

第四章 由幕而仕：清末民初幕職的設立與變革

第一節 中央機構幕職的設立

壹、清末新官制中幕職的設立

本文所稱「幕職」，首見於清末頒布《各直省官制通則》，係指清末官制改革後，各機構內負責幕僚業務的官員。因此本文論及機構時，以「幕僚單位」稱。論及職務與官員，以「幕職」稱。本文認為清末幕職分為兩種層次，一是在中央機構，二是在地方機構。

正如緒論中所評述，清末新政的官制改革，對於亦官亦民的幕僚絕對會產生影響。本章藉由清末民初的趨勢演變，由中央與地方機構中設立幕僚單位一事，探究清末到民初官制變革歷程中，部分幕僚如何與時並進，被納入政府職官編制，成為幕職。尤其幕友具佐官檢吏之功能，部分幕友更具文案性質，或與書吏職能類似。清末新政中中央政府書吏之裁汰，雖與幕友裁撤、轉化本無直接關係。但書吏工作性質及其轉化後的職官，與清末各省幕友轉化後的職官近似，因此一併探討，以便較能全面綜觀清末幕僚存廢的改革課題。

光緒二十六年（1900）底，清廷為安撫民心，下詔臣工條陳變法自強事宜。翌年三月三日，詔立督辦政務處，專責研議臣工條陳，籌畫變法，總匯一切興革。大多數臣工在奏議中，對於政體、吏治、官制、兵事、外務與振興民生等事項十分關注。

清末中央新官制的變革與釐訂，大致分為兩階段。第一階段是光緒二十七年（1901）年到光緒三十二年（1906），清廷將中央各機關、部門統籌簡併，並開始籌備立憲。其間，部分官員曾試圖勸阻，¹一些官員與其幕友則全力支持。²光緒三十一年（1905）六月四日，命載澤等出國考察。八月四日，詔廢科舉。九月十日，設置巡警部。十月廿九日，設置考察政治館。十一月十日，設立學部。光緒三十二年七月，出國考察政治大臣戴澤等回京，後擬出官制興革意見，經朝中議論。十三日，慈禧頒布預備立憲先行釐定官制諭，宣示中國規制未備，民智未開，故須改革官制以除積弊，以預備資立憲之基。³九月二十日，清廷宣諭按照奕劻等釐訂的新官制進行改革，除內閣、軍機處照舊外，共設十一個部級機構。

4

¹ 御史貴秀認為清廷近年舉行新政來，政界中分為守舊派、維新派兩派，如此劃分黨派，易生阻力，對新政也無益。貴秀，奏改訂官制首宜破除新舊黨界摺，北京故宮博物院明清檔案部編，《清末籌備立憲檔案史料》（北京：中華書局，1979）上冊，頁449。翰林院侍讀柯劭忞奏稱，更改官制，不能全仿外國。應該順應民情，上下議院不能驟開，更改官制更應周詳慎重。柯劭忞，奏更改官制不能倉卒摺，北京故宮博物院明清檔案部編，《清末籌備立憲檔案史料》上冊，頁410。御史吳鈞上奏，議改新官制，「一經裁併，閑廢必多，若無罪而罷斥，亦人情所難堪」，所以新政必受各部院大員、各部院司員、滿洲人三方面的阻力。裁汰冗員必然導致人事變動，另謀生計，故奏宜籌安置汰員。吳鈞，奏改官制宜籌安置汰員以消立憲阻力摺，北京故宮博物院明清檔案部編，《清末籌備立憲檔案史料》上冊，頁404。

² 日俄戰爭爆發，江浙人士張元濟、張美翊、趙鳳昌和張鶴齡以及盛宣懷幕僚呂景端等磋商，他們誠恐日後各國構和後，會令中國主權盡失。於是提出政改，遣使分赴各國的主張，但是對同盟會仍存敵視。呂景端，呂景端致盛宣懷函，1912年6月，見陳旭麓、顧廷龍、汪熙編：《辛亥革命前後：盛宣懷檔案資料選輯之一》（上海：上海人民出版社，1979），頁285-286。呂景端（1859-1930），字幼齡，號蟄動，又號樂禪，江蘇人，光緒時舉人，歷任內閣中書，中年後居盛宣懷幕府，主持筆政最久，書工行楷。王振德主編，《中國近現代書畫家辭典》（天津：楊柳青畫社，2000），頁77。

³ 預備立憲先行釐定官制諭，北京故宮博物院明清檔案部編，《清末籌備立憲檔案史料》上冊，頁43-44。

⁴ 改巡警部為民政部，戶部為度支部，兵部為陸軍部，刑部為法部，理藩院為理藩部，

第二階段是光緒三十三年(1907)到宣統退位(1911)。1905年7月，清廷坦承實施新政數年以來，規模雖具，實效未彰。⁵因此，第二階段著重配合立憲，將中央官制更新，各部也擬出推動立憲事務時程表。⁶從上述兩階段的官制變革，可知清廷有意進行改革，以便改善官箴與澄清吏治。清末中央機關幕職的設立，亦在此背景下誕生。

清末中央機構幕職的設立，與朝廷決意汰除書吏役有關。滿清入關後，各衙門由幕友佐政、書吏主事漸成常態。第二章已論及清代官員聘用幕友，除佐理政務外，也有防抑書吏胥役之用。光緒朝以前，清朝數度飭令中央各部與各省衙門裁汰書吏，可是多半虎頭蛇尾，成效不彰。中外臣工幾經議論後，體認到幕友與書吏同時汰除，必將動搖國本，施政難以為繼。權衡之下，各方漸有共識，決先裁汰書吏差役，以幕職、士子及經過考核的辦事員來替代。

甲午戰爭後，光緒帝在各界呼籲下決意變法。光緒二十四年(1898)年六月十一日頒布《明定國是詔》，戊戌變法正式開始。變法期間，康有

大理寺為大理院，都察院為都御史、副都御史。太常、光祿、鴻臚三寺併入禮部，工部併入商部，取名農工商部。新增郵傳部、內閣、軍機處、外務部、吏部、學部以及宗人府、翰林院、欽天監、鑾儀衛、內務府、太醫院、各旗營、侍衛處、步軍統領衙門、順天府、倉場衙門等照舊不變。籌設海軍部、軍諮處、資政院、審計院等。國史館校註，《清史稿校註》(台北：國史館，1986)第5冊，卷121，志101，職官六，新官制，頁3413、3414-3416。林忠山，清末民初中央官僚體制變革之研究 - 取士之分析，國立臺灣大學政治學研究所博士論文，1991年7月，頁72-74。陳俊華，從新政改革看清廷挽救其政權之努力與成效(1901-1911)，國立臺灣師範大學歷史研究所博士論文，2000年5月，頁377-379。陳文將奕劻原來官制釐定草案與決定案進行比較，並分析各方對官制釐定案的不同意見。

⁵ 朱壽朋編，《光緒朝東華錄》(北京：中華書局，1984)，第5冊，頁5364。

⁶ 林忠山，清末民初中央官僚體制變革之研究 - 取士之分析，國立臺灣大學政治學研究所博士論文，頁75-77。

為推動變革官制時，也著手裁汰書吏差役。光緒二十七年（1901），八國聯軍進佔北京，清廷詔諭要推動新政，選擇整頓六部部務，汰除各部書吏胥役，用以向各界宣示清廷推動新政的決心。同年三月六日，清廷責成各部堂官督促所屬，要親理政事，不假手胥吏。⁷同年四月，清廷接連頒發五道諭旨，推動裁汰京內外衙門書吏及差役的政策。四月初五日發出第一道諭旨，重申三月詔諭，要求各部整頓部務，堂官親理公事，不能再像以往「亦多假手書吏」。⁸同月十一日，第二道諭旨指出書吏弊端，「六部為天下政事之根本，書吏窟穴其中，漁財舞文，往往含例引案，上下其手。今當變通政治之初，亟應首先整頓部務，為正本清源之道，非盡去蠹吏，掃除案卷，專用司員辦公不可。」⁹不過，各部若因公事繁重，仍可另募書手若干名，但只能負責繕寫文件。¹⁰該日又發出第三道諭旨，要求各部對於被裁退的書吏，可以予以出路，妥議辦法。¹¹十五日的第四道諭旨，則是提醒各部，裁退書吏時，各部堂官要親自細點案卷、檔案，不能再蹈從前積習。¹²十七日的最後一道諭旨，旨在告知各地督撫，中央各部已進行裁撤書吏，「惟聞各省院司書吏，亦多與部吏勾通舞文弄法」、「嗣後無論大小衙門，事必躬親。書吏專供繕寫」、「其各衙門

⁷ 《德宗景皇帝實錄》(7)，卷 481，頁 347，光緒二十七年三月壬申。

⁸ 《德宗景皇帝實錄》(7)，卷 482，頁 330-361，光緒二十七年四月庚子。徐致祥等奉敕撰，《清代起居注冊光緒朝》第 63 冊(台北：聯合報文化基金會國學文獻館，1987)，頁 032181-032183。

⁹ 《德宗景皇帝實錄》(7)，卷 482，頁 362-363，光緒二十七年四月丙午。

¹⁰ 《德宗景皇帝實錄》(7)，卷 482，頁 362-363，光緒二十七年四月丙午。

¹¹ 《德宗景皇帝實錄》(7)，卷 482，頁 362-363，光緒二十七年四月丙午。

¹² 《德宗景皇帝實錄》(7)，卷 482，頁 365，光緒二十七年四月庚戌。

額設書吏，均分別裁汰。」¹³上述裁汰書吏的諭旨下達後，清廷希望中央各部司員與地方各級官員都要親理公務，公文與檔案需由官員親自清理，以除以往書吏攬權的積弊。

裁汰書吏上諭明發後，各地督撫紛紛表態。正如第三章所述張之洞之「委員制」，於江楚會奏變法第二摺第五項中可看出，劉張是想用有幕友或官員資歷的委員與資質較高的士子來取代書吏。清廷對劉張二人的會奏內容，反應頗佳。八月二十日，慈禧太后發佈懿旨：「劉坤一、張之洞會奏整頓中法、仿行西法各條，事多可行；即當按照所陳，隨時設法擇要舉辦。各省疆吏，亦應一律通籌，切實舉行。」¹⁴

大多數中央衙門對於汰除書吏的懿旨，意存觀望，奉行不力。光緒二十八年（1902）正月十七日上諭，就重申「司員皆能親身治事，書吏等自無從蒙蔽攬權。」¹⁵光緒三十年（1904）七月後，清廷各部推動裁撤書吏，改用官員處理業務的速度加快。首先是要「化私為公」，即將原本由書吏負責收取的規費，充作各部衙門的辦公費。其次是裁汰書吏，改用官員來替代。光緒三十年七月創刊的《京話日報》，對此有不少的報導。

光緒三十年七月底，吏部堂官「叫書辦把各項部費，都要開出單子來，比如補缺該多少，保舉該多少，起服該多少，一項不許漏下。以便

¹³ 《德宗景皇帝實錄》(7)，卷 482，頁 366，光緒二十七年四月壬子。

¹⁴ 慈禧懿旨，中國第一歷史檔案館編，《光緒宣統兩朝上諭檔》(桂林：廣西師範大學出版社，1996)，第 27 冊，頁 188。

¹⁵ 上諭，光緒 28 年正月 17 日，《大清光緒新法令》(上海：商務印書館，1909)，第 1 冊，諭旨，頁 6。

集得成數，奏明歸公。」¹⁶十月，兵部裁撤書吏遇到瓶頸。傳聞兵部堂官在裁撤書吏後，由於不熟公文程序，「各省來往的文書，應收應發的，也常有錯誤。近來承辦司官，實在無法，多有把從前的書吏，暗地叫到宅裡，給他些薪水，好幫辦公事。」¹⁷吏部堂官也面臨類似的情況。吏部裁撤書吏，想改招考謄錄來替代，但很難貫徹，一度還把被裁的書吏找回辦公。¹⁸多數部衙門在裁撤書吏後，因不能翔實掌握原先的規費收入，以致辦公費用突增，公款支出增加許多。¹⁹而對裁撤書吏一事，更為觀望。

中央各部衙門裁撤書吏後，考量處理龐雜公務的需要，一度參用前述張之洞的建議，改以「書手」來繕寫公文。光緒三十一年（1905）十一月，兵部奏請年關將至，公文倍增，決定招雇幾名書手，「按月發給薪水，專為幫著寫字。」²⁰清廷對此不甚贊同。光緒三十二年（1906）正月，吏部奏請部內四司書吏，一齊革除。「各司的案檔冊簿，調取呈堂，委派筆帖式專管，以後各司應辦公事，都由司官辦理，不准再招書手。」²¹

用筆帖式來負責原先書吏的工作，顯示清廷想用官員替代書吏。清朝建國後，中央官制設筆帖式，官級六至八品，負責各部院繙譯文書與

¹⁶ 化私為公，光緒三十年七月二十七日，《京話日報》（北京：全國圖書館文獻縮微複製中心，2006）第1冊，第廿三號二，頁92。

¹⁷ 兵部裁吏續聞，光緒三十年十月二十一日，《京話日報》第1冊，第104號，頁420。

¹⁸ 裁書吏以後的辦法，光緒三十一年三月十七日，《京話日報》第2冊，第241號，頁372。

¹⁹ 整頓部務為難，光緒三十一年十一月十一日，《京話日報》第1冊，第121號2，頁490。

²⁰ 兵部雇用書手，光緒三十一年十一月十八日，《京話日報》第1冊，第130號2，頁526。

²¹ 吏部近情，光緒三十一年正月二十八日，《京話日報》第2冊，第193號2，頁174。

繕寫文稿，但名額不多。²²此時清廷如用各部筆帖式，來取代書吏，勢難應付。有位御史也建議清廷，要慢慢減少各部書吏。北京市井也四處流傳，清廷不會裁撤各部書吏了。²³一些書吏匿名投書報社，主張淘汰部分不自愛的書吏即可。²⁴

或因不實傳聞太多，各部又加緊化私為公與裁撤書吏步伐。光緒三十一年三月中旬後，吏部招考騰錄來替代書吏，其資格是滿漢舉人、貢生、秀才等，才能應考。兩三年期滿後，還能從優獎勵，可以升為小京官。²⁵告示公告後，吏部每司只留一二名書吏抄寫文件，其餘書吏都將裁撤。²⁶但是，正當吏部認真進行裁撤書吏時，卻傳出刑部以刑部司員早已親理公務為由，奏請刑部書吏可免裁撤。《京話日報》就批評刑部，「別的衙門全裁，單單留刑部一處，又恐怕有點不公道。」²⁷或因如此，刑部此議不成。

此後，京城各部衙門書吏盡被撤廢。但屢有冒名頂替回原衙門任事的傳聞，有人因此向報社投書，勸說被裁撤的書吏們，要自立知恥，另

²² 筆帖式原是滿員進身之階。負責人事的吏部，只設繕本筆帖式十二人。國史館校註，《清史稿校註》第4冊，卷121，志96，職官一，頁3255-3256。

²³ 書吏又不裁了，光緒三十一年正月三十一日，《京話日報》第2冊，第194號2，頁178。條陳部務、裁書吏的實情，光緒三十一年二月初七日，《京話日報》第2冊，第199號2，頁198-199。

²⁴ 演說：答書吏，光緒三十一年三月初四日，《京話日報》第2冊，第228號1，頁315。京話日報社方擔心讀者認為社方替書吏出氣，未刊登此一匿名書吏的投書。

²⁵ 裁書吏以後的辦法，光緒三十一年三月十七日，《京話日報》第2冊，第241號3，頁372。吏部招考騰錄告示，光緒三十一年三月十七日，《京話日報》第2冊，第241號4，頁372。

²⁶ 真正把書吏裁了，光緒三十一年三月十八日，《京話日報》第2冊，第242號2，頁374。

²⁷ 刑部免裁書吏，光緒三十一年三月二十四日，《京話日報》第2冊，第248號2，頁398。

謀出路，「幹點正經營生」。²⁸因為多數各部衙門都開始裁撤書吏，清廷也開始研議由官員替代書吏的正式法規。光緒三十一年（1905）十月，清廷議定巡警部官制時，就研擬設立屬於文職的書記官。²⁹

到了光緒三十一年底，僅存吏部書吏還未裁撤。因此，戶部尚書令各司堂官把案卷交出，進行清理。「清理的有了頭緒，就把書吏一齊裁撤。」輿論對此大為讚揚，認為此後「無論哪個衙門，科房是全站不住了。」³⁰不過，戶部檔案太多，尤其是捐納房與北檔房，司員難以掌握案檔數目。³¹所以，戶部書吏直到光緒三十二年（1906）後，才完成裁撤。³²

中央各部衙門書吏逐漸被裁撤時，部分地方衙署也開始裁撤書吏。光緒三十一年底，直隸總督袁世凱預備裁撤書吏，先行籌設立胥吏學堂，讓書吏入堂學習。³³

所以，在光緒三十二年官制變革前，清廷中央各部衙門已完成設立幕職的準備工作，將各部衙門書吏盡行裁撤。改由官員親理政務，並準備增設較低品級官員若干，來處理原由書吏負責的各項業務。

²⁸ 官事如此，光緒三十一年七月初四日，《京話日報》第3冊，第344號，頁182。演說：上下相賊，光緒三十一年七月十八日，《京話日報》第3冊，第357號，頁265。

²⁹ 再記警部設官，光緒三十一年十月二十五日，《京話日報》第4冊，第453號，頁160-161。

³⁰ 戶部書吏真要裁，光緒三十一年十二月十八日，《京話日報》第4冊，第505號，頁479。

³¹ 派司員檢查案檔，光緒三十二年正月三十日，《京話日報》第5冊，第536號，頁65。

³² 戶部嚴查積弊，光緒三十二年正月二十日，《京話日報》第5冊，第526號，頁

³³ 預備裁書吏(直隸)，光緒三十二年正月十九日，《京話日報》第4冊，第525號，頁603。

貳、清末中央機構的幕職

儘管清末新政的第一項改革裁汰書吏，各衙門在短期內未能落實。但清廷在中央機構設置幕職一項，卻在考察政治大臣戴鴻慈等建議施行的新官制配套中，開始啟動。光緒三十二年七月初六日，戴鴻慈等在《請改定全國官制以為立憲預備摺》指出：

歷查各國政治，以為中國非急采立憲制度，不足以圖強。內外各重要衙門，皆宜設輔佐官。（各部）更設丞、參各官，劃定職權，丞如日本之參事，專主審議立案，參議如日本之局長，郎員如各課。其外省督撫，設參事以代幕僚，設秘書以代文案。³⁴

即中央與地方機構皆設立具有幕僚輔佐功能的官職，此即本文所稱「幕職」。本文於第二章論述幕友之職，幕友並未有固定之定義，因此宜以職能論述，尤其討論清末幕僚為然，「幕職」職稱會依各規章與各機構規定而異。例如除第三章附表列舉外，「書啟幕友」還有「箋奏」、「文案」、「書記」等稱呼。繆全吉並指出，清朝北方旗人較多之州縣，亦有專辦旗務之幕席。清末疆臣戎幕，漸蛻化為幕府制度。³⁵再據光緒三十三年（1907）五月，清廷制訂的《各直省官制通則》規定總理巡撫衙門各設幕職，佐理文牘，分科治事。督撫衙門幕職是秘書員，承督撫之命，掌

³⁴ 戴鴻慈等，《請改定全國官制以為立憲預備摺》，北京故宮博物院明清檔案部編，《清末籌備立憲檔案史料》上冊，頁367-371。

³⁵ 繆全吉，《清代幕府人事制度》，頁40、53-54。

理機密摺電函牘，凡不屬各科之事皆隸。交涉、吏、民政、度支、禮、學、軍政、法、農工商、郵傳等十科，由參事員承督撫之命，擔任主管，掌理各項文牘。³⁶綜上所述，本文所稱清末「幕職」不應遷就於職稱，而應視職掌來判斷。

清末幕職職掌約有七項：一、掌理撰擬機密摺電函牘，二、主管繕寫及保管檔案，三、辦理稽收查覈統計稅收經費，四、提供政事與軍務意見，五、典守印信，六、收發公文，七、處理庶務等。一說掛號幕友職掌在清末只剩收發公文，後被門丁取代。³⁷但查民國以後，各機構文書科的職掌仍包括收發文件與典守印信。³⁸因此，本文仍將收發公文列為「幕職」。

綜觀清末民初中央機構幕職的設立，可分為兩個階段，第一階段是光緒二十七年（1901）到宣統三年（1911），在本階段中，清廷漸次頒佈設置幕職的規章，因其構思嚴謹，利於公務運作，民國肇始，南京臨時政府與北京政府在擬定官制時，多仍參照援用。第二階段是民國元年到民國八年（1919），廣緒清末幕職體制，民國政府除將幕職職稱更名，並開始用考試來選拔職官。

清末中央機關中，最早設立幕職者，應是總理各國事務衙門，不設書吏，而有供事。咸豐十年十二月一日，恭親王奕訢等奏請設立總理各

³⁶ 奕劻等，各省官制通則，北京故宮博物院明清檔案部編，《清末籌備立憲檔案史料》上冊，頁506-510。

³⁷ 繆全吉，《清代幕府人事制度》，頁52。

³⁸ 陳天錫，《遲莊回憶錄》（台北：作者自印，1968），頁134、140。

國事務衙門（簡稱「總理衙門」或「總署」），並建議其機構一切均做軍機處辦理，以王大臣領之，派軍機大臣兼管。身在熱河的咸豐帝很快就批准了。同年十一月，奕訢等於籌備總署時，曾上 統計全局酌擬章程六條呈覽請議遵行摺。咸豐帝批准設立後，奕訢等又奏 總理衙門未盡事宜擬章程十條呈覽摺，將總署組織規定得較為明確。其規定署內事務由總辦（滿漢各二）負責，幫辦二員，滿漢司員輪班辦事。鑑於「各衙門書吏，習慣作弊，稽查難周」，總署內繕寫事務「擬於國史館、方略館挑取供事十六名，辦理文案」。不過，為守稿案機密，總署「所有應辦尋常奏稿文移照會等件，均飭令司員自行辦稿，供事祇供繕寫，不准假手辦理。」³⁹依照前章所述，清代衙署內文案工作多由幕僚負責。因此，總署內司員的助手 - 供事，形同幕職。總署為防書吏作弊，決由京城各館供事來擔任文案，因為各館供事，「均係京官出結考取有來歷之人，平日在職繕寫，亦無胥吏習氣。」⁴⁰

總理衙門成立之初，僅有簡單的內部分工。後因涉外事務繁重，同治三年（1864），總理衙門將職務分配，改以地區和功能的原則，進行調整，即採分股辦事，初僅設英法俄三股，最後變成五股：英國、法國、俄國、美國與海防等股。供事也由十六人增至四十四人，分工負責新增

³⁹ 奕訢等， 統計全局酌擬章程六條呈覽請議遵行摺，咸豐 10 年 11 月初 3 日，《籌辦夷務始末》（北京：中華書局，1979），卷 71，頁 2674-2680。奕訢等， 總理衙門未盡事宜擬章程十條呈覽摺，同前書，卷 72，頁 2714-2719。

⁴⁰ 奕訢等， 統計全局酌擬章程六條呈覽請議遵行摺，咸豐 10 年 11 月初 3 日，《籌辦夷務始末》（北京：中華書局，1979），卷 71，頁 2674-2680。奕訢等， 總理衙門未盡事宜擬章程十條呈覽摺，同前書，卷 72，頁 2714-2719。

司務廳、電報處等事務。司務廳主管收發文件、呈遞摺件，保管監督使用印信等事務，電報處負責翻譯電報。清檔處改稱清檔房，置提調二人，督修五人、承修五人與校對五人，主管繕寫檔及保管檔案等工作。⁴¹根據清代職官規制，司務與清檔房原是中央六部機構內的屬官，位於堂主事之下。司務廳司務初制是從九品，乾隆三十年定為正八品，掌理出納文移。⁴²根據光緒年間，長期任職吏部司務廳掌印的何德剛回憶，吏部司務廳還負責控管吏部全體胥吏，不過胥吏老大，常有索賄情事。⁴³總署司務廳則是管收發檔的單位，各界送公文、函稿與檔案到總署後，司務廳便貼上收文封套（封套上印有收文日期、編號、摘由、歸辦單位及堂憲銜名等欄），隨即填寫收文日期和摘由，進行編號，登入《收文簿》。然後送丞、參簽辦，丞參簽辦後，即時發下某司辦理，或送王、大臣審定。⁴⁴相較之下，總署司務廳工作事務性質近似於幕僚，因此，司務廳、清檔房實等同於總署內的幕僚文書單位。

由上可知，清末中央機構幕職的設立，追根溯源，應始自同治年間的總署內部組織。然而，自此之後，除短暫的戊戌變法時期外，不再有其他類似的變革。可見，書吏之危害雖大，清廷雖欲去之，卻因積重難

⁴¹ 國史館校註，《清史稿校註》第5冊，卷126，志101，職官六，新官制，頁3415。

⁴² 國史館校註，《清史稿校註》第4冊，卷121，志96，職官一，頁3260。

⁴³ 何德剛榜下後，分發到吏部，十一年未補主事，代理司務廳及驗封司掌印。他憶及廣西提督馮子材，以部吏寫信索賄奏參，上有密旨令吏部堂官拿辦索賄部吏「沈錫晉」。吏部尚書徐蔭軒接旨後與堂官會商，認為「沈錫晉」是假名，很難查辦。後由該索賄部吏居住的胡同，才查出其真實姓名，方能逮獲。朝廷大喜，因日前戶部也發生部吏索賄情事，但戶部卻讓該名疑犯脫逃了。何德剛，《春明夢錄》（台北：新興書局，1984影印本），卷下，頁12-13、33-35。

⁴⁴ 《光緒會典》（台北：文海出版社，據光緒己亥版景印，1966），卷36，頁80。

返，幾無改變之可能。惟有總理衙門新機構，始能於肇建之初防患未然。直至光緒二十七年，清廷在重創之餘，才能有重大的調整改動。

光緒二十七年（1901）七月二十五日，各國與清廷簽訂《辛丑和約》，《和約》共十二條，在第十二條中要求清廷遵照國際慣例，要改革總理各國事務衙門。實際上，在六月九日，清廷已遵各國要求將總署改為外務部，班列六部之上，這是六部之外增設新部之始。一般認為清末中央機關新官制的展開，確立於光緒三十二年（1906）九月二十日，清廷裁定奕劻等覆擬的《釐定官制諭》，確立保留內閣、軍機處，外務部、吏部照舊。各部尚書不分滿漢，其餘各部與其他中央機關簡併。⁴⁵不過，早在光緒二十九年（1903）七月，清廷就已設立商部，光緒三十一年（1905）九月巡警部、十一月學部依次設立。因此，清末新官制實肇源於這些新設部級機關。

光緒三十二年九月，依照《釐定官制諭》規劃，清廷陸續改戶部為度支部，改刑部為法部，將兵部、練兵處與太僕寺合併為陸軍部，改巡警部為民政部。增設郵傳部，商部併入新設的農工商部。宣統三年四月，清廷將軍機處與內閣合併，設責任內閣。改軍諮處為軍諮府、設弼德院，成立海軍部。五月，裁併吏部、憲政編查館於內閣。

中央機關新官制變革時，機關幕僚單位亦隨之設立。大體上，光緒晚年中央機關的幕僚單位有承政廳、參議廳、司務廳等名稱，宣統三年

⁴⁵ 光緒，《厘定官制諭》，北京故宮博物院明清檔案部編，《清末籌備立憲檔案史料》上冊，頁471-472。

四月內閣新官制頒佈後，中央機關幕僚單位也更動。內閣的幕僚單位是承宣廳。各部的幕僚單位，將原有的承政廳與參議廳合併，改稱承參廳。

各部官制通則 第十條規定各部均設承政廳，其所掌事務，多數都屬幕職：⁴⁶

- 一、機密事項。
- 二、本部及本部所轄京外各職員進退、升轉及各項事故之註冊存案等事項。
- 三、稽覈本部各司人員辦事功過事項。
- 四、編纂、存儲併收發各項公文函件事項。
- 五、典守堂印事件。
- 六、編纂本部主管事務之統計報告事項。
- 七、管理本部出入經費及一切預算、決算事項。
- 八、稽覈本部報銷事項。
- 九、管理本部雜項事件並經理本部公置財產及什物等事項。
- 十、所有不屬各司事項。

參照本文第二章、第三章所述清代傳統幕友職能，督撫衙署幕友除參與機密公務協商、刑名、錢穀、書啟、收發公文、掌印等外，亦受命負責稽覈地方人員公務表現，造成部分州縣官員要巴結督撫幕友。因此，

⁴⁶ 奕劻等，各部官制通則，北京故宮博物院明清檔案部編，《清末籌備立憲檔案史料》上冊，頁466。

承政廳所轄十項事務，均屬於本文所探討的幕職範圍。現將第一階段（1901-1911）清末中央機關幕職，表列如附表二。

從附表二可知，清末中央機關內幕僚單位，設立時間不同，掌理業務也稍有差異，各中央機關幕職遂有不同的職稱。光緒末年，中央各機關幕僚單位名稱有司務廳、承政廳、參議廳、秘書廳、清檔房秘書股與機要股、承值所、承發官、機要司制度科、運籌司謀略科秘書科、典章科、庶務科、收支科、庶務處、編制局、統計局等名。幕職主管有左右丞、左右參議、司務、承發官與科長等職稱。幕職人員有員外郎、主事、七品小京官、參事、僉事、秘書官、錄事、文案、支應、委員、諮議官、檢察官、庶務員與科員等職稱。宣統年間，清廷將幕僚單位整併，內閣幕僚單位稱為承宣廳，部級機關幕僚單位除陸海軍部外，一律改稱承參廳。宣統元年，資政院確定秘書廳官制，這是清末中央民意機關幕職中，首先使用「秘書」與幕僚長官稱為「秘書長」者。稍後，陸軍部將幕僚單位改稱承政司，海軍部幕職則稱秘書、參事、參謀官。宣統三年成立的弼德院，其幕僚單位亦稱秘書廳。宣統三年到民初，各機關幕職使用「秘書」官稱，或始自於資政院。

此時，原先紛雜的幕僚人員職稱，也在宣統時逐漸形成以下體系，此時中央機構內幕職人數統計如表 4-1。

表 4-1：宣統三年中央機構幕職人數統計⁴⁷

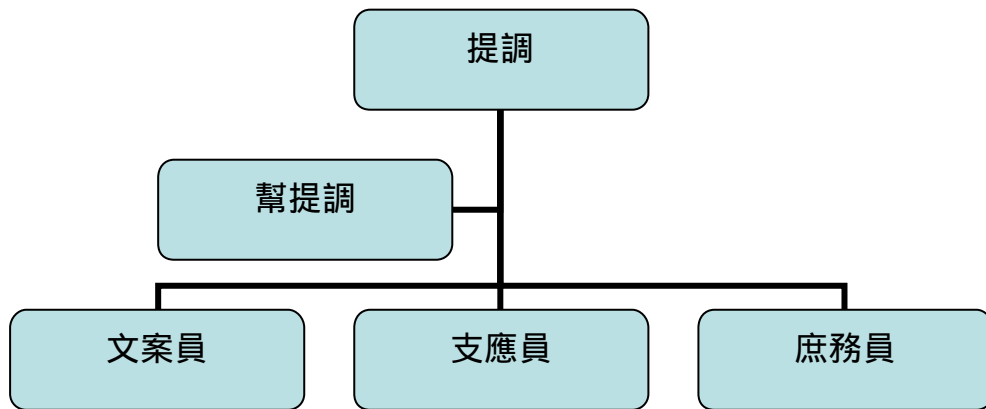
隸屬機構	單位及人員	人數	隸屬機構	單位及人員	人數
內閣	長官及幕僚	2	外務部	長官及幕僚	6
	承宣廳	2		承參廳	10
民政部	長官及幕僚	2	度支部	長官及幕僚	6
	承政廳	12		承政廳	10
	參議廳	3		參議廳	10
學部	長官及幕僚	6	法部	收發稽查處	3
	參事廳	4		長官及幕僚	6
	司務廳	2		承政廳	2
	總務司	5		參議廳	2
	會計司	2	郵傳部	長官及幕僚	6
農工商部	長官及幕僚	6		承政廳	6
	庶務司	13		參議廳	3
陸軍部	長官及幕僚	17	海軍部	長官及幕僚	15
	承政司	64		秘書官	6
軍諮府	長官及幕僚	4		參事官	2
	總務廳	64		參謀官	4

⁴⁷ 本表參考林忠山，〈清末民初中央官僚體制變革之研究 - 取士之分析〉，國立臺灣大學政治學研究所博士論文，頁 553-554，附錄十二「宣統三年中央職官隸屬機關及人員次數表」修改。本文將資政院、學部總務、會計司部分科，海軍部部分單位列入幕職，與林文有所不同。

弼德院	長官及幕僚	2		軍樞司	13
	參議	10		軍儲司	11
	秘書廳	7	資政院	秘書廳	13
典禮院	長官及幕僚	2	大理院	長官及幕僚	4
	總務廳	1	翰林院	長官及幕僚	44
理藩部	長官及幕僚	3			

