

魏光奇 著

Treatises on County Institution and
Finance in the Qing and Republican Period

清代民国县制和财政论集



社会科学文献出版社
SOCIAL SCIENCES ACADEMIC PRESS (CHINA)

魏光奇 著

Treatises on County Institution and
Finance in the Qing and Republican Period

清代民国县制和财政论集



社会科学文献出版社
SOCIAL SCIENCES ACADEMIC PRESS (CHINA)

图书在版编目(CIP)数据

清代民国县制和财政论集 / 魏光奇著. —北京: 社会科学文献出版社, 2013. 11

ISBN 978 - 7 - 5097 - 5026 - 1

I. ①清… II. ①魏… III. ①郡县制 - 中国 - 清代 - 文集 ②郡县制 - 中国 - 民国 - 文集 ③财政史 - 中国 - 清代 - 文集 ④财政史 - 中国 - 民国 - 文集 IV. ①D691.2 - 53 ②F812.9 - 53

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2013) 第 209000 号



清代民国县制和财政论集

著 者 / 魏光奇

出 版 人 / 谢寿光

出 版 者 / 社会科学文献出版社

地 址 / 北京市西城区北三环中路甲 29 号院 3 号楼华龙大厦

邮政编码 / 100029

责任部门 / 皮书出版中心 (010) 59367127

电子信箱 / pishubu@ssap.cn

项目统筹 / 邓泳红

经 销 / 社会科学文献出版社市场营销中心 (010) 59367081 59367089

读者服务 / 读者服务中心 (010) 59367028

责任编辑 / 高振华

责任校对 / 黄 利

责任印制 / 岳 阳

印 装 / 三河市东方印刷有限公司

开 本 / 787mm × 1092mm 1/16

版 次 / 2013 年 11 月第 1 版

印 次 / 2013 年 11 月第 1 次印刷

书 号 / ISBN 978 - 7 - 5097 - 5026 - 1

定 价 / 79.00 元

印 张 / 23.75

字 数 / 398 千字

本书如有破损、缺页、装订错误, 请与本社读者服务中心联系更换

▲ 版权所有 翻印必究

|| 自 序 ||

这个集子收录了我关于清代、民国县制与财政问题研究的 25 篇论文。自 1981 年硕士研究生毕业至今，我先后在河北大学历史系和首都师范大学历史系任教，已 32 年。在这期间，我在学术研究方面除了对中外文化观念比较关注外，主要就是从事关于清代、民国县制与财政问题的研究。由于天性疏懒拘谨，撰著的东西不多，如今检索起来，只有这 25 篇。其中，除《小说在社会史研究中的史料价值》一篇之外，全部都是考据性文字。这种内容特点，与我治史的理念有关。

我本来很喜欢读思想文化和哲学类的书籍，对现实社会政治问题也比较关注，但在治史理念方面却是保守的。我服膺陈寅恪先生关于史学的特点在于考据性的观点。史学论著的考据性，主要表现在其内容的确定性上。西哲有言，“一切历史都是思想史”，“一切历史都是当代史”，治史者只有通过主体性、现代性的观念，才能够解读资料、建构历史，这是不易之言。但另一方面，历史研究的主观建构又必须受到材料的限制，因此也就具有了一定的确定性。对此陈寅恪先生在《元西域人华化考序》一文中指出，清代的经学与史学都属于“考据之学”，而它们的差异在于，经学在材料方面往往残阙寡少，“其解释尤不确定”；而“史学之材料大都完整而较备具，其解释亦有所限制，非可人执一说，无从判决其当否也”。我们从这里得到的启示是，历史研究的选题具有这样一种特点，即必须在逻辑上可以被搞清。反之，如果一个选题在逻辑上可以做出内容不同乃至相互矛盾的阐述，且人们无从判断其对错真伪，那么它就不能成为一个史学的选题。陈寅恪先生指出，经学的选题就具有这种不确定性的特点——“其论既出之后，固不能犁然有当于人心，而人亦不易标举反证以相诘难。譬诸图画鬼物，苟形态略具，则能事已毕，其真状之果肖似与否，画者与观者两皆不知也。”语言学家赵元任先生说“言有易、言无难”，其实也与史学选题有关系。从逻辑学的角度说，“言无”是全称判断，是自然科学

