

法学研究生精读书系

清代地方政府

瞿同祖 著

范忠信 晏锋 译 何鹏 校



法律出版社
LAW PRESS

究生精读书系



清代地方政府

瞿同祖 著

范忠信 晏锋 译 何鹏 校



法律出版社
LAW PRESS

图书在版编目(CIP)数据

清代地方政府/瞿同祖著;范忠信等译. —北京:
法律出版社, 2003. 7
(法学研究生精读书系)
ISBN 7-5036-4358-7

I. 清… II. ①瞿…②范… III. 地方政府—研究
—中国—清代 IV. D691.2

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2003)第 054374 号

© 1962 by the President and Fellows of Harvard College
Local Government in China Under the Ching, by T'ung-tsu Ch'u, was first
published by the East Asian Research Center of Harvard University. Translated and
distributed by permission of the Harvard University Asia Center.

《清朝地方政府》(瞿同祖著)由哈佛大学东亚研究中心于 1962 年首次出版,
其翻译权与发行权由哈佛大学亚洲中心授予法律出版社独家享有。

责任编辑/丁小宣

装帧设计/王际勇

出版/法律出版社

编辑/法律教育出版中心

总发行/中国法律图书公司

经销/新华书店

印刷/北京中科印刷有限公司

责任印制/张宇东

开本/A5

印张/14 字数/370 千

版本/2003 年 6 月第 1 版

印次/2003 年 6 月第 1 次印刷

法律出版社/北京市丰台区莲花池西里法律出版社综合业务楼(100073)

电子邮件/info@lawpress.com.cn

电话/010-63939796

网址/www.lawpress.com.cn

传真/010-63939622

法律教育出版中心/北京市丰台区莲花池西里法律出版社综合业务楼(100073)

电子邮件/jiaoyu@lawpress.com.cn

读者热线/010-63939660

传真/010-63939701

中国法律图书公司/北京市丰台区莲花池西里法律出版社综合业务楼(100073)

传真/010-63939777

销售热线/010-63939792

网址/www.Chinalaw-book.com

010-63939778

书号:ISBN 7-5036-4358-7/D·4076

定价:28.00 元



翟同祖先生像

瞿同祖先生年表

- 1910年7月12日**，出生于湖南长沙(祖父瞿鸿禨，号文慎，光绪朝军机大臣。父亲瞿宣治，号希马，曾任驻瑞士和荷兰的公使馆官员)。1911年，随祖母迁居上海，后在上海完成小学学业。
- 1923年**，父歿。由叔父瞿宣颖(号兑之)携至北京，入汇文中学读书。
- 1930年**，中学毕业，被保送入燕京大学。1932年，与赵曾玖女士结婚。
- 1934年**，燕京大学毕业，转入燕京大学研究院，师从吴文藻、杨开道，专攻社会史。
- 1936年**，获燕京大学文学硕士学位。硕士论文《中国封建社会》，1937年由商务印书馆出版。
- 1938年**，因北京沦陷，只身流徙至重庆，后转昆明。1939年起，执教于云南大学，又兼职于西南联合大学，历任讲师、副教授、教授。先后主讲“中国社会史”、“中国经济史”和“中国法制史”。1943年，妻赵女士辗转回到昆明，全家团聚。
- 1944年底**，应美国社会经济史学家魏特夫邀请，携全家取道印度赴美。1945年3月抵达美国，入哥伦比亚大学，在魏特夫主持的由哥伦比亚大学与华盛顿大学合作设立的中国历史研究室任研究员。
- 1947年**，著作《中国法律与中国社会》，列入吴文藻主编的“社会学丛刊”甲集第五种，由商务印书馆出版。
- 1955年**，应著名汉学家费正清邀请，入哈佛大学东亚研究中心任研究员，并与杨联升教授、梅伦(Arthur von Mehren)教授共同在哈佛法学院主讲“中国法律”一课。
- 1961年**，写成英文版《传统中国的法律与社会》(Law and Society in Traditional China)，由巴黎和海牙穆东书店出版。
- 1962年**，应威廉·荷兰教授邀请，入加拿大不列颠哥伦比亚大学，任亚洲系副教授，讲授中国通史。同年，英文著作《清代地方政府》(Local Government in China Under the Ch'ing)，由哈佛大学出版社出版。
- 1965年9月**，为团聚和报国，从加拿大辞职回国。因“文革”，先在北京等候分配，几年后发回原籍湖南，继续等候安排。
- 1971年**，经组织安排，任湖南省文史馆任馆员。1971年，夫人赵女士自贵州退休回湖南，二十余年两地分居状态正式结束。
- 1972年**，英文著作《汉代社会》(Han Social Structure)，由华盛顿大学出版社出版。
- 1976年**，借调(1978年正式调)入中国社会科学院近代史研究所工作。同年，夫人赵女士去世；与夫人应约合译的《艾登回忆录》，由商务印书馆出版。

