

# 保甲与警察之关系

# 保甲與警察之關係

聞鈞天編著

## 第一章 引論

政治是「衆人的事」，而「衆人又是政治的動物」，所以國家施政之目的，在求人民之生存發達，人民之得以生存，與遂其健全之發達者，實係於庶政之清明與社會之安定二端。庶政如何使其清明？社會如何始獲安定？那麼，就更不得不視政治措施之方式與其用以推行政治之工具爲何如？換句話說，政治措施的方式得當，政治的效力就大，政治也就日見清明，社會也就日趨安定；若是措施的方式不得當，政治的力量自不能達到下層，政治也只有混亂，社會也只見騷擾；同時推行政治的工具，運用得當，政府組織的機能就靈活，人民也就日受其惠，百業也就日趨繁榮；若是推行工具的運用不得其當，政府組織的機能就萎靡，人民也只有遭受災殃，百業也只會殫殫。這個理由是極簡單，極明顯，無待詳爲申論。

警察，是政治工作中最下層的一個中堅份子，徧布州邑，深入民間，一舉一動，與民衆日常生活息息相關。保甲，是政治組織中最下層的一個基本階段，奠全民組織之治基，備社會建設之實效，其工作其措施，亦與民衆日常生活息息相關。故自國家之保衛行政以論，警察與保甲，都是國家行政上用以播

施政令於民間的工具。政令由上而下以推行，必賴警察行政以協助其力；政績由此及彼以展布，必得保甲行政以普化其治；尤其在現下的中國，國難方殷，災患紛至，經濟破產，民生困窮，社會秩序日漸騷亂，幾至有加無已；是凡政治之設施尤不宜忽視此備有「安定社會」功能之保甲行政與警察行政。這正是吾人應當注意的。

時代潮流，演進無已，社會現象，變幻莫測，警察與保甲兩項要政，均負維護示會之安寧秩序，自應隨時代文化，社會環境以變遷，絕不能率由舊章，因循了事。必也，因時制宜，從事革新，方可收事半功倍之效。

考各國警制，發軔於十八世紀以後，我國創設警察，則在清甲午以還，并仿自日本，廢各省縣舊有之保甲，而立以新制。近年保甲復興，警察行政一仍舊貫，這種情形，相互映照，相互消長，在中國的環境裡，我們更應認識警察與保甲之關係。且當綜合其聯繫，視為一體，從事實上謀改革，從理論上謀貫通；相輔而行，相生為用，以迎合時代之椎輪而推進之。這才是我們的責任。

過去辦理警政者，惟重視城市，忽畧鄉村；惟注意警察之勤務，不注意警察之業務。辦理保甲者，惟覺鄉村事簡民淳輕而易舉，甚惡都市人稠事雜之不易推行；惟認識保甲為防衛之政，不認識保甲為福利之政。又只知寬籌經費，舉辦公安，而不知利用民力，以保治安；只知以行政之力量，施行法令，而不知

以社會之力量，發揚政教。——這一類的弊病，可以說是只知衛民而不知利民，只知愛民而不知教民，只知役民而不知束民，只知制民而不知導民。有消極的作用，無積極的方法，故未見其利，而先見其弊，三十年來施行的警政，不能見功，其關係在此，數千百年來施行的保甲，也不能見功者，其關係要亦在此。吾人今日不言振興則已，欲革新警政，欲復興保甲，且欲以此二要政，達到「民安國泰」的目的，是一定要認清楚二者之個別的問題，及其聯鎖的關係。——尤其是我們現在的這個國家，來日「政」「教」「養」「衛」合一政制之建立，其方式，其方法，可胥於此道路中求之。

## 第二章 保甲制度的意義及運用之評述

### 第一節 概說

保甲是民衆以共圖生存（包括生命延續與生活維持兩方面）爲目的所組織之守望相助的方法。換言之，即是編組家戶，清查人口，各具連保連坐切結，共同負責，互相監視，共同約束，共同勸勉，以揚善去惡，以防匪詰奸，以遏亂源的組織。

在宋以前，雖不見「保甲」聯用之名稱，但「保」與「甲」之法旨，則早多存在，其法制之精神，與應用之事實，皆隨在可觀。近今則用爲地方自治制度之下層組織，其效用與機能更爲重要，雖云舊制，實不啻新興事業，故吾人居今日而論保甲，絕不可抹煞其旨趣，而限以局部之狹義。

