

葉木青著

中國保甲制度
之發展與運用

朱家驊書

葉木青著

中國保甲制度
之發展與運用

朱家驊書

木青學長兄道鑒惠示大著中國保甲制度之發展
其運用古人有言仁人之言其利溥哉仁人之言
云者立論必期於可行証理必極於可驗發乎不能
自己之心以求其至當不易非苟焉而已

大著縱橫窮究精深闡實以保甲制度貫穿於自治
事業之中即此至當之理已見仁者之苦心利被天下蓋
灼然可知也歡喜讚賞敬贊所見如此

弟陳布留上



序 一

凡事有所創必有所因，有所因亦不害乎創；折衷其間而求其是，則治道所由出也。民國初年，雖政體已改，然庶政多蹈襲舊制，或僅易其名而未變其實，雖積重難返，亦泄沓苟簡，有以致然。及十六年北伐完成以後，一時除舊布新之聲浪甚高，於是又往往以創爲貴，而亦以是因興革太驟，使親民者疲於奔命，庶民未蒙其惠而先受其擾者。迄於今日，當局始洞燭民瘼，漸能因時制宜，於民政教育諸大端，頗益修舉，而最近所致力於推行之保甲制度，則上承遺規，下適時宜，固所謂創中有因，因不害創，誠今日國民自治之要端，尤非常時期民族自衛之基礎者也。然各省保甲制之施行，往往有急切責效，或迹重形式，未能按步就班，循名竄實，以謀與政教各方面相聯繫者；而不知詳考前制，審察民隱，以爲措施之因應，尤爲推行之一大阻力。故近年各省之施行保甲制，固多著有成效，然因此而未得庶民之共信，馴致良法美意，不能貫徹其初旨，是固非法之爲害，要亦由探究往事，考慮現勢之道有未盡耳。

同事葉君木青，好學有識，留心當世之務，既在浙江自治專校講授有年，復佐治務於本省民政廳，以其教學所得之理論，證之體驗社會與政令之實際，撰爲『保甲制度之發展與運用』一書，凡十萬言，其述保甲制度之史的發展，足使施政者知已往制度之精義與其得失，以供今事之殷鑒。其論保甲制度運用之原則，以及各論中分別商討保甲與各方面之聯繫，尤切合實際，堪爲實施之衷據。際此保甲制度推行之時，主政者既不遑博稽往籍，民衆尤罔知適從，若此書之詳而不繁，略而不漏，事理兼顧，有體有用，洵爲朝野所宜共讀者矣。

方今庶政既繁，負實際責任者，往往無暇於讀書與運思，甚且於察事亦有不遑求周之勢。一紙令文，承上而責下，不問其事之是否亟需，舉辦之條件是否略備，與行後之利弊何如，應行改進者何如，而日惟案牘鈎稽，三令五申之不已，聞人之稍有討論，輒嗤誹之以爲『爲政不在多言，願實行何如耳。』夫此一古語，洵足促空言多於實行之積習；然實行之中，要不可無言以輔之；證之前事，察諸環境，探討得失，抒述原委，此固言之有益於行者，爲政者所不廢，且必有取乎是也。此書之尙論周秦漢唐諸代保甲制之孕育，誠悠遠若與現勢睽隔者；然如北宋保甲制之精意，明清行之而不能普遍之舊規，以逮民國以來種種舉措之因果，則皆殷鑒歷歷，足爲執政者之考鏡。而其論運用之原則與實際，尤足資施政者之採擇焉。

抑余重有感者：處今日自治待舉，國勢危迫之際，保甲之重要，有識者本無間言。然民衆以智識不足，輒多囿於近利，忽視遠圖，以是頗有未能樂於接受推行者。至若一旦國家有警，則守望相助，吾民合力之道，是否可期之於已有保甲組織與訓練之鄉鎮，吾人尤未能自信，良以教育未能普及，民衆不知獻身報國之大義，則縱已教以身體自衛之道，其心理猶未有健全之自衛；而保甲制雖似推行有效，及至臨難遭變，果能盡其最大之使命乎？吾爲此言，非危詞聳聽，鑒於平津間無知民衆之受外力策動，察諸各省人民教育幼稚與夫經濟艱窘之現狀，誠有令人不寒而慄者。葉君之論保甲與教育，有謂『藉教育以推動保甲，借保甲以普及教育』寥寥數語，實具深意。就此以觀，欲保甲制度之推行有效，民政與教育行政以及軍事保安當局，必須充分合作；地方學校教育機關，必須與自治組織相與提携輔助，精神訓練，應較諸技術訓練，更爲重視；而義務教育之中，於識字與生產教育之外，尤應諄諄曉諭民衆以民族如何自求生存之大義。誠得此書而益引起國人之注意討論，

