

# 清代軍機處設置之研究

傅宗懋

軍機處亦稱辦理軍機處，係清朝特有之制度。始屬臨時設置，演變所至，終成「掌軍國大政，以贊機務」之中樞機構（註一）。清史稿軍機大臣年表序言謂：「軍機處名不師古，而絲綸出納，職居密勿。初祇秉廟謨，商戎略而已。厥後軍國大計，罔不總攬。自雍正朝後百八十年，威命所寄，不於內閣而於軍機處，蓋隱然執政之府矣」（註二），頗能道其真貌。本文分別就其設置之原因、時間、定名定制，及直廬所在加以敘述。

## 壹 設置之原因

設置軍機處之原因，可分為直接原因與間接原因。直接原因，係指直接促成設置軍機處之因素言；間接原因，則指間接促成設置軍機處之因素言。唯直接原因與間接原因之間，又有其相聯貫處。易言之，若無直接原因之發生，間接原因未必能於其時促成軍機處之設置，而若僅祇直接原因發生，無間接原因之存在，亦未必非設置軍機處不可。

### 一、直接原因

設置軍機處之直接原因，可別為下列二點說明。

#### 一、籌劃軍務：

促成創設軍機處之最直接原因為籌劃軍務，乃不爭之事實。有關軍機處之公私記載，俱作是說。清史稿職官志謂：

初設議政處，令鞏阿岱等為議政大臣，參畫軍要。雍正十年用兵西北……始設軍機房，後改軍機處（註三）。

王昶軍機處題名記謂：

先是雍正七年青海軍事興，始設軍機房……後六年，憲皇帝晏駕，上諒闇，改名總理處。三年喪畢，王大臣請罷之

，詔復名軍機處（註四）。

趙翼軍機處述謂：

雍正年間，用兵西北兩路……始設軍需房於隆宗門內……後名軍機處（註五）。

世宗亦嘗謂：

準噶爾世濟兇頑，心懷叵測，將來必爲蒙古之巨患，遺國家之隱憂。是用發兵，聲罪致討，上承先志，下靖邊陲，師出有名，事非得已。兩路軍機，朕籌算者久矣。其軍需一應事宜，交與怡親王、大學士張廷玉、蔣廷錫密爲辦理……

（註六）。

證以怡親王、張廷玉、蔣廷錫卽爲清史稿首列之軍機大臣（註七），則知世宗亦自承其設置之目的在經理「軍需一應事宜」。且自世宗所諭得知前引各條中所稱之「用兵西北」，「青海軍事興」，「用兵西北兩路」，皆指雍正時師征準噶爾而言。而軍機處卽爲因應籌劃此一軍事行動之需要而創設。故仁宗於嘉慶七年二月二十四日之諭亦曰：「自雍正年間初設軍機處……本爲籌辦軍務」（註八）。凡此足證籌劃軍務爲設置軍機處最直接之原因。

二、保持機密：

促成創設軍機處之另一直接原因，卽是保持機密。初始爲保守師征準噶爾軍事策劃必需之機密。其後則涉及保守軍務外之國家機密。軍事行動與保守機密本有不可分割之關係，益以世宗又具特重機密之性格，遂必於既存之制度外另設軍機處，董理其事。清史稿職官志謂：

雍正十年，用兵西北，慮倖直者洩機密，始設軍機房，後改軍機處（註九）

趙翼軍機處述亦謂：

軍機處本內閣之分局。國初承前明舊制，機務出納悉關內閣。其軍事付議政王大臣議奏……雍正年間，用兵西北兩路，以內閣在太和門外，倖直者多，慮漏洩事機，始設軍需房於隆宗門內……後名軍機處（註一〇）。

清初機務出納悉關內閣。內閣，在太和門外，太和門爲紫禁城內首重正門，門外非內庭深嚴濶密之地，往來人衆，洩漏機密確有可慮。而隆宗門位保和殿之後側，乃城中禁門，非奏事入待旨及皇帝宣召，雖王公大臣不許私入（註一一）。設軍機處於此，自較內閣易持慎密。

是知軍機處之設置，爲求保持機密，亦無疑問。而當時所指之機密乃是用兵之籌劃。然則順康二朝，亦多征戰之事，亦有保密之需要，何以世祖、聖祖無設置軍機處之事，而世宗用兵遂有此舉？究析其故，可得下列二點：

（一）由於當時職司機務出納之內閣與掌議軍國大政之議政王大臣，俱不足副保持機密之職任。

雍正三年正月乙丑諭大學士等：凡大小臣工，面承諭旨，皆國家政務，不當輕洩於外，昔聖祖仁皇帝時，有兩人同見而將旨意漏洩者，則彼此互相推諉；有一人獨見將旨意漏洩者，則謂近侍內監竊聞。朕悉知其弊，是以召見臣工，常令一人獨進，不許三尺之童在側（註二）。

大學士面承諭旨，已不慎密。獨任議軍務職司之議政王大臣，亦不足保持機密，且其由來已久。如康熙八年八月壬戌諭旨卽有訓斥議政王大臣「今聞會議之事尙未具題，在外之人卽得聞知」之指陳。世宗於雍正元年亦諭議政王大臣曰：

爾等所議之事，皆國家要務，理宜慎密。今議政王大臣議而未行，早已洩露，人人皆知。於稠衆之中會議，奴隸亦不迴避可乎？嗣後王大臣議政，務宜慎密，在議政處執事之司官、筆帖式等，亦宜嚴加訓飭，如有似此洩露者，朕若訪聞，必重治其罪不貸（註三）。

內閣大學士及議政王大臣之俱失保持機密之功能，於此可見。

（二）世宗乃特重保密亦善用保密之君王（註一四）。案內閣大學士及議政王大臣不能善保機密，非自雍正始，而軍機處之設置則在雍正初期，吾人認爲其與世宗特重保密之性格甚有關聯。世宗於康熙六十一年十一月乙未繼大統，卽位後十五天向大學士等降具摺密奏人才、政事之旨，其言曰：

爾等具摺或滿字或漢字，各須親寫，不可假手於子弟，詞但達意不在文理字畫之工拙。其有不能書寫者，卽行而奏

(註一五)。

雍正三年規定將洩露密奏或密旨者，照洩露軍機律治罪。

雍正三年二月丙子諭內閣……周易曰：「凡事不密則害成」。是以歷來會議軍務皆極慎密，以防漏洩。凡文武大吏之密奏及朕所降密旨，俱係國家緊要事件。豈不更重於軍務，而可輕洩以貽害乎？嗣後若有此等，一經發覺，該部概照洩露軍機律治罪（註一六）。

五年命將事關緊要之案密封投進。

雍正五年三月丁未諭內閣：向來督撫提鎮陳奏本章，例有副本投遞通政司衙門，又有揭帖知會關涉之各部院，往往緊要之事，未達朕前而先已傳播於家口；又如內外咨呈，文書往來，該衙門尤易疏忽，以致匪類探聽，多生弊端。聞有緝拏之犯，聞風遠颺，遂致漏網。此皆不慎之故，貽誤匪輕，嗣後一切本章以及咨呈文書，除平常通行事件外，其有關涉緊要之案與緝拏人犯之處，內外各衙門應密封投遞，各該管官員應謹慎辦理，以防漏洩。倘有疏忽，將來事發之日，究問根由，必將漏洩之人及該管官員從重治罪（註一七）。

此外，檢閱硃批諭旨，更可窺知世宗之重視保密，試舉二例，用見一斑。

世宗硃批雍正二年十月二十一日河道總督齊蘇勒奏摺謂：

卿之勤勞固不待言，而一塵不染，獨立不倚，從未聞在京資緣結交，以求輔助，更屬可嘉。勉爲之，慎毋少移此志。倘有爲難掣肘之處，竟行密奏，朕自秉公主持。或有瑣屑不能奏聞隱情，怡親王公忠爲國人也，可親近之。朕保爾因（固）不失其親也。其他則徒有累而無益。密之，密之（註一八）。

又硃批雍正六年十月二十日兩廣總督孔毓珣奏摺曰：

今將楊文乾日前所奏並朕之批諭發來爾看，即知朕所以待楊文乾與楊文乾所以見信於朕之原委矣……此數摺之奏詞及所批之旨，俱當密之又密，若稍漏一二語，將來必見棄於朕也。（註一九）。

凡此足證世宗具有特重保密之個性。世宗自身既爲特重保密並善用密奏之帝王，復以當時內閣承旨，及議政王大臣議政俱不克盡保密，由之，爲策劃師征準噶爾之用兵事宜，遂行揀選親信重臣另設新機構。故保持機密亦爲創設軍機處直接原因之一。論者謂：「蓋在專制政體，機密二字爲主權發動最切要之事，帝（世宗）以軍機處充當此等重大之目的，大著成效」。（註二）○，洵爲不誣。

## 二、間接原因

設置軍機處之間接原因，亦可分爲兩點說明。

### 一、削減議政王大臣之職權：

案滿清自太祖、太宗以來，秉廟謨、商戎略乃係議政王大臣專主之事。本此傳統慣例，則師征準噶爾之軍務，交由議政王大臣籌劃，始符舊制。若以議政王大臣集議與議人員既夥，有難免洩漏之虞，則就中擇慎密者二三人職役其事，或無不可。世宗不用此途，轉將之委任於怡親王允祥、大學士張廷玉及蔣廷錫三人，固因三人係世宗所親重，然實亦寓削減議政王大臣職權之用心在。

