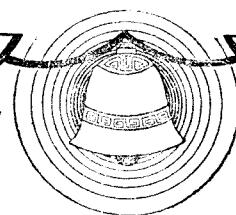


醫科學叢刊

黃強編著

正中書局印行

中國保甲實驗新編



版權所有  
翻印必究

中華民國二十四年九月初版

中國保甲實驗新編

全一册 定價銀兩元

(外埠酌加寄費)

編 著 者 黃 強

發 行 人 吳 秉 常  
南京河北路本局

印 刷 所 正 中 書 局  
南京河北路童家巷口

發 行 所 正 中 書 局  
南京太平路

(120)

保甲是依一定方式將散  
漫的民衆加以嚴密的  
編組成為一種有系統的  
地方政治組織

陳希夫題



欲人民安其居乃能樂  
其業保甲為安居之保  
漳識斯義讀斯書  
力行之完成之所厚  
望焉

葉楚復題



恢復民族自

衛力量

頌祝同題



組織民眾立縱的  
方面以保甲制度為  
最易推行出書為編  
練保甲之參政甚善

熊式輝



保甲良規

程天放題



## 凡例

- 一 本編側重保甲實際研究，以江西保甲爲對象；辦理較具規模之地，無不親歷其境，考查實驗，作繼起者參考。定名曰中國保甲實驗新編。
- 一 本編各章，所舉保甲條例，全指江西省政府頒布保甲條例而言，希閱者注意！
- 一 本編將前代地方制——鄉約村制——與保甲制，融貫一氣，藉觀古今中外之匯通。
- 一 本編以理論，沿革爲經；一切章則爲緯；經的方面，參考中國歷代史書及聞鈞天先生中國保甲制度，尹仲材先生村制學講義，緯的方面，多採自黨政機關檔案中及私家文稿等，特并聲明。
- 一 本編爲應時代需要，作根本改進計劃。特闢第十章，發表商榷問題，期未來之實現。
- 一 本編結論，特重國防問題；保甲可以安內攘外，于史足徵。現國內匪患粗平，安內已見端倪；今後保甲進行方針不改，自可作鞏固國防之準備。
- 一 本編共計導言，保甲一般意義，鄉約與保甲，保甲與村制成例，中國保甲歷史沿革，保甲在中國現代政治需要，江西保甲實施近況，保甲實施困難與救濟，保甲實施步驟與途徑，今後保甲改進問題商榷，結論，附錄十章，涵義均詳導言中，不贅。



- 一 本編自民國二十三年秋屬稿，至翌年春三月編述告竣，計費一寒暑。
- 一 本編爲借助他山，求學理上之攻錯起見，歡迎國內賢達，投文正謬，作再版更正，毋任盼感！

## 陳序

江西自昔爲保甲施行之模範區，如宋范仲淹，張定叟之行保伍於袁州萬載，史稱其境內奸細，一無所容；朱熹之行保甲於建寧崇安，旣弭盜賊之原，復便倉儲之制。及明王守仁巡撫贛南，值剿匪之後，亂黨投誠者甚衆，復立十家牌法，藉爲控制，勉以自新；且組織謹嚴，村里一遇有盜警，各保甲卽相率禦侮，無有已時。迄今三四百年間，此種制度贛南猶有存者，其收效之宏與樹基之遠，良可見也。

近歲其匪肆虐，贛中爲墟；民國二十一年，蔣委員長親往督剿，鑒於人民之散漫，自衛之乏力，乃頒保甲條例，以組織民衆，充實自衛。施行以來，成效不著，不三載卽將其匪之地方組織一律摧毀。閭閻差安，農工樂業，贛中保甲制度之施行，乃益樹全國之楷模。

黃本初同志，臨川人也，服務黨部，相隨甚久，贛東赤餓方張，黃同志適在桑梓工作，對於保甲政制之薰陶既深，實驗於保甲政治之下亦較明切。今爲茲編，繁徵博引，立論甚詳；而於各地實驗之得失，以及今後策進之方法，尤不惜殫精竭慮，以貢其所得。是則斯編之出，將不僅予人以理論研究之資，且更可爲全國保甲施行之參考，其所裨益者溥也。特於付梓之頃，用以一言爲序。

陳立夫廿四年四月

## 自序

二十二年秋，余受命中央，主持江西黨務，兼負五區指導之責，所轄類皆匪區。來年，復奉蔣委員長令，職司宣撫，以故出沒匪區，視察保甲，靡不千里騁馳，躬與其事。舉凡保甲之涵義，保甲之施行，若者便於民，若者梗於行，間筆之備忘，漸成巨帙；同志咸勸彙而布之，終以公私交迫，卒卒未能就也。適崇仁名宿黃勵剛先生，年來筆硯相隨，遂請編輯，約期蒞事，計時一寒暑，始觀厥成。顏曰：實驗新編，誌其實也。

編述既竟，感慨油然，國難至此，復興果屬何道，謀國之士，經緯萬端，爲政當局，彷徨莫決；執唐虞之治，馭現代之政，自嫌古方今病，繫枘不容，將欲捨東謀西，歐化是尙，而淮枳多幻，遷地難良，言新言舊，徒滋紛擾。然強此大實驗所得，則覺爲政不在多言，任擇一善而執行之，斟酌損益，期於至當，不斲努力，以求貫徹，精神所至，無不足以救中國；矧保甲爲我國國粹，具時代精神，可以守常，可以應變，苟今後施行，一師一十年生聚十年教訓之故智，復興之道，何能外此。惟是作輟無常，興廢靡定。不及十年，又或花樣翻新，別謀新政，斯可慮耳。

年來保甲盛行，坊間甚鮮專書，可供參考，得自民間經驗者，尤不多睹。余愚鈍無似，曷敢妄冀古人，唯斯編所記，尙覺實事求是，倘不遺淺陋，取其一二，斯則個人服務黨國區區之意焉。謹序。

黃強廿四年五月







第九節 在實現徵兵上之需要……………一七九

第七章 江西各地保甲實施近況……………一八四

第一節 緣述……………一八四

第二節 江西保甲一般之計劃……………一八五

第三節 臨川保甲實施之近況……………一九〇

第四節 南昌市保甲實施近況……………一九九

第五節 安義保甲整理之經過……………二〇四

第六節 附錄三則……………二一三

第八章 中國現代保甲實施之困難與救濟……………二二五

第一節 引述……………二二五

第二節 編組保甲程序……………二二六

第三節 關於民衆者……………二二九

第四節 關於區辦公處者……………二三〇

第五節 關於區長者……………二四二

第六節	關於保聯者……	二四四
第七節	關於保甲長者……	二四六
第八節	關於保甲上一般問題……	二五三
第九節	關於壯丁方面……	二六八
第十節	關於剷共義勇隊方面……	二七〇
<b>第九章 保甲實施之步驟與途徑</b>		
第一節	基本工作……	二七二
第二節	推進工作……	二九二
第三節	實施之程序……	三〇二
<b>第十章 今後保甲改進商榷</b>		
第一節	改制原則上之改進……	三〇八
第二節	確立政治上之地位……	三〇九
第三節	確立教育上之地位……	三一二
第四節	設置監察擬議……	三一七



第五節	制定保甲上婦女之責任	三二八
第十一章	結論	三一九
第十二章	附錄	三二一
一	鄂皖三省剿匪總司令部實施保甲訓令全文	三二一
二	剿匪區內各縣編查保甲戶口條例	三二六
三	中國國民黨中央執行委員會第一七九次常務會議紀錄	三四二
四	內政部函復中央宣傳部關於保甲運動之意見	三四三
五	縣組織法	三四八
六	縣組織法施行法	三五六
七	區自治施行法	三五九
八	鄉鎮自治施行法	三七一
九	縣保衛團法	三八七
一〇	完成縣自治分年進程序表	四〇五
一一	清鄉條例	四一〇





## 第二編 護

「保甲」（左傳）國粹，其悠久歷史。溯其源流，當肇自周官制以前，歷代相沿，因時制宜，以神其用。成周之世，主於教，齊桓之候，主於兵；嬴秦之制，主於刑律；炎漢之治，主於捕盜；晉魏主戶籍，隋主檢察；唐主組織；宋始正其名，初則嚴於保衛，終則并以雜役；元重鄉教，有明之制在役民；有清之制在防民。其運用手段，施行策略，大都專制時代，用民，制民，馭民，防民之術；以云民衆組織，民權訓練，地方自治，自衛力量之養成，固未嘗夢想得到者也。

原夫保甲之制，自其構成分子言之，實以「家」與「人」爲組合之單位。將散漫無統系之民衆，用適合社會環境之規律，依一定之數字與方式，（保甲組合分子之數量，大率以五，或倍於五數遞進。）以精密其組織。施行之始，在使民衆有組織；繼使民衆有訓練；終之使有組織與訓練之民衆，發生強有力之政治力量，藉以維護地方，共存共營而後已。

自其治體言之，實爲政治組織之最下層。蓋「保」與「甲」二者，具有相互循環之作用：有時因家之組織關係，以範圍個人之行爲；亦有時因人之結合關係，以整飭家庭集團之行動，其效用繫於人者爲多。至施行法則：

一方考慮環境之所宜，收因家制人，因人制家之效；一方體察本身行政之方便，使不流於過剩之強制，與消極之結保；明乎此，則保甲之利弊與策用之術，可以見矣。

總上述兩者之含義，可知「保甲」不僅為建立政治組織，且為健全社會組織之起點。故現代我國「保甲」推行上的，在由訓政以達憲政；第一步工作，即在建設地方自治，為健全社會組織之起點。故現代我國「保甲」推行上唯一注意之點，即在變被動之領導，為自動之方式；變官治之性質，為自治之張本。十數年來，我國全社會，輾轉為新舊軍閥與匪共肆虐之修羅場，農村經濟已將破產。故軫念民瘼，必以安定社會為第一義，捨此無法做起。然欲安定社會，必須政府有靈活組織之機能，人民有自救救人之決心，此中方法之運用，除實施「保甲」無他道也！是以「保甲」之施行，既非離地方自治而獨存，地方自治，更不可徒飾美名，而鄙棄保甲之實也。

