

地方自治与保甲制度

戰時綜合叢書第三輯



執筆者

劉黃陳牟
沛永高震
然偉備西

行印社版出

上海图书馆藏书



A541 212 0006 9336B



目次

編前記

第一章 地方自治之觀念

第二章 地方自治在今日中國之重要

一 地方自治與民族主義

二 地方自治與民生主義

三 地方自治與民生主義

四 地方自治與湖政建設

第三章 抗戰建國與地方自治

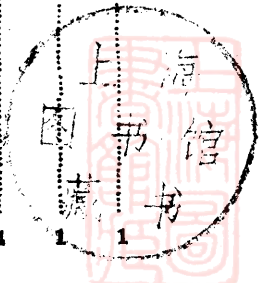
第四章 保甲制度之發展

一 保甲之歷史之觀察

二 保甲制度之形式

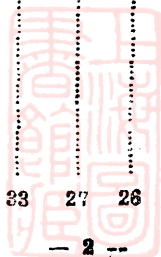
三 保甲制度之確立

28 21 19 19 16 12 8 6 4 4 1 1



1606752

四 保甲制度之復興	26
第五章 保甲之流弊及其補救方法	27
第六章 地方自治與保甲制度	33
一 中國地方自治運動之經過	33
二 地方自治不能有成效的原因	34
三 實施保甲制度奠定地方自治之基礎	37
第七章 結論	39
附錄 最近公布修正保甲條例	41
討論大綱	47



編前記

地方自治是完成現代化國家的基本工作。中山先生於民國五年七月在上海張園之演說，已揭示其義。他說：「地方自治者，國之礎石也，礎不堅則國不固，觀五年來之現象，可以知之。今後當注全力于地方自治」。中國國民黨臨全大會所通過之抗戰建國綱領中第十二條規定「實行以縣為單位，訓練民衆自衛能力，加速完成地方自治條件，以鞏固抗戰中之政治、社會的基礎，並為憲法實行之準備」。又第二十六條規定：「改善並健全地方自治及自衛制度，樹立農村抗戰組織」。所以抗戰勝利與建國成功，均有待於地方自治之完成。

地方自治自遜清光緒三十四年提倡到現在已經有三十多年的歷史，但是到現在還是在提倡推行的時候，還沒有到完成的階段，我們認為地方自治在中國所以不能容易成功，必有其特殊的原因，這個特殊的原因所造成特殊的困難，必須用特殊的方法來解決。這個方法就是保甲制度，保甲制度不但是完成地方自治的一個預備的工作，並且其本身也是一個適合國情的自治組織。我們希望上下一致起來健全保甲



地方自治與保甲制度

制度，完成地方自治工作。

編者識於重慶

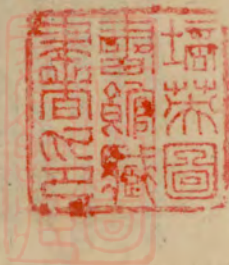
二十八年三月二十日



第一章 地方自治之觀念

地方自治之觀念，學者意見各不相同；有主張純然屬於政治方面者，有主張純然屬於法律方面者；各是其是，各非其非，皆拘守一端，以致武斷全體。蓋一種現象之存在，不能單憑一方面之觀察，地方自治之真正觀念，自亦不能外是。茲從哲學、政論、法理三端，予以比較的簡單之研究，庶可明瞭其大要。

(甲)從民生哲學觀察 無論研究何種社會科學，當參以哲學眼光，研究其是否裨於實用。地方自治，為今日政治學中一重要之問題，若以一般哲學以定其觀念，則可分為(1)以國家為發點說：操此說者以為地方自治不過是補助國家行政或代表國家行政而起之一種行政，地方自治之所由生，實以國家為發端也。此說雖有片面理由，然認地方自治為絕對替國家行政之物，是其錯誤，不足成爲定說。(2)以個人為發點說：操此說者以為地方自治乃一地方之人民自己治自己之事務是也。進而言之，一地方之事務，由其地方以勞力而易食的人民處理之是也。蓋感于經濟獨立之急，職業團體之必要，于是以個人勞力化之同情，引入于地方自治觀念中，認地方自治不過是各個人發展勞力生活之一種結合焉。其親地方自治為發展個人勞力化之一種同感，故結果遂認地方自治之所由生，是以個人為發端。此說以地方自治應以職業為基礎，亦有其理由；惟其弊端，則在僅偏向經濟問題，而忽政治事實，故欲用此以究其在哲學上之觀念，終欠完備也。



上述兩說，既各有所偏，不足說明地方自治本質之究竟；今欲統而一之，使確定真正之觀念，則惟有從民生哲學之觀點，而申述民生需要之說焉。民生者，乃人民之生活，社會之生存，國民之生計，羣衆之生命之謂也。民生需要者，人民，社會，或羣衆對於某種事物或制度之要求之謂也。民生需要，應以社會環境及羣衆心理爲基礎，社會環境不同，則需要自異，羣衆心理有別，則需要亦差。故應此需要之制度，其性質與範圍當然古今不同，中外各異；故有時以國家爲出發點而成一代替國家之物，有時以個人爲出發點而成爲一種發展個人勞力化所結合之物；未能概視爲一也。然國家爲人民生活之形式，個人爲社會生存之主體，不問其出發點如何，地方自治實由民生有此種需要而存在，總理云：「人類一切家族、社會的組織，和一切法律制度的創造，都是爲羣衆生存的工具」。明乎此，則地方自治之本質，在民生哲學上之觀察，可以言矣。

地方自治非他，乃人民於國家大範圍以內，因社會生存之需求，國民生活之必要，依其意力表現，特備供給此種需要而成之制度也。換言之，因民生有地方自治之需要，與地方自治之意識，遂應時而生地方自治之事實，綜合此義以談，即所謂地方自治之本質也。從橫的方面說，英美德法日各國，地方自治制都不相同，若自一方面觀察之，其本質之說明亦自有異，然無論如何差異，要皆足以應付當時民生之需要，實不能不通認爲地方自治也。從縱的方面說，今日地方自治僅限于一國內各地方之自治，然以民治思潮蕩激及交通便利之結果，國家之生活，逐漸進爲國際之生活，換言之，今日地方自治之領域，廣于昔時地方自治之領域，若一旦世界進于國際化，或竟至超國家時代，而爲大同世界，則今之所謂一國之地方自治之名，必將擴充而爲全世界之自治矣。蓋地方自治不過應付各時代的社會之生存或人民之生活，絕不能爲一種永久適宜之供給；然實質上雖因時而變更，但總不能離乎民生之需要而來也。

(二) 依一般政論說明

歷來政論上對於地方自治之觀念，約有三說：(1) 英國學派：最初英人

之所謂地方自治，祇對官僚政府而言也。凡以非專任之官吏，而參與國權之行使，即可謂之自治。其範圍甚廣，固不限于地方自治爲然也。考此學說之所由來，實應當時地方上重要機關有所謂清平吏 *Justice of Peace* 以管理地方行政事務，清平吏爲名譽職，並不受有所給，其人對於政府，非常獨立。除依法律不受政府之指揮，頗富有地方自治之色彩也。德國學者 *Grant* 即因此而詮釋地方自治之釋義曰：「地方自治者，依國家之法律，以地方之負擔，籌辦其經費，由名譽職之職員，處理其行政事務之謂也」。後來昔日各國行政制度亦曾倣效爲之，於地方行政之專任職之官吏外，別設名譽職以掌理其行政之一部分。夫地方自治欲專以名譽職自治員之設備，爲其絕對之要素，主張已不完滿，況今日環境，絕不同于十八世紀，依清平吏制度而發生之學說，豈能沿用乎？(2) 大陸學派：此派以爲地方自治者，乃于一定限度內地方團體有法律之人格，離乎國家而獨立之謂也。蓋中世紀時市府獨立，市府因經濟上有優勝地位，乃從諸侯手中得極廣之自治權，造成地方自治之基礎。厥後中央集權，市府消失獨立，然人民因受壓迫，起而要求個人在政治上之自由，同時即要求地方團體在政治上之自由；且認地方團體離乎中央指揮，使成行政權之主體，乃個人在政治自由之基礎，法德各國皆曾主張市鄉應不受國家干涉，以一己之意思，處理一己之事務，即是故也。如上所云，則地方團體離國家而獨立，則非自治之團體，而爲自主之團體，或自成一國家矣。認地方自治團體，離乎國家而獨立，是此派學說之誤也。(3) 折衷學派：所謂折衷學派，即採英國學派與大陸學派而欲之學派也。十九世紀間，各國行政制度，大行改革，大陸各國採取英國名譽職之制度，英國採取大陸各國地方團體獨立組織之精神，而調和爲折衷之學派，故今日由政論而言地方自治之本質，簡言之，即地方團體，爲獨立之人格，不受國家之干涉，而處理團體之公共事務，而此等事務之實行，則又不以專任之官吏膺其職也。

(丙) 根據法理解釋 法理爲制度所根據，有此制度，必有此法理，故依據法理而解釋地方自治，

比之政治上之徒托理論，實較爲切實。法理方面地方自治之觀念以「被治爲前提說」，爲今日所最通行如 *Labond* 及 *Rosin* 皆提倡此說者，其涵義大致爲：團體之自治云者，實含有團體當受較高權力之支配之意，是故國家有最高之獨立統治權，而不受他種權力之支配，即無所謂自治。然所謂自治者，實以被治爲前提；即本來屬於國家下之團體，國家不直接任其一己發端，行使政治上之權力；僅以此種權力設定行使之法則，並監督其執行，而昇其運用於團體耳。由此觀之，在法理上定地方自治之觀念，不外認地方自治對於國家直接行政而言，即本于國家下面之團體之意思，而所爲之行政也。

總之，無哲學上之觀察，則不知地方自治在價值上之本質。無政論上之說明，則不能知地方自治在理想上之本質。無法理上之解釋，則不能知地方自治在實際上之本質，凡此種種，苟能知其大概，則地方自治觀念，可得其概要矣。

（見董永偉編著「地方自治之理論與實施」第三章）

第二章 地方自治在今日中國之重要

一 地方自治與民族主義

中國佔世界十五分之一之土地，佔世界四分之一之人口，而遼瀋以沉淪於國際次殖民之地位，誠爲我中華民族最可恥之歷史。總理在民族主義演講中反覆申述我國民族積弱之原因，由于人民組織之缺乏，不能團結而成全民族之偉大力量，致召外族之侮，中國四萬萬人民，「如一盤散沙」，中國國家即建築于此一盤散沙之上，其基礎安得鞏固乎。

外國所加於我國歷次之國恥，皆乘中國內部之糾紛；而我國歷次對外抗爭之失敗，亦皆由於民氣之

以至於全國，則無異担当建築三民主義新國之責任，不但對內如此，對外亦如此，全國人民齊心一致求地方自治之進步，國家必強盛，此時又誰敢欺侮我國家，假使有帝國主義無理壓迫時，用我全民族力量以抵抗，又何難却敵制勝。況各地自治如果成功，則社會生產必日益增加，社會生產增加，則國家富力亦增加；國家富力增加，則一切教育文化科學工業等事業亦同時發展，軍事與計劃均有準備，以此不但不致受外來之侵略，使國家如磐石之安，而且使我中國爲世界上主持公道助弱抑強之大國！

三民主義中的民族主義之建設，其要點有四：第一、要全國真正統一，以集中全民族之力量。第二、要有軍事準備，與人口繁殖，以鞏固國防，消滅民族末日之大難。第三、要形成或擴大強毅之民族意識與人類意識。第四、要發展民族之能力，以恢復民族之地位。保障民族之生存，須當助弱抑強之責任。地方自治之各項工作，即民族主義之建設所需之工作，故地方自治實行如果成功，則滿異民族主義之建設成功。總理地方自治開始實行法謂：「中國古代之治理，徵養兼施。……及至漢唐，保民理民之責，猶未放棄，故對外尚能禦強寇，對內尚能不冤屈，其後則並此亦放棄之，遂致國之政息，一滅於元，再滅於清，文明華胄，竟被異族荼毒者三百餘年，可謂慘矣！」又謂：「惟民國人民，當自爲計，速從地方自治，以立民國萬年有道之基，宜取法乎上，願應世界之潮流，探擇最新之理想，以成一高尚進行之自治團體，以謀多數之人民幸福，當一縣辦有成效，他縣必爭先做行，如是，由一縣而推之各縣，以至一省一國，而民國之基，於是乎立」。吾國國民遵奉總理之遺教，試看中華民族過去與現在之情形，當穩地方自治對於民族主義之重要，而知所努力奮行之矣。