當聖祖中世之後，諸王昆仲之間，各結黨羽，以張勢力而覬覦大位，史家論之甚詳（註二一）。然無關本文主旨，姑不論述。世宗即位，雖於繼統之爭獲致勝利，但宗室兄弟猶自各持黨結，不甘臣服，對世宗之統治構成威脅。諸王中，允禩、允禎於康熙末年已被幽禁，難有施爲。而允禩、允禔、允禊、允禴諸人仍自多方反抗，不受統馭。其中尤以允禩爲最。蓋允禩既「秉性奸柔」，復「才望爲諸王冠」（註二二），世宗首先對之加意安撫，期其感化。茲例舉世宗安撫允禩之舉措如次：

（一）康熙六十一年十一月乙未，聖祖去世之次日，即任命貝勒允禩爲總理事務王大臣。

（二）同日晉封貝勒允禩爲親王（註二三）。

世宗不僅對允禩自身善加安撫，且更將允禩之舅父噶達渾自辛者庫官奴釋出，賞予世襲佐領（註二四）。然而世宗安撫允

禩並未收其預期之效果，如當允禩受封親王時，其妻外家向之稱賀，允禩答以「何喜之有，不知隕首何日」（註二五）。故雍正二年四月庚申世宗諭諸王大臣有謂：

自朕即位，允禩優封親王，任以總理事務，理應痛改前非，感朕包容委任之意，輸其誠悃，以輔朕躬，乃不以事君事兄爲重，猶以同輩諸弟允禔、允禷爲伊出力之故，懷挾私心，至今未已也（註二六）。

又如雍正三年四月癸未，爲允禩管理工部事務，製造軍械粗率，曾諭諸王、貝勒、公、大學士、九卿及工部官員等：

朕與廉親王允禩分屬君臣，誼屬兄弟，今觀允禩之於朕，則情如水火，勢如敵國（註二七）。

世宗與允禩間既情同水火，勢如敵國，允禔、允禩、允禷亦皆對世宗意存反抗，不甘屈服。雍正三年二月丁酉世宗對諸王文武大臣等人之諭曰：

朕因貝子允禔行事悖謬，在西寧地方縱容家下人生事妄爲，特發諭旨著都統楚宗往彼約束。今據楚宗摺奏：臣至西大通，允禔並不出迎請安，良久始令臣進見。允禔氣概強盛形色如前，並無憂懼之容。臣令出院跪聆諭旨，允禔並未叩頭即起立向臣云：諭旨皆是我有何說，我已欲出家離世，有何亂行之處？其屬下人等亦毫無畏敬之色等語……乃允禔肆行傲慢，全無人臣事君之禮且稱出家離世等語。其意謂出家則無兄弟之誼，離世則無君臣之分也。荒誕不經如此……皇考賓天時，允禩從西寧來京，並不奏請太后安，亦不請朕安，反先行文禮部，問其到京如何行禮儀注。及在壽皇殿叩謁梓宮後，見朕遠跪不前，毫無哀戚親近之意。朕向前就之，仍不爲動。彼時，拉錫在旁掖之使前，伊出遽將拉錫詈罵，復忿然至朕前云：我本恭敬盡禮，拉錫將我扯洩，我是皇上親弟，拉錫乃擄獲下賤，若我有不是處，求皇上將我處分，若我無不是處，求皇上即將拉錫正法，以正國體等語。朕不意其咆哮無禮至此也。及梓宮奉移山陵時，朕因允禩倨傲不恭，且與拉錫、佛倫爭鬧，降旨訓誡。而允禩忽從帳房中出，勸令允禩跪，而允禩即跪，是事事聽從允禩之言，爲其指使，此其明驗也。又允禩妻病故，朕厚加恩卹，乃伊奏摺中有我今已到盡頭之處，一身是病，在世不久等語。朕思允禩恭代朕躬奉祀景陵，任至重也。又以貝子加封王爵，有何屈抑而出此怨望之語乎？又允禩身爲大將軍

，將不應支用之錢糧濫支數萬，以市恩邀譽，而不知有違定制，例應賠補。此皆國帑有關，何得任意侵取乎？

至若允禩奉旨送澤卜尊丹巴胡土克圖至張家口外，乃託病不行。又私與允禔暗相往來，餽送馬匹。允禔回書有事機已失悔之無及之語，悖亂已極。允禩又私行禳禱，將雍正新君字樣連寫入疏文之內，甚屬不敬。蓋允禩等私結黨援，牢不可破……（註二八）。

讀此可知世宗之兄弟對其不甘臣服之狀。尤有進者，當時不僅允禩等個人對世宗持反抗態度，且其黨羽心腹亦對世宗加以輕蔑。世宗嘗謂：

阿靈阿、鄂倫岱二人，原係允禩等之黨首，罪惡至重。從前懷毒逞奸，上費皇考無限慈懷，屢干聖怒。當日因允禩得罪，在遙亭地方將伊門下太監審訊，供云：「阿靈阿、鄂倫岱乃我主子之黨，問此二人便知」。彼時阿靈阿、鄂倫岱在旁無言可辯，顏色改變，但隨口支吾抵飾，豈能欺君父與象耳目乎？……鄂倫岱悖惡多端，每事干犯聖怒，皇考行圍哨鹿時，曾悉數其罪，令侍衛五哥鞭責之後，令其前往邊地料理驛站。伊到彼處，並不撫恤驛站之人，反將驛站事務敗壞，致蒙古等不能存活。朕即位後聞知其事，特加恩賞賚數萬金，另遣員前往料理，以甦蒙古之困。鄂倫岱種種罪惡俱行寬免，從驛站調回，仍令爲領侍衛內大臣，又爲都統。伊之祖父，朕皆厚加恩典。鄂倫岱並無感激報效之念，在朕前並無一語奏謝。鄂倫岱引見本旗襲職人員，明知罪人之子例不得承襲，乃違例帶領引見，朕亦寬免其罪。伊等爲火器營統領，乃於操練兵丁之處並不親到一次。去年伊從鄂羅斯回來，奏請將蘇尼特爲賊之台吉數人調來京師披甲。朕諭以不如仍留本處，交札薩克王等自能管束，令其悔改；如不能悔改，再依爾等所奏行。鄂倫岱並不遵照朕旨，乃自行繕寫，內有云皇考時調來披甲，朕心不忍等語。其意以爲皇考欲行之事朕不忍行，欲將歸過皇考之名加之於朕也。朕有硃批諭旨與阿爾松阿者，令鄂倫岱轉交，乃鄂倫岱於乾清門衆人前，將朕諭旨擲之於地，且極力黨護阿爾松阿，將其死罪承認在身。此等頑悍之狀，有是理乎？……昨因辦理旗下之事，在衆人前將一原當侍衛之人問鄂倫岱，鄂倫岱並未認識，妄奏云：「此人平常」。朕責以欺罔。鄂倫岱奏云：「我信口回奏」，含忿搖頭，故激朕怒。……鄂倫岱之罪與阿靈阿等……從寬發往奉天令與阿

爾松阿同一居住。嗣後大小臣工，若有怙惡不悛，暗附其黨者，朕必明正其罪，置之重辟，使伊等黨解散，無附會濟惡之人，正所謂曲爲保全之計。總之朕兄弟中積習沈痼，既不能攝之以威，使其悛改。而加意施恩，又終不能使之感化，朕衷深爲抱憾……（註一九）。

黨附允禩之蘇努父子，對世宗亦不聽命。雍正二年五月丙辰諭諸王大臣等：

皇考在乾清門降旨曰：蘇努之祖阿爾哈圖土門貝勒褚英薨逝時，太宗特降諭旨云，此人若在，必亂國家。大抵此一宗支向日原有嫌隙。卽如蘇努與我父子兄弟骨肉之中，讒譖離間暗中鑽營，惟擾亂國家事務，朕防之有年矣……朕卽位後於蘇努格外加恩，晉封貝勒，伊子勒什亨委署領侍衛內大臣，亦冀伊等感朕寬大之恩，遷善改過耳！詎意勒什亨並不感戴，仍袒護貝子允禔，扶同隱匿，將所交事件故爲遲延，及朕將勒什亨派往西寧，伊弟烏爾陳指稱武備院奏事入內，於朕前顯露憤恨之容，勒什亨乃獲罪之人，例不得奏請訓旨。而烏爾陳將伊兄引入紫禁城內，殊屬不合，是以並將烏爾陳同伊兄發往軍前。今蘇努以七十病故，退有後言，是仍念伊等舊日黨與，擾亂國家之心毫無悛改也。蘇努不可留在京師煽惑衆心，著革去貝勒，其屬下佐領著撤回，存貯公所，只留伊府佐領。著伊同在京諸子於十日內帶往右衛居住，到彼之後，若不安靜自守，仍事鑽營，差人往來京師，定將蘇努明正國法（註三〇）。

允禩之黨羽阿布蘭亦然。雍正二年閏四月丁亥諭宗人府及部院大臣等：

宗室阿布蘭，朕素不深知，在皇考時伊於委任之事尙爲勉力，廉親王又於朕前保奏，朕因特加殊恩，由輔國公晉封貝勒，賞給佐領，又令總理事務……阿布蘭自任用以來，並不實心效力，而且素行卑污，前大將軍允禔，自軍前回時，伊特出班跪接。從來宗室公於諸王阿哥並無此例也。宗人府建立禪亭，翰林院所撰之文，阿布蘭以爲不佳另行改撰，並不頌揚皇考功德，惟稱贊大將軍允禔，擬文勒石。朕卽位後伊自知誣謬，復行磨去。辦理旗務，每每徇私。參奏佐領一事經朕交部查出，傳示衆大臣，似此罪惡種種，朕是以交宗人府議處……（註三一）。

