



帝王  
治國

策

中国人事出版社

帝王治国策

冯俊科 著

中国人事出版社

**图书在版编目(CIP)数据**

帝王治国策/冯俊科著. --北京: 中国人事出版社,  
1995. 10

ISBN 7-80076-730-2

I. 帝… II. 冯… III. 帝王-谋略-中国 N. D69

中国版本图书馆 CIP 数据核字(95)第 13414 号

**责任编辑:** 侯福兴 石中元

**中国人事出版社出版**

(100028 北京朝阳区西坝河南里 17 号楼)

**新华书店经销**

**北京市燕山联营印刷厂印刷**

\*

1996 年 2 月第 1 版      1996 年 2 月第 1 次印刷

开本: 787×1092 毫米 1/32      印张: 10.75

字数: 230 千字      印数: 1—5200 册

定价: 14.50 元

## 前 言

中华民族有着悠久的历史，悠久的历史孕育了无数个杰出的人物。一些有作为的封建帝王就是这些杰出人物中的一部分，他们用自己的才能和智慧，为华夏的文明和民族的发展，做出了不可低估的贡献。

领导决策，在当今时代已成为一门科学。古代的帝王治国，就是一门古老的、严肃的、实践性很强的领导决策科学。不少封建帝王制定朝纲、驾驭大臣、发展经济、安抚百姓、网罗人才，以及他们所采取的政治谋略、军事手段和思想文化、民族关系等方面所实行的一系列政策，都是我国古代领导决策科学宝库中非常重要的内容。例如，秦始皇开创帝制机构，加强中央集权；刘邦重农为本，以民富为治安；隋文帝杨坚开创科举制，网罗天下俊杰；唐太宗对天下百姓“爱之如一”，加强民族团结；康熙帝以武削藩，维护国家统一等等，对我们今天的领导决策科学来说，仍然有着一定的借鉴作用。其实，我们现行的不少东西，也正是从古人那继承下来的。如现在的省、区、县、乡、村、社等基层组织，在中国历史上早已有之。还有对干部的考察、任用制度，各行政机构间的相互监督、牵制体制，对军队的管理、民族关系的处理等等，都曾借鉴了中国古代的一些方法。忘记了自己历史的民族是没有希望的民族，不懂得借鉴自己历史经验的民族是十分愚蠢的民族。正因为这样，毛泽东同志在几十年之前就指出：“学习我们的历史遗产，用马克思主义的方法给以批判的总结，是

我们学习的另一任务，我们这个民族有数千年的历史，有它的特点，有它的许多珍贵品。对于这些，……我们不应当割断历史。从孔夫子到孙中山，我们应当给以总结，继承这一份珍贵的遗产。这对于指导当前的伟大运动，是有重要帮助的”（毛泽东：《中国共产党在民族战争中的地位》）。

当然，封建帝王由于其阶级本性所决定，有着残暴、阴险的一面，他们为了维护自己的统治，各种手段，无所不用其极，这同我们今天的领导决策是根本不能相比的。如历代有人想做官，女皇武则天对凡要官者，一律给官，稍有差错，立即诛杀，“为官三日成新鬼”，流水般地任官杀官，还有谁敢要官？历来当官好争权，宋太祖赵匡胤，故意让官吏职、权分离，名实不符，引官争斗，从而求救于皇权。历来商人想发财，汉武帝先任其渔利，后任巨商为官，收其财产，大商人整小商人，懂商道，有大权，直整得天下的暴发户叫苦不绝。帝权赫赫，智高谋绝。在不少封建帝王的精心治理下，在封建王朝的历史上，曾出现了一些所谓的“盛世”。当然，即使在盛世之时，也依然有着劳动人民衣不蔽体，食不裹腹的辛酸。

