

在中国古代，“天下”是一种开放性的、模糊化的表达，它以“天下共主”的姿态，表明统治的观念，这是意识形态上的表达。在具体实践上，中国古代以边界的清晰化为首归，大体可以分为清晰的边界和中间地带两种类型。表达与实践两者结合，最终统一于“大一统”的诉求。“天下”的模糊化表达与边界的清晰化实践既此且彼，体现了中国人的智慧，这种智慧最终形成了以中国为中心的中华世界秩序。

中国古代的“天下观”是有限性疆域的观念，而“大一统”和“夷夏”观念则是在“天下观”的基础上，由历代儒家学者根据不同的情势而构建出来的。“天下观”是一体，而“大一统”和“夷夏”观念好比是硬币的两面，构成了“天下观”的全部认知，缺一不可。现在很多学者认为中国古代的“天下”是无界的，等同于今天的“世界”。也有很多学者对这种“无界”的观点提出质疑，认为“天下”是有界的，基本上对应的是今天的“中国”。本文力图从一个较长时段来把握中国古代的“天下”表达与边界实践，并考察其背离背后所形成的聚合力。

先秦的“天下”与长城肇建

中国古代的“天下”观念诞生于先秦时期。古人与今人一样，面对浩瀚的苍天，每个人都有自己关于天地的宇宙观，“天圆地方”就是上古世界的宇宙观，此后与人类世界结合起来，形成了政治观念和地理观念等。在论述中国古代的“天下”观念时，后人多喜欢用《诗经·小雅·北山》里的“普天之下，莫非王土，率土之滨，莫非王臣”来说明天下即世界。《诗经》反映的是先秦时期各个国家的生活面貌。春秋战国时期，出于防守的需要，各国纷纷修建长城，这些长城不但具有军事功能还具有边界功能，既可防范敌人又可阻止本国的人民出去。“墙”本身就有防御功能和边界功能，长城具有这两个功能是毫无疑问义的，尤其是先秦时期各诸侯国纷纷修建长城，这两个功能则更加明显。实际上，在各国互相征伐的过程中都以突破长城为要，秦始皇正是在此过程中统一诸国的，所以边界实际上是作为一种推动力而存在的。

（上接1版头条）要坚持立法决策与改革决策相衔接，对不适应改革要求的法律法规，及时推进清理和修改废止；对实践条件还不成熟、需要先行先试的，按程序提请作出授权，维护国家法治统一、尊严、权威，保证改革在法治轨道上顺利推进。

善于运用法治思维破解改革难题。法律法规是党的主张和人民意愿的统一体现，通过国家强制力的保障来实施。当前，改革进入攻坚期和深水区，面对的更多是深层次体制机制问题，涉及重大利益调整。要依靠法治这个全社会的“最大公约数”统筹社会力量、平衡社会利益、调节社会关系、规范社会行为，增强改革的执行力和穿透力，确保社会在深化改革中既生机勃勃又井然有序。

及时运用法治方式巩固改革成果。通过授权决定、改革决定保障改革先行先试依法有序进行，积累试点经验，形成制度成果，再制定和修改完善相关法律法规，是新时代立法工作的一个显著特点，也是法治服务保障改革、改革推动完善法治的成功经验。每一次成功的改革都是一次成功的制度创新。要坚持改革实践向前推进一步，法治建设就跟进一步，对实践证明行之有效的改革，及时推进相关立法、上升为法律制度，使改革成果制度化、法律化，促进中国特色社会主义制度更加成熟更加定型。

坚持在改革中完善法治

习近平总书记强调，“以改革之力完善法治，进一步深化法治领域改革，不断完善中国特色社会主义法治体系”。全面依法治国是国家治理领域一场广泛而深刻的革命。法治作为国家上层建筑的重要组成部分，既是全面深化改革的重要保障，也是重要内容。解决法治领域存在的突出矛盾和问题，破除推进全面依法治国的体制机制障碍，要



