



史书系列



中國政治制度史

下卷

白钢 / 主编

中国政治制度历史之绵长、体系之完备、经验之丰富、影响之深远，是世界上其他任何国家和民族所无与匹的。本书综合政治学、历史学、法学、民族学等多学科学术成果，全面解说中国政治制度的组织、结构、治理形式及运行机制的演变与发展。

天津人民出版社

ISBN 7-201-04115-9

中國政治制度史

白 钢 主 编

下 卷

天津人民出版社

天津人民出版社

第八章 宋朝政治制度

公元 960 年,后周殿前都点检赵匡胤在陈桥驿(今河南封丘东南陈桥镇)发动兵变,夺取皇权,建立了宋朝。1127 年,金朝军队攻占汴京(治今河南开封市),掳走钦宗和徽宗,北宋宣告灭亡。同年,钦宗弟赵构在南京(治今河南商丘)称帝,重建了宋朝。直到 1279 年在元军的追击下,帝昺投海殉难,南宋亡国。宋朝前后经历了三百二十年的漫长岁月。

第一节 宋朝社会面貌和政治制度的基本特征

一、宋朝的社会面貌

唐朝中期以后,中国封建社会进入了新的发展时期。由门阀士族和部曲、奴客、贱民、番匠、奴婢等组成的旧的社会阶级结构,到宋朝终于转变为官僚地主和佃客、乡村下户、差雇匠、和雇匠、人力、女使等新的社会阶级结构。商人的社会地位也有了很大的提高,这是中国封建社会内部阶级关系的一次重大变化。土地私有制进一步发展,土地买卖盛行,土地所有权转移频繁。国家制定了严

密的法规,保障私人对于土地的转移让渡的权利,使土地买卖和典当的法律更加规范化。地主阶级改变了对农民的剥削方式,普遍采用将土地租给农民而收取地租的办法,放松了对农民的人身束缚,租佃关系发展迅速。在此基础上,宋朝的农业、手工业、商业和科学技术都取得了前所未有的新成就。农业生产技术和粮食产量都居于当时世界上遥遥领先的地位。银、铜、铅、锡、铁等矿产量也在当时世界上首屈一指。广泛利用雕版来印刷书籍,并发明了胶泥活字印刷术。制造出水罗盘等指南仪器,用于海船远洋航运。应用火药制造武器,并由制造燃烧性的火器发展到制造爆炸性的火器,造出了世界上第一批火箭、火枪、火炮等新式武器。铜钱和铁钱的铸造量逐渐增大,还发行了世界上第一张纸币。国内外交通更加发达,尤其是海上丝绸之路的开辟使中外文化经济交往更加活跃。这一切都证明宋朝经济的发展远超过唐朝,而且对当时的世界做出了伟大的贡献。

农业和手工业以及科学技术的巨大发展,促使国内外贸易更为兴盛,货币流通量比前代大为增加,商品经济比前代发达。如果当时生产力获得顺利的发展,定会产生资本主义关系的萌芽。但是,由于宋朝在外部不断受到北方邻近的少数民族建立的王朝的侵扰,在内部地主阶级加紧对人民的压榨和控制,社会经济的进一步发展受到了压抑,因此始终没有产生出资本主义萌芽来。在元蒙灭宋的过程中,不少地区的生产受到了严重的摧残,社会经济的发展更是再度受阻^①。

