



《大唐六典》中的制度文明

□ 刘玉峰

历史文化典籍

中国封建社会发展到唐朝时步入繁荣时代,在继承、总结历代典章制度基础上,唐朝的国家制度建设取得了重要成就。在唐玄宗在位时编撰完成的国家行政法规典《大唐六典》中,可以洞见那个时代的制度文明。

唐玄宗开元年间,历史进入到了“开元之治”。为了强化中央集权政治体制、规范各级政府官司行政并提高行政功效,唐玄宗颁诏,下令编修一部国家行政法规典。从开元十年(722年)开始,时任宰相张说、萧嵩、张九龄、李林甫等人相继领衔,组织实施了编修工作。经过徐坚、毋斐、余钦、韦述、陆善经等著名学者长达16年的努力,终于在开元二十六年(738)编撰完成了《大唐六典》。

《大唐六典》又简称《唐六典》或《六典》,共有30卷,体例完整,内容翔实,为典志体的鸿篇巨制。该书名曰《大唐六典》,意指大唐王朝六个方面的制度法典,完备记载了从朝廷到地方的各级政府官司组织机构建置,以及官吏编制、职责职守等方面的立法规制,目的在于“掌建邦之六典,以佐王治邦国”。《六典》的编成,使“一代典章,厘然具备”,很好地总结强化了唐朝的国家制度建设成就。具体说来,主要包括以下六项法典化的国家制度。

国家政策的决策制度。《六典》卷八和卷九明确规定,朝廷设置中书省和门下省,“佐天子而执大政”,即辅佐皇帝,来执掌国家政策的酝酿和决策。其中,中书省设中书令二人,正三品;中书侍郎二人,正四品上;中书舍人六人,正五品上,其职是“掌军国之政令”,“凡诏旨、制敕及玺书、册命,皆按典故起草进画”,具体负责事关国家政策的诏书、敕令等文告的起草工作。中书省起草的文告要交给门下省,门下省设侍中二人,正三品;黄门侍郎二人,正四品上;给事中四人,从七品上,其职之一是“驳正违失”,即对中书省起草的文告进行审议审核,有驳正和修改之权力。各项文告经中书省起草和门下省审核以至稳妥成熟后,再呈交皇帝“画敕”认可,最后以皇帝颁布诏书、敕令等予以公布,确立为国家政策。

尚书省六部一州县一乡里的行政制度。《六典》卷一明确规定,朝廷尚书省“掌总领百官”,为国家最高行政中枢。尚书省下辖吏、户、礼、兵、刑、工六部,每部之下又下辖四个司,形成六部二十四司体制,“凡庶务皆会而决之”,总体负责皇帝诏书、敕令等国家政策的执行和落实。三省六部之下,设置地方行政机构州制和县制,由尚书省直接统辖,《六典》卷三十对此有着明确规定。各州、各县均设官置吏,各有明确职守,并通过乡里设置的进一步延伸,完成对全国各地的行政统治和管理,负责国家政策在基层乡里社会的具体落实。从尚书省六部到州县乡里,构建起井然有序的国家行政体制,形成上下通贯的运行机制。

国家政策的决策咨询和谏议制度。《六典》卷一首列“三师”和“三公”。三师指太师、太傅、太保,各置一人,为“训导之官”,“非道德崇重,则不居其位”;三公指太尉、司徒、司空,亦各置一人,为“论道之官”,“以佐天子,理阴阳,平邦国,无所不统”。三师和三公均为正一品,地位特别崇重,职任皇帝的最高顾问,接受皇帝的问政咨询,以集思广益,避免决策失误。为了更好地做到这一点,《六典》卷八和卷九还规定,在中书省和门下省分别设置多位“谏官”:在中书省设置右散骑常侍二人,从三品;右补阙二人,从七品上;右拾遗二人,从八品上;在门下省设置左散骑常侍二人,从三品;谏议大夫四人,正五品上;左补阙二人,从七品上;左拾遗二人,从八品上。两省的这些谏官,共同“侍奉规讽,备顾问应对”和“规谏讽喻”等。三师、三公和两省谏官的设置,实际上是决策咨询和谏议制度的双轨建置,制度规制完善。

御史台、尚书省左右丞的监察制度。《六典》卷十三规定,朝廷最高监察机关是御史台,设御史大夫一人,从三品;御史中丞二人,正五品上,“掌持邦国刑宪典章之政令,以肃正朝列”,直接对皇帝负责。御史台下设台院、殿院和察院,合称“三院”。台院置侍御史四人,从六品下;殿院置殿中侍御史六人,从七品上;察院置监察御史十人,正八品上,“掌纠举百僚”“纠其过失”“巡按州县”等,共同对从朝廷到地方的各级官司机构官吏进行监督监察,以保障行政工作合法合规。同时,《六典》卷一又规定,

