

主编 杨晓光

中国廉政史话

吴光
等著

LIANZHENG JINGJIAN CONGSHU

浙江人民出版社



廉政镜鉴丛书

LIANZHENG JINGJIAN CONGSHU

中国廉政史话

陈永革 著

浙江人民出版社

图书在版编目(CIP)数据

中国廉政史话/吴光等著. —杭州: 浙江人民出版社, 2005. 9

(廉政镜鉴丛书)

ISBN 7-213-03150-3

I. 中... II. 吴... III. 廉政建设—史料—中国
IV. D69

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2005)第 112170 号

廉政镜鉴丛书

中国廉政史话

吴 光 徐 斌 韩 锴 陈永革 著

- 出版发行 浙江人民出版社
(杭州市体育场路 347 号)
市场部电话: (0571) 85061682 85176516
- 责任编辑 王利波 叶国斌
- 封面设计 王义钢
- 责任校对 朱晓阳 鞠 朗
- 激光照排 杭州大漠照排印刷有限公司
- 印 刷 杭州富春印务有限公司
(杭州桐庐瑶琳镇)
- 开 本 880×1230 毫米 1/32
- 印 张 8.5
- 字 数 20.8 万
- 插 页 2
- 版 次 2005 年 9 月第 1 版
2005 年 9 月第 1 次印刷
- 书 号 ISBN 7-213-03150-3
- 定 价 18.00 元
- 如发现印装质量问题,影响阅读,请与印刷厂联系调换。

序

中共浙江省委书记 习近平
浙江省人大常委会主任

“廉政镜鉴丛书”正式出版了，可喜可贺。

它的出版，将成为我们开展党风廉政教育的一个良好载体和有效平台，并将对党风廉政教育起到极大的推动作用。同时，它本身也是廉政文化建设的一大硕果。

党的十六届四中全会《决定》指出：“各级党委要把党风廉政建设和反腐败斗争作为提高党的执政能力、巩固党的执政地位的一项重大政治任务抓紧抓实。坚持标本兼治、综合治理，惩防并举、注重预防，抓紧建立健全与社会主义市场经济体制相适应的教育、制度、监督并重的惩治和预防腐败体系。”《决定》把党风廉政建设和反腐败斗争提到了提高党的执政能力、巩固党的执政地位这样一个政治高度，使我们充分认识到开展党风廉政建设和反腐败斗争重大的现实意义和深远的历史意义。同时，反腐倡廉惩防体系的提出，也说明我们已经在着手建立符合中国特色的国家廉政体系。

我们知道，在这一国家廉政体系中，教育、制度、监督成为支撑这一体系的三根支柱，而教育，则可以起到基础性的作用。由此，我们也可以说，教育，在提高党的执政能力、巩固党的执政地位这一重大政治和历史任务中，也肩负着作为一项基础性工作的重任。

对此,党的十六届四中全会明确要求我们,要“加强思想道德和纪律教育,表彰勤政廉政典型,督促各级党员领导干部加强党性修养,常修为政之德、常思贪欲之害、常怀律己之心,自觉经受住改革开放和发展社会主义市场经济条件下长期执政的考验”。这为我们开展党风廉政教育指明了方向,并提出了具体的工作要求。

正是在这一背景和这一要求下,浙江省纪委会同有关部门编纂了这套丛书,目的就是为了加强对党员干部的思想道德和纪律教育,以切实提高党员干部的从政道德素质和廉洁自律意识。

古人说:“为政以德,譬如北辰,居其所而众星共之。”“为政以德则治,不以德则乱。”这些都说明为官当重修德,所谓“先莫先于修德”。的确,我们的传统文化是十分注重官员的道德修养的,非常强调自省、自警、自律、自励,并视此为立身行事的根本和安邦定国的基础。我们的老一辈无产阶级革命家更是十分重视党员干部道德修养的重要性,刘少奇同志在《论共产党员的修养》一书中说:“共产党员应该具有人类最伟大、最高尚的一切美德。”这就向我们共产党人提出了非常高的道德要求。是的,一个领导干部,只有具有高尚的道德,才能具有人格的力量,才能真正做到“以德修身、以德立威、以德服众”,在道德修养方面成为民众的表率。

而要修炼道德操守,最好的途径就是加强学习,即读书以修德。读书学习是改造思想、加强素养、丰富知识的有效途径,是净化灵魂、培养高尚情操的有效手段。因此,我们要在党员干部中大力提倡读书,倡导多读书、读好书的良好风气,并要求党员干部把读书作为一种生活方式。通过多读书、读好书,来提升自己的道德境界,端正自己的品行,从而达到自我教育、自我约束的目的,做到怀德自重,养心自慎,廉政自律,拒腐蚀永不沾,永葆一个共产党人的光荣本色。

