

一、步入近代之前的中国政治制度

1840年鸦片战争以后，中国开始沦为半殖民地半封建社会，进入了近代。鸦片战争前后，统治中国的是满洲贵族官僚集团建立的清朝。自1644年到1840年，清朝在统治中国的二百多年间，政治制度几经变化。清朝统治者曾根据自己统治的需要，参照明朝的政治制度，并结合和保留了本民族及其他少数民族统治的方法，形成了自己一套独特的政治制度。鸦片战争后，外国资本主义渗入中国社会各个领域，不平等条约的签订、国家主权的被割裂，由此引起国家政治生活、社会经济、阶级关系、对外关系等等一系列变化，从而使国家的行政管理体制逐步走上了半殖民地半封建的道路。清末，封建统治岌岌可危，在资产阶级立宪运动的推动下，清政府又被迫进行官制改革和宣布预备立宪，国家的政治机构和官制再次发生重大变化。为了加深对近代中国政治制度演变的了解，这里就中国步入近代之前的政治制度作一概述。

（一）中央政治机构和官制

鸦片战争时期的清朝中央行政机构，主要由中枢、日常行政、以及皇室系统三大部分组成。中枢部分的情况是这样的：

清初，曾设立由王、贝勒组成的议政王大臣会议，作为最高的中枢机构。凡军国大政皆由议政王大臣议决，“议国政，商国事，举贤良、退谗佞”。^①入关以后，王大臣议政制度一度保留，凡军国

^① 昭梿：《啸亭杂录》，中华书局1982年版。

重务交议政大臣会议 每朝期 坐中左门外会议 如坐朝仪”。然而这种权力集中于少数满洲贵族、将领之手的制度已很不适应专制主义统治的需要，旋为内阁所代替。

内阁制度始于明朝。明代以前，历朝设有宰相，赞助皇帝管理庶政。1380年 洪武十三年 朱元璋废中书省 设六部秉政，1382年，又仿宋代大学士制度，以备顾问。可见，内阁制度是中国封建君主专制制度高度发展的产物。1658年（顺治十五年）顺治帝仿照明制 对中央行政机构进行调整 将崇德年间设立的弘文、国史、秘书内三院改为内阁，作为全国行政中枢，另将入关后设立的翰林院分出另设。内阁设满、汉大学士，分兼殿阁衔，规定大学士为正二品，其品级远比明代崇隆。康熙年间，满、汉大学士率用 4 员 雍正时多达 6 员。1748年（乾隆十三年）殿阁统一为三殿 保和殿、文华殿、武英殿 三阁（文渊阁、东阁、体仁阁）大学士即以殿阁名冠之，每殿、阁大学士 2 名 满、汉各一 为正一品 由皇帝特简。大学士俗称“首揆” 职掌为“佐天子 理机务 得不时召见”。②“天子有诏，则面授阁臣 退而具草以进”。③ 下设协办大学士、学士、侍读学士、侍讲、中书等官。协办大学士俗称“协揆” 为大学士的副职 以协助大学士办理阁务，通常为满、汉各 1 名 从一品。学士 满 6 员、汉 4 员；“掌敷奏本章 传宣纶綍”。④ 学士例兼礼部侍郎衔，正五品。侍读学士 满 6 员 蒙、汉各 2 员 掌收发本章 总稽翻译 从四品。侍读 掌勘对本章 检校签票，满 10 员 蒙、汉军、汉各 2 员，正六品。中书 亦称中书舍人 舍人 多达 150 员 从七品 有凡本章的翻译、草签之票拟、诰敕的撰拟，皆由中书为之。内阁日常机构有 典籍厅、满本房、汉本房、批本处、票签处、诰敕房、稽察房、收发红本处等。按《大清会典》规定，为正一品衙门，“位在六部之

昭槿：《啸亭杂录》中华书局 1982 年版。

②④ 黄本骥：《历代职官表》卷二 上海古籍出版社 1980 年重印本。

③ 《内阁小志》转引自李鹏年等：《清代中央国家机关概述》黑龙江人民出版社 1987 年版 第 49 页。

上“掌议天下之政”。^①宣布丝纶 厘治宪典、总钧衡之任 以赞上理庶务，凡大典礼，则率百寮以将事”，^②是一个权力很大的机构。但实际上只是为皇帝办理一些例行公务的枢密机构。其日常事务主要是拟定对题本的处理意见供皇帝裁决（即“票拟”）起草诏令、议决政事、举办大典、组织官修史书和负责档案典籍的保管等。顺治朝以后的帝王，为了加强自己的专制权力，大都不肯授权内阁。康熙朝 阁权集中在南书房。南书房又称“南斋”成员多为翰林，称南书房行走。初为陪伴皇帝做诗写字绘画，后来康熙帝干脆将有关政令、特颁谕旨一并交其草拟，于是遂成为皇帝处理政要的机要秘书班子。雍正朝以后，阁权又逐渐移到了军机处。

