

学术专论

清前期本章进呈与批答制度的演进

张一弛

[摘要] 清入关后，上承明制，以题奏本章为朝廷日常政务文书。康熙帝出于“居国理政”和“巡游之治”的需要，将本章“先呈御览、下阁票拟”的流程改为“径交内阁，票拟进呈”，又设立批本处以减少君主批答章奏的工作量。这一改革看似怠政，实则是清朝皇帝发挥臣下处理日常事务的主动性，构筑内廷以强化皇权运使能力的有益尝试。

[关键词] 盛清 中枢机构 内阁题本 批本处 集权改革

[中图分类号] K249.2 **[文献标识码]** A **[文章编号]** 1002-8587(2021)-05-0024-011

清初统治者总结借鉴历代施政得失，建立了一套行之有效的集权行政体系。作为中国古代政治经验的结晶，清朝国家体制如何在繁重的中枢政务处理中确保君主“独断”的权力，是清代乃至中国政治制度史上的重要问题。以往学界探讨盛清皇帝对中枢政务处理机制的掌握，往往集中于奏折制度的起源及发展和军机处兴起对于旧有外朝体系的冲击。^①但对于密折制度诞生以前，基于题奏本章所建立的朝廷正式公文流转体系，研究相对不足。^②早在奏折得到广泛使用以前，清朝国家就已经着手对中枢政务处理体系进行调适。从顺治时期到雍正年间，针对题奏本章的进呈和批答，朝廷进行了一系列改革，力图平衡行政效率与“主威独运”之间的矛盾。这些改革既反映了清初国家制度变化的轨迹，又是奏折乃至军机处制度诞生的前奏，值得深入研究。

[收稿日期] 2020-06-16

[作者简介] 张一弛（1988—），男，中国政法大学马克思主义学院讲师，北京 102249；yzhang@cupl.edu.cn

① 对于清代密折制度广泛应用之后内阁逐渐边缘化的讨论，参见 Silas H. L. Wu, *Communication and Imperial Control in China: Evolution of the Palace Memorial System, 1693-1735*, Harvard University Press, 1970, pp.34-51；白新良：《清代中枢决策研究》，辽宁人民出版社，2002年，第163-169页；庄吉发：《清朝奏折制度》，故宫出版社，2016年，第65-85页；郭成康：《18世纪的中国与世界：政治卷》，辽海出版社，1999年，第38-39页；朱先华：《朱批奏折之由来及其他》，《故宫博物院院刊》1985年第1期；高翔：《也论军机处、内阁和专制皇权——对传统说法之质疑，兼析奏折制之源起》，《清史研究》1996年第2期。

② 王思治：《清承明制说内阁》，中国社会科学院历史研究所清史研究室编：《清史论丛》2000年号，中国广播电视出版社，2000年，第80-89页；白新良：《清代中枢决策研究》，第101-108页；鞠德源：《清代题奏文书制度》，中国社会科学院历史研究所清史研究室编：《清史论丛》第3辑，中华书局，1982年，第218-238页；单士魁：《清代题本制度考略》，国立北平故宫博物院编：《文献论丛——故宫十一周年纪念》，国立北平故宫博物院，1936年，第177-189页。

一、清代题奏本章制度的建立

题奏本章制度作为例行行政文书，其创设可以追溯到明代。明代题奏本章的处理程序可大致分为四个阶段：进奏、呈阅、票拟和批答。奏章或每日奏事时由六部等衙门堂官奏入，或由通政使司、鸿胪寺等收集后随时入奏，或官员径直至会极门投递。^①本章进呈后，皇帝先行阅览，自行决定处理方式：或留中不报，或径以“中旨”发出，或发交文渊阁（内阁）票拟处理意见，皇帝审阅修改后由司礼监批红，发抄有关部门。^②明初皇帝勤政，本章奏入，大多由皇帝本人亲加决断，文渊阁学士循分供职而已。至正统年间，主上年幼，三杨秉政，阁臣权力始张，票拟往往直接形成正式旨意。^③至隆庆以后，皇帝先阅本章的环节也已形同虚设，“览本御案”多不设，“止接在手中略览一二，亦有全不览者”。^④主上疏于政事，则本章的处理，自然高度依赖内阁，尤其是内阁首辅，几乎可以左右大多数政务决策。

顺治元年（1644），清朝定鼎燕京。在“清承明制”的制度背景下，如何确定中枢行政制度，成了一个十分迫切的问题。多尔衮入京后，曾下令包括内阁在内的在京各衙门官员“俱照旧录用”，“以原官同满官一体办事”。^⑤明季以内阁为中心的行政体系暂时得到保留。然而，由于满官权重，汉官权轻，重要事务多照关外旧例，由口头沟通方式传达，内三院仅能处理“官民奏闻”之事，每日“十余事”而已。^⑥

不过，内院虽然没能恢复明季内阁事实上的权力，但大学士们仍在另一种非正式决策机制中发挥作用。此一时期，各处遇有大事，除正常奏闻外，皆具“启本”呈交摄政王多尔衮。而由《多尔衮摄政日记》可以看到，内院官员经常在多尔衮处阅览文书，聚议政事，多尔衮也往往向他们垂询意见。^⑦政务处理机制的改革，亦以此为突破点。顺治元年六月，大学士冯銓、洪承畴向多尔衮提出，内院于国家要务“皆当与闻”，现在内院被摒于政务处理流程之外，“各部题奏俱未悉知”，导致大学士无法履职：倘多尔衮“询问臣等所用之人，或问所办之事，若臣等一时不能答复，则由何人承担其罪？”进而，两人以明代本章“皆下内阁票拟”为依据，要求嗣后于朝廷用人行政要务“发内院票拟”。^⑧这一建议可以简单概括为“奏事当具本，本章应下阁”，本质上是强调文书流转应成为政务处理流程的主要形态，削弱口头奏对在政治生活中的地位，以此加强内院的权力。大学士在内院阅览本章，与大学士在多尔衮处阅览启本，两种流程可以顺遂对接。多尔衮应允此议。现存“内阁大库档案”中，顺治朝最早的一件本章便是六月十六日神宫监杨吉祥的启本，^⑨可知所谓“旧例”的确恢复。^⑩

