



明清史学术文库

清代国家机关考略

张德泽 著

故宫出版社

The Forbidden City Publishing House



明清史学术文库

清代国家机关考略

张德泽 著

故宫出版社

The Forbidden City Publishing House

图书在版编目 (CIP) 数据

清代国家机关考略 / 张德泽著. — 北京 : 故宫出版社,
2012.7

(明清史学术文库)

ISBN 978-7-5134-0285-9

I. ①清… II. ①张… III. ①国家机构-考证-中国-清代 IV. ①D691.2

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2012) 第 163873 号

清代国家机关考略

著 者: 张德泽

责任编辑: 冯印淙 王志伟

封面设计: 李 猛

出版发行: 故宫出版社

地址: 北京市东城区景山前街 4 号 邮编: 100009

电话: 010-85007808 010-85007816 传真: 010-65129479

网址: www.culturefc.cn 邮箱: ggcb@culturefc.cn

制 版: 保定市万方数据处理有限公司

印 刷: 保定市中画美凯印刷有限公司

开 本: 787 毫米 × 1092 毫米 1/16

印 张: 24.75

字 数: 320 千字

版 次: 2012 年 7 月第 1 版

2012 年 7 月第 1 次印刷

印 数: 1~3000 册

书 号: ISBN 978-7-5134-0285-9

定 价: 46.00 元



《明清史学术文库》

编辑委员会

主编

郑欣淼 戴 逸 朱诚如

编委会

(以姓氏笔画为序)

王天有	王戎笙	王亚民
王思治	白新良	冯尔康
朱诚如	刘风云	杜家骥
张玉芬	陈连营	陈祖武
何 平	何孝荣	林铁钧
周远廉	郑克晟	郑欣淼
赵国英	南炳文	晁中辰
郭成康	高 翔	阎崇年
常建华	戴 逸	



张德泽（1905~1998年），字洵如，河北东光人。中国明清档案专家、现代语言学家，九三学社社员。1922年就读北京大学第二平民夜校师范班。1925年1月在清室善后委员会工作，同年10月调到故宫博物院总务处工作，先后任书记、事务员。1929年调故宫博物院文献馆，从事明清档案的整理、保管、陈列、编辑、研究等工作，历任办事员、科员、科长、组长等职。1956年任中国第一历史档案馆保管组组长、副研究员。1957年任中央档案馆明清档案部副研究员。从事明清档案工作和语言学研究多年。发表论文30余篇，出版专著和编辑作品8部。《清代国家机关考略》、《清光绪朝中日交涉史料》、《北平音系十三辙》等作品被列入《中国名著大辞典》。为中国近代和现代档案学做出了重要贡献。作为中国档案学专家，在《中国大百科全书》图书馆学、情报学、档案学卷设人物条目介绍。

殿试后分为三甲一甲为进士及第(一二三名分别为状元榜眼探花)二甲为进士出身三甲为同进士出身统称进士宣统后改为“待选”。

丧礼包括帝后“大事”(帝后丧葬事)、妃嫔、皇子、亲王等丧，都叫做“凶礼”。

接待外宾，包括“朝贡”、敕封、官员相见、师弟相见等礼，都叫做“宾礼”②。

学校有府学、州学、县学，分别考取童生入学。各设学官管理，府为“教授”，州为“学正”，县为“教谕”，各设“训导”为辅。

各省管教育的长官为“学政”，三年一任。周历各府州考试学员等第，叫做“岁试”。预试将应乡试生员，叫做“科试”③。

在封建时代，学校与科举有密切关联。在学校阶段的“科试”，即是作“乡试”之准备。在省城考为“乡试”。在京师考为“会试”。在皇宫内“保和殿”考，由皇帝亲定甲第，为“殿试”。乡试考中的为“举人”，会试考中的为“贡士”，殿试考中的为“进士”。(殿试后，皇帝再亲试一次，然后引见，名为“朝考”)。乡试、会试、殿试之预选考官及预定考取名额等事，都由礼部奏办④。

