

DOI: 10.3969/J. ISSN. 1674 – 1471. 2014. 01. 013

中国古代政治制度对我国当代公共管理的启示

姜 涵

(青岛大学 国际商学院公共管理学院 山东 青岛 266071)

摘要: 公共管理指国家、政府及社会组织对于公共事务的管理活动,从这个意义上说,我国古代也存在公共管理。我国璀璨的古代文化酝酿出诸如谏议制、基层自治、宰相制和科举制等一系列政治制度,在对我国历史产生重要影响的同时也深刻影响着国际政治的发展,对我国当代公共管理也有一定的启示。

关键词: 古代政治制度; 公共管理; 谏议制; 科举制; 宰相制

中图分类号: D691; D630. 1

文献标识码: A

文章编号: 1674 – 1471(2014) 01 – 0061 – 04

Enlightenment of Ancient Chinese Political System to the Contemporary Public Management

JIANG Han

(School of Business, Qingdao University, Qingdao 266071, China)

Abstract: Public management refers to the management of public affairs. In this sense, the public management had existed in ancient China. In the ancient time, there were a series of political systems, such as the criticism system, the primary-level self-governing system, the prime minister system and the imperial examination system, which played an important role in the history, and meanwhile, has a great influence on the international development. Contemporary public management can seek inspiration from the ancient political systems.

Key words: ancient political system; public administration; the criticism system; the imperial examination system; the prime minister system

公共管理(public management) 可以说是一个舶来词,自上世纪传入中国,关于它的各种研究、讨论始终未艾。“公共管理”一词可分解为“公共”和“管理”。大抵因中国古代家国同构、家国一体,所以往往被认为不存在“公共”意识,也就不存在公共管理。作为一个文明古国,中国在创造出伟大文化的同时,也衍生出具有鲜明特色的政治思想、文化和制度,对当时及后世产生深远影响。本文将就中国古代究竟有没有公共管理这个话题展开,继而以谏议制为例,并指出它的利弊得失,最后点明我国究竟需要什么样的公共管理,即中国当前公共管理从古代政治制度中得到的启示。

一、中国古代究竟有没有公共管理

学术界对于“公共管理”的概念界定及逻辑起

点莫衷一是,而其与“公共行政”、“行政管理”的区分更是众说纷纭,本文不拟作进一步比较、评述。实际上,公共管理是一个不断发展的过程,远在原始时代就有了公共管理萌芽,但尚不是一种自觉的、有意识的行为;而到了奴隶时代,东西方文明古国都积累了较为丰富的公共管理思想,只是未形成系统;封建时期,在公共管理上,东方国家注重民本,而西方国家注重民主;及至资本主义时期,才产生现代意义上的公共管理,不过也依然历经数次演变。^[1]本文将公共管理界定为“国家、政府及社会组织对于社会公共事务所进行的管理活动”。因此有了国家与社会,并设置了相应的国家机构及社会组织对各项公共事务予以管理,就存在公共管理。

夏朝的建立标志着我国早期国家的产生,尽管夏实行禅让制,是所谓的“家天下”,但此时国家已

收稿日期: 2013 – 11 – 19

作者简介: 姜 涵(1988 –),女,江苏新沂人,青岛大学行政管理专业 2011 级硕士研究生。研究方向: 政府管理创新。

有了对公共事务进行管理的意识。《尚书·甘誓》记载“大战于甘,(启)乃召六卿”。六卿是指:后稷、司徒、秩宗、司马、士、共,他们协助夏王对国家事务进行管理,能够对夏王的重大决策提出建议。他们平时是行政长官,战时又是军队将领。^[2]⁴⁴⁻⁸⁹“夏有乱政,而作禹刑”,夏朝制定了对付奴隶反抗的刑法,并且设置了监狱。《竹书纪年》有载“夏帝芬三十六年作圜土”,圜土即是当时的监狱。此外,夏朝为维持国家开支,还创立了税收制度,《史记·夏本纪》记载“自虞夏时,贡赋备矣”,《孟子·滕文公上》有曰“夏后氏五十而贡”。^[3]⁶⁻⁷夏以后的商、周在各项国家事务的管理中都有所发展。

