

# “民本”思想在中国古代国家治理中的实践

杨艳秋

**【摘要】**“民本”思想是中国传统文化中极为重要的思想资源,其思想理念与内涵在中国古代国家治理的实践中得到了不同程度的贯彻。政在养民是统治者治理国家的根本目的,历代统治者通过劝课农桑、轻徭薄赋、兴修水利、开垦荒地、推广农技、赈灾济贫等方式发展生产,提高农业生产力,保障民众的基本生活。治吏安民是“民本”思想政治实践的重要手段,针对治吏安民,历代统治者采取了许多为政措施。治心教民是中国传统“民本”思想的最高目标,统治者提倡道德教化,用礼仪忠信和制度刑罚来引导、约束百姓,并通过君主的示范、地方官员的德政、学校的施教来实现这一目标。在中国古代,“民本”思想在统治机制的调节中发挥了积极作用。但传统“民本”思想的实质是“治民”,也凸显着它的历史局限性。

**【关键词】**“民本”思想;国家治理;实践;政在养民;治吏安民;治心教民

**【作者简介】**杨艳秋(1971-),女,四川彭州人,博士,中国社会科学院历史理论研究所研究员,中国社会科学院大学教授、博士生导师,主要研究史学理论与中国史学史(北京 100005)。

**【原文出处】**《廊坊师范学院学报》:社会科学版,2023.3.5~13

**【基金项目】**国家社会科学基金中国历史研究院重大历史问题研究专项“‘中国之治’的历史根源及思想理念研究”(22VLS006)阶段性成果。

作为中国传统政治文化基本特征之一的“民本”思想是一个多层面的理论体系,在漫长的历史发展过程中,成为中国传统文化中极为重要的思想资源。“民本”思想也是中国历代治国安邦的重要指导思想,被历代统治者所继承,并被中国古代思想家、政治家所倡导、施行,其思想理念与内涵在国家治理的实践中得到了不同程度的贯彻。

## 一、政在养民

“德惟善政,政在养民”<sup>①</sup>,对统治者而言,“养民”是治理国家的根本目的。《汉书·食货志》曰:“洪范八政,一曰食,二曰货。……二者,生民之本,兴自神农之世。‘斫木为耜,揉木为耒,耒耨之利以教天下’,而食足;‘日中为市,致天下之民,聚天下之货,交易而退,各得其所’,而货通。食足货通,然后国实民富,而教化成。”<sup>②</sup>《元史·食货志》称:“国以民为本,民以衣食为本,衣食以农桑为本。”<sup>③</sup>衣食、财货是百姓生活的最基本要素,养民就是要使百姓衣食丰足,生活

安居。“夫腹饥不得食,肤寒不得衣,虽慈母不能保其子,君安能以有民哉!”<sup>④</sup>养民的理想目标是“黎民不饥不寒”<sup>⑤</sup>，“使民养生丧死无憾”<sup>⑥</sup>，“岁虽凶败水旱，使百姓无冻馁之患”<sup>⑦</sup>。这就要求执政者实行发展生产的施政方略,通过劝课农桑、兴修水利、开垦荒地、推广农技、招徕流亡、政府借贷、赈灾救恤等方式发展生产,提高农业生产力,保障民众的基本生活。中国历史上的太平盛世,也是统治者“养民”理念贯彻得比较好的时期。

### (一)劝课农桑,发展生产

因地制宜发展生产,古来便是国策。春秋战国时,孙叔敖为楚相,顺应农时,施教导民,“秋冬则劝民山采,春夏以水,各得其所便,民皆乐其生”<sup>⑧</sup>。汉代特别重视农事,历代君主都积极劝课农桑,汉景帝发布诏书:“其令郡国务劝农桑。”<sup>⑨</sup>《汉书·孝景本纪》中记载,汉景帝时期,曾出现务农人口下降的情况,于是景帝下诏:“朕亲耕,后亲桑,以奉宗庙粢盛祭

服,为天下先;不受献,减太官,省繇赋,欲天下务农蚕。素有畜积,以备灾害。”<sup>⑩</sup>汉章帝时颁布诏书,要求二千石官员招徕流亡百姓,劝勉农桑:“比年牛多疾疫,垦田减少,谷价颇贵,人以流亡。方春东作,宜及时务。二千石勉劝农桑,弘致劳来。”<sup>⑪</sup>西汉元帝时,因春季农忙,汉元帝命公卿严查官吏春季征召农民察案,下诏毋征召证案不急之事:“方春农桑兴,百姓戮力自尽之时也,故是月劳农劝民,无使后时。今不良之吏,覆案小罪,征召证案,兴不急之事,以妨百姓,使失一时之作,亡终岁之功,公卿其明察申救之。”<sup>⑫</sup>南朝齐武帝永明三年(485)诏书中记载:“守宰亲民之要,刺史案部所先,宜严课农桑,相土揆时,必穷地利。若耕蚕殊众,足厉浮堕者,所在即便列奏。”<sup>⑬</sup>宋代从立国之初即颁布各种诏令以促进农业的发展,所谓“国家每下诏书,必以劝农为先”<sup>⑭</sup>。在各种政策的推动和激励下,各级地方官员积极劝课农桑,号召百姓垦辟荒地。

