

白新良 著

清代中枢

决策研究



辽宁人民出版社

国家社科“八五”中华基金项目
南开大学面向21世纪教育行动
计划《中国社会历史与文化》项目

清代中枢决策研究

白新良 著

辽宁人民出版社

图书在版编目(CIP)数据

清代中枢决策研究/白新良著. —沈阳:辽宁人民出版社, 2002.5

ISBN 7-205-05018-9

I. 清… II. 白… III. 国家机构-决策-研究-中国-清代 IV. D691.2

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2001)第 039379 号

辽宁人民出版社出版、发行

(沈阳市和平区十一纬路 25 号 邮政编码 110003)

朝阳新华印刷厂印刷

开本:850×1168 毫米 1/32 字数:342 千字 印张:14 $\frac{1}{2}$ 插页:2

印数:1—1,000 册

2002 年 5 月第 1 版

2002 年 5 月第 1 次印刷

责任编辑:刘中平

版式设计:王珏菲

封面设计:杨勇

责任校对:崔维诚

定价:30.00 元

自序

中枢决策是关乎中国历代王朝生存和发展的重要问题，历朝历代，最高统治集团无不极予重视。清朝是中国封建社会最后一个王朝，在中枢决策的各个方面，既于前朝多所因承，也随时代发展而在不少方面有所创新。同时，作为一个以少数民族——满族为主体所建立的王朝，清朝中枢决策的各个方面还颇具民族色彩。考虑到清朝中枢决策较之以往历朝颇为特殊而其整体动态研究却相对薄弱的情况，魏宏运、刘泽华二先生鼓励我就此进行专题研究。在他们的支持下，我先后撰成并发表数篇论文。而后，又以此为基础，著成《清代中枢决策研究》书稿。其主要内容大致包括清朝历代政权建设，中枢决策机构的沿革及中枢决策各机构相互间地位和作用的消长变化，中枢决策的不同形式和一般过程，中枢决策的监察落实，中枢决策中的信息输送及其保存整理几个方面。进行这一课题研究，我的主要目的是试图以此充实自己清史知识中的薄弱部位。但是，由于清史资料浩瀚，我所使用者主要是历朝实录，旁及一些政书史传，而且论述内容也仅止于道光时期，疏漏之处，显而易见。所以不揣谫陋，贸然付梓，一是期望清史学界同人注意及此，赉成绩篇并开展有关国计民生重大历史课题的研究，

以为我们汲取历史经验教训，搞好国家管理提供借鉴和参考；二则藉此求正于清史学界前辈同仁，以使自己早日修正错误，提高认识。值此援笔作序之时，忆及数年之前魏、刘二先生指点迷津情景，宛然如昨，特此再向我的两位授业老师表示感谢之情。

著 者

二〇〇〇年十二月

于天津南开大学范孙楼

目 录

自 序	(1)
第一章 努尔哈赤时期满洲政权的中枢决策	(1)
第一节 努尔哈赤肇建满洲政权	(1)
第二节 努尔哈赤时期满洲政权中枢决策机构的演变	(5)
第三节 努尔哈赤时期满洲政权中枢决策特点及决策举例	(12)
第四节 努尔哈赤时期满洲政权的信息输送和保存	(21)
第二章 皇太极时期满洲政权的中枢决策	(29)
第一节 皇太极时期的满洲政权建设	(29)
第二节 皇太极时期满洲政权中枢决策机构的演变	(32)
第三节 皇太极时期满洲政权中枢决策特点及决策举例	(43)
第四节 皇太极时期满洲政权的信息输送和保存整理	(51)

