

主编 刘梅生

中国近代文官制度史

河南大学出版社

中国近代文官制度史

主编 刘梅生

河南大学出版社

(豫)新登字 09 号

中国近代文官制度史

主 编 刘梅生

责任编辑 西 伯

河南大学出版社出版

(开封市明伦街 85 号)

河南省新华书店发行

河南大学出版社电脑照排

河南通许印刷厂印刷

开本:787×1092 毫米 1/32 印张:8 字数:173 千字

1994 年 4 月第 1 版 1994 年 4 月第 1 次印刷

印数:1—1500 定价:3.50 元

ISBN7-81041-050-4/K·118

序

由刘梅生教授主编的《中国近代文官制度史》，是《中国古代文官制度史略》的续编，作为配套教材，这两本书已把中国古代的文官制度的产生、发展，演变到废止以及中国近代文官制度的出现与特点，勾画出简单的轮廓，这不仅对大学文科专题课学习，有了适用教材，就是对中国官制史研究，对现在公务员制度改革，也有参考和借鉴意义。

本书对中国近代文官制度史，按时间顺序，共分六章。对晚清政府的文官制度，太平天国的文官制度，南京临时政府的文官制度，北洋政府的文官制度，广州、武汉国民政府的文官制度，南京政府的文官制度，进行了全面、系统的研究与阐述。特别是对晚清政府、太平天国及民国后历届政府的中央和地方的文官机构设置、文官选任、文官考试与考绩、文官监督与监察、文官奖惩与升降、文官弹劾与审计、文官等级与官俸，均进行了分门别类的探讨和介绍，具有深入浅出，便于学习、阅读的优点。

本书与《中国古代文官制度史略》有个共同特点，在运用资料方面，不求旁征博引，但求典型适用，对近代各种文官制度的介绍，均作到简明扼要，对所要论证的问题，均点明而止，这很适合教材编写的原则。

本书观点正确,运用历史唯物主义观点,对中国近代历届政府的文官制度,都作了公允的评价,如对晚清政府所谓的文官制度改革,作者虽然认识到其目的在于欺骗舆论,保护满清封建君权,但也明确指出,“中国文官的近代框架在此时也大体建立,……已为近代文官制度最终清除古代文官制度提供了足够的条件”。再如对太平天国文官制度的革命性,本书给予了充分的肯定,但仍指出:“该制度从性质上看仍具有一定的封建性,从组织上看庞大而复杂,在天国前期政治清明时,仍然发挥了积极的作用,到了后期,由于政令混乱,事权不一,致使滥封王爵,官制混乱,暴露出不少弊端。”以上的分析是非常深刻的,并没有采取形而上学的简单方式,或全部否定,或全面肯定,而是贯彻实事求是的精神,对中国近代历届政府的文官制度作出了合乎实际的公允而正确的评价。

《中国近代文官制度史》即将出版面世,作为本书的第一个读者,确以先读为快,并提出以上几点看法,权作小序,且以此向本书的作者表示贺忱。

朱绍侯

1993年10月于开封

目 录

第一章 晚清时期的文官制度	(1)
第一节 晚清时期的文官设置	(1)
一、鸦片战争后的设官演变	(1)
1. 从五口通商大臣到南北洋大臣	(2)
2. 总理衙门的建立	(5)
3. 同文馆等新式学堂的设立	(8)
4. 海关改组与总税务司的设立	(10)
二、戊戌时期的官制改革尝试	(12)
三、新政时期的文官设置	(19)
1. 改组内阁	(20)
2. 中央机构的调整与增设	(21)
3. 地方机构的变动	(26)
4. 立宪预备机构的设立	(27)
第二节 晚清时期的文官选任	(30)
一、鸦片战争后的文官选任	(30)
1. 经济特科	(30)
2. 学堂生员优等入仕	(30)
3. 军功人员入仕为官	(31)

二、新政时期的文官选任	(32)
1. 经济特科	(32)
2. 废除科举, 实行学堂育才制	(33)
3. 留学有成者入仕为官	(35)
4. 新选举制度	(36)
第三节 晚清文官的考绩与监察	(40)
一、文官的考绩	(40)
二、文官的监察	(42)
第四节 晚清文官的设官特点及古代文官制度的终结	(43)
一、鸦片战争后的设官特点	(43)
二、新政时期的设官特点	(45)
1. 新政时期设官改革的意义和局限	(45)
2. 新政时期的设官特点	(47)
三、古代文官制度的终结	(49)
第二章 太平天国的文官制度	(51)
第一节 太平天国文官制度的设立	(51)
一、太平天国运动的兴起	(51)
二、太平天国文官制度的设立	(53)
第二节 太平天国职官等级	(56)
一、太平天国职官等级	(56)
1. 天国前期的职官等级	(56)
2. 天国后期的职官等级	(57)
二、太平天国官制类别	(58)
1. 中央职官制度	(59)