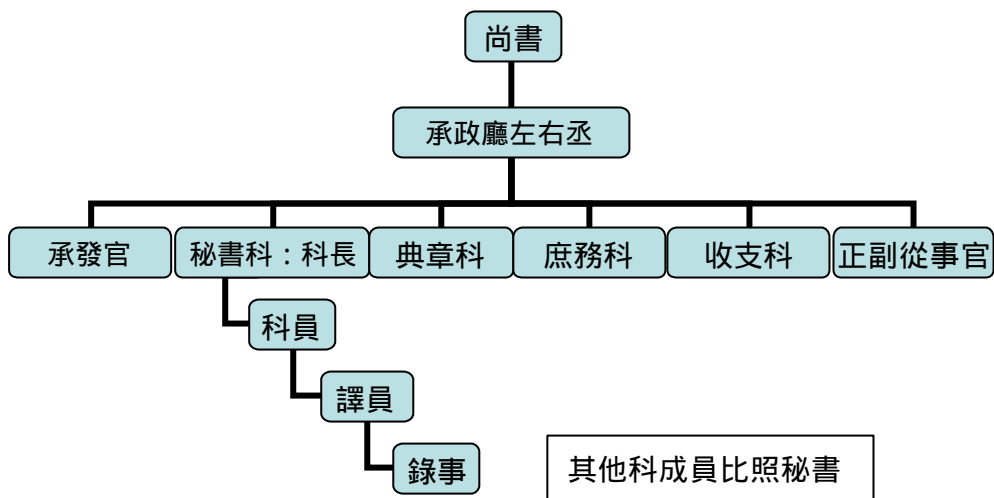
第一階段中央機構內幕職層級，則請見圖一。

圖一：光緒末外務部儲才館幕職層級⁴⁸

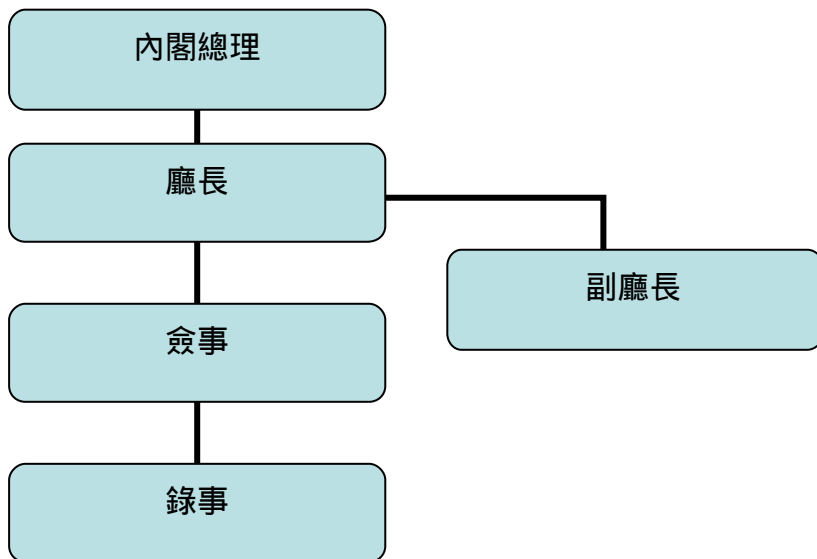


⁴⁸ 儲才館暫行章程繕具清單 附 儲才館館員辦事章程，《大清光緒新法令》，第3冊，官制一、京官制、頁15-18。

圖二：光緒末陸軍部承政廳幕職層級⁴⁹



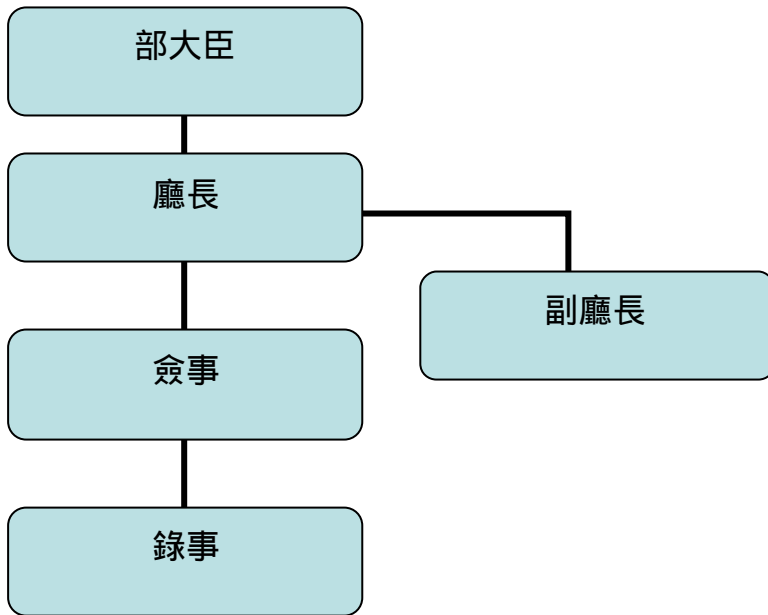
圖三：宣統時內閣承宣廳幕職層級⁵⁰



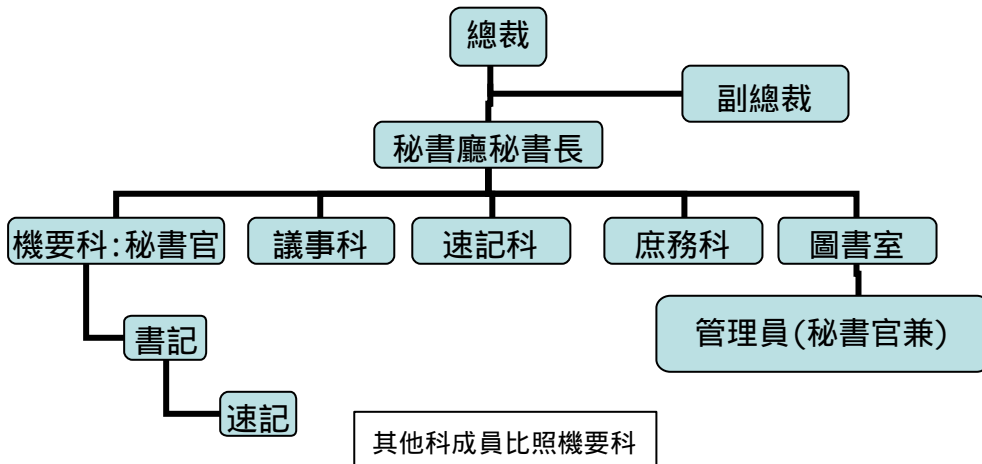
⁴⁹ 陸軍部章程清單，《大清光緒新法令》，第3冊，官制一、京官制、頁54-57。章程中將科員與議員都分為一二三等。

⁵⁰ 內閣屬官官制及內閣法制院官制摺，北京故宮博物院明清檔案部編，《清末籌備立憲檔案史料》上冊，頁574-575。

圖四：宣統時各部承政、參議廳幕職層級⁵¹



圖五：宣統時資政院秘書廳幕職層級⁵²



⁵¹ 內閣屬官官制及內閣法制院官制摺，北京故宮博物院明清檔案部編，《清末籌備立憲檔案史料》上冊，頁 574-575。

⁵² 改訂資政院院章兩章暨續訂八章，北京故宮博物院明清檔案部編，《清末籌備立憲檔案史料》下冊，頁 636。

值得注意的是，在光緒末年以前，清廷一直不願意在京內外機構內普遍設立幕職。後因政治情勢與推動新官制，因而准許在中央與地方機關設立幕職。基於本階段新官制所立各部，多數是機關合併而成，因此中央機關幕職人員，幾乎都是既有官員為主。

在清末幕職設立的過程中，清廷對於各部長官奏調官員擔任幕職，都有嚴謹的人事規範，以防機關長官擁有太大的人事任命權。以外務部為例，光緒二十七年（1901）六月，規定左右丞、參議都必須由尚書奏請清廷簡放。郎中、員外郎也要由堂官保送引見，請旨錄用。同年十一月，由於部分官員不願被開缺後，才調到外務部。外務部又上奏，請將司務廳司務二員，從繙譯官改由在候補主事中「揀員借補，仍留主事原階，遇有主事缺出，仍與候補主事一律酌補。」⁵³光緒三十二年（1906）閏四月，鑑於往昔出使各國大臣都會奏調官員或自聘幕僚一同出使外國，這些使臣幕友多擔任繙譯、隨員與商務委員等。清廷陸續發現當將某位使臣調離駐在國後，常有「人隨事轉」，使館核心人員幾乎全部調整，使對外事務不能銜接延續。

因此，光緒三十二年擬議將使臣幕僚納入編制，並希望日後使節團成員都由外務部儲才館養成後才能調派。後在宣統元年（1909）五月，外務部 奏定出使章程 中正式施行。⁵⁴在使館隨員管理方面，外務部將

⁵³ 外務部額缺養廉各項章程清單，《大清光緒新法令》，第3冊，官制一、京官制、頁12-13。外務部奏酌擬外務部改設事宜摺，《大清光緒新法令》，第3冊，官制一、京官制、頁13-14。

⁵⁴ 奏定出使章程 第三條規定各使館隨員、繙譯官三年以上，由出使大臣出具考語，咨部准奏補。嗣後，不合資格者，不能派署。第九條規定，各館現署及嗣後派充之

各使館參隨等員都由差使改為實缺，參隨之任命與獎黜之權由原先掌握在使臣之手，收歸外務部，原有參隨也須外務部重新任命，往後參隨不再是使臣僚屬，而是使館官員。

仔細推敲，慶親王奕劻等在光緒三十二年九月，所擬的《各部官制通則》，就具有化幕為官又要限縮長官人事權的思維。通則的第十四條規定，各部丞、參議需要向朝廷請簡，參事、郎中、員外郎、主事與七品小京官都需奏補，只有八九品的錄事，才能由尚書、侍郎委用。第二十四條又規定，各部請簡的官員名單，不能僅提一位候選人，尚書與侍郎等要「選擬相當三人開單，經閣議後，請旨簡授。」⁵⁵連這些品級低的小京官，都要開單請旨簡授，可見清廷仍想限縮各部長官的人事權。

再以弼德院為例，清廷設想是讓弼德院與內閣相等對峙。宣統三年七月，御史陳善同細究弼德院官制後，對照日本中央機關官制，連上兩奏，舉出該院官制章程有兩大缺失，一是現任國務大臣均兼弼德院顧問大臣，不免令人懷疑宮廷是否想遙制該院。二是弼德院直隸於皇上，並非行政衙門。可是該院參議卻是由閣部參議兼任，該院院長遴保秘書尚須內閣請簡，反觀日本樞密院本無參議官，所有纂擬、審查等事，均屬之書記官。⁵⁶因此他建議清廷立即修改參議、秘書等官的任用章程：

商務委員，均應作為差使，三年期滿後，按照成績由部酌量請獎。外務部奏陳選用人員辦法並設立儲才館摺，《大清光緒新法令》，第3冊，官制一、京官制、頁14-15。奏定出使章程，《大清宣統新法令》，第6冊，頁5-7。

⁵⁵ 奕劻等，《各部官制通則清單》，北京故宮博物院明清檔案部編，《清末籌備立憲檔案史料》上冊，頁466-468。

⁵⁶ 陳善同，《奏請核改弼德院官制及官員任用章程以使該院不受內閣支配摺》、《奏弼德院官制宜詳細斟酌片》，北京故宮博物院明清檔案部編，《清末籌備立憲檔案史料》

其兼任參議四員，一律改為專任。嗣後院內用人，無論請簡奏任，應由院長自行具奏，以清權限，以保該院之獨立。⁵⁷

此議形同讓各院部長官人事任命權更擴大，因此未被採行。對照另一新設中央民意機關資政院，宣統元年時，在《改訂資政院院章兩章暨續訂八章》的第五十五、五十六條的規定，資政院秘書廳秘書長與秘書官，由資政院總裁、副總裁遴選請旨簡放奏補。⁵⁸據此觀之，由於清末中央機構幕職的設立並納入正式官僚的編制，卻使各部長官自辟僚屬的權力大受限制。幕職原屬可以自辟的幕僚人員，經正式化後，主官已喪失自辟之權力。一般論及清末官制改革，清廷排擠漢人集權中央的意圖非常明顯。其實，清廷不僅削弱督撫權力，更削弱各部官僚權限，以此將權力集中於統治中樞。

參、民初中央機構的幕職

民國肇建，面對清廷遺留的龐大各層級機構與人員，無論南京臨時政府與北洋政府都知道必須捨棄政治恩怨，思量如何讓中國各項政務在短期內能順利開展。革命黨以反滿號召民眾，南京臨時政府在孫中山當

上冊，頁 588-591。

⁵⁷ 陳善同，奏請核改弼德院官制及官員任用章程以使該院不受內閣支配摺，北京故宮博物院明清檔案部編，《清末籌備立憲檔案史料》上冊，頁 590。

⁵⁸ 資政院，《改訂資政院院章兩章暨續訂八章》，北京故宮博物院明清檔案部編，《清末籌備立憲檔案史料》下冊，頁 636。

選臨時大總統後，務實地承繼了清廷在清末進行中的政府體制改造規劃。

據本文查知，辛亥革命後，中華民國中央軍政府根據鄂軍軍政府暫行條例，所制訂之中央軍政府內務部暫行條例（1911年10月），是最早記載革命黨人於中央機構內設立幕職的條例。此條例中屬於幕僚職位有：內務部本部參事二人，秘書二人，稽查一人，監印二人，書記二人。參事輔佐正副部長辦理一切事務，兼調查錄於內務事件。秘書掌理機要文件，分配各科文書事件。稽查負責稽查部內各員勤惰。監印掌管本部印行事務，書記辦理一切往來文件。本部分設總務、民治、銓敘、印鑄等四科。總務科下設六位科員，文牘科員主管本科一切文牘事務，庶務科員任本部一切雜務，會計科員任本部一切收支，徵發科員負責疏通米糧，調查科員負責應行調查事項。收掌科員負責各科一切公文收發事件。

⁵⁹由此條例所使用的職官名稱可知，辛亥革命後至中華民國南京臨時政府解散前，革命黨規劃的中央機關幕職，仍是沿襲清廷宣統朝「承政廳」官制，但職稱改稱秘書官、書記官與參事官，詳見附表三。

南京臨時政府成立時，中央機構是以九個部為架構，各部正副首長為總長與次長，「各部局長以下各員，均由各部總長分別薦任、委任」。⁶⁰此外，錢實甫根據《中華民國臨時政府組織大綱》與《臨時政府公報》所製錄的官制與職員名單，亦指出南京臨時政府時期，中央機關部級單

⁵⁹ 中央軍政府內務部暫行條例，蔡鴻源主編，《民國法規集成》（合肥：黃山書社，1999）第2冊，頁72-74。

⁶⁰ 中華民國臨時政府中央行政各部及其許可權，1912年1月3日，中國第二歷史檔案館編，《中華民國史檔案資料彙編》（南京：江蘇人民出版社，1981）第2輯，頁9。

位的第一級組織單位是局。但因臨時政府存在時間不長，只有陸軍、海軍、內務三部設局，其他各部都是分置各司，和清末各部官制名稱相同。各部總長、次長之下，一般設參事二至四人，秘書長一人(海軍部未見)，秘書四至六人(海軍部未見、陸軍部設有秘書處長和秘書官)。除陸軍、海軍、內務三部分置各局，其餘各部內分置各司。司、局之下，分置各科。陸軍、海軍、外交三部另置各處。司法、財政、交通、內務四部置有承政廳，仍沿用清末舊稱，即後來的總務廳，由秘書長掌理。⁶¹

以南京臨時政府司法部為例，按照民國元年（1912）四月一日公布的司法部分職細則，司法部承政廳下設六科：銓敘、經畫、統計、稽核、文牘與交涉，由科長主管。文牘科，掌理一切公牘函電事項。司法部參事承部長之命，掌理審議及草擬稿案事務。承政廳事務官為：庶務員，掌理部內各庶務管理、會計員，掌收支本部金錢事項、收發員，掌收發本部文牘事項、監印員，掌保管及啟用本部印章事項。⁶²由此可知，南京臨時政府中央機關幕職與清末中央機關幕職的職掌，幾乎一樣。不過，南京臨時政府似將幕職分為兩種層級，一是純粹幕僚層級，如秘書官。一是業務層級，如事務官。此一幕職的分化，在稍後北洋政府規劃官制時，繼續沿用。對於各省、各部機關中，仍在擔任公職的眾多前清官吏，孫中山等一方面擔心其忠誠度，一方面也無暇處理。只好讓這批眾多的前清官吏續留在機關內，以待日後建立文官選拔考核制度時，再

⁶¹ 錢實甫，《北洋政府時期的政治制度》（北京：中華書局，1984），下冊，頁411-413。

⁶² 司法部分職細則，蔡鴻源主編，《民國法規集成》第5冊，頁198。

來篩選。⁶³

民國元年年四月，袁世凱就任中華民國第二任臨時大總統後，置總統府，府下設置秘書廳和軍事處。秘書廳設秘書長一人，秘書若干人，另設參議、大禮官若干人。南京臨時政府制訂的《中華民國臨時約法》，已規定內閣的正式官署名稱是國務院。根據同年六月二十六日公布的《國務院官制》，國務院由國務總理和國務員構成，由國務總理對參議院負責。國務院的內部機構是秘書廳，按照同年七月十八日公布的《國務院秘書廳官制》和民國二年（1913）十二月二十二日公布的《修正國務院秘書廳官制》，國務院秘書廳設秘書長一人、秘書六人、僉事六人、主事六人、參議八人，採用分科治事，下設總務、內政、外交、財政、邊務、軍政、編纂、庶務等八科。內閣各部沿承南京臨時政府，民國元年七月十八日公布的《各部官制通則》，規定各部設總長一人特任，次長一人簡任。各部下置總務廳和各司局。總務廳一般不設主管的廳長，多由秘書和參事分掌。一般設置四科或五科，大體上以分置文書、統計、會計、庶務等四科為最多。⁶⁴民國首位最高幕職官員，是國務院秘書廳秘書長張國淦。張國淦在宣統三年時，由候補道出任內閣統計局副局長，後辭免。

⁶³ 內務部長程德全指出：「各省獨立以來，惟軍政一節，全歸我有，而地方官吏，如府、縣各缺，皆仍滿清之舊人。彼等勢利之徒，于民生疾苦無所顧慮，政治學問毫未問津。…德全思從根本解決此弊，莫如速行文官試驗，將其所得人才，分發各省，俾得改革之實際，而地方賴以鞏固，即國本亦賴以不搖。」孫中山臨時大總統同意程德全的建議，批由法制局負責草擬文官試驗法，但實施時程未定。分見《內務部請頒文官試驗令》，1912年2月13日，與《批內務部請頒文官試驗令》，1912年2月14日，中國第二歷史檔案館編，《中華民國史檔案資料彙編》第2輯，頁28-29。

⁶⁴ 《各部官制通則》，《東方雜誌》第9卷第3號，民國元年9月。民國3年1月17日，《政府公報》。代繼華等，《中國職官管理史稿》（北京：法律出版社，1994），頁1075-1077。錢實甫，《北洋政府時期的政治制度》上冊，頁90-91。

北洋政府成立後，被委以秘書長。⁶⁵

相較於南京臨時政府，袁世凱執政後，取消了各部秘書長，秘書維持薦任。民國二年修改官制後，掌管機要事務的秘書，由四人減為二至四人，各部幕僚單位總務廳仍舊存在，但取消設局，一律設司。⁶⁶但部分論著在收錄民初中央機關職官資料時，卻未將各部總務廳列入。

中國第二歷史檔案館萬仁元等所編纂的《民國職官年表》上編，⁶⁷係根據中國社科院近代史研究所劉壽林所編，《辛亥以後十七年職官年表》為本進行修訂而成。該書上編北洋政府總統府及國務院直屬各局職官年表，都將秘書長等幕職人員列入。而北洋政府國務院各部職官年表，卻未將總務廳或其他幕僚單位列入。⁶⁸易令讀者誤判，民初中央各部並無幕僚單位。

民國三年（1914）五月一日，袁世凱總統公布 中華民國約法（通稱 新約法），意在推行集權式的總統制，廢止 國務院官制，設政事堂於總統府內，由國務卿掌理政務，國務卿退居總統幕僚，不是國務員。國務卿直轄機要、法制、銓敘、印鑄、主計五局與司務所。檢視機要局與司務所的職掌，可知兩者實為政事堂內的幕僚單位。機要局設局長一人，簡任。參事六人、僉事十六人，主事若干，分三科治事。其職

⁶⁵ 內閣屬官表，錢實甫編，《清季新設職官年表》（台北：文海出版社，1979），頁49。

⁶⁶ 修訂各部官制通則案，《東方雜誌》第10卷第8號，民國3年2月，頁3-12。錢實甫，《北洋政府時期的政治制度》上冊，頁92、97。

⁶⁷ 萬仁元等編，《民國職官年表》，頁7-58。

⁶⁸ 民初外交部在民國十六年以前、財政部在民國十二年以前、教育部在民國十三年以前、農商部在民國十二年以前都設有總務廳。見錢實甫，《北洋政府時期的政治制度》上冊，頁119-123。

掌為頒布命令、撰擬命令及各項文電、收發官署文牘電信、典守印信、審核各部事務、處理關於清室往來文件、辦理關於立法院往來文件、和各部接洽文件、和政事堂各局所人員接洽事件、保管圖書與編輯檔案。形同袁世凱直接掌握的「內秘書廳」，其實權超過國務卿。司務所設所長一人，簡任。僉事二人、主事若干人。其職掌為掌辦政事堂人事進退的登記、掌辦官產、官物的保管和購置、掌辦政事堂的經費和預算與決算、掌辦政事堂工程與工役、辦理不屬其它各局的事項。⁶⁹民國三年、四年間的《政府公報》，還記載一些職官，如內史、洋務文案、政治顧問、政治諮議、外交諮議、庶務司、總稽核處與差遣委員等，⁷⁰據其名應是幕職，惜因資料有限，未能深探。

此外，由於袁世凱深諳掌握兵權的重要，因此有意仿照前清軍諮院，建立中央級的軍事幕僚機構來總攬軍權。民國三年五月八日，袁世凱公布《陸海軍大元帥統率辦事處組織令》，在總統府內特設一個總攬軍權的機關，原總統府內的軍事幕僚單位軍事處，即行撤銷。統率辦事處不設首長，分置三所與總務廳。總務廳設廳長一人，參議八人，其他職官都是辦事員。民國五年，黎元洪繼任大總統後，下令取消此機關。⁷¹

南北分裂時期，南方廣州政府組織亦設有幕職單位。民國六年，北京政府陷入府院之爭與復辟事件衝擊，孫中山在上海密切注意時局。同

⁶⁹ 大總統府政事堂機要局官制、大總統府政事堂司務所官制，《東方雜誌》第10卷第12號，民國3年6月，頁23-25。錢實甫，《北洋政府時期的政治制度》上冊，頁78。

⁷⁰ 錢實甫，《北洋政府時期的政治制度》上冊，頁76。

⁷¹ 代繼華等，《中國職官管理史稿》，頁1074。

年六月十三日，北京國會被解散，孫中山得德國之助，策動部分海軍與國會議員南下廣州，發起護法運動。同年八月三十一日，廣州非常會議通過軍政府組織大綱。孫中山被迫離粵後，軍政府亦改組。⁷² 政務會議秘書廳條例 規定，軍政府政務會議內設秘書廳，職員有秘書廳長、秘書、科長、科員。秘書廳長一人承政務總裁之命，掌理秘書廳事務。秘書則負責宣達法令、撰擬及保管機要文件與典守印信等事務。政務會議總務廳，則負責會計、司務等幕僚工作。⁷³

如前所述，本文論析清末民初中央機構內的幕職，應由長期演變來觀察，而不應以朝代滅亡為斷限。若將各部總務廳與與清末各部承政、參議廳等職掌進行比對，不難發現清末民初中央各部幕職職掌，雖經改朝換代，大致相同，且有擴大職掌的情形。詳見表 4-2。

⁷² 張玉法，《中華民國史稿》（台北：聯經，1998），頁 108。尹壽華等，海軍南下護法始末，《孫中山三次在廣東建立政權》（北京：中國文史出版社，1986），頁 38-52。

⁷³ 軍政府令，政務會議秘書廳條例、政務會議總務廳條例，蔡鴻源主編，《民國法規集成》（合肥：黃山書社，1999），第 3 冊，頁 36-37。

表 4-2：清末民初各部幕職職掌比較⁷⁴

項 目	清末		民初		
	承政廳	參議廳	總務廳	參事	秘書
一	機密事項	執掌本部 法令、章 程、草稿事 項	無	擬定本部 各局司之 法律命令 案事務	掌管機 要事務
二	編纂、存儲併 收發公文函	審議本部 法令、章程 之應行增 刪修改事 項	撰輯保存 並收發各 項公文函 件	審議本部 各局司之 法律命令 案事務	
三	掌印		典守印信		
四	統計		編製統計 及報告		
五	管理出入經費		管理本部 經費並各		

⁷⁴ 奕劻等，各部官制通則清單，北京故宮博物院明清檔案部編，《清末籌備立憲檔案史料》上冊，頁466-468。修訂各部官制通則案，《東方雜誌》第10卷第8號，民國3年2月，頁3-12。為求比較職掌，本表將各幕僚單位職掌排序略做變動。項目所指為相似之業務。

			項收入之 預算決算 及會計		
六	稽覈報銷		稽核直轄 各官署之 會計		
			記錄職員 之進退		
			管理本部 所管之官 產官物		
			管理本部 庶務		
			其他不屬 於各局司 之事項		

同時，如前所述，學界對幕府制度的研究，遠多於幕僚的探討；對清末幕僚的研究興趣，遠高於民初幕職。因此，對於清末民初政權更替時，哪些人如何進入中央機關擔任幕職，如何運籌帷幄，少有學者關注。茲據《東方雜誌》第9卷第7號所載 民國元年京省職官表，製作民初北

洋政府中央機關幕職人員名錄，請見表 4-3。

表 4-3：民國元年北洋政府中央機構幕職人員名錄⁷⁵

幕僚單位	職稱	姓名	備註
國務院 秘書廳	秘書長	張國淦	
	秘書	恩華	
		朱壽朋	
		盧弼	
		程經世	
		但燾	
		夏怡霆	
法制局	參事	郭則澐	
		胡初泰	
		汪羲之	
		高种	
		金泰	
		方樞	
		周貞亮	
余綦昌			

⁷⁵ 民國元年京省職官表，《東方雜誌》第9卷第7號，民國2年1月，頁1-7。此表以行政部門為主，參謀部、法院未列入。

		朱獻文	
		潘昌煦	
		張名振	
		鍾賡言	
		陸鴻儀	
	秘書	謝緒璠	
		吳昆吾	
蒙藏局	參事	陳毅	
		劉昌言	
	秘書	羅迪楚	
		馬為瓏	
銓敘局	秘書	盧弼	
		徐仁鏡	
印鑄局	秘書	唐汝流	
		朱崇平	
臨時稽勳局	秘書	彭素民	
外交部	參事	陳懋鼎	
		唐在復	
		吳爾昌	
		戴陳霖	

	秘書	翟青松	
		張煜全	
		許同範	
		顧維鈞	
內務部	參事	張友棟	
		孫培	
		顧鰲	
		程克	
	秘書	洪述祖	
		顧瑗	
		吳笈孫	
		丁惟忠	
財政部	參事	趙椿年	次長兼
		劉澤熙	
		虞熙正	
		陶德琨	
		項瓌	
		李士熙	
	秘書	趙從蕃	
		李景銘	

		姚東彥	
		吳用威	
陸軍部	參事	金紹曾	
		吳照麟	
		張承禮	
	秘書	徐樹錚	司長兼
		梁建章	
		塔其賢	
		莊景珂	
海軍部	參事	李鼎新	
		李和	
		林葆懌	
		吳振南	
	秘書	陳宗雍	
		南壽昂	
		高稔	
		鍾訥	
教育部	參事	鍾觀光	
		馬鄰翼	
		蔣維喬	

		湯中	
		王桐齡	
	秘書	梅光羲	
		方表	
		劉家愉	
		曹典球	
司法部	參事	王黻煒	
		朱履齋	
		張軫	
		馬德潤	
	秘書	羅文莊	
		童益臨	
		左坊	
		周紹昌	
農林部	參事	楊榮誌	
		劉馥	
		楊勉之	
		魏震	兼秘書
	秘書	魏震	
		秦嵩	

		陳紹祖	
		余光粹	
		陳乙白	
		田尚志	
		陳其瑗	
		陳啟輝	
		何永亨	
工商部	參事	趙椿年	兼財政部次長
		張新吾	
		周家彥	
		朱庭祺	
		洪翼昇	
		陳其殷	
	秘書	楊譜笙	
		胡國棟	
		袁思亮	
		張樹森	
梅尉南			
交通部	參事	顏德慶	
		龍建章	

		陸夢熊	
		何啟椿	
	秘書	曾述榮	
		張緝光	
		祝書元	

由表 4-3 可知，民初北洋政府中央機構擔任幕職官員者，仍有兼職情況。

就外交部人員而言，以第一任外交總長陸徵祥的任官歷程為例，他早年就讀於上海廣方言館，畢業於京師同文館，精通法文。畢業被清廷駐俄、奧、荷等國公使聘為翻譯，後由參贊，升任公使等職。陸徵祥出任外交總長後，擬《外交部官制》，經參議院批准，於民國元年十月八日公布。外交部部務由一名次長協助總長主持。日常事務由下面一廳四司負責，即總務廳、外政司、通商司、交際司和庶政司。其中外政司和通商司是主要部門，官員眾多，幕職單位則是總務廳。

民國元年時外交部設有四名秘書，即表 4-3 中翟青松、張煜全、許同範與顧維鈞。四位秘書擅長不同語言，包括英語、日語、法語和德語，專責參加外交總長或次長同各國駐北京外交使團團長會晤時，負責紀錄。外交部秘書的另一項工作是與駐京外國記者建立聯繫管道。外交部的四名參事，主要負責研究處理條約和有關外交部的法令、規章的實施

等法律問題以及其他事務。⁷⁶

幕職原非正式職官，故無官等，可是幕職正式設立後，則有官等。清廷推動立憲，進行官制變革後，直到宣統二年（1910）三月，有人注意到官等研定的重要。在籍編修邵章鑑於官制變革後，官稱紛亂，透過浙江巡撫增韞代為上奏，請清廷參考日本官制，將官員等級分為親任、敕任、奏任與委任等四級，將清朝新官等也劃為四等，即特簡官、請簡官、奏用官與委任官，其目的是「必有官等之資格，而後得官等之位置，必有官等之位置，而後得官等之報酬。」⁷⁷民國二年（1913）九月，北洋政府依照參議院議決，公布《中央行政官官等法》，將行政官官等分為特任、簡任、薦任與委任。此法第一條規定，中央行政官，除特任官外，分為九等。第一、二等為簡任官。第三至五等為薦任官。第六至九等為委任官。⁷⁸民初官制編制遂定為簡任、薦任與委任三個層級。國民黨北伐統一後，國民政府執政依然沿用，至今未變。民國二年北京政府中央機關內幕職官等，也明訂於此法。請見表 4-4。

⁷⁶ 石建國，《陸徵祥傳》（石家莊：河北人民出版社，1999），頁 90-93。本書屬於民國外交官傳記叢書之一。羅光，《陸徵祥傳》（台北：臺灣商務印書館，1967），頁 25-33、55-61、79-93，本書在 1949 年首由香港真理學會出版。

⁷⁷ 邵章認為清朝官員薪給複雜，未能依職事繁簡而定，官員有給全俸者，有給半俸者。有給養廉銀者，近來又有給公費、津貼、薪水等。因此要釐定官等等級，俸給才能有等差，特簡官最優者歲給四萬兩，每級以五千兩遞降。邵章，浙江巡撫增韞代奏在籍編修邵章條陳釐定官等事宜摺，北京故宮博物院明清檔案部編，《清末籌備立憲檔案史料》上冊，頁 536-538。

⁷⁸ 《中央行政官官等法》，《東方雜誌》第 9 卷第 6 號，民國元年 12 月，頁 9-10。 -

表 4-4：民國二年北洋政府中央機構幕職官等⁷⁹

官等 官署	簡任		薦任			委任
	一等	二等	三等	四等	五等	六等
國務院	秘書廳 秘書長		秘書廳 秘書	秘書廳 僉事	秘書廳 主事	
各局 ⁸⁰			參事	秘書		
各部 ⁸¹			秘書	秘書		
			參事			

另據袁世凱頒布 秘書任用法草案 規定：

第一條：凡法統稱秘書者，包秘書長而言。

第二條：秘書得不依文官任用法任用之。

第三條：秘書得各以其官署之薦任文官兼任之。但國務院秘書廳
秘書長，不在此限。

第四條：本法自公布日施行。⁸²

由 秘書任用法草案 可知，民國二年出任秘書職位者，一是可以
彈性任用。二是可以薦任官兼任之。三是國務院秘書廳秘書長層級最高，

⁷⁹ 中央行政官官等表，《東方雜誌》第9卷第6號，民國元年12月，頁10-18。

⁸⁰ 國務院轄下各局有：法制局、銓敘局、印鑄局、蒙藏事務局、臨時稽勳局

⁸¹ 民國二年中央各部編制中，薦任三等秘書1人、薦任四等秘書1-3人。各部包含：
外交、內務、財政、陸軍、海軍、司法、教育、農林、工商、交通等。

⁸² 秘書任用法草案，《東方雜誌》第9卷第8號，民國2年2月，頁7。

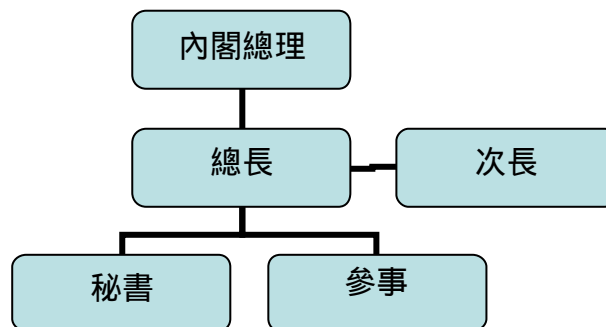
依表所示，屬於簡任一等，因此不再所限。再照 文官任用法草案 第四條規定：

薦任文官，由左列各資格之人中任用之。

- 一、受文官高等考試及第者。
- 二、曾任薦任文官滿任一年以上者，但教官、技術官及依特別法任用之官，在職之年數除去計之。⁸³

秘書任用法草案 就屬於特別法。至此，民國二年北京政府中央機關幕職的層級，請見圖六。

圖六：民國二年北洋政府中央機構幕職層級



故民國二年北洋政府中央機構幕職，位階是薦任，屬於各機關長官自辟，但必須由具有一定條件下的人員中才能出任。相較清末中央各部

⁸³ 文官任用法草案，《東方雜誌》第9卷第8號，民國2年2月，頁24。

承政廳的品級，約略相同。但是民初秘書長屬於簡任官，官等則高於清末承政廳的品級。幕僚單位成員的考核，則改由其他監察單位來負責，而非像清朝時，是由主官來考核，所以可免除傳統幕友、書吏之弊。

第二節 地方機構幕職的設立

壹、地方機構幕職設立的經緯

相較於北洋政府中央機構幕職單位的轉型與增設，清末民初地方機構幕職的改變，顯得複雜許多。因為，清末地方機構設立幕職與吏治、督撫權限等課題息息相關。光緒三十三年（1907）五月二十七日，清廷頒布《各直省官制通則》，正式准許督撫衙門設立幕職。但於一年前，釐定官制大臣們所擬的外省官制方案中，卻無此規定。

清代中期後，吏治更為敗壞，一方面官員出自捐納、候補與軍功異途者多，造成仕途壅塞。⁸⁴一方面地方事務繁雜，卻無合適者可以分擔。奕劻為釐定外省官制方案之總成者，在由他領銜提出的《外省官制方案》內，分為兩大主題，一是地方行政與地方自治、二是省級官制。光緒三十二年（1906）九月，清廷宣示進行中央機構官制釐定後。同月二十日，上諭著奕劻等，續訂各省官制，並會商督撫，籌議預備地方自治。此諭將清末民生困頓，歸咎於州縣官員庶政未修，對地方政務漠不關心，致使「官親幕友肆為侵欺，門丁書差敢於魚肉，吏治焉得不壞，民氣何由而伸」。⁸⁵被上諭點名敗壞地方政務，深堪痛恨的四群體分別是官親、幕友、門丁與書差。據此，同月十九日釐定官制大臣奕劻等擬出外省官制

⁸⁴ 王家儉，〈晚清地方行政現代化的探討(1838-1911)〉，《師大歷史學報》，1980年，第8期，頁126-127。

⁸⁵ 著奕劻等續訂各省官制並會商督撫籌議預備地方自治諭，北京故宮博物院明清檔案部編，《清末籌備立憲檔案史料》上冊，頁472-473。

方案。

此方案指出清朝地方行政體系沿承明朝，「管官官多，管民官少」，「州縣一人萃地方百務於身，又無分曹為佐，遂致假手幕賓，寄權書役，敗壞吏治、釀禍亂皆由於此」。⁸⁶換言之，奕劻等是將幕賓、書役視為敗壞清代吏治的根源，其改進措施為：仿漢唐，將地方分為府州縣三等。裁撤首縣、但留巡道。府州縣增設佐理官員，合署辦公。司法獨立，別設地方審判廳、讞局。推動地方自治，府州縣設議事會，公議應辦之事。並設董事會，由人民選舉會員，輔助地方官。但需由地方官監督。⁸⁷

方案中提出改革地方機構的兩層辦法，現分述於下：第一層辦法：比照唐元明與中國邊省，省設總督，民政、財政等官為總督僚屬，並合署辦公，名為「行省衙門」。藩臬兩司略如中央各部部丞，合併其餘司道局所，分設各司，以參議官統領。各省設高等審判廳。第二層辦法：與現有官制接近。督撫管轄外務、軍政與一切行政、司法。下設三個司，布政司管民政、農工商，按察司管司法行政，財政司專管財政與交通事務。其餘事務如學政、鹽務等，仍按舊制。⁸⁸

本方案通電督撫將軍後，至光緒三十三年（1907）一月止，除直隸總督袁世凱、兩江總督端方外，其餘督撫將軍都先後覆電奕劻表示意見。

⁸⁶ 奕劻等，釐定官制大臣致各省督撫通電，見侯宜杰整理，清末督撫答覆釐定地方官制電稿，《近代史資料》1989年，總76號，頁51。

⁸⁷ 奕劻等，釐定官制大臣致各省督撫通電，見侯宜杰整理，清末督撫答覆釐定地方官制電稿，《近代史資料》1989年，總76號，頁51-52。

⁸⁸ 奕劻等，釐定官制大臣致各省督撫通電，見侯宜杰整理，清末督撫答覆釐定地方官制電稿，《近代史資料》1989年，總76號，頁52-53。

袁、端兩人在清廷草擬外省官制方案時，即已積極參與。按朝廷本意，釐定政體方案應由載澤主導，但實際上卻為袁世凱控制。編制館的提調孫寶琦、楊士琦，起草員張一？、金邦平等，都是袁世凱安插進去，掌握著起草工作。⁸⁹除袁世凱外，端方對外省官制修訂的一些看法，也被釐定官制大臣們所採納。⁹⁰因此，本電稿乃研究清末地方督撫將軍對於清末新官制，與預備立憲立場的重要史料。