或由葉君推本初旨而更衍論之，固吾人所願爲國家請命者。葉君將以此書授梓，屬余有所言，余於自治保甲問題，素鮮研究，重違雅命，輒勉就平昔積感而妄抒論之，且以質諸讀者。民國二十五年七月慈谿陳訓慈謹序於浙江省立圖書館。

序 二

保甲之法，創自周秦，至宋王安石，用爲變法之骨幹，雖當時阻於淺見者流，未能奏效，然其卓識叢籌，多爲後世所師法。明王陽明用之以平大帽山巨寇，尤爲彰著。近世民衆，毫無組織，成爲一般散沙，尙私利，蔑公益，以致地方無自衛自治，全般政治經濟，無從建設，洵爲中華民族之大患也。蔣委員長明察及此，爰復引用保甲成法，斟酌損益，以組織渙散之民衆，勦除共匪，進而爲推行經濟建設之工具，以至爲由募兵而徵兵之基礎，在其親督辦理之省市，滔天共匪，爲之殲滅，試行三五年，功業已大驗，若能羣起努力，後者亦不難觀成。惜其他省市，奉行未能盡善耳。前浙江省地方自治專修學校同事葉君木青，講授地方自治保甲制度之理論及實施方法，極爲精到，後在浙江省民政廳規劃指導全省保甲工作，以其研究所得，體驗於實際，其心得見解，尤爲確切。近本其數年之研究經驗，上稽遠古，下迄來茲，旁搜各省市保甲規章，綜其得失利害，纂爲是書，以餉當世，余深信其對於推行保甲之前途，必有莫大之裨益也，謹爲之序。民國二十五年七月十五日馬巽。

序 三

保甲制度爲政治下層組織之基礎，尤爲充實自衛扶植農村，以至完成自治之階梯。徵之社會環境，民衆需要，洵爲不可磨滅之論據。顧自宋王安石辦保甲以來，元明清諸代，屢墜屢繼，雖不無一時之奏效，而良法美意，僅足作專制君主役民制民之具。蓋往時既無確切之論據，斯無充分之效用，其流弊固不待言。民國二十年間，蔣委員長治贛之際，厲行保甲，成效獨著。自二十一年八月頒行勦匪區內編查保甲戶口條例，豫鄂皖三省推行於前，蘇浙閩湘各省相繼於後，近數年來，幾又風行全國；而檢閱編辦結果，未必遍著成效者，亦無非有準確之理論，尤視乎有無適當之運用耳。

吾友葉君木青，潛心自治保甲理論，積數年研究，於教貫之餘，又從事實際政治工作，近出所著中國保甲制度之發展與運用，並屬予數言爲序，予披讀至再，深感理論精闢，不同凡響。其於古今保甲縱橫發展之迹，證引詳明；尤於運用方面，切合時代需要，闡揚甚致。非但供讀者之研討，直可作施政者之圭臬。予旣不能以不文辭，且不禁重有感焉：

總理嘗謂：『人類之生存，不外保與養，保卽自衛，養卽覓食。』保甲之組織，在乎充實人民自衛之力量，所謂警察保甲、徵兵保甲，卽自衛之運用也。總理地方自治開始實行法，以警衛爲六事之一，可知地方警衛之不健全，決不足以言自治，以自治爲體，以保甲爲用，保甲之推行，旣臻效果，則自治之完成，方可有望。然論者有以各地編辦保甲，且以保甲組織接替自治組織，遂認爲自治從此停頓，或並無所謂地方自治，誤會之處，在所難免。葉君於保甲與自治一文，反覆推闡，言之確當，有裨於當世之釋疑解惑，猶其餘事也。