二、宋朝政治制度的基本特征

宋朝的社会形态决定统治阶级采用官僚政治制度。经过三个多世纪的不完善,宋朝的官僚政治制度已经达到十分严密和完

^① 朱瑞熙:《宋代社会研究》,中州书画社1983年版。

整的程度，为元、明各代奠定了坚实的基础。

第一，宋朝实行皇帝、官僚政治体制。唐末以后，门阀士族业已退出历史舞台，旧的皇帝士族政体彻底解体。宋初结束了五代十国的分裂割据局面，对各国官僚采取兼收并蓄的政策，保持其原有的官职，给予优厚的待遇。同时，又通过科举考试、学校考选等途径不断吸收士人进入各级官衙，使宋朝形成了自己的基本官僚队伍。这些官僚与门阀士族不同，他们的门第族望观念比较淡薄，也不再严格区分清、浊的流品。除皇室以外，他们不享受世袭官职和财产的特权，在经济上所享有的免税和免役的特权也比前大为减少。他们只在荫补亲属方面享受到较多的特殊优待，使一批中、高级官员的子弟获得低、中级的官衔或差遣。作为地主阶级总代表的皇帝，已不再是士族地主的首领，而是官僚和上户地主的首领。皇帝作为天命的和社稷的象征，起着维系和凝聚整个王朝的官僚士大夫和黎民百姓之心的作用；同时，又是整个王朝的最高行政长官，全面管理国家的政治、经济、军事、文化等等。所以，皇帝的地位虽然依旧至尊至贵，但皇权有时却要受到舆论和各种条法的制约。

第二，宋朝的统治者充分吸取唐、五代弊政的历史教训，为了严密防范文臣、武将、女后、外戚、宗室、宦官等六种人专权独裁，制定出一整套集中政权、兵权、财权、司法权等的“祖宗家法”。从太祖开始，用设官分职、分割各级长官事权的办法，将权力集中于皇帝，削弱了各级长官的权力。为防止宰相专权，设置了参知政事和枢密使，以分散其权力。为防止武将跋扈，首先解除其军职，授以虚衔，赋以厚禄；其次废除节镇支郡之制，委任京、朝官出任权知州事；在各州之上，又设监司和帅司，以监督知州，并分掌一路的民、财、兵、法等权，不用武将专制一路；武将一般只做统兵官，率领兵马。对于宦官、女后、外戚、宗室，宋朝也用各种办法，防止他们专权。宋朝统治者的这些集权措施，都立之以法，而且日趋严密，甚至达到了细者越细，密者越密，举手投足，都有法禁的地步。此后，针对社会政

治和经济生活中陆续出现的各种各样的新情况,宋朝都制定了相应的条令法规,包括行政法、民法、刑法、经济法等,作出了比较严格的具体的法律规定,以供人们援据。可以这样说,宋朝法律制度在中国封建社会已达到了相当健全成熟的程度。

第三,宋朝商品经济的发达,促使政治领域和经济领域中的一些强制性措施,改行经济性的手段解决。在兵制方面,宋朝不再采用征兵制度,而是采用雇佣性质的募兵制度,将全国军队分为禁军、厢军、乡兵、蕃兵等。禁军实际上是受封建国家雇佣以服兵役;厢军实际上受雇于封建国家以服杂役,他们是一支从事牧业、手工业的专业生产兵。大批职业士兵的存在,使广大直接生产者免受征战和屯驻之苦,也分担了他们的大部分夫役。募役制度造成了兵、农的分离,是中国封建社会中进步的历史现象,它意味着军事劳役的赋税化,是劳役地租向实物地租过渡的表现之一。在征调徭役方面,北宋中期采用了夫役(丁役)的雇募法,不再单纯用无偿征调农民等服劳役的办法。此后,雇募法和差役法并行不悖。宋神宗时,职役也采用了雇募法,此后主要实行此法,但一度也是雇募法和差役法同时实行。在官府征调工匠服役方面,由单纯的轮差制度主要改为差雇制度,封建国家给予服役的工匠一定的报酬,从而减少了对工匠劳动力的剥削。如此等等,都显示经济的发展带来的威力,迫使封建国家在政治制度和经济制度方面采取更多的经济手段。