在 1989 年，《近代史資料》總 76 號尚未刊登 清末督撫答覆釐定地方官制電稿 前，⁹¹對清末地方行政體制課題有興趣之學者，多只能由當時刊物《東方雜誌》、《申報》、《大公報》、《新聞報》、《時報》與各督撫文集等，得知部分督撫對新地方官制的回覆意見。以《新聞報》為例，就刊載 東撫楊議覆外官改制電。⁹²王家儉 晚清地方行政現代化的探討 就是引用《政藝通報》。⁹³在《政藝通報》光緒三十三年（1907）丁未一號第二十六張，政治圖卷一 將各督撫之函覆意見彙整為圖表，卻未見各督撫將軍的函電原文，亦不知該通報整理過程時有無疏漏，對於史學研究而言，總會稍感缺憾。因此，中國社會科學院近代史研究所侯

⁸⁹ 侯宜杰，《袁世凱全傳》（北京：當代中國出版社，1994），頁 150-151。

⁹⁰ 端方，請改官制以為立憲預備摺，《端敏忠公奏稿》，卷 6，頁 43-71。

⁹¹ 本電稿原藏於中國社會科學院近代史研究所，電稿封面題有「官制三」，「各省督撫請釐定官制電稿」、「收發電報稿」等字樣，應是收電後，譯出的原始抄本，侯宜杰將其改為今題。侯宜杰整理，清末督撫答覆釐定地方官制電稿，《近代史資料》（北京：中國社會科學院近代史研究所，1989），總 76 號，頁 51-90。

⁹² 楊士驤，東撫楊議覆外官改制電，《新聞報》，光緒三十二年十二月初三日，見國家圖書館分館編，《時事采新彙選》（北京：北京圖書出版社，2003），第 18 冊，卷 1，頁 3-6。

⁹³ 王家儉，晚清地方行政現代化的探討，《國立臺灣師範大學歷史學報》，第 8 期，頁 181-235。註釋 85-91。

宜杰所整理的各督撫將軍議覆函電，對後進研究者幫助頗多。本文據此，將各督撫對外省官制的意見，整理於附表四。

關於清末督撫將軍對於外省官制方案意見的統計，各方整理所得出入頗多。⁹⁴當時有人研讀各省督撫回覆意見，判斷多數督撫將軍是託詞且猶疑，「純主第一層辦法者，惟岑雲帥。而即有一張香帥，極力反對者。」⁹⁵本文附表四認為，完全贊成第一層辦法，而無修正意見者的督撫將軍有四人，吉林將軍達桂、新疆巡撫聯魁、湖南巡撫後任雲貴總督岑春？，與署閩浙總督福州將軍崇善，幾乎都是邊省的疆臣。張之洞據此不客氣的批評，「東三省事務較簡，豈能以例內地」，所以，第一層辦法只適用於事少務簡的邊省。⁹⁶完全贊成第二層辦法，而無修正意見者的督撫將軍，只有陝西巡撫曹鴻勳一人。各督撫將軍之意向，其實皆有其不同政治立場考量。以雲貴總督為例，雲貴總督丁振鐸收到方案後，於十月六日來電，明指第一層辦法「陳義過高」、「承流者非其人，不將搶攘而無

⁹⁴ 關於清末督撫將軍對於行省官制方案意見的統計，各方整理所得出入頗多。光緒三十三年丁未一號第二十六張《政藝通報》政治圖卷一，統計認可第一層辦法有五人，吉林將軍達桂、新疆巡撫聯魁、廣西巡撫林紹年、署閩浙總督福州將軍崇善與湖南巡撫岑春？。認可第二層辦法有三人，江蘇巡撫陳夔龍、陝西巡撫曹鴻勳與貴州巡撫龐鴻書。劉偉援引侯宜杰整理，清末督撫答覆釐定地方官制電稿，其統計是明確贊成第一層辦法有5人，吉林將軍達桂、新疆巡撫聯魁、黑龍江將軍程德全、湖南巡撫岑春？與雲貴總督岑春？。至於第二層辦法者，劉偉在《清末地方官制改革與辛亥革命》認為有3人贊成，反對的4人。後在《晚清督撫政治：中央與地方關係研究》中修改為有4人贊成，如：陝西巡撫曹鴻勳、江蘇巡撫陳夔龍、浙江巡撫張曾？，另一督撫不明，反對的有5人。劉偉，清末地方官制改革與辛亥革命，《華中師範大學學報》，人文社科版，2001年，第5期。劉偉，《晚清督撫政治：中央與地方關係研究》（武漢：湖北教育出版社，2003），頁195-197。

⁹⁵ 改革官制憤言，《時報》，光緒三十三年正月初一日，見國家圖書館分館編，《時事采新彙選》（北京：北京圖書出版社，2003），第18冊，卷1，頁3-5。

⁹⁶ 張之洞，湖廣總督來電，見侯宜杰整理，清末督撫答覆釐定地方官制電稿，《近代史資料》1989年，總76號，頁82-83。

睹乎？」同月二十三日，新任雲貴總督岑春煊的電函卻轉向支持第一層辦法，反駁只有邊省才適用第一層辦法者，主張「無論各省程度如何，皆當實行第一法」。⁹⁷對照前述岑春煊擔任湖南巡撫時的覆電，及他致軍機大臣瞿鴻禨信函，⁹⁸都贊成此方案，也贊成第一層辦法。因此，岑春煊之贊成第一層辦法，是與其政治意向有關，而非任職省分的實際情況。

與岑春煊類似，光緒二十七年（1901）十二月，河南巡撫兼河東河道總督錫良上奏，依據他親身體驗，應分五年裁汰河道衙門，力除冗濫。上諭贊成，並飭由錫良負責裁汰事宜。⁹⁹錫良此奏或是考量其任職省分情況，但也與其政治意向是支持朝廷有關。

晚清在推動立憲與官制變革前後，部分人士向有慎防督撫，藉由地方自治來擴權之呼籲。光緒三十二年（1906）時，江西學政唐景崇奏稱贊成中國分治，但不要仿照美國，因為美國政治機關悉握於地方政府之手，而中央毫無管轄權。應仿照日本，讓中央內務大臣有解散地方機關議會之權。¹⁰⁰御史王步瀛以政治統一為著眼，反對清廷諭旨常被「疆臣持其短長，直以萬難遵辦相覆」，建議派政治館顧問官擔任一省之代表，遇事可以處理。在此氛圍中，各督撫對此方案所提不同意見，多少與自

⁹⁷ 丁振鐸，雲貴總督來電、岑春煊，雲貴總督岑來電，見侯宜杰整理，清末督撫答覆釐定地方官制電稿，《近代史資料》1989年，總76號，頁57-59、71。

⁹⁸ 岑春煊，岑春煊擬更定外省官制說帖，見近代史研究所圖書館供稿，瞿鴻禨朋僚書牘選（下）《近代史資料》2004年，總109號，頁69-71。

⁹⁹ 錫良，錫良臚陳河工變通事宜摺，經莉編，《清內閣政務處奏稿匯訂》（北京：全國圖書館文獻縮微複製中心，2004），頁45-52。

¹⁰⁰ 唐景崇，江蘇學政唐景崇預籌立憲大要四條摺、御史王步瀛奏改良政治必先統一事權摺，北京故宮博物院明清檔案部編，《清末籌備立憲檔案史料》上冊，頁113-118、118-119。

身政治處遇的損益有關。由附表四亦知，部分督撫所質疑者，都與督撫用人、司法、外務與軍事權力是否會被去除相關。

部分督撫將軍查知此方案若實施，形同剝奪督撫原有權限。一是易幕賓置曹佐，形同各省州縣耗費公款新增官職，來吸納一批質素不佳的候補官員。二是各省的道局所，多由幕員、幕友主持，將其裁併，等同削奪督撫的用人權。三是方案中由督撫總其責，但朝廷還是能藉由部選遴派官員，介入各省衙門運作。

故部分督撫紛紛以優秀人才得之不易，幕友還比候補官員優秀為由，建議讓地方官可以自辟僚佐，爭取保留人事任命權。四是司法獨立推行後，地方長官原有的審判權等同被削奪。

主張朝廷授權督撫自辟僚佐的督撫將軍們，請見表 4-5 的整理。

表 4-5：主張自辟僚佐的督撫將軍¹⁰¹

督撫將軍	理由	辦法
江蘇巡撫陳夔龍	增設過多，得人不易	自辟僚佐
廣西巡撫林紹年	吏才益少、幕賓尚有學， 學堂培訓人才耗時	聽督撫為地擇人
四川總督錫良	佐雜各官明法政者稀	地方官自選，不拘官

¹⁰¹ 侯宜杰整理，清末督撫答覆釐定地方官制電稿，《近代史資料》1989年，總76號，頁56-66。

		紳
署閩浙總督福州將軍 崇善	佐雜流品既雜，又少學問	府州縣自辟曹佐 佐雜接受法政教育
山西巡撫恩壽	賢才不足	自辟曹掾，不論外省 本省
江西巡撫吳重?	幕賓比正途、佐雜更好 江西佐雜學品惡劣	保留幕賓 佐雜接受培訓
湖廣總督張之洞	經費不足、賢才少	州縣量力延訪委員

就連全力支持清廷第一層辦法，並公開反駁其他督撫意見的雲貴總督岑春?，一面否認增設佐理官員等同於吸納佐雜的看法，但也承認佐雜常有濫竽，不如參用古昔鄉官之制，地方佐治，多用仕紳，佐治各員，准由州縣廳自行徵辟本籍，方能達到佐治成效。¹⁰²總計，公開或私下支持地方官可以自辟僚佐的督撫將軍有：江蘇巡撫陳夔龍、廣西巡撫林紹年、四川總督錫良、署閩浙總督福州將軍崇善、山西巡撫恩壽、江西巡撫吳重?、湖廣總督張之洞與雲貴總督岑春?，占當時中國重要省分疆臣之大半，因此對於這股要求准許地方官自辟僚佐的建議，清廷自然要重視。

此外，由表可知某些督撫將軍對府州縣設地方審判廳、議事會、董

¹⁰² 岑春?，岑春?擬更定外省官制說帖，見近代史研究所圖書館供稿，瞿鴻禨朋僚書牘選（下）《近代史資料》2004年，總109號，頁69-71。

事會表示雖有必要，但因缺乏人才、財政困難、遽行會引發亂事，所以不能立即實施，最好能選擇某省或某府縣，先行試辦。這些意見形同建議清廷延緩行省官制改革。部分輿論則認為這些督撫未能認清清朝危機，希望清廷堅持且儘速實施。¹⁰³《大公報》則建議巡撫衙署設宣政、實業、提學與實業等四司與會議廳，巡撫可以「自辟幕府四司，部署之內，其辦事人員各有專責。」¹⁰⁴御史史履晉見到部分督撫將軍形同抵制行省官制方案的回覆函電後，期期以為不可，遂上奏主張撤局所，裁汰幕友：

乃竊聞各督撫覆釐定官制大臣電文，以云無款無人，風氣未開，豈不謂然。豈官制不改即人盡循良，官制一改即人皆敗類乎？茲就故督撫來電之意籌思辦法，厥有兩端，謹為皇太后、皇上縷析陳之。一、撤局所而專責成也。各省局所林立，名目各有不同，有一局而分為數處者，有一人而掛名數局者，非欲其辦事也，為位置閒員地耳。其薪水津貼則無不從優。一、派委員而裁幕友也。外官延聘幕友，本半公半私之事，良以事務紛繁，不得不需人佐理，業此者以浙紹人為最多，而尤以刑、

¹⁰³ 論議改地方官制事宜，《順天時報》，光緒三十二年十二月十六日，見國家圖書館分館編，《時事采新彙選》，第18冊，卷4，頁1-6。論政府近日之政策，《申報》，光緒三十二年十二月十六日，見國家圖書館分館編，《時事采新彙選》，第18冊，卷4，頁6-8。

¹⁰⁴ 改外官制芻言，《大公報》，光緒三十二年十二月，見國家圖書館分館編，《時事采新彙選》，第18冊，卷4，頁3-6。

錢兩席為最鉅。大抵讀書不成之人，輾轉傳授，互結黨援，其每年脩金則視州縣養廉之數以為衡。辦錢穀者須與藩幕通氣，辦刑名者須與臬幕通氣，本官之不諳公事者固聽其所為，即通曉律例者亦不敢不俯首畫諾，而貪賄舞弊更甚於書吏、門丁。

常見各省劣幕經人參奏，至重不過驅逐回籍，而陽奉陰違，盤踞如故，蠹國害民，莫此為甚。應請飭下督撫、司道、府州縣，將此項幕友全行裁去，上下衙署均派本省候補人員練習公事，而實缺人員總其成。¹⁰⁵

部分輿論也主張裁汰幕友，《大公報》某篇投書就質疑，廣西巡撫林紹年覆電中指稱，幕友有學問，州縣官員無學問的看法，未免太過？高幕友。¹⁰⁶

上述督撫、將軍、御史對行省官制方案的意見，可知清廷一些新貴大臣和部分京官、御史，力倡絕對的中央集權。軍機大臣鐵良即聲稱立憲非中央集權不可，實行中央集權非剝奪督撫財兵兩權，收攬於中央政府則又不可。清廷御前會議亦曾有過廢督撫，仿日本府縣知事，將財政、軍事權悉收回中央的計畫，但因直隸總督袁世凱在會中堅決反對而未果。一些地方督撫則明顯表現出希望在維持晚清以來形成的中央與地方

¹⁰⁵ 史履晉，御史史履晉奏請外省撤局所裁幕友摺，北京故宮博物院明清檔案部編，《清末籌備立憲檔案史料》上冊，頁488-490。

¹⁰⁶ 宛平許義秦，釐定官制平議，《大公報》，光緒三十三年正月初七日，見國家圖書館分館編，《時事采新彙選》，第18冊，卷2，頁1-3。

關係的既定局面下，適當擴大督撫權力的傾向，如兩廣總督岑春？¹⁰⁷望重四方的湖廣總督張之洞，對行省新官制方案，幾乎都反對。有人就投書報紙，批評向有閱論的張之洞，如今只求苟安，眼光短淺。¹⁰⁸清廷面對一些督撫將軍們，形同抵制之回覆意見，釐定官制大臣們還是進行一些修正。

貳、清末督撫衙署幕職的設立

修正後的《各直省官制通則》，於光緒三十三年（1907）五月二十七日，正式頒布，清廷據此著手進行地方官制變革，並以東三省為試辦省分。選擇東三省試辦，象徵清廷善意回應部分督撫將軍所提擇地試辦地方新官制之建議。同年三月初八日，東三省正式籌備試辦新省制。

清廷選擇東三省為試辦省分，乃因東三省初行行省，較無包袱，得以大刀闊斧，推行新制。日俄戰爭後，清廷任命徐世昌為東三省總督，並授欽差大臣。唐紹儀為奉天巡撫、朱家寶署理吉林巡撫、段芝貴署理黑龍江巡撫。¹⁰⁹五月，清廷更定東三省官制，整個規劃，出自徐世昌手筆。清廷要將東北一隅的特殊局面取消，使之納入全國的政治體制。廢除東三省原有將軍體制，設東三省總督和奉天、吉林、黑龍江三省巡撫，三省各設行省公署，設秘書，分一二三等，佐理督撫，無定額。分設二

¹⁰⁷ 劉偉，〈清末地方官制改革與辛亥革命〉，《華中師範大學學報》，人文社科版，2001年，第5期，頁20。

¹⁰⁸ 書鄂省議覆外省官制電後，《時報》，光緒三十二年十二月十三日，見國家圖書館分館編，《時事采新彙選》，第18冊，卷3，頁1-3。

¹⁰⁹ 朱壽朋，《光緒朝東華錄》，冊10，頁5647。

廳，由左右參贊分領。一為承宣廳，稟承督撫之命，掌管一切機要總匯考覈用人各事，廳下分科辦事，置僉事及一二三等科員。一為諮議廳，掌理議會法令章程各事，廳下不設官缺。歸併局所，分設七司，司使總辦司事，司下分科辦事。人員任命方式為參贊由東三省奏簡，僉事以下人員遴選，但先以本官試充。並施行行政司法分權，由提法司管理司法事務。¹¹⁰東三省官制為修改前述行省方案第一層辦法後實施，參考前述督撫自辟僚佐的建議，正式在省官制內設立秘書、承宣廳等幕僚單位，但在公文上尚未載明為「幕職」。

東三省開始籌備試辦地方官制後不到兩個月，就在籌備試辦期間，光緒三十三年五月二十七日，官制編纂館在奕劻、孫家鼐等主持下，將修訂後 各直省官制 奏請光緒帝審批。奕劻等在奏摺中指出，此次釐定地方官制，是為預備立憲奠基。分設審判廳以為司法獨立、增易佐治官員，為修訂後的重點。「惟各直省地方，風俗不齊，人民知識之未濬，措手不及，扞格必多，有不僅如各督撫所慮人才難得，款項難籌者。」因此，建請以東三省為試辦地方，直隸、江蘇兩省交通較便，風氣已開，亦宜及時舉辦。其餘各省由督撫分年分地逐漸推行，但需在十五年內一律推行。¹¹¹慈禧核准奕劻等 各直省官制通則 後，同日透過上諭，宣

¹¹⁰ 朱壽朋，《光緒朝東華錄》，冊 10，頁 5629、5657-5652。此七司為交涉、旗務、民政、提舉、度支、勸業與蒙務司。擬定東三省職司官制及督撫辦事綱要摺，徐世昌，《退耕堂政書》（台北：成文出版社，1968年影印），卷 8，頁 22-32。王家儉，晚清地方行政現代化的探討（1838-1911），《師大歷史學報》，1980年，第 8 期，頁 156-158。趙雲田，清末邊疆地區新政舉要，《中國邊疆史地研究》，1996年，第 4 期，頁 64-65。

¹¹¹ 奕劻等，總司核定官制大臣奕劻等奏續訂各直省官制情形摺，北京故宮博物院明

布變革地方官制：

各直省官制，前經諭令總核王大臣續編訂妥核具奏。茲據慶勤王奕劻等奏稱，各省按察使擬改為提法使，並增設巡警、勸業道缺，裁撤分守、分巡各道，酌留兵備道及分設審判廳，增易佐治員各節，應即次第施行。著由東三省先行開辦，如實有與各省情形不同者，准由該督撫酌量變通，奏明請旨。此外直隸、江蘇兩省，風氣漸開，亦應擇地先為試辦，俟著有成效，逐漸推廣。其餘各省，均由該督撫體察情形，分年分地請旨辦理，統限十五年一律通行。至一切辦事許可權，各項詳細章程，有應由各部及各衙門核議書，著即分別妥擬畫一辦法，奏定陸續頒行。其有未盡合宜之處，仍著隨時修改，以臻美善。當此改章伊始，舉凡用人行政，在在均關緊要，一有不慎，百弊業滋，該督撫等務當飭所屬振刷精神，力求實際，毋尚虛文，總期上合政體，俯順輿情，朝野聯為一氣，君民得以相安，以為實行憲政之預備。¹¹²

現將兩份直省官制章程內容進行比較，請見表 4-6。

清檔案部編，《清末籌備立憲檔案史料》上冊，頁 503-505。

¹¹² 各直省官制先由東三省開辦俟有成效逐漸推廣諭，北京故宮博物院明清檔案部編，《清末籌備立憲檔案史料》上冊，頁 510-511。

表 4-6：清末地方官制章程修訂比較¹¹³

條款內容	光緒三十二年版	光緒三十三年版
總督職權	兩層辦法各自不同	總理地方外交軍政，統轄該管地方文武官吏
巡撫職權	未明訂	總理地方行政、軍政
幕職職能	未定	督撫衙門可設，督撫自辟。 佐理文牘，分科治事。 幕職章程可自定。
幕僚單位	未定	秘書員、參事員，分為十科
會議廳	未定	定期召集司道等官員會商緊要事件
行政單位	第一層辦法分五司 第二層辦法分按察、布政、臬司、財政、學司	布政司、提學司、提法司
道級單位	保留巡道	裁撤各道司，只設勸業道、巡警道
行政區劃	府州縣三級	府、直隸州、直隸廳三級，下設州或縣

¹¹³ 奕劻等，釐定官制大臣致各省督撫通電，見侯宜杰整理，清末督撫答覆釐定地方官制電稿，《近代史資料》1989年，總76號，頁52-53。各直省官制通則，北京故宮博物院明清檔案部編，《清末籌備立憲檔案史料》上冊，頁506-510。

佐治官員	增設	增設
地方自治	應推行	分期推行
司法獨立	應推行	應推行

由表 4-6 中，比較兩份地方官制章程後，可知清廷仍堅持推動地方自治、司法獨立、增設佐理官員，秘書員與參事員。其中秘書員職掌高於參事員，近似現今政府機關內的政務幕僚。各直省官制通則 第五條授權督撫衙門可設幕職，並分為十科，計有交涉科、吏科、民政科、度支科、禮科、學科、軍政科、法科、農工商科與郵傳科，各科由參事員擔任主管。¹¹⁴從督撫衙門幕職分科的合法化，清廷看似對督撫人事權有了一些退讓，在辦法中准許督撫可以自行徵辟幕僚，在衙署也正式設立幕僚單位，分科治事，打破前章所述雍正以來，禁止地方機關設立幕職的祖宗家法。

但清廷防範督撫權增的心態仍存，各直省官制通則 第五條就規定，這些督撫所徵辟的秘書員、參事員，「無庸拘定官階大小，但每年應將各員銜名及到差年月，分別奏咨存案。其辦事得力之員隨時切實保薦，以備簡擢。」¹¹⁵督撫徵辟幕僚要奏報朝廷存檔，績優者可敘獎，這些規範看似平常。其實清廷此舉，形同退回到前章所述乾隆年間，一度施行

¹¹⁴ 第五條規定秘書員、參事員「不作官缺」，亦即屬於約僱的公務員。各直省官制通則，北京故宮博物院明清檔案部編，《清末籌備立憲檔案史料》上冊，頁 506。

¹¹⁵ 各直省官制通則，北京故宮博物院明清檔案部編，《清末籌備立憲檔案史料》上冊，頁 506。

的督撫幕友報備制度。另外，本條規定幕職人員不列為官缺，亦即清廷還未將幕職人員視為正式公務員。督撫衙署的幕職人員，等同於督撫衙署內的高級約聘官員，督撫調職後，可能就會被更替。清廷藉此條文，防杜督撫擴張人事權之心，昭然若揭。

各直省官制通則 施行後，一直有朝官或士子建議清廷要限縮督撫權限。光緒三十三年十二月十五日，御史黃瑞麒奏稱要建立法治國，「法治國任法而不任人，人失而法不失，故其國能長治久安」，「現今最大之弊，最與法治國不相合者，莫如任人而不任法」，各省督撫事權集中，舉凡用人、行政、理財、用兵，「皆督撫之意為之，督撫而賢則一省之事舉，督撫而不賢則奸弊百出，貽誤無窮。」¹¹⁶

宣統元年初，袁世凱被罷。清廷著手修訂 各直省官制通則 ，準備在次年要實施。山東巡撫孫寶琦以長文提出許多修改建言，主要希望修訂各省官制時，能以州縣為根本，以督撫為機軸，保留府。關於幕職分科方面，他建議要縮減督撫權限，未來督撫只需保留交涉、軍政兩科，其餘各科分交司道主管。「以秘書為幕職之長，別設庶務長，以主雜務，並管全署人役。」¹¹⁷亦即秘書只管業務，庶務則由庶務長負責。此建議在清末雖未實施，但在民初官制制訂時，獲得落實。

宣統三年（1911）正月，御史胡思敬痛陳官制變革造成的混亂，皆

¹¹⁶ 黃瑞麒，奏籌備立憲應統籌全局分年確定摺，北京故宮博物院明清檔案部編，《清末籌備立憲檔案史料》上冊，頁315-318。

¹¹⁷ 孫寶琦，山東巡撫奏釐定直省官制謹陳管見摺，《政治官報》，第29冊，第834號，宣統二年正月十七日，頁5-9。

由起草人員，即袁世凱部下汪榮寶、章宗祥等引起，袁幕僚楊度又與革命派聯絡。因此請朝廷恢復舊制，不要讓樞府大臣能安置私人於官府內。

¹¹⁸同年二月，出使美國墨西哥秘魯古巴大臣張蔭棠，批評 各直省官制通則 施行後，「上下推諉，簿書多而成事少，積弊已久」，建議既然已將與總督同城者的巡撫裁撤，其他各省巡撫亦可全面裁撤，地方行政制度方能畫一。¹¹⁹

有些朝臣則主張要釐清中央與地方權限，或讓督撫能參與中央決策。宣統元年（1909）五月，考察憲政大臣李家駒以日本體制為例，則認為 各直省官制通則 未釐清國務大臣與督撫之權限，他主張督撫對地方行政機關及所屬官，有指揮、監督、訓令、懲戒之權。對諮議局有監督之權，「凡在責任範圍之內之事務，即可自為行政之計畫，並有上奏之權。」¹²⁰直隸總督陳夔龍在宣統二年（1910）十一月，也主張劃分中央與地方行政權限，為避免督撫與內閣政策不一，建議讓督撫兼參預政務大臣銜，「遇有閣議，由閣臣通告督撫，俾得陳述意見，以通各省之情，但不列於議決之數。其屬國家行政事務，由內閣分任督撫辦理。」¹²¹因為主張限縮督撫權限者聲浪頗高，負責修訂 各直省官制通則 的兩江總督張人駿，於宣統三年七月奏稱，反對將地方官制朝極端中央集權方

¹¹⁸ 胡思敬，奏官制未可偏信一二留學生剿襲日本成法輕議更張摺，北京故宮博物院明清檔案部編，《清末籌備立憲檔案史料》上冊，頁547-549。

¹¹⁹ 張蔭棠，奏陳責任內閣裁巡撫等六項文職官制摺，北京故宮博物院明清檔案部編，《清末籌備立憲檔案史料》上冊，頁549-554。

¹²⁰ 李家駒，奏考察日本官制情形請速釐定內外官制摺，北京故宮博物院明清檔案部編，《清末籌備立憲檔案史料》上冊，頁523-536。

¹²¹ 陳夔龍，奏請劃分中央與地方行政權限並議決各省分設六司留府裁縣摺，北京故宮博物院明清檔案部編，《清末籌備立憲檔案史料》上冊，頁545-546。

向修訂，希望讓維持督撫體制。其因是中國地廣，如果不讓督撫有上奏權，必定延誤事機。請清廷明諭督撫權限「一切具奏事件悉仍舊制。」¹²²清廷未置可否，幾月後，辛亥革命即爆發。

清廷宣布推行直省官制不到五年，慈禧、光緒相繼崩殂，宣統帝幼年繼位。宣統三年(1911)辛亥革命爆發，民國肇建，有些論著遂誤為上述直省官制的「各項規定鮮見實行」。¹²³但經筆者查閱相關檔案、資料，清末施行新地方官制的省分，不限於東三省，部分省級機構幕僚單位也隨之成立。民國建立後，這些省級機關幕僚單位依然存在並持續發展。

一、東北方面

作為直省官制試辦省分的東三省，其省級機關幕僚單位的設立其實淵源甚早。東三省各省皆設行省公署，設秘書，佐理督撫。分設承宣廳、諮議廳。可是三省公署官制因三省的政治、軍事情形不同，而略有調整。

吉林省原有吉林將軍衙門(1653-1911)，吉林將軍衙門始設於順治十年(1653)，當時吉林將軍稱昂邦章京，駐寧古塔。到乾隆二十二年(1757)改寧古塔將軍稱鎮守吉林等處地方將軍，寧古塔將軍衙門改稱吉林將軍衙門。吉林將軍衙門下設甯古塔、吉林、伯都訥、阿勒楚喀、三姓、琿春六城副都統衙門。光緒三十三年(1907)東北改設行省，設東三省總

¹²² 張人駿，奏釐定外省官制宜以舊制為本量加損益摺，北京故宮博物院明清檔案部編，《清末籌備立憲檔案史料》上冊，頁591-592。

¹²³ 魏光奇，《官治與自治：20世紀上半期的中國縣制》(北京：商務印書館，2004)，頁86-87。

督和吉林巡撫。吉林行省公署是吉林地方最高領導機關，內部機構設有文案處、旗務處、度支司、民政司、交涉司、提學司、提法司、勸業道、營務處和兵備處。改設行省之後，首任吉林巡撫為朱家寶，繼任陳昭常任至清亡。吉林行省文案處（1877-1911），最初為吉林將軍行營文案處。光緒三年（1877）九月二十日，正式啟用吉林將軍行營文案翼長關防。同年設練軍文案處，並與行營文案處合署辦公。二十一年（1895）九月後，行營文案處職能漸由練軍文案處替代，兩處最高職官使用練軍文案翼長稱呼，仍沿用原來關防。二十六年（1900）十二月，裁練軍文案翼長歸練軍糧餉處總理兼辦。二十七年（1901）三月，吉林邊務文案處裁撤，所有邊務文案事宜歸併練軍文案處辦理。三十三年五月，吉林改設行省，前吉林將軍衙門原設之全省行營文案處與內文案處裁併統為文案處，設總理一員，分六股辦事，即交涉股、民政股、財政股、學務股、軍政股、法政股。六股之外復有庶務處、收發處、掌案處及監印、核對、簽繕等官，各專責成，以文案處為之總匯。該機構延至清王朝滅亡。¹²⁴

三十四年（1908）九月，東三省實行新官制將近一年，東三省總督徐世昌上奏，首批遴選擔任僉事的官員，「試署一年以來，尚能各盡職務，一洗從前因循推諉之弊，自應照章奏請補授以課實績。茲查有借署承宣廳僉事分省補用道饒鳳璜，才具優長，辦事穩練，堪以補授承宣廳僉事。試署交涉司僉事，分省補用同知直隸州知州袁良，辦事勤能，熟

¹²⁴ 吉林行省文案處：1877-1911，全宗號J66，吉林省檔案館館藏。見 吉林省檔案館館藏清代檔案概況（二），國家清史編纂委員會，吉林省檔案館網站，<http://www.chinajilin.com.cn/2002dangan/jianjie.htm>

諳交涉，堪以補授交涉司僉事。試署民政司僉事，奏調民政部員外郎蔣棻，器局開通，專長法政，堪以補授民政司僉事。借署度支司僉事，留奉補用道趙臣翼，長於稽覈，練達有為，堪以補授度支司僉事。以上四員，皆按照奏定章程，首科僉事之例，作為從四品。」清廷准奏。¹²⁵從徐世昌的奏請，徐世昌對於奉天省幕僚單位內的僉事，督導甚嚴。僉事多由候補道員轉任，但也有自民政部奏調者。

黑龍江省署最初的機構有文案處、民政司、提學司、度支司。黑龍江署文案處源自黑龍江軍署文案處，專辦文牘事件。光緒三十三年改行省後，復將印務處併入，職掌益形繁重。如奉天行署參贊所領之承宣、諮議兩廳事務，黑龍江省悉由文案處主辦，也不另設僉事議員，而以一二三等秘書官總核其事，以正副科員副之，使之分科擔任。科分四類，仿奉天承宣廳之制，有機要、考績、文牘與庶務，各專責成，無侵越，亦無推諉。若有關興革利弊事件，則略存諮議廳之意。秘書官如有真知卓見，亦可擬具辦法，於督撫與各司、局、處集議時，派令與議。至與各司所分權限，則事關機要及總匯司之事，由文案處稟承督撫辦理。其案關成例，及責有專屬之事，交各司署承司使辦理。每日入署有定時，辦公有定次，以文案處為督撫立法行政之機關，以秘書官為承上啟下之樞紐，以正、副科員為分條治事之職務。所以，行政公署是通省行政之官府，其文案、秘書諸制，即「督、撫幕府之掾屬」。其各司衙門，即督

¹²⁵ 東三省總督兼將軍徐世昌，光緒 34 年 9 月 28 日，奏為遵章遴員酌補廳司僉事員缺以資任使 而勵賢勞，〈宮中檔光緒朝〉，第 26 輯，頁 329-330。

撫之分權行政官。¹²⁶

宣統二年（1910），周樹模擔任黑龍江巡撫後，修訂黑龍江省設治章程，廢除原章程規定，各道府廳州縣的承辦處並大使經歷巡檢等官，改設佐治員。新設兵備道，道內也酌設三名佐治員，司法股員一員主管詞訟案件及關於司法行政上之事。文牘股員管理軍事交涉教育警務各文牘並文書收發等事。財計股員一員主管道內收支及交通實業。¹²⁷清廷似也規定各省署幕僚單位開支情況要奏報朝廷立案。此時，黑龍江巡撫公署文案處仍是全省文牘總匯機關，所辦即承宣、諮議兩廳事務。他說「每日各司均在行省衙門同署辦公，所有公署開支，亦併入文案公費之內，以期核實。計文案處各員司書薪水等項，每月共支銀二千零七十兩。公署及文案處一切柴炭夫役辦公經費，每月共支銀一千四百兩，遇閏加增。」¹²⁸他又將文案處酌設秘書官、科員。考量到黑龍江省蒙旗雜處，籌防理藩均關緊要。他遂奏請在衙署幕職內，增設旗蒙、邊務兩科，共計十二科，擬設參事六員，一人各兼兩科。¹²⁹

二、關內各省

不受光緒帝崩殂，宣統帝新立等大事的延擱，多數關內省分經過一

¹²⁶ 萬福麟監修，《黑龍江志稿》（哈爾濱：黑龍江人民出版社，1992），卷45，職官志，頁1882-1883。

¹²⁷ 周樹模，酌擬黑龍江省設治章程，《周中丞（少樸）撫江奏稿》（台北：文海出版社，1980），奏稿卷2上，頁163-168。

¹²⁸ 周樹模，文案處開支數目片，《周中丞（少樸）撫江奏稿》，奏稿卷2上，頁181-182。

¹²⁹ 《清朝續文獻通考》，卷139，職官考25，東三省，頁9005。

年多籌備，仍遵照光緒三十三年（1907）推行各直省官制諭令，陸續草擬督撫衙門幕職章程，並開始施行。就目前可檢閱到的檔案、文獻，以直隸總督袁世凱及先後過擔任山東巡撫與兩廣總督的袁樹勳，推動督撫衙署設立幕職最為積極。

（一）直隸

袁世凱擔任直隸總督七年期間（1901-1907），正是朝廷籌辦新政之時。身為釐定官制大臣之一的袁世凱，在直隸推動各項新政時，在直隸總督衙署內亦有幕職的設立，其時約早於光緒三十三年五月，朝廷正式頒布《各直省官制通則》前。因此，制訂《各直省官制通則》時，袁世凱也參與討論。因此，江西巡撫吳重熹於答覆各直省官制草案時，聲稱江西人力財力皆缺，「竊謂立憲固宜有次第，改定官制亦宜有次第。直隸為近畿首善，開風氣之先，能先從直隸改有規模，各省再次第仿辦。」¹³⁰此項以直隸為試辦省分的意見，後為清廷接納。後在頒布《各直省官制通則》時，慈禧指示「直隸、江蘇兩省，風氣漸開，亦應擇地先為試辦，俟著有成效，逐漸推廣。」¹³¹