編者籍隸臨川，工作汝水，遠稽前哲，溯荆公之法治猶存；邇傷多難，覺救國之良模攸賴。對於保甲政制之薰陶日深，實驗於保甲政治之下者，亦較明切。關於「保甲」政制上之典章文物，黨政機關之法令規章，與夫一般時賢之著述，得獲「先睹之快」。用是抱「述而不作」之願，網羅新舊，編輯成書，為辦理保甲者之參考。區區愚衷，聊表野人獻曝之誠，非敢掠美也！其間自首至尾，前後凡十二章，除十章「今後「保甲」改進商榷」，陳義較遠，期諸將來實現；餘多實際材料，冀正在推行「保甲」地方，得適當之參考。昔漢文帝語賈誼曰：「卑之無甚高論，冀目下可以施行。」蓋本此義也。其在「保甲」施行已久，成效顯著各地，亦不必認為明日黃花；仍求變

官治紳治，被動之「保甲」，爲民治民主自動之保甲，斯可矣。茲當編述告竣，正待付梓，循例不能無一言。謹將本書各章含義，逐一引其大凡如次。作導言第一。

刑公變法，始見「保甲」整個名詞。遠稽皇古，以迄現代，據其關係「保甲」制度名詞之成立，文義孳乳，實爲相生而得。其間涵義極博，綜其要旨，不外古人「守望相助」之引伸。並可分廣狹二義：狹義爲保護政策，廣義爲地方自治。作「保甲」意義解釋第二。

勸善懲惡，莫如鄉約，緝奸肅盜，莫如編查。二者有表裏作用，分之爲兩事，合之爲一體。考其真諦，實具軌物齊衆，刑教兼施之旨，故「保甲」制度中含有教化之意，與鄉約殊無二致。作「鄉約」與「保甲」第三。

「村制」與「保甲」二者同爲社會最下層之組織，有表裏互助之一貫精神。有「村制」以奠其基，而保甲之根本，愈臻強固；有「村制」以培其本，而「保甲」之訓練，更易爲功。作「保甲」與「村制」考證第四。

古者地方制度，初無一定規律，僅具沿習運用之精神，故恆因人而治，亦卽所謂人治也。後世政繁事冗，法理應用漸精，制度倡行益備，蓋人治不可得，法治尙焉。今考「保甲」制度，其演進之跡正同。宋神宗以前，保甲之名不立，其法意實多蘊存。故「保甲」之名，雖不著於刑公變法以前；保甲之用，實宏於前代地方政制之中。其後法規逐漸嚴密，以迄有清，規模益備，作「保甲」歷史沿革第五。

「保甲」制度運用之途徑，所在皆是。理論之推勘，與政治環境，社會環境，足供印證者，亦頭頭是道。編者原

不欲過於鋪張，徒示浮誇，但覺「保甲」運動，與當前種種政治社會問題，相為需要，有能不已於言者。爰輯時政，分類編述，作保甲在中國現代政治需要第六。

赤焰猖狂，江西為烈。蔣委座節駐督剿，規定三分軍事，七分政治，為清剿原則，而側重江西。故江西之保甲，組織嚴密，章則亦粲然明備，堪資借鏡。自赤偽都搗後，犁庭掃穴，益著功能；而「保甲」之為用，更為舉國樂道。若南昌「保甲」之重視公民陶冶，足為城市保甲之軌範；臨川「保甲」之訓練壯丁，為各縣樹自衛之風聲；均可作繼起之模型。爰作江西各地「保甲」實施近況第七。

保甲初辦，百弊叢生。欲去弊興利，厥惟辦理得人而已。人者何？曰官，曰紳，曰民是也。當組織經始，地方人民純處被動地位，求其於事有濟，自必以官治為主要；既經組織具有訓練後，人民與官紳同力合作，不憚於官治之嚴威，不流於民治之狂暴，自以紳治為宜；若夫政制已健全，人民為主人，官紳為公僕，則「保甲」之治，自屬有機體作用，可恆可久。述者乃於編輯之餘，遍走江西各縣，作「保甲」普遍之調查，就其實施上所發生一般之弊竇，訂「因病施藥」之救濟計劃。爰闢一章，名曰「保甲」實施困難與救濟。其實困難與救濟，原無二致：其中困難之所在，即救濟之所由施。究其根本，「人」而已矣。辦理無人，即根本上之困難；辦理得人，即根本之救濟。想亦有心君子所公認！作「保甲」實施困難與救濟第八。

「保甲」運動，不在徒托空言，要在形諸實際；不僅在治法之彰明，要在治人之得用。若黨部，若黨員，若政府，

若人民舉凡朝野上下，必須聚精會神，朝夕於「保甲」一途，致力効命，始克有濟。爰將治人與治法各方面，臚列一章，以示「保甲」工作進行之所在。作「保甲」實施步驟與途徑第九。

居今之世，行古之道，欲恢復社會組織之靈魂，重振人類互助之美德，變他動的自治，爲自動的自治，變役民防民之政，爲保民教民之方。其道奚由？亦曰：將今後保甲政制，根本改進而已！換言之，即將我國歷代「保甲」法制之精神，運用之方式，一變爲現代中國革命化之「保甲」政制是已！其在政治教育兩方面，均有連索之關鍵，自非同時根本改造不爲功！作今後「保甲」改進問題商榷第十。

保甲制度，爲自治自衛之良規，刑教兼施之善政，自來運用之旨雖殊，而法制之精神，要皆一致。其運用方式，與相關事實理論，全書已分章編述；今後工作之趨向，亦已縷舉，再約而言之：

- 一 以鄉人治鄉爲入手；健全民治爲原則。
- 二 以安定社會爲始基，鞏固國防爲終點。

### 作結論第十一。

荀卿曰：「欲觀聖王之迹，則於其粲然者矣。」粲然者何？制度典章是也。今之實施保甲者，亦必於規程，法令以及各項表冊之中，切實參考，而後措施裕如。爰集黨部政府，以至各地方實際施行條例，都爲一章，以爲國內今後辦理者之一助，作附錄第十二。



## 第二章 保甲一般之意義

保甲政制，自其意義言之：有謂爲周官遺意，或管仲「寓兵於農」遺法，變通適用，因時制宜。自其本質言之：有謂爲「五家一聯，十家一保」或「十家一甲，十甲一牌」重疊相維，以神其用。此可謂知其外形之變相，組織之方式，而未詳其內蘊之含義，組織之機能，體制之異同，以及一般之政論。不足以言整個保甲之政制。

茲因便於探討計，特爲詳徵確考，作正本清源之論；爰定下列研究兩項方式：

甲 闡釋保甲字義，以根究其來源。

乙 詳徵保甲政制演進之史跡，以明其體用。

### 第一節 保甲字義之解釋

甲 保字的釋義——按保字的含義，厥有四端：曰安，曰守，曰城，曰任。書經曰：「懷保小民。」禮記曰：「入則有保。」蓋言保護人民，而使之相「安」也。周禮曰：「馭萬民，五曰庸保。」註云：「安」有功也。統諸說以觀，保之爲「安」於義可謂精博矣！禮記月令曰：「四鄙入保，一此之所謂保者，實含有「守」之義。故其註云：「小城曰保，都邑之城亦曰保。」夫保既有「城」之義；是保之一字，方且由空泛抽象之字義，進而爲具體實物之名稱。

周禮曰：「五家爲比，使之相保。」註曰：「保，猶任也。」蓋言互相保衛，而「任」其責也。是保之字義，括之爲「安」，爲「守」，「爲」城，「爲」任，「誰」曰不宜，倘再別四者之對象而言，則「城」之爲義，有堅壁防禦之性質；「任」之爲義，明人與人互助之關係而「任」其義務；「守」之爲義，爲鎮壓社會之變態而發；「安」之爲義，爲應付社會之常態而發，斯皆「保」字之義也。

乙 甲字的釋義——按「甲」之一字，有作兵甲解者，如周禮王制「命大司徒教士以車甲」，故管理甲兵戈盾之官曰「司甲」。此可知「甲」者，乃軍用品之名詞，戰鬪防禦之具耳。卽其義而引伸之，甲之爲義，實近於防禦之性質；故蟲介曰甲，草木初生之孳子亦曰甲。此之所謂甲者，以其可資防衛生命之謂；故古戎衣亦曰甲，皆爲此義之引伸。總諸說而言，具見甲之爲義，卽一切生物，用以維護生命之工具是已。

丙 保甲連字的釋義——正字通曰：「保甲者，編籍民戶，彼此詰察，防容隱奸宄也。」此可謂釋保甲制中「甲」字之義矣。又魏默深曰：「保甲之制，以兵法部伍其民；」此可謂釋保甲制中「保」字之義矣。故保甲二字之文義，自其外形觀察，則有保安、保守、保任，或堅甲禦侮之性質；自其精神推論，則保爲編戶之政，甲爲編伍之政，合二者制度而言，方爲整保甲制度；合保甲二字連繫稱之，方爲整個保甲名詞。是故保甲二字，既經貫用，演其其名詞，則此保甲制度中之「保」或「甲」，與普通習用之保字或甲字，其文同，其義未可同語。

惟據其關係於「保甲」制度名詞之成立，文義孳乳，實爲相生而得。故保甲之意義，所含甚博。綜其要旨，不

外古人「守望相助」意義之引伸。倘再詮次其要旨，作一概義：則保甲者，乃爲人羣以圖生存爲目的之守助方法之一種組織；吾國古時人民與政府，合力維持治安之一種制度。其狹義可稱爲保衛政策；其廣義實爲地方自治之梯階。

## 第二節 保甲本質之探討

考保甲制度，始於成周，變於齊秦，而光大集成於宋之王荆公。明神其用，清備其法。就歷史上之觀察，各代保甲不同之點頗多；要皆變其外形，而非易其本質也。保甲之本質爲何？就概括言之：

- 一 本身組織之機能。
- 二 國家政制之地位。
- 三 組合分子之對象。

上列三項：無論其空間與時間有無變化，而其實質上應具之現象，仍一貫如初；此卽保甲制度本質所在也。分論如次：

甲 本身組織之機能——保甲本身之組織，有基於以「家」爲組合之單位者；有基於以「人」爲組合單位者。斯二者又復合而爲用，分而相掣，以樹立國家社會之基體。而此種機能之所託，則全在其組織；一面有向

下的效能，一面有向上的作用。故法能極其微末而復著其大體。清李光墀曰：「保甲者，分之極其細而不紊，合之盡其大而不遺。」此正爲甲保組織機能上之特徵。是以能使一人，以制千百人；復能使千百人而監督於一人；能使一家以致治於千百家，復能使千百家共監視其一家。斯所謂一人得治，其餘之家皆得治；一人得所，一切之人羣，皆不患失所。制一人足以制一家，制一家更足以制一鄉，一邑，其機能盡在於此。

