法学研究 Chinese Journal of Law
Vol.46，No.4（2024）

“六事”视野中的清代则例

陈　煜 *

内容提要：清代则例和《大清律例》一起，构成了清代法制体系的主要方面。作为法律制度，则例构成了各部院实行“治”“教”“礼”“政”“刑”“事”等“六事”的依据。且较之于律例，则例的“官僚法”性质更加突出，充分显示了“官法同构”的特色。这从其编纂体例上注重“设官分职”、思想精神上强调“严以治吏”、核心价值上注重“一准乎礼”这三个方面可以得到充分证明。作为“官法”，则例使得官僚系统在对“六事”的处理上趋于规范，但也开其因循守旧之渐。但无论是将则例视为官制官规，还是将则例作为档案编纂或是“行政备忘录”，其所揭橥之“六事”精髓，皆是我们深入理解清代法制乃至传统法制的锁钥。同时，其对于当代治国理政，不啻为一部活生生的教科书。

关键词：六事　清代则例　设官分职　严以治吏　一准乎礼

引　言

“六事”是对传统治国理政主要方面的概括。考诸典籍，我国最早系统地概括治国理政主要方面内容，似在《尚书》“洪范”一篇，是为“八政”，分别为“食”“货”“祀”“司空”“司徒”“司寇”“宾”“师”，唐孔颖达对之作“正义”认为：“‘八政’者，人主施政教于民有八事也”。〔1〕其中，“食”“货”大体主经济事务，“祀”“宾”主礼仪教化事务，“司空”主工程建设事务，“司徒”兼主行政及教化事务，“司寇”主司法事务，“师”主国防军事事务。由此可见，这一“八政”开后来《周礼》“六官”之先河，虽无确切证据能够证明《周礼》从《尚书》“洪范”篇获得启发，但是后出的《周礼》关于国家治理的思路，显然是和“洪范”一脉相承的，且将之齐整为“六官”，实即后世的“六典”或“六事”，且直接影响到之后《唐六典》和明清会典的编纂。《周礼》“天官大冢宰”篇述及太宰之职权时，提

* 中国政法大学法律史学研究院副教授。
本文系国家社科基金项目“清代宫廷司法研究”（22BFX162）的阶段性成果。
〔1〕《十三经注疏》编委会：《尚书正义》，北京大学出版社 2000 年版，第 361 页。

到：“掌建邦之六典，以佐王治邦国：一曰治典，以经邦国，以治官府，以纪万民；二曰教典，以安邦国，以教官府，以扰万民；三曰礼典，以和邦国，以统百官，以谐万民；四曰政典，以平邦国，以正百官，以均万民；五曰刑典，以诘邦国，以刑百官，以纠万民；六曰事典，以富邦国，以任百官，以生万民”。〔2〕这就将国家最大的政事一分为六，各设官长，而天官总其成，诚如蒋伯潜先生所言，“‘治典’为天官本身所掌，‘教典’、‘礼典’、‘政典’、‘刑典’、‘事典’则地官、春官、夏官、秋官、冬官所掌也。天官总摄六官，即指此”。〔3〕

以上无论是《尚书·洪范》中的“八政”，还是《周礼·天官大冢宰》中的“六典”，与其看作是历史事实，不如看作是对于治国理政的理想主义式的设计，并不具有现实的政治法律意义。但是当儒家思想成为国家正统意识形态后，同在儒经之列的《尚书》《周礼》，由此成了“无法之法”，而最早将此“六事”“六典”上升到国家意志层面的，就是唐玄宗时期制定的《唐六典》，“六事”按照《唐六典》的分类，是为“理”（原为“治”，因避唐高宗讳而改之）及“教”“礼”“政”“刑”“事”这六事，〔4〕唐代之前，行此六事的国家机关错综复杂，随着唐代尚书省下吏、户、礼、兵、刑、工六部职能的日益凸现，且自南宋后六部地位的逐渐提高，“六事”主要就由这六部执行。〔5〕国家的主要政事，因此也大体可以分为吏事（官僚组织）、户事（民生民政）、礼事（教育教化）、兵事（军事活动）、刑事（司法审判）、工事（工程兴造）这六大板块。当然，并不是说六事和六部必须呈一一对应的关系，比如清代除刑部外，吏部、宗人府、户部等机关都有一定的司法审判权，但主要的政务还是由相应的六部负主要责任。

“则例”一词，本义是指可以效法的事例或规矩，多用于口语中。〔6〕而规范意义上的则例，亦有广狭二义，广义上的则例，等同于清人常说的“功令”，泛指一切法律规则。〔7〕而狭义上的则例，则专指经过立法程序制定并由中央各部院衙署及其内部机构所行用的规章制度。〔8〕由于清代并没有与现行的“立法法”类似的立法体系，所以很难以现在的法律、行政法规、部门规章这一纵向效力分类系统来类比，亦无法确定作为律的《大清律例》和各部院则例哪个效力更高，因为它们适用于不同的场合。此外，则例与《大清律例》的关系也比较特殊，虽然康熙年间一度有《刑部现行则例》问世，但自乾隆朝规范了则例编纂制度之后，刑部即无则例之说，取而代之的是“通行”“章程”等。大体而言，各部院则例可以看成是各部院专订且专守之条，而《大清律例》则是各部院通订且通守之条，尽管后来修订《大清律例》中的条例成为刑部专办之事，但《大清律例》中的条例很多都来源于其他则例。刑

〔2〕《十三经注疏》编委会：《周礼注疏》，北京大学出版社 2000 年版，第 28 页。

〔3〕蒋伯潜：《十三经概论》，上海古籍出版社 2010 年版，第 176 页。

〔4〕（唐）李林甫等撰：《唐六典》，陈仲夫点校，中华书局 2005 年版，第 1 页。

〔5〕严耕望先生认为，自南宋开始，六部事权呈逐步扩大趋势，乃至获得出政令之权，所谓“卿监事权渐有归并入六部者，此开元代六部兼政务、事务两层职权之渐”。参见严耕望：《中国政治制度史纲》，上海古籍出版社 2000 年版，第 158 页。

〔6〕如《红楼梦》第二十二回即有“凤姐道：‘大生日料理，不过是有一定的则例在那里”。当中的“则例”即指此义。参见曹雪芹：《红楼梦》，人民文学出版社 2008 年版，第 291 页。

〔7〕如民国年间刘禺生在其《谈前清刑部则例》一文中，很明显将则例等同于《大清律例》。参见刘禺生：《世载堂杂忆》，中华书局 1997 年版，第 15 页以下。

〔8〕又有许多研究者将省例、会典事例亦置于则例中。诚然其中不少规则与本文所述则例相类，但是其效力与中央各部院所行用者，不可同日而语。本文不拟讨论它们之间的差别。且为行文方便计，专以中央各部院则例尤其是六部则例为论述中心。

部律例馆的工作，是汇总各部的意见或已经制定好的则例，然后将之完善，经皇帝批准而纂入律典。〔9〕

关于则例的专门研究，学术界已有不少成果问世，主要集中在则例与政法的关系、〔10〕则例的编纂、〔11〕则例的发展〔12〕和则例适用方面，〔13〕但将则例视为一个专门的法律规则体系，并且从整体上对则例地位和应用的研究探讨，仍然少见。〔14〕笔者认为，如果能够将清代则例回归到清代乃至更为传统的固有法律体系中，再结合现代法学知识对其编纂体例、精神实质与核心价值加以讨论，也许更能深化对清代则例乃至整个清律体系的认识，并且能够从中汲取某种法律智慧，以为现代法治服务。本文从传统治国理政“六事”角度考察清代则例，就是这方面的一个尝试。

一、清代中央各部院及其则例的编纂

自明洪武十三年（1380）罢丞相，析原中书省之政归吏、户、礼、兵、刑、工六部，〔15〕六部的地位远较之前为高。清承明制，其中央政府组织，在皇帝和内阁（雍正后以军机处为内阁核心机关）之下，以六部为核心，所谓“六部兼具政务官、事务官两种性质，即拟定政策而执行之”。〔16〕此六部与大理寺、通政司和都察院合称“九卿”。而较之明代，清代废除了明代的五军都督府，以八旗都统领旗兵，并将原明代六科给事中改移隶都察院，此外增置理藩院管理蒙古、西藏等各藩部事务，另置内务府掌理宫廷事务。至于光禄寺、鸿胪寺、太常寺、国子监等，亦系由六部分管，所以可以将清代中央政务分职机关体制概称为“部院体制”。

与此种部院体制相对应，在律典的制定上，明清律均采用“名例”+“六律”这样“部

〔9〕 关于《大清律例》和各部院衙署则例的关系及其衔接问题的详细讨论，参见陈煜：《论〈大清律例〉与各部则例的衔接》，《法制史研究》第 29 期（2016 年 6 月），第 27 页以下。

