

中国古代行政管理思想史

作者 葛 荃



天津人民出版社



中国古代行政管理思想史

葛 荃 主编

天津出版传媒集团

天津人民出版社

图书在版编目(CIP)数据

中国古代行政管理思想史 / 葛荃主编. -- 天津 :
天津人民出版社, 2016.9

ISBN 978-7-201-10782-0

I. ①中… II. ①葛… III. ①行政管理—政治思想史—研究—中国—古代 IV. ①D691.22

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2016)第 205295 号

中国古代行政管理思想史

ZHONGGUO GUDAI XINGZHENG GUANLI SIXIANGSHI

出 版 天津人民出版社
出 版 人 黄 沛
地 址 天津市和平区西康路35号康岳大厦
邮政编码 300051
邮购电话 (022)23332469
网 址 <http://www.tjrmcbs.com>
电子信箱 tjrmcbs@126.com

策划编辑 王 康
责任编辑 林 雨
特约编辑 王 倩
装帧设计 明轩文化·王烨

印 刷 高教社(天津)印务有限公司
经 销 新华书店
开 本 710×1000毫米 1/16
印 张 28.75
插 页 2
字 数 350千字
版次印次 2016年9月第1版 2016年9月第1次印刷
定 价 89.00元

版权所有 侵权必究

图书如出现印装质量问题,请致电联系调换(022-23332469)

主 编:葛 荃

参 编:(按姓氏拼音排序)

贾乾初 刘立松 刘学斌 刘中建 弭 维

盛 林 张长虹 张 建 张天喜 张英魁

绪说：懂得中国才懂得管理

我曾在很多场合发表过这样一个观点：中国文化具有特殊性。主要表现为以儒家思想为主体的中国传统文化，培育出来一个士大夫阶层。这个阶层对上是权力基础，对下是民间领袖，成为维系社会与政治“结构性稳定”的中坚力量。

士大夫阶层作为文化的载体，介入政治，覆盖社会。他们传承、积累着政治经验，也能或多或少地有所创新。因而在古代中国，无论“豪强”还是“流氓”，都可以当皇帝，就在于有一群士大夫的竭力帮衬。

古代中国的君主政治延续了数千年，天下或有分合，统一确是主线，亦缘于士大夫阶层的相对稳定，以及对于中国传统政治文化坚定不移的认同。即便面临其他古代民族及其文化的强行介入，如元朝、清朝，作为文化载体的士大夫们也能运用中国文化特有的政治智慧化解之，融合之，并用确凿史实验证了马克思与恩格斯揭示的社会运作客观规律之一：“征服者被征服”^①。这恰恰说明了中国传统文化内含着高层次的政治理性与智慧，这才是中国文化真正特殊之所在。

依照我的治学理念，多年来学习和研究中国政治思想史，就是要从传统的政治理性与智慧中有所收获，以参照并作用于当代之中国。20世纪80年代，这个学科很兴旺了一阵子，但好景不长，进入90年代，逐渐式微。这当然也影响到了中国行政管理思想研究的发展。虽说，2000年世纪之交，有朱仁显教授大作《中国传统行政思想》问世，却也声息微弱，“其言似不足者”。

事实上，在中国学界，行政管理学自20世纪80年代中期渐次从政治学科

① 参见《马克思恩格斯全集》（第12卷），人民出版社，1998年，第246页：“野蛮的征服者，按照一条永恒的历史规律，本身被他们所征服的臣民的较高文明所征服。”《马克思恩格斯选集》（第三卷），人民出版社，1995年，第526~527页：“由比较野蛮的民族进行的每一次征服，不言而喻，都阻碍了经济的发展，摧毁了大批的生产力。但是在长时期的征服中，比较野蛮的征服者，在绝大多数情况下，都不得不适应由于征服而面临的比较高的‘经济状况’；他们为被征服者所同化，而且多半甚至不得不采用被征服者的语言。”

