

中国
文化
知识
大观
园

政治历史卷

辽海出版社

历代官制

邢春如 刘心莲 李穆南 主编



• 中国文化知识大观园·政治历史卷·

历代官制

(下)

邢春如 刘心莲 李穆南 主编

辽海出版社

北宋前期，中书省仅存空名，与门下省并列于皇城外两庑，所掌只是册文、覆奏、考帐等例行公事。宰相办公处称中书门下，简称中书（习称政事堂），置于皇城之内，不再设于中书省。中书令不真拜。中书舍人亦为寄禄官，不起草诏命，而另设舍人院，置知制造或直舍人院以掌外制。元丰官制改革，将中书门下职权分属三省，恢复“中书取旨、门下覆奏、尚书施行”的唐制，并任命实职省官。同时废舍人院，建为中书后省。中书令仍虚位，而以右仆射兼中书侍郎行中书令之职，与左仆射兼门下侍郎并为宰相；别置中书侍郎一人为副，与门下侍郎，尚书左、右丞并为执政。然因三省分权制影响行政决策效率，实行中改变为由宰、执事先共议于政事堂，奏准后以“三省同奉圣旨”行下。南宋时，中书省与门下省合并为中书门下省，右仆射兼中书侍郎改称右丞相，中书侍郎改称参知政事。

辽以南面官治汉人，其南面朝官亦沿唐制有三省之名。中书省初称政事省，兴宗时改。其官见于记载者有中书令、中书侍郎、中书舍人等，然未必皆有实职，大抵多用以招徕汉人或示荣宠。金熙宗完颜亶官制改革，参用唐、宋之制建立三省，然中书令以尚书右丞相兼任，位在丞相下，亦不置实职之侍郎、舍人，掌诏敕者为翰林院，故中书省徒有虚名。完颜亮废中书、门下二省，仅存尚书省为最高政府机构。

元世祖忽必烈以前，大蒙古国以札鲁忽赤掌政务，大札鲁忽赤是最高行政官。此外，大汗的怯薛组织中有必阁赤（意为掌文书者）一职，掌写发诏令及其他宫廷文书事务，设有分掌畏兀儿文、汉文、波斯文等各种文书的必阁赤。随着蒙古统治地域的扩大，在中原和西域各地区颁布政令以及征收贡赋、任免官吏

等事，都需要行用文书，必阁赤机构在行政事务中的作用日益重要；必阁赤长得以参预管理政务，成为次于大札鲁忽赤的辅相之臣。1231年，窝阔台南征驻驿云中（今山西大同）时，仿照中原官称，必阁赤长耶律楚材、粘合重山、镇海三人分别称中书令和中书左丞相、右丞相，同时将必阁赤机构称为中书省。但这只为适应统治中原汉地的需要而权宜使用中原官名，并未成为蒙古国的定制。

中统元年（1260）忽必烈即位后，始采用中原官制，设立中书省以总理全国政务，为最高行政机构。其设官沿袭金尚书省之制，长官中书令由皇太子兼任，未立皇太子时则缺。实际长官为右丞相、左丞相（元制尚右，故右在左上），各一员，或仅置右丞相，总领省事，统率百司。平章政事四员，为丞相之副贰；右丞、左丞各一员，参知政事两员，为执政官；统称为宰执。又置参议中书省事四员，掌左司、右司文牍，参决军国重事。左司、右司，各置郎中、员外郎、都事等官。中书省领六部。中统元年初置左三部（吏、户、礼）、右三部（兵、刑、工），至元元年（1264）分为吏礼、户、兵刑、工四部，七年始分立六部。在统一全国过程中，各地区相继分立行中书省，总隶于中书省；山东、山西、河北及内蒙古部分地区，则由中书省直辖，称为“腹里”，即内地的意思。至元七年至八年，二十四年至二十九年，至大二年（1309）至四年三次设立尚书省分理财赋，亦置丞相及平章、右丞、左丞、参政等宰执官。在这期间，行政权实际上归尚书省，各行中书省亦相应改为行尚书省。尚书省罢，权力复归中书省。

