

略论清朝中央权力分配体制

——对内阁、军机处和皇权关系的再认识

高翔

研究清朝中央权力分配体制，自然不能不涉及到内阁和军机处这两个关键机构。长期以来，清史学界存在着两个十分明显的倾向，一是将清初（乃至明朝）内阁和专制皇权对立起来，认为雍正设立军机处的主要目的是通过削弱内阁（或议政王大臣会议）权力，以强化皇帝权威；二是将军机处和专制皇权等同起来，认为军机处设立以后，皇权得到了空前加强，皇帝的独裁统治因而得以长期维持。然而，从清朝政治运行的实际情况看，上述观点却颇值得商榷。本文将对此进行比较全面的讨论，主要围绕三个方面展开：第一，清初内阁的性质；第二，军机处在清朝权力分配中的真正作用；第三，清朝皇权强化的动因以及实现强化的途径。让我们首先从清初内阁谈起，因为这是正确认识清朝中央权力体制（尤其是军机处性质）的重要前提。

一

要分析清初内阁的性质，有必要先对明朝内阁制度作一简要回顾，因为“清承明制”，清初内阁系仿效明朝内阁而设。一些清史学者也正是基于明朝内阁中曾出现严嵩、张居正等“权相”这一历史事实，断言内阁制度并不利于皇权的加强。

应该说，在历史上，内阁制度和宰相制度是具有原则差异的。秦汉以降的宰相制度源于战国时期各国出现的相府，“掌丞天子，助理万机”^①。丞相位望甚尊，权力甚重，“辅翼国家，典领百僚，协和万国”^②。这就使中央政府经常出现两个权力中心，一是皇权，二是相权，因二者间没有明确而且严格的权力界限，这就难免不发生各种利益冲突，甚至出现丞相取天子而代之的政治悲剧。明初朱元璋鉴古思今，有废除丞相之举，并规定：“以后嗣君，其毋得议置丞相，臣下有奏请设立者，处以极刑。”^③继相府而出现的内阁，无论是在建置上，还是在任用上，都紧紧服务于君主独裁的需要，虽有“佐理赞化，以安民生”之责，但并没有形成自己独立的权力系统，而是作为皇权的附庸出现^④。像洪武年间，“殿阁大学士只备顾问”，皇帝“自操威柄，学士鲜所参决”。降至仁、宣二朝，内阁权力虽然有所加重，但“以尚书任天下事”的基本格局并未改变，大学士“职居内阁，官必以尚书为尊”^⑤。虽然到明中叶以后，随着夏言、严嵩的掌权用事，内阁权力大幅度增加，但“大学士委寄虽隆，而终明世秩止正五品，故其官仍以尚书为重，其署衔必曰某部尚书兼某殿阁大学士”^⑥。更重要的是，晚明个别内阁首辅所

拥有的超常权力并不独立或合法存在,在很大程度上它只是皇权腐败以及宦官势力恶性膨胀的产物^⑦。像严嵩,因“结诸阉人”,方得长期秉政,即张居正也需讨好太监冯保,方能执掌国柄,史称“居正固有才,其所以得委任,专国柄者,由保为之左右也”^⑧。最为严重的是,随着宦官势力的扩张,内阁逐渐成为权阉把持朝政的工具,本属内阁的票拟权竟被宦官操纵,即“批答,宰相事也,前明中叶,司礼太监实主之。”“内阁之拟票不得不取决于内监之批红,而相权转归于寺人,于是朝廷之纪纲、贤士大夫之进退,悉颠倒于其手,伴食者承意旨之不暇。间有贤辅,卒蒿目而不能救。”^⑨可见,有明一代,真正对专制皇权构成威胁的并不是内阁,内阁中也没有出现能够动摇皇权的权臣。曾任内阁首辅的叶向高对此知之颇悉,感触颇深,他说:“我朝阁臣,只备论思顾问之职,原非宰相。中有一二权势稍重者,皆上窃君上之威重,下侵六曹之职掌,终以取祸。臣备员六年,百几皆奉圣断,分毫不敢欺负;部务尽听主者,分毫不敢与闻。”^⑩应该说,叶向高的话反映了明朝内阁的实际情况。因此清初统治者从明朝政治的经验与教训中是很难得出内阁危及皇权这一结论的(这也是它入关不久即采用内阁制度的重要原因)。乾隆皇帝反观历史,曾对朱元璋和永乐皇帝创建的以维护君主独裁为目的的明朝政治体制予以高度评价,认为其“立纲陈纪,遗谏远,更胜唐宗”^⑪。

和明朝内阁比起来,清初内阁的权力更加微不足道。崇德元年(公元1636年),皇太极改文馆为内三院:“一名内国史院,职掌记注皇上起居、诏令,收藏御制文字,凡皇上用兵、行政事宜,编纂史书,撰拟郊天告庙祝文及升殿宣读庆贺表文,纂修历代祖宗实录,撰拟矿志文,编纂一切机密文移及各官章奏;掌记官员升降文册,撰拟功臣母妻诰命印文,追赠诸贝勒册文,凡六部所办事宜,可入史册者,选择记载,一应邻国远方往来书札俱编为史册。内秘书院,职掌撰与外国往来书札,掌录各衙门奏疏及辩冤词状,皇上敕论文武各官敕书并告祭文庙,谕祭文武各官文。内宏文院,职掌注释历代行事善恶,进讲御前,侍讲皇子,并教诸亲王,颁行制度。”^⑫从上述职掌可以看出,内三院实际上只是皇帝的机要秘书班子兼顾问集团,并不具有政府的职能,当时也没有建立起类似明朝内阁那样的票拟制度。尽管入直内三院的大学士如范文程等人为清朝的崛起献计献策,“独领机密,出而折冲,入而借箸,鞠躬罔逸”,但却不能加入真正享有决策权的议政王大臣会议,更不能处理臣工奏议,在入关以前,内三院并不具有较高政治地位^⑬。

