

統計表

建祠年代	洪武	天順	成化	弘治	正德	嘉靖	萬曆	不詳	合計
鄉賢祠數	0	0	1	1(1)	3(1)	7(2)	1	2	15(4)

*()中數字表示府學鄉賢祠

鄉地保甲與州縣科派 ——清代的基層社會治理

劉錚雲*

一、引言

鄉約與保甲制度是長久以來一直受到歷史學者關注的議題。早在1930年代即有討論保甲制度的專書出版¹。旅美學著蕭公權(1897-1981)於1960年出版的英文專書《中國鄉村》可謂研究19世紀保甲與鄉約的經典²。日本學者佐伯富也於1960年代撰文討論清代的里書、鄉約與地保³。三十多年後，山本進再論地保，範圍以乾隆以後的江南地區為限⁴。

* 中央研究院歷史語言研究所。

1 聞鈞天，《中國保甲制度》(上海：商務印書館，1933)。

2 Kung-chuan Hsiao, *Rural China: Imperial Control in the Nineteenth Century* (Seattle: University of Washington Press, 1960).

3 佐伯富，〈清代的里書—地方行政の一齣—〉，《東洋學報》46.3(1963)；〈清代的鄉約、地保について—地方行政の一齣—〉，《東方學》28(1964)；二文均收入《中國史研究第二》(京都：京都大學東洋史研究會，1971)，頁349-361，362-378。

4 山本進，〈清代江南の地保〉，《社會經濟史學》61.5(1996)：33-53。

伍躍則從徭役制的角度探討明清的里甲與保甲，尤其是里長與保正部分著墨較多⁵。大陸學者對保甲與鄉約問題一向關注。近年來不少學者如常建華、楊國安、段自成、孫海泉等都有論著討論保甲、鄉約與鄉村治理的關係⁶。經過學者這麼多年的研究，一般認為我們對清代鄉約與保甲制度的發展有一個基本的輪廓。清人入主中原後，一方面沿襲明代的里甲制度，在各地設立里長、甲長，負責催督錢糧與承充差役；另一方面也在地方建立保甲制度，先是採行總甲—甲長二級制，康熙四十七年（1708）以後確立了保長—甲長—牌頭三級制的架構，到了乾隆三十七年（1772），保甲取代里甲的人丁編審工作後，這個制度已遍行全國，且亦承襲先前里甲承充州縣科派的差役，與鄉約一同成爲「在官人役」。同一時間，許多地方在保長之上另設一上級——「地方」，而有「地保」稱呼的出現⁷。

不過，透過本所收藏的內閣大庫檔案及相關文獻，我們看到的是不同的景象。保甲制在地方上的執行並不是那麼的秩序井然，階段分明，而是新舊雜陳，總甲、保正同赴州縣衙門作證。「地方」也不是保長的

5 伍躍，《明清時代の徭役制度と地方行政》（大阪：大阪經濟法科大學出版部，2000）。本書承于志嘉女士提示，特此致意。

6 常建華，〈國家與社會：明清時期福建泉州的鄉約地域化——以《福建宗教碑銘彙編·泉州府分冊》爲中心〉，《天津師範大學學報》2007.1：40-46；常建華，〈鄉約、保甲、族正與清代鄉村治理——以凌燾《西江視臬紀事》爲中心〉，《華中師範大學學報》45.1（2006）：71-76；段自成，〈論清代北方鄉約和保甲的關係〉，《蘭州學刊》2006.3：47-49；段自成，〈清代北方官辦鄉約組織形式述論〉，《中國社會歷史評論》第七卷（2006）（天津：天津古籍出版社，2006），頁291-305；楊國安，〈明清兩湖地區基層組織與鄉村社會研究〉（武昌：武漢大學出版社，2004）；孫海泉，〈清代中葉直隸地區鄉村管理體制——兼論清代國家與基層社會的關係〉，《中國社會科學》2003.3：189-204。

7 當然，這只是清代保甲組織的基本輪廓，目前學界對清代保甲制的了解遠較此爲複雜，相關討論，請見本集巫仁恕先生〈官與民之間：清代基層社會組織與國家控制〉一文。

上一級。地方上固然有以「地保」相稱的情形，但也可見到「保地」連用的時候。本文嘗試論證有清一代中央對於地方如何落實里甲與保甲規條並未強制規範與要求，而州縣等地方官對於如何科派里保甲長與鄉約以掠取資源的興趣，應該遠大於催督糧務與緝盜安良的關懷。本文首先討論保甲與里甲的組織名目，其次是州縣對鄉約與保甲的科派，試圖將兩者連繫起來討論，期望透過這樣對清代鄉約與里保甲機制的再認識，可以進一步思考清代基層社會治理的兩個問題：一是國家對基層社會的掌控，一是朝廷與地方對於如何處理鄉地保甲長的人選問題不同調。

首先讓我們看一件典史的貪瀆案，作個引子。

雍正十三年二月二十四日（1735年3月18日），呂覆簡接任浙江省台州府太平縣典史一職。同年四月間，呂即藉口禁止傾用成色不足的潮銀向各銀鋪索銀一、二錢不等；又藉口修葺衙門，向各車戶以銀四錢買桐油二十斤，短給每車戶銀四錢；又以查禁灌米爲名，向各牙人索得米一石二斗，值銀九錢六分。他也從四月起每月向查點失卯與新換的保長索銀一錢二分，直到十月被檢舉爲止。八月間，他以潮銀四錢一分強買三丈七尺的布，短給銀一錢三分。十月間，又藉口修理衙門工匠缺米與木材，分別向七位米牙票取米，每人三斗，以及發銀十七封，每封四錢，分交村長，買樹二十株。十月也正是新豆收成時節，他於是封銀三十封，每封四錢，分發鄉保各買豆二石。依照當時的市價，二石豆子要銀二兩。換言之，他短給眾村長銀一兩六錢。其中下蔣村的甲長趙良方正巧出門做生意去了，他的生員兄弟趙周「見銀子數少，那裡買得二石豆」，加上「兄弟又不在家」，十一月十一日只好到縣衙門，「具呈免買」。這才驚動了知縣，將呂典史繩之以法。不過，十二月間，呂覆簡還因爲包庇灌米，收酒一罈，值銀三錢⁸。

8 「中央研究院歷史語言研究所藏明清史料」，074151。以下本文呂覆簡涉案的

呂覆簡，三十四歲，直隸順天府宛平縣人，未滿吏捐未入流。或許就是因為花錢捐官，才會上任不滿二個月就動腦筋弄錢。不過，這幾件案子牽涉的金額都不大，或以要屬下貼銀買物的方式強索得利，或以索取規銀的方式獲利；不當得利總計不過銀二十七兩一錢八分。就一個瀆職案而言，呂覆簡的案情微不足道。依照他個人的描述，典史「職司捕務，原有稽查盜逃匪類，私宰賭博等事」⁹。雖然在沒有縣丞編制的小縣，典史會在知縣公出時代行職務，但他畢竟不入流，只是一個沒有品秩的基層官員。然而，就是因為典史身處基層，與地方鄉保、鋪戶、牙戶、市井小民及地方生員的互動頻繁，呂覆簡的貪瀆案提供我們一個難得的觀察清代地方基層社會的窗口。

二、保甲與里甲名目

呂案與本文議題直接相關的部分主要是事涉村保長的三款。雍正十三年五月間，呂覆簡藉口修理衙署需要木料，發銀十七封，每封四錢，交差役「分交村長，每封買木二十株」。由於其中「白溪村係屬篋戶，不產木料，該村保長李亨英繳回原價，復繳篋四十丈，每丈值銀二分，該價八錢，未發。」十月間，呂覆簡又用同樣的手法，向各村長勒索。初二、十四兩日，呂發銀三十封，分發產豆的三十村，每封也是四錢，買豆二石。這三十個藍硃標封是經書識轉交差役發到各村的保長手上。由於當時的豆價是銀一兩一石，各村保長都以價少不肯承買，情願貼些銀錢或豆子繳還原價。其中有三個村的保長貼銀二錢或三錢，另有五個村的保長則分別貼豆二斗到四斗。其餘二十二個村子的保長因為一直拖

(續)

討論都是以這份資料為依據，不另注出。

⁹ 同上。

延未繳，在十一月十二、十三日縣衙門受理告發明示禁令後，繳回原價。值得注意的是，在太平縣知縣問訊的過程中，三位衙門差役都是以「村長」稱呼那些保長。例如，王逢說：「那些村長情願繳還原價。有浦南村願貼銀三錢，西南王村貼銀二錢，……。」另兩位差役也說：「那些村長怎樣繳銀貼豆，要問王逢們。」而知縣傳喚的是浦南村保長張洪合、西南王村保長王洪瑞等三十個村的保長。

呂覆簡對於各村保長的需索並不止這兩樁。上文提到，從四月到十月，他每月都向未到衙門點卯與新換充的保長索硃價銀一錢二分。雖然有保長供稱，他們「每月到衙門點卯是沒有規例硃價的。」不過，根據其他保長的供詞，點卯的陋規早已存在，幾年前才被取消，呂覆簡只是片面恢復罷了。與上述三位衙門差役一樣，知縣對那些保長也是以村長相稱：

那每村村長你怎麼要他點卯，勒索他硃價一錢兩分，太邑共計一百九村¹⁰，你共得過銀一十三兩零呢？據實供來。

呂覆簡供：

犯官職司捕務，原有稽查盜逃匪類、私宰、賭博等事。每月初一，各村保長都要點卯，內中有違點該責的，也有新換充的保長，共有三十九人，各出銀一錢二分。

由這三個案子可以看出，在太平縣知縣與差役的認知中，各村的保

¹⁰ 太平縣此時只有一百零八村，因為白溪村保長李亨英的供稱，雍正十三年春，原有一百零九村併了一村，故只餘一百零八村。

長就是一村之長，太平縣一百零八村的保長就是一百零八村的村長。換言之，太平縣的保長不僅要擔負維護地方治安的任務，同時也要扮演執行鄉村地方公務的角色。其實，不僅保長，鄉約也往往一身肩負這兩種角色。本文以下的篇幅嘗試從保甲、里甲組織名目入手，來看清代保甲制度在各地的實際運作情形。

保長，有些地方也叫保正，是清代保甲制度下的一環，是百甲之長，也就是千家之首；主要的任務是稽查匪類，維持地方秩序¹¹。蕭公權在其《中國鄉村》一書中即指出，保甲與鄉約、社倉構成清代地方控制(local control)的三大機制¹²。根據蕭氏的研究，清人在入關之初即沿襲明人的做法，在地方推行保甲制度。他引《清朝文獻通考》的一段文字指出：順治元年，攝政王和碩睿親王多爾袞(1612-1650)接受兵部侍郎金之俊(?-1670)的建議，諭各州縣「編置戶口牌甲」以安置來歸新朝者；這「編置戶口牌甲」也就是後來行之各地的保甲之法，方式是：

州縣城鄉十戶立一牌頭，十牌立一甲頭，十甲立一保長。戶給印牌，書其姓名、丁口，出則注其所往，入則稽其所來；寺觀亦給印牌，以稽僧道之出入；其客店令各立一簿，書寓客姓名、行李、牲口及往來何處，以便稽察¹³。

新入主中原的清人顯然是要藉這種稽查戶口的方式控制新近征服

11 在有些地方，保長與保正有別，分別由不同的人充任。例如，黃六鴻把百家之長叫保正，而以保長稱呼一鄉之長。黃六鴻，《福惠全書》(臺北：九思出版社，1978)，卷21，頁1。

12 蕭氏認為保甲控制治安，鄉約控制意識形態，社倉控制災荒。Kung-chuan Hsiao, *Rural China: Imperial Control in the Nineteenth Century*.

