

清末民初

政治研究



李云峰 刘东社 著

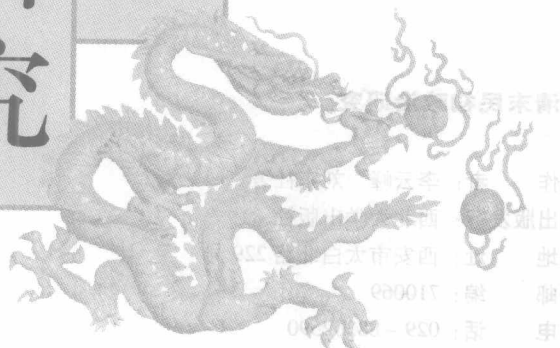
西北大学出版社

本书出版获华夏英才基金支持

李云峰
刘东社 著

清末民初

政治研究



西北大学出版社

本馆馆藏文献资料

图书在版编目 (CIP) 数据

清末民初政治研究/李云峰, 刘东社著. —西安: 西北大学出版社, 2008. 7

ISBN 978-7-5604-2437-8

I. 清… II. ①李…②刘… III. ①政治—研究—中国—清后期②政治—研究—中国—民国 IV. D691 D693

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2008) 第 026695 号

清末民初政治研究

作 者: 李云峰 刘东社著

出版发行: 西北大学出版社

地 址: 西安市太白北路 229 号

邮 编: 710069

电 话: 029-88302590

E-mail: xdpres@nwu.edu.cn

经 销: 陕西省新华书店

印 装: 陕西向阳印务有限公司

开 本: 787 毫米×960 毫米 1/16

印 张: 31.5

字 数: 508.4 千字

版 次: 2008 年 7 月第 1 版 2008 年 7 月第 1 次印刷

书 号: ISBN 978-7-5604-2437-8

定 价: 50.00 元

西北大学出版社

前 言

自 20 世纪 80 年代初以来,我在从事中国近代史(1840-1949)和中国当代史(1949-)教学与研究的同时,对中华民国政治史产生了浓厚的兴趣。于是,广泛搜集各种资料,如饥似渴地研读,略有心得之后,便给本科生和研究生开设了一门新的选修课,名之曰“民国政治史”。当时,我国经济体制改革从农村到城市全面展开,政治体制改革也由呼唤走到了前台。出乎我的预料,选修这门课的,除了历史专业、考古专业的学生外,还有哲学专业、行政管理专业、汉语言文学专业以至理科的学生,连续多年教室里总是坐得满满的。这就给了我充分的信心和力量,促使我更为深入地涉足这一领域。《清末民初政治研究》,可以说正是这种边教学边研读的一个阶段性的学术成果。

“晚清”“清末”“民初”是国内外学术界约定俗成的几个提法,但所指时间区段不尽相同。一般而言,“晚清”即清朝后期,起于 1840 年中英鸦片战争,迄于 1912 年 2 月清宣统皇帝宣告退位;“清末”的上限则无具体界定,概指 19 世纪末 20 世纪初;至于“民初”即民国初年,我以为界定为 1912 年元旦中华民国建立到 1916 年袁世凯败亡较为适宜。当然,为了说明事情的原委、趋向和论述方便起见,本书在时间区段上势必会有所参差,并不完全拘守成规。还需要指出,我和青年学者刘东社副教授之所以截取了清末民初这一时段进行重点探讨,并奉献给读者,除了避免篇幅过大之外,主要因为这一时段是近代中国政治变动(即新旧递嬗与中外博弈)最剧烈、最复杂、最令人眼花缭乱的时期,是认识、理解和把握近代中国政治变迁的锁钥和关键。

