

从幕府到职官：清季外官制改革中的幕职分科治事^{*}

关晓红

提要：清代原直省总督、巡抚衙门不置属官，司道衙署职官数量甚少，幕府成为事实上的体制外机构。咸同以后，随社会变化与政务增多，文案处与科房数量增加，众多局处所的不断衍生与扩充，分别从督抚衙门内外伸展行政权力，影响中央财政，原有体制弊端更为突出。清季新政的外官制改革，以借用唐宋幕职为形式，通过分科治事体现了近代科层制精神，将体制内外机构整合改造，使幕友成为职官，并设会议厅议政决策，其建置反映了清季内外官制改革的成果，在行省机构从传统官制向近代行政体制过渡中迈出了关键的一步。

关键词：清末新政 官制改革 幕职 分科治事 各省官制通则

清代幕友与幕府原不在国家职官系统内，而在实际行政运作中的地位和作用却举足轻重。随社会的变动，原有体制弊端逐渐暴露，矛盾日益激化，为挽救统治危机，清政府不得不进行行政改革。1907年开始的设幕职并分科治事，作为外官制改革中的一项重要内容，不仅将省级各衙门中的幕友正式列入职官范围，而且对应中央新官制，设置了一些职能清晰、分工明确的行政机构。其后，督、抚、司、道衙门通过这一改革，初步实现了具有近代科层制特征的嬗递，从而为民国以后行省各级行政机构的新体制奠定了基础。

清代幕府研究，既往成果丰硕，近十年来对晚清幕府变化的探讨更有明显进展。如朱东安注意到曾国藩幕府与增设局所的联系；^①杨国强指出太平天国之后出现了“朝廷命官檄调入幕和布衣幕客叙功得官”——这一幕府人物职官化的趋势，并关注到晚清幕府与众多局所纠缠一起、与原有体制不兼容的事实，认为“疆吏的幕府在膨胀中把许多界限弄得非常漫漶，天下的官制遂越来越乱”。^②上述研究主要关注咸同时期，因问题意识和研究角度有别，未将幕府职官化的影响与其后来引起的制度变动联系考察，对清廷的态度及其应对策略亦未论及。而学界对新政官制变革的研究，则多集中于中央官制，对外官制改革的关注则相对薄弱。台湾学者在区域近代化研究中也注意到了分科治事的现象，并用“政治现代化”的概念加以概括。^③但相关著述论

* 本文为全国优秀博士学位论文作者专项资金资助项目从幕府到职官——近代地方行政体制的转型阶段成果之一，项目号200213。匿名审稿人在审阅过程中提出重要的修改意见，特此致谢。

① 参见朱东安：《曾国藩幕府研究》，成都：四川人民出版社，1994年，第5—10页。

② 参见杨国强：《百年嬗蜕——中国近代的士与社会》，上海：上海三联书店，1997年，第95、101—102页。

③ 参见谢国兴：《中国现代化的区域研究：安徽省（1860—1837）》，台北：中研院近代史研究所，1991年，第120页。

及分科治事的内容，多限于章程条文，至于章程颁布后的具体实施以及效果等等，仍有许多未解疑团。^① 由于研究者视角各异，相关史料分散零碎，未经系统搜集梳理，令人有雾里看花之感。此外，既往评价新政，主要以宪政实行的程度为标准，较多地着眼于官民关系，对于官僚体制固有的内在矛盾与改革的关系则关照不足，因而未能深入设幕职与分科治事的详情，许多重要事实甚至鲜为人知。近年来，为数不少的清代档案整理出版，加上研究者对大量未刊档案的查阅利用，为进一步研究提供了可能。

—

幕职分科治事的提出和实行，与新政改革前清代官制的状况、特点及弊端密切相关。清代官制内重外轻，分权制衡。^② 直省分为省、道、府、州县四级，^③ 各级衙门属官甚少。乾隆以后，督抚虽由临时派差变为固定设置，成为直省最高长官，节制全省军政，但其衙署不置属官的规制依然未改。国外学者对这些现象难以理解，惊叹：“中华帝国有一个不可思议的地方，就是它能用一个很小的官员编制来统治如此众多的人口。”^④

其实，清代直省各级政权属官稀少，目的是要突出皇帝的至高无上，巩固中央集权，防止地方尾大不掉。^⑤ 清入主中原后，吸取东汉末年封建割据的教训，秉承唐代以来“内重外轻”的格局，^⑥ 为防止地方权势膨胀对中央构成威胁，乾隆以后不仅官员比例中央重于各地，而且各地官吏任免权皆集中于朝廷。此外，官吏数量的多寡，不但受制于政体结构，亦直接影响中央财政，为了保持稳定，避免因增加百姓负担而激化社会矛盾，历代清帝多将裁汰冗官、控制额缺，作为整顿吏治与减轻负担的法宝。^⑦

仅从立意而言，小政府大社会的愿望并无不妥。但内外官制比例失调，虽然有利于巩固皇权，防止割据，却因疆域辽阔，人口众多，官员额缺与其管辖范围以及日益增加的诸多事务相比，缺口甚大。在通讯与交通极不发达的条件下，要维持直省各级政权的正常运转，及时处理

① 有学者述及清末地方官制改革时，已注意到“各省督抚衙门设幕职佐理文牍并分科治事”，然所据仅为《两广总督衙门幕职章程》，对其是否实行、范围及效果如何，仍未深入。参见刘子扬：《清代地方官制考》，北京：紫禁城出版社，1994年，第56、66页。而单纯依据该章程考察晚清幕府变化，作出的判断与事实相距甚远，如有论者即认为“当时除两广总督外，似乎应者寥寥”。参见李志若：《晚清四大幕府》，上海：上海人民出版社，2002年，第280、336页。

② 京官系列中，仅掌管皇家衣食住行的内务府，“所属各司处共有五十多个单位，所用之人员，除匠役、军丁及太监不计外，共有职官三千多人”。参见张德泽：《清代国家机关考略》，北京：学苑出版社，2001年，第192页。

③ 一般而言，清代职官大致分为京官外官两大系列，边远地区则多采取军府制。本文讨论的主要是内地各直省的外官制。

④ 费正清主编：《剑桥中国晚清史》上卷，中国社会科学院历史研究所编译室译，北京：中国社会科学出版社，1985年，第22—24页。

⑤ 有学者认为“即使督抚们被授予一省或数省的军政权力，但由于他们没有自己的职能机构，再加上中央的严格控制，仍然不能恃权自重，缺少与朝廷对抗的能力和实力”。参见韦庆远、白桦：《中国官制史》，上海：东方出版中心，2001年，第314页。

⑥ “设官分职，自汉唐以迄元明，类多重内轻外……论者多以为朝廷于内外官不宜歧视，然历朝官制，皆详内而略外”。参见蒋琦龄：《应诏上中兴十二策疏》（同治元年），收入盛康：《皇朝经世文续编》卷13，台北：文海出版社，1977年影印本，第41页。

⑦ 刘锦藻：《清朝续文献通考》卷115《职官一》，杭州：浙江古籍出版社，2000年，第8733页。

各种政务，需要补充更多的人手。咸同以后，社会的急剧变化使这一矛盾日益突出。而在原有定制约束下，缓解人手不足的努力，只能从体制外寻求解决途径。新政改制前，胥吏及经朝廷默许而具有私人服务性质的幕友和人身依附性质的门丁充斥地方大小衙署，成为维持各级政权机构运转的主要力量，而幕府及其控制的各房科，构成直省权力运作的实际核心。瞿同祖详尽描述了清中期州县衙门政务处理过程中，幕友、吏胥和门丁所扮演的不同角色。^① 改制前的督、抚、司、道衙署情况，与之大同小异。

由于相当数量的官员不谙政务，不勤政事，晚清官场内上官之幕友仗势欺压下级官员、把持衙署、胡作非为的情况屡有所闻。咸丰年间先后担任四川按察使以及甘肃、河南、直隶、福建、江西等省布政使的张集馨，虽官居藩臬，却屡屡被任地督抚的幕友排挤，以至不能正常履行职责。咸丰八年（1858），甘肃按察使明绪与陕甘总督的彭姓幕友勾结，使布政使在某些人事安排事务上“反如登场傀儡，尸位素餐”；咸丰九年，署理福建布政使张集馨赴任后，因经济困窘和难以忍受督抚纵容其幕友任意排挤勒索，竟然面求总督将自己“奏请开缺”。^② 这说明佐理政务的幕友，虽然没有任何正式职衔，却拥有实际的隐形权力，在官场潜规则作用下，形成势力网络并发挥巨大能量。道光帝曾指出督抚劣幕揽权“大为地方之蠹，不可不严行饬禁”，并要求各省督抚大吏破除情面，密加访查，不得任其肆行无忌。^③ 然而，由于缺乏制度强制和相关监督，尽管劣幕为患有碍吏治的奏章历朝屡见不鲜，但因幕友不受官规约束，朝廷在核实之后，主要的处理方式，往往将劣幕驱逐回籍，并对幕主给予训斥，仅此而已。

