

· 专论：学术与思想 ·

清代条例本相考辨*

——条例“专指刑事法规”说驳正

杨一凡 王若时

【摘 要】清代条例“专指刑事法规”说作为通行观点，长期在学界流传。然而，现存的众多以“条例”命名的单行法规和条例汇编文献表明，在清代法律体系中，吏、户、礼、兵、刑、工、都察院、通政司、大理寺等各类条例并存，刑例只是其中之一。清代人历来都是从“分条订立的规则”“以例补法”的意义上看待、纂修、行用条例的，以现代部门法概念界定条例的性质失之偏颇。清代条例的编纂经历了应急立法、定期修例、晚清变革三个重要的发展阶段。条例作为国家大法和基本法律的实施细则，具有立法适时、针对性强等优点，是纂修各部院署则例、《大清律例》和《大清会典》的基础文书，对完善清代法制发挥了重大作用。

【关键词】清代条例 以刑为主 法律体系 清代法制

【作者简介】杨一凡，中国社会科学院荣誉学部委员，中国社会科学院法学研究所研究员、博士生导师，西北大学法史创新工程首席专家；王若时，法学博士，西北大学法学院讲师。

【中图分类号】D929 **【文献标识码】**A

【文章编号】2097-1125（2025）09-0005-31

* 本文系国家社会科学基金青年项目“明清食货立法研究”（23CFX090）的阶段性成果。

著名历史学家邓之诚先生曾言：“清以例治天下。”^①清例就法律形式而言，有则例、条例、事例之分；就内容分类而论，有吏例、户例、礼例、兵例、刑例、工例、都察院例、通政司例、大理寺例等例之别。阅读以往研究清例的著述，多论及刑例而不涉及非刑事诸例，给人以刑例等同于清代全部例的印象。关于清代条例的性质，已出版的中国法律史教材、法学辞典、著作和发表的论文，凡论及条例者，除了个别表述为“主要指刑事法规”，几乎都把它界定为“专指刑事法规”。^②

检阅清代史籍，未见条例“专指刑事法规”的记载；查阅国内外数十家图书馆收藏的条例资料，无论是条例专书，还是散见的有关条例的记述，都无法得出清代条例“专指刑事法规”的结论。因此，本文对清代条例“专指刑事法规”说予以澄清和修正。

一、现存文献表明清代条例大多不是刑事法规

纵观现存于世的清代条例，它们的存在状态大致可分为三种类型：一是编入清朝各部院署则例、《大清律例》、《大清会典》、《大清会典事例》等法典法律 and 散见于各种史籍的各类单个条例；二是清朝颁布的以“条例”命名的单行法规；三是官府编纂的条例汇编。后两种均独立成书刊印，收入的多是通行条例，也是清代条例的精华。只要浏览一下刊印成书条例文献的名称、目录并对其内容构成做简要分析，就能断定条例“专指刑事法规”说难以成立。

（一）在以“条例”命名的单行法规中刑事法规占比极低

清代条例作为以“补法”为基本功能的一种法律形式，通常是在法无明文规定的情况下针对新出现的问题制定的。终清一代，朝廷因时因事以“通行”方式颁行的条例数以万计。较之随时颁行单个条例而言，以“条例”命名的单行法规是统治者精心编纂或修订而成的，有比较广泛的适用性和一定

① 邓之诚：《中华二千年史》卷5《明清下》，东方出版社2013年版，第508页。

② 例如，“条例是刑事单行法规。由有关大臣起草上奏，经皇帝批准后颁布，以作为律的补充”。见叶孝信、郭建主编：《中国法制史》，复旦大学出版社2017年版，第211页。又如，“清代的例可分为条例、则例、事例、成例等。条例专指刑事单行法规”。见沈玮玮：《中国法律史新识》，华南理工大学出版社2018年版，第204页。

的稳定性，颁行的数量较少，内容更为精当，规范性更强。单行法规类条例是在特定时期为加强特定事务或特定领域的管理而制定的，或因情况变化修订频繁，或因被编入各部院属则例，清代前中期制定的这类条例大多失传。即便如此，据笔者对中国国家图书馆等 16 个单位藏清代条例文献的初步统计，也仍有 160 余种内容、版本不同的清代单行法规类条例传世，现将其中有代表性的条例录于表 1。

表 1 现存清代单行法规类条例举要

条例名称	编纂者	文献版本	藏馆
《都察院拟监察职权条例》	都察院纂	顺治十八年刻本	北京大学图书馆
《钦颁服色条例》	礼部纂	康熙十八年刻本	宁波市天一阁博物院
《工程做法附条例》	允礼等辑	雍正十二年刻本	山西省图书馆
《钦定翻译考试条例》	礼部纂修	乾隆六年武英殿刻本	辽宁省图书馆
《大清律续纂条例》	允禄等纂	乾隆二十六年武英殿刻本	中国国家图书馆
《大清律纂修条例》	阿桂修纂	乾隆四十七年武英殿刻本	中国国家图书馆
《钦定吏部续增通行条例》	吏部续增	乾隆五十七年刻本	北京大学图书馆
《钦定吏部处分条例》	傅恒等奉敕撰	清内府刊本	台北故宫博物院
《捐官条例》	户部修撰	嘉庆十九年刻本	新疆维吾尔自治区图书馆
《钦定科场条例》	景安修、蔡銮扬等纂	嘉庆二十一年刻本	中国国家图书馆
《钦定祭祀条例》	允禄等撰、觉罗为光辑译	嘉庆二十二年觉罗为光抄本	辽宁省图书馆
《钦定磨勘条例》	礼部纂修	嘉庆刻本	北京师范大学图书馆
《题准拣选条例》	佚名	清抄本	北京大学图书馆
《淮徐淮阳河工漕规条例》	佚名	清抄本	河南大学图书馆
《俸禄养廉条例》	佚名	清抄本	上海图书馆
《契税条例》	户部纂	清抄本	上海图书馆
《吏部条例》	吏部纂	清抄本	北京大学图书馆
《庚子科武场乡会试条例》	佚名	清刻本	北京师范大学图书馆
《癸卯科武场乡会试条例》	佚名	清刻本	天津社会科学院图书馆

续表

条例名称	编纂者	文献版本	藏馆
《营伍条例摘要》	佚名	道光抄本	北京大学图书馆
《变通捐输章程条例》	吏部主稿	咸丰元年陕省官署刻本	中国人民大学图书馆
《增附出身教职酌定保荐限制条例》	吏部主稿	咸丰元年陕省官署刻本	中国人民大学图书馆
《举人贡生报捐国子监助教等官条例》	吏部主稿	咸丰二年陕省官署刻本	中国人民大学图书馆
《钦定严禁鸦片烟条例》	敬敏等编	清刻本	中国国家图书馆
《新疆遣犯雍滞改发条例》	刑部纂	咸丰七年刻本	黑龙江省图书馆
《续增科场条例》	礼部纂修	咸丰刻本	中国国家图书馆
《增修筹饷现行条例》	户部纂	同治刻本	北京师范大学图书馆
《钦定武场条例》	兵部纂	同治刻本	中国国家图书馆
《江西滇捐简明条例》	佚名	光绪三年刻本	上海图书馆
《秋谏条例》	佚名	光绪十四年刻本	北京大学图书馆
《刺字条例》	刚毅撰	光绪二十一年黔南抚署活字本	天津图书馆
《京察条例》	佚名	光绪刻本	中国国家图书馆
《军队内务条例》	安徽武备学堂编	光绪木活字印本	吉林省图书馆
《捐输条例》	佚名	清末刻本	北京大学图书馆
《速兴新学条例》	广学会拟定	光绪二十四年广学会上海美华书馆铅印本	中国国家图书馆
《各学堂毕业文凭条例》	学部编	清末京华印书局京师铅印本	中国国家图书馆
《大清国籍条例》	宪政编查馆编	宣统铅印本	中国国家图书馆
《英法等国条例税则》	佚名	清刻本	孔子博物馆

清代颁行的许多单行法规类条例，如《钦定科场条例》《大清律纂修条例》《钦定磨勘条例》《钦定武场条例》等，曾多次修订，各种内容不尽相同的版本甚多。例如，《钦定科场条例》和《续增科场条例》的不同版本有 30 余种，而《大清律纂修条例》的不同官刻本有 18 种。凡是条例名称相同的文献，只选一种列入表 1。因多种因素影响，笔者对国内外图书馆藏清代单行法规条例未能做全面的搜集和统计，实际上现存于世的这类文献的数量应当比笔者的统计多得多。

简要考察收集的 160 余种单行法规类条例，可以得出以下结论。第一，在表 1 列举的条例中，成书时间最早的是顺治十八年（1661 年）刊《都察院拟监察职权条例》，最晚的是宣统年间颁行的《大清国籍条例》，顺治后各朝都有精心纂修的条例颁行，说明从清代早期到清代晚期，朝廷编纂单行法规类条例未曾间断。第二，单行法规类条例是皇帝钦准颁行的，从发布条例的部门看，六部等中央衙门都有单行法规条例的起草和刊行权。例如，吏部编纂有《吏部条例》《钦定吏部处分条例》《钦定吏部续增通行条例》等，户部编纂有《捐官条例》《增修筹饷现行条例》《契税条例》等，礼部编纂有《钦定科场条例》《钦定祭祀条例》《钦定磨勘条例》等，兵部编纂有《钦定武场条例》等，刑部编纂有《大清律续纂条例》《大清律纂修条例》等，工部编纂有《工程做法附条例》等。第三，就单行法规类条例的内容而言，绝大多数属于吏政、食货、礼仪、军事、学校教育等，而非刑事法规。

（二）条例汇编集大多不以“刑例”为主

清代的条例汇编文献均由官府衙门刊刻，它是朝廷制定、颁行和地方官府汇编、刊刻、保存条例的真实记录。现见的清代条例集，书名因内容和编纂体例而异，有《各部院条例册》《上谕条例》《颁发条例》《汇刊条例册》《汇总条例》《条例》《四季条例》《条例约编》《各部条例》等多种，所收条例基本上颁行于乾隆至宣统年间。

