

李 庄 著

政治文明建设的 实践与思索

ZHENGZHIWENMING JIANSHE DE SHIJIAN YU SISUO

李 强 著

政治文明建设的 实践与思索

CHENGZHONG WENMINGJIANSHI DE SHIJIAN YU SIXIANG

中国社会科学出版社

李 庄 著

政治文明建设的 实践与思索

ZHENGZHIWENMING JIANSHE DE SHIJIAN YU SISUO

 云南大学出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

政治文明建设的实践与思索/李庄著. —昆明: 云南大学出版社, 2007

ISBN 978 - 7 - 81112 - 228 - 2

I. 政… II. 李… III. 社会主义政治学—中国—文集
IV. D6 - 53

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2007) 第 010507 号

政治文明建设的实践与思索

李 庄 著

组稿编辑: 蔡红华

责任编辑: 冯 峨

封面设计: 丁群亚

出版发行: 云南大学出版社

印 装: 昆明市五华区教育委员会印刷厂

开 本: 850mm × 1168mm 1/32

印 张: 9

字 数: 240 千

印 数: 0001—1000

版 次: 2007 年 3 月第 1 版

印 次: 2007 年 3 月第 1 次印刷

书 号: ISBN 978 - 7 - 81112 - 228 - 2

定 价: 26.00 元

地 址: 云南省昆明市翠湖北路 2 号

云南大学英华园 (邮编: 650091)

发行电话: (0871) 5033244 5031071

网 址: <http://www.ynup.com> E-mail: market@ynup.com



李庄，男，汉族，1946年12月生于云南省呈贡县。历任中共呈贡县委书记、中共昆明市纪委书记、中共昆明市委副书记。2001年3月当选为昆明市第十一届人民代表大会常务委员会主任。是云南省第十届人大代表、常委会委员，第十届全国人大代表。在从事党务工作、行政管理的同时，勤于思考，积极探索，在国家级、省级等刊物中公开发表论文50余篇。

自序

我出生在贫穷的农村，既无家学，又乏天资，求学之际恰逢动荡岁月，高中毕业后从小学教师到公社干部，直至昆明市人大常委会主任，其间也进入过大学进修，但工学不能兼顾，没有系统全面地接受正规大学文化的陶冶熔铸。虽然如此，由于教师和文秘工作的经历，使我养成了读书和学习的习惯，购买和阅读了很多经典作品，从国学到马克思主义，从中共党史到西方政治理论，从哲学到公共管理学，都有所涉猎，虽不求甚解，但所谓开卷有益，勤能补拙，终有所感悟。从20世纪90年代开始，我结合工作实践，尝试着写下一些读书心得和对工作的一些思索，并在一些报纸杂志上发表，开始了我一知半解的治学道路。

本书收集了我自1991年担任昆明市纪委书记至市委副书记、市人大常委会主任16年以来，基于实际工作，从一个基层干部、一个政策执行者和最基层的政策制定者的角度，对我国政治体制改革、政治文明建设的一些思索。这些论文都是没有公开发表过的，我也知道，这本书不能称之为真正意义上的写作，只不过是些支离破碎的言语，实难登大雅之堂，但我认为自己之所思所言固然绝对难望学者们之项背，但力图用实实在在之经验能对学界朋友及政界同仁们有少许启迪。

在这部论文集即将付梓之时，感慨万千，既惶恐又兴奋。惶恐的是，我深知本书无甚高论，唯恐有巧言惑世、假言媚世之

处，难脱欺世盗名之嫌；兴奋的是四十多年的从政之路，大半辈子的求学经历，现在可从一个侧面做个小结。回顾自己崎岖坎坷的人生旅途，回想有那么多朋友结伴而行，其中又有许多良师益友给予我机会，赐予我智慧，同时得到了他们莫大的包容和理解，所以我才有勇气将这些论文汇编成册。在此，我要对在不同战线上和我一起奋斗过的老领导、老部下、同事们、朋友们致以深深的谢意！

