

《贞观政要》的行政思想及其当代价值

陈超

(南开大学周恩来政府管理学院,天津 300350)

摘要:行政思想是行政实践的指导依据和理论源泉,有着深厚的历史渊源并接受历史的长期检验,中国作为历史文明古国,积淀了大量的政治和行政思想。为了挖掘中国古代行政思想和行政智慧,以史为鉴,古为今用,以历史典籍《贞观政要》为蓝本,采用文本分析法、历史文献疏理法、比较论证法等研究方法,由浅入深剖析《贞观政要》深层文本中的治国理政思想和行政智慧,总结和比较贞观年间采用的具体行政措施和方法,考证《贞观政要》所记载的行政实践的历史进程和行政效能,从而解读和分析《贞观政要》所蕴含的行政思想、行政智慧和当代意蕴。研究发现,《贞观政要》蕴含着丰富的行政思想和中国智慧,如施行仁政、以民为本、按需设官、任用得人、行政追责、有效行政、权力监督与制衡等思想。结果表明:《贞观政要》的行政思想不仅适应当时的社会历史条件,提高了行政效能,缓解了社会矛盾,促进了社会经济的繁荣,甚至一度出现读书人不愿从政做官的社会现象;而且这些行政思想在历史时期具有顽强的生命力和普遍的适用性,对于今天的行政改革仍不乏启迪意义;从而为修正传统的“学而优则仕”思想提供了一个有力的例证,同时也为今天的行政改革提供参考依据和经验法则。

关键词:《贞观政要》;行政管理;行政思想;文本分析;以民为本

中图分类号:K242.105 **文献标志码:**A **文章编号:**1671-6248(2019)02-0049-12

Administrative thought and modern values of the *Political Program of Zhen Guan*

CHEN Chao

(ZHOU Enlai School of Government, Nankai University, Tianjin 300350, China)

Abstract: Administrative thought is the guidance and theoretical source of administrative management practice, and has deep historical origin subjective to long-term scrutiny as an ancient country of historical civilization, China has accumulated abundant wisdom in political and administrative

收稿日期:2018-11-10

作者简介:陈超(1976-),男,四川宜宾人,副教授,教育学博士。

management. To dig out the ancient Chinese administration thoughts and wisdom, drawing lessons from history, making the ancient serve the present, this paper used the methods of discourse analysis, historical literature analysis and comparative method to uncover the latent thought of governing the country and politics and administrative intelligence hiding in the *Political Program of Zhen Guan*, from the easy to the complicated. It also summarized and compared the concrete administrative measures and methods, tracking the historical progress and efficiency of these administrative practice by textual research, so as to explain and analyze the rich administrative thoughts, wisdom and its modern significance of *Political Program of Zhen Guan*. This research found out that the *Political Program of Zhen Guan* contains rich administrative thoughts and wisdom, such as implementing benevolent governance, people-oriented, official on demand, appointing the right person, administrative accountability, effective administration, power supervision and balance. The results show that these thoughts not only fit the social and historical conditions at the time, improved administrative efficiency, reduced social conflicts, but also promoted the economic prosperity, and even induced such a social phenomenon that less talents wanted to become government official, defying the traditional thinking of "he who excels in academics should serve in the government". These traditional administrative thoughts were of vigorous power and prevalent appliances, offering enlightenment for today's administrative reform.

Key words: *Political Program of Zhen Guan*; administrative management; administrative thought; discourse analysis; people-oriented

优秀传统文化和历史典籍是一个国家和民族的立命之基、智慧之源和道德之本。中国传统文化博大精深,历史典籍卷帙浩繁,是当代中国全面深化改革和持续发展的思想宝库和智慧源泉。成书于开元、天宝之际,由唐代著名史官和谏臣吴兢编撰的《贞观政要》,是一部完整记录贞观时期唐太宗和大臣们治国理政思想的重要典籍。全书共10卷,40篇,8万余字,蕴含着非常丰富的政治和行政思想。这部典籍从成书之际遭遇冷遇到逐步享誉天下,与作者吴兢的个人际遇、宦海沉浮以及历代统治者的推崇与否不无关系,尤其在辽、西夏、金、元四朝得到统治者的提倡和推崇,对中国社会乃至日本、韩国等亚洲国家产生过较大的影响。《贞观政要》涉猎广泛,思想丰富,是中国古代行政经验的智慧结晶,对今天的行政实践和行政改革仍不无教益。

一、文献综述

《贞观政要》是一部非常优秀的政治和行政典

籍,它内涵丰富、包罗万象,人们可以从不同角度加以解读和阐释。从已有研究文献来看,有关《贞观政要》的研究主要集中在以下几个方面。

一是对《贞观政要》典籍本身的考证和分析,包括成书时间、材料来源、作者官职、流传版本、历史地位和影响等,这方面的研究相对较多。譬如,瞿林东于1979年对《贞观政要》自宋代以来存在的一些疑义和失误进行考证,包括《贞观政要》的作者是否是吴兢,吴兢是否担任过卫尉少卿,《贞观政要》的成书年代等,最后明确指出该书确系吴兢所著,其成书时间并非唐中宗神龙年间,而是成书于唐玄宗开元后期或在开元、天宝之际。更确切地说,很可能是吴兢在担任相州长史及唐玄宗第二十七子恒王李湊(后改名李真)师傅时期写成^[1]。1980年,瞿林东又专门对《贞观政要》成书时间的不同说法进行批驳和考证,再次确认《贞观政要》的成书时间应当在开元后期至开元、天宝之际^[2]。此后,围绕《贞观政要》存在的各种历史疑义和不同说法,李万生开展了一系列争鸣和研究,先是与瞿林东争鸣

