

军机大臣议复机制与 清朝国家政治体制重构

刘文鹏

【摘要】军机处议复档是清代军机大臣根据皇帝要求对军政要务进行奏复处理形成的档案。军机大臣通过议复机制深刻影响着清朝中央的最高决策过程,军机处的创建过程是中枢大臣军政议复与承旨书谕两种权力机制渐趋合流的结果,化解了中枢权力机制中的族群壁垒。这一变革的直接动因并非强化皇权专制,而是来自雍正八年左右清世宗谋求统筹西北两路军事指挥系统的需求。变革的背后,则是清朝为将中央集权推进到蒙藏藩部地区,改变册封体制、建立直辖统治模式的一种制度调适,它使清朝更好地将蒙藏新疆青海等地纳入国家主权体系之下,为中国多民族大一统局面的发展提供了政治保障。

【关键词】军机大臣;议复;主权国家;国家构建

【作者简介】刘文鹏,中国人民大学清史研究所教授(北京 100872)。

【原文出处】《中国社会科学》(京),2023.5.108~128

军机处是清朝的权力中枢,是清代政治制度史研究的核心对象之一,百余年来研究成果颇丰。特别是20世纪80年代以来,随着军机处所存满汉文上谕、奏折等清宫档案被大规模整理和使用,关于军机处的成立原因、设置时间、政治功能、机构性质,军机处与奏折之间的密切关系,以及军机处在晚清政治变革中的角色与作用等问题,都得到较为充分的探讨。^①但以往研究更多地将军机处及其制度的形成置于清朝及整个中国古代皇权专制体制线性发展的视野下进行观察,加之史料不足,导致对军机处的实际运行状况和作用认识还不够深入。实际上,军机处的形成是清世宗为应付平定准噶尔蒙古战争(以下简称“平定战争”,“准噶尔蒙古”简称“准噶尔”)带来的军事压力,解决大规模战争统筹与指挥问题,对原有的议政王大臣会议、内阁等中枢机构重新整合的结果。军机处权力机制的形成,适应了清朝将

大一统体制推向蒙藏新疆青海等广大边疆地区、构建国家主权的政治需要。

一、军机大臣的议复权力机制

目前,学界主流观点大多从皇权专制的角度认识军机处和军机大臣的作用,认为军机处是清朝皇权打击议政王大臣权势、抑制满洲诸王贵族势力的历史产物。它的设置“主要是加强了皇帝的权力”,^②“标志着清朝君主专制主义中央集权制度的进一步发展”,^③“标志着中国的封建专制主义从此到了高度发展的阶段”。^④可以说,除少数学者持不同看法外,^⑤这一观点在清代历史乃至整个中国历史叙事中成为一种标志性话语。以宫崎市定为代表的日本学者,也把军机处和奏折制度等机构与文书系统视为雍正帝与官僚之间明争暗斗、完成了“君主独裁政治”的象征。^⑥但检讨历史会发现支撑这一观点的主要资料来源于清人赵翼对军机大臣作用的论断,“祇

供传述撰撰,而不能稍有赞画于其间也”。^⑦几乎所有军机处的研究,都引用了这一论述。^⑧

然而,学界对赵翼所论的解读并不准确。承旨书谕虽然是军机大臣的一项重要职责,但并不能体现军机大臣在决策过程中的作用。赵翼仅仅描述了上谕形诸笔墨的过程,而非议事决策过程。起草诏敕必须字斟句酌、务求准确,不能有半点马虎,更不能“稍有赞画”。但从行政运行过程来看,上谕撰写只是清朝中央决策的末端和结果。赵翼作为一名军机章京,能够近距离感受到军机大臣在承旨书谕过程中的小心谨慎。但由于没有资格进入皇帝与军机大臣的议事现场,他对决策过程难以知晓。而且,清宫军机处满汉公文由满汉章京分别掌管,泾渭分明,^⑨赵翼甚至无法洞悉满文档案的内容。故赵翼所述并不等于决策过程,也无法说明军机处和军机大臣的权力大小。

为什么多数学者会囿于赵翼等清人的论述呢?问题在于直接史料的结构性缺陷。虽然已见的清代军机处档案汗牛充栋,但主要类型为朱批奏折和廷寄上谕等。这些档案或由军机大臣、军机章京等共同起草,或出自军机大臣的建议,但一旦形诸皇帝朱笔,便被视为皇帝意志的表达。因此,浩瀚庞杂的清代宫廷档案更多展现了决策过程两端的状态——皇帝的专权强势、亲力亲为和部院大臣、封疆大吏的作为。能够揭示军机大臣是否影响、如何影响皇帝最终决策的史料,不管是口头的还是书面的,都非常匮乏。受限于资料的这种结构性缺陷,学界对军机处、军机大臣职权的描述,往往只能遵循赵翼、王昶、梁章钜等人的叙事。^⑩故要探讨在清代政治地位极为重要的军机大臣有什么核心权力,通过什么机制来行使其核心权力,就必须找到军机大臣形诸笔墨的拟议类资料。而军机处议复档就属于这类史料,它的系统存在,具体揭示了军机大臣在清朝最高决策过程中的实际作用。

(一)军机处议复档

“议复”或“议奏”是中国历代王朝常见的一种政务活动。“议复”就是当皇帝遇到难以确定之事时,根

据事情的类别,命令部分中央官员或各省地方大员进行讨论,提出处理建议并回奏皇帝,为最终决策提供依据。就清代而言,臣工议复可分为三类,一是由中枢机构如内阁、议政王大臣会议、军机处进行的议复,二是各中央部院大臣的议复,三是某些地方督抚大员的议复。然而,其他机构的议复并没有留下单独门类的档案,其议复活动只能在实录等官方文献中觅得零星踪影,唯有军机处保留了贯穿至清末的完整的议复档案,绝大部分保存于中国第一历史档案馆,少量存于台北故宫博物院。庄吉发最早对军机处议复档做了定义:“臣工奏折凡奉朱批令军机大臣等议奏字样者,军机大臣等即遵旨妥议奏复,其后又将议复事件抄录存档,这类档册就叫做议复档。内含议奏档、军机处议复档、译汉议复档……其议奏范围,极为广泛。”^⑪吴元丰也指出,议复档“系按编年体汇抄军机大臣遵旨议奏和办理公务过程中具奏的折片及其所奉谕旨而成的档簿”。^⑫议复档的形成经历了三个主要环节。首先,军机大臣根据皇帝的指示与要求(奉旨),对某臣工上奏或咨文进行讨论并拿出处理意见,然后由首席军机大臣领銜上奏皇帝,这种上奏就是“议复奏折”“议复奏片”。其次,“议复奏折”获皇帝允准(基本以“依议……”为标志性字样)后,再由军机处抄发所涉部门、人员,付诸实施,成为一份必须遵照执行的“议复定义”文件。最后,“议复定义”文件被收录成档,并注明抄录、校对者的名字,装订成册,贮于军机处,由此成为军机处“议复档”。在这其中,军机大臣的意见占据主导地位。如果说上谕、朱批奏折等档案是可以反映皇帝思想的决策性文书,且军机大臣不能“稍有赞画于其间”的话,那么议复档则集中反映了军机大臣对军政事务的观点和意见。

从时间上看,军机处议复档自雍正八年(1730)至宣统三年(1911),贯穿军机处存在的全部历史,但绝大部分满文档案尚未整理,难以查阅。据笔者粗略统计,军机处全部档案数量近7万件,其中满文档案占绝对优势。对军机大臣来说,他们平均每天都有一两件议复任务。遵照皇帝指示对国家军政事务进

行“议复”并提出解决方案,是军机大臣的一项主要职责和常规性工作。对此,我们可以用雍正时期议复档的两个数据进一步说明。自雍正八年十二月二十六日第一份议复档开始,到雍正十三年八月清世宗去世,其间的满文议复档是1520件,而同时期内有明确日期的满文奏折为976件。清世宗将大部分(约61%)满文奏折交给军机大臣议复,其数量超过了他自己直接批复的奏折。^⑤另外一个数据是,在中国第一历史档案馆公布的清世宗在位时发布的满文明发和廷寄上谕中,雍正八年十二月以后的共计约1400件。也就是说,这个时段内,在清朝满文决策类档案中,军机处议复档的数量超过了上谕档。这表明当清世宗面对满文奏报时,并没有直接发布上谕,而是更多地将这些军政事务交给军机大臣讨论,依赖军机大臣帮助他做出决定,形成议复定义。