世宗卽位初期，所臨旣是諸王樹黨營私風盛之局，諸王黨羽又復各忠其主。結黨要援之弊，一時不能清釐殆盡。時之八旗



，各爲其主之風亦未完全消除，宗室政敵藉機煽動，愈使嚴重。如雍正二年五月壬戌諭總理王大臣等：

七十、馬爾齊哈、常明等皆資緣妄亂之人，伊等皆廉親王之黨，七十原爲阿靈阿謀主，各處鑽營，阿爾松阿視爲恩人，在戶部時專主戶部之事，今在刑部又專主刑部之事，凡小有才者，俱被引誘，愚懦又畏讐其威，並入伊黨，常明業已正法，伊等俱在八旗王大臣並近侍人家，或用逢迎，或用離間。又有暗地鑽營者數人，朕悉知之，但不遇事發，姑不深究。伊等悔心愆改則已，若仍固執不改，伊等斷不能掩朕之耳目也（註三二）。

不寧惟是，且有排擠上三旗之情事。如雍正三年三月壬子召入內閣部院諸大臣諭曰：

吉當阿於舉行計典時，上三旗無一卓異之員，豈有下五旗皆有可薦之人，而上三旗獨無一人可信乎？據稱伊等或係出差，或派往打圍，故未行舉薦，夫既有可薦之人，獨不可展限補薦乎！……（註三三）。

諸王及八旗大臣爲議政王大臣組合之骨幹（參閱拙著清初議政體制之研究一文刊政大學報第十一期）。其議事既不克保密，且對世宗之統御又不甘臣服，故世宗「使伊等黨援解散，無附會濟惡之人」之理想，斷非短暫即可實現。在此諸因素之下，世宗對諸王加以裁抑猶恐不及，更遑論將軍務交之籌劃，是以乃另揀親信重臣經理之。由此遂有軍機處之創設。雖然，而當世何以猶有令議政王大臣議奏之事？關於此點，吾人以爲有時習久而變者，必以其漸，故議政王大臣議政制度之解體與軍機處之確立，皆係逐漸演變之結果。然世宗創設軍機處實隱含削減議政王大臣職權之用意，當無疑。嘯亭雜錄云：「國初設內三院外，其軍國政事皆付議政諸王大臣，然半皆貴胄世爵，不諳世務，憲皇悉知其弊，故設立軍機大臣」之說（註三四），以議政王大臣「半皆貴胄世爵，不諳世務」爲設立軍機大臣之原因，與實情似不無距離。

## 二、貫徹集權：

李宗侗教授謂：「在帝政時首領總有集權的慾望，由分權而趨向政權集中是政治常有的軌路」（註三五）。軍機處之創設實受世宗貫徹集權慾望的影響。世宗，雄才之主。「在藩邸四十餘年，於人情世態無不洞悉。康熙末年，玄燁以省事爲政，故不免失之寬大，而疆吏州縣，玩法者多，胤慎即位後，既以諸王之事，防制不遺餘力，又恐官吏懈疏，政綱不舉」（註三六）

。因之以法治國，綜覈名實，致力於集權於一身。衡諸常情集權者往往希冀其命令之傳佈能機密、迅速、正確、切實。但當時執事出納絲綸之內閣，除不勝保持機密外，兼且遇事疏忽。試舉數例如次：

雍正元年七月戊子諭內閣，前因年羹堯之奏稱，趙之壇情願捐銀一萬兩，往布隆吉爾地方築城效力。……爾等票籤全不符合，將朕主要語句俱行遺漏。……今朕臨御之初，內藉大學士，外藉督撫提鎮，理應諸事勤慎，盡心協辦。如前日本上脫落一字，事雖甚小，然不得謂小事便可輕忽。本章用心細閱，自無錯誤。又如前日蔡廷所奏之事，即係年羹堯奏過之事，爾等又票該部議奏，朕疑其或有異同，照籤批發，及觀部議，仍是一事何至疏忽如此（註三七）。雍正二年九月乙丑諭大學士九卿等，朕前因兵部所奏年滿千總一事，未詢定例，誤降諭旨。彼時，大學士等應即陳其故，使朕不致有誤。今幸所降諭旨尚未發出，朕已詢知定例。倘朕知之不早，勢必將發出諭旨追還更改，殊防政體。皇考御極六十餘年，諸事無不諳練，朕在藩邸年久，雖於羣情利弊，事理得失無不周知，至於國家政事有關定例者，朕既練歷未久，如何可比皇考？其匡正之責，實在爾等。朕屢降諭旨，君臣宜同一體，即使人君不能容納臣下之言，猶當一心愛主，極陳無隱。況朕自御極以來，痛懲逢迎之弊，諄諄以實心匡弼朕躬期望爾等，君子之過也如日月之食，其過也人皆見之，及其更改也人皆仰之，朕素性不吝改過，苟自知其非，即於大庭廣眾之中明言以改之，從無護庇粉飾之事。今爲年滿千總所降諭旨，爾等俱悉成例，辦事有年，豈不知朕偶誤，總以逢迎緘默爲心，或是或非，聽朕爲之而不言，則待朕者何薄耶（註三八）。

雍正三年三月癸丑召入內閣部院諸大臣諭曰：……大學士張鵬翮員缺，吏部即開列具題請旨，朕令內閣確查舊例，其初含糊回奏，及朕憶皇考加恩李光地，有一月後開列之旨，內閣始查出檔案請罪。當時李光地之事，朕在藩邸時即聞人傳頌皇考待大臣恩意周渥，不忍遽行開缺，以爲盛事。爾等豈不聞知，且見有檔案而置若罔聞，必待朕再四往復查詢，始具奏請罪，是誠何心（註三九）。

內閣治事如此怠忽，其不能令世宗感覺滿意事屬必然。加以清初政制多因法於明，其公文授受原係通政司受內外本章，有

敷奏封駁之權。內閣票擬批答，爲承旨立法之府。世宗對內閣既不能信任，又以通政司專封駁職權太重，扼中外庶政之要，主之者不得其人，或因緣爲奸。非但易啓弊端，亦且損害帝權。故於設軍機處以籌劃軍務外，更爲配合此一措施，乃別設奏事處，專命奏事人員若干，以司本章之傳遞。命內外諸臣陳奏，常事用疏，自通政司上，下內閣擬旨；要事用摺，自奏事處上，直達御前。皇帝批示後逕下軍機處擬旨。軍機大臣既皆皇帝所親重，必能尊重皇帝之命令，且又常日直禁廷以待召見，少則每日一次，多則一日數回，日頗召對，靡敢懈怠。軍機大臣治事較諸內閣大學士正確切實，其行文之制又爲機密、迅速。光緒三十二年九月甲寅德宗謂「軍機處爲行政總樞，雍正年間本由內閣分設，取其近接內廷，每日入值，承旨辦事較爲密速」(註四〇)。觀乎此可知設置軍機處與貫徹集權頗有關聯。

是創設軍機處一舉達成帝王命令獲得正確、切實、機密、迅速傳遞之功效，由是內閣職掌遂逐漸轉移。速軍機處成正式機關，君主乃獨攬政權，而軍機供傳述而已。蕭一山教授有言：「故政權由內閣而轉移於軍機，實不啻間接奉還於君主」(註四一)。

世宗創設軍機處實寓有藉以貫徹集權統治之目的。論者稱：「是故歷代帝王完全舉君主親政之實者，以清朝爲最。其一。雖由於英邁之主，繼續數朝；又其一則由於君主直接把握政治最高之機關，不委於臣僚之故」(註四二)，確屬平允之說。

浦薛鳳教授嘗謂政治的基本因素共有五項，即：現象、制度、觀念、人物及勢力。每一政治事項總包括五項因素，但其成份可有輕重多少與緩急先後之分。且以研究角度不同，五項因素可以互異(註四三)。以此衡諸軍機處之設置，深相契合。軍機處之設置乃清代政治上之一事項。形成此一事項之因素，有屬於政治現象者如對準噶爾用兵；有屬於政治制度者如議政王大臣及內閣組織之有欠慎密；有屬於政治觀念者如帝王恒具集權一身之思想；有屬於政治人物者如世宗特重保密之個性；有屬於政治勢力者如諸王結黨自固對世宗之統治構成威脅。浦教授又謂五項因素如互相配合聯繫則一切順，一切便利，容易而成功(註四四)。軍機處設置後，自皇帝立場言之，於商戎略籌軍務，於有事交辦諮詢，於實現獨裁專制，於機密不使外洩，於破除結黨自固，皆有裨益而無缺陷，此正其能使五項因素互相配合、聯繫於一者也。故此一機構之設置爲順，由之其職掌得以逐步擴張，建制得以存及清末，甚且至光緒三十二年盛議改訂官制之際，初猶言軍機處設立以來，相承至今，尚無流弊，毋庸復改

內閣（註四五）。吾人就其設置之原因觀之，軍機處之爲用豈僅尙無流弊而已。

## 貳 設置之時間

軍機處既係自雍乾後百八十年隱然執政之府的一個機構，地位重要，自可想見。然而此一威命所寄之組織，究係創設於何年何月，清代官私記述所載俱欠翔實，且說法不一，本節先述官私記述之大概，再集錄其他資料加以敘釋。

