

清初議政體制之研究

傅宗懋

清初部落社會僅以禁悖亂，戡盜賊爲政事，對於設置議政組織並無迫切之需要。太祖始創八旗，建元稱汗，征服日衆，政事漸繁，國家雛型既具，議政機構隨之產生。太宗卽位，武力愈張，改號稱帝，各種政務組織次第以立，議政制度遂見大備。世祖入關，除沿用舊有議政組織外，復因襲前明廷議之遺緒，清初議政體制乃形確立。確立後之清初議政體制，依照參與議政人員之不同，可將其組織別爲三種類型：

- 一、僅由議政王大臣參與議政者，係滿洲舊有之議政組織，可謂第一類。
 - 二、議政王大臣與其他官員合議者，主要係將滿洲舊制與前明廷議遺規合併而成，可謂爲第二類。
 - 三、僅使大學士，九卿等參與議政者，則爲循仿明朝遺規而成，可謂爲第三類。
- 本文試就此三類議政體制分別說明之。

第一節 議政王大臣之組織及其獨議事項

議政王大臣實質上包含議政王及議政大臣二者。王與大王身份原有不同，唯其自始即相與共同議政，故習慣上併爲一詞稱之。請試述其建置演變。

第一目 議政王大臣之建置演變

議政王大臣係滿清舊有之議政組織，前已述及。而議政王參與議政之性質，前後實有不同。茲先就議政王之設置及演變說明之。

一、議政王之建置及演變：清以武功定天下，太祖努爾哈赤崛起東方，初訂八旗兵制，並分寄八旗於子姪。天命七年頒八

固山王同心幹國之訓。諭以若面君時當聚衆共議國政，商國是，舉賢良，更以不可一二人至君前誠之。由此可知八固山王自始即皆享有與議國政大權。諸貝勒之權勢固較和碩貝勒略爲遜色，然要亦宗藩貴胄，當世軍國重務亦皆與議。此可視爲清代設置議政王之根源。當時之和碩貝勒即係嗣後之親王。就其得享議政大權言之，係基於身爲旗主，恃擁有屬人之身，居與議國政之位；就其參與議政性質言之，則爲權力之行使而非職務之履行。蓋以和碩貝勒係有屬人無屬地之封建領主，兼值其時仍附民事於軍政，益使其權重勢隆之所致也。因之其與議政事則非同於臣僚之獻替可否，而實有若諸侯之共商國是。同時之諸貝勒議政，亦具此種色彩，不過程度略有所差而已。此種情形，尤以太宗改號稱帝之前爲然。例如天聰三年十月癸丑太宗統師征明，次喀喇沁之青城，代善、莽古爾泰堅議班師，經岳托、濟爾哈朗等勸以決計進取，復使之就商於代善、莽古爾泰，卽是明證。

迨至太宗將族內強宗各別翦抑，易號稱帝。太祖八固山共理國政之遺訓隨而逐漸變革。新封諸王之得與議國政，則俱係出自皇帝之任命，且嗣後肇爲定制，舉例如次：

崇德七年七月乙酉命郡王阿達禮管禮部事，並與議政（註一）。

順治八年十月己酉和碩承澤親王碩塞，多羅謙郡王瓦達克爲議政王（註二）。

太宗改號大清，易元崇德之後，其個人權力大爲擴張。世祖繼統，承攝政王多爾袞集權一身之施爲，帝權益伸。帝權不斷擴張之結果則爲諸王權力之相對減縮。諸王權力既弱，皇帝除任命議政王外更得予以罷除。唯其始僅見施之於郡王。

順治九年四月乙卯罷多羅謙郡王瓦達、多羅信郡王多尼議政（註三）。

繼之，雖貴爲親王，皇帝亦得罷其議政。

康熙二十九年十一月己酉罷裕親王福金、恭親王常寧議政（註四）。

聖祖卽位後，議政王除被皇帝解除議政職任外，亦得自動請辭。唯獲准與否，仍須取決於帝命。遇有此種情形，皇帝固常允其所請。

康熙十一年十二月乙巳，和碩裕親王福金疏辭議政，允之（註五）。

康熙十一年十二月壬子，和碩莊親王博果鐸、多羅惠郡王博翁果諾、多羅溫郡王孟弢疏辭議政，允之（註六）。但議政王主動奏辭議政，皇帝亦有不允解任者。

康熙十一年十二月己未，和碩康親王傑書、和碩安親王岳樂、掌宗人府多羅順承郡王勒爾謹……疏辭議政，不允（註七）。

議政王之任用罷除既皆操之於皇帝，則其與議國政之性質乃由初時之有若諸侯共商國是逐漸轉變為臣僚之獻替可否。易言之，在昔日視為權力行使之議政，至此則變為職務之履行。此種議政王議政性質之轉變直接說明諸王權力之消滅，同時亦即帝權增強之象徵。議政王之建置演變，要如上述。再就議政大臣說明之。

二、議政大臣之建置及演變：議政大臣之建置，實肇始終於太祖任命理政聽訟五大臣。

明萬曆四十三年十一月，太祖於創設八旗之同時，「置理政聽訟大臣五人，扎爾固齊（蒙古語理事官）十人，佐理國是：凡有聽斷之事，先經扎爾固齊十人審問，然後言於五臣。五臣再加審問，然後言於諸貝勒」（註八），以襄治理。而理政聽訟大臣五人，又稱議政五大臣（註九），實即最早居議政職任之臣僚。嘯亭雜錄載：「國初，太祖時以佳信勇公費英東，鈕鈇魯宏毅公額亦都，董鄂溫順公何和理，佟忠烈公扈爾漢，覺羅公安費揚古爲五大臣。凡軍國重務皆命贊決焉」（註一〇）。

軍國重務雖悉由五大臣贊決，然諸王貝勒早有議政之權。故凡議國政係以諸王貝勒與五大臣合議爲常經。清史稿載太宗即位封阿巴泰爲貝勒，阿巴泰以未封和碩貝勒而怨，代善責之謂德格類、濟爾哈朗等早從五大臣議政爾不與（註一一），可資爲證。太祖繼創設五大臣之後，復於天命八年設八大臣。其性質亦爲議政之臣僚。

天命八年癸亥春正月戊戌，上諭諸臣曰：「朕於八和碩貝勒設大臣八人副之者，欲察其心也。誰則以己之事人之事視爲一體……誰則於己之事非是，不自引咎……爾八大臣公察之……至於國事之何以成，何以敗，當深爲經畫……凡行軍之事，宜謀其何以得，何以失。若野戰須何器具，若攻城須何器具，凡應用者修治之」（註一二）。

八大臣既司共論八和碩貝勒是否由衷共濟，又掌國事成敗及戰陣得失之籌劃，是皆贊決軍國重務之屬，故知八大臣亦爲議

政大臣。

此外，基於清初之國事以軍務爲主及安撫降附之原因，有以取得滿洲、蒙古都統、副都統職位即爲當然議政大臣者。其制亦肇始於太祖。初起係於議政五大臣不專設時使都統副都統兼攝其事。並非任都統、副都統者皆爲議政大臣。

初太祖創制八旗，每旗設總管大臣（舊稱固山額眞順治十七年改稱都統）各一，佐管大臣（舊稱梅勒額眞亦稱梅勒章京順治十七年改稱副都統）各二，特設議政五大臣，理事十大臣，後或即以總管一旗，佐管一旗者兼之，不皆分授（註一三）。

太宗即位後，八旗都統遂俱列議政大臣之位。

天命十一年九月，上以經理國務，與諸貝勒定議設八大臣……爲八固山額眞。總理一切事務。凡議政處，與諸貝勒偕坐共議之（註一四）。

其後，太宗於崇德二年四月丁酉復命每旗設議政大臣三員，以鞏阿岱等充之。是日集王貝勒大臣及新設議政大臣等宣示設置之原因及其職任曰：

向來議政大臣或出征或在家，有事諮商人員甚少，倘遇各處差遣，則朕之左右及王貝勒之前竟無議事之人矣。議政雖云乏人，而朕不輕令妄與會議者，以卑微之人參議國家大政，必逢迎取悅。夫諂佞之輩，最誤國事豈可輕用。今特加選擇以爾等爲賢，置於議事之列（註一五）。

同時太宗改號崇德卽帝位後，又創命宗室爲議政大臣之例。

崇德四年九月丙子以宗室賴慕布、杜沙爲議政大臣（註一六）。

接賴慕布太祖第十三子，未受親王貝勒之封（註一七）。故僅授爲議政大臣。宗室既有僅授議政大臣者，則宗親亦然。順治十年正月丙戌以多羅額駙內鐸爲議政大臣（註一八）。

議政王大臣議政之制，自太祖時起至崇德二年每旗各設議政大臣三員止，已成定制。故清史稿謂「初設設政處，令鞏阿岱

等爲議政大臣，參畫軍要」（註一九）。唯當時受國事主在征伐之影響，議政王大臣之任用多選自武職。但自世祖入關之後，所面臨之局面迥異往昔，正所謂馬上得天下不可以馬上治之，有非重文臣之佐理不足君臨天下之勢。是以滿蒙大學士，尙書亦得與議政大臣之選。

順治九年十月甲寅以內院大學士希福、范文程、額色黑、戶部尙書車克、禮部尙書覺羅郎球、兵部尙書蒙古固山額眞明安達禮、刑部尙書蒙古固山額眞濟席哈、工部尙書星訥爲議政大臣（註二〇）。

聖祖之世，又立理藩院尙書及左都御史列議政大臣之例並著令爲。

康熙二十九年二月辛未命理藩院尙書阿喇尼、左都御史馬齊爲議政大臣。舊例理藩院尙書，左都御史皆不預議政，至是著爲令（註二一）。

康熙四十年更擇侍郎等命爲議政大臣。

康熙四十年十月甲子諭大學士等，議政大臣內向不用侍郎及前鋒統領、護軍統領等員，今將伊等職名一併開列具奏，朕將酌量簡用。尋大學士等遵旨開列職名具奏。得旨前鋒統領吳達禪，護軍統領達佳，吏部左侍郎傅繼祖，戶部右侍郎溫達，兵部左侍郎法良，工部左侍郎敦拜俱著誡議政大臣（註二二）。

以上係就議政大臣選授之演變爲言，但上列得與選或特設之議政大臣，有中經停設或罷除者，請再述之。

首先停與議政大臣之選者爲滿蒙大學士，時當順治十三年。窺其緣由，當係以大學士已居贊詔命之職則不欲再寄以議政之任，庶免議政擬旨匯於一而生不良影響。

順治十三年九月癸酉諭吏部，朕思大學士既在內院辦事不宜又在議政大臣之列，今後不必令大學士與議（註二三）。其次則爲康熙元年鑒於滿蒙都統、尙書已俱爲議政大臣而諭將每旗特設之議政大臣三員裁去。

康熙元年正月丁酉，吏部以正白旗議政大臣員缺請補。得旨滿洲、蒙古都統及尙書俱係議政大臣。其每旗所設議政大臣二員可以裁去，著議政王貝勒大臣會議具奏（註二四）。

及至康熙二十四年，將滿洲蒙古都統爲當然議政大臣之成規併予革除。蓋自太宗稱帝之後，安撫歸降，撫養人民固皆爲國政之部份，然當世實仍以征戰爲主要工作，軍務猶爲國事之首要。議政大臣所議亦以軍事之籌劃爲主體，故其選任非以曉達政務爲條件。其後統一中原，情勢變遷，迄康熙二十四年，臺灣先已收入版圖。大局既定，國政之首要遂轉易爲庶衆之安養，而都統之得與選議政既非以其熟諳政務，則難期其於時政有嘉猷良謀之供獻。兼且議政人員衆多，議政大臣又少奉使在外，多人集議，又難望其克保機密。聖祖因以罷都統議政，固其所宜。聖祖實錄載：

康熙二十四年三月乙丑諭大學士等，議政所關殊爲機密重要，今見凡所議之事，方經議訖，卽已宣露。又滿洲，蒙古都統，本以人才勇健授爲都統，非以其練達事務而授之也。都統中不克曉達事務者甚多，諸若此者，宜罷其議政。至於兵事乃都統之專責，仍照常豫議，爾等以此意降旨於議政諸臣（註二五）。

