



中国政法大学

## 《中国政治制度史》课程大纲

屈超立 教授 编写

中国政法大学政治与公共管理学院

二〇一五年十月三十日

## 目 录

课程概述.....	1
一、课程教学目标.....	1
二、课程教学内容与学习目标.....	2
三、课程进度表.....	3
四、说明.....	3
五、参考书目.....	4
六、课程内容.....	6
第一讲 皇帝和皇权.....	7
第一节、皇帝制度的特点.....	7
第二节 皇帝制度的确立与演变.....	7
第三节 皇位继承制度.....	8
第四节 后宫制度.....	8
第五节 宦官制度.....	9
第六节 中国传统政治体制中调节君主专制弊端的机制.....	9
第二讲 宰相与相权.....	9
第一节 秦汉魏晋南北朝时期的宰相制度.....	10
第二节 隋唐宋元时期的宰相制度.....	11
第三节 明朝的内阁制与清朝的军机处.....	11
第四节 皇权与相权的矛盾及其演化趋势.....	12
第三讲 中央政府机构.....	13
第一节 秦汉魏晋南北朝中央政府机构.....	13
第二节 隋唐中央政府机构.....	14
第三节 宋元中央政府机构.....	14
第四节 明清中央政府机构.....	14
第四讲 地方政府与治理.....	15
第一节 秦汉地方政府机构.....	15
第二节 魏晋南北朝地方政府机构.....	16
第三节 隋唐地方政府机构.....	16

---

第四节 宋辽金元地方政府机构.....	17
第五节 明清地方政府机构.....	17
第六节 中国封建国家中央和地方割据的矛盾.....	18
第五讲 官员的选拔与任用.....	19
第一节 秦汉魏晋南北朝的选官制度.....	19
第二节 隋唐至明清的选官制度.....	20
第三节 官吏任用条件和程序.....	21
第四节 任用种类和任用期限.....	21
第五节 任用限制和任用回避.....	22
第六节 致仕制度.....	22
第六讲 考课制度.....	23
第一节 秦汉魏晋南北朝考核制度.....	23
第二节 唐宋考核制度.....	23
第三节 明清考核制度.....	24
第七讲 言谏与监察制度.....	25
第一节 秦汉言谏与监察制度.....	25
第二节 魏晋南北朝言谏与监察制度.....	25
第三节 隋唐言谏与监察制度.....	25
第四节 宋元言谏与监察制度.....	26
第五节 明清言谏与监察制度.....	27
第八讲 古代司法制度.....	28
第一节 秦汉魏晋南北朝司法制度.....	28
第二节 隋唐司法制度.....	29
第三节 宋元司法制度.....	29
第四节 明清司法制度.....	29

## 课程概述

课程中文名称	中国传统政治制度专题
课程英文名称	Monographic Study on China's Traditional Political System
课程号	
课程属性	专业必修课
开课学期	
所属专业	中外政治制度
课程类型	专业学位课
总学时	72 学时，每周 4 课时，18 次课
总学分	4 学分
开课学院/部(系、所)	政治与公共管理学院政治学系
课程负责人	屈超立
课程教学团队	陈忠云 梁旭

### 一、课程教学目标

本课程是中外政治制度专业的专业必修课。课程的教学目标如下：

中国政治制度史具有社会科学与人文科学的二重性格。它既是政治学的一门基础性分支学科，又是政治学、历史学、法学、军事学、宗教学、民族学、经济学、文化学等多学科有关内容的综合，实质上是一门边缘学科。

政治制度史是研究国体与政体的起源、形式及演变规律的科学。政治制度是人类社会一定发展阶段的产物，具有一种表面上凌驾于社会之上的力量。它从社会中产生，但又自居于社会之上。换句话说，政治制度寓国家本质与形式于一体，是国体与政体的总和。

中国政治制度史的研究对象，是历代的国家性质与形式问题，亦即历代国体与政体的形成极其发展规律问题。所谓国体，是指的国家本质。而政体问题，则应当是国家形式问题。通常的理解，认为它是指的政权构成的形式。而按照政治学对国家形式的理解，它是国家组织形式、国家结构形式和国家治理形式的概称。

在确定中国政治制度史的研究对象时，还会遇到政治制度与相关各种制度的区别及内容取舍问题。为了避免把中国政治制度史看成是传统的典章制度汇编，因此有必要对中国制度史的

研究范围和内容作一些明确的界定。归纳起来，中国政治制度的基本内容是：国体、政体、国家机构的设置，官员的培训、选拔、任用、考核、奖惩、退休等制度，以及军事、法律、司法、监察等与管理国家有关的制度。

要深入研究中国政治制度史，不仅要阅读现代人所写的有关的论著，还需要查阅有关的史料，如二十五史中的“志”和“表”；典志类“十通”；政书类“会要”；以典章为内容的私人历史笔记等。

## 二、课程教学内容与学习目标

政治制度对社会发展有着重要意义。政治制度属于社会政治上层建筑，它产生于一定的经济基础之上，其内容、特征及其发展、运行、演变均反映了一定的经济关系和生产力发展水平。但是，政治制度一经确立，就具有相对的独立性、积极的能动性和长期的稳定性。它往往起着这样或那样的作用，有时甚至是决定性的作用，反过来影响着经济和文化。传统政治制度是一个历史范畴，但它又是一个不断变化着的上层建筑。除了它那可畏的惯力作用外，还有着岁月对它的修正，使它一天比一天更合乎理想的标准。对于我们的政治体制改革，具有参考价值 and 启迪作用。因此，那种以为搞现代化就要摒弃传统的观点是不对的。事实上，只有把现代化注入传统，改造传统，以形成新的传统，才能保持我们的民族特色，实现真正的现代化。

中国封建政治制度有如下特点：第一，中国封建中央集权体制时间长，持续了 2000 多年，而且是惟一的政体形式。第二，中国皇帝握有几乎所有的国家权力，包括立法、行政、财政、军事等权力，且不受法定的约束。第三，在古代中国起主导作用的思想是儒家思想，而儒家思想与宗教不同，他不是脱离世俗的，而是与国家政权集合在一起，成为君主加强思想控制的重要手段。第四，中国封建社会形成了一整套严密而完善的官僚制度，而西欧直到进入资本主义社会以后才出现系统的文官制度。

中国封建社会的政治制度与奴隶社会的政治制度相比也有显著的特点：第一，形成了大一统的中央集权体制。夏、商、周实行的分封制实际上一种小国寡民的社会，各级封君的权力在空间范围上受到限制；而从战国到清代，除个别时期外，大部分时间内都保持了统一的王朝形式；第二，神权政治色彩相对淡化。进入封建社会以后，神权政治因素虽然存在，如儒家宣扬的“君权神授”，但神权政治的色彩已大大淡化，帝王的神事活动也只局限于一些重大庆典。第三，法制的逐步建立。在奴隶社会由于奴隶不具有独立人格，故刑赏无需法律规定。进入封建时代，适应统治的需要，陆续制定了一些法律如战国时魏国的《法经》，后世的《唐律疏议》《唐六典》、《大清律例》《清会典》等等。尽管当时未达到依法行政的水平，但毕竟比没有法律有了进步。

传统政治制度的成功经验：第一，有发达的政治分工和悠久的权力制衡观念；第二，具有

行政立法的传统，形成了一整套行政法规；第三是积累了一整套比较科学的人事管理经验，这首先表现在考试制度的长期实行上。

### 三、课程进度表

周次	课 程 内 容	学时	备 注
1.	中国传统政治制度概述	4	
2.	皇帝和皇权	4	
3.	宰相与相权	4	
4.	中央政府机构（一）	4	
5.	中央政府机构（二）	4	
6.	地方政府与治理（一）	4	
7.	地方政府与治理（二）	4	
8.	官员的选拔与任用（一）	4	
9.	官员的选拔与任用（二）	4	
10.	考课制度	4	
11.	言谏与监察制度	4	
12.	古代司法制度	4	
13.	答疑与讨论	4	
14.	考试	2	

