

| 中华学人丛书



清季州县改制与地方社会

◎ 刘伟著



北京师范大学出版集团
BEIJING NORMAL UNIVERSITY PUBLISHING GROUP
北京师范大学出版社

中华学人丛书

清季州县改制与地方社会

◎ 刘伟 著



北京师范大学出版集团
BEIJING NORMAL UNIVERSITY PUBLISHING GROUP
北京师范大学出版社

图书在版编目(CIP)数据

清季州县改制与地方社会 / 刘伟著. —北京: 北京师范大学出版社, 2019. 6
(中华学人丛书)
ISBN 978-7-303-24114-9

I. ①清… II. ①刘… III. ①地方政府—行政区划—体制改革—研究—中国—清代 IV. ①D691.2

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2018)第 188757 号

营 销 中 心 电 话 010-58805072 58807651
北京师范大学出版社谭徐锋工作室 <http://xueda.bnup.com>

QINGJI ZHOUXIAN GAIZHI YU DIFANG SHEHUI

出版发行: 北京师范大学出版社 www.bnup.com

北京市海淀区新街口外大街 19 号

邮政编码: 100875

印 刷: 北京京师印务有限公司
经 销: 全国新华书店
开 本: 730 mm×980 mm 1/16
印 张: 31.25
字 数: 450 千字
版 次: 2019 年 6 月第 1 版
印 次: 2019 年 6 月第 1 次印刷
定 价: 89.00 元

策划编辑: 谭徐锋

责任编辑: 王艳平

美术编辑: 王齐云

装帧设计: 王齐云

责任校对: 段立超 包冀萌

责任印制: 马 洁

版权所有 侵权必究

反盗版、侵权举报电话: 010-58800697

北京读者服务部电话: 010-58808104

外埠邮购电话: 010-58808083

本书如有印装质量问题, 请与印制管理部联系调换。

印制管理部电话: 010-58805079

目 录

绪 论	1
第一章 清代州县治理与晚清改制之议	15
第一节 州县治理的内容与路径	15
第二节 州县官与各方关系	32
第三节 晚清州县体制改革之议	56
第二章 从学官到劝学所：州县教育管理体系的转变	67
第一节 学堂兴起与劝学所的设置	68
第二节 劝学与筹款	78
第三节 官督绅办与功能转变	93
第四节 新学堂与地方社会	111
第三章 从保甲团练到巡警：州县治安体系的变动	122
第一节 保甲与团练	123
第二节 州县巡警的建立	138
第三节 建制与职能	154
第四节 州县巡警与地方社会	168
第四章 从州县官审判到筹办审判厅：州县司法变革的开启 ...	184
第一节 “就地正法”之制与州县官的审判权	185
第二节 州县官与教案审理	202
第三节 “恤刑狱”与州县司法改革	215
第四节 审判厅之设置与州县官的审判权	235

第五章 从官治到地方自治：州县治理模式的转换	257
第一节 从议设乡官到实行地方自治	258
第二节 城镇乡和府厅州县两级自治方案的颁布	278
第三节 地方自治的筹办与推进	292
第四节 自治与地方社会	316
第六章 公费、经征与劝业：州县财政和经济职能的调整	335
第一节 州县财政紊乱与“外销”出现	336
第二节 州县财政的局部整理	365
第三节 州县经济职能的转换	392
第七章 选任与监督：州县官人事制度的变更	410
第一节 同治光绪年间州县官选任制度的嬗变	411
第二节 清末州县官选任制度改革	428
第三节 州县官监督制度的变化	449
结 语	467
参考文献	480
后 记	492

绪 论

州县，是中国中央集权政府的基层政权，也是社会政治结构的重要组成部分。它一方面是中央政令的落实者，另一方面又是中央政府控制基层社会的执行者。州县制度的长期存在，说明它已成为中央集权国家统治基层社会的有效方式和有力环节。