出版说明

无论我们是欣喜,还是不满意,或是不满足,我们都已看到,从广度到深度,中国的法律教育事业正在进步。

法律教育的进步,自然也包含着法学教材的进步。但是,作为法律教育的知识载体,法学教材的理想目标应该是超越而不是同步甚或落后于法律教育的进步。就此而言,当前的法学教材出版事业的确任重道远,它既需要形式的改进,更需要理论的提升——其中包括需要一大部分具备相当理论水准的教材。无论使用法学教材欲培养的是“法律职业人”,还是“法律学术人”,都需如此。

法律出版社法律教育出版中心把服务于中国法律教育事业的发展引为己任。本着提高中国法律学生的理论素养的目的,我们推出这套阐发和探讨学理的高阶教材系列丛书。本丛书收入海外著名教材和优秀新著,也包括本社组稿推出的首版作品。不论作品是否严格采取了教科书的形式,只要它全面翔实地讲授知识,而非汲汲于某一个具体问题作专门讨论;只要它主要关注于知识的传承,而非完全偏重于学术上的创新,都可收入到丛书中来。由此出发,本丛书的特点是将全面传授知识、深入阐发理论、真诚中立地抒发己见和顺畅便捷地实现作者与读者的交流结合起来,不为片面,不为浮泛,不为平庸,不为晦涩。它是研究生阶段学习的得力参考

书,我们也愿把它献给所有爱知爱智的法律读书人。

我们期待,本系列丛书能如潺湲流水,汇入法治和正义事业的大水滚滚、江河滔滔。

法律出版社法律教育出版中心

2002年7月

瞿同祖先生与中国地方政府传统研究

(代译序)

范忠信

—

《清代地方政府》是瞿同祖先生旅美期间的英文力作。因为是讲中国历史的书，翻译难度容易被低估，于是1998年我就主动向瞿老“请缨”翻译。现在，前后花了五年时间，书翻译完了，我惟一的感慨是：若早知如此，我当初可能根本就不敢揽这桩活儿。

我们新中国的法科学子得以认识瞿老，中华书局功不可没。1981年，中华书局重印了瞿老1939~1944年间完成、1947年由商务印书馆出版的《中国法律与中国社会》一书。那时，我正在重庆（西南政法学院）上大学。1983年春夏，在重庆市中区法院实习的我，利用节假日时间，趴在鹅岭公园的石桌上啃完了这本书，这才开始知道民国时代有个叫瞿同祖的先生，是位学社会学出身的法律史大家。这本书，是我阅读到的第一本法律史专著，让我感到十分新奇。为什么新奇？因为当时书店里没有什么法律史著作，我们看到的只是各种法律史教材。跟枯燥乏味的教材相比，这本书讲的是中国传统社会中的动态的、实践中的法律状况，讲的是家族、婚姻、阶级、宗教等具体社会生活范畴中的社会习惯和国家规范的关系，史料丰富，案例生动，说理细致入微，当然令我们青年学子耳目一新。五千年法律史，被还原为五彩缤纷的活生生的画卷，