由此可知都統雖於軍務仍舊與議，然其必爲議政大臣之成規已經變革。於此有須附爲議明者，卽滿洲大學士後來仍兼議政大臣，唯其復於何時則待查考（註二六）。

再就議政大臣之族別言之，則要皆滿洲，間有蒙古。至於漢人充議政大臣者，僅范文程，寧完我二氏，皆以籍隸漢軍旗，復佐命勳高官至大學士得受議政。

順治九年十月范文程任議政大臣（註二七）。

順治十一年二月辛未，命大學士寧完我預滿洲議政大臣之列（註二八）。

范寧二氏得與議政固爲特例，而論者有謂「國初定制設議政王大臣數員，皆以滿臣充之」者（註二九）。是將蒙古議政大臣一併除外，不無商榷餘地。

覽上述可知清初議政大臣俱係出自皇帝之任命。皇帝任命議政大臣有出於特簡者。如每旗特設議政大臣三員是；有出於既居某種職位而授任者。如都統、尙書之參與議政是。其建置及演變乃以太祖設理政聽訟五大臣爲肇始，中經天命八年設八大臣以副八和碩貝勒，及天命十一年每旗設總管大臣一員凡議國政與諸貝勒偕坐共議，至崇德二年命以每旗設議政大臣三員，遂成

定制。及至定鼎燕京，滿洲大學士，滿蒙尚書亦皆得參與。唯大學士未幾一度停任。康熙元年裁各旗特設議政大臣，二十四罷滿洲蒙古都統與列議政，皆屬對議政大臣之精簡。

議政大臣之選任要如上述，至於其罷黜則任皇帝爲之。茲舉數例如次：

崇德七年十月辛丑，罷賴慕布議政大臣（註三〇）。

順治九年二月壬戌，解多爾濟、達爾漢、諾顏議政大臣（註三一）。

康熙二十九年六月戊子，阿喇尼、紀爾他布俱革去議政（註三二）。

議政大臣既爲臣屬，任黜之權操於皇帝，事屬常情，無庸多述。

清初之議政王與議政大臣自始即共議國政，相沿未改。天命天聰史料常見「集諸貝勒大臣議」；順治康熙諭旨多書「議政王大臣議」，其故在此。王與大臣，論政治地位自有隆殺之別，言議政影響亦容有輕重之分，然而其履行贊決軍國重務職司，終採合同共議之方式，遂構成清初議政體制中滿洲固有之議政環節。

第二目 議政王大臣獨議事項

清初議政王大臣之設置，及其演變略如前述。如就其所議「軍國重務」之內容加以分析。可要別爲軍務及一般政務兩方面言之。

一、關於軍務之事項：太祖、太宗時期，國事要在征討，議政王大臣掌議者亦以軍務之相關事項爲主。世祖、聖祖沿襲往例，對此一組織之運用亦同其然。茲依其所議軍務之性質分類列舉如下：

有關於征伐者：清以武功定天下，征伐乃係立國之主要手段，凡進軍之途，却敵之策，皆議政王大臣掌議。如天命十一年十二月戊辰，上復欲致書於明寧遠巡撫袁崇煥，召達海、庫爾纏入……上以致書之事，令與三大貝勒議之

（註三三）。

天聰八年五月丙申，上問諸貝勒大臣征明當由何路進兵（註三四）。

順治十一年十二月乙亥，福建巡撫佟國器奏：鄭成功襲入漳州……下議政王貝勒大臣會議（註三五）。

康熙十六年正月丙申，揚威大將軍簡親王喇布疏言：賊援吉安，將軍額楚等率兵迎戰三次失利，臣等議調南昌，建昌諸處滿漢官兵，俟到日協力攻剿。疏入，下議政王大臣等議（註三六）。

有關於軍制者：攻戰之勝負繫於軍制之良窳者甚鉅。故將領員額，火器編制，皇帝恆以之交議政王大臣議。

天聰五年七月庚寅，上御殿，集諸貝勒大臣議設統兵將帥。每固山領員下，兩翼各梅設勒額真一員。每甲喇各設甲喇額真一員（註三七）。

康熙二十二年五月丙午，左僉都御史陳汝器條奏：每旗應設一營操練火器。上曰所奏甚是……議政王大臣集議以聞（註三八）。

有關於軍功卹敘者：軍功卹敘，旨在激勵將弁効命疆場。關乎士氣之振衰，影響戰役之成敗。戰功宜如何獎勵，陣亡應作何優卹，皆議政王大臣掌議。

康熙十六年十月乙巳，撫蠻滅寇將軍廣西巡撫傅宏烈疏言：臣闔門被難，自幼子幼女及家屬一百四十餘口，盡爲逆賊李迎春執送吳三桂，分散殺戮。鎮臣楊國泰全家被害……得旨……作何優卹著議政王大臣會同議奏（註三九）。

有關於軍罪議罰者：獎功罰罪二者乃一物之兩方面耳，二者相互爲用。前者在利用人之競進心以鼓勵其勤奮，後者在利用人之畏懲心以嚴律其職守（註四〇）。故軍罪議罰亦由議政王大臣擬議。

順治十六年十一月丁卯，雲南巡撫林天擎劾奏：廣西提督綠國安隨大軍進剿迤西地方大肆搶掠……得旨著議政王貝勒大臣速行嚴察密議具奏（註四一）。

康熙十四年十二月庚申諭大學士圖海等，前遣多諾、納布總理湖廣大兵糧餉……今乃忽稱無事伊等竟自回京是何意見；阿範參贊簡親王軍務不思效力托言有疾來京，俱屬越例，若議政王大臣等察議（註四二）。

有關於推薦統帥人選者：軍中統帥，議政王大臣有推薦權責。

康熙十六年三月庚寅，議政王大臣等會推正紅旗蒙古副都統員缺（註四三）。

康熙十八年十二月壬戌朔，先是湖廣總督蔡毓榮疏言：大兵進取辰龍關必由楓木嶺一路齊進。請專責一人總統之。至是，議政王大臣等以蔡毓榮，周有德二人請旨簡用（註四四）。

有關於降附之任用安撫者：安撫降附能以廣招徠而渙敵勢，關係軍務甚鉅。亦由議政王大臣議奏。

康熙十八年十二月癸酉福建水師提督萬正色疏言……新募水師萬人請增置接剿左右前後四鎮。各設總兵等官即以投誠總兵林賢等補授。下議政王大臣等集議行（註四五）。

康熙十二年八月壬戌，議政王大臣等會議：投誠官兵慕化來歸，若移駐別省，則離故鄉、親戚未免苦累。以後將投誠官兵停其移駐。從之（註四六）。

軍務事項既皆係議政王大臣掌議，則與軍事關聯密切之邊防，亦多交議政王大臣等議。

有關於進方物者：

順治十年九月癸卯，理藩院奏，喀爾喀部……等進歲貢駝馬至張家口外，請旨定奪。下議政王貝勒大臣議（註四七）。

康熙十五年五月丙戌，鄂羅斯察漢汗遣其臣尼果賴罕伯理爾鄂維策入貢方物。奏稱……願通貢使。得旨……所奏之處，議政王大臣等議奏（註四八）。

有關於議撤藩者：

康熙十二年三月丁酉，議政王大臣等議奏：平南王尚可喜奏請復歸遼東應如所請。但該王之子尚之信仍帶領官兵往居粵東則是父子分離，而藩下官兵父子兄弟宗族亦至分離。今粵省已經底定，既議遷移似應將該藩家屬兵丁均行議遷，唯廣東左右兩營綠旗官兵仍留該省，作何歸併之處，交兵部另議。從之（註四九）。

有關於藩屬降附事宜者：

順治七年十一月癸酉，先是鄂爾多斯部落札穆蘇殺使臣執信符，率其兄弟部落叛。至是因不能謀生，復來歸順。下諸王議政大臣議（註五〇）。

康熙二十七年七月丙申，上諭領侍衛內大臣舅舅佟國維等，見今窘迫來奔之喀爾喀等應否令其出邊汛，或將彼汛哨稍展，就伊等所居之地另爲設哨防守。此事關係重大，其令議政王大臣詳議（註五一）。

有關於藩屬叛亂之懲處者：

康熙十四年五月癸亥，議政王大臣奏：（察哈爾）布爾尼反既伏誅。其父阿布奈現禁盛京，應立斬。妻郡主歸伊父安親王。其子於軍前正法，女入官，得旨阿布奈改爲立絞，餘依議（註五二）。

二、關於一般政務之事項：但憲譯日人稻葉君山著清朝全史謂：「清朝之初，承明之舊制，諸種軍務，皆內閣統轄其樞機……而其關於軍事者，交議政王大臣，令其擬奏」（註五三）。此說意以議政王大臣所議者僅限於軍務事項。然而就史料觀之，實以「凡軍國重務，不由閣臣票發者，皆交議政大臣會議」之說（註五四），較符事實。因皇帝諭令議政王大臣集議事項，除關於軍務者外，尚有屬於一般政務之事項。且爲數不少。茲舉例如次：

有關於官制者：

順治十一年六月戊寅，諭吏兵二部。朕觀古制有太師、太傅、太保、少師、少傅、少保、及東宮三太、三少之職……本朝滿洲各官未用此銜，應否增加，以備官制。著議政王貝勒大臣會議具奏（註五五）。

康熙十七年五月戊午，議政王大臣會議：江南省原止提督一員統轄。因江西饒州等處地方變亂，以安慶與江西接壤，特添設提督一員。今江西抵定，安慶、徽州已屬內地，江西提督楊捷員缺停其推補。應將安慶提督王永舉調爲江南提督統轄全省，移駐松江。從之（註五六）。

有關於財政者：

順治九年十月戊辰，大學士范文程等奏言：各直省錢糧每年缺額至四百餘萬。賦虧餉絀，急宜籌劃。謹陳與屯四事……

。得旨，此所奏甚是，著議政諸王及大臣等會議具奏（註五七）。

有關於安恤民生者：

康熙二十二年八月甲寅，先是，上以八旗貧兵養贍不給，命議政王大臣等會議資生之策（註五八）。

康熙二十四年四月癸巳，議政王大臣會議，今海內一統……滿漢人民俱同一體，應令出洋貿易……得旨（註五九）。

有關於推薦職官人選者：

順治七年十二月乙巳……上命譚泰，吳拜，羅什傳諭議政王大臣等曰……吏，刑，工三部尚書缺員，正藍旗一旗緣事

固山額真未補，可會推賢能之人來（註六〇）。

順治十五年五月乙丑，議政貝勒大臣會推直隸總督得旨……今可不設。但……再添巡撫一員分別管理其駐聚處所及管

轄地方，吏部酌議妥確，並應用撫臣即行會推具奏（註六一）。

有關於議定服制者：

康熙九年二月丁亥議政王等議定制服（註六二）。

有關於議罰臣僚者：

順治十六年十月丙午，吏部等衙門尚書覺羅科爾昆等回奏：沈文奎前因遲誤白糧，降三級調外用。文奎又以目疾請假

，臣部議覆准假，病痊補用。後文奎未呈明病痊緣由，改未補用。至奉有降級官員即速補用之旨，因未有文奎，應補

守道員缺，故又未補。其會推江寧巡撫者，因文奎曾陪推操江巡撫，未便竟扣，曾與九卿科道等公議應否開列，皆以

爲可，因而陪推……得旨，著議政王貝勒大臣分別議處具奏（註六三）。

康熙二十年十二月戊子，諭大學士等：賞罰乃國家之大柄，忠逆實臣節之大防……至明歲以後，文武各官舉行大計軍

政，凡屬從賊受職歸順者，俟督撫提鎮開造計冊到日，吏兵二部應行察示罷黜，著議政王貝勒大臣會議具奏（註六四）。

有關於勘罪犯者：

順治十一年十月，諭刑部：朕思重囚犯罪，法固難宥。但……自今以後之法司照常覈擬進奏。復批議政王貝勒大臣詳確擬議，以憑定奪施行（註六五）。

康熙八年五月戊申，命議政王等拏問輔臣公鰲拜等（註六六）。

有關於封襲者：

順治八年正月戊午，命議政諸王固山額真大臣會議睿親王子多爾博承襲事（註六七）。

康熙五十八年正月辛丑：諭議政大臣等：有本人立功授職，後因年老或染病解任，襲與兄弟子姪。承襲之人若經病故，即不准承襲。立功之人見在，而遽謂承襲世次已完，不准襲職，殊屬可矜爾等會議具奏（註六八）。

