

法家行政管理思想举要

王枫云^① 王晨^②

(中山大学 政治与公共事务管理学院, 广东 广州 510275)

[摘要]: 先秦法家的行政管理思想涉及到行政伦理、行政相对方的生理与心理欲求及其行为特征、行政手段、行政改革等各个方面。在新的历史条件下对其加以研究, 有助于当代中国的行政管理体制改革更好地汲取传统行政管理思想的精华, 更好地做到“古为今用”。

[关键词]: 法家、行政伦理、行政手段、行政改革

法家作为战国时期一个重要的学派, 起于春秋时期的管仲、子产, 发展于战国时的李悝、商鞅、慎到和申不害, 到了战国末期, 韩非综合前期的法家思想, 集法家学说之大成。法家的思想体系博大精深, 尤其是法家的行政管理思想对后世产生了深远的影响, 有的已成为后世行政管理中重要理念、原则、原理和方法, 经受了时间的洗礼, 展现出顽强的生命力。

法家的行政管理思想作为一个较为完整的体系主要包括以下几个方面:

一、倡导“礼、义、廉、耻”的行政伦理, 对行政行为进行引导、规范和约束

管子说:“四维张则君令行; 四维不张国乃灭亡。”[1]“何谓四维?一曰礼, 二曰义, 三曰廉, 四曰耻。礼不逾节, 义不自进, 廉不蔽恶, 耻不从枉。故不逾节则上位安, 不自进则民无巧诈, 不蔽恶则行自全, 不从枉则邪事不生。”[2]礼、义、廉、耻原是奴隶制时代贵族阶级所标榜和倡导的道德规范, 随着新兴地主阶级力量的不断发展壮大, 管子从地主阶级的利益视角, 对这些道德规范进行了重新审视, 并按时代的要求对其进行了必要的改造, 使礼、义、廉、耻具有了新时代的内涵, 呈现出与时俱进的特征。从此,“礼、义、廉、耻”在后世的政府行政中, 成为了四根重要的伦理支柱, 并被赋予了丰富的政治内涵和法律强制力, 最终完成了行政伦理的法制化。作为道德和法律的“礼、义、廉、耻”在对政府行政管理者行为的引导、约束, 在推进国家行政管理体制顺利运行等方面发挥了巨大的功效。

二、着眼于行政相对方生理及心理欲求的满足, 以保障政府行政的顺利推行

管子提出:“仓廩实则知礼节, 衣食足则知荣辱”[3]的思想, 这表明在战国时代, 管子已经开始尝试进行管理心理学的探索, 注意到了行政相对方的生理、心理欲求与政府行政管理之间内在的逻辑联系: 当行政相对方的生理、心理欲求得到满足之后, 才会明礼节、知荣