内三院演变为清朝中央政府是在清军入关以后。顺治元年(公元1644年)五月初二日,多尔衮进入北京;初六日,多尔衮令:“在京内阁、六部、都察院等衙门官员俱以原官同满官一体办事。”^⑭在此之后,任职内院的大学士们开始承担一些票拟事务,内三院从而具有了部分政府职能,这在客观上加速了清廷从统治东北一隅的地方政权到治理全国的中央政府的转变。然而,当时内三院所票拟的大多是无关痛痒的“官民奏闻之事”,对朝廷“用人行政”却无发言权,这就不能不使部分推崇明制的汉族大学士感到失望,是年六月初二日,大学士冯铨、洪承畴对清廷权力分配发出不满之辞:

国家要务,莫大于用人行政。臣等备员内院,凡事皆当与闻。今各部题奏,俱未悉知,所票拟者,不过官民奏闻之事而已。夫内院不得与闻,况六科夫?倘有乖误,臣等凭何指陈?六科凭何摘参?按明时旧例,凡内外文武官民条奏,并各部院复奏本章,皆下内阁票拟,已经批红者,仍由内阁分下六科,所以防微杜渐,意至深远。以后用人行政要务,乞

发内阁拟票，奏请裁定。^⑮

因当时正值鼎革之际，机务繁重，朝政需人协理，故多尔袞对这一建议表示赞同。顺治十五年（公元1658年），清廷又改内三院为内阁，使其成为名副其实的政府机构。然而，即使如此，清初内阁仍然不能和明朝，尤其是晚明内阁相提并论，它始终受到皇帝和保守满洲贵族的严密监督和控制，下面两个现象尤其值得重视：

一是内阁票拟权力受到严格限制。票拟是内阁权力之所在，票拟范围的大小反映了内阁在朝廷地位的高低。清初内阁从一开始，其票拟权就颇为有限。先是言官本章“是与不是必须封进听旨定夺”，阁臣不得过问^⑯。不久，多尔袞又以“陈奏本章，照故明例，殊觉迟误”为借口，规定：“今后部院一切疏章，可即速奏候旨遵行”，所谓“速奏”，就是“径诣宫门陈奏”，而不是先送到内三院票拟，这就剥夺了内院对大批部本的预知权，部分恢复了关外奏议不经票拟的传统^⑰。十年（公元1653年），又规定：“今后凡系机密及参劾本章，俱著实封进呈”，内院由此丧失了对机密奏疏首先了解的权力^⑱。十三年（公元1656年）规定科道以及在京各官奏折不必先送内院，而是“径诣宫门”，十七年（公元1660年）又定：“其通政司所封各项本章，向来先送内阁发译，今后著该衙门自行封进，朕览过后发译。如系密本，亦著该衙门不拘时封进。”^⑲这样就剥夺了内阁参与重要机务的权力，将它变成了处理日常政务的官僚衙门，而不是像冯铨和洪承畴所设想的中枢辅政机构。

二是大学士的票拟直接听命于皇帝。清初的票拟和明朝不同，不是阁臣根据自己对问题的理解提出处理意见供皇帝采纳，而是揣摩皇帝的旨意起草谕旨，不可丝毫专擅。当时，大量题本由皇帝首先阅看，然后，再由内阁根据皇帝旨意拟旨，最后获皇帝认可后下达执行。十七年五月，顺治帝令：“今后各衙门及科道各官本章，俱著于每日午时进奏，候朕披览，次日发下拟旨，以便详阅批发。”^⑳更重要的是，和明朝“天子与阁臣不常见，有所谕，则令内监先写事目付阁撰文”的情形不同，“世祖章皇帝亲政之初，即日至票本房，大学士在御前票拟”^㉑。《顺治实录》曾有这样的记载：（十年十月）在“太和门内择一便室，令大学士、学士等分班入直，本章或亲批，或于上前面批，若有更改之事，即面奏更改。”^㉒大学士在御前票拟，当然只能老老实实做皇帝的秘书，而不享有任何政务裁决权，故吴振棫说：清初“内阁大学士沿明制主票拟，然一一皆秉上裁，大学士无权也。”^㉓连顺治皇帝也不得不承认：“尔等（大学士）职司票拟，一应章奏有成规者，尔等不过照例拟旨，凡有改正者，皆朕亲裁，未能俾尔等各出所见佐朕不逮，是皆朕不能委任大臣之咎，以致尔等俱未获尽展才猷。”^㉔这种状况在一定程度上倒符合了明清时期设立内阁的本意，即阁臣之职，“专一视草代言，故其官谓之制诰。”^㉕

顺治十八年（公元1661年），顺治皇帝去世，康熙帝即位，鳌拜等辅政大臣改内阁为内三院，后世一些史家将这一变革视为四大辅臣在制度上恢复关外政治传统的典型事例。其实不然，康熙初年的内院继承了顺治年间内阁的票拟权，作为清朝中央政府，这时的内院和原来的内阁在基本职任上并无原则性差异。由于辅政大臣亲自参加票拟，大学士的政治权力也未因皇帝不能亲政而有任何扩大，他们在和辅政大臣发生政务分歧时只能委曲周旋，而不敢直抒己见。时人描述当时清廷政务处理情形说：康熙初，“又改内阁为内三院，以公（李）为内宏文院大学士。是时，上方深阴恭默，辅政大臣受顾命，决机务，或议事相齟齬，公辄默然，俟辩论将息，徐出片言定是非。票拟或未当，不轻论执，每于谈笑间旁引曲喻，令闻者心悦，然

