

治国之道

中国历代治国思想精华

余胜春 主编



求实出版社

治国之道

中国历史治国思想精华

余胜椿 主编

求实出版社

责任编辑：韩旭畅

封面设计：张志明

治 国 之 道

中国历代治国思想精华

余胜椿 主编

求实出版社出版发行

新华书店经销

冶金印刷厂 印刷

787×1092 毫米 32 开 13.25印张 286千字

1988年6月第1版 1988年6月第1次印刷

印数：1—14000册

ISBN 7-80033-031-1/K·11

定价：3.00元

前 言

每个民族都有自己的历史遗产。在中华民族的历史遗产中，关于治理国家的思想十分引人注目，不仅受到历代政治家、思想家的重视，也得到了西方人的高度评价。

早在18世纪，法国启蒙思想家伏尔泰曾说：中国“是世界上最古老的民族，它在伦理道德和治国理政方面，堪称首屈一指。”本世纪长期担任美国政府高级职务的哈林·克里夫兰认为：“诸多有关管理和领导的要旨很久以前已为人称道，而且大部分已有中文记载。”他极为推崇的格言是老子的“功成事遂，百姓皆谓我自然。”他认为这是“关于领导人的座右铭，二千五百年以来，仍未有出其右者。”

在中国社会发展的漫长历程中，诸多贤君能臣均在探索总结治国之道，积累了许多精粹的言论。这些言论，虽因其时代和阶级的关系，有其局限性，不可能完全适用于今日，然其精华确是一份宝贵的财富。如果我们能够批判地汲取历代治国思想的精华，必将有助于提高党政干部的素质，进而有助于建设社会主义现代化强国。

我们的祖先很早就开始探讨治国安邦的问题。在记载夏商周三代史料的古老文献《尚书》中，已有大量关于治国安邦的思想言论。春秋战国时期，百家争鸣，争论的焦点就是如何治理国家。《论语》、《孟子》、《荀子》、《韩非子》、《墨子》、《吕氏春秋》等书的主要篇章是政论。

《老子》一书是谈“玄”的，但其落脚点也是治国安民。可见，至少从那时起就形成了中国思想界重视政治的传统。在这一传统的影响下，秦汉以后的绝大多数思想家、史学家都把探讨治国之道当作著书立说的基点。贾谊的《新书》、董仲舒的《春秋繁露》、黄宗羲的《明夷待访录》是如此，司马迁的《史记》、班固的《汉书》、司马光的《资治通鉴》也是如此，王安石、朱熹、顾炎武、龚自珍、魏源、康有为、梁启超等人的文集更是如此。

由于大量的治国安邦言论散见于浩如烟海的经、史、子、集等类书籍，为了便于使用，人们便按作者或言论涉及的问题分类，编纂成册。这类书中著名的有唐朝中期吴兢编纂的《贞观政要》。这本书记载了唐初贞观年间，唐太宗李世民君臣的言论。还有明朝初年大臣黄淮、杨士奇等人奉明成祖朱棣之命编纂的《历代名臣奏议》。该书分六十四门三百五十卷，收集了上自殷商，下至元朝的奏议，内容十分丰富。《四库全书提要》称赞该书：“汉以收来罗大备，凡历代典制沿革之由，政治得失之故，实可与《通鉴》、三通互相考证。”类似的书还有《明经世文编》、《皇朝经世文编》等等。

我们从先秦至清末的近百种著作中，选出了三百余条言论，编成此书。为了便于党政干部使用，按各条的内容分为治国、安民、经济、法制、决策、用人、吏治、修养等八类。各类之中再分成若干子目。由于篇幅的限制，本书无法对历代治国思想作全面的介绍。所以，我们只能求精，选择那些有较大借鉴意义的言论，以飨读者。为了有助于理解原文，我们对每类言论作了综合性的内容提要，对每条言论作

了简要说明和注释，并翻译了大意，以供读者参考。如果读者在掩卷沉思之后，觉得有所收获，那我们就如愿以偿了。

本书由原中国社会科学院民族所《民族研究》杂志社副总编余胜椿同志担任主编。负责各部分编写工作的同志有：

前言、各类内容提要 and 明清部分：中共中央党校中国史教研室萧少秋。

先秦部分：中共中央党校中国史教研室刘浦江。

秦汉部分：中国社会科学院《历史研究》杂志社宋超。

魏晋南北朝部分：北京师范大学历史系陈琳国、林立平、谢重光。

辽宋金元部分：北京大学历史系邓晓南、杨若薇。

本书的编写工作从1984年开始酝酿，1985年10月正式着手选编。在编写过程中，余胜椿同志不幸于1986年7月病逝。所以，这本书的出版也是对余胜椿同志的纪念。余胜椿同志留下的工作由萧少秋完成。南开大学解惠全副教授为本书审稿，提出了许多中肯的意见。曾在中央党校学习过的部分学员也对本书提过有益的意见，在此一并致谢！由于学识有限，本书肯定存在着不少缺点，敬祈读者和专家们批评指正。