保甲制度，有廣義與狹義之解釋，就廣義言之，實中國地方自治制度之階梯，亦即我國特有之地方制度。就狹義言之，即農村之防衛政策，亦可目之為農村警察。其組織，由編戶以至於編丁，其效能，由團結保鄉以至禦侮衛國，其精神，由互助相愛以至勸互勉，其方法，由互相保證以至互相檢察。從學理上嚴格的講起來，「保」——即是編戶之政，等於清查戶口，「甲」——即是編伍之政，等於編練壯丁；若合戶丁兩者為一談，則是「以編戶編丁的方法使人民和政府共謀安居樂業的一種地方政治制度」。

## 第二節 什麼叫做保甲

### 一、保甲之釋名

論到保甲的名義，究竟什麼是「保」？什麼是「甲」？什麼是「保甲」？都是值得加以認識與研究的問題。這種基本問題，若是認識不清楚，保甲制度，便乏明確之概念。

普通對保甲本體組合關係上之認識，有承認其為一體者，有承認其為二物者，且有認保甲為一物體組合之兩端，具內外相維之關係者，這是因為方式上的組合，每每影響到保甲名詞確定的問題；究竟保甲應採怎樣組織的方式為好，乃係實際上之一大問題。就保甲制度歷史上的事例言，保之組織，每較大於甲的組織，其組合份子，每以十家為甲，百家為保，或百家為甲，千家為保，此乃一說。又有以保為單一之組織，甲亦另為單一之組織，保甲不必相連為一行政之體系，如唐之鄰保制，清初之里甲總甲等

制是，此又一說。又有以兩者并稱，雖各具組織方式，仍備相繫相維之作用，如宋王安石之保甲制，卽主此說；其所謂保者，以家爲組合單位，指未抽丁前之編戶而言，其所謂甲者，以人爲組合單位，指已抽丁各戶，餘丁編戶之數而言，而時或依保內抽丁之人數，以爲編伍之組織，此又一說。又有以保甲，分別其大小之範圍，認定以家爲組織之對象，遞相統率，使成爲一貫之單一行政者，如清乾嘉以後所行之保甲制，卽屬此說。至於現在所行之保甲制度，多仍沿襲清朝舊規，其應用上之方式，則認保甲之組織，成爲一物，以保之組織，包括甲之組織，均以家爲單位，且甲更爲保之基礎。

綜上，保甲之名雖然劃一，但其組織之對象，有以家爲單位，與以人爲單位之別；組織之方式，亦有單式（如清制）與複式（如宋制）之別，單一之組織方式，重在聯保連坐，及身家查報之方法，複式組織之制度，重在保安地方及健全社會之組織。至於今日所行之保甲制度，其組織之形式爲單一，其組織之應用爲多方，故於「戶籍」「聯保」，「抽丁」「規約」諸端，悉定爲本身上之基本工作，其他各種社會事業，經濟事業，與夫各種政令施行之運用，皆在兼籌并顧。是其所定保甲的名稱，又不能當泥於陳義，而固步自封。

## 二、保甲之本質

古時各朝代的保甲，其性質都不完全相同，卽如宋之保甲，不同於元，元之保甲不同於明，明之保

甲不同於清，這是因為各個朝代，應用的方法不同，故各有其大同小異之制。然這些變化，都是變化其外形，實未變易其本質。

從歷史上來探論保甲之性質，有用之以實行征兵的，有用以安定社會的，有用之以實施教化的，有用以救濟災害的，有用之以徵工修築的，有用之以課稅抽丁的，這許多應用的方面和應用的效能，每每因環境的不同，時常變易其性質。這種性質雖然因時因地而異，然保甲之為社會下層組織，備行政推行之效用則無疑義，而且是一貫不易的。蓋組織機能健全以後，隨便在那一種方式上或那一種方面上應用，均屬可行。

關於保甲之本質，我們可以從三方面說明之：

1. 在本身組織方法之機能上——保甲組織，乃出自人性團結的互助關係，不論他組成份子的變化怎樣，組成基體的數量怎樣，他在組織機能上的本質，仍舊無所損益。因為保甲組織的效用，並不在乎家數或人數多寡上的變化，却在使份子與份子間有共同責任的維護關係。

