

行政暨政策學報 第三十三期
民國九十年十二月 第 59~76 頁
Public Administration & Policy, No.33
December 2001 pp.59~76

奏摺制度與清代官員操守

顧慕晴*

摘 要

本文旨在分析清代奏摺制度及其對清代官員操守之影響。奏摺制度對清代官員操守之意義，主要有五：一、可顯現官場操守的實際情況；二、皇帝可對官員操守加以勉勵與訓誡；三、官員間操守的相互監視；四、操守相關措施之討論與磋商。

關鍵詞：奏摺制度、清代、操守

*國立臺北大學公共行政暨政策學系教授；國立台灣大學政治學博士。

壹、前言

一、概念界定

(一)奏摺之意義

而奏摺乃是清初方為出現的公文型式。清朝因襲明朝制度，臣子給皇帝的文書主要有兩類，即題本與奏本。在用法上為公題私奏。凡有關錢糧、兵馬、人命、盜賊、刑名與糾彈等公事均用題本，鈐印具題；凡有關到任、升遷、謝恩、告假及官員本人私事則用奏本，不用鈐印。奏摺為沿襲明代奏本制度而因革損益之產物。(莊吉發，1979：24-32)奏摺究竟起於清代何時？眾說紛紜。有的認為發端於順治朝，有的認為開始於康熙朝。大部分學者認為始行於康熙 25 年至 35 年，(第一歷史檔案館，1985：編輯說明：2)然後，逐漸發展，至康熙 50 年後已相當可觀，雍正朝可說是盛行。奏摺雖盛行於雍正朝，奏摺制度於清初實屬密摺型態，其為特定人士直接上呈皇帝的機密報告，不經一般公文程序，不經內閣公開處理，為君臣私下秘密通訊的函件，非政府的正式公文。奏摺可說是乃清代特定官員除正公文之外，另以私人身分呈遞君主的文書。(宮崎市定：11)乾隆十三年，高宗以奏摺之行，導致奏本已成為無益之章疏，遂諭令廢止奏本，奏摺正式取代了奏本。乾隆年間以來，奏摺已成為清廷最重要的公文型式，高宗亦以軍機處承辦奏摺事件，而非如聖祖、世宗般親自處理，不假他人。在奏摺簡易速覽，行政效率較高的情況下，原有之題本，既需副本，又有貼黃，且輾轉呈遞，繁複遲緩，於是清德宗光緒 27 年，清廷明令廢除題本，奏摺取代題本，奏摺終於取得法定正式之公文地位。

(二)操守之意義

操守屬行政倫理的一部份。行政倫理的目的，在消極上，欲使公務人員不敢違法亂紀；積極上，其能奉公守法，為民服務。行政倫理的含義，可依據官僚在職務執行過程中，所接觸的對象作一分類，並形成一架構。吾人認為官僚在公務過程中，至少會接觸人、事、物的對象，而與人、事、物對象之間適當關係與行為的探討，即構成行政倫理的內涵。

行政人員在職務執行過程中，必然會接觸多樣且複雜的人際關係，包括：效忠與服務的對象—人民與受服務之民眾(client)，服從的對象--長官，合作的對象--同僚，領導的對象--部屬，親疏的對象--親友，以及對自我的律求。行政人員對待這些人際對象的適當行為為何？例如，對民眾應有何種行為？對長官應有何種行為？凡此種種，形成了行政倫理中人際關係的部分。除了人際關係外，行政人員在公務過程中，亦會涉及許多「事」。這裡所謂的事即行政人員所承擔的職務、任務等。其應以何種態度與行為執行所承擔的職務，是盡心盡力、勤勞奮勉？抑或是怠惰拖延、虛應

故事？這些即形成了事方面的行政倫理。此外，行政人員在公務過程中，亦會接觸許多「物」，如職位、公帑、公家設備、公權力(authority)、公務機密資訊等。其對這些物應有的行為為何，是鑽營美職、貪污舞弊、洩漏機密？還是專心現職、清廉自持、保護機密？這些亦構成行政倫理重要內容的一環。公務人員能否正確的對待上述之人、事、物對象，即成就其是否能成為一「好」的或「壞」的公務人員的分際。以上對行政倫理內容的分類，僅具分析上的(analytically)意義。實際上，各項對象間交互纏結，無法截然劃分。

操守在行政倫理的範圍中屬對物的部分。學者們特別將對物方面的行政倫理以利益衝突(conflicts of interest)的概念稱之。行政人員須避免利益衝突現象的產生。利益衝突乃官僚以執行公務職責的機會，謀取個人不正當的利益。(Cooper：107)Terry L. Cooper 並將利益衝突分為賄賂(bribery)、以影響力圖利(influence peddling)、以資訊圖利(information peddling)、盜用公款(financial transactions)、禮物與招待(gifts and entertainments)、在外兼職(outside employment)、未來任職(future employment)和霑親帶戚(dealing with relatives)等八類。(114-117) 利益衝突條款中所包括的項目較廣，不僅是非分錢財一介不取，並且是非分職位、名聲亦不可任意取之。雖然，利益衝突的範圍較廣，但其中最受人們矚目與探討者，仍屬錢財的部分，亦即操守。操守可謂行政倫理中最受矚目、最受討論和最普遍予以納入法規的部分。操守在我國歷代的律令中受到普遍的重視，其中各朝律令皆有相關的規定與懲罰條款。單就清朝而言，大清律例、大清會典事例、吏部則例中均有對貪污、賄賂的處罰條文。例如大清會典事例卷九十六、卷九十七有官員餽送囑託、勒索科取和供應迎送的處分例。另清朝對內、外官員考課，京察考以四格；大計糾以八法。四格為「曰守、曰政、曰才、曰年」；六法為「曰罷軟無為、曰不謹、曰年老、曰有疾、曰浮躁、曰才力不力。」守與操守之意類似，列為考課的首要標準，可見操守是清代考核官員的最重要標準之一。

二、研究動機

此主題主要在於探討清代之特定的一種文書制度---奏摺制度，與行政人員操守之間的關係。中國古代，臣子向皇帝報告的政務性文書，稱為奏章類公文，其型式繁多，如章、奏、表、狀、疏、啓、箋、題、議、片、制對、露布、揭貼、札子等，不一而足。依據新制度論的觀點，任何一種人為制度的存在，包括公文制度，必然構成在此制度之下人員行為的激勵因素(incentives)和限制(constraints)因素。(North，1990；劉瑞華，1994)職是之故，奏摺制度的存在，亦必然對當時官場上吏治風氣，有著正面澄清與負面惡化的影響與意義，本文擬探討兩者之間的關係。