谭嗣同曾有言“中国两千前之学荀学也,两千年之政秦政也”。秦统一六国后,为巩固和加强对全国的统治,采取了一系列措施,如集中权力,实行君主专制;废除分封制,实行郡县制;统一货币和度量衡,“车同轨,书同文”等。此时中央和地方的政府机构都初具规模,并较好地分配了对于国家各项事务的管理。首先,以中央来看,秦在皇帝之下设置丞相、太尉和御史大夫,并分别设置相应的办事机构,“三者构成对全国发号施令的总枢纽”,总枢纽下设九卿,其中:奉常掌管宗庙礼仪;郎中令掌管“宫殿掖门户”,统辖皇帝的侍从警卫;太仆掌管宫廷舆马和国家马政;廷尉掌管行辟,是中央最高司法机关的长官等。^[3]⁴⁷⁻⁴⁸其次,从地方看,郡是秦朝地方机构的最高一级政权,设有郡守,郡守之下有主管军事的郡尉和负责检查的监御史;郡之下是县,设有县令、县丞和县尉,分别主管政务、监管司法,以及征招和训练军队;县以下是乡、里等基层组织,乡设有主管官吏的“有秩”、管理封建教化的“三老”、管理司法和赋役的“啬夫”以及管理治安的“游徼”,里设有“里正”,掌管一百家,百家按什伍组织编制户籍。此外,每十里设一亭,负责侦查和维持治安。^[3]⁴⁹⁻⁵⁰“汉承秦制”,此后的政治制度均存在不同程度的沿袭。

由此可见,中国古代的政治制度已比较周详,对于国家、社会的事务管理也较完备。尽管有学者指出,古代的“公共管理只是阶级专政的附庸,它的形式和内容都服从阶级统治的需要,即通过直接地为公共利益服务来间接地服务于阶级的政治统治”^[1],也有学者认为,“以皇权专制著名于世的古代政府管理谈不上公共性,也很难与公共管理划等号”^[4]。本文不否认这样的观点,只是从公共管理的丰富内涵里指出中国古代也是存在公共管理的这

样一个分解内涵。

二、中国古代公共管理的得与失:以谏议制为例

钱穆曾指出,“所谓得失,即根据其实际利弊而判定。而所谓利弊,则指在当时所发生的影响而觉出。”因此,他提倡要明确“历史意见”,也就是当时人们所具有的意见,而不能仅以如今的眼光来给出“时代意见”。^[5]³关于中国古代公共管理的利弊得失,本文不拟过度铺陈,仅以谏议制度做简要说明。

中国古代的谏议制极具特色,然而今日已消失,从“今日消失”这个角度看,它是“过去有得”的。所谓“谏议”,即“古代臣下向君主提出建议或规劝,以减少决策失误和改正谬误”^[6],它包括进谏和纳谏两部分。我国早在先秦时期就有了谏议制萌芽,殷商以后则出现了以进谏为主的职官。据《周礼·地官》载,西周设有“司谏”,“掌纠万民之德而劝之”;另设“保氏”,“掌谏王恶,而养国子以道。”^[6]春秋时期,齐设“大谏”,赵设左、右司过以掌谏议。秦汉时期是谏议制度的发展阶段,设立了专职谏官和专门衙署。秦朝设谏议大夫,专掌谏议,属郎中令;设给事中,既负责谏议,也负责监察。汉将郎中令改为光禄勋,谏议大夫改为光禄勋下属。秦汉的御史大夫是最高监察长官,亦负有谏止或纠正朝廷“阙失”之责。魏晋南北朝时期,散骑常侍掌言谏,不典实事。到了唐宋时期,谏议制度发展成熟,其主要标志是唐设置了谏官组织,有左右散骑常侍、左右谏议大夫、左右补阙、左右拾遗等,左右分别隶属门下省和中书省。谏官的主要任务在于研究国家决定的政策、法令等,如认为不妥,可向皇帝规谏。五代时期专设谏院,以给事中为主官。宋代将“拾遗”改为“正言”,将“补阙”改为“司谏”,设独立的谏议机构——谏院。谏议大夫和散骑常侍改为荣誉性的寄禄官,仍可上书言事。需要注意的是,宋代谏官不仅可以向君主进谏以匡正时弊,而且可以弹劾百官。此外,宋代谏官还可以谏请君主更改有误的诏令,对君主不经封驳而违背常制下达的诏书可以谏阻,这类诏书习称为“内降”。^[6]

然到了元明清时期,谏议制度却渐趋衰落。元朝开创了“台谏合一”,不再设谏官,其谏职转移到御史身上,以御史兼谏议之事^[2]²⁸⁴。给事中一职虽得以保留,但已转属起居院,专门为皇帝撰写起居注,完全失去了谏议功能。明朝改御史台为监察院,

