

论中国古代的“六事法体系”

朱 勇*

内容提要 中国古代采取“官法同构”的制度建构基本模式,根据国家事务管理需要,设置官制;根据官吏治理需要,建立法制,进而实现“治官”与“治民”的双重目标。从汉唐至明清,官制经历了从“三公九卿”到“三省六部”“六部”体制的演进,法制则经历了“六事法体系”的萌芽、建立、成熟、完善等发展阶段。至明清之时,与中央六部官制相对应,以吏事法、户事法、礼事法、兵事法、刑事法、工事法为主体的“六事法体系”成熟、完善。通过对于“户事法”的透视,可以看到,“六事法体系”对于国家事务与社会关系形成广泛覆盖,基本实现了对于文武百官、社会万民的全面调整。这一法律体系,符合古代国情,满足古代治国理政需要,并在维护国家统一、构建社会秩序等方面发挥重要作用;这一法律体系,既体现了中国古代国家治理、社会管理方式的鲜明特色,也展示了中华民族的政治智慧与法律智慧。

关键词 六事法体系 官法同构 户事法

中国古代在国家治理、社会管理方面,重视法律的作用。在法律体系构建过程中,注重与官制相配合,沿着“官法同构”的发展脉络,因事设官,依官制法。至明清之时,与中央六部官制相对应,形成以吏事法、户事法、礼事法、兵事法、刑事法、工事法为主体的“六事法体系”。这一法律体系,对于中国古代的国家事务与社会关系,形成了广泛覆盖。这一法律体系,符合古代中国国情,适应古代治国理政需要,在维护国家统一、保持社会稳定、实现文化绵延方面发挥重要的积极作用;但也对法律自身的演进产生消极影响。

一、“官法同构”:从六部官制到“六事法体系”

中国古代统治者关注“治官”与“治民”。在制度设计方面,以“治官”为切入点,并

* 中国政法大学教授,中国政法大学“司法文明协同创新中心”首席科学家。本文为国家社科基金重大委托项目“创新发展中国特色社会主义法治理论体系研究”(项目批准号:17@ZH014)、教育部人文社会科学重点研究基地重大项目“公正和谐:中国传统社会多元纠纷解决机制”(项目批准号:17JJD820012)的阶段性研究成果。

通过“治官”,兼顾“治民”,进而实现“治官”与“治民”的双重目标。基于这一基本理念,中国古代实施“官法同构”的制度建构模式。一方面,根据国家治理与社会管理过程中产生的事务类别,设职任官,建立官制体系。另一方面,为规制各类各级职官的职掌责任及程序方式,制定相应的强制性行为规范,建立法律体系。根据法律,全体官吏既要在各类各级机构中履行职责、遵守程序,也要直接面对社会万民,构建秩序,征收赋税,化解纠纷,惩治犯罪。从“官法同构”原则出发,建立有效的官制体系与法制体系,进而实现对于百官万民的法律调整。

中国古代从秦朝建立统一的官僚体制到清朝末年改革官制之前,中央官制经历了从“三公九卿”、“三省六部”到“六部”制的演进。伴随这一过程,法律制度则经历了“六事法体系”构建、发展、成熟的过程。

(一) 秦汉魏晋南北朝:六部官制萌芽,法律体系探索

秦始皇统一六国,建立中央集权的官僚体制,初步形成皇帝之下管理国家事务的“三公九卿”^①职官体制。秦汉时期,“三公”重在中枢决策,“九卿”重在国务执行。但秦汉之“九卿”,半数直接服务于皇帝、内廷及宗室,专门从事国务执行职能的机构,尚不健全。^②

适应国家事务管理的需要,特别是从各项决策的执行角度,维护皇权,维护中央集权,国务执行机构职能的重要性日益凸显。东汉时期,原属于少府的尚书台,逐渐向专职国务执行机构演变,其在中央官制体系中的重要性逐渐提高。尚书台内设六曹,包括主管朝廷职官的“吏曹”、主管地方职官的“二千石曹”以及“民曹”、“客曹”、“三公曹”等。^③曹魏之时,尚书台脱离少府,作为独立的朝廷机构,成为实施中枢决策的最高国务执行机关。

魏晋南北朝时期官制的演变,主要循着两个方向。第一,基于皇权的发展与需要,中枢决策机构逐步完善。第二,由于朝廷政务以及社会事务的增加,国务执行机构进入快速发展阶段,职掌权限拓展,内设机构增多,运行机制不断完善,在整体上显现六部诸曹的框架轮廓。

秦汉魏晋南北朝,法律体系处于早期探索、构建阶段。秦汉时期,虽然先后制定一些法律,但内容较为零散,分类较为混乱。西汉法律,条文庞杂,规范交叉,既有一律涉多事,又有一事涉多律。律令科比多种形式并存,而相互之间没有划一的分类标准,因而从整体上看汉朝法律,未形成完整的法律体系。

① 一般以“三公九卿”指称秦汉时期的中央官制,但实际上,“九卿”是概括性称谓。秦汉中央官制之中,主要职能机构超出9个。参见白钢主编:《中国政治制度通史》(第1卷),社会科学文献出版社2011年版,第212页。

② 参见袁刚:《中国古代政府机构设置沿革》,黑龙江人民出版社2013年版,第113页。

③ 参见白钢主编:《中国政治制度通史》(第3卷),社会科学文献出版社2011年版,第139页。

古代法律的体系化建设,于魏晋时期迈出重要一步。曹魏法律初成体系,^④而曹魏以后,历朝政权制定法律,均改变了秦汉之时法律制定计划性不足、内部结构较为混乱的状况,注重各项法律之间的布局与分工,注重以一定的标准构建法律框架。这一标准就是以现行官制为基础,加强对于各级官吏的法律规制,并通过对官吏的治理,实现对社会关系的广泛覆盖。

西晋构建泰始律令体系,明确“令”与“律”的分工。《泰始令》40篇,基本上以国务执行机构的职掌权责以及与履行职责相关的方式程序为依据,^⑤全面规定各项制度;而其适用范围则以百官为主,兼及万民。《泰始律》主要涉及犯罪与刑罚。南朝梁武帝时制定《梁令》30篇,仍以国务执行机构的设置及其职能为依据。^⑥而《北齐令》则直接以尚书省28曹命名,“北齐令赵郡王睿等撰《令》五十卷,取尚书二十八曹为其篇名”。^⑦

魏晋南北朝中央官制,在国务执行机构方面,已逐渐显现六部诸曹的框架轮廓。在国家制定法体系构建过程中,基于“因事设官,依官制法”的思路,探索出“官法同构”的官制法制构建模式。“官法同构”模式下构建的法律体系,其直接目标在于“治官”;而其实际功能,则在于通过“治官”,强化“治民”,进而实现“治官”“治民”的双重目标。

(二) 隋唐:六部官制初成,“六事法体系”初现

隋唐时期,中国古代典章制度的发展进入鼎盛阶段。经过魏晋南北朝在官制、法制方面的探索与实践,“官法同构”逐步成为官制与法制构建所遵循的基本原则,也显现出在国家治理方面的有效作用。隋唐官制,三省六部制正式取代三公九卿制,成为中央官制的主干。而在法制方面,基于国务执行机构的基本框架,律令格式等不同法律文本也从内容上分门别类,初步形成与“六部官制”相对应的“六事法体系”。

隋唐时期,作为最高国务执行机构的“尚书省”,其职能进一步扩展,其内设部曹也进一步规范化。隋朝始沿用北周“六官”之制,确定“六部”体制。唐武则天时,按照《周礼》“六官”的设计,确定吏、户、礼、兵、刑、工六部名称及机构排列顺序。

三省六部体制的确立,体现了国家治理与社会管理方式的进步。管理事务类别的划分,推动了“因事设官”职官制度的完善。为了进一步加强对于管理体制以及职官制度的规制,特别是强化对于国务执行机构的规制,“依官制法”原则也得到更为严格的遵行。国家制定法体系进入新的发展时期。

隋唐总结秦汉乃至魏晋南北朝法制经验与教训,确立了较为稳定的法律形式:律,令,格,式。从唐朝律令格式的内容以及《新唐书·刑法志》的解读,我们看到,第一,令的内容,涉及国家、社会生活方方面面,包括职官、选举、学校、户口、田土、赋役、关市、军

