

一定權限內爲其政。惟西藏達賴喇嘛。除重大政務外。得任意施行國內政治。今試舉各地駐在官。則其在內蒙古者。爲烏蘭司。哈達司。三座塔司。八講司。塔子溝司。及游牧場理事員外郎。其在外蒙古者。爲定邊左將軍。烏里雅蘇台參贊大臣。科布多參贊大臣。塔爾巴哈臺參贊大臣。庫倫辦事大臣。恰克圖辦事大臣。其在青海者。爲西寧辦事大臣。其在西藏者。爲西藏辦事大臣。尙有蒙古各驛兵站官。卽張家口。喜峯口。獨石口。殺虎口。古北口之各員外郎。圍場官。卽圍場總官。左右翼長。章京。及驍騎校等。此等駐在官。皆承中央政府之命令。干與各地方之行政。又監察之。

蒙古地方之行政區劃。通常分之爲盟。更分盟爲旗。盟置盟長。旗置旗長。統轄其管內。皆以現在酋長任之。而旗長。則承駐在官之指揮命令。盟長則直隸于理藩院。

(四) 刑罰權 藩屬地之王以下犯罪。理藩院判決之。對其犯罪。

不適用大清律例。何則藩屬地之刑罰法規。大清會典特別規定之。會典云。國家控馭藩服。仁至義盡。爰按蒙古土俗。酌定律例。以靖邊徼。死刑之外。罪止鞭責。不及徒流。統於罰例。凡罰例以五論者。犍牛一。乳牛一。牝牛^{二歲}一。犖牛^{三歲}二。以九論者。馬二。犍牛二。乳牛二。牝牛二。犖牛一。以至九九而止。罰馬者自五至百而止。云云。是爲藩屬地之刑法。參酌其民情風俗。而制定此特別法也。除死刑外。凡犯罪止於鞭刑。而不適用徒刑流刑。而普通刑罰。皆以畜類贖罪。此爲所宜留意者。想該地方。最愛惜畜類。最爲貴重財產。故若使以此贖犯罪。在犯人則其苦痛未有甚於此者。是得達其刑罰之目的也。故設特例如此。又關於換刑之處分。會典事例^(卷七百五十二)既規定之。卽不能完納牲畜者。一頭鞭二十五。二頭鞭五十。三頭鞭七十五。四頭以上

一百爲止。若至死罪。送之北京。與內地犯罪人同。押交於三法司。審理判決之。當此之時。理藩院尙書。爲終審裁判所一員。列席於其審理判決。又會典事例(上同)云。國初定邊內人在邊外犯罪。依刑部律。邊外人在邊內犯罪。依蒙古律。八旗游牧蒙古牧場人等有犯。均依蒙古律治罪。云云。故內地人若在藩屬地犯罪。亦適用普通法。藩屬地之人民。若在內地犯罪。亦適用特別法。此特別法依於屬人主義。非依於屬地主義也。

第四款 民政部學部及郵傳部

去年改定官制之時。新設置此三部。然今無由知其組織權限。唯民政部係擴張工巡總局。卽後稱巡警部者。學部則以學務處充之。故叙工巡總局及學務處之所以設置。以供參考。若夫郵便部。新設中之新設。無復可叙沿革也。

第一 工巡總局

拳匪之亂。列國聯軍。攻入北京。各國軍隊。分管城內。設安民公所。各執行其管內行政事務。當時我邦公所長及事務官之下。特置憲兵。又招清國人爲委員及巡捕。令憲兵統督之。以掌警察事務。與修繕道路事務。蓋清國於此等事務。其所最不發達。帝都之地。尙且不能維持保護人民身體生命財產之安全。故夜行市內。往往不免危害。迨匪徒既平之後。光緒二十七年。襲用其方法。新設一官廳。警察事務之外。兼掌土木事務。卽工巡總局是也。

工巡總局。直隸皇帝。爲獨任制官廳。置管理工程巡捕事務大臣一人。統轄其事務。其下置工巡總監副總監各一人。補助之。工巡總局分工程及巡捕二局。局長各一人。分掌其事務。各局有警巡隊長。巡長巡捕若干人。警巡隊長。則承上官之命。指揮統督巡長及巡捕等。

巡長及巡捕。則直接執行警察事務。並施設工事。

工巡總局之職權。專掌土木及警察事務。既如前述。惟有其職權同於他官廳者。其關係。並附隨之職務。亦當攷究之。故今列舉其職權如左。

(一) 執行京城內之警察事務。京城內之警察。本有順天府。步軍統領衙門。五城察院。大興縣。宛平縣諸官廳。偕執行之。故自設置工巡總局後。遂變更其管轄。五城察院管轄外城。工巡總局。則與他官廳。共管轄內城。至其土地管轄。內城東部。則屬大興縣。西部則屬宛平縣。而工巡局。與順天府。及步軍統領衙門。同管轄內城全部。於是順天府。及步軍統領衙門。與工巡局。不得不因事件而異其管轄。然清國之調和新舊制度。不問其關係如何。漫然組織新官廳。是其常習。故此事項。尤難明確解決之。今自理論上斷定之。除從來屬他

官廳之特別事件外。當悉歸於工巡總局管轄。雖然新制之趣旨。或隱以一切警察之實權。附與工巡總局。亦不可知。若夫大興縣宛平縣之警察權限。不過為順天府之下級區劃。而有之耳。尙有關於權限之事。詳見後章。

(二) 卽決杖罪以下。從前北京城內。徒罪以上刑事事件。必屬刑部裁判。杖罪以下。五城察院。及其他官廳判決之。在普通地方區劃。徒罪亦屬縣衙門裁判權。惟北京以皇城所在地。特設一例。然而工巡總局。有卽決杖罪以下之權。蓋繼承五城察院之權限者。

(三) 民事事件中某種類之裁判。事關戶婚田土錢債。而不甚重大者。工巡總局。受理判決之。其重大者。則致刑部判決之。而此裁判權限。亦繼承前屬五城察院者。

(四) 受理京控。凡督撫以下地方官之裁判不公平。而人民有

冤枉。則可控訴之都察院。及步軍統領衙門。以達天聰。謂之京控。工巡總局。異於五城察院。直隸皇帝者。故附與受理京控之權限。與二衙門相等。

(五) 關係於外國人之裁判。關係於外國人之民刑事件。從前於內城外城。各委任其管轄官廳審理之。新設工巡總局之後。遂移屬該局管轄。

(六) 經營土木。工巡總局。經營土木事業。既如前述。本出於企圖改善交通衛生之意。然於實際上。非統轄一般土木。不過改築修繕道路耳。

第二 學務處

拳匪亂後。方朝野仰望新政之時。政府振興學務。以謀國運之進步。實為新政之一端。其第一着手。則設大學堂於北京。課諸生以新學。

派管學大臣。使管理之。張百熙任為大臣。定學制。各縣設小學校。各府設中學堂。各省設高等學堂。以總於北京大學堂。管學大臣。直接或間接。管理監督全國學務。此為其趣旨。後湖廣總督張之洞。上奏論學制不備。朝廷乃補張百熙榮祿張之洞三人。為管學大臣。協力改善教育事務。時張之洞奏請。做現今各國。設置文部省。專任大臣。管掌其事務之例。專設總理學務大臣。統轄全國教育事務。而大學堂須置總監一人。管理其事務。又與他兩管學大臣會議。作為學堂章程。規定自小學堂。至通儒院。通儒院即我大學院也。其置專任總理學務大臣之議。為軍機處所駁斥。而其他則多被採用。遂改從前管學大臣。曰學務大臣。以為學務處長官。統轄全國教育事務。又別置總監督於大學堂。故清國教育事務。雖未能與各部事務并立。然不失為獨立官廳。由是觀之。學務處乃為教育事務之最高官廳。而

學務大臣。乃如有管理全國教育事務。監督大中小學堂之職權。而至其實際。為未必然。事務之要目。大抵決於軍機處。學務大臣不過承其指揮。以處理其事務耳。且對地方長官之關係。亦不甚分明。故監督地方教育事務。亦歸於有名無實。於官制上。有文案及會計之二局。分掌文書往復。及諸學堂經費之事務。亦不過虛文。二三官吏。漫然而就閒職。其名為學務處。其實即北京大學堂之事務處。學務大臣云者。不過變管學大臣之名而已。

清國教育制度之編制。詳述於後。茲特就新舊制所相關言之。國子監在舊學制上。為最高教育機關。不獨名存實亡。假設振興之。以舊學養成之人。決不能應今日之需要。政府有感於此。漸次整備新學教育機關。欲以養成新人物。先廢止科舉之法。案國子監。元選拔全國各地秀才。以備於預應科舉之用。是為其設立之旨。故科舉廢。則

國子監亦為無用之官廳。理固當然。北京大學堂初設師範科。仕學科。師範科授高等普通教育。以為革新全國教育之階梯。仕學科則授候補官吏。以法律政治之新知識。又別置進士館。以為進士及第者修新學之地。後併仕學館。至三十二年十二月。更改曰京師法政學堂。蓋廢科舉。整備新學制。務養成新人物。此政府革新之趣旨也。

（光緒三十一年九月廢科舉上諭。學部奏定京師法政學堂章程。）

要之。國子監與學務處。及北京大學堂。各異其制度根源。一基於舊學制。一據於新學制。今察清國現狀。並非全廢舊學制。故新舊學之最高機關。亦不可不並立。而其間非有關係也。唯至新制發達之後。事實上有名無實之國子監。則益失其存立之地。蓋國子監畢業生。固不能因而得官。秀才之不入監者。亦得一律應鄉會試。如是則國子監未必與科舉相隨伴。余故曰。科舉未全廢。而斷然廢國子監。亦

無窒碍也。

第五款 新設部行政上之地位

如前所述。外務商務兩部。固應時勢而設置。可知爲改革行政組織之第一着手矣。是此兩部。皆爲中央最高之行政官廳。而其地位則與從前六部。無所軒輊。又各部順次。以外務部爲第一。業述之矣。其編制之大體。亦略相仿。惟改合議制之舊例。更爲獨任制。又任用官職。不問滿漢。此爲新例。去歲新設之學部。民政部。郵傳部。亦皆從此例也。

外務商務兩部之職制。皆係隨社會之進運而新定者。初非分割六部職務。以附與兩部。故兩部之新設。對從前中央官廳。無甚影響。唯關於農工商業之行政。從前則任地方長官。適宜裁量。自設置商務部後。皆統一於中央。於是地方長官之職權。蒙其影響大矣。雖然自

他方面考察之。地方分權。仍爲現行制度之骨髓。行政之統一。終無望焉。則商務部之實權。亦無異于六部也。

關於新設部之地位。更有當攷察者。卽新設部長官果得列席於終審裁判之合議與否是也。抑六部尙書有組織九卿會審之職權。既如前述。既曰九卿會審。欲使九卿以外之人會審。非改正法典規定。或上諭。與其權限。則不可。此點亦未聞改正之。然則外務商務二部之長官。亦不得列席於終審裁判之合議矣。雖然。關於外國人之訴訟。則屬外務部之職權。關於商事之裁判。則屬商務部之職權。從前九卿會審。雖不使二部參與。在其主管事務之裁判。可謂別有會審權矣。

備考 前此裁撤通政使司。九卿既缺其一。且新定官制。廢置分合中央諸官廳。改爲十一部。安得復謂之六部。然則九卿會審之制。當行廢撤明矣。雖然。清國政府之

行改革也。漫然廢置官廳。初不顧慮其及舊制之結果。此爲其常習。到底不可以常理解之也。姑記之以存疑焉。

第五節 政務處

設置政務處。事在最近。光緒二十七年（明治三十五年西曆一千九百二十年）三月上諭。曰。上年十二月初十日。因變通政治。力圖自強。通飭京外各大臣。各抒所見。剴切敷陳。以待甄擇。近來陸續條奏。已復不少。惟各疆臣。多未奏到。此舉事體重大。條件繁多。奏牘紛煩。務在體察時勢。決擇精當。分別可行不可行。竝考察其行之力不力。非有統滙之區。不足以專責成而絜綱領。著設立督辦政務處。派慶親王奕劻。大學士李鴻章。榮祿。崑岡。王文韶。戶部尙書鹿傳霖。爲督辦大臣。劉坤一。張之洞。亦著遙爲參預。各該王大臣等。於一切因革事宜。務和衷商權。悉心評議。次第奏聞。俟朕上稟慈躬。隨時更定。回鑾後。切實頒行。示天下

以必信必果無黨無偏之意。其政務處提調各官。該王大臣等。務擇心術純正通達時務之員。奏請簡派。勿稍疎忽。此事予限兩個月。現已過期。未經陳奏者。著迅速彙議具奏。勿再延逾觀望。是實爲特設政務處之始。當時拳匪作亂。天子蒙塵。聯軍相踵入北京。國威陵夷。將不能收拾焉。於是官民輿論。齊唱變法自強。將大除積習。參酌外國良制。企圖政治革新。機運漸到。曰政務處之特設。曰總理衙門之改正。曰商務部之創立。曰學制之改善。曰冗員之淘汰。此等皆昉於此時。蓋清朝官制。依明朝遺型。初以內閣爲國務之要府。後遇時勢之必要。分設翰林院及軍機處。軍機處。初唯參畫軍務。亦遂奪內閣之實權。至一切政務樞機。盡歸于此矣。可謂名實不相副也。名實之不相副。猶可。其編制之不備。不能行最高議政府之實權。政務多端。澁滯不通。加之以時勢變遷日急於一日。清國政府之頑陋守舊。亦

有意於新政也。是以變法自強之初。特設政務處。以分割軍機處之職權。除關於軍國政務外。一般政務方針。盡交政務處審議之。開辦條議。文長不錄。詳見于皇朝政典類纂。及皇朝掌故彙編。政務處組織。余未知其細目。據條議云。向來軍機爲政事統匯。今別設政務處。以軍機大臣領之。並派王大臣領之。乃知督辦政務大臣。以左記諸員補之。

(一) 由親王中特簡者。

(二) 軍機大臣。

(三) 由其他大臣及地方長官特簡者。

可見軍機大臣本來有爲督辦政務大臣之權利。是猶吾邦國務大臣同時爲樞密顧問之例也。親王及軍機大臣以外之大臣。及地方長官。君主特旨所任命者。唯可得爲督辦政務大臣。

政務處。置提調二人。章京八人或十人。以爲補助官。任用之資格。以心術純正。通達時務。爲之條件。此外無所制限。受理審查中外臣民之新政上奏。以爲大臣會議準備。此其職務也。

關於政務處職權。亦未知其詳。蓋割軍機處職權之一部。而加之於政務處也。申而言之。軍國要事。仍歸軍機處之管理。其餘一般政務。盡委政務處之審議也。然考察政務處開設之實情。其所主職權。蓋在審議新政之方針乎。或目爲我往時所謂制度取調局之類。亦似無不可。自其組織上見之。軍機大臣。實爲頭腦。政務處之與軍機處。相互對立。以爲中央政府之二大議政機關。其亦難矣。

政務處之權限。不止於待中外臣民上奏。而審議新政也。且有自開陳所見。請旨施行之權。徵於條議可知焉。而所謂請旨施行者。議定方針之謂耳。實際施行之者。仍歸各部院督撫之職務。解釋宜如此。

要之。政務處是議政之機關。而非行政之機關也。

第六節 都察院

第一款 組織

第一項 沿革

崇德元年。(寬永十三年西曆一千六百三十六年)置都察院。設承政及參政之官。是為定官制之始。順治元年。(正保元年西曆一千六百四十四年)改承政為左都御史。改參政為左副都御史。更置漢左簽都御史一人。右都御史。右副都御史。右簽都御史。皆督撫兼任之。左都御史。及左副都御史。稱承政參政之時。別無定員。至順治三年。左副都御史。定為滿漢各二人。至五年。左都御史。定滿漢各一人。乾隆十年。(延享二年西曆一千七百四十五年)更明定右都御史。使總督兼任之。右副都御史。巡撫兼任之。又院內分局六科。及十五道職員。其增減亦不一。順治十八年。設滿漢都給事中各一人。滿漢左

右給事中各一人。漢給事中二人。都給事中則由左給事中轉任。左給事中則由右給事中轉任。康熙四年。滿漢各留給事中一人。其餘之五年。增定滿漢掌印給事中各一人。以至今日。十五道監察御史。順治七年以來。數改定員。現制蓋係乾隆十四年改定。

第二項 現制

都察院。置左都御史二人。左副都御史四人。滿漢各半。右都御史總督兼任之。右副御史巡撫兼任之。不設專任。故院務則由專任左都御史管掌之。即左都御史。總理院務。左副都御史補佐之。院務為二十一局。六科給事中。及十五道監察使。分掌其事務。新定官制。改御史定員。為都御史一人。副都御史二人。而今仍從舊制云。又改六科給事中。單稱給事中。此乃改廢六部之結果也。今略說其組織如左。

(甲) 六科 六科。謂吏科。戶科。禮科。兵科。刑科。工科。傳達詔勅。並

監督六部所管行政事務。各科置給事中。有掌印給事中。及普通給事中。前者為主任官。後者為補助官。皆以滿漢各一人任之。

(一) 吏科 監察文官銓衡。檢閱吏部及順天府文書。

(二) 戶科 監察財政事務。檢閱戶部文書。

(三) 禮科 監察典禮事務。檢閱禮部宗人府理藩院太常寺光祿寺鴻臚寺國子監欽天監等文書。

(四) 兵科 監察軍政。檢閱兵部鑾儀衛太僕寺文書。

(五) 刑科 監察裁判事務。檢閱刑部文書。

(六) 工科 監察工事。檢閱工部文書。

(乙) 十五道 京畿。河南。江南。浙江。山西。山東。陝西。湖廣。江西。福建。四川。廣東。雲南。貴州。是為十五道。各道置監察御史。各有定員。按其區別。專掌彈劾官吏之非違。及上奏治務等事。分監察御史。為掌

印監察御史。及普通監察御史。如六科給事中之例。

(一) 京畿道 掌理院務。及直隸盛京裁判事務。監察內閣順天府大興宛平二縣事務。監察御史。滿漢各二人。

(二) 河南道 掌理河南裁判事務。監察吏部詹事府(廢今)五城步軍統領事務。監察御史。滿漢各二人。

(三) 江南道 掌理江南裁判事務。監察戶部寶泉局宣課司左右翼監督在京十二倉及三庫(廢亦)事務。監察御史。滿漢各四人。

(四) 浙江道 掌理浙江裁判事務。監察禮部及本院事務。監察御史。滿漢各二人。

(五) 山西道 掌理山西裁判事務。監察兵部翰林院六科中書科總督倉場座糧廳大通橋監督通州二倉事務。監察御史。滿漢各二人。

(六) 山東道 掌理山東裁判事務。監察刑部太醫院總督河道事務。又催告逮捕五城命盜之事。監察御史。滿漢各三人。

(七) 陝西道 掌理陝西裁判事務。監察工部寶源局兼監督京城內工事設計。監察御史。滿漢各二人。

(八) 湖廣道 掌理湖廣裁判事務。監察通政使司(廢今)國子監事務。監察御史。滿漢各二人。

(九) 江西道 掌理江西裁判事務。監察光祿寺事務。監察御史同前。

(十) 福建道 掌理福建裁判事務。監察太常寺事務。監察御史同前。

(十一) 四川道 掌理四川裁判事務。監察鑾儀衛事務。監察御史。滿漢各一人。以下諸道亦同。

(十二) 廣東道 掌理廣東裁判事務。監察大理寺事務。

(十三) 廣西道 掌理廣西裁判事務。監察太僕寺事務。

(十四) 雲南道 掌理雲南裁判事務。監察理藩院欽天監事務。

(十五) 貴州道 掌理貴州裁判事務。監察鴻臚寺事務。

都察院設六科十五道如此。六科專檢閱文書。監督事務。則有十五道監察御史擔任之。又其據地方區劃。分爲各道。則係獨關於裁判事務而設者。至其他事務。與地方區劃毫無關係。而裁判事務亦非依其性質。分掌於各道也。不過因行政上便宜以區分之耳。

前述職員。本爲準備補助都察院事務而設之。且此職員外。復置經歷都事。及筆帖式。經歷。滿漢各一人。掌保管文書。初名司務。後改今名。都事。滿漢各一人。補佐經歷。掌監督胥吏及謄寫文書或發送之。筆帖式分屬各科者。合爲八十人。分屬各道者。滿三十五人。蒙二人。

漢軍五人(會典爲三十二人。今從通考。)

第二款 職權

第一 職權

都察院。監察行政得失。查辦官吏邪正。伸張人民冤枉。干與於終審裁判。即爲唯一最高之行政監督機關也。現行制度。欲使都察院。能盡其任務。故特認左開職權。

(一) 檢閱行政事務之權 凡中外行政官廳所管事務之施行及成績。則必須報告於都察院。而十五道監察御史。就前述之任務範圍。各自調查檢閱其報告。並視察政治之狀態。如有反法規害公益及紊亂官紀等事。則奏陳於君主。講求矯正之道。

(二) 檢查會計之權 都察院不特監督中外官廳之普通行政事務。其經費出納。亦在所監督。蓋各官廳作爲會計報告。當付於都

察院之檢查。然則此亦兼我會計檢查院者。可知唯一最高監督機關之名不虛矣。

(三) 彈劾官吏之權 都察院有監督一般行政。及檢查會計之權。既如前述。然不能對各官廳。指揮命令之。又無懲罰官吏之實權。故欲實行其監督權之作用。則唯有彈劾官吏之一事耳。凡行政之利弊。與官吏之正邪。可因之陳奏於君主御前。蓋都察院不能自懲罰。故以促君主直接監督權之活動。爲主要也。

凡彈劾。不用都察院之名。而專用御史之名。御史者。各有獨立彈劾之權。其權限之範圍最廣。政治之得失。民生之利弊。官吏之良否。事無鉅細。皆可陳奏之。又上自王大臣。下至知府知縣。不獨彈劾無所忌憚。其彈劾之原因。雖未探知確實與否。亦無妨。或據事實。或托風聞。惟須出於公正之心。天聰十年上諭。凡有政事背謬。及貝勒大臣

有驕肆慢上。貪酷不法。無禮妄行者。許都察院直言無隱。即所奏涉虛。亦不坐罪。儻知情蒙蔽。以誤國論。云云。(會典事例卷七百五十四)是既明示此旨意。爾後亦不見有變更。若必待事實明確後。始許彈劾。或轉至遠巡遲疑。不能舉彈劾之實。故不必以探明事實為彈劾之條件也。雖然為御史者。由此濫用職權。挾私怨事。陷擠。則不勝其弊矣。請詳述於後篇。

(四) 伸張冤枉之權 若有遇中外官廳之威虐。陷於冤枉者。而其本官廳。或上級官廳。受理其訴。不敢救濟之時。得訴之都察院。都察院既受其訴。至其重大事件。則奏請勅裁。其他則自裁決之。或移送之。地方上級官廳。使再審之。順治十八年題准云。官民果有冤枉。許赴院辯明。除大事奏聞外。小事立予裁斷。或行令該督撫覆審。昭雪。(會典事例卷七百五十九)即此意也。又嘉慶四年上諭云。向來各省人民。赴都

察院。呈控案件。該衙門。有具摺奏聞者。有咨回各該省督撫審辦者。亦有徑行駁斥者。辦理之法有三。似此則伊等准駁。竟可意為高下。(中略)嗣後。都察院遇有各省呈控之案。俱不准駁斥。其案情較重者。自應即行具奏。即應咨回本省審辦之案。亦應於一月或兩月。視控案之多寡。彙奏一次。並各案情節。於摺內分晰註明。候朕披閱。(下略)由此觀之。都察院審理之方法。有具奏。咨回及駁斥三者。咨回。即使地方官廳再審也。駁斥。即我所謂却下也。而駁斥則為上諭之所不准許。又都察院自行裁決之事。雖未明言之。然觀其案情較重者。自應即行具奏等語。可知案情之輕者。亦不妨自行裁決矣。要之。都察院可謂為實質上之行政裁判者也。

(五) 封駁之權 都察院封駁一事。亦定於順治初年。會典事例云。凡部院督撫本章。已經奉旨。如確有未便施行之處。許該科封還

執奏。如內閣票簽批本錯誤。及部院督撫本內事理未協。并聽校正。(卷七百)是也。中央及地方官廳。陳奏君主之際。內閣先調查其奏章。附以意見。轉送軍機大臣。會議御前。奉諭更移送都察院。若都察院確信該上諭未便於施行。則疏明其理由。封還軍機處。謂之封駁。其他內閣立案批答之字句。及中央並地方官廳之奏事。若有誤謬等。得校正之。又對封駁。通常稱曰駁正。