和社会科学研究中一种有关普遍规律的假设。但历史学与自然科学、社会科学不同，它不是要探求普遍规律，而是要描述特殊性史实，是一个“言有”的学科。因此，凡是在逻辑上必须囊括某一时空范围内所有某类事实才能成立的题目，对于历史学来说都是不能成立的假问题。

我还服膺顾炎武关于学术著述应如“采铜铸钱”的观点。顾炎武批评说：“今人纂辑之书，正如今人之铸钱。古人采铜于山，今人则买旧钱，名之曰废铜，以充铸而已。所铸之钱，既已粗恶，而又将古人传世之宝，舂剉碎散，不存于后，岂不两失之乎？”（《亭林文集》卷四，“与人书十”）这里，顾炎武批评了当时一些人“纂辑”书籍的浮躁态度，说他们不肯下功夫收集发掘原始资料，而是肢解前人有价值的著述来充作自己的“资料”，还轻浮地将之诬为“废铜”，而声称自己是在“创新”。其结果，不仅生产了一些没有价值的“学术垃圾”，还毁掉了前人的宝贵成果。顾炎武300多年前提出的这种批评，今天品味起来仍然会感觉有现实性。我自己的体会是，在史学研究中收集资料，绝不是为了在著述中做只言片语的引用，而是为了透彻地把握研究对象的实相。只有通过下“笨功夫”收集、发掘、解读原始资料，治史者才能对研究对象及其社会历史背景产生一种整体的、活生生的“感觉”，闭上眼睛，就好像身历其境。只有如此，才算是研究对象有了真正了解。相反，如果不肯下这种“笨功夫”，而是随便抓到几条资料引证于自己的“著述”之中，则不论做得多么“聪明巧妙”、多么“不露痕迹”，其所得结论也会是靠不住的。

包括史学在内的学术著述有一个文字表达问题，孟子称为“文”，刘知己、章学诚称为“史才”，姚鼐称为“词章”。在这方面，学者们只能追求“更好”而不可能达到“最好”，不存在“最高境界”，而且这里还存在天赋问题。不过根据我的体会，“底线”还是存在的，这就是孔子所主张的“辞达而已矣”。或许是因为自己在文字方面缺乏天赋，我在史学论著的文字表述方面，第一追求是“实”，争取做到每句话都含有对于主题来说属于必需的信息，不发空洞无谓之论。我理解范文澜先生所主张的“文章不写一字空”，就是这种意思。其实我们也可以认为，朴实、平易、直白同样是一种值得追求的境界。

魏光奇

2013年4月

|| 目 录 ||

清代州县治理结构述要	003
清代州县的“主奴集团”统治	
——透视“秦制”的根本特征	014
清代督抚监司监察制度的异化	031
清代州县官任职制度探析	
——附论中国传统政治中的地方行政首脑权力制约	040
晚清州县官任职制度的紊乱	
——透视中国传统政治的深层矛盾	055
晚清的州县行政改革思潮与实践	069
地方自治与直隶“四局”	088
走出传统：北洋政府时期的县公署制度	102
北洋政府时期的县知事任用制度	115

清代直隶的里社与乡地	131
清代“乡地”制度考略	148
清代乡地职役人员问题考辨	176
清代雍乾后的赋役催征机制	196
清末至北洋政府时期区乡行政制度考略	208

直隶地方自治中的新官绅阶层	231
清末民初地方自治下的“绅权”膨胀	240

国民政府时期新地方精英阶层的形成	253
------------------------	-----



清代州县财政探析	267
清代直隶的差徭	283
清代后期中央集权财政体制的瓦解	297
试析洋务派的理财思想	318
直隶地方自治中的县财政	324
国民政府时期县国家财政与自治财政的整合	339
《清末民国财政史料汇编》序言	353



