



朱誠如
主編

清朝通史

康熙朝
分卷
下
王思治
主編

紫禁城出版社



主 编
朱诚如

清朝通史

啓功題



康熙朝 分卷 下

主 编
王思治

紫 禁 城 出 版 社

2003.1

目 录

- 一 议政王大臣会议与南书房····· (1)
 - (一) 文馆与清初的非制度化决策····· (1)
 - (二) 入关后议政王大臣会议的衰落····· (11)
 - (三) 南书房的创设及其政治影响····· (20)
- 二 奏折制度····· (28)
 - (一) 清代奏折的产生····· (29)
 - (二) 康熙朝奏折规制····· (31)
 - (三) 奏折与君主专制····· (49)
- 三 地方三级政权建设的基本完成····· (56)
 - (一) 省级政府的组成结构和督抚集权体制的形成····· (56)
 - (二) 府级政府的调整变革和职能····· (90)
 - (三) 州县政府的集权和职能全面化····· (103)
- 四 官僚集团的党争····· (144)
 - (一) 索额图“罢相”与明珠获宠····· (144)
 - (二) 由治河之争引发的党争····· (147)
 - (三) 明珠、余国柱党····· (158)
 - (四) 高士奇、徐乾学结党纳贿····· (174)
 - (五) 各党相互攻讦····· (186)

(六) 康熙帝痛斥朋党及朋党的危害	(191)
五 捐纳与吏治	(199)
(一) 捐纳事例与开捐	(199)
(二) 捐纳危及“铨法”	(210)
(三) 捐纳与吏治腐败	(220)
(四) 朝廷内外对捐纳的不同认识	(234)
六 治理黄河	(244)
(一) 靳辅治河	(245)
(二) 于成龙治河	(272)
(三) 张鹏翮治河	(278)
七 东巡与南巡	(288)
(一) 三次东巡	(288)
(二) 六次南巡	(298)
八 定额化赋税制度的初步建立与不完全财政	(313)
(一) 康熙朝赋税征收原则的确立	(313)
(二) 定额化赋税制度的初步建立	(321)
(三) 不完全财政与定额化赋税征收	(330)
九 蠲免钱粮	(351)
(一) 康熙朝前期的钱粮蠲免	(352)
(二) 康熙朝中期的钱粮蠲免	(360)
(三) 康熙朝后期的钱粮蠲免	(378)
十 开海禁与禁止南洋贸易	(387)
(一) 禁海、迁海与弛禁	(387)
(二) 开海前后	(393)
(三) 设海关与海上贸易	(398)
(四) 禁止南洋贸易	(404)
十一 理学复兴及其政治影响	(415)

(一) 清初理学的兴起及其政治立场	(416)
(二) “正君心”，三十年的不懈努力	(426)
(三) 儒学化，清初政治的转型	(434)
(四) 理学官僚与清初社会的重建	(444)
(五) 理学的衰微	(454)
十二 文治政策的确立	(466)
(一) 尊孔崇儒	(466)
(二) 推崇理学	(469)
(三) 博鸿开科	(474)
(四) 大兴文教	(477)
(五) 编纂典籍	(484)
(六) 实行文化专制	(493)
十三 康熙帝好学与勤政	(499)
(一) 好学不倦，孜孜以求	(499)
(二) 研习西洋科学	(508)
(三) “未明求衣，辨色视朝”	(513)
十四 传教士来华	(522)
(一) 耶稣会传教士来华	(522)
(二) 传教士供职清廷	(539)
(三) “礼仪之争”与禁止天主教	(557)
十五 秘密宗教、会党的酝酿与朱一贵起事	(574)
(一) 秘密宗教的流传与活动	(575)
(二) 秘密会党的酝酿和朱一贵起事	(594)
十六 储位之争	(613)
(一) 皇太子允礽失宠	(613)
(二) 索额图助皇太子“潜谋大事”案	(616)
(三) 康熙帝废皇太子	(621)

(四) 大阿哥允禔结党“希冀储位”	(624)
(五) 皇八子允禩觊觎储位	(631)
(六) 允礽复立为皇太子与再废	(638)
后记	(649)

一 议政王大臣会议与南书房

人们经常所说的权力中心，实际上主要指的是决策机关及其附属机构。政治的本质是权力，权力是一种支配关系，而权力的行使，首先通过形形色色的决策过程体现出来。事实上，任何政治活动都是从决策开始的。