更重要的是,军机处绝大部分的议复档与已知的宫中档朱批奏折、录副奏折在内容上基本没有重合。譬如,雍正时期定边大将军福彭有关北路重要军务的奏折在议复档中保存比较完整,而在已刊、未刊宫中档满汉文朱批奏折中,仅收录福彭给皇帝请安一类的折子。^⑥这说明议复档与宫中档分属两类,截然分开,议复档比宫中档更为重要,是机密中的机密。

目前仅有雍正时期的满、汉文议复档都可以充分利用,其他时期的满文议复档尚未整理。但至少雍正朝,议复档与廷寄上谕、朱批奏折等档案并存于世,说明军机处成立后,把众多军政事务委托军机大臣议复、再形成定义,成为皇帝非常依赖的决策方式,直接反映军机大臣在最高决策过程中的作用。

(二)军机大臣议复权力机制

议复可以从两个方面直接体现军机大臣在清朝最高决策过程中所发挥的作用。一方面,由于它反映清朝中央对某些重大军政事务的最终决策,而实录修纂是以档案为基础,以编年体而辑成清朝历代帝王统治时期的大事记,故在修纂历朝实录时对军机处议复档的采择非常普遍,以之为《清实录》的重要史料来源。另一方面,军机大臣在议复时可以否

决封疆大吏、将军大臣上奏之事。对于这两方面,我们可通过一些数据详加分析。

首先,比较内阁与军机处议复被实录采择的情况。通过检索发现,在《清实录》中,内阁大学士议复结果共293次,^⑦军机大臣议复则有1361次。^⑧实录采择愈多,说明这个机构的议复愈重要。而且,由于首席军机大臣例由内阁大学士担任,部分首揆习惯以大学士名义上奏,故很多议复、议奏名义上是大学士所为,实际是在行使军机大臣职权。如据《清实录》记载,雍正十年二月辛卯:

大学士等遵旨议奏:白格尔地方,在察罕叟尔西南,扎克拜达里克正西。贼人若由阿尔泰、阿尔木克图、布拉罕、巴尔鲁克、毕济、阿济等路前往额济内等处,俱由此路经过,实属扼要,请于此处驻兵一万。……从之。^⑨

实录中,此事的史料来自军机处满文议复档,领衔议奏的是鄂尔泰。^⑩从雍正十年正月开始,鄂尔泰成为内阁大学士兼兵部尚书,并领衔军机大臣。但他在议奏时往往会以大学士的本职官号列名,这种情况在雍正以后的军机处议复档中亦属司空见惯之事。可知在军机处产生以后,皇帝们把更多的议复事务交给了军机处而非内阁,在最终决策方面对军机处的依赖程度远超内阁。

其次,军机大臣在朝廷决策过程中具有重要话语权。在议复过程中,封疆大吏所奏之事被军机大臣否决的情况时常发生。乾隆二十六年(1761),在平准战争胜利后,清政府着手在天山以北调拨兵力部署驻防、屯田等事务。当时身在伊犁一带的参赞大臣舒赫德奏请从乌鲁木齐、辟展、哈拉火卓、托克逊调派1600名屯兵,与来自英吉沙尔、拜城两处的400名减撤官兵共2000人进驻伊犁。^⑪此奏清高宗并未表态,而是令“军机大臣议奏”。军机大臣傅恒等人“寻议:伊犁屯田驻兵,原系将来次第办理之事,未便以数千官兵、回众同时并集于久旷之地,以增馈运之劳,应俟阿桂办理就绪,视其足敷若干人口食,再行酌量加增”,^⑫逐条提出异议,否决了舒赫德等人的奏请。而皇帝则支持了军机大臣的意见,“奏入,上从

之”，凸显了军机大臣在国家军政事务决策过程中的重要地位与作用。如果说“承旨书谕”“只供撰述于其间”展现了军机大臣们的一种面相的话，议复则让我们看到了军机大臣的另外一种面相：军机大臣可以通过议复把他们自己的认知与观点贯彻到军国大计决策中，上升为一种国家意志。故军机大臣是在皇帝之外，对国家军政事务之决策影响最大、最直接的政治力量。

二、军机大臣议复权力机制的溯源分析

军机处成立之前，清朝的中枢机构由议政王大臣会议和内阁两部分构成。很多时候，内阁被看作一个政治核心，清朝的国家事务通过承袭于明代的“票拟一批红”机制完成决策。故清代赵翼曾言：“军机处，本内阁之分局。”^①这一观点被诸多学者视为研究军机处制度的重要路径。在康熙、雍正之际，随着密折制度的应用逐渐扩大，一套绕过内阁、由皇帝直接控制的撰拟谕旨的体系，经过“皇帝密谕—朱批奏折—皇帝亲书谕旨—亲重大臣代书谕旨”各阶段的摸索，渐次完善，廷寄这一文书形式也逐渐定型，特别是自雍正四年开始明显增多，由此“开启了内阁‘分局’的不可逆转的进程”，^②这一新军政中枢机构^③也由此而生。但一些学者注意到另外一个方面，即清朝的重要军事事务，特别是战争的统筹、指挥几乎都由议政王大臣会议掌握，他们认为议政王大臣会议才是国家政治的重心所在。^④这些研究有助于我们理解军机处的实际作用，但未能揭示军机处的权力机制是如何起源的，要对此进一步深入探讨，还应抓住它的核心权力机制——议复。

（一）军机处第一件议复档

现存最早的一件军机处议复档题名为《议政大臣议奏迁厄鲁特回原旗居住事折》，时间是雍正八年十二月二十六日，也是唯一一件产生于雍正八年的军机处议复档，意味着这个新军政中枢机构开始建立档案，也常被当作标志军机处成立的时间。该议奏内容如下：

雍正八年十二月二十六日，议政大臣议奏，多尔济色布腾属下安插之厄鲁特人等，仍令迁回原

旗居住等情，遵旨写信，连同谕旨，一同寄顺郡王。原议折底、信、谕旨底稿，由查尚书领去。敏德写，明善校。^⑤

这份有关迁移部分厄鲁特蒙古人的议奏，内容很简单，但其涉及的上奏者身份和文书格式值得关注。

首先，这件在军机处存档的议复，其上奏者身份却是议政大臣，可以推断，在新军政中枢机构组建伊始，军机大臣与议政王大臣在人员上存在诸多相通之处，军机处的“议复”职能是由议政王大臣会议移植而来。

其次，这份档案对探讨军机处“廷寄”的由来具有重要作用。清朝上谕发布有“明发”和“廷寄”两种文书形式，上谕由军机处起草、皇帝允准后，交给内阁发布的称为“明发”，不经内阁而由军机处直接封寄大臣的，称为“廷寄”。故起草上谕、封发廷寄被视为军机处的重要权力。自赵翼以降，廷寄被认为是由军机大臣张廷玉等人创制，“此例自雍正年间始，其格式乃张文和所奏定也”。^⑥然而，这份档案会改写我们对军机处廷寄形成渊源的认知。这里提到议政大臣要“遵旨写信”，并连同谕旨、折底等都寄给正在北路领军的顺郡王锡保。也就是说，议政大臣也可以把皇帝批准的议事结果，直接“写信”寄给将军大臣。从而揭示出这种秘密地“遵旨写信”、封寄的文书行政运行方式，在军机处产生之前已经为议政王大臣会议所使用。而且，这份档案并非孤立的，现存最早的几个被视为廷寄前身的寄信，都与议政大臣有关。其中包括雍正元年十月初七日江南学政张海提到的“近接隆科多字，怡亲王转传谕旨……”“雍正三年四月二十八日，议政王大臣庄亲王允禄等面奉 上谕”等。^⑦可见，在军机处产生之前，议政王大臣会议“奉旨寄信”的文书运行方式已经是一种常规存在，与内阁的“票拟”各自独立且并行不悖。

从实际运行状况来看，自雍正四年开始，清宫档案中的廷寄明显增多，且以允祥、张廷玉和蒋廷锡三人承旨寄谕最为频繁，他们恰恰是最初的三位军需大臣。而且，允祥还是可以主导议政王大臣会议的