### 四、说明

#### （一）课程教学重点与难点

**教学重点：**掌握中国传统政治制度发展的总趋势

掌握中国传统政治制度发展演变的过程

掌握传统政治制度发展演变的历史原因

**教学难点：**理解中国传统政治制度发展的总趋势

理解皇权与相权的互动关系

理解传统中央政府机构演变的历史轨迹

理解地方政府治理的历史过程

理解传统社会监察机制及其法制建设

#### （二）课程考核方法与要求

主要包括：到课情况、课堂讨论、课程作业、课堂汇报、结课论文等方面。

### （三）课程作业要求

课堂汇报至少一次；随堂提交 3000 字左右论文；结课时提交 5000 字左右课程论文。

## 五、参考书目

### （一）皇帝和皇权

张晋樊、王超：《中国政治制度史》，中国政法大学出版社 1987 年版。

杨阳主编：《中国政治制度史纲要》，中国政法大学出版社年 2001 年版。

白钢：《中国政治制度通史》，人民出版社 1996 年版。

韦庆远主编：《中国政治制度史》，中国人民大学出版社 1993 年版。

沈任远：《隋唐政治制度》，台湾商务印书馆 1977 年版。

陶希圣、沈任远：《明清政治制度》，台湾商务印书馆 1967 年版。

### （二）宰相和相权

祝总彬：《两汉魏晋南北朝宰相制度研究》，中国社会科学出版社，1990 年版。

沈任远：《隋唐政治制度》，台湾商务印书馆 1977 年版。

陶希圣、沈任远：《明清政治制度》，台湾商务印书馆 1967 年版。

杨树藩：《宋代中央政治制度》，台湾商务印书馆 1977 年版。

张晋藩、王超：《中国政治制度史》，中国政法大学出版社 1987 年版。

杨阳主编：《中国政治制度史纲要》，中国政法大学出版社年 2001 年版。

白钢：《中国政治制度通史》，人民出版社 1996 年版。

韦庆远主编：《中国政治制度史》，中国人民大学出版社 1993 年版。

### （三）中央政府机构

杨树藩：《中国文官制度史》，台湾黎明文化事业股份有限公司 1982 年版。

沈任远：《隋唐政治制度》，台湾商务印书馆 1977 年版。

陶希圣、沈任远：《明清政治制度》，台湾商务印书馆 1967 年版。

杨树藩：《宋代中央政治制度》，台湾商务印书馆 1977 年版。

张德泽：《清代国家机关考略》，中国人民大学出版社 1981 年版。

郭松义等：《清朝典制》，吉林文史出版社 1993 年版。

张晋藩、王超：《中国政治制度史》，中国政法大学出版社 1987 年版。

杨阳主编：《中国政治制度史纲要》，中国政法大学出版社年 2001 年版。

白钢：《中国政治制度通史》，人民出版社 1996 年版。

韦庆远主编：《中国政治制度史》，中国人民大学出版社 1993 年版。

### （四）地方政府与治理

瞿同祖：《清代地方政府》，法律出版社，2003 年版。

李治安主编：《唐宋元明清中央与地方关系研究》，南开大学出版社 1996 年版。

严耕望：《中国地方行政制度史》，台北 1961 年版。

商文立：《中国历代地方政治制度》，台北中正书局 1980 年版。

沈重：《略论历代政区演变与中央集权》，《中国史研究》1991 年 2 期。

王超：《我国封建时代中央和地方关系述论》，《中国社会科学》1983 年 1 期。

李孔怀：《中国封建社会地方政体刍议》，《复旦学报》1987 年 5 期。

张晋藩、王超：《中国政治制度史》，中国政法大学出版社 1987 年版。

杨阳主编：《中国政治制度史纲要》，中国政法大学出版社年 2001 年版。

白钢：《中国政治制度通史》，人民出版社 1996 年版。

韦庆远主编：《中国政治制度史》，中国人民大学出版社 1993 年版。

#### （五）官员的选拔与任用

何怀宏：《选举社会及其终结》，三联书店，1998 年版。

吴宗国：《唐代科举制度研究》，辽宁大学出版社，1997 年版。

许树安：《古代选举及科举制度概述》，天津人民出版社 1985 年版。

任爽、石庆环：《科举制度与公务员制度》，商务印书馆，2001 年版。

苗书梅：《宋代官员选任与管理制度》，河南大学出版社，1996 年版。

张晋藩、王超：《中国政治制度史》，中国政法大学出版社 1987 年版。

杨阳主编：《中国政治制度史纲要》，中国政法大学出版社年 2001 年版。

白钢：《中国政治制度通史》，人民出版社 1996 年版。

韦庆远主编：《中国政治制度史》，中国人民大学出版社 1993 年版。

杨树藩：《中国文官制度史》，台湾黎明文化事业股份有限公司 1982 年版。

沈任远：《隋唐政治制度》，台湾商务印书馆 1977 年版。

陶希圣、沈任远：《明清政治制度》，台湾商务印书馆 1967 年版。

屈超立：《科举制度的廉政效应》，《政法论坛》（中国政法大学学报）2001 年 5 期。

屈超立：《科举制与监察机制的关系述论》，《中央政法管理干部学院学报》2001 年 2 期。

屈超立：《科举制的政治功能——唐宋与明清的比较》，《西南民族学院学报》2003 年 5 期。

#### （六）考课制度

苗书梅：《宋代官员选任与管理制度》，河南大学出版社，1996 年版。

张晋藩、王超：《中国政治制度史》，中国政法大学出版社 1987 年版。

杨阳主编：《中国政治制度史纲要》。中国政法大学出版社年 2001 年版。

白钢：《中国政治制度通史》，人民出版社 1996 年版。

韦庆远主编：《中国政治制度史》，中国人民大学出版社 1993 年版。

杨树藩：《中国文官制度史》台湾黎明文化事业股份有限公司 1982 年版。

沈任远：《隋唐政治制度》，台湾商务印书馆 1977 年版。

陶希圣、沈任远：《明清政治制度》，台湾商务印书馆 1967 年版。

杨树藩：《宋代中央政治制度》，台湾商务印书馆 1977 年版。

张德泽：《清代国家机关考略》，中国人民大学出版社 1981 年版。

郭松义等：《清朝典制》，吉林文史出版社 1993 年版。

#### （七）言谏与监察制度

彭勃、龚飞：《中国监察制度史》，中国政法大学出版社 1989 年版。

李小树：《秦汉魏晋南北朝监察史纲》，社会科学文献出版社 2000 年版。

贾玉英：《宋代监察制度》，河南大学出版社，1996 年版。

张序：《我国古代官员监察弹劾制度之演变》，《政治学研究》1987 年 5 期。

白钢：《中国古代的监察制度》，《文史知识》1989 年 6 期。

宿志丕：《中国古代御史、谏官制度的特点及作用》，《清华大学学报》1994 年 2 期。

杨阳主编：《中国政治制度史纲要》，中国政法大学出版社，2001 年版。

张晋藩、王超：《中国政治制度史》，中国政法大学出版社，1985 年版。

白钢：《中国政治制度通史》，人民出版社，1996 年版。

#### （八）古代司法制度

张晋藩：《中国法制通史》，法律出版社 1999 年版。

屈超立：《宋代地方政府民事审判职能研究》，巴蜀书社 2003 年版。

王云海主编：《宋代司法制度》，河南大学出版社 1993 年版。

张晋樊、王超：《中国政治制度史》，中国政法大学出版社 1987 年版。

杨阳主编：《中国政治制度史纲要》。中国政法大学出版社年 2001 年版。

白钢：《中国政治制度通史》。人民出版社 1996 年版。

韦庆远主编：《中国政治制度史》，中国人民大学出版社 1993 年版。

杨树藩：《中国文官制度史》台湾黎明文化事业股份有限公司 1982 年版。

沈任远：《隋唐政治制度》，台湾商务印书馆 1977 年版。

陶希圣、沈任远：《明清政治制度》，台湾商务印书馆 1967 年版。

## 六、课程内容

（课程内容、重难点提示、思考与问答等内容附后）

## 第一讲 皇帝和皇权

### 第一节、皇帝制度的特点

#### 一、皇权的至高无上及其专制性质。

皇权是典型的全能型权力，首先，皇权可以干预国家的经济和社会事务，社会各个领域在皇权面前均没有自主性；其次，作为政治性权威，皇帝还被看作是意识形态领袖，有权对思想文化活动进行干预；最后，皇权凌驾于整个政治机构之上，皇帝掌握着最高的立法权、司法权和行政权，也掌握着最高的决定权和监督权。

#### 二、皇位的终身制与世袭制。

个人化性质决定皇权必定采取终身制的形式。皇位及其权力与皇帝个人生命流程相始终。从历史实际来看，皇权产生的基本途径是暴力，一旦取得政权之后，它便在特定的家族内传承，皇位继承的唯一合法依据便是血统。所谓世袭制所体现的政治文化精神就是皇帝家族对国家权力的独占。在未找到更合理的政权传承方式的情况下，世袭制显得简单便捷。作为一种为社会普遍接受的国家权力转移形式，它的实施有助于避免因对皇权的激烈争夺而引发的政治动乱。但是世袭制对于政治稳定的作用是十分有限的。皇族内部的夺嫡争储的斗争时有发生。

### 第二节 皇帝制度的确立与演变

#### 一、先秦时期的国王制度

商周实行国王制度，经春秋战国时期的历史演变，公元前 221 年秦始皇统一中国，确定皇帝为国君的新称号，建立皇帝制度。从秦朝至清末，皇帝制度一直是中国政治制度的一个重要内容。