编 者

1987年11月

目 录

前言

治 国

内 容 提 要 (1)

治国有道，得道大安 (6)

天下为公 (9)

任贤爱民行仁政 (21)

立法度，正纪纲 (35)

明法度，用贤才 (43)

无为而治 (53)

创业与守成 (58)

治乱兴衰 (63)

居安思危 (78)

中央集权 (84)

华夷一家 (90)

破闭关之俗 (93)

安 民

内 容 提 要 (99)

民为邦本 (101)

爱惜民力 (118)

勿违民心 (125)

富而教之 (130)

经 济

内容提要 (136)

治国本于财用 (138)

藏富于民 (142)

富国富民之道 (146)

理财之道 (160)

法 制

内容提要 (169)

立法善者方能自强 (171)

法贵严明 (177)

用刑当慎 (187)

决 策

内容提要 (190)

珍策重计，古今所尚 (193)

纲举目张 (195)

实事求是 (199)

审时度势 (204)

变则通，通则久 (209)

通则治，塞则乱 (217)

集思广益 (223)

谨慎周密 (237)

宽猛相济 (245)

当机立断 (248)

用 人

内容提要 (255)

用贤则治 (258)

知人之法 (271)

量才标准 (283)

唯才是举 (292)

知人善任 (302)

待人之道 (316)

培育人才 (333)

吏 治

内容提要 (340)

圣人治吏不治民 (342)

官省国治	(344)
令行则治	(347)
贪贿害民	(352)
朋党误国	(353)
考课督责	(356)
赏罚严明	(367)

修 养

内容提要	(380)
正人先正己	(382)
君德臣道	(386)
公而忘私	(398)
以天下为己任	(404)
匹夫不可夺志	(406)
容天下之量	(410)

治 国

内 容 提 要

古人所说的治国之道，首先是指在政治哲学的基础上直接形成的治国纲领和指导性原则。所以，自古以来它就受到人们的重视。

战国时的学者荀况说：君主握有最高权力，但仅凭权力并不能使天下自行安定，“安之者必将道也”。也就是说，必须实行正确的治国之道。有道才能兴邦，无道必然亡国。南宋学者叶适进一步解释了为什么不能单凭权势治国的道理。他说：权势只能强迫人服从于一时，道义才能令人心服。所以，“人君必以其道服天下，而不以名位临天下。”以符合道义的方式运用权势，才能长治久安。

治国者首先应该解决的是如何看待自己和天下百姓的关系问题，也就是“公天下”还是“家天下”的问题。春秋时的孔子向往“天下为公”的大同社会，并认为自禹以后便进入了“天下为家”的社会。《吕氏春秋》的作者认为，天下不是那一个人的天下，而是天下人共有的天下。因此，圣明的君主应以大公无私之心对待天下人，“公则天下平矣”。后来的陆游、王廷相都赞成这一主张，并各自作了发挥。宋代李朴指出，君主可以对人生杀予夺，但绝不能改变天下人

的“公议”。所以，聪明的君主不做违背公议而遗臭万年的蠢事。明末清初的黄宗羲批判了绝对专制君权的危害，主张让学校议政，从而形成约束君主的公议。尽管在当时的历史条件下，这只能是空想，但其中却包含着一个真理，即只有当公论能够制约执政者的时候，才能克服独裁的弊病。近代的资产阶级改良主义者梁启超更进一步揭示了维持家天下的条件，即统治者推行愚民政策所造成的民众愚昧、涣散和软弱。可见，若想恢复公天下，必须使民众具备作主人的能力。

在如何确定治国方针的问题上，有三种重要观点。其中影响较大的是儒家推崇的人治思想。所谓人治，就是指在治国时，偏重于人的作用，认为君主只要选择好官吏，安抚好民众，就可以治理好国家，也就是要任贤爱民，实行仁政。儒家鼻祖孔子在回答“何以从政”的问题时，主张实行“惠而不费”、“劳而不怨”、“欲而不贪”、“泰而不骄”、“威而不猛”等五种善政，坚决杜绝“不教而杀”、“不戒视成”、“慢令致期”、“出纳之吝”等四种弊政。他所说的“尊五美、屏四恶”，划分了仁政和暴政的界限。

