

中國政治制度通史

第六卷 宋代

朱瑞熙 著

白鋼 主編

人民出版社

# 中國政治制度通史

第六卷 宋代

朱瑞熙 著



白钢 主编

人民出版社

## 前 言

2409/15

《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”<sup>①</sup>的局面。政治、军事、财政大权最大限度地集中，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“人主莅权，大臣审权，争臣议权”<sup>②</sup>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。

---

① 范祖禹：《范太史集》卷22《转对条上四事状》。

② 《宋史》卷394《林栗传》。

其次，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”<sup>①</sup>。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”<sup>②</sup>。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

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》。

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，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	( 4 )
第二章 皇帝制度	( 10 )
第一节 皇位继承	( 10 )
第二节 皇帝的权力	( 14 )
第三节 皇储制度	( 38 )
第四节 宫廷制度	( 49 )
第五节 宗室与外戚制度	( 59 )
第六节 内侍制度	( 73 )
第七节 经筵制度	( 91 )
第三章 中央决策体制	( 98 )
第一节 中央决策机构	( 98 )
(一) 皇帝坐殿视朝听政	( 99 )
(二) 宰执在二府理政和议政	( 112 )
(三) 朝廷官员集议	( 120 )
(四) 制置三司条例司、国用司、讲议司、机速房等 官署的兴废	( 125 )
第二节 决策的依据和信息传递渠道	( 134 )
(一) 二府 (或三省和枢密院) 分班或合班奏事	( 134 )
(二) 臣僚章奏	( 138 )
(三) 臣僚上殿奏事	( 142 )



(四) 大臣留身奏事 .....	(147)
(五) 台谏官的“本职公事” .....	(149)
(六) 监司和帅司的奏报 .....	(151)
(七) 经筵官的议论 .....	(153)
(八) 士民的上书 .....	(156)
<b>第三节 决策和政策贯彻执行的程序、方式</b> ..	(159)
(一) 圣旨的形成和颁布 .....	(159)
(二) 各级官府的执行程序 .....	(163)
<b>第四节 运行机制</b> .....	(168)
(一) 内廷与外朝 .....	(169)
(二) 朝议与廷争 .....	(171)
(三) 执奏与封驳制度 .....	(174)
(四) 皇帝的最终裁决权 .....	(177)
<b>第五节 决策的特点与效应</b> .....	(183)
(一) 决策的特点 .....	(183)
(二) 后果 .....	(189)
<b>第四章 中央行政体制</b> .....	(192)
<b>第一节 宰辅制度</b> .....	(192)
(一) 中书门下, 元丰改制、三省合一后的宰辅体制 .....	(193)
(二) 枢密院的编制、人选、下属机构及其职权范围 .....	(202)
(三) 宰相事权分割到集中的过程 .....	(211)
(四) 相权和皇权的关系 .....	(217)
<b>第二节 中央行政机构及其职能</b> .....	(220)
(一) 三省六部二十四司和各寺、监、局的编制、 人选 .....	(220)
(二) 职能分工及其变化 .....	(238)
(三) 机制运转方式 .....	(248)
<b>第三节 宗室和宗教事务管理制度</b> .....	(254)
(一) 组织机构 .....	(254)
(二) 职掌 .....	(257)

(三) 运行机制·····	(259)
第四节 少数民族和对外事务管理制度·····	(269)
(一) 组织机构·····	(270)
(二) 职掌·····	(272)
(三) 运行机制·····	(272)
第五章 地方行政体制·····	(282)
第一节 地方行政系统·····	(282)
(一) 府州军监、县镇寨、乡里等的设置·····	(282)
(二) 编制和人选·····	(288)
(三) 职权范围·····	(304)
(四) 保甲制·····	(315)
第二节 中央派出机构及其机制转换·····	(320)
(一) 路的设置·····	(320)
(二) 路的漕司和宪司、仓司、帅司及饷司的设置·····	(322)
(三) 编制和人选·····	(328)
(四) 职掌·····	(336)
(五) 机制转换·····	(343)
第三节 地方行政体制的特点·····	(349)
(一) 帅、漕、仓、宪等互不统属·····	(349)
(二) 府州军监的军权、财权、司法权的逐步减少·····	(351)
(三) 同级长官互相牵制·····	(354)
(四) 运行机制的特点·····	(356)
第四节 中央与地方的关系·····	(358)
(一) 集权和分权的演变·····	(358)
(二) 集权与分权的争斗·····	(360)
第六章 立法和司法制度·····	(365)
第一节 立法制度·····	(365)
(一) 立法的机构和人选·····	(365)
(二) 各种法典和法规汇编·····	(374)
(三) 立法程序·····	(406)
第二节 司法制度·····	(415)
(一) 朝廷各司法机构的司法权及其执行情况·····	(415)