抑予更有進者，保甲之運用，固不必限於自衛，其他所謂教育、建設、合作、禁烟等事，無一不可藉以利導，蓋

由保甲之用，未始不可進而爲自治之體，此正所謂保甲之收效亦卽自治之完成。惟是今日辦理保甲固應社會環境之需要，不先自衛，奚暇自治？不先安定社會，遽欲建設萬端，或不求因地制宜，而僅孜孜於趨時模倣，勢必至功半事倍，非計之得也。是書中編詳論各項保甲運用，自可供推行保甲之準據，祇以運用之妙，在乎一心，決非囫圇吞棗，旦夕之間，卽可圖成也。

予就感想所及，聊爲是書之意表而出之，以答葉君；並請海內人士有以教之！
中華民國二十五年七月張
強謹序於首都寓次。

序例

一、著者曾執教於前浙江省地方自治專修學校，積歷四年，與同事同學相研討，得略知自治理論，與地方實際情形。然每念自治組織渙散，社會下層空虛，民未受自治，將何云自治？況當盜匪如麻，民不安堵，欲求建設，必先安居，欲臻自治，必先自衛。保甲制度，實應時代環境之需要，更爲由官治而民治，由自衛而自治之階梯。感想所及，偶抒爲文，此卽本書問世之動機也。

一、建設縣政，似宜以保甲爲中心條件，往昔辦理縣政之錯誤，既以民財建教等項並重，而反以自治爲民政之一小部份，是與總理「縣爲自治單位」之旨，已相背謬；馴致推行縣政，失其重心。今以保甲與自治併爲一體，人民組織健全之後，頗宜以各項自治事業，利用保甲制度澈底推行。本書偏重保甲之運用，卽本此意。

一、本書準據古今保甲縱橫發展之迹，與現前事實及各項需要問題，引會貫通，以保甲推動自治爲主旨，以如何運用保甲爲手段，使讀者有系統可尋，且易明其條理。

一、本書既偏重運用，顧並注意於現行保甲之橫的發展，而於縱的發展，不過略據史實，假定時期，證以沿革，挈其綱要而已。若欲探討較詳，請另參考聞鈞天氏之「中國保甲制度」。至若關於編組或運用時疑義之解釋，請另參考喻國華氏之「保甲制度詳釋」，則更可左右逢源矣。

一、本書分上中下三編，上編總論保甲制度之縱橫發展及其運用方法。中編卽分論運用之內容；凡茲數編，間已披露於東南日報，惟仍多所增修。下編附錄各省保甲章則，惟僅限於編組一端，略示各省編辦保甲現

狀之異同，以便較證研討。若欲詳知各項保甲法令，請另俟彙編『現行保甲法令大全』一書。

一、本書引用關於保甲之古籍或近著，類多註明出處，以便讀者參證，並對於保甲作家鄭重聲謝。

一、本書一部份初稿，既成於學校講貫之餘，其後著者復供職於浙省民廳自治保甲科，公餘之暇，重事修撰，多所擴充，銖積寸累，兩易寒暑，至今始見脫稿。然終憾時間所限，學識不敷，舛訛之處，自知難免，海內閱達，幸賜高權而教正之！

中華民國二十五年五月葉木青識於杭州九曲巷之蝸寄廬。

現行公文程式集成

▼朱翊新編 精裝一冊

實價國幣五角（寄費一角三分）

編者前任蘇州市政府社會科長，對於公文書類，素所諳熟；近出其餘暇，精輯是書。內分「公文常識」「一般公文」「地方自治機關公文」「陸海空軍公文」「司法機關公文」五編，每編除申述其定義及其應行注意各點外，所選各體公文，式例極豐富新穎之能事。