在两千多年的中央集权君主统治政治结构中，州县一直是一个比较稳定的构成部分。这种稳定不仅表现为它在整个政治体制结构中的地位没有改变，也表现为它的政府组织和职能除了随着巩固中央集权的要求而更加完善外，其余没有根本性的变化。但是，到了晚清时期，在新的历史条件下，尤其是伴随着 20 世纪初庚子新政的启动和预备立宪的开始，州县政府的职能扩大、机构发生变革，治理方式也发生重大变化，这是中国地方制度发展进程中的重要转型。这一进程中不仅仅伴随着政治制度层面的变革，而且造成了传统基层社会中原有组织和精英的分化和重组，并促进国家与社会关系的重新建构。不了解这些问题，是很难对近代中国社会转型等问题做出透彻和更为合乎实际的说明的。

一、本课题研究概述

州县制度研究，一直是政治制度史和历史学研究中不可缺少的内容，为众多学者所重视，积累了较为丰富的研究成果。

1. 对清代州县制度的研究

对清代州县制度进行整体研究的专著首推瞿同祖先生的《清代地方政府》（法律出版社 2003 年）。该书是“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行模式的著作”^①。该书从研究清代地方政府(主要是州县政府)的结构及运作模式入手,具体考察了州县政府的实际运行,尤其是非正式的“私人因素”在地方政府和政治运作过程中的地位及其对正式制度的影响,开创了对政治制度史研究的新模式和新视角。

刘子扬的《清代地方官制考》(紫禁城出版社1988年),全面阐述了清代各级地方政府的组织机构和职官设置,简明扼要地介绍了州县衙门制度,概述了清末地方官制改革的主要内容,认为“改革的重点在省一级的行政改革上”,故而没有述及州县官制改革。

魏光奇的《有法与无法——清代的州县制度及其运作》(商务印书馆2010年),从州县制度的各个组成部分和州县官的职能入手,全面系统地考察了清代州县制度的存在状态和运行特征,并以“有法与无法”为理论框架,对清代州县制度的深层次矛盾进行了分析,是对清代州县制度研究的深化和发展。

蔡东洲等人著的《清代南部县档案研究》(中华书局2012年),利用四川南部县衙档案,采用专题研究的方法,分别探讨了官衙设置、基层组织、教官与劝学所、婚姻与社会等方面的问题,不仅说明了这批档案的价值,而且从一个县的角度,为我们展示了县级衙门的组织与运行状况。

台湾方面,有许炳宪的《清代知县职掌之研究》(东吴大学中国学术奖助委员会丛书1974年)一书,系统阐述了清代知县的职能、地位和政治上发挥的功能。

在清代州县研究成果中,值得注意的是关于州县司法的研究。如那思陆的《清代州县衙门审判制度》(中国政法大学出版社2006年),具体而细致地梳理了清代州县民事与刑事审判的程序,对于深

^① 范忠信:《代译序·瞿同祖先生与中国地方政府传统研究》,见瞿同祖:《清代地方政府》,范忠信、晏锋译,何鹏校,5页,北京,法律出版社,2003。

入了解清代州县的司法审判职能有重要的参考价值。此外，还有郑秦《清代司法审判制度研究》（中国政法大学出版社 2000 年）、吴吉远《清代地方政府的司法职能研究》（中国社会科学出版社 1998 年）、李凤鸣《清代州县官吏的司法责任》（复旦大学出版社 2007 年），均在相关章节中探讨了州县衙门的司法审判职能。里赞《晚清州县诉讼中的审断问题——侧重四川南部县的实践》（法律出版社 2010 年），以南部县档案为基础研究州县官的司法审判。另外，还有一批论文，分别从州县司法运作、司法与行政、民事与刑事案件受理等角度展开了对其司法职能行使方式和运行的研究，或者从个案角度对州县司法的具体运作进行了研究，均有参考价值。^①

