

略论清朝内阁的职掌与机制

冯元魁 程翌康

本文提要

本文对明清内阁的异同、清朝内阁的职掌、机制作了系统的论述与考证。

本文作者系历史系副教授、讲师。

内阁制度是封建专制政治的产物。明初承元制，设中书省为相职，洪武十三年，罢中书省废宰相制。

明成祖即位以后，“特简”解缙、胡广、杨荣等值文渊阁，“参予机务”，因大学士“授餐大内，常侍天子于殿阁之下，避宰相之名，又名内阁。”^①殿阁大学士由“以备顾问”进而“参予机务”，表明内阁地位日趋重要。永乐二十二年，仁宗即位，授东宫旧臣杨士奇为礼部侍郎兼华盖殿大学士，进大学士杨荣为工部尚书。这样，尚书、侍郎兼内阁大学士，内阁实际上已经格为执政府的地位了。^②

明、清内阁之比较

清朝内阁制度沿袭明制，然而，清与明的内阁制度，也不尽相同。

顺治末年，各地武装抗清斗争基本上被镇压下去了，清王朝统治已经得到巩固。其时满洲贵族的封建化进程正处在飞速发展，皇权独裁的专制政治日益强化。为此，清朝统治机制必须进行改造，以适应专制政治发展的需要，清朝内阁制度也就应时而生。顺治十五年七月，上谕吏部：“本朝设内院，有满、汉大学士、学士、侍读学士等官。今斟酌往制，除去内三院秘书、弘文、

国史名色，大学士改加殿阁大学士，仍为正五品，照旧例兼衔。设立翰林院，设掌院学士一员，正五品，照旧例兼衔”。^③大学士之名衔殿阁，初为中和殿、保和殿、武英殿、文华殿、文渊阁、东阁，为四殿二阁。大学士无定员。乾隆十三年，去掉中和殿，增加体仁阁，为三殿三阁，每殿阁置大学士满、汉各二员。从此定名、定员作为定制不易。顺治十八年，康熙即位，四辅臣专权，废内阁，复内三院，康熙九年又复内阁，延至清末。清朝内阁走过了二百八十余年辅弼国政的历程，为我们研究清史留下了丰富的材料。

清朝袭明制、置内阁，但其地位不及明代重要，明清内阁之比较，有三个方面的区别：

首先，尽管明代废宰相制而设置内阁，然而仍留下相权的痕迹。大学士“参予机务”，尤其是首辅大学士，俨然以相位自居，一切朝政归其调度，所以在内阁制度中，曾几度出现“朝政阁权独揽”局面。清朝则不然，名义上内阁为清代一切衙门之首，实质上仅是协助皇帝处理内外臣题本的

①《明史·职官制》

②尚书为正二品、侍郎为从二品，乃废宰相以后之最高品秩

③《清世祖实录》卷一一九

事务机构。皇帝批答奏折，“阁臣不得与闻，天子有诏则面授阁臣，退而具草以进，曰可，乃下。”^① 清朝前期，满洲贵族在政权中的主体作用，是通过议政王大臣的集议制来体现的。顺治十五年置内阁，但中枢大权并没有因此而由议政王大臣转移至内阁大学士。据文献所载，议政王大臣会议为清朝前期大政的主宰。“国初定制，设议政王大臣数员，皆以满臣充之，凡军国重务，不由阁臣票发者，皆议政大臣会议。每朝期，坐中左门外会议，如坐朝议”。^② “章疏票拟，主之内阁，军国机要，主之议政处”。^③ “六部事，俱议政王口定。”^④ 所以内阁只能在皇帝和议政王大臣控制之下，办理日常事务，不能向六部发号施令，仅起上呈下达的作用。

雍正年间，设置军机处，内阁替皇帝票拟内外臣题奏批示的职责，又被削去了一部分。凡以“廷寄”发出的谕旨，不发内阁传抄，由军机处加封直接交兵部捷报传送。雍正二年“于本章之外，准用奏折，以本章所不能尽者，则奏折可以详陈，而朕谕旨所不能尽者，亦可奏折中详悉批示，以定行止。此皆机密紧要之事，不可轻泄。是以朕将内制皮匣发于诸臣，令其封锁奏达，盖取坚固慎密、他人不能私开也。”^⑤ 很明显，内外臣的启奏和皇帝的密谕，俱置内阁于局外。可见其实权之有限，很难捕捉相制的影子。乾隆四十六年四月上谕指出：“夫宰相之名，自洪武时已废而不设，其后设置大学士，我朝亦相沿不改。然其职权，仅票拟承旨，非如古所谓秉钧执政之宰相也。”^⑥ 《清史稿·大学士年表》对内阁职权的评论，笔者认为比较客观的：“清大学士沿明旧名，例称政府，实则国初有议政处以掣其柄，雍正以后，承旨寄信有军机处，内阁宰辅名存而已。”

