



嘉庆朝军机处规制的完善与成熟

宋希斌, 杜晓燕

(西安交通大学马克思主义学院, 陕西西安 710049)

摘要: 嘉庆朝是清代军机处各项规制最终定型并完善的时期, 但学界对此论述却语焉不详。本文从军机处自身发展角度出发对该时期的军机处进行了考察, 分别从分军机大臣的人数及选任资格、军机章京职责与考选、军机处基本职掌这三个方面详细论证该时期军机处的阶段性特点。

关键词: 嘉庆朝; 军机处; 规制

中图分类号: K249

文献标识码: A

文章编号: 2095-770X(2016)06-0106-06

PDF 获取: <http://sxxqsfxy.ijournal.cn/ch/index.aspx> **doi:** 10.11995/j.issn.2095-770X.2016.06.024

The Improvement of the Grand Council Regulation in Jiaqing's time

Song Xi-bin, Du Xiao-yan

(School of Marxism, Xi'an Jiaotong University, Xi'an 710049, China)

Abstract: The Grand Council in Jiaqing years has confirmed it's own formal system, although there are just few articles discuss that. This article will deeply discuss the Grand Council's stage characteristics on the view of it's own development in Jiaqing years, which are mainly from such three problems as Minister of State(MS)'s number and elected qualifications, secretary in the council of state's responsibility, performance test and the function of the Grand Council.

Key words: Jiaqing; The Grand Council; Regulation

军机处是清代颇具时代特色的政治机构, 它草创于雍正年间, 经乾隆朝的发展, 日趋正规化, 最终完善成熟于嘉庆朝初年。学界早已注意到, 嘉庆帝亲政后, 针对军机处进行了一系列改革。白新良先生从维护皇权的角度出发指出, 嘉庆帝改革的目的是为了限制军机处的权力, 使之“成为自己一个服服帖帖行使皇权的得力工具”^{[1]321}。刘绍春先生认为嘉庆朝初年整顿军机处, 避免其“向皇权对立面的蜕化, 维护了双轨辅政体制继续发挥其行政效能。”^{[2]92}然而, 鲜有学者从军机处自身发展角度对嘉庆朝的军机处作细致考察, 故撰文以求教于方家。

清廷先后共五次修撰《大清会典》, 康熙、雍正、乾隆三朝所修《大清会典》内均未记载军机处, 嘉庆朝破天荒地将军机处作为一个政治机构载入《大清会典》。嘉庆朝《大清会典》对军机处规制的记载分为军机大臣、军机章京及日常职掌三方面, 故本文也从此入手考察嘉庆朝军机处的阶段性特点。

一、军机大臣的基本额数及选任资格已成定例

军机大臣的额数, 虽然在《大清会典》中记为“无定员”^{[3]79}, 但其员额在实际的运作过程中是有可循之例的。考之钱实甫所撰《清代职官年表》(此考察

收稿日期: 2015-04-15; 修回日期: 2015-07-15

基金项目: 教育部人文社会科学基金青年项目(12YJC810020); 中央高校基本科研业务费专项资金资助—西安交通大学“校基金”项目(sk20111012)。

作者简介: 宋希斌, 男, 山西太谷人, 西安交通大学马克思主义学院历史文化研究所副教授, 博士; 杜晓燕, 女, 陕西礼泉人, 西安交通大学马克思主义学院政治学系讲师, 博士。

未计入值之亲王),在乾隆朝同时入值军机处者大多为六至七员,嘉庆朝则以四至六为常,后遂成惯例,道、咸、同、光几朝概以四至六员为率。

为便于理解,现将各朝军机大臣入值人数及年份列表如下:

表 1			
朝代	任用员额	任用员额所占年份	百分比
乾隆	四员	一年	1.7%
	五员	一年	1.7%
	六员	二二年	37.82%
	七员	十九年	32.2%
	八员	九年	15.25%
	九员	六年	10.17%
	十员	一年	1.7%
合计		五十九年	100%
嘉庆	三员	一年	4%
	四员	九年	36%
	五员	九年	36%
	六员	四年	16%
	七员	一年	4%
	九员	一年	4%
合计		二十五年	100%
道光	四员	六年	20%
	五员	十四年	46.67%
	六员	七年	23.33%
	七员	三年	10%
合计		三十年	100%
咸丰	四员	一年	19.09%
	五员	三年	27.27%
	六员	五年	45.46%
	七员	三年	18.18%
合计		十一年	100%
同治	五员	十一年	84.62%
	六员	二年	15.38%
合计		十三年	100%
光绪	四员	一年	2.94%
	五员	十四年	41.18%
	六员	十一年	32.36%
	七员	三年	8.82%
	八员	四年	11.76%
	九员	一年	100%
合计		三十四年	100%