题奏本章“下阁”的旧例得到恢复，这是清代本章制度建立的标志性事件：此后二百余年

① 肖立军、吴琼：《明代鸿胪寺职掌演变及对宫廷决策的介入》，故宫博物院编：《故宫学刊》第14辑，紫禁城出版社，2015年，第183-191页；李小波：《论明代的章奏通进渠道》，《文史》2017年第3期。

② 谭天星：《明代内阁政治》，中国社会科学出版社，1996年，第43-49页。

③ 韦庆远：《三杨与儒家政治》，《史学集刊》1988年第1期。

④ 孙承泽：《春明梦余录》卷23，北京古籍出版社，1992年，第347页。

⑤ 《清世祖实录》卷5，顺治元年五月庚寅、癸巳。

⑥ 中国第一历史档案馆整理编译：《清初内国史院满文档案译编》中册，光明日报出版社，1989年，第31页。

⑦ 周莎校释：《〈多尔衮摄政日记〉校释》，天津古籍出版社，2018年，第6页。

⑧ 中国第一历史档案馆整理编译：《清初内国史院满文档案译编》中册，第31页。

⑨ 《神宫监杨吉祥启报太庙等街门启闭事本》，顺治元年六月十六日，“中央研究院”历史语言研究所藏《内阁大库档案》，登录号：089598-001。

⑩ 顺治元年，与恢复题奏旧例同时，通政使司尚有另一重要改革，即京控叩阁案件中“通状”确定由通政司收理、转送刑部，禁止刑部不经通政使司擅受民词，违者科道纠参。二者均系将六部接收事务的部分权责交由通政使司，颇可对照。参见李典蓉：《清朝京控制度研究》，上海古籍出版社，2011年，第72页。

之题奏文书处理流程，皆以明代进奏、呈阅、票拟、批红之制为轴心。不过，清朝政治演进过程毕竟有其特定形势和环境，题奏本章制度在以内阁为中心的前提下，也屡有变更。本文分别考察题奏文书进呈流程和批答程序的演变。

二、题奏本章的进呈：从“当面奏闻”到“径送内阁”

前人对清初题奏本章流转过程当中“进奏”环节改革的研究，关注较多的是奏疏递入宫中的过程，如康熙以后“奏事官”的出现，及其机构化的结果“奏事处”等，^①而从未关注过奏章在递入宫门以后的进呈流程。奏章递入宫中后先递交御览再下内院（内阁）票拟，还是先交票拟后由皇帝审阅？这从形式上决定了皇帝是否握有处理奏章的优先权。本节即围绕这一问题为中心，考察本章进呈环节的改革。

顺治初年，多尔衮专擅，本章多出己意。早在顺治元年正月，郑亲王济尔哈朗便召集内三院、六部、都察院、理藩院堂官，要他们“嗣后凡各衙门办理事务，或有应白于我二王者，或有记档者，皆先启知睿亲王”，^②也就是说无论部院每日面奏时提交的文书，还是以传统文书“档子”书面奏报的内容，均需先呈交多尔衮，多尔衮集诸大学士裁决。

顺治七年，多尔衮去世，世祖得以驾驭国政。世祖任内在政治制度上的重要创举，即是加强内院，试图将内院设置为国家发布政令的行政中枢。^③为此，世祖于顺治十年一再驾幸内院，与大学士共同讲论政事，作为构筑君臣紧密联系的手段。^④是年正月初六日，世祖在内院与大学士谈话时，“问明时票本之制如何”，并表示：“今各部奏疏，但面承朕谕，回署录出，方送内院。其中或有差讹，殊属未便……若人命最重，倘轻重颠倒，致刑辟失宜，亦未可知。”^⑤次日，世祖召集议政王大臣、内三院、满汉九卿等，要诸臣公同商酌议定新的奏事办法。诸臣乃议定：

今后各部院奏事，各臣照常面奏，候上览毕，退。上批满汉字旨发内院，转发该科。其满洲事件只有满字无汉字者，亦只批满字，发内院，转发该衙门。其绿头牌奏及口启等事，仍依旧制。^⑥

世祖所定，主要在于奏事而非进呈。但太和门早朝听政一旦成为制度，就意味着皇帝先阅本章、再下阁票拟的进呈顺序，正式得到确定。在这一体制中，部院堂官于早朝当面奏事，奏事可用题奏本章、绿头牌或口奏。皇帝在行政信息获取上的优先权得到了保证：对于本章，可以下内院票拟，也可留中亲批；对于绿头牌和口启，可以直接回复，无需由内院宣谕。可以看到，这一流程与明中叶阁权扩张以前的进奏流程是一致的。明清两代，君主勤于政事之际，都选择了“先呈御览、再下票拟”的机制，这是君主权力强化的体现。

圣祖亲征后，仍然沿用题奏本章先呈御览的机制。所不同的是，康熙初年开始，太和门视朝变为官员陛见、谢恩之礼仪性场合，仅于每月朔望举行，部院奏事场所转移到乾清门，史称“御门听政”。^⑦康熙起居注册中保留了御门听政的流程记载，其首必云“上御乾清门，听部院各衙门官员面奏政事”。雍正初，定御门典礼，明确记载部院奏事大臣直接将本匣放置在皇帝的

