

民国时期
保甲制度研究

MINGGUOSHIQI
BAOJIA ZHIDU YANJIU

冉绵惠 李慧宇 © 著



四川大学出版社

责任编辑:陈克坚
责任校对:施志君
封面设计:丁 丁
责任印制:杨丽贤

图书在版编目(CIP)数据

民国时期保甲制度研究 / 冉绵惠, 李慧宇著. —成都:
四川大学出版社, 2005.4

ISBN 7-5614-3045-0

I. 民... II. ①冉... ②李... III. 地方政府-政治
制度-研究-中国-民国 IV.D693.62

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2005) 第 030093 号

书 名 民国时期保甲制度研究

作者 冉绵惠 李慧宇
出版 四川大学出版社
地址 成都市一环路南一段 24 号 (610065)
发行 四川大学出版社
印刷 四川大学印刷厂
开本 850 mm×1168 mm 1/32
插页 2
印张 8
字数 196 千字
版次 2005 年 4 月第 1 版
印次 2005 年 4 月第 1 次印刷
印数 0 001~1 150 册
定价 18.00 元

◆读者邮购本书,请与本社发行科
联系。电话:85408408/85401670/
85408023 邮政编码:610065

◆本社图书如有印装质量问题,请
寄回出版社调换。

◆网址:www.scupress.com.cn

版权所有◆侵权必究

前 言

《民国时期保甲制度研究》一书即将出版与读者见面，辛苦多年终于有了成果，我们万分高兴。

我是本书主要作者，从1995年参加编写《四川省志·政务志》就开始接触民国时期保甲制度的相关资料，对这个问题研究断断续续已进行了近十年。其间在四川大学图书馆、四川省档案馆、成都市档案馆、重庆市档案馆、重庆市图书馆、新津档案馆、双流档案馆、巴中档案馆、江北档案馆、巴县档案馆（现为巴南区档案局）、江津档案馆查阅了大量我国古代典籍以及民国时期出版的报刊书籍和档案资料，掌握了大量有关保甲制度的第一手资料；并先后申请获准得到了四川大学重点社科研究课题（1996年到1998年）、北美基督教联合董事会亚洲高教基金课题（1998年至2000年）、西南交通大学出版基金（2005年）资助。

本书力图以马克思主义理论为指导，实事求是地对民国时期保甲制度的历史渊源、推行原因、推行过程以及在全国各省市，尤其是对四川、重庆两个具有典型性意义的省市的保甲制度进行了多方位的叙述和研究，使读者对民国时期保甲制度这个既为大家熟悉而又较缺乏研究的课题有一个初步而较全面的了解，同时期望通过对保甲制度历史的研究，对今天的城乡基层政权建设起到一定的借鉴作用。

本书第一章对民国时期保甲制度渊源进行了纵向考察，叙述了保甲制度在先秦、秦汉、魏晋南北朝时期的萌生。隋唐和两宋时期的确立，元明清时期的发展以及清朝末年的废止过程。本书

第一章在叙述中国古代保甲制度的历史发展过程中提出，保甲制度在中国历史上可以说是持续时间最长，推行朝代最多的基层政权组织形式。同时，该章还探讨了保甲制度在中国产生和多个朝代多次推行的原因，认为保甲制度之所以在中国历史上得以长期推行，是因为它适应了中国封建社会经济、政治、军事、文化等多方面的需要。尤其是在经济上，它有利于对中国一家一户的自然经济进行管理和赋税徭役的征收，这是最根本的原因。

第二章则是对民国时期保甲制度的复兴原因和民国时期保甲制度在全国各省市推行的概况进行横向探讨。本章认为保甲制度在经历了清朝末期和民国初年的废弃之后，却在20世纪30年代到40年代重新复活，其根本原因是中国自给自足的自然经济占主体地位的封建经济基础在经历了鸦片战争以来近百年的时间后并没有得到根本的改变。也就是说，保甲制度建立的根基仍然牢固地存在着。同时频繁的战乱、社会秩序的动荡、人民生活的贫困、人口教育文化素质的低下，使生存的需要压倒一切，民主对于当时的中国人只是可望而不可及的奢侈品，因此地方自治在中国的推行成效不大。而“剿灭共产党”的迫切需要更成为国民党蒋介石推行保甲制度的直接动因。在分析民国时期保甲制度复兴原因的同时，本章分别介绍了新县制前后两个时期保甲制度在全国20个省市推行的概况。