《贞观政要》的成书时间^[3],继而讨论了《贞观政要》的进奏时间^[4]、材料来源^[5]以及吴兢的官职问题^[6]。接着,谢保成对《贞观政要》的成书时间再次进行考证^[7],并驳斥了日本学者原田种成关于《贞观政要》“两次成书说”的谬误,肯定了《贞观政要》的成书时间是在开元年间^[8]。围绕《贞观政要》的成书时间,李万生继续向谢保成^[9]、吴枫^[10]等发出争鸣,寻求商榷。关于流传版本问题,彭忠德系统详尽地考证了《贞观政要》中、日、韩不同版本^[11]。王荣飞等考证了俄、英藏西夏文《贞观政要》的版本关系,发现二者系同一版本^[12]。关于《贞观政要》的历史地位和影响,桂罗敏从吴兢的个人际遇、与唐玄宗的关系、与张说的矛盾等方面探讨和考证了《贞观政要》成书之初遭受冷遇的原因^[13]。周峰研究了《贞观政要》在辽、西夏、金、元四朝的际遇和发展情况^[14]。崔晓莉探讨了《贞观政要》在明代的地位和影响,认为它对明代的皇室教育、史籍编纂、书籍刊刻等有着重大影响^[15]。这类研究大都属于史料的考证,对《贞观政要》本身蕴含的政治和行政思想基本上没有触及。

二是对《贞观政要》蕴含的君德、官德思想和行政伦理进行专题研究。譬如,肖群忠比较了《贞观政要》和《君主论》所蕴含的君术和君德思想,认为中西方存在较大的差异,前者重君德,而后者重君术^[16]。徐元善分析了《贞观政要》的行政伦理思想,主要包括以民为本、择官重德、廉政勤政、中正诚信等,并简短评述这些思想的现代意义^[17]。吴成国等分析了《贞观政要》的官德思想,认为其官德思想可以概括为“正己修德,修身治国”“以史为鉴,居安思危”等^[18]。陈丛兰从官德的角度系统探讨了《贞观政要》蕴含的伦理思想^[19]。吕锡琛等分析了唐太宗德治思想的4个深刻内涵(正身修德、以德为怀、崇俭寡欲、谦下纳谏)及其当代价值^[20]。相较于史料考证,这类研究开始触及《贞观政要》的伦理价值领域。

三是对《贞观政要》的政治和行政思想进行专题研究。譬如,丁柏传分析了《贞观政要》蕴含的招贤纳士、廉政安民、依法从政、勤于学习等治国思

想^[21]。苏征耀分析了《贞观政要》和唐太宗的治国思想与成功经验,包括居安思危的忧患意识、休养生息的基本国策、从善如流的民主观念、精英安邦的用人政策、公正平允的赏罚机制、依法治国的治国方略、正身修德的为君之道、华夷合一的民族政策等^[22]。唐少莲以《贞观政要》为中心,分析了唐太宗的治国理政之道和实践,包括居安思危的忧患意识、以史为鉴的反思精神、静抚天下的治国方针、民为邦本的民本情结、选贤与能的人才战略、从善如流的为政风格以及先正其身的安天下之道等^[23]。程向辉集中研究了《贞观政要》的治国和用人思想,包括民贵君轻的民本思想、君臣协同的共治思想、从谏如流的兼听思想、治国以制的法治思想以及人才为本、才行兼具、取长补短、用人不疑、各司其职等用人思想^[24]。这类研究已经开始进入《贞观政要》的深层次内容和专门领域。

四是对《贞观政要》的法律和司法思想进行专题研究。譬如,崔永东从法律的角度研究了《贞观政要》蕴含的司法思想^[25];杨圣琼分析了《贞观政要》蕴含的唐太宗法律思想,并将它和隋文帝法律思想进行比较,认为唐太宗法律思想是对隋文帝法律思想的继承和发展,并且更成体系^[26]。

此外,还有其他一些相对比较零散的专题研究,如林志华和蔡阿聪分别评论了《贞观政要》蕴含的居安思危思想^[27]和忧患意识^[28]。艾新强分析了《贞观政要》中唐太宗的领导艺术^[29],王立民结合唐律考察了《贞观政要》的吏治问题^[30]。金秀珍和王家晋从《贞观政要》考察了唐太宗的重民思想^[31-32],等等。

从已有研究可以看出,虽然对于《贞观政要》的研究已经比较丰富,但大都还限于史料考证和专题研究,而对典籍本身所蕴含的治国理政思想还缺乏深入、系统的探究,尤其对它所蕴含的行政思想、行政实践和行政效能之间的逻辑进路与因果关系,及其生命力和传承价值,目前还相对缺乏系统的分析和发掘。

事实上,从《贞观政要》全书来看,多篇论述涉及君主政体、行政伦理、行政效率、行政编制、行

政问责、行政监督、行政制衡等思想,譬如第一卷的《君道》《政体》,第二卷的《任贤》《纳谏》,第三卷的《君臣鉴戒》《择官》,第五卷的《仁义》《公平》《诚信》,第六卷的《俭约》《谦让》《奢纵》《贪鄙》,第八卷的《务农》《刑罚》等,这些行政思想是唐太宗和大臣们治国理政的思想精华和具体实践,它们是《贞观政要》的精华所在。汇集这些思想以供历代统治者参考借鉴,正是作者编撰此书的真正目的。鉴于此,本文尝试对《贞观政要》所蕴含的行政思想及其在当时的行政实践和行政效能进行系统深入的探讨,含英咀华,以史为鉴,在弘扬中华民族传统智慧的同时,为中国当前的行政改革提供一些有益的参考和借鉴。

二、关于以民为本和施行仁政的思想

通观《贞观政要》全书,其核心和要旨集中在民本和仁政这对相互依存的政治关系上,它们是行政的基本立场和出发点。作为封建君主中的开明者,唐太宗首先将百姓放在了治国理政的首要位置,他清醒地认识到“水能载舟,也能覆舟”的道理,认识到真正的天命其实来自老百姓,民心向背才是决定封建王朝命运的决定性力量。在唐太宗发动玄武门事变继承皇位之初,他就认识到:“为君之道,必须先存百姓。”^[33]这不仅是唐太宗的直觉和本能看法,更是他从历史教训尤其是隋王朝灭亡的教训中获得的经验。隋炀帝横征暴敛、穷兵黩武、贪图享乐、不惜民力,最终走向覆灭,为唐太宗留下深刻的印象。要保护百姓就必须给他们休养生息的机会和宽松的环境,就要减少统治者的欲望和骚扰,所以魏征告诉他要“神化潜通,无为而治”^[33],即要反复思考历史教训,融会贯通,形成无为而治的治国理政思想。后来在贞观二年(628),黄门侍郎王珪也劝诫太宗要以汲取隋朝灭亡的教训,力戒骄奢淫逸,与民休养生息,并且要坚持不懈,从一而终。太宗也表明了自己克制欲望、无为而治的决心。他说:“夫安人宁国,惟在于君。君无为则人乐,君多