本书旨在介绍、总结帝王的治国安民之策，并不是要对这些封建帝王的是非功过做出全面的评判。至于各位封建帝王的是非功过，自有世人评说。

由于本人水平有限，难免有不适之处，恳求读者提出宝贵意见。

作 者

1995年10月1日于北京

## 目 录

|         |                 |
|---------|-----------------|
| 秦始皇嬴政   |                 |
| ——开创帝制  | 业传千秋…………… (1)   |
| 汉高祖刘邦   |                 |
| ——郡国并行  | 重农抑商…………… (17)  |
| 汉文、景二帝  |                 |
| ——重农为本  | 开创盛世…………… (32)  |
| 汉武帝刘彻   |                 |
| ——安邦兴国  | 勇拓汉疆…………… (47)  |
| 汉光武帝刘秀  |                 |
| ——柔术治国  | 中兴汉朝…………… (66)  |
| 晋武帝司马炎  |                 |
| ——统一全国  | 太康繁荣…………… (83)  |
| 魏孝文帝拓跋宏 |                 |
| ——锐意改革  | 民族共融…………… (99)  |
| 北周武帝宇文邕 |                 |
| ——独掌权柄  | 富国强兵…………… (116) |
| 隋文帝杨坚   |                 |
| ——开创隋制  | 社会富庶…………… (128) |
| 唐太宗李世民  |                 |
| ——雄才理国  | 妙策兴唐…………… (144) |
| 大周女皇武则天 |                 |
| ——进取寒士  | 以杀立威…………… (171) |

|         |                 |
|---------|-----------------|
| 唐玄宗李隆基  |                 |
| ——雄策拓唐  | 天下俱丰…………… (191) |
| 后周皇帝周世宗 |                 |
| ——峻法治国  | 革除弊政…………… (214) |
| 宋太祖赵匡胤  |                 |
| ——强干弱枝  | 宽仁为治…………… (229) |
| 元太祖成吉思汗 |                 |
| ——横征诸霸  | 威震中亚…………… (251) |
| 元世祖忽必烈  |                 |
| ——鼎新革故  | 附行汉法…………… (271) |
| 明太祖朱元璋  |                 |
| ——从严治官  | 以宽理民…………… (290) |
| 清圣祖康熙   |                 |
| ——以武治乱  | 科学兴国…………… (313) |

# 秦始皇嬴政

## ——开创帝制 业传千秋

公元前 11 世纪，周武王灭商，建立了西周王朝。由于周王实行了“封诸侯、建藩卫”的政治制度，数百年之后，诸侯坐大，藩镇割据，霸主迭兴，到了春秋时期，华夏土地上出现了 170 多个国家。又经过两百多年的霸政兼并，剩下了 20 多个诸侯国，其中以秦、齐、楚、魏、韩、赵、燕最为强大，号称“七雄”。七雄并立，混战不休，史称这个时期为“战国”。

战国时期，战争之频繁，杀戮之残酷，破坏之严重，为历史所罕见。孟子在《离娄》中说：“争地以战，杀人盈野；争城以战，杀人盈城”。公元前 260 年的长平之战，秦将白起一次就活埋了赵国俘虏四十多万。即使平时无战争，但诸侯国之间，关卡林立，戒备森严。遇到大旱之年，相互抢水，“东周欲为稻，西周不放水”。遇到雨涝之年，各国筑堤自利，决川淹邻，加上货币不同，度量衡各异，商品交换非常困难。所有这一切，给人民的生命财产、生产发展以及商品经济，都带来了极大的破坏。因此，结束混战状态，实现华夏民族的统一，已成为历史发展的客观要求。

公元前 221 年，秦王政以其雄才大略和铁的手腕，经过近十年的苦心征战，内除毒、吕不韦两大政敌集团，外灭齐、魏、韩、赵、燕、楚等六大强国，终于结束了长达七、八百

年之久的分裂状态，建立了第一个一统天下的封建帝国——秦王朝，完成了统一大业，为中华民族的繁荣昌盛，立下了千秋不灭的巨大功绩。

悠悠千年中华史，秦王朝是建立的第一个中央集权制国家，秦王政是第一个登上皇帝宝座的帝王，他所采用的帝王统治之术，为后来的历代帝王所仿效、借鉴，他所开创的帝王之业，一直影响了中国历史数千年。我们今天研究秦王政所建立的帝制机构，统治手段，对于了解中国的历史和现状，无论在治理国家、管理社会以及发展经济等方面，依然有着十分重要的作用。

## 建立帝制机构

### 帝号与皇权

秦王政在灭六国之前，被称为“秦王”。“王”本是周天子的称号。后来，各国诸侯争夺天下，都相继称王。现在秦王政尽灭六国，已不再是一国之王，他的统治地区已经不止秦国，那么，这位居于七国之尊的秦王政，究竟应该有一个什么样的“帝号”？应该具有多大的权力？