附：小说在社会史研究中的史料价值	364
------------------------	-----

清代州县治理结构述要

清代州县的“主奴集团”统治

清代督抚监司监察制度的异化

清代州县官任职制度探析

晚清州县官任职制度的紊乱

晚清的州县行政改革思潮与实践

地方自治与直隶“四局”

走出传统：北洋政府时期的县公署制度

北洋政府时期的县知事任用制度



清代州县治理结构述要

清代州县作为国家政治体制的基础层面，其治理结构存在欠缺理性化的落后性。这主要表现在，除知州、知县等正印官外，佐贰、学官等国家正式官员不被纳入州县主干行政系统；而另一方面，州县主干行政系统却是由大量不属于国家正式官吏的人员组成的，换言之，大量州县行政职能的实际行使者，并非国家正式行政人员。本文拟对清代州县的治理结构及其在运作中的弊病作一简要叙述。



清代以隶属于各府和各直隶州、直隶厅的县以及隶属于府的散州、散厅（也称属州、属厅）为三级行政区，此外各直隶州、厅一般无附郭县，因此也属于基层行政区。这些构成了清代政治术语中的“州县”。

清代在各州县所设置的正式职官有三类：一是所谓正印官，即各直隶州、属州的知州，各直隶厅、属厅的同知、通判和各县的知县；二是所谓佐贰杂职（简称佐杂），包括各直隶州、属州的州同、州判、吏目，各县的县丞、主簿、典史、巡检；三是儒学学官，各州置学正、训导，各县置教谕、训导^①。

需要注意的是，人们往往用今天的眼光想当然地将佐贰、杂职和学官视为“正印官”的副职和下属职能性官员（如同今天的“副县长”、“教育局长”），这是一种望文生义的误解。事实上，不论佐杂还是学官，均非“正印官”的副职或下属，全都不属于以正印官为首的州县行政系统。第一，当时州县佐贰并不普设，而只是根据实际需要在少数州县设置。清代全国共有直隶州和散州 149 个，而州同设置仅 45 员，州判设置仅 50 员；

^① 乾隆官修《清朝文献通考》，浙江古籍出版社，2000，第 5619～5620 页。

全国共有县 1302 个，而县丞设置仅 350 员，主簿设置仅 85 员，巡检 904 员（见表 1）。第二，州县佐贰和学官均各有自己的衙署和独立职能，与正印官不相统属。其中佐贰独立地负责本州县因地区特点而具有的特殊政务，如州同、州判分掌粮务、水利、防海、管河等，县丞、主簿分掌粮马、征税、户籍、缉捕等，学官则“掌训迪学校生徒，课艺业勤惰，评品性优劣，以听于学政”^①。有人指出，当时州县佐贰杂职除典史“尚有专司”外，其他人对州县行政“皆不得与闻焉”^②。吏目、典史为各州县所普遍设立，负责监狱和治安事务，品秩低微，实际上成为正印官的属员。但他们也有自己的衙署，就体制而言也属于对上级负责的朝廷命官^③。

表 1 清代州县职官数目

单位：员

省别	散 州				县				
	知州	州同	州判	吏目	知县	县丞	主簿	典史	巡检
直隶	17	3	10	19	122	18	22	117	46
奉天	4	—	1	4	8	—	—	8	6
山东	9	7	3	9	96	30	13	96	28
山西	6	—	—	6	88	5	—	88	44
河南	6	2	4	6	98	15	14	98	17
江苏	3	3	3	3	62	30	17	62	82
安徽	4	3	1	4	51	16	5	51	62
江西	1	1	1	1	75	48	—	75	92
浙江	1		1	1	76	45	11	76	39
福建	—	—	—	—	62	29	—	62	74
湖北	8	3	5	8	60	21	1	60	74
湖南	3	1	2	3	64	13	—	64	57
陕西	5	2	—	5	77	19	—	77	11
甘肃	7	1	3	7	52	7	1	52	2

