

保甲制度概論

保甲制度概論

聞鈞天編著

第一章 保甲制度確立之旨趣

第一節 保甲的名稱及概念

研究保甲制度，當先明其命名與立義。蓋名不正，則義不立，義不立，則界說不清，界說不清，則法制之精旨無由認識，法制精旨無由認識，則實施方式，無以定其先後之序，而因時因地以制其宜。所以講到保甲制度，必以正名為先。

保甲一名，始創於宋王安石，其後襲用漸廣。宋代以前，雖若無「保甲」聯用之名稱，但「保」與「甲」之法旨，實多蘊存，應用事例，隨在可攷。故吾人居今日而論保甲，絕不可抹煞其旨趣，僅限以局部的狹義。

一、名稱之詮釋

(1) 保甲之命名——「保甲」與「保」「甲」，名畧同而義各有所指。前者，係保甲制稱謂之整體，後者係保甲法稱謂之片段。「保甲」制連系之總稱，宋以後始行確立，「保」「甲」個別之命名，宋以

前早已俱備。所以嚴格的說「保甲」與「保」「甲」，不必盡同；但「保」之法旨，與「甲」之法旨，却又爲形成「保甲」組織系統上之兩個元素。故合二者連繫以稱之，即是一種保甲的名詞。合二者政制而言之，即是一種保甲制度。

(2) 保甲之釋義——保甲兩個字，分開來解析，保字之本義，可作「安」字，「守」字，「任」字，「養」字，「全」字解。甲字之本義，可作「衛」字，「兵」字解（註一）。保甲兩個字義固然如此，但僅從字義上講，不足以明「保甲」的本義，必須將二者加以連繫，以定保甲的名詞，方可知其整個體制立義之所在。

正字通稱：「保甲者，編籍民戶，防容隱奸宄者也」。

龔定庵云：「保甲之制，以兵法部伍其民」。

照這樣看，保甲這個名詞裏，「保」的法旨，與「甲」的法旨總合之解釋，保即是編戶之政，甲即是編伍之政，保的工作主要對象，等於編查戶口，甲的工作主要對象，等於編練壯丁。合這兩種主要工作的涵義，正爲保甲名詞連繫意義的解釋。

(3) 保甲制度的真諦——保甲制度，在吾國雖有數千年之歷史，惟因施行之目的與方法，代有不同，組織之形式與效用，時亦互異，故保甲迄今仍爲一種空泛的地方政制之名詞，鮮有詳其真諦予以肯定

之定義者。茲爲研討計，特申論之：

前款已依編戶之政，與編伍之政的涵義，將保甲連繫的名稱，予以確立，吾人對於保甲之法旨，自不難體認。茲再進一步就制度方面言之：保甲的制度，有廣狹二義之不同，廣義的保甲制度，即爲我國地方政治的基本組織，亦即全國民衆的基本組織。狹義的保甲制度，即爲屬於保衛形式的一種組織。前者之制度，其效用即欲將散漫而無統系之民衆，本吾民族固有之倫理的精神，用一種適合社會環境之規律，依一定之方式，精密組織之，使成爲統系合理化之政體，以之爲維持地方安寧秩序之力量，發展地方建設事業之機體，而且藉以達到改善民衆生活之目的。後者之制度，其效用乃屬於清除匪類，保衛身家，協助官府推行政令而已。

準此以論，是廣義之保甲制度，實爲吾國地方自治制度之楷梯，狹義之保甲制度，即爲吾國農村之防衛政策。若合兩者以言，保甲制度者，即是「民衆本倫理的精神，以圖生存爲目的，所組織之守望相助的方法，而依編戶編丁的方式，使人民和政府共謀安居樂業的一種地方政制」——這是中國保甲制度一般的定義，就今日政府所倡導的保甲制度，依前義更爲引伸而論，則保甲制度，就是以家戶爲單位，把民衆歸納在保甲的裏面，以戶口爲基礎，將民衆中堅份子的壯丁抽出，編練成隊，一面以區（註二）保甲戶的層級系統，對民衆爲縱的部勒，一面以聯保連坐的辦法，使民衆有橫的聯鎖，一面復以抽練壯丁

，以鞏固保甲組織的武力，一面又以訂立規約，以團結保甲份子的精神；消極的清除社會伏莽，保持社會安甯，積極的充實國家社會的建設，以滿足人類生存的需要爲目的的一種組織。

