

余华青 主编

中国廉政制度史论

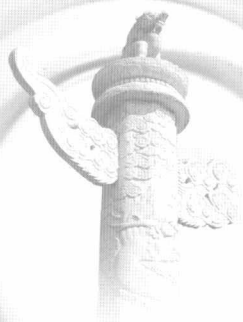
ZHONGGUO LIANZHENG
ZHIDU SHI LUN



 人民出版社

中国廉政制度史论

ZHONGGUO LIANZHENG
ZHIDU SHI LUN



余华青 主编
余华青 刘文瑞 杨希义 撰写



人民教育出版社

责任编辑:刘彦青

封面设计:肖 辉

版式设计:程凤琴

图书在版编目(CIP)数据

中国廉政制度史论/余华青主编 余华青 刘文瑞 杨希义撰写.

-北京:人民出版社,2007.9

ISBN 978-7-01-006540-3

I. 中… II. 余… III. 廉政建设-政治制度-历史-研究-中国-先秦时代~民国 IV. D69

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2007)第 147004 号

中国廉政制度史论

ZHONGGUO LIANZHENG ZHIDU SHILUN

余华青 主编 余华青 刘文瑞 杨希义 撰写

人民出版社 出版发行

(100706 北京朝阳门内大街 166 号)

北京新魏印刷厂印刷 新华书店经销

2007 年 9 月第 1 版 2007 年 9 月北京第 1 次印刷

开本:880 毫米×1230 毫米 1/32 印张:19.25

字数:475 千字 印数:0,001-2,000 册

ISBN 978-7-01-006540-3 定价:48.00 元

邮购地址 100706 北京朝阳门内大街 166 号

人民东方图书销售中心 电话 (010)65250042 65289539

目 录

第一章 中国传统廉政制度史纵论	(1)
第一节 舞台论:中国传统廉政制度的时代背景	(1)
一、廉政制度与王朝废兴	(1)
二、廉政制度与君主专制	(4)
三、廉政制度与官僚政治	(7)
四、廉政制度与小农社会	(10)
五、廉政制度与儒家文化	(12)
第二节 轨迹论:中国传统廉政制度的发展线索	(14)
一、传统廉政制度产生发展的大致阶段	(14)
二、传统廉政建设的基本方式和主要内容	(18)
三、传统廉政建设取得的积极成果	(22)
第三节 鉴借论:中国传统廉政制度的历史意义	(25)
一、中国传统廉政建设的基本经验	(25)
二、中国传统廉政建设的命运悖论	(34)
第二章 先秦廉政制度史论	(41)
第一节 起源论:先秦时代廉政制度的萌芽	(41)
一、三代:礼刑并用与早期政治规范	(41)
二、春秋:礼崩乐坏与社会变迁	(49)
三、战国:争雄图强与变法改制	(56)

第二节 观念论:先秦时代廉政思想的兴起	(66)
一、先秦廉政观念与探索治国之道	(67)
二、先秦廉政观念与改善统治政策	(73)
三、先秦廉政观念与强调从政道德	(78)
第三节 得失论:先秦时代廉政建设的成果	(86)
一、先秦廉政建设的历史遗产	(86)
二、先秦廉政建设的时代局限	(95)
第三章 秦汉廉政制度史论	(102)
第一节 使命论:秦汉廉政制度的时代背景	(102)
一、走向统一之路与秦代廉政建设	(102)
二、走向强盛之路与西汉廉政建设	(106)
三、走向中兴之路与东汉廉政建设	(112)
第二节 特征论:秦汉廉政制度的形态特点	(117)
一、草创性与完备性相统一的特征	(118)
二、强制性与劝导性相结合的特征	(126)
三、惩罚性与防范性相并重的特征	(130)
第三节 主体论:秦汉廉政建设中的各类社会群体	(137)
一、君主:“治吏”重于“治民”的现实和困惑	(137)
二、官吏:“循吏”与“酷吏”的不同追求和命运	(140)
三、民众:“企盼”与“反抗”所表达的不同政治 意愿	(151)
第四节 奠基论:秦汉廉政制度的历史意义	(156)
一、秦汉廉政制度的积极意义	(156)
二、秦汉廉政制度的历史局限	(163)
第四章 魏晋南北朝廉政制度史论	(172)
第一节 动荡论:魏晋南北朝的时代特征与廉政建设	(172)