一、官私著作之記述：

官書所載軍機處之建置，以清朝通典較爲翔實。

清朝通典載：

軍機大臣無定員，由滿漢大學士、尚書及侍郎特旨召入。自雍正十年三月大學士遵旨擬奏：「辦理軍機處密行事件所需鈐封印信，謹擬用辦理軍機印信字樣，移咨禮部鑄造，貯辦理軍機處，派員管理，並行知各省及西北兩路軍營」。至乾隆初年停止，改設總理。乾隆二年十一月奉諭……：「皇考當日原設有辦理軍機大臣，今仍著大學士鄂爾泰……辦理。嗣後永以爲制……」（註四六）。

然光緒欽定大清會典載辦理軍機處組織職掌，未並語及建置始末。

清史稿職官志載：

雍正十年用兵西北，慮倖直者洩機密，始設軍機房，後改軍機處……（註四八）。

清史稿軍機大臣年表載，雍正七年六月始設軍機房。列首任軍機大臣怡親王允祥、大學士張廷玉、蔣廷錫俱於是月癸未受命密辦軍需（註四九）。於此軍機大臣年表之記載與職官志則有出入。

清史稿列傳怡賢親王允祥傳載：

雍正七年六月，命辦理西北兩路軍機（註五〇）。

而張廷玉傳載：

雍正八年，上以西北用兵，命設軍機房隆宗門內，以怡親王允祥、廷玉及大學士蔣廷錫領其事。嗣改稱辦理軍機處

(註五一)。

其他私人著述，則有席吳縻之內閣志、王昶之軍機處題名記、趙翼之軍機處述、梁章鉅之樞垣紀略及劉錦藻之清朝續文獻通考。

內閣志謂：

雍正中以邊事設軍需房（後稱軍機房）于隆宗門外（註五二）。

軍機處題名記謂：

先是雍正七年，青海軍事興，始設軍機房……（註五三）。

軍機處述謂：

雍正年間，用兵西北兩路……始設軍需房於隆宗門內……後名軍機處……（註五四）。

樞垣紀略謂：

自雍正庚戌（八年）設立軍機處，於茲九十餘年（註五五）。

清朝續文獻通考載：

軍機大臣於滿漢大學士、尚書、京堂內特簡，無定員……創於雍正七年。皇朝通考未載，殆以其兼差而非實官歟

（註五六）。

就上引七種著述觀之，對設置軍機處之時間，持說不一，可歸併為下列四種：

(一) 含混謂設置於雍正中，如內閣志及軍機處述。

(二) 謂設置於雍正七年，如軍機處題名記及清朝續文獻通考；或確言創設於是年六月，如清史稿軍機大臣年表及怡賢親王允祥

傳。

(三)謂設置於雍正八年，如清史稿張廷玉傳及樞垣紀略。

(四)謂設置於雍正十年，如清史稿職官志；或確言創設於是年三月，如清朝通典。

總之，昔人對軍機處設置時間之說，不外自雍正七年至十年之間。其中述及月份者，最早為七年六月，最遲為十年三月。二、軍機處設置時間之研析：

上述諸說既不一致，應就史料詳加研究。按設置軍機處最直接原因之一，為籌辦師征準噶爾已如前述，而正式出征準噶爾之行動則見於雍正七年三月以後。

雍正七年三月丙辰命領侍衛內大臣三等公傅爾丹為靖遠大將軍北路出師，川陝總督三等公岳鍾琪為寧遠大將軍西路出師，征討準噶爾噶爾丹策零（註五七）。

世宗於七年三月命將帥師征準噶爾，係早經蓄意，妥為部署，並非事出倉促之行動，由是允祥、張廷玉、蔣廷錫之受命密辦軍需必早於七年三月，可以概見。故公私記載中較早且較肯定之始於七年六月之說，似不符合實情。同時，再據世宗七年六月癸未因岳鍾琪十勝疏而頒之諭旨，更可證明軍機處始設於七年六月之說不確，該諭謂：

準噶爾世濟兇頑，心懷叵測，將來必為蒙古之巨患，貽國家之隱憂。是用發兵，置罪致討，上承先志，下靖邊陲，師出有名，事非得已，兩路軍機朕籌算者久矣。其軍需一應事宜，交與怡親王、大學士張廷玉、蔣廷錫密為辦理。其西路辦理事宜，則專於總督岳鍾琪是任。王大臣等小心慎密，是以經理二年有餘，而各省不知有出師運餉之事……（註五八）

清史稿軍機大臣年表所載「雍正七年六月始設軍機處」之說，可能即本自上引諭旨中「其軍需一應事宜，交與怡親王、大學士張廷玉，蔣廷錫密為辦理」一語，以為該項諭旨發頒於雍正七年六月。然却忽略該諭中尚有「經理二年有餘」字樣。由是則知怡親王等受命密辦軍需事宜，至遲當在雍正五年上半年。

若再以雍正九年四月庚子世宗以征討準噶爾事諭內閣之旨觀之，則「雍正七年六月始設軍機處」之說，益見不能成立。該諭謂：

以西陲用兵之事言之，北路軍需交與怡賢親王等辦理，西路軍需交與大將軍岳鍾琪辦理，皆定議於雍正四年者，王大臣等密奉指示，一絲一粟皆用公帑製備，纖毫不取給於民間，是以經理數年，而內外臣民並不知國家將有用兵之舉。及至雍正七年，大軍將發，飛芻輓粟，始有動用民力之時（註五九）。

李宗侗教授嘗言：「這論明說議定（原論文定議）於雍正四年，再據雍正七年六月的上諭，所云『經理二年有餘』，則內大學士（意指密辦軍需大學士）的實存，必始自雍正四年的下半年，這可以說是軍需房成立的最始年月……」（註六〇），此一推論頗足採納。除上引各論可資為據外，復有下列旁證。為便於說明，先將有關資料引述如次：

富寧安……（康熙）五十四年四月，上以策妄阿喇布坦侵掠哈密……命富寧安（先是任吏部尚書）率侍衛等前往總統調度……尋詔還駐肅州經理糧馬。五十五年奏言：自嘉峪關運糧至哈密，應設十二台，用山西、陝西小車三千兩（輛），每車用三人，每台分車二百五十兩（輛），陸續將運。哈密至巴里坤雖近，中有科舍圖嶺間之，自哈密至嶺之南，設三台，令駐哈密兵牽駝運送，自嶺北至巴里坤，亦設三台，令駐巴里坤兵接運……五十六年三月授靖逆將軍駐巴里坤……五十九年……十月疏言……請選八千人由額稜哈畢爾漢路進，六千人由吐魯番河勒惠路進，各持三月糧，應令巡撫綽奇設置台站，先期運米及馬駝至巴里坤草廠，豫備進剿……六十一年四月疏言：嘉峪關外布隆吉爾之西，為古瓜沙燉煌地，昔吐魯番建城屯種，遺址尚存，且濱河土肥，若駐兵屯牧，設總兵官一人總之，可扼魯色爾騰之路，六月又請專遣大臣領屯田諸處儲糧事宜，又言駐守官兵月糧及進剿大軍裹帶隨運糧，若一時並輓，費多而人亦不給，今巴里坤牧駝悉臙壯，又於喀爾喀買駝，至八月皆肥，以駝運糧甚便，乘炎熱草深時，分起領運，兩路至哈密，北路至圖古哩克軍營收貯，免使臨事張皇……世宗憲皇帝御極，授武英殿大學士，仍駐巴里坤管理軍務……四年十一月還京……五年……十月命往西安署駐防將軍……六年六月以疾卒於西安……（註六一）。

張廷玉……雍正元年……九月……調戶部尚書……四年授文淵閣大學士仍兼戶部翰林院事……六年……

十月兼署吏部尚書……（註六一）。

蔣廷錫……（雍正）二年……六月調戶部右侍郎，三年……命與內務府總管來保察閱京倉……四年二月遷戶部尚書……十月命兼管兵部尚書，十二月丁母憂……命在任守制，給假數月，奉母櫬回籍，喪葬事畢來京，六年三月授文華殿大學士仍兼理戶部……（註六三）。

根據前引雍正七年六月癸未及九年四月庚子諭旨知允祥、張廷玉、蔣廷錫所籌劃者主要在軍需一應事宜，軍需之中固不限於糧草之供給，然師征準噶爾路途遙遠，轉運維艱，必以計劃軍糧之供應、儲備為主體，事為當然。世宗云：「一絲一粟之計劃、備置皆用公帑，纖毫不取於民間」，則財政上必須先準備妥切，財政之準備與戶部關係最密。按怡親王自雍正元年總理戶部，其後王職掌有九，乃未專司農（註六四）。再參照上引富寧安、張廷玉、蔣廷錫之傳記，得知張廷玉自雍正元年受任戶部尚書，迄四年任文淵閣大學士猶命兼管戶部，然而事實上廷玉既在南書房行走又兼翰林院掌院學士，恐難專注。是故，更於四年二月遷戶部左侍郎蔣廷錫為該部尚書，以專經劃，用實軍需。其間廷錫並嘗奉派與內務府總管來保察閱京倉。凡此舉措，皆世宗「兩路軍機朕籌算者久矣」一語之註脚，此其一。

蔣廷錫，歷戶部右、左侍郎而官戶部尚書。其於戶部部務，必能詳悉，是以於遷戶部尚書後八月（四年十月），遂以兼管兵部尚書見命。兵部尚書掌釐治戎政，簡覈軍實。密辦軍需一應事務之信臣，不可不使親戎政之樞要，覈軍實之種切，俾得垂詢密諮不另假人，機事得以保固，斯又勢之使然。此其二。