議政王大臣會議事例極繁，範圍至廣，不勝枚舉。上引各條，無非用爲典例，掛一漏萬，在所難免。然大體言之，有關軍務事項幾皆專交議政王大臣會議。至一般政務中如上述關乎官制、財政、民生、薦官、議罰、勘訊、封襲等類事項皆議政王大臣與議之事。嘯亭雜錄所載「國初設內三院外，其軍國政事皆付議政諸王大臣」之說（註六九），確符實情。猶且不僅於設內三院時爲然。

三、傳諭之職司：議政王大臣除掌議軍國重務外，兼承君命之傳達。其所傳諭之事項，要皆事涉軍務。蓋議政王大臣既可會議軍務。提供意見，俾皇帝採擇，則皇帝自斷之軍務命令，由議政王大臣秉承傳諭而不假諸內閣，事屬自然。否則議政王大臣於軍務難有全盤之瞭解，其集議之軍務措施，即難免有折格之虞。傳諭事項中有關於軍務措置者：

康熙十三年四月己亥，諭議政王大臣等：頃安塘筆帖式向侍衛觀寶言：「河北總兵官蔡祿潛通叛鎮楊來嘉，令兵丁借稱捕魚披甲行走，有叛狀，民心驚疑」。著內大臣阿密達帶每佐領護軍一名，每旗護軍參領一員，速赴懷慶察問蔡祿捕魚之由（註七〇）。

康熙十八年十一月壬子，諭議政王大臣等……著差郎中蘇赫臣赴楊茂勲軍前趣兵……並令與楊茂勲同行不時偵探軍情以聞（註七一）。

有關於軍罪處分者：

康熙十六年四月乙亥，諭議政王大臣等曰：西安將軍佛尼勒，出征四川保寧，虧損官兵，貽誤大事，可罷其將軍，革去世職，留所襲伊父拜他喇布勒哈番令署西安將軍事（註七二）。

唯關於軍務之傳諭，有時亦命由兵部秉承。如

康熙十八年三月癸亥，諭兵部：逆賊從湖南敗遁日久……乃順承郡王等至今猶未亟進，殊爲不合。爾部速移文順承郡王等，乘賊守備未固兼程前往（註七三）。

康熙十九年五月庚子，諭兵部：移文各路大將軍督撫提鎮等，凡有平定雲貴恢復城池者，俱令察訪吳三桂與達賴喇嘛相通書札，隨得隨繳（註七四）。

是知皇帝親身對軍務之指示，並非以議政王大臣爲唯一之承受者。

此外，關於旗務之措施，有諭知議政王大臣者：

康熙五十七年十月庚午，諭議政王大臣等：每旗都統，副都統或有起家微賤，專意徇庇。一應補授官員並佐領等事，恒遲至數年或十年不奏者。或一官病故已久，數年仍給俸者。一切事件漫不稽察，甚是曠廢。近聞都統石文英不出門戶亦不見人。有事來奏，每不俟事畢止圖早歸，亦不瞻仰朕容，甚屬不堪。見今正藍旗滿洲都統延信前往出兵。其滿洲蒙古漢軍三旗之事著七阿哥辦理；正黃旗滿洲都統巴賽署黑龍江將軍事務，其滿洲蒙古漢軍三旗之事著十阿哥辦理；正白旗滿洲都統和禮差往雲南，其滿洲蒙古漢軍三旗之事著十二阿哥辦理。如此別旗各相效法，自必發奮勤事也（註七五）。皇帝將所施於八旗之措置傳諭議政王大臣，當係基於議政王大臣要皆滿洲親貴，而非基於其議政之職任，不待贅言。

第三目 議政王大臣議事之實況

議政王大臣議事範圍，要例如上。茲進而說明其議事之實況。

一、被動集議與主動集議：議政王大臣集議軍國重務，類皆係「遵旨會議」或「遵旨議覆」。因軍國重務固多，其是否交議政王大臣議奏，則一決於皇帝。故議政王大臣之議事職能，以被動行使爲常態。例如：

順治十八年正月乙丑，議政王貝勒大臣等遵旨詳議祀典（註七六）。

康熙二十九年二月甲子，議政王大臣等遵旨議覆安親王岳樂薨逝。查順治八年岳樂襲封伊父郡王。順治十四年恩封親王，冊內並無世襲字樣。今岳樂之子馬爾渾仍應封爲多羅安郡王。得旨馬爾渾著襲封多羅安郡王（註七七）。

然而遇有特殊事件，議政王大臣亦有自動集議之者：

康熙三十三年十一月庚申，議政王大臣等奏：經略莫洛若進四川，西安空虛，應發大兵駐防（註七八）。

康熙三十七年正月辛巳，議政大臣等奏：厄魯特扎什巴圖爾臺吉乃青海臺吉之統領……誠心歸化，當封何爵伏候上裁（註七九）。

議政王大臣主動議政，實質上卽係以議政王大臣組織所作之奏請。茲更舉順治十年事例一則，以說明議政王大臣之主動集議。雖然該次集議不僅以議政王大臣爲限，但居議政王大臣之位者，實已盡賅其中。

順治十年七月戊戌，和碩叔鄭親王傳集諸王，貝勒，貝子，內大臣，固山額真，內院大學士，六部都察院堂官會議：

以今年雨澇異常，奏請暫停宮殿工程，以錢糧賑濟軍民（註八〇）。

二、初議與覆議：議政王大臣會議之事件，有初議、覆議之不同。初議，乃指事件未經他人擬議，逕下議政王大臣會議而言。覆議，乃指事件初經他人擬議，復下議政王大臣會議而言。是此所謂覆議則與今日會議中之覆議不同，自不待言。至類似於吾人今日所稱之覆議者，時稱之爲再議。議政王大臣會議實況中，有此三種情形。唯以初議者最爲常見。茲舉覆議，再議之例如次：

屬於覆議者：

順治十一月辛丑，先是吏部等衙門會鞫大學士寧完成劾奏陳名夏諸款俱實……隨命議政諸王貝勒大臣核議（註八一）。

屬於再議者：

康熙元年十二月庚子朔，和碩安親王岳樂等遵旨議覆吏部實錄及品級考俱經會議訂成一代典章……得旨，據奏品級考止議漢官升轉，滿官未經議及，著將滿官升轉定例併議……俱著再行會議具奏（註八二）。

三、御臨面議：議政王大臣議政，經常以會議方式集議。集議後將結果奏聞，俾供採擇。然遇有特殊情事，皇帝有召議政王大臣面議之特例。

康熙十二年十二月丙辰，差往貴州備辦吳三桂夫船芻糗事務兵部郎中黨務禮，戶部員外郎薩穆哈馳驛到京奏稱……吳三桂於十一月廿一日殺雲南巡撫吳國治以所部兵反……上召議政王大臣等面諭曰今吳三桂已反……著前鋒統領碩岱，帶每佐領前鋒一名，兼程前往保守荊州……其陸續遣大兵征剿之處著議政王大臣等速議具奏（註八三）。

四、兩議以聞：大清會典內閣條載：「票擬則繕籤，有兩擬者繕雙籤」（註八四）。議政王大臣議政，如與議人員意見不一，亦許兩議以聞。

順治十年正月戊子，達賴喇嘛奏言，此地水土不宜，身既病，從人亦病，請告歸。上命議政王貝勒大臣會議具奏。尋（一）議，喇嘛原係特召，當詢其情事。其言宜於我，則從；不宜於我，則已。倘不一加詢問，使喇嘛含愠而去，則外國喀爾喀、厄魯特必叛。一議，不宜詢問喇嘛。若詢之，而不用其言，喇嘛當益含愠而去……喇嘛既係特召，當賜以金銀綬幣，酌封名號，給之冊印不加詢問爲便（註八五）。

康熙十二年八月癸卯，議政王大臣等會議：平西王吳三桂具題請撤安插，應將王本身並所屬官兵、家口，均行遷移在山海關外，酌量安插……今即將王遷移，應暫遣滿洲官兵戍守。官兵到日，該藩啓程。滿洲官兵如何派撥，及四營綠旗官兵作何歸併，該藩沿途須用銀糧，人夫等項，俱聽該部詳議。又一議，吳三桂鎮守雲南以來，地方平定，總無亂萌。今若將王遷移不得不遣兵。鎮守兵丁往返與王之遷移，沿途地方民驛苦累。且戍守之兵，係暫居住，騷擾地方亦未可定，應仍令吳三桂鎮守雲南（註八六）。

五、議政效果：議政王大臣議政之功能，僅在於供皇帝之採擇。但設其意見奏呈之後，「上是之」或「上從之」，則該意見即須由有關機構或人員依照執行。故所爲之決議，於實際政治中亦深具影響。唯有時皇帝雖採納其意見，但執行時仍允當事之臣僚，得以相機權宜行事，此於出征將領之軍事行動爲尤然。

康熙十三年九月戊辰，上遣侍衛吳丹、塞扈立傳諭寧南靖寇大將軍多羅順承郡王勒爾謹。朕手諭與王者再，所言似合機宜。又兩遣侍衛往，未見王回奏……若何進戰，一在於王……大將軍出征，進止調度，必待中旨，於古未聞。因王等與賊相持，朕不自暇逸，屢有敕諭，冀或有一當耳。非朕從中制也……今當可行之時，王等規取岳州。或渡江取澧州。或令將軍尼雅翰往江西取長沙。此三事王與貝勒諸將帥熟議以聞。勿惟朕諭與議政大臣之議是從。勉建良策，欣聞捷音（註八七）。

帝王專制既經確立，政權集於皇帝一身。遇議政王大臣議事不公或事理不協，皇帝可否決之。

康熙十九年十月辛亥議政王大臣等議奏順承郡王勒爾謹，貝勒察尼出師湖廣罪案。上諭大學士等……今議政王大臣等因事已平定，不復經意。所議之罪不協事情，概從輕典可乎……其餘尚可從寬，王貝勒決不容姑貸也。爾等可傳諭議政王大臣等知之（註八八）。

六、申斥告誡，議政王大臣議事徇庇或洩露機密，皇帝常予申斥。

康熙八年八月壬戌，諭宗人府、吏部、兵部：凡令議政王貝勒大臣會議之事，俱係國家重大機密事務。會議之時，理應極其慎密。今聞會議之事，尙未具題。在外之人，即得聞知。此皆會議處不加慎密，不嚴行約束閒雜隨從之人，以致聽聞傳說，將國家大事預先洩露，殊爲不合……其諸王、貝勒之長史，閒散議政大臣，俱著停其議政。以後凡會議時，諸王貝勒大臣務須慎密，勿致洩露。爾衙門該部即通行曉諭嚴飭（註八九）。

康熙二十一年六月丁丑朔，議政王大臣等奏：已薨簡親王喇布，於螺子山對敵退回一案，前議將隨從王護衛散騎郎及在陣失職長史護衛等拏禁……後議……停其拏禁……上曰……前議甚當。後議顯係徇情，殊爲不合，著嚴飭（註九〇）。

七、議政處所：議政王大臣集議處所，史料不詳。觀天命十一年太宗欲致書袁崇煥，遣文臣達海等分詣諸貝勒所議之之載記，可知當時或尙無固定議政處所。迨至崇德年間，瀋陽宮殿中已有議政衙門之設置。緣據太宗實錄載：崇德六年三月丁酉，因前此遣睿親王多爾袞等往圍錦州。而多爾袞曾私遣每牛录甲兵三人還家一次；又曾私遣每牛录甲兵五人，每旗章京一員還家一次。因而激起太宗大怒（註九一）。次日多爾袞等俱至議政衙門。太宗復怒，遂將之逐出（註九二）。由此可知當時必是已有議政處所。而此一議政處所東華錄載爲議政署。

