

中外政治家治政术

術

一九九三年·沈阳

(辽)新登字第9号

中 外 政 治 家 治 政 术

主 编 张 利 华 范 苓

中 外 政 治 家 治 政 术

主 编 张 利 华 范 苓

辽宁大学出版社出版发行 (沈阳市崇山中路66号)
共青团辽宁省委机关印刷厂印刷

开本: 787×1092 1/32 印张: 12 字数: 250千
1993年3月第1版 1993年3月第1次印刷

印数: 1—4000

责任编辑: 刘雪枫 封面设计: 吴 越
责任校对: 伶 利

ISBN 7-5610-2079-1

D·217 定价5.50元

前言

在悠悠历史长河中，“政治”作为最重要的舞台，架起了历史与现实的桥梁。在多姿多彩的政治舞台上涌现出众多功绩卓著、声名显赫的政治家，他们以其杰出的统治艺术治理国家，演出了一幕幕声泪俱下的活剧，刻画了波澜壮阔的历史画面。

在国家政权创立、建设、发展过程中，政治首脑起着不容忽视的作用。他们在统治国家过程中所展现的非凡才能和积累的经验为人类文明宝库留下了一笔财富。挖掘、整理政治家们的统治艺术和治国之道，为今人和后人提供一些启迪和经验，成为理论工作者义不容辞的责任。本书旨在用形象生动的笔调叙述历史上一些杰出的政治首脑如何历经艰难走上权力的峰颠，又如何运用权力统治国家，管理社会，促进社会的进步。

人类有史以来政治首脑如星斗灿烂，争相斗妍。我们无法在这近30万字的书中囊括所有中外历史上的政治首脑，只选取36位在各国历史发展中有杰出贡献的皇帝、宰相、总统、首相或总理，分中国篇和外国篇加以撰写。因篇幅所限，当代社会主义国家的无产阶级政治领袖未列入本书之内，留待以后专门著述。

本书既非人物传记，也不是纯理论性著作，而是一部专门研究政治家治国经验和统治艺术的专著。因此，并没有对每个人物的一生作面面俱到的介绍和评价，也没有对“权力

学”和“统治论”进行纯理论性的阐释和论证。而是根据每个人物的特点有所侧重地对其治国才能和各具特色的为政方法加以叙述、概括和总结。此书的撰写既强调以史实为依据，又不沉溺于历史的故纸堆中，而是对所采用的历史资料进行“去伪存真”、“去粗取精”的加工、提炼，从中抽象出发人深省、催人奋进的精华。

我们希望此书能为所有酷爱政治研究及从事领导和管理工作的人们提供一些启迪、智慧和借鉴。

本书为集体编写。

主编：张利华、范苓。

副主编：王宝林、岳福营、徐琳、程学志、高玲。

主审：王建学。

参加编写的作者有（以姓氏笔划为序）：

王宝林、王忠国、王竞、李伟、陈景春、苏世达、张利华、张唯、范苓、岳福营、赵文进、赵永波、胥敏、韩雁来、徐琳、高士科、高玲、高辅卿、曹广全、鄂齐、程学志、董云霞、董振兴、穆淑兰。

辽宁大学出版社刘雪枫同志在此书的编辑出版过程中给予了大力支持和帮助，徐东兰同志为本书做了许多具体的事务性工作。在此一并表示感谢。

本书乃属初创体例，加之内容浩繁，难免有错漏不当之处，恳请读者批评指正。

编 者

1993年1月

目 录

中 国 篇

- 秦始皇统一中国的雄才大略…………… (3)
- 刘邦的“安民立国”之道…………… (9)
- 曹操“驾驭群臣”之术…………… (18)
- 诸葛孔明的用人要诀…………… (25)
- 北魏孝文帝的“励精图治”…………… (39)
- 唐太宗吸引民心的“德政”…………… (47)
- “广纳谏言”的开明女皇武则天…………… (59)
- 宋太祖“兴利除弊”之举…………… (65)
- 变法贤相王安石…………… (77)
- 耶律楚才的“明见”与“权谋”…………… (86)
- 辽太宗“因俗而治”的安国方略…………… (94)
- 朱元璋“用才立业”与“卸磨杀驴” …… (103)
- 在矛盾的旋涡中斗胆革弊的张居正…………… (109)
- 康熙帝惩贪倡廉之举措…………… (120)
- “铁腕”皇帝雍正…………… (131)
- 乾隆帝“宽严相济”的统治手段…………… (148)

