

§ 中国史研究 §

## 具题与折奏之间：从“改题为奏” 看清代奏折制度的发展

刘铮云

**摘要：**清代公文书初沿明制，分题本与奏本二种。地方大小公事用题本，个人私事则用奏本；前者用印，后者不用印。康熙皇帝为了广耳目，防泄密，要求特定官员就所见所闻，亲自缮折，差人送至宫中，经其批阅后，发还当事人。这是康熙在正式公文书外，与亲信间另辟的通讯管道。这种君臣间的私人通讯在雍正朝不仅持续进行，甚而盛大发展。雍正皇帝不但扩大了折奏官员的范围，而且订定规章，确立自缮折、传递、批阅、发还、缴回的程序，清代的奏折制度自此成形。乾隆十三年，以“同一入告，何必分别名色”为由，废除奏本。题本与奏折成为地方与中央的沟通管道，地方例行公事以题本上报，重大事件则折奏以闻，直达天听；这种君臣间公私文书并行的现象一直延续到清末，成就了清代特有的文书制度。光绪二十七年八月十五日，以“整顿庶务，诸事务去浮文”为名，谕令所有具题之件全数“改题为奏”。此一谕令结束了题本二百多年来担当上下沟通的公文书任务，而改由奏折单独承担。不过，光绪二十七年的废题本不是改题为奏的开始，而是改题为奏的结束。乾隆朝以后，经由改题为奏的提出，奏折不再只是统治者与臣僚间的私人通信，而是与题本一样具有公文书的性质。我们今日所认知的例行公事用题本，重要公事用奏折，其实是这个改题为奏过程的结果。

**关键词：**清代；题本；奏折；改题为奏

**中图分类号：**K249 **文献标志码：**A **文章编号：**1006-0766 (2017) 02-0028-18

### 一、前言

清代公文书初沿明制，分题本与奏本二种。地方大小公事用题本，个人私事则用奏本；前者用印，后者不用印。一般而言，地方将军、督、抚、提、学、盐政等官透过驿路将题、奏本章送达京城，经过通政司送进内阁，由汉本房翻写贴黄，满本房缮写清字，而后送大学士票拟，发抄签处书签后进呈，得旨后交由红本房将谕旨以朱笔抄录于封面上，分下六科，发抄相关部院执行。由于以朱笔抄录谕旨称作批红，这些有批红的题本也被称作红本。一份题本几经转手，始能批红执行，不仅易泄机密，也易造成公文积压。康熙皇帝为了广耳目，掌握民情、官员忠贞与勤惰，并防止泄密，于康熙中叶开始要求特定官员就所见所闻，亲自缮就奏折，或经驿递，或差家人送至宫中，经其批阅后，发还当事人。这是康熙皇帝在正式公文书外，与亲信间另辟的通讯管道。<sup>①</sup>这种君臣间的私人通讯在雍正朝不仅持续进行，甚而盛大发展。雍正皇帝不但扩大了折奏官员的范围，而且订定规章，确立自缮折、传递、批阅、发还、缴回的程序，清代的奏折制度自此成形。<sup>②</sup>乾隆十三年(1748)，以“同一入告，何必分别名色”为由，废除奏本。<sup>③</sup>题本与奏折成为地方与中央的沟通管道，地方例行公事以

**作者简介：**刘铮云，(台北)中研院历史语言研究所研究员

<sup>①</sup> Silas H. L. Wu, *Communication and Imperial Control in China: Evolution of the Palace Memorial System, 1693 - 1735*, Cambridge, Mass.: Harvard University Press, 1970, pp. 34 - 65; 庄吉发《清代奏折制度》，台北：国立故宫博物院，1979年，第17-36页。

<sup>②</sup> 杨启樵《雍正帝及其密折制度研究》，香港：三联书店，1981年，第八章；Wu, *Communication and Imperial Control in China*, pp. 66 - 106; 庄吉发《清代奏折制度》，第37-60页。

<sup>③</sup> “同一入告，何必分别名色，着将向用奏本之处，概用题本，以示行简之意”。参见《大清高宗纯皇帝实录》，卷329，乾隆十三年十一月下，台北：华联出版社，1964年，第33a-b页。

题本上报，重大事件则折奏以闻，直达天听。这种君臣问题本与奏折两种公文书并行的现象一直延续到清末，成就了清代特有的文书制度。光绪二十七年（1901）八月十五日，以“整顿庶务，诸事务去浮文”为名，谕令所有具题之件全数“改题为奏”。<sup>①</sup>此一谕令结束了题本二百多年来担当上下沟通的公文书任务，而改由奏折单独承担。

不过，光绪二十七年的废题本并不是改题为奏的开始，而是改题为奏的结束。诚如庄吉发所论，改题为奏的事例在乾隆时期已经出现，但乾隆皇帝及以下诸帝并无意全面以奏折取代题本。改题为奏其实是渐进发展的，有一个发展的过程。我们今日理解的，例行公事用题本，重要公事用奏折，就是这一发展过程的结果，只是这个过程一直不曾为学者所注意。虽然早在七十多年前邓诗熙即已有专文讨论改题为奏的经过，庄吉发也在其论述清代奏折制度的专书中分析改题为奏，但二人的讨论主要聚焦在光绪二十七年废题本的经过上。<sup>②</sup>本文拟就“改题为奏”为线索，整理实录、会典、档案相关资料，检视康熙、雍正、乾隆、嘉庆诸帝对于题本与奏折关系的看法，以及地方官员奏请改题为奏的原委与经过，厘清题本与奏折在清代公文书发展上的竞争过程，以进一步理解清代奏折制度的发展。

## 二、康熙、雍正皇帝论奏折与题本的关系

关于奏折与题本的关系，庄吉发已有专文讨论。他认为，题本是督抚处理公务时呈给君主的公文，而奏折则是督抚另以私人身分呈给君主的文书。因此他强调，“就清初而言，奏折只是君主广咨博采的重要工具，尚非正式公文，仍未取得法理上的地位，折奏不可据为定案，朱批亦非经内阁公布的正式法令。臣工奉到批谕后，若欲付诸实施，自应另行具本谨题。”<sup>③</sup>

庄吉发主要引用台北国立故宫博物院收藏档案中雍正朝的奏折来说明他的论点。他举了不少奏折内容公私并陈，甚至包含家常琐事，而朱批亦不乏玩笑戏谑性质文字的例子。庄先生当年写作时，故宫宫中档与军机处档案仅有卡片目录，而今日这两种档案的数据库已建置完成多年，尤其是朱批内容也可以检索，我们不仅可以更全面地利用雍正皇帝的朱批，也可以检索康熙皇帝的朱批来讨论问题。在故宫二千多件康熙朝奏事的奏折中，有77件康熙批示主管官员就折奏事再上题本。<sup>④</sup>其中44件仅朱批“具题”二字，其余或加上急切的语气，“着速具题”（4件），或加上肯定的语气，“是具题”（1件）、“是着速具题”（1件），或加上指示的语气，“具题奏来”（1件）、“照此折具题”（1件）、“此事即当具题”（1件），或加上赞许的语气，“这奏折是即当具题”“此事甚好着即具题”“此议妥当可以具题”“此折所奏甚是明白当具题”“此折论船极当朕解交部其中有不便句尔再具题”，或明确表达何以必须具题，“人命之事必具题”“钱粮之事该具题”“还该具题听部议才是”“此系地方紧要事着具题”。这些朱批固然繁简不同、轻重有别，但都透露了一个讯息：康熙皇帝无意以奏折取代题本。另有一折或许更能突显其不以奏折取代题本的态度。康熙四十七年（1708）三月，康熙皇帝在闽浙总督梁鼐奏报缉获二盗贼，请示是否一“即行处置儆众”，另一“暂缓其死，徐俟歼除”的奏折上，批示“具题时另有旨意”。<sup>⑤</sup>康熙不直接在梁鼐的奏折上表达意见，却表示要等到题本到时方才下旨。

然而，这不表示所有奏折必须奉到康熙皇帝写有具题的朱批始需具题。康熙四十九年十月八日，

① 《大清德宗景皇帝实录》，卷486，光绪二十七年八月，台北：华联出版社，1964年，第12-b页。

② 邓诗熙《清代本章制度之“改题为奏”考》，《史学集刊》1937年第3期；庄吉发《清代奏折制度》，第92-98页。

③ 庄吉发《清代奏折制度》，第46-56页，引文见第52页。

④ （台北）故宫藏康熙朝奏折计有3712件，其中请安折计1438件，上谕154件，奉上谕3件。

⑤ 《国立故宫博物院藏宫中档奏折》（以下简称《宫中档》），文献编号401002951，康熙四十七年三月二十五日，闽浙总督梁鼐奏。

直隶巡抚赵弘燮为是否可具题请补马水口都司员缺一事二度具折请示,因为第一次康熙皇帝仅批“知道了”。他表示,“查前折未蒙御批具题字样,臣是以未敢冒昧具题。但查马水口汛防辽阔,都司一员有督缉地方逃盗,并巡防各关隘口之责,甚关紧要,仰请皇恩如允臣具题,伏请批示,以便遵旨具题”。康熙朱批“朕当有折奏即可具题,故批知道了。今该具题。”<sup>①</sup>显然康熙皇帝认为既然朱批未表示反对,自然应该具题,无需多言。据故宫档案可见赵弘燮于康熙四十四年在河南巡抚任上即已开始规律具折上奏,<sup>②</sup>可知并非折奏新手,可能因为先前的人事案康熙皇帝都有具体回应(已有旨了)或要求具题的缘故,才会如此谨慎,二度专折具奏。

不过,可能由于奏折初行,还是有官员不能准确拿捏题奏之间的分际,不清楚何事应题,何事不应题。康熙四十六年五月二十一日,贵州巡抚陈诜因康熙皇帝赐其妻乳金御书心经宝塔一座,并要其子陈世倌“赍捧归家”,上折谢恩。他在奏折最后写道“臣谨望阙叩头,遵旨具本诣通政司恭进外,另具折奏恭谢天恩,谨奏。”康熙朱批“不该具题”。<sup>③</sup>陈诜忽略了谢恩私事折奏即可,即使具本,也应上奏本,而非题本。康熙五十九年八月六日,河南巡抚杨宗义为恭祝康熙登基六十年,于嵩山会善寺盖殿,整地时掘出具香气的石芝一座,上奏“此乃嵩山灵气所钟,以征圣寿无疆。然奴才不敢冒昧具题,又不敢隐,伏乞睿鉴施行。”康熙批示“不必具题。有便令人带来,朕览过即知真贻,还当密之。”<sup>④</sup>杨宗义可能直觉不应具题,但又不能确定,所以婉转表示“不敢冒昧具题”。

