

军机处与清代皇权^{*}

——与白彬菊教授商榷

林 鹄

【摘 要】在西方学界享有盛誉的白彬菊《君主与大臣：清中期的军机处（1723—1820）》一书，提出了两个重要观点——真正意义上的军机处成立于乾隆初年，乾隆以降君主专制转化为皇帝和大臣互相制约。就前者而言，白氏过于强调雍正朝与乾隆朝军机处的差异，有过犹不及之嫌。就后者而言，白氏在地方奏折批示、廷寄撰拟过程和议覆奏折这三方面提供的证据，也都有值得商榷之处。关于皇权的分析，不能仅仅停留在文书运作的表面程式上，还要深入探讨程式形成的具体原因及其背后的真实决策过程。

【关键词】白彬菊 《君主与大臣》 军机处 皇权 乾隆

【作者简介】林鹄，人类学博士，中国社会科学院大学历史学院副教授、中国社会科学院古代史研究所副研究员。

【中图分类号】K249 【文献标识码】A

【文章编号】2097 - 1125（2022）06 - 0100 - 22

耶鲁大学白彬菊（Beatrice S. Bartlett）教授《君主与大臣：清中期的军机处（1723—1820）》（*Monarchs and Ministers: The Grand Council in Mid-Ch'ing China, 1723 - 1820*）一书出版于1991年，在西方学界享有盛誉。经中国人民大学董建中教授翻译，中文本于2017年由中国人民大学出版社出版，次年又有新版（本文即据此版）。

该书的主要创见可以概括为两点。其一，就众说纷纭的军机处成立时间问题，提出了与中国史学界迥异的乾隆初年说。其二，认为军机大臣会尽力约束皇帝的专制意向，事实上也的确做到了对皇帝自主行动的限制，换言之，清中期并非君主专制，而是皇帝和大臣互相制约。

^{*} 本文曾得郑小悠兄及两位匿名审稿专家赐正，谨致谢忱！

对这两点，笔者都有些不同看法，^① 兹论述如下。

一、军机处的成立时间

白彬菊指出，军机处出现之前，已经存在一个由极少数亲信构成的较稳定的“内廷代理人”（inner deputies）群体，协助清世宗胤禩处理奏折，涉及的政务不限于军事（第137～171页）。这对考察军机处的起源，无疑是一大推进。白氏进一步认为，雍正八年（1730年）军机处成立后，新出现的军机大臣是和内廷代理人不同的另一内廷群体，军机大臣最初的任务比较单一，专门处理与平定准噶尔的战争有关的事务，在皇帝本人和内廷代理人的监督之下工作（第189～194、200～210页）。她将此时的军机处翻译为“Office of Military Strategy”，强调这与通常被翻译为“Grand Council”的军机处不同，^② 真正意义上的军机处（Grand Council）直到乾隆初年才出现。这一转变，是随着世宗的去世发生的。

世宗临终前，指定弟弟庄亲王允禄、果亲王允礼和最信任的大臣鄂尔泰、张廷玉为总理事务王大臣，作为其子弘历服丧期间的辅政班子，军机处随之解散。乾隆二年（1737年）底，高宗服丧期满，总理事务王大臣卸任，军机处得到恢复。白彬菊以为，“尽管军机处（Grand Council）与雍正时期旧有的一个机构名称相同”，实则是两个不同机构，现在“军机处已经成为一个合并、扩大了了的，在内廷占主导地位的组织”，雍正年间的内廷代理人、军需房和军机处（Office of Military Strategy）这三个并立的内廷群体都被整合进了新机构，“从这时起，用‘Grand Council’来翻译‘军机处’是合适的”，“不同的英语翻译可以厘清汉文的模糊不清”（第227页）。

白氏认为，雍正年间军机处成立后，在最下层的“书吏、誊录和校读人员”之上，还存在两个层次的人员：

最高层是满内廷代理人。他们的名字——马尔赛、丰盛额、鄂尔泰——几乎总是位于大臣议覆奏折名单的领衔地位。很显然，内廷代理人同时具有监管职责，这和他们负责组织廷寄的讨论时所起的作用一样。在这里，他们也负责监督和管理，而其他人则贡献专业知识。尽管

① 已有学者用中文对此书作出回应，参见沈培建：《〈君主与大臣〉：西方法治视野中的清朝军机处——兼论“冲击—回应”说及学术与国际“接轨”》，《史学理论研究》2020年第5期，第144～149页。沈文重在揭示白彬菊对军机处的理解背后的西方观念，而本文则就事论事，具体分析白著史料解读和观点论证中不符清代史实之处。

② 在英文表述中，“Office of Military Strategy”的地位远低于“Grand Council”。

有着廷寄和议覆的名单以内廷代理人领衔的这一事实，但严格说来，他们不属于“大臣”（鹄按：即军机大臣）集团。在代理人之下的是“大臣”。（第201页）

为此，她提供了来自《清史稿·军机大臣年表》的证据：

《清史》职官表对于内廷代理人与下一梯队区分得很清楚，因为内廷代理人通常不被看作（像对待“大臣”一样）“办理军需（军机）大臣”般有着主要的分派任务。例如，任命鄂尔泰是在“办理军需大臣”形成之后，称作“办理军机事务”，并没有使用“办理军需（军机）大臣”字样……该表前面提到张廷玉的内廷任命是“命密办军需一应事宜”，蒋廷锡的与此类似（“密办军机事宜”）……这样的一些说法显然将其他人归于下一层的梯队（在办理军机处行走），而不是内廷代理人。（第180页注21）

此外，白彬菊还提到：

关于内廷代理人和“大臣”间的区别，叶凤毛观察到：“内中堂坐东头，诸大臣坐西头。”（《内阁小志》，页11b）席吴璠同样在两个机构间做了区分，认为“大学士之在内者，（鹄按：脱“始”字）由内廷供奉，其后以与军机，盖（“益”之讹）有名，（脱“然”字）亦未尝（脱一阙字）至（脱“所谓军机房者”六字^①）”。（第217页注51）

以上就是白氏这一核心观点的论据。

白彬菊刻意在所谓内廷代理人和军机大臣间划下一道鸿沟，似有过犹不及之嫌。首先，姑且不论叶凤毛和席吴璠叙述中存在的问题，《内阁小志》只是描述了军机房内的座位，显示军机大臣中的内阁大学士更为尊贵，而《内阁志》“未尝”、“至所谓军机房者”之间有阙文，语意不明，即便是指入直军机的内阁大学士办公地点不在军机房，也不能作为内廷代理人（即军机大臣中的内阁大学士）构成了一个与军机处不同的机构的证据。更何况，席吴璠并非特指雍正朝，其叙述也包括乾隆初期的军机大臣。

其次，白彬菊注意到军机大臣中存在层级区分，确实是一大贡献，但《清史稿》的记载同样不能证明内廷代理人不是军机处的一分子，与其他军

^① 以上据席吴璠：《内阁志》，商务印书馆1937年版，第4页校改。

机大臣分别代表两个不同机构。白氏不仅明确说过，内廷代理人占据了雍正年间军机处的“最高层”，她还承认，乾隆初年的军机处中，内廷代理人和其他军机大臣的区分依然存在，前者负责“高层的和非军事的事务”，后者负责“军事问题”，到“军机处的第二个十年，这些区分慢慢消失了”（第289页）。这样的话，真正意义上的军机处，到高宗统治的第二个十年才算成立？如果乾隆初年内廷代理人和其他军机大臣的分野，不足以证明存在两个机构，为什么雍正年间的类似情况就可以呢？这难免让人觉得自相矛盾。同为一个机构的长官，因为兼职不同、与皇帝的关系不同等原因，地位、影响力乃至参与事务的范围有差异，中外历史并不罕见，并不能据此认为，那些影响大的官员代表了另一个机构。

