

略论郑观应的行政管理思想

范耀登

[摘要] 郑观应是中国近代著名思想家、企业家、管理专家,对中国近代的社会政治问题有许多重要见解,提出了精简机构、裁汰冗员、提高行政效能、端正行政行为、权力民授、依法行政以及实行新闻自由、舆论监督等思想,颇具理论前导价值。

[关键词] 精简机构;用人原则;依法行政;舆论监督

郑观应(1842—1922),16岁弃举业,学商贾,一生创办多家企业,均效益卓著,成绩斐然,适应了中国近代农耕社会向工商社会转型的需要。他在长期的管理实践中积累了丰富的管理经验,又颇具慧眼,善于考察社会,对中国近代的社会政治问题提出许多重要见解,思维深刻精到,具有系统性,是近代著名思想家、企业家、管理专家。他在行政管理方面提出许多至今仍值得我们珍视的主张,现择其要,简述如下,请方家不吝指教。

一、精简机构和人员,提高行政效能

郑观应认为政府要提高行政效能必须从精简机构,裁汰冗员着手。他说:“国家设官分职,原所以治民保国,使各有所职,而百事具举。如事足以一人了之,复何取乎多人?……国家多一冗员,不特多一糜廩禄之人,即多一俊民膏之人,甚且多一债国是之人……朝廷安赖此人以累民病国哉!”^①这就是说,一个人能办完的事,政府就不必安排两个人去做。国家多一冗员,就多了一个领俸禄的人,多了一个搜刮民脂民膏的人,甚至多了个破坏国是的人,这些人只能加重老百姓的负担,是国家的累赘。为此,他主张精简机构,裁汰冗员,以提高行政效能。他说:“各省台、局,实在坐办者无须多员。事务减少者归并兼办,凡挂名及差遣者均应裁撤,以除酬应、虚糜之费”^②。裁汰什么人?他说:“所谓汰者,非必举高爵厚禄而尽行裁改也,亦使幸位之流、素餐之辈,无所托足耳”^③。就是说,裁汰的是那些寄生在政府机构里尸位素餐,无所事事,有时反而添乱的蠹国害民之流。根据当时各方面的情况综合研究,他认为下列机构和冗员应该斟酌裁撤:

1、漕督以下各官。漕粮本由运河北运至京城,将南方粮食运到北京供京官和贵族消费,以及转运北方其他各地。由于运河年久失修,日渐阻塞,自1826年起试办海运。漕粮河运日渐衰微,到光绪年间几乎闲置不用,但清政府漕运系统官僚机构依旧,无所事事。“漕督所

辖卫弁三百,标兵三千,暖衣饱食,安坐无事。矧其大者复有旗丁一项,而自糜费国帑,需索漕船之外,无余事矣。……今河运不可复,漕督、粮道更无所用。此外又有督粮同知,管粮通判、主簿之类,皆坐食漕规,不与漕务。又验仓收米者亦数十百人”^④。这些人尽是暖衣饱食、安坐无事的冗闲之辈,应予裁撤。

2、河务官。“两河岁修五百万,实用不过十之一、二耳,余皆河督以至兵夫瓜剖而豆分之。河督之驯谨者,常以十之三办公;贪冒者递减其实,非抢险不使一钱。……河兵饱食而戏,办公仍调民夫,毫无所用。运河既免挑浚,所设闸官、闸夫纵不全撤,亦可裁减大半”^⑤。河督各官以至河兵简直是蛀虫,贪污挪用,为所欲为,应予裁撤。他认为两河的治理,责之河官不如责之地方,因为乡绅生长聚族在当地,则休戚相关,安危所系,不致太过敷衍。

3、盐务官。“(盐)运使固不可省,至盐政领之督抚已足,至运同、运副、提举、知事等官,或有或无,毫无深意。大使似州县非州县,亦出两歧。惟各场辽阔,不可无官,可移主簿、巡检驻札兼理盐事,但存运同一员为运使属官,驱策奔走可矣。”^⑥这些盐务官必须斟酌裁撤。

