

清代中央国家机关概述

清代中央国家机关概述

于鹏年

朱先华

桑国经

刘子杨

陈锵仪

等著

清代中央国家机关概述

李鹏年 朱先华 刘子扬 等编著
秦国经 陈锵仪

紫 禁 城 出 版 社 出 版

北京华昌印刷厂印刷。新华书店北京发行所发行

850×1168 1/32 印张14 插页4。 322 千字

1989 年 6 月第 2 版第二次印刷

印数 2—4,000

ISBN 7-80047-065-2/K·24 定价: 4.50 元

前 言

国家是社会发展到一定阶段的产物。国家机关是国家的重要组成部分。国家机关的历史是社会历史发展的一个重要方面。因此,研究国家机关的历史,对于了解这一时期的社会历史的发展,有着重要的意义。

清代中央国家机关,是以满贵族为主体的联合各族大地主阶级的封建专制的国家机器,是为巩固封建专制主义中央集权制度服务的。满洲贵族在入关前,自努尔哈赤建立金汗国起,经过短短的二十年,皇太极于天聪十年改元称帝,并仿照明制,对国家机关进行了改革。清初八衙门(六部及都察院、理藩院)的建立及文馆改为内三院,标志着清王朝封建制国家机器的初步确立。入关后,满贵族统治者建立起统一的、多民族的封建帝国,它一面将已经建立起来的各机构加以充实,一面又沿袭了明王朝的一些机构并加以改革。到雍正时期军机处的设立,则说明了清代封建中央集权及君主专制制度已发展到了极峰时期。1840年以后,外国资本主义逐步侵入中国,随着一系列不平等条约的签订,外国资本主义渗入了清代社会各个领域,从海关管理主权的丧失到南北洋大臣和总理各国事务衙门的设立,使国家行政管理机构亦走上了半封建、半殖民地化道路。中日马关条约的签订,表现了各资本主义列强进一步掠夺中国的需求;通过辛丑条约,清政府已完全成为帝国主义列强统治中国的工具。由总理衙门改为外务部为先导的清末“官制改革”,是半殖民地国家机关的最后形成。

清代二百六十余年间，经过了从奴隶社会向封建社会过渡，又由封建社会到半殖民地、半封建社会，不仅其各社会发展阶段的政治制度，都具有鲜明的特点，而且满贵族统治者的统治手段，也有其独特之处。过去的一般说法是“清承明制”，实际上清统治阶级在建立国家机器问题上，完全是根据它自身统治的需要对明王朝的旧设置，有因有革、有破有立。军机处之位居中枢，内务府之专管宫廷，理藩院之统辖民族事务，军权之由皇帝独揽，以及内阁、六部之被“改造”等等，都反映着清代统治手段的特点。此外，清统治者为了不使某一机构的权力过重，往往设置重叠，职能交叉，以便互相牵制，以利于皇帝集权。在设官方面，清王朝充分表现出民族统治的特点，分设满、蒙、汉额缺，并在一些机构中，特设宗室额缺，以保证他们的仕途，在初期，同一官职的满、蒙、汉各缺的品级、职权都有差别，虽然逐渐有所改变，特别是外国资本主义势力侵入以后，中国社会阶级发生了变化，出现了买办性的洋奴官僚，它们的势力随着帝国主义在华势力的发展而扩大，逐步渗入国家管理机构，成为清王朝统治集团经济、政治、军事的主要支柱，但是，满贵族官僚仍保持着优崇的地位。在各机构的职权方面，特别显著地表现着君主独裁的政体特征。军机处、内阁虽然位处宰辅，但只是皇权的工具而无综理国政的实权；六部亦名实不符，吏部只司签掣，无权铨衡全国吏治；户部只司出纳，无权统计全国财政；礼部只司典仪，亦无礼教之权；兵部只掌绿营兵藉、武职升转之事，并无统辖兵权。熟悉了解清代国家机关的历史沿革及其特点，对于研究清朝历史，尤其是研究清朝的政治制度史，是很有必要的。

国家机关在它的活动中，形成了大量的文书，这些文书办理完毕，经过一定的归档手续，即转化为档案。所以说，国家机关是产生档案的重要源泉。我们要科学地管理和使用某一时期的历

史档案，就必须熟悉这一阶段的社会历史，特别是要了解和掌握国家机关发展的历史，即它们的设立、演变、性质、职掌、内部机构、历史地位以及它所产生的各项文书的作用等情况。所以研究国家机关的历史，对于更好地利用历史档案，从事历史档案工作，尤其具有十分重要的意义。