明初沿袭元制，置中书省总理全国政务，领辖六部，职权甚

重。洪武十三年（1380），明太祖朱元璋杀丞相胡惟庸，乘机废中书省，以六部分掌庶政，直接受命于皇帝，中央集权空前加强（见胡惟庸案）。

门下省

魏晋至宋的中央最高政府机构之一。初名侍中寺，是宫内侍从官的办事机构，后来发展成为与尚书省、中书省鼎足而立的三省之一。其称为门下省，始自西晋。

门下省的组织历代不尽相同，但均以侍中为其长官，黄门侍郎（或称给事黄门侍郎，后改称门下侍郎）为其副。门，指皇宫内门，因其门户漆以黄色，故又称黄门。至唐，其下属有给事中、散骑常侍、员外散骑常侍、散骑侍郎、员外散骑侍郎、谏议大夫、奉朝请等官职。这些官职大都来源于汉代宫廷侍从。门下省所统的下属机构，历代也不一致。如刘宋、萧齐时有公车、太医、太官及骅骝厩等机构；隋代有城门、尚食、尚药、符玺、御府、殿内六局；唐代则只有城门、符宝二局和弘文馆。

侍中在秦代是由丞相派赴殿中往来奏事的府史，因其在宫殿内供职，故称侍中。汉代成为加官，凡加此官号者，便可出入宫禁，为皇帝左右侍从，备顾问，并分管皇帝服用之物，下至虎子（便器）、唾壶之类也包括在内。内外朝官多可获得此种称号，并无员额，多至数十人。侍中由于在皇帝左右，有代皇帝“省（阅）尚书事”的责任，因此能参预决策。但在东汉后期宦官专政，比侍中更为接近皇帝的中常侍、小黄门等掌握了“受尚书事”的权力，侍中在政治上的作用受到限制。东汉末，宦官被诛后，献帝于即位之初，设置侍中、给事黄门侍郎各六人，在皇

帝左右省尚书事。从此侍中、黄门侍郎有了定员和专责，地位逐渐重要。魏晋时期，侍中定员四人（用作加官的侍中不在此数内）。三国时，侍中在魏、吴、蜀的政府中的地位都十分重要。黄门郎（即黄门侍郎）成为士人羡慕的要职。魏齐王芳时，王弼以未能在门下为黄门郎而遗憾。吴孙权用胡综、是仪为侍中，专典机密，“入阙省尚书事，外总平诸官，兼领辞讼”。蜀相诸葛亮出师北伐时，上表嘱咐后主刘禅要信任侍中、侍郎郭攸之、费讳、董允，“宫中之事，事无大小，悉以咨之，然后施行”。这些事例都足以说明侍中、黄门侍郎的重要地位。西晋时，侍中的作用更为明显。武帝用任恺为侍中，委任他综管大小事务，当时连最有权势的开国元勋贾充也十分惧怕他。到了东晋以后，似乎已经形成了一种制度，即皇帝颁发诏书，一定要先通过门下省，从而形成了门下省的封驳权（即审核权）。这种封驳权发展到唐代，达到它的最高点。

侍中在政治上发挥的作用，以北魏更为显著。北魏早期官制脱胎于部落制度。什翼犍时，置左右近侍，侍直禁中，传宣诏命，以诸部大人及豪族良家子弟为之。无常员，或至百数，其职位类似侍郎。又置内侍长四人，主顾问，拾遗应对，其职位类似于侍中。后来，道武帝拓跋焘称帝建国，模仿魏晋官制，于是这种与门下省制度大致相当的内侍长、近侍之职，便取得了侍中、散骑侍郎等名称，并继续享有重要地位，太武帝时，穆寿、张黎均以侍中辅政。宣武帝末，于忠为侍中兼领军，既居门下，又总禁卫，秉朝政，权倾一时。北齐时宰相执政者也多兼侍中之职。

