

李來黃著

現行保甲制度

中華書局

組織，新
仿效推
八年
面

爲保牧秦華以損甲

747/17

現行保甲制度目次

序

第一章	緒論	一——四
-----	----	------

第二章	歷代保甲	五——二四
-----	------	-------

第一節	保甲沿革	五
-----	------	---

第二節	王安石之保甲	七
-----	--------	---

第三節	王陽明十家牌法	一一
-----	---------	----

第三章	南昌行營創編之保甲	二五——二八
-----	-----------	--------

第四章	中央採行之保甲	二九——三四
-----	---------	--------

第五章	近年保甲之流弊及其補救	三五——三八
-----	-------------	--------

第六章	新縣制之保甲	三九——七二
-----	--------	--------

第一節 保甲之編組.....三五

- 一、清戶口
- 二、編保甲
- 三、釘門牌
- 四、訂規約
- 五、具切結
- 六、查武器

第二節 保甲之機構.....八七

- 一、保民意機關
- 二、保辦公處
- 三、保國民學校
- 四、保合作社
- 五、國民兵保隊

第三節 保甲之充實.....一〇一

- 一、慎重人事
- 二、實給經費
- 三、嚴格訓練
- 四、嚴明賞罰

第四節 運用.....一五一

- 一、管的運用
- 二、教的運用
- 三、養的運用
- 四、衛的運用

第五節 特點.....一六六

第七章 保甲評議.....一七三——一八五

第八章 保甲前途之展望——代結論.....一八六——一九〇

附錄 縣保甲戶口編查辦法.....一九一——一九四

現行保甲制度

第一章 緒論

總理說：「人類要能夠生存，就須有兩件最大的事：第一件是保，第二件是養。保和養兩件大事，是人類天天要做的。」（見民權主義第一講）所以最理想的國防制度，是保與養兩件大事同時解決，用現代的話來講，就是生活條件與戰鬥條件一致。保甲制度，就是生活條件與戰鬥條件一致的國防制度之一種。就字面來解釋，保含有衛和養的意思，如書經上說「懷保小民」，詩經上說「天保定爾」，孟子上說「保民而王，莫之能禦也」之類皆是。古時戎衣稱甲冑，兵士稱甲兵，蟲之硬殼亦稱甲殼，均屬捍衛之具。保甲制度之於人類，猶如蟲類之有鱗甲，種實之有甲殼，具有自衛自保之意。

保甲制度，不僅是軍事組織，同時是地方基層政治的細胞組織，也同時是民衆的基本組織，是推行一切政令的工具，歷代推崇的人很多，就其功用而言，誠如李先型保甲說所說：「分之極其細而不紊，合之盡其大而不遺」。就其歷史來講：保甲之名，雖自宋之王安石始，而其實遠出三代之井田，至齊之管仲，秦之商鞅，規模即已大備。

總裁釋管仲、商鞅時之保甲說：「管子『作內政而寄軍令』，定『軌』『里』『連』『鄉』的保甲法。即所謂『率伍政定於里，軍旅政定於郊。內教既成，令不得遷徙，故卒伍之人，人與人相保，家與家相受，少相居，長相游，祭祀相福，死傷相恤，禍災相憂，居處相樂，行作相和，哭泣相哀。是故夜戰其聲相聞，足以無亂；晝戰其目相見，足以相識；驩欣足以相助。是故以守則固，以戰則勝。』商鞅亦說：『民勇者戰勝，民不勇者戰敗；能一民於戰者，民勇；不能一民於戰者，民不勇。聖王見勇之出於戰也，故舉國而責之於兵。』又說：『壯男爲一軍，壯女爲一軍，男女之老弱者爲一軍，此之謂三軍也。』管子『作內政而寓軍令』所以能造成絕大之武力，『以守則固，以戰則勝』，——而禦外侮，興齊國。商鞅『舉國而責之於兵』，所以能使秦國富強，卒能混亡六國，征服戎狄，建立最強大的漢族國家。這管仲、商鞅強國的辦法，就是我們中華民族固有的軍制，更是新國家必須師法的途徑。」這種制度，不僅是訓練全民皆兵，而且要訓練全國的人都要一德一心，同生死、共患難，特經上『豈曰無衣，與子同袍，王于興師，修我戈矛，與子同仇。豈曰無衣，與子同澤，王于興師，修我矛戟，與子偕作。豈曰無衣，與子同裳，王于興師，修我甲兵，與子偕行。』古人說：係「秦人刺其君好攻戰，亟用兵，而不與民同欲焉」。其實就是軍國民風俗之描寫。商鞅說：「強國之民，父遺其子，兄遺其弟，妻遺其夫，皆曰：不得無返。是故以三軍之衆，從令如流，死而不旋踵！」又說：「壯者務於戰，老弱者務於守，死者不悔，生者務勸。……民聞戰而相賀也，起居飲食所歌謠者戰也。」與南朝劉勰所說：「臨軍之日，則忘其親，援鼓之時，則亡其

