

法制史专题研究书系



法制与腐败

——以南京国民政府的县制为中心

FAZHI YU FUBAI

JIN ZHENGFU DE XIANZHI WEIZHONGXIN



周联合 著

知识产权出版社

法制史专题研究书系



法制与腐败

——以南京国民政府的县制为中心

FAZHI YU FUBAI

GUOMIN ZHENGFU DE XIANZHI WEIZHONGXIN

周联合 著

知识产权出版社

内容提要

本书以南京国民政府的县制为研究中心, 兼顾古代官治体制, 并在此基础上, 以史为据, 论述了不良的法制与腐败之间的联系。本书旁征博引, 采纳了丰富史料, 且行文流畅, 论述清晰, 可作为法制史、政治学等相关领域学习及研究人员的参考用书。

责任编辑: 彭小华

责任校对: 韩秀天

文字编辑: 熊莉 雷春丽 徐施峰

责任出版: 卢霞霞

图书在版编目 (CIP) 数据

法制与腐败——以南京国民政府的县制为中心/周联合著.
北京: 知识产权出版社, 2010. 10

ISBN 978 - 7 - 80247 - 534 - 2

I. ①法… II. ①周… III. ①县 - 地方政府 - 管理体制 - 研究 - 中国 - 民国②廉政建设 - 研究 - 中国 IV. ①D693. 62
②D630. 9

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2010) 第 196695 号

法制与腐败

——以南京国民政府的县制为中心

周联合 著

出版发行: 知识产权出版社

社 址: 北京市海淀区马甸南村 1 号

邮 编: 100088

网 址: <http://www.ipph.cn>

邮 箱: hjb@cnipr.com

发行电话: 010 - 82000860 转 8101/8102

传 真: 010 - 82005070/82000893

责编电话: 010 - 82000860 转 8115

责编邮箱: pengxiaohua@cnipr.com

印 刷: 北京富生印刷厂

经 销: 新华书店及相关销售网点

开 本: 880mm × 1230mm 1/32

印 张: 5

版 次: 2010 年 10 月第 1 版

印 次: 2010 年 10 月第 1 次印刷

字 数: 180 千字

定 价: 15.00 元

ISBN 978 - 7 - 80247 - 534 - 2/D · 1099 (2675)

出版权专有 侵权必究

如有印装质量问题, 本社负责调换。

前言

腐败问题，中外都有，古今不绝。因为官僚的行为原则往往是：“所尽的责任，减至最小限度”，“所得的利益，扩充至最大限度”，“所以怠惰和贪污，乃是官僚的本性，不足为怪”^①。关键是如何管理官员，如何治理腐败，这就要研究腐败的基础和原因。千百年来，权力与腐败相伴而生，正所谓“权力导致腐败，绝对权力导致绝对腐败”^②。腐败基于权力而发生，而“国家的权力是由实在法组织起来的权力，是法律的权力”^③。据研究，中国“古代法典内容与吏治有直接、间接联系的不下十之五六”^④；在现代社会，“正是与政府组织的规则相勾连，刻意制定‘法律’才成了一个为人们所熟知的日常之事；政府所承担的每一项新使命或政府结构的每一次变化，都需要有一些新的规则对它进行组织实施”^⑤。文明国家的权力始终是法制中的权力。尽管法律是一种非常重要的社会制度，但现实中的法律毕竟是人定的制度，人，有公正、无私的高贵品德，也有偏狭、自私的阴暗