〔10〕 这方面的代表性成果为王锺翰先生在 20 世纪 40 年代所撰《清代则例及其与政法关系之研究》一文，该文为这一领域开创性论著。王锺翰先生也是最早系统论述清代则例的学者。但王是从历史文献学的角度来探讨，其中则例的使用，亦稍嫌泛化，比如他将《成案续编》《驳案新编》之类的判牍亦归入则例之列，并不妥当。诚然很多则例由案而生，但不能将案作例，因为不经过一定立法程序，案无从生例。而其在 20 世纪 90 年代所撰《清代各部署则例经眼录》一文，依然存在这一问题，甚至将《大清律例歌诀》亦归入则例中。笔者理解王先生如此做法，更多是回答“在哪儿可以找到则例的内容”，而非则例本身，故而王先生不是从法学的角度理解则例的。参见王锺翰：《王锺翰清史论集》第三册，中华书局 2004 年版，第 1695 页以下。

〔11〕 这方面成果相对较多，除单篇论文外，专门以则例编纂为名的有李永贞所著《清代则例编纂研究》一书。该书叙述了清代则例编纂制度与方法，但仍不是从法律史的角度讨论，而是从文书编纂学的角度考察，且该作者所认为的则例，依然是广义上的则例，不限于正式立法而成的则例。参见李永贞：《清代则例编纂研究》，世界图书出版公司 2012 年版。

〔12〕 这方面的代表性成果为杨一凡、刘笃才所著《历代例考》和王旭所著《则例沿革稽考》。此二书确是从规范的角度考察例的变化，将则例作为例的一种，讨论纵向的例的生成问题，但并没有将清代则例作为一个专门的规则体系单独考察。参见杨一凡、刘笃才：《历代例考》，社会科学文献出版社 2012 年版；王旭：《则例沿革稽考》，中国民主法制出版社 2016 年版。

〔13〕 这方面的代表性成果为沈成宝所著《清代则例适用研究》。该书以清代则例中的罚则为切入点，探讨则例在清代的适用情形，因作者意在强调司法适用，所以同样没有将则例作为一个整体来讨论其在整个清代法律体系中的地位和应用问题。参见沈成宝：《清代则例适用研究》，中国台湾花木兰文化事业有限公司 2017 年版。

〔14〕 目前在各类法律史教材中，提及清代立法时，会将则例作为行政法规或规章予以简要介绍。关于则例较为详细的一般性叙述，参见张晋藩主编：《清朝法制史》，中华书局 1998 年版，第 170 页以下。

〔15〕《明史》卷七十二，“职官一”。

〔16〕 前引〔5〕，严耕望书，第 238 页。

门法化”的七篇制体例，当然各篇规范多寡悬殊。如《大清律例》律文共436条，其中“刑律”一篇最多，有170条，超过了整律的1/3篇幅，而“工律”一篇最少，仅13条，且存世案例寥寥。可见律例主要用于司法审判，重在定罪量刑，此点自无疑义。但是除去整个律典的“刑事”色彩之外，有两点值得注意：第一，除“刑律”外的其他五律，单独看每个律条数都不多，仅次于“刑律”的“户律”亦不过82条，但是合起来，亦有220条之多。且适用对象绝大多数是与各部事务相涉的官吏，虽然条款一律以“刑事化”来展现，但是其中的“行政管理”色彩是显而易见的，所以律例除去刑事司法之外，某种程度上确如某些外国学者所认为的，“律典更像一种内部行政指示”。〔17〕第二，其他五律单一看条文虽少，并不意味着在适用上就一定“无法可依”，而是通过“准用性”规范或“委任性”规范，最终都指示到各部院则例上来。比如“刑律”篇“检验尸伤不以实”（律412条）附例八（道光六年版，咸同未改）云：“凡检验量伤尺寸，照工部颁发工程制尺，一例制造备用，不得任意长短，致有出入。”〔18〕很明显，检验量伤尺寸应该定何规格，刑例并没有明确规定，而是准用工部的则例，即照“工部颁发工程制尺”一例。其他律例中屡屡出现的“照例”字样的规范，皆属此种情形。又如《大清律例》第46条“充军地方”即规定：“凡问该充军者，附近发二千里，近边发二千五百里，边远发三千里，极边烟瘴俱发四千里。定地发遣充军人犯，在京兵部定地，在外巡抚定地。仍抄招知会兵部”。〔19〕从该条得知，对在京的军流犯人，刑部决定充军的里数之后，要由兵部来确定充军的具体地点。这就将在京发遣充军人犯的地点确定委任给兵部执行。当然，兵部对于该充军犯人，如该部有则例，自按则例确定。如无则例，兵部再用其他方法确定，当然这已非刑部所能干预之事了。〔20〕

可见，《大清律例》若欲发挥其应有的功能，单凭其本身的律例是不够的，而是须与其他法律法规相配合，其中尤为关切者，即为各部院则例。所以清代自乾隆五年（1740）之后，除了不断修订《大清律例》之条例外，对各部院则例的修订也特别重视，则例在清代法律体系中占据了十分突出的位置。诚如王锺翰先生所云，“有清一代……不可谓不久者矣；然细推其所以维系之故，除刑律（笔者注：即《大清律例》）外，厥为则例。大抵每一衙门，皆有则例，有五年一修、十年一修、二十年一修不等。则例所标，为一事，或一部一署，大小曲折，无不该括”。〔21〕

清代则例，草创于顺治年间，典型者如《督捕则例》，发展于康熙年间，典型者如《刑部现行则例》。不过顺康年间，无论是则例的制定机构还是编纂模式，都没有形成一定的制度，更谈不上系统化。一直到雍正、乾隆时期，“清代则例编修逐步走向系统化、制度化和规范化

〔17〕［美］钟威廉：《大清律例研究》，苏亦工译，载高道蕴、高鸿钧、贺卫方编：《美国学者论中国法律传统》，清华大学出版社2004年版，第397页。

〔18〕张荣铮等点校：《大清律例》，天津古籍出版社1995年版，第644页。

〔19〕同上书，第157页。

〔20〕具体到该条，兵部确实是有则例可循的。兵部《中枢政考》载：“刑部问拟充军人犯佥妻，开明籍贯，咨送兵部，照《五军道里表》开载卫所。附近充军者，发二千里；边卫，二千五百里；边远，三千里；极边，四千里。烟瘴充军者，发烟瘴地方，亦四千里。如烟瘴地方在四千里之外，即不拘四千里之数，惟计至烟瘴省分安置。如四千里内外均有烟瘴地方，仍按计里数核定地方发遣。均发各该府州县管辖，仍注军籍当差……”参见《中枢政考》卷十六，“癸部”之“军犯发遣”，载故宫博物院编：《钦定中枢政考三种》第一册，海南出版社2000年影印版，第191页以下。

〔21〕前引〔10〕，王锺翰书，第1701页。

的阶段”。[22]

所谓系统化，就是朝廷有意识地将清代则例与律例相衔接，尽力消除彼此之间的龃龉，使得律例和则例构成一个完整的法律体系。雍正三年（1725）七月，在清律即将告竣之前（该年九月，雍正朝律例纂修完成），雍正帝下诏，要求有关部院改定则例，与律例保持一致：“今吏兵二部铨选、处分则例，刊刻遵行已久，其中不无前后互异之处。又现行则例，有未经校刻者，部内抄白存查，遇事引用，外官无由得知；奸胥猾吏因而上下其手，亦未可定。今律例馆纂修律例将竣，著吏、兵二部，会同将铨选、处分则例，并抄白条例，逐一细查详议。应删者删，应留者留，务期简明确切，可以永远遵守”。[23] 这可视为清代则例有意识系统化的开始。此后，则例的纂修虽是各部自身的事务，却不能绕过律例的规范。

所谓制度化，就是将则例的修订作为一项专门的立法工作，定期加以纂修。这实际上也是模仿《大清律例》定期修例的思路。乾隆七年（1742）朝廷下令纂修六部则例，这是清代各部院全面纂修则例的开始。至乾隆十一年（1746）七月，在议覆御史戴章甫奏请续修《吏部现行则例》的奏议中，上谕内有：“又据称刑部则例馆，曾奏明三年一次纂辑，今吏部则例，积至五年，似宜先行纂辑等语。刑部为谳决之司，动关民命，其条例拟议之处，较别部为多。但现在律例，皆再三详定，以期协中，亦不宜轻于损益。从前所定三年，朕意亦谓太速，嗣后刑部似应限以五年。至于吏部等部则例，即限以十年亦不为迟。著大学士会同九卿，将如何分年纂辑之处，定议具奏”。[24] 所以自乾隆十一年后，各部院则例也和《大清律例》一样，有定期纂修之例。只是因为各部院职掌有繁有简，自不能如《大清律例》五年一小修、十年一大修之制那样齐整。即便如律例，自同治九年（1870）修订后，一直到宣统年间，才修订成功《大清现行刑律》，期间已经三十多年过去了。不过若部务繁重，如吏、户二部，纂修则例确属比较频繁，尤其是户部，从乾隆四十一年（1776）到同治十二年（1873），期间纂修了十五次，大抵符合五年一修的规则。这充分体现了清代则例编纂的制度化色彩。

所谓规范化，即避免将则例编纂视为档案的剪裁（尽管客观上起到了保存档案的功效，《钦定台规》可视为编纂档案化的典型），而是将则例各条作为法律条款来对待，突出其中的规则意识，六部则例大多数是以单个法条的形式表现出来的，与《大清律例》中的条例呈现同样的模式。比如，乾隆朝《钦定八旗则例》对于八旗兵丁犯罪，有如下规定：“八旗兵丁犯罪，由部审拟鞭责，送回该旗。除部文内声明革退者，照部咨革退外，其文内未经声明者，查系行窃逃走之案，无论罪名轻重，概行革退。系一切公私等罪，在鞭一百以上者，革退；如所犯在鞭一百及鞭一百以下者，仍准当差，毋庸革退”。[25] 此条则例完全具备“假定条件”“行为模式”“法律后果”的法律规范三要素，而不带有“成案”色彩，可被看成是则例规范化的明证。