(六) 給發勅書之權 凡下賜諸官廳之勅書。除密諭外。都察院掌其下賜之事。卽下賜總督巡撫者。必由吏科。下賜總督漕運總督倉場。坐糧場監督。其他各關監督者。必由戶科。下賜學政者。必由禮科。下賜提督總兵官者。必由兵科。下賜總督河道及工部所屬之各關監督者。必由工科。各有一定任務。是也。(康熙元年所定會典事例卷七百六十)

(七) 考覈官吏之權 考覈文武官員。卽係京察及大計。而都察

院與吏部會同。審查事實。具疏黜陟。

(八) 干與終審裁判之權 會典云。凡重辟則會刑部大理寺以定讞。與秋審朝審。都察院居三法司及九卿之一。卽在於此。蓋死刑之裁判。須經三法司之覆審。若有此種犯罪。則刑部通知之都察院及大理寺。三司合議審理。而後具奏之。終審朝審。必於九卿會議行之。都察院雖無獨立之裁判權。終不失為構成終審裁判機關之一部分也。

(九) 監察朝儀之權 凡朝廷行儀式。則御史參列。若有失儀者。糾劾之。

前項所舉。卽屬都察院職權之重大者。固不待言。要之。所謂耳目之官。以矯飭政弊為任也。是為設置都察院之一大趣旨。國初以來。歷代君主。屢下輪旨。申明其職任綦重。殆不勝枚舉。世祖親製臺省箴。

有言。居是官者。表裏方直。精白乃心。充廣其識。國計民生。臧否黜陟。凡所敷陳。敬將悃幅。是誠其不可忽職守也。又云。沽名匪正。營私孔傷。或藏嫌怨。誤爲雌黃。受人指囑。尤爲不臧。是誠其濫用職權也。今徵之事實。適合國法之所期待。而能舉都察院之職任者。甚少。濫用職權之弊害轉多。歷代諭旨。屢言及此。務爲戒飭。亦可以推知之。今試述其一二。以供參攷。嘉慶十六年。上諭云。乃近年言官中。竟有懷挾私怨。陽沽鯁直之名。陰施報復之計。以巧試其術者。二十二年。上諭亦云。近日科道章奏。未爲不多。而能有所建白者實少。或止於申明舊例。而泛爲鋪叙。或輒更張成法。而斷難施行。此皆志存塞責。意在見長。爲私而不爲公。朕洞燭其情。以諫官而優容之。不意竟有以奏事爲利媒。藉以窃弄威福。私納財賄者。壞法亂紀。莫此爲甚。此實臺諫之敗類。朕不能不執法懲治矣。何其弊害之甚哉。而其至於此。

者。固御史之罪。然亦立法不善之咎也。與以無限之全權。使務爲訐發。反至奸佞之徒。閉塞言路。朝廷耳目之官。而蔽其耳目。阻碍弊政之改革。亦非偶然也。

第二 都察院與新設官廳之關係

都察院。監督一切行政事務。既如前述。在諸司百官。不問權限之大小。與地位之高下。皆不能免其監察。雖然更就都察院官制觀之。各分局之事務管轄。一一列記之。故若有新設官廳。則對此新設官廳之監督權。不得謂都察院盡有之。惟如彈劾官吏之權。上自王大臣。下至下級官吏。而別無制限。故對新設官廳官吏。亦必時加彈劾。無所避忌。至因徵收檢閱事務之報告等項。而行監督權。則必須先改正官制。否則不可不特諭以定其監督權之適用。

備考 關於監督軍機處者。嘉慶五年上諭已明定之。今摘其要云。軍機處爲辦理

樞務承寫密旨之地。故以嚴密為要。軍機大臣傳述朕旨。令章京繕寫。均應毋有漏洩。(中略)自今爾後。每日命都察院科道一人。輪班入值。在隆宗門北首內務府官吏之值房。而監視之。軍機大臣散後。准其退直。若有前項情弊。即使值班科道。參奏候旨。嚴懲。若科道曠班。或推故早散。亦准軍機大臣指名參奏。云云。可見都察院之對軍機處。有監督機務漏洩之職權矣。(會典事例卷七百六十三)若夫對新設之外務部商務部等。未定都察院之監督權。則未由不之知矣。

第三 附屬於都察院之官廳

現今附屬於都察院之官廳。為巡視五城御史。京城分為中城。東城。南城。西城。北城。各城又分為二坊。各城置巡城御史。滿漢各一人。自六科給事中。及十五道御史中。選任之。二年交代。專掌京城內之警察及恤救事務。又發禁令。或為豫審裁判。補助官則有兵馬司。正副指揮。及吏目。每城各漢一人。殺傷事件。正指揮臨檢之。盜賊事件。副指揮吏目臨檢之。拘禁犯人而為豫審。其餘訴訟。皆巡城御史聽斷。

之。杖罪以下。即決。徒罪以上。送部按擬。抑北京又別有步軍統領。統帥八旗步軍。及巡捕五營。施行京城內之警察權。今考查巡城御史與步軍統領職權之範圍。甚不明瞭。然巡城御史。為普通警察之機關。步軍統領猶我憲兵司令官也。道光十八年上諭云。嗣後城外案件。仍歸副指揮報城。城內案件。除竊盜鬪毆賭博。一切緝捕事宜。仍歸吏目分管外。其餘戶婚田土詞訟案件。向歸吏目管理者。均着改歸正指揮衙門詳城聽各該城御史批發覈辦。由此觀之。兩者職務固無區分。均皆會同執行京城內之警察事務。唯關於戶婚田土之事件。即民事之爭訟事件。皆歸巡城御史之專管。非步軍統領所能于與。是似無疑矣。

此外附屬於都察院者。從前即有巡視京通各倉御史。順治以來。廢置無常。雍正五年。定設置之。後至光緒二十八年。復廢止之。

第七節 翰林院

第一 組織

順治二年。(正保二年西曆千六百四十五年)分翰林院屬內三院。稱內翰林國史院。內翰林秘書院。內翰林弘文院。十五年。更改內三院為內閣。十八年。復改內閣為內國史院。內秘書院。內弘文院。廢翰林院。康熙九年。再置內閣及翰林院。如舊制。

翰林院置掌院學士。侍讀學士。侍講學士。侍讀。侍講。修撰。編修。檢討。庶常館教習。庶吉士。典簿。孔目。待詔。筆帖式等。掌院學士。滿漢各一人。自大學士尚書侍郎中。特任之。以總理院務。侍讀學士。滿二人。漢三人。侍講學士。滿二人。漢三人。侍讀侍講。亦各滿二人。漢三人。修撰。編修。檢討。皆無定員。專掌編輯國史。撰述文章。兼任侍從進講之職。共受掌院學士之監督。筆帖式。滿四十人。漢軍四人。此為定員。今就

庶常館以下。考其分課如左。

(一) 庶常館 教習大臣。滿漢各一人。係他兼攝。庶吉士無定員。掌院學士。自進士中。選拔之。常在院內。專從事於讀書肄業。無可執行之事務。庶常館教習。監督其學業。在院三年之後。施行試驗。試驗君主親行之。稱曰散館。其優等者。用為編修及檢討。其他則以六部主事。或知縣用。提調二人。掌庶吉士廩餼。由掌院學士。於編修檢討內。派充。

備考 庶吉士之試驗。初為詩賦。後以其無裨于實用。同治元年。上諭廢之。更為策論。使直據其所見。無所忌諱。光緒二十八年。上諭。以翰林院為儲才之重地。訓誡在館者。宜講實學。益於經世也。(皇朝政典類纂 卷二百四十四)

(二) 典簿廳 典簿。滿漢各一人。專掌發送授受文書等事。孔目。滿漢各一人。專掌保管圖書之事。

(三) 待詔廳 待詔。滿漢各一人。專掌校正章疏文史。

右為翰林院之組織。今將附屬官廳。開列于左。

(一) 起居注館 專掌朝會。經筵。謁陵。其他侍直君主。記其言動。起居。置日講。起居注官。滿八人。漢十二人。以翰林官及詹事官(詹事府今廢)兼任之。主事滿二人。漢一人。出納文書。筆帖式。滿十四人。漢軍二人。掌繙譯。

(二) 國史館 專掌編修國史。其總裁則由特簡。無定員。提調。滿二人。以內閣學士及侍讀充之。漢二人。以翰林院侍讀學士以下充之。掌出納章奏及文書。統督吏務。總纂。滿四人。漢六人。纂修。滿十二人。漢二十二人。滿總纂及纂修。自內閣侍讀學士。侍讀中書。並部屬科道等官。補任之。漢總纂及纂修。以翰林院侍讀學士以下官。補任之。分掌編修事務。校對。滿漢各八人。掌校訂。

第二 職權

翰林院之職權。大別為三。曰編修國史。曰進講經書。曰撰定文式。

(一) 編修國史 編修國史一事實為政府最致力者。翰林院之網羅一代碩儒。即為此也。國史之體裁有四。本紀。傳。志。表。是也。本紀專據歷代實錄。係國史館纂修。傳則有大臣傳。忠義傳。儒林傳。文苑傳。循吏傳等。志則有天文志。時憲志。禮志。兵志。刑志。樂志等。表則有大臣年表。恩封表等。皆國史館編修之。隨時進奏。

(二) 進講經書 進講經書。每年以二月八月施行。經筵講官。滿漢各六十人。滿講官。內閣大學士以下副都御史以上充之。漢講官。翰林院出身大學士。尚書侍郎。內閣學士。講讀學士。祭酒。充之。均選候補者於掌院學士中。以待勅裁。又屆經筵之期。更就經筵講官中。勅選之。直講官。滿漢各二人。掌院學士與直講官。議定其所講之經書。而奏請之。然後豫選講章。繕清漢文進呈。君主御論。則繙譯清文。

進呈。屆期皇帝御文華殿行禮。

(三) 選定文式 既如前述。內閣亦有選定式文之權。同於翰林院。而其區劃不分明。今按會典。翰林院之選文有五種。(一)祝文。即舉行太祀中祀群祀之時用者是也。(二)冊寶文。即關冊立及封冊之式文也。(三)冊誥文。即封親王郡王貝勒貝子公等世爵之時。及特給其誥命之時。所作之式文也。(四)碑文。即勅旨賜諡文武官者之碑文也。(五)諭祭文。即勅旨賜祭祀之時。所作之祭文。是此五種式文。皆由翰林院撰擬。其他則係內閣撰擬。無大差異。

第八節 大理院

第一 組織

大理院者。即舊制大理寺也。大理寺。置卿少卿左右寺丞。左右評事。堂評事。司務。筆帖式等。卿及少卿。滿漢各一人。左右寺丞。初名寺正。

乾隆十七年。改今名。滿漢漢軍各一人。左右評事各漢一人。堂評事滿一人。司務。滿漢各一人。筆帖式。滿四人。漢軍二人。卿為其長官。統轄寺務。少卿補佐之。左右寺丞。審查刑案。以定法規之適用。左右評事。補助寺丞。專掌審查京師及各省之死刑。堂評事。與各部堂主事同。司務筆帖式之職務亦同。

第二 職權

大理寺。專掌刑罰之最終審理。猶我大審院。雖然大理寺乃為三法司。及九卿之一。刑罰之適用。皆依合議而定。非獨立而行裁判權也。即屬三法司之會審事件。刑部先審查之。後送都察院。又送大理寺。各司意見相同。則確定之。若不相同之時。各具其意見。以奏請勅裁。又遇有大政大獄之議。則交付九卿會議。大理寺卿。即其會議員中之一人也。又關於裁判機關之編制及訴訟手續等。別有所論述。

今按舊制大理寺之職務甚為簡單。唯以慎重重刑大辟之裁判。特設置之耳。故雖廢之。於其實際。固無所窒礙也。前年與他無用官廳同時行裁撤。亦由於此。雖然欲保裁判之統一。以計司法制度之確立。寧削除刑部等裁判權。而集中之於大理寺。以擴張其權限。則併其名實。皆為終審裁判所。可也。蓋確定司法之制度。實屬一國政治上。最當留意之事矣。新定官制之意。亦在於此歟。

第九節 國子監

第一 組織

國子監。置總理監事大臣。祭酒。司業。監丞。博士。助教。學正。學錄。典籍。簿。典。籍。筆。帖。式。等。大臣一人。係他兼攝。祭酒。滿漢各二人。統轄監務。司業。滿蒙漢各一人。輔佐祭酒。監丞。滿漢各一人。掌學規督教課。博士。滿漢各一人。講述經說。助教及學正。漢六人。學錄。滿六人。分爲六堂。

統督學舍。補助授業。六堂即率性。修道。誠心。正義。崇志。廣業也。別有算法館助教。典籍。滿漢各一人。掌簿書及出納文書。典籍。漢一人。掌保管書籍。筆帖式。滿四人。蒙二人。漢二人。

第二 職權

國子監。為清國之最高教育機關。猶我帝國大學。集收滿漢蒙之俊才。而教育之。兼行釋奠之禮。惟方今之時。欲據簡單不備之教育。以養成國家之人才。終與社會趨勢相反。故近來連起改革教育之議。北京大學堂。既開實行之端緒。豈不盛哉。而今百度廢弛之餘。國子監亦不過留空名於官制上耳。學生購得監照。徒為銜名之具。其無益於國家如此。不如更施革新之道。以圖教育之進步之為優也。

第十節 最近廢止之官廳

清國中外諸官廳。光緒二十四年廢止之。未幾。復興者不少。既如前

述通政使司及詹事府亦屬此類。至二十八年又廢。此二官廳廢止之原由。則可由上諭知之。其言云。詹事府係沿前明官制。名實本不相符。即着歸併翰林院。昨已將吏部請簡漢庶子兩缺摺留中。嗣後出有該衙門滿漢各缺。均着撤除。毋庸奏請簡補。至通政司專管題本。現在改題為奏。其官缺着一併裁撤。各官缺出。照詹事府辦理。云云。（皇朝掌故彙編內編卷一）由此觀之。詹事府之職制。蹈襲明朝之舊制。而無實解。故合併於翰林院。通政使司。從前管理題本之傳奏。然既廢題本。凡奏章皆為奏本。故自失其職務。夫二官廳廢止之原由如此。今論其組織權限。似不緊要。惟欲供參攷。摘錄其要於左。

第一 組織

通政使司。置通政使。副使。參議。經歷。知事。滿漢各一人。筆帖式。滿六人。漢軍二人。通政使。統轄司務。副使輔佐之。參議參與司務之議。經

歷及知事。掌出納文書。筆帖式。掌繕寫繙譯。尙有登聞鼓廳筆帖式。滿漢軍各一人。掌聽陳訴。冤抑之順治初。登聞鼓廳。屬都察院御史。監理其事務。康熙六十一年。併歸通政使司。

第二 職權

通政使司。乃以受理地方官民之奏疏。為其職務。並參與於司法權之一部分。凡內外百官。及臣民之對君主。得上封事。實為支那古來之慣習。清朝制度。亦倣之。故設二官廳。即內閣及通政使司。是也。內閣受理中央官廳。及京師民人之奏疏。通政使司則受理各地方官廳。及人民之奏疏。移送之內閣而進奏。其謂參與司法權之一部分。即斥列於九卿會議之事也。又通政使司之受理奏疏。厥有左開條件。

(三) 在地方官。則將軍督撫。提督。總兵。雖有上奏章之權。然其他

官吏。則要由上官代表之。

(二) 人民冤抑之陳訴。該官廳不受理之時。始得行之。如直接出訴於通政使司。則處以越訴之刑。

(三) 凡奏章。通政使司檢閱之。有違式者。則不進奏。要之。通政使司之職務。最為簡單。故雖廢止之。於行政上。無所影響。乾隆十年上諭。亦有通政使事務簡少。官員過多等語。蓋進呈奏章。本歸內閣管理之。今更置一官廳。職務亦同。則其為贅物可知矣。況已廢題奏之區別。通政使司之為廢廳。亦理所當然。若夫明朝制度。附與重要權力於通政使司。却生專縱營私之弊。及清朝。唯存其名。不與其實權。雖無弊竇。遂不免為無用之官廳。其與前朝亦不同其制。皇朝通考云。凡內外臣工封事。許其自達。其陳事之疏。在京徑送內閣。在外郵遞至司。移送內閣呈御覽。無執奏之專。無封駁之重。無

中蔽之隱。無參預之私(略中)此通政司一官。名雖沿而實則異。可以知予言之不謬矣。

第二款 詹事府

第一 組織

詹事府。置詹事。少詹事。左右庶子。左右中允。左右贊善。司經局洗馬。主簿。滿漢各一人。筆帖式六人。翰林院侍讀學士以下兼任之。詹事。統轄府務。少詹事輔佐之。庶子中允贊善。分左右春坊。掌記注經史。編纂文章等項。洗馬。掌刊行文書或收藏之。

第二 職權

詹事府之職權。專掌經史文章等事。無所異於翰林院職權。其合併於翰林院。亦當然之事也。

第五章 地方官廳

第一節 支那本部總論

第一款 沿革

現今地方制度。乃昉於元。已如前述。蓋元之一統支那全土也。設置行中書省。以總轄地方行政事務。曰河南北行省。曰浙江行省。曰江西行省。曰湖北行省。曰陝西行省。曰四川行省。曰遼陽行省。曰甘肅行省。曰嶺北行省。曰雲南行省。曰征東行省。是也。征東行省者。昔與我邦構難之時。特設于高麗國。軍敗乃廢止。省下有路。路下有州。州下有縣。每省置丞相一人。平章一人。左右丞各一人。參知政事二人。或一人。郎中員外郎都事各二人。其屬官則有檢校所檢校。照磨所照磨。架閣庫管勾。理問所理問。及副理問等。凡關於錢糧兵甲漕運。及軍國大事者。無不管領之。蓋都省則總管中央行政。行省則統治地方軍民。互相表裏。以固邦基。較之元朝以前。地方行政之以中央

政府。指揮監督為其原則者。其制自不相同。(元文類卷四。經世大典序錄。欽定續通志卷百三十四)等。更將清朝地方制度。較之元朝制度。其小節雖有逕庭。然稱各地方區劃。曰某省者。即係元代行省遺制。至明朝一廢之。而今仍存其名耳。

備考 清國今尚稱曰直省或行省者。誤矣。蓋省即省禁之省。元代以行中書省為治。故有此名。明朝廢行省後。猶連用省字。於地方區劃之名稱。妄也。魏源云。明改元之十三行省。為十三布政使司。而會典相沿。仍稱某省。不稱某司。是明代之失也。誠為高論。(聖武記卷十三)

明初猶仿元之遺制。置行中書省。又置平章政事。左右丞。參知政事之官。洪武九年。罷行省。改設左右布政使。參政參議。其名雖異。其實仍襲元制。故藩司即布政使之權。同於中央六部之權。自布政使。入為尚書。自侍郎副都御史。出為布政使。是為恒例。布政使司凡十又三。浙江江西福建廣西四川山東廣東河南陝西湖廣山西雲南貴

州是也。布政使各有左右承宣布政使。(但貴州設一人)左右參政參議若干名。又屬官則有經歷都事。照磨檢校等。而布政使掌一省之政令。宣朝廷之德音。統督部下之官吏。總管戶口。財政之事務。唯兩京(即北京南也)不置布政使司。其地域內。即為中央政府直轄。故當時有南直隸北直隸之語。現今諸省中。亦有直隸省。仍沿前明舊制也。抑布政使實為重要地位。然比諸元代行省長官。即丞相平章。其權限則稍狹。何則。明置布政使外。又置提刑按察使。及都指揮使。于各省内。是此三者鼎立以任一省統治。按察使司。置按察使一人。副使僉事若干人。又其屬官則有經歷知事。照磨檢校司獄等。按察使即為長官。掌一省之刑名。按劾省內大事。而與布政使都指揮使。會同合議行政事務。其所部之官吏。即副使僉事。與布政使司所屬之參政參議同。分轄諸道。掌管糧督冊。分守兵備提學監軍分巡水利等事務。

都指揮使司。即都指揮使為其長官。同知僉事。輔助辦理。又其屬官則有經歷都事。斷事吏目。司獄等。掌一省之軍政。蓋布按二司之職務。則以專掌行政及司法事務為主。故別設都指揮使司。以專總管軍事也。而布按二司。皆直接監督其管內府州縣官。(續文獻通考卷六十續通志卷三百)

(承宣布政使司) 左右布政使 (左右參政 左右參議)

督糧道 督冊道 守備道 提學道 清軍道 驛傳道 分巡道 兵備道



(提刑按察使司) 按察使

副使

使事

- 兵糧道
- 水利道
- 屯田道
- 鹽法道
- 鹽河道
- 管河道
- 撫治道
- 監軍道
- 招練道
- 巡海道
- 糧儲道

(都指揮使司) 都指揮使

同僉事

知事

- 守禦千戶所
- 衛
- 堡

降至清朝。大抵遵依前明遺法。以定官制。然在前述三司中。則廢都指揮使。獨存布按二司。且置巡撫於二司之上。統歸總督管轄。故布按二司之職務性質。無所變易。然至其地位及權限。則有大異于前

日者。若夫總督及巡撫。定為地方常設之長官。則以清朝制度。為之嚆矢。而其官職則係明朝所設者。今按明史。永樂十九年。(應永十九年西曆千四百一十二年)令尙書蹇義等。巡行天下。安撫軍民。名為巡撫。又正統四年。(永四十年西曆千四百一十九年)王驥征麓川時。附以總督之名。是為督撫官名。散見史乘之始。然非官制上常設官也。不過應時緊要。特派京官。使巡察地方而已。使事畢復命時。其職亦自然消滅矣。後方都御史奉旨出使之時。必兼此職。想今督撫兼有都察院右都御史。右副都御史之銜。蓋基於此。然當時區別兩職。不如今日之明確。又巡撫兼軍務者。則加提督或贊理之名。又其職權最重之時。則加總督之名。別有經略總理撫治等諸銜。要之。此等官職之設。其名雖異。皆出于監督地方官吏。鎮壓民心之趣旨。故由都御史中特派。不能謂之地方官。宜謂之臨時派遣之監督官。及至明末。視地方情形。永遠設置此職者。往

往有之。然在其原則，則仍由中央政府，限定時期出差。但自設督撫以來，布按二使之權力，比諸舊時，稍輕。宣德正統之交，雖有布政使任為六部尚書者，嗣後不復見有此例矣。（續文獻通考卷六續）
（通志卷百三十五）

第二款 行政區劃及地方官廳

現今行政區劃，皆遵據明朝遺制，無所損益。惟在明朝，京師及南京地方，不置布政使，以歸中央政府直轄。清朝則改京師為直隸省，更分南京為江蘇安徽二省，設督撫以下地方官，同他直省。又在明朝，湖廣歸一布政使管轄，清朝分為湖北湖南二省，新設新疆一省，及臺灣省，總計十又九省，割讓臺灣之後，即十八省，稱曰直省，又稱支那本部。

各省通常置巡撫一人，又合二省三省，別為一大區劃，以總督統轄之。是為現今定制。然此制也，非自國初一定不變者，應時臨機，廢置

分合，亦屬不一。順治初年，直隸一省內，置順天保定宣府三巡撫，又合直隸山東河南三省，置一總督。後改為直隸巡撫，皆因當時建國日淺，民心未定，鎮壓綏撫之必要，應時臨機之措置，亦出於不得已。後經康熙雍正乾隆，督撫之管區，始漸一定，不復動矣。（皇朝文獻通考）抑

督撫管轄區劃，固非無大小差異，然共皆為地方最高官廳，承其指揮監督，分掌地方事務者，則有布政使按察使以下官廳，茲擬敘述此等官廳統屬關係，以明其系統。

（一）總督及巡撫 總督及巡撫，今就各直省攷之，或置總督或總督兼巡撫，或不置總督，而設巡撫，其制決不劃一。今請言其大略如左。

（甲）督撫並設之地，即為陝西江蘇安徽江西湖南湖北雲南貴州浙江廣東廣西十一省，而江蘇安徽江西各置巡撫，統之者為兩

江總督。湖南湖北亦各置巡撫。統之者為湖廣總督。雲南貴州亦各置巡撫。統之者為雲貴總督。廣東廣西亦各置巡撫。統之者為兩廣總督。陝西浙江亦各置巡撫。而陝西則為陝甘總督所統轄。浙江則為閩浙總督所統轄。此等督撫並設地方。固屬直省中重要之區域。恐巡撫一人不能盡其任也。故並設之。

