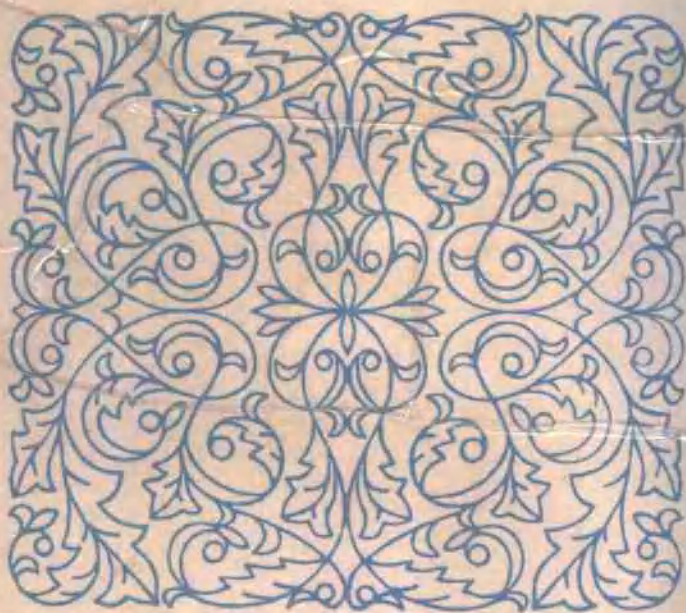


# 民國叢書

第四編

• 23 •



---

# 民國叢書

第四編  
23

中國保甲制度

里甲制度考略

聞鈞天著

江士傑著

上海書店

---

---

江士傑著

里甲制度考略

---

中華民國三十三年六月輯第二版

(35921 輯手)

里甲制度考略

韓版手工紙

定價國幣

1.50

印刷地點外另加運費

著者 江士傑

重慶白象街

發行人 王雲五

印刷所 商務印書館

各地

發行所 商務印書館

本館承印各種中西文字  
 印刷精美 價格公道  
 歡迎各界人士垂詢  
 地址：重慶白象街  
 電話：二二二二



國現時以及將來之財政制度設施上，當亦有其實貴之提示或貢獻。孟武深企此書之出，能於此兩方面收得其應有之效果。故敢於徵序於余之次，略爲引述數言如上，亦聊以代序云爾。

薩孟武序於中央政治學校研究部

三十年十二月

## 自序

民國二十九年春，入中央政治學校研究部財政組工作，原擬即從事於國利財政史之搜集研究。嗣以戰時一切均成非常，材料搜集至感不易，乃不得不縮小範圍，就部中保有資料先從事一點一滴之搜研；而平日服務社會，對我國基層政治及各種社會制度，尤其是關於財政一方面者之「作惡」或「惱人」習俗，屢有所觸，而時興「澄清何日」之嘆。因此潛意識的關係，無意中竟集中於「里甲」一課題之檢覈，便中稍事摘輯，並本耳濡目染所及，加以學理上之論列或說明，日久不覺即成茲一小冊。此在初原不過為自備查閱之便，實未敢竊列於著作界之林，而師友中有見及之者，僉以國人對此問題尙少注意，值茲田賦改制之時，尤不乏可請正於國人並供當道採擇之處，遂悉早日單獨梓行問世。經將原作略事增刪，乃成是作。自知學殖素庸，又復成文倉卒，錯漏脫誤，當所不免，倘蒙邦人君子進而教之，俾於他日有再版之機會時能為之訂正，則受賜者又豈僅作者一人而已哉！茲值付梓之初，用敢略述顛末，冠之於篇，亦聊以志個人之不忘，非敢以言序也。

自方江士傑於中央政治學校研究部財政組

三十年十二月

# 目次

## 薩序

## 自序

- 一 緒言.....一
- 緣起 社會問題與財政 名詞的解釋 里甲制度的作用及其變遷
- 二 唐以前的里甲制度.....七
- 上古時代財政概說 秦以前的地方行政機構 秦以前的基層財政官制 兩漢的基層地方組織及財務官制 晉隋兩代的鄉制與戶政 唐代的里鄉制度
- 三 宋代之鄉制與役政.....二六
- 五代里甲制度鱗爪 宋之鄉制及其變遷 宋代役法與里甲 流弊與改革 職與役之分野 役政痛言
- 四 元明兩代之里甲制度.....三六
- 里甲制度之前哨 明代基層地方組織及本文命名之由來 里甲制度之成立及其內容 里甲制度之流弊及其改革