宗室亲王,原来由议政王大臣会议负责筹划的很多军务转移到军需大臣处。张廷玉、蒋廷锡也就顺势以汉人大臣的身份参与其中,过去为满人所独有的议政王大臣会议的族群身份壁垒就此被打破。在这种情况下,他们用什么方式下达由皇帝允准的指令呢?显然使用一种既有的寄信制度,远比新创一种绕过内阁的机制更容易,更可免受质疑。所以,精通满、汉文的张廷玉只是搬用了议政王大臣奉旨寄信的格式并稍加改造,制定出汉文格式而已。随着军需大臣成为军机大臣,廷寄成为军机处专用文书。由此可知,“廷寄”并非军机处独有,亦非首创。

(二)军机大臣议复权力的来源

军机大臣议复权力的来源或由内阁,或由议政王大臣会议。对此,我们可以从议复职能传承的角度加以分析。

首先,对《清实录》进行检索发现,雍正时期以大学士名义进行的议复共33次。其中,从雍正元年起到八年五月,大学士的议复仅有3次,且无关军事,^②表明内阁在军务方面并没有特别突出的议复职责,因此军机大臣议复职能不会承袭于内阁。

其次,检视军机处议复职能与议政王大臣会议的关系。笔者借助《清实录》,对议政王大臣参与议复、议奏的情况进行检索,最终有效结果共计960次。^③在时段分布上,顺治时期21次,康熙时期805次,雍正时期87次,乾隆时期47次。可知在顺治、康熙、雍正、乾隆四朝,议政王大臣参与讨论、议奏国家军政事务的频繁程度大大超过内阁,其中以康熙时期程度最高,雍正和乾隆时期逐渐降低。

议政王大臣活动频繁程度由高到低转折的时间点,大致在雍正八年七月前后。《清世宗实录》中收录了雍正八年七月戊寅议政王大臣对西北军务的最后一次议复:讨论学士僧格、贝子颇罗鼐所领巡防兵在降雪前后撤回之事。^④此后的《清世宗实录》中,议政王大臣讨论国家事务仅有2次,且无关军务。到乾隆五十七年议政处被裁撤,近60年中虽然战争频繁,但《清高宗实录》中采择的议政王大臣议复仅47次,不但数量减少,议题也很分散。当然,实录采择数量明

显缩减并不等于议政王大臣议奏工作停滞,但至少说明议政王大臣议复事务的数量减少,重要性也大大降低了。^⑤

雍正七年到八年,清政府在西北两路征讨准噶尔的兵力部署完毕,大战随时可能爆发,正是军务孔急之时,但议政王大臣的军务议复却急剧减少,此时谁来帮助皇帝统筹前线军务呢?搜检实录会发现,原本不太关注军务的内阁大学士,自雍正八年五月开始,对西北两路军务的议复愈发频繁。在《清世宗实录》中,以大学士名义的议复共33次,有30次发生在雍正八年五月以后。但这一现象并不能说明内阁开始介入军务,主要原因还是领衔议复者的身份变化。

雍正八年五月,允祥去世后,接替允祥主持军需筹备工作的是马尔赛。允祥的身份是议政亲王而非内阁大学士,因此他主持的议复,自然会以议政王大臣的名义上奏。马尔赛在当时是内阁大学士而非议政大臣,他牵头军务议奏多称“内阁大学士等议复”或“内阁大学士等议奏”。这使内阁大学士在雍正八年五月以后的军务议奏中显得非常活跃。

由此可以做进一步推论,在军机处设置之前,军事议复在很大程度上已经由议政王大臣会议转移到军需大臣,唯有如此,到雍正八年十二月组建新军政中枢机构时,原有的军需大臣才会自然转入其中,对军事事务的议复也自然成为军机大臣的职责。当然,被调入这个新机构的还有其他几位朝廷重臣,我们需要进一步揭示其身份,才能更加准确地把握清世宗的动机。

(三)新军政中枢机构的人员来源与行政文书运行

首先,应当观察新军政中枢机构最早人员的组成情况。雍正八年十二月,最早进入其中的朝廷大员包括:武英殿大学士马尔赛,保和殿大学士兼吏部尚书张廷玉,文华殿大学士兼户部尚书蒋廷锡(雍正十年七月卒),议政大臣、东阁大学士兼兵部尚书尹泰,议政大臣、步军统领阿齐图(雍正九年七月赴巴里坤),议政大臣、理藩院右侍郎特古忒,议政大臣、兵部尚书查弼纳(雍正九年正月出,赴北路军前)。^⑥

这其中,马尔赛、张廷玉、蒋廷锡3人是内阁大学士、军需大臣。尹泰、查弼纳、阿齐图、特古忒4人为议政大臣,其中尹泰则兼有内阁大学士与议政大臣双重身份。也就是说,新军政中枢机构是由负责筹备军需事务的内阁大学士^③与议政大臣共同组成的。可知新军政中枢机构不仅与内阁关系密切,与议政王大臣会议也有着清晰明确的渊源关系。

根据新修《清史》(未刊本)记载,雍正八年十二月的议政大臣有:尹泰、查弼纳、左都御史福敏、克什图(领侍卫内大臣,雍正七年以来一直在北路任管理阿尔泰军台大臣)、阿齐图(署理都统兼步军统领)、查克旦(都统,长期在北路,雍正九年任参赞大臣)、达福(副都统、一等公,鳌拜孙,雍正七年出师北路)、傅尔丹(领侍卫内大臣、三等公,雍正七年出师北路)、德明(刑部尚书)、特古忒、宗室赛尔赫(仓场侍郎)、宗室锡保(振武将军,雍正七年出师北路)、左都御史能泰。这13人中,查弼纳、克什图、查克旦、达福、傅尔丹、锡保6人在八旗任职领侍卫内大臣、都统、副都统等军职者,此前已赴前线。在京的几位议政大臣中,福敏、德明、赛尔赫、能泰几人职责与军务无关,而涉及军务的尹泰、阿齐图、特古忒则被全部调入新军政中枢机构。^④

由上可知,清世宗在雍正八年十二月设置的新军政中枢机构囊括了在京的内阁与议政王大臣会议中与军务相关的所有大臣,这几乎是清世宗在最高决策层面能够调动的所有力量。这两方面人员的合并,意味着内阁大学士掌握的承旨书谕、军需筹备职责,与议政王大臣战争指挥和参谋的职责开始合而为一,这也使得新军政中枢机构的军事色彩非常浓重。^⑤

从人员组成角度来看,原来的议政王大臣会议中并不存在清世宗政敌充斥其中的问题,新军政中枢机构的组建也并非以排斥议政王大臣为目的,反而承袭了议政王大臣议复军务的职责。这不但使皇帝把军职重臣集中在一起,也使张廷玉等汉族大学士可以直接参与军政事务讨论,破解了族群身份障碍,有利于皇帝更好地整合资源支持西北战争,对清

朝的政治变革也极具意义。

其次,新军政中枢机构成立后行政文书流程发生变化。新军政中枢机构自其建立之初至雍正十一年之前,清世宗给西北两路将领下达敕令的方式截然不同,在行政文书运行方面保持着两种不同的风格。对北路军务的处理延续了议政王大臣会议原有的方式,以满文议复为主,很少用廷寄,^⑥主要适用于北路以及在青海、东北地区派遣满蒙八旗军队之事务处理。^⑦在西路,以汉人岳鍾琪为统帅,且多绿营兵,故军务处理则以汉文廷寄为主,基本不用议复。现存的军机处汉文议复最早始于雍正十一年,也是集中在对西路军务的处理。^⑧

西路重廷寄,北路多议复,这种情况直到鄂尔泰执掌军机处并于雍正十一年初完成对西北两路军事调整后,才得到改观。鄂尔泰既领衔议复,也主持廷寄。这样,由内阁大学士构成的“内廷代理人”承旨书谕,特别是撰写廷寄的工作,开始由汉文向满文、由西路向北路延伸。而议政王大臣会议的特有军事议复则由北路军务延伸到西路军务,由满文向汉文扩展。议复、廷寄这两种决策性行政文书在适用范围上的差别渐趋消失。

雍正八年十二月,新军政中枢机构的设立实现了议政王大臣会议军事指挥、参谋职能与内阁大学士廷寄起草职能的结合,其人员也来源于议政王大臣会议与内阁这两个部门,这一机构作为军政决策中枢部门的特性得到进一步提升。因此从议复角度可知,新军政中枢机构不但是内阁“分局”,更是议政王大臣会议的“分局”,融合了两个机构的因素。

