

部级领导干部历史文化讲座

大国价值

中华优秀传统文化蕴含的道德理念规范

国家图书馆◎编

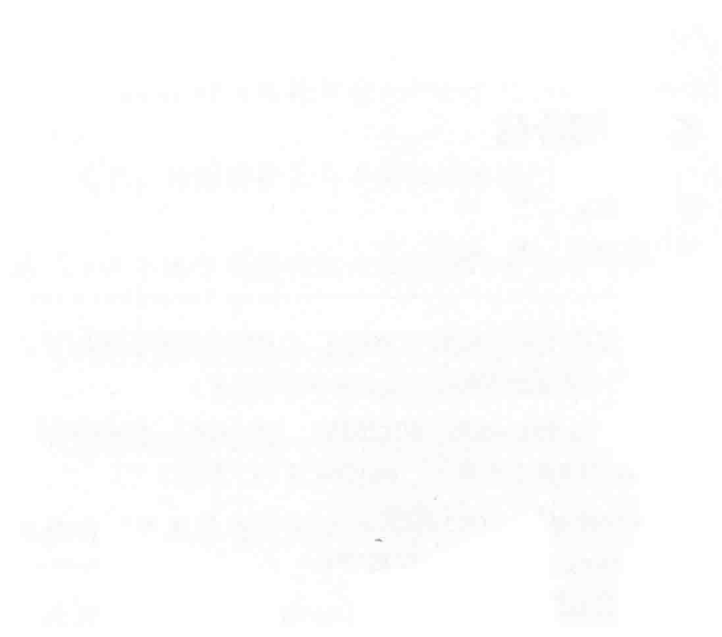
郭齐家 章开沅 姚大力 方铁 厉声 葛剑雄 郝时远 马大正 田余庆 戴逸 商传 王天有 陈高华 邓小南 孟宪实 林甘泉 张大可 宁可

部级领导干部历史文化讲座

大国价值

中华优秀传统文化蕴含的道德理念规范

国家图书馆◎编



图书在版编目 (CIP) 数据

大国价值 / 国家图书馆编. — 北京 : 国家图书馆出版社, 2017.10

ISBN 978-7-5013-6285-1

I. ①大… II. ①国… III. ①中华文化—文集 IV. ①K203-53

中国版本图书馆CIP数据核字(2017)第244568号

书 名 大国价值

著 者 国家图书馆 编

责任编辑 王燕来 黄 鑫

出 版 国家图书馆出版社 (100034 北京市西城区文津街7号)

(原书目文献出版社 北京图书馆出版社)

发 行 (010) 66114536 66126153 66151313 66175620

66121706 (传真) 66126156 (门市部)

E-mail nlcpres@nlc. cn (邮购)

Website www.nlcpress.com→投稿中心

经 销 新华书店

印 装 北京中科印刷有限公司

版 次 2017年10月第1版 2017年10月第1次印刷

开 本 787 × 1092 (毫米) 1/16

印 张 25.5

字 数 354千字

书 号 ISBN 978-7-5013-6285-1

定 价 68.00元

随着我国经济社会深刻变革、对外开放日益扩大、互联网技术和新媒体快速发展,各种思想文化交流交融交锋更加频繁,迫切需要深入挖掘中华优秀传统文化价值内涵,进一步增强文化自觉和文化自信,进一步激发中华优秀传统文化的生机与活力。

中华文化源远流长、灿烂辉煌。在 5000 多年文明发展中孕育的中华优秀传统文化,积淀着中华民族最深沉的精神追求,代表着中华民族独特的精神标识,是中华民族生生不息、发展壮大的丰厚滋养,是中国特色社会主义植根的文化沃土,是当代中国发展的突出优势。

党的十八大以来,以习近平同志为核心的党中央,紧紧围绕实现中华民族伟大复兴的“中国梦”,深入贯彻新发展理念,坚持以人民为中心的工作导向,坚持以社会主义核心价值观为引领,坚持创造性转化、创新性发展,坚守中华文化立场、传承中华文化基因,不忘本来、吸收外来、面向未来,汲取中国智慧、弘扬中国精神、传播中国价值。

由中央国家机关工委、文化部、社科院主办,国家图书馆承办的“部级领导干部历史文化讲座”,内容涉及政治、经济、社会、文化、历史、宗教、文学等诸多方面,主讲者均为享誉国内外的著名专家学者,如李学勤、汤一介、任继愈、孟宪实、张国刚、商传、楼宇烈等。他们运用通俗的语言和敏锐的洞察力,以缜密的逻辑,驰骋于历史与现实之间,让传统文化映照社会现实。