有清一代之政治决策，就制度层面而言，粗略地讲，经历了从议政王大臣会议到军机处，再到晚清多种机构参与决策之演变过程。然而，制度与机构之变迁，不过是复杂政治过程的一种外在体现而已，实际的政治运行，更加生动，也更加繁复。清初决策，在议政王大臣会议和军机处之间，还存在着一个重要的过渡性机构，这就是南书房。而南书房的兴起，又是清初制度化与非制度化两种决策机制相互作用的结果。

（一）文馆与清初的非制度化决策

所谓清初的制度化决策机制，指的是从皇太极开始，议政王大臣会议成为后金（清）法定最高决策机构即“诸王共议国政”。（努尔哈赤时期，后金实行的是君主个人独裁，尽管这种独裁还缺乏成文的法律依据。）根据努尔哈赤的旨意，议政王大臣会议

至少拥有下面几个方面的权力：

第一，它不但是决策核心，而且是最高权力机关，具有废立君主权力，即如果人君“不纳谏，不遵道，可更择有德者立之”^①；

第二，议政王大臣会议是国家行政中枢，享有管理国家事务的权力，即八王（八贝勒）“全都集合商议处理国事”。并规定：在八王之下，设女真断事官八人，汉人断事官八人，蒙古断事官八人，遇到案件，先由断事官审理，再向八大臣报告，八大臣审定以后，向八王报告，最后裁定^②；

第三，君权服从议政权。努尔哈赤指出：未来的人君，必须具备两个基本条件。一是“有德政”，二是能纳谏，即“推荐不拒绝你们八王的话的人，继承你们的父为国主”^③。朝廷礼仪制度，也遵循抑君权崇议政的原则。努尔哈赤规定：“国主在初五一次，二十一次，一月两次坐在御座上。新年早晨去堂子叩头，向神祇叩头，随后国主亲自先向诸叔诸兄叩头，以后汗要坐在御座上。汗本人、接受汗叩头的诸叔诸兄全都在一处齐坐，接受国人的叩头。”^④这些规定实际上是将未来的汗变成一国名义上的首领，而不是像努尔哈赤本人那样的专制君主；

第四，议政王大臣会议内部实行平等共议原则。参与议政的贝勒均享有充分发表自己意见的权力，对沉默不言者，要予更换。议政贝勒不得和国君私自交往，以免导致内部分裂。凡所获财物，不属于国君一人，而要“按汗父规定的八分分取，随便贪隐一物，一次就除去一次应得的份，隐藏两次，就除去两次应得

① 《清太祖武皇帝实录》卷四，天命七年三月初三日，《清入关前史料选辑》第1辑，第374页，中国人民大学出版社，1984年。

②④ 《重译满文老档·太祖朝》卷三八，天命七年三月初三日。

③ 参见《清太祖武皇帝实录》卷四，天命十一年六月二十四日；《重译满文老档·太祖朝》卷三八，天命七年三月初三日。

的份，三次就永久地除去”。这就限制了人君对财富分配权力的垄断^①。

天命十一年（1626年）八月，努尔哈赤去世，议政诸贝勒推荐皇太极继位，改元天聪，从此，后金按努尔哈赤的政治构想，结束了君主专制政体，进入贵族共和的新时期。这一政体最显著的特点是：议政王大臣会议在后金政治中居主导地位，成为国家权力中心，至少在天聪年间，它主宰着后金的内外政策，包括征伐、法律、行政任免等各个方面，清初独有的贵族共和制在这个时期呈现罕有的全盛状态。天聪时期议政王大臣会议的决策方式与特色可以从天聪三年（1629年）后金定议征明的曲折过程中清楚看出。

天聪三年十月，皇太极以“明国屡背盟誓，蒙古察哈尔国残虐不道，皆当征讨，今大兵既集，所向何先？”要议政王大臣会议讨论。当时，大贝勒代善、莽古尔泰沉默不言，其他诸贝勒、大臣众说纷纭，有谓应当退兵者，有谓应当征明者，各执一词。皇太极以征明之议为是，遂统大军向明境进发，这引起了代善、莽古尔泰的不满。两人途中私议，晚上进入皇太极御幄，将其他贝勒、大臣阻拦于御幄之外，要求退兵。皇太极无可奈何，只得表示同意，而众贝勒及诸议政大臣却坚决主张进兵，最终迫使代善、莽古尔泰屈服。《清太宗实录》记载说：

