

# 論《呂氏春秋》的行政管理智慧

呂錫琛\*

行政管理學是20世紀中葉以來為實現有效的社會管理而形成的新學科。中國古代雖然沒有行政管理這一名詞，更沒有形成系統的行政管理理論，但不少政治家和思想家為了實現國家的長治久安，曾就這方面進行深入思考，積累了豐富的思想資源。先秦時期由秦國丞相呂不韋組織門人賓客所編纂的《呂氏春秋》就是飽含行政管理思想智慧的作品。全書以道家思想為宗，兼容並蓄，融匯吸收儒、墨、陰陽等各家學派之長，提出了一套長治久安的治國方略，其中的思想精華對今天的行政管理仍然具有啓示意義，以下擬就其主要內容作一探討。

## 一、“因而不為，因則無敵”

《呂氏春秋》繼承了老子“無為而治”以及《管子·心術》中“貴因”的管理思想，作者明確地提出，作為一個高明的君王，其管理之道在於“因而不為”。<sup>1</sup>我們知道，行政管理是依法享有行政權力的國家行政機關對國家事務、社會公共事務進行有效的管理活動。那麼，“因而不為”的原則是否與“有效的管理”背道而馳呢？為甚麼“有道之君”要選擇“因而不為”的管理方式呢？它的具體含義主要包括哪些內容呢？其實，《呂氏春秋》所說的“因”有著十分豐富的內涵，主要包括因循規律、順應時勢和順應民心等意義。“因而不為”是一種因循規律、順應時勢、順應民心而不強作妄為的行政管理智慧。以下我們即就這一問題展開討論。

首先，作者揭示了“好以己為”這一與“因而不為”相對立的作法的弊端：君主“好以己為”，就為奸臣提供了阿主以行奸的機會。

\* 呂錫琛，中南大學政治學與行政管理學院教授，博士生導師，主要研究方向為道家道教文化

1.《呂氏春秋·知度》，以下凡引本書，只注篇名。

書中指出，凡奸邪之人必然善於揣摩君主的喜好，順應君主所為、所欲為之事，如果“人主好以己為，則守職者舍職而阿主之為，阿主之為有過，則主無以責之，則人主日侵而人臣日得”。君主“好以己為”，則奸邪之臣放棄自己的職守而去迎合君主的行為，於是，即使是其有過錯，君主也不便責罰，這就影響了君主行使正常的權力，給奸臣以可乘之機，“尊之為卑，卑之為尊，從此生矣。此國之所以衰而敵之所以攻之者也”。<sup>2</sup>

貴因的管理智慧，在很大程度上是出於對君主自身局限性的認識。作者分析說，君主如果自恃聰明“自智而愚人，自巧而拙人”，臣下就會事無巨細皆來請示，而作為個體的君主，無論具有多高的智慧和多大的能力畢竟是有限的，“主雖巧智，未無不知也”。君主以自己有限的知識和能力來應對臣下沒完沒了的請示，“其道固窮”。於是，這個原本試圖樹立無所不知、無所不能的完美形象的君主反而會面臨威信掃地的尷尬境地：“數窮於其下，將何以君人乎？”更可怕的是，“窮而不知其窮”，反而更加自以為是，作者將這種情況稱為“重塞”，即嚴重的閉塞。如此，國亡身敗也就不可避免了：“重塞之主，無存國矣”。<sup>3</sup>

其次，“因”才能集中眾人的智慧和力量，而君主“強為”則不利於發揮“眾能”、“眾智”。作者在《分職篇》中告誡君主，只有“人主之惑者”才會“以其智強智，以其能強能，以其為強為”，因為這將使自己“處人臣之職”，而一旦陷於本應由人臣擔任的事務之中，就不可能有統觀全局、高瞻遠矚的胸懷。處於這樣的境況之下，“而欲無壅塞，雖舜不能為”。而行政長官如果能够採取“因”的管理方式，則能產生完全不同的積極效應：“君也者，處虛素服而無智，故能使眾智也；智反無能，故能使眾能也；能執無為，故能使眾為也。無智、無能、無為，此君之所執也”。君主清靜無為，不自作聰明、不逞能自為，就能充分地發揮群臣的能力和智慧。因此，高明的君主要自覺地保持這種“無智、無能、無為”的境界，其目的是讓群臣各盡其職，各盡其能，正所謂“大聖無事而千官盡能”。<sup>4</sup>

