

王雲五主編

文庫

特五八

特

號

# 清代內閣制度

凌林煌撰

臺灣商務印書館印行

凌林煌撰

清代內閣制度

臺灣商務印書館發行

## 復刊人人文庫序

人人文庫自民國五十五年始刊，迄六十二年終刊成者計達一千五百餘種。中分單號雙號及特號三種。單號每冊八元，雙號十二元，特號二十元。其種數之多，定價之廉，冠於全國。及六十二年秋後，紙張價格奇漲，且不易得，其他工料莫不稱是。人人文庫原以廉價為主，隨成本而增價，殊違本旨，不得已於六十三年元月始暫停新書之印行，即原已出版各書亦以售罄爲止，暫不重版。今歲三四月以來紙價工價雖平均較前增長百分之一百五十，然已漸趨穩定，籌謀再四，決從五月起，仍予復刊，每月新刊暫定爲十種，其原出各書，銷數較廣者，仍予重版，以應讀者需求。書價姑定爲單號每冊十二元，雙號十八元，特號三十元，所增雖僅百分之五十，而以視工料之增長百分之一百五十者，仍稍虧損在所不惜。

復刊以後，選材益加審慎，範圍亦日廣，除與英國之人人文庫比擬，且後來居上。關於新知識之介紹仍略仿英國家庭大學叢書。又復刊新書之編著悉與原刊蟬聯

，設印刷工料不再增長，則由原刊之千五百餘種，不難與時並進，遞增至數千種，乃至萬種，使青年學子得以廉價盡讀有用之書，此則所殷望也。

又除單號雙號每種仍維持一冊外，特號因多載名著，爲存其真，必要時得分訂爲二冊以上，如十九世紀歐洲思想史卽其一例也。

中華民國六十三年五月一日王雲五識

## 自序

中國內閣制度，除清宣統三年（西元一九一一年）改行之責任內閣，及民國以來之內閣，爲仿倣他國外，乃土生土長逐漸演變而成之特殊制度。就其組織與職掌言，既與近代立憲國家之內閣迥異，復興中國舊有之宰相有別，爲中國政治制度史上一大變革。

中國式之內閣制度，創始于有明，而臻備於前清。其創設、演變、廢置，皆有其歷史背景，率依社會環境、政治環境而漸變，更以助長便利君主專制爲要，尤以清代內閣制度爲然。前清內閣，自天聰三年（一六二九），以迄宣統三年，垂二百八十三年之久。爲滿清陽示滿漢均掌政權，陰行部族親貴統治之法定中樞，亦爲清帝實行獨裁專制之一大厲器！且內閣大庫所典藏案，皆爲研治清史之第一手資料，保存史料，功不可滅！

本書爲作者于民國六十二年，畢業於中國文化學院史學研究所之碩士論文，略加損益而成。以爲時匆促，史料浩瀚，又才疏學淺，誤謬之處，祈請賜正！撰寫時，承蒙指導教授 蔣慰堂恩師、所主任 宋旭軒恩師多加斧正，曷勝感懷！又蒙國立故宮博物院吳處長玉璋先生、那志良先生，中央研究院史語所李光濤先生、近史所沈懷玉小姐，提供珍貴史料，衷心銘感！莊吉發、郭

鳳明、朱重聖、沈鏗、李天鳴、陳重光諸兄惠賜高見，李如珍、李建華、蕭麗華諸友、內人吳倩蕙、台北市立復興高中諸同學，先後分任謄校之勞，在此同致謝忱！

凌林煌

民國六十六年七月

于中興新村

# 清代內閣制度目錄

自序

第一章 引言

第一節 中國宰相制度之起源及其演變……………一

第二節 中國內閣制度之起源及其演變……………四

第三節 本書旨趣與方法……………五

第二章 清代內閣制度之沿革

第一節 由八旗到內三院……………七

第二節 由內三院到內閣……………一

第三節 由軍機處到責任內閣……………一五

第四節 結語……………二〇

第三章 清代內閣之組織

第一節 內閣衙署……………二三

第二節	大學士堂及殿閣	二五
第三節	附屬機構	二六
第四節	內閣成員	三四
第五節	內閣大學士	三八
第六節	規制	五一
第四章	清代內閣之職掌	
第一節	主持典禮	六〇
第二節	擬宣諭音	六五
第三節	進批本章	八〇
第四節	勾決重囚	九四
第五節	儲奉御寶	九六
第六節	考著諡號	一〇九
第七節	稽察事件	一一六
第八節	修典書史	一二一
第九節	掌典試務	一三一
第五章	清代內閣職權之消長	

第一節	內閣與皇帝	一四二
第二節	內閣與親貴	一五六
第三節	內閣與軍機處	一六〇
第四節	內閣與南書房	一六六
第五節	內閣與翰林院	一七一
第六章	結論	一七五

附圖

一、清內閣（本署）圖	一七七—一七九
二、北京宮闕圖	一七七—一七九
三、絲綸	一七九
四、外紀	一八〇
五、上諭檔	一八一
六、月摺	一八二
七、交泰殿御寶印文	九九
八、廷寄	一八三