第三章 顺治时期清朝政府的中枢决策	(61)
第一节 顺治时期清朝政府的政权建设	(61)
第二节 顺治时期中枢决策的形式、过程及其 监察与落实	(68)
第三节 顺治时期中枢决策举例	(91)
第四节 顺治时期清朝政府的信息输送及保存 与整理	(101)
第四章 康熙时期清朝政府的中枢决策	(122)
第一节 康熙时期清朝政府的政权建设	(122)
第二节 康熙时期清朝政府中枢决策的一般过 程和主要形式	(125)
第三节 康熙时期中枢决策举例	(142)
第四节 康熙时期中枢决策的监察和落实	(149)
第五节 康熙时期清朝政府的信息输送	(154)
第六节 康熙时期清朝政府的信息保存和整理	(181)
第五章 雍正时期清朝政府的中枢决策	(189)
第一节 雍正时期清朝政府的政权建设	(189)
第二节 雍正时期清朝政府中枢决策的一般过 程和主要形式	(192)
第三节 雍正时期中枢决策举例	(208)
第四节 雍正时期中枢决策的监察与落实	(212)
第五节 雍正时期清朝政府的信息输送	(217)
第六节 雍正时期清朝政府的信息保存和整理	(236)
第六章 乾隆时期清朝政府的中枢决策	(242)

第一节	乾隆时期清朝政府的政权建设	(242)
第二节	乾隆时期中枢决策各机构地位和作用 的变化	(246)
第三节	乾隆时期中枢决策举例	(259)
第四节	乾隆时期中枢决策的监察与落实	(271)
第五节	乾隆时期清朝政府的信息输送	(275)
第六节	乾隆时期清朝政府的信息保存和整理	(312)
第七章	嘉庆时期清朝政府的中枢决策	(320)
第一节	嘉庆时期清朝政府的政权建设	(320)
第二节	嘉庆时期中枢决策的一般形式和 特点	(323)
第三节	嘉庆时期中枢决策举例	(333)
第四节	嘉庆时期中枢决策的监察与落实	(342)
第五节	嘉庆时期清朝政府的信息输送	(347)
第六节	嘉庆时期清朝政府的信息保存和整理	(381)
第八章	道光时期清朝政府的中枢决策	(387)
第一节	道光时期清朝政府的政权建设和中枢 决策	(387)
第二节	道光时期中枢决策举例	(394)
第三节	道光时期中枢决策的监察与落实	(407)
第四节	道光时期清朝政府的信息输送	(416)
第五节	道光时期清朝政府的信息保存和整理	(445)
结 语	(449)
后 记	(454)

第一章 努尔哈赤时期满洲 政权的中枢决策

第一节 努尔哈赤肇建满洲政权

明神宗万历十一年（1583），清朝创始人、建州酋帅努尔哈赤以为父祖复仇为名，以父祖十三副遗甲起兵，开始了统一满洲族的军事活动。历经三十余年，至天命元年（1616），最后建立了一个与明朝中央政权相对峙的少数民族地方政权——后金。

努尔哈赤时期的满洲政权建设大致可分三个时期。第一个时期是统一建州本部时期。经过起兵之后的数年征战，努尔哈赤统一了建州本部。为了管理治下的人民，万历十五年（1585），努尔哈赤首先于虎兰哈达建造费阿拉城，“筑城三层，启建楼台”。同时，又于是年六月“定国政，凡作乱窃盗欺诈，悉行严禁”。^①这些表明，一个政权的雏形已经开始形成。

从16世纪90年代至后金天命政权建立是努尔哈赤政权的第二个时期。这一时期，努尔哈赤的主要活动是统一海西女真

^① 《清太祖武皇帝实录》卷一

各部。为了实现这一目标，并使自己成为女真各部的中心，努尔哈赤对于政权建设更加积极。为了不致引起明朝政权的干涉，努尔哈赤对明虽然照例进贡并使用明朝封予的都督僉事、龙虎将军等称号，但是于其政权内部，则“自中称王，其弟（舒尔哈齐）则称船将”。在和朝鲜来往中，虽仍使用建州左卫之印，但却自称“女真国建州卫管束夷人之主佟奴尔哈赤”。而后，随着自己羽毛逐渐丰满，17世纪初，又自称“建州等处国王”，“建州王”、“建州汗”。万历三十四年，又称“淑勒昆都仑汗”。在此同时，则从各个方面加强政权建设，其主要内容有：