富寧安，自康熙五十四年四月出邊總統軍務，至雍正四年十一月還京，身居西北邊陲十一載有半，其間親臨戰陣，籌辦軍需，辦理諸務，井井有條，當是世宗籌劃用兵所欲諮詢之士，是以其四年十一月還京，不無世宗特旨召還，以資顧問之可能。此其三。

蔣廷錫於四年十二月丁母憂，時國事無大變故，而必令以在任守制，毋乃以時當密辦軍需之所致乎？此其四。  
歸併上述各點，吾人以爲當雍正四年下半年，即已有密辦軍需事務王大臣之說，實堪採信。

唯其於雍正四年後期已有密辦軍需事務王大臣之實存，故於雍正五年三月丁未降軍政消息，公文往來，應加嚴密之旨（註六五）。



而於同年十二月壬午朔諭諸王大臣等：

諸王及旗下大臣、部院大臣、內務府總管等在乾清門外辦事，所有跟隨之人，並無限制……頗覺繁雜，爾等查例議奏。尋議親王以下……在內行走之王等，亦得在隆宗門出入……（註六六）。

文中所謂「在內行走之王等，亦得在隆宗門出入」，當係指怡親王、張廷玉、蔣廷錫等而言。

然而世宗硃批山東巡撫塞楞額雍正五年十二月十八日奏摺中有言：

王師將有西藏之役，由此而遂向準噶爾布昭天討，亦未可定，軍需重任部臣內一時不得其人，欲調爾來經畫，故及早諭知，以便徐爲準備，此事即在廷議政大臣，朕尙未露其端，調爾大約在明歲夏秋之間，此數月內可將地方政務加意整飭，密之又密，毋得洩露。此諭（註六七）。

豈非意爲密辦軍需事宜當雍正五年十二月時，猶有待塞楞額前來經理之事，何得謂爲四年後期即經籌辦？吾人以爲，世宗此一硃批，固是顯示其確有調山東巡撫塞楞額密辦軍需之意，而議政王大臣亦或不知西北用兵之事。然此並無礙於允祥、張廷玉等之先此奉命密辦軍需。同時前引「經理二年有餘」，及「定議於雍正四年」之說，發佈於雍正七年六月及九年四月，其時師征準噶爾已成實際行動，對早先之密辦軍需，已可彰明，故所說可資爲信；而上引硃批之旨意不過在假之特爲強調此事之機密性，用防塞楞額洩漏之虞而已，不足爲推斷軍機處創設時間之依據。

猶有進者，世宗於征準部一事固「籌算久矣」。且其正式出師實在七年三月。而介乎密辦軍需王大臣實存與正式出師期間一度有提前出師之勢：

雍正五年秋七月癸酉，西藏噶隆札薩克台吉頗羅鼐等奏報：康濟鼐與準噶爾權兵所辦諸事洵有裨益，乃阿爾布巴、隆布奈札爾鼐等會同前藏頭目於六月十八日將康濟鼐殺害，臣即收聚後藏軍兵防守駐紮，阿爾布巴等復發兵來侵，被臣殺傷無算。今臣帶領兵衆剿捕阿爾布巴等，伏祈皇上速遣官兵進藏勦滅逆魁，以安西藏。奏入報聞（註六八）。

世宗據報後，遂頒備兵之旨：

雍正五年八月戊申諭怡親王大學士富寧安、張廷玉等：西安滿洲兵著派二千名令副都統尼馬善豫備管領，寧夏滿洲兵派一千名令副都統蘇圖豫備管領，其綠旗兵陝西省豫備五千名，四川省豫備三千名，雲南省豫備三千名，爾等可行文與岳鍾琪、鄂爾泰即遵照派辦管兵之官並及應用帳房等項，一有調發之處，候文到即便啓行。岳鍾琪見在四川著回到西安將豫備兵馬之事料理畢即馳驛來京，朕有面降御旨之處，其陝甘總督印務仍著岳鍾琪隨路帶辦，不必委人署理（註六九）。旋以康濟濟被殺係西藏噶隆自相殘害之小事，頒旨各路兵馬停止豫備：

雍正五年九月庚申諭議政王大臣等：前因達籍報稱康濟籍被擒之信，恐策妄阿喇布坦有窺伺西藏之意，是以降旨令陝西各路及四川、雲南各派兵馬豫備，以候調遣，今康濟籍被害情由係西藏噶隆等彼此不睦，自相殘害之小事，不須用兵，著將各路兵馬停止，不必豫備（註七〇）。

此一舉措，雖未啓戰端，然而八月戊申之諭，則似爲一見諸史料中論「軍機大臣」行文外省之早期事例。因前此並無諭命親王與大學士共同行文外省之經制。世宗於該諭特命怡親王允祥、大學士富寧安、張廷玉行文與岳鍾琪、鄂爾泰，即是命親信重臣代行傳旨，一如嗣後軍機處之廷寄。且該諭中大學士富寧安與允祥、廷玉同受行文外省之命，足爲本文推斷其於四年十一月還京後嘗備密辦軍需顧問，或會暫短參與密辦軍需事務之證明。唯其旋於五年十月即出署西安將軍，六年六月遂以疾卒。故世宗於七年六月詔示密辦軍需事務王大臣時，富寧安則未與。至於密辦軍需事務大臣蔣廷錫，於五年八月戊申之諭未爲世宗指名，或係丁憂在任守制之故。或以其奉檄回籍尚未還京。

### 三、關於軍機處設置時間之結論：

政治組織之創設，有時類於人類其他社會組織，實係先有其人其事，而後逐漸演進始有定名、定制。軍機處即此種事例之一。況其起始，不過世宗簡派親信王大臣密行軍事準備，且原始立意即在保持機密，不使人知，故原無定名，更無明令，求其設置確期，迥非易事。清紀官私記載之莫衷一說，厥爲此故。然而綜前所述，可歸結爲下列三點。

（一）若以密辦軍需事務王大臣受命籌辦軍事準備爲設置軍機處之時間，則軍機處係創設於雍正四年後期。因其初意在嚴守秘密，

故無設置之明令，亦無確定之月日。

(一) 雍正七年六月，世宗首次公佈密辦軍需事務王大臣之人選，論性質爲揭露一先已既存之秘密事實，於軍機處之建置並無影響，不得謂爲設置軍機處之時間。清史稿軍機大臣年表載爲始設時間，容有未當。

(二) 若以正式定名軍機處，爲其設置之時間，則以雍正十年三月庚申較爲妥貼。因雍正十年三月始議定「辦理軍機印信」爲軍機處鈐封印信，貯辦理軍機處。是爲軍機處之首見正式命名。以此爲準，則清朝通典所載較爲實切。而清史稿職官志載「雍正十年，用兵西北……始設軍機房，後改軍機處……」，以十年爲軍機房始設之期則爲大謬。

### 參 定名及定制

軍機處之爲隱然執政之府，係逐漸演化而成。易言之，此一政治機構係漸進而確立。職是之故，其定名先後是否不同？如何成爲定制？亦有略予論述之必要。

#### 一、軍機處名稱之演變：

關於軍機處名稱之演變說法不一：

清朝通典以雍正十年三月爲設置軍機處之起始，故以最初即名辦理軍機處。

清史稿職官志以「雍正十年……始設軍機房，後改軍機處」，是以軍機房爲軍機處之前身。清史稿軍機大臣年表亦謂軍機處係由軍機房改名，清史稿張廷玉傳亦持此說。

內閣志謂始名軍需房，後易軍機房，是以軍需房爲軍機房之前身。

軍機處題名詁稱軍機房爲最初名稱。

軍機處述則以軍機處係由軍需房改名。是視軍需房爲軍機處之前身。

樞垣紀略則逕以雍正庚戌（八年）設軍機處爲起始。

由此可見，關於軍機處之始名及其變易之說解亦有下列四種不同。

- (一)有以自始即以軍機處爲名者，如清朝通典。
  - (二)有以始名軍機房，後改軍機處者，如清史稿職官志、軍機處題名記。
  - (三)有以始名軍需房，後改軍機處者，如軍機處述。
  - (四)有以始名軍需房，中易軍機房，再改軍機處者，如內閣志。
- 以上乃官書私著之記述。茲再就世宗自身之旨諭觀之。

雍正七年五月甲寅閱車騎營於南苑。謂諸大臣曰：「此次軍務，怡親王，大學士張廷玉，蔣廷錫辦理甚屬妥協……」（註七一）。

雍正七年六月癸未謂：「……兩路軍機朕籌算者久矣。其軍需一應事宜，交與怡親王、大學士張廷玉、蔣廷錫爲辦理……」。

雍正九年四月庚子謂：「……即以西陲用兵之事言之，北路軍需交與怡賢親王等辦理……」。

是知世宗對允祥、張廷玉、蔣廷錫所承當之職務有時稱之「軍務」，有時謂爲「軍需」。而世宗對三人之稱謂亦時用不同之詞。

雍正九年三月上諭：「……著各省督撫等於所屬地方民人內，召募揀選人材壯健、技藝可觀者百餘人，咨送兵部奏聞，候朕揀派官員訓練教習……直省合計以二千人爲率，其酌量省分人才派送若干名之處，著辦理軍需之大臣議奏」（註七二）。

