

吏治

公开课

中国历史上的 廉政与反腐

宁欣一主编



人民出版社

吏治
公开课

中国历史上的
廉政与反腐

宁欣一主编

责任编辑：刘智宏 苏向平

图书在版编目(CIP)数据

吏治公开课：中国历史上的廉政与反腐 / 宁欣主编. — 北京：人民出版社，2019.5

ISBN 978-7-01-020682-0

I. ①吏… II. ①宁… III. ①廉政建设—中国—古代—干部教育—学习参考资料 IV. ①D691-42

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2019) 第 072246 号

吏治公开课：中国历史上的廉政与反腐

LIZHI GONGKAI KE: ZHONGGUO LISHI SHANG DE LIANZHENG YU FANFU

宁欣 主编

人民出版社 出版发行

(100706 北京市东城区隆福寺街 99 号)

环球东方(北京)印务有限公司印刷 新华书店经销

2019 年 5 月第 1 版 2019 年 5 月北京第 1 次印刷

开本：710 毫米 × 1000 毫米 1/16 印张：19.5

字数：270 千字

ISBN 978-7-01-020682-0 定价：69.00 元

邮购地址 100706 北京市东城区隆福寺街 99 号

人民东方图书销售中心 电话 (010) 65250042 65289539

版权所有·侵权必究

凡购买本社图书，如有印制质量问题，我社负责调换。

服务电话：(010) 65250042

我们总结分析我国历史上吏治的得失，是要加强和改进干部管理工作，为跳出历史周期率、实现党和国家事业兴旺发达、长治久安提供借鉴。

——习近平

我们进行伟大斗争、建设伟大工程、
推进伟大事业、实现伟大梦想，更需要
重视、研究、借鉴历史。

——习近平

序言

PREFACE

澄清吏治、惩治腐败，加强廉政建设，是中国历朝历代治国理政的根本要务。它不仅关系国家兴亡，也与政权更迭、社会稳定、民生冷暖有密切关联。

在中国封建社会历史上，伴随着中央集权体制的确立与发展，官僚队伍的扩大、官僚机构的增加、文牍的日益繁复，都成为影响行政效率、掣肘执行力的因素，甚至成为滋生腐败的温床。为长治久安，明确治国理念与立国根本，加强对各级官僚的考核与监督、澄清吏治、提高行政效率、严惩腐败，成为历朝历代政府治理的重中之重。

习近平总书记在给中国社会科学院中国历史研究院成立的贺信中指出：“历史是一面镜子，鉴古知今，学史明智。”总结历史经验，揭示历史规律，把握历史趋势，是我们历史学人的时代责任。2018年11月26日，十九届中央政治局就中国历史上的吏治举行第十次集体学习，习近平总书记在主持集体学习时指出，我国历朝历代都重视官吏选拔和管理，强调“为政之要，惟在得人”“育才造士，为国之本”。我国古代吏治思想和做法既积累了丰富的治吏经验，也带有明显的历史局限。了解我国历史上吏治的得失，可以为我们今天赢得反腐败斗争的胜利、打造高素质干部队伍提供正反两方面的借鉴。

本书收录了多位当代著名历史学者从不同角度、不同层面，对中国历史上不同时代吏治及廉政问题进行深入探讨的文章，主题涉及如



何完善官吏选拔、考核、晋升、监督、奖惩等相关制度，从各个环节和不同层面提高官吏队伍的素质，德治和法治双管齐下，保证国家机器的有序运行，保证官僚队伍的良性更新等重要和关键问题，尤其重视制度建设。

认真、深刻地总结历史上的经验和教训，才能对当前的反腐倡廉发挥警示、启示和借鉴作用，这正是我组织编写本书的初衷。

宁 欣

2019年3月

目录

CONTENTS

001 ... 宁可 / 中国古代吏治的得失与启示

中国古代统治者十分重视吏治，“治吏”甚至重于“治民”，韩非子就主张“治吏不治民”，这是中国古代政治的一个特点。中国古代吏治的成败虽取决于当时的制度条件，但对于今天的国家治理仍有借鉴意义。