因为要注意与律例相衔接，所以则例无论表现形式还是纂修方式（此点主要是从例的来源上看）都与《大清律例》有着高度的一致。《大清律例》无论从形式还是内容上看，具有强烈的六事色彩，自不用说。而与之有着高度一致性的六部则例，无论是作为一个整体还是单独来看，亦不乏“六事”意味。

〔22〕 前引〔12〕，杨一凡等书，第 316 页。

〔23〕《清世宗实录》卷三十四，雍正三年七月。

〔24〕《清高宗实录》卷二百七十一，乾隆十一年七月。

〔25〕《清代各部院则例·钦定八旗则例》乾隆朝，中国香港蝠池书院出版有限公司 2004 年版，第 263 页。

二、设官分职：清代则例体例上体现的“六事”精髓

“六事”虽名为“六”，实则是国家政务主要方面的概称。六部固然职有专司，但如前所述，执掌存有交叉之处。官制官规，除吏部着力规范之外，其余各部同样涉及；民生经济，户部而外，其他各部亦有涉及，比如工部则例中亦有钱法；礼仪教化，礼部而外，其余各部亦有此功能，比如吏部验封清吏司即掌有文官之封与其恤，亦带化民成俗之功用；军事活动，似专于兵部，然人事与军需活动，亦离不开吏、工二部；至于司法，更是在多部皆有此功能；最后工程兴造，其余各部亦有参与。所以细绎各部院则例，或多或少均能找到具体“六事”之例。而要以简驭繁，则莫过于找出最能体现“六事”即国家治理的核心精义所在者，笔者认为就是“设官分职”。

诚如王锺翰先生所言，“各部署之组织，实为行政上必要之一种机构。苟则例中关于各部署，无职掌之规定，诚恐一切案件，无法推行；且各部署以前冲后，亦无法执行”。〔26〕所以大多数则例都明确规定其机构执掌及编制员额。而未明确规定者，亦通过在编纂过程中分篇分门体例来提示该部设官分职、以官规统制度的情形。

需要明确的是，自乾隆七年确立了各部院专修专订该部院则例之后，则例的编纂就不仅是一种档案整理或政书编纂的活动，而是上升到立法的层次。只是与此前各部院集议纂修《大清律例》不同的是，律典的制定是“法典式立法”，而则例编纂（包括《大清律例》条例的纂修）是“编纂式立法”。〔27〕它的好处是灵活机动，但缺点在于因为只是一部一院在修订，难免在谋篇布局上与其他部院存在较大差异，所以各部院则例的体例在形式上并不统一。

当然，这种体例上的不统一，亦是各部院负责事务的差异性使然，本难强求整齐划一。然而在“设官分职”这一做法上，各部则例却有着内在的一致性。下面以六部本部则例、其他部院则例以及六部内部机构则例为例，研究各则例是如何贯彻这一做法的。

先看六部则例。

第一是《吏部则例》。存世的《吏部则例》大体有两种编纂例，一是将《品级考》《铨选则例》《处分则例》三大部分全列入《吏部则例》中，〔28〕成为广义的《吏部则例》；二是将《处分则例》单列为《吏部处分则例》（又称《六部处分则例》），作为吏部内部机构则例存在。〔29〕有的版本还掺入《吏部稽勋司则例》。〔30〕无论是哪一种体例，都没有明确说明诸司执掌。但《品级考》和《铨选则例》，一则交代各官的身份等级，二则交代铨选官员需要遵守的规则，这无疑有着“开宗明义”的导向性，即国家是通过官僚来治理，官僚的品级和铨选无疑是稳定“六事”的基础。尤其是品级考，从一品至未入流官员设置一网打尽，虽未注明编制员额，但若欲明晰国家有多少级别的官员，查品级考，便能一览无余。且《吏部则例》中通过规定“世爵”“封典”“恩荫”“杂荫”“土官”“书吏”等内容明确官僚队伍的组织，

〔26〕 前引〔10〕，王锺翰书，第1724页。

〔27〕 关于“法典式立法”和“编纂式立法”结合的情形，参见刘广安：《中国古代法律体系新论》，高等教育出版社2012年版，第124页以下。

〔28〕 如故宫博物院编《钦定吏部则例》（海南出版社2000年影印版）即是这样的做法。

〔29〕 如中国香港蝠池书院出版有限公司出版的《钦定吏部处分则例》雍正朝（2004年版）即是这样的做法。

〔30〕 参见《清代各部院则例·钦定吏部则例》道光朝一，中国香港蝠池书院出版有限公司2004年版。

并通过满汉铨选则例进行官员的选拔，实则已经在制度中寓“设官分职”之义。

第二是《户部则例》。户部因为是天下钱粮总汇，例案最繁，故而则例修纂次数特多，仅次于《大清律例》，前者 15 次，后者 23 次。但是历次纂修，主要的篇目是一致的，大体为“户口”“田赋”“库藏”“仓廪”“漕运”“钱法”“盐法”“关税”“廪禄”“兵饷”“蠲恤”“杂支”诸篇加最后的“通例”篇。前面诸篇皆是户部处理的具体事务细则，而在“通例”篇内，则规定了户部诸司执掌及其编制员额。“通例”上篇第一条即是“司属执掌（笔帖式附）”，〔31〕内含若干款，主要规定了户部所属各清吏司及其他组织的官制情形。一般由各省清吏司掌各直省布政司赋税收支奏册等事宜，并办理朝廷交办的特定事务。比如四川清吏司“掌稽四川布政使司民赋收支奏册，本省夔关、打箭炉关税，兼覆在京入官人口，召买支应象房草束，综理直省每岁收支分数、各衙门岁领袖帛纸砂”，〔32〕其员额编制则为“额设满汉郎中各一缺，满员外郎二缺，汉员外郎一缺，满汉主事各一缺，均归吏部铨选”。〔33〕除清吏司外，该条同样规定了户部其他机构的执掌和编制，如户部的八旗现审处“掌旗民交涉户口田房词讼（给有关防与经制省司同，在事司员笔帖式由堂官遴委，无定额）”。〔34〕可见《户部则例》是有明确设官分职的做法的。

第三是《礼部则例》。《礼部则例》乍看没有任何条款涉及到官制组织，但是从其分篇来看，“设官分职”之义特别明显。如道光朝的《钦定礼部则例》分为四篇，共 202 卷，这四篇分别为“仪制清吏司”“祠祭清吏司”“主客清吏司”“精膳清吏司”。〔35〕很显然，它是以其四大机构为篇名，将其行使的职权直接置于各篇中，整个则例无异于一部大的“诸司执掌”，唯独少编制员额内容而已。

第四是兵部的则例。因兵部习称中枢，故而其则例又名《中枢政考》。《中枢政考》的情形与《吏部则例》有所类似，因清代在咸同之间地方团练武装崛起，主要的军事建制即为八旗和绿营两类，故而《中枢政考》亦就军制分为“八旗”和“绿营”两个大类。在两个大类下，又设有若干门，无论是“八旗”还是“绿营”，开篇都是“品级”门，类似于《吏部则例》中的“品级考”，其中“八旗”篇品级分“八旗武职品级”和“世爵世职品级”，〔36〕“绿营”篇则分为“武职品级”和“土官品级”。〔37〕同样寓“治法先治官，设官先定品”这样的意图。

第五是刑部的则例。刑部则例殊为罕见，唯一能见到的还是康熙年间的《刑部现行则例》，但此时“则例”“律例”“条例”之名并未如雍乾之后那样明晰，彼此存在混用的现象。且此《刑部现行则例》，并非是由刑部一家所定，而是六部九卿集议而成，最后在雍乾修律时，绝大多数的则例条文被作为条例附入《大清律例》当中。此后，刑部所定例，不以“则例”之名行世，而以“通行”或“章程”代则例，在历次修律中，其中大部分得到朝廷批准而作为条例被附入相关律文之后。前已述及，律例为各部院通订通守之法，《大清律例》中有

〔31〕 故宫博物院编：《钦定户部则例》第一册，海南出版社 2000 年版，第 421 页。
〔32〕 同上书，第 422 页。
〔33〕 同上。
〔34〕 同上书，第 423 页。
〔35〕《清代各部院则例·钦定礼部则例》道光朝，中国香港蝠池书院出版有限公司 2004 年版。
〔36〕《钦定中枢政考》道光朝，收录于卢山主编：《清代各部院则例续编》二五，中国香港蝠池书院出版有限公司 2012 年版，第 69 页。
〔37〕 同上书，三二册，第 3787 页以下。

“讲读律令”之条，各部院皆要讲读，且有专门考校措施。[38] 所以《大清律例》虽未列刑部官制职掌，但其律条及附例中，皆对官员司法审判提出了要求（主要在“刑律”一篇中）。而通看《大清律例》一书，其六部分篇，“六事”的意味再明显不过。