13 清高宗敕撰，《清朝文獻通考》(上海：商務印書館，1936)，卷19，〈戶口考一〉，頁5024。

的國土。不過，根據史語所藏內閣大庫檔案所見，攝政王諭兵部令旨上所載的保甲之法稍有不同：

各省直地方府衛州縣所屬村鎮庄屯，每十家立一甲長，百家立一甲總，稽察寇盜奸細，併無籍奸棍不法等事及東來官軍僕從私自還家者，如有前項事情，許鄰佑報知甲長，甲長報知甲總，甲總呈報該管府衛州縣官員，府衛州縣官員審實，轉呈兵部；若十家之中有一家窩藏奸細，隱匿逃奴不報，九家及甲長、甲總俱治以重罪，其窩藏隱匿之家，定加等論治¹⁴。

在這份順治元年八月初八日發出的令旨上，除了明白指出稽察戶口的對象以及府衛州縣官員轉呈的單位外，最引人注意的是保甲組織方式與上述《清朝文獻通考》所引不同。在這件令旨中，保甲組織是採「甲總—甲長」二級制，而非前引「保長—甲頭—牌頭」三級制。蕭公權其實也警覺到這樣的差異。他注意到《清朝文獻通考》卷21的一段文字：

順治元年置各州縣甲長、總甲之役。各府州縣衛所屬鄉村十家置一甲長，百家置一總甲。凡遇盜賊、逃人、姦宄竊發事件，鄰佑即報知甲長，甲長報知總甲，總甲報知府州縣衛核實，申解兵部；若一家隱匿，其鄰佑九家、甲長、總甲不行首告，俱治以罪¹⁵。

這段文字很明顯的是脫胎自攝政王八月八日的令旨，比較重要的差

14 「中央研究院歷史語言研究所藏明清史料」，038195，收入張偉仁編，《明清檔案》A001：090。

15 清高宗敕撰，《清朝文獻通考》，卷21，〈職役考一〉，頁5043。

異是令旨上的「甲總」一詞被改成了「總甲」。蕭氏把這個「總甲—甲長」二級制則稱作「總甲」制，而先前的「保長—甲頭—牌頭」三級制稱作「保—甲—牌」制。他認為我們很難解釋何以同時會用兩套制度去達成一個目標，有可能是當時朝政初定，政府計畫欠妥與各部門溝通不良所導致¹⁶。然而，若先不論「甲總」與「總甲」二詞差異如何產的問題，僅就上引《清朝文獻通考》卷21的文字是源自攝政王令旨一事而論，順治元年八月攝政王下令各地奉行的應是「總甲」制¹⁷，而非「保—甲—牌」制；後者可能是後來的發展，乾隆年間《清朝文獻通考》的編纂者不察而把兩者混為一談。因此，清代順治元年開始實行的保甲法僅有一種組織方式，而非蕭氏認定的兩種。事實上，《清實錄》上的資料可以支持這個看法。《世祖章皇帝實錄》即載明，順治元年八月「癸亥。攝政和碩睿親王諭官民人等曰：政貴有恒。辭尚體要，……又各府州縣衛所屬鄉村，十家置一甲長，百家置一總甲。」¹⁸康熙四十七年，由於各地「奉行不力」，朝廷再度整飭保甲，要求「一州一縣城關各若干戶，四鄉村落各若干戶，戶給印信紙牌一張，書寫姓名、丁男口數于上。出則註明所往，入則稽其所來，面生可疑之人，非盤詰的確，不許容留。十戶立一牌頭，十牌立一甲頭，十甲立一保長。若村莊人少戶不及數，即就其少數編之。無事遞相稽查，有事互相救應。」¹⁹雍正四年七月，又以奉行既久，往往有名無實，諭令吏部議覆保甲之法，「十

16 Kung-chuan Hsiao, *Rural China: Imperial Control in the Nineteenth Century*, p. 44.

17 日本學者松本善海認為，雖然就「弭盜安民」的目的而言，視總甲制為明代「保甲」的「復活」，並無不可，但清代的「總甲」主要是處理清初逃人的追捕問題。松本善海，〈清代における總甲制の創立〉，《東方學報》（東京）13.1（1942）：109-142。

18 《清世祖章皇帝實錄》（北京：中華書局，1986），卷7，順治元年八月，頁76。

19 清高宗敕撰，《清朝文獻通考》，卷22，〈職役考二〉，頁5051。

戶立一牌頭，十牌立一甲長，十甲立一保正。」²⁰透過這些資料，我們可以推定，清初推行保甲法，行的是「總甲」制，到康熙末年，才行「保—甲—牌」制。乾隆二十二年（1757）十月，雖然展開全面「更定保甲之法」，但保甲基本上仍維持「保—甲—牌」三級制的組織形態²¹。

不過，必須提醒一點，這並不表示，「保—甲—牌」制從此通行全國，而「總甲」制就此消聲匿跡。其實，翻檢《清實錄》與《大清會典》等文獻，我們看到在乾隆年間「總甲」名目仍在一些地方被使用。例如，乾隆八年（1743），山西陝西邊外蒙古地方，因為種地民人甚多，奉准設立牌頭、總甲，以稽查有無匪類。當時的辦法是：於種地民人內，選擇誠實可靠者，每堡設牌頭四名，總甲一名，與內地的保甲之法有顯著的不同，「牌頭」取代了「甲長」，而成爲「總甲」制與「保—甲—牌」制的融合與簡化²²。這顯然是因爲邊地情勢而有的變通做法。又如乾隆十二年正月（1747年2月）間，兩江總督協辦河務尹繼善（?-1771）奏稱：「太湖六桅船，由來已久。……各船均在本縣編號印烙給票。兼設漁船總甲、小甲，共相稽察，最稱安分。」這明顯是因應漁戶治安需要而安排的漁戶保甲²³。而透過內閣大庫檔案，我們看到尹繼善針對船戶稽查問題，於三月十七日再度上奏指出，太湖中船隻一向都有「編號、印烙」，「漁船則設立漁總、小甲、甲長」，爲了防範更嚴，他「將捕魚船隻船戶住居陸路者，歸入保甲，船旁大書某縣某甲某人之船；以船爲家者，按縣

20 《清世宗憲皇帝實錄》（北京：中華書局，1986），卷46，雍正四年七月，頁702。

21 清高宗敕撰，《清朝文獻通考》，卷19，〈戶口考一〉，頁5029。關於清代保甲制的建立過程，華立有扼要的敘述，參見華立，〈清代保甲制度簡論〉，中國人民大學清史研究所編，《清史研究集》第六輯（北京：光明日報出版社，1988），頁87-121。

22 《大清會典事例》（北京：中華書局影印，1991），卷158，〈戶部七·流寓異地〉，頁1000。

23 《清高宗純皇帝實錄》（北京：中華書局，1986），卷283，乾隆十二年正月下，頁694。

分幫，船旁大書某縣某幫某人之船，仍照前設立漁總、小甲、甲長，互相察報。」²⁴ 尹繼善的這份題本讓我們清楚看到稽查漁戶的總甲被稱作漁總。更重要的是，先前的「總甲—甲長」二級制已經為「漁總、小甲、甲長」的三級制所取代。（很遺憾，尹繼善沒有明說，一個漁戶總甲，也就是一個漁總是否也是管理十個小甲，一個小甲也是掌理十個甲長，一個甲長也是十戶之長。）

其實，總甲、小甲等名目也不是只限於邊地或漁、船戶的保甲組織中。在乾隆朝的刑案口供中，我們看到四川重慶府榮昌縣有總甲、小甲因案一同報官的記錄²⁵；直隸廣平府邯鄲縣有小甲與牌頭因命案同被傳喚²⁶；江南廬州府廬江縣有代書表示，「沒有總甲同來，不肯寫呈子」²⁷；四川寧遠府會理州的居民有事會先報知總甲，再由總甲知會鄉約、保正查證後報官²⁸；廣東韶州府仁化縣的鄉保、總甲同赴縣呈報煙冊²⁹；廣東雷州府徐聞縣的總甲因負責收管的遺犯脫逃，依流犯在配脫逃看守之保甲逾限不獲一名例，杖八十³⁰。其他地方，如直隸的順天府³¹、深州³²、正定府³³、宣化府³⁴，奉天的錦州府³⁵，陝西的榆林府³⁶，河南的南陽府³⁷、

24 「中央研究院歷史語言研究所藏明清史料」，053450。

25 同上，046612。

26 同上，055726。

27 同上，050122。

28 同上，015412。

29 同上，062801。

30 同上，013421。

31 同上，049413、015581。

32 同上，049310。

33 同上，013147。

34 同上，071231。

35 同上，070947。

36 同上，077545。

37 同上，043638。

歸德府³⁸、汝寧府³⁹，江蘇的太倉州⁴⁰、松江府⁴¹、江寧府⁴²、常州府⁴³、鎮江府⁴⁴、蘇州府⁴⁵，安徽的廬州府⁴⁶、寧國府⁴⁷、和州⁴⁸，浙江的紹興府⁴⁹、湖州府⁵⁰、杭州府⁵¹，江西的廣信府⁵²，廣東的潮州府⁵³、高州府⁵⁴，福建的漳州府⁵⁵、臺灣府⁵⁶，四川的敘州府⁵⁷、潼川府⁵⁸、瀘州府⁵⁹，也都有總甲因刑案報官的案例。甚至到了嘉慶、道光年間，直隸新安縣、大興縣，河南陝州、許州，安徽合肥縣與廣東徐聞等地仍然使用「總甲」名目⁶⁰。

不過，相對而言，我們在口供資料中可以找到比較多保正或保長、

38 「中央研究院歷史語言研究所藏明清史料」，072354。

39 同上，018353。

40 同上，050937、019254、070838。

41 同上，030343、045242。

42 同上，017542、046790、065918、055886、070938、017386、053691、030146。

43 同上，019338、075283、030164、018177、012754、019402。

44 同上，073035。

45 同上，032765。

46 同上，041883、013192、045245、066653、052431、047514、044018、074499、062619、073860、050122。

47 同上，062620。

48 同上，043519。

49 同上，013332、089917、014102、074509、055632、048122、013985、031706、046130。

50 同上，070943。

51 同上，026890、066604、015603、014948。

52 同上，049184。

53 同上，014911。

54 同上，043217。

55 同上，012069。

56 同上，015590。

57 同上，071372、072643、012948。

58 同上，071357。

59 同上，028233。

60 同上，190871、102521、100588、184468、151703、190871、013421。

甲長、牌頭涉案的例子。例如，湖北荊州府的監利縣⁶¹、公安縣⁶²，湖南永州府永明縣⁶³、零陵縣⁶⁴、長沙府寧鄉縣⁶⁵、湘陰縣⁶⁶、郴州宜章縣⁶⁷，四川潼川府樂至縣⁶⁸，河南歸德府商邱縣⁶⁹等地都有保長、甲長、牌頭或因失察竊案一同被笞，或因命盜案一同報明官司；直隸順天府寶坻縣有鄉保進城稟報，甲長、牌頭同赴縣城作證⁷⁰，或者是鄉保、牌頭隨同查傳辦案的例子⁷¹。至於單獨由保長、保正、保甲報官的例子就更多了，這裡也就不一一例舉。這個現象不難理解，畢竟康熙四十七年以後「保長—甲長—牌頭」是主政者頒行的保甲名目。

然而，同樣的，我也必須指出，「保長—甲長—牌頭」等名目也不是只見於康熙以後的保甲。順治五年二月(1648年2/3月)間，上林苑監蕃育署署丞申解僧人在庵「姦隱」逃婦的案子。具題此案的刑部尚書除了對當事人求刑外，並指出「其地方、牌頭、保長人等併該管官既經拏獲到官，相應免議」⁷²。這是說牌頭、保長、地方既然已將嫌犯緝捕到案，也就毋需議處。這裡的「保長」、「牌頭」顯然另有來歷，不是依據康熙皇帝之令而行的制度。上林苑是北京城近郊的皇家園林，明永樂五年(1407)建置⁷³，牧養牲口，餵食雞鴨鵝，栽種果蔬，供應內府與太常寺、

61 「中央研究院歷史語言研究所藏明清史料」，045789。

62 同上，028237。

63 同上，028242。

64 同上，023579。

65 同上，014018。

66 同上，044542。

67 同上，075268。

68 同上，044812。

69 同上，048123。

70 「順天府檔案」，28-3-161-060。

71 「中央研究院歷史語言研究所藏明清史料」，28-3-161-068。

72 同上，006127。

73 《明史》(新校本)，卷74，志50，〈職官三·上林苑監〉，頁1814。

光祿寺之用。清人入關接收後繼續使用，其下仍轄四署，順治十五年(1658)裁併林衡、嘉蔬二署，康熙三十七年(1698)五月裁撤蕃育、良牧二署，清代的上林苑於是走入歷史⁷⁴。涉案的婦人是蕃育署旗人家內的奴婢。順治初年，大局初定，一切以安定為先，制度未及更張；上林苑既是接收前朝的園林，設施既未作更動，對苑內人役的管理應當也是蕭規曹隨，因此順治五年免受議處的地方、保長、牌頭等應該也是沿襲明代的保甲名目。

其實，我們前面討論的總甲、小甲、甲長等名目也都不是清人的首創，畢竟保甲制度的源頭可以遠溯宋代。有學者指出，至遲北宋末年，江南地區的一些城市已設有總甲，維持治安⁷⁵。到了明代，總甲制仍是其治安體系中的一環，總甲與小甲先是在坊鋪、都鋪中設置，而後也在保甲中建立，甚至在後來的衛所、民兵、徭役與商稅組織中都見設置⁷⁶。也有學者指出，兩湖地區在行保甲之前曾推行過總甲制。他引湖北的《應山縣志》為證：「本縣各圖舊額設有保長、總甲、小甲、火夫。近年又設團長總之，以禦盜賊，其法亦善。」⁷⁷以上這些例子雖然零星，不完整，但明白顯示總甲、小甲、保長等名目宋明以來已在不同的場合被人使用過。

清代的保甲名稱如此多樣，除了歷史因素外，可能也受到地方習慣的影響。我們在檔案中看到在浙江杭州府錢塘縣，總甲又叫地總。乾隆三年(1738)，錢塘縣知縣周岱因為一件跌錢賭博推人致死的案子，問城北一圖總甲俞升⁷⁸：

