

中国廉政史鉴

典章制度卷
①

李洪峰 主编

文化艺术出版社
Culture and Art Publishing House
国家图书馆出版社

中国廉政史鉴

李洪峰题



典章制度卷 ①

李洪峰 主编

文化艺术出版社
Culture and Art Publishing House

國家圖書館出版社

《中国廉政史鉴》编辑委员会

主 任：

李洪峰 第十七届中央纪委委员、文化部党组成员、中央纪委驻文化部纪检组组长，研究员，博士生导师

副主任：

贾磊磊 中国艺术研究院院长助理、文化发展战略研究中心主任，
研究员

张志清 国家图书馆副馆长，研究馆员

委 员：

张子康 文化艺术出版社社长、今日美术馆馆长，编审

沈 梅 文化艺术出版社社长、副总编辑，编审

张圣洁 河北省社会科学院研究员

陈红彦 国家图书馆古籍馆副馆长，研究馆员

林世田 国家图书馆古籍馆副馆长，研究馆员

谢冬荣 国家图书馆古籍馆副馆长，副研究馆员

方自今 国家图书馆出版社社长，副研究馆员

贾贵荣 国家图书馆出版社副总编辑，编审

郭又陵 国家图书馆高级馆员

秦建业 中央纪委驻文化部纪检组副组长、监察局局长

亓胜阁 中央纪委驻文化部纪检组监察局副局长、正局级纪检监察员

陈 锋 中央纪委驻文化部纪检组监察局办公室主任，博士研究生

《中国廉政史鉴·典章制度卷》撰写人员

组 长：

贾磊磊 中国艺术研究院院长助理、文化发展战略研究中心主任，
研究员

成 员：

王 磊 中国艺术研究院《文艺理论与批评》杂志社编辑，
博士研究生

霍明宇 中国艺术研究院《艺术评论》杂志社助理研究员，
博士研究生

肖 庆 中国艺术研究院文化发展战略研究中心助理研究员，
博士后

任 慧 中国艺术研究院文化发展战略研究中心副研究员，
博士研究生

叶楚炎 中国艺术研究院文化发展战略研究中心助理研究员，
博士研究生

刘 藩 中国艺术研究院文化发展战略研究中心副研究员，
博士研究生

石一冰 中国艺术研究院音乐研究所助理研究员，博士研究生

序

中共中央书记处书记、
中央纪律检查委员会副书记 何勇

廉政文化建设，面向全党全社会，以党政机关和领导干部为重点，以培育廉洁价值理念为根本，以廉政制度和规范为支撑，以群众广泛参与的廉政文化创建活动和丰富多彩的廉政文化产品为载体，在反腐倡廉建设中处于基础性地位。

加强廉政文化建设，是贯彻落实科学发展观的必然要求，是建设社会主义核心价值体系的重要内容，是深入推进党风廉政建设和反腐败斗争的战略举措，对于坚定中国特色社会主义共同理想，加强党的执政能力建设和先进性建设，提高党员干部拒腐防变能力，增强全社会反腐倡廉意识，形成廉荣贪耻的思想道德基础和文化

氛围，从源头上预防和减少腐败现象发生，具有重要意义。

中国几千年历史中蕴藏着丰厚的廉政文化精华，包括深刻的廉政思想、丰富的典章制度和灿若群星的历史人物。这些宝贵的历史文化精华，是新形势下加强廉政文化建设的重要资源，必须认真研究、充分利用，并赋予其崭新的时代内涵和鲜明的时代特色，使之不断发扬光大。

唐太宗李世民有一句名言：“以铜为鉴，可正衣冠；以古为鉴，可知兴替；以人为鉴，可明得失。”^{〔1〕}清代的龚自珍说：“出乎史，入乎道；欲知大道，必先为史。”^{〔2〕}

注重学习和借鉴历史经验，是我们党的优良传统。毛泽东同志指出，“历史的经验值得注意”，“我们要研究哪些是过去的成功和胜利，哪些是失败，前车之覆，后车之鉴”。^{〔3〕}邓小平同志指出，“历史上成功的经验是宝贵财富，错误的经验、失败的经验也是宝贵财富。”^{〔4〕}江泽民同志指出，“作为一个领导干部特别是高级干部，自然科学和社会科学的基本知识都应具备。不读点历史，

