

清代保甲法律制度之探析

赵晨景

新疆大学法学院, 新疆 乌鲁木齐

收稿日期: 2023年12月11日; 录用日期: 2023年12月25日; 发布日期: 2024年1月17日

摘要

清代保甲法律制度是以保甲为基本组织形式, 以维护地方秩序稳定为主要职能, 以保甲法令为中心, 用以巩固清王朝中央政权的一系列规章制度, 属于清朝行政法律系统的重要组成部分。本文以清朝时期的档案资料为依托, 梳理了保甲法律制度的变迁过程, 探寻了保甲法律制度的法律渊源, 总结了保甲法律制度的主要内容, 评析了该法律制度对清朝社会所产生的积极与消极影响。

关键词

法律渊源, 保甲法律制度, 清代

An Analysis of the Legal System of Baojia in the Qing Dynasty

Chenjing Zhao

Law School, Xinjiang University, Urumqi Xinjiang

Received: Dec. 11th, 2023; accepted: Dec. 25th, 2023; published: Jan. 17th, 2024

Abstract

The legal system of Baojia in the Qing Dynasty was an important part of the administrative and legal system of the Qing Dynasty, with Baojia as the basic organizational form, the maintenance of local order and stability as the main function, and the Baojia decree as the center. Based on the archival materials of the Qing Dynasty, this paper sorts out the process of establishing the legal system of Baojia, explores the legal sources of the legal system of Baojia, summarizes the main contents of the legal system of Baojia, and analyzes the shortcomings of the legal system in its operation and its positive impact on the maintenance of social order in the Qing Dynasty.

Keywords

Legal Sources, Baojia Legal System, Qing Dynasty

Copyright © 2024 by author(s) and Hans Publishers Inc.

This work is licensed under the Creative Commons Attribution International License (CC BY 4.0).

<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>



Open Access

1. 引言

清代继承并发展了宋元等历代王朝优秀的制度文明，形成了中国古代最为完善的封建政治法律制度，保甲法律制度也是其中最重要的组成部分。清代的保甲法律制度是一个以保甲法令为中心，以保甲为基本组织形式，以维护地方秩序稳定为主要职能，并用以确保与巩固清王朝中央政权的一系列规则制度。保甲法律制度最早源于西周时期，经过多个朝代的发展与完善，在清朝时期该制度达到顶峰。作为清朝行政法律体系中的重要一环的保甲法律制度，其被时人评价为“弭盗安民之良规”，对维护清朝统治有着十分重要的作用。近代许多学者也关注到了保甲制度在清朝社会治理中的重要地位，并从多个角度对其展开了研究。赵秀玲在其《中国乡里制度》一书中对保甲与宗族、保甲与衙门之间的关系进行了详细的探讨[1]；美籍学者萧公权在其《中国乡村——论 19 世纪的帝国控制》一书中也讨论了清代保甲制度的运行效果[2]。除了上述两部著作外，学界现有 5 篇与清代保甲制度研究相关的论文，论文的研究内容各有侧重。其中，孙海泉的《论清代从里甲到保甲的演变》[3]与张德美的《清代保甲制度的困境》[4]最为经典，前者探讨了推动清代保甲制度演变的经济、政治因素；后者则是从社会学视角入手，着重分析保甲制度执行效果差的原因。总体来看，学界对清代保甲制度的研究视角多为史学与政治学视角，法律视角的研究成果较少。基于此，本文将从法律史角度出发，对清代保甲制度的法律变迁历程、法律渊源以及相关法律内容等方面进行梳理与评析。

2. 清代保甲法律制度的变迁

清代所称的保甲法律制度最早可以追溯到战国时期的秦国商鞅变法，商鞅独创了“什伍连坐之法”[5]，以“伍”和“什”为单位，对各地居民进行编制；至隋唐时期，保甲制度已初具雏形，但此时期的保甲长最重要的职责是维护秩序与收税；时至宋朝，该制度已经发展成熟，王安石主持制定了《畿县保甲条例》，以“保”、“大保”、“都保”三个层级对乡村居民进行编制，将村民编入后备军中，以达到节省财政支出、维持社会稳定的目的；到了明朝时期，朝廷在乡村地区大力推行保甲制度，保甲掌握其乡内的词讼、户婚、田土、斗殴等案件的处理权限，保甲权力鼎盛之时，其势力甚至凌驾于地方官员之上。

