



中国社会科学院文库·法学社会学研究系列

白钢/主编 朱瑞熙/著

中國政治制度通史



社会科学文献出版社
SOCIAL SCIENCES ACADEMIC PRESS (CHINA)



中国社会科学院文库·法学社会学研究系列

中國政治制度通史

白钢/主编 朱瑞熙/著

第六卷 宋代



社会科学文献出版社
SOCIAL SCIENCES ACADEMIC PRESS (CHINA)

图书在版编目 (CIP) 数据

中国政治制度通史·第6卷, 宋代 / 白钢主编; 朱瑞熙著. —修订本.
—北京: 社会科学文献出版社, 2011. 1

(中国社会科学院文库·法学社会学研究系列)

ISBN 978 - 7 - 5097 - 1084 - 5

I. ①中… II. ①白… ②朱… III. ①政治制度 - 历史 - 中国 - 宋代
IV. ①D69

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2010) 第 098641 号



中国社会科学院文库·法学社会学研究系列

中国政治制度通史·第六卷 宋代 (修订版)

主 编 / 白 钢

本卷著者 / 朱瑞熙

出 版 人 / 谢寿光

总 编 辑 / 邹东涛

出 版 者 / 社会科学文献出版社

地 址 / 北京市西城区北三环中路甲 29 号院 3 号楼华龙大厦

邮政编码 / 100029

网 址 / <http://www.ssap.com.cn>

网站支持 / (010) 59367077

责任部门 / 社会科学图书事业部 (010) 59367156

电子信箱 / shekebu@ssap.cn

项目经理 / 王 绯

责任编辑 / 关晶焱

责任校对 / 冯振华

责任印制 / 郭 妍 岳 阳 吴 波

总 经 销 / 社会科学文献出版社发行部

(010) 59367081 59367089

经 销 / 各地书店

读者服务 / 读者服务中心 (010) 59367028

排 版 / 北京金若龙文化公司

印 刷 / 北京盛通印刷股份有限公司

开 本 / 787mm × 1092mm 1/16

印 张 / 35.75

字 数 / 615 千字

版 次 / 2011 年 1 月第 1 版

印 次 / 2011 年 1 月第 1 次印刷

书 号 / ISBN 978 - 7 - 5097 - 1084 - 5

定 价 / 1980.00 元 (共十卷)

本书如有破损、缺页、装订错误,
请与本社读者服务中心联系更换



版权所有 翻印必究

前言



《中国政治制度通史》(1~10卷),是中国社会科学院政治学研究所承担的国家社会科学基金重点项目,由白钢主编。本卷是全书的第六卷,撰写的是宋朝的政治制度,约请朱瑞熙教授主撰,张其凡教授分撰了其中的第八章军事制度。

本书的学术思想体系和总体结构的设计,旨在突出对历代的皇帝制度、中央决策体制及政体运行机制的探索,并以此为轴心,铺陈各单项政治制度,力求能比较贴近政治学的规范;同时,要求在充分发挥各执笔专家的学术优势和广泛参考学术界已有研究成果的基础上,进一步向内容的广度和深度开拓,争取在高起点上推进中国政治制度史的研究。

宋朝是中国封建专制主义中央集权制空前加强的历史时期。宋朝统治者总结了唐五代以来的历史教训,为防止藩镇割据的重现和文臣、外戚、女后、宗室、宦官的擅权,镇压劳动人民的反抗,以及防御辽、夏等侵扰,采取了诸如铲除藩镇势力,“收乡长、镇将之权悉归于县,收县之权悉归于州,收州之权悉归于监司,收监司之权悉归于朝廷”等等措施,强化中央集权,使宋朝的政治体制的运行,呈现出“上下相维,轻重相制,如身之使臂,臂之使指,民自徒罪以上,吏自罚金以上,皆出于天子。藩方守臣,统制列城,付以数千里之地,十万之师,单车之使,尺纸之诏,朝召而夕至”^①的局面。政治、军事、财政大权最大限度地集中,