兴修水利、推广农技也是执政者发展生产的重要措施。秦蜀郡守李冰“穿二江成都中,……百姓赖其利”<sup>⑮</sup>。汉代大司农穿漕渠,“大便利。其后漕稍多,而渠下之民颇得以溉矣”<sup>⑯</sup>。赵过发明代田法,“二千石遣令长、三老、力田及里父老善田者受田器,学耕种养苗状。民或苦少牛,亡以趋泽,故平都令光教过以人挽犁。过奏光以为丞,教民相与庸挽犁。……以故田多垦辟”<sup>⑰</sup>。宋天圣年间,兴华知县范仲淹、泰州知州张纶先后主修泰州捍海堰,“筑堰自小海寨东南至耿庄,凡一百八十里,而于运河置闸,纳潮水以通漕。踰年堰成,流逋归者二千六百户,民为纶立生祠”<sup>⑱</sup>。宋嘉祐年间,程师孟在提点河东路刑狱公事期间,发现晋地多土山,川谷春夏雨水浊如黄河,俗称“天河”,可用于灌溉,即劝当地村民出钱开渠筑堰,“淤瘠田五百余顷”,其余州县有天河水及泉源处,亦开渠筑堰。“凡九州二十六县,新旧之田,皆为沃壤。”<sup>⑲</sup>

## (二)轻徭薄赋,与民休息

《淮南子·主术》云:“人主租敛于民也,必先计岁收,量民积聚,知饥馑有余不足之数,然后取车舆衣食供养其欲。”<sup>⑳</sup>这段话的意思是,统治者应当根据各

个年份百姓的收入情况,来制定不同的赋税标准。刘邦初定天下,便决定“约法省禁,轻田租,什五而税一,量吏禄,度官用,以赋于民”<sup>㉑</sup>。汉朝初年,“因民之疾秦法,顺流与之一始”<sup>㉒</sup>,实行“清静无为”与民休息的政策,停建土木,召还流民,劝课农桑,约法省禁,减轻田赋。《汉书·贾捐之传》记载:“至孝文皇帝,闵中国未安,偃武行文,则断狱数百,民赋四十,丁男三年而一事。”<sup>㉓</sup>汉文帝提倡农耕,免收天下农田租税十二年。汉景帝即位,收民田租三十税一。经过“休养生息”,汉初凋敝的社会经济得到了快速的恢复和发展,“政不出房闼,而天下晏然”,“民务稼穡,衣食滋殖”<sup>㉔</sup>,“吏安其官,民乐其业”<sup>㉕</sup>,出现了“文景之治”的盛世。南北朝时期,统治者意识到战乱造成的民生凋敝,希望通过减免徭赋、与民休息的方式来恢复社会生产,使百姓安居乐业。北魏太武帝于延和三年(434)发布诏书:“今四方顺轨,兵革渐宁,宜宽徭赋,与民休息。”<sup>㉖</sup>北魏献文帝和平六年(465)诏书中亦提到:“徭赋不息,将何以塞烦去苛,拯济黎元者哉!今兵革不起,畜积有余,诸有杂调,一以与民。”<sup>㉗</sup>唐太宗有感于隋末丧乱,审时度势,顺应时代潮流,大力提倡与民休息的治国方针,主动采纳魏征等人“王道仁政,安人理国”的治国理政思想,把敬民、爱民当作为君之道,对百姓轻徭薄赋,不仅营造了关注民生、厉行节俭的行政作风,也切实地恢复了社会生产,使唐朝国力迅速提升,从而创造了政治清明、国家富强繁荣的太平盛世——“贞观之治”。而聚民之财、息民之力、节用、省役、明教化、禁贪暴,这些都是明代开国君主朱元璋养民的基本措施。他主张实行“宽仁”之政:“宽仁必当聚民之才而息民之力。不节用则民财竭,不省役则民力困,不明教化则民不知礼义,不禁贪暴则民无以遂其生。如是而曰宽仁,是徒有其名,而民不被其泽也。故养民者必务其本,种树者必培其根。”<sup>㉘</sup>

## (三)授田与民,垦辟荒地

民生治理的重点是土地,历史上,国家通过重农抑末、调节土地分配、限制土地兼并来保障个体小农拥有小块土地,通过税收政策,减轻人头税,加重财产税,或利用各种方式垦荒拓地移民。<sup>㉙</sup>北魏于太和

九年(485)颁布均田令,使百姓皆能够保有一定数量的土地,从而大大促进了北魏的社会经济发展。至道二年(996),宋太宗便下诏许民请佃荒地,“免三年租税,三年外输税十之三”,并承认其为“永业”。<sup>③</sup>宋真宗则明确规定:“应从来无田税者,方许请射系官荒土及近年落业荒田,候及五年,官中依前敕,于十分内定税二分为永额。”<sup>④</sup>这些君主均不同程度地蠲免了赋税,以激励百姓垦荒积极性。至熙宁中,宋神宗更是留意民事,“兴农田水利,使者四出,冠盖相望,而争以功利进。较其绩效,非若尚宽辈孜孜爱民、劳来不倦之为愈也”<sup>⑤</sup>。朱熹在《经界申请司状》中指出:“贫者无业而有税,则私家有输纳欠负追呼监系之苦;富者有业而无税,则公家有隐瞒失陷岁计不足之患”<sup>⑥</sup>,主张加以改革,施行“经界法”,丈量土地,核实田亩,以“正版籍”;“随亩均产”,以均田税。宋仁宗时赵尚宽知唐州,辟田疏水,招集人户,“以荒地计口授之,及贷民官钱买牛。比三年,废田尽为膏腴,增户万余”<sup>⑦</sup>。又如明永乐年间,东平知州李湘任职期间,“州及所辖五邑,地多荒芜,力督民垦辟,公私皆实”<sup>⑧</sup>,民众的基本生活得到保障。