郭成康先生指出，军机处的出现，意味着清世宗“在以密折密谕推行秘密政治的实践中”，最终找到了“最便于独揽乾纲的权力配置格局”。尽管“军机处的设立无疑与雍正年间西北两路用兵密切相关”，但其“本质并不在军事，而在有‘承旨办理机务’之名的秘密政治”。“从军机处这一新生事物出现时起，它的生命力恰恰就在于皇帝对秘密政治的深刻认识和迫切需要。”从康熙朝到乾隆朝，以奏折、廷寄为核心的秘密政治有了巨大发展，其间的关键，正是雍正朝军机处的成立——“非如雍正这样的具有独特个性与魄力的帝王是不能完成此种划时代转变的”。^①

当然，任何一机构在长期的发展过程中，都会呈现出不同的阶段性面貌。毫无疑问，乾隆时期的军机处，在王朝政治中发挥的作用远大于雍正朝。但没有可信证据表明，乾隆初年军机处曾发生过革命性变化。不能仅仅因为一个机构发生过变化，中间恰好又一度撤销过，就认定前后是两个不同的机构，只是使用了同一个名称而已。如果那样，中国历史上很多机构都要被重新定义了。

白彬菊之所以甘冒自相矛盾的风险，没有选择弘历统治的第二个十年，而把世宗去世、高宗即位视为军机处变迁的关键时刻，跟她对乾隆朝政治体制的整体定位有关。《君主与大臣》最重要的观点之一，是乾隆朝以降，“雍正皇帝的个人专制统治让位给了君主与大臣间更平衡的合作”（第468页），“双方互相制约”，“皇帝可能会令官员们的希望破灭”，但“大臣同样能够限制皇帝的自主行动”（第470页）。这一观点要想成立，就必须解释高宗为什么愿意交出部分权力。于是，关于雍乾之际的军机处，书中有这样一段论述：

^① 郭成康：《雍正密谕浅析——兼及军机处设立的时间》，《清史研究》1998年第1期，第11、10页。

这一时期所实行的种种变化不仅仅是一个新继位、不成熟的君主力争自己掌控大权的临时性实验，这些革新是深思熟虑的结果，它们改变了内廷的结构。而且，它们持续了下去。许多是在乾隆皇帝统治的头几周予以实施，表明了这些是在雍正皇帝去世前就已计划好的。从这一点看，它们可能不应归功于新皇帝，而应归功于他的内廷顾问们。毕竟乾隆皇帝没有必要马上求变，而是应遵循古代儒家三年不改父之道的训诫。但是如果大臣们希望将他们的想法付诸实践，这在最开始时最易实现，这时他们是与处在悲痛之中且没有经验的皇帝打交道。一些革新——如重写奏折以提交外朝做法的叫停——太过专业，这明白无误地表明，提出它们的不是无经验的皇帝，只能是有见识的大臣。（第266页）

在没有充分证据的情况下，白氏给出了一个关键论断：高宗即位之初，缺乏经验，真正掌控局势的是大臣。

二、军机处真能制约皇权？

上文提及的白彬菊关于乾隆朝政治体制的认识，可以概括为：军机处的发展构成了对皇权的制约。她从三个方面进行了论证：地方奏折的批示、廷寄的撰拟过程、议覆奏折。下面我们依次加以检讨。

关于第一点，白氏指出，雍正帝的朱批经常是长篇大论，而乾隆帝的朱批一般非常简洁，“只有十来个常用的套语”（第471页）。她以为，“皇帝对于奏折的敷衍、常规化的批示，在雍正以后成为标准做法，这表明在多数情况下，清中期的君主们并不想一人独治”（第473页）。

为什么朱批采用一套常规术语，就代表君主“不想一人独治”？作者进一步阐释说，“以简化的朱批为特色，皇帝极少利用朱批专断行事，为所欲为”（第475页）。“乾隆皇帝基本上变成了一个书写适宜朱批的精准、勤勉的办理人，成为军机处处理新近正式化并日益扩张的内廷通信体系的一部分。”（第473页）如果笔者没有理解错的话，作者大概是想说，清高宗变成了以军机处为核心的官僚机器中一个没有自我意志的组成部分。白氏的这一解读恐怕并不妥当。

首先，为什么高宗要采用一组简洁套语来处理奏折？答案是，现在奏折“如潮水般吞没了乾隆皇帝书案”（第473页）。相较之下，世宗要处理的奏折少得可怜。高宗要像其父那样长篇大论，绝无可能，简洁的套语是唯一的理性应对方式。同时，这也是因为大量奏折涉及的只是例行公事，存在较合理、成熟的处理方法与原则，没有必要作过多批示。

另一方面，奏折无须经过层层上报的外朝官僚系统，是官员和皇帝直接沟通的秘密文书。奏折的急剧增加，恰恰表明君主摆脱官僚系统束缚，以秘密方式独断的政务大大增加了。换言之，专制大大加强了。

其次，白彬菊似乎认为，只有胡作非为的暴君，才谈得上专制，一个理性的皇帝，就代表受到了约束。当然，在一定意义上也可以这么说。但约束来自何方呢？来自皇帝自身的理性与自制，还是来自大臣？清代皇帝的高素质正体现在他们的理性与自制（当然只是在一定情况下），是他们自己约束自己，而非受到大臣的约束。^①

白彬菊还提出，只有两种情况能让皇帝在处理奏折时不受约束。其一，“他拥有将奏折交发的权力——也就是说，他能选择到底由哪一个朝臣议奏外省奏折所提出的问题，即上议覆奏折。这一方法可以绕开军机大臣或其他个人及群体”。而“乾隆皇帝极少使用这种交发权以绕开他所有的军机大臣”（第473~474页）。白氏认为，这表明皇帝受到了军机大臣的约束。

但高宗为什么没有绕开军机大臣？那是因为他信任军机大臣。一旦军机大臣稍有违忤，轻者罢免，重者立成阶下之囚。这种情况下，他没有绕开军机大臣，能说是被军机大臣约束吗？

白彬菊所说的第二种情况如下：

另一种不受约束的是皇帝拥有直接批准奏折中的建议的权力。通过这种手段，君主能够自主、秘密地决策，不受大臣建议的干扰。此种批准的标准套语是朱批“照所请行”——一个真正的专制统治者会相当频繁使用的词。然而，与此相反，这一批语极少见——据我对18世纪随手登记档的抽样计算，一般不会超过文件的5%（不是所有的文件都包括请示）。到乾隆朝，皇帝并不经常使用地方奏折这一渠道直接解决所报告的问题，通常是将奏折交付讨论——“军机大臣速议具奏”；或第二天他和军机大臣敲定解决办法的谕旨，那么，此种批示是“即有旨”。一般说来，乾隆和嘉庆两位皇帝仅对于地方上最简单的请示径直同意，而这些直接同意的请示也都是来自他们所熟知和宠信的官员。（第474页）

