

清代  
官制研究

大清帝國政權維持的重要論述

古鴻廷◆著

國立編譯館主編  
五南圖書出版公司印行

# 清代官制研究

古 鴻 廷 著

美國俄亥俄州立大學歷史學博士  
東海大學通識教育中心教授兼主任

國立編譯館 主編

五南圖書出版公司 印行



五南

凝煉知識·品味閱讀

國家圖書館出版品預行編目資料

清代官制研究／古鴻廷著．—二版．—臺北市：五南，  
2005[民 94] 面；公分．  
ISBN 957-11-3745-6（平裝）  
1. 人事制度 - 中國 - 清(1644-1912)

573.417

93016455

1W48

## 清代官制研究

ISBN 957-11-3745-6

叢書主編 國立編譯館  
著作權人 國立編譯館  
作者 古鴻廷  
責任編輯 王兆仙 劉璋琦

發行人 楊榮川  
總編輯 王秀珍  
主編 黃惠娟  
出版者 **五南圖書出版股份有限公司**  
地址 台北市大安區(106)和平東路二段 339 號 4 樓  
電話：(02)2705-5066 傳真：(02)2706-6100  
台中市駐區辦公室 台中市區中山路 6 號  
電話：(04)2223-0891 傳真：(04)2223-3549  
高雄市駐區辦公室 高雄市新興區中山一路 290 號  
電話：(07)2358-702 傳真：(07)2350-236

網址 <http://www.wunan.com.tw>  
電子郵件 [wunan@wunan.com.tw](mailto:wunan@wunan.com.tw)  
劃撥帳號 01068953 戶名：五南圖書出版股份有限公司  
法律顧問 財團法人資訊工業策進會科技法律中心

出版日期 1999 年 6 月初版一刷  
2004 年 10 月初版二刷  
2005 年 12 月二版一刷

定價 新臺幣 280 元

※版權所有，欲利用本書全部或部分內容，必須徵求本公司同意※

GPN：1009405022

# 序

一九七六至一九八〇年間，本人與新加坡大學社會系的好友張震東博士，在哈佛燕京社資助下，從事有關清代官制的研究。此項研究，於本人返臺後，在亞洲基督教高等教育聯合董事會及行政院國家科學委員會的繼續支持下，發展成一長期的研究計畫。近二十年來，本人曾先後出版《清代大學士年表》、《清代都察院大臣年表》兩部書，以及數篇中、英文有關清代官制的研究報告。

數年前，蒙國立編譯館趙館長之邀，將以往撰寫有關清代官制之論文，加予補正，並增加有關清代地方行政體系中之總督、道員、知府、知縣等重要關鍵職位之探討，合成《清代官制研究》。有感於世宗對清代之制度有其獨特之貢獻，趁修訂版出版之便，除將初版時之錯別字加予更正，增補參考書目外，再將本人以往撰寫有關世宗之三篇英文著作，由賴淙誠初譯成中文再經本人校訂、整理後，增補為本書的二、三兩章。

由於本書中之多篇論文，先後刊載於國內外之學術期刊，皆各自獨立成篇，因而各篇中涉及制度背景之處，部分難免有重複之處，但為求忠於原貌，且便於讀者作單篇之閱讀，故未刪除。

本書的完成，先後得到研究助理王志宇、許淑真、黃昭仁、傅光森、陳識仁、蔡麗娟、賴淙誠、賴麗朱、顏清苓及顏清梅的協助，特此致謝，其中，〈清代之通政使司之設置與裁撤〉、〈清代之都察院〉、〈清代之總督〉、〈雍正朝宮中檔奏摺的一些量化觀察〉及〈清代之州縣衙役〉，由本人分別與蔡麗娟、顏清梅、傅光森、曹淑瑤及王志宇所共撰。由於作者才疏識淺，清代官僚制度又龐大、繁雜，定稿之前，雖曾參照審稿人之卓見，作不少修正，但錯誤之處，仍在所難免，敬請方家，不吝指正。

