

田兆阳 著

中国传统行政文化

当代世界出版社

中国传统良莠何

国治邦安睦邻

传统优秀者取舍

传统兼收并蓄

行流文化倡励康

文政通人知了人

文政一道张氏议

化雨春风夜凉

书贺西北阳秋书

中国传统行政学出版社

夏书章

一九九九年四月

中山大学

中国政治学会顾问、中国行政管理学会副会长、
中山大学博士生导师、夏书章教授为本书题诗

目 录

导言	(1)
----------	-------

一、行政文化建设继往开来的现实选择	(1)
二、建立科学的研究框架体系	(3)
三、致力于传统行政文化的综合创新	(6)

上篇 传统行政思想文化

第一章 夏商西周时期的行政思想	(11)
-----------------------	--------

第一节 商代的神佑王权思想	(11)
---------------------	--------

一、上帝的绝对权威	(11)
-----------------	--------

二、对祖先的崇拜	(13)
----------------	--------

三、王权专制思想	(14)
----------------	--------

第二节 姜尚的民本思想和用人之道	(15)
------------------------	--------

一、民本思想	(15)
--------------	--------

二、用人之道	(17)
--------------	--------

第三节 周公的敬天保民思想	(19)
---------------------	--------

一、“建侯卫”	(20)
---------------	--------

二、“制礼作乐”	(20)
----------------	--------

三、敬天保民	(21)
--------------	--------

四、明德慎罚	(23)
--------------	--------

五、尊重贤才	(24)
--------------	--------

第二章 春秋战国时期的行政思想	(26)
-----------------------	--------

第一节 孔子的德政思想	(26)
一、“为国以礼”	(26)
二、“为政以德”	(27)
三、德主刑辅	(27)
四、“使民以义”	(28)
五、“政者正也”	(28)
第二节 孟子的仁政思想	(30)
一、性善论	(30)
二、贵民论	(32)
三、“制民之产”	(33)
四、“以佚道使民”	(34)
五、“尊贤使能”	(34)
第三节 荀子的礼治思想	(36)
一、性恶论	(36)
二、隆礼重法	(38)
三、明分使群	(39)
四、尊贤爱民	(40)
第四节 老子的无为而治思想	(41)
一、道法自然	(41)
二、为而无为	(42)
三、君道无为	(44)
四、柔弱之术	(45)
五、“善下”的用人原则	(46)
第五节 庄子的自然主义思想	(47)
一、人性自然	(48)
二、顺其自然	(49)
三、君主无为	(51)
四、平均思想	(53)

五、至德之世·····	(54)
第六节 墨子的治国和用人原则·····	(56)
一、“尚同”·····	(57)
二、“尚贤”·····	(58)
三、“节用”·····	(59)
第七节 商鞅的法治与变法思想·····	(60)
一、强调法治·····	(60)
二、主张变法·····	(62)
第八节 韩非的法术势思想·····	(65)
一、历史进化论与人性好利说·····	(65)
二、法术势相结合·····	(67)
三、君主至上论·····	(70)
四、经济管理原则·····	(72)
第九节 管子的经济治国思想·····	(74)
一、经济的政治伦理观·····	(75)
二、市场学说·····	(77)
三、轻重理论·····	(80)
四、财政思想·····	(83)
第三章 秦汉三国时期的行政思想·····	(87)
第一节 李斯的中央集权思想·····	(87)
一、主张全面推行郡县制·····	(87)
二、统一法令和文字·····	(88)
三、修治驰道·····	(89)
四、“不却众庶”的开放人才战略·····	(89)
第二节 刘邦的治国和用人思想·····	(90)
一、实行休养生息的治国政策·····	(90)
二、“吾不如”而“吾能用之”的用人思想·····	(92)
第三节 桑弘羊的财政经济思想·····	(96)

一、重商理论	(96)
二、财政政策	(99)
三、财政措施	(102)
第四节 曹操的法治思想与用人方针	(105)
一、法治思想	(105)
二、“唯才是举”的用人方针	(107)
第五节 诸葛亮的法主德辅的为政思想	(109)
一、“严刑峻法”为主	(110)
二、“仁德感化”为辅	(111)
三、“为政以安民为本”	(112)
四、“治国之道,务在举贤”	(112)
第四章 唐宋时期的行政思想	(115)
第一节 李世民的治国思想和用人政策	(115)
一、治国思想	(115)
二、用人政策	(118)
第二节 柳宗元的国家政体思想	(121)
一、天道自然论	(121)
二、国家起源论	(123)
三、国家政体论	(125)
四、社会批评论	(127)
第三节 范仲淹的吏治改革思想	(130)
一、“明黜陟”	(130)
二、“抑侥幸”	(131)
三、“精贡举”	(131)
四、“择长官”	(132)
第四节 王安石的变法和理财思想	(133)
一、道兼本末论	(133)
二、“改易更革”论	(135)