《清末民初政治研究》,顾名思义,是以清末民初的社会政治现象和政治形态为对象的。为了明确本书的研究对象,有必要先弄清一些概念。

什么是“政治”?在古代中国,通常是把“政”和“治”分开讲的,如孔子的

“政者，正也”^①；“不在其位，不谋其政”^②；治国平天下^③。这里的“政”和“治”合在一起，说的就是统治者治理国家、领导民众走他们所谓的正道。中国民族民主革命的先行者孙中山说：“政就是众人的事，治就是管理，管理众人的事便是政治。”^④西方学者对政治也下过种种定义。如德国社会学家马克斯·韦伯认为政治既涉及权威或统治关系，也涉及领土关系；美国政治学家哈罗德·拉斯韦尔把政治等同于权力，认为“政治学是一门经验的学科，研究权力的形成和分享”，而“政治行为则是觊觎权力而采取的行为”；另一位美国政治学家罗伯特·达尔则将各种看法加以综合概括，以较宽泛的内涵把政治定义为“任何在重大程度上涉及控制、影响力、权力或权威的人类关系的持续模式”^⑤。应当说，这些学者对“政治”的见解都有一定的道理，对扩大我们的研究视野有所启发，但他们的定义都难以完全准确地反映出政治这一社会现象的本质。马克思列宁主义的革命领袖对“政治”也有过许多不同的提法。如列宁的“政治就是各阶级之间的斗争”，“政治就是参预国事，指导国家，确定国家活动的方式、任务和内容”，“政治是一种科学，是一种艺术”等；毛泽东的“政治，不论革命的或反革命的，都是阶级对阶级的斗争”，“‘战争是政治的继续’，在这点上说，战争就是政治”，但“战争不即等于一般的政治，‘战争是政治的特殊手段的继续’”等。这些提法无疑都是对的，但又都是在一定时期、一定意义上，从某个角度、针对某一方面问题来说的，都有所局限。相对而言，比较科学而又简明的提法应是列宁所说的“政治是经济的集中表现”^⑥，因为这一提法既点明了政治的社会经济根源，又指出了政治上层建筑与其他的社会上层建筑的不同。此外，本书在行文中所用“近代”一词，只是一个处于“古代”“中世纪”与“当代”之间的相对的时间概念，如“中国近代史”“近代中国”等；而“现代”一词则大多用以表示有别于“传统”的类似新质的概念，如“现代性”“现代企业”“现代化”等。这也是需要特别加以说明的。

① 《论语·颜渊》。

② 《论语·泰伯》。

③ 《大学》。

④ 《三民主义》（1924年3月9日），《孙中山全集》第9卷，中华书局1986年版，第254页。

⑤ [美]罗伯特·A·达尔：《现代政治分析》，上海译文出版社1987年版，第16～18页。

⑥ 《列宁选集》第4卷，人民出版社1965年版，第462页。

社会政治现象如国家、国体、政体、革命、改革(或改良)、动乱、政治制度、政治关系、政团、政党、政治思想、政治思潮、政治行为等等,是纷繁复杂的。如果我们把各种政治现象看成一个体系或系统(模式),它的三大层次结构就会显而易见。一是表层结构,即政治组织系统,包括政治实体(权力机构)和政治行为主体。前者指政治组织或政治设置形式,如国会、内阁、司法机关等;后者指个人、政团、政党、领袖、群众、人民、利益集团等。二是中层结构,指的是不同于一般道德规范的政治规范系统;或曰政治制度,如宪法、单行法规和政策法令等。这些政治规范以强制性为特征,表达着国家的意志,确定了不同阶级、阶层的人们在国家或社会中的地位,并规范着人们的政治行为。当然,在政治规范或政治制度中,有体现社会形态本质内容的、相对稳定性的部分,也有非本质的、可变性的部分,不可一概而论。至于政治体制,则是一个与政治制度既相联系又有区别的概念。就其狭义的、相对于根本的政治制度而言,它是一个以政治权力的配置为中心内容,以实现对国家和社会的管理与服务为主要职能,由各种政治设施及相应的政治规范构成的体系,也具有可变性。暂且撇开这些需要认真分辨的关节,那么很明显,政治规范就是政治实体与政治行为主体之间的中介,其中呈现出权力关系。以上两个层次都是有形的。三是深层结构,指的是政治文化系统,属于一种主观意识范畴,是无形的。美国政治学家阿尔蒙德和鲍威尔在《比较政治学》一书中认为:“政治文化是一个民族在特定时期流行的一套政治态度、信念和感情。”^①据我的看法,政治文化应包涵整个社会的政治传统(政治习惯)、外来政治因素的影响和社会成员的政治素养(如政治意识、政治观念、政治思想、政治道德、政治心理、政治态度等),以及在此基础上形成的一定的社会政治思潮。换言之,政治文化也即是“国民性”在政治上的表征。当然,政治文化也可在另外的意义上分为精英政治文化与大众政治文化、主流政治文化与游民亚文化。以上三个层次是相互联系的,不可或缺的,从而构成一个社会总的政治体系或政治系统。不言而喻,这三个层次结构的相关性、协调性和相互作用决定着政治形势的稳定程度。其中,政治文化具有更为基础性的意义,它会通过人的政治行为对政治实体和政治规范以至运行机制产生重大影响;而政治实体和政治规范则必须以政治文化的适应性为条件,同时又会对政