1644 年，清军入主中原之后，清王朝统治者开始思考：如何在地域辽阔的中原地区维护社会治安、建立富有长效的中央集权统治。此时，明朝用以强化地方社会秩序的保甲法律制度引起了清朝统治者的注意。1644 年 8 月，摄政王多尔袞颁布下令：以户为单位，将地方的现居民众以十户编为一甲，十甲编为一保，要求各户在甲长和总甲的管理下，相互监督检举不法行为，即“凡遇盗贼、逃人、奸宄窃发事故，邻佑即报知甲长，甲长报知总甲，总甲报知府州县卫核实，申解兵部。若一家隐匿，其邻佑九家、甲长、总甲不行首告，俱治以重罪不贷。”[5]由此，清代保甲法律制度正式确立。

随着时代的发展，保甲法律制度在各地区的实行过程中也出现了诸多问题，使得康熙与雍正两任皇帝不得不对该法进行修订，但修订后的保甲法的施行效果仍然不尽如人意。时至乾隆年间，清廷总结了

保甲法在施行中所体现出的各类问题，有针对性地修订了十五条保甲法令。相较于前期的保甲法，新保甲法对适用条件、范围等多方面的内容都进行了更详细的规定；另外，新保甲法也特别强调要对人员的流动往来进行登记，稽查客栈的留宿人员，严加盘问非本地的可疑人士，以保证社会秩序的稳定。新保甲法的颁布使得清代的保甲法律制度逐渐走向完善，最终成为了维持社会治安、管理人口、管理税收等多重功能合一的社会管理法律制度。

时至清朝后期，王朝内忧外患，朝廷虽加强了保甲法律制度的建设，但收效甚微。保甲法律制度随着清朝中央政权的衰败，也呈现出了“渐次废弛之状”[6]。

3. 清代保甲法律制度的法律渊源

法律渊源是指那些虽然具有不同来源，但仍有着法律效力以及某一特定法律功能的法的外在表现形式。对于保甲法律制度而言，清廷并没有颁布一部专门性的保甲法律规范，而是将其和其他对象放在一起调整，这便使得保甲法律制度散见于不同效力阶级的法律规范之中，并由多部法律同时保障该制度的正常运行。清代保甲法律制度的法律渊源主要包括以下五类。

3.1. 《大清律例》

《大清律例》是清朝时期最重要的一部成文律典，经过了顺治、雍正与康熙三个时期的补充与修订，到乾隆时期终于趋于完备。乾隆时期，大臣三泰作为该法典修订工作的总负责人，对前朝与本朝的律法、条例进行逐一地考察论证，并结合当时的司法实践，进行法律条文的重新编辑与仔细校正，于乾隆五年正式颁布，刊行中外。《大清律例》中有关保甲法律制度的内容较多，在《礼律》、《户律》等多部门的律例之中都可以看到有关保甲法律制度的相关内容，其中囊括了有关保甲编制、负责管理保甲的州、县官员的责任与处分以及保甲长的处罚、选任等多个方面的规定。

3.2. 《谕旨》

《谕旨》是指清代帝王面向全国范围传达王命的官方文书，也可以被称之为诏令、诏敕等。由于清代中央集权制发展至顶峰，天子拥有至高的权力，其命令也同样拥有最高的法律效力。清朝皇帝非常重视保甲法律制度在社会基层的施行情况，由此，清朝的档案中保存了多位皇帝就保甲法律制度在各地实施情况和实施问题所发布的谕旨。由于各个谕旨之间的适用效力与适用范围有所不同，可以将其分为两种类型。

第一种类型：清代皇帝针对特定的地方官员就某一特别的事项的上奏而发布的指令，该谕旨的效力只及于上奏的官员及其上奏的特定事项，适用范围较为狭窄。例如，乾隆元年，河南巡抚富德上奏建议使用保甲制度来精准编户，以精确统计人口，确保在朝廷救荒时胥役无法作假贪污。乾隆皇帝针对此奏折做出了批复，令富德在河南先行试点一至两年，若有成效，则推广全国。

第二种类型：清代皇帝针对普遍性事项发布的旨意，可以适用于全国范围内。例如，嘉庆四年，由于各地的官员未能依据法律规定充分地适用保甲法律制度，致使各地区盗匪横行[4]，嘉庆皇帝针对此情况发布了谕旨，对各地方官员进行了申斥。

3.3. 《大清会典》与《大清会典事例》

《大清会典》是指记述了清代朝廷机构的职责、活动规章的律典，其内容丰富，是一部有关封建行政制度的成熟法典。《大清会典事例》与《大清会典》相辅相成，《事例》主要记载了清代所有行政机构的政策、制度以及其具体施行情况。保甲法律制度作为清朝行政法律制度系统的重要组成部分，必然会出现在《大清会典》与其《事例》的具体规定之中。例如，光绪时期的《事例》中宗人府、督察院、理藩院以及中央的六部等多个机构都对保甲法律制度进行了规定。

