

# 民國叢書

第五編

• 24 •



兩漢大守刺史表



# 民國叢書

第五編  
· 24 ·

政治 · 法律 · 軍事類

中國宰相制度

中國內閣制度的沿革

清代內閣制度

兩漢文官制度

兩漢太守刺史表

李俊著

高一涵著

薩師炯著

曾資生著

嚴耕望著

上海書店

---

薩師炯著

清代內閣制度

---

W. 1118

中華民國三十五年三月初版

(• 33249 2311)

清代內閣制度一冊

游版熟料紙

定價國幣貳元

印刷地點外另加運費

著者 薩師炯

重慶白象街

發行人 王雲五

印刷所 商務印書館

發行所 各埠商務印書館

\*\*\*\*\*  
版 翻  
權 印  
所 必  
有 究  
\*\*\*\*\*

本書據商務印書館1946年版影印

## 錢序

關於我國公共行政的研究，我多年來本有一種看法。這研究在學術上是有價值的，而在實用上也有必要。但我們必須對於現在及過去種種問題，大之如中樞的組織，小之如某一地的某種特殊行政（例如某一縣的積穀行政或某一土司的對省關係），自有史起，以至目前，在資料所容許的範圍內，一一予以個別的敘述或探討。積無數的個別研究，綜合而融通之，則整個中國公共行政的性質可以明瞭。又以之與西洋國家的行政作有意義的比較，則改進的策劃可以大膽地穩當地入手。

上述那樣一個完整的計劃勢不能由少數人或一個研究機關負擔，而必須由許多人許多研究機關合作以成。比年以來，戰事正酣，人力物力不容許這樣一個計劃的順利開始。在這不順利的環境中，錢師炯先生之能立意將我國近代中樞制度之變化，分期予以闡述，自是值之欽佩，而有裨於那個計劃的一件工作。清代內閣制度就是他本人研究計劃的第一段工作，他有意將明代的，宋元的，以及更前代的中樞制度，一一予以研究。

薩先生就學北大時，即曾研攻政治制度，畢業後他從我在中大行政研究室做導工作。抗戰起後，研究事業到處中輟，但他的素志並未因之放棄。他仍有一清代內閣制度一之作。在戰難殘

缺，或有書而不易利用的戰時，他所能參考的書籍並不週全。他以此華錄及大清會典爲主要資料，他未能涉及清人的傳記奏議。事而他的取材仍務謹嚴，他的推測必求客觀，且冀他能如能博採傳記奏議及通志一類編書，而將制度變廢的原因，及中樞各大員於施政時所發生相互的及與督撫外臣的實際關係加以補充，則清代內閣制度必可成爲一本好書。

以上云云，一語表示我個人對本書的領略，一語也表示我個人對本書著者的期望。

錢端升 於三十五年十二月於昆明

## 自序

二十五年秋，作者在中大行政研究室工作，當時曾與同事諸先生合力編了一部民國政制（二十八年由商務印書館列為大學叢書出版，因在香港印刷，內地不易見到，近正擬增訂再版中），嗣後大家又分期研究其他專題，但不久戰事發生，工作停頓，本書的題目，即為當時所擬而未克進行者。

政治制度的研究，不是易事，尤以歷史部份為然。不過沒有嘗試就沒有成功，本書之敢於印，實基於此。如果它還能多少與讀者以關於清代內閣制度的概念，即為作者之深幸。惟是個人學力有限，益以戰時讀書寫作非易，錯誤之處，或所難免，尚望海內高明有以教之。

本書執筆期間，曾承管理中英庚款董事會之協助，付印時又蒙錢端升先生惠為作序，均誌謝。

薩師炯 三十二年十二月，京處。



# 目錄

錢端升先生序	一
自序	一
第一章 中國歷史上中樞制度之演變	一
第一節 歷代中樞制度概觀	一
第二節 自秦漢到六朝之宰相制度	六
第三節 自隋唐到宋元之三省制度	一一
第二章 清代內閣制度之確立及其精神	一九
第一節 清代政制概觀	一九
第二節 清代內閣制度之淵源	二三
第三節 清代內閣制度之特質	二七
第三章 內閣之組織	三三
第一節 內閣組織之變遷及其確立	三三
第二節 內閣之人員與機關	三五
第三節 內閣主要人員之任用	三九
第四章 內閣之職權	五八