2.《君守》。

3.《知度》。

4.《君守》。

可見，君主“因而不為”並非無所作為，而是去除自我的主觀妄為，讓臣下更好地發揮聰明才智，給他們留下“為”的空間。

第三，“因”的內涵還包括因循自然、順應時勢、順應民心。作者認為，這是一種無敵於天下的管理方法。《貴因篇》指出：“三代所寶莫如因，因則無敵。”作者認識到，聖人不能造時勢，但卻能根據時勢，因勢利導，成就功業，這是無敵於天下，立大功名的重要前提：“聖人不能為時，而能以事適時。事適於時者其功大。”<sup>5</sup>以事適時也就是因時而動，順應時勢而行。而民心往往反映著歷史的發展趨勢，故因順時勢在很大程度上具體體現為因順民心。書中舉例說，大禹治理三江五湖時，“因水之力”，順應水的特性，疏導引流，故能取得成功；而堯、舜、商湯、周武王等先王在處理國事、創建功業時，無不是“因人之心”、“因民之欲”，故能使國家由弱而強，戰勝強敵。故作者總結說：“先王先順民心，故功名成。夫以德得民心立大功名者，上世多有之矣；失民心而立功名者，未之曾有也。”<sup>6</sup>

在君尊臣卑、君尊民卑的封建等級制度下，往往易於造成君主唯我獨尊而無視民心，故作者強調君主必須善待民衆，並闡發《周書》的思想說，君主善待民衆則是為自己蓄積力量，其能量之大如同“決積水於千仞之溪，其誰能當之”？相反，如果不能善待民衆則是為自己樹立仇敵。不僅亡國敗身而且禍及子孫。善待民衆的舜能夠“布衣而有天下”，而殘虐民衆的桀雖然身為天子卻不能夠安寧和生息。因此，僅僅在形式上擁有民衆則“不可為有之”，得民心才是真正地擁有民衆，“有必緣其心”，故作者告誡說“有無之論，不可不熟。湯、武通於此論，故功名立。”<sup>7</sup>

可見，“因”的管理方式正是實現“有效的管理”的智慧。作者認識到，成就功業的關鍵不在於既有國力的強弱或統轄疆域的大小，例如，國力原本並不強大的商湯和周武王，他們雖然“遭亂世，臨苦民”，卻能建功立業，“揚其義，成其功”，其中的關鍵就在於他們

5.《召類》。

6.《貴因》。

7.《適威》。

能够“因也”。<sup>8</sup>即順應時勢，順應民心，善於調動“衆智”、“衆能”。這些話語的深意乃在於告誡以秦王嬴政為代表的專制君主不能任意妄為、專橫偏私，故作者接下來又進一步指出：“因則功，專則拙。因者無敵。國雖大，民雖衆，何益？”

在這裏，作者再次指出了“因”與“專”這兩種不同的管理方式的結果：因順時勢就能成就功業，所向無敵，而獨斷專行就要失敗。如果獨斷專行的話，即使擁有廣大的國土和衆多的民衆也是無濟於事的。

## 二、“各處其職”，謙下納言

與“因”這一管理思想緊密相關的是各當其職、謙下納言的主張。《知度》篇說：“故有道之主，因而不為，責而不詔，去想去意，靜虛以待。不伐之言，不奪之事，督名審實，官使自司。”<sup>9</sup>這段話主要是討論行政長官與屬下之間的工作分工特別是行政長官應為之事。作者告誡君主，有道之君應該因順臣下的才能而不事必躬親。可以看出，作者推崇君主“因而不為”的管理方法，並不是無所作為，而是要求君主順應臣下的才能，讓他們有一個發揮才能的空間。君主自己不主觀妄為，也不在業務上逞能顯智，而是督查官員的職責、審察他們的實際業績（“督名審實”），進而讓“百官各處其職”，各盡其責，完成各自份內之事，“以此治國，國無不利矣”。<sup>10</sup>