第三章、第四章是个案分析，即对民国时期可以说是国民党保甲制度的集大成者的四川保甲制度和民国时期在全国城市中具有典型意义的重庆市保甲制度进行研究。因为抗战时期，四川是全国抗战的大后方，被国民党蒋介石认为是民族复兴的根据地；重庆则是国民党中央和国民政府的战时首都，所以两地的保甲制度对民国时期保甲制度的研究具有特别重要的意义。本书这两章分别叙述和探讨了当时四川和重庆保甲制度的编查过程、不同时期所表现的特点、编查程序以及这两地保甲制度的职能和作用等。

本书的最后一部分为附录，收录了当时有关的保甲条例、方案等，如《剿匪区内各县编查保甲户口条例》、《整理川黔两省各县保甲方案》、《修正四川省各县整理保甲施行规则》、《县各级组织纲要》（摘录）、《乡镇组织暂行条例》，其中多数很难在目前公开出版的书刊上找到。本书将其收录进去，便于其他研究者或有兴趣的读者参考。

保甲制度属于基层政权或基层组织制度，新中国建立后，我国学术界一直对此研究不够。关于民国时期的保甲制度虽然目前已有少量这方面的文章发表，但多是研究民国时期地方性保甲制度的文章，专著目前只见到一部，就是朱德新所著的《二十世纪三四十年代河南冀东保甲制度研究》（1994年由中国社会科学出版社出版发行）。此书主要是对河南冀东地方保甲制度的研究。至今学术界没有一部较全面反映民国时期保甲制度的专著出版，因而本书作者想做一个有益的尝试。而基层组织建设对社会的稳定和发展至关重要。通过对民国时期保甲制度的研究，总结其经验教训，对我们搞好当今的基层政权和基层组织建设也是有现实意义的。鉴于以上原因，我们认为，对民国时期保甲制度进行全面深入的研究是很有必要的。

本书主要由我构思、主要撰写、统稿、增删，李慧宇参与了部分内容的撰写和资料的收集工作。具体撰写的分工为：第一章、第二章、第三章冉绵惠，第四章李慧宇，附录冉绵惠、李慧宇。

本书在写作完成并公开出版过程中，得到了诸多人士的帮助，在此我们表示深深的谢意！我在四川大学工作期间，四川大学社科处给予了我研究资金上的积极支持和帮助；我的博士生导师谢放教授在整个课题的资料收集和研究方面都给予了大力的支持和精心的指导；四川大学出版社的陈建明教授给予了资料收集的帮助和一些思路上的启发。2003年12月，我调入西南交通大

学人文社会科学学院工作后，又得到西南交通大学人文社会科学学院鲜于浩教授、田永秀博士以及 211 工程办公室（负责西南交通大学出版基金的申报工作）郑凯丰老师的支持和帮助。

我们深知，本书只是我们初步的成果，我们对民国时期保甲制度的研究才刚刚起步，还有更多的资料有待于我们发掘，有更多的问题有待于我们研究，即使一些已经提出的问题也有待于进一步深入研究。我将以此为基础对民国时期保甲制度继续进行专题研究。希望读者不吝赐教，多给我们批评指正，我们将不胜感激！

四川大学历史文化学院在职博士
西南交通大学人文社会科学学院教授
2005 年 1 月

冉绵惠

目 录

第一章 保甲制度的萌生、确立和发展	(1)
第一节 保甲制度的萌生	(5)
一、先秦时期保甲制度已有雏形	(5)
二、秦汉时期保甲制度基本定型	(8)
三、三国魏晋南北朝是保甲制度兴废不定的时期	(13)
第二节 保甲制度的确立	(19)
一、隋唐五代时期保甲制度的进一步定型	(19)
二、两宋时期保甲制度的正式确立和实施	(21)
第三节 保甲制度的发展	(36)
一、元代保甲制度在继承宋朝和金朝保甲制度的 基础上有新的发展	(36)
二、明代保甲制度在继承以前保甲制度的 基础上有新的创建	(39)
三、清代的保甲制度在承袭明代保甲制度的 基础上更加严密、完备	(49)
第二章 保甲制度在民国时期的复兴和在全国的推行	(59)
第一节 保甲制度在民国时期复兴的原因及概况简析.....	(59)
一、保甲制度在民国时期复兴原因简析	(60)
二、保甲制度在民国时期推行概况简析	(65)
第二节 民国时期保甲制度在全国各省市推行的概况	(73)
一、江西省	(74)