后徐夺其所是而更正之。”²⁶一些重要决策大学士也无权参与，像康熙六年，鳌拜罗织苏克萨哈罪名，“集中定讞”，因国史院大学士巴泰拒不附和，遂“弗使与闻”，而大学士苏纳海竟因反对圈换土地，被鳌拜矫诏处绞²⁷。

降及康熙亲政以后，重新将内三院改为内阁，内阁负责处理日常政务的职能进一步明确下来，随之而来，内阁权力有所加强，因而出现了明珠、徐元文、李光地等在朝中有一定影响的大学士。然而，明珠等人绝不可能危及皇帝的绝对权威，用康熙的话说就是：“若等势重于四辅臣乎？我欲去之，则尽去之！”²⁸具有明确权力意志的康熙皇帝始终坚持将政务大权牢牢控制在自己手中，称：“今天下大小事务皆朕一人亲理，无可旁贷。若将要务分任于人则断不可行”，明确表示宰相只是“佐君理事之人”，不得侵犯人主权力，而自己也绝不“以大权授人”²⁹。当时，内阁的所谓票拟和顺治时一样，在很大程度上仍是承旨书谕。《康熙起居注》有明确记载，比较典型的如：康熙十九年六月初六日，提督许贞请以南昌水师兵一千名归其标下，部复不准。康熙对索额图等大学士说：“水师营兵归提督标下，不免糜费钱粮。前以尚之孝标下兵丁补江西各营老弱缺少之数，着将此项内兵丁拨许贞一千名。此兵缺少，不必再补。如此钱粮不至糜费，亦于许贞有益。尔等之意若何？”索额图等奏道：“上谕诚为至当。”康熙说：“即照此票拟。”³⁰李光地《榕村续语录》也有类似记载。如统一台湾后，康熙曾和李光地商量善后事宜，李光地建议以万人戍守，三年一归省，康熙即谕中堂云：“李某所奏狠（很）是，你们可出与细商，即依此票签可也。”³¹在皇权的绝对支配下，大学士只能明哲保身，而不可能有大的作为，时人述其为官准则云：“（大学士应）措其身于一言一动无过之地，如圣明之诏谕；而宰物应机，要皆以虚公处之。长官百司各安其职，一不与己与，威福归之于朝，而毁誉不出诸其口。”³²可见，在军机处设立以前，专门负责承旨书谕，处理“章疏票拟”的内阁只是服务于皇权的官僚机构，而不是一个独立的权力系统，它和专制皇权不存在实质性的矛盾冲突，和明初内阁一样，清初内阁的出现也可以说是皇权获得加强的产物³³。

二

关于军机处在清朝皇权发展史上的地位，人们历来评价甚高，比较典型的是清末筹备立宪运动中御史张瑞荫的一份奏折，他在奏折中说：“自设军机处，名臣贤相不胜指屈，类皆小心敬慎，奉公守法。其弊不过有庸臣，断不至有权臣”；“军机处虽为政府，其权属于君，若内阁则权属于臣，不过遇事请旨耳，视前明之内阁票拟何异？”³⁴即近代现代也有不少学者持相同或相似的观点，认为“军机处设立后，逐步取代满族贵族议政的制度，削弱了内阁承旨出政的权力，它实际上成了凌驾于内阁、部院之上的中枢机构，是清朝维护君主专制体制的有力工具”，有人甚至还提出：军机处的设立使“君权得到极大提高”，“专制主义中央集权发展到了一个空前阶段”。事实果真如此吗？

衡量一个政治机构的历史作用，最重要的不是看有关的法规或制度，而是要看它在政治运行中对权力分配所产生的实际影响。如前所述，内阁在清初并不危及皇权，因此，军机处的创设不可能是针对内阁而采取的一项精心的政治举措。至于清初拥有一定实权的议政王大臣会议，其权力在不同时期消长不定，不可笼统言之。然而有一点是明确的：入关以后，议政

王大臣会议权力日渐削弱，到康熙中期，议政已经变成了徒有其名的虚衔（康熙三十六年康亲王杰书去世，议政王大臣会议一度成为议政大臣会议，此后在清朝政治中不再发挥重要作用），当时真正能参与军国机密的是皇帝器重的亲信大臣，而不是某个固定的机构。降及雍正初年，迫于严重的帝位合法性危机，雍正采取断然措施，以严猛为政的方式将专制皇权推向登峰造极。到雍正五六年间，雍正帝位已经非常巩固（即“人心共知儆惕矣”，“众人悛改之象与朕期望之意相符”³⁵），这时，许多能保证皇帝独裁统治的制度和措施（如奏折制的广泛推行、厉禁朋党、任用亲信参与决策等）早已付诸实施，对君臣权力分配，迟到的军机处已经不可能提出实质性的新内容，因此，军机处的产生，不是因为皇权受到威胁，也不是为了进一步强化皇权，而是对康熙以来，尤其是在雍正初年形成的皇帝独裁体制的制度化 and 规范化³⁶。

由于任何制度、机构、历史事件的社会影响都是复杂多样的，在任何情况下，历史演变的真实效果与当事者的主观动机都会存在或大或小的差异，有时甚至朝相反方向发展，因此，对军机处这样一个存在了近两百年之久的政治机构，治史者不应仅仅依据时人对其创设初期运行情况的初步印象（特别是赵翼、王昶等人的部分记录），而简单地得出全局性的历史结论。事实上，对军机处强化皇权的作用，我们不但宜过分强调，而且应充分重视其负面影响。