欲则人苦。朕所以抑情损欲,克己自励耳。”^[33]可见,太宗和诸大臣在治国之初就深谙以民为本、珍惜民力和实行仁政的道理。

虽然明白了无为而治的道理,但还必须坚持和落实,因此太宗还和侍臣们反复商讨民本和仁政的道理与具体措施,通过和侍臣尤其是黄门侍郎王珪的奏对,太宗明白了要做到无为而治就要“抚之以仁义,示之以威信,因人之心,去其苛刻,不作异端”^[33],还要“志尚清静,以百姓之心为心”^[33]。太宗和大臣们还将无为而治的治国理政思想形象地比喻为栽树:“夫治国犹如栽树,木根不摇,则枝叶茂荣。君能清静,百姓何得不安乐乎?”^[33]当然,对于无为而治,太宗绝不是说说而已,而是采取切实措施去落实和执行。贞观八年,太宗对待臣们说:“自朕有天下以来,存心抚养,无有所科差,人人皆得营生,守其资材,即朕所赐。向使朕科唤不已,虽数资赏赐,亦不如不得。”^[33]太宗的这番话蕴含丰富的信息,从中可以看出,实际上自从他登基以来就开始采取具体的措施去践行无为而治的思想。譬如,关爱百姓,抚养孤幼,不乱征税,让老百姓安居乐业,保护私有财产,让老百姓拥有自己的财产等,这些措施对刚刚从战乱中走过来的唐王朝和劫后余生的老百姓来说,确实契理契机、对症下药、非常得宜。

无为而治就是要把该做的事情做好。为此,必须居安思危,常怀忧患意识。贞观十年(636),太宗询问侍臣们草创与守成哪个更难?魏征认为夺取天下是乘乱而起,顺势而为,并不困难,然而得到天下后往往会骄傲自满,奢侈放纵,很容易衰败,因此创业容易守成难^[33]。贞观十一年(637),魏征继续上疏向太宗表明守成难的原因是:“鲜有克终者,败亡相继,……失其道也。”^[33]可见,要想江山永固,社稷稳定,必须坚持正道,持之以恒。怎么才能做到呢?唐太宗和大臣们经过反复奏对,找到了一个方法,即依靠和发挥集体的作用,君臣同心,相互监督,持之以恒,共同治理天下。所以,在回答魏征的上疏时太宗回答说:“夫为人臣,当进思尽忠,退思补过,将顺其美,匡救其恶,所以共为治也。”^[33]为了

实现天下共治,太宗多次要求大臣们给他提供谏诤,对于他的过失要及时规谏。贞观十一年(637),侍御史马周上疏陈述时政得失,诫勉太宗要以史为鉴,广施德化,振兴政教,节俭于身,恩加于人,改过迁善,从而保持国祚绵长,天下太平^[33]。同年,因为洛阳发生大水灾,中书侍郎岑文本上书劝解太宗要居安思危,有始有终,涵养百姓,常守仁义之道,并且要“上以社稷为重,下以亿兆在念。明选举,慎赏罚,进贤才,退不肖。闻过即改,从谏如流。”^[33]通过这些奏对,巩固了太宗对无为而治思想的理解,加强了他无为而治的信心,强化了忧患意识和应对措施。

正是因为唐太宗采取了无为而治、以人为本的治国方略,以及君臣之间不忘历史、相互诫勉、善始善终,唐朝才很快从战争废墟中重建起来,并很快走向繁荣盛世。据唐代史学家封演在自己的史料笔记中记载:到贞观中期的时候,唐朝的社会经济已经达到非常富饶的程度,老百姓安居乐业,读书人无心仕途,只愿意留在家乡过安乐的生活,以至于官员不够用,朝廷不得不发文要求地方选派人员赴京参选,一些偏远的州县还为赴京参选的士子们提供资助。即便这样,赴京参选的士子仍然不多,所以吏部在选拔官员的时候不得不降低标准^[34]。读书人不乐于从政做官,从某种程度上折射出贞观时代国家治理的成功和社会经济的繁荣。

三、关于按需设官和任用贤良的思想

推行仁政必须要选拔、任用和依靠一批德才兼备的官员。唐朝的行政机构和官职基本上沿袭了隋朝的体制,即五省六部九寺制。五省是尚书省、门下省、中书省(隋称内史省)、秘书省和内侍省,尚书省属于执行机构,设左右仆射各一人,尚书省下设吏部、户部(隋为度支)、礼部、兵部、刑部(隋为都官)、工部六部(隋为六曹),各设尚书一人;门下省是审议和谏诤机构,主官为纳言二人;中书省为决策机构,皇帝的诏敕由此发出,设中书令二人。外

加御史台、都水台、太长寺、光禄寺、卫尉寺、大理寺、鸿胪寺、司农寺、太府寺、国子监(隋称国子寺)、将作寺^[35]。但在具体运行和权力分配上又有所不同,尤其是在贞观时期:重视文官选拔,以取代过去的世家大族;禁止乐工杂类担任行政职务;禁止宦官充任外使;精简尚书、门下、中书三省冗员等。通过改革务求按需设官,任用得人。

贞观元年,太宗曾经对房玄龄等人说:“致治之本,惟在于审。量才授职,务省官员。……当须更并省官员,使得各当所任,则无为而治矣。卿宜详思此理,量定庶官员位。”^[33]太宗在这里指出了任命官员的基本原则,即注重考察,不求数量,才德兼备,量才授职。房玄龄等人根据太宗的指示拟定了官员数量和机构设置,其中设置文武官员六百四十员。太宗同意了房玄龄等人的方案,并且特别提醒房玄龄:“自此倘有乐工杂类,假使术逾侪辈者,只可特赐钱帛以赏其能,必不可超授官爵,与夫朝贤君子比肩而立,同坐而食,遣诸衣冠以为耻累。”^[33]可见,太宗对于官场中可能存在的不正之风同样保持着警惕,杜绝了乐工伶优等进身之道,只可以给予他们物质奖励,但不能授予官爵,从而维护了官员和行政机关的权威性和严肃性。贞观三年(629),太宗对吏部尚书杜如晦说:“比见吏部择人,惟取其言词刀笔,不悉其景行。数年之后,恶迹始彰,虽加刑戮,而百姓已受其弊。如何可获善人?”杜如晦回答说:“两汉取人,皆行著乡闾,州郡贡之,然后入用,故当时号为多士。今每年选集,向数千人,厚貌饰词,不可知悉,选司但配其阶品而已。铨简之理,实所未精,所以不能得才。”^[33]太宗本来想依照汉朝时的做法选举贤臣,但因为要封赏功臣等其他事情而被耽搁了。贞观十一年(637),治书侍御史刘洎专门针对尚书省机构膨胀,事务繁杂,效率低下和冗员过多的问题,上疏要求精简官员和合理安排冗员,包括精简左右丞、左右司郎中,合理安排年龄比较大或昏聩的懿戚元勋,给他们以优厚的待遇,但需要从正式职位上退下来,以便空出位置安排贤良的官员等^[33]。太宗后来任命刘洎为尚书左丞,负责处理冗务和精简机构,很快改变了尚书