1. 创制满文。万历二十七年，努尔哈赤谕令巴克什额尔德尼，大臣噶盖以蒙古文字改制满文。从此，满洲政权有了自己的文字。

2. 迁都赫图阿喇。万历三十一年，努尔哈赤组织所属部众于赫图阿喇地方筑城，并将都城迁居于此。

3. 建立基层政权——牛录。万历二十九年，灭掉哈达后，努尔哈赤对基层管理体制进行了一次普遍的改革。前此，满族人出师行猎，各按族党屯寨而行。至是，努尔哈赤将之统编牛录，每三百人编一牛录并设牛录额真管理，从而使之成为满洲政权的基层组织形式。同时，考虑到所编牛录数目颇多，又在牛录之上分设固山，由努尔哈赤与其弟舒尔哈齐及努尔哈赤成年诸子统率，称为固山贝勒。

4. 创行牛录屯田制度。万历四十一年，为了保障满洲政权官员兵丁的物资供给，努尔哈赤谕令每牛录各出男丁十人，牛四头，屯种田地，作为贡赋。两年之后，又任命十六大臣和八名巴克什对之办以管理。

5. 扩编固山，增设行政管理官员。17世纪初年，努尔哈赤将所属部众编设牛录并使之分辖于各固山。攻灭乌喇后，满

洲政权部众骤增，为了加强管理，努尔哈赤将原来四固山扩编为八固山。同时，又于牛录、固山之间，增设甲喇这一中间组织。五牛录为一甲喇，设一甲喇额真。五甲喇为一固山，设一固山额真。固山额真左右，设梅勒额真。牛录额真以下，原来未设官职，此时则设代子二人、章京四人和村领催四人，分管各种事务。此外，原来处理全国政务，只有大臣五人，称为五大臣。此时，适应政权建设需要，努尔哈赤又于五大臣之外，“挑选公正处理国事的人，充当八大臣和其次四十名的断事官。不吃酒肴，不要金钱，每五日聚集诸贝勒、诸大臣在衙门讨论的是非，公平的审断，作为常例。”^①

就是在这些活动的基础上，万历四十四年正月，努尔哈赤正式改国号为金，自称天命汗。至此，一个与明朝中央政权相对峙的少数民族地方政权正式建立起来。

建立后金至努尔哈赤去世是努尔哈赤时期满洲政权发展的第三个时期。这一时期，经过长期准备之后，努尔哈赤以七大恨告天伐明，不数年间，便攻占了辽东大片领土，声威直至辽西。为了适应明金对峙的新形势，努尔哈赤在政权建设方面又做出了新的努力，其主要措施是：

1. 迁都辽沈。满洲政权都城原在赫图阿喇。萨尔浒战后，为了逼敌建都，努尔哈赤先将都城迁至界凡，不久又迁萨尔浒。天命六年攻占辽东后，努尔哈赤又将都城迁至辽东重镇——辽阳，改称东京。天命十年三月，又由辽阳迁都沈阳。伴随着这一过程，大批满族居民也迁至辽东汉族聚居地，满汉两个民族开始互相融合。

2. 改定官制。天命五年三月，为了适应对明战争的需要，努尔哈赤改定官制。根据诸将功劳，分总兵官为三等，副将、

^① 太祖朝《满文老档》卷四

参将、游击也分为三等，牛录额真概称备御，每牛录下设千总四员。经过此番改革，满洲政权军队系统官职不但更加详密，同时，也明显地带有效法明朝军队编制的色彩。

3. 吸收成批汉族官吏参加政权管理。满洲政权建立之初，即有汉族士人龚正陆（歪乃）参加了满洲政权的管理。但是一则时间短暂，二则人数也属个别。明金抚顺之役后，由于大量明朝官兵投降以及攻占辽东后统治广大汉人的实际需要，努尔哈赤开始任命成批汉人担任各种军政官职。如抚顺之役时，守城游击李永芳投降，努尔哈赤即以其统率原部人马。天命六年三月攻取辽阳三天后，努尔哈赤又下令释放辽阳狱中关押官民，革职闲居之官员皆复原职。同时，又设游击八员，都司二员管理政事。