2. 地方职官制度	(66)
第三节 太平天国官吏的铨选与升降制度	(71)
一、铨选升降制度的确立	(71)
二、铨选升降制度的实行	(73)
1. 保举、奏贬与委派	(73)
2. 赍功课职的铨选措施	(77)
三、招贤与科举制度	(84)
1. 招贤制度	(84)
2. 科举制度	(85)
四、考核制度	(86)
第三章 南京临时政府的文官制度	(87)
第一节 南京临时政府的文官设置	(87)
一、南京临时政府的建立	(87)
二、中央和地方官制	(88)
1. 中央官制	(88)
2. 地方官制	(90)
第二节 南京临时政府的文官制度及其特点	(93)
一、文官考试	(93)
二、文官任用	(95)
三、文官制度的特点	(98)
第四章 北洋政府的文官制度	(99)
第一节 北洋政府的文官设置	(99)
一、北洋军阀政权的建立	(99)
二、中央和地方官制	(102)

1. 中央官制	(102)
2. 地方官制	(107)
第二节 北洋政府的文官考试	(112)
一、文官考试的主持机关	(113)
二、考试资格	(115)
三、考试程序和科目	(116)
四、甄用制度	(119)
五、学绩试验	(120)
六、甄别制度	(121)
七、甄录制度	(123)
第三节 北洋政府的文官任用	(127)
一、官等	(127)
二、官俸	(129)
三、任用资格	(131)
四、文官纪律	(134)
五、文官保障	(136)
第四节 北洋政府的文官惩戒	(141)
一、惩戒机构	(141)
二、惩戒内容	(143)
三、惩戒程序	(145)
四、文官纠弹	(146)
五、文官治罪	(147)
六、知事惩戒	(148)
第五节 北洋政府的文官抚恤、奖励	(153)
一、恤金制度	(154)
二、知事奖励条例	(157)

三、勋章制度	(158)
四、勋位制度	(160)
第五章 广州、武汉国民政府的文官制度	(162)
第一节 广州国民政府的文官制度	(162)
一、广州国民政府的建立	(162)
二、文官制度	(164)
1. 中央和地方官制	(165)
2. 文官选任	(168)
3. 文官惩戒	(171)
第二节 武汉国民政府的文官制度	(173)
一、文官的设置	(173)
1. 武汉国民政府的建立	(173)
2. 中央和地方官制	(175)
二、文官任用	(177)
三、文官官俸和编制	(181)
1. 文官官俸	(181)
2. 文官编制	(182)
四、文官惩戒	(184)
五、文官奖励	(186)
六、文官制度的特点	(187)
第六章 南京国民政府的文官制度	(190)
第一节 五院制国民政府的建立	(190)
第二节 文官的选任	(202)
一、文官的选拔	(203)

1. 选举	(203)
2. 考试	(222)
二、文官的任用	(227)
第三节 文官的考绩与监察	(231)
一、文官的考绩	(231)
二、文官的监察	(233)
1. 弹劾制度	(233)
2. 审计制度	(236)
第四节 文官的品级与官俸	(240)
一、文官品级	(240)
二、文官官俸	(241)

第一章 晚清时期的文官制度

晚清时期是中国近代历史上的特殊阶段。它既是中华民族遭受外敌侵略的耻辱史的开始,亦是中国人民反抗侵略,力图自强,步入近代化的开始。这一时期的文官制度尽管不可避免的带有半封建半殖民地色彩,但作为中国官制近代化的重要环节,它仍具有不可替代的特殊地位。

第一节 晚清时期的文官设置

一、鸦片战争后的设官演变

自先秦始,中经汉、魏、隋、唐,降至明、清,中国古代文官制度,由萌生到发展定型,最后完备僵化,经历了一个十分漫长的过程。作为政治制度的重要组成部分,古代文官制度始终是反映封建制度兴衰起伏的重要参数,特别是秦汉以后,它几乎是与漫长的封建制度同步一辙影形相随的。清朝中叶,古老的封建制度明显没落了,传统的文官制度也到了必须改弦更张的地步。1840年,关闭甚久的国门首先被“船坚炮利”的英国侵略者打开,此后,西方殖民者纷至沓来,相继展开了对中国的野蛮侵略。在列强炮舰的威迫震慑下,中国走上了畸形发