尚书省的左丞和右丞负责监察御史台官吏,“若御史有纠劾不当,兼得弹奏”。御史台和尚书省左、右丞职掌职能的发挥,就使所有的官吏与官司机构均处于监察之下,不留死角。

官吏的考课考核制度。《六典》卷六规定,尚书省吏部下辖有考功司,置郎中一人,从五品上;员外郎一人,从六品上,“掌内外文武官吏之考课”。“考课”,是“考核”的意思,考功司是负责官吏政绩考核的具体机构。考课制度规定,每年一小考,三年或四年一大考,注重德才兼备及分类考核,依据“四善”(对道德品质和行为规范的总体要求)、“二十七最”(对不同职务和职责履行的具体要求)的详细标准,根据官吏任职的功过行能情况,确立九个考核等级,并据以对官吏进行升降褒贬,以激励和惩戒官吏的工作。

尚书省刑部之比部司审计制度。《六典》卷六规定,尚书省刑部下辖有比部司,置郎中一人,从五品上;员外郎一人,从六品上,“掌勾诸司”,“周知内外之经费而总勾之”。“勾”,又称“勾检”,是审计之意,比部司实际上是国家最高财政审计机构。它还具有具体领导朝廷和地方各官司机构中负责审计的勾官,对诸官司机构的一切收入、支出账目等依法予以审计,相当严厉和严格。

由《六典》这部行政法规典,可知唐王朝对国家政策的决策、咨询、谏议,以及国家行政的执行、监察、考核、审计等,制定了明确的法典化规制,把从朝廷到地方的各级官司机构行政纳入法制之下,体现了封建时代国家制度建设的成果。

寿县古城坐落于淮河南游南岸,隶属于安徽省淮南市。古城地势低洼,三面环水,历史上洪患频繁。神奇的是,每当淮、淝洪水泛滥时,古城宛在水中,却从无内涝之忧。古城不惧威胁淹没的秘密,是因为其拥有一套行之有效的防洪系统。最具代表性的,除“城堞坚厚,楼櫓峥嵘,恃水为险”的古城墙外,还有两座被写入中国水利史的著名工程——月坝。

月坝,即用于排除城内积水的古城涵,分别位于古城东北拐和西北拐。清光绪《寿州志·营建》载,明代以前,古城城涵的作用就是排泄内涝,与其他城涵设置没有区别。后来因古城洪水连年,城涵常被城内积水吞没毁坏,致使涵闸启闭失控,有时还有洪水倒灌入城的危险。明万历年(1573年),“知州杨洞修涵洞,盖泄市圃中蓄水,已则坚闭之,以防外水浸灌。其一在城西南,地势稍峻,近塞弗通,而东北并西北者,则今存也……”《全国重点文物保护单位记录档案》记载两涵道情状:“涵洞方体,宽0.6米,深0.8米,长50米,其一端连接内河,另一端通城外,经过城墙石堤部分深1.5米。”现存涵洞,由城墙下的涵道和地面部分的月坝两部分组成。清光绪《寿州志·城郭》载:“乾隆二十年,知州刘煥重修(城墙),并修涵洞,创建月坝。”所谓月坝,即以城内涵段之转角角顶为圆心,向上建筑砖石结构的圆筒状坝墙,其直径7.7米,壁厚0.5米,月坝与城墙等高,以防止水从月坝溢出。周围又围护以厚实的堤坡,远远看去像个小山包。月坝内设石阶,可沿级递下,坝底涵沟上砌砖旋,设闸数道。

月坝主要有四个功能:一是从整体上保护涵洞,使之与外隔离,避免内河积水淹没;二是供随时进坝启闭闸门,控流自如;三是能及时比较内外河水位;四是可彻底消除外水倒灌成灾的隐患。正常时期,城内污水顺涵洞排出城外,流入护城河,注入东淝河,最终流入淮河;洪水来临时,涵洞则自动关闭,即便是洪水水位接近城墙的高度,涵洞也不会有洪水倒灌进城里。更加玄乎的是,虹吸原理使洪水即使高出城内地面,城内污水也一样能够排出城外。所以光绪三十三年(1907年),两涵进行重修时,东、西月坝分别立了“崇障障流”和“金汤巩固”两方石刻,成为城墙一大胜迹。

正是由于古人在城市防洪功能上独具匠心另辟蹊径地进行了以上处理,因此寿县古城被人们传说为“筛子地”,下再大的雨,积水也总是能够得到及时排出。月坝被水利专家誉为水利科苑的一颗明珠,成为古往今来人与自然和谐共生的典范。自明嘉靖四十五年大水“坏城”后,无论洪水如何咆哮,寿州古城再也没有受过