二、湖北省	(76)
三、安徽省	(78)
四、河南省	(80)
五、江苏省	(83)
六、浙江省	(86)
七、湖南省	(89)
八、陕西省	(91)
九、甘肃省	(95)
十、福建省	(98)
十一、广东省.....	(101)
十二、广西省.....	(103)
十三、云南省.....	(108)
十四、贵州省.....	(109)
十五、绥远省.....	(112)
十六、宁夏省.....	(114)
十七、青海省.....	(117)
十八、西康省.....	(118)
十九、南京市.....	(118)
二十、北平市.....	(119)
第三章 民国时期四川的保甲制度.....	(122)
第一节 新县制实行前后保甲制度在四川推行的概况.....	(123)
一、四川省第一、二次编查保甲概况.....	(123)
二、四川省第三次编查保甲概况.....	(132)
三、四川省第四次编查保甲概况.....	(138)
四、四川省第五次编查保甲概况.....	(146)
第二节 新县制实行前后四川保甲的不同特点.....	(159)
一、编制不同.....	(159)

二、建制不同.....	(160)
三、目的不同.....	(161)
第三节 民国时期四川保甲的编查程序.....	(163)
一、四川省第一次编查保甲之程序.....	(163)
二、四川省第四次编查保甲之程序.....	(168)
三、四川省第五次编查保甲之程序.....	(172)
第四节 民国时期四川保甲的职能和作用.....	(175)
一、民国时期保甲制度在四川推行初期的职能和作用	(175)
二、民国时期保甲制度在四川推行中后期的职能和作用	(178)
第四章 民国时期重庆市的保甲制度.....	(187)
第一节 重庆市保甲的编查经过.....	(187)
一、重庆市第一次保甲编查.....	(187)
二、重庆市第二次保甲编查.....	(189)
三、重庆市第三次保甲编查.....	(196)
第二节 重庆市保甲的职能和作用.....	(199)
一、重庆市保甲人员的选举和任用.....	(199)
二、重庆市保甲的职能和作用.....	(201)
附录一：剿匪区内各县编查保甲户口条例.....	(203)
附录二：整理川黔两省各县保甲方案.....	(211)
附录三：修正四川省各县整理保甲施行规则.....	(228)
附录四：县各级组织纲要（摘录）.....	(230)
附录五：乡镇组织暂行条例.....	(233)

第一章 保甲制度的萌生、确立和发展

长期以来，人们认为中国古代王朝的行政权力大多只延伸到县一级，因此对基层政权和基层组织研究不够。但事实上，并非各朝各代不重视基层的控制和管理。因为社会经济发展的基础在基层，维持整个社会运转的物质财富来源于基层，没有基层生产的发展就没有整个社会的生存，更没有整个社会的发展和进步；社会的稳定也来源于基层社会的稳定，政权统治的基础在于基层，可以说，没有广大基层的稳定，也就没有整个社会的稳定和稳固的国家政权。正如清代张望在《乡治》中论述的那样，基层乡里人员是县令的耳目股肱，上下齐心，才能政令畅通，所以有基层乡里之治，才有县治，然后才有国治、天下治。“岂非乡治而国治，国治而天下治乎。”^① 顾炎武则引柳宗元的话来说明里胥的重要作用：“唐柳宗元之言曰：有里胥而后有县大夫，有县大夫而后有诸侯，有诸侯而后有方伯、连帅，有方伯、连帅而后有天子。由此而论，则天下之治，始于里胥，终于天子，其灼然者矣。故自古及今，小官多者其世盛，大官多者其世衰。”^② 白钢也曾经指出，假如把皇帝比作封建专制主义的精神中枢的话，郡县可以比作封建专制主义国家统治农民阶级的中间环节，而郡

^① 清·徐栋辑：《保甲书》卷3《广存》，第9~10页。

^② 清·顾炎武：《日知录集释》卷8《乡亭之职》，花山文艺出版社1990年版，第363页。

县制下的乡村基层机构，则是封建专制主义的神经末梢。^① 所以，中国的历代王朝都十分重视基层政权、基层组织的制度建设和实际运用，而保甲制度是其中最受重视并长期推行的制度。