礼部内部组织，有仪制、祠祭、主客、精膳四个清吏司，铸印

本书(1981年版)部分内容及作者的批改

总序一

2012年是清帝退位一百周年，明清史研究也走过了百余年的风雨里程。出于总结和促进发展的目的，故宫出版社将百年来明清史专题研究的重要的甚至经典性著作，遴选四十余部再版发行，以期对当前的明清史研究有所裨益，这是令人高兴和值得肯定之举。

长达五百余年的明清两代，是中国历史上两个重要的王朝，既处于我国封建社会行将灭亡的衰落时期，又处在中国封建专制主义发展的巅峰时期。盛世与没落，帝王的文治武功与社会的演进变革，殖民者的“福音”传播与列强的坚船利炮，此起彼伏的农民起义与先进的中国人的图强探索，以及革命与改良，等等。这是一个多姿多彩且天翻地覆的历史时期。这一时期又连接着今天，影响着今天。因此，研究明清两代的历史，就有着十分重要的意义。

现代意义上的明清历史研究开始于20世纪初。面对清王朝的腐朽没落，半殖民地半封建社会的奴役屈辱，资产阶级革命的风起云涌，以梁启超、夏曾佑、严复、孟森、章太炎、向达、谢国桢、萧一山等学者为代表的中国知识界，继承中国古代社会“鉴古知今”的历史传统，吸收近代科学理论知识，开始对清先世、明满关系、南明史、学术史，后渐扩大到秘密社会史、华侨史、晚清史（这是一大热点）、民族史、历史地理、财政史、盐业史等

明清历史的多个方面，进行系统研究，筚路蓝缕，取得了丰硕的成果。

新中国成立以后，特别是改革开放以来，学术界在马列主义理论指导下，继承老一辈学者的信实学风，汲取西方学术研究的科学方法，解放思想，大胆探索，推动了明清史研究的不断深入。研究领域在不断扩大，研究水平在不断提高，明清史学逐渐形成充满朝气、欣欣向荣的繁荣景象。经过数十年的发展与积淀，时间已为我们留下了一些有价值的学术著作，这些著作资料翔实，论述严密，条理贯通，至今仍为许多学者所推崇。因此，将多年以来明清史研究著作纳入《文库》，重新修订再版，可使我们回顾明清史学研究的发展轨迹，促进 21 世纪明清史学术研究的深入发展。

故宫博物院和故宫出版社推出这套《明清史学术文库》还有一层特殊的意义，这就是故宫和故宫博物院在明清史研究中的特殊地位。故宫作为明清两代的皇宫紫禁城，在明清两朝的统治历史中，共有 24 位皇帝在此生活执政，使之在五百多年中成为全国的政治中心、文化中心，演绎出一幕幕兴衰史剧，几乎明清时期的每一个重大历史事件，都与宫廷发生着密切的联系。故宫几乎每一座宫殿、每一个院落、每一处山石，甚至每一口水井、一床一案，都有一段传奇经历，蕴含着独特的、浓厚的历史文化信息，涉及建筑、园林、历史、地理、文献、文物、考古、美术、宗教、民族、典制、礼俗等诸多学科与门类。这也是研究明清时期典章制度、宫廷建筑、宫廷生活等历史问题的专家学者不能不予以关注、不能不去考察体验的诸多社会历史领域。建立在以明清两代皇宫“原址保护”基础上的故宫博物院，兼容建筑、藏品与其中蕴含丰富的宫廷历史文化为一体，这一特点及优势，决定了它在整个明清史研究中有着独特的、不可替代的重要地位。而故宫的一切研究工作也离不开明清史学术界的辛勤劳动。

