

# 雍正朝保甲制度的推行

## ——以奏折为中心的考察

### *The Implementation of the Neighbourhood Administrative (Baojia) System in the Yongzheng Period: An Examination Concentrating on Memorials*

常建华

Chang Jianhua

#### 内容提要：

现存大量雍正初年推行保甲的朱批奏折证实，雍正朝推行保甲制度起因于推行新政，进行改革，在雍正四年正式出台保甲条例前，有一个长达三年的试行期。雍正帝决心试行保甲，大约在雍正元年八月初五日至八月十四日之间，密谕督抚整饬营私舞弊、举行社仓备荒、设立保甲弭盗，提出用三年的时间推行保甲与社仓。反映了新皇帝教养治国的理念，即用社仓养民，用保甲（包含乡约）弭盗及管理人民。雍正朝推行保甲分为三个阶段。元年八月至四年七月三年间是第一阶段，从元年九月开始，各地督抚不断上折向皇帝汇报推行保甲与社仓的情况。四年八月至五年八月一年间，是推行保甲的第二阶段。四年七月，清廷正式公布了保甲条例。从四年八月起的一年，要求各省通行保甲制度。五年九月之后进入推行保甲的第三阶段。雍正朝各地推行保甲因地制宜，具有自己的地方特色。雍正朝保甲制度的普及对于清代历史具有重要意义。

#### 关键词：

雍正 保甲 奏折 基层社会 社会控制 户口登记

#### ABSTRACT:

The ample extant imperially endorsed palace memorials datable to the early years of the Yongzheng reign (1723-1735) proof that the neighbourhood administrative (baojia) system adopted during the Yongzheng reign was among new policies to enforce reform. There was a three-year long trial period of the system before it was formally carried out. Determined and resolute, the Yongzheng emperor secretly sent a decree to governors to rectify malpractices in the military, to store grains in community granaries to prepare for war or natural disasters, and to implement the baojia system to prevent theft during the period from the fifth day to the fourteenth day of the eighth lunar month of the first year (1723) of Yongzheng reign. He announced a three-year trial implementation of the baojia system and the community granary policy, revealing his philosophy of rule as a new emperor, that is, to feed the people with grains from community granaries, to prevent theft and control people with the baojia system (including village conventions). The implementation of baojia system of the Yongzheng reign can be divided into three phases chronologically. The first, from the eighth lunar month of the first year to the seventh lunar month of the fourth year (1726) of his reign. Since the ninth lunar month of the first year, governors all over the country constantly submitted palace memorials to the emperor reporting the implementation of the baojia system and the community granary policy. The second phase was from the eighth lunar month of the fourth year (1726) to the eighth lunar month of the fifth year (1727). In the seventh lunar month of the fourth year, the Qing government officially issued regulations of the baojia system. From then on in the following year, the baojia system was enforced throughout the country. The third phase began in the ninth lunar month of the fifth year (1727). The implementation varied according to the individual states of the provinces and regions, which made it locally distinctive. The nationwide implementation of the baojia system was a significant event in the Qing dynasty history.

#### KEYWORDS:

Yongzheng emperor, baojia system, palace memorial, grassroots society, control of the society, household registration

中国帝制时代国家统治如何深入基层社会，基层社会政治结构如何，是政治史、社会史研究中的重要问题，离不开对于保甲制度的探讨。

清代保甲制何时推行于基层社会，以往的研究并无一致看法。著名社会史家瞿同祖先生就这一问题有所评论，对于闻钧天的先驱性研究《中国保甲制度》，瞿先生指出：“闻钧天认为保甲制在清代是十分成功的。不过他的结论主要是基于法律规定，主要是对制度（设计）而不是该制度的实际应用的讨论。”美国学者玛丽·莱特认为，到19世纪，保甲制度“已经退化成为一种地方控制的无效手段，而恢复保甲也成了中兴的主要目标之一。”旅美华人著名学者萧公权经典性著作《中国乡村：十九世纪的帝国控制》也认为：“由于人员问题难以解决，由于与登记和上报相关的障碍无法消除，保甲制度就不可能象创建此制的皇帝所期望的那样有效地运转……使保甲制度对于帝国统治者显得不可或缺的社会环境，同样也限制了该制度在他们治下的实际使用。”瞿先生更进一步说：“我倾向于认为该制度从清朝初年开始就是一个没有效力的制度。”“保甲制度总的来讲是没有效率的”。并举出事例：“根据黄六鸿、田文镜、汪辉祖和其他官员的言论，保甲制在他们所处的时期——康熙、雍正和乾隆时期——并未真正贯彻。”<sup>1</sup>瞿先生对于清代保甲制度的评价是相当低调的。另一著名历史学家何炳棣大量使用地方志资料研究人口，对于清代保甲制度有所评论，他说：“尽管从清朝建立以来已经颁布了一大套法令以在全国建立保甲机构，但清初是否能向明朝初年那样真正建立起全国性的里甲系统是很值得怀疑的。”<sup>2</sup>不过何先生在为这一看法所作注释中，又引用资料证明康熙时保甲制建于骚乱不时发生的浙闽边境山区，介绍了袁枚盛赞田文镜在河南、山东，李卫在浙江推行保甲卓有成效，认为至乾隆五年（1740年），似乎只有在一些特别强干的督抚的督察下，保甲的地方警察的效能才得到发挥。何先生还指出：“乾隆四十年（1775年）冬，清朝历史上第一次将户口登记列为保甲系统的一项重要职能。……乾隆四十一年到道光三十年（1776～1850年）期间保甲户口登记制度看来已得到忠实的施行。”<sup>3</sup>总之，何先生认为乾隆四十年以后至道光朝结束，保甲制度较有成效，之前效率较差，主要原因在于保甲制度未能普及，但是康雍乾时期在一些地区保甲制度还是有用的，其功能发生了从治安到与户口登记并重的变化。那么，清前期或者说康雍乾时期保甲制是否真正贯彻，是否有效率，值得进一步深入研究。

关于雍正时期推行保甲制度问题，清史专家冯尔康先生在《雍正传》考察了雍正四年议定保甲条例的过程，认为这是应对实行摊丁入亩后编审变得多余而采取的对策，指出：“编审停止后的保甲法，与从前的不同，它包含调查户口与维持治安两项内容，突出了它的治安管治的性质。”<sup>4</sup>并就田文镜在河南推行保甲、南方将棚民编入保甲问题有所论述。在近期出版的《清朝通史·雍正朝》中，冯先生对雍正朝推行保甲制度的论述进一步完善，并加以高度评价：“雍正朝保甲法的推行，在中国历史上是划时代之举，在此之前，保甲法只是辅助性的编制民众的手段，此后它代替户口编审，成为政府控制民人的主要措施，不仅影响清代中后期，乃至民国时代。”<sup>5</sup>此言足见雍正朝推行保甲制度的重要性。

1 瞿同祖著、范忠信等译：《清代地方政府》，第253～255页，特别是注释26、27，法律出版社，2003年。又，该书原版为英文著作，出版于1962年。

2 何炳棣著、葛剑雄译：《明初以降人口及其相关问题（1368～1953）》，第43、44页，生活·读书·新知三联书店，2000年。又，原书为英文著作，出版于1959年。

3 何炳棣：《明初以降人口及其相关问题（1368～1953）》，第57～59页。

4 冯尔康：《雍正传》，第360页，人民出版社，1985年。

5 朱诚如主编：《清朝通史》第7册，第377页，紫禁城出版社，2003年。

笔者探讨过清朝顺治、康熙时期的保甲问题，认为顺康时期推行保甲制度，主要是针对面临的治安现实问题，并不普及，在京畿与东南沿海较为重视，也有一定的成效<sup>1</sup>。笔者进一步阅读了以往研究清代保甲尚未利用的《雍正朝汉文朱批奏折汇编》以及很少利用的《朱批谕旨》，发现雍正初年推行保甲的朱批奏折非常之多，还发现雍正朝推行保甲制度起因于推行新政，进行改革，在雍正四年正式出台保甲条例前，有一个长达三年的试行期，我们所见推行保甲的朱批奏折，就是君臣讨论保甲问题的产物。研究这些资料后，笔者得出了清代保甲制度是在雍正朝普及基层社会的观点，以下结合《清世宗实录》、《雍正朝起居注册》、《大清会典则例》等资料，进行具体的论证。

## 一 雍正元年试行保甲的提出过程

雍正朝继续强化保甲制度的推行。雍正改元，皇帝勤求治理国家，二月十四日，雍正帝“传进科道诸臣面谕：以凡有所见，自应竭诚入告，皆当绝去避嫌顾忌之私，乃为尽忠。”<sup>2</sup>于是不少给事中、监察御史上奏陈言，其中一些人建议推行保甲制度，以维护地方社会秩序。

京师是首善之区，最为重要。最早的保甲建议，就来自京师。雍正元年三月二十三日巡视北城浙江道试监察御史罗其昌折奏京师设立保甲，雍正帝令他斟酌万全之策，当时罗其昌“缘管押夫役，未便草率渎陈，曾经具折恳恩展限。”后公务已竣，四月初八日将设立保甲具体七条意见上奏，内容如下：

一、保甲之设所以弭盗查逃而诘奸宄也。京师为天下聚会之地，土著人民居其半，仕宦工商居其半。烟户个别人心不同，往往门户相对而不知其姓名；左右比邻而未识其来历。逃盗奸宄隐伏暗藏，无由稽察。若设立保甲，则保长稽查甲长，甲长稽查十家。则匪类无所容身矣。

二、保甲之设所以连民心厚风俗也。京师之民患在人心个别，彼此不相顾恤。臣自幼至京，会试以至作宦，阅历京邸匪朝夕矣。往往闻一家有警，左右邻人若不预闻。即或闻之，而不一声以相救援。此贼盗所以任其飞檐走壁，失主之家莫可奈何。若保甲一立，无论官民各有身家，着保长、甲长照百家人口，每夜轮流派壮丁五名敲梆巡查。一家有警，壮丁报知，保长、甲长率百家救应。纵有贼情，自应闻风飙去。此即古出入相友、守望相助之遗意，即此而连民心，即此而厚风俗也。

三、京师五方杂处去来无常。所谓去来无常者，候选、候补官员，买卖行商以及游客技艺，外省官往来差使，并力作佣工之徒。此各项人等名色不一，然皆有职有业，其居止不过在庵观寺院有僧道住持，在行户饭店有主人。即或赁房居住有房主。此等去来之人不必编入保甲。其编入保甲者，庵观寺院之主持，行户饭店之主人，赁房房屋之房主。令其为主者各立一循环簿，注明来人生理行止，每逢月终送五城该管司坊官查阅。如此即有匪类自当闻风飙去。果系好人，亦不碍其行止无常。

四、保甲之法讲约急宜设立也。京师为首善之地，教化从出之源。臣稽圣祖仁皇帝“圣谕十六条”

1 朱诚如、王天有主编：《明清论丛》第12辑，故宫出版社，2012年。

2 中国第一历史档案馆编：《雍正朝汉文朱批奏折汇编》（以下简称《汇编》）第1册第559号《山西道监察御史何世璠奏陈筹划安置江西寄籍棚民事宜折》，雍正元年七月十八日具折，第679页，江苏古籍出版社，1989年。

可为万世法，伏祈皇上敕行该部每条详加注解，使百姓易知易晓。即如孝弟当如何孝弟，如不孝不弟者律例如何议处，俾五城遍立有齿德而通文义之约长，每逢朔望讲约，使百姓有慕而为善，又有所畏而不敢为非。如此则化行俗美，四方则效，咸游化日之中，共享太平之乐矣。

五、保甲之法，十家立一甲长，百家立一保长。一家有一门牌，十家有一十家牌。各书姓名、籍贯、生理、男妇、丁口于牌上，彼此互相稽查。如十家有一家匪类，九家自应举出。立法之始，姑宽其罪，令其自新。若再犯者，加倍治罪。九家不举首以致犯出者同罪，如此则人皆改过迁善矣。

六、设立保甲有治法贵有治人，在任其事首奉法力行之善。何如耳？若行之不善，只见纷扰；行之而善，人自说服。此其事责在五城御史，率司坊官清查，各该管地方烟户若干，先造烟户册籍，次造一家门牌，造十家牌。约期按名分给牌票，择其殷实之家有才干者立甲长、保长。一切牌票册籍纸张，伏祈皇上敕行该部发给，不许司坊官衙役借端科索。如有衙役借端科索户口银钱，保长、甲长借名讹诈十家者，五城御史不时稽察严拿，将司坊官题参衙役治罪。五城御史或因循徇庇，立法不严，或被别衙门查出，将五城御史从重议处。如此则事不扰而法自行矣。

七、京师之人民历享盛世升平，熙皞化日，各安生理，何事保甲？臣愚以为设立保甲者谓弭盗诘奸防于未然，讲约训诫又从振德，亦已治而益期其治，已安而益期其安之微意也。管见如此，伏乞睿鉴施行。<sup>1</sup>

以上有关京师推行保甲的设想很详尽。第一条针对京师人口流动性强的特点，建议设立保甲“弭盗查逃而诘奸宄”，使“匪类无所容身”。第二条强调加强居民邻居之间的联络与照顾，通过“连民心”而“厚风俗”。第三条为了管理外来人口，将庵观寺院之主持、行户饭店之主人、出赁房屋之房主编入保甲，“为主者各立一循环簿，注明来人生理行止，每逢月终送五城该管司坊官查阅。”第四条建议里，讲约是作为保甲的一环出现的，还提出朝廷对“圣谕十六条”要详加注解，便于百姓学习，很可能后来雍正帝的《圣谕广训》受到了此建议的影响。第五条是保甲门牌制度的具体规定。第六条确立五城御史、司坊官负责保甲的制度。第七条表达了将保甲与乡约合一的意愿。既然雍正帝要求罗其昌上奏设立保甲的具体事宜，表明他对保甲问题甚感兴趣，会认真考虑罗其昌奏折的内容。

紧接着有人建议在沿海推行保甲防止海盗。同年五月初二日，兵科掌印给事中陈世倌上奏，针对“近年来海中匪类往往窃发”，提出“筹海事宜”三条。第一条为“察奸之宜严密也”。当时发生浙江省平湖县东北境柳湖地方聚有匪类、“竖旗狂横”的事件，请皇帝敕下沿海各省督抚，“凡近海郡邑力行保甲十家牌之法。如有面生可疑、游手游食之人，聚散靡定、踪迹叵测者，皆责成总甲里长不时查报地方官，不时访究以绝其源。至附近岛屿及内地大山大川之险僻处，皆令添拨汛兵，加意巡缉，以防其聚。凡出海船只，除商人水手仍令遵照定例开具姓名年貌，连环保结，赴地方官挂号，验放进口时查对相符者方准停泊。此外不许夹带一人，违者从重治罪。其有籍口进香，托名探亲、查无保结、未经挂号者，不论人数多寡，各海口一概严禁，不许放行。地方官失察者，事发与本人一体从重治罪。如此则彼此之勾引可绝而内外之盗源自清矣。”<sup>2</sup>六月初三

1 《汇编》第1册第190号《巡视北城监察御史罗其昌奏陈京畿宜设保甲折》，第234～236页。

2 《汇编》第1册第246号《兵科掌印给事中陈世倌奏陈筹海事宜折》，第339、340页。

日署理广东巡抚事务年希尧奏报，上任三个月来，针对盗贼严重的情况，“行令地方官金设练勇，严查保甲，使匪类不能潜藏，贼来各有守御。”<sup>1</sup>可见当时沿海一带盗贼问题是比较严重的。雍正元年六月初八日，两广总督杨琳奉到御批陈世倅《筹海事宜》条陈一折，令其与闽浙总督满保密字商酌而行。于是杨琳将二人商议后的想法报告皇帝，在列举了康熙朝制定的有关闽浙两广保甲令后，认为：“今惟有严敕沿海文武遵照查点保甲内外，迅缉成例，实力奉行。”<sup>2</sup>

还有人建议将江西的闽广寄籍棚民一体编入保甲。七月十八日，协理山西道事山西道监察御史何世璠奏称，他当时在江西典试，每于校对之暇，密询江西地方事宜，适逢万载县发生盗案，为筹划安置，弥盗安民，上奏建议。他说：

至其安置之法旧说有二：或云闽广寄籍之民与江西土著之民应令一体编列保甲，使之互相稽查，庶几奸宄不生。然土著之民聚族而居多在平陆，寄籍之民结茆深山穷谷之中，彼此相互遥隔，互相猜忌，将令土著之民日日探幽绝险，稽查匪类，其势甚难，此一说之不可行者也。或云将寄籍之民一概驱而逐之，使之各归乡土为便，然闽广之民为江西土著之民，垦荒种麻已数十年矣。约计一府山谷之中，老幼男女不下数千人，则十三府属之中恐有数万人不止。其中奸者虽有，守分力田者亦复不少，一旦尽欲驱而逐之彼自度无所归宿，势必激成祸端，且臣闻今春擒贼杀贼之人，即万载知县招募麻棚有室有家之人也，藉非此辈协力御侮。彼土之斤斤自守者其谁能登山涉岭批吭捣虚哉？故驱而逐之之说亦非也。

臣窃惟为今之计，莫如安其久来种地之人，绝其倏往倏来之辈，每一县麻棚之中另编保甲，择其身家殷实者立为保长、甲长，日日查念花户，设有情踪诡秘倏往倏来之徒，立刻报官严拿递解，月终各令递有无匪类甘结一纸，存案考校。苟至三年无事，保长、甲长自当悬格旌赏。如有容隐通同者，保长甲长一体究治，彼自爱其身家，庶或奸宄可杜。督抚亦当委贤能官员，不时巡查，务使州县宽严并济，赏罚分明，不得姑息隐忍，亦不得生事扰民。<sup>3</sup>

据此可知，棚民管理问题，编设保甲问题，有人主张与江西土著之民一体编列保甲，但是由于土著之民聚族而居多在平陆，寄籍之民结茆深山穷谷之中，难于一并编设保甲；有人建议将寄籍之民一概驱逐归乡，然而这些棚民垦荒种麻已数十年，人数众多，约计一府山谷之中，老幼男女不下数千人，江西十三府属之中恐有数万人不止，一旦尽欲驱逐，势必激成祸端。何世璠提出将棚民在土著之外另立保甲。

无论是江西棚民、东南沿海盗匪，还是京师流动人口，都是清朝维护社会治安面临的重要问题，科道官员不约而同建议推行保甲，对于追求秩序的雍正皇帝来说，会产生作用的。

雍正帝决心力行保甲。雍正元年八月二十七日河南巡抚石文焯奏折说，他是在八月十四日接到密谕三道，

1 《汇编》第1册第378号《署广东巡抚年希尧奏报地方应行事宜折》，第482页。

2 《汇编》第1册第589号《两广总督杨琳奏覆筹海事宜条陈折》，雍正元年七月二十六日具折，第714页。

3 《汇编》第1册第559号《山西道监察御史何世璠奏陈筹划安置江西寄籍棚民事宜折》，雍正元年七月十八日具折，第681页。按：《汇编》第32册第34条《山西道监察御史何世璠奏陈安置闽广流寓江西之民管见折》，系无具文时间奏折，与《汇编》第1册第559号奏折为同一奏折。

内容是整饬营伍情弊、举行社仓备荒、设立保甲弭盗。<sup>1</sup> 由于设立社仓的建议出自雍正元年八月初五日詹事府詹事鄂尔奇，<sup>2</sup> 雍正帝的密谕不可能早于这一时间，因此笔者推测密谕的时间在雍正元年八月初五日至八月十四日之间，写成并发交各地督抚的。

我们从其他地方官的奏折中，可以看到密谕中有关保甲的内容：

地方设立保甲，乃安民缉盗之第一良策，好府县官亦有行之者。尔大吏不加奖励，不行者亦不见教诲，所以怠惰偷安者，将此善政皆忽之不问。今尔督抚当劝勉州府县渐渐举行，不可急迫生事，三年成功不为缓也。<sup>3</sup>

雍正帝提出用三年的时间推行保甲与社仓。这实际上反映了登基不久新皇帝教养治国的理念，即用社仓养民，用保甲（包含乡约）管理教育人民。推行保甲是雍正初年的重要政务。此后，我们看到很多地方官为推行社仓、保甲所上的奏折。

值得一提的是，在雍正帝密谕督抚推行保甲后，曾经建言推行保甲的罗其昌再次上奏要求贯彻保甲。内容是：

光禄寺少卿臣罗其昌谨奏，为保甲为安民要务，州县宜实心奉行事。窃思保甲之设，所以联民心、厚风俗、弭盗讦而查逃人，良法美意，可考而知，诚善政也。臣前任职御史时，查看各省督抚揭帖，盗案甚多。总由保甲之设，法久废弛，在在州县，疏忽致不能防之于未然，而徒访拿于事后。即或盗贼全获，其赃物已属乌有，失主已多损伤，而况盗贼不获，无才能之州县徒受参罚，恋名位之州县曲为弥缝者乎？臣愚以为欲使比户之可封，法在未雨而绸缪，保甲者乃为斯民未雨绸缪之上计也。若州县之官果能实心奉行，将见匪类自此潜消，士民自此安堵，而犹谓有案牒之繁者，此必无之事也。且保甲之法行，则民心彼此联属，出入相友，守望相助，忿争互相劝解，命案无自而生，亲疏互相稽查，逃人无所连累，盖源洁则流清，本固则邦宁，事所必至，理有固然。此臣任县令时行之而既效，自信言之尚可行也。今日着力行保甲之法，责在州县，至使首先实心奉行，不敢视为具文者，责在督抚。仰恳皇上敕该部转行直隶各省督抚，严飭州县实心奉行，不得视为具文。如州县官不实心奉行，作何议处，至保甲之法，臣前巡视北城时亦欲京师设立保甲，曾经条陈御览，今不敢再为琐责，伏乞睿鉴施行，谨奏。雍正元年十二月初十日。<sup>4</sup>

罗其昌认为推行保甲十分重要，请求皇帝力行。

1 鄂尔泰等编：《朱批谕旨》卷三十上，《朱批石文焯奏折》，《钦定四库全书荟要》第3册，第98页下，吉林出版集团有限责任公司2005年影印。又，《汇编》第33册有特谕条。

2 《汇编》，雍正元年八月初五日鄂尔奇奏，第1册，第760页。又见《雍正朝设立社仓史料·詹事府詹事鄂尔奇为仿古制设立社仓事奏折》，《历史档案》2004年第2期。

3 《汇编》第4册第121号《湖广总督杨宗仁奏覆历奉密谕遵办情形折》，雍正二年十二月十一日具折，第159页。

4 《汇编》第2册第302号《光禄寺少卿罗其昌奏请严飭地方实心贯彻保甲折》，第372页。

雍正帝对于保甲的重视还表现在雍正二年颁布的《圣谕广训》。《圣谕广训》是对康熙帝“上谕十六条”的解释，“上谕十六条”第15条为“联保甲以弭盗贼”，雍正帝阐发该条的意义，说从来安民在于弭盗、摘发、守御之法，最善者莫如保甲。十家为甲，十甲为保，甲有长，保有正，设立簿册，交察互傲，此即井田守望之遗制。并提出嗣后城市乡村行保甲置一楼，楼设一鼓，一家有失，击鼓为号，群起而守其要害。每处各自分保，每保各统一甲，城以坊分，乡以图别，排邻比户，互相防闲。劝说百姓实行保甲是保身保家之良策。由于朔望宣讲《圣谕广训》，推行保甲的思想也深入基层社会。

## 二 雍正元年八月至四年八月三年间各地推行保甲制度

从雍正元九月开始，各地督抚不断上折向皇帝汇报推行保甲与社仓的情况。元年有督抚专折报告执行情况，二年以后情况有些变化，二年正月“奉上谕通行六部九卿八旗各省督抚提镇，凡从前所下谕旨及条奏议行事件，皆令其于来年十二月，各条各款其实在如何施行及行之如何已有成效，条分缕析，明白奏闻。至有密奏密下谕旨者，仍密行详悉奏闻，钦此”<sup>1</sup>。因为雍正帝要求官员每年将所奉谕旨以及执行情况一起汇报，所以督抚等地方官在总的汇报中会谈及试行保甲的情况。如此，保留下来的试行保甲的奏折资料是相当全面的。

下面分别考察各省推行保甲的具体情形。

### （一）福建

雍正元年九月十一日福建巡抚黄国材为上缴谕旨上奏，说九月初七日接到雍正帝设立保甲的密谕。黄国材指出：“至设立保甲一事，实于地方民生大有裨益，皇上谕旨周详，至切至当，臣必钦遵圣谕，不时详查。如有实力奉行<sup>2</sup>者加以奖励，偷安怠惰者加以教诲，分别奉行之勤惰，以示劝惩。”<sup>3</sup>同时接到设立保甲密谕的还有闽浙总督满保，十一日满保上奏说：“至保甲之制，现两省虽已奉行，但未收实效。兹将遵旨，实心奉行。”<sup>4</sup>可见福建已经有所实行保甲，但是尚未完备，地方官准备力行保甲。