再把上面的意義，歸納起來，簡單的說：

保甲制度者，卽是編組家戶，清查人口，各具聯保切結，共同責任，共同担保，互相約束，互相勸勉，以己立立人，以保家衛國，以揚善去惡，以詰奸禦侮，以遏亂源，以健全民族的一種備有政教養衛合一機能的政治組織。

二、概念之體認

(1) 保甲的性質——「保甲」既是一種組織，則「保甲制度」，正是這種組織上的方法。保甲組織的方法，在施行之始，使散漫的民衆有組織，繼之在使有組織的民衆有訓練，終其極則須使有組織有訓練之民衆，能生出健全之政治能力；不但應用於自衛方面，以維護地方，并須運用到民衆生活的各方面，以達改善生活共同向上的目的。

本來民衆組織的方式很多，有依職業差別以組織的，有依階級觀念以組織的，也有以地域爲標準的，也有以個人爲標準的……種種方式，不一而足。可是諸般民衆組織的通病，不是失之支離割裂，便是形同疊床架屋。其組織效率，概不能包括全體民衆，組織機構亦復運用不靈。論其性質，殊不足以與保

甲相比。至於保甲，則是利用我國極端發達家族制度，將「只知有家而不知有國」形同一盤散沙的大衆，依十進法普編起來，且以抽丁部伍作爲骨幹，依切結鄉約以事約束，這種組織的方式與方法，既很簡單嚴密，運用的方面與方術，亦復靈活適應，這便是保甲惟一秉賦的性質。

保甲的性質，也常因應用的環境，或運用的事例變易其形態，具多種大同小異的差別，而顯映各種的效能。卽如宋朝的保甲，和元朝明朝都不同，清乾嘉以前的保甲，和乾嘉以後的保甲又不甚同，又如清朝內省的保甲與邊省藩屬不同，再如現在城市的保甲與鄉村不同，海防保甲與內地不同，水上的保甲與陸上不同，……凡此諸種變化，在保甲性質上說，可稱之爲外形變化，究其本質，實則毫未變易。蓋保甲之本質，無論在何種的「時」「地」關係上，常是一貫而且是不易的。這種本質約而言之有三：

甲、保甲本身組織方法之機能上的本質——因爲保甲組織的效用，並不在乎家數或人數多寡上的變化，都在使份子間具有共同責任的維護關係。這種關係，實出於人類團結互助的天性。

乙、國家政制組織階段之關係上的本質——因爲保甲組織所佔的地位，恰當社會階段之最下層，中國之村里制度，實基此以演進，亦非空泛之政治意識之組織，由立己立人的聯鎖關係

，以至化民成俗，悉能自其個別組織或聯絡組織，而達到真正民主政治之實現。這種關係，是合乎政治進化的原則。

丙、社會份子組合機能之對象上的本質——因為保甲組織中之「家」與「人」的組合方式，更兼有「家與家」暨「人與人」及「家與人」的綜合與分散的關係，能基於實際社會，準其合理之規律，聯成社會的脈絡，而收相關之效。這種機能，是適應於社會的生命，人類的生存的方法。

這三種特質，即是所以構成保甲制度裏的共同責任與共同担保的條件。

(2) 保甲的手段——保甲的手段，就是保甲任務推行的方式上，用以達到其目的的策略。這種策略，是屬於保甲本身方面運用的機構，不是屬於事項方面活動的對象。所以保甲的手段，在保甲組織的形式上看，是有兩點：一是縱的部勒，一是橫的聯鎖。以區或鄉鎮轄保，以保轄甲，以甲轄戶，具臂使指助的有機功能，這便是保甲的縱的部勒。依戶編甲，依甲或戶疊編為保，復使中保中抽編壯丁，以隸轄於鄉鎮或區，具因小制大的連環作用，這便是保甲的橫的聯鎖。縱橫綜錯的結構，便發生保甲的體用。保甲的經緯，保甲的大小相維，保甲的上下相繫，這樣方式裏的方策，便是保甲運行的手段。保甲的目的，遂於以賴之而完成。