世宗硃批浙廣總督邁柱，雍正九年十二月初六日之奏摺謂：「交辦理軍需大臣議奏」（註七三）。

依上引二則，似是世宗以三人爲辦理軍需大臣。但同年八月廿日上諭中則有「又辦理軍機大臣等奉上諭」字樣（註七四）。由此可見世宗對當時令怡親王等秘密承辦之業務有「軍務」、「軍需」混同之觀點，對三人稱謂亦有「辦理軍需之大臣」、「辦理軍需大臣」、「辦理軍機大臣」不分之情事。

吾人以爲，軍機處係漸進演化之政治機構，且其初始特重保守機密，故初無定名，亦無設立之明令。起始成爲一類似今日盛行於政治組織中之小組，以其掌辦爲「軍需一應事宜」而後有軍需房之名，其初不管軍機，可於世宗「兩路軍機朕籌算者久矣，其軍需一應事宜，交與怡親王、大學士張廷玉、蔣廷錫密爲辦理」一語窺知大概。然就「軍機」與「軍需」之業務論之，實有密而不離之關係。且就整個軍事行動之目的而言，二者實爲一體之二面，同物而異象，故在籌措初期，或稱辦理軍需大臣或稱辦理軍機大臣，殆名異而實同也。再者，皇帝對承辦之人既充分信任，本身又難於長期管理許多事務，由之，此一密辦軍需之小組，管理業務初步擴張，遂漸易稱軍機房，庶務加多，人員隨之增加，其後乃易房爲處。故內閣小志謂：

時西北兩路出師征策妄（策零）戶部別立軍需房，司官翁藻主之，於是襲其稱，亦曰軍需房。漸易書軍機房。漸又以

房爲處（註七五）

軍需房是否即如所云係襲戶部軍需房之稱，姑置不論。而就其設置發展觀之，謂係由秘密小組而軍需房，而軍機房，而軍機處，大致無謬。至軍機處之正式定名則在雍正十年三月庚申，無容贅言。

## 二、軍機處之定制：

軍機處之定名雖在雍正十年三月，然其時猶未成爲定制。其成爲滿清一代獨有之政治機構，實確定於乾隆二年十一月。清

朝通典載：

軍機大臣無定員……自雍正十年三月……至乾隆初年停止，改設總理。乾隆二年十一月奉諭：莊親王等奏辭總理事務……皇考當日原設有辦理軍機大臣，今仍著……辦理。嗣後以爲永制……（註七六）。

緣世宗崩於雍正十三年八月己丑，高宗繼承大統，遺命以莊親王允祿、果親王允禮、大學士鄂爾泰、張廷玉輔政，四人亦即乾隆初年總理事務王大臣。旋於十月甲午諭總理事務王大臣曰：

從前西北二路軍務交辦理軍機事務之大臣等定議。其苗疆事務又另委大臣等定議。今西北二路既已無事，而苗疆之事亦少，大小事件既交總理事務王大臣等辦理，其軍機事務與苗疆事務，亦著交總理事務王大臣等兼理，其原辦軍機事

務之訥親、海望、徐本著協辦總理事務，納延泰著照班第、索柱例行走，豐盛額、莽鶴立著不必辦理軍機事務，各在本任行走（註七七）。

自此將辦理軍機處撤銷，而將其原管職掌及大部人選併入總理事務處。是即清史稿「高宗蒞政，更名總理處」之來由（註七八）。就高宗所言觀之，其時所以罷軍機處，乃基於兩項原因，一則為西北二路時已無事，再則為當時大小事件皆交總理事務王大臣辦理。西北二路無事，為外在之事實，姑不論述。然而何以當時須將大小事件交總理事務王大臣？又何以須設總理事務王大臣？關於此點，王昶謂：

先是雍正七年青海軍事興，始設軍機房……後六年，憲宗晏駕，上諒闇，改名總理處……（註七九）。

於此可見，高宗以輔政王大臣為總理事務王大臣者，乃以其居喪為世宗持服之故。世宗之遺命設輔政，是恐新君即位，尚非練達，對諸般政務亦未諳熟，故命之以資輔弼。高宗之以輔政為總理事務王大臣，蓋先帝子居喪持服期間，悲痛逾恒，無從理政之意。而總理事務王大臣既總理一切，軍機處之裁併，實為所宜。唯其原因在此，故總理事務王大臣請辭之後，遂即詔復軍機處：

乾隆二年十一月庚辰，總理事務莊親王允祿等請解總理事務。諭曰：莊親王等奏辭總理事務，朕思皇考御極之初，命王大臣等總理事務至二十七月釋服之後准其辭者，蓋皇考春秋已逾四旬，且至聖至明，於天下政務及一切情事無不周知洞悉。在朕今日豈敢與皇考比擬，正賴王大臣等輔弼贊襄，期臻上理，何得援例懇辭！但覽王大臣所奏，情辭懇切，請各歸本職辦公，仍是靖共佐理之忱，朕祇得勉從其請。次日，諭內閣：昨莊親王等奏辭總理事務，情辭懇切，朕勉從所請。但目前兩路軍務，尚未完竣，且朕日理萬機，亦間有特旨交出之事，仍須就近承辦。皇考當日原派有辦理軍機大臣，今仍著大學士鄂爾泰、張廷玉、公訥親、尚書海望、侍郎納延泰、班第辦理（註八〇）。

於是高宗即位後一度裁併之軍機處，乃復建置。嗣後遂成定制。而且此後逐步發展，職掌隨之擴張，成為清代政治中樞。然則，高宗於停總理事務王大臣之後，何以立即復設軍機處，而不復還設軍機處前之舊制？揆其緣由，或與以下二事有關：

(一)與高宗末即位前之「綜理軍機」有關。東華錄載：

「高宗純皇帝，世宗第四子也……十一年癸丑春正月，封爲和碩寶親王……準噶爾之役，兩朝未竟，陳師西北兩路，上實親聆運籌，黔邊不靖，繼有兵事，世宗命綜理軍機，諮決大計」（註八一）。

(二)與世宗於雍正八年夏秋之間染疾，由密辦軍需事務大臣綜攬一切重要政務有關。

雍正八年冬十月甲寅諭內閣：大學士馬爾賽、張廷玉、蔣廷錫自簡任綸扉以來，祇遵朕訓，仰體朕心，懋著忠勤，恪恭奉職。今年夏秋之間，朕躬偶爾違和，馬爾賽、張廷玉、蔣廷錫贊襄機務，公正無私，慎重周詳，事事妥協，至誠之惻，方之史冊所載，一心一德之風，洵屬無愧。數月之中，朕躬得以靜養調攝者，實賴伊等翊贊之力也（註八二）。高宗於繼大位前，既已綜理軍機，其於軍機處之辦事機密，傳諭迅速，有造於集權種種情形，亦必深有體會。且必瞭然世宗染疾軍機大臣綜攬政務一段史實，故於復軍機處詔中，不僅謂「兩路軍務，尙未完竣」，且云「間有特旨交出之事，仍須就近承辦」。由此可知軍機處能成爲清代永制，實因其有助於帝王專制所致成。

## 肆 軍機處之直廬

設置軍機處主要目的之一，是爲嚴保機密。舊制不能嚴保機密之原因固有多端，而「內閣在太和門外，僂直者多，慮洩漏事機」（註八三），亦爲要因。本節就軍機處直廬之所在及其變遷略予敘述。

大清會典載：

軍機堂在隆宗門內，每日寅時，軍機大臣入直於此。至辦事畢，內奏事太監傳旨令散，乃下直（註八四）。會典所敘實欠詳明，亦非初始情形。葉鳳毛內閣小志軍機房條謂：

當初有軍需房名之時，在京則在隆宗門外養心殿造辦處，而內中堂張文和（廷玉）公則獨在南書房之西抗間（註八五）。李宗侗教授謂：「葉（鳳毛）在內閣中前後十年，始於雍正八年，大約終於乾隆四五年，但所記似尙是雍正年間情形」。

又謂「葉氏所謂內中堂，實即大學士中之密辦軍需者。」又謂：「其實造辦處的旁邊已是慈寧宮花園，距離隆宗門不遠，所以內閣小志稱爲隆宗門外養心殿造辦處。造辦處屬於養心殿，而位置則在隆宗門外，乃有這種稱呼」（註八六），故知最早軍機處之辦公處所在隆宗門外造辦處，但大學士張廷玉則在乾清門內之南書房西坑間。

其後，當因造辦處距乾清門猶嫌過遠，於是設直廬於隆宗門內之北，乾清門外偏西向南之處。初僅板屋數間，乾隆時始改建瓦屋。趙翼於簷曝雜記中謂：

雍正年間，用兵西北兩路，以內閣在太和門外，倖直者多，慮漏洩事機，始設軍需房於隆宗門內，選內閣中書之謹密者入直繕寫，後名軍機處，地近宮廷，便於宣召……直廬初僅板屋數間，今上（高宗）特命改建瓦屋（註八七）。王昶於軍機處題名記中曰：

軍機處……直廬始設於乾清門外西偏，繼遷於門內與南書房鄰。復於隆宗門西供夜直者食宿（註八八）。

按趙翼於乾隆廿一年入充軍機章京至卅一年出任廣西鎮南府知府（註八九）。王昶嘗兩度入直軍機章京，先於乾隆廿四年入直，至卅三年以洩漏查辦兩淮鹽引革任罷直。復於乾隆四十一年以鴻臚寺卿再入直，至四十五年出任江西按察使（註九〇）。據梁章鉅樞垣紀略所載，王昶之軍機處題名記一書成於乾隆卅二年（註九一），故簷曝雜記所稱「始設軍機房於隆宗門內……直廬初僅板屋數間，今上特命改建瓦屋」等語與軍機處題名記所稱始設於乾清門外西偏之廬，實爲同一處所，亦即樞垣紀略所稱「軍機處在隆宗門內之北，軍機大臣入直於此」之處所（註九二）。