古鴻廷 謹識

東海大學通識教育中心

二〇〇五年七月

# 目 錄

序	i
導 言	1
<b>第一章 清世宗之行政改革措施</b>	<b>5</b>
第一節 前言	5
第二節 官僚體制的確立	7
第三節 資訊網絡的強化	12
第四節 提昇行政效率之機構的設立	16
第五節 吏治的整頓	20
第六節 結論	26
<b>第二章 雍正朝宮中檔奏摺的一些量化觀察</b>	<b>29</b>
第一節 前言	30
第二節 奏摺制度的制度化	31
第三節 結論	41
<b>第三章 雍正朝宮中檔之參劾摺</b>	<b>43</b>
第一節 前言	43
第二節 具參劾性質的奏摺	45
第三節 一些觀察	53
第四節 結論	54

<b>第四章</b>	<b>清代大學士論評</b> ·····	57
第一節	前言	57
第二節	大學士	59
第三節	協辦大學士	66
第四節	討論	68
第五節	結論	71
<b>第五章</b>	<b>清代軍機處探微</b> ·····	73
第一節	前言	73
第二節	任命軍機大臣的一些特色	75
第三節	滿、漢大臣在軍機處之互相制衡	76
第四節	軍機大臣的陞遷機遇	78
第五節	君主對軍機大臣的監控情形	81
第六節	結論	83
<b>第六章</b>	<b>清代之都察院</b> ·····	85
第一節	前言	85
第二節	清代監察制度之設立	86
第三節	都察院之組織與職掌	88
第四節	科道監察之運作規則	95
第五節	都察院堂官之遷轉情形	102
第六節	結論	109
<b>第七章</b>	<b>清代部院大臣之陞遷模式</b> ·····	111
第一節	前言	112

第二節	高層官員陞遷途徑之相關規定	112
第三節	實際上之流動模式	115
第四節	討論	122
第五節	結論	126
<b>第八章</b>	<b>清代之內務府</b> .....	<b>129</b>
第一節	前言	129
第二節	內務府與牛录及包衣制度的關係	131
第三節	內務府之成立與其職權	135
第四節	內務府與國家財政	142
第五節	清代的宦官	148
第六節	結論	151
<b>第九章</b>	<b>清代通政使司</b> .....	<b>153</b>
第一節	前言	153
第二節	歷史沿革	154
第三節	明代通政使司	155
第四節	清代通政使司	158
第五節	題本制度與通政使司之關係	159
第六節	奏摺制度之發展與題本制度之廢除	163
第七節	結論	168
<b>第十章</b>	<b>清代之總督</b> .....	<b>171</b>
第一節	前言	171
第二節	官品及加銜	173
第三節	俸祿	174

第四節	總督的職掌	175
第五節	總督的權力	180
第六節	總督之任命與陞遷	185
第七節	結論	189
<b>第十一章 清代之道員</b> .....		191
第一節	前言	191
第二節	道與道員	193
第三節	道員的職掌及功能	196
第四節	道員的地位與任用	199
第五節	結論	201
<b>第十二章 清代之知府</b> .....		203
第一節	歷史背景	203
第二節	知府的行政地位	207
第三節	知府的組織與知府的職掌	210
第四節	知府的任用與出身	216
第五節	結論	219
<b>第十三章 清代之知縣</b> .....		221
第一節	前言	222
第二節	清代知縣的行政地位	222
第三節	縣衙門的組織與職掌	228
第四節	知縣的任用與出身	233
第五節	結論	239



第十四章 清代之州縣衙役·····	241
第一節 前言	241
第二節 衙役組織及其勢力的形成	242
第三節 衙役的身分與收入	247
第四節 衙役的舞弊	249
第五節 衙役勢力的局限性及其地位	252
第六節 結論	256
參考書目·····	259
作者相關著述·····	273

# 導言

滿人入主中原，建立大清王朝共二百六十八年，其能維持長期之統治，原因很多，但其能沿襲前朝體制，加以刪增，創造出一套組織嚴密，行政效率頗高的行政體系，實為維護其政權歷久不衰之重要因素。