李 庄

2006 年 12 月

目 录

中国古代御史监察制度的历史变迁与经验启示	(1)
列宁的反腐倡廉思想	(20)
前苏联的反腐败斗争	(32)
中国共产党反腐败斗争的历史回顾	(43)
毛泽东同志的反腐倡廉思想	(69)
邓小平同志的廉政建设理论	(78)
浅析腐败的群体化现象	(95)
便民服务中心与从源头上遏制行政审批权力的腐败	(104)
抑制权力腐败与构建和谐社会	(114)
社会中介组织的建立和完善	(142)
昆明市城市社区建设与管理改革研究	(165)
县级政府管理模式创新研究	(212)
建立和完善人大代表与选民选举单位沟通渠道的研究	(261)

中国古代御史监察制度的历史变迁与经验启示

中华民族有着悠久和宝贵的文化遗产，作为其重要组成部分的我国古代御史监察制度的结构体系、政治价值、思想价值和理论价值都弥足珍贵。本文通过对中国古代御史监察制度的历史纵观，对其经验成就和历史局限作出总结，从而对依法治国，对中国特色社会主义监察体系的构建和完善，对促使国家各级机关和工作人员廉洁高效地履行人民所赋予的职责，提供借鉴。

一、中国古代御史监察制度的历史演变

从词源上看，“监”字最早出现在殷商甲骨文字和铭文中，有“一个人站在盛着水的盆边，自照其面容”的意思。^①“察”字最早出现于西周时期，《尚书·吕刑》篇中有“察辞于差，非从惟”，含有以上察下，掌握下情，便于统治的意义。直到秦代，“监”与“察”才结合成“监察”一词，并且开始成为专司监察的官名。^②

① 唐兰：《殷墟文字记》，中华书局出版，第101页。

② 高承：《事物纪原·持宪储闾部·监察》中华书局1989年版记载：“初秦以御史监理诸郡，谓之监察御史，盖监察官名之始也。”

我国古代的监察制度主要由御史监察制度和谏官言谏制度两部分内容组成。谏官又称言官，或垣官，职在“讽议左右，以匡人君”，监察方式是谏诤封驳，审核诏令章奏。谏官制度主要就是指谏官通过封驳皇帝诏书，批评皇帝言行的方式，纠正时政的违失和皇帝的过失，使皇帝从善戒恶，自下而上地监督皇帝的制度。

中国古代的御史监察制度是中国古代监察制度的主干。从秦代始，御史是专门纠弹百官的监察官，简称监官，也称察官。东汉以后，又称台官、宪官。御史代表皇帝和中央，对全国的官吏进行监督和管理，凡是百官的失职和违法乱纪、违背伦理道德的行为，以及不利于国家统一、皇帝统治的思想和言论，御史都可以纠弹。

我国古代的御史监察制度萌芽于先秦，形成于秦汉，在魏晋南北朝获得巨大发展，至隋唐达到成熟，在宋元时期得到强化，到明清时期达到严密。以下按历史年代逐一论述。

（一）先秦时期御史监察制度的滥觞

“御史”一词，最早见于殷商时代，从商代甲骨文中可以看出，商代有御史、朕御史、我御史、善御史等。殷商时代的御史，统掌祭祀、占卜和记事，是所谓神与人之间的媒介，集神权代表和执政、执法官于一身。这说明当时史官具有记事和掌管文书并身兼监察的特性，也反映出当时的监察仍披着宗教神权外衣的特征。

到了西周，有御史和无御史之名而行御史之职的大宰、小宰、宰夫、宫正等官职。西周的御史虽属中士、下士之类的小臣，但他们的职责像商代的御史一样，除了记事，管理图书和文书档案，帮助冢宰出治令，授成法给内外百官之外，还掌管纠察。

春秋战国之际，御史有如下几个特点：第一，各诸侯国都有御史，但名称较多，各不相同。如秦有御史、执法，楚有左史，韩有御史，燕有御书。御史名称的不统一，反映了当时诸侯割据、政治不统一的现实。第二，这一时期的御史除以往的职责外，又有新的内容：一是御史可以代表国君授受他国使臣的献书，二是御史开始监郡、监察地方事务，三是御史地位有进一步的提高。

