

政書

第一輯



集成

陳生璽輯

中州古籍出版社

陳生璽輯

政書集成

荀考通

第一輯

中州古籍出版社

出版说明

在我国丰富的文化遗产中，除自然科学外还有社会科学。在社会科学的诸多领域中，除军事、法律、哲学、经济、宗教外，还有政治这个门类。有关这个门类的著作统称为「政书」。

传统的政书属于史部。其内容大致分为两类。一是记载有关朝代的典章制度的，如《通典》、《通志》、《文献通考》、《大清会典》等。二是阐述治国理论、策略和从政经验、知识的，如《新书》、《申鉴》、《贞观政要》、《牧令书辑要》、《居官必览》等。这次入选的五十一部著作，则属于后一范畴。

这些书的撰写者或编选者，有的是皇帝，有的是大臣，有的是地方守令，有的是没有居官的平民知识分子。他们出于富国强兵、惠政爱民的良苦用心，

反复说明治国的实质和从政的目的。同时谆谆告诫帝王将相和各级官吏要吸取历史的教训，不遗余力地发展生产，兴修水利，扩大耕地面积。同时还要减轻赋税，爱惜民力，不断提高百姓的生活水平。为此，他们要求从皇帝到一般官吏，都要不断加强自身道德品质的修养，勤奋敬业，尽力尽职，清正廉洁，无私奉献。只有具备了这样的品德和素质之后，在行使权力的过程中，才能按规律办事。从而做到公而忘私，「先天下之忧而忧，后天下之乐而乐」，任人唯贤，从谏如流。其中不少足以铄石流金、垂范千古的故事或嘉言懿行是相当感人的。有些至今尚在民间广为流传，并且成为激励后人奋进的精神力量。然而，由于时代和阶级的局限，其中也有一些消极的东西。如君权崇拜，愚忠愚孝、男尊女卑、因果报应等。对于这些糟粕，我们则应依据辩证唯物主义和历史唯物主义观点加以批判和扬弃。

一部著作能不能入选，除了环境和条件的制约以外，我们始终要坚持内容第一的观点。如《傅子》一书，群书治要本不错，然而经过比较后，发现它只是原书内容的摘编。虽然一代名贤魏征等人选择精当，但是为了使其内

容更加完整，我们不得不忍痛割舍。在这个前提下，我们又考虑了各种版本的优劣，如印制是否清晰，刻字是否工整以及差错率是否较低诸问题。经反复斟酌比较，有的采用了四部备要本，如《新语》、《新书》等；有的采用了四部丛刊本，如《贞观政要》、《为政忠告》等；有的采用了四库全书本，如《长短经》、《治世龟鉴》等；有的采用了丛书集成本，如《牧鉴》等；有的采用了武英殿聚珍本，如《傅子》等；有的采用了宛委别藏本，如《为政善报事类》等；有的采用了畿辅丛书本，如《政学录》等；有的采用了荣录堂本，如《宦海指南》等。此外，还有不少单刻本，如《刘廉舫先生吏治三书》、《居官必览》、《资政要览》、《入幕须知》、《庭训格言》、《牧令书辑要》、《保甲书》等。就时间而论，有的是雍正年间的，有的是乾隆年间的，有的是道光年间的，有的是同治年间的，有的是光绪年间的。如今世间少有，相当珍贵。这次出版，除原书影印之外，其中现在撰写的东西，出版说明、编例、前言、提要等都使用了标准的简体字。目的是方便读者，尽可能减少他们在阅读时的困难，同时也是为了执行国家推广简化字的有关规定。即使影印书中，

今人使用繁体字撰写有关介绍评论，我们认为也是不适宜的。

弘扬优秀的传统文化，利用历史的惯性对全体人民，特别是各级干部进行思想道德教育，努力建设高素质的干部队伍，使其牢固树立正确的世界观、人生观、价值观、提高辨别是非的能力，从而提高整个中华民族的水平，不少专家认为这是一种切实可行的方法。因为这种方法具有中国特色，符合我们自己的生活方式和思维方式。

全国人大常委委员会副委员长、民盟中央主席费孝通先生在百忙中为本书题写书名，在此特致诚挚的谢意。

编纂如此规模的《政书集成》，在我国的历史上还是第一次。可以称得上是一件地地道道的拓荒性质的事业。在成书的过程中，我们虽然勤勤恳恳，孜孜以求，然而由于各种条件以及资料、知识所限，疏忽粗陋、缺点错误之处一定不少。为此，对于广大读者和专家的批评，我们正在翘首企足，热切期盼。