第六是《工部则例》。《工部则例》的编纂体例与《礼部则例》相似，同样按照工部职能机构为篇，分为“营缮司”二十卷，“虞衡司”四卷，“都水司”五十三卷，“屯田司”十卷，再加“通例”十九卷。但在诸司执掌上，规范又较《礼部则例》更为明确，与《户部则例》一样，在“通例”第十卷中对“司署执掌”作了规定，自然亦蕴含设官分职之精义。[39]

再以都察院和光禄寺的则例为例看其他部院则例。

第一是都察院的则例《钦定台规》。《钦定台规》立法例与他部不同，实际上是对历年上谕关涉都察院内容的剪裁。不过，其中仍旧特别关注官制官规，在收录了皇帝圣谕及相关宪纲之后，其主要的内容即是“设官分职”，分“六科”“各道”“五城”等篇目，在各篇中又有“通掌”“分掌”之门。如六科通掌中，即提到了六科作为一个整体执掌的权限。而分掌中，则将相关的监察规范分设于“吏科”“户科”“礼科”“兵科”“刑科”“工科”之列。在一个大的类别中，又按照时间顺序对某一具体事项进行排列。如“刑科”中的“监刑”一事，分别列出康熙十五年（1676）、乾隆十四年（1749）、嘉庆五年（1800）的三条上谕，从中可以窥知此条则例的发展变化。[40] 故而细绎台规，不仅可了解设官分职情形，还可了解官与职的前后变化。

第二则是《光禄寺则例》。光禄寺掌祭飨宴劳酒醴之事，在则例中，对于祀礼、宴飨、供应、制造、岁赋等具体事务规定备至，而在该则例最后第二篇“官属”篇，规定了“公廨规制”“职守通例”等内容，对光禄寺内部机构执掌和员额都有交待。[41]

其他如《理藩院则例》《太常寺则例》亦莫不如此。

最后看六部内部机构则例。其中也少不了规定相关人员执掌和编制，比如《钦定户部漕

---

〔38〕 乾隆七年正月谕令：“再如现今吏部进呈则例内，拟删官员考较律例一条。云内外官员，各有本任承办事件，律例款项繁多，难概责以通晓，嗣后将官员通晓律例、咨明注册之例删去，止留吏攒通晓律例一条。朕思律例有关政治，即以司官而论，若谓各部律例，未能尽行通晓则可。若于本部本司律例，茫然不知，办理事件，徒委之书吏之手，有是理乎！此条著仍旧例。不应删去”（《清高宗实录》乾隆七年正月，卷一百五十九）。乾隆皇帝的此条意见，系针对《吏部则例》的修改而发。各部并没有权利单独制定《大清律例》，即便是刑部制定的则例（通行、章程），要想纂入律典成为条例，也需要得到皇帝钦准。所以这里的本部律例，并非指本部所制定的规范，而是本部应该通晓的规范。吏部原拟要删去“官员考校律例”一条，此例恰与《大清律例》第 61 条“讲读律令”条对参，该条有规定：“凡国家律令，参酌事情轻重定立罪名，颁行天下，永为遵守。百司官吏务要熟读，讲明律意，剖决事务。每遇年终，在内在外，各从上司考校，若有不能讲解，不晓律意者，官罚俸一月，吏笞四十”。从该条字面上分析，也就是说《大清律例》不仅是刑部官员需要讲读且作为考校内容，对其他各部院官员而言，同样有此要求，正所谓“百司官吏”。而根据乾隆皇帝的谕令，考校的重点在于“本部本司律例”。比如对于户部官吏而言，他们除了需要熟悉《户部则例》外，尚需考校《大清律例》，只不过偏重于律例内与户部有关的部分，自然主要是《户律》篇中的相关律例。而查《吏部处分则例》“升选”门“考校律例”条，除了将上述乾隆谕令全部收入之外，另外规定了具体考校的方式以及相应的处分措施：“嗣后内外各该上司饬令所属官员，务将该衙门应行律例，留心讲解。京官交与各部院堂官考校，外官交与督抚，饬令知府、直隶州于所属州县就近考校。各该督抚于属员因公进见之时，留心考课。岁底将内外各官通晓律例者咨明吏部注册，升选之时，注明‘通晓律例’，以示鼓励，不能讲解者，照例议处……”，说明吏部所定的这个处分则例中，亦规定《大清律例》为所有官员的必修课。

〔39〕《清代各部院则例·钦定工部则例》同治朝，中国香港蝠池书院出版有限公司 2004 年版，第 733 页以下。

〔40〕《清代各部院则例·钦定台规》道光朝，中国香港蝠池书院出版有限公司 2004 年版，第 205 页以下。

〔41〕《清代各部院则例·光禄寺则例》二，中国香港蝠池书院出版有限公司 2004 年版，第 528 页以下。

运全书》虽然是对漕运相关环节制定的详尽细则，但仍规定了“督运执掌”一门，内含“监临官制”“监兑粮官”“分省漕司”“十三运总”“押运各官”等。[42] 又如同治元年（1862）内府库刊本的《总管内务府会计司现行则例》，第一条即“设立公廨员役”，条中首先揭示会计司的职掌：“职掌庄园、地亩、户口、徭役等事”，然后交待了会计司机构及编制的演变过程，最后提及现设的编制员额。[43] 本末源流极为清晰，而且越是具体的部门机构则例，设官分职的情形越是具体。

其中的原因并不费解，因为除则例外，清代自康熙年间，即编纂有《大清会典》，如王锺翰先生所云，“大凡一代大经大法，莫不纳之全帙，而百司执事之组织，固皆详细规定于《会典》中也”，[44] 后雍乾则例纂修制度化后，各部署的组织情形移录于则例，而六部组织，原在会典之内。六部以外的组织，会典规定原本疏略的，则由则例详加规定。因为则例亦可看成是会典的细则，会典与则例，正所谓“一则挈官制之大纲，一则具办事之细则”。[45]

当然，会典和则例呈现如此关系，并非一蹴而就，而是经过了一个较长的演变过程，清代五朝会典，大体可以分为三个阶段。第一个阶段是康雍阶段，这一阶段并没有明显的“典”“则”之分，因为当时尚未形成固定的则例编纂制度，许多部曹尚未有相应的则例颁布，故而朝廷开会典馆修会典时，要求各部院衙门向会典馆提供相应的规章制度，实则就是具有制度意义的档案材料，会典馆择其要者纂入会典中。对于已经存在的则例，比如《品级考》《赋役全书》《学政全书》《中枢政考》《六部现行则例》等，也大量采择，故而康雍两朝的会典，卷帙浩繁，难称得上“官制之大纲”，而更像是一个则例的汇编。第二个阶段是乾嘉阶段，因为此阶段各部院则例编纂都制度化了，故而“典”“则”分途，将则例中具备“经久长行之制”特征的内容，纳入“典”中，而将随时损益的则例，基本按照时间顺序，编为“会典则例”（乾隆朝）或“会典事例”（嘉庆朝），会典则例或事例，基本上是“办事之细则”，由此“典”更加简洁明快，“则”则能够作为“典”的备考而存在。第三个阶段是光绪朝，它继承了嘉庆会典的编纂方法，同样分为“典”和“事例”，因为有许多近代新机构和新制度的元素，使得它存在新旧杂陈、“义例不纯”的情形，但它却能反映出中国行政法制的近代化色彩，可视为法律近代转型的一个样本。[46] 总体而言，会典和则例的性质及其与律例的关系，诚如林乾先生所云，会典是以国家行政法典为主干的“大经大法”“经久常行之制”，则例是通权达变、因时制宜又具有一定稳定性的行政法规，会典、则例是“与律例相表里”的关系。[47] 不过，无论是哪朝的会典，即便会典则例或会典事例再详尽，也不能取代各部院原有的则例。后者构成了会典、会典则例、会典事例的规则来源，是最为原始的衙门档案或者官文书。相比于同样在不断纂修的各衙门则例，会典则例或会典事例，又是则例这一门类中的相对稳定的“经久长行之制”，所以就法律规范的恒定性而言，可以得出会典强于会典则例（事例），会典则例（事例）强于各部院衙门则例的结论，但是它们都具有同源性。

〔42〕《清代各部院则例·钦定户部漕运全书》道光朝一，中国香港蝠池书院出版有限公司 2004 年版，第 272 页以下。

〔43〕《总管内务府会计司现行则例》，载前引〔36〕，卢山主编书，四册，第 5 页以下。

〔44〕前引〔10〕，王锺翰书，第 1723 页。

〔45〕同上书，第 1724 页。

〔46〕关于清五朝会典的纂修和行政法制的关系，参见林乾：《五朝〈清会典〉纂修与清代行政法制》，载林乾：《治官与治民：清代律例法研究》，中国政法大学出版社 2019 年版，第 16 页以下。

〔47〕参见林乾：《清会典、则例的性质及其与律例的关系》，载上引林乾书，第 3 页以下。

乾隆之后则例编纂的规范化，与18世纪官僚政治更趋规范，同时中央集权更加深化的趋势是相一致的。官僚政治是区别于世袭（私人）政治以及家族亲贵政治或者宗教政治的一种治理形式，它通过设官分职，确定权利义务。“官领其属，事归于职”这种则例编纂方式，恰恰是官僚政治在“大经大法”编纂上的反映。故而则例的编纂，是官僚政治深化和制度化的过程。