北周实行六官制度，不置门下省，其天官府御伯中大夫（后改名为纳言）即相当于侍中之职。

隋朝废六官制，恢复门下省，原先的侍中即名为纳言，隋炀帝时又改纳言为侍内，这时因为避隋文帝父杨忠讳的缘故。唐初复名纳言，武德四年（621）才复名侍中。以后，门下省及侍中又有数次改名：龙朔二年（662）门下省改名东台，侍中改名左相；光宅元年（684）省名改鸾台，侍中改名纳言；开元元年（713）省名改黄门省，侍中改黄门监，但不久都恢复原名。唐代前期，侍中是真宰相，宰相议政的政事堂，最初也设在门下省，以后才移到中书省。侍中是政事堂的当然成员，但由于此官品高望重，轻易不以授人。中唐以后，侍中成为授与勋臣节将的荣誉职称，逐渐变成虚衔。

黄门侍郎在门下省是仅次于侍中的要职。南齐时被称为小门下，职掌与侍中相同。唐代以同中书门下三品或同中书门下平章事为宰相者，多以门下侍郎或中书侍郎为本官。黄门侍郎在唐代随着省名的改变，也有过东台侍郎、鸾台侍郎等名称。最后到天宝元年（742）改为门下侍郎。门下侍郎同中书门下平章事，既为宰相，遂不复归本司办事，侍郎本身之职多由给事中代行。

给事中以给事（供职）于官省之中得名。在汉代也是加官，大夫、博士、议郎等，凡加此官号者，便得在宫殿中任职。本无员额，曹魏时，或为加官，或为正员，以后历代或有或无。隋以前地位在黄门侍郎之上。隋无此官，后移尚书吏部之给事郎于门下省。唐代改名给事中，定员四人，地位在黄门侍郎之下。给事中职掌读署奏抄，驳正违失。诏敕有不便者，涂改还奏，谓之“涂归”。所以唐代给事中具体执行门下省的封驳权，地位至为重要。这时的给事中已非隋以前的给事中，不过袭用其名而已。唐代给事中也曾改称东台舍人、鸾台舍人等名。由于它有驳正诏

敕的职责，逐渐演变成为谏官。

散骑常侍、员外散骑常侍、散骑侍郎、员外散骑侍郎等官，原属散骑省，后又属集书省，隋代始并入门下省。其职掌侍从规谏，实际上是位望通显而无具体职事的闲职，仅用来作为高级官吏的荣誉衔。唐高宗时，又分散骑为左右，左属门下，右属中书。

此外还有左补阙、右拾遗各六人，掌讽谏；起居郎二人，掌记录时事，作起居注。这些都是唐代增设的官职，也属门下省。门下省在宋代形式上还存在，实际职权已移至其他机构，其长官成为寄禄虚衔。辽代南面官系统中有门下省，职掌、官名、员额与宋制略同。金废除门下省。元代以后，门下省不再设置。

政事堂

唐宋时期宰相议事的地方。政事堂会议是常设的，协助皇帝统治全国的最高决策机构。

唐初，为了便于宰相集议军国大事，设政事堂于门下省。参加政事堂会议的原仅三省长官（中书令、侍中、尚书左右仆射），他们是“当然宰相”。其后，皇帝又以他官参加政事堂会议，称为参知政事、同中书门下三品等（以后逐渐统一为同中书门下平章事之名），亦为宰相。弘道元年（683）十二月，唐中宗即位，中书令裴炎以中书负责草拟诏令为由，奏请移政事堂于中书省。至唐玄宗开元十一年（723），中书令张说奏改政事堂名为“中书门下”，其政事堂印亦改为中书门下之印。但其后仍有称为中书政事堂或中书都堂。后晋时，又曾改名为政事厅。

“中书门下”虽设在中书省内，但自成为一个机构。为了便于处理政务，政事堂后分列五房：一日吏房，二日枢机房，三日

兵房，四日户房，五日刑礼房，以分理众事，供职者称为堂后官，虽都是吏员，但地位极为重要。

北宋前期沿唐制，以政事堂为宰相、参知政事议事办公处。正式名称为中书门下，简称中书，俗称都堂或中书都堂，通常称为政事堂，设于禁中。政事堂囊括门下、中书和尚书三省的大部或主要职权，是最高行政机构。

政事堂下设舍人院，有知制诰或直舍人院，负责撰拟诏旨。还设孔目、吏、户、兵礼和刑等五房，分曹处理事务。设堂后官十五人，分主五房；淳化四年（993）减为六人，内一人任都提点五房公事，总领五房，余五人各分主一房。熙宁三年（1070）设检正五房公事（都检正），位在提点五房公事之上，各房设检正公事二人，位在各提点公事之上。