两大贝勒既退，岳托、济尔哈朗、萨哈廉、阿巴泰、杜度、阿济格、豪格众贝勒入，至上前，见上默坐，意不悻。岳托奏曰：“上与两贝勒所议，请示臣等，今诸将皆集于外，待上谕旨。”上恍然曰：“可令诸将各归帐，我谋既臬，又何

^① 《重译满文老档·太祖朝》卷三八，天命七年三月初三日。

待为?”因命文臣将所发军令勿行宣布。岳托、济尔哈朗曰：“臣等未识所以，请上明示。”上密谕之曰：“我已定策，而两贝勒不从。谓我兵深入敌境，劳师袭远，若不获入明边，则粮匮马疲，何以为归计？纵得入边，而明人会各路兵环攻，则众寡不敌，且我等既入边口，倘明兵自后堵截，恐无归路。以此为辞，固执不从。伊等既见及此，初何为然，使朕远涉至此？众志成城，朕是以不怪耳。”岳托、济尔哈朗众贝勒劝上决计进取。于是令八固山厄真诣两大贝勒所定议。两大贝勒云：“我等所谋如此，今闻尔等言亦是，仰听上裁可耳。”是夜子刻议定，上遂统大兵前进。^①

上述征明决策过程反映出两大贝勒在后金权力中的特殊地位。没有他们的认可，身为国主的皇太极无法决定出兵，但在议政王大臣会议中，无论是皇太极，还是两大贝勒都必须服从众人的公议，这就是清初贵族共和的重要特色。

对于天聪汗皇太极来说，徒有汗名不具实权当然非其所愿，而当时置身后金的一批汉族官僚（其代表人物是范文程、宁完我、胡贡明等人）也是汗权的积极鼓吹者，促使后金政权“去因循之习，渐就中国之制”^② 是他们的共同目标。所谓“中国之制”，其主要内容就是中原地区长期实行的以专制皇权为核心的官僚政治，在他们看来，这不但有利于改善大批汉族官僚在后金政治生活中备受歧视的艰难处境，而且也符合后金政权的根本利益。他们这一主张和皇太极“振兴文治”、“以武功勘祸乱，以文教佐太平”^③，

^① 《清太宗实录》卷五，第75页。中华书局，1985年。

^② 《天聪朝臣工奏议·宁完我请变通大明会典设六部通事奏》，《清人关前史料选辑》第2辑，第82页。

^③ 《清太宗实录》卷五，第73页。

通过引进明朝制度扩充皇权的思想十分吻合，二者的结合促使后金中央决策机制逐渐发生微妙的变化，在议政王大臣会议之外，悄然形成了一套非制度化机制，这就是文馆参与决策。

天聪三年四月，后金出现了一个新的机构——文馆。时“命儒臣分为两直，巴克什达海同笔帖式刚林、苏开、顾尔马浑、托布威等四人，翻译汉字书籍；巴克什库尔缠同笔帖式吴巴什、查素喀、胡球、詹霸等四人，记注本朝政事，以昭信史”^①。从有关记载看，文馆系由努尔哈赤时的书房扩建而成，但就其作用则不可相提并论^②。根据有关材料，天聪时期入直文馆的有刚林、宁完我、范文程、希福、王文奎、库尔禅（亦作缠）、苏开、顾尔、马浑、托布威、吴巴什、查喀素、胡球、詹霸、高士俊、马国柱、李栖凤、鲍承先、高鸿中、雷兴、罗锈锦、陈极新、齐国儒、宜成格、朱延庆、杨方兴、孙应时、江云深等 20 余人。从表面上看，文馆是一个典型的文书机构，和议政王大臣会议至高无上的权威比起来，它既非正规的决策核心，也非权威的行政部门，不可能对后金政治演变和朝廷决策产生重要影响。但历史的实际正好相反。由于文馆集中了一批后金社会中不可多得的智谋之士，如范文程、宁完我、鲍承先等，故其提出的方针、计谋具有较高的实用价值。更重要的是，文馆直接对君主负责，而不是对议政王大臣会议负责，在政治上，它和君主的利益完全一致，