崇德六年已有議政署以爲議政王大臣議政處所，固已無疑，而該署所在何處，未得具體說明。觀下引資料可知其概略。

同年四月壬子，上以范文程、剛林、額色黑疏請令睿郡王多爾袞等入署辦事，召入清寧宮諭曰：爾等集獲罪諸王貝勒大臣等於篤恭殿前傳朕命，令諸王貝勒大臣各入署辦事，毋得怠惰，不得入大清門……范文程、剛林奏曰：獲罪諸王貝勒等俱是皇上子弟，既寬宥之，伊等朝會公所可入乎？上不允（註九三）。

同年四月壬戌，睿郡王多爾袞等言於大學士范文程、希福、剛林等曰：我等獲罪甚重……然心中惶惑莫定，未審如何乃善，特與公等議之。希福等奏聞。上命傳諭諸王貝勒大臣各赴朝會之所。其在各部辦事大臣，有事照常來奏。希福等奏曰：諸王貝勒大臣必當奏請謝恩。上曰：何必謝恩，不允。希福等傳諭畢，王貝勒衆大臣，遂進大清門各入朝辦事（註九四）。

據此，知准睿親王等入議政署辦理，而不允入大清門，則該署必在大清門外（註九五）。又准入署辦事，而不允伊等入朝會公所，則議政署與朝會公所不同一處。嘯亭雜錄載議政王大臣議政處所爲十王亭。言曰「我文皇撫定遼瀋，規模擴大，而集思廣益，納諫如流，造十王亭於宮右側。凡有軍國重事，集衆宗藩議於亭中，而量加采擇，故當時政治肅清良有以也」（註九六）。是否的確，猶待考證。

至於定都燕京之後，據該雜錄記載議政王大臣會議處所則在中左門外。

國初定制設議政王大臣數員……每期朝，坐中左門外會議。如坐朝儀（註九七）。

議政王大臣議政之種種，要如前述。

第二節 議政王大臣與他項官員合議事項

議政王大臣議政，乃太宗稱帝前已有之制度。易言之，係滿清固有之議政組織。及至世祖入關，臨御中原，復有參照前明制度而將之與議政王大臣混合組成之第二種議政類型，是即議政王大臣與其他官員合議之制。

歷代設官定制，有因有創，是為常情。清既入統華夏，政事有非舊制所能因應者，由之不得不沿襲明制。復以少數民族入統多數，心理上難免存有種族界限，兼且海內未靖，其必以宗藩王公，滿州舊臣為信賴，又為勢所必然。於是產生有清第二類議政體制。此類議政體制，由於與議政王大臣合議國政人員之不同，復可別為幾種。分述於後。

第一目 議政王大臣與大學士、九卿、詹事、科道合議事項

議政王大臣與大學士、九卿、詹事、科道合議之制，係清以滿洲舊制混合前明廷議遺規而成。故順治以前並無此種議政組織。

明朝廷議，據翰林記稱：正統十年始命內閣與六部，都察院，通政司，大理寺堂上官，六科掌印官會議，遂為例。如合議儒臣，則本院詹事府，左右春坊，司經局，國子監皆與（註九八）。而清以其舊制混合後所行者係「凡大事及章奏會議，內則親王，貝勒大臣，外則九卿詹事科道，而內閣翰林院不與，詹事府皆得與，坊局不與」（註九九）。故知清初於因襲明朝遺制中嘗略予變革。揆諸事實。議政王大臣與大學士，九卿，詹事，科道等官合同議政，又有各種不同情形，分別舉例說明。

一、議政王大臣與大學士合議事例：議政王大臣僅與大學士合議之事例為數不多，要係無關部院之事件。

有關於御駕親征者：

御駕親征，關係綦重，故聖祖特命大學士等與議政王大臣密議以聞，用杜一旦不密，妄布流言，事生意外之虞（註一〇〇）。

康熙十三年十二月庚子，定西大將軍多羅貝勒董額疏報：是月初四日提督王輔臣兵叛……上諭大學士等……朕欲親出
荊州相機調遣……爾等與議政內大臣密議以聞（註一〇一）。

有令會同查看舊檔議行者：

內閣掌典檔案，實錄。事關重大。須查諸往例資爲參考者，命大學士，議政大臣會同查看。

康熙二十九年十一月庚寅，諭大學士等本朝在盛京時阿敏貝勒以棄濼州永平之故，曾取口供……今王大臣（征準部）
回兵已近。其應取口供之處爾等會同議政大臣等查看實錄並兵部檔案啓奏（註一〇二）。

• 二、議政王大臣與九卿科道合議事例：

議政王大臣九卿科道合議之制，爲清入關後較常採行之一議政體制。其議事範圍常以一般內政爲主。雖有議政王大臣
參與，然其所議事項則不及於軍務。例如：

有關於皇帝謁陵者：

順治十年五月丙子，諭內三院……今將躬詣山陵，稍展孝思。議政諸王大臣滿漢九卿等官其詳議以聞（註一〇三）。

有關於郵典者：

順治十八年八月己酉，諭吏部、禮部、兵部國家用人文武並重……今應將文武職掌分別更定。向來滿官考滿賜羊酒緞
匹。漢官考滿賜羊酒蔭子入監。滿漢之例互異。滿官已故郵典止給紙張羊酒，祭一次。漢官已故郵典祭至九壇，造葬
。此外又有加祭，及父母妻室亦有祭喪。滿漢參差殊非一代典制，宜酌議劃一，以垂永久，著議政王貝勒大臣九卿科
道會同速議妥確具奏（註一〇四）。

有關課稅者：

康熙三年六月庚申，諭戶部……向因直隸各省自順治元年至十七年拖欠銀共二千七百萬兩有奇，米七百萬石有奇……
先會有旨應作何催征，作何蠲免，著議政王貝勒大臣九卿科道會議具奏……。

康熙四年正月己亥，諭戶部、工部：各省設立關稅原期通商以裕國用。向因錢糧不敷，故定例將抽稅溢額者加級紀錄……遂致各差冀邀恩典，因而騷擾地方，困苦商民……稅課作何征收，著議政王貝勒大臣九卿科道會議具奏（註一〇五）。
有關於官制者：

康熙四年正月丁酉，山西道御史季振宜奏停止考滿之疏……著議政王貝勒大臣九卿科道會議具奏（註一〇六）。
有關於設立法制者：

康熙四年正月甲午，諭兵部督捕衙門：向因滿洲藉家僕資生，若立法不嚴必致盡行逃走。不得已嚴定窩逃之法，非欲以逃人之故貽害於民也……何以立法使逃人可獲，奸棍不得肆惡，小民不受詐害，著議政王貝勒大臣九卿科道確議具奏（註一〇七）。

康熙五十七年七月壬戌，諭大學士等：發往黑龍江三姓地方之人俱因凶惡發遣。人亦日多。若發在一處，必致生事行凶。此後停其發往，著發喀爾喀和卜多烏蘭古木地方……著交與議政大臣會同九卿議奏（註一〇八）。

有關於審訊者：

康熙四年三月壬寅，先是江南徽州府新安衛官生楊光先叩闕進所著摘謬論一篇，摘湯若望新法十謬。又選擇議一篇，摘湯若望選擇榮親王安葬日期誤用洪範五行。下議政王等會同確議。至是議政王等逐款鞫問……擬……得旨……免死。湯若望等並其干連人等應得何罪，仍著議政王貝勒大臣九卿科道再加詳覈分別確議具奏（註一〇九）。

三、議政王大臣，大學士，九卿，科道合議事例。

議政王大臣復有與大學士，九卿，詹事科道合議之事例。茲例舉其議事範疇如次：

有關於廢后者：

順治十年八月庚寅，禮部尚書胡世安……奏……今於本月十六日忽奉上諭：今后不能祇承聖意，降為靜妃。臣等……伏願皇上慎重詳審，以全始終，以篤恩禮。疏入，下議政諸王貝勒及大臣內三院九卿詹事六科都給事中各掌道御史

會議具奏（註一一〇）。

有關於安撫民生者：

順治十年十月己卯，諭內三院……今欲拯救兵民之疾苦，必何策而後可。著議政諸王貝勒及大臣內三院九卿詹事六科都給事中各掌道御史會同酌議具奏（註一一一）。

有關於官制者：

康熙二十三年正月丁亥，福建提督靖海將軍侯施琅疏請設臺灣鎮守官弁。上問大學士等曰：爾等之意若何？李蔚等奏曰……上曰……爾等可會同議政王大臣九卿詹事科道再行確議具奏（註一一二）。

有關於處分俘獲者：

康熙三十七年七月己亥，諭大學士等：今叛逆噶爾丹骸骨已經搜獲，不日解至，而遺孽就俘亦拘繫在此。應如何處置爾等會同議政王大臣滿漢九卿詰朝集議以聞（註一一三）。

四、議政王大臣與九卿，詹事科道合議事例：

議政王大臣與九卿，科道議政，有由詹事與議之者，例其合議事項如次：

有關於官制者：

順治十一年九月壬子，諭吏兵工部，朕見往代有五軍都督府衙門。我朝未曾設立。爾二部傳知議政王貝勒大臣會同九卿詹事科道等官，詳究往代設立之意，確議應否踵行具奏（註一一四）。

有關於審訊者：

康熙四十四年閏四月乙未，刑部題：原任吏部郎中陳汝弼，原任溫處道黃鐘，行賄作弊，俱擬絞監候。上曰……著議政大臣九卿詹事科道會同再行嚴加確審定擬具奏（註一一五）。

有關於河工者：

康熙十七年正月乙酉，河道總督靳輔覆奏河工事宜……下議政王大臣九卿詹事科道會議（註一一六）。

五、議政王大臣與大學士，九卿，詹事科道等議政實況。

(一)兩議以聞：議政王大臣與大學士，九卿詹事科道等合議政事，亦得兩議以聞。

順治九年九月壬申，諭諸王貝勒大臣九卿科道曰：當太宗皇帝時尚有喀爾喀一隅未服，以外藩蒙古唯喇嘛之言是聽，因往招達賴喇嘛，其使未至……及朕親政後召之……即啓行前來……今朕欲親至邊外迎之……其應否往迎之處，爾等各抒所見以奏。滿洲諸臣議……若請而不迎，恐於理未當……衆漢臣議，皇上爲天下國家之主，不當往迎喇嘛……兩議具奏。上曰朕當裁之（註一一七）。

康熙二十一年十月戊子，議政王大臣九卿詹事科道等奏：會議強盜分別首從一案。刑部尙郭書四海奏曰：皇上……欲將強盜分別首從……諸王及臣等皆以爲可行。惟漢戶部尙書梁清標等以爲強盜原係凶惡不良之徒，若從寬典，恐盜案滋多。故後議諸臣，再行面奏……上曰：爾等後議之意若何？梁清標奏曰……臣等以強盜皆係凶惡，難分首從，若行分別，有可反得上下其手，或罪果可矜，皇上間引寬免，則伊輩自感再生之恩。若豫定一例，則伊輩將僥倖於不死，而愈恣爲盜……上曰：爾等所言極是（註一一八）。

(二)先分議後合議：議政王大臣，九卿科道等官合議政事，有先由議政王大臣議後再令與九卿等合議者，亦有先下九卿等議後再使議政王大臣與之合議者。

康熙二十一年正月丁卯，議政王大臣會議：逆賊吳三桂骸骨分發各省……及勢迫投降巴養元等五人應立斬梟示。上曰：此中尙有可議者否？大學士勒德洪、明珠奏曰……似無可議。又逆賊耿精忠等十人應凌遲處死……上曰……其子等俱行凌遲亦有可憫，可改爲斬否？明珠奏曰……耿精忠負恩謀反……甚爲可惡。上又曰：賊黨官員內尙有可矜者否？明珠奏曰：此內有陳夢雷、金鏡、田起蛟、李學詩四人……尙有可宥之處。上曰：耿精忠等事關重大，著議政王大臣，九卿，詹事，科道會同詳議……（註一一九）。