#### 二、秦汉魏晋南北朝——皇帝制度的确立与早期演变

秦始皇创立皇帝制度。汉承秦制，皇帝制度较秦健全。魏晋南北朝皇帝制度处于低谷，无规则的暴力成为竟逐皇权的主要手段。

#### 三、隋唐宋元——皇权对相权的分割

隋唐的皇帝制度更加完备。宋代将加强中央集权作为基本国策，皇权空前强化。

#### 四、明清——皇权的极端化发展

明清时期宰相制度的废除，在一个侧面标志着皇权的极端化发展。为把皇帝与臣民区别开来，使皇帝的衣食住行均具有法定专称，其父母、妻子儿女们也定下专门称号。皇帝除了名号以外，生前死后也要加其它一些名号，即生前加尊号，死后加谥号。

**谥号：**大致可分为褒扬、批评与同情三类。如表扬其功劳的有：经纬天地曰文，布义行刚曰景，柔质慈民曰惠；批评其怠政的有：乱而不损曰哀、好内远礼曰炀、杀戮无辜曰厉等；同情其政的有：恭仁短折曰哀、慈仁短折曰怀、在国遭忧曰愍等。

**庙号：**封建帝王在谥号前面还有庙号，每朝的第一个皇帝的庙号称“祖”，有太祖、高祖、世祖等，以后的皇帝则一般称宗，有太宗、世宗、穆宗等。但在后来也有例外，如明世祖（朱棣）。一般来讲，唐朝以前对皇帝的简称用谥号，如汉文帝、隋炀帝等；唐朝以后用庙号，如唐太宗、宋太祖等；明以后也用年号代称皇帝，如万历、康熙、雍正等。我国皇帝正式有年号，自汉武帝即位第一年，即建元元年（前140）始。新君即位须改年号，称改元。同一个皇帝在位期间可以有好几个年号。至明以后，皇帝即位以后基本用同一年号，如万历、康熙、雍正等。

### 第三节 皇位继承制度

#### 一、嫡长子继承制度的确立

为防范皇位继承上的祸乱，历代统治者曾制定预立皇太子的制度和铲除可能妨碍皇位继承的政治势力。汉初，嫡长子继承成为定制

#### 二、皇位继承的动荡时期

中国历史上，在政局剧烈动荡时期，皇位继承制度也无法有效制止各种夺位阴谋政变的发生。魏晋南北朝至隋唐时期，皇位继承非常混乱

#### 三、皇位继承的规范化

清朝雍正时期，才从根本上废除了嫡长子预立皇太子的办法，实行秘密建储制度。

### 第四节 后宫制度

#### 一、后妃制度概述

后宫制度是皇帝制度中的一个重要内容。秦统一六国后，在咸阳广筑宫室。在两汉魏晋南北朝时期，逐渐建立一套由皇后、妃嫔、女官等组成的、等级森严的后宫制度。隋唐两宋时期，后宫嫡庶等级更加严格，后宫制度臻于完备，皇后的地位进一步提高。明清两代承前制并具有其特点。

#### 二、女主与外戚干政

外戚制度是从后妃制度派生而来的。外戚包括后妃的亲属，皇家公主的夫族。他们是依附于太后、皇后、皇帝宠妃、公主的政治集团。一般在女主临朝情况下，外戚往往参政。皇帝则多借宦官之力来诛灭外戚。历代的外戚专政多起消极作用。

## 第五节 宦官制度

### 一、秦汉宦官制度

宦官制度出现于商周，后来得到进一步发展。宦官最初不过是王室的杂役，是为帝王和后妃生活服务的人员；历代王朝有相应的内侍机构。不少宦官凭着接近皇帝和后妃的身份，乘隙左右政治，在复杂的政治斗争中，起着令人瞩目的作用。秦朝的赵高乱政。东汉自顺帝以后，朝政开始为宦官所控制。

### 二、隋唐的宦官制度

历史上的宦官干政，以汉、唐为烈，其中又以唐朝为甚。安史之乱以后，宦官开始掌握禁军军权及担任实权极大的机密要职，控制朝政。宪宗、敬宗被宦官毒害致死，穆宗、文宗、武宗、宣宗、懿宗、僖宗、昭宗都是因宦官的拥戴而登上帝位。

### 三、明清的宦官制度

明朝宦官组织系统庞杂完善，宦官二十四衙门，宦官总数达到十万人以上。宦官明目张胆干预朝政，部分官僚屈服宦门。清朝设置“敬事房”为管理宦官的机构。采取一系列措施防范宦官专权。

## 第六节 中国传统政治体制中调节君主专制弊端的机制

中国传统中央集权的政治体制中存在着调节君主专制弊端的某种机制，主要体现在两个方面：一是在施政程序上有一套促使皇帝正确决策的制度，即所谓“人主莅权、大臣审权、争臣议权”制度。二是为防止皇权的滥用，还有一些约束之法，如通过教育提高皇帝的素质；通过神权来抑制君权，大臣可以利用灾变向失道的君主提出意见；大臣还可以利用皇帝生前的尊号、死后的庙号或溢号的尊褒贬抑来促使皇帝刷新政治；开国皇帝所制定的制度及其训示也可以作为制止皇帝越轨行为的工具。

### 重难点提示：

#### 1、皇帝制度的基本特点是什么

第一，皇权的至高无上及其专制性质。皇权是典型的全能型权力，首先，皇权可以干预国家的经济和社会事务，社会各个领域在皇权面前均没有自主性；其次，作为政治性权威，皇帝还被看作是意识形态领袖，有权对思想文化活动进行干预；最后，皇权凌驾于整个政治机构之上，皇帝掌握着最高的立法权、司法权和行政权，也掌握着最高的决定权和监督权。

第二，皇位的终身制与世袭制。个人化性质决定皇权必定采取终身制的形式。皇位及其权力与皇帝个人生命流程相始终。从历史实际来看，皇权产生的基本途径是暴力，一旦取得政权之后，它便在特定的家族内传承，皇位继承的唯一合法依据便是血统。所谓世袭制所体现的政治文化精神就是皇帝家族对国家权力的独占。在未找到更合理的政权传承方式的情况下，世袭制显得简单便捷。作为一种为社会普遍接受的国家权力转移形式，它的实施有助于避免因对皇权的激烈争夺而引发的政治动乱。但是世袭制对于政治稳定的作用是十分有限的。皇族内部的夺嫡争储的斗争时有发生。

## 2、中国传统政治体制中调节君主专制弊端的机制

中国传统中央集权的政治体制中存在着调节君主专制弊端的某种机制，主要体现在两个方面：一是在施政程序上有一套促使皇帝正确决策的制度，即所谓“人主莅权、大臣审权、争臣议权”制度。二是为防止皇权的滥用，还有一些约束之法，如通过教育提高皇帝的素质；通过神权来抑制君权，大臣可以利用灾变向失道的君主提出意见；大臣还可以利用皇帝生前的尊号、死后的庙号或溢号的尊褒贬抑来促使皇帝刷新政治；开国皇帝所制定的制度及其训示也可以作为制止皇帝越轨行为的工具。

### 思考题：

- 1、秦始皇为什么要确定新的国君称号？
- 2、嫡长子继承原则为什么很难推行？
- 3、什么情况下，容易出现外戚干政和宦官干政？
- 4、为什么清朝雍正皇帝将公开建储改为秘密建储？

## 第二讲 宰相与相权

### 第一节 秦汉魏晋南北朝时期的宰相制度

#### 一、宰相制度的起源

作为正式机构，宰相出现于春秋时期。战国时期，各国普遍实行了宰相制度。丞相之名始于秦。

#### 二、秦汉的宰相制度

秦朝正式确立宰相制度。秦朝和西汉前期以丞相、太尉、御史大夫为三公，西汉后期和东汉以太尉、司徒、司空为三公，是为宰相。另外，从东汉起，尚书的地位日重，其长官尚书令逐渐成为真宰相。

#### 三、魏晋南北朝的宰相制度

魏晋以后，丞相不常设。太宰（太师）、太傅、太尉、司徒、司空、大将军、大司马，都是虚崇之位，无实权。皇帝的秘书、侍从由少府中独立出来，发展成为尚书省、中书省、门下省，从此三省长官为宰相。

## 第二节 隋唐宋元时期的宰相制度

### 一、隋唐时期的宰相制度

隋及唐初，三省制定制：中书取旨，门下审议，尚书执行，三省长官并为宰相。为防止宰相的权力过重，皇帝渐以级别较低的官员加上“参知政事”、“同中书门下平章事”、“同中书门下三品”等衔为宰相。宰相议事地点称“政事堂”。中唐以后，皇帝又以翰林学士草拟密诏，因有“内相”之称。