元丰改制，中书所辖职事，分属门下、中书、尚书三省。宰相、执政的议事办公处，仍设在原政事堂正厅，改称三省都堂，通常只称为都堂。此后宰、执的办公处设于尚书省的都堂，有时也称之为中书或政事堂。

元、明、清三朝，不再设政事堂。民国建立后，袁世凯于1914年5月3日改国务院为政事堂，以国务总理为国务卿，从而废除责任内阁制，使政事堂成为总统府的办事机构。1916年5月8日，袁世凯又改政事堂为国务院。

六部

特指明清中央行政机构中直接对皇帝负责的吏部、户部、礼部、兵部、刑部及工部。汉光武帝刘秀在尚书台设三公、吏部曹、民曹、客曹、二千石曹、中都官曹等六曹尚书，为六部前

身。西晋时，有吏部、殿中、五兵、田曹、度支、左民六曹，属尚书省。南北朝亦有六部，然名称因王朝而异。隋初六部名为吏部、礼部、兵部、度支、都官及工部。至唐代改度支为户部，改都官为刑部，遂成吏、户、礼、兵、刑、工六部，统于尚书省。宋代因之。元代改统于中书省。明代废中书省，六部乃直接对皇帝负责，成为主管全国行政事务的最高机构。各部置尚书一人，总管本部政务，下有左右侍郎各一人，为尚书之副。清代于天聪五年（1631）仿明制设六部。初以贝勒（亲王、郡王）分别总理各部部务；各设满洲、蒙古及汉承政、参政、启心郎、额哲库等官。顺治元年（1644），停贝勒总理部务；并改承政为尚书，参政为侍郎，理事官为郎中，副理事官为员外郎，额哲库为主事；启心郎未改，至顺治十五年裁。雍正元年（1723）以后常以大学士兼管各部，尚书以下各官时有增减。据光绪朝《大清会典》及《历代职官表》记载，清代各部职官设有：尚书（从一品）、左右侍郎（正二品）、郎中（正五品）、员外郎（从五品）、主事（正六品）以及堂主事、司务、笔帖式、七品小京官等。六部职掌，明清略同，各部下辖诸司及官属，则有出入。

吏部

吏部为管理文职官员的机关，掌品秩铨选之制，考课黜陟之方，封授策赏之典，定籍终制之法。吏部下设四司：明清为文选清吏司、验封司、稽勋司和考功司。文选清吏司掌考文职之品级及开列、考授、拣选、升调、办理月选。验封司掌封爵、世职、恩荫、难荫、请封、捐封等事务。稽勋司掌文职官员守制、终养、办理官员之出继、入籍、复名复姓等事。考功司掌文职官之处分及议叙，办理京察、大计。

户部

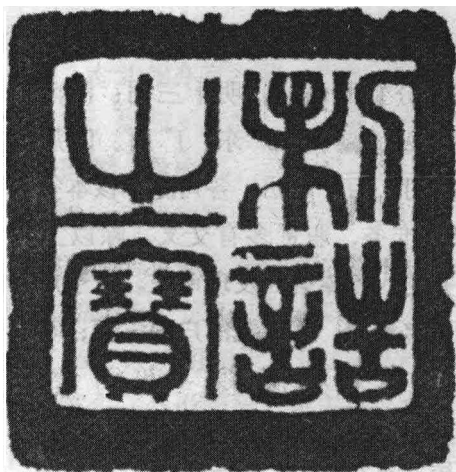
户部掌全国疆土、田地、户籍、赋税、俸饷及一切财政事宜。其内部办理政务按地区分工而设司，明十三司：河南、山东、山西、陕西、浙江、江西、湖广、广东、广西、四川、福建、云南、贵州。清增江南司，为十四司。各司除掌核本省钱粮外，亦兼管其他衙门的部分庶务，职责多有交叉。除以上各司外，清还设有掌管八旗事务的八旗俸饷处及现审处。隶于户部的机构有：掌铸钱的钱法堂及宝泉局；掌库藏的户部三库；掌仓储及漕务的仓场衙门。