二 地方自治與民權主義

民權主義之目的，是要使人民在政治上平等，因政治上平等，方不致受特權階級之支配，或受統治

階級之束縛。政治上如何能平等，首先要使政權屬於全體人民，即以人民力量，管理政事。故民權主義第一講謂：「管理衆人之事的力量，便是民權，今以人民管理政事，便叫做民權」。但今日中國，欲人民運用政權，以管理衆人之事，其基本條件，首先要人民對於其本身之事，及與其本身發生密切關係的地方之事，能先自治，若人民對於其本身之事，及與其本身有密切關係之地方事務，尙不能治理，又安能言及管理全國人民之事乎。近數百年來，世界各國，因民權思想發達之結果，發生無數次人民用革命方法以爭取政權之史實。如十七世紀，英國克林威爾爲爭民權而奮鬥，處查理士以死刑。法國於一七八九年大革命後，又繼以一八三〇年之七月革命，及一八四二年之二月革命，數十年之革命史，亦即一部民權鬥爭史。美國於一七七六年脫離英國而獨立，亦無非受民權思想之影響，而採取革命底行動。但今日之各國，雖號稱民主政治國家，其實際尙非真正民主政治，何也？蓋真正之民主政治，是要政權在民，人民在政治上有完全平等之地位，如英美系之所謂民權，是受各政黨之操縱，與資本家之壟斷；大陸系之所謂民權，是受官僚一手把持，代議制往往不能代表民意。總理鑒於歐美政治制度之缺點，而欲引中國於真正民主治國家，故曰「在我們的計劃中，想造成新的國家，是要把國家的政治大權，分開兩個。一個是政權，要把這個大權完全交到人民手裏，要人民有充分的政權，可以直接管理國事，這個政治，便是民權。一個是治權，要把這個大權，完全交到政府的機關，要政府有很大的力量，去治理全國事務，這個治權，便是政府權」。在治權方面規定有四種：（1）選舉，（2）罷免，（3）創制，（4）複決是也。在治權方面規定有五種：（1）立法，（2）司法，（3）行政，（4）考試，（5）監察是也。人民有四權而先從地方自治運用起，以漸爲自治之單位，凡縣地方自治團體，議決或執行地方事務之吏員，人民有權選舉，有權罷免，決不致如君權專制時代，及過去軍閥時代之官吏操縱矣。人民有複決之權，則議會雖有立法權，而對於各種法律之制定及修改，議會不能擅自定奪，必先得人民之許

可，或在議決之後，得人民之公允，方能施行，如此可免議員之濫用職權矣。人民有創制之權，則遇有益於民衆之法律，人民可提出意見，用合法人員署名，交議會復議通過，或由公民表決，使公共意思成爲法律，以防止議會之過怠。所以人民在自治團體事務上，能運用創制權，則民權主義已經實現大部分，將來聯合所有自治之區，而成一個自治之區，聯合許多自治之區，而成一民治之中華民國，其與歐美之所謂自治，其間差有天淵之別矣。故曰，欲實現民權主義，必先完成地方自治；人民對於本身及其地方之事務，如能自治，則將來管理全國之政事，自能運用自如也。

三 地方自治與民生主義

總理解釋民生二字：謂「民生就是人民的生活，社會的生存，國民的生計，羣衆的生命便是」。而社會之，民生主義，在滿足人民物質上精神上之需要；具體言之，民生主義，在滿足人民衣食住行樂育六大需要。我國民生之痛苦，可謂已達極點矣，歐美各國之社會經濟狀況，是患不均而非患貧，中國之社會經濟狀況，是患貧而非患不均，社會何以貧，即因生產缺乏，故欲分配亦無從分配，生產何以困乏，即在社會經濟破產，故民生主義之建設，首在經濟建設，國民經濟發展，民生問題，方能實地解決。地方自治之工作，與民生主義之關係甚切，如設立學校，清查戶口，辦理警衛，修築道路，徵收地價稅，以及養老、育幼、救災、濟貧、醫病等，無一非民生主義應辦之事業。故 總理云：「地方自治團體，不止爲一政治組織，亦並爲一經濟組織」。其所宜地方自治開始實行法，即列「定地價」，「墾荒地」兩項，即爲民生主義中平均地權之根本。蓋平均地權，是防止將來之不均，所以消除封建制度，泯除階級對立，而發達農村經濟。農村經濟係以鄉鎮爲單位，地方自治施行後，則地價之報告與確定，田賦之登記與轉移，地稅之徵收與徵收，皆有所資取，而能按步辦理，此地方自治可以實行平均地權也。 總

理又云：「以上自治開始六事如辦有成效，當逐漸推廣及于其他。此後之要事爲地方自治團體應辦者，則農業合作，工業合作，交易合作，銀行合作，保險合作等事。此後更有對於自治區以外之運輸交易，當由自治機關設專局以經營之，此即自治機關職務之大概也」。合作事業，爲代替資本主義利潤制度之穩易簡捷辦法，亦即人民以自己之力量互助以發展經濟，改善民生狀況之良好辦法。如農業、工業合作，由各地農民或工人組織機關，聯合共同生產，以增加地方之農產品或製造地方之工業品。在消費方面，又可聯合直接向生產者購買物品，供各人之需用，以抵制商人從中牟利。如銀行合作，以信用爲基本，周轉金融，便利儲蓄，從事低利放款，便利人民，以免除高利貸者之作弄。如交易合作，以地方之出產品，共同販賣或交換。如保險合作，以保護各項生產或消費合作之安全。要之，地方自治團體，爲辦理合作事業之最好途徑，合作事業之實行，即爲民生主義中「節制資本」政策之實行也。此外如改良交通，普及衛生智識，地方保衛之設施等，既是自治工作，實即民生主義之建設工作，所以欲改善今日國民經濟之凋敝現狀，不能不使人民切實發展自治能力，及努力地方自治事業，若自治事業日見推廣，不數年間，中國村鄉皆見富庶之象，大同社會之組織自有其基礎矣。

由上觀之，地方自治之實行，與民族民權民生三主義之關係甚爲密切，蓋三民主義之建設，在養成全民之自治能力，爲必要條件，而地方自治，即爲養成人民自治能力之基本工作，亦即實現三民主義之唯一方法。建國方略之實行，民權政治之發端，民生經濟之建設，無一不以地方自治爲實際進行之方法。欲解決民族問題，則先以具有獨立人格之自治團體，本共同自立之精神，作民族自決之先聲，以達到民族獨立解放。欲解決民權問題，則先由地方自治，訓練四權，以爲行使民權之發動機，由地方推至中央，以完成真正民治。欲解決民生問題，以人民自治機關，謀民衆切身之利益，實際上容易得到生活之保障，故衣食住行需要之滿足充裕，可由自治團體謀得必要幸福。總之，努力地方自治之實現，即謀

三民主義之實現，盡量發揮地方自治之工作，即不啻發展三民主義之實際工作，地方自治不根據三民主義，則不能實現自由平等之真精神，仍不免蹈前此欽定自治之覆轍，三民主義固不以地方自治團體之力量，爲建設民衆基礎之主，則不特全國政治，等子其末，而地方自治亦不具其真。地方自治之一般原則，爲中外各國自治制度之所固有，而我國地方自治之環境需要，則爲三民主義所賦有地方自治之新生命，前者爲產生今日自治制度之普遍性，後者爲今日中國自治制度之創造性。茲將三民主義地方自治之特點，分論如下：

一、民有民治民享 三民主義之目的，在建設民有民治民享之國家，是以三民主義之地方自治，卽爲民有民治民享之地方自治，現今世界各國，除瑞士稍具規模外，可謂並無民有民治民享之國家，一般帝國主義之國家，雖號稱民主政治，而實際上政權仍不外乎爲少數特殊階級及資本家所壟斷、把持，而所謂民主政治之代議制，弊端百出，不足以代表真正民意。德法之地方自治爲中央集權制，地方自治團體外表似有廣大之權力，而實際仍以官僚爲主體，遇事均須仰承中央之鼻息，只可謂爲變相之官僚政治。英美之地方自治近於地方分權，地方人民，復於憲法及中央特許之權限內，設立議決機關，自己處理地方事務，而不受中央行政機關之干涉，就形式言，似較優於德法，但因多採代議制之結果，亦未能代表真正民意，而地方行政，又不免隨政黨升降而變遷，是以彼等之地方自治，名存而實亡，成爲殘缺不完之地方自治，以視我國三民主義之地方自治，爲有整個性之民治民有民享之地方自治，其差別爲何如乎。

二、均權制與總理鑒于採用集權制之國家，易流爲中央獨攬政治，而喪失地方自治之作用；採用分權制之國家，流弊所在亦易使國家權力不統一，釀成割據之局。故于建國大綱第十七條規定：「中央與地方採均權制」，不偏于中央集權或地方分權。同條又規定：「凡事務有全國一致之性質者，劃歸中央，有因地制宜之性質者，劃歸地方」。免去集權或分權之弊，而兼有二者之長。

三、權能區分之民主制 民治之憲義，爲國家之事務由全民管理之，其管理方法，有採取直接者，有採取間接者，有採取直接與間接互用者。民衆用代議制參與政治，是間接管理政事之例也，民衆用罷免創制複決諸權，爲直接管理政事之例也。直接制行之于瑞士聯邦諸小國，如我國幅員遼闊，不易實行；間接制用之于歐美各國，因不能代表真正民意而有缺點，是以 總理創設權能區分之民主制：「把國家政治大權分爲兩個，一個是政權，要把這個大權完全交到人民手內，要人民有充分的政權，可以直接管理政府，這個政權便是民權。一個是治權，要把這個大權完全交到政府的機關之內，要政府有很大的力量，去治理全國事務，這個治權便是政府權」。

四、縣爲自治單位，真正民治，宜實行于疆域較狹人口較少之區域，上古民治最早之雅典羅馬等，皆以城市爲國，所以民治比較完備之瑞士，其面積也不過一萬五千八百一十一方里，合我國面積二百六十分之一，其人口爲三百七十餘萬，合我國人口百分之一而弱。州爲瑞士實施創制複決諸權之區域，其最古者Grisons居民不過五十萬，而大部分州之居民，在十萬以下，平均面積不到六百四十方里，與我國之縣相彷彿。柏拉圖之「法律論」規定一國之國民不得超過五〇四〇人，而亞里斯多德之「政治論」以城國爲理想國，並稱一國領域宜小，人民宜有定數，盧蔭稱民治之條件有三：一曰國之疆域極小，國民可以時常聚集，彼此認識，二曰國民之經濟與階級平等，三曰生活簡單。我國面積爲世界最大，今後努力求民治之發展，必先規定一自治單位，省失之過大，區失之過小，折衷于二者之間，故以縣爲自治之單位。此三民主義之地方自治，採取世界自治制度之精英，順乎本國環境之需要，與各國所不同之特點也。

世界政治進化過程之公律，由神權而君權，而民權，由專制政治而代議政治，而全民政治，三民主義之自治制度，即應此時代而產生，其與清末所謂欽定自治固不同，而與現在各帝國主義支配下之自治

制度亦絕異。蓋歐美日本各國之自治制度，以個人主義或利己主義爲出發點，以國家主義，帝國主義爲其目的；三民主義之地方自治制度，其出發點爲自由平等，其終點爲世界大同，詳言之，即以國際地位平等，政治地位平等，經濟地位平等爲其根本精神，而達到民有民治民享之大同世界。因此根本之含義不同，是以所造成此制度之前途及產生此制度之結果，一則爲階級政治，一則爲平等主義，一則爲實現嚴僞之民主政治，一則爲實現真正之全民政治，根據三民主義之地方自治制度，是造成中國人民在國內種族上政治上經濟上的平等地位，再進而聯合世界全民族的平等地位以造成最終目的大同世界，此實爲地方自治在博大精深之五民主義中所負之新使命，而成爲後來居上之自治制度最高原則。