瞿老就像是一位站在画卷旁的杰出评论家,为我们娓娓点评画卷中常人难以看出的无穷奥妙。这本书使当时的我以为法学的学问尽在法律史中,令我产生了考法律史研究生、当法律史研究者的强烈愿望。为了检验我的历史理解能力,我就瞿老对《唐律》中的“官当”制度的一个细节(关于“历任之官谓降所不至者”含义)的解说提出了质疑商榷,通过中华书局转信给瞿老。瞿老竟然很快给我复信,要我把商榷文章寄给他,并对我大加鼓励。接信之时,如受电然。读者诸君试想想,在刚刚从僵化封闭的政治社会生活走向改革开放的初期,一个刚刚从山沟里走出来的、惯于把名教授都当作“文曲星”来瞻仰的自苦无知而渴求知识的小青年,竟然得到了海外归来的大学者的亲笔信的指教鼓励,会怎样地激动万分吧!后来又有数封信函往来讨论(这些信函至今仍是我私人藏品中的“一级文物”)。虽然结果与我的同窗们预料的一致——质疑完全是由于历史知识不够,但我与法律史的一见钟情,至今持续了整整二十年。这正是《中国法律与中国社会》影响新中国法学的二十年。

绝大多数知道瞿老的人,只知道瞿老有《中国法律与中国社会》,除此以外大概一无所知。我在1987年秋以前也是如此。1987年秋以后情况丕变。我从中国政法大学研究生院毕业分配到中直西苑机关工作,住在万寿寺甲二号现代国际关系研究所图书馆旁。这个图书馆的外文藏书帮我认识了一个叫 T'ung - tsu ch'ü 的“美籍华人学者”(图书馆的文字介绍)。这位学者的书,该馆收藏的有三种,分别是《Law and Society in Traditional China》(《传统中国的法律与社会》,巴黎和海牙,1961),《local Government in China under the Ch'ing》(《清代地方政府》,哈佛大学出版社,1962),《Han Social Structure》(《汉代社会》,华盛顿大学出版社,1972)。起初,光看图书馆的书目索引卡片,我还真的以为这是位大致名字叫“唐次楚”(音译)的“美籍华人学者”。后来请教一位

老同志,他说 T'ung - tsu ch'ü 是威氏音标,姓氏后置,转成现代汉语拼音,就是 qū tong - zu,这让我羞得无地自容:原来这就是我景仰的瞿同祖先生。后来大致翻阅一下这几本书,发现部头都不太大,但差不多占全书文字量一半的注释(广泛得无以复加的史料!)就让我惊叹不已。后来再翻翻西方学者和华裔学者研究中国政治史和法律史的英文著作,我发现,引用瞿同祖先生著作的频率非常高,我所翻过的二十多种西人作品附录的参考书目中,几乎每本都有引 T'ung - tsu ch'ü 著作者,可见瞿先生在海外的巨大影响。

瞿先生是我国法学家中旅居西方时间最长的一位(可能至今仍算是)。1934年瞿先生毕业于燕京大学社会学系,随即转读该校社会史专业研究生,1936年获文学硕士学位。1939~1944年任教于云南大学,其间还在西南联合大学兼职。1944年秋,34岁的瞿先生离开云南大学,应邀到美国哥伦比亚大学作访问研究。1945至1955年十年间,瞿老一直在哥伦比亚大学从事汉代社会组织 and 结构的研究;用英文写成了《汉代社会》一书。其间,还以英文重写了《中国法律与中国社会》(补充了原来在国内因为抗战迁徙而难以找到的一些史料),更名为《Law and Society in Traditional China》。1955至1962年7年间,瞿老应著名汉学家费正清(J. K. Fairbank)的邀请,到哈佛大学东亚研究中心做研究员,此间完成了《清代地方政府》的创作。1962至1965年间,瞿老又应聘到加拿大不列颠哥伦比亚大学任教,直到1965年秋回国。从1944年至1965年,瞿老在美国和加拿大一共工作了21年。21年里,他的学术成果,瞿老曾自嘲说:就是两本半书(用英文重写《中国法律与中国社会》算半本),此外几乎没有单独发表过论文。这数字,比起今天我国青年法学家(他们的一般纪录是每年1—3本书,最高记录有4年出版36本“专著”者),比起现在许多大学的职称评定标准,叫人感慨良多。一是“十年磨一剑”磨出来的磐石般力作,