正是基于这种独特关系，故宫博物院与清史编纂委员会联合举办清史研讨会，与北京大学联合主办《明清论丛》，成立明清宫廷史研究中心和故宫学研究所，组织编纂明清史研究丛书，并资助出版一大批重要的明清史学术研究成果，受到学界的广泛赞许。以突出皇宫、皇权和皇帝等皇家文化研究的“故宫学”学术概念，也得到了学界的广泛关注。浙江大学、中国社会科学院研究生院等高校已开始招收这方面的硕士研究生，浙江大学成立了故宫学研究中心，南开大学成立了明清宫廷史与故宫学研究中心，台湾清华大学开设了“故宫学概论”课程等。所有这些，必将对故宫博物院的日常工作和学术研究，以及明清史学界的进一步发展，产生重要的推动作用。

故宫出版社作为故宫博物院的重要部门，一直把促进明清史和故宫学的研究作为自己义不容辞的责任和义务，做出了积极的努力，也取得了重要的成果。本次推出这套《明清史学术文库》，在整合、出版既有学术成果的基础上，通过深入地与专家、学者沟通，对明清史及故宫学研究涉及的一些问题进行专题探讨，以提高明清史和故宫学研究的理论水平，并向成为我国明清史研究成果的出版重镇不断迈进，其精神也值得赞扬。我们相信，通过故宫出版社与明清学术界的不断努力，明清历史研究必将取得更大的发展。

靳欣鼎

2012年7月

总序二

一百年前的 1912 年，清朝覆亡，宣统帝退位，中华民国建立。标志着统治中国长达两千多年封建帝制的终结。中国历史迈开了前进的脚步，中国人民觉醒奋起，在近代化的征途上努力前进。

伴随着清王朝的覆灭，中国的一大批学者对中国封建社会的最后两个王朝——明朝和清朝的历史进行了认真、系统的研究，章太炎、梁启超、孟森、钱穆、萧一山、蒋廷黻、郭廷以、郑天挺、吴晗、罗尔纲、王钟翰等学术前辈在明清史处女地上披荆斩棘、辛勤耕耘，为明清史学的发展奠定了基础。改革开放以来，学术界百花齐放、百家争鸣，以马克思主义为指导不断地解放思想，积极吸收外国的研究思想和方法，使我国明清史的研究出现了前所未有的长足进步，涌现出一批有价值的学术著作。但在当时，中国或者尚在战乱时期，或者尚在建设的探索时期，经济贫穷，文化欠发达，学术著作的印刷数量不多，流传不广，不利于学术交流和明清史研究更深入的发展，故而故宫出版社将多年来明清史专题性研究著作纳入《明清史学术文库》，重新修订再版，力求涵盖民国以来各个时期的学术大家及其代表性著作，目的就在于将涉及政治、经济、文化、社会生活等方面的研究著作汇集一起，以此反映明清社会的整体状况，为学者深入研究明清时期的社会状况提供学术平台。

明清两代，时间长达五百多年之久，道路崎岖，变化迅速，人物和事件丰富繁多，是最接近今天现实的历史，生产力已有相

当发展，居于当时世界各国的前列，社会结构和各种关系已相当复杂，人口众多，经济繁荣，交流频繁，财富充盈，各种事业兴旺发达。至康雍乾时期，中国历史发展到最高峰。但社会中的各个领域存在着缺陷，各种主客观条件尚未具备，整个社会难以协同推进，阻力重重，举步维艰。所以未能进入近代化的轨道，中国坐失了西方世界在 18 世纪所抓住的社会进步的良好时机，这是中国的不幸，也是我们前几辈先人痛心扼腕、力图奋起直追的动力和原因。今天，我们正在建设中国特色的社会主义，成绩辉煌，但前途还有许多艰难曲折，需要我们奋斗拼搏，晚近明清历史上先辈们走过的崎岖道路值得我们回顾、反思、探索、研究，以利于后人的继续快步前进。

在中华民国成立以前，明清史虽已编纂了许多重要的档案资料，但研究尚在起步阶段，历史编纂中充斥着对本朝的歌功颂德和对前朝的诋毁。民国以后的明清史研究则有了重大的进步。