① 王美珏、马维熙：《清代奏事处续考》，《史学月刊》2019年第7期；马子木：《清初的奏事体制与政务运作》，《清史研究》2021年第2期。

② 《清世祖实录》卷3，顺治元年正月己亥。

③ 姚念慈：《评清世祖遗诏（下）》，《燕京学报》新18期，北京大学出版社，2005年，第141-197页。

④ 张一弛：《清前期翰林官研究》，中国人民大学硕士学位论文，2014年，第29-31页。

⑤ 《清世祖实录》卷71，顺治十年正月癸酉。

⑥ 《清世祖实录》卷71，顺治十年正月甲戌。

⑦ 徐艺圃：《试论康熙御门听政》，《故宫博物院院刊》1983年第1期；王思治：《“御门听政”——康熙朝中枢决策“朝会”》，朱诚如、王天有主编：《明清论丛》第9辑，紫禁城出版社，2009年，第141-147页。

“本案”上。^①可知在“御门听政”的仪制中，本章呈览顺序并无本质上的变化，仍当面呈交皇帝，皇帝先阅，后下阁票。

康熙初年，遇有圣祖染疾，或居南苑、汤泉，或巡幸在外，则暂停“御门听政”，本章交由内阁处理。例如康熙十一年（1672）正月，太皇太后驾幸温泉，圣祖随侍，即命内阁将本章“间二日驰奏一次”；六月，圣祖幸南苑，命部院本章交内阁转奏。^②这在康熙前期只是偶然现象。间有御史建议本章先交内阁，均不得准允。康熙二十三年，御史卫执蒲条奏，请圣祖减少御门频率，“欲君臣之间，政事余暇，稍得休息”，圣祖表示“非朕始终励精之意也”。^③二十九年，又有户科给事中何金兰条奏，“平常启奏，日劳圣躬，臣谊难安”，请日后“寻常奏章，俱交内阁照例送进”，圣祖认为“非励精求治、初终罔间之道”，予以拒绝。^④

然而，自康熙中叶开始，圣祖每年离开紫禁城外出愈发频繁，在外理政，特别是“居园理政”越来越常见，御门听政的频率急剧下降。特别是二十六年二月底畅春园投入使用后，圣祖感到“畅春园水土，于朕甚是相宜”，^⑤除春秋两季出巡外，夏冬在京时长期住园。居园期间，皇帝与大学士处理政事的场所变为畅春园之澹宁居，部院官员有重要事宜也前往澹宁居以绿头牌启奏或口启。每次康熙帝驻园或出巡，起居注册都会注明：“部院各衙门应面奏事宜仍面奏外，其余奏章逐日交送内阁，内阁传送畅春园听理”，或“是行也，部院奏章日送内阁，内阁三日一次驿送行宫听理”。^⑥以早朝奏事为中心的本章进呈体制渐趋瓦解，而本章先交内阁，渐成常态。

另一个影响因素是，康熙中叶围绕人事、河工事务，朝廷大臣结党相争，圣祖对此屡加制裁。特别是二十七年内阁三位大学士明珠、余国柱、勒德洪因结党被劾下台，使得圣祖对廷臣普遍有不信任感，御门办事频率也急剧下降。康熙晚年，汉大学士李光地在朝中位望隆重，圣祖徂于满汉之别，颇多不悻，甚至公开指责“今汉大臣欺压满大臣，八旗皆受辱矣”，诸臣“皆入李光地、赵申乔之党”。^⑦在这一背景下，圣祖越发感到广泛参与的御门听政并不利于贯彻他的意志，转而采用更加小范围的非正式政务会议机制。

图1（据《康熙起居注（标点全本）》相关内容统计绘制）呈现了康熙前期至后期从“御门听政”到“居园理政”的变化过程。康熙十五年以前，每年御门次数最高达266次，亦即除去斋戒等特殊时间外，皇帝几乎每日都会举行御门听政。十五年以后，每年御门听政频率开始下降。二十六年畅春园启用后，短短数年之内，圣祖驻园就达到年均四个月之久，并一直维持到康熙后期。圣祖晚年频繁巡幸各地，御门典礼举行更少。最少的如五十五年，亦即圣祖同李光地、赵申乔等“汉大臣”矛盾全面爆发，在外巡行时间最长的一年，全年仅举行御门听政2次，其余均为巡幸途中或在畅春园对大学士发号施令。由于禁城早朝从经制中的常态演变为实践中偶一举行的特殊典礼，制度规定之下的本章进呈流程也就成为了一纸具文。

此外，奏折制度的两种前身：外官密折奏事和在京部院奏折，因其私人性强、保密性好、投递过程简捷等非正式性特征，逐渐成为皇帝更为信任的信息沟通渠道。康熙中后期奏事处逐渐从“宫门”这一场所发展为不拘地点的机构，内务府奏事官员成为高效、保密性好的进奏渠道，可供科道等在京官员投进密疏。本章需要先行呈览，对保密的需求也大大降低了。

在这一情况下，本章先由部院或通政使司交内阁票拟，再送御前审阅，逐渐成为新的本章

① 《清史稿》卷88，中华书局，1977年，第2624页。

② 徐尚定标点：《康熙起居注（标点全本）》第1册，东方出版社，2014年，第16、33页。

③ 徐尚定标点：《康熙起居注（标点全本）》第3册，第53页。

④ 徐尚定标点：《康熙起居注（标点全本）》第4册，第264页。

⑤ 徐尚定标点：《康熙起居注（标点全本）》第8册，第319页。

⑥ 徐尚定标点：《康熙起居注（标点全本）》第5册，第22页；第4册，第170页。

⑦ 徐尚定标点：《康熙起居注（标点全本）》第8册，第287页。

处理流程。清代大多数史籍中均未详载这一变化的具体时间点。据笔者所见，官方最早承认本章转奏已成常态的文本，是雍正元年（1723）十二月十九日申明：武员老病，本应罢斥，但“其间或有久历戎行曾著劳绩者，情亦可悯”，命兵部嗣后题参老病官员时“将伊从前效力之处查明另缮奏帖，夹于本内，同送内阁奏闻”。^①世宗想要强调的是“另缮奏帖”的要求，以便辅助决策，“送内阁奏闻”一语并非谕旨的重点；但世宗轻言提及，正说明当时部院题本皆“送内阁奏闻”已成为公认的事实，以至无人查证它是否符合经制。