条例集的编纂、刊印之所以自乾隆朝起盛行不衰，是因为清代中晚期健全了有关法律文书的刊刻、保管制度。其一，乾隆十一年（1746 年）实行各部院署定期修例制度后，在前后两次修例期间，中央各衙门针对新发生的问题适时立法，不断制定新的条例，随时颁发给各省，由省汇编刊发给府、州、县衙门遵行，汇编和刊印条例成为各省下达法律文书的重要方式和应履行的职责。为防止书坊私刻条例发生错误，清代实行官府专刻条例制度。早在雍正三年（1725 年）七月初四日律例馆纂修吏、兵二部铨选处分则例时，世宗胤禛谕令，该书修成后“仍逐卷缮写并原书进呈，朕亲加酌量，刊刻颁行。再书肆有刻卖《六部则例》等书，行文五城并各直省督抚，严行禁止”。^① 乾

^① 《清世宗实录》卷 34，雍正三年七月己亥，《清实录》第 7 册，中华书局 1985 年影印本，第 513~514 页。

隆及以后各朝都遵照世宗谕令，重申朝廷所颁条例一律由官府刊刻，禁止书坊私刻出售。其二，自乾隆朝起，朝廷划拨专款供地方衙门刊刻包括条例在内的中央下达文书使用。清代史籍中这类记载甚多，例如，《晋政辑要》载，“部颁条例，于乾隆十九年奉部行令各省随时刊刻……查通省繁费，各属多寡不等，通共每年额设银一万七千六百二十两”，^①“每年刊刷，即于各州县应支繁费项下，提解备用”。^②其三，为妥善保存条例等官文书档供下次修例等用，各地方衙门普遍设阁库藏，派人监管，并实行了一套比较严密的保管制度。一些地方府、州、县志对该地保管条例的情况亦有记载。例如，同治《石门县志》载，该地所存典籍有“《磨勘简明条例》一本”，“《教职俸满条例》一本”，“《条例》一部，共十一套一百三十六本”，“《汇总条例》二本”；^③又据安徽《宁乡县志》载，宁乡尊经阁御书楼改为专供“朝廷颁赐书籍建阁库藏”用，收藏乾隆朝颁行的“《六部条例》共一百二十二本”“《奏请更定科场诗论关节条例》一本”，“《续增磨勘条例》一本”，嘉庆朝颁行的“《条例》一本，《汇总条例》共四本”。^④

清代条例集版本众多，内容庞杂，这里仅对《上谕条例》和《各部院条例册》两种代表性条例集做一考察，从中可知当时制例之概貌。

1. 《上谕条例》

“上谕”一词，在清代泛指皇帝的命令或指示，也指皇帝发布命令的一种官文书。所谓上谕条例，就是皇帝以上谕形式发布的条例。现见清代官刊上谕条例集的版本不少于40种，每集记当年或若干年朝廷颁布的条例。编纂体例是以年份先后为序，每年下或按春、夏、秋、冬季节，又分为吏、户、礼、兵、刑、工六类，其中有些条例集篇幅巨大，分编为几十册乃至上百册。例如，日本国立公文书馆藏江苏布政使司衙门刊《上谕条例》嘉庆元年（1796年）刻本，计226册，收入雍正十三年至乾隆六十年61年间颁行的条例；日本内阁文库藏江苏布政使司衙门刊《上谕条例》嘉庆刻本，计20册，收入嘉庆元年至嘉庆五年5年间颁行的条例；日本国会图书馆藏《上谕条例》光绪刻本，计70册，收入道光二十二年（1842年）至光绪二十三年（1897年）

① 海宁辑：《晋政辑要》卷2，乾隆五十四年刻本，第65页a。

② 海宁辑：《晋政辑要》卷2，乾隆五十四年刻本，第64页a。

③ 同治《石门县志》卷5《典籍》，同治十三年刻本，第13页a~第14页a。

④ 民国《宁乡县志》故事编第四《礼教录》，第4页a、b。

56 年间颁行的条例；日本国会图书馆藏《上谕条例》光绪刻本，计 20 册，收入光绪元年至光绪二十九年颁行的条例。纵览不同版本的上谕条例集，在清代中后期多数年份颁行的代表性条例尽收眼底，其内容之广泛，绝非“刑事法规”四字能概括，这里仅以《上谕条例》嘉庆元年刻本所记乾隆元年至乾隆十年条例为例（见表 2）。

表 2 《上谕条例》嘉庆元年刻本载乾隆元年至乾隆十年条例

单位：件

类别 年份	吏例	户例	礼例	兵例	刑例	工例	合计
乾隆元年	43	52	27	27	49	3	201
乾隆二年	30	44	8	14	33	0	129
乾隆三年	25	21	7	25	14	1	93
乾隆四年	36	10	13	13	17	3	92
乾隆五年	41	51	13	23	36	6	170
乾隆六年	32	52	10	26	39	7	166
乾隆七年	28	32	8	17	18	0	103
乾隆八年	29	11	6	16	19	2	83
乾隆九年	17	12	25	14	23	2	93
乾隆十年	13	15	16	13	24	3	84
合计	294	300	133	188	272	27	1214

《上谕条例》嘉庆元年刻本记乾隆元年至乾隆十年条例共 1214 件，平均每年 121.4 件、约每三天颁布 1 件，可见当时制例之频繁。在这些条例中，刑事条例 272 件，占 22.4%；非刑事条例 942 件，占 77.6%。也就是说，刑部之外各部院寺监颁行的各类吏政、食货、礼仪、军政等国家事务管理方面的条例占所颁条例总数的四分之三以上。

《上谕条例》所收条例是依例的内容和治理的对象而不是机械地以题奏衙门分类的。一般来说，吏、户、礼、兵、刑、工六类条例，每一类条例多是主管该领域事务的中央衙门的题奏，也有一些条例是由大学士、督抚和其他部院题奏的。例如，乾隆元年吏例中的“选拔贡生学臣秉公考校”例，由礼部具题；同年，兵例中的“严禁件作贿嘱妄报”例，由刑部具题。又如，乾

隆二年户例中的“常平仓谷不敷盈余银两买补如无动支存公银两”例，由两江总督那苏图题奏。再如，乾隆五年户例中的“丁祭遇恩辰改期”例，由太常寺具题。

其他上谕条例集收入的条例，虽不同年份颁行的条例数量多寡不一，但都按照“官领其事”的编辑原则，以吏、户、礼、兵、刑、工等分类编纂。从史籍的记载看，自嘉庆朝起，随着经济和社会事务的繁杂，条例的制定更趋频繁。由此可以推断，乾隆至清晚期颁行的条例当为数万之多，其内容也更为丰富。

2.《各部院条例册》

《各部院条例册》是分年汇总中央各衙门所颁条例的簿册，也称例册。编纂例册既是为方便官吏查阅法律，也是为以后纂修《大清律例》、部院则例和《大清会典》做文书准备。它收入的条例多为经皇帝题准的臣工题本，少数是皇帝上谕。每年所颁条例单独分册，除了个别年份，均以吏、户、礼、兵、刑、工六部分类，每类下以颁发的时间先后为序。从很多题本中记有“通行直隶等省，一体遵行”“载入例册，永远遵行”等字样可知，这些条例的性质属于通行条例。

现见的清朝《各部院条例册》版本有10余种，其中收入条例较多的有：美国哈佛大学燕京图书馆藏《各部院条例册》，收入乾隆三十五年至乾隆五十年条例、嘉庆元年至嘉庆二十五年条例、道光元年至道光三十年条例、咸丰元年至咸丰十一年条例、同治元年至同治十年条例；北京大学图书馆藏《各部院条例册》，收入乾隆三十五年至嘉庆二十五年条例；日本东京大学东洋文化研究所藏《各部院通行条例》，收入嘉庆元年至光绪二十年条例；中国国家图书馆藏《各部院条例册》，收入道光五年至道光十五年条例。由此可见，乾隆中期至清晚期的各部院条例大多保存了下来。

就清代条例的适用范围而言，既有通行全国的，也有针对特定地区或特定事务的。《各部院条例册》收入的基本是通行全国的条例，而当时实际制定的条例要比收入例册的条例多得多。

全面考察各种版本的《各部院条例册》，不难发现，各分册收入的都是当年颁行的新例，法律规定都有很强的针对性，涉及事务纷杂，并不局限于刑事法规。在《各部院条例册》诸版本中，美国哈佛大学燕京图书馆藏本载乾隆、嘉庆、道光、咸丰、同治五朝条例，所收条例的数量为诸册之冠（见表3）。

表3 美国哈佛大学燕京图书馆藏《各部院条例册》内容分类统计

单位：件

条例册名称	所载条例颁行年份	吏例	户例	礼例	兵例	刑例	工例	其他 ^[1]	合计
(乾隆)各部院条例册	三十五年至五十年	165	65	42	80	249	11	1	613
(嘉庆)各部院条例册	元年至二十五年 ^[2]	106	27	22	43	162	4	3	367
(道光)各部院条例册	元年至三十年 ^[3]	114	22	18	28	179	1	2	364
(咸丰)各部院条例册	元年至十一年 ^[4]	13	3	1	4	14	0	0	35
(同治)各部院条例册	元年至十年 ^[5]	28	10	4	4	21	0	0	67
合计		426	127	87	159	625	16	6	1446