^① 范祖禹:《范太史集》卷22《转对条上四事状》。

导致宋朝政治体制的许多新变化。

首先，表现在皇帝权力的强化与皇位继承的相对稳定。从形式上看，宋朝实行“人王莅权，大臣审权，争臣议权”^①的原则，但宰执乃至大臣奏事，在皇帝面前已无坐处。从内容上看，行政、军事、财政、立法、司法等一切大权，都集中到皇帝手里。宋朝高级官员的任命，如宰相、枢密使、三司使、翰林学士、御史中丞等要职，都是皇帝亲自选派；就是一般官员的任命，也要“引对”，皇帝要当面考察他们是否能胜任。宋初将财权收归朝廷后，在宫廷中设立了封桩库和内藏库，用以分割三司的权力而直接归皇帝掌握。三衙负责统辖全国禁军，但无调兵遣将之权；枢密院有调兵遣将之权，但必须“去御前画旨”方能调动。宋太祖、太宗、真宗、仁宗朝的立法，成为以后各朝皇帝必须遵循的“祖宗之法”，“民自徒罪以上，吏自罚金以上，皆出于天子。”诸如此类，表明宋朝皇权的空前强化。与之相适应的，是皇位继承的相对稳定。宋朝历14世、18位皇帝。自太祖以后，皇位转入太宗世系子孙继承；从孝宗开始，皇位又转归太祖世系子孙继承。宋朝虽然没有像唐朝那样设立了严密而庞大的东宫组织，但皇储制度还算完善。大多数皇帝或由嫡子继位、或按兄终弟及继位，或以宗室子继位，除宋理宗是大臣拥立的以外，没有出现内侍拥立皇帝的现象。宋朝在夫亡子幼的情况下，虽然出现过四次女后垂帘听政的局面，但时间都不算太长，待皇帝长大后，都撤帘还政，没有出现唐朝武则天那样废子称帝的情况。宋朝还出现过四次皇帝内禅。总之，宋朝新、老皇帝间的皇位交接，处于相对稳定状态，没有造成严重的统治危机。

其次，是中央决策体制的变化。北宋前期的决策体制、决策方式与程序，大体上是沿袭唐朝后期的制度，皇帝与百官的前殿常朝会议决策，逐渐变为皇帝会见百官的一种仪式，而皇帝内殿视朝听政则成为决策会议的主要形式。不过，这种内殿视朝听政，像宋太祖那样，宰执们凡事必向皇帝“奏御”，由皇帝拍板，他们已经不能与皇帝坐在一起从容商议了。除内殿视朝听政之外，还有皇帝后殿会议决策比较重要。宋神宗元丰改制，取消了徒具形式的前殿常朝会议、正衙、横行等，改为日参、六参、朔参、望参四种决策会议。不同形式的决策会议，由不同范围的官员参加。南宋初，这四种形式的决策会议名存实亡，直到宋金绍兴和议后才渐趋正常。宁宗嘉定年间，这些形式的决策会议再度不受重视，政体运行机制也

^① 《宋史》卷394《林栗传》。

渐趋失灵。

复次，中央行政体制的变化。顾炎武曾经说过：“宋世典常不立，政事丛脞，一代之制，殊不足言。”^① 历来读宋史的人也为宋朝行政体制参差夹杂、变动不居所困惑，感到难以掌握。其实，只要认真梳理一下唐宋两代行政体制的演变与异同，便不难发现，北宋前期的中央行政体制，大体与中唐以后以及五代时期比较接近；而宋神宗元丰改制，则又与唐朝前期比较接近。例如，唐朝中央行政体制实行的尚书省、中书省、门下省三省制。三省长官以门下省的政事堂为议事场所，后来将政事堂迁到中书省，唐玄宗时又改政事堂称“中书门下”。^② 北宋前期虽然沿袭唐制，设置了三省，但大部分职权被其他机构分割，另在禁中设置“中书门下”作为宰相办公场所。神宗元丰改制，撤销中书门下，恢复三省应有的职权，三省长官议事的场所设在尚书都省，称政事堂或都堂。又如，唐玄宗后，唐朝中央增设盐铁和度支二使，多以宰相兼任，与户部使合称“三司使”，逐渐成为最高财政官，但从未总命一使。五代后唐明宗时正式合为一职，成为皇帝控制下的最高财政机构。三司的出现，分割了尚书省户部的职权。北宋前期也沿袭此制。但到神宗元丰改制，便撤销了三司，其职权分归户、工等部。类似的例子，不胜枚举。总之，宋朝中央行政体制的格局与变迁，还是有规律可寻的。