三、理财富国论	(138)
第五节 叶适的力倡事功为政思想	(142)
一、以利合义	(143)
二、重势分权	(145)
三、以利与民	(147)
四、直言财利	(149)
第五章 明清时期的行政思想	(153)
第一节 朱元璋的安民治吏思想	(153)
一、安民与恤民	(153)
二、吏治与治吏	(156)
三、崇儒与专制	(159)
第二节 张居正的行政改革思想	(162)
一、“省议论”	(163)
二、“振纪纲”	(163)
三、“重诏令”	(164)
四、“核名实”	(165)
五、“固邦本”	(166)
六、“饬武备”	(166)
第三节 康熙的治国用人思想	(167)
一、“与民休息,道在不扰”	(168)
二、“朝廷致治,惟在端本澄源”	(169)
三、“政治之道,首重人才”	(170)
四、“才德兼优为佳”	(171)
五、“凡人必试之而后始知”	(172)
第四节 王夫之的政体重构思想	(173)
一、理欲合一与通变改制	(173)
二、天下之公与一姓之私	(176)
三、宰相理政与分权而治	(178)

四、以民为基与天下均平	(180)
第五节 龚自珍的行政改革思想	(183)
一、主张进行全面的社会改革	(183)
二、提出改变君臣的主奴关系为师友关系	(184)
三、要求提高臣下的权力	(185)
四、把人才有无多寡作为治乱兴衰的标志	(185)
五、主张废除科举取仕方式和论资排辈旧习	(186)

下篇 传统行政制度文化

第六章 机构设置制度	(189)
第一节 奴隶制国家的行政机构	(189)
一、夏代的行政机构	(190)
二、商代的行政机构	(192)
第二节 封建领主制国家的行政机构	(195)
一、西周的行政机构	(196)
二、春秋的行政机构	(199)
三、战国的行政机构	(200)
第三节 封建地主制国家的行政机构	(202)
一、皇帝制度与办事机构	(202)
二、宰相制度与中枢机构	(205)
三、中央行政事务管理机构	(213)
四、地方行政机构	(220)
第七章 官吏管理制度	(237)
第一节 选拔与任用	(237)
一、禅让制	(237)
二、世袭制	(240)
三、推荐制	(242)
四、科举制	(246)

第二节 考课与奖惩	(255)
一、先秦的考课与奖惩	(255)
二、秦汉魏晋南北朝的考课与奖惩	(259)
三、隋唐的考课与奖惩	(261)
四、宋元的考课与奖惩	(264)
五、明清的考课与奖惩	(266)
第三节 品秩与俸禄	(269)
一、品秩	(269)
二、俸禄	(272)
第四节 培训与致仕	(288)
一、培训	(288)
二、致仕	(295)
第八章 财政管理制度	(300)
第一节 先秦财政管理	(300)
一、管理机构	(301)
二、财政收支	(302)
三、主要特点	(305)
第二节 秦汉财政管理	(307)
一、管理机构	(307)
二、财政收支	(308)
三、主要特点	(311)
第三节 魏晋南北朝财政管理	(312)
一、管理机构	(312)
二、财政收支	(313)
三、主要特点	(315)
第四节 隋唐五代财政管理	(317)
一、管理机构	(317)
二、财政收支	(318)

三、主要特点	(321)
第五节 宋元财政管理	(322)
一、管理机构	(322)
二、财政收支	(324)
三、主要特点	(327)
第六节 明清财政管理	(330)
一、管理机构	(330)
二、财政收支	(332)
三、主要特点	(335)
第九章 行政监察制度	(338)
第一节 萌发时期	(338)
一、原始氏族公社的民主监督习俗	(338)
二、夏商的监察制度	(342)
三、西周的监察制度	(344)
四、春秋战国的监察制度	(348)
第二节 形成时期	(351)
一、秦代的监察制度	(351)
二、汉代的监察制度	(356)
三、魏晋南北朝的监察制度	(361)
第三节 发展时期	(367)
一、隋代的监察制度	(367)
二、唐代的监察制度	(372)
三、宋代的监察制度	(377)
第四节 完备时期	(383)
一、元代的监察制度	(383)
二、明代的监察制度	(388)
三、清代的监察制度	(393)
后记	(400)