州县衙门的行政运行和治理方式，也是近几年来学术界关注的一个方面。许多研究成果都是从州县衙门的佐贰、胥吏入手来探讨这一问题。周保明《清代地方吏役制度研究》（上海书店 2009 年）一书，对清代地方吏役的生存环境及吏役制度进行了系统的研究，并揭示了这一群体与州县衙门行政运行的关系，乃至对中国官僚政治的影响。^② 胡恒《皇权不下县？——清代县辖政区与基层社会治理》（北京师范大学出版社 2015 年），通过对县丞、巡检和佐杂官分防及其职能的考察，质疑了“皇权不下县”的观点，说明清代州县以下存在大量正式的官僚人员，他们在其管辖区内承担大量的行政事务，

^① 柏桦：《清代州县司法与行政：黄六鸿与〈福惠全书〉》，载《北方法学》2007 年第 3 期；邓建鹏：《清代州县讼案的裁判方式研究——以“黄岩诉讼档案”为考查对象》，载《江苏社会科学》2007 年第 3 期；廖斌、蒋铁初：《清代州县刑事案件受理的制度与实践——以巴县司法档案为对象的考察》，载《西南民族大学学报》2008 年第 5 期；李贵连、俞江：《清末民初的县衙审判——以江苏省句容县为例》，载《华东政法学院学报》2007 年第 2 期；张瑞泉、朱伟东：《清末民初陕西司法改革初探》，载《唐都学刊》2003 年第 1 期，等等。

^② 关于州县吏役的学术研究成果和概述，可参见周保明：《清代地方吏役制度研究》第一章“绪论”，上海，上海书店出版社，2009。

成为县以下的行政划分。^①此外，贺跃夫《晚清县以下基层行政官署与乡村社会控制》（《中山大学学报》1995年第4期）、张研《对清代州县佐贰、典史与巡检辖属之地的考察》（《安徽史学》2009年第2期）、吴佩林《万事胚胎于州县乎：〈南部档案〉所见清代县丞、巡检司法》（《法制与社会发展》2009年第4期）等论文也都从各自的角度分别论述佐贰、巡检的分防及其与州县官的关系，以说明清代中后期在人口增加和加强社会控制的背景下，以佐杂为代表的州县以下治理区域已开始出现。

对州县财政的研究，有美国学者曾小萍著、董建中译《州县官的银两——18世纪中国的合理化财政改革》（中国人民大学出版社2005年）。该书以雍正朝的财政改革——火耗归公为中心，探究了清朝地方政府的非正式经费体系，改革的具体进展，以及朝廷与地方政府之间围绕改革所进行的博弈，揭示了皇权专制下官僚体制的特征。岁有生《清代州县经费研究》（大象出版社2013年）一书则从衙门、祭祀、恤政、工程、文教、清末自治等几个方面研究了州县财政问题，并就州县财政地位做了分析。其他的一些论文则分别研究了清代州县财政的亏空、储粮、办公经费等问题。^②

对州县官选任和考核制度的研究，除瞿同祖、魏光奇相关著作中有所涉及外，还有艾永明《清朝文官制度》（商务印书馆2003年）一书，从整体上研究了清代文官制度，其中有两章论及文官的选拔与任用。肖宗志《候补文官群体与晚清政治》（巴蜀书社2007年）一书虽然是研究候补文官群体的，但相当部分涉及候补文官的任用制度以

^① 胡恒：《皇权不下县？——清代县辖政区与基层社会治理》，307页，北京，北京师范大学出版社，2015。

^② 魏光奇：《清代州县财政》上、下，载《首都师范大学学报》2000年第6期，2001年第1期；李映发：《清代州县财政中的亏空现象》，载《清史研究》1996年第1期；李映发：《清代州县储粮》，载《中国农史》1997年第1期；岁有声：《清代州县衙门经费》，载《安徽史学》2009年第5期，等等。