備考 光緒二十四年七月。用康有為等新政之議。裁汰京外各官。廢湖北廣東雲南巡撫。未幾。太后垂簾聽政。復再設之。今也。節減經費之結果。發佈裁汰冗員之上

諭。又雲南巡撫林紹年。奏請廢止各省巡撫。併于總督。朝廷嘉納。遂罷雲南湖北二巡撫。合湖廣雲貴兩總督兼管。同直隸四川福建之例。(皇朝掌故 彙編卷一)

又前年裁撤漕運總督。置江淮巡撫。淮徐諸府。歸其管轄。蓋以其地距江寧遠。有不便於行政也。然其實僅改總督名。為巡撫耳。非改易其人及其衙門也。屬於巡撫職權之事。仍兩江總督行之。又案。置江淮巡撫。則江蘇有二巡撫。而反於一省置一巡撫之制。清廷或有分離其地。別立江淮一行省之意。歟。惟未見上諭。今不能遽定之。

同文滬報等載有江淮既改行省設巡撫等語。由此觀之。如已經別成一省者。然如是。兩江總督之所管轄。則互於四省矣。

(乙) 設置總督。不設巡撫之地方。即為直隸四川福建甘肅四省。此等各省總督兼管巡撫之事。蓋督撫之職務。實質上雖無可分別。然於官制上。則各具固有之權限。故此等省分總督。本官以外。必帶管巡撫事之銜。以此上奏摺之時。摺尾必附記以係兼管。不用連衡之由。直隸總督及四川總督。則當兼管直隸巡撫四川巡撫之事務。閩浙總督兼管福建巡撫之事務。陝甘總督兼管甘肅巡撫之事務。此為常例。

(丙) 不置總督。唯以巡撫當任統轄之地方。即為山東山西河南新疆四省。而在此等省分。巡撫固當兼提督之事務。此項亦要注意焉。蓋總督之於提督。固有指揮命令之權。故設總督之省分。其下必

置提督。然在巡撫。則無此權限。故以巡撫為長官之省分。即兼提督。管掌諸鎮節制。此等巡撫。有文武兩途之權限。其名為巡撫。而其實與總督無異。又不關於巡撫與提督。同為一人。今閱大清縉紳全書。例必別記之。則表章此兩職務。性質全相異之意歟。

備考 在設總督之省分。如安徽江西巡撫。均兼提督之銜。貴州巡撫則有節制兵馬之銜。安徽雖當歸江淮提督之管轄。然江南地廣。恐提督一人不能辦理事務。故使巡撫兼提督之銜。安徽一省內諸鎮。盡歸其專管。又江西不別設提督。使巡撫兼之。貴州雖別設提督。然特有使巡撫行命令權之必要。於是附與巡撫以節制兵馬之銜。(會典事例第二十。大清中樞備覽等。)

(二) 布政使按察使及特定道官 督撫以外。又有涉於全省之職務者。是為布政使按察使及特定道官。即督糧道鹽茶道等。大概布政使每省置一人。明時南北直隸。歸戶部直接管理。不置布政使。

至清朝。雍正二年。(享保九年西曆一千七百二十四年)直隸省亦並設此官。而江蘇省地廣物阜。一布政使不足以管理之。於是特置二人。一駐江寧。即兩江省城。一駐蘇州。即江蘇省城。江寧布政使掌江寧淮安揚州徐州四府及通海二州。蘇州布政使掌蘇州松江常州鎮江四府及太倉州。是為乾隆二十五年。(寶曆十年西曆一千七百六十年)以後之事。(會典事例卷二十一。皇朝通考卷二百七十五)按察使亦各省置一人。在前明。則唯南北直隸不設之。與布政使同。清朝直隸省亦添設按察使。唯新疆則使分巡道。兼按察使之銜。不置專員。(大清縉紳全書)道員中。如督糧鹽茶諸道。統轄省內所管事務全部。如分守分巡。則在省內。定其特別所管區域。大抵合併二府州以上。管轄之。唯此等諸道。與府州縣廳異。無特有行政區劃之名稱。其官銜亦不過於分守道及分巡道上。連記所轄府州之名而已。例如上海道。所轄區域。則為蘇州松江二府。太倉一州。而又兼兵備道。故稱分

巡蘇松太兵備道。又如江漢道管轄漢陽德安黃州諸州。稱分巡漢黃德等處地方道。是也。其衙門之所在地。或有與府同城者。或有與縣同城者。固因其土地情形。不一定也。

(三) 府廳州縣各衙門 隸屬分守分巡二道管下。受其直接監督者。則有府。有直隸廳。有直隸州。府之長官曰知府。直隸廳之長官曰同知。又有撫民同知。海防同知等類。直隸州之長官曰知州。直隸廳直隸州。自異於普通廳州之在於府下。受直接監督者。故特冠直隸二字。以示由道直接屬布政使之義。更換言之。於法律上地位。則與府無擇也。普通州之對直隸州。稱曰散州。然未聞有散廳之語。又府之下。有廳州縣。廳之長官曰撫民同知。通判。理民同知。通判等。州之長官曰知州。縣之長官曰知縣。直隸州之下有縣。直隸廳之下。亦有縣。皆同於府。唯直隸州與府之區別。在於有無附郭。府以有附郭

為主。例如江寧之為兩江首府。領上元江寧句容溧水江浦六合高淳七縣。而上元江寧兩縣。屬江寧府治。是為府與縣同城者。今以此關係論之。是此兩縣。即府之附郭也。直隸州則異于此。比如江蘇省直隸通州。領如臬泰興二縣。縣治與州治。各在別處。不同其城。即無附郭也。故府之統治地方也。皆必經由縣衙。素無直接人民之關係矣。又州衙門親管轄其屬該州之區劃地方。其他亦經由領縣而統治之。故在管內一地方。有直接人民之關係者。約而言之。府之所轄區劃。依縣之集合而成。以此故府無特有區劃。然州則異于此。特有區劃之外。尚合幾多之縣。以為其所轄區劃。今自其幅員觀之。則府最大。直隸州次之。直隸廳又次之。至於縣與州廳。其於法律上地位。雖無以異。然就幅員言。則州為最大。縣次之。廳又次之。(皇朝文獻通考與地考嘉慶會典卷四籍總全書等)然而更有當注意者。即府州縣廳。不問其直隸與否。均設分

司之一事。是也。例如順天大興縣。有禮賢司。采育司。黃村司。宛平縣。有齊家莊司。王平口司。江寧府有江東司。稜陵司之類。亦不可不致焉。

備考 府衙門雖以有附郭為主。而直隸之承德府。廣西之思恩府。及貴州多數之

府。則屬於例外。即與直隸州同設固有之行政區劃。自行事務於其區劃內。(嘉慶會典卷四。大清)

神宗全書。皇朝政典類纂。方輿部。

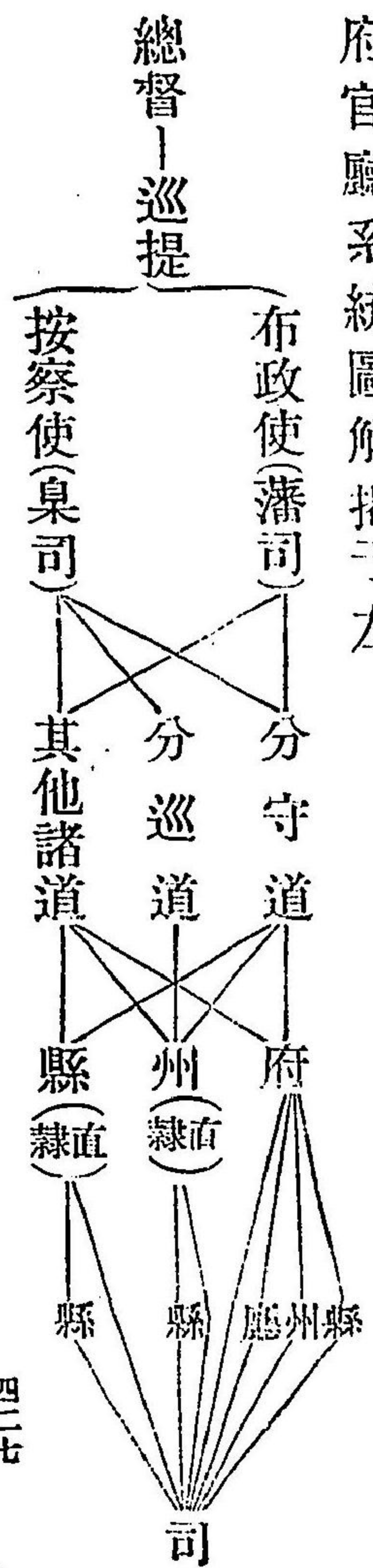
又府以下。雖得設分司。然於實際上。則係縣及與縣同等州廳之分司者多。(嘉慶會典卷四)

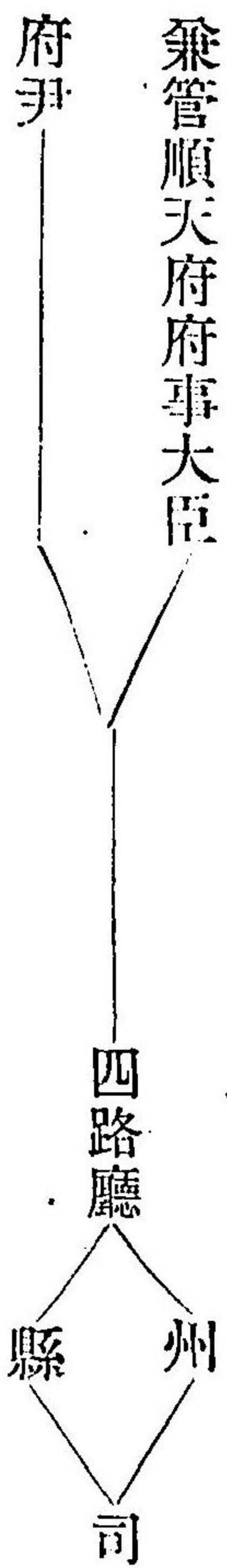
英人譯為 Subdistrict 或 Arrondissement 或 巡檢 Deputy Magistrate 者。維持其地方安

寧。戶婚等小事件。則巡檢實有裁判權。雖然固出於行政之便宜。故非有獨立職權者也。

前述即為直省地方官廳之系統。唯順天府。在京畿首善之區。故與普通府稍異其制度。該府之長官。即曰府尹。其職務上之事件。有時與直隸總督連銜上奏。以仰裁決。有時聽其任意專決。不須總督承

認。又自其品級觀之。則府尹非尋常知府所能比。殆如組織獨立官廳者。決非隸屬總督之下級官廳也。若夫東三省奉天府。亦以特別理由。設置府尹。語詳于後。更就順天府管內之組織而觀乎。可知其異於普通之府。在於普通之府。則直接管轄其所屬州縣。順天府則別設四路廳。使之指揮監督州縣事務。然則四路廳之於法律上地位。自有與普通區劃之府相匹敵者。順天府則在其上位也。嘉慶會典云。京畿四路廳同知。管理刑錢。分屬順天府二十四縣。以隸於直隸布政使。制如府。可謂表彰其法律上之地位者。今將直省及順天府官廳系統圖解。揭于左。





備考 直省既有現今通行稱呼。然時保存古名。公牘上往往多用古名。總督以下官名亦同。今附錄資參考。

(一) 直省古名(在括弧中者為古名)

直隸(燕雲)京畿(江蘇吳)安徽(皖)江西(豫章)山東(山左)山西(山右)或晉(河南)豫(陝西)關中(甘肅秦)福建(閩)浙江(浙)又越(湖北)楚(北)又鄂(湖南)湘(四川)蜀(廣東)粵(又粵東)廣西(粵西)又桂(雲南)滇(貴州)黔

(二) 官職古名(在括弧中者為古名)

總督(制軍)制臺。或以號之首字。加於帥字上。曰某帥。巡撫(撫軍)撫臺。中丞。或以號之首字。加於帥字上。曰某師。布政使(藩司)藩臺。方伯(按察使)臬司。臬臺。廉訪(道)道臺。觀察(知府)大守。同知(貳府)司馬。分府。通判(別駕)三府。知州(牧)刺史。直隸知州。有直刺之號。州同。州駕。州司馬。州判(別駕)州司馬。佐貳(丞)倅。知縣(天令)明府。邑尊。縣丞。左堂。貳

尹(主簿)三尹(巡檢)分司(巡政)典史(捕廳)右堂。少尉。少尹。廉捕。少府。經歷。經歷。參軍。照磨(照廳)

第三款 正印官及佐貳雜職首領

正印官為主任官之義。佐貳雜職首領。皆補助官之名稱也。凡督撫以下地方官。各有衙門。藉其名執行職務者。皆即為正印官。唯通常如督撫之大官。不附以正印官之名。今據實際考之。總督及巡撫。實為真正獨任之機關。在形式上。則以一人辦事。不別置補助官。而司府以下。則異于此。有多數補助官。以分掌其事務。故區別正印官與非正印官之實用。當就司府以下視之。

自司府至縣之正印官。在其補助官。則有佐貳雜職首領等僚屬。佐貳者。如其名稱之所指示。即為長官之副。以輔佐其事務也。京府之佐貳。有治中通判。外府之佐貳。有同知通判。直隸州之佐貳。有州同

州判。州之佐貳。亦有州同。州判。京縣之佐貳。有縣丞。外縣之佐貳。有縣丞。主簿。又布按兩司及府廳之經歷。理問。都事。知事。照磨。州之吏目。縣之典史。均皆謂之首領。布政使。鹽法。鹽茶道之庫大使。布政使。道。府之倉大使。府州縣之稅課大使。按察使。府廳之司獄。巡檢。皆謂之雜職。或總稱佐貳首領雜職三者曰佐雜。要皆爲正印官之補助而已。非有獨立職權也。

第四款 幕友

布按兩司以下官廳之有佐雜。既如前述。然僅有佐雜。尙不能盡處理其事務。況於督撫之不設置補助官乎。於是有所謂幕友者在焉。幕友卽內顧問之義。所有長官。應其職務。招聘幕友。使之幫助。故幕友。爲長官之賓客。以厚禮待遇之。非如佐雜與長官。有統屬之關係。又其所報酬者。亦自異於俸給及薪水。卽謂之束脩。而束脩固不能

自公帑支出。必以招請者卽長官之私財支辦。蓋係其私請。非官吏及有差委之人也。嘗聞知縣之微。而幕友之束脩大約千兩以上。知府則有費至四千兩者。由此可見各衙門之幕友多矣。又各長官俸祿不多。而幕友束脩如此多額。亦可以知其所由來矣。幕友種類及員數。各官廳雖不同。亦非無可共通者。卽關於刑名錢穀之幕友。是也。前者稱曰刑名師爺。後者稱曰錢穀師爺。蓋長官必需幕友。不獨爲事務繁劇也。亦可以見清國官吏制度之有缺典。招請幕友。實出於不得已也。抑清國官吏如後所論。大抵科甲出身。或損納而被任用。一以文藝得官。一以孔方購職。後者無學問經歷。素不待言。而前者雖有學問。然其所長。卽經史文學耳。且數千年來。古習舊慣。刑獄錢穀之事。以爲非士大夫所習。故一旦就任。勢非藉通曉此道者之手。則不能辦理切事情。此所以各官廳必要招聘精通刑名錢穀之

幕友也。使幕友為廉隅自持之士。固甚善。可以發揚善政。否則有貪婪無厭之徒。巧於欺罔官長。藉虎威恣私慾。民不堪其弊矣。終至邪曲發露。蒙懲罰者。即長官而已。彼幕友不任其責。故幕友之善惡正邪。與招請者之治績名聲。其關係甚大。

備考 幕友本無學位。因此不能得為官吏之資格。亦有雖有資格。而甘為幕友者。蓋長官與幕友之關係。如上所述。故與其沈淪於小官。不如為大官之幕友之為愈。又幕友之弊害。非自今日始。查乾隆年間上諭。即可知其一端。上諭云。凡官吏不得招聘有籍於其治所五百里以內者。為幕友。又督撫之幕友。自督撫記其履歷與住所。造冊報于吏部。司道以下。當申告於督撫。至年終。自督撫更報於吏部。又幕友五年。即當更換。違者議處。此諭以難于實行。後廢之。然則幕友之弊。其由來久矣。

第五款 胥吏

關於胥吏之事。詳見官吏法篇中。今但就地方官廳胥吏分課論之。蓋分課之方法。上自督撫衙門。下至州縣衙門。概同其趣旨。蓋大小

衙門。其權限雖不一。然總言之。皆有掌地方治務全體之職務。即中央政府。統治全國。督撫總轄一省。知縣分掌一縣事務。於其職務性質。固無所異。以縣衙之小。且擬中央政府之六部分課。設有吏戶禮兵刑工六房。以胥吏分擔各房事務。又六房外。有承發房。抄稿房。一則掌文書往復。一則掌文書保管。又有總房。總銀房。掌錢穀之事。胥吏亦任其事務。

第六款 地方缺種類

地方官中。道府以下。均因土地狀況。事務繁閒。官缺自有差等。曰最要缺。曰要缺。曰中缺。曰簡缺。是也。故同為道府州縣。而按缺之種類。養廉及其他收入。不無差等。受任命之資格。亦各有差等不一。例如始選知縣。多在簡缺中缺。而轉於要缺者。待就官後。經數年。照查施行。世俗分缺之種類。稱為四字缺。三字缺。二字缺。一字缺。無字缺。即

以具有衝、繁、疲、難四字。爲四字缺。以下遞降。至於一字不備者。是爲無字缺也。衝謂四通八達之要區。內外各地官商。必當經過之地也。繁謂官廳事務繁劇之地也。疲爲疲勞之義。謂自官廳事務至其他事情。甚覺勞苦之地也。難謂民治上極困難之地也。京師順天府大興宛平二縣。天津府天津縣。上海縣。廣州府南海番禺二縣。皆具此四字。稱爲最要缺。以練達之員補之。然而缺之種類。雖一定不變。亦非無應時勢而變更之事。例如從前中缺及簡缺之土地。忽因開港通商之結果。遽變爲要地是也。惟其實際。仍從舊來所定。未必一一適應事勢。而變更。

第七款 地方官廳與中央官廳之關係

清國繼承元明遺制。規定地方制度。而地方分權。馴致極端。其結果中央官廳。與地方官廳。不互相統屬。皆直隸於皇帝。互相之爭執。皆

仰勅裁而決。既屢述於前章。今據現行制度。所謂中央官廳。總括一切政務。酌定國家制度典禮。以頒付之督撫。督撫遵照其準則。施行該地方之政務。是爲原則。然中央官廳之所酌定者。不過其大綱耳。故各地方長官。實地施行之。須察民情之厚薄。風俗之善惡。臨機應變。行會通於其間。以期適合於地方利害。又中央官廳之議決。與地方利益相反時。則督撫得具狀上奏。仰勅裁決之。銷查其議決。雖然中央官廳。本總括百般政務者。對於地方長官之意見。不可無可否之權。故督撫上奏仰裁可時。必得通牒於當該官廳。謂之咨部。又因上奏事項如何。有皇帝將該事項。下於當該官廳。命覆議之。然後裁可之事。此時奉命覆議之官廳。不以督撫意見爲是。謂之駁議。但督撫視駁議之爲不當。可再具疏陳述自己意見。故兩者間。常有意見衝突。而不能不仰皇帝最終之決定。檜原氏所著禹域通纂。示此關

係極爲適切。云。今試舉其例。地方督撫擢舉某官。欲任某地知府。而某資格不合於吏部官吏銓選例。督撫上奏。經吏部審議。不准。然地方督撫以爲非某難勝此任。現下無復適任之人才。請以特典。着授任某。則有經上裁而特蒙准許者。又某省以財政困難。擬限年期。施行捐官之例。督撫詳奏事情。則下於戶部議覆。戶部或別計畫理財之方。而命令之。或直表同意。請准可之。又部議提出之事項。若有不便施行。或實力所不及者。自地方督撫具疏事情。經由上裁。消滅部議。今戶部經上奏。而命令某省。每歲協解若干銀兩。然某省財政。實非裕厚。不能遵部議。乃詳疏事情。而消滅部議。又部議某省某稅。當增加徵收。經由上裁。命令某省。然某省督撫。量民力。察事情。知難速施行也。詳疏其狀。而消滅部議。此等情形。卽爲中央政府與地方督撫之關係概畧。云云。(禹域通纂卷一)要之。中央官廳與地方官廳之間。無相

統屬之關係。而地方長官。非直接受中央各部之指揮監督。最爲顯著。

備考 案捐官事例。不獨命戶部覆議。現今概使政務處。及吏部。會同議奏。禹域通

纂僅舉戶部。尚不得謂之精確也。

第二節 總督

第一款 組織

總督。爲純然獨任制之機關。故單獨處理其事務。在官制上。不認有補助官。唯實際則有六房書吏幕友等。補助事務。此外尙備一定職員。雖然此本總督於便宜上。委託管內實缺及候補官吏。以行某事務。非有官制上職務也。既以爲非補助總督之官。則關於總督衙門組織。法律上亦不必爲之論述矣。

備考 備員於總督衙門者。大凡有六。一曰中軍副將。二曰武巡捕。三曰戈什哈。四

曰文巡捕。五曰監印委員。六曰收呈委員。是也。中軍副將即督標。為總督部兵司令官。統督中軍營務處。武巡捕。保持衙門秩序。又文武官員謁見之時。則執儀者之務。戈什哈係滿洲語。為侍奉之義。多由青年武弁中選拔之。總督執行公務之時。常侍左右。供其使令。監印委員。管理總督印鈐。蓋用公文時。則必陪席監之。收呈委員。掌一定之日。受理管內軍民呈訴。以致之總督。(Ku-Hung-Ming, Body politic and civil, Service in China, repr. from the Shanghai Mercury, p. 3)

第二款 職 權

總督之職權。汎通於文武百般事務。極為廣漠。最難敘述。而其最難者。即為與巡撫職權不能區別之一事。然當詳論之於次節巡撫職權篇中。今姑視為無大差異可也。惟論總督之職權。有不可不特為說明者。即兼銜是也。兼銜者。謂已有一定實職之官吏。欲崇其格式。附加之官名也。本不過一虛名。然因其銜之種類。亦有非虛銜者。今查官制。總督兼銜。有兵部尚書及都察院右都御史。又有提督軍務糧餉。及兼理糧餉等名。又直隸兩江二總督。各兼南北洋大臣。又兼

鹽政。此皆實職。而非虛銜。抑總督云者。不過略稱而已。其實總督之職務甚雜。故官銜亦至於數十字之多也。茲將總督之職權主要。解說于左。

(一) 奏摺咨請之權 凡關於地方之諸般事務。遇有必要之時。奏請裁可。或咨請各部院。此等職權必歸於總督及巡撫。故或兩者連銜。或各上專摺。唯據事件性質。有加將軍者。有加鹽政學政者。不能以一例論之。然於其原則上。對皇帝及中央政府。有直接關係者。則督撫也。

(二) 制定省例之權 督撫在其管內。得制定官民均當遵守之省例。(一篇二章三節參照)

(三) 陞調黜免文武官員之權 文官道府以下。武官副將以下。除特命者外。皆由督撫奏請。行補任陞調黜免之政令。有時或與提

督連銜(詳說於官吏法篇中)

(四) 監督文武官吏之權 總督偕同巡撫監督管內文官。又偕同提督監督管內武官。凡監督官吏之事。既如前述。有定期行之者。又有不定期行之者。定期監督。則文官每三年一次。即大計也。武官每五年一次。即軍政也。審查各員考績。以報中央官廳。不定期監督。則隨時施行。又可批答札飭及參劾。督撫不獨對部下官吏有監督權。又以其有都察院右都御史兼銜。雖在同等。及同等以上地位之文武官。亦可隨時參劾之。此參劾權。對巡撫並駐防將軍。綠營提督及學政。關差等之欽差官。均能行之。

(五) 節制綠營軍隊之權 各省綠營中。有歸總督直轄之督標。有歸巡撫直轄之撫標。又有歸提督直轄之督標。雖各異其管轄。然總督則有軍隊總司令官之職權。故管下有事。則要時。立即移牒巡

撫及提督。命其出兵。或躬親督戰。

(六) 上奏會計及監督藩庫之權 布政使每年。必行前年會計決算。造冊申報督撫。督撫覆覈無誤之後。鈐印送至戶部。又別繕黃冊。以供御覽。督撫亦有監督藩庫之責任。故當布政使交卸及督撫新任之時。必親行檢查。然後奏上。又上會計之時。調查管內戶籍。報告戶部。