至於軍機章京入直之所，當趙翼直軍機章京時，滿軍機章京在軍機大臣直廬對面北向之屋，漢軍機章京即在軍機大臣直廬之西，後遷於滿章京同列之屋。趙翼簷曝雜記稱：

余直軍機時，直舍即在軍機大臣直廬之西，僅屋一間半；又逼近隆宗門之牆，故窄且暗。後遷於對面北向之屋，凡五間，與滿洲司員同直，則余已改官，不復入直矣（註九三）。

故梁章鉅於樞垣紀略謂：



軍機章京直房，在隆宗門內之南，滿漢兩班分左右居之（註九四）。證諸國朝宮史續篇一書所載，知趙氏、梁氏所述皆實。

乾清門之旁，左爲內左門，右爲右內門……墀下東出者，爲景運門。西出者，爲隆宗門……內左門之東，內右門之西，周廬各十二楹。東西各有侍衛直宿房。又東爲散秩大臣直班房，及文武大臣奏事待漏之所。西爲辦理軍機事務處，總管內務府大臣辦事處。其南相對，周廬各五。東爲宗室王公奏事待漏之所，西舊爲內繙書房，今爲軍機處滿漢章京直舍（註九五）。

軍機處遷於隆宗門內之後，造辦處直廬仍作爲供夜直者食宿之用，又稱爲小直房（註九六）。

據上文所引王昶軍機處題名記所載，軍機直廬遷於乾清門內與南書房爲鄰，可知乾清門內有軍機直廬。

國朝宮史續編載乾清宮謂：

西廡嚮東，中三楹，與端凝殿相對者爲懋勤殿。東嚮……是爲內廷翰林兼直之所……再南三楹爲批本處……又南，西出者爲月華門，門之南爲內奏事處……轉而南嚮北者，爲南書房，內廷詞臣直廬也。稍東爲內辦理軍機事務處（註九七）。

準此，則內辦理軍機處，即乾清門內之軍機處直房。鄰於南書房，則爲軍機大臣及軍機章京祇候召見之處。樞垣紀略載每日寅時，軍機大臣及章京等以次入直。辰刻軍機大臣始入見，或不待辰刻而先召見，每日或一次或數次。軍機章京皆隨入，祇候於南書房……軍機大臣出入，均由內右門至南書房祇候召見。乾隆年間，軍機章京隨軍機大臣後亦出入右門。嘉慶年間，章京等始專出入乾清門，仍均在南書房祇候（註九八）。

所云在南書房祇候，當即是在鄰於南書房之內辦理軍機事務處，初或未有此名，故乃以南書房稱之。

此外在圓明園亦有辦公處所，內閣小志載

在園則在宮門外之東朝房，屋甚軒敞而四空不密，乃移於小東門內之南牆下一堂和氣中（世廟御書）。屋三間，甚卑

隘……又有小屋，則舍人等辦事之處（註九九）。

此處所謂舍人，在當時即指軍機章京而言。至其他史乘記述圓明園內軍機直房者，尚有以下兩種：  
大清會典載：

圓明園軍機堂在左如意門內（註一〇〇）。

樞垣紀略亦稱：

若在圓明園每日入直於左如意門內，御河之南，爲軍機堂。堂之右爲滿章京直房。其前爲漢章京直房（註一〇一）。  
大清會典與樞垣紀略所記，似係同一處所，其與內閣小志所指者是否爲同一處所，則猶待考證。

又內閣小志謂：「在園……申刻大小臣皆退，或在廢園，或僦民屋，或寄僧寺，無定處，亦曰軍機房，蓋以宮門內無夜直之例，一切皆取辦於寓所也」（註一〇二）。此當係初時情形，較後，章京有外直廬。樞垣紀略載：  
直務畢，則聚於外直廬，所謂七峯別墅者也（註一〇三）。

又：

謹按圓明園滿漢章京外直廬，一在掛甲屯，一在冰窖。均係乾隆年間賞給居住（註一〇四）。

而軍機大臣在園，退直後則並無官給之棲止處所，「仍目租民屋居住，至清末仍如此，翁文恭公日記足證」（註一〇五）。

於此可知軍機大臣及章京除有軍機處之總辦公處之外，尚有廬舍多處。迨至乾隆晚期，軍機大臣阿桂、和珅、玉杰、董誥、福長安等除每日唯召見時聯行而入外，退後則各還不同處所，不入止於一處。故乾隆五十九年十一月錢澧有請敕軍機大臣仍循舊章進止之摺（註一〇六）。

當時軍機大臣直廬雖有多處，然軍機處在宮內正式直房則仍爲隆宗門內南北相對之二處。

此外，西苑軍機堂在西苑門內。又凡臨幸處所皆有軍機直廬。皇帝祇謁陵寢及駐蹕南苑、湯山、盤山，歲幸熱河，木蘭行圍，並東巡、西巡、南巡各地方，其有行宮者，軍機大臣入直於宮門外之左偏直廬。如在行營，則於白布城東門夾道內設蒙古

包入直。其在看城等城，則皆於黃布城左右設帳房入直。滿漢章京等設帳房，隨帶短几坐褥，按資格坐列其中（註一〇七）。然而此亦係前期情況。趙翼謂：「余歸田後，值歲庚子（乾隆四十五年），上南巡，余恭迎於宿遷，見行宮之軍機房，明窗淨几，華綉繡毯，當筆者倚隱囊欹而坐，頗顯盼自雄，余不覺爽然失也」（註一〇八），足證前後情形之差異。

附屬於軍機處之方略館，在隆宗門外咸安宮之左（註一〇九），軍機處檔案存儲其間，亦軍機章京直宿處所。直宿章京「並佩帶請印金牌，接收各處文書」（註一一〇）。是以京中衙門各軍機處之公文，有逕書送隆宗門外方略館或方略館漢軍機處者：如

「太常寺爲咨行事：准內閣片交轉傳各部院九卿衙門，本年屆抖晾

實錄之期。所有應行開列之滿漢三品以上文職大臣，除現有差使各員毋庸開列外，餘俱開單務於初十日以前送

隆宗門外方略館漢軍機處。開送後如有遷升事故及別項差使，務即隨時知照等因前來。相應將本寺堂衙開單註明咨覆可也。須至咨者

計開

二品銜滿卿宗室溥善 開送

滿卿李端遇 現有祭差堂銜不克開送

右咨

隆宗門外方略館

光緒十九年四月初九日

（註一一一）。

「上駟院爲知照事：由內務府鈔交光緒三十二年四月十二日內閣轉傳：所有各衙門逐日奏事摺件，奉旨後抄錄原奏咨送方略館漢軍機處，以憑查核等因鈔出。查本院二月內遞奏事件所奉諭開列連單知照貴處可也。

右知照

方略館漢軍機處

宣統元年閏二月初一日

（註一一）。

原文所稱「隆宗門外方略館漢軍機處」，或「方略館漢軍機處」，意即該文件送由方略館漢軍機處章京直舍收受，非謂軍機處有滿漢之分也。

## 結語

軍機處名不師古，爲適應用兵西北，保持機密，削減諸王職權，貫徹君主專制諸目的而設置。易言之，軍機處乃因應政治需要之產物。其創設因深合浦薛鳳教授所論五項政治因素相配合之條件，故爲一成功之政治措施。

在君主專制政體下，皇帝恒有集權一身之慾望，而軍機處正是實現皇帝此種慾望之工具。由於軍機處具有此種功能，是以一經創設之後，除於高宗諒闇期間一度暫裁外，一直存迄清末，且其職掌逐漸擴張成政治中樞，若非此一機構有造於皇帝之獨攬大權，實不足以致此地步。清代君主之最能舉親政之實者，實有繫於此。研究軍機處創設之原因，固可增加對此一機構之瞭解，亦可窺知清世宗之擅於運用政治組織；分析軍機處之能够成爲定制，可見高宗頒詔復設影響之重大，且足顯示其人深得集權之訣。

然則，軍機處創始於何年何月，實爲一極難獲得準確答案之問題。此則由於兩項原因。其一，政治社會中亦有先有其人其事而後始有組織之情形，軍機處之設置即屬此種事例之一。易言之即是先有政治現象、政治人物而後產生之政治組織。故其初無定名，亦未成定制。其二，設置軍機處原是爲求保持機密。而爲了保持機密，世宗並無創設此一機構之明諭。換言之即是創始軍機處之年月亦成爲被保密之事項。

基於上列原因，後人對始設軍機處之時間乃有不同之記載。其中以清史稿中之記載爲最雜亂。該書職官志載爲雍正十年，

軍機大臣年表載爲七年六月，張廷玉傳載爲八年，一書而持三說，足徵其考訂之未盡詳諸。

吾人以爲，若以存有密辦軍需事務大臣之事實爲軍機處始設之時間，則當爲李宗侗教授考訂之在雍正四年下半年；若以確定軍機處印信字樣爲其始設之時間，則應是雍正十年三月庚申（初三日）。蓋以確定印信字樣即確定此一機構之名稱，同時世宗並於是日准將鑄造「辦理軍機印信」一事，「行知各省及西北兩路軍營」，有若是設置軍機處之明令也。