^① [美]加布里埃尔·A·阿尔蒙德、小G·宾厄姆·鲍威尔:《比较政治学:体系、过程和政策》,上海译文出版社1987年版,第29页。

治文化的发展起促进或阻滞作用。

可以说,本书就是研究清末民初政治体系或政治系统演变的来龙去脉及其运行机制、发展规律的。其主要内容有以下几个方面:第一,清末民初的政治组织形式和政治制度,包括国体和政体;第二,清末民初的政治变革方式和实践,包括体制外的革命与体制内的改良(即改革);第三,清末民初各种政治集团及政团政党的产生、分化组合、势力消长及其关系和作用;第四,清末民初众多政治人物(领袖、元首、首脑、党魁、政客)的政治取向、政治行为、政治影响和个性特点;第五,清末民初的政治文化,尤其是政治思想、政治思潮和大众政治心态。本书的着眼点不只局限于静态描述,而更侧重于动态分析,即通过清末民初政治的典型解剖和阐释,着重探讨中国传统的以皇权为核心的封建专制官僚政治如何与缘何走向了资产阶级的民主共和政治,而这种民主共和政治又如何与缘何昙花一现,不期然而然地蜕变为由具有半封建半买办(亦即依附性的半资本主义)双重特性的军阀(包括当时的北洋军阀和后来的国民党新军阀)唱主角的“专制共和”^①政治,从而更清晰地了解、认识近代中国的政治国情和政治民情。这就是我前面所说的“锁钥”和“关键”之所在,也是探讨清末民初政治的魅力之所在。

历史、现实、未来三者之间密不可分(人为区分只是为了便于认识),永远是一个有机联系着的时空整体。正因为如此,历史学才成为一门最古老而又常习常新的学问,历史学者就必须积极参与现实,不断与现实对话,并树立未来意识。这是史学创新、恢复历史活力的源泉。我以为,如果说哲学是一门智慧之学,文学是一门审美之学,那么史学就是一门聪明之学,其基本功能和价值即在于为人类、为社会、为现实、为人生提供清醒的意识和启示。同时,我也很欣赏历史学既是科学也是艺术的说法^②,因为历史学不仅以“征实”、实证、求真为特征,有实用的价值,而且通过审美观照,能够开阔视野,净化心灵,提高境界,有助于完善人的自我认识。我想,《清末民初政治研究》这本书,对于当代中国正在深入进行的改革开放和现代化事业,特别是对于社会主义政治文明建设和民主政治的发展,以及全民族政治文化素质的提高,都是很有意义的。

① 孙中山:《在沪尚贤堂茶话会上的演说》(1916年7月15日),《孙中山选集》第3卷,人民出版社1956年版,第323页。

② [英]罗素:《论历史》,广西师范大学出版社2001年版,第54页。

科学研究和艺术活动的本质在于创新,历史研究亦不例外。为此,就必须进一步更新思想观念和研究方法。就前者而言,当重在突破褊狭的专业限制,拓宽学术眼界,力求拥有“博、专、新”的知识结构;摒弃“述而不作”传统观念的束缚,充分发挥史学的主体意识和参与意识;同时纠正长期形成的“大而化之”和虚浮眩瞽的空疏学风,重视“征实”或实证研究。就后者来说,我以为正像世界上没有完美无缺的思想体系一样,也不存在包医百病、万无一失的方法,要旨是不应把某一种或某几种方法绝对化,并尽可能地借鉴或引入其他学科的方法,使研究方法趋向综合化、立体化、科学化。我在长期科研实践中所形成的方法论原则是,不断自觉地加强自身的创造思维训练,变两极思维方式为多极思维方式,随时根据研究课题的性质和内容,灵活地、综合地运用多种行之有效的办法。对个人而言,要说有什么最佳方法的话,那么这恐怕就是最佳的选择吧。据此,我们的研究坚持以马克思的唯物辩证史观^①为指南,兼取其他历史观之长,充分而适当地采用历史学、政治学、社会学、心理学、文化学、系统论等多学科手段,在突出重点的同时,进行全球视野和独特视角下的综合研究。这种想法或许不错,但实际结果如何,就有待于方家和读者的批评指正了。