(七) 第四審之裁判權 凡管下下級官廳。遞次申詳按察使之命盜案。即流罪以上案件前來。到總督衙門。總督則會同巡撫親訊。然後擬律送刑部。在該當死罪之犯人。則按特別方式擬律。乞勅裁後。命行刑。故督撫就地方區劃。則為終審裁判官。假以縣署裁判。為第一審。則督撫審級。當居第四。

(八) 外國交涉之權 總督偕同巡撫令為其下級官廳之洋務

局。及管內開港場之海關道。與外國領事。辦理交涉事宜。唯關於重要事件。則督撫親當折衝之任。遇有事體之最重大者。當上奏乞勅。裁又當咨報外務部。不然則獨斷專行之。且外務部與督撫之關係。則同於六部與督撫之關係。兩者之間。本無統屬關係。故督撫或有不服從外務部之事。庚子之歲。拳匪肇亂。直鄂江諸總督。與外人共議。締結東南互保條約。雖出於戰時處分。不可以爲常例。然當時朝廷布告開戰。且密諭各督撫以命討洋。當是時不獨不服從之。反結互保條約。卽此已可見督撫平時交涉權限之大矣。又案從來各省督撫。與將軍共兼有總理衙門大臣之職。光緒二十四年十一月上諭云。向來沿海沿江通商省分。交涉事務本煩。及內地各省。亦時有教案。應行核辦。各直省將軍督撫。往往因事隸總理衙門。不免意存諉卸。總理衙門亦以事難懸斷。未便徑行。以致往還轉折。不無延誤。

嗣後各省將軍督撫。均著兼總理各國事務大臣。仍隨時與總理衙門王大臣和衷商辦。以期中外一氣相成。遇事悉臻安妥。(皇朝掌外故彙編卷二)

編此可以知從前國際交涉事件。督撫與總理衙門之關係爲何如矣。及光緒二十七年。改總理衙門爲外務部。上諭解將軍督撫等大員兼職。然仍諭督撫以一切交涉事件。關係繁重者。皆盡屬於地方大官之職權。理合加意講求。以副委任之旨。其要云。該衙門已改爲外務部。各將軍督撫卽著毋庸兼銜。惟交涉一切關係繁重。皆地方大吏分內應辦之事。該將軍督撫等。仍當加意講求。持平商辦。用副委任。(皇朝掌外故彙編卷二)至其委任事項。雖未詳悉爲其如何。然關於特定事項。則許容任意專決。蓋明白矣。

右唯概舉督撫職權中之主要者耳。此外祭祀典禮旌表賑恤等。其他職務固不爲少也。又近年施行新政之結果。總督又有監督學堂

之職權。從來教育一事。係於中央政府派遣之學政。會同施行。是爲定例。頃以改革教育制度爲最大急務。各省爭設大中小學堂。皆歸督撫直接管理監督。今也創辦之際。其制未爲全備。僅設置師範學堂之類耳。然至其歸於督撫監督。則一也。然此等皆爲各總督普通之職權。此外總督尙有特別之職權。大抵係近年制定者如左。

(一) 北洋大臣。及南洋大臣之職權。直隸總督必兼北洋大臣。兩江總督必兼南洋大臣。蓋此兩總督。以總理外國通商貿易事務。爲其職也。北洋大臣。掌天津牛莊芝罘貿易事務。南洋大臣。掌他開港場貿易事務。並各統率北洋水師。南洋水師。北洋水師。甲午之役。歸於全滅。而直隸總督。則官制上尙有統率北洋海軍之責也。

(二) 河道總督之職權。河道總督。近年除設專官於江南外。多係督撫兼管。比如河道總督之於直隸。固歸直隸總督兼職。直督有

此兼職。故管內隄防疏濬事務。皆在於其所應管也。

(三) 鹽政之職權。長蘆及兩淮。各置鹽政一人。統轄地方鹽務。從來概由內務府及都察院大官中特簡。至近年。直隸總督。兼長蘆鹽政。兩江總督。則兼兩淮鹽政。

第三節 巡撫

巡撫衙門。盡同於總督衙門。官制上。不別設補助官。唯有同於總督幕府職員之武官。及委員。以爲儀衛。又有六房書吏及幕友。以掌文書案件。武官。則以中軍參將充之。

今欲論巡撫之職權。頗極繁難。如其與總督職權之區別。殊覺其難。如前所述。卽以巡撫爲一省之最高長官。而不別置總督之地方。則其職權全同於總督。而至督撫并置之地方。何事務歸總督乎。何事務歸巡撫乎。亦不易判明。近時淘汰京外冗官之際。湖北雲南二巡

撫並為廢官。可見督撫之職權。固無大差。未必要并設也。雖然今日尚存此二官廳。非其職權無區別。故先攷究其區別。然後當叙督撫職務上關係。及巡撫固有之職權。

第一 總督巡撫職權上區別

今查大清會典。其他政書。據法文上。而攷究之。則督撫之職務。未必同一也。如職務併屬兩者。其間亦自有輕重之別。大清會典云。直省設總督。統轄文武。詰治軍民。又云。巡撫綜理教養刑政。皇朝通典。記巡撫職務云。掌宣布德意。撫安齊民。修明政刑。興革利弊。考羣吏之治。會總督以詔廢置。云云。皇朝通考云。巡撫掌考察布按諸道及府州縣官吏之稱職不稱職者。以奏劾而黜陟之。用兵則督理糧餉。(中略)於一省文職。無所不總。由是觀之。巡撫所掌。專以民政為主。而不干與軍政。在山東山西河南諸省獨設巡撫。不設總督之地方。則以巡

撫兼管提督職務。要亦不外于此結果也。蓋欲統一文武。其勢不得不使同一長官兼掌軍民之政也。但巡撫固屬純然文官。故兼有提督銜。以管掌一省兵馬之事。康熙十年上諭。有各省巡撫。不必概令管兵。其不設總督提督省分。副將以下武官。令巡撫兼轄等語。(會典事例卷三)又可以知通常巡撫之不能掌兵馬權也。

備考 巡撫部下。皆有若干軍隊。名曰撫標。巡撫之於撫標。固有節制權。不復俟言。然所謂兵馬權者。乃指該省內綠營全體之節制權言。即係提督統率軍隊之節制權者。

論究至此。督撫之權限大體自有區別。即總督併掌民政軍政。巡撫專掌民政。是為原則。且總督雖併掌之。其所重則在於軍政。而民政之責歸於巡撫。故民政雖稱共屬督撫職權。然其實以巡撫為其主任。至彼關於軍政一切事務。歸於總督專管。然此不過就官制上立論耳。前述山東山西河南三省巡撫兼管提督特例以外。就實際視

之。即如安徽江西二巡撫。均在於兩江總督之管轄內。又均有提督之設。而皆兼提督銜。貴州巡撫。有節制兵馬之銜。既如前述。此等巡撫。在該省內。有軍隊命令權。無毫異于提督。又在他巡撫。現時大抵兼有兵部侍郎。都察院右副都御史以外。尚兼提督軍務。兼理糧餉之銜。所謂提督軍務。與兼管提督不同固矣。然各省巡撫。一體有調軍隊。及參劾武官之職權。亦不能推定為不干與軍政也。總之。督撫職務之區分。獨止於官制上原則耳。夫清國素為重人不重法之國。故視督撫人物如何。至其實際職務。常不免有變動。不能一律而論。

備考 支那政體云。西人或稱總督為 Viceroy。未為妥洽。Governor-general 譯語其義或近。然自總督性質主要致之。稱為 Military Administrator。最為適切 (Ku-Hung) 此說表自總督職務上性質甚明。又案。現當廣西匪亂之日。廣西巡撫。於其職務上。專用力於民治。而兩廣總督。則進當勦討之任。此誠可謂適合官制原則之行動也。

第一一 督撫職務上之關係

置總督於二省以上。置巡撫於各省。故世人輒疑兩者間自有統屬關係。以為構成上下兩級官廳者。其實不然。總督巡撫共為地方最高官廳。而對於皇帝及中央官廳。則同占平等地位者。今陳其理由於左。

(一) 總督與巡撫。其品級雖略有高下。職務上關係。則平等也。巡撫本非承總督之指揮監督。以行其職務者。乃其共有之職務。會同合議行之。但總督兼都察院右都御史。巡撫亦兼都察院右副都御史。是以兩者之間。雖非有階級。而各有御史資格。即可互相監督。又互相彈劾也。故若遇總督施政有非違不法之事。巡撫不但不同意。且得彈劾之。是為清國制度特有之例。要皆出於使官吏互相牽制。不濫用權力之趣旨。

(二) 一省所有民政。在官制上。關於督撫共同之職責。則用連銜

上奏。此爲原則。然有時則獨行專奏。但何事要連銜。無體例可徵。大概督撫同城則用連銜。不同城之巡撫則似不必與總督連銜。然未足以爲典要。又軍政歸總督管理。既如前述。然亦有事關軍政。而連銜上奏者。要之。連銜不過示其他位同等耳。

(三) 凡支那官場之規則。官廳往復公文。其體裁極嚴。督撫間行文書。用平行體。以示其無階級關係。至於接見儀式。亦用平等禮。兩者間初無懸隔。

(四) 會典其他政書。連用督撫二字。上諭亦然。此乃示其職務相同。地位相若。亦可以知二者均爲地方大官。非有統屬關係矣。

第三 巡撫特有之職權

督撫共通之職權。叙說總督職權之時。已舉其概要。故省略之。今但就巡撫特有之職權。叙述之。

(一) 監理關稅 清國稅關監督。在某地方。則特派京官。或使該地駐紮將軍。織造等兼管之。在某地方。則命該省巡撫兼理。例如江海關(上海稅關)屬於江蘇巡撫兼理。浙江海關歸於浙江巡撫兼理。其他稅關。多歸巡撫監督。雖然兼理云者。僅握其大綱之謂。而直接行其事務者。則別定其官制。如江海關事務。則巡撫委任之蘇松太道。浙江海關。亦巡撫委任之道員。以執行其事務。然在今日。開港場稅關事務。皆聘用外國人。道員不過監督其事務。受領稅金耳。

(二) 監理釐金 一省內釐金稅務大綱。亦歸巡撫監理。通例。巡撫委任部下候補道員。命爲釐局總辦。

(三) 管掌鹽政 某地方鹽政。歸巡撫兼管。卽如兩浙鹽政。浙江巡撫兼管之。河東鹽政。山西巡撫兼管之類。是也。雲南貴州之鹽政。曩亦歸該兩省巡撫兼管。今已廢。

(四) 監臨鄉試 每三歲行鄉試於各省。該省巡撫為監臨官。有保持試場秩序之職權。

(五) 管理漕政 關於漕政。雖有漕運監督專官。然各省巡撫糧儲道。及府州縣官。亦均照其階級。擔任事務。大清會典云。凡漕政掌於漕運總督。各省以糧儲道專司之。各府以管糧同知通判分治之。徵收兌運由州縣官總其成。於巡撫布政使。云云。是也。

第四節 布政使

第一款 組織

各省設置一承宣布政使司。以布政使為其長官。江蘇省則設二司。分治一省。此為例外。其補助官。則因地方而異。初無一定。唯庫大使。各布政使司皆設置之。又除湖南外。其他布政使司。各有經歷一人。直隸江寧蘇州江西浙江湖南陝西雲南。各有理問一人。河南福建。

各有都事一人。山西福建浙江湖北甘肅四川廣東。各有照磨一人。安徽有倉大使一人。此皆係特設于當該布政司者。至其幫助布政使。分掌文書訟獄貯藏等事務。則一也。又補助官以外。置幕友胥吏。與督撫衙門同。

第二款 職權

布政使者。為次於督撫管掌一省民政之重職。明初未設督撫之時。布政使。按察使。與指揮使。並稱三司。管掌一省政令。及設督撫。三司之職。不復如舊時矣。是所既述於地方官制沿革中也。清朝以設置督撫為定制後。布按二使。乃立於其監督下。一掌錢穀。一掌刑名。然一省民政中。財政與裁判。皆為重要事務。故二使之實權甚大。固不俟言。督撫因事離任之時。則令布政使護理其職務。此是一事。亦可以見其處於重要地位也。今舉其職權之主要者。開列于左。

(一) 掌一省財政 布政使之職掌。以財政爲主。會典云。承宣布政使司。掌財賦。皇朝通典云。布政使掌一省之政事。金穀之出納。是其職務。以財政爲要目。明矣。凡賦課徵收。一省租稅。管理出納。其金穀等。一切財政事務。皆歸布政使所掌。今據定制。州縣廳所徵收之地租。其他一切租稅。輸之於府及直隸州。更自府及直隸州。納之於布政使。然現今則自州縣廳。直接致於布政使。布政使查收之。申報督撫。然後以其一部。送交戶部。其餘保管於藩庫內。以支辦地方文武官俸級及一切行政費用。

(二) 調查報告戶口 布政使。每十年。按查管內州縣。報告。審覈一省戶口。其增減變動。致之督撫上奏。同時並報告戶部。

(三) 宣布朝廷命令 朝廷之命令。經軍機處及內閣。傳之督撫。督撫下之布政使。自布政使更達於府州縣。而後使人民周知。是爲

常例。布政使爲下達上命之機關。所以有承宣布政使司之名也。皇朝通典(卷三十四)云。朝廷有德澤禁令。承流宣布。以達於有司。闔省僚屬。卽此意也。

(四) 監督及轉免道府以下文官 監督一省文武官員。固屬督撫職權。既如前述。雖然其監督則止統大體而已。其實府州縣官。各監督部下官吏。遞次經過上官。以達布按二使。二使更審查之。申報督撫。就中布政使稟報。則於大計。最爲重要。不獨大計之際。凡府州縣以下官吏。布政使。得隨意行其調撤。申請督撫。得其許可。固爲必須條件。然督撫唯認否之耳。實行調撤。則布政使也。而其調撤。以揭示於布政使衙門爲例。謂之藩、轅、牌、示。

(五) 參與一切政務 布政使之職務。雖以財政爲主。然關於一般政務。其重大者。則督撫求布政使參畫。會同合議。然後決行之。通

例。布政使以外。按察使亦會同焉。糧道鹽道。有時亦參加焉。督撫必須求布政使之同意者。則以布政使握財政之實權故也。

(六) 干與裁判事務 一省戶婚田土裁判。固屬布政使所掌。此外如督撫批發之案件。並人民告訴官吏之案件等。則布政使會同按察使。親行審問。具其罪狀。稟報督撫。(會典事例卷六百四十九乾隆五十一年定例)又每年行秋審時。與按察使。同為督撫僚屬。以陪席焉。

(七) 管理關鄉會試之事務 鄉試。布政使為其主任。掌供給一切之事。鄉試前後。招饗正副考官。同考官。及關係試驗之諸官吏。並應試秀才等。而揭示合格者姓名於該衙門。又會試之際。授與證明書於舉人應試者。又照規定支給其人旅費等。皆屬布政使之職務。然此等規定。止于空文。有不能實行者。

第五節 按察使

第一款 組織

各省置提刑按察使司。以按察使為其長官。唯在新疆省。則有使分巡道兼管之特例。既如前述。按察使之下。有經歷知事照磨司獄等補助官。然各省初無一定。直隸山東山西河南江蘇江西福建浙江湖北陝西四川廣東廣西雲南。有經歷各一人。江西知事一人。安徽福建肅江湖南甘肅廣東貴州。照磨各一人。各省共置司獄一人。其他幕友及書吏。與布政使同。

第二款 職權

按察使之職務。以掌省內裁判為主。並參與一切政務。與布政使相對。直隸於督撫之地方重官也。今舉其職務概目。開列於左。

(一) 掌省內刑名案件 按察使之主要職務。即在於掌省內刑名案件。刑名案件者。即刑事裁判事務也。今更分別說明之。

(甲) 上告事件裁判 凡裁判事件。止徒罪者。府州縣衙門行之。而民人有不能服從者。則上告按察使。按察使受理其上告。而審判之。但戶婚田土案件。布政使審判之。關於官吏為被告人之訴訟。則按察使與布政使會同審判。既如前述。

(乙) 監督下級審判 府州縣等。下級審之裁判。必自該衙門。申告按察使。是為定例。按察使若認其裁判為不合律。得命翻覆前案。再審理之。或特派委員。別行裁判。或召喚犯人。親行訊問。

(丙) 審查督撫批發之案件 控告戶婚田土案件。以致督撫。該事情極複雜。則督撫更命其審查。此時。按察使必與布政使。共派委員。再審查之。然後親行查覈擬議。以致於督撫。

(丁) 刑之審擬 遵據定例。徒刑以下。都歸州縣之裁判權限。而按察使唯受理其上告狀。關於流刑。則州縣經由府轉報按察使。按

察使親審擬之。又經由督撫。致之刑部。

(戊) 死罪裁判之主查 凡有死罪犯。則按察使按據該府報告。親審問之。更照該府送交口供。審正確無誤。則照法擬律。致之督撫。督撫乃開秋審法廷。又按據按察使擬律。再親覈之。具狀奏請勅裁。蓋省內死罪之終審。固歸督撫權限。然其裁判則據按察使原案。故實際以原案為否者。甚鮮。而秋審之時。按察使必與布政使。共列其席。皇朝通考云。秋審為主稿官者。即是也。

(二) 掌驛傳事 國初各省驛傳事務。直隸省。則以按察使兼管之。其他諸省。則有使糧道鹽道兼管之制。乾隆四十三年以來。使各守巡道管理之。更使其所屬府州縣分掌之。而按察使。則總轄其大體。現今按察使。有統轄全省驛傳事務之兼銜。實出于此。然是此驛傳事務。本關於送達官文書。遞送犯人等之事。非圖民人之利益者。

後當詳述之。

(三) 爲大計之考察官 按察使與布政使皆有監督省內文官之職責。皇朝通典云。振揚風紀。澄清吏治。是也。故大計之際。卽爲考察官之一人。查覈其勤惰能否。以輔佐督撫。

(四) 爲鄉試之監考官 鄉試之時。按察使亦爲監考官。幫助爲監臨官之巡撫。糾彈場內違法者。

(五) 參與一切政務 前述特殊職務以外。關於一切行政事務。按察使與布政使。共應督撫諮詢。或列於會議。陳述意見。

第六節 道員

道員或單稱曰道者。不一而足。卽督糧道鹽法道兵備道河工道海關道分守道分巡道等是也。今將職務性質。管轄差異。區別之如左。
一基於事件之管轄。一基於土地之管轄。

(一) 有一般職務之道員及有特別職務之道員 有一般職務之道員。謂施行其管轄區內一切之行政事務。卽分守分巡二道是也。有特別職務之道員。謂掌糧米鹽稅茶稅等。其他一種或數種特定事務。而不干與於一切之行政事務。卽督糧道鹽法道兵備道河工道海關道等是也。

(二) 管轄全省之道員及管轄一地域之道員 道員之職務。有互於全省者。與限於一地域者。督糧道鹽法道等。大抵皆管轄全省之道員。而分守道分巡道。管轄一地域之道員也。卽督糧道鹽法道等。一省置一人。掌關於全省之事務。其衙門多在省城。若分守分巡二道。大概合併數府州。以爲其管轄區域。其衙門則在該區域。一則所謂無守土之責者。一則所謂有守土之責者。守土卽管轄土地之謂也。雖然。此等各道。非一人而有惟一之職務者。多互相兼管。如分

守道分巡道之兼兵備道。駐在開港場之各道。必兼海關道。是爲通例。其他分守道分巡道之兼驛傳水利及屯田茶馬之銜。或督糧道之兼分巡道之銜。可知皆因地方情形。各異其設置矣。

第一款 有一般職務之道員

道而有一般職務者。卽分守分巡二道。併合數府。若數府與直隸州。以爲其管轄區域。道員一人。掌管事務。是爲恆例。不別置補助官。祇置幕友書吏。而至其職務。視諸今日。如二者混一。其間無有區別。然自清朝創業。至康熙間。則確有區別。蓋此二道之設。發端于明朝。參政參議。爲布政使之次官。分守各道。副使僉事。爲按察使之次官。分巡各道。清朝沿襲此制。故分守爲布政使之副。專掌錢穀。分巡爲按察使之副。專掌刑名。康熙八年。改直隸通薊道爲守道。總管錢糧。改霸易道爲巡道。總管刑名。九年。順天府所屬州縣之錢穀。定歸守道

管理。刑名定歸巡道管理。此猶奉明代舊制也。現時此區別則不過存於名義上耳。至其職務之實質。初無以異。分守掌錢穀之事。然亦掌刑名其他事務。分巡掌刑名之事。然亦掌錢穀其他事務。故二者職務。乃爲共通。今錄其概畧於左。

(一) 掌彈壓地方 守巡二道。皆爲文官。然大抵有命令軍隊之權。凡關於地方安寧。認爲必要用兵之時。移牒各地鎮營。命其出兵而親行統率之。勦討亂民。以文官指揮軍隊。乍見一若甚奇者。其實此爲支那制度常有事例。全省綠營軍隊之受督撫節制。亦同一理也。又如保甲總巡局等。警察機關。亦多歸守巡道直接監督。

(二) 監督管內事務 守巡道監巡其管內府州廳錢穀刑名其他一切之事務。且定期或臨時。考查官吏之勤惰能否。以報告於布按兩司。故府州廳所處辦一切之事務。各衙門皆有申詳於道之義

務。又現今關於裁判事件。係府所審理者。流罪以上案件。則直達之按察使司。此為常例。然普通事件。必當申詳於道。係直隸州及直隸廳之裁判者。不分事件性質。必經由道。然後達之按察使。然則守巡道之對此等裁判所。可謂組織第二審裁判所矣。

第二款 有特種職務之道員。

此種道員。亦為獨任制官廳。無補助官。與守巡道同。惟某處。則有道庫大使。倉大使。庫倉大使等僚屬。

第一 督糧道

督糧道者。在某省或稱糧儲道。江南二人。山東河南江西福建浙江湖北湖南廣東雲南貴州各設一人。並承督撫之命。管掌糧米運送之事。以其職務之類於布政使。及近時淘汰冗官。遂裁撤此官職。如湖南督糧道。已由巡撫奏請廢撤。以其事務併歸於布政使云。（明治三十

八年一月二十七日大坂朝日新聞清國通信

第二 鹽法道附鹽茶道

鹽法道。管掌鹽課一切事務。凡關於鹽務。則有鹽政。其下則有都轉鹽運使與鹽法道。均助鹽政。分其職權。管理鹽務。今查定例。直省中設鹽政專員之地方。如長蘆兩淮。則別置運使。不設專員。以督撫兼管之地方。則多不置運使。使鹽法道掌其事務。故鹽法道之兼運使者。則其職權關於鹽務全體。若別有專員運使。而不歸鹽法道兼職。則其職權較狹。獨以糾彈違反官鹽規則者。為其主要職務。（嘉慶卷會典五）又於某地方。併合鹽法道與茶道。以為一官。稱鹽茶道。專掌關於鹽稅及茶稅事務。

第三 河工道

河工道又曰河道。係分守道分巡道兼職。則稱分守某等處兼管水

利河道事務。或稱分巡某等處兼管河道。其名稱雖不同。皆掌水利隄防等。又在他地方。則為河道總督衙門之下級官廳。承其指揮。又在他地方。直接隸屬於督撫下。凡有特種職務之道員。以在省城為通例。然河道則異于此。多駐在于河川要處。

第四 驛傳道

驛傳道。如其名所示。管掌驛傳事務。大抵係守巡二道兼銜。蓋守巡道及其所屬州縣。均掌驛傳事務。而按察使之統其大體。既如前述。故實際管掌此事務者。不問有無驛傳道兼銜。特附守巡二道。以兼銜之名義。蓋出于慣例乎。

第五 海關道

海關道。受巡撫之委任。監理海關。掌受領已經徵收關稅之事。大抵皆分守道分巡道兼職。惟天津有專員海關道耳。

第六 兵備道

兵備道。以保持管內安寧秩序。為其職掌。故認必要用兵之時。則命令軍隊。彈壓地方。或親行指揮之。其職權則與分守分巡二道同。要皆此二道中之兼職。不別置專員。

第七 屯田道

屯田道。管掌開墾屯田之事。多設于偏僻地方。如甘肅雲南等處是也。

第八 茶馬道

茶馬道。監督關於茶稅及馬政一切事務。今據定例。甘肅一地方。有設牧馬場。圖馬匹繁殖。以供給軍需。故直省欲購馬匹之時。申請兵部及該駐防將軍。副都統。總督巡撫。交付購馬之票。携往購辦。若購馬之數超過票上記數之時。守關兵弁。得禁止之。此等事務本屬干