其次，明朝内阁制乃是初创阶段，而清朝内阁制得到进一步的完备。明朝内阁无定

员，殿阁名入衔也无定制。明太祖置文华殿、华盖殿、武英殿、文渊阁、东阁；仁宗时又置谨身殿、世宗时改中极殿、谨身殿为建极殿。而清朝初为四殿二阁，乾隆时定制为三殿三阁，直至光绪三十二年撤销内阁，殿阁名衔始终不易。再则，从大学士的人选和职责来看，明朝内阁还没有完全从翰林院中蜕化出来，内阁与翰林院，某种程度上是两个衙门，一种机制。内阁大学士多在翰林学士中选择，令翰林院编修、检讨、典籍入阁为大学士。因为大学士是以词臣出身入阁，所以嘉靖以前，文移美白称翰林院，以后才逐称内阁。内阁大学士的职责中，仍兼有翰林院学士的事务，故大学士惯于视翰林为本官，内阁为奇衔。由于内阁与翰林院职能交织难分，所以明朝内阁无配套的下属机构。清朝内阁则与翰林院完全割裂开来，大学士由皇帝从六部尚书、都察院左都御史中“特简”，乾隆年间，大学士殿阁名衔定员为定制，下属设置与内阁职能相适应的一整套办事机构，机制完备，职掌明确，是清朝一切行政机构之总汇。这是明朝内阁所不能与其攀比的。

第三，明朝内阁权力不断扩大而大学士的品秩不予提格；清朝内阁权力日益削弱而品秩不断升格。这也是明清内阁的不同之处。明朝内阁大学士多数为词臣入阁，品较低，虽然也有六部侍郎、尚书为大学士者，然仍以侍郎、尚书为本官，内阁大学士为兼职。有的侍郎“若已先升至尚书，则不能入阁，盖不欲以六卿而降授五品词臣也。”^⑦ 上面已经说过，明朝皇帝为了防止宰相制复燃，故内阁大学士品秩限制在正五品

①叶风毛：《内阁小志·序》

②昭槎：《嘯亭杂录》卷四，《议政大臣》条

③梁章巨：《枢垣纪略》卷二二

④谈迁：《北游录·纪闻下》

⑤蒋良骥：《东华录》卷二十六

⑥蒋良骥：《东华录》卷九十二

⑦福格：《听雨丛谈》卷一

这一阶衔上面，尽管自嘉靖以后内阁权力扩张，但品秩不变。到了清朝，满洲贵族牢牢地控制着统治权力，专制政治得到空前的发展。皇帝“独揽乾纲”，“用人行政，令出惟行，大权从无旁落。”^①然而，随着皇权的强化，康熙九年，却把大学士由正五品升格至正二品，雍正七年，又升格至正一品。因为在皇权的驾驭之下，内阁不可能权移主上而对皇权造成威胁。所以清朝皇帝升格大学士品秩，仅是为了给文臣以最高荣称而已。

清朝内阁职掌

内阁是清朝诸曹总汇之区，以最高级的官署载于历朝编纂的《钦定大清会典》，其职掌文献多有记载。《乾隆会典》载：内阁“赞理机务，表率百寮”；^②《光绪会典》载：“掌天下之政，宣布丝纶，厘治宪典，总钧衡之任，以赞理庶务。凡大典礼，则率百寮以将事”；^③《清朝文献通考》载：“掌赞理庶政，奉宣纶音，则内外诸司题疏到阅，票拟进呈，得报，转下六科，抄发各部院施行。”^④根据钦定文献的记载，内阁是沟通皇帝与内外诸曹的总渠和上呈下达的总枢纽。

内阁常务主要有以下几个方面：

1. 宣布丝纶，草拟谕旨

丝纶也称纶音，就是皇帝的诏令，语出《礼记·缙衣》：“王言如丝，其出如纶”。因而“凡纶音之下达者，曰制、曰诏、曰诰、曰敕，皆拟其式而进。”^⑤皇帝的诏、制、诰、敕由内阁草拟，进呈皇帝御览，再发至内外衙门贯彻施行。“凡颁发各部院衙门上谕，由大学士等奏呈御览后，用朱笔眷写黄折，传该衙门官亲领。”^⑥同时，内阁抄录“纶音”入册归档。“凡记纶音，分为三册，每日发科本章，满、汉票签处当直中书，摘记事由详录圣旨为一册，曰丝纶簿。特降谕旨为一册，曰上谕簿。中