当然,康熙皇帝也有破例不要求具题的时候。他在四川松潘总兵官路振扬的请安折上批示“朕安。仰请圣裁一折,奏得是。若批具题,恐日迟远,故敕部即议。”<sup>⑤</sup>这件请安折未系年月日,而康熙所提仰请圣裁一折也未能得见,我们因而不知道何事如此急迫,不待具题,即由皇帝直接敕部议。但康熙的朱批清楚显示,为了争取时效,可以不需再上题本。这种为争取时效的权宜措施成为日后改题为奏的主要理由。

到了雍正朝,可以进奏折官员的范围扩大,人数增加。除了满汉大臣、督抚提镇外,地方上的布政使、按察使、道员、知府、副将、参将也都有获准具折者。<sup>⑥</sup>杨启樵指出,康熙朝上折者仅百余人,而雍正朝却有一千一百多人。<sup>⑦</sup>与康熙皇帝一样,雍正会在官员的奏折上批示具题字样,要求他们将具折之事再送题本上来。在故宫的23363件雍正朝奏折中,有333件批有“具题”字样,55件批“具本”字样。就前者而言,多数作“具题奏请”或“具题来”,或是加上“好”“甚好”“是”“甚是”等同意、赞许之词。而就后者而言,情况类似,多作“具本奏”“具本奏请”“具本来奏”“具本题奏”等,也见前有“是”“甚好”等嘉许之词,甚而可见“实慰朕怀”这样的欣喜用语。<sup>⑧</sup>由于有些具折者仅是布政使、按察使、道员或总兵官,雍正皇帝会在这些折上批,“言之督抚,若意见相同,具题奏请(具本题请)”,<sup>⑨</sup>或是“与督抚(督臣、抚臣)商酌(详酌)具题来”。<sup>⑩</sup>

① 《宫中档》,文献编号401001106,康熙四十九年十月八日,直隶巡抚赵弘燮奏。

② 《宫中档》,文献编号401000695,康熙四十五年十月一日,直隶巡抚赵弘燮奏;文献编号401000696,康熙四十五年十月二十九日,直隶巡抚赵弘燮奏;文献编号401000697,康熙四十五年六月十八日,直隶巡抚赵弘燮奏。

③ 《宫中档》,文献编号401001904,康熙四十六年五月二十一日,贵州巡抚陈诜奏。

④ 《宫中档》,文献编号401001682,康熙五十九年八月六日,河南巡抚杨宗义奏。

⑤ 《宫中档》,文献编号401001443,康熙年月日不详,四川松潘总兵官路振扬奏。路振扬于康熙五十五年至雍正元年出任松潘总兵官。参见(台北)中研院历史语言研究所与国立故宫博物院合作建置人名权威数据库,http://archive.ihp.sinica.edu.tw/ttsweb/html\_name/search.php。

⑥ 庄吉发《清代奏折制度》,第37-41页。

⑦ 杨启樵《雍正帝及其密折制度研究》,第164页。

⑧ 此词见《宫中档》,文献编号402012883,雍正四年九月二十八日,兵部左侍郎副总河嵇曾筠奏。

⑨ 《宫中档》,文献编号4020033704,雍正十一年四月十日,署陕西固原提督总兵官李绳武奏;文献编号402003139,雍正十一年六月二十二日,广西按察使耿麟奇奏;文献编号402015011,雍正十一年六月二十七日,湖北布政使钟保奏;文献编号402003132,雍正十一年八月十六日,四川布政使刘应鼎奏。

⑩ 《宫中档》,文献编号402016198,雍正六年十月二日,江西按察使胡瀛奏;文献编号402008945,雍正六年四月十六日,浙江提督陈天培奏。

与康熙皇帝不同的是，雍正多次在奏折上不耐烦地表明，应具题的事件不应具折上奏，“何必多此一番烦渎”。<sup>①</sup> 有时甚至加上责怪的语气，如雍正五年（1727）九月二十五日，在署理陕西巡抚张保的奏折上批示“题来。此等事即当具题，何必又多此一番耽延时日，以误吏治，甚庸愚不晓事。”<sup>②</sup> 雍正六年一月二十日，雍正皇帝在广东巡抚杨文干的奏折上批示“应具题具题，应折奏折奏，都使得。”<sup>③</sup> 他甚至明言折奏不可为凭。雍正四年八月二十九日，在宣化镇总兵官黄廷桂的奏折上，他批示“朕安。所奏知道了。应报部者报部，应具题者题奏，折奏不可为凭。”<sup>④</sup> 显然，何事该题，何事该奏，雍正皇帝心中有很清楚的分际。

这个分际在雍正八年七月七日的谕旨上有更完整的表述，清楚说明何以奏折不能取代题本。他指出：

盖天下之患莫大于耳目锢蔽，民情物理不能上闻，则虽有励精图治之心，而措置未必合宜，究难成一道同风之盛。是以各省督抚大臣，于本章之外，有具折之例。又以督抚一人之耳目有限，各省之事岂无督抚所不及知，或督抚所不肯言者，于是又有准提、镇、藩、臬具折奏事之旨，即道员、武弁等亦间有之。此无非公听并观，欲周知外间之情形耳，并非以奏折代本章，凡折中所奏之事，即属可行之事也。是以奏折进呈时，朕见其确然可行者，即批发该部施行；若介在疑似之间，则交与廷臣查议；亦有督抚所奏，而批令具本者；亦有藩臬等所奏，而批令转详督抚者；亦有听其言虽是，而不能必其奉行之无弊，则批令实心勉励，还朕一是字者。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。为藩臬者，则应详明督抚，俟督抚具题，或咨部之后，而后见诸施行。若但以曾经折奏，遂借口已经得旨而毅然行之，则凡钱粮之开销、官员之举劾、以及苗疆之军务、地方之工程，诸如此类，督抚皆得侵六部之权，藩臬皆得掣督抚之肘矣。行之日久，滋弊必多，为害甚巨。不可不防其渐也。<sup>⑤</sup>

显然他要督、抚、提、镇、藩、臬与道员、武弁具折奏事，乃是“欲周知外间之情形耳，并非以奏折代本章”。他担心以奏折代题本会导致督抚侵六部之权，而布按两使掣督抚之肘，有害政务之推行。同时，他也担心自己未能详查档案，思虑有不周之处：

且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，不但宫中无档案可查，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。着将此晓谕各省奏折诸臣知之。若督抚提镇等以此愚弄属员，擅作威福，准属员据实揭报，或该部或都察院，即行奏闻。若属员等以此挟制上司，肆志妄行，着该督抚提镇等即据实参奏。<sup>⑥</sup>

最后雍正皇帝的结论是奏折不可据为定案。为此，他还规定本章中不得引用奏折中的批谕，一方面可避免上级以此愚弄下属，另一方面也可避免下属用此挟制上司。虽然雍正皇帝扩大了可专折具奏官员

① 《宫中档》，文献编号 402016770，雍正八年五月二十九日，署理陕西总督查郎阿奏；文献编号 402009777，雍正八年四月二十八日，署理陕西总督查郎阿奏；文献编号 402008640，雍正九年四月六日，湖北巡抚魏廷珍奏。

② 《宫中档》，文献编号 402017693，雍正五年九月二十五日，刑部侍郎署理陕西巡抚张保奏。

③ 《宫中档》，文献编号 402013950，雍正六年一月二十日，广东巡抚杨文干奏。奏折上杨文干未写明官衔，然根据（台北）中研院与国立故宫博物院共同建置人名权威数据库，杨文干于雍正三年至六年间出任广东巡抚，[http://archive.ihp.sinica.edu.tw/ttsweb/html\\_name/search.php](http://archive.ihp.sinica.edu.tw/ttsweb/html_name/search.php)。

④ 《宫中档》，文献编号 402017559，雍正四年八月二十九日，宣化镇总兵官黄廷桂奏。

⑤ 《大清世宗宪皇帝实录》，卷 96，雍正八年七月，台北：华联出版社，1964 年，第 4b-6a 页。

⑥ 《大清世宗宪皇帝实录》，卷 96，雍正八年七月，第 6a-7a 页。

的范围,但是他仍持续父皇的政策,即奏折不可取代题本。

### 三、乾隆、嘉庆皇帝的改题为奏

乾隆皇帝与其父祖一样,对公文该题该奏的分际也有所要求,无意以奏折取代题本。乾隆十五年四月二十八日,山东巡抚准泰因滋阳县知县方琢怒将无印空箱交给赴县堂干预民事之营兵,并高嚷让其做官,具折参奏其任性乖张,举措失宜,请旨敕部察议。乾隆在其折上批示“该部察议具奏。”<sup>①</sup>不过,乾隆皇帝同一日亦谕令军机大臣传旨申飭准泰:

据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。准泰近来一味畏首畏尾,全不实心任事,大不如前,着传旨申飭。<sup>②</sup>

一周后,吏部即颁布参劾属员条例:

谕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。<sup>③</sup>

透过这两道谕旨,我们得以理解乾隆皇帝认为以折奏取代题本,不符体制。这表明他在对待奏折与题本的问题上仍然谨守分际,无意以前者取代后者。不过,更重要的是,这让我们认识到,如有必要,乾隆皇帝不排斥督抚先具折奏闻,再具题请旨的公文流程。

其实地方官员这种先折奏请旨,奉旨后再行具题的运作方式,可能还是出于乾隆的旨意,或至少是受其作法启发而后发展出来的。例如,早在乾隆七年,乾隆皇帝即下旨“嗣后皇子至应封之年,宗人府先折奏请旨,俟奉旨准封,再行具题。如奉旨停封,俟五年后再行折奏。如有旨又停封,仍俟五年后再行具奏请旨。永着为例。”<sup>④</sup>

显然,奏折制从康熙发端,雍正朝扩大,到乾隆朝已有了重大变化。除了形制上的统一外,<sup>⑤</sup>在性质的认定上也有所变化。奏折不再只是君臣间的个人通讯,在政事推动上也扮演了一定的角色。地方督抚处理公务,不仅先折奏请旨,再行具题,甚且被要求具题与折奏并行。例如,乾隆二十五年,贵州巡抚周人骥审拟李云鹏伙同兵丁偷窃生息银两致其父愧忿自尽一案,遭刑部以情罪不符、审拟失当驳回。乾隆皇帝除表达其审拟失当与部驳未及之处外,并谕令“着传谕周人骥,可将该犯一并速行按律改拟;一面具题,一面速行折奏。”<sup>⑥</sup>周人骥审拟李云鹏案并非孤例。乾隆三十六年二月十九日,湖广总督吴达善奉旨具折参奏提督马铭勋贪黩败检各款。<sup>⑦</sup>乾隆皇帝除了在其折上批“有旨谕部”外,同时谕令“马铭勋身为提督大员,敢于肆意贪婪,劣迹种种实为法所难宽。吴达善即当严加鞫讯,并查此外有无别项款迹,务须彻底根究按例定拟。审结之日,一面照例具题,一面专折奏闻。”<sup>⑧</sup>折奏与具题并行,乾隆皇帝不再认为是多此一番烦渎,而是有其必要。