李云峰

1999年5月初识,2006年12月改定

^① 鉴于“唯物史观”一词既不确切又容易引起误解,这里不揣冒昧地特意加上了“辩证”二字。具体理由可参见笔者《人生体悟与治学》,《西安事变与中国抗战》“代前言”,香港银河出版社1999年版,第6~7页。

第一章 清代的政治结构及其变化	(1)
一、清代中央的政治体制	(1)
二、清代地方的政治体制	(10)
三、中国传统社会结构的裂变	(16)
四、晚清政治体制的初始调整与代谢	(25)
第二章 中国新生社会力量的成长	(45)
一、民族资本主义经济的产生和发展	(45)
二、民族资产阶级的成长与阶层区分	(58)
三、工人阶级的成长及其个性特征	(64)
四、新型知识分子群体的出现	(74)
第三章 清末主要的社会政治思潮	(87)
一、维新变法思潮	(88)
二、旧式农民战争思潮	(102)
三、革命民主主义思潮	(118)
四、国粹主义思潮	(132)
五、无政府主义思潮	(143)
第四章 孙中山、同盟会与三民主义	(157)
一、从处境孤独到众望所归	(157)
二、中国同盟会的成立	(164)
三、孙中山的三民主义及其核心	(173)
第五章 清王朝的末世改革	(185)
一、“变法自强”的新政改革	(185)
二、“起衰弱而救颠危”的预备立宪	(195)
三、国会请愿运动与宪友会的成立	(212)

第六章 辛亥革命与民主共和制度的开创	(231)
一、武昌起义与全国响应	(231)
二、民国的建立与民主共和制度建设	(239)
三、四部省制约法及其同异	(255)
四、《中华民国临时约法》	(261)
第七章 民初政团政党的样态	(273)
一、同盟会的分歧与分裂	(275)
二、民初政团政党的分合与演进	(290)
三、民初政团政党林立的原因及特点	(308)
第八章 民主共和制度的蜕变(上)	(314)
一、袁世凯与北洋军阀集团	(314)
二、北京临时政府的政治体制	(325)
三、参议院风潮及其构成的变化	(333)
四、内阁风潮与责任内阁制的变质	(340)
第九章 民主共和制度的蜕变(下)	(356)
一、第一届国会的选举与召开	(356)
二、“二次革命”前后的政情经纬	(369)
三、袁世凯的独裁专制和帝制自为	(376)
四、讨袁护国战争与袁世凯的败亡	(394)
五、民国政治的基本走向	(396)
第十章 清末民初政治综论及当代反思	(410)
一、非规范性政治权力的多元化与分裂型政治	(410)
二、军阀上升为政治斗争的主角	(420)
三、民主共和制度缘何蜕变	(435)
四、民主政治与政治参与	(451)
五、关于两种社会变革的主张和方式	(466)
主要参考文献	(479)
后 记	(488)

第一章

清代的政治结构及其变化

在全面探讨和研究清末民初政治之前,有必要先作一番简略的历史回溯与初步分析,以便弄清和理解清末民初的中国政治是在怎样的历史背景和政治传统之下产生与形成的,又是如何在新的时代环境和社会条件下不断变化与演进的,从而为以后各章的立论勾勒出大的背景框架,坐实学术研究的逻辑起点。

一、清代中央的政治体制

作为中国封建社会的最后一个王朝,崛起于中国东北的“大清”(1636年5月由原国号“后金”改称,族名“女真”则易为“满洲”),自入关取得全国政权后,总共延续了268年的时间(1644~1911)。学术界通常以1840年的鸦片战争为界,将清朝历史划分为前中期和后期两个时期。本节所要论述的内容,主要是清代前中期中央政治体制的形成与特点。

清代前中期的政治体制,大抵“略仿明制而损益之”^①。封建专制主义政体的核心自然是皇权,而皇帝正是这一权力的象征与化身。他高居于权力金字塔的顶端,集一切权力(包括人间的和天上的)于己身,要求所有人和物都要匍匐在他的脚下。他的个人意志与话语,也就是普天奉行的法律。虽然在不同的历史条件下,具体的每一位皇帝掌握权力的强弱程度不等,行使权力的效力大小有异,但却并不能改变皇权至上和中央集权统治不断增强这一总的格局与趋势。当然,即使在封建帝制时代,皇权也不可能笼罩一切,在它之外还存在着种种权力关系。按照人们通常的理解,所谓权力,是一些人对另一些人的某种约束与限制关系,它以命令与顺从为外在形式,以各种组织和机构为其寄托物。