乙 政制上之地位——保甲爲合於進化原則，團結民衆之初步工作。故在政制上之組織階段，爲最下層；而其所處之地位，極關緊要。蓋政治能力之樹立，基於有組織之民衆。民衆之如何能使其有組織，有活動，有權力，又端賴其組織之技術。保甲者，民衆組織最良之技術也。藉非然者，則組織之技術不良，斯組織之機能不備；組織之機能不備，則組織之效用不顯，亦若一盤散沙，夫何享用民權之足云！

現代民主政治之特徵，一切政治上之設施，不僅應以被治者之意見爲基礎，且應以民衆自覺之意志以執行。換言之，惟服從於公民中多數意見之政治，始得稱爲民主政治。基於上述理解，以衡論保甲組合之制度，其義適通。蓋保甲在國家之地位，居政治之下層，其組織極爲細密，積累相沿，以成爲整一的政治體裁。其作用實在使多數民衆對於政治常識訓練，多得躬行實踐之機會，以獲取經驗，而從事於人類生存上有意義、有理性之政治裁制工作。庶幾國家社會之下層組織，堅實鞏固；民衆之參政理解與經驗，亦漸明確豐富，無可愚弄；民衆對於政治上之自覺意志，因以強固；真正民主政治之實現，自然可期矣。

丙 組合分子之對象——保甲組合之構成員，實基於「家」或「人」之本體，而具有對象可尋；非若過去村里鄉之組織漫無限制所可比擬也。夫所謂家者，即為人類中所具有一個共同生活之團體名稱。在法律上有家長本位主義，或共同生活主義之解釋；所謂人者，即為在自然狀態中，屬平等自由獨立自存之個體；在社會組織狀態之下，又為社會之構成員，受支配於社會之份子。故在政治學者與社會學者，有「人生而自由」或「人生而不自由」之解釋；前者為盧梭之說，後者為拉斯溪之說。由此二說之解釋，足徵其在國家社會之關係；吾人可認為「家」與「人」之組織問題，實為國家社會之構成問題。蓋政治社會問題之發生，亦即人或人羣生活生存問題之發生；深刻言之，人的組織問題，較家的組織問題為切要。人類受社會複雜綜錯之關係所支配，遂成為國家社會構成之總機體，形成政治經濟問題之元素。故人類原始，已有依自然狀態構成無文理之集合，以圖生存。至社會進化後，則不僅組織之程序緊嚴，且日趨於合理化。必如此，乃可維持政治上社會上之治安。所以在某種關係上，形成一種「家」的結合；在某種條律上，形成一種「人」的結合；皆為社會進化階段中，必然之狀態。而此中「家」或「人」組合的方式，有下列三種：

一 家與家之組織。

二 人與家之組織。

三 家與人之綜合組織。

此三種組織方式，兼備其機能而有之者，厥爲保甲組合之制度。原夫保甲組合之效用，恆依一定之數字，以爲組合之階律，行使全民之政權和治權。此種組織，較切實際之效用，要非抽象的行政區域之名稱所可比也。雖然，村里之組織，吾人或亦可目爲由「家」或「人」之組合，以爲其單位。第詳加研究，則知「家」與「人」之構成村里鄉鎮之關係，由於村里內之人丁家戶，無一定數量與標準；僅出於行政意義之假定名稱。故其中之家或人，乃由集體之狀況，歸納而成；非由其個體上一定之限度，具均衡之組織，此固有顯然之別也。又在習慣上，劃分村區之準則，恆稱若干家爲一村，若干村爲一里，若干里爲一鄉；此雖僅有基於家的組織，而爲計算之單位；然以人爲組合之準則者，則已無之，是又具顯然之別也。故保甲分子組合之對象，較村里組合之基體，爲具體化，爲規律化，已不待詳證；保甲爲村里制之下層組織，其本質上之特徵，即在於是。

綜上說保甲之名稱，性質，法制之精神，組織之效用，與夫在政治上設施之意義，具社會組織之特徵，皆可一見其梗概；茲更較其外形之變化，與本質上不變化之事例，以見其含義，明其實效，顯其機能，證爲政治之良法。則保甲之意義與性質，精深博大，一覽便得，（師問鈞天先生意）列表如左：

名稱	保 甲 外 形 之 變 化				備 註
	等	級	組合數位	保甲本質之固定	
		組織機能	政制地位	組合分子	

伍	什伍	亭	伍	伍	軌	鄰	比	井
(?)	(?)	四級制(?) 其上有鄉縣二級下 有里一級	(?)	六級制 其上有什 小戎卒旅軍五級	五級制(?) 上有什 里連鄉四級 郊外有 邑率鄉縣四級	六級制 其上有里鄧鄙縣遂 五級	六級制 其上有閭族黨州鄉 五級	七級制(?) 其上有朋里邑都師 州等級
(?)	進以五數或以十數	以十數進	以五數或十數進	以五數進或十或 五十二百二千	以五數進或三數 四數六數十數進	以五數進	以五數進	以八數進或以三 數五數進均乏定 則
				以人的結 合聯絡家 的關係				以家的組 織範圍人 的行動
爲下層	爲最下層	近於下層	爲最下層	爲最下層	爲最下層	爲最下層	爲最下層	爲最下層
?	家	里 定家無 數	人或家	人	家	家	家	家
晉之閭伍法	漢亭里制中什 五法	秦始皇以後之 亭里制	商鞅之什伍法		管子五軌之制	周六遂之制	周六鄉之制	黃帝之井田制

保 伍保曰一	甲	保	保	保	伍	團	鄰比	鄰
(?)	不詳	三級制 上有大保都保	四級制 上有隣里鄉三級	四級制 上有區族鄉三制	(?)	(?)	三級制 上有閭族黨	三級制 上有里黨二級
大率以五數進	基於家的組合者 以二三十家不等	以十數進或五之十 倍數或以五之十 倍數進	以三數四數或百 數五百數進	以五數或五之倍 數十之倍數進	(?)	以百數進	以五數或五之倍 數十之倍數進	以五數或五的倍 數進
	單位的 盡其用以	與(家) 的(人) 的(家) 的(人)	全在混 合(人) (家)					
為最下層	為最下層	為最下層	為最下層	為最下層	(?)	(?)	為下層	為下層
家	(家)或 (人)	家	家	家	人	家	家	家
宋程灝之保伍 法	宋王安石之保 甲法	唐之保隣里鄉 制	隋之保閭族黨 制	北周團制		北齊之鄰比制	後魏之三長制	



里社	甲	甲	牌	甲	甲	社	甲 (首甲)	保 伍保曰一
不詳	二級制 上有里甲	二級制 有總甲	不詳	二級制 上有保	二級制 其上有里	(?)	三級制以上有社	(?)
以二三十家或四五十家組合	十進或十之倍數 又十分之一的數 字進	以十數或十之倍 數進	以十數進	以十數進或十之 倍數進	以五數或十之倍 數又十分之一的 數字進	以五十為單位	以十數進或十之 五倍遞進	大率以五數進
不詳	最下層	最下層	最下層	最下層	較下層	中層	最下層	為最下層
家	家	家	家	家	家	家	家	家
甲制 順治七年之里	甲制 順治三年之里	甲制 清順治初之總	家牌法 明王陽明之十	制 明周孔教保甲	明之里甲制	元之社制	制 宋朱熹之社倉	伍法 宋范仲淹之保

圖保	甲	牌	註	釋
不詳	三級制 有保有鄉	三級制 上有甲保	1. 上有(?)符號者,爲示全部有待考慮之意。 2. 不詳,爲示全部尙待深考之問題。 3. 空白者,爲示無從考證之問題。	
(?)	以十數或十之倍 數進	以十數或十之倍 數進		
不詳	最下層	最下層		
家	家或人	家或人		
順治十七年行 於南方之制	清黃六鴻之保 甲法	清康熙四十七 年以迄咸同規 定之保甲制		

觀右表可知保甲制之特質：一爲基於社會組織之最下層，具大小相維之機能；一爲基於家與人之混和組合，爲其構合分子之對象；一爲基於合理的數率，爲其組合之比例。具此三者之關係，故能節節相制，彼此相保，社會之組織靈活，分子之個體健全，所謂共同擔保，共同責任之義，具見于斯。至於保與甲，既可合稱，亦可分割；究其爲一體，或爲二體，或爲二體之總合，於下節分論之。

### 第三節 保甲體制之分析

保與甲爲先後時代不同之兩種制度；大概保之時代先於甲，故不稱甲保而曰保甲；觀於上列表，可檢查得之。其始之爲用，固爲防盜備患之術；其究則爲助官府政令所不逮；考之歷史，俱足證明。然欲明保之制度與甲之制度，其間異同之點如何？則應從其組織關係，大小關係，分立關係，合併關係，四者之事例，以明梗概。

### 甲 關於組織異同之點：

- 一 在隋唐之世，以家爲組合單位，其數五或三；有保之名，無甲之稱。
- 二 宋朝以家——指未抽丁前之編戶而言——爲組合之單位，其數爲二三十不等，卽甲頭之制。有時或依保內抽丁之人數，爲編伍之組織，頗類什伍制。
- 三 在明清之世，大率以家爲組合單位，其數爲百或千「保」。唯清代間有以人爲組合單位者，其數爲十或百「甲」。

### 乙 關於大小異同之點：

- 一 明周孔教清黃六鴻等之保甲法，均以十家爲甲，百家爲保，均屬「保大於甲」。
- 二 宋朱熹之社倉制，以十家爲甲；同時程灝之保伍法，則以五家爲保，足爲「甲大於保」之例證。
- 三 宋王安石之保甲法，以十家爲保，五十家爲大保，五百家爲都保；同時且按丁編伍爲甲，或二十家爲甲。此之所謂保與甲者，實具「平行之組織」。