但袁世凱擔任直隸總督時，為推動新政，使得直隸一省各種新機構應運而生，而且使一大批候補官員、親信幕僚被他委以總辦、會辦、主

¹³⁰ 吳重？，江西巡撫來電，見侯宜杰整理，清末督撫答覆釐定地方官制電稿，《近代史資料》1989年，總76號，頁77-79。

¹³¹ 各直省官制先由東三省開辦俟有成效逐漸推廣論，北京故宮博物院明清檔案部編，《清末籌備立憲檔案史料》上冊，頁510-511

辦、提調等職務，對於這些機構實施管理。同時，直隸署衙內也新增了一些文案、庶務、收發等委員，但這部分內容詳情，因督署檔案毀於兵火而暫付闕如。¹³²

（二）安徽

光緒三十四年（1908）中，安徽藩司馮煦接掌安徽巡撫。約於同年底，馮煦完成安徽巡撫衙署幕職的規劃。他將安徽巡撫衙署幕職約分為七科治事，其編制是：祕書員一人，助理祕書員一人。交涉科以下參事七員，一人兼兩科。繁者設助理一員，繕寫文牘稽核卷宗。仿學部例，為書記員，量其材之高下事之繁簡，以等別之。又設一會議廳凡分六班，七日一周。甲、見任司道及交涉以下各科總會辦各員。乙、交涉各科提調監督各員。丙、在籍各紳及列於學會商會者。丁、戊兩日與甲乙同己，武職各員。每會議 有當時決議者，則立二簿記，之一存撫署，一存藩署以待實行。¹³³

馮煦未按照 各直省官制通則 將幕職分為十科，而是分為七科。宣統二年（1910）十二月，新任安徽巡撫朱家寶對照他在吉林巡撫設立幕職經驗，認為東三省「當時文案處之組織，與今日所設幕職大致相同。」

¹³⁴又因原章僅設祕書員一人，尚覺不敷，擬仿甘肅、江西成案，暫設祕

¹³² 傅國興，清代直隸總督幕府盛衰初探，《文物春秋》，1997年，第4期，頁30-36、82。

¹³³ 《清朝續文獻通考》，卷132，職官考18，外文職，總督巡撫，頁8919。

¹³⁴ 朱家寶，安徽巡撫朱家寶奏遵章設立幕職分科治事摺，《政治官報》（台北：文海出版社，1965年影印本），第40冊，第1149號，宣統二年十二月初七日，頁12-13。

書員一員、副秘書員二員。秘書員、副秘書員、參事員、各科助理、繕寫員的薪俸，「仍就向來文案處經費撙節開支，尚無出入。」¹³⁵他又將巡撫衙署幕職由七科改為十科，計設交涉、吏、民政、度支、禮、學、軍政、法、農工商與郵傳等。

安徽巡撫朱家寶新聘幕職各員名單如下：秘書員，浙江試用道呂鈺。副秘書員，補用道顧賜書，兼交涉科參事員。副秘書員，吉林補用知府李維楨。各科參事員：交涉科參事員，補用道顧賜書。吏科參事員，郎中職銜秦毓琦。民政科參事員，分省試用通判蔣耀奎、分省試用通判李樞。度支科參事員，候選府經歷沈驥、補用知府李誠。禮科參事員，補用知縣宋燦。學科參事員，日本法政大學畢業生張銘彝、中書科中書鮑誠毅。軍政科參事員，郎中職銜秦毓琦、分省補用縣丞朱景熙。法科參事員，分省補用知縣韓紹先、日本法政大學畢業生張銘彝。農工商科參事員，補用直隸州知州葉濬。郵傳科參事員，前廣東潮陽縣知縣崔炳炎。

136

或許正如朱家寶所言，皖省著名瘠苦，薪俸少，人才延攬困難。宣統二年十二月的安徽巡撫衙署的幕職官員，一人兼兩職或一科參事員有兩人同理的情形，所在多有。例如補用道顧賜書正職是副秘書員，又兼交涉科參事員。日本法政大學畢業生張銘彝，同時兼理學科與軍政科參

¹³⁵ 朱家寶，安徽巡撫朱家寶奏遵章設立幕職分科治事摺，《政治官報》，第40冊，第1149號，宣統二年十二月初七日，頁12-13。

¹³⁶ 朱家寶，安徽巡撫衙門幕職各員銜名開具清單，《政治官報》，第40冊，第1149號，宣統二年十二月初七日，頁13。

事員職務。郎中職銜秦毓琦一人也兼任吏科、軍政科的參事員。

（三）山東

宣統元年（1909）三月八日，袁樹勳以山東巡撫身分上奏 幕職分科任事情形由：

恭讀光緒三十三年五月二十七日諭旨，各省新官制由督撫體察情形，請旨辦理。……在督撫衙門幕職內開秘書員參事，分掌機密摺電及各項文牘，事簡者一人兼任，三科以下之事統由各督撫自行徵辟，無庸拘束官階大小，分別兼派，並應酌設助理及繕寫人員等語。臣惟幕職之稱由來最古，漢季廣幕府省約文書籍事，為幕職之濫觴。佐治將軍為之幕府，今稱秘書參事，名雖異，地位則同。近數十年來，中興名臣或出自幕府。臣到山東就任後，細察境內士子有無學問精熟又能耐文牘操煩者，設秘書員二人，仍就其所長兼他科。……分設十科，……暫設參事員三人，並舊省刑名錢穀為五人，分科兼理。……分別徵辟委派人員，謹為皇上屢陳之。¹³⁷

袁樹勳奏請報准的幕職人員分別是：江蘇補用道施炳燮，擔任兩江

¹³⁷ 袁樹勳，幕職分科任事情形由，國立故宮博物院藏，軍機處檔摺件，文獻編號177095。

總督幕友三十年，並被督臣劉坤一信用，在日俄之戰時，上海嚴守中立，施炳燮熟讀條約，分與各國交涉，竭盡心力。袁樹勳到任後延聘其入幕，掌理機密函電籌商各項事務。擬派施炳燮為交涉科參事員。坐補河南唐縣知縣前翰林院庶吉士沈同芳，辭官在籍，義助蘇省鐵路興辦事務，編定漁業歷史，並在義大利獲得最優等之獎，並隨袁樹勳到廣東，後又被袁延聘到山東擔任諮議局籌辦處參議，並在幕中參預各項新政掌理機密，擬派為秘書員，兼學科、郵傳科參事員。廩貢生黃敦懌、附生方表，辦理財政、法政學堂附設司法講習科培養審判人才等事。黃敦懌熱誠奮發，不避勞怨，擬派為度支科兼法科參事，擬派方表為民政科兼農工商科參事員。本省補用道鄧際易為工科兼軍政科參事員。各省督撫衙門內均有刑名錢穀兩席，法科、禮科均屬原刑名之事，吏科、度支科仍用錢穀負責，派嫻習者擔任。以前山東巡撫衙門原聘有繕寫人員有五六十人，現將其裁汰後不及二十八人。¹³⁸

從袁樹勳的奏請可知，山東巡撫衙門幕職人員完全符合 各直省官制通則 規定，幕職職稱為秘書員、參事員，分為十科治事：交涉科、學科、郵傳科、度支科、法科、民政科、農工商科、軍政科、法科與禮科。幕職官員背景是新舊夾雜，一人兼多科職務。補用道施炳燮具有傳統幕友資歷，擔任兩江總督幕友三十年，又嫻熟外務，擔任交涉科參事員。坐補河南唐縣知縣前翰林院庶吉士沈同芳，早於袁樹勳幕中參預各

¹³⁸ 袁樹勳，幕職分科任事情形由，國立故宮博物院藏，軍機處檔摺件，文獻編號177095。

項新政掌理機密，屬於傳統型幕友。秘書員兼學科、郵傳科參事員。廩貢生黃敦懌具有辦理法政學堂經驗，派為度支科兼法科參事員。附生方表為民政科兼農工商科參事員。巡撫衙門原有的刑名錢穀兩席幕友也保留，負責原屬刑名幕友之法科、禮科業務，錢穀幕友則負責吏科、度支科業務。

（四）浙江

宣統元年十二月，浙江巡撫衙門幕職章程案向朝廷備案。浙江巡撫增韞在 奏報浙江省遵章設立幕職並分科任事摺 中，追溯幕職起源秦漢之開府，文書繁牘往往分曹置掾，妙選群英。唐宋方鎮莫不自辟僚屬。咸同之際，左宗棠、李鴻章、郭嵩燾、劉蓉皆出自幕賓，熟讀天文地理與郡國利病，與尋常俗吏迥殊。因此，盛贊清廷准許地方督撫可以不拘官品，自辟幕職。在增韞就任浙江巡撫前，浙江巡撫衙署向設有文案處，前任巡撫也已遴派學務、戎政等科參事員。但浙江省事務繁多，秘書員一人不敷任用。因此，酌採山東成案秘書員增為二人，仍兼兩科。

浙江巡撫衙署幕職共分十科，各科主管名單如下：浙江候補道惲毓珍、直隸候補道張一？委為秘書員。惲毓珍兼農工商科、郵傳科參事員。張一？兼交涉科、學科參事員。留日法政畢業生候選知縣陳漢第擔任民政科參事員。直隸候補知縣李中擔任禮科參事員。留日法政畢業生檢選知縣梁建章擔任法科參事員。浙江候補用知縣強運開擔任軍政科參事員。以上六員原都在增韞衙門，分掌與策劃各要政及詞訟事宜。吏科因

需負責各項款目及主管官員升轉，決定仍由舊有刑名錢穀辦理。度支科暫由錢穀幕友負責，等到有適合官員再遴派。¹³⁹

增韞在奏摺中，把惲毓珍等六名幕府幕友，分別遴派為浙江巡撫衙署幕職官員，並獲得朝廷准許，對照前述省分的幕職章程，應非特例。但增韞遴派的張一？，是袁世凱幕府重要成員。¹⁴⁰宣統帝繼位後，袁世凱被迫稱病引退，幕府成員暫時星散，張一？此時受增韞所邀，到浙江巡撫衙署擔任秘書員。¹⁴¹亦是遊幕的證明。此外，擔任浙江巡撫衙署幕職者，如陳漢第、梁建東都具有留日學習法政的背景。浙江巡撫署內原有的刑錢幕友，則依其原職掌，擔任吏科與度支科參事員，可說是由幕而官。

至於科內助理，原先衙署由書吏負責。宣統二年（1910），增韞讓書吏參加考試，分題面試，訂額考取，優等為錄事，次者為寫生，書吏之名於是消滅。錄事、寫生的缺額，讓法政學堂畢業生，按照畢業名次，分別傳補，不准已裁書吏接充，往昔雇替頂充之患永絕。¹⁴²其意圖是儘量用法政學堂畢業生來取代書吏，以防舞文弄法的弊端。¹⁴³相對於書吏的被禁絕，幕友則被納入政府體制。

¹³⁹ 增韞，奏報浙江省遵章設立幕職並分科任事摺，國立故宮博物院藏，軍機處檔摺件，文獻編號 184011。增韞，浙江巡撫增韞奏遵章設立幕職分科任事摺，《政治官報》，第 28 冊，第 870 號，宣統元年十二月二十三日，頁 11-13。兩份奏摺內容幾乎相近，僅一、二字有出入。

¹⁴⁰ 張一？於袁世凱擔任北洋大臣兼直隸總督時，成為其幕府一員。他曾稱讚袁世凱擔任北洋大臣時，虛懷下士，精神飽滿，各方人才奔走於其門者如過江之鯽。張一？，《古紅梅閣筆記》（上海：上海書店出版社，1998），頁 42-43。

¹⁴¹ 張學繼，《袁世凱幕府》（北京：中國廣播電視出版社，2005），頁 31。

¹⁴² 《德宗景皇帝實錄》（9）（附）《宣統政紀》，卷 34，頁 605，宣統二年四月上。

¹⁴³ 《清朝續文獻通考》，卷 28，職役考二，頁 7803-7804。

（五）兩廣

光緒三十三年（1907），清廷藉改革官制之名，撤銷廣東巡撫一職，由總督兼理巡撫事務，並要求各省督撫衙門設立幕職，分科治事。¹⁴⁴宣統元年（1909）五月十一日，袁樹勳署理兩廣總督。翌年正月，兩廣總督衙門根據《各直省官制通則》第五條第五項的授權，制訂《兩廣總督衙門幕職章程》，《東方雜誌》隨即刊登，¹⁴⁵本章程也是以往學界較常引用者。兩廣總督衙門幕職章程比照袁樹勳任職山東巡撫時所擬的衙門幕職章程，幕職分為秘書員、參事員，分科治事。秘書員掌理機密文電章奏及不屬於各科之事，並參預一切要政事宜。參事員掌理各公文牘，其主管事件參照定章。

兩廣總督衙門幕職章程將衙門幕職分為十科：交涉科：掌理一切交涉事務及文牘。按本署向稱洋務文案，今照章更正。民政科：掌理諮議局地方自治調查戶口巡警禁煙各項事宜及文牘。法科：掌理籌辦審判及改良新刑律監獄各事宜。度支科：掌理關係財政及關鹽釐各項事務及文牘。以上兩科在新刑律未施行，財政未清釐之先，所有刑名錢穀兩席，即仍舊稱。其在九年籌備範圍內者，另設主管之員掌理之。吏科：掌理文武升遷事件。按本署向係刑錢席分辦，今仍以刑錢席分充之。學科：掌理教育行政事宜及文牘。按本署向有學務文案，今照章更正。禮

¹⁴⁴ 廣東省地方史志編纂委員會編，《廣東省志》（廣州：廣州人民出版社，2003），政權志，第二篇，政府，頁226。

¹⁴⁵ 兩廣總督衙門幕職章程，《東方雜誌》第7年第1期，宣統2年正月，頁2-4。

科：掌理關係一切典禮事項及文牘。按本署舊有禮科事宜，向歸刑錢席分辦，今仍以刑錢席分充之。農工商科：掌理關係農工商礦一切實業及文牘。郵傳科：掌理郵電鐵路一切交通事項及文牘。以上兩科如遇有交涉事務，應與主管交涉科員彼此會商辦理。其已成交涉者，應徑歸交涉科。軍政科：主管水陸新舊軍政事宜及文牘。按本署設有營務刑名，其彼此有關係者，應會商辦理。¹⁴⁶

兩廣總督衙門幕職章程 第六條並將秘書員、參事員的助理，定其職稱為「助理」。第七條規定設收發員二人，掌理一切文牘收發事宜，其應送各科之文牘，並隨時加記分送之。第八條則設繕寫員，無定額。分別掌理繕寫摺函及各項文牘事宜。該署向有繕摺文案，應即作為繕寫員，其尋常謄寫，另設書記。第十三條是規定衙署開會時程，基本上每日要會閱文牘一次，會閱時間是每日午後一小時，但各月的會商時間不一，約在午後四時前後一小時。¹⁴⁷

依 兩廣總督衙門幕職章程 記載，於實施 各直省官制通則 前，兩廣總督衙門內約有刑名、錢穀兩席，洋務文案、學務文案、營務文案、繕摺文案等幕僚，協助兩廣總督佐理政務。刑名、錢穀幕僚原本掌理籌辦審判及改良新刑律監獄各事宜、關係財政及關鹽釐各項事務及文牘、文武升遷事件與一切典禮事項及文牘。新官制實行後，刑名、錢穀幕僚轉換為幕職官員中的法科、度支科與禮科參事員，職掌依舊。洋務文案

¹⁴⁶ 兩廣總督衙門幕職章程，《東方雜誌》第7年第1期，宣統2年正月，頁3。

¹⁴⁷ 兩廣總督衙門幕職章程，《東方雜誌》第7年第1期，宣統2年正月，頁2-4。

轉換為交涉科參事員，學務文案轉換為學科參事員，營務文案轉換為軍政科參事員，繕摺文案轉換為繕寫員。

宣統初，省級機關幕職授權由督撫自辟，督撫調職後，所任命幕僚官員多半會隨之調動。宣統元年（1909）五月，袁樹勳署理兩廣總督後，即奏請將他在山東巡撫任命的幕職官員施炳燮、沈同芳等四人，調往兩廣總督衙門擔任秘書，朝廷也都同意。¹⁴⁸故前章所述的游幕型態，於清末推行直省新官制後，依然存續。

廣西巡撫張鳴岐，則在宣統元年正月，奏報朝廷准許廣西巡撫設立幕職，分科治事，並委派富賀官礦局候補知府胡銘槃為秘書員。¹⁴⁹

（六）江蘇

江蘇省與直隸省為 各直省官制通則 指定試辦之省分，卻直到程德全擔任江蘇巡撫後，於宣統二（1911）年七月十二日，方將江蘇巡撫衙門幕職章程建議案呈報清廷。與前述督撫的章奏類似，程德全在 奏為設立幕職分科治事由摺 內，緬懷幕職設立之歷史與成效，讚揚朝廷讓各督撫設立幕職，得人又得時，可因應艱危的時局。按照朝廷的方案，巡撫衙署幕職分為十科，但因江蘇事務繁多，秘書員一人不敷使用。因

¹⁴⁸ 袁樹勳，奏為丁憂江蘇補用道施炳燮久在幕府請准派該員逐日到東粵後返局辦事以資襄助摺，國立故宮博物院藏，軍機處檔摺件，文獻編號 181674。袁樹勳，奏為前在山東幕府沈同芳等三人派在粵省衙門充秘書等職摺，國立故宮博物院藏，軍機處檔摺件，文獻編號 181677。

¹⁴⁹ 張鳴岐，廣西巡撫張鳴岐奏請以候守胡銘槃等充秘書員各差片，《政治官報》，第 16 冊，第 460 號，宣統元年正月二十日，頁 16。

此，酌照山東案，添為秘書員二員，以咨佐理。

江蘇巡撫衙署幕職官員如下：補用道候補知府應德閔、開缺黑龍江綏化府知府多祿為秘書員。分省補用何煜為交涉科兼郵傳科參事員。候補道胡念修為吏科兼禮科、學科參事員。補用道保送知府陸懋勳為民政科兼農工商參事員。知縣用試用府經歷吳彭年為度支科參事員。候補知府張炤為軍政科參事員。中書科中書張廷驤為法科參事員。¹⁵⁰

至於各科助理與繕寫人員、名額由程德全自行派定。程德全並稱在署中設立辦公廳後，省內政務運作變得更有效率，「既獲籌商討論之功，益免積壓遷延之弊。」¹⁵¹

（七）湖廣

宣統二年（1910）七月，湖廣總督兼管湖北巡撫瑞澂，將湖廣督撫衙門幕職事由奏報朝廷。瑞澂在奏請中，稱許朝廷讓督撫自辟僚佐，辦事更能得力，實是思慮深遠。各直省官制通則規定，每年要將幕職人員名單上報，現遵照辦理。但湖北為南北交通區域，其所轄兩省的內政、外交、練軍等事務繁多。請准比照山東、浙江、廣東等案例，秘書員增至二員，參事兼任秘書員者四員。總督衙署幕職內分為交涉、民政、度支、軍政、法、禮、學、吏、農工商與郵傳等十科。「其餘各科助理、繕

¹⁵⁰ 程德全，奏為設立幕職分科治事由摺，國立故宮博物院藏，軍機處檔摺件，文獻編號 189658。

¹⁵¹ 程德全，奏為設立幕職分科治事由摺，國立故宮博物院藏，軍機處檔摺件，文獻編號 189658。

寫等人員，並經臣衡量事之繁簡，酌定名額，遴員委任。」¹⁵²

湖廣總督衙門幕職分科治事職掌銜名如下：秘書員：掌理機密摺電函牘並參預一切機要事宜，其他不屬於各科參事員掌理之事項皆隸之。郎中職銜張冀齡，江蘇吳縣人。分部員外郎張鏡第，直隸臨榆縣人。附生陳蒙，浙江諸暨縣人。該員係法科參事兼任。法科參事員，掌理刑名各項事宜，奏電文牘。候選知縣諸宗元，浙江山陰縣人，該員係學科參事兼任。學科參事員，掌理教育行政事宜，一切奏電文牘。附生顧毓[?]，江蘇元和縣人，該員係吏科參事兼任。吏科參事員，掌理文武升遷舉劾一切奏電文牘。咨調湖北江蘇補用知縣商言志，浙江嵯縣人，該員係郵傳科參事兼任。郵傳科參事員，掌理郵政電政鐵路航路及一切交通事宜奏電文牘。交涉科參事員，掌理各國交涉事宜，奏電文牘。分部郎中陳治，浙江山陰縣人。民政科參事員，掌理諮議局地方自治調查戶口及禁煙巡警各項事宜、奏電文牘。咨調湖北江蘇補用同知李宣龔，福建閩縣人。度支科參事員，掌理漕糧丁地及鹽茶百貨稅釐並關繫財政一切奏電文牘。分省補用直隸州知州勞錫昌，浙江石門縣人。軍政科參事員，掌理水陸新舊軍政事宜一切奏電文牘。湖北候補直隸州知州郭寶珩，江蘇江都縣人。禮科參事員，掌理關繫典禮事宜，一切奏電文牘，此科事簡，現由法科參事兼辦。農工商參事員，掌理農工商礦事宜，一切奏電文牘。湖北試用道周雲山，山東東阿縣人。¹⁵³

¹⁵² 瑞澂，奏為遵章設立幕職分科治事由摺，國立故宮博物院藏，軍機處檔摺件，文獻編號 189762。

¹⁵³ 瑞澂，湖廣總督衙門幕職分科治事職掌銜名清單呈覽，國立故宮博物院藏，軍機

湖廣總督瑞澂所擬總督衙署幕職與他省相似，法科參事員兼辦禮科事宜。但衙署內原有的刑名錢穀幕友去向，就較難查證。不知是否被解聘？或是轉任他職。

（八）江西

江西巡撫衙署在宣統二年（1910）十月設立幕職。江西巡撫馮汝駉於本年十月十二日奏稱，遵章設立幕職，並進行分科治事。¹⁵⁴馮汝駉認同釐定官制方案讓督撫設立幕職。因督撫掌握全省統治之機關，當此籌備憲政期間，事務殷繁，日不暇給，亟應遵照官制新章改設幕職，以專責成。其設立幕職的辦法：分為十科。把巡撫署內原有文案及候補各員中，擇其任用有年學行俱優堪以稱職者，派委秘書、參事及助理繕寫等職。擬酌仿陝甘等省成案，增設總秘書員一員、副秘書員二員。各科參事員酌量繁簡，並設七員。將洋務局裁併到交涉科。仿照廣東章程，增設參事副員一員。秘書、參事員薪費，即就向來員幕薪脩之數，益以洋務局裁贖之款。¹⁵⁵

換言之，江西巡撫衙署幕職官員來自既有巡撫文案及候補官員，分設十科，但酌採他省成案修訂。仿照陝甘例，另設總秘書員一人、副秘書員二人。仿照廣東章程，增設參事副員一人。

處檔摺件，文獻編號 189781。

¹⁵⁴ 《德宗景皇帝實錄》(9)(附)《宣統政紀》，卷 43，頁 782，宣統二年十月上。

¹⁵⁵ 馮汝駉，江西巡撫馮汝駉奏設幕職分科治事摺，《政治官報》，第 38 冊，第 1097 號，宣統二年十月十五日，頁 13-14。

江西巡撫衙門幕職各員名單如下：總秘書員：江西儘先補道陸長佑。副秘書員：咨調安徽候補知府裴祖桂、江西候補直隸州知州劭啟賢。各科參事員與參事副員：交涉科參事員，直隸候補直隸州知州張美翊。參事副員，江西試用知縣王念祖。吏科兼法科參事員，江西候補知府陳萃禮。民政科參事員，准補泰和縣知縣陳書年。度支科參事員，道銜顧玉書。禮科兼學科參事員，分省補用縣丞日本法政大學畢業劉燮臣。軍政科參事員，江西試用知縣羅傳珍。¹⁵⁶

（九）河南

宣統二年（1910）十二月，河南巡撫寶棻奏稱到任以後，與隨帶幕僚、原舊署人員商議後，擬定幕職分科事宜。決定增設副秘書員，另設河工科。其餘事務分為八科，設參事員七人。

河南巡撫衙署幕職人員名單如下：秘書員：河南道員用直隸候補知府陳毅。副秘書員：分省知縣張壘。各科：度支科並吏禮科參事員，通判職銜監生程葆真。法科參事員兼秘書員，分省補用同知趙基年。交涉科參事員，河南浙江補用同知直隸州知州許沅。民政學務科參事員，江蘇試用知縣金彭年。河工科參事員，候選州判汪裕安。軍政科參事員，候補知縣吳家珍。農工商科郵傳科參事員，候補知縣祝鴻元。¹⁵⁷

¹⁵⁶ 馮汝駱，江西巡撫衙門幕職各員銜名開具清單，《政治官報》，第38冊，第1097號，宣統二年十月十五日，頁14-15。

¹⁵⁷ 寶棻，河南巡撫寶棻奏遵章改設幕職分科治事摺，《政治官報》，第41冊，第1173號，宣統三年正月初九日，頁17-18。

（十）湖南

宣統三年（1911）六月初六日，湖南巡撫楊文鼎的設立幕職奏報獲得宣統批准。楊文鼎在奏摺中指出，湖南巡撫衙署的幕職，是從原巡撫衙署各文案委員內，遴選學行俱優、經驗豐富者來擔任。由於湖南事務繁雜，他參仿陝甘、江西的成案，將秘書員增至五員，並由參事員兼任，各科助理及繕寫各員則由他自行委派。¹⁵⁸

楊文鼎奏准委派的湖南巡撫衙署幕職人員有：秘書員，丁憂湖南候補道汪鳳瀛，兼軍政科參事員。各科參事員：交涉科參事員，前候選詹事府主簿黃穆。吏科參事員兼秘書員，江西補用知縣宋尊望。民政科參事員，翰林院編修張啟後。度支科參事兼秘書員，指分江蘇試用知縣朱承綸。禮科參事兼秘書員，候選道潘誦威。學科參事員，湖北候補知縣王家槐。軍政科參事員，丁憂湖南候補道汪鳳瀛。法科參事員兼秘書員，湖北試用布經歷張文涵。農工商參事兼秘書員，湖北候補道李寶淦。郵傳科參事員，分省試用鹽大使瑞譔。¹⁵⁹

楊文鼎將秘書員增至五員，是目前所知清末督撫衙署幕職中，人數最多者。其衙署幕職各員，兼理與兼職的比例也是最高。此幕職章程實施後，二個多月，革命黨於武昌起事，民國隨後成立。

¹⁵⁸ 楊文鼎，湖南巡撫楊文鼎奏遵章設立幕職分科治事摺，《政治官報》，第46冊，第1320號，宣統三年六月初九日，頁10-11。

¹⁵⁹ 楊文鼎，湖南巡撫衙門幕職各員銜名開具清單，《政治官報》，第46冊，第1320號，宣統三年六月初九日，頁11。

（十一）福建

宣統三年（1911）六月初八日，閩浙總督松壽所呈閩浙總督衙署幕職章程獲得批准。松壽所擬幕職章程亦分十科治事，但希望比照其他省成案，增設秘書員。各科幕職主官名單是：1.秘書員：奏調四川候補知府胡毓才，但兼辦度支科。2.軍政科參事員：福建候補直隸州知州沈壽康。3.交涉科參事員：准補邵軍同知許文勳。4.民政科參事員：試用通判徐爾音。5.學科兼禮科參事員：即用知縣周守程。6.吏科參事員：咨調直隸候補知縣臧垣臣，亦兼任秘書員。7.法科參事員：試用知縣王述曾。8.郵傳科參事員：奏調丁憂候選筆帖式蔣鴻惠。8.農工商科參事員：奏調湖北試用縣丞李孝賚。其中蔣鴻惠仍在丁憂期間，松壽還向吏部請求特案照准奏調。¹⁶⁰

三、西北

（一）陝甘

宣統二年（1910）八月初二日，陝甘總督長庚奏准設立總督衙署幕職。長庚於奏報中，描述甘肅省控制中國西陲，強鄰密邇，所有內政、外交以及邊防、番務等，均關緊要。可是甘肅位置深遠，足以襄贊的賢才不足。所以，將總督衙署文案處，遵照奏定章程，酌量更改，設立秘

¹⁶⁰ 松壽，閩浙總督松壽奏遵章分科設立幕職摺、奏調筆帖式蔣鴻惠等委辦幕職片，《政治官報》，第46冊，第1324號，宣統三年六月十三日，頁7-8。

書處。因秘書員一員不敷運用，就參照山東、浙江已奏准的章程案，變通設總秘書一員、副秘書一員、會辦一員。¹⁶¹

各直省官制通則 原規定幕職分為十科，長庚向清廷說明陝甘境內蒙番回撒種族雜居，因此增設藩屬科，共計十一科。長庚並由跟隨他從新疆到任與甘肅省的僚屬中，挑選才能優異者成為幕職官員。

陝甘總督衙署幕職人員如下：總秘書員，三品銜補用知府徐普，負責總理各科事務。副秘書員，直隸州用補用知縣樊鼎樞。會辦秘書員，保送知府魯爾斌。各科參事員：民政兼藩屬科參事員，直隸州用補用知縣徐登第。吏科參事員，候補同知葉克信。度支科參事員，直隸州用補用知縣葉榮甲。禮科參事員，議敘知縣孫道毅。學科參事員，准補合水縣知縣張瀛。軍政兼郵傳科參事員，補用知縣楊昌祿。法科參事員，附生羅恭壽。農工商科參事員，補用直隸州知州鍾鼎。交涉科參事員由副秘書員樊鼎樞兼理。¹⁶²

此外，陝甘總督長庚也不忘替幕職官員爭取保薦機會。至於設立幕職的經費，長庚請朝廷批准，比照原先文案委員薪費是由薪餉支出的成案，「幕職薪公等項，仍由薪餉所籌撥，作正開銷。」¹⁶³

陝西巡撫恩壽則在宣統三年（1911）正月，才將文案處改設幕職。

¹⁶¹ 長庚，陝甘總督長庚奏設幕職分科任事摺，《政治官報》，第36冊，第1028號，宣統二年八月初五日，頁10-12。

¹⁶² 長庚，陝甘總督長庚奏設幕職分科任事摺，《政治官報》，第36冊，第1028號，宣統二年八月初五日，頁10-12。

¹⁶³ 長庚，陝甘總督長庚奏設幕職分科任事摺，《政治官報》，第36冊，第1028號，宣統二年八月初五日，頁12。

不設秘書員，而由巡撫自理。其餘各科則簡併為六科，分別是民科參事員，江蘇舉人吳人達。吏科兼法科參事員，四川候補知縣陳保頤。軍政科參事員，江蘇試用知縣姚恩澤。禮科兼學科參事員，陝西候補直隸州知州丁禧翰。財政科兼交涉科參事員，前陝西准補富平縣知縣崔肇琳。農工商科兼郵傳科參事員，前江蘇候補知縣游錫龍。¹⁶⁴

四、西南

(一) 四川

四川總督趙爾巽於宣統元年（1909）六月二十七日，將四川總督衙門幕職章程建議案呈報清廷。趙爾巽於 奏為遵旨各省新制設立幕職分科任事陳明川省辦理情形摺 中，稱讚朝廷能參酌幕府職能，推行各直省新制。其內容為：

奴才惟幕府之稱，肇號戰國幕僚之辭，盛於漢唐，歷代人才期由盛軌，我朝中興名臣其近驗矣。邇此憲法預聞之旨日繁，川省幅員遼闊，地處邊西，一切外交內政情形重劇，勢必徵求賢俊分科任之，以資贊佐而期整飭。臣到任一年，遵旨體察情形量辦斟酌參事員一項，擬在原意十科之外，增設邊藏一科，共十一科。現訂充外交科、農工商科參事員則屬舊川補用道周肇祥、吏科清

¹⁶⁴ 恩壽，陝西巡撫恩壽奏遵章改設幕職分科治事摺，《政治官報》，第41冊，第1189號，宣統三年正月二十五日，頁11。

單科參事員則屬菑川補用知府任毓麟、度支科郵傳科參事員則屬四川補用直隸州知州秦啟賢、民政科參事員則屬調川補用知府饒鳳(燥)、禮科學科參事員則屬調川補用知府饒鳳琯、法科參事員則屬四川候補知縣徐琯、邊藏科參事員則屬菑川補用知府楊嘉紳。此七人皆任勞任怨、課慮精詳。 .助理應視科之繁簡以為增減，議設一二三員書記官，收舊有之繕撰譯電儀校各務併入其內。從前文案應需薪水飯饌心紅紙張均由籌餉局於外銷款間支給。¹⁶⁵

趙爾巽掌理的四川總督衙門，其共設十一科幕職，此十一科為外交科、農工商科、吏科、清單科、度支科、郵傳科、民政科、禮科、法科與邊藏科，較前述山東、兩廣省分多了一科邊藏科，各科職稱也略有不同。但與山東、兩廣督撫衙署一樣，參事員可兼任兩科，各科助理則稱為書記官，分為一二三等，負責舊有之繕撰譯電儀校各務。不過，由其多設邊藏科，可知清末官制與幕職改革存有相當之彈性。

（二）川滇

光緒三十二年（1906）六月，清廷因應英法有意進犯川滇藏，決定按照寧夏、青海之例，設置川滇邊務大臣，以趙爾豐為首任。七月，趙爾豐正式上任。三十三年（1907）正月，清政府復派趙爾豐護理四川總

¹⁶⁵ 趙爾巽，奏為遵旨各省新制設立幕職分科任事陳明川省辦理情形摺，國立故宮博物院藏，軍機處檔摺件，文獻編號 180207。

督兼邊務大臣；三十四年（1908）二月，又委任他為駐藏辦事大臣兼川滇邊務大臣。為支持趙爾豐，宣統元年（1909），清廷又將其兄趙爾巽由東三省將軍調任四川總督。

川滇邊務大臣衙門內設置收發監印委員一人，文案委員一人，繕校委員一人，繕摺委員一人，差遣委員若干人，文武巡捕各二員。衙門內還設八科：吏治科兼外交科、民政科、農工商科、度支科、禮科兼學務科、軍政科兼郵傳科、法科、檢驗科。每科設司事一名，司書兩名，各管各科檔冊案卷，繕寫、文牘等事。¹⁶⁶宣統二年，川滇邊務大臣趙爾豐制訂擬設道府州縣設治章程十八條，其中規定：設兵備道一員，稟承邊務大臣命令，考核所轄府州縣並兼理刑名事務，府州縣命盜各案均由該道核轉，遇有兵事，准調遣境內邊防各軍，一面知會該軍統領劄飭各營遵照，無事該道不得隨意調用營勇，有事該統領亦不得故意阻撓。道府州縣各衙署，不准有書吏名目，准由內地招募文理通順生監學生等出關，設為司事、司書，分科辦公。司事分為十一科，計有吏治、外交、民政、農工商、度支、禮、學、郵傳、軍政、法、檢驗等科。¹⁶⁷

（三）貴州

宣統三年（1911）三月，貴州巡撫龐鴻書奏請改設幕職分科治事。

¹⁶⁶ 川滇邊務大臣衙門檔，國家清史編纂委員會，《檔案調研報告》。見中華文史網 <http://www.historychina.net/cns/index.html>

¹⁶⁷ 四川省民族研究所編，《清末川滇邊務檔案史料》（北京：中華書局，1989），中冊，頁595-599。

他決定將貴州巡撫文案處，按照新官制設立秘書、參事員，分為十科，但比照山東、浙江，酌增一名秘書員。其幕職人員如下：1.秘書員二人，貴州巡警道賀國昌、丁憂存記前貴州興義府知府倪維欽。2.各科：吏科兼度支科參事員，分省補用直隸州鄔同壽。民政科參事員，丁憂貴州補用知縣方象矩。民政科副員，河南議敘通判許允迪。學科參事員，貴州候補知縣朱禮和。禮科參事員，貴州補用知縣龔啟蓀。軍政科兼學科副員，貴州安南知縣楊詠裳。法科參事員，候選同知胡壽彭。交涉科參事員兼法科副員，貴州補用知縣余琛。農工商科參事員，准補貴州印江縣知縣劉貞安。郵傳科參事員，候選縣丞黃畸。¹⁶⁸

（四）西藏

光緒三十年（1904），英國再次進攻西藏。三十一年（1905）三月，清廷派聯豫為駐藏幫辦大臣，後改為駐藏大臣兼幫辦大臣。三十二年（1906）四月，張蔭棠奉派到西藏查辦。查辦期間，張蔭棠建議對西藏政制進行改革，設立西藏行部大臣，另設會辦大臣，下設參贊、副參贊、參議等職，分理內政、外交、督練、學務、財政、裁判、巡警、農工商等局事務。