### 二、宋代宰相制度

宋朝在宋神宗以前的一百多年，把隋唐以来的正式官称都变成无权的虚衔，仅有表示官员资历待遇的意义。而以中书门下政事堂与枢密院并称“二府”（政府、枢府），宰相、参知政事和枢密使、副使合称“宰执”。总管财政的三司使号称“计相”，其地位仅次于宰执。从宋神宗元丰五年（1082）改制以后，撤消了中书门下，恢复了唐朝的三省制。同时废除了同中书门下平章事，以尚书左、右仆射为宰相。以后分别在徽宗政和年间，南宋高宗建炎年间和孝宗乾道年间又有三次名称上的变化。

### 三、辽金元的宰相制度

辽金元三代都是少数民族建立的强大政权。辽朝的国家机构分为南面官和北面官两个系统。金朝废除中书、门下两省，只设尚书省。元朝以中书省为最高政务机关，六部为其下属。

## 第三节 明朝的内阁制与清朝的军机处

### 一、明朝的内阁制

明朝废除秦汉以来的宰相制度，从文学侍从翰林院中，挑选若干翰林入内阁协助皇帝处理政务，称内阁大学士，无宰相之名，然渐有宰相之实。六部直属皇帝。

### 二、清朝的军机处

清沿明制，于顺治十五年（1658）建立内阁，以大学士为首领，“赞理机务，表率百僚”。为了加强皇权，于雍正七年（1729）成立军机处取代内阁实权。军机处权限的规定。

## 第四节 皇权与相权的矛盾及其演化趋势

中国封建中央集权专制体制中长期以来存在着皇权与相权的矛盾。君主专制意味着权力的集中统一，国家的一切大事都由君主个人裁决。但是，中国历代的封建王朝都是一些超大型王朝，仅靠皇帝个人的“日理万机”是难以应付的，于是便有了“助理万机”的宰相的设置。宰相要想有所作为，必然要扩大自己的职权，而皇帝要集权，就必然要限制宰相的权力，这就形成了皇权和相权的矛盾和斗争。

从总的发展趋势看，皇权向着扩大并膨胀的方向发展，相权则一步步缩小，到明清时干脆将宰相废除了。皇帝削弱相权的手段主要有二：一是不断更替辅佐机构来削弱相权；二是使相权分散化。皇权的不断强化虽然有利于君主专制国家的统一，但却妨碍了大臣们积极性和主动性的发挥，造成国家机器运转迟缓和行政效率的低下，使整个行政系统因缺乏活力而走向衰落。

宰相制与内阁制有根本不同：1、从职务设置上看，历代宰相皆定员定制，明代内阁大学士无定员定制。2、从地位上看，宰相是法定的最高行政长官，六部及其他下属机构是法定的下属机构，明代的内阁首辅却不是法定的最高行政长官，六部也不是其法定的直接下属。3、从职权上看，历朝宰相拥有法定职权，即决策参与权和行政执行中的指挥权，而明代大学士包括首辅在内仅充任皇帝个人的助手和顾问，仅有决策参与权，而不具备行政执行中的指挥权，即只遵旨草拟诏书，而不参与施行。

### 重难点提示：

#### 1、中国封建中央集权专制体制中皇权与相权的矛盾及其演化趋势

中国封建中央集权专制体制中长期以来存在着皇权与相权的矛盾。君主专制意味着权力的集中统一，国家的一切大事都由君主个人裁决。但是，中国历代的封建王朝都是一些超大型王朝，仅靠皇帝个人的“日理万机”是难以应付的，于是便有了“助理万机”的宰相的设置。宰相要想有所作为，必然要扩大自己的职权，而皇帝要集权，就必然要限制宰相的权力，这就形成了皇权和相权的矛盾和斗争。

从总的发展趋势看，皇权向着扩大并膨胀的方向发展，相权则一步步缩小，到明清时干脆将宰相废除了。皇帝削弱相权的手段主要有二：一是不断更替辅佐机构来削弱相权；二是使相权分散化。皇权的不断强化虽然有利于君主专制国家的统一，但却妨碍了大臣们积极性和主动性的发挥，造成国家机器运转迟缓和行政效率的低下，使整个行政系统因缺乏活力而走向衰落。

#### 2、秦汉至唐宋的宰相制与明代内阁制的区别

宰相制与内阁制有根本不同：1、从职务设置上看，历代宰相皆定员定制，明代内阁大学士无定员定制。2、从地位上看，宰相是法定的最高行政长官，六部及其他下属机构是法定的下属

机构，明代的内阁首辅却不是法定的最高行政长官，六部也不是其法定的直接下属。3、从职权上看，历朝宰相拥有法定职权，即决策参与权和行政执行中的指挥权，而明代大学士包括首辅在内仅充任皇帝个人的助手和顾问，仅有决策参与权，而不具备行政执行中的指挥权，即只遵旨草拟诏书，而不参与施行。

#### 思考题：

- 1、皇权与相权斗争的实质是什么？
- 2、略述汉、唐、宋三代中枢机构演变的情况。
- 3、明朝内阁制是怎样产生的？
- 4、清朝军机处的职权是什么？

## 第三讲 中央政府机构

### 第一节 秦汉魏晋南北朝中央政府机构

#### 一、秦汉中央政府机构

秦汉三公九卿是中央政府机构的总称。九卿指奉常（太常）、郎中令（光禄勋）、卫尉、太仆、廷尉、宗正、典客（大鸿胪）、治粟内史（大司农）、少府。其它重要的长官还有：中尉（执金吾）、将作少府（将作大匠）、将行（大长秋）等。秦汉中央政治职能机构的长官称卿，官秩为二千石，一般设有九卿。除此之外，还有与九卿地位相等的中尉（掌京师治安）、大长秋（掌皇后的各种事务）等，他们和九卿合称列卿。

列卿制度和君主专制政治体制相适应，这表现为以下两个方面：第一，九卿虽名义上隶属三公，但皇帝诏令可直达九卿，九卿上奏皇帝的表章也无需通过三公；第二，九卿虽然职责清楚，分工明晰，但在实际行政运作中职务与职责会出现很大差异。列卿秉承皇帝的旨意，既可领兵作战，又可以参加讨论不属于自己管辖范围内事务的集议，甚至还可以处理本部门管理范围以外的事务，由此可见，列卿制度也体现了君主专制的精神，即官员必须绝对服从皇帝。

#### 二、魏晋南北朝中央政府机构

魏晋南北朝时期的尚书台（省）所属各曹，逐渐取代秦汉九卿的职权。九卿的名称虽大都保留，但职权大为缩小，有的几乎成为另一个机构，如汉朝的光禄勋为掌管宫廷警卫的主要官署，而魏晋以后的光禄寺，变为专管朝廷膳食的机构，御史台也从少府独立出来，成为全国最高监察机关。

## 第二节 隋唐中央政府机构

### 一、三省六部的行政体制

尚书省及其机构。中央的政务部门吏、户、礼、兵、刑、工六部的职能。六部的设立，使中央政府有了严密的行政机关。

### 二、九寺五监及与尚书省的关系

太常、光禄勋、卫尉、太仆、大理、宗正、鸿胪、司农、太府九寺。国子、少府、将作、军器、都水五监。寺、监职掌趋于专一。六部为国家行政管理机构，具有领导职能，九寺五监在行政上受尚书六部的节制，是中央内部的事务性机关。隋唐职能机构以尚书六部为主，以诸寺、监为辅，形成相互平行，既有分工，又有制衡的行政职能部门体系。从分工上看，六部执掌政令，九寺五监分掌具体事务，两者之间形成总领和具体分管的关系。从制衡上看，六部与诸寺、监形成双层制约关系。六部执掌政令而不管具体事务，而具体分管事务者有无政令之权，形成一层制约关系。具体分管各项事务的诸寺、监要接受六部的指导和监督。但诸寺、监的长官也可以直接听从皇帝的指示，在对六部指令有不同看法时，可直接上奏请示皇帝，形成又一层制约关系。

## 第三节 宋元中央政府机构

### 一、宋代中央政府机构

宋朝特点是复杂多变，初年仍有三省、六部、九寺、五监，但多数形同虚设。六部机构多被其它机构所分割，九寺五监大部分机构都不完备。元丰改制始复其职。

### 二、元朝中央政府机构

元朝采一省制，其六部机构仍为旧称，但六部属司颇为庞杂。六部名义上属于中书省，实际上听命于皇帝和太子。元朝中央行政机构中还设立了些府院机构。它们是六部寺监以外的另一套行政机构。重要的有宣政院、翰林国史院、通政院等。

## 第四节 明清中央政府机构

### 一、明朝中央政府机构

明朝中央有六部、五寺（大理、太常、光禄、鸿胪、太仆）二监（国子、钦天）、二府（宗人、詹事）、二院（翰林、太医）。六部在废中书省后，地位相对提高，直接对皇帝负责。在司的设置上，加强了户部和刑部的权限，分别按地区分为十三司，这就打破了原有的六部二十司

