

# 谈我国历史上的 “大一统”思想与国家治理

卜宪群

国家治理是国家的基本职能，只不过不同时代治理主体所代表的阶级利益不同而已。在漫长的历史过程中，我国经历了不同社会形态下的国家治理体系。其中，战国秦汉至明清长达两千多年、代表地主阶级整体利益的封建制国家治理体系尤为系统完备。这里我就其中的“大一统”思想与国家治理的关系谈一点不成熟的看法。

一是“大一统”思想与中央集权郡县制国家治理体系。大一统是中国历史的一个基本特点。它既是历代封建王朝治理国家的一个重要工具，也是国家治理自身的重要内容。我国大一统的政治实体形成于秦汉时期，但其思想渊源却很悠久。先秦时期的思想家们就使用“五服”“四方”“四海”“九州”等空间、区划、亲疏等级概念，构筑出包容有序的统一理想。以族系认同为标志的血缘、历史文化认同，在先秦时期也已形成。<sup>①</sup>到战国晚期，“定于一”“天下为一”的学说在社会上已产生。可以说，从政治框架的理想构建到血缘历史文化认同，大一统的思想基础在先秦时期已经奠定。随着社会经济与政治的发展，战国时，大一统开始向政治实践转化。秦汉以后，实现大一统国家的治理方式，是历代统治者追求的治理目标。

“事在四方，要在中央。”<sup>②</sup>大一统的政治基础是“要在中央”的中央集权。中央集权是指中央与地方的关系，是一种行政管理方式，也是一种治理制度，其核心是郡县体系。秦统一后“海内为郡县，法令由一统”<sup>③</sup>，历代王朝基本沿袭这种将全国划分为若干不同层级行政区划进行治理的方式。各行政区划的主要官吏由中央直接任命，一般到县一级。地方严格服从中央，按照中央统一政令执行政策，无独立的政治、经济、军事、司法权力。我国较早形成了以大一统中央集权郡县制为主体的治理模式，有历史文化遗产因素，但根本原因是战国以降封建地主制经济发展的现实政治

<sup>①</sup> 参见瞿林东主编，许殿才、汪高鑫、王志刚著《历史文化认同与中国统一多民族国家》，导论、第1章、第2章，石家庄，河北人民出版社，第1卷，2013年。

<sup>②</sup> [清]王先慎撰，钟哲点校《韩非子集解》卷二《扬权》，北京，中华书局，1998年，第44页。

<sup>③</sup> 《史记》卷六《秦始皇本纪》，北京，中华书局，1982年，第236页。

需要。<sup>①</sup>

郡县治，天下安。历代政治家、思想家，对郡县治理体系表现出高度的认同。如唐代柳宗元评论秦的速亡时说，秦“失在于政，不在于制”，并认为“今国家尽制郡邑，连置守宰，其不可变也固矣”<sup>②</sup>，意指并不是因郡县制导致了秦的灭亡，郡县制是不可动摇的。明末清初的思想家顾炎武也说：“封建之废，非一日之故也，虽圣人起，亦将变而为郡县”<sup>③</sup>，明确指出郡县制的形成是不以人的主观意志为转移的。

大一统必须处理好中央与地方的关系，处理好中央与地方的关系也是实现中央集权国家治理的重要任务。历代处理中央与地方关系主要表现在三个方面：

第一，妥善划分地方行政层级，有效分配中央与地方的权力，并对地方官员权力实施监督，使行政层级合理适度，权力分配轻重相宜，官吏管控有法可依。我国历史上大一统局面成功与否，与这一问题处理的好坏密切相关。

第二，处理好郡县与分封的关系。分封在历代郡县体制下仍有一定程度的保留，但主要是一种经济和身份待遇，受封者并无直接治民权。如果无原则的分封割裂了中央集权，一定会出现中央与地方关系的严重失衡，进而导致国家政治混乱。

第三，维护中央权威，保持政令畅通。大一统的国家治理，中央权威、政令畅通是必备条件，在许多时期贯彻得比较好。但也出现过不少政令不通，地方抗衡中央的时期，其原因很复杂，但根本原因在于中央管控能力的丧失。地方权力膨胀的最危险因素是军权的扩张。汉末州形成一级行政机构，刺史权力扩张并进而掌握军事大权，是三国分裂出现的重要原因；唐后期至五代长达两个世纪的中央权威不振，与藩镇节度使的军事割据有因果关系。