① 《吕思勉遗文集（下）》，华东师范大学出版社1997年版，第42页。

② [英]阿克顿：《自由与权力》，侯健、范亚峰译，商务印书馆2001年版，第342页。

③ [奥]凯尔森：《法与国家的一般理论》，沈宗灵译，中国大百科全书出版社1996年版，第214页。

④ 梁治平：《法辨——中国法的过去、现在与未来》，贵州人民出版社1992年版，第101页注（2）。

⑤ [英]弗里德利希·冯·哈耶克：《法律、立法与自由（第一卷）》，邓正来、张守东、李静冰译，中国大百科全书出版社2000年版，第139页。

心理；有聪明、智慧的理性光芒，也有盲目、愚昧的本能行为；有高尚的事业，也有平常的生活；有明智的判断，也有错误的抉择。总之，人是有缺点的，是会犯错误的，自然，人定的法制亦有良、恶之辨。法制之良否，即关系到权力的建构、组织、控制和运行的正常与否，关系到腐败之能否发生、发生之容易与困难。因此，研究腐败问题，不能不特别关注法制，关注法律所建构起来的政治体制。

我国传统的政治权力得之于武力攫取和强者独占，无须通过民众的同意和委托。^①如“殷、周以兵定天下”^②。政权“是以力致的，是征服者和被征服者的关系”。^③从政治法律思想上看，中国很早就强调高度的政治集权，“皇建其有极”，“惟辟作福，惟辟作威，惟辟玉食”。^④法即是刑，刑起于兵。“法律的作用在于刑罚”。^⑤“因天讨而作五刑。大刑用甲兵，其次用斧钺；中刑用刀锯，其次用钻凿；薄刑用鞭扑。大者陈诸原野，小者致之市朝，其所繇来者上矣”。^⑥秦始皇剪灭六国、统一中国之后，建立起极端集权的政治体制，“专任刑罚，躬操文墨，昼断狱，夜

① 吴晗：“论皇权”，见吴晗、费孝通等：《皇权与绅权》，上海书店1991年版，第38~40页。

② 班固：《汉书·刑法志》，见《历代刑法志》，群众出版社1988年版，第2页。

③ 费孝通：“皇权与绅权”，见《费孝通文集（第五卷）》，群言出版社1999年版，第479页。

④ 《尚书·洪范》，见孙星衍撰：《尚书今古文注疏》，中华书局1986年版，第303、308页。

⑤ 瞿同祖：“法律在中国社会中的作用——历史的考察”，见《瞿同祖法学论著集》，中国政法大学出版社1998年版，第402页。

⑥ 班固：《汉书·刑法志》，见《历代刑法志》，群众出版社1988年版，第1页。

理书，自程决事，日悬石之一。而奸邪并生，赭衣塞路，圜圉成市，天下愁怨，溃而叛之。”^① 秦国虽因其法制的暴虐而迅速崩溃，但它所建立的皇权专制的集权体制却自此成为中国的历史传统，此后历代因革损益，但精神不变。总的趋势是越到后来，专制集权也就越厉害。皇权几乎不受限制，皇帝只对天负责，当王安石发表“灾异皆天数，非关人事得失所致”的言论时，富弼惊慌失措地说：“人君所畏惟天，若不畏天，何事不可为者！”^② 可见对君主其实是没有什么硬性的制度性约束力量。对照来看，在英国，大法官柯克面对勃然大怒的国王，却告诉他：“国王在万人之上，但是确在上帝和法律之下。”^③ 我国传统的法律异乎是，虽然不同的朝代在法制思想与内容上会有差异，但从总体上说，法律不是用来限制君权的，也“不是用来调整人民及人民团体的生活和活动的”，“法律的目的在于维持政治、社会秩序，主要是维护君权，巩固中央集权的专制主义，维护父权和夫权，维护家族主义。”^④ 我国传统法制所建构起来的国家政制是一种皇权专制的、从上而下的官治体制。这是一种容易腐败，并且经常因腐败而导致王朝被“改朝换代”的体制，所谓“其兴也勃焉、其亡也忽焉”。