〔1〕《新唐书·魏徵传》。

〔2〕龚自珍：《定庵续集》卷一《尊史》，《四部丛刊》本。

〔3〕《毛泽东文集》第二卷，人民出版社1993年第1版，第339页。

〔4〕《邓小平文选》第三卷，人民出版社1993年第1版，第234—235页。

不了解中国历史和外国历史，不知道历史与现实的联系，不掌握中外历史上的成功与失败、经验与教训，怎么治理社会、治理国家啊？……所以，我始终主张，我们的领导干部特别是高级干部必须读点历史。”^{〔1〕}胡锦涛同志强调：要铭记历史，特别是铭记我们党领导人民创造的中国革命史，要注重总结和发扬我们党在革命战争时期保持先进性的历史经验，坚持用时代发展的要求审视和认识自己，以改革的精神加强和完善自己，全面加强党的先进性建设，扎实做好保持共产党员先进性的各项工作。学习中国历史，了解和懂得自古以来中国人民创造的灿烂历史文化，从中汲取有益于加强修养、做好工作的智慧和营养，有助于在廉洁与腐败、进步与落后的斗争中，把握方向、站稳立场、坚定信念，筑牢反腐倡廉思想防线。^{〔2〕}

当前，在严峻复杂的国际环境下，在国内经济体制深刻变革、社会结构深刻变动、利益格局深刻调整、思想观念深刻变化和各種社会矛盾凸显的历史条件下，我们党面临的执政考验、改革开放考验、市场经济考验、外部环境考验是长期的、复杂的、严峻的。精神懈怠的

〔1〕 江泽民2000年5月14日《在江苏、浙江、上海党建工作座谈会上的讲话》，《江泽民论有中国特色社会主义（专题摘编）》，中央文献出版社2002年第1版，第700页。

〔2〕 参见胡锦涛《在中共中央政治局第三十三次集体学习时的讲话》，《人民日报》2006年7月26日。

危险，能力不足的危险，脱离群众的危险，消极腐败的危险，更加尖锐地摆在全党面前。落实党要管党、从严治党的任务比以往任何时候都更为繁重、更为紧迫。提高党的领导水平和执政水平，提高拒腐防变和抵御风险能力，加强党的执政能力建设和先进性建设，面临许多前所未有的新情况、新问题、新挑战。现阶段的反腐败斗争，面临党风廉政建设和反腐败斗争呈现出成效明显和问题突出并存，防治力度加大和腐败现象易发多发并存，群众对反腐败期望值不断上升和腐败现象短期内难以根治并存的总体态势，反腐败斗争形势依然严峻、任务依然艰巨。我们必须警钟长鸣，深刻认识反腐败斗争的长期性、复杂性、艰巨性，深刻认识我们党反对腐败的坚强意志和坚定决心，深刻认识中国特色社会主义的政治优势，坚持“标本兼治、综合治理、惩防并举、注重预防”的战略方针，把反腐倡廉建设摆在更加突出的位置，以更加坚定的信心、更加坚决的态度、更加有力的举措推进惩治和预防腐败体系建设，不断把党风廉政建设和反腐败斗争引向深入，努力提高反腐倡廉建设科学化水平。

要把廉政文化建设摆在更加突出的位置。坚持以人为本、坚持突出重点、坚持重在建设、坚持服务大局，不断提高廉政文化水平。要坚持用科学理论引导人、廉洁理念教育人、先进文化熏陶人，不断提高干部群众的

思想道德修养和廉洁从政、廉洁从业意识。要以党政机关和领导干部为重点，面向全体社会成员，扩大覆盖面，增强影响力，形成有利于反腐倡廉建设的广泛群众基础和良好社会氛围。要在运用以往行之有效的好经验好做法的基础上，抓活动、抓阵地、抓作品、抓舆论，积极探索新思路、新办法、新举措，扎实推进廉政文化建设取得积极进展和显著成效。