礼部

礼部掌典礼事务与学校、科举之事。考吉、嘉、军、宾、凶五礼之用；管理全国学校事务及科举考试及藩属和外国之往来事。礼部下设四司，明清皆为：仪制清吏司，掌嘉礼、军礼及管理学务、科举考试事；祠祭清吏司，掌吉礼、凶礼事务；主客清吏司，掌宾礼及接待外宾事务；精膳清吏司，掌筵飧廩牲牲牢事务。四司之外，清设有铸印局，掌铸造皇帝宝印及内外官员印信。会同四译馆，掌接待各藩属、外国贡使及翻译等事。

兵部

明职掌全国军卫、武官选授、简练之政令，清职掌全国绿营兵籍及武职官员的机构。职掌内外武职官员的除授、封荫之典，乘载、邮传之制，甄核、简练之方，士籍、军实之数。兵部下设四司：武选清吏司，考核武职官员的品级与选补、升调、承袭、封赠诸事，并管理土司；车驾清吏司，掌全国马政及驿传等事；职方清吏司，掌武职官员的叙功、核过、抚恤、军旅之简阅、考察、巡防等事，并管理关禁与海禁；武库清吏司，掌全国之兵



制誥之寶

籍、军器并武科考试之事。此外，清设稽俸厅，掌稽察武职官俸；会同馆，管理京师驿传事务；捷报处，掌递送文书。

刑部

刑部为主管全国刑罚政令及审核刑名的机构，与督察院管稽察、大理寺掌重大案件的最后审理和复核，共为“三法司制”。刑部的

具体职掌是：审定各种法律，复核各地送部的刑名案件，会同九卿审理“监候”的死刑、案件以及直接审理京畿地区的待罪以上案件。刑部的内部组织机构的设置是按省设司，明为十三司，名称与户部诸司同。清增加直隶、奉天、江苏、安徽四司，为十七司。清刑部各司除分核本省刑名外，职掌他省及衙门的部分文书收发和某些日常政务。此外，清设督捕司，掌督捕旗人逃亡事；秋审处，掌核秋审、朝审各案；减等处，掌汇核各省及现审各案之遇赦减等事；提牢厅，掌管狱卒，稽察南北所监狱的罪犯，发放囚衣、囚粮及药物等；赃罚库，掌收放现审案内赃款及没收各物件，并保管本部现银及堂印；赎罚处，掌罚罪事；律例馆，掌修订法律。

工部

工部为管理全国工程事务的机关。职掌土木兴建之制，器物利用之式，渠堰疏降之法，陵寝供亿之典。凡全国之土木、水利工程，机器制造工程（包括军器、军火、军用器物等），矿冶、纺织等官办工业无不综理，并主管一部分金融货币和统一度量衡。明清工部下设四司：营缮清吏司，掌宫室官衙营造修缮；虞衡清吏司，掌制造、收发各种官用器物，主管度量衡及铸钱；都水清吏司，掌估销工程费用，主管制造诏册、官书等事；屯田清吏司，掌陵寝修缮及核销费用，支领物料及部分税收。除四司外，清设有制造库，掌制造皇帝车驾、册箱、宝箱、仪仗、祭器等；节慎库，掌收发经费款项；料估所，掌估工料之数及稽核、供销京城各坛庙、宫殿、城垣、各部院衙署等工程。