这套丛书的编纂,认真遵循了胡锦涛同志指出的“要深入研究思想道德教育的规律,进一步改进教育方式,切实增强教育的针对

性和有效性。要着眼于使思想道德教育更加贴近受教育者的思想实际和工作实际,真正能够入情入理、入脑入心,取得实实在在的效果”的要求,在编纂时力求贴近实际、贴近生活、贴近读者,尽可能做到内容丰富,形式多样,让大家喜闻乐见,易于感知,并易于激发自己的思索。

在编纂过程中,编纂者怀着强烈的事业心和责任感,或沉潜典籍孜孜搜罗,或广览报章悉心哀辑,或经纬编织以成史论,或立足现实以倡新说,真正做到了既有宏观的立论,又有微观的剖析,洋洋洒洒,蔚为大观。

现在呈现在大家面前的这套丛书,凡六本,即《中国廉政史话》《古今廉文》《从政风范》《从政警戒》《清官故事》《廉政文化新探》,内容丰富,形式多样。既有历史的纵论,又有现实的事例;既有理论探讨,又有故事描述;既有正面典型,又有反面案例。虽然卷帙繁富,但绝无艰涩之感,是非常适合广大党员干部学习的一套优秀的教育读本。

有感于此,爰略缀数言,弁诸丛书之端。希望我们的党员干部都认真读一读这一套丛书,并对照结合自己的思想、道德和工作实际,认真地想一想自己的“品”和“行”是否符合党的要求和人民的期望。我相信,只要我们认真地做到在读中思,在思中读,就一定能收到良好的教益,牢固地树立起马克思主义的世界观、人生观、价值观和正确的权力观、地位观、利益观,并以此规范我们的“品”、“行”,真正做到“为民、务实、清廉”,成为一个“权为民所用,情为民所系,利为民所谋”的优秀党员干部,无愧于我们这个伟大的时代和伟大的人民。

2005年5月

目 录

绪论	1
----	---

上篇 先秦两汉魏晋南北朝时期的廉政

第一章 先秦：国家廉政功能的滥觞(上古——前 221)	11
第一节 上古：氏族整体约束下的廉政自觉	11
第二节 夏商周：国家形成中廉政职能的打造	18
第三节 春秋战国：德法并举廉政模式的奠基	29
第二章 秦汉：国家廉政体系的成型(前 221—220 年)	38
第一节 秦：凸显监察功能的得与失	38
第二节 西汉：教化与法治的双向互动	44
第三节 东汉：“德本法用”模式的效用与困境	55
第三章 魏晋南北朝：动荡时代的廉政建设(220—589)	65
第一节 三国：割据走向统一的廉政呼唤	65
第二节 士族门阀格局中廉政的变形	75
第三节 南朝：皇权不振期的廉政努力	88
第四节 十六国北朝：游牧政权的廉政启蒙	95

中篇 隋唐五代宋元明清时期的廉政

第四章 隋唐五代：国家廉政体系的兴衰演变(589—960)	107
第一节 兴勃亡忽：隋王朝廉政举措的急速骤变	107

第二节 盛世气象：唐前期廉政对策的空前完备	115
第三节 由盛而衰：唐后期廉政建设的艰难脚步	131
第四节 纷纷乱世：五代时廉政建设的经验教训	137
第五章 宋辽金元：国家廉政机制的多维衍化(960—1368)	151
第一节 守内虚外：北宋时期廉政举措的双重效应	151
第二节 偏安江左：南宋时期廉政体制的日趋失效	162
第三节 夷夏对峙：辽金时期廉政举措的曲折发展	164
第四节 泱泱大国：元朝廉政机制的兴衰变化	172
第六章 明朝的廉政(1368—1644)	181
第一节 明初的倡廉惩贪政策	181
第二节 明中期的廉政与弊政	195
第三节 晚明弊政与明朝的覆亡	197
第七章 清朝早中期的廉政(1644—1840)	202
第一节 清初的倡廉惩贪措施	202
第二节 康、雍、乾三朝的廉政成就	207
第三节 清朝中期的廉政	216