雍正二年闰四月十三日，福建浙江总督觉罗满保奏报他对于民间造船的规定：“现于两省造船者必令各报实在姓名，地方官查果殷实良民，取具澳甲亲邻保保结，方准成造。”<sup>5</sup>澳甲，即在沿海编设的保甲，可见当时是存在于闽浙沿海地区的。

五月二十一日，福宁总兵颜光旸奏编查保甲，他是在阅读编查保甲及民间社仓谕旨后上奏的，就福建的地方情形，提出如下建议：

编查保甲宜造指掌册，以便巡缉也。夫严保甲于城市，防范易严；查保甲于乡村，巡逻难遍。

1 《汇编》第4册第8号《云南巡抚臣杨名时奏覆两年内奉到密谕逐一办理情形折》，雍正二年十一月十五日具折，第11页。

2 “实力奉行”四字旁分别有朱笔圈划，并在旁边批道：“全在此□□□□。”

3 《汇编》第1册第760号《福建巡抚黄国材奏缴谕旨折》，第927页。

4 中国第一历史档案馆译编：《雍正朝满文朱批奏折全译》（以下简称《全译》）上册第614号《闽浙总督满保奏缴谕旨折》，第329页，黄山书社，1998年。

5 《汇编》第2册第749号《闽浙总督满保遵旨逐条查覆金铎所陈海疆事宜折》，第935页。

城市之内，人皆聚处，按甲出夫，分堞守铺，梆锣警寐，传筹递更，门军查其出入歇宿，究其来历，耳目既近，盘诘无难。至于乡村去城近者数拾里，远者百余里。其中山河险阻，丛林孤庙，匪类最易潜踪，虽有乡练地保，不过失事之后方行报明，从未闻未事之先即能觉察驱除也。且有豪民势宦之家，大屯广寨令庄头总管居住料理，俨然一方雄长，其中奉公守法者固多，而好事之徒招揽游手好闲，甚于窝赌窝娼，呼朋引类，夜聚晓散者亦复不少。邻佑保甲莫敢劝阻，以致奸宄之辈即藏于娼赌之中，一旦有事，反为之多方掩饰。地方员弁耳目不及，往往受其欺蔽。臣愚欲各州县立一指掌册，将四乡村落远近里数，山河险阻，丛林孤庙，俱注明册内，一见了然，如亲至其地，而目睹其处，即在编设保甲中择立一人为村长，一人为总甲。如系绅衿庄地，其在庄管事人即为村长总甲。若系众姓伙住村庄，择家道殷实者为村长，谨慎正直者为总甲。若村庄户不及拾，即就其现在之数编为壹甲。设内有素行不端之人，亦不可驱之甲外，只宜严其出入，令其改过自新，设法安插。庵观寺院，绅士僧道亦一体编入，其盘诘巡逻之法，一如城内，如有违犯，邻佑保甲连坐。其总甲、村长亦按轻重拟以失察之罪。如果所管地方壹年安静无事者，酌量赏给花红酒食。如此遵行日久，匪窃亦可化为良民。可否仰恳天恩飭部行令府州县，照依编设保甲，将诸色为首姓名注明指掌册内，移知各汛武职，以便差委巡访。而武职各汛目兵姓名册，亦令移知有司，以便两相接应，互为稽查。倘有地保胥役以及兵丁人等藉端需索，骚扰生事者，除该管官彼此严行究治外，仍各以失察之愆详报上司，听其处分，如此则文武均责，不致两相推诿，将见匪类无托足之所，不惟拐逃私贩窝隐等弊俱可根除净尽，而且防贼知险隘，捕盗得捷径，是亦有资于舆图形势之万一也。伏乞睿裁。计进呈指掌册式壹本。<sup>1</sup>

该折区分城市与乡村编设保甲之不同，针对乡村散居的特点，提出在保甲中择立村长、总甲各一人，还将乡村区分为绅衿庄地、众姓伙住村庄、村庄户不及十几种类型选设村长、总甲，并建议设立“指掌册”，登记“诸色为首姓名”，由各汛武职与地方官掌握。雍正三年三月十九日，颜光旸又奏：“再臣前面奏编查保甲开造指掌册，臣现在措置举行，已经督抚臣逐一条议，请宽两年之限，将编查举行有无裨益，合词题报。”<sup>2</sup>

五月二十一日，福建浙江总督觉罗满保收到皇帝对其奏折的两个朱笔上谕。其一指出：

保甲弭盗之法，已经诰谕谆谆，然行于乡村，尚未行于江湖，则弭盗之法犹有未尽。比闻南方水程之上有一种贼船，驾渡诱人，招致商旅遇湾泊之处人众周集，佯为小心，至扬帆中流，四顾无人，暗置蒙汗药于茶饭中，入咽晕倒，旋勒毙其人而掷尸于渊。缘无知见，故发觉最少，此种药方当严加缉捕，如有所获，当问以大辟，实力密查。今严行保甲之法，凡各地方之驾船为业者，令保甲邻佑公结良善，本官给以印票，详书本人姓名、籍贯于上，执票投行，验票等簿，方许揽载，仍将某日揽载缘由记册存查，一遇有事，按册追缉，庶盗贼不致漏网矣。《月令》云：“易关市来商旅。”

1 《汇编》第3册第54号《福宁总兵颜光旸奏编查保甲宜造指掌册折》，第91、92页。

2 《朱批谕旨》卷一百一十八，《朱批颜光旸奏折》，影印文渊阁四库全书本第420册，第143页；按：《四库全书荟要》本《朱批谕旨》未收该折。

《孟子》云：“行旅皆欲出于途。”此事亦发政施仁之最紧要者。钦此。<sup>1</sup>

其二是要求治理盗贼用闷香害人之事。

满保回奏说：

臣查，盗贼最为害民，若漂泊江海，不用器械，不露形迹，迷药、闷香戕害商旅，其为凶恶，倍于他盗。从前保甲弭盗止行于城市乡村而不及于江河水路，即臣前奏所行船傍刊刻县分字号，船主姓名及风篷书写姓名之事，亦止行之出海船只，而内河江湖之船未曾议及，给照稽查，实为见识不到。今应遵圣谕指示，不论江、海、内河船只，令保邻公结，给发印票，书姓名、籍贯，执票投行，验明登簿，将揽载日期记册存查，则一应船只根源清而奸徒无所藏身，实为古今良法，现在钦遵通飭实力奉行。<sup>2</sup>

由上可知，福建此前的保甲推行于城市乡村，满保曾在出海船只采取登记制度，接到雍正帝推行保甲的谕旨后，在内河船只上“令保邻公结”。这些措施是以保甲制度为基础的。

六月初七日，福建巡抚黄国材也接到满保抄送来的皇帝治理福建用迷药、闷香害人的谕旨。黄国材回奏说：

伏念我皇上御极以来，念切地方民生，爱恤商民行旅，于保甲弭盗之法屡颁谕旨，诰诫谆谆，总期九州万国之内盗息民安，时和物阜，无一人不得其所。今又念保甲弭盗行于乡村，尚未行于江湖，犹有未尽，又颁训旨，将南方水程之上贼船行劫商民不用器械，不露形迹，或用迷药，或用闷香，种种情形，指示明晰，炳若日星，令臣等加意防范，严加缉捕，并查驾船为业之人，令保甲邻佑具结给票，详书姓名、籍贯并揽载缘由，记册存查。遇有失事，按册追缉，不难弋获。仰见皇上至圣至明，无微不照，宸衷睿虑，无远弗周。臣查福建地方山海交错，贼盗实多，兹蒙谕旨，臣必当凛遵训示，严率各属实力奉行查拿，一经拿获，即遵旨严加惩治，务使贼盗畏惧，不致为害商民，以仰副我皇上缉盗安民之至意。<sup>3</sup>

黄国材表示用保甲查拿贼盗。

对于福建保甲推行的全面思考，是雍正二年八月初四日福建浙江总督觉罗满保与福建巡抚黄国材的奏折，该折为治理山贼，从宗族聚散不同提出保甲问题，雍正帝的朱批与之讨论。请看该折有关内容：

臣等细思，此种山贼初起，亦不过数人及十数人，其从前所以不至于发觉擒治者，皆由附近乡村房族人等虽明知伊等为匪，因畏其凶恶，不敢报官，虑及挟仇报复，遂各互相容隐（朱批：所以

1 《汇编》第3册第84号《闽浙总督满保奏遵旨严稽洋盗并缴上谕折》，雍正二年六月初四日具折，第126、127页。

2 《汇编》第3册第84号《闽浙总督满保奏遵旨严稽洋盗并缴上谕折》，雍正二年六月初四日具折，第127页。

3 《汇编》第3册第105号《福建巡抚黄国材奏遵谕奉行保甲弭盗之法折》，雍正二年六月十四日具折，第155、156页。

保甲之宜严也。)

臣等再于百姓之聚族而居者则责成房族长之稽查，杂姓分居者则严编保甲邻佑之连坐。(朱批：惟此一政，实心奉行而已。)附近地方一有山贼踪迹或族人入伙，许其密报营县，查实给赏，事后免坐，互相容隐，连坐必行。<sup>1</sup>

满保等人的奏折反映出福建山区乡村聚族而居地区游民增多的现实，这些游民或加入“山贼”，或种薯种麻，盖寮住歇，属于棚民。满保等认为：山贼初起，附近乡村房族人等不敢报官，互相容隐，所以官府难以发现而将其控制。雍正帝朱批：“所以保甲之宜严也。”满保等建议：“于百姓之聚族而居者则责成房族长之稽查”<sup>2</sup>，“杂姓分居者则严编保甲邻佑之连坐”。<sup>3</sup>雍正帝又朱批：“惟此一政，实心奉行而已。”上述两条朱批表明，雍正帝强调严格推行保甲维护乡村治安。

雍正三年八月十二日，闽浙总督满保逐条回奏他人的条陈中就闽浙海疆事宜上奏，讲到在台湾府实行保甲的问题：

条奏内开台湾保甲之法虽行，实难清查彻底。若以台湾之武进士、武举人为练长，率领庄丁，就总兵、知府给以委牌，令其看守村庄，偶有匪类窃发，官兵战而乡兵守，三年无事，武举就台补用千总，进士咨送到京先用守备，则踊跃急公……现在严行保甲，令各知县亲身查点，凡旧时在台佃种者，着落各庄主将佃丁尽行查报造册，送县取具，庄主保结，有犯着落拘拿，并治其纵容之罪。所以行保甲之勤惰，定地方知县之贤否，俱经实力遵行在案。应否仍循旧例，伏候圣裁。<sup>4</sup>

可见当时台湾已经实行保甲，设立练长，为了发挥作用。满保建议强化保甲，甚至主张以推行保甲是否得力考核知县。

福建推行保甲效果如何呢？雍正四年六月二十二日，福建巡抚毛文铨奏报前任督抚设立社仓、保甲情形时说：

臣查社仓积谷并设立保甲二事，黄国材原经捐贮并通饬遵行，惟社仓略有头绪，而保甲尚不能大有裨益。臣到任后亦分别严加查劝，务令实力举行。上年封印，臣通饬各属减从，亲至各乡料理查点，虽民间一草一木亦毋许擅动。虽不能尽有成效，然阳奉阴违者少矣<sup>5</sup>。

1 《汇编》第3册，第299号，《闽浙总督满保奏遵旨严查山贼并缴御批折》，雍正二年八月初四日，第405～407页。

2 据康熙五十一年二月二十六日闽浙总督范时崇奏，他与福建巡抚满保处理了福建延平府永安县被从宁洋县之马尾隘突来匪类数百行劫的事件，采取的措施为：“行各县着落保甲房族长密行举报，匿则连坐，首则赏给。”（中国第一历史档案馆编：《康熙朝汉文朱批奏折汇编》第四册，第1037条《闽浙总督范时崇奏报延平府属有伙盗行劫情形折》，第9页，档案出版社，1985年。）可知，早在康熙后期满保等地方官就试用保甲与房族长维护地方社会秩序。

3 据康熙五十四年四月初三日福建巡抚满保奏报设立保甲严查海防折可知，满保与总督范时崇在沿海十六州县推行保甲：“唯每十户为一保甲仍为松散，故总督范时崇与奴才商议，再定奖惩条例，责成州县官员逐村编设保甲，凡海口、及撑船人一并严查。”（中国第一历史档案馆编译：《康熙朝汉文朱批奏折全译》第2573条《福建巡抚满保奏报雨水粮价并设保甲严查海防折》，第1000页，中国社会科学出版社，1996年。）结合上一个注释，看来满保等福建地方官康熙后期已经推行了保甲制，福建地方上已经存在着保甲。

4 《汇编》第5册第550号《闽浙总督满保奏遵旨议覆钦颁条陈闽浙海疆事宜折》，第785～787页。

5 《汇编》第7册第382号《福建巡抚毛文铨奏前任督抚奉行社仓积谷并设立保甲二事情形折》，第519页。

如此说来，尽管福建推行保甲较早，但是直到雍正三年底，“保甲尚不能大有裨益”，不过巡抚毛文铨“严加查劝，务令实力举行”，进一步推行保甲。给我们的印象是福建的保甲系统在雍正初年逐步确立。

## （二）湖 广

湖广总督杨宗仁奏折说，他是在雍正元年九月初三日钦奉密谕督抚设立社仓、保甲以及稽查省府州县卫所设立官兵。<sup>1</sup>九月十五日湖广总督杨宗仁奏陈：“至于清靖盗源，稽查局赌、窝逃，法莫善于力行保甲。业蒙皇上烛照靡遗，臣自到任后即将编查之法备叙六条，通飭严革相沿陋弊。令绅衿兵役与齐民一体鱼鳞挨编自卫，卫人不许脱漏一户。十户共为一牌，一户稽查一日，即有九日安闲。周而复始，联络守望，百姓称便。现据陆续申报编成。如江夏县省会冲繁五方杂处之所，业经照臣所示程序挨编，着有成效。今蒙皇上谕及奖励教诲，以示鼓舞，实乃微臣愚昧所思虑不到者，诚恐各州县奉行不得其法。若远调赴省教诲，或致贻误地方。臣今专委本管道员稽查，如有未尽合法之州县，即令指示照编，共著成效，择其善者遵旨另予优奖。”<sup>2</sup>雍正帝在折尾朱批“甚好”，肯定湖广对保甲的推行。十一月十七日，杨宗仁又奏陈：“现在各官俱编查保甲，劝举社仓，料理塘汛，催征漕粮，均关地方系要事务。”<sup>3</sup>可见杨宗仁已经在湖广推行保甲。

湖北民间宗教与帮会问题比较突出，官府利用保甲加以遏制。雍正二年六月二十五日，杨宗仁奏称，楚地每多师巫邪教，欺众惑民。本年四月内荆州府属与土司连界之远安县，有郭姓改名朱桃红，“诡称法术能治疾病，捏造妖言名号。因两胁各具火灾疤痕，妄以异相惑众……汉口地方亦有游手棍徒私敛众户钱财，举迎天符会名色，争胜逞强，器风沿习”。提出：“惟飭各属力行保甲，彼此稽查，若有奸回匪流，即令立时首报，庶可消弭患害于初萌而冀徐图实效于事后。”<sup>4</sup>

雍正三年九月二十一日，湖北巡抚法敏奏称，为了贯彻皇帝弭盗安民之意，他正“严飭水陆各处文武力行保甲，上紧巡查，遇有盗案，即据实通报，严缉务获，不得仍前瞻顾疏纵，任意改讳。”雍正帝朱批说：“保甲之法最善，各省奉行率皆有名无实。此一法若能实力行之，即可以弭盗也。”<sup>5</sup>督促实力推行保甲，防止应付差事。

湖南南部汉族与少数民族交界地方社会秩序较差，设立保甲被提上议事日程。雍正二年八月初四日，有人上奏：

为请立苗瑶之约束，以安边徼，以靖凶顽事。楚南自红苗归诚以来，边土颇享太平，但有苗瑶各州县，民瑶杂处之地甚多。如湖南之永宝郴靖等处皆有瑶人，其稍纳瑶粮者为熟瑶，其不纳瑶粮者为生瑶，岗数甚多不一，其类情性不伦，全不畏法，惟以抢夺为事。至永州之道州、永明等处，界连广西之富川等处，每粤地苗瑶越境为非，或有边地光棍勾引生事，捉人勒索，暗中分肥，又或

1 《汇编》第4册第121号《湖广总督杨宗仁奏覆历奉密谕遵办情形折》，雍正二年十二月十一日具折，第159页。

2 《汇编》第1册第780号《湖广总督杨宗仁奏陈力行保甲恭缴密谕折》，第946页。

3 《汇编》第2册第227号《湖广总督杨宗仁奏陈传谕旨等事并请陛见折》，第284页。

4 《汇编》第3册第162号《湖广总督杨宗仁奏陈力行保甲稽查匪类并缴硃旨折》，第242页。

5 《朱批谕旨》卷五十一，《朱批法敏奏折》，第4册，第103页上。

土人雇徭佣工，倘在主家物故，苗徭借端起衅，不与主家理论，潜入地方，不问谁家坟墓，掘冢取骸而去，便将情由书写一纸，置于竹筒，标插墓侧，名曰仇帖。被害之家执帖控官，地方官无法查拿凶徭，止着落雇苗之主家出银赎骸，相纵日久，野苗竟以此为利藪，近徭百姓每被捉人抢夺，枕不安席，地方官弥缝粉饰，匿不报闻，恬不知怪，皆由平时防范无术，查察不严之故。臣愚以为宜敕下督抚，令有徭苗之各州县将所属岗寨查明处所，亦照民例编设保甲，每岗寨设练总一名，寨长二名，择知法诚实者以充其役，以总其事，如有干犯，地方官着落练总寨长拘拿，不致违抗。<sup>1</sup>

杨宗仁建议在有徭苗之各州县，即熟徭熟苗地方，照民例编设保甲，每岗寨设练总、寨长。

雍正二年十月二十日，杨宗仁奏称：“至于边苗地方督令各州县一体清编保甲，互相守望稽查，汛守严密，武弁不时游巡，间有苗性难驯，或挟隙伏草报仇行窃，发觉即令文武协缉追擒，是命是盗审确，遂案报参。臣总不敢讳纵贻患。”<sup>2</sup>杨宗仁奏折还说，新抚臣王朝恩于十月初一日已经到任，诸事遵旨会议商酌而行。十一月初四日，湖南巡抚王朝恩奏陈苗徭州县推行保甲，折中称：“今再移行文武严飭苗徭杂处州县实力奉行内地之保甲，加谨隘口之稽防，则民自为民，生熟苗徭各以类聚，不致彼此勾引，内外酿祸，边徭自然宁靖，不必专治苗徭而治法即在其中矣。”朱批：“是当之极。”<sup>3</sup>雍正帝在折后还另写一段朱批，其中说：“你此奏甚得中而妥，与朕意甚合，严飭属员，实力行之。”雍正帝对王朝恩等条奏给予了正面回应。

雍正二年十二月十九日，湖广巡抚纳齐喀奏覆历奉密谕遵办情形折，提到试行保甲的情况说：

臣再敬查设立保甲清查地方，诚属缉盗安民之良策，经臣通飭所属清编保甲，无论士庶统以拾家为壹牌，牌开各户姓名、人口书目于上，每日将牌挨次递交，每十日一户轮当甲长一次，周而复始，互相稽查，奸顽自难容隐匪类，良善不致旷业办公。现今所在兴行，士民称便。臣复时加奖励鼓舞，俾地方官毋至勤始怠终，以仰副我皇上绥辑地方，保安黎庶之睿怀也。<sup>4</sup>

据此，湖广比较广泛地推行了保甲制度。

### （三）两 广

早在雍正元年七月二十六日，两广总督杨琳奏陈筹海事宜事，建议皇帝：“敕下沿海各省督抚，凡近海郡邑皆力行保甲十家牌之法，如有面生可疑踪迹叵测之人，皆责成总甲里长不时查报，地方官不时访查究问，以绝其源。”<sup>5</sup>不久全国推行保甲，九月十五日两广总督杨琳奏：“本年九月十四日奉到朱谕一道，为保甲、社

1 《汇编》第3册第296号《湖广总督杨宗仁奏请立法约束楚南苗徭折》，第400、401页。按：匿名审稿人指出：“这条，不是杨宗仁所奏。《汇编》的编者搞错了。这是一条被裁去了上奏人的条陈。这一点可以从855页开头，特别是从927页折中的引述该条可以清晰看出，这绝不是杨宗仁所奏。”

2 《汇编》第3册第652号《湖广总督杨宗仁奏覆安仁知县田仁亏空库银一案等事折》，第855页。

3 《汇编》第3册第717号《湖南巡抚王朝恩奏陈苗徭州县推行保甲折》，第927页。

4 《汇编》第4册第166号《湖广巡抚纳齐喀奏覆历奉密谕遵办情形折》，第217、218页。

5 《朱批谕旨》卷十四，《朱批杨琳奏折》，第2册，第127页上下。

仓二事。除保甲向系举行，现遵旨分别奖励教诲。严拿光棍、刁民串同兵役贻害平民，务收实效。”<sup>1</sup>可见广东一直比较重视实行保甲。九月二十八日，广西总督孔毓珣奏称：

至于保甲一事，乃弭盗安民之良策。仰蒙圣谕精详，周悉民隐，臣现在敬谨遵行。先于城池内外以及市镇汉民聚集之处，举行查编。至于各州县乡村，因粤西地广人稀，山多田少，零星散处或有十余家为一村，五六家为一村者，且相隔甚远，难于联属。又有瑶僮杂处之地，未能一体编立。盖瑶僮从不识字，又畏见官，若一经造册查点，彼不知为善政，恐生疑虑。臣因细加查访各属乡村居民，向有团练、堡目、款头之设，虽名色不同，而藉以御盗则一。其下又有乡勇，村大者十余名，村小者五六名，皆为团练人等统率。遇有偷牛割稻等贼，鸣锣为号，协力追擒。别村闻声，亦共堵截，实为守望相助之意。因日久颇有废弛。今臣请随其俗例，今府州县官，将原有团练、堡目、款头、乡勇人等，留心查访，有诚实强干者留之。如不堪胜任者汰之，另为保举，以备捍卫。设有盗贼窃发，若能奋勇擒获者，报官奖赏以示鼓励；倘有怠惰，必加议罚。如此则赏罚既明，人自踊跃，瑶僮易于遵守。其于弭盗安民，亦同保甲一辙也。<sup>2</sup>

广西推行保甲，区分城池、市镇，乡村，瑶僮杂处之地三种情况，孔毓珣先在城池、市镇查编保甲，乡村与瑶僮杂处之地因地广人稀，难以编立保甲，提出利用原有的团练、堡目、款头、乡勇人等治理乡村社会。

广东较早推行过保甲法。雍正元年五月十五日杨宗仁奏称：“巡抚粤东时目击广州左卫守备范宗尧年富力强，委令编查保甲与盘缉奸宄，甚为得法。”<sup>3</sup>后来也在原有的乡勇之外推行保甲。雍正二年二月，广东提督董象纬覆奏，“欲除接济藏奸等弊，惟宜船主取邻佑保甲甘结，水手取同船互结，一船为匪，事发甲邻连坐，一人为匪，事发互结连坐。”<sup>4</sup>建议通过保甲与船主结保，杜绝船主犯法。

雍正二年闰四月十六日，两广总督孔毓珣接到正白旗汉军副都统金铎陈奏风俗必需变易一折，皇帝要求“细察议奏”。雍正二年六月二十四日两广总督孔毓珣回奏说：

查康熙五十二年，广东年荒米贵，盗贼蜂起，近省之南海、番禺、顺德、新会等县尤甚，地方兵役不能到处防护，各村因各设乡勇，自相防守，遂有匪类混入其中，设帐树帜，陈列器械，名为防盗，其实敛工食，或保护本村而行劫别村者有之。此金铎任左翼总兵时果有其事也。迨五十四年，乡勇之犯事日多，前任督抚臣提其首恶，杖杀数人，其余概行革逐。南番等县已无乡勇名色矣。近年各村又自雇本地之人，给以工食，遇夜轮流守更，名曰更夫。而外县多盗，地方乡勇犹设，虽不敢如从前之作恶，亦非尽属外方之人，但愚懦善良、自保身家者，断不敢充当。此役多系游手好

1 《汇编》第1册第782号《两广总督杨琳奏缴上谕折》，第947页。

2 《汇编》第2册第40号《广西总督孔毓珣奏陈社仓保甲管见折》，第42页。按：“其于弭盗安民，亦同保甲一辙也”旁分别有朱笔画圈。

3 《朱批奏折》卷四，《朱批杨宗仁奏折》，第1册，第179页下。

4 《朱批奏折》卷九十一，《朱批董象纬奏折》，第5册，第251页下。按：《汇编》第33册第84号《广东提督董象纬奏覆拖风船及违式渔船始末情弊并酌筹取结连坐及严饬地方官实力奉行折》，系无具文时间奏折，与《朱批奏折》所引雍正二年二月广东提督董象纬所奏是同一奏折。