① 《国立故宫博物院藏军机处档录副》(以下简称《军机处档》),文献编号 005600,乾隆十五年四月二十八日,山东巡抚准泰奏。

② 《大清高宗纯皇帝实录》,卷 364,乾隆十五年五月上,第 2b 页。

③ 《大清高宗纯皇帝实录》,卷 364,乾隆十五年五月上,第 15a-b 页。

④ 《(光绪朝)大清会典事例》,卷 2,《宗人府二·封爵等级》,北京:中华书局影印,1991 年,第 22a 页。

⑤ 关于形制的讨论,参见庄吉发《清代奏折制度》,第 69-75 页。

⑥ 《大清高宗纯皇帝实录》,卷 624,乾隆二十五年十一月上,第 9a-10a 页。

⑦ 《军机处档》,文献编号 013496,乾隆三十六年二月十九日,湖广总督吴达善奏。

⑧ 《大清高宗纯皇帝实录》,卷 879,乾隆三十六年二月下,第 20a 页。

然而，这也不表示事情不分轻重均可既具题又折奏。乾隆五十八年九月间，安徽巡抚朱珪具题拿获邻境首伙盗犯，但为了请乾隆鼓励拿获盗犯之知县王霁，另外还上了一份折子奏报案情。为此，乾隆大表不满，指出“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”。他认为，各省督抚之所以如此行事，“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”。他表示，他披览臣工章奏，从不惮烦，“但此等重复之事徒烦案牒，实属无谓”，因而要求“嗣后应用折奏者，不必复行具题；其应具题者，即不得再用折奏，以归简要”。<sup>①</sup>对乾隆皇帝而言，地方寻常公务，循例具题即可，无需折奏与具题并行。但他的谕旨也透露出清代公文制度的一个重大发展，即如系重大事件，为求速效，可以专折奏闻，不用题本。如果再对照上述他对准泰案的旨令，应行密办之事亦可专折具奏。

这样的改变起于何时？根据目前掌握的资料，可能乾隆早期即已开始，但无法确定究竟起于何年。根据《实录》，乾隆八年闽浙总督为福建人命案件具折密奏，刑部因此也以奏折议覆。但乾隆皇帝认为事关人命，还是应由刑部具本题覆才是，因而将该折发交刑部换本具题，并谕令以后各省督抚折奏人命案件，若发交刑部议奏，应比照办理。<sup>②</sup>由此可见，在乾隆初年地方督抚已有将人命案件改题为奏，具折奏闻，而乾隆皇帝并不以为忤，仍发交刑部题覆。而督抚具折奏请改题为奏，获得乾隆皇帝同意的最早案例，目前所见是乾隆十九年山西巡抚恒文的奏折。这年的八月二十九日，恒文折奏，以“军需动用钱粮，款项繁多”，要求逐案报销，并指出，“惟军务未竣，具本题销，恐有泄漏，应改题为奏，以昭慎密”。乾隆朱批“甚好。”<sup>③</sup>乾隆朝像这样地方督抚主动改题为奏的案子尚有一例。乾隆三十一年九月，浙江巡抚署闽浙总督熊学鹏因海盐县民朱四谋死胞兄朱三，抛尸河内，上折具奏，请即正法。乾隆皇帝表示，“该抚改题为奏，虽为事关伦纪起见、但外省此等案件亦所常有，非逆伦重犯，决不待时者可比，向俱照例题达，何必专折奏闻”。他又进一步表示，熊学鹏曾经担任过刑部侍郎，“似此题覆之案，非未经办理者，何乃视为创见，专函入告耶。若以该省无可陈奏之事，藉此敷衍塞责，更非理矣”。<sup>④</sup>

乾隆皇帝不认可熊学鹏改题为奏的作法。他不认为弑兄属于逆伦重案，具题即可，毋需专折具奏；他甚至怀疑熊学鹏没有可陈奏之事，只是藉此“敷衍塞责”。二十多年后，乾隆皇帝却对安徽巡抚未专折具奏，仅循例具题一件人命案表达不满。事在乾隆五十七年十月或十一月间，安徽巡抚朱珪具题该省民人徐惟川杀死徐友举、徐友良二命拟请斩决一案。乾隆皇帝指出，“此等杀死一家二命之案，情罪甚重。该抚于申明定拟后，自应专折具奏，乃仅照寻常命案具题，使重犯有稽显戮，殊未允协”。他随即谕令：“嗣后各省督抚除寻常命案仍照例具题外，如有杀死一家二命以上重案，俱着专折具奏，以昭慎重。”<sup>⑤</sup>在此之前，仅杀死一家三命以上之案才需专折奏闻。<sup>⑥</sup>

不过，不久乾隆皇帝对于杀死一家二命之案又有了不同的看法。乾隆五十九年十月七日，在批阅直隶总督梁肯堂所奏邢守臃杀死一家母子二命的折子后，乾隆皇帝谕令：

此等案件，各省向系具题。近因其情节可恶，未便照寻常命案办理，致凶犯日久稽诛，是以令各省督抚专折具奏。今思此等杀死数命之案，所犯情罪亦有不同。嗣后各省如遇有杀死一家三

① 《大清高宗纯皇帝实录》，卷 1437，乾隆五十八年九月下，第 1a-3b 页。

② 《大清高宗纯皇帝实录》，卷 206，乾隆八年十二月上，第 14b 页；《光绪朝）大清会典事例》，卷 13，《内阁三·进本》，第 166b 页。

③ 《大清高宗纯皇帝实录》，卷 471，乾隆十九年八月下，第 20b 页。

④ 《大清高宗纯皇帝实录》，卷 769，乾隆三十一年九月下，第 17b 页。

⑤ 中国第一历史档案馆编《乾隆朝上谕档》，第 17 册，第 304 号，北京：档案出版社，1991 年，第 104 页；《大清高宗纯皇帝实录》，卷 1417，乾隆五十七年十一月下，第 11a-b 页。

⑥ 《大清高宗纯皇帝实录》，卷 1069，乾隆四十三年十月下，第 18a 页。

命以上及杀死非一家四命以上之案,仍着专折具奏;其杀死一家二命及非一家三命者,该督抚等但应速行具题。于题到时,内阁即票核拟速奏签进呈,即交法司衙门,立行速议具题,亦不致久稽显戮,足以儆凶暴而示区别。<sup>①</sup>

杀死一家二命之案又再度毋庸专折具奏,只需速行具题,内阁即刻票拟进呈,刑部速行议覆即可。杀死一家二命之案要到嘉庆十三年(1808)才在皇帝的谕令下又再度改题为奏(详下文)。

由于不清楚邢守彤杀人的细节,因而不能确定何以乾隆皇帝会改变立场。但显然督抚改题为奏的事例太过泛滥,引起军机大臣的注意,在奏明乾隆皇帝后,由怡亲王永琅会同六部核议,订定各省题奏事件画一办理的办法。乾隆六十年六月二十五日永琅等奏报了他们的提议。次日得旨,“依议”。<sup>②</sup>永琅等在奏折中首先列出了他们心目中各省督抚办理地方事务应题、应奏的原则:

如系奉旨交办、特旨垂询及命、盗、邪教重案、贪污不职属员、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,致滋烦扰。

接着列出各省督抚题奏不一的纷乱情形:

其余地方寻常事件,各省有循例具题,仍复具折陈奏者;有各省俱系题达,而一二省独用折奏者。又如命盗案件,本案业经题结,其案内续参人员,即可一律题参,复间有具折劾参者,办理均未画一。又如丞倅牧令题升调补等事,如实系边疆、苗疆及沿河、沿海暨省会紧要缺分,原准专折奏请,其余升调各缺,自应循例具题;即间有人地实在相需,历俸未满三年、五年,于例稍有未合者,亦不妨于疏内声明,听候核准;而督抚等因有专折保奏之例,率行纷纷渎恳,亦非澄饬吏治,杜绝夤缘之道。又地方照例办理事件,各省有只奏不题者,亦应照年底汇奏事例一体改咨,随案报部,用备查核,无庸专折具奏,以归简要。<sup>③</sup>

最后他们分别列出事隶六部各项应循例具题,毋庸再奏,或改奏为咨,或随案咨部的事件,共计三十八款。

检视这份奏折,有二点值得注意。首先,永琅等清楚举出乾隆朝必须专折具奏的重大事件,诸如奉旨交办、特旨垂询及命、盗与邪教重案、查参贪污官员、更改规章等。其次,永琅等奏折最后所指出的“以归简要”应该是他们拟订这三十八款应遵行规定的指导原则,而“改奏为咨”与“随案咨部”成为是项减少折奏事件的主要手段。换言之,他们除了部分案件要求督抚仅需依例具题、毋庸再上奏折外,是以改行咨文、简化公文流程的方式解决督抚滥行改题为奏的问题。咨文在清代是一种适用于中央六部与地方督抚之间的平行文书。改奏为咨是要求各省督抚将原本上呈皇帝的奏折改成直接行文各部的咨文,简化了送请皇帝朱批而后下部的公文流程。这项裁减公文的动作并非乾隆朝的首次。其实早在乾隆二十五年即有裁减本章的先例,将原本应行具题的事件改为“咨部存案”或“咨部汇题”;乾隆二十九年又裁减通本十二件,其中包括要求各省将军、副都统、提、镇题报巡查起程与回营日期二案“改题为咨”。<sup>④</sup>永琅等人针对题奏乱象的纠改可以说是乾隆朝简化公文流程的最后努力,而改奏为咨的措施也意味着在当时的官员眼中,奏折不再只是帝王与臣子之间的私人通信,在很多场合已成为了公文的一种。

乾隆皇帝只在永琅的折子批上“依议”二字,未作其他表示。显然乾隆是认同永琅等人的意见。不过,朱批奏折的同时,乾隆皇帝也发布谕旨,强调“朕之意不可不明白宣示”,亟亟为自己辩护:

① 《大清高宗纯皇帝实录》,卷1462,乾隆五十九年十月上,第15a-b页。

② 中国第一历史档案馆编《乾隆朝上谕档》,第18册,第1485号,第640-642页。

③ 以上引文参见中国第一历史档案馆编《乾隆朝上谕档》,第18册,第1485号,第640页。

④ 《(光绪朝)大清会典事例》,卷13,《内阁三·进本》,第167b-169a页。

表明他是一个勤于政事的君主，从政五十九年半，每份章奏无不亲自详阅，因而没有理由在最后半年因为贪图安逸而排斥批阅奏折；大臣们将具奏之件改为题咨不是为了迎合，而是地方督抚误解了创立奏折制的用意，将一些无关紧要的事件改题为奏。这份谕旨的开头提供了几个重要讯息：