2. 在國家政制地位的關係上——保甲是合乎進化原則，團結民衆的初步方法，其在政治組織之階段為最下層，所處地位極關重要，故其組織與村里制度為不同，且更為村里制下層之託基，其效用，實亦較村里制行政效率為切要。蓋閭鄰村里，乃空泛之政治意識之組織，某種關係上，只須合乎其組合數字

即可，推行政令之力全賴官方，而保甲組織，則有立己立人之聯鎖關係，由驅奸除盜以及於鄉約教化，皆可本其個別組織，相互協進，斯不但國家社會之下層組織，自必堅實鞏固，而且真正之民主政治，方足賴以實現。

3. 在社會份子組合的對象上——保甲組合的構成員，全是以「家」或「人」爲本體，以聯成其脈絡，收相關之效，保甲組織中之「家」與「人」的組合方式，更兼有家與家的組織，暨人與人的組織，及家與人的綜合組織，這三種組織方式的機能，保甲制度，能以合理的規律，基於實際的環境，而發揮其效用。

這三種本質，是保甲制度中特具之要點，共同責任與共同担保之義，即由此而生，由此永固。

### 三、保甲之精神

保甲之一切精神基於「共同責任與共同担保」，共同責任之關係，基於道德之觀念者爲多，共同担保之關係，基於法律之觀念者爲多，緣道德之主旨，乃係以教爲教，法律之主旨，乃係以刑爲教。是二者，分而論之，若爲表裏，合而論之，實屬一體。「軌物齊衆，刑教兼施」，斯乃合一之真諦。

依「法」的觀念，保甲之旨，則在推其致治之理，而求所以用民使民之術；依「教」的觀念，保甲之旨，則在彰其化育之道，而使收齊民訓民之功，合兩者之綜和的宗旨，是保甲在內之精神即爲表現相

團結，相互助之行爲，使之相保，相訓、相佐、相交、相成、相助、相察、相勸、相卹、相賙、相救、相葬；而國家制民，役民、教民、育民、導民、束民、齊民、感民之方，亦皆於此以表現。

再具體說，保甲內在的精神，可分爲六點：

第一 親愛

第二 團結

第三 互助

第四 義勇

第五 保鄉

第六 衛國

這六點是保甲運用的靈魂。不可一端或缺。要在事實上表現保甲的成績，這六種內在的精神，是要時時刻刻把握住的。

四、保甲之運用

保甲編成以後，要保存其精神，發揮其效力，全在運用之得宜。運用的方法，又須因地因事以盡其巧。至與保甲行政範圍有關係的事實，吾人可注意者，有下列諸端：

第一 保甲與兵制

第二 保甲與賦役

第三 保甲與警政

第四 保甲與戶政

第五 保甲與火盜

第六 保甲與農政

第七 保甲與興教

第八 保甲與堡寨

第九 保甲與團防

第十 保甲與鄉教

第十一 保甲與救荒

第十二 保甲與禁政

第十三 保甲與徵工修築

第十四 保甲與其他政令之進行

保甲與警察之關係

中央保甲函授訓練班講義

## 第十五 保甲與社會風俗之改善

這許多運用的事例，在過去保甲實施的歷史上，我們常常可以見得到，不過其中如兵制，如賦役，如警衛，如戶政，如興教，如勸農六端，因其爲國家行政上具有重大之積極意義，常列爲基本之應用工作，亦有肯定其爲保甲固有之目的者。至其諸端，率多隨地應變，方策各殊，不皆視爲常例，恆列爲運用方面之問題。

普通觀念，每認保甲爲用以防衛的，對於社會上的教化作用，以爲很少用處，這是極大的誤解。目下各省舉行保甲，當然不止於防衛不途，須運用到教化方面去才對，這一點意義，很值得我們注意。試觀各地所行之保甲規程內容，可知是雙方兼顧的。惟防衛爲保甲第一步工作，教化爲保甲第二步工作，除了這兩步工作以外，還須應用到其他社會事業方面之創興，以福利百姓者，則所在多有。所謂先求其安，次當使之有養有教者，義卽在此。

至於現在本書所要講的範圍與對象，是限於保甲狹義中實際運用於警察行政方面的連繫問題，是保甲制度第一步工作裏實施的技術問題；換言之，就是「警」「保」合一的行政效率問題之運用也。