的体制。除六部外，还设有都察院、通政使司。

## 二、清朝中央政府机构

清朝中央各部院衙门基本上与明朝相同。六部中的户、刑二部也按地区划分司，户部为十四司，刑部为十八司。另外，还创立了理藩院，其长官地位与六部同，以满人担任。

### 重难点提示：

#### 1、秦汉列卿制度和君主专制中央集权政治体制的关系

秦汉中央政治职能机构的长官称卿，官秩为二千石，一般设有九卿。除此之外，还有与九卿地位相等的中尉（掌京师治安）、大长秋（掌皇后的各种事务）等，他们和九卿合称列卿。列卿制度和君主专制政治体制相适应，这表现为以下两个方面：第一，九卿虽名义上隶属三公，但皇帝诏令可直达九卿，九卿上奏皇帝的表章也无需通过三公；第二，九卿虽然职责清楚，分工明晰，但在实际行政运作中职务与职责会出现很大差异。列卿秉承皇帝的旨意，既可领兵作战，又可以参加讨论不属于自己管辖范围内事务的集议，甚至还可以处理本部门管理范围以外的事务，由此可见，列卿制度也体现了君主专制的精神，即官员必须绝对服从皇帝。

#### 2、隋唐六部与九寺五监之间既分工又制衡的关系

隋唐职能机构以尚书六部为主，以诸寺、监为辅，形成相互平行，既有分工，又有制衡的行政职能部门体系。从分工上看，六部执掌政令，九寺五监分掌具体事务，两者之间形成总领和具体分管的关系。从制衡上看，六部与诸寺、监形成双层制约关系。六部执掌政令而不管具体事务，而具体分管事务者有无政令之权，形成一层制约关系。具体分管各项事务的诸寺、监要接受六部的指导和监督。但诸寺、监的长官也可以直接听从皇帝的指示，在对六部指令有不同看法时，可直接上奏请示皇帝，形成又一层制约关系。

### 思考题：

- 1、秦汉九卿名称是什么？
- 2、试比较“九寺”与“九卿”的异同。
- 3、国子监的职能是什么？
- 4、理藩院的职能是什么？

## 第四讲 地方政府与治理

### 第一节 秦汉地方政府机构

#### 一、郡县制的确立

作为中央集权下的地方政府，萌芽于春秋战国时期，而形成于秦朝。秦朝实行郡县两级制，秦初划为三十六郡，秦末为四十余郡，郡设郡守、郡尉、郡监。县设令、长和县丞。

## 二、汉初郡国并行体制

汉朝地方政府机构比秦复杂。汉仍为郡县制，但有“郡”、“国”之分。郡长官为太守（景帝改郡守为太守），县长官仍为令、长、县丞。

## 三、州的形成

为了加强对地方的监督，汉武帝元封五年将郡国分为十三州部，每州置刺史一人。东汉以后，刺史权力增大，到东汉末年遂形成州、郡、县三级地方政府体制，但不断分州析郡增县。

# 第二节 魏晋南北朝地方政府机构

## 一、州、郡、县三级地方体制

地方行政一般为州郡县三级制。建置划小，州郡增加，并向南方发展。地方政府机构层次调整的必然性。地方政府机构中军政合一的特点，州郡长官大多由武官兼任。重要州牧刺史，乃至郡守，大都集行政、军政于一身。

## 二、封国、侨州郡县

封国与郡同为州县之间的一级行政单位，封国的行政长官为相或内史，东晋时期，王国官署已是徒有虚名。战乱使得大量北方人口南移，他们往往相聚而居，保持原籍贯和地名，于是在南方出现了大批北方的州郡名，只是加上一个“南”字，地方行政区划又陷于极大混乱之中。

## 三、乡里基层组织

宗主督护制。三长制。

# 第三节 隋唐地方政府机构

## 一、唐朝地方行政区划的改革

隋朝地方政府机构前后不同。初期采取州、郡、县三级。隋开皇三年罢郡，以州统县。隋炀帝大业三年，又改州为郡，使三级制复变为郡县两级制。

## 二、唐朝地方政府机构

唐朝主要是州县两级制。另外，在其上还设了道的监察机构。安史之乱以前全国为十五道，安史之乱后分全国为五十道，已演化为行政区。各道以节度使为长官，掌握一道的行政、财政、军政大权，遂形成唐朝后期“藩镇割据”的局面。

## 三、乡里基层组织

唐朝乡里组织分为乡、里、村、保、邻五级。乡设耆老、里正、村正、保长、邻长。

## 第四节 宋辽金元地方政府机构

### 一、宋代地方政府机构

宋初沿唐制，宋太宗时改“道”为“路”。路级机构设置及其职权，为把权力集中到中央，而在路一级分设转运使司、提点刑狱司、提举常平司、安抚使司等机构，分化事权，互不统辖。在路下的州一级机构，有府、州、军、监四种，皆直属中央，州、府机构的官员设置。对州府长官监督制约的措施。州以下设县，县的长官为知县。

### 二、辽金地方政府机构

辽朝划分道、州、县，名称与唐同。辽五京道的机构设置及其分权管理方式。辽代头下军州的特殊管理方式。金朝为路、州、县，名称与宋同。金代州的军政合一管理方式。金代行台尚书省与元代行省制度的关系。辽金时期“因俗而治”原则在地方行政体制中的具体体现。

### 三、元朝地方政府机构

行省的建置。行省制的特点。行省制度形成的过程及其在政治制度史上的重要地位。行省在金代就十分盛行，元初沿用了行省的称呼。金代行省称行尚书省，元代行省则随中央机构名称的改变而改称行中书省。元初行省与前代行省一样，是因军事需要而临时设置的，是中央机构（中书省）到地方行使中央权力的称呼，还不是一级地方行政区划的名称。南宋灭亡以后，行中书省逐渐成为固定官府的名称和常设的地方行政机构，并进而成为一级地方行政区划的名称。元在全国设十个行省，行省长官为丞相。但元代对丞相一职人选十分慎重，多缺位不授人，而以平章政事作为行省最高长官。元代行省制度的确立是我国行政区划和政治制度上的一次重大改革，以后这种地方行政区划一直保持至今。

元代地方政府行政系统隶属关系的复杂性和混乱性。路、府、州及县。元朝将行中书省作为地方最高行政机构，行省官员名称与中书省相同。行省之下的路、府、州、县均设“达鲁花赤”（蒙古管理官）一员，掌握并监察辖区的行政。

### 四、乡里基层组织

宋朝乡里组织分为乡、里。王安石变法以后，县下推行保甲制。元朝基层有二个系统，社与乡、都制和隅坊制，后逐渐合二为一，故又称里社制。

## 第五节 明清地方政府机构

### 一、明朝地方政府机构

明朝为省、府、县三级制。省以“承宣布政使司”为行政机构，以“提刑按察使司”为司法机构，以“都指挥使司”为军事机构。三司分权对加强中央集权的作用。道的辖区的不定性和道员品秩的差异性。明代地方层级变革的重点。另外，又以部院大臣出任总督、巡抚，驾凌于“三司”之上。府，是又路而改，长官称知府。州有两种：直隶州和属州，长官称“知州”。县的长官称“知县”。

## 二、清朝地方政府机构

清朝实行省、府（州、厅）、县三级制。一省设巡抚，二或三省设总督，二者合称“督抚”。明代督抚与明代督抚的不同。都抚之间的制约关系。督抚的辅助官为布政使和按察使。府、州、县长官名称与明同。

## 三、乡里基层组织

明代基层组织为里甲制度。清改里甲为保甲制。

## 第六节 中国封建国家中央和地方割据的矛盾

在中国封建社会，地主制经济占主导地位，非贵族身份的地主需要有一个中央集权的、由大批官僚组成的政府来维持封建秩序。但另一方面，由于土地兼并造成作为国家财政基础的自耕农阶层减少，中央集权因而被削弱，地方豪强与当地官府相勾结，形成地方割据势力，中央集权与地方割据的矛盾由此而生。

中央与地方割据的矛盾的发展趋势是中央对地方集权的一步步深化。其方式有：一是通过任命职位低的监察官员对地方官员实行监控；二是实行分权制；三是实行文官考试制度。

### 重难点提示：

#### 中国封建国家中央和地方割据的矛盾

中央集权和地方割据的矛盾与中国特定的谥号结构有关。在中国封建社会，地主制经济占主导地位，非贵族身份的地主需要有一个中央集权的、由大批官僚组成的政府来维持封建秩序。但另一方面，由于土地兼并造成作为国家财政基础的自耕农阶层减少，中央集权因而被削弱，地方豪强与当地官府相勾结，形成地方割据势力，中央集权与地方割据的矛盾由此而生。