^① 嵇璜等:《清文献通考》卷77“职官一”。

而封建专制主义政治权力的行使,尤其离不开一支强大的军队和一整套庞大的官僚机构,前者是其权力维持与稳固的保障,后者乃其权力行使之工具。因此,要考察清前中期的权力演变特别是皇权演变的状况,理所当然地应从当时的国家机构入手。

清代的中央机构,大体可粗分为中枢决策机构与行政管理机关两大类。关于中枢决策机构,清军入关以前先有努尔哈赤创设的八旗旗主共同议政制,继之又由特设的议政五大臣与八旗旗主联席议政制;到皇太极当权时则正式创立了“议政王大臣会议”制,规定“设八议政大臣……总理一切事务,与诸贝勒偕坐共议”^①。1644年清军入关,推翻了李自成农民起义军建立的大顺政权和明朝的统治,建立了全国性政权。其中枢决策机构仍沿袭“议政王大臣会议”的旧制,“设议政王大臣数员,皆以满臣充之。凡军国重务不由阁臣票发者,皆交议政大臣会议。每期朝,坐中左门外会议,如坐朝仪”^②。其权力之大,不仅“六部事俱议政王口定”,甚至有人称:“清朝大事,诸王大臣金议既定,虽至尊无如之何。”^③这种带有女真族部落合议制残余的中枢机构的存在,对实行君主集权无疑是一大障碍。其实,早在努尔哈赤时,就已有有意削弱和限制八旗旗主共同主政的权力,皇太极则更将联席议政制改为“议政王大臣会议制”,并进而下令“停王贝勒领部院事”^④,统由君主一人南面独坐听理天下,以明君臣之分,这就充分反映了皇权与旗权之间的矛盾与斗争。以后,随着全国逐渐统一与清朝统治的走向稳定,旧有的将权力分散于满洲权贵之手的中枢机构,显然已不能适应“大一统”形势与皇帝独揽大权这一主观欲望的需要。康熙十六年(1677年),遂选调翰林等官数人,以“南书房行走”名义入内,在乾清宫南书房当值,负责草拟谕旨并顾问应对。“南书房行走”多为天子耳目亲信,“非崇班贵廩上所亲信者不得入”^⑤,从而成为一个内廷御用的特殊的秘书班子,而议政王大臣则唯“奉敕谕遵行而已”^⑥。

① 蒋良骥:《东华录》卷1。

② 昭槁:《嘯亭杂录》卷2“议政大臣”。

③ 谈迁:《北游录》“纪闻下”。此说似有夸大,但议政王大臣会议掌握军国大权,与皇权存在矛盾则是可信的。

④ 阮葵生:《茶余客话》卷1。

⑤ 萧爽:《永宪录》卷1。

⑥ 王先谦:《东华全录》(康熙朝)卷28。

南书房已使“国议”权力大削,但这种势头仍在继续。雍正时,欲用兵西北征讨漠西蒙古之准噶尔部,因内阁设在太和门外,恐泄露军事机密,始“设军需房于隆宗门内”^①,选内阁严谨可靠者承旨在此办理机密事务。旋又改为军机房,由怡亲王允祥与大学士张廷玉、蒋廷锡等主持其事。雍正七年(1729年),始改名办理军机处;次年添派军机章京,稍增其制。至十年(1732年),移军机处于乾清门外,又铸造该处关防——“办理军机处钐封印信”。军机处的官员,由皇帝从内阁满汉大学士、六部尚书、侍郎中挑选若干成员组成,予以“军机处行走”“大臣上行走”“大臣上学习行走”等名义,承旨办理机务,或用面奉谕旨名义对各部门、各地方负责官员发布指示。军机大臣之人数初无定额,乾隆时定为满汉两班,每班各8人,后又增至4班。每班设有领班(首席军机大臣)、帮领班各一人,各班轮番更替,每日入宫面君领旨。其下则设有军机章京(俗称小军机),协助处理本处日常工作,如管理文书、记注档案、撰拟文稿等。