同时，清代通过编纂则例，设官分职，不仅能规范中央各部院的行为，而且还能对地方督抚的行为进行制约，达到“大小相统，内外相维”的效果。则例就是各部院所持的纲纪法度。诚如郭成康先生所云，“吏、户、工等中央主管部门以则例法条对督抚滥用权力加以限制和制约，虽有刻板琐细、不知通权达变之嫌，但亦是国家行政不可或缺的重要方面”。〔48〕

总之，清代则例通过设官分职，将各种官吏的职掌一步步细化，构筑起一张适应“精细化”行政管理模式的法网，来完成国家治理之“六事”，这在则例的纂修体例上得以清晰地体现。

三、严以治吏：清代则例精神上体现的“六事”精髓

清初王夫之在《读通鉴论》中倡导“严以治吏，宽以养民”〔49〕的治国之道，这也是传统中国法律文化中最为正统的治国理念。清代加强则例的修纂，可视为在制度上贯彻落实“严以治吏”理念的努力，使“六事”都能有法可依。诚如研究者所认为的，“（清代）各部、院、寺之则例也，吏、兵二部之处分则例也，大清会典事例也……莫不于官员之行为，示以应循之轨则，标揭正误之准抵”。〔50〕

清代则例除设官分职细化各部院官吏职权和职责之外，另一项重要的措施，就是设置罚则对未尽到应尽义务的官吏进行处罚，以补刑律未竟之处。下面同样按照六部则例、其他部院则例以及单行的处分则例为例，考察清代则例是如何贯彻“严以治吏”的原则的。

先是六部则例。

第一是《吏部则例》。其中的“品级考”，只为规范各级官员爵位与官品，不涉及罚则，但是其《铨选满洲官员则例》和《铨选汉官则例》中，虽主要规定选拔之法，但仍有相应的处罚规定。如道光朝《铨选汉官则例》卷八“杂例”门“幕友捐纳职官不准留省补用”条中有一款规定：“各省幕宾概不准邀请议叙，其籍隶本省并本省属员，亦概不准入幕襄理。如有违例延请及滥行保奏者，查参议处。”〔51〕此“查参议处”，即是对官员违例延请及滥行保奏幕宾行为的处罚。

至于《吏部处分则例》，则更是一部全面的行政处分大法，此点后述。

第二是《户部则例》。该则例在分列各项户部职能之际，同样有对未尽职能之官员予以惩处的规定。如“田赋”篇“征解上”门内有“监收监拆”条，规定：“州县收纳钱粮，令佐贰官轮流监验，按簿查对其监收官姓名并令填写印簿，该监收官每十日一次，将监收数目开报

〔48〕 郭成康：《十八世纪的中国政治》，中国人民大学出版社2021年版，第247页。

〔49〕（清）王夫之：《读通鉴论》，中华书局1975年版，第208页。

〔50〕 马起华：《清高宗朝之弹劾案》，中国台湾华冈出版社1974年版，第146页。

〔51〕 参见《清代各部院则例·钦定吏部则例》道光朝二，中国香港蝠池书院出版有限公司2004年版，第490页。

本管道府查考。如无佐贰之州县，即令学正教谕记单开报。该管道府不时委员会查，秉公拆兑，如有亏空，揭报参处。”〔52〕这条则例即规定了州县监收钱粮不力时的罚则，由该管道府揭报参处，针对的是州县官吏。

第三是《礼部则例》。礼部则例重在交代礼部各职能机关的活动细则，尤其是在行为步骤上着墨较多，而相应的罚则较少。但即便如此，仍能找到相应的罚则。如道光朝《钦定礼部则例》“仪制清吏司”篇“乡饮酒礼”条即有一款规定：“各宾（笔者注：即乡饮大宾，主持乡饮酒礼者）由儒学州县详报，京师责成顺天府尹、直省责成各布政使及该督抚秉公查察覈定举行，仍将所举宾介姓名籍贯造册报部，如不得其人，任缺毋滥，于咨内声明停止。地方官徇情滥举者，即行题参，若曾与乡饮，遇到有过犯，报部除名外，按罪轻重并将原保举之官议处。”〔53〕

第四是兵部则例《中枢政考》。和吏部一样，兵部除了常规性的规定八旗、律营军制及其各项职能之外，另设有《处分则例》，专门对武官违法行为进行处罚。而除《处分则例》之外，其则例本文内，仍可见一般罚则，如道光朝《钦定中枢政考》“八旗”篇“公式”门“议处记过官员”条有规定：“八旗官员承办事件不加详慎，致有错失，其情罪不至特疏参处者，该管大臣记过一次，报部存案。俟积至三次，该管大臣即行咨部，将该员照例议处（例载《处分则例》公式门）。”〔54〕

第五是刑部则例。此点自不必说，它主要就是作为定罪量刑的法典而存在，而且细看律文与条例，绝大多数条款适用的对象依然是官员。尤其是《大清律例》“刑律”篇中的“捕亡”“断狱”两篇，针对的几乎都是负责办案的官吏。譬如“捕亡”门内“狱囚脱监及反狱在逃”条律后附有一款条例：“斩、绞重犯，如有越狱脱逃，将管狱官及有狱官即时题参，按例分别议处，不得同军、流等犯越狱，按照疏防定限扣参。”〔55〕此条是对监狱管理人员的规定，不涉及对之用刑，而作为行政处分处理，这与其他各部院则例对官员的处理是一致的。

第六是《工部则例》。工部主营造兴建，其职不轻，其责也重。则例内罚则多有，如光绪朝《钦定工部则例》“都水司”篇卷三十一“河工”门“永定等河河兵民夫积土”条第二例为：“派拨民夫上堤积土防守险工，责成沿河州县每年循照旧章，如数派拨，倘有包折等弊，即将该州县严参。”〔56〕处罚的对象是沿河州县相关官员。

其实，仅从则例细化官员职权，即可体会其“严以治吏”的精神，而则例中处处可见的罚则，更能说明这一“严以治吏”的实质。

再以都察院和光禄寺的则例为例看其他部院则例。

第一是《钦定台规》。前已述及该则例是分门别类地将历年上谕按照时间顺序编纂成册，所以法规的内容即是谕旨，其中自然少不了对失职官员的惩处诏令。比如道光朝《钦定台规》卷十九“五城三”内即规定：“五十六年（笔者注：指乾隆五十六年）奏准，嗣后五城相验……如一时案件坌集，正指挥不能分身者，即委副指挥吏目代验，承审仍归本官办理。设本

〔52〕 前引〔31〕，故宫博物院编书，第 115 页。
〔53〕 前引〔35〕，第 315 页。
〔54〕《钦定中枢政考》道光朝，收录于前引〔36〕，卢山主编书，二七册，第 1081 页。
〔55〕 前引〔18〕，张荣铮等点校书，第 578 页以下。
〔56〕《清代各部院则例·钦定工部则例》光绪朝一，中国香港蝠池书院出版有限公司 2004 年版，第 264 页。

官有心规避及委验之员有心推卸者，均责成巡城御史稽察参奏，巡城御史姑容者，都察院堂官查出一并参奏。”〔57〕这是对五城御史疏忽职守的处分。

第二是《光禄寺则例》。光禄寺如上所述，乃一纯粹事务性衙门，其则例为其部门办事细则，几无相应处罚规定。其余事务性衙门，如太常寺、鸿胪寺等，亦是如此，只是偶见罚则。〔58〕但因规定之细，几乎一举一动皆有法式，故而亦能体现“严以治吏”的精神。

最后看单行的处分则例，六部以吏部和兵部处分则例最为重要。事实上，与《大清律例》衔接得最为紧密的，即为《吏部处分则例》，律例及各部条例中的“交部议处”，其议处的主要法律依据即为该则例，处分的对象即为各部的文官，故而又称《六部处分则例》。因为适用频繁，故而该处分则例也不断修订。该则例顺康时期即已出现，雍正朝定型，乾隆朝继续完善，至嘉庆朝已臻完备。雍正朝的《钦定吏部处分则例》四十七卷，按六部分篇，而各篇中，又按该部主要行政事务来分门，其中“吏”篇分为“升选”“降罚”“保荐”“参揭”“赴任”“离任”“归籍”“本章”“印信”“限期”“旷职”“事故”“营私”“书役”十四门；“户”篇分为“仓场”“漕运”“田宅”“户口”“盐政”“钱法”“关市”“灾赈”“催征”“支解”“盘查”“承追”十二门；“礼”篇分为“科场”“学政”“仪制”“文词”“服饰”五门；“兵”篇分为“驿递”“马政”“军政”“叛案”“海防”“边裔”六门；“刑”篇分为“盗贼”“逃人”“人命”“提解”“审断”“用刑”“禁狱”“杂犯”八门；“工”篇分为“河工”“修造”两门。〔59〕每一门内又设若干条，条下又有款。如“刑”篇中“审断”门内有若干条则例，如“家人衙役恐吓索钱”条，有若干款，其中一款规定：“各司审事令该管大门之司务厅严行禁止家人衙役，毋许肆詈罪人，恐吓索钱，如有恐吓索钱事发，该管官照失察衙役犯赃例处分，家人之主，照约束不严例处分。”〔60〕这是对失察家人衙役之官僚的处分。