留京王大臣会同六部议将各省题奏事件画一办理一折，应依议，但朕之意不可不明白宣示。各省寻常事宜，从前原止系照例题报。近自一二十年以来，各省督抚每将例应具题之件改为奏折，以便一月之中发折数次，见其办事认真。该督抚既已奏到，朕无不逐加批答，遂至踵习成风，徒滋烦渎。今经王大臣等议归简要，恐外间无识之徒，疑朕批阅惮烦，大臣等因而迎合，以向来具奏之件，大半改为咨题。不知国家创立奏折，原为关系民瘼，并一切紧要事宜而设。至于王大臣现改题咨各款，皆系无关紧要之件。<sup>①</sup>

这段一百多字的文字可以让我们理解改题为奏现象在乾隆朝的发展状况。第一，地方督抚改题为奏的行为是在乾隆朝的最后二十年中急剧增加。上文提到，乾隆十九年，乾隆皇帝同意山西巡抚恒文以机密为由将军需报销由具题改为折奏。姑且不论这是否为乾隆朝的首件改题为奏案件，至少我们可以说，督抚们改题为奏的动作在乾隆朝已进行了四十年之久。这个现象反映出在政事沟通上督抚有以奏折取代题本的趋势，毕竟前者可以直达御前，直接与最高统治者沟通，不像后者尚需经通政司送进内阁，由大学士票拟。

其次，乾隆皇帝认为各省督抚改题为奏的动机，是为了能在一月之中，多发几次折子，以“见其办事认真”。换言之，督抚是为了求表现，而纷纷改题为奏。而乾隆皇帝非但不曾申饬，竟然来者不拒，也就一批阅，“遂至踵习成风，徒滋烦渎”。这无疑承认了他的配合批奏造就了这样的风气，虽然他应该并无此意。

第三，乾隆皇帝表示当年创立奏折的目的“原为关系民瘼，并一切紧要事宜而设”。虽然乾隆皇帝无意以奏折取代题本，仍然维持循例具题的体制，但他对奏折的公文角色认定已不同于康熙与雍正皇帝。奏折的作用不再限于其与官员间的个人通讯，而是关系民瘼与一切重要事件的通报。其实在故宫107601件乾隆朝奏折中，仅有二件分别朱批“照例题可也”与“按例题可也”，<sup>②</sup> 康雍前朝的“具题来”或“具题奏请”等批示已不可见，也不见雍正皇帝“应具题的事件不应具折上奏”的批示。显然，乾隆皇帝对题本与奏折的分际已不再像其父祖那般坚持。

就以上三点看来，虽然地方督抚是这波改题为奏“运动”的主要推动者，但是乾隆皇帝的“配合”批奏无疑起了推波助澜的作用。到了晚年，乾隆已不像其父祖那样强调题奏的分际，因而不在于意永琅等以改奏为咨纠正督抚的改题为奏、滥行奏折的问题，只在意新颁改奏为咨与随案咨部的规定是否有损他勤政兢业的形象。对乾隆皇帝而言，改题为奏所损及的不是体制的破坏，而只是“徒滋烦渎”。这应该也是他之所以认同永琅等“以归简要”处理方式的原因。换言之，此时的乾隆皇帝关注的是，地方督抚采取改题为奏在公文处理上是否有简化流程，也就是加速办理的必要，而非此举是否破坏了题奏有别的体制。这个重大转变成为日后处理改题为奏问题的基调。康熙皇帝创立奏折的初衷已为人所淡忘，雍正皇帝的坚持已无人在意，奏折只是与题本并行的另一种公文书。

与乾隆皇帝一样，嘉庆异常重视刑事案件审理的时效性。他不仅未排斥地方督抚将命盗案件改题为奏的作法，对一些情罪重大者尚且批交刑部速议，五日内覆奏。<sup>③</sup> 嘉庆皇帝甚至曾三次针对人命案件检讨前朝办法，主动要求改题为奏。嘉庆十一年十一月十七日，嘉庆皇帝有鉴于山西省襄陵县民妇

<sup>①</sup> 中国第一历史档案馆编《乾隆朝上谕档》，第18册，第1486号，第642-643页《大清高宗纯皇帝实录》，卷1481，乾隆六十年六月下，第12a-b页。

<sup>②</sup> 《军机处档》，文献编号002805，乾隆十三年八月，闽浙总督喀尔善奏；文献编号027431，乾隆四十五年六月十八日，江南河道总督陈祖奏。

<sup>③</sup> 《大清仁宗睿皇帝实录》，卷258，嘉庆十七年六月，台北：华联出版社，1964年，第31a页。



高吕氏谋死亲姑高贾氏逆伦重案, 拖延近一年始具题请旨拟将高吕氏凌迟处死, 谕令各省日后类似逆伦重案均应改题为奏, 即使人犯应给产限, 亦当在产后一个月后, “即行奏明按律办理, 毋得照寻常案件依限具题, 辗转迁延, 致滋迟缓”, 而刑部等衙门也应当改题奏办。嘉庆皇帝认为, 若不如此, 将“使逆伦重犯, 久稽显戮”。<sup>①</sup>

嘉庆十三年闰五月十七日, 嘉庆皇帝见刑部议覆四川杜芝洪杀死傅长明、傅泰瀚父子二命一案与江西巫辰俚杀死巫管氏、巫短崽母子二命一案, 俱问拟斩梟。他认为杜芝洪、巫辰俚二案, 不过因为钱债与奸情, 就杀人父子、母子二命, 其凶恶情节, 与寻常杀死一家非死罪二命者不同; 一概具题, 未免无所区别。他更指出杜案系前一年十一月之事, 巫案更是前一年九月之事, 经过刑部题覆, 再行知各该省, 其间公文往返几近一年, 假若人犯在监病故, “转得幸逃显戮, 殊非情法之平”, 因此谕令:

嗣后有似此杀死一家亲属二命, 而情节较重, 例应斩梟者, 俱应改题为奏。其非亲属二命者, 仍可照旧具题。着刑部将杀死一家二命之案, 分析亲疏轻重、斗殴谋故情节, 以何项应题, 何项应奏, 妥议章程具奏。再降谕旨。<sup>②</sup>

杀死一家二命案再度成为最高统治者关注的焦点。很明显, 他考虑的重点是, 命案情节是否凶恶重大与对凶犯行刑是否因此而受到拖延。

三天后, 嘉庆皇帝因为湖北省民人李自高图财谋杀姑母石李氏一案, 同样着眼于凶杀情节与行刑是否延宕二因素, 再度谕令以后类似卑幼谋杀尊长重情, 例应斩梟者, 外省应改题为奏, 并将此案一并纳入杀死一家二命之案应题应奏的章程中讨论。嘉庆皇帝指出, 李自高谋杀姑母石李氏, 虽然只是一命, 与杀死一家亲属二命者不同, 但李犯与石李氏系服属尊长关系, 只因图窃柜内钱物, 就乘石李氏熟睡, 将其掐死, 情节甚重。如今一概具题, 未免无所区别。况且该案发于上年十二月, 经刑部题覆后再行知地方, 往返需时, 该犯可能在监病毙, “转得幸逃显戮, 于情法殊未允协”。<sup>③</sup>

嘉庆皇帝虽然基于时效考虑, 不排斥地方督抚专折具奏命盗案件, 并三次主动谕令各省将若干形态的命案改题为奏, 但当他看到各省督抚专折具奏地方命盗案件的情形愈见增多, 而有些其实照例应入题本之案, 督抚也改题为奏时, 担心刑部可能迫于五日覆奏的时限, 对于个案“不能详悉覆核”, 一旦有所疏率, 不免“流弊滋甚, 殊非慎重民命之道”, 于是在嘉庆十七年六月二十九日谕令刑部:

将命盗各案详晰区分, 定为何者应题, 何者应奏, 酌拟条款, 奏准后行知各督抚永远遵行。

如定例后, 督抚仍有任意迟速, 题奏混淆者, 即着该部查参, 以昭画一。<sup>④</sup>

同年七月三日, 他批准了刑部所议的应专折具奏的十六条款, 并要求各督抚于折尾声明该案系援照某条例得专折陈奏; 刑部查核与原定条款相符, 即行议覆; 否则, 参奏驳回, 仍令照例具题。<sup>⑤</sup> 与前朝不同的是, 嘉庆皇帝这次要求订立违例查参的规定。嘉庆二十年五月二十九日, 刑部奏请将违例改题为奏之总督先福交部议处。<sup>⑥</sup> 这位先福可能是首位因违例改题为奏被议处的总督。

① 《大清仁宗睿皇帝实录》, 卷 171, 嘉庆十一年十一月下, 第 2b-3b 页。

② 《大清仁宗睿皇帝实录》, 卷 196, 嘉庆十三年闰五月, 第 15a-16a 页。

③ 《大清仁宗睿皇帝实录》, 卷 196, 嘉庆十三年闰五月, 第 1920 页。

④ 《大清仁宗睿皇帝实录》, 卷 258, 嘉庆十七年六月, 第 31a-b 页。

⑤ 《大清仁宗睿皇帝实录》, 卷 259, 嘉庆十七年七月, 第 3a-4a 页。刑部议定的十六条款包括: 谋反大逆但共谋者、谋杀祖父母父母者、妻妾谋杀夫之祖父母父母者、妻妾谋杀故夫祖父母父母者、杀一家非死罪三人及支解人为首者、谋杀期亲尊长外祖父母者、采生折割人为首者、子孙殴死祖父母父母者、纠众行劫在狱罪囚持械拒杀官弁为首及下手杀官者、尊长谋占家产图袭官职杀功总卑幼一家三人者、发遣当差为奴之犯杀死伊管主一家三人者、罪囚由监内结伙反狱持械拒伤官弁为首及下手杀官者、妻妾因与有服亲属通奸同谋杀死亲夫者、卑幼图财强奸谋杀尊长者、杀一家非死罪二人如死系父祖子孙及服属期亲者、强盗会匪及强盗拒杀官差罪应斩梟者。参见《(光緒朝) 大清会典事例》, 卷 750, 《刑部二八·事应奏不奏》, 第 278b-279b 页。

⑥ 《大清仁宗睿皇帝实录》, 卷 306, 嘉庆二十年五月, 第 22b-23b 页。

除了命、盗案，嘉庆皇帝也要求吏、兵二部检讨督抚在人事案上的改题为奏。嘉庆十三年闰五月二十三日，也就是谕令刑部就杀死一家二命妥议应题应奏章程后不久，嘉庆皇帝见到长龄奏请以候补参将国尔明安委署中卫协副将印务一折，颇不以为然，认为“尽可循例具题，何必专折具奏”。他进一步指出，地方督抚每每在藩臬两司奏请陛见获准后，将奏准入觐缘由具题上呈，却将委署印务具折奏闻，甚至委署州县各缺时也有附折陈奏者，殊属无谓。他也像乾隆皇帝一样强调，披览章奏，从不厌繁多，“但事有缓急，自当权其轻重。所有委署文武各缺，如何分别应奏、应题之处，着吏兵二部详悉核议具奏”。<sup>①</sup>