第四,宋朝官员彼此之间在法律上都处于平等地位。上自职位最高的宰相,下至职位最低的县尉、监当官,“比肩事主”,对皇帝一人负责。上级官员不能随便对下级官员动用刑罚,下级官员也不须对上级官员行跪拜之礼。为了有效地管理文、武百官,宋朝按照官阶的高低,将文官分为升朝官、京官和选人三等,又将武官分为横班、诸司使和使臣三等。文臣升朝官在北宋前期为太子中允以上,元丰改制后通直郎以上,是当时的中、高级官员。京官在北宋前期为秘书省著作佐郎到将作监主簿,元丰改制后为承务郎到宣德郎,

官品仅为从九品、正九品和从八品,是当时的较低级官员。选人又称幕职州县官,北宋前期为签书判官厅公事到县尉,元丰改制为承直郎到将仕郎共七阶,是当时的最低级文臣阶官和地方官的总称。升朝官如果出任外官,不须每天参加朝参仪式;京官也没有规定必须在京师任职。将文臣划分为京、朝官和选人三大档次的实际意义,在于朝廷按此分别设置管理机构,然后根据举主、出身、资考等授予相应的差遣以及办理磨勘迁官的手续。同时,宋朝还适应社会政治生活逐步复杂的情况,将官员的官称和实际职务基本分离,出现了官、差遣和职的区分。官指正官或本官。北宋前期用前代的各种官名组成官阶,但不再担任与官名相应的职务。所以,这些官名又称阶官或寄禄官。差遣是指官员担任的实际职务。官员不担任差遣,朝廷一般停发俸禄。官阶按年资升迁,差遣则根据朝廷的需要和官员的才能,进行调动和升降。职一般指馆阁中的官职,如大学士、学士、待制等,是授予较高级官员的清高的头衔,并非实有所掌。元丰改制,采用原来文散官的名称重新编制官阶,依此来定俸禄,更趋规范化。宋朝实行官、差遣和职分离的制度,是当时政治制度发展的必然结果,三者交互并用,既有利于主管机构合理地行使用人权,又有利于提高各级机构的行政效能,还增添了驱策官员的手段。

第二节 宋朝的皇帝制度和中央决策系统

从宋太祖开始,逐渐建立起由皇帝、宰执、侍从和台谏组成的中枢权力结构。在这一权力结构中,皇权处于主导地位。同时,皇帝成为决策的中心,并且形成了环环相扣、层层相联、互相制约的中央决策系统。

一、宋朝皇帝制度

宋朝统治经过十四世、十八位皇帝。宋太祖以后，皇位转入太宗世系的子孙继承；从孝宗开始，皇位又转入太祖的世系。

宋朝前十五位皇帝，平均寿命为 52.3 岁。他们继承皇位的平均年龄为 27 岁，其中最年轻的即位者是哲宗，10 岁即帝位，仁宗 13 岁；最年长的即位者是光宗，43 岁即帝位。他们在位的时间平均是 22.33 年，最长是仁宗，共四十一年；其次是理宗，四十年；最短是钦宗，仅三年。从十五位皇帝的平均寿命、即位年龄和在位时间看，宋朝统治阶级在当时的历史条件下，较为妥贴地完成了历次新、老皇帝间皇位交接的过程，不至于出现严重的统治危机。

当然，宋朝统治阶级也不是没有遇到一些皇位继承方面的麻烦。宋太宗继袭其兄太祖之位时，已经 38 岁，具备了充当一国之君的地位和才能，所以即位后没有引起政治纠纷。从真宗朝开始，陆续出现了四次女后专权的局面。真宗晚年病重，政事多由刘皇后决断。宰相寇准密谋请皇太子监国，谋泄被罢相。真宗死时，仁宗年幼，遗诏由刘太后“权听断军国大事”。刘太后与仁宗每五天去承明殿垂帘决事一次。晚年，引进外戚，重用宦官察访外事。御史曹修古等上章表示异议，尽被逐出。刘太后执政十二年，明道二年（1033 年）去世，24 岁的仁宗才得以亲自执政。英宗 32 岁即位，但身患疾病，由曹太后“权同处分军国事”，在内东门小殿内垂帘听政。一年后，英宗病愈，曹太后撤帘还政。哲宗幼年即位，由高太皇太后“权同听政”，前后九年。元祐八年（1093 年），高太皇太后去世，哲宗才得以亲政。徽宗初立，坚请太皇太后向氏（神宗皇后）“权同处分军国事”，规定臣僚先向太皇太后奏事，然后向皇帝复奏。半年后，太皇太后主动还政。宋朝皇太后垂帘听政时，有坐正殿、立生辰节、与契丹遣使往来、回避家讳等对待遇，但不完全一样，而是因人而异。