备注:此表以乾隆二年十一月为始,未计入值军机处的亲王;因雍正朝军机大臣人员及递补尚缺乏准确的记载,故而暂不开列;因军机处人事更迭较为复杂,故此表所列情形较简略。其人数统计仅计实任军机大臣(包括奉差在外者、病假修养者、请假回籍)和学习行走者,不计暂行行走者;若一年之内,军机大臣有人事更替,则前后两人合并为一额计算;表内资料来源于《清代职官年表》及《枢垣记略》。

由表 1 可知,乾隆朝军机大臣人数变化较大,多则十人少则一人,但大约有 70%的时间维持在六至七人。嘉庆朝有 88%的时候军机大臣人数维持在四至六人;道光朝军机大臣数量在四至六人的时期占 90%;咸丰朝四至六名军机大臣的时期占 90%;同治朝军机处大臣数量则一直保持在五到六名;光绪朝大有约 76.5%的时期军机大臣数量在四至六名。可见,从嘉庆朝开始,军机处大臣额数虽不固定,但绝大多数时间都维持在四至六名。

究其原因,当因乾隆朝是军机处职权扩张阶段,处于各项规制渐趋完善的过渡期,故军机大臣人数波动较大。迨至嘉庆朝,军机处各项制度已臻完备,多数政事已有成例可循,故需人不多,四至六人足矣,并被后世承袭。

对于军机大臣的任用资格,《大清会典》载:“军机大臣于满汉大学士、尚书、侍郎、京堂内特简”^{[3]79}。实际上,军机大臣简用的范围远超出了《大清会典》所载。为便于了解,现将清代各朝初次被简任为军机处大臣者的职衔列如表 2。

由表 2 可推知军机大臣选任资格的规律。从职务上看,乾隆朝时,入值军机处者多为京官,尤以尚书、侍郎为多,偶有以地方官入值者。到嘉庆朝时,已无地方官入值军机处者,并且还明令禁止御前大臣兼军机大臣,“所以杜专权而防壅蔽。”^{[4]262}从品级上看,乾隆朝入值军机处者基本上是从二品以上的官员。嘉庆朝沿袭了乾隆朝的惯例,并被后世沿袭。此后各朝,均以从二品以上的京官充任军机大臣,其中尤以侍郎和尚书为主。直至清末,才偶有以总督或巡抚衔入值军机处者。

由上可见,军机大臣的基本额数和选任资格在嘉庆朝初年就已经确立,并基本被后世沿袭,而较少变动。

二、军机章京职责日明,考选日严

军机章京是军机处办理文书事务的官员,其基本职掌定型于嘉庆朝。嘉庆朝《大清会典》对该时期军机章京的职责就已十分明确^{[3]100},并与光绪朝《大清会典》所载类似,可见自嘉庆朝始,军机章京的职责就已基本确立。

例如,军机章京所担负草拟谕旨之职责。在乾隆初年,军机处谕旨本由军机大臣撰拟。后随着军机处经办之事日多,该项职责渐渐转由军机章京负责,军机大臣只负责审查详核。虽偶有特别机要的谕旨仍是军机大臣亲自草拟,但是绝大多数的谕旨则由军机章京草拟。