宣統二年（1910），聯豫奏請裁撤駐藏幫辦大臣，改設左右參贊。三年六月，聯豫因西藏事務日繁，往來文件倍增，決定仿照各直省官制

¹⁶⁸ 龐鴻書，貴州巡撫龐鴻書奏設立幕職分科治事摺，《政治官報》，第43冊，第1245號，宣統三年三月二十二日，頁10-12。

通則，設立幕職，分科辦事。將駐藏辦事大臣衙門的各房改為各科，職掌也進行調整。駐藏辦事大臣衙門設秘書員一人，由左參贊羅長綺兼任。各科計設吏法禮科、度支科、營繕科、軍政兼巡警科、交涉兼郵電科、學務兼農工商科，番務兼夷情調查科等七大科，分由參事員掌理。又設立治事廳，作為各科集中辦公之地。還設立議事廳，作為召集有關人員議事之所，每隔十日議事一次。¹⁶⁹由此可知，調整後的駐藏辦事大臣衙門幕職編制與腹地各省督撫衙門十分接近。

以下則是將清末部分督撫衙署幕職單位設立歷程，進行整理，如表 4-7。

表 4-7：清末部分督撫衙署幕職單位設立歷程

省分	設立年代	資料來源
東三省	光緒三十三年五月	各直省官制先由東三省開辦俟有成效逐漸推廣論，北京故宮博物院明清檔案部編，《清末籌備立憲檔案史料》上冊，頁 510-511。
安徽	約光緒三十四年	《清朝續文獻通考》，卷一百三十二，

¹⁶⁹ 駐藏大臣衙門原設稿房、滿印房、漢印房與吏、禮、戶、工、刑、藥材、兵、夷情、看書、廓爾喀、業等房。吳豐培主編，《聯豫駐藏奏稿》(拉薩：西藏人民出版社，1979)，頁 168-170。見趙雲田，清末西藏新政述論，《近代史研究》，2002 年第 5 期，頁 111-112。

	底 宣統二年修訂	職官考十八，外文職，總督巡撫，頁8919。朱家寶，安徽巡撫朱家寶奏遵章設立幕職分科治事摺，《政治官報》，第40冊，第1149號，宣統二年十二月初七日，頁12-13。
廣西	宣統元年正月	張鳴岐，廣西巡撫張鳴岐奏請以候守胡銘槃等充秘書員各差片，《政治官報》，第16冊，第460號，宣統元年正月二十日，頁16。
山東	宣統元年三月	袁樹勳，幕職分科任事情形由，國立故宮博物院藏，軍機處檔摺件，文獻編號177095。
四川	宣統元年六月	趙爾巽，奏為遵旨各省新制設立幕職分科任事陳明川省辦理情形摺，國立故宮博物院藏，軍機處檔摺件，文獻編號180207。
浙江	宣統元年十一月	增韞，奏報浙江省遵章設立幕職並分科任事摺，國立故宮博物院藏，軍機處檔摺件，文獻編號184011。
兩廣	宣統二年正月	兩廣總督衙門幕職章程，《東方雜誌》第7年，第1期，頁2-4。

江蘇	宣統二年七月	程德全，奏為設立幕職分科治事由摺，國立故宮博物院藏，軍機處檔摺件，文獻編號 189658。
湖廣	宣統二年七月	瑞澂，奏為遵章設立幕職分科治事由摺，國立故宮博物院藏，軍機處檔摺件，文獻編號 189762。
陝甘	宣統二年八月	長庚，陝甘總督長庚奏設幕職分科任事摺，《政治官報》，第 36 冊，第 1028 號，宣統二年八月初五日，頁 10-12。
江西	宣統二年十月	《德宗景皇帝實錄》(9)(附)《宣統政紀》，卷 43，宣統二年十月上，頁 782。 馮汝駮，江西巡撫馮汝駮奏設幕職分科治事摺，《政治官報》，第 38 冊，第 1097 號，宣統二年十月十五日，頁 13-14。
河南	宣統二年十二月	寶棻，河南巡撫寶棻奏遵章改設幕職分科治事摺，《政治官報》，第 41 冊，第 1173 號，宣統三年正月初九日，頁 17-18。
陝西	宣統三年正月	恩壽，陝西巡撫恩壽奏遵章改設幕職分科治事摺，《政治官報》，第 41 冊，

		第 1189 號，宣統三年正月二十五日，頁 11。
貴州	宣統三年三月	龐鴻書，貴州巡撫龐鴻書奏設立幕職分科治事摺，《政治官報》，第 43 冊，第 1245 號，宣統三年三月二十二日，頁 10-12。
西藏	宣統三年六月	四川省民族研究所編，《清末川滇邊務檔案史料》（北京：中華書局，1989）中冊，頁 595-599。
湖南	宣統三年六月	楊文鼎，湖南巡撫楊文鼎奏遵章設立幕職分科治事摺，《政治官報》，第 46 冊，第 1320 號，宣統三年六月初九日，頁 10-11。
福建	宣統三年六月	松壽，閩浙總督松壽奏遵章分科設立幕職摺，《政治官報》，第 46 冊，第 1324 號，宣統三年六月十三日，頁 7-8。

清末各省司局內亦設有幕職單位，現以吉林省為例進行整理，請見表 4-8。

表 4-8：1907-1912 年吉林省部分省級機關幕職單位¹⁷⁰

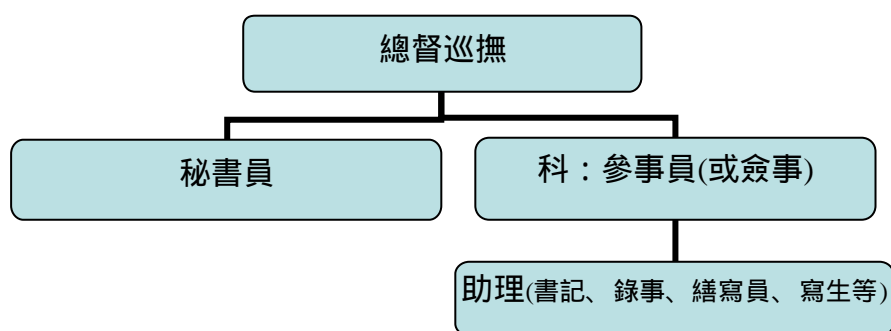
機關名稱	幕職單位	職能
提學使司	總務科	處理司內文牘與事務
度支司	總務、庶務科	處理司內文牘與事務
勸業道	總務科	處理道內文牘與事務
禁煙公所	文牘、庶務處	處理所內文牘與事務
全省調查局	法制科、庶務處	草擬法制規章與處理局內文牘事務
全省清理財政局	編輯、庶務科	處理局內文牘、檔案與事務
度量權衡局	文牘、會計、庶務 等差遣委員、會計 長一員	處理局內文牘、檔案、帳務與事務
全省林業總局	文案司事、收支委 員、收支書識	處理局內文牘、檔案、帳務與事務
礦政調查總局	文牘、會計與庶務 課	分理局內事務

¹⁷⁰ 吉林省檔案館館藏清代重要檔案目錄提要、吉林省檔案館館藏清代檔案概況（二），國家清史編纂委員會，見吉林省檔案館網站，
<http://www.chinajilin.com.cn/2002dangan/jianjie.htm>

防疫總局	文牘、庶務、會計	分理局內事務
官報局	文牘、庶務各 1 員	分理局內事務
文報總局	總務員、文案員兼 文牘員、收支員	分理局內事務
高等巡警學堂	書記官、會計官、 庶務官	分理學堂事務

綜上所述清末各省區公署幕職單位資料，現將清末省署幕職編制架構，統整如圖七：

圖七：清末省署幕職編制架構



由上述各省奏報可知，清末 各直省官制通則 所規定的設立幕職，大部分省分確已開始施行。從上述清末各督撫衙署幕職的設立、幕職人員的派任與管理，可瞭解到：

一、清廷雖讓督撫可自辟幕僚，但亦要求各督撫每年要將幕職人員

名單上報朝廷，督撫衙署幕職的調派，也需朝廷同意，突顯出清廷對地方督撫人事權的掌控。宣統三年閏六月，發生一件督撫爭調幕職官員的案件。御史陳善同奏參，江蘇補用知府應德閔，前經雲貴總督李經羲奏調赴滇，朝廷特旨允行。旋據瑞澂奏請留在江蘇，卻未被准奏。其因是江蘇巡撫程德全請將該員派充幕職時，並未向清廷聲敘前案。應德閔捐升道員後，也尚未引見，又復委署藩司，被朝廷認為均屬不合體制。程德全著交內閣議處，被處以降二級調用，後著加恩改為降二級留任。¹⁷¹程德全被御史彈劾未照程序奏調幕僚官員，本有可通融之處。朝廷卻給予降二級留任的重罰，可見清廷對於幕職人員任用掌控，是相當在意，且必須是「權操在我」的。

二、清末督撫的刑錢、文案等幕友，在各直省官制通則施行後，雖面臨具有學堂畢業生、留學生背景的幕職人員之挑戰。部分督撫仍將有經驗的刑錢幕友，轉換跑道成為幕職。幕友的身份由督撫私人顧問與助手，成為督撫衙署的聘僱官員，正式由幕後走向幕前。因此，幕職雖屬新設，其職務功能與人員任用，卻與舊有幕僚制度相銜接沿襲。

三、幕友或幕僚成為正式官員後，其獎懲所適用律例自是不同。宣統三年七月，貴州巡撫龐鴻書的衙署幕職候選同知胡壽彭，與其子候選縣丞胡顯祖，被檢舉性善招搖，漏洩機密，並有因緣為姦

¹⁷¹ 《德宗景皇帝實錄》(9)(附)《宣統政紀》，卷 57，宣統三年閏六月，頁 1026。

之事，聲名尤劣。兩人被清廷革職永不敘用，並即行驅逐回籍，交原籍地方官嚴加管束。¹⁷²由這項處罰可知，幕職官員的獎懲已比照官員，有「革職」之罰。但還是比照往昔幕友犯錯時的案例，將其驅逐回籍。清末 諮議局章程 的設計，則將各省督撫幕友視同行政官員，停止其選舉權與被選舉權。

四、清代幕府在 各直省官制通則 施行後，隨著政治社會情勢演變，一說走上窮途末路，最終消亡了。¹⁷³或許清代幕府就此沒落，不過，從下述民初省縣機關幕職的變遷，傳統幕友到了民初，仍舊活躍。

五、各督撫會互通聲息，也很注意彼此的動態，因此部分督撫常參酌他省章程來擬定本省幕職章程。例如陝甘總督長庚擬定幕職章程時，就參考了山東、浙江兩省的奏准案。變通增設總秘書一員、副秘書一員與會辦一員。¹⁷⁴二個月後，江西巡撫馮汝駉又參考陝甘總督幕職章程，修改為總秘書一員、副秘書二員。¹⁷⁵

六、部分督撫衙署幕職是由文案處改制，幕職官員多由文案委員中選拔優異人才來委任，幕職單位的經費也多來自原先文案處經費轉撥。可是要論斷「清季外官改制時，督撫衙署改設幕職的

¹⁷² 《德宗景皇帝實錄》(9)(附)《宣統政紀》，卷 58，宣統三年七月上，頁 1047。

¹⁷³ 傅國興，清代直隸總督幕府盛衰初探，《文物春秋》，1997年，第4期，頁36。

¹⁷⁴ 長庚，陝甘總督長庚奏設幕職分科任事摺，《政治官報》，第36冊，第1028號，宣統二年八月初二，頁10-12。

¹⁷⁵ 馮汝駉，江西巡撫馮汝駉奏設幕職分科治事摺，《政治官報》，第38冊，第1097號，宣統二年十月十二日，頁13-14。

基礎，已主要是文案處而非幕府」，¹⁷⁶則仍待商榷。細究前述各省幕職官員的背景，不難發現部分督撫委用的幕職官員，常是其幕府成員。因此當幕主轉任他省時，常需奏請朝廷准許將其幕府成員奏調到新職處。宣統元年五月，袁樹勳署理兩廣總督後，即奏請將他在山東巡撫任命的幕職官員施炳燮、沈同芳等四人，調往兩廣總督衙門擔任秘書。¹⁷⁷同年十二月，浙江巡撫增韞在奏報中明指新委幕職中，有六名原在衙門服務，¹⁷⁸是他延攬的幕友。增韞於是上奏朝廷，准許將他規劃出任浙江巡撫衙署秘書員的直隸候補道張一？、民政科參事員候選知縣陳漢第，調到浙江受其委任。其中張一？出自袁世凱幕府，陳漢第則是趙爾巽幕府成員，曾隨趙爾巽在奉天、湖北、四川等工作。¹⁷⁹宣統二年八月，陝甘總督長庚雖是將原總督衙署文案處，更設秘書處，但其幕職官員是來自跟隨他從新疆到任及甘肅省僚屬。¹⁸⁰換言之，有部分成員是其幕府成員。

七、因適合的人才真是缺乏，或因督撫別有私心考量，不論各省豐

¹⁷⁶ 關曉紅，清季督撫文案與文案處考略，《近代史研究》，2006年第3期，頁148。

¹⁷⁷ 袁樹勳，奏為丁憂江蘇補用道施炳燮久在幕府請准派該員逐日到東粵後返局辦事以資襄助摺，國立故宮博物院藏，軍機處檔摺件，文獻編號181674。袁樹勳，奏為前在山東幕府沈同芳等三人派在粵省衙門充秘書等職摺，國立故宮博物院藏，軍機處檔摺件，文獻編號181677。

¹⁷⁸ 增韞，奏報浙江省遵章設立幕職並分科任事摺，國立故宮博物院藏，軍機處檔摺件，文獻編號184011。

¹⁷⁹ 增韞，奏直隸補用守張一？等調浙委用片，《政治官報》，第28冊，第870號，宣統元年十二月二十三日，頁13。

¹⁸⁰ 長庚，陝甘總督長庚奏設幕職分科任事摺，《政治官報》，第36冊，第1028號，宣統二年八月初二，頁10-12。

瘠，各督撫衙署幕職多是原任幕僚的候補道員出任，並常出現一人兼理兩職的情況。這些雖都向朝廷備案，但終究並非行政運作的常態，也很難期望吏治能有澄清的機會。這應是官僚行政變革草創時，因幕友有限，新式學堂栽培人才也無法立時接替，因此大幅增強幕職功能，才会有此轉型適應階段。

八、部分地方機構幕職官員在清朝滅亡後，順利轉軌成為民國官員。

袁世凱的重要幕僚張一？，宣統初年，曾在浙江巡撫衙署擔任秘書員。民國三年五月，被袁世凱委任為政事堂機要局局長，民國四年十月離職。民國六年八月至民國七年十月，又出任總統府秘書長。¹⁸¹宣統初年，擔任浙江巡撫衙署民政科參事員的陳漢第，在民國二年十月出任北洋政府國務院秘書廳秘書長，直到民國三年五月，秘書廳裁撤後離職。¹⁸²安徽巡撫衙署秘書員呂鈺，於民國三年擔任雲南蒙自關監督，民國五年十月離職。¹⁸³在兩江總督衙門長期擔任幕友，曾任交涉科參事員的施炳燮，於民國元年八月，出任江蘇江海關監督，直到民國六年八月才離職。¹⁸⁴宣統二年時，擔任江西巡撫衙署總秘書員的陸長佑，民國六年十月，擔任直隸省政務廳廳長，直到民國十五年四月才離職。¹⁸⁵

¹⁸¹ 萬仁元等編，《民國職官年表》，頁 8-10。

¹⁸² 萬仁元等編，《民國職官年表》，頁 7-8。

¹⁸³ 萬仁元等編，《民國職官年表》，頁 349-351。

¹⁸⁴ 萬仁元等編，《民國職官年表》，頁 243-246。

¹⁸⁵ 萬仁元等編，《民國職官年表》，頁 192-196。

另一個與刑幕有關者，是臬司衙署。按察使署內刑幕，常可影響全省司法工作。清末官制改革後，按察使改為提法使。宣統二年（1910）六月，湖廣總督瑞澂依據《提法使屬官章程》，設立司法公所。並遵章設置總務、刑民與典獄三科，各設科長一人，可是將一二等科員、書記員略為增加。在審判廳尚未設立前，發審局暫時改為督審處。¹⁸⁶但未言明原有臬司刑幕的去向。

廣東提法使俞鐘穎於宣統二年（1910）七月到任後，著手設立司法公所。三年（1911）二月，俞氏遵章設置總務、刑民與典獄三科，各設科長一人及一等科員各一人。但因廣東民情刁健，訟獄充斥，因此增設二等科員若干。科長以下各員，仿照江蘇省奏定的辦法，從以前司署辦公刑幕成績較優、資格較深者，進行甄別，考取合格人員後，分別派署。等到一年期滿，察看如能稱職，就照章請補實缺。¹⁸⁷同年三月，山西提法使設立司法公所，其幕職分科也比照江蘇、兩廣，分為三科，並挑選臬司刑幕優秀者成為科員。¹⁸⁸因此，清末部分省分內，原臬司刑幕中，績優、資深者，經過甄選，可以成為司法公所的科員。

此外，《各直省官制通則》第六條規定各省應於督撫署內設立會議廳。部分督撫也依照清廷旨意，在督撫衙署內設立會議廳，定期召集司

¹⁸⁶ 瑞澂，湖廣總督瑞澂奏遵章改設提法使並分設屬官摺，《政治官報》，第34冊，第989號，宣統二年六月二十五日，頁10-12。

¹⁸⁷ 張鳴岐，署理兩廣總督張鳴岐奏提法司署分科治事辦理情形摺，《政治官報》，第42冊，第1215號，宣統三年二月二十一日，頁9-11。

¹⁸⁸ 丁寶銓，山西巡撫丁寶銓奏提法司改設屬官分科治事摺，《政治官報》，第43冊，第1236號，宣統三年三月十三日，頁11-12。

道以下各官員會商緊要事件，與會成員是以各科幕僚為主，督撫藉此可掌握重大事件的進度，各科幕僚也能藉此會議協調跨科的公事。

宣統二年（1910）八月，憲政編查館擬定《各省會議廳規則》，規定會議廳以本省督撫為議長，其下分設參事科、審查科。參事科人員以司道府廳州縣官、各局所總辦及督撫奏設之幕職擔任。審查科人員則由司道府廳州縣官、通曉法律人員或現任司法官、本省仕紳擔任。兩科人員每三年遴選一次，且至少需過半數住在省城。¹⁸⁹「通曉法律人員」一項，在清末常指法政學堂畢業生、長期擔任刑曹者與刑名幕友。所以，清廷對於會議廳科員的規定，對督撫幕僚頗有利。各局所總辦、督撫幕職與通曉法律人員，大多數是督撫的幕僚或幕友。

江西巡撫馮汝駉遵章於撫署設立會議廳，廳內分設兩科，科內參事係遴派現任司道各局所總辦及撫署幕職充任審查科人員中，通曉法律者五員。諮議局則公推五員，共計十員，籌辦憲政。¹⁹⁰陝甘總督長庚，也派任幕職充任會議廳官員。¹⁹¹幕職官員與巡撫關係親近，幕職官員充任會議廳參事員，形同巡撫得以掌控籌備憲政事宜與緊要事件會商的程序，對於鞏固督撫權位，自是重要。

但是，在省級地方自治方面，幕僚參政權受到約制。清末推動地方官制變革時，同時建構地方自治，旨在地方設立自治機關與議事會。光

¹⁸⁹ 憲政編查館，《各省會議廳規則》，《大清宣統新法令》，第23冊，頁32-34。

¹⁹⁰ 馮汝駉，奏會議廳規則另行編制片，《政治官報》，第1097號，宣統二年十月十五日，頁15。

¹⁹¹ 長庚，奏設立會議廳片，《政治官報》，第1028號，宣統二年八月初二，頁12-13。

緒三十四年（1908）六月二十四日，朝廷批准了憲政編查館擬定的 各省諮議局章程及議員選舉章程，詔令「即著各省督撫迅速舉辦，實力奉行，自奉到章程之日起，限一年內一律辦齊」。「諮議局欽遵諭旨，為各省採取輿論之地，以指通省利病，籌計地方治安為宗旨。」¹⁹²

各省諮議局章程及議員選舉章程 第二章「議員」共九條，規定了選舉方法、選舉資格和被選舉資格，諮議局章程 則對諮議局的選舉事宜做了規定。按照 諮議局章程 規定，凡屬於本省籍貫的年滿二十五歲的男子，具備下列條件之一的居民才具備選舉資格：1.曾在本省地方辦理學務及其他公益事務滿三年以上，卓有成績者；2.曾在本國或外國中學堂同等或中學以上的學堂畢業的得文憑者；3.有舉貢生員以上的出身者；4.曾任實缺職官文七品武五品以上未被參革者；5.在本地方有五千元以上的營業資本或不動產者。凡非本省籍的男子，年滿 二十五歲，寄居本省滿十年以上，在寄居地有一萬元以上的營業資本或不動產者，亦有選舉權。被選舉權的資格則限制在年滿三十歲，屬本省籍或寄居本省滿十年以上的男子。¹⁹³

分析這些選舉權與被選舉權的規定，可知清廷以仕紳階層為參與地方自治之主幹，因此具有地方事務經驗、有舉貢生員以上出身或曾任實缺職官文七品、武五品以上者等，都對仕紳階層有利。第二章第七條關

¹⁹² 憲政編查館，各省諮議局章程及議員選舉章程，《大清光緒新法令》第 2 冊，第一類，憲政，頁 3-10。

¹⁹³ 憲政編查館，各省諮議局章程及議員選舉章程，《大清光緒新法令》第 2 冊，第一類，憲政，頁 4-6。

於「停止」其選舉權及被選舉權項，卻將以下五類納入：1.本省官吏或幕友。2.常備軍人及徵調期間之續備後備軍人。3.巡警官吏。4.僧道及其他宗教師。5.各學堂肄業生。¹⁹⁴章程案語的解釋是：

蓋本省官吏、幕友，充當行政之任，與諮議局本屬對立。若與以選舉議決之權，恐生曠職及干涉勾通等弊。¹⁹⁵

此條名為「停止」，其實等同剝奪各省督撫幕友的選舉權與被選舉權。按照張仲禮對於紳士階層的分類，幕友屬於下層紳士。¹⁹⁶清廷讓地方仕紳成為地方自治的主幹，卻將同為仕紳階級的幕友排擠於外，此舉可見清廷已清楚定位幕職乃屬於行政職官，故不能參與監督地方行政職官之相關事務。由此可見，清末辦理地方自治成立諮議局的過程，雖然鬧了不少笑話，¹⁹⁷但就地方幕職人員的變革而言，清廷倒是有共識。

清代對於地方官員聘用幕友，依例幕友要迴避本籍。因此，清代大

¹⁹⁴ 憲政編查館，諮議局章程，《大清光緒新法令》第2冊，第一類，憲政，頁6。採用「停止」，意指被停止者是具有選舉權與被選舉權。此外，日後中國學生不能參政的法律規定，淵源於此章程。

¹⁹⁵ 憲政編查館，諮議局章程，《大清光緒新法令》第2冊，第一類，憲政，頁6。第6條另規定「不得」有選舉權與被選舉權，有品行乖謬、曾處監禁刑、營業不正、有財產糾紛者、吸食鴉片者、有心疾者（精神病）身家不清白者與不識文義者。第8條還規定小學教員停止其被選舉權，理由是應專心國民教育。

¹⁹⁶ 張仲禮，李榮昌譯，《中國紳士：關於其在十九世紀中國社會中作用的研究》（上海：上海社會科學出版社，1992），頁4-18、229-235，表39-41。1880年代，清代幕僚約有16200人，每人平均年收入為560兩，約是官員收入的十分之一，但卻是為鄉梓服務的紳士平均收入的五倍。張仲禮，費成康、王寅通譯，《中國紳士的收入》（上海：上海社會科學院出版社，2002），頁85-87。

¹⁹⁷ 張朋園，《立憲派與辛亥革命》（台北：中央研究院近代史研究所，1969），頁18-20。

多數幕友都未在所服務的衙署縣分落籍。若照 諮議局章程 第二章第三、四、五條規定，要設籍一定時間者才能有選舉權，絕大多數未落籍且常遊幕各地的幕友，本就難符合享有選舉權的資格。清廷為何要專條停止各省官吏與幕友的參政權，或係導因於本文第三章第一節時，部分人士，特別是具有仕紳背景者，反對保留幕友，並想用仕紳來取代幕友。或是擬案者擔心幕友與督撫親近，容易讓督撫藉由幕友來干涉諮議局運作，造成督撫勢盛，因此特加嚴苛限制。但由此章程案語亦可知，光緒三十四年（1908）末，清廷眼中各省幕友在 各直省官制通則 實行後，全然已是官僚行政人員了。

清廷藉由 諮議局章程 停止地方機關幕友的選舉權與被選舉權，卻未防堵諮議局幕僚參選諮議員。光緒三十四年六月，清廷下令各省籌設諮議局，選舉事務是由諮議局籌辦處負責進行。浙江省諮議局籌辦處於光緒三十四年十月初一日在杭州成立，設督辦一人，由布政司顏鍾驥兼。總辦一人，由江蘇補用道董元亮擔任，會辦一人、總參議二人、參議員十三人，籌備處內設法制科、司選科、編制所、審查所、檢查所、調查所、文牘所、印刷所、收發所、會計所等二科八所，職員中有八人留學日本，其他職員都具進士、舉人、貢生、生員等傳統功名。文牘、會計、收發等所，皆屬籌備處之幕僚單位。選舉結果為籌辦處職員近水樓台，陳敬弟、沈鈞儒等十四人分別當選諮議局議員或候補議員。¹⁹⁸

¹⁹⁸ 浙江諮議局籌辦處職員銜名單，見沈曉敏，《處常與求變：清末民初的浙江諮議局和省議會》（北京：三聯書店，2005），頁19-20。

如前所述，朝廷將督撫幕友關於諮議局議員的選舉權與被選舉權停止。但在光緒三十四年十二月二十七日《城鎮鄉地方自治章程》中，府廳州縣衙門幕友關於議事會等的選舉權與被選舉權，卻未被停止。¹⁹⁹民初後，中國政府頒布各種議員選舉法中，不再出現「停止」幕友選舉權與被選舉權的規定。²⁰⁰這是因為各級選舉是民權，官職是職業，都可自由選擇。只要不是官員身兼議會性質工作，有利益相悖情況，機構內幕職人員的參政權因此漸受到保障。

參、民初省級機關幕職的變遷

民國元年到民國二年其間，中華民國的省制屬於新舊制並存。民國元年，響應辛亥革命的各省，多由都督執政，自擬都督府章程，各省組織遂不一。針對這種省級機關紛亂的情形，孫中山就曾明諭：「各省光復以來，地方官職，各自為制，名稱紛歧。茲值中央政府成立，關於設官分職，亟宜統籌全局，從新釐訂，以昭劃一，已由法制院編纂草案，具呈前來，先後咨交院議在案。所有中央行政各部，現定名曰部；則各省都督所屬之行政各部，自應一律改稱為司以示區別。此事已另文行知貴部。嗣後各省司長，當直接受各部之監督、委任，方合法理。但現行地

¹⁹⁹ 《城鎮鄉地方自治章程》第十九條規定，1.現任本地方官吏，2.現充軍人，3.現充本地方巡警，4.現為僧道及其他宗教師者，不得選舉自治職員及被選舉為自治職員。見政學社編，《大清法規大全》第2冊（台北：考正書局，1972），頁2-8。

²⁰⁰ 例如民國元年九月四日公布的《省議員議員選舉法》中，只要年滿21歲，在選區住滿二年以上，有一定財產與教育程度，就有選舉權。年滿25歲以上，具有中國國籍之男子，即有被選舉為省議員之積極資格。

方官制，尚未釐訂施行，即各省司長之調用、頂補，本府亦無從著手，應如何斟酌委任，留部暫籌適當辦法。」²⁰¹

例如湖北省在辛亥革命後，同年十月十五日，設軍政、民政二部，十七日改民政部為政事部。軍政部下設軍令、參謀、軍務三部。政事部下設外交、內務、財政、法制、交通、編製、文書七局。貴州響應革命後，同年十一月五日，設軍政、執法二部，另有參謀廳、樞密院、行政廳。行政廳內設行政總理，秘書廳長。江蘇宣佈獨立後，同年十二月九日，設內務、財政、軍務、外務、通阜各司，並另設政務廳。²⁰²分析湖北、貴州、江蘇等都督府，其中都有幕職單位如文書局、秘書廳長、政務廳等。宣統帝退位後，始歸順民國的各省，則仍沿襲清末官制。民國二年（1913）三月十一日，臨時大總統袁世凱公布《臨時約法》，採用行省制度，但對於地方行政體制架構，還是無法明確劃分，或導因於各省規制紛雜難一，阻力甚大。

此後，關於省制與省官制的問題，引發各界議論。前節已提及，清末擬定「各直省官制通則」時，各督撫對是否保留「道」，意見已不一。王家儉認為，民國成立後，首先對於省制問題提出改進意見者是黎元洪，他建議軍民要分治，以民政長綜攬省務。劃分中央及省權限，都督只能領軍，並需接受中央號令。此論引發各方熱烈反應，綜合各方意見，約

²⁰¹ 總統府秘書處，總統府秘書處為統籌設官分職致內務部函，1912年2月7日，中國第二歷史檔案館編，《中華民國史檔案資料彙編》（南京：江蘇人民出版社，1981）第二輯，頁23-24。

²⁰² 楊光中，中華民國省制之研究，國立政治大學公共行政研究所碩士論文，1974年，頁30-33。

略分為三派：贊成派、反對派與折衷派。北洋政府為改革省制與省官制，接連制訂了三個草案，但是朝野都未能達成共識。袁世凱欲獨攬大權，竟乘參議院休會之際，藉口實行劃一現行官制，於民國二年（1913）一月，公布《劃一現行各省地方官廳組織令》，頓時引起東南各省譁然，紛紛抗議，責其違背約法，但此令仍然付諸實施。²⁰³

根據《劃一現行各省地方官廳組織令》與相關的十六道命令，²⁰⁴北洋政府要求在民國二年三月以前為限，一律辦齊，²⁰⁵北洋政府建構的新地方官制逐漸成形。確定省為地方行政中之最高單位，除蒙古西藏青海地方外，已設民政長省分者，以民政長為該省行政長官。未設民政長者，以都督兼任民政長，為該省行政長官。《劃一現行各省地方官廳組織令》第四條規定，各省行政公署內設總務處，與以下四司：內務、財政、教育與實業。第五條規定總務處內設秘書、科長與科員。第七條規定總務處職掌是繕寫文件，辦理庶務。第八條規定秘書、科長、技正，要呈由國務總理薦請任命。各省行政長官只能委任科員及技士。第九條規定，

²⁰³ 贊成派有梁啟超等，反對派主要是各省都督，折衷派如雲南都督蔡鍔。民初各界對地方政府組織意見非常紛紜，美國聯邦式、統一、法式、普式、日式、折衷調和說等，紛然雜陳，最後仍以採折衷制為多數。王家儉，〈民初地方行政制度現代化的探討（1912-1916）〉，《國立臺灣師範大學歷史學報》，第9期，頁229-253。

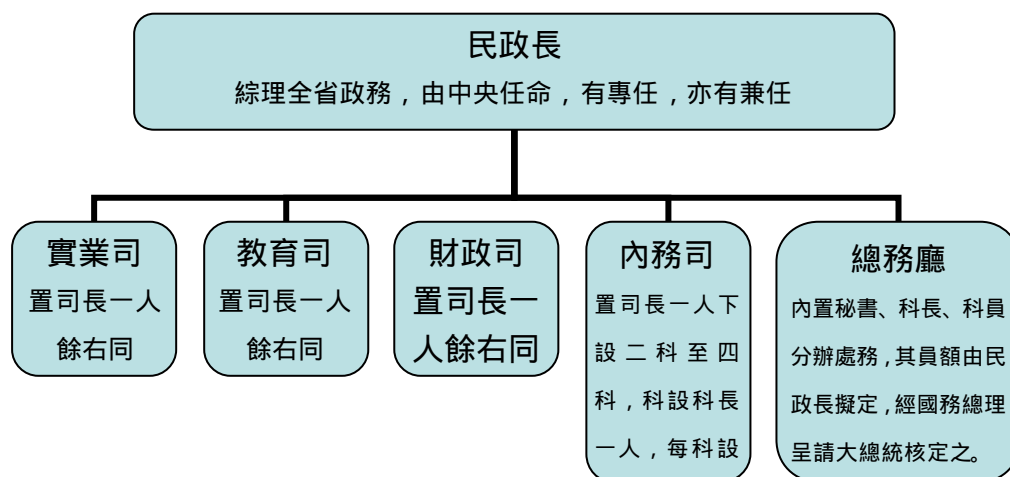
²⁰⁴ 北洋政府在公布《劃一現行省地方官廳組織令》後，又陸續公布了十六道關於新地方官制的命令。這十六道命令為：現行各省地方行政官廳組織令、現行順天府屬地方行政官廳組織令、現行各道地方行政官廳組織令、現行各縣地方行政官廳組織令、現行中央直轄特別行政官廳組織令、現行京師警察官廳組織令、現行地方警察官廳組織令、現行都督府組織令、文官任命執行令、文官考試法草案、秘書任用法草案、文官保障法草案、文官懲戒法草案、文官懲戒委員會編制法草案、文官甄別法草案與官吏服務令等。《東方雜誌》第9卷，第8-9號，民國2年2月。

²⁰⁵ 《劃一現行各省地方官廳組織令》，《東方雜誌》第9卷第8號，民國2年2月，頁11-12。

各省行政公署秘書、科掌、技正、技士員額，都該省行政長官擬定後呈由國務總理，呈請大總統核定。²⁰⁶

袁世凱在清末長期擔任督撫，深知督撫權力與督撫衙署的運作密不可分。將 劃一現行各省地方官廳組織令 與清末 各直省官制通則 比較，袁世凱施行的省行政公署組織，為不使地方行政與軍事都受都督控制，逐步想任命文官出任民政長，藉以削弱都督權勢，但實效不顯。省行政公署的幕職人員，由各省長官擬聘後，與清末一樣，皆須呈報中央政府核定，顯見袁世凱對各省行政公署人事的掌控，絲毫不放鬆。現將民國二年（1913）省行政公署組織及行政公署各處司之職掌，整理如圖八。

圖八：民國二年省行政公署組織及行政公署各處司職掌²⁰⁷

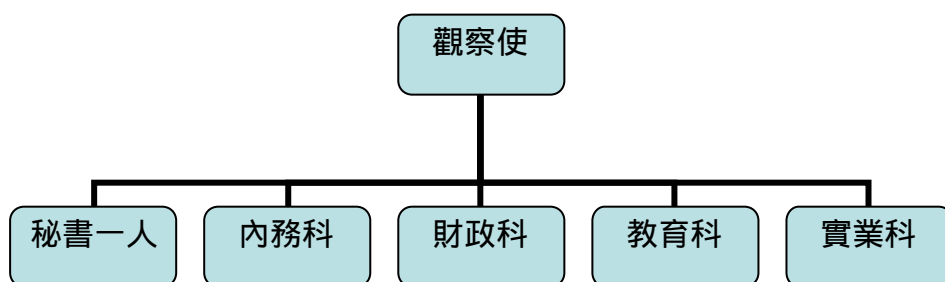


²⁰⁶ 劃一現行各省地方官廳組織令，《東方雜誌》第9卷第8號，民國2年2月，頁12-13。

²⁰⁷ 根據王家儉，民初地方行政制度現代化的探討（1912-1916），《國立臺灣師範大學歷史學報》，第9期，頁259修改。

在 劃一現行各省地方官廳組織令 頒布後，北洋政府又公布 劃一現行各道地方官廳組織令，將清末各道長官，改為觀察使。其第四條規定，各道設觀察使公署，除設秘書一人外，其下分設四科：內務、財政、教育與實業。第六條規定，「各道觀察使公署之秘書、科長、技正，依現行之例，由該道觀察使報由該省行政長官，呈由內務總長，經由國務總理薦請任命。」²⁰⁸現將民國二年觀察使公署組織圖整理如圖九：