导 言

学史明理,鉴往知来。以古为镜,可以知兴替。

文化是历史的积淀,对管理具有潜移默化的影响。行政文化是行政管理的深层次软件要素,因此人们称之为行政管理之魂。从行政文化的角度批判继承我国的行政传统,推动传统行政文化现代转化的研究,近年来虽然取得了可喜的成绩,但总体上还处于起始阶段。怎样从零散的、表象的、注释性和演绎性的一般介绍转到全面深入的系统研究,避免原水平的简单重复,是摆在我们面前的一项迫切而艰巨的任务。

一、行政文化建设继往开来的现实选择

文化是历史的产物,又给历史以重大影响。行政文化是伴随着人类的行政实践活动而产生的,是社会文化在行政活动中表现出来的一种相对独特的文化形式。行政文化作为社会文化的表现形式之一,是某一种或某一国度的行政组织及其工作人员在长期的行政实践中逐步形成的,表现为相对独立和持久的文化特质或特色。这就使得该系统的组成人员对一些重大原则问题和事件,都基本保持相同的认知和评价,以至他们在价值取向、行为动机、管理模式、活动方式、理想信念等方面都有着相对的一致性。这样,行政文化在很大程度上是维系行政组织及其成员和谐统一的纽带,表现出一定的群体性和凝聚力。

我国的行政文化建设,是社会主义大文化建设的重要组成部分,必须坚持以马克思主义、毛泽东思想、邓小平理论为指导,立足

于建设有中国特色社会主义的伟大实践,提炼和融汇反映我们时代的文化精神。同时,还要继承和发扬我国的优秀传统文化,吸收和借鉴国外的优秀文化成果,做到继承传统而又充分体现时代精神,立足国情而又面向世界。总之,以我为主,会通古今,兼容中西,是我们建立社会主义新行政文化的生长点。批判继承传统行政文化,是一个民族文化传统的转轨,不是传统文化的断裂,也不是西方文化的简单移植,而应当是“古今中西”大融汇的产物。行政文化传统的批判继承,历史经验的借鉴和运用,可以说是我国行政文化建设的一个重要特色。

我们中华民族以历史悠久而著称于世,古代文化源远流长,博大精深。近年来,江泽民同志多次提出弘扬中华民族优秀传统文化。他在《努力建设高素质的干部队伍》的讲话中,特别强调“历史经验的借鉴和运用”。他说:“一个民族如果忘记了自己的历史,就不可能深刻地了解现在和正确地走向未来。”毛泽东同志曾指出:“中国的长期封建社会中,创造了灿烂的古代文化。清理古代文化的发展过程,剔除其封建性的糟粕,吸收其民主性的精华,是发展民族新文化提高民族自信心的必要条件。”毫无疑问,传统文化具有政治性或阶级性,同时也具有社会性、民族性和历史继承性。我们的祖先在治理国家、发展经济、稳定社会和繁荣科技教育等方面,积累了宝贵的精神财富,给我们留下了丰厚的历史遗产。充分认识中国传统行政文化的积极因素和合理内核,大力开展中国传统行政文化的研究,有助于我们以理性态度和务实精神对传统行政文化的批判继承;有助于我们更加准确而深刻地认识我国行政管理的基本国情;有助于我们总结、借鉴中国古代治国兴邦的历史经验;也有助于我们在建立社会主义市场经济体制的条件下实现传统行政文化的现代转化和重塑我国现代行政文化。

1997年11月1日,江泽民同志在哈佛大学的著名讲演,提出了从历史文化传统认识现实中国的重要视角。他指出:“中国在自

已发展的长河中,形成了优良的历史文化传统。这些传统,随着时代变迁和社会进步,获得扬弃和发展,对今天中国人的价值观念、生活方式和中国的发展道路,具有深刻的影响。”紧接着。江泽民同志将我国博大精深的优良历史文化传统,高度概括浓缩为四个方面,一是体现爱国主义的团结统一传统;二是体现民族精神的独立自主传统;三是体现礼仪之邦的爱好和平传统;四是体现奋斗意志的自强不息传统。这四大优良传统,正是我们民族精神的核心。在总结中华五千年文明发展史时,演讲还指出我们民族有关和谐、协调的三个重要思想,即体现人与自然要协调发展的天人合一思想;体现科学精神要与道德理想相结合的理性光辉;体现中外交流、互相学习的开放思想。当人类带着各种矛盾即将进入 21 世纪时,这些思想显得何等的远见与深邃。总之,哈佛演讲高屋建瓴,旁征博引,生动翔实,发人深省,催人奋进,特别是对我国优秀传统文化思想体系的科学概括、综合评价、深入开掘和整体创新,为中国传统行政文化的系统研究树立了榜样,启迪了思路,指明了努力方向。