本文所言之清代官員，在中央層次，為大學士與部院堂官等；在地方上，則為

總督、巡撫、布政使和按察使等。因為，清聖祖與清世宗的操守基本觀念即為「源清流潔」、「大法小廉」，其意為中央大臣和封疆大吏操守如同河流的源頭般，源頭清廉、守法，代表部屬的下游流水，自然亦會清澈。二帝之所以提出「大法小廉」的觀念，有其官職間重要性不等的認知，即職位愈高，重要性愈大，影響力也愈廣；相對之下，職位愈低，重要性和影響力也愈小。故清聖祖曾言：「在內部、院，在外督、撫，職任最為緊要。」(康熙起居注，2：1155)因之，本文的主要分析對象為中央與地方大吏。

貳、奏摺的特色與功能

密摺制度在康熙朝的發展為，康熙 32 年和康熙 35 年起兩位包衣出身的聖祖親信蘇州織造李熙、江寧織造曹寅陸續密摺奏事。最初所奏多為降雨、收成、物價等無關緊要之事。康熙 36 年起某些地方官開始有具奏權，如四川提督岳龍昇、福建提督梁鼎、江寧巡撫宋犖、河南巡撫趙弘燮等。康熙 40 年後，江南多事，有多起聚眾擾害與叛亂事件，聖祖開始加強與擴大密摺的運用。如康熙 48 年 10 月 2 日聖祖在李熙的請安摺上批道：「朕體安。近日聞得南方有許多閒言，無中作有，議論大小事。朕無可以托人打聽，爾等受恩深重，但有所聞，可以親手書摺奏聞纔好。此話斷不可叫人知道，若有人知，爾即招禍矣。」(中國第一歷史檔案館，1985：2：659-660)李熙和曹寅對康熙 46 年的太倉起事事件、張念一造反案件，康熙 47 年的朱三太子案，康熙 48 年的彭子英起事，康熙 51 年的江南科場案，皆有所探聽。康熙 51 年有權密摺奏事人員擴大，領侍衛內大臣、大學士、都統、尚書、副都統、侍郎、學士、副都御史均有密奏權，此次擴大具奏人的理由，是因康熙 51 年 10 月聖祖再廢太子後，儲位虛懸，諸皇子爭奪不休，外戚、貴胄和大臣各護其主，黨同伐異，競爭之激烈，無已復加，聖祖深感心力交瘁，乃以擴大密奏者之方法，使「諸王、文武大臣等，知有密摺，莫測其所言何事，自然各加警惕修省矣。」(清聖祖實錄，270：4)由上所述，奏摺制度發展的原始意涵，實為君主擴大耳目、刺探外事之工具；也是大臣在公事之餘，為內廷效力的私事，非為政府的例行公事。因之，奏摺制度的產生，可說是為了維護皇權而生。

一、奏摺的特色

奏摺具有下列幾項特色：(一)機密性，(二)特許性，(三)奏摺內容廣泛。

就奏摺的機密性言，可表現在下列數點之上：1、上奏人親自撰寫，內容不可令他人知道；2、遞送過程的隱密；3、皇帝親自批答。清聖祖嚴格要求具有上奏密摺權的臣子，在繕寫時須極其秘密，須親自為之，不可假手於人；亦不可示人或與人相商寫法，一切各寫各的，獨自對皇帝負責。康熙 56 年 11 月 26 日聖祖對所謂的密摺，

作了一番詮釋。其謂：「所謂密奏，惟所奏之人與朕知之，從不洩之於一人。不然，安得謂之密奏乎？」(康熙起居注，3：2464)康熙 32 年 7 月蘇州織造李熙上奏的密摺中，聖祖硃批：「凡有奏帖萬不可與人知道」(中國第一歷史檔案館，1985：1：6)在康熙 43 年 7 月 29 日江寧織造曹寅的奏謝欽點巡鹽並請陛見摺中，聖祖批示：「倘有疑難之事，可以密摺請旨。凡奏摺不可令人寫，但有風聲，關係匪淺。小心！小心！小心！小心！」(中國第一歷史檔案館，1985：1：121)清世宗亦一再要求具摺人保密。在命鄂爾泰書寫奏摺的硃批中，其云：「密之一字最為緊要，不可令一人知之，即汝叔鄂爾泰亦不必令知。假若藉此一擅作威福，挾制上司，凌人舞弊，少存私意於其間，豈但非榮事，反為取禍之捷徑也。」(硃批諭旨：雍正七年六月十八日)在禪濟布的奏摺中，世宗亦曰：「至於密摺奏聞之事，----惟以審密不洩為要，否則大不利於爾，而亦無益於國事也。其凜遵毋忽。」(硃批諭旨：雍正三年十月七日)

在遞送過程的隱密性上，臣下會派親信家人遞送密摺，甚至於密摺文尾註明派遣家人誰送達。而奏摺送達京城後，由奏事處官員接收進呈，直達御前，不經通政司，可免除洩密之弊。世宗對於不重視遞送過程中守密的官員，給予相當的懲罰。雍正二年，他發現浙閩總督覺羅滿保、山西巡撫諾岷、江蘇布政使鄂爾泰、雲南巡撫楊名時等人，先行派親屬或親信在京，拆看奏摺，以便早一步預作處理與應付，世宗大為震怒，決定停止他們的具摺權，以示懲處。世宗曰：「近聞各督撫中，竟有子弟親戚在京私啟密封者。如閩浙總督滿保，則有戶部侍郎塞德；山西巡撫諾岷，則有子諾穆圖；江南布政使鄂爾泰，則係伊兄弟；雲南巡撫楊名時，亦有信托之人，皆在京私看奏摺，及朕所批密旨。朕待諸臣推心置腹，事事至誠，言無不盡。諸臣正當仰體朕懷，謹言固密，精白乃心，以襄治理。凡有摺奏，據理敷陳，俟朕裁奪，何必委托其子弟親戚，在京探聽消息，料理事件，以致洩露密摺，藉生種種弊端，負朕推誠待下之意。此皆由諸臣不能自信，又不能信朕，其存心如此，則密奏又何益乎！嗣後滿保、諾岷、楊名時、鄂爾泰停其摺奏，有事只照例具本。其餘督撫大吏所奏摺子，若有子弟親朋在京私開者，一經察覺，朕必將私開之人正法，督撫等照溺職例革職。決不寬貸。」(雍正起居注，1：359-360)