公元前 221 年，全国刚刚统一，秦王政就召集丞相王绾、御史大夫冯劫、廷尉李斯等人，在御前会上开始了“议帝号”之事。会上，有人认为，“古有天皇、地皇、泰皇，泰皇最贵”，建议秦王政称“泰皇”。有人附和道：古有五帝，而秦王政的功绩为“五帝所不及”。秦王政也自认为他“德兼三皇，功过五帝”。因此，取“皇帝”为号，他就是中国第一个皇帝

——始皇帝。并规定其后世，按子、孙世系排列，为“二世、三世、至千万世，传之无穷”。

从此之后，“皇帝”一词就成为封建地主阶级最高政治代表的称号，并为历代封建王朝所沿用。

与此同时，群臣们又建议：从今以后，改“命”为“制”，改“令”为“诏”，天子自称为“朕”。皇帝具有至高无上的权力，从中央到地方的主要官吏，都由皇帝任免，都要按皇帝的意志办事，军权也集中到皇帝一人之手，没有皇帝的虎符，任何人不得调动军队。为了保证皇权的实行和中央集权制的贯彻，群臣们又讨论制定出了中央行政组织和地方行政组织，由此建立了一整套帝制机构。

### 中央行政机构

中央行政机构以皇帝为首，下设三公、九卿，即三公九卿制。

三公为丞相、太尉和御史大夫。

丞相：是中央行政机构的首长，统领百官，协助皇帝处理全国政务。国家大事由丞相总领朝廷大臣集议和上奏。秦朝设左、右丞相，以右为尊。

**太尉**：是中央行政机构中的军事首长，协助皇帝掌管全国军事，但他不能发兵、调兵，须有皇帝的虎符，才能有权指挥军队。

御史大夫：是皇帝的秘书长，皇帝的命令、国家的法律，经常由他转交丞相颁布。他负责掌管图书、律令和文书，监察各级官吏。

九卿，为三公之下所设，是具体掌握各方面事务的官

吏。

奉常：掌管宗庙祭祀礼仪，兼任皇帝侍从，其属官有太乐、太宰、太祝、太史、太卜、太医等。

郎中令：掌管皇帝的安全保卫工作，其属官有大夫、郎中、谒者。

卫尉：掌管宫门的警卫，是宫殿的警卫队长。

太仆：掌管皇帝使用的车马，是皇帝仆从的官长。

廷尉：掌管司法，是全国的最高司法长官，负责审理全国重大案件。

典客：掌管接待宾客的礼仪，负责少数民族事务。

宗正：掌管皇室宗族名籍。

治粟内史：掌管全国财税收入和财政开支，是全国最高财务长官。

少府：掌管山海池泽的税收以及皇帝的生活供应，兼管宫廷手工业。

三公九卿，都有自己的一套机构，处理日常工作，大事总汇于丞相，最后由皇帝裁决。

### 地方行政机构

地方行政机构主要由郡、县、乡、亭、里组成，即郡县制。

郡：中央属下的地方区域，郡有守、尉和监御史。守是一郡的最高长官，总管一郡政务。尉是守的助手。主管一郡的军队。监御史是中央派遣的监察官员，负责督察郡中的官吏。

县：郡属下的地方区域，主要长官有令或长，万户以上

的县叫令，万户以下的县叫长。令、长之下有丞、尉。丞是令、长的助理，尉是一县的军事长官。

乡：一县之内分若干乡，每乡设有三老、啬夫、游徭等官吏。“三老掌教化，啬夫职听讼，收赋税，游徭循禁贼盗”《汉书·百官公卿表》。就是说，三老是当地的总头目，负责对人民进行封建礼教的教育。啬夫负责审问案件，征收赋税，游徭负责地方治安。

亭：一般一乡设十亭，亭有亭长和求盗。

里：一亭有十里，里设里正和监门小吏。

里下还有最基层的组织什和伍。十家为什，有什长，五家为伍，有伍长。

秦始皇在全国范围内设置的这套帝制机构，好像一张庞大的权力之网，从中央到地方，从郡到县，从县到乡、亭、里、什、伍，层层控制，整个权力集中到中央，再通过中央集中到皇帝一人手中。所有的大臣和郡县长官，都由皇帝一人任免。这套政治制度，是我国古代政治制度的一个重要发展。在此后的两千多年的封建社会中，基本上都沿用了这一制度。这一制度对巩固中华民族的统一，促进社会经济的发展和文化的繁荣，都起到了十分重要的作用。