四 地方自治與訓政建設

訓政建設，爲 總理所訂建設程序三時期中之第二步驟。建國大綱謂：「建設之程序分爲三時期：一曰軍政時期，二曰訓政時期，三曰憲政時期」（建國大綱第五條）。又曰：「凡一省完全底定之日，則爲訓政開始之時，而軍政停止之日」（第七條）。是則訓政實介乎軍政與憲政之間。軍政時期，國家與社會受軍事影響，人民深受反革命者擾亂之痛苦，及革命與反革命戰爭時所受之犧牲甚大，故此時只有破壞，而無所謂建設；迨軍事完全底定之後，社會秩序已經恢復，地方治安，亦臻穩定，然後可言建設，而建設之起點，卽爲地方自治。總理主張訓政時期應注重地方自治，其起原在於光緒末年，同盟會宣言有云：「第一期爲軍法之治。……第二期爲約法之治。每縣既解軍法之後，軍政府以地方自治權歸之其地之人民，地方議會議員，及地方行政官皆由人民選舉，凡軍政府對於人民之權利義務，及人民對於軍政府之權利義務，悉規定于約法，軍政府與地方議會及人民皆遵守之。有違法者，負其責任。以天下定後六年爲限，始解約法，布憲法。……」宣言中所稱約法時期者，卽訓政時期也。總理在民國

十二年一月二十九日所著之中國之革命一文，關於訓政時期地方自治之工作，言之甚詳。其言曰：

「予之革命方略，規定革命進行之時期爲三：第一爲軍政時期，第二爲訓政時期，第三爲憲政時期。第一爲破壞時期，在此時期內施行軍法，以革命軍担任打破滿清之專制，掃除官僚之腐敗，改革風俗之惡習等。第二爲過渡時期，在此時期內施行約法（非現行者），建設地方自治，促進民權發達；以一縣爲自治單位，每縣於散兵驅除戰爭停止之日，立頒布約法以規定人民之權利義務，與革命政府之統治權，以三年爲限，三年滿期，則由人民選舉其縣官，或于三年之內，該縣自治局已能將其縣之積弊掃除如上所述者，及能于過半數人民能了解三民主義而歸順民國者，能將人口清查，戶籍釐定，警察、衛生、教育、道路各事照約法所定之低限程度而充分辦就者，亦可立行自選縣官，而成完全之自治團體。革命政府之對於此自治團體，祇能照約法所規定，而行其訓政之權，俟全國平定之後六年，各縣之已達完全自治者，皆得選代表一人，組織國民大會，以制定五權憲法……」。

綜上所述，在訓政時期中之工作：（1）規定縣爲自治單位。（2）施行約法以規定人民之權利義務與革命政府之統治權。（3）釐訂縣自治之步驟。（4）組織國民大會以制定五權憲法。

建國大綱完成于本黨第一次全國代表大會閉會以後，其第七條至第十六條皆言及訓政。關於地方自治應辦手續，規定尤詳。第八條曰：「在訓政時期，政府當派曾經訓練考試合格之員，到各縣協助人民籌備自治，其程度以全縣人口調查清楚，全縣土地測量完竣，全縣警衛辦理妥善，四境縱橫之道路修築成功，而其人民曾受四權使用之訓練，而完畢其國民之義務，誓行革命之主義者，得選舉縣官以執行一縣之政事，得選舉議員以議立一縣之法律，始成爲完全自治之縣」。第九條曰：「完全自治之縣，其國民有直接選舉官員之權，有直接罷免官員之權，有直接創制法律之權。有直接複決法律之權」。第十條曰：「每縣開創自治之時，必須先規定全縣私有土地之價，其法由地主自報之，地方政府則照價徵稅，

並可隨時照價收買，自此次報價之後，若土地因政治之改良，社會之進步，而增價者，則其利益當爲全縣人民所共享，而原主不得而私之」。又第十四條曰：「每縣地方自治政府成立之後，得選舉國民代表一員，以組織代表會參預中央政事」。對此總理所述訓政之詳略，雖略有不同，然皆以地方自治爲訓政時期中之最重要工作，實無疑義。總理稱辛亥軍事成功，政治祇有民國之名而無民國之實，其故即在臨時約法不規定地方制度。其言曰：「軍政時期及訓政時期，所最先注重者，在以縣爲自治單位，蓋必如是然後民權有所託始，全權在民之規定，便不至成爲空文也。今于此忽之，其流弊遂不可勝言，第一、以縣爲自治單位，所以移官治於民治也，今既不行，則中央及省仍保持其官治狀態，專制舊習，何由破壞？第二、事之最切于人民者，莫如一縣以內之事，縣自治尙未經訓練，對於中央及省尙怪其茫無津涯？第三、人口清查，戶籍釐定，皆縣自治最先之務，此事既辦，然後可言選舉，今先後顛倒，則所謂選舉，適爲劣紳土豪求官捷徑，無怪選舉舞弊所在皆是。第四、人民有縣自治以爲憑藉，則進而參預國事，可以綽綽然有餘裕，與分子構成團體之學理乃不相違，苟不如是，則人民失其參與國事之根據，無怪國事操縱於武人及官僚之手。以上四者，情勢顯然，臨時約法，既知規定人民之權利義務，而地方制度付之闕如，徒沾沾于國家機關，此所謂合九州之鐵，鑄成大錯者也」。又對全國青年聯合會之演詞曰：「兄弟所要貢獻給諸君的方法，就是『地方自治』，兄弟所主張的地方自治，是在兵事完結之後，把全國一千六百多縣，都劃分開，將地方上的事情，讓本地方人民自己去治，政府毫不干涉。……如果一千六百多縣，縣縣都可以自治，中華民國便自然成立。如果全國的人民不能自治，總是要靠官治，中華民國便永遠不能成立。……所以我現在相信建設民國，不是由上面可以做到的，以後建設民國，還是要從下面做起」（見國民要以人塔救國，十二年十月二十日）。由此觀之，總理實以地方自治爲訓政建設之基本工作，良以地方自治，爲民權主義實施之起點，歐美各國地方自治之發展，在于國家憲法

是國有之身，人民在革命以前已有數百年之自治經驗，積累之國家政治多是由下而上，先地方自治而後國家政治。我國則不然，人民數千年來受專制君主之壓迫，近數十年來又受帝國主義及國內軍閥之蹂躪，人民對於政治漠不關心，故地方自治之實施，亦感困難。蓋地方自治之意義，係指人民對於其本地地方之公共事業，如教育、交通、衛生、警衛、賦稅等，行使管理之權，人民用選舉等方法，以管理地方政府，是則在智識上，政治經驗上，必須有相當程度，而後自治方可收完美之效果，我國人民尚未到此程度，故政府不能不加「訓」字工夫，詳言之，即中央政府，在訓政時期，應以先覺地位，訓導人民達到地方自治之目的，同時增進全民物質的與精神的福利，俾於最短期完成其國民應有之義務，造成建立真正中華民國之條件，然後中央政府以政權悉數授予之。總理對於訓政之意義在「孫文學說」中謂：「民國之主人者，實等于初生之嬰兒耳，革命黨者即產此嬰兒之母也，既產之矣，則當保養之，教育之，方盡革命之責也。此革命方略之所以有訓政時期者，如保養教育此主成年而還之政也。在昔專制之世，猶有伊尹周公者，其于國主保甲成王不能為政府之時，已有訓政之事，專制時代之臣僕尚如此，況為開中國未有之基礎革命黨，不尤當負伊尹周公之責，使民國之主人長成，國基鞏固耶？」總理以伊尹周公之志以申說訓政時期之學劃，又在民權主義演講中，以諸葛亮輔助劉阿斗為譬喻，謂四萬萬人民皆中國之主人，而中國國民黨之使命，即在能使此四萬萬主人，皆能自用其主權。本黨遵總理之遺教，完成訓政之責任，故于十七年十月三日第一七二次中央常務會議通過訓政綱領：「（1）中華民國于訓政時期，由中國國民黨全國代表大會代表國民大會領導國民行使政權；（2）中國國民黨全國代表大會閉會時，以政權付託中國國民黨中央執行委員會執行之；（3）依照總理建國大綱所定，選舉罷免創制複決四種政權，應訓練國民逐漸進行，以立憲政之基礎；（4）治權之行政立法司法考試監察五項，付託於國民政府總攬而執行之，以立憲政時期民選政府之基礎；（5）指導監督國民政府重大國務之施行，

由中國國民黨中央執行委員會政治會議行之；（6）中華民國國民政府組織法之修正及解釋，由中國國民黨中央執行委員會政治會議決行之」。由此可知訓練國民逐漸推行四權之使用，是訓政建設中最重要之工作，地方自治之開始，所以使人民對於四權作實地的練習，人民經此普遍練習以後，深明四權之效能而使用之，庶幾民權主義可見實行，憲政基礎可以鞏固，而中國人民可享真正民主政治之幸福。

（見黃永偉著「地方自治之理論與實施」第十二章）

第三章 抗戰建國與地方自治

中國國民黨臨時全國代表大會所通過之抗戰建國綱領中第十二條規定了：

「實行以縣為單位，訓練民衆自衛能力，加速完成地方自治條件，以鞏固抗戰中之政治的、社會的基礎，並為憲法實行之準備」。

第二十六條又訂定了如下之條文：

「改善並健全地方自治及自衛制度，樹立農村抗戰組織」。

第十二條是見之於政治綱領，二十六條是見之於民運綱領，這真是遠矚高瞻，從根做起；抗戰之必勝，建國之必成，均有待於此。

我想，如果大家都還記得建國大綱是中山先生四十年心血之結晶，如果大家都很願意國家建設早具成規，那末秉政十年於國民黨，不該忽略了縣為單位的地方自治，而覺醒忠誠的有志之士，更早該督促扶助此項主張，期以實現。不幸十年以來，大本未立，枝蔓滋生，以迄現在，抗戰建國中的現在，始有此項綱領之重新釐定，時間精力之損失，已無可計值；故「集中全力，奮勵邁進」，當更爲刻不容緩之圖。

但是，還有些不明本末先後，甚至於舍本逐末之徒，以爲時至今日，全力抗戰之不遑，奚暇再顧及地方自治，要普遍完成地方自治，不妨待諸抗戰勝利之後。這種似是而非之議，最易鑄成大錯。我這裏先引述此次全會宣言中之一節，以明其理：

「……吾人本此精神，以從事抗戰，同時本此精神，以從事建國。蓋吾人此次抗戰固在救亡，尤在使建國大業不致中斷。且建國大業，又非俟抗戰勝利之後，重行開始，乃在抗戰之中，爲不斷的進行，吾人必須於抗戰之中，集合全國之人力物力，以同赴一的，深植建國之基礎，然後抗戰勝利之日，即建國大業告成之日，亦即中國自由平等之日也」。

這已經可以說明關於抗戰中求建國之道；更已經確言了抗戰勝利之條件乃在深植建國之基礎。建國之基礎維何？地方自治而已。中山先生於民國五年七月間在上海張園之演說，已揭示其義。其言曰：「地方自治者，國之礎石也。礎不堅則國不固，觀五年來之現象，可以知之。今後當注全力於地方自治」。

又道：

「今假定民權以縣爲單位，吾國並不止二千縣，如蒙藏亦能漸進，則至少可爲三千縣。三千縣之民權，猶三千坑之石礎，礎堅則五十層之崇樓，不難建立」。

這些都是針針見血之辭，無可非議；所以全會宣言中，又明白昭告我們，謂「非抗戰則民族之生存獨立且不可保，自無以遂建國大業之進行；而非建國則自力不能充實，將何以捍禦外侮」。怎樣來具體地充實自力，則非「實行以縣爲單位，訓練民衆自衛能力，加速完成地方自治條件」，及非「改善並健全地方自治及自衛制度」不爲功。抗戰建國，相資相輔，其情況蓋如此。

今試再就實行縣爲地方自治單位過程中，如何提供保證抗戰勝利之條件，一申論之。考建國大綱第

八條規定：

「在訓政時期，政府當派曾經訓練考試合格之員，到各縣協助人民籌備自治。其程度以全縣人口調查清楚，全縣土地測量完竣，全縣警備辦理妥善，四境縱橫之道路修築成功，而其人民曾受四權使用之訓練，而完畢其國民之義務，實行革命之主義者；……始得成爲一完全自治之縣」。