首先，在用人上（其实是授予或分配政治权力，这是实现政治控制的关键），在军机处设立以前，皇帝挑选亲信顾问应对，参与决策是非制度化的，选谁不选谁，没有任何条件限制，没有成文的标准和硬性的规定，一切但凭皇帝之好恶，入选者既可能是明珠、李光地这样的高级阁僚，也可能是张英（四品）、高士奇（六品）这样的中低级官员，皇帝真正独揽了用人权。军机处出现以后，这一传统被改变了。尽管军机处原则上用人“唯用亲信，不问出身”³⁷，但既然作为一个正规的决策和协理机构出现，它就必然逐渐形成一套成文或不成文的规章制度，这就或多或少地限制了皇帝的用人权。比较典型的如：在军机处出现以后，入直军机，参与机密重务的大臣资格，在官品上有了明确规定，这就是必须在三品以上，军机章京则只能从四品京堂以下的官员中选择，这就限制了皇帝选用亲信的范围³⁸。而且，皇帝对军机处的人事安排也并非像一些史书所描写的那样享有全权，以军机章京的选用为例，嘉庆四年（公元1799年）以前，军机章京均由军机大臣负责挑补，皇帝并不过问，因军机处的“领班”，即所谓的“首席”、“首揆”或“首枢”必须由内阁大学士担任，故内阁中书得以长期垄断军机章京的职务³⁹。就是职位最为重要的军机大臣，皇帝在选用上也不能随心所欲，而必须顾及社会舆论、臣工态度等多方面的因素。像乾隆初年，鄂尔泰、张廷玉二人自恃雍正宠臣，“暗结党援，排挤不睦之人”，乾隆虽然知之甚悉，但只能曲加包容，不但不能将其赶出军机处，而且一直让其担任军机处首枢职务⁴⁰。再如，乾隆中期大学士于敏中交接宦官，“暗为招引”亲信，“潜受苞苴”，乾隆却因“军机大臣中无老成更事之人”，而不得不让其继续“侍直枢廷，承旨书谕”，结果于敏中任首席军机大臣直至去世，以至后世有“金坛秉政”之称⁴¹。

其次，军机处设立以后，清廷固有权力分配体制发生了微妙变化，其最明显的表现是入直军机处的大学士对朝廷决策影响力有所扩大，这就有可能给专制皇权制造出新的异己力量。由于入直军机处的大学士不是受皇帝特殊信重者，就是位望甚隆的老臣，他们既处理内阁事务，掌管票拟，又参与机密，协理军国重务，其权力与地位和顺康时期的大学士相比，自然不可同日而语。故《清史稿》感叹说：“任军机者，自亲王外，其领袖者必大学士，唐、元三

公尚不及也。”⁴²在这种情况下，专制皇帝如果失于懈惰，或用人不当，就极有可能出现臣权侵犯皇权的情况。事实上，在军机处创设以后，“宰辅”植党揽权现象从未断绝：军机处设立不久，就出现鄂尔泰和张廷玉之间的党争，降至乾隆中期，又有于敏中窃权用事之事，“士大夫之浮薄者，纷纷趋其门下，权势赫奕，炙手可热”，于从中扶植亲信，“所援引或数年至卿贰”，因首辅招摇纳贿，结党营私，朝廷政风渐趋败坏，故不少人将金坛秉政视为“君子小人消长之渐”，“国家治乱之分”⁴³。至于乾隆晚年，和糴当政，“专擅蒙蔽，以至下情不能上达”⁴⁴，内外臣工惧其威势，对其种种不法行为“缄口结舌”，“从风尽靡”，在嘉庆帝继位以后，不少人对和糴的畏惧竟然超过了对新君的奉迎，不知有皇帝，“唯知有和糴一人”⁴⁵。降及嘉道以后，清廷国事日蹙，皇帝才智愈衰，大学士兼军机者权力更重，尤其是道光时期，大学士穆彰阿兼军机大臣，“固宠窃权”，“倾排异己”，“门生故吏遍于天下，知名之士多被援引，一时号曰‘穆党’”。⁴⁶最为严重的是，穆彰阿已经能够利用自己手中的权力蒙蔽皇帝，像东阁大学士王鼎在鸦片战争爆发以后，力主对英作战，与主和派穆彰阿不和。在林则徐遭罪遣以后，王鼎愤慨已极，“自草遗疏，劾大学士穆彰阿误国，闭户自缢，冀以尸谏”，穆彰阿及其党羽竟对道光皇帝封锁王鼎去世的真正原因，“灭其疏，别具以闻，上疑其暴卒，命取其原稿不得，于是优昭惋惜。”⁴⁷可见，军机处和专制皇权并非同一概念，军机大臣的权力和皇权之间存在着本质的差异，对此，学者不可轻加等同。事实上，对军机处可能给皇权造成的危害，一些比较敏感的皇帝已有觉察，像嘉庆帝有鉴和糴专权的教训，在亲政之初就断然拒绝了臣僚“重军机大臣责成，以肃纶言”的请求，认为若凡事“必专责之军机大臣，则其权过重”，与清朝“乾纲独断”的家法不符，强调军机大臣不过“承旨书谕”而已，皇帝并非“将臣工翊赞之职尽责之此数人也”⁴⁸，力图对军机处的权力作出新的限制。然而，皇帝日理万机，必须有臣僚“匡弼”，舍军机处，他又能找到什么更好的方法？