## 规定统一制度

国家要统一，经济要发展，民族要繁荣，除了有一套帝制机构之外，还必须建立各种统一的制度。特别是由于长期的封建割据，各项制度极端混乱，更需要在全国各地区，从政治、经济、文化等各个方面，建立整齐划一的规章制度。秦

王朝刚一成立，立即进行各种制度的统一工作。

### 1. 统一法律

李斯当时向秦始皇建议：“今天下已定，法令出一”。在此以往的各国法律制度，都有很大不同。秦国在商鞅变法时，基本上采用了魏国李悝的《法经》。李悝的《法经》共分六篇：《盗法》、《贼法》、《囚法》、《捕法》、《杂法》、《具法》。商鞅在此基础上又增加了“什”（十家）“伍”（五家）连坐法，又把“法”改变为“律”。秦始皇就把秦的法律颁布全国，令全国各个郡县统一执行。

### 2. 统一货币

战国时期的各国货币，不仅形制不同，计量单位也不同。有“刀”币、“布”币、圆钱、铜贝、爰金等几种。计量单位有的国家用斤（十六两），有的用镒（二十两）。秦始皇刚刚统一中国，立即下令废除六国旧货币，制定新的统一的货币。新币分为两种；黄金为上币；以镒为单位；圆钱为下币，以半两为单位。这给当时的商品交换提供了很大的方便。

### 3. 统一度量衡

秦朝之前的各国度量衡制度也非常混乱，不仅大小、长短、轻重不同，单位、进制也不同。以量来说，秦国以升、斗、斛为单位，魏国以半斗、斗、钟为单位，齐国以铤、釜、钟为单位。公元前 221 年，秦始皇向全国颁行新的、统一的度量衡制度。规定为：“度为寸、尺、丈、引；量为斛、斗、升、合；衡为两、斤、钧、石。

### 4. 统一车轨

战国时期各国的车轨不一，交通大道的宽度不同，这给统一后的交通带来严重混乱。秦始皇下令，全国统一车轨，大

车的两轮之间，皆宽六尺，凡不符合这一要求的车辆一律不准使用，史称“车同轨”。这样，便于在大路上来往。这一措施对交通运输业起到了一定的促进作用。

### 5. 统一文字

由于长期分裂割据，各个国家各自为政，“言语异声，文字异形”（《说文解字·叙》）。秦统一各国之后，如果没有统一文字，将会严重影响政治、经济政策的实施和文化事业的发展。为此，秦始皇命李斯主持文字改革工作，下令颁“书同文字”。李斯废除了各国的异体字，统一了偏旁的形态，固定了偏旁的位置，规定了字体的笔数，全国一律使用笔画简单、书写方便、易于读认的“小篆”，第一次规范了汉字。

为了推广统一文字，李斯写了《仓颉篇》，赵高写了《爰历篇》，胡毋敬写了《博学篇》，都用小篆字体，共有三千三百个字，作为范本，向全国推行。

秦始皇开创的帝制机构和建立的各种统一制度，使中国在两千多年前成为世界上疆域最大，文化最高的统一国家。在此之后的相当长一段时期，中国封建社会的经济、科学、文化迅速发展，并居于世界前列，华夏民族成为举世瞩目的伟大民族，这同秦始皇的巨大贡献是分不开的。

## 舆 论 控 制

### “五德始终”说

一个朝代的建立有没有存在的理由，是关系到这一朝代

能否兴盛发达、长治久安的重要因素之一。因此，每一朝代的统治者总是要寻找种种理由，为自己的存在作论证。昔日商汤灭夏，便称“桀不务德”（《史记·夏本记》），是上天要夏朝灭亡的。商汤是上天派下来接替夏王朝的。商人宣称，他们的祖先是娥氏之女简狄，吞玄鸟之卵而降生的。《诗·商颂·玄鸟》曰：“天命玄鸟，降而生商。”商人灭夏被看成是上天的意志。后来周人灭商，也如法炮制。周人宣称：有郃氏之女姜原，在野外踩了“巨人”的脚印，就生了一个男孩，名弃，他就是周人的祖先（《史记·周本记》），周人的出现也是上天的安排。当周文王伐耆（又作黎，今山西长治西南）、邶（今河南沁阳西北）获胜后，连商臣祖伊也大声惊呼：“上天要结束我殷朝的命运啦”（《尚书·西伯戡黎》：“天既讫我殷命”）。西周王朝的建立被看成是理所当然的。