怎样实行仁政？被宋明理学家奉为主臬的《大学》一书，把治国之道简洁地概括为修身齐家治国平天下。“自天子以至于庶人，壹是皆以修身为本。”个人修养好了，自然奉公守法。人人皆能如此，天下自然太平。这是从个人和国家的关系方面来探讨的。在国家应该怎样对待民众这个问题上，战国学者孟轲总结了列国兴亡的教训，得出了“天时不如地利，地利不如人和”、“得道者多助，失道者寡助”的结论。荀况则用“水则载舟，水则覆舟”来形容君主和百姓

的关系，提醒君主不可忽视小民的作用。正是出于对民众的重视，孔子把“民无信不立”作为立国的前提，把“道之以德，齐之以礼”当作为政的根本。《晏子春秋》的作者认为，贤君治国，“其政任贤，其行爱民”，把任贤作为爱民的保证，把爱民作为任贤的目的。明太祖朱元璋则认为，实行仁政必须给百姓实惠，“不施实惠而概言宽仁，亦无益耳。”

形成稍晚但对封建地主阶级革新起了指导作用的，是法家的法治思想。所谓法治，即强调法的作用，主张用法令来统一人们的思想和行动，从而管理好国家。战国时期杰出改革家商鞅把法比喻成行远路的牛马和渡大江的船只，认为法是治国必不可少的工具，“苟非明法以守之也，与危亡为邻。”法家思想的集大成者韩非把法当作判别贤愚、功过的客观标准。他认为：“当今之时，能去私曲就公法者，民安而国治。”秦汉以后，法家作为一个学派消失了，但是重视法的作用的思想却被人们继承下来。东汉学者王符说：“凡为人上，法术明而赏罚必者，虽无言语而势自治。”北宋的包拯说：“法令既行，纪律自正，则无不治之国，无不化之民。”他们都把法令能否得到正确的实行提高到关系国家安危的高度。

然而，从总体上讲，单用人治或法治在理论上都有难以说服人之处，在实践中也行不通。战国中后期，荀子提出了礼法并举的治国纲领，主张“以善至者待之以礼，以不善至者待之以刑”。他所说的“礼”和“刑”演化为施政方针，就是用贤才和明法度。荀子的思想表明地主阶级对国家政权管理的认识有了进一步提高，反映了封建治国思想发展的总

趋势，对后世有巨大影响。

秦汉以后的大多数政治家、思想家都主张明法度和用贤才两者不可偏废。但在两者孰轻孰重的问题上又有不同的看法。例如，北宋王安石主张两者地位相当，他说：“夫天下至大器也，非大明法度，不足以维持；非众建贤才，不足以保守。”和他同时的苏轼赞同这一观点，并指出：“人与法并行而不相胜则天下安”。南宋叶适和明朝海瑞都认为，法的作用诚然重要，但实行效果则取决于执法者的素质。正确的做法是“任其足以行吾法之人，而不任其智不足以知法与力不足以行法者”用合格的官吏去执行良好的法律，才能治理好天下。海瑞称之为“人法兼资，而天下之治成”，实际上更偏重官吏的素质。明末清初的进步思想家黄宗羲却不赞成他们的看法，认为官吏能否发挥作用取决于法制的好坏，“有治法而后有治人”，更偏重于法的作用。这一观点对近代的法治思想无疑有着启迪作用。

在历史上，还有一种影响较大的观点，即“无为而治”。“无为而治”的提倡者是春秋时期的老子。老子劝告统治者不要把自己的意志强加给社会，应该顺应时势和民心，这样，才能天下大治。这就叫作“无为则无不为。”秦汉以后，每逢大乱平息，人民急需休养生息之时，无为而治的思想便受到重视。西汉初年，陆贾告诉汉高祖刘邦：“夫道莫大于无为，行莫大于谨敬。”唐朝初年，唐太宗李世民说：“君能清静，百姓何得不安乐乎？”

除了治国方针，古人还探讨了一些重大的原则问题。

创业和守成问题。西汉陆贾、贾谊分析了秦亡汉兴的原因，得出了“取与守不同术”的观点，认为夺取政权和巩固

政权应该使用完全不同的方针，“逆取而以顺守之”，“夫并兼者高诈力、安定者贵顺权。”