所谓“一个真正的专制统治者会相当频繁使用”类似“照所请行”的词，作者大概是想说，真正的专制统治者会完全依赖自身的判断，频繁地对地方

^① 参见潘星辉：《承袭背后的割断——从“掣签法”看明、清制度的嬗变》，刘东主编：《中国学术》第10辑，商务印书馆2002年版，第288~299页。

请求给予直接批示。这一论断，有什么依据呢？白氏认为，雍正朝是专制的。那么，世宗朱批“照所请行”，又占多大比例呢？

的确，胤禛宣称自己的朱批都来自个人独断，但恰恰是白彬菊指出：“我们有截然相反的例证表明，朱批奏折中具体操作层面的细节直接来源于代理人的议覆。雍正皇帝有时将代理人的议覆逐字抄进他的批示。”（第155页）

除非小国寡民，任何一个泱泱大国的专制统治者，都不可能不借助助手或专家，而频繁地对来自地方的请求直接批示。事实上，世宗对此有清楚认识：

凡为督抚者，奉到朱批之后，若欲见诸施行，自应另行具本，或咨部定夺……各省文武官员之奏折，一日之间，尝至二三十件，或多至五六十件，皆朕亲自览阅批发，从无留滞，无一人赞襄于左右。不但官中无档案可查，亦并无专司其事之人，如部中之有司员、笔帖式、书吏多人，掌管册籍，翻阅规条，稽查原委也。朕不过据一时之见，随到随批，大抵其中教诲之旨居多。今于教诲之处，则未见敬谨遵奉，而于未曾允行之事件，则以曾奏过三字，含糊借口，以图自便，有是理乎？况朕曾降旨，凡折中批谕之处，不准引入本章，以开挟制部臣之渐。则奏折之不可据为定案，又何待言乎？^①

诚如白氏所言，胤禛所谓“无一人赞襄于左右”，不过是在制造神话，但此谕描述的君主个人独断的危险，是实实在在的。所以世宗强调，朱批“不过据一时之见”，“大抵其中教诲之旨居多”，“不可据为定案”，督抚奉朱批后，仍需具题或咨部定夺。而朱批不得“引入本章”，所谓“挟制部臣”，是担心以圣旨为名，“恐慌部院九卿，令人不敢开口”，^②从而使君主的错误决策，失去了被矫正的最后机会。这不是胤禛有意放弃专制，而是保障行政合理性的必然要求。

如果皇帝需借助军机大臣以裁决政务，是被军机大臣约束的表现，那皇帝借助地方官员以统治编户齐民，是否也可以视为被地方官员约束的表现呢？

最后，白氏谈道：

我阅读了记录皇帝意见和文件处理的18世纪的奏折和随手登记档，

① 《清世宗实录》卷96，雍正八年七月甲戌，《清实录》第8册，中华书局1985年影印本，第284页下栏、285页上栏。

② 清世宗语，转引自庄吉发：《清朝奏折制度》，故宫出版社2016年版，第117~118页。

这些档案揭示，官员想要规避或修订皇帝多余的或是错误的意见，是很容易做到的。而且，从乾隆统治初年开始，奏折极简要的批示是极其模糊和留有余地的，这些扼要的奏折交发命令包含很大的可以进行不同解释的空间……在实行过程中，甚至皇帝对于议覆职责的分配有时都可以被曲解。（第 474 ~ 475 页）

其一，作者并没有就“很容易做到”这一关键论断作出过任何论证，甚至没有稍微详细一点的说明。

其二，命令被有意曲解、规避，是专制统治者不可避免会遇到的无解的困境。

白彬菊用来证明君主受到大臣限制的第二个角度，是廷寄的撰拟过程。她指出：“廷寄是在商谈中确定的，朝臣可能会发现难以当面挑战皇帝，因为皇帝很容易主导这些会谈。即便如此，正如同奏折的情况一样，在很多时候，皇帝很少有机会亲自独立调研，结果还是不得不倚赖大臣的建议。”（第 476 页）“每天喷涌而出的以皇帝的名义发出的指示中，商议——最经常的是与军机大臣——已经成为制度。”（第 477 页）

首先，请原谅笔者重复上面说过的话，任何一个泱泱大国的专制统治者，都不可能“不倚赖大臣的建议”，主要靠“亲自独立调研”治理国家。即便是雍正朝，白氏本人不也宣称，“从一开始，皇帝的代理人就处于这一新的（鹄按：廷寄）制度的中心”（第 157 页）吗？

其次，商议真的成了制度吗？如果将制度理解为事实上的通常做法，答案的确是肯定的。但如果制度意味着不如此则不具备合法性，答案则是否定的。换言之，君主完全可以——只要他愿意——抛开军机大臣，独断专行。

白彬菊的第三个角度，是议覆奏折。“外省所上奏折，由皇帝分配给一个集团或数个集团共同讨论”，大多数“由在京的各专家，并常常是协同军机处或是在军机处的领导下写成”的报告，就是议覆奏折。“面对议覆，皇帝也有数种选择。他可以同意议覆，可以修改议覆的建议，也可以直接拒绝他们的研究成果……最具意义的是记录乾隆皇帝（及后来的皇帝们）对于这些奏折采取的行动，因为几乎所有的奏折都得到了批准，约占 98% 或 99%。偶尔有一件奏折会被皇帝修正。径直拒绝的可能性总是存在，但皇帝的此等举动少之又少。因此，如奏折一样，乾隆时期的书面议覆也展现出很低的皇帝决策比率……皇帝的朱批主要是将他人的主张合法化。”（第 477 ~ 478 页）“除了默许并同意他人的建议，皇帝常常别无选择。”（第 479 页）“尽管在许多情况下，一个成熟的清朝专制统治者能够强加其意志给他人——如果他执意为之的话，但在更多的场合，清朝专制统治者常被吹炫的权力无疑都被官员联合起来成功地阻止了，或根本就无法施展。”

(第480页)

首先,请原谅笔者不再重复上面说过的话。

其次,请允许笔者援引军机处的另一位研究者宋希斌先生的成果,来补充说明高宗如何对待议覆奏折(实际上主要是题本,而非奏折)。宋希斌指出:

奏折有奉朱批“该部议奏”者,乾隆帝多将奏折发交军机处,面谕军机大臣该如何拟旨……各部门覆奏之时,多会用题本奏报。此类题本到阁之时,由军机处再奏报乾隆帝。如果部议结果与军机处面奉谕旨不同,则由军机处依乾隆帝之意拟旨,随本同时进呈御前。乾隆四十九年十二月二十一日,山西巡抚农起奏请“以太原府知府蒋兆奎升补河东运使”,奉朱批“该部议奏”,同时军机处面奉谕旨:“俟部覆时,拟写准行谕旨。”……吏部因蒋兆奎“与例不符议驳”,乾隆四十九年十二月二十四日,吏部议覆本到阁。军机大臣随即奏报乾隆帝,并遵旨拟写准行谕旨与题本同时进呈御前。有时军机处面奉谕旨为“如该部议驳,即写准行谕旨进呈”,如:

本年正月二十五日,刘戡奏请以常兴调补赤峰县,以景文补授滦平县一折,奉朱批该部议奏。钦此。又奉旨如吏部议驳,即拟写准行谕旨。钦此。兹据吏部知会照例议驳,臣等谨拟写准行谕旨进呈。谨奏。

乾隆五十二年二月二十三日奉旨,常兴著照该督所请行。^①

类似的例子,宋希斌总共举出了九个,^②“在《乾隆朝上谕档》中还有很多”。^③因此,宋氏总结说:“奏折到达御前之时,乾隆帝已经有所决定。但是,要形成合法的决议,必须走题本奏报的程序。题本赋予决议合法性……各部以题本覆奏是政务得到最终处理结果的一个必要步骤,也是决策合法性的需要。”^④