及在晚清的演变。此外还有一些论文，分别从选举途径、授官方式等方面论述了清代文官选任制度，总结了清代基层官员铨选制的特点。^①

州县与基层社会的关系是近几年学术研究的热点。如张研、牛贯杰《19世纪中期中国双重统治格局的演变》(中国人民大学出版社2002年)，张研《清代县级政权控制乡村的具体考察——以同治年间广宁知县杜凤治日记为中心》(大象出版社2011年)，杨国安《明清两湖地区基层组织与乡村社会研究》(武汉大学出版社2004年)等。这些研究一是从基层社会入手，即从基层社会组织、宗族与家族、绅士在地方社会的角色、作用入手，考察社会与官府的关系；二是从州县政权入手，即从州县官、州县政府组织与行政运行，州县与保甲、里甲制度的关系入手进行研究。美国学者孔飞力《中华帝国晚期的叛乱及其敌人》(中国社会科学出版社1999年)一书论述了19世纪中期地方军事化所引起的地方社会结构变化，揭示了在这一过程中县级行政和地方名流之间的关系。冯贤亮《明清江南的州县行政与地方社会研究》(上海古籍出版社2015年)，以个案和专题研究的方法，从疆界管理、社会治安、政治变动、水灾、命案处理等方面，具体考察了州县的作为，以说明州县行政与基层社会之间的互动关系。

相关学术论文很多，在此不一一列举。但在史学研究社会史化的总体背景之下，这一方面的研究也表现出一些新的特点：一是“眼睛向下”，关注基层社会组织演变，并着力从基层社会组织出发展现其与官府的关系。如孙海泉《清代中叶直隶地区乡村管理体制——兼论清代国家与基层社会的关系》(《中国社会科学》2003年第3期)，说

^① 李治亭：《清代基层官员铨选制考察——以〈清史稿·循吏传〉为例》，载《社会科学战线》2008年第3期；张振国：《清代文官选任制度》，载《历史教学》2008年第4期；杜家骥：《清代官员选任制度论述》，载《清史研究》1995年第2期；魏光奇：《清代州县官任职制度探析》，载《江海学刊》2008年第1期；魏光奇：《晚清州县官任职制度的紊乱》，载《河北学刊》2008年第3期，等等。

明清代中叶统治者通过保甲制度，保证了州县政府能够顺畅地对乡村行使职权，实现控制。二是关注过程和细节，从州县官个人入手揭示州县衙门的运作。如邱捷《知县与地方士绅的合作与冲突——以同治年间的广东省广宁县为例》（《近代史研究》2006年第1期）、《同治、光绪年间广东首县的日常公务——从南海知县日记所见》（《近代史研究》2008年第4期），王日根、王亚民《从〈梅令治状〉看清初知县对乡村社会的治理》（《华中师范大学学报》2008年第1期）、《从〈鹿洲公案〉看清初知县对乡村社会的控制》（《华中师范大学学报》2006年第4期）等文，利用了州县官本人的日记和政务记载，为我们具体展现了州县官的日常施政及其特征。

2. 对清末州县制度改革的研究

清末是州县制度变动和转型的时期，关于这一变革的研究成果主要有魏光奇《官制与自治——20世纪上半期的中国县制》（商务印书馆2004年）一书，对20世纪上半期的县制演变做了整体性研究，具体探讨了县制范畴内的各个结构（包括县行政和区乡行政组织、人事、县自治组织）及其沿革，同时又进一步努力发掘制度演变背后的社会势力与影响，总结出了“官治”与“自治”这一20世纪上半期中国县制改革和演变的基本脉络和特征。另外，魏光奇在《晚清的州县行政改革思潮与实践》（《清史研究》2003年第3期）一文中，梳理了晚清以来关于州县官任用、职权、考核，以及胥吏制度、财政制度改革的种种思想和建议，认为这些建议体现了推进州县行政的合理化和法治化的趋势；在《地方自治与直隶“四局”》（《历史研究》1998年第2期）一文中，魏光奇注意到清末民初直隶州县开始出现的教育、警务、实业、财务局所，认为这些局所是独立于县公署之外的地方自治的执行机构。

此外，关晓红《清季府厅州县改制》（《学术研究》2011年第9期）一文从州县改制方案的设想与确定、劝学所、巡警与劝业员设置、裁汰胥吏、地方自治等方面提纲挈领地阐述了清末府厅州县改革。