省的局面。

太宗不仅自己善于选人用人,而且要求大臣们时刻留意举荐人才。贞观二年(628),太宗对房玄龄、杜如晦说:“公为仆射,当助朕忧劳,广开耳目,求访贤哲。比闻公等听受辞讼,日有数百。此则读符牒不暇,安能助朕求贤哉?”^[33]太宗在这里明确告诉房杜二人不仅要治国理政,而且必须要推荐人才,并且要将推荐人才作为自己的重要职责,不能将自己淹没在繁琐的行政事务之中。同时,为了减轻二人的工作负担,太宗还向尚书省颁布敕令,让他们把细碎的事务交给左右丞处理,只有大事才向部门最高长官仆射汇报。贞观三年(629),太宗对侍臣说:“中书、门下,机要之司,擢才而居,委任实重。诏敕如有不稳便,皆须执论。”^[33]太宗在这里明确指出了中书和门下两个部门的重要性,因此必须任用有才德的人,这些人不仅要担负重任,而且必须敢于对诏敕提出不同意见和建议,敢于向自己提出谏诤。太宗对于地方官员的选拔也很关注。贞观二年(628),太宗对侍臣们说:“朕居深宫之中,视听不能及远,所委者惟都督、刺史,此辈实治乱所系,尤须得人。”^[33]贞观十一年(637),侍御史马周上书说:“治天下者以人为本,欲令百姓安乐,惟在刺史、县令。……朝廷必不可独重内臣,外刺史、县令,遂轻其选。所以百姓未安,殆由于此。”^[33]为了确保选好和用好地方官员,太宗决定亲自选拔刺史,而县令则由京官推荐。太宗不仅强调选人用人,而且还启动行政追责机制,对在选人用人过程中出现问题的官员进行问责。贞观十九年(645)八月,因为选用的很多官员才德不足,吏部尚书杨师道被降职为工部尚书,改由中书令马周检校吏部尚书^[36]。杨师道成为贞观时期因为选人用人不当而被追责的最高官员。

正是因为太宗知人善任,宽宏大度和从谏如流,才在他的身边聚集起一大批贤良之才,如房玄龄、杜如晦、魏征、王珪、李靖、虞世南、李勣、马周、长孙无忌、高士廉、岑文本、刘洎等等,这些人成为他开创贞观盛世的股肱之臣。《贞观政要·任贤第三》用专章对唐太宗的八大贤臣进行了描述,不仅

展示了他们的成长历程和丰功伟绩,而且为后世的国家治理提供了参考和典范。他们几乎浓缩了封建士大夫所有的优点。譬如房玄龄“既总任百司,虔恭夙夜。尽心竭节,不欲一物所失。闻人有善,若己有之。明达吏事,饰以文学,审定法令,意在宽平。不以求备取人,不以己长格物,随能收叙,无隔疏贱,论者称为良相焉。”^[33]魏征“有经国之才,性又抗直,无所屈挠。”^[33]马周“有机辩,能敷奏,深识事端,故动无不中。”^[33]尤其值得指出的是,从他们相互之间发自肺腑的赞誉和评价中可以看出,唐太宗君臣之间以及大臣们相互之间,很少有私人恩怨和人际内耗,高层人际关系比较和谐,这一点与其他朝代甚至唐朝的其他时期如开元年间都有很大的不同。譬如,唐太宗称赞魏征是他的一面镜子,魏征去世后,太宗叹息自己“遂亡一镜矣。”^[33]太宗对虞世南的评价同样非常高,“群臣皆若世南,天下何忧不治?”虞世南去世后,太宗悲痛地说:“虞世南于我,犹一体也。……今其云亡,石渠、东观之中,无复人矣,痛惜岂可言耶!”^[33]悲痛之情难以言表。大臣们相互之间的评价又如何呢?房玄龄对杜如晦的评价是:“杜如晦聪明识达,王佐之才也,若大王守藩端拱,无所用之;必欲经营四方,非此人莫可。”^[33]完全没有嫉贤妒能的思想 and 意识。王珪对诸位大臣的评价及自我评价是:“孜孜奉国,知无不为,臣不如玄龄。每以谏诤为心,耻君不如尧、舜,臣不如魏征。才兼文武,出将入相,臣不如李靖。敷奏详明,出纳惟允,臣不如温彦博。处繁理剧,众务必举,臣不如戴胄。至于激浊扬清,嫉恶好善,臣于数子,亦有一日之长。”^[33]这样的评价中肯、真挚、谦虚,反映出他们之间相互欣赏、相互合作的良好人际关系。可见,任用贤良并且没有人际内耗(人和)是创造贞观之治的人事基础。

四、关于有效行政和政令畅通的思想

有效行政是国家政权存在的基础。在隋末战乱中崛起的唐王朝,通过消灭各方割据势力重新统

一了中国,建立起强大的中央政权,这是唐王朝能够对全国实施有效行政的前提。但是,光有强大的中央政权和军事力量是不够的,能不能对全国实施有效的统治和行政,能不能保证中央的政令畅通,还取决于很多其他因素。在这方面,以唐太宗为核心的统治集团也有自己的独特思想和行动。