中央与地方割据的矛盾的发展趋势是中央对地方集权的一步步深化。其方式有：一是通过任命职位低的监察官员对地方官员实行监控；二是实行分权制；三是实行文官考试制度。

#### 2、行省制度形成过程及其在政治制度史上的地位

行省在金代就十分盛行，元初沿用了行省的称呼。金代行省称行尚书省，元代行省则随中央机构名称的改变而改称行中书省。元初行省与前代行省一样，是因军事需要而临时设置的，

是中央机构（中书省）到地方行使中央权力的称呼，还不是一级地方行政区划的名称。南宋灭亡以后，行中书省逐渐成为固定官府的名称和常设的地方行政机构，并进而成为一级地方行政区划的名称。元在全国设十个行省，行省长官为丞相。但元代对丞相一职人选十分慎重，多缺位不授人，而以平章政事作为行省最高长官。元代行省制度的确立是我国行政区划和政治制度上的一次重大改革，以后这种地方行政区划一直保持至今。

**思考题：**

- 1、试述汉朝地方政府机构演进的情况。
- 2、唐朝的“道”的性质。
- 3、宋朝的路所设的“四司”是什么？
- 4、清朝的省级长官都有哪一些？

## 第五讲 官员的选拔与任用

### 第一节 秦汉魏晋南北朝的选官制度

#### 一、秦汉以前的乡举里选和以客入仕

商周实行世卿世禄制度。春秋战国逐步向官僚制度过渡，已经出现荐举、招贤、自荐等选官途径。

#### 二、秦汉的选官制度

秦朝选官制度主要采取“推择为吏”、“考试取吏”、“通法入仕”和“征士”等选官制度。

#### 三、汉朝的选官制度

汉朝的主要选官制度为实行察举征辟制。察举或征辟之后，再经过考试，合格者授官。此外，还有任子、贤选、博士弟子等选官方式。

察举是汉武帝以后选拔官吏的主要途径。其具体方法是由皇帝下诏指定荐举科目，丞相、列侯、公卿和郡国守相按诏令要求考察和荐举人才，然后由皇帝亲自对被荐举者进行策问，根据对策等第高下授予官职。察举制与战国荐举制的基本精神一致，但察举制制度化程度较高，在察举科目、日期、人数、标准和程序上都有明确规定。但察举制缺乏严密的考试制度，其中虽有考试程序，但与后世科举制下的考试不同，是一种以保举为主，附加复试的考试，保举才是汉代察举的关键环节。

#### 四、魏晋南北朝的选官制度

察举制到魏晋南北朝演变为“九品中正制”，主要方法是：设置中正、品第人物和按品授官，

但为世族门阀所控制，压制寒门，出现了“上品无寒门，下品无势族”的腐败情况。

## 第二节 隋唐至明清的选官制度

### 一、隋唐选官制度

隋文帝于公元 587 年（开皇七年）废除九品中正制。隋炀帝又于公元 607 年（大业三年）设“进士科”，标志科举制度确立。由于科举制度的实行，扩大了庶族士人参与政治的途径，选官权力也完全集中于中央。到唐朝科举制度更加完善，科举制分为常科、制科和武科。常科考试科目以明经、进士两科最重要。在常科登科以后，再经吏部考试才能授官。制科是对常科的一种补充，制科的考试科目名目繁多。

### 二、宋元选官制度

宋朝继承唐朝的科举制度，常科有“取解试”和礼部试（省试），考试的内容仍然是进士科重诗赋，诸科重帖经墨义。制科不如唐朝兴盛。宋朝的科举制度远比唐朝完善：增加了殿试，定立进士及第、进士出身、进士同出身的制度，确立科举考试三年一次的制度，以及关于防止科举考试舞弊的规定等。

到元朝，由于蒙古贵族有一套自己的选官制度，故科举考试出现一个中落时期，并且在科举考试中杂有民族歧视。

### 三、明清选官制度

明朝科举考试分郡试、乡试、会试、殿试四级。清承明制，也为四级考试。明清的科举考试发展到鼎盛期。实行了 1300 年之久的科举制发挥了重要的历史作用，主要体现在科举制主要以考试成绩为任官依据，打破了门阀世族对选拔国家官员的垄断，职官选任由中央直接控制，这有利于中央集权体制的持续维系和政治稳定，有利于政府运作过程的客观化和理性化。科举制使许多出身下层的社会成员有机会通过考试改变身份，因而它不仅改变了中国古代职官队伍的成分构成，还进而影响和改变了中国古代社会结构。尤其值得我们注意的是，科举制度对传统社会的廉政建设起到了极为重要的作用。

### 四、异途选任制度

历代统治者根据政治形势的需要，还有其它选官途径作为主要选官途径的补充。主要有以下几种：1、荐举（保举）制，有私人荐举与官府荐举。2、恩荫（任子、荫任、门荫）制，表示君主恩赐。3、赏选（纳赏、捐纳）制，即卖官制度。4、军功选任制，是战时的选官法，盛于秦汉魏晋南北朝时期。5、技艺（方技）制，是以一技之长入仕，多见于汉魏晋南北朝时期。6、吏员（胥吏）制，吏员指的是在中央和地方各级政府机构中供职的人，他们可以通过一定途径为官。7、计吏拜官制，它是随着汉代的“上计”制度而形成的，以汉朝为盛，魏晋南北朝渐

少。

### 第三节 官吏任用条件和程序

#### 一、任用条件

自秦朝以降至清朝，凡高级官吏皆由皇帝亲自任命。中下级官吏分别由吏部和兵部负责。不同等级的官吏有不同的任命程序，除高级官吏要由皇帝亲自核准外，中级官吏要由主管部门核准备案，报皇帝批准生效。低级官吏在入品时，也要由其长官报请中央主管部门批复。年龄、财产、职业、身份条件。

#### 二、任用程序

唐朝任官的“三注三唱”。明朝的“特简”、“廷推”、“部选”、“会推”、“掣签”。清朝的“官缺制”、“密保”与“明保”。

### 第四节 任用种类和任用期限

#### 一、任用种类

历代在任用官吏时，一般都要按临时或长期，试用或实授，何职或何级等不同情况，分别给以不同名称，以正其名，安其位。秦汉魏晋南北朝时期，对试用官吏，以“试”、“守”、等名称；候补官吏，以“待诏”、“听选”等名称；兼领官吏，以“兼”、“领”、“录”、“权”、“督”等名称；实授官吏，以“拜”、“授”等名称。唐宋时期，也有同类名称，而“检校”、“差遣”名目则为新类。

使职差遣是唐朝一种特殊的任职法。唐朝任命某官负责处理专门事务，称为差遣。大致说来，差遣可归结为“置使”和“检校”两大类。置使又可细分为两类：一是国家常有之事务，但又不适宜设专官加以管理。二是为某专门事项临时委任负责人。置使的目的是为了弥补政务管理体制的不足，以增强起机动应变能力。“检校”本是检查校阅之意。所谓检校官是在名义上不授某官职，而在实际上让其管理某官职应负责的实际事务。这类差遣职是在原有行政管理体制内采取一些非正常的临时性措施，通过这种方式皇帝达到插手具体事物集权于一身的目的。

#### 二、任用期限

关于任用期限，汉朝时以久用为常，有的吏员终身任一种官职。魏晋南北朝以后至明清，各朝均有不等的任期年限。

## 第五节 任用限制和任用回避

### 一、任用限制

所谓任官限制，是指历代统治者对宗室、外戚、宦官的限制，对非学校和科举出身人员在任官上的限制；对某种技术人员限任某种官的规定；还有任官上的民族限制等等。

### 二、任用回避

回避制度始于汉。汉规定“宗室不宜典三河”，汉末制定“三互法”，是我国第一个官吏任用回避法，可以称为地区回避。对于地区回避历朝执行不一，至清代回避更为细密。此外还有亲族回避、职务回避、师生回避及科场回避等等。

## 第六节 致仕制度

商代即有“告归”之事，西周有“大夫七十而致仕”并养老于学的制度。

西汉平帝元始元年（公元1年）下令：“天下吏比二千石以上年老致仕者，三分故禄，所一与之，终其身。”标志着致仕制度的确立。同时，还实行休假制度。魏晋南北朝仍为七十致仕。

唐朝不仅有对官吏致仕的年龄、身体、品级、职务条件的规定，还有关于休假、致仕待遇和具体安置等规定。后世各代，大都在这些方面，根据本朝特点又有具体规定。唐朝官员退休以70为限，但这只是常例，并非不容许例外情况。唐朝规定，凡申请致仕者，五品以上奏闻，六品以下由尚书省录奏。退休以后，五品以上官可得半禄。有功之臣蒙得皇帝恩典，亦可得全禄，但有唐一代得此恩典者甚少。京官六品以下、外官五品以下退休，各有永业田可以养老。

宋朝的致仕制度规定，文武官员年满70可以致仕，待遇特别优厚，往往加衔晋级。一般官员致仕，都可升转一官，如不愿升官转资，其亲属中有1名至3名可以得到较低官衔。为了安排致仕官吏，自宋真宗时起，还特设祠禄官，即让退休的高级官吏去管理道教宫观，以借其名义领取俸禄，故称之为“祠禄官”。