而皇帝對臣下奏摺的硃筆批示，「皆出朕一手，並無代書之人。」康熙 44 年 7 月間聖祖言：「凡督、撫、提、鎮密奏之事，皆朕親手密封發回。朕躬之外，即左右之人，亦不得見隻字。」(清聖祖實錄，221：19)甚至生病之際，亦不中輟。聖祖於康熙 54 年 10 月間曾因右手腫痛，無法寫字，改用左手批諭，一字亦不假手於人。

(一)在機密性上，清世宗較之清聖祖更進一步的加強。主要表現在下列的現象之上：

- 1.回收硃批奏摺。世宗即位之初，即命令內外百官交出聖祖的硃批，亦規定「嗣後朕親批密旨，亦著交進，不得抄寫存留。」（上諭內閣：康熙六十一年十一月二十七日）
 - 2.打造存放奏摺的專用皮匣與鎖鑰。世宗於內廷特製皮匣，發給有具摺權之人，凡有奏摺，裝入箱內，差專人送至京城。「此皆國家機密緊要之事，關係甚重，不得預先輕洩於人，是以朕將內製皮匣，發於諸臣，令其封鎖奏摺。尤取堅固慎密，他人不敢私開也。」（雍正起居注，1：359）又製作鎖鑰有二把，一給奏摺人，一存皇帝處，如此使僅奏摺人和皇帝能開匣別人不能也不敢私開。
 - 3.奏摺直送內廷。奏摺的遞送，不經通政司，而是直送內廷。若是督撫的摺子，逕送內廷的乾清門，交予奏事處太監再轉呈皇帝。其他地方官摺子不能直送宮門，交由世宗指定的王大臣轉呈。轉呈人亦僅能代轉，不得拆看。
 - 4.世宗親自閱看，不假手他人。奏摺入內廷，世宗一人開啓匣子與閱覽，並寫硃批，不准任何人介入。其嘗言：「各省文武官員之奏摺，一日之間，嘗至二三十件，多或五六十件不等，皆朕親自覽閱批發，從無留滯，無一人贊襄於左右，不但宮中無檔可查，亦並無專司其事之人。」（上諭內閣：雍正八年七月七日）
- (二)在特許性上，康熙朝奏摺制度因剛起步，有密奏權者多為皇帝的包衣、旗下、親信。至康熙 45 年能用奏事權的官員逐漸增加。在清聖祖實錄中康熙 51 年載有「領侍衛內大臣、大學士、都統、尚書、副都統、侍郎、學士、副都御史等受命一體於請安摺內，將應奏之事，各罄所見，開列陳奏。」（清聖祖實錄，249：5）顯示該年這些人員已有上奏權。但都要經過皇帝的准許，方有上奏權。此上奏權並非每一職位的法定職掌。雍正五年，世宗為充分發揮奏摺制度的功能，遂擴大密摺舉奏範圍，「京官自翰林、科道、郎中以上；外官自知府、道員、學政以上；武官自副將以上；旗員自參將以上」，均准使用密摺。（清世宗實錄，64：7）此一舉奏者範圍的擴大，使有密摺奏事權的官員從康熙朝的一百多人，增加到一千二百多人。國立故宮博物院憲藏康熙朝宮中檔奏摺，就具奏人官職分析，最多者為總兵官、督撫次之，提督又次之。雍正朝則以藩臬兩司的摺件最多、督撫次之，提鎮又次之。（莊吉發，38）
- (三)臣工於奏摺內撰寫的內容，可為請安、謝恩，亦可報晴雨、收成、米價、蝗蝻、營務、緝盜等，亦有打聽官聲、刺探消息者，無所不包，即使是笑話亦可。聖祖曾囑咐曹寅之子曹頌：「雖不管地方之事，亦可以所聞大小事，照

爾父秘密奏聞，是與非朕自有洞鑒。就是笑話也罷，叫老主子笑笑也好！」（中國第一歷史檔案館，1985：7：349-350）清世宗於雍正七年六月十八日於鄂昌之奏摺中，說明具摺人所要奏報的內容：

今許令汝等下僚亦得摺奏者，不過欲廣耳目之意。於汝責任外，一切地方之利弊，通省吏治之勤惰，上司孰公孰私，屬員某優某劣，營伍是否整飭，雨暘果否時若，百姓之生計若何，風俗之淳澆奚似，即鄰近遠省，以及都門內外，凡有駭人聽聞之事，不必待真知灼見，悉可風聞入告也。只須於奏中將有無確據，抑或偶爾風聞之處，分析陳明，以便朕更加採訪，得其實情，汝等既非本所管轄，欲求真知灼見而不可得，所奏縱有謬誤失實，斷不加責。（硃批諭旨：雍正七年六月十八日）

總之，密摺所奏報的內容，凡國計民生、興利除弊，乃至於道聽途說、略有所聞者，皆可奏報。

二、奏摺的功能

楊啟樵於其所著之「雍正帝及其密摺制度研究」一書中，認為奏摺有 10 項功能：

- 1.官員間相互牽制，彼此監視；
- 2.督、撫等大員不能專擅；
- 3.人人存戒心，不敢妄為，恐暗中被檢舉；
- 4.露章有所瞻顧，不敢直言，密摺無此顧慮；
- 5.有所興革，君臣間預先私下協議，不率爾具題，有緩衝餘地；
- 6.以硃批為教育工具，藉此訓誨；
- 7.臣工得硃批之鼓勵，益自激勵上進；
- 8.人才之登進、陟黜、藉密摺預作安排；
- 9.自奏摺中知臣工之居心制作；
- 10.廣耳目、周見聞、洞悉庶務。（179）此十項功能頗能含蓋奏摺在當時所發揮的作用。依據此十項功能，可歸納為數項：（一）訊息的掌握。此即廣耳目、周見聞的作用。（二）公文機密性的強化。（三）各種政策、人事案的預先討論。（四）對大臣的訓誡。（五）君主專制的強化。