《中国廉政史鉴》的出版，是廉政文化建设的一件大事。2008年8月以来，在文化部的大力支持下，在李洪峰同志主持下，中央纪委监察部驻文化部纪检组监察局会同中国艺术研究院和国家图书馆，组织一百多位专家学者，历时近四年时间，编纂了《中国廉政史鉴》，分别以著名历史人物廉政实践、重要典章制度沿革、重要廉政思想理论发展为线索，系统梳理了中国历史上的廉政精华，完成了四百多万字的巨帙。这部书容量巨大、可读性强、富有借鉴意义，相信它的出版一定会对推动廉政文化建设起到重要作用。

绪论

李洪峰

中国古代的廉政文化，是博大精深的中华历史文化的一脉清泉，源远流长，清净明澈；在今天，仍然极富教育意义，具有巨大的感染力。

中国古代的廉政文化，概括言之，可以分为三个方面，即思想理论、典章制度和历史人物。这三个方面，都包含着极为丰富、厚重的内容，充实而有光辉，体现了中国古代政治文明成就。为了弘扬伟大祖国优秀的历史文化，为加强廉政文化提供有益借鉴，我们对中国古代的廉政文化进行了初步的梳理。

一、 中国古代的廉政思想

中国古代思想文化资源博大精深，“百川异源，而皆归于海；

百家殊业，而皆务于治”^{〔1〕}。其中廉政思想是一个重要的论题。

“廉”，最初指官员应具有的品德之一。舜时代提出从政者要有九种品德：“宽而栗，柔而立，愿而恭，乱而敬，扰而毅，直而温，简而廉，刚而塞，强而义。”^{〔2〕}“简而廉”，意思是“性简大而有廉隅”，即性格豁达而又行为端方。

到西周时，“廉”作为官员一种必备的品质纳入考察考核。“以听官府之六计，弊群吏之治。一曰廉善，二曰廉能，三曰廉敬，四曰廉正，五曰廉法，六曰廉辨。”^{〔3〕}“廉”在此当为坚持原则的意思。后来唐朝的贾公彦注释这里的“廉”字时说：“廉者，洁不滥浊也。”^{〔4〕}不过，廉狭义固定为“廉洁”之意是在春秋时期。管仲提出：“国有四维……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。”^{〔5〕}这四维，都是指遵守法度、不逾规矩。晏婴曾提出：“廉者，政之本也”，“廉之谓公正”，^{〔6〕}“故圣人伏匿隐处，不干长上，洁身守道，不与世陷乎邪，是以卑而不失义，瘁而不失廉。”^{〔7〕}凝而聚之，“行廉而不为苟得”^{〔8〕}作为一种品德内涵趋于固定，廉洁而不贪的意义明晰而特指了。

战国时，廉洁与不贪的意义固定下来。屈原说：“朕幼清以廉洁兮。”^{〔9〕}东汉人王逸注释说：“不受曰廉，不污曰洁。”这应该

〔1〕《淮南子·汜论训》。

〔2〕《尚书·皋陶谟》。

〔3〕《周礼·天官冢宰·小宰》。

〔4〕《周礼注疏·天官冢宰》。

〔5〕《管子·牧民》。

〔6〕《晏子春秋·内篇杂下》。

〔7〕《晏子春秋·内篇问上》。

〔8〕《晏子春秋·内篇杂上》。

〔9〕《楚辞·招魂》。

符合屈子的本义。韩非子讲：“百官之吏，亦知为奸利之不可以得安也，必曰：‘我不以清廉方正奉法，乃以贪污之心枉法以取私利，是犹上高陵之颠，堕峻溪之下而求生，必不几矣。’安危之道若此其明也，左右安能以虚言惑主，而百官安敢以贪渔下？是以臣得陈其忠而不弊，下得守其职而不怨。此管仲之所以治齐，而商君之所以强秦也。”^{〔1〕} 韩非子明确提出国家强盛的一个重要原因，就是臣僚清廉方正，而不是放纵贪污之心以徇私枉法。

因此，廉政的内涵在廉正与廉洁之间。廉政，在国家层面，是一种政治文明形态；对官员个人，则是一种从政品质和风范。廉政的思想观念，伴随公权的产生而产生；其相对固定和系统化，是在王朝建立之后。在几千年的中国政治思想史上，廉政思想集中表现为八个理念：民本、德治、任贤、治吏、明法、勤政、节用、教化。