^①王枫云: 中山大学政治与公共事务管理学院博士生, 浙江理工大学法政学院副教授, 主要研究方向: 城市管理、公共管理。

^②王晨: 中山大学教育学院教育科学研究所硕士研究生, 主要研究方向: 高等教育管理。

辱，才有利于政府行政管理的顺利进行。管子又进一步分析了人们生理、心理欲求的主要种类：“民恶忧劳，我佚乐之；民恶贫贱，我富贵之；民恶危坠，我存安之；民恶灭绝，我生育之”[4]。在以上论述中，“贫贱与富贵”、“灭绝与生育”属生理欲求；“危坠与存安”、“忧劳与佚乐”属心理欲求。管子从物质与精神、个人与社会等角度出发，对于人们生理与心理欲求的这一分类，具有非常重要的价值，它有利于行政管理的决策者和执行者在决策和执行时有的放矢地侦知行政相对方的各种欲求，或设法加以满足或进行科学引导，使其向有利于政府行政管理顺利推行的方向发展。管子还阐述了欲求能否得到满足的不同后果，“凡人之情，得所欲则乐，逢所恶则忧，此贵贱之所同也。近之不能勿欲，远之不能勿忘。”[5]一方面，人的生理与心理欲求得到满足，就会产生快乐喜悦的感受；另一方面，欲求得不到满足，就会产生失望忧虑的感受。此外，又指出快乐喜悦的感受与失望忧虑的感受又对欲求具有反作用力：当欲求在一定程度上不能被满足时，它不会自行消除，而是在忧虑、担忧等情绪的主导下，变得愈加强烈，具有潜在的巨大破坏力。这就指出了为什么行政相对方的基本公共需求得不到满足就会严重扰乱社会和谐，为什么作为政府强制力后盾的严刑峻法其威慑作用也会大幅降低的原因所在。因此，管子主张“闭祸在除怨”[6]，而“除怨”的根本方法就是，在尽可能大的程度上满足行政相对方各种正当、合理的欲求，使他们获得生理或心理上的慰藉，便能主动配合、接受政府的行政管理。他说：“衣食足则侵争不生，怨怒无有”[7]。“欲食者也，侈乐者也，乐所愿也，足其所欲，瞻其所愿，则能用耳”[8]。而如果全面地满足前四种欲求，则会收到更好的效果：“能佚乐之，则民为之忧劳；能富贵之，则民为之贫贱；能存安之，则民为之危坠；能生育之，则民为之灭绝。……故从其四欲，则远者自亲”[9]。就这样，管子开拓性地将人们的生理与心理欲求纳入了国家行政管理活动视野，并主张要分析、研究、关注和在尽可能大的程度上满足人们各种基本、合理的欲求，以消除和减少公共政策推行中的阻力，确保政令的畅通无阻。

三、把握并引导人们“趋利避害”的行为取向，以提高行政管理的效能

“趋利避害”是管子、韩非子所归结出的人们行为的共同取向。管子认为，“趋利避害”是人们的基本行为取向，政府行政管理应顺应和引导人的这一特点来提高行政管理效能。他指出：“故善者圉之以害，牵之以利，能利害者，财多而过寡矣”[10]。善于治理国家的人，能利用“害”来限制、约束民众，能用“利”来导引、激励民众，做到这一点的管理者财富就会不断增多，过失就会不断减少。他又说：“故善者势利自在，而居自美安”[11]。这即是说善于管理国家的人懂得如何利用利害关系，民众自然就能安居乐业、幸福和美。“趋利避害”这一特点决定了人的行为是“近之不能勿欲，远之不能勿忘，人情皆然”[12]。对所

喜爱的东西接近了就不能抵制占有的欲望，疏远了就不能抵制忘却。管子同时又颇具洞察力地指出：人们都按照“趋利避害”的原则办事，但因人的好恶不同，故而得到或安或危的不同后果。他认为应教育民众：“誉不虚出，而患不独生，福不择家，祸不索人” [13]。赞誉不会没有根据地产生，祸患不会没有缘由的到来，幸福不会自己主动找上门来，灾难也不会无缘无故地降临。包括君王在内的各级行政管理者应该明白：“百姓人虑利害，而以其私心举措，则法毁而令不行矣” [14]。普通民众人人只站在自己的角度考虑自身的利害安危，从自己的角度来规划自己是言行，这样法制就要遭破坏，政令就不能很好地贯彻执行。因此，“圣王之治民也，进则使无由得其所利，退则使无由避其所害” [15]。高明的管理者管理民众就要使那些惟利是图的人无漏洞可钻，使那些斤斤计较利害得失的人无机可趁。先秦法家集大成者韩非子，对于“趋利避害”是这样认识的：“夫安得者就亡，危害者去之，此人之情也” [16]。他还援引管子的话说：“凡人之为也，非名之则利之” [17]。韩非子从人“趋利避害”的本性出发，认为“民者，好利禄而恶刑罚” [18]，因此，政府行政管理的有效推行，就必须坚持赏罚并用，用功名和利禄奖励符合政府行政目的和行政意图的行为，用严刑和重罚打击和遏止与政府行政目的和行政意图背道而驰的行为。韩非子还主张用“利害”来协调人际关系，以提高行政效能。他说：“故人行事施予，以利为心，则越人易和；以害为心，则父子离且怨” [19]。在韩非子看来，“利害”在调和人际关系中发挥着巨大的作用，“以利为心”可以带来人际关系的和谐，“以害为心”则会造成人际的分裂和抱怨。正是基于对“趋利避害”的人性特征的深刻了解，韩非子指出：“凡治天下，必因人情。人情者，有好恶，使赏罚可用；赏罚可用，则禁令可立，而治道具也” [20]。即是说，治理国家必须了解人们“趋利避害”的行为特征和取向，趋利避害导致人们会对不同的事产生喜好或厌恶，从而引发不同的行为，对这些行为要从国家的利益出发，或加以奖励或进行惩处，赏罚并用、令行禁止，那么国家的治理就会走上健康运行的道路。