（一）廣耳目、周見聞

皇帝身居九重，如何有效瞭解各地輿情，尤其是具有軍政、財政、民政大權之方面大員忠心程度的訊息，更是皇帝所亟知者，透過奏摺制度可多方掌握訊息。清世宗嘗言：「虞書曰明四目達四聰，先儒註曰，廣四方之視聽，以決天下之壅蔽也。蓋天下之患，莫大於耳目錮蔽，民情物理不能上聞，則雖有勵精圖治之心，而措置未必合宜，究難成一道同風之盛，是以各省督撫大臣於本章之外，有且摺之例。---朕又以督撫一人耳目有限，各省之事，豈無督撫所不及知，或督撫所不肯言者，於且又有准提鎮藩臬具摺奏事之旨，即道員武弁等亦間有之，此無非公聽並觀之意，欲周知外間之情形耳。」（雍正起居注，雍正八年七月七日）

奏摺制度固可增加皇帝資訊的來源，然為避免為受單一資訊管道所蒙蔽，清代皇帝於密摺運用之時，多為多方查證，以免為單一或少數上奏者所蒙蔽。多方查證，

即對於一件事務，皇帝同時令若干人探聽，各寫各摺，不可商榷。如此皇帝可藉由數摺，截長補短，獲得所要打聽事務的全盤與真實面貌，以免爲人所蒙蔽。清聖祖曾言：「令人密奏，亦非易事，偶有忽略，即爲所欺。---前朝皆用左右近侍，分行探聽，此輩顛倒是非，妄行稱引，僨事者甚多。」（康熙起居注，3：2464；清聖祖實錄，275：20-21）

又由於密摺充當皇帝耳目之功能，故密奏者對各地方資訊的收集與傳達，當迅速爲之。清聖祖就明白表達此一迅速收集與傳達的立場，「凡可奏聞之事，即當先一步纔好，事完之後聞之何益。」（中國第一歷史檔案館，1985：2：533）反之，資訊的收集與傳達，速度過慢，時程過遲，則會遭到責怪。由於皇帝對資訊的收集，經常非單線作業，而是多元交叉收集。所以，某官探聽某一資訊，較之他人，時效過慢，則會遭到皇帝責難。康熙 50 年 5 月 16 日閩浙總督范時崇奏報泉州府陳五顯等據眾抗官事件，聖祖認爲時間過慢。遂批：「地方有賊，爾等當早報聞，延至平後纔奏，不合。」（中國第一歷史檔案館，1985：3：474）

(二)公文機密性、效率性的強化

清廷例行本章，無論題奏皆由通政司上，達於御前，須經許多關節，保密不易，亦易導致壅塞之弊病。因爲此二大缺陷，地方大員多不願將機密之事寫於例行本章之內，易不願以題本方式處理。而奏摺之高度機密特質，使得資訊的傳達不易洩漏。清世宗云：「蓋國家之事，有不便宣露於本章者，亦有本章所不能備悉者，亦有應用密奏請旨者，是奏摺之用，乃慎密周詳之意。」（雍正起居注，雍正八年七月七日）奏摺的使用，強化了行政效率。

(三)各種政策、人事案的預先討論

就清初而言，奏摺只是君主廣諮博採的工具，並非正式公文，無法定之地位，奏摺之內容不可視爲最後決策，皇帝之硃批亦非正式法令。大臣接到硃批之後，若欲付諸實施，須另行具本謹題，俟皇帝像內閣或各部院正式頒旨後，方能生效。因奏摺非正式公文，君臣之間即可以奏摺作爲討論政策、人事案的場所，待有所結論後再以正式題本上奏。一方面，臣下可不違逆皇帝之意旨，另一方面，皇帝亦可藉此探尋臣下之意。

(四)對大臣的訓誡

清初皇帝常藉奏摺訓誡大臣。這是奏摺的教育功能。世宗擴大密摺制度，其用意之一固是欲周知內外之事，但也是欲藉此訓誡臣下。在「硃批諭旨」序文中，世宗即強調其御製硃批諭旨的目的之一，爲教誨臣工，其言：「每摺或手批數十言，或數百言，且有多至千言者，皆出一己之見，爲敢言其必當。然而教人爲善，戒人爲非，是以安民察吏之方，訓以正德厚生之要，曉以福善禍淫之理，勉以存誠去僞

之功。」雍正三年正月二十六日，雲南布政使兼管驛鹽道事件李衛具摺謝恩，世宗批曰：「和平二字，朕生平所羨慕，高傲二字，朕生平之所戒，汝之氣秉亦當時存如此想。覽奏知道了，摺中有則改之，無則加勉，日久自明，百計掩飾，終於敗露之語盡之矣。只要你全朕用人體面就是了，只狂縱尙氣四字乃朕五衷教導爾者，豈（其）他風聞之言，原不過既有此論入耳寫來教你知道而已，原未之信也，勉爲之，不必畏懼，亦不可放膽，朕不得真憑實據，再無輕舉枉人之理也。信得自己，放心又放心，少有自嫌處，小心又小心二語，汝當爲終身誦。」（宮中檔雍正朝奏摺，雍正三年正月二十六日，李衛奏摺）

(五)君主專制的強化

此點可能是奏摺最重要的功能。透過奏摺制度，各地方的方面大員均在各級官員的嚴密監督之下，任何隱私、一舉一動，若似 X 光的照射，將一一顯現，無所遁形。在此種情形下，每一位官員求生的最佳辦法，就是完全效忠皇帝，完全聽命於皇帝，俯首貼耳，不敢有任何怨言，不敢有任何違逆舉動。在官場人際關係上，官員亦不敢信任任何人，如此自然無法形成官員團隊或派系，每位官員完全單線的對皇帝忠誠，無法產生對抗皇帝的集體力量，皇帝自然高枕無憂。

參、奏摺對操守推動之意義

在了解奏摺與操守的意義後，接著說明奏摺對官員操守推動上，所具有之意義如下：

一、官員操守實際情況的顯現

此實際情況含蓋了清廉與貪瀆的呈現。在密摺中，對於各種貪贓枉法行爲的舉發，可針對某一貪官的劣跡爲之；亦可針對某一地方、某一機關的貪瀆行爲，加以舉發。在個別貪官的舉發上，如康熙 47 年 8 月 10 日閩浙總督梁鼎參奏浙江布政司黃明貪縱不法，「---不意有浙江布政使黃明貪縱不法，一味藉端嚇詐，收用無賴棍徒爲鷹犬，訪擇富戶，以及稍稍殷實之家，設法陷害，彼此吞噬分肥，以致傾家蕩產，逃走外方，亦有遠赴京師者。計黃明到任，未及兩載，其贓不止伍、陸拾萬。臣於參疏所列，因指其被害證佐確實者而言之，故所開贓數，尙屬未盡。該員現將所詐銀兩，於湖廣置買產業，發本經營，併於寧波、蘇州、京師各處，買賣生理。黃明貪穢如此，狼藉不堪，萬民痛恨。---對人誇說，當日壞官，問成死罪，我尙不懼，天下誰不知我黃明，錢是明要幾個的。誅求肆惡，毫無忌憚。」聖祖批曰：「好！這個纔是總督。」（中國第一歷史檔案館，1985：2：143-147）相當湊巧的是，同一年（缺日期）戶部尙書王鴻緒亦參奏黃明，「詞訟內需索無厭」、「又各府當舖，俱有科索，盈千累萬。」（中國第一歷史檔案館，1984：2：277）由梁鼎和王鴻緒的密奏，聖祖可