外臣工奏折，奉旨允行，及交部议覆者，别为一册，曰外纪簿，以备参考。”^⑦草拟和传送皇帝的上谕，是内阁的首要职责。

2. 办理本章

办理本章主要是处理臣工题本。明制有题本（本章）与奏本之分。题本为公事，在京六部及院、府、监、寺等谓之部本；凡各省衙门谓之通本，题本须加印。奏本为私事，不用印。清初只用题本，自雍正二年准用奏折，光绪二十七年八月，改题为奏，题本制遂废。凡各省衙门的通本，一般只用汉文缮写，在京的部本，一般满、汉合璧。因而凡进呈的题本，由通政司送至内阁，无满文者由汉本房“贴黄”，^⑧并翻译成满文，交满本房复核缮写，再送票签处票拟谕旨（即对题本的批示），如“知道了”、“该部知道”、“该部议奏”之语，由侍读校检，大学士审定。阅读本章是内阁大学士的日常工作，“大学士于军国，事无不统，其实每日所治事，则阅本（章）也。”^⑨经过审定的题本，再交满、汉票签处缮写满、汉文正签，由满票签处中书送内奏事处进呈御览。御览以后“谕旨及折奏下阁，后传知各衙门抄录遵行。题本则发科，由六科传抄。”^⑩奉旨允行的题本，由内阁批本处照签上文字用朱笔缮写，批汉字于正面，批满文于反面，故题本亦称“红本”。六科给事中向红本处领出，抄发至各有关衙门。每年终，六科缴回原件于红本处，转交典籍北厅入红本库贮存。内阁每日所进呈的题本，亦有票签不称旨者，折角发下，叫

①梁章巨：《枢垣纪略》

②《乾隆会典》卷二

③⑤《光绪会典》卷二

④《清朝文献通考》卷八十

⑥单士元：《清代历史档案名辞简释》《朱谕》条，载《清代档案史料丛编》第三辑201页

⑦⑩《光绪会典事例》卷十五

⑧“贴黄”即在题本后面粘帖黄纸，摘出大要不过百字，见顾炎武《日知录》卷八十

⑨席吴整：《内阁志》

“折本”，按日收存，积至十件或十余件后，待皇帝亲莅乾清门“御门听政”时，由大学士持本依序启奏，得旨允行后另缮票签，随其他题本一同进呈，其批本情况，同其他题本。京内外衙门除题本的正本进呈外，另缮副本一分，存内阁备查。

清朝题本上呈下达一览

(一) 上呈：

题本——→通政司——→汉本房（贴黄翻译满文）——→满本房（校阅、缮写）——→票签处（部本直交票签处）中书草拟票签——→侍读校阅——→大学士审定——→满汉票签处缮写满、汉正签——→满中书送内奏事处——→进呈御览。

(二) 下达：

御览题本——→批本处成红本——→满本房交红本处——→六科给事中承领——→至各科抄发执行——→年终汇缴红本处——→典籍北厅——→红本库贮存。

3. 筹办典礼和祭祀

据会典记载，凡隆重的典礼和祭祀等活动，都得由内阁筹办和主持仪式。“凡大祀、中祀，前期书祝版。奉神于坛庙，则视鹄，与其饰青。制册宝亦如之。皇帝登极奉诏，授受大典，奉宝亦如之。册立册封则授节。命将出师，授敕印亦如之。文武传胪则奉榜。凡大朝会，进表、则展表听宣焉。”^①此外，天子殿试贡士也由读卷大学士策制以卷，进呈皇帝亲定甲第，下内阁中书书榜传胪。凡重囚秋审、朝审以后，刑部将判决情实之罪犯姓名册送内阁，由内阁奏请皇帝勾决正法。

4. 组织修书，收贮档籍

“凡纂修实录，圣训、会典诸书皆由内阁题请监修总裁等官。书成，于皇史宬及内阁各尊藏一部，并送一部至盛京尊藏。”^②纂修实录、圣训、会典等钦定官书，均由内阁大学士任监修总裁官，内阁学士兼副总裁、总纂、纂修等职。纂修方略，一统志、明史等