把總以下武官及兵士之任。至其監督。則歸茶馬道。要之。茶馬道。祇設於甘肅一省耳。

以上不過畧說各道職權。尙有某地方道員。而帶特別職務者。如福建鹽法道兼理福州造船廠事務。則其一例也。今不一一叙之。

第七節 知府

第一款 組織

府置知府一人。爲其長官。其補助官。固按土地情況。多寡不同。然其數決不少也。同知。通判。府經歷。府知事。府照磨。府司獄。府宣課司大使。府稅課大使。府倉大使。府檢校。府庫大使。府茶引批驗所大使等是也。此外有幕友及書吏。與他地方官廳同。同知皆有專職。冠以職名。稱某同知。此爲通例。其種類極多。今大別之。分爲五種。

(一) 掌警察事務者 此種同知。則有緝捕。河捕。捕盜。總捕。督捕。鹽捕。軍捕。糧捕等職名。名稱雖各異。而執行警察事務。則一也。

(二) 掌供給軍隊糧食者 清軍。軍糧。河軍等同知。皆屬于此。

(三) 掌關於造船及水運事務者 有船政。河務。管河。水利等職名者。卽爲此種同知。

(四) 掌河海防禦事務者 卽江防。分防。海防。河防等同知。是也。

(五) 掌鎮撫蠻族事務者 撫民。撫夷。理番。綏番等同知。皆屬于此。

通判之分職。亦畧同於同知。皆按地方狀況。而設置之。其當注意者。卽理事同知是也。理事同知。多設于八旗駐防地方。專掌旗民訴訟案件。如其任命。限以滿人。雖然。今則不過爲從來慣例上備員耳。未見有實權。又同知及通判。有就職於府衙門者。有分駐於管內衝難

地方者。至分駐之同知通判。則止為委派員。而行其職務乎。抑委任以一定事項。專決處分乎。今尙未能明晰。

第二款 職權

知府統轄管內一切政務。並指揮監督下級官廳事務。凡地方官中。如前述督撫司道之類。其所職者。專在於監督下級官廳。對土地人民。本無直接關係。至知府以下。則稱牧民官。又父母官。躬親任於教育撫養之責。此即其職務之最當注意者。茲將知府之主要職務。開列于左。

(一) 徵收租稅 查定例。凡租稅由州縣廳直接徵收之。先控除該官廳經費後。以其餘解送於府。府亦控除其經費。再解送於布政使。惟今日則不必經由府解送。由州縣廳支送府之經費外。似直接達於布政使。大清會典。雖以收稅為知府之主要職務。實與現狀不

相適合也。

(二) 管掌裁判事務 知府監督州縣廳之裁判。關於徒罪之裁判。則認可之。徒罪以下。認為必要施行之時。及係人民控告者。當得銷查原裁判。命再理之。或招喚犯人。親行審問。又關於流罪以上者。州縣廳。則擬律申詳於府。知府亦擬律。轉呈於按察使。若有死刑事件。則州縣隨時報告於督撫。督撫再命管轄該州縣之府。審理擬議。而後轉呈於按察使。

(三) 管理警察 知府有保持管內公安。逮捕盜賊之職權。緝捕同知及其他同知。奉承知府之命。專任此事務。然警察組織。極不完備。故實際其事務。決不能舉行。間有可觀者。亦不過該府城內。及同知分駐之區域內耳。

(四) 管理關於教育及試驗之事務 府有府學。管掌管內教育

之事。其事務管理及監督。固屬知府職權。又遇學政每三年。施行巡
回試驗之時。該試場一切供給。知府盡辦理之。且親行豫備試驗。謂
之府考。凡欲為秀才者。經由縣考府考。而後得應學政之試驗。故知
府先於學政巡回之期。親行試驗。由州縣拔選之童生。

(五) 監督州縣廳 知府以下。直接人民之地方官。既如前述。然
按其實際。除少數例外。知府經由州縣廳。綜攬管內治務。而對人民
之關係。不如州縣廳之密接。而知府主要職掌。確在監督下級官廳。
視雍正八年上諭。可以知知府之職掌矣。上諭云。知府一官。有承上
率下之責。關係吏治民生。最為緊要。爾等勿視為傳舍。但逢迎上司
以圖陞遷。為榮身之計。做此一官。須盡一官之職。居一日。當盡一日
之心。果能察吏安民。實盡其道。即使終身不得遷轉。亦足留名譽於
將來。(中)即如刑名事件。知府尤為上下關鍵。務期明允公當。地方

始無冤民。不可聽屬員懇求。亦不可畏上司駁詰。而草率苟且。以致
訟獄顛倒。下結民怨。上干天和。至於催科一節。固有考成。若果遇水
旱災荒。自當據實申詳。加意撫恤。不可隱匿以圖省事。亦不可捏報
以滋弊端。知府與知縣不同。知縣為一邑之宰。果能殫心竭力。使四
境之內。民人樂業。便是良有司。至於知府。則有統轄屬員之職。若各
屬之內。有一人居官不善。在知府分內。即為一分曠職。不可云潔己
謹守。遂可無忝此任也。(世宗聖訓卷十八)然則知府以統轄屬員。即下級官
廳。監督其事務。為主要職掌之意。亦可以見矣。
前項列舉以外。水旱災荒之賑恤事務。亦歸知府職司。亦可以此上
諭推知之。又祭祀其他典禮旌表等。皆係其職司。

第八節 知縣

第一款 組織

各縣置知縣一人。為其長官。補助官。則有縣丞。主簿。巡檢。典史。驛丞。開官。稅課大使。河泊所官。倉官等僚屬。然未必各縣設置之。按查土地大小。事務繁簡。自有差異。而幕友及書吏。與他衙門同。

第二款 權 限

凡地方官中。直接關係於人民者。雖為知府以下。然知府與道員以上。同為監督官。已如前述。至于知縣。則為真正牧民官。置身於人民之上。專任一切治務。故地方之利害休戚。實繫於其一身。披依倫普列赧氏曰。知縣乃政府之單位。所有官僚制度之脊骨也。而對人民百中之九十。知縣即政府。(Byron Brenan, The Office of District Magistrate in China, Journal of the China Branch of the R. A. S. 1897-98, vol. XXXII)斯言誠不誣也。該官職之重要如此。其事務之繁雜。亦可想見矣。非少數補助官所能辦理。彼幕友書吏之弄威福於其間。亦不足怪。今將其職務概要。叙說于左。

(一) 裁判 知縣職務之最要者。在為裁判官。蓋清國法律。嚴禁越訴。所有刑事民事之訴訟。則不可不提起於第一審之縣衙門。而關於刑事之徒罪以下。知縣親審判之。流罪以上。則擬議後。具口供。轉呈按察使。而知縣審判一事。仍為受上級官廳之監督者。既如前述。

(二) 驗屍 凡有人命犯。知縣則按據地保稟報。即時臨驗。精查屍體致死之原因。作臨案書。以供上司審斷之參攷。而知縣臨驗之時。係男子屍體。則帶同仵作。係女子屍體。則帶同穩婆。俾伊驗視之。按照其言。以定案。

備考 關於屍體驗案。有一書稱為洗冤錄。記載解剖人體。及決致死原因之方法。乃關於裁判醫學唯一之參攷書。為清國地方官所當讀習者。(參照洗冤錄。Byron Brean 前揭論文。國家學會)

雜誌百七十一號所載
服部文學博士論文

(三) 徵收租稅 徵收租稅亦知縣重要職務之一。凡縣衙門之費用及上級官廳之經費皆自徵收額中支辦。現今實際解送租稅于布政使之事。稍與定制異者。已述之矣。

備考 知縣徵收之租稅以地稅為主要。其額皆有一定。若使官吏無營私之餘地者。而其實不然。巧辦法文。為姦誦計者。比比皆是。地稅雖一定不動。然知縣得隨意定銀兩時價。譬如銀一兩當市價千二百文。知縣得定為二千四百文。按率收徵。又解送上司之租稅。亦有定額。其實解至定額十分之八。知縣即可免責。有時則設水旱其他種種口實。其所解動輒不到定額之五成。而其臨民也。暴斂橫征。無有底止。普列赉氏云。支那全國各縣衙門。徵收之租稅。不報告於布政使。陰歸知縣私囊者。一年大約不下六千萬兩。此統計雖不知其何所本。亦足見知縣收入之巨矣。此外契尾稅即土地家屋之登記料。及陋規即我所謂裁判手數料類。皆歸知縣收入云。

(Byron-前揭
Brenan 論文)

(四) 警察及監獄 凡逮捕盜賊。其他管內警察事務。皆知縣管

掌之。至於管理監獄。執行死刑。亦為知縣職權。死刑者。必須受領釘封文書。釘封文書。自北京發。交附按察使。已如前述。知縣奉到文書。即命兵差施行之。若夫梟首。令犯罪地之地保行之。

(五) 營繕公共建造物 凡城壁。橋梁。監獄。廟宇。其他公共之建造物。皆係知縣直接管理。其營繕要巨額費用。則申詳布政使。請藩庫支出之。或其費用較少。則不可不親籌支辦方法。罰金科料等款。以充此費用一部。又處分輕罪。有換刑法。俾伊納繳瓦磚材木等物。又服勞役。以得供營繕之用。又凡工事益於一般人民者。則知縣率先自捐。並誘富豪紳士捐輸。此等實例。亦不為少。

(六) 教育及試驗 知縣亦掌管內教育一事。又親行豫備試驗。是為縣考。凡童生欲為秀才者。必經縣考。府考。然後始能應學政之巡回試驗。已如前述。故知縣先期。即為縣考。

(七) 賑恤 各縣必有義倉。豐年則使人民捐納若干米穀。而知縣管理之。凶年則開倉。恤救貧苦。猶有不足。則請求上司之補助。此外關於祭祀其他典禮之事務。亦歸知縣職掌。蓋典禮之盛如支那者。各國皆夫見其比。此下級官廳。亦所以有此職務也。

第九節 知州同知及通判

縣之外。以州及廳。為最下級之行政區劃。各州置知州。各廳置同知。或通判。專任管內治務。然此二區劃。有屬於直隸與否之別。所謂直隸州及直隸廳。即經由道而直屬於布政使統督。至其法律上之地位。則與府相同。不如普通州廳之與縣相並立。以隸屬於府。既如前述。較之我國行政區劃。市町村雖為最下級之區劃。然市與郡同直屬於府縣。而町村則在郡之下。受其統督。此為略相似者。至於州廳衙門組織及權限。則無所異。今請共通述之。

第一款 知州

州衙門。以知州為長官。置州同。州判。吏目。巡檢。驛丞。閘官。稅課大使。補助其事務。此等補助機關。由區劃大小。事務繁簡。而異其制。初非各州悉備也。

知州之職權。在直隸州。則與知府及知縣同。在普通之州。即散州。與知縣同。直隸州知州之制。係特別組織者。故其權限。可分別為二種。即對其直接管轄之土地人民。行其職務。與知縣同。又對其領縣。行其職務。與知府同。皇朝通典云。其所治州。即以知州行知縣之事。亦此意也。惟普通之知州知縣。雖受府之統督。每事承知府之指揮監督。在直隸州知州。對於其領縣。施行知縣事務之時。亦有直隸關係存焉。故不受府之統督。而直接受布政使之統督。雖然每事必受布政使直接指揮監督。則難保不流於怠慢。於是布政使令守巡道。行

其監督權。假就民事事件而言之。直隸州本不屬於府之管轄。故對其裁判之第二審。則為應屬於布政使之權限。然如是則裁判機關階級。不能劃一。又其監督易失於疎慢。故特令守巡道。對直隸州之裁判。為第二審裁判。而布政使則為掌第三審者。

第二款 同知及通判

各廳置同知或通判。為長官。以經歷照磨知事司獄巡檢等。為補助官。故廳之同知及通判。為正印官。與為府補助官之同知及通判。同其名而異其實。其冠以撫民海防等名目者亦同。而直隸廳。專設于新疆四川廣東貴州各省。同知及通判之職權。與知縣同。惟在直隸廳之同知及通判。直隸於布政使。不受府之監督。無異于直隸州知州。然直隸州。概有領縣。直隸廳。除四川之叙永直隸廳。有領縣外。其他皆無領縣。故直隸廳之

同知及通判。可謂全行知縣之職權者也。且直隸廳。雖曰直隸於布政使。然布政使之監督權。必經守巡道而行。與直隸州同。

第十節 特設官廳

前數節已叙述地方官廳之外。或有依地方特別情形。設置特別官廳者。即如彼順天府衙門。及貴州廣西雲南四川諸省土官及土司。是也。一以為其輦轂之地。首善之區。認為必須特別組織也。一以為治未開之蠻族。必須特別制度也。故其情形雖相異。為特設官廳則同。

第一款 順天府衙門

第一項 組織

順天府。置兼管府尹事大臣一人。府尹。府丞。治中。通判。經歷。司獄各一人。府學教授。滿一人。漢一人。訓導。滿一人。漢一人。府尹本為長官。

其上復設有兼管府尹事大臣者。猶六部尙書之外。設管理部務大臣。京畿爲首善之地。其職務之重要。不讓六部。故亦設大臣管理之。而兼管府尹事大臣。限於漢人出身。必由六部尙書侍郎之有現職者特簡。又府尹府丞治中以下補助官。亦除教職外。皆以漢人充之。蓋該府專掌漢人事務。故其官缺定爲以漢人充之。是以其熟知人情風習。易於爲治也。八旗雖同在京師。其事務則別有管轄官廳。與府之職權無涉。

第二項 職 權

順天府衙門之職權。有與普通之府衙門同者。又有特委于其職權者。普通府衙門之職權。前已言之。今請言順天府特別之職權。其特別職權中。亦有許府專決者。有必須與直隸總督協議者。獨憾清國法令不甚完全。關此二者。無截然明確之規定。往往有府尹之事務。

而直隸總督干涉之。有應與直隸總督協議之事務。而府尹專決之。總之。順天府以其設在鞏轂之下。特定事務。則府尹得獨立處理之。然又以其均爲直隸省內之一區劃。有不可不待總督之考慮者。故除定例應會同協議之事件外。總督若有認爲必要之時。又不妨以自己職權專決之。今開列順天府尹之特別職權於左。

(一) 監督所部官吏。並陞調州縣官吏。監督所部官吏之權。一般知府亦有之。惟順天府。則有特例。今按定例。府衙門之補助官。則歸於京察案內。京城之大興宛平二縣知縣及其僚屬。則歸大計案內。府尹親攷查其勤惰稱職不稱職。報之吏部。又除四路捕廳。及京縣卽大興宛平外。其他所管之州縣。必與直隸總督會同考覈。報其成績。又如廳所屬之兵弁。身在軍籍者。知府雖不得考察之。順天府。則廳之長官同知。申之府尹。更加考察後。移牒總督。互相協議。報之。

部院。（會典事例卷八百二十）又關於京縣其他所管州縣官吏之陞調。則府尹與總督。連銜上奏。得旨施行。比諸他道府以下。皆由督撫具題者。大異其趣旨矣。（嘉慶會典卷五十九）

（二）裁判 當受流刑以上之裁判者。則由州縣達之四路廳。四路廳申報按察使。經總督審覈後。報之刑部。此為原則。府尹之職權。則不及焉。在徒以下犯罪事件。府尹得親決之。又不必申報督撫。而直報之刑部。又關於上告事件。若其重罪。必與總督會同審判。以請裁可。其輕者。則候刑部之指令。或不候之。亦得行判決。（嘉慶會典卷五十九）

（三）監督錢糧及會計 徵稅及會計之報告。屬順天府所轄區域者。亦歸布政使之掌管。即四路廳將州縣申報。轉呈之布政使。布政使又遞於總督。然後總督與府尹會同查定。連銜以報戶部。又就州縣徵稅完缺。則府尹與總督同任監督之責。皇朝通典云。順天府

尹。掌京畿治理。凡田賦出納。以時勾稽。會直隸總督。而上其要於戶部。是也。（嘉慶會典卷五十九）

（四）統轄京城內外之警察及遞送犯人 府尹統轄京城內外。即二京縣區域內之警察事務。得發禁令。並處罰犯其禁令者。至執行事務。大抵委任于二京縣。故如皇朝通典。（卷三十三）府尹之職掌中。不別載警察事務。反為二京縣之職掌。曰撫輯良民。緝禁姦匪。以安畿輔。云云。又案嘉慶重修會典。規定順天府之職掌。曰率二京縣而頒其禁令。又云。京城內外。民間干禁之事。由順天府。率大興宛平二縣。由是觀之。府尹本統轄警察權。二縣亦各在其所管內。於其委任範圍內。分掌警察事務明矣。雖然京城內外之警察事務。不獨屬順天府管掌。更有步軍統領。巡視五城御史。亦同掌之。又近來別設工巡總局。特掌京城內之警察。工巡總局。後改為巡警部。今歸入民政部。

然則府尹管理其事務之時。不可不與此等官廳協議。以求其同意。又發布禁令之時。當與此等官廳連銜。此為常例。遞送罪人。謂警護刑部或兵部發送之罪人。送至服刑地。即已由刑部宣告徒流者。則押送之府。府又按所定之道路里程表。傳令于縣。護送該罪人。又被處充軍發遣之刑者。兵部指定其服刑地。押送之府。府接受之。護送該犯。與徒流同。（大清會典卷六十九）

(五) 出征及祭祀之際。供給所需役夫車馬其他材料。皇帝親征。若師徒發京師之時。府則徵發其必需之役夫車馬。使無有缺乏。又祭祀壇廟之時。募集其所需之役夫。若祭祀所需之犧牛。即供太常寺者。又供太社之五色土類。皇帝行籍田之儀。為皇帝及從耕王公。進呈耒耜絲鞭及耕牛。此等皆為府尹職務。

(六) 科舉 順天鄉試。則兼管府尹事。大臣及府尹。為監臨官。與

特命之滿漢監臨官。俱任整頓場務之責。而府丞為提調官。掌試場內外事務。以補助府尹也。其他補助官。亦皆同。鄉試之初日。頭場之問題。必以出於欽命。府尹親赴乾清門奏請。發榜亦屬府之職務。三日間。揭示中式者之氏名於府衙門。此為常例。又鄉試前後。府尹饗應正副考官以下及關係試驗之官員。並受驗者。試前稱上馬宴。試後稱鹿鳴宴。武鄉試。府尹以下事務亦同。又會試之時。府尹督命僚屬。為關試場之準備。供給傳臚。兼尹府尹。俱朝服立於東長安門。迎一甲三人出門。相携至府酌獻。禮成後。送狀元於其私第。

(七) 具奏京師之糧銀價格及雨雪量度。京師米穀金銀之時價。則據京縣申報。每月底。府尹具奏之。又雨雪之日。隨時具奏分寸量度。蓋出於皇帝軫念國計民生之至意。制度之精神。非不美也。今則為一種虛禮。毫無裨益於行政之實際。

此外關於賑恤典禮之事務亦以順天府在於輦轂之下較之他普通區劃尤極煩劇又如賑恤事務該府成績則有頗優者現如廣寧門外普濟堂廣渠門內育嬰堂皆屬府之管理監督依皇室下賜銀米與官民慈善家捐助維持之以賑恤救助鰥寡窮民云。

第二款 土官及土司

第一項 土官

廣西四川雲南諸省之一部分自古有苗民及其他原始種族棲息于其中一般行政制度固不能行於此地方故現朝亦沿明遺制分為土州縣選擇該族中之酋長子孫世襲知府州縣之職稱曰土知州土知縣即此所謂土官者是也而土官亦以為文官之故襲職等事皆歸吏部驗封清吏司管轄土官死亡則督撫命其嫡子權攝事務期半年內必將宗族及鄰境土官之證明書添附吏部豫先交付

之號紙呈於督撫送之吏部吏部審議後命該攝事承襲其職號紙者記職銜世系及承襲之年月者若一族中無可承繼者則選擇其妻若女婿能得該地人民信用者使繼承之又繼承者年幼之時則督撫咨部由本族中選人代理之待至十五歲則使承襲之土官亦有州同縣丞等補助官補助其事務補助官之任免亦準據一般官吏銓叙規定。

土官之職務範圍內施行各件本准許其自治然必受上級官廳之監督與一般州縣初無以異其他一般官吏之規定亦均適用之于土官固勿論而設立土官本出於不得已故文化漸進往往廢撤改為普通行政官廳此土官之數所以遞年減少也今觀會典諸書所載之土官現改為普通行政官廳者頗多亦可見其意矣凡稱改土官為普通官廳者曰改土為流即改土官為流官之義流官即據官

吏法被任免陞轉者。

備考 廣西有土州二十一。即結安、佶倫、下雷、向武、龍英、茗盈、思陵、都結、都康、那地、歸德、果化、安平、江忠、憑祥、思、太平。上下凍州、萬承、南丹是也。有土縣二。羅陽、忻城是也。四川有九姓土司。雲南有土富州。(參照大清經緯全書及前揭)

第二項 土 司

土司為甘肅四川廣西雲南貴州等蠻族之酋長。國初率部族降。而有戰功者。世襲其職。治其部落。此固出於懷柔蠻族之策。世襲之法。雖與土官無殊。然土官為文官。而土司為武官。故會典及諸書。置土司於兵部條項中。如襲職之事項。亦歸兵部武選司所掌。又土官為行政官廳。土司則異于此。自治其蕃民。在某地方。徵納錢糧及貢物之外。其他皆受其所在之府及州縣廳管轄。故不視為一官廳。故亦不值記述。惟就其品秩言之。則與土官官位卑者不同。身帶指揮使

宣慰使之大名。以得受三品乃至五品之官位。又其補助官。有同知僉使僉事等。又其品秩稍下。為一部落長。而治蕃民者。尚有千戶副千戶百戶長官司官長副長官長官司吏目等。

第十一節 新設官廳

輓近時勢所趨。不得不於大清會典所載官廳以外。新設各種官廳。以應其必需。有以上諭均令各省設立者。有地方長官參酌土地狀況。奏定設立者。而地方長官更迭之際。後任者。輒設與前任者已設相似之官廳。各異其名。其實則同。使二者並存于其間。此實清國一大弊風。經年積月。其數愈多。其權限之區別。亦愈不明瞭。

凡新設官廳。必有總辦一人。統轄其事務。有時則置會辦。以輔佐之。蓋總辦為實缺官。既有職務。不能專理事務之時。則置會辦。又有稱坐辦者。別無兼差。坐局中。專任其事。又有所謂督辦者。立於總辦之

上。監督其事務。然未必全設此等職員。大抵有一總辦。在其下。準備補助一切事務者。謂之提調。(西人多譯爲 Director or Secretary to the Board)此外有文案。掌公文書。有收支。掌出納。此等職員。則以省內實缺。或候補官吏充之。有實缺之時。則常選布政使糧道鹽道等。爲總辦。又候補者。則以候補道爲總辦。候補知府爲提調。候補知縣爲文案收支。初無定制。且此等職員。於慣習上不稱官吏。稱曰差使。差字本義。謂皇帝臨時特命。帶原官銜。任他職務者。如稱出使大臣。曰欽差。稱特派鄉試試驗官。曰試差。是也。而新設官廳之職員。則異於此。不過地方長官委任其權限一部分於屬僚。掌其事務而已。宜謂之委。然差委有時或用之於同一意義。曰差使。曰局差。故稱新設官廳之職員。曰差使。卽由於此意義。唯其任命差使之形式。則自有二種。一爲長官奏請勅裁者。一爲因其鑑識委任者。前者稱曰奏派。後者稱曰委任。

茲欲網羅各省所有新設官廳。以叙其組織權限最爲困難。且恐事屬無用。故今將兩江總督駐在地方江寧城之新設官廳。開列於左。亦可以窺見其一斑矣。

(一) 善後局 長髮賊之亂後。設立該局于各省。素以綏撫流亡。營造公所。爲其目的。今仍襲用其名目。局中有若干資金。與藩庫無關係。皆屬總督特別監理之下。一省若有大營造。則由局支辦。