這裏面規定了一完全自治之縣之前提條件凡七，條件中的性質有物質的及政治的分；然自抗戰的觀點觀察，則又顯然成爲集中人力物力的先決問題。今人已修談集中人力物力，我們已習聞集中人力物力，然而必如何始可集中，始能集中，集中而無扞格阻礙及困難，則非實現上述諸條件不可。譬如警備尙未着手辦理，或辦理尙未妥善，乃放論武裝民衆，人民自衛，試問有何是處？又譬如人民從未接受政治訓練，不知革命主義爲何物，又從何保障其不流於有意的或無意的到漢奸之路？至若人口調查之於集中人力，土地測量之於集中物力，其關係更屬顯著，是以「抗戰之政治的社會的基礎」之鞏固，端在「地方自治條件」之「加速完成」。

抑更有進者，十數年來，組織民衆，訓練民衆，聲聞洋溢，並世喧然，然重都市而忽鄉村，論職業而輕地城，殆爲一般之意識。無奈中國社會潛在的人力物力，仍蘊藏於廣大農村故中。非徒政治綱領之設施，應着意於地方自治；而民衆運動之對象，無疑地當仍屬農村。以言抗戰時期之民運，欲求善用民力，自在組織農村。此抗戰建國綱領中，所以於第十二條外，於規定民衆運動時，又有第二十六條之提示。此所謂「妥善並健全」一語，當已洞鑒昔日之空虛落莫，而思有以充實緊張之矣！

總之，此次國民黨於三月閉幕日，既已宣示其地方自治之政治的及民運的要求，既已承認其地方自治之抗戰的及建國的意義。抗戰計爲建國計，全力以赴，分屬當然。惟憶中山先生於地方自治開始實行中，亦曾呼籲勸勉「有志之士，宜努力進行」。所以我們一面要政府加速建國大綱規定，兼

選派「合格之員」到各縣籌備自治；同時一面還很希望「有志之士」，「當自爲計」，「立民國萬年有道之基」。

(牟震西著，載於民權第十八期)

第四章 保甲制度之發展

一 保甲之歷史的觀察

我們考察過去我國的史實，就可以知道保甲制度，在中國實有悠久而歷史。

(A) 周之保衛行政：我國保甲制度，最早的見於周禮：周制，大司徒施教法於邦國都鄙，使之各以其所治民；地官司徒篇：「令五家爲比，五比爲閭，四閭爲族，五族爲黨，五黨爲州，五州爲鄉，比有比長，閭有閭胥，族有族師，黨有黨正，州有州長，鄉有鄉大夫，各掌本區內政令，受教於司徒，退而頒之於人民，考其德藝而勸之，糾其過惡而戒之」。這是周禮所載保甲制度的大略情形。

(B) 春秋戰國的保衛行政：齊桓公用管仲治齊，其法：「制國郊內，則以五家爲軌，軌十爲里，里四爲連，連十爲鄉，鄉五爲師，國內十五鄉；郊外則三十家爲邑，邑十爲卒，卒十爲鄉，三鄉爲縣，縣十爲屬，屬有五……自家至師，自師至屬，都有長官管理其事」。看了這幾句話，已經把保甲制度的精神，說得非常透澈了。

(C) 漢之保衛行政：漢代統一天下，雖於地方政制及保衛行政，多用秦制；而其趨向，完全不同，漢高祖二年：「舉民五十以上，有修行能率爲善者，置爲三老，鄉一人，擇鄉三老爲縣之老，與縣令丞尉以事相教，勿復縣吏，以十月賜酒肉，十里一亭，亭有長，十里一鄉，鄉有三老，嗇夫，游徼，三老學教化，嗇夫聽訟，收賦稅，游徼巡遊，禁盜賊」。在這個時候的地方保衛，實在是很精密了。

(D) 宋朝的保甲制度：宋朝的保衛行政，莫善於熙寧的保甲；當熙寧三年的時候，社會秩序，很不安定，故想出一個維持社會秩序的具體方法，其法：「以十家爲保，五保爲大保，十大保爲都保，選衆所服者二人，爲保正副；且保丁聽自置弓箭習藝」。王安石當時，定出這個辦法，是完全利用來維持治安；並用他幫助徵收，然當時阻撓新法者，亦以保甲爲最大打擊的目標，以爲苛擾編戶，將激變亂，而元祐諸賢，攻之尤力；政司馬溫公爲相，卽首先罷斥保甲，終於沒有實行。

(E) 明朝的保甲制度：明朝地方自治制度，比較從前要完備一點，而保甲制度，亦因之推行無阻，故當時除了最重要的「戶籍」以外，就有保甲制度的規定，因爲有保甲，那些盜賊，就可糾察，奸僞就沒有立腳的地方。

在明德年間，王陽明在贛南做巡撫，去剿辦大帽山一帶的土匪，那時候將匪剿平之後，因爲招安投誠的人數過多，他不放心，就把保甲方法來實行；他全嘗裏面所謂：「十家牌法」，卽是這個制度；其法：「凡置十家牌，須先將各家面小牌，挨審的實，如人丁若干，必查某丁爲某官吏，或生員，當某差役，習某技藝，作某生理，或過某房出資，或有某殘疾，及戶籍田糧等項，俱要逐一查審的實，十家編牌既定，照式造冊，一本留縣，以備查考；及遇勾攝和差調等項，按冊處分，更無躲閃脫漏，一縣之事，如視諸掌」（見申諭十家牌法）。關於實施方面，他全集中平濠書裏，說得很清楚，現在贛南一帶地方，還有很多照他這種保甲的規矩，鄉村裏面的秩序，亦頗井然有條。

(F) 清朝保甲制度：清初入關，就有人建議，令各縣編置保甲，其法：「凡縣城鄉，十戶立一牌頭，十牌立一甲頭，十里立一保長；戶結印牌，書其姓名丁口；出則註其所往，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；書記寓客姓名、行李、牲口、及往來何處，以便稽查」。康熙二十二年，更定保甲之法，於各州縣鄉村，每戶歲給門牌，十戶爲牌，立牌長；十牌爲甲，

立甲長，三年更代；十甲爲保，立保長，一年更代；士民公舉誠實識字及有身家之人，報官點充地方官，不得派辦別差，凡甲內有盜竊、邪教、賭博、窩逃、奸拐、私鑄、私銷、私捕、賄賂、販賣硝磺，並私名色數財聚會等事，及面生可疑，形跡絕密之徒，責令有司查報，戶口遷移登記，責令隨時報明，於門牌內改換填給；其後規章，屢有變更，但都有名無實，沒有切實進行。

光緒二十一年，日本得了我們的台灣之後，當時我們中國人，在台灣的好多，祕密組織團體，來反抗他；弄得沒有辦法應付，後來採取了黃六鴻初惠全書裏面所主張的保甲制度，發佈保甲條例；不及半年，秩序便很安定，現在這種制度，還是存活着。

(C) 民國以來之保甲：民國以來，各省推行保甲制度之初，卓著成效，尤以山西爲最；廣東、河北次之，湖南、江蘇、雲南、廣西、貴州、四川、山東又次之，但以連年因受戰爭影響，土匪殘軍，散遍各處，滋擾地方，且保甲制度，未能具體的普遍化，以故難收相當的實效。

二 保甲制度之形成

綜觀上節所述，對於我國過去推行保甲的梗概，就可知一斑了，但是我國保甲的雛形，還起源於黃帝時之井田制，即「八家爲井，井一爲鄰」。黃帝之所以規劃井田，一爲定經界，遏止人民競奪土地；一爲使人民集會同處，藉以同風俗，齊巧拙，通貨財，存亡更守，出入相同，嫁娶相謀，有無相貸，疾病相救，因性情可親，生產可得而均；故井田之制，無形中已成「甲」之組織；此制行至周，國人口繁衍，社會組織，已不如前之簡單，周乃廢棄八家爲井，而易以五家爲「比」之制，即周禮所載：「令五家爲比，使之相保；五比爲閭，使之相禁；四閭爲族，使之相葬；五族爲黨，使之相教；五黨爲州，使之相闕；五州爲鄉，使之相賓，鄉有總大夫」。「比長各舉其比之治，五家相受相和親，有羣奇妄則相

及。」此時已有連坐之性質。循是至春秋時，周之末葉，羣雄爭霸，人民顛沛流離，不能安定。管仲乃用對症下藥之策，定戶口組織：「輔之以什，司之以伍」，使「伍無非其人，人無非其里」。里無非其家；如最組織則「奔逃者無所匿，遷徙者無所容」。行之成效大著，當時社會秩序賴以安定。此制傳至秦之商鞅，又改以重刑輕教之「連坐法」，其法：使民爲什伍，以相收司連坐，不告姦者斬腰；告姦者與斬敵首同賞，匿姦者與降敵者同罰」。按：「什伍」卽五家爲伍，十家相連，又按：則猶管也，用什伍之法，使之相兼管，互相糾察檢舉，一家有罪，而九家連累獲，若不舉發，則十家連坐。故秦時所定保甲法制，最爲嚴厲，成效亦最大；惜其刑教兼施，寬猛相濟，致成苛酷之政。漢高祖入關，廢棄此連坐之法，收服新附民心，首重教養。戶口組織分伍、什、里、亭、鄉五級。鄉設鄉三老，以掌教化，「凡有孝子、順孫、貞女、義婦、讓財救患、及學士爲民法者，皆匾表其門，以勸行善」。又設嗇夫以聽職訟、收賦稅、設游徼、以掌巡禁。晉時閭伍之法廢弛，保甲效用幾失，後魏孝文帝，行三長制，準五家立一鄰長，五鄰立一里長，五里立一黨長，黨長取鄉人強謹者充之……北齊令人居十家爲鄰比，五十家爲閭，百家爲族黨。一黨之內，則有黨族一人，副黨一人，閭正二人，鄰長十人合有十四人，共領百家。至於城邑，一坊橋舊或有千戶以上，唯有里正二人，里吏二人。里吏不常置，隅老四人，非是官廩私宅，役力坊事，亦得取濟，若向外黨，便是煩多……北周的舊長制，是將道州府，令併鄉村，大率以百戶爲一團，每團選大戶爲耆長，凡民家之有姦盜者，三大戶察之，民田之有耗登者，三大戶均之……隋文帝令五家爲保，保五爲閭，閭四爲族，皆有正。畿外置里正，比里正，黨長，比族正，以相檢察。唐以百戶爲里，五里爲鄉，四家爲鄰，三家爲保，每里置正一人，里之上鄉，里之下鄰保，則不設正。又分在邑居者爲坊，別置坊正一人；在田野居者爲村，別置村正一人。里正之人選，由縣司選勳官六品以下，如白丁，以清平強幹者充，坊正之人選若當里無人，聽於彼鄰里簡用。村正人選，亦取白

丁充，如在人口稀少處。里正等亦可通取十八歲以上之男子充任，但殘廢等可以免充。里正之職掌，爲按比戶口，課植農桑，檢察非法，催驅賦役。坊正之職掌，爲掌管坊門管鑰，督察姦非。村正之職掌與里坊正相同，按以上所述各階段，爲保甲制度之形成時期。

三 保甲制度之確立

宋神宗時王安石痛恨募兵百萬，皆偷惰頑滑無用之徒，乃建議神宗，欲變募兵而行保甲，同時爲訓練民兵之基礎，乃於熙寧三年十二月詔行保甲法，畿內之民，十家爲一保，選主戶有幹力者一人爲保長，五十家爲一大保，選一人爲大保長；十大保爲一都保，選爲衆所服者爲都保正；又以一人爲之副，每一大保夜輪五人守望，……同保不及五家併他保。有自外人保者，收爲同保，戶數則附之，俟及十家，則別爲保，置牌以書其戶數姓名，俟當時被裁之募兵，不流爲游兵散勇而害閭閻。王安石又藉保甲隱括丁數，訓練民兵，以代募兵。其訓練民兵之辦法……立府界，集教大保長法。……大保長總二十二縣，爲教場十一所，大保長凡二千二百二十五人，每十人一色事藝，置教頭一。凡禁軍教頭二百七十人，都教三十，使臣十。弓以八斗、九斗，一石爲三等。弩以二石四斗，二石七斗，三石爲三等，馬射九斗，八斗爲二等；其材力超拔者爲出等。當教時月給三千，日給食，官予戎械職糧，又具銀碟酒醪以爲賞犒。三年三保長藝成，乃立團教法，以大保長爲教頭，教保丁。凡一都保，以相近者分爲五團，本團都副保正所居衆教之，以大保藝成者十人爲教，五日以周之。五分其丁，以其一爲騎，二爲弓，三爲弩。府界法成，乃推之三路，各置文武官一人提舉，故保甲制度至宋有闢有練，乃燦然大備。元雖無固定之保甲名稱，但弓手制之組織，與保甲制名異而實同。今可得而述者，按元世祖中統五年，隨山府驛路，驗民戶多寡定額，離城池遠近村店，以二十戶以上者，設立巡防弓手，合用器械，必先完備，不及二十戶者依