① 赵尔巽等：《清史稿》第 12 册，中华书局，1977，第 3357～3358 页。
② 宜今室主人：《皇朝经济文新编》，吏治卷六，“用佐杂为幕宾议”，上海宜今室刻本，1901。
③ 如民国《馆陶县志》（刊本，1936）记：“典史署（亦称捕厅）典史一员，为知事之属员，主具狱及捕盗之事。下置书办一名，门子 1 名，皂隶 4 名，马夫 1 名。”民国《广平县志》（铅印本，1939）记该县典史署有门子 5 人，皂隶 20 人，马夫 5 人。

续表

省别	州				县				
	知州	州同	州判	吏目	知县	县丞	主簿	典史	巡检
四川	11	1	2	11	111	18	—	111	26
广东	7	—	1	7	80	19	1	80	148
广西	16	13	6	23	47	6	—	48	63
云南	27	3	4	27	39	3		39	25
贵州	14	2	3	14	34	8		34	8
合计	149	45	50	158	1302	350	85	1298	904

注：据《清朝文献通考》，卷八十五，职官九。

与前代相比，这种体制构建暴露了清代州县行政的一个重要特点和弊病，即行政系统的相互分割。唐代以前，各县除置县令外，还置县丞、县尉、主簿等职官。后者一方面具有独立职能，另一方面又具有辅助县令行政的职能。此外，各官有曹、掾、史、佐等掾属。掾属虽不入流官，但均有禄秩，职务郑重。这样，主政官员、辅政官员和掾属连为一体，人数合计可达数十人甚至上百人。而清代在佐杂、学官与正印官不相统属的情况下，整个州县行政由知州、知县等正印官负全责，即所谓正印官“独任制”。在这种情况下，州县行政的各个层面必然只能由其他不属于国家正式官吏的人员承担。

二

清代州县在正印官“独任制”下，由于属于国家正式行政人员的佐贰杂职不参与主体性行政，以知州、知县为首的主干行政系统实际上是由其他各类人员组成的。

1. 幕友

由于州县官精力有限，再加上科举、捐纳出身使得他们缺乏行政经验，因此只能聘用幕友主持钱粮会计稽核、诉讼公文批答等具体政务。各州县官聘用的幕友数目不一，视政务繁简为转移。关于幕友的职责种类有记载说：“内幕先生有刑名、有钱谷固矣，乃有案总，复有钱粮总；有钱谷，复有征比；有书禀、号件，有红、墨笔。”^① 另一种记载说：“幕友如

^① 徐栋辑《牧令书》卷四，用人，“居官致用”，道光二十八年刻本。

刑名、钱谷、发审、书启、征收、挂号、朱墨、帐房及一切杂务之属，皆佐官治事者也。……帐房一席尤心腹之所寄托……”^① 因聘用幕友均需州县官自己出资，所以一般州县只聘用一二名，使之“兼摄，不能全备也”。

2. 家丁（长随）

家丁、长随住于衙署之内，为州县官管理印信、充当门丁、管理内务、看守仓库、充当跟班等，“宅门内用事者，司阍曰门上，司印曰签押，司庖曰管厨。宅门外则仓有司仓，驿有办差，皆重任也。跟班一役，在署侍左右，出门供使令，介乎内外之间。惟此一役，须以少壮为之，司阍非老成亲信者不可，其任有稽察家人出入之责，不止行宣命令而已”^②。一些能吏均认为，家丁、长随的雇用宜少不宜多，“凡用人少者，必得其用，多者事必不举”^③。但一般来说，各州县任用家丁、长随的数目，至少也在十数人，多则数十人，名目繁多。在有些州县，家丁依照幕友的职能分工，“甚则名目更多，如曰门上，曰签押，曰跟班，曰仓场，曰税务，其所分已不少。更即门上一项，其中多至七八人或数十人，其中又分门类，则曰案件也，钱粮也，呈词也，杂税也，差务、执贴、传话也。即签押一项，又依此分之，其中名目甚多，且竟添出号件、书禀二项，其称号与幕友同，而职事更多于幕友。”^④