一是为学位、职称、项目、评奖需要而“吹”出来的漫天飞舞的“学术”肥皂泡，二者的关系如鲲鹏之于朝菌螻蛄，是不可同日而语的。

历史公正地记住了真正的学术成果，四十年后人们仍发现瞿老的书像金子或钻石在闪闪发光，光芒穿透了历史的尘封，因而好几位学者早就提议翻译瞿老的《清代地方政府》、《汉代社会》。但瞿老似乎一直没有表态。1997年，我在参与编辑《瞿同祖法学论著集》（中国政法大学出版社1998年版）时，要求将《清代地方政府》中关于司法和刑名幕友的章节翻译出来收入集子，瞿老同意。译稿后来得到瞿老肯定并收入集子时，我又趁势要求翻译全书，瞿老欣然同意。这让我无比荣幸且感责任重大。1998年秋，我调中南政法学院工作，即开始动手翻译。1999年初，就初译完了一半，但此后因为俗务缠身一直拖延。2000年底，我开始请我校英语不错的青年教师晏锋翻译另一半。不到一年，晏锋的初译完成了。但由于书中涉及的清代历史知识太细致、太具体，第一次全书通篇校译断断续续花了我一年半时间，许多地方几乎是重译。2002年底，我又让在研究生中英语绩优的何鹏同学将原稿、译文通篇校读一遍，发现问题用红笔标注出来，由我再加校译。这样发现的问题又有大小百处之多，这样的第二次审校也花了我们两人一共几个月时间。何鹏还跑了多家图书馆查阅书中所引用近百处中文史料原文，完成了大部分回译（一部分回译是我自己跑北京图书馆新馆和老馆数天查找出来的）；翻译或制作了中文书目、西文书目、重要名词译名对照等四个重要附录。最后我又请同事武乾副教授帮我通篇审读一遍。当我把最后译稿拿到北京向瞿老复命并请求就“拿不准”的部分译文面询瞿老时，瞿老的长公子告诉我：93岁的瞿老刚从医院出来，健康状况已不堪接待来访和阅读文字了。于是，那几处拿捏不准的地方，只好硬着头皮自己拿捏下去了。五年工作的结晶，功过（翻译好坏）只好听读者判决了。希望我们的翻译没有太败坏瞿老著作的内涵和形象。愿此书出版时瞿老已恢复

健康。

以上就是我认识瞿先生其人及其学术的过程,以及翻译《清代地方政府》的缘起及其艰辛过程。说这些,是为了帮助读者(特别是文科的研究生读者)了解瞿老这位从前几乎被人们遗忘的杰出法学家、社会学家,了解《清代地方政府》的创作背景;当然还或多或少有点急于表白对这一工作“吃力不讨好”的担忧的意思。

二

《清代地方政府》是一部用社会学的方法研究中国清代地方政府的实际构成及其实际运作模式的著作。这本书与我从前看到的所有关于中国古代或明清时代政治制度研究的书都不一样。

从前研究中国古代政治制度的书,有三大特征是比较明显的。

一是以现代政治学的观念或概念去切割中国古代政治史,瓦解其特有的整体性特征或风格。这些书的结构一般是:先是概论(总论),然后分别是行政机构、监察制度、法律制度、军事制度、科举及教育制度、人事制度等等的列举分析。或是仅仅研究古代政府体制:先列出政府的部门构成、官员配备及其职掌等,再说各机构之间的权力关系等等。这种用现代概念对古代政治史分类归堆的研究,易于让现代人凭着经验去理解,但也非常容易让人们误解。研究古代法律制度的书也大致如此。