独立出来,其知识体系和理论架构基本是西方即美国的。作为现代学科,本来无可厚非,但是完全西学化的知识体系与理论能否真正解读和解决中国的问题却颇可怀疑。政治学的基础学科谓之“两史一论”,中国政治思想史是这一学科的基础知识,行政学以及更广泛意义上的公共管理学科则没有这样的设置。据我所知,不少高校行政管理专业的培养计划视野偏狭,过于实用,连“政治学原理”这样的基础课程也被取消,以为学之无用,遑论中国行政管理思想史!兹非固陋而何哉!《论语·子罕》载:“子绝四:‘毋意,毋必,毋固,毋我。’”非惟学子,师者尤甚乎。

中国古代社会积累了丰厚的政治经验,其中包括着丰富且实用的行政管理经验和理论。平心而论,中国传统政治思想与文化涉及了诸如国体、政体这样的理论问题,如墨子、孟子、韩非、贾谊等,但并没有展开讨论。在古代中国的统治者及其思想家、政论家们看来,这样的问题已经解决,无需讨论。他们更为关注的是施行何种政策,建立何种规制,如何才能够达成某家天下的长治久安。于是,治理、管理就成为论争的核心问题,德治、法治、人治、礼治、教化,以及刑名之术、南面之术、德主刑辅等论题成为热议,恒久不衰。“惟与二千石治天下”“明主治吏不治民”“汉以孝治天下”则被奉为得以治理成功的至理名言。

中国古代社会的政治实践也能充分说明,官僚制度在国家与社会管理方面是十分成功的,以至于在17、18世纪影响到了欧洲官僚制度的形成与发展。

如果说,无论古今,人类的智慧总有其相通、相近之处,那么中国古代行政管理思想内含的问题,对于当代中国的国家治理和社会管理,当然会有其比照和借鉴的意义。其中有些段落,譬如“官箴”“政书”蕴含的管理经验与智慧,“中国特色”至为鲜明,很有价值,作为中国传统行政文化的优秀构成,值得今人了解、借鉴与传承。

当代中国的政治体制、行政制度和管理方式经历了重大变革,但是作为制度文化的传承,其中仍然含有传统文化的因子。要言之,中国传统文化,无论器物、制度还是思想文化,在数千年的历史进程中没有中断过。这种文化的长期延续,遭遇了近代的狂风暴雨,酿成剧变。其中变化的深刻程度显然是器物、制度和思想的依次排列。也就是说,作为历史文化的积淀,当以思想文化的传续、存留和影响最为深刻。从表象看,近代以来思想文化的变革也是天翻地覆的,不过,如果我们把视角深入到思想文化的内里,从政治价值及其观念的视角来看,其传续的坚韧度着实令人吃惊。

因之,从中国传统行政管理思想的层面考察、研究中国公共管理的特点与路径,可以说是不可或缺的认知参照。一言以蔽之:懂得中国才懂得管理。

当代中国的公共管理理论及其研究方法,基本都是舶来之物。在社会科学研究领域,计量研究、田野调查经过三十多年的倡导和普及,已被学界全盘接受。这种状况与改革开放之前的学术研究形成了明显的对比,也可以说是对于全盘“定性”研究的某种反动。这里说的定性研究指的是哲学意义上,具有思辨特点的,关于意义与价值的理论研究。大体上是从理论到理论,通过归纳、演绎的逻辑过程,形成对于研究主题的学术判断。这种定性研究与当下学术界所讲的“定性研究”有所不同。

当下学界的所谓“定性研究”一称“质性”研究,或质化研究,指的是主要运用于社会学、人类学的研究方法。具体言之,这种研究的主要方法是个案研究,要求研究者进行实地考察、访谈。尽管论者将这种方法与“量化”研究相对,或称为“质化”研究。但在技术手段上,实际仍然延续了田野调查的计量方法,只是在研究的目标设定上,注重研究者本人与研究对象的互动,“在自然情境下采用多种资料收集方法”,主要运用归纳方法对于研究对象的行為和意义构建形成价值意义的解释性理解。这种“定性”研究可以说是20世纪初叶行为主义思潮发展的一种走向,与量化研究相对而衍生,总体上仍然是科学主义的产物。