就地方治理而言，秦始皇兼并六国、一统天下后，当时对于

^① 班固：《汉书·刑法志》，见《历代刑法志》，群众出版社1988年版，第14页。

^② 邓广铭：《北宋政治改革家王安石》，人民出版社1997年版，第91页。着重号为笔者所加。

^③ [美] 爱德华·S. 考文：《美国宪法的“高级法”背景》，强世功译，三联书店1996年版，第35页。着重号为笔者所加。

^④ 瞿同祖：《法律在中国社会中的作用——历史的考察》，见《瞿同祖法学论著集》，中国政法大学出版社1998年版，第403页。

地方建制问题，朝廷曾有争论。李斯主张推行郡县，不行分封，“诸子功臣以公赋税重赏赐之，甚足易制”。秦始皇认为“廷尉议是”。^①“不立尺土之封，分天下为郡县。”^②县成为秦代地方行政的基本单位。此后历代，县的数目和区域时有变更，但县作为我国行政体系的基本单位，则相沿而为定制，所谓“酌古准今，制天下为司府，视民多寡，以布列州县而区领之”。^③秦代以后，“中国的幅员，由县单位而集成”^④。“中国行政最小之区域为县，自创制迄今，未尝有变。”^⑤县在我国的政治体制中居于十分重要的地位。“夫天下者，州县之所积也”，“自州县而上，至督抚大吏，为国家布治者，职孔庶矣。然亲民之治，实惟州县，州县而上，皆以整饬州县之治为治而已。”^⑥“知县乃政府之单位，所有官僚制度之脊骨也。而对人民，百中之九十，知县即政府”。^⑦县是国家治民理政、课取赋税、征发徭役、组织军队的基本单位。

① 司马迁：《史记·秦始皇本纪》，中华书局1982年版，第239页。

② 班固：《汉书·地理志》，中华书局1962年版，第1542页。

③ 《嘉靖沈丘县志》卷4《文翰类·创建沈丘县记》。特引自柏桦：《明代州县政治体制研究》，中国社会科学出版社2003年版，第59页。明清时，与县同为“亲民之治”的还有州，故“州县”统称。而州比县的级别高，直隶州并要管理属县的事务，是县的上级衙门。但州的数目不多，清时还“省析并随时更易”之，《清史稿》载：“全国直隶州七十有六，属州四十有八”；“县凡千三百五十有八”（参见赵尔巽等：《清史稿·职官志三》，中华书局1976年版，第3357~3358页）。

④ 杨熙时：《中国政治制度史》，上海书店1992年版，第84页。

⑤ 吕思勉：《中国制度史》，上海世纪出版集团、上海教育出版社2002年版，第546页。

⑥ 汪辉祖：《学治臆说·自序》，见郭成伟主编：《官箴书点评与官箴文化研究》，中国法制出版社2000年版，第192页。

⑦ [日] 织田万：《清国行政法》，李秀清、王沛点校，中国政法大学出版社2003年版，第253页。

县政对于国家治理举足轻重，历来即有“王权止于县政”的说法，说明了朝廷施政直接作用于县，而统治广大乡村社会及大多数民众的是作为朝廷政治堡垒的县衙，所谓“朝廷敷布政教，全赖州县奉行”，“天下治权始乎州县”。^①“天下事莫不起于州县，州县理则天下事无不理”。^②而政治是腐败还是清明，国家是乱世还是治世，县政可称得上是一个晴雨表，明白一点的皇帝就知道“牧令为亲民之官，一人贤否，关系万姓之休戚。”^③可见县政在我国传统政治体制中的基础地位，县制可谓我国传统地方政制的典型。近代以来，伴随着地方自治思想的传入与尝试，县制在国家政治生活中越发显示出其新的重要意义。

孙中山以其坚定的民主主义者的立场，感于民国建立后，国家大乱，官吏腐败，“有民国之名，而无民国之实”，“政治无清明之望，国家无巩固之时，且大乱易作，不可收拾”^④，坚决主张以县为单位建设地方自治，“据现在以策将来……非行以县为自治单位之策，不能奠民国于苞桑，愿我国人一念斯言”^⑤。他先后手订《地方自治实行法》《国民政府建国大纲》，其所设计的县制不但要防范官吏贪腐、土劣当权，更要训练人民实行自治，为宪政奠定坚实的基础。南京国民政府虽然自诩继承“总理遗教”，但基于复杂的历史原因，它却较多地继承了传统官治

