

张德泽编著

清代国家机关 考略



中国人民大学出版社

1851

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，惟权力较明小。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画方案，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，便废止了王大臣会议及南书房；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

22/100/07

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，不复可否”（《管曝杂记》卷二）。在地方机构中，总督、巡抚大半由满人或汉人充任。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，但其民族统治的内含，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官庭事务的各机关。以上组成本书第一编。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，即本书第二编。最后一编，则是清末叶新设与改革的各机关。

第一、二两编的各类机关，分别按其不同地位、不同性质、不同地区分别排列。第三编各机关，则按成立与改革之不同阶段，不同时期分别排列。

各类机关之叙述，按其重要性分别详略。如内阁、军机处、内务府等，均作较详的介绍，一般机关，则仅作概括的叙述。尤其是地方衙门，不可能一府一县的叙述，只能总的介绍它们的分布情况。

各机关的沿革，只叙述其主要变革（着重在环节性的改革），其一般的变动与一些职官的经常增减从略。

各机关的职官人数，主要以《光绪会典》的记载作为依据。其前后的增减，视必要酌为叙述。在介绍一个机关总人数时，分别注明满、蒙、汉籍，亦略述其职官人数，以见其用人行政之政策和规模。其最高官员，均注明品级，以知其机关之地位（其长官品级即代表其机关地位之高低），一般官员，即不一一加注。

一些机关的重大变革，尽可能找出它们各自具体的原因（政治、军事、经济之变化等），以见其发展情况。其无关紧要的变化，则简略述之。

一般机关，主要叙述其性质、沿革、职掌与职官人数及其内部机构之分工。叙述其沿革时，只重点地揭示某一些机关职权的实质、在当时所起的作用（如都察院、兵部、内务府与末叶的总理衙门、资政院、各省谘议局等），或一些政治制度实际效果（如“御经筵”、“日讲”等）；其它机关，则不加分析，以免繁赘。

介绍各机关的职掌，尽可能把它们在处理各项事务过程中形成的各种文书、档案的性质、作用与办理制度反映出来，以供我们研究史料的参考。

一般有关典制的名词与不太通俗的语汇或须补充说明的，均于文内加括号注释，冷僻字并加注汉语拼音。其文句较长的注释与一般引证出处，则分别在章、节后加注。

本书的编写，主要根据清代官书及有关著述，也利用了一部分档案材料。在编写过程中，承第一历史档案馆一些同志提供了意见及参考材料，对我有不少启发和帮助，仅此致谢！

本书是文化大革命前写的，曾油印很少作为征求意见的稿本。这次出版前作了一些修改，但仍不免有错误之处，希望读者提出意见，以备再行修订。

一九八一年二月

目

录

第一编 中央机关

第一章 中枢机关——内阁、军机处及有关机关	1
第一节 内 阁	1
一、清初之议政王大臣	1
二、文馆与内三院	2
三、内三院改为内阁与内阁官制	4
四、内阁的职掌与各房的分工	6
五、内阁兼管的修书各馆	11
六、内阁权势之演变	12
第二节 军机处	16
一、军机处之初设及其沿革	16
二、军机处的机密性质	18
三、军机处之执掌军国大计	19
四、军机处的职官	22
五、军机处的具体职掌	25
六、军机处兼管的方略馆与内翻书房	28
第三节 与内阁、军机处有关的机关	32
一、通政使司	33
二、稽察钦奉上谕事件处	34
三、中书科	34
四、奏事处	35
第二章 分掌国政的各部院衙门	38
第一节 掌全国文职官任免的吏部	38
第二节 掌户籍与财政、经济的户部及有关机关	42

一、户 部	42
二、户部钱法堂及宝泉局	49
三、户部三库	50
四、户部仓场衙门	51
五、户部所属的税关	52
六、盛京户部	53
第三节 掌典礼与学校科举的礼部及有关机关	56
一、礼 部	56
二、陵寝礼部衙门	64
三、盛京礼部	65
四、乐 部	66
五、太常寺	67
六、光禄寺	69
七、鸿胪寺	70
八、国子监	71
九、钦天监	75
第四节 掌全国军事与任免武职官的兵部及有关机关	78
一、兵 部	78
二、盛京兵部	84
三、太仆寺	84
四、侍卫处	86
五、八旗与骁骑营	87
六、前锋营	93
七、护军营	94
八、圆明园护军营	95
九、步军营（步军统领衙门）	96
十、火器营	98
十一、健锐营	99
十二、神机营	100
十三、向导处	102
十四、行 营	103
第五节 掌司法、监察的刑部、都察院及有关机关	107