第一節	內閣之法定職權	五八
第二節	內閣職權之實際運用	六一
第五章	內閣與其他機關之關係	六六
第一節	內閣與六部	六六
第二節	內閣與翰林院	七〇
附	翰林院的組織	七三
第三節	內閣與地方行政長官	七四
第六章	辦理軍機處之組織與職權	七七
第一節	辦理軍機處之設立及其組織	七七
第二節	辦理軍機處之職權及其行政	八六
第三節	辦理軍機處與內閣	九〇
第七章	清末之新內閣制	九四
第一節	清末改革政制概述	九五
第二節	政務處之設立及其性質	九五
第三節	擬議中之新內閣制與光緒之改制	九七
第四節	宣統時代新內閣制之設立	一〇一
附	參考資料目錄	一〇七

# 清代內閣制度

## 第一章 中國歷史上中樞制度之演變

### 第一節 歷代中樞制度概觀

本章所說明的，可以說是歷代和清代內閣相彷彿的機關。不過因為歷代制度，在原則上容或相似，但是並沒有對一共同的名稱，所以只能稱它為中樞制度，當然的，這裏所謂的一「中樞」並不包括中央政府之全部，反之，只說明和清代內閣相當的機關而已。

依據史乘。中國歷史上與清代內閣相當的機關，有如下表：（註一）

三代	秦漢	後漢三國	晉	宋齊	北魏北齊後周	隋	唐	五季	宋	遼	金	元明
大宰相	丞相	丞相	丞相	丞相	丞相	丞相	丞相	丞相	丞相	丞相	丞相	丞相
太尉	太尉	太尉	太尉	太尉	太尉	太尉	太尉	太尉	太尉	太尉	太尉	太尉
御史大夫	御史大夫	御史大夫	御史大夫	御史大夫	御史大夫	御史大夫	御史大夫	御史大夫	御史大夫	御史大夫	御史大夫	御史大夫
中書令	中書令	中書令	中書令	中書令	中書令	中書令	中書令	中書令	中書令	中書令	中書令	中書令
尚書令	尚書令	尚書令	尚書令	尚書令	尚書令	尚書令	尚書令	尚書令	尚書令	尚書令	尚書令	尚書令
樞密使	樞密使	樞密使	樞密使	樞密使	樞密使	樞密使	樞密使	樞密使	樞密使	樞密使	樞密使	樞密使
內史	內史	內史	內史	內史	內史	內史	內史	內史	內史	內史	內史	內史
中書省	中書省	中書省	中書省	中書省	中書省	中書省	中書省	中書省	中書省	中書省	中書省	中書省
樞密院	樞密院	樞密院	樞密院	樞密院	樞密院	樞密院	樞密院	樞密院	樞密院	樞密院	樞密院	樞密院
樞密使	樞密使	樞密使	樞密使	樞密使	樞密使	樞密使	樞密使	樞密使	樞密使	樞密使	樞密使	樞密使
樞密使	樞密使	樞密使	樞密使	樞密使	樞密使	樞密使	樞密使	樞密使	樞密使	樞密使	樞密使	樞密使
樞密使	樞密使	樞密使	樞密使	樞密使	樞密使	樞密使	樞密使	樞密使	樞密使	樞密使	樞密使	樞密使

