

《中西法律传统》

Legal Traditions of the West and China

2021年第4期(总第19卷)

试论清代《江苏省例》

高颖

摘要 | 《江苏省例》是清代典型省例之一,对江苏一省地方的行政、司法等事务起着重要作用。它属于省级地方立法的官方汇编,采取“藩臬二分”的结构体例,依据省例内容的不同来确定“藩政”和“臬政”。“藩政”类立法以行政性法规为主,兼含部分民商事法规和关于灾害救助等社会保障性法规,“臬政”类立法则以刑事程序性立法为主,兼含部分刑事实体法以及司法行政、治安管理类行政性法规。根据省例记载的法规可以反映出《江苏省例》具有多种不同的立法程序。作为地方性法规,对中央立法的补充是二者关系的主导方面,但也不可否认其与中央立法之间存在着一种变通关系。作为省一级的地方立法,它也有自己明显的地方特色。

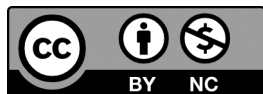
关键词 | 江苏省例;地方法规;中央立法

作者简介 | 高颖,中南财经政法大学2018级法律史学术型硕士研究生,研究方向:中国法律史。

Copyright © 2021 by author (s) and SciScan Publishing Limited

This article is licensed under a [Creative Commons Attribution-NonCommercial 4.0 International License](https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/).

<https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/>



一、引言

清朝是一个统一的多民族国家,由于客观上地域辽阔、地理环境多样,因此具有“高山大川异制,民生其间异俗”的必然性。各地区之间始终存在着地理环境、经济水平、文化等不同形式的差别,地区之间的这一多元化的差别,决定了法律多元现象的普遍存在,清代也因此形成了多元化和多层次的法律体系结构。^[1]省例正是在这样的大背景下产生的,“省例”作为法律用语最早出现在清代,至乾隆时期的法律文书中,已经出现了“省例”的称谓。^[2]现存的“省例”有《福建省例》《乾隆朝山东宪规》《治浙成规》《江苏省例》等,这些省

例对各省的司法、行政等事务都发挥了很大的作用。从某种程度上来说,省例可以说是清代地方法律规范中最为重要的一种形式,这也就决定了探讨地方立法问题必然不能少了省例,以省例为代表的地方性立法可以从侧面反映出一个国家的立法水平。尤其是《江苏省例》,在清代地方性法规中可以说极具代表性,清代有学者曾说:“大抵《江苏省例》

[1] 王志强:《法律多元视角下的清代国家法》,北京大学出版社2003年版,第6页。

[2] 杨一凡、刘笃才:《历代例考》,社会科学文献出版社2012年版,第415-416页。

尤为斟酌得宜,可以防弊,且可以便民,余在山左山右,除各省就本省情形体察办理外,间以江苏省办法见诸行事,率皆称便,并无格碍之处。”^[1]

省例是清代地方政府各种规范中最为重要的一种形式,是探讨地方立法问题不可替代的重要史料,以省例为代表的地方法律体系和地方立法在某种程度上可以说体现了国家的法制建设情况。尽管近年对于省例的研究有了一定的成果,但从微观角度对某一省例进行专门个案研究的则很少。目前,对于《江苏省例》的研究主要是对清代省例进行整体解读的同时对《江苏省例》进行简单的介绍,或运用《江苏省例》中的法规作为论证材料,未对其进行深入研究。本文的研究意义在于对《江苏省例》进行专门的个案研究,明确界定《江苏省例》的性质、体例,不仅分析《江苏省例》反映的地方立法程序及事务范围,还对《江苏省例》与中央立法的关系以及地方性特点进行了深入阐述,力图剖析一个清代省级地方立法汇编的样本。

二、《江苏省例》的性质、体例

《江苏省例》因为在不同年代多次编纂,现存有初编、续编、三编和四编,分别为同治八年刊本、光绪元年刊本、光绪八年刊本、光绪十七年刊本。

《江苏省例初编》,共4册,由江苏书局于同治己巳年(1869年)冬月刊印,分为上下两编,第一册是同治二年至同治五年相关法规汇编,第二册为同治六年相关法规汇编,第三册为同治七年上相关法规汇编,第四册为同治七年下相关法规汇编。

《江苏省例续编》,共2册,由江苏书局于光绪乙亥年(1875年)夏月刊印。第一册是同治八年至同治十二年相关法规汇编,第二册是同治十三年至光绪元年相关法规汇编。

《江苏省例三编》,共2册,由江苏书局于光绪癸未(1883年)四月刊发,分为上下两编。第一册是光绪元年至光绪五年相关法规汇编,第二册是光绪六年至光绪八年相关法规汇编。

《江苏省例四编》,共4册,由江苏书局于光绪庚寅年(1890年)三月刊印,第一册是光绪九年至光绪十五年相关法规汇编,第二册是光绪十六年至光绪十七年相关法规汇编,第三册是光绪十八年至光绪二十年相关法规汇编,第四册是光绪二十一年至光绪二十四年相关法规汇编。

(一)《江苏省例》属于省级地方立法的官方汇编

法律汇编也叫法规汇编,是对已经颁布的规范性法律文件按照一定的目的或标准进行系统的排列,将各种法或有关法集中起来,加以系统地编排,汇编成册。总的来说,法规汇编是一项对规范性法律文件进行系统整理归类的活动,不改变汇编的规范性法律文件的内容,不制定新的法律规范,因而不是国家的立法活动,仅是一项对现存法进行归类和技术性整理的工作,清代的省例正是如此的“法律汇编”。^[2]

作为法规汇编的省例,按照成书形式可分为官方汇编和民间私人抄录汇编。严格地说,私人抄录而成的地方法规汇编不能称为真正意义上的“省例”,因为其汇编的目的更多的是方便辑录者本人使用,如《乾隆朝山东宪规》^[3]。官方正式汇编的省例可以作为官府行政、司法事务的指导和行为依据。虽然官方把一条例文收录于省例并不能使其获得更高的法律效力、具有更强的适用性,但经过收录之后更方便官员的援引和查考,有利于法律的遵守和适用,还有助于确定现行法的范围。目前现存的十多种清代省例,基本都是采取汇编的形式,《江苏省例》作为其中一种也不例外。

《江苏省例》通过采取汇编的形式,归纳分类,形成汇编性文献,这在《江苏省例初编》和《江苏省例续编》中的“凡例”中都有明确记载。《江苏省例初编》“凡例”中记载着:“省例之编以钱粮款项及升迁调补等事为藩政,其事关命盗杂案监狱驿传等件为臬政,按年分编目录以便检查。是书编次按施行月日先后为序。通飭各件仿照条例,摘叙紧要,以免冗繁而资考证。现在截止同治七年止先行编订刊颁,所有八年起各衙门通飭事件,再行接

[1] 官箴书集成编纂委员会编:《官箴书集成 第七册》,黄山书社 1997 年版。

[2] 胡震:《清代省级地方立法:以“省例”为中心》,社会科学文献出版社 2019 年版,第 43 页。

[3] 杨一凡、田涛主编,齐钧点校:《中国珍稀法律典籍续编 第 7 册》,黑龙江人民出版社 2002 年版。(根据“点校说明”介绍,该宪规为目前已知最早的一部清代地方法规,所收部分内容较为罕见,对于研究清代地方法律及其历史文化发展具有较为重大的意义。)

续编刊。”^[1]《江苏省例续编》中的“凡例”记载着：

“一续纂省例自同治八年迄光绪元年，仍按藩臬两衙门逐年分编目录，以便查检。”^[2]之后的《江苏省例三编》《江苏省例四编》虽然没有“凡例”明确说明，但其形式仍然是采取前两编的模式，以“省例”之名刊刷颁行全省。

《江苏省例》是由官方主持的重要文件集成。

《江苏省例初编》“凡例”中记载着：“凡院司各衙门通饬新定章程以及裁除陋规等件均关吏治民生，现从同治二年克复省城起，分年编辑，名曰江苏省例。俾各属遵守奉行，免致歧误。”从“凡例”中的“院司各衙门”可知，《江苏省例》是由官方主持的地方法律文件集成，属于官方汇编，而非私人进行的汇编，且汇编的每一条省例基本出自于地方官员中地位最高的省级政府长官之手，因此《江苏省例》是由政府主导的法规汇编。

《江苏省例》收录的地方立法包括现行有效的规范与已经失效的规范。《江苏省例续编》“凡例”中记载着：“此次续纂有同一事而前后稍异，同一义而条理加详，则悉以后定为断。”^[2]也就是说，针对同一事，若前法和后法不一致时，则以后法为准。如同治十三年江苏省颁布《新增船行详司给照》一条法规，对船行有明确规定：“嗣后均须由县查传到案，验填行主姓名年貌，取具认保各结，造册详司给照准充，以归划一，而免淆混。”^[3]但在光绪元年江苏省又颁布了《船行详免给照》一条法规，规定“嗣后各属开设船行，均责成地方官查照前次详定章程，实力遵行，毋庸定以限制，并免造册详请司照，俾臻简易，而杜流弊。”^[4]由此可见，针对船行给照一事，光绪元年和同治十三年法规明显不一致，依据“凡例”，应以光绪元年制定的法规为准，同治十三年制定的法规失去法律效力。江苏巡抚在批准《船行详免给照》该条法规时，“批如详通饬遵照并将前案撤销缴”。但《江苏省例》在收录地方法规时，把同治十三年失效的法规和光绪元年新制定的法规同时收录进去。由此可见，《江苏省例》是一种法规汇编，仅是对规范性法律文件进行归类和技术性整理，并非国家立法活动。通过采取汇编的形式，不仅有利于各级官吏查考和适用，还赋予了那些原来非省例的规范性文件具有省例的效力。

（二）《江苏省例》的汇编体例

《江苏省例》采用了“藩臬”二分的结构体例，

严格按照制定时间的先后顺序排列，内容具有条理性；《江苏省例》的法规收录方式，除了《江苏省例初编》是摘录的方式，后三编采取全文全案收录。从编排体例、法规收录形式这两个方面，我们可以看到《江苏省例》的汇编体例是比较规范的，便于司法人员查考和及时收集。

首先《江苏省例》在结构体例上采用“藩臬”二分法。特别值得注意的是，《江苏省例》划分“藩政”和“臬政”的标准是按照省例内容的不同来确定，这在《江苏省例初编》凡例中有明确记载：“省例之编以钱粮款项及升迁调补等事为藩政，其事关命盗杂案监狱驿传等件为臬政。”这与其他省例根据省例的制定机关藩司或臬司来划分“藩政”和“臬政”是有所区别的，如《治浙成规》。《江苏省例》四编全都采用了这一编排体例。除此之外，《江苏省例初编》“凡例”中记载：“按年分编目录以便检查”“是书编次按饬行年月日先后为序”。因此《江苏省例》每编在记载正文前，都有明确的目录，并注明藩政（藩例）或臬政（臬例），例如“光绪二年”下先列“藩政”五件：“佐杂各官不准私自离省”“示禁溺女并劝设保婴会”“保婴章程”“禁私宰耕牛”“禁各店铺秽褻字迹”，次列“臬政”五件：“自尽命案变通办理”“查吊当赃一案”“严禁抢醮章程”“保护中外船只遭风遇险章程”“变通缉捕记过章程”。五件藩政和五件臬政的编排都按照颁行的年月日先后为序，严格按照制定时间的先后顺序分编。《江苏省例续编》凡例中也记载着：“一续纂省例自同治八年迄光绪元年，仍按藩臬两衙门逐年分编目录，以便查检。”《江苏省例三编》和《江苏省例四编》虽然没有“凡例”明确记载，

[1] 杨一凡、刘笃才主编：《中国古代地方法律文献丙编 第11册》，社会科学文献出版社2012年版，第533-534页。

[2] 杨一凡、刘笃才主编：《中国古代地方法律文献丙编 第12册》，社会科学文献出版社2012年版，第201页。

[3] 杨一凡、刘笃才主编：《中国古代地方法律文献丙编 第12册》，社会科学文献出版社2012年版，第453-454页。

[4] 杨一凡、刘笃才主编：《中国古代地方法律文献丙编 第12册》，社会科学文献出版社2012年版，第495-497页。

但其内容排列体例上却是跟前两编一样。可见《江苏省例》是严格按照立法时间的先后顺序,采取“藩臬”二分法进行编排。这种“藩政”“臬政”二分结构下的编年式汇编,相对比较严谨,使得省例整体看上去极有条理,同时也便于司法人员的查询和适用,可以说这种由官方主导的省例汇编形式在这里得到了充分体现。

《江苏省例》在法规内容收录方式上,四编存在差异:初编采取了摘录形式,后三编则是全文原案收录。《江苏省例初编》中的“凡例”记载:“通飭各件仿照条例,摘叙紧要,以免冗繁而资考证”。由此可见,《江苏省例初编》采用的是摘录的法规收录形式,而不是全文全篇收录,且摘录的省例例文大都直接呈现立法结果,没有对法规制定缘由以及批准主体的记录。《江苏省例续编》中的“凡例”记载:“前编省例每件或仅摘叙事由,以免繁琐,今则如详通叙,俾读者因端竟委,一目瞭然。”由此可见,《江苏省例续编》的法规收录方式与《江苏省例初编》不同——采取的是全文全案收录,其目的在于使读者了解立法的前因后果,知其始终,一目了然,以《江苏省例续编》藩例中的《八年下忙示式》^[1]为例,该条法规详细记载了立法的缘由、内容、制定和批准机关、立法时间等,全文全案收录,使读者知其所以然,十分清晰。

《江苏省例三编》和《江苏省例四编》虽然没有凡例明确记载,但纵观其内容,可知采取的是全文全案收录的方式,即将整个法律文件完全收录,保持原状,不做任何改动,包括了原案的起因、内容、拟定机关、批准机关和日期等。下面我就试举两例来说明,如《江苏省例三编》藩例中的《宁苏两属兼袭世职人员挨补给俸》^[2],该条法规不仅记载了立法起因,还有制定机关、批准机关、立法经过以及立法结果和时间,全文全案收录,虽然繁琐,却一目了然。《江苏省例四编》藩例中的《详明患病缴札人员均俟销假日起扣满三月委署》^[3]一条,也是完整地收录了法规的原案文书,立法起因、内容以及总督巡抚的批示等清晰了然。

三、《江苏省例》的事务范围

《江苏省例初编》凡例中记载:“一省例之编以钱粮款项及升迁调补等事为藩政,其事关命盗杂案监狱驿传等件为臬政,按年分编目录以便检查;

一现在截止同治七年止先行编订刊颁,所有八年起,各衙门通飭事件,再行接续编刊。”《江苏省例续编》凡例中记载:“一续纂省例自同治八年迄光绪元年,仍按藩臬两衙门逐年分编目录,以便查检。”这明确了《江苏省例》的事务范围和法规的制定时间段。作为清代法律体系的一部分,它自然具有着中国古代法普遍存在的一个问题,即立法内容诸法混合,虽然涉及诸多方面的立法,但它并没有细分具体的类型,只是按照所涉及的内容笼统地分为“藩政”和“臬政”两种。

(一)“藩政”类立法

如《江苏省例初编》中的凡例所载,“以钱粮款项及升迁调补等事为藩政”,那么所谓的“藩政”类立法就是由省级高官制定的关于钱粮款项、官员升迁调补等内容的地方法规规章。统计《江苏省例》四编中关于藩例的内容,《江苏省例初编》有62条(初编中的“按月摺报已未办覆事件”只存在于目录,并无具体内容,故未统计),《江苏省例续编》有25条,《江苏省例三编》有40条,《江苏省例四编》有18条,共计145条。

1. “藩政”以行政性法规为主

在藩政中出现的法律文书,涉及到政府行政管理职能的有很多,其中钱粮款项内容为其中一大突出重点。江苏是清代征收钱粮赋税的重镇,对国家财政具有重要影响,这也就导致了江苏省与清代其他行省有一很大的不同——江苏有两个布政使,江宁布政使和江苏布政使,一省独设两个布政使,可见江苏省的钱粮征收工作之繁重。阅览《江苏省例》四编,关于财政税收类的行政法规在整个省例中占有不小比重。整个《江苏省例》藩政中关于钱粮款项的法规共计38条(如表1),约占总体比重的三分之一,可见其在藩政中的重要性。

[1] 杨一凡、刘笃才主编:《中国古代地方法律文献丙编 第12册》,社会科学文献出版社2012年版,第241-243页。

[2] 杨一凡、刘笃才主编:《中国古代地方法律文献丙编 第12册》,社会科学文献出版社2012年版,第639-641页。

[3] 杨一凡、刘笃才主编:《中国古代地方法律文献丙编 第13册》,社会科学文献出版社2012年版,第407-409页。

表 1 江苏省例“藩政”编中的财政税收类立法

序号	制定时间	立法主体	法规名称
1	同治四年十月十七日	两江总督	厘局印委会办
2	同治五年八月	布政司	不准摊派亩捐
3	同治六年四月	布政司	钱粮由县倾谔
4	同治六年五月十六日	布政司	各学编署俸银由县径给
5	同治六年六月十八日	布政司	佐杂马工由属径支
6	同治六年八月初七日	布政司	刊式斗则银合钱数
7	同治六年九月初六日	布政司	荒熟田册核实承造
8	同治六年九月十四日	布政司	查禁清粮浮费
9	同治六年十一月十五日	布政司拟	办赋章程
10	同治七年二月	两江总督	停止按亩派捐
11	同治七年二月十九日	布政司	教官乡会试分别支給俸斋
12	同治七年闰四月二十三日	布政司拟	兼署教职分别支领斋工
13	同治七年	江苏巡抚	委员筹给薪水不准需索
14	同治八年二月二十二日	布政使奉江苏巡抚转飭	拒收洋价不准短作浮取
15	同治九年四月初一日	布政使奉江苏巡抚转飭	八年下忙示式
16	同治十二年三月初六日	署布政使	经征钱粮按旬开报定限
17	同治十二年三月	署布政使	征收钱粮禁止截串发差
18	同治十二年五月二十五日	布政使奉江苏巡抚通飭	征解地漕钱粮数目详细声叙
19	同治十二年	布政使拟	微员路费限制
20	同治十二年	布政使拟	奏销截数限期
21	同治十三年	署布政司拟	酌给微员回籍路费
22	同治十三年	署布政使拟	整顿属库交代
23	同治十三年五月	江苏巡抚	盘量积谷通飭
24	同治十三年五月	布政司拟	盘量积谷条款
25	同治十三年九月	署布政使拟	州县养廉捐款
26	同治十三年十月	布政司拟	征收钱漕章程
27	光绪元年	署布政司拟	各属应捐年终贫员薪水银两
28	光绪元年	署布政司拟	准补人员不准支食半廉
29	光绪三年	布政司拟	兼袭世职俸银仿照宁属章程一律定额给发
30	光绪三年	新授广西布政使署苏州布政使转飭	待质公所章程
31	光绪四年	江苏布政使、江宁布政使拟	宁苏两属兼袭世职人员挨补给俸
32	光绪五年	布政司拟	廉俸等项不准借支
33	光绪六年	署布政司拟	属库交代章程
34	光绪七年四月二十七	两江总督	官物照章一体完厘
35	光绪七年七月二十日	江苏巡抚	田房契税带收育婴经费
36	光绪七年十月二十一日	署布政使	修志按亩摊捐记过
37	光绪十六年	布政司拟	详定苏省奏销钱粮提前截数章程
38	光绪十六年十月二十三日	布政司	按堂放款预日牌示