4、紊乱的地方财政和司法机构。清代后期政治腐败,为了支撑危局,维持统治秩序,加强经济搜括,各地都增设各式各样的临时机构,反而又产生种种问题,对社会造成极大危害。郑观应认为应该对此大加整顿。“今之局务可裁者尚多,以支应、采办、转运、牙厘而论,皆理财之类,应归藩司所管。今则采办有局,支应有局,转运、牙厘又有局。……一局中既有督办,又有会办,以及委员、司事,少则数十人,多则数百人。至于保甲、清讼、巡防,本臬司之专责,郡县相与为治也。今乃省有局,郡有局,县有局,甚至有东局、西局之判,南局、北局之分。道府衙门又有春、秋二季例差派查驿站、班馆等事,每次至少十余人,多至二、三十人。”^⑦这些也应力加整顿,可裁则裁。

5、督、抚、司、道。“凡与总督同城之巡抚,亦皆可省”。为什么呢?因为“督、抚权位相埒……同城者议论意见每多不协。同一事也,或此是而彼非,同一人也,或此好而彼恶。两姑之闻难为妇,属吏亦几无所适从。应请将湖北、广东、福建、云南四巡抚裁并,而各以总督兼之,以一事权。……各直省以布政司为主,又设按察司掌刑名、按劾之事,其实刑名不过视成例而已,按劾久无其实,可并之布政。各道本布、按之副,兵、巡、盐、粮各分一职,无非赘疣。酌中之法以三、四府设一员,所司之事上其成于督、抚。至郡、县皆以各设一副为限制”^⑧,这些督、抚、司、道必须斟酌裁撤。

6、中央政府某些机构。京官自六卿、九列外,其他应斟酌裁减。“如东宫不设,安用官属?詹事府可归并翰林院,以副名实。科道为耳目之官……然半皆仗马寒蝉,曾何取乎具臣?不如减额之半,……他若内务府靡帑更多,必当大减。”至于内外武职,王公、将军、都统之外……亦大官太多。又如准部、回部官亦太多,……宜无论大小,皆减其半。”^⑨职能相近的机构还应该尽量合并,“其京官则太常、光禄、鸿胪可统于礼部,大理可并于刑部,太仆可并于兵部,通政可并于察院,其余额外冗官皆可裁汰”^⑩。他认为只有给清政府腐败臃肿的官僚体制动大手术,才有可能提高行政效能,挽救清政府的统治危机。

二、重视用人,端正行政行为

郑观应认为,社会的治乱安定与否,管理者是关键。任用得人社会则治,任用非人社会则乱。如何选人用人、监察考核,他提出了一套值得称道的见解。他说:“地方之治乱,视官吏之贤否为转移;朝廷求治,亦视用人何如耳。一县得人则一县治,一郡得人则一郡治,一省得人则一省治,天下得人则天下治。”^⑪因为法令政令由他们制定推行,是非曲直由他们把握判断,所以社会秩序是否安宁,是否公平公正,管理者永远是关键。这多少道出了千百年来社会治乱安危、兴荣衰替的真谛。为此,郑观应主张:

1、管理者必须是廉洁亲民的。郑观应揭露、批判当时官场腐朽贪婪的作风说:“今之巧宦,莫妙于阳避处分而阴济奸贪,一事不为而无一恶不作。上俊国计,下剥民生,但能博上宪之欢心,得同官之要誉,则天变不足畏,人言不足恤,君恩不足念,民怨不足忧。作官十年而家富身肥,囊橐累累然数十万金在握矣。”这些腐朽贪婪,为个人利益而不择手段,漠视国家民族利益,漠视百姓民生的人,善于敷衍,在官场中却很吃得开。“于是而上司荐之曰干员,同僚荐之曰能吏,小民之受其鱼肉者,虽痛心疾首,钳口侧目,而无如何也”^⑫。这种人必须坚决清除出管理队伍。