闲之少年，不农不耕，藉口众给工食以养身家，亦有御盗而舍身斗毙者，又不便尽谓此辈之无用也。臣现在遵奉上谕，力行保甲，使各自相觉察，申严连坐之条，俾其不敢容隐，复严仇扳之罪，使其不必容隐，渐渐行去，或得稍变多盗风俗。至于乡勇一项，广东山海险阻，地方辽阔，未便尽革。惟令各村中绅衿及殷实之家举出某某充当人数，工食俱令各村自定，使之出力守卫，一有不法即公同送官责治，如果勤慎技勇，胆气出众，臣即提入标下食粮，与兵丁一体考验拔补把总，倘村中失事，乡勇不能救御，亦必治罪，各村各自选择，各自为守，以佐兵役巡防之不逮，是亦弭盗一法。<sup>1</sup>

可知当时广东正力行保甲，乡村仍然有乡勇存在。

雍正二年十二月二十日，广东巡抚年希尧根据上谕：令各省督抚提镇凡从前所奉谕旨及条奏议行事件，于雍正二年十二月将实在如何施行及行之如何已有成效，条分缕析明白奏闻。于是汇报了试行保甲的情形：

一、力行保甲。臣查此法非徒设立于一时，惟在逐日逐月俱有稽查、始终靡怠，方于地方有裨。广东幅员辽阔，若奉行之吏役地保人等一有不善，即扰累于民。臣遵旨渐渐举行，务期仰副我皇上安民缉盗德意，三年之内可见成功。<sup>2</sup>

可见广东正在推行保甲，为慎重起见，地方官请求稳步推进，以收实效。

#### （四）山 东

元年十二月初一日，山东巡抚臣黄炳谨奏称：“至于社仓、保甲二事，洵属羨政，臣现在遵奉圣谕，劝勉各府州县实力举行，务于地方民生实有裨益，但恐人心不古，将来难有成效。总之，臣在此任一日，即竭此一日之力以报天恩，不敢少萌苟安之念也。”<sup>3</sup>可见山东开始试行保甲。

山东曹州西南有桃园集地方，虽名属曹州，而界连三省，壤接七县，实系山东、河南、直隶交会之区，因治安混乱，河南布政使杨文乾曾在曹州任官，雍正三年三月二十三日进折建议在此“编查保甲，互相稽察，庶奸徒不能托足，地方永受救宁之福”<sup>4</sup>。被皇帝肯定。

雍正三年六月初三日，长芦巡盐御史莽鹄立因山东登、莱、青三府屯卫原系卫守备管辖，今奉旨裁卫，改并州县，鉴于海防地区“所有营汛弁兵分防各处，为数无几，一时缓急，呼应难齐”。于是奏请：

臣愚谓此等近海屯卫，宜亟举行团练之法，于土著居民中编为保甲，勤其训练，兼之修理城堡烽燧，轮流守望，可使匪类潜消。即或偶有不虞之警，而乡兵一呼即集，不烦调遣。况人人各保护

1 《汇编》第3册第145号《两广总督孔毓珣奏遵旨察议乡勇弭盗事宜折》，第219、220页。

2 《汇编》第4册第168号《广东巡抚年希尧奉奏传谕飭禁盗风折》，第222页。

3 《汇编》第2册第261号《山东巡抚黄炳奏复接奉朱谕四条折》，第326页。

4 《朱批谕旨》卷九上，《朱批杨文乾奏折》，第1册，第464页上。

室家，自必同心捍御，无待粮饷之需，已寓金汤之固矣。<sup>1</sup>

雍正帝请该部议奏，可能后来在山东登、莱、青三府屯卫所在地区推行了保甲。

雍正三年八月十八日，山东登州总兵黄元骧奏请严缉响马盗贼奏折中，提出加强保甲的建议：

臣十六日奉皇上旨意：“山东响马盗贼甚多，都是文武官员不肯实力，文官推武官，武官推文官，又怕参罚，文武同为隐讳。”臣跪听之下，实深惶悚。窃思地方有盗贼，必先有藏匿窝顿之家。若地方官能实力奉行保甲，则内地匪类不能容身，外来奸宄无所托足。此时保甲未尝不行，鲜有成效者，未尝实力耳。每拾家为壹甲，择其殷实者为甲长；每十甲为一保，亦择其殷实者为十甲之保长。每一甲之内十家各置牌一面，人丁几口，作何生理，或士农工商，或营兵衙役，一一注明牌上。或有出外者，有归家者，有留住亲友者，各家俱向甲长说知，甲长必不时稽查，登记簿内。盖甲长专查十家，近而易知，凡地方有匪类、赌博、棍徒，甲长查实报知保长，公同报官，按法究治。但平常之家易查，势宦土豪深房大厦，人丁众多，往往藏聚，难于稽查。又必地方官风力严令，一体登牌，亲丁、家人共几口；养育马几匹，一一注明牌上，不许遗漏。或何日有人骑马几匹，往何处去，何日回来，俱向甲长说知，甲长必不时稽查登记，保长亦不时稽查。州县每季取各地方甲长、保长并无藏匿匪类甘结，倘有容隐，许甲内之人首报，甲长、保长一并从重治罪。奉行力而立法严，则响马盗贼无藏匿之家；无托足之处矣。<sup>2</sup>

黄元骧提出了一整套的推行保甲方案，对付山东响马。九月十三日山东巡抚陈世倌奏折称，黄元骧与兖州镇臣赵国瑛抵省，他们再四会商，提出数条措施，其一为保甲方面的，内容是：“弭盗莫如严查保甲，大族责成甲长严飭，各属照式编造，文武各官协力严查，不时巡阅，倘有疏懈，照闾茸例题参议处。”<sup>3</sup>进一步落实试行保甲事宜。

雍正四年二月十九日，山东巡抚陈世倌奏报密奉谕旨所行卓有成效的八件事情中，首先就是推行社仓、保甲方面的，奏报社仓实行情况后，他说：

至保甲之法，臣通飭各属于农隙时逐户编造，自备纸张饭食，每十家给牌以免、每一家管查十日，臣遇公出，经过村庄间行提验，以儆懈忽。现在地方安静，官兵已皆守法，不敢违犯赌博生事。<sup>4</sup>

文中说山东已经“通飭各属于农隙时逐户编造”保甲，我们不知道具体实行的结果如何，似乎保甲在山东已经陆续设立。

1 《汇编》第5册第2号《长芦巡盐御史莽鹤立奏陈滨海地方宜修武备折》，第260页。

2 《汇编》第5册第602号《山东登州总兵黄元骧奏酌议委员严缉响马盗贼管见折》，第876页。

3 《朱批谕旨》卷二十四中，《朱批陈世倌奏折》，第2册，第540页上。

4 《汇编》第6册第628号《山东巡抚陈世倌奏报密奉谕旨八件施行确有成效折》，雍正四年二月十九日具折，第815页。

## (五) 江西

元年十月十七日江西巡抚裴度接到了谕旨二道，饬行社仓、保甲，严禁供应馈送。裴度认为：“要在因地制宜，顺情不扰，先择府州县贤而谙练者数员，酌量繁简，从容设施，行之有验，则处处可以数法通行矣。”朱批：“甚是。徐徐行之，不可急迫。”肯定了裴氏先试验待取得经验后再推广的做法。<sup>1</sup>

三个月后，户部尚书张廷玉于二年正月就安辑棚民以销匪类事上奏，他说：

查浙江之衢州等府、江西之广信等府，皆与福建连界，江西之赣州等府又与广东连界，闽广无籍之徒流移失业者，荷锄而来垦山种麻，搭棚居住，深山之中，或数家为一处，或数十家为一处，呼朋引类，滋养生息，日久愈多。既不可驱令回籍，又不听编入县册，去来任意，出入无常。偶遇年谷不登，辄结党盗窃，为地方之害，江西之袁瑞等府尤甚。臣愚以为亲民之官莫如守令，请敕下江浙督抚，查明有麻棚之州县，秉公拣选才守兼优之员，保题补授，庶平时抚驭有方，流民奉其约束，临事捕缉有法，匪党不至蔓延。至于安插棚民之道，自应编入本县册籍，并取具五家连环互结，又严行保甲之法，不时稽查。具中若有膂力技勇之人，与读书向学之子，许其报明本县，申详上司，分别考验，加恩取用。如此，则虽欲为非而不敢，虽能为非而不愿矣。以上数条皆臣管见，未知当否，并请敕令督抚悉心筹划，因地制宜，详议具奏。臣前经面陈梗概，未曾详尽，今缮折谨奏。<sup>2</sup>

据此，闽广到江西、浙江垦山种麻的棚民较多，主要分布在浙江的衢州府，江西的广信府、赣州府以及袁州、瑞州等府，由于棚民属于久住在山区的外地人，“既不可驱令回籍，又不听编入县册”，管理困难。张廷玉建议，有麻棚之州县，保题补授才守兼优之员，而安插棚民之道，建议编入本县册籍，取具五家连环互结，严行保甲之法，不时稽查。雍正帝批示江西、浙江督抚讨论该折。

现存清廷内臣所拟奏折一件，内容是雍正帝要求督抚勤民任事，特别是处理好棚民问题，该折全文如下：

遵旨恭拟：朕临御万方，宵衣旰食，孜孜图治，凡地方远近大小事宜时历于怀，督抚身任封疆，更当仰体朕心，防微杜渐，加意抚绥。即如棚民，浙江、江西近山一带多有，皆闽广失业之人，迁徙无定，地方文武大小等官果能平时实心任事，严立保甲，稽查奸宄，自能肃清弹压，不至生事。即有无籍之徒，聚集山泽，一经发觉，本地防汛弁兵及附近协防合力剿捕，立时擒获。若文移往返，还延时日，流匪潜逃，诛连无益，皆由州县文武官员全不留心地方，嗣后近山州县棚民杂处之地，督抚于本省文武职官内，秉公拣选操守清廉、才力壮健之员，酌量人地，相宜保题调补，必使该员安插有方，缉捕有法，以收实用。至山僻险峻，塘汛要地，当多设兵弁，盘诘出入。如兵力单薄，即于本管内酌量添补，庶于地方有益，特谕。<sup>3</sup>

1 《汇编》第2册第308号《江西巡抚裴度奏谢恩赏克食并报遵谕兴利除弊折》，雍正元年十二月十二日具折，第379页。

2 《汇编》第2册第419号《户部尚书张廷玉奏请安辑棚民折》，雍正二年正月二十一日具折，第523页。

3 《汇编》第2册第478号《遵旨恭拟谕督抚加意抚绥地方上谕一件》，雍正二年二月初十日具折，第581页。

在雍正帝看来，江西、浙江的闽广流寓棚民已经成为重要的社会问题，而推行保甲是重要的应对措施。江西巡抚裴度在接到张廷玉条奏后，于雍正二年三月二十八日上折向雍正帝报告已见，他说：

查诸臣条议，大概同此编甲一法，但编甲之中，不无变通，臣身任地方，细访情形，各有不同。有入籍年久，现在纳粮当差者；有入籍未久去留踪迹无定者；有近在市镇与土著杂处者；有远在山菁星散各居者；有土民雇其佣工，地主招其垦佃者；更有山主利其工力曲为隐蔽者；或种靛麻，或种茶烟，或佃耕做纸，统名之曰棚民。要在因地制宜，顺情立法，地方官得人，方能有益。臣于有棚州县谒见时，莫不留心体访，谆切诚谕，实力奉行。至一切应行事宜，俟两司查议详到，容臣会同督臣悉心公议具题外，合将现在查编地方宁靖缘由，先行奏明，谨奏。<sup>1</sup>

裴度揭示出棚民的复杂情况。

署理江西南昌等处地方总兵官印务陈王章赴任陛辞之日，皇帝令其与督抚商量棚民事宜，九月二十一日上奏报告了江西推行保甲的情形。他说：“与抚臣裴度商量，已有酌调干员编户挨查之议，而督臣查弼纳亦于玖月初捌日来至江西，臣复与督臣再四确议其棚民户数，自应编立保甲，责令保甲长出具册结，汇送该州县，按册稽查。防范既审，即有续到流移，自不敢轻为容留，以干罪戾。”<sup>2</sup>看来当时江西督抚总兵等地方官员合力调查棚民户数，编立保甲。

大约同时，两江总督查弼纳也奏报上任十天推行保甲事宜：“为安置江西地方种植线麻人员事，臣与抚臣裴度商定，编审保甲，进行严查，又移驻文武官并以管束之。”皇帝的朱批有点意思：“明年虽不往查，全可先行晓谕，为仍往检查，为临近时再令知晓。如此，伊等必将纷纷惧而勤勉。”告诉总督以严查为名，恫吓地方上严行保甲。<sup>3</sup>

到了年底，查弼纳奏报推行保甲的情况说：“至编保甲以巡查之事，已严饬各该地遵照施行。因已实施编保甲进行巡查，彼恶徒已无处栖身，而兵丁、衙役、恶棍、奸民亦不敢聚赌，不行盗窃，不滋生事端，以致民心甚安。臣尚不时查访，若有州县官员怠玩不遵行，兵民违抗而行不法，即行严加治罪。自遵照谕旨缓为劝行社仓，实行编保甲制之后，已有见效。”<sup>4</sup>据此，江西推行保甲已初见成效。

清廷做出了棚民编查保甲的决定。三年七月户部等衙门议覆；两江总督查弼纳、浙闽总督觉罗满保疏奏江西、福建、浙江三省安辑棚民事宜。第一条便是：“见在各县棚户、请照保甲之例，每年按户编册，责成山主、地主、保长、甲长出结送该州县，该州县据册稽查，有情愿编入土著者准其编入，有邑中多至数百户、及千户以上者添拨弁兵防守。棚民有窝匪奸盗等情，地方官及保甲长失察徇庇者分别惩治。”<sup>5</sup>

1 《汇编》第2册第613号《江西巡抚裴度奏查编地方宁靖折》，雍正二年三月二十八日具折，第727页。

2 《汇编》第3册第505号《署南昌总兵陈王章奏遵旨酌议棚民调整营汛折》，雍正二年九月二十一日具折，第669页。

3 《全译》上册第1708号《两江总督查弼纳奏报赴江西查司库兵营驿站等事折》，雍正二年九月十八日具折，第937页。

4 《全译》上册第1810号《两江总督查弼纳奏报奉旨实施条陈各款折》，雍正二年十二月初七日具折，第991、992页。

5 《清世宗实录》卷三四，雍正三年七月辛丑，第1册，第514页下，中华书局，1993年影印本。

## (六) 云 南

雍正元年十二月十一日云南巡抚杨名时接到谕旨三件，其一为推行社仓与保甲的，上折表示：“凛遵谕旨，敢不日夜在心，循循料理，以期上副圣怀”。朱批说：“朕虽如此谕，全在尔等封疆大吏度量土俗民情，相机徐徐而为之。有尔可行善益处，即当据实明陈，不可迎合强作，亦不可阳奉阴违，令天下后世谈笑。凡事只务实为要，勉之。”<sup>1</sup> 二年二月杨名时进折言正在料理社仓、保甲等事<sup>2</sup>。云贵总督高其倬也上奏，认为：“保甲、社仓实是良法，但奉行果善，则于民有益；奉行不善，亦能为累。（朱批：甚是）盖立法本善，得人为难，（朱批：有治人无治法）云南民杂猺彝，地多山菁，臣选择州县中做官好人明白者数人，先令举行保甲之法，臣同抚臣司道再加调度稽查，如行之果便，即令各州县照依其法次第举行，倘有未便，再加斟酌调剂而行。（朱批：如此甚是）”<sup>3</sup> 云南采取先试验的办法，得到雍正帝首肯，君臣都表现出谨慎从事的态度。

雍正二年十一月十五日，巡抚杨名时奏覆两年内奉到密谕逐一办理情形，指出雍正元年十二月奉到设立保甲、稽察营兵胥役、查拿刀棍谕旨一件，并将执行情况上报：

设立保甲一事，臣于府州县各官进见时，宣播皇上弭盗安民德意，令其编立门牌，十家为甲，十甲为保，互相稽察，切戒其扰累小民，随宜措置。云南多彝猺，村寨零星散居，难以十家百家为限，只可就近联络互查，总以简易便民为主。今编行有成局者，已报有十余州县：昆明县、安宁州、晋宁州、通海县、和曲州、罗平州、太和县、赵州、浪穹县、永平县、弥勒州。永北府、蒙化府此外俱在试行，嗣后盗贼可戢，游惰亦可稽，庶畏法知做。省城营伍亦编保甲，以便查察匪类，营官将弁专司其责。有兵民杂居之处，一例编入互查，有赌博凶顽之辈，无处可容不禁自绝矣。<sup>4</sup>

可知云南于雍正二年在十余州县编行保甲，省城营伍亦编保甲，有兵民杂居之处，一例编入互查。雍正三年正月二十六日，高其倬奏陈元、二两年历奉密谕暨折奏事件办理情形，讲到保甲说：

云南民杂猺夷，地多山菁，臣择蒙化、和曲、安宁、陆凉、赵州、昆明、太和、永平、浪穹、通海十府州县先令试行，行之有益，再令各州县照依其法，次第举行。今所行俱已举行，已比前少有约束，民亦无不便之处，俟至今年秋冬，臣再令未行各州县酌量举行。又元江、新平二处讨保之野贼虽已剿除，然彼地猺民染于故习，恐暗纠人众出外妄为，臣今元江、新平将各村寨仿保甲之意，编开人户口数，令地方官于九、十、十一、十二等月不时巡查。如出外之人多，即是讨保，务行根究，以杜奸宄。至贵州沿大路村寨及各州县俱已行令地方官编立，现俱举行保甲。至于苗寨不便举

1 《汇编》第2册第308号《江西巡抚裴度奏谢恩赏食并报遵谕兴利除弊折》，雍正二年二月初四日具折，第568页。

2 《清世宗实录》卷一六，雍正二年二月戊申，第1册，第270页上下。

3 《汇编》第2册第500号《云贵总督高其倬奏报遵旨查补营伍空粮等事折》，雍正二年二月十八日具折，第612页。

4 《汇编》第4册第8号《云南巡抚臣杨名时奏覆两年内奉到密谕逐一办理情形折》，雍正二年十一月十五日具折，第14页。

行，只在文员尽心拊循，武员加意振勉，自可消弭抢劫。臣惟一意于整顿属员，以期安辑地方耳。<sup>1</sup>

该折所讲云南推行保甲的情况与前述杨名时的说法不尽一致，可以肯定的是云南正在推行保甲的过程中，已经初见成效。

此外，雍正四年七月二十六日，云南布政使常德寿就治理云贵不法土司上奏，在提出一些办法后说到：“各地方各官果能抚驭有方，劝垦有法，酌定从优议叙之例，以示鼓励。乡长保甲人等亦量给花红奖赏，违则分别议处责革。”<sup>2</sup>这里将“乡长保甲”作为已经存在的事物叙述，一定程度上说明保甲制度建立。

## （七）河 南

河南布政使田文镜雍正二年五月十二日奏折称：“臣自到任后，因前有亢挺一案，亦时刻留心，已经通飭严查保甲。”<sup>3</sup>雍正二年五月十八日，河南巡抚石文焯奏称：“再蒙圣谕，严行保甲，诚弭盗之良法。上年钦奉密谕，臣已严飭地方官实心编查，今复荷指示详明，惟督令各属尽心稽察，实力奉行，以仰副皇上靖盗安民之至意耳。”<sup>4</sup>据此可知，河南在雍正元年密谕后即“实心编查”保甲，雍正二年再次接到皇帝严行保甲指示后“实力奉行”。可见河南已经推行了保甲。雍正二年十二月二十七日，河南巡抚田文镜奏复所奉上谕施行情形，说到保甲事宜：

臣查保甲亦于布政使任内，即设立条款，渐渐举行，毋许贻累百姓。今据开封等八府，郑州等七州所属州县，俱各报称业经实力奉行，如有虚应故事者，臣即严行教导，不敢泛视。<sup>5</sup>

如果该折反映的情况属实，河南就有八府七州县推行了保甲。但可以肯定的是，田文镜对于推行保甲很上心。不过，被皇帝派去巡察河南户科掌印给事中张元怀，雍正四年三月初十日奏报彰德、卫辉二府地方情形：“臣察河南地方于雍正三年十一月内始奉抚臣牌示编行保甲之法，甲树一旗，户悬一牌，自州县以及村庄，累累相望。臣窃以为实力奉行，不在涂饰耳目，随檄行各州县，令其不时稽察，务期实力遵行。即沿途旅店，臣亦行文各府，照依保甲之法，令其互相联保。一店盗窃，互保之店不行举首，俱行连坐重处。又访得黄河各渡口间有不肖船户暗通盗贼，往来接应。臣亦行文令将沿河过渡船只俱连环具保，稽查匪类。”<sup>6</sup>雍正四年六月二十六日，河南南阳总兵官杨鹏奏称：“臣已谆切咨会河南抚臣，转飭各府州县勤保甲之稽查，严捕役之窝纵，文武同心地方自享宁谧之福，如果有实力奉行之员，着有成效，臣当会同抚臣另疏题荐，倘或因循懈怠臣即会同抚臣特疏题参。”<sup>7</sup>这种有奖惩的措施应当有一定的作用。可见雍正三四年之际，河南仍在强力

1 《汇编》第4册第289号《云贵总督高其倬奏陈雍正元二两年历奉密谕暨折奏事件办理情形折》，第364、365页。

2 《汇编》第7册第541号《云南布政使常德寿奏陈酌治不法土司管见折》，第777页。

3 《汇编》第3册第25号《河南布政使田文镜奏覆火耗赢余解司归库折》，雍正二年五月十二日具折，第46页。又，《朱批谕旨》一百二十六之一，《朱批田文镜奏折》，具折时间作“五月十七日”。

4 《汇编》第3册第41号《河南巡抚石文焯奏谢恩赐各式仙丹并报遵谕旨编查保甲等事折》，雍正二年五月十二日具折，第71页。

5 《汇编》第4册第189号《河南巡抚田文镜奏覆所奉上谕施行情形折》，雍正二年十一月十五日具折，第252页。

6 《朱批谕旨》卷六十五，《朱批张元怀奏折》，第4册，第391、392页。

7 《朱批谕旨》卷一百五，《朱批杨鹏奏折》，第5册，第409页上。

推行保甲。

## （八）江浙

浙江巡抚黄叔琳进奏解决民间贩卖私盐问题，称：“于现行保甲督查窝顿，如有违犯，保甲连坐，地方有司照失察例参处。”<sup>1</sup>可见浙江已经设立了保甲。

雍正二年七月二十四日浙江按察使甘国奎奏称，为在浙省移风易俗，“遵旨严督各属力行保甲……其台、处、严、衢等府山内种麻种靛流寓闽人，亦皆酌编保甲，按户可稽，逐渐而行，庶奸良易于区别。”<sup>2</sup>雍正帝在“力行保甲”旁朱批：“以实力奉行，庶几有益。”

雍正二年十月十六日，鸿胪寺少卿葛继孔因雍正帝“以太湖为盗贼出没之所，特颁谕旨，令江浙督抚、提臣确议稽察防范之法”。上奏陈述己见，建议苏松常镇“各该州县仍力行保甲，申严容隐匪类十家连坐之条，使各互相觉察，以靖盗源，其浙省之嘉湖属亦一体照行。”<sup>3</sup>太湖流域的江浙地区试行保甲。

雍正二年十二月二十五日，署江宁巡抚何天培奏复江苏保甲施行情形，他说：

查民间设立保甲，原以查匪类清盗源，法至善也。江苏各属前经编立保甲，而地方官不能实心奉行，亦臣等奖励教诲之不力。诚如上谕所云：“怠情偷安者将此善政皆忽之不问也。”臣能不悚惕感奋，思所以举行无弊乎？随经通飭，将从前原编保甲，再行清查，十家一甲，甲长逐月轮当，十甲一保，保长则拾甲中遴举有身家、公直晓事之人，俟一年满日更替，互相稽察，如有来历不明，形踪诡秘者，保甲长即禀官确查，果系窃民无告，该地方官量给盘费，立押出境。倘容隐不举，一经发觉，咎有攸归。至本处奸民或窝贼窝赌，或积泉积盗，或结党略贩，打降凶恶之辈，密行报官驱逐，事破者审拟通详。其轮月甲长每夜协同各甲鸣锣击柝，挨户巡查，该地方官不得滥委佐杂微员扰累，亦不许经承、地总借名需索。屡次行文各属，臣复不时察访并察各属自理案牍，一年以来无良稍觉安辑，更因夜禁森严，凶徒亦渐敛迹，虽未至讼简刑清，已有一二成效可观，若不致勤始怠终，地方自然宁静，行之久远，庶无负圣天子更化善俗之盛心矣。理合奏明。<sup>4</sup>

由此可见，江苏推行保甲已经一年，有了“原编保甲”，对于维护社会秩序发挥了作用。

## （九）四川

明末张献忠占据四川，屠戮甚多；康熙时三藩叛乱，人民复有外逃，康熙十九年荡平四川后，土旷人稀，地方官“屡奉旨招徕民人，填实地方，川省遂大半皆秦楚之民杂处，因而欺隐侵夺，纷争讦告，遂无已时”。编审户口，维护社会秩序也就成了川省的重要事情。雍正四年四月二十六日，法敏奏查明前抚臣王景灏条议