可見，各當其職是與“因”的原則相輔相成的另一條管理智慧。作者認為，一個明智的君主並非“遍見萬物”，明察秋毫，而是在於“明於人主之所執”；一個掌握了管理方法的君主，並非“一自行之”，事必躬親，而是要“知百官之要”，即要懂得駕馭百官的要領。如此，就能“事省而國治”<sup>11</sup>，實現高效率的行政管理，並走向“至治”這一理想的行政管理目標。

8.《貴因篇》。

9.《知度》。

10.《圓道》。

11.《知度》。

作者強調，君主要明白自己的局限性，懂得運用屬下的聰明才智，調動百官的智慧和力量。而要有效地發揮臣下的聰明才智，就必須“審分”，即審定君臣上下和各位官員的具體職責。作者認為，這是最高行政長官必須要做到的：“凡人主必審分，然後治可以至”。行政長官越俎代庖是愚蠢的，他所要做的是審察、釐清君臣上下和文武百官各自所承擔的職責，建立一個職責分明的行政管理運行系統，才能讓各級官員各盡其責，盡忠竭力，管理有序。作者以種地為例來闡明這一道理說，如果眾人共同種地，就有人不出力，耕作速度必慢；如果分工耕作就無法偷懶，耕作速度必快。治國行政活動也是如此，臣下和君主共同來治理這些“地”，臣下就有機會掩蔽其私心邪念，君主就“無所避其累”<sup>12</sup>，行政效率將要大打折扣。

更嚴重的是，如果君主喜好逞能、逞強或自以為是，這是君代臣職、越俎代庖，必將導致責權不明，管理混亂無序：“凡官者，以治為任，以亂為罪。今亂而無責，則亂愈長矣。”作者告誡君主說，那些亡國之君主之所以敗亡，其重要的原因就在於“君臣擾亂，上下不分別”，從而導致行政官員“耳雖聞不可以聽，目雖見不可以視，心雖知不可以舉”。既然行政官員的感官和頭腦無法發揮應有的作用，整個行政管理系統當然也就無法正常運轉，甚至無異於癱瘓了。懂得這個道理，才能防患於未然，“災無由至”。<sup>13</sup>

《呂氏春秋》的作者深深地懂得，要發揮眾人的智慧和力量，君主必須虛懷若谷，謙下納言，保持君臣、君民上下信息的通達。為了讓統治者進一步認識言路閉塞的危害性，《呂氏春秋》的作者還運用醫學養生的理論來進行論述，提出了“精氣鬱”則身病，“國鬱”則政危的理論，以說明上下互通聲氣的必要性。書中說，保持健康的身體，必須使血脈流通，心志平和，精氣流行，“若此，則病無所居而惡無由生。”它分析疾病產生或不愈的原因說：“病之留、惡之生也，精氣鬱也。故水鬱則為污，樹鬱則為蠹，草鬱則為蕘。”《達鬱》。“鬱”即阻塞不通。這就是說，疾病纏身是由於精氣鬱滯不通。該書將這一理論推之於治國，指出：“國亦有鬱”。國家的

12.《審分》。

13.《任數》。

言路阻塞，上意不能下達，下情無法上通，此則為“國之鬱”。“國鬱處久則百惡並起，而萬災叢至矣。”《呂氏春秋·達鬱》。它還繼承《國語·周語》的思想，強調必須讓社會各階層的人士都有說話的機會，君主應廣泛地聽取臣民們的各種意見，國家才不至於生“鬱”而敗亡。因此，那些為國家決鬱塞的直言之士正顯示出他們的崇高價值：“故聖王之貴豪士與忠臣也，為其敢直言而決鬱塞也。”<sup>14</sup>。