如《江苏省例初编》藩政中的《钱粮由县倾谔》^[1]一条，这条法规内容非常简单，属于“通飭”类文书，就是由布政司直接发布的“通飭”，规定以后起解钱粮，由各该州县自行倾谔，统一由县自行支销，不需要经过其他官府，内容明确具体，对起解钱粮做了严格规定。

除了财政税收类的行政法规外，在整个《江苏省例》藩例中还包含了大量官员人事调动即“升、

调、迁、补”的法规，这是由省例的根本性质决定的。省级高官制定省例是为了更好地对一省进行行政管理，中国古代官员行政司法集于一身，受传统儒家“无讼”思想影响和维护社会稳定的需要，司法往往只是作为其行政管理职能中的一部分，地方官员进行

[1] 杨一凡、刘笃才主编：《中国古代地方法律文献丙编 第12册》，社会科学文献出版社2012年版，第597页。

司法审判也是为了更好加强对地方的行政管理，因此以官员为核心的人事安排自然是省例中的重中之重。整个《江苏省例》藩政中关于官员人事的法规共计 38 条（如表 2），也可见其在藩政中的重要性。

表 2 江苏省例“藩政”编中的人事管理类立法

序号	制定时间	立法主体	法规名称
1	同治二年五月二十一日	两江总督	请袭世职州县送申督院
2	同治三年	布政司拟	知县缺出委署
3	同治三年九月	布政司拟	佐杂委署章程
4	同治四年二月十六日	布政司	老民顶戴毋庸给照
5	同治六年四月	布政司	要件依限办覆逾限分别记过
6	同治六年	布政司	酌改佐杂班次轮委章程
7	同治六年五月二十二日	布政司	革除河快
8	同治六年六月初一日	布政司	严禁传呈等项名目
9	同治七年二月	江苏巡抚	到省人员分派宁苏章程
10	同治七年四月二十六日	布政司拟	教职轮委章程
11	同治七年四月	江苏巡抚	禁止开设戏馆
12	同治七年闰四月	江苏巡抚	奉到院札一律造报
13	同治七年闰四月二十九日	江苏巡抚	开征不贴简明告示详记大过
14	同治七年五月	江苏巡抚	佐杂不准留署
15	同治七年五月	江苏巡抚	佐杂到任取造不敢擅受切结
16	同治七年六月初六日	江苏巡抚	文件填明月日要札专文具覆
17	同治七年七月	江苏巡抚	教官到任取具不敢擅受切结
18	同治七年八月	江苏巡抚	教职领凭期限
19	同治七年九月	江苏巡抚	地保不由佐杂衙门投充
20	同治七年九月十三日	江苏巡抚	月报各册一文汇送
21	同治七年九月十六日	江苏巡抚	教官月报事宜
22	同治七年十月	布政司拟	分别结案成数予以功过
23	同治七年十一月	江苏巡抚	革除钱漕总书
24	同治七年十二月	两江总督	访查营弁优劣
25	同治十三年	署布政使、署按察使拟	候补牧令外奖章程
26	同治十三年	江苏布政使、江宁布政使、江苏按察使拟	州县酌量委署
27	光绪二年正月二十三日	江苏巡抚	佐杂各官不准私自离省
28	光绪五年十二月初七日	江苏巡抚	删除节寿贺柬
29	光绪六年六月三十日	布政司	经过地方不准迎送
30	光绪七年二月二十一日	江苏巡抚	佐杂人员朔望传见
31	光绪七年四月十九日	布政司	刻同官录一案
32	光绪七年十二月初十日	署布政使转行	各属毋庸晋省拜年
33	光绪八年二月二十五日	江苏巡抚	到任及节寿不准用双红贺禀
34	光绪十四年五月十八日	布政司拟	调缺交卸人员交代清楚再行赴任
35	光绪十六年	布政司	示谕不准推荐幕友家丁
36	光绪十六年	布政司	示谕在省候补各员每月初一来司挂号登册
37	光绪十六年	布政司拟	详明在省候补各员一月内并不来司禀见挂号遇轮到班扣委
38	光绪十七年	布政司拟	详明患病缴札人员均俟销假日起扣满三月委署

如《江苏省例续编》藩例中《州县酌量委署》^[1]一条，该条属于“详”类法律文书，主要是苏藩司、江藩司和江苏按察使奉巡抚的批示，对之前厘定的州县委署章程进行悉心妥议。他们认为州县官与小民休戚所关，不得不格外慎重，拟定嗣后宁苏两属牧令委署，除繁要之区，仍不论班次酌委外，其中

简各缺，拟请遵照部章，即“先委正途一人，次委劳绩一人，再将各项委用试用人员轮用一人，于应

[1] 杨一凡、刘笃才主编：《中国古代地方法律文献丙编 第 12 册》，社会科学文献出版社 2012 年版，第 425-431 页。

署班内，统按出缺先后，察看人地相宜之员，酌量委署，毋庸计其科分名次并试用年限等因”，遇有州县缺出，即就正奖插各班，仍按原定名次先后，按名拣择，酌定实心爱民、尽力办事者一人，委令署理。如果第一名不相宜，即递酌第二名，第二名不相宜，即递委第三名，以次挨名遴选，必求其人地相宜。此班委过一人，下次出缺，即于次班内遴

委，仍不出挨班轮署之定章，但候补各员由于共计数百名，其才具、声名、心术、行谊断不能一一周知，因此惟有虚心采访，随时察看，秉公遴举，断不能徇私包庇。为了勤求吏治，磨砺候补各员，对州县如何委署进行了明确的规定。

此外，《江苏省例》四编藩例还涉及了少量其他行政管理规定（如表3）。

表 3 江苏省例“藩政”编中的其他行政管理立法

序号	制定时间	立法主体	法规名称
1	同治六年六月十四日	布政司	案悬不结照例注销
2	同治六年七月二十七日	布政司	月报词讼监押各册式
3	同治六年九月初十日	布政司	禁押人犯列示粉牌
4	同治七年三月十八日	江苏巡抚	严禁轿脚夫勒索
5	同治七年四月十五日	江苏巡抚	按月册报词讼禁押事由
6	同治七年四月十五日	江苏巡抚	按月册报已未办覆事件
7	同治七年十月	江苏巡抚	呈送月报改申为详
8	同治七年十一月十七日	两江总督	节寿不准再用稟词
9	光绪元年三月二十日	布政司奉两江总督札飭	荒田招垦
10	光绪六年二月十四日	署布政使拟	查禁抢嫖逼醮保节全孤
11	光绪七年四月初二日	布政司	严禁诱拐逼醮保全嫖节
12	光绪六年三月十八日	江宁布政司奉两江总督移会	请恤员绅须呈据候办
13	光绪七年三月二十三日	两江总督	探访贞节单式
14	光绪十七年	布政司	严禁销毁制钱
15	光绪十七年二月初八日	布政司拟	清理省城街道章程示式

综上所述，整个《江苏省例》四编藩例是以财政税收、官员人事等行政性法规为主，关于钱粮款项和官员升调迁补的行政法规在省例藩例中占有极大的比重，刚好与《江苏省例初编》凡例中所载“以钱粮款项及升迁调补等事为藩政”相对应，充分体现了省例是由省一级政府主导的特征，行政色彩浓厚，制定省例的根本目的是为了更好地发挥一省长官的行政管理职能的需要。

2. 藩政中兼含部分民商事法规

《江苏省例》藩政中除了可以看到以钱粮、官员人事等为主的大量行政法规外，还包含了部分民商事法规内容（如表4），虽然在其中所占比重很少，但也正好反映了省例在制定的过程中仍然逃脱不了中央制定法的局限，与中央制定法一样，各类法律混杂在一起，没有明确的部门分类。

表 4 江苏省例“藩政”编中的民商事立法

序号	制定时间	立法主体	法规名称
1	同治六年四月十七日	布政司	严禁逼嫁抢醮
2	同治六年五月二十六日	布政司	禁止停棺不葬
3	同治六年六月初七日	布政司	宣讲章程
4	同治六年七月初二日	布政司	革除柜收票钱
5	同治六年九月初五日	布政司	禁革航班船捐
6	同治六年九月初十日	布政司	田房契税仿照地丁银价
7	同治六年十月初九日	布政司	禁止城墙内外搭盖房屋
8	同治七年四月十五日	江苏巡抚	查禁淫词小说
9	同治七年四月二十一日	江苏巡抚	续查应禁淫书
10	同治七年四月	江苏巡抚	禁止开设戏馆
11	同治七年五月	布政司拟	祭义田产请给司帖

续表

序号	制定时间	立法主体	法规名称
12	同治七年五月三十日	江苏巡抚	设立社学章程
13	同治七年六月	江苏巡抚	丁祭乐舞章程
14	同治七年七月初八日	江苏巡抚	整顿水利蚕桑
15	同治七年	布政司拟	置产分写契据照匿税例惩办
16	同治七年九月初五日	江苏巡抚	捐设儒寡会
17	同治七年十月初十日	江苏巡抚	尼庵屋宇租石概归义学
18	同治八年五月二十三日	署布政使	清理善堂田产
19	同治八年十一月初四日	江苏巡抚	变通芦洲丈期
20	同治十年正月二十三日	署布政使	不准妄枷佃户并收禁
21	同治十年三月十八日	署布政使	严禁私宰耕牛
22	同治十年四月二十日	布政使奉江苏巡抚转飭	海塘水利章程
23	同治十二年七月二十七日	布政使、按察使拟	沙洲讼案清源办法
24	同治十二年九月初七日	布政使、按察使	沙洲讼案清源章程
25	光绪二年五月十九日	布政司	禁私宰耕牛
26	光绪二年八月二十九日	布政司	禁各店铺秽褻字迹
27	光绪四年六月	两江总督	禁种徐属罂粟
28	光绪四年十二月初八日	布政司拟	札发筑圩图说
29	光绪五年三月二十日	江苏巡抚	禁沧浪亭妇女游玩
30	光绪五年十一月十三日	布政司拟	禁烟馆等款积习
31	光绪六年二月十七日	署布政使拟	示禁抢嫖逼醮
32	光绪六年十二月初六日	布政司	禁探访节烈陋规记捐给辛工大功
33	光绪六年十二月初六日	布政司	禁进香船只告示
34	光绪六年十二月二十三日	布政司	禁妇女入庙烧香告示
35	光绪七年正月十三日	布政司	禁斋菩萨
36	光绪七年正月二十六日	布政司	示禁震泽双阳会
37	光绪七年三月初三日	布政司	示禁青浦金泽等镇迎神赛会
38	光绪七年九月十四日	两江总督	因利局借钱章程
39	光绪十七年	布政司	示禁钱铺匿款倒闭
40	光绪十七年	布政司	示禁买卖田房遵例投税不准告找
41	光绪十七年	布政司	示禁妇女入馆吃茶
42	光绪十七年	布政司	通飭埋葬暴露尸棺附黄前司严禁停棺不葬告示
43	光绪十七年九月二十二日	布政司	飭禁居丧内鼓吹嫁娶

《江苏省例四编》藩例中《示禁买卖田房遵例投税不准告找》^[1]一条，该条属于“示谕”类法律文书，买卖田房本属于民商事法律关系内容，但布政司根据宝山县禀报得知目前民间买卖田房，多存在不遵律例办理的现象，每出售一产，契载未绝，之前卖主为了将来能够回赎，“措不过割，勒令买主贴粮”，如果契约记载既绝，那么又会出现“叹气出宅等项名目”，一再加找，严重影响国课民风的恶习。为了整顿此等恶习，布政司立即出示严禁，要求各属军民人等严格遵循律例投税，不准肆意告找。该条是对中央制定法的直接简单重申，强调要严格遵照中央制定法的规定，消除不当恶习。

综上所述，我们可以看到江苏省例作为省级地方立法的官方汇编，虽然以行政性法规为主，但也

兼含了部分民商事法规，在立法模式上深受中央制定法的影响，诸法混合，多种类型的法律交织在一起，没有明确的部门法分类，立法内容的综合性是其显著特征。

3. 其他规定

在《江苏省例》四编藩政中，除了大量的关于钱粮款项、官员人事上的行政法规和少量的民商事法规外，还涉及了一些关于移风易俗、灾害救助方面的立法（如表5）。

[1] 杨一凡、刘笃才主编：《中国古代地方法律文献丙编 第13册》，社会科学文献出版社2012年版，第417-418页。

表 5 江苏省例“藩政”编中的其他行政管理立法

序号	制定时间	立法主体	法规名称
1	同治六年十一月十九日	布政司	开浚港汉筹备机具
2	同治十二年六月十三日	布政使奉江苏巡抚通飭	夏雨冬雪用稟驰报
3	光绪二年三月十五日	布政司拟	示禁溺女并劝设保婴会
4	光绪二年三月十五日	布政司奉两江总督转飭	保婴章程
5	光绪三年四月十五日	布政司奉两江总督转飭	搜挖遗孽蛹子
6	光绪四年二月十七日	布政司奉江苏巡抚转飭	修筑圩岸
7	光绪四年十一月二十日	两江总督	育婴六文会章程
8	光绪六年十一月十六日	布政司	札发求雨文籍
9	光绪十七年八月二十日	布政司	札飭兴利开垦救荒章程
10	光绪十七年十月初四日	布政司	札飭捕蝗要法
11	光绪十七年	江苏布政使拟	整顿推广育婴章程

如光绪六年十一月十六日，江苏省颁发了《札发求雨文籍》^[1]法规。该条属于“札”类法律文书，由于“今冬亢晴日久，三农望雨甚殷”，布政使奉巡抚命令颁发纪慎斋先生求雨文一本，飭局照刊通颁，札发各属遵照。文书详细记载了纪慎斋先生的求雨文内容，包括了对纪慎斋先生个人的介绍和求雨文序言，具体有结祈雨坛说，即“择宽廡洁净之地为坛照，右图安神位三，中曰太昊伏羲，左曰行雨仙师，右曰本境龙王神位前列鑪鐙，及磬置斗盛米，中插八旗，旗竿用青竹长三尺六寸，旗底濶一尺六寸，旗尖长二尺四寸，旗色分按八卦……左案侧悬钟，无钟即以锣代，右案侧架鼓，两案之中设茵毡为拜位，拜位之前，以罗经格定先天八卦方位，照前图式，环列方棹八张，以绳贯之，惟留乾巽之交为出入处，每棹置净瓶一插杨柳枝，瓶侧各置水盂，一结坛式畢。”祈雨行坛说，即“每日官绅诣坛行礼拈香祷祝，畢退位道士一人诣神前叩首，兴请发旗道士二人叩首，迭领发乾，一擊磬一声发兑，二擊磬二声发离，三不擊磬发震，四搥鼓发巽，五敲木鱼发坎，六鸣钟鼓发艮，七钟一叩发坤，八钟三扣，以次发迄，照先天方位，安杨柳瓶中，出坛叩首，道士四人诣诵经位，鸣钟鼓，诵经文，云天地定位……所诵经文，自云行雨施以下数句，改为日月丽乎，天百穀草木丽乎，土重明以丽乎，正乃化成天下，仍念呵字如前，交旗时，用离旗横穿，坎旗不动，道童入坛，执乾坤二瓶中香交行，离瓶中香横穿出坛，亦执香绕坛穿坛，仪畢僧人诵火车经間之，若二日不晴，第三日调旗易位，仍用离旗交穿，余悉与祈雨同。”然后又记载了祈雨祝文、催雨祝文、谢雨祝文以及祗晴祝文、催晴祝文、谢晴祝文六种祝文内容。总之，

官员在求雨时，要依照纪慎斋先生求雨文，随时讲求虔诚祈祷，以冀感召天和，是为至要。

光绪十七年十月初四日，江苏省颁布了《札飭捕蝗要法》^[2]法规。该条属于“札”类法律文书，是布政使针对江苏镇属各县面临的蝗虫灾害札发捕蝗要诀一书，要求各属遵照办理。在文书的开始记载了镇属各县的蝗虫情况，本年夏末秋初，镇属各县皆有飞蝗入境，都自宁属一带飞来，丹徒等县多次稟报扑捕不少，搜挖蛹子亦多，布政使也屡次通飭各属随时留心扑灭，搜挖焚毁。布政使又考虑到“现届冬令，正是蝗蛹入土之时，尤虑当春萌动，自宜思患预防。”为了预防蝗灾，布政使查有旧藏捕蝗要诀图说一册，因此将此书发交书局刊刷，合行通颁，札飭各属遵照，将此书分示乡农，随时劝导，使之家喻户晓。还对于书本不够分发的问题做出了规定，即“或捐廉刊刷，或赴省局领书”，仍将转发日期具报查考。该条也是典型的救灾法规，对遇到蝗虫应如何处理，颁发捕蝗要诀，避免引发蝗灾，影响国课民生。

综上所述，我们可以看到江苏对于水旱、蝗虫灾害的重视以及“以农为本”的思想，地方官员不再只是在灾害发生后紧急救援，而是已经具备了灾害预防意识，为避免水旱灾害的发生，提前制定有关法规，提供了防灾的具体处理方法，不仅使地方官员有法可依，有案可循，而且有利于保障民生和国

[1] 杨一凡、刘笃才主编：《中国古代地方法律文献丙编 第13册》，社会科学文献出版社2012年版，第35-55页。

[2] 杨一凡、刘笃才主编：《中国古代地方法律文献丙编 第13册》，社会科学文献出版社2012年版，第457-458页。

家赋税征收。这类救灾法规是也对中央制定法的有效补充,体现了省例与中央制定法之间的统一模式。

(二)“臬政”类立法

所谓的“臬政”类立法就是由省级高官制定的关于命盗杂案、监狱驿传等内容的地方法规规章,正如《江苏省例初编》中的“凡例”所载:“其事关命盗杂案监狱驿传等件为臬政”《江苏省例初编》有臬例41条,《江苏省例续编》有25条,《江苏省例三编》有12条,《江苏省例四编》有18条,共计96条。相对于“藩政”类立法,“臬政”类立法在其中所占比重相对较小。

1. 臬政以刑事性法规为主

在臬政中出现的法律文书,大部分都是由按察使司进行审议,最后呈报总督和巡抚批准。虽然地方政府的司法最终决定权并不在按察使手里,而在督抚之手,但按察使的司法意见可以说基本上代表了督抚的意见,充分行使一省的司法职能。《江苏省例》四编中关于命盗杂案、监狱驿传的刑事性法规在整个臬政中占二分之一以上,主要以刑事程序性立法为主,夹杂少量的刑事实体性立法以及刑事实体、程序兼有的立法。