展的近代化道路，一步步转化成半封建半殖民地社会，政治制度亦随着社会性质的变化而变化。鸦片战争后，中国文官制度在近代化的道路上艰难迈进着，文官设置出现了新变化。

1. 从五口通商大臣到南北洋大臣

鸦片战争作为中国近代史的开端，对中国社会政治有着至深的影响。鸦片战争前，以钦差身份南下广州查禁鸦片的林则徐虽然也曾做了一些对外交涉活动，但他与以前清朝的钦差大臣并无二致，构不成事实上的近代文官。中国历史上第一个具有近代意义的文官实为鸦片战争后的五口通商大臣。

鸦片战争后，清朝被迫开放广州、厦门、福州、宁波、上海五处为通商口岸，允许列强开埠通商，外国资本主义势力经过通商口岸纷纷入侵，中国的社会结构发生了质的变化。为了适应这一变化，清政府设置了一个兼差的官职，以“办理各国通商事务大臣”泛称。当时为清政府办理交涉的耆英，奏请道光皇帝，对英法外夷与其争虚名而无实效，不如舍小节而就大谋，并提出所谓权宜变通之计，道光帝批曰“只好如此处之”。五口通商大臣就这样产生了。此一职务，是由专办对外签订不平等条约的钦差大臣充任，并始终以钦差的身份例为兼职，直到第二次鸦片战争后，这一状况才有所变化。但是，这个名义上办理五口通商、既非专官又无专署的兼差，却实际承担着处置第一次鸦片战争后中外关系新变化的重任。此一职务在较长时间里由满洲贵族耆英担任。耆英自道光二十二年（公元1842年）正月受命署理杭州将军后，就以钦差大臣身份督办浙江洋务，处理中英交涉事宜，并与英国签订了第一个不平等条约——《中英南京条约》。后又受命为两江总督会办江、浙、闽三省通商事务的钦差。二十三年三月，钦差大臣广州将军伊

里布病故，四月，耆英任钦差大臣，赴广州办理通商事宜，他亲赴香港与英国换约，并订立《中英五口通商章程》和《虎门条约》，事毕，返两江总督原任。道光二十四年（公元1844年）正月，美国公使抵达澳门，声称只能和钦差商酌，并要挟进京谈判。二月，清廷以耆英代祁埭为两广总督，三月，颁发钦差大臣关防，命他再次南下。五月，耆英代表清政府与美国签订《望厦条约》，九月与法国签订五口贸易章程，同时与比利时、葡萄牙、荷兰、普鲁士、丹麦等国议约，随后将五口通商章程一体颁发。这样，“五口通商大臣”又成了两广总督的兼差。耆英是位居一品的满洲重臣、封疆大吏，清廷以之兼任五口通商大臣，反映出鸦片战争后清政府对外交涉的重视。

第二次鸦片战争爆发后，西方侵略者强迫清政府签订了不平等的《北京条约》，沿海沿江口岸新增十一处，除北方三口外，其余各口连同原来五口的通商事务，均著“署理钦差大臣江苏巡抚薛焕办理”^①，但仍沿用“五口通商大臣”的名义，因其驻于上海之故，有时也称“上海通商大臣”或“上海钦差大臣”。此时北方亦专设通商大臣，是为南北分设通商大臣之始。同治元年（公元1862年）三月，薛焕被免去苏抚本职，成为专职的办理通商事务大臣。此年夏，一些官方文书即有把薛焕称为“南洋通商大臣”的提法。不久，薛焕上奏指出，通商大臣一职，事权有限，经费困难，不宜专设，仍应由督抚兼任。同治二年二月，薛焕调京另行差遣，钦差通商大臣改由江苏巡抚李鸿章兼任。四年（公元1865年）四月，两江总督曾国藩调赴山东剿办捻军，李鸿章受命署理江督，通商大臣一职遂再度成为两

① 《筹办夷务始末》（咸丰朝）卷72。

江总督之兼差。此后数年,有时由苏抚兼任。同治十二年(公元1873年)以后,两江总督例兼钦差办理通商事务大臣成为定例,一般官私文书遂概称之为“南洋大臣”。

南洋大臣因为督抚兼任,故其品级不下二品,负有管理长江和东南沿海各口岸通商事宜及部分中外交涉事务之责任。据《光绪会典》第一百卷记载,南洋大臣“掌中外交涉之总务,专辖上海入长江各口,其闽、粤、浙三省则兼理”。第二次鸦片战争前,南洋大臣(即五口通商大臣)确有总管中外交涉之大权,但第二次鸦片战争过后,清廷因派有级别更高的钦差大臣主管交涉,总理衙门成立后,外交总务更由总署主持,南洋大臣职掌大受影响,“所行者仍无异于江苏巡抚应办之事”,甚有“有名无实”^①之嫌。