④ 曹魏政权建立之后,注重法律的体系化建设。魏明帝时正式形成自己的法律制度:魏法,其主要法律文本包括:《新律》、《州郡令》、《尚书官令》、《军中令》等。其中,作为规定犯罪与刑罚的《新律》,其适用范围覆盖百官万民;而《州郡令》、《尚书官令》、《军中令》则以适用主体为标准,分别适用于中央、地方、军队。

⑤ 参见《唐六典》卷六《尚书·刑部》。

⑥ 前引⑤。

⑦ 前引⑤。

队、断狱、祭祀等。而格、式则主要涉及文武百官的职掌权责、运作方式。第二,“令”“格”“式”作为制定法的主要组成部分,基本覆盖重要的国家制度及社会生活。第三,在功能上,“令”“格”“式”重在立规,而“律”则重在设禁。严重违规,必触律禁,要受到刑事处罚。立规设禁,规禁衔接,在形式上构成完整的法律体系。

隋唐法律体系的完善,还表现在法律内容门类划分方面的初步定型。随着三省六部制的正式确立,尚书省作为最高国务执行机构,其内设六部二十四司的职掌基本覆盖国家管理的重要事务。基于“因事设官”、“依官制法”的方式,令、格、式中的内容布局,主要以六部职掌所涉及的各类社会关系为标准。在“官法同构”原则之下,以“六部官制”为基准的“六事法体系”初步成型。

隋《开皇令》30篇,其中29篇可归入六部职掌之中,包括吏事16篇,户事4篇,礼事4篇,兵事3篇,刑事1篇,工事1篇,无类别1篇。^⑧唐《贞观令》共27篇,其中25篇可按六部职掌分类,包括吏事9篇,户事5篇,礼事6篇,兵事2篇,刑事1篇,工事2篇,其他2篇。^⑨唐《格》24篇,直接以尚书省六部二十四司为其篇名。“凡《格》二十有四篇。以尚书省诸曹为之目。”^⑩唐《式》33篇,也以尚书省各部司以及其他机构命名。“凡《式》三十有三篇。亦以尚书省列曹及秘书、太常、司农、光禄、太仆、太府、少府及监门、宿卫、计账为其篇目。”^⑪

唐朝令、格、式,主要以国务执行机构,尤其是六部二十四司的职掌展开。但实际上,其内容已不限于机构职掌与官吏职责,而是通过对于机构与官吏的规制,广泛涉及基层社会以及平民百姓,实现对于多种社会关系的覆盖与调整。

唐朝法律的重要组成部分,规定犯罪与刑罚的“律”,在篇目设置上,既没有与令、格、式同步调整,也没有与国务执行机构相对应。这是一个值得继续关注、深入研究的问题。

(三) 明朝:六部官制定型,“六事法体系”成熟

中国古代,中枢决策机构以及国务执行机构的设置,既关系到职能分工的合理性,更关系到对于皇权、中央集权的有效维系。从秦汉三公九卿制到隋唐三省六部制演进,以及三公九卿、三省六部制自身的变化,都与上述两大因素,尤其是后者,密切关联。

明朝进一步强化对于皇权、中央集权的巩固。在官制与法制建设方面,遵循魏晋南北朝开启的“官法同构”原则,在吸收隋唐宋元经验教训的基础上,改革官制与法制,全面构建“六部官制”与“六事法体系”。

朱元璋自一介布衣开始,征战四方,统一全国。登基之后,长期思考如何实现长治久安、国祚延续。朱元璋从历史中总结出强化皇权、强化中央集权的极端重要性,并致力于从权力结构、职官设置方面解决这一问题。洪武十三年(1380),朱元璋借“胡惟庸

^⑧ 前引⑤。

^⑨ 前引⑤。

^⑩ 前引⑤。

^⑪ 前引⑤。

案”,废省罢相,提升“六部”的地位,正式建立由皇帝直接领导的六部体制。

在“官法同构”原则之下,官制的变革也推动了法律体系的重大调整。在法律文本方面,明初分别制定、实施《大明会典》^⑫、《大明令》、《大明律》等项法律。各项法律各有分工,并通过立规设禁,实现相互衔接。在法律内容的门类划分方面,明确建立以“吏事法”、“户事法”、“礼事法”、“兵事法”、“刑事法”、“工事法”为主干的“六事法体系”,既注重对于社会关系的广泛覆盖,也注重法律内部的分工协调。

就法律文本而言,《大明会典》在明朝法律体系之中处于最重要的地位。《明会典·凡例》说:“《会典》之作,一遵敕旨;以本朝官职制度为纲,事物名数仪文等级为目。”^⑬对于国家权力架构、中央机构设置、各部职掌权责等,《大明会典》都作了明确而详细的规定。

在内容分类方面,《明会典》遵循“依官制法”原则,以朝廷官制为纲,分别规定各部院职掌权责、程序方式,并通过对于各部院职能的规制,实现对于百官万民、社会生活的覆盖。明朝中央机构数量较多,但作为国务执行机构,仍以吏、户、礼、兵、刑、工六部为主体。^⑭

洪武元年(1368),朱元璋初登帝位,即颁布《大明令》,通行全国。与唐令、宋敕相比,《大明令》在内容与形式两方面有重大变化。就内容而言,仿照《元典章》,直接以国务执行机构六部为纲,按照六部职掌,对令分门别类。“凡为令一百四十五条:吏令二十,户令二十四,礼令十七,兵令十一,刑令七十一,工令二。”^⑮《大明令》条款,涉及国家权力结构、官吏职掌权责、民间社会生活等诸多方面。

“官法同构”原则也直接影响《大明律》制定。洪武二十二年(1689),《大明律》体例定型,明确以六部为纲、前置“名例律”的结构。^⑯此次《大明律》体系调整,不仅终明之世未再改动,进入清朝,直至清末法制改革之前,律典体系也相沿未改。

明初统治者总结千年政治实践与法律实践的经验与教训,基于“官法同构”的基本准则,全面建立“六部官制”,全面构建“六事法体系”,使得古代官制体系与法制体系双双进入成熟形态。“六部官制”与“六事法体系”的建立与运行,既适应了强化中央集权的需要,也在国家治理、社会管理过程中取得良好效果。

(四) 清朝法律的文本结构与“六事法体系”

清承明制,在机构设置方面进一步规范化。在国务执行方面,清朝根据需要设置了

^⑫ 明英宗开始编纂《明会典》,明武宗正德六年(1511)正式颁行天下,世称正德《明会典》,共180卷。明万历十五年(1587)颁布修订后的《明会典》,世称万历重修《明会典》,共228卷。前后两部会典,基本框架相同。本文重点分析《明会典》的框架结构,主要参照正德《明会典》。

^⑬ 《明会典·凡例》,中华书局1989年版第5页。

^⑭ 正德《明会典》180卷,专门规定“六部”者162卷;而规定其他机构仅18卷。万历重修《明会典》228卷,其中规定六部者207卷,其余19个机构共计21卷。其余19个机构包括:宗人府,都察院,通政使司,六科,大理寺,太常寺,詹事府,光禄寺,太仆寺,鸿臚寺,国子监,翰林院,尚宝司,钦天监等。

^⑮ 《明太祖实录》卷二八上,吴元年十二月甲辰。

^⑯ 参见《明史·刑法志一》。

一些部院寺监,^{①7}分别履行职责。相比较而言,六部之外的其他一些机构多以某类特定群体、特定事务为履职范围,而吏、户、礼、兵、刑、工六部,仍是国务执行机构的主体。与官制相适应,清朝法律体系的构建,也在续承明旧的同时,推动法律体系进一步发展。其中,乾隆朝从文本结构与内容体系两个方面,使得“六事法体系”体系成熟、完善。

人类法律文明发展史上,在处理法律文本与法律内容的关系方面,不同国家采取了不同的方式。^{①8}以清朝法律为代表的中国传统法律,采取文本结构与内容体系既相互分离、又交叉对应的独特方式。

乾隆时期,统治者构建了以《大清会典》及《大清会典则例》、部院《则例》、《大清律例》为主体的法律文本结构。^{①9}在这一文本结构之中,划分标准有二。其一,以效力高低,划分为国家法^{②0}、部院法两个层级。前者为《会典》及《会典则例》,后者为部院《则例》、《律例》。作为国家法的《会典》及《会典则例》,就国家重大事项、具有全局意义的事项,加以规制。作为部院法的《则例》、《律例》等,则以国家法为依据,从部院职能出发,对于与部院职能相关联的社会关系与行为加以规制;既具体落实国家法的各项规定,又使得部院履行职责有规则可依。其二,以功能作用为标准,划分为立规、设禁两种。《会典》及《会典则例》、部院《则例》重在立规,各自就所涉领域做出制度性规定,确定行为标准,设置处理程序,其内容以正面规制为主。而《律例》则重在设禁,对于违反上述法律所确定的标准、程序,以及其他需要禁止的行为,设立禁则;违反禁则,即构成犯罪,给予刑事处罚。通过“设禁”,确保“立规”的严肃性,确保所立之“规”的全面实施。