- 五 清代迄今之里甲……………五四
- 清代之地方基層組織 清之里甲制度 繁資與新設施 清代吏役與政治之腐敗
- 里甲制度之殘餘及其現狀
- 六 結論……………七一
- 役法與民負 幾點論斷 附記

# 甲申制度考略——一個中國基層財務組織簡史

## 一 緒言

緣起 現時我國一般關於討論經濟財政等學科的書籍或刊物，其取材或內容，大多係源之外土，以此和本國的實際情形，每多風馬牛不相及。於是每一問題之來，或則令國人無所措手足，或則藥石亂投，遺禍無窮。長此以往，非但迄無獨立之學術思想可言，恐於國計民生亦終無法爲之開一有效之藥方，其弊害之嚴重與危險，詎可勝言耶？

吾人均知一國有一國之文物制度；雖然不能說彼此之間全無關連，但彼此之相差定是甚多甚大，此尤以地大而歷史悠久之國家爲然。我國如不欲屹然獨立於世界發揚其固有文化則已，否則學術思想的獨立或自我的研究決不可少；如不欲自求有效之治國方策則已，否則政制歷史或沿革的研討，殊至爲必要。本文於此，竊願作一嘗試中之一小小的嘗試焉。

社會科學乃以述說和研討社會客觀事實爲對像的。既然一國有一國的社會情形，那末從這上面產生出來的理論和辦法，當然不能一樣，也不可一樣。一個辦法能夠施之於甲國有效，未必能保證在乙國也可發生同樣的作用；一種解說能適用於丙國，未必也能適用於丁國，這是很

顯然的道理，用不着再多加說明的。但不幸得很，現時我國一般研究社會科學的人及政府行政當局，每每不分皂白，惟外來思想及文物制度之是競，忘記了「這是中國」及「我是中國人。」筆者不自量，常願有以矯此弊，希望能於現實和故紙堆中，尋出一些自我的資料，並本耳濡目染所及，加以淺近的說明或論列，或是供當世社會科學界於編著此等學科時之一點東鱗西爪，俾後之學者，有一些自我的社會科學讀。若能由此而產生一獨特的學術思想及一些適合於國情的經濟財政體制，當更為筆者無限的展翼或騰飛了。

社會問題與財政 要求瞭解一個國家的現狀及其成因，對其社會經濟制度的沿革研究自甚重要。近代某俄國史家說：「在瞭解過去（歷史）和批評過去的工作上，第一個階段就是社會經濟史的研究。而在經濟學科的研究上，更可說是基礎的工作。」「中國是個謎，」這是很多的外國人於研究一些中國問題後所當發出的結論。因為要瞭解中國，不但須對其四千六百萬方市里跨地理橫面要有所研究，而且要上溯其五千年的巨長歷史。而中國的史籍，一方面固然是多得不可開交；而一方又以記載的不確（因多為官書）不全（尤以民生方面為最）及無系統與歷史眼光，故使後之學者終又有「史的混亂及貧乏」之苦。但一個社會現象的發生，既不會突如其來，忽然逃去，那末吾人如能抓住某一重要現象去虛心探討，多方爬梳，對其來源去尾求得一個究竟，則對於這一「謎」的瞭解上，我想總多少有點助益或貢獻的。

經濟既為社會的重心，而財政制度又是經濟現象中最重要之一環，故對這一方面的探討自

有必要，尤其是對於其基層組織問題之闡述上，似更爲一刻不容緩之事，本篇之作，其主旨或即在斯歟？

財政或公經濟的涵義雖中外各有不同，但都是由狹而廣，由少而多，那是無可懷疑的。如就收入方面言，則各國幾乎都是先由役，次而租而賦而專賣收入而官業收入。中國當亦不能例外。我國古代的服役制度，不但至爲普遍，而且自始即和賦稅制度結不解之緣，如徒役有役鄉役之類是。它於各朝社會問題和政治的措施上幾無不佔有極重要的地位。故在我國計政歷史上，從來就是賦與役并稱。現在有些極權國家，如德國意大利蘇聯等，他們對於人民的義務服役，仍無不極端着重，其成效也多有足觀。本文對於我國古代的役制，當就其與本題有關之項目附爲敘述，並從而有所申論。以古例今，或亦不無可資參證之處。尤其是在此抗戰建國物質條件艱難的今日，或更有其歷史或時代的意義及作用存乎其間也。