74 《清聖祖仁皇帝實錄》(北京：中華書局，1986)，卷188，康熙三十七年五月壬寅，頁1002。

75 王裕明，〈明代總甲設置考述〉，《中國史研究》2006.1：146。

76 同上，頁145-160。

77 楊國安，〈明清兩湖地區基層組織與鄉村社會研究〉，頁54。

78 「中央研究院歷史語言研究所藏明清史料」，015603。

陸月初二日吳遠明與馬子凡賭錢，你當地總，為何不查拏稟報呢？

俞升回供：

小的充當地總，若圖內有人賭博，敢不查拏稟報，……。

上述問答是浙江巡撫盧焯轉錄知縣周岱的詳文，而在其所上的題本內，盧焯也是總甲、地總二詞交替使用。不過，如果總甲也叫地總是地方習慣用法，這個例子顯示，作為地方行政長官的巡撫與知縣也認同這種用法。這其實也反映清政府未強制執行所頒行的命令，要求各單位一律採用當時頒行的名目。

浙江錢塘縣的「地總」用法並非特例。在檔案中，我們看到，也是在乾隆年間，江蘇常州府金匱縣即有一地總趙永賢被控與戶書等狼狽為奸，自乾隆四十一年(1776)起屢次訛詐米行、緞戶、漁戶、民人等，至四十七年止，共犯下七案⁷⁹。而與其鄰近的蘇州府吳縣，我們不僅看到地總拏獲殺人犯稟官的例子⁸⁰，也同樣見到有總甲報官的案例⁸¹。雖然我們沒有找到像錢塘縣總甲、地總互用的文字記載，但在短時間內「總甲」、「地總」二詞在同樣的場合前後出現，顯示這兩個名稱應有一定的關係。不過，在我們目前掌握的有限資料中，「地總」一詞多見於江浙兩省，其他四川、山東、安徽等省僅有零星一、二例。這是否表示「地總」一詞的運用有其地域性，由於資料不夠完整，有待進一步探究。

「地總」一詞始於何時？目前並不清楚。不過，有資料顯示，可能

79 「中央研究院歷史語言研究所藏明清史料」，044783。

80 同上，015588。

81 同上，032765。

與明清以來實施的里甲制有關。里甲是明代為了編定戶籍以納糧應役而建的基層組織；以一百一十戶為一里，編定賦役黃冊，以戶繫田，推丁糧多者十人為里長，其餘百戶為十甲，甲有甲首。雖然明中葉以後，由於戶籍編定趕不上土地所有權的變動，里甲制弊端叢生，但清人入關後仍然沿用里甲制作為賦役徵收的依據。為了矯正里甲賦役不均的缺失，清政府相繼採行了均田均役法與順莊法。乾隆年間，趙錫孝的〈徭役議〉有一段有關均田均役法的討論極具啟發性⁸²：

均田役之法行，則按年值役之外，俱可自謀身家，以生以養；均田役之法不行，則田不可為恒業，而小民之業田者苦矣。何以明其然也，曰江南田畝，其徭費經里，已編入正項錢糧，原不應復有徭役。今日之役，飛差而已。所謂飛差者，各縣不同。即一縣之差，亦無定形，其費亦無定數。凡甲之充役者，如在蘇州謂之現年地方；在常州謂之總甲。其當役之年，凡圖中盜賊、鬪毆人命、匪類逃人、私鹽漏稅、撩淺作壩、修築煙墩、營房橋梁、馬路、城郭、官舍、水陸木柵，開造煙戶，與夫浮尸無著、命盜案死無棺木者，一一地總是問。一事失措，刑辱隨之，破產辦公，所在多有。至於大工大役，如近年開河出夫之類，雖合圖公辦役費，而為地總者，必任其難。

趙錫孝認為均田均役法較順莊法為優，行均田役法後，小老百姓在值役以外的時間可以謀生養家。不過，更重要的是，他指出，在丁錢攤入田賦以後，不應再有徭役；而當時人應的役是各縣衙門自行訂定的所

82 趙錫孝，〈徭役議〉，收入賀長齡，《皇朝經世文編》（長沙：岳麓書社，2004），卷33，〈戶政八·賦役五〉，頁3；趙錫孝是江蘇人。

謂「飛差」，包括查緝盜匪、走私，興築各式各樣的公共工程，甚至處置無名屍體。每年輪值應差的人，在蘇州稱作現年地方，即當年應差役的「地方」⁸³；在常州，則喚作總甲；而這些人又都叫做地總。為何叫「地總」？趙錫孝沒有明說，可能也就取其字面上一地總管之意，就像有些地方把保長又叫做保總一樣⁸⁴。

趙錫孝是江蘇常熟人，雍正甲辰(二)年(1724)進士。雖然他是在地人，但他並沒有將當地的情形完整的說出來。例如在蘇州府的吳縣，上文提到，我們在檔案中可以找到總甲、地總報官的例子。其實我們可以看到更多「地方」執勤的例子⁸⁵，也可以見到地保報官的例子⁸⁶。地方上的實情其實遠較趙錫孝描繪的情況為複雜。僅吳縣一地，就有總甲、地總、地方、地保等名目，而這些人所擔負的工作多與地方治安有關，屬於保甲的範圍。顯然，就組織而言，里甲與保里已無分別。而常州府的例子可以讓我們看得更清楚。有學者引《錫金識小錄》指出，在常州的無錫、金匱兩縣，自一條鞭法實行後，一切雜役都改折入正供，總甲與里長、里書三者是僅餘的「田上輪役」，而總甲「管一圖事務；里書管推收過割；里長管圖內錢糧。」⁸⁷由於賠累不堪，里長一役在康熙初年被廢，並勒碑永禁。但這「管一圖事務」的總甲在無錫、金匱也負責散發圖內各家的保甲門牌⁸⁸。在檔案中，我們也的確看到無錫、金匱兩縣的總甲舉報圖內刑事案件的例子⁸⁹。顯然，總甲在錫金二地不僅負責

83 此乃相對於輪空的「排年地方」而言。

84 「中央研究院歷史語言研究所藏明清史料」，012581、019147、057686。

85 同上，065930、032761、073021、027164。

86 同上，052147。

87 山本進，〈清代江南の地保〉，頁34；引文見黃印，《錫金識小錄》，卷1，〈備參上·民役〉，頁1-2。

88 黃印，《錫金識小錄》，卷1，〈備參上·十家牌〉，頁13。

89 「中央研究院歷史語言研究所藏明清史料」，019338、075283、030164、019402、012754。

里甲事務，也擔負保甲任務。換言之，在錫金二縣，里甲與保甲組織已合而為一，都由總甲來承擔。因此，若就總甲而言，我們實難區分何者為里甲組織，何者為保甲組織。

這個現象當不限於《錫金識小錄》所描述的康雍乾時期。前面提到，「總甲」一詞在明代曾被用在很多組織與場合中，包括保甲與里甲組織。到了清代，這樣的用法顯然並未改變，總甲不僅見於順治、康熙年間的里保甲組織中，而且也未隨著康熙末年保甲組織的重新整飭而消失；到了嘉慶、道光年間，仍可見到總甲執勤或因為失職被罰的例子。換言之，總甲等名目並未因乾隆三十七年取消戶口編審制而消失。而根據趙錫孝，總甲又叫地總，如此一來，地總也是里甲、保甲兩個組織中都可見到。同樣的直到道光年間，江蘇邳州地方仍有地總被控減發賑災口糧，剋扣錢文，侵用老民恤典銀兩等事件發生⁹⁰。

然而，除非有像《錫金識小錄》這樣資訊完整明確的文字記載，我們已很難分辨一地的總甲究竟是承繼了里甲組織的總甲名目，抑或繼承了保甲組織的名稱，畢竟這兩個現象在清代都很普遍。同樣的情形也會發生在趙錫孝提到的「地方」上，因為地方有可能是里甲，也有可能是保甲組織的一員。（我們稍後再討論。）

無論如何，這些困難正是清代各地里保甲組織名目不一的反映。何以各地里甲與保甲兩個目的不同的組織竟然會採用相同的名目？歷史因素與各地的習慣固然是可能的因素，但考量清代的政治體制，各地方官的不在意、不作為才是主要因素。無怪乎蕭公權會質疑如果政府連一個相當一致的組織都無法建立，又如何能期望它能在執行上有一定的成果⁹¹。何以這些官員不在意這種組織名目的混淆？上述趙錫孝的觀察其

90 「中央研究院歷史語言研究所藏明清史料」，145815。

91 Kung-chuan Hsiao, *Rural China: Imperial Control in the Nineteenth Century*, p. 33.

實提醒我們，就應承官府的差役而言，或許里甲與保甲組織本就無甚差別，因為他們所應的差早已包羅萬象，里甲與保甲規條分別設定的催督糧務與緝盜安良只是他們眾多差役的一環。地方官只要能得到他們所需索的服務，至於提供服務的叫甚麼並不重要。

三、私派差徭

趙錫孝對於里甲承擔飛差的觀察並非特例。早在順治五年(1648)，天津巡撫李猶龍(?-1653)就為「津門飛差繁苦民不聊生等事」題請「減數應付」⁹²。顯然，里甲徭役攤派對地方民眾已構成很大的負擔，此時上距清代里甲組織的頒行不到兩年。順治十二年(1655)五月間，山西安邑縣知縣王秉樞因為「奉旨養馬，違旨私派里甲」被革職⁹³。順治十七年(1660)，又有禁州縣私派里甲之弊的諭旨：「凡有司各官私派里甲，承奉上司一切，如日用薪米、修造衙署、供應家具、禮物及募夫馬民壯，每年婪飽之弊，通飭撫案，俱行嚴禁。」⁹⁴明白指出私派里甲的規模，就是「承奉上司一切」，從知縣大人的日常生活，到衙門的修繕與公事夫役馬匹的提供都包含在內。到了康熙年間，州縣私派里甲的現象並未減緩。康熙八年(1669)、三十九年(1700)兩度重申禁令，嚴禁州縣按里派取土產饋贈官員，以及因公濟私以一派十的陋規雜派。這些禁令也透露當時湖廣等處的「公然科派」還有所謂「軟抬」與「硬駝」之分；前者指「闔邑通里共攤同出者」，後者則指「各里各甲輪流獨當者」⁹⁵。雍正元年(1723)，新皇登基，立即注意到州縣官以公濟私的私派問題，

92 「中央研究院歷史語言研究所藏明清史料」，282134。

93 同上，008679。

94 清高宗敕撰，《清朝文獻通考》，卷21，〈職役考一〉，頁5047。

95 同上。

再度諭令「禁止州縣官藉欵差公費名色私派里民」⁹⁶。次年，再申禁令，「禁止直省大小衙門各項科派累民之弊」，甚至直接點名「禁革江西里長、催頭」⁹⁷。

雖然乾隆以後幾乎不見「州縣私派里甲」的討論，更不曾見到「州縣私派保甲」的文字，但私派的弊端並未消除。乾隆七年(1742)，江蘇巡撫陳大受(1702-1751)就將各州縣「私派」之「雜派差徭」歸諸於明末相沿的弊端。他指出⁹⁸：

至本朝定鼎以來，一應工役俱動正項開銷，小民完納正供之外，并無絲毫雜派差徭，無役可均。其所稱均役者，乃州縣之私派耳。蓋里役之設，仿自明季陋弊相沿，始則藉催糧之名供役在官，繼則不肖官吏倚為腹心，令其承應一切雜務，按圖按甲遞年輪當，且有值日里排，每日即在縣前伺候。

這些在縣衙門前伺候的里排其實也就是承襲了明代里長的職役。有學者指出，明代里長的職責除了「催徵錢糧」外，尚需「勾攝公事」，包括「管理本里人丁事產，清勾軍匠，根究逃亡，拘捕罪犯，到各級衙門『承符呼喚』，支應『上供物料』等」⁹⁹。這些公事與前面所見順康雍三朝的私派項目並無二致。其實早在順治十一年(1654)，兗州管理洳河通判張浦即指出，「所謂種地則納糧當差，分所應然者，乃三百年不易之定例也。」¹⁰⁰顯然，「任土作賦，因地起差」早已根深柢固，改

96 清高宗敕撰，《清朝文獻通考》，卷23，〈職役考三〉，頁5053。

97 同上，頁5054。

98 陳大受，〈請行版圖順莊之法疏〉，《皇清奏議》，卷38，頁4-5。

99 唐文基，《明代賦役制度史》(北京：中國社會科學出版社，1991)，頁40-41。

100 「中央研究院歷史語言研究所藏明清史料」，185052-012。

朝換代也無法改掉官員為政役民的觀念，也無法革除各種科派累民的弊端。誠如道光二年(1822)直隸布政使屠之申所謂：「(查)私派流弊非止一時，亦非止一事，積重之勢已成，縱使嚴禁，亦不過徒託空言，終於無益。」¹⁰¹換言之，州縣私派禁不勝禁。其實早在雍正二年(1724)就有人指出箇中原因，「各省大小衙門遇有公事需用物件，無不出自民間。在潔己愛民者，給發官價採買，仍不累及小民，而貪鄙之員，則恣行科派。」¹⁰²不過，這也只說出事情的表相，其中癥結實與清代中央與地方財政收支的劃分，也就是各地稅賦起運中央與存留地方的比例有關。這個問題相當複雜，實已超出本文討論的範圍。簡單地說，清代中央政府經常截留地方存留，以挹注其財務缺口，使得原本資源不足的地方政府辦公經費更加短缺。對於地方經常性的行政支出，官府既然無法編列足夠的辦公經費，一切開銷只好取之民間。在這種所謂「不完全財政」的制度下，科派累民之事其實無法避免¹⁰³。