康熙二十一年五月壬子，廣西巡撫郝浴條奏：撫標官兵不應裁去。九卿會議……得旨……可將此文議政王大臣，九卿，詹事，科道會議具奏（註二一〇）。

(三)御臨覆訊：議政王大臣，九卿，科道等覆審案件，皇帝以爲情罪未協，有親臨覆訊之例：

康熙四十四年五月乙丑，議政王大臣九卿遵旨覆審原任吏部郎中陳汝弼一案擬……上曰：陳汝弼並不招得財，卽擬正法，人心豈服，聞此事左都御史舒輅獨擅行之。又聞陳汝弼曾出私書三封，並不察訊，此係何故。召議政大臣領侍衛巴渾德等入問之。巴渾德等奏曰：陳汝弼雖出私書三封，因無甚情弊，故未寫入疏內。鞠審時，三法司官員取供，舒輅復加改削。上曰朕所聞不爽，其緣事者及審事大臣官員著於初六日早俱集暢春園，朕將親鞠之（註二一一）。

(四)議政效果：議政王大臣，九卿等議定之事，有正當理由，重臣得陳明更議。

順治十年二月癸丑，先是議政王九卿會議：奏定各部本章，御批發出，滿漢字兼書者發科，止書滿字者不發科，直發該部。至是，叔和碩鄭親王內大臣……大學士……更議：如兼漢字本發科，而滿字本發部，各科稽查遲誤事件，其事無由得知。及月終內院將貯紅本時，各科繳送兼書漢字本，各部繳送滿字本，如此異同恐易致舛錯。請嗣後不論有無漢字本，一概發科，則部院六科便於登記，且無舛錯，從之（註二一二）。

(五)議政風氣：議政王大臣與大學士，九卿，詹事，科道等合同議政係清入關後始建立之體制。當時世祖雖銳意求治，然猶當幼年，「獨理萬機，常恐是非失於偏執，故令集衆會議」（註二一三）。由之會議事件甚多。會議事件既多，而其時正值因循之風盛，諛卸之勢熾。兼且集議政事缺乏會議規制以資紀律。是以議政之際有「群以爲是而一人堅執己意謬相爭論者」（註二一四）。有因循諛卸拖延曠時者。故順治十三年四月丁丑兵科給事中嚴沆疏曰：

竊見庶務因循叢脞，卽彼此諛卸，內外觀望。會議多而職業曠，文移費而時日稽。自今以後凡遇會議宜有專責，該管衙門務將所議之事，先爲詳列可否，然後決之廷議，斷自睿裁……上是其言下吏部都察院詳議（註二一五）。

(六)議政實權操於滿臣：九卿議政雖襲明制而必合以滿洲之議政王大臣，是爲少數民族統治多數之心理所使然。其目的不外

控制掌握，俾得權無旁竊。況議政王大臣中，類皆宗藩貴胄，其勢煊赫，漢大學士、九卿雖云與議政諸王會議，然其處境實甚爲卑抑。此中情形可自下引事例覘知。

康熙二十六年正月二十六日，諸王大臣議禮永康左門。向諸王以次環坐。內閣九卿科道議畢，閣臣白其議。向諸王長跪移時。武定李公之芳，年老踏地。吏科給事高層雲抗章彈奏：天潢貴胄，大臣禮當致敬。獨集議國政，無不列坐。況永康左門乃禁門，天威咫尺，非大臣致敬諸王之地。大學士輔弼大臣，當自重，諸王宜加以禮接。疏入，交宗人府吏禮二部議。凡會議時大臣見諸王，不得引身長跪，著爲令（註一二六）。

自前引記載得知，議持服禮係由議政王大臣，大學士，九卿，科道等官合議。且所謂議政王大臣，大學士，九卿，科道等合議，乃係分爲二次會議。即是先由大學士，九卿科道集議之。然後由大學士將會議結果報告諸王。如此，則諸王會議實如同對大學士，九卿，科道之決議作一複審，並非今日所理認之合議。且以大學士之尊，向諸王報告仍須以跪語行之，則此種議政體制，實權仍操於宗藩貴胄，不言可諭。

第二目 議政王大臣與皇帝特派官員合議事項

議政王大臣於清初享有議軍國要務重權。其單獨議政及與大學士，九卿等合同議政之情形如上述。此外，尙有議政王大臣與皇帝特命之其他官員合議之情形。雖非清初經制，然不失爲議政王大臣議政之又一形態。例述如次：

一、議政王大臣與六部尙書侍郎合議事例：

順治十六年十月乙卯，先是上諭議政王大臣等：巽王滿達海，端重王博洛，敬謹王尼堪諂媚抗朕之睿王……朕故宣示其罪。議政王大臣六部尙書侍郎其會議以聞（註一二七）。

二、議政王大臣與戶兵二部合議事例：

康熙十二年秋七月庚午，平西王吳三桂疏言：臣駐鎮滇省……已十六年……請撤安插。得旨……覽奏請撤安插……著

議政王大臣等會同戶兵二部確議具奏（註一二八）。

康熙十二年七月丙子，靖南王耿精忠疏言，……請撤回安插。得旨……今福建已經底定，王下官兵、家口，作何搬移安插，著議政王大臣等會同戶兵二部確議具奏（註一二九）。

三、議政王大臣與吏部合議事例：

康熙九年三月丙寅諭吏部，滿漢大小官員職掌相同，品級有異，應行劃一。著議政王貝勒大臣會同定議具奏（註一三〇）。

四、議政王大臣與理藩院合議事例：

康熙五十四年四月己卯，甘肅提督師懿德疏報……厄魯特策妄阿喇布坦遣兵至其北境侵掠……抵哈密城下……得旨……著議政大臣會同理藩院大臣速議具奏（註一三一）。

五、議政王大臣與大學士，學士合議事例：

康熙二十四年六月癸卯，諭大學士……至雅克薩城雖已克取，防禦決不可疏。應於何地永駐官兵彈壓？此時即當定議。著大學士德勒洪，學士……關保與議政王大臣等會議具奏（註一三二）。

六、議政王大臣與八旗官員合議事例：

康熙三十四年十月丁未，諭議政王大臣等……近噶爾丹於巴顏烏闐屯聚，彼縱不敢海入，或潛來邊徼，掠我外藩亦未可定……爾諸王大臣可與八旗都統，前鋒統領，護軍統領，副都統等公同籌劃作何進止，其詳議之（註一三三）。

七、議政王大臣與皇族合議事例：

康熙二十七年二月壬子諭宗人府……今親王以下，奉恩將軍以上，年至十五，不問賢否，概予封爵，以致視為故典，罔知激勸。嗣後親王以下，奉恩將軍以上子孫，應俟其年至何歲，作何辨其賢否，定其品級等第始應授封，著議政王貝勒大臣及親王以下，奉恩將軍以上，會同確議具奏（註一三四）。

皇帝特命議政王大臣與其他官員合議事例中，凡與部院合議者，類皆該事件原屬該部院主管之範疇。其特名某官員與議者，要爲某官員對該事件有所經歷，用其熟稔。如前引第五則中之關保即係嘗赴雅克薩軍前傳諭之人，於當地情形，有所知識，故使與議（註二三五），至其議宗藩之封襲合以皇族，自屬事係所涉之故。綜言之，受皇帝特命與議政王大臣合議之人員，係以事之性質，情況而定。

總之，九卿議政，係前明舊制。清襲之而合以滿洲固有之議政體制，遂構成清初議政體制中之又一類型。窺其緣由，在制度方面爲因應當時情勢，乃不得不因襲明制以資運用；在人事方面則以諸王貴胄，八旗都統，對統兵征伐或不乏經驗，然要皆學識未足，鮮諳世務。驟臨華夏，民事叢脞，參用九卿議政，即爲藉漢人之才具以補其自身之闕陋，遂行其以華制華之策略。而真正實權則仍操於滿人手中。此爲研析清初議政體制所必須瞭然者。

第三節 大學士與九卿合議事項

太宗於「天聰三年四月丙戌朔，命儒臣分爲兩直，榜式達海及剛林等繙譯漢字書籍，榜式庫爾纏及吳巴什等記注本朝得失，名曰文館」（註一三六）。是爲清內閣大學士最初之前身。清史稿載「大學士掌鈞國政……議大禮大政，裁酌可否入告」（註一三七）。是大學士亦爲與議國政之成員。又九卿議政，乃因襲前明而成制，已如前述。本節就清初大學士，九卿等議政之情形加以敘述。

第一目 大學士議政事項

大學士與議國政，情形不一。其與議政王大臣，九卿等合議之情形，已於前節併叙。本目僅以大學士獨議，及與九卿等合議爲敘述範圍。

一、大學士獨議事項：

文館儒臣爲大學士最初之前身。「天聰以前，鈞衡帷幄，悉任懿親，異姓儒臣，但令給事文館」（註一三八）。故其職權不重。即天聰初期亦僅司繙譯，記注，與夫傳諭之屬。太宗歷數年之統治，既感於諸王貝勒之不盡遵奉法度（註一三九）。又深諳招撫駕馭之道。故嘗於文館未改內三院前（文館於天聰十年三月改內三院），即創漢儒臣與議政事之例。

天聰九年二月戊子，諭刑部承政梅勒章京高鴻文……等曰……將來我國既定之後，大兵一舉，彼明主若棄燕京而走，其追之乎，抑不追而竟攻京城；或攻之不克，即圍而守之乎！彼明主若欲請和，其許之乎抑拒之乎……若彼逼迫求和，更當何以處之？倘蒙天佑克取燕京，其民人應作何安輯？我國貝勒等皆以貪得爲心應作何禁止……爾高鴻中，鮑承先，寧完我，范文程等其酌議以聞（註一四〇）。

讀太宗前諭，知不僅使漢儒臣議論爭戰之策劃，綏輯之方略，更且及於滿洲貝勒貪得無大志之禁勒。所議實皆軍國重務，不復待言。是爲儒臣單獨議政之首例。復次

天聰九年十二月辛己先是（莽古爾泰等謀逆）……諸貝勒大臣會議審得實……上以……命集文館滿漢諸儒臣議定奏朕（註一四一）。

莽古爾泰謀逆既經諸貝勒大臣會審得實擬讞。太宗復命集文館諸儒臣再議，實爲構成對諸貝勒大臣會審結果之覆審，其議事之意義更爲重大。

以上皆太宗時期文館儒臣單獨議政之事例。唯世祖，聖祖時則鮮用此種議事途徑，而多採前節所述大學士與議政王大臣合議。或大學士與議政王大臣，九卿合議，以及下述之大學士與九卿合議等方式。

二、大學士與九卿，科道等合議事項。

大學士與九卿，科道等合議之事項，多以一般內政事項爲主體。

有關於人民生計者：

康熙四十三年六月戊子，先是上諭大學士九卿等曰：各省民間所用斗斛，大小迥然各別……應作何畫一……爾等議奏

。至是大學士，九卿等議覆（註一四二）。

康熙四十八年十一月庚寅，諭大學士等曰：今京城米價甚貴。朕聞小米一石須銀一兩二錢，麥子一石須銀一兩八錢，爾等與九卿會議如何可以平價（註一四三）。

有關於地方靖邊者：

康熙四十年十二月壬申，諭大學士等：廣東提督殷化行前疏言：連山獠人常出擾害百姓，請親率軍進剿。今又奏稱：率兵進剿之韶州副將林芳，爲獠人所殺。官兵亦被傷殘。因回省城與總督會剿等語……爾等將疏與九卿共閱確議具奏（註一四四）。

有關於曆法者：

康熙十一年八月壬子，禮部等衙門題：治理曆法南懷仁疏參，奸民楊燦南捏造眞曆言一書，譏刺欽天監曆，審據楊燦南稱：欽天監曆開載今年立春立秋閏月俱錯。命大學士圖海等及九卿科道等官會同測驗（註一四五）。

