

中国廉政史话

中共甘肃省委宣传部 编

ZHONGGUO
LIANZHENG
SHIHUA

【制度卷】

飞天出版传媒集团



甘肃文化出版社

中共甘肃省委宣传部 编

中国廉政史话

【制度卷】

主
编
陈
永
胜

飞天出版传媒集团



甘肃文化出版社

图书在版编目(CIP)数据

中国廉政史话. 制度卷 / 陈永胜主编. -- 兰州: 甘肃文化出版社, 2016. 1

ISBN 978-7-5490-0990-9

I. ①中… II. ①陈… III. ①廉政建设—历史—中国—古代 IV. ①D691.49

中国版本图书馆CIP数据核字(2016)第011631号

中国廉政史话(制度卷)

中共甘肃省委宣传部 | 编

陈永胜 | 主编

责任编辑 | 车满宝 吴艳丽

装帧设计 | 陈晓燕

出版发行 | 甘肃文化出版社

网 址 | <http://www.gswenhua.cn>

投稿邮箱 | press@gswenhua.cn

地 址 | 兰州市城关区曹家巷1号 730030(邮编)

营销中心 | 王 俊 贾 莉

电 话 | 0931-8454870 8430531(传真)

印 刷 | 兰州新华印刷厂

开 本 | 787毫米×1092毫米 1/16

字 数 | 218千

印 张 | 17.5

版 次 | 2016年1月第1版

印 次 | 2016年1月第1次

书 号 | ISBN 978-7-5490-0990-9

定 价 | 98.00元(全三卷)

版权所有 违者必究(举报电话: 0931-8454870)

(图书如出现印装质量问题, 请与我们联系)

序

李强

观今宜鉴古，无古不成今。历史沉淀着先人对后人的启示。中华优秀传统文化源远流长，历史资源极其丰富，饱含着华夏先哲们无穷的智慧和业绩，是祖先留给我们的一笔丰厚遗产。历朝历代承继优秀传统文化而生生不息，历久弥新。优秀廉政文化便是其中一个重要方面。对于腐败的治理，几千年的中国历代王朝统治者和有作为的政治家从维护政权存续的需要和践行自身政治价值的需要出发，都采取了一系列措施，在反腐败的斗争中积累了许多成功经验，也留下了许多历史教训。有历史学家甚至指出，“一部二十四史，就是一部治污史”。历史上提出的许多有价值的反腐倡廉思想，采取的许多预防和惩治腐败举措，出现的许多贤明清廉之士，在中华民族走向复兴的伟大时代，仍然闪耀着光芒，仍有许多值得借鉴、学习之处。

党风廉政建设和反腐败斗争，是党的建设的重大任务。党的十八大以来，党风廉政建设和反腐败斗争进入一个新阶段，如何推进从严治党、如何加强党风廉政建设、如何促使党员干部践行“三严三实”要求，更加成为我们党和人民群

众日益关注的问题。鉴往知来，古为今用。2013年4月19日，习近平总书记在主持中共中央政治局第五次集体学习时强调，深入推进党风廉政建设和反腐败斗争，需要坚持发扬我们党在反腐倡廉建设长期实践中积累的成功经验，需要积极借鉴世界各国反腐倡廉的有益做法，也需要积极借鉴我国历史上反腐倡廉的宝贵遗产。研究我国反腐倡廉历史，了解我国古代廉政文化，考察我国历史上反腐倡廉的成败得失，可以给人以深刻启迪，有利于我们运用历史智慧推进反腐倡廉建设。

对我国历史上优秀廉政文化进行发掘和整理，按照马克思主义的观点赋予新意，让这一文化瑰宝为今所用，为实现“两个一百年”奋斗目标、实现中华民族伟大复兴的中国梦服务，是我们的责任。2014年初，我在省直宣传文化单位党风廉政建设工作座谈会上提出，对我国历史上优秀传统文化、统治阶层治国理政当中的优秀廉政思想和制度、历史政坛上那些受到后人崇敬和仰慕的清正廉明之士的优秀事迹，进行鉴别、整理、选编，按不同的专题编写成书，供党员干部学习。按照这一提议，省委宣传部纪检组组织省内有关方面专家学者，利用近一年半的时间，编写成这套《中国廉政史话》丛书，将我国几千年来诸多政治家、思想家、明君贤相，追求执政清明、为政清廉的思想、论述，廉政活动的制度、经验、体会，以及郡守、州官、县令，乃至“位不及九品、俸不足百石”的政坛小吏等的清廉事迹，荟萃成册。这套历史参考书，对于各级党员领导干部、国家工作人员都有一定的借鉴和教育作用，对乐于了解我国廉政历史的读者也有一