然而，科派累民之事並非全由里甲承擔。掌京畿道監察御史楊嗣璟(?-1759)乾隆元年五月(1736年6/7月)的奏摺透露，至少守州縣城門的門軍也有由地保按戶收錢，雇人充任的。他說¹⁰⁴：

直省州縣駐防兵少，不敷撥守城門；或派里甲，或派地保，按戶出銀，雇充門軍。請除現在弁兵看守之處，其科派里民者，一概革除。即於府州縣額設民壯內，每門派撥二名，令其輪流

101 劉錦藻，《清朝續文獻通考》(上海：商務印書館，1936)，卷27，〈職役考一〉，頁7790；亦見屠之申，〈敬籌直隸減差均徭疏〉，收入賀長齡，《皇朝經世文編》，卷33，〈戶政八·賦役五〉，頁6。

102 清高宗敕撰，《清朝文獻通考》，卷23，〈職役考三〉，頁5054。

103 何平，《清代賦稅政策研究：1644-1840》(北京：中國社會科學出版社，1998)，頁108-140。

104 《清高宗純皇帝實錄》，卷19，頁802-803。

更替，看守稽查。

由於楊嗣璟的建言，這年七月兵部即議覆革除科派里甲地保雇人看守城門的差役，而改由額設民壯內派撥二名輪流看守¹⁰⁵。但科派累民之事也並非僅此一樁。在不少地方，催督錢糧、承應差役等一些原見於里甲的科派也紛紛出現在保正、保長身上。前面提過的陳大受在乾隆八年(1743)指出，「向來舉行保甲之處，不專責以查匪，凡人命鬥毆、賭博姦拐、催比錢糧諸事，一概責成甲長經管。」¹⁰⁶其實不僅人命鬥毆等大案，一些日常糾紛等細事也會見到保長介入調解。乾隆十一年十一月二十四日(1747年1月4日)，廣西柳州府融縣李廓峒保長楊聖召就介入調解兩個相鄰住戶韋應星與廖經選的砍樹糾紛¹⁰⁷。原來那天韋應星將兩家中間的一棵樹砍掉了，廖經選同他議論。楊聖召勸廖經選把樹給了韋應星，而由他賠一棵樹給廖經選。廖經選表示，「既是你來勸處，我也不要賠了，大齊(按：應是大家之意)總要樹根為界的。」顯然，廖經選是衝著保長的面子不再追究。

至於承應差役部分，曾任廣東巡撫的彭鵬指出，保甲若「行之不善，則民累滋甚」。他一共舉出了七累，而第七累即為差役之累：「甚而無名雜派差役，問諸莊長，莊長問諸甲長，甲長問諸人戶，藉為收頭。」¹⁰⁸孫海泉在檢視直隸寶坻縣的檔案後，條列出保甲差務，主要包括，「採

105 清高宗敕撰，《清朝文獻通考》，卷24，〈職役考四〉，頁5060。福建巡撫表示，該省各處城門除永春州與閩清、永福等六縣因防兵少由民壯輪換外，概係各營兵丁把守稽查。見「中央研究院歷史語言研究所藏明清史料」，027914。

106 轉引自華立，〈清代保甲制度簡論〉，頁107。

107 「中央研究院歷史語言研究所藏明清史料」，044540。

108 彭鵬，〈保甲示〉，收入徐棟，《保甲書》(道光二十八年李煒刻本)，卷2，〈廣存〉，頁12-13。收入《續修四庫全書》第859冊(上海：上海古籍出版社，2002)。

買柴束號草，籌集官府所需騾馬車輛，修築河岸堤壩，搭建窩鋪和派人值更等。」¹⁰⁹華立也提到，保甲長也必須執行地方上的賑災業務，包括(1)呈報災情，(2)攢造賑冊，作為發放賑票依據，(3)現場指認饑民等¹¹⁰。乾隆十二年十月十日(1747年11月12日)，山東鉅野縣隆倉保地總稟報，該保焦順屯牌頭因為同莊居民誤以為他錯給賑票而被毆傷致死¹¹¹。本案顯示，一旦地方被災，保長牌頭首需清查災民戶口，編造受賑名冊，並據以發放賑票，散給賑糧。焦順屯牌頭因為查明該莊居民王王氏家有三十多畝地，除了被災區處，還有不成災的地，可以度日，所以不准她入賑冊，而將賑票給了另一位王王氏。前者的兒子認為後者只是寄居人口不應領賑，這賑冊上的王王氏的印票自然應是他母親的了，於是要牌頭將票討還給他母親，但牌頭以寄居人戶也可受賑為由，沒有答應，而起衝突。這個案子應該不是一個特例。道光五年(1825)，江蘇巡撫陶澍曾注意到，有保長因為怕受毆辱，不敢跟查居民受災實情，而聽任當地土棍開報受災戶的情形¹¹²。當然，這些由州縣衙門下鄉辦賑委員與隨行書役的飯食也都是由保長承應¹¹³。

其實前面孫海泉所舉寶坻、獲鹿兩縣保甲辦差的例子，有很多都發生在嘉慶、道光年間。他注意到，寶坻縣鄉保在辦理差務時「須出錢墊辦」¹¹⁴。內閣大庫檔案的資料中也可看到保長因不堪代墊賠累，憤而上控的例子。嘉慶八年十一月(1803年12月/1804年1月)間，湖南永順縣保

109 孫海泉，〈清代中葉直隸地區鄉村管理體制——兼論清代國家與基層社會的關係〉，《中國社會科學》2003.3：198-199。

110 華立，〈清代保甲制度簡論〉，頁109-110。

111 「中央研究院歷史語言研究所藏明清史料」，043227。

112 陶澍，〈陳辦災各弊疏〉，收入賀長齡，《皇朝經世文編》，卷42，〈戶政十七·荒政二〉，頁9。

113 同上，頁8。

114 孫海泉，〈清代中葉直隸地區鄉村管理體制——兼論清代國家與基層社會的關係〉，頁199。

甲劉漢元、覃忠堂等向刑部呈控永順縣「買谷(穀)浮收折價，并派夫不給夫價等情」¹¹⁵。永順縣是永順府的附郭。這個案子有點複雜，不過，正好說明地方行保甲的多樣形態。根據刑部右侍郎賡音(?-1815)的調查，劉漢元、覃忠堂分別是內塔臥保甲與外塔臥保甲。該縣共分十八保，每保有保正一人，兩保又有總保或總甲一人¹¹⁶。大保有保甲七、八名，小保四、五名。此處的所謂保甲，應該就是甲長，因為該縣也是「每十戶為一牌，十牌為一甲」。「所有買谷及派夫等事均係保甲領價承辦」。買谷指的是買補倉穀，永順縣的倉儲有兩種，一為常平倉，一為社倉，保甲買補的是常平倉穀¹¹⁷。自嘉慶二年以來，內塔臥保與外塔臥保每年領買穀二千四五百石。由於保內老戶與窮苦之戶多有拖欠，且有依恃族內生監、書役包庇，劉、覃二人曾透過總保陳舜杞出名向城內開錢米館之詹姓老闆借錢買穀交倉，將嘉慶五、六(1800、1801)兩年保內各戶零星尾欠先行墊完，共墊欠穀二百十九石七斗三升。至於派夫，則指的是用夫差務，凡有工程差務及運送兵米等事時，各保輪派鄉夫應差。雖然乾隆五十三年(1788)湖南省就廢止在城內值月、值日鄉夫的規定，改由保甲輪值，但由於保甲「不能時刻在城」，所以各保仍派鄉夫數名在城守候；有差時給價，無差時不發錢米，而此時保甲「即應賠墊」；如果遇到差務緊急時，縣役墊錢僱用，事後向保甲收取，而此時往往真假莫辨，以致常有賠累。因此，保甲承領買穀或派夫的結果不是借錢墊完，就是賠錢累累。劉、覃二人遂於嘉慶七年(1802)向巡撫衙門「具呈請定章程」。而由於花戶不肯如數歸還墊款，同年陳舜杞將領出的兩保穀價銀一千二百五十兩中挪用五百兩歸還詹姓老闆欠帳，也有張姓人等向巡撫衙門控告陳舜杞「領價不發」。陳、劉、覃三人因為確有挪用官銀，

115 「中央研究院歷史語言研究所藏明清史料」，159087。

116 這一點係根據賡音題本行文所作的判斷，尚待查證。

117 關於永順縣的倉儲情形，參見《同治永順府志》，卷之四，〈倉儲〉，頁37-39。

雖經永順府屢次傳審，避不出面。可能爲了反制，他們在次年上京控訴。陳、劉、覃三人的遭遇固然顯現保甲應差的委曲，另一方面也顯示保甲也可能爲虎作倀的一面，因爲劉、覃不僅挪用官銀，而且也想乘機包攬圖利，我們稍後會略作討論。

然而，必須指出的是，里長承差的角色並未因此而全然被保長所取代。雖然有不少學者認爲，乾隆以後清代的里甲組織已逐漸被保甲組織所取代¹¹⁸，但是甚至在道光年間，在《實錄》上仍可見到里長在縣城聽差的例子。例如，道光十五年(1835)，山西平陽鎮總兵台費音奉派前往喬湯王陵行禮祭拜。蒲州府榮河縣知縣武履中「奉文後在署內設席，遍請書差，告以努力張羅，大家沾光。隨傳喚值年里長，逐日在縣聽候辦差。城內設公館七處，湯陵附近設公館七處；科派乾菜鋪墊銀一千五百兩；修理裱糊器皿籠彩紬紅氈夫馬一切雜派，又五千餘兩；其餘無名之費，不可勝數。」¹¹⁹榮河縣最終攤銀二萬餘兩。又如，山東文登縣也分別在道光三十年(1850)與咸豐元年(1851)，因需差派馬匹三度勒派每里里長各出制錢二千五百文、五千五百文與十三千文¹²⁰。此外，山西省孝義縣計有十五里，每里十甲，各設里長、甲頭，承辦地方公事。由於縣內一直沒有駝驢行店，乾隆二十三年(1758)、道光六年(1826)採買軍需駝，以及嘉慶四年(1799)、十八年(1813)購買軍需驢馬都由各里長領價分買¹²¹。道光六年十月間，山西省奉旨採買軍需駝6,000隻，孝義縣受命分辦64隻，照例由各里分別採辦。若依往例，每隻給銀22兩，採辦駝64隻，該縣該給銀1,408兩，但知縣段國奎僅給銀735兩，

118 孫海泉，〈論清代從保甲到里甲的演變〉，《中國史研究》，1994.2：59-68。

119 《清宣宗成皇帝實錄》(北京：中華書局，1986)，卷279，道光十六年二月下，頁308。

120 《清文宗顯皇帝實錄》，卷38，咸豐元年七月下，頁530。

121 「國立故宮博物院藏軍機處檔摺件」，061336。

而書役門丁又需索使費570兩，逼得各甲頭必須典賣田地，才能湊辦完差¹²²。

不過，無論實際情況如何發展，在朝廷的認知上，地方保甲的角色一直只定位在弭盜安民上。乾隆二十二年戶部彙議各督撫所奏意見後，核准保甲章程二十五事¹²³，其中明定保甲責任有三：一、專責查報「凡甲內有盜竊、邪教、賭博、窩逃、姦拐、私鑄、私銷、私鹽、晒麴、販賣硝黃，並私立名色，斂錢聚會等事，及面生可疑，形迹詭祕之徒。」二、隨時報明「戶口遷移登記」，並「於門牌內改填換給。」三、如果「鄰省鄰縣差役執持印票，到境拘拏盜賊及逃犯，保甲長密同捕獲，免其失察之罪；若差役誣執平民，許保甲長赴本管官剖白候奪。」¹²⁴戶部並明白指出，「地方官不得派辦別差，以專責成。」¹²⁵至於各督撫要求的「一切戶婚、田土、催糧、拘犯等」差役，戶部都不要保甲承應，而是「另設地方一名承值。」只有與治安相關的「支更、看柵等役」戶部始准行¹²⁶。