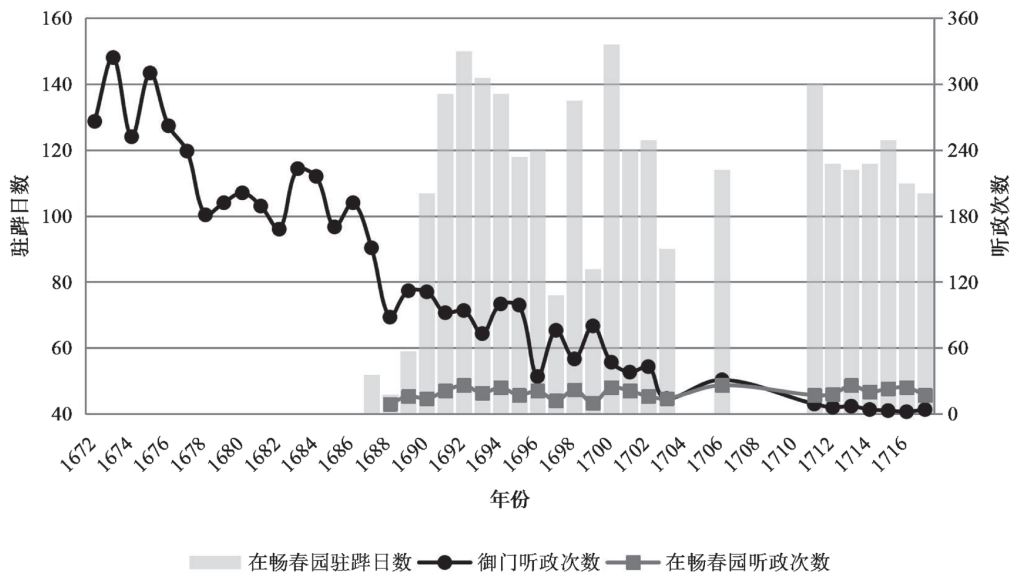


图1 康熙帝每年御门、御园理政次数变化趋势图

另一则案例亦可佐证上述时间点。雍正二年二月初八日有一则上谕，指责工部奏事违例：

工部将工部河工排浅事宜交批本人员具题。夫本者，乃皆送内阁，由内阁票拟进呈。工部不经过尚书何以即给批本人员？又何以收受后具题？^②

这则上谕距离前段所述时间点相差三个月，基本是同时的。上谕中明言“夫本者，乃皆送内阁，由内阁票拟进呈”，说明最迟在雍正元年、二年之交，题奏本章已经从先呈御览、再下票拟，变为先送阁票拟，再进呈审阅；只有御门听政当日提交的本章，因已经置诸御前“本案”，皇帝才会先行阅览。

《大清会典》相关记载的变化，亦体现了这一转变。康熙《大清会典》中记载票拟流程时称“凡内外衙门启奏本章，并各官条奏有满文者，大学士、学士公同票拟，呈进请旨”，据李文杰考证，此处“启奏本章”指已经经过御门听政环节启奏的本章，^③亦即皇帝先行阅览，再下内阁。雍正朝修订《大清会典》时，因多系增补，并未更正。而到了乾隆二十九年（1764）第三次纂修《大清会典》时，同样的记载，措辞却有了变化：“各部院及直省题疏到内阁，大学士票拟进

① 中国第一历史档案馆编：《雍正朝起居注册》第1册，中华书局，1993年，第153页。

② 中国第一历史档案馆译编：《雍正朝满文朱批奏折全译》，黄山书社，1998年，第660页。

③ 李文杰：《清代的“早朝”——御门听政的发展及其衰微》，《故宫博物院院刊》2016年第1期；伊桑阿等纂：《大清会典（康熙朝）》卷2，凤凰出版社，2016年，第8页。

呈。”^①看来，此时纂修官员已经意识到本章进呈制度已经发生变化，故而删去了“启奏”一语。乾隆《大清会典》文字的修改，意味着题奏本章先行送阁、再呈御览，正式成为定制，直到光绪二十七年（1901）“改题为奏”，废止使用题奏本章为止。

可以看到，从“先呈御览、下阁票拟”到“径送内阁、再呈御览”，题奏本章的进呈顺序发生了颠倒。从表面上看，这一变化似乎意味着君主于“励精求治、初终罔间之道”有亏。然而，如果看到改革背后清朝政务处理机制的整体性变化，也就是“居园理政”“巡游之治”等多样的政治空间取代了皇帝长居紫禁城，这一改革的意义就得到凸显。它并非简单的“勤政”“怠政”分别，而是皇帝在新的政务空间中更有效地利用大学士协助处理章奏的职能，变“事必躬亲”为“提纲挈领”，是一种管理上的优化。

三、本章批答程序的改革与批本处的建立

题奏本章进呈后，皇帝要以批答的形式，对其内容作出裁决。皇帝是一切章奏的最终决策者，也因此而不得不承担了繁重的批答事务。与进呈流程的演变类似，清初的章奏批答体制也发生了从“事必躬亲”到“提纲挈领”的变化，君主逐渐从烦琐的日常事务中脱身。这一改革主要包括两个方面。第一是票拟制度的完善，使得批答内容的拟定与实际批写工作的执行分开，皇帝不再需要费神处理大多数关涉日常事务的本章。第二是批本官的出现，使皇帝不再需要逐一实施批写工作。