一、政治局势的动荡分裂与廉政制度的缓慢复兴	(173)
二、民族融合的加深趋势与廉政制度的继承发展	(176)
三、士庶变动的暗流涌动与廉政制度的独特创新	(181)
第二节 承传论:魏晋南北朝廉政制度的内容及特征	(185)
一、以复兴皇权为宗旨的职官改革及其廉政措施	(185)
二、以整饬吏治为核心的官吏管理制度及其廉政 规定	(191)
三、以唯才是举为原则的九品中正制及其演变	(201)
四、承上启下的法律制度及其廉政律令	(204)
第三节 利弊论:魏晋南北朝廉政制度的政治成效	(209)
一、中央集权的消长变化与廉政制度的发展演进	(209)
二、清明吏治的时隐时现与官吏管理制度的忽张 忽弛	(215)
三、士庶分野的社会变迁与廉政因素的政治缺失	(223)
四、廉政律令的积极作用与法制体系的严重缺陷	(229)
第五章 隋唐廉政制度史论	(239)
第一节 盛世论:隋唐盛世与廉政建设	(239)
一、“开皇之治”与廉政制度的奠基再创	(239)
二、贞观开元的盛世相继与廉政制度的逐步完善	(244)
三、“安史之乱”与廉政制度的沦落嬗变	(253)
第二节 体系论:隋唐廉政制度的内容结构	(258)
一、以勤政自律为宗旨的君臣朝参制度的建立与 完善	(259)
二、以强化中央集权为核心的职官设置及其廉政 举措	(268)
三、以提高统治效能为目的的官吏管理制度及其 廉政规定	(286)

四、重视收罗人才的选官制度及其廉政措施	(306)
五、强化惩治腐败的法律制度及其廉政律令	(315)
第三节 效能论:隋唐廉政制度的积极作用	(328)
一、君臣朝参制度与隋唐盛世	(328)
二、皇权的加强与社会稳定	(337)
三、廉政制度的深化与吏治状况的改善	(343)
四、官僚队伍的更新与门阀士族的衰亡	(349)
五、廉政律令的发展与实际推行的成效	(355)
第四节 流弊论:隋唐廉政制度的负面效应	(359)
一、朝参制度的废弛与衰世的加深	(359)
二、中央集权的削弱与政局的混乱	(367)
三、官吏管理制度的虚设与官场歪风的盛行	(372)
四、选官制度的流弊与吏治的腐败	(376)
五、人治至上的现实与法制的扭曲	(381)
第六章 宋元廉政制度史论	(384)
第一节 共治论:宋代廉政制度的基本特色	(384)
一、宋代廉政制度的社会基础	(384)
二、统治中枢的分权制衡	(388)
三、“台谏合一”的制度变迁	(391)
四、宋代廉政制度的趋势走向	(394)
第二节 防范论:宋代廉政制度的主要内容	(395)
一、职官体系构成中的廉政防范意图	(395)
二、科举制度变化中的廉政防范措施	(401)
三、官吏管理制度中的廉政防范规定	(407)
四、俸禄制度调整中的廉政防范探索	(416)
第三节 偏失论:辽金元廉政建设的倒退	(421)
一、“最无制度”的廉政制度	(421)