本书汇集了讲座的精彩内容,分大国智慧、大国价值、大国精神三册,梳理了中华优秀传统文化蕴涵的核心思想理念、道德理念规范和珍贵精神财富,对于传承中华文脉、全面提升人民群众文化素养、维护国家文化安全、增强国家文化软实力、推进国家治理体系和治理能力现代化,具有重要意义。

目 录

宁 可	中国古代吏治的得失与借鉴·····	1
张大可	司马迁笔下的明君贤臣与开明政治思想·····	21
林甘泉	秦汉中央与地方政府的权力结构及问责制度·····	37
孟宪实	贞观之治的历史启示·····	59
邓小南	宋代政治文化面面观·····	75
陈高华	元朝的兴衰及其历史启示·····	91
王天有	明代国家权力的运作·····	107
商 传	晚明社会转型的历史思考·····	125
戴 逸	论康雍乾盛世·····	157
田余庆	中国古代史上的国家统一问题·····	187
马大正	中国历代边疆政策研究·····	215

郝时远	中国的民族与民族问题·····	241
葛剑雄	十三亿中国人的来历·····	257
厉 声	构建中国的和谐周边与和谐边疆·····	277
方 铁	中国西南边疆的形成及历史特点·····	313
姚大力	内陆亚洲与中国历史·····	339
章开沅	百年锐于千载：辛亥革命反思·····	359
郭齐家	中国传统教育思想精华及其现代意义·····	369



宁 可

中国古代吏治的 得失与借鉴

宁可（1928—2014），男，湖南省浏阳市人，1928年12月生，毕业于北京大学史学系。1948年参加革命，中共党员。历史学者、敦煌学者。

首都师范大学历史系教授、博士生导师。著有《宁可史学论集》《敦煌社邑文书辑校》（合作）、《敦煌的历史与文化》（合作）等；主编或参加主编有《中国经济发展史》《隋唐五代经济史》《中华五千年纪事本末》《敦煌学大辞典》《英藏敦煌文献（汉文非佛经部分）》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、监察和奖惩等诸多方面。从这样的意义上说，吏治也就是治吏，或者叫吏政。

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。所以，吏在官僚体制中很重要，甚至可以操纵政事，问题最多，也最难管理，吏治的败坏，他们往往起着很大的作用。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。

一、中国古代吏治的概况

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所决定的。专制主义中央集权政治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，不够强的。不像欧洲中世纪的领主那样，他们有自己的行政权、财政权、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。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，几乎是事无不统，例如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、俄罗斯等，但没有中国这样完备而严整的官僚制度。17、18世纪以来的欧洲，曾经出现过专制王权和官僚体制，它的基础同中国的君主专制不同，它的君主专制是贵族、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。

（一）中国古代吏治的完备与严整性

中国古代吏治的完备与严整性表现在：

1. 有明确的指导思想

重视官员的“德”，也就是官员的教育。教育从小抓起，包括学校，主要是教授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。

2. 有为官的具体规范和标准

先秦典籍《左传》里就讲到相传为舜制法律的皋陶法中规定：“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”，当然还有其他一些。此后，做官的具体规范、要求越来越多。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。唐宋以来私家著述多了起来，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，对付上级、下级、猾吏，连对付仆役、长随的办法都有。

3. 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，其中相当大的一部分是官员执法和犯法的处罚规定。

4. 对吏治有专门机构负责

其中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，是中国的特点。从这里总结出来的经验教训非常多，可资借鉴的不少。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，当然后世也有变化和趋于严密。就吏治败坏的材料而论，唐朝不如以后各朝那么多而具体。晚清吏治败坏，有李宝嘉的《官场现形记》和吴趼人的《二十年目睹之怪现状》两部小说可看。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）唐朝吏治的情况

1. 指导思想

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搞垮了。凭借农民大起义浪潮而起的唐朝，以唐太宗为代表的统治者有一个很明确的思想，那就是接受前朝覆亡的教训，处理好统治者与民众的关系，这和西汉初年的统治者是一样的。不同的是西汉初年统治者崇尚黄老的“清静无为”，而唐朝初年的统治者则采取儒家的“仁