统一是大一统中央集权国家治理体系形成的前提，但统一与分裂也是我国历史上国家治理不可回避的问题。有人认为，分裂也有利于社会经济的发展，这是不正确的。我国历史上有相当长的分裂时期，其间确有个别地区经济社会文化因分裂政权的某些政策、人口流动、自然环境、地理位置等原因而有一定的发展，但这并不是主流，分裂带给国家与社会的更多是不稳定因素。导致我国历史上分裂的主要原因是政治和民族问题，经济、文化、宗教等不占主导地位。这就使我国历史上的分裂缺少必要的社会基础。因此，无论怎样的分裂，或者分裂的主体来自哪个民族，但最终还是走向统一，这是我国历史发展进程中的一个鲜明特点。

二是“大一统”思想与“民惟邦本”的政策。《说文解字》云：“大，天大、地

① 参见胡如雷《中国封建社会形态研究》第8章，北京，三联书店，1979年。

② [唐]柳宗元撰《封建论》，[清]董诰等编《全唐文》卷五八二《柳宗元》，北京，中华书局，1983年，第5876页。

③ [清]顾炎武《亭林文集》卷一《郡县论一》，《顾亭林诗文集》，北京，中华书局，1959年，第12页。

大，人亦大。故大象人形。”因此，“大一统”的“大”，就其本意而言不仅指版图的广大，也应包含着人本、民本的思想关怀。没有政治清明、社会稳定、经济繁荣、民众安宁，就不能称之为“大一统”的盛世或治世。因此，“大一统”思想与我国历史上民本政策之间也存在着密切关系。民本思想是我国封建社会国家治理的一个重要理念。这一理念继承了先秦以来的民本思想传统，将民众的治理从“天”与“神”那里剥离开来，认为民众是国家的根本，统治者必须高度重视民心向背，重视保护民众的基本生产与生活。尽管这一思想有很大的阶级局限性<sup>①</sup>，但民本思想所宣扬的保民、重民、爱民等内容，也在一定程度上被历代有为的政治家转化为具体措施。历史反复证明，凡是在民本问题上处理得比较好的时期，大一统社会发展就比较平稳；凡是在这个问题上处理不好以致尖锐对立的时期，社会就会动荡，甚至导致政权的灭亡。我国历史上的民本措施有五点值得重视：

第一，调整土地。“民之为道也，有恒产者有恒心，无恒产者无恒心。”<sup>②</sup>“恒产”，主要指土地。农民占有土地是否稳定，不仅关系到国家财政收入，更关系到国家安定。我国封建社会的前期，国家民生治理的重点是土地，西汉初年、东汉初年、西晋初年、北魏至唐初的统治阶级，采用名田、度田、占田、均田、限田等方式来保障个体小农拥有一小块合法土地，竭力抑制土地兼并。宋以后，地主制经济日益成熟，国家难以限制兼并，可控土地大幅减少，大规模调整土地分配已无可能，但统治阶级仍然利用各种方式垦荒拓地，使民有所归，其目的也是保护小农的生存。

第二，平均财富。“富者田连阡陌，贫者亡立锥之地”<sup>③</sup>的土地不均，“朱门酒肉臭，路有冻死骨”<sup>④</sup>的贫富失衡，引发了历史上许多严重社会矛盾。“万民之不治，贫富之不齐也”<sup>⑤</sup>，但如何做到“齐”和“均”，看法并不一致。有人认为“有国有家者，不患寡，而患不均”，故要“均无贫，和无寡”<sup>⑥</sup>；有人认为“治国之举，贵令贫者富，富者贫”<sup>⑦</sup>；也有人认为要“使富者安其富，贫者不至于贫”<sup>⑧</sup>。我国封建社会前期的土地政策，都含有平衡贫富关系的思想。唐中叶后的两税法 and 明代的一条鞭法，主要目的是增加国家财政收入，但也有均衡财富的意图。