为了确保皇位继承的稳定性和皇权的连续性，宋朝统治阶级

较为关注皇储问题。太宗雍熙二年(985年),长子元佐患狂病,太宗“为宗社计”,决定将其废为平民。太宗晚年,觉得诸子尚幼,仍不想立储,直到至道元年(995年),才决定以第三子元侃为皇太子,改名恒。自唐末以来,已经九十年不立皇嗣,太宗立赵恒算是第一次。真宗时,刘皇后取李宸妃所生为己子,天禧元年(1017年)册为皇太子。四年,真宗病重,决定每五天开一次资善堂,皇太子立听辅臣参决各司事务。仁宗曾生三子,皆夭亡,故长期不立皇储,直到嘉祐七年(1062年)以沂王赵允让之子宗实为皇太子,改名曙。五个多月后,仁宗便死去,赵曙即位。神宗在死前五天,才立第六子为皇太子。哲宗无子,生前也不建储。死后,向太后与宰相等商议拥立新帝事宜。宰相章惇认为应立神宗之子简王或申王为帝,认为端王赵佶“轻佻”,“不可以君天下”,但太后与大臣曾布、蔡卞等坚持立端王为帝^①。宁宗嘉定十四年(1221年),立侄子赵贵和为皇子,改名竑。皇子痛恨丞相史弥远专权,预谋在即位后将予严惩。史弥远发觉皇子用意,便趁宁宗病危,矫诏立皇侄赵贵诚为皇子,改名昀。宁宗后,史弥远联合杨皇后,决定立赵昀为帝。宋朝在确定皇太子后,一般便任命他为京城的长官,使他在治理政事上受到锻炼。

宋朝还四次出现皇帝内禅。徽宗宣和七年(1125年),在金军包围太原府和进犯中山府的国难当头时刻,44岁的徽宗匆忙内禅,命皇太子即位。高宗在绍兴三十二年(1162年)五月,立太祖七世孙赵玮为皇太子,改为昀。六月,下命由皇太子即帝位,自称太上皇帝,退处德寿宫。高宗直到孝宗淳熙十四年(1187年)才去世。孝宗在乾道七年(1171年),立第三子赵惇为皇太子。淳熙十六年(1189年),孝宗决定传位皇太子,自己退位休养。光宗在绍熙五年(1194年),因长久患病,决定退闲,传位给皇太子赵扩。光宗在七年后去世。

① 《宋史》卷22《徽宗纪四》。

皇帝在宋朝拥有至高无上的地位,是当时的最高统治者。他握有最大的官员任命权、财权、兵权、立法权和司法权。宋朝官员众多,一般中、下级官员的差遣由专门机构委任,其他高级官员如宰相、枢密使、三司使、翰林学士、御史中丞等要员,则由皇帝亲自选派再经有关机构办理手续。一般官员的任命,也要“引对”,由皇帝当面考察他们能否胜任。宋初将地方财权收归朝廷中央后,在宫廷中设立封桩库和内藏库,以分割三司的部分财权而直接掌握在皇帝的手里。后来,封桩库和内藏库的规模不断扩大,库目陆续添增,收入日益增多,成为三司或户部以外由皇帝直接掌管国家财政的机构。内藏库等收入,主要由内廷掌管,委派外官和内侍做监官,或须内侍负责“点检”。他们只对皇帝负责。朝廷其他机构,如太府寺、户部也有权对内藏等库进行“检察”^①。皇帝掌握调兵遣将的最高权力。三衙负责统辖全国禁军,但没有调动兵马之权。枢密院有调动兵马之权,但必须“去御前画旨”^②才能调动。皇帝还拥有立法权和司法权。宋太祖时,法制极简,太祖动辄“以便宜行事”。此后,各朝皇帝陆续立法,“讲求备具”。太祖、太宗甚至真宗、仁宗时的立法,都成为以后各朝皇帝遵循的“祖宗之法”。经过不断完善,宋朝的法制达到了十分严密的程度。有的皇帝还亲自逐条审定“法册”,删去不合时宜的“条令”^③。有的皇帝还登殿审理一些行政诉讼,决定如何审判和量刑。每年盛夏,皇帝“临轩虑囚”,实际上再次复查,囚犯常因而得到宽待。虑囚成为制度后,皇帝又掌握了复审关押在京师罪犯的权力。