[1] 表内“其他”栏指理藩院、都察院等部院寺监颁行的条例。

[2] 嘉庆九年至十七年原文献条例缺失。

[3] 道光九年原文献条例缺失。

[4] 咸丰三年、七年原文献条例缺失。

[5] 同治十一年至十三年原文献条例缺失。

该馆藏五朝《各部院条例册》，共收入条例 1446 件，内有刑部条例 625 件，占 43.2%。其中，乾隆三十五年至乾隆五十年颁发条例 613 件，内有刑部条例 249 件，占 40.6%；嘉庆元年至嘉庆二十五年颁发条例 367 件，内有刑部条例 162 件，占 44.1%；道光元年至道光三十年颁发条例 364 件，内有刑部条例 179 件，占 49.2%；咸丰元年至咸丰十一年颁发条例 35 件，内有刑部条例 14 件，占 40%；同治元年至同治十年颁发条例 67 件，内有刑部条例 21 件，占 31.3%。清廷虽对制定刑部条例十分重视，但从总体上分析，各部院颁发的条例以非刑事条例居多。

清代中后期官刻的条例汇编，除了《上谕条例》《各部院条例册》，还有各种不同称谓的条例集。例如，有《四季条例》这样按春夏秋冬四季分编的条例集，《嘉庆十一年汇总条例》^①《道光二十六年现行条例》^② 这样分年编纂的

① 参见《嘉庆十一年汇总条例》，北京大学图书馆藏清刻本。

② 参见《道光二十六年现行条例》，北京大学图书馆藏清末刻本。

专集,《条例》^①《汇总条例》^②《汇刊条例册》^③《颁发条例》^④这样汇集多年或多个朝代的条例合编集,《颁发各部简易条例》^⑤《摘录续增科场条例》^⑥《营伍条例则要》^⑦这样的条例选编集,《大清律历次纂修条例》^⑧这类刑事条例汇编,《应酬条例汇编》^⑨这类非刑事条例汇编,还有章程、条例合编本。^⑩条例如何汇总刊刻,由各省官府自行决定,名称彼此不一。不过,无论条例集的名称、内容和编纂方式有何差异,刊刻的目的和基本要求都是共同的,即把中央各衙门颁行的条例汇编刊行公布,供各级官吏使用。这一时期刊刻的各类条例集,除了《大清律续纂条例》《大清律纂修条例》及相关的刑名条例,多数是各部、院、寺、监条例合编。凡合编的条例集,刑事条例仅是众多类型条例之一。例如,同治十三年(1874年)刊刻的《颁发条例》,收入道光、咸丰、同治三朝颁行条例共364件,内有刑例151件;又如,清道光年间刊刻的《部例》,收入嘉庆二十五年各部准咨的题奏39件,内有刑例12件。全面考察清代中后期以“条例”命名的法律汇编文献,可见此类文献大多不是刑事法规汇纂,合编条例集的内容也远谈不上“以刑为主”。

二、清代条例的性质和编纂的发展变化

现存的以“条例”命名的单行法规和汇编文献证明,所谓清代条例“专指刑事法规”的观点不能成立。那么,清代条例的本相是什么?是何原因导致今人对它的表述出现偏差?笔者认为,错误论断之所以出现,除了阅读文献不够,主要是对条例的性质和编纂发展变化缺乏清晰的认识。

① 参见《条例》,北京大学图书馆藏乾隆、嘉庆刻本和清刻本。

② 参见《汇总条例》,湖南省社会科学院图书馆藏光绪铅印本。

③ 参见《汇刊条例册》,北京大学图书馆藏乾隆刻本,河南大学图书馆藏清刻本。

④ 参见《颁发条例》,日本东京大学东洋文化研究所藏嘉庆刻本,北京大学图书馆、石家庄市图书馆、日本国会图书馆藏清刻本。

⑤ 参见《颁发各部简易条例》,北京大学图书馆藏乾隆刻本。

⑥ 参见《摘录续增科场条例》,北京大学图书馆藏光绪刻本。

⑦ 参见《营伍条例则要》,北京大学图书馆藏道光刻本。

⑧ 参见《大清律历次纂修条例》,北京大学图书馆、南开大学图书馆藏嘉庆刻本,日本东京大学东洋文化研究所藏同治刻本。

⑨ 参见《应酬条例汇编》,辽宁省图书馆藏光绪三十一年刻本。

⑩ 参见《章程条例汇集》,吉林大学图书馆藏同治刻本。

（一）清代条例的性质与今人认识的误区

传统观点在论述清代条例时，比照现代部门法的概念和划分标准方法，将清代例的体系中的条例与事例、则例的功能加以区分，认为“清代最主要的法律形式便是例，可分为条例、则例、事例、成例等名目。条例是专指刑事单行法规”。^① 其实，清代人在使用“条例”“事例”“则例”这些称谓时，还未形成类似现代部门法的概念，法律术语的运用远没有现代严格，当时法律形式的定名是从例的存在状态、编纂体例和功能的角度确定的。今人以现代部门法的理念套用和界定清代条例的性质，难免与清代人的认识大相径庭。

1. 清代条例的内涵和性质

条例是通过一定立法程序制定的规范性文件，一般由多个条款或法律文书构成，其形态表现为概括方式，法律规定不是针对某个具体的人或事，而是具有普遍适用性。条例作为法律用语，最晚在南北朝时期就已经出现，其本义是“分条订立的规则”。例如，北魏廷尉少卿杨钧在上书中就把魏律的条文称为“条例”。^② 唐、宋、元时期，条例作为国家法律体系中用以“补法”的“可变通之法”，已广泛适用于吏治、食货、礼仪等领域。条例被确认为国家法律体系中的重要法律形式始于明代，其含义是“分条”编纂的“奏定之例”，是“条”与“例”两事合称的法律用语。清代人沿袭了条例内涵是“分条订立的规则”的认识，始终未曾改变。查阅清代史籍，清代人在论述条例时，多是从“条”与“例”的结合、“分立条款”这个意义上阐发的。例如，道光年间，王瑩在《包慎伯先生答书》中论及钱法条例冗繁之弊时，仍用“条分缕析，多列款目”^③ 表述条例的特征。

将清代条例与历代条例在国家法律体系中的地位、功能进行比较可知，清代条例与唐、宋、元代条例一样，用以补充国家大法和基本法律的不足，而与明代条例的功能稍有差异。明清两代法律体系按其构成和效力层级大致可分为三个层次。居于法律体系最高层次的是《会典》。《会典》是国家典章制度总汇，详细规定了中央文武衙门的编制、职掌、官员品级、统属关系和各项根本制度，朝廷编纂的其他法律不得与之冲突，明清两代人称为“大经

^① 沈玮玮、赵晓耕：《中国法制史新论》，北京交通大学出版社2014年版，第199页。

^② 参见《魏书》卷111《刑罚志七》，中华书局1974年标点本，第2881页。

^③ 王瑩：《钱币台言续刻》，道光刻本，第11页a。

大法”。中间层次是国家的基本法律，用以规定各种具体制度和重要实施措施，是在实务中可以直接应用且稳定性较强的法律，明清两代人称为“常经之法”。明代“常经之法”由明太祖颁行的包括《大明律》《大明集礼》《宪纲》在内的13种法律和统治者精心修订的《吏部条例》《军政条例》《问刑条例》等条例组成，而清代的“常经之法”由各部、院、寺、监则例和《大清律例》《大清通礼》等构成。最低层次是未经统一编纂但具有一定效力的皇帝谕旨和各中央机构议准的事例或通行的单个条例等，明清两代人称为“变通之法”。也就是说，明代条例具有表述“常经之法”和“变通之法”的双重功能，而清代条例始终是国家大法、基本法律的实施细则，其性质属于“变通之法”。显然，清代条例在法律体系中的地位较之明代有所降低。

2. 清代条例与事例、则例的关系

第一，条例与事例的关系。事例的本义是“以前事为例”。它是在行政或审判活动中，通过处理某一事件或某一案例形成的并被统治者确认为具有法律效力的定例。康熙《大清会典·凡例》云：“事例由上所颁降者，则书曰‘诏’，曰‘敕’，曰‘谕’，曰‘旨’，曰‘令’；由部院各衙门具题者，则书曰‘题准’；由科道、督抚条陈，经部院议覆者，则书曰‘覆准’；由议政王、贝勒、大臣及九卿、詹事、科道会议者，则书曰‘议定’，曰‘议准’。或有叙事者，则直书之。若历来奉行，无所考据者，则指事分款书之。”^①这就是说，皇帝上谕和经钦准的臣工奏本是事例的基本形态。条例与事例的联系是：事例是条例的文本基础，条例通常是由删、整事例而成的。二者的区别是：事例的载体是皇帝上谕或钦定臣工题奏的原始文书，它是针对特定的人或事制定的，不一定都具有广泛的适用性；条例是通过一定的立法程序纂修的比较规范的文件，能够在全国或某一省区或某一领域通行，有相对广泛的适用性和法律效力。

这里需要说明的是，清代事例除了因事颁行的单个事例，还有“会典事例”和《捐纳事例》、《筹饷事例》等少数以“事例”命名的单行法规，这两种事例是清代事例的特别形式。《大清会典》的内容由表述国家基本制度的典文和表述“变通之法”的事例构成，具有长期行用或参用价值，是国家“大经大法”的有机组成部分。单行法规类事例由若干事例删整汇编而成，内容为

^① 关志国、刘宸纓校点：《大清会典（康熙朝）》第1册，凤凰出版社2016年版，“凡例”，第1页。

复数结构，是以概括的法律条文表述的，这类事例与以“条例”命名的单行法规的编纂体例、功能并无不同，都是常法的细则性规定，故清代人也称为“条例”。“会典事例”和单行法规类事例虽借用了“事例”之名，但其法律性质与泛称的事例大不相同，在法史研究中应予以区分，不宜混为一谈。