这里所说的改革开放前作为主要研究方法的定性研究,则是指哲学思辨意义上的人文社会科学理论研究,属于纯粹文献研究,所谓从理论到理论。或许不排除研究资料的案例列举、分析与数量统计,但这种研究并不进入自然情景,而是各种理论方法的参照和选用,以把握研究对象的价值和意义。这就是说,现代社会科学的质性研究与思辨性的定性研究差异很大,读者不可不辨。

然而诚如前述,改革开放以来,量化研究成为行政管理研究的主流,而且渐至覆盖了公共管理及政治学研究。形成这种研究现状与发展趋势至少含有两方面的驱力。一是现代化进程的催动,需要在社会科学研究方法方面,走出此前教条主义化了的空洞理论,从大而化之的官样文章堆积的废话、空话中,转向严格意义上的科学话语。二是在日益密切的国际化学术交流与对话中,需要跟上国际学术的发展,紧跟社会科学研究行为主义思潮的步伐,无论在理论方面还是在研究方法上,需要能够与域外学术界在同一话语平台上对话。于是正如我们看到的,近年来,计量研究方法伴随着公共管

理学科的发展,可谓遍地生根、开花,成果卓著,每每令人耳目一新。当然,在这样的研究生态中,意义的追询则几近虚幻,定性研究作为一种方法论在实际研究过程中被搁置了。

那么社会科学研究是否还需要意义的追询?是否还要探讨价值问题?定性研究方法在公共管理学研究中是否真的无足轻重、可有可无了呢?显然不是这样。

当然,我所赞许的定性研究方法亦即意义或价值追询是完全摆脱了教条主义的,极具学术个性和认知主体性的思辨性理论研究。我以为,与定量研究相较,任何社会科学研究课题,除了需要相对准确的事实认定之外,还需要对研究的事实作出意义或价值的理论阐释,这里即涉及认识主体对于事物的正当性与合法性的判断。

统而言之,社会科学研究对象是运动着的社会与活生生的人。人作为社会的主体,有灵魂、有思想,具有某种样态的情感、心态和信仰,具有所谓“七情六欲”^①。社会科学研究运用的计量数据、程序的合逻辑与合规则性,都不能真切说明人的行为的合法与正当。科学的方法可以精确地描述,甚而能够作出结构性解释,但是却没有办法形成价值或意义的正当性判断。

有研究者通过解读马克斯·韦伯的理论,将正当性与合法性合而为一,这种解读有些粗糙,不能融通。一般而言,我们是在政治学的视阈内理解合法性,在政治哲学的意义上解读正当性。也就是说,合法性是正当性的一种表现形式,韦伯提出了关于合法性的三种类型。在现代社会,合法性是以“法理型”为主,即以符合法律规范为基准,为社会政治生活提供正当性的证明。如果说法治是现代化社会的前提,那么关于法律善否的判断则要通过正当性予以论证。故而相较而言,“正当性是终极意义上的合法性”^②。从西学视角看,正当性的认知源于自然法传统,针对权力、秩序和实际社会政治生活中的政治及法律权威的合法性进行必要的道德论证,甚或提出质疑、批判与理论构建。研究者对于正当性的追问和坚守,可以防范人们简单地以合法性作为衡量是非善恶的标准,即单方面地以当下的法律及其规则来判断是非善恶;亦可以防范法律权威与法律秩序在“合法性”的纵容下侵害公民权利与

① 《礼记·礼运》载:“何谓人情?喜、怒、哀、惧、爱、恶、欲,七者弗学而能。”《吕氏春秋·贵生》:“所谓全生者,六欲皆得其宜者。”高诱注:“六欲,生、死、耳、目、口、鼻也。”

② 刘杨:《正当性与合法性概念辨析》,《法制与社会发展》,2008年第3期。

尊严,以及一切以“合法性”名义实施的暴政。

仅仅从计量研究和程序合法的视角看,则没有办法对历史上的纳粹主义、军国主义、极权国家的法西斯主义等反人类暴政作出适宜的判断。因为在当时的历史条件下,抽样调查和统计分析的结论往往是,他们都得到了本国民众的欢呼与拥戴。很多直接导致巨大人间灾难与暴行的决策或决议往往是在合法程序赋予的权威下“全体通过”的。