名詞的解釋 何謂「里甲」，又何謂「里甲」制度？是不可不略加解釋。考「里」「甲」二字的創意，均帶有田或鄉土的涵義，這是十分明顯的。它們的開始應用，我們現雖不能確定爲何時何人，但就史實觀察，至少當在戰國以前。譬如論語上的「里仁爲美」和春秋魯成公的「作丘甲」等，當都是一些無可置疑的事實。嗣後各朝所謂鄉治鄉職和鄉役，實在都與之有密切關係；不過正式以「里甲」二字並稱的，直到明代才開始，並在內容上也有所廣益而已。清朝初年，尙多沿用此一名辭，到後來就常有變更，有所謂坊、里、圖、保、都、甲、牌、之

類，惟在意義上則已不無淆混之處。到現在，在行政上雖然到處都行的是保甲或村莊制度，但在各地田賦或錢糧冊上，仍另有其區劃名稱，或爲都圖，或爲里甲，或爲都甲，或爲村莊，則各地殊不一律。此則爲舊制之遺渣，未及因時而改易之所致也。至此筆者得聲明一句，就是我國歷史上和本文內所稱的「里甲」，有時是和鄉治上的保甲爲一物，有時則爲截然的兩事，這在後面，我們還要討論到，於此可勿庸贅述。

本文或財政上所稱的「里甲」制度，係指經辦一切賦役方面之事者而言。這自和現在一般所謂鄉政或保甲制度有所區別。本來鄉治或保甲的作用，在蔣散漫而無統系之民衆，以一種適合於社會環境之紀律，依一定之數字及方式，使組成一有統系之基層體制，以之維持一地方上之秩序，和發展地方上之建設的東西。其具體的表現，爲勸農、尙武、興教、抽丁，派差、平賦、催糧（現時有些地方已無此二項作用）、火盜及自衛之類。時人所稱之鄉約，保甲，社倉，社學等等，當都包括在內。至其主持人的名稱，則歷代各有不同，在目前則爲所謂甲長，保長，聯保主任，或村鄉鎮與區長之類。這在當前的法律上已有明文規定，故有其法律上的地位，但「里甲」這項東西，在現今的法律上，是找不到的，故已失其法律上的依據，不過在事實上它還是到處都存在，且具有很大的實力。如現今各地的糧書，糧總科書，糧書，戶書，冊書，推首，催征吏，催征警，圖差，以及鄉書，村役，里書，地方，圖正，都總，甲首，里正，里長，總甲，各豆承催，員友，莊書，書辦，莊首，糧差，練總，書差，庫書，司冊生，

推收生，鄉經理員等等。差不多全國各地的所謂錢糧，都沒有不經過他們這一些人之手的。就是在地籍和征收制度，已經有所改革的省或縣，他們潛勢力，也還是不小，仍有其招搖及作惡的能力，而爲地籍整理上一個大大的障礙，和鹽務上的所謂引商鹽盡，可說是『難兄難弟』，可以互相媲美的。它的由來經過以及現狀如何？將來應當怎樣？本文均將予以簡要的述說。筆者學識淺陋，而身邊材料又極缺乏，既不克繁徵博採，以資參證，又未能作深入的探討，以求正於有道。這是本人得預先向讀者說明並道歉的。

里甲制度的作用及其變遷 「里甲」制度，在中國存在了幾千年，當然有其歷史的任務，於財政催科上尤爲一有力或惟一之組織，盡了其莫大的使命，替政府徵集，爲人民轉輸，雖然他種下的惡果也不少，但是否就全無研討的餘地，或竟如目前之情形，任其自生自滅就算了事。筆者以爲當不如此簡單，尙有討論或作進一步處置之必要。這是本人開始去研究這個題材的最大動機，也是本人要寫這篇文字的別一起因。又國人對是學術及文物制度的探討，常僅注意其上層建築，於其最基層的根本組織或作用反多不措意，從前的人是這樣，現在的人也多是這樣。這是國人的通病，似應有所糾正，以免一誤再誤。這又是我要寫這篇東西的另一用意。

