

全国党员干部读书活动推荐用书

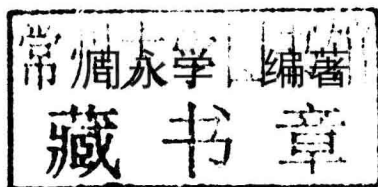
党政干部专题系列

与党政干部谈 学习中国历史

下 册

兴华智源管理科学研究院
《组织部长参阅》编辑部

与党政干部谈学习中国历史



中国 北京

兴华智源管理科学研究院

《组织部长参阅》编辑部

责任编辑：吴佳蓉

版式设计：一 木

责任校对：张 炎

封面设计：赵楚楚

与党政干部谈学习中国历史

YU DANGZHENG GANBU TAN XUEXI ZHONGGUO LISHI

组织编撰：《组织部长参阅》编辑部

编 者：周永学

出 版：兴华智源管理科学研究院

通讯地址：北京91-019信箱 邮编：100091

开 本：787毫米*1092毫米 1/16

印 张：23

字 数：365千字

版 次：2012年7月第1版

印 次：2013年10月北京第2次印刷

定 价：76.00元（上中下三册）



目 录

第十讲 中国古代社会的监察制度.....	(271)
秦汉时期的监察系统.....	(271)
魏晋南北朝的监察机构.....	(277)
独立监察机构正式形成的隋唐时期.....	(278)
台谏结合的宋代监察制度.....	(283)
元代的监察制度.....	(286)
明代的监察制度.....	(293)
清代的监察制度.....	(297)
第十一讲 朝代兴亡周期率与亡国之君的历史教训.....	(302)
朝代兴亡的周期律问题.....	(302)
秦代暴政的根源.....	(307)
隋炀帝的悲剧.....	(312)



崇祯皇帝的厄运	(322)
正确认识朝代更替的原因	(329)
 第十二讲 “明君”、“贤臣”与“清官”	(332)
说说中国“皇帝文化”	(333)
“好皇帝”与“坏皇帝”	(338)
什么样的“臣”才算是“贤臣”	(341)
皇帝与贤臣的关系	(354)
历代老百姓为什么颂扬“清官”	(364)
“清官”的特点与表现	(367)
几点启示	(371)
 结 束 语	(378)



第十讲

中国古代社会的监察制度

我国是最早建立监察制度，并将其置于国家主要典制地位的国家之一。在我国，这一制度自秦汉形成之后，延续几千年传承不衰，成为我国政治制度中的一个重要组成部分，其历史之悠远、发展之完备、体系之严密、作用之特殊，在世界历史上也是少有的。这一讲，就让我们来简单地回顾一下。

秦汉时期的监察系统

早在西周时期我国就出现了监察制度的萌





芽。《孟子·公孙丑》记载：“周公使管叔监殷”，这是有关监察制度的最早记载。春秋战国时期，世卿世禄制逐渐破坏，官僚制度开始形成，各国国君为了在争霸战争中取得胜利，大多采用“见功与赏，因能授官”的办法委任官职，一些新的官职开始设置，史书上出现了对于御史记载，如《战国策·韩策》中“安邑之御史死”，《史记·淳于髡列传》中“御史在前，掌记事综察之任”等。张仪游说赵韩二国时，皆曰：“秦王使臣献书大王御史”。这说明早在战国时期，“御史”的设置即已出现，只不过这时的御史并不专司“综察”，其主要职务却是掌管文书和记事，纠察官吏只是它的兼职而已。

（一）秦汉时期监察制度的初步确立及发展

监察制度在我国的起源虽然很早，但是直到秦统一天下以前，并没有获得重大发展。秦始皇统一六国后，鉴于长期以来的分封之祸，为了维护大一统的政治局面，接受丞相李斯的建议，建立起一套以皇权为中心，以郡县制为基础的专制主义中央集权制度。皇帝独揽行政、立法、司法、军事、财政和官吏任免等一切大权，皇权至





高无上，天下事皆绝于皇帝一人。但皇帝的精力和能力毕竟有限，纷繁的国家政务必须由大大小小的官吏来分职处理，为适应这种需要，秦朝建立了一套完整的从中央到地方的封建官僚体系。按照权力制衡的原则，把中央政权分成政务、军事和监察三个部分，分别由丞相、太尉和御史大夫负责。御史大夫主管监察机构——御史府，负责“典正法度”，与丞相“以职相参，总领百官”，而由御史中丞专门负责举劾监察。后来秦政府又在各郡县设置御史，监察地方官吏，这样监察制度就逐步确立起来。

汉承秦制，起初也设置御史大夫，作为监察长官，汉成帝绥和元年，御史大夫改称大司空，由于其职务性质已经变化，所以御史中丞便与御史府相脱离，到东汉时，御史府改称御史台，御史中丞则成为御史台的首长。随着御史中丞监察权限的扩大，御史台在政府中的地位也不断提高，最后终于脱离少府，成为相对独立的监察机关，监察职能由此走上专门化发展的道路。与此同时，两汉地方监察体制也有很大发展，西汉之初沿用秦时御史监郡之制，因弊端丛生，到汉武