二、废弛倒退的廉政建设	(424)
第七章 明清廉政制度史论	(438)
第一节 落日论:明清廉政制度的整体走向	(438)
一、特殊的廉政背景:皇权的高度强化与国势的 盛极而衰	(439)
二、极端的廉政方式:厂卫制度与密摺奏事的盛行	(443)
三、反向的廉政效应:大臣死谏强谏对皇权的有限 制约	(451)
四、无奈的廉政成效:德治法治俱失与落日挽歌	(456)
第二节 控制论:明清廉政制度的主体框架	(462)
一、官场牵制:职官体系中的廉政因素	(462)
二、科道监控:专取廉政机构的运作	(473)
三、巡按督察:地方监察体系的构建	(483)
四、入仕调控:选官制度中的廉政环节	(494)
五、法制防范:强化官吏管理的制度举措	(504)
六、待遇调整:官吏俸禄增减的具体措施	(515)
第三节 吏胥论:明清廉政建设的特殊难题	(522)
一、明清廉政建设中的吏员问题	(523)
二、明清廉政建设中的胥役问题	(528)
三、明清廉政建设中的幕宾长随问题	(530)
第八章 民国廉政制度史论	(534)
第一节 转型论:民国廉政制度的历史趋向	(534)
一、民国廉政制度的基本线索	(535)
二、民国廉政制度的主要特点	(539)
三、民国廉政制度的成败得失	(542)

第二节 变异论:民国廉政制度的基本内容	(544)
一、北洋政府统治时期的过渡性廉政建设	(545)
二、国民党统治时期的变异性廉政建设	(553)
第三节 曙光论:中共根据地的廉政建设	(577)
一、中央苏区的廉政建设及其积极成果	(578)
二、陕甘宁边区的廉政建设及其探索意义	(583)
参考书目	(600)
后 记	(605)

第一节 舞台论：中国传统廉政制度的时代背景

中国是一个具有悠久历史的文明古国。在人类社会物质文明、政治文明和精神文明的发展历程中,中国曾为之做出过许多重大的贡献。中国传统廉政制度,就是几千年来中国传统政治文明建设所取得的一项具有积极意义的成果。早在文明时代初期,古人在对理想社会的种种美好憧憬中,就包含着对廉洁政治的向往。为了维护统治秩序、实现长治久安,中国历代国家政权在探索治国理政之道、强化政权自我约束方面,不断付出了各种努力。其中很重要的表现就是:通过制度化的规定,规范官吏的政治行为,调整国家政权的统治政策,实行某种意义上的廉政建设。在特定的历史舞台上,中国传统廉政制度得以生成发展并深刻影响了中国传统社会政治的演进嬗变。

一、廉政制度与王朝废兴

在漫漫几千年的文明岁月中,中国大地曾先后兴起过十余个主要王朝。自夏商之后,周秦汉唐相继而起,宋元明清紧随其后。其间,还有数以百计大大小小的各类割据政权,也曾历史舞台上扮

演过匆匆过客的角色。一次次皇袍加身,一顶顶王冠落地,尽管各自有着不同的崛起与败亡的原因,但无疑存在着一些共同的废兴规律可供追寻。每一次的王朝更迭和政权易手,都仿佛在上演着令人似曾相识的一幕。有的盛极一时的王朝,勃勃而兴,迅速崛起,但却好景不长,瞬息而亡。有的强大无比的政权,似乎没有任何力量可以与之抗衡,谁知竟然病入膏肓,油尽灯灭,陷入不堪一击的境地。兴,何以兴?亡,何以亡?王朝废兴的原因和规律究竟何在,这是中国历代王朝政权必然要共同面临的历史性课题。

历史的经验值得重视。前朝政权盛衰兴亡的史实,犹如一面可供借鉴对照的镜子,无情地摆在后世统治者的面前。大凡具有远见卓识和政治抱负的政治人物,都会由此有所思索、有所惕励。西周王朝的建立者高度重视总结吸取殷亡的教训,多次严肃提出了“宜鉴于殷,骏命不易”^①、“殷鉴不远,在夏后之世”^②的问题。残暴的秦王朝灭亡后,以汉高祖刘邦为代表的汉初统治集团深切认识到:“马上得之”的政权,“宁可以马上治乎”^③?因而,从吸取经验教训的角度,系统地总结探索了秦王朝速亡的原因。汉高祖本人还亲自要求当时的政治思想家“试为我著秦所以失天下,吾所以得之何,及古成败之国”^④。唐朝初期,堪称一代明君的唐太宗李世民,恰与一代贤臣魏徵等人际遇。明君贤臣时常共同深入探讨历代王朝兴废留下的启迪教益,“览古今之事,察安危之机”。面对“秦始皇平六国,隋炀帝富有四海,既骄且逸,一朝而败”的历史事实,君臣“言念于此,不觉惕焉震惧”^⑤。从周秦“祚运长短”的比较,到北朝“末代亡国之主