我國鄉治組織中的基層財務，其所處地位也和鄉治一樣，歷代不同。大概言之，凡以「士大夫」治理其鄉之事時則稱職，其秩有祿，地位較高，成效亦較著。唐以前各代均屬如此。是

爲普通鄉政與基層財務混合不分的時期，亦即「里甲」制度的第一期。安史亂後，天下騷然，諸節度多出羣盜，所用守令，視民如仇，而剝削亦日烈，由是鄉里之職，大爲民困，卒成以民供事於官之役，非但無秩無祿，反純爲官家之皂隸，與前此之鄉職，已有本質上之改變矣。五代因循，至宋未改，或爲差役，或改雇役，或行義役，終派一是。是爲鄉政與基層財政相混的第三期，亦即爲「里甲」制度的過渡期。其標誌或關鍵在唐天寶以後之漸由征兵制而改行募兵制。元賦較輕，故役亦不甚繁，鄉政與催科等事，已彼此劃分，開明代「里甲」制度之先聲，有明賦重，縣令催科難徧，襲元制遺意，分編「里甲」，而以黃冊及魚鱗冊統之，集歷代賦役制度之大成，莫我國基層財務組織的定局，使普通鄉政，一時反成爲此制之附庸——復改行里社等制，——清代因之，以迄於今。此期鄉政與辦稅催科，已彼此劃分。是爲「里甲」制度的第三期。而此期中又可劃分爲兩期，第一期爲從元至清初。此期承唐宋之弊，一般的說，乃「里甲」服役於官之受害時期。二爲自清初迄今，爲「里甲」制度之反噬或爲害時期，舉前此須強迫其服役者，至是則雖強迫其去而不可得，有清中葉後，尤其如此，竟成錢糧上之一大蠹，甚至可稱之爲一特殊階級。其所以致此的幾個重要因素，當爲（一）清代「里甲」一役之不以產定（二）責任較輕，有利可圖，（三）丁歸於地，及（四）公家冊籍失檢的緣故。其經過我們當於後面再加申述。

## 二 唐以前的里甲制度

上古時代財政概說 中國的古籍，雖然有很多是不可靠，但吾人如果能夠根據下面的三個原則去抉擇，我想是不會相差得很遠的。即（一）為各時代生產工具等的實物遺跡，（二）為各時代存留下來的文獻品物，（三）為一般歷史的結論或理則體系。筆者現在就是本着這些原則去看古史，去選擇材料。故對所引用的書的本身，是否偽造，並不置意，只管它是否合乎歷史進化的趨勢或原則。日人佐野毅義也說：「我們的確需要採取這些研究批評的成果，但同時也不能僅只是盲目地去攝取。若過於受機械主義文獻學方法上的拘束，則不能靈活的去處理資料，率能一應見是偽書，就完全把檔案而不顧。須知真書之中，也有不真實的部份，偽書之中，也有真實的部份，辨別真偽，需要有一種真知灼見。玉中有石，石中也會發現真玉的。所以在處理史的資料時，不能專顧形勢主義的文獻學的方法。」我以為這種治史態度是非常的對的。

我國的有史，據近人的考察，只能始自殷商，夏代以前，均只能視為傳疑時期。茲為免致空懸渺陷於不實起見，故現時吾人對此亦只好始自殷代。殷是一個以牧畜為主漁獵為副的民族共同財產社會，但到了中葉以後，簡單的農業已在萌芽，近今所發現的甲骨文中的⑥⑦或



等字，當就是一些原始式樣的鋤形，是一種非常簡陋的農具，到末季，並已多少存在一些封建社會的雛形或事實。至於周代，則自文武以後，已可斷定已多轉入一個農業經濟的社會了。

財政是經濟現象的一部，如果知道某一時代的經濟情形如何！則對其財政或公經濟之爲如何？固不難推知一個大概。我國古代的財政，自殷商而後即有賦（廣義的）有役，而狹義的租則一天一天的減少。據史實的昭告，役的開始，似乎要比賦早，可以說自從在政治上有了所謂統治與被統治的關係發生後，就會有役的課予或存在，以應付當時統治者的需要。賦是較爲後起的，但當然也是一種權力行使的結果，這我們只要一看賦字的从貝从武，就不難想像而知了。賦和役，在當初都是直接供獻於其領主，嗣後因爲分授或分封的關係，民人或臣僕與領主的中間，形成一種層遞及連環性的複雜關係，自兼併之風興，更使前此受小領主直接統治的農奴（非奴隸之謂），逐漸變爲受國家地方官統治的臣民，由直接的呈貢一變而爲間接向政府繳納或貢獻了。

周代的社會情形，雖然至今也還沒有知道得十分詳細，但牠已是由氏族部落而進到了封建階段，那是毫無疑義的。部落和封建初期時代的國家經濟，與私人經濟是沒有什麼大分別的。所以那個時候的財政組織，一定甚爲簡單，凡臣僕供納於其領主之一切現物與勞力，就是當時所謂國家的歲入，其最高領主的歲收，也只有如下之兩部分，即一爲由農奴助耕而來之直轄土