□ 吕文利

中国古代的天下观念与边界实践

先秦各诸侯国之间是有明确的边界的。史学家鲁西奇认为，“甲骨文、金文以及秦楚瓦文、简牍中所见的‘封（峯）’乃是人工堆筑的土堆，其上或植有树木；‘封’多沿着道路设置，用以表示其地域之归属……金文与秦楚简牍中所见的‘疆’‘置’或‘疆’，则是人为划出的界线，它可以但不必然表现为自然或人为的地理事物；‘界’也是一种人为的划分，却有具体的自然或人为的地理事物作为标识；用于表示‘界’的地理事物主要有关、垣、离、格、阨、封、刊、塉、虎落、天田、立石等人为的地理事物，以及山、川等自然地理事物”，这表明中国在先秦时期已有丰富的划分田界、都邑界、国界的实践经验。

由此可以总结，先秦时期有关“天下”的表达以“天”为终极关怀，它和人类世界联系在一起构成一种权威的知识体系，这种知识体系以天子之，即“天子”和“巫”“史”共同建构，所以“天下”既可以指世界（当然也只是想象中的世界），也可以指中国，这种模糊性为后世所利用并根据自己的需要不断进行建构。而在实践层面，无论是划分田地还是修建城墙，以及这些城墙最终被连接起来构成了蜿蜒在群山之上的长城，都表明

中国古代有明确的边界意识并有丰富的划界实践。正是“天下”表达的模糊性和边界实践的清晰性之间产生了背离，才使得后世形成了独特的中华天下秩序。

大一统中国的边疆盈缩与“天下”观念

秦朝征服各国，建立了统一的王朝。秦“初并天下”，“分天下以为三十六郡”。在秦王朝的诸多文本语境中，“天下”即指秦王朝所辖之地。在“天下”指称秦王朝的情况下，秦朝也特别注重边界建设，这正是秦二世所说的“先帝起诸侯，兼天下，天下已定，外攘四夷以安边竟（境）”。秦朝特别注重边界建设和军事防御建设，以河流、亭障、长城为防御设施和边界，这正是《汉书》中所说的，“秦始皇攘却戎狄，筑长城，界中国”。此时的长城更具有军事防御功能，秦朝以长城为屏障并不断突破长城，扩展边界。

时间之轴转到汉唐之后，“天下”的表达则有了另一番意义。汉武帝时期，随着张骞“凿空”西域，丝绸之路开通，此时的“天下”主要指王朝

的统治范围。但是如此的“天下”只是一种话语表达，其目的是建构政权的合法性。汉初与匈奴事实上仍是以长城为界，汉文帝时期曾致书匈奴：“先帝制：长城以北，引弓之国，受命单于；长城以内，冠带之室，朕亦制之。”随着汉朝疆域的扩大及经济实力的增长，“天下”指称的范围还包括四夷，在实践上以羁縻之制统之。

秦汉时期，关于“天下”的表达主要是建构了一套天子即“天下共主”的话语，其意在以政权的合法性促进统辖区域内各族群认同，这是开放性的。但在实践层面则以边界的清晰化为前提，这也是为其统治需要服务的，这是闭合性的。所以“天下”在表达和实践层面出现了事实上的背离，可是这种背离又被此后的王朝所继承。

及至隋唐，天下的模糊化表达与边界的清晰化实践一直存在并发展着。隋唐治理边疆的政治智慧是建立了大量具有自治权的羁縻州，这就减轻了中央王朝的财政和军事压力，此为“盈”。但“羁縻州”又都是有边界的。唐朝也在谋求清晰化的边界以利于统治，此为“缩”。一“盈”一“缩”，体现了唐王朝在边疆治理上较为高超的政治智慧。

即便在宋、明这样没有实现疆域“大一统”的王朝，也是一方面继续建构着“天下”涵盖“四夷”的话语，另一方面又进行着边界清晰化的实践。如宋辽之间的边界，明蒙之间以长城为界或在长城以北形成“烧荒地”，实际上形成了一个“中间地带”，以边界的功能而存在着。明朝取代元朝后，虽然事实上没有实现“一统”，但在表达中还是说“天下一统，东戍辽海，南镇诸番，西控戎夷，北屯沙漠”。在强调政权合法性之后，明朝便开始要求各朝贡国和朝贡部落“各守境土，防护边疆，勉于为善，竭诚报国”，可见其“天下”表达与实践之间的背离仍然存在着。