### 丙 關於分立異同之點：

#### 一 單獨設保的——

1. 隋之保閭族黨制中，以五家爲保。
2. 唐之保鄰鄉里制中，以三家爲保。
3. 宋程范兩氏之保伍制中，以五家爲保。

#### 一 單獨設甲的——

1. 宋朱熹以十家爲甲。
2. 明之里甲制中，以十家爲甲。
3. 清之總甲制和里甲制中，均以十家爲甲。

### 丁 關於合併上異同之點：

保與甲兩種制度，有時合併稱之爲保甲制度。形式上固爲統一，而在實質上，則不無異同，例如：黃六鴻之保甲，鄉三級制，與大清會典之牌保甲地位相當，其組織範圍，則甚差異。

## 第四節 保甲各家之政論

一 李光型云：知地方之險易，村居之疏密，而後聯比分甲，可行出入守望之政；知墩台驛遞之遠近，橋梁舟楫之所屬，而後期會修建，可行奉公濟利之政；知水土剛柔之性，山澤原隰之宜，而後區種別材，可行因地利民之政；知人民生聚之多寡，土宜物產之盈絀，而後勞力勸耜，可行農末相資之政；知閭里疆域之息耗，居民世業之貧富，而後誘勸蓄積，可行斂散調卹之政；知姻婭族姓之相聯，比閭同里之相屬，而後讀法講諭，可行孝友睦嫻之政；知田園家室之有賴，四民藝術之有託，而後分別勤惰，可行課督鼓勵之政；知剛柔智愚之異質，奢儉貞淫之殊習，而後旌淑別慝，可行勸賞刑威之政。故保甲一行而政畢舉矣。

二 劉淇之曰：每縣若干里，每里若干村，每村若干保，如身之使臂，臂之使指，節節相制，故易治也。

三 徐文炳曰：今爲變通保甲之法，而設立守望卡房。其法在各鄉橫直五里內，聯絡各村，於要路總會，共建一卡房。各同卡各村，各編一丁戶清冊；又合各村所編，彙爲一冊，謂之同卡冊。其各村人戶，每十戶爲一牌，以居首者，督率十家，謂之牌頭。在同卡各村人戶，合舉二人，管理卡務，謂之卡長。就通鄉各卡人戶，共舉一人，謂之鄉長，亦稱鄉約。以次相統屬，而行守望，稽察諸政焉。村外有盜賊，則協同追捕；村內有奸匪，則互相稽查；盤詰不出其家，防護不出其村。是一家一村之民，各自有衛，亦互相衛也。其卡長鄉長等，必選擇而任之；其設卡事件，不假書役，不由現充保甲人等，專俾紳士富戶經理，盡絕派別滋擾之弊。

四 沈彤云：保甲之設，所以使天下之州縣，分其治也。州縣之地廣，廣則吏之耳目有不及；其民衆，衆則行之

善惡有未詳。保甲長之所統，地近而人寡，其耳目無不照，善惡無所匿；從而聞諸州縣，平其是非，則里黨得治，而州縣亦無不得其治。今之州縣官，奉大吏之命，舉行保甲，而卒無效者，非保甲之不善，爲保長甲長之人有未善也。周之時，自鄰長而外，皆士大夫，士大夫皆有德行道藝之賢者能者，故分民而使之治，而各道以親親長長慈幼之恩；勸之以相保，相受，相葬，相救，相調之誼；教之以祭祀，喪婚，飲酒之禮；耕耨也，則趣之；行役也，則作之；財賦也，則斂之；讀法也，則從而勸戒之；善者賞，惡者誅，而無不供其職。……天下無有一家一人不治焉。今之保甲長者，大率庶民之貪利無恥不自好者，弊端百出，焉有其效！故舉行保甲，必先擇其長保甲之人而後可。……牌頭以庶民之樸直者爲之；保甲長必擇士之賢者能者而爲之；其平日必能表率一鄉，鄉人之不善者教導之，使其心不終陷於邪僻；又必有以區劃之，安置之，使其衣與食，不由兇惡而得，歷久漸馴，而里黨之風，自歸於正。

五 侈國器云：保甲實行，則事理民安；虛行，則事煩民擾。夫盜豈有不與人同里而居，朝夕相見者乎？彼生理經營，里人有不知者乎？所與交遊，姓名，而貌，里人有不識者乎？縱在孤村，豈無親戚，族黨，往來者乎？其來踪去跡，居停主人，有不熟悉者乎？若以鄉甲之法，實在舉行，如有一人爲盜，則閩約舉發，如有一人非盜，而被盜誣，則閩約保救。惟鄉甲廢，而盜賊敢於公行；鄉甲廢，而盜賊始有淵藪；鄉甲廢，而被劫無聲援；此盜風所由日熾也。

#### 六 黃六鴻保甲政策要目九條如下：

1. 欲保甲之實行有效，非保甲長得人不可。

2. 欲增進保甲之功能，非分任鄉長與保長之個別職責不可。
3. 欲保甲長之得人，宜隆禮優遇；先出自公舉，後由官加任。
4. 保甲長宜有一定選擇程序；須先選保長；至於保正十家長，於編甲之後始選。
5. 集鎮村莊，宜建立柵門，築濠牆濠，由鎮集村長及莊頭專司其職，而保正協助之。
6. 漁舟埠船，一例編甲，使居民行旅，皆共相安。
7. 以賭博，娼妓，清界，救火，諸事之檢察協舉，均併入保甲施行之範圍。
8. 期保甲之必行，行之必有效驗，尤在功罪明，賞罰信。
9. 期保甲爲止盜之良策，尤須用以盜安盜。以生之法，易死之法。
- 七 曾國藩創辦團練法云：此項辦法，重在團，不重在練；團者，即保甲之法也；清查戶口，不容容留匪人，一言盡之矣。練則必製器械，造旗幟，請教師，揀壯丁，或數日一會，或一月一會。又或厚築礮堡，聚立山寨，皆大有興作，非大斂錢不可！

八 張之洞保甲說：以保甲守助之法，爲肅清地方，協助兵汛之用。於緝捕之匪徒，則嚴正典刑，以收保甲之效。故曰，撫良民，則以煦嫗寬平爲治；懲亂民，則以剛斷疾速爲功。

## 第三章 保甲法制與鄉約

### 第一節 保甲規約與鄉約

吾國古代政治思想，夙分刑教兩大途徑：申韓之流，類皆以刑爲政，遂開後世法學之濫觴；孔孟之徒，倡言以教爲治，實爲後世儒學之權輿。

扶儒法之中心，備刑教作用而有之者，厥爲保甲法制。蓋保甲之「制」，其間用民馭民之術，卽具法的觀念，而求其致治之理；保甲之「法」，其中育民，訓民之道，卽本教的立場，而彰化育之功。吾人根據「法」與「制」之基本觀念，作用既有不同，則其所以用民，馭民，齊民，訓民，役民，育民之義，自亦各別；所謂相保，相教，相育，相成，相察，相贖諸義，類皆由此關係，而具其理解。故論保甲之精神，理宜首及鄉約。鄉約者，一鄉之人，共同訂立，以勸善懲惡爲目的，而資信守之一種具文規約也。其作用不惟含有積極教化之意義，且又含有消極齊刑之效能，以與保甲規約相較論，實具同等之功能。蓋軌物齊衆，刑教兼施，爲保甲法制中所謂「保甲規約」者，真諦之所在，以與鄉約相比例，固屬「若合符節」。

考吾國鄉約之制，始於宋呂藍田制定之四大規條，其文曰：



「凡同約者：德業相勸，禮俗相交，過失相規，難患相恤。有善則書之於籍，有過如違約者，亦書之，三犯而行罰，不悛者絕之。」

歷百餘年後，而至朱晦菴於呂氏鄉約，有所補訂，卽世所稱朱子增損呂氏鄉約是也。後世尊爲楷模。雖其間偶有增補或刪修；而於立約之精義，無或逾越。厥後復流入朝鮮，受諸家之景式，乃爲朝鮮各地鄉約之嚆矢，演爲成案，而鄉約條款之形式大備。至於保甲規約之擬定，係由本保甲民衆，共同訂立，共同遵守：凡本保甲自戶長以迄居民，一律限制加盟。其規約中列舉之範圍，大率酌量本保甲情形，就環境需要爲標準。以故各省各地保甲規約，內容各別。茲就編者個人參考所及，覺江蘇現行保甲規約舉例，似能概括無遺，較勝一籌，特錄以供參考。

#### 一 愛護黨國：

1. 尊重國旗黨旗。
2. 奉行三民主義。
3. 牢記國難國恥。
4. 完全服用國貨。
5. 切實奉行政令。

#### 二 遵守秩序：

### 三

1. 遵守公共紀律。
  2. 服從合法裁制。
  3. 保護公共文告。
  4. 不販違禁物品。
- 改進生產：

### 四

1. 實行造林墾荒。
  2. 提倡種棉織布。
  3. 改良農作方法。
  4. 積極經營副業。
  5. 合力撲滅蝗蝻。
  6. 絕不捕食青蛙。
- 熱心公益：
1. 愛護公共物品。
  2. 勤修道路橋梁。

五

3. 保護名勝古蹟。
  4. 提倡積穀建倉。
  5. 協力築隄浚河。
- 注意衛生：

六

1. 戒除不良嗜好。
  2. 保持河井清潔。
  3. 革除纏足陋習。
  4. 努力拒毒運動。
- 實行互助：

七

1. 積極提倡合作。
  2. 合力抵禦強暴。
  3. 勇於救急扶危。
  4. 嚴密組織消防。
- 提倡勤儉：

八

1. 切實提倡儲蓄。
  2. 盡力戒除奢侈。
  3. 工作勤苦耐勞。
  4. 時間使用經濟。
- 講求和睦：
1. 和睦遠親近鄰。
  2. 愛護孱弱老幼。
  3. 處世誠實謙和。
  4. 戒除訴訟械鬪。

【說明】一

保甲規約內應協訂各事項，以清查戶口，編組保甲規程第二十一條第一款至第十二款，所列舉者為範圍，此項舉例，係屬於推進自治之一部份。（參考本書附錄（二四）江蘇保甲章程）

二 各保於開保甲會議時，得酌量本保情形，就此項舉例，選擇其需要者，規定於保甲規約以內。

就上述鄉約暨保甲規約情形，其列舉事項，以時代不同，潮流各異，容有「未能強同」之處；然其以勸善懲惡，軌物齊衆為旨歸，而求適合環境之需要，固「一而二」「二而一」者也。爰將中國

鄉約之梗概，以及朝鮮鄉約，依次敘述，以證明與保甲法制之一貫精神焉。

## 第二節 中國鄉約述概

呂宋二氏鄉約，爲吾國鄉約之鼻祖；自明清以至朝鮮，所有鄉約，無不奉爲圭臬，以爲地方行政之輔助，民衆行動之軌範。茲據明清二代鄉約爲比例：一則以鄉約與保甲爲相因之法本，名之曰鄉甲約，著混合之條文，收刑教之宏效；（有明鄉約）一則別保甲與鄉約爲二事，重政治上層勸諭之宣傳；（有清鄉約）其差異之點，有如是者。厥後民智日進，自治萌芽，且有村公約之表現，以自別於官治之外，而大著紳治與民治張本，若湖南橫選村之村公約是已。謂爲鄉約史上之革命殆無不可。爰分述如次：