身。用能無天於上，無地於下，無敵於前，無顧於後。」完全將軍隊生活，變成了人民的家常便飯，行之而不著，習焉而不察，戰時如平時，平時如戰時，使人民持干戈以衛社稷，猶如「拔劍而起，挺身而鬥，」一樣容易。這種軍國民的風俗，實在偉大，要養成這種同仇敵愾的軍國民風尚，除推行保甲，澈底實行保甲制度外無他法。國家無事，則在地方盡保衛之責，國家有事則爲國家盡禦侮之責。以自衛爲起點，以衛國爲歸宿，法至良，意至善。惜漢唐以後，軍國民之風漸漸衰頹，以致屢受異族之荼毒。降至宋代，王安石雖全力倡導，而當時舊黨不明此意，大加阻撓，致行未見效，即行廢置，殊爲可惜。

總理說：「人類由初生以至於現在，天天都是在奮鬥之中。」（見民權主義第一講）奮鬥就是戰爭，因爲天天都在戰爭之中，所以戰爭的工具，和戰爭的方法（戰術），日新月異，而歲有不同，因此有一般人，認爲保甲制度，已不適用。惟究其實際，保甲制度，係根據生活條件與戰鬥條件一致之國防制度而建立，與因應一時一地之需要者不同。在安內的時候，需要他，在攘外的時候也需要他；在抗戰的時候不可少，在建國的時候，更不可少，故總裁在抗戰前說：「我們各位將領總要記得這運用民衆是我們抗日救國一個根本的方法，這可以說是用組織保甲，組織團隊這些舊方法來抵抗敵人近代新的軍事方法之一種實例，所以要格外注意研究。」（見抵禦外侮與復興民族）在抗戰後又說：「查地方自治爲民權主義之中心所在。總理手訂地方自治開始實行法，指示軍爲周，中央原已制定法規，準備實施。惟自九一八以後，吾人鑒於外侮頻陵，深覺自衛尤急於自治，

乃改行保甲制度先從組訓民衆入手，嗣以管、教、養、衛之必要設施，實即爲地方自治奠其基礎。迄於今茲，保甲規模已具，民衆組訓亦有條理，改行自治，有若順水推舟，益形便利，因之中興最近正在擬訂縣以下各級組織規章，訂定推進自治程序，不久即將頒行。蓋前此之自衛，民衆應受嚴密之組訓而獲自治能力初步之養成，今後之自治應使民衆由自動之振作，完成適合現代國家一切地方建設，更增我民族堅強之力量。理原一貫，義本雙成。」（見再告全國各地士紳及教育界人士書）可見保甲制度，并不因時代變遷而失其效用，蓋保甲組織，并非一成不變，可因時損益也。新縣制之保甲制度，并非抄襲任何一代之保甲制度，係根據三民主義的精神，總裁的創見，容納歷代保甲的特點，攝取現代政治制度的精華，抗戰中所獲的教訓，針對我國國情與夫民間需要，而制定的基層政治的細胞組織。比歷代的保甲制度都要完備，可以說是集保甲制度的大成，只要努力推行，必能獲美滿成效，可斷言也。