第二，条例与则例的关系。“则”是法则、准则或规则之意，“例”指先例、成例或定例。则例是通过立法程序制定出来的，是删定编次先例、成例和定例并经统治者确认的行为规则。则例属于复数结构，具有概括性形态。在唐、五代时期，则例相当于“标准”的同义语，并非独立的法律形式。在宋、元时期，则例是诸例中的一种，其内容大多是有关官吏俸禄及钱粮等方面的规定，是国家法律的实施细则，在法律体系中位阶较低且影响有限。明代提升了则例的法律地位，使之成为国家的重要法律形式，主要用以表述食货等事务管理的标准、运作规则。明代颁行了大量赋役、盐法、商税、捐纳、赎罪、钱法、钞法、漕运、救荒等各类则例，用以调节千变万化的经济关系。^①清初仿效明制，也颁行了大量的各类单个则例，但其性质仍属于事例。清代在法制建设方面的一个重大发展是突破了明代把则例局限于钱粮事务方面立法的模式，扩大了则例的适用范围，并把这一法律形式运用于钱粮之外的其他领域的立法。特别是在康熙、雍正、乾隆年间，朝廷不仅制定了各部院署则例，而且中央机构编纂的法律专书多以则例为名，则例在国家法律体系中的地位大大提升，成为表述中央机构活动规则的主要法律形式。条例与则例的联系是：条例是编纂各部院署则例的基础文书。二者的区别是：各部院则例是国家的基本法律，而条例是各部院则例的实施细则。

条例、事例、则例作为清例的三种基本法律形式，其性质、功能和表述的立法成果各有不同，三者既有联系，又有区别，还相互交错。清代条例与事例、则例一样，内容亦有吏例、户例、礼例、兵例、刑例、工例等之分，因此，把条例的性质概括为“专指刑事法规”是不妥当的。

（二）清代条例编纂演变历经三个阶段

终清一代，各种条例的制定和颁行从未中断，条例的性质和在法律体系中

^① 参见杨一凡：《历代则例沿革考》，高翔主编：《中国历史研究院集刊》总第4辑，社会科学文献出版社2022年版，第193~259页。

的地位也从未改变。与此不同的是,条例的编纂随着国情的变化和健全法制的需要,经历了应急立法、定期修例期间有序编纂、晚清变革三个发展阶段。

1. 清代前期在应急立法背景下的条例编纂

据史载,清入关前,为完善八旗制度,颁发了多种条例。天聪五年(1631年)七月,皇太极颁布了旨在保护奴仆权益、限制各大贝勒权力的《离主条例》。^①崇德七年(1642年)闰十一月,就处理诸王、贝勒、贝子、公等围猎误射事宜,兵部颁行了《围猎误射处分条例》。^②崇德八年三月,“更定六部处分条例”,就盛京六部各衙门官员违制行为应受行政处分做了详细规定。

清入关后,在顺治和康熙前期,以恢复残破的经济和社会秩序为国家政务之要,朝廷除了编纂《大清律例》以保障诉讼、审判活动正常进行,无暇全面创建新朝的各项法律制度。康熙中后期和雍正时期,朝廷为健全国家大法和基本法律制度,将立法的重点放在编纂《大清会典》和各部院署则例上。在这种背景下,清代前期的条例,除了《大清律例》附例和《钦颁服色条例》等极少数“常经”性单行法规,绝大多数是因事随时制定和颁行的,带有应急立法的特色。

清代前期面临的各类管理事务日益繁杂,法律适用的地域辽阔,为了防止以事例进行法律调整易出现前例与后例冲突的弊端,实现法制统一,迫切需要针对一些重要领域或重大事务制定比较严密的法规。为了适应这种立法的要求,顺治、康熙、雍正三朝在制定刑事条例以完善刑法的同时,在吏治、食货、礼仪、学校管理等方面,以条例形式颁布了不少单行法规。顺治五年,朝廷颁行《使臣礼物条例》;^③顺治九年,定“各学生员丁忧服阙游学告病缘事补考各条例”;^④顺治十五年四月,颁布《礼部更定科场条例》。^⑤康熙四年

① 《清太宗实录》卷9,天聪五年七月八日,《清实录》第2册,中华书局1985年影印本,第124~125页。

② 《清太宗实录》卷63,崇德七年闰十一月二十三日,《清实录》第2册,中华书局1985年影印本,第875~876页。

③ 《清世祖实录》卷36,顺治五年正月十二日,《清实录》第3册,中华书局1985年影印本,第291~292页。

④ 《清朝文献通考》卷69《学校七》第1册,浙江古籍出版社1988年版,第5487页。

⑤ 《清世祖实录》卷116,顺治十五年四月二十一日,《清实录》第3册,中华书局1985年影印本,第906页。

(1665年)六月,朝廷颁布《生监准贡条例》;^①康熙九年九月,颁布《处分官员条例》;^②康熙十二年三月,颁布《土官处分条例》。^③雍正六年,“定理藩院补用人员各条例”;^④雍正十二年九月,下令“所有田地丁粮俱改照川省条例征收”。^⑤

这一时期的单行法规类条例多是临时制定,普遍存在条文简略、规范性较差的缺陷。例如,《离主条例》仅6条例文,《围猎误射处分条例》仅7条例文,《生监准贡条例》仅3条例文,《户部治理亏空条例》仅7条例文。条例的编纂体例也不统一,有些是列举抽象条文,有些则由臣工奏本构成。例如,康熙初颁行的《礼部题准更定科场条例》,^⑥收入顺治年间礼部的三个题本,即顺治二年七月题奏的《礼部题为请颁科场事宜以便遵守事》,内收19项科场定则;顺治十五年五月题奏的《礼部为遵旨另定科场议处条例事》,内列科场事宜15条;顺治十六年六月题奏的《礼部题为请旨事》,后附顺治十二年至顺治十六年间礼部的三个奏疏。该条例比较全面地规范了国家的科举制度,就生儒应试、选择主考聘同考官、出题、定取士额数、防范冒籍、考试违式、受卷弥封、誉录、对读、关防、惩处诓骗营求关节弊端等一系列事宜做了详细规定。

2. 清代中期定期修例制度实行期间通行条例的编纂

乾隆时期,清代法制建设进入成熟阶段,这一时期立法的重大成就包括:乾隆五年颁行精心修订的《钦定大清律例》,律文定型恒存,以后仅修例以补律之未备;为完善国家“大经大法”,采取典、例分编原则,续修《大清会典》,编纂《大清会典则例》,并于乾隆十二年颁行天下;继康熙、雍正两朝之后,把则例作为规范中央各衙门活动的规则,经多年编纂,各部、院、寺、监则例齐全;自乾隆十一年起,各部院署实行“五年一小修,十年一大修”

① 《清圣祖实录》卷15,康熙四年六月三日,《清实录》第4册,中华书局1985年影印本,第231页。

② 《清圣祖实录》卷34,康熙九年九月五日,《清实录》第4册,中华书局1985年影印本,第458页。

③ 《清圣祖实录》卷41,康熙十二年三月十二日,《清实录》第4册,中华书局1985年影印本,第552页。

④ 《清朝文献通考》卷77《职官一》第1册,浙江古籍出版社1988年版,第5575页。

⑤ 《清世宗实录》卷147,雍正十二年九月二十三日,《清实录》第8册,中华书局1985年影印本,第830页。

⑥ 《礼部题准更定科场条例》,中国社会科学院图书馆法学分馆藏康熙初刻本。

的定期修例制度。嘉庆、道光两朝继承了乾隆时期确立的立法制度，直到道光十年定期修例制度废止。在乾隆、嘉庆、道光三朝实行定期修例制度的80余年间，各部院署则例均经过多次续修，法律规范更加完备。

一些著述以乾隆至道光年间多次编纂《大清律》律后附例为据，认为自乾隆朝起，条例成为刑事法律的专称，这是局限于刑事法律文献而忽视吏、户、礼、兵、工等各类法律文献产生的错觉。事实上，在乾隆、嘉庆、道光年间，条例作为国家基本法律的实施细则和纂修各部院署则例、《大清律例》的文本基础，其内容涉及国家和社会生活管理的各个方面，并且伴随定期修例制度的实施，条例的编纂也实现了经常化、制度化，表现在以下几个方面。第一，乾隆七年，朝廷改变统一由专门机构编纂法律的传统做法，由六部分别纂修本衙门则例。各部院署设专员负责条例编纂，立法进度和质量得到保障。第二，编纂通行条例受到空前重视。“通行”的本义是“通令遵行”。清朝“通行”的法律文书是尚未被编入《大清会典》、《大清律例》和各部院则例，由各部院署通令在全国或特定范围内遵行的皇帝谕旨及钦准臣工条奏的统称。为了处理两次定期修例期间出现的新法律问题，中央各衙门需要及时把皇帝的相关上谕和钦准的定例以单个文件形式下发遵行，而各次定期修例的主要工作又是把两次定期修例期间颁行的通行新例以“经久长行”为取舍标准，选编、删整，抽象概括为法律条文，编入部院署则例，颁行和编纂新的通行条例成为各中央衙门立法的常务。第三，每次定期修例，朝廷都要求各布政司提供近年来通行本地区的条例文本，各省也为了能够及时把朝廷颁行的条例尽快下达府、州、县等各级衙门遵行，普遍建立了定期刊行、总汇条例制度。从现存文献看，不少布政司衙门每季度汇总刊刻条例一次，并把条例汇编本以“四季条例”题名。例如，中国国家图书馆藏地方衙门辑刊的《四季条例》咸丰、同治、光绪刻本，分别刊有“春季条例”“夏季条例”“秋季条例”“冬季条例”字样；北京大学图书馆藏河南布政司刊道光九年条例四册，封面题为“布政司衙门刊颁道光九年春季分奉到一切条例”“布政司衙门刊颁道光九年夏季分奉到一切条例”“布政司衙门刊颁道光九年秋季分奉到一切条例”“布政司衙门刊颁道光九年冬季分奉到一切条例”。“四季条例”的编纂方法多以月份分册，每月下又以吏、户、礼、兵、刑、工六例先后为序排列。

清代中期乾隆、嘉庆、道光三朝颁行的条例基本上都是通行条例，无论是数量还是法律的规范性都远远超过清代前期。这一时期刊印的条例集较多，

如《条例》《上谕条例》《汇总条例》《颁发条例》等。在题名为“四季条例”的条例集中，以德国柏林图书馆藏《四季条例》卷帙最多，计 166 册，收入乾隆十七年至道光十年颁行的条例（见表 4）。