内容以刑事程序法为主的有43条(见表6)。如《江苏省例续编》臬例中的《命盗案件依限禀报》

一条,该条属于“札”类法律文书,巡抚首先申明关于命盗案件的上谕“查咸丰十一年钦奉上谕,嗣后各州县凡遇命盗案件,一经到官,立即前往勘验,盗案限三日,命案限五日,先将大概情形切实通禀,如有迟延至二十日者,交部议处,倘敢讳匿不报,别经发觉,从重究办,等因钦此。”然后指出目前各属在命盗案件存在的问题“并不先行通禀,即通详亦多迟至数月,甚有一年半载,迨获犯及事主尸亲上控,始行详报者”,认为各属这种行为不成政体,亟应严禁,因此规定嗣后各厅州县只要遇到命盗案件呈报到官,应即勘验讯缉,盗案限三日,命案限五日,先将大概情形切实禀报,并限一月内录供通详,还针对逾限禀报情况,依据逾限时日的长短,对“禀”“详”两种文书形式,分别予以记过,即“如通禀逾限十日以上暨通详逾限半月以上者,即予记过一次;通禀逾限二十日以上,通详逾限一月以上者,记大过一次;通详逾限两月者,记大过两次,三月记大过三次;记过六次及大过至三次者,无论署事实任人员,概予撤任,若实系情重命盗之案,仍饬留缉,不使置身事外,如署事人员业已交卸者,下届轮署到班扣委一次,各厅州县有通饬以前未报之案,即于文到日起,依限禀报,倘敢隐匿不报,别经发觉,即照讳命讳盗例,从严参办。”^[1]

表6 江苏省例“臬政”编中的刑事程序性立法

序号	年代	立法主体	名称
1	同治四年	两江总督	商灶词讼由场讯究
2	同治四年六月	两江总督	盗案十日内通详
3	同治五年八月	两江总督	营员获盗解送有司衙门
4	同治五年	两江总督	详报盗窃等案期限
5	同治五年九月	两江总督	在洋获盗变通解省
6	同治六年二月	江苏巡抚	交界盗案会勘详缉
7	同治六年五月	江苏巡抚	无罪人证讯明即释
8	同治六年六月	两江总督	承审逾限分别参处
9	同治七年四月	两江总督	案牍文字不准杜撰
10	同治七年四月	江苏巡抚	拟杖命案一月内详结
11	同治七年闰四月	江苏巡抚	外结命案一月内讯结
12	同治七年五月	江苏巡抚	人非要证不必隔属关提
13	同治七年五月十三日	江苏巡抚	册报结案注明吊销差票日期
14	同治七年六月	江苏巡抚	不用回匪洋匪字样
15	同治七年	江苏巡抚	案牍直书职名
16	同治七年七月	两江总督、江苏巡抚	寻常盗案照例解勘
17	同治七年九月	按察司拟	枷杖之犯锁带铁桿

[1] 杨一凡、刘笃才主编:《中国古代地方法律文献 丙编 第12册》,社会科学文献出版社2012年版,第285-287页。

续表

序号	年代	立法主体	名称
18	同治七年十月	按察司拟	批差伴犯责令正身
19	同治七年十一月十四日	江苏巡抚	词讼人证不准与盗贼同押
20	同治十一年十一月十七日	江苏巡抚	命盗案件依限禀报
21	同治十一年十二月	按察使	词讼案件州县亲为审理
22	同治十二年五月	江苏巡抚	佐杂汛弁不准擅受民词
23	同治十二年闰六月	按察司拟	京控案解院亲审
24	同治十二年十月二十五日	按察司拟	严禁州县整卷
25	同治十二年十一月	按察司拟	盗劫案件务须推鞠不准擅用酷刑
26	同治十二年十二月	按察司	严禁点头传票
27	同治十二年十二月	按察司拟	州县亲理词讼限期
28	同治十三年十一月三十日	按察司拟	命盗案件奉批再行拟解
29	同治十三年	江苏按察司，两浙运司拟	会议办理盐犯
30	光绪元年	按察司拟	羁押人犯分别保释
31	光绪二年三月	按察司拟	查吊当赃一案
32	光绪六年	按察司拟	各属拿获盗匪不准遽请正法
33	光绪七年	按察司	部咨图奸拒捕杀人酌定专条
34	光绪八年七月二十日	按察司拟	强盗监禁待质
35	光绪八年	按察司拟	京控案件分别办理
36	光绪九年	按察司	严禁州县非刑改供
37	光绪九年	按察司	部议失人据实更正临时核办
38	光绪九年	按察司	部议京控交审案件已未完给每年两次具奏
39	光绪十五年	按察司	详定州县造报词讼功过章程册式
40	光绪十六年四月	两江总督	详办获犯仅止一名有口供而无赃证
41	光绪十七年	布政使、江苏按察使拟	缉私捕盗防军遇有盗案枭贩一并议处
42	光绪十七年	按察使拟	听讼掣要
43	光绪十七年	按察使拟	听讼须知

内容以刑事实体法为主的有 8 条（见表 7）。如《江苏省例初编》臬政中的《盗犯不准轻纵》^[1]一条，该条属于“通飭”类法律文书，是江苏按察司根据当前各属获办盗犯存在的问题“从前往援情有可原之例，声请免死发遣，自咸丰五年严定章程以后，各州县知在外把风接赃之犯，亦应一律拟斩，不能再援此例，于是又为盗犯想一开脱之法，

或称临时畏惧，或称临时患病，或称在船看守，并未同行上盗，而盗犯遂得问拟徒流，较之遣罪更轻矣。”以及江都县陈振鳌被劫一案、仪徵县古长泰被劫一案在拿获盗犯后官府进行处理得出的结果，认为地方官府是在博取宽厚之名，不顾百姓受害，规定以后拿获盗犯，不准像从前那样曲为开脱，如果敢继续徇于积习，定即严揭详参，以为纵盗殃民者戒。

表 7 江苏省例“臬政”编中的刑事实体性立法

序号	年代	立法主体	名称
1	同治四年六月二十三日	按察司	盗犯不准轻纵
2	同治七年闰四月	江苏巡抚	命案逾限讯结分别摘顶撤参
3	同治七年十二月	江苏巡抚	比佃不准满杖滥用木笼
4	光绪二年	按察司拟	自尽命案变通办理
5	光绪二年	按察司转详	严禁抢醮章程
6	光绪六年七月	按察司	民间婢女依限择配
7	光绪九年八月初八日	按察司	部咨被胁服役又故杀童养幼媳酌予监禁二案
8	光绪九年	按察司	窿户治罪专条

[1] 杨一凡、刘笃才主编：《中国古代地方法律文献 丙编 第 11 册》，社会科学文献出版社 2012 年版，第 573-574 页。

内容上刑事实体法与程序法并重的有4条(见表8),如《江苏省例》。

表8 江苏省例“臬政”编中的刑事实体、程序兼有的立法

序号	年代	立法主体	名称
1	同治六年	江苏巡抚	严办捏控命案
2	同治七年五月初六日	江苏巡抚	严禁自尽图赖
3	同治八年九月	按察司拟	筹议清釐京控章程
4	同治十年十月	按察司	问刑衙门禁止私设非刑

综上所述,关于命盗杂案等刑事程序性法规在省例臬政中占有极大的比重,这正与《江苏省例初编》凡例中所载“事关命盗杂案监狱驿传等件为臬政”相对应,充分体现了按察使司是一省“刑名总汇”,主持一省的刑名事务,可以说是省政府的专门司法机关,分掌一省的主要司法职能,基本上代表省级政府的意见,当然最终需要经过总督巡抚的批准,所以称按察使司为“臬司”,正如雍正帝所讲:“朕惟直省大小诉讼民命所关,国家各设按察司以专掌,一切州县申详,至尔司而狱成,凡督抚达部题奏事件,皆由尔司定案,任岂不重。”^[1]

2. 臬政中包含了部分行政性法规

在《江苏省例》四编臬例中,除了大量的关于人命杂案、监狱驿传的刑事性法规,还包含了部分行政性法规,具体可分为司法行政类和治安管理类。

关于司法行政类法规,共计有26条(见表9)。如《江苏省例续编》臬例中的《详定巡查文武各委功过章程》一条,该条属于“详”类法律文书,是

布政使和按察使进行会核,认为原定武巡功过章程存在不足“如每月内出寻常窃案各一起,应否记过,或出窃案三起,应否加等,均未议及,如果在差半年,仅止一二月内各有案一起,似可从宽免议,倘在差之月皆有失事,不予记过,或一月出窃案三起,不予加等,或每月出窃案二起,仅记寻常过一次,似不足以昭惩儆而重捕务。”为了完善这一章程,经过悉心考虑后,拟请“嗣后无论文武巡员,其所巡段内,一月中出有窃案一起,记过一次,二案记过二次,连出三案,应与一夜连窃及赃数逾贯,并常过积至三次无功可抵者,均即撤委并注销劳绩一次,如一二月中仅有小窃案一起,仍按月记过,若在差半年,月月有案,除记过撤委外,仍停委一年,如有疏防强劫重案,除随时撤委外,仍停委二年,该管总巡有督率之责,原议各段三月无案记功一次,究竟记有几功给予劳绩,尚未议及,兹请仿照段巡记有五功,详请给予劳绩班挨委一次,若所督段内出有逾贯窃案一起,记大过一次,赃至百两一案记过一次,以次递加,积至大过二次,常过四次,无功可抵,即行撤委。如有疏防强劫重案,亦应随时撤委,其余百两以下寻常窃案,宽免置议。”^[2]可以说对原定章程进行了加严修改,加重了文武各委的巡查过责,并认为冬巡差使工作最辛苦,对其奖励也应加大力度“嗣后一月无案,仍照旧章记功一次,两月两次,三月三次,四月四次,如在差五月以上并无失事之案,给予劳绩班前委署一次。”以此鼓励勤干之员奋发有为,使寻常供职者也自加勉,更好地进行巡查工作,有效维护社会治安。

表9 江苏省例“臬政”编中的司法行政类法规

序号	年代	立法主体	名称
1	同治二年十月十八日	淮运司拟	考核缉私员升功过
2	同治四年正月	苏州布政司、江宁布政司、江苏按察司拟	犒赏驿站马夫
3	同治四年	江苏按察司拟	委员提案功过
4	同治五年四月	两江总督	禁革传词规费
5	同治七年五月十七日	江苏巡抚	禁革招解规费
6	同治七年七月	江苏巡抚	招解命盗杂案由官给费
7	同治七年十月初十日	江苏巡抚	严禁役费差费
8	同治七年十二月	江苏巡抚	监押有无病故分别功过
9	同治七年十二月	江苏巡抚	办理自尽命案分别功过
10	同治八年八月二十四日	两江总督批,江苏按察使拟	酌定盗案劝惩功过

[1] [清]刘锦藻:《清朝文献通考》,浙江古籍出版社1988年版。

[2] 杨一凡、刘笃才主编:《中国古代地方法律文献丙编第12册》,社会科学文献出版社2012年版,第507-513页。

续表

序号	年代	立法主体	名称
11	同治九年四月	江苏按察司拟	提解京控人证限期
12	同治十一年五月	江苏按察司拟	核议盗劫功过章程
13	同治十三年	江苏按察司拟	详定州县上控案件功过
14	同治十三年十一月	江苏按察司拟	递解人犯患病留养调治
15	光绪元年九月	江苏按察司拟	事主被劫邻众格杀匪犯分别给奖
16	光绪元年十一月	江苏布政司、按察司拟	详定巡查文武各委功过章程
17	光绪二年七月	江苏按察司拟	变通缉捕记过章程
18	光绪七年	江苏按察司	部咨军台废员赎罪章程
19	光绪七年	江苏按察司	无名伤尸定限严缉分别惩儆
20	光绪九年	江苏按察司	部议平反命案分别宽免处分
21	光绪十一年	江苏按察司	部咨汇核各省安置军流徒犯章程
22	光绪十三年	江苏按察司	部咨变通暂行监禁遣犯章程
23	光绪十七年	江苏按察司	臬局委员承审案件功过章程
24	光绪十七年	江苏按察司	详定州县缉捕功过章程
25	光绪十七年	布政使衔江苏按察使	遵飭酌议变通州县缉捕章程
26	光绪十七年	布政使衔江苏按察使	水陆防营缉捕功过章程

关于治安管理类法规，共计有 12 条（见表 10）。如《江苏省例初编》臬例中有《巡查章程》一条，时任江苏巡抚的丁日昌为了维护城内治安和社会稳定，酌拟了 5 条巡查章程。第一条是“城内外巡查，宜多派段员也。”巡抚针对长元吴三县人口稠密，冷僻小巷容易窝藏匪类的现状，规定对其分设段落，长巷以一巷为一段，短巷以两处为一段，每段各派一员，从九月初一日起，分派亲兵协同城守兵役随同巡查，委员各按段落细心巡察，何处犯事，先将该管印委文武各员分别议处，并勒限其缉捕，根据地方是否平安无事，分别功过。第二条是“大小街巷，木棚垣墙，宜分段缉修堵筑也。”巡抚针对目前街巷木棚大都坍塌的情况，认为应“按段设立栅栏，应修者赶修完固，未设者赶紧建立，所有废地坍塌，若不截堵，虽有栅栏，亦复无益，应就地拾取砖瓦，堵筑短墙，高以一丈为率，”以此来防止盗匪乘机偷窃，并规定“兴工工竣之后，委员验收栅栏，自二更以后，即行上锁，非紧要公务及延医接稳等事，不准擅开，仍由各段委员不时巡察”，为防盗进行了双重保障。第三条是“各段铺户居民，

宜抽派协巡也。”各户居民十户一甲，十甲添雇更夫两人，一甲派出值夜一人，十家共设一牌灯，列明堂名店号姓氏，分别进行轮值，如果有警，即鸣响更锣，他处轮夜之人，一闻锣声，随同段巡委员往该处兜拿，其末轮值各户，仍各出一人，随便持取器械，守立自己门首，门悬一灯，层层排列，不得乱步，以免黑夜中自相斗击，并免盗贼声东击西之弊。第四条是“城内外客寓、烟馆及空屋破庙，宜严密稽查也。”盗贼必有藏身之处，因此对各处客栈，应由县分给循环印簿，命令其将所住客人是何姓名籍贯逐一注明，每日傍晚将印簿各分各路，循去环来，送总巡委员稽考，对于烟馆、空屋破庙也应随时访查，遇有形迹可疑之人，立即查究。第五条是“巡段各员，无论晴雨，必须彻夜在段也。”^[1]巡抚拟将某段派委某员登立一簿，盖用关防，每夜另派委员二人，执持印簿，分上下半夜，轮班查验，每到一段，令该段员于街名之下亲自画押，一夜两次，防止盗贼在委员睡觉时来袭，委员如果有特殊情况，按规定可以找代巡之员。章程一共五条，内容详细完备，服务于维护社会治安的需要。

表 10 江苏省例“臬政”编中的治安管理立法

序号	制定时间	制定主体	例文名称
1	同治七年	江苏巡抚	巡查章程
2	同治七年七月十六日	江苏巡抚	广缉文批概不盖印

[1] 杨一凡、刘笃才主编：《中国古代地方法律文献 丙编 第 12 册》，社会科学文献出版社 2012 年版，第 125-131 页。

续表

序号	制定时间	制定主体	例文名称
3	同治七年八月二十一日	江苏巡抚	严禁枪船章程
4	同治七年十一月十三日	江苏巡抚	裁革脚夫小车行头名目
5	同治七年十一月十三日	江苏巡抚	严禁船埠并拿差贴差名目
6	同治七年十二月初五日	江苏巡抚	禁革大签名目
7	同治十二年十一月	江苏按察司拟	永禁埠头名目
8	同治十三年	江苏按察司拟	新增船行详司给照
9	光绪元年七月初三日	江苏按察司拟	船行详免给照
10	光绪元年七月二十七日	江苏巡抚批, 江苏按察使拟	太湖渔船由府编烙给照
11	光绪二年	江苏按察司	保护中外船只遭风遇险章程
12	光绪十七年九月	江苏按察司	酌议查保甲简易章程

3. 其他

在《江苏省例》四编臬例中,除了大量的关于人命杂案等刑事性法规和一些行政性法规外,还涉及一些关于社会风化的法规,《江苏省例初编》臬例中有《严禁妇女入馆饮茶》《严禁火葬》;《江苏省例续编》臬例中的《严禁抢嫖逼醮》。下面我就从中选取一例进行说明:

《江苏省例续编》臬例中的《严禁抢嫖逼醮》一条。该条是按察使为了申明定例,再次出示严禁抢嫖逼醮恶俗的法规。按察使首先交代了大清律例对聚众共谋抢夺路行妇女的严厉规定,然后描述了目前各属地方存在的抢嫖逼醮现象,即“前因访闻各属地方有等不法棍徒,贪图财礼,遇有青年嫖妇,或逼勒改嫁,或纠众抢卖,甚至乘机奸污,恣意欺凌,几致穷檐弱质虽欲自全其操,而势有不能言之,实堪痛恨。”还分析了造成这一现象的原因主要是百姓不知道律例规定,因此重申大清律例的规定,严禁抢夺寡妇和逼迫寡妇再嫁,还在最后劝导百姓“尔等须知嫖妇立志守节,其情最堪怜悯,理宜格外矜恤,以全其坚贞之操,岂容纠众强抢,致令堕志失身,自示之后,务宜洗心革面,勉为善良,倘再执迷不悟,仍蹈前辙,一经本司访闻,或被告发,定即严拿到案,按例惩办,决不稍从宽贷,亲族保甲知情隐匿,察出,并干严惩,各宜凛遵,毋违特示。”^[1]

综上所述,从上述《江苏省例》臬例中涉及的规范,我们可以看到江苏省级地方立法相比前代有很大的进步性,不仅关注审判结果,也重视审判程序以及法律文书的规范性,通过统一的诉讼程序和规范的文书册式,地方各级官员有了可供遵循的统一模式,呈送到司的文书也不再杂乱无章,而是有规律可循,便利了清代省级地方长官的审判工作

和行政管理,而这也正是制定省例的一个原因所在。

四、《江苏省例》的地方立法程序

省例中记载法律事务的文书,从行文的方向来看,主要可以分为上行文、平行文和下行文三类,不同的立法主体在颁布法律时所用的文书类型不同。上行文即由下级衙门向上级官府汇报请示批准的公文,自下而上,一般以“详”“禀”以及“呈”为此类公文的形式。其中有些公文并不是一对一的关系,而是向全部相关上司呈送的上行文书,这些文书一般会加上“通”字,称“通详”“通禀”。^[2]上行文书主要是各级地方官府在处理境内事务时,针对有关问题,向上级提出立法建议或征求上级的回复批示,在《江苏省例》中主要是以布政使和按察使为主;平行文指的是平级衙门或不相统属的机关之间的来往公文,同级之间的询问照会,一般以“咨”“照会”“移文”“知会”的形式互相交换意见;下行文是指上级官府对下级衙门的命令、批示、告诫的公文,自上而下,一般以“札”“飭”“示谕”“示禁”等为此类公文的形式,有些公文由于是向全部下属下达的下行文书,一般会加上“通”字,如督抚、藩司等面向全省发布的“通飭”。下行文书主要是督抚在中央制定法已有明确规定或没有规定的情况下,为了对地方事务进行有效的管理和规范,通过“札”“通飭”等形式的文书向下级官府