#### (四)赈灾济贫,解民危困

历代有为的皇帝、官吏都很重视赈灾济贫,爱护和养育社会上的各种弱势群体,解民危困。汉宣帝在本始三年(前71)的大旱灾过后,发布诏书:“盖闻农者兴德之本也,今岁不登,已遣使者振贷困乏。”<sup>⑨</sup>许多大臣也身体力行,《魏书·良吏传》记载,北魏太守阎庆胤“在政五年,清勤厉俗。频年饥馑,庆胤岁常以家粟千石赈恤贫穷,民赖以济。其部民杨宝龙等一千余人,讼论美政”<sup>⑩</sup>。宋代“振贫恤患之意,视前代尤为切至”<sup>⑪</sup>。宋王安石改革,实行青苗法的目的就是为了“赈贫乏,抑兼并,广储蓄以备百姓凶荒”<sup>⑫</sup>。《明史·食货志》载:“太祖之训,凡四方水旱辄免税……世宗、神宗于民事略矣,而灾荒疏至,必赐蠲振,不敢违祖制也。”<sup>⑬</sup>洪武九年(1376)七月,太祖朱元璋一次性免除苏、松、嘉、湖四府水灾田租二十九万九千四百九十余石。他说:“君之养民,如保赤子,恒念其饥寒,为之衣食,故曰元后作民父母。尔等其体肤至怀。”<sup>⑭</sup>清代还将赈济鳏寡孤独、贫穷无亲者写

入律法,清《户律》规定:“凡鳏寡孤独笃废之人,贫穷无亲属倚倚不能自存,所在官司应收养而不收养者,杖六十。若应给衣粮,而官吏克减者,以监守自盗论。”<sup>⑮</sup>

## 二、治吏安民

荀子明确指出,“民本”思想的政治实践,重点在于“选贤任能”。他认为官吏是服务于民的,如“司空”的职责是“修隄梁,通沟浚,……使民有所耘艾”,“乡师”的职责是“顺州里,定廛宅,养六畜,闲树艺,劝教化,趋孝弟,以时顺修,使百姓顺命,安乐处乡”。<sup>⑯</sup>汉贾谊将“民本”思想与治吏措施结合起来,认为:“故民之治乱在于吏,国之安危在于政。……有不能治民之吏,而无不可治之民。故君明而吏贤,吏贤而民治矣。”<sup>⑰</sup>公孙弘对汉武帝说:“先世之吏正,故其民笃;今世之吏邪,故其民薄。政弊而不行,令倦而不听。夫使邪吏行弊政,用倦令治薄民,民不可得而化,此治之所以异也。”<sup>⑱</sup>东汉王符认为:“君以恤民为本,臣忠良则君政善,臣奸枉则君政恶”<sup>⑲</sup>,强调了恤民和吏治对于君政好坏举足轻重的作用。贞观十一年(637),侍御史马周上疏曰:“治天下者以人为本。欲令百姓安乐,惟在刺史、县令。县令既众,不能皆贤,若每州得良刺史,则合境苏息。天下刺史悉称圣意,则陛下可端拱岩廊之上,百姓不虑不安。自古郡守、县令皆妙选贤德,欲有迁擢为将相,必先试以临人,或从二千石人为丞相及司徒、太尉者。朝廷必不可独重内官,外刺史、县令,遂轻其选。所以百姓未安,殆由于此。”<sup>⑳</sup>唐代著名思想家、政治家柳宗元提出了“吏为民役”的命题:“凡吏于土者,若知其职乎?盖民之役,非以役民而已也。”<sup>㉑</sup>明确指出,地方官应是百姓的仆役,其职责是服务百姓而不是役使百姓。王夫之则概括了治吏和养民的原则与关系:提出“严以治吏,宽以养民”的理念,认为“严者,治吏之经也;宽者,养民之纬也;并行不悖,而非以时为进退者也”<sup>㉒</sup>。

针对治吏安民,历代统治者采取了许多为政措施。汉初官吏经商,利用手中的权力操控市场、资源,谋取私利侵害百姓,汉景帝为规范吏治而下达了著名的《令二千石修职诏》:“今岁或不登,民食颇寡,

其咎安在？或诈伪为吏，吏以货赂为市，渔夺百姓，侵牟万民。县丞，长吏也，奸法与盗盗，甚无谓也。其令二千石修其职；不事官职耗乱者，丞相以闻，请其罪。布告天下，使明知朕意。”<sup>⑤</sup>汉代的举孝廉制度，魏晋时期的九品中正制，都是重视民意、参考民意任用官员的表现。《后汉书·韦彪传》中也指出，对于久任地方的高级官员，如果政绩突出，被地方官吏和百姓高度认可，应当增加待遇加以奖励，不要轻易调任。“其二千石视事虽久，而为吏民所便安者，宜增秩重赏，勿妄迁徙。惟留圣心。”<sup>⑥</sup>唐太宗将所委派刺史、都督的名字写在屏风上，在官如有善事亦具列于名下，日夜观看，“每夜恒思百姓间事”，“惟恐都督、刺史堪养百姓以否”，认识到“此辈实治乱所系，尤须得人”。<sup>⑦</sup>