判断是否专制,关键不在皇帝接受大臣建议的百分比。对于芝麻绿豆大

① 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》,中国社会科学出版社2018年版,第70~71页。

② 参见宋希斌:《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》,中国社会科学出版社2018年版,第71~72、85、91~92页。

③ 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》,中国社会科学出版社2018年版,第93页。

④ 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》,中国社会科学出版社2018年版,第72页。

的事都必须呈请御批的清代，绝大多数事务皇帝接受助手或专业人士的建议，恐怕是很正常的。在任何一个泱泱大国的专制体制下，就日常行政而言，专制者往往必须依赖他人。这不意味着专制变成了合作。

而大臣们的建议，绝大多数只是根据自身行政经验、专家意见及“故事”（行政惯例）提出来的，是技术性的，并不具备真正的政治性。只有真正政治性的议题，用来讨论专制与否才比较合适。比如对政治犯的处理，就是比较好的切入点。

如《清代文字狱档》所显示的，刑部、吏部的拟议或大学士以下九卿集议的结果，几乎都在迎合皇帝。^① 其中最有代表性的一例，是对无端卷入曾静案的吕留良的处理，清世宗甚至征求普天下生员的意见。最后的结果可想而知，全天下生员都签字赞同对吕氏的严惩措施。

不过，如果白氏的“98%或99%”的确不误，比例是否太高，只能用皇权受限来解释？

那也得具体分析。元代皇帝权力欲不强，只满足于深居宫中，垂拱而治，对亲自处理政务并没有太大兴趣，因而导致宰相权重。这并不意味着皇权受到制约。^② 又如明代宦官对政治影响很大，根源在于本来专属皇帝的批红权，被皇帝委托给宦官行使了。但皇帝一旦要收回，就可以收回。换言之，明代宦官的权力是依附于皇权的，是皇权的派生物，不像内阁的票拟权，自身具有合法性，皇帝不能随意剥夺。所以，明代宦官专权也不意味着皇权受到制约。再如各种形式的“窃取”，更是必须另当别论。一个皇帝乃至官员，对身边某个亲信言听计从，恐怕不能理解为其权力受到约束吧？

再者，我们需要具体考察高宗如何选择大臣，是否任用的都是些善于揣摩圣意之人？如果是这样，大臣的建议99%被高宗接受，还有什么可奇怪的呢？

宋希斌提到了乾隆晚期的一则公启，给我们思考议覆题本的形成过程，打开了一扇意味深长的窗口：

启者，本日福四大人奏请将镇西府属宜禾、奇台二县生童就近归该府廪试等因一折，奉朱批该部议奏。钦此。又面奉谕旨所奏系实在情形，自应议准。钦此。

^① 参见上海书店出版社编：《清代文字狱档（增订本）》，上海书店出版社2011年版。

^② 参见张帆：《元代宰相制度研究》，北京大学出版社1997年版，第213~217页；张帆：《论蒙元王朝的“家天下”政治特征》，北京大学历史学系编：《北大史学》第8辑，北京大学出版社2001年版，第50~75页。

贵部即遵旨议准，应较寻常所奏事件稍为迅速。专此布达，顺候近祺不一。

福、梁、和、董同具

（乾隆五十年）六月初二日^①

宋氏指出：“公启的内容主要是乾隆帝对某件奏折所奏报的政务的处理意见，军机处通过公启的形式将旨意传达给相关部门，指示其应办理此事‘应较寻常所奏事件稍为迅速’方为妥当（鹄按：以及应当‘遵旨议准’）。 ”^②此外，宋希斌还提到，军机大臣会通过公启，指示官员如何具折言事，以迎合高宗。^③

真正的制约，恰恰会以分歧、冲突的形式表现。而“98%或99%”这一如此和谐的局面，说明的恐怕不是弘历被大臣制约，而是大臣从不敢提出有批逆鳞风险的建议。

最后，再补充一点，所谓“98%或99%”可能是相关论述中最具轰动效应的部分，定量总是与科学联系在一起，似乎带有一种神秘而无坚不摧的力量。不过，遗憾的是，白彬菊既没有提供这一数据如何得出的具体信息，也没有与“专制”的雍正朝及此后的嘉庆朝进行对比。^④

书中还有若干论述，都与皇权受限说相关，兹一并检讨如下。

奏折是秘密政治的产物。为了替皇权受限说张目，白氏刻意淡化乾隆朝奏折的秘密色彩：

“具题来”的指示（第一章有描述），在乾隆及以后时期只是偶尔在奏折中能见到。现在只要合适，奏折就可以直接交外朝……奏折很快可以在邸抄中刊布……尽管最初仅有一些奏折交付外朝处理，但随后逐渐增多。这种改进的意义在于，奏折制度不再是皇帝、内廷圈子与外省间的一种私人通信渠道。除了一些特别指定的奏折外，现在这一制度更少秘密性，成为正式制度。（第252页）

① 中国第一历史档案馆编：《乾隆朝上谕档》第12册，档案出版社1991年版，第653页下栏。

② 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》，中国社会科学出版社2018年版，第108页。

③ 参见宋希斌：《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》，中国社会科学出版社2018年版，第110~111页。

④ 和雍正朝比较并不容易，因为乾隆朝大量以奏折呈报的公务，在雍正朝是以题本的形式，经内阁票拟的。

首先要指出，雍正朝奏折即有直接交付外廷者。^① 其次，乾隆朝真如白氏所云，“除了一些特别指定的奏折外”，奏折都交由内阁下部处理，丧失了秘密色彩吗？那廷寄的广泛存在，又该如何解释？奏折与题本的区别，又体现在何处呢？

宋希斌以为：“虽然奏折在乾隆朝已经是清廷的正式公文，但是它一直具有很浓的君主和臣僚之间私人通信的性质……这或许可以理解为什么乾隆帝一直要强调奏折的递送不准随意动用驿站，而由私人投递。”^② 为此，宋氏举出了多个例证。由于宋希斌没有专门针对白彬菊的观点进行相应分析，笔者越俎代庖，对他所举的例子略作说明如下。

乾隆十五年五月甲辰，上谕：“（山东巡抚）准泰参奏‘滋阳县知县方琢任性乖张，举动失宜’一折，朕已批令该部察议。但此等事件向例俱系具本题参，即或先行折奏，亦应声明另疏具题。并非应密之件，乃仅以折奏了事，既与体制未协，而于办理地方事务，亦失慎重之意。”^③ 七天后，又因此再下谕旨：“各省督抚参劾不职属员，或请革职休致，或请降补改教，皆地方公务，并非应行密办之事，理当缮本具题，方合体制。近来督抚有先具折奏闻，声明另疏题参者，尚属可行，而亦竟有以折奏代具题者，究于体制未协。所有折奏之准泰等，已传旨申飭，着通行各省督抚，凡遇此等参奏，概用题本，以昭慎重。”^④

高宗一再强调，奏折仅适用于“应密之件”“应行密办之事”，例行公事当上题本。非“应密”事宜，如果用奏折呈报，就必须“另疏具题”。

乾隆十八年，上谕：“（山东巡抚）开泰奏请‘移设毛口、杨松各驿及裁汰烈当驿并改建塘汛各事宜’一折，朕已照常批示矣……着传谕开泰，此事例应具题，飭部议覆，勿以奉到朱批，即谓已经允准，辄钞录咨部，遂不复具题也。”^⑤

