

中山大学学术研究丛书

在国家与 社会之间

——明清广东里
甲赋役制度研究

刘志伟◎著

中山大学出版社

中山大学学术研究丛书



在国家与 社会之间

—明清广东里
甲赋役制度研究

刘志伟◎著



中山大学出版社
· 广州 ·

版权所有 翻印必究

图书在版编目 (CIP) 数据

在国家与社会之间：明清广东里甲赋役制度研究/刘志伟著. —
广州：中山大学出版社，1997.12

ISBN7-306-01346-7

I. 在… II. 刘… III. ①户籍制度-关系-社会-明清时代-广东 ②赋税制度-关系-社会-明清时代-广东
IV. F812.948

中山大学出版社出版发行

(广州市新港西路135号)

英德人民印刷厂印刷 广东省新华书店经销

850毫米×1168毫米 32开本 8.75印张 22万字

1997年12月第1版 1997年12月第1次印刷

印数：1—1000册 定价：14.00元

目 录

第一章 绪论	(1)
第一节 问题与思路.....	(1)
第二节 明清广东社会经济变迁之概观	(15)
第二章 里甲赋役制度与明初社会	(35)
第一节 “划地为牢”的里甲体制	(36)
第二节 里甲体制下的赋役征派	(71)
第三节 社会动乱与里甲制的危机	(92)
第三章 一条鞭法前的改革	(119)
第一节 均徭法与均平法.....	(119)
第二节 赋役折银及其意义.....	(136)
第三节 赋役改革过程的矛盾.....	(162)
第四节 以定额化为中心的改革.....	(174)
第四章 从一条鞭法到摊丁入地	(186)
第一节 一条鞭法.....	(187)
第二节 清代前期的里甲差役及改革.....	(208)
第三节 摊丁入地.....	(221)
第五章 清代的图甲制	(237)
第一节 图甲制的变质.....	(238)
第二节 图甲制中“户”的性质.....	(244)
第三节 “总户”、“子户”与赋税征收.....	(261)
后记.....	(276)

第一章

绪 论

第一节 问题与思路

在明清社会经济史研究领域，户籍赋役制度是一个传统的热门课题。梁方仲教授以明代一条鞭法为中心，在有关明代黄册、鱼鳞册、里甲制度、粮长制度等方面的研究，为明清经济史研究作出了奠基性的贡献。^[1]韦庆远教授所著的《明代黄册制度》，是当时中国明清史研究领域为数不多的最杰出的学术研究成果之一。近年来一些新的研究成果，如栾成显关于明代黄册的研究，^[2]郑振满关于里甲与宗族关系的研究，^[3]在资料和课题上都有新的开拓。至于在日本的明清经济史研究中，里甲制度和赋役制度长期以来备受研究者重视，并获得了丰硕的成果，更是众所周知。前人的研究成果，为笔者提供了一块坚实的土地，在这块坚实的土地上学步，无疑可以获得更多的安全感和充实感；但前贤所建构的大厦，也常常令笔者生畏，斗胆在一旁营筑一间小小的茅屋，总免不了诚惶诚恐，这就似乎需要首先对自己研究的一些基本问题和思路作一点交代。

一、社会史视角的户籍赋税制度研究

在中国的社会经济史研究领域，对历代王朝的户籍制度，远不如土地制度那样被研究者重视。过去几十年，许多研究者将土地制度视作全部封建制度的基础，以这种假设为前提，力图透过土地制度，说明中国传统社会经济的性质和运行规律。然而，无论是从理论上还是从历史事实上看，忽视了户籍制度的意义，并不可能真正深入理解中国传统社会的特质。在前辈的学者中，已经不少人强调过户籍制度在中国传统社会结构中的位置。梁方仲教授在《中国历代户口、田地、田赋统计》这部不朽著作的《总序》中，精辟地阐明了户籍制度的演变与社会变迁的关系；^[4]王毓铨教授则指出，历代王朝都十分重视“民数”，“民数得到之后，封建国家即将他们编入什伍，控制住这既得民数而不失常额。控制民数还不是封建国家的终极目的，而主要是使他的人户能担负起供应国家的封建义务。”他一再提醒人们重视“编户齐民”的身份在中国传统社会结构中的重要性。^[5]业师汤明棣教授经常提到，对中国历代田制、户籍、赋税制度作细致的研究，是探明中国封建社会经济结构的必要步骤。他认为：“历代王朝所推行的户籍制度对当时的社会经济结构不能不起着巨大的影响。”^[6]这些深刻见解，多年来一直启发着笔者注意户籍赋税制度在传统中国社会制度中的重要地位，力图从户籍赋税制度入手，探讨传统社会变迁的真相。