通观清代军机处存在的历史,可以发现它具有若干鲜明的特征:一是军机处之职权在制令条文的规定上并不十分严格,因而往往显得特别宽泛。诸如奉旨成文下令,提供咨询,参议政事,参与审办重大案件,奏补文武官员(即京内外中上级官员,可由该处呈单“请旨”任用),记录保存文件等等,俱在其过问之列。正因为如此,旧史或称其“掌军国大政,以赞机务”,或称其“综军国之要”^②,甚至谓“军国大计,罔不总揽。自雍、乾后百八十年,威命所寄,不于内阁而于军机处,盖隐然执政之府矣”^③。二是军机处所办均为机密要政,因而防范极严,保密性很强。乾隆十二年(1747年)谕旨称:“军机处系机密之地,所交密议章奏,本无宣泄,其应交该部密议者,嗣后俱交军机处存记档案,交发部议。其奏事处所奏密议事件,著亦交军机处记档转发。”^④而军机处办事之场所,即使王大臣也不准随便入内。据梁章巨记述:“凡京外王大臣有奉特旨到军机处恭听谕旨、恭读硃笔及阅看各处奏折者,方得在军机堂帘内拱立,事毕即出。其余都院内外大小官员,不得擅入。其帘前、窗外、阶下,均不许闲人窥视。满、汉章京之值房亦如之。”^⑤三是军机处固然权大职尊,但又与历史上之相府截然有别。因为

① 梁章巨:《枢垣纪略》卷27。

② 《钦定大清会典》卷3。

③ 赵尔巽等:《清史稿》卷176“军机大臣年表一”。

④ 梁章巨:《枢垣纪略》卷1。

⑤ 梁章巨:《枢垣纪略》卷14。

它既无官署,又无属吏;军机大臣与军机章京俱行满汉复职制,均无专品专薪,待遇一依本官;任命时虽有“军机大臣上行走”等名义,但仍属兼职和临时差遣性质,并带有浓厚的秘书、顾问的色彩,而非完整意义上的独立的行政机构。这种性质,也就决定了军机处官员即使地位再显赫,却只能绝对听命于皇帝,“只供传述缮撰,而不能稍有赞画于其间”^①。简言之,他们并无独立决策权,一切以君主之意志为转移。四是皇帝所选之军机处官员,“惟用亲信,不问出身”^②。加之军机大臣与军机章京之间,虽有尊卑上下之分,却并无绝对隶属关系,且俱无署无吏,也就不容易互结党援。因此,就总体而言,军机大臣的权限固然很大,客观上却很难对皇权构成威胁。

军机处之设立,自属清代中枢机构之一大调整,其主要功能不外乎是增强专制皇权。雍正、乾隆以后,军机处之职权、作用愈来愈显,而诸王预政权力却日趋式微,以至被剥除殆尽。延至乾隆五十七年(1792年),因“国议”已“徒拥空名,无应办之事,殊属有名无实”^③,遂下旨取消议政王大臣兼衔,“国议”终成明日黄花。事实上,军机处在剥夺议政王大臣权限的同时,也逐渐侵割了内阁票拟批答重大政务之权,甚或发展到有权修改内阁票拟的地步。当此之时,凡军机处不经内阁直接发往各地之机密诏旨,概由该处密封,以驿马传递,依据内容之轻重缓急,可日行300~800里不等,直达于地方督抚,人称“廷寄”,又曰“密发”。而军机处奉旨所拟之普通诏令,仍“先下内阁,以次及于部院”,再层层下达,人称“明发”,实则多为例行公事而已。内外重臣(尤其是各地之封疆大吏)的奏折、文本,凡送军机处直达皇帝者,称为“密折”,而一般性的通过内阁上呈者则曰“题本”。这明暗两套的上递与下发制度,使暗者为人所重,而明者之作用无不大打折扣。因此,“殆军机设,题本废,内阁益类闲曹”^④。廷寄制度的建立,在一定程度上加强了中央与地方的联系,使皇帝的意旨可毫无阻滞地直达地方,且“较为密速”。其结果,就必然意味着皇权对地方控制力的增强。与此同时,由于前述军机处所具有的特殊性质,使它在大量侵夺了内阁、“国议”的权力之后,并没有将这些权力最终完全吸纳、转化为自己所有,而是无形中更加重了天子的权威而已。

① 赵翼:《簪曝杂记》卷1“军机处”。

② 吴振棫:《养吉斋丛录》卷4。

③ 王先谦:《东华全录》(乾隆朝)卷114。

④ 赵尔巽等:《清史稿》卷114“职官志·序”。

很显然,通过上述中枢机构的演变,封建皇权不仅得到了强化,而且进一步达到了高度集中。皇帝无疑成了一切政治权力的凝聚与辐射中心,从而使数千年来中国封建时代的皇权专制走向了极端。