保甲制度一般是由官方自上而下推行的一种基层政权组织制度，因为它是以家或户为编制的最小单位，所以保甲制度又往往和户口调查及户籍管理联系在一起。保甲制度在中国历史上可以说是持续时间最长，推行朝代最多的基层政权组织形式（虽然宋代王安石变法以前，各朝代并未明确称之为保甲制度，但就其职能和内容来说大多都与保甲制度相通）。因为任何制度的产生都是为了适应当时的社会客观环境，我们分析任何问题也要把它放到一定的历史范围内。“在分析任何一个问题时，马克思主义理论的绝对要求，就是要把问题提到一定的历史范围之内；此外，如果谈到某一国家，那就要估计到在同一历史时代这个国家不同于其他各国的具体特点。”^② 保甲制度之所以在中国历史上得以长期推行，可以说是因为它适应了我国封建社会经济、政治、军事、文化等多方面的需要。在经济上，它有利于对中国一家一户的自然经济进行管理和赋税徭役的征收；政治上有利于封建专制制度的加强；军事上有利于防盗御侮，维护地方治安和国家安全，尤其是战争年代，它可以通过“寓兵于民”，为保家卫国做出贡献；文化上它实行儒法结合，教化居民与严刑峻法两者并用（实际上偏重后者，所以造成严厉控制、束缚民众，民不堪其苦），也适应儒家士大夫修身齐家治国平天下的文化取向。所以，“治天下必自一国始，治一国必自治一乡始，治一乡必自五家为比，十家为一联始。予尝作《治乡三约》，先按地方分邑为数乡，然后什伍其民，条分缕析，令皆归于乡约长，凡讼狱、师徒、户

^① 白钢：《中国农民问题研究》，人民出版社1993年版，第142、131页。

^② 《列宁选集》第2卷，人民出版社1972年第2版，第512页。

口、田数、徭役，一皆缘此而起，颇得治邑贯通之道。”“保甲之役，固以稽查奸宄，实以劝勉良善，诚久安长治之道也。”^①

保甲制度适应了中国封建社会长期为一家一户的自然经济的状况，以户（家庭）为基本单位，一般以十进位的方式编查户口，具有亦兵亦民甚至亦工的性质。它既可以对生产建设和人口户籍进行管理，又具有维持地方社会秩序、统制民力、征发徭役、收取赋税、教化居民等功能，后来民国时期把它概括为“管、教、养、卫”四大功能。“管”就是管制、管理，主要指保甲管理户口，束缚、管制居民的功能；“教”就是教化、教育，主要指保甲教化居民，惩恶扬善，兴办学校的功能；“养”就是相生相养，主要是指保甲在奖劝农作和其他生产上的功能，通过生产一方面保证居民生存的需要，更重要的是满足国家征发劳役，收取赋税的要求，同时通过设立义仓或社仓，救助饥馑，度过灾荒；“卫”就是自卫、保卫，主要指保甲在维护地方治安，防治匪盗方面的功能。只是保甲的四大功能在各个时期受到重视的程度不同，实行的效用也各异，真正能使四大功能都能显现出好的效用的朝代似乎并不存在，而且保甲制度的各种职能在实施的过程中都在不同程度上存在弊端，加上官府的腐败，苛捐杂税的增多，保甲有时就成为统治者横征暴敛的工具。因为各朝代保甲发挥作用最多的可能就是在征发劳役，收取赋税以及维护地方治安，防治匪盗方面的作用。通过保甲制度严格的编制和连坐法，中国的封建统治者既可以将城镇居民有效地加以控制，将一家一户散居的农民以军事化的方式组织起来，牢固地束缚在土地上，收取他们的赋税，征发他们的徭役，又使城乡居民邻里之间在互相监督的同时又可以互救互帮。这样一来，封建统治就可以有效地延伸到每一个家庭。列宁曾经指出：“如果地主没有直接

^① 清·徐栋辑：《保甲书》卷3《广存》，第1页和第23页。

支配农民人身的权力，他就不可能强迫那些分得土地而经营自己的经济的人来为他做工。所以必须实行‘超经济的强制’。”^①保甲制度正是这种“超经济的强制”的最好体现。所以，保甲制度成为中国封建统治者加强统治，控制基层社会的有力工具，多个王朝的统治者不遗余力，大力推行也就理所当然了。