耐人寻味的是，清廷一方面对幕友书吏任意把持地方政务惩治不力，另一方面却对督抚将属员留幕使用、或中央部院大臣外放督抚时带属员随从的情况十分警觉，处理起来态度坚决而严厉。如嘉庆七年（1802）四月发布上谕：“国家设官，内外各有体制，督抚身任封疆，自司道以下，皆系帮同办事之人。至署中一切案牍，自有幕友襄理。若由部院简放督抚者，皆得各带所属司员前往办事，恐司员等揣知该堂官堪膺外擢，豫为趋奉，一经简放督抚，即可带往办事，补用道府，易启属官营求之弊，亦不可不防其渐……如有违例陈请者，即当交部议处，以肃政体而杜弊端。”^④ 不仅如此，对于幕友通过捐纳和保举等途径入仕为官，道光帝亦明确表示：“此系外省最可恶之恶习，朕所深知，正欲力除此弊”，并指责两广总督卢坤“徇情滥保，违例邀恩”。^⑤ 道光十四年（1834），清廷以陈时等五名幕友曾受聘地方衙门文案为由，撤销将其加恩奖叙的保案。^⑥ 直至光绪初年，被革职官员入幕，仍被斥为“希图招摇，殊属不安本分……着即驱逐回籍，不准逗留”。^⑦ 这些事实说明，朝廷规制中官与幕截然两分，不能任意互通。

咸同之际，由于战乱频仍，特别是战后恢复迫切需要人才，在朝廷求贤若渴、破格用人的背景下，曾国藩、李鸿章等屡屡举荐幕府中人出任实官，所举多人在关键时刻曾为清廷分忧解难，政绩与口碑颇佳。山东巡抚袁树勋甚至认为，幕友以其协助幕主处理公文及政务的经验，

① 参见瞿同祖：《清代地方政府》，北京：法律出版社，2003年。

② 张集馨：《道咸宦海见闻录》，北京：中华书局，1981年，第201—202、237、302—303页。

③ 《清宣宗成皇帝实录》卷118，道光七年闰五月戊申，北京：中华书局，1986年影印本，《清实录》第34册，第986页。

④ 《清仁宗皇帝实录》卷97，嘉庆七年四月辛酉，《清实录》第29册，第300页。

⑤ 《清宣宗成皇帝实录》卷250，道光十四年三月庚午，《清实录》第36册，第770页。

⑥ 《清宣宗成皇帝实录》卷261，道光十四年十二月己亥，《清实录》第36册，第981页。

⑦ 中国第一历史档案馆编：《光绪宣统两朝上谕档》，桂林：广西师范大学出版社，1996年，第1册，第97页。

较之科举出身的职官更能胜任职务。^① 江苏巡抚程德全也说：“我朝中兴人材，亦每于斯奋起。”^② 但幕友的保举与破格荐才，往往需要凭借军功和劳绩的名义。刘坤一、张之洞、袁世凯等疆臣幕府中，幕友经荐举而被任用的数量虽在减少，但朝野舆论仍有微词。^③ 直至新政改制前，尽管不少幕友通过各种途径获得候补官员资格，又有名目不同的派差，可是由幕友而出任实官，不但需借助其他渠道辗转进行，而且获得职官身份的合法性，仍不断受到质疑。由此可见，朝廷对职官与非职官的界限，一直严格控制，督抚欲突破规制的约束，所争者其实为人事任免权。这种纠葛，作为中央与直省矛盾的重要内容，几乎贯穿嘉道至光宣改制前的清代历史。

然而，清制督抚衙门不设属官，直省各级行政机构编制数量甚少，以及由主官个人自辟幕府、聘请幕友的做法，使清代职官在貌似精简的背后，存在庞大的隐性队伍。体制内外的两套系统，导致中央官制与外官制的职能划分难以对应衔接，行政效率受到影响。由于各省督抚衙门内部建置的非正规性，行政效能缺乏体制保障，更多受制于主官能力的高低及其所聘幕友的品质等个人因素，在各地督、抚、藩、臬更调频繁的背景下，所管区域的政治、经济、文化发展的连续性必然深受影响。更为重要的是，幕友以非职官的私人身份参与各级政权的运作，可以凭借手中实际掌握的权力，直接间接地谋求个人利益，并构成无形有形的关系网，操纵与腐蚀着国家机器，而不受相应监督制约。清代职官体制的这种结构性缺陷，造成权力资源不断流失，清后期吏治腐败愈演愈烈，与此关系匪浅。

不过，新政前的直省督抚衙署，已经出现了多方面的重要变化，这些变化在不同程度上影响着后来的改制。具体而言，首先是体制外机构普遍而持续的增加渐成趋势。面对对外赔款、教案处理、兴办洋务等新事务日益增多，各地官吏不能改变原有建制，只好应急抓差，而新增事务不但结束无期，范围和数量反而继续扩大增加，临时性的局所渐渐成为非正式的常设机构。各地督抚一面忙于应付各种政令要求，一面悄悄突破人事权限，趁机扩大权势。在此过程中，省府州县各级各类局所如雨后春笋般层出不穷，从不同方面分担或延伸衙署的功能。光宣改制前，外官制中的体制外机构，实际已形成两个相互关联与依赖的部分：一是人数和规模不断扩大的衙署幕府、文案处，二是衙署以外越来越具有行政机构功能的众多局处所。^④ 由于局处所多为优差，无论正式或候补官员，纷纷以得差为目的，人情请托使得官场风气更加污浊，而局处所过滥，不仅扰民，也导致各地政务渐渐脱离朝廷控制，并冲击中央财政。^⑤

其次，各地督抚幕友数量较此前大幅度增加，幕友脩金大大超出官俸与养廉的承受范围，因此，转嫁幕友脩金于各地财政，已为不成文之规。由于此项经费不能作正开销（即向中央财政报销），摊派的主要对象为道府州县，其余部分则由善后局、薪饷所或财政公所承担，结果使原来督抚个人养廉银支付的幕友脩金，变成地方财政开支，脩金的私人属性发生质变；另一方面，随着越来越多的督抚衙署以文案处取代幕府，以文案委员取代幕友，幕宾渐成属官，^⑥ 其身

① 《山东巡抚袁树勋奏设立幕职分科办事折》，《政治官报》第 545 号，宣统元年三月十七日，折奏类第 15—17 页。

② 《江苏巡抚程德全奏遵章设立幕职折》，《政治官报》第 1022 号，宣统二年七月二十九日，折奏类第 5 页。

③ 《光绪宣统两朝上谕档》，光绪二十一年闰五月初九日，第 21 册，第 205 页。

④ 有学者列举过曾国藩幕府所辖局所，参见朱东安：《曾国藩幕府研究》，第 41—56、62—76、90—122 页。

⑤ 参见朱寿朋编：《光绪朝东华录》，北京：中华书局，1958 年，第 2 册，总 1878—1879 页。

⑥ 有学者认为文案委员是张之洞的发明，参见尹圣柱：《张之洞文案委员制在晚清官僚结构改革上的地位及其意义》，收入陈峰等主编：《张之洞与武汉早期现代化》，北京：中国社会科学出版社，2003 年，第 106—115 页。不过，参诸相关文献，文案委员及文案处至少在咸丰时期就已存在，详见关晓红：《清季督抚文案与文案处考略》，《近代史研究》2006 年第 3 期。

份以及与督抚的关系明显变化。幕友通过捐纳保举变为僚属的情况逐渐增多,出现所谓“幕僚的职官化”。^① 这些身份与地位发生变化的各级幕友之间,原来患难与共的旧谊,加上利益相同的新知,使他们在共同对付朝廷以谋求私利的基础上很快地结成牢固同盟,彼此暗通信息,互商对策,遥相呼应,成为地方势力迅速膨胀的重要因素。

再次,在局处所不断扩张的同时,各级衙署内原来与中央六部对应的六房格局悄然改变,适应社会需要和督抚权力不断扩展的现实,多元化科房结构逐渐取代既往吏、户、礼、兵、刑、工的固定模式。^② 光绪末年赵尔巽任湖广总督时,其衙门内机构已达24房,除传统的六房外,还有咨房、承发房、缮文房、抄奏房、洋务房等新增的17房。^③ 而光绪二十八年(1902)周馥任山东巡抚期间,其衙门东、西两房竟共辖42房(科)。^④ 督抚衙署科房的增多,既是应对中央日趋繁杂的军政、财政要务的需要,亦与处理地方不断增加的事务相关,其中一项要素,便是与日渐扩张的局处所相对应。严格说来,清季的局处所并非单纯的行政机关,有许多还是政治或经济实体,但在实际运作中,衙署外的局处所和衙署内的房科相辅相成,扩张着督抚衙署的职能,越来越多地直接参与处理当地的各种政务,使得原来作为行政实体的藩臬两司,其功能地位进一步削弱,^⑤ 而督抚衙署自身内外两套班底的协调问题日益突出。职官体制内外双重结构的矛盾,成为顺畅行政运作和提高行政效率的一大难题。