定的参考价值。

腐败和反腐败是个历史问题，站在社会历史发展的高度，用联系的观点和系统的方法分析问题，对于指导今后的党风廉政建设和反腐败斗争具有深远的现实意义。《中国廉政史话》丛书共三卷，分为思想卷、制度卷、人物卷。时间范围上起先秦，下至明清，全书以朝代演进为经，以不同时期的廉政思想、反腐倡廉制度、典型人物故事为纬。丛书三卷之间既独立成书，又有逻辑上的内在联系，相互照应，学习时可相互参考、印证。体例上采取史话体，语言风格较为通俗活泼，尽量满足当前党员干部阅读学习需要。

《中国廉政史话》丛书的编写出版是我们在廉政文化建设方面做出的一项有益探索。冀望通过介绍中国廉政历史文化，引导广大党员干部汲取真智慧、激发正能量，或能在学习历史上给予裨补，或能在工作上给予帮助，或能在个人道德修养上给予借鉴，为构建“干部清正、政府清廉、政治清明”的良好政治生态做出努力。当然，由于受不同历史时代条件的限制，一些思想、论述、制度、反腐倡廉活动以及典型人物的所作所为带有鲜明的历史特色和印记，要从当时的历史大背景和时代发展的方位、视角去观察和分析，去进行理解，深入把握实质，这有助于我们构造正确的历史观、价值观和人生观。

2016年1月

前言

廉政是历代政治家、思想家治国理政追求的理想和目标，中华民族在五千年的文明发展过程中，积累了丰富的治国理政经验，产生了一批廉洁从政、勤政为民的政治家，形成了内涵丰富、使人警醒的廉政思想，建立了诸多符合时代要求的预防腐败、惩治腐败等方面的制度，为中华民族生生不息、绵延发展做出了很大贡献。

中国共产党是中国工人阶级的先锋队，同时是中国人民和中华民族的先锋队，立党为公，执政为民，坚决反对一切形式的不正之风和腐败。在新民主主义革命、社会主义改造和建设、改革开放的各个历史时期，中国共产党都高度重视党风廉政建设，始终以全心全意为人民服务为宗旨。正是由于中国共产党的清正廉洁、一心为民，人民群众才义无反顾地拥护共产党、跟随共产党。十八大以来，以习近平为总书记的新一届中央领导集体以加强党的执政能力、先进性和纯洁性建设为主线，坚决反对腐败和不正之风，开展了许多具有新的历史特点的新的伟大斗争，为端正党风、净化政风、升华作风起到了积极作用。在如何从传统文化中汲取反腐营养等问题上，习近平总书记有很多精彩论述，他指出：只有继承本来，才能开创未来。对中国传统廉政制度的研究是廉政建设领域贯彻落实总书记指示精神结出的果实。由甘肃省委宣传部主持编撰的中国廉政史话，顺应这一波澜壮阔的历史潮流，满足了广大党员干部对中国廉政历史知识的渴求，是对我国传统优秀政治文化的继承和发扬，具有重

要的现实意义。“中国廉政史话”丛书制度卷就是这一研究课题的最新成果。

我国在漫长的历史过程中创造性地制定了很多具有时代特点的廉政制度，涉及国家管理、政权建设、官吏选任、清正廉洁等诸多方面，几乎渗透贯穿在政治活动的各个环节。为把这样一个丰富多彩的制度文化遗产呈现给大家，我们在编撰这一卷的过程中，注意了以下几方面的要求：一是时间跨度大。纵向上溯至我国原始社会末期，下限到 1840 年。对夏、商、西周、春秋、战国、秦、汉、魏、晋、南北朝、隋、唐、五代十国、北宋、南宋、元、明、清等朝代比较有特色的反腐倡廉制度进行了梳理，力求理清每个廉政制度的发展流变，使大家了解掌握每个廉政制度的来龙去脉及其创制初衷、实践效果。二是内容比较全面。廉政涉及政治、经济、社会、生活的方方面面，首先表现在国家大的宏观政治制度框架设计中，因此，我们在写作过程中对我国古代比较典型的宏观政治制度均予以收集介绍，譬如秦汉的三公九卿制、隋唐的三省六部制、明代内阁制等等，这些制度既代表了当时的政治发展水平，更集中反映了国家整体政治制度相互间的制衡；其次比较详细地罗列了有关具体事项的廉政制度，凡历朝比较有特色的廉政制度都尽量涉猎，譬如汉代督邮察县制、魏晋南北朝特任监察官制、唐代御史台三院制、唐代谏官制、宋代台谏合一制、元代行御史台制、明代都察院与巡按御史制、明清六科给事中制、清朝八旗子弟管理制度等，选编了 55 个制度，尽量给大家展现我国古代廉政制度的全貌，以便大家了解我国古代廉政制度建设的整体情况。三是采用现代廉政理论的划分标准安排编撰体例框架，从预防权力腐败、监督监察、廉政教育、惩戒、选才任官、配套制度六个方面来写。按照现行廉政建设理论框架对我国