作者還對君主自驕自智的弊病作了進一步的剖析：“亡國之主，必自驕，必自智，必輕物。”自驕則就會怠慢士人，從而導致言路阻塞；自智則會獨斷專行，從而導致君位危險；輕物則會無所防備。從而招致禍患。如何避免上述問題的發生呢，作者提出了禮賢下士、獲得民衆擁護以及防患於未然這三條措施，並將其視為“人君之大經”。<sup>15</sup>

### 三、貴公去私，平得於公

“貴因”在很大程度上是要收斂當權者的個人私欲和主觀意志，故作者又提出了“貴公去私”、反對君主專制的管理原則。

《呂氏春秋》的作者認識到。在社會政治生活中，私欲膨脹往往令人失去理智，失去正確的感知能力和認知能力，帶來各種災難：“夫私視使目盲，私聽使耳聾，私慮使心狂。三者皆私，則智無由公。智不公，則福日衰，災日隆。”<sup>16</sup>而君主專制政治制度更是為私欲的瘋狂生長和私欲誤國害民提供了合適的土壤，這是不得不引起高度警惕的。

出於以上認識以及針對秦王嬴政在政治生活中日益彰顯出來的私欲，作者專門撰寫《貴公》一篇，提出了貴公去私的政治主張，文中指出：“天無私覆也，地無私載也，日月無私燭也，四時無私行也。”公而無私是天地自然的本性，它雖然養育了人類，但“生而弗

14. 《達鬱》。

15. 《驕恣》。

16. 《序意》。

子”；雖然生成了萬物，但“成而弗有”，“萬物皆被其澤、得其利而莫知其所由始”，萬物都受到天地的恩澤卻不知其源於何處。

作者運用“觀物比德”的類比推理手法，從天地自然推及到了人類社會，認為三皇五帝正是效法了天地自然這種公而無私之大德，故能得天下人之心。書中以古代聖王為旗號，提出了貴公的政治理想，文中說：“昔先聖王之治天下也，必先公。公則天下平矣，平得於公。嘗試觀於上志（即古代史事記載），有得天下者衆矣，其得之以公，其失之必以偏。凡主之立也，生於公。”這就十分清楚地宣告，為政者必須公平、公正才能實現天下太平，偏私不公則會失去天下。同時，只有公平、公正才能得天下，公平、公正才能使他的政權具有合法性。接著，作者又引用《鴻範》中“無偏無黨，王道蕩蕩。無偏無頗，遵王之義”等語，抒發對於公正無偏的王道治世的嚮往。在作者看來，所謂“公”，就要摒棄“家天下”而弘揚“公天下”的精神，故書中宣告：“天下非一人之天下也，天下之天下也”，這就明確地指出：天下應當是天下之人所共同擁有的公共資源，專制君主不能視江山社稷為個人囊中之物。作者還以天地自然那種無目的、無偏私的客觀性為喻，要求君主不徇私情：“陰陽之和，不長一類；甘露時雨，不私一物；萬民之主，不阿一人”。<sup>17</sup>

不徇私情首先體現在賞罰能否公正。賞罰是君主實施政治控制和道德控制的重要手段，也是衡量社會分配是否公正的重要標誌，賞罰是否合理公正直接影響到管理和諧目標的實現。《呂氏春秋》對於這一問題有深刻的認識，本書有《當賞》篇專就這方面進行論述。該文中指出：“主之賞罰爵祿之所加者宜，則親疏遠近賢不肖皆盡其力而以為用矣。”君主對臣下的賞罰公正適宜，合符道義，必然大大地激勵屬下更好地盡忠效力，將忠信親愛等美德發揚光大，將這些美德納入自己的品德結構中，進而形成道德習慣，成為一種不再受厚賞嚴罰等外在因素所左右的穩定的性格特徵——“安之若性”；而賞罰不當的話，則將使奸詐、虛偽、貪婪、暴戾等負面道德泛濫不息，也會習之成性，雖厚賞嚴罰亦難以禁止。