① 参见林甘泉《中国古代的“民本”思想及其历史价值》，《中国古代政治文化论稿》，合肥，安徽教育出版社，2004年。

② 《孟子注疏》卷五上《滕文公章句上》，《十三经注疏》，北京，中华书局影印本，1980年，第2702页。

③ 《汉书》卷二四上《食货志上》，北京，中华书局，1962年，第1137页。

④ [唐]杜甫撰，王学泰校点《杜工部集》卷一《自京赴奉先县咏怀五百字》，沈阳，辽宁教育出版社，1997年，第16页。

⑤ 黎翔凤撰，梁运华整理《管子校注》卷二二《国蓄》，北京，中华书局，2004年，第1264页。

⑥ 《论语注疏》卷一六《季氏》，《十三经注疏》，第2520页。

⑦ 蒋礼鸿《商君书锥指》卷二《说民》，北京，中华书局，1986年，第38页。

⑧ [明]丘濬《大学衍义补》卷二五《市余之令》，文渊阁《四库全书》，台北，台湾商务印书馆，1986年，第712册，第345页。

第三，劝民农桑。一家一户、耕织结合的小农经济，是我国历史上农民的主要生产方式。我国传统农业在土地利用方式、改善农业生产环境和多种经营、提高农业生产技术和能力及精耕细作上，走在世界前列。据学者推算，明末清初浙江嘉兴、湖州水稻亩产量，比20世纪末美国加利福尼亚州的水稻亩产量还高。<sup>①</sup> 历代统治阶级不仅通过兴修水利、推广农业科技、不误农时等方式发展农业生产，也通过基层官吏的积极引导，劝民务农桑。

第四，整顿吏治。吏治不肃，民本无由落实。历史上许多时期民不聊生，是因为统治阶层的骄奢淫逸、贪婪无度、吏治败坏，社会突出矛盾得不到解决造成的。汉武帝“穷妙极丽”<sup>②</sup> 的奢侈享受与好大喜功的举措，形成了官吏的苛暴之风，造成社会矛盾尖锐对立。董仲舒曾直接对汉武帝说：“今吏既亡教训于下，或不承用主上之法”，致使“贫穷孤弱，冤苦失职”<sup>③</sup>。但董仲舒不知道当时的吏治败坏，根源还是在上层统治者。其继任者昭帝、宣帝调整政策，厉行吏治整顿，“信赏必罚，综核名实”<sup>④</sup>，出现了诸多循吏，社会发展也繁荣稳定。

第五，重农抑商。重农抑商是秦汉至明清的基本国策，背后也有民本的影子。重农抑商是防范商人势力对政治秩序和社会秩序的破坏，但更重要的是防止商人资金向土地流动，维护小农土地占有的稳定，保障国家正常的赋税徭役来源，有其历史意义。当然，没有正确处理好农业与工商业的关系，也是我国古代国家治理中的一个教训。我国自战国时期开始就出现了工商业经济比较繁荣的情况，城镇与市场、对外贸易、技术与资金积累都曾经发展到一定高度，甚至在明清局部地区的局部行业中，出现过资本主义生产关系的萌芽。历代也有鼓励工商、“工商皆本”<sup>⑤</sup> 的呼声，一些改革家曾经借助工商来理财，取得一些成绩。但总体看，自商鞅变法后，抑制工商政策是主流，这对传统经济结构的突破性发展起到阻碍作用。

三是“大一统”思想与社会治理措施。大一统中央集权体系决定了政府是社会治理的主体，但人口村落的分散及宗族血缘纽带关系的普遍存在，社会治理又呈现出政府与社会相结合的特征。我国历史上的社会治理思想与措施众多，这里谈四点：

第一，社会救助。《周礼》一书中，思想家将“慈幼”“养老”“振穷”“恤贫”“宽疾”等列为大司徒的职责。<sup>⑥</sup> 自秦汉以后，存问鳏寡孤独废疾贫苦者高年者、防

① 李根蟠《中国古代农业》，北京，商务印书馆，1998年，第117页。

② 《汉书》卷八七上《扬雄传》，第3541页。

③ 《汉书》卷五六《董仲舒传》，第2512页。

④ 《汉书》卷八《宣帝纪》“赞”，第275页。

⑤ [明]黄宗羲《明夷待访录·财计三》：“古圣王崇本抑末之道。世儒不察，以工商为末，妄议抑之。夫工固圣王之所欲来，商又使其愿出于途者，盖皆本也。”沈善洪主编，吴光执行主编《黄宗羲全集》第1册《哲学·经学·政治学》，杭州，浙江古籍出版社，2005年，第41页。

⑥ 《周礼注疏》卷一〇《大司徒》，《十三经注疏》，第706页。

灾救灾,是历代政府的重要任务。兴修水利、储粮备荒、赈济、社会助赈、抚恤、蠲免等,都是政府经常采用的措施。“振赡匮乏,务先九族,自亲者始”<sup>①</sup>,宗族间的相互救助,是国家救助的一种补充。