四、地方與保長

然而，這作爲職役的「地方」並非在乾隆二十二年以後才見現身。前文提到，蘇州府的吳縣就有許多「地方」報官的例子，他們的時間都

122 「國立故宮博物院藏軍機處檔摺件」，059680。

123 此數字採自李彥章，〈思恩府新編保甲事宜序〉，收入徐棟，《保甲書》，卷2，〈成規下〉，頁20。

124 《大清會典事例》(北京：中華書局，1991)，卷158，〈戶部七·保甲〉，頁994。

125 《大清會典事例》，卷158，〈戶部七·保甲〉，頁994。

126 清高宗敕撰，《清朝文獻通考》，卷24，〈職役考四〉，頁5062。其他「減設牌頭，免點甲長」以及「添設約正、約副，設立保甲房書吏」的要求也都被駁回。

在乾隆二十二年以前，最早的一例見於乾隆元年¹²⁷。但究竟始於何時，目前未見相關文獻明確記載。不過，可以肯定的是，這樣的用法不是清人的創發，而可能是承襲明人的用法。有學者指出，在明代的安徽婺源縣治蚌城，「地方」一詞常與「約保」、「約甲」、「里排」等詞一起使用¹²⁸。其實，在檔案中還可找到更早的例子。順治三年(1646)，山西臨縣、太原縣分別有地方劉大全、邢登舉因為居民未剃頭或剃頭「不如式」，未行舉發，各杖八十。因為「容隱不舉」，與他們倆一起受罰的還有兩地的鄉約、甲長、鄰居，也都是各杖八十¹²⁹。也是順治三年，河南新鄉縣有一生員未曾剃頭，仍包網巾，被捕次日即在府梟首。除了相關地方官或革職，或罰俸外，「鄉保賈壯、段玉、鄰佑張福、張奇不行檢舉，分別各杖。」這裡「鄉保」之下既然有二個人名，則「鄉保」很明顯分別指的是鄉約與保長。同是未檢舉剃頭，一案鄉約與地方受杖，一案鄉約與保長受罰。若僅就這兩個例子而言，在沒有保長的縣份，他的工作是由地方取代。地方與保長應該擔負相同的工作與責任。而雍正十三年(1735)，河南遂平縣的例子似乎也更加強這樣的想法。這年七月十六日，遂平縣知縣稟報，「據上渠倉地方陳五素報稱，本月十三日據本管牌頭王進忠投稱，伊牌內韓二小子本月十一日夜裡，乘涼睡臥在街，不知被何人將頭額砍傷，身據報往驗。」¹³⁰ 這段引文很清楚顯示，牌頭是地方所管，就像甲長是保長所管一樣，地方因而可能取代了甲長或保長的角色。

然而，實情並非如此單純。目前所掌握的刑案資料，很多時候都是地方、保長同赴縣衙門稟報，供詞如何等等。這至少說明保甲與地方各

127 「中央研究院歷史語言研究所藏明清史料」，065930。

128 廖華生，〈清代蚌城的約保〉，《安徽史學》2005.5：92。

129 「中央研究院歷史語言研究所藏明清史料」，016855。

130 同上，066091。

司其職，各有任務，不是對方的替代者。但這些資料對於地方與保長的描述不多，即或偶有一二例敘述稍詳，仍然無法判斷兩者在地方行政管理上扮演角色的差別。例如，乾隆二年二月四日(1737年3月4日)，直隸曲周縣陳彥固村人張二因為細故把妻子打死。他的胞兄張見升是該村的地方，就在第二天早上，「去通知了保長，一同進城來呈報。」¹³¹ 在這件案子中，地方似乎是保長的下屬，因為地方先知會保長，才同赴衙門。又如，乾隆三十三年四月，江蘇安東縣陳家集保正李正邦將拏獲之竊賊送往該集地方陳得家中，是夜即赴城報官¹³²。保正為何要將竊犯送往地方家？難道真是像乾隆二十二年改定規條所規定的，地方專責拘犯，而保長負責竊盜？保長與地方之間真有如此細膩的分工嗎？在找到更多例證以前，我們恐怕不能遽下斷語。

同時，檔案中也不時見到「地保」一詞。固然很多時候這指的就是地方保甲一類的人，但它其實也常是地方與保甲的合稱¹³³。偶爾在檔案中也可見到以「保地」合稱保長與地方的情形¹³⁴。所以就從用詞的習慣上也不能分出高下，區分二者的差別。更何況地方與保長合稱的地保一詞，在有些地方，如江西¹³⁵、河南¹³⁶、廣東¹³⁷等地都變成取代上述二者的代名詞，地保既是地方，也是保長；但也可以說，地保既不是地方，也不是保長，只是地保。地方與保長在這些地方人心目中，應該是沒有分別的。

不過，上述乾隆二十二年另設地方管事的規定，應該是希望將地方

131 「中央研究院歷史語言研究所藏明清史料」，030337。

132 同上，024046。

133 同上，015056。

134 同上，073882、049125、028834。

135 同上，056583、015839、015766。

136 同上，015773、015890、015152、039852。

137 同上，003263、010040、053686、072640。

與保甲的功能區分開來。但地方上是否照實施行，不無疑問。政策一般不敵對策。嘉道之際，王鳳生(1776-1834)曾以嘉興府知府(嘉慶二十五年至道光元年)的身分署理平湖縣知縣。他在平湖縣編查保甲，依照他發布的規條是，十家爲一牌，十牌爲一甲，十甲立一里長，而不是保長。不過，在正式發給的執照上，他把長字都改爲耆字。他的說法是，「里甲長名目已古，本係尊稱，第近人每謂地保爲保長，遂以此名爲卑賤。今本署縣酌改長字爲耆字，每一鄉之中用印，啓請公正紳士一人爲鄉耆，總司其事。其里耆、甲耆則書名紅單帖，並用印執照，交鄉耆轉給，以昭慎重。」¹³⁸ 依照王鳳生的規劃，「里長、甲長專查本甲、本里容留姦匪，其一切催徵錢糧、命盜、詞訟等事，仍歸地保辦理，與甲里長概不責成。如果查辦認真，地方官仍優加禮貌，不令與地保下役爲伍，除四季赴縣倒冊之外，亦不許傳喚當差。永遠註明立案，以免日後騷擾。」¹³⁹ 他甚至表示，「此次保甲辦竣，本署縣當即詳明各憲，永遠禁止書役按戶科派，擾累民間，勒石立案，爾紳耆居民人等須知此事有利無害，決不貽爾後患，切勿畏難觀望，致負本署縣戢暴安民之至意。」¹⁴⁰ 他也每十戶人家發一告示，隨同規條交地保發貼，上書：「牌甲里長專查各戶學習邪教及藏匿行蹤詭秘、面目可疑之人。如敢容隱，該牌甲鄰佑與本家同坐，至一切命盜、錢糧、詞訟、差使，概無干涉。」¹⁴¹ 嘉慶十八年，林清率八卦教徒攻入紫禁城，震動京師。平湖縣編查保甲，專查邪教徒，顯然是針對八卦教等白蓮教徒而來。爲了鼓勵地方公正人士出任保甲長，王鳳生不惜一方面限定保甲任務，不再派累差役，另一

138 王鳳生，〈浙江平湖縣編查保甲事宜〉，《越中從政錄》，頁10；該文亦見王鳳生，〈保甲事宜〉，收入徐棟，《保甲書》卷2，〈成規上〉，頁23；惟文字有少許出入。

139 王鳳生，〈浙江平湖縣編查保甲事宜〉，頁9-10。

140 同上，頁10。

141 同上，頁11。

方面又另立名目，以與地保區分。姑不論他的辦法是否有效，但明白反映兩件事：一是保甲應差的情形嘉慶朝仍然存在；二是乾隆二十二年另立地方，以分保長之責的論旨並未落實，否則保長不會被稱作地保這樣一個不清不楚的名稱。

王鳳生另給平湖縣保甲長名號，希望他們能專責緝拏教匪。顯然，他從乾隆二十二年的規條中得到了靈感，即保甲長必須給予專職始能有成。廣西思恩府知府李彥章(?-1836)似乎也有同感。道光初年¹⁴²，李彥章在爲當地新編保甲所擬的「保甲十家牌簡易法」中也表示保長應「專司保甲之事，……其地方錢糧、命盜、詞訟、差徭等事概不僉遣。」¹⁴³ 然而，江蘇川沙廳同知何士祁卻另有看法。他根據在當地辦保甲的經驗，說明行保甲的功效：「保甲不但可弭盜也，稽田賦則錢糧不能欠，田土之案無虛假矣；稽人口則男女不能淆，婚姻之案無支飾矣，推之命案之鄰佑，有確憑不致擇肥拖累，服制之案有支派，不致憑空捏造；而於辦災一事，稽查戶口，尤有把持。此余行之有實效者。」¹⁴⁴ 顯然，對何士祁而言，保甲長不需委以專責，不僅可以責之以命盜、戶婚、田土、賑災等事，乃至催辦錢糧，一樣有績效，無需另尋地方來分擔工作。

由上述三例可見，地方首長對於如何行保甲有其個人觀點，每人做法未必相同；有人爲了情勢需要而要求保長專辦某事，但也有人不做任何區分，甚至催辦錢糧也是保長之責。

其實，在有些州縣，地方與保長甚至被交付分派到配流犯的工作。《大清會典事例》：「(乾隆)十年，……又議准，地方無能有司，遇有流犯到配，不思設法安頓，又恐免脫，致罹參罰，遂發給地保，按照里

142 大約是六年到八年間。

143 李彥章，〈稟行保甲十家牌簡易法〉，收入徐棟，《保甲書》，卷2，〈成規上〉，頁29。

144 何士祁，〈保甲實在可行〉，收入徐棟，《保甲書》，卷3，〈廣存〉，頁25-26。

甲都圖分派，挨戶輪養。」¹⁴⁵ 因此，清代州縣保長與地方之責並沒有一定的範圍，往往因時因地因人而異。

五、鄉約應差

在內閣大庫檔案中，地方與保長一起出現的案例固然不少，但地方個別與鄉約、保長、甲長、牌頭，甚或一同出現的情形，更是隨處可見。例如，乾隆四年十月二十四日(1739年11月24日)，陝西省長安縣馬牙王治國因為賣馬糾紛被人毆傷，三十日傷重不治身死。十一月一日，長安縣城京兆三坊鄉約、保正、甲長、地方同赴縣衙門稟報。第二年亦再同赴刑部堂上受審¹⁴⁶。其實，前面提到，早在順治三年，山西、河南等地的鄉約即因不行舉報未剃頭者，與保長、地方一體受罰。雖然清廷在順治九年(1652)才於各省頒行六諭臥碑文，十六年(1659)議准設立鄉約，於每月朔望日聚集公所，宣講聖諭，但可以確定早在順治初，鄉約就與保甲、地方一起承擔公務。

事實上，清人普遍認為鄉約與保甲互為表裡，相輔相成¹⁴⁷。福建巡撫佟國器在論「清為盜之源」時提到，「勸善莫如鄉約，弭盜莫如保甲；第實行則事理民安，虛行則事煩民擾。」¹⁴⁸ 而廣平府志書的編輯者說得更為明白：「鄉約、保甲非二事也；無事，則保甲為鄉約宣諭勸

145 《大清會典事例》，卷744，〈刑部二二·徒流遷徙地方四〉，頁221。

146 「中央研究院歷史語言研究所藏明清史料」，066257。

147 明末呂坤(1536-1618)與劉宗周(1578-1645)都曾主張鄉約與保甲應合而為一，清人或許是受到他們看法的影響。參見朱鴻林，〈二十世紀的明清鄉約研究〉，《歷史人類學學刊》2.1(2004)：175-196；曹國慶，〈明代鄉約推行的特點〉，《中國文化研究》春之卷(1997)，頁17-23。

148 佟國器，〈弭盜九條疏〉，收入賀長齡，《皇朝經世文編》，卷75，〈兵政六·保甲下〉，頁6。

民；有事，則鄉約為保甲禦災防盜。心志、耳目聯屬有素，本相為表裏者。」¹⁴⁹ 立鄉約申明誠諭，開導愚民，掌心志，而保甲緝盜安民，充耳目；兩相合作，可以事半功倍。或許就基於這樣的考量，鄉約也就與保甲、地方一樣，被納進應承地方差役的一環。在四川的巴縣檔案中就有不少鄉約派收城坊大街鋪戶夫差銀錢的稟狀¹⁵⁰。嘉慶元年(1796)三月間，知縣大人在儲奇坊鄉約的稟狀上批道：「渝城夫差向係行站鋪戶支應，鄉約收資承辦。」¹⁵¹

不過，將鄉約承役角色說得最完整的要數于成龍(1617-1684)的〈重選鄉約示〉。康熙八年(1669)，于成龍被擢升為湖廣黃州府(今湖北黃州市)同知。根據他治黃州府四年的經驗，當地鄉約不僅朔望日要宣講六訓，勸人為善去惡，而且還要與保甲一樣，查姦戢暴，出入守望。凡差役要勾攝人犯，鄉約還得管待酒飯，稍不如意，詬詈立至。倘若未抓到入犯，即帶鄉約回話。因此，于成龍認為，「是差役之嚇詐鄉約，倍甚於原被二犯」，甚至詞訟小事，也必須前去衙門佐證，投到聽審，可以說「與犯人無異」。朔望點卯之日，肆行凌虐；而鄉約往往為了應付點卯，奔走於途，離縣城近者，固然可以朝來暮去，一日來回，而在縣城百里以外的，則需兩日到縣，一日點卯，再化兩日歸家，所以半月內，在家不到十日。再加上「協拏人犯，清理區保，手忙足亂，無一寧晷」，甚至還需典賣婢女來應付。于成龍問，「民間那有許多婢女，以供因公賠累乎。」于成龍因而感歎，「凡為鄉約者，所宜痛哭流涕也，言之可為太息。當日給冠帶待禮貌之優典何在？宣講解六訓，查姦戢暴之良法