圖九：民國二年觀察使公署組織²⁰⁹



分析此次省級官制改革，中國地方行政層級簡化為省道縣三級制，省級機關幕職人員層級比清末更高。但省級機關秘書等人員的任用，仍需經國務總理呈請大總統核定，比起清末督撫、道聘用幕友不需奏請清廷同意，此時規定比清末更嚴格。

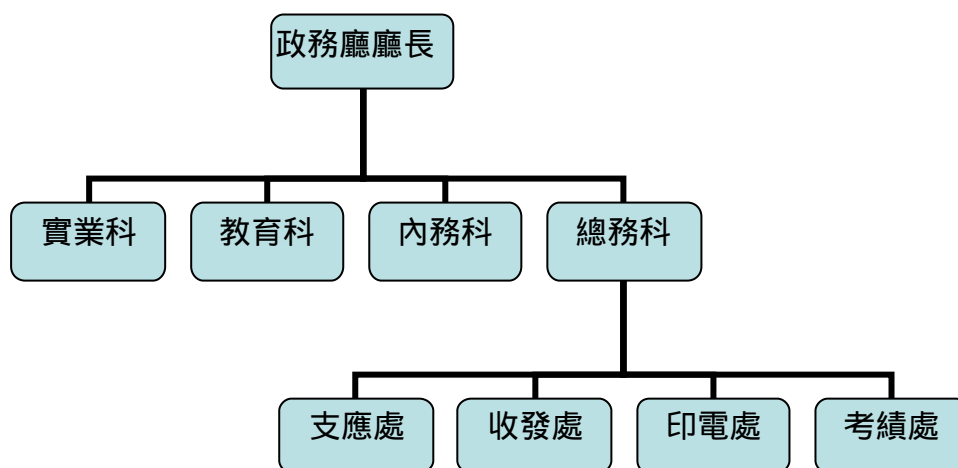
民國三年（1914），北京政府改民政長為巡按使，設巡按使公署。公署內設政務廳，廳下設四科，另於公署外，設財政廳。政務廳設廳長一

²⁰⁸ 劃一現行各道地方官廳組織令，《東方雜誌》第9卷，第8號，頁14。

²⁰⁹ 劃一現行各道地方官廳組織令，《東方雜誌》第9卷，第8號，頁14。

人，承巡按使之命總理廳務。廳內設總務、內務、教育、實業四科，科內組織與職掌委由各省自定。茲將民國三年巡按使公署組織內，幕職單位呈現於圖十：

圖十：民國三年巡按使公署政務廳組織²¹⁰



依照 河南巡按使公署政務廳修正暫行章程，政務廳總務科內各處職掌是，支應處，掌管會計、庶務、交際及購置物品等事項。收發處，掌管收發文件並分配編號及保管檔卷等事項。印電處，掌管印信、譯電等事項。考績處，掌管地方行政官進退、紀錄獎懲、行政訴訟及控官等事項。²¹¹ 黑龍江巡按使公署政務廳職掌章程 內政務廳內分設四科，總務科的職掌是機要、印信、職員履歷及進退紀錄。政府委託監督財政、

²¹⁰ 根據王家儉，民初地方行政制度現代化的探討（1912-1916），《國立臺灣師範大學歷史學報》，第9期，頁267修改。

²¹¹ 河南巡按使公署政務廳修正暫行章程，見王家儉，民初地方行政制度現代化的探討（1912-1916），《國立臺灣師範大學歷史學報》，第9期，頁268。

司法及其他不屬於各科者。文件之核對、收發、分配保存。統計報告暨編纂紀錄。庶務會計。²¹²兩者比較後，可發現黑龍江巡按使公署幕職單位採「廳 - 科」的編制。河南巡按使公署幕職單位則採「廳 - 科 - 處」的編制，其政務廳考績處還負責行政訴訟及控官等事項，其職能已超越清末刑名幕友的職能。

此時各省內各科主管職稱不一，如奉天稱為主任、江蘇稱為科長，雲南稱為僉事。科下分職，各省亦不同。奉天是分股，湖南是分課，河南是分處。河南省還另設秘書處，置秘書及書記官，核辦特別事件，辦理機要文件及其他不屬於各科事項。奉天另設執法、機要二處，前者置處長、委員、承審員，辦理懲治盜匪事項。後者置處長、委員，辦理機要秘密事項。²¹³各省政務廳、河南省秘書處與奉天機要處等，都為此時的省級機關之幕職單位。

其他與省同級的行政區域，其主管機關也都設立幕職單位。民國二年一月後，順天府（北京附近二十四州縣）熱河、察哈爾與綏遠等特別行政區，陸續設置公署，幕職單位也隨之設立。順天府於民國三年十月，改為京兆。京兆尹公署內設秘書一人，總務、內務、教育、實業等四科。民國十年前後，公署內增設政務廳，居間指揮各科，設置了文案處。熱河、察哈爾、綏遠等特區，於民國三年採用都統府官制後，都統兼任軍、民政，府內置軍務、總務兩處。軍務處長由參謀長兼任，總務處長由書

²¹² 萬福臨監修，《黑龍江志稿》，卷46，職官志，頁1911。

²¹³ 錢端升等，《民國政制史》（上海：商務印書館，1939），頁389。

記官兼任。蒙古各旗地區，如庫倫，設庫倫辦事大員，直屬總統。設置辦事大員公署，屬內置秘書廳，設秘書長一人，各區域各佐理專員公署，署內均設秘書廳，設秘書長一人。民國九年，裁辦事大員與佐理專員，設鎮撫使，開設鎮撫使公署。署內設秘書長一人，秘書三人。又分設總務廳、軍務廳，總務廳內置三科，軍務廳內分置四科。²¹⁴可見，民國十年以前，中國各省級機關內幕職單位普遍設立，但逐漸分為純粹幕僚性質的單位如秘書廳、政務廳、總務科等，與業務導向的單位，如實業科、教育科等。

黎元洪繼任大總統。他於民國五年（1916）七月六日，下令統一各省軍民長官官稱，各省督理軍務長官改稱督軍，民政長官改稱省長，但組織與職掌依舊，省長公署內設政務廳，下轄總務、內務、教育、實業四科，科以下又設課或股。²¹⁵民國六年（1917）九月六日，教育廳與實業廳二暫行條例頒行後，於八日通令裁撤政務廳內教育與實業兩科，只餘總務與內務二科。但十一月後，又於政務廳內分設第一、二、三、四科。省長兼督軍者，另設軍務廳，分設軍務、軍需、軍法三科。不過，民國六年後，法統破壞，北京政府於省以上，尚有巡閱使、經略使、查辦使、籌邊使、宣撫使與邊防督辦等職之設置，常干涉各省之軍政、民政，各省之軍政與民政長官，幾成為其附屬。²¹⁶

²¹⁴ 代繼華，譚力等，《中國職官管理史稿》，頁 1090-1091。

²¹⁵ 《政府公報》，第 51 冊，民國五年七月七日。

²¹⁶ 楊光中，〈中華民國省制之研究〉，國立政治大學公共行政研究所碩士論文，頁 39、42。

可是，此時省級機關內幕職官員，常由長官自辟，無需呈報中央政府，法統形同無物。因此，本文認為清末到民初，各機關內幕職單位一直存在，但略有修改。整體而言，民初以後，地方機關內各單位漸區分成幕僚單位與業務單位兩大類。現以清末民初安徽省署為例，將其各階段幕職單位的變動，整理如表 4-9。

表 4-9：清末民初安徽省署組織與幕職單位的變革

年代	省署名稱	幕職單位	資料出處
光緒三十四年	安徽巡撫	分為七科，秘書一人，助理秘書一人，參事員七人	《清朝續文獻通考》，卷一百三十二，職官考十八，外文職，總督巡撫，頁 8919。
宣統二年	安徽巡撫	分為十科，秘書員一人、副秘書員二人	朱家寶，安徽巡撫朱家寶奏遵章設立幕職分科治事摺，《政治官報》，第 1149 號，宣統二年十二月七日，頁 12-13。
民國元年	都督府	內分五司、四局，幕職	《申報》，皖江新紀事，民國元年二月二十

		單位是編制局	一日。
民國二年四月	行政公署	總務處與四司	錢端升等，《民國政制史》，頁379。
民國二年九至十二月	行政公署	總務處、內務司、財政司	倪嗣沖都督兼民政長後，下令將教育、實業兩司改為科，歸內務司管轄。《申報》，民國二年九月十五、十六日，十二月六日。
民國三年六月	巡按使公署	政務廳等	《申報》，民國三年六月三十日
民國六年六月	省長公署	四廳：政務、教育、實業、財政	楊光中，中華民國省制之研究，國立政治大學公共行政研究所碩士論文，頁39-40。
民國七年初	省長公署	四廳一處（警務）	四廳一處的編制直到民國十六年三月，安徽改懸青天白日旗前，終未變。謝國興，《中國現代化的區域研究：安徽省

			1860-1937》(台北：中央研究院近代史研究所，1991)，頁 121。
--	--	--	--

肆、清末民初縣級機構幕職的設立

東三省試辦直省官制後半年，光緒三十三年（1907）十一月，東三省總督兼將軍徐世昌與署吉林巡撫朱家寶聯名上奏，說明半年來吉林省施行新官制，澄清吏治的成效。徐、朱兩人稱，根據御史趙炳麟所參，吉林省訂定「整頓吏治章程」二十五條，「檄飭全省府廳州縣實力施行，通飭司道以下，改幕僚為文案，裁門丁用收發，概以委員派充，使壅遏蒙蔽之患，立即祛除。」²¹⁷由此觀之，清末東三省各州縣衙署內的刑錢幕僚，在徐世昌的命令下，可能都改為文案。汰除門丁後，也改用委員擔任。不過，其他各省州縣衙署的幕僚，是否全改為文案？特別是傳統刑錢幕友多數是在縣衙任職，他們的去向為何？

根據清末民初幕友陳天錫²¹⁸回憶，清末縣衙組織未因新政施行而有更動，幕友職能則有些許擴張。他憶述光緒末，宣統時湖南各縣衙門刑錢幕友，開始兼辦新政。

²¹⁷ 東三省總督徐世昌、署吉林巡撫朱家寶，奏為吉省應行要政逐漸措施大概情形，光緒 33 年 11 月 24 日，《宮中檔光緒朝奏摺》，第 25 輯，頁 120-121。

²¹⁸ 陳天錫（1885—1975），譜名作甘，字伯稼，別號遲莊。祖籍福建林森縣，光緒十一年（1885）二月二十二日，生於湖南東安縣（後更名雲浮縣）。其父陳自新，以進士筮仕粵湘，陳天錫即誕生於其父署理的東安縣署。他六歲從師發蒙，三年讀畢周易、孝經諸書，能背誦不遺一字。十歲隨家入湘，十八歲，遵父命學習刑錢文牘等幕學。清末時歷任湖南武岡、善化、新田等六州縣幕，凡五年有餘。劉紹唐，陳

宣統元年，湘省州縣幕席，原以刑錢為主要。近年以來，大勢所趨，各省屢有興舉，統謂之新政，皆以州縣為基點。於是向之專司刑錢者，又趨於兼辦新政，毫無例外。因取諮議局選舉文件，悉心批閱，如何設立機構，如何委任人員，選舉人之積極資格如何，消極條件如何，皆了然於心，然後與居停(縣官)相互研討，彼此意見皆趨一致，即著手進行。²¹⁹

清末地方機構內幕友之處境已有轉變，但是陳天錫身處江南，清末各縣衙署組織，是否全未配合地方新官制更動，不無疑問。因此，如要探求清末民初縣級機構幕職之情況，必先釐清民初縣級組織之發展。民國改元後，各地縣級行政機構較為紛亂，其官名也不一致。大致而言，受辛亥革命衝擊較小的地區，尚沿襲前清制度。²²⁰支持辛亥革命的省份，縣級機關組織變動亦大。浙江省在辛亥革命後不久，十一月五日即宣布獨立。民國元年，浙江義烏縣將前清任命的知縣罷職，改設民政長。同年五月，改民政長為知事，並增設參事一員，襄助政務。²²¹北京政府成立後，遂著手統合紛亂的地方行政組織。

天錫，民國人物小傳(三七)《傳記文學》，1976年8月號。頁171。陳天錫，《遲莊回憶錄》，頁27-30。

²¹⁹ 陳天錫，《遲莊回憶錄》，頁65。

²²⁰ 此書是中國學者近年來，研究二十世紀上半期中國縣制的代表作。清末地方自治與地方行政制度的變革密不可分，本文限於篇幅，無法深探。魏光奇，《官治與自治：20世紀上半期的中國縣制》，頁87。

²²¹ 義烏縣志編纂委員會編，《義烏縣志》(杭州：浙江人民出版社，1987)，頁381。按清末官稱，參事屬於幕職。

關於民初縣制的重要法令，第一項是民國二年（1913）一月，北京政府頒布的《劃一現行各縣地方行政官廳組織令》。此令規定縣級地方行政長官統稱「知事」，清代各直隸州、散州、廳，一律改為縣。各縣知事公署可以設置佐治員科長、科員與技術人員等，辦理行政事務。各縣可依事務繁簡，設置二至四科，並依序稱為第一科、第二科等。科長、科員、技士，由該省行政長官委任之。²²²第二項是民國三年（1914）五月公布的《縣官制》。縣知事隸屬道尹，可依職權處分所轄警獄及佐助員吏。縣知事遇非常事變之際，可由巡按使或道尹，調派軍隊。第七條規定：「知事得自委掾屬，其職掌員額，詳由道尹轉詳巡按使核定。分別敘等註冊，並咨陳內政部。」²²³

中國學者魏光奇，對《劃一現行各縣地方行政官廳組織令》與《縣官制》有以下評論：

《劃一現行各縣地方行政官廳組織令》繼清末直省官制通則之後進一步劃一了基層政區的行政級別和名稱，使得中國的地方行政體制在科層化的道路上前進了一大步，縣公署科長、科員和技士屬於公職人員，由該省行政長官委任，而不像清代州縣的幕僚和胥吏那樣屬於官員的私人雇員或游離於國家職官隊伍之外的地方勢力。因此，這種規定對於清代州縣以私人履行公權的制度是

²²² 《劃一現行各縣地方行政官廳組織令》，《東方雜誌》第9卷第8號，民國2年2月，頁15。

²²³ 《縣官制》，《東方雜誌》第11卷第1號，民國3年7月，頁12。

一種否定。但 1914 年 5 月，公布的 **縣官制** 在這方有所後退。

縣官制 稱這些人掾屬，規定可由縣知事自委，從而使得他們的性質介於私人雇員與國家公職人員之間，變得模糊起來。

從長時段的角度，在中國縣政組織從傳統走向現代的道路上，北洋政府時期處於一種過渡階段。在這一時期，清代哪種任用幕友、家丁、胥吏、差役辦理縣政的作法作為一種實行了數百年的政治和社會制度，雖然沒有能夠徹底廢除，但開始出現程度不同的變化，為後來國民政府更為徹底地改造縣政府組織準備了條件。²²⁴

如上所述，魏光奇認為清末縣級衙門的幕友等人，沒有能夠徹底廢除，並開始出現程度不同的變化。民國初年只有個別省分縣公署機構在一定時期與清廷各直省官制通則模式相仿，如山西省民國七年開始實施的 **縣公署組織條例**。為證明前述論點，他蒐羅方志與文獻，找出民初實際運行中的縣公署組織。並將民初縣公署分為四類型：

一是較為徹底廢除任用幕友等辦理縣政的制度，但屬於極少數。例如直隸廣宗縣、望都縣與甘肅天水縣。

二是進行部分改革的縣公署，如直隸青縣、陝西隴縣、甘肅武都縣。

三是形式有改，但換湯不換藥，胥吏仍是縣政實際執政者。例如直隸滄縣、湖北漢陽縣、陝西千陽縣、河南臨潁縣。

四是沿襲清代舊制，幾乎連形式都沒有發生。如京兆通縣、河南鞏

²²⁴ 魏光奇，《官治與自治：20 世紀上半期的中國縣制》，頁 87-89。

縣與陝西南鄭縣，直隸東明縣則是反覆不定。造成民初縣公署組織紛雜，改革難行主因，是各地書吏與差役的激烈反彈。還有與縣公署辦事人員偏少，不能正常履行縣政職能。²²⁵

另一些中國學者認為袁世凱統治時的北京政府，針對令人堪憂的吏治狀況，能借鑒西方經驗，對文官的等級、任用、考試、懲戒、保障、甄別、恤金、待遇均制定了專門的法律，初步形成了一套文官管理制度，並逐步實行之。成效雖不顯著，但畢竟為文官制度的近代化奠定了基礎，對中國政治制度現代化有積極推動的作用，中央與地方行政管理也有現代化的導向。²²⁶

本文認為前述論點，有部分待釐清。首先，民初有些省分的縣公署在清末，就已依《各直省官制通則》進行改組。《遼寧省瀋陽縣志》卷二，將清末到民初，瀋陽縣署組織演變，有著詳細記述。

瀋陽縣原是奉天府駐縣署，「宣統三年二月，民政部通咨各省裁併同城州縣，移款充審判廳經費，遵將承德縣員缺裁撤，一切事務歸併奉天府辦理。」²²⁷至於瀋陽縣署組織，於光緒三十三年時開始進行改組，請見表 4-10。

²²⁵ 魏光奇，《官治與自治：20 世紀上半期的中國縣制》，頁 87-93。

²²⁶ 鄧亦武，論袁世凱政府的文官制度，《濟南大學學報》，2002 年第 1 期，頁 48-51。
何增光，袁世凱政府文官制度的基本特徵，《中國礦業大學學報》，2003 年第 3 期，頁 111-117。

²²⁷ 趙恭寅、曾有翼纂，《遼寧省瀋陽縣志》（台北：成文出版社，據民國六年鉛印本景印，1974），第 1 冊，卷 2，職官志，頁 171。

表 4-10：清末民初遼寧省瀋陽縣署組織變革²²⁸

年代	組織	說明
光緒三十三年前	設六曹兩房，吏外曹、戶商曹、禮學曹、兵警曹、工曹與承發房、號房	縣令幕友負責佐官檢吏
光緒三十三年	改曹為股，併承發房歸吏外股，改號房為收發處	清廷試辦新省制
宣統二年		奉天總督趙爾巽下令裁併各衙門房班
宣統三年	改組為統計、執法、行政與會計等四科	
民國二年	將上述四科改為第一、第二、第三與第四科	北京政府公佈 劃一現行各縣地方行政官廳組織令
民國三年	組織總務科、二個分股（行政股、會計股）七	縣官制 實施前後改組，幕職單位如總務科、

²²⁸ 趙恭寅、曾有翼纂，《遼寧省瀋陽縣志》，第 1 冊，卷 2，職官，頁 171-172。第 2 冊，卷 17，司法志，頁 638。

	個處（收發、文卷、徵糧、驗契、稅契、車捐、婚書）	行政、會計股，收發、文卷處等續存
民國六年	第一科（第三科併入）	辦理統計全縣境出入款目 預算決算級一切行政事務
	第二科	主管徵收田賦田房契稅及一切財政事務

與瀋陽縣同省的鐵嶺縣，其縣署約略進行相似的組織變革。請見表 4-11。

表 4-11：清末民初遼寧省鐵嶺縣署組織變革²²⁹

年代	組織	說明
光緒三十三年前	設七科，吏、戶、禮、兵、刑、工與倉科三班	縣令幕友負責佐官檢吏七科、三班分職掌事 ²³⁰

²²⁹ 黃世芳修、陳德懿纂，《遼寧省鐵嶺縣志》（台北：成文出版社，據民國二十年年鉛印本景印，1974），第 1 冊，卷 3，政治，頁 234-235、239-240。

²³⁰ 清末鐵嶺縣署七科職掌：吏科掌胥吏任免及收受呈詞。戶科掌戶籍及徵收田賦、民事訴訟。禮科長考試祭祀旌表禮儀等事，兵科掌公文傳遞徵差徭役，刑科長命盜案及監獄，刑事訴訟等事。工科掌衙署城垣關津橋樑營繕等事。倉科掌徵收民米及經理官倉。三班職掌：民壯班掌催租及民事訴訟傳喚取保等事。捕役班掌緝捕盜賊及刑事訴訟，差傳取保等事，皂隸班掌笞杖等刑及傳呼答應等事。黃世芳修、陳德懿纂，《遼寧省鐵嶺縣志》第 1 冊，卷 3，政治，頁 234。

宣統二年	設總務、民事、刑事、統計等四科	奉天總督趙爾巽下令裁併各衙門房班 各科設科長一人，書記若干
民國元年後	將上述民刑科裁撤，改設第一與第二兩科	因應司法獨立

其次，民初部分縣署組織改組時，會將前清幕友納入政府編制。民初，各級機關常面臨人員不足與業務銜接之難題。河北新城縣署在民國後，將前清縣署的文武各職悉行裁汰，改由縣內仕紳掌理，分科治事。結果造成政務怠惰，各科被仕紳把持，弊端叢生。²³¹貴州興義縣在民國初年，縣署編制員額僅十二人。²³²

又河北青縣，清代即有幕友刑名、錢穀兩席。民國二年（1913）因劃一現行各縣地方行政官廳組織令，遂將十房書吏改為四科，內務、財政、教育與實業。旋歸併為二科，刑名、錢穀幕友分別改為第一、第二科長。²³³河北倉縣，民國二年奉命改組行政公署時，也將幕僚改為科長、科員。第一科管理內務、財政，第二科管理教育、實業。甘肅武都

²³¹ 侯安瀾等修，王樹柟纂，《河北省新城縣志》（台北：成文出版社，據民國二十四年年鉛印本景印，1967），卷5，地事篇，建置，職官，頁187。

²³² 貴州興義縣署編制是縣知事1人，總務科長1人及代書5人分管文書。第二科長1人及糧書3人、書記1人。貴州興義縣志編纂委員會編，《興義縣志》（貴陽：貴州人民出版社，1988），頁138。

²³³ 萬震霄等修，高遵章等纂，《河北省青縣志》（台北：成文出版社，據民國二十年年鉛印本景印，1968），卷7，經制志，時政篇，頁474-475。

縣，於同年也改聘書啟、刑名、錢穀等幕僚人員為公署正額職員，仍稱師爺，在縣署經費預算內支薪。縣知事公出，改由書啟師爺代拆代行。河北倉縣、東明縣，陝西南鄭縣、江蘇鹽山縣等，科內書記皆是前清書吏轉任，成為政府雇員。²³⁴四川開江縣署在民國元年時，署內有案牘、承審、庶務等佐治人員，²³⁵亦由清末縣署幕友轉任。這些縣署的例子都顯示，民初地方機關仍須延攬前清幕友、書吏，否則機關政務將會窒礙難行。

上述縣署科長、科員，按照民國二年 劃一現行各縣地方行政官廳組織令 第七條規定，是由該省行政長官委任。²³⁶若不比對民初另兩份法令，很容易會誤解比清末州縣主官私聘幕友更為進步。²³⁷

文官任用法草案、文官任用施行法草案 是袁世凱執政時期，用以處理民初各機關人才聘用的主要法律。現將此兩項法案中，與前清幕友、書吏有關的委任級官員任用規則，陳述於下。文官任用法草案第五條規定：

委任文官，由左列各資格之人中任用之。

一、受文官普通考試及第者。

²³⁴ 魏光奇認為民初改由省行政長官來委任各縣署科長、科員，「對於清代州縣以私人履行公權的制度是一種否定」。魏光奇，《官治與自治：20世紀上半期的中國縣制》，頁90-92。

²³⁵ 四川省開江縣志編纂委員會編，《開江縣志》（成都：四川人民出版社，1989），頁417。

²³⁶ 劃一現行各縣地方行政官廳組織令，《東方雜誌》第9卷第8號，民國2年2月，頁15。

²³⁷ 魏光奇，《官治與自治：20世紀上半期的中國縣制》，頁88。

- 二、受文官高等考試初試及第者。
- 三、受文官高等考試及第者。
- 四、曾任委任文官滿二年以上者。
- 五、曾充各官署雇員滿三年以上者。²³⁸

文官任用施行法草案 第三條規定，自文官任用法施行之日起，滿三年內，關於委任文官之任用，除依文官任用法所定資格外，得以有左列資格之一者任用之：

- 一、在本國或外國中學及與中學相當或以上學校畢業者。
- 二、有與前款畢業相當之資格者。
- 三、曾任薦任文官者。
- 四、歷辦行政事務滿一年以上有成績者。
- 五、曾任委任文官者。²³⁹

此兩項法令是在民國二年初制訂，北京政府尚未舉辦全國性文官考試。²⁴⁰如何能照 文官任用法草案 來考選新的公務員。具有豐富行政

²³⁸ 文官任用法草案，《東方雜誌》第9卷第8號，民國2年2月，頁24。

²³⁹ 文官任用施行法草案，《東方雜誌》第9卷第8號，民國2年2月，頁25。

²⁴⁰ 民國二年一月，北京政府公布 文官考試法草案。民國四年九月，先後頒佈 文官高等考試令、文官普通考試令。這些法令規定文官考試每三年舉行一次，但據統計從民國二年到民國十八年北京政府覆滅止，北京政府只舉辦過兩屆文官考試。劉梅生編，《中國近代文官制度史》（開封：河南大學出版社，1994），頁114-119。

資歷的前清幕友、書吏，就可依《文官任用法草案》第五條四、五款的資格，曾任委任文官滿二年以上者與曾充各官署雇員滿三年以上者，受政府委任成為文官。北京政府或許擔心《文官任用法草案》第五條適用的範圍，尚難吸納前清這些有經驗的幕友與書吏。《文官任用施行法草案》第三條第四款放寬為歷辦行政事務滿一年以上有成績者，就可被委任為文官。此法頒布時，民國尚成立不滿二年，顯見其立法用意是想吸納前清具有行政資歷的幕友與書吏，但又怕被指責違背清末新政裁撤胥吏的改革趨向，才會加上「有成績者」之語，點明是想吸納行政績效良好的幕友或書吏。不過，所謂「有成績者」，按照當時人的思維，頗類似清代規定官員保舉人員時，舉薦人必須出具的「保語」。清末的官員保語經常失真流於濫調，常被批為濫保，保語形同具文，民初亦然。此規定也讓被委任者與出具成績者的關係更為緊密，情誼與派系都易由此形成。

故將民國二年《劃一現行各縣地方行政官廳組織令》、《文官任用法草案》與《文官任用施行法草案》統合觀察後，方能瞭解袁世凱執政時期，仍提供地方機關內的前清幕友、書吏，能轉換跑道，轉任為委任文官的機會。陳天錫憶稱，民初地方機關「舊日幕友之職務，多改稱為科或課，對於幕友之身份，亦變為僚屬，舊日之居幕後者，亦轉為幕前。雖間有主官，對於科課人員，仍待以舊日幕友之禮，然幕友名義之不存，能邀此禮數者亦僅矣。」²⁴¹話雖如此，民國二年，原任總務科科長的陳

²⁴¹ 陳天錫，《遲莊回憶錄》，頁 80。

天錫，因新任長官想委用自己人，只好被迫離職。²⁴²由此可知，民初轉為委任文官科長、科員的幕友，還會遇到部分機關新任長官到職後，將前任所委官員摒除的情形。因此，民初部分地方機關幕友成為委任級官員，需要私誼與保薦，是將清代聘用私人履行公權的制度，略修為長官舉委，政府納編的體制。

總之，從本節論述的清末民初地方機關幕職的設立，可知清末民初機關幕職有其延續性的發展。其要點有：

- 一、准許地方機關設立幕職，但為防地方權增，清末朝廷與民國北京政府皆由制訂法規來予以制約。如聘用或委任官員，皆須呈報到清廷或北京政府國務院立案核備。²⁴³
- 二、清末推行地方新官制後，部分省級與縣級地方機關幕職已開始設立，而非部分論著所言，未能施行。
- 三、清末地方機關內部分幕友，在民國成立後，由於政務需要，經由中央法規的設計，由幕而官，成為委任官。但是任用過程尚需私人情誼運作，尚未制度化與透明化。
- 四、法律常不能約束掌權者。袁世凱上台後，藉由秘書廳和軍事處兩個幕僚單位，收籠了梁士詒、陳漢第、馮學書等一班心腹幕僚。用秘書廳專門同責任內閣、國會爭權，用軍事處收繳參謀

²⁴² 陳天錫，《遲莊回憶錄》，頁 85-86。

²⁴³ 除規範各省署職員外，北京政府於民國三年九月公布《財政廳官制》，在各省設財政廳，直轄於國務院財政部，廳長由財政部提請大總統任命，任期多為三年。此制施行後，各省財政便直接操之於中央財政部，省只能監督而不能指揮其業務。錢實甫，《北洋政府時期的政治制度》上冊，頁 238-239。

部和責任內閣中陸軍部、海軍部權力，進而架空和擠垮責任內閣，袁幕中心腹也紛紛出任中央政府重要部門的要職。國務院、各部及地方各級政府都依樣畫葫蘆。公堂內設私堂，私堂內養賓客的傳統重新活躍起來，而且得到國家法律的承認。²⁴⁴至此，清末以來幕友、幕僚地位的法制化，遂於民初完成。

²⁴⁴ 閻團結，民國的幕僚，《華夏文化》，2000年，第3期，頁23。

第三節 刑名幕友的轉軌

刑名幕友是清代地方機構主官的主要助手。清代地方主官聘用幕友，如第一章所述，主因是州縣事繁。寫於順治康熙年間的《福惠全書》，是清代政書中最早提到幕友者，在「延幕友」一節中記載，州邑事繁，錢穀、刑名、書啟，自需有助理。²⁴⁵地方主官在欠缺佐理官員之下，因此需要酌聘幕友。這些幕席中，刑名、錢穀和書啟是最必不可少的三席。清代地方主官所聘刑名幕友專辦絕大部分司法案件，但因錢穀事務有部分也涉及民事訴訟，兩者幕務甚難明確劃分，²⁴⁶清人遂以「刑錢」合稱。又因刑錢幕友多是浙江紹興人，清人又有紹興師爺之稱。

關於明清刑名幕友與訴訟的關係，張晉藩指出，「問世的成果殊為寥寥」。²⁴⁷高浣月將其博士論文《論清代刑名幕友》，於2000年以《清代刑名幕友研究》之名刊印，可稱是中國近年此領域難得的專著。此書從清代刑名幕友的形成、演變、職能進行全方面的研探，用力頗深。但結語中卻認為：「正如幕友的出現沒有留下任何記述一樣，它的消失也沒有太多可供參閱的資料」，「當（刑名）幕友賴以生存的條件 - 中國傳統法律文化受到外來文化的衝擊，不得不完成從古代向近代的轉型時，隨著審

²⁴⁵ 黃六鴻，《福惠全書》，卷1，頁12-13。

²⁴⁶ 清代幕友雖有多席，但與司法有關者，僅刑名、錢穀兩席。刑名幕友辦理絕大部分之司法案件，錢穀幕友僅辦理一小部司法案件，但並非刑名幕友專辦刑事案件，錢穀幕友專辦民事案件，蓋因清代民刑案件，並非嚴格劃分。例如江蘇省將金錢債務案件，劃為刑名幕友負責。因此，刑錢職務劃分並不嚴格。那思陸，《清代州縣衙門審判制度》，頁27-29。

²⁴⁷ 張晉藩，序，高浣月，《清代刑名幕友研究》（北京：中國政法大學出版社，2000），頁2。高浣月是其指導的博士生。

判庭等專門司法機構的誕生，立法和司法的公開，法律教育的普及和廣泛，（刑名）幕友無可為，也無力可為。」²⁴⁸

李喬《中國的師爺》是中國幕友史的專著，亦贊成「清末幕友消失說」。李喬認為，「清末民初是師爺沒落、衰亡的時期」。光緒、宣統年間，標榜司法獨立，開始設立各級審判廳，「審理訟事逐漸向由法院專職擔任過渡，從而動搖了刑名等師爺壟斷司法審判根基。」大批新型法律人才，「滲入各級官署，逐漸取代了原有的刑名師爺。」入民國後，社會上專門財經學校培養出更多新型財會人才，「取代了原來的錢穀師爺，錢穀師爺便繼刑名師爺之後逐漸消失。」²⁴⁹

本文限於篇幅，以刑名幕友為探討主角，但也兼及錢穀幕友。擬就清末民初刑名幕友是否因改朝換代而被淘汰，亦或得以轉換軌道重新出發，提出一些不同的看法。

壹、清末刑幕的挑戰

清代地方機關內的刑名幕友，地位崇高。但在清末中外時局劇變時，面臨到嚴峻的挑戰。清代幕友多來自科舉考試的落第或仕途不暢者。清末民初刑幕陳天錫憶述，清代地方衙署中，刑錢幕席地位頗高。「如主官稱老爺，亦老爺之。稱太爺，亦太爺之」，刑錢例為兩席，但道府與小縣的衙署，因事簡，多併為一席。藩司置錢穀，臬司置刑名，「雖只一席，

²⁴⁸ 高浣月，結語，《清代刑名幕友研究》，頁196。

²⁴⁹ 李喬，《中國的師爺》，頁9-10。

不只一人。督撫衙署，刑錢分席，亦多劃疆而治，每席不僅一人。其居所「必在公廡，別有院落，不與眾聚，治事各於私室，亦不與眾伍。」刑錢幕友脩金依地方主官俸給與養廉銀不同，從每月百兩到三、四十兩不等。遇節慶，還有禮金。²⁵⁰刑名、錢穀幕友待遇可說頗豐。

清代地方官員仰賴刑名幕友佐政的現象，說明清代建立和維護統一的法制體系需要懂法、執法的專業人才。然而清代官員科考出身的背景，先天法律專業不足，難以擔當重任。清統治者只有依賴刑名幕友，保證司法活動的正常運轉。刑幕負責擬批呈詞、確定審期、傳集兩造證人、幕後參與庭訊、製作司法公文、審核駁諸案件，幾乎滲透到清代司法活動的每一個環節，經過長期的實踐，積累了豐富的經驗。受自身素質、社會環境的影響，刑幕在處理案件時獨重視證據，卻又提倡剪裁供證。強調依法辦案，卻又經常流於形式。出於追求福報心理，常從寬治獄。刑幕通過注釋律例、整理案例、總結辦案經驗與作幕之道，豐富了清朝法學。但乾隆年間幕風開始日趨敗壞，幕友經由地緣、親緣、師緣等關係，上掛下連，互通聲氣，形成網路，把持司法，加重法律秩序的混亂和吏治的腐敗。²⁵¹

清末後，如第二章所述，輿論常將幕友與蠹政連上關係。清廷與各地官員，也對盤踞各省縣衙署幕友的種種劣跡，非常不滿意。但因幕友非官非民，多只用消極的驅逐回籍方式來處理，再另聘素行良好的幕友

²⁵⁰ 陳天錫，清代幕實中刑名錢穀與本人業此經過，見繆全吉，《清代幕府人事制度》附錄二，頁281-286。

²⁵¹ 高浣月，內容提要，高浣月，《清代刑名幕友研究》，頁1-3。

來佐政。第三章則闡明，隨著洋務運動的開展，不少人參考外國經驗，開始認為幕友並非一定要存在於清廷體制內，引發幕友存廢的議論。清末刑幕被視為吏治的敗壞者，再加上自身的腐化，與新法政人員的出現、新型態幕僚的出現，使其存在面臨極大的挑戰，分以下四點論述。