二、建立科学的研究框架体系

传统行政文化能够现代化,并不等于已经现代化了。传统行政文化现代转化的关键是转换自己的结构框架体系、理论内核和思想观念。这种结构框架作为一种理论分析的视角,它有助于对传统行政文化进行全面深入的比较研究。

一般而言,行政文化包括物质文化、观念文化和制度文化三个方面,综合地反映了政府管理的进步状态。行政物质文化是指政府管理的基础设施、物质条件和工具手段等;行政精神文化,或称行政思想文化,是行政文化的核心部分和神经系统;行政制度(体制)文化,指行政组织的机构设置、职权划分、运行机制和典章制度等,是行政管理的主体和载体。这里暂且抛开行政物质文化,我们

认为传统行政文化的研究应从以下两个层面来展开：

（一）传统行政思想文化

观念性的行政文化，指行政主体的行政信念、行政价值、行政道德、行政意识、行政理想、行政心理等所组成的复合体，它对行政机关和行政人员在行政活动中起指导和约束作用。我们认为我国传统行政思想文化主要包括以下内容：

1. 德政礼治思想，如民为邦本、制民之产、天人合一、贵和尚中、刚健有为、政者正也、道德人格和忧患意识等。

2. 无为而治思想，如为而无为、顺其自然、因循而治、道在不扰、象征性管理以及治国策略的以静制动、守弱用柔、不争之争和治于未乱等。

3. 以法治国思想，如法不阿贵、君臣共操、刑无等级、以刑去刑、实力原则、变法图强、崇尚统一和主张中央高度集权等。

4. 为政用人思想，如为政在人、知人者智、群治共理、用人如器、尊贤使能、德才兼备、不拘一格、用人不疑和赏罚分明等。

5. 行政决策思想，如以谋为先、科学预测、知己知彼、权衡利弊、审时度势、兼听广纳、举措适时、多谋善断，留有余地以及决策的体制、程序和方法等。

（二）传统行政制度文化

制度性的行政文化，或称精神形态的行政制度，是行政机关制定的规范行政主体行为的规程和准则，体现了一定的行政思想，属于行政管理的主观领域，亦是行政文化研究的主要内容。我们认为，传统行政制度文化研究应从以下几个方面入手：

1. 机构设置制度

行政机构是行政管理的基础和实体。行政机构总格局的设置及其职权划分，实质上是一种国家关系体系，是行政管理体制的重要内容之一。这里重点研究中国古代不同历史时期不同朝代的君主制度与办事机构、宰相制度与中枢机构、中央行政事务管理机

构、地方行政机构的机构设置、职权划分及其增减消长的演变过程,努力寻找其发展变化的历史趋势和主客观动因。

2. 官吏管理制度

为政在人,官吏是行政管理的主体。公职活动是国家官吏的义务和天职。官吏管理是以官吏本身为直接对象的管理制度和一系列管理活动,用人治事关系到国家的治乱兴衰。这部分着重研究选拔与任用、考课与奖惩、品秩与俸禄、培训与致仕等中国古代官吏管理的主要形式,努力揭示每一种形式的发展演变的脉络。如我国古代官吏的选任制度,从其萌芽时期的原始氏族公社设官分职起,大致经历了以禅让制、世袭制、推荐制、科举制为主体的历史演变序列。

3. 财政管理制度

政事所以理财,理财亦乃为政之本。在我国古代,财政管理不仅是国家机器运行的经费源泉,而且还是摧抑兼并的工具和调节经济的手段,即是政府最主要的经济职能。这里侧重研究我国古代各个历史时期财政管理的机构设置、职权划分、运行模式、财政收支状况和主要特点等内容,力图在动态描述中达到对财政管理体制发展总体态势的把握。