第二章 歷代保甲

第一節 保甲沿革

「保甲」的名稱，雖然自王安石的保甲新法出，才被人引用，但類似保甲的組織，却施行得很早，是我國特有的制度，像古代的井田即是保甲的雛形，「八家爲井，井爲一鄰」，可以說是保甲的編制。孟子闡揚井田的優點說：「死徙無出鄉，鄉田同井，出入相友，守望相助，疾病相扶持，則百姓親睦。」這可以說是保甲的辦法及其施行的效果。軍事學家蔣百里先生，在國防論中說：「井田的原意并不僅是均產，是抵抗北方游牧民族的一種既可種田吃飯，又可出兵打仗的國防制度」與歐戰時才發明，十年來才實行的國家總動員相提并論，其價值可知。到了周朝，變爲五家爲比，五比爲閭，四閭爲族……規模已備，并且含有連坐的意義。周禮一書記載詳明，歷代頗多取法。春秋時，管仲相齊，「作內政以寄軍令」，定戶口的組織，爲「輔之以什，司之以五」，使「伍無非其人，人無非其里，里無非其家」，這種辦法，就是保甲的辦法。齊桓公能「霸諸侯，一匡天下」，這也是一個主要因素，商鞅相秦，所行的連坐法，帶刑罰制人民的意思，善用他也可增強民衆的組織，爲後來運用連坐法的張本。漢以後維持地方的安寧秩序，亦多沿用類似保甲的制度。如漢時的三老制，後魏的三長制，北周的耆長制，隋以保閭爲基礎，唐以里鄉爲中心等，名目雖然不同，但其辦法，仍相差不多。宋熙寧年間，王安石以當時募兵百萬，都係苟且偷安，好逸惡勞之流，既

不能安內，也不能禦侮，遂創立保甲新法，以謀挽救。當時的規畫，是十家爲一保，選舉一人爲保長，五十家爲一大保，選一人爲大保長，十大保爲一都保，選一爲衆所信服的人爲都保正，並選一人爲副。家有兩丁以上的，抽一人爲保丁；每戶製牌一塊，書寫戶數姓名於上；每一大保每夜輪派五人守望，以防盜賊；同保出了盜賊，必須檢舉，否則依法連坐，治與犯人同等之罪。由大保長至壯丁，均須受訓。先訓練大保長，謂之「集教」，再以受過訓練的大保長，去訓練壯丁，謂之「團教」，農暇時，並擇適中地點，訂期試弓箭及騎射。這個制度，雖因當時一般正人君子反對，未能徹底實施，但後來辦理保甲的人，仍多所取法，其功實不可沒。元朝所行的社長制，多爲土劣所把持；明朝王陽明，以十家牌法，充實地方組織，運用保甲精神，卒能平定贛亂；遷清康熙所頒上諭十六條中，有一條爲「聯保甲以弭盜」并曾幾次申令厲行，其目的在壓制吾族，非常毒辣，但是曾國藩、胡林翼等打敗太平天國之團練，可算是保甲精神的推廣。詳攷歷代保甲以王安石之保甲法與王陽明之十家牌法，最爲體大思精，當另節詳論。

保甲制度不單是在中國施行有效，被我們的敵人日本偷去運用，也見奇效。甲午戰爭之後，前清政府，將台灣割讓與日本，台灣志士組織很多彷彿現在義勇軍一類的隊伍，以謀抵抗。日本政府一連換了三個總督，調了幾師團兵，打了三年沒有平靖，遂換幾千警察來打，也沒有打平。於是異想天開，用三段警備法來打——就是第一段是軍隊，第二段是軍警合作，第三段是警察——仍然沒有打平。直到後藤新平作台灣民政長，採用黃六鴻福利全書上的保甲制度，不上一年，就陸續平定

了，後來台灣生番作亂，也是採用這個法子來平定的。我們的好法子不會用，反使敵人用來害我，這種大耻，是亟待我們洗雪的。

第二節 王安石之保甲

王安石爲中國歷史上第一大政治家，其學識之超越，氣魄之雄偉，規模之宏遠，胸襟之恬淡，真是前無古人，後無來者。其所行之制置三司條例司，與青苗、市易、均輸、募役、省兵、置將、保甲、保馬諸法，均能根治宋室貧弱交加之宿疾，而保甲法尤爲根治之中心，其價值至今依然未減絲毫。今特述其概要，以爲取法之印証。