再次，地方行政体制的变化。北宋初年撤销藩镇，将其所领支郡直属朝廷，在地方上实行路（道）、州（府军监）、县三级体制。这时的转运使掌握一路的大权，实际是路级最高行政长官。此后，由于路级机构逐步增设提点刑狱、提举常平等司，于是分割了转运使司的职权。到宋神宗时，各路出现了安抚使司、转运使司、提点刑狱司、提举常平司四司并立的局面。这四司职能虽然各有所侧重，但却又同掌军政、民政、财政与司法。它们互不统属，彼此监督。这时的路级官府还只是朝廷派驻各地的机构，对州府军监实行监督。因此，路具有半监察区与半行政区的性质，是一种过渡形式。由于路尚未完全成为一级行政实体，州府军监皆直属朝廷，朝廷主要通过它们来治理地方。不仅州府军监的官员由朝廷委任，而且知州或知府等均可直接向朝廷奏事，财赋也直接上缴朝廷。为监督、分割知州的事权，宋初起在各州增设“通判”一职。县以下的基层组织，

① （清）顾炎武：《日知录》卷15《宋朝家法》。

② 高承：《事物纪原》卷4《中堂》。

宋初撤乡设管，管设户长与耆长。管以下设里。宋神宗时开始推行保甲法。后来乡村一般实行乡、都、保、甲制，呈现较为复杂的局面。总趋势是不断加强对县、镇以下人户的控制。

此外，在宋朝的立法、司法、监察、军事、人事管理等制度方面，都有较大的变化并形成自己的特点。值得庆幸的是，本卷在统揽宋代政治制度全貌的基础上，细针密缕，写出了各单项政治制度演变的来龙去脉，揭示了宋代政治制度的特点。特别是结合人物、事件来写制度，基本上把制度写活了，真可谓曲尽其妙。显然这与作者都是“升堂入室，究其阃奥”的宋史专家，既能席卷八荒，又能丘壑经纬的功力分不开的。本卷初稿完成后，主编对全卷作了统一修订。上海市社会科学基金对本卷的研究提供了帮助。

叶维钧、张昌东先生参加了本课题的研究，并协助主编做了大量学术组织工作。人民出版社张秀平女士为本书的出版付出了辛勤的劳动。著名书法家、学者启功教授于百忙之中，拨冗为本书题签。在本书付梓之际，谨向关心和支持本书的编写与出版并作出贡献的朋友们致以衷心地感谢！

依靠不同学科的专家的学术专长，偕同从事跨学科的课题研究，我们还缺乏经验。本书本卷若有参考未备、论证不当或其它缺陷，还望学术界的师友们及广大读者匡正。

白 钢

1993年5月31日

目 录

前 言	1
第一章 绪论	1
第一节 社会经济与阶级结构的新变化	1
第二节 政治制度的新变化	3
第二章 皇帝制度	8
第一节 皇位继承	8
第二节 皇帝的权力	11
第三节 皇储制度	29
第四节 宫廷制度	38
第五节 宗室与外戚制度	45
第六节 内侍制度	56
第七节 经筵制度	69
第三章 中央决策体制	75
第一节 中央决策机构	75
第二节 决策的依据和信息传递渠道	102
第三节 决策和政策贯彻执行的程序、方式	121
第四节 运行机制	128
第五节 决策的特点与效应	139



第四章 中央行政体制	146
第一节 宰辅制度	146
第二节 中央行政机构及其职能	167
第三节 宗室和宗教事务管理制度	193
第四节 少数民族和对外事务管理制度	205
第五章 地方行政体制	215
第一节 地方行政系统	215
第二节 中央派出机构及其机制转换	244
第三节 地方行政体制的特点	266
第四节 中央与地方的关系	273
第六章 立法和司法制度	278
第一节 立法制度	278
第二节 司法制度	316
第七章 监察制度	366
第一节 御史台和谏院组成的朝廷第一监察系统	366
第二节 以给事中和中书舍人为主的朝廷第二监察系统	388
第三节 路级监察系统	393
第四节 州级监察系统	403
第五节 宋朝各监察机构的权力制衡关系	407
第六节 宋朝监察制度的特点	411
第八章 军事制度	417
第一节 中央与地方的指挥系统	418
第二节 兵种、编制与管理体制	427
第三节 军器制度	445
第四节 对宋朝兵制的评价	447