一、刑部	107
二、盛京刑部	113
三、都察院	114
(一) 六科	116
(二) 十五道	117
(三) 五城察院及兵马司	120
(四) 宗室御史处	122
(五) 稽察内务府御史处	122
四、大理寺	124
第六节 掌工程事务的工部及有关机关	128
一、工部	128
二、工部钱法堂及宝源局	138
三、管理火药局	140
四、值年河道沟渠处	140
五、督理街道衙门	141
六、陵寝工部衙门	141
七、盛京工部	142
第七节 掌蒙、回、藏事务的理藩院	145
第八节 掌论撰文史的翰林院及有关机关	156
一、翰林院	156
(一) 庶常馆	161
(二) 起居注馆	161
(三) 国史馆	163
二、詹事府	164
第九节 管理医药卫生的太医院	166
第三章 管理皇族事务、宫廷事务的宗人府、内务府等机关	169
第一节 管理皇族事务的宗人府	169
第二节 管理宫廷事务的内务府	172
一、内务府沿革职掌	172
二、总管内务府事务的内务府堂	174

三、内务府直属的七司与有关机构	175
(一) 广储司 (附有关之三织造处、织染局及绮华馆)	175
(二) 都虞司 (附有关之三旗包衣三营及养鹿鹑处)	177
(三) 掌仪司 (附有关之御茶膳房、中正殿、雍和宫、 升平署及各处陵园)	179
(四) 会计司 (附有关之三旗庄头处及掌关防处)	181
(五) 营造司 (附有关之官房租库及总理工程处)	182
(六) 庆丰司 (附有关之牺牲所)	183
(七) 慎刑司 (附有关之管辖番役处)	184
四、内务府管辖的三院与有关机构	185
(一) 上驷院	185
(二) 武备院 (附有关之御鸟枪处及内火药库)	186
(三) 奉宸苑 (附有关之圆明园、畅春园、三山、 御船处及各处行宫)	187
五、内务府所属其他各处	190
(一) 三大殿	190
(二) 宁寿宫	190
(三) 管理慈宁宫、寿康宫处	190
(四) 御药房与寿药房	190
(五) 文渊阁	191
(六) 武英殿修书处	191
(七) 御书处	191
(八) 养心殿造办处	192
(九) 咸安宫官学	192
(十) 景山官学	193
(十一) 长房官学	193
(十二) 敬事房	193
六、盛京内务府	194
七、内务府实际活动范围	194
第三节 管理帝后仪仗的銮仪卫	198
第四节 承应皇帝渔猎与演艺的尚虞备用处、虎枪营及善扑营	200
一、尚虞备用处	200

二、虎枪营	202
三、善扑营	203

第二编 地方机关

第四章 一般地方文武官衙门	205
第一节 顺天府与奉天府	205
一、顺天府	205
二、奉天府	208
第二节 各省督、抚、司、道衙门	209
一、各省总督衙门	210
二、各省巡抚衙门	213
三、各省布政使司	216
四、各省按察使司	217
五、各省道员衙门	218
第三节 各省府、厅、州、县衙门	221
一、知府衙门	221
二、直隶厅与一般散厅	222
三、直隶州与一般散州	223
四、知县衙门	225
第四节 各省学政、漕运、盐务、河道、税关等衙门	227
一、学政衙门	227
二、漕运总督及督粮道衙门	228
三、盐务衙门	230
(一) 盐政	230
(二) 督转盐运使司及盐法道	231
(三) 盐务分司	231
(四) 盐课司、批验所及巡检司	232
四、河道及海防、江防等衙门	232
(一) 河道总督衙门	233
(二) 管河道衙门	233

(三) 管河厅、汛	234
(四) 海防厅及江防厅	235
五、税关	235
第五节 八旗驻防衙门	236
一、将军衙门	237
二、都统、副都统衙门	238
三、城守尉、防守尉等衙门	240
第六节 各省绿营衙门	243
一、提督衙门	243
二、总兵衙门	244
三、副将衙门	246
四、参将、游击、都司、守备等衙门	247
第五章 管理民族事务的地方官员衙门	249
第一节 内、外蒙古及青海地区的将军、都统、副都统、大臣 及盟长、札萨克等官	249
一、内蒙古地区	249
二、外蒙古地区	251
三、青海地区	253
第二节 新疆地区的将军、都统、副都统、大臣及盟长、 札萨克等官	254
一、将军、都统、副都统、大臣等官	254
二、额鲁特蒙古的盟长与札萨克等官	256
三、回部的札萨克与伯克等官	257
第三节 西藏地区的办事大臣、唐古特官及达赖、 班禅等	258
一、西藏办事大臣	258
二、唐古特官	260
三、达赖、班禅等喇嘛	261
第四节 各地区土官	262