第一,必须君臣同心,上下为公。君臣同心,上下为公才能保证中央政权的权威,才能保证中央政权的政令得到贯彻落实。在封建王朝,任何政治上的分裂和行政上的低效,很大程度上都与君王失道,佞臣横行,君臣离心离德,中央权威被削弱有很大的关系。在太宗看来,大臣们的规谏不仅可以帮助自己反思和改正过错,避免重蹈历史覆辙,而且可以通过规谏和大臣们沟通思想,坦诚对话,达成共识。贞观初年,太宗曾经对公卿们说:“人欲自照,必须明镜;主欲知过,必籍忠臣。主若自贤,臣不匡正,欲不危败,岂可得乎?故君失其国,臣亦不能独全齐家,……前事不远,公等每看事有不利于人,必须极言规谏。”^[33]太宗在这里将君臣看成一个命运共同体,任何一方的过错都可能导致整个命运共同体的坍塌,损害的是大家共同的利益,只有接受别人的规谏才可能不犯或少犯错误。贞观元年(627),太宗又对待臣们说:“正主任邪臣,不能致理;正臣事邪主,亦不能致理。惟君臣相遇,有同鱼水,则海内可安。朕虽不明,幸诸公数相匡救,冀凭直言鲠议,致天下太平。”^[33]太宗的意思是说,好的君主任用邪恶的臣子或好的大臣辅助邪恶的君主,都不可能治理好国家。只有君臣相知相得,同心同德,如鱼得水,才可以实现海内平安。而要做到君臣同心同德,就离不开大臣们的直言谏诤。贞观二年(628),太宗和侍臣们谈论隋朝灭亡的教训时,特别强调其灭亡原因与隋炀帝好自矜夸,护短拒谏以及大臣不敢直言有关,君臣不同心,互相欺骗,最终同归于尽。因此,太宗告诫诸位侍臣:“朕今志在君臣上下,各尽至公,共相切磋,以成治道。公等各宜务尽忠谏,匡救朕恶,终不以直言忤意,辄相则怒。”^[33]太宗在这里说明了自己的志向,即希望通过君臣同心,君臣一体治理好国家。为了鼓励侍臣们

勇于向自己提出谏诤,太宗在贞观六年(632)还鼓励大家:“公等但能正词直谏,裨益政教,终不以犯颜忤旨,妄有诛责。”^[33]这里相当于太宗向大臣们作出的口头保证,即不会因为直言谏诤和犯颜忤旨而诛杀或惩罚大家。

第二,必须健全律令、依法行政。唐太宗和大臣们很早就认识到国法和律令对实施有效统治和有效行政的意义,因此通过建立国法和律令,统一社会标准,规范社会秩序,有效提升了治国理政的效能。唐太宗带头守法,严格约束自己,坚持在法律面前人人平等、不徇私情。即便是皇亲国戚或跟随太宗征战的有功之臣或者秦王府旧臣,违反了国家法令都受到了应有的惩处。如凌烟阁功臣之一的侯君集因谋反被诛杀,秦王府旧将、盐泽道行军总管、岷州都督高甑生因不听从李靖的调度并且诬告李靖而被发配边疆等等。在处理这些违法乱纪者的时候,太宗能够顶住各方的说情,坚持按照国家法令进行处罚,维持了国家法令的威严,杜绝了功臣旧将的侥幸心理,使得政令一新、号令景从。更难能可贵的是,太宗也时刻防止将自己置于国家法令之上。贞观六年(632),太宗对待臣们说:“朕比来临朝决断,亦有乖于律令者。公等以为小事,遂不执言。凡大事皆起于小事,小事不论,大事又将不可救,社稷倾危,莫不由此。”^[33]太宗认识到自己的一些决断和诏敕有时候也无意间违背了律令,而大臣们认为这是小事,往往不给予规谏,但太宗认为这是大事,甚至可能导致社稷倾覆,因此要求大臣们必须大胆地指出来。太宗带头守法和随时检讨自己的做法,为唐王朝实行依法治国和依法行政树立了榜样。

第三,必须惩治贪腐,争取民心。贪欲被认为是万恶之源,常常也是国家政权走向毁灭的重要诱因。吸取隋朝灭亡的教训,唐太宗同样对贪腐现象保持高度警觉,不仅自己和长孙皇后带头节俭,而且多次向官员们分析贪欲的危害,谆谆告诫官员们不要贪污。早在贞观初年,太宗就借用明珠弹雀的方式告诫侍臣们要畏惧刑网,爱惜性命,节制贪欲^[33]。贞观二年(628),太宗又告诫官员们,五品

以上官员的俸禄已经非常丰厚了,如果因为贪污丢掉俸禄官爵就是因小失大。“且为主贪,必丧其国;为臣贪,必亡其身。”^[33]贞观四年(630),太宗又分析了贪欲的各种危害,如对个人来说,贪欲将会损其才,生其过,常忧惧,害身命,并且祸及子孙;对国家来说,贪欲将会坏公法、损百姓,因此告诫公卿们要忧怜百姓、敬畏天地、兢兢业业、小心奉法和远离贪欲^[33]。太宗的带头示范和谆谆告诫显然发挥了作用。在太宗倚重的大臣中,绝大部分志节高尚,廉洁奉公,很少出现贪腐行为。譬如,岑文本担任中书令时住宅偏僻潮湿简陋,有人劝他经营产业也被他拒绝了;户部尚书戴胄的住宅非常简陋,去世后连安放祭祀的地方都找不到;温彦博为尚书右仆射,家里穷得没有一间像样的正室,去世后只能停尸于偏房;魏征住宅没有正堂,等他生病的时候,太宗才把原来想给自己营造小宫殿的建筑材料给他盖了房子^[33]。因此,贞观时代的朝政和官员总体是非常节俭和清廉的。但是,贪污腐败现象还是不可避免地出现了。贞观元年(627),右骁卫大将军长孙顺德接受他人赠送的绢布,太宗用赏赐绢布的方法羞辱他^[36]。贞观二年(628),皇室成员、遂安公、交州都督李寿因为贪污被免去都督职务^[36]。贞观三年(629),原秦王府幕僚、濮州刺史庞相寿因为贪污被解除职务^[36]。贞观六年(632),右卫将军陈万福违法从驿站取走数十斗麸皮。太宗赏赐了他麸皮,让他背着出去,以示羞辱和惩戒^[33]。贞观十年(636),治书侍御史权万纪因向太宗建议开采银矿获取利益而被太宗削职为民^[33]。

正是因为太宗在各个方面采取了积极的预防和惩罚措施,防微杜渐,才为王朝的有效行政、廉洁行政和高效行政创造了良好的法治环境,从而催生了一个政治清明、官员廉洁、行政高效、经济繁荣、百姓安乐的盛世时代。