大司馬 令 魏 駝 左右令 中書  
司徒 中書 僕射 左右駝

中書 令 左右侍 右丞 右丞  
僕射 宰相 相 相

大司空 大丞 令 侍 中 僕射  
相 中書 侍 中

侍中 左右 太宰 中書 平章 平章 內閣  
少宰 令 政事 政事 大學

相 國 監 中書

僕射 左右 左丞 左右 丞 士

中書 中書 監

同中 丞相 相 射 軍 圖

監 令

書門 右丞 領 三 軍 事

下三 相 省 事

中書 令

品 知中侍中

吳

左相 書省 中書

左右

右相 事 令

丞相

同中

丞相

書門 書門

下平 下平

章 事

章 事

左右

僕射

侍中

南北

府

總知

軍副

專

尚書

參掌

機事

參知南北左丞右丞

政事府知右丞左丞

左丞國事參知參政

右丞參知政事昭文

政事 大學

左丞 士興

右丞 中書

省事

監臨

協辦  
大學

內閣 通事 中書 中書 中書 內史

門下門下門下門下中書

第一章 中國歷史上中樞制度之演變

清代內閣制度

學士 郎 侍郎 舍人 侍郎 中大夫

愛讀 中書 中書 夫

部侍 侍郎 通事

侍郎 舍人

中書 中書 中書 中書 舍人

侍郎 侍郎 侍郎 侍郎

中書 中書

舍人 舍人

敕學

士愛

禮部

侍郎

知誥

敕學

士

侍讀 丞相三公

學士 府 府

長史 長史

中書

都檢

正

中書

檢正

三省

架閣

官

參議

中書

省事

尚書中書

省都省檢

事 校官

尚書中書

省架省架

閣庫閣庫

典學

中書

中書  
科中  
書

第一章 中國歷史上中樞制度之演變

管勾管勾

中書

省管

勾

直省監教

舍人房中

密舍

人

制詔

房中

密舍

人

官告

院呈

管官

中書

科中

密舍

人

五

由於上表所示，似乎自三代就有所謂「相」，然而在事實上，周以前的歷史，至今仍在史學家的爭辯之中；同時，依據比較可靠說法，認為「自舜納大麓，禹宅百揆，覲於尙書，亦越成周。有三公論經邦之文，尙無所謂相。卽說命左傳所載，傳說爰立作相，齊康封爲左相之類，亦僅取其佐相之義，而非實有是官號也」（註二）。這樣，我們自體不能由於「虜湯居亳，初置二相，以伊尹仲虺爲之」（註三），或「爰立作相，王置諸其左右」（註四）之類的傳說，來證明「相」的存在。這是我們對於中國歷代中樞機關的演變，自秦開始說明的原因。

## 第二節 自秦漢到六朝之宰相制度

在中國歷史上，首先出現並且也較爲可考的中樞制度，可以說是宰相制度。宰相制度的沿革，自秦漢到六朝約可分爲三個時期，第一爲宰相制度的出現及其確立，第二爲宰相制度的動搖，第三爲宰相制度的沒落。

宰相制度實始於秦。史記秦本紀中說：「武王二年，初置丞相，趙里疾甘茂爲左右丞相」，通典也說：「秦悼武王二年始置丞相官，以樽里疾甘茂爲左右丞相，莊襄王美以尊不韋爲丞相，及始皇立，尊不韋爲相國，則丞相相國皆秦官」。這樣，我們可以說，就目前所知，宰相的起源，當在秦代。秦代宰相丞的責任，「金印紫綬，掌丞天相，助理萬幾」（註五），所謂「萬幾」者，當係指一切事務，因此我們可以說它是一種無所不管的官。不過自悼武王至始皇，秦



的國君幾乎個個精明詭詐，因此，丞相或相國的責任，也真正止於「助理」而已。到了二世，權力悉於宦者趙高之手，丞相李斯枉死，以殺，在宮中設所謂中丞相一職，掌實際的權力。到了漢代，宰相制度乃告確立，「漢高帝即位，一丞相蘇轍，以蕭何爲之，及誅韓信，乃拜何爲相國，何薨，以曹參爲之。孝惠高后置左右丞相，文帝二年復置一丞相」（註六）。當時丞相或相國，並不同置，但是在性質上，卻可以說是與宰相相近似。它的責任爲「上佐天子，下臨百官，外鎮撫四夷諸侯，內觀附百姓，使卿大夫各任其職」（註七）。因此，我們可以知道漢初的丞相和秦代相同，一方面是無所不理，它方也可以說只是皇帝的聽書長而已。這種地位充分表現了中國歷史上宰相的性質，即宰相權力之大小，受實際政治環境之影響甚大，而不完全是制度問題。

在事實上說來，漢代宰相的作用，初期爲利用宰相以奪取天下，後來則變爲皇帝與宰相合作，以對抗地方勢力，宰相的作用既然如此，則在地方勢力沒落之後，皇帝爲了防止尾大不掉的情形起見，自然必須設法分化宰相的權力。漢代地方勢力的沒落，始於吳楚七國之反的平定，而宰相權力也隨之而開始分化。到了「成帝綏和三年，御史大夫何武建言，古者民趨事約，國之輔佐，必得賢聖，然猶則天三光，備三公官，各有分職，今末俗之弊，政事煩多，宰相之才不能及古，而今丞相獨兼三公之事，所以大化久未洽也。宜建三公官，定卿大夫之任，分職授政，以考功效，於是上拜曲陽侯王根爲大司馬，而何武自御史大夫改爲大司空，皆金印紫