伴随房科增多而来的是办事人手的大幅度增加,光绪二十八年,山东巡抚衙门的在册书吏已达434名。另从“天津县署原有十七房,经书钞手一百四十余名”的报道来看,^⑥ 清末一省督、抚、藩、臬司道衙门的书吏人数统计,当超过200人。加上各种差役、门丁,一所衙门非职官人员总数为300—400人。文案委员的人数也相当可观,杨士骧任山东巡抚时,仅文案委员即达50—60人。^⑦

晚清局处所和衙署科房的无节制膨胀以及幕友的隐性职官化,使得清代直省行政系统的结构性矛盾,从体制外逐渐渗透到体制内,改变着既往“内重外轻”的格局。即使从平衡中央与地方各省关系的角度而言,体制调整的要求也越来越迫切。因而,解决体制内外双重结构矛盾的新旧纠缠,改变行政与财政系统的紊乱与效率低下,整顿官制体系已成为新政的当务之急。

二

对于直省各级衙门体制外各种机构的急速膨胀,以及与此相应的权力资源流失,中央对直省控制力逐渐削弱等情况,早已不断有人表达异议,清廷也有所警觉和忧虑。1907年官制改革的设幕职和分科治事,就是针对外官制中督抚衙门状况而提出的改革措施。

① 杨国强:《百年嬗蜕》,第95页。

② 参见关晓红:《晚清督抚衙门房科结构管窥》,《中山大学学报》2006年第3期。

③ 《湖广总督部堂衙门事宜册》,中国第一历史档案馆藏,赵尔巽档案全宗,湖广总督类,文图庶务项,第264卷。

④ 《各房书吏履历底册》、《各房书吏点名册》,中国第一历史档案馆藏,山东巡抚衙门档案全宗,内政类,第17—20卷。

⑤ 清初藩臬两司为直省最高行政机构,乾隆十三年正式确定藩臬为督抚的属官。咸同以后,由于督抚权势扩张,藩臬实际地位日趋下降。

⑥ 《各省内务汇志》,《东方杂志》第4年第7期,1907年7月。

⑦ 张玉法:《中国现代化的区域研究——山东省(1860—1916)》,台北:中研院近代史研究所,1982年,第276页。

关于新政官制改革的思路和方案，既往研究多认为是取法或摹仿日本明治时期的政体。倘若深入观察，就会发现这样的结论难免失之简单化。例如督抚衙门下设幕职，既非清季官制改革的新创，亦非来自明治时期的日本官制。其实，中国唐宋古制中已设幕职，如参谋、记室，辅佐各级主官处理军政大事和地方政务，由州、郡、县长官任免。^①但汉、唐、宋三朝均亡于封建割据，明代分封和统兵将帅拥兵自重，也造成祸端。清朝入主中原，吸取历代经验教训，不仅将大小官吏的任免权集中于朝廷，还通过结构调整强化对各地官员的监督控制。清代实内虚外、内重外轻的官制格局，正是“强干弱枝”方针的具体表现。

凡事利弊相生，清代官制既以维护中央集权为主旨，任用外官分权制衡的考虑多于效能的讲究，难免措置失当。对此，咸同年间已有人指陈利弊。冯桂芬在1861年刊行的《校邠庐抗议》中，对内外官制轻重倒置、省府州县皆须聘请雇用幕友门丁的状况予以抨击，并提出仿唐制改设幕职的建议：“今日之用吏，殆以国计民生全付之奴隶、盗贼也，可乎哉？既不能不用之，即宜有以尊之……外官可并其事于幕，而名之曰幕职。略仿唐制，与以入仕之途，不得以游闲之人为之。由郡县学山长择诸生中有才有行而文学中平，历三试不中式者，送郡县充选，兼准应试……此幕职一途，与科目、荐举二途并用，惟不得入翰林及为大学士，稍示区别，其余迁擢无稍轩轻。又荐举可不由诸生，而幕职不得不由诸生。着为令，如此则人知自重，舞文黷货之风庶几少衰息乎。”^②1863年，桂文灿针对幕友并非职官、不受朝廷规制约束的弊端，亦主张“设幕职以重考成”，澄清吏治。^③

1875年，时为直隶州知州的薛福成上《应诏陈言疏》，正式要求朝廷设幕职。他援引雍正元年一道命督抚保举幕宾的上谕后，特别强调：“今之幕客，即古之参谋、记室……功绩果著，即拜表荐引。彼爱惜功名，自不敢任意苟且”，并列李鸿章、左宗棠等幕友出身的封疆大吏功勋卓著的事例，作为立论依据，提出：“可否略仿汉唐宋遗法，仰承世宗鼓励人才之盛心，准令各督抚奏辟幕僚，自京外官以至布衣，如有才守出众者，许即专疏保荐。视其本职，计资论俸，一体升转。无职者量加录用。行之稍久，必有闳骏之士出乎其间，此亦造就之一法也。”^④他还奏辟幕僚与重京秩、开特科三者并称为整顿吏治的补偏救弊之方。上述各人的建议异曲同工，均以仿效汉唐古制来改变现行官制的不合理状况，将幕友书吏变成幕职，纳入职官序列，成为可以仕进的正式途径。只是在人选资格方面，各人主张有所差异。冯桂芬取材于诸生，薛福成则无论官民，唯才是举。

戊戌变法期间，蔡镇藩上《请审官定职以成新政折》，直接指陈外官制的结构弊端及滥设局所的危害：“外省办事，曰吏曰幕，幕权重于吏，弊亦较甚，而臬幕尤通省刑幕之渊藪……咸丰以来，时事日变，旧制既无此官，则姑设一局以理之，续兴一事，又添一局，遂使天下之官争以求差为务，而军国重要，适为宦途营利之资，数十年来，所以日讲富强而无效也。”认为非正

① 在唐代，“节度使直属军队的军职和使府内的文职，大多数是自行任命的。规定的文职有行军司马、副使、判官、支使、掌书记等，其中重要的也可以代行节度使职权。次一等的可以委派代理州县职务。这些名为幕职，本身只是一种差遣，无官阶，所以必须带有郎官、御史衔。幕职不限出身，文士不论己中未中进士，都可以应聘。在一定条件下，也可以推荐到中央任职。事实上唐代中期以后的文士很多应使幕之聘以作为进身之阶的。这是宋代进士出身必先任幕职之由来。”见瞿蜕园：《历代官制概述》，收入黄本骥编：《历代职官表》，上海：上海古籍出版社，2005年，第16页。

② 冯桂芬：《校邠庐抗议·易吏胥议》，上海：上海书店出版社，2002年，第17页。

③ 《清史稿》卷117，北京：中华书局，1997年，第12册，第3402页。

④ 薛福成：《应诏陈言疏》，丁凤麟、王欣之编：《薛福成选集》，上海：上海人民出版社，1987年，第66—67页。

式机构的膨胀已影响到统治的稳定,必须及时纠正。提出了裁局所、并职能、设金事、禁幕友、裁书吏的具体建议。^①所奏当时虽未被采纳,但其对外官制弊病的抨击,对制度变革迫切性的认识,分析和见解更为透彻,对后来新政改制不无借鉴意义。

疆臣中较早正式建言改革官制者是陕甘总督陶模。新政上谕发布后,陶于1901年5月奏陈其对于新政的整体构想,指出现行官制的本质缺陷,即设官分职并非根据国家事务的繁简需要,而是以分权制衡为目的:“国朝设官……意在防弊,不主任事。或一事而有数官,互相牵制,互相推诿;或一官而兼数事……夫官者国之耳目喉舌手足也,今不使之各尽其职,而牵制之,束缚之;不使之各司其事,而混淆之,更置之,其去聋哑废疾几何矣。”他强调必须改变原有官制叠床架屋、互相制约的状况,“定分职任事”之法。^②然而,陶模的建议虽切中时弊而为海内外舆论所称道,且上奏时间早于张之洞、刘坤一的《江楚会奏三折》,但此时清廷政治改革的意向尚不明朗,两年前湖北巡抚曾钰因建议变通成例而被革职,阴影尤在,满朝文武对涉及官制改革的敏感话题噤若寒蝉,陶模激越的建议自然孤掌难鸣。^③