乾隆时期,通过一系列立法活动,使得法律的文本结构成熟、完善。

在清朝法律文本中,《会典》居首要地位。一方面,《会典》就国家权力结构、部院机构职掌、各级官府运行方式以及涉及全局性、根本性事务作出规定。另一方面,《会典》既是其他各项法律制定的基本依据,也是国家政务处理、法律事务处理的最终依据。乾隆皇帝谈及《会典》的作用时说:“《会典》一书,上自郊庙朝廷,行之直省州县。凡礼乐兵刑之实,财赋河防之要,城池邮驿之详,大纲小纪,无不并包荟萃。”^{②1}

清朝先后颁布了五部《会典》^{②2}。就体例结构而言,以乾隆二十九年(1764)完成的

^{①7} 除了六部,相关院寺监包括:都察院、大理寺、翰林院、詹事府、太常寺、太仆寺、光禄寺、鸿胪寺、国子监、钦天监,以及处理皇族事务、宫廷事务、少数民族事务的宗人府、内务府、理藩院等机构。

^{①8} 基于欧洲法律传统,近代西方法律构建了内容与文本相统一的法律体系。作为民法、刑法、诉讼法等法律部门,分别以民法典、刑法典、诉讼法典等法律文本为主要载体。

^{①9} 清乾隆朝在这两类法律之外,各地方政府也依据国家法、部院法,制定本地区实施的地方法规。本文重点讨论中央层面法律的体系架构。另外,为叙述方便,以下在名称方面用简称:《大清会典》简称《会典》,《大清会典则例》简称《会典则例》,《大清律例》简称《律例》。

^{②0} 本文使用“国家法”概念,主要相对于以《部院则例》为主的“部院法”。

^{②1} 《清实录·乾隆十二年·二月丙寅》。

^{②2} 五部《会典》为:《康熙会典》、《雍正会典》、《乾隆会典》、《嘉庆会典》、《光绪会典》。

乾隆《会典》最有代表性。^{②③} 乾隆《会典》按职官机构分目,内容包括宗人府,内阁,吏、户、礼、兵、刑、工六部等。其条文编排采取“因官分职,因职分事,因事分门,因门分条”^{②④}的方式,在各机构纲目之下,明确其职官设置、职责范围、公务程序及相关制度。其具体内容涉及朝廷各类机构,包括皇族管理、内廷管理、中枢决策、国务执行、军事管理等机构。就篇幅而言,涉及国务执行机构的内容占绝大多数。^{②⑤}

在清朝法律文本结构中,处于《会典》及《会典则例》之下位的法律是部院法。部院法的主要表现形式,是作为国务执行机构主体的部院寺监所制定的各种《则例》。清朝《则例》种类繁多,数量庞大。就其类别而言,乾隆朝则例主要包括以下几类:宗室觉罗及旗务管理类则例;皇宫内廷管理类则例;少数民族管理类则例;国务执行机构类则例。前三类则例主要适用于特定群体、特定事务,在数量上占整个则例中的一小部分。则例中的绝大多数,是有关国务执行机构的则例,尤其是有关吏、户、礼、兵、刑、工六部的则例。

以吏、户、礼、兵、刑、工六部则例为主的国务执行机构则例,重在规制六部及其他部院的职责权限、公务程序,为各级政府机关履行职责确定了基本的法律框架。不仅如此,则例通过对于政府机构以及各级官员的规制,广泛涉及文武百官、士农工商,实现了对于整个社会的法律覆盖。

就法律内容而言,清朝承袭明朝关于法律体系的构建原则,以职官部门的设置为依据,对于法律进行部门分类,形成以吏事法、户事法、礼事法、兵事法、刑事法、工事法为主体的“六事法体系”。

这一部门分类,在不同的法律文本中,分别有不同表现形式。在《会典》、《会典则例》、《律例》等法律文本中,采用“六事法”合体的编纂方式。每一法律文本中,均包括“六事法”各类内容。其篇目条款设置则以“六部”为纲,分列属于“六事法”各部门的条款。而在作为部院法主体部分的部院《则例》之中,又采取“六事法”分立的文本体例:以“六部”为纲,分别制定各自独立的法律文本,如《吏部则例》、《户部则例》等。两种编纂方式并存,使得法律的文本载体与部门分类兼有相互分离、交叉对应的双重特点,并体现出“一法多典”“一典多法”的特殊现象。^{②⑥}

吏事法围绕着吏部职掌,主要规定文官的选拔、考核、升降、黜革、调任、功过、休致

^{②③} 在体例方面,《乾隆会典》做出重大变革。此前两部会典,典与例合编。乾隆皇帝提出,典与例,在性质上不同。前者为“国家大法”,保持稳定;后者则需“随时增损”。因此,典例混编,既区别不了其性质,也不便于使用。有鉴于此,《乾隆会典》在编纂时,区别典与例,分开编纂。最终形成《清会典》100卷,《清会典则例》180卷。各自独立成书。这一体例,为其后两部《会典》所沿用。

^{②④} 《乾隆会典》,载《大清五朝法典》,线装书局2016年版,第6页。

^{②⑤} 《乾隆会典》100卷之中,皇族管理机构1卷,内廷管理机构6卷,中枢决策机构1卷,军事管理机构8卷,国务执行机构84卷。

^{②⑥} 例如,属于“吏事法”的内容,分布在《会典·吏部》《会典则例·吏部》《吏部则例》《律例·吏律》等多部法律文本之中;而无论是《会典》《会典则例》,还是《律例》等法律文本,均同时存在吏事法、户事法、礼事法、兵事法、刑事法、工事法的内容。

等,既涉及各级、各类官吏的身份,也涉及机构、官吏的办事程序,还包括大量对于官吏履行职责的具体要求。而这些具体要求,其诸多内容直接涉及社会万民。吏事法从明确吏部职责、规范官员行为出发,设置各类条款。其中涉及百姓万民的条目包括:户口,田宅,钱法,盐法,关税,灾赈,僧道度牒,服饰,学政,边禁,关市等。吏事法正是通过规制各级官吏,实现了对于文武百官、百姓万民的法律调整。吏事法的法律文本主要包括:《会典·吏部》、《会典则例·吏部》、《吏部则例》、《吏部处分则例》、《律例·吏律》等。

礼事法以礼部职掌为基础,其内容涉及礼制、学校、贡举等。通过规制吉、嘉、军、宾、凶五礼的内涵与实施,礼事法全面覆盖从朝廷百官到社会万民的相关社会关系。就规制对象而言,礼事法所设置条目包括:婚礼、冠服、贡举、学校、风教、乡饮酒礼、相见礼、家祭、丧礼、恤典、方伎、祀名宦乡贤、旌表、乡饮酒礼、乡约、童试、举贡生童户籍、商学、书院、义学、社学、告祭、服制、僧官道官阴阳学医学等。礼事法的法律文本主要包括:《会典·礼部》、《会典则例·礼部》、《礼部则例》、《律例·礼律》以及《大清通礼》、《学政全书》等。

兵事法围绕着兵部职掌,主要规定武职官员的选拔、任用、考核以及各类军职人员的职责、功能等。军队及武职人员,其职责与国家安全、地方秩序、巡捕盗贼等密切相关。与其他各法相比,兵事法重点在于军队管理,与百姓万民关联性较少。但兵事法涉及关禁、海禁、洁禁等条目之中,对于关口通行、海岛耕作、海上贸易、地方治安等作了限制性规定,其内容与普通民众生活也直接相关。清朝兵事法的法律文本主要包括:《会典·兵部》、《会典则例·兵部》、《兵部则例》、《兵部处分则例》、《律例·兵律》等。

六事法之中,刑事法较为特殊。《会典》规定刑部职掌:“掌法律刑名,以肃邦宪。”^{②⑦}刑部执掌天下刑名,以刑事惩罚手段维系社会秩序。刑事法对于社会秩序的规制,既涉及普通刑事犯罪,又涉及其他五类法律所调整的社会关系,对于严重破坏社会关系、构成犯罪的行为给予刑事惩罚。前者属于刑事法独立调整范围,而后者则由刑事法与其他五类法律共同调整。通过独立调整与交叉调整的双重设置,构建社会秩序,维系法律的严肃性、权威性。刑事法所涉及普通犯罪包括:贼盗、人命、斗殴、骂詈、诉讼、受赃、诈伪、犯奸、杂犯、捕亡、断狱等。清朝刑事法的法律文本主要包括:《会典·刑部》、《会典则例·刑部》、《律例·刑律》等。