但是，总的来说，先秦时期始终没有出现专司监察的御史，也没有建立御史的专门机构，因而，先秦时期我国的御史制度尚未建立。

（二）秦汉时期我国御史监察制度的建立和发展

1. 秦代御史监察制度的创建

公元前 221 年，秦灭六国统一中国，并确立起中央集权的官僚制度，同时也创立了专门的御史监察制度。

（1）秦代设置了专门的中央监察机关——御史府，也称御史大夫府，或御史大夫寺。

（2）从中央到地方，设置了专门的监察官吏——御史。

第一，中央的监察官吏有御史大夫、御史中丞、侍御史和符玺御史。

御史大夫是御史府的长官，地位较高，是仅次于丞相的副丞相。其主要任务是辅佐丞相总理国政，参与朝议，谋议大略。同时，作为御史府的长官，御史大夫还有“典正法度”，“举劾非法”的权力。他不仅可以代表皇帝弹劾内外百官，而且可以司察丞相非法行为，弹劾歪相。此外，御史大夫还负有起草皇帝的制书和诏书，承转公卿百官上奏皇帝的奏章的职责，在这一方面，御史大夫又相当于政府的最高秘书长。

御史中丞是御史府的副长官，地位仅次于御史大夫。由于秦

代御史大夫的主要职责是辅佐丞相总理国政，因此，御史府的实际监察任务就落在御史中丞肩上。御史中丞不仅监察朝廷和皇帝，还负责监察百官公卿。

侍御史是御史大夫的属官。御史中丞管理的殿中之事，主要是通过这侍御史具体落实。

符玺御史是皇帝的近臣，专门为皇帝掌管玉玺兵符。

第二，地方监察官吏，主要有监御史和监军御史。监御史是由秦代中央监察机构派驻地方各郡实行监察任务的御史，也称监郡御史。监军御史是指可以领兵作战、监督军旅、督运粮草的御史。

总之，秦朝建立起来的监察制度，不论就其监察机构、监察官吏的名称和职责，都为历代所仿效，实为我国后世的监察制度奠定了坚实的基础。

2. 两汉御史监察制度的发展

汉朝建立之初，承袭秦朝御史监察制度，并有所变化和发展。

(1) 中央监察机构呈现多元化

从汉武帝开始，中央监察机构一分为三，即御史府系统、丞相司直系统和司隶校尉系统，以分散中央监察机构的权力，使之相互制约，以加强皇权。

第一，御史府改为御史台，成为独立的中央监察机构。西汉时期，御史府在组织规模上有大的发展，其人员构成有御史大夫、御史中丞、御史丞、御史中执法、御史内史、御史主簿、御史少史、绣衣御史、监御史等十五种之多。东汉光武帝始，改御史府为御史台，也称兰台寺。御史府（台）自汉武帝开始由御史中丞领导，主要职责是纠察百官，独立行使监察权。

第二，创设丞相司直，建立第二中央监察机构。丞相司直，

始设于西汉武帝时期，是丞相直接领导下行使监察职权的监察官，是丞相府中的最高属官。丞相司直的职责主要是辅佐丞相，主管监察检举，即代表丞相对行政系统的官吏进行监督和管理。丞相司直还有权审核郡国推举的官员，如推举不实，还要受到法令的制裁。

第三，创设司隶校尉，建立第三中央监察机构。司隶校尉，最早设于西汉武帝年间。司隶校尉位尊权大，自三公、封侯、外戚等所有的官员以及京师附近的郡的地方官员，都是其监察的对象。

综上，汉代的御史中丞、丞相司直、司隶校尉同为中央监察官员，他们之间互不统属，各自成独立系统。御史中丞为中央正规监察机构的长官，丞相司直代表丞相执行监察，司隶校尉为皇帝特设的监察官员。它们之间也存在相互制肘、相互监督的关系，这对澄清吏治，保证中央集权起到了积极作用。