尽管事物的发展不以人们愿望为转移,却必须经历从量变到质变的过程,政治改革同样如此。咸同至光宣,科房的不断增加与局处所的肆意扩张,使得原有外官制越来越难以维系。清廷虽三令五申催促裁并,但各地局处所改头换面,有增无减,其原因除规制内机构过简,难以承担日益增多的行政事务外,更与督抚安插幕友于局所以示重用和信任,并藉此改善其待遇有关。戊戌期间,光绪帝曾严责各省督抚,并谕令“将现有各局所中冗员一律裁撤净尽”,限一月内办竣。^④但各省督抚拖延观望,随着变法的夭折,此事最终不了了之。局处所泛滥与幕友书吏操纵权力、危害四方互为表里,造成吏治腐败愈演愈烈。不改变督抚衙署不设属官,藩臬两司属员过简的根本缺陷,澄清直省吏治的诸多办法只能隔靴搔痒。新政复行后,各地政务的范围与数量均显著扩增,原有体制矛盾更加突出。此时,举国关注的宪政改革提上议事日程,不仅为解决吏治积弊提供了契机,也为改革官制提供了体面的理由。

1906年8月25日,戴鸿慈、端方考察各国归来,专折奏请改革全国官制,认为吏治“时形竭蹶,弊患潜滋,不尽由于才智之悬殊,当归咎于制度之未备”,承认由于外官制的结构性缺陷,“遂令督抚之下无一完全之辅佐官,至为可异。间有宏开幕府,妙选宾僚,虽亦稍收臂指之效,实则不受分毫之责。至任事而不受其责,则贤者或相率谗卸,而不肖者转得以营私。推至藩臬府县各官,均有地方责任,亦皆独肩钜细,绝少分司,漏略阙疏,殊多未善”。为此建议内外官制均应增设辅佐官,“其外省督抚,设参事以代幕僚,设秘书以代文案。现有各局,除应裁撤、归并外,存留者悉为专官,并隶督抚。然其余各官,亦各量分辅佐。如此则责任分明,诸务毕举,而内外各衙署之规模粗具矣”。^⑤尽管其依据甚至行文与冯桂芬等人不无相似,但与前

① 中国史学会主编:《中国近代史资料丛刊·戊戌变法》(以下简称《戊戌变法》)第2册,上海:上海人民出版社、上海书店出版社,2000年,第390页。有学者提示该折在《清实录》中名为《请审定官职以成新政折》,经查上谕档,仍为《请审官定职以成新政折》,本文暂依档案之说。参见《光绪宣统两朝上谕档》,光绪二十四年八月初一日,第24册,第405页。

② 陶模:《变通政治宜务本原折》,1901年5月,《陶勤肃公奏议遗稿》卷11,第25—35页,沈云龙主编:《近代中国史料丛刊》第45辑之441,台北:文海出版社,1977年。

③ 参见关晓红:《陶模与清末新政》,《历史研究》2003年第6期。

④ 光绪帝强调:“至各省设立办公局所,名目繁多,无非为位置闲员地步,薪水杂支,虚糜不可胜计。谕令裁并,乃竟置若罔闻,或竟听委员劣幕舞文,一奏塞责,殊堪痛恨。”见《戊戌变法》第2册,第66页。

⑤ 《出使各国考察政治大臣戴鸿慈等奏请改定全国官制以为预备立宪折》,光绪三十二年七月初六日,故宫博物院明清档案馆藏:《清末筹备立宪档案史料》(上),北京:中华书局,1979年,第370—371、377页。

述各案相比，该折更明确要求将体制内外的所有机构合并调整，在各省设置民政、执法、财务、提学、巡警、军政、外交、邮递八司，除执法、军政两司直接由中央管辖外，其余均隶属于督抚。按照该方案，督抚衙门不设属官的陈规将被打破，并正式设置参事与秘书的职位，幕友亦将被各司科员所取代。

同年9月，出使德国大臣杨晟上折，提出将人事任免权下放各省，“幕僚下吏自行辟署，使其权限如汉唐之太守、刺史，庶几一府政令不受牵制”。督抚之下分置四司，“诸司为分事而治之行政机关”。^①具体建制虽有差别，基本思路则与戴鸿慈、端方等人一致。

戴鸿慈、杨晟等人改革外官制的方案各有侧重，关于直省所属行政机构的数量、名称、处理幕友的办法也各不相同，但就督抚衙门设置属官，终结幕友聘用，下放人事权，分科治事等几个重要方面而言，意见相对统一。以上两折先后在外官制讨论众说纷纭、朝廷于即改与缓改举棋不定时出现，对局所与幕友的危害阐述分析得深刻透彻，所提方案又较为可行，为政府确定从幕府到职官转变的决策，提供了重要参考。

在对比与反思中西制度利弊、急行宪政以试图化解内外危机的背景下，清末内外官制改革的草案相继出台。11月，宪政编查馆通电各省督抚，征求对所拟两套外官制改革草案的意见。其第一套方案以西方近代科层制精神改组旧体制，涉及面广，变动较大，第二套方案则在原有体制框架内略做调整。^②两套草案正在广泛征求意见之时，1907年1月，辽沈道监察御史史履晋又专折“奏请外省撤局所裁幕友”，其主张集中于两个方面，一是“撤局所而专责成”，将各种局所按照职能分别归并于现有机构。此举涉及体制外机构与原有体制的沟通调整；二为“派委员而裁幕友”，于各省“上下衙署均派本省候补人员练习公事……而实缺人员总其成”。要求将幕友完全裁撤，而在在职官候补人员中选择督抚司道的辅佐官。鉴于体制调整必须有财政保障，为了打消朝廷的顾虑，史履晋还论证了撤局所裁幕友的可行性，特别强调：“其薪水一项，即以裁撤局所腾出之款用作开销，而实缺各官延聘幕友之款，亦可匀给津贴，则各专责成，事无不举矣”。^③此折以较为激进和直接的方式，表达了部分京官对外官制改革的意见和态度。

由于宪政编查馆的两套方案及上述奏折的主张，涉及督抚和中央关系及其权限调整与划分的诸多方面，各省督抚对此态度不一。^④张之洞后发制人，在多数督抚发表意见后才表态，对厘定官制大臣提出的方案表示反对，主张“京官少改，外官缓改”，“旧制暂勿多改”。^⑤不久，御史赵启霖以“各省荒歉正成，民情惶惧”为由，奏请外省官制暂缓议行。^⑥这给处于两难抉择的清廷缓改外官制一个体面的理由，该折“奉旨交政治馆各衙门阅看”，沸沸扬扬的外官制方案议论，似乎被突然划上了休止符。

其实，当外官制讨论由喧嚣转入表面沉寂之时，宪政编查馆已开始酝酿另辟蹊径，其策略

- ① 《出使德国大臣杨晟条陈官制大纲折》，光绪三十二年七月二十八日，《清末筹备立宪档案史料》（上），第399页。
- ② 有学者曾对比过各省督抚对两套官制草案的复电和态度，参见刘伟：《清末地方行政体制改革》，《江汉大学学报》第21卷第5期，2002年10月，第55—56页。
- ③ 《御史史履晋奏请外省撤局所裁幕友折》，光绪三十二年十二月十二日，《清末筹备立宪档案史料》（上），第488—489页。
- ④ 侯宜杰整理：《清末督抚答复厘定地方官制电稿》，《近代史资料》总76号，北京：中国社会科学出版社，1989年，第51—90页。
- ⑤ 关于张之洞对地方官制改革的态度和策略，参见李细珠：《张之洞与清末新政研究》，上海：上海书店出版社，2003年，第306—317页。
- ⑥ 《奏请缓议外省官制》，《申报》1907年3月28日，第1张第2版，“专电一”。

是搁置督抚意见分歧很大的一步到位式通盘改革，而将具体内容化整为零，分步实施。1907年2、3月间，传媒披露了宪政编查馆的这一计划：

各直省自奉谕旨派员随同参议外省官制，除南北洋大臣躬与其事外，计鄂、粤、陕、川、滇五省复电，其决然议行者惟滇督一人，其余皆未认可。现编制馆大臣会议谓，若强以为难，必至各省纷歧不一，或废而勿举，又使良法沮格不行。二者相权，惟有寓第一层宗旨于幕职之中，听督抚自行征辟。盖督抚向委文案不登奏报，不分职权，若因而明定责成，俾知职守，使内有一部，外有一曹，于事理最为便利。今拟督抚衙门幕职，每署设秘书官一人为长，余皆分曹治事……自司道以至布衣，皆听征辟，各曹应设书记官若干，录事若干及办法斋舍若何，治事时刻若何，任督抚自为酌定。所辟秘书参事，督抚上其名于朝廷，任事三年由督抚奏保升阶，其升转之法从其本官。目前布、学、按三司应仍其旧，原有局所听督抚量为裁并，仍参照闽督丁苏抚陈之议，于院署设一议政处，院司道局各官定时聚会，将各署紧要事件公司议决施行。^①