大學士與九卿等議事之方式，除共同會議外，有先經九卿議結，再令大學士與九卿合議者：

康熙四十一年十月乙巳，大學士等奏：九卿等會議制錢改鑄大式，停止鼓鑄小錢。上曰……爾等可會同九卿再加詳議，務使永遠遵行無弊可也（註一四六）。

似此事例則顯示皇帝對大學士之意見更爲重視。

此外，有大學士與九卿，詹事，科道合議事例。亦爲大學士議政之一種方式。如

康熙四十三年三月辛酉，諭大學士等：朕因山東及直隸河間府等處飢民流至京城者甚多，特命……設立粥廠……酌量賑給數月，實非長策。應作何料理，使復舊籍得安生計，爾等會同九卿詹事科道等確議具奏（註一四七）。

三、大學士與其他官員合議事例：

大學士議政，除前述各種途徑外，更有與其他官員合議之方式。所謂其他官員，類皆爲與所議事件有關之部堂官，或熟悉

該事件之官員。而大學士亦有個別與議及全體與議之不同。例如：

康熙元年六月乙丑，諭兵部：京口水師船發往浙省定海，合浙省水師船著設提督一員，總兵二員，駐紮定海。福建水師亦應設提督一員，總兵二員。此水師官兵應駐何處，每處應設官、兵、船若干，爾部會同大學士蘇納海（吏部）尙書車克速議奏聞（註一四八）。

乃是特命大學士蘇納海個人與有關之部合議。又如

康熙五十七年十月乙巳朔，諭大學士等：今見管佐領一二世後，即爭告以爲原管佐領。不知八旗內原管佐領甚少，起初有帶來人丁賜給佐領者，方可稱原管佐領。若祖父傳至子孫所管佐領。止可稱爲世管佐領，豈可稱爲原管佐領耶？爾等會同該部查議具奏（註一四九）。

乃是命全體大學士與議之事例。

大學士參與集議國政之情形，略如上述。

第二目 九卿科道合議事項

九卿，有大小九卿之說（註一五〇）。茲謂九卿係指大九卿而言。即是以六部，都察院，通政使司，大理寺爲九卿（註一四一）。九卿科道議政，係清沿明制而行者。清代議事以九卿之參與爲主體者，又有九卿集議，九卿、科道合議，九卿、科道、詹事合議三種不同情形。唯其必以九卿之參與爲主體，故並於本目敘述。

一、九卿獨議事項：

九卿獨議事項，雖僅係關涉一般內政之事，而其範圍則甚屬廣泛。茲擇要舉例說明。

有關於錢法者：

順治十年七月乙卯，戶部會同九卿議奏疏通錢法（註一五二）。

有關於官制者：

康熙四十四年二月壬申，諭大學士等：昨御史黃秉中條奏，行取知縣卽以科道用，似爲太過。此言頗當……爾等將黃秉中條陳交九卿議奏（註一五三）。

有關於議罰者：

康熙十九年閏八月丁亥朔，九卿議覆，河道總督靳輔疏報，山陽、清河等五縣河水衝決隄岸，請將臣嚴加處分。應令靳輔將河隄決口卽行修築……如修築不堅固，另行議處。從之（註一五四）。

康熙四十一年閏六月庚子，山西巡撫噶禮疏參孟縣進士武承謨謁見太原府知府趙鳳詔，投左都御史李柟私書一封，囑令照拂。趙鳳詔舉首……得旨……李柟是否發書，著九卿察明議奏（註一五五）。

有關於選任官員者：

康熙四十二年四月戊戌，諭吏部尙書缺尙未補人。巡撫李光地、徐潮原在內任，歷年亦久，早應擢用。朕因地方起見，所以暫留外任。伊等居官誠優且得大臣體……吏部尙書員缺以李光地、徐潮問九卿。尋大學士問九卿言二人俱優覆奏（註一五六）。

按清初任用提督、總兵官，於順治十八年九月前原係俱由九卿會推。是月世祖以武官戰守功績案卷俱在兵部，九卿未必悉知，因而諭令以後提督，總兵官出缺，應升各官由兵部開列奏聞，不必經九卿會推（註一五七）。其後，康熙八年三月戊戌御史張登選奏：提督統轄將領，捍衛地方，其權甚重，不可不公用選擇。請仍由九卿會推開列而由兵部將武官功績開列，九卿公同參考之後會推，庶免倖進。奉旨俞允，遂復舊制（註一五八）。

此外，九卿議政有特名滿九卿議者：

康熙五十七年正月丙子，（先是是月己巳翰林院檢討朱天保奏請復立允祜爲皇太子）至是滿九卿等議奏：朱都納應凌遲處死朱天保立斬（註一五九）。

九卿議事，亦有初議有欠允當，諭令再議者：

康熙五十三年甲午春正月己未，九卿議覆：大學士等疏言……今歲在甲午乃皇上聖誕本命之年。請以康熙五十三年立決重犯緩至五十四年行決……應如所請……得旨……著再議具奏（註一六〇）。

二、九卿，科道合議事項：

九卿，科道合議爲清初常行之一種議政體制。其合議政事，有時額外御史亦可參與。

康熙三十九年十月己卯，諭大學士等……今年內升科道官，仍管原任事。外轉又停，科道暫時無缺，候補之人不能即補。今歲行取以科道用者，著補額外御史俾隨九卿議事。則伊等苟有一得可以陳奏。爾等將此傳諭吏部（註一六一）。其所議政事之內容，有關於官制者：

順治十八年三月辛亥，吏部進品級考，爲免日後紛更，著九卿，科道會同詳酌妥議，以成一代典制（註一六一）。

有關於民俗者：

康熙十一年八月癸丑，諭禮部……近見內外官員、軍民人等，服用奢靡，僭越無度……今應作何分別，務行禁止，著九卿、科道會同嚴加確議定例具奏（註一六三）。

有關於考試者：

康熙十二年十二月癸丑，諭吏部、禮部……近聞直隸各省學差，沿襲陋規……考試不公……今應作何整飭，差遣何官，及磨勘考覈之法，何以盡善……著九卿科道會同詳確議奏（註一六四）。

有關於會推者：

康熙二十三年江寧巡撫缺出，六月九卿等會推學士孫在豐，浙江布政使石琳（註一六五）。皇帝任用臣僚以佐治理，而常令九卿等會推。窺其原因不外兩點。其一以皇帝一人之耳目有限，必拔用己所識者則恐天下人才十不得一。使九卿會推即是以衆人之耳目爲耳目，足收明目達聰之效。其次，臣僚出自會推，用得其人則君享其功，用非

其人則臣受其過。亦人君自處之上策。故至康熙四十四年四月嘗明令補授部院卿貳、督撫等官，仍由九卿、科道會推（註一六六）。
三、九卿，詹事，科道合議事項：清議政體制中諭令九卿，詹事，科道合議事項之範圍亦甚廣泛，茲舉例以明之。

有關於政風者：

康熙四十八年八月甲戌，諭吏部等衙門……今各部院辦理事務，大小漢官凡事推諉滿官。事之得當則歸功於己。如事失宜，則卸過於人……至科道各官……凡有條議，鮮非無因……作何懲戒，著九卿詹事科道詳議具奏（註一六七）。
有關於官制者：

康熙四十八年十二月甲申，諭大學士等……科道內升外轉關繫功愆……科道外轉以道員用殊爲太過。應以在外小品官用。五部郎中俸深者以道府兼升，吏部司官外轉以道員用殊爲太過，亦應以在外小品官用。令九卿詹事會同議奏（註一六八）。
有關於朝規者：

康熙二十一年九月甲寅，大理寺司務趙時楫疏言：皇上宵旰精勤。命部院全班奏事，日集午門……但諸臣每夜三更早起，朝氣耗傷，未免日間辦事反難精密。不若分班啓奏……得旨，九卿，詹事，科道會議具奏（註一六九）。
有關於民生者：

康熙二十九年六月乙亥，山東巡撫佛倫奏：東省累民之事第一賦役不均。凡紳衿貢監戶下均免雜差，以致偏累小民……嗣後凡紳衿等田地與民人一例當差……得旨……直省應一體行。九卿，詹事，科道會同確議具奏（註一七〇）。
有關於河工者：

康熙四十四年二月丁卯，河道總督張鵬翮疏陳河工。得旨，所奏已得河工秘要。著九卿，詹事，科道，會同速議具奏（註一七一）。
有關於考試者：

康熙四十一年九月壬子，禮部議覆外簾監試御史節什等疏奏：監生莊令與、俞長策試卷作五經文字，與例不合。但事

關崇文雅化，理合奏聞，應無奏議。上曰：所作五經文字……若能切題旨，文理明順，一日書寫二萬餘字，實爲難得。莊令輿、俞長策著俱授爲舉人，准其會試。嗣後作五經文字，不必禁止，作何定例，著九卿、詹事，科道議奏（註一七二）。有關於審擬者：

康熙二十一年二月癸巳，九卿、詹事，科道等議覆翰林院侍講王鴻緒奏參楚人朱方且詭立邪說……經湖廣巡撫王新命審實具題，朱方且應立斬，顧齊宏……俱應斬監候。從之（註一七三）。

九卿、詹事，科道合議事項，固以初議者爲最多。唯亦有先交部議，部議不當上意，更令九卿、詹事，科道覆議者。

康熙四十一年閏六戊戌，吏部議覆雲南道御史王度昭參奏：戶部尙書李振裕勒取屬員禮物……上諭大學士等……吏部此議甚謬……其令九卿詹事科道會同王度昭面質詳問定議以聞（註一七四）。

且有原係發交部議，而該部以爲懸難，請另差大臣察議而交九卿、詹事，科道合議者。

康熙四十五年九月庚午，先是山西巡撫噶禮，因御史袁橋疏參其貪婪各款遵旨回奏。得旨，該部察議具奏。至是吏部議……事之虛實難以懸議，請差大臣察審。上諭大學士等，此事或有私情奏參或據實奏參，著九卿詹事科道會同秉公議奏（註一七五）。

四、九卿，科道等議政實況：

大學士、九卿等會議之實際情形可分幾點約述如后：

(一)敷衍唯諾：九卿，科道等會議，旨意在集思廣益，謀成於衆。然實際情形，類多敷衍塞責，少有裨益。

順治十七年二月甲辰，諭部吏等衙門：國家政務典禮關繫重大者，必博稽衆論期於至當。故令九卿，科道會議。與議諸臣自應詳酌事理，各陳所見，以備保擇。今會議之時，不思殫心籌劃，各抒謨猷。但希旨依違，雷同塞責，徒存會議虛名，未見少裨治理……前有申飭兩議者，乃爲滿漢區分，未嘗禁其異議（註一七六）。

且有託故不赴會議者，以致有令都察院及道科官糾參規避會議之諭：

康熙十八年十月辛卯，諭九卿詹事科道等：邇來諸事爾等全不擔當，或遇事有疑難，即以未經與聞不同啓奏，或託言他事及病不赴會議……九卿會議處有規遺者，著都察院及科道官糾參（註一七七）。

衆以爲是而一人執意爭論者有之：

順治十一年二月辛未，上幸內院諭諸臣曰：朕獨理萬機，常恐是非失於偏執，故令集衆會議。及衆議之時，有羣以爲是，而一人堅執己意謬相爭論者，殊屬未合。夫既羣以爲是即當從之。若常懷好勝之心，明知其非，而猶強辯，不但政事有妨，且虧國家大體急宜痛改（註一七八）。

滿漢大臣分別異議者有之：

順治十年四月乙巳上諭曰……凡事會議，理應畫一。何以滿漢異議。雖事或亦有當異議者，何以滿洲官議內無一漢官。漢官議內無一滿官。此皆爾等心志未協之故也……願各改前非，竭力圖報（註一七九）。

康熙五十四年十月壬辰，諭大學士等：凡滿漢大臣，遇事應同心辦理。今每滿洲大臣一議漢大臣一議……從前未曾如此，自趙申喬來始然……今朕聽政五十餘年何者不曾經歷。卽小事必向大學士九卿問之（註一八〇）