(二) 支應局 掌軍餉出入事項。

(三) 掣驗局 商人有販賣官鹽之特權者。運鹽到埠頭。則本局命其抽籤。定發售之先後。故有此名。

(四) 金陵機器局 製造軍器之處。如我砲兵工廠。

(五) 金陵火藥局 掌製造火藥事項。

(六) 江南銀元局 掌製造貨幣事項。

- (七) 金陵保甲局 掌保甲警察事項。
- (八) 釐捐局 掌釐金稅事項。
- (九) 洋務局 掌與外國領事交涉事件。他省或稱交涉局。
- (十) 商務局 掌關於商務事項。
- (十一) 編譯局 掌繙譯東西新學有益書籍。
- (十二) 官報局 掌編纂官報並印行有益書籍。
- (十三) 工程局 掌修理道路事項。
- (十四) 籌防局 職掌不詳。
- (十五) 團防局 亦不詳。
- (十六) 軍械所 與機器局職務區分不明。
- (十七) 派辦處 係故總督劉坤一創設者。以振興新政為目的。管掌一切政務學務。藩司為總辦。道員為會辦。

(十八) 學務處 係張之洞署理江督之時創設。以振興學務為目的。藩司為督辦。糧道鹽道為總辦。候補員為會辦。知府為提調。而文案收支。則以知縣任之。

第十二節 東三省

第一款 概論

第一項 東三省之特別制度

東三省。愛新覺羅氏龍興之地。而實為清朝之根本也。故其行政組織。與支那本部異。而在三省中亦有不相同者。盛京省。軍政民政。並行。吉林省。軍政中略加民政。黑龍江省。則用軍政統治。盛京有盛京將軍。副都統以下八旗武官。駐防各地。施行軍政。又有五部衙門。總轄民政。奉天府尹。領道府州縣。統治一般民人。光緒二年。改革官制以來。頗與直省行政組織相類似也。吉林又有駐防吉林將軍。副

都統等。總管軍政。並領道府州縣廳。是所謂軍政中加民政者。而軍政占其重要部分。固不俟言。至黑龍江省。則黑龍江將軍。副都統。專握軍政。受其監督。而掌地方民政者。僅有呼蘭綏化二直隸廳耳。是為純粹之軍政區劃。

第二項 盛京官制沿革

清初都盛京之時。已設六部承政參政等官。順治元年。(正保元年西曆千六百四十四年)定鼎燕京。悉撤廢盛京六部官。派內大臣。着為留守。舊六部員。皆屬內大臣統督。雖然盛京之與帝室。有重大關係。不可不設特別行政組織。於是。十五年復置禮部。翌年復置戶部工部。康熙元年。復置刑部。三十年復置兵部。使各侍郎及其官屬治之。雍正八年。又設滿洲尚書一人。總理五部。未幾罷之。從來五部以侍郎為長官。各處理該部事務。其所管全與中央六部同。獨部之名目上。冠盛京二字。

此為異耳。若就職務之繁簡輕重論之。則非可同日語。要皆出於為陪都壯觀瞻崇體裁之意。猶明初都金陵。設百官。及燕王篡立。移都北京。尚存南京六部官屬也。但南京六部。不過一種名譽官。故其職務不值敘述。至盛京六部。均掌一般民政。自有一定權限。又與明制異矣。

順治元年。定八旗官制。直省設置駐防將軍以下武官。蓋當時國內未底戡定。人心輒易浮動。不可不用兵力以彈壓之。故屯重兵于江寧杭州廣東荊州等地方。簡派八旗大員。使統制之。而又以東三省為國家根本之地。置將軍以下官屬。掌省內兵馬一切事務。此為東省行軍政之始。

國初建置盛京之時。創設遼陽府。順治十四年。改為奉天府。置府尹。經歷教授訓導等官。康熙二年。又置府丞治中通判推官。及承德知

縣典史。官屬漸備。領府州縣廳。施行一般民政。乾隆三十年。改盛京將軍兼管府尹大臣之制。於盛京五部侍郎內。命其兼管。猶順天府置兼尹大臣。

備考 乾隆二十七年。於奉天府。增設岫州。嘉慶十二年。增設新民廳。十八年。增設昌圖廳。光緒二年。置鳳凰直隸廳。增設安東縣。三年。增設寬甸縣。分岫州。均隸鳳凰廳。陞興京理事通判。為撫民同知。增設懷仁通化二縣。隸焉。又陞昌圖廳為府。增設奉化懷德二縣。隸焉。二十八年。陞新民廳為府。三十年。增設洮南府。靖安開通二縣。隸焉。

夫盛京將軍與奉天府尹及五部侍郎。皆為獨立之機關。故除於官制上。特定其合議處理外。將軍管轄旗務。府尹統理民務。五部亦從其職權。所管不一。於是乎。缺行政統一之患生焉。乾隆二十七年。上諭云。凡應行查拏私墓。經將軍派委官兵前往。地方各官自宜會同查緝。乃近日拒捕毆差之事。不一而足。地方官竟視同膜外。鄉長保

甲。竝不協力擒捕。此皆因將軍府尹不相關涉。各分畛域之所致。是以各屬員。亦存旗民分管意見。竝不和衷辦理。於地方事務。甚無裨益。不可不為變通。在府尹為全省大吏。雖不可便為將軍屬員。亦當令其聽將軍節制。庶旗民事務歸一。一切辦理不致參差。云云。由是觀之。將軍與府尹之間。不能舉和衷協同之實。而施政上。往往難為敏捷。故上諭訓飭府尹。令歸於將軍節制也。未幾。又罷將軍兼管府尹事務之制。府尹則特簡於五部侍郎中。今就理論上而言之。盛京將軍與駐防將軍同。其職在於管理旗人耳。其對一般土地人民。無權力可言。在關於旗人之事件。比如錢穀刑名要務。亦屬戶刑二部。於是。該部勢力漸重。而將軍之權限則縮少矣。然如此情形。固不利於盛京行政上。是以光緒二年。上諭將軍崇實。陳其所見。崇實奏擬改革官制章程。朝議從之。更加變通。以成今日之行政組織。茲將大

要。開列于左。

(二) 將軍 將軍初與五部府尹並立而無統屬。動輒受其掣肘。後改之。凡將軍必管理兵刑二部。又兼管奉天府尹事務大臣。更仿各省總督之例。加兵部尚書都察院右都御史之銜。帶總督旗民地方軍務之印。兼理糧餉。於是盛京五部之實權。盡歸於其掌握。蓋其所管理者。雖止兵刑二部。與戶部事務。然五部中最重要者。卽此三部也。唯各部有侍郎。爲其長。故將軍之於侍郎。猶中央六部管理事務之於尚書。然其實則兼管部務之將軍。專握實權。而侍郎則不過畫諾耳。又將軍藉都察院右都御史之名。監督全省文武官。籍總督旗民地方軍務兼管奉天府事務大臣之名。管轄一般民政。要之。盛京將軍。宛然如直省駐防將軍。而併有總督之權限者也。而其職之所重者。卽在軍政。至民政。常與府尹共同行之。亦猶總督與巡撫之

關係。

(二) 府尹 除旗人事務外。一般民政。則府尹專掌之。旗民訴訟案件。則都歸盛京刑部管轄。是爲舊制。故府尹於民政上。常受刑部掣肘。且有種種弊害。於是在其一面。則崇府尹之位置。以廣其權限。又在一面。則狹刑部之司法權限。以希圖除其弊害。乃在府尹。加二品銜。兼副都御史。以行巡撫事務。盡管旗民事務。常與將軍會同。綜攬一省行政之紀綱。於是五部權輕。而將軍府尹之權獨重矣。至將軍府尹相互之關係。一同直省總督之於巡撫。協合爲治。雖不如昔時行政之不統一。然兩者權限之互相衝突。亦在所不免。卽如近年對俄同題。將軍府尹之間。意見不相合。遂交上疏參劾之類。是也。

(三) 五部 五部既如前述。旗民訴訟事件。當徒罪以上者。歸刑部審理。其他犯罪。則不得干預也。

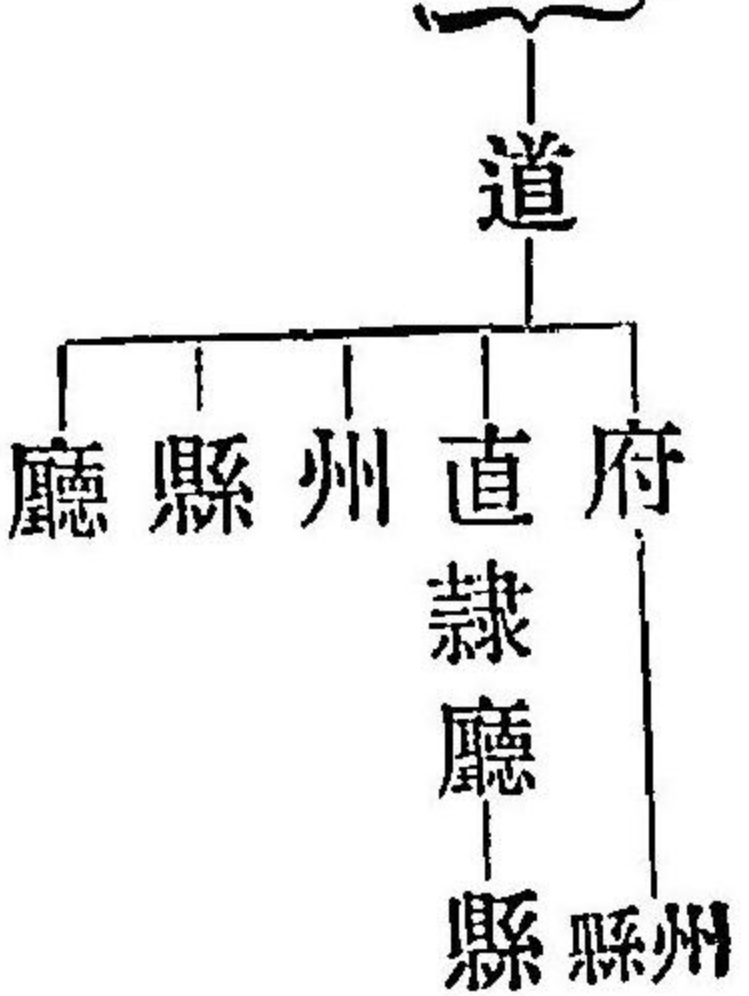
(四) 州縣官 從來州縣官處理旗民訴訟事件。當與將軍管下城守尉等會同辦理。是為常例。然城守尉動輒庇護旗人。多失公平。故加理事銜於同知通判之州縣官。使掌一切密斷。惟有逮捕盜賊徵收旗租二項。仍屬城守尉之權限。

今更就將軍府尹五部之關係述之。查現在情形。將軍則駐防將軍之領總督之權限者。府尹亦府尹以外。有巡撫之權限。而五部侍郎則得與為兼管大臣之將軍連銜。此固不可謂為將軍之下級官廳。然就其實際視之。猶直省之監司也。將軍固得任意左右之。今製盛京行政統屬表。以便省覽。

兵部尙書。都察院右都御史。管理
○盛京將軍 兵刑事務。兼管奉天府尹。總督 副都統 城守尉 協領
奉天旗民地方軍務。兼理糧餉。

○五部衙門侍郎

○奉天府尹 二品銜。都察院右副都御史。行巡撫事。



備考 光緒初年。改正東三省制度。稍同於直省。及至近年。政務處大臣等議定。置總督于盛京。巡撫于吉林及黑龍江。以統管東三省。而其官制施設草案。乃係直隸總督袁世凱主任立案。余想他日必實施之。然亦自有不能無異於直省總督巡撫之職權也。其參酌從前成例可知矣。就謂本編無裨補於滿洲行政乎。

第二款 奉天府尹

奉天府。置兼管府尹事務大臣一人。府尹一人。府丞一人。治中一人。理事通判一人。經歷一人。司獄一人。兼管府尹事務大臣。本以特簡

於盛京五部侍郎中。爲常例。光緒二年。改革官制。歸盛京將軍兼任。已如前述。又治中之職。初專掌盛京城內之稅務。後必兼奉天驛巡道。府尹與通判。亦必用滿人。其餘丞以下。皆爲漢缺。

奉天府尹。監督道府廳州縣。掌其考察陞調。綜攬該管地方之行政事務。抑盛京省內。旗人甚多。皆屬將軍管轄。而府之行政。僅止一般人民而已。唯在官制上。將軍則帶兼管府尹事務。總督旗民事務之任。而躬親府事。故在實際。旗民亦皆屬於同一官吏管轄也。然將軍之治旗人也。以將軍之職權也。其治一般人民也。以兼尹之職權也。若惟就府尹職權論之。則獨得治一般人民。而關於旗人之事務。則不敢干與也。今舉府尹主要之職權。開列于左。

(一) 裁判事務 關於裁判之規定。猶直省也。徒罪以下。乃府州縣官審斷之。流罪以上。乃接府州縣稟報。府尹親爲覆覈。然後咨之。

刑部。又秋審時。府尹爲其主任。盛京刑部侍郎會同審理。擬律上奏。而盛京刑部秋審之際。亦必需府尹會同。

(二) 徵稅事務 在盛京省內。賦課徵收租稅。屬府尹管轄。其權限則同直省督撫。

(三) 典禮事務 萬壽節暨其他慶典。陵寢壇廟祠宇之祭祀。凡祀典所載者。府尹與盛京禮部會同奉行之。

(四) 教育事務 直省乃有欽命提督學政。與督撫會同。管掌一省教育事務。盛京則不然。固歸府丞兼理。而府尹監督之。其管轄區域。則至於吉林。蓋吉林地方僻遠。文化未洽。讀書人。士尤少。故不別設學政官。仍歸盛京府丞管轄。又宗學覺羅學官。學義學等學務。府丞並監督之。是以其帶學政之職也。

第三款 道員

掌盛京之民政者。奉天府下。有州縣廳。地方之事。皆自州縣廳。直致於府。惟有錦州府屬之州縣。先報其本管府衙門。自該府轉送之奉天府。是爲常例。然盛京風氣漸開。漢民移住甚多。當是時。民政較軍政。尤爲重要。而府尹與州縣之間。不得不備行政機關。光緒二年。將軍崇實上奏。設道缺一員於省中。名曰奉天驛巡道。爲府治中之兼職。治中不過爲府尹之一補助官。然驛巡道則爲直隸奉天府之行政官廳。統督全省驛站事務。且捕盜營之官吏。悉受其指揮。又鳳凰城。有分巡東邊兵備道。爲盛京東部之重鎮。掌邊防租稅營伍等事。營口廳。亦設分巡兵備道。兼督理牛莊稅關。而兵備道亦必有按察使之銜。卽有此銜。則一省之刑名。皆當歸其管理。然其對奉天府及盛京刑部之關係如何。今不得詳攷查之。要之。此等各道。均係近時設置。光緒以前。則未嘗有之。

第四款 知府

今據大清會典規定。從來奉天府之所管。止于州縣廳者多矣。而府則有一錦州府耳。光緒二年。將軍崇厚上奏。更設昌圖府。此二府管轄其區劃內之州縣。並受驛巡分巡道及奉天府之監督。以府屬府。一見甚奇。然奉天府不但陪都所在。實爲全省民政總滙之區。體制極崇。非他府可比。故據行政上利便。奉天府之下。又置一府。監督州縣。而以奉天府持其大綱。今就其統屬關係。而觀察之。府之親理事件。例如徒罪以上之裁判事件。稟報驛巡道。自驛巡道轉移之奉天府。是爲常例。該府屬之縣。如有審理事件。由府受之。直達之奉天府。其他知府衙門權限。與直省同。

第五款 知州知縣同知

州縣廳之行政組織。與直省無所異。卽知州知縣。爲州縣之長官。同

知及通判。為廳之長官。而廳亦有屬直隸與否之區別。唯無直隸州而已。

州縣廳之職務。亦同於直省之州縣廳。至其統屬關係。或隸屬於奉天府。或隸屬於他府。由府及道達於奉天府。初盛京之地方官。專治漢民。至於旗民交涉之事件。不得管轄之。光緒二年。改正官制。知州以下之官。乃加理事銜。使處理旗民一切之案件。學正教諭訓導丞典史吏目主簿倉官巡檢等。皆為補助官。光緒二年設鳳凰直隸廳。領岫巖一州。安東寬甸二縣。又以懷仁通化二縣。屬於興京廳管理。故現在盛京省。有二直隸廳。均以同知為長官。有經歷教諭巡檢等補助官。直隸廳同知。對其直接管轄區域。則與知州知縣同。親綜賦稅訟獄一切事務。對其領州縣。則與知府同。任監督州縣之責。

第六款 盛京五部

第一項 戶部

戶部置侍郎一人。為長官。至補助官。有經會司郎中一人。員外郎二人。主事二人。糧儲司郎中一人。員外郎二人。主事二人。農田司員外郎二人。主事一人。銀庫掌關防郎中一人。副關防一人。堂主事一人。司庫二人。倉監督正副各一人。管官屯六品官二人。筆帖式二十一人。皆為滿人。其主要職權如左。

(一) 徵收官莊旗地租稅 盛京各廳州縣之一般租稅。當該官廳。以所徵收者解送於府。府更達之中央戶部。而官莊及旗人之田地。則廳州縣不管理之。皆歸戶部衙門直接處辦。官莊者。屬於帝室之莊園。有糧莊鹽莊棉花莊等別。皆以莊頭管之。莊頭令其所部人民耕種製鹽。據每歲所得額。完納佃租。至秋成時。則由部奏請簡派大臣。會同徵收。該大臣收領後。回京覆命。

一般人民之租稅。固係廳州縣徵收。至旗人田地所出者。戶部委任旗地所在之駐防武官。即協領城守尉等。協領城守尉。又分委於佐領防禦驍校徵收之。又盛京城內。牛馬驢騾羊豕等雜稅。當稅。牛皮尾綢布紙張等中江稅。皆係戶部直接徵收。

(二) 支辦將軍衙門及五部衙門之經費。戶部每歲編成翌年度將軍衙門及五部衙門之經費豫算。奏請中央戶部撥款補助。且加雜稅當稅中江稅等項。以供各衙門官吏俸廉及其他費用。

(三) 裁判戶婚田土之事件。關於旗人戶婚田宅訴訟事件。由戶部裁判之。

第二項 禮部

禮部置侍郎一人。左司郎中一人。員外郎二人。右司郎中一人。員外郎一人。堂主事一人。主事一人。六品官一人。七品官一人。助教四人。

筆帖式十一人。皆為滿人。掌盛京一切朝祭之禮儀。今細別之如左。

(一) 管掌三陵祭祀。每年清明。孟秋望日。冬至及歲暮。為盛京三陵祭事。三陵者。福陵。永陵。昭陵也。禮部先開列盛京宗室官六人之銜名。經太常寺。奏請欽命承祭官。勅裁之後。本部侍郎。與盛京將軍俱前往。助承祭官。監督祭場一切之儀式。又每月朔望。三陵之常祭。元旦及萬壽節之賀儀。盛京城隍廟之祭祀。均皆係禮部舉行。又祭長白山神及賢王祠。則派遣讀祝官贊禮郎。長白山神祭。吉林將軍指揮。賢王祠祭。奉天府尹指揮。各供其職。

(二) 監理祭田。三陵祭祀所用之物品。官地之田莊。東園。瓜菜。園魚。泊等供給之。禮部則監理此等田園魚泊。使官丁充耕作捕魚之事。其他祭品。乃先期知照各衙門。為之供給。山川城隍等祭事亦然。

(三) 保管鑾駕庫 鑾駕庫內。必備皇帝鹵簿一切器用。禮部會同將軍衙門派遣之委員。以保藏之。

(四) 供給修葺寺廟用品 祀典所列盛京寺廟。禮部咨盛京戶工二部。供給其器物及金錢。又每歲修葺。本部必當監理其工事。

(五) 接待貢使 朝鮮國貢使赴京。路過盛京時。禮部則供給米肉芻秣柴薪。事屬于既往。今據會典特附記之。

第三項 兵部

兵部置兼管事務一人。盛京將軍兼之。侍郎一人。堂主事二人。左司郎中一人。員外郎二人。主事一人。右司郎中二人。員外郎二人。主事一人。驛站正監督一人。副監督一人。筆帖式十二人。皆為滿員。其職權主要如左。

(一) 檢閱軍器 兵部。每三年。前赴盛京將軍及工部並駐防軍

營。照其各所提出簿冊。檢閱軍器之數。事畢乃奏上。

(二) 監射 凡為旗員者。不可不習射也。在盛京。則有旗員會射之事。春秋二季行之。屆期。將軍移咨兵部。請派員列席於射場。委員至場。檢會射者名片。以稽旗員勤惰。然今則不過虛應故事。固無為一職務之價值也。

(三) 郵政 盛京之驛傳。係兵部所管。置驛站監督。掌保護驛馬及僱使役夫之事務。

(四) 稽察邊門 凡因公事出邊門。皆持有兵部交付之軍符。守邊官乃照其軍符。准許出門。隨時稟報兵部。又各軍營。准其出門。則經盛京將軍。通報兵部。是為定例。其能實行於今日。則不能無疑。

(五) 銓試 凡倉官驛官守邊官。有缺員時。兵部揀選候補者。報之中央吏部。經吏部奏准。而後補任。又考筆帖式之時。開列將軍副

都統四部侍郎之銜名。咨照吏部。奏請補任。中式者。以其姓名。記於册上。有缺員時。順次充用。

第四項 刑部

刑部置兼管事務一人。侍郎一人。堂主事二人。肅紀前司郎中一人。員外郎二人。主事一人。肅紀左司郎中一人。員外郎二人。主事一人。肅紀右司郎中一人。員外郎一人。主事三人。肅紀後事郎中一人。員外郎一人。主事一人。司獄二人。司庫一人。筆帖式三十人。堂主事漢軍一人。主事蒙古二人。司獄漢人一人。筆帖式漢軍六人。蒙古三人。外皆為滿員。其職權概要如左。

(一) 裁判盛京旗人之犯罪事件。凡盛京旗人之犯罪。不歸府州縣地方官之管轄。皆押送刑部審判之。其重罪犯而當付秋審者。刑部侍郎與他四部侍郎及奉天府尹。會同酌定。擬律彙題。又一般

人民之重罪犯。而屬奉天府尹秋審者。亦必需刑部侍郎會同。

(二) 裁判旗人對漢民之犯罪。一般人民訴訟之事件。則府州縣處理之。旗人對人民之犯罪。則異于此。其事件在盛京所屬六十里以內者。皆派部員審訊之。殺傷等事件。應驗視之際。必會同該地方官。若所犯在六十里以外。則地方官隨即報之部。且為驗訊。殺人及賊盜之重犯。該當軍流徒之時。押送犯人及證人到部。其餘尋常犯罪。僅加枷杖者。地方官親裁判之。每月造册。稟報本部。

(三) 裁判邊外蒙古人之犯罪及蒙古人對旗民之訴訟。盛京法庫。及柳條邊。蒙古人之犯罪。及與旗民交涉之案件。則由將軍奉天府尹。或該地方之蒙古札薩克。押送到部。為之裁判。遇有必應驗視之時。通報奉天府尹。府尹酌派附近州縣官臨驗。具狀報部。

(四) 裁判關於人參之犯罪。私採人參者。及私販者。刑部將軍

及府尹。會同審斷。今案何以定此特種犯罪。未能詳之。或曰。人參實為進貢品之尤重者。故對該犯人。特定其審判之事。

第五項 工部

工部置侍郎一人。堂主事二人。左司郎中一人。員外郎二人。主事一人。四品官一人。六品官一人。右司郎中一人。員外郎二人。主事一人。四品官一人。銀庫司庫二人。筆帖式十七人。筆帖式中除漢軍一人外。其餘悉為滿員。其職權乃如左。

(一) 營造修繕壇廟陵寢宮殿公廟祠宇 盛京固為清朝舊都。順治元年。定鼎燕京之際。百官從移。後仍存其舊制。天壇地壇社稷壇先農壇太廟堂子先師廟等。所謂壇廟之制。一同於京師。又順治以前帝陵。皆在盛京。故工部專掌此等營造及修繕之事。又盛京城內宮殿。將軍衙門以上各官衙。及祀典所載祠宇等一切營造修繕。

亦歸工部職掌。

(二) 監理採木山場 盛京省內。官林二十二處。均歸工部監督。若有商人願伐木者。本部乃與將軍衙門會同。給准許伐木之證。而應伐木數目。課稅徵收。貯藏之本部庫內。

(三) 監督火藥庫及製造埴瓦 盛京內外城。及黑龍江各兵營之火藥。皆由工部供給。故工部特設火藥庫。以製造火藥。又有埴瓦工場。製造各壇廟等所用之黃瓦。此等事務。亦皆歸工部監督。