说到中枢机构,还应提及清代的内阁。中国古代之内阁,自然与近代西方国家的内阁有着本质的不同。内阁最初萌芽于明初,源自明太祖朱元璋杀胡惟庸后废除了中书省与丞相制,而以人君兼行相权,事无巨细,均需躬亲。朱元璋如此做法,虽有大权独揽之心,却非个人才力所能胜任,乃于洪武十五年(1382年)设华盖殿、文华殿、武英殿、文渊阁、东阁等殿阁大学士,以品秩较低之编修、检讨、讲读之官充任。究其作用,也不过是一套供天子顾问、替天子批阅奏章及草拟诏旨的松散的秘书班子,自然并无太大的权力。但从明成祖开始,大学士逐渐参预机务,遂有“内阁”之名。后经仁宗、宣宗至英宗时,阁臣品位尊崇,其权势之重,宛若宰辅,内阁终成为全国最高行政领导机关与辅政机构。

清代的内阁固然成立较晚,但在天聪十年(1636年)四月,皇太极已仿明内阁之制,设有内三院(内秘书院、内国史院、内弘文院),作为自己直接控制的咨询和办事机构,这大体可视作无内阁之名的实际内阁。以后至顺治十五年(1658年),仍将原并入内三院的翰林院分离出来,首次改内三院为内阁,由它“赞理机务,表率百僚”^①,代拟批旨,呈进奏章,而班列于六部之上,地位甚为尊崇。不过,顺治刚死(1661年),权臣鳌拜等辅政时,却又恢复了内三院旧制。康熙亲政后,方于九年(1670年)再度改内三院为内阁,遂成定制。清代内阁所属机构有典籍厅、满本房、汉本房、蒙古本房、满覆签处、汉覆签处等厅、房、库、处十余个。设大学士为首领,分兼殿阁衔,初为四殿(中和殿、保和殿、文华殿、武英殿)二阁(文渊阁、东阁),乾隆十三年(1748年)后,减去中和殿,增设体仁阁,遂成三殿三阁,列为定制。内阁成员人数,康熙时设满、汉大学士各2人,雍正时多至6员,乾隆时仍为4员。大学士人称辅臣,“佐天子,理机务,得不时召见”,且“掌钧国政,赞诏命,厘宪典,议大礼、大政,裁可否入告”^②,每日须至内阁入值,例有兼职。大学士之下设有协办大学士,初无定员,乾隆十三年(1748年)定为满、汉各1人,例由尚书、总督中选任。其下又设学士满6人、汉4人,并有侍读学士、侍读、典籍、中书、中书舍人等属员。

① 《历代职官志》卷2“内阁上”。

② 赵尔巽等:《清史稿》卷114“职官志一”。

清代内阁名义上为辅弼皇帝处理政务之最高中枢机关,大学士也“勋高位极……其品列,皆首文班。任军机者,自亲王外,其领袖者,必大学士,唐、元三公尚不及也”^①,地位不可谓不尊崇。然而其实际权力,却未必完全如此。盖明清内阁之职责,主要体现在票拟谕旨、汇总公文、参议国政、监修国史、厘正法令等方面,就中尤以票拟为重要。可是,如果一切往返公文均需由内阁汇总,重大政事君王也要同阁臣共同商议决断的话,这对于渴求无限扩张自己权力的最高统治者来说,毕竟是一种约束与限制。所以,清代前中期诸帝无不强调并独揽政务裁决权。即以内阁权之重寄的票拟而论,由于裁决出自圣躬,“阁臣不得与闻,天子有诏则面授阁臣,退而具草以进,曰可,乃下”^②。因此,阁臣仍只是皇帝的高级秘书。这正如乾隆皇帝所云:“夫宰相之名,自明洪武时已废而不设,其后置大学士,我朝亦相沿不改,然其职权仅票拟承旨,非如古所谓秉钧执政之宰相也。”^③与此同时,“国议”、南书房及其后之军机处等机构,一方面牵制着内阁职权之行使,另一方面又程度不等地不断蚕食、剥割内阁之权,使内阁大学士名位优崇而职责有限,秩望虽高却实权难副。特别是雍正以后,“承旨寄信有军机处,内阁宰辅,名存而已”^④。曾几何时,宛若宰辅之内阁大学士竟渐成加爵之虚衔,内阁亦破落成了办理例行公文的一般性事务机关。