兴衰治乱的原因问题。由于兴盛与衰落、大乱与大治反复在历史上出现，人们纷纷探究其原因。贾谊在总结秦亡原因时，得出了“壅蔽伤国”的结论，认为君臣上下的联系是否畅通无阻关系着王朝的兴衰。北宋司马光注重君主的品德才干，认为君主无德无才，就不可能选拔贤人，也不可能了解下情，“故聪明、昏蔽者，治乱之大本也。”清朝唐甄则认为：社会各阶层物质生活的差异过于悬殊，才是亡国的主要原因，得出了“不平则天下倾”的结论。唐甄的同时代人戴震指出：“乱之本鲜不成于上”，认为发生祸乱的根源在统治者自身。梁启超把两千年祸乱绵绵的原因归之于封建专制制度，认为高度的专制集权必然带来百姓的无权 and 官吏的不负责，进而导致上下解体，祸乱萌生。这一认识显然高于他的前辈。基于上述认识，古人强调居安思危，防微杜渐，善始善终。

中央集权问题。秦汉以后，历朝都按韩非“事在四方，要在中央”的原则设立政权机构，大多数政治家、思想家都拥护中央集权。但是，宋代以后，由于中央集权的过度强化，出现了越来越多的弊端，引起了一些有识之士的注意。南宋叶适总结了北宋灭亡的沉痛教训，得出了“知威柄之不能独专也，故必有所分”的结论。顾炎武对历代政体进行了研究，得出的结论是：“封建之失，是专在下；郡县之失，其专在上。”过度的分权和集权，都有弊病，必须十分慎重而又恰当地处理好中央和地方的关系问题。

民族关系问题。中国自古就是一个多民族国家，如何处

理好民族关系是历代统治者面临的一大问题。从主体上看，历代奉行“夷夏之防”，实为民族歧视。但是，在特定的历史条件下，一些政治家曾提出过一些进步观点。例如，唐太宗曾说：“自古皆贵中华，贱夷狄，朕独爱之如一。”

中外关系问题。明清以前，由于地理条件和生产力水平的限制，中外交往的主要方式是通商，即使发生战争，一般不对历史进程发生重大影响。所以，古代对中外关系问题的探讨往往和国内民族问题混合在一起。近代以后，西方殖民主义者加紧侵华活动，腐朽的清王朝奉行闭关锁国的政策，一再丧权辱国。民族危机迫使人们关注中外关系问题。魏源首先提出了学习西方的先进技术，“即因其所长而制之”。康有为在分析了古今世界局势的变化之后，指出闭关锁国的政策不适用于列强争雄、国与国联系日益密切的时代，有作为的政治家应该放眼世界，才能振兴民族。

治国有道，得道大安

得道则大安

国者，天下之利用^①也，人主者，天下之利势也。得道^②以持之，则大安也，大荣也，积美之源也；不得道以持之，则大危也，大累也，有之不如无之。及其綦^③也，索为匹夫不可得也，齐湣、宋献^④是也。故人主天下之利势也，然而不能自安也，安之者必将道也。

【说明】 本段选自《荀子·王霸》。作者荀况，又称孙卿，战国末期赵国人，生卒年不详。他游历过齐、秦、楚诸国，曾在齐国稷下学宫讲学，后任楚国兰陵令。荀况是我国古代著名学者，具有朴素的唯物主义思想。他反对天命论和法先王，主张法后王和礼法并重，对后世有重大的影响。《荀子》一书今存三十二篇，其中大部分是荀子自己写的，少数篇章出自荀子后学之手。

荀子在这段话里揭示了一个真理，即单凭权势并不能治理好国家，必须讲求治国之道。得道才能兴邦，失道必然亡国。

【注释】 ①利用，锐利的工具。 ②道，方法。 ③綦（qí其），极。 ④齐湣（mǐn敏），即齐湣王，战国时齐国国君，被燕、赵、韩、魏、秦等国打败，死于莒（jǔ举，今山东莒县）。宋献，“献”当作“康”。宋康王，战国时宋国国君，被齐湣王打败，死于温（今河南温县）。

【大意】 国家是天下最有力的工具，君主处于天下最有权势的地位。用正道去管理国家，国家才能安定繁荣。可见，实行正道是富国强兵的根本。不以正道治国，势必造成大动乱、大祸害。有权反不如无权。祸乱达到极点，想做个普通百姓也不可能了，齐湣王、宋康王就是如此。所以君主虽处于天下最有权势的地位，天下却不会自行安定。要使天下安定，必须以正道治国。

必以其道服天下

人君必以其道服天下，而不以名位临^①天下。夫莫尊于君之名，莫重于君之位；然而不得其道以行