并设具有独立监察权的六科给事中，分别是：吏、户、礼、兵、刑、工六科。明朝有所谓“科道言官”，是指六科给事中和十三道监察御史，前者负责监察中央六部，后者负责监察地方十三行省，二者在监察的同时兼负进谏之责。清朝则将六科归入了都察院，科、道并为一体，连互相监督的功能也消失。这表明，“对君主谏劝的功能越来越弱化，而对臣下监察的功能却越来越强了。”^[6]有学者指出，谏议制度的演变“实际上是与封建专制统治的强化成反比而消长变化的”，^[7]最终随着君主专制制度走向极端而衰败。

古代谏议制度在某种程度上可以说一种行政管理方法的改进，有其积极作用^[6]，如：对君主个人来说，进谏可以有效防止其堕落，避免陷入骄奢淫逸；从国家决策看，可以广泛听取臣下进言，防止或减少重大失误；第三，可以营造出一种较为民主的氛围，使朝政清明，同时有力制约权臣。但由于受时代所限，尤其是在君主专制下言谏施体与受体地位的失衡更使得谏议制受到制度与结构的局限。表现在：第一，没有法律约束力。它在性质上更接近于规劝或咨议，其地位是以封建帝王的个人修为和统治需要为转移的。而且中国古代朝廷既设谏官，又多方掣肘以削其势。甚者谏官还会受到各种迫害，明代有谏官因进谏而被廷杖至死者。^[7]中国古代谏议制度“并没有定型化的法规、没有法律至上，当然也就根本不能体现出法治优于人治、普遍守法、良法之治的内在规定性”。^[8]第二，不具备分权与制衡的实质。中国古代谏官从表面看具有特殊权利，可以监督君主，体现出对君主权力的制约，唐朝更是发展出谏官参与决策的封驳制度，但是最终决策权仍在君主手中，这与西方对君权的分权与制衡不可同日而语。^[8]第三，谏官的个人素质参差不齐。虽然中国古代有许多敢于直言力诤的谏官，但也不乏部分谏官出于私心进行政治投机。此外，谏官也往往容易卷入朋党之争，沦为政治工具。

三、当代中国需要什么样的公共管理

近代中国不断向西方寻求治国理想，实际上很多国外专家“一直认为中国人民具有特殊的管理才能和组织才能”^{[9]318}，只是“中国人的政治理论，早和现实政治融化为一体了”^{[5]24}，所有的政治理论和思想都直接用在了现实政治中，所有的政治制度都是一种实际操作。马克斯·韦伯曾提出三种类型统治^{[10]56-57}：基于权威的传统型、依靠个人崇拜的超凡

魅力型以及建立在契约之上的法制型。而近现代国家尤其注重第三种统治类型，由于各式原因，我国恰恰在这条法制道路上“落伍”。前文提到的谏议制度就是具备法制因子，但无法制实质的表现之一。然而历史没有正误，历史值得反思，我国当代公共管理可以从古代寻得部分启示。

(一) 公共管理应强调“公共性”

“公私事务的区分是人类的一大发明，因为正是有了这种区分，才有了公共事务管理的基本需要，才有了古代与现代的民主观念，也才保证了公民积极性在公私两个领域的发挥。”^[11]虽然从一般意义上讲我国比较缺乏公共意识，但是历史上对于“公”的讨论和强调却不胜枚举，比如天下为公、大公无私等词语的使用即是一例，有台湾学者曾对中国历史上“公”的演变进行过研究，得出了“五种类型说”，譬如它代表了朝廷、普遍、天理、道义等^{[12]75-100}。但是其与现代意义上的“公共”，尤其是公共管理语境中的“公共”不可同日而语。

现代意义上的公共管理“是一种为实现公共利益而进行的公共部门管理活动”^[13]，其公共性的内涵体现在：第一，主体的公共性。国家、政府和社会组织共同构成公共管理的主体。第二，价值观的公共性。体现在平等、正义、民主以及责任心等方面。第三，手段的公共性。管理主体运用公共权利实现管理目标，公共权力是公共管理活动的基础和后盾。第四，对象及目标的公共性。公共管理的客体或对象是公共事务，要达到的目标或宗旨是实现社会公众的公共利益。^[13]从这个语义上看，中国古代的公共管理既不存在对“公共目的的执行”，也不存在对“公共目的的创造”，^[14]这是时代所致，也是历史局限使然。反观历史，一个朝代的盛衰之因可归结为“公权力的核心是不是开放的”^{[15]9}，“如果一个政府的核心团体足够开放，可以不断吸收新鲜血液，不断地面对新问题，这样的核心就不会和百姓脱节”^{[15]9}。在当代公共管理语境下，这种开放的核心就是对公共性的追求和体现。