光绪二十七年（1901），清政府改总理各国事务衙门为外务部，这是六部之外增设新部之始。二十九年又增设商部。三十一年再增设学部及巡警部。六部之制逐渐变化。

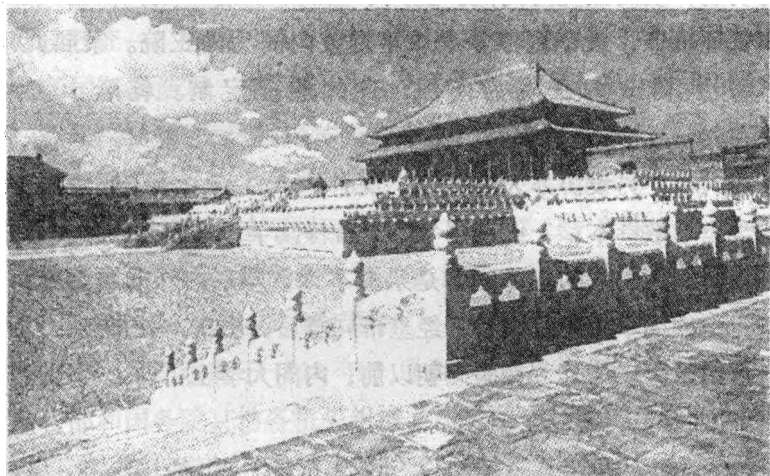
光绪三十二年，清政府宣布“仿行宪政”，将户部改称度支部，兵部改称陆军部，工部与新设之商部合并为农工商部，原来的理藩院改称理藩部，刑部改称法部，另增设民政部、邮传部，将原设之太常寺、光禄寺、鸿胪寺并入礼部，礼部内部机构中添设承政、参议二厅，仪制、太常、光禄三司及礼器库、礼学馆。至宣统三年（1911）四月，清政府成立责任内阁。五月，责任内阁颁布官制，设立制造、铨叙等局，吏部遂撤。六月，将礼部改为典礼院，成为清政府专管朝廷坛庙、陵寝之礼乐及制造典守事宜，并掌修明礼乐、更定章制的机关。六部之制，遂告变革。

内阁

明清设于内廷，专主票拟的中央政务机构；北洋政府时期的

最高行政机关。

明 明初，设中书省，置左右丞相，总理全国政事。洪武十三年（1380）初，明太祖为加强君主集权统治，废中书省和丞相。九月，设春夏秋冬四辅官，位在左右都督之下，尚书之上。每月分上中下兰旬，由四辅官分别依次轮值，备皇帝顾问，就皇帝交办之奏疏，提出意见，共皇帝裁决。当时内外奏疏和一切政务，直接由皇帝处理，遇大事大疑，皇帝同臣下一起“朝堂论政”，面奏取旨。故四辅官虽设，而其官不备，亦不关政本。十五年七月，废除四辅官。九月，又仿宋制设华盖殿、武英殿、文渊阁、东阁等大学士数人，官秩仅五品，为皇帝侍从顾问，无所掌印信，在翰林院履任支俸，此即内阁之滥觞。成祖即位，于当年（1402）八月和九月，特简翰林院编修、检讨等官，人文渊阁当直，参预机密重务。因文渊阁地处内廷，阁臣又常侍皇帝于殿阁之下，故称内阁。其时，专理诏册和制造，不置官属，不得专制诸司，诸司章奏亦不通过内阁，一切章疏批答皆出自皇帝。入阁诸臣谓之人阁办事，后渐升至学士、大学士。洪熙时，内阁权力渐重，可以条对皇帝提出的议题，大学士加官至师、保及尚书、侍郎。自后，多以尚书、侍郎授殿阁大学士，六部也逐渐要禀受内阁奉旨而后施行。宣德和正统时，先后设东制敕房和西诰敕房，由中书官掌办文书，是为内阁属吏，阁制始备。皇帝批答内外所上奏疏，始命阁臣拟出意见，用小票墨书贴在各疏面上，谓之条旨或票拟。然后，由皇帝朱笔批出，谓之批红。大事大疑仍命大臣面议，议定后再传旨处理。英宗以幼龄即位，凡事令内阁议行，票拟遂成定例。内阁以有代言拟旨之责，渐成为协助皇帝决策的中央机构。内阁之职不同于前代之相，主票拟而不



紫禁城太和殿

身出与事。明中叶后，大学士主持阁务者称首辅，余称次辅、群辅，朝位班次皆列六卿之上。嘉靖至万历初，首辅独专票拟，阁权至重，无宰相之名，而有宰相之实，六部不过奉行而已。明代著名大学士有杨士奇、张璁、夏言、严嵩、徐阶、高拱、张居正等，其中尤以张居正事功最显。正统以来，皇帝往往不亲政事，阁票入内，例由司礼监承旨批复，故内阁之权多为宦官所制。隆庆、万历间，阁臣相构，时与司礼监相结，以为助力。天启时，魏忠贤擅政，以内阁为羽翼，内外大权一归宦寺。崇祯时，阁臣一概以占卜的方式选举，谓之“枚卜”，以防臣下结党，十七年中五十人人阁，君臣猜忌，无补于国。