前言

人是社会动物，自从人类社会形成以后，人们总在思考如何把自己的社会管理好，否则，他们就无法正常的生活下去。因此，社会管理、国家治理是人们最为关心的现实问题。从我国古代的文化而论，讨论有关国家治理方面的著作最多，学说纷纭。无论是儒家的仁政、道家的无为、法家的术势、墨家的兼爱，都是针对当时的社会问题提出自己不同的治理方法的。四书五经、二十四史、以及诸子百家，大部分篇章都是讨论社会和国家治理的诸多问题。从这个意义上讲，专门研究治理国家的政治学，乃是我国古代最为发达的一门学科。不仅有许多论述精湛的理论著作，而且还积累了非常丰富的管理经验。但在相当一个时期以来，这门学问被忽略了。一方面是学术上

的原因，把属于政治理论方面的著作划归思想史或哲学史的范围，讨论何者唯物、何者唯心，把属于政治实践方面的著作则划归历史学的范围，讨论阶级斗争的状况和社会生产关系的发展。所以，一门独立的古代政治学被无形中取消了。另一方面是形而上学和极左思潮的干扰，认为我国古代讨论政治方面的著作，完全是为封建统治阶级服务的统治术、欺骗和愚弄人民的说教，用「以阶级斗争为纲」的方法全盘否定了。致使这一部分宝贵的文化遗产，长期沉睡在浩瀚的文献库中，无人问津。在今天改革开放的时代，我们要学习和吸收当代世界上一切先进和有益的东西，包括思想和文化。但也不能数典忘祖，好象我们在什么方面都不如人家。正是由于这种原因，我们从历代典籍中编辑了一部分专门讨论政治方面的著作。其中，有些是历代政治家（包括帝王）对当时政治问题所发表的议论，有些是中央或地方官吏从政和管理地方的经验总结，很贴近生活，取名曰《政书集成》。其中相当一部分著作是人们不常见的，用此一新人们的耳目，以便重新了解和认识我国古代国家的政治生活。有哪些志士仁人曾为治理我们这个国家而呕心沥血，提出过良好

的建议，又有哪些忠于职守的实践者以自己的亲身体会创造了许多有益的管理经验，哪些值得借鉴，哪些值得吸取，用以丰富我们的认识，提高我们的民族自信心，增强民族的凝聚力，以便从重视历史智慧中有效的改进我们现代的领导艺术和管理水平，从而建设一支高素质的干部队伍。

我国历史发展悠久，王朝更迭频繁。每一次王朝的更迭都促进了人们对国家政治的关心。尤其是秦的迅速统一和迅速灭亡，对我国古代的政治影响极大，使人们对国家治理中的一些根本性的问题进行讨论和总结。由此而产生许多很有思想内容的政治理论，从而提高了人们的认识，对国家管理起了调节和制约作用。

诸如：

关于以民为本的思想。

汉代的贾谊在总结秦亡的历史教训时指出：「闻之于政也，民无不为本也，国以为本，君以为本。……故自古至今，与民为仇者，有迟有速，而民必胜之。」「夫民者万世之本也，不可欺。凡居上位者，简士苦民者是谓愚，敬士

爱民者是谓智。」「故夫民者，大族也，民不可不畏也。故夫民者，多力而不可适也。呜呼，戒之哉，戒之哉！与民为敌者，民必胜之。」（《新书·大政上》）

认为人民是国家和社会的根本。君主和官吏就是为人民利益的需要而产生的，假若反过来欺压人民，则或早或迟要被人民推翻。人民的数量众多，力量巨大，是任何人无法战胜的。要统治者时时刻刻警惕。

承认人民有起来推翻暴君的权利，这应该说是古代政治理论的一个重大飞跃。

打天下与守天下不同。

秦朝的灭亡就是由于用取天下那种暴力手段守天下。陆贾《新语》一书就是为了回答汉高祖这个问题而写。《史记·陆贾列传》云：「陆生时时前说称诗书，高帝骂之曰：乃公居马上而得之，安事诗书！陆生曰：「居马上得之，宁可以马上治之乎？且汤武逆取而以顺守之，文武并用，长久之术也。昔者吴王夫差、智伯极武而亡。秦任刑法不变，卒灭赵氏。乡使秦已并天下，行

