

# 中国古代 治国要论

纪宝成◎主编



# 中国古代 治国要论

纪宝成◎主编

董克用 黄朴民◎副主编



## 图书在版编目 (CIP) 数据

中国古代治国要论/纪宝成主编.  
北京:中国人民大学出版社,2004

ISBN 7-300-05193-6/D·945

I. 中…

II. 纪…

III. 政治-谋略-研究-中国-古代

IV. D691

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2004) 第 090137 号

## 中国古代治国要论

纪宝成 主编

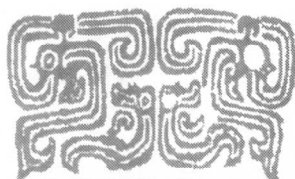
---

|      |                                                                                                                                  |              |                   |
|------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------|-------------------|
| 出版发行 | 中国人民大学出版社                                                                                                                        |              |                   |
| 社 址  | 北京中关村大街 31 号                                                                                                                     | 邮政编码         | 100080            |
| 电 话  | 010-62511242 (总编室)                                                                                                               | 010-62511239 | (出版部)             |
|      | 010-82501766 (邮购部)                                                                                                               | 010-62514148 | (门市部)             |
|      | 010-62515195 (发行公司)                                                                                                              | 010-62515275 | (盗版举报)            |
| 网 址  | <a href="http://www.crup.com.cn">http://www.crup.com.cn</a><br><a href="http://www.ttrnet.com">http://www.ttrnet.com</a> (人大教研网) |              |                   |
| 经 销  | 新华书店                                                                                                                             |              |                   |
| 印 刷  | 河北三河新世纪印刷厂                                                                                                                       |              |                   |
| 开 本  | 965×1300 毫米 1/16                                                                                                                 | 版 次          | 2004 年 9 月第 1 版   |
| 印 张  | 32.75 插页 1                                                                                                                       | 印 次          | 2004 年 9 月第 1 次印刷 |
| 字 数  | 499 000                                                                                                                          | 定 价          | 38.00 元           |

---

版权所有 侵权必究

印装差错 负责调换



# 《中国古代治国要论》序

中国古代治国要论

*Zhong Guo Gu Dai Zhi Guo Yao Lun*

对于现代的国家 and 国民来说，知识的来源原本有三个方面：一是纵向借鉴，从历史中学；二是横向借鉴，从他国学；三是自己摸索，从实践中学。这三个支点，缺一不可。但长期以来，我们实行“拿来主义”、“摸着石头过河”似乎多些，却很少青睐我们祖先留下的思想宝库和治世经验。可不可能在我们拄着借来的拐杖、摸着石头过河时，蓦然回首，却发现千百年前的古桥就在不远处立着呢？

汤因比曾说，“在我看来，对于任何一个将成为历史学家的人来说，尤其是对出生于这些时代的人来说，古典教育是一种无价的恩惠”。在我看来，这样的意义不仅仅限于历史

学家，它适用于当代社会的每一个人，尤其是作为社会管理者的公务员。以史为鉴，“察盛衰之理，审权势之宜”，“嘉善矜恶，取是舍非”，从来都是一种人文精神，也从来是经世济用之正途要术。具有丰富的历史知识，从来都是高水平领导者必备的基本素质之一。

我在教育领域工作多年，对我们的教育在这方面的欠缺有着深刻的体会。源自 20 世纪初的反传统思潮带给了我们面向西方的视野和革新的勇气，也成为历史虚无主义和“左”的流毒的根源之一。反映在我们的教育中，就是一段时间以来中国古典教育的缺失。作为一个教育工作者，看到自己的青年在欣赏西方古典文学艺术的同时，却不具备欣赏唐诗宋词的能力时，心里不能不涌起一种痛楚；看到自己的青年在解决理论方法和问题时总是习惯于探询西方世界，却很少光顾自己的民族文化宝库时，心里不能不涌起一种遗憾。当这种痛楚和遗憾所面对的对象是一个民族的几代青年时，这是何等巨大的损失！