表 4 德国柏林图书馆藏江苏布政司衙门辑刊《四季条例》内容构成

单位：件					
颁行时间	春季条例	夏季条例	秋季条例	冬季条例	合计
乾隆十七年至六十年	564	405	368	362	1699
嘉庆元年至二十五年	299	187	201	206	893
道光元年至十年	78	75	53	57	263
合计	941	667	622	625	2855

《四季条例》所收条例，以季分册，每册按月份前后和条例颁布时间先后为序，把吏、户、礼、兵、刑、工六部及都察院、理藩院等颁发的条例依次编排。在各分册条例中，刑事条例占条例总数的比重不等，大多为四分之一或三分之一左右。

“通行”是清朝向全国或某一省区下达法令的一种颁布形式。就发布通行条例的中央衙门而论，有“吏部通行”“户部通行”“礼部通行”“兵部通行”“刑部通行”“工部通行”等；就通行条例的适用范围而言，有通行全国、通行某一省区、通行某一特定领域等。“四季条例”由各布政司衙门编印，所收条例仅限于通行全国和适用于本省的条例。在清代中期实行定期修例的 80 余年间，到底颁行了多少通行条例？因文献缺失，无法精确统计。从表 4 可知，在乾隆十七年至道光十年共 79 年间，中央各衙门下达江苏行用的通行条例有 2855 件，平均每年为 36.1 件；其中乾隆十七年至乾隆六十年共 44 年间为 1699 件，平均每年为 38.6 件。又据江苏布政司衙门刊乾隆《上谕条例》，乾隆十七年至乾隆六十年共 44 年间，中央各衙门下达江苏省行用的通行条例为 7871 件，平均每年为 178.9 件。比较两种条例集可知，德国柏林图书馆藏《四季条例》收录的只是当时通行江苏的部分条例，实际上朝廷每年下达江苏的通行条例远比《四季条例》所载为多。另外，此《四季条例》记载的仅是适用于江苏一省的通行条例，如果说乾隆、嘉庆、道光三朝在定期修例期间，朝廷向各行省颁行的各类通行条例在万数之上，应不为过。

清代中期，各部院署在注重编纂和颁行通行条例的同时，还针对一些特

别需要加强的领域及时编纂和颁行了不少以“条例”命名的单行法规,如乾隆朝颁行有《钦定吏部续增通行条例》^①《钦定磨勘条例》^②《满文祭祀条例》^③《三礼条例》^④《钦定科场条例》^⑤《钦定续增科场条例》^⑥《钦定诸满洲祭祀还愿条例》^⑦等。嘉庆朝在乾隆年间颁行条例的基础上,又修订和颁行了不少单行条例,现见的藏本有:《钦定科场条例》嘉庆九年、二十一年刻本,^⑧《续增科场条例》嘉庆刻本,^⑨《捐官条例》嘉庆十九年刻本,^⑩《钦定磨勘条例》^⑪《续增磨勘条例》嘉庆刻本,^⑫《钦定祭祀条例》嘉庆二十二年抄本。^⑬

3. 清代晚期条例编纂的变革

清代晚期,面对列强入侵,社会动荡,变法图强思潮涌起,为挽救政治危机,清廷被迫进行法制变革。条例的编纂内容和称谓也发生了新的变化。

其一,颁行了大量内容趋于近代化的通行条例。道光中期以后,特别是在咸丰、同治、光绪年间,为救亡图存,清廷进行了以引进西方军事装备、机器生产和科学技术为主要内容的“自强求富”运动,相继兴办了一批民用工矿企业和交通运输业,清末又推进司法改革。空前的社会大变革也带来了层出不穷的新问题。在这种情况下,清廷采用大量颁行通行条例的办法应对立法滞后的难题。当时颁行的通行条例不仅数量众多,而且形式多样,既有朝廷通令遵行的单个法律文书,也有由若干事例组成的单行法规,还有以

① 参见《钦定吏部续增通行条例》,北京大学图书馆藏乾隆五十七年刻本。

② 参见《钦定磨勘条例》,日本东洋文库藏嘉庆十一年刻本。

③ 参见《满文祭祀条例》,首都图书馆藏乾隆刻本。

④ 参见乾隆《东华续录》卷4,光绪十年长沙王氏刻本,第21页a、b。

⑤ 参见《钦定科场条例》,日本国立公文书馆藏乾隆四十四年、五十五年序刻本。

⑥ 参见《钦定续增科场条例》,青海省图书馆藏乾隆武英殿刻本。

⑦ 参见《钦定诸满洲祭祀还愿条例》,日本京都大学人文科学研究所藏乾隆十二年刻本。

⑧ 参见《钦定科场条例》,苏州大学图书馆和日本国会图书馆、日本东京大学东洋文化研究所藏嘉庆九年、二十一年刻本。

⑨ 参见《续增科场条例》,日本东京大学图书馆藏嘉庆刻本。

⑩ 参见《捐官条例》,新疆维吾尔自治区图书馆藏嘉庆十九年刻本。

⑪ 参见《钦定磨勘条例》,中国国家图书馆、北京师范大学图书馆藏嘉庆刻本。

⑫ 参见《续增磨勘条例》,中国国家图书馆藏嘉庆刻本。

⑬ 参见《钦定祭祀条例》,辽宁省图书馆藏嘉庆抄本。

“通行”为书名的条例汇编集，如《刑部通行条例》、^①《增定通行条例》、^②《各部院通行条例》、^③同治十三年刊《通行条例》、^④同治年间浙江藩署刊《各部院通行条例》、^⑤光绪年间江苏书局刊《通行条例》^⑥等。

在制定、颁行通行条例过程中，清朝吸收外国的先进立法经验，突破了原来的法律结构框架，注重新生行业、领域的立法，实业、新学、禁烟、对外通商等成为规范对象；条例的编纂也更加规范，“条分缕析”的特征愈加明显，其内容多以“第一条”“第二条”等序号罗列。咸丰、同治、光绪、宣统各朝都颁发了很多单行法规类条例，既有中央衙门制定的《钦定鸦片烟条例》^⑦《酌改条例》^⑧《核议量减州县处分条例》^⑨《学部订定各学堂修业文凭条例》^⑩《大清国籍条例》^⑪等通行全国的条例，也有规范各省区地方事务的条例，如《湖南府厅州县暂行条例》^⑫《广东通商条例》^⑬《东三省奉天清理财政局拟定通用新订簿记条例》^⑭等。各省也很注重条例的汇总、刊印，流传较多的版本有《咸丰辛亥至辛酉四季条例》咸丰刻本、《四季条例》咸丰八年刻本、《四季条例》同治刻本、《四季条例》光绪刻本等。

其二，章程由原作为条例的一种形式，逐步代替条例成为表述法律细则的称谓。“章程”作为法律术语很早就见诸史籍，《史记·太史公自序》和《汉

- ① 参见《刑部通行条例》，南京大学图书馆、温州市图书馆、新乡市图书馆藏同治八年木活字本。
- ② 参见《刑部说帖》，美国哈佛大学图书馆、日本东京大学东洋文化研究所藏清末刻本。
- ③ 参见《各部院通行条例》，内记嘉庆元年至光绪二十年条例，日本国会图书馆、日本东京大学东洋文化研究所藏清末刻本。
- ④ 参见《通行条例》，北京大学图书馆藏同治十三年刻本。
- ⑤ 参见《各部院通行条例》，嘉兴市图书馆藏同治年间浙江藩署刻本。
- ⑥ 参见《通行条例》，中国国家图书馆藏光绪江苏书局增刻本。
- ⑦ 参见《钦定严禁鸦片条例》，中国国家图书馆藏道光十九年刻本。
- ⑧ 参见《酌改条例》，收入《各部院条例册》道光十一年册，美国哈佛大学汉和图书馆藏清刻本。
- ⑨ 参见《核议量减州县处分条例》，收入《各部院条例册》咸丰十一年册，美国哈佛大学汉和图书馆藏清刻本。
- ⑩ 参见《学部订定各学堂修业文凭条例》，上海图书馆藏光绪三十四年铅印本。
- ⑪ 参见《大清国籍条例》，中国国家图书馆藏宣统铅印本。
- ⑫ 参见《湖南府厅州县暂行条例》，中国国家图书馆藏光绪刻本。
- ⑬ 参见《广东通商条例》，广东省立中山图书馆藏光绪刻本。
- ⑭ 参见《东三省奉天清理财政局拟定通用新订簿记条例》，北京大学图书馆藏宣统元年铅印本。

书·高帝纪下》中就有“张苍为章程”^①和“张苍定章程”^②的记载。从秦汉至清雍正朝，章程虽作为法令制度的泛称或用以表述国家法制的规程细则在史籍中多次出现，但并未成为普遍适用的法律形式。自乾隆朝始，为给各部院则例制定更为详细的实施细则，章程被视为条例的一种形式，开始被广泛使用。在乾隆、嘉庆两朝编纂的《各部院条例册》中，不少条例就以“章程”命名。晚清时期，为适应变法图强需要，实行新政的一系列改革措施和新兴的各行各业亟待更加详尽、规范的规程强化管理，章程逐步代替条例成为表述法律细则的名称。就法律的性质和功能而论，章程和通行条例都是国家法律的实施细则，都有立法及时、针对性强的特点，但章程较之通行条例有两大优点。一是条例基于皇帝某一谕旨或臣工对某一事项的题奏形成，内容相对单调，而章程包容量大，涵盖组织架构、成员权利义务、运作方式、具体操作规程等各个方面，内容更加严密，规范性更强。二是条例由中央各部院奏定，通行于全国或某一省区、某一领域，而章程的制定权和适用范围空前扩大。各级官府及社会民间组织都有章程制定权。章程因制定机构的法律地位不同，性质、适用范围和功能各异。中央衙门奏定的章程在全国或某一行业领域通行。省、府、州、县制定的章程分别在全省和各府、州、县内通行。社会组织制定的章程只对章程规定的组织成员有约束力。章程的这些优点更能满足清末社会变革中各地和各类实业公司、银行、医院、学校和社会团体的需要，因而受到朝廷和社会各界的青睐。这一时期，除了朝廷因应急颁行通行条例，章程的编纂空前兴盛，成为表述国家法律实施细则的重要法律形式。据笔者初步统计，现存于世的乾隆至宣统年间颁行的章程有3000多件。这些章程绝大多数颁行于清末，其中的许多章程，如《实业章程》《矿务章程》《银行章程》《铁路章程》《对外通商章程》《高等学校章程》《北洋海军章程》《法律学堂章程》《警察章程》等，都是中国历史上前所未见、与国际接轨的法律规定，反映了中华法律正在从古代向近代转型。