由此看来，《吏部处分则例》的纂修体例与《大清律例》相似，只是每一条均无律文，名称后面直接附例而已。这个体例自雍正朝确定后，后世续修处分则例时，基本因袭。至嘉庆朝有一重大变革，在“吏”篇中增加“公式”一门，作为篇首，规定处分的一般原则，具有类似总则的意味。其中最关键的是特别强调官员所犯之罪是公罪还是私罪，故在“公式”第一条即要求“处分条例注明公罪私罪”，而第二条为“公罪私罪案律定议”，第三条为“级纪抵销分别公罪私罪”。〔61〕之所以要区分公罪私罪，意在追究官员责任时，要看官员犯过是出于公心还是私意，与《大清律例》“名例篇”中的“职官有犯”“文武官犯公罪”“文武官犯私罪”诸条相衔接。否则官员犯罪，刑罚上区分公私，而行政处分上漫无区别，究属法律系统内的不相协。总之，《大清律例》之外，作为罚则，最能完整体现“六事”色彩和严以治吏精神的，洵属《吏部处分则例》。

除此之外，集中规定罚则的则例，还有其他部院有司法权限的机构之则例，比如属于内务

〔57〕 前引〔40〕，第 234 页。

〔58〕 当然，因为各部院则例编纂体例不一，所以也不能一概而论。如主管祭祀活动的太常寺的《钦定太常寺则例》中，亦偶见罚则，这是因为其在“大祀”诸篇中专设“禁例”一门，自然不免有罚则规定，但即便如此，这类则例中出现的罚则也少之又少。参见《清代各部院则例·钦定太常寺则例》乾隆朝，中国香港蝠池书院出版有限公司 2004 年版，第 309 页以下。

〔59〕 参见《清代各部院则例·钦定吏部处分则例》雍正朝，中国香港蝠池书院出版有限公司 2004 年版。

〔60〕 同上书，第 373 页。

〔61〕《清代各部院则例·钦定吏部处分则例》嘉庆朝一，中国香港蝠池书院出版有限公司 2004 年版，第 1 页。

府机构慎刑司的《钦定内务府慎行司现行则例》，宗人府专门处分王公贵族的《钦定王公处分则例》，以及嘉庆后被归于《理藩院则例》的《蒙古律例》等。

清代则例总的特点是偏严。康熙帝即已注意到这个现象，史料记载："戊子，谕户部：漕粮关系国储，理应早登仓庾。向因经管各官及旗丁人等怠缓迁延每致迟悞，故严定处分之例以警积玩。但定例过严、期限迫促，经管文武大小各官及旗丁人等不无苦累。尔部会同吏、兵二部，将见行之例再加详酌定议。务期不误漕运，不病官民，宽严适中，永可遵守，以副朕轸恤至意。"〔62〕话虽如此，但从以后的则例纂修事实来看，定例亦丝毫未见松懈之相。

罚则贯穿于各部院则例，这只是传统官僚政治的一个突出的体现，除此之外，严以治吏还渗透在则例的方方面面，如品级划分、办事程式等，在此不赘。诚如论者所云，"清朝为了使其统治得到贯彻，施行的是一种近于恐怖政治的官僚统制，如此一来，官僚活动本身也便逐渐成为一种需加以限制的行为"。〔63〕以此观之，则例就具有了两个方面的意义：一者，它是服务于皇权专制统治的工具，所谓专制政治，并非单指独裁者的统治及其对统治权力的滥用，也指造就并守护它的那种制度体系和体制安排，则例作为制度体系的一环，体现了专制主义的加深，最高统治者通过则例规范了中央各部院的运行，而中央各部院又通过则例规范了地方督抚及其他外官的治理行为，从而实现"清代中国的官僚组织的管控能力会毫无遗漏地达至基层末端"〔64〕的效果；二者，它在一定程度上体现了治理的规范化和公开化，防止官僚政治的私人化和随意性。这样做的结果就是"六部握有依据律例、则例等审核并向皇帝提出是准是驳的大权……在部院大臣，以执法奉令为己任，事事恪遵成例"。〔65〕虽然在一定程度上束缚住了官员的手脚，但是在规范吏治以便更好地治理社会方面，显然是起到了应有效果。

总之，清代则例中，除专门的处分例外，其他则例中，亦每每附有罚则。有时不免与律例或者其他部门的罚则相重复，乃至偶尔相龃龉。清代则例的若干修改，也注意到在系统中求得一致。即便最终并没有完全统一，但是其昭示的"严以治吏"的精神，却昭然若揭。这一点，所有的则例均概莫能外。

四、"一准乎礼"：清代则例核心价值上凸显的"六事"精髓

清代"四库全书"总纂官纪昀在论《唐律疏议》时提到："论者谓唐律一准乎礼，以为出入得古今之平"，〔66〕此可谓是对历代法典的最高评价，因为"一准乎礼"恰恰表明法律凸显了整个国家和社会的核心价值。"六事"乃最重要的治国理政内容，每一"事"，实际上本身既是"礼"的内容，同时又是"礼"的精神的外在体现。仔细考察清代则例的体例与内容，可以发现贯穿于其中的核心价值始终是"礼"，故而可以说，"一准乎礼"同样是清代则例的特色。

首先，从礼作为治国理政工具的角度看清代则例的作用。诚如《左传》所云，"礼，经国

〔62〕《清圣祖实录》卷一百零三，康熙二十一年六月。
〔63〕［日］增井经夫：《大清帝国》，程文明译，社会科学文献出版社 2019 年版，第 384 页。
〔64〕同上书，第 18 页。
〔65〕前引〔48〕，郭成康书，第 202 页以下。
〔66〕（清）纪昀：《四库全书总目提要》第贰册，河北人民出版社 2000 年版，第 2161 页。

家、定社稷、序民人、利后嗣者也”。〔67〕清代则例几乎都贯彻了礼的规定。如前所述，各部院则例通过设官分职，规定了衙门的编制和职权，明确了各类行政人员的权利和义务，从而使国家治理有更为明确的规矩可循，对于稳定政权、安抚百姓，自然多有裨益。一旦官员未能履行其应有的职责，除《大清律例》外，文官有《六部处分则例》可用来追责，武官有《兵部处分则例》追责，宫中服役人员还有《宫中处分则例》和《内务府慎刑司则例》等追责，至于皇族成员，还有《宗人府则例》《钦定王公处分则例》等来追责。所以则例与律例一道，共同构筑了一整套规则体系，用来保障整个社会循礼而行。又则例主要是通权达变、因时制宜又具有一定稳定性的法规，它主要是给官员立的，而官员又是治国理政的主体，如果能将此“关键的少数”纳入到“礼”的范畴中，则整个社会就会沐浴在“礼”的光照之下。诚如论者所云，“在中国古代，治国先治官，或者说治官即治国。古人选官、任官、治官的思想理念和实践经验，是传统时代国家治理和社会运转的重要保证，也是中华优秀传统文化的重要组成部分”。〔68〕清代则例的内容正是围绕选官、任官、治官来安排的，可见它的确承担了“礼”所谓“经国家、定社稷”的治理功能，从这个角度上讲，清代则例确乎“一准乎礼”。

其次，从礼作为区别尊卑、对错、善恶等标准的角度看清代则例的作用。诚如《礼记》所云，“夫礼者所以定亲疏，决嫌疑，别同异，明是非也”。〔69〕清代则例同样贯穿着礼的上述精神。如“定亲疏”，许多则例开篇即将此精神表现无疑。乾隆朝《钦定宗人府则例》开宗明义，规定国家最显赫的家族为何：“显祖宣皇帝本支为宗室，伯叔兄弟之支为觉罗。宗室束金黄带，觉罗束红带”。〔70〕显祖宣皇帝即塔克世，是清太祖努尔哈赤的父亲。清室以塔克世为正宗，努尔哈赤和他的四个兄弟舒尔哈赤、穆尔哈赤、雅尔哈赤、巴雅喇，这五人的子孙后代是直系子孙，可以系黄带子，正式称呼是宗室，代表一等亲贵；而塔克世的兄弟，包括礼敦、额尔衮、斋堪等努尔哈赤叔伯的子孙后代，只能系红带子，正式称呼是觉罗。觉罗在政治地位上远不如宗室，故而《钦定宗人府则例》把皇族内的亲疏远近用法律的形式明确界定出来，恰恰又符合礼的“定亲疏”之义。又如“别同异”，同样在清代则例中有突出的表现，这关乎则例的内容安排。通常情况下，则例是按照官职的大小或者职位的重要程度，由大到小依次延伸的。这是上承“周礼”的精神，如“秋官大司寇”一篇，是按照“大司寇”“小司寇”“士师”等官职自大至小一一安排下去的。所谓“同”，有《墨子》“尚同”之义：“是故天下之欲同一天下之义也，是故选择贤者立为天子。天子以其知力为未足独治天下，是以选择其次立为三公。三公又以其知力为未足独左右天子也，是以分国建诸侯。诸侯又以其知力为未足独治其四境之内也，是以选择其次立为卿之宰。卿之宰又以其知力为未足独左右其君也，是以选择其次立而为乡长家君。是故古者天子之立三公、诸侯、卿之宰、乡长家君，非特富贵游佚而择之也，将使助治乱刑政也。”〔71〕站在则例编纂者的视角，越是重要的，其立场与之越是趋同，也必须在则例中优先规定，越是次要的，其立场也就与之越是相异，故而这部分内容，在则例编纂中就越是靠后。以光绪朝《钦定宫中现行则例》内容安排为例，可以很清楚地看出礼的