1730年 清政府用兵西北 以内阁在太和门外 恐“暴值者泄漏机密”遂于隆宗门内靠北、乾清宫外侧之地设立军机房 选派内阁中书中“谨密者入值缮写”。自军机房设立“满洲大学士、尚书向例俱兼虚衔 并无应办之事 殊属有名无实”。^③1732年4月 雍正帝颁谕改军机房为办理军机处 并颁发“办理军机银印”一颗 任命特派王大臣等遵旨议奏办理军机处密行事件，并行知各省及西北两路军营。从军机处的设立来看，完全属于临时性质，并非正式的政治机构，所管事务也只限于军机方面。在清朝的官书中未见有对其作专门的记述。设官既无定制，其官员的品级、进退、出身亦不受封建国家典章制度的限制。在嘉庆以前，从不载入会典。乾隆年间 乾隆帝曾以“军务告竣”，一度将其改为总理事务处。但因它有利于皇帝集权 且设置简单“地近宫廷 便于宣召”，^④办事较为密速，旋又恢复。清中叶以后，内忧纷迭，外患频仍，军务繁忙，军机处日趋重要“有凡军国大计 罔不总揽”“威命所寄 悉以赖之”，遂成为有清一代国家政治中枢中的最高权力机构，直到 1911

② 《光绪会典》卷二。

③ 《清高宗实录》乾隆五十六年上谕。

④ 赵翼：《檐曝日记》中华书局1982年版 第11页。

年（宣统三年5月）清政府推行宪政、组织责任内阁，才将它与旧内阁一并裁撤。

军机处因属临时性质的机构，设置简单。成员为大臣、章京两级。军机大臣，俗称“大军机”，多为皇帝的亲信重臣，为三至四品，一般由大学士、侍郎兼任。军机大臣又称军机大臣上行走，资望较浅的称为军机大臣上学习行走，由亲郡王或大学士中德高望重者为首领，称为“揆首”或“领袖”。军机大臣须每天进宫入值，以待皇帝召见，备询一切。军机大臣帮助皇帝批改的奏章、草拟的奏折，凡皇帝直接发交各部院衙门阅看办理的，不需拟批，叫“交片”。由内阁及各部院直接派员到军机处抄录。凡由军机处转发内阁和部院衙门以下的，叫“明发”。凡事属机密，不便发抄和经内阁的，由军机处直接密缄，交兵部加封驿递督抚的，叫“廷寄”。廷寄迅速快慢，或日行三四百里，最快的为日行六百里加急。若发交提镇、盐政关监，则叫“传谕”。清末，电报盛行，遇有紧急政令，军机处往往也用电报密寄，这就是“电旨”（或叫“电寄”“电谕”）。此外，军机大臣还常常奉旨会商国家大政方针、军事谋略，中央与地方重要官员的任免，会议重大案件和对官员的重要奏折发表意见，必要时还可奉旨以钦差大臣的身份前往地方处理有关政务。

军机大臣传述谕旨、办理折件、讨论重大问题时，除极为机密事件由军机大臣亲手缮拟外，一般都交章京缮写。章京又称“小军机”，由内阁侍读、中书、各部郎中中挑选担任。初由军机大臣自行挑补，后改为先由各部院堂官择优保送，再由军机处考试录用。考取者带领引见，先行记名，以次传补。但大员子弟不得保送，以示回避。司员一旦考取章京，便与本衙门脱离关系。遇到“京察”考评年份，照例由军机处考核等第推升。一等者外可补道、府，内可擢御史、京堂。章京初定满、汉各10员，后分别增至20员。分两班，每班设正、副领班各1名，称正、副达拉密（满语“首领”之意），由军机章京中资格较深者任之。两班轮值，其值宿住所不准闲人

进出。

军机大臣办公处所称军机堂，因由五间房组成，因此又称五房公所。军机处内部机构设有繙书房和方略馆。繙书房设管理大臣 2 名，由军机大臣兼任，负责繙译谕旨、御论和册祝文字（汉、满文互译），方略馆掌修方略（专史），设总裁 2 名，由军机大臣充任，其下提调、总纂、协修各官，例由章京兼任。

1861 年，清朝中央行政机构中枢部分又新增了总理各国事务衙门。总理各国事务衙门又称“总署”、“译署”，简称总理衙门，是军机处在新形势下的分设机构。军机处偏重内政，总理衙门偏重外交、洋务。其后列有专章进行论述。