確定浙江布政司黃明，操守確實不佳。至於是否為聖祖主動指示兩人打聽黃明的操守情形，抑或兩人不約而同參奏黃明，則不得而知。但無論是何種情形，黃明的貪跡已受揭發。

針對某一地方的貪瀆行為，加以舉發者，如康熙 48 年 5 月 28 日湖廣巡撫陳詵奏陳楚北地方情形摺中，提及地方官有加派火耗之弊端：「乃臣訪聞有不肖州縣，錢糧多用大等稱收，有一兩止秤七錢及七錢以上不等者。即布政司王毓賢在任，亦暗用重秤，收兌錢糧。又湖廣條銀，俱照米准銀，州縣於正項之外，有每石私加三四錢者，至一兩不等者。」(中國第一歷史檔案館，1985：2：462)

針對某一機關貪瀆行為舉劾者，如康熙 50 年 5 月 5 日直隸巡撫趙弘燮即曾密奏聖祖，指出中央部臣苛求陋規，「向例凡關錢糧本章，戶部俱有陋規。臣到任以來，毫無交與；又每遇蠲免錢糧之年，部中俱有講究，此人人所共知者。去歲蒙皇上浩蕩洪恩，蠲免錢糧，臣惟期仰體聖心，使百姓盡沾實惠，與部中水米無交。所以，臣三次咨請部示，一則曰侵隱，再則曰侵隱，而侵隱不絕口也。向使臣素有交結，則斷無侵隱二字之吹求矣。」(中國第一歷史檔案館，1985：3：431-432)

何以見得有密摺奏事權者會盡心盡力，知無不言，言無不盡的將官場中操守的情況，據實密奏。此點實不必擔心，因能密奏者，無論透過何種型式取得密奏權，代表著密奏人和皇帝間非同小可的親密與信任關係；亦即奏摺乃官員直接與皇帝通信的特權，每一人皆視為莫大之榮寵，均欲藉此表現高度的忠誠與盡責，故無不竭盡所能，據實以告。在奏摺中常見「臣蒙皇上密委以耳目，而不以所聞密陳，有負天恩」之類似語。(中國第一歷史檔案館，1985：2：277) 又因奏摺乃皇帝與臣子間的秘密文書，不易為他人得見，故臣子較能暢所欲言。基於以上因素，奏摺上的記載，較能顯現官員們操守的真象。

透過上奏者知無不言、言無不盡的奏報，讓聖祖清楚明白的掌握全國那些地區，政府中那些機關、那些人在貪贓枉法。

二、對臣工操守的勉勵與告誡

皇帝透過奏摺可訓勉官員須廉潔、不可貪污。如康熙 49 年 8 月間清聖祖透過訊息管道，得知蘇州織造李煦和江寧織造曹寅虧空庫帑甚多，於是在 8 月 22 日李煦所寫的密摺中批示：「風聞庫帑虧空者甚多，卻不知爾等作何法補完，留心！留心！留心！留心！留心！留心！留心！留心！」(中國第一歷史檔案館，1985：3：42-43) 9 月 2 日的李煦奏摺中聖祖又批示：「兩淮情蔽多端，虧空甚多，必要設法補完，任內無事方好，不可速(疏)忽，千萬小心！小心！小心！小心！小心！小心！小心！」(中國第一歷史檔案館，1985：3：50)復於 9 月 11 日的奏摺中耳提面命道：「每聞兩淮虧空甚是利害，爾等十分留心，後來被眾人笑罵，遺罪子弟，都要想到

方好。」(中國第一歷史檔案館，1985：3：67) 50 年 2 月 3 日又於曹寅的請安摺中批示：「兩淮虧空近日可曾補完？」(中國第一歷史檔案館，1985：3：269)在此種情勢的逼迫之下，曹寅不得不承認歷年累積虧欠一百九十餘萬兩，又表明自己的清廉，「至於臣身內債負，皆係他處私借，一應差使從未掛欠運庫錢糧。」此一說詞，似乎未得信任，聖祖復於奏摺中批曰：「虧空太多，甚有關係，十分留心，還未知未來如何，不要看輕了。」(中國第一歷史檔案館，1985：4：372-374) 50 年 6 月 13 日李煦為獲得聖祖信任，上奏「總於三年中臣等任內清楚。」必須等三年方能補足虧空，聖祖頗為不滿，批道：「再推三年，斷斷使不得，你來的不是了。」(中國第一歷史檔案館，1985：3：604-605)。此案因李熙和曹寅皆聖祖家中包衣，故聖祖知有弊案，但未深究。直至清世宗即位，才完全揭發。雖然如此，聖祖這些的硃批，也夠讓李熙和曹寅緊張一陣了。

康熙 55 年 10 月 27 日山東巡撫李樹德摺中，聖祖亦批：「節禮一事，甚關聲名，不可不慎，河南巡撫亦因節禮而壞聲名。」(中國第一歷史檔案館編：1985：7：487)