數差補。若無村店處，或創立集落店舍，亦須集二十戶數；其巡軍別設，不在二十戶數之內。關津渡口，必當設立；凡軍站，工匠打補鷹房幹脫，審治諸色人等戶內，每百戶取中等一名充役，免本戶差發，於九十九戶內均攤。至仁宗延祐二年，以各路弓手等往往致害人命，役三年者罷之，還當民役，別於相應戶內補換。明代之保甲制度，因政治環境之不同，保甲之作用，亦隨之以異。有里甲、鄉甲、保甲三種名稱；里甲制之主要目的，爲勸農催稅；至於緝奸防盜，則視爲次要。按里甲制始自洪武十四年，詔以一百十戶爲一里，以十大戶爲長，餘百戶爲十里，凡十戶有甲首，里長甲首以一年爲替，限滿以次輪值，故十年一周，曰排年。在城曰坊，近城曰廂，鄉曰里；又按洪武二十八年，命天下鄉置一鼓，遇農月鳴鼓，衆皆會，及時服田，其惰者里老督勸之，不率者罰；里老不督勸亦罰。鄉甲約之主要目的，爲勸善戒惡，按其編組，以百家爲率，不足百家，或二百家有零者，各隨地方街巷村落遠近編之，其同居父子兄弟，只報一名在約，分居者人人在約；但有樂善之家，父子兄弟，願俱入鄉約者，聽從其便。其辦法，每約一百家，有約正約副各一人，均由每約選舉正直公道能束處斷者爲之；此外尚有約史，約講各一人，俱以公直識字，能勸善戒惡者爲之；加百家之內無此四人，二百家有此八人，遙相管束亦可；或八人管束二百家亦可，或不足一百家，或二百家有零者，在州縣正官，各隨地方街巷村落，遠近編派，難以拘泥；但不許越管遙制，不便挨查。又選約正、約副、約講、約史，須百家個個情願者，選甲長，須九家個個推服者，及常不出外者。如扶同濫舉非人，許不願者舉出，有罰。但全人難得，或舊過而改新，或善多而惡少，或口毒而心善者，情願從今學好，不妨准收。至於約正、約副、約講、約史之職務，則止爲教管一約之人。保甲之主要目的，在防奸弭盜，如王陽明巡撫贛南，剿大帽山羣匪之方法，軍事政治，雙方並進；一方面進剿，一方面行十家牌法，竟收蕩平匪跡之功。其施行之十家牌法，前章已經詳述，其扼要之點，卽每十家各令按報甲內平日習氣倫竊，及喇嚇政陵等項不良之人，同

保甲制之變遷

具不致變高直甘結狀、官將爲證令蓋圖新，簿記其姓名，姑勿追論舊惡，令其自今改行遷善，果能改化者，錄其名；境內或有盜竊，卽令此輩自行緝，若係甲內漏報，仍併罪同甲之罪；又每日各家照依牌式輪流巡門曉諭覺察；如此卽奸僞無所容，而盜賊亦可息矣。又周孔教撫蘇時，更：「弭盜莫良於保甲法，是法也，爲弭盜而設，是以治之道，經之也。人情莫不偷安，故其成之也難，爲賑濟而設，是以養之道，編之也。民情莫不好利，故其成之也易。今令各府州縣，擇廉能佐貳一員，專董其事，大概先將城內，以治所爲中央，每保統十甲，各設保正副等人；每甲統十戶；設甲長一人；分東西南北，以東一保，東二保，東三保等爲號，南與西北亦如之。其在鄉四方保正副，又以在城保正副分方統之，假如在城東一保，統東鄉一保；在城東二保，統東鄉二保；餘則皆以此爲法。是保甲者，舊法也，以城中之保，分統鄉間之保者，新設之法也。若鄉間保甲抗命，卽派差助城中保長，協力處分，凡公事可以立辦也」。

保甲之效用，不僅揭奸弭盜，且可藉保甲明晰戶口之關係，用以賑饑，如：明張朝瑞行保甲法，或言往歲賑饑，皆領於里甲，今編保甲以代之何也？曰：國初之里甲，猶今時之保甲，昔鄉鄰相近，故編爲一里，今年遠人散，每見里長領賑，輒自隱匿；甲首住戶寫遺，難以周知；及至知而來，來而取，取而訟，訟而追，追而得，計得不足，以償所失；故強者怒於言，弱者怒於色，只得隱忍而去，甚饑寡孤獨之人。里甲曰：彼保甲報之，於我何與？保甲曰：彼里甲保之，我何與焉？互相推諉，使民死於溝壑，無可控訴者，難以數計。不若立一劃一之法，俱歸保甲。蓋凡編甲之民，萃與一處，其呼喚易集，其貧富易知。昔熙甯就村賑濟，張詠照保糶米，徐晉孫逐鎮分散，朱文公分都支給，皆用此法也。清代之保甲制，在順治時初設總甲制，用以詰奸宄，防盜賊，及其他罪犯（防漢人造反），旨在以寡御衆，自策安全。繼設里甲制，旨在清查戶口，催辦錢糧。至康熙時之保甲組織較爲健全，人民亦能得舉辦保

甲之實益，茲以其羣大者而言，如：康熙九年，頒上諭十六條，其一曰：「聯甲以弭盜」，四十七年再申行保甲法，因其時「部臣議奏弭盜良法無如保甲，宜徵古法用以變通，一州一縣城關各若干戶，四鄰村落各若干戶，戶給印信紙牌一張，書寫姓名丁男口數於上，出則注其所往，入則稽其所來，……十戶立一牌頭，十牌立一甲頭，十甲立一保長。村莊人少，戶不及數，卽就其少數編之；無事遞相稽查，寺廟亦給紙牌，月底令保長出具無事甘結，報官備查，違者罪之」。雍正四年，頒行保甲令，更定保正甲長牌額賞罰及選舉族正之規定。又定江南、浙江、福建三省搭棚居山之棚民，廣東省寮居山之寮民，俱令州縣照保甲例，按戶編查入冊，七年又令粵東贛戶，准其於近水村莊居住，與齊民一同編保甲戶，是保甲制度至此時始通行各地。至乾隆時，保甲制度，益多更張，其組織亦剴整齊一，「州縣編查保甲，本比閩什伍遺法，有司自當實力奉行，乃日久玩生，類以市井無賴之徒，承充保長甲長，……著各督撫，就該地情形，詳悉議奏。嗣經各督上奏，戶部彙議：略言保甲之設，所以弭盜安民，今各省奏到情形，其中如慎選保甲一條，議令該地士民公舉誠實識字及有身家之人，承充保正保長，不得以市井濫廁。其一切戶婚、田土、催糧、拘犯等事，另設「地方」一名承值。至巡更看柵等役，民間以次輪充；惟縉紳及衰廢幼丁量免，俱應准行，至所請減設牌頭，免點甲長二條，查十戶一牌，十牌立一甲長，原使分任責成，若經減免，則保正耳目難周，稽查恐有不密。又添設約正約副，設立保甲房書吏二條，未免滋擾。又十保輪充甲長一條，仍恐無賴之徒濫廁，俱應議駁。……從之」。

四 保甲制度之復興

自民國紀元至十五年，前北京政府因注意籌辦自治，保甲制度（推行地方自治的基本組織）致無人提及；而籌辦之自治，亦幾經興廢，毫無成效可言；前代藉以維持地方安寧，揭奸防匪之保甲制度，既

擄而不用，坐使羣盜如毛，閭閻不安；但聞辦理警政人員，及治匪團隊，登額相告，民國以來，城鄉劫案擄案，何以此清時增多，徒咨嗟嘆息，苦無善法消除，不知尙有揭奸防匪之保甲良制。十六年北伐成功，國民政府奠都南京，清黨後中央黨部鑿匪徒橫行，大者時有危害黨國之陰謀，小者常打家劫舍，擾亂治安；乃定七項運動，爲達民族、民權、民生之基本工作；並令下級黨部切實督促黨員實行；保甲運動，卽七項運動之一，惜因經費支絀，致發展困難；且又草創伊始，規章未備，缺乏指導人員，所收效果，未能達到預定之希望，自二十一年八月，豫鄂皖三省剿匪總司令部對於剿匪計劃，定三分軍事，七分政治之辦法：凡豫鄂皖境，非匪區之地方，概行編組保甲，清查戶口，以防匪共混入，並辦聯保切結，以防秀民爲匪，窩匪縱匪；同時抽查壯丁，編壯丁隊，加緊軍事訓練，用以自衛，成效大著。蔣委員長通令各省一律籌辦保甲，我國數千年來立國安民之保甲制度，重見復興於我民有民治民享之國內矣。

（見劉沛然著「保甲制度之理論與實施」第二章至第五章）

第五章 保甲之流弊及其補救方法

據聞鈞天著中國保甲制度，對於近年來各地的保甲運動加以批評說：「各省奉行保甲，成績卓著者少，成績不良者多；條擬虛文者多，循實遵行者少；拘泥古法者多，運用古制者少；遵行官制或紳制者多，參酌現代民治精神者少；大綱方案之決議者多，細則實施之考核者少；認識保甲局部之意義者多，建樹保甲全部之規模者少；且地方與地方各不相謀；中央、省、縣、區鄉閭之間，脈絡亦互阻滯；遂致精神渙散，形式差池，皆爲不可掩蓋之事實。推原其故，實由於組織之無定則，訓練之無方針，人民與政府之未能合力，卽如通權達變之處，亦毫無所遵循；既善於以意爲之，自我作古，而又不詳加推究，

隨勢革新，無怪中樞政令頻頒，而地方之虛糜故事如昔也。」（中國保甲制度頁四二八—四二九）。

這一段話可以代表學者對於近年保甲運動的批評。此外我們再看官廳，對於保甲運動的批評如何。據前年豫鄂皖三省總司令部爲頒發查保甲戶口條例及區公所編制條例說：「查保甲之制本屬民衆自衛之良規，清查戶口尤爲遏亂萌之急務。比年以來，中央及各省政府，亦迭頒布條例規程，限期舉辦，然而各省之能依照法規，切實進行者，可謂寥寥無幾，故雖紙有數載，法令仍等具文，輿言及此，良深慨痛！推其原因，固由陽奉陰違，推行不力，敷衍因循所致；但究其實際，則法令本身，包含太廣，步驟凌亂，手續紛繁，遠於事實，致不能推行盡利者亦頗多：第一、按區鄉鎮自治施行法，以區、鄉、鎮、坊、閭、鄰爲地方組織之骨幹，與增進幸福之自治行政，與維持安甯之自衛行政，悉萃萃於區、鄉、鎮、坊、閭、鄰各級首長一人之身。故在保衛團法中之區團長，甲牌長，卽爲區、鄉、鎮、坊、閭、鄰各長之兼職。故區、鄉、鎮、坊、閭、鄰各長，一日未能依法選出，區、鄉、鎮、各所，一日未能組織健全，則清鄉條例，保衛團法，及清查戶口暫行辦法，暨種種與自衛行政有關之章制，亦卽一日無從實施。第二、則區、鄉、鎮、坊、閭、鄰各長之選舉，依現行法制，必須由區、鄉、鎮、坊各級公民大會及閭鄉居民會議，分別選舉之；雖會規定區長可暫探委任治，而鄉、鎮、坊、閭、鄰各級長，自非實行選舉不可，而此種選舉制之要義，則注重貫徹全民政治之精神，凡屬公民一律行使選舉、複決、創制、罷免四權，陳議過高，造端誠偉！然非目前漠視政治，未經訓練之人民，所能行使；尤非戰亂後蕩析流離之農民民衆，所樂與聞！一時實無從舉辦，無可諱言。第三、自治組織在發揮自由平等之精神，必出諸選舉，自應以公民個人爲單位；若自衛組織，則多由委任，因有命令服從與統馭便利之關係，則應以各戶家長爲單位，蓋自治職員，既由普選而致，必求諸歡示好於羣衆；自衛職員則負有保安除亂之重責，凡遇羣衆或個人有妨害治安之行爲者，且須實行職權，予以嚴厲斷然干涉。今乃使自治領導者，而兼自