[1] 杨一凡、刘笃才主编:《中国古代地方法律文献丙编 第12册》,社会科学文献出版社2012年版,第493-494页。

[2] 胡震:《清代省级地方立法:以“省例”为中心》,社会科学文献出版社2019年版,第34页。

发布一些地方法规。在这里要特别提到一种特殊的下行文,也是自上而下,是布政使和按察使在遇到涉及自身职责范围的事务,《江苏省例》中主要是布政使,通过发布“告示”“示谕”或“示禁”的形式,直接向当地的军民人等传达有关命令、指示。

根据省例的制定流程,我们可以大致将省例例文的制定程序分为三类。

(一) 督抚批准藩、臬二司提出的立法建议或草案

这类立法程序主要是先由布政使、按察使对道府县上报的案件和督抚批发的案件进行研究审议,从而提出立法建议或草案,然后这些立法建议或草案在取得督抚的批准后正式成为一省法规。布政司、按察司在处理有关省内行政运营的重要问题时,可以说起到进行实质性的审议并提出结论性意见的作用。但是,最后进行决断的是督抚。江苏省不仅受江苏巡抚管辖,还受两江总督管辖,布政使和按察使因此要面对总督和巡抚的双重领导,因此由两司所拟定的地方性法规一般要分别请示巡抚和总督,故需要总督、巡抚的双重批准。查阅《江苏省例》中所载的例文可知,法规的最后一般会先记录总督的批示:“批如详通飭遵办,仍候抚部院批示缴。”紧接着是巡抚的批示:“批如详办理,仰即通飭遵照,仍候督部堂批示缴。”例如《江苏省例续编》臬例中《提解京控人证限期》^[1]记载:“同治九年四月二十三日奉总督部堂马批如详通飭遵办,仍候抚部院批示缴。又于四月二十五日奉巡抚部院丁批如详办理,仰即通飭遵照,仍候督部堂批示缴。”即针对江苏省提解京控人证限期一事,首先要经过总督的批示,与此同时还要征得巡抚的同意,实行总督和巡抚的双重批准制度。《江苏省例》四编中的地方立法大都是通过这类立法程序产生的。

省例的制定需要总督和巡抚的双重批准,总督和巡抚的意见不可能总是保持一致,难免有时会出现分歧。在总督和巡抚意见不一致的时候,则会出现再次进行审议修改的情况,以求二者的意见达成一致,最后才刊入省例遵行。不过这种情形很少见,总督和巡抚经常保持一致。以《江苏省例续编》臬例中的《事主被劫邻众格杀匪犯分别给奖》^[2]为例:“光绪元年九月初六日奉署督部堂刘批如详办详办理,仰即分别移行遵照,仍候抚部院批示缴。又于

九月十六日奉巡抚部院吴批据详请飭准徐海三属及简僻州县举行保甲,如有格杀盗匪救全事主者,官则记功,董则赏银给匾,洵属安靖闾阎之策,惟帮捕者恐有假报冒赏之弊,自应以地方官验明尸身为凭,不准以贼尸当被夥贼抢去等词,朦混请赏,以昭核实,仰即遵照,余如所详办理,仍候督部堂批示缴。”也就是说,得到了总督的同意,巡抚却没有直接同意,而是对其中的“帮捕者”请赏进行了补充性规定,要求以地方官验明尸身为凭,不准以贼尸当被夥贼抢去等词朦混请赏。这就意味着按察司需要根据巡抚的批示进行适当修改,再请示总督,才能正式刊入省例。这样的类似情况在《江苏省例》中的记载还有不少。

由此可以推测在一般情况下,最后被正式刊入省例的法律文书都会有总督、巡抚的双重批示。但在《江苏省例初编》中也存在由布政司或按察司直接通飭的情况,总督和巡抚的批示都没有看到。对于这种情况的存在,杨一凡先生认为可能是由于原批示件丢失,或者在总督兼任巡抚或巡抚未到任的情况下发生的。我认为这种猜测是有一定的道理,而且《江苏省例初编》凡例中曾这样记载:“一通飭各件仿照条例,摘叙紧要,以免冗繁而资考证;一现在截止同治七年止,先行编订刊颁所有八年起各衙门通飭事件,再行接续编刊。”可能是由于在初次汇编省例的过程中,为了避免繁琐,只摘录其中的核心内容,并且把总督和巡抚的双重批准视为一种理所当然,省略不录。由于现存关于省例的原始史料不多,除了上述我们所猜测的原因,或许还有其他的原因。具体省例的制定到底是不是必须经过总督、巡抚的双重批准方可,亦或在特别紧急的情况下,是否可以跳过其中之一,或者由布政使司、按察使司直接颁布实施,事后再行程序之事也不一定。我认为这种可能性也是存在的,毕竟在实践操作中总会出现不可抗力的事件,那么面对一些突发情况,伴随着社会时局的改变,与之相对应的具体

[1] 杨一凡、刘笃才主编:《中国古代地方法律文献丙编 第12册》,社会科学文献出版社2012年版,第245-250页。

[2] 杨一凡、刘笃才主编:《中国古代地方法律文献丙编 第12册》,社会科学文献出版社2012年版,第503-506页。

处理方式也会发生变化,不会一直保持同一种处理方式。

(二) 督抚直接对本省事务发布法令予以规范

这类立法程序最为简单,督抚直接对本省事务发布法令予以规范,不需要批准程序即可直接刊入省例。在《江苏省例初编》中存在不少这样的情况,就是督抚直接针对本省事务发布法令,以《江苏省例初编》臬政中的《禁革传词规费》为例:“两江爵署督部堂李札开:民间词讼,除三八放告外,果有冤抑,准其随时控告。所有传词规费名目,一概永远禁革。倘有不肖书差仍敢复蹈故辙,变易名目,藉端索诈钱,一经觉察或被告发,定即提辕惩办。”该条法规就是两江总督针对江苏省存在的传词规费一事直接发布禁令。还有一种特殊情形,由于两江总督为一人,总管江苏、安徽和江西三省的政务,且江苏有两个布政使,分管甯属和苏属,江西、安徽两省的某些法规有时候会因总督批示同时适用于江苏省,以《江苏省例三编》藩例中的《育婴六文会章程》^[1]为例,在文书的开头这样写到:“总督部堂沈为札飭事。照得,江西育婴六文会章程,本部堂前于西抚任内,刊刻飭属举行在案,昨准在籍绅士卞中丞函请举行,当经咨请江西抚部院备录,咨复去后,兹准钞录章程咨复前来,合行钞单,札飭札到该司即便通飭所属一体遵照,淳谕经董妥为劝办,仍令将遵办缘由随时报查,并报明抚部院查考,毋违特札。”该法规就是两江总督把在江西省推行的育婴六文会章程直接拿到江苏省来使用,这种法律直接移植的现象也是存在的,虽然数量极少。

(三) 督抚与相关部门会议制定涉及盐政等特殊事务的法规

这类立法程序主要针对盐政等特殊事务,江苏地方常设有非地方政府序列的“专业性”的机关一漕运、河道、盐务、税关、仓场等等,各自成体系。^[2]专业系统的机关同样是清朝政权的一部分,其主要职责是管理专门事务,这也成为对于这部分事务省例的立法必须由熟悉这些专门事务的长官参与商讨制定的原因之一。一般情况下,藩、臬两司提出的立法建议或草案只需要经过总督、巡抚双重批准即可,但对于一些特殊事件,则还需要督学、盐运等官员联合签署才能生效。^[3]以《江苏省例续编》臬例中的《会议办理盐犯》^[4]为例:“同治十三年九月初四日奉总督部堂李批仰候抚部

院核示遵行录报,仍候浙盐院批示缴。又于九月初六日奉巡抚部院张批据详情轻人犯,由局讯定者,仍按详定原案准予照办一层,仍与定例不符,未便照准,自应一并由地方官办理,以归划一,余如所议编入现行省例,通飭各属一体遵办,仍候督部堂、浙盐院批示缴。又于九月十一日奉浙盐院杨批据详已悉,仰即通飭遵办,仍候两江督部堂、江苏抚部院批示缴。”即是对于江苏省办理盐犯一事,由于涉及到盐务,不仅需要总督、巡抚的双重批准,还要征得浙盐抚院的同意。

五、《江苏省例》与中央立法的关系

《江苏省例》作为地方性法律规范,与中央立法的关系自然是省例研究的重点。《江苏省例续编》中对省例与中央立法的关系有这样的记载:“至各直省省例,于因时制宜之中,仍应定律,并行不悖,方可施行。”但通过对《江苏省例》中具体法规的分析,可知《江苏省例》与中央立法的关系不仅有统一的一面,即对中央立法的补充,也有相对独立的一面,即对中央立法的变通。

(一) 对中央立法的补充

《江苏省例》作为一部以地方性事务为规范对象的法规汇编,与中央制定法保持一致,是二者关系的主导方面。对中央制定法的补充模式,主要体现在对中央立法的直接重申、以中央立法为前提制定的具有解释意义的实施细则述性规则和地方在中央立法没有规定时自定的处理方法。

1. 对中央立法的重申

《江苏省例》中有些法规仅仅是对中央制定法的简单重申,对中央制定法的实质性内容未做任何改变,也未做任何解释和说明,只是单纯地强调和

[1] 杨一凡、刘笃才主编:《中国古代地方法律文献丙编 第12册》,社会科学文献出版社2012年版,第643-648页。

[2] 郑秦:《清代司法审判制度研究》,湖南教育出版社1998年版,第44页。

[3] 王志强:《法律多元视角下的清代国家法》,北京大学出版社2003年版,第28-29页。

[4] 杨一凡、刘笃才主编:《中国古代地方法律文献丙编 第12册》,社会科学文献出版社2012年版,第465-473页。

重复中央制定法的内容,《江苏省例》中的这类规范相对较少。具体表现为两种形式:一种是总督或巡抚直接通过札饬类法律文书,将中央制定法的内容下达省属各级地方政府,通飭各属遵照;还有一种是针对省属军民人等,省级地方高官通过引述中央制定法来加强其所颁立法的权威性,这是因为不仅省属各级地方官员需要通晓中央制定法的相关内容和概念,当地的老百姓也需要适当地了解其内容,不过为了节约行政资源以及避免百姓无知犯错,一般是由地方政府以发布告示、示谕(禁)的形式进行,不会专门自行转述所颁中央制定法的意思。下面我就从《江苏省例》中选取几个例子来进行说明:

《江苏省例续编》臬例中的《佐杂汛弁不准擅受民词》^[1]一条,该条属于“札饬”类法律文书,是巡抚对中央制定法的直接重申。嘉庆《大清会典》规定:“凡官非正印者,不得受民词、户婚、田土之案,皆令正印官理也。”^[2]《钦定吏部处分则例》也有相关规定,即“佐杂人员不许准理地方词讼,遇有控诉到案,即呈送印官查办,若擅受而审理,且酿制人命,或印官擅自将地方词讼批发佐杂办理者,佐杂、印官及失察上司均受到革职以下处分。”^[3]中央制定法已明确规定佐杂衙门不得擅受民词,吏部也再次明定了这一章程,但近来各属仍存在“各属分防佐贰安分供职,固不乏人,而距城稍远之处,仍不免有滥受民词,私行拘押之事,甚至协防汛弁亦复夜郎自大,擅受擅提,因之兵役绎骚,闾阎扰累,大为地方之害”的问题,于是巡抚针对这一情况重申省例,并通飭各府州转行所属,限文到十日内,将佐杂汛弁不准擅受缘由出示晓谕,务使城乡市镇一体周知,并申报总督查考。

《江苏省例续编》臬例中的《严禁抢嫖逼醮》^[4]一条,该条属于“示禁”类法律文书,江苏按察使一开始就表明“为申明定例,再行剴切示禁事”,是对中央制定法的直接重申,首先申明律例规定“查例载聚众夥谋,抢夺路行妇女,或卖,或自为妻妾,及被奸污者,并于素无瓜葛之家入室抢夺妇女,一经抢获出门,即属已成。审实,不分得财与未得财,为首者,斩立决;为从者,绞监候;知情故买者,减正犯罪一等;如图抢入室,未将妇女抢获者,首犯,绞监候,为从者发极边烟瘴充军各等语。”^[5]按察使认为国法已极其森严,但却访闻近来各属地方有等不法棍徒,贪图财礼,遇有青年嫖妇,或逼勒

改嫁,或纠众抢卖,甚至乘机奸污,恣意欺凌的现象,按察使对这一现象极其痛恨,推测此风屡禁不止的原因可能在于“皆因乡曲愚民不知例禁所致”,不忍不教而诛,合再申明定例,剴切示禁,示谕各属军民诸色人等知悉,并对自示之后仍不改过之人,一经访闻或被告发,定即严格按照例惩办,决不宽贷,如果有亲族保甲知情隐匿,一旦察出,一并惩处。

《江苏省例四编》藩例中的《饬禁居丧内鼓吹嫁娶》一条,该条属于“札饬”类法律条文,是布政司对中央制定法的直接重申,同样也是在开头就点明“居丧嫁娶有干例禁”^[5],律例已有明确规定,但布政使访闻到吴江震泽两县有“居丧未过百日鼓吹迎亲”的恶习,他认为此等恶习,编氓皂隶之家尚且不行,竟然有身列胶庠者,亟应严厉禁革,出示申禁,并将律例各条详载示内,使民间皆知违例嫁娶,罪干杖责,官员会被削职除名,生监则会被褫革衣顶,以此来革除恶习,以厚民德。

从上述内容中,我们可以发现《江苏省例》中的部分法规是对中央制定法的直接重申,只是单纯地强调和重复中央制定法的内容,对中央制定法的内容未做任何改变。

2. 以中央立法为前提制定的具有解释意义的实施细则

《江苏省例》中有相当一部分法规是以中央立法为前提制定的具有解释意义的实施细则,即在适用中央立法的过程中,对其概念、适用方式等所作的解释性规定。我们知道任何法律在适用过程中都会面临解释的问题,这是因为中央政府往往更多的是在制定法律,而这些法律的具体操作却依赖于地

[1] 杨一凡、刘笃才主编:《中国古代地方法律文献丙编 第13册》,社会科学文献出版社2012年版,第337-338页。

[2] 沈云龙主编:《近代中国史料丛刊三编第六十四辑 嘉庆会典》,文海出版社1974年版。

[3] 故宫博物院编:《钦定吏部处分则例》,海南出版社2000年版,第376页。

[4] 杨一凡、刘笃才主编:《中国古代地方法律文献丙编 第13册》,社会科学文献出版社2012年版,第493-494页。

[5] 田涛、郑秦点校:《大清律例》,法律出版社1999年版。

方政府进行,尤其是地方各级政府官员的政治法律素养不一,对法律的理解自然也就会出现差别,这使得一省地方高官对中央制定法作出具有解释意义的实施细则成了不可缺少的一个环节。虽然法律解释本身具有局限性,即制定法文本的本意,往往不能、甚至不可能以纯粹客观的面貌由文本的解读者的加以把握和准确地复原。^[1]因此,在解释的过程中有时会出现扩大解释,有时会是缩小解释,但这种现象是不可避免的,特别是在清代喜好援引成例的律例体制下。下面我就从《江苏省例》中选取几例来进行说明:

如《江苏省例续编》臬例中《命盗案件依限禀报》^[2]一条,该条属于“札”类法律文书,首先江苏巡抚引述了咸丰十一年上谕“嗣后各州县凡遇命盗案件,一经到官,立即前往勘验,盗案限三日,命案限五日,先将大概情形切实通禀,如有迟延至二十日者,交部议处,倘敢讳匿不报,别经发觉,从重究办等因,钦此。”^[3]但在实际操作中,巡抚发现各属对于命盗案件并不先行通禀,即通详亦多迟至数月,甚有一年半载,等缉获犯人及事主尸亲上控才行详报。而圣谕中对各州县通禀迟延二十日及二十日以上应如何惩处并没有进行具体规定,于是巡抚酌拟章程“嗣后各厅州县凡遇命盗案件呈报到官,应即勘验讯缉,盗案限三日,命案限五日,先将大概情形切实禀报,并限一月内录供通详。如通禀逾限十日以上暨通详逾限半月以上者,即予记过一次;通禀逾限二十日以上,通详逾限一月以上者,记大过一次;通详逾限两月者,记大过两次,三月记大过三次;记过六次及大过至三次者,无论署事实任人员,概予撤任,若实系情重命盗之案,仍饬留缉,不使置身事外,如署事人员业已交卸者,下届轮署到班扣委一次,各厅州县有通饬以前未报之案,即于文到日起,依限禀报,倘敢隐匿不报,别经发觉,即照讳命讳盗例,从严参办,决不宽贷。”对各州县通禀迟延,依据逾限时间的长短,包括了逾限二十日及二十日以上,分别予以记过,对中央制定法的适用进一步作出解释性规定。

《江苏省例三编》藩例中的《属库交代章程》^[4]一条,该条属于“详”类法律文书,布政使首先点明户部对于各州县交代的例章行令,即“按照例限结报,务须有征必解,有亏即参,总以册结到部为凭,不准空言搪塞,致干参处,如有征存未解银两,

即行扫数提存司库,毋任拖欠,并于筹备饷需摺内严定交代未清章程,凡州县官卸事,交代未清者,实缺人员不准到任,调署候补人员不准委署他缺,并不准派委各项差使,如此后交案内有两任亏短,即系前任未清,再行调署委署之弊,应议督抚藩司以徇庇属员之咎,并将亏项着落分赔,仍令该省遵照定章,将交代未清各员二参逾限即行奏参等因。”^[5]对于部章,江苏布政司自应严格遵办,但由于江苏各州县额征钱粮较重,民欠每有不清,以致经征之款往往前后任以款目互相争执,延久不结,兼之存库捺不批解,册结造送迟延,于是布政司在遵循部章的同时,针对江苏的特殊情形,将江苏原定章程悉心稽核,分别参酌现行事宜“拟具开报存库,勒限算结,提清存库,勒催册结,暨推诿准其禀揭参,故预严其防,未清不准差委,算清分别记功,续以分别新旧存库办法,严追垫完民欠,以劝急公等章程共十条”,对部章如何在江苏一省适用制定了解释性的实施细则。

综上所述,我们可以看到中央制定法一般比较简洁,只有寥寥几句,对于法律的具体适用和有关概念并没有进行清晰的界定,太过于概括,不够具体,也无法容纳各省所面临的不同情形和突发事件,这就需要省级地方高官结合本省的特殊情况,因时制宜,以中央制定法为前提,制定具有司法解释意义的具体细则,方便省级以下的各级地方政府执行和适用。纵览《江苏省例》四编,我们会发现省例中有不少法规都是在中央立法的框架下所作出的具体适用的解释性细则,这也是由省例制定的目的所决定的,即更好地加强对地方的管理,维护封建统治。