第二,疏通社会言论渠道。“防民之口,甚于防川。”<sup>②</sup>秦王朝“诽谤者族,偶语者弃市”<sup>③</sup>的舆论控制,是其速亡的原因之一。顾炎武说:“天下有道,则庶人不议。然则政教风俗苟非尽善,即许庶人之议矣。”<sup>④</sup>又说:“天下风俗最坏之地,清议尚存,犹足以维持一二。至于清议亡而干戈至矣。”<sup>⑤</sup>我国历史上有为的统治者积极疏通而非阻断政府与社会之间的言论渠道,如派出风俗使者、巡视官员,甚至微服私访或主动邀请民间人士顾问对话等。汉代著名的“盐铁会议”,就邀请文学、贤良参加,虽不一定代表了整个社会,但来自于社会,就盐铁等是否官营问题与官方公开辩论。地方民众,不论其身份如何,亦有向各级政府上诉、上告、举报、言事的权力。其作用虽不能过高估计,但也是国家社会治理的一种有效方法。

第三,礼乐教化。我国自西周开始,确立了政治系统中的礼乐传统,并被历代统治者视为文化传承与治国理政的重要手段,贯穿在社会治理中。除《周礼》的整体性设计外,历代正史中的《礼乐志》及专门性的礼书编纂很多,体现了国家对礼乐的高度重视。自汉代开始,思想家、政治家从秦亡的教训中认识到,礼乐教化与法同等重要,从而将经过改造后的儒家思想树立为正统意识形态,将“三纲五常”作为普遍的社会价值观,并与蒙学教育、学校教育、家庭教育、选举考试、乡规民约、政府表彰等形式相结合,移风易俗,深入社会,深入基层,树立统治阶级倡导的价值观、义利观,建立封建社会秩序。“治天下”必须重视礼乐教化,汉儒总结出来的历史经验,对我国封建王朝的长治久安有着不可忽视的作用。

第四,乡村治理。“天下之治,始于里胥,终于天子,其灼然者矣。”<sup>⑥</sup>“治天下,必自治一国始;治一国必自治一乡始。”<sup>⑦</sup>我国历史上中央任命的官吏止于县一级,但秦汉后,乡里已纳入国家治理体制,独立于国家控制之外的基层社会组织比较罕见。除国家主导乡里治理外,乡里基层组织还依靠乡里代表性人物、宗族乡绅力量,乡规乡约协同国家治理;国家通过树立乡村道德人物、劳动典范,建立以年齿为中心

① [汉]崔寔著,石声汉校注《四民月令校注》,北京,中华书局,1965年,第28页。

② 徐元诰撰,王树民、沈长云点校《国语集解·周语上》,北京,中华书局,2002年,第11页。

③ 《史记》卷八《高祖本纪》,第362页。

④ [清]顾炎武著,陈垣校注《日知录校注》卷一九《直言》,合肥,安徽大学出版社,2007年,第1047页。

⑤ [清]顾炎武著,陈垣校注《日知录校注》卷一三《清议》,第732页。

⑥ [清]顾炎武著,陈垣校注《日知录校注》卷八《乡亭之职》,第454页。

⑦ [清]陆世仪撰,张伯行编《思辨录辑要》卷一八《治平类》,文渊阁《四库全书》,第724册,第156页。

的礼制秩序，听取并选拔乡村舆论所称颂人物担任官职等多种手段，以贯彻国家意志。一些参与乡村治理的人物，非国家正式吏员编制，体现出一定的自治性，对国家力所不及的事务进行补充，在许多时期也发挥出较好的功能。当然，包括强宗豪右、大姓名士在内的乡里社会势力扩张，也是导致国家在基层权力丧失甚至政权瓦解的重要原因。

四是“大一统”思想与德法相依政策。大一统中央集权国家治理需要有与之相适应的主流思想政策，德法相依就是我国封建王朝的主流思想政策。《说文解字》云：“德，升也。”又训为“登”，指个人的修养提升。春秋战国时期与“道”字合并，演变为“道德”一词。如老子著有《道德经》，推崇以道治国。《韩非子·五蠹》云：“上古竞于道德。”先秦文献中有许多关于德的表述，如《论语》中有“道之以德”“君子之德风”“德不孤，必有邻”等。《荀子·富国》有“德必称位”，《尚书·皋陶谟》有“九德”说，《周礼·地官·大司徒》有“六德”说。德的基本内涵与儒家学说中礼的内涵基本相同，德治即礼治，即儒家思想。