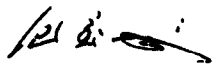
其实，历史是无法割裂的，只是肯不肯自觉地去认识罢了。人类社会的发展规律告诉我们：尊重历史才是尊重现实，懂得如何自觉探询历史的民族才会真正懂得如何理性地探索未来。只有在善于向西方学习的同时，还善于向我们的古人、前人学习，我们才有可能后来居上、引领时代。

到了该补上这一课的时候了，以我们补科学教育一样的志气和热情。所以，自 2001 年我国正式实施公共管理硕士（MPA）学位教育以来，我作为全国公共管理硕士学位教育教学指导委员会的主要负责人，就一直想要从 MPA 教育领域入手，编一本专业领域内的历史教科书，让故纸堆中的历史鲜活起来，展现我们传统文化精粹在现实生活中的生命力和功用，在公共管理硕士学位教育中加入“君子多识前言往行以畜其德”的理念，让我们的 MPA 学员能够在较短的时间里尽可能精要地了解中国历史上治国安邦的经验和实践，从中获得色彩纷呈的治国理念、政治智慧和制度设计等方面的广泛启迪，加强他们在专业历史知识方面的修养，或者至少是提供这么一种概念，让他们能更自觉更自如地学习和运用祖先的智慧。

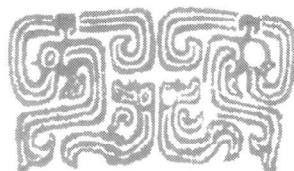
在中国古代博大精深的学术体系中，“治国安邦”之学应该是地位最为尊崇的学术，也是内容最为丰富的学问。中国古代丰富多彩的治国

理念、纷繁凝重的治国实践实在是一座宝藏。而长期以来，我们对这一宝藏很少有过像样的开发利用。关于中国古代历史和传统文化的典籍浩如烟海，却鲜有现代人编写的系统介绍中国古代治国思想、制度和实践的专门书籍，当然这方面的知识也就难以系统地出现在大学的讲坛上。为了弥补这方面的缺憾，两年多前，我和我的同仁们开始了这方面工作的探索，直到今天本书的出版。

工作开始后，我们深刻地体会到编写实践的不容易，特别是面对着这样一座璀璨的宝藏，挖掘和取舍都是很大的挑战，而如何选择最具有现实借鉴意义的历史资料更是挑战，这需要我们的作者不仅要有历史的眼光，还要有现代的眼光；不仅要有历史知识的积淀，还要有公共管理知识的涵养；不仅要有丰富的综合知识，更要有运用这些知识的能力。所以，这本书的出版，只能说是我们尝试着迈出的第一步，这方面的研究，还需要继续。



2004年9月6日



目

录

中国古代治国要论

*Zhong Guo Guo Shi Zhi Guo Yao Lun*

导 论 / 1

一、中国古代治国理论研究的意义 / 2

1. 以史为鉴, 把握历史演变规律 / 3
2. 理一分殊: 古代治国理论对当今公共管理及  
企业管理的借鉴价值 / 5
3. 挖掘古代治国理论, 弘扬中华文明 / 12

二、中国古代治国思想研究的要义评说 / 14

1. 百舸争流, 各有其长 / 15
2. 门派纷陈, 各有所宗 / 18
3. 儒家独尊, 一脉相承 / 19
4. 一以贯之的“天道”、“王道”与“人道” / 20