（一）古代的民本思想

民本观念是中国古代倡导的从政价值理念。价值观是思想的灵魂，民本观念是中国廉政思想的基石。

夏启废禅让建立家天下，宣扬“有夏服天命”^{〔2〕}的天命观。但是，夏启的儿子太康即位后就沉迷游乐，不理朝政，结果被放逐。是时，《五子之歌》讽之曰：“皇祖有训：民可近，不可下。民惟邦本，本固邦宁。”^{〔3〕} 这是关于民本思想的第一次呐喊。夏商相继覆亡，西周汲取前两朝的政治教训，提出“敬德保民”、

〔1〕《韩非子·奸劫弑臣》。

〔2〕《尚书·召诰》。

〔3〕《尚书·五子之歌》。

“以德配天”，所谓“聿修厥德，永言配命，自求多福”^{〔1〕}。其中“德”包括敬天、敬宗、保民三方面，尤其要“怀保小民”^{〔2〕}，舍此难保天祚。

春秋战国的动荡，彰显了民心向背的力量。“贵以贱为本，高以下为基”^{〔3〕}，“唯人是保，而利合于主，国之宝也。”^{〔4〕}于是，孔子提出了庶民富民教民的仁政思想^{〔5〕}。孟子继而提出了“民为贵，社稷次之，君为轻”^{〔6〕}的政治秩序理论，要求统治者须有“忧民之忧”及“与民同乐”的思想境界，有解民于“倒悬”的政治作为，建立“恒产”的产权制度以保障民生。荀子则更进一步提出“天之生民，非为君也；天之立君，以为民也”^{〔7〕}的立君为民权力观。至此，先秦民本思想基本形成。

先秦民本思想具有通过制民巩固君权的政治立场。孔子讲仁政，要富民教民，归根结底是为了“使民”。孔子说：“百姓足，君孰与不足？百姓不足，君孰与足？”^{〔8〕}民众是国家的经济基础。孔子又说：“善人教民七年，亦可以即戎矣。”^{〔9〕}民众是国家的军事基础。孔子还说：“君子学道则爱人，小人学道则易使。”^{〔10〕}民众是国家的政治基础。儒家讲教化，但是它极其明确的立场却在

〔1〕《诗经·大雅·文王》。

〔2〕《尚书·无逸》。

〔3〕《道德经·第三十九章》。

〔4〕《孙子兵法·地形篇》。

〔5〕《论语·子路》。

〔6〕《孟子·尽心下》。

〔7〕《荀子·大略》。

〔8〕《论语·颜渊》。

〔9〕《论语·子路》。

〔10〕《论语·阳货》。

于,“民可使由之,不可使知之”^{〔1〕},“劳心者治人,劳力者治于人;治于人者食人,治人者食于人”^{〔2〕}“君者,舟也;庶人,水也。水则载舟,水则覆舟。……故君人者,欲安则莫若平政爱民矣。”^{〔3〕}这都是讲君主是为治主体,民众是治理客体,客体是基础,搞得不好客体就要颠覆主体。从秦始皇到汉武帝,封建专制制度在全国最终确立起来。应该说,封建君主政治正是植根于民本思想的上述政治立场,才把它作为治国策略思想。董仲舒发现了这一奥妙所在,指出“唯天子受命于天,天下受命于天子,一国受命于君”,“君者,民之心也;民者,君之体也。”^{〔4〕}汉武帝欣赏君权天授原则基础上的民本思想,实行“罢黜百家,独尊儒术”,民本思想进入主流意识形态,奠定了君主集权制民的基石,也派生出天子与官僚都要“爱民如子”的廉政蕴涵。

民本思想也适应了春秋战国时期政治治理的转型,它的产生恰好伴随着世卿世禄制度到封建官僚制度的转变。世卿世禄制度的终结,统治主体代之以官僚集团。关于官僚政治,“从理论上讲,往往是如此的:(一)所尽的责任,减至最小限度。(二)所得的利益,扩充至最大限度。……所以怠惰和贪污,乃是官僚阶级的本性”^{〔5〕}。“官僚和民众的利益,是处于相反的地位的。”^{〔6〕}“君主所处的地位,一方面固然代表其一人一家之私……又一方面,则亦代表人民的公益,而代他们监督治者阶级。”^{〔7〕}君主与