元代国家治理也体现了统治者对“民本”思想的贯彻和实践，许多法律的制定，都是基于当时的时务来展开，“仁恤黎元”是其主要旨趣之一。如《大元通制》的制定即为改变“挟情之吏，用谄行私，民恫政蠹”的状况，从而“使民畏罪迁善，而吏不敢舞智御人”。<sup>⑧</sup>明太祖朱元璋认为：“州县之官于民最亲，其贤不肖，政事得失，视民之安否可见。”<sup>⑨</sup>明成祖朱棣告谕地方官说：“君国之道以民为本，故设官分职简贤用能，惟求安民而已。”<sup>⑩</sup>他要求各级官吏要体察君主的爱民之心，并对各级地方官吏提出了施政的具体要求来安定民众的生活。他提出“宜操节励行，尽诚竭虑，治民者专务恤民……察其饥寒，体其劳勤，为之除害兴利，教之务本力业，孝悌忠信，尊君亲上，敦行礼义，无作愆非，庶克永享太平之福”<sup>⑪</sup>，并制定考课之法来督促地方官吏重视民众。清初以武功定天下，日不暇给。世祖亲政，始课吏治，诏严举劾，树之风声。圣祖平定三藩之后，与民休息，拔擢廉吏，如于成龙、彭鹏、陈瑛、郭琇、赵申乔、陈鹏年等，皆经由县令而任部院封疆大臣，“治理蒸蒸，于斯为盛”<sup>⑫</sup>。

整顿吏治，强化基层治理，打击地方豪强等社会势力，是中国历代统治者一贯采取的保民、安民措施。如汉京兆尹王尊镇压豪强，“二旬之间，大党震坏，渠率效首。贼乱蠲除，民反农业，拊循贫弱，鉏耘豪强”<sup>⑬</sup>。宋代赵抃“自奉甚俭”，他任地方官时“诛锄

强恶”，使“蜀风为之一变”。<sup>⑭</sup>

### 三、治心教民

道德教化是中国传统“民本”思想的最高目标。东汉王符《潜夫论》中指出：“上圣不务治民事，而务治民心。”<sup>⑮</sup>意即高明的君主不是致力于治理民间纷繁的具体事务，而是致力于治理引导百姓的思想。治民心，是通过教化百姓来实现的。中国古代教民的观念产生很早，《周易·观卦》云：“先王以省方，观民设教。”<sup>⑯</sup>孔子曰“富之教之”，“安上治民，莫善于礼”。<sup>⑰</sup>《吕氏春秋》曰：“义之大者莫大于利人，利人莫大于教。知之盛者莫大于成身，成身莫大于学。”<sup>⑱</sup>王符《潜夫论》中也称：“人君之治，莫大于道，莫盛于德，莫美于教，莫神于化。道者所以持之也，德者所以苞之也，教者所以知之也，化者所以致之也。”<sup>⑲</sup>《汉书·董仲舒传》记载：“古之王者明于此，是故南面而治天下，莫不以教化为大务。立大学以教于国，设庠序以化于邑，渐民以仁，摩民以谊，节民以礼，故其刑罚甚轻而禁不犯者，教化行而习俗美也。”<sup>⑳</sup>统治者提倡的教化百姓，采取的措施是用礼仪来教导他们，用忠信来引导他们，用制度刑律来惩戒他们，用赏罚来约束他们。对民众的教化，通过君王的示范、地方官员的德政、地方学校的施教来实现。

#### (一)“修德于己”

对民众实施教化要求统治者先要“修德于己”，统治者的德性对社会大众具有强烈的示范和导向作用，甚至影响着民德、民风、民情。即孔子所言：“君子之德风，小人之德草，草上之风必偃。”<sup>㉑</sup>孔子曰：“苟正其身矣，于从政乎何有？不能正其身，如正人何？”<sup>㉒</sup>又曰：“修己以安人”，“修己以安百姓”。<sup>㉓</sup>孟子把“仁德”提到得天下与失天下的高度来加以认识，指出：“天子不仁，不保四海；诸侯不仁，不保社稷；卿大夫不仁，不保宗庙；士庶人不仁，不保四体。”<sup>㉔</sup>荀子则强调按照礼义的要求提升自身修养，他认为：“礼及身而行修，义及国而政明，能以礼挟而贵名白，天下愿，令行禁止，王者之事毕矣。”<sup>㉕</sup>《吕氏春秋》认为：“行德爱人则民亲其上，民亲其上则皆乐为其君死矣”<sup>㉖</sup>，所以说：“德也者，万民之宰也”<sup>㉗</sup>。匡衡认为，社会教化是由上而下，由内而外的过程，他说：“臣闻

教化之流,非家至而人说之也。贤者在位,能者布职,朝廷崇礼,百僚敬让。道德之行,由内及外,自近者始,然后民知所法。”<sup>②</sup>君主和百官守礼仁德的示范可以熏陶下层百姓,统治者以德为追求,百姓便学会正己修身。他说:“朝廷者,天下之桢干也。公卿大夫相与循礼恭让,则民不争;好仁乐施,则下不暴;上义高节,则民兴行;宽柔和惠,则众相爱。”<sup>③</sup>因此,应对民众“陈之以德义”,“示之以好恶”,“观其失而制其宜”<sup>④</sup>,统治者要审视内心,修养德性以教育天下万民,“事天以礼,立身以义,事亲以孝,育民以仁”<sup>⑤</sup>。通过勤政爱民,崇俭戒奢,轻徭薄赋,“使民也义”<sup>⑥</sup>。