高宗事实上已经同意了开泰奏折中的建议，但又特别强调，奏折上的朱批不能作为正式依据，开泰还必须上题本、经部议，才算走完正式程序。所

① 《清世宗实录》卷96，雍正八年七月甲戌，《清实录》第8册，中华书局1985年影印本，第284页下栏。

② 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》，中国社会科学出版社2018年版，第68页。

③ 《清高宗实录》卷364，乾隆十五年五月甲辰，《清实录》第13册，中华书局1985年影印本，第1008页下栏。

④ 《清高宗实录》卷364，乾隆十五年五月辛亥，《清实录》第13册，中华书局1985年影印本，第1015页上栏。

⑤ 《清高宗实录》卷441，乾隆十八年六月己亥，《清实录》第14册，中华书局1985年影印本，第736页上、下栏。

谓“此事例应具题”，是对乾隆十五年奏折乃“应密之件”的重复。

乾隆三十八年，上谕：

昨阅（鹄按：浙江巡抚）三宝题报“拿获匪棍骆正修，审明伪造谕旨，希图诓骗情由，定拟斩候，赶入本年秋审情实”一本，已批发三法司速议矣。今阅该抚奏到各折内，复有奏及骆正修一案之事，与昨所奏题本，大略相同。

外省遇有紧要案件，其查拿情节及改拟缘由，俱应专折奏闻，而问拟定案，则照例题达，多系先奏后题。且奏折随到随递，而题本必由内阁翻清再进，则赶办亦须五六日，不应奏折转落题本之后。

今三宝办理此案，本章于昨日进呈，奏折于今日始到，竟系于拜具题本数日后，方行具折。缓急倒置，殊属不合。三宝简任封疆，已经数年，不应不晓事若此。着传旨申飭。^①

这份谕旨非常清楚地勾勒出高宗对奏折与题本的不同态度。奏折是为了能让君主尽快掌握关键信息，而题本则是履行公务的正常程序。弘历强调“先奏后题”，批评三宝“缓急倒置”，正说明了奏折的秘密性质。

乾隆四十九年，上谕：“刑部定拟‘川匪周仕贵等结众抢劫’一本，此案（鹄按：四川总督）李世杰仅具疏题报，并未具折陈奏……李世杰着传旨申飭。”^②李世杰的错误，正与三宝相类。

乾隆五十八年，上谕：

（安徽巡抚）朱珪奏“拿获邻境首伙盗犯”一折，披阅折内所获盗犯，业经另疏具题，此折止为拿获盗犯之知县王霁，请加鼓励起见。各省拿获盗犯，如果案关重大，决不待时者，或用专折以期迅速，若止系寻常命盗案件，原可循例具疏题报。即或因地方文武，有留心缉捕之员，亦可于题本内声明交部，何必于具题之外，又用折奏，致多繁复？各省督抚往往因无事可奏，将地方例应具题之件，复行折奏，以见其留心办事，而总不计及动劳驿马。朕日理万机，于臣工章奏，披览从不惮烦。但此等重复之事，徒烦案牍，实属无谓。嗣后应用折奏者，不必复

① 《清高宗实录》卷937，乾隆三十八年六月甲辰，《清实录》第20册，中华书局1985年影印本，第608页下栏。

② 《清高宗实录》卷1201，乾隆四十九年三月癸卯，《清实录》第24册，中华书局1985年影印本，第57页下栏。

行具题，其应具题者，即不得再用折奏，以归简要。将此通谕知之。^①

高宗对奏折和题本的态度，始终没变。“案关重大，决不待时者，或用专折以期迅速”，例行公事则“具疏题报”。正是因为奏折始终没有褪去私人通信的色彩，具有一定的私密性，是君主特别关注的对象，所以才会有督抚“将地方例应具题之件，复行折奏”，以期引起高宗的注意，显示自己“留心办事”。弘历对此极为不满，因为奏折是他掌握政局的关键，如果地方督抚过于频繁使用奏折，显然会让他把过多精力浪费在例行公事上。所以，高宗要求今后对奏折和题本加以严格区分，只有非例行的重要事务才允许使用奏折。

此后弘历又特令王大臣等会议，在制度上对奏折与题本做出明确规定。乾隆六十年六月，王大臣等覆奏，经高宗批准，颁下施行：

各省督抚办理地方事务，如系奉旨交办，特旨垂询，及命盗邪教重案，贪劣不职属员，事涉更定旧章、关系民瘼，并一切紧要事宜亟须办理者，自应随时具折陈奏，以昭慎重。若寻常事宜，本系照例题报之件，部中俱有例案可稽，册档可核，自毋庸复行具奏，致滋烦复。^②

高宗再次强调，“随时具折陈奏”的只能是“紧要事宜”，“寻常事宜”“毋庸复行具奏”。总而言之，固然乾隆朝由于奏折在政务中作用的扩大，其秘密色彩有所减褪，但自始至终，奏折的特殊性并没有丧失。

当然，还有一点需要澄清。乾隆末年规定，既上奏折，不得“复行具题”。也就是说，如果高宗认为奏折可行，会直接交部，这是否意味着至晚到乾隆末年，奏折也成了清廷中央决策的正式途径之一呢？

如上所述，弘历往往在读到奏折时已经有所决定，但依然下部议覆，在部议题本呈上后，才正式给出自己的意见。这说明，高宗不要求督抚“复行具题”，并不意味着承认奏折的合法性，而是将题本的发起者从督抚转向了部院。

所以，笔者同意宋希斌的结论：“正式的决策要以题本票拟来完成。奏

① 《清高宗实录》卷1437，乾隆五十八年九月丙午，《清实录》第27册，中华书局1985年影印本，第205页上、下栏。

② 中国第一历史档案馆编：《乾隆朝上谕档》第18册，档案出版社1991年版，第640页上栏。

折不能取代题本在清廷决策中的地位。”^①

乾隆朝奏折的秘密色彩，还有一点可资佐证。乾隆八年，上谕：“各省督抚除以奏代题事件，奉旨之后始许通行，其余奏报大概情形，并密请训示以及褒嘉申饬之奏折，一概不许轻泄一字。如有抄录咨行，仍然宣泄，经朕访闻，必交部严加议处。”^②这一要求到乾隆后期并没有发生变化。乾隆四十四年，上谕：

昨检阅查抄高朴家内书籍，见有已故大学士黄廷桂奏疏刻本，系恭载所奉皇考朱批及朕朱批之折，深为骇异……朕临御后朱批之折，从未选刻，岂臣下所得私镌？况朕向曾降旨，凡臣工奏折奉有朱批者，概不准其引入章疏。所谓“君不密则失臣，臣不密则失身”，理应如是。则凡朱批事件，更非臣下所宜宣露……

恐从前曾为大员之人，其奏折奉有朱批者，类此刊刻，亦未可定。着各省督抚，详悉晓谕确查。如大臣家有似此曾经镌刻者，即令其子孙将板片书本，一并缴出，奏闻送京查销。^③

两年后，大理寺卿致仕尹嘉铨一案中，刊刻奏折即其罪状之一。审讯时，大学士三宝等质问尹氏：“你所刻家谱内载你奏折一本，从前黄检刻了伊祖黄廷桂的奏疏尚得了大不是，奉有圣谕通行，你岂有不知道，竟敢将自己的奏稿刊刻，有心违悖谕旨……至伸冤理枉的事是做官的该办的，难道都要载入家谱……”尹氏供称：“这奏疏虽刻在黄检得不是之前，但我不即销毁铲板存留在家，就是我的罪了，还有何辩。”^④从三宝等的问话来看，尹嘉铨刊刻的只是关于普通刑事案件的奏折，显然不属于“特别指定”的范畴。