### 重难点提示：

#### 1、察举制与战国荐举制和后世科举制的区别

察举是汉武帝以后选拔官吏的主要途径。其具体方法是由皇帝下诏指定荐举科目，丞相、列侯、公卿和郡国守相按诏令要求考察和荐举人才，然后由皇帝亲自对被荐举者进行策问，根据对策等第高下授予官职。察举制与战国荐举制的基本精神一致，但察举制制度化程度较高，在察举科目、日期、人数、标准和程序上都有明确规定。但察举制缺乏严密的考试制度，其中虽有考试程序，但与后世科举制下的考试不同，是一种以保举为主，附加复试的考试，保举才是汉代察举的关键环节。

## 2、科举制的历史作用

隋朝废除九品中正制以后，隋炀帝大业年间正式开科取士，从此确立科举制度。科举本意知分科举拔人才，士人可不必经过荐举而直接报名参加考试，由国家择优录取。科举制度自正式确立以后，就成为历代王朝选官制度中的主要内容，在明清时期达到鼎盛。实行了1300年之久的科举制发挥了重要的历史作用，主要体现在科举制主要以考试成绩为任官依据，打破了门阀世族对选拔国家官员的垄断，职官选任由中央直接控制，这有利于中央集权体制的持续维系和政治稳定，有利于政府运作过程的客观化和理性化。科举制使许多出身下层的社会成员有机会通过考试改变身份，因而它不仅改变了中国古代职官队伍的成分构成，还进而影响和改变了中国古代社会结构。尤其值得我们注意的是，科举制度对传统社会的廉政建设起到了极为重要的作用。

### 思考题：

- 1、什么是察举征辟制度？
- 2、九品中正制取代察举制的原因是什么？
- 3、科举制为何能在我国沿用1300年之久？
- 4、什么历代选官方法不止一种？

## 第六讲 考课制度

### 第一节 秦汉魏晋南北朝考核制度

#### 一、秦汉考核制度

秦朝考课的主要形式是上计制度，上，向上汇报；计，计簿。是一种根据各郡上送平时工作记载——“计簿”给中央来考核官吏的做法。汉代考核制度渐趋完备，主要形式是课计，即考课与上计。特点：考课立法化、程序化、考课与奖惩结合。

#### 二、魏晋南北朝考核制度

魏晋及南朝刘宋，仍行上计制。北魏建立“三等九品”的考课方法。北齐基本沿袭北魏。

### 第二节 唐宋考核制度

#### 一、唐朝考试制度

唐朝的四善二十七最。唐朝考核制度臻于完善，主要表现在考核组织日趋严密，组织完善；

法律化、程序化加强；方法与标准是“四善二十七最”。

## 二、宋代考核制度

宋代的两院三级考核制度。宋朝设审官院和考课院，分别负责对京官和地方官的考核。宋朝考核又称“磨勘”，即检查、复核、防止申报不实或升降不当之意。文武任职满一年一小考，三年一大考，“凡内外官，计在官之日满一岁为一考，三考为一任”，各考的记录积累起来，成为资历。任满之后，需对资历进行审核，审核结果便是日后能否升迁的依据，即为磨勘。磨勘分为三等，凡文武官员公勤廉恪又职可修举为上，公勤廉恪又有一长为中，既无廉声又多谬政为下。上者或转官或减磨勘，中者无所奖赏，下者皆降官展磨勘。在实际执行中，多以循资（年资）考绩为主，不是以政绩建树为先，官员大多老成持重，凡在任期内不发生过错者借可升迁。

## 第三节 明清考核制度

### 一、明代考核制度

明代的考满和考察。明朝以吏部尚书和都御使主持考课，考课分“考满”和“考察”。考满是对所有官吏的全面考核，决定其升、留、降。考察，是对不称职的官吏实行行政处理的制度。

### 二、清代考核制度

清代的京察与大计。清代考核基本依照明制，清朝的考核称为京察与大计。京察是对京官的考核。大计，是对地方官的考核。对考核制度的评述：第一、官吏考核重视职位分类；第二、注意定性考核与定量考核结合；第三、考核奖惩结合；第四、考核制度逐步趋向法律化制度化。

### 重难点提示： 宋代的考核制度—— 磨勘

宋朝设审官院和考课院，分别负责对京官和地方官的考核。宋朝考核又称“磨勘”，即检查、复核、防止申报不实或升降不当之意。文武任职满一年一小考，三年一大考，“凡内外官，计在官之日满一岁为一考，三考为一任”，各考的记录积累起来，成为资历。任满之后，需对资历进行审核，审核结果便是日后能否升迁的依据，即为磨勘。磨勘分为三等，凡文武官员公勤廉恪又职可修举为上，公勤廉恪又有一长为中，既无廉声又多谬政为下。上者或转官或减磨勘，中者无所奖赏，下者皆降官展磨勘。在实际执行中，多以循资（年资）考绩为主，不是以政绩建树为先，官员大多老成持重，凡在任期内不发生过错者借可升迁。

### 思考题：

- 1、唐朝的考核制度的主要内容是什么？
- 2、试评述古代的回避制度。

## 第七讲 言谏与监察制度

### 第一节 秦汉言谏与监察制度

#### 一、秦汉言谏制度

秦中央设谏议大夫和给事中为谏官。汉承秦制，但在规模上有所扩大。秦汉言谏制度最主要作用是为皇帝决策提供咨询和建议。

#### 二、秦汉中央监察制度

秦代尚无专门的监察机构，而是以副丞相御史大夫兼管检察工作。西汉仍然以御史大夫主管监察，武帝设置丞相司直与司隶校尉为监察机构，以分御史大夫的监察权。成帝绥和元年（公元前8年），以御史大夫为大司空，以御史台专司监察，但仍属少府节制。汉中央监察机构的职掌：1、掌制律令，参与制定国家主要法律，并主持草拟有关法令。2、纠弹违失，察举非法。3、考课百官，荐举人才。3 审理重案、疑案。4、以监军身份督军作战。

#### 三、秦汉地方监察机构

秦朝的监御史被派驻各郡负责对地方的监察。为加强对地方的监督，汉武帝元封五年（公元前106年），将全国分为十三州部，每州部设刺史一人，监察郡国守相。

### 第二节 魏晋南北朝言谏与监察制度

#### 一、魏晋南北朝言谏制度

言谏制度的发展与门下省。

#### 二、南北朝监察制度

魏晋时期御史台已脱离少府，成为有皇帝直接控制的监察机构，御史台长官为御史中丞，权力很大。从晋朝以后，御史台的组成人员日益庞大，御史人员名目有多种。御史台三类官吏及其职责。

### 第三节 隋唐言谏与监察制度

#### 一、隋唐时期的言谏制度

唐朝设置了一系列负责谏议的官员，主要有给事中、谏议大夫、补阙、拾遗等谏官，构成了唐朝的谏诤制度。在监察体制建设上发挥了较大的作用。

#### 二、隋唐时期的中央监察制度

唐朝对御史台制度有进一步完善，在御史台中分设台院、殿院、察院，使御史分工更加专

一。

### 三、隋唐时期的地方监察制度

唐朝设置地方监察区——道，每道设采访处置使，道逐渐从地方一级监察区向地方一级行政区转化。

## 第四节 宋元言谏与监察制度

### 一、两宋时期的言谏制度

宋朝言谏和监察制度出现较大变化：言谏机构职权行使的对象有所扩大；御使开始兼领言谏之责，台谏实行合一的趋势。

### 二、两宋中央监察制度

中央监察机构的设置及其职能。监察制度的加强，御使职责的提高，“风闻弹奏”与“辱台钱”。

### 三、两宋的地方监察制度

地方路级监察机构主要有转运司、提点刑狱司、提举常平司等，监司之间互不统属且又互相监察，此外还有走马承受、通判等地方监察官。

宋朝监察制度有了新的发展，主要表现在以下几个方面：第一，台谏趋于合一。宋仿唐制设御史台，御史台下设台、殿、察三院。但机构和规模较唐朝为小。北宋时始设谏院，它是一个独立的机关。谏官的职责是对皇帝提出批评性建议，以图纠正皇帝的决策错误。宋代以前的谏官、御史职责分明，神宗改制后，谏官可以行使御史的弹劾百官之权。哲宗时规定台、谏同时上殿，台、谏官职责开始混杂。到南宋时台、谏合用一符。台谏合一使监察的锋芒集中于各级官员，特别是宰执，这和专制皇权提高的趋势是相应的。第二，皇帝直接控制台谏官。隋唐时期台谏官多由宰相推荐，从北宋庆历年间开始不再用现任宰相推荐者为台谏官，后又取消了宰执亲属担任台谏官的资格。台谏官由皇帝直接任免，使其脱离了宰相的控制，成为皇帝加强专制权力的工具。第三，轻重相制，交叉监督。宋朝不仅加强了对各级官吏的监察，而且加强了对监察人员本身的监察，形成轻重相制，交叉监督的格局。