五、关于权力监督和相互制衡的思想

权力监督和相互制衡是确保权力合理分配,防

止权力滥用的重要途径。封建帝王集皇权于一身,生杀予夺,位高权重,似乎权力无限,可以为所欲为。但实际上,鉴于隋朝灭亡的教训,太宗对此有着非常清醒的认识,即权力始终是有限的,任何权力都必须接受监督和制约。

贞观二年(628),太宗引经据典,说明了即便是天子也不能妄自尊大,无所畏惧。“凡为天子,若惟自尊崇,不守谦恭者,在身倘有不是之事,谁肯犯颜谏奏?朕每思出一言,行一事,必上畏皇天,下惧群臣。天高听卑,何得不畏?群公卿士,皆见瞻仰,何得不惧?以此思之,但知常谦常惧,犹恐不称天心及百姓意也。”^[33]太宗在这里清醒地认识到天子也必须谦虚谨慎,常怀忧惧之心,不能滥用权力。为此,太宗多次要求群臣大胆监督和纠正自己的过错,并且主动向群臣作出了诸多承诺和保证。贞观二年(628),太宗对待臣们说:“若人主所行不当,臣下又无匡谏,苟在阿顺,事皆称美,则君为暗主,臣为谏臣,君暗臣谏,危亡不远。朕今志在君臣上下,各尽至公,共相切磋,以成治道。公等各宜务尽忠谏,匡救朕恶,终不以直言忤意,辄相责怒。”^[33]贞观五年(631),太宗对房玄龄等人说:“自古帝王多任情喜怒,喜则滥赏无功,怒则滥杀无罪。是以天下丧乱,莫不由此。朕今夙夜未尝不以此为心,恒欲公等尽情极谏。公等亦须受人谏语,岂得以人言不同己意,便即护短不纳?若不能受谏,安能谏人?”^[33]贞观六年(632),太宗因为御史大夫韦挺、中书侍郎杜正伦、秘书少监虞世南、著作郎姚思廉等的上奏很称心如意而召见他们,并且对他们说:“朕历观自古人臣立忠之事,若值明主,便宜尽诚规谏,至如龙逢、比干,不免孥戮。为君不易,为臣极难。朕又闻龙可扰而驯,然喉下有逆鳞。卿等遂不避犯触,各进封事。常能如此,朕岂虑宗社之倾败!”^[33]太宗的“为君不易,为臣极难”不仅道出了天子的处境,而且表明了权力的有限性。贞观八年(634),太宗对待臣们说:“朕每闲居静坐,则自内省,恒恐上不称天心,下为百姓所怨。但思正人匡谏,欲令耳目外通,下无怨滞。又比见人来奏事者,多有怖摄,言语致失次第。寻常奏事,情犹如此,况

欲谏诤,必当畏犯逆鳞。所以每有谏者,纵不合朕心,朕亦不以为杵。若即嗔责,深恐人怀战惧,岂肯更言!”^[33]太宗在这里分析了群臣上奏时战战兢兢的状态,再次向他们保证不会因为谏诤和直言而处罚他们。

除了自我约束和接受群臣监督外,太宗还认识到行政部门之间需要相互监督。贞观元年(627),太宗对黄门侍郎王珪说:“中书所出诏敕,颇有意见不同,或兼错失而相正以否。元置中书、门下,本拟相防过误。人之意见,每或不同,有所是非,本为公事。或有护己之短,忌闻其失,有是有非,衔以为怨,或有苟避私隙,相惜颜面,知非正事,遂即施行。难违一官之小情,顿为万人之大弊。此实亡国之政,卿辈特须在防也。”^[33]太宗在这里特别提到了设置中书和门下两个机构的目的之一就是要相互监督和制衡,防止发生过错。贞观三年(629)夏,太宗再次对待臣们说:“中书、门下,机要之司,诏赐有不便者,皆应执论。比来唯睹顺从,不闻违异。若但行文书,则谁不可为,何必择才也!”房玄龄等用过去的事实说:“凡军国大事,则中书舍人各执所见,杂署其名,谓之五花判事。中书侍郎、中书令省审之,给事中、黄门侍郎驳正之。”^[36]太宗于是申明要按照过去的做法进行行政监督和分工负责,从此很少出现行政过错。

太宗还从历史兴亡和统治实践中认识到了权力应该适度下放、合理分配和适当集中的道理,即决策和执行、政治和行政须适度分开,一定的分权和必要的集中相结合。他的这种看法比西方国家早了1400多年。在西方尤其是欧美,19世纪末期和20世纪初普鲁士的劳伦斯·冯·斯坦因、美国的伍德罗·威尔逊、弗兰克·古德诺等人才逐渐萌发了政治和行政是两种不同的功能,需要加以区分和协调的思想^[37]。可以说,在对决策和执行、政治和行政、分权和集权关系的理解上,唐太宗远远走在了世界的前列。在他看来,帝王作为最高决策者,在总揽万机的同时,不可能事必躬亲,而是要将决策交给其他人来执行。这从他和萧瑀有关隋文帝的对话和评价中可以看出。贞观四年(630),太

宗问萧瑀:“隋文帝何如主也?”萧瑀认为隋文帝:“克己复礼,勤劳思政,每一坐朝,或至日昃,五品以上,引坐论事,宿卫之士,传餐而食,虽性非仁明,亦是励精之主。”^[33]在萧瑀看来,隋文帝似乎是一个励精图治的好皇帝,但是,太宗认为萧瑀只知其一,不知其二。他举出了隋文帝作为帝王不应犯的许多基本错误,其中有一条就是“不信任百司,每事皆自决断”,也就是说隋文帝不懂得决策和执行的分工,事必躬亲,以有限的精力,怎么能够胜任呢。太宗认为:“以天下之广,四海之众,千端万绪,须合变通,皆委百司商量,宰相筹画,于事稳便,方可奏行。岂得以一日万机,独断一人之虑也。且日断十事,五条不中,中者信善,其如不中者何?以日继月,乃至累年,乖谬既多,不亡何待?岂如广任贤良,高居深视,法令严肃,谁敢为非?”^[33]应该说,太宗的这番话蕴含着决策和执行、政治和行政合理分工和适当放权的行政思想,是政治与行政分立、集中和放权兼顾思想的早期萌芽,这在皇权至高无上、朝纲独断的封建时代,是非常先进的政治和行政思想。