指出相对于督抚司道层面，由于人才、经费以及改革进程各种因素的制约，府厅州县官制改革虽然整体相对滞后，但不少地区官治和自治并举，仍为清季民初的政治活跃创造了条件。她的另一篇文章《清末州县考绩制度的演变》（《清史研究》2005年第3期），注意到光宣之际对州县官的考核从“大计”向以政务实绩为主要内容的“考核州县事实”的转变，从而使整个官员考核模式及其标准发生很大变化。但督抚的敷衍也使改革的效果大打折扣。

关于清末州县变革的研究大都集中在地方自治方面，其中有马小泉《国家与社会——清末地方自治与宪政改革》（河南大学出版社2001年）、汪太贤《从治民到民治：清末地方自治思潮的萌生与变迁》（法律出版社2009年）二书。前书从资产阶级自发的自治活动和清政府推进的地方自治两个层面梳理了清末地方自治运动的全过程；后书则侧重地方自治思潮的发展和自治团体的建立及其活动。论文中值得关注的是黄东兰《清末地方自治制度的推行与地方社会的反应——川沙“自治风潮”的个案研究》（《开放时代》2002年第3期）。该文从个案入手，探讨川沙地方自治的举办及官、绅、民之间的关系，从而得出结论：清末地方自治虽然从外在上导入了近代地方自治制度，但并没有改变传统的官—民关系；随着自治的进行，形成了以地方精英为中心的新的权力秩序。^①

也有一些著作和论文研究了清末各州县成立的劝学所。著作有高俊著《清末劝学所研究——以宝山县为中心》（上海辞书出版社2013年），研究了江苏宝山县劝学所的组织 and 运作。论文有高田幸男《清

^① 其他论文还有王树槐：《清末江苏地方自治风潮》，载《“中央研究院”近代史研究所辑刊》1977年第6期；张玉法：《清末民初的山东地方自治》，载《“中央研究院”近代史研究所集刊》1977年第6期；沈怀玉：《清末地方自治之萌芽（1898—1908）》，载《“中央研究院”近代史研究所集刊》1980年第9期。中国大陆学者研究大都围绕某一地区的地方自治以及自治思想而展开，在此不一列举。

末地方社会教育行政机构的形成——苏、浙、皖三省各厅、州、县教育行政机构的状况》(《史林》1996年第3期)，刘福霖、王淑娟《劝学所沿革述论》(《重庆社会科学》2006年第12期)，刘福森《劝学所与私塾改良》(《教育史研究》2007年第2期)，汤钦飞、杨忠红《清末教育行政机构的改革》(《云南社会科学》1996年第5期)等，分别阐述了劝学所的沿革，并把它的出现作为州县教育行政机构出现的标志。此外，汪婉《晚清直隶的查学和视学制度——兼与日本比较》(《近代史研究》2010年第4期)中也论及了直隶的劝学所。

由上可以看出，清代州县制度研究虽然已有较为丰富的研究成果，但晚清州县制度的演变与变革仍然是一个薄弱环节。从中国近现代的发展历程来看，20世纪初是一个重要的转折时期。正如任达所说：“如果把1910年中国的思想和体制与1925年的，以至今天中国相比较，就会发现基本的连续性，它们同属于相同的现实序列。另一方面，如果把1910年和1898年年初相比，人们发现，在思想和体制两大领域都明显地彼此脱离，而且越离越远。”^①作为中国政治体制的重要组成部分，州县制度的变革也正是发生在这一时期。这是一个以新制取代旧制，但旧制又拖住新制的新旧交替时期。州县是国家政治制度的最下级，其变革涉及的面最宽、最广，故而具有牵一发而动全身之作用，影响极为深远，需要花大力气进行深入研究。

具体表现在：第一，晚清以来，在社会变动和督抚权力扩展的情况下，州县官的职能也随之发生一定的变化，如就地正法之制的实行和州县官司法审判权的变化、州县官对教案的审理、州县“外销”的形成、办公经费的紊乱和整顿、州县官选用的变更等，都还缺乏深入的专门研究。第二，清末预备立宪时期，是州县制度发生根