① 《诗经·大雅·文王》。

② 《诗经·大雅·荡》。

③ 《汉书》卷四三《陆贾传》。

④ 《史记》卷九七《郿生陆贾列传》。

⑤ 《贞观政要》卷十《灾祥第三九》。

为恶多相类”^①的共同现象,唐初统治者深刻地领悟到了“以古为镜可以知兴替”^②的道理。

在上述所谓“览古今”、“知兴替”、“察安危”的探究过程中,中国历代王朝的统治者们自觉不自觉地得出了结论:任何强大的政权都不可能不受任何限制地为所欲为,为了王朝的根本利益和长治久安,国家政权对自身的政治行为必须实行一定程度的自我约束。中国传统廉政制度,就是作为国家政权实现某种自我约束的一种制度而登上了历史舞台。传统廉政制度,以国家政权整体和统治集团成员作为自己的规范对象。对于前者,主要通过调整改善统治政策的方式约束其统治行为;对于后者,主要通过规范其政治行为的方式实施约束。王朝的废兴,自有其内在的规律。历史的发展,不以人的意志为转移。实施廉政制度,强化自我约束,这是中国古代国家政权在时代前进的潮流中不得不作出的合理明智的选择。

王朝的盛衰兴亡,不仅提出了对廉政制度的客观需要,而且也为廉政制度的实际效用提供了历史的验证。随着中国古代政治文明的发展,历代王朝的统治者们通过提出明确的廉政思想主张、实施具体的廉政政策举措、建立相应的廉政制度规范等方式,开始迈出了加强政权自身廉政建设的步伐。从历史实践来看,但凡国家政权能够清醒地强化自我约束、切实地推行廉政举措的时期,政治就相对清明,生产就相对发展,社会就相对进步,人民就相对安宁,王朝的统治也就相对稳固,一些所谓的“盛世”即由此出现。中国传统廉政制度在实践中显示了它所具有的积极进步的意义。

在当时的历史条件下,加强国家政权自身的廉政建设,是社会矛盾运动所造成的必然趋向,而并非统治者发自内心的完全自愿。不

① 《贞观政要》卷八《辩兴亡第三四》。

② 《贞观政要》卷二《任贤第三》。

得已而为之的“善政”，当然就会受到种种的局限。中国传统廉政制度从君主专制体制母体中脱胎而出，天生带有一些遗传的痼疾弊端，这也是不可避免的现象。

二、廉政制度与君主专制

中国传统廉政制度是在君主专制体制条件下产生和发展起来的。君主专制制度在中国源远流长。自上古三代起，即已形成了早期君主专制的国家制度。秦汉王朝建立后，中央集权的君主专制体系发展得更加完备。其后虽屡经改朝换代，此种制度体系始终继承沿袭未变。在君主专制体制下，君主是整个国家的象征和代表，国家的各种大权集于君主一身，君主拥有无限的权力，君主的意志就是国家的法律，整个国家都是君主的私有财产，庞大的国家机器都成为君主任意指挥的办事机构。国家权力结构的这种特点，必然会对廉政制度产生根本性的、广泛性的深刻影响。这种影响主要表现在以下两个方面：

第一，廉政制度完全围绕专制君主展开

中国传统廉政制度通过调整国家统治政策、规范官吏政治行为，在强化统治效能、改善政治状况、缓和社会矛盾方面，无疑可以起到一定的积极作用。对此，后文还将做详细论述。此处要强调指出的是：在君主专制的历史条件下，传统廉政制度不能不带有浓重的专制色彩，并由此产生一些根深蒂固的弊端。

就廉政制度的出发点而言：传统廉政制度的本质，是为君主专制服务的一项政治制度。制定廉政制度的指导思想，当然是维护君主的绝对权威、保障君权的正常行使。正是从这一指导思想出发，历代王朝才以是否有利于君主专制为标准提出了一系列具体的廉政行为准则和道德规范。廉政的目的和廉政的标准，都是为了适应专制君主的需要。廉政制度的进步意义，在很大程度上笼罩着专制的阴影。