宋朝的皇权受到一定的限制。宋朝虽然把政治、军事和财政大权最大限度地集中到朝廷中央,但它是按照“人主莅权,大臣审权,

① 《宋会要辑稿》食货 51 之 7—8。

② 《朱子语类》卷 128《本朝二·法制》。

③ 《宋会要辑稿》帝系 11 之 9。

争臣议权”^①的原则建立专制主义中央集权制度，制度规定皇帝任命或责降官员不当，负责起草诰词的知制诰和中书舍人可以“封还词头”，加以拒绝。皇帝动用内藏库等经费，外廷大府寺或户部也有权进行监督。这些说明宋朝的皇帝要受法律一定的约束，不能随心所欲地行事，比较有效地限制了最高统治者的胡作非为。只有在北宋末年，徽宗为了防止三省和台谏对自己命令有所驳难，直接用“御笔”的形式颁发到有关机构推行，稍有阻隔，便以“违制”罪论处。从此，全国政事不论大小，惟自己所欲施行，大臣们不敢再有异议。后来，徽宗委派宫女代写“御笔”，由宦官用印付外。最高统治者无限地扩张皇权，丧失了自我约束能力，破坏了中枢权力结构的分权制衡关系，终于导致社会大动荡，宋室被迫南渡。

二、宋朝中央决策系统及其运行机制

宋朝的中央决策系统是以皇帝为中心，辅以宰执、侍从、台谏等构成的。

皇帝除节、假日不坐殿视事外，每天清晨坐殿，接受在京升朝官的朝参。朝参分三个部分：一是不釐务朝臣每天赴文德殿（前殿之一，又称正衙殿）立班，东、西相向对立。宰相从垂拱殿奏事完毕，即来此押班。听到传令皇帝不坐殿，再拜而退，称为“常朝”（常参）。参加正衙常朝的官员，最初有在京省、台、寺监釐务的官员，后来因妨废职事而免除朝参，仅御史台和审官院的、待缺阶官前赴。后来连宰相也不来押班了。二是皇帝坐垂拱殿（内殿）受朝，文官待制以上、武官诸司使以上皆日赴，称为“常起居”。宰相升殿奏事时，枢密使和宣徽使退下等候；宰相奏毕，枢密使再入奏事。以下依次为三司、开封府、审刑院和群臣登殿奏事。总称“内殿起居”^②。三是每五

^① 《宋史》卷394《林栗传》。

^② 《宋史》卷116《礼志十九》。

天文、武朝臣不论釐务或不釐务，都要赴内朝，称为“百官大起居”^①。神宗元丰四年（1081年）重定朝参之制，认为文德殿常朝与垂拱殿日参重复，决定废罢常朝仪式，同时，新定日参、六参、望参、朔参制度。凡侍从官以上，为日参官（又称常参官）；京师百司升朝官以上，为六参官（逢一日、五日朝参者）；在京升朝官以上，为“朔参官”或“望参官”。遇朝参的日子，皇帝坐殿，先将准备上殿奏事官员的名单过目。百官请安出殿后，宰相、枢密使上殿奏事，宰相和参知政事站在殿上东壁，枢密使以下站在西壁。宰相奏事时，以片纸读奏疏，皇帝表示同意或者提出一些问题，宰相回答完毕，退立东壁。枢密使奏事，也照样退立西壁。然后阁门带领一、二名臣僚上殿，或者带领台谏入奏。官员上殿奏札，规定要呈送一式两份。奏事可行者，一份留中，一份转发有关机构。