三、清代条例在完善国家法律体系中的作用

清代条例作为国家法律的细则性规定，是为解决法无明文情况下新出现

^① 《史记》卷130《太史公自序》，中华书局1982年标点本，第3319页。

^② 《汉书》卷1下《高帝纪下》，中华书局1962年标点本，第81页。

的问题而颁行的，具有补充国家法律规范不足的功能，而纂修《大清律》后附例、各部院署则例、《大清会典》及会典事例，需要在选编、删定条例的基础上进行，这样条例又成为纂修国家大法和基本法律的基础文本。在清代法律形式中，条例虽法律效力位阶较低，但对完善国家法律体系发挥了不可或缺的重大作用。

（一）《大清律》附载条例的纂修与刑事法律体系的完善

为弥补刑事法律适用中经常出现的“情伪无穷”而律“无正条”的缺陷，实现“罪情允协”的司法目标，顺治四年颁行的《大清律集解附例》仿照《大明律例》编纂体例，把仍适合行用的《大明律》附载条例与顺治朝新颁刑例共 449 条合编，整体附于律文之后。康熙时期，整理清代此前陆续制订的刑事条例 270 条，定名《刑部现行则例》，并于康熙二十八年附入《大清律》。雍正三年修订的《大清律集解附例》为“推广律意而尽其类，亦变通律文而适于宜”，^①把顺治律后附例 321 条、康熙《刑部现行则例》299 条及雍正朝新定刑例 204 条共 824 条，分为“原例”“增例”“钦定例”三类，各以颁行年代先后为序排列，附于雍正朝律文之后。清代前期，律后附载条例是《大清律》的有机组成部分，与律文并用。

《大清律例》律文 436 条于乾隆五年基本定型，刑例 1042 条按类附于相关律文之后。为了不断完善刑事法律体系以适应审判活动的需要，到同治九年，律例馆先后纂修《大清律》附例 23 次。乾隆八年首次纂修律后附例时，把新颁条例以《大清律续纂条例》为名独立成帙，乾隆二十六年前五次续纂的条例，均称《大清律续纂条例》。乾隆三十二年以后的各次修例，则称《大清律纂修条例》。《大清律续纂条例》和《大清律纂修条例》是各次修例的结晶，也是今人研究清代不同时期律后附例变化的可靠资料。

《大清律续纂条例》收入的条例均将新例纂辑增入。《纂修条例》则不同，除了续纂新例，还对已有条例例文进行“修改”，对内容重复或应连类并述的条例进行“移并”，对原有条例中过时或行文冗余者进行“删改”，对个别条例归类不当者进行“移改”，对刊刻讹误者进行“改正”。清廷 23 次纂修律后附例，累计续增条例 1193 条，修改条例 1028 条，修并条例 287 条，删除条

^① 马建石、杨育棠主编：《大清律例通考校注》，中国政法大学出版社 1992 年版，第 21 页。

例 205 条, 移改 9 条, 移并 4 条。^① 在每一次纂修之后,《大清律例》附例的条目数都有不小变化,如乾隆二十三年为 1456 条,乾隆四十三年为 1508 条,同治九年为 1892 条,条款内容也更加符合案情实际,量刑更为得当,法律规范性有一定程度的提高。

律后附例与律文具有同等法律效力。由于律文有限而情无穷,不同时期案发重点各异,不仅条例数量大大超过律文,而且司法审判活动多依例判决。以《刑案汇览》所收刑案为例,四种《汇览》共收入案件 9200 余件,其中《前编》收入乾隆元年至道光十四年的刑案 5640 余件,《续增》收入道光十三年至道光十八年刑案 1670 余件,《新增》收入道光二十二年至光绪十一年刑案 291 件,《续编》收入道光十八年至同治十年刑案 1696 件。^② 经笔者初步统计,《刑案汇览》所收刑案绝大多数是依例判决的,可见刑事条例对完善《大清律例》和司法审判制度发挥了何等重要的作用。

(二) 各部院署则例纂修、实施过程中通行条例的功能

在清代法律体系中,各部院署则例是在法律实务中普遍适用的基本法律,用以规范中央机构办事规则和国家各项事务管理具体制度。清廷为建立一整套以《大清会典》为纲、以例为目的法律制度,把编纂、修订各部院署则例列为立法重点。清代以则例表述的立法成果占其立法总量的一半以上。

清代各部院署则例编纂从草创到臻于完善,经历了漫长的发展过程。顺治朝开以则例规范重大事务管理之先河,进行了编纂兵部类《督捕则例》和吏部类《考成则例》的尝试。康熙年间开始有计划地编纂则例,颁行的代表性则例有《六部考成现行则例》、《钦定六部则例》、《钦定处分则例》、《吏部续增则例》、《中枢政考》(又名《兵部则例》)等。雍正朝继而颁布《钦定吏部则例》《钦定吏部处分则例》《兵部则例》《兵部处分则例》《工部则例》《工程做法则例》。乾隆时期,清代法制建设进入成熟阶段,所有中央衙门都陆续编纂或修订本部门则例,颁行了吏、户、礼、兵、工各部则例和《钦定八旗则例》《都察院则例》《大理寺则例》等。在嘉庆至清末 100 余年间,朝廷在多次增修前朝则例的同时,为强化经济和工程管理,几次修订《漕运则例》《工部则

^① 关于历次修例的数量记载,详见光绪朝《钦定大清会典事例》卷 740,《续修四库全书》第 809 册,第 172~177 页。

^② 参见杨一凡、尤韶华:《〈刑案汇览全编〉整理说明》,祝庆祺等编撰:《〈刑案汇览〉全编》,法律出版社 2008 年版,第 1 页。

例》等；为健全皇室及宫廷管理法律法规，制定了《钦定宗人府则例》《钦定宫中现行则例》《钦定总管内务府现行则例》《钦定王公处分则例》等；为加强民族地区事务管理，颁行《回疆则例》《理藩院则例》等。所有这些都极大地完善了清代法律体系。

通行条例对清代则例的编纂、修订和实施发挥的重大作用，概括起来有三。

首先，通行条例是各部院署则例例文的主要来源。

大量清代则例文献表明，无论是全面规范各中央衙门各项办事规则的“部例”，还是规范其下属机构活动或某一特定领域事务管理的“专书”，在首次编纂时，都是将已经具备法律效力的谕旨、内外臣工条奏、部院议覆等，通过规范化的“萃取”，按照一定的体例结构编辑排列，编纂成一部新的法规。这些具备法律效力的文书多是以“通行”方式下达并能够广泛适用的条例，清代人称为“通行条例”。各部院署则例的成书主要由选编、删整通行条例而成。

以清代编纂时间较早的兵部《督捕则例》为例。薛允升《读例存疑》云“《督捕则例》始于国初”，^①其内容由“另户旗人逃走”“窝逃及邻佑人等分别治罪”“另户人不刺字”“十日内拿获不刺字”“携带同逃”“外省驻防属下人逃”“误行刺字”7件条例文书构成。康熙十五年重修兵部《督捕则例》，收入逃人条例113条。该书卷首载索额图等题本云：“康熙十五年正月十四日奉上谕，谕兵部督捕衙门：逃人事情关系旗下重大，前因恐致百姓株连困苦，故将条例屡行更改减定，期于兵民两益。近见各该地方官奉行疏玩，缉获日少，旗下民生深为未便，兹应遣部院大臣会同尔衙门，将新旧条例逐一详定，务俾永远可行。”^②康熙皇帝谕旨讲得很明确，兵部《督捕则例》是在“将新旧条例逐一详定”的基础上编成的。

与兵部《督捕则例》一样，在规范各部院署活动及所属重大事务管理方面，则例的编纂多取材通行条例。许多则例文献书前所附皇帝上谕或纂修大臣题奏对此有明确记载。以工部类则例为例。《工部则例》和《工程做法则例》是规范工部办事规则的两部基本则例，这两部则例初编于雍正十二年，《工部则例》已失传，尚有《工程做法则例》存世，其书前载工部题奏云：“管

^① 薛允升：《读例存疑》卷53，光绪三十一年京师刻本，第5页b。

^② 故宫博物院编：《督捕则例·钦定军器则例二种》第1册，海南出版社2000年版，第1页上栏。

理工部事务和硕果亲王臣等谨题，为详定条例以重工程、以慎钱粮事。查臣部各项工程，一切营建制造，多关经制，其规度既不可不详，而钱粮尤不可不慎……倘蒙俞允，臣等移咨内务府，详晰确议，编成条款，恭呈御览。伏候钦定，臣等入于九卿定例，刊刻颁行可也。”^① 在工部看来，编纂《工程做法则例》即“详定条例”。