所谓户籍制度，是历代王朝控制编户齐民的具体形式，而对编户齐民控制，是每一个王朝建立正常的社会秩序，确立其统治的基础。因此，历代王朝都十分重视户籍的编制与使用。宋代以前，政府只编造户籍而没有地籍，土地赋税等都是在户籍中登记；宋代以后，虽有单行地籍的设立，但实际上，对于朝廷和各

级地方政府来说，地籍的作用和意义，并不能与户籍相提并论。^[7]最耐人寻味的是，从魏晋到明清，规范土地、赋役、财产关系的法律系于“户律”或“户婚律”之下；在政府的机构设置中，管辖户口、田土、赋役等事务的部门叫做“户部”，而从没有“田土部”一类设置。这一众所周知的事实，表明对于王朝统治来说，编户齐民的控制和管理，比起土地控制和赋役征收来说，具有更本质的意义。这种关系，在《礼记·大学》中已表述得很明白：“有德此有人，有人此有土，有土此有财，有财此有用。”所谓“德”，可以理解为王朝统治权力的正统性依据，在“有德”的基础上，“有人”就是“有土”和“有财”的前提。正如明代著名学者丘浚所阐发的那样：“君无民则无以为国”，“天下盛衰在庶民，庶民多则国势盛，庶民寡则国势衰。”^[8]因此，历代王朝及其在各地设立的大小衙门，无不依赖各种形式户籍制度，来行使其政治统治权力和社会控制职能。

每个王朝设立户籍制度的最直接目的，是向编户齐民征调赋税和差役。尽管儒家正统的思想一向标榜重义不重利，苟言理财，反对聚敛，主张藏富于民。但其目的，亦不过是为了培植更丰富的税源。在最重要的儒家经典之一《周礼》中，关于赋役征发的文字就是其最重要的内容之一。如何在特定的户籍制度基础之上，向编户齐民征收赋税和调发差役，是历代王朝维持其统治的根基所系。而所谓的土地制度，从更根本的意义上说，其实只是编户齐民向其所臣属的王朝承担贡赋义务的一种资源条件的分配，这种分配的方式必从属于一定的户籍和赋役制度，受户籍和赋役制度制约和规范。

透过户籍赋役制度考察社会结构及其变迁，与直接勾画一个社会的各种关系和面貌的研究相比，似乎只能得到一些较为间接的了解。但是，这种研究所揭示的问题，也许有助于发现传统社会一些更为深层的秘密。户籍赋役制度，作为一种规范，既要与

一定的社会经济状况和发展方向相适应，起着规范和制约社会经济关系的作用，又不可避免地要与变动不居的社会经济条件发生矛盾和冲突。我们要透过户籍赋役制度了解现实的社会经济关系，又不只是把户籍赋役制度的条文规定，看成是现实的社会经济关系直接而简单的投射。

面对户籍赋税制度与现实社会状况之间复杂的关系，要阐明制度演变与社会变迁之关系，就必须用辩证的眼光把握其动态关系。既要尽可能具体地阐明制度的演变，又要时时扣紧当时社会变化的脉络。我深感自己才力浅薄，无力把握好这种关系，只能不嫌其烦地引用一些资料，希冀读者与我一起通过这些资料去理解事实，而不至简单地从我的议论引出种种误解。

二、制度史的区域性研究

就内容来说，本研究课题无疑属于制度史的研究。一般认为，研究通行于全国的制度，应作全国范围的考察；至少应以江南地区或其他更“核心”一点地区为中心，才更有“典型”意义。我不想争辩这种见解正确与否，只想说明，本研究的出发点和关注焦点，并不是制度的演变本身。我希望做的，是透过明清时期里甲赋税制度在一个地区的实行情况，考察地方政府与基层社会之间的关系及其变动趋势。实际上，明清时期的赋役制度改革，大体上是一个自下而上的过程。种种改革措施，大多是由一些地区的地方政府先在本地推行，然后扩大到全国范围，才由中央政府加以确认，并引入到国家财政领域。更重要的是，明清时期赋役制度的改革，中心是解决地方财政的问题。虽然从财政体制的角度看，改革亦触动并改变了中央财政与地方财政的关系，但这种改变的社会后果却体现在地方政府与基层社会的关系上。只有透过地方性的社会结构的变动，财政改革的社会意义才能获