四、提倡法、术、势三种行政手段在行政管理的交互运用，以推进以法行政的顺利进行

“法”是由统治集团制定并向社会公开的具有强制性的行为标准和行为尺度，是政府行政的重要依据。韩非子主张以法治国、以法行政，“法者，宪令著于官府，刑罚必于民心，赏存乎慎法，而罚加乎奸令者也，此臣之所师也” [21]。“法者，编著之图籍，设立于官府，而布之于百姓者也” [22]。因此，治国行政是否以法律作为重要的依据，往往带来截然不同的后果：“故当今之时，能去私曲就公法者，居安而国治；能去私行行公法者，则兵强而敌弱” [23] “国无常强，无常弱。奉法者强，则国强，奉法者弱，则国弱。” [24] “明法者强，

慢法者弱，强弱如其明矣，而世主勿为，国亡宜矣”[25]。可见，在行政管理中对法的不同态度直接关系到国家的治乱兴衰。

“术”本来是指国君驾驭臣下的御人之术，后来“术”的使用范围不断扩大，发展成为政府官员在其管辖的行政区域内推行政令、进行社会公共事务管理的技巧和方法。韩非子认为：“术者，藏于胸中，以偶众端而潜御群臣者也”。[26]又说：“术者，因任而授官，循名而责实，操生杀之柄，课群臣之能者也，此人主之所执也”。[27]在韩非子看来，“术”是一个内涵极为丰富的概念，似乎有点无影无形、只可意会不可言传的味道。考察一下韩非子著作中对“术”的论述，“术”似乎包含以下几层含义：对自己行为意图的刻意隐藏、对被管理者的言与行进行比较即“听其言而观其行”、对违背政令者的严厉处罚。

“势”是指由特定的行政职位而带来的权势、威势。韩非子说：“势者，胜众之资也。”[28]“民者因服于势，势诚易以服人”。[29]可见，由“位”而带来的“势”是让被管理者服从管理的一个非常重要的因素。因此，“凡明主之治国也任其势”[30]。“彼民之所以为我用者，非以吾爱之为我用者也，以吾势之为我用者也。”[31]这都说明在治理国家的过程中“势”所具有的重要作用。

除了对“法”、“术”、“势”的分别叙述外，韩非子还指出了在“法”、“术”、“势”三者之间，“术”和“势”的运用，其最终目的实际上是为了最大限度地发挥法的功效，以推动以法行政的顺利进行。