019 ... 吴宗国 / 中国古代政治制度的变化与选官制度的发展

“日断十事，五条不中”，“乖谬既多，不亡何待”，要把政务处理中的错误和国家的兴亡直接联系起来。皇帝注意调动大臣和各个机关的积极性，严格法令，依靠严密的制度来保证政府机构正常运转。这是古代吏治的重要经验，对于今天的国家治理仍有借鉴意义。

039 ... 王春瑜 / 中国历代监察制度与权力牵制

中国古代的监察制度及权力之间的制衡对历史的发展起过正面的积极的推动作用。中国古代监察制度不仅历史非常悠久，而且具有连续性。研究中国古代监察史，可为当前社会的权力制衡制度构建提供有益参考。

057 ... 卜宪群 / 中国历史上的廉政文化

廉政文化是中国历代政治家、思想家和人民大众在长期历史发展过程中形成的关于反腐倡廉的思想、制度、实践及其所积累的经验。历史上，推动廉政文化建设的绝不仅仅是政治家和思想家，人民大众也为廉政文化作出了贡献。借鉴中国历史上的反腐倡廉经验，有助于新时代的执政者更好地思考德与法、奖与惩、集中打击与制衡制度之间的关系。

083 ... 刘海年 / 中国古代法律文化的若干问题

作为中国古代法律思想的重要源头，春秋战国各家的法律思想有许多不同之处，诸如“德治”“人治”“无为而治”，等等。尽管方式不同，但它们都是社会大变革时代为国家治理寻觅出路提出的治国方略，都希望由贤人、能人进行统治以实现社会安定。其中，安民或为民的思想是当代“以人为本”“群众路线”等思想的重要来源。

113 ... 张大可 / 司马迁笔下的明君贤臣与开明政治思想

在《史记》中，司马迁塑造了明君贤臣的形象，用以构建他理想的开明政治蓝图，其核心思想包括两个方面：第一，贤者在位；第二，言路畅通。其中，“用贤”与“纳谏”为国家施政提供了原始的准则，在今天依然放射着真理的光芒。

125 ... 林甘泉 / 秦汉中央与地方政府的权力结构及问责制度

为保证国家职能的有效运作和皇帝意志的贯彻，秦汉封建中央集权国家通过各级官僚机构处理公共事务和对人民实行严格统治，对于各级官吏都有一套严格的问责制度，并建立了官吏考课以及相应的赏罚制度。对其进行研究，可以为现代国家治理提供参照，增长我们的政治智慧。

143 ... 张国刚 / 霍光辅政：家族腐败的警示

霍光为西汉后期顾命大臣。从汉武帝时代入官开始，到辅佐昭帝，霍光一直是战战兢兢、克己奉公。他的谨慎与正直打动了汉武帝，但终因权力不受制约、纵容家族腐败、僭越法度留下恶名。官员在从政过程中，一方面要有制度的刚性约束，另一方面要通过学习加强自我修炼。这是霍光家族腐败给今人的重要启示。

153 ... 陈苏镇 / 东汉的豪族与吏治

东汉王朝是建立在豪族社会基础之上的，如何管理这些豪族是一大难题。刘秀的许多政治举措与此有关，其中最重要的是强化吏治。东汉王朝用严刑峻法规范豪族的行为，收到了恢复并维持社会安定的效果，但同时也使吏治严苛问题日益严重。探析东汉时期的政治和政治文化问题，可为当前的社会治理提供有益的经验。

179 ... 陈琳国 / 魏晋南朝监察制度的变迁

魏晋南朝由于门阀士族强盛而皇权衰微，御史监察权力弱化。除御史台外，尚书省、司隶校尉亦拥有监察权，形成彼此制衡的机制。皇帝有时还另立监察职司或指派官吏从事监察活动，如派大使巡察地方等，实现多元监察与种种制约。这一制度对于安邦定国极为重要，对今人仍有启示意义。

197 ... 陈琳国 / 北魏、北齐监察制度的确立与衰败

北魏前期，如同中枢制度的变化一样，监察制度也由鲜卑制逐渐向汉制转化。北魏后期，监察机关权力曾经比较强大，然而时间很短暂，反映了权力膨胀的权贵们削弱御史台的企图。北齐虽然出现制衡御史台滥用监察权的机构，但随着政治的腐败，监察职能常常被统治者运用于内部倾轧。由此可见，制度的关键在于执行，没有执行或执行力度不够，再先进的制度也不起作用。