2、管理者还必须专业化、系列化。他批评当时的用人情况时说:“上之任人也不专,用人也既不尽其才,又不问其能否。陆路之将可改水师,水师之将可调陆路;刑部之员可调工部,兵部之员可调吏部。强以所不能,而不专任其所以能,岂果有兼人之资,无事不精,故能随事胜任耶?正虑其所谓无不能者,乃竟无一能耳。徒伴食贻讥,一任颠倒于胥吏之手为可叹也”。所以主张学习西方官制,公务员专业化。“户部人员不能调刑部,陆路人员不能调水师。……自何部何署出身,日久升迁……故职既专而事无旷废,任俞久而识更精深。富强之原,实基于此”^⑬。中国官员任用没有这种讲究,难免被人蒙蔽、愚弄。他举例说,过去江苏巡抚丁日昌以办事精明著称,听说某人以贿赂而得管驾,想亲自查处,故亲坐该船验其能否。该管驾与司舵暗中串通,视司舵者之烟筒嘴所向为的,指东则曰东,指西则曰西,丁日昌不知其暗号,竟为蒙蔽,结果不了了之。所以管理人员必须熟识业务,才能知人善任,不致被人愚弄。这是用人的基本原则。

3、要特别重视对管理者的教育,端正行政行为。郑观应认为官员的社会影响大,教育“当道”是关键。他说:“今当振奋之初,事求实效必自官场始”;“官之大患曰贪”;“作商得财,人皆仰之;作官得财,人皆鄙之”,所以必须在官场中讲正气,讲廉政,讲公平公正,讲正义公道,“公道明而后民志畅,民志畅而后国运昌”^⑭。又说:“天下之治乱孰为之?民心之善恶为之也……夫内讧外侮之源,由于民心不固;民心不固,由于风俗不善;风俗不善,由于教化不敷。……当道无奖励之方,而有剥削之政,无怪民生日偷,国势日蹙矣”^⑮。政治腐败,官风不正。行政行为不规范,民心丧失,社会缺乏凝聚力,长久听之任之,必然招来社会的大动荡。

最可恶的是司法腐败,行政执法者肆意诿解法律,上下其手,随意弄权。“同一律也,有律中之例;同一例也,有例外之案。其间影射百端,瞬息千变。犹是一事,有贿者从,无贿者驳。混淆黑白,颠倒是非,为所欲为,莫之能制。”下自州、县,上至督、抚,旁及海关、房科、胥差皆以重资承充,与本地劣绅、痞棍串通作弊,恐吓乡愚,勒索无辜,被累者竟至无门可诉。其刑、名、钱、谷幕友中劣多佳少,往往亦把持公事,串通差吏,挟制居停,作威作福之处不可胜言”^⑯。为了避免吏胥弄权,中央各部官员,以及地方督、抚、司、道、府、厅、州、县官都必须精通律例、熟习档案,方不致为书吏蒙蔽。同时主张各项建设事业都向社会招商承办,因为当时官场腐败到了极点,“凡事一经官吏之手,无不浮开价值,横征商民……即一极琐屑事,亦必欺罔贿赂,无所不至,则大者远者可知已。天下事尚可问乎!”^⑰所以必须重视教化,端正行政行为,才有社会公正,老百姓才有指望。