工事法围绕着工部职掌,其内容涉及器物制造、工程修建以及山林、道路、水利管理等事项。工事法通过对于城乡基础设施建设的规制,以及对于特定区域、领域的管理,构建基本的民生条件并支持基层社会秩序的稳定。在城乡基础设施建设方面,工事法分别对于城乡道路、桥梁的建设与管理,对于江河堤岸建设与防汛抗灾作了较为详细的规定;另外,工事法还就山林采摘捕猎、民众商贾河道通行、工关税务、民间祠庙沟洫等内容,作了禁许规定。工事法所设置条目包括:坛庙,祠庙,物料,匠役,钱法,採捕、河

^{②⑦} 前引^{②④},第600页。

工、水利、河塘、桥道、关税、匠役、沟洫、坟茔、薪炭、煤窑等。工事法的法律文本主要包括:《会典·工部》、《会典则例·工部》、《工部则例》、《律例·工律》等。

以吏事法、户事法、礼事法、兵事法、刑事法、工事法为主体的六事法体系,就内部结构而言,既包容了清朝主要的法律文本,^{②8}也体现了自身的逻辑自洽;就外部覆盖而言,基本覆盖了文武百官、士农工商全部社会主体,覆盖了政治、经济、军事、文化、婚姻、家庭、继承、市场各类社会关系。

“六事法体系”覆盖了社会生活的方方面面,实现了对于各类社会关系的法律调整。这一法律体系如何落地,如何实施,如何从纸面上的规范,转化成文武百官、社会万民行为的依据。从清朝的社会实践看,一方面,中央各部院,特别是履行国务执行主体职责的吏、户、礼、兵、刑、工六部,按照六事法体系的相关规定,履行职责,实现国家管理、社会治理的中央层面主要任务。

另一方面,地方各级政府,特别是州县基层政府,直接面对社会,接触万民。州县作为亲民政府,为士农工商社会万民确定行为准则,调整社会关系,解决民间纠纷。而其基本依据则为“六事法”。清朝州县,除了正印官、佐贰官之外,多设置吏、户、礼、兵、刑、工“六房”,协助处理各类具体事务。无论是正印、佐贰之官,还是“六房”之吏,调整关系、规范万民的基本依据,仍然是“六事法体系”。长期生活在县衙、并两次出任县令的清人黄六鸿撰写《福惠全书》,全面介绍州县正印官职掌。从《福惠全书》关于州县“六房”职责的记载,可以看出,“六房”各吏协助州县正印官履行职责,其基本依据在于“六事法体系”的相关规定。^{②9}

清朝州县“六房”之吏未必全面了解“六事法”的内容。但是,从州县正印官的任务布置,在吏、户、礼、兵、刑、工各房长期形成的管理习俗与行为惯例中,已充分融入“六事法”的具体规定。正是在州县之官与“六房”之吏的共同努力下,“六事法”实现了在州县的有效落地,并在调整社会关系、维持社会秩序方面发挥重要作用。

从朝廷六部,到州县六房,“六事法”既是文武百官履行职责、实现国家机器正常运转的规范依据,也是确定士农工商社会万民权利义务、行为举止的规范基础。

二、清朝“户事法”透视

清乾隆朝法律作为“六事法体系”的成熟代表,既表现出内部分工的合理性,也体现为外部覆盖的广泛性。就内部分工而言,《会典》及《会典则例》《部院则例》《律例》以六部为纲,立规设禁,强制调整相关社会关系。就外部覆盖而言,在“官法同构”原则之下,“官”因“事”而设,“法”依“官”而制,在这一传递关系中,“法”的原初依据,仍然是

^{②8} “六事法”之外,与其他国务执行机构相配套的,还有《钦定台规》《理藩院则例》《蒙古律例》《回疆则例》《国子监则例》以及《宗室觉罗律例》《宗人府则例》《光禄寺则例》《太常寺则例》等法律。

^{②9} 参见(清)黄六鸿:《福惠全书》卷二,广陵书社(扬州)2018年版,第35-37页。

“事”。从乾隆朝“六事法”的内容看,各法均通过对于相对应机构职掌、权责、奖惩、程序的规制,实现了对于百官万民、国家事务、社会生活的广泛覆盖。以下以乾隆朝“户事法”为对象,通过内容分析,透视“六事法”的内容特征以及社会覆盖。

户事法涉及户部全部职掌。《会典》规定户部职掌:“掌天下土田、户口、财谷之政,平准出纳,以均邦赋”。^⑩户部是国家与社会的“钱粮总汇”,其职掌以朝廷财政为主,兼涉民间经济活动及与经济相关的社会管理。户事法对于上述事务,进行全面规制。

(一)“户事法”文本结构

乾隆朝实施的主要法律文本包括:《会典》及《会典则例》、部院《则例》、《律例》^⑪。其中属于“户事法”范围的法律文本,包括《会典·户部》及《会典则例·户部》、《户部则例》、《律例·户律》等。^⑫

《会典·户部》设15门:

叙官 疆理 户口 田赋 权量 库藏 仓庾 积贮

漕运 钱法 盐法 关税 杂赋 俸饷 蠲恤

《会典则例·户部》设14门:

疆理 户口 田赋 权量 库藏 仓庾 积贮

漕运 钱法 盐法 关税 杂赋 俸饷 蠲恤

《户部则例》设14门:

户口 田赋 库藏 仓庾 漕运 钱法 盐法

关税 税则 廩禄 兵饷 蠲恤 杂支 通例

而《律例·户律》则设6门:

户役 婚姻 仓库 课程 钱债 市廛

户事法各法律文本关于门类的设置,体现了户事法的一些基本特点。第一,在适用对象方面,《会典·户部》与《会典则例·户部》以官府、官吏为主,少量涉及民间社会与平民百姓。而《户部则例》虽然仍以户部职掌为中心,规制户部机构、关联机构、地方官府的职官行为,但其内容则较多涉及城乡民间社会,涉及普通民众。第二,《会典·户部》及《会典则例·户部》、《户部则例》重在立规,在户事法所涉及领域,广泛建立规矩,明确规定可行、不可行的界限;而《律例·户律》则重在设禁,对于严重违反《会典·户部》及《会典则例·户部》、《户部则例》相关条款的行为,设置罪名,确定刑罚。第三,《律例·户律》发挥一身二任的作用。一方面,作为《会典·户部》及《会典则例·户部》、《户部则例》的底线法,对于严重违规行为给予刑事惩罚;另一方面,仍以户部职掌为中心,将一些虽未触犯《会典·户部》及《会典则例·户部》、《户部则例》规定、但与户

^⑩ 前引②,第68页。

^⑪ 《会典》及《会典则例》均属于从国家层面,规定国家根本制度以及相关的基本制度,在法律层级上相近。《户部则例》虽然也由皇帝钦命制定、颁布,但主体内容属于部院层面的具体规定。而《律例》主要规定犯罪与刑罚。

^⑫ 属于“户事法”的法律还包括与户部职掌相关的其他则例,如:《赋役全书》《户部军需则例》《鼓铸则例》等。

部管辖事务有较强关联的行为,设定罪名,规定处罚。^⑬

(二) 朝廷财政收入

中国古代,国家财政收入主要途径包括:与土地人口相关的赋役,与商业贸易相关的商业税,以及盐茶矾等朝廷垄断经营的收入等。户事法对于与朝廷财政收支以及与经济相关的政府管理事项作了较为详细的规定。

古代财政收入,以田赋丁银为主。清朝康熙时期吸取明朝万历时期“一条鞭法”经验,摊丁入亩,实施地丁合一,以田亩为依据,征收赋税。但同时,包括兵差、驿役、河工、力役等名色的各种徭役,仍以人丁为基础征发摊派。另外,户籍人口管理对于社会秩序的维系事关重大。清朝户事法对于民众的身份、户口作了较为详细的规定。《会典·户部》及《会典则例·户部》均专设“户口”门,《户部则例》更是将“户口”门位列篇首。《律例·户律》也以“户役”门居首。