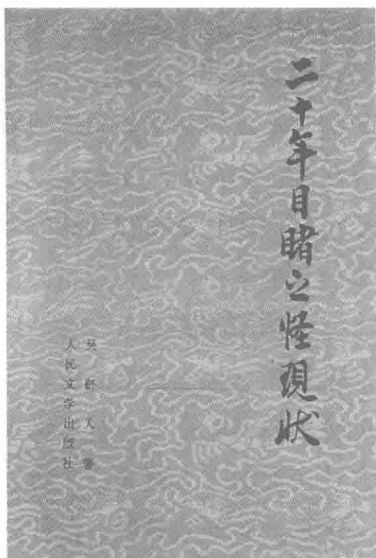


《官场现形记》封面

义为治”“简静务本”的治道方法。具体做法都是去奢省费，轻徭薄赋，减省刑法，以求恢复和发展生产，稳定社会秩序。突出的是，唐太宗清楚地认识到，“官吏贪求”是导致隋末农民起义的重要原因，而清明的吏治则是实施上述种种政策的重要环节和保证。为此，针对“民少吏多”的弊端，大力省并州县，裁减内外官吏，节省政府开支，减轻人民赋役负担。重视选用廉吏，特别是地方长官人选。唐太宗曾把各地都督、刺史的名字写在屏风上，“得其在官善恶之迹，皆注于名下，以备黜陟”。并曾派大员巡行全国，升迁廉吏，惩治贪官。他“深恶官吏贪浊，有枉法受财者，必无赦免。……随以所犯，置以重法”。再就是广开言路，虚心纳谏。这样，隋末混乱残败的局面很快改观，几年之内就出现了农业丰收，逃户归乡，四夷降附，人口繁息，牛马被野，物价下落，商旅野次无复盗贼，囹圄常空的太平繁荣的景象，这就是历史上有名的“贞观之治”。而唐太宗的重视吏治及其种种措施的作用，是显而易见的。

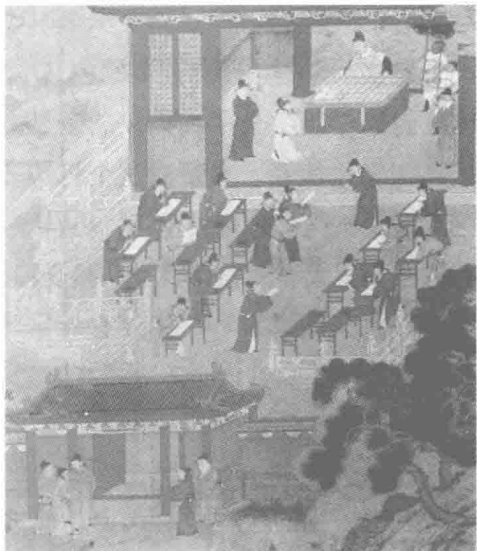
2.对官吏的选拔任用

西汉立国，官员的选拔任用尚没有具体的制度。以后实行察举制，主要由地方官吏推荐人才，标准是德和才，尤其是德。这样的标准太抽象又不固定，加上地方官是自行了解推荐，缺乏衡量的规范，结果弊端丛生，冒滥作假，东汉后期弄到“举秀才，不知书，举孝廉，父别居”的地步。魏晋南北朝，随门阀政治而行九品中正制，以门第高下取得不同的任官资格，结果是“上品无寒门，下品无势族”。隋朝起，行科举制，唐朝大行，一直延续到晚清，靠考试选官，考试内容主要是儒家经



《二十年目睹之怪现状》封面

典。标准具体、方法公平，更多的人可以凭自己的本事经过考试去做官，做官的途径扩大了，这是一大进步。问题是儒家经典的理念和现实政治生活及做官治事的能力有一段相当大的距离。考试的方法，唐代是“帖经”，即填空，纯属知识的记忆。最煊赫的考试是进士科，重视诗赋，但那也只是显示考试者的文才，而非经世之道。到了明清，考试是具有严格框架程式的八股文，内容又限制为“代圣贤立言”，不许有独立见解，更是脱离实际。唐代科举，请托走后门是公开的；宋代以后，有糊名誊录之制，但仍然难以杜绝作弊；清代几次科场大案，处死的考官不少，获罪发配的官员更多。唐代科举考试合格，只是取得任官资格，中者还需经吏部试“身、言、书、判”，考核其做官能力，才能任命。此后，这样的做法淡化了。总之，科举考试是一种比察举和九品中正进步的制度，但仍难于很好地选择行政人才。



古人科举考试的场景

科举只是唐以后选官制度的主流，察举、九品中正的遗风一直不断，荐举、私人任命、门荫仍是重要门径。至于花钱买官，从西汉开始就一直不断，晚清捐纳之滥，更是到了空前绝后的地步。此外，地方官直接任免属吏的办法一直延续下来，不属于正式品官的属吏差役直接行使权力，又最冗滥难治，这也是吏治最难办的一个方面。科举之外的非正途出身的官员是吏治败坏的一个原因，而科举出身的官员又因其并不见得胜任，往往要依靠属吏，包括清代的“师爷”。在当时条件下，科举考试并不可能真正做到优