清朝中央日常行政机构主要有吏、户、礼、兵、刑、工六部。每部设尚书 2 名，满、汉各 1 名，为从一品，综理部务。^①左、右侍郎 4 名，满、汉对半，为从二品，协助尚书办事。其下有郎中、员外郎、主事。六部职掌不同，其内部机构设置也不一样。

吏部为六部之首，掌管全国文官的铨叙、勋阶、黜陟、封授策赏、定籍终制等事宜。但在封建君主专制制度下，“用人行政出自圣裁，权操皇上”，吏部只是“司掣签之事，并无铨衡之权”，重要官员的任免都由军机大臣秉承谕旨，直接安排，吏部所管只限于中下级官员的任免稽察等事务。其内部机构设文选、考功、稽勋、验封四个清吏司。文选清吏司负责官员班秩，将全国文官分为九品，（武官亦如此）每品又分正、从两级，合计九品十八级，不及九品的为未入流。所有官员的推升、降调、起复、改补、回避、告缺，均由该司负责。考功清吏司掌管文职官员的考绩，即通常所说的察典。察典，京内的称京察，京外的称大计，三年一次。上至督抚、尚书、侍郎，下至主事、笔帖式均无例外。京察主要从官员的守、政、才、年，即操守、政绩、才能、年龄四个方面进行考察。大计主要从贪、

吏部尚书 俗称天官 冢宰 户部尚书 俗称司农 司徒 礼部尚书 俗称大宗伯；刑部尚书 俗称大司寇 兵部尚书 俗称大司马 工部尚书 俗称大司空。

酷、无为、不谨、年老、有疾、浮躁、才力不及等八个方面对地方官进行考核，优叙、推升、降革、休致有差。稽勋清吏司办理文职官员的更名、改籍、守制、终养及京官的俸廩等事宜。验封清吏司掌管满、汉及外藩官员的封爵、诰敕、赠荫、承袭。另外，还设有司务厅，专门负责收发文移及吏部内部的日常事务。

户部为掌管全国疆土、田地、户口册籍、钱粮、赋税出纳、俸饷发放的最高机关。户部尚书一般多由协办大学士或皇帝的亲信重臣担任。户部右侍郎还兼管钱法堂（管钱币）和宝泉局（管铸币）监督。^①部内设司务厅、南北档房和银饭处及捐纳房。江南、浙江、江西、福建、湖广、山东、山西、河南、陕西、四川、广东、广西、云南、贵州等十四个清吏司。每个清吏司分掌一省或两省的田赋、盐课、税关收支出入，兼管军队饷需，官员廩禄等事务。此外，三库（银库、缎匹库、颜料库）、仓场衙门也归户部兼管。1906年10月，官制改革中，户部更名度支部，职掌全国财政，管理各省田赋、关税、仓漕、公债、钱币、银行、会计等事务。内部机构增设承政、参议两厅，将原先的十四个清吏司按类缩编为田赋、漕仓税课、廉俸、军饷、会计等十个司。

封建时代，统治阶级都十分重视用礼教来束缚和驯化人民。因此，历朝都设有颁布和管理礼教的专门机构——礼部。清代，礼部主要掌管国家典礼、学校、科举等事务。内部设典制（掌嘉礼、军礼）、祭祀（掌吉礼、凶礼）、主客（掌宾礼、属国朝贡、册封礼仪）、精膳（掌宴筵事宜）四个清吏司和一个铸印局（监造玉玺、衙门关防、百官印信）。学校、科举方面，主要负责奏办预选文武乡、会试、殿试考官、预定录取的名额及考试的组织工作。此外，还附设有乐部、乐典大臣和会同四译馆（专任翻译事宜）。鸦片战争前，有凡藩属和外国来京朝贡的官员大多由礼部和鸿胪寺官员担任接待。自1861年总理衙门成立后，礼部所管外交事务改由总理衙门管理。1905

① 宝泉局所铸之钱供全国经费开支使用。

年(光绪三十一年)科举考试停止,学部设立,礼部所管学校事务改归学部负责。1911年(宣统三年)礼部更名称为典礼院,作为专管朝廷坛庙陵寝礼仪和修明礼乐的机构。

兵部,为全国最高的军事机关。名义上职掌“中外武职官士的军籍、甄核之政令”但事实上并无兵权,实际军务活动主要由军机大臣秉承皇帝的旨意来指挥。兵部日常行政只是“稽核额籍,考察弁员而已”。内设武选(掌官员铨选、推升、降黜)、车驾(掌邮驿、马政)、职方(掌军用图书档册)、武库(管兵器、弹药制造、组织武乡试、武会试等)等四个清吏司。另外设有马馆和捷报处。1906年(光绪三十二年)兵部和太仆寺及练兵处合并,改称陆军部。另设海军部负责海防、海军的事务。