那么,权力下放后该如何分配呢?从魏征的上疏中可以窥见贞观时代的权力分配逻辑和权责关系。贞观十四年(640),魏征提出:“夫委大臣以大体,责小臣以小事,为国之常也,为治之道也。……职非其位,罚其非辜,欲其无私,求其尽力,不亦难乎?小臣不可委以大事,大臣不可责以小罪。”^[33]魏征在这里详细地说明了官员之间的权力分配原则和追责原则,即突出权责一致和权责对等,按照权责追究责任。权力下放和分配之后,还要确保权力的必要集中,按照清代史学家黄本骥对唐朝职官的考证:理论上,中书省决策,门下省审议,尚书省执行,体现了权力分立和制衡的道理。但是,唐朝的君主却不愿意将重权交给三省长官,而是通过任意委任其他官员参与到三省中来,这些参与进来的官员成为实际的宰相,三省长官成为空名,从而避免权力过度集中在三省长官身上,如此的话,决策、审议和监督的权力都由集体而非个人来行使。三省分工负责制实际上变成了皇帝、宰相和三省集体负责制,这样既调动了宰相和三省的作用,又限制了

宰相和三省长官直接行使权力的空间^[35]。这种做法不仅体现了集权和分权的思想,而且可谓民主集中制思想的早期萌芽。

六、《贞观政要》的当代价值分析

贞观盛世的出现绝不是历史的偶然,它与唐太宗及其大臣们治国理政的谋略、思想和实践是密不可分的。他们的思想和智慧至今依然熠熠生光,其成功的经验和失败的教训,对于今天的行政思想和行政改革依然富有裨益。关于以民为本,实施仁政,精简机构,任用贤良,权责一致,行政追责,反腐倡廉,依法行政等政治和行政思想,是一条条亘古不变的铁律和颠扑不破的真理。只有将人民利益放在首要位置,并且切实为人民谋取利益,才能获得人民的真心拥护和支持。而推动简政放权,提高行政效能,追究行政失职,实行民主和集中的有效结合等等,更是体现了现代行政思想的萌芽。在当时的生产力发展水平和生产关系约束条件下,以唐太宗为首的封建统治集团能够提出和探索这些丰富的、先进的政治和行政思想,是非常难能可贵的。

从整体上看,唐太宗和他的大臣们的治国理政思想具有非常明确的层次性和系统性。在中央层次有明确的规划和设计,有居安思危的危机意识,有强大的凝聚力和执行力,有以身作则的带头示范,坚持严格的追责制度;在中间层次有廉洁的官员和精简的机构,有合理的职能分工,有强大的中央政权管辖,有完善的监督和淘汰官员制度;在基层有积极的乡村社会建设,重视乡规民约和传统习俗,尊重名宿耆老,大力兴办教育,积极发展社会经济,努力改善民生,因而保证了中央政权的强大、社会的安定和经济的繁荣。社会经济的繁荣反过来又为增加中央财赋收入,保障中央财政的绝对优势,维护唐王朝的统治提供了经济基础和物质保障。在贞观时期,甚至出现了读书人不愿出仕做官,官员人数不足,备选官员人数下降,不得不降低录用官员的标准等现象^[34]。这些现象确实比较鲜见,它们与中国封建时代中“学而优则仕”“学成文

武艺,货与帝王家”的家国观念和官本位思想相悖。客观地说,无论是从政做官投身国家治理,还是隐身为民参与社会经济建设,都是知识分子实现自己的价值和抱负的重要途径。但是,任何事物都有其两面性,也有一定的限度。学而优则仕到底孰是孰非,至今尚有各种争议。贞观时期读书人不愿从政做官的现象,不能不说是一个值得关注和反思的特例。

所以,《贞观政要》的当代价值,不仅仅体现在它为我们提供了一系列的行政思想、行政智慧和行政经验,而且还体现在它为我们今天的治国理政、行政改革和行政实践提供了一面镜子。在我们全面深化改革,大力反腐倡廉,建设法治国家、法治政府和法治社会,推动国家治理体系和治理能力现代化的过程中,既要开拓创新,与时俱进,又要尊重历史,合理吸收成功的历史经验。为政在人,要把人才的培养、选拔和任用放在重要位置。青年的前途和命运,往往决定着国家和民族的前途和命运。只有给青年群体创造良好的干事创业环境,提供更多选择的机会,才能激发他们的想象力和创造力。对于国家和政府来说,应坚持政治与行政、经济与社会、德治与法治、城市和乡村一体化建设,推动他们协调发展,化解深层次的矛盾和冲突,才能维持国家的长治久安、安定团结和繁荣富强。

虽然拥有如此先进和开明的政治和行政思想,由唐太宗和大臣们缔造的贞观盛世终究是昙花一现,唐王朝最终也没有跳出历史兴亡和朝代更替的周期律。其衰亡的原因,根本上仍在于封建王朝的历史局限性和非人民性。唐朝和其他任何朝代一样,仍然是封建统治集团的王朝而非人民政权,它仍然代表着大地主大封建官僚的利益。这就决定了即便它能够认识到“水能载舟,亦能覆舟”的道理,懂得实施仁政和以民为本的重要性,萌发过一些有利于提高治国理政效率的行政思想,但却无法扭转政权的根本性质。他们相信天命高于相信人民,相信自己高于相信别人,相信权力高于相信仁德。他们因而始终无法将广大人民的利益放在根本地位,无法将治国理政和为人民谋福利联系在一起。

起,在追逐私欲和享乐过程中逐渐丧失君道和王道,最终难逃封建王朝的渊薮。“克终者鲜,败亡相继,其故何哉?所以求之,失其道也。”^[33]唐王朝的封建政权本质和历代君主不能善始善终,是败亡的根本原因,即便像唐太宗这样英明神武的君主,后期也逐渐放松了对自己的约束和要求而走向宽松和放逸。可见,即便是非常开明有为的封建统治者,要想跳出封建思想和人性的桎梏也是非常困难的。