149 《欽定古今圖書集成·方輿彙編·職方典》，卷130，目錄〈廣平府部·彙考十·廣平府兵制考〉。

150 四川大學歷史系、四川省檔案館主編，《清代乾嘉道巴縣檔案選編》下冊(成都：四川大學出版社，1996)，頁237-252。

151 同上，頁239-240。

何在？一旦責成作保甲，彼鄉約曾未家居，何由而勸人為善去惡？何由而諭人出入守望？」他也進一步指出，鄉約除了應付差役外，還得面對巡檢與書辦的需索。所以出任鄉約是極苦之事，眾人紛紛逃避，「於是有半月之鄉約，一月之鄉約，有朋應幫貼之鄉約，真如問徒擬軍，求脫離而不可得。」爲了能奉行保甲，除了選立鄉約，宣講聖訓外，于成龍還舉出了十不許¹⁵²：

一不許粟仰協拘人犯。二不許差役到家飯食。三不許原被告指為證佐。四不許朔望點卯。五不許請立印簿。六不許差督編查煙甲。七不許買辦軍需。八不許人命盜案牽連姓名。九不許投遞報呈。十不許紳衿把持。

于成龍提出這十不許，固然是表明他「痛革前弊」的決心，其實也具體反映出鄉約已淪爲官役的慘狀。顯然，爲了導鄉約的工作於正軌，他最後總結，「凡人命盜案勾攝人犯，惟保甲、保長、地方是問；惟爾鄉約，無事則勸化愚民；有事則密稟自封，用圖記牢釘，星夜飛遞。一年更換。」于成龍企圖將鄉約的工作與保甲長與地方區分開來。

于成龍的改革或可在黃州府收一時之效，但鄉約與保甲長、地方一起納入地方官役的角色已是不可逆轉之勢。到了乾隆七年，江西巡撫陳弘謀依然表示，「至於地方承緝逃盜，拘拿案犯，承應官府，原係鄉地保甲之事，概不責之族長。」¹⁵³此處的「鄉地保甲」指的就是鄉約、

152 于成龍，〈重選鄉約示〉，《于山奏牘》，卷2，頁54-56；亦見于成龍，〈慎選鄉約論〉，收入賀長齡，《皇朝經世文編》，卷74，〈兵政五·保甲上〉，頁10；文字稍有更動。

153 陳弘謀，〈再飭選舉族正族約檄〉，《培遠堂偶存稿》，卷14，〈文檄〉，頁31。

地方、保長、甲長。同樣是行保甲，陳弘謀的做法明顯不同，他是想藉設立族約，賦予族長族正糾舉族內子弟的權利，以補「異姓之鄉約保甲」之不足。不過，他們有一相同之處。他們倆和大多數地方官一樣，一旦新上任或境內有棘手難題，幾乎都要強調「申嚴保甲」、「力行保甲」。行保甲在有清一代似乎已變成理政的乾坤袋；有人就說，「是故一行保甲，而政具舉矣。」¹⁵⁴其實，這也反映清代行保甲的情況，由於鄉約與保甲並未達到朝廷預立的目標，所以有心的地方官才需要一再強調，甚至標榜個人行保甲的決心。

道光十年間，御史程煥采(1787-?)上奏表明，「各州縣設立鄉約，原爲約束鄉里，稽察牌保。如有盜竊及不法匪徒，即應送官究治，豈得擅行處斷。」¹⁵⁵程煥采之所以上奏，主要是因爲吉安府知府「出示嚴禁匪徒賊盜，責成鄉約留心察訪」，鄉約們就藉此禁，「武斷鄉曲，欺嚇愚民，聚眾斂錢，私立公所，……用刑審訊。」顯然，在有些官員心中，鄉約宣講聖諭的角色已然淡化，不再是官方意識形態的宣導者，而是約束鄉里、稽察保甲的執行者。到了同治朝，皇帝更直接點出，「各直省州縣向有保長、鄉約等名目，原爲稽查保甲，承辦差徭而設。」¹⁵⁶這是同治對御史佛爾國春「請禁地棍需索，假公濟私」一摺所作的直接反應。在皇帝心目中，「承辦差徭」已經是鄉約、保長等人的工作任務，不再有私派的問題了。

經由以上的討論，不難發現，《清朝文獻通考》的編者其實對於清代差役的運作體認深刻，才会有以下如此精要的描述¹⁵⁷：

154 李光型，〈保甲說〉，收入賀長齡，《皇朝經世文編》，卷74，〈兵政五·保甲上〉，頁1。

155 《清宣宗成皇帝實錄》，卷165，道光十年二月，頁560。

156 《清穆宗毅皇帝實錄》，卷113，同治三年八月下，頁523。

157 清高宗敕撰，《清朝文獻通考》，卷21，〈職役考一〉，頁5045。

其以鄉人治其鄉之事者，鄉約、地方等役類由本鄉、本里之民保送僉充，而地方一役最重；凡一州縣分地若干，一地方管村莊若干；其管內稅糧完欠，田宅爭辨，詞訟曲直，盜賊生發，命案審理，一切皆與有責；遇有差役所需器物，責令催辦；所用人夫，責令攝管；稍有違誤，扑責立加，終歲奔走，少有暇時；鄉約、里長、甲長、保長各省責成，輕重不同，凡在民之役，大畧若此。

鄉里保甲長與地方不僅對稅糧完欠、田宅爭辨、詞訟曲直、盜賊生發、命案審理等事都有責任，而且遇有差役所需器物與所用人夫都由他們責令催辦及攝管。不過，各省責任輕重不同。換言之，鄉約、里長、甲長、保長與地方都擔負地方基層管理的任務，只是因為各省地方官認知不同，做法不一，工作也就自然輕重有別。

然而，必須指出，在地方上，除了鄉保里甲長與地方必須負擔州縣官的科派外，各牙行與鋪家也必須應承差務。例如，在江蘇，江浦縣知縣劉參龍將衙門採買之豆料強派牙行短價供應¹⁵⁸。當時有人認為，這與朝廷持續嚴禁私派里甲有關。《清朝文獻通考》的編者指出，我們前文也曾提及，從順治十七年(1660)起，朝廷就有禁州縣私派里甲的諭旨；康熙八年(1669)、三十九年(1700)兩度重申禁令，嚴禁州縣按里派取土產饋贈官員，以及因公濟私以一派十的陋規雜派。而在康熙八年的禁令中，並提及「州縣加派里民近經禁革，乃以日用供應取辦牙行鋪家，並強索賤市，應勒石永禁，皆從之。」¹⁵⁹但是，就像私派里甲的陋習既不會禁絕，牙行鋪家應承差役的現象也不會停歇；不僅乾隆、嘉慶，甚

158 「國立故宮博物院藏宮中檔奏摺」，403026765；收入《宮中檔乾隆朝奏摺》第32輯。

159 清高宗敕撰，《清朝文獻通考》，卷21，〈職役考一〉，頁5047。

至道光年間一直都有牙行應差的例子，這部分我曾有短文討論，此處不贅¹⁶⁰。顯然，牙行鋪家應差不是因應州縣加派被禁而發生的現象；二者應合而觀之，其實都是一種或可稱為「役民而治」的思維下的產物，相輔相成。在這種觀念主導下，對地方官員而言，只要可以取之於民，又何需自我設限呢？如果注意到這層關係，就不難理解何以呂覆簡除了對保長索銀兩外，還藉口禁止傾用潮銀向各銀鋪索銀一、二錢不等；又藉口修葺衙門，向各車戶以銀四錢買桐油二十斤，短給每車戶銀四錢；又以查禁灌水米為名，向各牙人索得米一石二斗，值銀九錢六分；又藉口修理衙門工匠缺米，向七位米牙票取米，每人三斗。既然知縣可以強派牙行短價供應豆料，典史有樣學樣，要求短價供應米、油又何妨。

六、鄉保受難與得利

雖然鄉約、里長、甲長、保長與地方應承差役各地輕重有別，但不論差役輕重，僅就每月朔望二日的點卯，對他們就是很大的負擔。誠如上文于成龍所指出，鄉約為了應付點卯，奔走於途；家離縣城近者，可以一日來回，而離縣城遠的，必須二日到縣，一日點卯，二日回家；僅為了例行的點卯，一月之中，在家不到十日。更何況，有些官員可能會像本文起初提到的太平縣典史一樣，向應卯的保長收取一錢幾分的銀錢。如此一來，鄉保點卯不僅有體力上的負擔，而且還有金錢上的損失。然而，與其他差役的負擔比起來，點卯的損失就微不足道了。像上文提到的山西榮河縣知縣要求每里按地丁一兩，攤銀六七八錢不等，該縣地丁三萬餘兩，必須攤銀二萬餘兩，這些都需里長張羅，他們的負擔可以

160 劉錚雲，〈官給私帖與牙行應差——關於清代牙行的幾點觀察〉，《故宮學術季刊》21.2(2003)：107-123。不過，我撰寫此文時尚未注意到鄉保甲長應差的問題。

想見。而一旦某位知縣被參，如果還得像榮河縣的里長一樣，配合演出，「倒填月日，補具交銀代辦懇呈」¹⁶¹，幫忙長官脫罪，更是情何以堪。《清實錄》中也提到，由於四川直隸獨石廳理事同知雙貴，「赴鄉相驗勒索多贓」，以致當地鄉約被迫自盡¹⁶²。又如上文也提到，四川巴縣行站鋪戶的夫差一向由鄉約收錢承辦。嘉慶元年四月五日(1796年5月11日)，朝天黨鄉約黃紹全等稟稱，在總數2,048個鋪戶中，他們收過鋪戶錢1,049戶，有鋪戶999戶未收，共收錢93,257文。除去夫價錢、飯食費用與前帳利錢外，不夠錢413文。如果再加上前帳不足之數，前後兩次墊錢18,513文。由於河水泛濫，城內城外大半鋪戶未開，「夫錢實難辦收，以致前項借墊無還。」黃紹全等人上稟訴苦，知縣大人顯然無動於衷，懷疑他們推諉卸責，批道：「照舊收支，毋許飾推，致干究處。」¹⁶³

爲了逃避這無法承擔的需索與難堪，一般人都會選擇離開。但可能很難如願，就像于成龍所說的，「求脫離而不可得」。依照清人的設計，里甲保甲長與地方的人選應是由鄉人「士民公舉誠實識字及有身家之人報官點充」。乾隆二十二年更定保甲之法時，訴諸文字，並另定甲長三年更代，保長一年更代的辦法。至於鄉約，則由鄉人「公舉六十以上，業經告給衣頂，行履無過，德業素著之生員統攝；若無生員，即以素有德望六七十歲以上之平民統攝。」¹⁶⁴然而，實情是，在不少地方，無論鄉約或里保甲長與地方，都變成輪充之職。例如，乾隆元年(1736)，陝西省高陵縣白家村人白希良兒本該輪充甲長，但因為他已隨繼父搬到二十里外的咸寧縣居住，無法承辦，於是請其堂兄代爲充當，答應給他

161 《清宣宗成皇帝實錄》，卷283，道光十六年五月，頁366。

162 《清文宗顯皇帝實錄》，卷347，咸豐十一年三月下，頁1123。

163 《清代乾嘉道巴縣檔案選編》下冊，頁240。

164 《大清會典事例》，卷397，〈禮部一〇八·風教一·講約一〉，頁422。

「幫銀九錢」¹⁶⁵。又如，雲南易門縣鄉約「向係依次輪充」。嘉慶十一年(1806)春間，適屆更換鄉約之期，該縣知縣揭芝蘭向「每名索錢數千文，方准更替。」¹⁶⁶而也有些地方的鄉約、保甲長，如四川巴縣，不是一年或三年一換，縣官往往以「承充未久，不准更替」駁回簽呈，常有數年或十數年一換，甚且還有父子相承的情形。例如，巴縣慈里的何洪卿與吳美章，自乾隆十七年(1752)起分別承充保長與鄉約，「同辦一十七載」¹⁶⁷。巴縣較場鄉約曹永豐雖因年老獲准辭退，但鄉約一職仍由其子曹正祥承接，且縣正堂仍要傳諭前者「不時稽查伊子曹正祥，俾無誤爲要。」¹⁶⁸

既然承充鄉約、保甲長、地方成爲輪充公務，無可避免，有人會設法在事前鑽充衙門差役，企圖以一人難充二差爲由，免去輪充鄉約與保甲長、地方之災。例如，巴縣直里八甲鄉約何殿卿議簽李國仕承充鄉約，趙世遵承值保長在案，但李、趙二人卻先一步鑽充衙門刑書與快役，免去承充二職之苦¹⁶⁹。然而，檔案中最極端的例子是，有人寧可不要性命，也不願承充鄉約。乾隆五十三年三月一日(1788年4月6日)，河南林縣東姚集人張有不願充當鄉約，遂託人向承辦刑書王美表明願給三千文爲酬，請他代爲告退。王美嫌少沒有答應，表示如果出錢七八千文，則可告病求退。最後雖然雙方議定錢六千五百文成交，但張有因爲籌不出錢來，「一時情急，乘間投井，跌傷頭頂並擦傷胸膛殞命。」¹⁷⁰

然而，弔詭的是，也有人不願見到親人鄉約、地保之役被取代。嘉

165 「中央研究院歷史語言研究所藏明清史料」，052672；其他輪充鄉保甲長地方的例子，參見049420、075146、046193、071432、013289、049368。