最后，从有关政纪规范的执行情况看，高度的机密性是军机处最重要的特色之一，这对皇帝有效地行使自己的独裁权力极为重要（雍正创设军机处就是“以内阁在太和门外，曝直者多，虑漏泄事机，始设军需房于隆宗门内”⁴⁹）。然而，“法久自必弊生”（乾隆语），到乾隆中期以后，这一制度开始遭到破坏。像和糴当朝时，竟不顾清朝奏折直达皇帝，臣僚不得与闻之成例，“在军机时，虑人举发，凡有奏折，令具副本，关会军机处”，从而严重侵害了皇帝对政务的独裁权⁵⁰。军机处办公地点也逐渐改变了以前严密整肃情形，变得喧闹嘈杂起来，尽管清廷对此屡加整顿，但仍无根本好转，五年（公元1800年），嘉庆皇帝曾感叹说：“军机处为办理枢务承写密旨之地，首以严密为要，军机大臣传述朕旨，令章京缮写均不应稍有泄漏。自去年正月以后，军机处颇觉整饬严肃，闲杂人等亦觉稀少。近日又觉废弛，军机处阶台上下，窗外廊边，拥挤多人，借回事画稿为名，探听消息。折稿未达于宫廷，新闻早传于街市，广为谈说，信口批评，实非政体。”⁵¹可见，对军机处的保密性不宜估计过高。

当然，作为清朝中央决策的特色机构，军机处的创设，对方便皇帝行使独裁权力，提高清朝中央决策和行政效率确实具有非常重要的意义，这是它自产生以后即备受亲睐，并得以长期存在最重要的原因。在军机处产生以后，清朝决策机构更加明朗化，内阁行政职能更加明确，在为政方式上，朝廷对日常政务与机密重务的处理有了原则区别，即所谓“本章归内阁，机务及用兵皆军机大臣承旨”，这可以说是军机处对清朝行政体制的一大完善⁵²。这里需要特

别强调的是,军机处和内阁在权力分配上并不对立,它的出现并不影响内阁作为中央政府处理日常政务的职能,内阁仍一如既往地承担着大量繁复冗杂的行政事务(在军机处设立以后,需要票拟的题本一度大量增加)⁶⁵,而这是军机处所不能也无法取代的。乾隆时入阁协办批本的程晋芳曾感慨说:“旁观者谓密勿重务咸由军机,内阁秉成例而行,如邮传耳。乌知国家大政内自九卿以下,外而督抚藩臬,凡诸兵农礼乐刑赏之事,胥由是出纳焉,可不谓至重欤?”⁶⁶据此,人们是很难得出军机处创设以后内阁成为“闲曹”、“冗员”这一传统结论的。至于咸同光宣时期,清廷内忧外患,军机处、内阁和皇权在新的政治条件下飘摇动荡,其中权力之消长,关系之变异自然又需另当别论了。

三

尽管军机处的出现对专制皇权的加强不但没有起到推动作用,反而因其改变了顺康以来皇帝在用人行政上固有独裁方式,从而在客观上制造出一些新的异己因素,但人们也不能否认这样一个事实,那就是从历史发展的总趋势看,清朝专制皇权较明朝,甚至以前任何朝代都大大加强了,皇权对政治社会的干预和控制比以往任何一个时期都要强大和严密,这就提出了这样一个问题:清朝皇权究竟是通过什么样的途径获得加强,并得以长期维持的?对这样一个重大课题,当然不是一两篇学术文章所能解决,但笔者认为从以下几个方面考虑,也许会有助于我们寻找比较合理的答案:

一是清朝政权独有的民族传统。清朝政权是满汉官僚的联合统治,但这种联合并不否认满洲贵族和官僚在政权中的主导地位,尤其不否认满族特殊历史传统对这一政权的深刻影响。确实,入关以前,清朝的不少制度设施是不利于皇权加强的(如诸王共议国政等),但植根于满族社会中一些基本价值观却为以后专制皇权的形成与强化提供了最原始的社会土壤,其中,比较重要的就是满族重视主奴差别,严格尊卑贵贱,强调笃诚事上的传统,这在实际政治生活中极易转化为忠君敬上的政治教义,并和中原地区传统的儒家纲常伦理巧妙地结合起来,成为推动皇权强化的文化基础。正因为如此,清朝诸帝无不强调满洲官僚要“毋忘根本,学彼伪习”⁶⁷，“伪习”指的不是儒家文化,而是存在于汉人中的所谓虚伪浮华、沽名钓誉、结党揽权等恶劣品性,这对维护专制皇权,保障官僚政治正常运行极为不利。热衷于强化皇权的雍正皇帝为此还专门发表长篇上谕,辗转周详,不厌其烦地阐发自己的见解,他说:“我满洲人等,笃于事上,一意竭诚孝于父母,不好货财,虽极贫困窘迫,不行无耻卑鄙之事,此我满洲人之所长也,读书者亦欲知此而行之耳。徒读书而不能行,转不如不读书而行也。本朝龙兴,混一区宇,惟恃实行与武略耳,并未尝恃虚文以粉饰,而凡厥政务悉吻合于古来圣帝明王之徽猷,并无稍有不及之处,观此可知实行之胜于虚文也。我满洲人等,纯一笃实忠孝廉洁之行,岂不胜于汉人之文艺,蒙古之经典欤?”⁶⁸

二是清朝系统的专制主义政治理论。在政治斗争中,理论的论证确实不能代替权力的论证,但是,缺乏理论支持的权力,无论如何都是难以长期维持的。清初历史有一个重要特点,那就是入关不久,清朝统治者就根据现实政治的需要,提出了一整套极为系统的专制主义政治理论,为君主独裁政体的形成奠定了坚实的理论基础,其代表人物是对清朝贡献巨大,“虽