第九章 财政管理制度	450
第一节 三司财政管理制度	450
第二节 户部财政管理制度	455
第三节 内藏库管理制度	459
第四节 元丰、左藏等库财政管理制度	465
第五节 地方财政管理制度	470
第十章 人事管理制度	482
第一节 科举和学校考选制度	482
第二节 荫补和流外补选等制度	488
第三节 官员的品阶、加官和俸禄制度	495
第四节 官员铨选制度	503
第五节 官员致仕制度	524
第六节 官员休假制度	530
第七节 官员回避制度	534
第八节 吏胥制度	544
第九节 各种行政法规	552

第一章 绪论



公元 960 年，后周禁军统帅、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，史称北宋。1127 年，金朝军队攻占汴京（治今河南开封市），掳走徽宗和钦宗，北宋灭亡。同年，钦宗之弟赵构（高宗）在南京（治今河南商丘）称帝，重建了宋朝，史称南宋。1276 年，元军进入临安（治今浙江杭州市），太后全氏（度宗皇后）携帝昀率领百官投降。直到 1279 年，在元军的追击下，左丞相陆秀夫负帝昀投海殉难，南宋亡国，宋朝前后经历了 320 年的漫长岁月。

第一节 社会经济与阶级结构的新变化

自唐朝中叶以后，由于均田制的破坏和两税法的实行，造成了土地私有制的进一步发展，土地买卖盛行，土地所有权转移频繁。朝廷制定了严密的法规，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，都在当时世界上居于领先地位。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流更加活跃。这一切都证明了宋朝经济的发展远远超过唐朝，而且对当时的世界作出了伟大的贡献。

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，商品经济比以前发达。从社会经济的角度考察，宋朝已经初步具备了资本主义萌芽的物质条件。但是，由于宋朝在外部不断受到北方邻国的侵扰，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的萌芽来。在蒙古灭宋的过程中，许多地区的生产又受到严重摧残，社会经济的发展更是再度受阻。尽管北宋徐州利国监的36处铁冶，冶户都是富豪，每冶有工匠100多人，但这种规模的生产并没有持久。尽管南宋抚州百姓陈泰，通过“诸租”与许多织户建立起借贷和买卖关系，身为“包买主”的陈泰控制了市场和价格，占有了织户的剩余劳动，但归根到底尚未改变织户这些小生产者的生产关系。作为产生于封建社会后期自然经济解体时的资本主义生产关系的最初形态，作为一种新的社会关系，资本主义萌芽首先稀疏地出现在手工业生产部门，然后逐步渗透到农业部门。同时，资本主义萌芽具有新生事物的生命力，它一经诞生，一般不会半途夭折。所以，宋朝只是初步具备了资本主义萌芽的物质条件，但并没有产生出资本主义萌芽。换言之，宋朝只是处于中国封建社会中资本主义萌芽的准备阶段。

宋朝还形成了新的社会阶级结构。由唐朝中叶以前的门阀士族和均田户、部曲、奴客、贱民、番匠、奴婢等旧的社会阶级结构，转变为宋朝的官僚地主和佃客、乡村上户、乡村下户、差雇匠、和雇匠、人力、女使等新的社会阶级结构，这是在中国封建社会内部阶级关系的一次重大变化。依据目前掌握的资料，这一变化逐步由封建法律加以肯定下来。如仁宗初年，开始出现表示官僚地主的“官户”的法定名称，随后又陆续规定了官户的各种特权和对官户的各种限制。仁宗时开始规定佃客的迁徙自由权；仁宗至神宗时开始明确规定佃客的法律地位，高宗时又作了新的规定。新的社会阶级结构，标志着宋朝已经迈进了一个新的历史过程。与新的社会阶级结构同时形成的，还有新的封建土地所有制和新的剥削方式，这三者互为依存。新的封建土地所有制允许地主和官员自由购置土地，土