① 《皇朝经世文编》卷23，见郭成伟主编：《官箴书点评与官箴文化研究》，中国法制出版社2000年版，第128页。

② 刘衡：《庸吏庸言》，转引自郭建：《帝国缩影——中国历史上的衙门》，学林出版社1999年版，“前言”第3页。

③ 《世宗宪皇帝谕旨》《钦颁州县事宜（一卷）》，见郭成伟主编：《官箴书点评与官箴文化研究》，中国法制出版社2000年版，第107页。

④ 《孙中山全集（第7卷）》，中华书局1985年版，第66~68页。

⑤ 同上书，第71页。

体制的法制精神，其法律法规所创设的县制深深打下了传统官治体制的烙印，南京国民政府的实际县制，主要是由《县组织法》《剿匪区内各县编查保甲户口条例》《县各级组织纲要》等相关法规所建构起来的以保甲为基础的官治体制，“与其说中国的新事业改变了传统，不如说它们被传统所同化，成了装旧酒的新瓶子罢了”。^①而南京国民政府的县政腐败相较于前代也是有过之而无不及。这当中，法制的不良实在是基础性的因素。

法律的生命在于经验，经验即是历史。对于中国来说，要认识当下国家与社会所发生的种种变化和存在的种种问题，历史的考察十分重要。过去，严肃的学者曾经告诫：“强调传统力量与新的动力具有同等重要性是必要的，因为中国经济生活变迁的真正过程，既不是从西方社会制度直接转渡的过程，也不仅是传统的平衡受到了干扰而已。目前形势中的发生的问题是这两种力量相互作用的结果。”^②因此，研究南京国民政府的县制，对于认识法制与腐败的关系、探索腐败的发生与防治规律，至为重要。

就研究的方法来说，本书特别关注法律的实施情况与效果，而不仅仅是对法律条文的梳理与阐述。对于法制史的研究来说，法律法令总是其考察资料的重要部分，但在许多情况下，一项政制所标榜的宗旨与其实际效果往往不同，梁启超说：“政治思想之深入国民意识中者，恒结晶为法律及制度，而政治之活力，常使晶体的法制生动摇。故两者相互之机括，又治斯学者所最宜注意也。”^③他又说：“表面上的组织是一回事，运用起来又是一回

① 费孝通：“乡土重建”，见《费孝通文集（第四卷）》，群言出版社1999年版，第379页。

② 费孝通：“江村经济”，见《费孝通文集（第二卷）》，群言出版社1999年版，第2页。

③ 梁启超：《先秦政治思想史》，东方出版社1996年版，第14页。

事。所以研究政治史的人一面讲政治的组织，表面上形式如此如彼，一面尤其要注意骨子里政治的活用和具文的组织发生了多大的距离。”^①而瞿同祖也认为，“研究法律自离不开条文的分析，这是研究的根据。但仅仅研究条文是不够的，我们也应注意法律的实效问题。条文的规定是一回事，法律的实施又是一回事。”^②“法律法令并不总是被遵守，文字上的法与现实中的法经常是有差距的”，因此，“对一个政治体制的研究，如果仅凭据法律法令，总是不全面不充分的”，必须“超越法律及行政典章来勾画实际运作中的地方政府之轮廓”。^③只有这样，才能使有关的研究全面而具体。而且，进一步说，如果一个政府的法律法规总是与实际政治相疏离，政治宣示与现实的施政效果判然两别，则可能正表征着有关法制的本质特点，值得更深入地研究。本书是在笔者此前进行的关于南京国民政府的县自治法研究的基础上所做的进一步的专题研究，较多地参考了《自治与官治——南京国民政府的县自治法研究》^④一书，其思想、观点是一贯的、延续的，故既有新颖的创获，也有沿用的说法，也不惮于对某些论断进行反复强调。本书重在揭示当时县政的体制性腐败，进而探讨法制与腐败的关系。至于书中所征引的官书、著述、报章、档案等资料，囿于时人的政治偏见，对人民时有诬蔑之词，请读者明鉴。