宋朝规定了百官奏事制度，而且不断完善。首先，规定了官员升殿奏事的资格，包括官阶高低、差遣重要程度。其次，规定官员申请人前殿奏事，必须移牒阁门，安排日期和班次，到时由阁门引见皇帝；要求入内殿奏事，则由入内侍者引班。再次，规定面奏的内容，必须是时政得失、人民疾苦、刑狱冤滥、军事机密等，其他日常小事属本机构该做之事，可用奏状闻奏。如果违反规定，随意论述私事和企求恩幸将受到弹劾。第四，规定面奏的方式有好几种，即轮对、请对、召对、留身等。一、轮对，又称转对、次对，是文武升朝官每五天排成班次，限定人数，轮流入殿向皇帝面奏，时间安排在宰执和枢密院奏事完毕后。或者在皇帝再坐后殿时引见官员。徽宗后，只有侍从以下、待制以上官员允许轮对。轮对的官员要呈上有关时政或利便的札子。二、请对，又称求对。中书、枢密院辅臣，如有军国大政、边防重事，准许随时请对，或者提前一天，上报准备面陈的事目，申请在后殿谈话。有时虽遇朝廷休假，也允许请对，皇帝

^① 宋敏求：《春明退朝录》卷中。

特坐便殿听取。三、召对,又称诏对。由三省、枢密院进拟在京文官开封府推判官、武臣横行使副,在外文官诸路监司、藩郡知州、武臣知州军以上名单,申奏皇帝批准召对^①。有些涉及机密之事,官员不愿通过中书门下,可以要求临时召见^②。召对的地点有时在内东门的小殿。四、留身。辅臣平时有充分机会与皇帝谈话,如果不是请求罢免,一般不会特地要求留在殿中与皇帝单独谈话。当时把留殿与皇帝个别商议,称为“留身”。神宗元丰年间,规定尚书、侍郎奏事时,郎中、员外郎轮流随同,不准独自留身。侍郎以下,也不准请求单独奏事。徽宗崇宁元年(1102年),允许六曹尚书独员上殿奏禀。后来,又规定执政官除非入谢和陈乞罢免,不准独班奏事,寺、监长官也不准留身^③。

地方长官在接受差遣后,按照规定在朝辞日要引见皇帝,由皇帝亲自审察,也使中书有机会“阅其可否”。各路监司、郡守在任期间,一般不得要求赴京奏事。但罢任回京后,必须各自申报边防机事、民事三至五条。有些外任官,必须奏事完毕才能再有除授。河北、河东等沿边安抚使副、都督等官员,到京奏事,只准住十天,由阁门、内侍省催促进发^④。

官员们在升殿面奏时,在帘前进呈一份札子,又将另一份密封投送通进司,不准要求皇帝直接批降中书门下(三省)或枢密院执行。一般札子都由皇帝批发中书门下(三省)或枢密院处理。有些札子规定要复奏,便由承旨司申报有关机构办理。

皇帝通过阅读各地各级官员奏章和接见官员谈话等渠道,获得信息,了解全国情况,然后与辅臣商讨对策。遇有不能决定的重要事情,便下令召集有关官员进行讨论,当时称为“集议”。集议的地点一般是尚书省,有时改在御史台或吏部尚书厅、后省等。参加