(3)保甲的目的——保甲之目的，「將使無一家無一人不得其治，不得其所」。所謂使得其治與使其得其所的意義，固不僅使之「安」，須使之「養」「教」俱備。一般人對於保甲，只認為足以供防衛之用，鮮有能認識其對於社會上具教化與養育的功能，因此把保甲的目的，認為偏於消極防制之作用者多，明其積極的以訓育為目的者寡。又因為以往的狡黠官吏，與強霸的豪紳，更藉保甲手段，為司覺舉行禁令的種種控制百姓與魚肉鄉民的工具，故百般雜役，浸假應用，花樣翻奇，於是保甲之善意的目的，漸以消失，惡意的流弊，與日俱增，這都是極大的誤解。這種誤解和偏見，不惟不能認識保甲制度的精神，且亦不能分辨保甲法制本身所具之目的，及其運用之關係。居今日而言保甲，是不得不加以辨正。

蓋保甲目的之行使，重在依法以治人，不重在因人以累法，重在彼此團結互助，不重相惡相仇。以刑弼教，是其主旨，以刑為教，非其主旨。其組織不僅是自衛的組織，而且是政治的經濟的組織。故其目的，自不限於單純的自衛（安內），還要進而衛國（攘外），不限於驅奸除盜，還要進而鄉約教化，以至於生產建設諸方面事業之發展，方算盡其能事。故此保甲的目的，在國家行政上，不是用在消極的役民和制民，是要用之以保民和育民。在人民的集團生活上，不是單單用在自利和自保，是要用之以裕國家和衛民族。「恢復我們社會組織的靈魂，重振中華民族互助之美德，以刑以教相因而生，成己成人相尚以義」（註三），這才是保甲純正的宗旨，先用以清除社會的伏莽，保持公衆的安甯，繼用以充實

國家社會的建設，滿足人類生活的需要，兼備消極與積極的手段，以利民福國，實現保甲最高的目的，於是乎在。

× × ×

× × ×

× × ×

註一：如「懷保小民」，保者，即安之之義。如「保證保險」，保者，即任之之義。如「保護保衛」，保者，即守之之義。如「入則有保出則有師」，保者，即養之之義。如「天保定爾」，保者，即全之之義。

如古時之戎衣曰甲，虫介曰甲，草木初生之孳子亦曰甲，是皆謂其為各種生物護衛生命之工具，故甲可作「衛」字解；如左傳稱：「桓公使高子將南陽之甲」，甲者，即士兵之稱，故甲亦可引伸為「兵」字之義。

註二：依國內各省現行的保甲編制，大都以戶為單位，戶上設甲，甲上設保，保隸於鄉鎮或區。豫鄂皖贛諸省，無鄉鎮一級，設聯保主任，故保直隸於區，（浙江曾廢區設巡迴指導員，但此制不普遍，聞今仍設區廢鄉鎮）江蘇湖南諸省，廢鄰閭，改設保甲鄉（鎮），區仍存在。此地所指，僅就大概而言。

註三：見拙著中國保甲制度一書（商務出版）

× × ×

× × ×

× × ×

習題：（任作四題）

（1）「保甲」與「保」「甲」個別之涵義如何？

（2）「保」的重要工作對象是什麼？「甲」的重要工作對象又是什麼？

（3）試解述「保甲制度」的純正意義。

（4）試以極簡要的語句，舉述保甲組織的方法和方式。

（5）保甲本身具有三大特性是什麼？

（6）一般人對「保甲的目的」認識錯誤之點何在？

第二節 保甲之精神與機構

保甲制度之「形」與「質」，爲研究保甲本身法制建立問題上之要素。「保甲之精神」云者，爲屬於保甲「質」的方面之形態。「保甲之機構」云者，爲屬於保甲「形」的方面之現象。偏於保甲的精神論者（註一），把保甲視爲鄉約或混入鄉約的形式裏；甚至認爲保甲應重精神感化，不立牌冊，不蓄武器；這般論調，都是僅只認識保甲「形而上」的一端。偏於保甲的形式論者（註二），只看重保甲連坐的規律，和保結的形式，練勇的設備；甚至認爲不依什伍編置的疇範，便無以名之爲保甲者然；這般論調，又都是僅只認識保甲「外型」的一環。

這兩種看法，實在都不甚澈底。保甲的形式，與保甲的精神，須合一爲用，方可備其機能。保甲的實質，與保甲的外形，須互爲表裏，方可顯其實效。所以講到保甲的精神，一定要講到保甲的機構；反之，認識保甲的機構，也不可忽視保甲的精神。

一、精神之所在

（1）保養并重之精神——人類生存之需要，最重要者爲保與養。洪荒時代，人類與毒蛇猛獸相爭，其自衛之方術，不需何種組織，即足以從容應付。迨人類文明進化日繁，緜成國家以後，人與人爲生存而鬥爭之事實，倍加激烈。故自有國家以來，無論何種政體，在政府最大之任務，即爲維持地方安寧，