甲 藍田鄉約梗概——藍田鄉約之重要性，厥有兩端：

- 一 登記簿冊之設置。
- 二 善行惡行之制裁。

凡同約之組合員，其遵守協約者，則有善行之記載，以昭激勸；其違犯協約者，則有過失之登錄，以示懲戒。且罰行三度，怙過不悛者，即與衆棄之，而絕其享受團體教化之機會。故鄉約中具刑教兼施之意義者，自以藍田鄉約爲巨擘。茲將該四大規約之釋義，詳錄於後：

一 德業相勸——所謂德者：即見善必行，聞過必改，能治其身，能治其家，能事父兄，能教子弟，能御僮僕，能肅政教，能事長上，能睦親故，能擇交遊，能守廉介，能廣施惠，能受寄託，能救患難，能導人爲善，能規人過失，能爲人謀事，能爲衆集事，能解鬭爭，能決是非，能興利除害，能居官盡職。

所謂業者：謂居家則事父兄，教子弟；在外則事長上，接朋友，教後生；至於讀書，耕田，治家，濟物，守法，令，納租賦；他如禮樂射御書數之類，皆可爲之。非此之類，皆爲無益。右舉德業，凡同約之人，各自進修，互相勸勉。集會之日，相與推舉其能者書於籍，以警勵其不能者。

二 過失相規——過失之範圍，共有十五類：即犯義之過六，犯約之過四，不修之過五。

犯義之過——一曰酗酒鬪訟。二曰動作踰違。三曰行不恭遜。（侮慢齒德者；持人短長者；恃強凌人者；知過不改，聞諫愈甚者。）四曰言不忠信。五曰造言誣毀。六曰營私太甚。（與人交易，傷於培克者；專務取進，不恤餘事者；無故而好干求假貸者，受人寄託而有所欺者。）

犯約之過——一曰德業不相勸，二曰過失不相規，三曰禮俗不相交，四曰患難不相恤。

不修之過——一曰交非其人。（所交不限士庶，但交凶惡及遊惰無行，衆所不齒者。）二曰遊戲怠惰。三曰動無威儀。（謂進退太疏野，及不恭者；不當言而進言，及當言而不言者；衣冠太華飾，及全不完整者；不衣冠而入街市者。）四曰臨事不恪。（正事廢忘，期會後時，臨時怠惰者。）五曰用度不節。

右舉過失，同約之人，各自省察，互相規戒，小則密規之，大則衆戒之；不聽，則會集之日，值月以告於約正，約正以義理誨諭之，謝過請改，則書於籍以俟；其爭辨不服，與終不能改者，皆聽其出約。

三 禮俗相交——禮俗相交：一曰尊幼輩行。二曰造請拜揖。三曰請召送迎。四曰慶弔贈遺。尊幼輩行凡五

等：曰尊者。（謂長於己二十歲以上，在父行者。曰長者。（謂長己十歲以上，在兄行者。）曰敵者。（謂年上下不滿十歲者，長者爲相長，少者爲稍少。）曰少者。（謂少於己十歲以下者。）曰幼者。（謂少於己二十歲以下者。）造請拜揖凡三條：曰，凡少者幼者，於尊者長者，歲首冬至，四孟月朔，辭見賀謝，皆爲禮見。皆具門狀，用幙頭公服，腰帶韉笏，無官具名紙，用幙頭綸衫，腰帶繫鞋。唯四孟通用帽子，皂衫，腰帶，用當行禮；而有恙故，皆先使人白之；或遇雨雪，則尊長先使人諭止來者。此外候間起居，質疑，白事，及赴請召，皆爲燕見。深衣，則尊長先使人諭止來者。尊者受謁不報。歲首冬至，具己名勝子，令子弟報之，如其服。長者歲首冬至，具勝子報之，如其服，餘令子弟以己名勝子代行，凡敵者，歲首冬至，辭見賀謝相往還。門狀名紙同上，唯止服帽子。凡尊者長者無事而至少者幼者之家，唯所服深衣涼衫道服背子可也，敵者燕見不然。曰，凡見尊者長者，門外下馬，俟於外次，乃通名。凡往見人入門，必問主人食否？有他客否？有他幹否？度無所妨，乃命展刺；有事則少候；或且退。後皆倣此。主人使將命者，先出迎客，客趨入至廡間，主人出降階，客趨進，主人揖之升堂。禮見四拜而後坐，燕見不拜。旅見則旅拜，少者幼者自爲一列。幼者拜，則跪而扶之，少者拜，則跪扶而答半；若尊者長者，齒德殊絕，則少者幼者，堅請納拜，尊者許，則立而受之；長者許，則跪

而扶之拜訖則揖而退。主人命之坐，則致謙，訖揖而坐。退凡有見主人群終不更端，即遲退，或主人有倦色（下略）請召送迎四條：  
1 凡請尊者飲食，親往投書，專召他客，切不可兼召尊者。既赴，明日親往謝。召敵者以書來，明日交謝。召少者，用客目，明日親謝。  
2 凡鄉人聚會，坐以齒，非士類則否。有親則必序；若有他客，有爵者，則坐以爵，不相妨者坐以齒。若有顯爵，雖鄉人亦不以齒；若特請召，或迎勞出饌，以專召者爲上客。如婚禮，則姻家爲上客，不以齒爵爲序。  
3 燕見初坐，設棹於兩楹間，置大杯，主人親斟之，以器授執事者，執杯以獻上客；客受，復置棹上，主人西向再拜，客東向再拜。婚會，姻家爲上客，雖少亦答禮。  
4 凡遠出遠歸者，必迎送之。擬者少者，不過五里；敵者三里；各期會一處，拜揖如禮。有飲食，則就飲食之。少者以下，俟其歸，又至其家省之。慶弔贈遺凡四條：  
1 同約吉事慶之：如冠子，生子，登科，進宮之類。凶事弔之：如喪葬，水火之類。無家只家長一人，與同約者俱往。  
2 凡慶禮如常儀，有贈物，或其家力不足，則同約爲之借助，及爲管幹。凡弔禮初喪，喪同未易服，則率同約者深衣而往哭弔之。弔尊者，首者致辭，而旅拜。敵以下不拜，主人拜答之。少者以下扶之。不識生者不弔，不識死者不哭。且助其凡百經營。主人成服，相率素幘頭，素襪衫，素帶，具酒果食物往奠之。情重則哭。及葬致贈，俟發引素服送之。及卒葬，小祥，大祥，常服弔之。  
3 喪家不具酒食以待弔客。  
4 遠喪不能往，則遣使致奠，情重奠哭。

右列禮俗相交之事，值月主之期，常糾集者，督其違慢。不如約者，告於約正而詰之，書於籍。

四 患難相恤——患難之事七：一曰水火，則遣人救之，甚則親往，多率人救，且弔之。二曰盜賊，近者同力追



捕，有力者爲告之有司，其家貧則爲之助，出募賞。三曰疾病，小則遣人問之，甚則爲訪醫藥；貧則助其養疾之資。四曰死喪，「缺人則助其幹辦，乏財則贈賻借貸。五曰孤弱，孤遺無依者，若能自贍，則爲之區處，稽其出內；或聞於官司，或擇人教之，及爲求婚姻。貧者協力濟之，無令失所；若有侵欺之者，衆人力爲之辦理；若稍長而放逸不檢，亦防察約束之，無令陷於不義。六曰誣枉，有爲人誣枉過惡，不能自伸，勢可聞於官府，則爲言之；有方略可以救解，則爲解之；或其家因而失所者，衆共以財濟之。七曰貧乏，有安貧守分而生計大不足者，衆以財濟之；或爲之假貸置產，以歲月償之。右患難相恤之事，凡有常救恤者，其家告於約正，急則同約正之近者，爲之告約正，命值月徧告之，且爲之糾集而繩督之。凡同約者，財物，器用，車馬，人僕，皆有無相假；若不急之用，則不必借，可借而不借，及踰期不還，及損壞借物者，論如犯約之過，書於籍。鄰里或有緩急，雖非同約，而先聞之者，亦當救助；或不能救助，則爲之告於同約而謀之；有能如此，則亦書其善於籍，以告鄉人。

乙 晦菴鄉約梗概——晦菴鄉約，較具因革之精神，別饒意態，謂爲青勝於藍，後來居上，殆無不可。因者何？因藍田四大綱要之舊，而復詳其款目，嚴其義例，請分註如左：

「德業相勸」條，與呂氏原定者，無甚差異，惟於「謹租賦」三事，加以注目。

「過失相規」條，呂氏定犯義之過六，不修之過五，朱氏更補入犯約之過四，各自均加以注釋。

「禮俗相交」條，呂氏規定「婚姻，喪祀，往還，書問，慶弔之類」，朱子更舉「尊幼輩行」，「造請拜揖」，

「請召送迎」「慶弔遺贈」「四日關於日之儀禮節度明白規定並詳加注解

「患難相恤」條，與呂氏所定「水火」「盜賊」「疾病」「死葬」「孤弱」「諍枉」「貧乏」「七日完全相同，且更有詳細注釋。

革者何？改革之謂也，謂除上列四項增註外，復添役員、簿籍、讀約儀式、讌集舉行四者之規定是也。詳述如次：

一 役員——役員者，爲鄉內服役之人，執行鄉約之員司也。有都約正、副約正、值月之別，於組合份子中，推年高德劭者一人爲之長，卽都約正。又選有學術者二人爲副約正，皆掌統理組合之事。又立組合員一人，按月更番，稱之曰值月。

二 簿籍——關於各組合分子名籍之記載，朱子處理之法，別爲三類：其一籍，爲加入分子之總登錄，卽組合員之名冊，稱之爲名籍；其他二籍，一爲表揚德業善行者之登記，稱之爲善籍；餘一爲規勸過失惡行者之登記，稱之爲惡籍，均由值月掌之。