就廉政制度的着眼点而言,传统廉政制度以各级官吏作为主要规范对象,其着眼点既在于防止官吏政治行为失范而激化社会矛盾,更在于制衡官吏政治行为失控而对君权造成危害。君主着眼于驭臣的需要,既实行一些积极合理的管理考课办法,同时又不惜采用各种卑污阴毒的权谋术数;既在整顿吏治方面取得一些有益的成效,同时却又不惜由此而损害国家政权治国理政的效能。廉政制度的积极作用,在很大程度上被专制阴影所冲淡。

就廉政制度的落脚点而言:传统廉政制度能否落到实处,能否取得实效,往往并不取决于制度本身的合理性和规范性,而是具有强烈的人治色彩。君主严谴,惩贪措施即刻推行;君主宽纵,有关规定便如一纸空文。廉政制度的实际效果,在很大程度上取决于专制君主个人的素质和决断。

第二,廉政制度对于专制君主本人缺乏约束力量

在君主专制的体制下,由于权力的高度集中,国家的兴衰治乱与君主本人各方面的素质密切相关。古人对此早有“君贤者其国治,君不能者其国乱”^①;“国之所以治者君明也;其所以乱者君暗也”^②之类的评语。正是因为专制君主在国家政局中举足轻重的地位和作用,无论是从治国安邦的大局出发,或者从维护君主个人权势地位的角度出发,都需要建立一种能够对独裁专断的君主的政治行为进行合理制约的机制。中国古代国家政权在制约君权方面所进行的早期探索中,先后提出并长期实行了师保辅政制度、朝臣廷议制度、谏议讽劝制度以及其他一些相关制度。就传统廉政制度而言,在一定意义上也同样具有制约君权的功能。廉政制度在调整改善国家统治政策方面所发挥的作用,本身就是对包含君主在内的最高当政集团政

① 《荀子》十五《议兵》。

② 《潜夫论·明暗》。

治行为的调节与约束。

但是,就本质而言,中国传统廉政制度的规范对象是不包括专制君主的。在君主专制体制下,“朕即国家”。作为国家政权的最高代表和唯一化身,君主通过廉政制度居高临下地向官吏臣属们提出了种种政治行为准则和政治道德规范,并以此作为控制臣属的手段。君主是廉政制度的制定者、推行者、监督者、受益者,并不是其规范的对象。传统廉政制度的一个重要表现形式,就是通过法律条文明确规定官吏执行职务方面的犯罪种类及其相应的刑罚办法,并以此为依据惩治儆戒官吏贪赃枉法、营私废公的行为。此类与廉政有关的法律规定,同样对专制君主不具约束力。在法权源自君权、君主出口为法、言出法随、“前主所是著为律、后主所是疏为令”^①的历史条件下,一切法律都是君主为其臣民而制定的,君主本身处在凌驾于法律之上的地位而不会受其约束。

中国传统廉政建设过程中所形成的一些政治行为规范和政治道德规范,完全是专门针对从政官吏而提出来的,对于专制君主则不具适用性。比如“忠”,即专为官吏提出的政治要求和道德要求。从积极方面说,忠于国家,忠于人民,忠于信念,忠于职守。从消极方面说,当时更强调的是忠于君主个人,“事君不贰是谓臣”^②,“失忠与敬,何以事君?”^③君主永远是臣属“忠”的对象,中国传统廉政制度从未对君主本人提出过“忠”的规范要求。再如“廉”,其规范对象同样系专指从政官吏,所以有“廉吏”、“贪官”之类的品分区别。至于君主,可以有“圣君”、“贤君”、“明君”之类赞颂性的品分,可以有“暴君”、“昏君”、“无道之君”之类批评性的品分,但却从未出现过