### (二)以德化民

圣主贤臣对天下万民的养育离不开道德教化。董仲舒认为:“万民之从利也,如水之走下,不以教化堤防之,不能止也。”<sup>⑦</sup>民众对利益的追求,就如同水往低处流一样,不以道德教化加以约束,就不能制止他们的私欲。所谓“扶世导民,莫善于德”<sup>⑧</sup>,通过宣扬仁义道德,可使民众“仁行而从善,义立而俗易”<sup>⑨</sup>,从而稳定统治秩序。唐太宗从“看古来帝王以仁义为治者,国祚延长,任法御人者,虽救弊于一时,败亡亦促”<sup>⑩</sup>的历史经验中汲取教训,提出自己的治国主张,即“专以仁义诚信为治”<sup>⑪</sup>。从国家治理效果而言,唐朝的兴盛就可见仁政的影响之大。北宋史学家、政治家司马光总结秦亡教训,提出“怀民以仁”的思想:“夫为国家者,任官以才,立政以礼,怀民以仁,交邻以信;是以官得其人,政得其节,百姓怀其德,四邻亲其义。夫如是,则国家安如磐石,炽如焱火,触之者碎,犯之者焦,虽有强暴之国,尚何足畏哉!”<sup>⑫</sup>张载在《西铭篇》中提出:“民吾同胞,物吾与也”,并主张重视民生,宣称“为天地立心,为生民立命”。<sup>⑬</sup>

### (三)推行教化

《周礼·地官》中记载,大司徒有教民之职,对民众施行的教化多达十二种:一曰以祀礼教敬,则民不苟。二曰以阳礼教让,则民不争。三曰以阴礼教亲,则民不怨。四曰以乐礼教和,则民不乖。五曰以仪辩等,则民不越。六曰以俗教安,则民不愉。七曰以刑教中,则民不黷。八曰以誓教恤,则民不怠。九曰以度教节,则民知足。十曰以世事教能,则民不失

职。十有一曰以贤制爵,则民慎德。十有二曰以庸制禄,则民兴功。<sup>⑭</sup>汉代以乡县三老、孝悌、力田等地方基层官吏对民众进行教化,元狩六年(前117)汉武帝下诏:“谕三老孝弟以为民师。”<sup>⑮</sup>两汉时期,地方官也重视对民众进行教化。汉景帝时,文翁为蜀郡守,仁爱好教化,兴学重教,蜀地“繇是大化,蜀地学于京师者比齐鲁焉。至武帝时,乃令天下郡国皆立学校官,自文翁为之始”<sup>⑯</sup>。汉武帝时,黄霸任颍川太守,择良吏,宣诏令,让百姓明白朝廷治民政策的同时,“使邮亭乡官皆畜鸡豚,以瞻鳏寡贫穷者。然后为条教,置父老师帅伍长,班行之于民间,劝以为善防奸之意,及务耕桑,节用殖财,种树畜养,去食穀马。米盐靡密,初若烦碎,然霸精力能推行之”。<sup>⑰</sup>他们在为政中养民、教民,“力行教化而后诛罚”,“百姓乡化,孝子弟弟贞妇顺孙日以众多,田者让畔,道不拾遗”。<sup>⑱</sup>后汉书·卓茂列传》中记载,卓茂施行德政颇有古风,“视人如子,举善而教,口无恶言,吏人亲爱而不忍欺之”,“数年,教化大行,道不拾遗”。<sup>⑲</sup>范曄《后汉书·循吏列传》中的仇览等人也是东汉时期惠民而教化的治国理念的坚定施行者。北宋循吏在为官实践中贯彻儒家的以民为本的仁爱教化观念,“为政先教化而后刑责,宽猛适中,循循不迫,俾民得以安居乐业,则历久而亡弊”<sup>⑳</sup>。

元代的行教化反映在社学的设立上,诸县所属村庄,五十家为一社,择高年晓农事者立为社长。每社设立一所学校,择通晓经书者为学师,农隙使子弟入学,要求学习《孝经》《小学》《大学》《论语》等儒家经典,以大司农司编印的《农桑辑要》一书为教材,学习农业生产基本知识,“如学文有成者,申复官司照验”<sup>㉑</sup>。明代初定天下,朱元璋就提出:“治天下当先其重且急者而后及其轻且缓者,今天下初定,所急者衣食,所重者教化,衣食给而民生遂,教化行而习俗美。足衣食者在于劝农桑,明教化者在于兴学校。”<sup>㉒</sup>明代颁行的《教民榜文》、圣谕六言都是国家推行教化的重要措施。明代躬行教化的地方官也不少,如丁积担任新会知县时,“申洪武礼制,参以《殊子家礼》,择耆老诲导百姓。良家子堕业,聚庠下,使日诵小学书,亲为解说,风俗大变”<sup>㉓</sup>。罗汝芳嘉靖中知太

湖，“务以德化民，辟讲堂与诸生明圣学，公事亦多决于其中。吏民有过，谆谆训诫，刑虽设而不用”<sup>⑤</sup>。

#### 四、余论：“民本”思想的价值与局限

“民本”思想是中华文明与中华文化思想的结晶，具有鲜明的中国特色，以其丰富的意涵，在我国历代国家治理实践中发挥着重要的作用并传承影响至今。中国传统的“民本”思想产生于夏商仰尊“天命”和“事鬼敬神”“率民以事神”观念的转变过程中，《左传》引史器语：“国将兴，听于民；将亡，听于神。”<sup>⑥</sup>这意味着“重人轻神”思想的发展，展现出中国文化思想发展的理性之光。“民本”思想充分肯定了人在自然和社会生产中的价值。“民为邦本”是“民本”思想的核心，民被看作国家政治之本，“民”的地位和作用也被提高到维系国家安危的高度。中国古代的“民本”思想在一定程度上制约了君权。为保持社会政治清明和正常运转，统治者需要考虑民众的意愿和利益，作为决策的出发点。北宋理学家程颐说：“民可明也，不可愚也；民可教也，不可威也；民可顺也，不可强也；民可使也，不可欺也。”<sup>⑦</sup>黄宗羲对传统的“民本”思想进行了发挥，用“民本”思想抵制君主专制主义，他认为君主与大臣都应当服务于为天下，服务于“兆人万姓”，将君主专制看作“天下之大害”。<sup>⑧</sup>