唯諾承旨者有之：

康熙二十三年九月癸未，諭大學士等：近見凡朕諭令議奏之事，部院諸臣皆首以上諭極是回奏。朕命諸臣會議者，但欲事得其理與衆意相符否耳。並非必以朕言爲是令諸臣遵議也。爾等可將此旨，曉諭諸臣。嗣後宜各抒所見，勿復因循陋習（註一八一）。

康熙四十八年正月乙未，諭文武諸臣：朕向待大臣不分滿漢……乃九卿會議時，但一二人發言，衆俱唯唯。其漢大臣，則必有涉於彼之事方有所言。若不涉於彼之事，卽默無一語。方伊等居下位時，亦似可取。及授大職，卽僅圖自保以全其身……此皆爲彼門生掣肘故也。尤可異者，漢官議事，前官畫題，後人亦依樣畫題。不計事之是非，但云自有公論。又有至畫題已畢始問爲何事者。如此寧有不愧於舉國之清議耶……凡人既讀書知義理，卽當以其所學見之於事

，非僅作文已也。平時讀書，至臨大事無用，則所讀何書？所學何事耶（註一八二）。

九卿等會推亦有類似情形。

康熙二十四年九月庚辰，諭大學士等：九卿詹事科道令其會議，會推。本期至公至正，務得真實。今聞九卿會議之事，間或不據實具議。草率苟且因循而行。有此一次立議爭勝，以冀下次不與相拂而從之者，或有此一次將彼意中之人薦出，冀下次將其親朋薦出以相報者；或有薦其門生者；有薦其同年者；有薦其同鄉親友者（註一八三）。

九卿議政唯諾不言固為曠職，而亦有為多言而受懲者。

康熙六十年六月乙未，諭九卿等：滿漢大臣俱各守分，唯吏部右侍郎湯右曾在九卿會議處頗多言。所薦之人亦過多，著解退吏部侍郎。其學問尚優，著專管翰林院掌院學士專（註一八四）。

(二)會議程序：關於九卿等會議之程序，史料無專條載述。大體言之，係由所議事項之主管衙門，於會議期前先行主稿，擬定准駁。至會議日，由書吏當眾誦稿，共同商決。此種程序，於事不關已即默無一語之風氣下，易造成以會議決定為名，而實際仍係主管衙門獨斷之情形。兼且與議人員於事件內容未先詳悉，臨時度商，曲折原委亦一時難盡。故乾隆朝後遂改為由主管衙門於會議前二日將議稿傳鈔與議各官。俾各先期詳悉事件內容，預先妥為計慮，以期會議時能各抒所見（註一八五）。

(三)議事處所：就上述九卿等議事程序觀之，必當有聚集議事之所。唯閱及之資料中，於清代議政體制之記述已欠完備。至於九卿等會議處所更鮮言及。僅見國朝宮史續編宮殿門有如下之記載：

凡九卿會議，揀先人員，驗看月官，俱集闕左門下，八旗都統會議，俱集闕右門下（註一八六）。

結 語

綜括以上各節，對清初政體制，可歸納為四方面言之。

一、就清初議政體制之類型言，固屬種類甚多。然而窺其源流，則不外二者。其一係滿清固有之體制，即議政王大臣。另一

爲沿襲前明者，卽九卿議政體制。

以其固有之議政王大臣爲主體，參與其他官員合議而構成之議政組織，有下列七種類別：

(一) 議政王大臣。

(二) 議政王大臣與大學士。

(三) 議政王大臣與九卿科道。

(四) 議政王大臣與大學士九卿科道。

(五) 議政王大臣與九卿詹事科道。

(六) 議政王大臣與大學士九卿詹事科道。

(七) 議政王大臣與主管衙門或皇帝特命大臣。

其中實際運用以(一)(三)兩類爲主，(四)(五)(六)三類爲輔。第(二)類最屬罕見，至於第七類之採行，或以有主管部參與議政王大臣合議爲已足，或藉重特殊人物之經驗才學，並非固定之一種體制。

以沿襲前明九卿議政爲主體，參以其他官員合議而構成之議政組合，有下列五種：

(一) 九卿。

(二) 大學士與九卿。

(三) 九卿與科道。

(四) 九卿與詹事科道。

(五) 大學士，九卿，詹事，科道。

其中實際運用以(三)(四)兩類爲主。(一)(二)兩類爲輔。第五類最爲罕見。

故知清於設立軍機處前，最常採行之議政途徑爲：

(一) 議政王大臣議奏。

(二) 議政王大臣，九卿，科道議奏。

(三) 九卿，科道議奏。

(四) 九卿，科道，詹事議奏。

二、就清初議政體制之功能言，固皆在於提出意見，俾供採擇。然其議事範圍有廣有狹。影響力量有大有小。本章所舉事例，去其周詳固遠。然即僅就前述各例，亦不難窺其涯略。若將國家事務要別爲軍事及一般政事兩大類，則撮上引各例要旨粗予歸類，復就清初最常採用之四種議政組合觀之，可窺見其與議政範圍之廣狹差別甚大。爲便於說明，表之次頁：

因此我們可以得到幾點的結論：

(一) 有關軍務事項僅議政王大臣始得與議。是其專享之職權；一般政事中，諭議政王大臣議者，範圍亦廣。故知議政王大臣確爲清初議政體制中之主要環節。

(二) 議政王大臣與九卿科道合議之事項，要皆議政王大臣得單獨議奏之事項。復據本章第二節第一目第五項議政王大臣與大學士，九卿，詹事，科道等議政實況中之敘述觀之，議政王大臣既居對大學士、九卿等議結事項複審之地位，則大學士，九卿，科道等凡與議政王大臣合議時，影響必不重大。此類議政組織固不甚重要也。

(三) 九卿、科道合議，及九卿、詹事、科道合議事項之範圍，較諸議政王大臣所議者遠爲狹隘，議事範圍既狹，影響亦難深鉅，則不待贅言。

三、就清初議政體制中漢滿權勢言，自是滿人權重勢隆。軍事事項之集議，既爲議政王大臣獨享職權；一般政事中，議政王大臣參與範圍亦甚廣泛。而議政王大臣要皆滿洲權貴，故其議政權重，殆係統治階層中之統治者，漢人與議之「希旨依違，雷同塞責」，實爲勢之所趨，無足爲異。風氣影響所及，不僅議政如此，奏事亦然。世祖謂「朕自親政以來，各衙門奏事，但有滿臣，未見漢臣」(註一八七)。聖祖亦有「今每部滿漢堂官各有六員，其間任事者但一二人，餘則隨衆署名而已」之說(註

一般政事

官制	民生	會推	議罰	封襲	旗務	謁陵	餉典	課稅	法制	審訊	民俗	考試	政風	朝規	河工
----	----	----	----	----	----	----	----	----	----	----	----	----	----	----	----

議政王大臣	議政王大臣 與九卿科道 合議事例	九卿科道合議	九卿詹事 科道合議
-------	------------------------	--------	--------------

征伐	軍制	軍功 卹叙	軍罪 議罰	會推	邊防
----	----	----------	----------	----	----

軍事

一八八)。而康熙時滿洲科臣圖爾泰劾奏「滿臣權重，漢之六部，九卿奉行文書而已。滿人聲咳之下，無敢違者」(註一八九)，言之更爲確鑿。論者謂「清初之政令，雖號稱出自內閣，而實權仍在滿洲大臣也」(註一九〇)，於此可得一證。

四、就清初議政體制之設置作用言，議政王大臣係清固有之議政組織。其成員多爲滿洲王公，位尊權重，旨在用其參贊密勿。入關之後，雖有使九卿科道參與合議之制，然格於種族畛域之見，與議之漢九卿實居附庸地位。至僅有九卿參與之議政組織，乃係因法於明。漢官之得參議朝政，以漢九卿科道等議專爲主要途徑。漢人得備位九卿，卽顯示其具有相當之行政經驗。清代襲用九卿議政，縱未寄實權於漢九卿，然已可獲得收攬漢人效順之心及假其經驗爲治之效。論其爲用，誠屬一石兩鳥。至於科道之參與，要在因其秩不高，位未隆。用其希求表現藉資晉升之意念，以抵制大僚之唯保全祿位是圖。聖祖嘗語大學士謂「朕觀諸臣任科道時，多有敢言沽直聲以得升遷者。及爲大僚輒不敢言」(註一九二)；可爲旁證。而詹事之官，掌坊局之政，充日講官，纂修書史(註一九三)，使與議政，取其學識通博，未久於吏，不致染有過份遷就現實之積習，是在意中。

清初議政體制之運行，至雍正朝設立軍機處後逐漸改變。其中尤以議政王大臣所受影響最鉅，其議政職司漸受侵剝，演變所至，寢成虛銜，不過藉示榮寵。最後則於乾隆五十六年十一月乙丑併議政王大臣之職稱亦予停除(註一九三)。清朝議政體制遂進至另一階段矣。

附 錄

(註一) 太宗文皇帝實錄卷六十一第三十五頁。

(註二) 世祖章皇帝實錄卷六十一第二頁。

(註三) 世祖章皇帝實錄卷六十四第五頁。

(註四) 聖祖仁皇帝實錄卷一百四十九第二十頁。

(註五) 同前書卷四十七頁。

- (註六) 同前書卷四十八頁。
- (註七) 同前書卷四十一頁。
- (註八) 太祖高皇帝實錄卷四第二十一頁。
- (註九) 東華錄天聰一第二頁。
- (註十) 嘯亭雜錄二。
- (註十一) 清史稿列傳四饒餘敏郡王阿巴泰傳。
- (註十二) 太祖高皇帝實錄卷八第十八頁。
- (註十三) 東華錄天聰一第二頁。
- (註十四) 太宗文皇帝實錄卷一第十一頁。
- (註十五) 同前書卷三十四第二十三——二十四頁。
- (註十六) 同前書卷四十八第二十九頁。
- (註十七) 清史稿列傳四、諸王三第九六二頁輔國介直公賴慕布傳。
- (註十八) 世祖章皇帝實錄卷七十一第十七頁。
- (註十九) 清史稿職官志一軍機處條。
- (註二十) 世祖章皇帝實錄卷六十九第十一頁。
- (註二十一) 聖祖仁皇帝實錄卷一百四十四第十七頁。
- (註二十二) 同前書卷二百六第六——七頁。
- (註二十三) 世祖章皇帝實錄卷一百三第三十頁。
- (註二十四) 聖祖仁皇帝實錄卷六第四——五頁。
- (註二十五) 同前書卷一百二十第四頁。

(註二六) 因乾隆五十六年十月諭謂：「國初以來設立議政王大臣……自雍正年間設立軍機處之後，皆係軍機大臣每日召對承旨遵辦，而滿洲大學士，尙書向例俱兼虛銜……所有議政空銜著不必兼充」(東華續錄乾隆一一四第十四頁)，故知滿大學士於順治十三年九月後必仍復兼議政大臣。

(註二七) 清史列傳卷五范文程傳。

(註二八) 世祖章皇帝實錄卷八十一第六頁。

(註二九) 嘯亭雜錄卷四。

(註三〇) 太宗文皇帝實錄卷六十三第四頁。

(註三一) 世祖章皇帝實錄卷六十三第八頁。

(註三二) 聖祖仁皇帝實錄卷一百四十六第二十五頁。

(註三三) 太宗文皇帝實錄卷一第二十一頁。

(註三四) 同前書卷十八第二十三頁。

(註三五) 世祖章皇帝實錄卷八十七第十七頁。

(註三六) 聖祖仁皇帝實錄卷六十五第五——六頁。

(註三七) 太宗文皇帝實錄卷九第十五——十六頁。

(註三八) 聖祖仁皇帝實錄卷一百九第十八頁。

(註三九) 同前書卷六十九第十四頁。

(註四〇) 張金鑑人事行政學第二五六頁。

(註四一) 世祖章皇帝實錄卷一百三十四第四頁。

(註四二) 聖祖仁皇帝實錄卷五十八第十六頁。

(註四三) 同前書卷六十六第七頁。

- (註四四) 同前書卷八十七第一頁。
- (註四五) 同前書卷八十七第八——九頁。
- (註四六) 同前書卷四十三第十頁。
- (註四七) 世祖章皇帝實錄卷七十八第六頁。
- (註四八) 聖祖仁皇帝實錄卷六十一第三——四頁。
- (註四九) 同前書卷四十一第二十一頁。
- (註五〇) 世祖章皇帝實錄卷五十一第九頁。
- (註五一) 聖祖仁皇帝實錄卷一百三十六第二頁。
- (註五二) 聖祖仁皇帝實錄卷五十五第四頁。
- (註五三) 俄譯清朝全史第四十三章第五十一頁。
- (註五四) 噶亭雜錄卷四。
- (註五五) 世祖章皇帝實錄卷八十四第十四頁。
- (註五六) 聖祖仁皇帝實錄卷七十三第二十三頁。
- (註五七) 世祖章皇帝實錄卷六十九第十九頁。
- (註五八) 聖祖仁皇帝實錄卷一百一十一第二十三頁。
- (註五九) 同前書卷一百二十第十五頁。
- (註六〇) 世祖章皇帝實錄卷五十一第十一頁。
- (註六一) 同前書卷一百一十七第二十四頁。
- (註六二) 聖祖仁皇帝實錄卷三十二第十頁。
- (註六三) 世祖章皇帝實錄卷一百二十九第八——九頁。