第一、主張變革清廷法制者，常將刑名幕友視為敗壞清廷法制與吏治的元兇。清廷自開國後，重視以律例治國。乾隆五年（1740）《大清律例》正式頒行時，律文條目只有436條，到了同治九年（1870），條例已有1892條。還有六部則例、地方法規等，都加重司法審判的繁雜程度，辦案人員更需專業化。²⁵²光緒九年（1883）御史何桂芳上奏，痛陳各省吏治敗壞，導因於酷吏濫用非刑與刑名幕友任意刪改犯供，黨徒盤踞。因此建議督撫要督促臬司親訊，並嚴禁刑名幕友刪改犯供。²⁵³清末致力推動政治變革，光緒晚年在張之洞等幕府任職的鄭觀應，也對刑錢幕友印象不佳。鄭觀應說：「其刑名錢穀幕友中，劣多佳少。往往亦把持公事，串通差吏，挾制居停，作威作福之處不可勝言。」²⁵⁴足以反映部分人事操控司法的種種弊端，亦可顯現新型幕僚對傳統幕友之態度。

光緒二十四年（1898）四月，張之洞在《勸學篇》提出舊學為體，新學為用，不使偏廢的「中體西用說」，「中學為內學，西學為外學；中學治身心，西學應世事。」他也承認西方政治的刑獄、立法比中國先進。

²⁵² 高澆月，《清代刑名幕友研究》，頁14。

²⁵³ 《德宗景皇帝實錄》(3)，卷159，光緒九年二月上，頁242。

²⁵⁴ 鄭觀應，《書吏》，陳良倚，《皇朝經世文三編》卷23，吏治2，吏治，頁22。

²⁵⁵幾個月後，康有為、梁啟超等維新派雖然失敗，但已讓中國朝野意識到政治制度改革與法律體制改革的重要性。²⁵⁶光緒二十六年（1900），義和團事件引起喪權辱國之後果，有識之士咸認為欲廢除治外法權，捨改善司法制度外無他法。二十八年（1902）與英國訂定通商航海條約就載明，中國深欲整頓本國律例，以期與各國律例，改同一律，英國允願盡力協助，以成此舉。²⁵⁷日俄戰爭後，立憲風潮興起，某些輿論主張參酌歐美法制，因應時局，重整中國律法，刑幕也成為檢討的焦點。

當清廷籌議釐定中央與地方官制時，部分朝臣基於改革司法體制，也檢討刑幕的功能。三十二年（1906）七月，出使德國大臣楊晟認為要廓清中國積弊，必從官制入手，要比照歐美改為三權分立。他指出中國司法一直是附屬於行政體系，案件繁多，刑幕容易從中取巧為奸。「士大夫不習律學，一切案牘皆出幕書之手，雖刑官失出失入，處分極嚴，而規避亦極巧。其有意緣法為奸者勿論矣，其關於司法上行政事件為法所謂規定者，又勿論矣。」他建議在各縣設普通裁判所，「選官三人任之，其下置書記、判事等職，專理刑民事件。」²⁵⁸同年九月，戶科給事中劉彭年引用西諺：「生於法律，活於法律，動作於法律」，認為「中國無完

²⁵⁵ 張之洞，「外篇」，「會通第十三」，張之洞，《勸學篇》（台北：文海出版社，1967），頁44-47。

²⁵⁶ 卞修全，《立憲思潮與清末法制改革》（北京：中國社會科學出版社，2003），頁9-11。

²⁵⁷ 陳瑞堂，《清末民初中國法制現代化之研究》（台北：國科會獎助印行，1973）第一輯，頁2。

²⁵⁸ 楊晟，條陳官制大綱摺，北京故宮博物院明清檔案部編，《清末籌備立憲檔案史料》上冊，頁389-393。

全現行之法律，專心法學者亦乏其人。」²⁵⁹同年十二月十二日，御史史履晉以刑錢幕友劣者居多為由，奏請下令各省裁撤幕友，改派委員。其理由是各省刑錢幕友以浙江紹興人為最多，多是讀書不成之人，常結黨並從中操控公事。這些刑幕又常不顧案件實情，依樣畫葫蘆。

有一定格式，如尋行數墨，如按譜填詞，而案情之變幻不問也，犯供之虛實不顧也，是以咨奏案件千篇一律，按之實事，十無一二。²⁶⁰

另一位御史吳鈞於同月二十一日，也上奏痛陳中國地方行政官法學素養少，遂放任幕友玩弄司法，「行政官以目不暇給之躬，用之於非其素習之事，必致授權幕友，假手書差，枉法濫刑，何所不至。」²⁶¹從上述幾位朝臣要求檢討刑幕的呼籲，不難理解清代刑幕經過兩百多年的發展，至清末時，刑幕之職能與定位，的確有很大檢討的空間。所幸，身為幕主的地方督撫們，如前節所述，基於自身政治利益考量，不贊成這些裁汰幕友的議論。

第二、新式法政人員的出現。甲午戰敗，暴露出清代傳統制度上之

²⁵⁹ 劉彭年，立憲宜教育財政法律三者並舉摺，北京故宮博物院明清檔案部編，《清末籌備立憲檔案史料》上冊，頁162-163。

²⁶⁰ 史履晉，御史史履晉奏請外省撤局所裁幕友摺，北京故宮博物院明清檔案部編，《清末籌備立憲檔案史料》上冊，頁489-490。

²⁶¹ 吳鈞，奏釐定外省官制請將行政司法嚴定區別摺，北京故宮博物院明清檔案部編，《清末籌備立憲檔案史料》上冊，頁821-824。

弱點，證明以往舊科舉選拔出來的行政人才，已無法應付繁複多變的國際情勢，在變法圖強的前提下，官紳倡議改革學校，培養新式法政人員。庚子事變後，新式教育成為變法的重點，官吏訓練又為新式教育的目的。光緒二十八年（1902），八股文廢止。二十九年（1903）二月，直隸總督袁世凱、署兩江總督張之洞²⁶²奏請遞減科舉，並設立法政學堂，養成具有專門法政知識，足以佐理新政的人才。同年，張百熙等奏定學堂章程，規劃高等教育體系，將大學分為八科，政法科分二門，顯見清廷對培養法政人才的重視。光緒三十一年（1905），日俄戰爭後，清廷感到改革之迫切，決定採納張之洞、袁世凱等疆臣的奏請，停止科舉考試。法政學堂便繼承傳統科舉制度的任務，專責培養精於法政知識的吏才。²⁶³

清末的法政人員，主要來自中國自身培訓與留學生兩類。課吏館是清末各省最先開辦，旨在培訓官員法政知能的機構。光緒二十三年（1897）十月，湖南巡撫陳寶箴在前任吳大澂巡撫任內所設課吏館基礎上，改定《湖南課吏章程》，成為法政官校的開端，較光緒二十八年詔示各省設立課吏館，早了五年以上。

光緒三十一年沈家本、伍廷芳被清廷任命為修訂法律大臣，著手推定釐定法制與開辦法政教育等事宜。同年，伍廷芳等奏請在京師專設法政學堂，並在各省已設的課吏館內增設仕學速成科。其入學資格是自候

²⁶² 張之洞於光緒二十八年九月六日調署兩江總督。三十年二月十四日回任湖廣總督。魏秀梅，《清季職官表：附人物錄》，頁361、373。

²⁶³ 葉龍彥，《清末民初之法政學堂：1905-1919》（台北：中國文化學院文學研究所博士論文，1974），頁3-40。

補道府以至佐雜，年在四十以內者，均令入學肄業。課程則參照大學堂法律學門科目與日本政法速成科，以六個月為一學期，三學期畢業。²⁶⁴本文第二章已述，清代幕友之所要負責佐政，主因是地方機關內佐理人員不足且素質低落。因此，調訓與培訓候補道員與佐雜，除能避免這些候補道員無差遣時，不會無所事事外，等到其佐治政務能力增強後，幕友職能自會是有所萎縮。

直隸總督袁世凱是清末各督撫中，培養新式法政人員頗為積極者。袁世凱意識到若要實行立憲，就迫切需要法政人才。光緒三十二年（1906）夏天，袁世凱聽取赴日本考察的閻鳳閣、梁志宸等人建議，仿照日本法政學堂，奏請清廷批准在天津創辦北洋法政學堂，委任黎淵為監督。該校招收直隸候補人員，年在四十五歲以下，文理明通者入學。學制分為預科半年，正科一年半，共兩年。開設的課程包括大清律例及唐明律、現行法制及歷代法制沿革、法學通論、憲法大意、刑法、民法要論、商法要論、大清公司律、大清破產律、民刑訴訟法、裁判所編制法、國際法、監獄法、訴訟實習等十四科；在第三學期考試及格，就算畢業。²⁶⁵

此外，袁世凱為了革新吏治，在其任內，於直隸省先後設置了考驗處、課吏館、幕僚學堂、吏胥學堂、忤作學堂、北洋法政專門學堂與看守學堂等法政教育機構。他大規模調訓在職與後補之官、幕乃至佐雜人

²⁶⁴ 學務大臣奏遵旨議覆專設法律學堂事宜並各省課吏館添設仕學速成科摺，《東方雜誌》，第二第十一期，光緒 31 年 11 月，頁 3。

²⁶⁵ 直隸總督袁奏擬定法政學堂章程規則摺，《東方雜誌》第三年第九期，光緒 32 年 8 月，頁 3。

員。又用官費派遣大批官員前往外國遊學或留學，藉此吸收新知。光緒三十一年，袁世凱就下令直隸州縣實缺各員，無論內選外補，未赴任者，飭令先赴日本遊歷三個月，參觀考察該國行政及司法各官署並學校、實業大概情形，期滿回省後，呈驗遊歷日記，各陳所得，經審查確有收獲以後，才能接印飭赴新職。²⁶⁶因此，袁世凱培養新式法政人員之外，未忽略培養幕僚，且給予幕友進修的機會。

為鼓勵士人研習法政，張之洞等在光緒三十一年擬定的學制章程中，規定法政學堂畢業者，給予舉人出身。其考列中等以上者，分別授予內閣中書、中書科中書、各部司務、知州、知縣、通判。光緒三十三年（1907）十二月，憲政編查館奉旨頒布切實考驗外官章程，飭令各省統限三個月內一律開設法政學堂，於是法政學堂普設中國各省。葉龍彥統計，因為預備立憲需要法政人才、司法制度的建立，使法政學生的出路更為寬闊，回溯光緒三十一年至宣統三年（1911），不到六年光景，法政學生已增至每年一萬二千二百八十二人，超過全國高等學堂學生數二分之一以上，使得法政學堂成為高等教育的重心。²⁶⁷這些每年多達萬人的新式法政學堂畢業生，似讓傳統刑名幕友面臨官場上的困境。

在留學生方面，以留日學生居多。清末留日學生以學習法政為主，歸國後，亦受到清廷與各地督撫之重用。部分留學生接受過進士館畢業

²⁶⁶ 楚雙志，新政期間袁世凱對直隸吏治的整頓，《北京科技大學學報(社會科學版)》，第18卷第2期，2002年6月，頁27-29。

²⁶⁷ 關於清末各省籌辦法政學堂的情形，請見葉龍彥，清末民初之法政學堂：1905-1919，頁157-162、174-175、308-309。

後，考列最優等者，翰林奏請留館授職外並保獎遇缺題奏。²⁶⁸宣統二年（1910）九月，游學畢業生四百四十九名，經過學部考試，計取列最優等六十二名。前十名最優等皆是出國學習法政科，均請旨賞給法政科進士，其中遊學日本就有四位。²⁶⁹

這些具有留學日本背景的法政人員，在清末法制變革時期，主要擔任譯介東西方法律、編纂新律、參與司法體制變革規劃等工作。²⁷⁰有些留日學生是到省級機關擔任幕僚。新式法政人員遂與傳統刑幕成為同事。如宣統元年（1909）十一月二十九日，浙江巡撫增韞設立幕職，分科治事。留日法政畢業生，候選知縣陳漢第，就被他選任為民政科參事員。留日法政畢業生，檢選知縣梁建東則擔任法科參事員。²⁷¹日本法政大學畢業的劉燮臣，具有分省補用縣丞資格，返國後被江西巡撫馮汝駢委為巡撫衙署禮科兼學科參事員。²⁷²日本法政大學畢業生張銘彝，則被安徽巡撫朱家寶委用為農工商科參事員。²⁷³

²⁶⁸ 學部，為錄欽定進士館留學畢業學員引見日期事致軍機處咨文 附 學部為請欽定引見進士館留學畢業學員事奏摺，光緒三十三年二月二十六日，見中國第一歷史檔案館，光緒三十三年留學生史料，《歷史檔案》，1998年第1期，頁60-61。

²⁶⁹ 前十名最優等者中，留日者有四位、留英與留美者各有兩位、留德與比利時者各一位。阿穆爾靈圭等，阿穆爾靈圭等為請分別給予游學畢業生等第及出身事奏摺，宣統二年九月初九日，見中國第一歷史檔案館，宣統二年歸國留學生史料，《歷史檔案》，1997年第2期，頁56。

²⁷⁰ 尚小明，《留日學生與清末新政》（南昌：江西教育出版社，2002），第四章「留日學生與清末法制變革」。

²⁷¹ 增韞，奏報浙江省遵章設立幕職並分科任事摺，故宮博物院藏，軍機處檔摺件，文獻編號184011。

²⁷² 馮汝駢，江西巡撫衙門幕職各員銜名開具清單，《政治官報》，第38冊，第1097號，宣統二年十月十五日，頁14-15。

²⁷³ 朱家寶，安徽巡撫衙門幕職各員銜名開具清單，《政治官報》，第40冊，第1149號，宣統二年十二月初七日，頁13。

第三、新型幕僚權位漸尊。清末，洋務幕僚等新型幕僚出現，漸讓刑名幕友獨尊地位受到動搖。洋務幕僚是應洋務運動而來，惟自洋務興起，地方官制並未更張，因之地方衙門辦理洋務，厥賴幕府之活動。洋幕所司仿製洋器、襄辦交涉等業務，因州縣等以下司衙門無專設此席者，歸刑錢兼理。²⁷⁴此後，州縣衙署刑錢幕友不能如往昔，只與上級機關主官所聘刑幕聯繫，還需視業務情況，與督撫幕僚聯繫公文案件等事宜，上下級幕友體系因之成形。

這些幕府幕僚推動洋務、參與軍事，表現績優後。各督撫多援用雍正元年，針對地方機關，以刑錢幕友為主所定之「幕賓議敘」體制。²⁷⁵與乾隆元年時，又將省級機關以下的幕友，納入議准改敘範圍等成例，²⁷⁶比照適用來保薦新型幕僚。

由此可知，清廷「幕賓議敘」體制的設計，原以刑錢幕友為主。清末督撫援此例及保舉例讓眾多新型幕僚權位躍升，甚或成為方面大員者，不在少數。地方衙署內刑名、錢穀等傳統幕友，「由幕而官」的管道，反而受阻，刑錢幕友權位自是難再獨尊。

第四、刑幕自身的腐化。清代幕友由機關主官所聘，主官待之以禮。因為不具公務員身份，清朝法令又難以約束。因此幕友佐政，行使部分

²⁷⁴ 繆全吉，《清代幕府人事制度》，頁 55。

²⁷⁵ 《世宗憲皇帝實錄》，卷 5，雍正元年三月乙酉，頁 5。清高宗敕撰，《清朝文獻通考》，卷 58，選舉考 12，辟舉，雍正元年，頁 5400。

²⁷⁶ 「司道以下各官幕賓，……其實在聘來管理刑名錢穀之幕賓，於到任時，先將姓名籍貫，申報督撫存案。自申報之日，計算六年期滿，該員任內並無懲罰事故。果能深信其有為有守，才識兼優，出具印結，申送督撫。詳加驗看考試，其文理欠優才具平庸者，即行駁回。如果文理優通，熟諳吏治，才具確有可用者，方准保送。」崑岡等奉敕撰，《欽定大清會典事例》，卷 75，頁 9。

公權力之時，常賴自約、自制，才不會有操弄法令，從中牟利的弊端。如果幕友有為有守，才識兼具，則州縣主官自可無為而治。如同光年間，著名刑幕施山，就歷任各地方機關刑名幕友二十餘年。²⁷⁷不過，部分幕友的心態與言行卻非如此。

順治康熙時，名幕萬楓江（萬維翰），就已指陳當時幕友「幕中流品最為錯雜，有宦轍覆車，借人酒杯，自澆傀儡。有貴胄飄零，更有學劍不成，鉛刀小試，其中優劣不一。」²⁷⁸道咸年間，華北地區有兩位紹興師爺龔萼、許蓮村，從其詩文可感受到幕友們仕途無望、為人作嫁的悲哀心態。清人遂對刑幕有苛刻、世故與見風使舵的觀感。²⁷⁹

部分自制力薄弱之刑幕，常有一些玩法弄紀，敗壞吏治的劣行，請見本文第二章所列道光後刑幕劣跡。這些清廷眼中的「劣幕」，常與上下衙門交結，盤踞把持衙署，勾結吏胥、官親，甚至官幕一同亂紀。

身為湖南名幕師門嫡傳的陳天錫也承認，有些刑幕有因循故事，凡事不求有功，但期無過，只擔遲延，不擔錯誤之觀念。

學幕必有師承，凡負重名而居津要者，即為學幕所歸，結果廣收門徒，分佈官署，成為當然之趨勢，而門徒中又復各自收徒，遞

²⁷⁷ 施山（1835-1881），字壽伯，浙江會稽人。家貧，1860年至1879年，追隨幕主張之淵、倪文蔚等，歷任河南、湖北兩省的道府縣衙門刑名幕友二十餘年。見尚小明，《清代士人游幕表》，頁230-231。

²⁷⁸ 萬楓江，《幕學舉要》，見《入幕須知五種》，頁27。

²⁷⁹ 龔萼，《雪鴻軒尺牘》。許蓮村，《秋水軒尺牘》。見高浣月，《清代刑名幕友研究》，頁133-141。

相傳授，因之幕中耆宿，不獨門徒眾多，即再傳三傳弟子，亦復繁衍，更由此演成派系之分，門戶之見，黨同伐異，互張聲勢，貽世人以口實，甚至來風憲之糾彈。²⁸⁰

陳天錫對刑幕自身之批評，可謂直率。刑名幕友本身沒有司法權力，但由於主持庭審的州縣官多不懂司法程式，於是地方司法權的行使都操縱在刑名幕友之手，刑名幕友以參謀者的身份出現，處理政務，但他們都處在一個強大的關係網中。在這張網中，刑名幕友之間有同鄉之誼，師徒之誼，同窗之誼等等。一些人就難免互相勾結、上下串通作出一些違法亂紀的事情。²⁸¹光緒二十一年（1895），陳寶箴擢湖南巡撫，銳意整頓吏治。「於是察劾府縣以下昏墨不職二十餘人，而代以幹良者，復劾顯僚豪幕最有氣勢者二。」²⁸²所謂「豪幕」，即陳天錫師祖任麟。任麟長年在湖南各衙署游幕，後在湖南巡撫署內擔任幕友。「撫幕有任麟者，植黨私利，至即重治之。直隸布政使王廉為關說，據以上聞，廉獲譴。」²⁸³豪幕任麟終被驅逐出境，其四大徒弟，人稱「鄔一（同壽）、王二（惕庵）、潘三（季魯）、馮四（佚名）」，依然在湖南境內游幕。三十一年（1905），陳天錫二十一歲，正式向湖南巡撫臬司刑幕鄔同壽（筱亭）學幕，成為

²⁸⁰ 陳天錫，清代幕實中刑名錢穀與本人業此經過，見繆全吉，《清代幕府人事制度》附錄二，頁294-295。

²⁸¹ 翟東堂，清代的刑名幕友及其在政治生活中的作用，《河南師範大學學報(哲學社會科學版)》，2004年，第31卷第4期，頁145。

²⁸² 黃濬，陳寶箴在湖南之建樹及影響，見許晏駢、蘇同炳合編，《花隨人聖龔摭憶全編》（台北：聯經，1979），頁233-234。

²⁸³ 國史館校註，《清史稿校註》，卷464，列傳第251，「陳寶箴」，頁12741。

任麟之徒孫。²⁸⁴

刑名師爺們有案牘之勞形卻無體無名，不幸的是他們實際上卻代替主官掌握著地方的司法權，胸懷利刃，殺心必起，一些道德敗壞的師爺趁機勾結訟師和地方豪強，上下其手，顛倒黑白，循私枉法。刑名師爺玩弄司法，許多主官並不是不知情。不加以制止或揭穿，是只要不搞出大事危及主官烏紗帽，也就聽之任之。更有甚者，一些主官原本存了貪贓之心，只是不便自己出面，而由師爺全權代理而已。²⁸⁵部分刑幕未能潔身自好，朋結援黨，敗壞吏政，正好授人與柄，呼籲要革除刑幕，解決長期來刑幕易與胥吏勾結、參與審訊卻不用向朝廷負責的弊端。因此，清朝要仿照西方法理整編中國法律體系，在考察了傳統中國的地方司法體系及其存在的刑訊和幕吏這兩個最大問題之後，以現代西方法理來考察，其不合理性是明顯的，而且可以說它是一種無法忍受的司法制度。²⁸⁶

貳、政治制度變革中的刑幕

清末新政開展後，政治制度變革接連實施，清朝專制體制準備修改為立憲體制。原本被部分人士嫌惡的刑幕群體，憑靠其專精刑名、律法，在政治體制劇烈變革中，由於現實需要與時局移轉，反而得到清廷與民國政府法律的明文保障。

袁世凱、沈家本是在政制變革中，讓刑幕群體獲得法律保障的關鍵

²⁸⁴ 陳天錫，《遲莊回憶錄》，頁73。

²⁸⁵ 黃鳴鶴，刑名師爺，《法律與生活》，2004年第17期，頁61。

²⁸⁶ 李啟成，《晚清各級審判廳研究》（北京：北京大學出版社，2004），頁30-31。

人物。袁世凱擔任山東巡撫時，就開始執行推動新政的諭令。光緒二十七年（1901）三月，袁向朝廷提出了籌辦新政十條辦法，包括整頓吏治、改革科舉、振興實業、增強軍備等。山東也成為全國最早推行新政之地區。同年九月，袁世凱署理直隸總督兼北洋大臣，二十八年（1902）五月，改實授，此後袁世凱成了推動清末新政最重要的人物之一。

與曾國藩、張之洞等疆臣訓練幕僚方式相比，袁世凱則是想將各衙署幕僚納入學堂體制加以培訓。三十一年（1905）初，直隸按察司秉承總督袁世凱「行政執法者官，而佐官以行政執法者幕，官不學固無以致治，幕不學則無以佐官，是興學育才，官與幕不容偏廢」的指示，呈報

籌設法政學堂謹擬章程十條並請撥款開辦稟，準備招考各署幕僚及本省士紳入學，教習兼聘中國與東洋，學生從本來在按察司署內學習刑錢班中，選取三十名，另由新到省之候補正雜人員內選取三十名，共六十名為正額，暫訂兩年為畢業年限。²⁸⁷ 法政學堂暫行章程 第一條規定此一訓練機構為「法政學堂」，後稱「臬司幕僚學堂」。其開辦主旨是：

以歲時必有開敏幹濟之才，朋興輩出，以備任使。就舊日幕友而瀾以新知，擴其故步。就今日官場而資之學識，廣以見聞，官幕一律開通，不獨治理可期，即於時局所關，似亦不無裨益。²⁸⁸

²⁸⁷ 署按察司陳籌設法政學堂謹擬章程十條並請撥款開辦稟，《北洋公牘類纂（正續編）》第1冊（北京：全國圖書館文獻縮微複製中心，據光緒丁未年版，2004年影印），卷3，吏治1，總綱，教育，頁227-228。

²⁸⁸ 署按察司陳籌設法政學堂謹擬章程十條並請撥款開辦稟，《北洋公牘類纂（正續編）》第1冊，卷3，吏治1，總綱，教育，頁228。

袁世凱在批文中同意開辦，但以「向來學習刑錢，自入班已至就館，亦非三五年不能成」，不滿意章程內學習律例的時間太短，兩年就可畢業，每週學習律例的堂數也僅十二小時。²⁸⁹隨後，章程修改為三年畢業，自光緒三十一年（1905）秋開學至三十四年（1908）夏結束。²⁹⁰袁世凱讓幕友與正雜官員一同接受培訓，其用意有二，一是提升刑錢幕友與正雜官員的學養，二是讓行政執法官與佐理官能夠相熟，改善吏治，「幕道開化，官吏亦因此文明。」²⁹¹

三十二年（1906）夏，直隸總督袁世凱聽取赴日本考察的閻鳳閣、梁志宸等人建議，仿照日本法政學堂，奏請清廷批准在天津創辦官紳法政學堂。²⁹²在閻鳳閣等所擬官紳法政學堂，以官員、仕紳為學員，各衙署幕友不能入學。如此一來，直隸官員就必需面臨抉擇，要至哪一處學堂學習法政知能。後經協議，袁世凱同意將直隸課吏館改為直隸法政學堂，亦即閻鳳閣等所擬設的官紳法政學堂。早先由臬司開辦的法政學堂，「改名幕僚學堂，仍附屬直隸法政學堂，專為教幕之地，毋庸招考候補人員，以歸劃一」，「幕僚學堂應歸法政學堂兼管，以專責成。」幕友要

²⁸⁹ 袁世凱，督憲袁批，《北洋公牘類纂（正續編）》第一冊，卷3，吏治1，總綱，教育，頁228。

²⁹⁰ 《清朝續文獻通考》，卷108，學校考15，學堂法政，監獄附。檢驗學習所附法政學堂，頁8670。

²⁹¹ 署按察司陳籌設法政學堂謹擬章程十條並請撥款開辦稟，《北洋公牘類纂（正續編）》第1冊，卷3，吏治1，總綱，教育，頁227。

²⁹² 閻鳳閣等，留學日本法政生閻鳳閣等請設官紳法政學堂擬定辦法五條稟，《北洋公牘類纂（正續編）》第1冊，卷3，吏治1，總綱，教育，頁233-235。

有學堂學歷，才能續在衙署任職。²⁹³至此，中國產生第一所公立專授幕學的學堂。宣統元年，新任直隸總督楊士驤，出自袁世凱幕府。他認為幕僚學堂學生多係舉貢生監及候選人員，將來學業有成並具有佐治官員資格，若僅以培植幕僚範圍較隘，難以造就多才。因此他奏請將直隸法政學堂附設幕僚學堂，改為直隸法律學堂。²⁹⁴

部分省分也讓幕友能有進修與深造的機會。在直隸設立幕僚學堂的幾個月後，山東巡撫拍電到直隸總督衙署，調取幕僚學堂章程，想仿照辦理。《京話日報》認為：「按北洋幕友學堂章程，非由學堂卒業，不能夠仕各衙門辦事，山東照此辦理，舊日的老幕友，可就沒了把握！」²⁹⁵雲南法政學堂成立時，似也仿照直隸，內設刑部、幕部（幕班）與別科，各部科學生在得到學堂監督的准許後，也可轉班就讀。其他學堂學生，也有轉讀雲南法政學堂幕部者。²⁹⁶湖南巡撫端方未針對幕僚開辦學堂，

²⁹³ 歐陽道弁元酌擬課吏館改設法政學堂章程稟、袁世凱，督憲袁批，《北洋公牘類纂（正續編）》第1冊，卷3，吏治1，總綱，教育，頁224-226、226-227。

²⁹⁴ 《清朝續文獻通考》，卷108，學校考15，學堂法政，監獄附。檢驗學習所附法政學堂，頁8670。

²⁹⁵ 《京話日報》第4冊，第453號，頁162。

²⁹⁶ 雲南法政學堂，光緒三十四年十月十六為幕部學生王時、謝時雍因複考更名懇恩查核更正咨，雲南檔案館藏，清代檔案，檔號1012-9-3411。雲南按察使魏，光緒三十四年三月初四為投考法政學堂刑部學生姓名年籍三年及保證人銜名清冊移雲南法政學堂，雲南檔案館藏，清代檔案，檔號1012-9-341。雲南法政學堂，光緒三十四年四月二十九為補考幕班學生高正琳等填寫志願保證書牌示，雲南檔案館藏，清代檔案，檔號1012-9-3459。雲南提學使司，光緒三十四年正月十九日據法政學生魯耀光王文炳稟請入刑幕講習科學習一案批，雲南檔案館藏，清代檔案，檔號1106-5-146218。雲南法政學堂監督王行，宣統元年二月批幕部講習科學生王履乾稟請撥入別科並更名履和又幕部講習科學生李朝弼稟請撥入別科並更名由及舊班講習科學生監生王進董權王襄稟請撥入別科由，雲南檔案館藏，清代檔案，檔號1012-9-716。雲南按察司，光緒三十四年九月初六為前東文學堂學生高等學堂助教劉濤稟懇收錄幕部肆業等情移雲南法政學堂，雲南檔案館藏，清代檔案，檔

但在光緒三十一年舉辦的官費留日考試中，於官紳幕班，設有幕班考試，名額十名。考取者可到獲得官費資助赴日求學，名幕陳天錫的二兄陳天聽，就名列榜上，得以到私立日本大學速成班就讀。²⁹⁷

三十二年（1906），袁世凱於天津試辦審判廳時，以參考日本經驗為主，天津所設各級審判廳的審案人員，其來源由兩部分構成，一是留洋法政學生、二是原有府縣發審人員，這兩部分人，都必須對新式案件審理辦法有一定的研究，然後參加考試。考試合格後，才能充當預審員和正式的審判官員。

沈家本（1840-1913），字子淳，別號寄簃。浙江歸安（今湖州吳興縣）人。其父曾在清朝刑部任職多年，精通律例。沈家本考取進士後，長期負責刑名、律例等職務。光緒二十八年（1902），因三位朝廷重臣張之洞、劉坤一、袁世凱的聯合舉薦，與具有英國律師資格的伍廷芳，一同出任修律大臣，將一切現行律例，按照交涉情形，參酌各國法律，悉心考訂，妥為擬議。務期中外通行，有裨治理。²⁹⁸此後十年間，沈、伍兩人帶領官員，進行大規模修訂法律的活動，替清朝建立了法律改革的組織機構。沈家本又廣聘留學海外法政人才，翻譯西方各國的法律。並刪改舊律中不符人道的法規，如禁止刑訊、禁止人口買賣等。並主張司法獨立於行政體系外，其法學理念延續到民國，奠定了中國法律體系的現代化。後

號 1012-9-34 65。見雲南檔案信息網 http://www.ynda.yn.gov.cn/F_9_2.htm。

²⁹⁷ 陳天錫，《遲莊回憶錄》，頁 27。

²⁹⁸ 朱壽朋，《光緒朝東華錄》，頁 4864。張國華、李貴連編著，《沈家本年譜初編》（北京：北京大學出版社，1989），頁 82-83。

因遭禮教派諸多指責，於宣統三年（1911）二月，辭去修訂法律大臣和資政院副總裁兩項職務，改由大理院少卿劉若曾接手。²⁹⁹幾個月後，革命黨人在武昌起義，民國成立。

光緒三十二年（1906）九月，清廷宣示改革中央官制，司法獨立、建立審判廳等成為新官制要項，主要都是由沈家本等推動。將刑部改為法部，專任司法（行政）；大理寺著改為大理院，專掌審判。隨後於各地方成立鄉讞局、地方審判廳、高等審判廳，而以大理院總其成。各省城商埠各級審判廳、檢察廳編制大綱頒布後，確定在各省城設高等審判廳，非省城的大商埠（如天津）設高等審判分廳，各府首縣設地方審判廳，商埠設地方審判分廳，縣設初級審判廳，構成四級三審的審判體系。

清末民初刑幕能夠續在行政與司法部門獲得轉換軌道的機會，主因有二：

- 一、 本國法政學堂畢業生素質參差，部分督撫對留學生又不信任。清末民初法政學堂的興旺僅僅表現為學堂開設數量和招生人數的驟增，但其教學質量卻相當糟糕。眾多私立法政學堂，多為迎合人們尋找新的入仕之階而設，趁勢而興，辦學基礎相當薄弱，教員資格不合要求、學生程度極其低劣。民初，教育部針對法政學堂曾多次予以整頓，嚴格限制法政學校的增設和擴

²⁹⁹ 李貴連，《沈家本評傳》（南京：南京大學出版社，2005），頁 1-20。張國華、李貴連編著，《沈家本年譜初編》，頁 1-262。黃源盛，沈家本法律思想與晚清刑律變遷，國立臺灣大學法律學研究所博士論文，1991 年，緒論與結論。

充，並大量裁汰一些不具備辦學條件的私立法校。³⁰⁰湖廣總督張之洞即希望朝廷制定司法改革政策時，不要偏聽「東洋學生二三人偏見，襲取日本成式，不問中國情形，故堅持司法獨立之議。」³⁰¹因此，無法於短期內，有一批法律幹才滿足全中國官民機關所需。

二、到新舊法制增刪時，司法行政業務銜接的需要。清廷地方官員本因為長期仰賴刑幕協助審訊與擬批，對於律例之學，存有輕忽乃至鄙視的心態。為求速成，各法政學堂都替在職官員、仕紳開辦速成科。可是官員仕紳看輕律例的心態難以在短期間扭轉，多數官員只想混個資歷，學習意願低落，考試時又常舞弊，學堂的長官常需勸誡。³⁰²因此，專精律例的刑幕群體，不能全被摒除。

在沈家本等領銜擬定或修訂的律例中，或係考量前述兩項原因，遂將傳統法律佐理人員 - 刑名幕友階層納入，避免新舊法制交替時，司法事務無法銜接。

部分輿論基於中國刑幕代表中國法家傳承，清廷如要改良法律，專恃新法家（新式法政人員），緩少難以濟急。新法家僅知西法，不知中國

³⁰⁰ 趙可，清末民初法政學堂的畸型繁榮及影響，《晉陽學刊》，1999年第4期，頁96-99。

³⁰¹ 張之洞，湖廣總督來電，見侯宜杰整理，清末督撫答覆釐定地方官制電稿，《近代史資料》1989年，總76號，頁86-87。

³⁰² 署直隸藩司毛勸告本署法政學堂紳班文，《北洋公牘類纂（正續編）》第1冊，卷3，吏治1，總綱，教育，頁246-248。

舊法及習慣法，又無實務經驗。所以，應該用刑幕改訓為裁判官及律師。其理由是刑幕：1.腦力精細。刑幕長期接受法律磨練，腦力精細過人。2.有司法性質。刑幕堅持按條例辦事，常被人譏笑固執，但正符合西方法學依法裁決、執行的要求。3.有實地練習。刑幕長期聽訟折獄，任事既久。4.熟於中國舊法。改良法律時，中國舊法不可能竟廢，豈能盡棄本。5.諳於中國習慣法。中國初改西法，西法中亦有習慣法來輔佐，因此需要精熟中國習慣法的刑幕。³⁰³

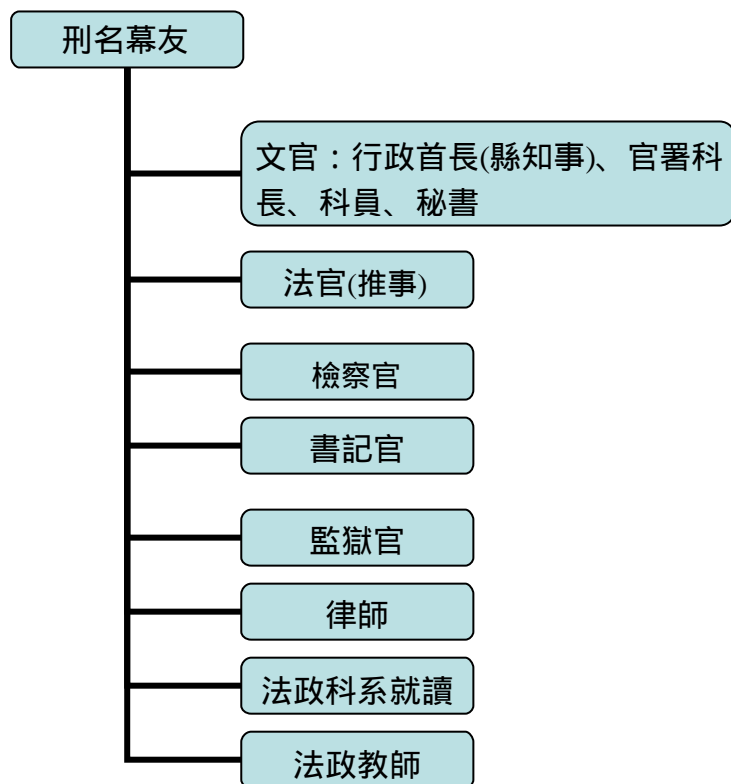
民國成立後，南京臨時政府司法部長伍廷芳向孫大總統報告，《大清新刑律》等一系列法律，除第一次刑律草案關於帝室之罪全章，及關於內亂罪之死刑礙難適用外，餘皆由民國政府聲明繼續有效。孫中山同意並咨請臨時參議院核准。³⁰⁴臨時參議院同意後，袁世凱臨時大總統在三月十日發佈命令，現在民國法律未經議定頒布，所有從前施行之法律及新刑律，除與民國國體抵觸各條，應失效力外，餘均暫行援用，以資遵守。³⁰⁵因此，清末民初法律有其延續性發展。現將清末民初政府法令內，規範的刑名幕友去向，以圖十一簡介。