與保障人民之生存與康樂。這種任務，在現代一般的國家組織中，負執行責任的機關，即爲軍隊警察和法院。但無論軍隊警察法院，設備如何週全，如何完善，僅憑政府自身力量支撐，決不能完全達到人民安樂和保障的目的。蓋以軍隊責在鞏固國防，而不能常以駐紮內地，足以剿滅有形之盜匪，不足以綏緝無形之盜匪。警察之力，多分佈城區，窮鄉僻壤鮮克配置，其防止奸宄顯著之活動爲有餘，搜查奸宄使無漏網之力，則不足。至於司法機關，更是對於禍亂已成的事後懲戒，不足以畢盡其先事關防的責任。在這種政治組織缺憾之下，補救的方法，惟有運用人民的組織力量，以幫助政府，庶可克盡維護之力。而這種「能」與「力」，就是保甲組織力量的表現了。

保甲的組織力，最大的機能，就在能夠嚴密。其組織嚴密之精神的所在，不僅足以羅緝社會奸宄之藏逸，（即保的意義方面），并且足以集中人類心力而使之向上，（即養的意義方面），故不僅爲富有政治的軍事的意義之組織，且實爲富有經濟的教育的意義之組織。所以保養并重，是保甲精神之所託，義即在此。

（2）刑教實施之精神——吾國政治思想，夙具兩大途徑，一爲儒家之言主「教」，一爲法家之言主「刑」。此兩途徑，對於制國治民之用，分而論之，若有表裏，綜合觀察，實爲一體。所謂「軌物齊衆刑教實施」主義，正是在保甲制度的精神上，可以明顯的表現出來。在保甲制度裏，具有特殊的設施，爲他種行政制度之所無者，有二：一爲聯保連坐方法之應用，一爲互助合作精神之表現。前者實爲中國

法系特有之例，其中包含有「自首」與「覺舉」之減刑作用；雖屬法家亂世重典之極端思想，却亦爲儒家誅心爲教之當然結果。後者實爲中國人生哲學特具之徵，其中包括有「禮治」「德治」與「人治」之王道作用；雖屬儒家「禮正其始刑防其失」之中心觀念，却亦不悖於法家「法律順乎人情」之正義主張。故綜此前後二者之主旨以論，皆不外以道德禮教爲遵循之原則。即其所課於民者，亦以修身齊家爲本，持法治刑之採惻隱主義，與崇尚「自然法」，正皆爲表現於保甲制度中刑教兼施之精神。

又按「自然法」或「正義法」之精神，論者多謂與我國法律之要旨頗爲近似，今更揆以我國以倫理爲本位之家族組織的保甲制度，所影響之政治制度與獄訟制度，更可證明保甲的刑教兼施之精旨。「正家而後天下定」，「欲治其國者先齊其家」，「天下之本在國，國之本在家」，其確示倫常主義之中心，爲個人生活之歸納，於以之正天下者，宜以正其家始。古昔以家定鄉遂之制，定徵兵之法，定糾發之則，定土田之分配，定賦稅之高下，定力役之輕重，定教農勵俗孝弟力田之成法；并且還定有無辜者因家而入罪之法，有罪者或因家而減免之例，定家內事故，因倫常而重其刑之律，因家制人因人制家之令。其重視家族組織，以培養國本，以統馭羣民，影響於政治制度之濃厚觀念，幾駕政治勢力而上之。斯又足以證明表現於保甲制度中編組家戶之方式，而知其刑教兼施的精神之所托基也。

(3) 幾種內蘊的精神——由前二說，可知保甲精神之所托。但這種精神蘊藉於整個保甲制度中，而又足以表現於法式者，即保甲規約與聯保切結二事之厲行是已。故保甲制度精神之內蘊，綜合言之，可

以「共同責任共同担保」二語括之（註三）。蓋共同責任關係之成立，在中國民族以倫理本位的精神上，實基於道德的觀念者為多。共同担保責任關係之成立，在中國向以維持義務本位刑律之觀念上，實基於法律的觀念者為多。故中國這種保甲制度的創建，實為發於此「共同担保共同責任」之精神以立。今日保甲制度之措施，亦特重視此二點，而在編組完成以後，更着重在厲行規約與切結，其期以表現此共同担保與共同責任之旨，正出一轍。