帝元封元年遂改设行刺史制度，把全国划分为十三个监察区，派刺史以“六条”监郡，以加强中央对地方的监察。御史台的建立和部刺史的设置，标志着中国封建社会监察制度的基本形成，后经东汉一代的调整，监察制度便正式确立起来。

（二）秦汉时期监察制度的体系及其职能

秦汉时期的监察体系大致可以分作中央监察和地方监察两个系统。中央检查系统以御史大夫为核心，其所属官吏根据职务的不同又分成两个部分：其一，御史丞及其所属负责协助御史大夫办理政务，故留职于御史府；其二，御史中丞及其所属，因“掌图籍秘书”并负责朝廷及皇室监察，因此不在御史府办公，而是值班殿中，侍从皇帝左右。御史台独立以后，御史中丞及其所属官吏的地位和作用随之提高，并根据监察事务的不同分成治书侍御史、殿中侍御史和侍御史三个部分，从而形成以御史大夫为首领的中央监察体系。

秦汉时期的地方监察体系前后有所不同。秦以御史监郡，汉武帝时废御史不置。分别于元封



五年和征和四年设立部刺史和司隶校尉，全国各郡县由中央派员直接监察，从而加强了中央对地方的控制。这是监察制度的一个重大发展。

秦汉的监察活动从职能上划分，主要有监察弹劾和谏驳两种，前者以全国管理为对象，是对下而言的；后者以君主为对象，是对上而言的。由于监察弹劾旨在打击官吏的不法行为，是为维护和加强皇权服务的，因此受到皇帝的大力提倡，得以迅速发展并形成固定的制度；而谏驳制度是为了限制和约束君主的，敢于谏驳者多受打击，谏驳的实际效果非常有限，只能流于形式。

（三）秦汉时期监察机关的权力范围

秦始皇从加强君主集权出发，视官吏为工具，为防止其滥用职权，玩忽职守，甚至阴谋叛乱，对御史的监察作用非常重视，赋予监察官吏很大的权力。两汉时期，随着专制主义中央集权制度的发展，君主专制逐渐健全，皇帝的权力得到进一步的扩大和巩固，作为强化皇权工具的监察制度也日趋完善，监察体系逐渐扩大，监察官员的权力随之膨胀，监察范围涉及到军、政、法等各个领域。





大体说来，秦汉时期监察机关的权力包括以下几个方面：第一，参与国家大政方针的决策和行政管理。第二，监督官吏，弹劾非法。第三，考绩功课，品评政绩。第四，整肃军队，将兵征讨。第五，参与审判，治理狱讼。

（四）秦汉时期监察制度的特点

监察制度是封建皇帝控制臣下，加强自己权力的手段之一，和其它政治制度一样，它在国家机器的运转机制中起着重要的作用。但是作为一种最直接服务于皇权的制度它又有自身一些独特的特点。这主要表现在以下几个方面：其一，监察权与行政权相结合。其二，监察官位卑而权重、禄薄而赏厚。其三，监察机构多元化。其四，监察官职权不清、分工不明。其五，纵向监察与横向监察相结合。其六，监察职能不健全，言官谏官的作用不能充分发挥。

（五）秦汉时期监察制度的作用及其评价

如上所言，秦汉时期的政治家在进行大一统国家政权建设的初步实践中，已经认识到权力制衡的重要性，并注意到监察权对于行政权的制约作用。这在客观上使监察制度在国家机器的运转



过程中处于调节矛盾、制约权力的重要地位，对于保证国家机器的正常运转，维护良好的统治秩序起着不可替代的作用，主要表现在：第一，有助于加强皇权。第二，加强了决策的科学性。第三，有助于澄清吏治，提高官员素质。

总之，秦汉时期监察制度的创立及其运用基本上是成功的，它促进了专制主义中央集权的建立和巩固，对秦汉时期的政治产生了多方面的深远影响，并为以后历代政治家所承袭和发展，它作为我国传统政治制度的一个重要组成部分，对于维护封建国家的长治久安，保证国家机器的正常运转都是不可或缺的，而它所体现出的权力制衡思想就是对于今天的政权建设也有可取之处，值得借鉴和发扬。

魏 晋 南 北 朝 的 监 察 机 构

（一）御史台

魏晋南北朝中央监察机构称御史台（魏晋又称宪台，梁及北魏、北齐称南台，北周称司宪）。长官为御史中丞，北齐为御史中尉，权力很大。御史中丞下设治书侍御史掌律令、举核，下统侍御史。侍御史分曹办事，掌受百官奏事，察





举百僚。另有殿中侍御史。

（二）司隶校尉

司隶校尉掌察京师并统领京师所在州，因魏晋将京师所在州改称司州，所以当时司隶校尉又称司州。北魏和北齐称司州牧。北周有司隶下大夫，司隶大司寇，主要职责变成了缉捕盗贼和关押囚犯。东晋南朝没有司隶校尉，其归扬州刺史统领。