三、官員操守的相互打聽、相互監視，使人人知警，不敢為非

聖祖認為此種相互打聽、監視的方式對操守的維繫與提升，效果非常好。他嘗言：「且各省文官私派加耗，武官空糧等事，朕頗得聞知，則人皆知畏懼，可以俊改，於事大有裨益。」(聖訓：9：3) 實際的事例如：康熙 52 年 5 月 30 日貴州巡撫劉蔭樞的奏摺中，聖祖要求劉蔭樞打聽「前任提督作官為人何如，---寫密摺奏聞。」(中國第一歷史檔案館，1985：4：848) 劉蔭樞乃於 7 月 13 日回奏：「前任提督王文雄任事數年，頗整飭營伍，與臣友善，遇事商酌，地方無過。但負氣傲慢，不協物情，操守不嚴，將弁多怨。」(中國第一歷史檔案館，1985：5：68) 康熙 55 年 4 月 9 日李熙奏報蘇州麥收米價並進晴雨冊摺中，聖祖硃批：「風聞李陳常大改操守，不知真否？」李熙遂於 6 月 22 日回報：「奴才於揚州密訪真實，李陳常作事其祕，訪不出確處。即於浙江嘉興府秀水縣王店鎮李陳常住居之地，密密打聽，在陳常原屬貧寒之家，今有好田四五千畝，市房數十處，又有三處當舖，皆其本錢，但未知本錢有多少在內。總之，陳常買產開當舖，並非自己出名，多借他人名色，行蹤詭祕，瞞人耳目，巧飾清官模樣，而家道卻已富足，大改操守，誠如聖諭。」聖祖又於此摺中批曰：「此摺斷不可叫人知道，再打聽明白奏聞。」(中國第一歷史檔案館編：1985：6：967；7：208)

對工作性質接近錢糧之官員的名聲，皇帝會特別留意，且持續不斷打聽。康熙 56 年 2 月 24 日聖祖在李熙的奏摺中要他打聽兩淮鹽運使張應詔潔廉與否？「運使張應詔為人何如，有清名否？」李熙 4 月 10 日回奏：「奴才查得張應詔，每歲用商人經費數千兩盤纏過日。就其目前而論，操守算好，但才具平常，自康熙五十四年四月

到任以來，不曾做得一件正經事，為人心性執滯，未見明通。」（中國第一歷史檔案館編：1985：7：732，825-826）兩年後的康熙 58 年 4 月 26 日李熙再度打聽張應詔聲名，又奏曰：「張應詔之操守依然如舊。」聖祖批曰：「從來操守亦是難得，往後再看再說。」康熙 60 年 8 月 1 日聖祖在李熙的奏摺言及張應詔聲名已差，要他再仔細打聽。聖祖曰：「近日聞得張應詔聲名不好，他還昂然自居清官光景，仗著有人保他，爾細細打聽奏聞，不可另一人知道。」（中國第一歷史檔案館編：1985：8：462，843）

清世宗亦頗倚重密摺此一百官相互監視的功能。例如，他透過密摺使兩廣總督、廣東巡撫、提督、將軍、布政使、按察使均處於相互監視的環境中。廣東提督王紹緒，世宗曾給予「明敏穩妥」的正面評語，但對其仍不放心，於是以密摺指示廣東將軍石禮哈「留心探聽，便中據實奏聞」（雍正硃批諭旨：雍正五年二月二十五日）石禮哈密奏：「王紹緒居官行事稍涉瑣細，然念念不忘聖恩，志潔行清，勤於辦事。」（雍正硃批諭旨：雍正五年九月二十二日）世宗又密摺指令兩廣總督孔毓珣：「王紹緒何如？克勝此任否？」（雍正硃批諭旨：雍正六年六月二十八日）又命署理廣東巡撫傅泰暗中留心查訪，傅泰回奏：「王紹緒操守極好，為人稍覺柔懦」（雍正硃批諭旨：雍正六年十一月二日）署理廣東巡撫傅泰又受命監視廣東布政使王士俊、按察使樓儼。他密奏王士俊「才具練達，辦事勤敏，于藩司之職，頗稱勝任。但觀其舉動言詞間，似有自得自矜之意。」；密奏樓儼「於刑名非所諳，----年已六旬以外，疾病纏綿，精力漸衰，諸事不能周到。」（雍正硃批諭旨：雍正七年閏七月十二日）當時兩廣總督郝玉麟以其為兩廣地方最高行政長官，常以密摺奏報屬官之操守與施政，他亦受命監視王士俊，他上給世宗的密摺對王士俊的評語為：「察其言論，推其居心，委屬明達有本之人。」（雍正硃批諭旨：雍正八年三月十一日）

同樣的，傅泰、郝玉麟亦在他官的監督之下。世宗指示王士俊反過來暗中監視傅泰，世宗問：「傅泰識見甚不妥協，汝意以為何如？其操守若何？居心立志若何？辦事才幹若何？統率屬員公私明暗若何？秉公抒誠據實奏聞。」（雍正硃批諭旨：雍正七年三月三日）王士俊密奏：「傅泰胸無定見，毫無可否。偶有議論，亦屬平平。----訪聞粵海關新充書辦陳炳文、范九錫、潘棟、高維新、柳大本五名，傅泰每名各得銀三百兩，方准入冊。傅泰之操守，臣未敢信其廉潔也。」（雍正硃批諭旨：雍正七年六月十一日）世宗亦要求王士俊監視郝玉麟，「觀郝玉麟自到任以來，惟以清楚錢糧為要務，朕已批諭訓誡矣。如有太過處，汝可盡力規諫之。」（雍正硃批諭旨：雍正七年十一月十日）王士俊密奏：「廣東督臣郝玉麟語言便捷，人似精明。到任後未能深悉土俗民情，----其近日施為，似非因地制宜除暴恤商之善政。」（雍正硃批諭旨：雍正七年十二月二十八日）

因之，在奏摺制度下，至少是全國各地的方面大員，一舉一動均在皇帝的法眼之中，所有的行為也赤裸裸呈現展現在皇帝面前，此時的官員唯有俯首貼耳的曲膝於皇帝面前，方為自保之道。

四、操守相關措施之討論與磋商

透過奏摺，皇帝可和大吏們就與操守相關的政策及措施，作一溝通與討論。在康熙朝，就此點論之，群臣和聖祖經常透過密摺商討耗羨與規費是否可收？以及收受的比例等事項。群臣的絕大多數意見是贊成的。這些看法對聖祖默許地方官收取適度的耗羨和規費，有一定的影響。康熙 49 年 9 月 26 日四川巡撫年羹堯奏請聖祖准許收受羨餘，以資闔家溫飽。其曰：「臣自去年十二月十五日到任以後，因川省向有私派積弊，極力禁革，以求地方寧謐。何敢慮及私事，今通省州縣畏法自守，吏民相安，其有敢蹈故轍者，一有訪聞，斷不少加容隱，以害百姓。但臣在四川，凡有所行，若不奏明，此心終不自安。四川布政司衙門每年平頭羨餘有送巡撫四千兩數，按察司管理通省鹽茶，羨餘亦有送巡撫四千兩之數，臣尚未曾收受。然實不敢矯情沽譽。伏乞聖恩，准臣取用，是臣之闔家百口飽暖，有資撫標兩營操賞不乏。」（中國第一歷史檔案館，1985：3：89）清聖祖硃批：「是。知道了」數字，似乎是同意的意思。