三、平准战争与清朝中枢机构的重塑

清世宗为何要在雍正八年十二月这个时间节点整合朝廷中的军政力量,成立一个新的军政中枢机构呢?学界以往多从以廷寄为代表的上谕起草机制形成过程出发,聚焦于清代皇权体制强化对成立军机处的推动作用,并将这一变革置于中国历代君相关系,特别是明代洪武废相以来皇权专制强化的宏观背景之下进行阐释。笔者赞同白彬菊、郭成康等人的观点,即军机处的成立并不是在某一个时间点

一蹴而就,而是从雍正四年成立军需机构到十年铸造军机处官印、乾隆二年裁而复设,是一个逐步摸索实践、渐趋定型的过程。这种视角和解释方法卓有成效,但更多包含了“我们”作为后世研究者的理解,缺少对历史“当事者”动机的关注。柯文提醒我们,历史研究应该注重“移情”的分析方法,“设身处地体会对方的思想、感情和处境”,“就是‘卸下’那张紧紧地裹着史家自身的文化的、历史的乃至个人的‘皮’,然后钻进他所研究的对象的‘皮’中去”。^⑩在把军机处成立置于一种宏大叙事的框架之前,我们应该关注清世宗出于什么动机创设这样一个新机构?在雍正七年以后,清世宗已经不需要再为剪除政敌或者限制议政王大臣会议的权力而绞尽脑汁,此时能够对他和他的中枢决策机构带来压力的,主要是平准战争,而雍正八年十二月是一个关键的时间节点。

(一)平准战争中清世宗对军政中枢机构的调整

清世宗秘密筹备平准战争军需始自雍正四年,到雍正七年六月,清世宗以准噶尔藏匿罗卜藏丹津为由,发布讨伐诏书,以岳鍾琪、傅尔丹分统西、北两路大军于前线。但随后两年中,清朝的战争计划先后遭遇三次突变,每次都影响到清世宗对军事部署和军政中枢机构的调整。

第一次突变发生在雍正八年四五月间,有两个因素打乱了清世宗的用兵计划。一是准噶尔派特磊为使臣,前往北京觐见雍正帝,行至哈密时发现清军大军压境,清朝的进兵计划暴露。二是清世宗的得力助手、平准战争的主要策划人怡亲王允祥去世,严重影响清朝的军事筹划。此时清世宗急调岳鍾琪、傅尔丹两路统帅回京面议军务。岳鍾琪、傅尔丹二人于十月间回到京城,逗留两月有余。清世宗与他们修订了下一步军事计划,以在西路兵部尚书查弼纳为副将军赶赴北路,让傅尔丹率北路精锐向西,与岳鍾琪一起,突袭准噶尔,直捣伊犁。^⑪十二月初,傅尔丹、岳鍾琪先后启程返回前线军营。

但就在傅尔丹、岳鍾琪二人离京后第三天,清朝的进兵计划遭遇第二次突变。准噶尔军两三万人在西路科舍图卡伦一带突袭清军卡伦,盗赶驼马。这

次突袭让清世宗认识到准噶尔军主力已经在西路做好了集结,准备大举进攻,故不得不再次修订用兵计划。但此时他已经不可能再次把岳鍾琪、傅尔丹二人调回京城。清世宗的应对之道是迅速整合内廷机构,抽调议政大臣中身膺军职的几个人,与办理军需的内阁大学士合并,形成一个以马尔赛为首的新中枢机构,协助他“徐徐筹画”下一步的用兵方案,这样内廷机构由原来以军需筹办为主转变为军事指挥与参谋为主。^⑫此后几个月,清世宗进一步调兵遣将,加强西安、甘州、凉州、西宁、噶斯等西路战略要地的防御。此类诏令或由廷寄,或由中枢大臣议复,在雍正九年一二月间,接连而下,^⑬暂时缓解了前线的军事危机。

第三次突变发生在雍正九年六月。当清世宗忙于加强西路军事部署之时,准噶尔军转攻北路。傅尔丹率清军精锐一万余人冒进出击,被准噶尔军伏击于和通泊,几至全军覆没,副将军查弼纳及以下大多将领战死,一时间北路震动。获悉清军惨败后,清世宗又急忙调兵遣将,强化对北路的指挥和布防,并准备派中枢首揆马尔赛率军前往前线,于七月间调领侍卫内大臣丰盛额、户部侍郎海望、都统兼管理藩院事莽鹄立几人入值中枢,填补马尔赛、查弼纳离开后的空缺。同时,调鄂尔泰入京统领中枢,提升中枢机构的军事指挥与统筹能力。

清朝几次调整作战部署的背后,暴露出清军在作战指挥方面缺少统筹与协调的问题。从很多线索来看,傅尔丹与岳鍾琪作战风格迥异,各不相能。北路傅尔丹统帅的是满蒙八旗军队,以骑兵作战为主。西路岳鍾琪则更希望通过他训练的以火器为主要武器的车骑营来克敌制胜。^⑭两路军队甚至连基本的作战信息都不沟通。雍正九年六月,北路傅尔丹率万余清军进攻准噶尔军被围受挫。出兵之前,他并未知会岳鍾琪寻求配合。岳鍾琪获悉北路清军陷入困境后,上奏清世宗由他率军进攻乌鲁木齐,以围魏救赵的办法,缓解北路清军困境。^⑮但由西北前线到京城军报往返最快也需20余日,哪里可能来得及解救北路清军?其结果是准噶尔军攻清军西路,北

路不知来救;攻其北路,西路不知来救。主将不和的状况,使得各有数万人马的两路清军根本无法形成有效合力。

面对军事突变的压力,相比而言,前两次军事计划的调整,清世宗本人一直处于战争指挥的最前沿,在军事部署中起主导作用。第三次突变后,清世宗直接指挥作战的信心受到打击,他更加依赖新军政中枢机构和亲信重臣鄂尔泰。

(二)鄂尔泰在新军政中枢机构初建中的作用

白彬菊认为,军机处直到乾隆初年仍只是一个合并了诸多既有机构的内廷机构,最多起到联系内廷、外朝的作用。“从某些方面可以说,军机处的发展是以牺牲外朝为代价的。最终皇帝与外朝日益疏离,而对于他的内廷军机大臣则倚赖有加。”^⑤她专门探讨了张廷玉在军机处设置、运行,尤其对廷寄制度形成方面的作用,“张廷玉——这位在满洲朝廷中枢操满语的汉人——担当着内廷最重要核心角色的作用”。^⑥但其实另一位军机重臣鄂尔泰的作用更值得关注。鄂尔泰虽然进入军机处较晚,但从雍正十年初到乾隆十年去世,他一直领衔军机处,是清朝最高军权的实际掌握者、^⑦军事方略制定和军事指挥的核心人物。在雍正朝军机处满文议复档中,他主持议复事务的数量占比超过2/3。相比而言,张廷玉等人只是偶尔领衔议复。^⑧而且,鄂尔泰的加入改变了军机处只是一个内廷机构的角色。

自雍正三年到雍正九年间,鄂尔泰一直以军事打击为后盾,主持西南地区云南、贵州、广西、湖南等地大规模的改土归流事务。雍正九年六月,鄂尔泰曾奏请于八月间进京陛见。清世宗当时正在刚刚组建的新军政中枢机构辅助下,做完应对平准战争第二次突变的部署,新的危机尚未到来。他令鄂尔泰不必马上来京,但表示:“今朝中尚少一赞襄机务之人,朕正在筹划,大概并谕卿知意,静俟朕旨而行。”^⑨可见当时清世宗已经在思考如何进一步调整这个新军政中枢机构,寻找一个能够统筹军事全局、“赞襄机务”的大臣,并属意鄂尔泰。到七月初,在获悉北路清军战败后,清世宗在第一时间先后两次让马尔

赛等发廷寄给鄂尔泰,令其火速进京,并征询他对西北用兵方略的意见。从鄂尔泰转述的廷寄内容来看,清世宗告知鄂尔泰“将来诸事正须筹划”,^⑩表现出他拟委托鄂尔泰“赞襄机务”、指挥军事的急切之心。可见,在屡遭军事挫折后,清世宗急于找到一个既可信任托付又具有足够丰富军事经验的人来统筹西北战事。环顾朝廷上下,能够让他信得过且有统兵经验的亲重大臣,唯有鄂尔泰。