故宫明清档案部保存有清代中央各机关的历史档案。为了对形成这些历史档案的机构的了解，并为档案科学整理、保管和查阅利用提供一种参考资料和工具书，对清代中央国家机关进行系统地研究和介绍，是必不可少的。1962年，张德泽先生曾编写过《清代国家机关考略》，由中央档案馆明清档案部刻印，内部参考使用。这部资料对当时的实际工作曾起过一定的指导作用。1972年以后，我们通过整理清代中央各部院衙门五十多个全宗档案，积累了许多有关清朝中央机关的资料。为了更好地适应工作的需要，我们决定另编一部《清代中央国家机关简介》，以应内部工作查考使用。该《简介》于1977年10月着手编写，1979年打字印发内部使用。这次出版前，又经过了较大的修改、补充和校定工作，并更名《清代中央国家机关概述》。

《清代中央国家机关概述》包括七十八篇机关考证和介绍，其中清代中央各机构不仅收进了清官书中列出的五十多个衙门，而且收进了中途成立或中途裁撤的机构，以及清末官制改革期间成立和改设的一些机构。为了叙述方便，分为上下两编，上编综述清代中央国家机关之演变；下编按机构的性质分类编排，逐个编写介绍。在编写中，我们主要考证了各个机关的历史演变、机构设置、性质职掌、设官、内部机构之分工、所属机构的职能等；叙述时，没有固定格式，以能够综括上述内容为原则。但对机构设置和职掌写得比较详细，对设官的变化情况写得比较简略。在叙述各个衙门的历史演变时，以各该衙门存在的最后体制为准，并

叙及其从成立到撤销的演变过程，包括其主要官员、机构和职掌的变化。在清代改革官制时，有的衙门虽然名称改变（如户部改为度支部等），但其职掌变化不大，我们对这类衙门，均合并编写。为便于了解各衙门的品位，故将各机构主要官员的职衔、品级、旗籍及其演变情况尽可能详述，而一般官员则从略。凡文内叙及的典章制度和专用名词应加注释者，以及引文和史料出处，均注于每页之下。为了一目了然，在各机构文字叙述之后，凡有必要者，均附有机构一览表。

《清代中央国家机关概述》是集体编写的。先后参加编写的同志有：李鹏年、维新、朱先华、刘子扬、秦国经、陈锵仪、陆克敏、叶秀云、唐益年、刘丽楣、潘俊英、葛小琳、邱竞竞等。

出版前又经李鹏年、朱先华、刘子扬、秦国经、陈锵仪同志分工进行了修改和校订。最后由李鹏年同志进行了总校审。

任双燕同志编写了《清代中央国家机关文武职主要官员品级一览表》，作为附编，列于本书之末。

在编写过程中，曾得到明清档案部各组同志的大力协助，谨致谢忱。

由于我们水平不高，知识有限，加之档案资料不全，错误和缺陷之处肯定不少，祈望批评指正。

编 著 者

1980年3月

李鹏年、维新、朱先华、刘子扬、秦国经、陈锵仪、陆克敏、叶秀云、唐益年、刘丽楣、潘俊英、葛小琳、邱竞竞等。

目 录

前 言	1
-----	---

上编 清代中央国家机关的演变

第一章 清的兴起及其从奴隶制向封建制转化时期的 国家机关 (1614—1644 年)	3
第一节 后金的兴起与奴隶制国家的确立	3
第二节 向封建制转化时期皇太极对国家机关 的改革	5
第二章 清统一全国及高度封建集权制度下国家机关 的巩固与发展 (1644—1840 年)	12
第一节 顺康时期基本承袭明朝统治体制所建立起 的国家机关	12
第二节 军机处的建立及封建集权制国家的高度 发展	15
第三章 外国资本主义入侵与半封建半殖民地制度下 国家机构的变化 (1840—1911 年)	18
第一节 外国资本主义入侵与五口通商大臣和总理 衙门的设立	18
第二节 关税自主权的丧失与总税务司的建立和 南北洋大臣的演变	24
第三节 清末人民反帝反封建革命运动的高涨及清王朝	