① 《清太宗实录》卷五，第 70 页。

② 努尔哈赤时设有书房，从事文字工作，文馆当据此演变而来，故有的史籍称努尔哈赤时即有文馆，而天聪年间，入直文馆者，也有人自称“书房秀才”，可见二者在编制上是相承袭的。《满洲名臣传》卷三《达海列传》云：“（达海）九岁读书，能通满汉文义，弱冠，太祖高皇帝召直文馆，凡国家与明及蒙古、朝鲜词命，悉出其手。有诏旨应兼汉文音者，亦承命传宣，悉当上意。”卷三《希福列传》：希福在努尔哈赤时“以通满、蒙、汉文字，召直文馆。”然而，文馆真正在后金政治生活中发挥重要作用是在皇太极继位以后。

以提高君权为其基本目的，故从它一成立起就深获皇太极重视，在后金政治决策中发挥了极为重要的作用，这主要包括以下几个方面：

一是推动君主专制政体的形成。置身文馆者大多是君权的坚定拥护者，故他们想方设法为皇太极寻找强化君权的办法。在传统社会，为政首先在得人，要提高君权，必须培养一批君权的支持者。针对过去凡新归附人口由八家分养的传统，“书房秀才”马国柱和当时镶红旗下汉臣胡贡明提出：“养人”之权应属皇上，以便皇上从中挑选豪杰之士，为我所用。马国柱指出：“如云八家分养是先汗旧例，行之已久，难以骤更，独不思先汗在日，虽有分养之名，而予夺厚薄之权实操于一己。今昔相比，果何如耶？况善继人志者谓之大孝，然益国之事固不宜改，而僭事之规岂可沿袭？”特别强调说：“政事之治乱，全系于臣工之才与不才，人才之得失，全系于恩养之当与不当，养人之事实为今日第一义也。”^①天聪五年（1631年）七月，后金设立六部，但各部事务均由贝勒主持，这就提出了一个行政监督问题。十二月，宁完我上疏建议设立言官，提醒皇太极说：“今日秉政之人，岂尽循良方正？在属下者既不敢非其官长，旁人又谁敢轻议权贵？”^②此后，鲍承先、范文程也提出设立言官，健全监察体制的建议，而皇太极却对言官的监察作用，尤其是对其强化君权的重要性认识不足，说：“何必立言官，我国人人得以进言，若立言官是隘言路矣。”针对这一说法，马国柱指出：“若言官一立，汗之过失得闻，贝勒是非不掩，国中善恶可辨，小民冤苦得伸，虽言官至

^① 参见《天聪朝臣工奏议·马国柱请更养人旧例及设言官奏》，《清入关前史料选辑》第2辑，第48~49页。

^② 《满洲名臣传》卷二，《宁完我》。

私，必不敢稍隐父兄之过者，职分使然也。臣观我国近日欺隐成风，朋党搏击，善恶混淆，真假莫辨，实可为寒心而扼腕者。祛弊防奸之着，莫要于言官之设也。”^① 这些建议最终改变了皇太极的看法，终于在崇德元年（1636年）设立了清朝第一个正规监察机构——都察院。都察院虽有进谏皇帝的职能，但其最重要的职能还是监督诸贝勒大臣，对此，皇太极曾有明确的指示：“凡有政事背谬，及贝勒大臣有骄肆慢上，贪酷不法，无礼妄行者，许都察院直言无隐，即所奏涉虚，亦不坐罪。”^② 都察院的设立大大加强了君主对诸贝勒、大臣的监督和控制在。

文馆推动君权强化最重要的事例是促成皇太极称帝，从而加速了后金政体的变革。天聪九年（1635年）八月，后金军队征察哈尔，获元朝“传国玉玺”，入直文馆的章京鲍承先等人，利用这一事件，大做文章，建议皇太极抓住这一有利时机，宣传“天赐玉玺，乃非常之吉兆”，要亲自郊迎入宫，“仍以得玺之由，书于敕谕，絨用此宝，颁行满汉蒙古，俾远近闻之，咸识天命之攸归也”。皇太极对鲍承先的建议高度重视，予以采纳^③。“传国玉玺”在当时不仅鼓舞了后金士气，打击了明朝和蒙古气焰，而且在文馆诸臣的宣扬下，成为上天令皇太极正式称帝的重要象征。宁完我、范文程等人说：“天之欲皇上受此尊号也，岂必谆谆然命之乎？玉玺既得，诸国皆附，人心效顺，是即天意所在也。今上宜顺天应人，早正尊号，以承大统。”在皇太极准备称帝过程中，诸议政贝勒为形势所迫，纷纷宣誓效忠：“自今以后，若有二心于上，及己身虽不作乱，而兄弟辈有悖逆之事，明知隐