上述消息与其后《盛京时报》公布的宪政编查馆说帖对比，遗漏了两点重要信息，一是建议督抚自行征辟幕职的理由为“既非实缺，廉俸无患其加多，不论官阶贤能，皆有以自効”；二是这一办法只是退而求其次：“盖原拟第一层办法至当，不易不得已，寓其意于幕僚，以先为之道，俟数年后，纲纪具备，财用稍充，则分设各司，或有可行之一日。”^②即在两套方案可能胎死腹中的情况下，宪政编查馆权衡折衷，以退为进，以期打破僵局。此后公布的外官改制方案，基本采纳了说帖的精神和内容。耳目遍布京城的张之洞得知这一消息，一反等待观望的习惯，迅速向时任军机大臣的姻戚鹿传霖明确表态，以争取支持：“官制已议有眉目否？见沪报纸，各省督抚衙门，拟设幕僚，名曰参事官，其首领名曰秘书长。设幕僚，极是好事。惟查秘书乃晋、隋、唐、宋以来天子宫禁之官，国初内三院大学士，其一曰秘书院，乃宰相之职，此名万不可用。至参事官，乃日本故套，可厌已极。古来幕僚参佐，佳名甚多，何必抄袭日本，不惟窘陋，太损国体，似以酌改为妥。”^③就此看来，他赞成督抚衙门设幕僚，同时反对机构与职官名称“抄袭日本”。

三

1907年7月，在综合各方意见并权衡利弊、分清缓急的基础上，清廷正式颁布了《各省官制通则》，其中明确规定：“总督巡抚衙门各设幕职，佐理文牍，分科治事。”第五条具体规定了督抚衙门幕职的人数和职掌：秘书员一人，“承督抚之命，掌理机密折电函牍，凡不属各科之事皆隶”；秘书之下复设参事员，交涉、吏、礼、民政、度支、学、军政、法、农工商、邮传十科各设参事员一人，“承督抚之命，就主管事务，掌理各项文牍”。^④

直省督抚衙门设立幕职并分科治事，一方面改变了清代规制中督抚衙门不设属员的历史，将幕友纳入职官体系；另一方面则将原督抚衙署内的不规范科房，统一建制为十科，并按照因

① 《编制局对于议改外省官制之办法》，《申报》1907年2月5日，第1张第2版。

② 《编制局拟设督抚衙门幕职说帖》，《盛京时报》1907年2月20日，/京师要闻栏0。

③ 5致京鹿尚书6，光绪三十三年正月二十四日，苑书义等主编：5张之洞全集6，石家庄：河北人民出版社，1998年，第9585）9586页。

④ 5总司核定官制大臣奕劻等奏续订各直省官制情形折（附清单）6，光绪三十三年五月二十七日，5清末筹备立宪档案史料6（上），第506）507页。

事设官的原则与中央各部院官制对应，确定其基本职能。就制度而言，改制将幕府变为职官，幕友成为秘书和参事，确立了幕职的辅佐官身份，并将既往各种体制外机构，改造调整为正式行政机关，按职能划分科目及职责范围。但是，与民国以后的行政机构相比，清季的幕职分科治事又有不少差别。为了减少新旧制转换的阻力，清廷没有采纳裁汰幕友的办法，且对幕职的资格和级别不做限定，任免权由督抚掌控。由于各省经济实力与政务繁简情形因时而异，若统一限定人数，可能与实际需求相距甚远，因此 / 秘书员、参事员不作为官缺，统由各省督抚自行征辟，无庸拘定官阶大小，但每年应将各员衔名及到差年月，分别奏咨存案。其办事得力之员，随时切实保荐，以备简擢⁰。据此，改制后被纳入职官范围的秘书与参事，有职衔而无确定官阶，不受固定额缺限制，可凭实际政绩通过保荐获得擢升。幕职虽然由职官担任，本身却不占职官序列的员额。而督抚衙门机构定为十科，主要是与改制后的中央官制相对应。如吏、礼两科，和当时吏、礼两部未改名称相符，交涉、民政、邮传、农工商、军、法、学等科，则与模仿西方近代行政制度的新中央官制配套。在新体制中，幕职各科秘书、参事只是督抚的辅佐官，而非中央各部的下属。

考虑到地区差异，清政府没有强制各省同时进行外官制改革，而是采取分步走的策略，从东三省入手，俾为各省之倡， / 风气渐开⁰ 的直隶与江苏则被列为先行试点。 / 其余各省，均由该督抚体察情形，分年分地请旨办理，统限于十五年内一律通行。⁰¹

然而，东三省改制，清廷期待其成为各省行政变革的嚆矢，但因原八旗驻防制与各行省体制不同，设行省后又有朝廷特许之若干优遇，改制较少涉及内地官制中内外不同机构与人事的纠葛及转型， / 难以显示其引导作用。至于直隶与江苏，虽被清廷寄望为改制先锋，各省楷模，但因督抚调动过于频繁， / 实行起来也不比各省快，亦未起到预期的示范作用。其余各省，因清廷设定的期限达 15 年之久，而督抚大员的频繁调动不利于改制的推行，因此在 5 各省官制通则⁶ 公布的最初半年内，除安徽巡抚冯煦外，似乎响应者寥寥。^{1/4} 这种情况引起了一些官员的焦虑。由于此前学部颁行各省的学务官制，实际上已改变既往学政衙门聘用幕友的状况，而将相关行政事务改由新职官系列的学务公所科员承担，1907 年 11 月，署理广西提学使李瀚芬以 / 提学使司僚属，纯用新政制，毫无窒碍⁰ 为例，认为 / 督抚、藩臬二司之幕职，府厅州县之佐官，其必可依新官制可知⁰；并从任官用人与经费来源两方面，打消当局顾虑，坚定其加速改制的决心，催请 / 各省官制宜速实行改革⁰。^{1/2} 不久，御史黄瑞麒亦强调内外官制改革必须配套进行，

¹ 5 总司核定官制大臣奕劻等奏续订各直省官制情形折 (附清单)⁶, 5 清末筹备立宪档案史料⁶ (上), 第 506) 507 页。

⁰ 参见刘子扬: 5 清代地方官制考⁶, 第 322) 323 页。另见张守真: 5 清季东三省的改制及其建设⁶, 收入 5 中国近现代史论集⁶ 第 16 编, 台北: 台湾商务印书馆, 1986 年, 第 569) 643 页。

[>] 直隶在新政前期为改制先锋, 丁未政潮后总督袁世凯被调入京, 继任杨士骧在政制改革中, 表现远逊于前任。江苏则明显受巡抚频繁调动的影 响, 仅 1907 年至 1909 年, 巡抚已易 5 人。参见钱实甫: 5 清代职官年表⁶, 北京: 中华书局, 1997 年, 第 1746) 1748 页。

^{1/4} 5 安徽巡抚冯煦遵奉新章征辟幕职及设立会议厅折⁶, 光绪三十三年七月十二日, 5 光绪朝硃批奏折⁶, 北京: 中华书局, 1995 年, 第 1 册, 第 567 页。安徽的情况比较特殊, 冯煦在奏准实行分科治事后仅 11 天即被解职, 继任皖抚朱家宝, 迟至宣统二年才再次奏请实行。参见 5 安徽巡抚朱家宝奏遵章设立幕职分科治事折⁶, 5 政治官报⁶ 第 1149 号, 宣统二年十二月初七日, 折奏类第 12) 13 页。

^{1/2} 1906 年 4 月学部颁布 5 各省学务官制⁶, 由提学使司取代原学政衙门, 在学务公所实行分科, 改变了旧制学政无属员, 只能聘请幕友阅卷并襄助处理学校事务的状况。但既往学政并非督抚属官, 提学使下设学务公所的建制也非外官制改革内容, 而是学部官制体系的规定。参见关晓红: 5 晚清学部研究⁶,

应改变督抚对朝廷法规 / 任意纷更, 视属吏为私人, 对邻封若异国, 全国之号令不能统一, 精神不能贯注⁰ 的状况, 将各部院、省府州县 / 应兴应革之事⁰、/ 应行预备之事⁰, 自下而上逐级讨论后集中意见, 经宪政馆、资政院覆核, 朝廷批准后 / 颁之各省著为令甲, 责以实行, 督抚易人, 不能变其一省之预计, 州县易人, 不能变其一州县之预计⁰, 并以此作为各级考核官吏的依据, 追求 / 以法治范万世之太平⁰ 的理想, 将外官制改革的迫切性及意义提到新的高度。¹

各省督抚讨论官制草案时虽然态度有异, 但 1907 年官制通则颁布后, 并无明显抵触, 对于督抚衙门幕职分科治事及仿照提学使司设置僚属、各司道分科治事等主要内容, 大多明确表示赞同。两广总督岑春煊强调 / 此断不可以缓者也⁰, / 臣核草案所拟, 如督抚幕僚及布政五使, 下而至佐治各员, 添官均非甚多, 若以各省局所经费及州县延宾幕者移为此用, 似未见其不敷也。议者又谓各省水旱频仍, 民情惶惧, 不如俟年丰人乐, 然后议行。窃谓改官制者仍以治求, 如官制果行, 任用得人, 则民政、财政、学务、实业无一不举, , 流寇、会匪之乱, 无时或息, 是地方不靖, 未始非官制未善有以致之⁰, 驳斥借口天灾人祸而议缓或阻挠官制改革的言论。