4. 设立都堂以专管民事，初步试行军政分离。天命六年三月攻占辽沈后，努尔哈赤于八旗系统之外另设都堂一职管理汉民行政事务。而且，一个时期中，其地位还在统领军队的八旗总兵官之上；其权限，也一度扩大到管理八旗诸申，成为满洲政权重要的中枢执行机构。后来虽因与八和硕贝勒共治国政体制发生冲突而于天命八年七月被取消，但是在其存在的两年多的时间里，对于满洲政权的发展，却发挥了一定的作用。

5. 试行八和硕贝勒共议国政制度。天命六年二月，努尔哈赤以代善、阿敏、莽古尔泰、皇太极四大贝勒按月分理政事。天命七年三月，努尔哈赤以皇子八人为八和硕贝勒，共议国政。次年初，又设八大臣辅佐八和硕贝勒。从此，对清代政治发展影响甚巨的八和硕贝勒共治国政制度开始登上历史舞台。

由上述满洲政权发展情况可以看出，至努尔哈赤在位末年，一个具有民族特点的少数民族政权已经趋于完善。正是这种具有民族特点的政权结构决定了它的中枢决策机构及其决策

过程，同时，也对此后清朝历史的发展产生了深远的影响。

第二节 努尔哈赤时期满洲政权 中枢决策机构的演变

努尔哈赤时期，满洲政权中枢决策机构的发展演变亦可分为三个时期：即初建满洲政权中枢决策机构的统一建州本部时期，与满洲政权中枢机构中的二元化倾向进行斗争的统一女真各部时期，采取各种措施巩固中枢决策机构一元化领导的与明对峙时期。

统一建州本部时期是满洲政权中枢决策机构的建立时期。这一时期，努尔哈赤兵微将寡。他的依靠力量，只有其同母胞弟舒尔哈齐以及额亦都、安费扬古等少数几个军事首领。很自然的，这些人便成了最早参加中枢决策的主要成员。在他们的共同努力下，军事征服不断取得胜利，统治地盘也不断扩大。为了加强对辖区民众的管理，万历十五年，努尔哈赤于费阿拉启建楼台，“定国政”，建立了自己的政权。而后，邻近各部如苏完部酋长索尔果、雅尔古寨主扈喇虎、栋鄂部部长何和理相继率部归附。因为他们所属部众甚多，努尔哈赤对他们加意笼络，或妻之以女，或养以为子。同时，又授索尔果之子费英东、扈喇虎之子扈尔汉、栋鄂部部长何和理皆为大臣，分别管辖所属部众并参与中枢决策。这样，以贝勒、大臣为主要成分的中枢决策机构正式成立。根据所属部众不断增多的现实情况，为了便于管辖，努尔哈赤将所属部众一分为二。一部由努尔哈赤自己统率，一部由其弟舒尔哈齐统率。努尔哈赤与舒尔哈齐虽同居费阿拉，却各自受职于明，在建州内部也并称“二都督”，各有人众属地，各有军队、大臣，各自开府治事。遇