（2）地方监察制度——刺史的创设

汉朝的刺史制度，是在秦朝监郡御史的基础上发展而来，是西汉中央集权进一步加强的产物。汉武帝时废除御史、丞相行使监郡之制，开始在全国置十三部州，每州派刺史一人，上受御史中丞的直接统辖，下监各州郡守。刺史除监察郡守之外，还负责监督诸侯王和地方豪族。其具体职责是：“刺史班宣，周行郡国，省察治状，黜陟能否，断治冤狱，以六条问事，非条所问，则不省。”^①

第一，周行郡国，刺举不法。即刺史可以监察郡国二千石长吏，监察地方的强宗豪族。

第二，省察治状，断理冤狱。刺史在行部时，不但要监察诸

^① 《汉官典职仪式选用》，见《汉官六种》，中华书局1990年版。

侯王有无违法行为，而且还要考察所辖郡国治理状况，如教化、开垦荒田、粮食收成、治安等。刺史行部，一般都在八月，即开始秋收之际进行，也是编造“上计”簿籍的时候。

第三，黜陟能否，荐举人才。所谓黜陟能否，就是对地方政绩卓著者予以奖赏提升，反之则予以惩罚。刺史可以举荐茂才，也可以举郡太守为九卿。

伴随中央对地方控制和对农民起义镇压的加强，西汉末至东汉末，刺史职权得到扩大：一是扩大了监察范围。刺史所察已不限二千石长吏，还扩大至所辖郡国内的一切官吏。二是扩大了选官用人方面的权力。三是加重了劾奏处分权。东汉初年，刺史劾奏不再经三公案验，而直接面奏朝廷。四是逾越职权，干预地方行政。东汉初，刺史已直接参与地方盐政、水利、种植等民生事务的施政。至东汉末，刺史已俨然成为位居郡县之上的行政长官。五是拥有兵权。东汉中叶，为镇压农民起义和少数民族起义，刺史被赋予统兵的权力。

必须指出，西汉后期和东汉前期，刺史尽管事实上凌驾于郡国之上，干预地方行政权力，但在制度上仍属于监察官而非行政长官。但到了汉灵帝中平以后，刺史性质已是地方行政长官。尽管他还有监察地方郡守县令的权力，但那是以行政长官的身份监察下属官吏。

总之，西汉的监察制度的特点在于：首先，它形成了从中央到地方的分级多层次的监察机关，中央有御史大夫（后为御史中丞）总其成，地方有刺史监察郡国，职权分明，便于检查、督责。其次，监察官秩卑、权重、赏厚，又与行政权脱离，便于无顾虑地开展工作，恪尽职守。最后，它把经常性监察与定期巡视相结合，以提高监察工作效能。如刺史每年八月“行部”，视察所辖郡国。

（三）魏晋南北朝时期的御史监察制度

魏晋南北朝是一个长期分裂、割据、战乱不已的时代。这一时期未能出现一个统一的君主专制中央集权的政权，皇权被削弱，门阀世族衰弱，监察制度也开始衰微。总体上说，这一时期的御史监察制度承袭汉制，置御史中丞为御史台台主。而御史台又称“宪台”，与尚书台、谒者台合称三台。州成为地方最高一级行政区台，刺史不再是监察官，而是地方最高行政长官。御史台除台主外，还设有治书侍御史、侍御史、殿中侍御史、禁防御史、监察御史等，分掌内外监察之权。

（四）隋唐时期的御史监察制度

隋朝建立之初，就承袭北齐之制，设御史台执掌纠察弹劾之权，后又增设司隶台和谒者台。因此，隋代御史监察机关由谒者台、司隶台、御史台三部分组成。其构成职权如下：

（1）御史台。御史大夫为台长官，并提高其官品。此外台内还有殿内侍御史、侍御史、录事等官员。隋御史台对违反法令、品官不理朝政、监授人官、不举贤才、以权谋私等行为有权弹劾。