九、隨手登記……………一八四

附表

一、清內閣組織表……………一八四—一八五

二、清內閣中書員額表……………一八四—一八五

三、清內閣（協辦）大學士、學士歷年員額統計表……………一八四—一八五

四、清內閣大學士歷朝員額族別統計表……………一八四—一八五

五、清內閣蒙籍大學士員額統計表……………一八四—一八五

六、清內閣大學士任期統計表……………一八四—一八五

七、清內閣大學士出身統計表……………一八四—一八五

八、清內閣大學士任授前官統計表……………一八四—一八五

九、清內閣大學士離任情況統計表……………一八四—一八五

十、清內閣題本處理流程表……………一八四—一八五

附錄

一、政務處開辦條例……………一八五

二、光緒三十二年內閣官制	一九〇
三、(一)宣統三年內閣官制	一九四
(二)內閣辦事暫行章程	一九五
(三)內閣法制院官制	一九七
(四)內閣屬官官制	一九八
(五)宣統三年冬季職官錄——內閣衙門	一九九
(六)1 內閣官報條例	二〇二
2 內閣官報發行章程	二〇六
參考書目	二〇九

# 第一章 引言

## 第一節 中國宰相制度之起源及其演變

中國古無內閣之名，凡國家大政均歸宰相掌管，至明成祖時，始有內閣名稱。然秦漢以下諸朝宰相，與明清內閣，雖皆君主輔弼，但宰相事無不統；而內閣則專司票擬，猶如近代機關之秘書廳。我國宰相制度，自秦漢至清末，其演變軌跡，乃是內朝壓制外朝，由中朝官轉變為外朝官，亦即由近臣而宰相，由宰相而退居閒曹，備員而已，如此循環演變不已。

「相」原是君主身旁，輔助穿戴冕服，與襄贊禮儀之小臣，後因君主引用，藉以抵抗貴族擅權，因而漸次取得政權，並獨立於王室之外，成為主持實際政務之官員。秦武王二年（東周赧王六年，西元前三〇九年），初置丞相，以樗（樽）里疾、甘茂為左右丞相，助理萬機。漢代因之，始稱宰相，自此宰相制度正式建立。然宰相一旦掌權，自必擴張己權，輕者足以削君主之權威；重者足以危及君主之生命。於是君主不得不引用近臣，而削弱宰相職權。

秦漢丞相，初擁有完整權力，中葉以降，天子親近尚書，漸奪相權。尚書論其職權，僅爲傳達詔令，閱讀章奏。至成帝時，尚書分四曹治事。光武以後，雖將政權交予尚書，然未盡奪三公職權，故馬端臨云：「自後漢時，雖置三公，而事歸台閣。尚書始爲機衡之任，然當時尚書不過預聞國政，未嘗盡奪三公之權也」。（註一）明帝後，復有錄尚書事，三公方不預事。故自東漢而後，尚書乃成總典紀綱，無所不統，出納王命，敷奏萬機之中樞機構。

東漢末，曹操爲魏王時，曾置秘書令，典尚書奏事。曹魏文帝又改秘書爲中書，遂因掌機密，而奪相權，政權漸爲中書一省所獨攬。北朝，又衍爲門下省，詔旨之行，一由門下省侍中，後魏時，「猶重門下官，多以侍中輔政，則侍中爲樞密之任」（註二）。總而言之：政歸尚書，漢事也；歸中書，魏事也；元魏時，歸門下。

隋唐時，重訂三省制度：中書主出納王命；門下主封駁，尚書主執行。侍中、中書令，方爲真相，其餘以他官參掌者，無定員，但加同中書門下三品，及平章事知政事、參知機務、參與政事、及平章軍國重事之名者，並爲宰相，亦漢行丞相事之例。尋中書之權，漸被翰林學士所奪。翰林院，本爲藝技之士待詔之所，後漸演變，掌詔誥之任，其後選用益重，而禮遇益親，甚至號爲內相。

宋時，雖同設置三省，然尚書，門下並列於外，惟中書居禁中爲政事堂，單獨取旨。故宋代真正宰相只有中書，門下省形同虛設，不能行使覆審大權，而尚書省又久已不與聞朝廷議論。然

宋代相權，較前代差矣，以無決定政事之權，亦即凡事須以劄子取旨，取旨後再擬定辦法，然後送帝決定，故宰相惟奉命行事，而無實際政權。

元時，中書省更是地位特殊。明初因元制，設中書省，置左右相國及平章政事等官，洪武十三年（一三八〇）正月，胡惟庸謀反伏誅，乃廢中書省，皇帝自兼宰相之任，遂成爲絕對君主獨裁制，歷代所稱之宰相，至此全廢。成祖以後，雖以殿閣大學士參預機務；然僅備顧問、獻替可否、奉陳規誨、點檢題奏、票擬批答，以平允庶政。秩止正五品。