在我国古代，“民本”思想在统治机制的调节中发挥了积极作用。在国家治理实践上，“民本”思想体现为重视民生。历代统治阶级的有识之士都认识到民生联系民心，民心则关乎国运，治政之要在于固本安民。养民、恤民、惠民、利民、富民等民生政策在传统的“民本”思想中占有重要地位。为政者因此需要将满足民众生活所需作为第一要务，“节用而爱人，使民以时”<sup>⑨</sup>，“因民之所利而利之”<sup>⑩</sup>，“乐民之乐”，“忧民之忧”<sup>⑪</sup>，轻徭薄赋，“遂民之生，使其繁庶”<sup>⑫</sup>，更要促进生产发展，“入其疆，土地辟，田野治……则有庆，庆以地”<sup>⑬</sup>，保障民众的生活。在“民本”思想下，统治者推行有利于国家和社会发展的政策措施，维护政治体制的秩序。比如历史上的盛世就有许多共同特征，一般而言，盛世都是大乱之后，王朝新一代统治者总结盛衰流变的经验教训，适时

修正前朝治国理政思路，顺应民心，通过休养生息，减轻百姓负担，推行利民政策，调动农民生产积极性的结果。而“盛世”的思想依凭，便是“民本”。

传统“民本”思想的实质是“治民”，也凸显着它的历史局限性。一是缺乏制度的保障。由于缺乏制度和法律的保障，传统“民本”思想的推行多是依赖统治者个人的道德品行，即要靠所谓的明君贤臣、清官廉吏。二是“民本”思想服务于君主的立场。“民本”思想是以承认君主天然正当的统治权和黎民百姓的被统治为基本前提的，在这样的背景下，“民本”思想往往被当作统治的工具，统治者的“重民”“仁民”实为治民之术、驭民之法。统治者无论是重民、爱民，还是恤民、保民，作为民都是处于被动地位的。“民本”思想主张“民为邦本”“立君为民”，但“民”居于社会下层，又被称为“庶民”“黎民”“草民”，处于与“君”相对的被统治者地位，凌驾于民众之上的统治者充其量是“为民做主”、赐民恩惠，“君为政本”“君为民主”才是最终目的。这使得“民本”思想在推行的过程中，实际由“民本”变成了“君本”，民众只能在求取温饱的“底线”愿景中苦苦挣扎，却终究无法摆脱受剥削、受压迫的命运。这就难怪即使是在所谓的“盛世”，也有“富者田连阡陌，贫者亡立锥之地”<sup>⑭</sup>，“朱门酒肉臭，路有冻死骨”<sup>⑮</sup>的民不聊生的真实写照了。