自秦統一全國後，在傳統的中國政治體系中，皇帝成為我國政治最高統治者，但皇帝無法一人獨自統治全國，必須分官設治，任用許多大小官，設立許多官府衙門輔佐其制定政策及法令規章，執行其諭旨，無論行政、司法、軍事、財政稅收，在在需人協助。滿人以「異族」入主我國，對漢人防範甚嚴，實有鑑於前明之種種缺失，對科道多言，宦官干政之現象，力謀改正，故對大體仿照前明之官僚體制，作種種改革，聖祖時，草創奏摺制度，世宗合科道為一專司監察百官之衙門，置大學士為官僚之首，建軍機處為一處理軍國大事之重要機關，高宗更以協辦大學士、部院尚書及侍部等中央職銜加賞於封疆大吏。

明代內閣，大學士為權重品卑之幕僚人員，為加重其在整個官僚體系中之地位，大學士常加各部尚書銜，清初之大學士，亦與前明相似，清世宗於雍正八年（一七三〇），將大學士之官品升為正一品，較部院尚書之從一品高一級，使大學士位居百官之首。清代之大學士，康熙九年（一六七〇）加授中和殿、保和殿、文華殿、武英殿、文淵閣或東閣等殿閣名稱。例稱為殿閣大學士。清高宗於乾隆十三年十二月（一七四九），以中和之名自康熙二十年後不再使用，以「殿閣」較為整齊，下諭取消中和殿而代之以體仁閣。

清代之殿閣大學士，有輔臣之稱，其重要職責為「佐天子，理機務」，天子有詔，則面授閣臣，退而草擬以進，並在臣工上奏之題本上，附上建

議，稱之票擬，在清代之政體，無論在理論上或事實上，皇帝掌握一切政治措施的最後決定權，由於皇帝無法事必躬親，內外臣工之題本、奏本、奏摺又多，於是將題本、奏本交內閣，奏摺交軍機處處理。由於大學士有時出京辦事，雍正以後，從部院尚書中特簡二人，協助內閣辦事，稱之為協辦大學士。

軍機處原為清世宗於大學士與部院大臣中，特簡少數人員，為處理西北軍務而設，後漸發展成舉凡軍國大事，無不參與的行政機構，清代君主所頒降之諭旨，凡事涉機密，由軍機大臣承旨、擬諭，經述旨後，以軍機大臣名義頒發，交由兵部加封，由驛馳遞，通稱「寄信上諭」，又因軍機處設於隆宗門內，原為內廷之一部分，故寄信上諭又稱「廷寄」，終清之世，軍機處雖非官僚體系中之正式衙門，然因軍機大臣常伴君側，易受皇帝賞識，軍機處也因處理重要之軍國大事而為清代中央政府中，具有重要威權的機構。

在京中，皇上除有內閣及軍機處，幫助其決策外，尚設有吏、戶、禮、兵、刑、工等六部與理藩院，承理國政的推行，以及都察院負責監察百官。除都察院以左都御史為主官，副之以左副都御史外，其他都、院皆設有尚書及左、右侍郎為堂官，由於滿人以異族入統我國，各重要衙門滿、漢堂官各占半數，例如吏部設有滿、漢尚書各一員，滿、漢左侍郎各一員，右侍郎各一員。都察院則有滿、漢左都御史各一員，左副都御史各二員。

直接負責皇上與臣工間之文書來往，則有通政使司及奏事處，通政使司掌受「內外章疏、民臣密封申訴之事，凡在外之題本、奏本，在京之奏本，並受而進之于朝，核其不如式及程途稽限者。」奏摺制度盛行後，奏摺經由奏事處直達君前。通政使司設滿、漢通政使各一員，副使各一員，奏事處則設有太監十八名。

有鑑於前明之宦官干政，滿人以其原有之包衣制度，發展一專司宮廷事務的內務府。總管內務府大臣為內務府之最高首長，為正二品官，無定額，由皇上自滿洲侍衛、本府郎中、上駟院、武備院卿中升補，或由王公、領侍衛內大臣、滿尚書、侍郎中特簡，掌包衣政令與宮內事務。內務

府內特設有「敬事房」，專管宮內一切事務及管理太監與宮女，其具體職掌為：管理皇帝、后妃、皇子女等的生活，負責宮內陳設、打掃、守衛等工作。敬事房自設立之初，即屬內務府，故不得單獨對外行文，一切公文必須經內務府轉發。