书，俱如前例。为编纂典籍，在内阁属下设立相应的修书馆，俟书成裁之。同时，内阁中书还每日按卷呈递，“列圣实录以次进呈皇帝恭阅，周而复始，日以为常。”^③

内阁负有保藏档籍的职责。据雍正七年諭：“嗣后各部衙门存贮档籍之处，应委笔帖式等官，轮班值宿巡查。至内阁本章，及各衙门档案，皆于正本外立一副本，另行收贮。如本章正本系红字批发，副本则批墨笔存案。其他档案副本或用钤记以分别之。”

(2) 原来正本存内阁，副本存通政司，自雍正朝始，亦送内阁备查。“雍正七年议准，各省督、抚题奏事件，例有副本送通政司，嗣后应令一并送阁。奉旨后，内阁将副本遵照红本用墨笔批录，另存皇史宬。其在京各部院复奏本章，亦照此办理。”^④东华门内置红本库、实内库等，乃是清朝政府重要的档案库。内阁收存量最大的档案是红本。红本传抄于各衙门执行后，将原本仍交回红本处，贮于内阁大库中。起居注也归内阁收藏，“凡起居注记载，每年十二月，该衙门纳匱送内阁，大学士、学士验视加封，交满本房送库收藏。”^⑤皇帝的玉玺也由内阁“用宝洗宝”，“凡请用御宝，先期将用宝之数具奏，及期，学士率侍读学士、侍读、典籍等官赴乾清门恭接与内监共同验用。”“每岁封宝日洗宝，学士率典籍一人，赴乾清门接出，洗毕交内监恭收。”^⑥

清朝内阁机制

一、内阁的主要成员：

大学士：

内阁以大学士为首席长官。清朝大学士之称，始于天聪十年，太宗置内三院，各置大学士一人，顺治十五年设内阁大学士，满

①《光绪会典》卷二

②③《乾隆会典》卷二

④⑤《光绪会典事例》卷十四

⑥⑦《光绪会典事例》卷十五

语为“笔特赫达”。大学士人选，由皇帝从六部尚书、都察院左都御史中“特简”，何人以何殿阁系衔，也由皇帝钦定。初无定名、无定员。乾隆十三年上谕曰：“内阁居六卿之首，满、汉大学士应有定员，方合体制。嗣后著定为满、汉各二员。其协办、满、汉或一员或二员，因人酌派。又大学士官衔，例兼殿阁。会典所载中和、保和、文华、武英四殿，文渊、东阁二阁，未为划一。其中和殿名从未用者，即不必开载，著增入体仁阁名，则三殿三阁较为整齐。”^①每一殿阁衔，满、汉各二名，正一品，^②兼六部尚书。“乾隆五十八年谕：以大学士职居正一品，无庸复兼从一品之尚书虚衔。”^③从此，内阁大学士不再兼六部尚书。

大学士的职责，名义上是“佐天子，理机务。”^④实际常务则是：（一）替皇帝起草诏令，“天子有诏，则面授阁臣，退而且草以进”。（二）办理题本，票拟奏章，“内外诸司题疏到阁，票拟以进呈，得报，转下六科。”“大学士于军国事无不统，其实每日所治事，则阅本也”。（三）

“修实录、史、志、充监修总裁官，经筵领讲官，会试充考官，殿试充读卷官，春秋释奠，摄行祭事。”^⑤大学士位尊权微，然，内阁乃清朝一切官署之首，故大学士在有清一代，始终是仕途中最华贵的官职和文臣的最高荣称。

协办大学士：

为大学士的副职和助手，称“协揆”。始于雍正七年，满、汉各一，其品秩与六部尚书同，俱为从一品。协揆之设，是因“大学士在内廷行者，或奉差在外者，阁务需人坐办，是以另简人员，协同办理。”^⑥

学士：

满六人，汉四人，兼礼部侍郎，从二品。“掌敷奏本章，传宣纶綍。”^⑦具体为满学士掌“御门听政”时为皇帝读本；汉学士“职票红，无他事。”^⑧还兼有敷

陈政事，校读本章之职。康熙二十一年上谕：“学士乃参赞政事之官，如有所见，应行启奏，近来并无与议者。若惟送本、接本，用一笔帖式足矣，何必设立学士。此后各有所见，俱令敷陈。”^⑨