嘉庆二十年，改题为奏的项目中又增添了一项。这次无关命盗案，也与机密无涉，只是为了疏解刑部壅滞的本章。清代题本用印，奏折不用印。这样的文书形制并未因为改题为奏的实施而改变。由于奏折不用印，每年十二月至次年一月的封印期内当题本不能进呈时，奏折仍可呈进。为解决刑部公文积压，而封印在即的困境，十二月十九日，嘉庆皇帝谕令准许刑部本章改题为奏。但强调“此不过暂时权宜。不可为例。”为了避免各衙门因为开了改题为奏的大门，相率效尤，将来积压之件愈多，要求“刑部将逾限本章逐一查明，将该各司员职名咨交吏部，概行议处”。<sup>②</sup>

为了讲求时效，嘉庆皇帝不仅要求将逆伦、杀死一家亲属二命与卑幼杀死尊长等案改题为奏，而且同意刑部本章改题为奏，以消化积压的公文，虽然强调只是一时权宜、不可引以为例。不过，这样的暂时权宜案例在以后各朝愈见增加，规模也愈见扩大。

#### 四、道咸同三朝的改题为奏

就目前掌握的资料而言，嘉庆朝以后的统治者未就题本与奏折之间的关系表达看法，亦未见针对某类文案主动要求或检讨改题为奏的案例。道、咸、同三朝所见，大多是个别案例的奏请与批驳。比较特别的是，中央部院官员亦加入了呈请改题为奏的行列。

道光八年（1828）八月十七日，礼部尚书署热河都统松筠为每年报销热河河工、水道等银两事，奏请改题为奏。他指出，热河每年挑挖旱河与开通水道等工程所需工料银两，向例在热河道库生息银项下支給，但由直隶总督题明册结，咨报工部核销。道光二年至六年挑挖旱河等工，以及元年至五年开通水道用过银两数目已由直隶总督造册具题报工部核销，但因工部未曾核覆，碍于“不能越次题销”，以致稽延多年，未能核销。而现今口外钱谷等件既归其核办，故奏请准予将先前未能核销部分统报工部核销，免其具题；同时道光七年岁修旱河等工与六年开通水道动支银两也一并报部办理，且“嗣后每年报销此项工料银两，即由都统专折具奏册结，咨部核销，庶免稽延，而归简易”。<sup>③</sup>松筠此举一方面以改题为奏的方式清理旧案，另一方面又以咨部核销的方法简化未来核销的公文流程。道光皇帝批准了他的奏请。<sup>④</sup>可能以为可以援例办理，十天后，即八月二十七日，松筠将道光七年承德、滦平两处宫仓收放米石数目以及用过人夫席片等项银两造具清册，具折呈请敕部核销。<sup>⑤</sup>三十日，道光皇帝批示，“该部议奏”。两个月后，户部同意核销，但指出：

至此项银两向由直隶总督按年具题。现在口外钱粮既归热河都统核办，自应由该都统照例题销。该署都统松筠专折具奏，与例未符。嗣后凡遇该处应题应奏事件，该署都统务当遵照一定章程办理，以免两歧而符体制。<sup>⑥</sup>

① 《大清仁宗睿皇帝实录》，卷 196，嘉庆十三年闰五月，第 23a-24a 页。

② 《大清仁宗睿皇帝实录》，卷 314，嘉庆二十年十二月下，第 8a-b 页。

③ 《军机处档》，文献编号 061190，道光八年八月十七日，松筠奏。

④ 《（光绪朝）大清会典事例》，卷 906，《工部四五·河工经费岁修抢修》，第 453a-b 页。

⑤ 《军机处档》，文献编号 061322，道光八年八月二十七日，松筠奏。

⑥ 《大清宣宗成皇帝实录》，卷 145，道光八年十月下，台北：华联出版社，1964 年，第 21b-22a 页。

同样是核销银钱案件,前案因为工部未能及时核覆,稽延核销时程,道光皇帝直接批准了松筠的奏请。而后案因为户部先前均能按时核覆,没有稽延,道光皇帝于是批示户部议奏。户部未受前案之影响,要求松筠应当遵照章程办理。道光皇帝对两案的不同处置,充分显示时效因素是统治者处理应题应奏事项的主要考虑。而户部的回应也表现出中央部院在处理公事上维护应题应奏章程规定的心态。

然而,十多年后,我们看到中央部院亦不排斥将应办事项改题为奏的案例。清代每年都自云南解运数百万斤的铜至北京,以供铸钱之用。道光二十年八月间,云南巡抚颜伯焘奏请清厘铜本案。<sup>①</sup>户部议覆时,除了议请将每年额拨铜本银两提早数月拨给以方便周转外,并请以后滇省请拨铜本银两及户部指拨都一并改题为奏,以归简捷。八月十四日,道光皇帝批准了户部的议覆。<sup>②</sup>同年十一月,户部尚书潘世恩在议覆颜伯焘奏请题拨壬寅年(二十二年)铜本银两时,同时要求贵州巡抚于次年请拨癸卯(二十三年)铅本时也应改题为奏,并表示户部指拨银两时也会同样以专折奏明,“以归简易,而昭画一”。<sup>③</sup>显然,为追求时效,简化公文流程,中央部院也加入了地方督抚要求改题为奏的行列。

到了咸丰朝,改题为奏的项目从财政相关转到人事问题上,但都是紧急的个别事件。根据吏部尚书花沙纳的一份奏折,咸丰五年(1855)九月二十六日,军机大臣面奉谕旨“顺天府府丞一缺,现有武闱乡试差使,着该部改题为奏,即行开单请旨简放。钦此。”顺天府府丞系正四品官,一向由科甲出身人员开列具题,由内阁侍读学士、通政使司参议升任。<sup>④</sup>由于咸丰朝武乡试都在十月初举行,提调官由府丞出任,咸丰皇帝此举显然只是要争取时间。咸丰十一年都察院奏准,京畿掌道协道如同时出缺,应拣选正陪,由题改奏请补。<sup>⑤</sup>京畿道系清代都察院十五道(光绪三十二年增为二十道)之一,乾隆二十年后位列诸道之首,地位重要。掌道与协道为其正副长官,二者同时出缺,机关无人掌理;补缺公文由题本改为奏折,当属救急的个别权宜措施。

不过,改题为奏的救急角色要等到英法联军入侵时才会得到更大的发挥。咸丰十年八月初八日,咸丰皇帝意识到英法联军即将进入北京,仓皇避走热河。豫亲王义道当时受命为留京王大臣,与大学士桂良同留紫禁城办事。<sup>⑥</sup>九月初二日,义道等接获朱批,同意在京各衙门紧急本章得依其先前所奏改题为奏。<sup>⑦</sup>义道等虽即行知会各衙门遵照办理,却又于十九日再度奏请“通本未便改题,恳请暂缓办理”。他们的理由是:

惟通本一节本章繁多,系各直省督抚专衔具题之件,若令其改题为奏,路途穹远,时日久稽,恐于公事转有窒碍;所有办事人员多未及随赴行在,又不能按日进呈。臣等公同商酌,现在抚局已成,自可暂为展缓,请于回銮之后,再与部本一体票拟进呈,以归画一。<sup>⑧</sup>

义道等先是为求时效,奏请将在京各衙门紧急本章改题为奏,但在获准后,又考虑各省题本如果一体改为奏折,一来路途遥远,二来行在人手恐有不足,故又再度请将地方题本先留京,等待皇帝回京后再行进呈。咸丰皇帝显然不认同如此消极的做法,三日之后下旨:

本日据义道等奏:通本未便改题,恳请展缓办理一折。朕因各衙门应办事件,积压日久,清

<sup>①</sup> 颜伯焘的奏折目前尚未见到,户部尚书潘世恩的一份奏折提供了部分信息,但他提及颜伯焘是在九月具折。参见《明清史料》,登录号059683-001,道光二十年十一月三日,大学士管户部事务潘世恩奏覆。

<sup>②</sup> 《大清宣宗成皇帝实录》,卷338,道光二十年八月,第16a页。

<sup>③</sup> 《明清史料》,登录号059683-001,道光二十年十一月三日,大学士管户部事务潘世恩奏覆;《(光绪朝)大清会典事例》,卷216,《户部六五·办铅锡》,第525b页。

<sup>④</sup> 《宫中档》,文献编号406006825,咸丰五年九月二十九日,吏部尚书花沙纳等奏。

<sup>⑤</sup> 《(光绪朝)大清会典事例》,卷1029,《都察院三二·坐道职掌》,第337a页。

<sup>⑥</sup> 《大清文宗显皇帝实录》,卷327,咸丰十年八月上,台北:华联出版社,1964年,第36a页。

<sup>⑦</sup> 义道原折未见,此事载其九月十九日折。参见《中国第一历史档案馆藏录副奏折》(以下简称《一档馆录副》),档号03-4155-085,留京办事王大臣等义道等奏。

<sup>⑧</sup> 《一档馆录副》,档号03-4155-085,咸丰十年九月十九日,留京办事王大臣等义道等奏。

理为难。昨日已知留京王大臣等飭令派出随扈各部院堂司各官，迅赴行在当差，所有应进本章自应陆续呈进，免致愈积愈多。若俟回銮后概行呈递，未免披览太劳。着义道等查明从前巡幸木兰旧例，本章系几日一进，照例办理。至各衙门紧急本章自应改题为奏。其余本章均有一定限期，亦不得任令稽延，转滋流弊。着与通本一体票拟进呈，以疏积滞。将此谕令知之。<sup>①</sup>

咸丰皇帝的考虑是，本章不可积压，否则日后很难清理，因此在各衙门补足行在人力力的情况下，除了在京或直省紧急本章可以改题为奏外，所有本章，包括通本，都应该依时进呈，不得稽延；本章俟回銮后始行呈递不在他的选项内。因此，他要义道依循历来巡幸木兰旧例办理，按时进呈。<sup>②</sup>君臣对于通本应否进呈固然不同调，但都同意如果事件紧急，可以奏折取代题本进呈。奏折的简捷流程被认为适合在危机时刻取代题本，但也仅限于紧急事件，其余寻常案件还是必须依例具题。

然而，咸丰朝首见一时权宜性的改题为奏事件成为了惯例，历同、光二朝，直到宣统年间，地方官都以相同的理由奏请改题为奏。咸丰八年十二月七日湖广总督官文奏请准予湖北省每年需造册送部查核之“各标镇协营原额增添裁汰缺额兵丁马匹船只各数目改题为奏”。他的理由是：