① 参见《天聪朝臣工奏议·马国柱请更养人旧例及设言官奏》，《清入关前史料选辑》第2辑，第48-49页。

② 《钦定大清会典事例》卷九九八，《都察院一》。

③ 《清太宗实录》卷二四，第319页。

匿，或以在上前所议国事归告于妻妾及不予议之闲员仆从，并云：我意原欲如此，因而谤讪者，天地谴责，夺其纪算。”甚至表示：“皇上不令臣与议事之列，臣亦何敢违背？”通过誓词正式确立了贝勒和皇帝之间的政治隶属关系，这样，以崇德元年（1636年）皇太极称帝为标志，后金短暂的贵族共和政体结束了，清朝历史进入了新的君主专制时期，尽管这种专制体制还极不完善^①。

二是促进后金制度建设。文馆将很大的精力放在如何健全后金机构与制度上，除了前面提到的促成都察院的设立外，对任用汉官、选拔人才等方面也提出了一系列建议。后金设立六部以后，尚无完整而成体系的政典，处理政务缺乏必要的制度依据。天聪七年（1633年）八月，宁完我上疏皇太极，提出要变通《大明会典》，“立个金典出来”，“庶日后得了蛮子地方，不至手忙脚乱”^②。后金服饰等级比较混乱，“官民毫无分别”，这遭到了文馆官员的强烈批评。天聪六年（1632年）八月，“书房相公”王文奎建议皇太极“毅然独断，辨制衣冠”，“使愚民亦知富有百万而终不得与职官并，此则主权尊，民志定，贤愚金奋，国势愈隆”^③。这一建议后来被皇太极采纳。七年（1633年）六月，皇太极正式颁布了衣冠“定制”，对官员、庶人服饰作出了初步规定^④。天命、天聪时期，后金贝勒、官员扰害民人，强占民田现象十分严重，从而严重激化了社会矛盾，文馆官员为此建议皇

① 参阅《清太宗实录》卷二六，第342页。

② 《天聪朝臣工奏议·宁完我请变通大明会典设六部通事奏》，《清入关前史料选辑》第2辑，第82页。

③ 《天聪朝臣工奏议·王文奎条陈时事奏》，《清入关前史料选辑》第2辑，第20页。

④ 《清太宗实录》卷一四，第193~194页。

太极：“将官既有应得田园，即不许在本堡中占种民田，且用民力、民牛，耕耘收获，甚为不便。”^①皇太极对此高度重视。天聪七年（1633年）六月，大批叛明官兵、百姓前来归附，皇太极汲取以前的教训，专门颁布禁令，禁止扰累：“向者我国将士于辽民多所扰害，至今述苦不息。今新附之众，一切勿得侵扰。此辈乃攻克明地涉险来归，求庇于我。若仍前骚扰，实为乱首，违者并妻子处死，必不姑恕。”^②

三是参加后金战略方针的制定。皇太极时，几乎后金一切重要军事活动，皇太极都向文馆诸臣通报情况，令其出谋划策。天聪六年（1632年）皇太极曾就与明和战及有关战略问题向文馆征求意见，即所谓“俯询下议，以决和之成否”。宁完我、范文程、马国柱一同上了一道著名奏疏，根据后金军队“今日军情，无大无小，都以蛮子家为奇货，是势之必入内地”的客观现实，提出要从明朝居民富庶的地方进入内地，“以饱我军士”。为使后金不致因自己对明朝的蹂躏“坏了名声”，又提出“正大光明”和“吹毛求疵”两条计策供其采纳。所谓“正大光明”之计，“当宣谕路过城池，明言追义哈喇之事。义哈喇远遁，尽收其百姓，徒步归沈必难保全，借尔地方马骡牛驴以作脚力，如和事得成，另议补偿，如和事不成，异日皇天庇佑，再以御尔地方，准计骚扰地方若干里，免征赋税若干年，此堂堂正正之举动也”。“吹毛求疵”之计为：“当写书与近边官员，烦他替我们讲和，限住日期，立候结局。谅南朝人多嘴多，近边官儿不敢担当，不免