#### 注释：

①《尚书正义》卷4《虞书·大禹谟》，见（清）阮元校刻：《十三经注疏》，中华书局，2009年版，第283页。

②（汉）班固：《汉书》卷24《食货志》，中华书局，1962年版，第1117页。

③（明）宋濂：《元史》卷93《食货志》，中华书局，2013年版，第2354页。

④（汉）班固：《汉书》卷24《食货志》，中华书局，1962年版，第1131页。

⑤《孟子注疏》卷1上《梁惠王章句上》，见（清）阮元校刻：《十三经注疏》，中华书局，2009年版，第5798页。

⑥《孟子注疏》卷1上《梁惠王章句上》，见（清）阮元校刻：《十三经注疏》，中华书局，2009年版，第5798页。

⑦（清）王先谦：《荀子集解》卷6《富国篇》，中华书局，1988

年版,第219页。

⑧(汉)司马迁:《史记》卷118《循吏传》,中华书局,1962年版,第3099页。

⑨(汉)班固:《汉书》卷5《景帝纪》,中华书局,1962年版,第152页。

⑩(汉)班固:《汉书》卷5《景帝纪》,中华书局,1962年版,第151页。

⑪(宋)范晔:《后汉书》卷3《章帝纪》,中华书局,1965年版,第132页。

⑫(汉)班固:《汉书》卷9《元帝纪》,中华书局,1962年版,第296页。

⑬(梁)萧子显:《南齐书》卷3《武帝》,中华书局,1972年版,第50页。

⑭(宋)司马光著,李之亮笺注:《司马温公集编年笺注》卷20《章奏五》,巴蜀书社,2009年版,第111页。

⑮(汉)班固:《汉书》卷29《沟洫志》,中华书局,1962年版,第1677页。

⑯(汉)班固:《汉书》卷29《沟洫志》,北京:中华书局,1962年版,第1679页。

⑰(汉)班固:《汉书》卷24《食货志》,中华书局,1962年版,第1139页。

⑱(清)毕沅编著:《续资治通鉴》卷37,仁宗天圣四年八月丁亥,上海古籍出版社,1987年版,第170页。

⑲(元)脱脱等:《宋史》卷95《河渠志》,中华书局,1977年版,第2373页。

⑳何宁:《淮南子集释》卷9《主术训》,中华书局,1998年版,第681页。

㉑(汉)班固:《汉书》卷24《食货志》,中华书局,1962年版,第1127页。

㉒(汉)班固:《汉书》卷39《萧何曹参传》,中华书局,1962年版,第2021页。

㉓(汉)班固:《汉书》卷64《贾捐之传》,中华书局,1962年版,第2832页。

㉔(汉)班固:《汉书》卷3《高后纪》,中华书局,1962年版,第104页。

㉕(汉)班固:《汉书》卷23《刑法志》,中华书局,1962年版,第1097页。

㉖(北齐)魏收:《魏书》卷4《世祖纪》,中华书局,1974年版,第83页。

㉗(北齐)魏收:《魏书》卷6《显祖纪》,中华书局,1974年版,第125—126页。

㉘《明实录附录之五·明太祖宝训》卷4《仁政》,台湾“中研院”史语所校印本,1962年版,第310—311页。

㉙参见卜宪群《彝伦攸叙与守正创新——谈习近平中国特色社会主义治国理政思想的历史基础》,《史学理论研究》2020年第4期。

㉚司义祖整理:《宋大诏令集》卷182《募民耕旷土诏》,中华书局,1962年版,第660页。

㉛(宋)马端临:《文献通考》卷4《田赋考四》,中华书局,2011年版,第94—95页。

㉜(宋)王称:《东都事略》卷120《循吏传》,齐鲁书社,2000年版,第967页。

㉝《四部丛刊·晦庵先生朱文公文集》卷21《经界申请司状》,上海书店出版社,1989年版,第31—32页。

㉞(宋)李焘:《续资治通鉴长编》卷192《仁宗嘉祐五年》,中华书局,2004年版,第4637页。

㉟(清)张廷玉等:《明史》卷281《循吏传》,中华书局,1974年版,第7203—7204页。

㊱(汉)班固:《汉书》卷8《宣帝纪》,中华书局,1962年版,第245页。

㊲(北齐)魏收:《魏书》卷88《良吏传》,中华书局,1974年版,第1903页。

㊳(元)脱脱等:《宋史》卷178《食货上》,中华书局,1977年版,第4335页。

㊴《续通鉴长编纪事本末》卷68《青苗》(上),北京图书馆出版社,2003年版。

㊵(清)张廷玉等:《明史》卷78《食货二》,中华书局,1974年版,第1908页。

㊶《明太祖实录》附录五《明太祖宝训》卷3《勤民》,台湾“中研院”史语所校印本,1962年,第223页。

㊷《大清律历》卷8《户部收养孤老》,法律出版社,1999年版。

㊸(清)王先谦:《荀子集解》卷5《王制篇》,中华书局,1988年版,第168—169页。

㊹(汉)贾谊:《新书校注》卷9《大政下》,中华书局,2000年版,第347—349页。

㊺(汉)班固:《汉书》卷58《公孙弘传》,中华书局,1962年版,第2617页。

㊻(汉)王符:《潜夫论笺校正》卷2《本政第九》,中华书局,1985年版,第88页。

㊼(唐)吴兢:《贞观政要》卷3《择官》,上海古籍出版社,1978年版,第90—91页。

④⑧《柳宗元集》卷23《序别·送薛存义之任序》，中华书局，1979年版，第616页。

④⑨(清)王夫之：《读通鉴论》卷8《后汉桓帝》，中华书局，1975年版，第207页。

⑤⑩(汉)班固：《汉书》卷5《景帝纪》，中华书局，1962年版，第151页。

⑤⑪(宋)范晔：《后汉书》卷26《韦彪传》，中华书局，1965年版，第919页。

⑤⑫(唐)吴兢：《贞观政要》卷3《择官》，上海古籍出版社，1978年版，第89页。

⑤⑬苏天爵编：《元文类》卷36《大元通制序》，商务印书馆，1958年版，第479页。

⑤⑭《明太祖实录》卷161，洪武十七年夏四月壬午，台湾“中研院”史语所校印本，1962年，第2496页。

⑤⑮《明太宗实录》卷87，永乐七年正月丙午，台湾“中研院”史语所校印本，1962年，第1151页。

⑤⑯《明太宗实录》卷87，永乐七年正月丙午，台湾“中研院”史语所校印本，1962年，第1151页。

⑤⑰赵尔巽等：《清史稿》卷476《循吏一》，中华书局，1977年版，第12967页。

⑤⑱(汉)班固：《汉书》卷76《王尊传》，中华书局，1962年版，第3234页。

⑤⑲孔凡礼点校：《苏轼文集》卷17《赵清献公神道碑一首》，中华书局，1986年版，第523、519页。

⑤⑳(汉)王符：《潜夫论笺校正》卷8《德化》，中华书局，1985年版，第376页。

⑥①(清)李道平：《周易集解纂疏》卷3《上经》，中华书局，1994年版，第231页。

⑥②(清)孙希旦：《礼记集解》卷48《经解》，中华书局，1989年版，第1257页。

⑥③许维通：《吕氏春秋集释》卷4《尊师》，中华书局，2009年版，第95页。

⑥④(汉)王符：《潜夫论笺校正》卷8《德化》，中华书局，1985年版，第371页。

⑥⑤(汉)班固：《汉书》卷56《董仲舒传》，中华书局，1962年版，第2503—2504页。

⑥⑥程树德：《论语集释》卷25《颜渊下》，中华书局，1990年版，第866页。

⑥⑦程树德：《论语集释》卷26《子路上》，中华书局，1990年版，第911页。

⑥⑧程树德：《论语集释》卷30《宪文下》，中华书局，1990年

版，第1041页。

⑥⑨《孟子注疏》卷7上《离娄章句上》，见(清)阮元校刻：《十三经注疏》，中华书局，2009年版，第5912页。

⑥⑩(清)王先谦：《荀子集解》卷9《致士篇第十四》，中华书局，1988年版，第306页。

⑥⑪许维通：《吕氏春秋集释》卷8《爱士》，中华书局，2009年版，第191页。

⑥⑫许维通：《吕氏春秋集释》卷9《精通》，中华书局，2009年版，第212页。

⑥⑬(汉)班固：《汉书》卷81《匡衡传》，中华书局，1962年版，第3335页。