^① [美]任达：《新政革命与日本——中国，1898—1912》，李仲贤译，215页，南京，江苏人民出版社，1998。

本变化的时期，现有研究或者主要停留在清政府的制度设计层面，缺乏对这一改革的实际进程，以及州县官的职能和相关制度变化的深入分析，使我们对这场变革的实际状况认识并不清楚，故而许多方面语焉不详。第三，一定的制度体系决定一定的治理方式。州县制度变革必定会带来地方社会治理结构的重大变化，这种变化究竟会是怎样的，这是一个值得认真探究的问题。以往我们都认为晚清至新政时期，绅士的地位上升，但在这一表象的背后，又会是一种怎样的历史画卷，需要进一步做深入的专题研究。县制在中国延续了两千多年，只有到晚清时期才真正发生变化，而这种变化一直影响到民国时期。所以，只有加强对晚清州县制度演变的研究，才能真正了解近代中国政治制度的变化及其走向。

二、研究的问题与方向

一般来说，制度的演变有两种基本方式：一是渐变，二是突变。前者是随着社会的变化而进行的局部调整，后者往往是自上而下或者自下而上通过强力推进的变革。晚清州县制度变革同样存在这两个过程。

很多制度都有一个很长的积淀和演变过程。在这个演变过程中，既不断地重复出现过去的问题，又会有新的表现。就晚清的制度嬗变而言，19世纪60年代是个重要的节点，因为自此开始，清政府高度集中的某些权力出现下移，各省督抚的权力扩大，出现了地方性的财权、军权，从而改变了许多原有的制度，包括州县的司法、财政制度。这些变化，有的成为新政时期制度变革的本土资源，有的反过来成为改革的推动力量，也有的因积重难返而成为进一步改革的阻力。

然而晚清州县制度变革更主要的是自上而下推进的改革，这也是本书研究的重点。20世纪初，清廷决意预备仿行宪政后，就把府厅州县改革作为外官制改革的重要部分，并颇有从州县入手以推进外官制改革的意图。光绪三十二年九月二十日（1906年11月6日）的

一道上谕云：

此次厘定官制，据该王大臣等将部院各衙门详核拟定，业经分别降旨施行。其各直省官制著即接续编订，仍妥核具奏。方今民生重困，皆因庶政未修，州县本亲民之官，乃往往情形隔阂，诸事废弛，间阎利病，漠不关心。甚至官亲幕友肆为侵欺，门丁书差敢于鱼肉，吏治焉得不坏，民气何由而伸。言念及此，深堪痛恨。兹当改定官制，州县各地方官关系尤要，现在国民资格尚有未及，地方自治一时难以遽行，究应如何酌核办理，先为预备，或增改佐治员缺，并审定办事权限，严防流弊，务通下情，著会商各省督抚一并妥为筹议，必求斟酌尽善，候旨遵行。朝廷设官分职皆以为民，总期兴养立教，乐业安民，庶几播民和而维邦本，用副怀保群黎孜孜图治之至意。^①

谕旨强调了州县官制改革的重要性，并提出了地方自治和增改佐治员这一改革的方向。此后，总司核定官制大臣奕劻等在续订各直省官制情形折中又提出：“分设审判各厅以为司法独立之基础”；“今使州县各官，不司审判，则尽有余力以治地方。又于佐治各员，各畀以相当责任，更次第组织议事董事各会”^②。就此确定了州县改制的基本内容。

如此大规模的制度变革，其激起的社会反响是广泛而深远的，其对近代中国政治转型的意义也是不可抹杀的。但长期以来，在晚清史的研究中，在清末新政史的研究中，大多认为官制改革只集中

^① 《著奕劻等续订各省官制并会商督抚筹议预备地方自治谕》，故宫博物院明清档案部编：《清末筹备立宪档案史料》上册，472~473页，北京，中华书局，1979。

^② 《总司核定官制大臣奕劻等奏续订各直省官制情形折》，《清末筹备立宪档案史料》上册，504~505页。

在中央和省级，较少涉及州县制度变革。或者认为州县改革只停留在纸面上，故而普遍不被看好，继而产生改革只在直隶等少数地方推行的误识。州县制度变革难以走入研究视野的重要原因是资料收集不易，记载零散；全国州县数量多，难以窥见全貌。