与以上讨论密切相关，书中还有一处重要论断。谈及仁宗颙琰亲政初对军机处的改革时，白彬菊认为，与高宗刚即位时相似，仁宗也缺乏经验，真正掌控局势的还是大臣。

① 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》，中国社会科学出版社2018年版，第70页。

② 《清高宗实录》卷202，乾隆八年十月壬戌，《清实录》第11册，中华书局1985年影印本，第609页上栏。

③ 《清高宗实录》卷1077，乾隆四十四年二月丙子，《清实录》第22册，中华书局1985年影印本，第461页下栏至462页上栏、463页下栏。

④ 上海书店出版社编：《清代文字狱档（增订本）》，上海书店出版社2011年版，第358页。

尽管嘉庆皇帝亲手写过一条批语，痛斥了一位官员私自发送信息给和珅，但几乎所有的改革谕旨都是他人撰拟，以皇帝名义发布，“嘉庆（皇帝）改革”（Chia-ch'ing reforms）的表述应该说并不恰当。到18世纪末，军机处已发展壮大，有着精心制订、十分完备的程序。一个刚刚掌权、没有经验的君主几乎不可能掌握足够的权力——更不用说精明地——随己所愿进行改革。（第423页）

这一同样关涉该书最重要观点的论断，依然没有任何证据支撑。

三、糖葫芦作午餐的军机大臣

《官场现形记》是晚清著名的讽刺小说，作者李宝嘉，小说最初署名“南亭亭长”。李氏还有一部毁誉参半的《南亭笔记》，^①其中一则记载，说清末御史汪凤墀〔疑即汪凤池，光绪二十八年（1902年）任御史〕到颐和园给慈禧太后呈递奏折，发现军机大臣值班的地方不过是“三间破屋”，冷风吹得破窗户纸呜呜叫，“奇寒彻骨”。门外聚集着一堆卖食物的小贩，人声嘈杂，“军机大臣震怒”，让人把他们赶走，可哄散了没一会又都回来了，堂堂军机大臣也奈何不得。将近中午，军机大臣纷纷出来买午餐，荣禄买的是饅饅（一种面食），王文韶买了糖葫芦，鹿传霖买了山楂糕。过不多久，太后召见两位军机大臣（隐去其名），因为挨了骂，回来后“面有惭色”，唉声叹气，而荣禄则落井下石，冷言冷语，瞿鸿禨也随声附和。^②见识了这一幕，汪凤墀说：“我之做官意兴，顿时冰消瓦解。”^③

《南亭笔记》的记载，多有不可信之嫌。不过，这一条可以得到瞿鸿禨本人回忆的印证：“颐和园军机处直庐，在东宫门外之南。初止五间，中为过道，与章京相对分坐，外临衢道，人声喧嚣。”^④瞿氏还特别提到，军机大臣和秘书军机章京挤在一起。而瞿鸿禨幼子、文史专家瞿兑之更提醒大家，清末小说《负曝闲谈》对此有非常传神的描写。^⑤

《负曝闲谈》最初在李宝嘉主编的半月刊《绣像小说》上连载，作者欧阳淦（署名蘧园）是李氏的得力助手。相关情节出现在第二十七回，刊发

① 有学者认为，此书非出自李氏之手，参见郭长海：《〈南亭笔记〉与〈南亭四话〉非李伯元所作考》，《长春师院学报》（社会科学版）1996年第1期，第25~32页。

② 此事若属实，应发生于1901年末至1903年初之间，被骂的应即王文韶、鹿传霖。参见钱实甫编：《清代职官年表》，中华书局1980年版，第155页。

③ 李伯元：《南亭笔记》卷11，上海古籍书店1983年影印本，第6页b。

④ 瞿鸿禨著，谌东飏校点：《瞿鸿禨集》，湖南人民出版社2010年版，第159页。

⑤ 参见瞿兑之著，贾运生点校：《钝庐所闻录》，山西古籍出版社1995年版，第110页。

于1904年。而《南亭笔记》晚至1919年方面世。但比较两处文字,《负曝闲谈》显然是在《南亭笔记》这则记载的基础上加以发挥、想象而成。^①

《南亭笔记》的这则记载,抄自清末上海的一种定期刊物《选报》。^②由于不熟悉京中高层政治,欧阳淦犯了一个可笑的错误。在小说的描写中,军机处直庐位于颐和园内。此处哪来的小商小贩呢?小说这样解释:“园里虽说森严禁地,有些做小卖买的可随意进来,太监们及有宫门执事的,为着就食便当,所以不肯十分撵逐。”欧阳淦绝想不到,众人心目中一人之下、万人之上的军机大臣,只能在宫门外、大街边上办公。有学者评论说:“虽然军机大臣位极人臣,但在皇帝眼里毕竟只是奴才,这种简陋的办公条件,正可以杀他们的威风,让他们能够摆正自己的位置。”^③

颐和园直庐不过如此,而紫禁城内的直房也只是“既窄且暗”^④的蜗居。军机大臣人数不固定,如果达到六位,就很拥挤。^⑤

军机大臣只是兼职,本职往往是主管六部的内阁大学士或者六部尚书、侍郎。由于军机处事务繁忙,军机大臣常脱不开身,没法到部里办公,六部的司官得进宫请示。军机处边上有间小屋专供茶水,“湫隘不堪”,司官们常常只能挤在里面,等候接见。晚清吏部官员何刚德就是其中之一。他告诉我们,每次到军机处,都看到门外回廊上摆着“烧饼油扎粿数盘”——给军机大臣准备的点心。何氏感慨:“古人宰相堂餐,断不如是之节俭。”军机处对面就是军机章京的办公地,何刚德也进去过,“见其屋小如舟,十数人埋头作书,烛几见跋,其景况与寒窗无异”。^⑥

军机处这一有清代最重要的中央机构,其历史沿革、规章制度等,却在清朝官修的政书中记载极少。最重要的《大清会典》,乾隆朝所修的根本没有军机处一门,光绪朝《大清会典》倒是添加了“办理军机处”,但只谈职掌。《大清会典事例》《清朝文献通考》《清朝通志》也都没有军机处一门,《清朝通典》《清朝续文献通考》虽有,然记述很简略。^⑦这是因为,在很大程度上,军机处只是皇帝的私人秘书处,在正式的国家政治体制中不好定位。

严格来说,军机大臣甚至不是正式官职,理论上只是差遣。既然只是差遣,军机大臣没有品级可言,而本职工作仍得照常处理。吊诡的是,众人眼中

① 蘧园:《负曝闲谈》,中国文联出版公司1996年版,第147~149页。

② 参见蘧园:《负曝闲谈》,中国文联出版公司1996年版,第151页。

③ 艾永明、李晟:《臣纲:清代文官的游戏规则》,法律出版社2008年版,第276页。

④ 金梁:《光宣小记》,上海书店出版社1998年版,第15页。

⑤ 参见薛福成著,丁凤麟、张道贵点校:《庸庵笔记》,江苏人民出版社1983年版,第51页。

⑥ 何刚德:《春明梦录》,山西古籍出版社1997年版,第53、52页。

⑦ 参见梁章钜、朱智撰,何英芳点校:《枢垣记略》,中华书局1984年版,“说明”,第1~2页。

高高在上的军机大臣，有可能是个品级很不起眼的小官，回本职衙门还得乖乖排在正职后边。咸丰年间，就有位军机大臣，只是区区从五品鸿胪寺少卿！

而军机章京也很有特点。因为同样属于差遣，军机处人员没有任何独立编制，军机大臣如此，作为秘书的秘书，章京也是如此，无所谓品级，全部来自借调，考核、晋升仍在原单位系统内进行。