北洋大臣初设于咸丰十年(公元1860年)十二月。是年十二月十一日,清廷任命崇厚为牛庄、登州、天津三口通商事务大臣,专驻天津。为节省经费,特撤长芦盐政归直隶总督管理,以盐政衙属养廉银拨给通商大臣。三口通商大臣主管三口通商事务,会同各当地将军、督抚、府尹办理。崇厚在职近十年,至同治九年(公元1870年)夏去职。三口通商大臣虽有衙属养廉,但仍系差使性质,崇厚也一直另有正式的职衔和品级。崇厚去职后,此一职务由总署大臣毛昶熙、成林先后署理。天津教案发生后,毛昶熙指出,通商大臣脱离本省督抚而设专职,无统辖文武之权,与事无济,请求仿南洋之例,撤销三口通商大臣,改由直隶总督兼任,奕訢等人颇以为然。是年十月,清廷下诏裁撤三口通商大臣一缺,改三口通商大臣为北洋大臣,

^① 《筹办夷务始末》(同治朝)卷6。

管理直隶、天津、山东三省通商、洋务，以直隶总督兼任。此后，北洋大臣由直隶总督兼职亦成定例。

北洋大臣“掌北洋洋务，海防之政令，凡津海、东海、山海各关政悉统治焉”，“凡洋人游历请照则给，有照则盖印；凡招商之务则设局派员经理之，其安设各路电线亦如之”^①，其职掌之广泛，实在南洋大臣之上。

南洋北洋地当要冲，与清朝安危大有关连，此不言而喻。南北洋大臣既负安危之责，又兼交涉、洋务重任，其权势之大可知。南洋大臣自同治以后凡五十年，曾国藩、曾国荃、李鸿章、左宗棠、沈葆楨、刘坤一先后居其位达四十年；北洋大臣五十年间，除崇厚专任十年外，四十年间，李鸿章居位二十八年，袁世凯八年。加之他们同时又为江督、直督，故其势力远在其他疆吏之上，对晚清政局之影响亦非一般督抚可比。

2. 总理衙门的建立

总理衙门又称“总署”、“译署”，是“总理各国事务衙门”的简称，由设立于咸丰十年（公元 1860 年）的“抚夷局”演化而来，被称为中国第一个近代外交机构。咸丰十年，第二次鸦片战争爆发后，英法联军兵临京畿，咸丰帝后逃难热河，命其弟恭亲王奕訢为钦差大臣，办理抚局。八月底，英法联军攻入北京，强迫奕訢签订《北京条约》，并互换了《天津条约》。清政府除又一次割地赔款、增开商埠外，还不得不允许各国公使常驻北京，对外交涉事务也更加繁重。而过去的礼部、理藩院、鸿胪寺等作为管理藩属贡使和外国使臣的机关，因固守天朝旧礼，只知“理藩”，不知“外交”，已为列强所不容，至于五口通商大

^① 《光绪会典》卷 100。

臣,因为只是地方督抚的例行兼差,根本没有对对方平等相视,亦为列强所不满。为了顺应中外形势之变化,清王朝必须设立一个专门机构,以统办对外交涉事宜。是年十二月初一日,奕訢会同大学士桂良、户部左侍郎文祥向咸丰皇帝上《统计全局折》,奏请设立总理衙门。原折曰:“查各国事件,向由外省督抚奏报,汇总于军机处。近年各路军报络绎,外国事务,头绪纷繁。驻京之后,若不悉心经理,专一其事,必致办事延缓,未能悉协机宜。请设总理各国事务衙门,以王大臣领之。”当时尚在热河的咸丰帝将此奏折批交议政王大臣议奏,并于十二月初十日谕曰:“……京师设立总理各国通商事务衙门,著即派恭亲王奕訢、大学士桂良、户部左侍郎文祥管理,并著礼部颁给钦命总理各国通商事务衙门关防。”^①因上谕比原折多出“通商”二字,奕訢等人遂以免生夷人滋扰为由,奏请节去“通商”二字,得到咸丰帝批准。十一年(公元1861年)二月初一,总理各国事务衙门在北京东堂子胡同正式设署办公。

总理衙门规制多仿军机处,主要为大臣、章京两级。总理各国事务由亲王、郡王、贝勒统领,为皇帝特简,员无定额;置大臣,为皇帝特简或军机大臣兼领。总理大臣之下设大臣上行走,由内阁、各部院满汉堂官内特简,依原职品级入值,员无定额。此外,尚有大臣上学习行走和办事大臣等职,但均不常用。总理衙门初设时,奕訢为总理各国事务,文祥、桂良为大臣,总理大臣仅此三人,以后陆续增加,自八、九人至十二人不等。据《光绪会典》卷99记载,总理大臣“掌各国盟约,昭布朝廷德信,凡水陆出入之赋,舟车互市之制,书币聘飨之宜,中外疆域

① 《筹办夷务始末》(咸丰朝)卷72。