保甲制度在其萌生和发展演变过程中，由原来带有更多的乡间自主自治性质逐步变成统治者控制人民的工具，也就越来越失去其民主色彩，日益成为官方压迫剥削老百姓的机器，这也是中国封建专制制度日益加强的另一表现。所以，相对而言，在封建官僚体制还没有完全控制基层社会时，基层组织具有更多的自主性，乡间有身份地位、有才干的人也愿意充当基层组织首老，基层组织也相对更具有生机和活力，地方生产和建设也更容易搞好；相反，随着封建专制制度的强化，保甲制度法令的日趋严密，乡间领袖自主权力的缩小，乡间有身份地位、有才干的人也不再愿意充当基层政权官吏，以至于出现了“贤者不为，为者不贤”的现象，基层社会组织能动性和创造性被严重束缚，地方公益事业和各方面建设陷于迟缓，人性和人的尊严也逐步受到侵犯和扼杀。正如顾炎武所评论的那样：“法令日繁，治具日密，禁防束缚至不可动，而人之智虑自不能出于绳约之内，故人材亦以不振。”^②也许从基层社会来说，这正是中国封建社会长期延续，资本主义难于发展起来的原因所在。如何既有效地对社会基层进行管理，从中获取社会发展的不竭动力，又能始终保持基层社会本身的生机和活力，这正是我们研究基层社会历史所要认真思考的问题。

^① 《列宁全集》第3卷，人民出版社1984年第2版，第161~162页。

^② 清·顾炎武：《日知录集释》卷9《人材》，上海中华书局校刊《四部备要》《子部》，第167页。

在中国保甲制度发展历程中，由于战争的破坏，人口流动，工商业的发展，自然经济开始解体，儒家文化的衰落等等，保甲制度不断遭到冲击，其推行时断时续，推行力度在各朝代也有不同，直到清朝末期和民国初年保甲制度一度作为中国近代社会进步的障碍物而被抛弃。虽然在 20 世纪三四十年代，出于反共防共的需要，更在于保甲制度存在的经济基础还存在，国民党曾经使保甲制度重新复活，但随着国民党政权的垮台，保甲制度最终退出了中国的历史舞台。

研究保甲制度发展、演变的历史，探讨其在中国基层社会管理中的积极作用和消极影响，对现代中国基层政权和基层组织建设有积极的借鉴作用。

从保甲制度的编制方法和功能的逐步演化、完备过程来看，可以把它分为萌生、确立、发展三个阶段。

第一节 保甲制度的萌生

一、先秦时期保甲制度已有雏形

保甲制度的最初萌芽可以追溯到西周时期的乡里制度。西周时期的乡里组织分为“国”和“野”，“国”指的是国都地区，设有六乡；野则是指国都以外的地区，设有六遂。^① 六乡的编组，据《周礼》记载是：“令五家为比，使之相保；五比为闾，使之相受；四闾为族，使之相葬；五族为党，使之相救；五党为州，

^① 参见赵秀玲著：《中国的乡里制度》，社会科学文献出版社 1998 年版，第 2 页。

使之相爨；五州为乡，使之相宾。”^① 意思就是五家编组成一比，让他们能相互信任保证；五比组成一间，使他们能够相互托付；四间组成为一族，使他们能够在遭遇丧事时互相祭吊、帮助；五族组成一党，使他们能够互相救助；五党组成一州，使他们能够周济贫困；五州组成一乡，使他们能够尊敬乡中贤能之人。^② 六乡分别设置比长、闾胥、族师、党正、州长、乡大夫等职。六遂的编组与六乡一样，据《周礼》记载也是以“五”为基数的五、五、四、五、五、五计数序列，“五家为邻，五邻为里，四里为鄯，五鄯为鄙，五鄙为县，五县为遂，皆有地域，沟树之，使各掌其政令刑禁，以岁时稽其人民，而授之田野，简其兵器，教之稼穡。”^③ 同样，六遂分别设置邻长、里宰、鄯长、鄙师、县正、遂大夫等职。此外，西周还确立了什伍之法：“五家为比，十家为联；五人为伍，十人为联；四闾为族，八闾为联；使之相保相受，刑罚庆赏相及相共，以受邦职，以相葬埋。”解释“相共，犹相救相爨。”疏曰：“‘五家为比，十家为联；五人为伍，十人为联’者，即士师所掌乡合州党族闾比之联，与其民人之什伍之法也。”^④ 从西周乡里制度来看，它有较完整的编组体制，还确立了什伍之法；并且具有相保、相受、相葬、相救、相爨、相宾和“以岁时稽其人民，而授之田野，简其兵器，教之稼穡”的功能，可以说已具有后来保甲制度的雏形。