保甲之名，雖始自安石，而保甲之淵源，遠在三代以上，前已言之。安石亦承認保甲之制，非自己所創。熙寧五年安石在上五事劄子中云：「保甲之法，起於三代丘甲，管子用之齊，子產用之鄭，商君用之秦，仲長統用之漢，而非今日之立異也。」安石保甲草創伊始，廷臣不以爲然者多，宋兵志載當時安石與神宗及諸臣辯詰詞中之一段亦云：「古者民居則爲鄉，伍家爲比，比有長。及用兵，卽五人爲伍，伍有伍司馬，二十五家爲閭，閭有閭胥，二十五人爲兩，兩有兩司馬。兩司馬卽閭胥，伍司馬卽比長，第隨事異名耳。此三代六鄉、六軍之遺法，其法見於書。自夏以來，至周不改，秦雖決裂阡陌，然什伍尙如古制，此所以兵衆而強也。」此皆自述保甲之淵源，當時安石創制之保甲，除組織民衆外，尙有二作用：一爲警察作用，一則爲寓兵於農。安石在上五事劄子中云：「然而天下之人，鳬居雁聚，散而之四方而無禁也者，數千百年矣。今一旦變之，而使什伍相維

，鄰里相屬，察姦而顯諸仁，宿兵而藏諸用。苟不得其人而行之，則搔之以追呼，駭之以調發。而民心搖矣。」所謂「什伍相維，鄰里相屬」，即是組織民衆，所謂「察奸而顯諸仁」，其作用等於現在的警察，「宿兵而藏諸用」，就是寓兵於農。安石之保甲可分爲組織與訓練二段言之：

一、組織 熙寧三年，保甲法始頒佈，其內容如下：

1. 十家爲一保，五十家爲一大保，十大保爲一都保。
其同保不及五家者附於他保，有自外入保者，則收爲同保，俟滿十家乃別置焉。

2. 每保置保長一人，每大保置大保長一人，以主戶有幹力者充之，每都保置都保正一人，副一人，以衆所服者充之。凡任保正副保正，皆以選舉。

3. 每戶有兩丁以上者，選一人爲保丁，附保兩丁以上，有餘丁而壯勇者亦附之。

4. 凡不在禁內之兵器，許保丁習之。

5. 每一大保，夜輪五人徹盜。凡告捕所獲，以賞從事者。

6. 凡同保中有犯強盜、殺人、放火、強姦、略人、傳習妖教、造畜蠱毒等罪，知而不以告者罰之，但非法律所聽糾者，毋得告發。

7. 有窩藏強盜三人以上，經三日以上者，鄰保雖不知情，亦科以失覺之罪。

8. 此法先行諸畿甸，以次推及諸路。

這是很完備的保甲制，其目的在以兵法部勸民衆，而責民以自已保衛自己，其作用等於現代的

警察，這是實行安石「察奸而顯諸仁」的方法。

二、訓練 「察奸而顯諸仁」祇是保甲的一個作用。保甲的另一個作用，是「宿兵而藏諸用」。也可以說：「察奸而顯諸仁」是保甲初步的運用，「宿兵而藏諸用」，才是保甲的真正目的。要達到「宿兵而藏諸用」的目的，并非是除開上列組織之外，另來一套，只不過是將已組織好的民衆加以訓練罷了。宋史記安石訓練保甲以爲民兵之法云：

「熙寧二年十一月，始立府界集教大保長法，以王中正、狄謨兼提舉府界教保甲大保長。總二十二縣爲教場十一所，大保長凡二千八百二十五人，每十人一色事藝，置教頭一。凡禁軍教頭二百七十，都教頭三十，使臣十。弓以八斗，九斗，一石爲三等；弩以二石四斗，二石七斗，三石爲三等；馬射九斗，八斗爲二等。其材力超拔者爲頭等。當教時，月給錢三千，日給食，官予戎械戰袍，又具銀棹酒醪爲賞犒。」

三年，大保長藝成，乃立團教法，以大保長爲教頭，教保丁焉。凡一都保相近者分爲五團，卽本團都副保正所居空地聚教之，以大保長藝成者十人爲教，五日一周之，五分其丁，以其一爲驍，二爲弓，三爲弩。」

安石保甲，觀前兩節已可知大略，實在是一種權衡至當的國民兵制度。雖行之不久，亦頗獲效。始焉用之爲警察，所行之地，盜賊大息，繼而訓練爲民兵，教藝既成，乃勝正兵。安石這種制度完全是針對當時弊病的良策。當時擁兵百餘萬，每年耗費歲入三分之二，不但不能禦侮，且爲國