〔註六四〕 聖祖仁皇帝實錄卷九十九第五——六頁。

〔註六五〕 世祖章皇帝實錄卷八十六第十八頁。

〔註六六〕 聖祖仁皇帝實錄卷二十九第三頁。

〔註六七〕 世祖章皇帝實錄卷五十二第十一頁。

〔註六八〕 聖祖仁皇帝實錄卷二百八十三第五——六頁。

〔註六九〕 嘯亭雜卷四。

〔註七〇〕 聖祖仁皇帝實錄卷四十七第三頁。

〔註七一〕 同前書卷八十六第十二——十三頁。

〔註七二〕 同前書卷六十六第二十七——二十八頁。

〔註七三〕 同前書卷八十第十三頁。

〔註七四〕 同前書卷九十第五頁。

〔註七五〕 同前書卷二百八十一第二十三——二十四頁。

〔註七六〕 同前書卷一第十一頁。

〔註七七〕 同前書卷一百四十四第十三頁。

〔註七八〕 同前書卷五十第十一頁。

〔註七九〕 同前書卷一百八十七第二頁。

〔註八〇〕 世祖章皇帝實錄卷七十七第四頁。

〔註八一〕 同前書卷八十二第十三——十四頁。

〔註八二〕 聖祖仁皇帝實錄卷七第二十一頁。

〔註八三〕 同前書卷四十四第十二——十三頁。

(註八四) 欽定大清會典卷二第六——七頁。

(註八五) 世祖章皇帝實錄卷七十一第二十頁。

(註八六) 聖祖仁皇帝實錄卷四十三第二——三頁。

(註八七) 同前書卷四十九第十六——十七頁。

(註八八) 同前書卷九十二第二十五——二十七頁。

(註八九) 同前書卷三十一第一——三頁。

(註九〇) 同前書卷一百三第一頁。

(註九一) 太宗文皇帝實錄卷五十五第四頁。

(註九二) 同前書卷五十五第十三頁。

(註九三) 東華錄崇德六第四頁。

(註九四) 同前註。

(註九五) 天聰十年四月定宮殿名，大門爲大清門，東爲東翊門，西爲西翊門，大殿爲篤恭殿，正殿爲崇政殿，中宮爲清寧宮，東爲闕離宮，西爲麟趾宮，次東爲衍慶宮，次西爲永福宮……(東華錄天聰十一第四頁)。

(註九六) 嘯亭雜錄卷二。

(註九七) 嘯亭雜錄卷四。

(註九八) 翰林記。引自池北偶談卷二會議條。

(註九九) 池北偶談卷二會議條。

(註一〇〇) 關於內大臣議政，池北偶談謂：「本朝官制，滿洲勳舊，別有內大臣，不爲閣部院官及八旗都統等官，有軍國重事，在禁中與滿

洲大學士尙書等雜議，謂之黑白昂邦」(卷二) 附誌參考。

(註一〇一) 聖祖仁皇帝實錄卷五十一第七——八頁。

(註一〇二) 同前書卷一百四十九第十四頁。

(註一〇三) 世祖章皇帝實錄卷七十五第十三——十四頁。

(註一〇四) 聖祖仁皇帝實錄卷四第八頁。

(註一〇五) 同前書卷十二第十三頁及卷十四第五——六頁。

(註一〇六) 同前書卷十四第三——四頁。

(註一〇七) 同前書卷第二頁。

(註一〇八) 同前書卷二百八十第四——五頁。

(註一〇九) 同前書卷十四第二十七——二十九頁。

(註一一〇) 世祖章皇帝實錄卷七十七第十八頁。

(註一一一) 同前書卷七十八第十二頁。

(註一二二) 聖祖仁皇帝實錄卷一百十四第五頁。

(註一二三) 同前書卷一百八十九第八頁。

(註一二四) 世祖章皇帝實錄卷八十六第十二——十三頁。

(註一二五) 聖祖仁皇帝實錄卷二百二十第十二——十三頁。

(註一二六) 同前書卷七十一第七——九頁。

(註一二七) 世祖章皇帝實錄卷六十八第一——三頁。

(註一二八) 聖祖仁皇帝實錄卷一百五第十——十二頁。

(註一二九) 同前書卷一百第十一——十二頁。

(註一二〇) 同前書卷一百二十三頁。

(註一二一) 同前書卷二百二十一第一——二頁。

(註一二二) 世祖章皇帝實錄卷七十二第九——十頁。

(註一二三) 世祖諭語見世祖章皇帝實錄卷八十一第五頁順治十一年二月辛未條。

(註一二四) 同前註。

(註一二五) 世祖章皇帝實錄卷一百第十六——十七頁。

(註一二六) 茶餘客話卷七第五頁。又清史列傳卷七十第六十頁高層雲傳載：康熙二十六年文皇后上賓，詔諸王大臣集議喪禮永康左門外，諸親郡王貝子貝勒公等環坐。閣臣等議禮畢向諸王跪白其議……層雲彈奏謂：集議國政，異時無弗列坐。

又聖祖仁皇帝實錄卷一百三十二第二十八頁。

康熙二十七年二月丁卯條載：宗人府議覆給事中高層雲奏參大學士王熙等以議持服事，向康熙王傑書跪語，王等坐受，俱屬不合，請下部議。上曰：朕召大臣議事如時久，每賜墊坐語。大臣與諸王會議，即行跪語，不合。嗣後凡會議公事，不必向諸王行跪。

(註一二七) 世祖章皇帝實錄卷一百二十九第十二——十三頁。

(註一二八) 聖祖仁皇帝實錄卷四十二第十九頁。

(註一二九) 同前書卷四十二第二十一——二十二頁。

(註一三〇) 同前書卷三十二第十七頁。

(註一三一) 同前書卷二百六十三第七頁。

(註一三二) 同前書卷一百二十一第十五——十六頁。

(註一三三) 同前書卷一百六十八第二十三——二十四頁。

(註一三四) 同前書卷一百三十三第二十頁。

(註一三五) 見同前書卷一百二十一第十一頁，康熙二十四年六月癸巳條。

(註一三六) 東華錄天聰四第二頁。

(註一三七) 清史稿職官志一內閣條。

(註一三八) 郎潛紀聞上冊卷一第六頁。

(註一三九) 天聰九年六月辛丑上謂諸大臣曰……先時八貝勒家諸事俱奉朝廷法度，今貝勒等凡有工作，不遵朕制。額外修造，勞苦百姓……爾等大臣不能匡諫諸貝勒，知小民之疾苦而不以告，及見驕縱之人又不能切責之，其何以爲大臣也！(太宗文皇帝實錄卷二十三 第三十五——三十六頁)。

(註一四〇) 太宗文皇帝實錄卷二十二第二十一——二十三頁。

(註一四一) 同前書卷二十六第五——七頁。

(註一四二) 聖祖仁皇帝實錄卷二百十六第十二——十三頁。

(註一四三) 同前書卷二百四十第十四頁。

(註一四四) 同前書卷二百六第二十四——二十五頁。

(註一四五) 同前書卷三十九第二十五頁。

(註一四六) 同前書卷二百十第七頁。

(註一四七) 同前書卷二百十五第二十一——二十二頁。

(註一四八) 同前書卷六第二十七頁。

(註一四九) 同前書卷二百八十一第十四——十五頁。

(註一五〇) 見茶餘客話卷七第一頁。

(註一五一) 見大清會典卷六十九。又細說清朝上冊第一五九頁「……入關以後，清室參照了明朝的制度，遇到重要的大事，常常交給「九卿科道」雜議。所謂九卿並不是僅僅爲太常，常祿寺卿等等而包括六部的尙書……」。其含意似是認太常寺卿，光祿寺卿，位列「九卿科道」雜議之參與者，實不無商榷餘地。

(註一五二) 世祖章皇帝實錄卷七十七第十頁。

(註一五三) 聖祖仁皇帝實錄卷二百十九第六——七頁。

(註一五四) 同前書卷九十一第二十二頁。

(註一五五) 同前書卷二百八第二十一——二十一頁。

(註一五六) 同前書卷二百十二第八頁。

(註一五七) 九卿會推應升提督、總兵官人選之制，始於何時未詳。此處所叙見「順治十八年九月辛巳諭兵部向來提督總兵缺出應升各官俱係九卿會推今思武官戰守功績案卷俱在爾部，九卿未必悉知，嗣後專著爾部詳查開列不必會同九卿」(聖祖仁皇帝實錄卷四第十三頁)。

(註一五八) 聖祖仁皇帝實錄卷二十八第十三頁。

(註一五九) 同前書卷二百七十七第十三頁。

(註一六〇) 同前書卷二百五十八第二——三頁。

(註一六一) 同前書卷二百一第三十一頁。

(註一六二) 同前書卷二第一——二頁。

(註一六三) 同前書卷三十九第二十五——二十六頁。

(註一六四) 同前書卷四十四第十一頁。

(註一六五) 清史列傳卷八第四頁湯斌傳。

(註一六六) 聖祖仁皇帝實錄卷十五第四頁。

(註一六七) 同前書卷八十三第十頁。

(註一六八) 同前書卷八十七第十八——十九頁。

(註一六九) 同前書卷一百四第二十二頁。

(註一七〇) 同前書卷一百四十六第十四頁。

(註一七一) 同前書卷二百三第八——十頁。

(註一七二) 同前書卷二百九第十五頁。

- (註一七三) 同前書卷一百一第十一頁。
- (註一七四) 同前書卷二百八第十九——二十頁。
- (註一七五) 同前書卷二百二十六第十三——十四頁。
- (註一七六) 世祖章皇帝實錄卷一百三十二第十四頁。
- (註一七七) 聖祖仁皇帝實錄卷八十五第二十四——二十五頁。
- (註一七八) 世祖章皇帝實錄卷八十一第五頁。
- (註一七九) 同前書卷七十四第九頁。
- (註一八〇) 聖祖仁皇帝實錄卷二百六十五第十九頁。
- (註一八一) 同前書卷一百十六第二十六——二十七頁。
- (註一八二) 同前書卷二百三十六第十三——十四頁。
- (註一八三) 同前書卷一百二十二第十一頁。
- (註一八四) 同前書卷二百九十三第四頁。
- (註一八五) 見清史稿列傳卷七十六第一一二四頁蔣溥傳。
- (註一八六) 國朝宮史續編卷五十二第十頁。
- (註一八七) 世祖章皇帝實錄卷七十一第二頁順治十年正月庚午條。
- (註一八八) 聖祖仁皇帝實錄卷一百二十九第二十四頁康熙二十六年三月癸卯條。
- (註一八九) 嘯亭雜錄卷十。
- (註一九〇) 清代通史(一)第五〇一頁。
- (註一九一) 聖祖仁皇帝實錄卷二百七第四頁康熙四十一年正月癸卯條。
- (註一九二) 清朝文獻通考卷八十三職官七第五六〇九頁。

(註一九三)同註二六。