⑥⑭(汉)班固：《汉书》卷81《匡衡传》，中华书局，1962年版，第3334页。

⑥⑮(汉)班固：《汉书》卷81《匡衡传》，中华书局，1962年版，第3333页。

⑥⑯武帝封泰山刻石辞，参见《汉书·武帝纪》注引应劭语。见(汉)班固撰：《汉书》卷6《武帝纪》，中华书局，1962年版，第191页，注一。

⑥⑰程树德：《论语集释》卷10《公冶下》，中华书局，1990年版，第326页。

⑥⑱(汉)班固：《汉书》卷56《董仲舒传》，中华书局，1962年版，第2503页。

⑥⑲(汉)班固：《汉书》卷6《武帝纪》，中华书局，1962年版，第156页。

⑥⑳(汉)班固：《汉书》卷6《武帝纪》，中华书局，1962年版，第180页。

⑥⑲(唐)吴兢：《贞观政要》卷5《仁义》，上海古籍出版社，1978年版，第149页。

⑥⑳(唐)吴兢：《贞观政要》卷5《仁义》，上海古籍出版社，1978年版，第149页。

⑥㉑(宋)司马光编纂：《资治通鉴》卷7《秦纪二》，岳麓书社，1990年版，第70页。

⑥㉒张京华辑校：《近思录集解》卷2《为学》，岳麓书社，2009年版，第256、287页。

⑥㉓参见(清)孙诒让：《周礼正义》卷18《地官·大司徒》，中华书局，1987年版，第705页。

⑥㉔(汉)班固：《汉书》卷6《武帝纪》，中华书局，1962年版，第180页。

⑥㉕(汉)班固：《汉书》卷89《循吏传》，中华书局，1962年版，第3626页。

⑥㉖(汉)班固：《汉书》卷89《循吏传》，中华书局，1962年版，

第3629—3630页。

⑧(汉)班固:《汉书》卷89《循吏传》,中华书局,1962年版,第3631页。

⑨(宋)范曄:《后汉书》卷25《卓茂传》,中华书局,1965年版,第869—870页。

⑩(宋)陈襄:《州县提纲·吴澄州县提纲序》,见《中国学术名著提要》(宋辽金元编),复旦大学出版社,2019年版,第144页。

⑪柯劭忞:《新元史》卷69《食货志》,中国书店出版社,1988年版,第342页。

⑫《明太祖宝训》卷1《论治道》,台湾“中研院”史语所校印本,1962年,第3页。

⑬(清)张廷玉等:《明史》卷281《循吏传》,中华书局,1974年版,第7210页。

⑭(同治)《太湖县志》卷16《职官志二》,国家图书馆藏清同治十一年熙湖书院刻本,叶2b。

⑮杨伯峻编著:《春秋左传注·庄公三十二年》,中华书局,1981年版,第252页。

⑯王孝鱼点校:《二程集》卷25《伊川先生语十一》,中华书

局,1981年版,第319页。

⑰(清)黄宗羲:《明夷待访录·原君》,见《黄宗羲全集》(第1册),浙江古籍出版社,1985年版,第3页。

⑱程树德:《论语集释》卷1《学而上》,中华书局,1990年版,第21页。

⑲程树德:《论语集释》卷39《尧曰》,中华书局,1990年版,第1371页。

⑳《孟子注疏》卷2上《梁惠王章句下》,见(清)阮元校刻:《十三经注疏》,中华书局,2009年版,第5819页。

㉑(清)黄宗羲:《明夷待访录·田制二》,见《黄宗羲全集》(第1册),浙江古籍出版社,1985年版,第25页。

㉒《孟子注疏》卷12下《告子下》,见(清)阮元校刻:《十三经注疏》,中华书局,2009年,第6004页。

㉓(汉)班固:《汉书》卷24《食货志》,中华书局,1962年版,第1137页。

㉔(唐)杜甫:《自京赴奉先县咏怀五百字》,见中华书局编辑部点校:《全唐诗(增订本)》卷216,中华书局,1999年版,第2267页。

## Practice of "People-Oriented" Ideology in Ancient Chinese Governance

Yang Yanqiu

**Abstract:** The "people-oriented" ideology is an extremely important ideological resource in Chinese traditional culture. Its ideological concepts and connotations have been implemented to varying degrees in the practice of governance in ancient China. The fundamental purpose of rulers in governing the country is to benefit the people. Throughout history, rulers have developed means such as promoting agriculture, reducing taxes and burdens, improving water conservancy, reclaiming wasteland, promoting agricultural techniques, and providing disaster relief and poverty alleviation to develop productivity and ensure the basic livelihood of the people. Governing officials and ensuring the people's safety and wellbeing is an important means of implementing the "people-oriented" governance. Rulers throughout history have adopted various measures for this purpose. Educating the people's hearts and minds is the ultimate goal of the traditional Chinese concept of "people-oriented" governance. Rulers advocate moral education, using rituals, loyalty, trust, and the punishment system to guide and constrain the people, and achieve this goal through the example of the monarch, the virtuous governance of local officials, and education in schools. In ancient China, the "people-oriented" ideology played an active role in the regulation of the ruling mechanism. However, the essence of the traditional "people-oriented" thinking is "governing the people", which also highlights its historical limitations.

**Key words:** people-oriented ideology; governance; practice; benefiting the people; governing officials and ensuring the people's safety and wellbeing; educating the people's hearts and minds