同时,如果从另一个角度看,在当代中国,正是由于几十年来计量研究方法的风靡,致使标杆管理几乎成为学界共识和政府行为合法性的依据。为了追求管理效率和国内生产总值事实上丢弃了社会公正的强调与维系,对于当下社会政治的规则和权威,没有形成有效的反思与必要的批判,结果是社会多维度、多层面的破裂。为此付出的代价不只是环境、资源,更为严重的是教育的退化,社会道德的滑坡和道德底线的虚化,大众文化的日趋恶俗,社会整体的人格分裂与人心的溃散——或许耸人听闻,但愿我言重了。

因之,从行政学及公共管理的学术视阈看,计量研究与以理论思辨为特色的定性研究不能偏废,在任何时代和任何条件下,意义的追问都是必要的。没有意义追问的单纯量化的科学研究,使得研究本身工具化,这就很有可能成为极权政治奴化社会、欺骗公众、欺压百姓的“合理手段”。不管有意无意、自觉不自觉,研究者实际成了帮凶。因而在我看来,意义的追问为定量研究确认了合法性与正当性,而正当性内含着的反思与批判则是人类社会每前进进一步的良知体现和人性保障。如若上述论断可以成立,那么将中国传统行政管理思想纳入现代公共管理知识体系就具有了方法论意义。其意义就在于坚持公共管理研究的价值与意义追问,在一定程度上可以纠正单纯计量研究可能出现的偏颇和短浅。

此外,将中国传统行政管理思想纳入公共管理知识体系,在知识结构和学科建设方面还有三点优长。一是参照和吸纳中国传统管理思想的优秀内容,在现代公共管理知识体系中注入相应的中国元素,增强对于当代中国公共管理问题的解释能力。二是恢复和关注公共管理研究的正当性考量与意义追问,使得量化研究与定性研究相得益彰,养成当代中国公共管理研究“精确描述”和“反思、批判”双重能力,在一定程度上引导社会政治的行进,并催动政府管理的合理化发展,以及公共管理的社会实践。三是推动现代西学意义上的公共管理理论与中国当代社会政治实践的结合,与中国历史上的社会政治文化积淀相结合,期待着形成公共管理学术视阈的中国话语。

据上,本著述虽说难免粗疏,却也能为中国传统行政管理思想的研究与传播提供一初步读本,亦有助于读者对于价值与意义的考量,或可对中国传统行政文化的承袭有所助益,亦未可知也。

是为序。

葛荃于巢舍

2015年8月28日

目 录

第一章 殷商至东周初期行政管理思想的萌生与初步发展	001
第一节 殷商帝王的个人专权管理思想	003
一、神、祖崇拜与殷商帝王统治权力的合法性	003
二、以个人专权为特色的强制管理思想	006
第二节 周公的协调天人行政管理思想	007
一、周初对天命观的修正	007
二、周公协调天人的行政管理思想	010
三、关于君臣行政权力关系的认识	012
第三节 西周末年重民思潮的发展与行政管理思想	015
一、西周后期的政治危机与民对统治者的怨恨	015
二、西周晚期重民思潮的行政管理意义	016
三、中国行政思想萌芽时期的理论特点	020
第四节 子产以开言路和刚柔相济为特点的行政管理思想	022
一、刚柔并济、广开言路的民事管理思想	023
二、学后为政、择能而使用的用人原则	024
三、行无越思、循序渐进的决策思想	025
四、德法结合、宽猛相济的行政管理方法	027
第五节 管仲的四民“分业定居”行政管理思想	028
一、“分业定居”的管理原则	029
二、人事行政思想	031
三、关于行政首脑的认识	033
四、关于行政组织的论述	035