① 梁启超：《中国历史研究法》，上海古籍出版社1998年版，第271～272页。

② 瞿同祖：“中国法律与中国社会·导论”，见《瞿同祖法学论著集》，中国政法大学出版社1998年版，第5页。

③ 瞿同祖：《清代地方政府》，范忠信、晏锋译，法律出版社2003年版，第2页。

④ 周联合：《自治与官治——南京国民政府的县自治法研究》，广东人民出版社2006年版。

(78)	县下自治 (二)	
(98)	县制实施 (三)	
(19)	县下自治 (四)	
(79)	如县制实施已“县县” 章三第	
(99)	县制实施已“县县” 一	
绪论 传统县制与腐败		(1)
一、我国的传统县制		(1)
(一) 县之法律地位		(2)
(二) 县之专制体制		(6)
二、县的体制性腐败		(10)
(一) 施政之消极		(11)
(二) 官吏之贪渎		(21)
第一章 《县组织法》与体制性腐败		(40)
一、《县组织法》所建立的官治体制		(43)
(一) 没有自治团体		(47)
(二) 缺乏民主机制		(50)
二、《县组织法》实施后的体制性腐败		(53)
(一) “病民之政”		(53)
(二) 吏治混浊		(58)
(三) “土劣”横行		(61)
(四) 勒索贪污		(64)
第二章 保甲制度与体制性腐败		(71)
一、保甲制度强化了官治体制		(72)
(一) 保甲作为治安组织		(74)
(二) 保甲作为行政组织		(80)
二、保甲制度实施后的体制性腐败		(84)
(一) 苛扰民众		(85)

(二) 为者不贤	(87)
(三) 摊派榨取	(89)
(四) 虚办无实	(91)
第三章 “新县制” 与体制性腐败	(97)
一、“新县制” 下的官治体制	(99)
(1) (一) 有名无实的县“法人”	(99)
(1) (二) 以保甲为基础的乡镇	(106)
二、“新县制” 实施后的体制性腐败	(112)
(1) (一) 扰民之政	(113)
(1) (二) 机构膨胀	(118)
(1) (三) 摊派贪污	(123)
(1) (四) 欺压乡民	(130)
结论：不良法制所建构的体制性腐败	(136)

绪论 传统县制与腐败

中国幅员广阔，地区差异大，但“以精耕细作的农业、严密组织的家庭生活和官僚化的行政机构为其特征，中国这一逐渐扩展的文明就赋予整个国家从南到北、自西徂东以一种内在的共性”^①。这种共性尤其体现在政治法律思想与政府体制上，县制是为基础。黄仁宇认为，“在大历史的观点看来，清朝因袭明朝的成分多，而溯本归原的改革少。所以我们研究中国现代的很多问题的时候，可以追根究底的追究到明朝去”^②，清朝政制虽在明朝的基础上有所改革，“然则满清的改革与整顿，纪律与技术上的成分多，组织与制度上的成分少。”^③明、清时代的县制可谓我国传统县制的典型，因此，可以明、清为重点观察我国传统的县制。

一、我国的传统县制

县的设置区划，主要考虑的是适合行政管理需要，秦汉时，“县大率方百里，其民稠则减，稀则旷”^④。明时“县衙所在地与其周边的距离尽可能以一天的旅程为限”，当然也“不能完全忽