[1] 苏力:《解释的难题:对几种法律文本解释办法的追问》,法律出版社1998年版,第30-64页。

[2] 杨一凡、刘笃才主编:《中国古代地方法律文献丙编第12册》,社会科学文献出版社2012年版,第285-287页。

[3] 中国第一历史档案馆编:《咸丰同治两朝上谕档(全二十四册)》,广西师范大学出版社1998年版。

[4] 杨一凡、刘笃才主编:《中国古代地方法律文献丙编第13册》,社会科学文献出版社2012年版,第19-33页。

[5] 朱寿鹏:《光绪朝东华录(一)》,中华书局1958年版,第865-866页。

3. 地方在中央法律没有规定时自定的处理办法

《江苏省例》对中央立法的补充模式,除了上述两类规则,还有一类补充性规则,即地方在中央法律没有规定时自定的处理办法。清朝的中央集权体制决定了大多数的重要案件和事务的立法权掌握在中央政府的手中,即使是一些地方事务,如果不是中央已没有心力去管,也会被纳入到中央立法范围中。中央无法穷尽管理地方事务,这就给了地方政府根据地方的现实情况需要自定具体处理方法的机会,特别是在中央制定法没有涉及的领域,由于没有具体规范可供援引和比照,省级地方高官一般会在不违背中央制定法精神的前提下,制定相关规定来加强对一省的管理。这些规定主要是关于地方的具体行政事项、民事纠纷以及社会风教等问题,涉及范围广泛,^[1]不同程度地突出了省级地方政府的“立法者”角色。虽然大都是一些义务性规范,但作为省例的重要组成部分,是各级地方政府的行政办法和具体办事细则,更是对中央立法盲区的完善,填补了中央律例所没有涉及到的内容,强调了省例对中央制定法的补充作用。

如《江苏省例初编》藩政中的《办赋章程》^[2]一条,该条属于“详”类法律文书,是布政使针对江苏赋税征收问题拟定了具体的章程,一共有四条,第一条是“苏松常镇太五府州,除崇明循旧办理外,余应一律改归版图,赶造坵领(丘陵)户、户领坵二册,与每年所造实征册,互相核对,则造串征粮确有根据,庶不致有花分诡寄之弊。”即规定赶造坵领户、户领坵二册,与每年所造实征册,互相核对。第二条是“嗣后凡买卖田产者,成契交价后,勒限一个月,即行检齐单契,具禀推收,写明某户弃卖某图某圩田地若干,现归某户管,业由县批令该管书检呈户领坵、坵领户各册,签注原户之下,于何年月日推归某户呈纳字样,由内署加戳,备记押令,当时照例税契,并于各册内分别更正,增除日久,增除过多,随时换造清册,每年造串,即照现业的户办粮,如不遵办,买主即照例将契置产,价罚半充公,推收一户,发一推粮印票,给弃主收执,除应缴正税外,应需经书、纸笔、零费亦属万不可少,应酌定每契价银一百两,缴公费银五钱,钱一百千,缴公费钱五百文。”即规定买卖田产,在成契交价后,务必在一个月的时间内检齐单

契,具禀推收,并写明某户弃卖某图某圩田地若干,现归某户管等具体情况,若不遵守相关规定,就要承担相应责任,还有就是具体缴费问题。第三条是“凡圩图内,有同姓异名田亩,如实系一户,概行并归的户承粮,不许多立户名,其有原立堂名某记某书屋等字样,均须注明的户某人,如一户而有数图田地者,各归各图,并归的户版串。”即强调各归各图,不许多立户名。最后一条是“一征收上下忙条银,应仿照漕粮式样,按户添造,条银由单于未开征之先发给粮户,持单赴粮完纳,并将漕忙由单一律注明某户田亩若干,应完何项科则,银若干,倘一户而有数等科则,即注明某科则若干,某科则若干,并将银钱价一一开列加注,洋照市价,钱洋并纳,听从民便字样。”即规定上下忙条银,应仿照漕粮式样,按户添造。漕忙由单一律注明某户田亩若干,应完何项科则,银若干。综上,该条法规即是地方在中央立法没有相关规定时自定的处理办法,对江苏各州县如何办理赋税问题制定了具体的办事细则,方便一省统一管理。

又如《江苏省例四编》藩例中的《清理省城街道章程示式》^[3]一条,该条属于“呈”类法律文书,首先布政司点明了目前省城清理街道存在的问题,即“目前粪土沿途堆积,清道一事几同废弛,而每月所支经费如故,若不重加整顿,转瞬炎夏,秽气薰蒸,势必酿成疫病。”然后布政司就参酌旧章,另议八条法规,在佐杂人员中选出年力精壮、认真任事之人,札派二员,分设两局,督夫按日分段清理街道,所需经费照旧于茶捐项下提拨济用,并且还是由苏总捕同知惠丞督同认真经理,所有五路总巡旧雇夫役支用经费,从本年二月起,一概停止。章程内容一共八条,第一条是负责人员安排规定,即“委总捕同知督理,无庸五路总巡兼管,再委分理二员,于候补佐杂中,择其年力富强、能耐

[1] 王志强:《法律多元视角下的清代国家法》,北京大学出版社2003年版,第25页。

[2] 杨一凡、刘笃才主编:《中国古代地方法律文献丙编第11册》,社会科学文献出版社2012年版,第667-669页。

[3] 杨一凡、刘笃才主编:《中国古代地方法律文献丙编第13册》,社会科学文献出版社2012年版,第433-439页。

劳者充当,南城一员,北城一员,各分地段,常驻督率。”第二条是征募丁夫的规定,即“旧章向有夫役四十名,兹加募十名,并添夫头四名,每委员分管夫头两名、夫役二十五名。”第三条是工程划分规定,即“应由委员逐日晨早将地段酌定,谕知夫头本日打扫某几街,即不时前往梭巡,至晚令夫头将所清除地段起止禀知委员填单。”第四条是关于稽查规定,即“夫役须穿号衣,俾得一目了然”,号衣样式、材料都有特殊规定,并且委员还须逐日按地段查点。第五条是雇备船艇规定,即“兹定每夫役二十五名雇备小艇四只,每日清理某街,由夫头知会该船在就近某处湾泊,船上插小旗一面,上书清除街道船字样。”第六条是聚集夫役的规定,即“委员既分驻两处,即于其住寓附近,或租庙,或赁屋,为夫役出作入息之所,以便一处食宿。”每天六点钟出外做工,十一点暂停吃饭,十二点钟后复出做工,六点钟收工。第七条是齐备器具规定,即“每夫给帚一把、锄一柄、箩一擔、箕一个,以便工作。”第八条是对于经费规定,即“分理委员两名,每月支薪水银十六两,杂用纸张等费各银二两,夫头四名,工食钱每名五千文,夫役五十名,工食钱每名四千文,小艇八只,钱若干文,将茶捐之款,除各善堂及各款开支外,每月册报余钱二百零千文,并向来积存之款俟数拨用,每月由两委员赴督理处具领分发,续经保甲局禀请,每月准加两委员津贴钱九千文,司事两名,薪饭钱十六千文,局差四名,工食钱十六千文,并议定驳船八只,月给租钱十二千八百文,两局房租,月给洋六元四角。”对委员、夫头、夫役、司事、局差的工资以及租船费用进行了规定。至于清理省城街道示式,则采用了六字歌谣的形式,通俗易懂,即“省城清理街道,无如日久玩生。本司委员经理,从新严定章程。按段派夫打扫,雇船运载出城。凡尔居家舖户,门首尤宜洁净。所有街头巷口,垃圾不得乱倾。务各堆积一处,以便逐日挑清。勿嫌堆处稍远,随手倾弃懒行。大家合力扫除,免得秽气薰蒸。倘遇夫役偷惰,准尔到局唤人。工食由局给发,不费民间分文。事为便民起见,尔等各宜禀遵。”该条是布政使针对本省清理街道事务制定了具体的行政细则,是地方在中央立法没有相关规定时自定的处理办法,属于对中央立法的补充模式。

上面所举的例子,都是省级地方长官在中央制

定法中找不到相关规定时,根据地方的现实情况,因地制宜,自定的处理办法。虽然一定程度上体现了地方的自主性,但通过仔细研究分析,就会发现这些处理办法大多以“章程”为形式,都没有违背中央制定法的精神,始终围绕在中央制定法的这个大框架下,是对中央制定法的有效补充和发展。纵览《江苏省例》四编,我们会发现省例中有不少内容都是地方在中央立法没有相关规定时自定的处理办法,这也体现了省例补充律例所未备的作用和与中央立法保持一致的宗旨。

(二) 对中央立法的变通

《江苏省例》中有些法规,是结合本省的实际情况,对中央制定法进行了一定程度上的变通,有个别法规甚至改变了中央制定法实质性的规范内容。虽然这种情形是暂时的,经过多次反复,最终被废弃,重新与中央制定法归于一致,但还是在某种意义上体现了省例这一地方法规的相对独立性,即使这种离心倾向和相对独立程度并没有那么明显。下面我就从中选取三个典型案例来进行说明。

1. 以微员回籍路费为例

同治十二年,江苏省制定了《微员路费限制》^[1]一条,该条属于“详”类法律文书,由于采取全文原案收录的方式,因此该条法规详细记载了江苏省例在微员回籍路费一事上对中央立法的变通性规定:

同治十二年十一月十一日,江苏布政使收到了江苏巡抚针对前任布政使禀请给发已故署阳湖县典史王传经回籍路费一事的批示,在批示中巡抚指出在差在省人员病故,枢属无力回籍,历经由司禀明酌给路费在案,既然明确要求在差在省,那么署事人员似不得援以为例,该从九品官员王传经,究系佐杂微员委署阳湖县典史,未及两月即已病故,且原籍山阴距苏省较近,姑准按照程途酌量给发具报,同时要求布政使妥议详办以后应如何分别官阶,定以限制。布政使在接到批示后,立即查阅此前成案,发现在同治十年十二月,江苏省例曾规定:

“不论官职大小,现任候补丁忧事故人员,凡属无

[1] 杨一凡、刘笃才主编:《中国古代地方法律文献丙编第12册》,社会科学文献出版社2012年版,第321-327页。

力扶榱回籍者，按程途远近，一律给发。五百里以内者二十两，千里以内者四十两，一千五百里以内者六十两，二千里以内者八十两，二千五百里以内者一百两。如再远，则照此递加，均于发典生息款内动给。”该法规在落实后，仅一年，就已给过银二千九百三十两，从而导致库款难以支撑，还易引发冒领路费的弊端，因此在同治十二年二月内详请暂行停止，但考虑到在差在省新故人员，实系赤贫，棺柩未能回籍，而人所共知者，又不能不酌量变通给发。

综合上述内容，我们可以知道在同治十年十二月，江苏省对于给发微员回籍路费的具体规定，即按距离远近分五等，并分别给二十两至一百两，再远递加。

但在这一时期，《户部则例》对微员路费有专条规定：“内载直省县丞以下佐杂官暨五百里以外教职官，凡遇休致告病丁忧病故因公参革等事，无力回籍者，官给路费，不论家口子寡，每千里给银十两，每百里给银一两，官员父母及本身系在任病故者，不论道路远近，各加扶榱银八两，均于存公项下报销。若参革人员系犯侵贪，浮躁不谨等款，及因推诿误公、不尽职守、擅受民词、滥差滋扰、疏脱要犯、交结绅衿等情，参革者不给路费等语。”也就是说，《户部则例》明确规定了微员的身份限制，即“县丞以下佐杂官暨五百里以外教职官”，同时对于给发回籍路费银两数也有规定，即“每千里给银十两，每百里给银一两；官员父母及本身在任病故者，不论道路远近，各加扶榱银八两。”

比较同治十年江苏省例和《户部则例》的规定，可以发现《江苏省例》中记载着“不论官职大小，现任候补丁忧事故人员”，明显改变了中央立法对微员身份的要求；《户部则例》对微员路费的适用情形有着具体规定，即“凡遇休致告病丁忧病故因公参革等事，无力回籍者”，但《江苏省例》中却只是单纯规定“现任候补丁忧事故人员，凡属无力扶榱回籍者”，中央制定法微员路费的实质性内容被其改变；《户部则例》根据路途远近给发银两数，即“每千里给银十两，每百里给银一两，官员父母及本身系在任病故者，不论道路远近，各加扶榱银八两，均于存公项下报销。”简单归结为“千里十两”“百里一两”“扶榱银八两”。但《江苏省例》中却规定“五百里以内者二十两，千里以内者四十

两，一千五百里以内者六十两，二千里以内者八十两，二千五百里以内者一百两，如再远，则照此递加，均于发典生息款内动给。”简单归结为“五百里以内二十两”“千里以内四十两”“一千五百里以内六十两”“二千里以内八十两”“二千五百里以内一百两”，照此递加，形成等差数列，且银两数远远高于《户部则例》的规定；《户部则例》中还规定了因公参革中不给发路费的情形，即“若参革人员系犯侵贪，浮躁不谨等款，及因推诿误公，不尽职守，擅受民词，滥差滋扰，疏脱要犯，交结绅衿等情，参革者不给路费。”也就是说微员遇因公参革事，如果是犯了侵贪公款、因推诿误公、不尽职守、擅受民词、滥差滋扰、疏脱要犯、交结绅衿等情节，不允许给发路费，但《江苏省例》中却没有对此进行规定，即“按程途远近，一律给发”。从上述四个方面对《江苏省例》和《户部则例》中对于微员路费的规定的差异，可以明确看到江苏省结合自身实际对中央制定法进行了变通，变通的程度还不低，甚至对其实质性规范内容都有所改变。

布政使在查阅前项回籍路费时，发现自同治七年六月至今，共给过银七千八百十五两零之多，自道府以至佐杂，无论现任候补以及在差在省，均在已放数中。他认为确实应该如巡抚所批示的那样，分别官阶以示限制。因为如果不论官阶大小，一概准给，漫无限制，就会违背例意，也无法广施恩惠。于是拟请“嗣后遵照定例，祇就县丞以下佐杂官暨五百里以外教职官，无论现任以及在差在省，凡遇休致丁忧病故因公参革等事，无力回籍者，每千里给银十两，每百里给银一两，如有棺柩，外加扶榱银八两，仍由各该地方官确查，如实系赤贫，无力回籍，人所共知者，始准备具文领加结，详司核给，设遇当息本款无存，不得另借别款，致滋轆轳，若参革人员系犯侵贪等等，如例内所指各层及知县以上，一概不给路费，以示限制，而杜冒滥。”最后得到了督抚的双重批准，正式颁布全省。

也就是说，同治十二年，对于微员回籍路费一事，《江苏省例》又重新回归了中央制定法的规定。虽然在同治十二年，江苏省例重新与中央制定法保持一致，但在此之前江苏省对中央立法的变通却是毋庸置疑的，这种变通性法规在江苏一省确实施行了一段时间。

2. 以贩卖私盐为例

同治十三年,江苏省制定了《会议办理盐犯》^[1]一条法规,该条属于“详”类法律文书,是由江苏按察使和两浙盐运使共同商讨制定的。同样由于采取全文原案收录的方式,因此该法规详细记载了江苏省例在处理贩卖私盐一事上对中央立法的变通性规定:

同治十三年六月十二日,浙盐宪接到吴江县详请州县自获盐犯应否照督销局办法,其情轻各犯,仍按省例办理,即援引乾隆年间的省例处理私贩案件后,把该案交给两浙盐运使移会江苏按察使议详察夺。由于该县并未通详有案,无凭核议,在吴江县查案补行通报后,于同治十三年八月十一日,由两江总督批示江苏按察使确核飭遵具复,仍候江苏巡抚批示。在同治十三年八月初五,得到了巡抚的批示,巡抚查阅了有关盐犯的律例记载,认为各直省省例,虽然可以因时制宜,但应与定律并行不悖,才能施行。

关于贩卖私盐,在《大清律例》中被明令禁止。《大清律例》规定:“凡犯(无引)私盐(律注:凡有确货即是,不必赃之多少)者,杖一百、徒三年。若(带)有军器者,加一等(流二千里)。(盐徒)诬指平人者,加三等(流三千里)。拒捕者,斩(监候)。盐货、车船、头匹并入官。(道涂)引领、(秤手)、牙人及窝藏(盐犯)寄顿(盐货)者,杖九十,徒二年半。(受雇)挑担驮载者,(与例所谓肩挑背负者不同)”杖八十,徒二年。非应捕人告获者,就将所获私盐给付告人充赏。(同贩中)有一人能自首者,免罪,一体给赏。(若一人自犯而自首,止免罪,不赏,仍追原赃。);“若(私盐)事发,止理见获人盐(如获盐不获人者,不追;获人不获盐者,不坐)。当该官司不许(听其)展转攀指。违者(官吏)以故入人罪论(谓如人盐同获,止理见发有确货;无人犯者,其盐没官,不须追究)。”;“拿获船载、车装、马驮私盐,该地方官如不按律治罪,曲为开脱者,该管上司察出,即照故出人罪律从重参处。”^[2]也就是说,犯无引私自贩盐者,不论盐数多寡,一律杖一百、徒三年。

中央在乾隆元年又议准定例:“除行盐地方大伙私贩严加缉究外,其贫难小民,年六十岁以上,十五岁以下,及年虽少壮,身有残疾,

并妇女年老孤独无依者,于本州、县报明,验实注册,每日赴场买盐四十斤挑卖,只许陆路,不许船装,并越境至别处地方,及一日数次出入,如有违犯,仍分别治罪。”^[3]不仅对贫难小民的内涵进行了界定,对其年龄、健康状况等相关问题进行了规范,还要求对这些挑卖食盐者进行注册,并对贩卖的路线、地点及出入次数都进行了严格的规定。

江苏省则于乾隆元年制定省例,规定:“嗣后凡有肩挑背负车船夹带私盐,如四十觔以至六十觔者,枷号二十日,责二十板;过六十觔至七十觔者,枷号二十五日,责二十五板;过七十觔至八十觔者,枷号一个月,责三十板;过八十觔至九十觔者,枷号三十五日,责三十五板;过九十觔至一百觔者,枷号四十日,责四十板等因。”^[4]该条由安徽按察司和江苏按察司详定,两江总督批准。

除此之外,江苏省例还规定“各属拿获私盐,如系罪应军流以上者,照例通详,其徒罪以下,俱止详报盐院宪及盐道衙门核办,原以此等零星小贩所在多有,若令逐件通详,实属纷繁,是以专归盐政衙门办理。”

道光四年,江苏省例规定:“拿获贩私人犯,讯系再犯,四十觔以下,责二十板;四十觔以上至六十觔者,枷号二十五日,责二十五板;过六十觔至七十觔者,枷号三十日,责三十板;过七十觔至八十觔者,枷号三十五日,责三十五板;过八十觔至九十觔者,枷号四十日,责四十板;过九十觔至一百觔者,枷号两个月,责四十板;一百觔以上,照本律杖一百徒三年;三犯,一百觔以内,不计多寡,枷号三个月满日,责三十板;一百觔以上,照本律杖一百徒三年等因。”对贩私再犯、三犯分别规定了相应的处罚,是对之前私盐案件仅规定初犯