第二章 儒家强调等级和伦理原则的管理思想	037
第一节 孔子以建构统治秩序为标的的管理思想	039
一、等级管理原则	039
二、“正名”管理思想	040
三、道德修习与教化管理方法	042
第二节 孟子重民任贤管理思想	045
一、重民管理原则	046
二、施仁政的管理方法	047
三、举用贤才与政治制约管理思想	051
第三节 荀子以尊君重道为重点的管理思想	054
一、“王制”管理目标与“道高于君”管理原则	054
二、礼为主、法为辅的管理方法	057
三、政治制约思想	061
第四节 《中庸》《大学》关于行政首脑素质的认识	063
一、“修身为本”的政治素质思想	064
二、修身与管理的逻辑关系认识	065
第五节 先秦儒家学派行政管理思想的理论特点	068
一、以人性论作为行政管理思想的哲学基础	069
二、对等级原则和君主政治的肯定和维护	069
三、为政在人、推己及人的人治管理方式	070
四、道高于君与政治制约思想	071
五、管理手段上,礼为主法为辅模式的形成	072
第三章 墨子“尚同”“尚贤”管理思想	073
第一节 “尚同”管理原则与政体思想	075
一、“壹同天下之义”的行政管理基本原则——尚同	075
二、行政管理体制的构想——政长系统	077
第二节 “尚贤”人事管理思想	079
一、尚贤的必要性和“贤”的标准	079
二、“尚贤”的人事任用与管理政策思想	080
三、贤才的基本职责	082
第三节 墨家学派行政管理思想的理论特点	083
一、具有无需掩饰的专制性	083

二、行政思想与社会政治理想的内在冲突	084
三、具有时代合理性	084
第四章 道家以遵循自然法则为特色的行政管理思想	085
第一节 老子的“无为”管理思想	087
一、“无为”管理原则	087
二、“为无为,则无不治”的管理思想	088
三、“知常”“知止”的管理方法	092
第二节 《黄老帛书》“顺天循理”与法治为主的行政管理思想	095
一、顺天循理的管理原则	095
二、法治为主的管理方法	097
三、以“刑名”掌控臣民的管理措施	099
第三节 《管子》道家遵循规律,儒法并用的行政管理思想	101
一、遵循天人规律的管理原则	101
二、兼用礼、法的管理方法	103
第五章 法家以法治和尊君为核心的行政管理思想	107
第一节 前期法家各有侧重的行政管理思想	109
一、李悝重法的行政管理思想	109
二、慎到“贵势”和法治的行政管理思想	110
三、申不害的“术治”行政管理思想	114
第二节 《商君书》以“重罚”为特色的行政管理思想	117
一、《商君书》的法治管理原则	118
二、重罚主义与“以刑去刑”	120
三、“农、战”政策思想	121
四、君主的管理职能与人事、民事管理思想	124
第三节 《管子》法家突出君主权威的法治管理思想	126
一、立法理论与法治管理原则	126
二、君主权威与人事管理	134
三、法治管理方法	137
四、国家政治体制与行政决策思想	139
第四节 韩非以集权为特色的行政管理思想	141
一、以君为本的行政管理原则	142
二、势治与“以法为本”的管理方法	144

三、人事管理与驭臣之术	147
四、思想文化管理	149
第六章 秦汉时期行政管理思想的曲折发展	153
第一节 李斯的“尊君”与官僚管理思想	155
一、尊君管理原则与行政体制思想	155
二、人事行政与专制管理思想	158
第二节 汉初道家黄老派“清静无为”管理思想	161
一、西汉统治者选择道家黄老派行政管理思想的背景	162
二、无为管理原则	163
三、礼法兼用,“与民休息”的管理方法	165
四、赋役管理与“静勿扰民”思想	167
第三节 贾谊强化君权和礼法兼施的行政管理思想	168
一、尊君行政原则与“强干弱枝”管理思想	169
二、重民与仁政管理思想	171
三、礼法兼施管理方法	172
第四节 董仲舒的天人协调行政管理思想	175
一、天人协调管理思想的理论基础	175
二、行政权力论	178
三、行政实施理论	181
四、人事行政思想	184
第五节 桑弘羊的财政管理思想	187
一、桑弘羊财政管理思想的理论基础与背景	187
二、国家财政管理的主要政策与措施	191
第六节 王符的“治吏”行政管理思想	196
一、对东汉后期吏治败坏的批判	196
二、人事录用主张	199
三、行政官员考核思想	201
第七节 仲长统“政在一人”的管理思想	204
一、反对分封的行政权力论	204
二、“政在一人”的行政体制论	205
三、行政实施思想	207
四、人事行政主张	209