地的私有化程度大为提高。地主出租土地、收取地租、剥削佃农的租佃制度，也成为宋朝社会普遍的经济形态。随着新的社会经济结构的出现，宋朝社会的整个上层建筑都出现相应的变革。大致在宋太祖、太宗时期，基本上完成了政治制度和军事制度的第一次改革，其中科举制度的初次改革稍迟至真宗时完成。在仁宗时期，基本完成了教育制度的初次改革。思想领域的变革则比较晚一些，这是因为意识、观念的变化往往发生在物质生活的变化之后。仁宗时出现了“疑经”的风气，随后形成理学的各派，直到孝宗时才由朱熹集“唯理”学派之大成，并在理宗时受到地主阶级的推崇，取得思想上的统治地位。新的封建家族组织的建立和妇女社会地位的变化，仁宗时也已经开始了，但直到南宋后期才告一段落。人民群众的阶级斗争，针对新的封建经济制度和政治制度，提出了新的战斗口号和采取了新的斗争方式。农民起义在太宗时提出“均贫富”的口号，高宗时发展为“均贫富，等贵贱”；神宗时开始的抗租斗争，南宋时日益增多；士兵和手工业各部门的中下层人民也开展了各种方式的斗争。

总之，这一切意味着宋朝的社会历史面貌与唐朝中叶以前有很大的不同，这种不同，不仅是量方面的大量增加，而且是质方面的部分变化。当然，所谓质的部分变化，只是指在封建制度内部长期量变过程中出现的部分质变而言，并不表明宋朝已经出现了资本主义生产关系的因素。因此，宋朝社会各方面的发展变化，显示从唐朝中叶以后，中国封建社会进入了继续发展的新时期，这一新时期便是中国封建社会的中期。

第二节 政治制度的新变化

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断完善，宋朝的官僚政治制度已经达到了十分严密和完整的程度，为元、明各朝奠定了坚实的基础。宋朝的政治制度发生了以下一些变化。

第一，皇帝、官僚政治体制的确立。唐末以后，门阀士族已经退出历史舞台，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，又通过科举考试和学校考选等途径不断吸取士人进入各级官衙，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，他们很多人出身贫寒，主要依靠参加科举考试而获得官职。王安石说过：“凡士未官而事科举行，为贫也；有官矣，而复事科举，是侥幸富贵利达而

已，学者不由也。”^① 据说，宋太祖“最重读书人，虽超世拔俗之才，不由科举程文奋身，必不得行其志。”^② 士大夫们以进士科登第为荣，认为“国朝以文章取士，莫盛于进士之一科，名公钜卿，项背相望。”^③ 后世至以宋朝进士科为“将相科”。^④ 所以，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，使一批高、中级官员的子弟获得中、低级的官衔或差遣。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。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。思想家们还提出了一套正确处理皇帝与国家，皇帝与百姓之间关系的理论。宋末元初人金履祥提出：“国，天下之国；家，天下之家也。君之者，长之而已，固非其所得私也，况可专其利以自私哉？”南宋人朱熹认为：“民富则君不至独贫，民贫则君不至独富。”表示了“君民一体之意”。^⑤ 叶适也说：“有民而后有君，有天下而后有国。有国有君，而后有君与国之用。”^⑥ 他们把国和家视为天下百姓所有，皇帝不过充当其“长”而已，皇帝要以公心对待，不能私专其利。皇帝与百姓“一体”，密不可分。有了百姓而后有皇帝，有了“天下”而后有国家，有了国家和皇帝，而后有皇帝与国家的财用。这些理论对于不断完善宋朝的皇帝、官僚政治体制起了促进的作用。

第二，宋朝统治者充分吸取唐、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，制订出一整套集中政权、兵权、财权、立法与司法权等的“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