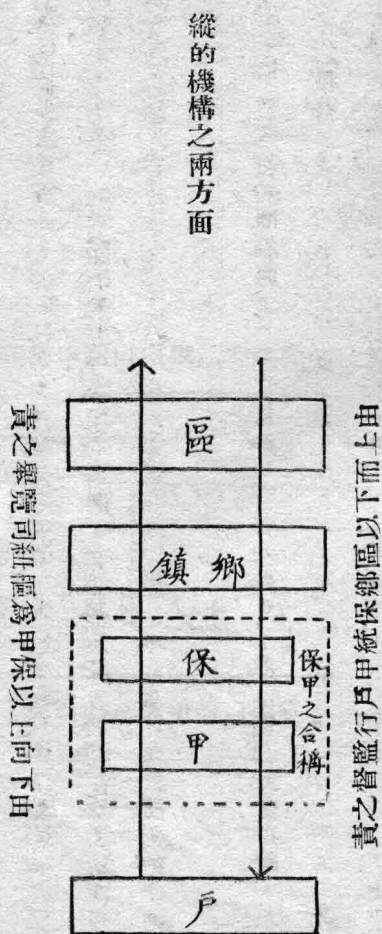
由前所述，再具體的進論保甲內在的精神，可概別為六：第一為親愛之精神，第二為團結之精神，第三為互助之精神，第四為義勇之精神，第五為保鄉之精神，第六為衛國之精神，此六點精神之蘊藉，實為保甲應用的靈魂。要使保甲在事實上表現相保、相訓、相佐、相交、相成、相察、相勸、相卹、相賙、相救、相葬……的成績；因而達到國家衛民、保民、教民、育民、導民、束民、齊民、感民……的效用，此項內在精神，是不可一端或缺的。

二、機構之形成

（1）縱橫兼備之機構——在保甲組織的方式上，吾人可以明其機構之要點者；即保甲不僅具有縱的行政上系統的管轄，并具有橫的份子間連絡的統制，這樣縱橫交錯，相互為用的方式，就是保甲組織機構的一種特點；也就是保甲在政治制度上應用的優點。所謂縱的機構者，即保甲行政上的連帶責任；所謂橫的機構者，即保甲份子間的相互責任。這兩種責任，都以「連坐切結」為骨幹。蓋在保甲行政上的

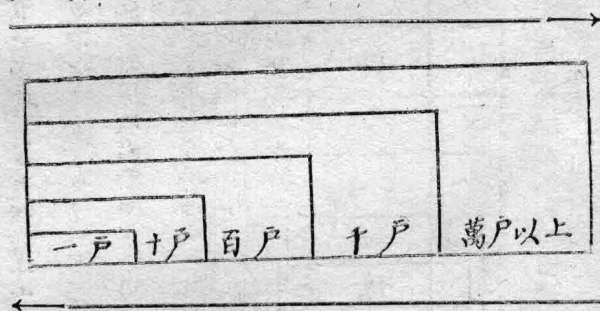
責任，其由上而下者，是監督的責任，由下而上者，是覺舉的責任；一方面以區鄉鎮與「戶」「甲」「保」貫通其脈絡，備具組織之系統，一方面復以「保」與「甲」互為中心之樞紐，確立組織之機能——斯乃其縱的方面之機構也。在保甲份子間的責任，其彼此相繫者，是互舉的責任，彼此共喻者，是均攤的責任；一方面自一戶至十戶，十戶至百戶，（註四）以至延續擴展達於鄉鎮區域合理的分割，備具組織之單元，一方面復以戶長與甲長，或戶長與保長，互為統一之控制（註五），確立組織之基礎。——斯乃其橫的方面之機構也。

茲更以圖式表明其關係：



橫的機構之兩方面

由戶排比成甲以至千萬戶之區鎮均以保甲為單元



靜動之子分體全察周以長甲保與長戶依

合縱橫二者兩方面機構之效能以論，保甲為地方自治行政制度，其備有組織之能力者，以此。其較一般空泛之區鄉里閭制，或村里制之組織，僅備縱的系統，而乏橫的聯繫者，亦以此。

(2) 大小相維之機構——在保甲運用的方式上，吾人又可明其機構之要點者；即保甲不僅能以大多數人的力量克服少數人之行為，表現出以「多治寡」之精神，（即以少數服從多數的精神）；且能是有