得理解。这是我们之所以要从一个区域的范围考察户籍赋税制度演变的基本依据。

我很清楚，要了解一个地区的制度变化，必须对全国范围的情况，尤其对中央政府的政策，有宏观的理解。幸好在这个方面，以往已经有大量做得十分深入的经典性的研究。这些研究使我们得以对作为国家规制的赋役制度的演变有比较清楚的认识——这对于把握国家制度在一个地区范围的施行情况，是必不可少的。在这一前提下，选择一个赋税制度比较不那么复杂，但发展和演变趋势又与全国范围的发展基本一致的地区，也许更容易揭示出这种演变的主题。从这个意义上说，广东也许是一个合适的区域。

明清时期的户籍赋役制度改革在广东推行的情形，虽然可能如人们所认为的那样，不如江南地区那么具有“典型”意义。但事实上，在明清时期赋役制度改革的过程中，广东一直具有十分重要的影响。我们将讨论到的，也是历来为研究者所重视种种赋役改革，从均徭法、均平法，到一条鞭法，到摊丁入地，广东都是最早施行的地区之一，所实行的办法也与江南、福建等国家财富主要供给地基本一致。更重要的是，与其他地区相比，这些重要的改革在广东推行的过程，似乎最为顺利。这背后隐含了一个重要的事实，就是，这些改革的措施与广东地区的社会经济状况的变化相对地较为适应。这一点，对于我们的研究目的也许是相当重要的。

一个更简单也是更直接的理由是，我的研究基本上是在广东进行的。由于种种客观条件的限制，我可以较多利用的是广东的资料，而对其他地区的同类资料，我几乎没有办法深入全面收集，所以只好避重就轻，避难就易。这或有取巧之嫌，但我认为，这是一种为了保证研究时能更深入、更全面地把握资料的必要选择，而尽可能全面地掌握资料，是我们从事学术研究的起码

要求。

我认为，从一个侧面对某一地域的社会经济问题作专门研究，需要对该地区社会经济的总体面貌有尽可能全面和深入的把握。中国实在太大了，以中国作为一个整体去研究，除非有大师般的学识和眼光，否则绝难作总体的把握，而将研究范围收缩到一个省区，就容易把握些，因为一个省区至少在地理条件、地方行政、经济状况和文化类型上，比全国有更多的一致性。其实，许多标榜为全国性的研究，也大都是以研究者所着眼的地区为中心，很少可以真正作全国性的把握。本人对广东地区的经济、社会和文化的历史有较多的了解，这是将研究的范围局限在广东一地的主要理由。其实，就这一理由而言，以广东为范围也太大了，我曾想过是否应该将范围进一步缩小到广州府或珠江三角洲地区，但后来发现，一方面，由于资料的限制，地区过小，研究会难以纵横展开；另一方面，因为明清时期许多制度性的改革，都是以省为单位推行开来的，以全省为范围，比较适宜，只是必须对由此而不得不忽略了的地区差别这种局限性有充分的了解。

最后需要特别说明的，是所谓的“典型性”的问题。与江南、浙江、江西等省相比，广东地区在明代以后的赋役改革，也许可以说不那么“典型”，因为在广东，改革的内容、过程都比较简单，不像上述地区那么多姿多彩。然而，第一，我不以为所谓的“典型性”对于研究地区的选择是那么的重要。每一地区都有其“典型”的意义，在社会科学研究中，没有不具有“典型性”的区域。第二，如果说广东地区的赋役改革的过程和内容都比较简单，那么我们也可以说，正因为这样，我们更容易排除一些复杂的枝蔓的干扰，更好地把握住这一改革过程的主要趋势和实质。我毫不怀疑对其他地区的研究可能会更进一步丰富我们的认识，正因为这样，我希望我在以后能够将视野逐步扩展到更广泛的区域。

三、本书的基本思路

本书的主要目的是，通过明初制定的里甲制与赋役制度在一个地区实际施行的情况，以及在后来的历史发展中发生的演变，考察王朝制度与现实的社会变迁、经济发展、文化演变过程互相影响和互相制约的关系。里甲赋税制度改革的具体细节，固然是本书不厌其烦力图阐明的内容，但我所关心的问题，始终是制度演变与社会变迁之间的对话和互动过程。我们不会满足于只是探明制度演变的内容，这一研究更根本的目的，是要弄清这套制度在规范地方社会秩序和社会组织时，起着什么作用；它又是依赖什么社会资源得以有效运作；里甲体制下社会秩序的紊乱，如何导致里甲体制陷入危机；在严重的社会压力下，赋役制度的变革，如何与里甲体制性质的根本改变相配合。要回答这些问题，我们不能依靠所谓的“理论”的解释和逻辑的推论，而必须依靠探明里甲制和赋役制度实际变化的种种细节，把握其变化的趋势和社会意义。要探明里甲制和赋役制的种种细节，非一人之力可以胜任，尤其是笨拙如我者，更不敢有奢望，只希望将这种努力推进一小步。