寿县古城的守护者 寿州月坝

□ 赵阳

内涝。这个奇迹,造就了“铁打寿州城”之说,使“金汤巩固”成为现实。

岁月悠悠,世事沧桑。随着淮河逐步得到治理,洪水已不再汹涌,月坝的御水功能减弱了。作为寿县古城墙的重要组成部分,月坝已发展为著名的旅游景点。《寿县志》评价:月坝“成为城墙上的一胜迹”。越来越多的中外游客来到这里,看城内鳞次栉比的古建筑,望街道车辙深陷的青石板路,观绕城一周波波折漾的护城河,领略古人的智慧,感受今天的发展,内心涌现无限豪情。



(上接1版头条)2023年,将继续咬定四大主导产业不放松,优化“两链一生态”(创新链、产业链、产业生态),不断增强主导产业生存力、发展力和竞争力,重点支持优势产业构建“链主拉动、配套跟进、集群发展”的产业梯队,支持产业园区提升产业集聚度和链条化水平。一是加快旅游业供给侧结构性改革。深化旅游+生态、文化、体育、康养等跨界融合,推动重大旅游项目落地建设,持续提升海南旅游质量和国际化水平。2023年,将重点加快环岛旅游公路、热带雨林国家公园和和美乡村建设,推动形成“处处有旅游、行行加旅游”的全域旅游格局。二是发展壮大现代服务业。关键是优化结构,吸引跨国公司设立区域总部,发展壮大会展、贸易金融、航运物流、研发设计等现代服务业。加快数字服务、文化、中医药等服务出口基地建设,做大做强文化艺术品交易中心。推动金融业创新发展,丰富数字人民币试点应用场景和产业生态,建立资金“电子围网”,完成FT账户改造。三是加快发展高新技术产业。推动制造业高质量发展攻坚,强化链条式培育、集群式发展,推动风电装备、新能源汽车、集成电路和通航飞机等重大项目投产,打造一批千百亿级产业集群。扩展数字经济规模,围绕人工智能、大数据、智能物联网、芯片设计、“游戏出海”等重点领域,引进和培育一批“独角兽”企业,打造一批创新示范项目。四是做强做优热带特色高

效农业。突出规模化绿色化标准化品牌化,推进重点农产品全产业链发展。实施同纬度热带优异果蔬资源引进工程,启动“海南鲜品”品牌创建。高起点推进现代海洋牧场建设,鼓励深远海网箱和大型工船养殖,引导渔业“往岸上走、往深海走、往休闲渔业走”。

坚持不懈深化改革,激发市场活力动力

改革是海南与生俱来的基因。近年来,海南聚焦自贸港建设,下大力气破除体制机制障碍,“极简审批”成为全国标杆,率先探索“承诺即入制”“准入即准营”改革,告知承诺数量全国第一。至2022年12月,全省经营主体增速连续34个月保持全国第一。2023年,海南将站在更高起点谋划推动“大改革”,进一步激发市场活力动力。一是深化制度集成创新。启动新一轮制度集成创新三年行动,围绕“保税加工转离岛免税”等重点领域,加强研究攻关,推动风电装备、新能源汽车、集成电路和通航飞机等重大项目投产,打造一批千百亿级产业集群。扩展数字经济规模,围绕人工智能、大数据、智能物联网、芯片设计、“游戏出海”等重点领域,引进和培育一批“独角兽”企业,打造一批创新示范项目。四是做强做优热带特色高

力。坚持“两个毫不动摇”,采取针对性措施,提振民营企业市场信心、投资信心。深入开展上市公司培育“尖峰岭”行动、高新技术企业“精英行动”、专精特新中小企业“雏鹰行动”以及“小升规”企业成长行动等高质量经营主体培育和提升“四大行动”,形成国企民企外企竞相提质的雁行阵势。三是持续优化营商环境。持续加大服务企业力度,提振市场信心和社会预期。实施营商环境重要量化指标赶超国内一流计划,开展“领跑行动”“赛马打擂”,常态化“病例问诊”。推进更多民生和涉企高频事项“一件事一次办”和“全省通办”“跨省通办”,在市场准入、市场监管、公平竞争、知识产权保护等领域,分层分类滚动推出一批在全国有影响力、深受经营主体和百姓欢迎的创新性、标志性成果。

强化科技创新驱动,不断塑造发展新动能

创新是引领发展的第一动力。近些年,海南把科技创新摆在引领自贸港高质量发展的核心地位,以打赢科技创新三年翻身仗为抓手,着力破解科技弱、人才少的突出短板,2022年,崖州湾实验室挂牌运行,“深海勇士”号成功布设海底原位科学实验站,全国首个商业