第三编 清季国家机关之改革

第六章 第二次鸦片战争以后设立总理各国事务衙门与南、北洋通商大臣	266
第一节 总理衙门之设立及其性质	266
第二节 总理衙门的职官和职掌	268
第三节 总理衙门内部机构之分工	270
第四节 总理衙门有关机构	272
一、同文馆	272
二、总税务司	273
第五节 南、北洋通商大臣之设置	275
第六节 其他机关职掌之变化	278
第七章 光绪庚子后改革官制	281
第一节 设置督办政务处	282
第二节 改总理衙门为外务部	282
第三节 裁撤詹事府、通政使司等衙门	284
第四节 设考察政治馆及改宪政编查馆	285
第五节 增设商部、巡警部、学部及财政、练兵、税务三处	287
第六节 统一厘定官制，改组部、院各衙门	289
一、民政部	291
二、度支部	292
三、陆军部（附海军处、军谘处）	292
四、法部	294
五、农工商部	294
六、邮传部	294
七、理藩部与大理院	295
第七节 设立资政院及各省諮议局	295
一、资政院	295
二、各省諮议局	296
第八节 地方官制之改革	298

第八章	宣统三年成立责任内阁及增设改设各衙门	304
第一节	成立责任内阁（附法制院）	304
第二节	设弼德院	306
第三节	改礼部为典礼院	307
第四节	改盐政处为盐政院	308
第五节	改军諮处为军諮府	309

第一编 中央机关

第一章 中枢机关——内阁、 军机处及有关机关

第一节 内 阁

一、清初之议政王大臣

清开国初，除设八旗总管大臣与佐管大臣董率军旅之外，特设议政五大臣、理事十大臣“厘治政刑”^①。《东华录》记载是“置理政听讼大臣五人，扎尔固齐十人佐理国事”，又说“凡有听断之事，先经扎尔固齐十人审问，然后言于五大臣再加审问，然后言于诸贝勒”^②。是政事之最后裁决，除皇帝外，即为诸贝勒（满语部长之意，实际为王）。再看天命元年（1616）奴尔哈赤即帝位时说“众贝勒、大臣议上尊号，奉表劝进”“贝勒、大臣率群臣跪”，是贝勒为当时执政最高的官员。

天命七年（1622）三月，更明定皇子八人为和硕贝勒，共议国政^③。次年正月，又设大臣八人为副，以观察八和硕贝勒是否公正，并令筹划国事成败，审议军事得失^④。

天命十一年（1626）九月（这时已是太宗皇太极为帝），又命总管旗务之八大臣参预议政，当时的记载是“每旗仍各设总管大臣……是为总管旗务之八大臣。凡议国政，与诸贝勒偕坐共议之。……其佐管大臣每旗各二。……此十六大臣赞理本旗事务，审断词讼，

不令出兵驻防”^⑥。

阮葵生的《茶余客话》中《国务刑政军政大臣》条说：“天命十一年九月，设八大臣经理国务，为八‘固山额真’（按为汉语‘都统’）总理事宜。……设十六大臣佐理国政，审断狱讼”。他直认为“设八大臣经理国务”这是误解，实际只是八旗的总管大臣参与议政而已，这时综理国政的还是八和硕贝勒，八大臣参与议政。

二、文馆与内三院

天聪三年（1629）四月，命儒臣翻译汉字书籍，并记注“本朝得失”，名叫“文馆”。说是“以历代帝王得失为鉴，并记国家政事，以昭信史”^⑥（事实上实录、圣训、起居注等，都记的是“得”，并没有“失”，对统治主都是歌功颂德，更谈不上是“信史”）。这时的文馆，是清内阁的最早的组织，是搬用汉人的封建文化遗产和历史教训而来的。

阮葵生的《茶余客话》说：“处文学侍从之臣，称为‘文馆大学士’。”^⑦这是清代最早的大学士。

天聪十年（1636）三月，改文馆为内三院，即内国史院、内秘书院、内弘文院。内国史院，掌记注皇帝起居、诏令，收藏“御制”文字。凡用兵行政六部所办事宜、外国来书（《茶余客话》记为“外藩往来书札”。《皇朝词林典故》记为“一应远方往来书札”）俱编为史册，并纂修各朝实录及撰拟祝文、诰命、册文等（《皇朝词林典故》及《茶余客话》记内国史院职掌，都有“编纂机密文移及各官奏章”并掌记官员升降文册）。