表 2

朝代	本职官名	品级	人数	备注
乾隆朝	大学士	正一品	五人	
	领侍卫内大臣	正一品	一人	
	尚书	从一品	十四人	
	左都御史	从一品	一人	
	侍郎	正二品	二十人	
	内阁学士	从二品	二人	
	巡抚	从二品 (加兵部侍郎 衔为正二品)	二人	
嘉庆朝	大学士	正一品	二人	
	尚书	从一品	八人	
	左都御史	从一品	一人	
	侍郎	正二品	五人	
	内阁学士	从二品	一人	
	光禄寺少卿	正五品	一人	加四品卿衔
	侍讲学士	从四品	一人	加三品卿衔
道光朝	通政司参议	正五品	一人	加三品卿衔
	大学士	正一品	三人	
	尚书	从一品	四人	
	左都御史	从一品	二人	
	侍郎	正二品	五人	
	大理寺少卿	正四品	一人	加三品顶戴
咸丰朝	大学士	正一品	一人	
	尚书	从一品	二人	
	侍郎	正二品	七人	
	内阁学士	从二品	一人	
	太常寺少卿	正四品	一人	
	鸿胪寺少卿	从五品	一人	
	五品京堂候补		一人	
同治朝	左都御史	从一品	二人	
	侍郎	正二品	一人	
	左副都御史	正三品	一人	
	内阁学士	从二品	一人	
光绪朝	大学士	正一品	五人	
	尚书	从一品	十一人	
	左都御史	从一品	一人	
				其中刚毅、 林绍年分 别以开缺 巡抚候补 侍郎入值
	侍郎	正二品	八人	
	总督	正二品 (加尚书衔 者从一品)	二人	
		从二品		
	巡抚	(加兵部侍郎 衔为正二品)	一人	

备注：因缺乏雍正朝军机大臣的准确资料，故暂时空缺；本表起始时间为乾隆二年十一月，雍正朝时入值军机处者，如张廷玉、鄂尔泰等，亦作为第一次入值计入；此表未计入值军机处的亲王，仅计第一次入值军机处者的官衔。其人数统计仅计实任军机大臣（包括奉差在外者、病假修养者、请假回籍）和学习行走者，不计暂行行走者；表内资料来源于《清代职官年表》及《枢垣记略》。

此外，嘉庆朝军机章京的选任资格逐渐规范。在雍正朝，军机章京多由军机大臣在自己所管阁部中挑选，充任者多为内阁中书，故王昶认为军机章京“例用内阁中书舍人”^{[5]269}。雍正朝军机章京入职时的职务分布情况大致如表 3：

表 3

朝代	满军机章京		汉军机章京	
	入值时职务	人数	入值时职务	人数
雍正朝	内阁侍读	1	内阁侍读	2
	内阁中书	5	内阁中书	14
	兵部主事	2	礼科给事中	1
	兵部笔贴式	3	起居注主事	1
	刑部员外郎	1	翰林院编修	1
	刑部主事	1		
	理藩院笔贴式	1		
	理藩院侍郎	1		
	太仆寺典簿	1		
	内务府笔帖式	1		
	銓仪使	1		
	宗人府员外郎	1		
合计	庶吉士	2		
		21		19

备注：此表格根据梁章钜所著《枢垣记略》和吴孝铭所著《军机章京题名》（道光戊子版，沈云龙编《近代史料丛刊》，第 544 册）二书相关内容所作；如军机章京仅存姓名，入值职务不详者，略而不计。

从表内可知，雍正朝满汉军机章京共计 40 人，出身内阁中书及侍读者共计 22 人，占总数的 55%。汉军机章京中出身内阁中书及侍读者占汉军机章京总数的 84. 21%。

至乾隆朝，军机章京的选任范围开始扩大，内阁及各部院衙门司员均得选用。史载：“挑选军机章京，旧只内阁保送中书，继而已有六部尚书司员。工部虽保送，而司员邀用者独少，盖衙门次序在后故也。”^{[6]19}乾隆十三年（1766），军机处曾开列一份军

机章京名单,从中可知当时兼任军机章京者的职名包括:顺天府府丞、内阁侍读、内阁中书、吏部郎中、理藩院员外郎、兵部主事、户科给事中、户部司库、兵部笔贴式、工部主事等^{[5]53},几乎囊括了中央所有重要的部院衙门。乾隆朝军机章京入职时职务分布情况,详见表 4:

表 4

朝代	满军机章京				汉军机章京			
	衙门	入值职务	人数	合计	衙门	入值职务	人数	合计
乾隆朝	内务府	笔帖式 学士	1 1	2	内务府	主事	1	
	内阁	中书 侍读	32 7	39	内阁	中书	112	112
	吏部	员外郎 主事 笔贴式	3 3 3	9	吏部	主事	3	3
	户部	员外郎 主事 笔帖式 郎中 司库	7 3 3 1 1	15	户部	员外郎 主事	3 4	7
	礼部	主事	1	1	礼部			
	兵部	郎中 员外郎 主事 笔贴士	1 4 3 9	17	兵部	主事	1	
	刑部	郎中 员外郎 主事 笔帖式	1 1 1 1	4	刑部	员外郎 主事	1 1	1 1
	工部	员外郎 主事	1 2	3	工部	主事	1	1
	理藩院	主事 员外郎 侍郎 郎中 笔帖式	5 3 3 3 14	28				
	翰林院	笔帖式	2	2				
	国子监	助教	1	1				
	中书科	笔帖式 二等待卫	1 1	1	中书科	中书	1	1
	銮仪卫主事		1	1	湖广道御史		1	1
	侍卫处	笔帖式	1					
	银库	员外郎 笔帖式 员外郎	1 2 1	4				
	缎疋库	司库	1	1				
	颜料库	大使 员外郎	1 1	2				
	甘肃按察使		1	1				

备注:此表格根据梁章钜所著《枢垣记略》和吴孝铭所著《军机章京题名》(道光戊子版,沈云龙编《近代史料丛刊》,第 544 册)二书相关内容所作;如军机章京仅存姓名,入值职务不详者,略而不计。

由上表可知,在乾隆朝,内阁中书和侍读是军机章京的主要担任者。汉军机章京的担任者主要集中在六部,满军机章京的分布则较为广泛,几乎遍及清廷各个衙门。

到嘉庆朝,充任军机章京者的职务分布范围较乾隆朝更加固定,无论满汉均以内阁中书及六部司员为主要担任者。详见表 5:

表 5

朝代	满军机章京				汉军机章京			
	衙门	入值职务	人数	合计	衙门	入值职务	人数	合计
乾隆朝	内阁	中书	15	15	内阁	中书	20	20
	吏部	笔帖式	1	1	吏部	员外郎 主事	1 4	5
	户部	员外郎 主事 笔帖式	3 2 5	10	户部	郎中 主事 员外郎	1 8 1	10
	礼部	主事 笔帖式	1 3	4	礼部	主事	6	6
	兵部	郎中 员外郎 笔帖式	1 1 1	3	兵部	员外郎 主事	1 4	5
	刑部	笔帖式	3	3	刑部	主事 郎中 七品小京官	5 1 2	8
	工部	郎中 笔帖式	1 3	4	工部	主事	6	6
	理藩院	员外郎 主事 笔帖式 司库	1 1 5 1	8	起居 注馆	主事	1	1
总计				48				61

备注:此表格根据梁章钜所著《枢垣记略》和吴孝铭所著《军机章京题名》(道光戊子版,沈云龙编《近代史料丛刊》,第 544 册)二书相关内容所作;如军机章京仅存姓名,入值职务不详者,略而不计。

可见,军机章京的选任资格逐渐固定,由雍正朝的“例用内阁中书舍人”,经乾隆朝扩大到中央各部门(尤其是满军机章京),固定到嘉庆朝满汉军机章京均选自内阁中书和六部司员。此后,道光、咸丰、同治各朝军机章京的职务分布情况均与嘉庆朝相似,可见嘉庆朝所确立的选任标准被后世所沿袭。

在选任制度方面,嘉庆朝也较前朝更加规范。一是确立了军机章京的额数。嘉庆四年正月十六(1799 年 2 月 20 日),“定满汉章京各十六缺”^{[7]34}。后又于嘉庆十一年(1806)设“额外行走”一名^[8]。嘉庆二十一年(1816),又设“额外章京一员。”^[8]此后,

汉章京人数变化不大,直至“咸丰三年(1853),因军务较繁添传汉章京四人在额外章京行走,七年添传之员均已补额,复添传二员在额外行走。同治十一年(1872),因军务渐平奏停添传,嗣是以十八员为率。”^[8]

二是嘉庆帝确立了带领引见制度,以确保所选军机章京的质量。嘉庆四年正月十六(1799年2月20日),嘉庆帝下令:满汉章京“内阁、六部、理藩院堂官于司员中书、笔贴式等官择其人品端方,年力富强,字画端楷者交军机大臣带领引见,候朕简用”^{[5]130}。如此,皇帝便可直接插手军机章京的选任,既能保证所选军机章京的质量,又加强了皇帝对军机处的控制。嘉庆十一年(1806),在选任军机章京时又增加了考试环节,“试时限以三刻,文须满三百字。”^{[7]34}此后,军机章京的选用形成了初试、复试及面试等一整套完整的考选办法,被后世沿袭。