4. 行政监察制度

行政监察作为行政管理的重要内容之一,对于行政管理活动具有制衡、保证、预防、补救和改进等作用,是整肃吏治、惩治腐败的“清洁剂”,也是维护社会稳定和促进经济发展的“加力器”。中国古代监察制度历史悠久,体制比较完备,机构相对独立,基本上做到了分权制衡。按照其产生、发展和演变的历史轨迹,大体可分为萌发时期、形成时期、发展时期和完备时期。这里重点研究每一时期不同朝代的言谏制度、御史制度和地方监察制度,并试图评价其功过得失。

此外,行政改革是行政管理发展的直接动力。我国古代有重

视行政变革的历史传统,因此,在以上论述中,作者尽量把行政改革作为贯穿始终的一条主线。

建立这样一种研究框架体系,作者力图对我国传统行政文化进行较为系统的总结和概括。当然,任何体系都是通过对研究对象有所取舍来进行理论分析的一个视角,都不是完美无缺的,况且这还是一个处在构建和形成过程中的体系,需要通过研究的不断深入来逐步完善。

三、致力于传统行政文化的综合创新

1996年6月10日,江泽民同志在视察八一电影制片厂时,要求电影工作者既要懂政治,又要刻苦钻研业务,应该博览群书,开阔思路,拓宽知识面,善于汲取中华民族的优秀传统文化和世界优秀文化。这次讲话不仅对电影工作者,对于传统行政文化的研究者也具有非常重要的指导意义,这里的关键是在“善于汲取”基础上的综合创新。

理论创新不仅在于研究内容的深入开掘,也在于研究方法的综合运用。方法是人们认识世界、改造世界的途径和手段。毛泽东同志曾把方法比喻为过河的桥和船。李大钊同志指出:“历史是有生命的,僵死陈腐的记录不能表现那活泼的生命,全靠我们后人用新的历史观念,去整理它,认识它。”学习研究中国传统行政文化,必须以马克思主义历史唯物主义为指导,坚持实事求是的观点、联系的观点和发展的观点,运用科学的方法,总结其历史经验,探讨其发展演变的规律。

1. 史论结合的方法

行政管理理论是行政管理历史经验的总结提高,而历史是多姿多彩和错综复杂的。一般而言,论是史的概括和升华,史是论的材料和基础。论比史全面深刻,史比论丰富具体。论回答是什么,史回答为什么。为了避免目前历史文化研究中的有描述而无

思想、有因袭而无创造的现象,中国传统行政文化的研究必须坚持史论结合的方法,即以理论为指导,以史料为基础,提纲挈领,纵横交错,做到有骨头有肉,使之相得益彰。因此,要在广征博采史料的基础上弄清历史发展的脉络和规律,通古今之变,而不是简单地从古代寻找解决当前具体问题的现成答案,也不能用穿鞋戴帽的方式以古套今,关键是深入领会传统行政文化的精华,引发我们触类旁通思考。

2. 逻辑与历史相统一的方法

历史是纷繁复杂且变化多端的。学习和研究中国传统行政文化,必须借助逻辑与历史相统一的方法,即抽象思维的方法。这种方法是以抽象思维的方式从理论上总结历史进程的方法,它不是历史的简单的反映,而是摆脱了历史的非本质方面和偶然性的因素。这种反映是经过修正的,而且是按照现实的历史过程本身的内在规律来修正的。这样我们就可以对每一个历史要素在它完全成熟而具有典范形式的发展点上加以考察。正如恩格斯所说:“逻辑的研究方式是唯一适用的方式。但是,实际上这种方式无非是历史的研究方式,不过摆脱了历史的形式以及起扰乱作用的偶然性而已。”马克思运用这种方法研究资本主义商品生产发展的历史过程,揭示了资本主义生产关系的内在矛盾和发展趋势,为我们树立了很好的榜样,给我们留下了《资本论》的“逻辑”。

3. 比较研究的方法

比较是指对两种或两种以上同类事物进行对比,以辨别其异同优劣。没有比较就没有鉴别,就谈不上利用和创新。因此,比较研究也是中国传统行政文化研究的基本方法之一。比较的关键是要注意事物的可比性,不能简单类比,列宁指出:“任何事物都不会十全十美,这一点大家早就知道了。任何比较只是拿所比较的事物或概念的一个方面或几个方面相比,而暂时地有条件地撇开其他方面。”当然,我们应尽可能地进行多层次多角度的比较,以避免