古代廉政制度进行分类未必科学，甚至有的制度的归类也未必合理，但我们还是坚持了这种分类方法，之所以这样分门别类，首先是方便大家阅读理解，其次是有利于进一步加深对我国古代廉政制度的认识。四是在行文风格上尽量克服学术语言的局限，突出史话特点。每项制度设小标题并单列成章，字数在 2500 至 3000 字之间，体例自由灵活，语言通俗易懂。

中国古代廉政制度是我国古代政治制度的有机组成部分，政治制度的发展成熟完善对廉政制度的结构、功能等都会产生重要影响。因此要了解每一项廉政制度的真实运行及其实施效果，必须要从总体上把握我国古代政治制度的流变脉络。中国古代政治制度从形成、发展到衰败历经两千多年，应当说，唐以前的中国古代政治制度在权力制衡方面代表了比较高的水准，尤其是以丞相为代表的官僚阶层和以皇帝为代表的贵族阶层之间的权力达到相对均衡的状态，这一均衡状态反映出国家整体政治制度设计对最高政治权力的制约还是起到了积极作用，各种具体廉政制度对防范各种腐败现象的作用比较明显。唐之后兴起的宋王朝开始削弱相权，宋太祖赵匡胤杯酒释兵权，加强皇帝的权力，丞相的权力开始弱化，这种平衡逐渐被打破，皇权和相权之间的制约平衡也逐渐消失。明初虽设丞相一职，但很快又被明太祖朱元璋借丞相胡惟庸案废除，权力逐渐集中到皇帝手中，而其后出现的所谓内阁大学士仅履行皇帝的秘书职责，对皇权的制约几乎消失。满族入关建立的清政权使中国古代政治制度的集权达到了前所未有的高度，为维护其统治，满族贵族不仅在政治上享有特权，而且皇帝通过机构调整、制度安排几乎把权力全部集中在自己手中，皇帝集权达到了极致。正所谓物极必反，集权程度达到顶峰，也就预示着这一政治制度开始走向腐朽衰败，而整个

政治制度的结构性衰败决定了再好的具体廉政制度也难以在实践中发挥应有的作用。

本书稿完成之时，恰逢党的十八大以来开展的党内反腐败斗争如火如荼地向纵深进行，党的思想建设和制度建设并重格局逐渐形成，我国风清气正的政治生态正在以崭新的姿态显现出来。读史使人明智，读史启迪未来，我们对我国古代廉政制度初步梳理总结的目的也是以史为鉴，唯愿本书对党内反腐斗争和端正党风有所裨益。

陈永胜

2014年12月28日

目 录

预防权力腐败制度

一、宗法制	003
二、郡县制	007
三、三公九卿制	011
四、三省六部制	016
五、宋代监察权互察制	019
六、明代内阁制	024
七、明代地方三司分立制	030

监督监察制度

一、秦朝监察制度	037
二、汉代刺史制度	040
三、汉代督邮察县制	044
四、魏晋南北朝特任监察官制	049
五、唐代御史台三院制	054
六、唐代谏官制	058
七、宋代台谏合一制	062
八、元代行御史台制	066
九、明代都察院与巡按御史制	070
十、明清六科给事中制	074

选才任官制度

一、禅让制	081
二、孝廉制	083
三、曹操的“求贤令”	088
四、九品中正制	091
五、科举制	096
六、宋朝文官制度	101
七、清朝八旗子弟教育管理制度	106
八、监察官选任制度	110

廉政教育制度

一、《周礼》中的廉政教育	117
二、“礼”和“法”的并用	122
三、《管子》中的廉政理论	127
四、李悝的《法经》	132
五、中国第一部廉政法规——《秦律》	136
六、“循吏”体例的演化	139
七、元代《宪台格例》	148
八、明朝《宪纲事类》	152
九、明代巡按御史制	157
十、学校廉政教育制度	163
十一、家庭廉政教育制度	169