3. 书吏

各州县设吏、户、礼、兵、刑、工“六房”，一般设于县署大堂之外两侧，具体办理各项文书、档案事务。有人曾记述新任州县官到任时六房所须造册报告的情况，从中可以窥见各房的具体职责：

吏房要造本衙门各房吏几名、书手几名，所属官吏几名，有无悬缺升迁署印，及治中贡、监、举、进已经投供候选者有无丁忧事故未报。户房要造该征夏税秋粮若干，内中起运若干，存留若干，各项丁差若干，额办岁科若干，杂项钱粮若干，及何月日征收，是何月日起解，何为及期，何为过期。自我到任以前，某项拖欠若干，某项完结若干。礼房要造应祭坛宇几所，有无先贤祠墓、古迹与忠臣烈士，及

① 徐栋辑《牧令书》卷四，用人，“幕友宜待之以礼”。

② 徐栋辑《牧令书》卷四，用人，“用人”。

③ 徐栋辑《牧令书》卷四，用人，“因人因材任使”。

④ 徐栋辑《牧令书》卷四，用人，“因人因材任使”。

现在义夫、节妇、孝子、顺孙，并恬退隐逸，向时礼数；褒异者几人，乡宦现在几人，致仕几人，举人、贡、监、生员若干，其接见常规如何；境内寺观若干所，僧道若干人。兵房要造巡兵若干，凭何册籍查考，本衙各衙皂快若干，有无重役、白役、坏事革逐；弓兵若干，守何关隘，何处巡司，地方警急铺兵急递，何处地当孔道，何处僻空闲驿，递马若干，船只若干，作何差遣。刑房要造在监囚犯几名，看监吏卒几名；钦宪件及本衙门词讼已结未结，从实开具……每年须解罪赎若干。工房要造岁办军需药械几何，各衙门公廨及铺舍桥梁几所，有无倒塌去处，应否修理；察院分司椅桌铺凳铺陈几件，作何置办应付，本衙工作如何使用……^①

“六房”没有统一规制，各州县根据自己政务繁简的需要自行设置，往往不止六个，国家不为过问。对此有的地方志记载说：州县衙署外有“六房”，“分吏、户、礼、兵、刑、工……比于朝廷六部，其后各房以事繁，自立名目，如广宗户房有库房、仓房、粮房总算房、户南房、户北房之分；礼房分为柬房，刑房有刑南、刑北、承发房、招房之分。或以事分，或以区村分，官不过问也。”^②直隶青县设礼、兵、户、仓、租粮、刑、吏、承发、盐、柬等十房^③。“六房”中的办事人员一般称书办、清书；各房书办均有首领1~2人，称典吏、经承。房吏虽例有定额，但经常超编，有的地方称编内者为经书，编外者为散书，其人数少者数十名，多者一百数十名。如山东馆陶县各房除置经承外，吏房置经书1名，散书2名；户房置经书10名，散书12名；礼房置经书2名，散书2名；兵房置经书1名，散书2名；刑房置经书6名，散书8名；工房置经书1名，散书1名；仓库房置经书3名，散书4名；粮房置经书8名，散书12名^④。以上各房经承、经书、散书共83名。此外如民国《盐山县志》记该县“盐山向有房书百余人”^⑤。