楚北自咸丰二年以后屡遭兵燹，各标协马匹年额倒毙例由棚银买补者，因饷干积欠未发无从添买，即额设战艇亦因无款兴修，或被贼毁失无存，均俟库款稍充，分别筹项买补齐全后，再行循例题报。<sup>③</sup>

咸丰皇帝朱批“该部知道。”咸丰十年三月初十日与十一年七月七日官文又以同样的理由分别为咸丰八年、九年之题报事奏请改题为奏。<sup>④</sup>到了同治朝，官文依然以同样的理由奏请改题为奏。<sup>⑤</sup>继任的李鸿章<sup>⑥</sup>及署理的郭柏荫、李瀚章也是循例办理，<sup>⑦</sup>而当李瀚章于光绪朝再任湖广总督时，仍然不改其志，继续奏请“暂照案改题为奏”，“应俟库款充裕添补齐全后方可循例题报”。<sup>⑧</sup>随后继任的总督，如谭继洵、张之洞、端方、陈夔龙、杨文鼎等，也都曾针对此案上过同样性质的折子。<sup>⑨</sup>因此，从咸丰八年一直到宣统元年（1909）的51年间，湖北省每年该盘点的兵丁马匹战船数目在经费添补齐全前都是暂照案改题为奏。惯例一旦形成，一般官员只是照案办理；如果统治者不在意，一切照旧，行礼如仪，无人会去深究其原委。无怪乎在光绪二十七年八月废止题本后，原本该用题本的公文都已“按照新章改题为奏”了，湖广总督端方于光绪二十八年十二月所上的折子开端仍然写道，“为

① 中国第一历史档案馆编《咸丰朝上谕档》，桂林：广西师范大学出版社，2008年，第10册，第595页；另见《大清文宗显皇帝实录》，卷331，咸丰十年九月下，第20a-b页，文字略有不同。

② 根据会典，嘉庆十七年规定，皇帝驻蹕热河时，内阁每隔一日发本报一次，四日发请安折一次，似乎还不至于造成本章的积压。参见《（光绪朝）大清会典事例》，卷14，《内阁四·巡幸发递本报》，第192a页。

③ 《宫中档》，文献编号406009762，咸丰八年十二月七日，湖广总督官文奏。

④ 《宫中档》，文献编号406012006，咸丰十年三月十日，湖广总督官文奏；文献编号406014666，咸丰十一年七月七日，湖广总督官文奏。

⑤ 《军机处档》，文献编号093481，同治二年十一月二十六日，湖广总督官文奏。

⑥ 李鸿章虽于同治六年正月十一日受命为湖广总督，但并未到任，而是在营督办剿捻事宜；湖广总督一职相继由其兄李瀚章与郭柏荫署理，八年正月二十日李鸿章始正式上任，九年八月初三日奉旨调任直隶总督。相关奏折见李鸿章《谢授湖广总督折》、《谢李瀚章署理湖广总督片》、《抵鄂接篆折》，《李鸿章全集3·奏议三》，同治六年二月初一日，同治八年正月二十日，合肥：安徽教育出版社，2008年，第37、379页。《调任直隶谢折》，《李鸿章全集4·奏议四》，同治九年八月初六日，第73页。

⑦ 《一档馆录副》，档号03-4645-025，同治七年十二月二十六日，署理湖广总督郭柏荫奏；李鸿章《湖北各营兵马船数目折》，《李鸿章全集3·奏议三》，同治八年十一月二十二日，第550页。《军机处档》，文献编号104723，同治九年十一月四日，湖广总督李瀚章奏；文献编号112696，同治十二年十一月八日，湖广总督李瀚章奏；文献编号118047，同治十三年十一月五日，湖广总督李瀚章奏。《中国第一历史档案馆藏宫中档奏折》（以下简称《一档馆宫中档》），档号04-01-01-0914-048，同治十一年十一月二十六日，湖广总督李瀚章奏。

⑧ 《一档馆宫中档》，档号04-01-01-0935-002，光绪三年十月二十八日，湖广总督李瀚章奏。《军机处档》，文献编号120769，光绪七年十二月二十日，湖广总督李瀚章奏，引文见于此折。

⑨ 部分折子见于台北故宫所藏的宫中档与军机处档中，如《宫中档》，文献编号408007598，光绪二十年十二月二日，湖广总督谭继洵奏。《军机处档》，文献编号136793，光绪二十二年十二月二十六日，湖广总督张之洞奏；文献编号152595，光绪二十八年十月二十二日，湖广总督端方奏。《宫中档》，文献编号408011277，光绪三十四年十二月五日，湖广总督陈夔龙奏。《军机处档》，文献编号184283，宣统元年一月二十五日奉朱批，湖广总督杨文鼎奏。

湖北省各标镇协营原额增添裁汰缺额兵丁马匹战船各数目照案改题为奏恭折仰祈圣鉴事”。<sup>①</sup>同样的字句也见于光绪三十四年十二月五日陈夔龙的奏折。<sup>②</sup>

到了同治朝,除了上述承继咸丰朝的湖广总督案例外,仍可见到一些救急性、权宜性的改题为奏事件。同治三年(1864),同治皇帝在接到曾国藩奏报江南省贡院修理工竣的折子后,即谕令礼部改题为奏,迅速办理简派江南省十一月将举行乡试的考官事宜。<sup>③</sup>江南省贡院于太平军占领期间受损,六月间江宁收复后即鸠工兴修,预计九月二十日完工,十一月举行乡试。曾国藩遂于九月十一日具折请旨简放主考官。他指出,向来八月乡试,都是在六月二十日礼部进本,二十二日简放主考。这次十一月乡试似应在九月二十二日简放考官。<sup>④</sup>同治皇帝的谕旨颁于十九日,距二十二日只有三天,显然时间紧迫,同治皇帝因而谕令礼部改题为奏,希望能够加速办理。

不过,在同治朝,我们也可以看到一些非急迫性却仍然改题为奏案例,即使最初提出时可能只是一种权宜措施。同治二年十一月十九日署通商大臣江苏巡抚李鸿章会同总理各国事务衙门与户部奏准:

各海关洋税收支数目均以咸丰十年八月十七日为始,按三个月奏报一次,扣足四结,专折奏销一次;仍从第一结起,造具每结四柱清册,送部查核,毋庸按照关期题销,以清界画而免稽延。其各关应征常税仍令各按关期照常题销,以符旧制。<sup>⑤</sup>

清代海关每年征收税银一向系按照关期将收支各数具题报部。而洋税因英法两国各二成扣款统自咸丰十年八月十七日起以外国三个月为一结,按结由各关奏报一次。李鸿章等的考虑是,“若仍照常税之例办理题销,是入数既不能不以结期为断,出数又不能不以关期为断,关期与结期互有参差,入数与出数即多轆轳”。<sup>⑥</sup>因而,决定将各海关洋税收支数目均以咸丰十年八月十七日为基准日,仍按三个月为一结奏报一次,每四结专折奏销一次,也就是每十二个月改题为奏,报部核销,而常税仍照原有体制依照关期具题。这明显是考虑洋税征收便利所作的调整。另外,我们也看到同治八年盛京刑部侍郎志和奏报,奉天省奉旨补行计典有举无劾改题为奏事。<sup>⑦</sup>奉天省每三年的大计有举无劾依例改题为奏的案例在光绪朝也可见到。<sup>⑧</sup>至于为何奉天省的计典须改题为奏,目前尚不清楚。

## 五、光绪朝的改题为奏

虽然清政府在光绪二十七年废止了题本,让改题为奏案例走入历史,但是,根据目前掌握的资料,在废题本的谕令发布前,朝廷上下未见关乎是否该废题本的讨论,见到的依然只是改题为奏的奏疏。从光绪二年开始,礼部、吏部、刑部分别奏准了几件改题为奏的案例。根据《会典》,光绪二年咨准,当年丙子恩科宗室会试题目改题为奏。也就是将宗室会试题目纸并考官等请安各折,于十七日士子出场后,一并交出,于十八日一同具奏。<sup>⑨</sup>光绪三年,为因应封篆期内例不进本的规定,<sup>⑩</sup>吏部

① 《军机处档》,文献编号152595,光绪二十八年十月二十二日,湖广总督端方奏(故宫目录具奏时间误作十二月二十二日)。

② 《宫中档》,文献编号408011277,光绪三十四年十二月五日,湖广总督陈夔龙奏。

③ 《(光绪朝)大清会典事例》,卷330,《礼部四一·乡会试期》,第918a页。

④ 《军机处档》,文献编号099276,同治三年九月十一日,两江总督曾国藩奏。

⑤ 《(光绪朝)大清会典事例》,卷238,《户部八七·考核二》,第811a页。

⑥ 参见福建巡抚徐宗干引李鸿章等奏折内容,《筹办夷务始末补遗》,同治三年五月二十四日,徐宗干奏台湾沪尾口第十二结征收洋税扣交英法各二成由。

⑦ 《一档馆宫中档》,档号04-01-12-0507-005,同治八年三月二十九日,志和、恩锡等奏。

⑧ 《宫中档》,文献编号408013859,光绪三年十二月三日,崇厚、恩福奏。《一档馆宫中档》,档号04-01-12-0536-074,光绪十二年十二月十四日,庆裕、裕长等奏;档号04-01-12-0546-249,光绪十五年十二月十四日,定安、兴升等奏。

⑨ 《(光绪朝)大清会典事例》,卷329,《礼部四·贡举一·宗室乡会试·光绪二年》,第4册,第904a页。

⑩ 所谓“封篆期”当指每年岁暮至次年年初停止用印的一个月期间。根据《燕京岁时记》,清代每年十二月十九至二十二日四天之内择吉封印,为期一个月,至明年正月十九、二十、廿一三天之内择吉开印。参见富察敦崇《封印》《开印》,《燕京岁时记》,台北:广文书局,1969年,第63a、6b页。

奏准，每年十二月月选人员，如系有关缺分者，于次年正月二十日以前改题为奏。<sup>①</sup> 光绪九年四月二十日山西巡抚张之洞奏请将该省积压数十年之久未造报请销积案改题为奏，以期简易。得旨，“着照所请，该部知道”。<sup>②</sup> 光绪十七年九月三日，刑部因为各省审拟寻常盗案题奏不能画一，奏请将此等件一律改题为奏；同时亦请将各省罪应斩绞的人命等案，一并改题为奏。两案均得旨“依议行”。<sup>③</sup> 不过，令人不解的是，光绪十九年三月二十九日，山西巡抚张煦又奏请将该省寻常盗案依陕西省前例改题为奏，以期迅速。得旨，“刑部知道”。<sup>④</sup> 张煦是在光绪十五年四月十日陕西巡抚任上奏请将寻常盗案改题为奏，获准实施。<sup>⑤</sup> 不过无论如何，如果只是因为各省题奏不能画一，就将所有盗案无分轻重，一律改题为奏，当朝统治者对其先祖雍正、乾隆与嘉庆三帝所念兹在兹的体制问题显然已不在意了。十年后题本的被废也就不令人意外了。