（一）重建票拟制度，票拟与批写分途

最先发生的是“拟批分途”的改革。顺治初年题奏本章处理流程初步建立时，承担章奏批答工作的主要是内院大学士。多尔衮擅权时，大学士集议于摄政王处，按多尔衮之令旨批写本章。多尔衮去世后，批本之制延续了下来：部院大臣奏事后，世祖给予裁决，声明谕旨，“部臣识其所谕，回署录之票签，送内院照票批红”。^②此时六部奉到旨意多是口谕，转述内院之前已经由六部施行，批答章奏仅为存档之用，意义十分有限。顺治十年，世祖改革奏事与批旨制度，每日部院大臣提交题奏本章后，“候上览毕，退。上批满汉字旨，发内院，转发该科”。^③题奏本章的批答正式拥有了行政上的效力，而皇帝因不胜批答章奏事务繁剧而产生的压力感也随之到来。

是年十月，世祖经过九个月里每日批写本章的繁重工作，体会到“章奏繁多”，亲批不及，但“若竟送内院，又恐易滋弊窦”；郑亲王济尔哈朗等议：“于太和门内择一便室，令大学士等官分班入直。本章或上亲批，或于上前面批。若有应更改之事，即面奏更改。”于是“钦定大学士、学士名次为二直，更番在内办事”，形成了所谓的“太和门批旨”之制。^④将批写工作分任大学士，试图减轻皇帝的工作量。

不过，这一制度调整似乎并未达到目的。明清时期，内阁（内院）将本章进呈御览，得蒙发下，会将本章事由和最终采用的谕旨逐条登记存档，这类档案称为“丝纶簿”。^⑤顺治时期，内院（内阁）已经采用丝纶簿作为题本处理结果的存档方式。“内阁大库档案”中保留了顺治十一年的一部分丝纶簿，从记录的谕旨来看，批答用语采用的是公程式用语如“依议”“某某等俱依拟用”“是，依议速行”等，间或会对本章内汉字讹误加以指出，也有长篇奉旨者，如顺

① 允禩等纂：《大清会典（乾隆朝）》卷2，凤凰出版社，2018年，第7页。

② 《清世祖实录》卷71，顺治十年正月甲戌。

③ 《清世祖实录》卷71，顺治十年正月甲戌。

④ 《清世祖实录》卷78，顺治十年十月戊子。

⑤ 刘桂林：《清代内阁丝纶簿》，《文物》1990年第1期。

治十一年四月十三日有督抚奏报逃人案查获数目，奉旨：“据奏，逃人甚多，获数甚少。着各地方官用心察解，毋得玩视。即行文严飭。”^① 这些处理意见的拟写均需要一定的公文批答技能，也需要精力仔细审阅，倘全由皇帝亲自完成，其精力耗费实难想象。

以此判断，大学士在“便室”入直，名义上是协助君主批答，事实上可能权限还会更高。据姚念慈考证，最迟到顺治十一年三月“南党”案发、宁完我弹劾大学士陈名夏结党乱政时，大学士的职权已经不限于在御前批写，而是可以在皇帝不在场的情况下拟定批语，交给皇帝审阅核准后再批写。^② 章奏批答之权发生了隐性的转移。

顺治十六年，世祖终于承认：“内阁之设，原因章奏殷繁，一时遽难周览，故令伊等公同看详，斟酌票拟，候旨裁定，此旧例也。膺斯任者，宜虚公敬慎，悉心办理，方为尽职。如各衙门本章或定义请旨或两可奏请，必须详酌事情，明晰票拟，以候朕裁。”^③ 至此，明朝阁臣票拟制度在清朝正式得到恢复：下阁本章，内阁拟定处理意见，也就是批答内容的草稿，写于“草签”之上，随本一并进呈皇帝。皇帝如果认可“草签”，则可径直照签批写。这一流程使皇帝无需为关涉日常事务的琐碎本章费神，只需执行批写操作即可，给皇帝进一步减轻了负担。

即便如此，由于章奏数量实在太多，皇帝仍是批写不遑，难以分神审阅阁臣票拟，也就无法把住章奏处理过程的最后一道关口。例如顺治十一年，陈名夏“南党”案发，宁完我参劾大学士陈名夏的奏疏中就曾对此一时期阁臣票拟的弊端有所例示：

吏科魏象枢系陈名夏姻亲，结为一党。象枢误参司官钱受祺擅委中军，后自检举。奉旨：“中军、巡捕悬殊，何得错误！着议奏。”部覆，钱受祺无罪，免议；魏象枢降级调用。名夏辄自票部本云：“事属疏忽，着罚俸六个月。”成克巩云：“既奉严旨，而票‘事属疏忽’，似属相悖，不如改‘既经检举’。”名夏依言改之。次日发出红本，冯铨云：“此本票错，落去‘钱受祺免议’字样，理应检举。”名夏云：“冯系当直，成系票签，该你二人检举。”克巩作色言曰：“签系何人所拟？教我二人检举乎？”后来竟不曾检举。^④

大学士陈名夏于票拟之时翻云覆雨，票拟意见实与旨意相违。但进呈后发出之“红本”竟也照着错谬的票拟批答。这说明君主虽然亲自执行批红的工作，但由于每日需要批答的章奏太多，实际上君主往往无暇逐一查核票拟是否得当，令大学士如陈名夏等从旁伺机。这一问题在顺治时期并未得到制度上的解决，直到康熙时设立批本处才有所改变。

（二）设立批本处，减轻皇帝批写的压力

光绪《大清会典》的《内阁》一卷，列举内阁各下属机构，其中有一种名曰批本处：“批本处掌批本。凡进本，司其收发。”^⑤ 乾隆《大清会典则例》记：“内廷批本处曰红本房，凡票拟进呈，得旨后，红本房批清文，发内阁汉学士批汉文。”^⑥ 从职责上讲，批本处只是完成本章批写工作的一个内阁下属机构而已。然而事实上，批本处在清前期中央政府中的地位相当重要。本节即拟考察批本处在康熙时期的诞生，以及批本处官员在康熙时期的政治作用。