家之大患。歐陽修曾論之云：「古之善用兵者，可使之赴水火。今雖禁之軍，有司不敢役，必不得已而暫用之，則謂之倍情。彼兵相謂，亦曰官情我，而官之文符亦曰情。夫賞者所以酬勞也。今以大禮之故，不勞之賞，三年而一徧，所費八九十萬，有司不敢緩日月之期，兵之得賞，不以無功知愧，乃稱多量少，比好嫌惡，小不如意，則持挺而呼，羣聚欲擊天子之命吏。無事之時猶若此，以此知兵驕也。」這成何體統？成什麼世界？這個原因完全是使人民與兵分而爲二的結果，久而久之軍隊成了有槍階級，民衆成了軍隊的刀俎魚肉。民衆養兵原期得軍隊保護，不料竟成了這種情勢，無異以血肉飽虎狼，要免出這種弊病，只有全民皆兵，人人都穿過「二尺五」，即使有狼子野心的人，想揮肥而噬，也無所用其技倆了。這個道理，那時反對王安石保甲法的蘇東坡等也是知道的，所以他說：「今天下之患，在於民不知兵，故兵常驕悍而民常怯，盜賊攻之而不能禦，我狄掠之而不能抗。」因此東坡也有「使民得更代而爲兵」的方法，也很有價值，不過不如安石的保甲法那樣徹底罷了。有這樣徹底的辦法，而不能徹底實施，推本溯源，還是在於當時一般士大夫之無識，觀於司馬光乞罷保甲疏可知。其言曰：「自唐開元以來，民兵法壞，戍守戰攻，盡募長征兵士，民間何肯習兵。國家承平，百有餘年，戴白之老，不識兵革。一旦賦歛之人，皆戎服執兵，奔驅滿野，耆舊歎息，以爲不祥。」溫公爲國家謀百年大計，竟以鄙愚之見爲決策，可笑孰甚！相沿而下，積習日深，宜乎金兵渡河，要謂「南朝無人矣！」

專看王安石之保甲法，體大思精，命意深遠，卽此一法，已足措宋室於磐石之安。況彼執政十

原

书

缺

页

原

书

缺

页

冊一本，留縣以備查攷，及遇勾欄及差調等項，按冊處分，更無躲閃脫漏，一縣之事，茹視諸掌。每十家各令換報甲內平日習爲偷竊及喇唬教唆等項不良之人，同具不致隱漏重甘結狀，官府爲置舊圖新簿，記其姓名。姑勿追論舊惡，令其自今改行遷善，果能改化者，爲除其名。境內或有盜竊，即令此輩自相挨緝，若係甲內漏報，仍并治同甲之罪。又每日各家，照依牌式輪流沿門曉諭覺察。如此，即奸僞無所容，而盜賊亦可息矣。」又在申論十家牌法增立保長由云：「先該本院通行撫屬，囑置十家牌式，爲照各甲不立牌頭者，所以防脅制侵擾之弊。然在鄉村，遇有盜賊之警，不可以無統紀，合立保長督領，庶衆志齊一。……於各鄉村，推選才行爲衆信服者一人爲保長，專一防禦盜賊，平時各甲詞訟，悉照牌諭，不許保甲干與，因而武斷鄉曲。但遇盜警，即仰保長統率各甲，設謀截捕。」由上引三段看來，陽明的十家牌法，是一種最理想的集體負責制度。十家爲一單位，十家的事，由十家所共管。平常不設牌頭，管的責任，不歸一人，由十家所共負。這種日輪一日的制度，相當於軍隊中之值日。這種制度，是針對中國舊社會的病症一個最好的藥方，從消極的方面說來，可以免除首長武斷鄉曲的弊病；從積極方面說來，第一，可以除盡集體負責制度的心理的敵人。中國舊俗，人人都是抱「各人自掃門前雪，休管他人瓦上霜」，「管人閒事，受人控磨」的觀念，可說是集體負責制度的大敵。日輪一人之制，逼着人人管人，人人被人管，大家共同守一樣的法，大家共同執行一樣的法，社會上的人，一律平等，無貴賤之分，只有善惡之異，容易養成「人人爲我，我爲人人」的好風氣。第二在舊時的政治裏頭「治者」與「被治者」是截然分開的，如孟平所