(二) 都城各机构的司法权及其执行情况 .....	(456)
(三) 路、府州军监、县的司法权及其执行情况 .....	(460)
(四) 制勘院 .....	(476)
<b>第七章 监察制度 .....</b>	<b>(479)</b>
<b>第一节 御史台和谏院组成的朝廷第一监察系统 .....</b>	<b>(479)</b>
(一) 御史台和谏院的设置 .....	(479)
(二) 御史台和谏院官员的编制和人选 .....	(481)
(三) 御史台和谏院官员的任命制度 .....	(488)
(四) 台谏系统监察权的行使 .....	(492)
<b>第二节 以给事中和中书舍人为主的朝廷第二监察系统 .....</b>	<b>(509)</b>
(一) 给、舍封驳系统的编制和人选 .....	(509)
(二) 封驳系统监察权的行使 .....	(511)
<b>第三节 路级监察系统 .....</b>	<b>(515)</b>
(一) 监司和帅司、走马承受公事所的设置 .....	(515)
(二) 监司和帅司、走马承受公事所的编制和人选 .....	(518)
(三) 监司和帅司、走马承受所系统监察权的行使方式 .....	(523)
<b>第四节 州级监察系统 .....</b>	<b>(528)</b>
(一) 通判厅的设置 .....	(528)
(二) 通判厅的编制和人选 .....	(529)
(三) 通判权力的行使方式 .....	(532)
<b>第五节 宋朝各监察机构的权力制衡关系 .....</b>	<b>(533)</b>
<b>第六节 宋朝监察制度的特点 .....</b>	<b>(538)</b>
<b>第八章 军事制度 .....</b>	<b>(546)</b>
<b>第一节 中央与地方的指挥系统 .....</b>	<b>(547)</b>
(一) 皇帝与军权 .....	(547)
(二) 北宋的中央指挥系统 .....	(549)
(三) 北宋地方的军事机构 .....	(552)
(四) 宋神宗时军制的变化 .....	(554)

(五) 南宋的指挥系统 .....	(556)
第二节 兵种、编制与管理体制 .....	(560)
(一) 兵种 .....	(560)
(二) 军事编制 .....	(566)
(三) 募兵制的实行与作用 .....	(570)
(四) 管理体制 .....	(572)
第三节 军器制度 .....	(583)
第四节 对宋朝兵制的评价 .....	(587)
第九章 财政管理制度 .....	(590)
第一节 三司财政管理制度 .....	(590)
第二节 户部财政管理制度 .....	(596)
第三节 内藏库管理制度 .....	(602)
第四节 元丰、左藏等库财政管理制度 .....	(610)
(一) 元丰等库 .....	(610)
(二) 左藏库和左藏南库 .....	(612)
(三) 左藏封桩库 .....	(614)
第五节 地方财政管理制度 .....	(616)
(一) 路级理财机构 .....	(618)
(二) 州、县级理财机构 .....	(626)
第十章 人事管理制度 .....	(632)
第一节 科举和学校考选制度 .....	(632)
(一) 科举制度 .....	(632)
(二) 学校考选制度 .....	(636)
第二节 荫补和流外补选等制度 .....	(640)
(一) 荫补制度 .....	(640)
(二) 流外补选制度 .....	(642)
(三) 进纳、军功等授官制度 .....	(647)
第三节 官员的品阶、加官和俸禄制度 .....	(650)
(一) 文、武官的品阶制度 .....	(650)
(二) 加官制度 .....	(654)
(三) 俸禄制度 .....	(657)

第四节	官员铨选制度	(660)
(一)	铨选机构	(660)
(二)	任用制度	(662)
(三)	铨试和呈试制度	(665)
(四)	叙迁制度	(668)
(五)	选人磨勘改官制度	(670)
(六)	边远地区铨选制	(673)
(七)	荐举制度	(676)
(八)	考课制度	(679)
(九)	奖惩制度	(682)
第五节	官员致仕制度	(688)
(一)	致仕的年龄、条件和手续	(688)
(二)	官员致仕后的俸禄待遇	(689)
(三)	官员致仕时和致仕后升转官资	(689)
(四)	官员致仕时的“恩荫”待遇	(690)
(五)	官员致仕时的“恩例”待遇	(691)
(六)	官员致仕后叙封、封赠、回授亲属官爵	(692)
(七)	致仕官复出任职	(692)
(八)	奖励措施	(693)
(九)	惩罚措施	(694)
第六节	官员休假制度	(695)
(一)	各种节假	(695)
(二)	旬假	(697)
(三)	忌日假	(698)
(四)	官员的婚嫁假和丧假	(698)
(五)	病假和事假	(699)
(六)	其他假	(700)
第七节	官员回避制度	(701)
(一)	亲属回避	(701)
(二)	地区和产业回避	(707)
(三)	交往回避	(710)
(四)	其他嫌疑回避	(712)
第八节	吏胥制度	(713)

(一) 吏胥的类别和来源 .....	(714)
(二) 吏胥的职掌和资级、俸禄 .....	(718)
(三) 吏胥的政治地位和作用 .....	(721)
第九节 各种行政法规 .....	(724)
(一) 一司条法 .....	(725)
(二) 吏部条法 .....	(728)

# 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。从社会经济学的角度考察，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“诸驮”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尊，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。