内阁大库史料中，有一种记录批本处每年处理本章数量的档册《本数总册》，其记载始于康熙元年，^⑦ 可以认为这是批本处的设立时间。由此推测，批本处的设立，很可能是源于圣祖年幼即位暂不能手批本章，辅政大臣又不便径自批写，因而产生的折衷之法。圣祖亲政后，仍继续

① 《丝纶簿》，顺治十一年正月初六日至十一月十六日，“中央研究院”历史研究所藏《内阁大库档案》，登录号：294398-034。

② 姚念慈：《评清世祖遗诏（下）》，《燕京学报》新18期，第141-179页。

③ 《清世祖实录》卷126，顺治十六年五月己巳。

④ 《清世祖实录》卷82，顺治十一年三月辛卯。

⑤ 光绪《大清会典》卷2，中华书局，1991年，第20页。

⑥ 乾隆《大清会典则例》卷2，《景印文渊阁四库全书》第620册，台湾商务印书馆，2008年，第56页。

⑦ 《清代档案史料选编》第4册，上海书店出版社，2012年，第803页。

设立批本处，并遴选亲信入直，将它作为分担君主批写工作的机关。

康熙朝《起居注》等史料中频繁出现一种称为“批本”的官员，即为批本处入值人员。最早出现的批本官是一名叫禅代的笔帖式，见于康熙二十三年圣祖外出北巡期间^①。康熙后期，批本官尤为活跃，其事迹值得考证一二。第一个较为重要的批本官是存住。此人最早于康熙三十五年九月二十四日在扈从皇帝出巡塞外途中，以批本的身份传谕大学士阿兰泰、尚书马齐等关于右卫马匹尽赴大同放牧一事。在随后的几个月里，他的名字密集出现，扈从大学士有所进言，亦必须由他转奏：

大学士阿兰泰向批本存住转奏曰：“臣往右卫欲与学士倭伦同行，并请训旨。”奉旨：“俱令进内。”阿兰泰等入奏。^②

第二名重要的批本官员是桑格。桑格的名字最早出现于康熙二十七年，以侍卫身份扈从康熙帝巡行塞外，仰射纳哈里峰，能射至其巅，圣祖更其峰名为“超射峰”，可知此人孔武有力。康熙三十一年，以理藩院郎中的身份遣往西宁，中途而回，但理藩院仍将他作为保举才能之人记名。^③康熙三十六年闰三月，康熙帝驻蹕宁夏时，桑格首次以批本的头衔出现：“议政大臣等进前向批本桑格口奏”。同日，兵部员外郎纳赫奏报宁夏各属兵马伤亡情况，也是交由桑格转奏，奉旨“着交内阁”。^④桑格的事迹体现出，皇帝的亲信侍卫和批本官之间存在一定的共通之处，两种身份是可以转换的。

第三名重要的批本官是长寿。康熙五十一年四月至七月间巡行口外期间以批本身份扈从。五月十一日，大学士温达进见，“批本常寿捧御笔朱书谕刑部谕旨交与大学士温达”。^⑤五十六年，年羹尧就松潘军需一事缮折，皇帝将奏折“遣批本长寿等，交值班内阁学士锡额特”，并“传旨：交议政大臣议奏。”^⑥雍正时期此人仍在批本处供职。

第四名重要的批本官是张文彬。此人最早出现于康熙五十二年，直到乾隆六年还在世，历事康雍乾三朝君主几三十年。^⑦张文彬在大多数史料中的头衔是奏事官，如“奏事主事”、“奏事员外郎”等，然而，康熙五十四年九月，监察御史任奕弥因被人殴打而前来热河具本参奏，张文彬时任奏事官，屏去未奏，被处以鞭刑。^⑧此后两年多里，他都以“批本处笔帖式”的名义出现在朱批奏折中，^⑨大约即系降调之故。雍正元年，他再次出现时，又恢复了“奏事员外郎”的头衔，^⑩离开了批本处。

第五名值得一提的批本处官员是杨万程，康熙四十二年进士，汉军正黄旗人。选庶吉士，散馆授检讨，官至司经局洗马。^⑪杨万程最早在康熙后期以洗马的身份担任奏事官，^⑫雍正初期调批本处供职。不过杨万程此后仕途似并不顺利。雍正二年春，允禩主持工部时奏事违例，未将题本交付内阁票拟，而是径直交给批本处，与已票本章一同进呈；当时杨万程在批本处当值，

① 徐尚定标点：《康熙起居注（标点全本）》第3册，第17页。

② 徐尚定标点：《康熙起居注（标点全本）》第5册，第319、332页。

③ 徐尚定标点：《康熙起居注（标点全本）》第4册，第73、398页。

④ 徐尚定标点：《康熙起居注（标点全本）》第5册，第447页。

⑤ 徐尚定标点：《康熙起居注（标点全本）》第7册，第439页。

⑥ 中国第一历史档案馆编：《康熙朝满文朱批奏折全译》，中国社会科学出版社，1996年，第1273页。

⑦ 《雍正朝满文朱批奏折全译》将此人名字译为“张文滨”“张文斌”。

⑧ 中国第一历史档案馆编：《康熙朝满文朱批奏折全译》，第1058-1060页。

⑨ 最早的一件是《杭州织造孙文成奏报转赏山楂与普陀山住持折》（康熙五十五年正月初三日），最晚的一件是《杭州织造孙文成奏陈米价贵贱缘由折》（康熙五十六年十月初一日），参见中国第一历史档案馆编：《康熙朝满文朱批奏折全译》，第1078、1254页。

⑩ 中国第一历史档案馆译编：《雍正朝满文朱批奏折全译》，第212页。

⑪ 朱汝珍：《清代翰林名录》，燕山出版社，2008年，第69页。

⑫ 中国第一历史档案馆编：《康熙朝满文朱批奏折全译》，第987页。

受此牵累，奉旨严加议处。^①此后杨消失于批本官员之列。雍正九年，杨万程以汉文缮折奏请嗣后一应人员经过景陵圣德神功碑亭时俱应下马，得旨：“言之于武格等”。^②该折并无职衔，推测他此时已经革职，在景陵守陵效力。