3.4. 《则例》

《则例》是指清代朝廷针对某一事项或是某一部门而形成的法律规范汇编，其中《户部则例》对于保甲法律制度的规定最为详实。《户部则例》将乡村划为牌、甲、保三级，并对定居人口与流动人口的管理做出了严格规定，强化了清朝中央政府对于基层社会的控制。

3.5. 《省例》

《省例》属于清朝时期的地方性法规，是各地方衙门处理行政、司法事务的重要法律依据。清代的保甲法律制度在全国范围内推行，也自然会体现在全国各地的《省例》之中，各地衙门可依据各地区的实际情况进行变通。例如，《福建省例》[6]中存有保甲设立的规则、编查保甲的条款与保甲的监察章程等多项法律规范。

4. 清代保甲法律制度的主要内容

保甲的法律制度包括维护治安、管理户籍、管理税收三个主要部分。其中维护治安是保甲法律制度最重要的一部分内容，管理税收次之，管理户籍为最后。

4.1. 维护治安

在清代的《则例》以及其它法典中具体明确了保甲法律制度有关维护治安的法律规范，主要包括了以下两个方面：

首先，乡村的治安治理。各乡村均实行牌、甲以及保的三级管制。清廷要求每户居民在门外悬挂本户人员数量等具体家庭情况的牌子，符合条件的牌长、保长以及地方官员有义务及时核查牌面内容的真实性。负责人在发现盗窃、赌博、宣传邪教、强奸、抢劫、贩卖硫磺、贩卖私盐、窝藏逃犯、私造银钱，或是诈骗等违法行为以及发现可疑人员后应当及时向官府举报，如果未能做到及时上报，则有关人员将受到连坐重罚。

其次，京城内外的治安治理。法律规定京城内外均需要实行保甲法律制度，并对城内外民众编查保甲。同时，朝廷要求王公贵族与满汉大臣自行管理、检查各家府邸宅院，在发现自己府内有违法情况或是可疑人员的，应当立即将其扭送官府，否则视其为窝藏罪犯之罪，并处以重罚。另外，朝廷将王爺、贝勒爺、贝子、公爵以及其他闲散宗室所管辖的包衣以及京城附近定居的八旗子弟依法编入保甲之中，以通过保甲法律制度实现对满族旗人的管束。

另外，在清代的法令或上谕都曾提及“保甲之设，除莠安良，最为善法”[7]，可见保甲法律制度具有维护社会治安之职。

4.2. 管理税收

在清代的保甲法律制度之中，税收的职能重点在于“督促缴纳”而非“代为征收”[8]。法律规定保甲长可以作为朝廷的代理人，法律也赋予了其督促村民缴纳税款的权力。清代，朝廷将保甲作为一个基本的税收单位，保甲长作为保甲的主要负责人只需要做好稽查人口的工作，并依法实行“顺庄滚单”[9]的规定便可。当保甲内的村民未按时缴纳税赋之时，乡约中的保甲负责人，即保甲长有时也需要先行垫付税款以完成各地规定的税款额度。保甲长尽管也是农民，但通常属于小地主阶级，而牌内、甲内、保内的民众大多是保甲长的佃农。依照清朝法律规定，佃农不需要缴纳税赋，只有有地的农民需要交税。但如果未能及时缴纳税赋的人是保内或是甲内的自耕农、小地主，保甲长则需要与衙门中的胥役一起督促其辖区内的村民缴纳税款。

4.3. 编查户口

根据清朝法令规定，保甲长需要关注其管辖区域内的户籍变动情况，并将其辖区内各户的人口迁移、丧葬、嫁娶等事由导致的人口变动情况进行及时地总结与上报。保甲长也需要在人员流动的牌册内做好备注，并签字画押，以明确责任人。每一季度，保甲长都必须将其辖区内的人口变动情况向州、县府衙做出书面汇报，以便地方政府及时掌握该地的人员流动情况。其次，清廷也没有忽略流民等流动人口，清代保甲法令中规定“客民、厂灶矿丁、外来流丐、寺观客店、商船渔民、山居棚民、寮户等没有耕地且无固定居所的民众由当地官府依法按人数将之编入保甲”^[9]，并要求衙门官员按期核查，以便朝廷随时掌握流动人口的动向，以预防犯罪。另外，对于人数不够成牌、保或是甲的地区，可以灵活变通，不拘泥于法定的划分人数。清代保甲法律制度中有关编制户口的规定并不仅是为了将人口统计成册，也是为了清朝廷能够良好地把控每一个征税和徭役的对象，以达到强化清朝统治的目的。