到了春秋战国时期，各诸侯国在许多方面沿袭了西周的国野制，但又有了新的发展，使保甲制度初步定型。

① 汉·郑玄注，唐·周公彦疏：《十三经注疏之四黄侃经文句读周礼注疏附校勘记》，上海古籍出版社1990年版，第158页。

② 参见林尹：《周礼今注今译》，书目文献出版社1985年版，第105、109页。

③ 清·孙诒让撰：《周礼正义》，《地官遂人》，中华书局1987年版，第1121页。

④ 清·孙诒让撰：《周礼正义》，《地官族师》，中华书局1987年版，第881～882页。

(一) 在编制方面，进一步完善了起源于周代的什伍组织。如《管子》卷一，《立政第四》主张“分国以为五乡，乡为之师；分乡以为五州，州为之长；分州以为十里，里为之尉；分里以为十游，游为之宗。十家为什，五家为伍，什伍皆有长焉。”^① 同时，管仲还提出实行“参国伍鄙”制，“国”即国都，“鄙”即野。当时，管子向桓公提出的措施，“三国”就是“制国以为二十乡：商工之乡六，士农之乡十五。公帅十一乡，高子帅五乡，国子帅五乡。三国故三军”。“制五家为轨，轨有长；十轨为里，里有司；四里为连，连为之长；十连为乡，乡有良人。五乡一帅。”意即当时齐国定国都及城郊为 21 乡，其中商、工之乡 6 个，士、农之乡 15 个。这些乡由桓公统率 11 个，高子统率 5 个，国子统率 5 个。三国便成了三军。再确定五家为一轨，轨设轨长；十轨为一里，里设有司；四里为一连，连设连长；十连为一乡，乡设良人；五乡组成一帅。这就是管子提出的轨、里、连、乡四级政权制。五鄙的措施是：“制五家为轨，轨有长；六轨为邑，邑有司；十邑为卒，卒有长；十卒为乡，乡有良人；三乡为属，属有大夫。五属五大夫。武政从属，文政听乡，如保而听，毋有淫佚者。”^② 五鄙的编制与三国有所不同，前者是五、十、四、十的四级制，后者是五、六、十、十、三的五五级制。两者的目的都是确定治理国家的各级政权构架，使各自能保证其所管，无论民事还是军事不至于有所荒废。这种政权架构，在其他诸侯国家也大致相近。

(二) 在功能方面进一步健全。如齐国定期的人口土地普查“常以秋岁末之时，阅其民，案家人比地，定什伍口数，别男女

① 赵守正：《管子注译》上册，广西人民出版社 1982 年版，第 27 页。

② 赵守正：《管子注译》上册，广西人民出版社 1982 年版，第 198 页。

大小”^①。还有秦国的什伍连坐制度，实行连坐告奸。《史记》记载，秦孝公任用商鞅为左庶长，定变法之令。“令民为什伍，而相牧司连坐。不告奸者腰斩，告奸者与斩敌首同赏，匿奸者与降敌同罚。”就是按军队编制把居民五家为伍，十家为什地组织起来，相互监督、揭发。其办法为“五家为保，十家相连”。一家有罪，九家检举告发，可以得到奖赏；如不检举告发，则十家连坐，与犯罪者同罪同罚。^②

（三）通过什伍组织的进一步完善和组织功能的进一步健全，统治者强化了对基层社会的控制，巩固了其统治地位，并出现了社会安定，国家日渐强大的态势。无论管子治理的齐国，还是商鞅变法后的秦国都终成霸业。管子清醒地认识到有效的治理人民并因之赢得民心的重要：“夫善牧民者，非以城郭也，辅之以什，司之以伍。”通过什伍之法，做到“伍无非其人，人无非其里，里无非其家。”这样就可以使“奔亡者无所匿，迁徙者无所容。不求而约，不召而来，故民无流亡之意，吏无备追之忧”。因此君主的政令就能在人民中推行，而人民也可归心于君主了。这就是“主政可往于民，民心可系于主”^③。而商鞅变法“行之十年，秦民大说，道不拾遗，山无盗贼，家给人足。民勇于公战，怯于私斗，乡邑大治”^④。商鞅的严刑峻法未必可取，但其效果在当时可见一斑。

二、秦汉时期保甲制度基本定型

秦汉时期实行郡县制，朝廷命官至郡县而止；而县以下的则

① 《管子选注》，吉林人民出版社 1975 年版，第 169 页。

② 《史记》卷 68《商君列传》，中华书局 1959 年版，第 2230 页。

③ 《管子选注》，吉林人民出版社 1975 年版，第 106 页。

④ 《史记》卷 68《商君列传》，中华书局 1959 年版，第 2231 页。