有共同问题如海西各部联合入犯及明朝、朝鲜使臣出使等，则联合抵抗或共同接待。这样，从十六世纪九十年代开始，满洲政权中枢决策机构开始出现了二元化的倾向。

满洲政权中枢决策机构中二元化的倾向严重影响了满洲政权的发展并使满洲政权孕育着内部分裂的危机。由于努尔哈赤和舒尔哈齐地位相伴，各有部众，不但在有关权益分配上萌发了互相争夺的苗头，而且，在统一海西各部的战争中，也出现了互相推诿、保存实力的迹象。正是因此，打败九部联军进犯之后，满洲政权虽已叩开了统一海西各部的大门，但是在五六年的时间里，迄无重大进展。后来，随着形势的发展，这种二元化的倾向愈益明显。万历二十七年攻灭哈达之役，万历三十五年与乌喇进行的乌碯岩之役，舒尔哈齐虽与努尔哈赤一起出兵，但却违背统一部署，不是临阵退缩，便是拥兵不前。不但“在战争中没有一次特别好的表现，在国家大政中，也没有心平气和地说过一次好话，全然无德”^①。万历三十七年三月，舒尔哈齐的分裂活动发展到了顶点，欲率所部离开都城赫图阿喇，移居黑扯木。为了制止满洲政权的分裂，努尔哈赤即刻囚禁舒尔哈齐，并将和他一起密谋作乱的大臣武尔坤蒙古和他的一个名叫阿什布的儿子处死。在此同时，努尔哈赤还以自己的次子代善入主舒尔哈齐旧部。后来，虽因舒尔哈齐表示悔悟而归还其部分部众，但是其余大部分仍由代善继续掌管。而且，舒尔哈齐直至去世，也没有摆脱努尔哈赤的控制。

舒尔哈齐的分裂倾向虽被制止，但是满洲政权中枢决策机构二元化的倾向仍然存在并继续发展，只是其代表人物由舒尔哈齐改成了努尔哈赤的长子褚英。在努尔哈赤与其胞弟舒尔哈齐进行斗争时，褚英是努尔哈赤的得力助手。因而，从16世

① 太祖朝《满文老档》卷一

纪90年代末褚英成人后，努尔哈赤极力提高他的地位并赋予他极大的权力。攻灭哈达后不久，大约在万历三十五年前后，努尔哈赤又借故废黜哈达部长武尔古岱，改以褚英统率哈达旧部，从而使自己在当时满洲政权三支势力中占有其二，为两年后平定舒尔哈齐分裂行动准备了条件。因而，在对舒尔哈齐斗争取得胜利之后，鉴于自己年岁渐老和国家事务繁多，努尔哈赤“遂命长子阿尔哈图图门（褚英封号）执政”。^①在此同时，努尔哈赤还考虑到莽古尔泰、皇太极两个儿子也都陆续长大成人，为了扩大自己羽翼，计划使他们都拥有部分部众并在中枢决策机构中各据一席之地，从而进一步改变中枢决策机构中努尔哈赤家族势力颇孤弱的局面。孰知，努尔哈赤的这一设想刚一提出，即刻遭到了褚英的强烈反对。在他看来，他与努尔哈赤是各主一部的首领，同时也是其父的当然继承人，努尔哈赤不但无权剥夺他的所属部众，而且，其父死后所遗部众、财产也应归他所有，其他任何人包括努尔哈赤“爱如心肝的四个儿子”（指代善、阿敏、莽古尔泰、皇太极）以及五大臣均不得染指。为此，他视四弟、五大臣如同寇仇，甚至咬牙切齿地表示，在他坐了汗位之后，即将四弟、五大臣杀掉。他的这些想法遭到努尔哈赤严厉批评之后，遂对其父也产生了深深的敌意。万历四十一年春，努尔哈赤率师征讨乌喇。这时，受命据守都城的褚英竟与他的亲信僚友诅咒努尔哈赤及四弟、五大臣。同时，还密谋发动政变，“不让父，诸弟入城”。^②他的这些分裂活动暴露后，努尔哈赤被迫将其圈禁高墙。两年多之后，又“下了最大的决心”将其处死，从而使满洲政权又一次摆脱了分裂的危机。