实行的官制改革	32
---------	----

下编 清代中央国家机关的设置

第一章 辅佐皇帝的中枢机构	43
第一节 议政处	43
第二节 内阁	47
第三节 军机处（附方略馆、内翻书房）	59
第四节 责任内阁	69
第五节 弼德院	72
第六节 资政院	74
第七节 政务处	77
第八节 考察政治馆——宪政编查馆	79
第九节 直接为皇帝办文宣谕的机关	81
一、通政使司	81
二、奏事处	83
三、稽察钦奉上谕事件处	86
四、中书科	87
第二章 掌管皇族和宫廷事务的机构	89
第一节 掌管皇族事务的宗人府（附玉牒馆、则例馆、律例馆）	89
第二节 管理宫廷事务的内务府	100
第三节 管理帝后仪仗的銮仪卫	125
第四节 承应帝后出巡、打猎、演艺及护卫的机关	130
一、侍卫处	130
二、总理行营	132
三、向导处	133

四、尚虞备用处	134
五、虎枪营	136
六、善扑营	137
第三章 承理国政的行政机构	139
第一节 分掌文官任免的吏部	139
第二节 分掌财政金融的机关	146
一、户部——度支部（附钱法堂与宝泉局、三库、仓场衙门、各税关）	146
二、会考府	165
三、财政处	170
四、税务处	171
五、督办盐政处——盐政院	174
六、大清银行	177
第三节 分掌礼仪祭祀的机关	180
一、礼部——典礼院	180
二、乐部	187
三、太常寺	189
四、光禄寺	191
五、鸿臚寺	195
第四节 分掌文教卫生的机关	196
一、国子监	196
二、学部	200
三、詹事府	204
四、翰林院	207
五、庶常馆	212
六、起居注馆	214
七、国史馆	216

八、钦天监	218
九、太医院	221
第五节 分掌民族、外交的机关	224
一、理藩院——理藩部	224
二、总理各国事务衙门——外务部（附同文馆及储才馆、 总税务司与海关监督、南北洋大臣）	243
第六节 分掌民政警务的机关	256
一、京城善后协巡总局	256
二、工巡总局	259
三、巡警部（附内、外城巡警总厅）	260
四、民政部	273
五、禁烟总局	285
第七节 分掌工交农商的机关	287
一、工部（附钱法堂与宝源局、火药局、河道沟渠处、 督理街道衙门）	287
二、商部——农工商部	300
三、邮传部（附铁路、电政、邮政总局）	306
第四章 军事机构	313
第一节 掌辖军事政令的机关	313
一、兵部——陆军部	313
二、海军部	326
三、太仆寺	332
四、军谕府	334
第二节 掌辖旗务的八旗都统衙门	342
第三节 掌辖警蹕护卫的机关	349
一、管理前锋护军等营事务大臣处	349
二、前锋营	351

三、护军营	352
四、火器营	354
五、圆明园护军营	355
六、健锐营	357
七、神机营	358
第四节 掌辖地方治安防务的机关	361
一、步军统领衙门	361
二、京城巡防处	367
三、京防营务处	370
第五节 掌辖军队训练的机关	371
一、练兵处	371
二、近畿陆军各镇督练公所	377
三、禁卫军训练处	378
第五章 司法监察机构	380
第一节 刑部——法部	380
第二节 大理寺——大理院(附总检察厅)	397
第三节 修订法律馆	402
第四节 都察院	404
第六章 特设机构	416
第一节 盛京内务府	416
第二节 盛京五部	417
第三节 陵寝礼部衙门	421
第四节 陵寝工部衙门	424

附 编

清代中央国家机关文武职主要官员品级一览表	425
----------------------------	-----

上 编

清代中央国家机关的演变

第一章 清的兴起及其从奴隶制向封建制转化时期的国家机关(1614——1644年)

第一节 后金的兴起与奴隶制国家的确立

考满族之源流，属通古斯语系，为建州女真人之支派，公元十二世纪金朝之后裔。建州自福满时兴起，为满清之兴祖，率其六个儿子居于赫图阿拉地方，称宁古塔贝勒。明万历十一年(1583年)，有居苏克索护河部之尼堪外兰者，与明朝宁远守将李成梁，在一次战争中杀死清景祖觉昌安(努尔哈赤祖父)和显祖塔克世(努尔哈赤之父)。明万历十一年五月，努尔哈赤以显祖遗甲十三副起兵复仇。尼堪逃于鄂勒浑。至明万历十四年间，努尔哈赤先后征服栋鄂、浑河、苏克索护、哲陈诸部，七月，杀尼堪于明边，统一建州。万历十九年，努尔哈赤又收服鸭绿江路各部落，二十一年九月又破以叶赫部为首，包括扈伦四部(哈达、乌拉、辉发)，蒙古三部(科尔沁、锡伯、卦勒察)，长白山二部(珠舍里、讷殷)的九部联军三万。随后又收服长白山部，二十七年收哈达部，三十五年灭辉发部，四十一年并乌拉部，最后在天命四年灭叶赫部。同时，东海诸部亦降服。至此满洲大部已被努尔哈赤统治。