下篇 清末民国时期的政治腐败与廉政新风

第八章 清末的政治腐败与政治改良(1841—1911)	227
第一节 清末官场的腐败	227
第二节 太平天国的廉政思想	228
第三节 戊戌变法及其廉政新举措	230
第九章 中华民国时期的政治腐败与廉政举措(1912—1949)	233
第一节 北洋军阀时期的官场	233
第二节 国民党统治时期的官习	238
第十章 中国共产党的廉政新风(1921—1949)	257

绪 论

一、廉政的理论含义与基本内容

追根溯源,“廉政”的概念古已有之。其本来的含义与“廉正”相同——“廉”为官德,“政”者“正”也。这个含义,我们可以从先秦古籍《晏子春秋》、《周礼》、《论语》等书中得到印证。《晏子春秋》记载说:“(齐)景公问晏子:‘廉政而长久,其行何也?’晏子对曰:‘其行水也。美哉水乎清清!其浊不无雩途,其清不无洒除,是以长久也。’”^①显然,晏子是以水的品性比喻为政之德,认为只有像水那样保持至清之德,才能涤除尘垢,使政治永远保持清明公正。专讲古代政制的儒家经典《周礼》则主张从六个方面考核官吏的廉德,即廉善、廉能、廉敬、廉正、廉法、廉辨,称为“六计”^②。就是说,一个官员必须具备善良、能干、敬业、公正、守法、明辨是非等品格才算“廉”。这实际上已经是较为成熟的廉政制度设计了。而《论语·颜渊》则记载了儒家创始人孔子关于“政”的诠释。孔子在回答季康子问“政”时说:“政者正也。子帅以正,孰敢不正?”就是说,政治的根本要义就是公正无私、光明磊落。如果执政者带头做到公正无私,下面的官员就不敢以权谋私了。由此可见,古人所谓“廉政”的本来含义,指的是清廉公正的政治。

① 《晏子春秋》卷四。

② 《周礼·天官冢宰·小宰》。

随着社会的发展与廉政制度、政策的日益完善,人们对于“廉政”的理性认识也日益深化。尽管“廉政”迄今还没有一个统一的定义,但其基本含义大致有四:其一,就“政局”而言,即造就一个公正清明的政治局面和政治氛围;其二,就“政制”而言,即建立廉洁高效的政治制度和法律制度;其三,就“政策”而言,即制订并严格实施确保政治清明的政策措施;其四,就“政德”而言,即要求各级官吏树立廉洁奉公的官德与不贪不淫的私德。简言之,所谓“廉政”,就是公正廉明的政局、政制、政策、政德的良性结合与辩证统一。

厘清了廉政的理论含义,则廉政的基本内容就比较容易把握。本书是从如下六个方面认识与把握廉政的基本内容的:第一,历代统治者及思想家对廉政重要性的认识及其廉政建设的指导思想;第二,历代有关廉政、监察的制度建设及这些制度的变革及其历史作用;第三,历史上比较典型的防贪反贪、倡廉奖廉的政策措施及其得失情况;第四,各个时期官吏的政风、政德状况及其对社会治乱、社会风俗的影响作用;第五,各个时期在廉政方面发生的典型事件、正反人物及其经验教训;第六,对当时及后世廉政建设产生了较大影响的重要文献、历史遗迹或实物证据。

二、中国廉政史的演变脉络

本书记载的中国廉政史,上起国家制度出现以前的原始氏族部落的廉政萌芽,下迄中华人民共和国成立以前由中国共产党开创的廉政新风,跨越 5000 余年,历经五大社会形态,可谓源远流而流长。

为了写作的方便并保持廉政发展演变脉络的清晰,我们将中国廉政史分为上中下三篇。上篇为先秦两汉魏晋南北朝时期的廉政,其中包括三个阶段:第一阶段从上古至战国时期(即先秦时期),系国家廉政功能的滥觞与奠基期;第二阶段为确立了大一统

君主专制国家的秦汉时期,系国家廉政体系成型期;第三阶段为魏晋南北朝时期,是封建国家廉政建设的动荡期。中篇为隋唐五代宋元明清时期的廉政,这个时期是中国封建社会大致稳定而又有周期性变化的时期,其廉政建设,从制度与政策而言,逐步走向完善与制度化,从程度与效用而言,则往往随着王朝的周期性变化更替而出现先明后暗的周期性变化。下篇为清末民国时期的政治腐败与廉政新风,其间经历了两种社会形态(半殖民地半封建社会与半资本主义半封建社会),出现了四种不同性质的廉政形态,即封建社会没落时期的政治改良形态(戊戌变法时的君主立宪型)、太平天国农民政权的乌托邦平等主义形态、中华民国时期不完善的资产阶级民主形态、中国共产党领导的新民主主义廉政新形态。