外 国 篇

- 巴比伦“强权之神”汉谟拉比…………… (163)
- 希腊“贤相”梭伦…………… (171)
- 精于谋略的大流士一世…………… (179)
- 恺撒的夺权称霸之路…………… (188)
- 以专制铲除野蛮的彼得一世…………… (200)
- 开创美国民主政体的华盛顿…………… (211)
- “狮子”与“狐狸”的化身——拿破仑
…………… (221)
- 重振墨西哥雄威的胡亚雷斯…………… (233)
- 格莱斯顿的社会改革…………… (244)
- 多谋善断的丘吉尔…………… (257)
- 土耳其之父凯末尔…………… (268)
- 善用能人的罗斯福…………… (279)
- 戴高乐铲除“多头政治”之道…………… (289)
- 阿拉伯“雄狮”纳赛尔…………… (300)
- 全能政治家施密特…………… (312)
- 勤奋笃行的“平民宰相”田中角荣…… (324)
- 大平正芳的“从政艺术”…………… (336)
- 新加坡的设计师李光耀…………… (347)
- “逆水行舟”的阿拉法特…………… (361)
- 撒切尔夫人的政治魅力…………… (370)

秦始皇统一中国的雄才大略

秦始皇（前259——前210），姓嬴名政，中国历史上第一位统一国家的封建君主。

嬴政出生于赵国首都邯郸（今河北省邯郸）。13岁继承了秦国王位，国政委托大臣办理。22岁开始亲政。为了从专权用事的相国吕不韦和太后的宠臣嫪毐手中收回大权，两年之中，他急风暴雨般地消灭了妄发政变的嫪毐，又步步紧追，逼死了手握重权的吕不韦，

从秦孝公任用商鞅变法到嬴政即位，历经六世，因奖励耕战而富国强兵，其国势之强大已在七国之中占压倒优势的地位。嬴政抓紧时机顺应当时要求统一的历史进步趋势，于公元前231年至公元前221年，十年间先后灭掉韩、魏、楚、赵、燕、齐等山东六国，统一中国，定都咸阳，首创中国历史上封建大一统的中央集权国家。

嬴政统一中国后，面临着原诸侯国在政治、经济、文化等各方面规章制度极不统一的复杂状况。对此，他进行了全面的改革。十年时间里，在政治方面，他开创中央集权制，皇帝之下设立三公九卿；在行政建制方面，推行郡县制，统一了度量衡和文字；修筑驰道，统一车轨；他南征百越，增设闽中、南海、桂林等郡；又北击匈奴，收复河套，修筑西起临洮东到辽东的万里长城。为了巩固政权，他曾五次出巡，足迹遍及中原及东南各地。

作为封建帝王，秦始皇为了长生不老永享帝王之乐，耗资巨万派人寻仙采药；为了钳制人民的思想，他制造了骇人听闻的“焚书坑儒”事件；为了生前和死后的享乐，他役使

数十万民工大造宫殿和坟墓，其千秋功过未断评说。但是秦始皇统一中国的强化一统方略，对结束战乱振兴华夏具有积极的作用。

首 创 帝 王 专 制

嬴政沿用商鞅变法的强国方略，奖励耕战，重用客卿，运用六代积蓄之国力，暴风骤雨般地消灭了六国政权，结束了春秋战国五个半世纪的连年战乱，开创了大一统的封建王朝。为了强化一统政权，嬴政决定把大权集中到自己手中。往昔的君王之称，已无法显示其至高无上的地位和权威，于是他把远古“三皇五帝”之中的“皇”、“帝”二字合在一起，由他开始自称“始皇帝”。以后二世、三世以至万世，传之无穷。自此直至清朝末年，皇帝就成了封建君主的专称。为了维护皇帝至高无上的权威，他还规定皇帝的命曰“制”、令曰“诏”，以区别于长官对属吏的命令。皇帝制定最高法律，他可以一言立法，也可以一言废法。皇帝的大印专称为“玺”，皇帝自称曰“朕”，他人不准使用。臣民称皇帝为“陛下”。嬴政还废除了“谥法”，规定皇帝驾临为“幸”，所在曰“行在”，所居曰“禁中”，死曰“崩”。在官府文书中建立了抬头与避讳制度。皇帝行使权力的方式是临朝听政，审批奏章。皇帝至高无上，大权在握，“天下事无大小皆决于上。皇帝制度的建立，标志着中国古代的政治制度已进入了一个新时期。这对于多民族国家的形成与稳固，对于统一的封建经济、文化事业的发展，对外来侵略势力的抵御与反击，对于超大型的水利建设和城防建筑等都起过一定的积极作用。但是，皇帝专制所造成的集权也必然导致暴政和腐败，束缚了地方尤其是偏远地区的经济发展，更