康熙 51 年 6 月 28 日廣西巡撫陳元龍在廣西地方事宜五款摺中，言及廣西地方官吏在公務支出與個人生活之需上的困窘情況，所以，主張一方面，加徵適度的火耗，「其現在加一以內之火耗，在民間亦情願相安，不得留為遠方下吏衣食之資。」；二方面，保留俸工銀，留存地方，「公捐俸工之往例不能禁絕也。各省大小不同，而地方皆有不得不辦之公事，如繕治城垣文廟，修造倉廠營房，以及糖鋪工食等項。廣西地氣溼蒸，溪流湍急，更多危橋險灘，歲須修理，此項錢糧無從措辦，若以某縣之事，責之某縣之官，則力微俸薄，必誤公事。況有縣份極苦，而公事甚多，亦有縣分略好，而毫無公事費用者。不得不合省通盤打算，公捐公用，彙解藩司，俟用後核算彙銷，若將此捐項禁止不行，則地方凡有公事，恐勢至派用民夫，科斂里甲，不但有干公令，而且有害小民。」三方面，因武官無火耗收入，「不得不藉一二名之空糧，以為養贍。----如此即稍有一二名之空糧亦無大礙。」（第一歷史檔案館，1985：4：303-305）此奏摺亦是贊成適度收取耗羨。

在規禮方面，多數大吏亦主張有限度的收取，以養贍家口。康熙 55 年 11 月 20 日山東巡撫李樹德上奏，請准收知府以上節禮以養家應酬，文曰：「奴才係舊家子孫，家口眾多，必須養贍，即親族中婚嫁喪葬大事，亦未免少有應酬，若云一介不取，是矯情以蹈欺君之罪。況主子明鑒萬里，無微不照，山東輦穀伊邇，耳目易及，奴才更不敢存欺。查得東省司道以下，州縣以上各官，向有年節、端午、中秋及生

日四季節禮，此項即出自火耗、羨餘，歷年已久，奴才蒞任方始，尚未逢年節，今奏明主子，或容奴才止收知府以上節禮，以為家口應酬之養廉，仍小心慎密，查其中或有人不足信者，雖有餽送，奴才斷不敢受，或有不行交接者，聽其自然，奴才亦不敢勉強需索。至于州縣以下各官之節禮，概行禁絕。」聖祖批：「知道了。」（中國第一歷史檔案館編：1985：7：522）康熙 56 年 11 月 13 日江西巡撫白潢於奏摺中列出巡撫衙門中五種規禮，請示「以上五項俱係江西巡撫衙門之舊規，若過取則為貪，勢必官民受累；若概卻，又近於矯，兼且俯仰無資。」聖祖批示其中鹽商鹽規銀一萬兩、平頭銀捌仟兩可收，並曰：「這摺甚是，爾所議者亦是准。」（中國第一歷史檔案館編：1985：8：8-13）康熙 58 年 2 月 12 日江南提督趙珀於奏摺提及是否可收節禮，「節禮每節一千二百兩有零，此係當營伍相沿，前任各提督如此。奴才蒙主子洪恩參養，理應將各糧即自行減除奏聞，但有以下情又不得不直陳，上瀆主聽，奴才在京在任兩處家口，即奴才孀嫂、奴才之弟共計家口甚眾，並營務應行捐辦等項，自蒙主子洞鑒，今懇求天恩垂奪，定數賞收。」聖祖批曰：「每月餉銀收七百也就足用了，其外節禮可以不收更好。」（中國第一歷史檔案館編：1985：8：413-414）

由上述聖祖與臣子間透過密摺，對耗羨與規費收取問題的討論，大臣將適度收取的必要性，陳奏得非當清楚，清聖祖之所以在其晚期默許耗羨與規費適度的收取，君臣間全密摺中對此事的討論，恐怕是因素之一吧！

肆、結論——奏摺制度對清代官員操守的影響

密摺制度的實施，對清代官員操守有其激勵作用，因確實產生澄清吏治的結果。正如佐伯富教授所言：「故(皇帝)雖深居大內，而於各地官僚之作爲，政治、經濟及社會動態，無不瞭如指掌。又因此等奏摺來自四方，同一事有多人具告，如有錯謬、虛報，可立時察出，帝即嚴詞切責，毫不假貸，具摺者遂不得不報告真相。」（楊啓樵，序：2）

然而，密摺制度的實施對官員操守的推動亦有其限制。蓋奏摺制度之吏治澄清的作用，恐怕只具有消極與短期的效果。因為這種澄清作用，主要是建立在官員恐懼之上，此為一種外爍、被動的力量，並非發自內心、主動的動機。其對吏治澄清的作用，並非建立在自發性的行政倫理意識上，在效果上，或許短期上有效；就長期而言，效用將陡降。

況且，奏摺制度的實施，使得每一位大臣均單線與皇帝接觸，對皇帝負責，無法形成一團隊，雖可使皇帝安心，但亦使操守的推動無法形成一團隊的力量，因此之故，在專制君主之下，只可能有個別的清官以個人之力推動廉潔，而無法形成強

而有力的廉潔團隊。而皇帝又須以己之力監督為數眾多之個別官員的廉潔，皇帝備感辛勞，而效果又未必很好。

奏摺制度實施，對清代政治的最大影響，主要還是君主專制的強化。就皇帝而言，清朝皇帝透過奏摺制度，使一定層級以上的官員，相互監視，相互密告，相互揭短，使人人自危，不敢為非。而在世宗之時，更進一步，擴大官員具摺的範圍，雍正皇帝對於親信或非親信，熟悉的或不熟悉的，文官武官，上下之間，中央差遣或地方官，都令彼此相互監察。每位官員均通過密秘的單線，對皇帝負責，對皇帝俯首貼耳，臣服於下。如此使得君主專制的嚴密控制，達於頂端。而就官僚系統中的每一成員言之，其可藉由具奏權顯示所獲得皇帝之信任、榮耀，由於能夠一線通天，自然在官僚體系地位於、份量不同凡響。而官員為了鞏固其在政治、行政系統中的權力與地位，更是藉由奏摺制度表達對皇帝的忠誠，如此亦進一步強化了君主專制。