清 清入关前，于后金天聪三年（1629）设文馆于盛京，后于天聪十年改文馆为内三院。入关后，于顺治十五年（1658）

仿明制，改内三院为内阁。置大学士满、汉各二人，秩正一品。掌赞理机务，表率百僚。十八年复改内阁为内三院。康熙九年（1670）再改内三院为内阁，自此遂成定制。乾隆十三年（1748）定大学士以保和、文华、武英三殿及文渊、体仁、东阁三阁人衔。另设协办大学士满、汉各一人，与大学士同理阁务。设学士掌敷奏本章，传宣诏令。又有侍读学士掌收发本章，总稽翻译。清代内阁的主要职掌是票拟本章，即京内外的题奏本章，均先由内阁草拟批复谕旨，经皇帝同意后，由批本处批红，发六科抄出执行。另外，在康熙朝以前，内阁大学士、学士等还参与天下庶政的决策。

为防止阁臣专权，清初设有议政王大臣，凡军国政务，多不由阁臣票发，都交议政王大臣会议。康熙年间设南书房，选调词臣优者入值，以撰拟谕旨并备顾问。雍正时又设立军机处，以之承旨出政，这样分散了内阁的权力，而皇帝则乾纲独揽。尤其是雍正朝之后，清内阁名义上仍为“掌议天下之政，宣布纶纶，厘治宪典，总钧衡之任”，是清代最高级的官署，内阁大学士为最高级的文官，但实际上，只起到了办理本章、起草诏令兼备咨询的作用。内阁内部设有典籍厅、诰敕房、满本房、汉本房、蒙古房、满票签处、汉票签处、批本处、稽察房、副本库等机构，以处理各项例行事务。

清末，仿行君主立宪制度，于宣统三年（1911）四月，将内阁与军机处、会议政务处拾并，成立责任内阁，为最高国务机关。设总理大臣一人，协理大臣二人，并外务、民政、度支、学务、陆军、海军、司法、农工商、邮传、理藩各部大臣一人，皆为国务大臣，由皇帝特旨简任。国务大臣辅弼皇帝，担负责任。

总理大臣为国务大臣之领袖，秉承皇帝之意，定政治之方针，保持行政之统一；协理大臣为其副，赞助政务。责任内阁内属机构有承宣厅、制造局、叙官局、统计局、印铸局，以分理各项事务。别设法制院，厘定法制。当时清廷命庆亲王奕劻为总理大臣，其他国务大臣也多是皇族亲贵，故称“皇族内阁”。在遭到人民的反对后，清廷迫不得已于同年11月2日，任命袁世凯为内阁总理大臣，可自择国务大臣，由清廷批准，谓之完全内阁。清亡，完全内阁为民国内阁所取代。

民国 北洋政府于1912年3月30日成立内阁。由国务院、行政各部和国务院直辖各机关组成。国务院成员称国务员，包括国务总理和各部总长。国务总理为实际的行政首长，由大总统提名，经国会同意后任命；通过国务会议处理政务，并对国会负责；同时也是国务院的首长，在国务员中居于领袖地位。各部总长（一人）由总理提名，经国会同意后再由大总统任命；另设次长（一人），为总长之副；下置总务厅和各司（局），分理具体政务。国务员辅佐大总统负其责任，对大总统所发命令等，国务总理均须副署，各部总长就关系所主管的部务连带副署。但在袁世凯时期，大总统事实上不受法律的约束，国务员副署徒具虚名。国务院置秘书厅，设秘书长一人，承国务总理之命，掌理秘书厅事务。行政各部初为外交、内务、财政、陆军、海军、司法、教育、农林、工商、交通十部。1913年12月22日短农林、工商二部为农商部，存九部。国务院直辖机关有法制、铨叙、印铸等局。

1914年5月1日，袁世凯改责任内阁制为总统制。3日取消国务院和国务总理，于总统府置政事堂，设国务卿一人赞襄政