<sup>1</sup> 《朱批谕旨》卷十七，《朱批黄叔琳奏折》，第2册，第229页上。

<sup>2</sup> 《朱批谕旨》卷七十二，《朱批甘国奎奏折》，第4册，第473页下～447页上。

<sup>3</sup> 《汇编》第3册第633号《鸿胪寺少卿葛继孔奏陈水乡添拨巡防管见折》，第833页。

<sup>4</sup> 《汇编》第4册第185号《署江宁巡抚何天培奏覆所奉密谕三道施行情形折》，第247页。

川省坵形、号数、人丁户口各款情形，其中说：

至人户以籍为定，查川省成都等一百五州县俱以粮载丁，丁随粮转，威、茂等十一州县以人承丁，俱遵五年编审之例造册，题达在案。今条奏内欲另行清查编定户口人丁，可以征繁庶且易于行保甲，其说甚善。但臣入境以来沿途留心查看，川民住居山陬江汜，星散不一。其流寓无业之民或以雇佣资生，或以佣工谋食，往来不常，行踪无定，至栽种承粮者亦不过于所种之地搭盖草房，仅容栖止，查其两邻或隔五里十里远，至二三十里不等，大率逾山越岭者居多，故保甲之法向亦止存奉行之名。臣今现在严飭各府、州、县、卫所于城市关厢人烟凑集之处，以及可以联络之村庄乡镇，俱编设十家牌，务必实力奉行保甲之法。至于孤僻四散之处，檄令所在弁兵勤加游巡，不时稽查，以期弭盗安民。盖因地制宜，不得不稍为变通，以责实效。若照编定丁册以行保甲，则人民散处，势难联络，必仍有名无实，徒成纸上空言。<sup>1</sup>

据此，前抚臣王景灏建议清查编定户口后行保甲，法敏认为推行保甲很好，但是川省人民居住分散，不易执行，“保甲之法向亦止存奉行之名”。他则首先在“城市关厢人烟凑集之处，以及可以联络之村庄乡镇，俱编设十家牌，务必实力奉行保甲之法”。

如上所述，雍正初年各地都在试行保甲制度，我们已经看到福建、湖广、两广、山东、江西、云贵、河南、江浙、四川九省区遵守上谕，先后推行保甲。这在当时是一件大事，雍正二年闰四月二十五日，兵部右侍郎杨汝谷奏报奉命往楚沿途见闻五事，第五件的内容是：“闻直隶、河南、湖广各省保甲、社仓正在举行，略有成局。”<sup>2</sup>可见了解保甲推行情况，是此行目的之一。其中谈到直隶也在推行保甲的见闻，事实上，雍正二年，直隶巡抚李维钧折奏现行地方事宜各款，其中有“行保甲以杜奸匪”<sup>3</sup>之条，受到皇帝的肯定。在雍正初年的中国，除了边疆民族地区外，各省区中只有陕甘、山西地区未见推行保甲的专门讨论。

棚民是跨省界的，推行保甲涉及数省。雍正三年定例：“浙江、江西、福建等省棚民，在山种麻、种靛、开炉、扇铁、造纸、做菰等项，责成山地主并保甲长出具保结，造册送该州县官，照保甲之例，每年按户编查，并酌拨官弁防守。该州县官于农隙时，务会同该营汛逐棚查点，毋得懈弛。如有窝匪奸盗等事，山地主并保甲长不行首告，照连坐律治罪，该管官失察，交部议处。”<sup>4</sup>

由于这时初行保甲，尚未稳定扎根。雍正帝在前述三年九月湖北巡抚法敏奏折朱批中说：“保甲之法最善，各省奉行率皆有名无实，此一法若能实力行之，即可以弭盗也。严捕缉以靖盗贼，尤宜严查窝家，更为清盗源之良策也。勉为之。”<sup>5</sup>可知当时保甲已经有一定实行，但是“有名无实”，并未深入基层社会。雍正君臣仍在努力之中。

1 《汇编》第7册第133号《四川巡抚法敏奏遵查王景灏条议川省丘形号数人丁户口各款情形折》，第185页。

2 《汇编》第2册第796号《兵部右侍郎杨汝谷奏奉命往楚沿途见闻五事折》，第988页。

3 《清世宗实录》卷十七，雍正二年三月丁酉，第1册，第294页上。

4 光绪《大清会典事例》卷七百七十四《刑部五二·兵律关津一·盘诘奸细》，第506页下，中华书局，1991年。

5 《朱批谕旨》卷五十一，《朱批法敏奏折》，第4册，第103页上。

### 三 雍正四年保甲令的出台及其影响

#### (一) 雍正四年保甲令的出台问题

雍正元年八月开始推行的编立保甲活动，试行期计划为三年，到雍正四年八月期满。期满之前，理应对于推行保甲的实践活动加以总结，然后做出有关保甲制度的决定。雍正四年四月，雍正帝谕大学士等：

弭盗之法，莫良于保甲。朕自御极以来，屡颁谕旨，必期实力奉行。乃地方官惮其繁难，视为故套，奉行不实，稽查不严。又有借称村落畸零，难编排甲。至各边省更借称土苗杂处不便比照内地者，此甚不然。村落虽小，即数家亦可编为一甲，熟苗、熟獐即可编入齐民，苟有实心，自有实效。嗣后督抚及州县以上各官不实力奉行者作何严加处分，保正甲长及同甲之人能据实举首者作何奖赏，隐匿者作何分别治罪，其各省通行文到半年以内被举盗犯，可否照家长自首之例，暂治以轻罪，举首之盗儆有从前未经发觉之案，地方官可否从轻处分，以免瞻徇畏缩。着九卿详议具奏。<sup>1</sup>

据雍正四年五月初十日直隶总督李绂奏折的说法：“臣伏见皇上爱民深切，安愈求安，特谕直省臣工力行保甲，现在九卿会议，俟命下之日一体钦遵。”<sup>2</sup>指的就是当时清廷正在讨论保甲事宜，李绂认为皇帝自然会继续力行保甲，公布正式的保甲令只是时间早晚而已。

雍正帝督促官员实行保甲。四年六月山西巡抚伊都立陛辞，雍正帝面谕：“地方大吏，一切关系地方事件，务必实力行之，不可视为具文。即如严保甲，查私铸，断烧锅，禁赌博，皆朕令尔等奉行之事。倘接到谕旨，毫不经意，只发几张告示，行之州县，贴于通衢，即以为我已奉行矣，严禁矣，是将谁欺乎？要必实心遵奉，细访密查，果有违犯，重治其罪，则惩一可以儆百，使法在必行，方为有益，并谕令属官，使皆知奋励，办理一切事件，悉出诚心。”<sup>3</sup>雍正帝告诫地方官“严保甲”不要“只发几张告示，行之州县，贴于通衢，即以为我已奉行”，应“实心遵奉，细访密查”。

不过在正式公布保甲令之前，直隶总督李绂提出了用保甲制度代替编审制度的问题。<sup>4</sup>雍正元年，直隶总督李维钧奏请摊丁入粮，被皇帝批准从翌年开始施行。新任总督李绂发现，摊丁入粮后，政府了解人丁数字同征收钱粮没有关系，编审制度变得多余了，加上编审制度本身行政的人员、经费成本巨大难以有效实行，于是奏请力行保甲永停编审。他说：

臣窃查丁银一项，即古时力役之征。国家定例，每五年编审一次，稽查户口仍造具滋生册籍，进呈御览，所以重民生恤民力也。第直省户口殷繁，有司编审之时不过添新补旧，取足成额，从未

1 《清世宗实录》卷四十三，雍正四年四月甲申，第1册，第636页下。又，《雍正朝起居注册》亦载此条，第1册，第724、725页。

2 《汇编》第7册第181号《直隶总督李绂奏请力行保甲永停编审以杜派累折》，第245页。

3 《清世宗实录》卷四十五，雍正四年六月乙丑，第1册，第680页下～681页上。

4 冯尔康教授对这一问题有深入讨论，见朱诚如总主编《清朝通史》之冯尔康主编《雍正朝》分卷，第373～375页。

将实在人丁尽数开造。康熙五十二年，奉圣祖仁皇帝谕旨，续生人丁永不加赋。而愚民无知，尚多顾虑，仍未肯据实开报。是名为编审而实数究莫可稽查，且向逢编审之岁，民间派费甚多，有里书里长之费，有州县造册之费，有院司道府吏书纸笔之费，有部册之费，有黄绫、纸张、夹板、绳索、解册诸费，悉向里户公派，迫索甚于丁粮。各省皆然，直隶尤甚，虽严加飭禁，莫能尽除。臣查直隶丁粮业已照粮均摊，是编丁之增损与一定之丁银全无关涉，而徒滋小民烦费，似宜斟酌变通。臣伏见皇上爱民深切，安愈求安，特谕直省臣工力行保甲，现在九卿会议，俟命下之日一体钦遵。臣因思编审之法五年一举，虽意在清查户口，尚未能稽察游民，不如保甲之法更为详密，既可统率游民，且不必另查户口，自后请严飭奉行。州县于编排保甲时逐户清查实在人丁，自十五岁以上毋许一名遗漏，岁终造册申送布政司，汇齐另造总册，送臣具题，进呈御览。册内止开里户人丁实数，免列花名，则簿籍不烦而丁数大备，其向来编审之例在直隶永行停止，国民均利，一举两得。<sup>1</sup>

李绂指出，直隶编审户口“添新补旧，取足成额，从未将实在人丁尽数开造。”康熙五十二年试行续生人丁永不加赋后，百姓尚多顾虑，仍未肯据实开报。编审制度未能稽查人丁实数。编审派费甚多，“迫索甚于丁粮”。认为编审意在清查户口，却未能稽察游民，不如保甲更为详审，既可统率游民，且不必另查户口，建议“自后请严飭奉行”。从人口控制管理的角度看，由编审之法改为保甲之法，实属重大的制度变革，李绂自知责任重大，在奏折结尾处说：“缘事属创始，未敢冒昧条陈，谨先恭折请旨”。雍正帝在该折批示：“此奏朕览之似近情理，但不深悉。具题来，廷议再定。”不过当时清朝刚刚在直隶、山东、云南等省试行摊丁入亩，全国绝大多数省份尚未开展，编审制度很难立即终止，李绂的先见之明，到了乾隆三十七年正式取消编审才实现。

雍正四年七月，清廷正式公布了保甲条例。当时吏部遵旨议复：“保甲之法，十户立一牌头，十牌立一甲长，十甲立一保正。其村落畸零及熟苗、熟僮，亦一体编排。地方官不实力奉行，专管兼辖统辖各官分别议处。再，立民间劝惩之法以示鼓励。有据实首告者按名数奖赏，隐匿者加以杖责，应通行直省。以文到半年为限，有能举首盗犯者免罪。其从前未经发觉之案，地方官即行揭报者亦免议处。”<sup>2</sup>雍正帝批准该条例，要求各省通行，但认为半年的期限太紧迫，改以一年为限<sup>3</sup>。这一保甲令要点有四：一是十进制的牌、甲、保设置，逐级分别设置牌头、甲长、保正；二是畸零村落、熟苗、熟僮一体编排；三是督责地方官实力奉行；四是立民间劝惩之法。

其实上述《清世宗实录》的记载只是保甲令的梗概，还有一些具体的规定。乾隆《大清会典则例》更详细地记载了雍正四年保甲制度：

嗣后每户给印牌一张，书姓名丁数，偶有出入，必使注明，不许容留面生可疑之人。若村落奇零户不及数，即就数编立。至熟苗、熟僮已经向化，应一例编立保甲。如地方官不实力编排，以致盗贼窝藏，将州县及营汛专管官照不能察缉奸民例降二级调用，兼辖官系同城者降一级调用，不同

1 《汇编》第7册第181号《直隶总督李绂奏请力行保甲永停编审以杜派累折》，第245页。

2 《清世宗实录》卷四十六，雍正四年七月乙卯，第1册，第702页。

3 《清世宗实录》卷四十六，雍正四年七月乙卯，第1册，第702页下。

城者降一级留任，能察出详揭者免议。保正、甲长、牌头及同甲之人果能实力察访，据实举首，照捕役获盗过半以上例，地方官按名数酌量奖赏；倘牌头于所管内瞻徇隐匿，事发之日，系强盗照不应重律折责，系窃贼分别轻重酌量惩警，若牌头曾于甲长、保正处首告不据实转首者，一经发觉，甲长照牌头减一等发落，保正减二等发落，牌头免坐。若屯堡村庄聚族百人以上保甲不能遍察者，选择族中人品刚方者立为族长，如有匪类，令其报官究治，倘瞻徇隐匿，与保正一例治罪。<sup>1</sup>

上述记载可以分为四层意思：一是编立保甲的印牌制度；二是熟苗、熟僮一例编立保甲；三是地方官不实力编排保甲的惩处规定；四是保正、甲长、牌头及同甲之人的奖惩办法；五是聚族而居地区设立族长等同于保正，实为族正。<sup>2</sup>

## （二）雍正四年八月至雍正五年八月一年通行保甲

从雍正四年八月起的一年，是雍正帝要求各省建立保甲制度的期限，我们对这一期间有关保甲的奏折做一考察。

### 1. 直隶

雍正四年十二月直隶总督李绂奏覆办理社仓、保甲事宜，说道：

至设立保甲，实为安民缉盗要务。直隶地方现在兴修水利，其挖河筑堤人夫多非本地民人，冬间停工之时或有游惰，难以养活，因而为匪，尤当防范。现在经臣通行各该州县，奉行保甲甚力。臣仍严加查察，毋许急迫，以致生事。又各属设立官兵，原以防奸捕盗，然该管官弁稍或约束不严，则酗酒赌博，生事作弊，往往而有。间有光棍刁民赌博游荡，因而行窃者，实皆平昔串通兵役，狼狽为奸。臣现在编行保甲，凡有此等事情，发觉拿获，即行按律究处，不致丝毫宽纵，庶几仰副我皇上一道德以同俗之至意。<sup>3</sup>

据此，当时李绂正在编行保甲，对于兴修水利的外地民工尤为着力，注意拿获赌博游荡以及行窃的官弁、光棍刁民。雍正五年七月起居注记载“直隶易州保甲长张文学犯罪”，<sup>4</sup>证明当地保甲组织的存在。

### 2. 江苏

雍正五年二月初一日，苏州织造兼理浒墅关税务郎中高斌奏报，江苏巡抚陈时夏到任以来力行保甲。<sup>5</sup>十一月陈时夏奏报推行保甲事宜说：“至各属遵行保甲已经通飭，无论绅衿百姓一体编入，互相稽查，在三

1 乾隆《钦定大清会典则例》卷一百十五《兵部职方清吏司·诘禁·保甲》，文渊阁四库全书本，第623册，第408页。

2 如《清朝文献通考》卷二十三，《职役考三》记载该事为：“如有堡子、村庄聚族满百人以上，保甲不能遍查者，拣选族中人品刚方，素为阖族敬惮之人，立为族正。如有匪类，报官究治，徇情隐匿者与保甲一体治罪。”杭州：浙江古籍出版社影印十通本，第1册，第5055页，1988年。

3 《汇编》第8册第521号《直隶总督李绂奏覆料理社仓保甲事宜情形折》，雍正四年十二月二十四日具折，第725页。

4 中国第一历史档案馆：《雍正朝起居注册》雍正五年七月二十三日，第2册，第1098页。

5 《朱批谕旨》卷二百五上，《朱批高斌奏折》，第11册，第88页上。

冬更为严切。”皇帝朱批：“保甲之设，难不过头口耳。若不得有为、有守州县，不可迫令为之，徒滋于扰。”<sup>1</sup>可知江苏正在编查保甲，雍正帝也知道推行保甲不是一件容易之事。

### 3. 安徽

雍正五年闰三月，大学士覆翰林院等衙门议签掣江南石埭县知县林天木条陈，说到“林天木称绅衿与齐民一体编次保甲”，<sup>2</sup>反映出当时编查保甲遇到的问题。

### 4. 山西

雍正五年七月初八日，河南河北总兵官纪成斌奏称，山西泽州大箕等村有拳徒素日群聚，饮酒赌博，不事生业，该州牧借点保甲捉拿二名。<sup>3</sup>可见当地也在推行保甲。

### 5. 河南

雍正五年正月初七日河南巡抚田文镜奏请皇帝将派遣的巡查官长元怀再延长一年，督察保甲的地方事宜，他说：“豫省地方幅员辽阔，臣驻扎省城，耳目难周，荷蒙皇上特设巡察官周流查察，所属府州县不敢不力行保甲，修葺墩铺，即营汛官兵亦知警惕协力防护。”<sup>4</sup>得到皇帝的允准。据此，则河南在巡查官的督察下，推行保甲是有成效的。闰三月二十日田文镜奏中说，河南在“访察奸宄查拏匪类”，“据中牟、临颖二县详称，借查保甲为名挨户稽查，不遗余力”<sup>5</sup>。四月二十八日田文镜奏遵旨密拿邪教，他“令各属明借查点保甲，暗则察访邪教”<sup>6</sup>。这两个奏折说明，地方上还在编查保甲。七月初四日田文镜称，山西泽州与豫省之河内济源二县壤地相接，诚恐匪类越境潜藏，他知会河北镇臣纪成斌，怀庆等“河北三府各该地方官严查保甲”<sup>7</sup>，八月初四日河南总督田文镜继续奏报，有“令河内县知县梅枚借查保甲为名密覘形迹”<sup>8</sup>的记载，说明保甲的存在。

### 6. 浙江

雍正五年初，浙江观风整俗使王国栋奏称：“至保甲一法，弭盗安民，最关紧要。乃浙省州县奉行不力，率多有名无实。臣现在严谕各该府县实力奉行，勒限编查，毋得借端苛派，毋得粉饰具文，如有仍前玩误及奉行不善反致扰民者，立即题参治罪。”<sup>9</sup>王国栋认为以往浙江实行保甲有名无实，决心实力奉行。雍正帝在折中“率多有名无实”旁批“亟宜严行督察”。雍正五年闰三月，浙江巡抚李卫奏报推行保甲、社仓情形，说他上年正月到任至今，“而保甲、社仓二项虽尽力行催，尚不能汇齐底绩渐有成效者，其保甲则如杭嘉湖三府，实人烟稠密户口繁多，除绅衿有业商民，余多五方杂处，时复迁徙莫定；宁、台、温、处四府则山海交错居址零星，不能集成村落，且有闽省流寓之人往来不一，又编查之所难定者；至于绍兴一府，虽原有保甲，其中尚有未妥，每牌必有一二狡黠好事之徒，巧借保甲名色，遇事科敛，联络公呈，即匪类犯出，亦必代辩称良民，甚有搬移入甲者，无论奸良，惟饱其欲，便可安插，此一府属颇有受保甲中棍徒之累者，虽屡经查拿，

1 《汇编》第11册第72号《江苏巡抚陈时夏奏报汇集刊刻印发上谕等事者》，雍正五年十一月二十四日具折，第101页。

2 《雍正朝起居注册》雍正五年闰三月二十二日，第2册，第1099页。

3 《朱批谕旨》卷一百二十四，《朱批纪成斌奏折》，第5册，第634页上。

4 《朱批谕旨》卷一百二十六之九，《朱批田文镜奏折》，第7册，第115页上。

5 《朱批谕旨》卷一百二十六之九，《朱批田文镜奏折》，第7册，第127页上。

6 《朱批谕旨》卷一百二十六之十，《朱批田文镜奏折》，第7册，第130页上。

7 《朱批谕旨》卷一百二十六之十，《朱批田文镜奏折》，第7册，第141页下。

8 《朱批谕旨》卷一百二十六之十，《朱批田文镜奏折》，第7册，第150页下。

9 《朱批奏折》卷六十上，《朱批王国栋奏折》，第4册，第268页。

尚难尽除其弊；惟金、衢、严三府较之他郡尚属易行，但知县一官职司通邑钱谷刑名，多有不能亲身分往村镇稽查，未免有假手于吏役，不无滋扰，而知府又所辖宽广恐虚名无实，故各属亦曾有申覆遵奉者，但以奉旨力行之事，臣何敢仅凭一纸空文遽为轻信。”<sup>1</sup>他将浙省十一府分杭嘉湖、宁台温处、绍兴、金衢严四种情形，汇报编查保甲的难处，反映出保甲已经有了相当的推行，但是处于不太稳定的状态。接着李卫提出，为了使保甲、社仓“二事必期果有实绩，方不虚应故事”，引用“近今河南抚臣田文镜以民壮、保甲不无相为表里，请归巡察官顺道就近查考”事例，针对浙省跨亘千有余里，其中山陬海澨绵延曲折，正虑一身未能遍历，建议飭令观风整俗使王国栋顺道就近查考。较之居于省会仅以案牍为凭者，自信加切时。李卫此话揭示出，考查保甲官府行政人员不足，只得借助“巡察官”顺道就近查考。但尚不清楚皇帝对于这一建议的批示。

五年三月间，李卫在浙江“先行设立顺庄滚催之法，令通省各县照依保甲烟户册内人户查其所有田地粮额，归入本户的名造册，于各里就近用滚单传催，限以年终完竣，并着杭嘉湖道徐鼎遵照办理”<sup>2</sup>。七月二十四日，浙江杭嘉湖道徐鼎奏报养廉银的使用，“惟请留济公务，如编造保甲、倡率社仓、劝赏捕盗等类，容臣按季预领，随时酌用。”<sup>3</sup>将编造保甲的经费在养廉银支付。同日就浙西民户丛杂田粮滋弊，又奏请就保甲以寓顺庄，靖地方以便征输。为防范河湖“贼船”、“匪类”，主张“必得水陆一体俱立保甲，且不徒空造文册，务在挨户核实，按船编号，方可厘剔”。对于钱粮包揽飞洒以致历年拖欠，认为“亦由户名不清，村庄不顺”造成，“若果按保甲之实户问田产之坐落，以田产之名编行粮之图甲，挨庄顺叙，户户可稽，则钱粮何从诡寄抗欠？何难追比乎？”鉴于“浙西州县事务极繁，保甲顺庄以及船只编号等事，有司实无专功亲身查验，一惟虚应故事，终于无济”。“臣已稟请抚臣，于命往浙省试用人员内，派拨数员，酌量委办”<sup>4</sup>，请求皇帝增加人手。雍正帝将该折留中，后交廷议。十月初二日，徐鼎奏报说，其保甲顺庄等事，具折之后，即令派到试用知县徐元肃、葛大梁就近先于嘉兴、秀水二县试行。又有原任海盐县行取知县梁泽，因民欠调回清比，羁留无事，伊曾行过此法，亦令其协办。<sup>5</sup>同年十月初三日到十一月二十六日，徐鼎改任浙江护理观风整俗使印务，他巡视温、处二州后奏报，针对“分给灾民银两及摊派豁免之银诚恐易生弊端”，表示竭诚督办，“或就保甲顺庄之中假意稽查”<sup>6</sup>，是以推行保甲为前题的。由上可知，雍正四、五年正是浙江全力实行保甲之时。九年李卫追述五年的顺庄保甲之事说：“臣查浙省地方从前以里书管册催粮，弊端百出，积欠累累。臣因此竭力访察，设法清厘，于雍正五年问题明飭造顺庄，一并交与清查官，会同有司，于保甲烟户的名住址册内，将本人产业在各图各甲瓜分办粮诡名寄户者，一并归入本户，挨顺造册，发单滚催，使同里熟识之人彼此传知，依限完纳，则户册了然，完欠分明。数年以来，各属亦有实力奉行，钱粮于奏销前通完甚多。”<sup>7</sup>说明雍正五年以来浙江保甲制在配合顺庄法征收赋税方面发挥了作用。

## 7. 湖广

1 《汇编》第9册第264号《浙江巡抚李卫奏报保甲社仓情形折》，雍正五年闰三月初一日具折，第363、364页。

2 《朱批奏折》卷一百七十四之五，《朱批李卫奏折》，文渊阁四库全书本，第423册，第128页下。又，四库全书荟要本无此折。

3 《朱批谕旨》卷九十六，《朱批徐鼎奏折》，第5册，第292页。

4 《朱批谕旨》卷九十六，《朱批徐鼎奏折》，第5册，第293页上。

5 《朱批谕旨》卷九十六，《朱批徐鼎奏折》，第5册，第294页上。

6 《汇编》第11册第141号《浙江护理观风整俗使印务徐鼎奏报巡视温、处二州情形折》，雍正五年十二月初四日具折，第202页。

7 《朱批谕旨》卷一百七十四之十三，《朱批李卫奏折》，第9册，第362页下。

雍正四年十一月初八日，署湖广总督傅敏奏陈吏治等事，谈到缉盗问题时说：“再保甲最为良法，乃行之日久，变为当差。凡有官役差使，皆取资于保长甲长，民力不给，因而每日一轮。答应差使，不暇稽查，或有失事，彼此推诿。臣亦通行严禁差扰，仍令十日一轮，务使清查地方，便安百姓。”<sup>1</sup>雍正帝朱批说是：“是极，当极。可谓探本寻源之治，弥盗唯一（以）治窝家为上策。”可见这时该省保甲已经确立，但是事务繁多，“凡有官役差使，皆取资于保长甲长”。