曰守成，实同开创”的康熙皇帝，以及其继承人、后来的雍正皇帝。清朝专制理论大致包括两个方面的内容：对皇帝，要求其“乾纲独断”，将一切主要政治权力集中在自己手中，并通过兢兢业业的勤政，使这种专权成为传统，即“天下大权当统于一”，绝不允许臣僚在权力分配上有任何僭越行为。以用人之权为例，康熙对其极为重视，反复强调“用人之权，关系最为重大”，故臣僚不得专擅⁶⁰，就是亲信大臣，有敢于“援引私人”者，康熙也严加斥逐，绝不宽恕，曾当面训斥河道总督于成龙说：“用人之权，岂人臣所得专擅？”“朕乃天下之主，用人之际尚不肯任意，为人臣者，乃妄意自擅，可乎？大抵欲援助人者，后必自己获罪，尔其戒之。”⁶¹对大小臣工，则要求其安分守己，敬慎事上，康熙说：“部院堂官，惟勤慎者能守分，不致生事，其专权好胜之徒，特欲借公事以遂其私意耳，于国家何裨？”⁶²与皇帝“一德同心”是人臣事君的本份，为此，雍正还提出了影响颇大的“公诚论”，强调“诚”就是在思想上与皇帝保持绝对的一致，“公”则是“诚”在具体政务中的实际体现，他说：“凡为臣子，惟勉一诚公，与君上一德同心为要”，而所谓“一德同心”，就是“是是非非惟朕是从”，安于臣子的地位，老老实实做皇帝的奴才，从而达到有利于君主独裁的政治目的⁶³。由康熙和雍正阐扬的这种极端专制理论，以后逐渐演变成清廷的“家法祖制”，被赋予最高法律权威。乾隆说：“乾纲独断，乃本朝家法。自皇祖（康熙）皇考（雍正）以来，一切用人听言，大权从未旁假。即左右亲信大臣，亦未有能荣辱人，能生死人者，盖与其权移于下，而作威作福，肆行无忌，何若操之自上，而当宽而宽，当严而严？此朕所恪守前规，不敢稍懈者”⁶⁴。显然，对专制独裁的长期维持而言，这种理论上的建设，要比普通的制度或机构建设重要得多，因为它在实际政治生活中，经反复宣传和“教化”，会逐渐深入人心，进而成为一种难以违逆的政治传统和习惯。

三是奏折制的广泛推广。臣僚向皇帝密疏言事，并不是清朝的发明，至晚在明朝宣德年间（公元1426—1435年），就出现了所谓的文渊阁银印，它赋予亲信重臣以密疏言事，章疏直达御前的特殊权力，即文渊阁印“自宣德中特赐，凡机密文字钤封进呈，至御前开拆”⁶⁵，“上有密旨，则用御前之宝封示，下有章疏，则用文渊阁印封进，直至御前开拆”⁶⁶。降至嘉靖年间（公元1522—1566年），这一制度仍被遵行。像当时嘉靖皇帝出巡时，特令留守京师的大学士：“宫中消息当密疏奏闻”⁶⁷。银印密疏权在当时被明朝官僚视为一种值得炫耀的莫大荣誉。如大学士夏言得罪时，曾苦苦哀求皇帝“免追银章手敕，为子孙百世荣，词甚哀”⁶⁸。清朝奏折制和明代的密疏制在形式上是极为相似的（均系密疏言事，直达御前），至于二者之间是否存在某种承继关系，现在已不得而知。不过，有一点是可以肯定的，那就是至晚在顺治时，奏折就已经出现，而且“奏折”一词也开始见于时人的文书记录。如：顺治皇帝在十三年六月曾专门为进本一事颁发上谕，规定：“向来科道及在京满汉各官奏折俱先送内院，今后悉照部例，径诣宫门陈奏。”⁶⁹王熙在《自订年谱》中追述顺治去世情景时曾有这样一段话：“是日（十八年正月初三），奉天语面谕者关系重大，并前此屡有面奏及奉谕询问，密封奏折，俱不敢载。”⁷⁰这一材料反映出，奏折在顺治时不但存在，而且具有高度机密性。康熙和雍正时期，奏折制在清朝政治中的使用日渐广泛，进而成为强化皇权的重要工具，其政治影响也远远大于明代的银印密疏制（从有关材料看，明代银印密疏的使用只限于少数亲信重臣，对强化皇权意义不大）。康熙说：“天下大矣，朕一人闻见岂能周知，若不令密奏，何由洞悉？”要求臣下“若不可用露章者，应当密奏。”⁷¹雍正继位以后，为了加强对臣僚的控制，将奏折人范围空前扩大，

不但督抚藩臬等高级官僚能密折言事，而且许多微末官员如知府、游击等也可以通过奏折密报地方情形。如元年（公元1723年）正月雍正密谕山东兖州知府吴关杰：“倘有应奏事情，从巡抚处具折奏闻，遇有万不得已之事，你难道没有子侄么？没有家人么？竟具折奏闻，你看那有折子到朕门上，谁敢拦阻？”⁶⁹奏折人范围的扩大，意味着皇帝耳目增加，信息渠道增多，对下情了解更细，且更准确，从而改变了过去皇帝仅靠少数官僚机构获取政治情报的传统，而奏折人因担心皇帝“另有访问打听”，也不敢谎报政情⁷⁰。大小臣工惧于同僚告密，凡事谨小慎微，争相表示：“（臣）所瞻依依赖者，惟知有皇上，不知其他”⁷¹，皇帝对臣僚的控制前所未有地加强。故清代，大凡对极端君主专制心怀不满者，往往对奏折制大加抨击，像雍乾时期著名骨鲠之臣谢济世就公开提出密奏不可有，他说：“自后世有密奏之例，小人多以此谗害君子，首告者不知主名，被告者无由申诉，上下相忌，君臣相疑”，建议“自今除军机外，皆用露章，不许密奏”，这一激忿之辞从反面反映出奏折制在皇权强化过程中的特殊作用⁷²。