三 讀約——每月朔日，集預約者（卽組合員）於鄉校，行讀約禮：設先聖先師像，老幼以次拜之，次日一同拜禮；有事則拜尊長者及約正，其序例皆依年齒之高下，此乃爲表示崇祀先聖，畏敬尊長，尙德尙序，長幼之義。復次行朗讀鄉約禮：由值月抗聲朗讀畢，約正副當場演講，推說其意，未解者，許其質問。事畢，行善過兩籍簿之登錄；有善行之可賞者，由組合者推舉；如有過失宜戒懲者，值月糾之；其善惡之實狀，約正詢之鄉人，衆無異議者，分

別記入善籍及過籍；善籍由值月讀之，過籍交集會者傳覽；於是同約之人，各自省察，互相規勸，小則密規之，大則衆戒之；不聽，則更於會集之日，值月以告於約正，約正以義理誨諭之，謝過請改，則書於籍以俟；其爭辨不服，與終不能改者，皆聽其出約。

四 讖集——於善惡二籍登錄之事既畢，行會食之禮。一堂會食後，或講書，或習射，從容盡歡而散。

丙 明代鄉甲約梗概——明重鄉教，恆寓教育於鄉甲約之中；而保甲與鄉約，互爲關鍵，遂成不可分離之勢。舉凡肅政、清盜、息訟、催稅諸務，莫不以此是類。觀實政錄保甲篇記云：

「勸善懲惡，法本相因，而鄉約保甲原非兩事……：鄉約之所約者此民，保甲之所保者亦此民。約主勸善，以化導爲先；保主懲惡，以究詰爲重；議將鄉約保甲，總一條編……：」

據此可見鄉甲約之精神，實具保甲與鄉約爲一條編之辦法。又考呂叔簡申定鄉甲約之事例，亦足證明一斑，文曰：

「將鄉約保甲，總以條編，除寄住流民，各聽房約束，容留者查其來歷，出入者問其緣由；但有強盜竊盜發生，卽將房主地主並治外；其餘木縣及寄莊人民，在城在鎮，以百家爲率；孤莊村落，以一里爲率；各立約正一人，約副一人，選公道正直充之，以統一約之人。約講一人，約史一人，選善書能勸者充之，以辦一約之事。十家內選九家所推者一人爲甲長，每一家又以前後左右所居者爲四鄰。一人有過，四鄰勸化不從，則告於甲長，轉告於約正，書之

記惡簿。一人有善，四鄰查訪的實，則告於甲長，轉告於約正，書之記善簿。其輕事小事，詳本約和處，以息訟端。不善大惡，仍季終聞官，以懲獎戒。如惡有顯迹，四鄰知而不報者，甲長舉之，罪坐四鄰；四鄰舉之，而甲長不報者，罪坐甲長；甲長舉之，而約正副不書，掌印官別有見聞者，罪坐約正副。如此嚴行，則一人犯罪，九十九家之責也。九十九家耳目，一人善惡之境也。平居無事，則互相丁寧，一人過惡，則彼此詰責，白蓮妖術，奸宄兇民，何所容其身出境爲賊，在家竊盜，何所遁其跡。地方安得不輯甯，百姓安得不寡過，刑清政簡之效，可以漸臻。知禮畏義之風，可以日長，此目前第一急務也。」又據實政錄所載，具見鄉甲約整個之精神，可分爲「鄉甲事宜」、「鄉甲要義」、「鄉甲會規」、「鄉甲查理」四項：

一 鄉甲事宜——此項包括鄉甲之編制，選任，職守，查訪，獎賞，處罰，懲兇，及約會，約簿諸端。

1. 編制——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。但有樂善之家，父子兄弟，情願俱入鄉約者，聽其自便。又除縉紳舉貢生監，不須編入鄉約外，其致仕閒住州縣，佐貳，及省祭散官，衣巾生員，但有德望，衆推爲約正副者，州縣官以見任鄉官在學生員禮貌，一體優待。又約中除樂戶家奴，及傭工佃戶各屬房主地主，挨查管束，不許收入鄉甲外，其餘不分匠作，裁縫，廚役，快手，門禁馬夫，但俟本縣老戶人家，或客商經年久住，情願入約者，俱許編入鄉甲，以鄉黨輩數齒序，不許作踐。

2. 選任——每百家選約正一人，約副一人，俱以正直公道，能管束處斷者爲之。約史一人，約講一人，俱以公

直認字，能勸善戒惡者爲之。如百家之內，無此四人，二百家有此八人，遙相管束亦可，或八人總管二百家亦可，在州縣官，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，須百家人情願者。選甲長，須九家人人推服，及不常出外者。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，或善多而過少，或口毒而心善者，情願從今學好，不妨准收。又甲長不服人，許九家同稟於約正副，九家另舉一人更之，不許輪充。約正副不服人，許九十八家同稟於官。如果不稱，衆選一人更之，不許一人私告。又如約百家，選保正一人，百五十家，加選保正副各一人。但須選家道殷實力量強壯，行止服人者爲之。

3. 職守——約正約副約講約史，止爲教管一約之人，不許接送官員，及一切差事，朔望升堂。又保正副在鄉甲之內，屬本縣者，聽其挨查收入。鄉甲之外，屬房主地主者，聽其訪問。但有爲盜窩盜，聽其舉告到官，有失盜，聽其率領各甲救護。又甲中人等，除六十歲以上十八歲以下，免救護外，其餘壯丁，十月後秋收已畢，三月前農工未動，各家所備槍刀弓箭棍繩鞭等器，一二百家內，共覓教師一人，令其學習武藝，一年覓一人尋一藝，不及五年各藝皆熟。又以本甲教本甲，不及三年，各人皆熟。一甲共置鑼一面，保正副各置銃三桿，遇有盜賊打劫，甲中鳴鑼，保中放銃，大衆救護。

4. 查訪——州縣正官，先將各約爲善惡之人，密細訪察，須見某約某人，某日爲某善事，某約某人，某日爲某惡事，却將各約善惡兩簿，及作善作惡之人拘查，或隨便親到本約，呼喚審問。又各約約簿，有司須終日查考，每日

依照約號序次行之，善有可賞者，批獎二三句，惡有當懲者，批戒二三句，其和處不當者，即與更正，罪大不足以盡法者，貧者拘來責治，不貧者罰穀。其批查約簿，大批每日查數木，一月查一週。此爲執行鄉甲約時，主管官吏查考方法之要點也。

5. 獎賞——約正副舉行鄉約，一年之外，許戴耆老幅巾等見州縣官，減少禮節。又縣內之老人，各鄉之公正，經保舉後，先給耆老衣冠；如屬正直無私，督約有功者，三年給與冠帶。又約中一年，無人違犯條款格葉者，約正旌善亭紀善一次。二年無犯者，約副亦於旌善亭紀善一次。三年無犯者，約正副二人，先以花紅卮酒，賞送於公堂，約講約史，各紀善於旌善亭一次。六年無過者，約正副講史，各送扁一面。約中九年不違犯條款格葉者，同約保舉，約正約副與冠帶，約副免本身差役，仍與約講約史，俱給約正衣冠，以禮相待。約中十二年不違犯條款格葉者，約正副各送牌扁，書府院姓名。待年高七十，仍從各鄉約通舉，准入鄉飲酒席。其約正年七十不能待九年者，掌印官每年考勸惰公私等第；但肯實心任事，三考各約第一者，三年亦准冠帶。此爲厲行鄉甲約時，各約內如無犯禁之事，對約正約副，約講約史，耆老公正等，獎勉與優禮規章之要點也。

6. 處罰——約正，約副，約講，約史，甲長，選出後，如不服人，許衆另舉，不許一人私告。中間如有以曲爲直，將善作惡，向親讖受買囑，報私讎，欺貧賤，大傷公論者，許同約公報到官，大者比衆加倍究處。如無大過，及三五人私怨者，不許輕更約正副，以防投充推諉之弊，小者本約除名，紀約於申明亭。又約正副講史等，對各約爲善爲惡之人，

如果善惡是真，而本約不曾書寫者，除由掌印州縣官，查訪當面獎戒外，約正副講史，各重責紀過。甲長四鄰隱匿不報者，與作惡之人一體重究。又約正副講史，除正項親朋，禮節往來外，如有處分本約事情，因而受人隻雞杯酒，斗穀分銀者，即係不正行止，無恥之人，被本約許出，枷號遊迎，仍紀惡申明亭，鄉邦不與爲禮。又鄉約有犯，除徒流以上，自有應得之罪名外，其餘紀惡，呈報，訪知等事，不係告發者，只是樸責，重者枷號，不許問罪。此爲鄉甲約中，對約衆選任不實，約正等報告不實，約正等接納賄賂，以及執行鄉甲約時之刑禁事項，處罰規律之要點也。

7. 懲兇——大奸大惡，久慣行兇，動輒與人爲仇者，許同約百家，連名指實，密稟州縣，掌印正官，差其兵快，當即拿鎖解院。又約中浮薄少年，不許分毫傲慢，掌印官宣時時體察，以免混擾一約。又各州縣做豎牌十面，長二尺，寬八寸。凡不養父母時常忤逆者，牌書不孝某人。骨肉無恩，尊長無禮，夫妻無情，父子生分，牌書不義某人。偷雞摸狗，拔樹搯穀，係本縣老戶人民者，牌書做賊某人。賭博，開場聚衆，牌書賭博某人。遊手幫閒，牌書光棍某人。生事毆人，牌書犯徒某人。詭隱地糧，教唆詞訟，陰險害人，貪婪利己，牌書奸民某人。口無實言，行無實事，搬弄是非，妄傳誣告，牌書詐僞某人。誣騙財物，勾引婦人，及一切幹事，不顧行止體面，爲衆共棄者，牌書無恥某人。淫蕩破家，牌書敗子某人。各用大字，訂於本犯門左。每會，跪約聽講。街民不與往來。兩院訪拿，即將此人舉報，待十分悔悟，本約連名出連坐甘結，保其省改者，方許退其門牌。

8. 約會及約簿——凡講約之日，遇大雨雪，改於次日。不向甲長告假而不到者，紀過一次，無假，三次不到約

者稟官。又麥忙放通假兩會，秋忙亦如之。其中或病，或家中病人，或公事，或遠行，給單假者，俱許准理。有病及遠行之人，過三假後再給。不許每會點卯不到，罰穀，致誤窮漢生理，違者罪坐正副講史。按鄉甲約約會之舉行，以每月朔日一次爲定則，春忙秋忙爲例外。至於約講，則爲各約舉行約會時，憑以紀錄約中分子善惡的遷改，紛爭勸戒之用。故約中設記善，記惡，紀和，紀改，四簿，以供有司之查考。