## 8. 四川

雍正五年四月十八日四川巡抚马会伯奏称：“查定例楚民入川落业者，令地方官俱给印照验放。近有自福建、江西、广东来者，既无执照可凭，而从湖广入蜀者亦并无照据。”于是“飞飭各属令其查明丁口，编入保甲，安插地方。”<sup>2</sup>六月户部议覆：楚民入川落业者定例令地方官给与印照验放。请四川巡抚转饬确查，“其应准入籍者即编入保甲，加意抚绥，毋使失所”<sup>3</sup>。雍正帝同意。

## 9. 福建

台湾府，雍正四年十一月初八日，浙闽总督高其倬奏报台湾事务，提到：“编立保甲，止是大概。”<sup>4</sup>说明台湾也在推行保甲。五年四月初四日，高其倬要求台湾“该道府督率各县细编保甲，严查奸匪”<sup>5</sup>。继续推行保甲。七月初八日高其倬奏报说：“臣再四详思治番之法，最先宜查清民界番界，树立石碑，如有焚杀之事，即往勘查，若民人侵入番界耕种及抽藤吊鹿致被杀死，则惩处田主并纵令扰入番界之保甲、乡长、庄主。”<sup>6</sup>可知其所谓治番之法是以保甲组织已经建立为前提的。

## 10. 广东

不仅民人编立了保甲，还推广到驻防八旗中。早在雍正四年四月初三日，广东巡抚杨文乾奏称：“查广东省城盗贼甚多，皆系旗人兵役窝留，臣思非编查保甲不能清理，但广东驻防旗兵不比别处，另设一城，皆与民人接连而居，从前督抚亦有举行保甲，因旗兵不遵，随即中止，臣为地方起见，不肯因循，是以会同将军及在城文武，不论兵民旗汉，务必逐一编查，彻底清理，省会之奸匪既清，则各府州县亦可逐渐举行，盗风庶可少息矣。”朱批：“此见甚好，石礼哈到时与伊同心竭力为之，务期实在通行弭盗之法，此为探本穷源之上策，所以朕近日复严飭尔等也。”<sup>7</sup>杨文乾在州县力行保甲，雍正四年十一月二十四日又奏称，为消弭盗贼，“其盗薮贼巢臣责令州县印官力行保甲，设法巡防”<sup>8</sup>。同日，广州将军石礼哈继续在驻防旗兵中编查保甲，奏请在所辖四营“仿照民人编立保甲之法”<sup>9</sup>。五年二月二十五日，石礼哈奏称：“再编查旗营保甲一节，臣今现遵料理，务行实力以收实效。”<sup>10</sup>十一月初六日石礼哈再次上奏，讲道：“臣念海边要区，旗民杂处，曾请将八旗四营编行保甲，蒙圣恩俞允，已转行旗营编查……但十家门牌必得有关防铃盖，方为凭信……臣思京城八

1 《汇编》第8册278号《署湖广总督傅敏奏陈整顿楚省吏治等六事情形恭请御批指示折》，第382页。

2 《朱批谕旨》卷三十一上，《马会伯奏折》，第3册，第184页下。

3 《清世宗实录》卷五八，雍正五年六月戊子，第1册，第881页上。

4 《朱批谕旨》卷一百七十六之一，《朱批高其倬奏折》，第10册，第95页上。

5 《朱批谕旨》卷一百七十六之七，《朱批高其倬奏折》，第10册，第124页下。

6 《朱批谕旨》卷一百七十六之七，《朱批高其倬奏折》，第10册，第130页上。

7 《朱批奏折》卷九上，《朱批杨文乾奏折》，第1册，第477页下。

8 《朱批奏折》卷九上，《朱批杨文乾奏折》，第1册，第492页下。

9 《朱批奏折》卷八下，《朱批石礼哈奏折》，第1册，第435页下。

10 《汇编》第9册第118号《广州将军石礼哈奏遵旨斟酌料理旗丁通融候补印缺及编查旗营保甲事宜折》，雍正五年二月二十五日具折，第172页。

旗参领俱有部颁关防，今广州八旗协领可否仰请皇上准照京城八旗一例给与关防，以预防诈伪，抑或就左右四旗各分给关防一颗，俾臣于八旗协领中慎选老成质实者专掌，凡遇公事，四旗各就公所用印，则案牍有凭，而文册不致朦混矣。”雍正帝朱批：“甚属合宜，已交该部议行矣。”<sup>1</sup>

## 11. 广西

雍正五年四月，广西巡抚韩良辅奏报处置广东流民办法，“凡有东省被灾地方流来饥民，即便查明姓名、籍贯及男妇大小人口数目，其别无生计者即设法安插，酌动仓谷分别赈济，并照保甲之例将各饥民每十家设一甲长，若数满百家再设一总甲，俾自相约束，毋许滋事扰害，亦不许地方棍徒视其为邻省之民恣意欺凌。”<sup>2</sup>广西巡抚将广东流民按照广西已经存在的保甲制度编排保甲，反映出广西地区保甲制的存在。

## 12. 云贵

云南巡抚鄂尔泰对西南土司用兵以及进行改土归流，同时推行保甲制度。雍正四年八月初六日，云南巡抚管云贵总督事鄂尔泰上奏，言及保甲问题：

窃照流、土之分原以地属边徼，入版图未久，蛮烟瘴雾，穷岭绝壑之区，人迹罕到。……然所以清盗之源者，莫善于保甲之法。臣屡与督臣杨名时、抚臣何世璜熟商酌议，拟立规条行之两省，及阅邸抄，知荷蒙圣恩，着九卿详议具奏。臣等伏候奉旨，部行到日当即颁行，一体遵奉外，按保甲之法，旧以十户为率。云贵土苗杂处，户多畸零，保甲之不行多主此议。不知除生苗外，无论民彝，凡自三户起皆可编为一甲，其不及三户者令迁附近地方，毋许独住，则逐村清理，逐户稽查，责在乡保甲长。一遇有事，罚先及之。一家被盗，一村干连，乡保甲长不能觉察，左邻右舍不能救护，各皆酌拟，无所逃罪。此法一行，则盗贼来时，合村百姓鸣锣呐喊，互相守望，互相救护，即有凶狠之盗，不可敌当，而看其来踪，尾其去路，尽在跟寻访缉，应亦无所逃。<sup>3</sup>

雍正帝批示兵部、刑部、都察院各议具奏。从鄂尔泰该奏看，由于云南距离京师路途遥远，他还没有接到清廷于七月二十五日新颁布的保甲令，正在等待执行。不过鄂尔泰依据云贵土苗杂处、户多畸零的情形，为推行保甲而建言献策，建议：“自三户起皆可编为一甲，其不及三户者令迁附近地方，毋许独住，则逐村清理，逐户稽查。”其实就是与保甲令中畸零村落、熟苗、熟僮一体编排保甲是一致的，而且更具体化。同年底，内阁等衙门议覆云贵总督鄂尔泰疏言诸事，其中有：“清盗之源莫善于保甲，云贵苗民杂处，户多畸零，将零户编甲，独户迁移附近以便稽查之处，行令该督悉心筹划，飭令该地方官善为奉行，安置得法。”<sup>4</sup>请求行令云南、贵州、四川、广西、湖南五省一并遵行，雍正帝从之。清廷要求在南方少数民族聚居区一体编查保甲，且鉴于少数民居居住分散的情况，采取缩小编甲规模的灵活措施。

在处置长寨苗人问题上，鄂尔泰的《长寨示稿》保留了有关保甲问题的记载。内容是：“现委员遍谕苗民，

1 《朱批奏折》卷八下，《朱批石礼哈奏折》，第1册，第450页上下。

2 《汇编》第9册第451号《广西巡抚韩良辅奏报抚恤粤东流民折》，雍正五年四月初八日具折，第599页。

3 《汇编》第7册第603号《管云贵总督事鄂尔泰奏陈宜重流官职守宜严土司考成以靖边地管见》，雍正四年八月初六日具折，第851、852页。

4 《清世宗实录》卷五一，雍正四年十二月戊寅，第1册，第773页上。

各照祖宗姓氏，贯以本名，造报户口清册，编立保甲。”<sup>1</sup>雍正四年九月十九日，鄂尔泰提出具体的措施：“既先之以重兵弹压，即继之以清册稽查，按其户口，照汉民以行保甲；清其田亩，借赋役以为羁縻。不独户与户环相连保，并寨与寨互相甘结，则容一凶苗，而群苗为之获罪；隐一凶寨，而各寨为之靡宁，势不能不互相举首，交为盘查。”<sup>2</sup>鄂尔泰对西南土司用兵以及进行改土归流时，推行了保甲制度。雍正五年正月二十五日，鄂尔泰复奏治理“顽苗”问题时提到：“况保甲之法已行，则乡保头人自应稽查，地方邻佑自应首告，使皆各有责成，违者并坐。”<sup>3</sup>三月，兵部议覆鄂尔泰疏奏经理长寨等仲苗事宜，其中有：“种苗姓氏相同者多难于分别，应令各照祖姓造报户口清册，雍正帝朱批说是：‘是极，当极。可谓探本寻源之治，弥盗唯一（以）治窝家为上策。’编立保甲，其不知本姓者代为立姓，以便稽察。”<sup>4</sup>帝从之。六月二十七日鄂尔泰说到：“查生苗来归，应示羁縻以计长久，科粮务须从轻，户口定应清造，夷民半无姓氏，名多雷同，日后难以稽查，现在恐有重复，复经札致提臣，并飭知刘成谟、官禄等，再加查明，更定姓名，编立保甲，汇造清册，以凭具题报部。”<sup>5</sup>这些记载反映了实行保甲制度管理苗民的情形。

上述直隶、江苏、安徽、山西、河南、浙江、湖广、四川、福建、广东、广西、云贵 12 个省区都在有效地推行保甲，此外其他省区的奏折资料虽然没有看到，从雍正元年起三年的保甲试行中曾经出现过推测，应当已经推行了保甲。

### （三）雍正五年八月之后保甲的实行

雍正五年八月，一年通行保甲的期限到了，但并不意味着推行保甲工作的结束。八月初三日广西左江总兵官齐元辅鉴于皇帝励精图治、广开言路，建言弭盗六款，首条内容是：“除盗之源无如保甲。保甲之设，务使小民共知共晓，庶稽查严密，而盗风自然渐息矣。今直隶各省既经部行遵奉上谕，设立保甲矣。各该管地方有司只遵照部行内编排牌头、甲长、保正，不许容留面生可疑之人而已。其部议举首与隐匿者如何赏罚之处，虽腹郭住城之民得蒙出示而知，而穷乡僻壤目不识丁之氓未由见示而晓也。臣请通行各省督抚转飭该管州县，务将前项兴行保甲之文，凡于所辖境内边僻庄村处所，一乡之中令甲长每逢朔望将赏罚之处沿乡晓谕，俾目不识丁之辈亦知举首者如何有利，隐匿者如何有害，触目警心，自必互相查察，不特本地奸匪无处托足，而他方逃盗更难容隐矣。”雍正帝在该条“务使小民共知共晓”后旁批：“保甲之通行，全在州县良吏，非徒以法强迫而为者，若遇劣员，愈严愈滋纷扰，于事无益，只可看地方官之才力，何如徐徐责成耳。”又在“各该管地方有司只遵照部行内”后旁批“不但为保甲一事之谕，凡朕所谕旨出一片苦心，该督抚接到，不过于省城张挂数纸告条，遂谓已经遵奉，岂但穷乡僻壤目不识字画愚民茫然未知，即州县读书人亦何尝得闻？朕正为此有谕颁发！”<sup>6</sup>按照齐元辅的说法，各省已经设立保甲，地方官遵照部行内编排牌头、甲长、保正，不许容留面生可疑之人，但是对于保甲运行中的赏罚之处，穷乡僻壤目不识字的百姓尚不了解，建议加强宣传。

1 《汇编》第 8 册第 507 号《云贵总督鄂尔泰奏报审讯抗阻官兵建营仲苗暨川叛汉奸情由折》附件，第 701 页。

2 《汇编》第 8 册第 84 号《云南巡抚鄂尔泰奏遵旨剿办不法苗人折》，第 112 页。

3 《朱批谕旨》卷一百二十五之三，《朱批鄂尔泰奏折》，第 6 册，第 77 页上。

4 《清世宗实录》卷五十四，雍正五年三月甲寅，第 1 册，第 828 页上。

5 《朱批谕旨》卷一百二十五之四，《朱批鄂尔泰奏折》，第 6 册，第 130 页下。

6 《朱批谕旨》卷八十六，《朱批齐元辅奏折》，第 5 册，第 162 页上。

雍正帝也鉴于保甲的完善需要时日，而徐徐责成官员，强调进一步落实保甲职责，不只是张挂告示而已。雍正君臣的讨论表明，推行保甲进入了新的阶段。

雍正五年八月以后，各省区推行保甲更加深入。九月，雍正帝谕各省督抚藩臬等：“朕宵旰勤劳，时以教养万民为念，所颁谕旨皆正德厚生之要务，实切于民生日用者。乃闻向来谕旨颁至各省，不过省会之地，一出告示，州县并未遍传，至于乡村庄堡偏僻之区，则更无从知之矣……他如清查保甲、积贮社仓之类。行之必以其渐。地方始无纷扰。若骤然举行。而迫之以官法。奸胥猾吏。将借端为非，转为小民之累。”<sup>1</sup>要求官员切实贯彻保甲等政令。

雍正五年出台了不少保甲条例，完善了保甲制度。乾隆《大清会典则例》记载了四条：

五年覆准绅衿一例编入保甲，听候稽察，如抗不遵，依比照脱户律治罪，地方官徇情不报者照徇庇例议处，其保正、甲长、绅衿免充轮直，支更看栅等役亦准免，至齐民内有衰老废疾及孤寡之家子孙尚未成丁者，均准免支更看栅及一应差徭。

又覆准，各处大小船易于藏奸，令地方官取具船户邻右保结，编列号数，于船两旁刊刻某处船户某人姓名，给以执照，该船户持照揽载，地方及营汛官弁不时稽察，其采捕渔船奸良更难分辨，照陆路保甲之例，以十船编为一甲，一船有犯盗窃者，令九船公首，若隐匿不报，事发将同甲九船一并治罪，至渔船停泊之处，百十成群，多寡不等，十船一甲之外，如有余船，即以奇零之数编为一甲，地方及营汛官弁随时留心点验，不得虚应故事。

又覆准保正、甲长准免本身差徭，如有借名武断乡曲者严察革究，一切户婚田土不许干与，专一稽察盗贼及人命、赌博等事。

又覆准，保甲之法苗民谓之合桩，除隔省并生苗地方或村寨相远不必合桩外，其村寨附近令其合桩防守。<sup>2</sup>

上述四条内容分别为：绅衿编入保甲，保正、甲长、绅衿免差徭；船户编甲；保正、甲长职责；苗民编甲。下面分别考察各地推行保甲的情形：

### 1. 直隶

雍正六年八月二十四日，巡察顺天、永平、宣化三府监察御史苗寿、陶正中奏称：“直属近畿州县，荷蒙皇上一视同仁，不论旗民均编保甲，各属钦遵奉行在案。”<sup>3</sup>十二月二十五日，直隶口北道王棠奏报分委前赴永平府查审盗案，兼查保甲。<sup>4</sup>七年四月，署天津总兵杨谦奏陈禁止烧锅，“请凡有烧锅者照行店之例，各请官帖一张，每烧锅一口岁输课银八两，五年编审。如无管帖私烧者加倍治罪，倘左右邻以及乡地保甲知而

<sup>1</sup> 《清世宗实录》卷六十一，雍正五年九月丙子，第1册，第939页下。又《雍正朝起居注册》亦载该条，见第2册，第1500、1501页。

<sup>2</sup> 乾隆《钦定大清会典则例》卷一百十五《兵部职方清吏司·诘禁·保甲》，文渊阁四库全书本，第623册，第408、409页。

<sup>3</sup> 《朱批谕旨》卷一百六十，《朱批苗寿奏折》，第8册，第512页下。

<sup>4</sup> 《汇编》第14册第194号《直隶口北道王棠奏报分委前赴永平查审盗案兼查保甲折》，雍正七年十二月二十五日具折，第279页。

不举者与本人同罪。”<sup>1</sup> 这是以直隶存在保甲为前提的。八月十七日，署直隶古北口提督魏经国奏请添设文员抚驭热河游民折，谈到“严飭保甲训诫稽查”。<sup>2</sup> 八年二月初四日，巡查保定等处监察御史章格等奏，谈到“深州一州三县地方辽阔，向为雀苻之藪，近虽风俗转移，然剽窃之事仍难尽免，此固在州县之力行保甲，而尤恃营弁之严于巡查也。”<sup>3</sup> 将推行保甲作为维护秩序的主要措施。十年五月初九日赵州隆平县申称，“赴乡稽查保甲”。<sup>4</sup>

七年八月，谕户部：“近畿各府有八旗庄屯杂处其间，有司难于清查。虽有理事同知一员，亦相隔甚远。意欲于旗员及司官内遴选贤能者八员，派往各府有庄屯之地方，专办旗人之事，时加教诲，申明禁约，导其善念，革其邪心，小则分别惩戒，大则据实纠参。其有旗民互相争讼之事，仍听该管衙门审理。此差往之员以一年为期，更换一次。”寻议：“臣等酌量旗庄之多寡，复计地方之远近，约以三百里内外为一路，分作京东、京西、京北、京南、京北东、京北西、京南东、京南西，共八路。拣选各部院司官及八旗官八员，到彼专管庄屯旗人之事，建立衙署，铸给关防。莅任后彰善瘅恶，以化其浇凌之习，并仿保甲之例，设立屯目、乡长，分任防闲纠举。”<sup>5</sup> 帝从之。于是直隶八旗庄屯仿保甲之例设立了屯目、乡长。

江苏，苏州巡抚陈时夏为了贯彻执行雍正帝的收铜令，于雍正五年十一月初六日、二十四日两次奏报，令保甲稽查，<sup>6</sup> 可见已经建立起了保甲组织。六年七月，户部议覆署两江总督范时绎等条奏两淮盐务七条，其中说：“凡州县场司，俱令设立十家保甲，互相稽查，遇有私贩据实首明，将本犯照例治罪。”<sup>7</sup> 在盐场编查保甲。八月十五日，署理苏州巡抚印务张坦麟奏称，正“严飭沿海各州县实心奉行保甲，以清奸宄藏匿之源”。<sup>8</sup> 继续推行保甲。七年五月十二日，江宁织造隋赫德奏报江宁省城内外民间被盗情形，说：“城外龙江关附近江宁县地方居民于四五月内五家连值黑夜被贼偷窃，该县捕快、保甲总不缉追。”<sup>9</sup> 说明江宁县存在着保甲。九年三月，吏部议覆浙江总督李卫条奏苏州地方营制事宜，谈到：“各处青蓝布疋俱于苏郡染造，踹坊多至四百余处，踹匠不下万有余人，多系单身乌合，防范宜严。请照保甲之法，设立甲长坊长，与原设坊总互相稽查。”<sup>10</sup> 帝从之。

九年，江南驿盐道陈弘谋奏陈在驿各船宜一体编设保甲。他说：“近来各省钦遵谕旨编设保甲，前督臣高其倬于江南省城实力举行，甚有裨益。”可见江宁的保甲卓有成效。他建议：“臣思驿船亦应编联保甲，随令每十船联为一甲，每甲立一甲长，如零船五六只，仍另立一甲，如一二只则附编各甲之内。每帮船只俱令挨号衔尾停泊，不许离帮。每船给保甲牌一面，上开船丁姓名年貌籍贯，并在船头舵水手人等实在姓名年貌籍贯悬挂船头，一甲之内互相稽察彼此保结。如有容隐匪类及酗酒等事察出，十船并坐。凡遇出差添雇水手，

1 《汇编》第15册第166号《署天津总兵杨谦奏陈调拨抽补无马营汛暨禁止烧锅管管见折》，雍正七年四月具折，第235页。

2 《汇编》第16册第307号《署直隶古北口提督魏经国奏请添设文员抚驭热河地届游民折》，雍正七年八月十七日具折，第393页。

3 《汇编》第17册第661号《巡查保定等处监察御史章格等奏覆一年内与督臣商酌十件地方应行事宜情由折》，雍正八年二月初四日具折，第855页。

4 《朱批谕旨》卷一百八十三，《朱批刘于义奏折》，第10册，第362页上。

5 《清世宗实录》卷八十五，雍正七年八月癸丑，第2册，第135页上下。

6 《朱批谕旨》卷十一下，《朱批陈时夏奏折》，第1册，第661页上、第667页下。

7 《清世宗实录》卷七一，雍正六年七月己巳，第1册，第1068页上。

8 《朱批谕旨》卷四十六，《朱批张坦麟奏折》，第4册，第27页上。

9 《汇编》第15册第239号《江宁织造隋赫德奏报江宁省城内外民间被盗情形折》，雍正七年五月十二日具折，第316页。

10 《清世宗实录》卷一百四，雍正九年三月己巳，第2册，第376页下。

务须选择土著良民，不许混招无籍匪徒。所招之人一并照开姓名年貌籍贯，填给照票以备沿途盘诘。船回时仍对验放行，不许沿途散去以致无可稽查。如此则船丁雇募水手自必小心根究，其来历不明之人不敢混收，则船丁水手各有稽查不致生事作奸，于弭盗似有裨益。”他说：“臣现在详明督臣抚臣实力编行。”他还建议：“因思江西、湖广等省俱有差船，亦俱系来往冲衢，积匪藏奸查察尤非易易。伏乞皇上敕令该省督抚，将在驿各船一体编设保甲，停泊互相稽查，出差填给印照，庶平时有所约束，事发易于按缉，奸匪无可藏身亦绥靖地方之一道也。”雍正帝朱批：“该部议奏。”<sup>1</sup>于是，同年议准：

驿站差船，每十船编为一甲，每甲立一甲长。如不足十船，五六船者亦编为一甲，一二船者即附入各甲之内，均令挨号街尾停泊，不许离帮。每船给保甲牌一面，将船丁头舵水手实在姓名年貌籍贯注明，悬挂船首。一甲之内，互相稽察保结，如有容隐匪类及酗酒等事，不出首者并坐，若遇出差，加雇水手，务择土著良民，亦将姓名年貌籍贯注明，以备沿途盘诘。<sup>2</sup>

在全国的驿站差船也实行了保甲制。

直到雍正末期，推行保甲仍在进行。十三年正月二十四日，江南总督赵弘恩奏称，江南地方生齿日繁，米粮最关紧要，他恐奸商地棍牙行因其米粮过贱闹事，刊示遍发严禁，并令苏州府等会督兵捕、保甲，在于米粮聚集之地严密察访。<sup>3</sup>也是以保甲的存在为基础的。三月十八日，赵弘恩奏编立保甲弭盗安民事，称到任后通飭三省严行稽察，务使实力奉行。指出：

惟是江宁为省会冲要之地，五方杂处，最易藏奸。保甲之法不严，则宵小得以潜纵，奸棍于焉窝顿；编查之法不密，则胥胥假造册而科敛使费，借编户而骚扰居民，甚有奸猾之徒包充久恋，勾通蠹捕，豢养分肥，甲长、牌头亦渐滋弊。上元、江宁二县虽竭力遵奉，但地方辽阔，钱粮词讼又复纷繁，未能时时亲历遍行查点，恐至保甲视为故事，编查仍属具文，所当亟为留心经划者也。查江宁府设有督捕、通判二员，分司捕务。臣为靖地安民起见，即檄委该员，各照该管境内，将各图保甲逐一清查，如有地棍钻充滋事者，立即驱逐，另选老成殷实之人充当；如有勾通蠹捕、豢贼殃民者，一并严拿究处。其牌头、甲长亦须竭力稽察，勿使甲内窝藏匪类及容留来历不明之人，勿令境内肃清，地方宁谧，毋许滋事扰累，除檄飭道府严行督率该县照常遵行不得推诿外，臣复不时亲加督察，务期剔厘积弊，实力奉行。

雍正帝在折中写了大段朱批：

编立保甲，先应审度地方之可行与否，有司才力之能行与否，毋得一味严急，勉强从事，倘地

<sup>1</sup> 《汇编》第21册第32号《江南驿盐道陈弘谋奏陈在驿各船宜一体编设保甲相互稽查约束折》，雍正九年八月十二日具折，第34页。

<sup>2</sup> 光绪《大清会典事例》卷六百九十五《兵部一五四·邮政四一·驿船》，第667页上下。

<sup>3</sup> 《朱批谕旨》卷二百十六之五，《朱批赵弘恩奏折》，第12册，第393页上。

方或不相宜，才力或有不逮，反滋纷扰，毫无裨益，前代论治术者，动称社仓、保甲二事，固云善政，然必须俯顺舆情，徐徐劝导，相机酌宜而为之，方能奏效。非如赌博、宰牛、私铸、盗匪，但当绳之以法，不容稍为姑息之可比也。据云省会五方杂处，最易藏奸，非藉保甲稽查不能剔除，甚属有理，但从古有治人而无治法，即如赌博、盗匪等件，虽资保甲之严密，尤赖牧令之精勤，是以百凡禁令逐末，莫如端本。且立法之初，严似胜宽，而不知过严之弊害亦随之。盖宽徐则奸宄虽暂得潜踪，而良善亦不致株连，严急则奸宄自无容足而善良则不免扰累矣。总之，为政以得人为要用，得其人自能因地制宜，顺时敷教，奚必规规执定一法，以为步趋。若不得人，纵奇策神术，徒美听闻耳。于事何济？汝其知之。<sup>1</sup>