中国古代，一个机构的法定地位，非常直观地体现在其所拥有的印章上。军机处在建立之初的雍正朝就有了印章，但充满讽刺意味的是，领班军机大臣虽然掌握印章所藏匣子的钥匙，但基本接触不到这颗神秘的印章。印匣并不归军机处保管，而是深藏宫中，由内奏事处的太监看护。每当需要在文书上盖章，值班的章京得到内奏事房请出印匣，再拿铸有“军机处”三字的金牌，找军机大臣请来钥匙，用完后马上归还宫中。碰上皇帝离京出巡，得在出京前一天将印匣请出，一开始一路上都交给领班军机大臣，后来天子不放心，改由随驾的兵部官员保管，每天送到行宫外军机处值班室。^①相关制度执行颇为严格。现存清宫档案中，有一种《军机处印出入日记》，就是内奏事处每天记录印匣取用、归还的档案。^②

军机大臣的主要职责是协助皇上处理奏折，往往只是将天子的口头意见转化为正式的文字，并不能真正参与决策。曾在乾隆年间担任军机章京的赵翼对此有过清楚的说明：“承旨诸大臣，亦只供传述缮撰，而不能稍有赞画于其间也。”^③当然，皇帝终究不是上帝，并非全知全能，很多时候其个人阅历、能力决定了在某些事务上他无法作出独立判断，这时候他常常委托军机大臣主持调研——遇到这种情况，军机大臣的确拥有了影响决策的巨大能量。但如果清朝皇帝不想让军机大臣参与某些政务，完全可以将其一脚踢开，直接下命令，并不会因此引发任何关于滥用权力的质疑。

同治年间，曾国藩感慨“本朝乾纲独揽”，“前世所无”。他举例说，曾国荃在湖北巡抚任上弹劾湖广总督官文，慈禧看到奏折后，叫来和官文有牵连的军机大臣胡家玉（后来因此退出军机），遮住奏折，只露出和他有关的文字，让胡老实交代。后来太后特别指派大臣谭廷襄、绵森去湖北调查，这一重大决定，军机处从领班恭亲王以下都不知情。曾国藩评论说：“一女主临御而威断如此，亦罕见矣。”^④

所以，军机处建立后，像明朝内阁大学士抵制皇帝的事，根本见不到——唯一的例外是文宗奕訢撒手人寰，留下孤儿寡母，以肃顺为核心的八

① 参见梁章钜、朱智撰，何英芳点校：《枢垣记略》，中华书局1984年版，第129页。

② 参见秦国经：《明清档案学》，学苑出版社2016年版，第53页。

③ 赵翼撰，李解民点校：《檐曝杂记》，中华书局1982年版，第3页。

④ 赵烈文：《能静居日记》，岳麓书社2013年版，第1079页。

顾命曾短暂地掌握决策权。可惜好景不长，肃顺集团被迅速铲除。但两宫太后不仅年轻，而且几乎没有从政经验，取肃顺而代之的恭亲王一度掌控政局。然而奕訢的好日子也没有维持太久，等慈禧度过了见习期，绝不容置疑的皇权就在太后手中发扬光大了。^①

清朝轻而易举地解决了困扰历代王朝的中旨问题，其奥妙就在于创造性地反其道行之，将由奏折朱批与廷寄所代表的中旨制度化，使之成为王朝运转的枢纽与常态。对于包括军机大臣在内的所有清朝官员来说，他们都是遵照皇上的指示办事，都是中旨的奉行着。高宗在羞辱三朝元老张廷玉时的咆哮，不啻最好的说明：“我大清朝乾纲坐揽，朕临御至今十有四年，事无大小，何一不出自朕衷独断！”^②

就在弘历发表如上言论几天后，他又下旨批驳上书建议军机处改名枢密院的御史冯元钦。他说，本朝职官设置已经相当完备，都记载在《大清会典》中了——此时的《大清会典》并无“军机处”一门，也就是说，高宗根本不承认军机处的正式地位——“皇考时设立军机房，不过以为承旨办理机务之地，并非独重其权，显为官职也”。^③

或许有人认为，这只是弘历之类雄才大略之君的特例。那么，就让我们来看看他的儿子，既无雄才又无大略的仁宗的表现。

嘉庆四年（1799年）正月初三，高宗寿终正寝，战战兢兢当了三年儿皇帝的颙琰终于等到了扬眉吐气的一天。五天后，他颁布了一道谕旨，告诫全国有资格上奏折的官员，不得给军机处抄送奏折副本，“亦不得将所奏之事，预先告知军机大臣”。仁宗强调，在京官员呈递奏折后，“朕可即行召见”，当面谈妥，下去后相关事务就可以直接处理了，“不关军机大臣指示也”。颙琰明确指出，不管是中央还是地方官员，如果将向皇上请示的内容透露给军机大臣，就有串通一气、营私舞弊的嫌疑。^④需要说明的是，此处

① 金梁指出：“列朝勤政事，军机仅事承宣，久无实权，惟恭忠亲王议政时略可专断，卒为慈禧太后所罢斥。故近人论军机，尝以‘权’、‘位’、‘势’、‘利’四字评之，谓恭王初议政，可称有权；迨罢后复起及礼王入直，仅保位而已；荣禄善于迎势而不能阻拳乱，足见其难；至庆王惟知为利，愈趋愈下，更无论矣。”见金梁：《光宣小记》，上海书店出版社1998年版，第15页。

② 《清高宗实录》卷354，乾隆十四年十二月戊子，《清实录》第13册，中华书局1985年影印本，第896页上栏。

③ 《清高宗实录》卷355，乾隆十四年十二月庚寅，《清实录》第13册，中华书局1985年影印本，第898页下栏；中国第一历史档案馆编：《乾隆帝起居注》第8册，乾隆十四年十二月十六日庚寅，广西师范大学出版社2002年版，第403页下栏。

④ 《清仁宗实录》卷37，嘉庆四年正月丁卯，《清实录》第28册，中华书局1985年影印本，第418页下栏。

所指并非机密事务，而是日常行政流程。

十一天后，仁宗又给军机大臣下了道谕旨，指出刚倒台的和珅要求各地呈奏折得给军机处抄送副本，犯了擅权的大罪，今后严格禁止类似行为。一旦发现，从重治罪，决不轻饶。^①

颉琰亲政后，一出手就整顿军机处、处理和珅，当然是因为高宗晚年和珅利用军机处弄权，让他忍无可忍。而和珅时代军机处权力的膨胀，不过是因为年迈的弘历倦勤，又对和珅极其信任。这和元代宰相权重是一回事，并不意味着对皇权的制约。^②归根到底，和珅不过是高宗的弄臣。老皇帝还在世，狐假虎威，别人奈何不得。可一旦弘历西去，在新天子眼里，他什么都不是。仁宗轻而易举恢复军机旧制，充分说明军机处的短暂扩张不过是没有合法性的荒腔走板。

嘉庆六年，仁宗一度公开宣布，将于七月前往沈阳参拜祖陵，后因故取消。御史王宁焯怀疑军机大臣发挥了巨大影响，成功阻止皇上赴沈，从而使已经颁布的堂堂王言成了一张废纸，因此上书要求追究军机大臣的责任。结果引来了颉琰的长篇公开反驳。