其次，各部院署则例的修订也主要是在选编、参用通行条例的基础上进行的。

清代各部院署则例的续修，按照朝廷的要求，是汇集上次修例后新颁布的皇帝圣旨、钦准的以臣工奏议为载体的定例，从中选编、删整能够广泛适用者收入。将各次修订后的各部院署则例新增、删除、修改、合并例文与当时刊行的条例汇编集对照就能发现，这些被选入的新例大多为冠以“通行”的条例。无论是在实行定期修例制度期间，还是在其前其后，续修则例的主要工作都不外乎两个方面，一是将适合于通行而原书未备的新例编入，二是参考现行通行条例对原书中过时或规范不当的例文进行删除、修改、合并。清代各部院署则例卷帙浩繁，动辄数十卷、上百卷，乃至二百余卷，不少则例收入的例文往往成百上千，综合统计，非数十页难以详举。这里仅例举乾隆四十六年纂修《户部则例》中部分新增例目来源予以说明（见表5）。

表5 乾隆四十六年《户部则例》新增例文源于通行条例举要

卷次	门类	新例数量	新增例文内容概要	新增例文依据的通行条例及文献出处
卷17	田赋·禁典买土司庄田 ^[1]	1	土司官庄田亩不许私行典卖，如有违禁承买者议处	乾隆四十三年二月十七日颁通行条例（《上谕条例》第145册春季“户例”）
卷23	库藏·领抵 ^[2]	2	藩库寄贮待领银两酌定年限请领	乾隆四十三年七月初三日颁通行条例（《上谕条例》第149册秋季“户例”）
卷40	漕运·回空漕船禁例 ^[3]	1	回空帮船酌定过闸章程	乾隆四十二年八月二十八日颁通行条例（《上谕条例》第142册秋季“户例”）
卷115	蠲恤·驻防节妇俸饷 ^[4]	1	各处驻防兵丁红白事件照在京八旗兵丁应赏条款赏给	乾隆四十五年十二月十八日颁通行条例（《上谕条例》第159册春季“户例”）

^① 允礼等编：《工程做法则例》奏疏，雍正刻本，第1页a~第2页a。

续表

卷次	门类	新例数量	新增例文内容概要	新增例文依据的通行条例及文献出处
卷 50	盐法·商民交涉事件 ^[5]	1	河东盐政令山西巡抚兼管各事宜	乾隆四十三年五月初十日颁通行条例（《上谕条例》第 147 册夏季“吏例”）
卷 50	盐法·盐政归并督抚兼管 ^[6]	1	河东盐政令山西巡抚兼管各事宜	乾隆四十三年五月初十日颁通行条例（《上谕条例》第 147 册夏季“吏例”）
卷 50	盐法·缉拿私盐 ^[7]	1	筹办两淮盐政事宜	乾隆四十三年七月十三日颁通行条例（《上谕条例》第 149 册秋季“户例”）
卷 53	关税·比较盈余 ^[8]	3	淮安宿迁二关四十年分盈余银两短少分赔；各关征收盈余数目较前三年无缺即可核准；一年税差之员如遇盈余短少即追出养廉扣抵	乾隆四十一年三月初八日颁通行条例（《上谕条例》第 135 册夏季“户例”） 乾隆四十二年八月初三日颁通行条例（《上谕条例》第 142 册秋季“户例”） 乾隆四十五年十一月初三日颁通行条例（《上谕条例》第 158 册冬季“户例”）
卷 126	通例下·禁令 ^[9]	1	贸易绸缎改为备用绸缎，贸易牛马改为购买牲畜	乾隆四十二年九月二十三日颁通行条例（《上谕条例》第 142 册秋季“户例”）
卷 108	蠲免·恩蠲 ^[10]	1	台湾府属一厅四县本年额征供粟全行蠲免	乾隆四十五年二月二十一日颁通行条例（《上谕条例》第 155 册春季“户例”）

[1] 参见故宫博物院编：《钦定户部则例》第 1 册，海南出版社 2000 年版，第 147 页。

[2] 参见故宫博物院编：《钦定户部则例》第 1 册，海南出版社 2000 年版，第 198 页。

[3] 参见故宫博物院编：《钦定户部则例》第 1 册，海南出版社 2000 年版，第 323 页。

[4] 参见故宫博物院编：《钦定户部则例》第 3 册，海南出版社 2000 年版，第 253 页。

[5] 参见故宫博物院编：《钦定户部则例》第 2 册，海南出版社 2000 年版，第 32 页。

[6] 参见故宫博物院编：《钦定户部则例》第 2 册，海南出版社 2000 年版，第 37 页。

[7] 参见故宫博物院编：《钦定户部则例》第 2 册，海南出版社 2000 年版，第 25 页。

[8] 参见故宫博物院编：《钦定户部则例》第 2 册，海南出版社 2000 年版，第 61~63 页。

[9] 参见故宫博物院编：《钦定户部则例》第 3 册，海南出版社 2000 年版，第 442 页。

[10] 参见故宫博物院编：《钦定户部则例》第 3 册，海南出版社 2000 年版，第 166 页。

检《上谕条例》载乾隆四十一年至乾隆四十六年通行条例可知，乾隆四十六年《户部则例》的修订，除了少数例文，大多是依据这期间颁行的通

行条例续编而成的。在乾隆四十六年至同治十二年间,先后奏请续修15次。^①各次修订新增的也多是前次修例后颁行的通行条例。其他部院则例的修订与《户部则例》一样,通行条例是其依据的主要材料来源。

最后,通行条例对各部院署则例的实施有“补法”“辅法”功能。

则例是经编纂而成的法律,主要材料源于以“通行”方式发布的皇帝和中央机构处理具体事项的定例,编纂时只能分门别类将相关规定与具体事项一一对号,列举编入,而且编纂成的则例必须是保持一定系统性和稳定性的法律,不可随时修改。以这种方法编成的各部院署则例,一旦规则对应的事项发生变化或出现新的事项,在实施中就经常出现遇事无例可循、则例不能适应变化的问题。为克服这一缺陷、确保则例顺利实施,朝廷采取了两条措施,即除了定期或不定期修例,还在两次修例期间,针对则例施行中未明文规定或需要调整的问题,适时颁行新的通行条例予以补充或修正。

清代各部院署则例在首次颁行后,都曾进行过多次修订。例如,《吏部则例》在乾隆七年至光绪十二年间纂修过10余次,《户部则例》在乾隆四十一年至同治十三年间纂修过15次,《礼部则例》在乾隆三十五年至光绪二十四年间纂修过7次,兵部《中枢政考》在康熙十一年至道光十二年间纂修过12次。^②各次纂修后到下次修订前的几年或十余年中,朝廷都颁行了大量通行条例,以弥补则例之不足。例如,据北京大学图书馆藏《上谕条例》乾隆刻本记载,首部《户部则例》于乾隆四十一年二月颁行,于乾隆四十六年、乾隆五十一年、乾隆五十六年续修颁行,三次修例期间朝廷颁行的通行户类条例分别为214件、307件、231件。《吏部则例》于乾隆四十八年、^③乾隆六十年^④两次修订,其间朝廷颁行通行吏类条例为406件。《礼部则例》于乾隆三十八年、^⑤乾隆四十九年、^⑥乾隆六十年^⑦三次修订,其间朝廷颁行通行礼类条例分别为390件、280件。《工部则例》于乾隆十四年、^⑧乾隆

① 参见王钟翰:《清代则例及其与政法关系之研究》,《王钟翰清史论集》第3册,中华书局2004年版,第1711页。

② 参见杨一凡、刘笃才:《历代例考》,社会科学文献出版社2012年版,第308~338页。

③ 参见《钦定吏部则例》,辽宁省图书馆藏乾隆四十八年武英殿刻本。

④ 参见《钦定吏部则例》,中国国家图书馆藏乾隆六十年武英殿刻本。

⑤ 参见《钦定礼部则例》,辽宁省图书馆藏乾隆三十八年武英殿刻本。

⑥ 参见《钦定礼部则例》,中国国家图书馆藏乾隆四十九年武英殿刻本。

⑦ 参见《钦定礼部则例》,中国国家图书馆藏乾隆六十年礼部刻本。

⑧ 参见《钦定工部则例》,首都图书馆藏乾隆十四年刻本。

二十四年^①两次修订，其间朝廷颁行通行工类条例为39件。这些通行条例的颁行，既及时解决了各部院署则例中法无明文规定的新问题，又及时改正了一些则例条款因国情变化无法适应的缺陷，对把则例的各项规定贯彻到基层发挥了很好的作用。

（三）条例与《大清会典》的纂修

《大清会典》是清代法律体系中居于“纲”地位的最高法典，于康熙、雍正、乾隆、嘉庆、光绪五朝凡五修，故总称其为“五朝会典”。康熙、雍正会典仿明万历重修《大明会典》，采用“典例合一”体例，乾隆、嘉庆、光绪朝采用典例分编、“会典事例”单独成书的编辑体例。由于乾隆时各部院署则例均已齐备，各项繁杂事务管理基本实现了有法可循，故而嘉庆、光绪两朝《大清会典》事例的功能虽有所变化，但国家大法以典为纲、以例为目的总体框架未变。

康熙、雍正、乾隆三朝《大清会典》各书的书首载皇帝敕谕及“凡例”，对条例是编纂《大清会典》的材料来源有明确记载。康熙《大清会典》书首载《皇帝敕谕内阁》云：“顾其条例、事宜多散见于卷帙，在百司既艰于考衷，而兆姓亦无由通晓。今命部院大小等衙门各委属员，详加察辑，用成《会典》一书。”^②该书“凡例”曰：“自本朝开创以迄今兹，其间因革损益条例、事宜，载在方册。有可考据者，俱详明纪载。”^③雍正《大清会典》书首载《御制大清会典序》云：“自康熙二十六年至雍正五年，所定各部院衙门礼仪、条例，悉行检阅，照衙门分类编辑。”^④其“凡例”曰：“有一事而关数衙门者，或详载一处，或互见备考，俱酌乎事之轻重以为准。其只载一处者，照原条例，注明详见某衙门。”^⑤乾隆《大清会典·凡例》曰：“全书告成于乾隆二十三年，凡在告成以后续定之例，概不登载。惟理藩院职掌藩服，恭遇西陲平定，规