君臣的讨论表明，江苏已经推行了保甲，但是也存在种种不尽如人意之处。

### 3. 安徽

雍正八年，安徽巡抚程元章奏中称，霍邱县有一伙无赖光棍，纠合多人，将各保凡有田之家开列长单，以首告欺隐为名，沿门吓诈。建议“或经保甲告发，令该地方官亲行按册抽丈，多则计亩论罪，小民谅亦无敢隐匿矣。”<sup>2</sup>是以保甲的存在为前提的。

### 4. 山西

雍正八年正月二十八日，山西布政使蒋洞接到皇帝密谕，访缉“不法奸匪”，于是“借稽查保甲为名，广发告示，令印官佐贰不时亲行查点，察其声音踪迹，倘有愚顽被诱自必究出严拏，即有外来窜至之徒，亦必盘诘就获。”<sup>3</sup>可知山西是存在保甲组织的。九年三月二十五日，励宗万受命巡察山西，稽查通省盗窃各案，他奏报说：“臣自受事以来，当即通飭各府州县平日力行保甲，稽查匪类，遇有盗窃案件发觉，务令实时通报，毋得隐匿”，<sup>4</sup>重申已经推行的保甲。

### 5. 山东

雍正五年，山东巡察工科掌印给事中张鸣钧奏请桃源集于现行保甲，再为推广，刑部认为毋庸议，雍正帝认为“今经该巡察给事中会同巡抚塞楞额陈奏前来，想于保甲之中有应行推广之处，始于地方有益，或州同不足弹压，应改设品级稍之大员，或应添设兵丁以资查察，着山东巡抚、河南总督会议具奏。”<sup>5</sup>持慎重态度。反映出桃源集已经设立了保甲。

雍正七年正月，巡察山东御史蒋洽秀题参利津县知县李周、定陶县知县张钊奉行保甲不力，请交部议处。雍正帝阐述了对推行保甲的看法：“夫保甲、社仓二事本属善政，然行之必以其渐，令州县量力为之，始于地方有益而闾阎不扰，是以数年来朕未降旨督催，盖恐急遽之中奉行不善，转滋民间之累也。蒋洽秀以

1 《朱批谕旨》卷二百十六之五，《朱批赵弘恩奏折》，第12册，第402页上下。又，《汇编》第27册第715号《江南总督赵弘恩奏覆交苏州布按等确查康弘勋营私隐寄及督察保甲情形折》即该折，雍正帝的夹批文字有所不同，见第902页。此外，《清世宗实录》卷一百五三，雍正十三年三月戊子条，也有该事的节略记载，第2册，第882页上下。

2 《朱批谕旨》卷二百一十一上，《朱批程元章奏折》，第11册，第335页下。

3 《朱批谕旨》卷七十七，《朱批蒋洞奏折》，第5册，第77页上。

4 《朱批谕旨》卷二百四，《朱批励宗万奏折》，第11册，第78页上下。

5 《雍正朝起居注册》雍正五年十月十三日，第2册，第1537、1538页。

两县知县不力行保甲特疏纠参，伊所巡察之各州县，果能奉行保甲之法无遗憾乎？山东地方已在总督田文镜节制之内，属员优劣、地方事务，自能访察，亦可不必要更设巡察御史。着将蒋洽秀撤回。”<sup>1</sup> 巡察山东御史蒋洽秀催办保甲竟被撤回，说明雍正帝“行之必以其渐”的推行保甲政策，也透露出山东存在着保甲制的现实。四月，户部议覆钦差刑部左侍郎缪沅等条奏山东盐政事宜，其中要求永阜、永利、涛维三场“编设保甲，互相稽察”<sup>2</sup>，雍正帝从之。七年闰七月二十六日，署山东巡抚费金吾奏报东省公费养廉银两与豫省画一事宜，言及“各衙所亦有征粮册籍、串票、保甲、门牌、心红、纸笔等费，亦应分别大中小酌给”<sup>3</sup>。推行保甲的费用列入行政经费。

九年，山东巡抚岳濬奏请在登州府出海六十里的沙门岛（一名庙岛）以及西面的黑山岛、东面的长山岛编立保甲。他说：“三岛居民，查沙门岛止二十四户，而黑山二岛则有一百五十二户，长山岛则有三百七十五户，统计三岛开垦完粮地一万二千四百亩有零，庐舍田园各成村落，应委该通判点验各岛居民编成保甲，分给门牌，设立乡总保长等役，仍不时访察，遇有奸匪玩法作弊，立拿严讯按律重惩。似此委员稽察，奸贩既闻风敛迹，岛民亦守分安居。兼之文武官弁先后出海各有职司，武弁防御之不勤，难欺文职之耳目，文职稽察的不力，亦难掩武弁之见闻，彼此相制奋力办公，实于海防大有裨益”<sup>4</sup>。雍正帝朱批：“与督抚商酌具奏”。面对这样的批示，地方官当是采取具体行动的。

同年，山东巡抚岳濬奏复酌议严禁地方私售硝磺，采取利用保甲的措施。他建议：内地私贩硫磺，“乡地保甲邻佑知情不首者杖一百，受财者计贼以枉法从重论，不知情者杖八十，仍究问买自何处行家，将该行亦照窝藏私贩例治罪。……乡地保甲邻佑首报拿获者，除免罪外，仍照硝磺价值赏给，将硝磺留充营伍之用。”<sup>5</sup> 雍正帝朱批：“与田文镜详细商酌妥协，意见相同，再行题奏。”随后总督田文镜上奏，赞同岳濬的上述办法<sup>6</sup>。

十年二月初六日，河东总督王士俊奏报山东兖州等处民人离乡外游情由。他说：“今此种远出游民，佃户十居六七，似应责成田主，将所有佃人许令自行稽查，不得任其往来自如。或佃户不听约束，许禀地方官究治，毋使轻去其乡。仍严行保甲之法，地方官时勤查点，又无故远出者，责令地保招回安插。”<sup>7</sup> 强化已有的保甲组织，并受到雍正帝的赞许。

## 6. 河南

雍正六年正月，河南总督田文镜为平钱价奏陈收禁铜器，他的收铜之法有：“臣查地方官编查保甲，势必亲至其地，挨门逐户查点。臣请行令地方官携带银两、钱文乘便就近交买（朱批：自然应如是者。实心任事之属员，当如此行也），不论两数、斤数，黄铜俱按照分两成色给价，铜少之处，银难分称，即用制钱作价，

1 《清世宗实录》卷七七，雍正七年正月甲戌，第2册，第10页下。又，《雍正朝起居注册》亦载该条，第4册，第2570页。

2 《清世宗实录》卷八十，雍正七年四月乙未，第2册，第54页下。

3 《汇编》第16册第156号《署山东巡抚费金吾奏报东省公费养廉银两与豫省画一事宜折》，雍正七年闰七月二十六日具折，第190页。

4 《汇编》第21册第517号《山东巡抚岳濬奏陈宜委官员稽察沙门等岛以重海疆折》，雍正九年十二月二十一日具折，第632页。

5 《汇编》第21册第518号《山东巡抚岳濬奏复酌议严禁地方私售硝磺事宜折》，雍正九年十二月二十一日具折，第635页。

6 《汇编》第21册第715号《河东总督田文镜奏复会议岳濬条陈查禁硝磺事宜情由折》，雍正十年二月十六日具折，第876页。

7 《汇编》第23册第761号《河东总督王士俊奏报山东兖州邓初民人离乡外游情由并拟亲往会商安插等事折》，雍正十年二月初六日具折，第932页。

更为简便。”<sup>1</sup>透露出当时河南正在推行保甲，所以地方官要“编查”，收铜活动正好借助此项工作进行。二月初三日田文镜奏中说“县丞、吏目、典史等官分理水利粮捕，稽察地方保甲”<sup>2</sup>差遣奔驰，十分忙碌。据此，稽察保甲成为地方上的事务。七月十一日河东总督田文镜奏称：“豫省之祥符县，山东之曹州、曹县与直隶之东明县、长垣县交界之处，中界黄河，地方辽阔，抑且犬牙相错，难以归并一处管辖。臣查直隶之开州、长垣县、东明县与夫山东之曹州、曹县，虽素称多盗，然不尽聚于临界之处，亦属四散于一州一之间，若各省之督抚稽查保甲甚严，各省之州县奉行保甲甚力，则本境尚不能容身，安能逃藏外省，若此省力行保甲而彼省徒事虚文，或并虚文而亦不设，则此省稽查之下所不能容者，有不尽向彼省而逃藏盗，将视不行保甲之处为乐土矣。”<sup>3</sup>田文镜所说旨在加强各省推行保甲的力度，杜绝盗贼之流窜，实际上是当时推行保甲背景下所发的议论。

雍正八年，礼部侍郎钱以塏条奏内称：“臣闻河南信阳一州界连湖广地方，州治三百余里，五方杂处，风俗刁恶，以致解饷失鞘，递犯脱逃，甚至山村孤庄失盗屡见，城中虽有道员知州千总驻扎，亦恐耳目未周。”建议：“如遇四乡盗案发觉，地方保甲一面报明州境文武查勘踪缉，一面报明新设驻防，立即擒拿。”雍正帝将此条奏转示田文镜征求看法，田文镜奏报：“奸匪流寓，惟在力行保甲，稽查严密，至关口往来络驿，其面生可疑之人亦难猝辨。若责令盘诘，保无借端刁难滋事”<sup>4</sup>。雍正君臣的讨论，是以保甲已经推行还需要力行的背景下进行的。

## 7. 陕甘

雍正六年六月陕西总督岳钟琪奏：“去岁自京回陕之后，访闻各属盗贼颇多，因通飭捕盗员役，勒以严限，予以劝惩，逐一查拿，务期必获。臣复密差精细员弁四路访缉，并飭各属严查保甲，无致容奸。仍令将所获窃盗询明籍贯，于审拟之后，即用铁牌一面镌刻某州县贼犯姓名字样，键挂本犯项下，递回原籍，编管于保甲之中，责令乡约、保长、邻右不时察查，无令他出。”<sup>5</sup>九月，岳钟琪奏报社会上流窜着杂技艺人卦子，“汉中府报称，盘获挈家游走男妇十余名，口询系江南寿州民人在各处行走觅食，及察其行李情状，并非丐食之人。臣已行令确讯历来行走处所有无同伙为盗，如无不法情事，臣即咨解回籍，收管稽查，不得纵令再出。臣复严飭各属，凡系本籍卦子乃原有产业之人，俱令逐一查明，编入保甲，不许蓄养马骡，出外行走。仍飭该地方官督率保甲诸人不时稽查，毋致疏纵，其有外来卦子，俱盘查明确，递回原籍，照式编管。”<sup>6</sup>从以上六月、九月两篇奏折的语气看，陕西已经编立保甲，岳钟琪依靠保甲管理盗犯。岳钟琪又奏永寿县卦子数十人各持器械拒捕事，雍正帝指示，“又闻汉中府盘获挈家游荡之男妇数十口现在审讯，嗣后着各该地方官悉心稽查，倘有此等匪类潜匿境内，即着查出押解回籍，取具收管，编入保甲。”<sup>7</sup>与岳钟琪采取的办法相同。十月初四日，陕西粮盐道杜滨奏称“陕省贼盗甚多”，每向臬司等提出：“务严保甲，实力奉行，庶可消患于将来，而听者

1 《汇编》第11册第386号《河南总督田文镜为钱价奏陈收禁铜器管见三条折》，雍正六年正月二十六日具折，第485页。

2 《朱批谕旨》卷一百二十六之十二，《朱批田文镜奏折》，第7册，第203页下。

3 《朱批谕旨》卷一百二十六之十三，《朱批田文镜奏折》，第7册，第230页上下。

4 《汇编》第18册第551号《河东总督田文镜奏复酌议钱以塏条陈河南信阳城守事宜折》，雍正八年五月二十三日具折，第744、747页。

5 《汇编》第12册第635号《川陕总督岳钟琪奏报访查西安府终南山盗情折》，雍正六年六月二十二日具折，第742页。

6 《汇编》第13册第398号《川陕总督岳钟琪奏复原有卦子省分及行走游荡情节折》，雍正六年九月十六日具折，第482页。

7 《雍正朝起居注册》雍正六年九月二十八日，第3册，第2297页下。

未免视为迂腐之谈耳。”<sup>1</sup>可知陕西已经实行保甲，但是有些地方官不重视，保甲制的作用不太有效。

七年五月二十二日，川陕总督岳钟琪上奏，说候选知县杨景运条奏陕西临巩“粮地未能清晰以致贫富不均，请变通保甲之法稽户口、辨生理，凡农业者令各注地亩钱粮数目、自种何项之地、佃种何人之田，总催供明总数，各户供明种数，十家互结不得容隐，则地亩不待丈量而自清、丁粮不烦考核而自晰，民屯交种而易辨、有无纳粮亦易明，因地额粮减重加轻则不均者自均。”<sup>2</sup>岳钟琪指出：“查保甲之法原有保正、甲长俱系里闾同住之齐民，非有官役吏胥之声势，应令其各就本村堡沿门逐户问明田地租粮，就其现挂之门牌添注本户有无某等田地若干、每年完纳钱粮若干或租典佃种某里甲某人名下某等田地若干、每年出租粮若干或出典钱租价若干，一一填注甚为简便，且于社仓之春借秋还以及丰年劝输、欠年赈贷等事俱可就门牌一目了然，此保甲与社仓可以相为表里者也。”<sup>3</sup>雍正帝朱批依议。这是陕西已经推行保甲制的有力证明。六月二十九日，吏部尚书署川陕总督印务查郎阿，任事甫及一月，奏称：严飭该管文武各官将保甲、汛防事宜加意整饬，复刊刻告示遍发陕甘川三属通行晓谕查禁外，鉴于川陕相距既遥，甘属地方亦广，文武属员内奉职惟谨者固不乏人，怠惰自旷者亦所必有，虽密访查，诚恐玩忽成习，请求特降谕旨，严飭各抚、提诸臣，务将保甲、汛守之法实力经理，通飭所属各员不时稽查，如再有奸徒潜住境内，肆行不法，将该管各官分别参究，乡保、汛兵严加惩处。雍正帝朱批：“汝膺统辖之责，保甲、汛防各事宜且就汝意，严飭该属，并移咨抚、提诸臣，互相查禁，倘仍奉行不力，据实奏闻，再降谕旨。”<sup>4</sup>据此，查郎阿在陕甘地区推行过保甲，但是由于地方辽阔，官府人手不够，当时保甲尚未完善。查郎阿在八年二月二十七日接到朱笔谕旨一道，通报广东“匪类造言煽惑”事，要求其加强防范。查郎阿进折，称于署理督篆任事之初，业经通飭各属严行保甲，慎重汛防，禁缉妖谣，查拿地棍。他又提出：“预消弭患之法莫善于保甲，而保甲之法又在分定月日，分定地方，严立赏罚，以专责成，以昭惩戒，现在详议条目，分别赏罚数目，再为通飭三省，遍贴乡村城市，务使家喻户晓，法在必行，倘不肖官吏仍敢阳奉阴违，始则记过，继则参革，以为玩忽者戒。如果查拿具报，轻则记功，重则保荐，以为勤慎者劝。其巡役防汛以及保长、甲长人等之赏罚亦如之。”<sup>5</sup>然而雍正帝认为如此“则曷胜其纷扰耶！保甲、社仓二事固为古今致治良法，然必待有猷有为有守熟悉地方情形之人，且具有踊跃从事之心，方可举行，非可以势驱力迫而奏效者……如欲借严保甲以稽察匪类，只宜密谕属员，相机为之，不时留心体访，一有拿获，即示以奖劝，如斯而已。”<sup>6</sup>告诫查郎阿务实推行保甲，其实这是雍正帝的一贯主张。

浙江，雍正四年十一月二十日，浙江巡抚李卫、闽浙总督高其倬、署理浙江提督印务定海镇总兵官张溥奏称，台州府属太平县及温州府属乐清县之间海滨不远之处，有一玉环山，地方辽阔，无籍之人多潜其中，私垦田亩，刮土煎盐，及网船渔人搭寮住居。此山周围约计七百余里，其中有杨岙、正岙、姚岙、三峡潭、渔岙塘、洋墩等处，皆宽平如砥，约田三万余亩，现在成田，即可耕种。若聚族开垦，尚可扩充五六万亩，总计垦田约可得十万余亩。“现在浙省生齿日繁，有人多地少之势，莫若以本省近地之民或有家室而愿往者，

1 《朱批谕旨》卷四十八，《朱批杜滨奏折》，第4册，第52页上。

2 《汇编》第15册第288号《川陕总督岳钟琪奏复酌议候选知县杨景运条陈陕西临巩地土钱粮事宜折》，雍正七年五月二十二日具折，第377页。

3 《朱批谕旨》卷二百三上，《朱批查郎阿奏折》，第11册，第3页上。

4 《朱批谕旨》卷二百三下，《朱批查郎阿奏折》，第11册，第40页上下。

5 《朱批谕旨》卷二百三下，《朱批查郎阿奏折》，第11册，第40页下～41页上。

或虽无家室而有亲族的保者，皆由该地方官召募，取结给照，方准往垦到彼，仍严行保甲，连环编牌，稽查窝隐，其他闽广无藉之人概不收录，则奸良不难分晰矣。”<sup>1</sup>雍正帝朱批试行。雍正六年三月，户部议覆浙江总督李卫等条奏经理玉环山事宜，有两条涉及保甲：其一：“招徕开垦。将玉环山中并附近玉环之山田地亩逐一丈明，给与太平、乐清两县人民，入籍管业。其本省附近玉环之郡邑有愿入籍耕种者，一体编入保甲。所有开垦田亩，即于本年起科，分上中下三则，嗣后每年将垦过数目、陆续报部查核。”其二，“筹划经费。玉环初经设汛置官，需用多端，势难尽出公帑。查玉环各岙旧有采捕渔船，应照例刊号给牌，令赴玉环查验。其滨海煎盐之户亦令编入保甲，并灶聚煎，官收官卖，毋许私贩出境。”<sup>2</sup>开发玉环山的过程中，将玉环附近郡邑有愿入籍耕种者、滨海煎盐之户均令编入保甲。四月二十八日，浙江观风整俗使许容奏称：“各属保甲，臣仰遵圣谕，不敢责其速效，每到一处，必飭令印官实力奉行，不得虚应故事，亦不得扰累里民。”<sup>3</sup>反映出许容实力推行保甲的情形。

## 9. 江西

雍正七年二月二十四日，署江西巡抚张坦麟奏，到江西赴任，“留心各属情形，凡险要地方概不可稍懈，行令各该地方官弁力行保甲，不时稽查。”<sup>4</sup>是在当地已有保甲基础的继续推行。

## 10. 湖北

雍正六年九月二十五日，新任湖北布政使徐鼎奏称：“臣前在浙省曾经奏明就保甲以行顺庄，虽推行未竟，而嘉、秀二邑似觉试之有效。今以湖北情事言之，大约相类，拟亦于拖欠最甚之处，试行此法。”<sup>5</sup>徐鼎在湖北试行保甲顺庄之法。七年三月初八，徐鼎再次重申“就保甲以行顺庄”，他指出：“包揽欺隐之弊多是以赋役未清，缺额虽复，惟就保甲以行顺庄，则法不迫促，而诸弊自露。其法先颁烟户门单册式，散给各保甲民户，令其各自开明本户的明住址，人口生理，共有内地山塘顷亩若干，内有荒熟各若干，坐落某某村庄，在某个某甲，行粮附名某人，额征各数银米若干，其有分坐，各个完纳者一并附入内，有总户诡名着，将本人正实名号应分完结若干之处，俱各照数填明。”<sup>6</sup>可见推行保甲制是改革赋役制度的基础。

雍正六年十月二十日，湖广总督迈柱奏请楚省强窃贼盗众多亟宜整饬以安民生，提出具体措施：“营汛弁兵宜令其就近分查保甲也。查弭盗之法莫善于遵旨力行保甲，楚省各属非概不奉行，即有行之者，亦皆有名无实，除臣严檄申飭，务令实力奉行外，查各州县驻扎弁兵，不论城乡每五里十里各有分防水陆塘汛，设兵五名十名十数名不等，内或拨有管队，或专汛千把、总带领防守，遇有失事即令救护追缉，然与其救护追缉于失事之时，曷若令其分查保甲于未事之先。臣请嗣后州县保甲之法，一切编联稽查仍照旧例责成州县外，所有专汛弁兵管辖本汛十里五里之内者，并令武弁督率管队兵丁，不时分拨一二人，就近会同保正、牌头，照编定牌甲实力稽查。如附近村庄有游手好闲、无生业之人及外来无故、面生可疑之人，即令报明武弁，移会文员，严加诘究，如牌头、保正不行稽查，被汛兵自行查出者，将牌头、保正照新例分别治罪，如弁兵怠

1 《朱批奏折》卷一百七十四之二，《朱批李卫奏折》，第9册，第59页下。

2 《清世宗实录》卷六七，雍正六年三月甲戌，第1册，第1026页下、1027页上。

3 《朱批谕旨》卷二百十二上，《朱批许容奏折》，第11册，第407页下。

4 《汇编》第14册第502号《署江西巡抚张坦麟奏钦遵批谕办理地方事务折》，雍正七年二月二十四日具折，第662页。

5 《朱批谕旨》卷九十六，《朱批徐鼎奏折》，第5册，第298页。

6 《汇编》第14册第604号《湖北布政使徐鼎奏覆清查田粮以行顺庄之法折》，雍正七年三月初八日具折，第796页。

惰及通同徇隐者，亦照牌头等例治罪，如此则互相稽察，似于靖理地方有益，而于保甲之一法不无小补矣。”雍正帝在折中的夹批指出：“保甲之法言之甚善，行之实难，人民杂处不一，地方冲僻各殊，惟在有为有猷之员，实力编查，勤慎不懈，方能有济。若责令兵弁协同稽查，必致扰民，且将来地方文武各顾处分，纷纷互相揭报，非良策也。”<sup>1</sup>雍正君臣的这一互动，实际上涉及如何评价保甲制的有效性。推行保甲首先是要制度上设立组织，其次是要实际发挥作用。然而，保甲建立后，往往作用有限，甚至形同虚设，因此迈柱认为湖北遂行保甲，但是“有名无实”。于是迈柱建议“责令兵弁协同稽查”，然而雍正帝以“必致扰民”否定了迈柱的建议，反映出落实保甲实际作用的难度。

雍正九年十二月初六日，新任湖北巡抚王士俊陈奏，说湖北八府一州民风剽悍，而武汉、黄安、荆襄等府又素称多盗。到任伊始，见楚省有不得不急为整理者，“如弭盗莫先保甲，乃臣自入楚境，所过乡村市镇问以保甲，而门牌甲册多未举行，即州县民壮止供差遣之役，操练竟为虚设，甚而汛防疏懈，千把竟不带刀，兵丁亦无整束，是以缉捕不力，窃劫频闻，此保甲、民壮废弛之咎，所急当整理者一也。”<sup>2</sup>指出湖北的保甲制度，“门牌甲册多未举行”，急当整顿保甲民壮。十年二月十三日，王士俊奏报整顿湖北情况，说“即如保甲之紧要规条”等次第通行，雍正帝旁批：“保甲一事不必严急，酌量属员之才具而督行之。”<sup>3</sup>五月十八日，王士俊奏折说：“查楚省江湖村镇每多窃劫，臣到任之后，即严行保甲，实力稽查。”<sup>4</sup>雍正九、十年王士俊任巡抚之初，整顿了保甲。十二年十月十八日，署湖北巡抚臣杨秘奏称：“与督臣迈柱不时严飭文武各官设法捕缉并力行保甲，以靖盗源。”<sup>5</sup>仍在继续推行保甲。

## 11. 四川

雍正五年十二月四川重庆总兵官任国荣奏报说，重庆地方辽阔，连归并有二十州县，他于本年八月十六日起身，将各路营汛及水陆各塘躬亲逐一勘明，于十月二十五日回重。他指出：“各州县民情风俗大都淳朴，且沐朝廷惠养有年，生齿日繁，田土日开，百姓率皆温饱，虽居处稀疏，不成村落，然地方官既编有保甲，而该巡塘又有兵目巡查。臣且飭令各该营将备每月游巡处出加严，时时在意，则匪类自无藏身之所矣。”<sup>6</sup>反映出重庆已经编立保甲。