全書要目

- 1 公文常識
- 2 一般公文
- 3 地方自治機關公文
- 4 軍事機關公文
- 5 司法機關公文

世界書局發行

目次

上編 總論

甲 引言

一 保甲制度之時代背景

二 保甲制度之面面觀

乙 保甲制度之史的發展

一 保甲制度之胚胎時期

- 1 黃帝時之井田制
- 2 成周時之鄰比制

二 保甲制度之孕育時期

- 1 管仲治齊時之軌里軌邑制
- 2 商鞅治秦時之什伍法
- 3 漢之鄉亭里制
- 4 北魏之鄉里黨制
- 5 北齊之鄰比
- 6 北周之耆長制
- 7 隋之保閭族里黨制
- 8 唐之里鄉鄰保制

三 保甲制度之產生時期

- 1 王安石創辦保甲之原因
- 2 王安石興辦保甲之步驟

四 保甲制度之演變時期.....一〇

1 元之村噓及弓手制 2 明之里甲鄉甲保甲制 3 清之總甲里甲里社圖保制

五 保甲制度之復興時期.....一六

1 民國以來之保衛組織 2 自治制度下之保甲運動

六 保甲制度之發展時期.....一八

1 保甲運動之基礎(附表) 2 保甲戶口條例之評價 3 各省保甲實施之近況(附表) 4 現行保甲制度之評價

丙 保甲制度之運用.....一二

一 保甲運用之先決問題.....二二

1 編查問題 2 訓練問題 3 經費問題

二 保甲運用之基本條件.....二六

1 以人為條件者 2 以事為條件者

中編 各論

一 保甲與自治.....三一

二 保甲與警察.....三五

三	保甲與兵制·····	三八
四	保甲與賦役·····	四二
五	保甲與戶籍·····	四七
六	保甲與教育·····	五一
七	保甲與司法·····	五五
八	保甲與農村經濟建設·····	六〇
九	保甲與土地政策·····	六五
一〇	保甲與倉儲·····	七五
一一	保甲與禁烟·····	八〇
一二	保甲與國防——海防·····	八五
	結論·····	九三

1 歷來保甲制度之總批評 2 對於今後運用保甲制度之希望

下編 附錄——各省市保甲章則

勦匪區內各縣編查保甲戶口條例·····	九七
修正浙江省保甲章程·····	一〇二

浙江省辦理保甲補充辦法·····	一〇七
江蘇省清查戶口編組保甲規程·····	一一二
江西省政府修正保甲條例·····	一一七
湖南省清查戶口編組保甲規程·····	一二一
廣西各縣甲村街鄉鎮區編制大綱·····	一二七
浙江省編組船戶保甲及船隻管理檢查暫行辦法草案·····	一二七
湖南省各縣清查戶口編組保甲須知·····	一三〇
修正江西省各縣清查戶口規則·····	一三三
江蘇省各縣船戶保甲補充辦法·····	一三四
浙江省各縣壯丁隊編組暫行辦法·····	一三六

上編 總論

甲 引言

一 保甲制度之時代背景

保甲制度乃歷史之產物，應用保甲，基於社會需要條件。論者有謂推行地方自治，不採之東西各國新制度，而反於古紙堆中翻求遺留之陳迹，未足適於思潮，臻於上乘。抑或謂古代保甲，大抵專意於察奸除暴，祇適於往昔之社會環境，其在農村破產，民氣消沉之今日，頭緒紛繁，諸待建設，僅孜孜於警察保甲，亦非包醫百病之方。而不知國家立制，必有其時代背景，保甲制度，非但為歷史之產物，實亦適應中國古今社會環境之需要。古時地廣人稀，人民相聚而居，形成孤立之社會。家庭組織，為社會組織之單位，故在經濟須為自給，在治安須為自衛。由自給自衛之需要，乃促成出入相友，守望相助，疾病相扶持之關係。而此相友相助相扶持之精神，即為保甲制度之萌芽。歷時既久，需求不絕，始有今日之繁榮，惟歷代有時勢之不同，各地有環境之迥殊。保甲制度乃隨時隨地，遞嬗演變，而保甲運用，亦遂有所側重，或重在教，或重在刑，或重捕盜，或重查戶，或重農桑，或重兵役，或偏於作用，或偏於編制。自周、秦、兩漢以迄隋唐，莫不皆然。王安石始正其名，初重警察，終重雜役。至元則用以施教，明用以役民，清用以制民，所謂運用之妙，在乎一心，固不限於警察一端也。