在战国向秦的历史进程中，法家思想占据绝对上风。秦王朝采用法家治理思想，并走向极端，其统治迅速灭亡。这一历史剧变，引起了汉初统治集团的反思。从出土文献来看，汉初虽然直接继承了秦的许多法律制度，但为政的指导思想已经有重大调整。经贾谊、陆贾，特别是卫绾、董仲舒等人的推动，德法相依的治理思想与政策登上历史舞台。德法相依思想抛弃了奴隶制时代礼、德思想中的政制内涵，吸收了其中的部分精神思想，与封建国家的政治需要相结合，形成了适应新形势要求的法治观、民本观、尚贤观、义利观、公私观和以仁义礼智信为主体的社会基本价值观，共同构成服务于封建大一统国家治理的重要思想，最后完成了治统与道统的统一。

历代国家治理虽强调“礼”和“德”，但从没放弃过法的作用。自秦汉以后的历代王朝，都制订了颇为严密细致的律令，前后相续，与礼德互为表里，在国家治理中发挥出重要作用。其中，法律的儒家化与慎刑原则值得重视。

五是“大一统”思想与权力制衡原则。大一统需要一个强有力的中央集权和分工细致、人数众多的官僚队伍。而维护大一统中央集权国家治理的有效运行，又必须建立一套防止权力腐败、渎职、滥用、膨胀的制衡机制。我国历史上的权力制衡思想和实践体现出中国特色，主要反映在如下三个方面：

第一，君权制衡。秦汉大一统国家形成后，从思想到制度设计，都有关于制衡君权的内容。中央机构设置中，有制约君权的中枢、谏议、封驳等官职与机构；中央决策中，有廷议、廷推、廷鞫制度。各项重要事务、决策的处理，呈现出一定的“集议”特色，构成制衡君权的某种制度程序。

第二，地方权力制衡。秦汉以后，我国基本是单一制国家，地方权力集中于中央，主要官吏由中央任命，既职责明确、考核严格，又采取行政、军事与监察三者权

力分离,以制衡地方官吏权力的扩张,同时还以不断增加行政层级的形式,遏止地方权重倾向。

第三,官僚权力制衡。“明主治吏不治民”<sup>①</sup>,“明分职,序事业,材技官能,莫不治理”<sup>②</sup>,是思想家强调吏治在国家治理上的作用。自秦汉开始,从中央到地方,对各级官吏的权力划分,行政问责、考核、审计、监督监察上,规范日益细密。其中,以监督监察为核心的反腐倡廉,成为官僚权力制衡的重要内容。

我国历史上以权力制衡机制推动国家治理的思想与措施有利有弊。君权的制衡从总体上看是积极的,但皇权的至高无上,又使这种制衡时常显得苍白无力,彰显出人治色彩;中央对地方的权力制衡总体是成功的,但单纯一味地从“术”的角度强调制衡,特别是监察体制不断向行政层级的转化,又形成了行政机构叠床架屋的弊端;对官吏的权力划分、钱财物权及日常行为的管理细密、问责与考核严格,是其成功的一面,但高度集权使各级官吏形成唯命是从、唯上是从、文牍主义的作风,又显示出消极的一面。

我国历史上“大一统”思想与国家治理的相关内容还有很多,如民族关系、边疆治理、文教政策、生态保护等,限于篇幅不再论及。总之,国家治理能力的高低与治理体系的完善与否紧密相连,而决定国家治理体系的根本制度,是由生产力发展状况、社会经济发展形态决定的,也与历史文化遗产密不可分。我国历史上“大一统”思想国家治理坚持中央集权一元化的治理主体地位,符合历史发展要求,适合国情,虽有不少教训,但总体是积极成功的。其中,严格吏治、重视民本、德法相依等思想措施,仍然值得借鉴。

本文系2016年度马克思主义理论研究和建设工程重大项目“历史全视角下的‘中国特色’问题研究”(2016MZD007)阶段性成果。

(作者卜宪群,1962年生,中国社会科学院历史研究所研究员)

收稿日期:2018年4月20日

① [清]王先慎撰,钟哲点校《韩非子集解》卷一四《外储说右下》,北京,中华书局,1998年,第332页。

② [清]王先谦撰,沈啸寰、王星贤点校《荀子集解》卷八《君道篇》,北京,中华书局,1988年,第239页。