1907 年 8 月至 1911 年夏秋之间, 在清廷和舆论的催促下, 各直省督抚衙门相继奏准实行幕职分科治事。因经济政治发展程度不同, 落实起来仍有差异。依据笔者所见档案与文献资料, 1907 年 8 月至 1911 年 7 月, 全国至少有 7 督 12 抚衙门先后实行了幕职分科治事, 已占督抚衙署的绝大多数, 具体情况可参见下表:

光宣年间各地督抚衙门幕职分科治事情况一览表

省 份	时 间	主持者	分科情况	其他要求
安徽	光绪三十三年七月十二日	巡抚冯煦	按中央要求分为十科	增助理秘书二员
直隶	宣统元年闰二月十五日	总督杨士骧	同上	
山东	宣统元年三月十四日	巡抚袁树勋	同上	秘书添为二员
四川	宣统元年七月二十六日	总督赵尔巽	十科外增添边藏科	
浙江	宣统元年十二月十九日	巡抚增韫	按中央要求分为十科	秘书添为二员
两广	宣统元年八月二十一日	署理总督袁树勋	按中央要求分为十科	秘书添为二员
江苏	宣统二年七月二十五日	巡抚程德全	按中央要求分为十科	秘书添为二员
湖广	宣统二年七月二十七日	总督瑞澂	按中央要求分为十科	秘书添为二员
陕甘	宣统二年八月初二日	总督长庚	增设藩属科	秘书、副秘书各一员, 会办一员
黑龙江	宣统二年九月十三日	巡抚周树模	按中央要求分为十科	秘书添为二员
江西	宣统二年十月十二日	巡抚冯汝骥	按中央要求分为十科	秘书添一员, 副秘书二员
安徽	宣统二年十二月四日	巡抚朱家宝	按中央要求分为十科	秘书一员, 副秘书二员
河南	宣统二年十二月二十七日	巡抚宝棻	按中央要求分为十科	秘书添为二员, 增设河工科, 其余并为七科
陕西	宣统三年正月二十二日	巡抚恩寿	合并为民、吏兼法、礼兼学、军政、财政兼交涉、农工商兼邮政六科	暂拟不设秘书员

¹ 广州: 广东教育出版社, 2000 年, 第 101) 112 页; 另见李瀚芬: 5 条陈五年预备立宪及速立内阁等事宜折, 光绪三十三年十月, 5 清末筹备立宪档案史料 6 (上), 第 301) 302 页。

¹ 黄瑞麒: 5 筹备立宪应统筹全局分年确定办法折, 光绪三十三年十二月, 5 清末筹备立宪档案史料 6 (上), 第 316、319 页。

⁰ 岑春煊: 5 请速设资政院代上院以都察院代下院并设省谘议局暨府州县议事会折, 5 清末筹备立宪档案史料 6 (上), 第 498) 499 页。

续表

两广	宣统三年二月十八日	署理总督张鸣岐	按中央要求分为十科	
贵州	宣统三年三月十七日	巡抚庞鸿书	按中央要求分为十科	秘书添为二员
广西	宣统三年五月初六日	巡抚沈秉堃	按中央要求分为十科	秘书添为二员
湖南	宣统三年六月初六日	巡抚杨文鼎	按中央要求分为十科	于参事各员内酌派五员兼充秘书
闽浙	宣统三年六月初八日	总督松寿	按中央要求分为十科	参事各员内酌派人选兼充秘书

资料来源：根据 5 光绪朝硃批奏折6、5 政治官报6、中国第一历史档案馆藏军机处录副档案全宗、宪政编查馆档案全宗等相关资料中的 19 份奏章归纳整理。

行政制度改革的成败主要在于职能划分与人事安排、经费来源的具体落实，以及新旧制度交替过渡是否顺利，改制后的新机构运作是否正常。就此而论，新政期间督抚衙门幕职分科治事的改革还算相对成功。

将上述各省奏报的实施过程与 5 各省官制通则6 的章程文本相比较，有几方面值得注意。

其一，各省督抚衙门幕职分科实际执行时，人员基本以原督抚幕友或文案处委员改充幕职，并按照相关规定划分各科，就本署原有幕友之特长分科任职。如学务文案改学科参事，洋务文案改交涉科科长和参事，刑名钱谷两席幕友改任吏科、礼科、法科、度支科科长和参事，军政科则由营务刑名幕友改充。由于外官制改革前各地督抚衙门自行设立的文案处，虽非正式建制，实际已成为处理日常事务的核心机构，其委员还留有幕友的痕迹，但大都通过捐纳获得候补资格，或经过保举被委以实官。同在文案处共事的委员，官阶高低因人而异。另一方面，文案处对内不对外，仅在督抚衙门处理政务时协调各科房，而不具备对外行政的合法性，各种上行下达的文件仍以督抚个人名义签署，而通过文案处撰稿、缮写、核对及发送。¹ 因此，1907 年清廷颁布的 5 各省官制通则6，其实不少方面是承认上述事实并沿用成例。

其二，经费方面，官制通则没有提及，但既往幕友薪俸例由幕主付给，文案处委员则改由局所定期供给，纳入当地财政支出项目。只是因督抚衙门不设属官为规制所定，文案委员的薪水仍只能列入外销项目，不能作正开销。为此，各省在汇报实施的奏章中多强调/应需薪费，向来文案委员均由薪饷所按月支领作为外销，今当清理财政之时，剔除外销名目，幕职薪公等项，应仍由薪饷所筹拨，作正开销⁰，要求清廷予以确认，使幕职列入职官在经济层面也得到落实。

其三，改制前，各省督抚幕府或文案处所管科房名称数量没有统一，职能亦不规范，改制后，除个别省份增设藩属、边藏及河工事务的科目外，其余皆照章分为十科，与中央新设官制相对应。换言之，这一转型的实质，是在承认既成事实的前提下，将督抚衙门体制外的人员与机构，经过改造整合而纳入新体制，赋予其合法性与规范性。咸同以来幕府职官化的趋势，经过实际变化过程量的积累，而终于达到质变的飞跃，恰似水到渠成，转制自然顺利。

如果说改幕友为幕职是走向现代行政机关的人事过渡，那么分科治事则为机构过渡，通过设置并划分各科职能范围，明确责任，各部门按照各自主管的业务分别协调运作。为了兼顾各省的具体情况，官制通则仅就人事与机构做了安排，对分科治事的内容与细则未做统一规定，

¹ 例如光绪二十九年六月湖南巡抚赵尔巽为该省司道以下候补人员订立一项章程，署名 / 巡抚部院赵⁰，由文案处行文发布，使用印有文案处字样的专用公文纸。详见 5 札饬司道议处通发候补人员6，中国第一历史档案馆藏，赵尔巽档案全宗，湖南巡抚类，职官官制项，第 36 卷。

⁰ 5 署理两广总督袁树勋奏沈同芳等留粤分充幕职片6，5 政治官报6 第 742 号，宣统元年十月初七日，折奏类第 9) 10 页。

而是要求各省自行拟定幕职分科治事章程。以两广总督衙门为例，具体规定包括收发员、秘书长及主管该科事务之员职责明晰，科长在会核处理完毕文件后，须按规定加盖图章，以示负责。此外，全省政务纷繁，作为制度安排，总督衙署每日下午会阅文牍一次，每次一小时。秘书长及各科员收发员，每天均依时齐集于会阅处所，总督届时入席，作出决定并发布相关指示。会阅文牍处设立记事簿，记录所到人数及提议或决议事宜，收发员充当临时书记。这大体相当于后来的行政办公会议。除定时会阅文牍外，/各员所掌主管事务，有应兴应革及有疑义者，得提出说帖于督院，以备采择，并请示施行¹。明显保留了幕友参议政务的功能。改制后的总督衙门，实行严格考勤，/各员非有不得已事故，不得请假²，并仿照西方国家行政机关的工作日制度，每星期休息一日，年节亦照通行休假。/惟有紧要文牍，仍照常阅核³，在对办公时间作出规定的同时，强调了履行公务为基本职责。

改制后幕职不仅分工明确，职责规范，而且具有正式合法的身份。幕职个人的升迁调补，已基本依照正式职官任免奖惩的程序办理。宣统元年（1909）十月，新任两广总督袁树勋奏请将其在山东巡抚衙门时的幕职沈同芳、施炳燮两人调动至广东，派充两广总督衙门任职。闽浙总督松寿以幕职李锺骏 /才长心细，为守俱优⁴，办事得力为由，奏请将其由分省补用知县提擢为直隶州知州。⁵湖广总督瑞澂则以 /招摇把持，劣迹种种⁶为名奏参幕职丁炳南，要求革去其 /捐升通判江苏候补州吏目⁷ 职衔，以清仕途。”