侍读学士：

满四人、蒙古、汉各二人，从四品。

“掌收发本章，总稽翻译”。^⑩

侍读：

满十人、蒙古、汉军、汉各二人，正六品。“掌勘对本章，检校签票。”^⑪

典籍：

满、汉军、汉各二人，正七品。为典籍厅之首领。“掌收贮图籍，出纳文移。”^⑫

中书：

满七十人、蒙古十六人、汉军八人、汉三十人，亦称中书舍人，另有贴写中书满四十人、蒙古六人，俱从七品。“掌撰拟、记载、翻译、缮书之”，此外还有笔帖式十人（旗人）“掌书告敕”。^⑬总之，凡本章之翻译，草签之票拟，撰拟诰敕等，都由中书办理。

二、内阁所属机构：

内阁是清朝行政机关的总枢纽，谕旨下达题本上呈的总渠道，同时还负有编纂钦定典籍和贮存档籍的职责，因之其所属设置与其职掌相适应的各种机构，以为分枝。其主要机构及编制如下：

典籍厅：

学士十人（满六、汉四），典籍六人（满、汉军、汉各二），供奉二十三人。分

①⑥《光绪会典事例》卷十一

②初为正五品，康熙九年为正二品，雍正八年定满、汉俱为正一品

③梁章巨：《浪迹丛谈》卷四

④席吴整：《内阁志》

⑤《清史稿·职官志》

⑦⑩⑪⑫⑬《乾隆会典》卷二

⑧叶凤毛：《内阁小志》

⑨《光绪会典事例》卷一

南北二厅，南厅掌关防（内阁无印，对外行文用典籍厅关防），收发及办理文稿，考绩和管理下属官员及皂役；北厅掌章奏和主持皇事，如内阁向皇帝陈事请旨的奏本及进贺表、办理大典事务，用宝洗宝，收藏红本、表章以及其他图籍。

满本房：

侍读学士二人、侍读四人、中书三十九人、贴写中书二十四人、供事三人，均为满员。掌校阅题本的满文部分。各省题本由汉本房贴黄翻译满文，交满本房中书缮写，侍读学士、侍读等详细校阅后交汉票签处撰拟草签。满本房还管理内阁大库皇史宬所收藏的实录、起居注：圣训、玉牒等重要档案。每日按卷进呈皇帝之实录，也为满本房收发事宜。增修王公世爵谱册和各项满文的缮写也属满本房之列。

汉本房：

侍读学士四人（满、汉各二）、侍读五人（满三，汉二）、中书四十三人（满三十一人，汉军八人，汉三人）、贴写中书十六人（均满员）、供事三人。掌收发题本和通本翻译满文事。内阁收到通本，即由汉本房进行登记，并定缓急之限，贴黄翻译满文，交满本房缮写，接原本之后。凡应翻译成满文的文书，如上谕、碑文、祭文、册宝、祝版等也有汉本房翻译后交满本房缮写。

蒙古房：

侍读学士二人、侍读二人、中书十六人（均为蒙员）。掌翻译蒙、回、藏各种文字及外国来文，管理蒙文实录、圣训等事。

满票签处：

侍读三人（均满员）、中书二十二人（满二十人、蒙二人）、贴写中书八人（满员）供事四人。

主要职掌是：校阅满文本章和撰缮满文票签，遇皇帝出巡时，发递本报。京内外官员的奏折或朱批谕旨，凡“明发”的由军机处交满票签处传知各衙门抄录处理，每日发六科本章，由满、汉票签处分别摘记事由，详录批旨，入《丝纶簿》。特降谕旨录于《上谕簿》（又称“上谕档”和“上传档”）。

汉票签处：

侍读二人、中书二十七人（均汉员）、供事四人，此外有委署侍读若干人（在汉典籍和中书中委派，无定员）。

主要职掌是：校阅汉文本章和撰缮汉文票签。记载纶音除与满票签处合记《丝纶簿》、《上谕簿》外，还另将内外官奏准施行及交部议复者，别录一册曰《外记簿》，亦称《外记档》，以备参考。凡御制文字如制、诏、诰、敕、册文、祝文、诗文、碑文、封号、谥号等均有汉票签处撰拟，大学士审定后进呈。

除上述机构以外，内阅所属还有诰敕房，掌校勘和收发诰敕。稽察房专为皇帝催办、检查和汇报各部院执行上谕的情况。红本处收发红本，年终汇集贮入红本库。副本库收藏副本。批本处掌呈递本章和题本批红。

内阁还兼管实录馆、明史馆、会典馆、三通馆、一统志馆、八旗满洲氏族通谱馆等。