清代之地方行政，初期分為省、府、縣等三級，後期則在省與府之間加上道，成省、道、府、縣四級。除直隸地區外，常合二、三省，置一總督，同時亦另置河道總督及漕運總督，管理河道事務或漕運事務。總督之正式官品為文官正二品，但後期各直省總督皆加兵部尚書及右都御史銜，甚至加大學士銜，使各直省總督之官品至少為從一品。

清季時，各直省總督各自練兵，各自籌餉，漸集軍事實權與財政於一身，而成為獨當一面之大員，其地位漸凌各部尚書，清末時，各省總督雖仍名義上隸屬中央，實際上已有尾大不掉之勢，軍事、財政中央皆少干涉，庚子之亂時，且敢在外交上不奉廷詔。

依清制，各直省置一巡撫，其官品原比總督低一級，為文官從二品，但乾隆之後，巡撫加兵部侍郎銜及都察院右副都御史銜，故其實際官品因加侍郎銜而為正二品，河道總督及漕運總督之地位與各直省巡撫相似。各直省設布政使（從二品）一員，按察使（正三品）一員，俗稱為藩臺與臬臺，為承宣布政使司及提刑按察使司之主官，亦為巡撫之重要輔佐。為加強省對所屬地方之管轄，將全省分成若干道區，在按察使司下設參政、參議等次官，分守各道，稱為守道。在按察使司下設副使、僉事等次官，分巡各道，稱為巡道。

乾隆之後，各道區之守、巡道皆稱之為道員（文官正四品），與布政使司、按察使司合稱為司道，負責協助地方行政之運作，後因守、巡道之執行功能逐漸加強，其原先作為省派駐地方負責監督財政與司法的功能減少，至清季，道遂成為介於府與省之間的一個中層的行政單位，造成清季之地方行政出現省、道、府、縣四級情形。

府之下，有川、縣及廳等三種不同的基層行政單位，另有直隸州及直隸廳，其行政地位雖較府為低，但不隸屬於府，且在直隸州之下，常置縣。在基層行政單位中，由於州與縣的數目多，故通稱為州、縣，知州、

知縣亦因其直接治民，而被稱為「父母官」。清末時之省、道、府、縣四級地方行政單位，至民國時簡化成省、縣兩級。

# 第一章

## 清世宗之行政改革措施

### 摘要

清世宗在位雖僅十三年（一七二三～一七三五年），然上承康熙，下開乾隆之治，加上世宗精力過人，見識豐富，對清代之官僚體系的建立，有相當大的貢獻。其所創立之軍機處，雖非一獨立之衙門，然終清之世，為一職事繁重，贊襄君主治理政務之重要組織。其所大力推行之奏摺制度，雖草創於康熙之時，但卻由世宗加以制度化，將奏摺之特權，廣加擴大，為清朝歷代君主之集權政治，提供必須之資訊。

提升大學士官品為正一品，置內閣大學士為百官之首，令其名至實歸，成為人臣之極，將六科給事中，併入都察院，造成科、道並稱，言察合一，加強對百官的監督，為確實掌握皇上旨意的推行，更設立「稽察欽奉上諭事件處」，專門稽察、監督各部院衙門對所奉諭旨之辦理情形，此外，世宗對吏治的整頓，更是不遺餘力，獎廉懲貪，為其整頓吏治的重要課題。世宗對行政組織及吏治整頓上之種種改革，對清代後來之發展有相當重大的影響。

### 第一節 前言

有清一朝，統治中國，長達二百六十八年之久，其中康熙、雍正及乾隆三朝為清代之鼎盛時期。然三帝之作風各不相同，聖祖寬大儉約，六十

年休養生息，然此寬大政策，卻對當時政風產生負面影響，且康熙末年，諸王以皇儲之爭，各樹黨羽。世宗繼承皇位後<sup>1</sup>，面臨一個吏治廢弛、朋黨橫行之局面。世宗即以嚴苛的手段，整飭吏治，釐清財政，對宗室痛加抑裁，吏治為之肅清，政風由是丕變。及乾隆初，則改以執中之道，弛張互用，寬猛並濟，復有前二朝奠定之基礎，國勢達到高峰。