上述事实说明，各地督抚衙门的幕职分科治事，形式上是清代幕友制向唐宋幕职旧制的回归，实则赋予了近代科层制的精神。山东巡抚袁树勋指出，幕职综合了古代幕府的参谋与文书作用，/而今日分科任事尤必不容缓⁸。⁹浙江巡抚增韞在奏章中谈及幕职沿革及改制带来的变化：既往幕友没有正式身份与直接升擢途径，/往往视为优游养望之地，漫无责成，此其失也。今绎原奏清单，勿庸拘定官阶大小，以破除资格衔名，奏咨存案，以郑重职权，其办事得力之员，随时切实保荐，以优异贤俊，用意至为深远迳者。¹⁰增韞说：/自改定幕职后，奴才衙门设立办公处一所，妥定章程，逐日按时由奴才督同各幕职莅处办公，在职诸员均知矢慎矢勤，奋勉将事。举凡重要政务，妥协筹商，既获质疑问难之雅，复收通力合作之功，冀以仰副朝廷改良政治之至意。¹¹两江总督张人骏谈及外官制的修改意见时，明确表示：/督抚幕职，司道增改，及司道科员、府厅州县佐治等官通则，原议均臻妥善，今已陆续实行，自当悉照原议办理。¹²黑龙江巡抚周树模也认为改幕职后，/近取咨询之益，远以功业相期，对于求治育才两有裨益¹³。

与督抚纷纷叫好的情形相反，舆论对于变制，尤其是改革的途径，不无疑虑。1908年至

¹ 5 两广总督衙门幕职章程⁶，第5条各款，5 东方杂志⁶ 第7年第1期，1910年3月6日。

² 5 闽浙总督松寿奏李锺骏襄办要政出力请以知州分省补用片⁶，5 政治官报⁶ 第1001号，宣统二年七月初八日，折奏类第17页。

³ 5 湖广总督瑞澂奏参幕职丁炳南片⁶，5 政治官报⁶ 第1008号，宣统二年七月十五日，折奏类第17页。

⁴ 5 山东巡抚袁树勋奏设立幕职分科办事折⁶，5 政治官报⁶ 第545号，宣统元年三月十七日，折奏类第15) 17页。

⁵ 5 浙江巡抚增韞奏遵章设立幕职分科任事折⁶，5 政治官报⁶ 第817号，宣统元年十二月二十三日，折奏类第11) 13页。

⁶ 5 两江总督张人骏奏厘定外省官制宜以旧制为本量加损益折⁶，5 清末筹备立宪档案史料⁶ (上)，第595页。

⁷ 5 黑龙江巡抚周树模奏遵章设立幕职分科治事折⁶，5 政治官报⁶ 第1070号，宣统二年九月十八日，折奏类第10) 11页。

1909 年间，屡有风传改幕职后要尽裁幕友。¹ 此事空穴来风，未必无因，清廷酝酿外官制改革期间，御史史履晋所提 / 派委员而裁幕友 0 的主张，即以彻底裁汰幕友，解决因捐纳和保举造成的庞大官僚队伍为前提。² 这一弃旧图新的方案势必遭到幕主的反对，因候补官员良莠不齐，反而不如幕友熟悉各种衙门公务及规则，而且全盘置换，牵涉面太广，势必影响权力的正常运作。故这一意见最终未被采纳。尽管朝野裁幕的议论和建议纷纷攘攘，清廷并无相应措施出台，各省亦未见具体动作。

不过，在通过幕职分科治事走向近代行政体制的背后，也伴随着清廷与各省督抚权力关系的进退，督抚在承担更多责任的同时，显然得到了比以往更大的权力，尤其是朝野最为看重的人事任免权，而这一权力的运用，并未加具体限制与监督。因此舆论的担忧，还在改幕职后，督抚掌握属官任免的人事权，容易导致任用私人之风更甚，官场腐败更烈。有论者云：/ 今欲仿汉唐之法而用幕职，顾吏积贱，士人不屑就，且必开之以仕途。然士人固不习吏事，仍取给于黠吏之文件耳。且使督抚部司增门生故吏、亲家游客数千百辈之冗食，开劣幕狂生数千百辈无名之保举，冗食且不可徒得也，，近日大吏幕职，以刑名文案为优席，其黠焉者，遂至操持州县事体，渔苞直以肥其身家，树徒党以通其声气，其气焰益出吏胥之上。幕职可任乎？0 鉴于欧美国家的任官制度同样存在类似危险却没有因噎废食，为了严防流弊滋生，舆论呼吁应从严密制度着手，对幕职人选资格加以限制，/ 必其出于学堂，才识过人，屡试高等者，乃与征辟，则滥竽鲜矣。试事数年，第其功勤以为仕进之阶。0 与此同时，要求追究保举不实者的责任，/ 定其职任专，故能守公奉法 0，欲以增强规范来防止制度弊端。”

然而，就总体而言，外官制改革中的幕职分科治事，似乎确有利于行政效率的提高。浙江改制半年多后，巡抚增韞从实践中看到成效，主动奏请将所辖司道全盘改制重组：/ 半载以来，办理各项要政，有分途并进之益，无推诿积压之虞。旧习全除，成效颇著。所有司道各衙门亦应分科治事，以专责成。0^{1/4}

幕职分科治事不仅是督抚衙署内部的改革，还影响到衙署以外局处所的存废。外官制改革的主要目的之一，即将行政机关统一并系统化，局处所裁并自为题中应有之义。⁵ 各省官制通则⁶ 第十九条规定：/ 各省督抚幕职，即已分科治事，所有原设各项局所，应视事务繁简，酌量裁并，由各该省督抚复议，具奏办理。0^{1/2} 而解决这一问题，不仅与政体改革相关，更被作为挽救清廷经济危机的重要手段。摄政王载沣对此十分重视，多次催促加大实施力度。^{3/4} 并在外官改制的同时双管齐下，由度支部主持 1908 年至 1910 年各省全面清理财政，各省局所情况限期上

¹ 5 大公报 1909 年 11 月 12 日刊 5 请澄吏治之根本办法 6 的消息说：/ 枢府现议以各省吏治积弊多缘幕宾吏胥而成，拟于明春起，先于督抚署内实行前议，建设十二分科之制（十二分科为交涉、民政、交通、财政、农商、实业、法政、法律、学务、礼节等科），选择熟娴新政人员充任科员，将幕宾吏胥悉数裁撤，以除各弊，俟有成效再行推广，于各属以为清澄吏治之本源云。0 另见 5 裁汰幕友办法 6，5 大公报 1908 年 11 月 16 日。

² 5 御史史履晋奏请外省撤局所裁幕友折 6，5 清末筹备立宪档案史料 6（上），第 488）489 页。

³ 5 幕职问答 6，甘韩：5 皇朝经世文新编续集 6 卷 3，台北：文海出版社，1972 年影印本，第 19）21 页。

⁴ 5 浙省各司道试办分科治事以期宪政进行折 6，中国第一历史档案馆藏，宣统二年七月十二日，会议政务处档案全宗，宪政类，第 823 卷第 7551 号。

⁵ 5 总司核定官制大臣奕劻等奏续订各直省官制情形折（附清单）6，5 清末筹备立宪档案史料 6（上），第 506）507 页。

⁶ 5 议飭裁并局所 6，5 大公报 1908 年 12 月 23 日。

报, 监督整顿和改造。拖延不办或蒙混欺瞒者, 均予以参处。¹ 由此, 体制外各种大小局所纷纷被裁撤归并, 留存的局所基本按业务对口原则, 随改制进程逐步合并到藩臬两司及巡警、劝业道中去。原来存在于朝廷职官体制内外的两套不同系统, 在直省各级衙署机构改制与度支部主持的清理财政过程中, 逐渐通过整合重组, 纳入新的省级行政体制内。

政体改革是对既有秩序和既得利益的调整, 方案与步骤的选择, 对改革成败影响甚大。对于外官制改革, 清廷最终采用渐进策略, 不仅充分照顾原有幕友和幕主的历史关系, 而且对各级不同机构的改革采取不同方式, 使改革进程比较平和。除督抚衙门的幕职分科外, 5各省官制通则⁶还规划了各省三司两道(布政使司、提学使司、按察使司、劝业道、巡警道)的新行政机构, 继督抚衙门改制之后, 司道衙门也先后改制, 实行改设幕职、分科治事, 重新划分与规范职能。原学政衙署、藩司、臬司所聘幕友, 先后被学务公所、度支公所的科长与科员所取代。尽管各司道衙署的改制在时间、途径和方法上明显有别, 但殊途同归, 体制外的各种大小局所和科房相继被裁撤归并, 督、抚、司、道衙门的幕友渐成历史陈迹已为大势所趋。⁰