### 四、元朝的监察制度

元朝御使台与中书省互不统属，并提高御使的品位，以蒙古贵族任御使大夫。设立行御使台，是一个重大发展。

## 第五节 明清言谏与监察制度

### 一、明清的言谏制度

明朝的言谏机构主要为通政司、六科给事中（以监察六部），六科于1723年（雍正元年）并入都察院，彻底实现言谏合一，六科职权缩小。

### 二、明清的中央监察制度

明初设御使台，后改为都察院，以都御使、副都御使、佥都御使为长官；清承明制设都察院，以左都御使、左副都御使为长官。都察院下按省划分十五道，为执行监察任务的机构。监察机构设置的严密性和完整性。监察制度与君主高度集权的关系。

### 三、明清的地方监察制度

明朝于全国十三个行政区设置十三个按察司，为地方最高监察机构。清朝在地方上设置三级监察机构。另外，在省府之间又设小监察区，称为道。道有守道和巡道之分。

在中国古代，监察制度是一种具有双重职能的特殊制度。一方面，它是皇帝加强专制统治的工具，体现的是专制皇帝个人的意志，这是主要的方面；另一方面，它又统治阶级维护封建法制、进行自我调节的制度，反映着整个统治阶级的利益和要求。监察制度的建立和完善，为维护封建统治秩序，保证中央政令的执行，肃清吏治，提高行政效率起到了一定的作用。

#### 重难点提示：

#### 1、中国封建社会监察制度的作用及其实质

在中国封建社会里，监察制度是一种具有双重职能的特殊制度。一方面，它是皇帝加强专制统治的工具，体现的是专制皇帝个人的意志，这是主要的方面；另一方面，它又统治阶级维护封建法制、进行自我调节的制度，反映着整个统治阶级的利益和要求。监察制度的建立和完善，为维护封建统治秩序，保证中央政令的执行，肃清吏治，提高行政效率起到了一定的作用。

#### 2、宋代监察制度的发展与完善

宋朝监察制度有了新的发展，主要表现在以下几个方面：第一，台谏趋于合一。宋仿唐制设御史台，御史台下设台、殿、察三院。但机构和规模较唐朝为小。北宋时始设谏院，它是一个独立的机关。谏官的职责是对皇帝提出批评性建议，以图纠正皇帝的决策错误。宋代以前的谏官、御史职责分明，神宗改制后，谏官可以行使御史的弹劾百官之权。哲宗时规定台、谏同时上殿，台、谏官职责开始混杂。到南宋时台、谏合用一符。台谏合一使监察的锋芒集中于各级官员，特别是宰执，这和专制皇权提高的趋势是相应的。第二，皇帝直接控制台谏官。隋唐时期台谏官多由宰相推荐，从北宋庆历年间开始不再用现任宰相推荐者为台谏官，后又取消了宰执亲属担任台谏官的资格。台谏官由皇帝直接任免，使其脱离了宰相的控制，成为皇帝加强

专制权力的工具。第三，轻重相制，交叉监督。宋朝不仅加强了对各级官吏的监察，而且加强了对监察人员本身的监察，形成轻重相制，交叉监督的格局。

**思考题：**

- 1、我国的监察制度始于何朝？何时独立？
- 2、试述汉代中央监察机构的职能。
- 3、简述汉代地方监察制度。
- 4、简述唐朝的地方监察制度。
- 5、与唐代相比，宋的中央监察制度有那些主要变化？
- 6、宋代地方监察制度的主要特点。
- 7、简述明朝的六科给事中制度。
- 8、试述监察制度在中国古代廉政建设中的作用。

## 第八讲 古代司法制度

### 第一节 秦汉魏晋南北朝司法制度

#### 一、秦朝的司法制度

秦始皇统一中国以后，为了加强中央集权的封建专制制度，巩固统一，采取了一系列统一律令的措施。中央司法机关，廷尉与御史大夫。地方司法机关与行政机关合一，郡、县两级制。制定统一的法律、法令，并将其中的重要原则，刻石颁布，以号令天下；提倡以吏为师，促使全国明习律令并维护法律的严肃性；控制司法官吏的任用权，皇帝直接任用地方官吏兼管司法，向皇帝负责。监督各级官吏执行国家制定的法律法令，官吏有消极抵制或破坏法律实施的行为，以“废令”或“慢令”罪论处。

#### 二、汉朝的司法制度

尚书的司法审判职能与廷尉并立，御史大夫及御史中丞。地方司法机构：郡县两级制。诉讼与审判制度。“春秋决狱”与以经注律。

#### 三、魏晋南北朝司法制度

司法机构，廷尉改称大理寺。律博士的设置。诉讼制度，“登闻鼓”直诉制的设立。审判制度，皇帝频繁参与审判。建立“死刑复奏制”。刑讯制度。

## 第二节 隋唐司法制度

### 一、隋唐司法机构

中央的刑部、大理寺与御史台。“三司推事”。2、地方行政司法合一的机构。

### 二、隋唐诉讼制度

告诉程序及责任。告诉的限制。明确规定司法官的责任：“出入人罪”。审判的依据。对拷讯的限制。亲仇回避制度。严格规定上诉复审及死刑复奏制度。

## 第三节 宋元司法制度

### 一、宋朝的司法制度

加强中央集权是宋代的基本国策，对两宋的立法、法律内容、司法机构及诉讼审判制度均产生了重大影响。编敕的经常化、中枢与地方行政机构的演变、差遣制的确立、经济立法的加强以及审刑院、提点刑狱司的创设、大案奏裁制与鞫讞分司制的确立等，均与加强中央集权有关。

中央司法机构：大理寺、刑部、御史台、审刑院的作用。受理向朝廷直诉的登闻鼓院、登闻检院、理检院。地方司法机构。帅、漕、宪、仓的司法职能。州（府、军监）、县司法职能的变化。诉讼审判制度：大案奏裁制、翻异别推制、鞫讞分司制。对于审判时限的确定。申诉制度的制定。

### 二、元朝的司法制度

中央司法机构。大中正府对蒙古、色目人案件的管辖。刑部兼有司法行政和司法审判职能。宣政院对宗教人员案件的管辖。地方司法机构。行中书省。路、府（州）、县。达鲁花赤的司法审判权。诉讼审判制度。

## 第四节 明清司法制度

### 一、明朝的司法制度

中央司法机构：中央“三法司”，刑部、大理寺、都察院。“三法司会审”。地方司法机构：地方省、府、县三级制。对地方基层司法审判的监督。诉讼制度特点：严厉制裁诬告；严禁越诉；军官军人诉讼自成系统；明确抵御管辖原则；强调民间半官方组织调解“息讼”；申明亭制与乡约制。审判制度：确立逐渐复审制。发展会审制度：“热审”、“朝审”、“大审”。会审制的性质。刑讯制度。

## 二、清朝司法制度

中央司法机构：刑部、大理寺、都察院。理藩院对各地少数民族司法事务的管理权。地方司法机构：巡抚总督、省按察司、府、县四级制。旗人审判系统。诉讼制度。限制起诉。烦琐的程序与严格的书面诉状。对“讼师”的查禁。审判制度 自理词讼。“秋审”制：秋审的情实、缓决、可矜可疑、留养存祀等处理方式的原则。幕友与胥吏的重要作用。

### 重难点提示：

#### 1、秦朝法律采取那些措施维护专制主义中央集权统治

秦始皇统一中国以后，为了加强中央集权的封建专制制度，巩固统一，采取了一系列统一律令的措施。其一，制定统一的法律、法令，并将其中的重要原则，刻石颁布，以号令天下；其二，提倡以吏为师，促使全国明习律令并维护法律的严肃性；其三，控制司法官吏的任用权，皇帝直接任用地方官吏兼管司法，向皇帝负责。其四，监督各级官吏执行国家制定的法律法令，官吏有消极抵制或破坏法律实施的行为，以“废令”或“慢令”罪论处。

#### 2、两宋法制与加强中央集权的关系

加强中央集权是宋代的基本国策，对两宋的立法、法律内容、司法机构及诉讼审判制度均产生了重大影响。编敕的经常化、中枢与地方行政机构的演变、差遣制的确立、经济立法的加强以及审刑院、提点刑狱司的创设、大案奏裁制与鞫讞分司制的确立等，均与加强中央集权有关。

### 思考题：

- 1、春秋决狱的历史影响及评价。
- 2、唐朝审判制度对前代的发展。
- 3、简述宋代的“鞫讞分司”制。
- 4、试析明朝的“热审”、“朝审”、和“大审”的内容和性质。
- 5、试析清代幕友、胥吏与地方长官的关系及其在司法实践中的作用。