三、中国古代治国实践的得失研究 / 23

1. “致治”是历代帝王的最高政治目标 / 24
2. 盛衰兴亡的历史启迪 / 26



四、中国古代治国制度的研究评说 / 27

五、一分为二看历史 / 30

1. “以君为本”与“以民为本” / 30

2. 等级身份与个人权利 / 31

3. 重政治与重经济 / 31

4. 整饬吏治与优化管理 / 32

## 上篇 思想篇

### 第一章 中国古代治国思想概要 / 37

一、中国古代治国思想的演变脉络 / 37

二、中国古代治国思想的主要特征 / 40

### 第二章 儒家治国思想 / 47

一、儒家学说的历史演变与文化精神 / 48

二、儒家治国思想的理论基础 / 50

1. 人性论：儒家治国思想的哲学依据 / 51

2. 民本论：儒家治国思想的核心价值 / 54

3. 中庸观：儒家治国思想的思维方法 / 57

4. 经权说：儒家治国思想的运用机制 / 59

三、儒家治国思想的逻辑体系与基本内容 / 62

1. 德治：儒家治国的指导原则 / 62

2. 仁政：儒家治国的基本方案 / 64

3. 刑政：儒家治国的补充手段 / 67

4. 正己：儒家治国的逻辑起点 / 68

5. 明礼：儒家治国的阶级属性 / 70

6. 任贤：儒家治国的用人理论 / 72

### 第三章 道家治国思想 / 75

一、道家概述 / 76

二、道家治国思想的理论基础 / 78

1. “道法自然”：道家治国的哲学原理 / 78

2. “无为而治”：道家治国的思想境界 / 80

### 三、道家治国思想的几大要素 / 83

1. 海涵宽容，虚静处下 / 83

2. 顺遂民情，因循为用 / 84

3. 去奢节俭，省刑慎罚 / 85

4. 实腹虚心，愚民为术 / 87

5. 贵柔守雌，以弱制强 / 88

## 第四章 法家治国思想 / 91

### 一、法家学说简介 / 92

### 二、法家治国思想的理论基础 / 94

1. “当时而立法”的社会历史观 / 95

2. “性恶论”与尚法用刑的必然性 / 98

3. “法”为“天下之程式”的法治中心论 / 100

### 三、法家治国思想的要点 / 102

1. “因人情利害”而治：治国的指导原则 / 102

2. 行“赏罚”两柄：治国的基本途径 / 104

3. “尊主卑臣”：治国的价值取向 / 108

4. 思想专制：治国的文化选择 / 111

5. 富国强兵：治国的终极目标 / 113

## 第五章 兵家治军思想 / 115

### 一、兵家发展脉络及其特征 / 115

### 二、兵家经国治军思想的理论基础 / 118

1. 民本：兵家经国治军思想的人文精神 / 118

2. “杂于利害”：兵家经国治军思想的辩证思维 / 121

### 三、兵家经国治军思想的要义及其特色 / 125

1. 上下同欲，政胜为先 / 126

2. 申饬军纪，严明赏罚 / 129

3. 教戒为先，严格训练 / 132

## 4. 将为国辅，知人善任 / 135

## 第六章 其他学派的治国思想 / 138

## 一、墨家治国思想 / 139

## 1. 墨家学说简况 / 139

## 2. “尚同”：墨家治国思想的根本宗旨 / 141

## 3. “尚贤”与“节用”：墨家治国思想的两个重点 / 144

## 二、《尹文子》：名家治国思想钩沉 / 146

## 1. 名家简况 / 146

## 2. 《尹文子》治国思想要点 / 147

## 三、《吕氏春秋》：杂家治国思想概述 / 149

## 1. 杂家与《吕氏春秋》 / 149

## 2. 《吕氏春秋》治国思想概要 / 151

## 四、《鬼谷子》：纵横家治国学说举要 / 156

## 1. 纵横家与《鬼谷子》其书 / 156

## 2. 《鬼谷子》治国思想概况 / 158

## 中篇 实践篇

## 第七章 创业致治的治国方略 / 163

## 一、汉初君臣的治国方略 / 165

## 1. 黄老无为与萧规曹随 / 166

## 2. 独尊儒术与文化统一 / 172

## 二、贞观君臣的治国方略 / 177

## 1. 贞观之治的历史内涵 / 178

## 2. 为君之道与安人之道 / 180

## 三、明初君臣的治国方略 / 186

## 1. 适应形势的制度创新 / 188

## 2. 富国安民的治本之策 / 192

## 3. 吏治整肃与重典治国 / 195

## 四、康雍乾三帝的治国方略 / 197

1. 促进民族融合，保障国家安全 / 198