加重了对农民的剥削和压榨，禁锢并愚化了人民的思想。这些弊端在皇帝专制创立之初就暴露出来，秦朝二世灭亡即是这弊端的结果。这些弊端与两千年的封建社会相始终，对中国社会的发展起到了桎梏的作用。

三公九卿的最高行政机构

皇帝制度确立之后，为了确保皇权的实行和中央集权的贯彻，秦始皇还逐步创设中央行政机构，建立政治制度。中央机构以皇帝为首，下设三公九卿。

三公是丞相、太尉、御史大夫。丞相是中央机构中的最高行政长官，协助皇帝治理全国政务，负责总领百官，主持朝议，综理考课，推荐和委任官员，执掌封驳与谏诤。太尉是掌握军政大权的全国最高专职武官。御史大夫负责群臣奏章及下达诏令，还负责承旨弹劾，纠察百官的监察事务，地位相当于副丞相。三公之间互相制约，一切必须听从皇帝的指挥。

九卿设在三公之下，是具体掌管各方面事务的官吏。分工是：奉常，掌宗庙礼仪；郎中令，掌皇帝侍卫；卫尉，掌宫廷警卫；太仆，掌宫廷车马；廷尉，掌国家司法；典客，掌外交及民族事务；治粟内史，掌财政；宗正，掌皇族事务；少府，掌皇室需用。九卿源于战国，其中只有廷尉、典客、治粟内史真正掌握政务，其余六卿基本上是为皇室服务的。三公九卿都有自己的一套机构，办理日常事务工作，大事汇总于丞相，最后由皇帝裁决。秦朝由三公九卿组成的政府，一直为后代王朝所沿用。

推行郡县制度

秦统一六国后，为革除东周以来封国兼并连年战争之

弊，加强君主专制的中央集权，在地方行政管理体制方面，推行了郡县制度。

郡是地方最高行政机关，设有3个主要官吏，即守、尉、监。郡守是郡的最高行政长官，主要管民政。郡尉协助郡守工作，为一郡之最高武官，主要负责军事治安。郡监是中央所派负责监察郡守及郡内其他官吏的，受中央御史中丞领导，并向他报告工作。郡在守、尉、监下面设丞，协助郡守处理各项行政事务。郡守为了实行对所辖县的领导，还定期或不定期地派人去县巡视检察执行中央和郡所颁布政令的情况，同时还要考核各县官吏。若一般官吏犯令而县令、丞没有察处的，要将县令、丞上报处理，对失职的官吏给予应有的惩罚。

县是郡属下的地方基层政府，县的最高行政长官为令或长，万户以上的县设县令，万户以下的县设县长。令、长之下设丞、尉。县丞负责县内的税收和司法，县尉负责县内的军事和治安。少数民族地区置“道”代县。

县以下的地方组织还有乡、亭、里。每县之内分若干乡，每乡辖10亭，每亭辖10里。里下有什和伍编制，10家为什，5家为伍。乡设三老掌教化，游徼掌治安，嗇夫掌司法赋税。亭设亭长和求盗，亭长主一亭之事，求盗负责亭内治安。里设里正，负责督促农民按时服徭役，维持里内治安。如里内有案件发生，协助县令史把被告人的履历写成书面材料向县里报告。如果发生贼杀案件，里正要负连带责任。为了便于里内什、伍的劳动力与土地相结合，确保徭役的征发，加强什、伍连坐，防止人们犯上作乱，里正参与户口的管理。政府存档的户籍名册，登记十分详细，什有什长，伍有伍长。秦朝正是通过这一地方基层组织对居民进行统

治。

秦始皇在全国范围内所设置的这套君主专制的中央集权的机构，是组织严密的权力网，从中央的三公九卿政权机构到地方的郡、县、乡、亭、里、什、伍基层政府和组织，层层控制，地方的权力集中到中央，再通过中央集中到皇帝手中。中央和地方的各级长官，都由皇帝任免。这套强化一统的政治制度，是我国古代政治制度的一个重大发展，此后两千余年的中国封建社会基本上沿袭了这一制度。这一强化一统的行政系统，一方面有利于加强对人民的残酷剥削和压迫，一方面又有利于巩固中华民族的统一和提高行政效率，从而促进了封建社会经济的发展和文化事业的繁荣。

以 法 治 官

秦始皇统一后，官僚制度初步走上法治道路。如任免官吏有《置吏律》和《除吏律》，规定官吏必须经国家委派才可赴任，否则治罪。同时还规定荐人作官要负连带之责，如果推荐了不称职的人，要“各以其罪罪之”。