### 附 註

（註一）清史稿職官志一第四頁。

（註二）清史稿軍機大臣年表序。

（註三）同註一。

（註四）王昶軍機處題名記，列皇朝經世文編卷十四治體第十九頁。

（註五）趙翼軍機處述一文，見簞曝雜記卷一第二頁。

（註六）清世宗憲皇帝實錄卷八十二第六頁。

（註七）清史稿軍機大臣年表上雍正七年欄。

（註八）樞垣記略卷一。

（註九）同註一。

（註十）同註五。

（註十一）昭槠嘯亭雜錄卷四修裏毅伯條。

（註十二）世宗憲皇帝實錄卷二八第九頁。

（註十三）世宗憲皇帝上諭內閣雍正元年八月廿二日諭議政王大臣。

（註十四）世宗善用調察之術，遣出密奏人員甚多。據嘯亭雜錄「雍正初，上因允禩濫濫濫濫濫濫，頓危社稷，故設緹騎邏察之人，四出偵調，

凡閱閱細故，無不上達。有引見人買新冠者，路逢人間之，告其故。次日入朝，免冠謝恩。上笑曰：『慎勿污爾新冠也』。王殿元

雲錦，於元具同戚友爲葉子戲，勿失一葉，次日趨朝，上問何以爲歡，王以實對。上笑曰：不欺暗室，眞狀元郎，因袖中出葉示之，卽王夜間所失葉，王制府士俊出都，張文和公薦一健僕，供役甚勤，後王將降見，其僕頓辭去，王問何故，僕曰：汝數年無大終，吾亦入京面聖，以爲汝先容地，始知爲侍衛某，上遣以復王劣跡也。故人懷畏懼，罔敢肆意爲也」（卷一）。郎濟記聞下卷十一第七頁亦有王雲錦條之記述。

（註一五）清世宗憲皇帝實錄卷一第三〇——三一頁。

（註一六）同前書卷二九第四頁。

（註一七）同前書卷五四第二三——二四頁。

（註一八）硃批諭旨第一冊第七一頁。

（註一九）同前書第三冊第八四頁。

（註二〇）但懋譯稻葉君山著清朝全史第四十三章第五四頁。

（註二一）參閱蕭一山清代通史（一）第八〇四——八〇六頁。

（註二二）同前書第八〇五、八六〇頁。

（註二三）世宗憲皇帝實錄卷一第八——一〇頁。

（註二四）世宗憲皇帝上諭內閣雍正三年九月卅日上諭第八頁「允禩之親屬瑛達渾，原係辛者庫徵末官奴……朕卽位將伊屬族，俱放出旗下，恩賞世襲佐領……」。

（註二五）世宗憲皇帝實錄卷四〇第三二頁。

（註二六）同前書卷一八第七頁。

（註二七）同前書卷第一八頁。

（註二八）同前書卷二九第二四——二六頁。

（註二九）同前第二七——三一頁。

（註三〇）同前書卷二〇第一二——一三頁。

(註三一) 同前書卷一九第一三頁。

(註三二) 同前書卷二〇第二〇——二二頁。

(註三三) 同前書卷三〇第二一頁。

(註三四) 昭種嘯亭雜錄軍機大臣條。

(註三五) 李宗侗辦理軍機處略考。

(註三六) 蕭一山清代通史(一)第八八〇頁。

(註三七) 清世宗憲皇帝實錄卷九第一〇——一一頁。

(註三八) 同前書卷二四第一八——一九頁。

(註三九) 同前書卷三〇第二一——二二頁。

(註四〇) 德宗景皇帝實錄卷五六四第一二頁。

(註四一) 蕭一山清代通史(一)第八六九頁。

(註四二) 但燾譯清朝全史第四章第五四頁。

(註四三) 浦薛鳳認識政治因素，政治論叢第四六、五四頁。

(註四四) 同前書第五七頁。

(註四五) 同註四〇。

(註四六) 清朝通典卷二三職官一、典二一六一頁。

(註四七) 光緒大清會典卷三。

(註四八) 清史稿職官志一第四頁。

(註四九) 同前書軍機大臣年表上。

(註五〇) 同前書列傳七怡賢親王允祥傳。

(註五一) 同前書列傳七五張廷玉傳。

- (註五二) 席吳整內閣志第四頁。
- (註五三) 同註四。
- (註五四) 同註五。
- (註五五) 桑章鎮樞垣紀略原序第一頁。
- (註五六) 劉錦藻清朝續文獻通考卷一一八職官考四第八七七三頁。
- (註五七) 清世宗憲皇帝實錄卷七九第一〇——一一頁。
- (註五八) 同前書卷八二第五——六頁。
- (註五九) 同前書卷一五〇第一〇——一一頁。
- (註六〇) 李宗侗辦理軍機處略考第六頁。
- (註六一) 清史列傳卷一二第三九——四一頁。
- (註六二) 同前書卷一四第二一——二三頁。
- (註六三) 同前書卷一一第二五——二七頁。
- (註六四) 清史稿列傳七怡賢親王傳。
- (註六五) 同註一七。
- (註六六) 清世宗憲皇帝實錄卷六四第一頁。
- (註六七) 硃批諭旨第十冊第三八頁。
- (註六八) 清世宗憲皇帝實錄卷五九第二二頁。
- (註六九) 同前書卷六〇第二四——二五頁。
- (註七〇) 同前書卷六一第六頁。
- (註七一) 同前書卷八一第一二——一四頁。
- (註七二) 上諭內閣雍正九年三月廿六日上諭。



(註七三) 硃批諭旨第五四冊第五一頁。

(註七四) 上諭內閣雍正九年八月廿四日上諭。

(註七五) 葉鳳毛內閣小志第五頁。

(註七六) 清朝通典卷二三職官一典二二六一頁。

(註七七) 清高宗純皇帝實錄卷五第四二頁。

(註七八) 清史稿職官志一第四頁。

(註七九) 王昶軍機處題名記。

(註八〇) 清高宗純皇帝實錄卷五七第六頁。

(註八一) 東華錄乾隆一第一頁。

(註八二) 清世宗憲皇帝實錄卷九九第一九——二〇頁。

(註八三) 語見趙翼軍機處述；清史稿職官志一軍機處條下亦有類似之語。

(註八四) 大清會典卷三第一頁。

(註八五) 內閣小志第五頁。

(註八六) 見辦理軍機處略考第四、三、七頁。

(註八七) 簪曝雜記卷一第一頁。

(註八八) 王昶軍機處題名記。

(註八九) 清史列傳卷七二第一九——二〇頁。

(註九〇) 同前書卷二六第四九頁。

(註九一) 樞垣紀略卷二二。

(註九二) 同前書卷一三。

(註九三) 簪曝雜記卷一第六頁。

(註九四) 同註八八。

(註九五) 國朝宮史續編卷五四第一頁。

(註九六) 簞曝雜記卷二第三頁。

(註九七) 國朝宮史續編卷五四第七——八頁。

(註九八) 樞垣紀略卷一三。

(註九九) 內閣小志第五——六頁。

(註一〇〇) 大清會典卷二第一頁。

(註一〇一) 樞垣紀略卷一三。

(註一〇二) 內閣小志第六頁。

(註一〇三) 樞垣紀略卷二二詩文三。

(註一〇四) 同前書卷一四規制二。

(註一〇五) 辦理軍機處略考一文第一〇頁。

(註一〇六) 錢澧請救軍機大臣仍循舊章進止摺：「伏睹我朝設立軍機處，向來大臣與其職者，皆萃止其中，用以集思廣益，仰贊高深。地一，則勢無所分。居同，則情可共見。即如司員咨事畫稿，亦設有定所而無殊歧，誠盡善不易之法也。乃觀近日唯大學士阿桂一人，每日止軍機處。大學士和珅，或入止於內右門內舊許大臣暫止之廡，或即止於隆宗門外近造辦處之廡。大學士王杰，則入止於南書房，尙書董誥同之。尙書福長安即止於造辦處，每日唯召見時聯行而入，還則各還所處，雖亦有時暫至軍機處，而事過輒起，一切咨事畫稿，司員未免趨步而歧。以我皇上……大小臣工……決不至因此啓角立朋黨之漸。然行之萬世無弊，實莫過於率由舊章。況右門之內，相近禁寢，向來因有養心殿帶領引見之事須先一刻預備，恩加大臣不令與各官露立，是以設廡許得暫止，不應於未辨色之先，一大臣入止而隨從軍機司員亦更入更出，爲日即久，不能不與內監等狎熟，萬一有無知如高雲從者，雖立正刑辟而所誅已多，杜漸自宜及早。至南書房以備幾暇顧問，俟軍機事件既畢，入未爲遲。若隆宗門外直廡及造辦處，則各色應差皆得玷聽於外，大臣於內辦事亦屬未便，請敕諸大臣仍照舊規同止軍機處……其圍明圍辦事亦同一體……並請敕禁止……」

：」。見軍機故事補遺刊新增經世文續編卷一五治體六第一頁。

(註一〇七) 樞垣紀略卷一四；大清會典卷三第二頁。

(註一〇八) 簞曝雜記卷一第六頁。

(註一〇九) 國朝官史卷五三第九頁。

(註一一〇) 道光卅年十一月戊戌軍機大臣大學士祁藻等酌擬軍機處章程九條中之第六條。見東華續錄咸豐六第一頁。

(註一一一) 見故宮現存軍機檔院字二七五七號箱。

(註一一二) 同前註。