[1] 杨一凡、刘笃才主编:《中国古代地方法律文献丙编第12册》,社会科学文献出版社2012年版,第465-473页。

[2] 田涛、郑秦点校:《大清律例》,法律出版社1999年版。

[3] 中华书局:《清会典事例》,中华书局1991年版。

[4] 杨一凡、刘笃才主编:《中国古代地方法律文献丙编第8册》,社会科学文献出版社2012年版,第541-543页。

处罚行为的补充完善。^[1]

比较乾隆元年、道光四年江苏省例和中央立法的规定，我们可以看到江苏省在处理私盐案件上对中央制定法进行了明显的变通和规避。

对于上述江苏省例规定，新任江苏巡抚认为“分别盐数，问拟杖枷，属于故出人罪。并将枷杖盐犯由局发落，更属违制。”在乾隆年间江苏省定此章程，或许是因为那时贩私盐的人不多，考虑到贫民百姓维持生计艰难，才变通了中央制定法的规定。但自从嘉庆六年以后，私贩之案增多，往往伴有多种严重犯罪行为，中央为此续纂增修条例达七次之多，从严办理此类案件，中央尚且因时制宜，江苏也应随着形势变化，审度时势，随时续改省例，况且“江北拿获私贩，均属按例问拟，若江南再牵引远年省例办理，不但一省之中轻重两歧，有违定例，且恐地方更为梟匪渊藪也。”

在接到江苏巡抚的批示后，江苏按察使会同两浙盐运使悉心酌核，之前处理盐犯时，曾规定：

“遇有巡役拿获盐犯，先交督销局核讯情节轻重，将情轻之犯由局员讯明，随时发落；若罪在徒流以上者，仍送交地方官审拟详办。”这里的“情轻之犯”指律例内所载官盐犯罪，船户偷窃，贫难小民零星挑卖，偶尔越境以及买食私盐之类，按其本罪，仅在满杖以下者而言，并不是说一概均可以枷杖完结。于是认为吴江县误会原定枷杖盐犯由督销局随时发落，竟然认为贩私人犯皆可从轻办理，还以乾隆初年通饬省例，分别盐斤人数，酌拟枷杖，作为引证。吴江县的请求不但与前议章程不符，还明显违背了现行律例。律令已有明确规定，各州县还遇有盐犯，往往从轻发落，或者违例为其开脱，并且援引远年省例，这样做显然有害于政体。因此按察使和盐运使拟请“前议情轻人犯，如由局讯定者，仍按详定原案准予照办外，倘系州县自行拿获，必须律例内载明罪止杖笞者，方可酌拟枷杖，仍随时通详，听候批示发落，倘明系私贩，按律在徒罪以上，并不据实审拟解办，辄复藉词曲为开脱，定照例以故出人罪论。”还特别交代此次吴江县所详远年省例，不准再行援引，否则照违制律分别参处。最后两江总督和浙盐院对议定法规全部批准，但江苏巡抚并没有全部批准，认为“据详情轻人犯，由局讯定者，仍按详定原案准予照办一层，仍与定例

不符，未便照准，自应一并由地方官办理，以归划一。”江苏巡抚认为他们拟定的法规没有彻底遵循律例，应都改由地方官办理，可见其力行中央制定法之心。

从最终结果来看，同治十三年，《江苏省例》还是回归了中央制定法的规定，但从上述对《会议办理盐犯》法规的分析中可以看到这个过程的复杂和艰难，明明有中央立法，州县审案还经常援引远年省例，即使该省例变通和规避了中央制定法，各州县还是坚持适用。由此可见在具体的实践操作中，省例这一地方性法规会对中央立法进行变通，省属地方官员并不抵触排斥这种变通性规定，相反是积极地援引和适用。

3. 以当铺起赎赃物为例

光绪二年，江苏省制定了《查吊当赃一案》一条，^[2]该条属于“详”类法律文书，是由江苏按察使拟定，总督和巡抚批准。由于采取原案收录，该条法规中详细记载了江苏省关于当铺起赎赃物的成规，发现对于当铺起赎赃物，江苏省曾多次制定法规，其中有对中央立法的明显变通性规则。

根据《大清律例》中规定：“强窃盗贼现获之赃，各令事主认领外，如强盗赃不足原失之数，将无主赃物赔捕，余利者入官。如仍不足，将盗犯家产变价赔偿。若诸色人典当收买盗赃及窃赃，不知情者勿论，止追原赃，其价于犯人名下追征给主。”也就是说，典买者不需要承担刑事责任，但需要承担返还原赃义务。这种无偿返还，会使典商的利益损害。^[3]

乾隆九年，江苏省例规定：“如强盗及始窃终强拒捕满贯抢夺等项，供出当赃，即时起取给主，于犯属名下追本还典，其余一切外结窃案当赃，着捕传同事主赴典认明画押，待于犯属名下追本，免利取赎给主，如贼属无力，听事主备本赴典，免利

[1] 杨一凡、刘笃才主编：《中国古代地方法律文献丙编第9册》，社会科学文献出版社2012年版，第363-364页。

[2] 杨一凡、刘笃才主编：《中国古代地方法律文献丙编第12册》，社会科学文献出版社2012年版，第567-582页。

[3] 田涛、郑秦点校：《大清律例》，法律出版社1999年版，第380页。

取赎,如期不赎,听典变卖作本。”也就是说,如果贼犯无力赔偿,将改由事主承担主要损失,保护典商的利益不受损害。

比较乾隆九年江苏省例和大清律例规定,可以看到江苏省在当铺起赎赃物一事上对中央立法进行了明显变通和规避,在贼属无力赔偿时,由事主“备本赴典,免利取赎”,即由事主自赎,承担这笔损失,将由典买者承担损失改为由事主承担。这明显与中央制定法不符,对中央制定法进行了明显的变通,甚至可以说改变了律例的实质性规范内容。

乾隆四十九年,江苏省例规定:“以近来积匪量减,及初犯再犯计赃,罪应议徒等件,于批结后,应行咨部,似与外结稍有区别,但尚非专咨之案,究与内结不同,若将此等拟徒之案,概照内结之例,起取于该典商,徒有外结备本取赎之名,反滋经捕起取混淆之弊,亦请将积匪量减,及初犯再犯计赃拟徒贼案,均照一切外结窃案办理。”也就是说,即使定拟徒罪、应行咨部的盗案,因其性质与内结案件有所不同,照一切外结窃案办理。该法规不仅被前督抚批准,并被勒石刊榜,永远遵守。

乾隆四十九年的这一规定,即分别内外结起赃听赎,也与律例不符。《六部处分则例》曾有规定:“当铺起赃,当铺敢于支饰或匿赃,先勒当本,该管官袒护当商,不即查起移解者,降三级调用,隔省咨会题参等语。”

道光四年,江苏省例规定:“典铺误当贼赃,无分内外结,照例查起给主认领,当本于犯属名下追还,获贼搜出当票,承审官即确查有无事主报案,与失单花名件色果否相符,如无事主呈报在先,实系事主被窃之物,应于当票上批明窃赃字样,盖用印信,除隔属仍用移关提外,其当在本处者,当堂给主,令其自行赴典提起,勿许该商仰勒支吾等语。”

道光五年,江苏省例规定:“获贼供出当赃,票已无存,如事主报案在先,核与失单名色相符,而典号月日可凭者,如票系转卖,即向买票之人分别查起,如票已毁弃,即由承审官照供开填印单给主,赴典查对号簿,是否果有此物,始准查起;所有给主印票之上亦须标明,以免弊混,仍于贼犯名下追还当本,倘当商措留不发,或仰勒当本,许事主禀官提究;其或票已遗失,被人拾获,已将赃物赎出者,即令事主向当夥将号数月日底簿检交事主,呈官核明,如果属实,免其查起,仍于贼犯名下照

数追赔;倘拾票人于起赃后,持票赴典请赎,该典即将起赃号簿给与查看,将票收回涂销,如持票人勒赎滋扰,许该典禀官究处,其当在隔属,程途较远者,事主不能往起,即由承审官开单盖印,速移该管官,选派家丁赴当查起,移回给领,总不得经捕役之手,致滋扰累,倘贼供当赃,事主往起,并无此赃者,即令事主面同当夥,将贼当赃日期于当簿内查明,如果实无此号赃物,若非贼犯妄供,即系原捕教唆诬赖,藉图索扰,即提贼犯捕役隔别研究,如系捏供,从重责处,其所供当赃,既无票据,又无报案可稽者,一概不准查起各等因。”

从乾隆到道光年间,我们可以发现江苏省对于当铺起赎赃物的规定是有所变化的。乾隆年间是分内结外结,分别起赎,其法规有利于保护典商的利益。而到了道光年间,则无分内外结,一例提起。根据道光四年、五年的规定,无分内外结,一律听赎,使事主无反璧之期,又难全数吊起,无如有吊无追,仍多亏累。且有提起之时,验认不符,以致典商和事主之间容易产生诉讼纠纷,加之有奸民串通捕役,将当票朦混盖印,私自吊起,使典商屡遭其害,不敢设典。

之后由于太平天国运动结束,江苏准备试开公典,招徕资本,就需要解决上述典商利益易受损害的问题,因此,江宁省城公典在同治五年核准公典规条,又规定“窃盗当赃,应由事主备本赴典取赎,免其交利,俟犯属名下追出本银,给还事主。”苏州府知府在向江苏按察使汇报试开公典便民工作时,认为乾隆年间“分别内外结,起取听赎”规定最为公允,于是请求按察使采取江宁省城公典规条。江苏按察使接到苏州府知府的公文后,综合考虑了江苏省此前关于当铺起赎赃物的法规,通过对乾隆年间和道光年间制定的省例的比较分析,认为若令事主自赎,则与处分则例明显不符,向来办理窃案,只要误买贼赃,一律查起,唯独典当不同,有重商轻民之嫌,从而引起一系列弊端,权衡利害后,还是认为道光四年、道光五年制定的省例更好,不仅内容相当完备,无分内外结,照例起赃给主认领,而且对当票转卖、毁弃和遗失等情况的应对办法进行了详细地规定,按察使还从情、理、法三个角度解释了自己赞同道光四年、五年省例规定的原因,并拟请“嗣后江苏全省吊起当赃,悉遵定例,并查照道光年间林庆两前司详定章程办理。”最后得到

了督抚的批准。

可以说,道光四年、五年省例规定与中央立法重新保持一致,并在中央制定法的前提下制定了具有补充、解释意义的细则。与上个例子相同,从最终结果来说,《江苏省例》在当铺起赎赃物一事上又重新回归了中央制定法的规定,但在回归中央立法的过程中,从乾隆九年一直到乾隆四十九年江苏在对查吊当赃的实际操作中却和中央立法明显不同,这是省例这一地方性法规对中央立法的明显变通,尽管最终废置了乾隆年间的省例规定,但省例中变通性规则的存在却得到了有力的证实。

综上所述,虽然从总体上来说,《江苏省例》更多的是对中央立法的统一模式,统一于中央制定法的大框架内,但不可否认在这种模式之外,还存在着另一种创新模式,即对中央立法的变通和规避模式,虽然省例中变通和规避中央立法的法规只能在一段时间内发挥作用,最终仍会重新回归中央制定法,但至少说明了省级地方长官并不是对中央政府惟令是从,事事都遵循中央的规定,他们会根据地方的现实情况以及自身行政管理的需要,对中央制定法中的某些法规适度调整,甚至有时改变中央立法的实质性规范内容,从而制定出适用于本省的特殊办法。当然,这并不意味着省例这一地方法规已完全独立于中央制定法,也不代表着地方可以公然违抗中央,只是说明了清代法律实践中并不是中央制定法一统天下的格局,省例作为地方性法规,虽然无法挑战中央立法权,也不能撼动中央制定法的统治地位,但却展示出地方对中央具有一定的离心倾向,和中央政府之间并不是单纯的控制与被控制关系,而是具有一定程度的相对独立性,二者之间的状态不是静止不动的,而是处于一种动态平衡中。^[1]

六、《江苏省例》的地方特色

《江苏省例》是现存省例中比较著名的一部省例,通过研究《江苏省例》可以看到它具有清代“省例”的典型特征,与其他省例一样,不可避免地受到中央立法的影响,但《江苏省例》也具有自己的地方特色,与在此之前制定的省例相比存在着差异。本章主要从两个方面来揭示《江苏省例》的地方特色,一方面是受太平天国运动影响,江苏非常注重发展文教事业,不仅制定了

宣讲章程、设立社学章程,还专门颁布了丁祭乐舞章程。另一方面则是江苏鼓励发展慈善事业,江苏扬州地区出现了“因利局”这一慈善组织,省例中也有专门的因利局借钱章程。除此之外,省例中还有对寡妇的救济规定,以及针对江苏存在的溺婴现象制定了育婴、保婴之法。

(一) 注重发展文教事业

《江苏省例》是针对江苏一省的地方事务制定法规,自然就会与江苏省的社会状况密切相关,受江苏地方社会经济水平、政治环境等影响,根据地方具体情况,因时制宜地制定相关法规,从而加强对江苏地区的整体控制和管理。《江苏省例》记载的是从同治二年至光绪十七年的法规内容,这一时期是江苏省的特殊时期。此时清政府几乎耗尽国力平息了太平天国运动,收复了被太平天国占据的南方大部分地区,重新恢复了对江南地区的统治。虽然这场农民起义被平息,但战争所带来的损害是巨大的,整个社会在经历战祸之后已是千疮百孔,特别是素来富庶的江苏省受害尤深,人口大减,土地抛荒严重、水利工程废弛,民生、经济凋敝,加之各种不良风气与邪恶势力死灰复燃,世风日下,道德沦丧,百姓苦不堪言。《江苏省例》中的多项法规在一开始阐述立法原因时都会提到“兵燹以后”,强调战争给江苏的文教事业带来的损害之大。为了解决这一问题,省级高官们非常注重江苏文教事业的发展,希望通过加强教育的方式来重塑江苏的文化氛围,恢复江苏以往的人文盛况。为了恢复以往兴盛的文教事业,江苏通过颁布法令的形式制定了专门的宣讲章程、设立社学章程和丁祭乐舞章程。法规采用“章程”的形式,不仅内容通俗易懂,而且便于各级官员的适用与执行,有利于江苏学校教育的发展以及浓郁文化氛围的形成。

1. 宣讲章程

同治六年六月初七日,江苏省颁布了《宣讲章程》^[2]一条,该条是布政司针对民间教化存在的

[1] 王志强:《法律多元视角下的清代国家法》,北京大学出版社2003年版,第38页。

[2] 杨一凡、刘笃才主编:《中国古代地方法律文献丙编第11册》,社会科学文献出版社2012年版,第621-626页。

一些问题专门制定章程,从而达到“庶足以明正学而绝歧趋,于风俗人心大有裨益”的效果。布政司首先分析了加强民间教育的重要性,即“人无中立之途,不归于正,则入于邪。汉之斗米,唐之末尼,大率皆乘政教之微,以煽惑人心,而四方卒以多事,现当大难初戢,创钜痛深之后,尤易激发天良,惟有力挽浇漓,敦崇正学。”然后制定了具体的章程条款,章程共计七条。

(1)宣讲本其分内之事,应令每月周历各镇宣讲。圣谕广训之外,带讲小学一章,俾乡曲愚民咸知礼节,尤以正人心端风化为急务,所当反覆开导,使知名教中有乐境,处顺安常,毋求淫福。

(2)宣讲宜由县举品行端方、文词通晓者五人,城廂一人,四乡四人,先行派定,按逢五逢十日期,分晰详明,多方开导,该教官即周历各乡镇,率同宣讲,教官未到之处,即由该生按期讲解。

(3)每乡择定庙宇空屋一二处,预饬地保借备桌凳桌椅一二张,可以通借,橈宜多备,应由县置办粗板长橈,每乡各十余条,以免久立则倦而思退,或至拥挤杂沓,反失体制,并杜地保等藉词纷扰之弊。

(4)宣讲既有定期,讲生到期,由本乡赴公所,既无跋涉之苦,非有事故,不可一暴十寒,即使万难应期,亦应先期知会,以免听者守候失业,且讲生既为一乡之善士,其乡中素来人情较为熟悉,善者加勉,不善者亦可就此劝导,务使之感悟而后已。

(5)讲生除各乡延订外,其或城中另有立品纯正,愿司其事者,即令随同教官下乡,广为劝化,不拘一乡一人之数,以期捷于感孚,年终由县酌奖花红,贫者量给膏火,尤为出力者,专案详请奖励。

(6)各乡均有讲生教官下乡,如别无同往之人,祇带跟仆一名,船只饭食之费,每日需钱一千文,地保茶每两次二百文,其讲生五名,每名月给薪水各五千文,均由县捐廉,交教官散给,按月由教官将讲过处所开摺通报。

(7)宣讲之外,如民间节孝贞烈,例合请旌,或虽格于年例,而苦节可风者,造庐存问,以示矜式,其民间疾苦、田禾水旱情形,并许于月报内附列,惟不得干预词讼。

上述第一条是针对教官的规定,第二条是对宣讲之人进行了规定,第三条是针对宣讲处所的规定,第四条是定期宣讲的规定,第五条是关于讲生及其

奖励的规定,第六条是关于讲生、教官下乡费用及薪水的规定,第七条是宣讲之外的其他事宜规定。

《宣讲章程》共计七条内容,可以说省例对如何进行民间宣讲进行了详细的规定,这充分体现了江苏省对教育事业的重视。

2. 设立社学章程

同治七年五月三十日,江苏省颁布了《设立社学章程》^[1]一条,该条是江苏巡抚针对本省存在的“兵燹以后,文教未兴,乡曲愚民,尤难振起,往往以儇薄为智巧,以游荡为安闲,其中诃乏可造之才,徒以门地单寒,力难负笈,未闻师长之教,遂致业荒于嬉”这一问题专门制定了有关章程。巡抚首先申明了教育的重要性,即“夫兄莫不爱其子弟,即莫不冀其成立,顾不使稍明义理,而欲其勉为好人,是犹舍五穀而别求养生之方,弃权衡而欲协均平之则,其为扞格不著,可知从前汤文正、陈文贡、裕靖节诸贤,曾于社学义学各事宜谆谆致意,原以童时天真未漓,先入为主,苟日见浇浮之习,虽美质亦为弃材,若日亲礼法之儒,即顽鲁可成善士,是社学之设,所以维风俗而育人材,实非鲜浅。”然后交待了章程的由来,并要求各属都要尽心奉行。章程内容共计八条。

(1)塾师一人课徒以十人为率,每月酌给束脩,膳金五千文,月费一千文,按月支领,务须植品端方之庠生,始准延订,其素行不谨者,虽有文才,不得滥举充数。

(2)责成教官会同该绅董经理一切,并于每月朔望轮流至塾稽查,其离城较远者,按月往查一次,地方官仍当随时督察,务收实效。

(3)举公正绅董两人作为学总,会同教官专司经理,令立总册,记学徒姓名年岁住址及入学年月日,并将入塾时所读经书,至年终散馆读至何书,一一登记,送由地方官申报查核,以昭慎重。

(4)教子弟以正其身心为首务,真文忠公训学斋规最为切要,应分条大书刷印,悬著壁间,塾师于学徒入学之始,逐条分日讲解,务令遵循其平常动作威仪,洒扫进退亦宜随时教导,使合规矩。