刑部,职掌全国的刑名狱政,管理审核地方上诉案件和审理中央百官的案件等事宜,与都察院、大理寺合称三法司。下设十八个清吏司,除督捕司掌管八旗及各省逃亡人犯外,其余十七个清吏司分掌各省刑名。此外,还设有提牢厅、司狱、赃罚库、律例馆和秋审处。鸦片战争后,外国侵略者凭借不平等条约,取得了领事裁判权,并在租界内设立会审公廨,严重破坏了中国司法权的独立。

1902年(光绪二十八年)官制改革,清政府仿照外国法律修改大清律例;1906年又改刑部为法部,作为全国最高的司法行政机关,原先所负责的审判事务则改由大理院执行。

工部是六部中最末一个部。名义上掌管全国工程建筑、器械制造之类的事,实际主要负责修建皇帝的陵寝、宫殿庙宇、仓储官廨、京畿防营及京城河道疏浚事宜。下设营缮(掌修坛庙)、虞衡(管采买器材物料)、都水(管桥梁道路舟车)、屯田(管东、西陵修缮)四个清吏司。其附属机构有制造库、琉璃窑、料估所、街道厅、皇木厂等。1906年官制改革中,工部并入新设立的农工商部,工部

赵尔巽:《清史稿》卷十二 职官一 中华书局1976年标点本总字第3285—3286页。

原先管辖的事务分别改属礼、邮传、农工商、陆军、度支等部。

除了中枢和日常行政机构，清代中央政府还设有若干辅佐行政机构，这些辅佐机构主要有都察院、大理寺、理藩院、通政使司、翰林院、詹事府、国子监、钦天监、太常寺、光禄寺、鸿胪寺、太仆寺等。

都察院在明代称为御史台，掌管社会风宪，谏言得失，访求利弊，专司弹劾。遇到重大案件会同刑部、大理寺共同审理。设左都御史，满、汉各 1 名，为从一品；左副都御史，满、汉各 1 名，为正三品。其属员有经历、都司、笔帖式、十五道监察御史、御史等。监察御史每道 1—4 名，由进士、翰林等充任，专司督察弹劾官场弊端，向皇上陈言进谏、复覈道内所管刑名。御史负责稽察八旗、宗室、巡视五城及江南盐漕等事务，由科道官员中简派。都察院还设有吏、户、礼、兵、刑、工等六科给事中，每科设掌印给事中 2 名，满、汉各 1 名，正五品，给事中专责“稽察六部百司之事”，直接对皇帝负责。给事中可以弹劾侍郎以上、乃至军机大臣等重要官员，这就是通常所说的科参。给事中的创立是清代监察制度的一个重要发展，它既箝制了六部的权限，也防止了都察院的职权过重，便于皇帝从中操纵。

大理寺设于顺治元年，掌“天下刑名”。具体职掌是：参加由三法司会勘的斩绞等重大案件；参加每年的秋审、朝审和由九卿议办的朝廷大政等。设卿、少卿，满、汉各 1 名，为正三品至正四品。其下设左、右寺丞、左、右评事、堂主事，分掌京城及各省刑名。大理寺与刑部、都察院的关系是：凡属三方会审复核的事件，先由刑部审讯，然后交都察院复核，再由大理寺按照律例裁决，最后三方联衔会奏，报请皇帝批准。如三方意见分歧，可单衔入奏，请旨定夺。1898 年戊戌变法中，大理寺一度并入刑部，戊戌政变后，旋又恢复。

中国是一个多民族的国家。为了加强对各民族的争取和联

络，清朝还设立了专门负责少数民族事务的机构——理藩院。理藩院原名蒙古衙门，设于 1636 年，职掌为综理蒙古及察哈尔、青海、西藏、新疆及西南少数民族事务。设管理大臣、尚书、侍郎各 2 名，均由满、蒙官员担任，为从一品至正二品。额外侍郎 1 名，由蒙古官员担任。下设旗籍、王会、柔远、典属、理刑、徠远六个清吏司，分别掌管旗籍、爵禄、喇嘛、会盟、年班、朝觐、刑名等事务。在总理衙门成立前，理藩院还和礼部分掌一部分对外通商、交涉事务，有关蒙古地区与俄国的通商贸易、交涉均由其负责。同治、光绪年间，外人赴蒙古各旗游历、考察的护照也由该院颁发。

通政使司系沿明制而来，设于 1644 年。设通政使、通政副使各 1 名，为正三品至正四品。该司本掌管向内阁进呈的朝内外章奏“题本”和臣民密封上诉的材料，但因内阁无权，它也形同虚设，平日几乎无事可做。1898 年戊戌变法中，一度裁撤并入内阁，戊戌政变后旋又恢复。