选人才，为政清明，遏制腐败。

3.对官吏的考核

唐代官员一年一小考，四年一大考，由吏部考功司负责日常材料，临考核时大臣主持。有统一的考课内容和评定标准（很复杂，不备举），分为九等，其中居官谄诈、贪浊有状的为下下等（可以注意，古代吏治历来重视贪污受贿问题），以考核定官阶俸禄的升降。认真执行，是很好的办法，但如敷衍塞责、官官相护、徇私受贿，那就只能是具文，而且是腐败的表现。

4.对官吏的监察

监察制度是中国封建专制主义中央集权官僚体制的一个大特点。

封建专制主义中央集权制度最高权力集中在皇帝，运作则靠庞大的各级官僚体系。皇帝对这个机构和官员的控制、防范与监察是必然的。监察机构一般直属皇帝，在官僚系统中具有相对的独立性，地位很高，权柄很大，有直接检查、接受投诉、弹劾官吏、处置案件等权，甚至可以“风闻奏事”。不仅有对官员的监察权，而且有行政权和司法权，并有保障这些权力不受干扰阻碍的种种规定（当然也有限制这些权力被滥用的种种规定）。秦和西汉，中央政府中司监察的御史大夫地位很高，是副丞相，地方上也有相应职司监察的官吏。但御史大夫职掌很多，管事很杂，以后御史大夫才专司监察。西汉中期，又设司隶校尉纠察京畿，十三部刺史分巡各地。刺史以六条问事，其中五条针对地方官员。唐代监察有多种渠道，好些政府机构内部及彼此间都有互相监察的职能。专门监察机构分台、谏两部分，谏官对皇帝提意见，议论政务得失，常是不痛不痒之议，作用不大。御史台则专门为皇帝监督官员，非常重要。御史是皇帝的耳目，直接对皇帝负责，甚至称可“代天子巡狩”。唐朝御史台分三院：台院专门纠弹中央百官，殿院巡视宫禁京城，察院的监察御史，分道巡按州县。明清御史台称都察院，长官都御史官居一品。地方的总督、巡抚也带佥（副）都御史衔，有监察属下各级官员的权力。御史特别是分巡各地的巡按权柄很大：第一，可以直接

受理人们的投诉，甚至越衙上告。第二，可以独立办案，不受地方官员的干扰，可以会同司法机关审案，也可直接处置案件，包括抓人、搜集罪证、审问、定罪、施刑（有时死刑也可先斩后奏）。第三，监察范围很广，举凡行政、军事、财政、司法乃至官员生活作风都可以管。宋朝以后，御史特别是巡按御史更集中在接受上告、清查案件、平反冤狱这方面，即官员的执法与枉法问题。宋以后，人们称道歌颂的清官，往往是侧重这个方面。第四，沟通民情，中国封建社会，民告官属于以下犯上，限制很多，唐代越衙上告，多半可不受理，还要受笞刑，先治你个以下犯上之罪。后来到御史那里告状，限制要少一些，甚至御史巡按一地，出牌“放告”，放开来受理。第五，正因为这样，对监察官的要求、任用、处罚也就特别严格。

5. 对官吏犯罪的处罚与防范

法令有明确的规定。特别是涉及贪污受贿的处罚。中国古代特别重视官吏的贪赃问题，贪赃必定枉法。前述皋陶为舜制定法律时就强调“昏、墨、贼，杀”。唐太宗注重选用廉吏，深恶官吏贪浊。明太祖朱元璋讲过，“吏治之弊，莫过于贪墨”。唐代法律对“主守盗”（贪污）、“以财行求”（行贿）、“因事受财”（受贿）、“受所监临财物”（侵吞公物，收受属下财物，包括送礼）、“请求”（请托）、“乞索”（勒索）、非法役使属下和百姓、侵夺百姓私人田产等，都有具体的量刑规定。还规定官员不许经商放贷，不许通过代理人经商，家属也不能在其辖区内经商放贷，不许利用职权参加外贸活动。另外，还有官吏任职的回避制