鄂尔泰上任后,从雍正十年初到十二年,主要做了三方面的筹谋。第一,先后受命巡视西北两路清军,弹劾、更换前线统帅和重要将领,对前线清军在与准噶尔对抗中暴露出来的问题进行修补调整。第二,主持对两路清军的军事部署和用兵计划进行调整,筹备军需物资等,最终目的是协调两路清军,为雍正十二年的进一步用兵做准备。第三,雍正十二年六月,清世宗决定撤兵停战,鄂尔泰则领衔制定了两路清军特别是北路渐次撤军的计划。^⑪在此过程中,鄂尔泰的政治地位急速上升。雍正十年七月十三日,清世宗正式发布上谕:大学士伯鄂尔泰前往肃州,“督巡陕甘,经略一应军务”,并谕令内阁铸造“钦命少保大学士一等伯督巡陕甘经略一应军务”,^⑫规定鄂尔泰所用文移,“除大将军平行外,督抚将军俱用照会,提镇各官俱用牌札”。^⑬十四日,清世宗宣布调整西路军统帅:岳鍾琪离职回京,宁远大将军印务由署陕西总督查郎阿署理,副将军张广泗暂行护理,“今特命大学士鄂尔泰驰驿前往肃州,传朕训谕”,^⑭并为此做了一系列人事部署。如此,通过对鄂尔泰的充分授权,清世宗以一种既谨慎又隆重的方式完成了西路军统帅的更换。

鄂尔泰的另外一个重要身份是“督巡陕甘,经略一应军务”。经略之制仿自明代。《清史稿》载:“时军机之权,独峙于其上,国家兴大兵役,特简经略大臣、参赞大臣,亲寄军要。吏部助之用人,户部协以巨饷,用能藉此雄职,奏厥肤功。自是权复移于经略,督抚仪品虽与相埒,然不过承号令、备策应而已。”^⑮清初仅以洪承畴领之,驻扎湖南以统辖、节制征讨西南明永历政权的满、汉各军。乾隆时期大学士兼

首席军机大臣讷亲、傅恒都曾先后以经略之名,指挥金川之役、缅甸之役。嘉庆初年,先后以勒保、明亮、额勒登保为经略大臣,统帅平定白莲教的军务。

此外,即使军机大臣不任经略,但每次战争之后论功行赏时也多居显赫地位。阿桂作为乾隆时期的最后一任首席军机大臣,曾因平定撒拉尔、石峰堡回乱,四次图像紫光阁。同时期的军机大臣王杰也因参与平定台湾林爽文起义和征廓尔喀之战的决策,绘像紫光阁。嘉庆十八年(1813)平定河南天理教起义后,首席军机大臣董诰“迭被优叙”。道光八年(1828),平定新疆张格尔之乱,首席军机大臣曹振鏞“晋太傅,赐紫缰,图形紫光阁,列功臣中”。^⑤这些军机大臣能够在历次战争中屡创首功,表明统筹、谋划战事与军务始终是军机大臣制度化的权力与责任,而这一制度化的起点则可上溯至鄂尔泰。与此前张廷玉等内阁大学士地位不同,鄂尔泰作为一名军机大臣带“经略”之衔,配“经略”官印,开启了位居群臣之上、极具外朝化的权力运行之道,而这一趋势的推动者,恰恰是清世宗本人。

由此可知,清世宗对这一机构的设想经历了一个从军需筹备到军事指挥,再到赞襄机务的过程。其直接动因是清世宗对清朝军事指挥系统进行重塑,以缓解平准战争的压力。至乾隆初,清高宗仍以军务未靖为由,在乾隆二年重新恢复了军机处的设置,表面上看是军务问题,实际上是延续了清世宗的这一政治思路,是在中枢决策方面对军机大臣议复机制的肯定和依赖。

(三)战争对清朝国家政治中枢机构重塑的推动作用

中西方的历史发展表明,政权的主导者大多数时候都是军事力量的掌控者,但持续的大规模战争往往会对国家政治构成巨大压力。在中国,这类战争或表现为统一的中原王朝与长城以外非汉族政权之间的战争,或是在分裂时期的春秋战国、两晋南北朝、宋辽金时期各政权之间的战争,有时也表现为大规模农民战争。军事压力往往构成制度变革的动力。如西汉早期的政治中枢是丞相,丞相并不掌控

军事力量,自汉武帝时期,在与匈奴长期战争中军功显赫的卫青被授予“大将军”之号,以尊其位。汉武帝去世时,“以光为大司马大将军,日磾为车骑将军,及太仆上官桀为左将军,搜粟都尉桑弘羊为御史大夫……辅少主”。之后,霍光以大司马大将军兼录尚书事,成为中朝领袖,外朝丞相位居其下。^⑥大将军等军职名号成为霍光等辅政大臣地位的象征。而东汉一朝,大将军大多时候都是朝政的实际控制者,可知两汉诸多政治变革与对匈奴的长期战争不无关系。以往学界多以皇权相权之争看待这种中外朝之间中枢机构的变革,但战争与军事压力也是另外一种重要因素。

美国学者查尔斯·蒂利通过对10世纪以后欧洲国家形成历史的研究提出,战争影响到国家权力结构的变化、推动国家构建的进程。他认为,部署大规模军队的能力对国家来说至关重要,“统治者武装力量的创建产生了持久的国家结构。它做到这一点,既因为在国家内部军队已成为重要的组织,也因为军队的建设和维持催生了辅助性的组织——财政部、供应服务、征兵机构、税务局等普鲁士君主的主要税收机构是作为总的战争军需部产生的”。^⑦因此,大的战争动员为国家的扩张、兼并和创新的政治组织提供了主要机会,创造出国家的内部结构。他甚至关注到雍正时期中国改土归流过程中官僚体制的推广。^⑧但查尔斯·蒂利没有看到的是,改土归流对清朝政治结构调整的推动力,远不及西北战争。

对清朝来说,与准噶尔的战争历经康雍乾三代、持续近八十年,关系到内外蒙古、西藏、新疆等广大边疆地区的统一。长期的军事压力,巨量的财政支出推动了清朝政治变革。雍正时期的平准战争与康熙时期相比,无论是在战略目的还是战争方式上,都有很大差别。清圣祖虽然多次御驾亲征噶尔丹,但大多都是被动应对,战略目的是消除准噶尔对清朝及喀尔喀蒙古各部的威胁,维持蒙古各部对清朝的效忠。故在噶尔丹败亡后,清朝没有继续用兵西域,对蒙古各部多采取羁縻、册封措施加以笼络。自多伦会盟后,清朝向各部颁布法律,设旗划界,将内外

蒙古各类事务置于中央理藩院遥控之下,但并不在蒙古各地设官驻军。清世宗与其父不同,即位伊始,就对准噶尔表现出咄咄逼人的气势。首先是由年羹尧、岳鍾琪击溃罗卜藏丹津,平定青海蒙古。其次又自雍正四年开始筹备军需,调兵遣将,筹划对准噶尔的军事进攻。至雍正七年,以准噶尔收纳罗卜藏丹津为由,正式由西北两路发动战争,其目的是以主动进攻态势,彻底平定准噶尔。

与清圣祖相比,清世宗对准噶尔的战争更具主动进攻性、规模更大,需要动用的军事、财政资源更多。^④他整合原有的议政王大臣会议与内阁等中枢机构的政治力量,创建了一个新军政中枢机构。新军政中枢机构正是以在战争中获得权力为基础,在皇帝支持下不断扩张权力范畴,并在乾隆时期达到顶峰。嘉庆时期所修《清会典》正式确认了军机处的这种权力:“军旅,则考其山川道里,与兵马钱粮之数,以备顾问”,“兵马钱粮,各就户部、兵部、理藩院等衙门行取简明确数备查,遇有旨询问,或绘图,或缮单,即时呈递”。^⑤军机处在渐趋成型过程中,依靠皇帝支持,借助议复机制,逐步构建起“外朝化”权力体系,将权力触角延伸到人事任命、司法监察等各个领域,首席军机大臣也成为清世宗所谓“赞襄机务”之人。

由此可知,与蒙古准噶尔部进行的长期、大规模战争,构成清朝在18世纪早期调整中枢机构的直接动力。雍正时期的军机处满文议复档是对这一战争过程中军机大臣如何在最高决策过程中发挥作用的真实记录。到了19世纪后半期,无论是总理衙门的设立,还是在台湾、新疆、东北地区设置行省,都表明应对战争仍是清朝调整国家机构的重要动力之一。

四、军机处与多民族大一统国家的政治保障

从军机大臣议复这个角度可以看到,军机处的创建,改变了清朝自入关前后形成的议政王大臣会议与内阁体制两分的中枢决策机制。军机处从历时的包容性和地域空间的包容性两个维度改变了清朝国家的政治结构,对我国多民族大一统国家的发展颇为重要。