翰林院，为国家储才之所，其职掌原为负责替皇帝起草制诰，进讲文史，带有顾问性质。其成员多由品行端正、学问纯粹的文学之士充任的翰林组成，但自南书房、军机处设立后，权力早已丧失。实际职掌主要是担任经筵日讲，兼摄内阁批本，撰拟册诰、纂修史书、派充庶常馆小教习、乡、会试的各级考官等。设掌院学士 2 名，满、汉各 1 名，为从二品，由尚书、侍郎、左都御史中简任，负责国史图籍、制诰文章之事。其下为侍读学士、侍讲学士、侍读、侍讲、修撰（会试一甲第一名的授职）、编修（每科一甲第二、三名进士、二甲进士散馆后的授职）、检讨（每科三甲进士散馆后的授职）、庶吉士（受皇帝召见留庶常馆学习散馆后的进士授职）等，人数多达一、二百人。此外，有孔目、待诏、笔帖式等官。另设有经筵讲馆和起居注馆，设经筵讲官和起居注官多名，一般也多由翰林兼任，专门负责春秋两季为皇帝进读讲章、敷陈典训和记载皇帝的言行活动。其内部设有典籍厅、待诏所、当月处、东西两厅等。

詹事府本是辅导东宫太子的机构。但清朝自康熙以后实行秘密立储，不立太子，詹事府遂改为掌理“文学侍从”、纂修史书、撰拟经史文章的机构。设詹事、少詹事，满、汉各 1 名，由侍读学士、侍讲学士兼任。此外，有凡皇帝朝会、春秋经筵、旨交九卿翰詹科道会议之事，詹事、少詹事例得参加。其内部机构有左、右春坊、司经局和主簿厅等。

国子监，为掌管全国学校教育政令的机关，设监管大臣 1 名，由大学士、尚书、侍郎中特简。其下有祭酒、司业、监丞、助教等。内设绳愆、博士、典籍三厅及八旗官学、六堂、档房等机构。在监学习的有来自各省举荐的贡生和输银捐纳的监生以及八旗的官学生。同治年间，属国琉球来华的留学生亦入监学习。1905 年学部成立后，国子监裁撤。

钦天监，为掌管观测天文气象、编制历书的机构。设监正、监副，满、汉各 1 名，为正五品至正六品。康、雍年间一度由西洋来华传教士担任正、副监正。其内部设时宪、天文、漏刻三科和主簿、助教两厅。

太常寺，是负责掌管坛庙、祭祀礼仪的机构。光禄寺，是掌管酒醴膳饌、筵宴祭飨的机构。鸿胪寺，是专掌赞导朝会筵宴祭祀礼仪的机构，1898 年戊戌变法中曾一度归并礼部，旋又恢复。太仆寺掌管马政。以上四寺均设卿、少卿，分别由满、汉官员担任，为正四品至正六品不等。以下设官分办诸事。

清朝中央政治机构中有不少机构是为皇室服务的，如内务府、宗人府和太医院。内务府渊源于满族社会的包衣制度，创设于顺治初年，是掌管宫廷事务、皇帝及其家族生活的机构。设总管内务府大臣 1 名，为正二品，由满洲王公、领侍卫内大臣、满尚书、侍郎中简任。下设机构有广储、会计、掌仪、都虞、慎刑、营造、庆丰七司和上驷、奉宸、武备三院，以及管理宫女、太监的敬事房、各种手工劳作的营造处。此外，江宁、苏州、杭州三织造处和上三旗参领处、

三旗包衣各营也隶属内务府。内务府的人员，除兵丁、工匠、太监外，多达 3000 人以上，几乎是六部官员的 2 倍，“凡府属六部之事皆掌焉”。^① 这是以皇权为核心的封建专制主义政治在组织人事上的反映。

宗人府，掌管皇族事务，负责皇族属籍、王公、将军及一般宗室，觉罗的爵位议叙和罪名处分，审理皇族内部的诉讼纠纷，纂修皇室族谱“玉牒”。^② 设宗令 1 名，由亲、郡王担任；左、右宗正、宗人各 1 名，由宗室王公、将军、贝勒、贝子兼任；府丞 1 名，由汉族官员担任。宗人府品位高崇，位列内阁、六部之上，这主要是为了突出皇族的地位。府内设经历司、左、右两司、银库、黄册档、空房、圈禁宗室犯人、左、右翼宗学、八旗觉罗学以及玉牒馆、则例馆、律例馆、庆典处等机构。

太医院，设于 1644 年，“职专诊视疾病，修合药饵之事”，^③ 主要为帝后妃嫔、王子公主及皇帝治病配药。设院使 1 名，由满族大臣担任，为正四品。左、右院判各 1 名，另有御医、吏目、医士、医生、经承等若干名。内设医学馆、教习厅、首领厅、生药库等机构。