³⁰³ 江寧李訓鐸，以刑幕改裁判官及律師議，《時報》，光緒三十三年三月二十九日，見國家圖書館分館編，《時事采新彙選》，第19冊，卷6，頁1-4。

³⁰⁴ 孫文，咨參議院請核議暫行法律文，《孫中山全集》（北京：中華書局，1982）第2卷，頁276。

³⁰⁵ 張國福，《中華民國法制簡史》（北京：北京大學出版社，1986），頁144-147。

圖十一：清末民初政府體系內刑名幕友的去向



清末民初，政府體系法令中關於刑名幕友的去向，請見所述：

一、擔任文官：本文第四章第一、二節中，已陳述幕友群體，包含刑名幕友在內，經由長官委任或通過文官考試取得資格後，可任文官，現不再贅述。宣統三年，陳天錫之師鄔同壽，就被貴州巡撫龐鴻書委任為巡撫衙署吏科兼度支科參事員。³⁰⁶就可證明，清末地方機構幕職設立時，部分資深刑幕可以出幕入仕，並未被淘汰。

³⁰⁶ 龐鴻書，貴州巡撫龐鴻書奏設立幕職分科治事摺，《政治官報》，第43冊，第1245號，宣統三年三月二十二日，頁10-12。

又根據宣統元年（1909）十月頒布的《各省提法使官制 所附 考用提法司屬官章程 第二條規定，科長、科員由在法政法律學堂三年以上，畢業得有文憑者、舉人以上出身者、文職七品以上者、舊充刑幕確係品端學裕者，經考試合格後，分別奏咨補用。但是京師法科大學畢業及在外國法政大學或法政專門學堂畢業，經學部考試給予出身者，得免其考試，即予酌量分別署補。³⁰⁷此項考用資格，後亦見於《法院編制法與 法官考試任用暫行章程》。部分刑幕得由前述管道，繼續在民初各級政府任職。全增佑也認為清代刑幕的工作，相當於是民國成立後，政府體制內秘書與科長合一的職務。³⁰⁸

二、擔任法官與檢察官：清末稱呼法官為推事。清末最早出現的法官主要集中在京師以及天津、東三省等部分地區，對於法官的任用，其選任方式主要是以請、簡、奏補、委用等任官方式為主。光緒三十三年（1907）六月，袁世凱在天津試辦各級審判廳時，審判廳及鄉讞局辦事人員，「就平日研究讞法暨由日本法政學校畢業回國之成績最優者、並原有府縣發審各員」，先令學習研究，試驗及格，按照分數高下，分別派充為審判官。³⁰⁹此時，或有刑幕以平日研究讞法的資歷，參與試驗。

宣統元年七月，法部擬 補訂高等以下各級審判廳試辦章程。章程中檢討開辦外省省城商埠各級審判廳以來，有司法獨立之形式，但部分

³⁰⁷ 憲政編查館，考用提法司屬官章程，《大清宣統新法令》，第10冊，頁49。

³⁰⁸ 全增佑，清代幕僚制度論，《思想與時代月刊》（台北：華岡出版社，1978年景印），1941年第31期，頁35。

³⁰⁹ 袁世凱，奏報天津地方試辦審判情形摺，天津圖書館等編，《袁世凱奏議》（天津：天津古籍出版社，1987）下冊，卷44，頁1493。

審判廳「以地方官署為審判廳，即以地方官兼充推事，於司法行政分立之意，大相逕庭。」因此規定內外審判、檢察廳人員，在法官考試任用章程未實行以前，高等審判廳廳丞、高等檢察廳檢察長，由法部擇派。「推事、檢察官各員，由督撫同按察使或提法使，認真遴選品秩相當之員或專門法政畢業者，或舊係法曹出身者，或曾任正印各官者，或曾歷充刑幕者，抑或指調部員，俱咨部先行派署。」「督撫督飭按察使或提法使認真考試現任候補各員及刑幕人等，拔取資格程度相當者，分別咨部派署委用。」³¹⁰此章程正式讓各機關刑幕，經由按察使或提法使考核後，就取得擔任推事、檢察官的資格。

宣統元年（1909）十二月，法院編制法 頒布，審判廳內人員確立為推事、預審推事、候補推事、學習推事、書記官、翻譯官與承發吏。³¹¹同時，法官考試任用暫行章程 也一同公布，推事與檢察官均一體適用，要經過兩次考試都合格者，才能成為推事與檢察官。可以參加第一次考試人員的資格有四：

1. 符合 法院編制法 第一百七十條第一項所定資格者，法政法律學堂三年以上，領有畢業文憑者。京師法科大學畢業及在外國法政大學或法政專門學堂畢業，經學部考試給

³¹⁰ 法部，奏籌辦外省省城商埠各級審判廳補訂章程辦法摺 併單，《大清宣統新法令》，第7冊，頁18-22。

³¹¹ 憲政編查館，奏核訂法院編制法並另擬各項暫行章程，《大清宣統新法令》，第15冊，頁4-21。

予進士舉人出身者。

2. 舉人及副拔優貢以上出身者。
3. 文職七品以上者。
4. 舊充刑幕確係品端學裕者。³¹²

法官考試制度是清末地方司法改革中的一項重要內容，它為中國選拔專職的法官開創了制度上的先例。³¹³試將對照 補訂高等以下各級審判廳試辦章程 與 法官考試任用暫行章程 比對，可知清末具有刑名幕友經驗且品行端正學識豐裕者，都取得參加法官考試的資格。內閣侍讀學士延昌認為應該檢討舉貢生、七品文職與刑幕的應試資格，以免發生既往的流弊。憲政編查館奏覆，不能取消此三類人來應試，因為「中國此項合格人才，於新律研究誠有所得，然現行法律及訴訟手續尚因仍舊慣，不得謂舊學中竟無可用之人。」³¹⁴因此，刑幕等的應試資格未被取消。

宣統二年三月，為了即將舉行的全國性法官考試，法部研訂了 法官考試任用暫行章程實施細則，將 法官考試任用暫行章程 內容進行部分修正：四川、廣西、雲南、貴州、甘肅、新疆各省，由法部遴派官

³¹² 憲政編查館，法官考試任用暫行章程，《大清宣統新法令》，第15冊，頁21。

³¹³ 柳岳武將 法官考試任用暫行章程 去除「暫行」二字，改稱 法官考試任用章程，頗不恰當。又未細究暫行章程內容，認為參加第一次法官考試人員的條件只有三項。柳岳武，清末地方司法改革中的法官制度，《天府新論》，2005年第2期，頁113。

³¹⁴ 憲政編查館、法部，會奏議覆內閣侍讀學士延昌具奏舉行法官考試請飭改訂規則摺，《大清宣統新法令》，第21冊，頁45-46。

員前往主持考試。限定考生年齡需在二十至六十歲之間。章程原只規定舊充刑幕，只要確係品端學裕者就能應試。修訂後予以限縮為，舊充刑幕人員以已擔任刑幕五年以上，且現任刑幕者，才能應試。第一次考試分為筆試與口述。³¹⁵有些督撫認為應試資格過嚴應放寬，法部也同意任各省審判研究所學員，接續有兩年文憑畢業者可應試，但還是不讓只念二年法政學堂即畢業者可應試。³¹⁶同年八月，清廷舉行了中國法制史上第一次全國性的法官考試。

宣統二年（1910）八月二十四日，法官考試開考，報名人數約有三千餘人。³¹⁷通過第一次考試者，分發到各地審判廳、檢察廳學習兩年，學習期滿後，通過第二次考試才成為候補推事或檢察官。根據現有資料，此次考試後，部分刑幕順利轉換軌道，成為法官。以貴州省為例，考取並任用為法官共有四十二人，其中刑幕出身者有二十人，佔總人數的 48%。³¹⁸宣統三年（1911）雲南呈報推事檢察官委署名單，以刑幕代推事者有八人，約佔總人數的 38%。³¹⁹李啟成參考第一歷史檔案館館藏 法部檔案，製成法官情況統計表，也可知刑幕出身者考取法官的約略情況，

³¹⁵ 何國楨、梁啟超主編，《國風報》（台北：漢聲出版社，1975年重印），第一年第六號，75-94。

³¹⁶ 柳岳武，清末地方司法改革中的法官制度，《天府新論》，2005年第2期，頁113。

³¹⁷ 關於第一次法官考試報考人數，各方說法不一。李啟成認為約有三千五六百人，李啟成，《晚清各級審判廳研究》，頁99，註釋3。柳岳武認為在北京入考人數約為3140人，柳岳武，清末地方司法改革中的法官制度，《天府新論》，2005年第2期，頁113。

³¹⁸ 貴州法官考試錄各員擬請授職任用摺 並單，《政治官報》，第46冊，第1324號，頁291-294。

³¹⁹ 雲南省，省城各級審判檢察廳成立，推檢各員酌量變通委署摺 並單，《政治官報》，第46冊，第1324號，頁298-300。

請見表 4-12。

表 4-12：宣統時第一屆法官經歷統計表³²⁰

省分	年齡			任法官前的主要經歷	
	30 歲以下	30-45 歲間	45 歲以上	法政學校畢業生	其他（刑幕、拔貢和行政官員等）
河南	7	19	2	12	16
甘肅	0	39	4	3	40
陝西	8	14	0	6	16
山西	8	17	1	15	11
奉天	20	21	4	37	8
吉林	5	4	0	8	1
山東	4	12	4	2	18
湖南	0	6	0	2	4
福建	16	23	0	32	7
江西	6	19	2	5	22
江蘇	27	20	0	21	26

³²⁰ 李啟成，《晚清各級審判廳研究》，頁 248，表三。

廣西	1	5	0	5	1
雲南	13	32	2	6	41
貴州	11	20	1	9	23

法官考試結束後，有些大臣認為考試程序有瑕疵也不夠周延。浙江巡撫增韞批評新任法官的資歷不能勝任司法審判，如舊時刑幕出身的法官，「其中亦多知名之流，然所習者舊法，於新學或懵如也。」³²¹ 郵傳部主事陳宗藩揭發通過法官考試者，「或不知審判為何官，或以學部屢試不第之學生，褒然上列，或以從未讀律冒名妄充之刑幕，竟獲優選。」³²²

首屆法官考試舉辦後，法律專才仍敷使用。宣統三年（1911）三月，法部估計宣統四年（1912）時，府廳州縣各級廳同時成立，「需用推檢已達萬人」。因此，法部上奏《臨時法官養成所章程摺》，此章程授權各省提法使籌辦臨時法官養成所來訓練養成法官，採速成教育，每六個月為一學期，讀過三學期就可畢業。報考者的資格是：二十五歲以下，品行端正。中等學堂以上畢業者，京外候補候選人員，不論品級，以實官為限。生員以上出身者。舊充及現充刑幕者。入學考試科目只有國文一題、歷史地理各二問、算數一題。³²³ 此章程將報考養成法官資格放寬，希望吸收新血。例如將二十五歲以下，現充刑幕者納入，應是寄望年輕刑幕者，

³²¹ 增韞，條陳審判事宜摺，北京故宮博物院明清檔案部編，《清末籌備立憲檔案史料》下冊，頁 881-882。

³²² 陳宗藩，陳司法獨立之始亟宜豫防流弊以重憲政呈，北京故宮博物院明清檔案部編，《清末籌備立憲檔案史料》下冊，頁 883-885。

³²³ 法部，臨時法官養成所章程摺，《大清宣統新法令》，第 31 冊，頁 22-23。

較有吸收新知與發展的潛能。

民國成立後，前清 法院編制法 經重刊依然有效，但北京政府的司法官考試制度一直以行政命令為法律依據。民國二年（1912）擔任北京政府司法總長的梁啟超，估計民初法官人才仍需一萬五千人以上。以往法官的甄拔，易讓無經驗的青年，「反以學力及格而濫竽，法曹譽望之墮，半皆由是」。³²⁴因此他建議讓有司法實務經驗的刑幕，依然可以參加司法官的甄拔。「宜廣開考試之途，令舊州縣舊刑幕及私立學校畢業生，皆得應考。」³²⁵梁啟超後雖辭職，但北京政府仍採用梁啟超的建議，承認前清考選的法官資格，亦讓前清刑幕能參加司法官考試。部分輿論民初部分法官只憑文憑，欠缺法理能力。因此，贊成梁啟超讓刑幕取得參加法官甄拔的建議。³²⁶

民國二年十一月，北京政府司法部頒布 甄拔司法人員準則 ，作為司法官考試章程未定之前的過渡辦法，民國三年（1914）一月，並依此準則選拔司法官。民國四年（1915）十月一日，北京政府頒布 司法官考試令 與 關於司法官考試令第三條甄錄規則 ，規定具有下述五類資格者，得與司法官考試之甄錄試驗。1.在國立或經司法教育總長認可之私立大學或高等專門學校教授法律之學三年以上，經報告教育部有案者。2.在外國專門學校學習速成法政一年半以上，得有畢業文憑。曾充

³²⁴ 梁啟超，呈請改良司法文，梁啟超，《飲冰室合集》（北京：中華書局，2003年第4刷），第4冊，頁31。此文是梁啟超辭去司法總長時所寫。

³²⁵ 梁啟超，呈請改良司法文，梁啟超，《飲冰室合集》，第4冊，頁31-32。

³²⁶ 演說：梁任公司法條陳，民國三年三月九日，《京話日報》第7冊，第892號，頁208。

推事、檢察官辦理審判檢察事務以年以上或在國立大學或高等專校教授法律之學一年以上，經報告教育部有案者。3.曾充推事或檢察官繼續辦理審判或檢察事務三年以上者。4.曾充法部秋審要差確有成績者。5.曾充督撫臬司等署刑幕五年以上，品學夙著，經該署長官或薦任以上京官證明者。³²⁷此規則讓清末省級衙署資深刑幕可以參加司法官考試，再次證明清末刑幕的法學素養，仍舊受肯定。

至於省級以下各衙署的刑幕，或是正在學幕者，北京政府也透過法令，讓他們得以轉軌。民國四年十二月三十一日，北京政府頒布 各級審檢廳任用學習生章程，學習生分屬推事、檢察官或書記官長，佐助司法或書記錄事事務。其資格是：1.曾充各級法院書記官一年以上者。2.曾應前清法官考試及格者。3.曾充各公署刑幕一年以上或學習刑幕二年以上者。4.曾辦司法警察事務一年以上者。5.一年以上法政速成科或法政講習所畢業者。³²⁸

民國六年（1917）五月一日，北京政府因要設縣司法公署，遂制訂 縣司法公署審判官考試任用章程。此章程規定年滿三十歲以上，具有下述五類資格者，可以參加審判官考試。1.在外國公私立大學或專門學校，修法律之學三年以上，得有憑證者。2.在國立大學及教育部認可之公私立法政專門學校，修法律之學三年以上，得有憑證者。3.曾充幫審員或承審員一年以上，經正式委任者。4.曾任各法院書記官長，民刑事

³²⁷ 關於司法官考試令第三條甄錄規則，蔡鴻源主編，《民國法規集成》，第10冊，頁19。

³²⁸ 各級審檢廳任用學習生章程，蔡鴻源主編，《民國法規集成》，第10冊，頁37。

記錄書記官，滿一年以上，曾經司法部任命者。5.曾於前清充各官署刑幕五年以上，品學夙著，經原官或現任本省薦任以上官證明者。³²⁹

由上述章程可知，約在民國八年前後，北京政府已將前清省府州縣衙署的刑幕群體，納入民國司法人員的各項考試。

南方廣州政府相關法規，未如北京政府明訂承認前清刑幕資歷，但承認北京政府考照效力，間接認可刑幕的司法或行政資歷。

三、擔任書記官：法院書記官是法院推事的幕僚，職掌案件文書抄錄、謄寫等事。宣統二年（1910）十二月，法部制訂《法院書記官考試任用暫行章程》，其第六條規定年滿二十歲以上，在中學堂以上畢業，得有文憑者，得受法院書記官考試。但是有四類人可以准其暫行參加考試。1.法政學堂講習科或外國法政學堂年半以上畢業，得有文憑者。2.生員以上出身者。3.文職九品以上者。4.舊充刑幕確係品端學裕者。³³⁰據此，清末刑幕得以參加法院書記官考試，成為書記官。

四、擔任律師：律師是西方法制的法律專業人才。清代的法律專業人才，應屬刑名幕友與訟師。他們是清代司法實務中，精熟律例，都常被人詬病，並處於對立面的兩個職業群體。邱澎生認為部分從事這兩類職業的佼佼者，甚至分別發展出「百戰百勝」與「無縫天衣」的職業理想。刑幕與訟師在各類司法審判過程中互動與較勁，逐漸演化成明清時

³²⁹ 縣司法公署審判官考試任用章程，《東方雜誌》第14卷第6號，民國6年6月，頁203。

³³⁰ 法部，《法院書記官考試任用暫行章程》，《大清宣統新法令》，第28冊，頁7-8。

代特殊的法律秩序。³³¹清末法制變革中，有些人除了嫌惡刑幕外，也憎恨訟師的巧詐，因此想引進西方律師制度來取代訟師，但因朝野沒有共識，有人擔心律師設立後，若規範不全備，「弊與舊日之訟師等固也」³³²。因此，清末未實施律師制度。

負責制訂法章的沈家本與伍廷芳，皆主張引進律師制度，並盼能建立公費律師制度，「代伸權利，不取報酬補助」。並希望各省法律學堂皆以培養律師人才為主，「如各學堂驟難造就，即遴選各該省刑幕之合格者，撥入學堂，專精斯業，俟考取後，酌量錄用，並給予官階，以資鼓勵。」³³³沈家本欲在短期內培訓適格有學之法律人才，因此主張調派刑幕入學，部分刑幕因此在民國成立後，得以轉換跑道，成為律師。

以孫中山為首的南京臨時政府對籌建律師制度十分重視，臨時政府司法總長伍廷芳就明確主張要設立律師。民國元年一月，上海律師界已發起成立律師公會。同年九月十六日，北京政府制訂《律師暫行章程》，此係中國施行律師制度之始。

民國五年（1916）十月、民國六年（1917）十一月、民國九年（1920）四月，《律師暫行章程》都曾重新修訂頒布。³³⁴但在民國六年十月《律師考試令》公布前，律師早已開始執業。由於律師資格浮濫，行為不受約

³³¹ 邱澎生，〈以法為名：訟師與幕友對明清法律秩序的衝擊〉，《新史學》第15卷第4期，2004年12月，頁93-148。

³³² 陳宗藩，〈陳司法獨立之始亟宜豫防流弊以重憲政呈〉，北京故宮博物院明清檔案部編，《清末籌備立憲檔案史料》下冊，頁885。

³³³ 沈家本等，〈奏進呈訴訟法擬請先行試辦摺〉，《大清光緒新法令》，第19冊，頁1-2。

³³⁴ 張晉藩主編，《中國司法制度史》（北京：人民法院出版社，2004），頁503-504。

束，引起許多批評。³³⁵民國六年十月，北京政府將 律師考試令 與 司法官考試令 合併舉行，應試資格全比照司法官。年滿二十歲以上男子，根據 司法官考試令 第二條第六款，曾任推事或檢察官繼續辦理審判或檢察事務三年以上者。第七款，曾應前清法官考試及格者，都可參加考試。據前所述，部分刑幕於清末就已出任推事、檢察官，也通過法官考試，因此得以參加律師考試，成為律師。³³⁶據統計，北京政府執政時期，中國登錄在冊的律師約有 3000 名左右，部分省分還有無牌的黑律師活躍著。³³⁷

五、擔任監獄官：宣統三年三月，法部鑑於中國要普設監獄，又需改良獄政，「尤非有專門學識，不足以資輔助」，遂奏請頒布 監獄專修科章程。此章程規定監獄專修科附設於法官養成所內，每六個月為一學期，讀過二學期就可畢業，可以參加監獄官考試。其入學資格比照 臨時法官養成所章程摺 第五條，亦即舊充及現充刑幕者，都能參加入學考試。³³⁸

由於，清末民初涉及幕僚轉軌的法令規章頗多，現整理於附錄二。

參、轉軌後的刑幕

前段已將清末民初轉軌後刑幕的去向，進行陳述。現列舉兩個刑幕

³³⁵ 梁啟超，呈請改良司法文，梁啟超，《飲冰室合集》，第 4 冊，頁 32。

³³⁶ 司法官考試法，蔡鴻源主編，《民國法規集成》，第 18 冊，頁 113-19。

³³⁷ 亢敬先，民國時期的山西律師，《滄桑》，1995 年第 4 期，頁 48-49。

³³⁸ 法部，監獄專修科章程，《大清宣統新法令》，第 31 冊，頁 23-24。

轉軌的例證，一是陳天錫幕業家族經歷。二是中國政治學先進張金鑑的經歷。

陳天錫（1885-1975），祖籍福建長樂，出生於湖南。其父長年在湖南為官，少年時尊父命開始學幕，後與其兄拜湖南著名刑幕任麟弟子鄔筱亭為師。清末時，鄔筱亭在湖南巡撫衙署主管刑名，除陳天錫兄弟外，尚有弟子多人。³³⁹陳天錫回憶，湖南沅陵縣館脩，刑錢兩席，每年為紋銀八百兩。尚有處理司法、報價、災害案件等手續費。³⁴⁰刑名錢穀幕席，在清季因舉辦新政，亦歸併辦理，實際已非專司刑錢，自國體變更，機關組織悉已更改，則並刑錢幕席之名義，亦消滅之。此後機關舊日幕友之職務，多改稱為科或課，對於幕友之身份，亦變為僚屬，舊日之居幕後者，亦轉為幕前。雖間有主官，對於科課人員，仍待以舊日幕友之禮，然幕友名義之不存，能邀此禮數者亦僅矣。「吾自二十二歲出為刑錢幕友，至本年（民元）四月止，歷經六州縣，為時共五年餘，至是結束刑錢幕友生涯。」³⁴¹

民初，以幕業為主的陳天錫全家，除七、十弟外，皆短暫失業。全家在其嫡母策劃下，轉到長沙從事辦學，創辦道南女子教員養成所、同文學校與社會教育新劇團。其嫡母擔任道南女子教員養成所所長，諸弟分任教職員。九弟擔任社會教育新劇團團長。與七、九、十弟加入國民

³³⁹ 陳天錫，清代幕實中刑名錢穀與本人業此經過，見繆全吉，《清代幕府人事制度》附錄二，頁288-289。

³⁴⁰ 陳天錫，《遲莊回憶錄》（台北：作者自印，1980），頁73。

³⁴¹ 陳天錫，《遲莊回憶錄》，頁80。

黨。³⁴²此後因各種機緣，陳天錫的刑錢、文案能力受到許多長官賞識，於是在南方各地機關游幕，最後追隨黨國元老戴季陶，長期在考試院任職，並隨政府遷台。現將清末到北伐前年陳天錫的游幕經歷，整理於表 4-13。

表 4-13：陳天錫幕業表(1902-1925)³⁴³

時間	就幕地	職稱	說明
光緒二十八年 十八歲	從三兄陳天聰學幕		
光緒二十九年 十九歲	湖南華容縣	教讀	學幕兼擔任教讀
光緒三十一年 二十一歲	拜師學幕		拜巡撫幕友餘姚鄔筱亭學幕
光緒三十二年	湖南瀏陽縣署	幫館	師兄楊芸軒請病假

³⁴² 陳天錫，《遲莊回憶錄》，頁 80-82。

³⁴³ 根據陳天錫，清代幕賓中刑名錢穀與本人業此經過，繆全吉，《清代幕府人事制度》附錄二，頁 281-294。陳天錫，《遲莊回憶錄》，頁 27-143。選擇陳天錫的遊幕生活到民國 14 年為止，一因是本年七月，國民政府成立。二因是此年後，陳天錫受到戴季陶賞識，轉到考試院任職，直到退休。

二十二歲			
	湖南武崗州署	刑錢	接替三兄武崗州刑錢 三兄改兼城步、辰谿縣刑錢
光緒三十三 二十三歲	湖南善化縣署	錢穀	因其資淺，知縣將刑錢分為二，另聘許泳六擔任刑名
光緒三十四 二十四歲	湖南新田縣署	刑錢	自認佐治有功，訟簡刑清
宣統元年 二十五歲	湖南新寧縣署	刑錢	兼辦諮議局選舉
宣統二年 二十六歲	湖南沅陵縣署	刑錢	處理山洪遇難救濟
宣統三年 二十七歲	湖南涂浦縣署	刑錢	兵亂四起，函請道署幕友許泳六派兵鎮壓
民國元年 二十八歲	湖南長沙海關監督署 監督顏錫慶	文書	本以遊幕生涯結束，加入國民黨。 十弟陳天材介紹他到此署，自稱「由

			幕而官，受國家俸祿」頁 83
民國二年 二十九歲	四川重慶海關監督署 監督顏錫慶	總務科 科長	顏監督調到重慶，陳天錫被新任長沙關監督免職。顏監督聘他到重慶。其十弟為交涉科科員 p.86
民國四年 三十一歲	四川夔關監督署 監督顏錫慶	總稽核	其十弟擔任秘書
民國六年 三十三歲	廣東三水縣署	三課課 長	四川兵亂，離職到廣東。其舅劉子平擔任縣長，聘他到署服務，負責總務民政建設
民國七年 三十四歲	廣州軍政府外交部	秘書	仍兼三水縣署課長。軍政府解散後，外交部秘書與三水縣課長皆被免。
民國九年	湖南澧縣縣署	文案	兩個月後，因兵變

三十五歲			離職
	湖南武崗縣署	財政	兩個月後離職
民國十年 三十六歲	廣東番禺縣署	三課課 長	同鄉王紹周擔任番禺縣長，聘他到粵服務，負責總務民政建設，兼核財務、教育稿件。協助收購土地，籌建黃花崗紀念碑
民國十二年 三十九歲	福建省政府政務廳 主席林森	第一科 科長	政務廳下轄四科，第一科掌民政，典守印信、收發文書、保管檔案與會計庶務。第二科掌財政、三科掌教育、四科掌實業 P126
	西路討賊軍旅部 旅長李海雲 新會縣江門警察廳	秘書兼 警務廳 總務課 長	與其七弟一同擔任旅部秘書 李海雲升任師長，兼江門警察廳廳

			長。因李廳長常不到廳，自覺「不能隱於幕後，常須出現幕前，此為十餘年來最為突出之點」 p133-134
民國十四年 四十一歲	中央銀行 行長宋子文	文書科 長	李調生舉薦，文書科主管收發文件、撰擬文牘、典守印信、辦理庶務及開會記錄
	緝私衛商委員會 會長宋子文	兼股長	辦理文牘
	廣東省政府商務廳 廳長宋子文	兼秘書	辦理文牘

陳天錫的姻親也多是從事幕業。其父繼室劉氏之家，父親劉漢石，一字炳文，治申韓之學，被其父聘為東安縣署刑錢，通婚後，改由其子子蕃接替。劉子蕃曾任其父刑錢幕友，後成為疆臣張人駿的幕友。表舅施筱蒼亦是幕友，外舅之父強衡之，以辦理刑錢游幕於湖南。³⁴⁴其直系

³⁴⁴ 陳天錫，《遲莊回憶錄》，頁4、14、54、70、78。

家族幕業經歷，詳見附錄三。

除陳天錫外，部分刑錢幕友在民國成立後，基於其本身法政經驗與專業，也順利轉換軌道，成為公務員。例如高虞卿（宗舜），他長陳天錫十歲，清末時擔任川東道關務幕席，與陳天錫同祖籍，民國二年轉任重慶關關務科長。³⁴⁵

民初時，還有人隨陳天錫學幕。民國五年（1916），財政部因部內管理財務及稅收、會計人員，任命並無確定資格，全由主官隨意任用。遂創立會計學校，調訓所屬機關現任或擬任會計人員入校，一年期滿後成績及格，仍遣回原機關服務。重慶關原任會計人員不願去，陳天錫建議關監督派遣，跟隨他學幕的內弟強耕莘前往，費用自負。³⁴⁶

民初，陳天錫游幕於南方各地，小他近二十歲的張金鑑（1903-1988），河南安陽人，則在河南、山東、河北等省求學、留學與謀生。張金鑑自幼家貧，他回憶：「民國十四年（1925）六月畢業於河南省立第十一中學，因經濟困難無力升學，適此時中學校長常師壽祺榮膺獲嘉縣知事，邀我到縣公署任收發員，於七月初隨常師到署。為期三個月，貢師沛誠，認為在署工作無前途，經常師同意，隨貢師至新鄉佐史師長宗法戎幕並辦社會教育。」³⁴⁷此段回憶證明北伐前北方各省，除正規學校教育外，學

³⁴⁵ 陳天錫，《遲莊回憶錄》，頁 86。

³⁴⁶ 陳天錫，《遲莊回憶錄》，頁 96。

³⁴⁷ 張金鑑，《明誠七十自述》（台北：中國行政學會，1972），頁 128。張金鑑從事過收發員、師部秘書、科長等幕職工作。並有深造的機會，能到北京大學與美國史丹佛大學就讀。學成歸國後，又擔任縣公署科長。民國二十六年（1937）辭去科長職後，曾任數省黨部委員或黨部籌備委員、中央組織部黨員訓練處處長、中華民國第一屆立法委員等職。後隨國府撤退至臺灣，長期在國立政治大學政治系任教，有中華民

幕與游幕情形依然存在。

小結

從清末民初幕職的設立，可瞭解無論是清廷或民國南京臨時政府、北京政府，在其頒佈法規中，都讓清代傳統幕友、新式幕僚，只要他有意願與能力，都可在政府體制內，得到轉換軌道，繼續擔任公職的機會。因此，清末幕友制度在改朝換代時，並無結束，³⁴⁸也沒有消失，而是轉換成為幕職制度，繼續發展迄今。

以中央機構而言，原本清朝各部只有書吏，並無幕友。在官制改革後，書吏被淘汰，幕職單位卻成立。清末民初中央機關幕職的設立，可分為兩個階段，第一階段中，清廷頒佈設置幕職的規章，構思嚴謹，民國南京臨時政府與北京政府在擬定官制時，仍參照援用。民國成立後進入第二階段，民國政府除將幕職職稱更名，並開始用考試來選拔職官。若將民國各部總務廳與與清末各部承政、參議廳等職掌進行比對，可發現從清末到民初，中央各部幕職，職名雖異，職掌大致相同。屬於薦任級，交由各機關長官自辟，保留清末官員自聘幕友的人事任用精神。但必須由具有一定條件下的人員中才能出任。民初官僚體系正式化後，總統、總長手下亦有專職幕僚，幕僚成為國家職官，而非主官私僕。幕職之任用、考核與監察，回歸文官體系機制，都有助於官僚體系的效率化。

國政治學之父之美稱，著作等身。張金鑑，《明誠七十自述》，頁 134-180。

³⁴⁸ 張純明認為民國成立，官制改變，幕友制度，遂告結束。張純明，清代的幕制，《嶺南學報》，1949年，第9卷第2期，頁47。

以地方機構而言，是大多數清代幕友的棲身之所。清廷頒布《各直省官制通則》，正式准許督撫衙門設立幕職。本方案通電督撫將軍後，除直隸總督袁世凱、兩江總督端方外，其餘督撫將軍都先後覆電奕劻表示意見。部分督撫將軍不贊成原方案中，部分限縮督撫權限的設計。一是易幕賓置曹佐。二是裁併由幕友負責的各省道局所後。三是由部選遴派官員，介入各省衙門運作。這些都剝奪督撫的用人權。所以部分督撫紛紛以優秀人才得之不易，幕友還比候補官員優秀為由，建議讓地方官可以自辟僚佐。清廷對這些意見，做了回應。修訂後的《各直省官制》，就正式准許督撫衙門設立幕職。

但清廷防範督撫權增的心態仍存，《各直省官制通則》規定，督撫徵辟的秘書員、參事員，都要奏報朝廷並存檔，形同退回乾隆年間，一度施行的督撫幕友報備制度。清廷仍有防杜督撫擴張人事權之用心。但清廷防範督撫權增的心態仍存，《各直省官制通則》規定，督撫徵辟的秘書員、參事員，都要奏報朝廷並存檔，形同退回乾隆年間，一度施行的督撫幕友報備制度。清廷仍有防杜督撫擴張人事權之用心。因此，由幕僚制度變革過程，乃各方相互角力。其結果，則反映各方實力。以當時而言，清廷、督撫與民間輿論三方，各有思量。清廷想藉由設立幕職，來把「幕職中央化」。各督撫基於掌握人事，則不希望朝廷收回用人權力。民間輿論由行政效率，釐清吏治的角度，則由廢除幕友，反而支持朝廷「幕職中央化」的政策。

不過，就在清廷宣布推行直省官制不到幾年，民國成立。有些論著

遂誤為清末地方幕職官制鮮見實行。但經筆者查閱相關檔案、資料，清末大部分省級機構幕職單位，都曾設立。民國以後，這些省級機關幕僚單位依然存在並持續發展。可是，省級衙署幕友成為官員後，其參政權就受到約束。各省諮議局章程及議員選舉章程中就將省級衙署幕友，停止其選舉權與被選舉權。

民國成立後，袁世凱本想想任命文官出任民政長，藉以削弱各省都督權勢，但成效不彰。但是，民國各省行政公署幕職人員，由各省長官擬聘後，皆須呈報中央政府核定，其程序近於清末的規定。可見北京政府仍藉此來掌控各省行政公署人事。此時各省內各科主管職稱不一，如奉天稱為主任、江蘇稱為科長，雲南稱為僉事。科下分職，各省亦不同。奉天是分股，湖南是分課，河南是分處。其他與省同級的行政區域，其主管機關也都設立幕職單位。

在縣級衙署方面，清末縣衙組織未因新政施行而有更動，幕友職能有些許擴張，開始兼辦新政業務。但本文不認為清末沒有縣署，按照各直省官制通則，進行組織調整。至少瀋陽縣署光緒三十三年時，就已開始組織改組，並設立幕職。遼寧省鐵嶺縣約在宣統二年，也開始衙署組織的變革。

文官任用法草案、文官任用施行法草案是袁世凱執政時期，用以處理民初各機關人才聘用的主要法律。具有豐富行政資歷的前清幕友、書吏，可依這兩項法律草案的規定，受政府委任成為文官。至此，清末以來幕友、幕僚地位的法制化，遂告完成。

清末時，刑名幕友是傳統幕友中，最被人詬病者，許多人也主張要裁汰刑幕，代以具有法政學科背景的新生代。在清廷推動新官制時，部分朝臣基於改革司法，也曾檢討刑幕的存廢。刑幕後得以繼續發展之因，其因之一是清末新式法政人員培養不及，素質不一。其二是袁世凱、沈家本，想讓刑幕群體獲得法律保障後，成為新舊制法規轉換時的安定因子。因此，他們具名制訂的各項法規中，多讓刑幕有轉軌的機會。

清末民初，政府體系法令中關於刑名幕友的去向，則有擔任文官、擔任法官與檢察官、擔任書記官、擔任律師、擔任監獄官與成為法學教師等。由本文列舉的兩個刑幕，陳天錫與張金鑑的經歷，也可以具體觀察清末民初刑幕的轉軌的過程，證明清末刑幕並未消失。