其进步主要可举出三个方面：

第一，改变了形而上学和英雄史观，逐渐以社会进步史观和马克思主义唯物史观来研究历史；改变了停滞不动、堆砌史料、罗列历史事实，不讲究前因和后果，不揭示历史发展的客观规律，强调英雄创造了历史而忽视人民群众的生产斗争、阶级斗争，不能给人以真实的历史知识的做法。历史是人类进步的活动，是人民群众艰辛创造和英勇斗争的进程。经济活动是人类社会的基础，而政治、军事、法制、文化、思想都是其上层建筑，将会或早或迟地随着经济基础的变化而变化。二十世纪初进步史观和马克思主义唯物史观的出现，大大改变和推动了中国历史研究，明清史研究领域出现了许多高水平的、科学的、实证的明清史著作。

第二，研究领域的扩大。自民国以来，明清史研究的领域不断扩大，不仅着重于帝王将相活动，不仅有内外战争、官场升贬、刑律惩治，也不仅宣扬封建的纲常伦理，还涉及到中央和地方

典章制度、兴废沿革、官阶序列、财政收支、赋税征收，人口的增减迁移，城镇的设置变迁；经济方面有农林牧副各业的状况，开垦和耕作记录，各种传统的手工业和商业，以至近代工厂、矿场的兴起，电报的设置，火车轮船的建造；军事方面，有八旗、绿营、团练、湘军、淮军以至北洋水师、小站练兵等；文化方面，既有诗文词赋、绘画书法、人物传记，又有昆曲、京剧、小说、唱本各种民间艺术；加之民族、法制、科学、宗教、城市、乡镇、风俗习惯、生态海洋等方面。各种研究无所不包，覆盖了各个社会历史领域，使得每朝的史书类似于百科全书型的著作，可以阅读和寻找到各种各样的知识。

第三，史料的整理和发展大为进步。民国以后，大内档案公之于世，其数量达一千万件以上，其中尤以清朝的档案与史料为多，它们的大量公开出版为后人提供了无穷的研究宝藏。档案和各种史料是认识和研究历史的重要载体，只有对它进行积累、分析、辨识、考证，才能揭示出历史的真相。近百年来，收集、保存、整理和利用这些珍贵的历史资料取得了很大的成绩，使我们对五百多年的明清历史有了许多新的重要的发现和认识。

故宫出版社作为故宫博物院的下属部门，把服务和促进明清史和故宫学研究作为自己的责任和义务，并为此做出了不懈的努力，坚持资助出版《明清史论丛》，还抽出人力、物力出版了《明代宫廷史研究丛书》等一批颇具特色的明清史著作，逐渐成为明清史研究成果的一个重要的出版阵地，为明清史研究的深入发展，作出了积极贡献。相信本丛书的出版，无论对史学工作者还是普通的史学爱好者，都是一个极大的便利，必将对明清史学术知识和研究的深入发展与广度普及，产生积极的影响。

武逸

2012年7月

1999年新版序言

张德泽先生号洵如，1905年7月生于河北省东光县一个贫苦农民家庭。1925年1月经魏建功先生介绍进入“清室善后委员会”供职。同年10月故宫博物院成立，即被调入院属文献馆（现中国第一历史档案馆前身）工作。从此，开始了他长达半个多世纪的明清档案的整理、编辑和研究工作。

在档案整理过程中，张老勤于思考，善于吸取前人的经验。结合自己的工作，提出了许多行之有效并起了重要作用的分类方法。

从事档案编辑，张老自觉运用科学的观点和方法，分析历史、尊重历史、注重基础、注重实用。他和单士元合作编辑的《清光绪朝中日交涉史料》和独自编辑的《清代外交史料》、《清季各国照会目录》、《清季教案史料》，都有重要的历史意义和很强的现实意义，是张老档案编辑工作丰硕成果的代表。