清前期涉及民籍的身份被定为军、民、商、灶四种。《户部则例》规定,民众身份以原报册籍为准,不得擅自改变,也不得诈冒他籍。“凡军、民、商、灶诸色人户,并以原报册籍为定。若诈冒,及官司变乱版籍者,均依律治罪。”^⑭为了有效实施身份、户籍管理,清朝充分发挥乡村地方建立的保甲制度。保甲长重要职责之一,就是对于所在区域的人户巡察。户事法要求,每家每户,必须将自己家中家长、丁男的身份及相关数据写在门牌上,并挂在门口醒目处,以备查验。

身份、户口管理,既涉及徭役摊派,也涉及社会秩序的稳定,包括清朝较为普遍存在的良贱身份关系。《律例·户律》设置专门条款,以定罪量刑构建对于身份、户口管理的法律底线。首先,诈冒、脱免军、民、商、灶身份者,构成犯罪。“凡军民驿灶医卜工乐诸色人户并以籍为定。若诈冒脱免、避重就轻者,杖八十。其官司妄准脱免及变乱版籍者,罪同。”^⑮其次,隐匿户口不附籍、增减年状以避差役者,构成犯罪,并根据情形,分别对于家长、当事人、州县官员以及里长等给以处罚。^⑯

就身份而言,户事法注重区分良、贱之别。根据户事法规定,军、民、商、灶四民为“良籍”,统称“凡人”。此外,还存在各种“贱籍”身份之人,统称“贱民”,包括奴婢、佃仆、倡优、雇工人以及区域性乞丐、疍户等。与凡人相比,贱民在法律上地位低下,在应试科举、缔结婚姻等方面,受到诸多限制。“户事法”规定,符合一定条件的贱民,可以“开豁为良”,取消贱籍,而取得“良籍”身份。但全面获得凡人在参加科举考试、取消婚姻限制等方面的权利,仍需满足较为苛刻的条件。《户部则例》规定,已“开豁为良”的贱民,可以从事耕、读、工、商之业,但四代以内,其子孙仍不得参加科举考试。“凡开豁为良之乐籍、堕民、乞丐,及已经改业之蛋户、九姓渔户人等,耕读工商,听其自便。仍以报官改业之人为始,下逮四世,必其本族亲支均系清白自守者,方准应试、报捐。若豪棍

^⑬ 例如《律例·户律》“婚姻”、“市廛”门有关罪名设置。

^⑭ 故宫博物院编:《钦定户部则例》(乾隆四十六年),海南出版社2000年版,第66页。

^⑮ 张荣铮等点校:《大清律例》,天津古籍出版社1993年版,第189页。

^⑯ 前引^⑮,第187页。

藉端攻讦、欺压讹诈,依律治罪。”^{②7}

户部作为“钱粮总汇”的国务执行机构,其核心职掌在于征收赋税,从财政上确保国家机器的正常运转。中国古代,国家财政收入主要包括赋役与税收。户事法从赋税种类、征收责任、征收方式等方面,做出详细规定。

户事法规定了赋税的种类、标准与额度。清朝赋税,主体部分为田赋,另外还有盐税、关税、牙税、落地税、牲畜税、茶税、当税等。户事法之中,从《会典》及《会典则例》,到《户部则例》、《律例·户律》,均从不同角度对于赋税加以规定。

对于各类赋税的征纳,户事法规定了明确的责任。《户部则例》规定,地方征收钱粮,必须由州县正印官亲自负责,不得委托其他官员。“经征钱粮,专责印官。该上司不得滥委府佐协征滋扰。违者参处。”^{②8}

田赋征收,以土地亩数为依据。户事法特别规定,严禁官民隐匿田亩。《户部则例》与《律例·户律》分别设置“欺隐田粮”条。

《户部则例》“欺隐田粮”条规定:“凡官绅军民,将新垦旧熟等地,隐匿一亩以上至一顷以上者,分别议处。责惩其田入官。所隐钱粮按数追纳。该管各官将隐地察出,自二十顷以上,按亩纪叙。不能察出者,分别议处。如地主已经呈报,而州县官不转呈司道府,或司道府不查明督抚者,皆查参议处。”^{②9}

《律例·户律》“欺隐田粮”条规定:“凡欺隐田粮、脱漏版籍者,一亩至五亩笞四十,每五亩加一等,罪止杖一百;其田入官,所隐税粮依数徵征。若将田土移坵换段那移等则,以高作下,减瞒粮额,及诡寄田粮,影射差役,并受寄者,罪亦如之;其田改正,收科当差。里长知而不举,与犯人同罪。”^{③0}

户事法对于各项税银征收方式,制定了具体的适用规范。关于关税,《户部则例》要求,关税交纳,必须由商人自行完成,严禁铺户包揽。^{③1}为了让商户了解有关落地税的纳税要求,按章纳税,同时了解已经革除税种,以防止胥吏额外征收,《户部则例》还规定,各省须在通衢要道,张榜公示税则条款。“直省征收落地税银,均令将应征税则条款,于收税处所刊刻木榜,悬示通衢,并将已革之税概行刊榜晓谕。”^{③2}

(三) 民间经济活动

中国古代,崇本抑末,重农轻商,对于民间买卖及商业活动采取总体管控、谨慎制约的原则。户事法从不同角度,规范民间经济活动。乾隆朝户事法在土地产权确认、田宅买卖、市场管理、商业活动等方面,为民间经济活动立规设禁。

户事法注重民间土地的产权确认。民间土地争讼,多为界址不清,四至不明。《会

^{②7} 前引^{②4},第68页。

^{②8} 前引^{②4},第110页。

^{②9} 前引^{②4},第102页。

^{③0} 前引^{②5},第204页。

^{③1} 前引^{②4},第90页。

^{③2} 前引^{②4},第100页。

典·户部》基于征收赋税的需要,规定对于需要明确界址的田地进行丈量。而丈量田地的目的之一,在于确权,杜占争。“凡丈量,按部颁弓尺。广一步,纵二百四十步为亩。有司于农隙时,亲率里甲,履亩丈勘,以定疆界,杜占争,均亩赋。”^{④③}《会典则例·户部》则引据雍正五年定例,强调通过土地丈量,明确产权归属,防止欺隐田粮。“(雍正)五年覆准:民间争讼田土,大率为界址不清。非勘丈无以判其曲直,而清其顷亩。飭令地方官,凡讼涉田土,务宜清丈,以定界限,以除欺隐之弊。”^{④④}

清朝鼓励农民开垦荒地。但在对于所垦荒地的产权确认方面,受到诸多因素影响。《户部则例》作出明确规定。第一,对于可垦荒地,无论本地人,还是外来人,均可通过垦荒,获得产权。第二,开垦荒地,必须报官府确认。如果同一块田产,多人报垦,以先报者为主。第三,官府对于所垦之荒地,进行5个月的公示;限内无人提出产权异议,官府即可“取结给照”,给予垦荒之人正式产权。第四,如果垦户明知原田有主、假报垦荒而从官府骗取田土执照者,依律治罪;同样,他人假称垦户所垦之地为自己祖业者,亦依律治罪。“直省实在可垦荒地,无论土著、流寓,俱准报垦。一地互报,尽先报者。凡报垦,必开具界址土名,听官查勘。官勘后将有无业户示限五个月认种。限以外地付垦户,取结给照。……倘垦户将实有业户之地串通捏垦、朦官给照,及有指垦户承垦之地、冒争祖业者,均依隐占他人田宅律治罪。垦户不请印照,以私垦论。官勘不实,并予议处。”^{④⑤}这一条款,明确了与垦地相关联的产权法律关系,包括产权主体、产权对象、产权获取方式以及官府对于产权的保护,既有利于田赋的扩展,也有利于民生,并能有效防止因垦荒可能导致的土地产权纠纷。

田宅买卖,涉及国家财政收入,又与民众生活密切关联。《会典·户部》将其列为赋税范围,纳入官府掌控之中。《会典·户部》规定:“凡民间卖买田宅,皆凭书契纳税于官以成。其质剂曰契税。税契之法,布政使司作契帖,钤以司印,颁之州县。民之卖买田宅者,领契帖于官,征其税,书其姓名,揭其物数,并原契予之,以防诈伪,以治诉讼。”^{④⑥}在这里,《会典·户部》既强调田宅买卖必须“纳税于官”,也注重通过官府对于买卖行为的确认,防止围绕该田宅的欺诈行为,并为日后涉讼之时,当事人合法权益能够得到法律保护。