(四) 修繕官船並供給圍場車馬 自遼河以至盛京內河川所使用之官船。工部當隨時修繕。又附屬將軍衙門之圍場所用車馬。亦當供給之。

第七款 盛京將軍

盛京將軍衙門。以盛京將軍為其長官。其補助官。有主事一人。筆帖

式十一人。均以滿人任之。分掌案牘等事。其幕友書吏等。與地方官同。

盛京將軍之職權。分爲二種。曰本職固有之職權。曰兼管兵刑及兼管奉天府事務大臣等之職權。是也。兼職已經論述之。今專就其本職。而畧叙之。

(一) 掌握一省兵馬之權 將軍在盛京省。爲最高級之武官。掌握一省兵馬之全權。平時統率副都統。城守尉。協尉等。掌鎮撫地方。訓練兵士。若有事時。卽任攻守之責。蓋直省駐防將軍。僅總統其所屬之軍隊。至督撫提鎮。則不能節制之。盛京將軍則異於此。實爲省中唯一之司令官。節制兵馬。皆在其權內。

(二) 監督糧餉 將軍不止爲司令官。卽如供給糧餉事。亦皆直接監督之。

(三) 統督所部武官 將軍有監督其所部武官之責。固不俟論。任命亦係其所干與。比如遇有任命城守尉以下。將軍選定候補者。於所部武官中。送於兵部。兵部交之旗。旗乃更選定於部屬中。添加其氏名。奉請補授。此將軍於部下之任命。有推薦之權也。

(四) 管掌關於旗人之一般事務 將軍者。不但有軍隊司令權也。旗人之戶口田土等項。亦歸其兼管。故盛京旗人戶口。將軍覈查之。一則致之本旗。一則致之戶部。其戶婚田宅之訴訟。有時審斷之。惟對刑部之職務關係。今無由查明。然將軍已兼管刑部。又兼府尹。則於其資格。當得干涉盛京一切裁判。是前款所既述。不復贅焉。要之。節制兵馬。及管掌一般軍政。固屬將軍重要之事務。而關於旗人之民政。亦歸其權限。然則將軍全同於直省之總督。而其權力更大於此。

第八款 副都統以下衙門

副都統以下。幫助盛京將軍。管理其管內旗人一切事務。掌防備及警察事務。今一一敘述。懼繁而寡要。故祇述盛京之分布與統屬。以示其大體。

盛京設四副都統衙門。在盛京者。在金州者。在興京者是也。皆承將軍之命。行其職務。又監督城守尉以下。其在金州者。兼管奉天水師營。城守尉八人。協領十四人。內水師一人。防守尉三人。佐領一百九十九人。內水師二人。宗室二人。防禦九十四人。內水師四人。驍騎校一百九十九人。內水師八人。是為定員。（據大清會典事例。大清緒紳全）皆駐在興京。遼陽。海城。鐵嶺。岫巖等要所。均受將軍副都統之節制。掌防備及警察事務。

第九款 吉林省

吉林之行政組織。比諸盛京。尤為簡易。從前只設吉林將軍。副都統以下八旗武官。管轄土地人民。蓋吉林地處東陲。土地荒瘠。人口稀少。不必別設治民之文官也。經年久遠。內地人民移住者日多。戶口繁殖。而行政事務亦漸繁冗。當時省城之西北隅。僅有三廳。理事同知通判。為其長官。專掌裁判事務。其他則令所在協領佐領等審理。然此等皆一介武弁。不通吏治。甚則有不通曉漢文者。故多委筆帖式等辦理。於是弊害頻起。遂至於設親民官之不得已。光緒四年。署理吉林將軍銘安上奏。設立廳縣佐雜等官於省中衝要之地方。又陞吉林廳為府。改長春廳通判為同知。關於租稅及裁判之一般民政。專歸此等地方官管轄。協佐等駐防武官。唯掌關於旗人之特別事務。及警防事務。既又置吉林分巡道。監督府廳州縣。十一年。將軍希元奏議。陞長春廳為府。仿吉林府之例。管掌管內民政事務。又別

置農安縣。以歸府統屬。一切事務。定為悉受府監督。今試查吉林省內民政官廳。有分巡道一。府二。州一。縣二。廳四。比較之全省土地面積。其數甚少。然在從前布軍政之地方。漸次增設民政官廳。則亦可以見地方文化進步之一端也。唯此等民政官廳。皆屬吉林將軍管轄。與彼盛京將軍之外。設奉天府及五部衙門者。固不相同。故云。吉林之行政者。軍政內略加民政。是也。

吉林將軍。在吉林省城。綜理全省事務。副都統則吉林。寧古塔。伯都訥。三姓。阿勒楚喀。琿春。各置一人。打牲烏拉。拉林等地方。則有協領以下。皆分地管掌鎮撫事務。至其職權。無異於盛京。故今省略之。又將軍衙門補助官。有主事一人。筆帖式十二人。伯都訥副都統衙門。有委署主事一人。各處駐防衙門。筆帖式二十八人。其他管臺站筆帖式十八人。管倉筆帖式十二人。倉官七人。助教十人。

第十款 黑龍江省

黑龍江省。設將軍副都統以下。駐防八旗官。管轄全省。除呼蘭綏化二直隸廳。置理事同知。掌民政外。無有府州縣之區劃。此黑龍江省專布軍政。異於吉林省之軍政內略加民政矣。蓋土地僻遠。戶口不多。未必須施行民政也。

黑龍江將軍一人。駐在齊齊哈爾城。副都統則黑龍江。墨爾根。齊齊哈爾。呼蘭貝爾。布特哈。通肯。各置一人。補助官則將軍衙門主事一人。理刑主事一人。銀庫主事一人。筆帖式十二人。各處駐防衙門筆帖式二十人。管臺站筆帖式三十三人。六品官二人。臺站官二人。管倉筆帖式六人。管官屯七品官四人。分掌裁判租稅郵驛倉儲等事務。蓋省內無復掌民政之官廳。故以僚屬文官治之。

第六款 藩部

內外蒙古。新疆及西藏。總稱藩部。管掌藩部事務者。內有理藩院。外有將軍都統大臣等派遣官。然就其實際考查之。清國政府唯有主權。至於其內政。皆世襲之酋長及喇嘛行之。而政府則不過監督之。與直省督撫躬為朝廷之大員。治軍民者。大異其趣。又派遣官與理藩院之間。亦非有統屬關係。猶督撫之於六部也。

第一節 內外蒙古

第一款 行政區劃

藩部。分為數多部落。部落之所分。即成一行政區劃。今先明其編制。以次及行政各機關。

第一 內蒙古之行政區劃

內蒙古部落之最小者為旗。合旗為部。(蒙古語 Δ ᠠᠨᠠᠮᠠᠭᠤᠮᠠᠭᠤᠨ合部為盟。(蒙古語 Δ ᠠᠨᠠᠮᠠᠭᠤᠮᠠᠭᠤᠨ)皆因會盟地稱之。如云哲里木盟。卓索圖盟。是也。即有六盟二十四

部。四十九旗。今將該盟部旗開列于左。(蒙古地名官名等。用羅馬字填寫。皆據 *Noyan's, The Chinese Government*

第九編
第十編

(一) 哲里木盟(Cherim Chogolgan)有四部十旗。

科爾沁部(Khorchin tribe)

六旗

札賚特部(Djalai tribe)

一旗

杜爾伯特部(Turbet tribe)

一旗

郭爾羅斯部(Ghorlos tribe)

三旗

(二) 卓索圖盟(Chosot'u Chogolgan)有一部五旗。

喀爾喇沁部(Kharachin tribe)

三旗

土默特部(Tumed tribe)

二旗

(三) 昭烏達盟(Chao Uda Chogolgan)有八部十一旗。

敖罕部(Ao-khan tribe)

一旗

- 奈曼部(Naiman tribe) 一旗
- 巴林部(Barin tribe) 二旗
- 札嚕特部(Djarud tribe) 二旗
- 阿嚕科爾沁部(Aru khoreh'in tribe) 二旗
- 翁牛特部(Ungniud tribe) 一旗
- 克什克騰部(Keshikhteng tribe) 一旗
- 喀爾喀左翼(Khalka, the left wing) 一旗
- (四) 錫林郭勒盟(Silinghol Chogolgan)有五部十旗。
 - 烏珠穆沁部(Uchumueh'in tribe) 二旗
 - 浩齊特部(Khacohid tribe) 二旗
 - 蘇尼特部(Sunid tribe) 二旗
 - 阿巴噶部(Abaga tribe) 二旗

- 阿巴哈納爾部(Abagannar tribe) 二旗
- (五) 烏蘭察布盟(Ulan Chrap Chogolgan)有四部六旗。
 - 四子落部(Ssu Tsi Pu Loo tribe or Durban Keuked) 一旗
 - 茂明安部(Mow Mingan tribe) 一旗
 - 烏喇特部(Urad tribe) 三旗
 - 喀爾喀右翼(Khalkha, the right wing) 一旗
 - (六) 伊古昭盟(Ikh chao Chogolgan) 有一部七旗。
 - 鄂爾多斯部(Ordos or Ortous tribe) 七旗

第二 外蒙古之行政區劃

外蒙古之種族。有喀爾喀(Khalkha)及杜爾伯特(Durbot)杜爾扈特(Durbot)和碩特(Khoshoit)一部。此等種族。皆各有若干盟。各盟亦分爲部旗。與內蒙古同。

- (甲) 喀爾喀有四盟。爲六部八十六旗。
- (一) 汗阿林盟
土謝圖汗部(The T'ushé't'u Khanate) 二十旗
- (二) 齊齊爾里克盟
三音諾顏部(The Sain-noin tribe) 二十二旗
額魯特部(Oelöt or Eleuth tribe) 二旗
- (三) 克魯倫巴爾和屯盟
車臣汗部(The Tsetsen Khanate) 二十三旗
- (四) 札克畢拉色欽畢都爾諾爾盟
札薩克圖汗部(The Dzassakt'u Khanate) 十八旗
輝特部(Khoit tribe) 一旗
- (乙) 杜爾伯特有二盟。分爲四部十五旗。

- (一) 賽因濟雅哈圖左翼盟
杜爾伯特部(Turbet tribe) 十旗
輝特部(Khoit tribe) 一旗
- (二) 賽因濟雅哈圖右翼盟
杜爾伯特部(Turbet tribe) 三旗
輝特部(Khoit tribe) 一旗
- (丙) 土爾扈特有五盟。分爲十二旗。
- (一) 南烏訥恩素珠克圖盟 土爾扈特四旗
- (二) 北烏訥恩素珠克圖盟 土爾扈特四旗
- (三) 東烏訥恩素珠克圖盟 土爾扈特二旗
- (四) 西烏訥恩素珠克圖盟 土爾扈特一旗
- (五) 青塞特奇勒圖盟 土爾扈特二旗

(丁) 和碩特有一盟。分爲三旗。

巴圖塞特奇勒圖盟

和碩特三旗

第二款 行政機關

內外蒙古行政機關。分爲自治機關。官治機關二種。自治機關者。各部落酋長任其治務。官治機關者。係政府派遣官員。若部落中或有不酋長之地。所在派遣官員。掌其部內行政。

第一 自治機關

旗置旗長。盟置盟長。各掌其領內行政。是爲內外蒙古之自治機關。
(一) 旗長 內外蒙古一旗之長。而世治其領民者。稱曰札薩克。(賈耶斯氏云。札薩克 Dzasak 自蒙古古語 Dzasakho 來。即酋長之義。)又冠內外字而分之。曰內蒙古札薩克。曰外蒙古札薩克。均皆古時獨立之酋長也。自國初已內附。以至於今日。故清朝亦務施懷柔手段。如其封爵。與宗室同。授親王以下至於

公之封爵。又在外蒙古。則舊時有稱汗者。特准襲用之。而關於其領內行政。則雖受理藩院。及將軍都統大臣之監督。然至其實際。不敢牽掣。唯有每年貢羊酒馬香鬪刀械一事。此外有當屬其義務者。開列于左。

(甲) 元旦朝賀 凡內外札薩克。皆分若干班。每年一班。輪番交代。十二月十五日以後二十五日以前。必到京師。以待元旦朝賀。名曰年班。

(乙) 圍班 皇帝獵木蘭之時。札薩克乃不可不扈從也。順次交代。名曰圍班。此儀輓近久廢。僅存其名耳。

(丙) 御前行走及乾清門行走 札薩克中又分班。每年在京。充當御前行走。若乾清門行走。兩者共備儀衛。非別有職掌也。猶我邦宮中某間祇候。

又有協理臺吉云者。札薩克之副也。補助札薩克以辦理旗務。若有缺員。則札薩克與盟長會同。選擇於閒散王以下。臺吉塔布囊以上。保舉正陪二人。送之理藩院。院乃奏請引見。然後補任。其餘官屬。有管旗章京。副章京。參領。佐領。驍騎校等。均皆選補於臺吉塔布囊及部衆內。

(二) 盟長 盟長者。理藩院開列盟內各旗之札薩克。奏請勅委任之。又時依同一方式。選任副盟長一人。補其事務。故盟長異於旗長。係政府任命之。然要在於選擇札薩克中最有德望者。以總理各旗重大事件而已。其爲札薩克則一也。不同於直省官廳之設階級。以保持統屬關係者。各旗遇有重大事件。乃兩者合議。而後行之。嘉慶會典(卷五)云。旗務之大者。皆由盟長會同札薩克辦理。是之謂也。又關於裁判事務。札薩克不能自決訴訟之時。報之盟長。或札薩克

之裁判不得當。則准原被兩造。稟控盟長。盟長會同審訊。然則盟長對同盟旗之權限。亦足以察知焉。

關於各旗間之交涉事件。必待盟長辦理。固不俟論。每三年。同盟各旗。乃會盟於一定之地。盟長爲會主。解決種種議題。實出于此。而對內蒙古會盟。則中央政府特派欽差大臣。齎制書蒞焉。

第二 派遣官

中央政府派遣之大員。不獨管轄無札薩克之部族。駐在各要地。以任控御地方之責。唯其對盟長及札薩克。又其對理藩院之關係。今未詳知。然對於前者。則代理藩院。直接監督之。對於後者。則猶直省督撫於中央六部之關係乎。

尙有不可不一言者。卽內外蒙古之派遣官。職權上自有相違。是也。蓋內蒙古。內附日久。清朝德澤既深。如某部落。其對朝廷之親密情

誼有不讓於滿洲人者。卽如科爾沁部是也。故在內蒙古。則除熱河察哈爾二都統外。別不設駐防員。使各札薩克等。專握該部下之兵權。有事則中央政府徵發之。而其能應命致力者。徵諸歷史上自明。若夫外蒙古之內政。雖任其自治。然至其兵權。則歸該地駐在將軍及大臣之統制。嘉慶重修會典(卷五十二)云。凡外札薩克之兵。各以將軍及大臣統之。故將軍及大臣。當有事則奏請。得命出兵。卽會典附註云。遇應用時。各由將軍大臣奏調。是也。雖然方今中央政府之命令。猶難通行於直省。況於北陲外蒙古地方耶。是亦不過一具文耳。

(二) 熱河都統 熱河都統。駐在熱河。專治遊牧蒙古。然其地近於本部。故內地人之出塞。而從事開墾者多矣。於是。蒙古人亦去遊牧之故俗。與內地人。同事耕作。無復異者。遂編入直隸省。設承德府于熱河南部。故自都統職權而論之。則雖似有獨立之地位。然關於一般民治。必須與直隸總督合議。連銜奏請。而關於民治。則有理藩院理事理刑二司員。承都統指揮。分掌錢穀刑名。其他官屬。則有總管二人。協領五人。佐領十五人。防禦二十人。及驍騎校前鋒校若干人。

(一) 察哈爾都統 察哈爾都統。駐在張家口。(蒙古語 Kalgan)西自長城至戈壁沙漠。北至喀爾喀。散在各地之察哈爾。Chahar or Chakhar 及其他遊牧部屬。並皆歸其管轄。唯以張家口現屬直隸省內。故關於此地方漢民之事件。仍須直隸總督協議。同於熱河都統。又張家口附近。有宣化府。其名義上。歸都統指揮監督。然其實際則受口北道之監督。口北道者。駐在府城內之道員也。故其行政組織。全同於直省。又張家口。獨石口。多倫諾爾。To-lo-north or Dolon-nor 皆有撫民同知。同屬於口北道與都統。管掌蒙古漢人間之裁判。及租稅徵收之事。

務都統之官屬。則副都統以外。尚有總管。副總管。參領。副參領。佐領。驍騎校。護軍校。親軍校。捕盜六品官等。

察哈爾都統。固當兼阿勒台軍臺之職。阿勒台軍台者。即驛站督監官也。凡自內地。越長城。至阿勒台山地。庫倫及烏里雅蘇台等處。軍用驛站。阿勒台軍台監督之。遞送文書。護送官吏。並稽察無院票者之出口。亦為其職務。院票即理藩院所發給旅行券也。蓋察哈爾都統所駐在之張家口。實為蒙古之門口。而官商必當經過之地。故使都統兼掌此事務也。

(三) 綏遠城將軍 綏遠城將軍。駐在山西綏遠城。土默特 *Hui* *met* 游牧之內屬者。皆歸其直接管轄。以其地在直省內。故關於一般民政。須與山西巡撫合議。猶熱河察哈爾二都統也。

(四) 定邊左副將軍 駐在烏里雅蘇台。城在外蒙古之西部。統

制喀爾喀諸部。故或稱烏理雅蘇台將軍。又承將軍指揮。治其所轄諸部者。有左開諸官。

(甲) 定邊等地方參贊大臣

(乙) 烏里雅蘇台參贊大臣 烏理雅蘇台大臣。有二人。一自中央政府滿洲官員選派。一自喀爾喀貴族充補。(Mayers, the Chinese Government p. 100)

(丙) 科布多參贊大臣及幫辦大臣 科布多參贊大臣。居科布多城。K'obodo 統制烏梁海部。Trianghai 其副為幫辦大臣。皆治其所管地方。並受定邊將軍之監督。

備考 定邊左副將軍之麾下。設副將軍四人。以喀爾喀四部長充之。三月為一期。相互交代。駐在烏理雅蘇台城。補助其行政事務。蓋以外蒙古地方。距中央政府較遠。行政事務之一部。任其自治。故為派遣員之將軍。亦難任意施行行政令。乃令該地方部長。帶副將軍之印。以備諮詢。(Mayers 前投書)

(五) 庫倫辦事大臣 駐在外蒙古庫倫。K'ulun or Urga 掌中俄

交涉事件。今查定例。設大臣二人。一則選任于在京滿蒙大臣中。一則特任於喀爾喀札薩克中。（會典規定如此。然大清縉紳全書載辦事大臣幫辦大臣各一人。想幫辦大臣即由外札薩克中特任者）又補助官。則自理藩院派遣司官筆帖式若干。幫助大臣。管掌庫倫貿易裁判警察等之事務。又恰克圖 *Kiakhta* 置辦事司員一人。受庫倫大臣之節制。監理俄人貿易事務。恰克圖。外蒙古與西比利亞之貿易場也。

第三款 青海地方行政

西部蒙古之種族。即西人所謂卡魯媽庫人。其散在青海 *Kokonor* 一帶地方及西藏北境者。總稱曰青海蒙古。分爲二十九旗。今舉其目如左。

- (一) 和碩特部 (*Khoshot tribe*) 二十一旗
- (二) 綽羅斯部 (*Choros tribe*) 二旗

(三) 輝特部 (*Khait tribe*) 一旗

(四) 土爾扈特部 (*Turgut tribe*) 四旗

(五) 喀爾喀部 (*Khalcha tribe*) 一旗

前揭各旗。有札薩克。猶喀爾喀諸部也。唯青海不置盟長。西寧辦事大臣攝之。西寧辦事大臣。係中央政府派遣。駐在甘肅西寧府。專掌青海之軍政。同於定邊左副將軍。補助官。則有司員一人。筆帖式三人。

第四款 喇嘛

內外蒙古及青海地方民人。隸屬札薩克。既如前述。然札薩克以外。尚有私有土地人民者。謂之喇嘛。喇嘛者。固以西藏之達賴喇嘛 *Dai-lai Lama* 班禪喇嘛 *Panshen Lama* 爲最貴。但兩喇嘛外。又有喇嘛之爲蒙古部長。併掌教權與政權者。以其併有札薩克之實權。喇嘛之

尊號上加札薩克三字。是為通例。中央政府及將軍大臣之對此等喇嘛。猶對札薩克。嘉慶會典(卷四十九)云。凡喇嘛之轄衆者。令治其事。如札薩克焉。是也。

備考 凡屬於札薩克之人民。稱曰阿爾巴圖。Orbatu 其屬於喇嘛者。稱曰沙畢那爾。Shabinor

今舉上記喇嘛之名。則內蒙古。乃有錫哱圖庫倫札薩克喇嘛 Siré'u K'urun Dzassak Lama 喀爾喀。乃有哲布尊丹巴呼圖克圖 Chepsundana-pa Hut'ukht'u 額爾德尼班第達呼圖克圖。札牙班第達呼圖克圖。青蘇珠克圖諾們罕。那魯班禪呼圖克圖等。又青海。乃有察汗諾們罕。Ch'akhan Nomon Han

第二節 回部

回部。初置將軍大臣。專掌軍政。光緒初年。置新疆一省。設巡撫及州

縣官。併行軍政民政。以至於今。若夫軍政官與民政官之關係。雖未得詳之。然將軍及大臣。決非如他直省駐防將軍。有虛名無實權之比也。故關於一般民治。必與新疆巡撫合議。固不俟論。而關於軍政則獨斷專行。不少受牽制也。蓋新開之地方。關於民政者少。關於軍政者多。故其職務之重要。亦不同內地駐防將軍也。

回部之下級行政。亦任部落自治。其機關為伯克及札薩克。故欲觀回部之行政組織。不可不先叙此等機關。

第一 伯克及札薩克

(一) 伯克 伯克 Bolek, Beg 者。回民呼其酋長之號也。乾隆二十四年(實曆九年西曆千七百五十九年)平定回部之時。仍其舊俗。各城設置此等員。是為現制之始。抑伯克與札薩克。均是酋長也。然亦有相異者。札薩克受汗王公等爵。大抵世襲罔替。伯克則案照其職。僅授三品以下至

七品官。待遇較輕。又其任命不用世襲法。參贊大臣奏請簡放。至小者。係參贊大臣及各城大臣。親揀補用。然後年終彙奏。待遇業既如此。亦可以知其權力之遠不及札薩克。故此等任用。固不過因行政上之便利耳。

伯克者。其總稱也。據其職異其名。而皆加職名於伯克字上。伯克之大者。曰阿奇木伯克。Ak'im Beg 統理城村大小之事務。買那斯氏以爲 Local Governor (Meyers, the Chinese Government p. 104) 其副官爲伊什罕伯克。Ishikhan Beg 其首領官。爲都噶伯克。掌租稅者。有噶雜那齊伯克。Katsanatchi beg 及商伯克。Shang beg 掌登記田園家屋 (即契尾稅) 者。有密特瓦里伯克。又分理回衆千人者。曰明伯克。分理百人者。曰玉資伯克。其他伯克之職甚多。然今略之。要之。此等吏員。皆在各城。承將軍大臣等之指揮監督。以治其部衆者也。唯比諸直省州縣官。所有大小事件。悉受上

司之監督。自有大差。固無論已。

(二) 札薩克 新疆內之哈密。Hami 吐魯番 Turfan 地方回民。皆出自蒙古部落。故其組織亦如蒙古。有旗。有札薩克。朝廷乃賜王貝勒等爵。一如蒙古札薩克。惟其地方有限。故其數亦極少云。

第二 派遣官

(一) 伊犁將軍及副都統 乾隆二十七年 (實曆二十七年西曆一千七百六十二年) 着明瑞總管伊犁等處將軍。乃率滿洲兵丁屯田。伊犁派遣官。實始于此。將軍所居。曰惠遠城。統督駐在新疆各地之參贊。領隊辦事。協辦諸大臣。掌天山南北路之軍政。專任邊防之事。副都統二人爲副。贊助機務。其他有總管。副總管。協領。佐領。防禦騎尉等。

(二) 參贊大臣 參贊大臣中一人。與將軍同城。參贊其軍務。塔爾巴哈台 Tarbagatai 烏什 Ush 等地方。亦設參贊大臣。前者補助官。

有總管。副總管。佐領。驍騎校。卡倫侍衛。印房章京。筆帖式等。後者又有印房章京。筆帖式。管理糧餉等。

(三) 領隊大臣 初派屯田兵于新疆之時。有八旗。索倫(黑龍江部)錫伯(熱河地方)察哈爾。額魯特五隊。皆以大臣統之。故稱領隊

大臣。又冠其所部種族之名。即如索倫領隊大臣。察哈爾領隊大臣。是也。今若舉其駐在地。則有伊犁。塔爾巴哈台。庫爾喀。喇烏蘇。Khar

kara Usu 烏什。吐魯番等。(Mayers, op. cit. d. 101.)