清代官员由批本官出身而仕位通显者，最著名的是来保。来保于康熙三十八年由库使在批本处行走，三十九年入奏事处，四十年授蓝翎侍卫，雍正元年授内务府总管，十三年署工部尚书，后官至大学士；乾隆四十四年御制《怀旧诗》，入于五阁臣之中，称赞他：“初供批本职，后充侍卫护。弓矢固所习，恣勤更其素。”^③由此推断，来保也是一个文武兼资的人，担任侍卫后可能便停止在批本处和奏事处行走了。

综合上述所梳理的康熙后期批本官事迹，可以看到，早期批本官多为笔帖式等，官秩甚卑，但却能环伺人主，地位亲要。目前所见，批本官都是内务府旗人，康熙四十六年，内务府曾奏请裁汰属下官员，提到有“批本笔帖式”四人，应即在批本处行走之人。^④内务府旗人与皇帝的人身依附关系，成为这些小臣恩结于上的信任纽带。皇帝巡幸在外时，批本官扈从，身处皇帝与大学士之间，一面站在比大学士更近的距离，协助皇帝处理本章，一面又充当皇帝身边传谕答应之人，代为传达政令和奏言，从而构成了皇帝和朝廷官僚体系“外朝”之间的中介角色，亦即“内廷”的一部分。当然，这种亲信角色既让他们接近权力中枢，也让他们身处高度敏感的状态，蒙受更大的政治风险。例如杨万程得罪一案，虽然杨万程在工部送本前来时曾一再拒收，且有人证，但事后他仍被治罪，显系因世宗密为防范，对批本官交接允禩一党特为敏感之故。

目前所见，最迟到雍正二年杨万程得罪时，批本处作为批本官办公之所，已经设立。这一机构的设立，使得皇帝进一步从批答关涉日常事务章奏的琐碎工作中解脱，可以专注于重要事务的处理。需要指出的是，这一改革与康熙一朝务为大纲、不拘细务的为政风格是相合的。尤其是康熙中叶以后，圣祖颇厌文书之“琐屑”，甚至有“又多一本矣”的感叹；^⑤减省本章批写工作，是皇帝追求行政效率的方式。康熙五十年谕大学士温达等曰：“自康熙十三年以后，奏章一日至三百件，今亦减至甚少矣！”^⑥五十二年又谕：

朕当乱时，日阅二三百件事，今只二三十件事，阅之何难？昔年少时，能步行四五十里，今虽有年，尚可步行十数里。凡事皆在历练耳。^⑦

皇帝从遍阅数百件奏章，变为提纲挈领地只详阅数十件文书，这是康熙朝中枢政务体制改革的巨大变化，亦可见批本处这一协助君主批写的角色的成功之处。

余论：超越“勤政”的政务文书处理实践

清前期皇帝每每以勤政自矜。对“勤政”的宣示，凝聚于政治文化之中，构成清朝政治合法性的一部分；^⑧作为“勤政”的实践形式，君主亲自处理章奏文书这一举动在清朝政治活动中也被赋予了重大的文化内涵。圣祖自称每日“未明求衣，辨色视朝，日与大小臣工率作省成，

① 中国第一历史档案馆译编：《雍正朝满文朱批奏折全译》，第660-661页。

② 中国第一历史档案馆编：《雍正朝汉文朱批奏折汇编》第20册，江苏古籍出版社，1990年，第437-438页。

③ 《满洲名臣传》卷38《来保列传》，吴忠匡总校订：《满汉名臣传》，黑龙江人民出版社，1991年，第1125、1128页。

④ 中国第一历史档案馆编：《康熙朝满文朱批奏折全译》，第519页。

⑤ 徐尚定标点：《康熙起居注（标点全本）》第8册，第56、446页。

⑥ 《清代起居注册·康熙朝》第20册，联经出版事业公司，2009年，第11032页。

⑦ 徐尚定标点：《康熙起居注（标点全本）》第8册，第64页。

⑧ 关于勤政文化在盛清政治文化中举足轻重的地位，参见张勉治：《马背上的朝廷：巡幸与清朝统治的建构（1680-1785）》，董建中译，江苏人民出版社，2019年，第266-279页。

用熙庶绩”，^①世宗亦自谓“未尝一刻肯自暇逸”。^②高宗矫情自饰，“于勤政殿问御书《无逸》一篇以示自警”，^③更降旨声称明季“国事日非”原因在于“人君耽于安逸，不亲朝政”；而不亲朝政的关键，又是“一切章奏并不亲加寓目”，“准驳之权既归该部，即恩怨尽出于私门；其科道等官虽有秉公纠核者，又复置之不答”。^④总之，君主宵衣旰食，勤阅章奏，庶得明目达聪，圣鉴无隐，这种印象是清人自诩“美政”的一大论据。

然而，历史事实与这种印象有所扞格。顺治、康熙时期中枢政务处理机制的变化，乍看之下，改革方向与皇帝“事必躬亲”“乾纲独断”的印象正好相反：章奏进呈顺序的修改，令章奏不再“直达天听”；票拟制度的重建，令皇帝能更多倚赖大学士的建议，而非独立作出决策；批本处的建立，则将本章批答的最后一道程序交给了内务府出身的笔帖式等中下级官员。在这一系列改革措施中，皇帝的工作量是逐步减少的。显然，尽管清代士人从未正面述及这种扞格，但它仍然反映出了清代政治文化与其实践之间的一种张力。