清朝中央政治机构设置类多重叠，各部院衙门的职掌亦多不明确，彼此之间的权限更欠分明，严重地影响封建统治的效能。1900 年后，国势“颠危”，清政府被迫实行官制改革。于 1902 年率先下令裁撤詹事府、通政使司等闲散衙门。次年增设商部。1905 年设立学部、巡警部，废除科举考试制度，开办新式学校。受日俄战争的刺激，又宣布预备立宪，派遣五大臣出洋考察宪政。为了配合立宪，于 1906 年将太常、光禄、鸿胪三寺并入礼部，太仆寺并入陆军部。与此同时，又改户部为度支部，刑部为法部，巡警部为民政

① 《大清会典》光緒朝卷八十九。

清朝皇族分为两支：凡属太祖父亲所生的后裔称宗室。伯叔兄弟的后裔称觉罗。宗室事务登入黄册，故称黄带子；觉罗事务登入红册，故称红带子。

② 《大清会典》康熙朝卷一百六十一。

部 将工部并入商部 更名为农工商部 改大理寺为大理院 专管审判。增设邮传部 统辖全国轮、电、邮、路事务。各部设尚书、侍郎、左、右丞、左、右参议 满、汉各 1 名。1907 年宣布成立资政院 作为未来正式国会的基础。在全国要求提前召开国会的呼声推动下，清政府被迫于 1910 年 12 月宣布提前三年召开国会。在正式国会召开前，成立由王公亲贵组成的责任内阁。责任内阁“总揽国政，辅佐皇帝 担负责任”。设总理、协理大臣各 1 名 由亲、郡王、贝勒担任 国务大臣 10 名，由各部院大臣兼任。内阁会议时，总理大臣即为议长。内阁以政事堂为公所，下设一厅（承宣）四局（制诰、叙官、统计、印铸）一院（法制院）为防止阁权过重 又设立弼德院 以之制约。弼德院设正、副院长各 1 名 顾问大臣 32 名，参与机密，审议“洪疑大案”可直接面奏皇帝。在责任内阁成立的同时 正式宣布裁撤内阁、军机处、吏部等旧衙门和会议政务处。^① 责任内阁成立不到两月，各省咨议局纷纷上书，以“皇族内阁不合立宪公例”为由，要求另组完全内阁。待到武昌起义爆发，这个仅存两个月的责任内阁就在资产阶级革命风暴的冲击下，随着清朝的灭亡而结束。

（二）地方政治机构和官制

鸦片战争前后，清王朝对地方行政实行因地制宜的治理政策。先后将全国分成一般地区（关内各省）特别行政区（如盛京、奉天、顺天）边远及少数民族集聚地区（如内外蒙古、新疆、西藏、西南少数民族地区以及“龙兴发祥地”的东北地区）委派大员 分别治理。此外 在地方上还驻设带专职性的（如漕运、河道等）行政机构，情形极为复杂。这里，就有关地方政治机构和官制作一概述。

故宫明清档案部：《清末筹备立宪档案史料》（上）中华书局 1979 年版 第 559—566、571 页。

1. 各直省政治机构和官制

清朝在定都北京、统一全国后，对地方行政管理逐步进行整顿。对于一般地区（各直省）基本上是依明朝的设置而略加变动。清初，全国划分为十八省，以后又陆续增设五省，共为二十三省。省以下有道、府、县。因此，地方政治机构共为省、道、府、县四级，其职官有总督、巡抚、道员、知府、知县。

省是地方最高一级政治机构。总督、巡抚为省最高长官。总督又称制台、制军、制宪、督宪、部堂，为从一品或正二品，代表皇帝常驻地方，责任封圻，管辖一省或两省，“厘治军民，综制文武”。多数总督还加兵部尚书或左都御史的官衔，以表明其管理地方军务、监察地方的身份，少数总督还加有大学士头衔。总督多兼巡抚。清代先后设直隶、两江（辖江苏、安徽、江西）、闽浙（辖福建、台湾、浙江）、湖广（辖湖南、湖北）、陕甘（辖陕西、甘肃、新疆）、四川、两广（辖广东、广西）、云贵（辖云南、贵州）、东三省（辖奉天、吉林、黑龙江）等九个总督。巡抚又称抚台、抚院、抚军、中丞，为从二品，每省 1 名。职掌“抚安济民，修明政刑”，例受总督节制。如督抚同城，则抚署形同虚设，巡抚的权力极小，即分省巡抚的军务、民政亦悉由总督主持裁决。各直省总督、巡抚下设承宣布政使司（藩司）、提刑按察使司（臬司）及提督学政。承宣布政使司设布政使 1 名，布政使又称藩台、方伯，为从二品，掌管全省钱粮出纳、土地、户口及乡试事宜，部属有经历、都司、照磨、库大使等。提刑按察使司设按察使 1 名，按察使又称臬台、廉访，为正三品，掌管全省吏治、狱讼，部属有经历、知事、照磨、司狱等。1911 年（宣统三年）按察使改称提法使。提督学政又称学台、学宪，为从二品至正三品，掌管全省学校政令、岁科两试，多由侍郎、京堂、翰林等官员简任。学政位次在布政使之上。清末，学政改称提学使。此外，各省还设有盐道、茶道之类的专职性官员，这些官员亦由各省总督、巡抚