166 「中央研究院歷史語言研究所藏明清史料」，190977。

167 《清代乾嘉道巴縣檔案選編》下冊，頁296。

168 同上，頁304。

169 同上，頁195。

170 「中央研究院歷史語言研究所藏明清史料」，101848。

慶十二年十一月十三日(1807年12月11日)傍晚時分，河南永城縣人劉復得在黃有亮家中飲酒。有亮表示，劉父充當新橋集地保多年，然近年年老糊塗，難充地保，村眾們多要另報稟充。劉復得不服氣，與有亮理論，起了衝突¹⁷¹。無論黃有亮的理由是否充分，但有人不願見到親人地保職役被奪。地保等役雖然負擔很重，但對某些人而言，顯然仍有利可圖，是以讓人捨不得失去。乾隆十年五月二十二日(1745年6月19日)傍晚時分，湖北商城縣普興集地方牌頭鄭甫臣在外做活回家，經過高昇遠家門口，昇遠留他喫煙，鄭甫臣戲稱，「春間(三月)給你門牌，還沒給錢買酒喫，那箇要喫你的煙。」昇遠信以為真，兩人於是吵了起來¹⁷²。門牌主要是用來「書寫家長姓名、生業」，以便各家「互相認識稽查。」鄭甫臣雖然強調他只是開玩笑，但高昇遠竟信以為真，這不啻說明保甲、地方向各煙戶索討工本費的情形並不罕見。

不過，相較之下，這門牌錢大概是鄉約、保甲長、地方所能貪圖的最少規費。其實，鄉約與保甲長、地保常能藉打點官司獲得頗高的利潤。嘉慶十三年，山西祁縣人張萬鑑京控鄉約杜瑛藉口打點官司，索銀五百餘兩，就是一例¹⁷³。張萬鑑係祁縣東村人，在京城乾菓鋪做「勞金夥計」。十二年二月四日(1807年3月12日)回家，其母向他說，張萬芳母親郝氏在與媳婦柳氏口角後，氣忿跳在他家井內身死。縣官來驗屍，並不追究郝氏跳井的情由，只向井主追問。後來有鄉約杜瑛替他打點官司，並置買棺木、料理出殯等事項，共使錢五百餘兩，還開了使用錢兩清單一紙，要他償還。張萬鑑無奈，只得先將住房等物押銀二百兩，交給杜瑛還錢，並表明不足數容他做買賣賺錢後本利併還。杜瑛不允，還把張萬鑑打傷；張孀母周氏赴縣告狀，縣官僅去驗明傷痕；張母見狀，

171 「中央研究院歷史語言研究所藏明清史料」，015152。

172 同上，073144。

173 同上，187579。

驚嚇得飯食不進，幾天後，氣絕身亡。十月間，張傷癒，到縣呈催，然縣官並不究辦，而且杜瑛仍不時差人向張索討銀兩，張只好躲起來。十三年正月底，張起身赴京上控。受限於資料，我們無法得知本案的後續發展。

不過，刑部對案情的兩點分析頗有助於我們了解本案背後所蘊含之意義。刑部指出，第一、柳氏與郝氏口角導致後者沒井身死一節，「如果屬實，柳氏違犯教令致姑自盡，按律應擬絞抵，何以該縣並不究辦？」第二、鄉約杜瑛聲稱，打點官司用銀五百餘兩；除郝氏殯葬用銀一百餘兩外，其餘三百餘兩均係衙門使用。「若非該縣染指，何以杜瑛為索討前賬起衅，將張萬鑑毆扎致傷，控縣驗明之後，遲至數月迺不究問？恐有通同迴護延擱情弊。」刑部的疑問是，既然一是死罪，一是官吏受賄，何以縣官都不究辦？要回答這個問題，鄉約杜瑛應是關鍵。前文提到，鄉約、保甲長、地方往往需要負責詞訟之事，于成龍為此還為他們抱屈，指出為了詞訟小事，還要去衙門佐證、聽審，可以說「與犯人無異」。然而，根據河南布政使佛德乾隆二十九年十二月十三日(1765年1月4日)的奏摺，鄉約地保之涉入詞訟並不僅限於出庭作證，還包括有權查處地方訴訟案件。佛德指出，地方州縣官往往認為地方詞訟「事屬微細，可以批行鄉地就近查處。」但他認為，鄉約、地保很少是「公正之人」，一旦批詞到手，往往會「勾串同類，多方嚇詐」，所謂「藉事生波」。因此，他奏請「嚴禁州縣濫批地保處覆民事之陋習」。他的理由是，「定例民間詞訟只許印官審斷，不許濫批佐貳雜職；是為職官者尚不許其濫行批發，似此以供役使之鄉地，尤不宜於批處可知矣。」¹⁷⁴然而，吏部並不完全同意佛德的看法。吏部的意見是，固然依定例州縣官遇重大

174 「國立故宮博物院藏宮中檔奏摺」，乾隆二十九年十二月十三日，河南布政使佛德摺，019341。

事件，不可濫批鄉約、地保查覆(違者，降三級調用)，「惟詞訟細事，例准批查。」只有不據覆覈斷，即批委鄉約、地保處結者，才需照「將事務交不應交之人例，罰俸一年」。換言之，民間詞訟在交由鄉保批查後，尚需由知縣「據覆覈斷」，而後鄉保方可處結。否則州縣官將依例罰俸一年¹⁷⁵。既然官場生態如此，杜瑛很可能一開始就接到縣官的批詞，處理郝氏投井之案，才能如此有恃無恐。他也可能還向張萬芳索取銀兩，才會放柳氏一條生路；當然，知縣必然也從他那裡得到相當好處，否則，後者怎麼可能不究辦。杜瑛的例子提醒我們，鄉約、保甲長與地方在應承州縣官差務的過程中固然負擔極重，但他們也不是全無得利之處。

其實，鄉保可以得利之處並非只此一端。類似鄉保高下其手斂錢、漁利、強借、需索等指控在清人編輯的各類《經世文編》中，多處可見。最常見鄉保舞弊的場合應屬辦賑之時。張伯行指出，鄉保在查飢造冊之時，即可以給錢始得入冊相要脅，而開斂錢之端¹⁷⁶。而鄉保如果串通衙門差役，舞弊得利的機會恐怕更多。陶澍指出，委員下鄉辦賑，或「不知道路，或不諳土語，多藉隨行書役，而書役每多與鄉保勾結，互滋濛混。」¹⁷⁷汪輝祖(1731-1807)也說，他僻居鄉間，「每見地總領差勾攝應審犯證，勢如狼虎。雖在衿士，不敢與抗。遇懦弱良民，需索尤甚；拂其意，則厲聲呵詈；或自毀官票，以拒捕稟究。人皆見而畏之，無敢公然與之相觸。」¹⁷⁸汪輝祖描述的雖然是衙門胥吏的惡形惡狀，但陪

175 《清高宗純皇帝實錄》，卷728，乾隆三十年二月上，頁23。《大清會典事例》例舉何為詞訟細事：「如田畝之界址、溝洫及親屬之遠近、親疏。」見《大清會典事例》，卷123，〈吏部一〇七·處分例四六·官員斷獄不當〉，頁601。

176 張伯行，〈救荒事宜十條〉，收入賀長齡，《皇朝經世文編》，卷41，〈戶政十六·荒政一〉，頁8。

177 陶澍，〈陳辦災各弊疏〉，收入賀長齡，《皇朝經世文編》，卷42，〈戶政十七·荒政二〉，頁8。

178 汪輝祖，〈佐治藥言〉，收入賀長齡，《皇朝經世文編》，卷25，〈吏政十一·幕友〉，頁3。

伴在旁的鄉保、地方的狐假虎威，為虎作倀的情狀當可想見。

同樣是充任鄉約、保甲長與地方，有人避之唯恐不及，有人卻甘之如飴。前文提過，朝廷曾期望各地保甲牌長是由地方「公舉誠實、識字及有身家之人報官點充」¹⁷⁹，而由年過六十，「德業素著之生員」¹⁸⁰或「里中通曉文義老成醇謹之人」充當鄉約¹⁸¹。但僅有品德與家業恐怕不行，可能還必須有些能耐才能適任。直隸寶坻縣人李光庭就指出，「稍有基業之人」一肯出任鄉保，即使勉強為之，也做不久，因為「非小有才幹之人不能為」。不過，他強調這種人「終不免於徇私」。最後，他的結論是這類人「大約忠實者少，狡黠者多」¹⁸²。這些鄉保地方對上必須服侍州縣官員與差役，對下又必須應付土棍紳衿；沒有一點小聰明，恐怕無法生存。而在前面的討論中，我們的確看到有一些人無法適應或勝任這樣的工作。這些人應該可歸類為李光庭所謂的少數「忠實者」。然而，那些能夠留下來的「狡黠者」在官員眼中多為「市井無賴之徒」¹⁸³。

七、基層治理

最後，讓我們回到本文開頭浙江太平縣典史呂覆簡的例子。呂覆簡勒索各村保長的三個案子顯示，浙江太平縣的知縣將各村的保長視為一村之長，太平縣一百零八村的保長其實就是一百零八村的村長。這個例子提醒我們注意鄉地保甲與清代基層地方治理的問題。鄉地保甲長既然

179 清高宗敕撰，《清朝文獻通考》，卷19，〈戶口考一·戶口丁中賦役〉，乾隆二十二年，頁5029。

180 《大清會典事例》，卷397，頁422。

181 《清宣宗成皇帝實錄》，卷191，道光十一年六月下，頁1025。

182 李光庭，《鄉言解頤》(北京：中華書局，1982)，卷3，〈人部·鄉保〉，頁53。

183 清高宗敕撰，《清朝文獻通考》，卷24，〈職役四〉，頁5061。

承擔一切公務，地方首長把他們看作一村或一鄉之長，自是順理成章之事。當然當時保甲的編排方式其實提供了有利的條件。

根據嘉慶十五年重修的《太平縣志》，太平縣下轄四鄉，南北二隅與26都，64圖，108村，乾隆二十八年改定為105莊¹⁸⁴。鄉、都、圖、村是清代常見的州縣以下的層級區劃；雖然已有許多學者指出，這樣的區劃往往因時、因地而有變化¹⁸⁵，但無論如何變化，位處最底層的村或莊始終是一個地緣單元，一個自然居住單位。清代保甲的編排就是以家戶為單位，按村計戶，有別於里甲的以田畝為單位。雖然依朝廷的規定，計戶是採十進位，但地方實際執行時，往往會以村落的整體性為考量，採取彈性做法，不會硬分。前文提到的王鳳生在浙江平湖縣編查保甲所採用的方法就是一例。他採用的辦法是，十家為一牌，十牌為一甲，十甲立一里長，而不是保長。但是「如內有居民四散，不足十家者，遵用七併八分之法，以十七家為一牌，若剩八家以上，即另立一牌。」¹⁸⁶如此，「牌首方易於經理，或七八家為一牌，或十五六家為一牌。」¹⁸⁷所以，即便是「七併八分之法」本身，仍有彈性可講。甲與里的編排也是一體比照，「不必拘定十甲一里，以免繁瑣；其甲長各就路之遠近，或數十家為一甲，或百二三十家為一甲，……悉從其稽查之便，亦毋庸概以百家為一甲也。」¹⁸⁸稽查效率顯然是採此彈性做法的首要考量。

蕭公權也注意到保甲與鄉村村落的關係。他引四川巴縣知縣劉衡的做法為例，指出雖然保甲不是以村落為組織單位，但在實際的編排上往

184 慶霖等修，戚學標等纂，《嘉慶太平縣志》（臺北：成文出版社，1984），卷之三，頁7。

185 兩湖地區的變化就是一例，請見楊國安，《明清兩湖地區基層組織與鄉村社會研究》，頁40-68，尤其是頁66，表2-6。

186 王鳳生，〈浙江平湖縣查編保甲事宜〉，頁5。

187 同上，頁16-17。

188 同上，頁7-11。

往會以村莊為界¹⁸⁹。劉衡的做法與王鳳生一樣，基本上尊重村落的邊界：「該場該村有僅止數戶，不滿十戶者，即就本場本村編為一牌；或僅止數牌，不滿十牌者，即就本場本村編為一甲。」¹⁹⁰對於每保下轄的甲數，劉衡也是採取彈性的做法，「每十甲為一保，設保正一人，或三四十甲、五六十甲共為一保，共設一保正亦可。」¹⁹¹在這種彈性編排保甲的方式下，如果一個村落自成一保，則保長而兼理村事的情形即極為可能。

王鳳生與劉衡都沒有告訴我們，在他們倆主政的平湖與巴縣，兩地的里長與保長是否兼理村事或鄉事。但有資料顯示，太平縣的保長兼理村事並非特例。熟悉地方政務的黃六鴻也指出，地方上習慣以鄉長兼保長。他說，「舊例即以鄉長而兼保事。」¹⁹²他還說，「其鄉約、地方向皆任充庄頭。」¹⁹³庄頭就是一庄(莊)之長，與一村之長相當。因此，不僅保長是兼職，鄉約與地方可能也兼作村長或莊頭。馮桂芬也指出保長是一鄉之長。他描述當時通行的保甲之法是，「十家一甲長，百家一保正，一鄉一保長。」¹⁹⁴曾任知縣的徐文弼雖然提議設立守望之卡房，以取代保甲，但在他的辦法中，「總統各卡，謂之鄉長，亦稱鄉約。」他還加了按語，「即古保甲法百家之保長」¹⁹⁵。蕭公權也引光緒五年(1879)的《通州志》指出，在直隸通州共有608個村落，立有567個保正。