和明初内阁系专制皇权强化产物一样，清初内阁的出现也服务于皇权扩张的需要，在权力分配上，二者间并不存在严重的对立关系。作为清朝中央决策特色机构，军机处的出现绝非针对内阁，而是试图将已经形成的皇帝“乾纲独断”局面制度化和规范化，然而，决策制度化在方便皇帝独裁的同时，在另一方面又因其改变了顺康以来传统统治方式和权力结构，逐渐给皇权带来了一些新的异己因素，就是其创始者始料不及的。这里需要特别指出的是：清朝专制皇权的形成与加强，绝非军机处或内阁一两个官僚机构所能促成，它是历史传统、思想文化和制度改革等多种因素共同作用的结果，其中，皇帝的个人素质（主要是其统治思想），尤其具有至关重要的意义，它在很大程度上决定了清朝政治的演变方向。乾隆皇帝尝说：国家设官分职，关键在人主“太阿不移”，“盖有是君方有是臣，惟后克艰厥后，庶臣克艰厥臣”，可以说精辟地反映了传统政治条件下君臣关系的本质，而清朝内阁、军机处和皇权之间权力关系的消长变动，不过是这一历史实际的生动体现罢了⁷³。

① 《汉书》卷一九《百官公卿表》上，中华书局版1962年版。

② 《汉书》卷七二《王商传》。

③ 《明史》卷七二《职官一》，中华书局版1974年版。

④ 谈迁：《国榷》卷七，北京古籍出版社1958年版。纪昀说：“汉以来，六曹皆宰相之统属也，然自明革中书省，析其事权归之六部，始得专达于天子，而内阁惟司票拟之职，与故制迥异也。”（《历代职官表》卷二《内阁上》，上海古籍出版社1989年版）可见，大学士和六部之间不存在隶属关系，这是内阁制和宰相制的重要区别。

⑤ 《明史》卷七二《职官一》。

⑥ 纪昀等撰《历代职官表》卷四《内阁下》。

⑦ 乾隆认为明朝出现张居正等权臣，关键在于宦官势力的影响，即：“明世人主之不见群臣，大抵由于宦竖壅蔽”（《乾隆御批历代通鉴辑览》卷一五，上海古籍出版社1990年版）。

⑧ 《明史》卷三〇五《冯保传》。

⑨ 参见《清朝经世文编》卷一四《治体》，中华书局1992年版；《明史》卷七二《职官一》。

⑩ 《神宗实录》卷五〇一，《明实录》据史语所1968年版。

⑪ 参阅《南巡盛典》卷一一、一二，近代中国史料丛刊本。

⑫ 《清太宗实录》卷二八，《清实录》据中华书局1987年版。

- ⑬ 《碑传集》卷四《范文程墓志铭》，中华书局1993年版。另外，崇德年间担任大学士者有刚林、范文程、希福、鲍承先四人，均未得参加议政王大臣会议。
- ⑭⑮ 《顺治实录》卷五。
- ⑯ 故宫博物院印行《多尔袞摄政日记》闰六月初四日。
- ⑰ 十三年，顺治曾要求科道及在京满汉各官“今后悉照部例，径诣宫门曾奏。”可见部院疏章直达皇帝由来已久。参见《顺治实录》卷一五、卷一〇二，另见光绪《钦定大清会典事例》卷一三《内阁三》，中华书局1991年版。
- ⑱ 光绪《钦定大清会典事例》卷一三《内阁三》。
- ⑲ 参见《顺治实录》卷一九二、一三五。
- ⑳ 《顺治实录》卷一三五。
- ㉑ 刘锦藻：《清朝续文献通考》卷一一八《职官四》，商务印书馆万有文库第2辑；另见赵翼《檐曝杂记》卷一《军机处》。
- ㉒ 《顺治实录》也有“上幸内院批阅各部章奏，悉览诸项簿籍”的记载。参阅《顺治实录》卷七二。
- ㉓ 吴振棫：《养吉斋从录》卷二三，北京古籍出版社1983年版。
- ㉔ 《顺治实录》卷一三六。
- ㉕ 张居正：《张文忠公全集》卷三，国学基本丛书本。
- ㉖ 《碑传集》卷四《李 墓志铭》。
- ㉗ 参阅《满洲名臣传》卷一〇《巴泰》，卷八《苏纳海》，黑龙江人民出版社1991年版。
- ㉘ 李光地：《榕村续语录》卷一四《本朝时事》，中华书局1995年版。
- ㉙ 《康熙实录》卷二七五、二八四；《康熙起居注》第三册，中华书局1984年版，第1951、2370页。
- ㉚ 《康熙起居注》第一册，第553页。
- ㉛ 李光地：《榕村续语录》卷一一《本朝时事》。
- ㉜ 《碑传集》卷一三《李天馥墓志铭》。
- ㉝ 这里需要特别指出的是：康熙以后，内阁票拟直接受命皇帝的制度仍被坚持下来，纪昀等撰《历代职官表》云：“国朝定制：凡内外本章，阁臣票旨进呈，恭请裁定，后即付批本处批清字，于翌日下阁付内阁学士批汉字，六科给事中受而行之，制度最为慎重焉。”（《历代职官表》卷四《内阁下》）。
- ㉞ 佚名《清末筹备立宪档案史料·御史张瑞荫奏军机处关系君权不可裁并折》，中华书局1979年版。
- ㉟ 参阅《雍正实录》卷一五九，《雍正起居注》八年二月（本文所引档案未特别注明者均直接源于中国第一历史档案馆）。
- ㊱ 关于这个问题，请参阅拙作《也论军机处、内阁和专制皇权：对传统说法之质疑兼析奏折制之源起》，《清史研究》1996年第2期。
- ㊲ 《养吉斋从录》卷四。
- ㊳ 黄均宰云：“国初沿明制，票拟承宣皆由内阁，雍正间设军机处于门下，选三品以上鸿达亲信为军机大臣，挑四品京堂以下及部院各属才敏笔捷者为章京。”参见《金壶七墨全集》卷六，近代中国史料丛刊本。
- ㊴ 梁章钜：《枢垣记略》卷一三，中华书局1984年版。英和《恩福堂笔记》云：“（军机处）其章京例用内阁中书，舍人改庶吉士则不复入改六曹御史，给事中递迁卿侍至都察院副都御史。内阁学士入直如故，擢侍郎乃不复入。惟满洲章京如保公成以少宰、勒公保以少司马、鄂公容安以侍讲、汉章京如张公若霭以庶子、戴文端以修撰入直皆特旨，非故事也，嘉庆间始定官至通副理少者出军机，科道亦不兼行，复改各御门咨送不似向时之专用中书及指名取知名士矣。”可见，军机章京的选用是有规矩可循的（《恩福堂笔记》卷上，北京古籍出版社1991年版）。
- ㊵ 乾隆曾说鄂张二人“党庇之处”，“久在朕洞悉之中”。参见《乾隆实录》卷一八一，另见《乾隆起居注》七年十二月。另外，乾隆初年军机处中，鄂尔泰排名第一，张廷玉一直排名第二（因系汉官），均可称着“首枢”。
- ㊶ 参见《清史列传》卷二一《于敏中》，中华书局1987年版；侯官古灵后人《清外史》，上海五洲书局1913年版，第11页。于敏中系江苏金坛人。
- ㊷ 《清史稿》卷一七四《大学士年表一》，中华书局1977年版。
- ㊸ 李岳瑞：《春冰室野乘》卷上，近代中国史料丛刊本；《崑山堂文集》管崑山墓表，《清外史》，第116页。