四

清末外官制改革的幕职分科治事, 开启了各省行政机构向近代转型的基本方向; 另一方面, 依然保留着许多过渡性痕迹。

幕职分科使得督抚衙门的行政机构设置规范化, 确立并巩固了督抚衙门作为省级最高行政机构的地位。其对应中央官制改革而设立的十科, 增加了近代行政制度的多种元素, 疏通了中央与地方政令及政情传达和处理的渠道, 基本满足了社会变化带来的新的政务需求。督抚衙署无论从机构名称、职能划分、人员属性, 还是政务处理方面, 均开始向近代行政体制转变, 咸同以来各种新设机构称谓不一, 公私不分, 职能交叉的混乱局面明显改观, 幕友变为吏部正式备案的幕职, 由对幕主个人负责而对政府和国家负责, 有助于提高行政效率。更为重要的是, 与幕职分科治事的变化相适应, 既往依靠幕府和幕友议事决策的传统方式, 也由各省相继成立的督抚衙门行政会议厅取代。”苏云峰在关注清末民初湖北地区所发生的各种变化时, 对湖北总督署设立会议厅一事, 虽着墨不多, 却极为关注, 认为由此表明, / 决策不再是总督一人及其幕府的事⁰, / 政府部门透过 - 会议厅., 得与谏议局保持联络。这是旧行政体制的一项重要改革。^{1/4} 王家俭则认为这一措施有限制督抚权力的作用。^{1/2} 事实上, 会议厅作为幕职分科治事后的配套措施, 其存在与活动, 不仅使司道府县官员可以参与决策和提供意见, 首创了中国近代地方政府行政合议制形式, 而且从理论到实践层面均有完善近代中国三权分立的意义, 并切实

¹ 5度支部清理财政章程⁶、5度支部妥议清理财政办法折⁶, 5清末筹备立宪档案史料⁶(下), 第1028-1038页。

⁰ 除所列三司外, 一些省份还设置了交涉司。上述三司两道改制因主持机构不同, 进程和方法各异, 情况也较为复杂, 限于篇幅, 另文详论。

[>] 有人已注意到宪政编查馆制定的5会议厅规则十九条⁶和安徽关于会议厅设立的奏报, 认为/均形成了-行政合议体制。⁰ 参见刘伟: 5晚清督抚政治))) 中央与地方关系研究⁶, 武汉: 湖北教育出版社, 2003年, 第202页。

^{1/4} 苏云峰: 5中国现代化的区域研究: 湖北省(1860-1916)⁶, 台北: 中研院近代史研究所, 1987年修订版, 第172页。

^{1/2} 王家俭: 5晚清地方行政现代化的检讨(1838-1911)⁶, 5清季立宪与改制⁶, 收入5中国近代现代史论集⁶第16编, 台北: 台湾商务印书馆, 1986年, 第164-165页。

解决了由幕府到职官时期，机构与人事变制后，行政决策方式的过渡和根本改变。¹ 由此，督抚的角色身份亦开始出现变化，由既往皇帝派出各地的代表，逐渐成为更多代表所在地区利益的地方官，并有了衙署内部正规机构建制。清代通行的避籍制也随之有了较大幅度的调整变化。

但是，整体而言，清季外官制改革并不彻底，除督抚衙门增设十科机构和辅佐官秘书、参事，并实行分科治事外，三司两道的职能划分虽较既往清晰，但因业务须对应中央各部，仍然各行其是，除东三省外，合署办公则议而未行。幕职名为督抚的直属行政机关，实际功能只是秘书和十科参事员，只能 / 承督抚之命就主管事务，掌理各项文牍⁰，基本上还是文案处的变形。在幕职个人职官化方面，也不够彻底，没有相对固定的品级系统，仍有不确定性。^o 凡此种，使得幕职分科在某些方面还带有旧式幕府的属性。这些痕迹给民国以后的行政建制带来不少困扰，如省政府究竟是不是地方政府，其下属行政职能机构与中央及其直属各部的对应关系如何，秘书、参事的职级怎样确定等等。

新政背景下进行的外官制改革，在学习外国的同时，从理论和实践层面，又有不少取鉴于中国古代官制的形式及内容。当然，1907年的5各省官制通则⁶，并非外官制改革的最终定案，而是折衷协调各方意见的结果。该通则的颁布实行，并不意味着外官制改革的终结。直至辛亥革命枪声响起，深化和完善外官制改革的方案仍在酝酿之中。[»] 不过，后来的争议主要在督抚权限等方面，至于督抚衙门行政机关建制本身，未见分歧与调整。

民国成立后，南北各省的行政与军政机构很快建立，其下属机构的职能称谓大多与幕职的十科近似，秘书、参事、委员更成为行政公署或省长公署建制中的重要职官，这与清末外官制改革幕职分科治事有着明显承继关系。民国省级行政机构的建制进一步完善了一元化，督抚藩臬几套行政班子分立的状况逐渐消除；文牍处理与职能行政进一步结合。而民国时期的州县行政建制，各省情况差异甚大，改制迟迟未能完成，也与清朝终结时新政改制仍然滞留在省级层面，整体来说未及扩展深入州县有密切关系。^¼ 由此可见，就省一级行政机构的建制而言，清末外官制改革无疑是由古代至近代承上启下的重要转折点。

1 作者关晓红，教授。中山大学历史系 5102752

(责任编辑：马忠文)

¹ 各省会议厅的设置，情形复杂。限于篇幅，另文详论。

^o 这种情况主要指督抚衙门幕职。司、道衙署幕友经改造而成为学务公所、度支公所、劝业公所、警务公所或地方检察厅的检察官，其科长或一等科员，均为正六品，副科长和二等科员则为正七品。参见5文七品以上职官表⁶，5两广官报⁶第4期，宣统三年六月。

[»] 关于外官制方案的讨论与修订，几经波折，历时多年，另文详论。

^¼ 1912年，山东颁布了5山东省州县暂行分科治事章程⁶，各科的职能设置与新政改制后的官制如出一辙。参见张玉法：5中国现代化的区域研究：山东省（1860）1916⁶，第325页。

^½ 魏光奇认为：民初 / 各地县公署组织的改革之所以难以顺利推行，其主要原因在于旧势力的阻挠。沿自清代的各级衙署书吏和差役是旧行政制度的既得利益阶层，，民国初年实行的各级地方行政公署组织改革，势必会触及这一阶层的既得利益，甚至威胁到他们的生存，因此不可能不引起他们的剧烈反抗⁰。参见氏著：5官治与自治⁰)) 20世纪上半期的中国县制⁶，北京：商务印书馆，2004年，第92页。

Guan Xiaohong (88)

In the early and middle Qing Dynasty, governors-general and governors had no authorized staff, and the number of authorized officials at the levels of *si* (司) and *dao* (道) was also small. Therefore, the *mufu* (private secretariat) actually constituted an informal operational agency. After the reign of Xianfeng and Tongzhi, the number of secretariat offices and administrative offices grew with social changes and the proliferation of government responsibilities. This structural expansion of the administrative power of the office of governors-general and governors exerted pressure upon the budgetary arrangements of the central government. As the weakness of the old pattern became increasingly obvious, local government reform became part of the social reform in the late Qing Dynasty and the non-official private secretariats were integrated into the formal official system. The government was modernized through bureaucratization by means of function-based division of departments, in reference to the system in the Tang and Song dynasties. Private assistants were recruited as authorized officials, and a council was set up as decision-making organ. That was a key, and successful, step in the efforts to modernize the government in the late Qing Dynasty.

Farm Laborers in Shanxi Province in the Early Twentieth Century

Wang Xianming Niu Wenqin (104)

The hiring of labor developed strongly in the early 20th century in rural Shanxi Province. Short-term farm laborers constituted an important group. The greatest part of them were poor peasants, followed by middle peasants, poor farmers and farm laborers. The middle and poor peasants hired and were hired as farm laborers themselves, although the days they were hired in a year were far more than the days they hired others. As a matter of fact, almost all major social strata in the rural areas were involved in the hiring of labor, a common relationship in rural societies, and the roles and identities of employer and employee were exchangeable rather than fixed. In this regard, employment in rural society in Shanxi Province formed a network in which various identities, status and roles intertwined with each other. It is necessary to consider the farm laborer group in the context of general poverty in rural society at the time.

Chiang Kai-shek Restraining Kong Xiangxi from Making Peace with Japan: A Study of Sino-Japanese Relations during the Anti-Japanese War

Yang Tianshi (119)

Kong Xiangxi, one of the major advocates of peace talks with Japan within the Nationalist government during the Japanese invasion, gave directions for and held several secret meetings with the Japanese. He made selective reports about these meetings to Chiang, hiding the key contents concerning national sovereignty. On the whole, Chiang was critical and tried to stop the talks. He even warned Kong that he could be accused of treason and executed. Kong pretended to submit but secretly continued his activities. Chiang also led secret talks with Japan on a few occasions, showing that he harbored illusions about ending the Sino-Japanese war peacefully. However, his will to fight the Japanese was stronger, as testified by his repeated efforts to hold Kong back from making peace with Japan.