① 参见《工部续增则例》，苏州大学图书馆藏乾隆二十四年刻本。

② 《皇帝敕谕内阁》，关志国、刘宸纓校点：《大清会典（康熙朝）》第1册，凤凰出版社2016年版，第1页。

③ 关志国、刘宸纓校点：《大清会典（康熙朝）》第1册，凤凰出版社2016年版，“凡例”，第1页。

④ 《大清会典（雍正朝）》，《近代中国史料丛刊三编》第77辑，文海出版社1994年版，第6页。

⑤ 《大清会典（雍正朝）》，《近代中国史料丛刊三编》第77辑，文海出版社1994年版，第10页。

制详备，展辑条例，至乾隆二十七年。”^① 这些论述确切地告诉人们，条例是康熙、雍正、乾隆三朝《大清会典》编纂的重要基础文书。

然而，嘉庆、光绪两朝《大清会典》书首载皇帝敕谕及总裁官题奏，对编纂《会典事例》依据材料的提法，只言“例案”“案件”“造册”，而未提及“条例”。那么，“条例”还是不是纂修这两部《会典事例》的资料来源？立法者对此未做解释。为了破解这一疑问，笔者将嘉庆、光绪《会典事例》例文与当时编纂的《各部院条例册》《上谕条例》《四季条例》等条例集比较研究。对照的结果表明，这两朝《会典事例》的例文，有相当一部分选自历年颁行的通行条例。因各条例集卷帙浩繁，所收条例达数万件，故一一列举会典事例选自哪年颁发的条例不无困难，表 6 仅就乾隆三十五年《各部院条例册》所收通行条例编入嘉庆、光绪两朝《会典事例》的情况做一简介。

表 6 乾隆三十五年《各部院条例册》所收通行条例编入嘉庆、
光绪《会典事例》一览

例册载条例名称	条例颁发时间	编入嘉庆《会典事例》的 卷次、目次	编入光绪《会典事例》的卷次、目次
捕蝗不力并就现有蝗处予以处分（吏部）	乾隆三十五年六月十七日	卷 88 吏部 75：处分例·捕蝗	卷 110 吏部 94：处分例·捕蝗
调繁人员有犯上司徇隐议处（吏部）	乾隆三十五年三月初一日	卷 64 吏部 51：处分例·徇庇容隐	卷 82 吏部 66：处分例·徇庇容隐
教职升用后复请改教将原保之上司议处（吏部）	乾隆三十五年四月二十一日	卷 63 吏部 50：处分例·外官保举	卷 81 吏部 65：处分例·外官保举
推升知州照知府等例（吏部）	乾隆三十五年五月十二日	卷 54 吏部 41：汉员升补·推升离任	卷 70 吏部 54：汉员升补·推升离任
督办亲填印簿丞倅与监督相见仪注例（吏部）	乾隆三十五年七月十八日	卷 329 礼部 97：相见礼·督学管关等官相见	卷 410 礼部 121：相见礼·督学管关等官相见
经催钱粮不得滥邀议叙等例（吏部）	乾隆三十五年四月二十五日	卷 145 户部 18：田赋·催科考成	卷 173 户部 22：田赋·催科考成

^① 李春光校点：《大清会典（乾隆朝）》，凤凰出版社 2018 年版，“凡例”，第 2 页。

续表

例册载条例名称	条例颁发时间	编入嘉庆《会典事例》的卷次、目次	编入光绪《会典事例》的卷次、目次
典契不许多载年分（户部）	乾隆三十五年七月十三日	卷 136 户部 9：田赋·畿辅官兵庄田二	卷 160 户部 9：田赋·畿辅官兵庄田二
赈恤银两照依部法支散例（户部）	乾隆三十五年九月初十日	卷 219 户部 92：蠲恤·赈饥二	卷 272 户部 121：蠲恤·赈饥二
外帘官事竣先行出闱并收掌官遴调丞倅江南外帘官照顺天省例（礼部）	乾隆三十五年十一月初七日	卷 270 礼部 38：贡举·执事员役	卷 336 礼部 47：贡举·执事员役
受戒应付僧人及住庙焚修之全真道士亦准充补僧道官给札例（礼部）	乾隆三十五年十二月十二日	卷 390 礼部 158：方伎·僧道	卷 501 礼部 212：方伎·僧道
喇嘛南海进香咨部给引（兵部）	乾隆三十五年四月初七日	卷 390 礼部 158：方伎·喇嘛禁例 卷 505 兵部 79：绿营处分例·关禁	卷 501 礼部 212：方伎·喇嘛禁例 卷 627 兵部 86：绿营处分例·关禁
武场会试内场阅卷主考房考各官分别笔色（兵部）	乾隆三十五年十二月初九日	卷 580 兵部 154：武科·武乡会试兼行事宜	卷 718 兵部 177：武科·武乡会试兼行事宜
因戏误杀旁人以斗杀论（刑部）	乾隆三十五年四月初三日	卷 629 刑部 46：刑律人命·戏杀误杀过失杀伤人	卷 805 刑部 83：刑律人命·戏杀误杀过失杀伤人
伤重不许扛抬赴验（刑部）	乾隆三十五年四月十四日	卷 631 刑部 48：刑律斗殴·保辜限期	卷 808 刑部 86：刑律斗殴·保辜限期
偷渡台湾将客头船户并沿海陆路失察官弁兵役人等分别参处治罪等例（刑部）	乾隆三十五年六月初五日	卷 97 吏部 84：处分例·海防	卷 120 吏部 104：处分例·海防
造意分赃之窝主统计各赃数科断（刑部）	乾隆三十五年十一月二十一日	卷 625 刑部 42：刑律贼盗·盗贼窝主	卷 798 刑部 76：刑律贼盗·盗贼窝主

续表

例册载条例名称	条例颁发时间	编入嘉庆《会典事例》的卷次、目次	编入光绪《会典事例》的卷次、目次
提审紧要案件督抚率同司道等亲审（刑部）	乾隆三十五年五月初五日	卷 98 吏部 85：处分例·外省承审事件	卷 122 吏部 106：处分例·外省承审事件

资料来源：书同文大清五部会典数据库。

乾隆三十五年《各部院条例册》载条例文书 39 件，被收录于嘉庆、光绪《会典事例》者 17 件，在各条例例文末尾都标有“通行各省”“通行晓谕”“一体遵行”类字样。这表明收入《会典事例》的条例均为通行条例。

嘉庆《会典事例》内载新增例文颁发的年份，始于乾隆二十三年，止于嘉庆十七年。光绪《会典事例》内载新增例文的颁发年份始于嘉庆十八年，止于光绪二十二年。阅此两朝编纂《大清会典》的臣工题奏及有关史籍记载可知，《大清会典》及《会典事例》的纂修，先由各部院署拣选本署“应入会典事件”“开造文册”，移送会典馆，再由会典馆进一步考订、纂辑。这些文册材料的内容包括各部院署则例、《大清律例》、通行条例、各类事例等诸多现行法律文书，以及《清实录》《大一统志》等与“政事”相关的政书。例如，把《会典事例》与各种条例汇编集对照，可知当时行用的通行条例相当一部分被收入了《会典事例》。虽然如此，因纂修嘉庆、光绪《会典事例》依据的材料比较广泛，故用“条例”二字很难概述文册的内容，这应是《大清会典》序和臣工题奏中未专门提及条例的原因。

《大清会典》的内容由典文和事例构成。典文表述国家的根本制度，事例表述各项具体制度和重大法律措施。上千件通行条例入典或编入会典事例，使国家的“大经大法”更加完善。在国家基本法律实施中，会典事例有参照、参考价值。清朝五部《大清会典》编纂和行用的实际情况表明，条例在编纂国家大法中发挥了极其重要的作用。

四、结语

笔者在研究清代条例过程中，既为条例文献资料浩瀚而惊叹，也从清代人利用条例完善国家法制的智慧中深受启迪。清代疆土辽阔、人口众多，

国家事务千头万绪，各地情况千差万别，何以能够始终保持法制统一，又适时灵活地以法律手段处理层出不穷的新问题？大量史实证明，条例发挥了至关重要的作用。条例是法律细则性规定，具有立法适时、针对性强的优点，及时编纂和颁行条例，把国家确认的基本制度细化，可以补法之不足，将国家大法和基本法律贯彻到基层。条例能够为国家法律编纂提供基础文本，通过定期或不定期修例，把普遍适用的法律规范上升为国家大法和基本法律，使国家法律体系更加完善。从效力层级讲，当代中国的法律规范体系与清代大体相似，也是由国家根本大法、基本法律和实施细则性法规三个层级构成。清代条例编纂的经验对当代法治建设颇有借鉴价值，它告诉我们，当代中国的法律规范体系要始终保持法治统一并适应不断变化的国情实际，在立法方面必须坚持根本大法、基本法律和实施细则性法规并重的原则；在现今根本大法、基本法律已基本完备的情况下，要特别重视行政法规、地方性法规、自治条例、单行条例的编纂和修订，及时清理过时条款，结合法治建设的需要适时立法，这样才能够保证国家法律体系不断完善。

笔者在揭示清代条例本相过程中，曾广泛阅览以往的相关研究成果，深感变革传统研究思维对正确阐述中国法律史非常重要。清代非刑事条例资料相当丰富，为什么会得出条例“专指刑事法规”这一片面结论？造成这一问题的因素固然甚多，但关键的症结是未摆脱传统“以刑为主”说的影响。古代中国的法律体系，典、律、令、例等各种法律形式并存，吏政、食货、礼仪、军政、刑事等各类法律并存，中央立法与地方立法并存，共同构成完整的法律体系。“以刑为主”引导人们局限于从刑事角度搜集资料、诠释法律问题，忽视了法律构成的多元性，忽视了客观和全面审视法律制度和法律体系。只有坚持实事求是的治学原则，深入研究古代法律文献和司法实践，才能使中国法律史学进一步走向科学。

（责任编辑：方 军）