仁宗首先重申，军机大臣的职责不过是将皇帝口授旨意书写成文，并没有决策权。因为天子改变决定而处罚他们，实在是高看他们了。如果真出现皇上在谕旨中公开宣布的事，“军机大臣得以力阻不行”，那还了得，这不是“揽权”吗？“我朝列圣相承，乾纲独揽，皇考高宗纯皇帝临御六十年，于一切纶音宣布，无非断自宸衷，从不令臣下阻挠国是。即朕亲政以来，办理庶务，悉遵皇考遗训，虽虚怀延纳，博采群言，而至用人行政，令出惟行，大权从无旁落。”^③

王宁焯的奏折还提到“军机大臣昧于大体，不当仅于语句笔画小误，始

① 参见《清仁宗实录》卷38，嘉庆四年正月戊寅，《清实录》第28册，中华书局1985年影印本，第435页下栏。

② 恰恰相反，元代宰相之所以拥有巨大权力，是因为其天子家奴的身份。大元的天下，除了成吉思汗家族成员，全是皇帝的奴仆。参见张帆：《论蒙元王朝的“家天下”政治特征》，北京大学历史学系编：《北大史学》第8辑，北京大学出版社2001年版，第50～75页。

③ 中国第一历史档案馆编：《嘉庆道光两朝上谕档》第7册，广西师范大学出版社2000年版，第46页下栏至第47页上栏。另可参见梁章钜、朱智撰，何英芳点校：《枢垣记略》中华书局1984年版，第8页。白彬菊也引用了这一记载，却没有读懂，认为王宁焯“反对军机处”，“质疑军机处的扩张剥夺了许多属于外朝机构的职责，在军机处集中了太多的权力——尤其是至关重要的撰拟谕旨权力”。而仁宗“并没有和善地接受这位御史的主张”，这表明他“对于谕旨撰拟和其他权力集中在军机处之手感到满意”。见[美]白彬菊：《君主与大臣：清中期的军机处（1723—1820）》，董建中译，中国人民大学出版社2018年版，第421页。

行自请议处”。^①所谓“自请议处”，表面上是当事人主动认错，实则是在政治高压下，根本不存在拒不低头的可能。嘉庆年间，从颺琰亲政伊始至龙驭宾天，军机大臣常常因种种根本不应由他们承担的小过失遭受责罚，比如王宁焯所谓“语句笔画小误”，也就是像满人名字汉译时错了一个字、奉旨撰拟的谕旨漏了一个无关紧要的字等微不足道的问题。尽管乾隆时期军机大臣也会因为类似过失受到申斥乃至惩处，但并不常见。而仅仅嘉庆二十三年一年，五位军机大臣就累计犯下了七十多起小过失——包括忘了在上呈皇帝的诗句中加上黄签以提醒皇帝注意等，有的因此受到了一个月至两年不等的罚俸，有的则被降级。^②

对此，仁宗给出的解释是：“誊写谕旨虽系章京之责，但军机大臣于进呈事件，理当敬谨校核，既有错误，自应请议，况朕亦时加宽免，何尝仅于细务加之责备耶？”^③颺琰认为，虽然誊写谕旨是军机章京的事，但逐字严格审校是军机大臣的职责，出了错当然得承担责任。这不是秘书，是什么？

我们再来看另一位中人之主文宗奕訢。清末曾任直隶总督的陈夔龙著有一部享有盛名的笔记《梦蕉亭杂记》，其中谈及咸丰年间的军机大臣，曰：

尔时天子当阳，乾纲独断。任是差者不过秉承意旨，撰拟诏谕，靖共夙夜，即为尽职。文宗未造，洪杨倡乱，糜烂至十六行省。每遇疆吏奏报及统兵将帅六百里加紧奏牍纷至沓来，日不暇及。文宗每日召见枢臣，询问方略。佥云：敬候皇上训示，不敢妄参一议。

闻某中堂年已衰迈，造膝时久，俯伏青蒲，竟至鼾声大起。文宗闻之太息，但令内侍扶出，不忍加以责备。卒由上当机立断，某事如何处分；某股贼匪责成某大臣剿办；某疆吏有意推诿，力加申饬；某将领剿匪出力，破格奖励。一一处分讫，枢臣承旨而出。当时圣躬忧劳如是。^④

① 中国第一历史档案馆编：《嘉庆道光两朝上谕档》第7册，广西师范大学出版社2000年版，第47页下栏。

② 参见〔美〕白彬菊：《君主与大臣：清中期的军机处（1723—1820）》，董建中译，中国人民大学出版社2018年版，第426页。

③ 中国第一历史档案馆编：《嘉庆道光两朝上谕档》第7册，广西师范大学出版社2000年版，第47页下栏。

④ 陈夔龙：《梦蕉亭杂记》，北京古籍出版社1985年版，第51~52页。

此说容有夸张，但文宗并不仰仗军机大臣，则是事实。^①

陈夔龙这样的晚清大员对军机大臣角色的这一认识，还可以得到其他文献的印证。《清代野记》的作者张祖翼，其父曾于咸丰末年至同治初年充当满洲统帅胜保的幕僚，就亲耳听胜保说过：“大帅之文案，犹皇上之军机。”^② 而何刚德也谈到，同治三年（1864年）克复南京，论功行赏，在朝中主持大局的军机大臣排在了前线将帅之后，其中就有何氏的恩师宝鋆。两宫太后如此处置，“意谓军机特承旨书谕耳，无功可言，政权固操自上也”。何刚德为老师打抱不平，他说太后年轻，而且阅历尚浅，政治经验不够丰富，甚至领班军机大臣恭亲王也不过比慈禧大两岁，所知有限，关键时候往往都是宝鋆等军机大臣拿的主意。^③ 也就是说，即便在孤儿寡母执政的特殊年代，尽管军机大臣事实上发挥了巨大作用，但也得不到清廷的正式承认。

何刚德还记载了宝鋆亲历的另一件事。同治十二年十月，肃州克复，由太平天国引发的全国性动荡历时二十余年宣告彻底结束。接到捷报，这年正月刚刚亲政的穆宗载淳非常兴奋，召见军机大臣，赏穿黄马褂。当天恭亲王正好请假，宝鋆代表军机大臣推辞说：“黄马褂，所以赏战功也；军机大臣只是承旨书谕耳，何敢冒赏！”^④ 穆宗坚持要赏：“兰州克复，算是十八省一律肃清，我实在欢喜。军机不为无功，汝不必客气。”宝鋆没办法，就推脱说等明天奕訢来了再定。第二天恭亲王销假，“遂将此事化去”。^⑤

即便在主少国疑、内忧外患不断的非正常时期，军机大臣也始终不敢越雷池半步，这足以说明清代独裁体制之强大。无怪乎晚清重臣、曾任四川总督的淮军名将刘秉璋之子，内阁大学士、帝师孙家鼐之婿刘体智感慨道：“本朝英主迭出，无取乎贵强之相，从未见有大臣匡君之过者。”^⑥

（责任编辑：张梦晗）

① 参见茅海建：《苦命天子：咸丰皇帝杂记》，三联书店2013年版，第237~238页。

② 梁溪坐观老人：《清代野记》，山西古籍出版社1996年版，第122页。

③ 参见何刚德：《客座偶谈》，山西古籍出版社1997年版，第118~119页。

④ 军机大臣排名，奕訢之下是文祥。大概文祥当天也不在，所以才会由宝鋆代理领班。

⑤ 何刚德：《春明梦录》，山西古籍出版社1997年版，第9页。按：何氏误将肃州记作“兰州”。

⑥ 刘体智著，刘笃龄点校：《异辞录》，中华书局1988年版，第106页。