六年正月，户部等衙门议覆四川巡抚宪德条奏安插入川人户事宜，定出：“入川人户众多，奸良不一，飭令该管官逐户挨查，取结编入保甲，有游手生事者即行驱逐，其实系匪类现有过犯者解回原籍，知情隐匿暨官员失察者并加处分。”<sup>7</sup>雍正帝从之。二月，兵部议覆川陕总督岳锺琪条奏四川省苗疆善后事宜：“苗民既知向化，即与齐民无异，令该管流官一体编入保甲，互相稽查。”<sup>8</sup>雍正帝从之。八月，户部等衙门遵旨议覆奉差四川丈量刑科给事中高维新等条奏事宜四款，其中说：“从前川省差徭繁重，保甲人役或按月支应，或按里分派，数乡之人，夹杂一处，名为跳甲插花，其弊无穷。今杂办差徭悉蒙恩免，岂可任其仍沿积习，违者

1 《朱批谕旨》卷二百十三之二，《朱批迈柱奏折》，第11册，第523页下～524页上。

2 《朱批谕旨》卷七十三之四，《朱批王士俊奏折》，第4册，第574页下。

3 《朱批谕旨》卷七十三之五，《朱批王士俊奏折》，第4册，第588页下。

4 《朱批谕旨》卷七十三之五，《朱批王士俊奏折》，第4册，第599页下。

5 《朱批谕旨》卷二百十，《朱批杨秘奏折》，文渊阁四库全书本，第424册，第715页。又，四库全书荟要本无此条。

6 《汇编》第11册第165号《四川重庆总兵任国荣奏陈所属营汛地理情形暨填设塘汛兵丁缘由折》，雍正五年十二月十三日具折，第231页。

7 《清世宗实录》卷六五，雍正六年正月乙亥，第1册，第997页下。

8 《清世宗实录》卷六六，雍正六年二月朔，第1册，第1004页下～1005页上。

参处，以息扰累。”<sup>1</sup>帝从之。可知四川保甲有支应差徭普遍存在，说明保甲已经普遍设立。七年三月，户部议覆四川巡抚宪德疏言各省入川民户问题，提出无照之人如在川各有生业，“准其编入保甲”<sup>2</sup>。

七年六月二十九日，吏部尚书署川陕总督印务查郎阿，任事甫及一月，奏称：四川省内人命奸盗等案具报累累，推原其故，因五方杂处，其中奸良混聚，致有不法之徒勾引藐法，“然若使保甲之稽查既严，营汛之巡察不懈，虽有奸民岂能纵逞，此皆由文武各官漫无觉察，乡保汛兵悠忽偷安所致。”<sup>3</sup>于是当即严飭该管文武各官将保甲汛防事宜加意整飭，复刊刻告示遍发陕甘川三属通行晓谕查禁，并请求特降谕旨，严飭各抚提诸臣，务将保甲汛守之法实力经理，通飭所属各员不时稽查，得到雍正帝首肯。同日，查郎阿另折中称：“臣查凉山土族番民改土归流事宜，经督臣岳锺琪议，以附近州县卫所者归地方官管辖，近营汛者令营汛管辖，止于土民番人内，择其诚谨之人，照内地之例充任乡约、保长，稽查保甲，经催粮赋之类”<sup>4</sup>。可知，四川番民改土归流后照汉民一体编查保甲。

## 12. 福建

雍正六年五月初六日，巡视台湾吏科给事中赫硕色等奏报采访所得，提出四条建议。其中就稽查移民指出：“请嗣后给照來台者，令海防同知并各地方官注明册内，其从来台者亦于保甲牌内注明来台年月，遇有事故先查从来历，如牌册无名，即系偷渡，讯出情由，将该犯所经由各口汛官弁，照失察例处分，庶各知顾忌，自能实心查拿矣。”雍正帝旁批：“此条为理台第一要着，但若不实力奉行，徒以空文取悦朕目，于事仍属无济也。”<sup>5</sup>君臣都强调实力奉行保甲。同年又题准：“闽省产盐各场，令场官书役将盐票填明，巡查之地务令截角，并严飭该管各官增设图长、甲长，照保甲之例互相稽查。”<sup>6</sup>七年八月初二日，署福建总督史贻直奏报禁止革抗粮争讼结盟拜把等恶俗事，采取的应对措施包括“檄行各府州县，力行保甲稽查”<sup>7</sup>。八年二月初三日，福建巡抚刘世明进奏，治理福建无为、天主教，令按察使“通飭所属着落保甲晓谕”<sup>8</sup>。漳浦县铜山税口有“溷甲许永忠、保长欧子祥敢敛费为首，欲驱逐守口办事之人，目无法纪”<sup>9</sup>。以上事例均是以现存保甲组织为基础的。

福建的保甲也存在奉行不力问题。雍正八年，福建布政使潘体丰奏报保甲之编查宜严，请专员办理以收实效。他说：“粮户保甲皆地方最要之务，惟在查察周密，则包寄脱漏之弊自除，各州县既以簿书纷繁难于分身，又以苟且因循者多实力整理者少，所以屡经立法申飭，仍不免草率塞责。”<sup>10</sup>指出保甲需要更加严密推行。同时，潘体丰另奏请严保长之选举，立法劝惩。说“惟十家为甲，十甲为保，各州县乡村于保甲中设有保长一役，所以稽查匪盗、和睦乡里，以期保正一方，役虽微贱，有关于地方甚重。闽省习俗刁顽，从前所设保长非奸

1 《清世宗实录》卷七二，雍正六年八月壬寅，第1册，第1083页上。

2 《清世宗实录》卷七九，雍正七年三月壬子，第2册，第36页上。

3 《朱批谕旨》卷二百三上，《朱批查郎阿奏折》，第11册，第3页上。

4 《朱批谕旨》卷二百三上，《朱批查郎阿奏折》，第11册，第3页下。

5 《朱批谕旨》卷七十，《朱批赫硕色奏折》，第4册，第460页下。

6 光绪《大清会典事例》户部二·卷二百二十六《户部七五·盐法六·福建》，第3册，第655页下，中华书局，1991年影印本。

7 《汇编》第16册第200号《署福建总督史贻直奏报禁止革抗粮争讼结盟拜把等恶俗折》，雍正七年八月初二日具折，第248页。

8 《朱批谕旨》卷四十三下，《朱批刘世明奏折》，第3册，第463页下。

9 《汇编》第18册第51号《福建观风整俗使刘师恕奏覆海关监督准秦杖责锁掌书吏情形折》，雍正八年三月初二日具折，第73页。

10 《朱批谕旨》卷一百八十六，《朱批潘体丰奏折》，第10册，第382页下。

棍谋充即豪强占当，每多恣意武断，颠倒公评，因之讼端易起，风俗浇漓，若不严行选举立法劝惩，积弊难清。”<sup>1</sup>指出保长选立过程中的弊端。他建议：

臣请勅下督抚严飭各州县确查，凡有从前谋充占当及有犯案者，概行清革。务选老成正直农民，取具约正族邻公结，该州县验明给照委充，仍将所属乡村实需保长及选举名数造报司道备案。遇事革除顶补等事，并报查核，每于月朔着传集耆民，同约正直月齐至讲约处所听讲《圣谕广训》、《大义觉迷录》，责令协力共相劝勉。遇有批查之事，无非本里中朝夕相习之人，是非自有灼见。务于五日内秉公查明，据实稟覆。倘敢藉端滋事或徇延不实，州县察出立行责革，仍分别情事轻重，加凡人一等，书明事由，于本地方枷示儆众。如能竭力奉公，三年毫无过犯者，州县官量行奖赏；五年仍无过犯，并能排难解纷和息争端者，申详道府给匾鼓励。如至十年无过且善于劝导稽查，能使保甲中盗窃奸匪屏绝，地无旷土，民无游惰者，此种实力任事之役，有功于地方不小。州县查明取结，开具事实，由府核确，申报督抚，查实比照老农之例，题请给与八品顶戴荣身。如州县不查实率报，察出照滥举匪人例参处，倘有徇私情弊，从重究拟。如此庶源清流洁，保长之选可得正直之人，将见地方中劝导观感，而浇漓之习自日归淳正矣。<sup>2</sup>

雍正帝朱批：“秉之督抚”。我们不知最终的结果如何，可以肯定的事，保甲已在福建推行。当时福建观风整俗使刘师恕奏报查巡地方情形，说：“向来洋盗多系连江人，近日保甲法行，现无犯案。”福宁州“现在地方安静，棚民俱编入保甲，不敢多事。”<sup>3</sup>保甲发挥着维护地方社会秩序的作用。

十一年八月，兵部等衙门议覆福建总督郝玉麟条奏台湾营制事宜，其中有：“台属田地丁口渐增，请将各处庄民编造保甲。”<sup>4</sup>帝从之。同年议准：“台属多流寓之人，除立有产业，兼有父母妻子者自有十家甲牌可稽，其并无家室产业如佃户佣工贸易之类，取具业主房主邻右保结，附于甲牌之末，汇报以备稽察。”<sup>5</sup>

### 13. 广东

雍正六年正月初八日，广州将军署理巡抚印务石礼哈奏称：查粤省高、雷、廉三郡尽有荒地可资耕种，与督臣孔毓珣商议，查出三郡荒地内有不系沙砾可开垦者，“将勒回入川男妇并各属有愿去开垦者，取具各官印结，一概迁就落业，积至多户，联成保甲，以为安置流民之所。”<sup>6</sup>得到皇帝的首肯。这是在新开垦地区实行保甲制。

六年三月二十二日，两广总督孔毓珣奏报广东渔船编甲事宜：“渔船报官印烙编甲一条。查渔船成造时，地方官先取保结，装成后验明印烙给照。每十船编为一甲，俱系定例。……今抚臣杨文乾称，有私造无照之船在港行驶，深恐日久法弛，应照所奏，再严加申飭，编甲查点，并造册分报督抚司道衙门，以备查核。”<sup>7</sup>

1 《朱批谕旨》卷一百八十六，《朱批潘体丰奏折》，第10册，第384页上。

2 《汇编》第19册第380号《福建布政使潘体丰奏陈保长被奸棍豪强占充请严行选举立法劝惩折》，雍正八年十一月具折，第549页。

3 《汇编》第19册第323号《福建观风整俗使刘师恕奏报查巡三江口旗营水操等事折》，雍正八年十一月十五日具折，第445、446页。

4 《清世宗实录》卷一百一三，雍正十一年八月甲辰，第2册，第725页上下。

5 乾隆《钦定大清会典则例》卷一百十五《兵部职方清吏司·诰禁·保甲》，文渊阁四库全书本，第623册，第409页。

6 《朱批谕旨》卷八下，《朱批石礼哈奏折》，第1册，第455页上。

7 《汇编》第12册第5号《两广总督孔毓珣等奏复会议广东渔船事宜折》，雍正六年三月二十二日具折，第6、7页。

加强了渔船编甲。

六年九月十二日，广州将军蔡良奏称，到任之始即整顿八旗四营兵丁，他说：“先经前任将军臣石礼哈于旗营汛地编查保甲，实为清查弊源之要。但既有民人杂处，则其来历根源并眷口人数悉应填注，更有如镶黄旗之兵壮住居正黄旗汛地者，或系租赁彼旗房屋，在住址原难画一，然稽查必须兼到。臣愚以为凡有此等错综居住之兵壮，既照住址编入保甲，自应听其查点，而本旗该管人员亦应赴彼稽查，不得以本旗之兵壮因住居于别旗之汛地，竟置之不查不问之列。臣已飭令八旗四营各官，将旗营街道所住兵壮民人旗分籍贯、户口人数备细填注，造具清册，不惟按册得以一目了然，而稽查尤易为力矣。”<sup>1</sup> 进一步在驻防八旗推行保甲，解决编查跨地居住八旗问题。

七年四月十五日广东肇庆城守副将李建功就广东开矿问题建议：“应专责有司一官，令地方乡保开报本地殷实之人充为矿商，召募本地之民作为工人，报明注册，十人连保，取具保甲牌邻结状，方许赴厂做工，开挖煎运，禁绝外商及外地流民冒充混入。仍不时稽察。犯者，保甲牌邻一体治罪，并委武员拨兵守巡以防盗劫。”至于弭盗，再加以力行保甲，盗风自有渐息。特别是他认为“保甲之法，广东不曾实力奉行，地方有司皆视为故套，其苟且塞责者不过行一牌、出一示遂为了事，甚有并此一牌一示而俱无、竟从未编立者，无怪乎奸民之易为盗也。臣仰恳皇上飭部行文广东督抚，严飭各属有司实力遵行，加以武弁不时带兵于所属汛内巡查，地方自得宁谧矣。”<sup>2</sup> 批评广东推行保甲不得力。雍正帝在奏折的夹批说：“保甲一事言之易，行之实难。州县有司如得才兼优之员，方可施为。苟非其人，如或强之，徒滋纷扰。”强盗地方官得力才可以推行好保甲。又说：“督抚若贤，何弊不除，何利不兴？汝一介武夫尚念及此，岂待朕谕部通飭，然后实力遵行耶？”认为关键之处在于督抚是否得力。

八年是广东又一次强调保甲之年。署广东巡抚傅泰奏缴御批时谈到：“惟是保甲一项，从来徒有其名，难收实效，臣已行布政使王士俊、署按察使黄文炜，会同在省道府厅县，酌议实行保甲，不涉虚套，严杜需索之法，以便通飭实力举行矣。”<sup>3</sup> 证诸以下资料，可知当时广东在不断完善保甲。

广东盗风甚烈。在广东任官十年的楼俨奏请：“乡村之盗惟在善行保甲之法也。保甲何县不行？而尽属虚名，毫无实益，即如保正充之者已非端人，而又日为县役勾摄人犯，赴县伺候，昼则不能稽察，夜则不能守望，纵以一村有警村村尾追之法，三令五申，其身不遑长在村中，亦安能责其尽心办事也？……以臣管见，保甲悉遵旧例，十家为一甲，十甲为一保，但每保设正副二人，副管勾摄人犯，正则训练乡勇，专司稽察守望，必须人材壮健、行止稍端者充之。果能督率甲长，日日稽察，一家五口多一人则察其何来，少一人则察其何去，外奸内宄，无由而生。于是仿村口更楼之制，一村有警传锣为号，村村策应，会同尾追，追者势盛而盗势自衰，纵有大盗绝难免脱矣。倘或一村皆盗，则惟遵招抚之例，发遣外省安插，其县令必须实心办事，时时告诫，不可以保甲为具文，视保正如奴隶，俾国法尊而民气壮，一村同心，村村同心，所谓众志成城，则盗风自息，此乡村之盗可弭也。”<sup>4</sup> 在他看来，广东的保甲已经在各县普遍推行，但是效果有限，因此建议深选保正副，

1 《朱批谕旨》卷一百九，《朱批蔡良奏折》，第5册，第447页下～448页上。

2 《汇编》第15册第64号《广东肇庆城守副将李建功奏陈钱法弭盗暨保甲事宜管见折》，雍正七年四月十五日具折，第84、85页。

3 《汇编》第18册第630号《署广东巡抚傅泰奏遵旨逐一登答汇缴朱批折》，雍正八年六月初三日具折，第851页。

4 《汇编》第18册第245号《江西按察使楼俨奏陈山林之盗宜剿抚兼行等广东弭盗之方四条管见折》，雍正八年三月二十七日具折，第342页。

则成甲长，提高效率。不过由于“保甲悉遵旧例”，仍然依赖原来的保甲组织。他还建议：“内河之盗全凭船只，在家则责保甲之稽查，在路则责营汛之会追”，具体来说：“所有农家种田如扁头船之类，亦应照保甲之法，注入十家牌内，出则诘其何往，入则诘其何来。”<sup>1</sup> 楼俨的建议是在八年三月，同月，广东惠州副将缪弘赴省考验，见“保甲正议稽查”<sup>2</sup>。

八年三月署广东巡抚傅泰疏言，“琼州府属生黎诚心向化，愿附版图。请照例编入保甲，准其输纳丁粮。”<sup>3</sup> 被允准。十一月十五日，广东布政使王士俊奏报，南澳岛为粤闽两省要区，虽去内地不远，镇营统辖兵弁，“而民户仍为县属，一切编查保甲、送考生童、散饷监放，在在俱应文员经理。请于该处添设闽粤海防军民同知一员，与镇臣一同驻扎弹压，严查保甲，编烙渔船，监放兵饷。”并就广东省新旧二城地方管理事宜指出：“新城内外一切巡夜查奸并民间偶有火灾等事，虽经遵奉谕旨制备救火器具，拨定人役预为防范，然无文员督率地保甲长武员，呼应不灵。”<sup>4</sup> 这是强调在已实行的保甲制度基础上，进一步加强管理、执行。

原署广东巡抚傅泰雍正八年四月二十七日奏请：“凡在城铁匠，取具五人互结，两邻及保甲长各甘结，不许私行制造，如有违犯，除铁匠本人按律治罪，并将互结铁匠两邻、保甲长一体坐罪。”<sup>5</sup> 对于傅泰建议民间所用刀枪马义概令报官刊刻姓名、取具两邻保甲互结存案，雍正帝认为似属纷更，民间未免扰累，但他还是慎重地请地方官酌议。九年正月十二日，广东布政使王士俊进折，认为：“其刀枪马义等械刊鐫姓名之处，似应停止。惟令各该地方按照甲册，将某某户内实有刀枪马义及合式刊字鸟枪等械，不拘何项，悉令自行开注门牌甲册之内，练保查明，汇册报官存案。如有遗失，亦即据实呈明，于门牌甲册之下分析开除，以凭察核，如此则民间捍御有资，有司稽查有据，而无所纷更扰累矣。”<sup>6</sup> 从中可以推测当时广东保甲制的“门牌甲册”应是相当完备的，便于“练保”查缉。三月初，大学士等议覆广东巡抚鄂弥达疏言，广省之琼州孤悬海岛，居民多藉鸟枪以为防御之具。“请将民间现有鸟枪，令报明地方官注册，并令地方官严飭保甲于十家牌内开明数目。”<sup>7</sup> 同样说明琼州存在着保甲组织。三月二十二日，广东巡抚鄂弥达奏请定保甲、练总功过以期盗息民安。他说：“窃照弭盗之法，保甲最善，臣到任后，飭令各属印官亲身编点，有地方辽阔者即于命往试用人员遴委办理，渐将告竣。”<sup>8</sup> 这是新官又一次推行保甲。

雍正十年九月初三日，署理广东总督鄂弥达奏称：“臣经檄委粮驿道陶正中勘丈恩平之锦被荫等处荒地，令招民垦作田园，拟每名给田二十亩，另给牛种口粮银十两，编入保甲，令各保长管束。”<sup>9</sup> 在新开垦地区试推行保甲。十二月初一日又奏，将“匪犯”中“老弱朴愚情愿耕种者，分发给在垦田处安插，则有保甲业主约束，亦不能复流为匪”<sup>10</sup>。说明保甲组织的存在。

1 《汇编》第18册第245号《江西按察使楼俨奏陈山林之盗宜剿抚兼行等广东弭盗之方四条管见折》，雍正八年三月二十七日具折，第343页。

2 《汇编》第18册第438号《广东惠州副将缪弘奏报督抚藩臬官箴并文武积怨等地方吏治民情折》，雍正八年四月二十八日具折，第596页。

3 《清世宗实录》卷九二，雍正八年三月丙子，第2册，第233页上。

4 《朱批谕旨》卷七十三之四，《朱批王士俊奏折》，第4册，第561页上、562页上。

5 《汇编》第18册第425号《署广东巡抚傅泰奏请严禁私行造用鸟枪火药折》，第569页。

6 《朱批谕旨》卷七十三之四，《朱批王士俊奏折》，第4册，第568页上。

7 《清世宗实录》卷一百四，雍正九年三月乙丑，第2册，第376页下。

8 《朱批谕旨》卷二百十五之一，《朱批鄂弥达奏折》，第12册，第172页上。

9 《朱批谕旨》卷二百十五之二，《朱批鄂弥达奏折》，第12册，第206页下。

10 《朱批谕旨》卷二百十五之二，《朱批鄂弥达奏折》，第12册，第213页下。

广东的保甲还是相当有成效的。雍正十三年三月十五日,两广总督臣鄂弥达、广东巡抚臣杨永斌奏称:“且查粤东一省,滨海环山,向称多盗之区,且米谷稀少,生齿日繁,贫民多无恒产。臣等职任封疆,缉盗安民,最为急务。自到任以来,即督飭各属力行保甲,一切商渔船只,俱编号稽查。并严飭文武官弁于沿海口岸以及内地所属地方,时刻密探查拿,有获必赏,稍纵即惩。不惟近今盗案不使漏网,即从前逸盗亦俱陆续就获。故每年献题者不下五六十案,现今奸匪已知敛迹,海疆稍获宁谧。”当然,他们上奏是为了请皇帝允准在广东开矿,为了达到目的,可能会夸大保甲的作用与地方的社会秩序。他们还汇报了试行开矿地方推行保甲的情况:“臣等是以奏请开采,自蒙圣谕俞允,臣等即委能员会同各该地方官,将属内有矿山厂确勘煎试,示召本省殷实商人,取具地方官印结,令其自备资本,前往开采。其需用人夫工丁,敕令各州县查出徙实,贫民取具甲邻户首保结,开明住址,备造轻册,移送管理之员。十人编为一甲,三甲一保,五保立一夫总,各给腰牌,朝夕查点。夫总责之商人,商人则之委官,彼此联络查察,如有面生可疑之人潜匿在山者,即行拿究。矿山左右又设立汛防,于附近营汛抽拨弁兵,会同文员查缉看守。又于各厂添设巡丁,给以工食器械,令其巡逻防护,并于附近厂地之村庄,敕令各保甲严行稽查,如有外来之人歇宿,务须跟究作何生理,毋得容留匪人,潜行窥探。”<sup>1</sup>如此,则维护地方治安的措施相当完备。

#### 14. 广西

雍正六年十月十一日,广西巡抚郭銛奏称:“广西州县汉民地方则立团总、练总、保长、保甲;獠獞地方则立獠长、獞长;其余仍有乡老、村老、老人等称。盖因各村大小散处不一,从练总、保甲分出总之。汉民地方其责成悉归之于练总、保甲。今各州县遵照雍正四年上谕编设保甲,俱奉行在案外,此地方人役则莫善于练总,莫不善于土舍。”<sup>2</sup>可见广西当时已经编设保甲,汉民地方有团总、练总、保长、保甲等名目。

七年十一月初一日,广西布政使张元怀奏请:“今粤西州县现在议行开垦荒地,可否比照雍正二年定例,凡安插粤西携带妻子之流犯,有能种地者,令地方官动项买备牛种,量给荒地垦种,编入保甲,互相稽查。”朱批:“是否可行与督抚商酌。”<sup>3</sup>我们不知道结果如何,但是可以观察到,安排移民须建立保甲制。

#### 15. 云贵

改土归流地区继续推行保甲。雍正五年九月十六日,鄂尔泰奏称:“向经归顺各苗,悉与汉民一体,严立保甲,并取具不敢容奸容贼甘结”<sup>4</sup>,说明苗汉都实行保甲制。此后不断在新附苗民中间实行保甲,十二月十三日,鄂尔泰奏称安顺镇宁定番广顺等府州边界地方生苗皆愿内附,“已檄令文武各员附载版图,编入保甲,各加奖赏安插讫。”<sup>5</sup>六年十月二十日鄂尔泰又奏:“据镇远府知府方显呈报,分遣各土官、土舍以及效用人等,分道前往招抚,随抚得清水江一带生苗共一十六寨,计一千五百九十户,男妇五千七百六十七名口,业经编立保甲,理合造册呈报。”<sup>6</sup>七年三月初三日,云贵乌蒙总兵刘起元奏陈地方改土归流,“请照边地充发流徙之例,

1 《汇编》第27册第701号《两广总督鄂弥达等奏覆酌议粤省开采鼓铸等情并请敕部暂停开采矿产折》，雍正十三年三月十五日具折，第569页。

2 《朱批谕旨》卷二百二上，《朱批郭銛奏折》，第10册，第613页下；又见于《汇编》第13册第534号《广西巡抚郭銛奏覆兵部主事田条陈练团保固及委用土舍二事折》，雍正六年十月十一日具折，第658页。

3 《朱批谕旨》卷六十五，《朱批张元怀奏折》，第四册，第401页。

4 《朱批谕旨》卷一百二十五之五，《朱批鄂尔泰奏折》，第6册，第149页下。

5 《朱批谕旨》卷一百二十五之五，《朱批鄂尔泰奏折》，第6册，第173页下。

6 《朱批谕旨》卷一百二十五之八，《朱批鄂尔泰奏折》，第6册，第286页上。

遇有缘事充发之犯,仰请发乌安插,取其地方官收管,编入保甲,与民一例输差。”<sup>1</sup>雍正帝批示廷臣详议。七月,云贵广西总督鄂尔泰奏,贵州高耀等寨生苗侬仲等俱向化输诚,陆续投见提臣杨天纵。“今将认纳粮赋数目造具清册,各寨户口编入保甲,永为良民。”<sup>2</sup>鄂尔泰又疏报,“都匀各寨苗民输诚纳赋,编入保甲。”<sup>3</sup>帝命下部知之,并说:“都匀各寨苗民向化投诚,认纳粮赋,编入保甲永为良民,甚属可嘉。”<sup>4</sup>闰七月,鄂尔泰奏报:“黔省边境生苗剿抚兼施,俱已向化投诚,认纳钱粮,听编保甲,愿为圣世良民”<sup>5</sup>。贵州少数民族编入保甲完毕。九月十九日,鄂尔泰针对御史龚健扬所奏设立乡官的建议,认为多此一举,举例说:“如遍行保甲,则原有户口门牌,细开名数,并记簿稽察之例。”<sup>6</sup>指出保甲制度实行以来的较为完善。八年五月二十六日,云南总督鄂尔泰奏请添设云南分巡迤东道管理地方事宜,说道:“至于劝农课田,勘河查路,稽查保甲,严拿匪类,宣讲《圣谕广训》,晓谕《大义觉迷录》,俱令不时督察。”<sup>7</sup>口吻视稽查保甲为自然之事。