(5)少成天性,善机易动,凡学徒入塾,须

[1] 杨一凡、刘笃才主编:《中国古代地方法律文献丙编第12册》,社会科学文献出版社2012年版,第77-82页。

先读小学孝经，以端其本，即已读经书者亦令补读，尤须详细解说，就令学者向自己身上体贴，方有领会，每日功课毕时，将可法可戒故事解说两条，令之省惕，所讲各书由学总随时抽令回讲。

(6) 塾师教导之勤惰，以学生之礼貌放谨、书本生熟为验，学生循谨、书熟者为上等，酌予奖励；循谨而书不熟者为次等，无奖；放纵者书虽熟为三等，训斥之；放纵而书不熟者为下等，扑责之，扑责三次不悛者，黜学生，无次等下等者，具见塾师实心训诲，管束有方，应即量加奖励，怠惰废业者辞去另延，即由该教官绅董等，注其等第于总册内，以凭随时查考。

(7) 塾师无故旷业一月至五日者，辞；学生无故不到一月逾五日者，黜。

(8) 学中需用椅桌、器具、书本、纸笔、硃墨、茶水等项，将来即由该学及绅董等随时请领官项备办，按季报销。

上述第一条是对塾师资格和束脩的规定，第二条是规定教官及绅董要进行稽查，第三条是对学总的规定，第四条是规定教育的内容，第五条规定了如何进行教育，第六条是对塾师教导的考核规定，第七条是塾师辞退、学生退学规定，第八条是规定学中所需物品请领官项备办并按季报销。从上述内容中可以看到江苏为了发展文教事业所做出的努力。

3. 丁祭乐舞章程

同治七年六月，江苏省颁布了《丁祭乐舞章程》^[1]一条，该条是江苏巡抚为修明祀事起见，针对江苏存在的学子质量下降、学风变差等教育问题制定相关章程。巡抚首先申明了礼乐的重要性，即“国家设学明伦，典章具备，乃视等饬羊告朔，其何以昭祀典而淑人心？”然后要求江苏各属按照其所拟章程实力遵行，切勿视为具文。章程内容共计七条。

(1) 各府州县祭祀，皆因克复后急于举行襄事者，非尽身列胶庠之人，因陋就简，殊不足昭严恪。嗣后议定非庠生不得与祭，有文童愿为庠生者，预期由廪生具结报名取考，由学注册候传。

(2) 殿上执事，俱以诸生当之。殿下乐舞三十六人，例有庠生襄职，查乾隆五十年议，生员充舞生者，免其录遗，又学政全书内载，凡乐舞生应试者，免其县府考，近来学院录取庠生不多，应

由各州县稟请督学批定凡生员充乐舞生者，免其录遗；监生充乐舞生者，由学报名送府考验，充补一体，免其录遗；文童充乐舞生者，免其县府考。每学庠生定额三十六名，额外十名，以备临时更替，并为缺额充补地步，其由庠生入学者，毋庸开缺，现在上海乐舞一事，颇称考究详备，应由司札调数人来省，以资教习。

(3) 祭祀执事人员，殿上五十余人，由教职预期出单，传集诸生，在明伦堂演习礼乐，各宜正其衣冠，恪贡将事，不得饮酒妄谈喧哗蹲沓，奉传不到者申飭，三期不到者报劣，如有事远出者，准其报明学官签注。

(4) 每学派定司事四人，轮流经管应办祀事，其洒扫之费，议于春秋两祭银两内提出，每月合钱一千文，由司事按月朔望前一日恭诣，洒扫平时进内照看，以昭虔敬而免糟蹋。

(5) 乡贤名宦各祠宇，向尽谗诸看守之人，致多褻秽。嗣后即由司事轮流经管，朔望一律洒扫拈香，以昭慎重。

(6) 凡每季牲牢祭品饭食经费，应由各府州县按例重加核定，届期仍由教官具领核实备办，一面由县会学出示晓谕，不准向民间铺户需索分毫，以免扰累。

(7) 丁祭之日，各官轿夫马从以及闲人随入庙中，殊觉喧哗失体，应如何定章严禁，俾昭诚肃，该司并飭府县核议。

上述第一条是规定各府州县祭祀，必须是庠生才能与祭。第二条主要是规定生员、监生、文童充乐舞生者，免其录遗。第三条是对祭祀执事人员的规定，第四条是对司事及其洒扫之费的规定，第五条是规定以后由司事轮流经管乡贤名宦各祠宇，第六条是规定每季牲牢祭品经费应由各府州县按例重加核定，不准需索分毫。第七条是严禁各官轿夫马从以及闲人随入庙中。上述章程条款之细，可以看到江苏为恢复以往礼乐和学风所做出的努力。

(二) 鼓励发展慈善事业

在清代，江苏地区由于地理位置的优越，水陆交通便利，加之工商业经济发达特别是清代中晚期，

[1] 杨一凡、刘笃才主编：《中国古代地方法律文献丙编 第12册》，社会科学文献出版社2012年版，第83-87页。

随着资本主义萌芽的萌发,资本在区域内的快速流通,使得江苏地区成为了清代社会经济最为发达的区域。经济力量的强大,促使江苏民间出现了慈善关系这一新型社会关系,江苏地区因此也成为民间慈善习惯性规则的发源地和清代民间慈善事业的集中地,育婴堂就是其中的典型。早在康熙四十五年,康熙帝“诏直省建育婴堂”的诏谕发布之前,江苏地方政府就开始了育婴堂的地方立法。康熙十五年,江苏巡抚慕天颜训谕江苏全省建立育婴堂,“一应募建屋宇、雇觅乳母,需用饮食衣絮医药等项,仿照江、扬、苏、松见行成例。”^[1]特别是在晚清这一时期,江苏地区甚至出现了慈善习惯法的私人汇编,如余治辑录的载有《保婴会规条》的《得一录》^[2],随着江苏民间慈善习惯法的不断发展与推动,最终催生了江苏地方政府的慈善立法,这在《江苏省例》中有明确体现。光绪二年,江苏扬州地区出现了“因利局”这一慈善组织,随着民间慈善事业的发展,《江苏省例》中吸纳了相关内容并颁布了因利局借钱章程。江苏鼓励发展慈善事业,不仅体现在上述的“因利局”,还体现在对寡妇的救济以及为了保护女婴的利益所制定的育婴、保婴之法。

1. 因利局借钱章程

因利局,又名借钱局,是通过借贷一定数目现金的方式去救济符合条件的贫民的慈善组织。这一慈善组织最先出现于江苏扬州,其章程一经刊布,不仅在当地取得了良好的效果,还被进一步推广到其他地区。光绪七年九月十四日,江苏省颁布了《因利局借钱章程》^[3]一条,该条是两江总督在披阅了扬州因利局借钱章程后,认为其“专为体恤安分贫民,俾得资以经营,藉免重利盘剥,所议尚属妥协”,因此命令各属各就地方情形酌量仿办。该条法规详细记载了扬州因利局借钱章程,包括局章六则、局规十二则、查办要诀和十不借规定。除此之外,还增订借钱局利弊说六则。

局章六则,第一条是“公同凑出制钱一千串,权行试办,仅以此数轮转,倘有窒碍难行之处,即行停止。”这一条规定了因利局成立的资金条件。第二条是“此举专为小本营生而设,不取分文利息,借一千文者,每日还本十文,五日一送,以百日为期,收清为止,不准延期拖欠。”这一

条是具体的借贷还款要求。第三条是“一借钱之数,自八百文起至五千文止,看其生业之大小,需本之多寡,酌量借与,不准争多论寡。”该条规定了借贷数额限制。第四条是“借钱之人,须要有家有保,或有住居一处者,连环互保互借,均可先行到局挂号,将姓名住址生业,及保人姓名住址生业,说明注簿,候司事往查,的确实系在本地做小本生意者,方准借与,若兵勇丁役及游荡、赌博、吸食洋烟、抵债、不习正务等人,概不准借。”该条规定了借贷之人应符合的条件限制。第五条是“借去之钱,按期还清,方准再借。若前次未清,不准再借。”该条明确规定了只有还清借款才能再借。第六条是“按日送收本钱,当面加收字戳,记收入账簿,并立小摺一个,亦加收字戳,记交借户收执,以免讹错。”该条规定了送收本钱时的凭证。上述六则是对因利局的总体框架性规定,交代了因利局成立的基本条件。

局规十二则,第一条是“本局出入制钱足串,不准小钱少串,致玷声名。”该条明确规定因利局出入的制钱要足串。第二条是“本城裹外,照章应借之户,须尽行查清,无使一户遗漏。”该条规定要查清所有应借之户。第三条是“司事薪水,每月以二三千文起至四五千文止,不得再多,每于初二六两次分支,余日不得暂支分文。”该条是对司事薪水的规定。第四条是“伙食每月荤菜六次,余皆素菜,每月每位包定一千五百文。”该条是对因利局伙食的规定。第五条是“诸君有事,或吃茶晤友,酬应均须自注账簿,不得以公济私,所以注明账簿者,观其一月有事几次,以便查核也。如晚间不回局住,更须注明,免得守候,每日定于辰开戌闭,非有要事及本局事务,不准擅开。”该条是对因利局员工吃喝应酬、有事外宿须注明账簿的规定。第六条是“总理者最难,须要克己

[1] 盛符升编:《兴革事宜略(南京图书馆藏)卷三“广设育婴堂记·抚院通行司道广育遗婴文略”》。

[2] 惠清楼:《〈得一录〉版本考论》,载《南开学报(哲学社会科学版)》2006年第6期,第126-131页。

[3] 杨一凡、刘笃才主编:《中国古代地方法律文献丙编第12册》,社会科学文献出版社2012年版,第125-147页。

秉公，不徇私情，不辞劳怨，方能服众，逐日整齐严肃，督率同人认真办理，勤劳勿懈，使贫民均沾实惠，庶不愧总理之职也。”该条是对因利局总理一职的规定。第七条是“管账者，账目逐日逐清，早间将上日所缴之钱复行串串过目，无使串少分文。”该条是对因利局中管账者的规定。第八条是“查户者，逐日将所查之户良莠虚实、是否应借及钱数多寡注明号簿，以备稽考。凡开张小店来借三五千文者，必须考较妥保，访查的当，方可解与，若借数百文至千文者，无庸拘执妥保，以示体恤之意，然亦必须看其为人习正不习正耳。”该条是对查户者规定。第九条是“总催者，将上日过期之户，逐日催清，不得漏催一户，如过期之户，设因疾病阴雨等故情有可原者，即将册簿上加一有故之戳，一则以备满期再借时查核；二则亦可从缓催取，不得私自徇情袒护，有误公事。”该条是对总催者以及有故之戳的规定。第十条是“收钱者，须将送来之钱，逐日收清，串头封好，不得多少分文，簿摺号头姓名，均须逐一写清，勿错，免得管内账者掣肘。”该条是对因利局中收钱者的规定。第十一条是“百日满期还清再借之户，如未有过期迁延等事，则前借一二千文者，准其酌量加借数百文，设有过期迁延等事，亦须看其册簿中有无故戳，如有故戳，仍照借与，不得加增，如无故戳，再看迁延日期多寡，有无不合情理等事，或减数借与，或不借，均宜细心斟酌，毋滥毋苛。”该条是针对百日满期还清再借之户的规定。第十二条是“来借钱之人挂号时，先问明借钱何用，如系乏本等情，自当照章分其挂号先后，挨次逐查，设因丧葬疾病医药一切急事，须注明号簿，随即查借，以济急需。”该条是对借钱之人的挂号规定。上述局规十二则是对局章六则的延伸，进一步细化了因利局有关规定。

因利局的查办要诀是“居年别新旧”“住址认须清”“借否分良莠”“群居互保行”“莫将情面惜”“到局问分明”“钱业相符合”“存心在志诚”。“居年别新旧”是指借钱之户均住草房，为了避免其逃走，必须分别新旧房屋，盖新户的容易逃走，旧户因为有生意可靠才能长久居住于此，不会逃跑。如果遇到新住之户，必须有妥当的保人才能借钱。“住址认须清”指要查访认清借钱之人的住址，还要看清借钱之人的面目特征，

防止其冒名顶替逃走。“借否分良莠”指钱要借给那种挑肩步担做小本生意之人，不能借给喜好游荡、赌博、吸食洋烟之人，作保者也是这样。“群居互保行”指对于没有保人的穷人，如果群居一处，十户八户连环互保互借，就不用另觅保人；如果是独居之人，不能互相保借，必须有保才可借与。

“莫将情面惜”指对于借钱之人，是否借与以及钱数之多寡，不可讲情面、徇私情。“到局问分明”指必须要细细盘问来借钱之人，前后言语相符，访查的确，方可借与，如果没有访查清楚就借钱，一旦出现问题，如果禀报官府追缴，就会使穷人吃苦费钱，不追究则担心众人效仿。“钱业相符合”指借钱多寡要与所做生意相合，不多不少，若应少反多，或者应多反少，反而不能成就其事，亦是害他。“存心在志诚”指经理之人须要时时讲究，秉着一颗志诚之心，不辞劳怨，认真办理，扶危济困。因利局的“十不借”规定，指吸洋烟者、赌博游荡者、无家室者、无保又不能连环互保者、限地之外者、僧尼道士、船户、优人、兵勇差保丁役、剃头修足这十种人不允许借贷。除了上述十种人，还特别规定“如开店者，须要妥保，若在浴堂，须要开堂者保，似可借与。”由此可见，因利局虽为慈善组织，但并不是随意借贷，借贷之人必须满足一定条件才可。《因利局借钱章程》还增订借钱局利弊说六则，主要是对设立因利局的利弊进行了分析，强调章程中最重要的是查办要诀及十不借规定，因利局主要针对的是肩挑步担、资本不足、无处借钱的失业者，因利局要便民济急，总理局务者必须宽严相济，因利局还要多筹钱款以此来应对特殊情况，并在最后重申了开设因利局的宗旨以及因利局与印子钱应并行不悖的原则。《因利局借钱章程》可以说是照搬了扬州地方因利局的做法，只不过以“省例”之名刊行。但这也体现了当时在任的江苏省级高官对这一事业的鼓励与支持，通过颁布法令的形式来进行规范，并试图进一步推广到江苏的其他地区。

通过《因利局借钱章程》的颁布，我们可以看到省例的制定与地方官员的主观认识是分不开的。出现这一情况的原因在于《江苏省例》的制定主体是总督、巡抚、布政使、按察使等，这些官员的法律素养、个人政见、受教育程度以及管理能力等方面都存在差异。地方长官根据个体化的经验判断及

其随意性对某一规范对象作出立法规定,自然就明显带有官员的个人主义色彩。如上述要求推行借钱局的两江总督刘坤一在法规的一开始就交代了制定这一法规的目的,借钱局“专为体恤安分贫民,俾得资以经营,藉免重利盘剥”,地方官“父母斯民,教养是其专责,当无不乐为之也”。也就是说,在刘坤一看来,救助贫民本是地方官员应尽的职责,推行借钱局有利于救济贫苦百姓,自然应该大力推广,因此《因利局借钱章程》这一法规的颁布与两江总督刘坤一的主观认识与支持是分不开的。

2. 寡妇救济

《江苏省例》中对寡妇的救济主要体现在捐设儒寡会和严禁抢嫖逼醮两个方面。为矜恤民间难以维持生计的丧夫寡妇,《江苏省例》中有专门保护寡妇利益的法规。同治七年九月初五日,江苏省颁布了《捐设儒寡会》^[1]法规。该条法规就是明显的慈善立法规定,具体内容是江苏巡抚批准了青浦县学会通过捐田收租来周恤儒嫠的立法建议,并借此倡导全省各属都应一体劝捐举办,还批示苏藩司拟定详细章程。原文是这样记载:“巡抚部院丁批青浦县学会详捐田收租周恤儒嫠一案,内开据送章程存查,该生等集捐周恤儒嫠,果能垂之永久,洵属好义可嘉,应如所请立案,其余各属亦应官为倡率,一体劝捐举办,仰苏藩司即速通飭遵照办理,妥议章程,详覆察夺。”法规的内容非常简单,也没有关于设立儒寡会的具体规定,但《捐设儒寡会》的颁布本身就是一种立法的进步,有利于保护贫弱寡妇的利益。除此之外,《江苏省例》中还有多条关于严禁抢嫖逼醮的法规:

同治六年四月十七日,江苏省颁布了《严禁逼嫁抢醮》^[2]一条。该条是布政司针对苏、松、太各属存在的寡妇被逼再醮现象专门制定的法规。布政司发现苏、松、太各属的嫖妇大多再醮,于是针对这一现象专门进行访察,发现所谓的寡妇再醮其实是由一种“蚁棍”所主导的恶俗,又可称之为“争醮”“逼醮”或“抢醮”。这些“蚁棍”为了自己的利益,采取种种非法手段逼迫寡妇再嫁,不惜坏人名节,丧尽天良。虽然曾经通飭查禁这种恶俗,但为了避免这种恶俗再兴,布政司专门发布法规明令禁止,即“通飭各属示谕军民人等,务各安分守法,痛改前非,如再有不法棍徒复萌故智、逼嫁抢醮情事,许即捆送所在地方官衙门,严行惩办,以

儆凶暴。”

光绪元年七月,江苏省颁布了《严禁抢嫖逼醮》^[3]一条。该条是按察使为了申明定例,再次出示严禁抢嫖逼醮恶俗的法规。按察使首先交代了大清律例对聚众共谋抢夺路行妇女的严厉规定,然后描述了目前各属地方存在的抢嫖逼醮现象,即“前因访闻各属地方有等不法棍徒,贪图财礼,遇有青年嫖妇,或逼勒改嫁,或纠众抢卖,甚至乘机奸污,恣意欺凌,几致穷檐弱质虽欲自全其操,而势有不能言之,实堪痛恨。”还分析了造成这一现象的原因主要是百姓不知道律例规定,因此重申大清律例的规定,严禁抢夺寡妇和逼迫寡妇再嫁,还在最后劝导百姓“尔等须知嫖妇立志守节,其情最堪怜悯,理宜格外矜恤,以全其坚贞之操,岂容纠众强抢,致令堕志失身,自示之后,务宜洗心革面,勉为善良,倘再执迷不悟,仍蹈前辙,一经本司访闻,或被告发,定即严拿到案,按例惩办,决不稍从宽贷,亲族保甲知情隐匿,察出,并干严惩,各宜凜遵,毋违特示。”

光绪六年二月十四日,江苏省颁布了《查禁抢嫖逼醮保节全孤》^[4]一条。该条是布政使认为“抢嫖逼醮,最为地方之害”,因此命令下属仿照上海县乡约局职董郭儒栋等所拟呈的章程规条办理抢嫖逼醮事宜,以此达到保节全孤的目的。法规中记录了郭儒栋等所拟章程规条,共计五条。