仁义，法先圣，陛下安得而有之？」高帝不怩而有惭色，乃谓陆生曰：「试为我著秦所以失天下，吾所以得之者何，及古成败之国。」陆生乃粗述存亡之征，凡著十二篇，……号其书曰《新语》。

用武力从下而上夺取天下叫逆取，既取之后，顺从形势进行治理叫顺守。自此「马上可以取天下，不可以马上治之」，便成为中国古代治国者的名言，谁违反这条规律，就会重蹈秦朝灭亡的覆辙。

陆贾《新语》一书，对汉代的政治影响极大，他提议实行无为而治。《新语》未奏之前，刘邦不知尊太公，书奏之后，尊孔子，奉太公。

关于重教化。

一个国家必须有一定的法律，但仅仅有法律是不够的，还必须重视教化。陆贾在总结秦尚法术之弊时说，「夫法令者，所以诛恶，非所以劝善。故曾闵之孝，夷齐之廉，岂畏死而为之哉，教化之所致也。故曰尧舜之民，可比屋而封，桀纣之民，可比屋而诛者，教化使然也。」（《新语·无为》）

法律只能制止人们犯罪，但要人人都做好事，自觉地遵守社会的道德规

范，就必须借助于教化。教化与法律的作用是相辅相成的，教化能起到法律所起不到的作用。但实施教化必须从领导者以身作则开始，效果极为迅速。「上之化下，犹风之靡草也。」（同上）从战国以来，几乎没有人相信教化的作用，但汉文帝身体力行，节俭自持，却取得了很好的效果，开创了汉代的「文景之治」。重视教化是把政治体现在道德之中，是对政治的一种较高要求。

君主应该怎样治国。

荀悦在《申鉴》中提出君主主要治理好国家，必须「屏四患」、「崇五政」、「恤十难」。屏四患是去虚伪、自私、放纵、奢侈。崇五政是兴农桑、正风俗、明教化、立武备、明赏罚。恤十难是忧虑任用贤人有十种困难：一是不知，二是不进，三是不任，四是不终，五是以小怨弃大德，六是以小过黜大功，七是以小失掩大美，八是以讐奸伤忠正，九是以邪说乱正度，十是以谗嫉废贤能。「十难不除，则贤臣不用，用臣不贤，则国非其国也。」他举了一个例子，认为可以从小孩赶小鸡，学到治理老百姓的方法。他说：「睹孺子之驱鸡也，而见御民之方。孺子驱鸡者，急则惊，缓则滞。方其北也，遽要之，则折而

过南，方其南也，遽要之，则折而过北。迫则飞，疏则放。志闲则比之，流缓而不安则食之，不驱之驱，驱之至者也。」即赶急了，鸡就惊飞，赶慢了它就停止不动，太逼近了就乱飞，离远了又随意乱跑。只有在它不受惊扰的情况下接近它，在它慢慢走动而焦躁不安的时候，用食物喂养它，这样用不驱赶的方法赶鸡，才是最好的方法。

关于佞人问题。

许多朝代的灭亡，都是由于佞人作乱。任何一个君主都知道佞人之非，何以佞人不能去？晋傅玄在《傅子》一书中说，佞人的特点是善投入主之私欲，所以私欲多的人喜欢佞人。要去佞人，必先去掉私欲。「佞人善养人之私欲也，故多私欲者悦之。有见人之私欲，必以正道矫之者，正人徒也，违正而从之者，佞人之徒也。自察其心，斯知佞正之分矣。」（《傅子·矫伪》）袁准在《袁子政书》中列举了许多人主之失，其中一项是多失于奸臣之巧言。奸臣有一个特点：「凡奸臣言，好为难成之事，以侥幸成功之利，而能先得人主之心，上之人不能审察而悦其巧言，则见其赏而不见其罚矣。」（《袁子政书·王子

人主要避免为奸佞所蒙蔽，最好的办法是不要向左右表示自己的好恶，「人主之好恶，不可见于外也。所好恶见于外，则臣妾称其所好恶，以行壅制焉。故曰，人君无见其意，将为下饵。」（桓范《世要论·决壅篇》）