在档案研究工作中，他广学博览，在占有大量原始档案材料的基础上，分析、归纳、著述了许多有价值的论文和专著。《清代国家机关考略》一书是这方面的代表，是张老先生积几十年学术研究心血之大成之作。

该书于1981年10月正式出版。它全面阐述了清代国家机关的构成、性质、职权和沿革。收罗丰赡、考证详明，有很高的学术价值。是清代历史研究、档案整理、编辑和研究的重要参考书，

被收入《中国名著大辞典》。

由于张老先生在档案学领域里的卓越成就，他被载入《中国大百科全书》，并享受了国家对有贡献知识分子的特殊津贴。

张老先生一生治学严谨，永不满足。就在《清代国家机关考略》一书出版不久，即开始了补充、修改工作。他在这本书的空白处、字里行间密密麻麻写下了近 1 万字的增补、修改文字。并对某些章节的编排次序、标题作了调整和增添，这项工作一直持续到 1990 年始完成。那本经他改过的书，已经被翻动得破烂不堪。可惜张老因年事已高，已无力将它们书写成稿，交付再版。直至 1997 年，张老的三女婿贾尊胜同志从部队退休回来和其爱人张碧君同志（中国第一历史档案馆研究馆员）一道，帮助张老先生完成了这项工作。由于增补、修改文字书写潦草，勾画部分重叠交叉，编排顺序复杂，很难辨认，他们就从一字一句辨认开始，费去一年多时间，终于完成了抄写、打印、编辑和定稿工作。

张德泽先生曾在中国人民大学历史档案系任教，那时我所在的中国历史教研室曾隶属于该系，因此有缘识面。我们之间共处时间虽很短，交往不多，但耳闻其名，心仪其人。十年动乱以后，张老以《清代国家机关考略》初版本见赠，此书是我案头常备的参考书。

1998 年 11 月 23 日，张老先生离开了我们。在老先生一周年忌日将要来临之际，这本书的再版工作将要完成了。以此作为对张老先生的纪念，是一件很有意义、有价值的事情。

戴 逸

1999 年 10 月 6 日

叙 例

清代国家机关，几乎全部承袭了明朝封建政权的专制制度的一切形式与内容。同时也承袭了一些前代民族统治政权的形式与内容，并进一步发展。

清廷全部统治机关的构成，在中央政权方面，设内阁，办理章奏、诏旨之事。内阁职权，一如明朝，少所变更，唯权力较小。康熙时又设南书房，专办一应特颁诏旨，内阁之权更分。同时，重要国政或统治政策、军事活动等的策划，皆不由内阁或南书房，而另由满洲贵族组成的议政王大臣会议来筹划方案，最后由皇帝裁决。内阁等机构，徒拥虚名，只是传递谕旨、章奏的机关。迨雍正以后，为了加强专制主义的封建统治和适应其民族军事征服的需要，正式设立军机处，掌办军国大计。自军机处成立后，王大臣会议及南书房、议政处名存实亡（乾隆后撤销），内阁虽然仍存在，只办一些例行事务。军机处综揽了全国的军政大权，在皇帝直接掌握下，进行着军事封建的民族统治。除此之外，仍设有吏、户、礼、兵、刑、工六部，分掌各项政务。六部的职权，则较明代为低；内阁大学士兼理部务者，只是虚衔，并不办事。六部亦只是奉行皇帝或军机处的命令，作一般行政事务而已。此外，沿明制，设都察院，作为监察机关，其勘察官府公事的六科给事中，则并入都察院，不再独立。其他一些司法行政等机关，皆因袭明制。清朝为了加强民族统治的需要，又特设理藩院。为

了管理皇家一切豪华供应事务，特设内务府。此外还设有代表清朝兵民合一管理的组织“八旗”都统衙门二十四个，分管各旗事务。在京外则有驻防将军、都统、副都统与驻扎大臣，分管各地驻防旗兵事务。这都是明朝所没有的。