二是只注意制度上的正式性、官方性因素,不注意非正式的、私人性的(或个人的)因素在政治中的作用(包括对正式制度的抵制或限制,也有改造或创新制度的作用)。在注意到成文制度的内容和运作之外,如果看到了个人或私人的因素,那也多半只见到有权势的个人随意否定或践踏制度的因素,“好制度一坏个人”的思维模式支配了政治制度史研究。没有见到不成文制度或法律性惯例在非正式、私人性因素影响下形成和作用的过程,不能正视特殊

个人超越成文制度束缚开创新惯例或制度的努力及其正当性。

三是惯于以成文法的规定为依据来研究古代的政治制度和政府体制,不注意社会实际政治生活与成文法规之间的巨大差异。比如研究明清时代的政治制度,基本上只限于《明会典》、《清会典》关于衙门设置、官员配置及其职掌或权限的规定;只限于《大明律集解附例》、《大清律例》和《六部则例》、《理藩院则例》之类的刑事或行政性法典(规)的规定;只限于《职官志》或《百官志》、《食货志》、《刑法志》等关于制度改革或运作的记载。把这些规定或改革当作古代政治制度或体制的全部实际情形。虽然有时也引用野史或正史中极少数实际事例(案例)记述,但又过于偏爱引用负面的记述,即关于成文制度被暴君和权臣践踏的事例。只从卷帙浩繁的典章、政书中找古代制度,而不从实际行政过程和社会生活的活生生事实中去总结潜在的制度、惯例及其实际运行模式。

从前制度史研究著作的上述弊端,有很多人作过批评或局部的纠正,但一直缺乏比较全面深入的纠正。瞿老的《清代地方政府》一书正是纠正这类弊端,活生生地再现在中国古代政治过程中实际形成和运作的政治制度或惯例的典型范例。

这是第一本系统、深入研究清代地方政府模式的专著。他研究的不仅仅是那一个时期的政府组织机构及其运作,而是研究一种“政府传统”。这本书可以说是对清代二百多年间(甚至上溯至明代)政府传统的研究,进而可以看作是关于整个中国的政府传统的研究。这种研究,着重于研究在一个相当漫长的时间里形成的一以贯之的政治机器构成和运作的传统。这种对传统的认识,是在把各个不同的历史阶段的丰富多彩的变化加以抽象、归纳总结,并相对忽略那些没有持续性或规律性的偶发事件或因素的影响后得出的。这本书已经出色地引导了我们去把握近古中国地方政府体制和运作的传统。

本书没有像从前的著作那样,用现代政府职能分类的概念去

分别列举讨论清代地方政府的财政、治安、司法、教育、福利、军事、经济等各方面的职能机构(人员)及其运作模式,而是从“哪些人构成(或参与)政府”和“政府做(及如何做)那些事”的两条线索出发来探讨政府传统。书的第一章(州县政府),首先介绍州县政府在中国古代政府机构体系中的位置,特别强调它作为惟一“亲民”的政府层级的特殊性和重要性。紧接着,第二、三、四、五、六章,分别探讨地方政府的五类正式组成人员(州县官及其书吏、衙役、长随、师爷等四类助员),包括他们的资格和录用、职位分类、职能及行使方式、待遇和升迁机会、贪污腐败形式、监督和约束模式等等。然后,第七、八、九三章,是分析州县地方政府的职能及其执行方式。地方政府的职能以刑名、钱粮为典型,所以各专用一章来探讨司法和税收。第九章大致介绍了地方政府除司法、征税以外的各项次要职能(如户口登记、治安、邮政、公共工程、公共福利、教育教化、祭祀等等)。最后一章,探讨中国特有的半官半民或作为官民中介的地方精英集团——士绅集团对地方政治的参与和影响。把他们作为地方政府的非正式组成人员来探讨。这种研究构思,的确令我们耳目一新。