189 Kung-chuan Hsiao, *Rural China: Imperial Control in the Nineteenth Century*, p. 29.

190 劉衡，《庸吏庸言》（清咸豐三年〔1853〕雲海樓刊本），下卷，頁32。

191 同上。

192 黃六鴻，《福惠全書》，卷21，頁4。

193 同上，卷14，頁4。

194 馮桂芬，〈復鄉職議〉，收入盛康輯，《皇朝經世文續編》，卷28，〈吏政十一·吏胥〉，頁32。

195 徐文弼，〈設卡房議〉，收入賀長齡，《皇朝經世文編》，卷74，〈兵政五·保甲上〉，頁11。

村落通常與保是一體共存¹⁹⁶。對不少地方官而言，鄉、村長與鄉地保長顯然是一體的。

檔案中的確有不少鄉長、村長或莊頭赴縣衙門做證的例子。例如，直隸永平府遷安縣鄉長石隱玉供，「小的是鋸齒溝鄉民，已死的邱任福合(和)這李國才都是小的牌下住民，平日他們是最相好的並沒仇隙。」¹⁹⁷石隱玉以「牌下住民」稱其轄下鄉民，很可能他同時也是保長或甲長。檔案中也有不少只見鄉、村長或莊(庄)頭個別作證，不見保長、鄉約或地方一同到案的例子。這是否因為他們同時也是鄉地保長才單獨前往。由於資訊太少，無法確定。不過，也有不少案例顯示，鄉地保長與鄉、村長或莊(庄)頭各有專人充任。然而，無論如何，我們可以確定的是，保長兼理一村或一鄉之事的情形並不罕見。

鄉地保甲兼理村事，承擔差役、公事，既然不是太平縣保長的特例，他們在地方行政上所扮演的角色與影響，我們無疑必須重新評估。眾所周知清代州縣以下並無正式的行政組織，佐貳微員與衙門胥吏是地方長官宣達政令與了解下情的主要憑藉；而在地方上又有許多利益團體，如家族、會館、公所的掣肘；學者因而多認為清代的國家力量無法深入鄉村社會¹⁹⁸。不過，呂覆簡的案子讓我們清楚看到，在太平縣，透過每月兩次的點卯，一個未入流的典史其實可以清楚掌握全縣108位保長的動向，進而透過他們達成目的，如果其間未曾受到地方士紳的干預。同時，透過點卯，典史對縣境的重要商家的情況也都可以瞭如指

196 Kung-chuan Hsiao, *Rural China: Imperial Control in the Nineteenth Century*, p. 29.

197 「中央研究院歷史語言研究所藏明清史料」，032209。

198 Philip A. Kuhn, *Origins of the Modern State* (Stanford: Stanford University Press, 2002), pp. 21-24; Robert J. Antony and Jane Kate Leonard, "Dragons, Tigers and Dogs: Introduction," in Robert J. Antony and Jane Kate Leonard eds., *Dragons, Tigers and Dogs: Qing Crisis Management and the Boundaries of State Power in Late Imperial China* (Ithaca, N.Y.: Cornell University Press, 2002), pp. 3-10.

掌。如果典史可以做到，作為其長官的知州與知縣當更無問題。地方首長明顯可以透過某些機制掌握鄉地保甲長，進而掌控地方社會動態。呂案提醒我們應該進一步思考長久以來認為政府對地方的控制僅及州縣的說法。雖然已有學者指出，廣東的佐貳人員數目在18世紀急劇增加，成為國家與地方社會的重要溝通管道，強化了對民間社會的深入，增加政治的整合與社會經濟的穩定¹⁹⁹。但從我們對呂覆簡的案子的討論可以明瞭，鄉地保甲長隱然成為州縣政府在地方上的代理人，無論在數量上或與基層社會接觸面上，他們都較州縣衙門的佐貳為多且廣，因此，他們在鄉村治理上理應更占有舉足輕重的地位，值得我們更進一步的探究。

另一個值得探討的問題是，對於如何處理鄉地保甲長的人選，中央與地方是不同調的。鄉地保甲長既然在地方上扮演重要角色，如何尋得適當人選一直是一些地方官關心的問題。上文提到，黃六鴻曾提起「以鄉長而兼保事」的舊例，其目的即在指出如此做法的不當。他指出主要的問題是，「其責任不耑，而才非所用」。他認為一鄉之長當由保長出任，「專司盜逃奸宄」，而另以鄉長「所以管攝錢穀諸事」；前者由「年力精健，才猷邁重者充之」，而後者則由「年高有德，而素行服人者充之」。他的理由是「所用不同，而責任亦異，未可兼理也」²⁰⁰。黃六鴻主要強調保甲得人的重要，否則，保甲不僅擾民無安，而且名存實亡。大多數的地方人士，無論官與紳，都和黃六鴻一樣，主張「得人」的重要。不願任官的吳江人沈彤就明言：「今之州縣官，奉大吏之令，

199 Robert J. Antony, "Subcounty Officials, the State, and Local Communities in Guangdong Province, 1644-1860," in Robert J. Antony and Jane Kate Leonard edited, *Dragons, Tigers and Dogs: Qing Crisis Management and the Boundaries of State Power in Late Imperial China*, pp. 27-59.

200 黃六鴻，《福惠全書》，卷21，頁4。

舉行保甲，而卒無其效，非保甲之法之不善，為保長甲長之人之未善也。」他建議：「牌頭則庶民之朴直者為之，保長甲長則必擇士之賢者能者而為之。」至於「統乎保者為鄉，鄉則就搢紳聘焉」²⁰¹。而前面提到的王鳳生、李彥章、何士祁等人的辦法，其實主要也是想解決鄉約與保甲不得人的問題。王鳳生也提出以紳士鄉耆出任保長來解決人員素質低落的問題。江西道監察御史胡澤潢(1715-?)更把州縣衙門的佐雜與士人拉進他的保甲體系。他的辦法是，「法在十戶為甲，設甲長；十甲為比，設比長，長以未達之士，無士，以耆老為之；五比為聯，設聯長，長以在籍之官，無官，以未達之士為之；五聯設專管官，以州縣之佐雜為之。」²⁰²

胡澤潢的這套辦法雖然是回應乾隆皇帝二十二年十月州縣編查保甲的上諭而提出，但乾隆皇帝並未具體表示意見，僅批示，「大學士、九卿議奏」。後來大學士、九卿如何議奏，不得而知。但可以確定的是，乾隆皇帝對於他們的議奏，僅批示「知道了」，沒有其他意見²⁰³。不過，早些年乾隆對於類似的意見卻有激烈的回應。乾隆十年二月間，湖廣總督鄂彌達(?-1761)上奏表示，打算「仿古閩師亭長之制，令各牧令於貢生監中，擇品行端潔者，聘為鄉正；大邑八人，中邑六人，小邑五人，令其專司舉察保甲。嗣後保長之選，責之鄉正；甲長之選，責之鄉長，仍令州縣將鄉正的名報部，五年勤慎無過，請給州同縣丞職銜。保長有勤慎奉公者，州縣給扁(匾)，最優者，詳明督撫破格示獎。」²⁰⁴ 乾隆

201 沈彤，〈保甲論〉，收入賀長齡編，《皇朝經世文編》，卷74，〈兵政五·保甲上〉，頁2。

202 「中央研究院歷史語言研究所藏明清史料」，016855；引文亦見胡澤潢，〈敬陳保甲二要疏〉，收入賀長齡，《皇朝經世文編》，卷74，〈兵政五·保甲上〉，頁13。

203 「國立故宮博物院藏軍機處檔摺件」，409000225附二。

204 《清高宗純皇帝實錄》，卷235，乾隆十年二月下，頁34-35。

隨即指出，即使照其所議實行，「亦不過有名無實之政耳」，並反問：「汝不云乎，有司尙有奉行不力者，而欲鄉正之奉行獨力乎。」²⁰⁵ 有司既然奉行不力，又怎能期望鄉正的奉行獨力。其實雍正九年三月二十二日，時任廣東巡撫的鄂彌達就表達過類似的意見。雍正皇帝認為他的意見「不通之處不勝批諭」²⁰⁶。雍正與乾隆顯然不願將有功名之士紳納入基層社會的治理體系中。乾隆皇帝的反問其實反映了中央對保甲失敗癥結的看法。對大清皇帝而言，鄉保里甲效果不彰不是制度或政策上的問題，而是執行上的問題，乃是由於地方官「日久生玩」，「奉行不力」才導致的結果。

何以中央與地方的看法如此分歧？其實，在清代，中央與地方不只在鄉保用人問題上有差異，在如何實行保甲上也有落差。我們前面有關鄉保甲長的討論即顯示，清代在鄉約與保甲的實行上已隱隱然有中央與地方對立的趨勢；州縣地方官對如何落實保甲其實各有看法，也各有做法，而這些看法及做法與中央明顯有段距離。但有趣的是，我們未見中央強制要求各地要有一致的做法。這究竟是有意放任？抑或力有不逮？抑或另有考量？這些問題牽涉到當時中央與地方，以及國家與社會的關係，值得進一步探究。

八、結語

里甲與保甲是清代治理地方基層社會的兩大機制；前者主要目的在催督糧務，後者則為緝盜安良。本文從它們的組織名目入手，指出小甲、總甲、地總、地方等名目不僅見於各地的里甲，而且也見於保甲組織中，

205 《清高宗純皇帝實錄》，卷235，乾隆十年二月下，頁34-35。

206 「國立故宮博物院藏宮中檔奏摺」，402010061。

這種現象的發生應該是地方官不在意兩者組織功能差異的結果。地方官為何不在意？本文認為，這涉及他們對里甲與保甲，甚至鄉約的定位問題。本文利用《實錄》、《清朝文獻通考》與文集、檔案等資料論證，在州縣官員心目中，里長、保長的主要任務就是應承他們所科派的差務，而非局限在朝廷所設定的催糧與緝盜而已。雖然有人誇口，「正糧一完，即可高枕」，因為「康熙五十七年復除里長，一切雜役皆出在官胥吏，無復派累百姓。」²⁰⁷但事實並不盡然如此。因此，對州縣地方官而言，二者在組織名目上有無區分已無關緊要。

本文接著論證，乾隆以後不僅里長未除，甚至原本應該是德高望重的鄉約也不能免於差役等各項雜務。這些雜務種類繁多，從知縣衙門的日用薪米到供應家具、禮物，到衙門修造建材，到地方建設的民夫、馬匹，到守城門的民壯等，幾乎公私所出無所不包。本文也指出，雖然鄉保應差原為朝廷嚴行禁止的私派行為，但同治皇帝在上諭中已將承辦差徭與稽察保甲視為州縣地方設置保長鄉約的原始目的。雖然我們沒有探討此一由非轉是的過程，但這其中的變化已足以說明歷史積非成是的力量。

因此，透過本文的討論，我們認識到清代的里保甲長、地方與鄉約不僅是地方上的催糧、治安維護與政令宣導的執行者，更是地方州縣衙門公私日用的供應者；不僅州縣衙門的日常維持仰賴他們，而且地方設施的基本維持也依靠他們。沒有他們與牙行鋪家勞力與財力供輸，不僅衙門失修，河道淤塞，看守城門乏人，甚且整個地方政府無法運作。而州縣地方官對於鄉地保甲承差角色的重視可能更甚於他們在治安維護與政令宣導上的功能。透過對各地對鄉約與保甲做法的討論，本文也發現地方州縣官其實對如何行保甲各有看法，各地不同。同時，清人

²⁰⁷ 慶霖等修，戚學標等纂，《嘉慶太平縣志》，卷之四，頁23。

對於如何落實所訂的里甲與保甲規條並未強制規範與要求。因而，就像《清朝文獻通考》編者所說的，「鄉約、里長、甲長、保長各省責成，輕重不同。」這也就是說，鄉保里甲長與地方的工作可以因人因時因地而不同。在有些州縣，地保甚至還須按照里甲都圖分派到配流犯。

上述觀察對我們先前對清代基層社會治理問題的理解有何意義？又對我們早先有關清代國家與社會以及中央與地方關係的認識有無影響？這些可能是我們必須進一步思考的問題。呂覆簡的案子其實這提醒我們應該進一步思考長久以來認為政府對地方的控制僅及州縣的說法。而朝廷何以不願正視長久以來保甲長不能得人的問題，不允許地方將有功名之生監納入保甲體系，也是一個值得深究的問題。

最後必須指出，本文並未處理地方差異性的問題，以上所論難免有以偏概全之慮。換言之，本文所提出的各種現象是否有區域性的差異？州縣私派的問題是否只見於某些邊緣地區？而不見於核心地區？是否只見於某些貧窮的縣份？而不見於富裕的縣份？這些也都是必須進一步探究的問題的複雜性，俾對清代基層社會問題有更深入的了解。