清沿明制，初設內三院，置大學士，後改殿閣大學士，秩陞正一品，在法制上，始爲正式宰相。但康熙初年，有輔政大臣專權，大學士等於虛設，聖祖親政，撤輔政大臣，大學士權力似可恢復，然南書房又掌實權，親承帝旨，批答章奏，足徵康熙一朝，帝集權己身，寧授權小臣，而不欲柄歸宰輔。雍正初年，因對西北用兵，爲防軍機洩露，乃設軍機房於隆宗門內，選內閣中書之謹密者，入直繕寫，而成天子私人秘書。至此，閣權日輕，轉爲軍機處浸奪，所有軍機大臣，皆皇帝親重之臣，一切機要，承旨出政，率由軍機處辦理，故謂：大學士非兼軍機大臣，不得爲眞宰相，猶若唐侍中、中書令，不攝同平章事、同中書門下平章事等銜，不得參預政事。

我國歷代宰相制度演變，一言以蔽之，乃由中朝官轉變爲外朝官，轉變頂替，自內而外，由親而疏，此中因素，主因爲帝皇欲近臣承旨辦事，而不欲大權轉移至眞正宰輔手中。

## 第二節 中國內閣制度之起源及其演變

「閣」，乃是古時用來儲存飲食，或爲藏書、或以繪像、或是登高遊覽之所，後漢始爲官稱，如「臺閣」、「閣老」等。「內閣」名稱則起源于明。

明代宰輔，歷三次大改變：初沿元制，置中書省，而設丞相。洪武十三年，因胡惟庸事，而廢丞相，罷中書省，分宰相職務於六部尚書。於是唐宋以來的三省制，遂蕩然無存。中國之傳統政治因而惡化，所以黃宗羲說：「有明之無善治，自高皇帝罷丞相始也」（註三）。此其一。

太祖厲行集權，威柄操之於上，事皆親決。雖曾設殿閣大學士，然祇備顧問，並非討論國政之要職。成祖時，始簡派儒臣充任殿閣大學士，使其參預機要，於是有內閣名稱出現。此其二。當時所謂入閣者，不過如內直之翰林，故不置官屬，其官銜僅曰入閣辦事，或入閣預機務，然班秩俱五品，且地位卑下。如「明會要」云：「然其時入閣者，皆編檢講讀之官不置官屬，不得專制諸司」（註四），黃宗羲亦云：「或謂後之入閣辦事，無宰相之名，有宰相之實也。曰，不然，入閣辦事職在批答，猶開府之書記也，其事既輕，而批答之意，又必自內授之而後擬之，可謂有其實乎！」（註五）。

自仁宗洪熙後，諸大學士歷晉尚書保傅，品位漸崇，專任票擬，事權益重（註六），遂以大學士定名，班次在六部之上。明會要又云：「仁宗或加師保及尚書侍郎卿，仍兼學士大學士銜，

自後因之，凡未加升，而止係大學士者，則仍正五品」（註七）。而尤重首揆（註八），至詔旨章奏皆以宰輔主之，永樂之制，至此變質。此其三。

不過，大學士實雖寄重任，然秩位並不嵩高，終明之世，不過正五品，故其官仍以尙書爲重，其書銜必曰：「某部尙書兼某殿閣大學士」，本銜在下，兼銜反在上，名實不免乖謬。

清代制度，多沿明舊，入關前，已有內院，源於文館，文館之前，又有八旗。順治十五年（一六五八），始稱內閣，十八年（一六六一）改復內院，康熙九年（一六七〇）定稱內閣。

此時翰林院及南書房已分閣權，雍正時，用兵西北，另設軍機處，初僅管軍事上機密命令與計劃，猶元之樞密院，後以軍機大臣常在皇帝左右，遂亦得參預政務機要，漸奪閣權。

迄光緒二十七年（一九〇一），另設督辦政務處，三十二年（一九〇六），改爲會議政務處，致又分去軍機處職權，除軍國大事外，普通政務方針，率由政務處審議，宣統三年（一九一一）復頒布新內閣官制十九條，仿歐美責任內閣，謀緩革命怒潮，然不旋踵，清祚遂亡。

### 第三節 本書旨趣與方法

滿清以少數部族，竟能統治中國，垂二百六十八年之久（順治元年，一六四四—宣統三年，一九一一），且登專制政體於高峰。此中因由，足堪尋味，因素必多。

其「法定」統治中樞，卽爲內閣。本書卽就清代內閣，探索其沿革、組織、職掌與職權之消

長，除簡述其經過，並謀由此四項，得知清室如何藉此「法定」中樞，行其專制統治之實。

本書牽涉至廣，史料浩瀚，以時間倉促，未能博覽。原始檔案、官書、當事者有關著述，近人專著論述，盡量兼顧，擷其精英。並運用統計、比較，作實際之觀察，以得其真象，蓋「條文」制度，與「實際」制度，總有若干距離也。且制度之演變，不若朝代之遞嬗，常為「漸變」而非「突變」，亦即「立體化」而非「平面化」！

附 註

- 一、馬端臨「文獻通考」卷四九職官三。
- 二、同右。
- 三、黃宗羲「明夷待訪錄」頁廿二。
- 五、同註三頁廿四。
- 六、同註四。
- 七、同上。
- 八、張廷玉等「明史」卷二百五十一。