衛之負責者，何異南轅北轍？必至冤猛無所適從，既易受羣衆之挾持，且將失其制裁之威力，自治自衛之使命，皆將無術以完成！何況我國農村，家族制度，本極發達，今猶牢守，欲謀地方安定，祇有沿用家族制中之家長，以爲嚴密民衆訓練之基礎，乃可執簡而馭繁。否則事事均須直接個人，一切付諸全民公決，匪特一盤散沙無從掌握，且恐絕對無法應付目前嚴重紛亂之環境。第四、自治既與自衛不可分，自衛亦卽自治之附庸，故依現行法制，非先健全自治之組織，不能專辦自衛之行政。然一方應須依保衛團法，消鄉條例及戶口調查暫行辦法，以謀各種自衛事宜之實施；一方又須同時克舉教育、交通、農林、牧畜、衛生、防災、慈善種種自治行政之本職。姑無論值連年匪禍喪亂之餘，百事凋零，農村破產，人材經濟，均感困難，無自治自衛同時舉辦之能力。實則一般劫後民衆，於創痛危懼之中，祇有自衛安寧之急切要求，決不敢過作享受如許自治幸福之奢望！故充此現象，設必欲辦好自治而辦自衛，恐自治固告成無期，而自衛隨之俱廢（編者按：自衛是自治的基礎，保甲之主要目的既在自衛，保甲辦好，地方自治就有了鞏固的基礎）。第五、依保衛團法之規定，凡壯丁均有人保衛團受訓練之義務，是團與練合一而不可分。換言之，卽練勇與團防，二而一兼二也。夫二者本質，團防有如農村警察之職務，練勇則爲農村民兵之編成，故各地之住民，雖應人人加入自衛組織，受保甲規約之約束，而未必人人皆入團防；各地壯丁雖應人人加入團防，擔任救災、警備、修路各務，而不必人人皆充練勇。蓋訓練民兵，必以其地有槍枝、經費、教練人材三者爲先決條件，如其無之，則祇宜團而不練，在事實上亦無勉強兼練之可能。是以保衛團法頒行以來，各省各縣多未照辦，或則以軍辦，亦屬團與練不分，致成遍地似是非之軍隊。據報：各縣團丁名額，少者數千，多者幾逾萬人，假借團防經費之名，日事掣肘，士劣利以自肥，人民亦不堪命，……流弊之大不可勝言！第六、依清查戶口暫行辦法：凡清查戶口，由縣清鄉局長率區、鄉、鎮、坊、閭、鄰長，切實執行，是區、鄉、鎮、閭、鄰長，事實上既不能選出，所謂清查

戶口，即始終無切實執行之機關。雖暫行辦法中，有未經編定區、鄉、鎮、間、鄰者，得依舊有組織，比照辦理之規定；然我國各縣各鄉，現已欠缺層級系統一貫到底之組織，是以各縣每遇清查戶口，非臨時分派人員，赴鄉辦理，即復給表冊，委託各鄉辦理，或式填報，戶數日收決不正確。況人口常有移動，住戶又易變遷，或於治安有關，或為宣傳需要，隨時調查報告，不僅困難；更非專隔一年或數年，臨時借托員調查報能清事。因此之故，最關根本工作之清查戶口要政，遂無成就。揆厥原因，實因現行法中，祇知清查戶口，而不知編練保甲；祇知應由各級自治行政之首長，而不加確定專管自衛行政之保長甲長；尤不知辦理保甲與清查戶口，實具互應，合而不可分。蓋我國自昔以來，所為保甲制度，均以一家一戶為單位，戶設戶長，十戶為甲，甲設甲長，十甲為保，保設保長，使戶長之確認，及保長之推定，即為清查戶口之始基；而戶口之確數，與日後之變遷，自然保甲長隨時之查報，其職務，實與農村警察無殊。是以今日欲謀完成戶口清查之要政，非雷聲、鑼、閱、鄰之自治組織，而對尋蹊徑不可；尤非適合於編練保甲之中而同時舉辦不可。第七、現行法規，既以縣以下各級自治組織為地方之骨幹，故由中央頒布之本法，及其附屬條規，計達四十條之多，條文都九百五十七條；其他行政法規，與此互相印證而有調整關係者，尚不在內；各省擬定中央此項法令，尚擬定之施行細則，或單行規程，更不在內；此外中央及各省所屬之圖表格式，又復浩大，似此繁雜，不但行使主權之民衆，無法瞭解，即承辦自治行政之人員，恐亦對此茫然，其難見其實行，實有難矣。據上述七項原因，各省地方之奉行不力，因循無功，要非無故也。

根據以上所說對於年來各地實行保甲的批評，我們應當承認平時對保甲還沒有作到完善的地步。但因平時社會無大問題，保甲雖沒有辦到完善，還不至於造成嚴重弊端；現在是非常時期，社會上的困難問題一天比一天增多，人民的責任義務亦一天比一天繁重。於是有些平時保甲辦理不善的地方，便不免發

生許多弊病。茲將最近從內地來的一件雜報報告錄出，以見一斑。

「現當全國抗戰正劇之時，後方工作當然是十分重要，但是事實上的表現，實足以使人疾首蹙額而為我們的國家前途憂。茲將一切情形略述於下：

後方工作最著者莫如募兵。我縣教團公債總數得四十五萬。我們鎮上派下九千四百元，王○○（名字代隱——筆著）為東鄉各鎮勸募總隊長，李○○與周○○為副隊長。我們鎮上已認定八千餘元。祇要當隊長的人亦如其他一般人民的比額分配，便可足額；奈彼等無論如何不肯擔負，他們想出的妙法是自己要按比額出很少的數目，將不足的大部分仍分攤與認定購債者，凡已經認購債券在五十元以上者照額再加三成。他們會將認購債券之人召集起來，說了一大套他們自己的道理，大家不作聲，他們以為大眾默認，不勝歡喜之至。實則大家都是敢怒而不敢言，問題是在以後，這件事恐恐怕不能如此就算了結。募債本為救國要事，總隊長又將為比額富裕之人，今又委任募債隊長，乃竟如此作爲，真是使人痛恨！他們抑不僅吝嗇捨不得出錢，且欲將募債之利歸己，因為隊長則能募得千元，即可有百元的回扣，所以他們把勸募救國公債之事都當作發財生意來作了，這真是豈有此理！

募債之弊如此，徵兵之弊更甚。稍有財產之人不願當兵，惟一的辦法就是拿錢運動鄉鎮長，好像被綁匪綁去了贖票一般，討價還價，數日不決，常有因一人之兵役解除而鄉鎮長可得四五百元者。而無錢者則東逃西亡，避入深山，以致稻棉成熟無人收穫，簡直不成一個社會了。

此外許多工作，雖然是對於抗戰急需的，而因鄉鎮長不能藉以獲得利益，則完全敷衍苟且，不積極辦理，如糧秣、儲糧、積穀、消防、宣傳等事都無其人其名而無其實，甚至徵求形式上的表現亦不可得。例如○○鎮至○○鎮的戰壕，立橋劃界以來已二月，而至今猶未正式動手。縣政府處，因為募債徵兵二事已經鬧得發昏了，對於其他應辦之事亦即不問管促，祇將上邊命令照轉各鄉鎮長即以爲公事已了。

於是鄉鎮長亦即惟有擇有利於己者而爲之，甚願社會人民的安全，國家民族的前途，他們根本不管。

地方的秩序本來還未至凌亂，保甲團體亦還是以鎮攝盜匪，但是自從鄉鎮長奉縣上的命令實行募債徵兵以來，弄得社會人民完全充滿了不平之氣，壯丁逃避，防範疏懈，而所謂鄉鎮長又祇知狐假虎威魚肉小民，於是土匪盜賊亦即乘機而起。前數日何○○家被劫，損失達二千餘元，幾乎把人綁去，此外如○○鄉鎮的盜劫案件幾乎可說是日有所聞，這便就得了！

最後還有一個問題即農村的金融問題，我們地方平時金融本來還好，所以在這非常時期，祇要能夠善爲調節，絕不至發生問題。但現在海道被封，穀價大賤，錢莊銀行均停止流通，富戶有錢亦願藏到家，中待盜匪光臨，亦不肯貸給人民，因此人民變賣無從變賣，抵押無從抵押，簡直成爲一個死世界了。這一封信中所說的各種情形，當然不見得各處都是如此，就是間或還有其他地方亦有類似這樣的現象，亦許是抗戰初期的一種偶然現象，以後抗戰持久，當可免除，因爲我們相信我們的民衆不是甘於受暴敵欺侮的，我們相信中國人民是可以共同起來挽救我們國家民族的危難的。但是目前事實既已有些地方有這種不好的現象，我們亦不應諱疾忌醫，我們應當趕快補救過來。補救的辦法如何？茲將我個人的擬議列舉如左：

- (1) 中央應趕快訓練一批熱心後方民衆工作的青年人材派到各縣作指導員。
- (2) 對於鄉鎮長之藉勢力以欺壓民衆者，應予以相當制裁。
- (3) 對於募債徵兵等事情應先向民衆作一番廣大的宣傳使民衆對於本身應盡的義務先澈底明白。
- (4) 除保甲制度外，更應盡量發動農會工會的組織。農會工會應推派代表參加保甲的各種會議，以便監督羣紳之欺壓人民，而且促進工作之實行。
- (5) 一切制度要竭力使其民主化，一切會議要使民衆盡量發表意見。

(6) 對於民衆的基本生活條件要盡可能的保存。
(7) 要善爲用民，不可因用民而流爲擾民。

(見陳高備著「抗戰與保甲運動」第八節)。

第六章 地方自治與保甲制度

一 中國地方自治運動之經過

「地方自治」是一個新名詞，在中國古代雖然沒有地方自治之名，而已有自治的精意。尙書大傳曰：「古之處師，八家而爲鄰，三鄰而爲朋，三朋而爲里，五里而爲邑，十邑而爲都，十都而爲師，州有十師焉」。可見三代時候已經有地方自治的萌芽。後來歷代都有這種類似的制度，但是真正所謂近代式的地方自治還是在清末才開始提倡。

「地方自治」在中國倡議實行實始於清光緒三十四年，滿清預備立憲，籌備地方自治，頒布一個城鎮鄉自治章程，每縣之中縣城劃爲城區，較大的市鎮劃爲鎮區，多數鄉村劃爲鄉區。宣統二年山東開始着手進行，許多縣設立地方自治講習所，訓練自治人才，籌備下級——城鎮鄉爲下級，省縣爲上級——地方自治。到宣統三年訓練人才以後，即實行劃分城鎮鄉。山東有許多縣都照此辦理。宣統三年就是辛亥年革命成功後，仍然繼續進行，城鎮鄉設立議事會，縣有縣議會，省有諮議局；在清末民初，省縣議會在全國各省差不多都成立了。

到民國三年袁世凱政府時代，一半因爲許多困難推行不動，一半因袁氏認爲地方自治雖好，但須先徵額備工夫，不能即行辦理，主張從緩進行，所以讓袁氏取消了，城鎮鄉自治章程不算了，地方自治講

費廉也不攤了。

民國八年，北京政府的內務部，舊事重提，另行制定自治章程，命令各省籌備實行，但因政局屢次變更，南北分裂，擾攘不甯，又在無形中擱淺了。這時聯省自治的聲浪極盛，是以一省爲一自治團體，二十幾省自治團體，聯合起來組織一個中央政府。後來大局變化，聯省自治的呼聲也就隨着消滅了。

接着就是中國國民黨十三年前改組，十五年北伐，十七年統一全國，從十七年起地方自治的呼聲又起。有好些省分設立自治籌辦處。湖南就是這樣，曾設立自治人員訓練所，大規模的訓練人才，舉曾任湖南省長曾繼梧氏爲自治籌備處長，從十七年至十八九年約數年之久。又江蘇江甯縣亦進行地方自治，設立村治育才館，浙江則設立地方自治專修學校；凡此皆從民國十七年開始，不過有的是從省來作，有是從縣來作。從縣來作除江甯縣外，還有孫中山先生的家鄉——中山縣亦辦地方自治，後來自治實驗縣興起，我們所知道的有河北的定縣，山東的鄒平，江蘇的江甯，浙江的南浔。他們的做法雖然各不相同，但其目的則一。無論模範縣也好，實驗縣也好，地方自治還是在試驗改良之中，到現在還見不到一點成功的端倪。