根据庄吉发的研究，光绪二十六年庚子拳变八国联军进入北京，是清廷废除题本的关键。<sup>⑥</sup> 当年七月二十一日，慈禧与光绪皇帝离京，前往山西太原；八月，因晋省荒歉，供应不继，且省城电报不通，联系困难，遂于闰八月初八日启程往西安；<sup>⑦</sup> 九月初四日抵西安府，驻蹕行宫，<sup>⑧</sup> 直到次年八月二十四日始启銮回宫，<sup>⑨</sup> 十一月二十八日返抵京城。<sup>⑩</sup> 这一年期间，先是湖南巡抚俞廉三于二十六年八月六日与闰八月十二日二度上奏，以“驿道梗阻”，请求递送行在紧要本章，可酌量改题为奏，以免延误。<sup>⑪</sup> 九月十二日，军机大臣以“行在无档案可核，请飭各督抚于本年寻常年例题本，暂缓送部，俟回銮后再行照常办理；紧要事件准其改题为奏”。<sup>⑫</sup> 十月二日，全权大臣大学士李鸿章奏“请将题本暂缓送阁”。<sup>⑬</sup> 换言之，回銮以前，朝廷不处理一般性公务，仅受理紧要事件，也就是所有改题为奏案件。庄吉发认为，九月十二日即为“清廷颁布改题为奏谕旨的确切日期”。<sup>⑭</sup> 不过，如果观察后来的发展，军机大臣九月十二日紧要事件奉准改题为奏的谕旨应该只是原则性的宣示，具体的紧要事件仍需个案奏准。例如，九月二十一日，山西巡抚锡良奏请，“嗣后遇有副将以至守备各缺例应题补者，随时改题为奏；俟部务整理后，仍规复旧章”。<sup>⑮</sup> 十一月六日，吏部尚书敬信等奏，“京员悬缺太多，应补各官，请改题为奏，免旷职务；其月选官及分发人员，请俟和议有成，即简在京王大臣先行验放，以示体恤”。<sup>⑯</sup> 此后一直到光绪二十七年八月十五日颁旨废题本前，改题为奏一直是朝廷处理本章问题的基调，废止题本一直不曾是个选项。即使触发决定废题本的李鸿章等所上的折子也仅止于改题为奏。

光绪二十七年八月七日，李鸿章与荣禄等因为与列国和约签订，上折奏报留京办事人员接收并移回大内办公情形与整顿内阁题本办法。关于后者，他们指出：

① 《(光绪朝)大清会典事例》，卷44，《吏部二八·议官掣签》，第552a页。

② 张之洞《张文襄公全集》，卷六，台北：文海出版社影印，1970年，第17b-18b页。

③ 《大清德宗景皇帝实录》，卷301，光绪十七年九月，第2a页。

④ 《大清德宗景皇帝实录》，卷322，光绪十九年三月，第8b页。不过，根据《一档馆宫中档》，张煦是三月二十三日上的折子。参见《一档馆宫中档》，档号04-01-01-0995-002，光绪十九年三月二十三日，张煦奏。

⑤ 《一档馆宫中档》，档号04-01-01-0968-063，光绪十五年四月十日，张煦奏。

⑥ 庄吉发《清代奏折制度》，第95页。

⑦ 《大清德宗景皇帝实录》，卷470，光绪二十六年八月上，第7b-9a页。

⑧ 《大清德宗景皇帝实录》，卷472，光绪二十六年九月上，第4a页。

⑨ 《大清德宗景皇帝实录》，卷486，光绪二十七年八月，第17b页。

⑩ 《大清德宗景皇帝实录》，卷490，光绪二十七年十一月下，第15b页。

⑪ 《一档馆宫中档》，档号04-01-12-0596-062，湖南巡抚俞廉三奏《大清德宗景皇帝实录》，卷470，光绪二十六年闰八月上，第17b页。

⑫ 《大清德宗景皇帝实录》，卷472，光绪二十六年九月上，第14b页。

⑬ 《大清德宗景皇帝实录》，卷474，光绪二十六年十月，第2a页。

⑭ 庄吉发《清代奏折制度》，第96页。

⑮ 《大清德宗景皇帝实录》，卷473，光绪二十六年九月下，第8b页。

⑯ 《大清德宗景皇帝实录》，卷475，光绪二十六年十一月，第4b页。

伏念臣衙门日行公事具有成例可循,在在均关紧要;甚或鸿文钜典悉承列圣制作之精,酌古准今,至当不易。臣等久已恪遵至妥。京外本章每年不下万余件,收发、翻缮、票拟、进呈,期限既严责成,亦故法至善也。乃行之既久,流弊渐生,不敢不为我皇太后、皇上备细陈之。查坛庙记事、禾谷题销,以及罪犯刑名、疏防参革之各项本章,无论京外,按限分送,臣衙门票拟进呈,毫无弊窦。惟有请补、请署暨大计参罚本件,谓之缺本,必俟进呈出科后,始克遵旨办理,总有例限;而本内字样每多回避。承办各员贤愚不等,难免借回避之说移前挪后,为调剂私人之计。夫地方官既被参撤,其为人地不宜可知;乃以题本迟滞之故,致遂劣员恋栈之心,吏治民生安有起色。查上年变乱以来,凡京外有关缺分题本率皆专折具奏,以期迅速,而免延搁。统计此项本章,每年不过千余件,谨拟变通办法,请旨飭下各部院行省,凡属缺分题本悉皆改题为奏,实于选补各项官缺章程大有裨益。如蒙俞允,臣等遵即咨照各部院暨通政使司,迅将其余本章一俟回銮后即行陆续送阁,照旧由臣等定期票拟进呈,以免积压日久,别启弊端。<sup>①</sup>

全文仅述官员滥用制度所产生的弊端,为改进人地不宜员恋栈职位之失,奏请将缺分题本改题为奏,并无一语提及废除题本之意。但八月十五日的上谕却是完全根除题本:

谕内阁:李鸿章奏妥筹本章办法一折,据称向例各项本章,均由内阁票拟进呈,其请补请署各项本件,必俟进呈出科后,始行遵旨办理。请嗣后凡属缺分题本,改题为奏,以免积压。其余本章照旧票拟进呈等语。内外各衙门一切题本,多属繁复。现在整顿庶务,诸事务去浮文。嗣后除贺本照常恭进外,所有缺分题本及向来专系具题之件均着改题为奏;其余各项本章,即行一律删除,以归简易。将此通谕知之。<sup>②</sup>

观此谕旨,废除题本的理由是,“现在整顿庶务,诸事务去浮文”,而“内外一切题本多属繁复”,所以必须去除。由于未曾见到光绪朝皇太后或皇上关于题奏的看法,而上述理由太过简单,无法了解他们做此决策背后的原因。然庄吉发指出,张之洞于此谕发出的二个月多月前,也就是光绪二十七年六月初四日所上的整顿中法十二条奏折中提及“将题本永远省除”。<sup>③</sup>张之洞的奏折是应光绪二十六年十二月初十日的上谕而提出的。是日上谕要求京内外官员就如何兴国、求才、裕民、修武等项两个月内条陈意见以闻。<sup>④</sup>张之洞永远省除题本的提议是他“简文法”三端中的一端,即“省题本”:

查题本乃前明旧制,既有副本,又有贴黄,兼须缮写宋字,繁复迟缓。我朝雍正年间,谕令臣工将要事改为折奏,简速易览,远胜题本。五十年来各省已多改题为奏之案。上年冬间,曾经行在部臣奏请将题本暂缓办理;此后拟请查核详议,永远省除,分别改为奏咨。<sup>⑤</sup>

张之洞提及,“上年冬间,曾经行在部臣奏请将题本暂缓办理”。其实,上文提到,光绪二十六年八、九月间,不仅军机大臣,尚有地方巡抚奏请紧要案件准予改题为奏,如果不是张之洞的意见影响了慈禧或光绪皇帝做出废题本的决定,在许多本章已改成折奏上闻的情况下,再加上求变氛围的催化,更进一步废除题本,似乎也是顺理成章之事。行之二百多年的题本制度就在前明旧制与繁复迟缓的理由下被废止了。雍正等所顾虑的改题为奏有违体制已不再是问题。然而,这显然是个匆忙的决定,未见其他配套措施同时颁布。九月十五日两江总督刘坤一就其主管衙门各项题本具体作法条列清单,具折呈请核示。他提出的原则是,原本应具奏又要具题的案件就不再具题;事关紧要的,即改为专折具奏;一向以黄册具题的,则改为开单具奏;其余循例具题的一般案件,也就随时咨部核办,每月摘录

① 《军机处档》,文献编号143764,光绪二十七年八月七日,李鸿章等奏。

② 《大清德宗景皇帝实录》,卷486,光绪二十七年八月,第12a-b页。

③ 庄吉发《清代奏折制度》,第97页。

④ 《大清德宗景皇帝实录》,卷476,光绪二十六年十二月上,第9a-10a页。

⑤ 张之洞《张文襄公全集》,卷53,第31b页。

各案简明案由汇奏。<sup>①</sup> 朝廷的回复是，“着照所请该衙门知道，单并发”。<sup>②</sup> 由这份奏折看来，废除题本后的因应办法，中央并无具体规划，而是由各省督抚各行其是，奏请同意。专管题本的通政使司要到次年正月二十七日始被裁撤。<sup>③</sup> 而改题为奏后的奏折仍然维持不用印的习惯。因此，光绪二十七年以后的公文都不见关防。