2. 强化专制主义，完善中央集权 / 201

## 第八章 振衰起废的变法措施 / 206

### 一、北魏孝文帝的汉化改革 / 209

1. 部落体制与贵族特权的改革背景 / 209
2. 全面汉化的改革措施 / 212

### 二、唐代中期的财政改革 / 216

1. 专卖制度的建立与漕运的整顿 / 217
2. 强化调控的税法改革 / 219

### 三、北宋王安石变法 / 222

1. 利益冲突与变法原由 / 223
2. 取天下之财以供天下之费 / 227

### 四、明代张居正改革 / 231

1. 务实重效的改革纲领 / 232
2. 修补体制的图强之道 / 235

## 第九章 亡国之君的历史教训 / 240

### 一、秦代暴政的根源 / 242

1. 帝制初创与行政瓶颈 / 242
2. 躁进与高压 / 244
3. 继位者的穷奢极欲 / 246

### 二、隋炀帝的悲剧 / 249

1. 弑父篡权的不正之位 / 250
2. 嫉贤妒能的用人之失 / 254
3. 劳民伤财的暴君之治 / 256

### 三、崇祯皇帝的厄运 / 262

1. 草率行事的臆断决策 / 262
2. 刚愎自用与边防失策 / 264
3. 优柔寡断与剿抚失算 / 265



## 第十章 治国安邦的政治智慧 / 268

### 一、贾谊的过秦论与治安策 / 270

1. “攻守异势”的时代定位 / 271
2. 以礼治国的发展规划 / 274
3. 变化应时的决策原则 / 276

### 二、魏徵的治道政术 / 279

1. 人心思治的教化定位 / 280
2. 长治久安的治国之道 / 283

### 三、赵普的“半部论语治天下” / 291

1. 仁义开国与“杯酒释兵权” / 291
2. 偃革息武与通好契丹 / 296

### 四、名君名臣的从政修养 / 299

1. 求名当求万世名 / 300
2. 小事不计较，大事不糊涂 / 303
3. 为官一任，造福一方 / 307

## 下篇 制度篇

## 第十一章 中央政府的行政管理体制 / 318

### 一、丞相与三公九卿制 / 319

1. 丞相与三公 / 319
2. 九卿 / 324

### 二、三省六部制 / 326

1. 三省制的演变 / 327
2. 六部与九寺五监 / 329

### 三、二府三司制与一省六部制 / 332

1. 诸使差遣负责制 / 332
2. 二府三司制 / 333
3. 一省六部制 / 334

### 四、内阁六部制 / 336

## 第十二章 监察与刑政 / 339

### 一、监察 / 339

1. 监察制度沿革概述 / 340
2. 监察方法 / 342
3. 监察制度的特点和作用 / 353

### 二、刑政 / 357

1. 法律的制定和沿革 / 357
2. 司法制度 / 367
3. 法律制度的特点 / 373

## 第十三章 户籍与财政制度 / 378

### 一、户籍制度 / 378

1. 户籍制度的起源 / 379
2. 传统户籍制度的主流形态——征赋派役户籍制度的发展 / 381
3. 户籍制度中的变种——世袭身份户籍制 / 386
4. 人口统计户籍制的兴起 / 389

### 二、财政制度 / 392

1. 财政管理机构 / 392
2. 预算、储运和货币制度 / 394
3. 财政收入 / 400
4. 财政支出 / 403

## 第十四章 选官与任吏 / 406

### 一、选拔方式 / 406

1. 先秦的世卿世禄制 / 407
2. 察举制 / 409
3. 九品中正制 / 411
4. 科举制 / 413
5. 其他 / 421

### 二、考课奖惩制度 / 424

1. 课课标准 / 424
2. 课课方式 / 427
3. 课课与奖惩 / 429
4. 课课的效用与局限 / 429

### 三、俸禄、休致和抚恤制度 / 431

1. 俸禄制度 / 431
2. 休致制度 / 433
3. 抚恤制度 / 436

### 四、书吏制度 / 437

1. 书吏制度的演变 / 437
2. 书吏的役务 / 438
3. 书吏在社会中的地位 / 440
4. 书吏在古代国家政务运行中的作用 / 441

## 第十五章 地方行政管理制度 / 444

### 一、历代疆土和地方行政区划 / 444

### 二、地方官吏设置及职能 / 452

1. 地方最高行政层级的行政管理体制 / 452
2. 地方中间层级的行政管理体制 / 457
3. 基层行政管理体制 / 459
4. 乡里保甲组织及其行政职能 / 462