基于稳定田赋、保障朝廷财政收入的出发点,《户部则例》设置“典卖田宅门”,以规范田宅交易市场。

田宅买卖之中,传统社会存在“典卖”与“绝卖”两种行为。某些时候,田宅买卖契约之中没有注明属于“典卖”或“绝卖”,因而产生重大分歧,严重影响田宅买卖关系,影响乡村社会秩序。《户部则例》首先明确“典卖”与“绝卖”的区分,并将田宅买卖中几种常见现象归纳划分,明确权利义务关系。对于“绝卖”田宅,不得卖后“告找、告赎”;对

^{④③} 前引②④,第97页。

^{④④} 《会典则例》卷三十五,《户部·田赋二》第36页,《四库全书》本。

^{④⑤} 前引②④,第99页。

^{④⑥} 前引②④,第131页。

于“典卖”田宅,则必须在典契内注明典卖年限,并明确标注“回赎”字样。而对于此前未在契约内明确“典卖”“绝卖”的买卖行为,则以三十年为限,限内可“找赎”,若在限外,则一律不得“找赎”。^{④7}

根据《户部则例》规定的原则,州县地方官也常常制定规范,要求在田宅买卖中,严格按照双方契约,不得事后“找价”“贴价”。清人盘峤野人所辑《居官寡过录》记载州县官颁布“禁贴价”告示,对于在田园房产买卖成交后巧立名目、再行找价者,严肃处理。“民间买卖田园、房产,原系时值估价,彼此情愿成交,初未尝有所勉强也。迨既卖之后,有荒田耕种成熟,有破屋起造重新。房、地既已不同,价值自然各异。……为此,示仰督属官吏士民人等知悉,凡民间交易房产田园,须于成交之时确定价值,不许乘机推造,借名加价,巧立贴截,驾词兴讼。如有故违,定行究处。”^{④8}

与《户部则例》相衔接,《律例·户律》规定,典买卖关系中,典主到期不允“放赎”,即不允许业主付价收回原物,典主行为构成犯罪,处笞四十之刑。“其所典田宅、园林、碾磨等物,年限已满,业主备价取赎,若典主托故不肯放赎者,笞四十。限外递年所得花利追征给主,依价取赎。其年限虽满,业主无力取赎者,不拘此律。”^{④9}另外,对于田宅典买卖中较多出现的重复典买卖行为,《律例·户律》也明确规定相应的罪名与刑罚。“若将已典卖与人田宅朦胧重复典卖者,以所得价钱计赃,准窃盗论,免刺。追价还主,田宅从原典买主为业。若重复典买之人及牙保知情者,与犯人同罪,追价入官。不知者不坐。”^{⑤0}

市场交易,重在公平。户事法注重构建公平的市场商业秩序。为便于商人贸易往来,同时为规范商业行为,在城市设置牙行。《户部则例》对牙行设置、运行、禁令等作了细致规定。从事牙业者,必须是本地“殷实良民”,并获得邻佑同行保结;有生监身份以及衙门吏胥,均不得充任牙行;从事牙业者,不得把持市场、扰累商民,不得私立行规、哄抬物价,违反者取消牙业资格。为确保《户部则例》关于牙行规范的实施,《律例·户律》设置“私充牙行埠头”罪,对于牙行违规行为规定了相应的刑事处罚。“凡城市乡村诸色牙行及船埠头,并选有抵业人户充应,官给印信文簿,附写客商船户籍贯、姓名、路引、字号、物货数目,每月赴官查照。私充者杖六十;所得牙钱入官。官牙、埠头容隐者,笞五十;各革去。”^{⑤1}

(四) 基层社会管理

清制:各州县城乡,设立保甲,作为基层社会自治机构,协助官府,维持治安,征纳赋役。《会典·户部》首先对于保甲制度作出规定:“凡保甲之法,户给印单,书其姓名、习业,出注所往,入稽所来。十户为牌,立牌长;十牌为甲,立甲长;十甲为保,立保长。自

^{④7} 前引^{④4},第148页。

^{④8} (清)盘峤野人辑:《居官寡过录》,载《官箴书集成》,黄山书社,第87页。

^{④9} 前引^{④5},第212页。

^{⑤0} 前引^{④5},第211页。

^{⑤1} 前引^{④5},第272页。

城市达于乡村,使相董率,遵约法,察奸宄,劝嫫行。善则相共,皁则相及,以安保息之政”。^{⑤2}

根据《会典·户部》的规定,《会典则例·户部》将其规定更具体化:“州县城乡,十户立一牌头,十牌立一甲头,十甲立一保长。户给印牌一张,备书姓名丁数,出则注明所往,入则稽其所来。其客店亦令各立一簿,每夜宿客姓名、人数、行李牲口几何,作何生理,往来何处,逐一登记明白。至于寺观,亦分给印牌,备书僧道口数、姓名,稽察出入。”^{⑤3}

《户部则例》从具体实施层面上,对于保甲制度作了更加具体、可操作的规定。包括,第一,牌甲保长,由村民从“诚实、识字及有身家之人”中推举,并由官府批准。第二,牌甲保长的主要任务在于协助官府,维持地方治安。对于各类违法犯罪行为,或者可能有害于地方治安的行为,查明报官;了解各户人口,掌握变动情况,并随时报告官府;协助邻省邻县官府差役,缉拿罪犯逃犯。第三,甲保长尽职履责,官府可酌量奖赏;若“应查不查,应报不报”,则要按例治罪;地方官推行保甲不力,要“题参议处”。^{⑤4}

在宗祧继承方面,《户部则例》“户口门”下设“继嗣”条。该条规定:“凡无子者,许立同宗昭穆相当之侄为嗣。先尽同父周亲,次及五服之内。如俱无,方准择立远房。若继子不得于所后之亲,听其告官别立。其或择立贤能及所亲爱者,于昭穆伦序不失,不许宗族指以次序告争。凡继立不以同姓,及尊卑失序者,贪图财产、将独子出继予人者,独子藉称已经出继、不顾本身者,本身父母有子、所后之亲无子而舍去者,均照律治罪。若所养父母有子,所生父母无子欲还者,听。”^{⑤5}这一条款从几个方面对于民间宗祧继承进行了较为详细的规制。其一,无子继嗣,可按由近及远原则,立同宗昭穆相当之人为嗣;其二,已立继子而改立者,需报告地方官;其三,选择继嗣者,只要与昭穆伦常秩序不冲突,尊重立继人意愿,宗族不得干涉;其四,严格禁止立继过程中尊卑失序、贪图财产、无子出继等现象。

对于宗祧继承中普遍为各宗族诟病的“异姓乱宗”行为,户事法也吸纳民间习惯,明文禁止。一方面,立继人可以招赘养老,但女婿不得作为宗祧继承人,继嗣承祀。“义男女婿为所后之亲亲爱者,听其相为依倚,酌给财产。若招赘养老者,仍立同宗应继一人,承奉宗祀,财产均分。”^{⑤6}另一方面,收养外人,即使改从本姓,也不得继承宗祧。“其收养三岁以下遗弃小儿,即从其姓。但不得遂立为嗣。”^{⑤7}《户部则例》上述条款明确提出,违反有关规定“照律治罪”。而《户律》则设立“立嫡子违法”罪,对于宗祧继承方面种种违规行为给予处罚。

^{⑤2} 前引②,第91页。

^{⑤3} 《会典则例》卷三十三,《户部·户口下》,第108页,《四库全书》本。

^{⑤4} 前引③,第62页。

^{⑤5} 前引③,第69页。

^{⑤6} 前引③,第69页。

^{⑤7} 前引③,第69页。

中国古代,自然灾害频仍。户事法对于灾害之后的重建、救济等事项,给予规定。《户部则例》设“蠲恤”门,具体规定了灾害之后的重建、救济。水灾之后,地方官应确查坍塌房屋的数量,死亡人数及牲畜数量,并从经济上给予抚恤。“地方猝被水灾,该管官确查冲坍房屋、淹毙人畜,分别抚恤。用过银两,统入田地灾案内报销。”^{⑤⑧}该法还具体规定抚恤标准。例如,贵州省对于洪水冲毁民房的银两救济标准,瓦房每间8钱,草房每间5钱;对于死亡人口救济埋葬银,成人每人2两,幼童每人1两。^{⑤⑨}民间失火,官府应了解房屋延烧情况,酌量给予抚恤救济。“民间失火延烧房屋,地方官确勘情形,酌加抚恤。所需银两,于存公项下支销。”^{⑥⑩}