17.《貴公》。

而要實現賞罰公正，君主首先必須節制私欲，故該書告誡君主不要“貪戾”，不要追求“私利”。書中還大膽地批評將天下據為己之私產的君主世襲制說：“今世之人主，皆欲世勿失矣，而與其子孫。立官不能使之方，以私欲亂之也。”<sup>18</sup>正因為懷著這種期冀世代佔據天下的私欲，而致使君主寧可將君主之位傳給不肖之子孫，而不願傳給有才能任國君的賢能之人，最終反而導致了國家大亂而失國。

為了幫助當權者有效地去除私欲，作者一方面打出了黃帝的旗號，《去私》中指出：黃帝言曰：“聲禁重，色禁重，衣禁重，香禁重，味禁重，室禁重。”希望通過古聖人的教誨來發揮威懾作用，防止當權者為滿足物欲而私心膨脹。另一方面，作者又提出了“通於性命之情”這一主張。並認為這是一條能夠從根本上化解私欲的最佳方案。書中通過季子答客問，闡述了通於養生之理則必然無私節己的觀點：通乎性命之情，當無私矣。夏不衣裘，非愛裘也，暖有餘也。冬不用扇，非愛扇也，清有餘也。聖人之不為私也非愛費也，節乎己也。節己，雖貪污之心猶若止，又況乎聖人？<sup>19</sup>

作者認識到，私欲這一動機乃是促使人們絞盡腦汁爭奪名利財富的內驅力，而動機是與需要密切相聯繫的，而人真正的物質需要其實是很有限的，超出實際需要和能力的欲望只會徒添煩惱，自引其咎，損身傷神。“通乎性命之情”的人深刻認識到這些道理，懂得生命的價值高於外在的物質財富，懂得根據養生之理來取用生活物質、節制有損於身心健康的物欲，故能夠以理性的態度化解那些過分而無必要的欲望，故“貪污之心”也就不抑而自止，這就自然而然地實現了“無私”的道德要求。可見，無私、節己等道德要求必須與貴生的心理需求相結合才能更順利地化為人的內在品質。作者順應人們貴生、養生的基本需求，由此而啟發人們自覺自願地調節需要結構，消解那種貪得無厭地佔有物質財富的“貪污之心”，淡化妨礙身心健康的私欲，確有其獨到之明。

---

18.《園道》。

19.《有度》。

#### 四、“以民為務，天下歸之”

《呂氏春秋》的作者認識到得民心是為政之本，而如何才能得民心呢？那就是“以民為務”。何謂“以民為務”呢？就是要將民衆的福祉作為行政管理的首要任務，關愛民衆、為民衆著想、為民衆謀利。這是實現“天下歸之”的前提。書中設有《愛類》篇，專門就這方面的問題進行討論。文中說：“人主有能以民為務者，則天下歸之矣。”在作者看來，一個創建偉大功業的君主，並非要“堅甲利兵、選卒練士”，更不必要“隳人之城郭、殺人之士民”，而是一定要以民為重。作者舉例說，前代創建了功業的很多君王，他們建功立業的途徑和事跡雖然各不相同，但卻有一點是共同的，這就是能夠為民衆興利除害：“其當世之急、憂民之利、除民之害同。”

《呂氏春秋》將愛民利民這一要求貫穿於行政管理的具體環節之中。作者指出，“國廣巨，兵強富，未必安也；尊貴高大，未必顯也。在於用之。”兵強地廣國富、地位尊貴，這雖然為進行成功的行政管理奠定了雄厚的物質基礎，但卻更需要具有恰當地運用這些物質條件的管理智慧。作者認識到，萬物不同，人們對它的利用也各不相同，是否能夠合理地、恰當地運用軍隊、財富和權力等物質力量，這是“治亂存亡死生之原”。作者以歷史事實來說明這一觀點說：“桀、紂用其材而成其亡，湯、武用其材而成其王。”<sup>20</sup>