### 第三節 保甲法制史的回溯

欲考保甲制度興革利弊之所在，不可不明審其史跡，尤不可不詳析其法制。因此制度之演變，與吾

國警察制度，具相互之關係頗深。

保甲制度，隨唐以前，已見其法，宋清諸代，備立其制，歷朝推行之主旨，周之政主於教，齊之政主於兵，秦之政主於刑，漢之政主於捕盜，晉魏之政主於戶籍，隋之政主於檢察，唐之政主於組織，宋初主於衛，其後并以雜役，元則主於鄉教，明則主於役民，清則主於制民，尤於歷朝應用之術，兼收并用，民國以還，各省隨地施用，無劃一之章法，至十七年，中央始定保甲運動，爲下層社會七項工作之一。二十一年，三省剿匪總司令部，首創法規，行於剿匪區內，以保衛爲主體，兼及其他之自治行政工作。二十三年以還，各省仿效，風行一時，其章則之制定，各有更張損益之處。由此以還，國人漸悉保甲之用，不僅可爲民衆自衛之組織，實允爲民衆自治之組織，不僅宜行於鄉村，且可以於城市，不僅陸上應注意保甲，水上亦宜注意保甲。近日內政部更擬改定自治行政之系統，參合保甲之精神，於鄉鄰閭制之中，廢閭鄰而代以保甲，建立地方自治之統一政制，確認保甲爲地方下層之組織，判斷環境之需要，刪除向日不切實際之政制，這不能不說是一種的進步。這種進步，在一方面我們不可忽視其制度自身之功能，他方面尤當認明與其他政制之關係。

茲以周迄唐一段階級，宋迄清爲一階級，民國以還爲一階段，分別略述保甲法制之史跡，以供研證。

### 一、自周迄周之保甲法

在這幾個朝代中之保甲法，我們可以見其運用的精神，和方法的創建。

1. 周代已具之保甲典型——保甲名詞，創于宋代，而保甲制度，實始于周。在三千年前的周代，已樹立人民與政府努力放地方自治之基礎，周朝當的下級政治，在郊內是以五家爲比，五比爲閭，四閭爲族，五黨爲鄉，五鄉爲州，組織嚴密，系統井然，至于郊外，則以五家爲鄰，五鄰爲里，四里爲鄣，五鄣爲縣，五縣爲遂，其組織與郊內相似。其作用在「使民相保，出入相同，存亡更守」，故周代里閭族黨之組織，其精神全在使之相保相受相葬相救相調相賓，後世的保甲制度，實淵源于此。

2. 齊之什伍法與秦之連坐法——春秋戰國時代，是中國社會一大轉變的時期，主要轉變的條件，是社會經濟的動搖，尤其是農村社會的紛擾，在這種擾攘的現象之下，無疑的對於農村經濟組織與農村社會的安定，必施以一種新適應農民需求之政治手段。應用這種手段的表現：一卽管子治齊之什伍法，二卽商君治秦之連坐法。

管仲治齊，採行比鄰制的精神，以作內政，以寄軍令，卒致齊國富強稱霸，九合諸侯，一匡天下，其施行方法，亦分郊內郊外兩種：郊內五家爲軌，十軌爲里，四里爲連，十連爲鄉，五鄉爲師，郊外三十家爲邑，十邑爲率，十率爲鄉，三鄉爲縣，十縣爲屬。全國分五屬三師，政府施政，如綱正網，故自齊國「選練士，爲教服，連什伍，編天下。」以後，兵力乃稱雄于當世。

商鞅執掌秦政，使民爲什伍，連坐相收，告奸者與斬敵同賞，匿奸者與降敵同罰。嚴刑峻罰，以威天下，這種「一人有罪，連坐九家」的制度，實即我們現在所辦的聯保連坐切結。

此二者，什伍之實效，全在審人數以爲用。連坐之法，則偏重於「家與家的結合」一則形成保甲十、數五數編制之組織，一則形成連保切結之應用。

3. 漢之三老制與郵亭捕盜——中國社會至漢代，封建逐漸崩潰，變爲君主獨裁之政治局面，其時在中央政府有較大的集權，在地方人民亦嘗賦予以預聞地方事業的機會，下級政治組織，有三老等制及郵亭之設。高祖三年始行鄉官三老制，政府對於人民，僅具保育之責，人民對於政府，亦惟負告姦之義務，什家伍家相連，只須互相檢察，以告監官，不必拘於結保之方式。故此三老之制，頗顯著保甲法中之教化作用，也是保甲制度在另一方面運用的結果。