（2）司隶台。司隶大夫为台主，另有别驾、刺史、诸郡、置丞等官职。司隶台是隋代专察郡县的监察机关，其主要职权有：察品官以上能否理政，察豪强奸猾侵害百姓，察测报水旱虫灾，察妄征赋役者，察部内贼盗，察德行孝悌，茂才异行、隐不贡者。^①

（3）谒者台。谒者大夫为台长。台内还有司朝谒者、丞、主簿、录事、通事谒者等官职。谒者台的主要职责是出使慰问、

^① 《隋书·百官下》，中华书局1973年版。

持节授官、受理申奏冤枉等事项，具有对地方的监察权。

2. 唐朝御史监察制度

至唐代，御史监察制度发展至完备阶段。表现为：一是组织机构健全完备，独立于权力机关、行政机关之外，对中央和地方百官进行监察。二是监察活动成为定制，并有法律依据，以《大唐六典》为代表的组织法规，是御史台制度存在与活动的法律依据。

唐代御史监察制度是以御史台为核心，具体地说，有下列职权：

(1) 御史台的构成：

御史大夫和御史中丞。

唐代御史台的长官是御史大夫，副长官为御史中丞，前者的具体职责是对内外百官犯罪进行弹劾，根据皇帝敕命与刑部尚书一起出使平反冤案。御史中丞主要职责是辅佐、协助御史大夫处理御史台事务。

台院、殿院、察院。

唐玄宗开元年间，在御史大夫和御史中丞之下，设立台院、殿院、察院三院。台院设侍御史六人，主要职责是纠弹中央百官，推鞠狱讼，以及处理御史台内的日常事务。

殿院设殿中侍御史，主要职责在于监察殿廷之内百官的活动，维护朝廷礼仪秩序。

察院设监察御史，主要职责是监察地方各州县，是皇帝设于地方上的耳目。

(2) 御史台的职权。唐代御史的职能较前代有较大的扩展，主要体现在以下几方面：

一是弹劾百官非法权。御史台对一般事情的弹劾，三院御史均可执行，而以台院的侍御史为主。凡属重大事件则由御史台长

官御史大夫、御史中丞提出。二是监察礼仪权。殿中侍御史通过对在朝百僚是否整肃班列，是否恭敬来肃正朝仪、监察礼仪。三是司法审判制与司法监察权。即台院的侍御史所享有的“推鞠狱讼”的职权，可以独立审判或联合审判一些案件和地方各州官吏的违法行为。四是财政经济监督权。又表现为：①监察户部、司农寺、太府寺等重要的财政部门。②御史充任各种使职，加强对地方经济工作的监督，主要方式是，监察御史分察巡按郡县、屯田、铸钱，或以十道巡按的方式进行监察。五是监军权。唐政权建立之初，就实行御史监军，监军御史可以对军队将领屯兵不进、贪生怕死或专横跋扈等行为进行弹劾。此外，还有巡查馆驿权、监考权等职权。

（五）宋元时期的御史监察制度

1. 宋代御史监察制度

宋承唐末五代藩镇割据，君弱臣强，易君如置棋的动荡混乱局面，宋初的最高统治者制定了“强干弱枝”，强化中央集权的基本国策，在御史监察制度上实行了分化职官事权的措施，使得御史监察部门机构重叠、官员臃肿。具体地说，宋代的御史监察制度的内容包括：

（1）中央御史台建制。宋代的中央最高监察机构承唐制，仍为御史台，御史中丞为台长，由宰相的属官兼任。这反映了宰相操纵御史的状况。它的职权是“掌劾察官邪，肃正纳纪”。大事则廷辩，小事则奏弹。

御史台下又设有台院、殿院、察院三院，分别由侍御史、殿中侍御史和监察御史执掌。

（2）地方监司制。宋代的地方监察制度，以监习为主，以通制马承受和安抚使为辅，加强对地方官吏的监察；并通过出巡制和失察受罚制，行使对地方监察官的监察权。