至于清代中央机构的第二类,即浩繁庞杂的行政事务管理机关,不仅量大,且变化亦多,限于篇幅,只能择其要者略作介绍。

清朝沿袭明制,于内阁下设吏、户、礼、兵、刑、工六部,仍为最主要的中央行政管理机关。清之六部,初设于皇太极天聪五年(1631年),每部由一名满洲贝勒兼领,一直沿用到入关前。当时,吏、户、礼、兵、刑五部各设承政4人为部长官,其中满族2人,蒙、汉各1人;惟工部设承政3人,包括满族1人,汉族2人。清入关后,将各部主副长官仿明制改称尚书、侍郎,但尚书一律只用满人,汉人只能担任侍郎。顺治五年(1648年),工部内始设满、汉尚书各1人,满、汉侍郎各1人,以后汉人任尚书者逐渐增多。定型后的六部,每部设满、汉尚书各1人,左、右侍郎亦满、汉各1人。其下所属之若干清吏司,均设有郎中、员外郎、主事等属官掌之。六部由皇帝亲自指挥并对皇帝负责,各部尚书大多由大学士

① 赵尔巽等:《清史稿》卷174“大学士年表一”。

② 叶凤毛:《内阁小考》“序”。

③ 王先谦:《东华全录》(乾隆朝)卷93。

④ 赵尔巽等:《清史稿》卷174“大学士年表一”。

兼任或管理,他们无权向地方官直接发布命令,一切须奏请上旨颁发诏谕,即使尚书与侍郎间产生分歧争执,双方仍均可单独上奏,听候皇帝裁决,充分反映了皇权对六部的严密控制。六部长官虽设满汉复职,但很长时期内,实权则操于满族官员之手,诚如康熙所言:“汉大臣……若不涉于彼之事,即默无一言”^①。而“大小汉官,凡事推满官”的说法^②,更表明在职权分配上,清代存在着民族歧视的色彩。

在六部当中,吏部列于首位,职掌全国文职官员之任免、考绩、黜陟、赏罚、调动、封勋等事。下设文选、考功、稽勋、验封四大清吏司,另有清档房、汉本房、司务厅、催督所、当月处等下属单位,分掌本部事务。但是随着专制皇权的日益增强,高级官员之任命俱出自皇帝意旨,中下级官吏又由督抚委派,故吏部并无用人实权,只是例行办理文官任免手续及备案而已。其他各部的情况也大体如此。户部事务较繁,举凡全国田亩、户籍、赋税、财政收支、俸饷、疆土、货币等均主之。下设有 14 个清吏司,另有井田科、八旗俸饷处、现审处、捐纳房、内仓等机构,但这些机构冗杂,分工混乱,事权不一,往往名实不符。如各清吏司既不按业务性质分工,亦未完全按地区分工,只是依事务繁简而定。许多清吏司除管本省钱粮外,有的兼管他省,有的兼管他事,如浙江清吏司兼管全国民数、谷数,四川清吏司兼管各地麦禾收成,云南清吏司兼管漕政,贵州清吏司兼管关税等。礼部职掌国家典礼、学校、科举等,下设典制、祠祭、主客、精膳四大清吏司及铸印局、会同四译馆、清档房、汉本房、司务厅、书籍库、板片库、南库等机构,但与太常寺、光禄寺、鸿胪寺等机构的职责常常相互重叠,区分不明,显得臃肿繁滥。兵部在名义上乃全国最高军事机关,管理全国军事及武职官员之考核任免等。其下设有武选、车驾、职方、武库四大清吏司及会同馆、捷报处、满档房、汉本房、司务厅、催督所、当月处、稽俸厅等机构。而在实际上,清朝军务由军机处秉承皇帝意旨来掌握,“兵部之职,不过稽核额籍、考察弁员而已”^③。刑部掌全国司法刑狱,下属有按地区划分的 17 个清吏司及督捕司、秋审处、减等处、律例馆、提牢厅、赃罚库、赎罪处等机构,以分掌部务。这些下属机构的分工也很紊乱,如 17 个清吏司中,或一司兼管两省,或两司共管一事,极不划一。另外,

① 王先谦:《东华全录》(康熙朝)卷 83。

② 《钦定吏部则例》卷 11。

③ 《历代职官志》卷 12。