又因在此地方制度劇變情形之下，齊秦以還所用戶保家連之法，概不盡能適應環境之需要，於是昔日民間防盜弭盜之法漸廢，半官式捕盜之機關，遂代之而生，緝捕之責，悉付之亭長與鄉遊徼縣尉等胥吏，以專一其事，人民亦僅負舉告兇惡賢良之份子於官府，而待其懲獎焉，這又是漢代的保衛法制的種種精神。

在這裏，我們若是把保甲與警察比照來看，亭長補盜之法，頗類後世警察，三老之設，則足彰保甲制度

中之教化意義；而在整個的保甲理論基礎上說，實在又包括保甲制度統一的觀念上之「刑」「教」兩方面。

4. 晉魏迄隋之保衛法制——此一時期內之保衛政制，其形式之更迭大畧相同。蓋自漢末以後，天下大亂，黃巾禍起，三國紛爭，人民奔散流離，社會極端騷動，昔日什伍制度的遺規，與郵亭設長捕盜劾賊之法，幾蕩然無存。晉代藉行士斷法之推廣，謀復鄉官之制，由民生之安定，以策地方之安甯。宋以什伍制與三老併行，是仍漢代制度之變相。

後魏之三長制，北齊之隣比制，重在與民休息。北周之耆長制，係變更以前之鄉村組織，而併立爲團。其目的爲齊戶籍，稽人口，平土地，與後世設立團防禦盜者不同。此皆爲保甲運用於另一方面之發展，不僅事於消極之弭防而已。

至隋文帝受禪以後，頒新令，以五家爲保，五保爲閭，四閭爲族，各置正，以掌其事。京畿之外，置里正，以相檢察，保甲的「彼此詰察，檢舉奸宄」的作用，自此復著，保甲制度的政治意義乃相得益彰。

5. 唐之保鄰里鄉制與府兵制——唐之保衛制度與政策，以保鄰里鄉制爲組織口戶之基礎，以府兵制爲守戍地方之力量。故其坊野分編，及重視里正村正職守，實不亞於後世保甲分城市鄉村之編戶，與慎選保甲長人選的意義，而府兵徵選之規則，亦不亞於後世保甲中編練壯丁隊的意義。這兩大要義，吾人研究保甲制度與警察制度者，正不宜忽視。

惟唐之保鄰里鄉制度之設置，重在編戶，不重結保，檢察奸非之事，專付之里正村正或坊正，其制度上的特殊，正猶之乎合保甲之組織而另付保甲長之職務於警察以行使之權，這種方法，很值得我們注意。吾國保甲制度與警察制度，當年由合而分，復由分而合，又復由合而分，今且不得不於分工之中更求合作之道，此其演變之迹，正不容忽視也。

## 二、自宋迄清之保甲制

宋代以還的保甲制，比較具體，實際應用的法則，可供我們參考和研究的地方很多。

1. 宋代保甲法制——宋朝熙寧時代的保甲制度，爲王安石所創設。蓋利用鄉兵制，而參以保甲新法。其目的有二，一爲用以代替地方自治團體的警察；二爲用以改革兵制，以之爲後備兵及國民兵。其方法，則以兵法部勒四民，以戶籍防杜奸宄，故其第一個目的，保甲性質與今日的警察相同。不過其警察權則全委諸地方自治的團體。換句話說，即是地方保衛的權力，由人民自己來掌握，與今世所倡議的警察權，應歸于人民團體的學說，正相吻合。蓋以地方遼闊的中國，政府的力量，不能普及于微末，這種制度，足以補救缺憾。其第二個目的，即藉保甲制改募兵爲徵兵。且廢義勇以爲保甲，而改換其精神，這種應用保甲制度，以達到徵兵徵警的目的，今日仍不失爲有價值之學說。

至於其時施行的策劃，約有兩大點：一爲裁減募兵，訓練民兵，以連保設甲之法爲約束。二爲先行