4. 要轻车简从,少搞迎送,避免劳民伤财。郑观应批评清政府官场排场说:“大员之一出一入,仪制繁盛,随从众多,伺候其门者咸伛俛足恭,有不敢仰视者。一轿马也,绿呢绚烂,昇者少则四人多则八人。顶马跟马,前后拥护,肃静回避,除道清尘。其体统有如此者。一舟车也,或乘轮船,或坐兵舰。舟中则不敢搭客,不敢装货,开轮系缆必升炮,隆隆然络绎不绝。骡车套车,极其高大,前扈后从。其尊崇有如此者。夫体统尊崇至于如此,则凡民间有冤抑苦情,欲赴诉于前者,谁不有所畏缩?求其下情得以上达也,乌可得哉?……即州、县各官,亦莫不自张其威,一州一县彼独称尊,……若在衙属,或下乡催科、踏勘相验等事,亦复扈从如云,威仪煊赫。以州县亲民之官,且不能俯察下情,躬问疾苦,则封疆大员,更无论矣。即如各镇分司巡检,亦且夜郎自大,不肯纡尊降贵。”^⑮层层级级都讲排场,摆阔气,耍威风,官民相隔,不能亲民,是中国传统官僚政治的通病。

难道政府就没有制止这种劳民伤财、危害社会,影响统治效能行径的律令、规定吗?不是的。郑观应说:“今乃因迎送而各事俱废矣。查例:凡邻省督、抚及本省上司过境,擅动驿马,分投探报降二级;远迎远送降一级,乘便营求革职提问。……又如大员过境,办公馆,送筵席,与夫种种供应,地方官无从开支,非苛派民间,势必赔累。然《律》载:借供应科敛百姓者,州、县革职提问;安设公馆,呈送下程者同;督抚上司勒索及不拒绝者,亦革职提问。定律何等森严!”^⑯讲排场,搞迎送,搞勒索,或借此谋求其他私利的,或对此不拒绝的,都要给予降级、革职等处分。所以郑观应希望官场有所收敛、有所禁忌。任何一个统治阶级,为了维持自己的统治地位,都必须保持相对稳定的社会秩序,对威胁自身存在的腐败行为都不可能放任不管。但是郑观应不能认识到,统治阶级内部瓜葛缠绕,利益互关,牵一发而动全身,抓到自身疮疤痛处时,往往下不了重手,不能根本解决问题。当然,郑观应更不能认识到,没有严格有效的监督执法机制,没有民主,老百姓没有具体过问国事的权利,律例规定再严格,也只能是纸上谈兵,摆着好看,老百姓仍然只能过着任由贪官污吏搞铺张,任其宰割的生活。

三、权力民授,依法行政,接受监督

我们注意到,郑观应已经初步具备资产阶级一般政治观点,赞同行政权力来自民众,权力民授,接受社会监督的说法。这些管理主张必须引起我们的重视。

1. 行政权力来自民授。早在1895年他就说:“天下之人,人人皆可以为官;天下之士,人人皆可以从政”,人们都有参与国事管理的权利。但是并不是人人都能有这种权力。这种公共行政权力必须来自老百姓的授予。

他说:“官者出与民间办一切公事者也,其人而有能,则人必乐其为官”^⑰。后在1900年的《原君》篇附录中又收录了日本名士深山虎太郎所著《民权·共治·君权三论》。深山虎太郎是传播西方资产阶级天赋人权论、社会契约论的。他说:“民与权俱起,其源在乎政府以前。彼宪法云、律令云,特所以维持之,使无失坠,非有宪法律令而后有民权也。故国人皆曰政府可设,而后政府设;国人皆曰政府可废,而后政府废;国人皆曰宪法律令可行,而后宪法律令行;国人皆曰宪法律令可革,而后宪法律令革。国家大事,措施得失,阖四境之民平议而行,其权盛矣。唯人心之不同,利害交错莫能画一,且各有生产作业,不能亲政,……于是立贤者以为之王,以为之辅相,借之以柄,以齐整天下。故君相之权,固假之万民,非自有其权也。柳宗元曰:‘吏于上者民之役,而非以役民而已。’西人之谚曰:‘官吏者,天下之公仆也。’若以民之役役民,以奴仆鞭捶其主人,则不伦孰大于是。……今欲举秦、汉以来积弊,摧陷而廓清之,以举维新之政,则必自恢复民权始”^⑱。这是地地道道的社会契约论,政府、官吏与公民之间是一种契约关系,政府、官吏的权力是公民授予的,是用来为老百姓服务的,是公仆,是“民之役”,而不是用来奴役老百姓、“鞭捶其主人”的。他对此赞赏道:“识见高远,发挥透辟,足以起痼振聋,为救时良药”^⑲。可见郑观应是赞赏天赋人权论、社会契约论等西方资产阶级一般民主政治观的。