〔67〕《左传·隐公十一年》。
〔68〕展龙：《治官与治国：中国古代国家治理的历史智慧》，《光明日报》2023年04月17日第14版。
〔69〕《礼记·曲礼上》。
〔70〕《清代各部院则例·钦定宗人府则例》乾隆朝，中国香港蝠池书院出版有限公司2004年版，第3页。
〔71〕《墨子·尚同下》。

“别同异”的特性。该版则例共分四卷。卷一为“训谕”,〔72〕收录了自康熙帝以来历朝清帝关于宫中事务所发的训谕。卷二包括了“名号”“玉牒”“礼仪”“宴仪”“册宾”“典故”“服色”七篇,〔73〕大致规定了自太皇太后、皇子至贵人、常在等人在身份上和财产上所享有的不同等级的权利;卷三包括了“宫规”“宫分”“车舆”“铺宫”“遇喜”“安设”“进春”“谢恩”八篇,〔74〕大致规定了在具体的宫廷事务中,各不同级别的宫人所享有的待遇及应该承担的义务;最后一卷则包括“钱粮”“岁修”“太监”“太监服色”“门禁”“处分”六篇,〔75〕大致规定了宫中服役人等(主要是太监)应承担的各种差役以及相应的处罚规定。

卷一是皇帝的“训谕”,意味着除了道德化的“天”,人间的最高权威莫过于天子,是尚同的顶端,自然构成最高标准,故而单独列成一卷。卷二规范的主体则主要是宫中身份高贵者如太皇太后、皇子及皇帝后宫诸人,显然他们在宫中是次于皇帝的存在,需要上同于皇帝。但对于皇帝而言,他们更具备着“同”的身份地位。卷三规范的主体和卷二有所交叉,但是更多是规范宫官或者其他执事官员的权利义务,在编纂者眼中,其身份地位及在宫中的重要性,又要小于卷一、卷二所示,显然已经由同趋异了。至于卷四,则主体主要是太监,乃宫中最为卑贱之人,虽然他们事实上乃宫廷运转所必需之人,然而在编纂者那里,他们已经被归入到“异”这个层次了。不仅《钦定宫中现行则例》如此安排体例内容,《钦定台规》等则例同样如此,其背后渗透的都是“别同异”的礼的精神。

最后,就礼的原则角度看清代则例的作用。诚如《礼记》所云,“礼,时为大,顺次之,体次之,宜次之,称次之”。〔76〕即讲究礼仪的原则是:一是一切礼的形式要顺时运而变化,不可拘泥一时。清代则例定期或者不定期修纂,恰好体现了礼的“时为大”的原则。二是礼依顺人情而制定,清代则例大部分都来源于生活中出现的案例或者事例,是一种相对合理的处理结果的“固定化”,故而同样体现了“顺”的原则。三是人情的本体是“仁”,清代则例表现出强烈的道德性,此点自毋庸赘述。四是礼必须表达“义”的原则,诸如父慈子孝兄友弟恭等,上述清代则例“别同异”的精神,其实已经说明了其在编纂时很好地注意到了礼“宜”的原则。最后则是“称”,即不同、不丰、不杀之义,就是什么样的身份适应什么样的待遇,权利义务必得对等,才是“称”。清代则例随处皆可见礼的“时、顺、体、宜、称”的原则。例如嘉庆朝《钦定学政全书》,一共八十六卷,其中卷一是“临雍事宜”篇,讲述历代皇帝驾临国子监辟雍的嘉言懿行。其中第一条提到顺治九年(1652)进行的临雍事件及制定的仪节,谓:“顺治九年定。遇举行临雍大典,先期礼部具题,差行人行取衍圣公,五经博士带领孔氏族裔五人,颜氏、曾氏、仲氏族裔各二人,乘传赴京观礼。是年世祖章皇帝幸太学,行释奠礼毕,诣彝伦堂,御讲幄……又颁敕谕一道,勉励诸生……越三日,衍圣公、祭酒、司业,率五经博士各氏后裔及助教、肄业生于午门外谢恩。”〔77〕此条与其看成是一条规则,不如说是介绍了一段往事。但是在这段往事的介绍中,可以看到清晰的礼的原则,当时的君主的活动,总

〔72〕《清代各部院则例·钦定宫中现行则例》光绪朝,中国香港蝠池书院出版有限公司 2004 年版,第 174 页。
〔73〕前引〔72〕,第 241 页。
〔74〕同上书,第 284 页。
〔75〕同上书,第 334 页。
〔76〕《礼记·礼器》。
〔77〕《清代各部院则例·钦定学政全书》嘉庆朝,中国香港蝠池书院出版有限公司 2004 年版,第 11 页。

是最为重要的。在教育和思想领域，皇帝依旧是第一人。然后按照儒家祭祀层级，孔子当然是仅次于皇帝的存在，所以其后裔能有五名随皇帝观礼，而孔门弟子中，最为重要的当然就是颜回、曾参、仲由（子路），所以他们的后裔有两名观礼。其一套做法，充分照顾了礼的各项原则。由是可见，清代则例在原则上是与礼无异的。

总之，虽然清代则例在体例、内容、命名、文辞风格等方面内部差异巨大，但如将清代则例视作一个整体，它无疑也是“一准乎礼”的，甚至极端地说它是“礼的法律化”，也未尝不可。只是较之于更为普通百姓所熟悉的用来明刑弼教的律例，其“一准乎礼”的特色更为隐蔽而已。

结 论

通过以上对清代则例的考察，可以发现清代则例在编纂体例、思想内容以及价值追求方面有几个显著的特点：

第一，清代则例的修纂，与《大清律例》的条例纂修一样，存在着“同源性”。所谓“同源性”，就是例文的来源是一致的。杨一凡和刘笃才两位先生经过对清律所附条例产生途径的考察，发现其途径主要是两个方面：因言生例和因案生例。“言”包括皇帝上谕、臣下建言以及刑部等部院的议准，当然最终实际上均须得到皇帝的允准才能变为条例；而“案”则包括皇帝审批案件时结合案情发布上谕，督抚题奏案件附请定例，还有九卿议准定例。〔78〕这个概括对则例的生成途径同样是适用的，只是比起条例而言，因言生例的比重更大。〔79〕也就是说，各部院在其行政或其他公务活动实践中，通常会发现新的亟待调整的问题，需要制定新的政策或者规则，于是便会向皇帝和朝廷呈递奏折，就政策或规则的制定提出该部的意见或建议。得到皇帝允准之后，这些内容往往变为各部院则例的一部分。如果事关刑罚处罚，那么刑部也往往会将之作为例的来源，待修例时纂入律典中，作为一条新的条例。这一“同源性”使得，即便清代各部院在则例编纂体例上存在着巨大的差异，但其精神实质是一样的。且最终都须得到皇帝的允准才能得以生效，所以就内容而言，即便当中有龃龉之处，各部院则例整体上仍然可以看成是一个“规则共同体”。〔80〕因此，将各部院则例整体上作为国家“六事”运行的主要依据，并无问题。

第二，政务性越强的部门，其则例兼赅的“六事”色彩越重，但细则方面的规定，则会相对粗疏；而事务性越强的部门，其则例在细则方面的规定越完备，但“六事”的色彩相对

〔78〕 参见前引〔12〕，杨一凡等书，第278页以下。

〔79〕 很多时候，皇帝本人即下诏明确指示将其旨意“载入则例”。例如乾隆十四年五月，吏部议奏：“查定例失察邪教，地方官止于降调，上司并无处分。嗣因宏阳教一案，司道各官一并议以降一级调用，是司道知府与州县降调之处，毫无区别。嗣后除地方官给奸民告示例革职者，上司照例议处外，若地方例降一级调用者，上司罚俸一年，督抚罚俸六个月。地方官例降二级调用者，上司降一级留任，督抚罚俸九个月。应将此条，载入则例，从之。”见《清高宗实录》卷三百四十一，乾隆十四年五月。显然，这是由吏部动议，奏请皇帝允准，以某一处罚决定作为此后处理同类案件的标准而载入则例的情形。此“则例”自然是指《吏部则例》中的“处分例”。另外《钦定台规》中，几乎所有的规则都是皇帝的谕旨摘抄，亦能说明则例的重要来源。

〔80〕 如张晋藩、林乾两位先生在考察了《大清律例·户律》和《户部则例》的关系后，认为“《则例》与‘律令相表里’，在法源上具有统一性”。张晋藩、林乾：《〈户部则例〉与清代民事法律探源》，《比较法研究》2001年第1期。这个结论放在各部院则例与《大清律例》的关系上也是适用的。

也较轻。从中亦可看出部门的重要性大小和所管事务面宽窄。“六部”在秦汉时尚未完全成型，至隋唐不过是尚书省下的事务部门，地位有限，到了南宋之后，随着中央集权的日益深入，地位益高。据严耕望先生的研究，“自南宋寺监之职往往归并于六部，元代六部更普遍兼有寺监之权如汉之九卿”，〔81〕至明清则直接成为出政单位。