二 鄉甲要義——此項包括州縣官施行鄉甲，如何使民安之，樂之，而不擾之之原則，其要項有五：

1. 約長保長，不許用無身家光棍，使挾持向外需索。一不擾也。
  2. 約保長不許出一里之外拘人，惟令住一處行之。二不擾也。
  3. 不許令鄉保長等打卯接官，及派夫徭。三不擾也。
  4. 掌印官自己抽查，不許委諸佐貳，及快壯查點巡捕。四不擾也。
  5. 鄉甲約中有事，係盜賊人命，方許呈報。如小事等由民自便。五不擾也。
- 三 鄉甲會規——此項僅包括鄉甲舉行約式時之手續。茲撮其大凡，錄次：

凡同約之人，或寺廟，或公館，或大家廳房，可容百人處所。上立聖諭木牌一面，旁設約正，約副，約講，約史四座，將約衆分左右兩班。如所在寬敞，設板櫬數條，約衆論齒序坐。每月初二，十六，日一竿時，取齊，擊鼓三聲，擇約中少年讀書者四人爲約贊。……唱正副講史就坐，唱甲長出班言事，十甲長出，向牌跪舉曰：本甲某人，某日行某善



事，某人見證。舉畢，分立班前，爲善者與衆人出，向牌跪；約正副問明，約史卽照口詞，紀於善簿。舉，爲善者叩四頭起；十甲長復出，北向跪舉曰：本甲某人，某日爲某惡事，某人見證。舉畢，分立班前，爲惡者與證人出，向牌跪，約正副問明，約史照口詞，紀於惡簿。舉，爲惡者叩四頭起。約正副先將善惡事勸戒一番，約史，約講，又將善惡事勸戒一番，約講講勸善一條，舉畢，畫左右兩扇卯簿，畢，其有事不到者，甲中代之。給假卯簿，寫一假字，但不准連給三假。至日應舉善惡者，不許給假。舉總掛聖諭而退。仍將格葉未完事項，丁寧申戒，會完。如約正副史講，一人有事不到，三人代之行事。

四 鄉甲查理——1 約正副雖經衆保，難得其人。掌印官或得之查簿之中，或得之公正報舉，或得之本約告發，或得之自己體訪，應不時更換；其更換者，亦從闔約保舉。但武斷鄉曲，勢橫州里之人，鄉約不敢不保者，間一有之，須要加察。又鄉甲約一書，有本約不甚理會者，掌印官應將約正副講史分別教習……：求其通而後已。又約行一年之後，掌印官應單騎減騎，或因公出之便，卽赴某約，觀其禮節，問以事宜，卽與勸說，作其奮興之氣，振其厭怠之心，使百姓知我所注重在此，而知加意云。乞丐壯丁，遊食僧道，邪教頭目，鍊丹方士，流來水戶，爲地方惑民之害者，甲長報於保正，卽時趕出；不服者，與容留之人，一併送治。又五里之外，聲問不通，置銃以便救護。其在六里以外，不來報，不與聞者，不可一概株連，置坐不救之罪。綜上四項，俱爲明鄉甲約之精神。其優點所在，非僅以刑爲教，實以刑弼教之制也。

丁 清代鄉教——其意義，重在聖諭之宣講，與自來之內容不同。順治九年，欽頒六諭，特命地方官督同紳士父老，講究奉行。其文曰：

一 孝順父母。 二 和睦鄉里。 三 各安生理。 四 恭敬長上。 五 教訓子弟。 六 無作非爲。

此六事者，不啻爲鄉約之條目，而爲鄉人遵式之訓諭，以事勸講力行。至康熙九年，復增條目十六款：

- 一 敦孝弟以重人倫。
- 二 篤宗族以昭雍睦。
- 三 和鄉黨以息爭訟。
- 四 重農桑以足衣食。
- 五 尚節儉以惜財用。
- 六 隆學校以端士氣。
- 七 黜異端以崇正學。
- 八 講法律以儆愚頑。
- 九 明禮讓以厚風俗。
- 十 務本業以定民心。
- 十一 訓子弟以禁非爲。
- 十二 息誣告以全善良。
- 十三 誠匿逃以免株連。
- 十四 完錢糧以省催科。
- 十五 聯保甲以弭盜賊。
- 十六 解讎念以重身命。

由各地方官，普諭宣講；更依所轄村鄉，分別組合，督勵施行，以期普及。其宣講鄉約之法，卽於同約之鄉村中，擇素行醇謹，通曉文義者爲約正，及約副，司講，司書等等，依諭宣講；月逢朔望，集相約者於一堂，先向聖諭牌前行跪拜禮；禮畢，由司講，讀聖諭。三年之間，約內無爭鬪情等，及其他罪犯者，則約正之勸導爲有效，州縣官舉以申告，以定褒獎；地方官各自考其成績，製成諺語，或譜作歌謠，以資宣傳。

要之清代之鄉約，重在以上諭爲宣導，而目的則趨於收教化之效，此與前代不同。且同約者相互間之協定，其規約之主權，不屬於組合分子，而屬於政治上層勸諭之意旨，此亦爲特異之點。

### 第三節 朝鮮鄉約述略

當朝鮮中宗時代，慶尙道監司金安國有諺解呂氏鄉約之頒行，其後李沔復於呂氏鄉約及朱子鄉約，多所增改外，且因時因地，別爲釐訂，具見其合乎民生治於民情之精神，而彰其德教。如西原鄉約及柳州鄉約，即見一斑。此外或先或後諸家所擬訂之鄉約，有李湜之鄉立條約，柳馨遠之鄉約，皆不失爲隨時循俗，配制條例，永垂型範，特敘述如次：

#### 甲 李沔鄉約兩種：

一 西原鄉約——該約前文，申述對於鄉約協定以前罪惡，不發生裁制之效力。對於約後之犯行，皆據約論罰。其次並載明條目及讀法二部。實呂朱二氏所不及者也。

條目中最重要者，即爲役員。其規定於西原境內，設都契長四人。其下每掌（西原分十二掌，即鄉之義）置契長一人，色掌一人。以一掌組一鄉約。又每里置別檢若干人。凡此役員之設，皆依各州郡所轄境內，行政區劃之關係，而定其數量。至其約文中規定之要項，分善惡籍，制裁，爭訟，協助，婚嫁，教育，喪葬等類。茲分注如次：

1. 善惡籍——由有司設置，色掌別檢掌之。同約之人如有善行或過失，隨所見聞記入，以昭激勸。此二種籍簿，均於每年四季之孟月，當集會之日披露於衆，即席推論獎罰，用示公允。

2. 裁制——於每年召集契長一次，協議約法，契長有行爲不正者，都契長報官，並解其職，色掌別檢之行爲不正者，則由契長糾察而解其職。笞四十以下之罪，契長有司行之。但案關重要者，必待每季集會，論罰執行，拒絕加入鄉約。或文過飾非，及違反規則，屢戒不悛者，報官治其罪，然後革黜其鄉約。竊盜與無故屠牛者，治罪。且須追得屠殺之牛，由契長申述其理由具報。官吏官奴，若強至村里，及色掌等侵擾村民者，准一一摘發，報官治罪。無罪被誣致受刑罰者，同約連名報官，得援救之。

3. 爭訟——同約之間，若有爭訟，契長有司判其曲直，予以裁制。契長有司開諭，則止訟。有時契長有司未能獨斷，同約中之重要者，三人以上會議，分別解釋開諭，明其曲直。倘有不遵者，卽爲非理好訟，情節重大者治罪，輕者登入惡籍，以爲鑑戒。又鄉里中能自裁斷重案者，得報官備案。

4. 協助——一家患病，以致農事荒廢者，同約應協助之。

5. 婚嫁——女子貧而不能具嫁者，報官給其裝資，同約者亦應量力扶助。

6. 教育——年三十以下者，習讀小學，孝經等書，不讀者罰。

7. 喪葬——貧不能葬者，報官葬之。若惑於風水而不葬者，以迷信異端治罪。喪事設用杯盤，禁飲酒，違者以蔑視禮法論罰。

同約之人有喪事，約內之人，各餽米一升，生芻一束爲賻物。埋葬時，各出壯丁一名，助理其事。若夫鄉會舉行

贖約法之儀式，與朱子鄉約同。惟集會期，定爲每季孟月朔日行之，他不贅述。

二 海州鄉約——原李汧在海州所訂立。凡例計十八條，大體較西原鄉約，多會同誓約一項，餘無甚差異。

乙 李滉之鄉立條約——其中列舉事項凡二十八條。凡乖德教，亂風俗之事，例在嚴禁之列。有極罰，中間

下罰三種，所謂「重典」是也。故其着眼在乎鑑戒懲罰，與呂宋兩賢以「教化誘導」爲主要者，大異其趣。觀其序中所稱云：「人或以余不先立教，徒用刑罰以疑之者，不知孝弟忠信，乃人之本性，萬人必具也。兼之國家既設庠序之教，以導之於義，又奚必待余別立規章爲哉！故凡吾鄉之士，應本性理之學，遵國家之法教，在家在鄉，蘇倫攸斂，是天之弊民，罪不容誅云。」可見退溪之約，純然以刑立教，非以教立刑。雖祖述呂宋二家之成訓，而不拘其體制，備鄉約之條款，而具保甲之精神。此亦別開生面而足資取法者也。

丙 柳罄遠之鄉約——柳氏鄉約，蓋取周禮，鄉三物，鄉八刑之意，而參以退溪栗谷約條，定爲條目，計分役員，都籍，鄉籍，講約，契——亦稱洞契，（卽每二里內聯村之稱。契）長，契籍，以上爲約中組織之事。賞罰，爭訟，嫁娶，論罰（按此係指違反婚喪禮制之處罰而言。）告訴，救濟，殺牛，社倉。以上爲約中訓教之事。

以上數事，唯「殺牛」一項，從無列入鄉約，懸爲厲禁者。又如「社倉」一項，古多立其制，不列入鄉約範圍。此皆柳氏立約之精博，而超越他家者也。又其約之結論云：「鄉約之設，既爲尊重，而約法又嚴。倘或因緣憑藉，擅作威福，或役使民戶，以濟其私；或徒尙空言，反長翬競；或持官府長短，馴成倒置。則其所以擾小民，誤國家，有不可