明清时期里甲赋役制度的演变，主要发生在明中叶到清代前期。但作为这一演变过程的前提和出发点，明初所定的制度，尤其是明初所定制度在地方社会实际施行的情形，对于认识后来变化的内容和性质，无疑是相当重要的。以往的研究，最为薄弱的一环，就是对明初的制度及其实际施行情况缺乏足够真切的了解。许多研究者往往只是根据《明史》、《明实录》、《明会典》中所记载的几条有关规定，描划明初的户籍赋税制度的轮廓，并以此作为讨论明中叶以后变化的前提，而对这些制度实行的社会效果，实际上知之甚少。为此，本研究希望从明初的制度出发，在

尽可能更清楚地了解明初制度的前提下，考察后来演变的内容和社会意义。

然而，当我们力图先搞清楚明初的情形时，却发现，对明初里甲制和赋役制的研究，存在着一些明显的困难。首先，与明代中期相比，明初的文献资料相对稀缺，尤其像广东这种在明初经济文化还比较落后的地区更是如此。其次，在十分有限的资料里，大多数关于里甲户籍制度的记载，基本上以复述一些制度性的规定为主。人们通常认为明王朝在朱元璋的时代具有较强的控制力和行政效能，因而相信明初所定的各种制度，大致上曾经切实推行过，这是有相当道理的。朱元璋所定的里甲赋税制度，在经历战乱和动荡之后的明初社会，的确曾在各地比较有效地推行过，这些制度的设计，对于一个重建中的社会，有着不容忽视的影响。然而，我们没有理由简单地把朱元璋的理想化设计理解为社会的现实结构。尤其是极为整齐划一的里甲制度，施行到各个地方的现实社会时，当然不可能照着朱元璋设计的理想化模型原原本本地复制出来。因此，本书试图先行考察明初里甲户籍和赋税制度在广东施行的一些情况，尤其着重在里甲制度与现实的社会秩序的关系。

明代初年将里甲制这套以江南地区基层社会组织为基础设计的系统推行到地方上时，地方政府首先是将其作为一种收集编户，恢复地方秩序的措施来施行的。在建立起里甲制度的时候，一方面需要重组地方社会组织，另一方面也需要与既有的地方组织取得妥协，这是一个国家政府与地方社会之间的对话过程。因而，各地建立的里甲体制，在基本原则一致的基础上，往往表现出多种多样的形式。

对于明初所定的里甲制度，有两个基本的观点是本书所有讨论的前提，这里需要特别先行申述。第一，我认为，里甲户籍的编制，不是一种单纯的人口登记，将“户籍”编制理解为人口登

记，是一种危险的误解。朱元璋把人民编制起来的重点，是要将“编户”固着于土地，让“编户”办纳粮差。因此，就立法本意而言，明代的里甲体制，体现了人民与田地的结合，而里甲中的“户”的内涵，应该是与土地相结合的人口，即所谓的“人丁事产”。明代初年建立的赋役制度的整体架构，就是在这样的基础上建立起来的。第二，由于里甲编户是“人丁事产”的统一体，所以里甲“编户”并不包括全体社会成员，里甲体制下的社会秩序，需要透过里甲“编户”与里甲编户之外的人口之间的复杂的互动关系来了解。朱明王朝通过里甲系统，将一部分社会成员编制起来，向政府交纳赋税，供办差役，这些编户由此也获得了“良民”的身份，拥有种种合法的正统的权利。没有被编入或者脱离了里甲户籍的人民，不受王朝羁管，不供赋税，不服差役，但也没有合法地占有土地、参加科举一类的权利，甚至常常被视为是“盗寇”，“亡命之徒”。