雍正一朝為時僅有十三年（一七二三～一七三五），時間雖短，然上承康熙，下開乾隆之治，為康、乾兩代政治之聯結過渡期，但就我國之政治發展而言，實為一重要關鍵。蓋中國自宋以降，君權節次高漲，明太祖廢相，君主專制又向前推進一步。然而，滿人崛起之初，八旗分立而共治，君權反而受到節制，經太宗、世祖二朝之努力，政權方逐漸收歸中央，及世宗雍正之世，方能真正集權，將君主政體，推至高峰<sup>2</sup>。

關於雍正朝之重要課題，近人已有一定分量之研究<sup>3</sup>。尤其有關奏摺問題之研究，由於資料豐富，能言者多<sup>4</sup>。本文之作，範圍集中於世宗對行政改革方面，主要在討論官僚體系之改革及行政效率提高之種種措施。蓋因世宗之任何一項改革，如置內閣於百官之上，設立軍機處，及將奏摺制度加以制度化等等之措施，在在將其治國理民的策略，透過行政制度與

1 康熙晚年，太子旋廢旋立，皇儲懸空。康熙六十一年，聖祖駕崩，遺命皇四子胤禛繼統，為世宗。有關世宗繼位不正，矯詔篡立之說，自雍正初已有傳說，近代學者有持此論者。如孟森，《清世宗入承大統考實》，收錄於孟著《清代史》（臺北：正中書局，民國六十三年三月，臺四版）；王鍾翰，《清世宗奪嫡考實》，《燕京學報》，三六期（民國三十五年六月）；〈胤禛西征紀實〉，《燕京學報》，三八期（民國三十九年）。

2 李宗侗，〈清代中央政權的演變〉，《中央研究院歷史語言研究所集刊》，第三十七本（民國五十六年三月），頁七九～一五八。

3 Pei Huang. (黃培) *Autocracy at Work-A Study of the Young-Cheng Period 1723-1735.*, (Bloomington: Indiana University Press, 1974)；莊吉發，《清世宗與賦役制度的改革》（臺北：學生書局，民國七十四年）；顧真，〈對雍正帝改革的評論再評論〉，《故宮博物院院刊》，一九八七年，第四期（北京：故宮博物院，一九八七年十二月），頁六〇～六六；潘向明，〈雍正吏治思想探微〉，《故宮博物院院刊》，一九八七年，第三期（北京：故宮博物院，一九八七年八月），頁三九～四二；陳捷先，〈清雍正朝臺灣理蕃政策及撫蕃諸役〉、〈禪濟布巡臺事蹟考〉，《清史雜筆》，第四輯（臺北：學海出版社，民國七十三年二月）；〈雍正初年清世宗與年羹堯之君臣關係〉，《清史雜筆》，第六輯（臺北：學海出版社，民國七十四年二月）。

4 莊吉發，《清代奏摺制度》（臺北：國立故宮博物院，民國六十八年九月）；楊啟樵，《雍正帝及其密摺制度研究》（臺北：源流出版社，民國七十二年）。

操作上的改革，將威出自於上，柄不移於下的原則，切實的運用在其君主集權的政治上，對於清代後來之發展，有相當大的影響。

## 第二節 官僚體制的確立

清朝定鼎之初，一切官制，多因明法，但因身為異族，稍有變通，以利統治。遠在入關之前，清太宗便已將文館改為內三院<sup>5</sup>，每院各設大學士一人，所謂之內三院，即內國史院、內祕書院及內弘文院。此外，並規定各院職掌<sup>6</sup>。入關之後，仿明舊制，於順治十五年（一六五八），改內三院為內閣；聖祖即位後，雖嘗試復內閣為內三院但為時甚短，隨即又恢復內閣名稱。內閣大學士的官銜，自順治十五年起，除康熙初年外，例兼殿閣，稱為殿閣大學士<sup>7</sup>。內閣票擬批答，為承旨立法之府，大學士之職權，漸形重要。

清代大學士的職掌，依《清史》，〈職官志〉之記載，主要為掌鈞國政、贊詔命、釐憲典、議大禮、大政裁酌可否入告<sup>8</sup>。《欽定大清會典事例》中，敘述的更為詳細，內閣大學士的職掌為稽察各部院事件，承宣御旨，或章奏之批答，大學士閱定後，呈交皇上，以候欽定，凡皇上認為其