(二) 公共管理是系统工程

任何一种管理思想或方法、制度，都不是孤立存在的，必有与之相配合的其他方面，从而构成一个整体。“若其他情况变了，此项制度之功效及性能亦将随之而变”^{[5]91}；反之，某项制度的改变往往也会引起其他制度的改变。以宰相制度为例，“宰”在封建时期是公卿贵族的管家，到了秦朝统一，“化家为国”，“宰”就不仅仅要管理皇家事务，也要管理国家

事务了^{[5]6}。在汉朝,“宰相是采用领袖制的,而唐代宰相则采用委员制”^{[15]38}。汉朝宰相一人掌握行政权,御史大夫掌握监察权;唐朝是“三省”:中书、门下、尚书省职权会合才等同于汉朝宰相,并且没有监察权^{[5]39}。到了宋朝,“君权就重,相权就轻”^{[5]80},宰相只是奉皇帝命而行事。终于到了明朝,宰相废止,“一切事,总之是皇帝最后总其成”^{[5]107-108},而另设内阁,由内阁大学士负责协助皇帝处理政事。历史上宰相的变化或曰“相权”的变化始终是与“皇权”相配合的,同时相权的变动也引起了国家机构与社会组织的相应变化。总之,古代的趋势是相权不断削弱,君权不断加强,以不断符合专制统治的需要。当前我国公共管理的发展则是建立在我国基本政治制度之上,配合我国现有的法律、制度,并从宏观上考虑到社会、经济、生态发展的各个方面。

(三) 公共管理可反躬自思,探寻本土化

前文已提到,“公共管理”是一个舶来词,国内对于公共管理的研究习惯从西方着手,自威尔逊开始的古典行政管理研究,到新公共行政研究,再到新公共管理研究等,希望从中汲取可用之处于我国实践。鉴于国情不同,科学的态度应是立足国情,寻找“自根自生”的管理制度和思想,或者在借鉴的基础上努力实现“本土化”。比如,关于现在比较热的城市社区自治话题,西方是有“市治”的传统,而我国城市发展相对滞后,市民自主意识相对薄弱,一味寻求与“国际接轨”不见得就那么顺畅。实际上,在我国古代政权末端“存在着一个广阔的自治空间”^[4],其公共管理实践值得关注和研究,因为它“所显示的社会自治力量及自治传统,与现代多元治理及建构政府与社会的新型关系是相通的”^[4]。有学者归纳出古代中国基层公共管理的实践形式,如乡里制度下的乡里组织、宗族组织、族田和乡约,乡村特殊的自治形式:乡绅乡治,以及协作互济的民间组织:私社、行会和商人会馆等^[4]。它们是在国家政权系统以外自发形成的组织,蕴含基层社会自主治理公共事务的因素,以现代公共管理的视角解读,它具备主体的“公共性”。以乡里组织为例,它自形成起,就有明确的功能定位,即管理乡间公共事务,如组织祭祀、劝农桑、修水利、维护治安、调解纷争以及道德教化等,以维系乡里社会正常运行。中国古代基层自治的鲜明特色在于以伦理治理为主导,这与中国古代重“礼”是分不开的,而博大精深的“礼”是蕴含在中国公共管理中的宝贵资源。

(四) 公共管理要与时俱进

没有推之四海而皆准的方法,也没有行之百世而无弊的制度。每一制度的创立必有渊源,其运行也历经流变。以古代选举制度为例,秦推翻了封建世袭制度,“官”将所从来?秦朝“审民能,以任吏”,即根据被任命者为地主阶级办事的能力来任命官吏^{[3]50}。汉朝已有太学,太学的学生毕业考试分两等:甲科为郎,乙科为吏。地方也可以选举人才到中央,实行乡举里选,并选举孝廉^{[5]12-14}。到了唐朝,选举基本上由考试制度代替。后乡举里选无法推行,九品中正又变成门第拥护,唐便实行“怀牒自列”,即自由竞选,自己报名参加中央考试^{[5]56}。随着考试人数增多,“公卷通榜”又怕滋生舞弊,于是宋使用“糊名制”严防考试。^{[5]90}明以后,科举分两层:下层是秀才、举人,没法当大官;上层是进士与翰林,也没有小官做。为了进一步使考试标准客观化,明创制“八股文”^{[5]133}。而至清朝,科举考试已不仅仅是选拔人才,同时也是“羁縻牢笼之一术”^{[5]161},为了“缓和汉族士大夫的敌对情绪,扩大统治基础”,清朝在正科之外又加设特科,如“博学鸿词科”、“太后万岁恩科”等^{[2]245}。虽然以现代眼光看古代选举或曰科举制有很多弊端,但它能够随着时代发展而不断得以调整,说明政策是“灵活”的,这种与时俱进的思想值得肯定,关键是要在发展中防止演变成为一项“坏”的制度。