① [美] 费正清编：《剑桥中国晚清史（上卷）》，黄秉矩译，中国社会科学出版社1985年版，第10页。

② 黄仁宇：《放宽历史的视界》，三联书店2001年版，第77页。

③ 同上书，第79页。

④ 班固：《汉书·百官公卿表七上》，中华书局1962年版，第742页。

视地理的、历史的因素”^①，但行政控制无疑是首要的目标。县域划分的另外一个重要因素就是人口，因为人口是政府征收赋税的重要依据之一。

（一）县之法律地位

历代的县，在性质上都是为了推行国家行政而划定的区域，朝廷设官分治，在政制上为一种官治的组织。所谓官治就是专制皇权通过官吏集团对国家实行的统治，一方面是皇权对官吏的控制，另一方面是官吏对人民的统治。县官是皇帝派出的直接统治人民的官员，县官之上的许多官员均是皇帝为控制县官而设置的层层监督，所谓“整饬州县之治”^②，其下则是为县官实施统治而配置的助手和爪牙。

梁漱溟认为，传统中国“没有分离对峙之社会形势，则分权制度不能得其运用。”^③“各地方的组织，均为中央的地方行政机关，而非地方自治的团体，国家的统治权，属于君主一人，不承认国内有其他统治团体的存在，在中央与地方之间，纵有权限上的分配，仅为行政上的分配，并非统治上的地方分权”。^④清代“所有行政单位，从省到州县，都是由中央政府设计和创建的。中央政府供给经费、任命官员、指导和监督其

① 黄仁宇：《十六世纪明代中国之财政与税收》，阿风等译，三联书店2001年版，第24页。

② 汪辉祖：《学治臆说·自序》，见郭成伟主编：《官箴书点评与官箴文化研究》，中国法制出版社2000年版，第192页。

③ 梁漱溟：《梁漱溟学术论著自选集》，北京师范大学出版社1992年版，第348页。

④ 杨熙时：《中国政治制度史》，上海书店1992年版，第84~85页。

活动。所有地方官员，包括州县长官，都是中央政府的代表”^①。县官是皇帝的代表，而不是地方的领袖。县官任职实行回避制，由异地人行使一县的治理权。对县官进行考评并决定县官升迁黜革的是他们的上司，层层上报最终由皇帝决定。从法制上看，人民对于县官的任免毫无权力。县官不对人民负责，只对皇帝或上级负责。

县官的权力，从法制上看，没有独立、固有的不受中央或上级控制的权力。在皇权专制体制之下，不存在由法律所规定的体制性的权力划分的情况，包括县官在内的一切官员的权力都是皇帝委派行使的权力，对上层层负责，直至向皇帝负责，官员的职权对上不具有抗辩性，不受法律的保障。^②必须按上级直至皇帝的指令行事。县官凡事必须上请，缺乏自主权。清代“州县官在行政方面事无巨细都要向其上级官员汇报并取得同意才能处理”^③。从财政体制上看，所有正式税课收入都是国家收入，明清地方政府的经费是以“存留”和“奏销”方式分配的，地方毫无自主权。^④“中央政府也完全控制着地方政府的财政事务。实际上，布政使及其他地方官仅是中央政府的征税代办人。地方政府的预算和支出，包括薪水和办公费，都由户部来规定。”司法也是集权的，“下级官员所作的判决都必须经上级长官复审并

① 瞿同祖：《清代地方政府》，范忠信、晏锋译，法律出版社2003年版，第5页。

② 当然有职官法等种种制度规定，但皇权专制之下的法律为皇帝意旨的产物，不能约束皇权，不同于西方法律。

③ 瞿同祖：《清代地方政府》，范忠信、晏锋译，法律出版社2003年版，第331页。

④ 黄仁宇：《十六世纪明代中国之财政与税收》，阿风等译，三联书店2001年版；周育民：《晚清财政与社会变迁》，上海人民出版社2000年版。

批准”，涉及徒刑的判决必须得到刑部的批准，而“皇帝是帝国最高的司法官”。^①清代关于行政的法典，“格外追求一致、合理、准确、服从和集权”。“不允许州县官作出个人判断或创设规则”，也“没有给地方性差异留下变通的余地”。^②