航天发射场开工,全社会研发投入(R&D)投入增长近五成、增速连续3年保持全国前二。2023年,海南将全面加快建设创新型省份,充分利用国家科研平台开展原创性、引领性科技攻关,为强化国家战略科技力量作出海南贡献。一是打造三大科创高地。发挥“温度”优势,支持崖州湾实验室高质量入轨,打造种子科技创新策源地;做大“种源+种业+市场”的南繁产业,打造南繁硅谷。发挥“深度”优势,建设海洋实验室海南基地,打造深海科技中试基地和成果转化与转化基地。发挥“纬度”优势,围绕文昌商业航天发射场建设,加快火箭链、卫星链、数据链产业布局。二是深化科技体制改革攻坚。加快崖州湾知识产权特区、中国(海口)知识产权保护中心建设,先行探索科技成果产权制度改革、知识产权全链条保护。推广科研人员职务科技成果所有权和长期使用权改革试点,建立科技成果评价体系。积极推动国际科技合作,落实科研项目经费跨境支付。三是加大人才引育力度。时不我待“抢人才”,优化人才政策和服务,统筹实施“四方之才”汇聚计划和“南海人才”开发计划。大力引进院士和高端科研团队,集聚产业“高精尖缺”人才,吸引国际一流人才、留学归国人才创新创业。优化人才培养体系,支持各高校面向自贸港需求调整优化学科结构,加快境外高校独立办学项目建设。

(上接1版二条)

发展实体经济要真抓实干、落到实处、取得实效

发展实体经济要坚持以人民为中心的发展思想,树立系统思维、底线思维,真抓实干、落到实处、取得实效。

需求导向要真实。实体经济发展要紧紧围绕人民群众需要,充分考虑各类人群需求。经济体系、结构、布局以及产品品种、数量、品质、价格等,要满足不同层次、不同维度的需求,使经济体系与各类需求相吻合,经济结构与需求结构相匹配,经济发展与国内外需求条件相适应。针对日益细分的市场,提供更加精细的产品、服务,更加系统全面的解决方案,以更多价值创造来适应、引导、释放需求。

质量为先要坚实。强化标准引领,形成“底线标准、消费者满意标准、战略性标准、国家安全标准、未来标准”相统一的产业标准体系。形成以质量为导向的资源配置方式,构建质量与价格的科学联动、反应机制。推动企业精心设计、精益生产、精细服务。健全企业质量管理体系,提高全面质量管理水平。推动企业社会责任制度、诚信体系建设。

发展根基要扎实。加强基础研究、基础工艺、基础技术、基础软件、基础零部件、基础架构、基础设施等基础能力建设。强化基础研究,着力解决影响基础零部件(元器件)产品性能和稳定性的关键及共性技术。推动实施重大质量改进和技术改造项目,培育形成以技术、标准、品牌、服务为核心的质量新优势。支持重点领域质量攻关。针对重点行业,组织攻克一批长期困扰产品质

量提升的关键共性质量技术,加强可靠性设计、试验与验证技术开发应用,使重点实物产品性能稳定性、质量可靠性、环境适应性、使用寿命等指标达到国际同类产品先进水平。加强现代化基础设施体系建设。增强基础设施服务国家重大战略、满足人民日益增长的美好生活需要的支撑保障能力。

产业体系要厚实。作为处于现代化进程中的最大发展中国家,我国的实体经济要以建设现代化产业体系为战略重点。构建集高效农业、现代工业、战略性新兴产业、优质服务业、未来产业于一体的现代产业体系。全面改造提升传统产业,培育发展新兴产业,超前部署未来产业。推动现代服务业同先进制造业、现代农业深度融合。推动实体经济与数字经济深度融合。

经营主体要充实。无论国有企业、民营企业、合资企业、外资企业,无论是大企业还是中小微企业,政策上一视同仁、平等对待。以最佳的营商环境,吸引全球要素在中国市场汇聚,让不同类型的经营主体发挥出各自的功能与作用。以丰富多样的经营主体,支撑现代产业生态构建,完善产业链供应链体系,增强产业链供应链韧性。

惠及民生要务实。发展实体经济根本目的是为了造福于民,让人民群众实实在在感受到发展带来的红利。通过发展实体经济,不断扩大全社会吸纳就业的能力。通过产业升级,不断提升从业人员收入水平。通过推动实体经济现代化,不断降低全社会运行成本,以更快更好更多更优的产品与服务惠及千家万户,不断提升人民群众的获得感、幸福感、安全感。

(作者系中国国际发展知识中心副主任、研究员)