(四) 辦事大臣 駐在於葉爾羌。Yarkand 和闐。Khoten 喀什噶爾。Kashgar 庫車。Kuche 哈爾沙爾。Kharashar 吐魯番。阿克蘇。Aksu 烏什。哈密等地方。

(五) 協辦大臣或幫辦大臣 在於烏什。(賈耶斯氏為協辦大臣今據此說。皇朝通典為協理大臣)葉爾羌。喀什噶爾。(據皇朝通考)和闐等。幫助辦事大臣。統治所管四民。

(六) 都統副都統 烏魯木齊。Dumstai 有都統副都統。掌地方之軍政。滿洲及綠營官兵。均受其節制。

第三節 西藏

西藏有達賴喇嘛。班禪額爾德尼喇嘛。實為政教二權之長也。蓋西藏與蒙古。均為清國藩部。歸理藩院管轄。特派駐藏大臣。掌其事務。政治上之訓諭。則必經該大臣而達之。然一般內政。任其自治。二大喇嘛。及其所部唐古特官喇嘛官。掌理其事務。

第一 唐古特官及喇嘛官

達賴喇嘛。班禪喇嘛之下。有各種行政機關。大別為二。一為非喇嘛之齊民官吏者。即唐古特官也。一為喇嘛之兼行政官者。即喇嘛官也。

備考 此等官吏。名義上則隸屬於駐藏大臣也。皇朝通典云。西藏辦事大臣。掌西

唐之政令。凡噶卜倫。代貢第巴堪布。皆屬焉。(卷三)是也。然其實則關於任命賞罰之件。僅得協議。無統屬關係。蓋此等諸官。亦不過喇嘛之行政機關而已。

此等官吏之職掌。不能一一列記。會典事例諸書。亦僅舉其名目。不說職掌。本論亦以其不重要。今畧叙其梗概。

(一) 唐古特官(前藏) 唐古特官之主要如左。

(甲) 噶布倫 Kalon or Kablon 噶布倫。定員四人。組織行政會議。屬駐藏大臣監督。辦理一切行政事務。西藏軍隊之高級武官。皆有被任之資格。噶布倫之議事堂。稱曰噶廈。Ka Hsia (Mayers 前揭書。嘉慶重修會典卷五十二)

(乙) 仔琿 Tsi Pêng 稱管理財政之官廳。曰商上。Shangshang 其事務官則設仔琿三人。派噶布倫一人。以管理之。

(丙) 商卓特巴 Shang Chodba 定額二人。皆商上事務官。

(丁) 業爾倉巴 Yersangba 定額二人。皆商上事務官。掌徵收租

稅者

(戊) 郎仔轄 Langsathia 定額二人。掌道路事項。

(己) 協爾幫 Eierbang 定額二人。掌裁判事項。

(庚) 碩第巴 Shediba 定額二人。掌布達拉 Putala 一帶警察事項。

(辛) 達琿 Tapêng 定額二人。掌馬廠事項。

(壬) 中譯 Chung Yi 及卓尼爾 Chonir 大中譯二人。卓尼爾三人。

小中譯三人。皆噶廈議事堂之辦事員。即書記官也。

(癸) 第巴及牒巴 Diba 第巴及牒巴者。西藏語酋長之義也。西

曆紀元第十七八世紀之交。奉達賴喇嘛之命。代執國政者。(Mayers, op. cit. 107)今為地方官名稱。加職名其上。如司牛羊第巴。司帳第巴是也。

前揭祇舉文官。至武官則有戴琿。Tarpêng (或填用代貢代奔等字)如琿。Tupêng 甲

琿 Kiapêng 定琿 Tingpêng 等。又分理地方之官。則有邊營官。大營官。中

營官。小營官。後藏亦同。凡前述之文武官。總稱曰番目。Tangnu 西藏世家東科爾 Tongklor 中。任此職者多矣。

(一) 喇嘛官 喇嘛官者。謂喇嘛僧之官吏也。嘉慶重修大清會典註云。以上唐古特官內。亦有以喇嘛充補者。(卷五十二)由是觀之。前述唐古特官。亦得以喇嘛充之。唯在通例。則唐古特為多。又喇嘛官之於商上及噶厦二官廳事務官。乃有濟中喇嘛。Chi Chung Lama 後藏亦有歲琿喇嘛 Sui-péng Lama 森本喇嘛。Shên-pên Lama 卓尼爾喇嘛 Chonir Lama 濟中喇嘛等。皆僧侶之掌行政事務者。

前述唐古特官喇嘛官。在事實上則為達賴班禪兩喇嘛之屬官。然關其任免。皆要駐藏大臣合議。例如噶布倫。固有責任之官吏。則達賴喇嘛與駐藏大臣商議。擬正副候補者。奏請裁可。乾隆五十六年上諭云。西藏載琿第巴缺出。由駐藏辦事大臣。會同達賴喇嘛商議。

揀選補放。至噶布倫責任更要。遇有缺出時。若即將達賴喇嘛。議定正陪之人奏放。仍不免徇情滋弊。著交駐藏大臣。嗣後凡噶布倫缺出。會同達賴喇嘛。於應陞用人內。擇其能事者。秉公選定。正陪。於各人名下。注明如何出力之處。奏請補用。俟朕揀放。云云。(大清會典事例卷七百四十一)又不獨此等官吏也。即西藏大寺院住持。(住持謂之堪布。不。an-pu)罷職。(罷職謂之座床。to)之(Ch'it-an-pu)時。亦必需達賴喇嘛與大臣商議。挑選新任住持。(嘉慶重修會典卷五十二)其務擴張駐藏大臣之權限。亦可見矣。而此等官吏。名義上則為清國政府官吏。故如唐古特官。特授三品以下至七品之品級。

第二 派遣官

清國政府簡派之官。在于西藏首府拉薩 Tassa 者。駐藏辦事大臣。幫辦大臣。各一人。皆以三年交代。其補助員。則有司員一人。筆帖式一人。又於四川省同知通判知縣縣丞內。選派糧員。(又稱糧臺)三人。駐在于

拉薩。札什倫布。Teshilunbo or Chashilunbo (地在後藏班禪喇嘛居城之所在) 阿里 Ngari (即藏西) 三處。為駐屯軍隊之主計官。並受駐藏大臣之指揮。以代表該地方清國人之利益。

駐藏辦事大臣。及幫辦大臣。即為中央政府之派遣官。與達賴喇嘛及班禪額爾德尼喇嘛。同在平等地位。噶市倫以下番目。及喇嘛官。皆為其屬員。所有大小行政事務。皆奉其命令行之。今按乾隆五十七年議准云。駐藏大臣。督辦藏務。應與達賴喇嘛班禪額爾德尼為平等。噶布倫以下番目。及管事喇嘛。分係屬員。無論大小事務。俱稟命駐藏大臣。覈辦。至札什倫布諸務。亦一體稟。知駐藏大臣辦理。毋得仍令歲琿堪市代辦。以致滋生事端。併令駐藏大臣於巡邊之便。稽查管束。以除積弊。(大清會典事例卷七百四十一) 雖然此議。唯可行於乾隆年間。國威遠播四方之時。今日駐藏大臣。唯僅代表清國主權而已。外國交

涉事件。雖大臣當其任。然關於一般行政。則許其自治。而大臣不過監督之。既如前述。今將駐藏大臣特殊職權。開列于左。

(一) 節制軍隊 大臣為駐屯軍隊及土兵(即番兵)之司令官。今據定例。自四川省綠營內。派遊擊一人。都司一人。守備三人。千總二人。把總四人。外委八人。兵六百四十六人。分駐前藏後藏。又遊擊以下武官。率兵七百八十二人。防守打箭爐至前藏一帶之要所。尚有土兵三千人。使戴琿以下武官統帶之。共歸大臣之節制。每歲五六月農隙之時。大臣親行檢閱土兵。(嘉慶重修大清會典卷五十二)

(二) 管掌貿易事務 駐藏大臣兼管印度廓爾喀 Chorkhas 國貿易事務。大臣衙門內。置廓爾喀貼寫一人。廓爾喀語通事一人。掌文書往復事。

(三) 統轄達木蒙古 青海與西藏之境。有地名柴達木。Tsaidam

棲息於此之蒙古人。稱曰達木蒙古。Dam mongols 別爲八旗。皆歸駐藏大臣之直轄。

第七章 地方自治

第一節 總論

第一 清國一般自治制度

查自治制度之行于清國一般者。有二大系統。一爲社團自治制度。一爲地方自治制度。其一則行於特定人員之團體。其一則行於地方行政之區域。而此二者。又各備二種形態。社團自治者。有會館。有公所。地方自治者。有保甲。有鄉村。是也。會館及公所之組織。當別論述。本章則專就地方自治制度之保甲及鄉村。畧論之。

第二 保甲性質

隣保相團結。出於人性自然。而地方自治之源。亦固應在于此。故古

今東西各國。皆無不有此制度。然惟保甲制度。與近世國家之自治制度。自有區別。亦不可不察焉。抑近世國家所謂自治者。一團體爲固有之生存目的。自處理其共同事務之謂也。第一編既論之。若無此目的。則雖有關於隣保團結之制。不得謂自治。即如我邦舊時五人組制度。及清國保甲制度。皆屬此類。皇朝掌故彙編云。是皆民之各治其鄉之事。而以職役於官。云云。由是觀之。似有頗吻合於近世國家之自治者。然是未足表明保甲性質也。又云。謹按。保甲爲弭盜安民之良規。此一語實表明保甲性質。而無遺憾。蓋保甲之制。出於國家利用鄰保團結。以補警察行政之不備而已。非近世所謂自治也。唯使人民自處理一地方之事。則一也。故暫謂之自治。亦無不可。保甲制度之不同於近世地方自治。如此。故其盛衰興廢之跡。亦大異其趣。蓋歐洲諸國自治之制。基於共同自營之必要。發自地方人

民思想。不假官府之權力也。或却有與官權對抗。而後發達者。故欲得自治。而訴之干戈者。往往在焉。然則地方自治之於中央政府。其權力盛衰。全為反比例。中央政府之權力衰替。則地方團體之勢力甚盛。宛然成一國家之觀矣。是為近世國家確立以前之事實。支那則異于此。中央政府綱紀頹廢。命令不行之時。地方制度。亦從頹廢。保甲徒存其名。而無其實。視諸歷史上。其事蹟尤顯著也。無他。由於其成立之情形不相同耳。

第三 保甲制度變遷

保甲制度之為周代比閭族黨之遺制。殆無容疑也。獨其性質。稍有不同。今案周官大司徒之屬。有州長黨正以下各官。在鄉大夫下。專掌地方政令。其制乃五家為比。比有比長。五比為閭。閭有閭胥。四閭為族。族有族師。五族為黨。黨有黨正。五黨為州。州有州長。上下相連。

以任地方行政。頗似現今保甲制度。雖然周官所謂州長黨正以下皆中大夫。至於下士之官吏。受有祿秩者。保正及甲長之於保甲。則不然。固係人民公選。非有官吏分限也。支那學者。或論族師以下。亦由人民推舉者。要不過後人臆斷。又州長黨正以下之職務。極為複雜。廣涉於一般事務。而保正甲長等。即為警察補助。亦不相同。故雖謂保甲制度。淵源於周官遺制。然混淆二者性質。固不免其為謬見也。(欽定周官義疏)自秦漢至魏晉南北朝。皆有鄉黨版籍之職役。比至隋唐。其制益備。今按唐令。諸戶百戶為里。五里為鄉。四家為鄰。三家為保。每里設里正一人。按比戶口。課植農桑。檢察非違。催課賦役。又在邑居者為坊。坊置坊正一人。在田野者為村。村置村長一人。(六典及文獻通考)而里正坊正等。皆非官吏。其職務又最重警察收稅二事。遂為現今保甲制度之楷梯。(我邦中古。模倣唐制。坊里之制。無異于彼。至後世五人組制度。亦出於此。)

抑支那一國。地廣人衆。欲籍州縣官力。辦理地方一切事務。甚難。於是選鄉黨中年老且有德望者。爲州縣官補助。所以疏通上下意思。保持地方治平也。是以明君賢相。無不欲振興此制度者。然若過置重於此制度。付與絕大權限於里正鄉老之徒。乃反釀成弊竇者。往往有之。明洪武二十七年。（應永元年西曆一千三百九十四年）擇於民間年高且公平可任事者。使掌其鄉詞訟。戶婚田土鬪毆等事件。准許會同里胥決之。而不經由其裁判。有直訴州縣官者。罰以越訴。是其一例也。（顧炎武日知錄）里老斷訟之事。（至宣德年間廢云）洪熙以後。任里老者。不善良之人多。遂有假官府之威。殘害人民者。正統年間。此風尤甚。其勢力凌駕州縣官。上司之視察地方制度也。必先聽里老之言。黜陟州縣官。於是州縣官中卑劣者。重賄里老。暗求賞揚其能以計榮達。（續文獻通考職役考。顧炎武日知錄）及至清朝。屢次戒飭地方官憲。企圖振興改善保甲制度。亦多屬具文。以至於今。

益廢弛矣。

第四 鄉村

關於保甲之法令頗備。記述亦不少。然至鄉村制度。無文獻可徵。故今不能詳其性質。案此制度固雖未完全。然如稍類似於近世地方自治。蓋清國地方行政。不獨不備。官規頹廢。未見肅正。彼州縣官。雖名曰親民官。至其實際。視人民如路傍人。汲汲乎私利之營。不顧公益。於是地方人民。不依賴官府之力。而共同自衛。爲不可缺矣。是所以其設共同辦理鄉村事務之制也。

凡自治制度之根據。固在個人之權利思想。故一國之法制。獨以定人民義務爲宗旨。而未至明其權利。則自治制度。亦未能完成其體制。今也清國發達。尙在幼稚時期。自治制度之如此。固當然耳。聞近山西巡撫上奏。請設鄉社。又聞駐法公使上封事。請設立鄉會。其要

在於弭盜安民一事。不過敷衍保甲制度而已。(光緒二十九年二月十五日及三十年一月十五日同文滙報)

第二節 保甲

第一款 組織

第一 沿革

順治元年。令各州縣行保甲之制。凡各州縣所屬之鄉村。十家置一甲長。百家置一總甲。若有盜賊逃人姦宄等事。鄰佑即報甲長。甲長報之總甲。總甲又轉告州縣衙門。州縣衙門審查事實。咨之兵部。若一家有隱匿盜賊及其他罪犯者。鄰佑九家。甲長總甲。不申報之時。則俱以罪論。是為清朝採用保甲制度之權輿。惟以地方情狀。全國不相同一。故或設里社(順治十七年設)。乃有里長社長之名。或設圖及保。乃有圖長保長之名。八旗乃別置領催。不設里長等。或又稱甲長。曰牌

頭。(乾隆以後。置甲長於牌頭上。)保長稱曰保正。要之。其名雖異。其實則同。(皇朝掌故彙編內編卷五)
三)比至康熙乾隆。保甲之制大備。乾隆大清會典(卷十六)規定之兵部詰禁中云。凡保甲直省府縣自城市達於鄉村。居民十戶立牌頭。十牌立甲長。十甲立保正。戶給印紙。登姓名習業懸門楔。以稽出入往來。詰奸宄。有藏匿盜匪及干犯禁令者。甲內互相覺舉。如官吏奉行不善。及牌頭甲長保正瞻徇容隱。或致需索擾累者。皆論。是也。今觀其大體。亦無變更。而編制稍有差異。順治之制。十家設一甲長。乾隆會典乃十家設牌頭。十牌即百家設甲長。十甲即千家設保正。此其異也。當是之時。政府務求此制度之普及於各省府州縣。北京附近屯莊之佃戶。江海岸之漁民。廣東雲南貴州等熟苗熟獍之間。亦勵行之。嘉慶重修大清會典(卷十)又移此制度於戶部職制中。以規定之。其編制與乾隆會典所定同。更定施行區域。云。凡城市鄉屯竈廠

寺觀店埠棚寮邊徼。皆編之。凡海船亦令編甲焉。是可知其有普及全國之意。雖然嗣後漸次廢弛之狀。觀諸道光咸豐以來上諭及奏摺。亦可知矣。

第二 現制

現今保甲編制。全據乾隆以後規定。無復變更之。十家為牌。牌有牌頭。十牌為甲。甲有甲長。十甲為保。保有保正。嘉慶會典(卷十)云。凡編保甲。戶給以門牌。書其家長之名與其男丁之數。而歲更之。十家為牌。牌有頭。十牌為甲。甲有長。十甲為保。保有正。稽其犯命作惡者而報焉。是即現行規定也。保正甲長及牌頭。乃民人公選之。由該地方官廳認可。以就其職。限年更代。其被選舉之資格。則為誠實識字且有身家者。而為統轄保甲職務。更設特別機關。例如京城內。有步軍統領兵馬指揮使等。各省乃有保甲總局及分局。具道以下府縣官

之資格者。為其長官。一般州縣。則知縣直接統轄之。保正以下。承其指揮監督。以執行職務也。

備考 保正甲長牌頭之外。律例會典等書。載里長名目。里長又曰坊長。廂長。順治五年題准。三年一次編審天下戶口。責成州縣印官。照舊例撰造黃冊。以百有十戶為里。推丁多者十人為長。餘百戶為十甲。城中曰坊。近城曰廂。在鄉曰里。各設以長。每遇造冊時。令人戶自將本戶人丁。依式開寫。付該管甲長。云云。(會典事例卷一百三十三)是現朝置里長之始也。律云。凡各處人民。每一百戶內。議設里長一名。甲首一十名。輪年應役。催辦錢糧。勾攝公事。若有妄稱主保。小里長。保長。主首等項名色。生事擾民者。杖一百。遷徙。條例云。直省各府縣編賦役冊。以一百一十戶為里。推丁多者十人為長。餘百戶為十甲。甲凡十人。歲役里長一人。管攝一里之事。城中曰坊。近城曰廂。鄉里曰里。凡十年一周。先後則各以丁數之多寡為次。云云。(律例卷八戶律門)乾隆會典所規定亦同。(卷十)由是觀之。保甲以外。別有里坊廂。而分掌地方公務。明矣。今考查兩制。竝設之趣旨。保甲則以稽查奸宄為主。里坊廂。則以徵收丁銀為主。其職役固不相同也。律例明文。或曰勾攝公事。或曰管攝一里之事。故里內公事。如里長管理之

然。然更察之於會典規定。其以徵收丁銀為職之意。蓋不容疑。雍正以後。丁銀之制既廢。無復設里長之要。是以嘉慶續修會典。則不再載。

第二款 職務

保甲之職務。分爲警察戶籍收稅三件。就中警察最重。若夫戶籍事務。唯僅附隨警察及收稅二項而行之耳。蓋嚴查戶口。固便於糾察盜賊姦宄之竄匿。並得按戶催科。收稅無遺漏也。雍正年間。併丁銀於地稅之後。編查戶籍之事務。亦漸廢弛。(參照周禮政要。校邠廬杭議等)而徵收地稅。亦多係州縣衙門胥役管理。故一保甲內。有滯納者。保甲則不過負共同責任。有時上諭免一地方保甲收稅事務者。嘉慶上諭云。十九年。上諭軍機大臣等。汪志伊等奏。閩省牌甲保長。人多畏避承充。皆由易於招怨。今擬將緝拏人犯催徵錢糧二事。不派牌甲保長。專責成以編查戶口。稽察匪類。凡有匪徒藏匿。令其密稟地方官。作爲訪

問。俾免招怨等語。人果存心公正。何慮怨尤。惟私心不免。遂喜市恩。而畏招怨。近日內外臣工。竟成此病。此等微末。牌長又何足責。所有緝拏人犯催徵錢糧二事。自無庸再派伊等管理。云云。今觀以招怨爲口實。除免收稅職務。則當知此職務之固不足重耳。嘉慶會典。規定保正以下職務云。稽其犯令作匿者。而報焉。又歷代上諭或云。保甲之設。除莠安良。最爲善法。或云。保甲一法。稽查奸宄。肅清盜源。實爲整頓地方良法。由是觀之。保甲制度之主要。在於警察一事。不亦明乎。

保甲事務。當別詳於後。故今不贅焉。唯當一言者。卽共同擔保及共同責任之制。是也。順治元年。初定其制云。若一家隱匿。其隣佑九家。甲長總甲。不行首告。俱治以罪。(皇朝掌故彙編。內編卷五十三)又乾隆會典亦云。有藏匿盜匪及干犯禁令者。甲內互相覺舉。如官吏奉行不善。及牌頭甲

長保正瞻徇容隱。或致需索擾累者。皆論。既如前述。及至嘉慶修正。無此規定。然當非廢從來之制。蓋此種團體。必設共同擔保。及共同責任之制。東西諸國自一其揆。保甲制度之真髓。亦實存于此。然則順治初定之精神。為傳至今日可也。

第三節 鄉老及鄉約

關於鄉老鄉約之事。殆無法令可復徵者。大清律云。其合設耆老。須於本鄉年高有德。眾所推服。人內選充。不許罷閒吏卒。及有過之人充應。云云。(卷八。戶律。戶役。禁革主保里長。)輯註云。耆老實在化民善俗。即古鄉三老之遺意。必選一鄉之望。豈得以罷閒吏卒。及有過犯曾經決罰之人充應。皇朝掌故彙編內編(卷五十三)亦云。又有耆老一項。例有頂戴。亦與聞隣里之事。考順治三年。僉都御史李日菴言。耆老不過宣諭王化。無地方之責。非州縣鄉約比。若以連坐之法加之。似於情法未協。乃定

議耆民在九家內者連坐。在外者免其株連。蓋所謂耆老。即鄉老耶。而其任實不過宣諭王化。無地方之責。然則耆老似與地方公務全不相關。然其無地方之責云者。無國法所命之義務之謂耳。若就地方自治本質攷之。則耆老之制。殆相近者。已如前述。若夫鄉約一語。或謂鄉村之連合。猶吾組合。或謂鄉約之長。猶吾組合長。李御史所云鄉約。蓋鄉約之長乎。而其職與耆老不同之一事。則雖得略明之。然其職之為何物也。遂無由詳之。今按斯美斯氏著書(Arthur H. Smith, China, p. 226—234.)略述清國村政梗概如左。

備考 律例及會典所載之里長。余既論之。雖律文云勾攝公事。其職專在徵收丁銀。且既歸于廢滅。然里長之名。今尚往往在焉。六部成語註解曰。一鄉之中。設鄉約約束。又有里長。司勸化之事。故其制酷肖耆老。固與前設之里長不相同。該書又載圩長。坵長。區長等名目。皆大小村長也。要之。各省名目不一。樣耳。

清國之村政。委於村民自治。然至其實際。能任事務者。非村民全體也。僅二三人耳。故以為其自治起於純然民政主義。則不免其為誤解也。然而鄉村者。各自見一小王國之狀態。然基於地形及其他事由。數村共同處理事務者。亦不為少。

擔當一村事務者之役名及職務。各地不同。概括言之。各村有一人之長。稱曰鄉老。或曰鄉長。或又曰守事人。其就職。固係村民公選。知縣認可之。與保甲長同。又其選任之資格。別無規定。故未必需村內年長者。又未必需有資產。若長於文藝者。大抵皆有資產及德望。為村民所推戴者。即不須選舉。而就其職也。

鄉老之職務事項。固不為少。今大別之為三種。曰縣衙門之委任事務也。曰村之公共事務也。曰仲裁事務也。

(一) 縣衙門之委任事務 此種事務中。最重要者。徵收地稅也。

其稅質及收稅方法。各地不同。此外。運搬縣衙門需要之物品。供給修繕隄防之材料。或一定期間管理道路等。皆屬此種事務。

備考 清國有稱地保及地防者。土著之警察吏也。如為鄉長與知縣之仲介。然其仲介方法如何。又鄉長之於保甲長。地保之於保甲長。其職務關係如何。今不得詳之。

(二) 村之公共事務 此種事務中最著者。築造修繕郭壁也。管理壁門也。開設管理市場也。警衛收穫物也。修築廟宇道路橋梁等也。各地情形自異。故其法亦不一定。然所有一村共同事業。皆歸鄉長職務。為當執行者。而此等事務。每月朔望。村民集會廟社。開設會議。議長即鄉長也。須其議決而後執行。是為常例。

(三) 仲裁事務 家族間之紛爭。或村民相互之葛藤等。鄉老必當仲裁之任。