在地方政权方面，一省或合数省地区设总督，各省设巡抚。改明代总督、巡抚临时派遣制度为地方永久性的官职，成为代表皇帝的地方最高长官，掌握地方的一切军、政大权，以加强中央集权和民族统治。其下设布政使（藩司），按察使（臬司），而废去明代的都指挥使不设。布政使之下为府、厅（增设的）、州、县。省与府之间，又有道，分为分守道与分巡道。其道员亦由临时差使改为实官。以上是清朝京内外设官分治的大概情形。

因为清政权是当时阶级矛盾与民族矛盾异常尖锐情况下的产物，所以清代国家机关突出地体现了中央集权的封建独裁专制主义的特点。首先是削弱地方、实行高度的中央集权。其次是采取多元多轨制度，使一切机构不能自行决定重要政务，大权完全操于皇帝之手。清代的军事、行政、财政，几乎完全统一集中在皇帝直接掌握的军机处。而军机处一切政令，都要“钦承宸断”（皇帝独断），彻底废止了封建社会中丞相制度的残余或影响（见于赵翼《簪曝杂记》卷一）。就是带有些微封驳制度残余的给事中职权，也由于合并于都察院而消失。皇帝的命令，不再受任何微小的阻碍，为所欲为，一切都“乾纲独揽”了。

清官制的多元多轨制度首先是综汇国家政务的机关，既有内阁，又有军机处，并另有中书科。奏事处也担任一部分。处理官员上报庶政的题本，既有内阁，又有通政使司与六科。其次，同性质事务，也分由几个机关管理。如关税，分为户关、工关（沿明制），户关除由户部主管外，内务府与顺天府也派官员参加管理一部分。工关则分由工部的三个司管理。稽察各衙门事务，既有都察院的六科、十五道与内阁稽察房分别稽察，又增设一个稽察

钦奉上谕事件处。工程事务，既有工部管理，又有河道沟渠处，督理街道衙门与内务府的营造司、总理工程处。还有另派大臣承修的工程。这是统治者有意识地使管理机关互相牵制，而实权都集中在皇帝，因而形成绝对君权。

其次是清政权对汉族地主的利用与依赖。虽然在清廷的中央和地方机构中，包含满、汉地主阶级，但并非清政权就是满、汉地主联合专政的性质，而实际是以满洲贵族为主体，政权的重要部门与政事的决定是操在满官手中。尤其是管财物的机构，绝大多数是满官。有满汉复职的机构中，满官权利也大过汉官。凡核议政事，皆满官“一人主之”，而汉官则“相随画诺，不置可否”（《簪曝杂记》卷二）。在地方机构中，总督、巡抚大半由满人充任。仅在“无事之时，督抚之任，仍宜汉人”（王先谦：《东华录》康熙卷六七）。一般州县官，几乎全由汉人充任，则明显地是为了达到“以汉治汉”的目的。可见清政权虽然在表面上民族统治的色彩不如元朝政权之浓厚，但其民族统治的内涵，却超过以前任何一代异族统治政权。

在清代以前，国家机关与官员往往不分，主管官员就代表机关本身。国家机关是以官员为主体。在京多以机关为主，在地方，则以官员为主。清代官书——《大清会典》，以国家机关为纲，平列五十几个衙门。有些衙门分管同性质事务，也不容易看出它们的互相关系。本书将中央系统的衙门，按性质分成三大类，首先是中枢性质及其有关的各机关。其次是分掌国家各项政务的各机关。再次是掌管皇族事务与宫廷事务的各机关。以上组成本书第一章。地方机关，分成两类（有些以官员名称分章节），一类是一般地方文武官衙门，一类是为管理少数民族事务特设的官员衙门，即本书第二章。最后一章，则是清末叶新设与改革的各机关。

第一、二两章的各类机关，分别按其不同地位、不同性质、不同地区分别排列。第三章各机关，则按成立与改革之不同阶段，