(一)军机处与清朝政治结构的调整

在中国历史上,北方民族建立的王朝,出于统治不同族群的需要,往往会形成两套不同的制度。以辽朝为例,北面官制度主要用于统辖契丹部众,南面官制度则多用于汉人治理。后金—清政权建立之初,议政王大臣会议是最高权力机构、决策机构,也是军事指挥机构。努尔哈赤去世时留下八旗贝勒共执国政的政治遗产,进一步强化了议政王大臣会议的政治、军事地位,它对八旗事务,特别是清朝核心军事力量——八旗军队有着天然的指挥权,并严格将汉人排除在外。一方面,自崇德时期到雍正初期,议政王大臣会议一直是清朝军事战争的指挥机构。清初的内阁与议政王大臣会议同辽代的南北面官制度有一定的相似之处,虽有一定交叉,但相对独立。另一方面,这一时期清朝最高统治者仿照明朝建立了内阁六部等中枢、行政机构,将八旗管理逐渐纳入国家机构之下,削弱皇室贵族在八旗中的原有权力。雍正时期,八旗各级官员的任命全部由皇权掌握,“至旗人主属之分,太祖所遗之迹,及世宗而尽破除之”。^⑥但在八旗军务管理方面如何破除议政王大臣垄断权,并将其置于国家体制之下呢?清世宗充分利用了平定战争的机会。

从军需大臣到军机处的逐渐创建,清世宗以满、汉亲重大臣入值枢密,转移了议政王大臣对军事战争的指挥权,解构了八旗贵胄们的最后一丝天然权力,为汉人参加八旗军务、突破八旗指挥的藩篱提供了实践机会。军机处的创建,意味着皇帝经过摸索找到了强化对八旗军事力量统辖的新途径,打破了中枢决策机制中的族群壁垒,也成功改变了北方民族政权中南北两种族群管理机制分立的局面。而八旗事务的最终决策都被纳入军机处体制,意味着议政王大臣会议的权力基础被消解。中枢权力机制的变化,在清朝推进多民族大一统国家发展中,为国家在更广阔空间范围内的主权构建提供了政治基础。

(二)军机处创建与18世纪清朝国家主权的空间构建

对清朝而言,以军机处为核心的中枢决策机制

是大一统政治的内核。与汉唐时期的大一统相比,清代在两个方面将大一统推进到一个更高水平。一方面将蒙古、西藏、新疆等地区同时纳入版图,另一方面接纳了更多的民族,并在思想上突破宋代以来的华夷之辨。清朝的大一统思想为中国多民族统一国家走向近代奠定基础,而大一统局面的发展与维护必须以大一统政治为前提。正如林尚立所言,“这种大一统铸造了中国传统的大一统政治;反过来,中国传统的大一统政治也保证了中华民族在多元一体的大一统结构中得到不断成长和壮大”。^⑤以中央集权为基础的秦制构成大一统政治的主要特征,这不仅包括皇权制度、官僚制度,还包括郡县制,而郡县制的核心精神就是中央对地方的直辖。

对清朝而言,在将长城以外地区纳入版图的过程中,还必须建立一套行之有效的行政体系,在更广阔空间内完善国家主权构建。李大龙认为,随着清朝与俄罗斯签订边界条约,国家主权观念渐趋明晰,故清代中国不应该被表述为一个“民族国家”,更应该是一个“主权国家”。^⑥而一旦讨论清朝的边界、边疆,大多都会涉及清朝对蒙藏新疆青海等藩部地区的管辖,如何建立一种直接的管辖关系,是国家主权的直接体现。那么清朝是如何建立起对藩部地区的主权关系呢?这又得回到雍正时期的平准战争。

在雍正以前,清朝对归附的蒙古各部一直采取“册封制”,由理藩院具体管理。其特点是不驻军、不直接设官,具有明显的羁縻性。随着雍正时期向蒙藏青海地区用兵,清世宗试图以军事驻防代替册封制度,对藩部地区的管辖政策也开始发生质的变化。

平定青海后,雍正三年设西宁办事大臣,这是清世宗在藩部地区正式设官驻军的开始。雍正五年又设置驻藏大臣。随着西北两路军事行动的渐次展开,清朝在蒙古地区的设官驻军由绥远城扩展到外蒙古地区的察罕瘦尔(后移到乌里雅苏台)、科布多等地筑城驻军,设置将军、参赞大臣等官职进行统辖。^⑦雍正十二年清军主力撤回后,清朝在乌里雅苏台、科布多、绥远城等地的将军、大臣由战时驻扎变为日常驻防,军事指挥系统成为常设机构。能够统

辖这些将军大臣的不是内阁,也并非议政王大臣会议,而是掌握西北两路军事指挥权的军机处。

到乾隆时期,当清朝彻底平定准噶尔和回部、将新疆纳入版图后,在对新疆地区管理机制的选择上,清高宗先后尝试册封制和行省制,但为了震慑蒙古王公、回部伯克,并防御境外哈萨克、布鲁特等部族政权的侵扰,仍然仿照清世宗时期的做法,把将军、大臣驻防,并由军机处直辖的体制推广到新疆地区。这就意味着清朝对藩部地区的统治政策,延续了清世宗在青海平定、设置西宁办事大臣的思路。由此,清朝对蒙古、新疆、青海、西藏这些长城以外藩部地区的管理,从原来的理藩院体制,转变到理藩院管理与军机处直辖驻防将军、大臣并重的体制,且以后者为重心。

回眸清初以来清朝在草原地区的纵横捭阖,特别是经过清世宗到清高宗时期反复摸索与尝试,找到将国家权力延伸到藩部地区的恰当方式,在一个更加广阔的空间推动了清朝又一轮的“国家构建”,从入主中原到将蒙藏新疆青海纳入版图并建立起有效统治体系。这也构成了军机大臣在承旨书谕、起草诏旨之外的另一项基础性权力。这表现为军机处一直掌握着西北两路驻防将军大臣的举荐权,“凡大臣之换防于西北两路者,则稽其班,书其名,以备览,旬有五而更之”。“凡换防之班,以到任后三年为期满,每年十月将各处期满之大臣,开单呈递。更换与否,候旨定夺。”^⑧这种人事荐举的范围可以细化到“新疆章京之用废员者”。而且,皇帝给西北两路大臣赏赐果饵时候赏人员名单,以及部分蒙藏藩部首领朝觐时的赏赐名单,皇帝万寿或者到木兰围场行围时对相关藩部首领的赏赐名单之拟定等,^⑨这些原本属于理藩院职权范围之内的事务都被划归军机处,由军机大臣一体掌管。

军机处权力机制的形成是由战时体制向平时体制转变的惯性使然,由于军机处掌控着对八旗的管理,自然也将驻扎八旗将军、大臣的藩部地区纳入中央直辖体制之下。这套直辖性驻防体制既不同于理藩院体系下的羁縻治理,也不同于内地的行省制度,

是清朝统治者从雍正到乾隆时期在实践中逐渐摸索建立并不断完善起来的。

结语

通过对军机处议复档的研究可以发现,军机大臣并非仅仅是为皇帝专制集权承旨书谕的传声筒,议复是军机大臣参与中枢决策的一种主要方式,清朝的最终决策不仅依赖皇帝的乾纲独断,更依赖军机大臣的协助。尽管军机处在客观上强化了皇权,但清世宗创建军机处的本意并非解决君相权力矛盾,亦非寻找强化皇权、排斥政敌的工具。军机处与原有的中枢机构议政王大臣会议、内阁之间并非对立、断裂的关系,也并非仅由其中某一机构转变而来,而是在职责、人员、文书行政方面与二者有着密切的承袭关系。清世宗创设军机处是在平准战争压力下重塑决策机制,对原有的中枢权力机构内阁和议政王大臣会议重新整合的结果,甚至吸收了理藩院的一些因素,经历了从军事指挥到统筹机务的转变后形成一个新军政中枢机构。这个机构不但机密、高效,而且突破了清朝中枢机构中的族群壁垒,也在空间上跨越了内地与藩部的地域界限,将中央集权的直辖统治扩展到边疆地区。从权力范畴来看,军机处不但掌握承旨书谕权力,还始终是清朝最高的军事统筹机构,通过议复机制,掌握着对八旗的管理权和西北两路驻防将军、大臣的统辖。这些基础性权力具有不可替代性,构成大一统政治的权力内核,也是清代皇权的政治基础,军机处权力由此得以不断扩展。虽然直至清末军机处一直处于政治斗争的风口浪尖,人员时常更迭,甚至整个机构被重组,但它对皇权来说始终须臾难离,有清一代它的权力机制始终稳定。