## 六、题奏并行的背后

行之二百多年的题本就这么仓促地走入历史，由奏折取而代之。这样的发展可能是当时很多人始料未及的。但这也显示，经过百余年来改题为奏的发展，到了清末，无论君或臣，对于奏折的认知，与清初诸帝已相去甚远。康熙皇帝发展奏折，建立与官员间通讯的私密管道，目的在搜集情报。雍正皇帝扩增可以具折官员的人数，并建立奏折传递与回缴的制度。相较于题本须由通政司进呈，且在内阁中几经转手始达御前，不仅易泄机密，也易造成时程延宕；奏折则可经由专差或驿递直达天听，在保密与时效上占尽优势。地方督抚可能真是因为后者的优势，也可能只是像乾隆皇帝所说的为求表现而舍题本就奏折。乾隆与嘉庆二帝也曾为了时效考虑，主动要求若干情节重大的命、盗案改题为奏，也同意了若干人事、报销案改题为奏的请求。咸丰皇帝也为了救急，同意通本改题为奏的权宜措施。而道咸同光四朝的中央部院也都为了时效问题，而有改题为奏的请求。他们应该也认识到题本繁复的问题，而且也体认改题为奏有助于行政效率的提升，但乾隆以下诸帝无意以奏折全面取代题本。原因何在？这可以从两个层面来看。对于清初三帝如雍正、乾隆、嘉庆而言，奏折固然可以提升行政效率，但它也不是全然没有问题。雍正皇帝就担心以奏折代题本会因此而督抚侵六部之权，布、按两使得以掣督抚之肘，有害政务之推行；同时，他也担心自己未能详查档案，思虑有不周之处。其实，不仅统治者有这样的顾虑，地方官员也有相同的疑虑。曾国藩就指出，所有刑名钱谷、文武员补缺、营汛疏防、按限参劾等案的办理必须参考过去的成案章程，他因为督办军务，不在任所，无法查考案卷成例，因而要求寻常循例具题案件暂缓办理。对乾隆皇帝而言，地方非机密性公务应当缮本具题，方符合体制。虽然他仍将雍正皇帝的顾虑放在心中，但如系重大事件，为求速效，地方督抚可以专折奏闻。到了晚年，效率问题成为他对公事应题应奏拿捏的主要考虑，但时效性并非最终的考虑。这充分反映在他对于杀死一家二命案应否专折具奏决定的反复上。前文提到他先是因为二兄弟被杀，认为“情罪甚重”，为免凶犯“日久稽诛”，谕令日后杀死一家二命之案均需专折具奏。可是不久，他又考虑到类似案子“所犯情罪亦有不同”，不宜一体适用，速效的考虑必须有所调整时，又取消了杀死一家二命专折具奏的规定。同样的，嘉庆皇帝对于公事应题应奏的取决煞费苦心。他三次要求臣僚就人命案件检讨前朝应题应奏规定，并要刑部订出具体条款，照章实施，违者议处。

至于嘉庆以下的道咸同光诸帝，目前未见他们对于公事应题应奏意见的文字记载。这当然有其主观因素。就主观因素而言，同治与光绪二帝均为幼年即位，分别由母后与太后垂帘听政，同治十八岁亲政后次年即去世，自然不及表达意见；光绪虽于十九岁亲政，但仍受慈禧控制，当也难以表示看法。然而，可能有一个更重要的客观因素，造成道咸同光四帝未对奏折与题本的关系表达立场，即他们（包括听政的慈禧）都未意识到题奏分际会是一个问题。换言之，在乾嘉二朝七八十年改题为奏的政策下，奏折原本作为君臣间私密通讯的角色已为人所淡忘，奏折只是用于重要事件的另一种公文。然而，无论是什么原因导致他们的沉默，他们毕竟都没有以奏折全面取代题本。若非庚子拳乱致

① 刘坤一：《刘忠诚公遗集·奏疏》，卷36，台北：文海出版社，1968年，第1-2页。

② 中国第一历史档案馆编《清代文书档案图鉴》，长沙：岳麓书社，2004年，第34页。

③ 刘锦藻《清朝续文献通考》，卷127，《职官考十三·通政使司》，台北：台湾商务印书馆影印，1987年，第8874页。《大清德宗景皇帝实录》，卷494，光绪二十八年正月下，第11a-b页。



使北京沦陷的刺激,相信这样的作法不会改变。题本毕竟是一项已经运行超过二百五十多年的文书制度。

不过,透过检视各朝改题为奏案例发展过程,不难发现乾嘉以后对奏折的认识已有很大的不同。康熙皇帝曾于康熙五十一年元月二十八日对领侍卫内大臣、大学士、都统、尚书、副都统、侍郎、学士、副都御史等下旨表明:“(但)不闻不见之事甚多。……此外所不得闻者,常令各该将军、总督、巡抚、提督、总兵官因请安折内附陈密奏,故各省之事不能欺隐。此于国计民生大有裨益也。尔等皆朕所信任,位至大臣,当与诸省将军、督抚、提镇一体于请安折内,将应奏之事,各罄所见,开列陈奏。”<sup>①</sup>这事载于《圣祖实录》,但一百八十多年后的湖广总督张之洞仅记得,是雍正皇帝谕令:“将要事改为折奏。”其实,前文已指出,同意要事改题为奏的,是乾隆皇帝,并非雍正皇帝。张之洞生于道光十七年,咸丰二年壬子科举人,同治二年癸亥恩科进士及第,从此踏入仕途,历任湖北、四川学政,翰林院侍读、侍讲,山西巡抚,两广、湖广总督,军机大臣等职;他于同光两朝任官,仕宦经历丰富,但他对奏折设立的原委与发展竟全然无法掌握。而另一方面,在张之洞的认知中,改题为奏之案仅有五十年的历史。换言之,他仅记得他中举以后的改题为奏案,完全不清楚改题奏在咸丰、同治、光绪三朝以前的发展。综合这两点,我们或许可以说,康熙皇帝创设奏折的史实与乾嘉等朝改题为奏的发展已不在道咸同光四朝人的脑海中。如果道咸同光四帝也像雍乾嘉三帝一样,对题奏分际的维持念兹在兹,张之洞对于改题为奏案的历史记忆当不止于个人的经历。因此,乾嘉以后,改题为奏应当已成为例行公事,只要认为公事上有需要,就具折奏请,而朝廷也都会同意其请,下部知之。此举是否有违题奏分际、破坏体制,对道咸同光四朝统治者而言,已不是问题,因为他们根本就没有这样的问题意识。上文提到,湖北省因为兵灾毁损每年盘点兵丁马匹战船数目,从咸丰八年开始,每年都奏请在经费添补齐全前暂照案改题为奏,时间长达五十一年,就是一个很好的例子。

## 七、结 论

本文透过“改题为奏”的角度,检视清代康熙以迄光绪年间奏折制度的发展。在康熙、雍正两朝,奏折仍然只是官员与皇帝之间的私人通讯。虽然其间内容可能涉及地方公事,但必须经过具题始能见诸施行。乾隆朝以后,经由改题为奏的提出,奏折不再只是统治者与臣僚间的私人通信,而是与题本一样具有公文书的性质;题本与奏折不再是雍正皇帝眼中二个互斥的文书。在雍正朝,凡事如当具题,则无需折奏,以免劳烦圣上。但在乾隆朝,题本与奏折成了二种相辅相成的公文书。虽然在乾隆与嘉庆皇帝的坚持下,直到光绪末年废题本前,奏折的公文性质只限于某些命案、人事案、报销案,以及一些抢时间的救急案件等,但换个观察角度,奏折与题本并存实是清代公文书制度的一大特色。而在一定程度上,二者甚而可以说一直处于一种竞争状态下。就时效性而言,奏折可不经内阁,直达御前,相较题本的几经转手,自然有其优势。这也说明了何以不断地有地方督抚,以及后来的中央部院官员争取改题为奏。当然官员争取在天子前的能见度也是可能的因素。其实,康熙皇帝迫于时效,不待具题,即将四川松潘总兵折奏意见直接敕部议的决定,就注定了奏折不可能仅止于君臣间的私密通讯角色。乾隆皇帝同意重要与机密公事得以改题为奏,无疑是开启这场公文书革命的契机。而我们今日所认知的例行公事用题本,重要公事用奏折,其实是经历了一个改题为奏的过程。

透过检视这段改题为奏的发展过程,不难注意到居上位的统治者在制度维系上所扮演的关键角色,以及官员的等因奉此。若非雍正、乾隆、嘉庆等帝的坚持,奏折在清代的发展会是什么景况实难预料;众湖广总督们的一再暂照案改题为奏,也让人更能体会何以乾隆皇帝必须不时借由叫魂等个案

<sup>①</sup> 《大清圣祖仁皇帝实录》,卷249,康熙五十一年元月,台北:华联出版社,1964年,第5a-6a页。

来整饬其治下的官员，就像孔复礼（Philip A. Kuhn）在《叫魂》（*Soulstealers*）一书所呈现的。<sup>①</sup>道光以下诸帝对改题为奏议题的沉默无疑中断了统治阶层对此议题的关怀，也中断了几代人对此议题的历史记忆。张之洞对改题为奏问题的记忆如此短暂，可能受其影响，当然这更让人意识到个人阅历的局限，以及时间因素对制度维系的影响。当然这些问题必须放在传统中国官僚体制运行的架构下来讨论，不是这篇小文所能承载的。

## Replacing Tiben with Zouzhe: A Study of the Development of the Zouzhe System in the Qing dynasty

Liu Chengyun

**Abstract:** The Qing dynasty initially adopted the Ming system and divided the memorials from bureaucrats into tiben (routine memorial) and zouben (personal memorial). The former was used by officials to remind the emperor of official or public affairs and was submitted with official seal affixed, whereas the latter was for personal or private matters and did not require the official seal. A new kind of memorial, zouzhe (palace memorial), was later introduced by Emperor Kangxi to gather information while ensuring that nothing got leaked out. Emperor Kangxi requested some officials to write reports based on their personal observations and send these to the palace by private servants, and he would return them after endorsements. This new medium of communication between the throne and his subordinates was kept and even used more widely in the Yongzheng period. Emperor Yongzheng extended the palace memorial privilege to include more officials and set up standard procedures concerning the practice of writing, submitting, endorsing, returning and sending back the palace memorials. A complete system of palace memorial was thus established by the end of Yongzheng reign. After the abolishment of zouben in 1748, tiben and zouzhe became the major channels of communication between the central and local authorities until the end of the nineteenth century. On September 27, 1901, an edict of “gai ti wei zou” was issued, announcing that all memorials of tiben were replaced by memorials of zouzhe, in order to simplify the bureaucratic documentation process and essentially to rectify national affairs. The memorial system of tiben was terminated after two hundred years of practice. Based on the materials retrieved from Shilu (Veritable Records), Huiden (Collected Statutes), Gongdu (Anthologies of Documents) and other archives, this paper examines how Emperors Kangxi, Yongzheng, Qianlong, Jiaqing viewed the relationship between the tiben and the zouzhe, and how local officials made endeavors to persuade the throne into replacing the former with the latter (gai ti wei zou). It argues that the termination of tiben in 1901 was not the first attempt of “gai ti wei zou”, but in fact an end result. Starting from the Qianlong period, zouzhe was in fact no longer a private communication channel between the throne and his subordinates, and with the call for “gai ti wei zou”, it assumed the role of public documents. Today, scholars tend to believe that there was an important distinction between the practice of tiben and zouzhe, in that the routine matters were reported in tiben whereas important or confidential matters were delivered in zouzhe. This, however, was actually the result of the long process of “gai ti wei zou”.

**Key words:** tiben (routine memorial), zouzhe (palace memorial), gai ti wei zou (replacing routine memorials with palace memorials)

(责任编辑: 史云鹏)

<sup>①</sup> Philip A. Kuhn, *Soulstealers: The Chinese Sorcery Scare of 1768*, Cambridge, Mass.: Harvard University Press, 1990.