那麼，管理者如何才能合理恰當地“用其材”呢？誠然，在行政管理中如何合理地運用物質資源和公共權力，這需要掌握專門的知識，研究具體的操作方法，這不是作者在本書中所要討論的問題。但作者卻提出了一條基本原則，這就是：順民而用。也就是說，對於物質資源和公共權力的使用必須要順應民意，要符合民衆的利益，而不能僅僅只是為了個人或小集團的意願或利益。套用一句現代的話語來說，也就是要做到“權為民所用，利為民所謀”。這是作者從夏桀、商紂所以敗亡、商湯、周武王所以立國的歷史事實中總結出來的經驗。應該說，這是《呂氏春秋》愛民、利民主張在行政管理中的具體落實。

20.《異用》。

作者還將是否利民、愛民作為分辨善惡和聽取眾議的標準。我們知道，能否明智地聽取各方面的意見是實現管理活動良好運轉的重要因素，《呂氏春秋》的作者將這種聽取人們議政的活動稱為“聽言”，並認識到聽言者自身的好惡傾向往往會使聽言出現偏見：“世之聽者，多有所尤。”這些偏見就會導致在聽取意見過程中出現認知錯誤，“多有所尤則聽必悖矣。”<sup>21</sup>而要去除偏見，就必須認真地省察其言：“聽言不可不察”，否則就會善惡不分，而善惡不分“亂莫大焉”！故能够分辨善與不善的君王，就不難實現其治平天下的大業，“其王不難矣”。<sup>22</sup>

那麼，如何才能分別善惡、去除偏見呢？作者提出了一個標準，這就是對人民的“愛利”之心。作者提出，分辨善與不善的根本在於要對人民有利，在於要愛護人民。愛民利民這一原則實在是太重要了：“愛利之為道大矣”！<sup>23</sup>

針對專制君主在管理活動中濫行君威的這一弊病，作者強調恩重於威。眾所周知，政府的威信和權威是實現高效行政管理的必要條件。在封建專制制度下，政府的威信和權威主要表現為“君威”。如何樹立君主的權威呢？秦王嬴政依靠的是嚴刑酷法的暴政和“法術勢”等法家的那套充滿權術和陰謀的統治理論。對此，身為嬴政的仲父的呂不韋顯然是不以為然的。在他主持的《呂氏春秋》中，作者就批評一味濫用權威來壓迫民眾的做法：“徒多其威。威愈多，民愈不用。亡國之主，多以多威使其民矣。”濫施權威只會通向亡國之路。

作者告誡君主，威勢的建立必須要有所依托，然後才能行得通。依托於甚麼呢？作者回答說：“托於愛利。愛利之心論，威乃可行。”也就是說，君主的權威必須依托於愛民利民的措施。愛民利民的思想被人理解，才能够行使君主的威勢，君主的權威才能真正樹立起來。也就是說，當管理者將愛民、利民的人文關懷貫穿於管理活動中並輔之以相應的措施，同時也讓民眾瞭解到管理者這種愛民利民的願望，則自然能够得到民眾的擁護，從而順利地實現管理目標。

21.《去尤》。

22.《聽言》。

23.《聽言》。

## 結語

《呂氏春秋》繼承發展《老子》無為而治等管理智慧，告誡行政長官去除逞強妄作、自以為是、越俎代庖等痼疾，順應時勢、順應民心，充分發揮臣下的聰明才智；呼籲建立文武百官各司其職、職責分明、上下通達無阻的行政管理體系；強調公平、公正才能實現天下太平，力主貴公去私，並試圖通過激發貴生、養生這些人的根本性需求來消解當權者的“貪污之心”；要求為政者在行政管理活動中“以民為務”，並通過愛民利民等人文關懷來樹立政府威信。

對於上述管理智慧進行發掘和現代詮釋，不僅有助於人們從哲學和文化的高度調整理念，為建立有中國特色的公共管理理論體系提供思想資源；同時亦能幫助人們在管理實踐中去除強制性管理模式的思維定式，自覺地順應現代行政管理改革的時代浪潮，加快向服務行政的轉型。