4. 差役

差役即壮、快、皂“三班”，负责办理催征赋税、指传人证、缉捕盗

① 徐栋辑《牧令书》卷二，政略，“筴仕”。

② 民国《广宗县志》，刊本，1933，法制略。

③ 民国《青县志》，刊本，1931，经制志，时政篇。

④ 民国《馆陶县志》，政治志。

⑤ 民国《盐山县志》，刊本，1916，法制略，新政篇。

贼等具体行政事务。对此有的文献记载说,“壮班以传差催粮,曰快班以缉捕盗寇,曰皂班以供役使奔走”^①;“州县民壮,例本与兵一体操演,设以卫库狱者。近则只以唤词讼、提人证,操演二字绝不提及,盖通弊也”^②。除“三班”外,州县衙署中的门卒、库子、轿夫、火夫、看监的禁卒、验尸的仵作等也属于这种役。各州县的“三班”,其数额往往也不止3个,有些地方可达4~8个。例如山东馆陶县的壮、快、皂三班每班之中又分为头班和二班,此外还有一个马快班,也称捕班^③;直隶景县差役分为皂班、壮班、快头班和快二班,共4班^④;直隶藁城县差役分为7班,即2个壮班、2个皂班、2个快班和1个马快班^⑤。“三班”及其他差役例有定额,如直隶栾城县按定制共180余人,其中包括门子2名,皂隶13名,仵作3名,马快8名,民壮50名,禁卒8名,轿夫扇夫7名,库子4名,斗级4名,农夫2名,吹手8名,铺司兵40名,更夫4名,火夫10名;典史衙门皂隶4名,门子1名,马夫1名;儒学斋夫6名,膳夫2名,门斗5名,防夫4名^⑥。直隶广平县衙署有门子10名,皂隶8名,马快40名,民壮172名,轿伞扇夫35名,禁卒40名,库子20名,斗级20名;典史衙署有门子5名,皂隶20名,马夫5名,合计375名^⑦。但由于人手不够,或“民间游手之徒”为谋私利而挂名当差,各州县于定额之外均有编外人员,称白役、黑役、散役,导致人数“倍蓰于原额”。如山东馆陶县除被称为“头役”的在编人员外,头壮班、二壮班各置散役6名,头快班、二快班各置散役8名,头皂班、二皂班各置散役10名,马快班(捕班)置散役10名。直隶景县“各班头俱有黑役(在署内无名者谓黑役)十数名或数十名不等”。

三

从行政现代化的角度看,上述以正印官为首,由幕友、家丁、房吏、

① 民国《广宗县志》,法制略。

② 徐栋辑《牧令书》卷二十一,武备,“三省边防备览策略”。

③ 民国《馆陶县志》,政治志。

④ 民国《景县志》,刊本,1932,政治志上。

⑤ 林翰儒:《藁城县乡土地理》下册,刊本,1923,县公署。

⑥ 同治《栾城县志》卷四录自该县道光志,成文出版社,1976。

⑦ 民国《广平县志》卷七,铅印本,1939。

差役组成的清代州县治理结构具有极大的落后性，其主要体现在政治上的家长制和财务上的家产制。具体言之，现代国家是一种公共组织，其行政人员是国家的雇员，从公共财务中获取额定的薪金。而在清代州县的治理结构中，幕友、家丁却纯属州县官的私人势力，房吏和差役也带有极强的私人势力色彩。

清代州县幕友负责主持钱粮会计、民刑事诉讼及公文批答等具体政务，民国后实行县政改革，改为县署秘书或民政、财政等科的科长。这样一种重要职务，在清代州县的治理结构中却完全被当作知州、州县的私人雇员，由他们延聘，“待以宾师”，安置于作为办公场所与州县官私人家庭合一的衙署之内，而且“向不详报上级官署备案”^①。家丁为州县官监管印信、管理内务、看守仓库，在现代行政体制中属于机要人员，但也全由州县官自己雇用。这些人员，或属州县官本人的亲朋裙带，或出于上司同僚的推荐，许多人品行恶劣，素质低下。对此，有人指出：“长随与契买家奴不同，忽去忽来，事无常主，里居姓氏，俱不可凭，忠诚足信百无一二。得缺之日，亲友嘱托，到省之初，同官说荐，类皆周全情面，原未必深识其根砥……”家丁之外，州县官还经常任用兄弟、子侄、内亲、女婿等亲戚办理各项重要公务，“或以手足而充奴隶之事，托以腹心；或以子弟作内幕之宾，任其喜怒；甚至女婿娇客也，无事不管；郎舅内亲也，无恶不为。更有封翁而下侵子权，嘱贪教谄；夫人而外兼官政，雷厉风行。”^②