^① 《天聪朝臣工奏议·高士俊谨陈未议奏》，《清人关前史料选辑》第2辑，第8页。

^② 《清太宗实录》卷一四，第192页。

诡计搪哄。那时再寻他个过失，任我兵施行未晚也。”^① 宁完我等人的建议被皇太极高度重视，基本上全部予以采纳。在此后后金（清）对明的战略中，“饱我军士”的骚扰计谋逐渐发展成为通过劫掠以削弱明朝，使其“国力耗竭”这一蹂躏战略的实施，令明朝腹心地带社会经济和防御设施遭到严重破坏，而且每次清军入边都打着与明朝讲和的旗号，即“我屡欲和而彼不从”^②，是以兴师。甚至在顺治元年（1644年）清军入关之际，多尔衮还以此为借口替从前清军的劫掠行为辩护，称：“向欲与明修好，屡行致书，明国君臣不计国家丧乱、军民死亡，曾无一言相答。是以我国三次进兵攻略，盖示意于明国官吏军民，欲与明国之君熟筹而通好也。”^③ 天聪七年（1633年）春，孔有德、耿仲明举兵叛明，飘摇海上，欲降后金，皇太极对耿、孔二人的行径尚存戒心，未定主意。四月初八日，宁完我上疏提出处理办法，他分析孔、耿形势说：“臣窃料孔耿二人携数万人口，败入海岛，西南无路，朝鲜不亲，岛中粮少，非常存之地，其势不久必我属也。”“若孔耿诸人率众肯来，汗当收入我汉兵营中，其伊之大小头目，照依我汉营一样分署部伍，置立将帅。此数千兵丁，不劳编排而得，诚天送汗以成大事者。”^④ 皇太极对宁完我的计策十分赞同。在获得孔耿真心来降消息后，他立即派济尔哈朗、阿济格等人率兵接应，并封孔有德为都元帅，耿仲明为总兵官，其部队原有编制一概不动，令其继续统率，成为后金军队中一支强大

① 《天聪朝臣工奏议·宁完我等谨陈管见奏》，《清入关前史料选辑》第2辑，第17、18页。另外，《清太宗实录》也收录了这道奏议，但文字略有差异，估计为实录编纂者改动。

② 《清太宗实录》卷五，第72页。

③ 《清世祖实录》卷四，第54页。

④ 《天聪朝臣工奏议·宁完我请收抚孔耿办法奏》，《清入关前史料选辑》第2辑，第55页。

的汉军力量，为清朝入主中原立下汗马功劳。

从上面的分析可以看出，天聪年间的文馆是一个极其特殊的决策机构。它没有处理后金政务的权力，但却能对当时的大小事务发表意见；它无权出席议政会议，却能通过提出对策建议，在幕后参与重要事务的决策。文馆的许多活动已经远远超越了它公开的职掌范围，即“翻译”和“记注”。严格说来，文馆从幕后参与决策与后金的议政制度是相矛盾的，但正是这一非制度化决策机制，减少了皇太极在大政方针制定上对议政王大臣会议的依赖，而文馆所提出的许多加强君权和完善机构的建议，更促使皇太极一步步摆脱贵族共和的束缚，着手建立自己的专制权威。正是在皇太极、文馆以及其他皇权拥护者的共同努力下，天聪年间议政王大臣会议的权力逐渐削弱，到崇德改元，贵族共和便让位于君主专制，由文馆发展而来的内三院，尽管名义上其职掌仍是文书事务，但在清朝政治中的地位有了明显提高，清朝历史进入了一个新的时期。

（二）入关后议政王大臣会议的衰落

如果仔细考察天聪和崇德年间后金（清）政权的核心机构，就会发现：当时后金政府实际上存在着双重决策机制，一是制度化的、公开的、合法的议政王大臣会议决策机制；二是直属皇帝的非制度化的决策机制，其核心机构就是文馆和内三院^①。从权力分配的角度看，非制度化决策机构的出现主要是服务于君权强

^① 需要说明的是，天聪十年（1636年）皇太极将文馆改为内三院，但并没有公开赋予它参与决策的权力，从表面上看，内三院和文馆在基本职能上是一脉相承的，主要还是从事文字记注方面的工作。当然，由于内三院“参金酌汉”，各有专司，且设大学士，其政治地位较文馆有明显提高。