二 地方自治不能有成效的原因

在這裏我們已經將中國籌備地方自治的經過情形略的說明了一點。現在我們要問爲什麼地方自治從開始提倡到現在已經有三十多年的歷史，到現在還不成功？地方自治不能有成效的原因何在？我們分析起來有下列各點：

(一) 無組織力——「地方自治」是一個「團體組織」，既然是「團體組織」，就一定先要有組織的魄力，否則什麼團體都是組織不起來的。但是中國人向來是散漫慣了的，從來沒有組織的習慣。這是

「地方自治」不能辦有成效的主要原因，現在我們可以從政治生活，經濟生活，社會風尚三方面加以考證更屬明白。先從政治方面說，中國國家對於人民，放任消極，既無組織，又無編制，國家與人民很少發生積極的關係。人民對於國家只知道納稅，至于國家做些什麼事他們是不管問的。所謂「日出而作，日入而息，帝力於我何有哉」，這是他們的態度，這是在政治上讓中國社會不能不散漫的緣故。再從經濟方面說，中國以往經濟完全是自給自足的，人民日常生活用錢向外購品的需要很少，「一點燈的油自己可以榨，製衣的布自己可以織，食用的稻麥自己可以種，人與人在生活上不發生連帶關係，很可以關門過日子；幾與老子所說的「老死不相往來的神氣相彷彿，這與西洋社會比照着看，更爲顯明；西洋社會經濟生活連帶關係是很密切的，在一個幾百萬人的大社會中，大家飲料用一個自來水公司的水，點燈用一個電燈公司的電，一旦自來水源發生障礙，發電機有了損壞，水電斷絕供給，社會立刻發生問題。中國社會與此恰相反，人人可以閉門生活，沒有密切的連帶關係，這是在經濟上讓中國社會不得不散漫的緣故。現在我們再從中國社會風尚方面說明中國社會散漫的緣故。個人可以有特殊嗜好，有他最愛講究的事情，同樣社會亦有其風尚，亦有最愛講究的事情，支配中國數千年人心風俗的幾種勢力，莫過于儒釋道三流派。而儒家在中國社會佔最主位的地位，所以中國大多數人愛講究個人道德、倫理、孝悌、貞節、忠義……凡此皆爲個人與個人關係的講究；如子對父孝，弟對兄悌，婦對夫貞，友對友義……，而不是團體生活中分子對整個團體關係的講究。中國人民既好講究個人倫理道德，更不能不漠然於整個社會團體的關係。況且中國數千年來，表面固是儒家以教訓佔最大的勢力；可是社會風尚的骨子裏，「黃老無爲」的氣質，實太過儒家。黃老派在附漢時很盛行，到了魏晉之間更清談派，「無爲」的風氣就更厲害了；大家既然清談無爲，那裏還會有什麼團體活動共同生活呢！我們現在再看佛家：佛家重倫理，道家尚無爲，佛家更進一層，簡直厭棄紅塵，否認人生，要出家當和尚；這麼一來，就更無團體活

動之可言了；所以團體生活，在中國從前簡直是不會有人講到的。大家的好尚，都是反團體的，則社會安得不散漫呢！這是在社會風尚上讓中國社會不能不散漫的原因。

中國過去的政治生活是端拱無爲放任消極的，經濟生活是自給自足不相關聯的，社會風尚是背反團體共同生活的種種條件湊合成了中國社會的散漫性。又中國人只有一種自私自利的習慣，所謂「各人自掃門前雪，休管他人瓦上霜」這句話，完全是說明中國人的自私自利，毫無爲團體服務的精神。因此，中國人的傳統的散漫精神，沒有團體生活習慣等是推行地方自治的一大障礙。

(二) 治安問題——自民國以來，內亂頻仍，尤以土匪之爲患爲最甚，禍患所波及的地方極廣大。在這種環境之中，人民只希望有一個強有力的政府來平定各種禍患，或自己組織自衛團來謀地方的安甯生活的安定，至於爲謀地方幸福的地方自治更爲一種非分之想。所以目前國民急迫需要的是自衛不是自治，我們現在要想法子推行地方自治必先把治安問題解決才行。

(三) 戶口調查——中山先生在其所著之地方自治開始實行法上規定籌辦地方自治須先辦理六事，其次序爲：(一) 清戶口，(二) 立機關，(三) 定地價，(四) 修道路，(五) 墾荒地，(六) 設學校。關於清戶口一項上規定「不論著或寄居，悉以現居是地者爲準，一律造冊，列入自治之團體，悉盡義務，同享權利。其本爲主者，而以外者，其家族當爲之代盡義務，回家乃能立享權利，否則於回家時以客籍相待，必住滿若干年，盡其義務，乃能同享此自治團體之權利。地方之人，有能享權利而不盡義務者。其一、則於未成年之人，或以二十歲爲準，或以十八歲爲準，隨地所宜，立法規定之，此等人悉有享受地方教育之權利。其二、爲老年之人，或以五十歲爲準，或以六十歲爲準，隨地所宜，立法規定之，此等人悉有享受地方供養之權利。其三、爲殘疾之人，有享受地方醫治供養之權利。其四、爲孕婦，於孕育期內，免一年之義務，而享有地方供養之權利。其餘各人，則必當盡義務，乃得享權利，不

盡義務者停止一切權利。故于清戶口時，須分額登記之，每年清理一次，註明變遷，列入年冊」。可見戶口調查實在是實行地方自治的一個先決的條件，舉凡地方教養衛等項重要工作無不需要根據戶口調查的結果推行的。戶口調查實在是國家的一項要政，在文明各國都有定期的——五年一次或十年一次——戶口調查，在兩個戶口調查期尚有常川的人事登記，即出生死亡遷徙婚嫁的登記。戶口調查是靜態的儲存，人事登記是動態的記載，兩者相互爲用，成爲極完善的制度，各項要政尤其是地方自治就可以根據這種結果來辦理。在中國戶口調查從來沒有辦理過，並且因爲種種客觀條件的不夠，如交通的不方便，土地的廣大，人民教育程度的低落等。戶口調查這件偉大的工作現在尚在籌辦期中，戶口調查一天辦不好，地方自治就一天不能推行，這是我們可以斷言的。

三 實施保甲制度奠定地方自治的基礎

地方自治是爲完成現代化國家的基石，地方自治辦不好，其他一切良好的政治都無法推行。西洋人說中國是一盤散沙，我們的敵人批評我們是一個無組織的國家，現在我們要從無組織的國家變成有組織的國家，從一盤散沙團結起變成水門汀，那麼我們必需要辦理地方自治。但是如何才能使地方自治迅速的完成呢？我們認爲必先採用我們祖宗傳給我們的一劑妙法即保甲制度。我們倘若將目前已經普遍推行的保甲制度健全起來，那麼保甲制度將變成奠定地方自治的基礎，讓我們來分別的加以說明。

首先保甲制度能够推行得順利，可將無組織的人民組織起來，不團結的人民團結起來，守望相助疾病相扶。然而單是組織還不夠我們還要加以適當的訓練，訓練人民有遵守紀律的習慣，作爲地方自治的根柢。我們知道紀律在組織與編制，兩者之中都很重要；組織與編制都是關於多數人的事情，而多數人有秩序的向一個目標進行，必須賴紀律的維持，否則秩序必亂，事情亦無法進行。所以團體生活紀律

是最重要的條件。中國人最愛隨便，缺乏紀律習慣，在社會公眾問題上尤為顯著。梁啟超說過中國人私德不錯，公德不行的意思，即是指沒有紀律而言的。西洋社會與我們恰好相反，他們的公共生活很有紀律；比如在歐洲的電影院或大戲院，無警察管理，觀眾均須按先後次序購票進場，很自然的遵守紀律，不能為自己圖便利，越次而行。中國人遇到此種場合，都非爭先恐後，一場糊塗不可了。現在我們有了保甲制度可以訓練一般人遵守紀律，養成組織的能力，使他覺悟到個人是團體的一分子，個人不能脫離團體而生存的道理。這樣保甲制度辦好了，地方自治推行起來就方便得多了。

其次保甲主要的目的是自衛。原來所謂保甲制度，可以說是清鄉的主要工作，在社會情形不甚複雜時，保甲的功用，是不甚顯著的。但是目前在匪患甚盛的地方，實施保甲制度，在消極方面，已經可以清除反動，積極方面，更可以增加民衆的團結力量，現在保甲所採用的方法，不外是聯保，譬如每一鄉按照十家爲甲，十甲爲保的原則，在戶口調查以後，每戶黏訂門牌，然後按戶互具聯保切結，如有縱匪藏匪情事，全甲應聯帶負責，同時甲與甲之間，以保爲單位，亦應共同簽訂規約，彼此已有關聯，則縱然發生容納不良分子情事，立時其他各戶，就會依法檢舉。其他如外面遷入保甲居住的戶口，或保甲向外遷移的戶口，都要經過本甲的查考和保證，然後可以遷移，這樣一來，反動份子，無絕對不容易攬入在保甲內。保甲制度可以補救警察制度的不足，維持地方治安。如此治安既然有了辦法，自治就比較容易推行了。

最後，我們知道地方自治實行之先決條件，必先舉辦戶口調查，我們看總理手訂的地方自治開始實行法就可以明白。舉凡地方教育衛生各項自治要政的推動，都靠戶口調查的結果。又辦地方自治一定要舉行選舉，則關於選民資格如年齡性別籍貫等項靠戶口調查與人事登記的結果來證實。代表的選定與選區的劃分也要靠戶口調查的結果來確定。我們在上面已經說明戶口調查因爲種種客觀條件的限制，一

時尙不盡籌辦，但現在可用保甲制度作爲過渡時期的暫行辦法。在編制保甲的時候，必須先做戶口登記的工作，只要我們將目前戶口異動登記的辦法稍加改良，就可以達到近代或戶口調查的目的。我們的建議是仿效印度的例子，先在一個規定的時期內詳細調查戶口，再規定全國一個統一的時間內舉辦覆查，如此既可適合國情，又可以得到近代戶口調查的效果。地方自治便可以根據這一個結果來推行有效。

我們研究保甲制度知道他是推行地方自治的預備工作。從理論上講保甲制度本身也是適合國情的一種地方自治制度。中國社會組織的最基本是家不是個人，保甲制度是以家或戶爲其基本單位地方自治制度，是一種容易推行有效的制度。

（編者按：本文主要參考材料爲梁漱溟講，「中國之地方自治問題」；劉沛然著，「保甲的理論與實施」等書）。

第七章 結論——保甲與自治

我們老祖宗傳留下來的民衆組織制度，迭經王安石王陽明呂坤曾國藩行之有效的民衆組織制度，在近五年來的推行於安內已盡了功能；攘外也有作用的民衆組織制度——保甲，現在忽然受到若干無理的攻擊，是不可以不辯。

第一、就理論上說，保甲制度就是自治，並不是什麼封建社會的殘餘。我國歷史上就有若干時期足稱爲封建，保甲制度又是從何時代推行發展，不知曾核對過沒有。一般人狃於日本法學講義上的見解，硬將行政與自治分成兩截，只有地方以下才稱爲自治，這是日本國體應有的保留。其實，自治係對他治、被治、官治而言，一個具憲政而民主的國家，從中央行政以包於下層保甲，固無一不是自治。保甲不是自治，未知有何根據。激厲的說，他國所謂自治係以個人爲單位，保甲係以家庭爲單位，更適合於國情，更能將政治組織與社會組織相配合。

第二、就事實上說，攻擊保甲制度者說保甲長盡係土豪劣紳，應即改採民主選舉方法。下層保甲長人選未能盡善盡美，自亦係實在情形，但我國是整個地人才不足而國家，批評保甲長者請自己就地思考一下，對自己現在所任的職務，是否已經勝任愉快，居之不愧。保甲長是職務，辦公費少至於一元，故民間有「管教養衛四件事，衣食住行一塊錢」的謠歌。要知道在民衆的政治素養不深厚的國家，辦理選舉。土豪劣紳更容易操縱。我團辦選舉也。只一次了。那一次不是勞民傷財，選非其人。故與其用選舉，不如用訓練，集中知識分子，大量地訓練後派到各內地去做民衆訓練下層領導者反有功效。