〔1〕《论语·泰伯》。

〔2〕《孟子·滕文公上》。

〔3〕《荀子·王制》。

〔4〕《春秋繁露·为人者天》。

〔5〕《吕思勉讲中国政治》,九州出版社2008年版(下同),第211页。

〔6〕同上书,第213页。

〔7〕同上书,第236页。

民众处在利益的两极，民本思想针对的是防止中饱阶层的形成。反对中饱官僚集团欺上压下，是专制体制反腐败的重要任务。中国古代民本思想的廉政意义及其局限性都在于此。

恰因如此，民本思想成为约束官僚集团政治行为的一个准绳。西汉思想家贾谊将以民为本视为国家政治生活的基本准则：“闻之于政也，民无不为本也。国以为本，君以为本，吏以为本。故国以民为安危，君以民为威侮，吏以民为贵贱。此之谓民无不为本也。”〔1〕

在政治实践中，民本思想首先要求官吏关注民生。“夫民者，国之根也，诚宜重其食，爱其命。”〔2〕凡属把发展民生作为要务的官吏都受民拥戴，也为朝廷赞赏。例如，西汉宣帝时，渤海太守龚遂赈灾民、选良吏、施教化、劝农桑，治理升平，后被《汉书》列为第一循吏。

民本思想要求官僚顺应民心、惩恶扬善。“圣人无常心，以百姓心为心。”〔3〕民众的意志彰显社会的善恶，是行政的主要依据。唐朝宰相狄仁杰为官，不媚上、不阿贵，始终保持体恤百姓的本色，做大理丞到任一年，便处理了前任遗留下来的诸多案子，没有一人上诉伸冤，后被称之为“唐室砥柱”。

民本思想还体现于官员执政价值追求方面。北宋范仲淹“先天下之忧而忧，后天下之乐而乐”〔4〕，南宋陆游“位卑未敢忘忧国”〔5〕，清代黄宗羲“我之出而仕也，为天下，非为君也；为万

〔1〕《新书·大政上》。

〔2〕《三国志·吴书·陆凯传》。

〔3〕《道德经·第四十九章》。

〔4〕范仲淹：《岳阳楼记》。

〔5〕陆游：《病起书怀》。

民，非为一姓也”^{〔1〕}，晚清龚自珍“落红不是无情物，化作春泥更护花”^{〔2〕}，无不彰显了民本思想。

隋唐以后，民本思想通过科举制度注入政治体制之中，造就了中国古代政治特有的文化气质，形成了一股廉洁政治清流，源远流长数千年，在一定程度上对封建政治腐败现象起了抑制和延缓作用。

（二）古代的德治思想

中国古代的德治渊源可以追溯到上古。尧舜禹是部落首领，更是道德楷模，他们和睦群体，禅让而治。家天下开始后，夏商周三代统治集团很快认识到要“敬德、保民、配天”。

在春秋争霸的战火中，思想家疾呼德治。一方面是道家消极的德治，一方面是儒家积极的德治。老子提倡统治者“见素抱朴，少私寡欲”^{〔3〕}，施行无为而治，薄税敛、轻刑罚、慎用兵、尚节俭。孔子反对暴虐政治和不义之战，明确提出了“为政以德”的主张。他说：“为政以德，譬如北辰，居其所而众星共（同‘拱’）之。”^{〔4〕}如何为政以德？孔子认为包括仁政与礼治两个方面，其中前者为本，后者为辅。仁是出发点，即律己宽人的“忠恕”之道，“己欲立而立人，己欲达而达人”^{〔5〕}，“己所不欲，勿施于人”^{〔6〕}。治是归宿，就是要“敬事而信，节用而爱人，使民

〔1〕《明夷待访录·原臣》。

〔2〕龚自珍：《己亥杂诗》。

〔3〕《道德经·第十九章》。

〔4〕《论语·为政》。

〔5〕《论语·雍也》。

〔6〕《论语·颜渊》。