县以下的基层组织，都是为县官治理服务的乡村编制。其基本功能有三：征收赋税、维持治安、教化乡愚。秦时“大率十里一亭，亭有长。十亭一乡，乡有三老、有秩、啬夫、游徼。三老掌教化；啬夫职听讼、收赋税；游徼徼循禁贼盗。”^③汉时乡里组织之设置与秦大体一样，乡下之亭“有亭长，以禁盗贼。”“里魁掌一里百家。什主十家，伍主五家，以相检察。民有善事恶事，以告监官。”^④这种所谓的乡里职官制是一种典型的官治体制。发展到唐代，“诸户以百户为里，五里为乡，四家为邻，三家（邻）为保，每里置正一人”，“掌按比户口，课植农桑，检察非违，催驱赋役”^⑤。

宋代实施了有名的保甲制度。虽然王安石推行保甲制度主要是为改革治安与兵制，但由于保甲拥有广泛的强制权力，故后来逐渐演变为催征赋税的机构。^⑥乡官制演变为职役制。明初设立里甲制，里甲“是田赋和一切徭役的主要承担者”，并“采取连带负责制”^⑦。明中叶以后，社会治安状况恶化，又有不少地方

① 瞿同祖：《清代地方政府》，范忠信、晏锋译，法律出版社2003年版，第14~15页。

② 同上书，第332页。

③ 班固：《汉书·百官公卿表七上》，中华书局1962年版，第742页。

④ 范晔：《后汉书·百官志》，中华书局1965年版，第3625页。

⑤ 杜佑：《通典·食货三》，浙江古籍出版社1988年版，第23页。

⑥ 白钢主编：《中国政治制度通史（第6卷）》，人民出版社1996年版，第315~320页。

⑦ 刘志伟编：《梁方仲文集》，中山大学出版社2004年版，第233页。

推行保甲制度。到了清代，县以下大大小小的自然市镇或村庄都没有什么法律地位。“政府常设立一些非自然的行政单元，其大小规模与镇和村的规模并不一致。首先是税赋和徭役单元（里甲）”，其次是“治安单元（保甲）”。这些单元的首领都是由州县官任命的，作为其代理人办理赋役、户口和治安等事。此外，“州县官也在每一个街坊或乡村委任一位‘地保’或‘地方（即地方治安员或地段监守人）作为自己的代理人’，充当信差和耳目；还有乡约这种意识形态控制的代理人。这些官府代理人，‘由州县官任命，受州县官控制’，并非民众的代表，‘自治在城乡都是不存在的’。一般人们所谓的乡村自治，是政府集权无力的表现，‘只要认为是必要或适宜时，政府干预乡村的生活从来就没有犹豫过’。^①乡约虽说是由绅士主持的宣讲约文、礼义赏罚的组织，但其作用多数只是名义上的，‘甚至在州县官衙所在的城镇，讲习制度也只是一个形式而已。’^②

因此，明、清虽有所谓的保甲制（主治安）、里甲制（主赋役）、乡约制（主教化）的区分，但实际上各地情况不一。这几种组织并不一定全设，发展到后来，基本上是以保甲为主、兼办里甲的事情，乡约制度名存实亡，但也有些地方直接以乡约来代替其他两种制度的功能，其本身的教化功能反而丧失。事实上各地差别很大，名实多不相符。这些组织成为县以下为方便管理而进行的行政编组单位，是国家官治系统在村庄社会的延伸，在不同的时期、不同的地方有不同的名称，“以户口多寡为划分依据，兼及自然地理，与户籍制度紧密配合，目的在于加强对全国

① 瞿同祖：《清代地方政府》，范忠信、晏锋译，法律出版社2003年版，第6~11页。

② 同上书，第311页。