那么，秦王朝的建立是不是上天的安排？它有没有存在的理由？秦始皇是深知这一舆论的重要性的。

战国末年，阴阳五行家邹衍，宣传一种“五德始终”说，就是运用金、木、水、火、土来解释社会历史的变化。他认为：每一个朝代各占一“德”，五德相克，往复循环。尧舜时代是土德，夏朝为木德，商朝为金德，周朝为火德。由此可推，如果秦朝是一个正统的朝代，它的存在也是上天的安排，那就必须具有水德。

于是，一种舆论出现了：有人说，当年秦文公在打猎时，曾获得一条黑龙，那就是水德的祥瑞。秦文公是秦始皇的老祖宗，祖宗获得黑龙，就是上天把水德转托给秦人的证据。秦灭周，就是水克火，就是上天早就要安排好了的，因

此，秦始皇建立的政权完全是合乎天意的。

按照五行家的说法，水为黑色，五行水主北方，北为阴寒，因此，秦始皇以水德立国也要处处体现这些特性。如旌旗、礼服用黑色，处理政事讲究“严刑”、“峻法”、“刚毅”。为了进一步神化其政权，秦始皇还郑重其事地跑到泰山举行封禅典礼，以证明他的帝位是天神授予的，具有神圣不可侵犯性。

秦王朝的正统地位，就在这样的舆论宣传中，被确立起来了。

### 焚书坑儒

焚书坑儒，是秦始皇为了控制舆论宣传、实行文化专制、保证政权稳定而采取的一种极为严厉、残酷的手段。

公元前 221 年，秦王朝虽然建立起来了，但旧王国的贵族们还大量存在，拥有大批奴隶的大商人还大量存在，代表这些旧势力的儒生也大量存在。开初几年，这些人迫于新建王朝的威严，未敢有太放肆的行为，秦始皇也没有更多地注意到这方面的问题。可随着时间的发展，这些旧势力遗老遗少们慢慢地开始街谈巷议，以古非今。特别是那些儒生，利用私学，伪造虚言，惑乱百姓，危害当今，在思想界、舆论界造成了极大的混乱，这些反动的舆论宣传，露骨地攻击新政权，使秦始皇开始注意到这个问题的重要性，并寻找机会解决这一问题。

公元前 213 年，秦王朝建立后的第八年，秦始皇在咸阳宫中召集群臣举行宴会，博士仆射周青臣首颂秦始皇“神灵圣明”。他说：“陛下统一海内，灭亡诸侯，改设郡县，无战

争之患，人人感到安乐，这是从古以来所没有的，”这样的帝王之业，可以“传至万世。”而旧势力的代表人物淳于越却提出，“商、周的王位传了一千多年，是由于分封子弟功臣作为自己的辅佐。陛下现在设郡县，去分封，如果有的臣属突然起来篡权，没有辅佐怎能相救呢？”并借机攻击道：“事不师古而能长久者，非所闻也。”群臣哗然。秦始皇也让众臣放开思想，各抒己见。最后，李斯力排众议，对淳于越为代表的反对派理论，进行了严厉驳斥。他说：五帝不相复，三代不相袭，治国方法各不相同。如今天下已定，法令一统，百姓努力生产，儒生们本应学习法令，为国尽力，然而相反，以淳于越为代表的“愚儒”们“不师今而学古，以非当世，惑乱黔首”，这些人“入则心非，出则巷议，夸主以为名，异取以为高，率群下以造谤”（《史记·秦始皇本记》）。李斯提出，这样一群儒生是一种非常危险的势力，他们进行反动舆论的宣传，极大地危及秦政权的稳定，陛下必须采取坚决措施，进行舆论控制，制止他们的非法活动。并提出了焚书的建议：

1. 史书除《秦记》之外，六国史书一律烧掉；
2. 《诗》、《书》、百家语除博士官收藏的以外，其他人藏书，都集中到郡，由郡守、尉监督烧掉；
3. 医药、卜筮、种树等书不在禁列；
4. 有敢相互谈论《诗》、《书》的判处“弃市”的死刑。“以古非今者族”（灭族）；“吏见知不举者与同罪，令下三十日不烧，黥为城旦（即面额刺花，服四年筑城劳役）”。秦始皇立即批准了这个建议。于是，全国各地青烟滚滚，大批古代文献、典籍毁于大火之中。

坑儒之事，发生在焚书之后第二年。由于大量焚书，引