参考文献:

- [1] 白银亮. 公共管理发展回顾[J]. 哈尔滨工业大学学报(社会科学版), 2003(2): 29-35.
- [2] 张创新. 中国政治制度史(第二版)[M]. 北京: 清华大学出版社, 2005.
- [3] 王汉昌, 林代昭. 中国古代政治制度史略[M]. 北京: 人民出版社, 1985.
- [4] 薛冰, 岳成浩. 古代中国基层自治实践对现代公共管理的意义[J]. 西北大学学报(哲学社会科学版), 2009(2): 118-123.
- [5] 钱穆. 中国历代政治得失[M]. 北京: 生活·读书·新知三联出版社, 2012.
- [6] 龚中辰. 中国古代谏议思想与谏议制度刍议[J]. 东岳论丛, 2010(9): 63-67.
- [7] 曾坚, 李雪华. 中国古代言谏制度探究[J]. 河北法学, 2006, 24(6): 84-87.
- [8] 李永洪. 论对我国古代政治制度进行创造性转化的思维向度——以我国古代言谏制度为例[J]. 政治与法律, 2008(11): 132-136.
- [9] 罗曼·赫尔佐克. 古代的国家[M]. 北京: 北京大学出版社, 2003.

(下转第 82 页)

“先自空江易断魂,冻云沾雨湿黄昏”、“西风剪出暮天霞,万顷烟波浴桂华。渔笛不知羁客恨,直吹寒影过芦花”这样意境深远的独特中国情调。

读者在了解作者生平背景的基础上,将庞德诗歌中描绘的意境“判断”成中国古典诗歌的意境,最后再用中文式诗画的古典语言将其诠释,效果明显好得多。正是作者对这番天籁物象的精心选择使读者仿佛置身于意象诗展现的那种迷漫而幽远的微妙、“情喻渊深,动无虚散”的空灵之中。诠释此类诗歌时,也应在“悬搁”的心境平和的超然状态下,将诗歌语言、思想所含韵味联合史实加以融合,再通过时间的加工,做出符合真理的“判断”。一言以蔽之,“悬搁”思想,假以时间思索,再理性“判断”。

三、结语

诗歌意象是诗人言在此意在彼,写景则借景抒情,咏物则托物言志抒情产生的。这里所写之“景”、所咏之“物”,即为客观之“象”;借景所抒之“情”,咏物所言之“志”,即为主观之“意”。“象”与“意”的完美结合,才是“意象”。西方意象派诗歌深受其影响,因此不论是创作还是诠释意象诗歌,都需

要借助现象学的“悬搁判断”,为诗歌理解插上“直觉”、“想象”和“思想”的翅膀,即理解诠释诗歌不应盲目地就诗论诗,而应平心静气,“悬隔”理解的困惑,浅啜细品,待时间与实践的考验佐证之后,再把握诗歌的内容,进入诗歌的意境,感知诗人的情感,最后对诗歌意象的寓意做出“判断”。

参考文献:

- [1]汉斯·莱纳·赛普.存在、世界和人[M]//中国现象学哲学与评论(第2集)[G].上海:上海译文出版社,1998:153.
- [2]张永清.现象学悬隔在美学和艺术领域中的方法论文效应[J].中国农业大学学报,2003(4):147-151.
- [3]张汝伦.德国哲学十论[M].上海:复旦大学出版社,2004:121.
- [4]宋羿.胡塞尔现象学对美学研究的影响[D].中国优秀硕士学位论文全文数据库,2006:19.
- [5]刘岩.论中国古典诗歌对英美意象派诗歌的影响[J].中国文化研究,1995(8):124-131.
- [6]丹·扎哈维.胡塞尔现象学[M].李忠伟,译.上海:上海译文出版社,2007:114.
- [7]罗郎.意象的中西合奏与变——庞德意象主义诗歌和中国古典诗歌的意象差异研究[J].解放军外国语学院学报,2004(5):69-73.

(上接第64页)

- [10]马克斯·韦伯.学术与政治[M].北京:生活·读书·新知三联书店,2010.
- [11]刘熙瑞.中国公共管理:概念及基本框架[J].中国行政管理,2005(7):21-25.
- [12]陈弱水.公共意识与中国文化[M].北京:新星出版社,2006.

- [13]王乐夫,陈干全.公共性:公共管理研究的基础和核心[J].社会科学,2003(4):67-74.
- [14]张成福.公共行政的“公共精神”——兼对主流公共行政理论及其实践的反思[J].中国行政管理,2005(5):15-17.
- [15]许倬云.大国霸业的兴衰[M].上海:上海文化出版社,2012.