① 朱熹：《三朝名臣言行录》卷8吕希哲。

② （元）刘勋：《隐居通议》卷16《程汉翁诗序》。

③ 《宋会要》选举22之8—9。

④ （明）冯梦楨：《历代贡举志》。

⑤ （明）邱浚：《大学衍义补》卷20《总论理财之道上》，卷22《贡赋之常》。

⑥ 叶适：《水心别集》卷2《财计上》。

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，任命京、朝官出任权知州事。在各州之上，又设置互不统属的几个监司和帅司，以监督知州和通判，并分掌一路的民、财、兵、司法等权，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，宋朝逐步使之官僚制度化，其中除皇后以外，皆授以各类官爵；包括皇后在内，皆领取俸禄；同时，又用各种办法，防止他们专权。规定宦官只供内庭洒扫，不得干预朝政；^① 单列官阶，免与士大夫阶官混淆。不提倡女后干预朝政，但遇夫死子幼的特殊情况，允许其垂帘听政，以确保皇位继承的顺利进行。规定外戚只能担任武官，且只“奉朝请”，不得干预国事。北宋前期，不准宗室出任差遣；从神宗起，才允许“选择差注一二”。^② 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，摇手举足，都有法禁的地步。此后，针对社会政治生活和经济生活中陆续出现的各种各样的新情况，宋朝都制订了相应的条令法规，包括行政法、民法、刑法、经济法等等，作出了比较严格的具体的法律规定，以供人们援据。可以说，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，宋朝基本不再采用征兵制度，而是采用雇佣性质的募兵制度，将全国军队分为禁军和厢军、乡兵、蕃兵等。禁军实际上是受封建国家雇佣以服兵役；厢军实际上是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。募兵制度造成了兵、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，不再单纯使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。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

① 《庆元条法事类》卷4《臣僚陈请》。

② 《宋史》卷163《职官志三》。

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，下级官员也不需要向上级官员举行跪拜之礼。为了有效地管理文、武百官，宋朝按照官阶的高低，将文官分为升朝官和京官、幕职州县官三个等级，又将武官分为横班、诸司使和使臣三个等级。文臣升朝官在北宋前期为太子中允以上，元丰改制后为通直郎以上，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，是当时的较低级文官。幕职州县官又称选人，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，不需每天参加朝参仪式；京官也没有规定必在京师任职。将文臣划分为京、朝官和幕职州县官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员名称组成官阶，而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。北宋中期以后，添差的官员逐步增多，出现了釐务官和不釐务官的区分，釐务官指担任实职的官员，不釐务官指只挂名而不任实职的官员。官员一般不能在自己的原籍担任地方官，必须赴外地任职。官员的任期较短，一般仅2年至3年，因而调动频繁。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大权，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。

第五，宋朝建立起适合本朝需要的比较严密的中央决策系统以及相适应的运行机制。最高的决策机构是皇帝定期坐殿视朝听政，次高决策机构是宰执在二府理政和议政、朝廷官员集议，以及一些临时性的决策机构。这些决策机构自始至终组成了一个以皇帝和高级文臣为核心的最高决策集

团。这个集团带有排他性，即原则上排斥女后和内侍、武将、外戚、宗室等参加最高层的决策活动，尽可能减少他们在最高决策活动的作用。皇帝决策的主要依据有二府分班或合班奏事、臣僚章疏、臣僚上殿奏事、大臣留身奏事、台谏官的“本职公事”、各路监司和帅臣的奏报、经筵官的议论、士民的上书等。在皇帝和朝廷的决策以及政策的贯彻执行方面，逐渐形成一套比较严密的程序和方式，既要尽量减少各个环节上的漏洞，又要提高效率，确保政策的顺利贯彻执行。皇帝通过各个信息传递渠道，基本上掌握和了解各地区和各官署所发生的情况，然后作出相应的决定。皇帝的决定在最初并不立即成为具有法律效力的“圣旨”，因为其间还有一个形成书面文件的过程。皇帝的指令，不论事情的巨细，原则上都要经过二府，否则不能施行；如果不经二府，直接由内宫颁出，则为“内降”，承受官署可以“执奏”，加以抵制。宋初，各级官府执行“圣旨”的程序十分简单易行；后来随着中央集权制的逐步建立，变得越来越严密和繁琐。宋朝的中央决策系统，实行最高决策层即皇帝的独裁机制，次高决策层即二府长官和在朝官员的竞争机制，以及外朝对内廷、大臣对皇帝、监察系统对大臣的“上下相维”的监督机制等。皇权虽然受到多方面的约束，但在多数时间和正常情况下，皇帝均拥有最终的裁决权，仍然是国家的最高决策者，并非一种象征性的偶像。宋朝中央决策机构和决策程序的最大成功之处，在于两宋各维持了约一个半世纪多的统治，基本上保持了全社会的相对稳定，从而促使社会经济和政治、思想文化、科学技术等获得很大的发展。只是在统治阶级日趋腐败之时，严重破坏了正常的决策程序，做出了严重的错误决策，终于难以逃脱覆灭的命运。