三、军机处基本职掌定型

嘉庆朝是军机处各项职掌最终定型的时期。嘉庆朝《大清会典》首次将军机处载入《大清会典》,与光绪朝《大清会典》相比较可知二者对军机处职掌的记载相同。梁章钜曾于嘉庆二十三年四月(1816年5月)由礼部主事充任汉军机章京,著有《枢垣记略》一书,详细记载了当时军机处的各项规章制度。由此推知,军机处的基本职掌至迟到嘉庆二十三年(1816)就已经固定下来。

军机处协助皇帝处理奏折,已有文述之甚详^[9],嘉庆朝承袭乾隆朝惯例,无太大的变动,故不赘述。此外,后世军机处掌管之事多在嘉庆朝定型,现举其大端者如下:

(一)辅助皇帝撰拟谕旨

军机处撰拟谕旨之职掌,在乾隆朝已经确立。嘉庆朝则对军机处该项职掌做了进一步的完善,主要集中在廷寄格式的完善之上。

廷寄之初,列衔署名者不定。乾隆年间,则多以领班军机大臣署名。后至嘉庆二年九月(1797年10月),始取消军机大臣个人署名之法,概用“军机大臣字寄”或“军机大臣传谕”字样,该格式被后世所沿用。^[10]

嘉庆九年(1804),为防止廷寄内容泄漏,清廷对地方官员拆阅廷寄也作出了规定:“军机处交兵部加封寄往各省书字,其封面书写何人姓氏者,应交本人

拆阅,如本任官升调他处并来京陛见,其护理暨接任之员不得拆阅,即转递交本员祇领。若寻常印封无本员姓氏交该衙门开拆者,方准署任之员拆阅查办。”^{[5]137}此规定被后世沿袭成为定制。

(二)会议政务

军机大臣奉旨会议政务亦是其日常职掌之一,嘉庆朝《大清会典》载:“议大政,献大狱,得旨则与。”^{[3]82}

凡是国家之施政方略、军事谋略以及官员的任免惩处等等政务,皇帝令交军机处议,或会同各相关衙门会议,则军机处可参议其间,并将会议结果奏报皇帝裁定。“如特交军机大臣议奏者,即由本处查议,其交军机大臣会同该衙门议奏者,或由本处主稿,或有所会衙门主稿,临时酌定。”^{[3]83}

若有重大案件,皇帝也特交军机大臣审理。军机大臣奉旨后,即在军机处传讯。若需刑训,则在内务府公所,或“就步军统领衙门公所提讯,其皂役刑具,皆于刑部传用。”若传旨令军机大臣会同刑部审拟,“或刑部堂官前来会讯,或就刑部会讯,临时酌定。”^{[3]82}

虽说议政王大臣会议与军机处会议政务均需奉有皇帝特旨,然二者又稍有不同。议政王大臣则非奉旨少有会议之事,且未必能每日受皇帝召见。但是军机大臣是每日进见皇帝,除有重大事故外,皇帝必逐日召见。所以军机大臣可于每日召见之时,对政务发表意见。较之议政王大臣会议,军机处参议政务更为主动,次数更加频繁。

(三)参予清廷人事任免

清廷文武官员奉旨特简者及差使特简者,军机大臣承旨则进其名单、缺单,即所谓的军机处进单。清廷重要文武官员之任免及各部尚书、侍郎、各省总督、巡抚、以至道、府、学政、关差、盐政以及驻防将军、都统、驻各边疆地区之领队大臣、办事大臣等官员的补放,均由军机大臣负责开列应补人员名单,交皇帝选择任用。遇科考,也由军机大臣开列主考、总裁名单,奏请皇帝选用。复试或殿试,军机大臣负责核对试卷、检查笔迹或任命阅卷官。这是军机处的日常职能之一。^{[3]84-85}这些名单缺单经过皇帝御览朱笔圈定人名后,多被收录在“上谕档”中,数量很大,兹不一一列举。