另外，北魏和北齐的大理寺对御史台也有一定的监察权。北魏设立的司直负责“覆理御史检劾事”。北周有监察法规，称作“六条问事”。

魏晋南北朝时值动荡分裂时期，地方权重，皇权衰微，故御史虽名为“肃震百僚之权”，但在实际执行监察时往往因多种原因而使监察之权多有限制。

20 独立监察机构正式形成的隋唐时期

隋唐统一时期，随着皇权的进一步加强，监察制度趋于严整，完全意义上的相对独立的监察机构自此正式形成。

（一）隋代的监察体制

隋中央监察机构为御史台，设御史大夫1人、



治书侍御史2人、侍御史8人、殿内侍御史12人，而监察御史12人。

在对地方行政建制实施改革的同时，隋朝也加强了对地方行政的监控，构建了相对完整的地方监察系统，监察御史是中央常设对地方监控的官员，除此以外，又设置了司隶台这样一个机构，司隶台实际上是恢复了汉代司隶校尉的职权，魏晋时期，司隶校尉多改为司州并基本行政化了，隋设司隶台，专掌监察司隶大夫。司隶刺史、副刺史、从事等，设大夫1人，负责京城官民的纠察；设刺史14人，负责巡查京城以外的畿外诸郡。刺史、从事每年2月开始巡查郡县，10月回京述职。这种刺史巡查地反和定时巡视实际是对西汉部州刺史制度的恢复。

隋朝也有专门的六条问事监察法规，但和汉代的六条问事不同，六条不仅仅限于对地方长官的监察，也包括对中央的监察；而且不只纠察违例，还包括考核其功。

（二）唐代的监察制度与组织系统

唐代监察制度具有系统严整，机构完备，分工明确，监察相对独立等特点。





御史台为专掌监察的中央监察机构。高宗至玄宗时期，御史台几经变易，高宗时改称司宪台。武则天时期，唐代监察机制顺应历史潮流，充分反映出时代特征，强化了中央监察机构的职能。

隋唐时期的中央监察机构为御史台。御史台的最高负责长官是御史大夫，正三品，有副手二名，称御史中丞，正四品下。他们的职务是“掌持邦国刑宪典章，以肃正朝廷”。御史台所属机构有三：台院、殿院和察院，分别由侍御史、殿中侍御史和监察御史任职。三院监察官品阶不同、职掌分明，构成一个十分严密的监察系统。

高宗龙朔二年改御史台为宪台，御史大夫为大司宪，御史中丞为司宪大夫。武后光宅元年又改左、右肃政台，睿宗景云二年令并而为一，仍称御史台。至开元初年始定制。

台院：台院的侍御史在监察官中地位较高，从六品下，额定四员，其职主要是纠举百僚及入阁承诏知推、弹、公廨杂事。“推”即推鞠狱讼，唐代由御史台官员负责和参与的推鞠形式，有西推、东推和三司推。西推、东推为台院将对



中央及诸州的审讯事务划分为东西两个部门。三司，本来指御史台、中书、门下三个机构。三司推则是一种特别审判，遇有重大案件，则由尚书刑部、御史台、大理寺一同审判，为三司推事。

“弹”即弹劾，弹劾违法的官吏是侍御史的基本职责，御史行弹劾有一定的程序和仪式。对五品以上的大官的弹劾多采取仗弹的方式，即在皇帝坐朝时，御史服朝冠，对着仪仗宣读弹文。弹劾对那些犯不法行为的大官有一定的威慑作用。弹劾是“以刑法典章纠正百官之罪恶”，实质是在朝廷起诉，是把司法权拉入行政权的一种形式。

“公廨杂事”指台内的日常事务。侍御史知杂事，就是总判台事，相当于台院的负责人。

殿院：殿院的殿中侍御史地位仅次于侍御史，从七品下，定额六员，其职务是掌殿廷供奉的仪式。殿中侍御史的一项重要职责就是检查朝班时百官的仪态行履，维护朝廷的秩序和尊严。此外也有推按狱讼、监京城仓库和分巡两京的任务。

察院：察院的监察御史在监察官中品阶较低，正八品上，额定十员，但职掌范围却十分广





泛，权限也大。巡按郡县，检查地方官吏，为作为监察官的主要任务。监察御史出使在外，往往数月半年。从高宗开始，监察权开始直属皇帝，监察官因直接受皇帝委派，气派很大。另外，巡查馆驿、监仓库、监诸军，也属于监察御史的职掌范围。玄宗时规定监察御史负责对尚书省六部实行监察。开始时，由一个监察御史负责监察两个部，后来大约事务繁重，改为由六个监察御史分别监察吏、礼、兵、工、户、刑各部，号称“六察官”，形成御史台对尚书省的分察制度。

十道巡按：唐代地方官吏的监察，还以十道巡按的方式进行。御史出巡制度的建立，对于由下而上的地方情况上报制，是一个重要的补充，使中央得以更全面化地了解各地的情况。出使御史要了解各地的吏治好坏、经济状况、治安情形，发现人才。唐中期以后，中央政府为加强对地方政权的控制，御史的出使更为频繁，其检查了解的重点，也逐渐转向财政方面。十道巡按和监察御史不同处是，监察御史出按州县，主要是推鞠狱讼，一般多带着君主的敕命，或者是地方出了较大的案件，需要中央派监察官前往处理，