所以清代的六部，作为一个集体，可视为传统的宰辅机关，直接对皇帝负责。清代后来虽设有军机处，作为沟通内朝和外朝的中枢，军机大臣虽位高权重，但本身是一兼职，常常由六部尚书充任。军机处地位的提升，并没有消解六部权重。故而六部则例，始终是“六事”运行最为权威的制度依据。

即便将六部分开来看，每一个亦多少兼具“六事”色彩，带有全局性，尤其是吏部，掌官吏组织，负责“治”事，诚如孙诒让所云，“言主治则兼六官，以其五官虽有教礼政刑事不同，皆是治法也”。〔82〕可以说，《吏部则例》本身就是“六事”的法源。作为对比，事务性部门的太仆寺、光禄寺、太常寺，其则例专注于其所司之职，覆盖面较为狭窄，就“六事”视野观之，与六部则例不可同日而语。但这些则例因为详尽，故又可视为六部则例的细则，有助于将“六事”的某一事贯彻落实到实处。

同时，清代则例始终贯彻着“一准乎礼”的价值，其表达礼的规定性，既可以非常直白，但是大多数情形下，仍是以相对隐蔽的方式进行的。要理解则例的“礼”的色彩，必得通盘考察其结构体例、编排方式和思想内容之后，方能确切地把握。

第三，则例的编纂，目的是有裨各部院行政，既是立法活动，又是一种存档活动。清代则例固然在不断纂修之中，行政活动固然遵循最新所定则例，但是此前的旧本并不会立即销毁，诚如乾隆帝上谕所云，“六部纂修则例，次第进呈，朕皆逐一详览，其中或有更正，或有删除，俱照新定之书遵行。夫旧例有未协之处，理应变通者，自应酌量删改。但从前旧本，各衙门仍当存贮，以备稽查。且数年之后，或又有更易之例，亦可将旧例参订。此亦爱礼存羊之意也”。〔83〕所以则例还起到某种行政“备忘录”的作用。对于雍乾之前以“例案”方式存在的行政依据而言，则例显然具有以简驭繁的优点，然而随着时间的推移，则例条款日益繁复，反而限制了各部院从事“六事”活动的活力，这是则例纂修之初始料未及的。

由清代则例的以上几个特点，结合传统社会“六事”治理模式，可以得出以下几点结论：

首先，传统法制在本质上属于“官法”，由官僚制定，也主要作用于官僚。这和传统上民间将法律称为“王法”是一致的，因为王是官的最高代表。以清代则例而论，其服务的对象正是各部院衙门，而非寻常百姓。即便有些条款可以直接适用于普通大众，其所占的比重在整个法规系统中也属微弱（即便如《大清律例》这样各部通订通守，且需全社会遵循的一代律典，其主要的规范依旧是针对官吏的）。这和传统“六事”治国模式若合符节，因为“六事”均为“官事”，这点从“六事”的经典来源《周礼》中即可见端倪。《周礼》在叙述天、地、春、夏、秋、冬六官时，每篇开头均是：“惟王建国，辩方正位，体国经野，设官分职，以为民极。”最后两句就是说，设置各种官制并分派各官的职责，作为天下人民的中正准则。〔84〕

〔81〕 前引〔5〕，严耕望书，第 208 页。
〔82〕 孙诒让：《周礼正义》一，中华书局 2013 年版，第 15 页。
〔83〕《清高宗实录》卷一百五十九，乾隆七年正月。
〔84〕 钱玄等注译：《周礼》，岳麓书院 2002 年版，第 1 页。

简言之，官是民的准则。这也开启了后来“明主治吏不治民”的传统。这种由官僚制定法律，法律主要作用于官僚的现象，可以概括为“官法同构”（此处的法采狭义概念），传统官僚体制和法律体制，本质上是一体两面的关系。

其次，传统“官法”给“六事”行为提供了法律依据，但也开官僚因循守旧之渐。就则例而言，其使得官吏行政于法有据，同时亦是皇帝监督控制臣僚的一个手段。乾隆帝在一份上谕中清楚地揭示了此点：“夫经理庶政，整饬官常，自不得不立定章程，定章程乃所以昭法守”。〔85〕其中“经理庶政”即是官吏行政，而“整饬官常”，则最为明显地表明则例是朝廷整饬吏治的工具，史籍中每每以“例禁綦严”这样的词句形容则例之严。不过事物总有其两面性，皇帝固然将则例作为控驭臣下的手段，臣下反过来亦将则例作为保护自己权益的武器。换言之，凡事只需遵循则例而行，即便于实际行政情形不协，亦不用担心被追究责任。所以官员的行政活动基本上不会突破常规，更谈不上有什么创造性，因循守旧成为常态。一旦遇到新的情况，官员通常的做法就是希望订立新则例。而订立新规，需要皇帝明确答复，这使得皇帝不厌其烦。乾隆皇帝在上述上谕中亦曾提到这个问题：“若必欲每事立一成规，无论势难毕备，而条分缕析，屡易屡增，实亦无此政体”。〔86〕更为麻烦的是，在公文行政体制之下，只要皇帝在臣下上奏的本章上作出肯定批示，它就会被作为则例对待，而成为此后官员行政的“护身符”，如白彬菊所论，“本章制度赋予外朝权力，凡是皇帝所认可的本章中的政务，外朝都可以定为先例，或是援引其他先例以否决皇帝心仪的提案”。〔87〕皇帝得为此前作过的决定负责，而这一决定又可能成为日后他自己作出新决定的负担，成为“外朝机构定然要捍卫的则例和事例”。〔88〕“唯则例是从”就此也成为“官僚占主导地位的外朝的缺陷”。〔89〕

最后，从清代则例再引申开去，欲明中国传统某时代的法制（采狭义解），必先明这一时代的官制。既然法律表现为官法，那么其立法例多为“因官分职，因职分事，因事分门，因门分条”，〔90〕法律规定的主要是“事”的范畴，在“门”和“条”中表现。如果不明白“官”和“职”，即不明所“因”为何。因此了解官制，乃为明乎传统法制的锁钥。日本江户时代的儒学大师兼律学大家荻园学派的创始人荻生徂徕（1666-1728）早就发现了个中堂奥。在回答友人询问其何以能够短时间就能完成《明律国字解》这一日本历史上屈指可数的明律研究著作且和本义几无参差时，他回信答曰：“不佞尝读《明律》，颇费工夫，后来广搜群书，得通晓明代官府中事体，而后回头以看，则律令之书明如指掌，是《国字解》所以作也”。〔91〕那么同样，通晓清代“官府中事体”，对于我们理解清代法制，无疑也是开了一道方便的法门。

在新时代回看清代则例，同样具有现代意义。虽然时移世易，但是通过科层制的政治体制

〔85〕同前引〔24〕。

〔86〕同上。

〔87〕［美］白彬菊：《君主与大臣：清中期的军机处（1723—1820）》，董建中译，中国人民大学出版社2017年版，第48页。

〔88〕同上书，第52页。

〔89〕同上书，第64页。

〔90〕《大清会典》乾隆朝，凤凰出版社2018年版，“凡例”第2页。

〔91〕［日］荻生徂徕：《与香国禅师》，载吉川幸次郎等校注：《日本思想大系·荻生徂徕》，岩波书店1973年版，第545页。

实现治国理政，古今一脉相承。那么如何构建法治政府，政府又如何依法行政，清代则例的成功与弊端，应能对此给出诸多启发。诚如学者所论，“全面梳理源远流长的治官制度、传承弘扬深厚的治官文化，汲取丰富的治官智慧，对于创新国家治理理论、厘清国家治理机制、完善国家治理体系，无疑具有独特的历史价值和重要的现实启示”。〔92〕清代则例毫无疑问是“治官制度”“治官文化”“治官智慧”的典型代表，从这个角度看，清代则例并非散落于历史尘埃中的废纸，而是治国理政方面的一部活生生的教科书。

Abstract: *Zeli* (regulations), together with the Great Qing Legal Code, constituted the main aspects of the legal system of the Qing Dynasty. As a legal institution, *zeli* constituted the basis for various ministries to handle “six affairs”, namely “official affairs”, “financial affairs”, “ritual affairs”, “military affairs”, “criminal punishment affairs”, and “engineering affairs”. Compared to law codes, *zeli* had a stronger color of “bureaucratic law”, fully demonstrating the characteristic of the “isomorphism between bureaucratic establishment and legal system”. This can be fully demonstrated from three aspects, that is, the emphasis on “setting up position and responsibility of officials” in compilation style, the emphasis on “strictly governing officials” in ideological and spiritual aspects, and the emphasis on “adhering to propriety” in core values. As an “official law”, *zeli* had made the bureaucratic system more standardized in handling the “six affairs”, but they had also led to a gradual conservatism. However, whether treating *zeli* as official regulations or compiling them as archives or “administrative memorandums”, the essence of the “six affairs” explained by them is the key to our deep understanding of the legal system of the Qing Dynasty and even the traditional Chinese legal system. Meanwhile, they serve as a living textbook for contemporary governance.

Key Words: “six affairs”, *zeli* of the Qing Dynasty, setting up position and responsibility of officials, strictly governing officials, strictly adhering to propriety

〔92〕 前引〔68〕，展龙文。