官吏的俸禄按月发放，《仓律》规定：按月领取俸禄的官吏如果已领取了本月俸禄，后因公出或休假到月底未归者，停发下月俸禄，待返回后再行补发。这对官吏忠于职守无疑是一种规范。

秦朝的《为吏之道》提出了一套封建官吏应该遵循的行为规范，要求官吏要清廉正直慎重稳定，审案不藏私心，观察问题要严密，心境要平和而不可暴，赏罚处理要适当。又严格规定了官吏必备的品德和作风，力倡“明主治吏不治民”的法家思想。为此，在公元前213年，把那些“狱吏不直者”罚到北边去修筑长城，或遣送到南方戍守越地，以达

到“初平法式，审别任职，以立恒常”之目的。

春秋战国战祸连年，统一乃成必然趋势。秦始皇生逢其时，顺应潮流，以其雄才大略完成了统一大业，开创封建大一统政治建制，为多民族国家的统一管理闯出了一条新路。

(董振兴)

刘邦的“安民立国”之道

刘邦（前256——前195），字季，西汉开国皇帝。刘邦是沛县（今江苏沛县）人，曾任秦沛县的泗水亭长。公元前209年他在沛县组织3000人响应陈胜反秦农民起义，不久归附项梁。项梁死后，他奉楚怀王之命进军秦都咸阳，沿途收纳义军，招揽人才，队伍逐渐壮大。公元前206年攻进咸阳，灭秦。秦灭后，项羽势大，自封西楚霸王，分封诸侯18王，封刘邦为汉王。刘邦与项羽争天下，公元前202年垓下一战，刘邦击溃项羽军，项羽惨败自刎。是年，刘邦于定陶即皇帝位，建立西汉，定都洛阳，同年迁都长安。刘邦执掌全国政权后，以黄老思想为治国之本，政体承秦制，并实行“与民休息”、“任人唯贤政策”，为西汉社会的全面发展奠定了基础。

“与民休息”

所谓“与民休息”政策，是西汉创建者刘邦及后几代皇帝在政治、经济上采取的轻徭薄赋、减缓刑罚的发展农业生产的政策。其理论基础是战国中期以后道家学派的黄老（黄帝和老子）思想，它的要旨为“清静无为”，“无为而治”。刘邦之所以采取黄老“无为而治”的思想，实行“与民休息”的政策，是由西汉初年的社会经济形势所决定的。刘邦打败项羽，扫平各地诸侯，建立统一国家，登基称帝，是通过连年的战争来完成的。长期的战乱极大地破坏了社会生产力。刘邦称帝之初，赤地千里，土地荒芜，人口稀少，全国总人口由秦盛时的2000万减为650万。农业、手工业生产

停滞，商业萧条，投机商们乘机囤积居奇，致使物价飞涨，百姓生活极端贫困。国家财政拮据，连皇帝乘坐的一辆马车都配不齐同一种毛色的四匹马，将相有的不得不坐牛车。在这种形势下，实行什么样的政策才能稳定统治，避免重蹈秦亡的覆辙，作为一项重大的任务摆在刘邦统治集团面前。在前无经验可借鉴的情况下，刘邦等西汉统治者开始了探索。当时思想理论界各学派都复兴起来，其中道家学派的“无为”思想崛起，它兼收并蓄儒、法等家学说形成了新的“黄老”思想。

黄老的“无为而治”思想主张把“仁义”熔于“无为”之中，以积极的“仁义”改铸消极的“无为”，以收到“无不为”的功效。陆贾是刘邦的谋士，他以黄老思想为指导，向刘邦提出了一系列治国安邦的理论和策略。他说：“夫道莫大于无为”，“无所为而无所不为。”用这种思想治理国家，就能达到“圣德之世”。把国家治理成稳定得好象没有什么事那样，安静得好象没有什么喧闹声音那样，官府不扰民好象没有官吏那样，各村各户过着恬静生活好象没有什么人那样。如此就可以换得人们对西汉政权的好感，就能“老者息于堂，丁壮者耕耘于田，在朝者忠于君，在家者孝于亲。”

“昔虞舜治天下，……寂然无治国之意，漠若无扰民之心，然天下治。”“故无为也，乃无不为也。”陆贾的论述和主张，直接反映了经过秦末的残酷统治和战乱的西汉社会需要安定，人民需要休养生息的愿望。陆贾所阐明的“无为而无不为”，与民休养生息，以及恢复和发展经济，稳定西汉社会的思想，深得刘邦的赏识。因此，“无为而无不为”的思想成为西汉初期刘邦的治国思想，“与民休息”的政策是这一指导思想的具体体现，它适应了当时的社会形势，顺应了民心。刘邦所实行的“与民休息”的政策的主要措施有：