因此可以说,以军机处为核心的新军政中枢体制是清朝为了适应军事战争和疆域拓展的要求,为推进大一统格局而做出的制度调试。依赖这套体制,清朝为把国家权力延伸到藩部边疆地区、把藩部地区纳入直辖统治和国家主权体系之下找到了一种制度路径,为大一统提供了政治保障,也将中国古代大一统事业推向一个新高度。

注释:

①20世纪50年代以来有关军机处的代表性著作主要有:傅宗懋:《清代军机处组织及职掌之研究》,台北:嘉新水泥公司文化基金会,1967年;庄吉发:《清代奏折制度》,台北:台北“故宫博物院”,1979年;Beatrice S. Bartlett, *Monarchs and Ministers: The Grand Council in Mid-Ch'ing China, 1723-1820*, Berkeley: University of California Press, 1991;冯尔康:《雍正传》,北京:人民出版社,1985年;郭成康:《18世纪的中国与世界·政治卷》,沈阳:辽海出版社,1999年;赵志强:《清代中央决策机制研究》,北京:科学出版社,2007年;宋希斌:《清代军机处职权的来源及其演变:以公文运转程序与政局变动为核心的考察》,北京:中国社会科学出版社,2018年;等等。这些研究主要围绕军机处成立时间和军机处成立原因与主要意义两个方面展开。参见刘文鹏、杨瑞:《百年清史研究史·政治史卷》,北京:中国人民大学出版社,2021年,第145-158页。

②翦伯赞主编:《中国史纲要》(下),北京:北京大学出版社,2006年,第572页。

③朱绍侯、齐涛、王育济主编:《中国古代史》下册,福州:福建人民出版社,2010年,第305页。

④郑天挺主编:《清史》上编,天津:天津人民出版社,2011年,第252页。

⑤庄吉发认为军需房之设立是“为了用兵西北而密办军需,并非为贯彻中央集权,削减议政王大臣的职权。就雍正年间而言,军机处的设立,与独裁政治的背景及发展,不宜过分强调”(参见庄吉发:《清代奏折制度》,第67页)。白彬菊认为“大臣同样能够限制皇帝的自主行动”(参见白彬菊:《君主与大臣:清中期的军机处(1723-1820)》,董建中译,北京:中国人民大学出版社,2018年,第470页)。高翔则提出清朝的皇权并没有受到挑战,也不存在利用军机处来强化的需求,相反为皇权带来异己因素(参见高翔:《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;高翔:《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》,《中国史研究》1997年第4期)。杜家骥、宋希斌则更强调相对于议政王大臣会议和内阁而言,军机处在保密与效率方面的成效(参见杜家骥:《八旗与

清朝政治论稿》，北京：人民出版社，2008年，第335-349页；宋希斌：《清代军机处职权的来源及其演变：以公文运转程序与政局变动为核心的考察》，第51页）。郭成康则将军机处的设置置于一个具体的历史“场景”之下，勾勒出几个重要的因素：雍正七年八年之际，廷寄的滥觞、世宗皇帝病重、西北战事的进一步吃紧，使其观点更加具有场景化的说服力（参见郭成康：《18世纪的中国与世界·政治卷》，第112、116页）。

⑥参见宫崎市定：《雍正帝——中国的独裁君主》，孙晓莹译，北京：社会科学文献出版社，2016年，第144、170-182页。

⑦赵翼：《军机处》，《簪曝杂记》卷1，北京：中华书局，1982年，第3页。

⑧周维美对中学各类历史教材中关于军机大臣作用的表述进行了归纳，指出大部分教材都以赵翼的观点为基础，把军机大臣表述为“只供传述”“跪受笔录”的角色。参见周维美：《从教材对军机处表述的变化说开》，《历史教学》2020年第8期。

⑨参见张凌霄：《军机处的满伴与清代中枢机构之变迁》，《清史研究》2021年第4期。

⑩能够反映军机处实际运行状况的资料主要包括以下几种：梁章钜、朱智：《枢垣记略》，北京：中华书局，1984年；叶凤毛：《内阁小志》，北京：中华书局，1985年；吴振械：《养吉斋丛录》，北京：中华书局，2005年；王昶：《军机处题名记》，贺长龄等编：《清经世文编》卷14，北京：中华书局，1992年，第352页；赵翼：《簪曝杂记》；赵尔巽等撰：《清史稿》卷114《职官志》，《清史稿》卷176《军机大臣年表》，北京：中华书局，1976年，第3270、6229页。

⑪庄吉发：《故宫档案述要》，台北：台北“故宫博物院”，1983年，第261-262页。

⑫吴元丰：《清代军机处满文月折包及其史料价值》，《满语研究》2007年第1期。

⑬对满文朱批奏折的数量统计，参见中国第一历史档案馆译编：《雍正朝满文朱批奏折全译》，合肥：黄山书社，1998年。

⑭参见中国第一历史档案馆译编《雍正朝满文朱批奏折全译》和中国第一历史档案馆编《军机处雍正朝满文议复档译编》（北京：商务印书馆，2021年）。

⑮此项检索设定的关键词及检索、统计情况分别为：“大学士遵上谕议复”11篇13次，“大学士遵上谕议奏”0次，“大学士等议复”142篇198次，“大学士等议奏”71篇78次，“大学士议奏”2篇2次，“大学士议复”2篇2次。

⑯此项检索设定的关键词及检索统计结果分别为：“军机大臣遵上谕议复”2篇2次，“军机大臣遵上谕议奏”10篇10次，“军机大臣等议”474篇681次，“军机大臣议”349篇452次，“军机处议”15篇16次，“军机大臣等奏”171篇200次。

⑰《清世宗实录》卷115，雍正十年二月辛卯，《清实录》，北京：中华书局，1985年，第8册，第527页。

⑱参见《大学士鄂尔泰等议奏于白格尔驻兵修城等事折》，雍正十年二月初三日，中国第一历史档案馆编：《军机处雍正朝满文议复档译编》第2册，第848页。

⑲参见《舒赫德等奏为公同悉心筹办伊犁屯驻事宜事》，乾隆二十五年二月十九日，朱批奏折档案，档案号：04-01-23-0040-005，中国第一历史档案馆藏。

⑳傅恒等：《平定准噶尔方略》续编卷1，乾隆二十五年三月甲子，《清代方略全书》第26册，北京：北京图书馆出版社，2006年，第596-598页。

㉑赵翼：《军机处》，《簪曝杂记》卷1，第1页。

㉒郭成康：《18世纪的中国政治》，北京：中国人民大学出版社，2021年，第160页。

㉓这个组建于雍正八年十二月的新机构就是后来的军机处。当时清代的官方文献中还没有称之为“军机处”，清世宗最初称这些大臣为军需大臣，直到雍正十年，军机大臣的称呼才明确起来。对清人来说，“军机处”这一概念是逐渐定型的。学界对军机处究竟何时产生一直存在争议。因此，笔者称其为“新军政中枢机构”。

㉔赵志强关注到军机处在权力来源上与议政王大臣会议的密切关系，认为出于满汉共同执掌中枢机构的需要，在雍正时期实现了由议政王大臣会议向军机处的转变与过渡。两者并非对立、排斥的关系，而是前后相继的关系。这一研究为军机处成因的研究提供了一个新思路。参见赵志强：《清代中央决策机制研究》，第300页。

㉕中国第一历史档案馆编：《军机处雍正朝满文议复档译编》第1册，第1页。

⑲赵翼:《廷寄》,《簪曝杂记》卷1,第3页。

⑳中国第一历史档案馆编:《雍正朝汉文朱批奏折汇编》第2册,南京:江苏古籍出版社,1989年,第89页;中国第一历史档案馆编:《雍正朝汉文朱批奏折汇编》第5册,第68页。

㉑参见《清世宗实录》卷47,雍正四年八月己卯,《清实录》,第7册,第711页,大学士等议复浙闽总督高其倬疏请酌定福建积贮之法;《清世宗实录》卷48,雍正四年九月辛卯,《清实录》,第7册,第719页,大学士、八旗都统、九卿等遵旨议复汉军旗人犯罪仍旧发遣问题;《清世宗实录》卷86,雍正七年九月己丑,《清实录》,第8册,第154页,大学士等遵旨议复内阁侍读学士王以巽有关八旗官员袭职敕书下发不得迟延的条奏。