负责文书档案和日常公务的“六房”典吏，按制度任期五年，不随正印官进退，代表着州县行政中制度化、法治化的一面。但实际上，由于这些人任满后须经州县官考察合格方能连任，而州县官也可以凭个人意志另行选用他人。这样，典吏就没有现代公务员所享有的公职保障，他们必须依附于各级官员个人。据当时人记载，典吏“多以营求得之”，他们为了谋求连任或顶补，必须向州县官馈送，或向上级官员行贿请求推荐，其数额“如粤中东莞、顺德，少者数百金，多者至二千余金。或本官自入焚囊，或大宪公文檄送”^③。至于一般书办则更是由本房典吏、经承进退，就

① 民国《馆陶县志》，政治志。

② 徐栋辑《牧令书》卷八，屏恶，“为再行严饬事”。

③ 徐栋辑《牧令书》卷四，用人，“胥吏”。

连州县官也只是偶尔对之加以考察和革黜。

清代的差役就其法律地位来说，属于“以民供事于官”的徭役，只是由于《募役法》的实行，才实现了职业化。换句话说，差役是“民”，而属于“官”之范畴的国家行政人员。正因为如此，各级官府对差役的签募十分轻率。清政府规定各种差役须从良民中签募，需要本人投充，他人具保，官府审查批准；服役以五年为期。但实际上，这些制度并没有被认真执行。差役往往“师徒相承”，“根株蟠结，党羽繁滋”^①，他们一经获得正身差役资格，除非自愿辞退或犯罪缺出，一般都是终身供役。顾炎武说，明清州县不过是一群“恃讼烦刑苛”、“吓射人钱”的黑恶势力^②。

清代州县的幕友、家丁、房吏、差役取得薪酬的方式，集中地表现出他们虽然承担国家行政职能但却属于私人势力的性质。州县官幕友的薪银，全由州县官个人出资。家丁、长随也是由州县官个人按差事给予工食银，此外就是从“六房”陋规中分润（每年“六房”都要将部分陋规送交州县衙署，其中部分在家丁、长随中分配）和直接勒索受贿。“六房”书办则根本没有法定的薪水和办公费，“惟借陋规以资生活（如考试及狱讼当事人均有应纳费用，余可类推）”^③。这类陋规往往漫无节制，重征滥收，“有一事而两三者，如税契过割本一事也，而印税归一房，过割与副单又归一房；渔课等类造册征比本一事也，而造册归一房，征比又另一房。”^④ 壮、快、皂三班差役按制度应从州县财政存留中给以工食银，但实际上州县官往往不予发给，他们“惟借鱼肉乡民以自肥尔”^⑤。在公务人员没有法定薪酬的情况下，房吏、差役的这种贪污受贿、敲诈勒索被视为理所当然。人们认为，“房吏皆不廩于官，又有纸笔之需、人口之累，欲其枵腹从事，实所不能”；“书吏本无禄入，其相仍陋规不得不资以为生；差役工食无多，自养己家亦患不足。苟船饭之资，尚非出于索诈，亦可不予深究”^⑥。

① 中华民国史事纪要编辑委员会：《中华民国史事纪要（初稿）》，中华民国纪元前十一年册，第745~746、748页。

② 黄汝成：《日知录集释》，岳麓书社，1994，第293页。

③ 民国《广宗县志》，法制略。

④ 徐栋辑《牧令书》卷四，用人，“胥吏”。

⑤ 民国《广宗县志》，法制略。

⑥ 徐栋辑《牧令书》卷四，用人，“胥吏”。