努尔哈赤自崛起建州，历经三十余年的武装征服，使满洲各

部统一于其下，从而控制了从黑龙江至鸭绿江，自长白山至东海的整个地区，因此其称汗建国的条件已初具。

努尔哈赤统治时期，满洲地区的社会经济状况，正处于以农业为主、以畜牧业为副的农业经济社会。其社会生产关系，则处于奴隶占有制。在这个奴隶制的社会经济基础上，努尔哈赤随着其统治范围的扩大，逐步建立起一套与此相适应的统治机器。

初起，努尔哈赤举兵复仇，虽几经征战，兵威骤加，但此时仍不过是临阵冲锋时各部属受其指挥，而并没有划一的兵政。据八旗通志载：“初出兵校猎，不论人数多寡，各随族长屯寨行，每人取矢一，每十人设一牛录额真领之。”八旗制度的基本组织“牛录”，就是从氏族社会中自然形成的这种狩猎组织发展而来的（牛录即大箭的意思，额真即主）。随着努尔哈赤统一事业的逐步扩大，收服之地日广，统治之人日众，人员的成份也渐复杂，这就要求出现一种统一的组织形式。后至明万历二十九年（1601年）努尔哈赤把“牛录额真”明定为官名，并以不同旗色分辨所属，“设黄、白、红、蓝四旗，旗皆纯色，每旗三百人为一牛录，以牛录额真领之。”万历四十二年（实录为万历四十三年），始定八旗之制，“以初设四旗为正黄、正白、正红、正蓝，增设镶黄、镶白、镶红、镶蓝四旗为八旗。每旗三百人设一牛录额真，五牛录设甲喇额真一，五甲喇设固山额真一，每固山设左右梅勒额真各一，以辖满洲、蒙古、汉军之众。时满洲、蒙古牛录三百有八，蒙古牛录七十六，汉军牛录十六。”初设时八旗所属各牛录兼包括有满、蒙、汉民，满洲牛录中亦编有蒙古人。后至天聪九年及崇德七年，分别建立起八旗蒙古和八旗汉军。

八旗各有旗主，下设官属统治该旗内所属民众。各旗为并立，互不相涉的体制。初创之时，努尔哈赤将他的子侄封为各旗旗主，统于其一人。旗主亦称王，当时有“四大王”、“四小王”之称。

在这段时间内，努尔哈赤还设置了扎尔固齐，^①并于万历四十一年设理政听讼大臣，参加国家的管理及处理民事诉讼诸事，还任儒臣办事，名“巴克什”^②。主刑罚制度，“国人有事，当诉于公所，毋得诉于诸臣之家。”明确规定，“自贝勒大臣以下，有罪当静听公断，执拗不服者，加等治罪。”

满族社会在努尔哈赤的统治下，建立起统一的政治组织，明确了刑罚，设置了官制，创建了文字，以这一整套上层建筑，维护其奴隶制统治的基础。随后，于万历四十四年（1616年），努尔哈赤建元称汗，建立起奴隶制国家金汗国，称为“覆育列国英明皇帝”，以是年为天命元年。

第二节 向封建制转化时期皇太极 对国家机关的改革

在努尔哈赤成立金汗国之后，特别是在天命六年（1621年）进入农业高度发展的地区时，封建社会的生产力和生产关系，大

① 扎尔固齐设立之年未考。按《太祖实录》卷四记：乙卯（明万历四十三年）又置理政听讼大臣五人，扎尔固齐十人。王先谦《东华录》卷一载：“初太祖创八旗……特设议政五大臣、理事十大臣。”从以上记载看，似理政听讼大臣和扎尔固齐是同时设立的。但在《清史稿》费英东、噶盖传中记：噶盖任扎尔固齐在万历二十一年以前，费英东任职亦在万历二十六年以前。其本传称：“岁乙卯……置五大臣辅政，以命费英东仍领一等大臣扎尔固齐如故。”既称“如故”，绝非初设。

再，《清史稿》称：乙卯年“置理政听讼大臣五人，扎尔固齐十人副之。”《实录》、《东华录》均未称扎尔固齐为副，只提“又置理政听讼大臣五人，扎尔固齐十人，佐理国事。”这里所称“佐理”，并没有后者佐理前者之意。

② 巴克什之设，据《松月堂目下旧见》卷一记：“太祖……初创帝业，初设文馆，以亲近侍臣在馆办事，名其官曰：巴克什。”