㉒检索的关键词为“议政王大臣”或“议政大臣”,所得次数是剔除掉与议奏、议复或讨论国家军政事务无关条目的结果。

㉓参见《清世宗实录》卷96,雍正八年七月戊寅,《清实录》,第8册,第287页。

㉔军机处创建之后,议政王大臣会议仍存在60余年,有时候仍然会参与重大事务讨论。参见郭成康:《康乾之际禁南洋案探析——兼论地方利益对中央决策的影响》,《中国社会科学》1997年第1期。

㉕关于清朝最早的军机大臣,赵志强的考证最为翔实,参见赵志强:《雍正朝军机大臣考补》,《历史档案》1991年第3期。但马尔赛是否为议政大臣值得商榷。

㉖也就是白彬菊所说的“内廷代理人”。参见白彬菊:《君主与大臣:清中期的军机处(1723-1820)》,第137-138页。

㉗参见新修《清史》(未刊本)卷76《议政王大臣表》,第81册,第211-213页。

㉘这在议复档的文本分类上也有充分表现。雍正满文议复档被分为军务档和寻常档两类,其中军务档有1245件,寻常档仅为255件,即使寻常档案中,亦有部分涉及军务。

㉙北路最早的汉文廷寄是雍正九年正月十三日,“大学士马齐等为征剿准噶尔事字寄靖边大将军傅尔丹谕”(中国第一历史档案馆译编:《雍正朝满文朱批奏折全译》下册,第2014页),目前仅发现这一件。

㉚现在发现最早的满文上谕是在雍正八年三月,而自雍正八年十二月开始,满文上谕明显密集起来,每天都有数道发往青海和北路的清军将领。但具有较严格廷寄格式的满文上谕,最早的则是雍正九年七月十八日,《军机大臣为此次大将军傅尔丹用兵失利仍奋力剿杀突围回营特赏御用衣带事寄信靖边大将军傅尔丹》,档案号:03-18-009-000001-0002,中国第一历史档案馆上谕档。此事亦见《清世宗实录》卷108,雍正九年七月癸酉,《清实录》,第8册,第430页。

㉛目前可从实录中发现,军机大臣对西路军务最早的议复,是清世宗就西路副将军石云倬革职一事,谕“办理军机大臣严察议奏”,但此事并不涉及给西路清军的军令。参见《清世宗实录》卷115,雍正十年二月癸丑,《清实录》,第8册,第538页。

㉜林同奇:《“中国中心观”:特点、思潮与内在张力》,柯文:《在中国发现历史——中国中心观在美国的兴起》,林同奇译,北京:中华书局,2002年,第22页。

㉝参见《清世宗实录》卷99,雍正八年十月辛亥,《清实录》,第8册,第318页;《清世宗实录》卷102,雍正九年正月乙亥,《清实录》,第8册,第353页。

㉞参见《清世宗实录》卷103,雍正九年二月癸丑、戊午,《清实录》,第8册,第366、369页。

㉟大本军务议复档中这一方面的文档有:《大学士马尔赛等议奏令军营厄鲁特贝子返回游牧地防范准噶尔侵扰折》,雍正九年正月十八日;《大学士马尔赛等议奏派黑龙江等处兵丁赴北路事折》,雍正九年正月二十四日;《大学士马尔赛等议奏于柴达木等处设卡驻兵防范噶尔事折》,雍正九年正月二十八日;等等。

㊱雍正七年北路派兵之前,清世宗率傅尔丹等在京城南苑专门大阅车骑营。参见《清世宗实录》卷81,雍正七年五月甲寅,《清实录》,第8册,第66页。

㊲参见《清世宗实录》卷108,雍正九年七月乙亥,《清实录》,第8册,第432页。

㊳白彬菊:《君主与大臣:清中期的军机处(1723-1820)》,第315页。

㊴白彬菊:《君主与大臣:清中期的军机处(1723-1820)》,第121页。

④⑦从雍正十年正月到二月间,鄂尔泰被授为保和殿大学士兼兵部尚书、首席军机大臣,且由三等男爵直接升一等伯爵,世袭罔替。

④⑧清世宗在位期间满文议复共1520件,有确切职位及名称的责任人共8位,其中以马尔赛领衔的议复为最早,共有51件,占3.4%。第二个是丰盛额,他上奏了416件,约占27.4%。第三个是鄂尔泰,他领衔的议复多达1025件,占比超过67.4%。从雍正十年开始,议复由丰盛额和鄂尔泰轮流职掌。当鄂尔泰在京时,必以鄂尔泰领衔议复,当他受命外出巡视西北两路时,改由丰盛额领衔。这三人在清世宗在位时的领衔议复共1492次,占比超过98.1%。丰盛额是努尔哈赤五大臣之一扬古利五世孙,袭爵一等公,于雍正五年闰三月任镶黄旗领侍卫内大臣。九年三月朝廷追赠扬古利“超等英诚公”,由丰盛额世袭。

④⑨《云南总督鄂尔泰奏复遵谕暂缓进京陛见安心办事折》,中国第一历史档案馆编:《雍正朝汉文朱批奏折汇编》第20册,第983页。

④⑩《云南总督鄂尔泰奏复接奉进京筹备西北用兵事宜上谕并陈防剿机宜等事折》,中国第一历史档案馆编:《雍正朝汉文朱批奏折汇编》第21册,第138-141页。

④⑪参见《大学士鄂尔泰等议奏北路六万驻兵部分撤回事宜折》,雍正十二年八月十三日,中国第一历史档案馆编:《军机处雍正朝满文议复档译编》第9册,第5566页。

④⑫《谕内阁著铸造经略印信颁给前往肃州之大学士鄂尔泰》,雍正十年七月十四日,中国第一历史档案馆编:《雍正朝汉文谕旨汇编》第2册,桂林:广西师范大学出版社,1999年,第131页。

④⑬《谕定鄂尔泰督抚陕甘经略一切军务所用文移之定式》,雍正十年七月二十一日,中国第一历史档案馆编:《雍正朝汉文谕旨汇编》第2册,第138页。

④⑭《清世宗实录》卷121,雍正十年七月戊戌,《清实录》,第8册,第596页。

④⑮赵尔巽等撰:《清史稿》卷114《职官序》,第3264页。

④⑯赵尔巽等撰:《清史稿》卷363《曹振鏞传》,第38册,第11406页。

④⑰《汉书》卷68《霍光传》,北京:中华书局,1962年,第2932页。

④⑱查尔斯·蒂利:《强制、资本和欧洲国家(公元990-1992年)》,魏洪钟译,上海:上海人民出版社,2012年,第85页。

④⑲参见查尔斯·蒂利:《强制、资本和欧洲国家(公元990-1992年)》,第91-92页。

④⑳雍正时期平准战争的规模不但超过康熙时期,也超越乾隆时期,这在经费规模上可以得到明显的体现。乾隆时期的平准战争、平回战争共计开销白银3000多万两,而雍正时期的平准战争西北两路的开销为6526.6586万两。参见《奏报西北两路用兵拨解银数事》,朱批奏折,档案号:03-0015-017,中国第一历史档案馆藏。

④㉑托津等纂:(嘉庆朝)《钦定大清会典》卷3,《近代中国史料丛刊》第64辑,台北:文海出版社,1991年,第83页。

④㉒孟森:《明清史讲义》,北京:商务印书馆,2011年,第465页。

④㉓林尚立:《大一统与共和:中国现代政治的缘起》,《复旦政治学评论》第16辑,上海:上海人民出版社,2016年,第7页。

④㉔参见李大龙:《中国疆域诠释视角:从王朝国家到主权国家》,《中国社会科学》2020年第7期。

④㉕雍正三年,以青海平定,编设旗分,设青海办事大臣,乾隆元年改为西宁办事大臣。雍正五年,设驻藏办事大臣。雍正十年,设定边左副将军(后改称“乌里雅苏台将军”)。

④㉖西北两路这些大臣,除伊犁将军、定边左副将军、乌鲁木齐都统外,还有参赞大臣4人,办事大臣10人,帮办大臣4人,领队大臣13人。参见托津等纂:(嘉庆朝)《钦定大清会典》卷3,《近代中国史料丛刊》第64辑,第85页。

④㉗参见托津等纂:(嘉庆朝)《钦定大清会典》卷3,《近代中国史料丛刊》第64辑,第89-91页。