清代的“天下”表达与边疆建设

清朝入主中原后，在有关“天下”的表达上继承了中国古代王朝的传统，在“天下”的使用上具有模糊性，既可以虚指世界又可以实指清朝统治的版图，甚至窄化到仅指内地十八省。

实际上，清朝的“天下”在指代内地各省、统辖范围及世界的同时，

也注重边界建设。如乾隆三十六年，蒙古土尔扈特部首领渥巴锡率部东归，乾隆帝有一段议论：“若哈萨克，若布鲁特，俾于外国而羁縻之；若安集延，若巴达克山，益称远徼而概置之，‘知足不辱，知止不殆’，朕意亦如是而已矣。”这段话意思很明确，“知足不辱，知止不殆”出自老子《道德经》，意在劝诫人们知足常乐、适可而止，才可以使基业长久。乾隆帝引用这句话的意思是开疆拓土要适可而止，“天下”观念在他看来是有限性疆域的观念，清朝的大一统并不是追求疆土无远弗届。

在对藩部地区实施有效管辖的基础上，清朝也谋求与外国签订条约。如康熙朝与沙俄签订的《尼布楚条约》、雍正朝与沙俄签订的《恰克图条约》等，已经使清朝统治阶层有了明确的边界概念。与朝鲜的边界问题，康熙年间就经过几次查勘，直到康熙五十一年穆克登踏查长白山确定了中朝边界。

总之，清代的“天下”表达是统治者精心设计的结果，无论是指称内地行省还是统辖疆域以及世界，无不是为了自己统治的需要，而这种话语建构是建立在边界清晰和自身统治实力基础之上的。

史学家黄宗智在对清代法律分析的基础上认为，“清代法律说的是一回事，做的是一回事，但是，两者结合起来又是另一回事”。这与古代中国几千年的边疆治理是几乎一致的，“天下”表达的模糊化是一回事，边界实践的清晰化是一回事，统一于“大一统”诉求的时候，又是另一回事。中国古代的“天下”表达是一种开放性的、模糊化的表达，它以“天下共主”的姿态表明大一统的思想观念。

中华民族的“天下”观念早已有之，而“边界”也并不是近代条约体系和所谓民族国家出现后才有的，早在先秦时期就已有明晰的边界。“天下”的模糊化表达与边界的清晰化实践形成了聚合力，体现了中国人的智慧，这种智慧形成了以中国为中心的中华世界秩序并维持了两千多年之久，这就是人类文明史上属于东方的、独一无二的一极。



（上接1版二条）落实《若干规定》，必须从制度上杜绝上级“层层加码”、基层“照单全收”，明晰权责边界，系统梳理乡镇（街道）等基层单位履行职责事项清单，加强清单动态管理，压缩工作模糊空间地带，确保任务抓得准、推得动、落得实。严格把控下放事权，完善清单外事项准入制度，摒弃“基层是个筐、啥都往里装”的惯性思维，防止以属地管辖为名转嫁责任，防止出现基层“接不住”但又“必须接”的情况。进一步优化基层信访工作的职责要求，引导基层干部将时间和精力放在解决实际问题上，更好维护人民群众合法权益。

推动“程序”减负，让基层流转有序、协同高效。习近平总书记强调，“要加强信息资源共享，不能简单以留痕多少、上报材料多少来评判工作好坏”，“不要为了图自己方便，同样的材料反复要、次要要、年年要”，“要科学规划建设大数据平台和网络系统，强化联合指挥和各方协同，切实提高执行力”。当前，有的地方层级过多，部门职能交叉，凡事层层审批、层层报材料，信息传递效率低下，造成资源浪费和内耗；有的基层干部面对繁杂的内部程序，平时忙于“找领导、跑流程、等签字”，甚至有“工作停在手中光走程序，材料捏在手里报不出去”的“干着急”窘境，既考验群众耐心又消磨干部工作积极性。落实《若干规定》，必须在程序上把“减”和“简”抓实抓牢，坚持精简、高效原则，深化机关效能建设，推行“马上办”、“大部制”、扁平化管理模式，为基层干部创造更加宽松、高效的干事条件。精简办事环节和过程性材料，细化“怎么办”和“办得好”的标准流程，减少非必要审核事项，将工作流程科学化、简易化，确保机关内部运行机制更高效便捷。突出数据赋