- 44 《嘉庆起居注》四年正月。
- 45 参见《清外史》第116页，《嘉庆起居注》四年正月。
- 46 参阅《清史列传》卷四〇《穆彰阿》，《清史稿》卷三六三《穆彰阿》。
- 47 参见《清史稿》卷三六三《王鼎》。
- 48 《嘉庆实录》卷九四。
- 49 赵翼：《檐曝杂记》卷一，中华书局1982年版。
- 50 《清史列传》卷三五《和珅》。嘉庆帝尝说：“从前和珅意图专擅，用印文传知各省抄送折稿，因此带有投递军机处另封事件。”参见《清朝续文献通考》卷一一六《职官二》。
- 51 《枢垣记略》卷一四。
- 52 刘锦藻：《清朝续文献通考》卷一一八《职官四》。
- 53 参见《清朝经世文编》卷一四《治体》。龚自珍认为“军机处为内阁之分支，内阁非军机处之附庸。”后世“奏多于题，谕多于旨，亦有奏讫在案，补具一题者，绝非雍正朝故事。”（《龚自珍全集》第5辑《上大学士书》，中华书局1959年版。）
- 54 《清朝经世文编》卷一四《治体八》。
- 55 《宫中档乾隆朝奏折》第一〇辑，第73—74页，“台北故宫博物院”1986年版。
- 56 《雍正实录》卷二二。和雍正一样，乾隆皇帝对满洲官僚染上汉习也极不以为然，尝在进士出身的福建巡抚钟音密折上批道：“大约尔等满洲进士出身者，无一好者，戒之。”明确表示：八旗“有托名读书，无知妄作，自蹈器凌恶习者，朕必重治其罪”（分别见《宫中档乾隆朝奏折》第四〇辑，第554页、《乾隆朝上谕档》二十三年三月二十七日）。
- 57 《康熙实录》卷一四四。
- 58 《康熙圣训》卷二三《任官》，乾隆六年殿版。
- 59 参阅《康熙实录》卷二七五、《康熙圣训》卷四四《饬臣工二》。
- 60 参阅《雍正朝汉文朱批奏折汇编》第一六册，江苏古籍出版社1987—90年版，第883页；《雍正起居注》二年十一月。
- 61 《乾隆实录》卷三二三。
- 62 《大明会典》卷二二一《翰林院》，台湾新文丰出版公司1976年版。
- 63 《明孝宗实录》卷一五四。
- 64 《明世宗实录》卷三二一。
- 65 参见《明史》卷一九六《夏言传》。
- 66 《顺治实录》卷一〇二。
- 67 《王熙自订年谱》辛丑年，转引自《碑传集》卷一二《王熙》。
- 68 《康熙实录》卷三七五。
- 69 《雍正朝汉文朱批奏折汇编》第六册，第193页。
- 70 如雍正三年六月，雍正令河南巡抚田文镜打听河道总督齐苏勒“实在怎么样的”，并说：“然谕你打听的事，也不是你奏来就是了，朕还有访问打听”，公开宣称：“今许汝等下僚亦得折奏者，不过欲广耳目之意”（参见《雍正朝汉文朱批奏折汇编》第五册，第363、364页，《朱批谕旨》鄂昌奏折七年六月十八日），关于奏折制在清朝政治中的作用，请参见拙著《康熙乾三帝统治思想研究》卷之2《帝位合法性危机与雍正治术》。
- 71 《雍正朝汉文朱批奏折汇编》第六册，第155页。
- 72 《国朝名臣言行录》卷一三《谢济世》，近代中国史料丛刊本；另见谢济世《谢梅庄先生遗集》卷一《论开言路疏》，光绪三十四年赵氏排印本。
- 73 《历代职官表》卷首《上谕》。

[作者单位：中国社会科学院历史研究所]