5. 清代保甲法律制度评析

大清律例、谕旨、大清会典与事例、省例、则例，这五类效力等级不一的法律渊源明确规定了清代保甲法律制度的组织机构，以及其维护治安、管理户籍与税收的职能等方面的具体内容，搭建了较为完善的保甲法律制度理论框架。在该法律制度的具体实行过程中，清政府也会对保甲法的内容进行及时的调整，这使得保甲法律制度能够在较长的时间内不断适应变化着的清代社会现实，能够很好将全部社会成员纳入到清代朝廷的管理网络之中，从而更好地对调控百姓的日常活动，以维持社会秩序，可见其对于清朝社会治理有着较为积极的影响。

另一方面，但清代保甲法律制度在具体实施过程中也出现了一些的负面现象，这使得该法律制度没有达到计划中的理想效果。首先，衙役与胥吏利用公事敲诈勒索百姓与保甲长。胥吏和衙役均属于州、县衙门的基层工作人员，虽然地位比较低，但他们享有执法权，胥役们在实际执行保甲法律制度之时会借机向百姓和保甲长进行勒索。胥吏和衙役们会借口车马、食宿、领取保甲牌、制定、核对呈交与修订保甲簿记录等事由，向保甲长与当地百姓索要费用。在上述索要费用的借口之中，食宿与编制保甲簿的费用属于正当的公费支出，应当由胥吏和衙役所属县衙负责报销，但是由于清代律法中没有相应的明文规定且县衙的主官对该勒索现象也视而不见，这便助长了胥吏、衙役的勒索之风。其次，保甲长责任重但奖励少。清代律法规定，若保甲长未能及时上报其辖区内的不法行为，其需要承担连坐处罚的法律责任。具体而言，牌长未能及时上报保长，将被杖八十；保长未能及时上报甲长，将被杖七十；甲长若不及时报告衙门，将被杖六十；情节严重的，保甲长将会依律被除名或枷号，可见保甲长责任之重。与惩罚相对应的是奖赏，虽然清朝的历代皇帝们都会指令各地方衙门制定相应的保甲长奖励机制，但各地在实际制定奖励机制时流于表面。比如，部分地方的衙门规定：若保甲长在三年内能够积极履职，将授予其红花与匾额。但这些赏赐对于没有报酬的保甲长而言，不仅兑换奖励的时间遥遥无期，更不能实际解决其养家糊口的生活问题。长期来看，保甲长们不仅需要无偿的履行法定义务，还需要面对胥吏和衙役的勒索，其履职的积极性大大减弱，这也导致了清代的保甲法律制度逐渐浮于形式，未能发挥出最佳的效用。

6. 结语

清代的保甲法律制度在运行时虽然体现出了上述弊端，但我们也不能忽略该法律制度所带来的积极影响。对于清代的朝廷而言，保甲法律制度虽然没有达到理想效果，但也能够帮助其更好地调控百姓的日常活动；对基层百姓而言，除胥役勒索钱财之外，保甲法律制度减少了保甲内的犯罪率，一定程度上保障了甲内民众的人身安全；对于清朝社会而言，保甲法律制度维护了社会的稳定，为其发展奠定了较好的基础。总而言之，清代的保甲法律制度瑕不掩瑜，其作为基础性行政法律制度对清朝社会治理有着极为重要的意义。

参考文献

- [1] 赵秀玲. 中国乡里制度[M]. 北京: 社会科学文献出版社, 1998.
- [2] 萧公权. 中国乡村——论 19 世纪的帝国控制[M]. 北京: 九州出版社, 2021.
- [3] 孙海泉. 论清代从里甲到保甲的演变[J]. 中国史研究, 1994(2): 36.
- [4] 张德美. 清代保甲制度的困境[J]. 政法论坛, 2010(6): 27.
- [5] 清世祖实录: 卷七顺治元年八月癸亥; 清文献通考: 卷二一职役考一[M]. 影印十通本. 杭州: 浙江古籍出版社, 1988: 第 1 册.
- [6] 赵尔巽. 清史稿[M]. 北京: 中华书局, 1976.
- [7] 织田万. 清国行政法[M]. 北京: 中国政法大学出版社, 2002.
- [8] 张廷玉. 清朝文献通考[M]. 杭州: 浙江古典书籍出版社, 1988.
- [9] 徐栋. 保甲书卷一《定例》[M]//载《古代乡约及乡治法律文献十种》第 2 册. 哈尔滨: 黑龙江人民出版社, 2005.