上述直隶、江苏、安徽、山西、山东、河南、陕甘、浙江、江西、湖北、四川、福建、广东、广西、云贵 15 个省区都在有效地推行保甲,特别是我们看到以前没有出现的有关陕甘地区推行保甲的资料,保甲制已经推行全国,普及社会。雍正十三年年中的一份奏折也可以佐证我们的这一判断,贵州道监察御史田懋奏请:“近闻山东、河南、直隶等处通衢,盗贼甚多,小而窃盗,大而抢夺,甚而至有伤人者,深为居民行旅之害,闻多系赦出之人也。查各州县皆有保甲牌令,十家互结,详细填注人口年貌,悬挂门前,若有匪类潜藏,虽穷乡僻壤,无不可按籍而稽。且各处设立墩台,至为严密,防汛兵丁,专司缉盗,原可一呼即应,何至有通衢窃盗,白昼伤人之事也。是皆州县等官视同膜外,不行查察,以致魑魅公行,此时若不严禁,将来赦出者渐多,更急不能措手足矣。臣请敕下各督抚通行,晓谕各属官弁务令严查保甲,谨饬墩台,使宵小潜踪,居民乐业,其或怠玩不行查察,或经督抚参劾,或经科道纠弹,交部从重议处。”田懋的奏折告诉我们,当时“各州县皆有保甲牌令,十家互结”,他呼吁“务令严查保甲”,发挥保甲维护社会治安的作用。

## 四 结 语

推行保甲的原因。雍正改元,政治一新,二月十四日,勤求治理国家的雍正帝要求科道诸臣凡有所见应竭诚入告,不少给事中、监察御史上奏陈言,其中一些人建议推行保甲制度,以维护地方社会秩序。最早的保甲建议,来自监察御史罗其昌三、四月间折奏京师设立保甲,紧接着,五月初二日兵科掌印给事中陈世倌建议在沿海推行保甲防止洋盗,还有七月十八日,监察御史何世璠建议将江西的闽广寄籍棚民一体编入保甲。无论是江西棚民、东南沿海盗匪,还是京师流动人口,都是清朝维护社会治安面临的重要问题,科道官员不

1 《汇编》第 14 册第 592 号《云贵乌蒙总兵刘起元奏陈地方政务管见九条折》,雍正七年三月初三日具折,第 780 页。

2 《雍正朝起居注册》雍正七年七月初三日,第 4 册,第 2934 页。

3 《清世宗实录》卷八三,雍正七年七月戊午,第 2 册,第 111 页上。

4 《雍正朝起居注册》雍正七年七月十五日,第 4 册,第 2957 页。

5 《雍正朝起居注册》雍正七年闰七月初七日,第 4 册,第 3001 页。

6 《朱批谕旨》卷一百二十五之十二,《朱批鄂尔泰奏折》,第 6 册,第 411 页下。

7 《汇编》第 18 册第 573 号《云南总督鄂尔泰奏请添设云南分巡迤东道管理地方事宜并以元江知府迟维玺补授折》,雍正八年五月二十六日具折,第 774 页。

约而同建议推行保甲，对于追求秩序的雍正皇帝来说，会产生作用的。雍正帝决心力行保甲，大约在雍正元年八月初五日至八月十四日之间，密谕督抚整饬营伍情弊、举行社仓备荒、设立保甲弭盗，提出用三年的时间推行保甲与社仓。反映了新皇帝教养治国的理念，即用社仓养民，用保甲（包含乡约）弭盗及管理人民。

雍正朝推行保甲分为三个阶段。元年八月至四年七月三年间是第一阶段，从雍正元年九月开始，各地督抚不断上折向皇帝汇报推行保甲与社仓的情况。元年有督抚专折报告执行情况，二年以后情况有些变化，因为雍正帝要求官员每年将所奉谕旨以及执行情况一起汇报，所以督抚等地方官在总的汇报中会谈到试行保甲的情况，保留下来相当全面的试行保甲的奏折资料。推行保甲是雍正初年的重要政务，我们看到福建、湖广、两广、山东、江西、云贵、河南、江浙、四川九省区雷厉风行，先后推行保甲。雍正四年八月至雍正五年八月一年间，是推行保甲的第二阶段。四年七月，清廷正式公布了保甲条例。从雍正四年八月起的一年，要求各省通行保甲制度，直隶、江苏、安徽、山西、河南、浙江、湖广、四川、福建、广东、广西、云贵十五个省区都有效地推行保甲。一年通行保甲的期限到了，雍正五年九月之后进入推行保甲的第三阶段。雍正帝鉴于保甲的完善需要时日，而徐徐责成官员，强调进一步落实保甲职责，直到雍正朝结束的十三年。直隶、江苏、安徽、山西、河南、陕甘、浙江、江西、湖北、四川、福建、广东、广西、云贵十四个省区都在有效地推行保甲，特别是笔者看到以前没有出现的有关陕甘地区推行保甲的资料表明，保甲制已经推行全国，普及社会。

雍正朝的保甲制度主要形成于四年、五年，各地推行保甲因地制宜，具有自己的地方特色。

直隶，是京畿之地，也是清朝最早控制的地区，格外重视安全问题。早在顺康时期就有较好的推行保甲的基础，雍正二年，直隶巡抚李维钧折奏现行地方事宜各款，其中有“行保甲以杜奸匪”<sup>1</sup>之条。四年，直隶总督李绂提出了用保甲制度代替编审制度，并办理社仓、保甲事宜。七年，署天津总兵杨谦奏陈禁止烧锅，知而不报坐乡地保甲，是以直隶存在保甲为前提的。同年还在直隶八旗庄屯仿保甲之例设立了屯目、乡长。

江苏，是经济发达、士大夫集中地区，由于清初的反清活动，清朝对这一地区十分敏感。太湖流域苏松常镇与浙省之嘉湖地区试行保甲。雍正二年江苏推行保甲已经一年，对于维护社会秩序发挥了作用。雍正五年江苏巡抚陈时夏到任以来力行保甲，六年署理苏州巡抚印务张坦麟继续推行保甲，七年，江宁县存在着保甲。九年，在苏州丝织业的踹坊照保甲之法，设立甲长坊长。同年，江南驿盐道陈弘谋奏陈在驿各船编设保甲议准，并被推广到全国。十三年江南总督赵弘恩以保甲维护治安。

安徽，与江苏同属江南地区，清朝在江南推行保甲（如赵弘恩）包括安徽，雍正五年，石埭县知县林天木条陈说到绅衿与齐民一体编次保甲，反映出当时编查保甲遇到的问题。八年安徽巡抚程元章奏折反映出安徽保甲的存在。

山西，雍正五年的资料表明，山西一些地区已经存在保甲，八年山西布政使蒋洞借稽查保甲为名，广发告示，可知山西是存在保甲组织的。九年励宗万受命巡察山西，通飭各府州县平日力行保甲，稽查匪类，重申已经推行的保甲。山西的保甲资料较少，推测由于山西乡约、里甲承担着保甲的职能，或许与明代后期山西出于局势需要推行团练法有关，使得里甲、乡约兼顾了防御、靖盗、治安的职责。可能山西在清初并未在原来组织架构之外强力推行保甲制度<sup>2</sup>。

1 《清世宗实录》卷十七，雍正二年三月丁酉，第1册，第294页上。

2 常建华：《明清山西碑刻里的乡约》，《中国史研究》2010年第3期。

山东，地处沿海，战略地位重要，顺康时期已经较好的推行了保甲。雍正初年试行保甲的三年期间，持续推行推行保甲。元年山东巡抚黄炳奏行保甲。山东曹州西南有桃园集地方，界连三省，三年在此编查保甲，同年在山东登、莱、青三府屯卫所在地区推行了保甲。三年山东登州总兵黄元骧提出了一整套的推行保甲方案，对付山东响马，巡抚陈世倌进一步落实试行保甲事宜。四年陈世倌奏报密奉谕旨所行卓有成效的八件事情中，首先就是推行社仓、保甲方面的，似乎保甲在山东已经陆续设立。七年正月，巡察山东御史蒋洽秀题参利津县知县李周、定陶县知县张钊奉行保甲不力，请交部议处，竟被撤回，透露出山东存在着保甲制的现实。同年署山东巡抚费金吾奏报东省公费养廉银两与豫省划一事宜，言及推行保甲的费用列入行政经费。九年，山东巡抚岳濬奏请在沙门等岛编立保甲。同年，还强化保甲严禁地方私售硝磺。十年，河东总督王士俊奏报山东兖州等处民人离乡外游，请求严行保甲之法。

河南，雍正年间田文镜长期在此为官，强力推行皇帝政令，实行保甲卓有成效。河南在雍正元年密谕后即“实心遍查”保甲，雍正二年再次接到皇帝严行保甲指示后，布政使田文镜、巡抚石文焯“实力奉行”，二年底巡抚田文镜说河南有八府七州县推行了保甲。雍正三四年之际，河南仍在强力推行保甲。四年河南在皇帝派遣的巡查官张元怀的督察下，推行保甲富有成效，五年田文镜奏请皇帝将巡查官张元怀再延长一年，督察保甲的地方事宜，得到皇帝的允准。六年正月，河南总督田文镜为平钱价奏陈收禁铜器，利用“编查”保甲进行。稽察保甲成为县丞、吏目、典史等地方官吏的事务。八年，河南信阳因盗案严重，讨论加强保甲以维护治安。

陕甘，雍正六年陕西总督岳钟琪奏折表明，陕西已经编立保甲，岳钟琪依靠保甲管理盗犯，治理卦子。陕西粮盐道杜滨奏折反映出陕西已经实行保甲，但是有些地方官不重视，保甲制的作用不太有效。七年候选知县杨景运条奏陕西临巩请变通保甲之法，以及川陕总督岳钟琪就保甲现挂之门牌添注本户经济信息的奏折表明，陕西已经推行保甲。同年，署川陕总督印务查郎阿在陕甘地区推行过保甲，但是由于地方辽阔，官府人手不够，当时保甲尚未完善。

浙江，顺康时期浙江沿海已经推行保甲，雍正初巡抚黄叔琳奏折法反映出浙江已经设立了保甲。雍正四年台州府属太平县及温州府属乐清县之间海外玉环山在垦荒移民中实行保甲。五年初，浙江观风整俗使王国栋认为浙江保甲有名无实，决心实力奉行。闰三月，浙江巡抚李卫奏报推行保甲、社仓情形，说他上年正月到任至今，将浙省十一府分杭嘉湖、宁台温处、绍兴、金衢严四种情形，汇报编查保甲的难处，反映出保甲已经有了相当推行。三月间，李卫在浙江设立顺庄滚催之法，令通省各县照依保甲烟户册内人户查其所有田地粮额，归入本户的名造册，于各里就近用滚单传催，限以年终完竣，并令杭嘉湖道徐鼎遵照办理。徐鼎将编造保甲的经费在养廉银支付。同日就浙西民户丛杂田粮滋弊，又奏请就保甲以寓顺庄，靖地方以便征输。十月，徐鼎奏令派到试用知县徐元肃、葛大梁就近先于嘉兴、秀水二县试行保甲顺庄。雍正四、五年正是浙江全力实行保甲之时，五年以来浙江保甲制在配合顺庄法征收赋税方面发挥了作用。六年浙江观风整俗使许容继续推行保甲。

江西，元年江西巡抚裴度饬行保甲，做法是先试验待取得经验后再推广。户部尚书张廷玉于二年正月就安辑棚民上奏，提出闽广到江西、浙江垦山种麻的棚民较多，主要分布在浙江的衢州府，江西的广信府、赣

州府以及袁州、瑞州等府，由于棚民属于久住在山区的外地人。张廷玉建议，有麻棚之州县，保题补授才守兼优之员，而安插棚民之道，建议编入本县册籍，取具五家连环互结，严行保甲之法，不时稽查。雍正帝批示江西、浙江总督讨论该折。雍正帝认为江西、浙江的闽广流寓棚民已经成为严重的社会问题，而推行保甲是重要的应对措施。当时江西督抚总兵等地方官员合力调查棚民户数，编立保甲。大约同时，两江总督查弼纳也奏报上任十天推行保甲事宜，到了年底，查弼纳奏报江西推行保甲已初见成效。清廷做出了棚民编查保甲的决定。三年七月户部等衙门议覆；两江总督查弼纳、浙闽总督觉罗满保疏奏江西、福建、浙江三省安辑棚民事宜，在各县棚户请照保甲之例检查。雍正七年二月二十四日，署江西巡抚张坦麟奏，到江西赴任，行令各该地方官弁力行保甲，继续推行。

湖北，湖广总督辖有湖北、湖南。元年，湖广总督杨宗仁收到推行保甲密谕后，即将编查之法备叙六条，通飭挨编，在湖广推行保甲。湖北民间宗教与帮会问题比较突出，官府利用保甲加以遏制。三年湖北巡抚法敏贯彻皇帝弭盗安民之意，严飭水陆各处文武力行保甲。四年，署湖广总督傅敏奏陈整顿楚省吏治等六事，反映出该省保甲已经确立，但是事务繁多，“凡有官役差使，皆取资于保长甲长”。六年新任湖北布政使徐鼎在湖北试行保甲顺庄之法。湖广总督迈柱奏请楚省强窃贼盗众多亟宜整飭以安民生，提出营汛弁兵宜令其就近分查保甲被皇帝否定，反映出落实保甲的难度。九、十年王士俊任巡抚之初，整顿了保甲。十二年署湖北巡抚杨馥仍在继续推行保甲。

湖南，湖南南部汉族与少数民族交界地方社会秩序较差，设立保甲被提上议事日程。雍正二年湖广总督杨宗仁建议在有瑶苗之各州县，即熟徭熟苗地方，照民例编设保甲，每岗寨设练总、寨长。湖南巡抚王朝恩奏陈苗徭州县推行保甲，二年底湖广巡抚纳齐喀奏覆历奉密谕遵办情形折，提到两湖比较广泛地推行了保甲制度。

四川，明末清初，受战争影响，四川土旷人稀，移民杂处，编审户口，维护社会秩序成为当务之急。四年法敏奏折表明，前抚臣王景灏建议清查编定户口后行保甲，法敏认为推行保甲很好，但是川省人民居住分散，不易执行，他首先在城市关厢人烟湊集之处，以及可以联络之村庄乡镇，编设十家牌，奉行保甲之法。五年四川巡抚马会伯对自福建、江西、广东来者，飞飭各属令其查明丁口，编入保甲，安插地方。四川重庆总兵官任国荣奏表明重庆已经编立保甲。七年，署川陕总督印务查郎阿严飭该管文武各官将保甲汛防事宜加以整飭，复刊刻告示遍发陕甘川三属通行晓谕查禁，并请求特降谕旨，严飭各抚提诸臣，务将保甲汛守之法实力经理，通飭所属各员不时稽查，得到雍正帝首肯。四川番民改土归流后照汉民一体编查保甲。

福建，是雍正朝最早也最尽力推行保甲的省份之一，元年福建巡抚黄国材、闽浙总督满保奏称福建已经有所实行保甲，但是尚未完备，地方官准备力行保甲。二年福宁总兵颜光旰奏编查保甲，建议编设保甲区分城市与乡村，针对乡村散居的特点，提出在保甲中择立村长、总甲各一人，还将乡村区分为绅衿庄地、众伙住村庄、村庄户不及拾几种类型选设村长、总甲，并建议设立“指掌册”，登记“诸色为首姓名”，由各汛武职与地方官掌握。对于福建保甲推行的全面思考，是二年觉罗满保与黄国材的奏折，该折为治理山贼从宗族聚散不同提出保甲问题，雍正帝的朱批与之讨论。雍正帝强调严格推行保甲维护乡村治安。三年颜光旰又奏编查保甲开造指掌册，在措置举行，请宽两年之限，将编查举行效果题报。福建此前的保甲推行于城市乡

村，满保曾在出海船只采取登记制度，接到雍正帝推行保甲的谕旨后，在内河船只上“令保邻公结”。同年，满保条陈闽浙海疆事宜奏折中，讲到当时台湾已经实行保甲，为了发挥作用，满保建议设立练长，强化保甲，甚至主张以推行保甲是否得力考核知县。四年，福建巡抚毛文铨奏报前任督抚设立社仓、保甲情形时说，尽管福建推行保甲较早，但是直到雍正三年底，“保甲尚不能大有裨益”，不过新任巡抚毛文铨“严加查劝，务令实力举行”，进一步推行保甲。给我们的印象是福建的保甲系统基本确立。六年，巡视台湾吏科给事中赫硕色等的奏报，是以现存保甲组织为基础的。八年，福建布政使潘体丰奏报保甲之编查宜严，请专员办理以收实效。八年，福建观风整俗使刘师恕奏报查巡地方，保甲发挥着作用。

广东，两广总督辖有广东、广西。元年两广总督臣杨琳奏折表明，广东一直比较重视实行保甲。元年杨宗仁奏称在原有的乡勇之外推行保甲。二年，广东提督董象纬建议通过保甲与船主结保，杜绝船主犯法。二年，两广总督孔毓珣接到正白旗汉军副都统金铨陈奏风俗必需变易一折，皇帝要求“细察议奏”。孔毓珣回奏证明，当时广东正力行保甲，乡村仍然有乡勇存在。广东巡抚年希尧汇报了试行保甲的情形，请求稳步推进，以收实效。不仅民人编立了保甲，还推广到驻防八旗中。四年，广东巡抚杨文乾奏称在州县力行保甲，广州将军石礼哈继续在驻防旗兵中编查保甲。五年，石礼哈奏称，编查旗营保甲。六年，署理巡抚印务石礼哈奏称：查粤省高、雷、廉三郡尽有荒地可资耕种，与督臣孔毓珣商议，查出三郡荒地内有不系沙砾可开垦者，将勒回入川男妇并各属有愿去开垦者迁去落业，联成保甲。同年，广州将军蔡良奏称，到任之始即整顿八旗四营兵丁，进一步在驻防八旗推行保甲，解决编查跨地居住八旗问题。八年，广东布政使王士俊奏报，强调在已实行的保甲制度基础上，进一步加强管理、执行。原署广东巡抚傅泰奏请民间所用刀枪马义概令报官刊刻姓名、取具两邻保甲互结存案。八年是广东又一次强调保甲之年，不断有官员奏请强化保甲。九年，从王士俊进折中可以推测当时广东保甲制的“门牌甲册”应是相当完备的，便于“练保”查缉。同年，广东巡抚鄂弥达奏请定保甲、练总功过以期盗息民安。这是新官又一次推行保甲。十年，署理广东总督鄂弥达在新开垦地区试行保甲。终雍正一朝，广东的保甲还是相当有成效的。

广西，元年广西总督孔毓珣奏称，广西推行保甲，区分城池、市镇，乡村，獠僮杂处之地三种情况，孔毓珣先在城池、市镇查编保甲，乡村与瑶僮杂处之地因地广人稀，难以编立保甲，提出利用原有的团练、堡目、款头、乡勇人等治理乡村社会。五年，广西巡抚韩良辅奏报处置广东流民办法，将广东流民按照广西已经存在的保甲制度编排保甲，反映出广西地区保甲制的存在。六年，广西巡抚郭銛奏折表明，广西当时已经编设保甲，汉民地方有团总、练总、保长、保甲等名目。七年，广西布政使张元怀奏请安排移民须建立保甲制。

云贵，元年底，云南巡抚杨名时接到推行保甲谕旨，表示采取先试验的办法，得到雍正帝首肯，君臣都表现出谨慎从事的态度。二年，杨名时奏覆两年内奉到密谕逐一办理情形，指出云南在十余州县编行保甲，省城营伍亦编保甲，有兵民杂居之处，一例编入互查。云贵总督高其倬奏报试行保甲，也受到皇帝的鼓励。三年，高其倬奏陈雍正元、二两年历奉密谕暨折奏事件办理情形，讲到云南推行保甲的情况。四年，云南布政使常德寿就治理云贵不法土司上奏，将“乡长保甲”作为已经存在的事物叙述，一定程度上说明保甲制度建立。云南巡抚鄂尔泰对西南土司用兵以及进行改土归流，同时推行保甲制度。四年，鄂尔泰依据云贵土苗杂处、户多畸零的情形，为推行保甲而建言献策，建议自三户起皆可编为一甲，其不及三户者令迁附近地方，

毋许独住，则逐村清理，逐户稽查。在处置长寨苗人问题上，鄂尔泰令造报户口清册，编立保甲。五年，鄂尔泰覆奏治理“顽苗”问题时提到保甲之法已行，以保甲制度管理苗民。

在东北地区，也实行了近似保甲的制度。雍正四年五月二十八日，镇守奉天等处地方将军噶尔弼奏称：“盛京地方，原在村庄虽有村领催、牌头，但年久懈怠。臣望再行整飭村领催、牌头，其驻各城所属村庄之八旗满洲、蒙古、汉军、包衣佐领下庄头及其所隶男丁，概不分旗、佐领，惟视住于一处，皆交付村领催、牌头，直至山谷僻处，挨家严查闲散游民、来历不明之人，勿令栖身。飭令该地城守尉每月派员，向本地村领催、牌头取甘结，交付地方官员，付托各处地方、牌头等亦挨次严查。若两处彼此严察，则行恶乱者将不得栖存之地。”<sup>1</sup>雍正帝令议政王、大臣等议奏。此后，盛京刑部侍郎武格奏报拿获暗开烧锅之人，将开烧锅民人、贩酒民人、村领催、牌头等一并照例治罪<sup>2</sup>。上述资料表明，牌头与村领催是乡村组织，牌头类似保甲制度。九年底，奉天府尹杨超曾疏言，奉天各属从前一切公务皆取给里下，其中包括“查点保甲、换给门牌”<sup>3</sup>摊派银两，可知奉天府也推行了保甲。

雍正帝采取扎实推行保甲的策略。他多次告诫地方官员实行保甲的难度，不要只是张贴告示，搞轰轰烈烈的形式主义，而是逐步落实，不断检查。雍正六年四月二十一日，山东登州总兵官革职留任万际瑞条奏，盗首住址州县宜分别议处，雍正帝在折中夹批：“保甲、社仓二事最为难行，不得贤能有司，徒滋纷扰耳，于地方何益？此非强迫而为遂可冀收成效者。”<sup>4</sup>表达的是其一贯主张，即务实而灵活地推行保甲，不可搞形式主义的强力推行。七年，雍正帝再次阐述了“行之必以其渐”的推行保甲政策。

由于雍正朝推行保甲，与其他制度建设产生了密切的关系。推行保甲是与设置社仓、塘汛同时进行的，可以说社仓与保甲同时进行，社仓与保甲互相促进；保甲也与塘汛的普及共同构成基层社会的治安网络，维护社会秩序。保甲的推行也促进了赋税征收顺庄法的改革与实行，上述资料表明在浙江、四川等地表现明显，并最终导致编审制度的废除。在聚族而居地区推行保甲，发生了保甲与宗族的结合，诞生了雍正四年开始实行的族正制度，这是以福建推行保甲为背景而出现的，以后在江西、广东等地区也有实行。保甲与乡约、乡约与宗族也有一定程度的结合，发生了宗族保甲乡约化<sup>5</sup>。此外，雍正朝还在驻防八旗中实行保甲，以广州四营为典型。

总而言之，雍正朝将保甲制推行全国，基本上普及社会，清朝的政治统治有效深入基层，改变了清代基层社会的政治社会结构，推动了相关的赋税征收、人口统计工作，当然最大的作用是维护了统治秩序，奠定了雍正以后保甲制度的基础，这对于清代历史具有重要意义。

[作者单位：南开大学中国社会史研究中心、历史学院]

(责任编辑：陶晓姗)

本文承蒙审稿专家核对奏折史料并对题目、立意以及文字叙述等提出宝贵意见，作者有所吸收，在此鸣谢！

1 《全译》下册，第2409号《盛京将军噶尔弼奏报整饬地方治安情形折》，第1345页。

2 《全译》下册，第5152号《盛京刑部侍郎武格奏报审理盛京开烧锅买卖酒一案折》，第2548页。

3 《清世宗实录》卷一百一三，雍正九年十二月甲辰，第2册，第508页上。

4 《朱批谕旨》卷一百五十九，《朱批万际瑞奏折》，第8册，第512页下。

5 常建华《清代宗族“保甲乡约化”的开端——雍正朝族正制出现过程新考》，《河北学刊》2008年第6期。