我们之所以将中国廉政史的源头追溯到上古原始氏族部落联盟时期的尧舜时代,是因为那时的人们已经有了廉政的自觉,并为后世留下了民主议事、推举“有德者居其位”的廉政经验。而后世阶级社会中种种弊政、贪政的出现,其最重要的原因,是私有制与君主专制。

应当承认,在中国长期的阶级社会特别是 2000 余年的封建社会中,由于剥削阶级的固有本质及其意识形态消极因素的影响,政治局面往往是治世短而乱世长,历代统治制度与统治政策往往是苛政多而仁政少,其官场也往往是清者少而浊者多,廉者寡而贪者众。然而,由于原始社会民主遗风的影响,更由于广大民众对暴政的反抗及对善政、仁政的追求与拥护,及历代进步思想家对天下为公、以民为本、仁政德治、勤政爱民、廉洁奉公、诚信守法等朴素民主思想与道德人文思想的坚持与弘扬,因而在中国政治传统中形成了一个优秀的廉政传统,并且涌现了许多真儒、清官和廉吏。这些清官廉吏,有宽厚仁爱、爱民如子者,有敢言直谏、为民请命者,更有廉洁奉公、严拒贿赂、不贪不渎、不畏强权、执法如山者,可谓代有人出,不绝如缕。如西汉的郅都,东汉的董宣,唐代的魏徵,宋

代的范仲淹、包拯，明代的海瑞、刘宗周，清代的张伯行，等等，他们是廉政的榜样、官吏的楷模。甚至有些开明君主，如汉文帝刘恒、唐太宗李世民、明太祖朱元璋、清圣祖玄烨，他们制订的政策、制度以及比较开明的作风，也为中国廉政史作出了重要贡献。

三、中国廉政建设的历史经验

在中国廉政发展史上，有许多成功的、行之有效的制度建设是值得肯定并可作为后世借鉴的。例如，萌芽于商、成型于周而在秦汉以降 2000 余年的历史中得到丰富发展的御史监察制度，在中国廉政史上起到了十分重要的积极作用。形成于隋唐而兴盛于宋明清的科举取士制度，尽管存在许多弊病，尤其是明清的八股取士制度弊端丛生，枯燥僵化，但也有许多积极因素值得继承。由孙中山倡导、在民国时期创建的“五权分立”制度，特别是独立行使监察权的监察院机构的设置及其运作方式，也可作为现代廉政制度建设的借鉴与参考。

毫无疑问，中国廉政史积淀了丰富的历史经验，值得我们认真总结和批判继承。

首先，也是最主要的一条经验，是以民为本、顺应民心的爱民传统。自从《尚书》提出“民惟邦本，本固邦宁”和“天视自我民视，天听自我民听”的民本思想之后，历代进步思想家以及比较开明的统治者都能坚持民本与爱民的思想传统，并在统治制度与政策的设计上有所体现。他们认识到，政治的重心在民而不在君（“民贵君轻”），社会的主体是民而非君（“民犹水，君犹舟”、“天下为主，君为客”），统治者的政策只有顺应民心、保护人民，才能得到人民的支持与拥戴，才能达到长治久安，否则政权就会覆灭（“得民心者得天下”、“水能载舟，亦能覆舟”）。因此可以说，民本与爱民，既是中国廉政史的优秀传统，也是历代廉政建设的根本指导思想。

其次，是如何处理德治与法治关系的经验。在中国政治史上，

出现过德法并举、单纯法治、无为而治、德本法用等不同的治国理念和政治模式。秦始皇否定德教,而推行“以法为教,以吏为师”的单纯法治(实质上是极端专制主义),已被“二世而亡”的历史后果证明是失败的模式。西汉初期推行黄老道家的“无为而治”、“刑德相养”收到了很大功效,但因过于放任而不能行之久远。儒家理想的治国模式是“以德为本,以法为用”,但在中国封建社会中却没有真正贯彻到治国实践之中。比较起来,似乎还是儒法结合的“德法并举”模式更加符合统治阶级的需要。但就廉政而言,无论是“德法并举”模式还是“德本法用”理想,对于中国的廉政建设都是起了积极作用的。正如孟子所说:“徒善不足以为政,徒法不能以自行。”^①德治与法治两者是不可偏废的。