关于廉政问题。

官吏不廉，贪污受贿，是我国古代吏治中的一个大问题。怎样才能使官吏廉洁呢？刘廙和傅玄认为，在政府任职的人是「捐私门而委身于公朝」，放弃了自己的私业依靠为国家办事来生活，所以官俸必须优厚，使他们能够赡养妻子，衣食丰足而知荣辱。待遇薄了，就会利用手中的权力进行贪污，但待遇厚了又要增加国家的财政负担，办法是少用官吏而厚其俸禄，并使他们各尽其力，提高功效。

「夫为政者莫善于清其吏也，知清而不知所以重其禄，则欺而浊，知重其禄而不知少其吏者，则竭而不足，知少其吏而不知所以尽其力者，则事繁而职缺。此数事，则须相须而成，偏废则有者不为用矣。」（《刘氏政论·备

政、《傅子·重爵禄》

少用官吏就必须慎重选择，淘汰冗员，但历代君主在任用官吏时，不能排除自己的私利而选拔优秀分子做官，所以不能解决廉政问题。当然，官吏不廉的原因很多，但在经济许可的条件下，待遇优厚却是廉政的物质条件。

重视历史借鉴作用。

重视历史借鉴，吸取经验教训，是我国古代政治的一个优良传统。荀悦针对东汉的情况，首次提出了君子有三鉴之说：「君子有三鉴，鉴乎前，鉴乎人，鉴乎镜。前维训，人维贤，镜维明。」（《申鉴·杂言中》）借鉴于前代是为了取得教训，借鉴他人是为了以贤人作榜样，借鉴于镜子，是为了看清楚自己的面目。

一次御史马周对唐太宗说：「人主每见前代之亡，则知其政教之所有丧，而不知自身之有失，是以殷纣笑夏桀之亡，而幽厉亦笑殷纣之亡。」（《贞观政要·奢纵》）指出普通君主常犯的错误是只看见别人的失败，而看不到自己的不足，结果重蹈前人的覆辙。

魏征善谏，经常批评唐太宗的错误。唐太宗在魏征死后曾说：「以铜为镜，可以正衣冠，以古为镜，可以知兴替，以人为镜，可以明得失。朕常保此三镜，以防已过。今魏征殁逝，遂亡一镜矣。」（《贞观政要·任贤》）

此外，还讨论了许多极为尖锐的问题，如守天下难还是取天下难。贾谊则认为「难得而易失也，难常而易亡也。」（《新书·修政语下》）「既难得也容易丧失。魏征则认为守业难，因为守业的帝王容易产生骄逸。如何避免亡国，魏征认为要「居安思危」，有忧患意识。（《贞观政要·君道》）为什么有的时代治，有的时代乱？魏桓范说：「凡国无常治，亦无常乱。欲治者治，不欲治者乱。后之国土人民，亦前之所有也，前之亦后之所有也。而禹独以安，幽厉独以危，斯不易天地异人民，欲与不欲也。」（《世要论·刑德篇》）同样的国土，同样的人民，在这以前为什么能治，以后为什么不能治，不是人民难治易治之过，乃治理者能治与不能治之过，等等。

众所周知，我们的国家，不仅历史悠久，而且幅员广阔。从秦统一以后，在大多数时间、大多数地区各个民族都在中原王朝的统治下生活。为了有效

地治理这样一个庞大的国家，必须有一套完整的官僚机构和一批行政官员，把中央朝廷的命令实施到各个地方去。所以地方行政官员的权力和作用，就變得十分重要了。上述从秦汉到隋唐期间的著作，如陆贾《新语》、贾谊《新书》、荀悦《申鉴》、刘廙《政论》、桓范《世要论》、傅玄《傅子》等，所讨论的问题，大多是属于国家全局性的。到了宋元以后，便从中央深入到了地方。如何治理好地方，做好州郡长官？于是便出现了一批以自己亲身实践为依据论述地方官从政经验的政治著作。如宋代陈襄的《州县提纲》、李元弼的《作邑自箴》、吕本中的《官箴》、元代张养浩的《为政忠告》（亦称《三事忠告》）等，详细论述州郡行政事务的著作。如明代吕坤的《实政录》、清代丁日昌的《牧令书辑要》、袁守定的《图民录》等，所讨论的问题又进一步深入了。

如何做好地方官。

吕本中在《官箴》中说，「当官之法，唯有三事：曰清、曰慎、曰勤，知此三事，可以保禄位，可以远耻辱，可以得上之知，可以得下之援。」所谓