现在，随着档案的开放、清末报刊资料的大批影印和报刊数据库的建立，使我们有机会接触到更多的原始资料，对问题的进一步了解也就有了可能。如学界普遍认为清末巡警集中于省城与商埠，较少向州县发展。但通过对清末报刊和资料的挖掘，我们发现，当时全国相当数量的州县先后举办警政并设立巡警局，尽管许多名不符实，甚至弊端丛生，但近代警察制度发展到州县已是不争的事实，而那么多地方所发生的反警政事件也正是社会对该制度的反弹。

既然州县制度变革在晚清史中具有如此重要的地位，既然资料的大量出版增加了研究的可行性，那么，我们有必要也有可能在这方面做一些探索。当一段历史或事件在我们面前还是模糊不清的时候，探究它的本来面目就应该成为研究者追求的目标。因此本书提出的研究问题就是：晚清州县制度究竟发生了怎样的变化？这些变化究竟给地方治理及其社会带来怎样的影响？

任何变革都不只是制度的设计，其实施过程和实现的程度在很大程度上决定了变革的成效。瞿同祖在研究清代地方政府时很明确地指出：“在讨论地方政府的功能时，必须将它们由行政法典及政府命令规定的功能与它们实际执行的功能区别开来。”^①黄宗智则提出了历史研究应注意“表达性现实”与“客观性现实”既可能一致，又可能背离的问题。^②两位前辈都提醒我们在研究时要十分注意一个问题：纸面上的规章条文并不等于实际落实的情况。所以“那些纸面上

① 瞿同祖：《清代地方政府》，2页。

② 黄宗智：《中国革命中的农村阶级斗争——从土改到文革时期的表达性现实与客观性现实》，《中国乡村研究》第2辑，70页，北京，商务印书馆，2004。

规定的东西到底落实了多少”应是研究的旨趣所在。

有两个因素与制度变革的面貌和进程密切相关。第一，制度变革的参与者自身的利益在很大程度上会影响制度的建构。这里涉及人的选择问题，人的选择受利益左右，同时也受人的观念、习惯的支配，还会受朋友、各种社会关系的影响。所以，制度背后的“人事”是研究制度变革不能不关照的问题。

第二，旧制度自身会成为一种潜在的制约力量。一方面，制度是互相联系的体系，一项制度的变革会影响、牵扯到其他制度，而每个方面的制度变革常常是不配套的，所以，没有来得及变革的旧制度会影响正在创建的新制度；另一方面，就是建立新制度的人，自己脑海中也存在原有的制度模型，常常会自觉不自觉地受脑海中的制度模型的影响。所以，旧制度不可避免地会对新制度发生潜在的影响。

正因为此，我们在研究州县制度变革时，就不能仅仅从章程条文出发，而是应该从“人事”和新旧制度的纠葛中来把握其变革的趋势和特征，也就是需要采取一种“动态过程”取向的研究方法。而这也正是研究中的难点所在。

为解决这一问题，首先应该在资料上下功夫，既注意官方的各种报告、汇报，也注意利用地方志、报刊资料、时人记述。注意分析与比较，从事物的内在关联中把握历史的真实面貌。由于任何制度都是一定的人的活动产物，因此，制度的设计与制度的实行是有距离的。所以，在运用和分析史料时，特别要注意“当事人”的种种议论和行为，还要注意收集“当时人”的评论和反响，以使分析、评价更好地接近历史的本来面目。也就是把注意力移注于“过程”和“情境”的探讨，前者注重从三个层面进行探讨，即中央的制度设计、各省的筹备和推行措施、各地实施的进展情况；后者则要关注当时的背景以及相关人事，以探讨晚清州县制度变革的各个面相及其与社会的互动关系。