其三,勇于进谏和善于纳谏的经验。在中国廉政史上,御史监察制度虽然有人治之弊,但还是应该肯定它对廉政建设的正面作用。在此制度下,涌现了许多勇于、善于或巧于向君王进谏的清官廉吏。如商代忠臣比干、宋代“铁面御史”赵抃、明代清官海瑞等是勇于进谏的榜样;战国时讽喻齐王纳谏的邹忌、五代时“但教方寸无诸恶,狼虎丛中也立身”的冯道则是巧于进谏的典型;唐初大臣魏徵与太宗李世民则是善于进谏、明于兼听的贤臣明君。尽管犯颜进谏包含着“愚忠”因素,且为现代民主制度所不取,但那种勇于揭露问题、批评弊政并虚心接受劝谏、敢于纠正错误的精神则是永远值得赞扬与发扬的。

其四,不畏强权、公正执法的优良传统。中国廉政史上,涌现了许多不畏强权、执法如山的模范人物与典型事迹。如东汉光武帝时代的“强项令”董宣,宋代最著名的清官包拯,明代曾任首都行政长官(顺天府尹)和监察部长(都察院左都御史)的刘宗周,就是公正廉明、不畏强权、执法如山的官吏典范。

^① 《孟子·离娄上》。

其五,严于律己、不欺暗室、廉洁奉公的官德与政风。任何时代的廉政,都是与执政官员的道德品质和行政作风密不可分的。所以,中国的主流思想家总是把“修己安百姓”,“修身、齐家、治国、平天下”看作不可分割的整体。在中国廉政史上,大凡清官廉吏,都具有严于律己、不欺暗室、廉洁奉公的优秀品格。东汉太守杨震深夜拒贿的故事之所以传为美谈,刘禹锡的《陋室铭》、周敦颐的《爱莲说》之所以脍炙人口,就因为其言行代表了士大夫廉洁无私的品德与正直高尚的风节。

上述种种有关廉政的历史经验,是中国廉政文化的宝贵财富,至今仍有极其重要的人文价值。

当然,中国历史上也有某些制度设置,虽然最初动机是为了补偏救弊,但后来却适得其反,成为沽名钓誉的摆设,甚至成为贪政的温床。例如,汉代的察举制、征辟制,魏晋时期的九品中正制,清代推行的所谓官吏“养廉银”制度,基本上是先廉后贪、弊端百出。我们从这些制度的失败中可以得到启示,一个缺乏民意基础、未经民主程序审查并脱离民主监督的制度,终究是行之不远,并且可能半途而废甚至蜕化变质的。

在总结历代廉政发展演变史之余,本书还简述了中国共产党在夺取全国胜利以前在党内和解放区内进行的廉政建设,旨在揭示新型人民政权的廉政建设方向。中国共产党在土地革命、抗日战争和解放战争时期形成的廉政传统,代表了最广大人民的根本利益,建立在全心全意为人民谋利益的基础之上,因而预示着中国廉政建设的方向。然而,崭新历史时期的廉政建设,并非是一蹴而就、一劳永逸的,而是需要经过几代人的努力才有可能走向成熟和制度化。当代的廉政建设,是在经济全球化、政治多极化、文化多元化的国际大背景下进行的,因此我们不仅需要向古人学习,认真总结中国廉政史的经验教训,而且应当以全球化的眼光和改革开放、与时俱进的心态,虚心地学习其他国家与民族的廉政经验,如

英国的文官制度、新加坡的廉政制度、欧美国家的权力制约机制和舆论监督机制等等,都有可资借鉴之处。所谓“他山之石,可以攻玉”,只要我们在“三个代表”重要思想和“求真务实”精神指引下,虚心学习各种经验,加以综合创新,以求“古为今用,洋为中用”,那么,我们的廉政理论建设与制度建设就一定会日臻完善,也必能为中国廉政史揭开崭新的历史篇章。

最后,要说明的是,《中国廉政史话》是集体创作的作品。尽管我们在编写体例和写作重点方面经过多次讨论,并且经过编的统稿与修改,但各位作者在对中国廉政史的理论认识、材料选择及写作思路方面毕竟各有主见,因而在前后照应方面难以完全契合,文风方面也略有差异。敬请读者见谅。

本书的写作分工,由吴光拟定课题设计、撰写绪论并对全书统改定稿,由徐斌撰写第一至三章、韩锴撰写第四、五章、陈永革撰写第六至十章。由于完稿时间较为仓促,故难免谬误之处,敬祈读者批评指正。

吴 光

2005年7月1日



上篇

先秦两汉魏晋南北朝时期的廉政