①④《宋会要辑稿》仪制 6。

②《宋史》卷 307《魏廷式传》。

③《宋会要辑稿》仪制 6;《宋史》卷 21《徽宗纪三》。

尚书省集议的官员,大致有尚书、门下、中书三省和御史台官员以及翰林学士等。北宋前期,由判尚书省事“主席”,按照官阶高低就座。集议结束,要将议定意见奏告皇帝,由皇帝最后决策。如有不同看法,准许另备札子论列。孝宗初年,一度命令侍从、两省官每天到都堂集议一次。如果事情理应关报台、谏,也应请台、谏官一起参加会议^①。

在北宋前期,宰相、参知政事等在中书门下(政事堂)办公。平时,百官赴政事堂与宰臣议事,称为“巡白”。宰相据桌而坐,侍从官北向而坐,至于京官以上只能站着白事。元丰改制后,三省合班奏事,同时,以尚书令厅为都堂,成为三省议事的场所。后来,枢密院长官与三省长官举行会议,也同赴都堂。尚书省和枢密院的属官,在入局的日子,分头带上所议公事,上都堂禀白宰执,而后施行,称为“过堂”。都堂成为当时的最高决策机构。

皇帝在殿上倾听官员们陈述奏札,回宫后还要阅读各地和各级官府的奏章。对于这些章疏,皇帝一般都要作出批示,然后将有关政体的章疏转送中书门下(北宋后期以后为三省),将有关军机的章疏转送枢密院。其中,凡中书门下的奏札,皇帝如果同意,便批“可”;凡枢密院的奏札,便批“依”^②。有些章奏,皇帝批示转送有关机构“相度以闻”。有些章疏,皇帝认为不能同意,或者事涉机密,便留在宫中,称为“留中”;或者烧毁,不予保存。两府长官在接到皇帝批示或口头指示后,回到各自办公处与其他长官起草“圣旨”,最后一起押字。宋孝宗时,为防止漏洞,规定还要向皇帝复奏,皇帝详审“圣旨”确实无误,便通过二府下达有关机构或州县执行^③。

皇帝不可以未经中书门下(三省)和枢密院而将“圣旨”以“指

① 《宋会要辑稿》仪制 8。

② 《续资治通鉴长编》卷 278 熙宁九年十月丙午条。

③ 周必大:《二老堂杂志》卷 3。

挥”形式直接下达有关机构,否则,便不符合“国体”^①。中书门下(三省)和枢密院在接到皇帝批发的“指挥”后,也要参照前后敕令审度可否,然后行下。这样,能够防止内外臣僚通过不正当途径要求皇帝“内降恩泽”,防止“侵紊纪纲”,“增长侥幸”^②。中书门下(或中书省)和枢密院“宣奉”皇帝的命令,还要录付门下省审读,藉以驳正二府的失误。

经过不断的完善,宋朝中央决策系统的决策的程序性得到了逐步加强。

第三节 宋朝中央行政体制

宋朝建立了适合当时需要的中央行政管理体制,设置了相应的各类行政管理机构,比较有效地实施民政、外事、宗教、民族、财政、外贸、司法、交通、教育等方面的行政管理。

一、宰辅制度

宋朝宰辅又称宰执,是指宰相和执政。北宋前期,正宰相称“同中书门下平章事”,简称“同平章事”,副宰相称“参知政事”。宰相一般每天值日办公,遇有国家大政,在议定后奏告皇帝。正、副宰相如有两员以上,则轮流掌印,并负责押班奏事。宰相的编制不定,大致同时不超过五员。太宗后,以三相二参或二相三参居多。元丰改制,以尚书左仆射兼门下侍郎、尚书右仆射兼中书侍郎为正宰相,以门下侍郎、中书侍郎、尚书左右丞为副宰相。开始实行以三省长官并为宰相的体制。徽宗政和年间(1111—1118年),蔡京任宰相,自称太师,总领门下、中书、尚书三省,改尚书左、右仆射为太宰、少宰,