2. 依法行政的初步设想。他曾经说:“国无大小非法不立”,就是说,必须依法治国,依法管理国家和社会事务,社会才能安定、发展。什么是法呢?他论证说《尔雅·释诂》云:“法,常也,可常守也。《释名》曰:‘法,逼也,人莫不欲从其志,逼,正使有所限也。’”^⑳也就是说,法是防止人们随心所欲、为所欲为的,是人们必须遵守的常规、准则、行为规范,包括强制性的法律法规、规章制度等。

郑观应认为,中国必须仿照英、德、日本等国,实行君主立宪制,制定宪法,依法行政。设议院、立宪法是君主立宪制国家的惯例。他说:“无论民权、共治、君权,宪法皆不可无,惟各有参酌耳”^㉑。又说:“君主之国(即君主立宪制),如英德……皆设宪法而开议院”^㉒。“夫立君政治,除俄、土二国外,文明诸国无不从同。惟君主与民主之国(民主共和制),宪法微有不同。查日本宪法,系本其国之成法,而参以西法,中国亟宜仿行,以期安攘。或谓恐失君权。不知君主之国,如英、德议院,所议之事与君不合者,可置不行。……故皆设宪法而开议院”。所以他主张中国也应开议院,立宪法,实行君主立宪制;“冀当轴者合群图治,以顺人心”^㉓。可见,郑观应的议院论里,也有定宪法、立民权的思想,议员又是选举的,与康、梁的资产阶级变法维新思想无本质差异。学术界曾认

为郑观应的议院观与宪法、民权相脱钩^{②6}，这种说法看来尚可斟酌。

郑观应还认为：“中国只有刑律，无民律、商律、报律、航海诸律，故商民讼事律多未载，地方官与胥吏随意判断。商民负屈甚多。”所以必须进行法制改革，加强法制建设，避免执法的随意性和主观性。为此，他还具体提出仿西例依法管理企业、公司的设想。他说：“今欲整顿商务，必须仿照西例，速定商律”^{②7}。他因此还选译了各国有关水、陆商政管理的法律、条例，香港商贾公司条例，还发表了英国驻上海领事翻译的《简明公司条例》，希望当局“择其善者编定若干条，颁行天下”^{②8}。因此，管理企业的过程中，他具体制定了许多章程、规则、制度，如拟订1883年的《招商局救弊章程》、1894年3月的《招商局驾驶学堂章程》、1899年5月的《宣城东流煤矿华洋合股章程》、1909年的《轮船机器师常例章程》等，努力使企业行政管理各项工作规范化，从而取得瞩目成绩，成为近代著名企业家、管理专家、思想家。

3、实行新闻自由，接受舆论监督。为了通民情，达民隐，沟通上下之情，政府行为，官员的公务行为必须公开透明，象西方那样实行新闻自由，接受舆论监督。他说：“泰西各国……凡献替之谋，兴革之事，其君相举动之是非，议员辩论之高下，内外商工之衰旺，悉听报馆照录登报。主笔者触类引申，撰为论说，使知议员之优劣，政事之从违。”^{②9}报馆、记者进行舆论监督时，必须公正无私，文责自负。政府保证新闻自由，新闻独立。法律范围内，官府不得任意干涉报章言论。他说：“大小官员苟有过失，必直言无讳，不准各官与报馆为难。如有无端诋毁勒索钱财者，只准其禀明上司，委员公断，……执笔者尤须毫无私曲，暗托者则婉谢之，纳贿者则峻拒之。胸中不染一尘，惟澄观天下之得失是非，自抒伟论。倘有徇私受贿，颠倒是非，借公事以报私仇，借巧词以纾积忿，逞坚白异同之辩，乱斯民之视听者，则援例告官惩治。”^{③0}为此，郑观应还翻译了英国、日本的报律，希望中国政府当局仿行。他针对专制政治下的官员干涉言论，不许舆论监督的情况，特别强调，秉笔者有主持清议之权，据事直书，实事求是，而曲直自分，是非自见。……不准地方官恃势恫喝，闭塞言路，偶摘细故，无端封禁”^{③1}。只有实行新闻自由，高悬社会舆论监督的利剑，才能提高公众对政府及其官员的社会监督力度。他这一视角是颇为独特可取的。