209 ... 孟宪实 / 贞观之治的廉政启示

廉政建设涉及很多方面，其核心是守法问题。尽管历朝历代与廉政建设相关的法规都是完整而系统的，但所有王朝的腐败问题无不从破坏法律开始。在权力和法律的关系中，法律是根本。只有坚持这一点，才能保证国家的长治久安。

229 … 宁 欣 / 唐代的铨选制

铨选制作为唐代选官体系的重要组成部分及关键环节，对加强中央集权、削弱残存的门阀士族势力、完善国家机器、提高整个官僚队伍素质（主要是文化素质）、扩大统治基础等都起到了积极作用。但如何真正发挥铨选制度对官吏的考核和监督作用，是历代统治者需要解决的问题。

243 … 任士英 / 唐代流外官的考课制度

唐代流外官的考课，从应考到成考、本司的初定考第与中央考功司的检覆终裁，都有严格的程序、手续及程限规定。流外官考课的严密直接体现了唐代政府管理职能的加强，更好地保证了对流外官的有效管理，有利于吏治的整顿与澄清。深入探析流外官考课的内容、方式及政治意义，可为今天的干部考核管理提供启示和借鉴。

255 … 刘后滨 / 从《资治通鉴》看历史如何资治

《资治通鉴》通过历史叙事展开对现实的批判。这种批判不是简单的借古喻今或影射现实，而是带着强烈的现实关怀去研究历史，让历史之光照进现实。研究《资治通鉴》，应充分发掘其“以古为镜，可以知兴替”的历史资治价值。

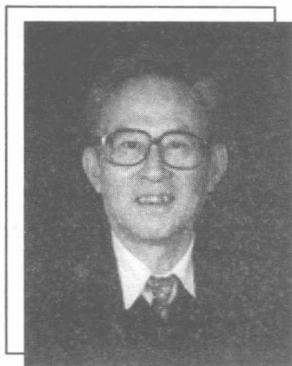
263 ... 毛佩琦 / 朱元璋如何进行“软治理”

明朝初年，朱元璋为了整顿社会秩序，立纲陈纪，不惜使用严刑峻法，虽然社会秩序迅速走上正轨，但他也因此而受到批评。然而，朱元璋并非只依靠刑罚。相反，他特别重视教化，强调风俗道德的建设和社会风气的整治。爱养百姓，教化是第一位的，这就是所谓的“软治理”。这种把教化推行到最基层，用简单易懂、易于施行的方式让百姓普遍接受教育的做法，是一种值得借鉴的社会治理方式。

271 ... 田 澍 / 嘉隆万时期的吏弊走向与政局演变

嘉隆万改革中，凸显着特殊利益集团对改革的暗中抵触和公开反对，也表现出身居高位者一面推行革命，一面自己贪腐享乐的特点。由此可见，改革最核心的问题就是对权力的制约和对吏治的整肃。而要整饬吏治，推行改变特殊利益格局的革新，改革者首先要身正廉洁。

299 ... 后 记



宁可

NING KE

中国古代吏治 的得失与启示

宁可（1928—2014），首都师范大学历史学院教授，博士生导师，主要研究领域为史学理论、中国古代经济史、隋唐五代史、敦煌学等，著有《宁可史学论集》《中国封建社会的历史道路》等。



吏治，指古代官吏特别是地方官吏管理和统治民众的方式和治绩。放宽一些，它涉及官吏的教育、选拔、任免、考核、监察和惩罚等诸多方面。从这个意义上说，吏治也就是治吏，或者叫吏政。

一、“治吏”重于“治民”的基本原则与指导思想

官吏、官或吏，是各级官员的通称，但古代官和吏亦各有专门的含义。官，一般指有品级的、地位较高的官员，低的无品级的如书办等则称为吏。吏在中国古代官僚体制中是很重要的一部分，人多而杂，问题也多。官多是读书人出身，读的是儒家的经书，很多实用的东西没有学，也不大清楚；官是个特权阶层，高高在上，不熟悉下情，具体的政务不大会管，也不怎么想管，具体的事都由吏去办；官又往往有一定的任期和升降调动，而吏则在本部门常年办事，熟悉事务和各种关系。这样，吏在官僚体制中变得很重要，甚至可以操纵政事，所以问题最多，也最难管理。吏治的败坏，他们往往起着极大的作用。在这里，我们把官和吏共同的问题放在一起讲，至于属于吏的一些特殊问题，先不涉及。