5 「初，天聰二年，建文館，命儒臣分直。十年，更命內三院。」見《清史稿校註》，卷一二一，志九六，〈職官志一〉（臺北：國史館，民國七十五年七月），頁三二七五。

6 天聰十年三月辛亥（一六三六年四月十一日）清太宗改文館為內三院，其職掌如下：內國史院：記注詔令，纂修歷代祖宗實錄，掌記官員陞降文冊等。

內祕書院：撰與外國往來書札，掌錄各衙門奏疏，皇上敕諭，文武各官敕書等。

內弘文院：注釋歷代行事善惡，進講御前，前教諸親王，頒行制度。

《大清太宗文皇帝實錄》，卷二八，頁二、三（臺北：華聯書局影印，民國五十三年）。

7 《清史》，〈職官志〉載：「（順治）十五年，更名內閣，別置翰林院官。以大學士分兼殿閣，曰中和殿、保和殿、文華殿、武英殿、文淵閣、東閣，諸大學士仍兼尚書，學士亦如之。十八年，復三院舊制，（順治十八年為康熙即位之第一年）康熙九年，改內三院為內閣。」見清史編纂委員會編，《清史》（臺北：國防研究院，民國五十年），卷一一五，〈綴官志一〉，頁一三五七。

8 《清史》，卷一一五，〈職官志一〉，頁一三五七。



建議可行，則採用，否則再令大學士更擬意見，或自己下旨<sup>9</sup>。大學士在整個政治體系中，由於具有「票擬」之建議權，在決策過程中，居於樞紐地位。

《清史》〈大學士年表序〉云：

大學士始於唐，非宰相也，宰相稱大學士，起於明弘治時，清沿其名  
10。

大學士之地位，形同於宰相可知。而清代大學士之地位較之於明代大學士，地位更形崇高。明代大學士，職權雖重，儼然丞相，但其官位只有五品，且明代制度，文官以尚書為冠，侍郎為貳。所以明代大學士往往兼有尚書、侍郎等較高的職銜，其位乃尊。清初大學士亦是如此，順治元年（一六四四），置滿漢大學士，依例兼各部院尚書之職銜，初定滿員為一品，漢人二品。順治十五年，俱改為正二品行<sup>11</sup>。世宗於雍正八年四月（一七三〇）下詔，命令改定大學士、尚書品級，大學士定為正一品，尚書為從一品，左都御史為從一品，各部院侍郎則為正二品<sup>12</sup>。在清代官僚組織中，內閣大學士，從此名至實歸，成為人臣之極。

在君主專制之政體，尤其是清朝，無論是在理論上或實際上，皇帝大都掌握著一切政治措施的決定權；然而，由於皇上無法事必躬親，而內外臣僚之奏摺、題本又多<sup>13</sup>，內閣大學士乃居襄贊君主、平允庶政之重要地位。俟軍機處成立後，論者多謂大學士之職權遭到侵奪，內閣大學士成為一華而不實之酬庸地位；蓋因軍機處常參與許多軍國大事的決定，在行政體系的建制上，取代了一些內閣以及各部院大臣之職權。但由於軍機處成

9 《欽定大清會典事例》，卷一三，頁一三、一四，崑岡等敕撰，光緒二十五年刻本（臺北：啟文豐出版社，民國五十二年影印本）；《清史》，卷一一五，〈職官志一〉，頁一三五七；《清史稿校註》，卷一二一，志九六，〈職官志一〉，頁三二五七。

10 《清史》，卷一七五，〈職官志一〉，頁二四四五。

11 《清史稿校註》，卷一二一，志九六，〈職官志一〉，頁三二五七。

12 《大清世宗憲皇帝實錄》，卷九三（臺北：華聯出版社影印，民國五十三年），頁一二。

13 世宗曾云：「……各省文武官員之奏摺，一日之間，嘗至二三十件，或多至五六十件，皆朕親自覽閱批發，從無留滯，……」，見《大清世宗憲皇帝實錄》，卷九六，頁六。