三、“六事法体系”的作用与影响

“六事法体系”在中国古代国家治理、社会管理方面发挥了重要作用。这一体系的构建与实施,体现了“官法同构”的制度建设原则,对于中国古代的制度、社会、文化乃至民众心理产生诸多影响。

(一) 维护国家统一,强化中央集权

在法律体系构建方面,“官法同构”原则的实施,特别是明清“六事法体系”的确立,适应中国古代维护国家统一、强化中央集权的政治需要,在保持国家大一统格局方面,发挥重要作用。

在中华文明史上,百官万民、整个社会,始终保持着强烈的大一统精神。古代中国,人口众多,地域广阔,文化内涵区域化,经济发展不均衡。中央政权始终处于外族侵扰、地方割据两大因素困扰。化解外族入侵,需要保持强大的军事力量;而防止地方割据,则首先需要强有力的中央集权体制。

秦始皇平定六国,建立统一的中央集权官僚体制。汉朝推动儒法合流,构建包含“大一统”精神的理论体系,深刻影响着民族文化、民族精神的形成与发展。汉以后的社会主流价值观,注重政权统治、民族人口、版图疆域、思想文化等方面的大一统。

大一统局面的创建与巩固,需要深刻的思想力量、强大的军事力量,也需要有力的制度力量、法律力量。在“官法同构”的制度体系之下,履行管理职责的官僚体系得到法律强制力量的有效支撑,以皇权为核心的国家统治意志通过官僚体系逐级延伸,遍及版图疆域每一角落。同时,同样体现皇权、统治集团整体利益的法律,则通过复杂的官僚体系网络,覆盖社会生活各领域,实施于州县地方。

根据以“官法同构”为原则构建的法律体系,无论是京城之内的朝廷高官,还是千里之外的州县小吏,毫无例外地遵循从《会典》、《会典则例》到《部院则例》、《律例》等各项

^{⑤⑧} 前引③,第195页。

^{⑤⑨} 前引③,第197页。

^{⑥⑩} 前引③,第197页。

法律;无论任职于东南富庶之州,还是任职于西北荒凉之县,各级官吏的职掌权责、俸饷待遇、铨叙考绩,甚至履职程序、公文格式,都在“六事法体系”之中统一而明确地规定。

“官法同构”的法律体系,推进了官僚系统的步调一致。各级官吏通过履行职责,完成对于整个社会的有序管理。不仅构建了符合统治阶级整体利益的社会秩序,也较好地抑制了因政出多门、标准不一而可能导致的权力分散、地方割据因素,进而有效巩固了国家与社会的大一统格局。

法律体系的构建,既涉及法律文本的制定编纂,也涉及法律内容的分工布局。前者重在确定法律的文本载体,并分别设定不同文本的效力等级。后者则重在区划法律的内容,按类别实现对于社会关系的调整、覆盖。

作为中国古代成熟形态的法律体系,明清两朝采取文本体系与内容体系既独立设置、又交叉对应的独特方式。清朝乾隆时期的法律,既构建了以《会典》及《会典则例》、部院《则例》、《律例》为主体的法律文本体系,并以效力高低、立规设禁两大标准进行划分,又以职官部门的设置为依据,对于法律内容进行部门分类,形成以吏事法、户事法、礼事法、兵事法、刑事法、工事法为主体的“六事法体系”。不仅如此,法律内容的“六事”部门分类,在《会典》及《会典则例》、《律例》两个层次的法律文本中,体现为内部布局,^①而在部院《则例》之中,则又独自成典。^②法律体系在文本与内容两方面的复杂设计,其基本宗旨在于:服务于国家统一,服务于中央集权。

在这一体系之中,大量的部院《则例》也经过皇帝“御批”,以“钦定”的方式颁布实施,并且部院《则例》均独立成篇,分别实施。但部院《则例》必须以《会典》为制定依据,不得与《会典》相冲突。而《会典》的制定编纂,直接以皇帝旨意为准,以符合由皇帝为代表的统治阶级整体利益为依据。在《会典》文本中,采取“六事”合一的体例,既象征“六权归一”的权力理念,也代表着中央权力“归于一统”的制度核心。

(二) 综合治理的法律支撑

“六事法体系”全面适应中国古代国家治理、社会管理方面的需求,对于礼、乐、政、刑综合治理给予强有力的法律支撑。

中国古代注重国家与社会的综合治理。西周统治者提出“以德配天”的主张,在国家治理中淡化超自然力量的作用,开启统治方式上的理性主义模式。《礼记》阐述各类治理手段的功能:“礼以道其志,乐以和其声,政以一其行,刑以防其奸。礼乐刑政,其极一也,所以同民心而出治道也。”^③礼、乐、政、刑相互配合,共同作用,才能实现天下大治。唐朝确定“德礼为政教之本,刑罚为政教之用”的治国原则,虽然治理手段有“本”“用”之别,但对于构建秩序而言,综合治理是唯一选择,“本”“用”兼顾,缺一不可。

^① 在《会典》及《会典则例》、《律例》中,采取“六事法”合体的文本体例。内部篇目条款的编排,均以六部为纲,分列属于“六事法”各部门的内容。

^② 在部院《则例》中,又采取“六事法”分立的文本体例;以六部为纲,分别制定各自独立的法律文本,如《吏部则例》《户部则例》等。

^③ 《礼记·乐记》。

综合治理目标的实现,需要相适应的思想、制度与法律。中国古代官制,为综合治理创造了基本条件。在制度建构方面,从最高层级的皇帝,到最低层级的州县,均采用一元权力结构,集事务管理权于一身。中央集权体制下,秦汉唐宋,皇帝统管天下大事;宰相辅佐皇帝,具体执掌国家事务的管理。明清两朝,皇帝直接领导六部。全国范围内的重大国务事件,由皇帝亲自决断。

在州县层面,州县正印官直接领导六房。辖区范围内各项事件,正印官既负全面领导责任,也承担直接的管理责任。清人谢金銓认为国家治理的重点,在于皇帝与县令,“帝王者,天下之主;县令者,一邑之主也”。^④清人江开更具体地说:“自钱谷、兵刑、农田、水利、蚕桑、学校、捕盗、救荒诸大政,是六官庶司之所分职,而州县独兼之。”^⑤

明清时期的“六事法体系”,有力支撑了从朝廷到州县的综合治理。《会典》作为国家的“大经大法”,全面规制国家基本制度,特别是权力结构与运行,以及具有全局性、根本性的国家政务。《会典》根据皇帝旨意而制定、修改,而且由皇帝亲自监督实施。《会典》、《会典则例》对于以六部为主的国家机关职掌权责、分工制约、内设机构乃至对于主官的任命、考核、奖惩等,均作了原则性规定,从法律上实现了对于国家社会综合治理的宏观规制。

州县普遍设立六房,在职能上对应朝廷所设六部。但与六部不同,六部堂官作为六部首脑,履行六部的领导职责,同时承担涉及六部管理的法律责任。而州县六房,非国家正式建制;各房首领,亦非正式官员,因此六房首领并不承担相关的法律责任。虽然部分州县设立佐贰官,但州县正印官作为一方主官,直接承担州县治理的全部责任。朝廷各部院所制定的则例,特别是作为“六事法”主体部分的六部则例,其内容均全面涉及地方州县。而这些规定所涉及的法律责任与义务,均以州县正印官为直接承担者。^⑥

“六事法”关于州县正印官直接领导、全面负责州县事务的规定,使得州县官能够更好地调动、配置州县公共资源,把握州县全局,综合运用各类管理手段而实现州县地方的有效治理。

(三) 从严治官,提高效率

战国时期法家代表人物韩非提出“明主治吏不治民”。中国传统社会在国家治理方面,注重强化对于各级官吏的管理。其重要途径是通过法律渠道,设定官吏的职责,规范官吏的行为,严格官吏的责任。“六事法体系”以官制为基础,以“治官”为切入点,全面规制各类各级官吏的行为,既体现了“从严治官”的基本理念,也有效提升了政府管理效率。

“吏事法”规定,官员处理公务,必须严格按照期限。以赴任为例。《会典·吏部》

^④ (清)谢金銓:《居官致用》。

^⑤ (清)江开:《牧令书·跋三》。

^⑥ 根据“六事法”,地方发生一些事件,州县官必须亲自到场处理,不得假手他人。《会典》规定,州县举行乡饮酒礼,知州、知县亲自主持。《户部则例》规定,民间田房买卖,产权过割、赋税推收,必须由正印官当着买卖双方之面,亲自审阅契约,钤印。《律例》规定,地方发生命案,正印官必须亲率仵作、刑书、皂隶等吏到现场验尸、勘查。