① 《汉书》卷六〇《杜周传》。

② 《国语·晋语四》。

③ 《左传》僖公五年。

“廉君”的定评。这是因为“廉”从未成为对于君主的一种规范要求。

在中国传统政治道德思想中,另有一些针对君主而提出的道德规范,如“圣”、“贤”、“明”、“仁”等等。这些规范,仅仅从道德上提出了笼统的要求,并没有列入制度规范、法律规范的范围。对于臣属来说,“忠”、“廉”之类的要求,不仅是道德要求,同时也是法律要求;违背了此类要求,不仅会受到道德的谴责,同时也会受到法律的制裁。不忠,就可能承受所谓“阑入罪”、“犯跸罪”、“祝诅罪”、“矫诏罪”、“僭越罪”、“不敬罪”、“谋逆罪”等罪名。不廉,就可能以“贪赃罪”、“受贿罪”、“枉法罪”等罪名而受到惩处。对君主来说,情形则不相同,道德要求就只能是道德要求,只能是臣民对于君主个人品质的一种美好希望,既不属于制度规范的范围,更不会由此而受到法律的制裁。

三、廉政制度与官僚政治

中国传统廉政制度与官僚政治之间有着极为密切的联系。所谓廉政制度,实际上主要就是针对从政官吏而提出的行为准则和道德规范。前文已经指出,专制君主不会受到廉政制度的实际制约。至于不掌握政治权力、不从事政治活动的一般平民百姓,当然也谈不上什么廉政不廉政的问题。只有官吏才是当时廉政制度唯一的实质制约对象。

实施廉政制度,本意在于治吏。中国古代国家政权对于治吏之道的早期探索,首先是从调节君臣关系的角度而开始的。官僚政治作为君主专制的必然产物,两者共同构成了中国封建专制制度的基础和核心。君主的绝对专制,必须通过庞大的官僚集团的中介才能得以实现。对于君主来说,既要依靠官吏维系统治,又要时刻提防他们可能对君权造成的威胁和损害。春秋战国时期,君主专制体制开始确立,官僚制度正式登场,君臣关系成为统治集团内部最重要的政

治关系。当时的统治者从维护绝对君权出发,就君主的驭臣之术进行了理论上和实践上的探讨。在此种背景下提出的官吏从政行为规范和从政道德规范,专制性极强,几乎都是有关要求官吏如何“忠君”、如何“事君”的内容,其廉政方面的意义相对苍白淡薄。

随着社会本身的发展和政治经验的积累,历代王朝的统治者们为民众的力量所震慑,从而对于调节官民关系的重要性逐渐有了更深的认识。中国传统廉政制度针对官吏政治行为提出的规范要求中,除了继续强调“忠君”、“事君”之外,同时也不断增加要求官吏“爱民”、“恤民”、“富民”、“利民”的相关内容。主要表现在:首先是强调官吏(特别是直接临民施政的地方长官)在治民理政中的重要作用。“夫忠良之吏,国家所以为理也”^①。“治天下者以人为本,欲令百姓安乐,惟在刺史县令”^②。“太守,吏民之本也”^③。其次是从调节官民关系的角度提出了对官吏的规范要求。“自古为吏者”,“尤以廉为贵”^④。廉,不仅包括官吏不得以权侵占官有财物的规范要求,同样包括官吏不得仗势受取掠夺百姓财产的规范要求。再次是明确规定了官吏(特别是地方长官)应“为百姓兴利”^⑤的职责。官吏不仅应当讲求个人品质操守,还须“以政裕民”^⑥,通过自己的政治行为,“为民兴利,务在富之”^⑦。最后是强调了对于“贼民”的地方长官必须及时予以撤换,“勉察郡国守相群牧,非其人者毋令久贼民”^⑧。从调节官民关系的角度出发,强化对官吏政治行为的制约,

① 《后汉书》卷七六《循吏列传》。

② 《贞观政要》卷三《择官第七》。

③ 《汉书》卷八九《循吏传》。

④ 《康熙政要》卷十三。

⑤ 《汉书》卷八九《召信臣传》。

⑥ 《荀子》十《富国》。

⑦ 《汉书》卷八九《召信臣传》。

⑧ 《汉书》卷七一《于定国传》。