官分文武，这里只讲到文官，武官的一些特殊问题，也先不涉及。

中国古代统治者十分重视吏治，乃至“治吏”重于“治民”，韩非子甚至主张“治吏不治民”。这是中国古代政治的一个特点，是专制主义中央集权的官僚制度决定的。专制主义中央集权政治则是中国古代历史的一大特点。战国秦汉以来，中国封建社会的基础是地主经济。地主占有土地，分租给农民，收取地租，主要是一种经济上的剥削关系。地主比较分散，作为单个的地主，在政治上直接统治农民是比较困难的，不像欧洲中世纪的领主那样，他们有自己的行政权、司法权、军事权等。因此，地主阶级的政治权力集中到他们的总代表皇帝那里。皇权是最高的、唯一的、绝对的。但皇帝不可能直接统治和管理民众，而是要靠各级官吏来管理和统治。这种官僚制度就像一个金字塔式的网络，顶尖上是皇帝，下边是各级政府和官吏，底层是民众。官僚的权力是皇帝给的，官僚对皇帝负责。这种权力很大，几乎是无事不统（如中国古代的户籍制度之严密是世界历史上仅见的），强制性极强。君主专制、中央集权，其他古代国家也有，像古代埃及、波斯、拜占庭，后来的奥斯曼帝国、俄罗斯帝国等，但没有中国这样完备而严整的官僚制度。17—18世纪以后的欧洲，曾经出现过专制皇权和官僚体制，它的基础同中国的君主专制不同：它们的君主专制是贵族、平民、僧侣等力量制衡的产物，也是近代民主制度下文官制度的前身，跟中国古代的情况是不一样的。

中国古代吏治的完备与严整表现在以下四个方面。

第一，有明确的指导思想。重视官员的“德”、官员的教育。教育从小抓起，主要是学习儒家经书中的政治思想和德行操守。选官要依此标准，考试也依此。而且官员还负有“教化”百姓的职责。这是中国古代吏治的一个重要特点。

第二，有为官的具体规范和标准。先秦《左传》里讲道，相传舜时皋陶制定的法中规定“昏、墨、贼，杀”，即当官的不明、贪赃、滥施刑法的杀头。反过来，清明、廉洁、公正执法，就是做官的基本要求。



以后也一直如此，“清官”的标准也就是“公正廉明”，当然还有一些其他要求。此后，做官的规范越来越多。出土的云梦秦简有官书《为吏之道》，此后皇帝的诏诰、圣训、律法等也有不少这方面的内容。宋朝以后，私家著述多了起来，托名东汉大儒马融的《忠经》，主要是针对做官的和要做官的人讲的。还有各式各样的“官箴”，从宋到清，数量不少，具体到如何断案，如何对付猾吏、上级、下级，连对付仆役、长随的办法都有。

第三，有法令的详细规定。中国法律主要是刑法，这是中华法系的一个特点（罗马法中私法更重要），其中相当大的部分是对官员执法和犯法处罚的规定。

第四，对吏治有专门机构负责，尤其是相对独立的强有力的御史制度，这也是中国古代政治制度的一个特点。

中国历史悠久，专制主义中央集权的官僚制度从秦汉以来延续了两千多年，关于吏治的记录非常丰富。从中可以总结的经验教训非常多，可资借鉴的也不少。我们以唐朝为例，约略勾画一下古代吏治的方方面面。之所以选择唐朝，是因为它处在中国封建社会的一个承上启下的时期，各种制度由秦汉时的粗疏多变而趋于定型完备，并为后世所继承（当然也有变化和趋于严密）。但就吏治败坏的材料而论，它不如以后各朝那么多而具体。晚清吏治败坏，由李宝嘉的《官场现形记》和吴趼人的《二十年目睹之怪现状》两部小说可见一斑。虽是小说，却真实反映了当时官场腐败的情况，而且多以真人真事为基础，可以增加一些感性认识。

二、唐朝吏治概述

唐继隋而建。隋建立时局面很好，但被第二个皇帝隋炀帝的暴政所搞垮。在农民大起义浪潮中兴起的唐朝，以唐太宗为代表的统治者有