1. 本书的内容重心在于政治或政府体制中的个人及其行为,重心在于对政治制度体制传统的完整性认识。这对于我们完整地认识中国古代地方政府的特质有着十分重要的意义。

首先,本书以州县官作为地方权力的化身,以其为州县地方政府的主干或本质。瞿老说,州县政府的所有职能都由州县官一人负责,州县官就是“一人政府”,分配到地方的一切权力都无可分割地被确定为州县官这一职位的独享权力,其他一切僚属显然只扮演着无关紧要的角色。除非得到州县官的委派,否则都没有任何规定的权力。州县官职位或其个人,是把地方一切事务或政治职能整合起来的关键或枢纽,透过他的行为可以考察地方政府的一切。州县官的这种一人政府属性,瞿老给我们作了多方面的阐释。

例如,州县官是地方一切事务的惟一受托人和责任人,税收、司法、治安、教育、福利、公共工程等等,归根结底由他一人承担,一人负责任。税收完不成,官库有亏空,盗匪未抓获,水利工程毁坏,司法有错案,人口有逃漏,驿站死了马,科考有舞弊,理论上都由州县官一人负责并受罚,除非法律特别规定其他僚属或书役要一同负责。轻则罚俸、包赔、降级,重则革职、受笞杖,直至判处徒流刑罚。

其次,本书通过对四类助员自身功能及与州县官的关系的探究,也同样阐明了古代政府体制的“混沌整体”特色。这种特色进一步说明了“一人政府”:这几类个人在政府中的地位与作用,实际上就体现为他们与州县官关系。他们随一人进退而进退,他们与州县官权力之间的依附关系的程度注释了他们的地位作用。瞿老的研究告诉我们,他们不是现代意义上的政府成员,仅仅是州县官行使权力的走卒或工具,但又有着不可忽视的作用。在州县官和他的四个辅助集团(书吏、衙役、长随和幕友)之间,没有任何中间权力,四类人都直接向州县官负责。他们共同协助州县官行使的是同一个州县官的混沌一体的权力。对于这种权力,我们不可能用现代的职能分类、权力制约的眼光去观察。这四个集团之间实际上不存在行政权力或职能的分工分类,只有在一人政府或一人权力思路下的事务分派。幕友是州县官的私人秘书或顾问,干的是脑力方面的活儿;书吏是州县官们的文字方面的工役,干的是起草抄写之类的文字手工活儿;衙役是州县官的体力方面的工役,干的是缉捕行刑抬轿传递守卫之类的力气活儿;长随是州县官们用来监督前三者并在三者之间传达州县官指令并跑腿跟班照顾生活的角色。他们都围绕着州县官这一个中心转动。他们之间只有活儿粗细、受州县官信任和委托的轻重、与州县官关系亲疏的差别,没有实质的权责分工差别。他们都是州县官行使那个混沌一体的权力的工具而已。这一点,用曾为师爷三十多年后出仕为州县官的汪辉祖的话说,叫做“官须自做”:“事无巨细,权操在手,则人为

我用。若胸无成见,听人主张,将用亲而亲官,用友而友官,用长随吏役而长随吏役无一人非官。人人有权即人人做官,势必尾大不掉。故曰官须自做。”(丁日昌辑《牧令书辑要》卷一引汪氏《居官通论》)只能允许一人做官,以保证政府是一人政府。