五、提出以“利”为本的“义利统一”观，为当时及后世的行政改革提供了理论依据

《管子》一书中强调为政要以“利”为出发点；商鞅指出：“吾所谓利者，义之本也”[31]；韩非说：“喜利畏罪，人莫不然”[32]。管子、商鞅与韩非子关于“义利”的议论，奠定了先秦法家“义利统一”观的理论基础。历史地看，在管子、商鞅和韩非的时代，敢于提出以“利”为本的“义利统一观”，对于行政管理思想的进步起到了巨大的推动作用。他们肯定了人们追求“利”的正当、合理性，并试图通过对人们追求“利”的行为的规范和引导，让人们们的“逐利”过程转变成“求义”的过程。更为难能可贵的是，他们看到并大胆指出了“利”是“义”产生的源泉，“义”会随着“利”的改变而不断改变，从而否定了“义”在不同的时代具有相同内涵的固化、保守的理念。既然“义”的内涵不是固定不变的，那么，在“义”指导下，所制订的国家行政管理的政策、法令、制度等也应该是随着时代的发展而不断演进，这种历史进化论的观点，对后世的行政改革产生了深远的影响。所以，我们不难发现：无论是北宋王安石的变法、明代张居正的改制，还是清代的康梁的戊戌维新，这些推行行政改革的思想家们都从先秦功利主义的义利观中找到了辩驳“天不变，道亦不变”的理

论武器，法家的以“利”为本的“义利统一观”成为当时及后世行政改革的重要理论支撑。

纵览先秦法家的行政管理思想，我们可以发现：在诸子百家、群英荟萃的春秋战国时代，法家的行政管理思想，以其张扬的个性、不落俗套的思维、敢于突破陈规旧俗的勇气，显得那么卓而不群、引人注目。此外，先秦法家的思想家们不仅是理论的倡导者，更是积极的实践者，他们总是力图将其先进的治国思想贯彻到行政管理实践中去，从而达到推进国家行政管理与时代同步前进的目的。

改革开放以来，我国对行政管理体制进行了长期不懈的改革，从某种意义上讲，中国改革开放的历程，就是国家行政管理体制不断适应经济社会发展的需要，不断改革完善的过程。但与经济体制改革相比，行政管理体制至今未取得突破性进展，政府行政管理体制与时代要求的不相适应，已成为制约我国改革和发展全面深入展开的关键因素。2005年10月通过的《中共中央关于制定“十一五”规划的建议》中指出，“加快行政管理体制改革，是全面深化改革和提高对外开放水平的关键”。“十一五”时期，大力推进政府行政管理体制改革，是解决我国经济和社会发展中日益凸显的各种矛盾和不断涌现的各种社会问题的必然要求，是深化其它领域改革的前提，是落实科学发展观、建设社会主义和谐社会等国家发展新战略得以实现的有力保障。

因此，在我们大力推进政府行政管理体制改革，并力求取得突破性进展的今天，了解并把握先秦法家行政管理思想的精髓，应该是大有裨益的。

A Summary of the Administrative Thoughts of the Law School

Wang Fengyun Wang Chen

Abstract: The administrative thoughts of the law school include administrative moral , the physical and psychological demands of the administrative objects , the characteristics of the administrative actions , administrative arts , administrative measures , administrative reforms and so on . Under the new conditions of history , Studying these thoughts will help current China's administration learn the best things from the law school , so that we can apply the ancient thoughts to the current administration reform.

Key Words: the law school , administrative moral , administrative arts , administrative measures , administrative reform

参考文献:

- [1][2] [3][4][9] 《管子·牧民》
- [5][10][11][12][13] 《管子·禁藏》
- [6] 《管子·版法解》
- [7] 《管子·禁城》
- [8] 《管子·侈靡》
- [14] 《管子·任法》
- [15] 《管子·法禁》
- [16][17][20] 《韩非子·内储说上·七术》
- [18] 《韩非子·制分》
- [19] 《韩非子·外储说左上》
- [21][27] 《韩非子·定法》
- [22] [30] 《韩非子·难三》
- [23][24] 《韩非子·有度》
- [25] 《韩非子·饰邪》
- [26] [29] 《韩非子·五蠹》
- [28] 《韩非子·八经》
- [31] 《韩非子·外储说左下》
- [31] 《商君书·开塞》
- [32] 《韩非子·难二》