① 太祖朝《满文老档》卷三

② 太祖朝《满文老档》卷三

因禁褚英之后，努尔哈赤根据攻灭乌喇之后满洲政权人众骤增以及诸子陆续长成的现实情况，对于满洲政权和中枢决策机构，均进行了大刀阔斧的改革。在政权建设方面，主要活动有二：一是扩建八固山并在固山、牛录之间增设五甲喇这一组织，二是在万历四十四年正月正式建国号后金，建元天命，自称“抚育列国英明汗”，从而使自己成为满洲政权及其中枢决策机构的最高主宰者。在中枢决策机构建设中，则是使代善、阿敏、莽古尔泰、皇太极等四大贝勒一起进入中枢决策机构，其他成年子孙如岳托、硕托、济尔哈朗、宰桑古等也都令其随班议政。由于努尔哈赤子孙成批进入中枢决策机构或随班议政，努尔哈赤还采取各种措施，降低异姓五大臣的权力和地位。不但将他们分隶各固山，使其成为各贝勒所属人众，而且，还寻找机会，对他们屡加斥责甚至处罚。所有这些，虽然有利于努尔哈赤家族对后金政权的控制，但也导致了努尔哈赤家族内部矛盾的激化。这样，随着形势的发展，努尔哈赤又采取措施，扩大中枢决策机构成员，进行了使满洲政权中枢决策机构由努尔哈赤控制下的四大贝勒共议国政向努尔哈赤控制下的八和硕贝勒共议国政的转变工作。在此转变过程中，努尔哈赤诸子争夺继嗣权力的斗争起了重要的推动作用。天命建元之初，努尔哈赤心目中的继嗣一度曾是大贝勒代善。为此，他公开表示，在他死后，想把自己的几个小儿子和大福晋“给大阿哥（指代善）优厚收养”。^①但是由于满洲贵族内部矛盾错综复杂，随即便有大贝勒代善与努尔哈赤大福晋关系暧昧的流言传到努尔哈赤耳中，迫使努尔哈赤不得不取消前议。同时，为了防止四大贝勒之间矛盾激化以至不可收拾，天命六年正月十二日，努尔哈赤特与代善、阿敏、莽古尔泰、皇太极、德格类、

^① 太祖朝《满文老档》卷十四

济尔哈朗、阿济格、岳托等参与议政的中枢机构成员共同盟誓。誓词称：“今祷上下神祇，吾子孙中纵有不善者，天可灭之，勿令刑伤，以开杀戮之端。如有残忍之人，不待天诛，遽兴操戈之念，天地岂不知之，若此者亦当夺其算。昆弟中若有作乱者，明知之而不加害，俱怀礼义之心，以化导其愚顽，似此者天地佑之，俾子孙百世延长，所祷者此也。自此之后，伏愿神祇，不咎既往，惟鉴将来。”^①一个月后，为了表示自己四大贝勒并无亲疏远近，努尔哈赤又将部分权力下放，安排四大贝勒分月值班。即使如此，四大贝勒尤其是竞争嗣位最为积极的大贝勒代善和四贝勒皇太极之间仍然相互为敌，彼此诟告不已。即使是在攻占辽东的日子里，这些斗争也不曾停止。如果任其发展，不但会使数月前的共同盟誓之词变成一张废纸，使得数年前精心构制起来的中枢机构面临垮台的危险，而且还可能引火烧身，危及努尔哈赤本人。于是，作为一个成熟的政治家，努尔哈赤适时地提出了八和硕贝勒共治国政的蓝图，从而不但使满洲政权中枢决策机构得到进一步完善和发展，同时，也将满洲贵族集团的内部斗争降低到最低限度。

天命七年三月初三，广宁之役取得胜利后，明朝方面对后金的军事威胁暂时解除，后金政权开始在辽东站稳了脚跟。这时，努尔哈赤将他思考已久的八和硕贝勒共治国政的方案提了出来。其要点是，一，将原先努尔哈赤控制下的四大贝勒共议国政改为八和硕贝勒共议国政。即努尔哈赤所说：“你们八子为八王，如果八王共同商议，就没有失败。”二，努尔哈赤身后，新任国君从八固山王中遴选。三，八固山王拥有推戴、废黜新君的权力，如果新任君主“不纳谏，不遵道”，“你们八王就更换你们立的汗”。四，八固山王须尽心国事，如果有人不

^① 《清太祖武皇帝实录》卷三