再次,四类助员之间职能的严重重叠,更说明了“一人政府”及州县政府的“混沌整体”属性。例如,关于税收事务,幕友中有“钱谷”、“征比”、“钱粮总”等负责,书吏中有户房书吏、“总书”、“里书”、“柜书”、“漕书”等负责,长随中又有“钱粮”或“钱漕”、“杂税”负责。关于刑名(司法)事务,在幕友中有“刑名”、“案总”负责,在书吏中有刑房书吏、“招书”负责,在长随中有“案件”、“呈词”、“管监”、“值堂”等负责,在衙役中有捕快办事。关于仓库事务,幕友中有“廩友”负责,长随中有“司仓”负责,书吏中有“库书”或“仓书”,衙役中有“库丁”、“库卒”、“仓夫”等。关于警卫保安或及文书命令传递事务,衙役中有“门子”、“禁卒(子)”等负责,长随中又有“司阍”、“门上”或“门丁”(“门上”中又细分为多种差事)。关于挂号登记收发,幕友中有“挂号”,长随中有“签押”、“号件”,书吏中有“承发房”书吏。关于通信,幕友中有“书启”或“书禀”,书吏中有“柬房”书吏,长随中也有负责通讯的“书启”。关于文书起草誊抄,幕友中有“硃墨”或“红黑笔”,书吏中各房皆有起草誊抄公文任务(特别是低级书吏“帖写”)。这种叠床架屋的职岗设置,清人谢金銮评论说:“凡此头上加头,脚下添脚,直以官场为戏,自取纷淆而增弊案,以虐民害官而求其必败而已。”(丁日昌编《牧令书辑要》卷二引谢氏《居官致用》)谢氏当然无法理解:这是一人政府的必然。既然权力高度集中于一人,被视为一个囫囵整体,那么就不能对政府职能进行全面横向分工分权,而只能由四类人分别去办理同一类事务的不同阶段。每一阶段派一类人办理,后一类人有监督前一类人的责任,甚至同一类人中的每个人也有互相监视的责任。每人“螳螂捕蝉,黄雀在后”般地盯住别人,最后所有人都被州县官本

人盯着。黄宗羲在批评三代以后的专制之法时说：“后世之法，藏天下于筐篋者也；利不欲其遗于下，福必欲其敛于上；用一人焉则疑其私，而又用一人以制其私；行一事焉则虑其可欺，而又设一事以防其欺。”（《明夷待访录·原法》）黄氏的这一批评，也适用于地方官权力高度集中时的情形。皇帝的权力是一个大筐篋，州县官的权力是一个小筐篋，都必须“以人制人、以事防事”的方式来看护。顾炎武说：“郡县之失，其专在上。君人者……人人而疑之，事事而制之，科条文簿日多于一日，而又设之监司……。”（《亭林文集·郡县论一》）这也适用于州县机构或职员设置情形。瞿老说，幕友、书吏、长随之间职责的这种重叠，实即在政府职员之间推行隔绝政策——亦即不让他们有机会相互接触的政策的结果；作为一种控制方法不仅使得有效的监督难以实现，这种思路造成的组织不善和缺乏协调必然导致地方政府的效率低下（本书结论部分）。

最后，州县衙门没有法定的财政收入，没有正常的经费预算和决算制度。理论上讲，州县官个人的薪水要支付州县衙门的行政开支及职员薪水，这也充分说明了“一人政府”及其政府体制的“混沌整体”属性。瞿老在引言中说：“对于期望有专门章节论述地方财政的读者来说，本书为什么没有这种内容，应是显而易见的：中国的地方政府并没有自己的岁入；州县官们必须用他自己的收入来支付办公费用和个人开销。公务开支和私人开支之间是没有什么界限的。因此，在州县官薪给的标题下讨论地方财政也许更妥当。在那里，‘惯例性收费’（‘陋规’）制度将被讨论。”瞿老这一处理，是用社会学的方法认识中国古代政府的财政问题的一个典范。在第二章“州县官的收入与地方财政”一节中，瞿老总结了清代州县官的全部收入为两者：一是朝廷规定的薪俸（包括名义薪水和养廉银），二是陋规收入。瞿老的研究向我们展示，这两种收入虽然来源有区别，但它们共同构成了州县官的个人收入暨一个州县政府的财政收入。这也是州县官给衙门职员支付工资和满足一切办