### 三、少数民族地区的管理制度 / 466

1. 西域都护和民族校尉 / 466
2. 羁縻府州和都护府 / 467
3. 土官制度和改土归流 / 469
4. 对蒙藏地区的特别管辖 / 470

## 第十六章 制度运行的内在机理 / 472

### 一、集议与封驳 / 474

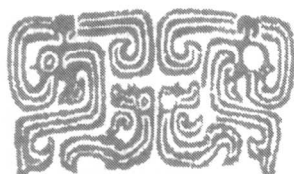
### 二、从补阙拾遗到台谏合一 / 480

### 三、文书勾检与行政监察 / 484

|                         |     |
|-------------------------|-----|
| 四、权力的程序保障与责任的连带分担 /     | 488 |
| 五、官僚政治的发展与文官系统的自我完善机制 / | 495 |
| 六、政治体制的成长性变革 /          | 505 |

|     |       |
|-----|-------|
| 后 记 | / 508 |
|-----|-------|

# 导 论



中国古代治国要论

*Zhong Guo Gu Dai Zhi Guo Yao Lun*

中国是世界著名的文明古国。数千年来，中华文化薪火相传，连绵不绝。从三皇五帝、尧舜禹汤，到国家文明昌盛的秦汉魏晋、唐宋明清，无数代先民不断进行物质文明的创造，不断进行精神世界的探索，不断进行社会管理的实践，逐渐积累成了我们中华民族气势恢弘、无比博大和深邃的传统文化，形成了与西方文化并立比肩、令世人仰慕钦羡的“中华文明”。在争奇斗艳的传统文化百花园中，我国古代丰富的治国智慧，就是一份最为值得珍视的宝贵精神财富。

即使按照最保守的说法，中国的国家文明也已有四千多年的历史，中国关于治国安邦的

- 一、中国古代治国理论研究的意义
- 二、中国古代治国思想研究的主要评说
- 三、中国古代治国实践的得失研究
- 四、中国古代治国制度的研究评说
- 五、一分为二看历史

学术研究，也至少走过了四千年的历程。在中国古代博大精深的学术体系中，“治国安邦”之学应该是地位最为尊崇的学术，也是内容最为丰富的学问。在老庄申韩、孔孟程朱等思想巨人的学说中，“究天人之际，通古今之变”的“治国安邦”的理论无一例外地构成了其思想体系的主要脉络。秦皇汉武、唐宗宋祖等历史上大有作为的君王纵横捭阖，经世治民，创造了令人景仰的丰功伟业，留下了许多回味无穷的治国典故。而以萧何、曹参、房玄龄、杜如晦、姚崇、宋璟、赵普等优秀宰执大臣为代表的文官系统，在恭谨小心地奉承皇帝旨意的同时，也曾呕心沥血地设计、调整国家吏治、兵政、财政、赋税、行政、礼仪、赈济、河防、边务等各方面的制度，具体履行治国治民的管理责任，留下了极为丰富的典章制度和治国经验。无论是硕学鸿儒博大深邃的思想智慧，还是圣帝明君大刀阔斧的改革创新，或是股肱重臣凝重详实的制度设计，都体现了古代中国人对于天道、社会和人心的看法，体现了我们祖先对于人与人关系的理解、选择与应对方法，体现了我们中华民族的人生智慧。

历史的巨轮已经驶入 21 世纪。经过一个多世纪的艰难跋涉，中国社会终于完成了由古代社会向现代国家的艰难转变，在政治体制、价值观念、社会结构等主要领域，今日的中国与古代中国已经有了巨大的差别。但是，如果抛开繁华的物质生活，透过纷繁的社会表象去观察，古代中国与现代社会在治理国家、实现社会管理职能方面，依然存在着密切的关系。有鉴于此，我们编写这本《中国古代治国要论》，以期最凝练地对古代治国理论思想、经验教训等进行总结，并试图揭示在治理国家、管理社会方面的共性与规律，从而为当今的治国管理尽可能提供更多的参考借鉴。

## 一、中国古代治国理论研究的意义

古代治国理论的典籍可谓浩如烟海，数千年的悠久历史也给我们提供了许多生动的治国教材。对如此浩瀚的历史资料进行总结提炼无疑是一项复杂而艰难、但意义却十分重大的工作。