能，打破传统工作模式，创新构建大数据平台和网络系统，打通数字壁垒，减少跨部门、跨层级间的沟通、对接事项，系统精简办事流程。

推动“时间”减负，让基层减少内耗、重抓落实。习近平总书记强调，“把基层干部干事创业的手脚从形式主义的束缚中解脱出来”，“把工作做扎实、做到位”。《若干规定》对精简文件、精简会议、统筹规范督查检查考核等进行了明确规定，旨在让基层干部摆脱文山会海、“稿来稿去”等形式主义桎梏，从繁文缛节、迎来送往中解脱出来，纠正一些基层部门“跟风值班”“攀比加班”“没苦硬吃”的不良倾向，确保有更多时间抓工作落实。落实《若干规定》，必须树牢实干实用实效导向，科学合理安排，让基层干部从虚耗精力、消磨时间的无效“内卷”中摆脱出来，拥有更多的自由支配时间。切实精简文件，严控文件数量、提升文件质量，大力提倡少开会、开短会、开管用的会。通过多种保障措施，破解一些基层干部“连续多年未休假”“长期睡眠不足”等问题，并加大政治关爱、生活关心、精神关怀等力度，使其以更加饱满的精神状态投入基层各项工作。

推动“精力”减负，让基层车轻马壮、尽职尽责。习近平总书记强调，“要突出抓基层、强基础、固基本的工作导向，推动各类资源向基层下沉，为基层干事创业创造更好条件”。《若干规定》提出“不向县及以下单位借调干部”等要求，目的在于杜绝上级机关违规借调、长期借调、巧立名目借调基层干部等情况，扭转基层“一个人当两个人用”的紧张局面，让各类基层组织按需设置、按职履责、有人办事、有章理事。落实《若干规定》，必须统筹考虑基层干部队伍建设，优化机关职能、精简机构、

转变作风，推动重心下移、力量下倾、资源下沉。积极推广“乡随吹哨、部门报到”等做法，落实下沉执法人员县属乡用共管办法，不断充实基层执法管理力量。合力整治不规范借调干部行为，整治借调的“干着”、在编的“看着”及“人不在上级岗位、事却带回基层”等乱象，让基层干部少一些分身乏术的“为难”、多一些推动事业繁荣发展的力量。

推动“考核”减负，让基层松绑减压、轻装上阵。习近平总书记强调，“要控制各级开展监督检查的总量和频次，同类事项可以合并的要合并进行，减轻基层负担，让基层把更多时间用在抓工作落实上来”，“要落实干部考核、工作检查相关制度，科学评价干部政绩，促进干部更好担当作为”。近年来，一些部门过度强调和看重考核权，简单依赖考核推进工作，都想在考核中占有更重分量，导致对基层的检查考核名目繁多、频率过高、多头重复，让基层疲于应对；有的考核事项设计不合理，指标过多过密，出现“大分值折算小分值”“大指标嵌套小指标”等情况，让基层干部面对考核任务不堪重负。落实《若干规定》，必须精简考核事项，严格计划和备案管理，加大统筹力度，严控对基层督查检查考核总量，防止多头考核、重复考核，从源头减轻考核压力。改进考核方式方法，探索指标精简、分类考核办法，避免搞“繁琐哲学”，让基层准确把握考核要求、科学应对考核任务，推动考核结果更加真实、全面、准确。推行“一考多用”，避免数据重复收集，实现考核结果的共通共享共用。既看一时更看平时，淡化功利色彩，慎用“一票否决”“一考定终身”等一刀切的办法，实现以考促干、以考创优的良好循环。

（作者系浙江省委常委、政法委书记）