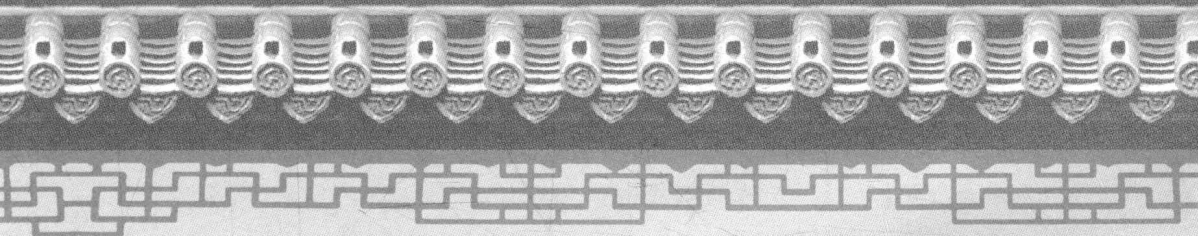
廉政惩戒制度

一、“昏”“墨”“贼”制	175
二、“五过之疵”制	177
三、轻罪重罚制	180
四、遇赦不宥制	185
五、《六条课郡法》	188
六、“六赃”制	193
七、《大唐六典》	197
八、明朝严治官吏嫖娼制度	201
九、清朝《钦定台规》	204

廉政配套制度

一、增俸养廉制度	211
二、回避制度	215
三、试守制度	220
四、连坐制度	226
五、吏员管理制度	230
六、幕僚管理制度	236
七、胥役管理制度	242
八、考核制度	244
九、密折制度	251
十、退休制度	257
参考书目	263
后 记	264

预防权力腐败制度



一、宗法制

宗法制是中国古代封建社会实行家国同构的一项重要制度，也是古代国家权力结构和制度文明从原始氏族社会向国家形态发展的重要标志。宗法制在本质上是一种以父系血缘关系为依据的血缘团体组织和管理制度。自夏开创中国历史上第一个一姓王朝，作为血缘团体的家族组织管理制度的宗法制，随着古代家国同构的开始，在国家范围内，演化为以宗法制为基础的分封制，成为王朝统治和国家权力组织的基本法则。

宗法制萌芽于氏族社会时期，在夏、商时期慢慢成熟，并逐渐成为统治权力组织的基本规则，到西周时期，宗法制才最终正式确立，成为古代中国封建制的内核。结成团体生活，是人类能在物竞天择中生存下来并成为世界主宰的根本原因所在，我国古代思想家荀子曾说：“人，力不若牛，走不若马，而牛马为用，何也？曰：人能群，彼不能群也。人何以能群？曰：分。分何以能行？曰：义。故义以分则和，和则一，一则多力，多力则强，强则胜物。”（《王制》）以血缘作为纽带，以血缘团体为基础组织社会，是人类社会初期最为普遍的社会形式。古代氏族的发展，主要经过了母系氏族社会和父系氏族社会两个阶段。母系氏族社会是建立在母系血缘关系基础上的，按母系计算世系血统和继承财产的氏族制度。由于实行族外群婚或对偶婚的婚配制，因此，母系社会属于一种人们“知母不知父”，生产资料归氏族集体所有的原始共产社会。随着生产力的发展和男子在社会生产中地位的不断提高，父权逐渐兴起和确立，于是，人

类社会进入了父系氏族社会。如果说母系氏族社会在社会财产形式上实行的是一种共有财产制度的话，父系氏族社会则开始形成私有财产，并逐渐建立由父权支配的以家族为单位的财富占有、继承的社会形态。这时候，由于私有财产的出现和贫富差距的形成，社会逐渐出现统治阶级与被统治阶级的分化。统治者的出现，使作为家庭权力的父权与社会统治权力相结合，也就是说，以父权为支配的家族组织规则被放大到整个社会中，成为社会统治权力的组织形态，这就是宗法制最初的萌芽。

在中国历史上，宗法制从夏朝和商朝开始得到实施，到周代真正确立并成为整个社会秩序的基础规则。夏实现了中国社会从氏族社会向王朝社会的转变。作为我国历史上第一个一姓王朝夏，其首位统治者启取代了其父禹指定的接班人益，开辟了由血缘家族统治的家天下。夏朝时，帝位主要由帝的儿子继承，也有个别传于兄弟的。如夏帝不降就曾因为儿子孔甲性情乖僻，担心他不能治理好国家，就没有坚持自夏启以来实行的帝位传子制，而是将帝位传给了兄弟扃。商是中国第一个有文字可考的朝代，商继承了夏的家天下制度。但与夏相比，商建立了较为完备的宗法制度。比如，商朝王的配偶有了正庶之别，因此王的后人也有了嫡庶之分。嫡庶之别造成王族中大宗、小宗分野，每个分族里又有大、小宗区分，如此类推，王族形成了一个树状宗法网络结构。商代帝位大多兄终弟及，最后由最年幼的弟弟再传给长兄的长子，或传给自己的儿子。周朝建国初期，开国元勋周公旦对夏商以来的宗法传统进行了系统的总结、补充和完善，为周朝制定了一系列的礼乐制度，后称周公制礼。周朝在宗法礼制方面的发展主要包括：建立了贵族配偶制度。嫡庶必须严格配置，一嫡数庶，庶妻等级地位再根据贵族等级来划分。建立了“以