当然,尽管存在历史和阶级局限性,唐太宗和他的大臣们所提出的一些治国理政思想,仍然是中华文明的重要瑰宝,对于今天的行政改革仍然具有借鉴意义。唯有人民当家作主的人民政权,在先进政党的领导下,才能跨越封建思想和人性的桎梏,才能跳出历史周期律。新中国成立以后,在中国共产党的领导下,一切以人民利益为重,进行了数十年的探索和奋斗。尤其是党的十八大以来,在以习近平总书记为核心的党中央领导下,不忘初心、深化改革、正本清源、攻坚克难、反腐倡廉,短短几年内时间就使中国的面貌发生了翻天覆地的变化,党心、军心和民心前所未有的高度一致,为中国的进一步改革发开开创了崭新的局面,为中国梦的实现勾画了宏伟的蓝图。

七、结语

本文采用文本分析、文献分析等方法,系统探究了《贞观政要》的行政思想和行政实践,揭示了唐太宗和他的大臣们的治国理政思想与贞观盛世之间的逻辑联系和因果路径,并探讨了这些思想和实践的当代价值,丰富和发展了相关学术研究。但是,限于数据获取的困难,论文并没有进行严格的实证研究和数据验证,因而有关《贞观政要》行政思想的历史价值、现实价值、行政效能等的研究,只能限于现象描述、经验总结、文本解读和理论假设,而无法对它们之间的相关性和因果性进行量化研究和数据验证。但无论如何,历史总是一面镜子,以史为鉴,可以为当今的行政实践和行政改革提供许多启示。

参考文献:

- [1] 瞿林东. 吴兢与《贞观政要》——纪念吴兢逝世一千二百三十周年[J]. 河南师范大学学报(社会科学版),1979(12):37-46.
- [2] 瞿林东. 《贞观政要》成书的年代[J]. 史学史资料,1980(6):29-31.
- [3] 李万生. 关于《贞观政要》的成书时间问题——与瞿林东先生商榷[J]. 贵州文史丛刊,1992(4):60-62.
- [4] 李万生. 论《贞观政要》的进奏时间[J]. 贵州社会科学,2014(7):73-76.
- [5] 李万生. 关于《贞观政要》材料来源的商讨[J]. 人文杂志,1999(2):103-104.
- [6] 李万生. 说《贞观政要》所题之吴兢职名[J]. 人文杂志,2008(1):142-144.
- [7] 谢保成. 试解《贞观政要》成书之“谜”[J]. 史学月刊,1993(2):27-34.
- [8] 谢保成. 再论《贞观政要》的成书问题[J]. 史学研究,1999(4):49-56.
- [9] 李万生. 三论《贞观政要》的成书时间——与吴枫先生商榷[J]. 贵州师范大学学报(社会科学版),1995(2):18-19.
- [10] 李万生. 四论《贞观政要》之成书时间——与谢保成先生商榷[J]. 社会科学论坛,2007(2):5-38.
- [11] 彭忠德. 《贞观政要》的版本和佚文[J]. 历史研究,2002(6):172-176.
- [12] 王荣飞,景永时. 俄、英藏西夏文《贞观政要》版本关系[J]. 宁夏社会科学,2012(4):86-90.
- [13] 桂罗敏. 《贞观政要》问世冷遇考[J]. 学术月刊,1997(6):100-113.
- [14] 周峰. 《贞观政要》在辽、西夏、金、元四朝[J]. 北方文物,2009(1):75-78.
- [15] 崔晓莉. 《贞观政要》在明代的地位及影响[J]. 兰台世界,2012(3):57-58.
- [16] 肖群忠. 中西君德思想之差异——《贞观政要》与《君王论》的比较研究[J]. 西北师大学报(社会科学版),1992(3):11-16.
- [17] 徐元善. 论《贞观政要》的行政伦理观[J]. 徐州师范大学学报(哲学社会科学版),2002(4):106-109.
- [18] 吴成国,邓燕芹. 论《贞观政要》的官德思想[J]. 伦理学研究,2007(5):52-58.

- [19] 陈从兰. 人性、人格和人:《贞观政要》官德生成的三重伦理向度[J]. 齐鲁学刊,2012(3):31-35.
- [20] 吕锡琛,叶丹.《贞观政要》的德治思想及其当代价值[J]. 南通大学学报(社会科学版),2016(5):39-44.
- [21] 丁柏传.《贞观政要》中的君臣治国思想[J]. 中共中央党校学报,2003(3):123-127.
- [22] 苏征耀. 唐太宗与《贞观政要》治国安邦的主要思想[J]. 世纪行,2004(5):33-35.
- [23] 唐少莲. 唐太宗的治道与实践——以《贞观政要》为中心[J]. 广西大学学报(哲学社会科学版),2007(1):119-124.
- [24] 程向辉.《贞观政要》中唐太宗治国与用人思想研究[J]. 社会科学论坛,2008(2):52-54.
- [25] 崔永东. 唐朝前期统治集团的司法思想:以《贞观政要》与《唐律疏义》为根据[J]. 政法论丛,2002(4):47-53.
- [26] 杨圣琼. 论《贞观政要》中唐太宗的法律思想——兼与隋文帝法律思想之比较[J]. 华夏文化,2004(3):28-30.
- [27] 林志华. 浅评《贞观政要》中的“居安思危”思想[J]. 安徽大学学报(哲学社会科学版),1985(1):57-60.
- [28] 蔡阿聪. 论《贞观政要》的忧患意识[J]. 福建论坛,2007(10):15-19.
- [29] 艾新强. 从《贞观政要》看唐太宗领导艺术[J]. 江苏省社会主义学院学报,2005(5):75-77.
- [30] 王立民. 唐律与《贞观政要》的吏治——一个以吏治为结合点的视角[J]. 政法论坛,2011(5):151-157.
- [31] 金秀珍. 从《贞观政要》看唐太宗的重民思想[J]. 松辽学刊,1985(1):7-10.
- [32] 王家晋. 从《贞观政要》看唐太宗的重民思想[J]. 发展论坛,1999(5):51-52.
- [33] 吴兢. 贞观政要[M]. 成都:天地出版社,2017.
- [34] 封演. 封氏见闻录[M]. 北京:中华书局,2005.
- [35] 黄本骥. 历代职官表[M]. 上海:上海古籍出版社,2005.
- [36] 司马光. 资治通鉴. 第3册[M]. 长沙:岳麓书社,1990.
- [37] 丁煌. 西方公共行政学说史[M]. 3版. 武汉:武汉大学出版社,2017.