參考書目

中文部份

- 中國第一歷史檔案館(編), 1985, 康熙朝漢文硃批奏摺彙編, 北京: 檔案出版社
- 中國第一歷史檔案館(編), 1986, 雍正朝漢文硃批奏摺彙編, 北京: 檔案出版社
- 中國第一歷史檔案館(整理), 1984, 康熙起居注, 北京: 中華書局
- 康熙起居注原件 康熙 37 年 藏於台北外雙溪故宮博物院
- 中國第一歷史檔案館(整理), 1993, 雍正朝起居注冊, 北京: 中華書局
- 不著編人, 1965, 大清十朝聖訓康熙朝, 台北: 文海出版社
- 不著編人, 1976, 宮中檔康熙朝奏摺, 台北: 國立故宮博物院
- 不著編人, 1977, 宮中檔雍正朝奏摺, 台北: 國立故宮博物院
- 不著編人, 1978, 清聖祖仁皇帝實錄, 台北: 新文豐出版公司
- 不著編人, 1978, 清世宗憲皇帝實錄, 台北: 新文豐出版公司
- 北平國立故宮博物院, 1964, 文獻叢編, 台北: 國風出版社
- 北平國立故宮博物院, 1963, 史料旬刊, 台北: 國風出版社
- 清高宗敕撰, 1963, 清朝通典, 台北: 新興書局
- 清高宗敕撰, 1964, 清朝通志, 台北: 新興書局
- 張偉仁, 1995, 明清檔案, 台北: 聯經出版事業公司
- 張壽鏞, 1963, 皇朝掌故叢編, 台北: 文海出版社
- 崑岡奉敕撰, 1976, 欽定大清會典、圖說、事例, 台北: 新文豐出版公司
- 趙爾巽等撰, 1981, 清史稿, 台北: 新文豐出版社
- 蕭爽, 1972, 永憲錄, 近代中國史料叢刊第 71 輯, 台北: 文海出版社
- 蔣良騏原纂, (清)王先謙纂修, 1963, 十二朝東華錄 康熙朝, 台北: 文海出版社
- 蔣良騏原纂, (清)王先謙纂修, 1963, 十二朝東華錄 雍正朝, 台北: 文海出版社
- 中國人民大學清史研究所編, 1988, 清史編年第二卷(康熙朝)上, 北京: 中國人民大學出版社
- 中國人民大學清史研究所編, 1988, 清史編年第三卷(康熙朝)下, 北京: 中國人民大學出版社
- 中國人民大學清史研究所編, 1988, 清史編年第二卷(雍正朝), 北京: 中國人民大學出版社
- 白綱, 1996 中國政治制度通史第十卷清代, 北京: 人民出版社
- 宋德宣, 1988, 康熙思想研究, 北京: 中國社會科學出版社
- 佐伯富著、鄭樑生譯, 1996, 清雍正朝的養廉銀研究, 台北: 台灣商務印書館

- 孟森, 1981, 明清史講義, 台北: 中華書局
- 孟昭信, 1993, 康熙帝, 長春: 吉林文史出版社
- 孟昭信, 1987, 康熙大帝全傳, 長春: 吉林文史出版社
- 高翔, 1994, 康雍乾三帝統治思想研究, 北京: 中國人民大學出版社
- 韋慶遠, 1995, 明清史新析, 北京: 中國社會科學出版社
- 韋慶遠, 1988, 明清史辨析, 北京: 中國社會科學出版社
- 梁希哲, 1993, 雍正帝, 長春: 吉林文史出版社
- 梁希哲、孟昭信, 1990, 明清政治制度述論, 長春: 吉林大學出版社
- 莊吉發, 1979, 清代奏摺制度, 台北: 國立故宮博物院故宮叢刊編輯委員會
- 莊吉發, 1983, 故宮檔案述要, 台北: 國立故宮博物院故宮叢刊編輯委員會
- 莊吉發, 1985, 世宗與賦役制度的改革, 台北: 學生書局
- 宮崎市定, 「雍正硃批諭旨題解----其史料價值」, 東洋史研究卷 15 期 4。
- 馮爾康, 1992, 雍正傳, 台北: 台灣商務印書館
- 馮爾康等編, 1995, 雍正帝全傳, 北京: 學苑出版社
- 楊啓樵, 1983, 雍正帝及其密摺制度之研究, 台北: 源流文化事業有限公司
- 趙雲田, 1996, 中國社會通史清前期卷, 見龔書鐸主編, 中國社會通史, 太原: 山西教育出版社
- 劉瑞華, 1994, 制度、制度變遷與經濟成就, 台北: 時報文化出版企業有限公司
- 王業鍵, 1961, 「清雍正時期的財政改革」, 中央研究院歷史語言研究所集刊第 32 本, 47-75
- 韋慶遠, 1994, 「論清代官場的陋規」, 見韋慶遠, 明清史新析, 北京: 中國社會科學出版社
- 黃乘矩, 1987, 「論雍正年間的吏治」, 歷史論叢第 7 輯 166-186
- 湯熙勇, 1995, 「『大法小廉』論與清康熙帝對官吏操守的要求」, 人文及社會科學集刊卷 7 期 2, 21-51
- 郭松義, 1988, 「康熙朝官員的『捐助』活動」, 歷史檔案 1 期, 84-89
- 薛瑞錄, 1984, 「清代養廉銀制度簡論」, 歷史論叢第 5 輯, 138-156
- 鞠德源, 1982, 「清代題奏文書制度」, 歷史論叢第 3 輯, 219-238

英文部份

- North, Douglas C. 1990, *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*.
New York: Cambridge University Press.

Tsou-Zerr and Integrity of Public Service in Ch'ing

Muh-Chyng Guh*

Abstracts

This article attempts to describe Tsou-Zerr ----a kind of particular government document in Ch'ing, and to analyze its impacts on integrity of public servants who were in office at that time. Tsou-Zerr had at least five explicit or implicit functions for bureaucratic integrity in Ch'ing: 1. It could show the real situations of the integrity of public servants. 2.The emperors could utilize Tsou-Zerr to advise the subordinates to promote the level of integrity. 3.The subordinates could supervise each other by means of submitting Tsou-Zerr to the emperors. 4.The emperors could discuss with the subordinates about the policies of integrity through the exchange of Tsou- Zerr.

Key Words: Tsou- Zerr, Integrity of Public Service, Ch'ing

* Professor, Department of Public Administration and Policy, National Taipei University.