郑观应上述行政管理思想大都在1894—1895年的《盛世危言》中提出，仅反映权力来源、立宪法部分的《原君》篇及其附录、《自强论》篇注明为“甲午后续”，1900年发表。该书一经问世，即引起很大社会反响。1895年维新运动兴起时，盛宣怀即“将大著分送都中大老以醒耳目”，给大臣们洗脑筋；翰林院编修蔡元培

1897年初也赞赏《盛世危言》“以西制为质，而集古籍及近世利病发挥之。时之言变法者，条目略具矣”，湖广总督张之洞1898年曾赞扬《盛世危言》“统筹全局，择语精详，可以坐而言即以起而行”^{③2}，江苏布政使、安徽巡抚邓华熙，礼部尚书孙家鼐，帝师翁同龢和都曾先后把《盛世危言》推荐给光绪帝，光绪帝“不时披览”，曾命总署刷印2000部，飭令内外大臣阅看。光绪帝曾有召见郑观应的打算。再结合清末官制改革的实施情况，仍然可见郑观应行政管理思想对维新运动和晚清官制改革的影响。据埃德加·斯诺采访记载，毛泽东青年时期曾多次阅读《盛世危言》，对萌发他改造中国社会、救国图强的政治热情起了积极影响^{③3}。

我们今天发掘研究郑观应的行政管理思想仍然富有学术意义和现实意义。管理是人类社会最普遍的职能之一。社会发展的情境有时是相似的，我们必须依赖历史经验和经过考验的理论来诊断某种情境，从而增加我们解决当代社会政治问题的智慧，这正是我们今天学习和研究行政管理思想史的意义所在。●

注释：

①②③④⑤⑥⑦⑧⑨⑩《盛世危言·汰冗》，《郑观应集》上册，上海人民出版社1982年版（下同），第457—461页。

⑪⑫⑬《盛世危言·吏治上》，《郑观应集》上册，第352—353页。

⑭《盛世危言·捐纳》，《郑观应集》上册，第562—563页。

⑮《盛世危言·训俗》，《郑观应集》上册，第488、489页。

⑯《盛世危言·书吏》，《郑观应集》上册，第443、445、446页。

⑰《盛世危言·革弊》，《郑观应集》上册，第466页。

⑱⑲《盛世危言·典礼下》，《郑观应集》上册，第379—380页。

⑳《盛世危言·捐纳》，《郑观应集》上册，第561页。

㉑㉒㉓《盛世危言·原君》附录，《郑观应集》上册，第334—335页。

㉔《盛世危言·公法》，《郑观应集》上册，第387页。

㉕《盛世危言·自强论》上册，第339页。

㉖李时岳：《近代史新论》，汕头大学出版社1993年版，第162页。

㉗㉘《盛世危言·商务二》，《郑观应集》上册，第613页。

㉙㉚㉛《盛世危言·日报上》，《郑观应集》上册，第345页、第347页、第350—351页。

㉜转引自夏东元著：《郑观应传》，华东师范大学出版社1985年修订本，第71—72页。

㉝埃德加·斯诺：《红星照耀中国》，河北人民出版社，1992年，第95—96页。

（作者单位：广东汕头大学行政管理学系）

（责任编辑：曾慧）