唐代官吏常服

度，地方官避本籍，中央高官近亲避京畿，中央高官子弟避监谏官，亲戚避同署联事。官吏犯罪，还要追究其上级和同僚的连带责任。

关于提高行政效率，法令也有明确规定。如公文的收授周转均有时日限制，超出要处分，延缓、扣压有罪。

“贞观之治”给唐朝吏治开了一个好头，但到唐太宗晚年，他所奉行的“治道”原则已经不大能讲求了，他个人奢侈逸乐的毛病也开始出现。到了高宗特别是武则天，政局有几次变化，这期间武则天大量非制度化除授官吏，告密酷刑之风四起。武则天打击的主要是上层反对她的政治势力，唐太宗奠定的开明吏治的基础还在，制度化的运作还能大体遵行，保证了唐朝在这80年间维持着上升的局面。武则天以后，中宗、韦后、太平公主操纵朝政，吏治松弛。玄宗即位，励精图治，整饬吏治，任用贤臣，淘汰冗官，加强制度化运作，以保障经济繁荣和社会稳定，唐朝在玄宗开元年间达到它兴盛繁荣的顶点，但社会矛盾也在兴盛外衣下逐渐孕集。到了天宝年间，玄宗从励精图治走向怠惰逸乐，政事不修，大肆奢靡。各种制度开始败坏，“钱谷之司，务为刻剥，向下苛索，名目万端”，吏治由松弛走向败坏。杨贵妃兄宰相杨国忠一身兼四十多个使职，“军国之务，决于私家，事务责成胥吏，贿赂公行”。促成了安史之乱。安史之乱以后，唐朝开始走下坡路，吏治情况也越来越糟，其间虽有几个皇帝和大臣想改变这种局面，但无法扭转这一趋势。文宗时的改革因政变而失败，宣宗时稍有起色，不久后就更糟。社会危机增长与吏治败坏是同步的。晚唐懿宗时的刘允章上直谏书，举出“官有八入，国有九破，民有八苦、五去”，其中多数属于吏治的问题。

“官有八入（收入）”是：节度使奏改、用钱买官、诸色功优、从武入文、虚衔入仕、改伪为真、媚道求进、无功受赏。收入主要是来自官员的贪污受贿。以用钱买官而言，史不绝书。大官王锬在河东，用钱数千万赂遗权幸，求兼宰相。就连完全没有做官资格的白丁富商郭七郎，花几百万钱也能买到一个刺史。上述的贪污受贿的钱主要来自官

员，来自其他方面贪污受贿的更不知有多少。

“国有九破”：其中贿赂公行、长吏残暴、赋役不等、食禄人多输税人少等四条属于吏治，其他五条属于社会问题及自然灾害。

“民有八苦”：官吏苛刻、赋税繁多、所由乞敛、替逃人差科、冤不得申屈不得理等五条属于吏治。“民有五去（逃亡）”：土地兼并为首，其次就是猾吏侵夺、破丁作兵。而土地兼并最厉害的则是官员。像懿宗时一个县令罢职，在家置良田万顷及华宅园子，官僚韦宙在江陵就有积谷7000堆，被称为“足谷翁”，这还不是任上贪污受贿的钱得来的么？

结果是，民有五去而无一归，有八苦而无一乐，国有九破而无一成，独独官有八入而无一出。皇帝高高在上，地主是分散的，直接管制老百姓的是官，老百姓受害也直接来自官。败坏的吏治，促成了社会危机，引发了农民大起义，导致了唐朝的灭亡。“天高皇帝远，民少相公多，一日三遍打，不反待如何”（元朝民谚）。官逼民反，不仅唐朝如是，历朝大体也都如此。

总的来说，唐朝的吏治开头是比较好的，逐渐趋于败坏，其中有几次起伏，最后不可收拾，它与王朝的兴衰是同步的。这种情况，中国历史上几个比较长久的王朝如汉、唐、明、清，大体上都是这样，其中似乎有种规律性存在。从制度上看，从秦汉到明清，大体上从粗略到完备再到严密。各朝在吏治方面的情况和出现的问题大略近似，但也各有一些自己的特点。例如西汉的内外朝，任用酷吏（包括治吏与打击地方豪强）；东汉时的外戚、宦官的擅权与斗争；魏晋南北朝时期的门阀政治；唐朝后期的藩镇、宦官、朋党的相互争斗又互相勾结；宋朝吏治一开始就松弛疲软；元朝蒙古人色目人当官，治理不行，又不用汉族读书人，以致政事全由属吏把持，是吏在历史上起作用（多半是坏作用）最大的时代；明朝中期以后皇帝昏庸荒淫不理政事，宦官乱政；清朝满汉官员共治及胥吏和师爷的作用等等。其中三个朝代宦官在吏治上起了特别坏的作用，那就是东汉、唐和明。在这些比较长久的王朝