又一種攻擊說保甲長盡係擾民害民，妨礙抗戰。但這也只是人的問題，不必牽涉到制度。募債徵兵的舞弊，是否只爲保甲長的責任，保甲長未與主管機關勾結，恐未見得有違法的胆量，苟無人加以從容包庇分贖，也未必就可以逍遙法外。民選的保甲長亦未必就能免俗吧！所以問題的中心不在保甲，而在募債徵兵的辦法，不在保甲長，而在命令監督保甲長的機關與人員。若說保甲長所求於民者太多，這是沒有辦法的。在抗戰期間，國家民族的利益高於個人的利益，所謂自治也好，民選保甲長也好，還是一樣地要求之於民，貢獻其人力物力財力。假如保甲長不奉行命令，姑息懈怠，難道反是不妨礙抗戰嗎？

第三、就改革方案說，各種改革或另創的民衆組織制度，並未見得如何高超，定有成效。保甲是本國歷史上所傳習，適合農業國家的國情，及重鄉土教人倫的民情，近年推行了五載，人民更漸成習尚。組織既不複雜，且與行政系統相連繫配合。其他的方案未必能均適合於此等的條件。古語云：利不百，不變法。要知道在上層亂發一言，輕易更動，其於全國的影響以至於所引起的紛亂是如何，應值得慎重注意。在抗戰期間，不是試驗什麼新方案的時候，一切要求循序進行，鎮靜，安定。否則舊法推翻，新制未立，組織的效能不能獲得，真是妨害並違反抗戰了。

附錄 最近公布修正保甲條例

修正保甲條例

第一條 本條例依縣自治法第七十四條之規定制定之，市有編組保甲之必要時，準用本條例之規定。

第二條 各縣地方原有的一切自衛組織，均應依本條例之規定，改組保甲，其辦法由主管部擬訂，呈請中央政府核定之。

第三條 保甲以戶爲單位，其編制依縣自治法第三條之規定。

第四條 戶長由家長充任，家長不能充任時，得由其指定一人爲戶長，甲長保長由鄉鎮區長召集所屬保甲內公民推選之，縣自治未完成前，甲長由本甲內各戶戶長推選之，保長由本保內各甲甲長推選之。

第五條 甲應按戶編組，編餘之戶不滿一甲者，六戶以上得立一甲，五戶以下併入鄰近之甲，一甲內有絕不逾五戶者，仍自成甲，一甲內有新戶不逾六戶者，收爲同甲，其全戶暫時他徙者，應保留其甲之順序，俟歸來時編組之。

第六條 保應按甲編組，編餘之甲不滿一保者，六甲以上得立一保，五甲以下併入鄰近之保，保內併入鄰近之甲未逾五甲者，仍成一保，保內併入或另立之甲逾六甲者，自立一保。

第七條 船戶寺廟及公共處所，由各縣該縣政府酌量地方情形，定其編組方法，船戶在陸上有住所或居所者，不另編戶，寺廟或公共處所內居住者，仍依各戶編組。

第八條 編組保甲，應先清查戶口，填具戶口調查表，編入戶籍冊，並逐戶填發門牌（修正）。

第九條

保甲編定後，鄉鎮區公所應分別編造本籍及寄籍戶數人口，性別，年齡職業統計表，籍戶寺廟戶數人口性別年齡統計表，及僑居外國人之戶數人口性別年齡職業統計表，報縣政府彙報省府及中央。

第一〇條

甲長之推選或改選，由甲內戶長等名額推選保長，由保長等名額推選甲長，其推選或改選辦法，由縣政府制定之。保長或改選，由保內甲長聯名報告於縣政府，由縣政府派員查核，如屬事實，即行改選。保長甲長任期均為一年，連選得連任，但鄉鎮區長及保長任期在時，得報縣以府令原推選人改選之，保內公民有過半數以上之戶，公認保長有不法行為時，得報鄉鎮區長召集各

第一一條

甲甲長改選之，甲內公民有過半數以上之戶，公認甲長有不法行為時亦同。

第一二條

有左列各款情形之一者，不得充任保甲人員：(一)未滿二十歲者，(二)住居本地未滿六個月者，(三)褫奪公權者，(四)禁治產者，(五)吸食鴉片或其他代用品者。

第一三條

保長不得兼任甲長，鄉鎮區長不得兼任保長或甲長。

第一四條

保長受鄉鎮區長之監督指揮，辦理左列事項：(一)監督指揮甲長之執行職務事項，(二)執行保甲規約事項，(三)覆查本保戶口及統計報告事項，(四)關於第七條之編組事項，(五)執行保甲規約事項，(六)覆查本保戶口及統計報告事項，(七)監督指揮甲長之執行職務事項，(八)其他依法令應屬保長之職務事項。

第一五條

甲長受保長之監督指揮，辦理左列事項：(一)執行保甲規約事項，(二)清查甲內戶及編定門牌事項，(三)壯丁之抽選及役務訓練分配事項，(四)覆查甲內奸宄事項，(五)輔助軍警及保長搜捕匪犯事項，(六)劃劃地方情形，辦理互保並舉切結及監視未經結保之各戶行動事項，(七)其他依法令應屬甲長之職務事項(修正)。

第一六條 保甲辦公地點，應就該管地方之寺宇或公共處所設置之。

第一七條 各戶戶長遇有左列情事，應即報告 長：（一）出生死亡或婚嫁遷徙，致生戶口上之異動者，（二）知有窩留匪犯或寄藏賊物者，（三）知有形跡可疑之人潛入時，（四）水火災害或疫癘發生時。

第一八條 甲長接受戶口異動報告，或知其情形時，應即報告保長，保長應即報告鄉鎮區長，但遇有前條第二款第三款情形時，甲長保長並得備遞救之緊急報告（修改）。保長甲長遇有救護水火災變時，得以一定警號召集壯丁隊共同為之。

第一九條 保長編定後，鄉鎮區長應即督促保長，分別召集甲長，開保甲會議，制定保甲規約，由保長甲長簽名，連同各該保區境內各戶戶長，應共同簽定，互保連坐。守保甲規約，有必髮時，同甲各戶戶長，應共同簽定，互保連坐。

第二〇條 前條保甲規約應訂之事項，由保長會議於左列各款範圍內，依本保需要情形定之：（一）關於保甲名稱及區域事項，（二）關於編定門牌及調查戶口事項（修正），（三）關於匪患之警戒通報及防禦事項，（四）關於查禁非法行爲及糾正不良習慣事項，（五）關於災害之警戒及救護事項，（六）關於水災救護事項，（七）關於保甲會議及合辦互助事項，（八）關於增進住民智識能力事項，（九）關於名勝古蹟之保護事項，（一〇）關於保甲經費之出納保管及公告事項，（一一）關於保甲長戶長及壯丁怠於職責之處置事項，（一二）關於保甲出力人員之費事事項，（一三）關於保甲會議事項，（一四）關於其他維持地方安甯秩序及公益事項。

第二一條 保甲內滿二十歲至四十五歲之男子，均應編入壯丁隊，分期受公民訓練及服工役，但有左列

第二二條

情形之一者，得免其編入：（一）家無次子，且其隊面影響一家生活，經證明屬實者，（二）殘廢者，（三）心神喪失或精神衰弱者，（四）在外有職業或現任本地方公職者，（五）現在學校任教員或肄業者，（六）有專門學術技能經縣政府核准免役者。

前條編入壯丁隊之男子，有左列情形之一者，得免受訓練：（一）服務軍警部隊一年以上退伍回鄉者，（二）在中等以上學校畢業，曾受軍事訓練有證明者。

第二三條

壯丁隊之編制，每甲爲一甲隊，每保爲一保隊，合一鄉鎮區之各保隊爲一鄉隊鎮隊或區隊，鄉隊鎮隊或區隊，由鄉長鎮長或區長指揮之。

第二四條

壯丁隊之服工役，依照保甲規約，經保甲會議之決議，由保長甲長指揮行之，保甲以外之工役，經該縣人民代表機關之議決，由鄉鎮區長指揮行之（修正）。

第二五條

壯丁隊之訓練，應於農隙時行之，全年計算至多不得過一個月，其訓練方法課目及教材，有全國一致性質者，由中央訓練機關定之，有全省一致性質者，由省訓練機關定之，縣有特殊情形時，由縣訓練機關定之。

第二六條

壯丁隊隊員之服務，不出縣境，但與鄰縣毗連鄉鎮互助時，不在此限。

第二七條

保甲所用之槍枝，應由縣政府驗明烙印，編號登記，保甲內各戶私有之槍枝亦同。前項槍枝，軍警不得借用或收繳。

第二八條

保甲經費，應列入縣預算，由縣政府撥給之（修正）。

第二九條

保長甲長均爲無給職，但必要時得酌給公費。

第三〇條

壯丁隊之服務，因地點較遠，或役務緊急，不能歸就購宿時，得酌予給養。

第三一條

保長甲長有怠慢觀公者，鄉鎮區長得按其情節，報由縣政府，依左列各款之一處罰之：（一）

免職，(二)詰過，(三)申誠。

第三二條

保甲內住戶勾結或窩藏匪犯，或故縱脫逃者，除依法懲處外，其甲長及會具互保切結之各戶戶長，由鄉鎮區長報經縣政府，依左列各款之一處罰之：(一)課役，(二)申誠。前項課役不得逾三日。

第三三條

前條情形，甲長或保之戶長，如有知情隱匿者，依法懲處，但自行發覺據實報告，並協助搜查逮捕者，酌免處罰。

第三四條

壯丁隊隊員，如有接濟匪犯或謀為不軌情事，除依法懲處外，保長或甲長應受第三十三條之處分(修正)。

第三五條

有左列各款情事之一者，由保長報經鄉鎮區長核准處一日之課役：(一)拒絕簽名於保甲規約者，(二)填報戶口不實，或任意銷毀門牌者，(三)無故拒絕編入壯丁隊者，(四)忽保甲規約所定之職責者。前項課役，如執行顯有困難者，得甲保長報由鄉鎮區長，核准易處一元以下之罰鍰。

第三六條

遇有左列各款情事之一者，除依照保甲規約賞卹外，並得報由縣政府或由縣政府轉報省政府，酌酌情形，分別核獎或給卹：(一)偵悉匪情，報告迅速，因而保全地方者，(二)破獲匪徒機關，或擒獲著名匪犯，經訊明者，(三)搜獲匪徒秘密運或埋藏之槍枝子彈，或大批糧秣者，(四)協助軍警抵禦或搜索匪犯異常出力者，(五)因擄繫或搜捕匪犯致受傷亡者，(六)因匪報復致受傷亡或損失者，(七)因公致傷或積勞病故者，(八)救護災害異常出力者(修正)。

第三七條

本條例之施行細則，由各省省政府及直隸於行政院之市政府，參酌地方情形訂定，報主管機

關備案。

第三八條

本條例第八條第九條規定之各種表冊，由內政部定之，第十五條第六款規定互保連坐切結之格式，由各該省政府定之。

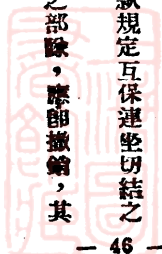
第三九條

縣保衛團法自本條例施行之日廢止之，現有之保安團隊，及其他類似之部隊，應即撤銷，其程序由主管部定之。

第四〇條

本條例自公布日施行。

（立法院二十六年七月二日通過）



討論大綱

關於地方自治

- 1 試從哲學政論法理三方面說明地方自治之觀念。
- 2 中國辦理地方自治的經過情形怎樣？
- 3 地方自治在今日中國何以重要？
- 4 抗戰建國與地方自治有何關係？
- 5 地方自治在中國推行起來何以不易成功？

二 關於保甲制度

- 1 保甲制度在中國的發展情形怎樣？
- 2 目前保甲制度有何流弊？
- 3 應當如何改良保甲的人事？

三 保甲制度與地方自治

- 1 地方自治實現起來有何條件？



2 保甲制度爲什麼是實施地方自治的基礎？

3 保甲制度本身爲什麼是一種適合國情的地方自治制度？

上海圖書館藏書



A541 212 0006 9336B



版 權 所 有

地方自治與保甲制度

編輯及印行者 獨立出版社

總 經 售

正中書局服務部
重慶中一路二八〇號
中國文化服務社
重慶上南區馬路十二號
拔提書店
重慶武庫街六十三號

民國二十八年七月初版
民國二十八年八月七版

實 價 二 角

上海書局
冊數 1
售價 0.15

52