^{①②}《宋史》卷161《职官一》。

由太宰兼门下侍郎，少宰兼中书侍郎。钦宗时，恢复尚书左、右仆射，废除太宰和少宰。高宗建炎三年（1129年），正式以左、右仆射兼同中书门下平章事为正宰相，以参知政事为副宰相。门下、中书和尚书三省合而为一。孝宗乾道八年（1172年），又改左、右仆射兼同中书门下平章事为左、右丞相。

哲宗元祐元年（1086年），始设“平章军国重事”、“同平章军国事”之职，用来安排德高望重的大臣，位居宰相之上。当时首以文彦博任平章军国重事，吕公著任同平章军国事，但实际只是一种最高的荣誉职位。宁宗时，韩侂胄任平章军国重事，立班在作为正宰相的丞相之上，每三天一朝和赴办公地处理军国大事。度宗时，贾似道也任太师、平章军国重事，独揽军政大权，丞相反屈居副宰相的地位。

执政官包括两府的大部分长官，其中属于枢密院的有枢密使、枢密副使、知枢密院事、同知枢密院事、签书枢密院事、同签书枢密院事，属于中书门下或三省的有门下侍郎、中书侍郎、参知政事、尚书左右丞。

宰执是宋朝最高的官僚集团，绝大部分由文官充任。武官如狄青、韩世忠、岳飞等一度担任枢密院的长官，但只是少数。宰执在百官中地位最高。但在罢免归班后，则与庶官等同，也可能担任较低级的差遣。直到徽宗崇宁（1102—1106年）年间，这种情况才有所改变^①。

二、中央行政机构及其职能

宋朝中央行政机构，有中书门下、枢密院、三司、三衙、翰林学士院、三省、御史台和谏院等。元丰改制前后有相当的差异。

在北宋前期，中书门下是正副宰相处理政事的最高行政机构，

^① 洪迈：《容斋续笔》卷11《祖宗朝宰辅》。

其办公厅设在宫中，称政事堂。正副宰相一般每天要到此视事。印文为“中书门下”。政事堂后设“制敕院”，分设孔目、吏、户、兵礼、刑等五房办公，其官员称堂后官，宋初开始任用士人。

枢密院是总理全国军务的最高机构。北宋前期枢密院与中书门下，元丰改制后与三省对掌文、武大权，合称东、西“二府”。枢密院掌管兵籍、虎符，有调动兵马之权，但必须皇帝批准，将命令下达殿前司，方能生效。其长官为枢密使或知枢密院事，副长官为枢密副使或同知枢密院事、签书枢密院事等。

三司是北宋前期最高财政机构，号称“计省”。总管各地贡赋和国家财政。其长官为三司使，地位仅次于宰相。副长官是三司副使。盐铁、度支、户部等三部，各设数案，分工治事。元丰改制，撤销三司，其职权分归户、工等部。

三衙是殿前都指挥使司、侍卫马军都指挥使司、侍卫步军都指挥使司的总称。各设都指挥使、副都指挥使、都虞候、副都虞候各一员。三衙分掌全国禁军。南宋时，分管所辖各指挥的名籍、管理、训练、戍守、升补、赏罚等政令。与枢密院相反，三衙只统辖全国禁军，但没有调遣之权。

在北宋前期，中书门下、枢密院与三司分管民、军、财政，三者鼎立，彼此不相知。仁宗时，因对西夏用兵，宰相始兼枢密使。南宋时成为定制。元丰改制，宰相还兼管财政。这样，宰相重新握有民政、财政和部分军政的大权。

翰林学士院实际是皇帝的秘书处，负责起草朝廷的制诰、赦敕、国书和宫廷文书，侍奉皇帝出巡，充当顾问。设翰林学士承旨、翰林学士等。承旨不常设，学士设员不定。其他官员入院而又未授学士，则称“直学士院”。如果学士全缺，由其他官员暂草院中文书，则称“学士院权直”或“翰林权直”。北宋前期，翰林学士只是官衔，并不入院供职，必须带知制诰职者，才真正掌管诏命，直接替皇帝起草麻制、批答及宫廷文书，称“内制”；单称知制诰或以他职带知