在广东地区，无论是洪武年间的征剿还是永乐年间的招抚，目的都是要将“无籍”的“化外之民”编入户籍，置于帝国权力的控制之下。这一做法初时也确实取得了一定的效果，但是，后来实际发生的过程却出现了戏剧性的转变，在入籍意味着当差，当差往往难免破产的压力下，明初编集起来的编户齐民大量地逃脱里甲户籍的约束，走上了“亡命逋逃”的道路。这种情形加剧了明代广东“盗贼日炽”的局面，进而引致当时的社会陷入一种看似“失控”和“无序”的状态。明代中期开始的赋役改革以及随之引起的户籍制度的根本改变，就是在这种社会变迁的现实下，政府重建社会控制机制和重组社会秩序的一种反应。

明中叶以后赋役制度的变革，经历了一个长期的渐进的过程，其间有许多反复。从总体的发展趋势来看，我想特别强调以下几方面的变化：

一是赋役折银化。从正统年间解京粮米折银交纳，到嘉靖年

间全部赋役项目用银计算，银子成为几乎唯一的计税手段。以往的研究者，对这一点十分重视，但我以为，对折银意义的理解，仍然需要重新思考。银子的普遍使用，当然需要以商业化达到一定水平为前提，但也由从皇帝到地方衙门的官吏对银子的贪婪直接促成。^[9]更重要的是，折银的普遍，也是以下几项变化的客观要求，就本书的论题而言，折银的最大意义，在于所有赋役项目必须统一用银计算，才可能定额化和合并编派。

二是赋役的定额化。里甲编户的赋役负担没有定额，这是建立在里甲制基础上的赋税与差役制度的一个重要特点。以往许多关于明清赋役制度的研究，对这一特点没有给予足够的重视。我以为，定额化可以说是明中叶以后每次赋役改革的一个中心议题，无论田赋、上供物料，还是均平、均徭、民壮、驿传，还有清初对里甲正役的改革，都是围绕着定额化来展开的。定额化既是赋役合并的前提，又与赋税的货币化趋势互相配合，标志着近代意义的赋税制度的出现，定额化的赋税征收，意味着纳税人与政府之间的人身关系发生着根本性的变化。

三是赋役征派的对象，经历了由人丁和土地结合的方式，到人丁土地分离，再进一步单一化，以土地为唯一征派对象的转变。这是在赋役折银并制为定额的基础上，最具实质性的一个变化。我以为，以往的研究，一般以为一条鞭法和摊丁入地就是将人头税摊入土地征收，这是一种过于简单化的理解。事实上，在明代初年所定的赋役制度，虽然也以“有田必有赋，有丁必有役”为原则，但传统社会中在王朝的统治下的人和土地的关系，与现代社会有根本的区别。古人讲役以身丁为本，赋以田地为本时，他们对人和土地的基本的理解，与现代人的观念有本质的不同。梁方仲教授用“赋中有役，役中有赋”来形容传统社会中赋役制度的性质，^[10]王毓铨教授认为田赋、差役和贡纳说到底都是役，都是差，^[11]这些都是对明代赋役制度的本质最具深度的见

解，可惜长期没有得到人们重视。在他们的启发下，我认为，广东地区在明初实行的赋役征派制度，很明显是以里甲户为供应赋役的基本单位，而这种里甲户体现了人丁和土地的结合，因此赋役编派总是以“凡赋役必验民丁粮多寡以均其力”为原则。后来的改革，逐步将人丁和土地区分开来，分别征收一定比例的定额赋税，这是一项意义深刻的转变。我们甚至可以说，从一条鞭法开始，才有了比较接近现代意义的人丁税和土地税。但这个时候，由于建立在人丁与土地结合基础上的里甲制度已经解体，政府实际上已不能有效地掌握和控制人丁了，故在人丁税从户役中分离出来的同时，也开始了另一个更深刻的转变，就是负担“丁税”的所谓“丁”，渐渐演变成为以土地税粮计算的计税单位，后来又进一步合并到地税之中。

四是各种赋税项目合并起来，实现赋税项目的单一化。各项赋役统一用银交纳，有了明确的定额，并逐渐按照同一原则来征派，不同项目的赋役很自然地就可以合并起来。这种单一化的趋势，不仅改变了中央政府与地方政府的关系，而且更重要的是，在更深的层次上改变了里甲编户与政府之间的关系。土地所有者因此不需要再像过去那样，不断地应付大小衙门的无定额征派。当然，在历史上，法外的摊派从没有消失过，但在制度上将里甲编户对政府履行的财政义务简化为单一的赋税，与过去编户需要到衙门听候使唤的时代，毕竟大大不同了。