管辖。

道介于省、府之间，是一省第二级行政机构。设道员 1 名，为正四品。道员为布政使、按察使的辅助官，又称道台、观察。道又分守道、巡道，各直省无定员。守道与巡道还常常互兼。守道掌辖境钱粮、田地、户籍等事宜，巡道掌辖境狱讼、治安等事宜。道员往往加带兵备道衔，遇事还可节制防军。

府介于道、县之间，是一省第三级行政机构。设知府 1 名，为从四品。知府又称太守、黄堂，掌管府内大小事务。知府亲理民事，有抚恤教育辖境人民的责任。下设同知、通判、儒学教谕等，分掌督粮、捕盗、教育诸事。其下设经历、照磨、司狱等官。

府下为县，是一省第四级行政机构。设知县 1 名，正七品。知县又称大令、邑令、邑宰。知县亲理民事，同人民发生直接接触。其佐贰官有县丞、主簿，分办钱粮、户籍、巡捕诸事。属官有典史、巡检、教谕、驿丞、税课大使等，分办诸务。

在清代，还有州、厅之类的行政机构。州有直隶州与属州之别。直隶州、厅与府同，惟无附廓县，属州与县同。直隶州、厅设知州，厅设同知或通判，为从五品。知州又称州牧、刺史，掌一州、厅之政。下设州同、州判、教谕等官。与县同级的厅与州设官与直隶州、厅相同，惟这类州、厅辖境比县小，事务也较县为轻简。州、厅设州同、厅同知 1 名，多为知府委派。

县以下的基层政权，在清代前期主要为里社制，后期主要为保甲制。里社制以户为单位，在全国编设里（乡村）与坊厢（城镇），设里正、坊厢长，调查田粮丁口，编造赋税册籍，作为课税依据。保甲制重在维持社会治安，防止人民反抗，设牌头、甲长、保正。里社、保甲均非正式行政机构，故不赘述。

2. 特别地区的政治机构和官制

特别地区是指盛京地区、奉天府和顺天府。因为这些地区的

政治机构和官制的设置与内地省区不同，情形较为特殊。

盛京地区，即今辽宁省沈阳地区。清王朝入关前，曾为清朝的首都。1644年 清朝入鼎中原 迁都北京 遂改盛京为陪都。

顺治、康熙年间 清政府先后在盛京设立户、礼、兵、刑、工五部。因五部官员悉由京师吏部铨选，因而不设吏部，自此遂成五部之制。盛京五部在原则上受京师各部节制，在行政管理上还须与盛京将军、奉天府尹会商。但实际上它仍有一定的独立性，可直接向皇帝奏事。

盛京五部各以侍郎领部务，所有属官都由满族官员担任。各部分设若干司，置员办事。户部掌盛京财赋，设经会、粮储、农田 3 司，分办诸务。礼部职掌专司祭祀，万寿节、元旦的朝贺等事宜。设左、右司，负责办理祭祀所用物品。兵部职掌盛京戎政、旗员会射、管理驿站、武职官员的铨选等事宜，内部亦设左、右两司。刑部职掌盛京地区旗人及蒙古地区的案件，会同奉天府尹办理“秋审”案件，内设肃纪前、后、左、右四司。工部专掌盛京地区的坛、庙、陵寝、宫殿、城垣、公廨、祠宇等营缮工程，内部分设左、右两司及银库、火药库等机构。

1876年(光绪二年)清政府下令由盛京将军兼管兵、刑两部，并稽察户部事务。1905年盛京五部侍郎裁撤，所有五部事务改由将军兼管，旋又改为奉天省，其政治机构和官制一如内地直省。

顺天府。1644年(顺治元年)顺治帝定都北京后 沿仿明制 以顺天为首府 建立特别行政区。清代 顺天府共领东、西、南、北四路厅，下辖涿州、霸州、通州、蓟州、昌平州等 5 个州和大兴、宛平、良乡、房山、东安、文安、大城、保定、固安、永清、三河、宝坻、香河、宁河、顺义、密云、怀柔、平谷等19个县。府设府尹 1 名，以汉族官员担任。因职掌京师地区行政，品秩地位均高于一般省区，为正三品，并可直接向皇帝奏事。其职掌为督察府管官吏，府内刑法，地方自治，主持顺天乡试，管理地方钱粮以及坛庙祭祀方面的事