五、宏观经济管理思想	211
六、秦汉时期行政管理思想发展的特点	213
第七章 三国两晋南北朝时期注重法治和人事的行政管理思想	215
第一节 曹操的法治和“唯才是举”管理思想	217
一、法治思想	217
二、“唯才是举”的人事管理思想	220
第二节 诸葛亮法主德辅和选贤任能管理思想	225
一、法主德辅管理思想	226
二、选贤任能的人事管理思想	231
第三节 刘劭的人事行政思想	235
一、关于才性鉴定	236
二、人才分类	237
三、鉴别人才的“八观”“五视”与“七缪”	239
四、人才选拔标准	240
五、人才使用	240
六、理想君主	243
第四节 周朗的人事管理和财政思想	244
一、人事管理思想	245
二、财政管理思想	248
第八章 隋唐时期以复兴文武之道为中心的行政管理思想	251
第一节 隋文帝的德法兼施行政管理思想	253
一、行政组织改革及财政管理思想	253
二、行政实施思想	258
第二节 唐太宗重在调节的行政管理思想	260
一、从谏如流:以注重调节为导向的行政决策思想	261
二、任人唯贤的人事行政思想	262
三、儒道相辅的行政道德思想	265
四、赏罚明正的依法行政思想	266
第三节 武则天厉行刑赏的行政管理思想	268
一、紧握刑赏二柄,高度集权的统治思想	269
二、人事管理思想	271

第四节 陆贽信赏必罚和加强集权的行政管理思想	274
一、人事重于天命:行政管理思想的理论基础	274
二、加强中央集权的统治思想	276
三、先德后刑:行政管理原则思想	278
四、信赏必罚:强化行政掌控思想	279
五、求才贵广、考课贵精的人事管理思想	281
六、纠正行政决策偏失	284
第五节 柳宗元以行政体制理论为中心的管理思想	285
一、生人之意:关于权力合法性的认识	285
二、吏为民役:关于管理主体的认识	287
三、坚持郡县制的行政体制思想	288
四、重民与法治管理思想	289
第六节 白居易“用贤”和“行仁政”的行政管理思想	291
一、重在政策调整的仁政管理主张	291
二、刑礼道并用与慎用刑赏	292
三、求贤用贤为中心的人事行政思想	294
第七节 罗隐的行政首脑素质论	297
一、君主统治权威的合法性与治乱	297
二、对最高行政首脑即君主的批判	298
三、明君论:行政首脑的素质	300
第九章 宋元时期以人事和财政为中心的行政管理思想	303
第一节 范仲淹的人才与财政管理思想	305
一、人事管理思想	306
二、财政经济管理思想	309
第二节 李觏的“强本节用”与“考功”管理思想	311
一、财政管理思想	312
二、考功思想	317
第三节 王安石“新法”的管理思想	319
一、财政管理思想	320
二、立法思想	326
三、人才管理思想	328

第四节 司马光以财政、人才为主旨的行政管理思想	332
一、财政管理思想	333
二、人才管理思想	337
第五节 叶适的理财与分权管理思想	341
一、财政管理思想	342
二、分权思想	346
三、人才管理	349
第六节 董煟的《救荒活民书》与荒政管理思想	351
一、荒政与《救荒活民书》	351
二、灾荒之害	353
三、救荒之策	354
四、荒政体制	357
第七节 许衡以人才与教化为特色的管理思想	359
一、人才思想	359
二、教化主张	364
第八节 张养浩《为政忠告》的行政管理思想	366
一、行政监察思想	368
二、论宰执大臣	371
三、论地方官	373
第十章 明清时期强化或限制君权的行政思想	377
第一节 朱元璋强化君权和整顿吏治的行政思想	379
一、中央集权的行政思想	379
二、重典治吏的吏治思想	384
第二节 张居正“尊主威”的管理思想	391
一、“振纪纲”“重诏令”的行政集权思想	392
二、“综核名实”的官吏管理思想	395
三、“强公室、杜私门”的财政管理思想	398
第三节 黄宗羲限制君权的行政思想	402
一、君臣关系与共治天下	403
二、宰相理政以分权	404
三、学校议政以制约君权	405
四、置方镇以削中央集权之弊	407