规定,官员赴任,按照距离远近,设置赴任期限。延迟一月,罚;延迟两个月,免职。“凡给凭赴任,量远近为限。吏部书凭,吏科填限。外任官亲赴吏科画凭。一月以上不到,有罚;两月以上,夺职。”^⑥清朝对于地方官,建立了严密的考核指标。清朝“六事法体系”就地方官考核体系的指标,作了详尽的规制。《会典·吏部》设“功过”条,集中列举了地方官的法律责任:“凡外任官地丁漕项全完,盐课盐引全完,运粮全完,劝民垦荒营田,缉获凶盗逃叛、私铸私销、制造赌具、私出海洋等犯,以及牧字蕃息、狱无疏脱、修筑水利、捐谷贮仓、河工栽柳栽苇者,均分别议叙、加级、纪录有差。”^⑦

“六事法”为各级官吏编织了一张严密的法网。清朝名吏汪辉祖称:“一部《吏部处分则例》,自罚俸以至革职,各有专条。故语云:‘州县官如琉璃屏,触手便碎’。……刘冰斋之言曰:吾自朝至暮,何时不担处分,何事不可去官。”^⑧

通过从严治官,“六事法体系”也在保持政令畅通、提升管理效率方面发挥积极作用。传统社会,交通通信手段低下。基于“官法同构”原则而建立的法律体系,从“治官”入手,实现“治官”与“治民”的双重目标。

古代国家治理,重心之一在于州县治理。州县官亲民,直接面对广大民众。赋税劳役能否足额征收,关系到国家财政收入;朝廷相关政策能否落地实施,影响到国家与社会的全局状况;特别是在面对自然灾害以及其他突发事件之时,地方民众的群体态度直接关系到各级官府的决策对应。州县官责任重,但权力小。如果诸事决策都需要请示道府省部等上级官府,在较为低下的交通通讯条件之下,势必影响管理效率,甚至引发重大消极后果。“六事法体系”按照官府职掌,分门别类,既规定各级官吏的行为标准,也确定与官府职掌相关联的民众行为准则。无论是对于官吏,还是对于民众,重要社会关系的调整,都在“六事法体系”之中有所规定。按图索骥,以行为找规范,就能够确定符合法律规定、并受到法律保护的行为方式。

对于州县官吏而言,一亩水田或旱田应分别征收多少赋税,交易一头牛应征收多少银两;民间失火,烧毁一间房子最多可救济多少钱,该钱从官府哪一项目下开销;如何管理城镇市场,如何管理乡村市场。对于基层民众而言,买卖房产,如何使得买卖行为得到官府确认,并在今后可能发生的房产诉讼中获得法律保护;房产“典卖”如何“找贴”;何种情况下可以减免赋税,或者获得官府优恤;无子继承宗祧,如何“立继”才能得到官府确认等等。所有这一切,都在“六事法”中明确规定,既不需要请示上级官府,也不需要内部讨论对策。虽然某些规定较为机械,可能制约州县官在处理具体问题时的能动性,甚至难以体现朝廷关于问题处理的价值导向。但整体而言,这种对于各类具体问题都尽可能多地确立应对方式,在节约公权资源、提高管理效率方面,作用明显。

(四)“六事法体系”对于古代社会的消极影响

^⑥ 前引②,第49页。

^⑦ 前引②,第52页。

^⑧ (清)汪辉祖:《通论居官》。

以“官法同构”为原则建立的“六事法体系”,作为调整社会关系、规范社会秩序的强制性行为规范体系,对于古代法制的演进,以及古代社会的发展,也带来诸多消极影响。

“六事法体系”的实施,对于古代社会的最大消极影响,在于从理念与制度两方面,强化了官本位原则。整个法律体系的构建,以职官制度为基础。职官机构的分类,决定了法律部门的分类;各项法律的实施以及监督,均以相应的职官为主体;甚至民众对于法律的了解,也只能通过相对应的职官部门。与官制体系密不可分的法律体系,既维护了官本位的社会关系,也强化了全社会的官本位观念。

“官法同构”使得官制与法制密切关联,使得“法”对“官”产生巨大的依赖。对于民众而言,法是官的制度化身,而官则是法的人格代表。古代中国,民众受教育程度低。隋唐以后,学校之设,主要目的在于科举选官。对于多数普通民众而言,既没有知晓法律的迫切需求,也没有知晓法律的便利途径。虽然缴纳赋税,买卖田宅,宗祧继承,民间借贷等行为,都必须依据相关法律,但其中大多数事项,都可以通过“官”,由“官”依“法”解决。在民众眼中,“官”“法”一体,密切关联。无论是在制度层面,还是在观念层面,“法”的价值与品格,都紧紧地依赖于“官”。

“六事法体系”本身,还存在调整范围的重复交叉问题。中国古代,无论是作为官制的“六部”,还是作为法制的“六事法”,都保持着内部区分的双重标准。六部之中,吏、兵二部职掌,分别为文职官吏与武职将兵,以职官身份为划分标准。而其他四部,其职掌范围则以事务性质划分。与六部职掌相对应,“六事法”之中,“吏事法”“兵事法”在适用主体方面,以身份为标准,分别适用于内外文职官吏以及内外武职将兵,而其他各法则以事务性质为标准,不论身份,面向社会。

双重划分标准,导致六事法内部在调整范围上存在较大的重合。户事法以事务划分,其调整范围涉及“土田、户口、财谷之政”^⑩。不论文官武将,所涉及俸饷、军需、银钱赏赐或罚没、优恤等事项,均与财物关联。此类规定,按身份应属于“吏事法”“兵事法”,按事务则属于“户事法”。清乾隆朝“六事法体系”之中,将其划归“户事法”,虽然符合“户事法”事务归属标准,但却导致“吏事法”“兵事法”覆盖面欠缺。

“六事法”之中,“户事法”与“工事法”均设有“关税”篇,其内部条目设置也多相近。究其原因,在于清沿明制,一方面,由户部职掌全国税赋,包括主管全国“户关”。另一方面,为了解决道路、桥梁、水坝船只建设与修理,由工部设关,征收一定的竹、木、沙、石等原料,并管理“工关”。工部为了规范“工关税”的征收以及“工关”行为,在《工部则例》之中,也专设“关税”篇,对于税种、税额、税率、征收作了具体规定。就国家职能而言,涉及国家财政的税收事项由两大部门分掌,导致制定法对于关税的规制出现在两大平行的法律部门之中,既是国务执行机构在职能分工上的缺陷,也导致制定法体系内部分工不严谨。

^⑩ 前引^{②④},第68页。

中国古代“官法同构”的制度构建原则,推动法制与官制同步发展。在这一基础之上形成的“六事法体系”,符合古代国情,适应古代国家治理、社会管理需要。以六部职掌为基础,“六事法”实现了对于国家事务、社会关系的广泛覆盖,也在法律体系内部初步形成较为合理的分工衔接。“六事法体系”的实施,强化了国家统一的制度与理念,推进了基层社会的综合治理,并通过从严“治官”,提高管理效率,实现“治官”与“治民”的双重目标。“六事法体系”的构建与实施,体现了中国古代治国理政方式的特殊性,也展示了中华民族的政治智慧与法律智慧。

Abstract: In ancient China, administrative system and legal system adopted the same system construction. Administrative system was set up according to the need of state affair management, legal system was established according to the need of official governance, and then the dual goals of ruling the officials and ruling the people were achieved. From the Han and Tang dynasties to Ming and Qing dynasties, administrative system experienced the evolution of the system from three councilors and nine ministers to three departments and six ministries to six ministries, while the legal system experienced the germination, establishment, maturity, perfection and other development stages of the system of six affairs laws. Until the Ming and Qing dynasties, corresponding to the central administrative system of six ministries, the system of six affairs laws with the law of official affairs, the law of financial affairs, the law of ritual affairs, the law of military affairs, the law of criminal affairs, the law of engineering affairs as the main body was mature and improved. From the perspective of the law of financial affairs, it is can be seen that the system of laws of six affairs has a wide coverage of state affairs and social relations, and has basically realized the comprehensive adjustment of officials and citizens. This legal system is in line with ancient national conditions, meets the needs of ancient governance, and plays an important role in the maintenance of national unity, the construction of social order and other aspects; this legal system not only embodies the distinctive characteristics of the ancient Chinese national governance and social management mode, but also shows the political wisdom and legal wisdom of the Chinese nation.

(责任编辑:李 游)