赋税制度的这些演变趋势，与里甲户籍制度的变质过程是互为前提、互为因果的。从形式上看，在广东地区，明初建立的里甲制度，一直延续到清代以至民国时期，都是地方政府控制编户齐民，征收赋税的系统。社会成员一直根据里甲户籍确认社会身份，确认土地占有的合法性，里甲户籍还是获得科举应试资格的根据。但从明初到清末，这一体制的内容、构成的法则以及实际的运作方式，都发生了根本性的变化。关于明清广东地区的图甲

制度，日本片山刚先生进行了富有开拓性的研究，^[12]深刻地揭示了清代广东地区图甲制度的种种细节，尽管我在一些问题上与片山刚先生有不同的理解，但我以为他的研究已经为我们了解广东图甲制度提供了一个很好的基础。因此，本书关于图甲制的讨论，对片山刚先生已经深入讨论过而我又同意其看法的问题，尽量不再重复。有兴趣深入了解这一制度的朋友，可以参考片山刚先生的研究成果。下面只扼要地申述我对明清广东里甲制度的一些与片山刚先生可能不尽相同的理解。

我认为，明清时期里甲制度的变化主要表现在，随着里甲户籍越来越不能实际地掌握具体的个人，赋役制度逐渐以田地为单一的征派对象，政府编造户籍的重点，也越来越注重田地和税额，户籍的登记内容也着重于土地和税粮的登记和查核，人口登记的意义逐渐丧失，图甲的编制逐渐变成以田地和税粮为中心。在明清之际，许多图甲的编制有从田不从人的趋势。随着图甲的编成以田地为中心，同一图，以至同一甲的户口，就不可能也不必要同属于同一个基层社区或行政单位。

由于图甲编制的重点在登记土地，掌握税额，构成图甲的基本单位“户”，也就不再是一个家庭的登记单位，而变成一定的土地和纳税额的登记单位；作为土地所有者的个人或家庭，则以纳税责任人的身份使用这个在图甲系统中的“户头”。于是，图甲的“户”，就可能成为多个纳税人共同支配的一种资源，而“户名”也大多不是真实的人名。结果是，不同的纳税人就有可能以不同的实际的社会关系为依据共用图甲系统中的一个“户头”。这一制度与当时的社会基层组织系统能够达致一种默契的配合，既依赖于赋役制度的变化，也依赖于当时的社会变迁和文化整合趋势。在这一图甲系统中，纳税人（编户）常常以宗族的形式共同支配一个“户头”，典型地反映出了里甲制度的变化如何与当时文化与社会整合的趋势相配合。关于这一点，郑振满在

关于福建的家族组织与社会变迁的研究已有深入的讨论，可作参考。^[13]广东的情况与福建的情况基本一致，但也有一些差别。我日后还有计划要对清代图甲制与广东基层社会结构作专门的讨论，本书先着重探明制度的演变，而关于清代图甲制的内容，暂时只作初步的讨论。

简言之，从明代里甲制到清代图甲制的转变，最重要的是“户”登记的内容由原来的“人丁事产”转变为土地或税额。与这一演变过程相配合的，是以一条鞭法为中心的赋税改革，赋税征收的货币化、定额化、比例化和单一化的趋势是户籍制度改变的基本依据。里甲在清代普遍称为“图甲”，尽管“图”在明初已经是里的别称，但两个名称本来是有不同意义的，“图”的名称，侧重在户籍册的登记形式，而“里”的名称则出自社会基层组织。虽然两个名称常常指的是同一事实，但它们之间的意义有着微妙的差别。清代的图甲体制的核心在“图”这一层意义上，因为它主要是一个户籍登记和税粮征收系统，而不是一种社会基层组织系统。但同时，它又在“户”的层次上与社会基层组织系统接轨。这反映出地方政府与基层社会在户籍编制和赋税征收上面的关系更为复杂化了。在图甲制中，政府册籍里的“户”直接登记的是土地或税粮，但社会成员仍然得由这个户籍系统来稽查。这样，政府就必然需要依赖种种中介势力来实现对编户齐民的控制，从而为种种中介提供了一种空间。在这个空间中，宗族、士绅、胥吏等中介势力在社会控制体系中扮演着更加重要的角色。他们既作为政府和民间社会的中间人，又分别在不同场景下扮演双方的“同谋”或“对手”。他们自己还与政府或民间社会有利益的冲突，在影响和左右政府与社会的运作的同时，又受政府和民间社会的制约。清代中期以后的社会秩序，在这种复杂的矛盾关系中形成了某种平衡和稳定的机制。但对这一问题，需要把研究的视野扩展更广泛的领域。