如果透过章奏“减至甚少矣”的表象，可以看到这种扞格的背后恰恰是对机械的“勤政”理念的一种超越。盛清时代，中国面对人口和环境压力，社会蕴含着剧烈的变革，国家治理体系所面临的挑战，远非以往可比。这种挑战在国家治理实践的反映，便是行政机关处理的事务异常繁杂，文牍工作量激增。中枢政务文书处理机制的改革，其意义正在于将君主从殷繁的日常事务中解脱了出来，令君主能专注处理少数重要事务，实现了君臣之间的有效分工。对于日常政务处理，内阁逐渐承担较大的责任，大学士票拟日常本章的职能得到充分发挥，批本处则可代君主完成较为机械的批写工作。通过这一方式，清朝政府在君主把握权力的需要和精力有限的现状这矛盾的两者之间，找到了平衡的出口，从制度上实现了“务存大纲、不拘细务”这一根本性的政治目标，应该说是中国古代政治制度史上的创举，亦是“日常统治”^⑤这一概念在清代政治史，特别是文书制度的呈现和演进。

另一方面，在文书层面以外，中枢政务处理机制改革也具有人事上的意义。以往学者注意到顺治时期内大臣作为君主亲信，^⑥构成早期的“内廷”。康熙初年，内大臣鳌拜等人受顾命辅政，酿成辅臣擅权之厄；圣祖亲政后，有意淡化内大臣的角色，另选更加便于操纵之人重组内廷。在这一过程中，批本处扮演了重要角色。批本官员因其与君主存在身份纽带，且地位较之内大臣要低微得多，君主对他们的控制更强。这些有利条件，令批本官在康熙中后期获得了君主在政治生活中的“近侍”地位，成为君主控制外朝的代理人。白彬菊用内廷的制度化 and 扩大化，来概括 18 世纪清代朝廷体制一系列改革的本质，^⑦在此意义上讲，清代中央政务实践中逐步凸显的批本处及批本官员群体，应是雍正以后军机处制度建立的先声之一。

Reference

Bai Xinliang. *Qingdai Zhongshu Juce Yanjiu* (Studies on decision-making of central government in Qing Dynasty). Shenyang: Liaoning Renmin Chubanshe, 2002.

Bao Xiaobing. *Qingqianqi neidachen qunti yanjiu* (A Research of Neidachen in Early Qing Dynasty). Master Thesis Beijing: Zhongguo renmin daxue, 2016.

Chang, Michael G. *A Court on Horseback: Imperial Touring and the Construction of Qing Rule, 1680–1785*.

① 徐尚定标点：《康熙起居注（标点全本）》第 3 册，第 53 页。

② 中国第一历史档案馆编：《雍正朝起居注册》第 1 册，第 676 页。

③ 昭槠：《嘯亭杂录》卷 1，中华书局，1980 年，第 19 页。

④ 《清高宗实录》卷 1317，乾隆五十三年十一月乙酉。

⑤ 侯旭东：《什么是日常统治史》，生活·读书·新知三联书店，2020 年，第 302–310 页。

⑥ 关于内大臣在顺治时期的政治作用，参见包小冰：《清前期内大臣群体研究》，中国人民大学硕士学位论文，2016 年。

⑦ 白彬菊：《君主与大臣：清中叶的军机处（1723–1820）》，董建中译，中国人民大学出版社，2018 年，第 453–455 页。

Cambridge: Harvard University Asia Center, 2007.

Chuang Chi-fa. *Qingchao Zouzhe Zhidu* (Institution of palace memorial in Qing Dynasty). Beijing: Gugong chubanshe, 2016.

Ju Deyuan. "Qingdai Tizou Wenshu Zhidu" (Research on the Institution of Routine Memorial in Qing Dynasty). in *Qingshi Luncong* (Articals on Qing history), Vol.3, edited by the Division of Qing Dynasty, Institute of History, CASS. Beijing: Zhonghua Shuju, 1982.

Li Xiaobo. "Lun Mingdai de Zhangzou Tongjin Qudao" (The passage for sending documents to the emperors during the Ming). *Wenshi* 3 (2017).

Ma Zimu. "Qing Chu de Zoushi Tizhi yu Zhengwu Yunzuo" (The *Zoushi* system and the operation of central government in Early Qing). *Qingshi yanjiu* (Qing History Journal) 2 (2021).

Shan Shikui. "Qingdai Tiben Zhidu Kao Lue" (A Basic Research on Institutional History of Routine Memorial in Qing Dynasty). In the *Wenxian Luncong: gugong shiyi zhounian jinian* (Issues on Literature: the 11th Anniversary of Palace Museum). edited by the National Peking Palace Museum, 1936.

Tan Tianxing. *Mingdai neige zhengzhi* (Grand Secretariat and the politics of Ming Dynasty). Beijing: Zhongguo Shehui kexue chubanshe, 1996.

Wang Meijue and Ma Weixi. "Qingdai zoushichu xukao" (Restudy on Chancery of Memorials of the Qing Dynasty). *Shixue yuekan* (Journal of Historical Science) 7 (2019).

The Submission and Rescript of the Routine Memorials in the Court of the Early Qing Dynasty

ZHANG Yichi (School of Marxism, China University of Political Science and Law; yzhang@cupl.edu.cn)

Abstract: Inherited from the Ming state, the system of administrative communication in the early Qing court after conquering China proper was founded on the circulation of a document, the Routine Memorial (*Tiben*). In the middle of Kangxi reign, the emperor made two significant changes to adapt the system to the new imperial administrative practice, that is, to rule in the "imperial landscapes" or during an imperial tour. The first change reversed the submission of Routine Memorials, making the Great Secretariat, instead of the emperor, the first to receive and process documents. The second change was to establish a new office, the Rescript Office (*piben chu*) to reduce the emperor's daily paperwork burden. Despite the appearance of slothful rulership, the new system improved the efficiency of central government by mobilizing the officials like the Great Secretaries and Manchu servants of Imperial Household Department, forming a firm Inner Court that emphasized imperial power in the long eighteenth century China.

Keywords: high qing, routine memorial, great secretariat, rescript office, inner court