进单之外,还有军机处记名。军机处有“记名档”,专记那些经过军机大臣或兵部、吏部等官员带

领引见之后奉旨记名的官员,“凡有旨存记者,皆书于册而藏之,届时则提奏。”^{[3]83} 内容涉及官员的是非功过,人品考述,是皇帝选任官员的重要依据。《大清会典》载:“凡文武官记名者,遇缺则奏其名”,“道若府记名者,遇请旨缺则奏焉。”^{[3]86-87} 军机大臣通过进单这一方式得以参与清廷重要的人事任免及选拔考试,虽然军机处无最终的用人权,然而通过记名及进单这种方式获得了举荐官员的职权。

(四) 充任皇帝顾问

该项职能,集中体现了军机处为皇帝秘书处的性质。军机大臣常侍皇帝左右,皇帝外出巡差,游猎等均要随行,以备回答皇帝提出的问题。尤其是军旅途中,一切山川道里,兵马钱粮,均需考察确实,以备皇帝垂询。

遇到清廷举行大的典礼,须查考旧例时,则由军机处行文相关衙门查考档案,再由军机处缮拟始末详情或摘叙节略呈报皇帝审阅。此即《大清会典》所记:“皇帝举巨典,纪成宪,有旨考证,则书其事之本末进焉。”^{[3]99}

(五) 承担奏折录副、缮修档案之工作

清廷十分重视档案文书的保存工作,为了防止胥吏篡改档案还建立了副本制度,以便于存案备查。军机处成立之后,也建立了一套严格的档案管理制度,奏折录副制度即是其中之一。军机处经手的奏折在发还原具奏人之前,凡是奉有朱批的奏折,皆录一份备案称为“录副”。《大清会典》载:“奉有朱批之者,发抄不发抄,皆另录一份。”^{[3]99} 正是由于奏折录副制度的实施,才使得许多奏折的内容得以保存至今。

军机处为清廷中枢决策机构,与各部院各衙门及地方官员之间文书往来频繁,为了便于日后检阅,“凡清字、汉字档案岁久则缮。”^{[3]99} 军机处所存档案“清字、汉字档案每届五年或十年由军机大臣奏明另缮一份”^{[3]99},与原档一并存储。军机处固定的进行缮修档案活动,始于乾隆年间,于乾隆五十四年

(1789)开始形成议叙参与缮档之军机章京的惯例^{[5]152}。至嘉庆年间,军机处每五年缮写档案及照例给以议叙已成定例,定期由军机大臣奏请。直至咸丰四年(1854),因“军报纷急”档册繁多,且档案“不时翻阅,磨损过甚”,故将汉字档改为三年一重修。^{[5]155} 后相沿为例,光绪朝续修会典时便将此载入会典。^{[11]24}

总之,军机处职权完善与成熟于嘉庆朝,此后因制度惯性,及维护中枢决策体系稳定的原因,历朝均大致沿袭嘉庆朝所确立的基本原则。可见,经过雍正、乾隆两朝的发展,到嘉庆朝时军机处作为清廷的中枢决策机构已发展成熟,基本规制也趋于完善。

[参考文献]

- [1] 白新良. 清代中枢决策研究[M]. 沈阳:辽宁人民出版社,2002.
- [2] 刘绍春. 嘉庆整顿军机处维护双轨辅政体制[J]. 清史研究,1993(1).
- [3] 托津,等. 大清会典(嘉庆朝)[M]. 沈云龙编. 近代中国史料丛刊·三编·第六十四辑(第631—640册),台北:文海出版社,1991.
- [4] 庆桂,等. 国朝宫史续编·卷三二[M]. 北京:北京古籍出版社,1994.
- [5] 梁章钜. 枢垣记略[M]. 北京:中华书局,1982.
- [6] 姚元之. 竹叶亭杂记·卷一[M]. 北京:中华书局,1982.
- [7] 何圣生. 檐醉杂记·卷二[M]. 太原:山西古籍出版社,1996.
- [8] 继昌. 行素斋杂记·卷上.[M]. 上海:上海书店,1984.
- [9] 周海生 宋希斌. 乾隆朝军机处与奏折的处理——以《乾隆朝上谕档》为核心的考察[J]. 齐鲁学刊,2007(3).
- [10] 宋希斌. 清代廷寄格式的演变[J]. 清史研究,2008(3).
- [11] 昆冈,等. 大清会典(光绪朝)卷三[M]. 北京:中华书局,1991.

[责任编辑 熊 伟]