内秘书院，掌撰拟与外国书（《光绪会典事例》载为“外国往来书状”，《茶余客话》记为“与外藩往来书札”）及敕谕、祭文等，并录各衙门奏疏及词状。

内弘文院，掌注释古今政事得失，为皇帝“进讲”，为皇子“侍讲”，并教诸亲王与颁行制度等^⑧。

初置八承政，管内三院事^⑨。崇德元年（1636）五月（四月以

前为天聪十年），定内三院官制。内国史院大学士一人，学士二人；内秘书院大学士二人，学士一人；内弘文院大学士一人，学士二人。三院共大学士四人（《清史稿·职官志》说各置大学士一人），学士五人。此外，有举人一人随同办事^⑩。

这时内三院的职掌，不但是比以前的文馆扩大了职权范围，实质上，已粗具后来内阁的规模，并且还包括了后来分设的翰林院、詹事府（顺治元年才分设）的职务（如记注起居、编纂国史，撰拟祝祭文、册文与“进讲”“侍讲”等）。但那时在内三院之外，另有议政王大臣，随后又有议政处分其权^⑪，并且当时它的政令所及，只是关外一隅，还没有来到中原，所以它自然还不会有人关后内阁的“赞理机务，表率百寮”^⑫那样磅礴之势。

入关以后，福临（顺治）于顺治元年（1644）十月，在北京坐了“大清”统一王朝第一任的皇帝。其登极诏所列条例，多系封赏、赦免、蠲免等事，并多有“在京大小衙门”“在外抚按司道”

“部院各衙门”“各衙门官”等字样^⑬，自是一般的机关都照明朝旧制。

顺治二年（1645）三月，谕内外大小各衙门，改定陈奏本章之例，最后说：“其有与各部无涉或条陈政事，或外国机密，或奇特谋略，此等本章，俱赴内院转奏。”^⑭这又给内三院加重了责任。这时并明定内三院为二品衙门。在盛京（今沈阳）时，低于六部（六部一品，内三院二品），此时则与六部同级（六部改二品）^⑮。

在这一年里，将翰林院合并于内三院，三院名上都加“翰林”二字。内国史院，改为内翰林国史院；内秘书院，改为内翰林秘书院；内弘文院，改为内翰林弘文院。

这时内三院满、汉大学士，是六人（《清史稿·大学士年表》为七人，八年至十八年，历有增加，最多到十六人），以下设学士、典籍、侍读、中书等官。其中学士满洲、汉军各三人，汉学士无定员。典籍满、汉、汉军各三人。侍读满洲十一人，蒙、汉、汉军各三人。中书满洲七十五人，蒙古十九人，汉三十六人，汉军十三人。

这时内三院的总人数，有一百八十余人^⑥。

顺治六年（1649）正月，复定内三院官制。每院设学士、侍读学士、侍讲学士、侍读、侍讲各一人，较以前多了侍读学士与侍讲学士，总的人数这时减了不少^⑦。

顺治八年（1651）四月，又明定大学士品级与各部尚书（部长）同，学士品级与侍郎（副部长）同。这时，每院又添设侍读学士三人，裁侍读各二人^⑧。

三、内三院改为内阁与内阁官制

顺治十五年（1658）七月，清王朝参照明制，改内三院为内阁。大学士改加殿、阁衔，称“中和殿大学士”“保和殿大学士”“文华殿大学士”“武英殿大学士”“文渊阁大学士”“东阁大学士”（乾隆十三年去掉中和殿，增入体仁阁，成为三殿三阁）。大学士品级改为正五品，这也是参照明制，是怕阁权过重，特降低大学士品秩，借以抑制。原来合于内三院的翰林官，这时仍旧分出，恢复了翰林院。原内三院的职官也减少了一些，裁去侍读学士一人，侍读二人，典籍三人。十六年（1659）又裁满汉学士（原有者以原官留任，以后不补）。满洲侍读学士以下各官，俱改为中书舍人^⑨。

这时的内阁，虽然已具掌握最高政权中枢机关的雏形，但因其领导人大学士降低了品秩，又减少了办事人员，其权任反较顺治初年之内三院为轻了。

顺治十八年（1661）六月，康熙以顺治遗诏说，“纪纲法度，用人行政，不能仰法太祖、太宗谟烈，渐习汉俗，于醇朴旧制，日有更张”。因谕吏部：“一切政务，思欲率循祖制，咸复旧章，以副先帝遗命。内三院衙门，自太宗皇帝时设立，今应仍复旧制，设内秘书院、内国史院、内弘文院。其内阁、翰林院名色俱停罢。”^⑩这时的内三院名目上虽然没有“翰林”字样，实际上仍包括翰林院的任务。

这时的大学士，满汉各三人，学士满汉十二人^⑪，并增设侍读