(1) 各乡镇有新寡而自愿守节之妇,即由该处董事地保或亲邻,俱可赴城邑庙乡约总局报知注册,城董亲查的确,即给局牌一块,以示矜全。

(2) 青年守节,贫不能活者,当由局设法酌助。

(3) 持有局牌之节妇,如再有夫族母族邻佑

[1] 杨一凡、刘笃才主编:《中国古代地方法律文献丙编第12册》,社会科学文献出版社2012年版,第103页。

[2] 杨一凡、刘笃才主编:《中国古代地方法律文献丙编第11册》,社会科学文献出版社2012年版,第599-600页。

[3] 杨一凡、刘笃才主编:《中国古代地方法律文献丙编第12册》,社会科学文献出版社2012年版,第493-494页。

[4] 杨一凡、刘笃才主编:《中国古代地方法律文献丙编第13册》,社会科学文献出版社2012年版,第5-10页。

地保哄诱逼醮等情事，无论何人，皆可报局，一有风闻，即行确查稟县，从严究办，俾惩一足警百，而恶俗庶可渐革。

(4) 节妇姓氏年岁住址，由局按季造册，稟县备查。

(5) 城董春秋下乡往查一次，如有贞节可嘉，年例合符者，当稟县学，照章请奖，扬清即所以激浊。

从上述内容中可以看到，为了查禁抢逼逼醮这一现象，官府充分发挥基层城董、地保力量，通过采取登记注册的方式保障寡妇的权益。

光绪六年二月十七日，江苏省颁布了《示禁抢逼逼醮》^[1]一条。该条是布政使针对江苏地方存在的抢逼逼醮现象再次出示禁止。布政使首先分析了禁止抢逼逼醮现象的重要性，即“抢逼逼醮以及抢夺妇女，最为地方恶习，必须禁革净尽，方足维风化而肃法纪。”然后要求“札到该府州县厅立并飭立即遵照，将发去告示分发城乡市镇，广行张贴，一面谕令地方邻佑遇案立时报官，以凭严拿重办，仍密派亲信之人，不时分赴穷乡僻壤细加访察，果能有犯，必愿自克，令行禁止，倘敢视为具文，虚应故事，别经发觉，定将该州县立予撤参，决不宽贷。”这充分表明了江苏的地方官员非常注重对寡妇利益的保护。

光绪七年四月初二日，江苏省颁布了《严禁诱拐逼醮保全孀节》^[2]一条，该条是当时在任的布政使针对地方寡妇被诱拐再嫁一事拟定的具体法规。布政使首先描述了地方出现的诱拐寡妇再嫁这一现象，即“盖查此等刁徒，宅心险诈，究其鬼蜮伎俩，不止一端，有以巧言簧诱，耸动其心，在彼乡曲少妇识本愚暗，被其多方煽惑，无不变志易节，堕其彀中，有以本妇矢志甚坚，料难摇夺，彼先唆唆妇之翁姑人等，啗以重利，串同强醮，本妇既遭逼夺，莫可奈何，或以夫家无人，则串本妇母家，以胁夺之，甚有窥妇短处，信口诋毁，致令妇姑勃溪，亲族见嫉，妇因难于安身，无奈改嫁，或乘间勾引者有之，或强委禽赘者有之，奸谲之谋，大率类是。”然后分析了出现这一现象的原因，即“推原其故，盖因江南各邑自遭兵燹以后，妇女稀少，农家稍积微资，欲娶一妇以主家务，实难其人，因知靖邑本系完善之区，群来娶买，以故地方刁徒起而勾诱，竟于诱拐放鹰之外，又变一计，其术愈幻，其诈愈深。”最

后布政使经过再三考虑后，拟定章程六条，并拟保节单式出示晓谕。保节章程的内容如下。

(1) 孀妇自愿守节，着令该处绅董社长即将孀妇住址、年岁、有无子女填明保节单内，随时发给守执存，俟年例合符，稟候转请旌表，如守节之年，已逾三十，将来病故，或年至五十以上，稟县给予匾额，以昭激励，仍令该董随时保护，如有奸徒逼醮，无论何人，均准禀究。

(2) 贫穷嫠妇，应著该董查明专禀，县中设簿登记，核给口粮，每人每月给米三斗，如有子女年在十六岁以下者，减半给发，如年逾十六，应由该董分别荐业许嫁，停给口粮。

(3) 奸徒诱醮孀妇，如有用强抢取，及被逼自尽重情，仍照定例详办外，倘系用计诱取，并串亲族逼嫁之案，若由父母翁姑主婚，重责一百，其余亲属以及外人，均予枷号三月，游图示众，满日重责，决不宽贷，娶主知情，一体同坐，财礼入官。

(4) 保节印单由县刷钉成本，以五十张为率，分发各董收执，该董随时填给，按月报县，并将存根附缴立案，不必按起稟报，以归简易。

(5) 绅董社长，本为地方之望，均应实力查禁，随时稟究，如有徇情容隐，一经访出，讯办，定将该董革退。

(6) 保节印单由县捐廉刊发，不准索取分文，至贴给贫孀口粮，拟归县中，于闲款中筹发，或于善堂余息之内酌量拨给。

从上述内容中可以看到官府为了避免诱拐逼醮所采取的种种手段，在利用绅董这一地方治理主体力量的同时，还对其加强了督察，以此来达到保护寡妇利益的目的。

3. 保婴、育婴之法

针对江苏民间出现的溺婴现象，江苏省颁布了数条保护婴儿利益的法规。《江苏省例》中规定的育婴、保婴之法主要有以下内容：

光绪二年三月十五日，江苏省颁布了《示禁溺

[1] 杨一凡、刘笃才主编：《中国古代地方法律文献丙编 第13册》，社会科学文献出版社2012年版，第11-12页。

[2] 杨一凡、刘笃才主编：《中国古代地方法律文献丙编 第13册》，社会科学文献出版社2012年版，第99-105页。

女并劝设保婴会》^[1]一条。该条是布政司针对各属虽捐办婴堂,但苏属各州县民间溺女的现象总不能禁绝这一问题,专门出示严禁溺女,同时劝导各州县设立保婴会来解决这一问题。布政使先分析了出现这一问题的原因,即“推原其故,多由家计艰窘,虑难养赡,子女过多,恐妨工作,或不得已之苦衷,而有力之家,每以养女多费,亦复为之,其情尤为可恶。”然后又指出“今当大乱初平,正望生齿日繁,若不痛惩此习,难为生聚之谋,然有力者之溺女,地方官固应严申禁令,示以重惩,而无力者之溺女,亦必思所以保全之计。”也就是说为了人口增长,不仅要重惩“有力者之溺女”,对“无力者之溺女”也要制定具体办法。布政使还指出了目前育婴堂设立存在的不足之处,即“查各州厅县育婴堂,类皆设于城镇,而乡村之僻远者,或因未能送入,仍复溺弃,即使送入堂中,能保全者亦不过十之五六,盖因甫经出胎之婴,体质柔脆,难经风露,抱送之时,每多受病,且堂中乳姬,往往一人辄哺数婴,又因他人所生,不免心存膜视,故婴堂虽系旧制,难免利弊相参。”最后布政使考虑由各乡村举办保婴会,即“欲求万全之计,莫妙于育婴堂之外,各乡村举办保婴会,给钱米于本母,令其自养几月,以后或送局,或自育,听其自便。”再加上“现在候选同知沈以熊已于嘉定县城设立总局,劝谕城乡绅耆竭力举办,业已著有成效”,因此布政使最后酌定“将地方旧有婴堂赶紧清理,设法开办,一面参酌保婴章程所载,或分乡设局,或各立保婴会,给资令其自养,因地制宜,各就地方情形,分别筹办,其贫家产女,无力抚养者,或送婴堂,或赴会请领资助,切勿轻弃伤残,以全生命。自示之后,务须革除恶习,力改前非,如再忍心害理,仍行淹溺,许绅董人等以及族邻地保呈首到官,治以应得之罪,倘族邻地保徇庇,一经访察得实,并干重处。”

光绪二年三月十五日,江苏省颁布了《保婴章程》^[2]一条,该条是对上条内容中“颁发章程飭属劝办”的回应。该条是由两江总督、江苏巡抚批示,江苏布政司转飭。巡抚在批示的过程中要求将“另呈简易章程三条,一律刊刻刷印。”因此《保婴章程》内容有保婴简易章程三条、保婴简捷章程十七条以及嘉定保婴总局颁发的各县乡村简便章程

三条(保婴会)。由于内容过于繁多,在这里就对这三个章程内容进行简单的概括,保婴简易章程三条主要是针对各属溺女之风议定极贫之户的贴助之法、婴儿寄养亲族有乳之家规定、办理经费筹措规定。保婴简捷章程十七条主要是保婴总局设置及人员安排、保婴局特于极贫之户酌助养费、收生婆劝阻责任及弃溺处罚、保婴局设立底簿记录婴孩特征、遗腹孤孩救助、无人乳哺之初生婴孩规定、严加察核及宣讲溺女等果报案、设局保婴必须定以地界、给发定以每月或朔或望、保婴局专为贫而欲溺者及设立转桶、觅乳抚养及收养规定、婴孩及产母有病规定、婴儿种痘规定、局所定规原为极贫之家的强调性规定、大力张贴告示宣传、代送婴堂现象少见、再次强调保婴的重要性。嘉定保婴总局颁发的各县乡村简便章程三条主要是设立保婴会寄养婴孩、遗腹孤孩及转桶中收养之男女婴孩规定、办理经费采取文愿规定。综上,《保婴章程》中的三个章程都对保婴有关事宜做了具体的规定,其中存在着不少共通之处。

光绪四年十一月二十日,江苏省颁布了《育婴六文会章程》^[3]一条,该条是两江总督根据在籍绅士卜中丞函请举行,把自己在江西巡抚任内制定的江西育婴六文会章程移植到江苏省,通飭各属遵行。章程一共有八条,在这里只是简单地概括一下,主要是省会及郡县城,本有育婴堂者,仍照旧章认真整顿。其余城村毋庸设局,仿照六文会之法,以节糜费。除此之外,还有对生女力不能养者的规定、贫户自行乳哺者以及不能自乳者的规定、收养以二十四个月为度以及寄养者规定、对狙于溺女恶习的富户及助溺之稳婆的处罚规定、所捐之钱由首事支销及按月汇报规定、仿求蚕桑之法使少女可自食其力、富家女儿妆奁无须奢华这些内容。该条是对

[1] 杨一凡、刘笃才主编:《中国古代地方法律文献丙编 第12册》,社会科学文献出版社2012年版,第529-532页。

[2] 杨一凡、刘笃才主编:《中国古代地方法律文献丙编 第12册》,社会科学文献出版社2012年版,第533-549页。

[3] 杨一凡、刘笃才主编:《中国古代地方法律文献丙编 第12册》,社会科学文献出版社2012年版,第643-648页。

上一条保婴章程的补充性规定。

光绪七年七月二十日,江苏省颁布了《契税带收育婴经费》^[1]一条,该条是仪征县县令禀该县在育婴一事经费欠缺,在经过再三考虑后,县令决定仿照其在担任如皋县县令期间采取的契税带收育婴经费的办法,即“光绪二年卑职署理如皋,查照禀定旧案征收田房契税带收育婴经费,每契价银一两收钱十文,悉由业户自至育婴堂缴钱给照,绅董经理,不假书吏之手捐之,于置产之户为力不难,用之于极苦之婴,阴功莫大。”与此同时,他考虑到近年投税买卖田房契价约在三万数千两上下,每两收钱十文,一年可得钱三百数十千文,如果兴办育婴,经费明显不足,且没有房舍,尤难骤然举行。于是他与该县绅士商酌:“查有南门外慈幼堂一处,向系收养贫苦十岁内外幼孩,自遭兵燹,仅存堂房数间,现作义塾,拟于慈幼堂选董设局,试办保婴,凡系极贫之家,力不能养,赴局报名,分别自乳代乳,月给钱文,视款项之盈绌,定婴数之多寡,俟城外义塾筹有经费,即将育婴堂田地拨还保婴局支用,逐渐广充,多多益善,倘蒙运司援案拨款,或仍于盐引捐釐,力能建复堂房,即行筹办育婴,兴复旧举,现收契价钱文,查照如皋办法,业户先持买契赴局缴钱给照,粘照于契,呈县投税,由董事立簿稽数,随时收支,报县查核,不经税承之手,务期涓滴保婴孩之腹,地方无遗弃之风。”他不仅请求巡抚批准,还认为自己的做法乃善策,请求把他的做法通飭各州县仿照办理,最终巡抚同意了他的请求。由此可见,为了筹集育婴经费保护婴儿利益,江苏还采取在征收田房契税时带收的做法。

光绪十七年,江苏省还颁布了《整顿推广育婴章程》^[2]一条,该条是由江苏布政使拟,两江总督和江苏巡抚批示。江苏省督抚在光绪十七年九月十三日奉上谕筹办育婴一事,因此通飭各属各就该处情形妥筹议章,江苏布政使在接到命令后,认为“苏省各属设立育婴善堂,遵奉迭次谕旨筹办收养,法良意美,即偏僻地方力不能独建一堂者,参以保婴接婴之法,亦复变通尽利,不意本年夏间各处焚燬教堂之案,均籍各国育婴一事,以为口实,诚如宪谕应如何设立、增添、整顿堂规,变通旧章,以期隐杜乱萌,实为当务之急。”江苏布政使意识到设立、增添、整顿堂规及变通旧章的重要性,因此提出立法建议,即“参酌成规,将旧有之堂清查,

以除积弊,并飭各属于乡镇广为添设,辅以保婴接婴之法,俾穷乡僻壤不致无地可送,并另立奖劝章程,使实心办事之董事有所观感,不致始勤终怠。一面于查办保甲之中暗为稽察,如有将他人所弃之婴,贪图抱送之资,不行送堂收养者,即由甲长查出举报,地方官照拐匪办理,似此惩劝并施,量为推广,以副宪台保赤之至意,并以弭隐患而杜乱源,遵即酌拟章程四条。”最后得到了总督和巡抚的批准,由于布政使拟定的整顿并推广育婴章程四条和接婴章程八条、保婴章程八条,内容过于繁多,在这里简单地进行概括。整顿并推广育婴章程四条主要是清查旧有婴堂、添设乡镇婴堂、奖劝办理育婴的绅董、会同保甲办理。接婴章程八条主要是接到婴孩应如何处理规定、接养婴孩由五名改为二十名为常例及有病婴孩规定、针对堂中来婴一时骤增应如何办理规定、鼓励专送善堂规定、领养堂中婴孩的规定、对疾病婴孩殤规定、雇用乳妇规定、另选雇诚实老妇一名及乳房设置规定。保婴章程八条主要是司察设置、保婴须定以地段、极贫孕妇产后不能留养者规定、设立底簿记录婴孩相关信息规定、堂中所贴抚育钱规定、婴儿用品发放规定、惩治已(未)贴而淹溺者和婴故而冒领者、司事开明四柱清册报县规定。总之,对于育婴之法、保婴之法都进行了详细的规定。

通过分析上述规定,我们会发现所有的法规只限于育婴与保婴的具体办法,而且内容多有重复,差别不大,对关涉慈善主体各方权利、义务的习惯,《江苏省例》则采取了谨慎的回避态度,例如捐资人与慈善机构之间的关系,经理人的地位,慈善产权的归属,定期向社会发布慈善机构的收支状况等较为根本性的内容等没有进行规定。^[3]但《江苏省例》对江南民间慈善习惯法的吸收本身就是一种立法的进步,相比其他省例,《江苏省例》在慈善

[1] 杨一凡、刘笃才主编:《中国古代地方法律文献丙编 第13册》,社会科学文献出版社2012年版,第119-123页。

[2] 杨一凡、刘笃才主编:《中国古代地方法律文献丙编 第13册》,社会科学文献出版社2012年版,第459-476页。

[3] 武乾:《清代江南民间慈善习惯法与传统法源结构》,载《法学》2016年第12期,第134-147页。

立法方面具有明显的优越性。

七、结论

《江苏省例》对一省民事、行政、刑事等事务发挥着重要作用。如对民间事务管理上,在社会治安、纠纷的预防、社会救济以及文化教育等方面,填补了国家相关法律的空白。其在构建地方法律秩序的过程中,针对本省面临的特殊情况以及法律执行中的薄弱环节,有的放矢,强化重点,而且通过制定变通性规则,缓和了中央法律禁止的某些范围,认为某些现象“情有可原”,适当地调整,酌定更符合现实情况的对策,有利于法律的广泛实施。此外,省例在特殊形势下对特定问题进行特殊调整,例如战乱之后的恢复、遇到灾荒时的救济、以往积弊的改革,更好的帮助统治者加强对江苏地区的整体控制与管理,省例中部分法规还吸收了基层的诉求,制定了具体的章程和实施细则。这不仅方便了地方政府的管理,还有利于江苏的稳定和发展。

除此之外,以《江苏省例》为参考,我们可以知道清代的中央立法无法囊括社会中的所有法律行为和情况,因此,地方政府在处理本地区事务时,总会出现中央立法没有相关规定可资援引或参照,需要地方政府根据具体的现实情况制定相应的处理办法的情况,但在清代高度强化、内外相维的集权专制体制下,省例所规范的内容更多的是属于具体行政司法的技术操作层面,而不涉及法律的根本性原则问题。加之,由于中央未在法律上正式认可地方具有立法权,只是在实践中往往睁一只眼,闭一只眼,默许省级地方高官拥有在一定范围内制定法规的权力,这就决定了省例的立法机制必然是以地方政府利益为核心,否则就不会被允许制定,省例更多的是出于“治

民顺民”的需要。因此,我们会发现省例中制定的法规几乎都以中央制定法为上位法,它是中央制定法为统一框架,在法律效力上仅及于一省,起着“补充律例所未备”的作用,在国家法律体系中处于辅助性地位。

值得关注的是,省例是基于中央立法的有限性和地方复杂多变的现实情况之间的矛盾而产生的,它的存在有力地说明了清代法律体系并非通常理解的那种中央制定法一统天下的状态。清代省例统一于中央立法这一观点是毋庸置疑的,虽然在某些情况下,省例中的法规明显超出了中央制定法的范围,但这种偏离最终都会受到中央的干预,重新回归中央立法。但是我们也要承认清代省例与中央立法之间还存在着一种冲突模式关系,即在某些事务上,省例会对中央制定法进行变通和规避,甚至改变中央制定法的实质性规范内容,尽管这种变通性规则持续时间并不长久,但也体现了省例对中央立法分权的创新诉求表达,二者之间存在的差异性不容忽视。不过,省例对中央立法的变通和规避并不意味着地方政府享有独立的立法权,省例的制定更多的是出于清中央政府的“默许”,因此,地方政府更不会出现所谓的“自治”倾向,省例也无法构成对中央立法权的挑战,无法动摇中央立法至高无上的地位。但是,我们可以从省例对中央立法的变通和发展中得出以省例为中心的地方立法对中央立法不是绝对的服从,二者之间不是静止的命令与被命令状态,而是一种动态的此消彼长的平衡状态这一结论。虽然不能过高评价省例对中央立法分权的民主自治意义,但清中央政府能下放一定权力到督抚手中,无疑是清朝专制主义中央集权体制中的一股清风,给地方治理中带来一些新气象。