务。府尹的佐贰官有府丞、治中、通判，皆由汉族官员担任。府署设吏、户、礼、兵、刑、工六房，承办中央六部交办事宜。另设经历、司狱两司和照磨所，分别掌理府内文书收发，乡试考试具体事项和刑部所送徒流罪犯的收容发遣，各司设官皆为汉缺，秩从七品至九品不等。1905年（光绪三十一年）官制改革，顺天府先后增设派办、宪政筹备、统计、奏销、警务、学务总汇等六个处和督捕巡警总局等机构。1910年（宣统二年）又将原设各司、所、房等机构所管事务，规併为总务、民政、学务、度支、司法、劝业等六科，科下设股。此外，顺天府属的机构还有府学、崇文门分司、府僧纲司、府道纪司、府阴阳学、医学等机构。至于府属五州、十九县的政治机构与官制设置同一般直省州、县的设置大体相同，此处不再具体论述。

奉天府设于1657年（顺治十四年），清朝定都北京后，以盛京为陪都，定奉天府为陪都首府，府内政治机构和官制设置与顺天府大体相同。设府尹1名，满缺，为正三品。另设兼管府务大臣1名，由盛京五部侍郎中简任。1876年（光绪二年）府尹改由盛京将军兼任。府尹职掌与各省巡抚的职掌相仿，主要负责府内民政、兼及蒙古科尔沁地区的吏治、刑名、钱粮奏销等事宜。府尹的属官有府丞、治中以及驿巡道、理事通判、军粮同知等。府署内部机构主要有经历、司狱两司，职掌与设官与顺天府大致相仿。另外，还设有宗学、觉罗学、义学、儒学等教育机构。奉天府共辖锦州、昌图两府，凤凰、兴京、金州、新民四厅以及辽阳、复州、迪岩、义州、宁远等五州和京县、承德、盖平等十四县。府、厅、州、县内的政治机构与设官同一般省区的府、厅、州、县设置相同。

3. 边远及少数民族集聚地区的政治机构和官制

边远及少数民族集聚地区主要指内外蒙古、青海、新疆、西藏和今东北以及川、黔、滇、粤、桂、湘等西南地区。这些地区的政治机构和设官较一般直省特殊。

在内外蒙古设置将军、都统和办事大臣统辖军务、民政。内蒙古通常称漠南地区，包括科尔沁等四部四十九旗，设有察哈尔都统 1 名，副都统 1 名，驻防张家口，掌管察哈尔地区的军政及察哈尔游牧之事。热河都统 1 名，驻扎热河。归化（今呼和浩特市）副都统 1 名，驻归化城，负责热河围场、承德地区的度支、刑名及率属归附的准噶尔达什达瓦事务，其下设总管、副总管、参领、佐领等。绥远将军 1 名，职掌蒙古土默特的军政。其下属各旗，设札萨克 1 名为旗长，掌一旗之政令，其任用或简任，或世袭，均不拘秩爵，由蒙古亲王、贝勒、贝子、公、台吉等任之。札萨克下有协理台吉等，其下属有参领、佐领、骁骑尉等。

外蒙古通称漠北地区，设库伦办事大臣、帮办大臣各 1 名，乌里雅苏台定边左副将军 1 名，科布多参赞大臣等。乌里雅苏台定边左副将军，因驻乌里雅苏台，简称乌里雅苏台将军，掌管唐努乌梁海五旗的军政，喀尔喀四部及所附厄鲁特旗、辉特旗，共八十六旗。将军下设参赞大臣，由蒙古王、公、台吉担任。库伦办事大臣掌库伦诸务，稽察奸宄，办理一切争讼事宜。此外，还兼管蒙古地区的中俄交涉、贸易。蒙古地区旗内札萨克、及王、公、台吉的封爵、谱系、官属、会盟、军旅、邮传诸事，皆由理藩院旗籍司职掌。

按规定，内外蒙古的王、公、贝勒、贝子要定期入京朝贺，参加年班、围班。^①数旗合一盟，内蒙古共设六盟，外蒙古共设十一盟。盟不是旗的上级行政机构，而是代表皇帝监察各旗的机构，设正、副盟长各 1 名，由盟内各旗札萨克及闲散王、公内简任。各旗每三年会盟一次，会盟时，盟长即为盟主。旗盟制有利于清朝中央对蒙古地区的统治。

青海各部在清代，总称青海蒙古。清王朝管理青海蒙古事务的驻防官为西宁办事大臣，驻扎西宁，统辖青海蒙古和硕特、喀尔喀等部二十四旗的军务民政，并节制西宁镇、道文武官员。下属有

^① 轮流入京向皇帝贺年，称年班，随扈皇帝巡幸木兰，叫围班。