勝言者！若有此事，一一論罰，切勿饒貸。」觀此具知柳氏立約之意，期在必行，行之必篤，立意精微，用心純厚，可謂至矣！

#### 第四節 村公約

黨治下之村公約，負有「三民主義」之使命，其內容應行賅載之事項，自非以前地方自治團體之公約性質，所可強同。然在形式上以言因革損益，固亦有未便一筆抹煞者。茲爲研究便利計，分甲乙二項，列論如左：

甲 對於從前地方自治團體公約性質之認識。黨國地方自治之過程，在訓政時期，應屬於國家保護主義。茲就從前研究地方自治，基於此主義而生之公約解釋，剖析如次：

第一公約之界限有二：一，積極之界限，即以公約釐定事項之範圍之謂也。如關於住民之權利義務，除自治法及其他法律規定外，得以公約定之。二，消極之界限，不外下列二者：1 不得與國家法令相抵觸。2 不得侵及國家立法權及法令權之保留。

第公約制定之程序，各級自治團體，大致相同。茲以縣自治言之，分提出，議決，發布，執行四種手段。以上皆關於從前地方自治團結性質之概念，足供採用者。

乙 對於黨治下應行規定之村公約，在黨治下議決之村公約，應行下列各款：

- 一 全村人民，須有誓行「三民主義」之表示。（此款列建國大綱第八條。）
- 二 全國人民，有監督村長以下，鄰長以上，各職員之權。
- 三 全國人民，對於村長副斷事不公，處事不當及一切陰私不法等情，或以公開的方式，告發於縣長。
- 四 關於恢復民族精神之必要制度。
- 五 關於四權訓練之直接民權，與民有，民享之直接民治，或間接利益之支配權。
- 六 一切權利義務之平等。

以上六款，必須一一規定於公約中。以外關於決議公約手續上之要點，亦應在「村制」諸書詳加考證。

丙 翟城村村治組織大綱：

- 按翟城爲直隸定縣之一村，爲吾國村治之鼻祖，其詳見於第四章「村制考成例證」不贅。
- 一 本村村治，由全村民組織之。
  - 二 全村人民，公舉村長一人，村佐二人。
  - 三 本村劃分爲八自治區，各區公舉區長一人。
  - 四 本村組織村公所，辦理本村一切事務。
  - 五 本村事務分1庶務股，2財務股。

六 前條各股事務，各設股員分任。

七 本村村公所組織村會，公議本村重要事務。本村村會開會時，以村長爲議長，以職員及各區長爲會員。關於本村教育，實業，慈善，衛生，交通，各自治事項，均另立會約，共同遵守。

九 凡本村之一切自治經費，由本村人民負擔。

十 本村之預算決算，由村會議決，呈縣備查。

十一 本組織大綱，公佈後施行。

#### 丁 湖南汝城橫選村公約：

述者按上項呂朱暨明清所行鄉約之外，又有所謂村公約者。蓋吾國農民，大抵聚族而居，族有族長，村有村長。村民間遇有爭執，必先聲請族長村長，與夫鄉村之紳耆調解。不能，始訴諸官府。鄉村中一切興革事項，雖強半取決於族長或村中紳耆，但亦有以村民公意爲從違者。此項村民之公意，亦即鄉村公約之權輿，所謂不成文法之習慣法是也。以故此項鄉村公約之擬訂，雖出於族長或紳耆之手，但因歷史風俗習慣等項之關係，其效力實較國家之法令爲尤宏。茲特舉湖南橫選村公約，以概見一斑：

湖南汝城縣之橫選村，有居民約三百戶，分爲六甲，每甲各有精神上之甲長。「以年高有德之村民或紳士充之。」村有村會，村會之長，即以各甲長中推任之，村會之組織，基於村約。村約對於該村所轄之境界，村民中爭



執之解決，租稅之繳納，警衛之分配，以及禁盜，禁賭，禁煙，禁娼等事，皆有詳細之規定。此項村約，因係歷代相沿，村民遵守成習，不敢違背。故其功效，大於法律。村會之下，附有田會或山會，所有村中公有之山林及田地，概歸各該會管理。而於每年正月，以山林之茅草樹木，按人口之多寡，均分一次。田地則以投標之方法分配於村民耕種。

按鄉村公約，爲農村法律之另一形式，政府若能極力提倡，而將地方自治之要義，農村合作之精神，包含於其中，對於農村之革新，例如公共道德之建立，迷信之破除，衛生之注重，風俗習慣之改良，纏足，溺嬰，賭博，吸鴉片等風尚之禁止，必易爲力。因此項公約，既爲人民公共所訂立，必爲人民所樂意遵守，則一切之社會改良運動，皆可於無形中輸入農村。故鄉村公約，實爲三民主義的社會革命中之唯一偉大的助力。

按村治在原理上，係由家政擴大，爲村民第一天性之產物，原係德治主義，由下而上，運用政治之本位，與保甲改制，同出一轍。宋儒呂和叔家於藍田，所訂鄉約，爲古今行村治者，有成文規約之鼻祖，惜當時宋儒既無自下而上之政治運動，而朝廷黨禍之橫加，亦是阻礙村治發達之一大阻力。非然者，以一呂氏之藍田鄉約，且足以轉移關中風俗，稱治一時，況能合謙洛關閩各派徒黨，羣起而效之，有不全國風化大行，造成良好政府者哉！今以翟城村治組織大綱及全部各項組織，例藍田鄉約，據表面觀之，翟城村規劃嚴密，鉅細畢舉；藍田鄉約，祇屬於翟城村治大綱中之教育行政，德業實踐會，與改良風俗會，及因利協社等之一部份事，其範圍實有巨細之別。倘再作進一步之比較，以翟城村治組織大綱，衡論保甲改制，更不免有大巫小巫之分。要之時易事變，環境上之需要，

類皆由簡入繁，愈演愈劇，固非一成不變者。以昔日之鄉約，而衡今之保甲，又何莫不由此道也。且據保甲中之保甲規約一部，以與村治中之鄉約及村公約相較論，其同爲軌物齊衆，勸善規惡，而具刑教兼施之作用者，尤爲若合符節，有一貫之精神焉。

## 第四章 保甲政制與中外村制考成例證

### 第一節 引論

孔子曰：「吾觀於鄉，而後知王道之易言。」今換言曰：吾人遍考中外村制成例，可知遠東病夫起死回生之易易。易言之，蓋孔子抱悲天憫人之宏願，欲以王道富民及化民，使之養生葬死無憾，惟因目覩周室禮崩樂壞之餘，各國諸侯，又皆政治僵腐，不足有爲；求如管仲之以「尊王攘夷」相標榜者，已屬鳳毛麟角，況王道乎？我生不辰，束手無計，惟有刪詩定禮，傳諸其人，以著述教授相終老。殆後觀乎鄉官制度，知其大有可爲，乃有此抽象之認識。今日之中國，亦世界所公認爲遠東病夫，一若絕無救濟可言。欲求起死回生之術，祇有在中西村制成例之中，求其參酌盡善，以爲社會改造，進而爲國家改造之張本。試觀美國現代，何以富甲全球，德國在歐戰前之富力，亦雄視全歐，並以科學稱霸一時，農業與平民銀行之制，俱推第一。他若東西各國，大都以富強著稱，獨中國陷於貧

弱之境，奄奄一息。緣爲深究而歸納較論之，其結核即在能講求村治與否耳。歐戰前之村制固無論矣；其在戰後，社會主義勃興，羣以下層福利相標榜，一洗數千年「爭名於朝，爭利於市」之風，深入民間，禮求諸野。國外如蘇俄之制，另闢蹊徑，其主義與我懸殊，且不具論；其他各國，對於農村改進，均不遺餘力，用能成爲現代之國家。我國幅員廣大，前此政府，對於村制，極少注意；然有數地，如翟城之模範村，與夫山西雲南之村制，一經提倡，便著明效。考定縣每年升學之多，在同省中除天津外，應推第一；自以翟城村所創之教育儲金貸用制度，推行定縣全境之故。他若北方每逢苦旱，野無青草，獨定縣一碧無際，生氣勃然；亦因翟城村所創之鑿井組合，充分發展，將達百萬之數故也。過去山西，標榜「用民政治」之制。推本用兵之道，因而定「五家爲鄰，五鄰爲閭」之制，而全晉村制，於焉成立，百政因同時發展。故曰：遍考中西村制成例，而後知遠東病夫起死回生之易易也。據述者之眼光，預測中國村制之將來，發揚光大，必有超越羅馬式的歐美村制之可能性。當茲革新之際，吾國對各國村制成例，容有不合國情，未可一例取法；不過爲羣衆圖始之難計，示以成例，可祛「無徵不信」之感。且現時世界公開，無論何國良美制度；或新奇科學，盡屬世界人類之公產，予取予求，悉聽吾人之檢選。試以歐戰後而論，壓迫德國之列強，在戰前無一不做行德之制度，效法德之科學，現均後來居上，青勝於藍；此又研究村制成例者不可不加以深長之考慮而認識也。茲者保甲之制，風行全國，其一切社會下層組織，如上述之村制「今之農村制」者，一體改變方向，均趨重於保甲之一途。一般之意，每以村制與保甲，悉爲社會之下層組織，其重要性，前已言之。故在已施

行村制之地，似不必齋牀架屋，再辦保甲。抑知所謂村制者，村自爲政之謂也。以較保甲，究有上下牀之別。茲較論  
如次：

一 保甲爲吾國之國粹，具悠久之歷史，有一貫之精神，可謂「與國同休」；而村制之行也，雖脫胎於周之鄉官制，其後與保甲分途，而村制遂由「中道而廢」，以迄於今。一般之中西政論家，羣以下層工作相標榜，始有村制復興之提倡。其不能與保甲並論者一。

二 保甲之制，適應進化原則，其普遍之作用，足以健全民治，足以養成民衆之武力，爲一種自動的有機體之組織。而村制不過爲治於一方，足以補一方之弊，救一時之窮；由一鄉之領袖，孟子所謂「一鄉之善士」者，提倡於前，乃能化民成俗，習爲風氣，造成良好之鄉村於後。曾文正有言：「風俗之轉移，在一二人心之所嚮而已。」殆此義也。其不能與保甲並論者二。

山斯以談：故在未辦保甲之地，自應兼籌並顧，村制仍可照常不廢；其在已辦保甲之地，自應一道同風，更不必復有同等組織之存在，尤宜立時歸併，免混名實。蓋二者相因爲用，實具表裏互助之精神。有村制以奠其基，而保甲之根本，愈臻強固，所謂百仞之臺，成於土壘是也；有村制以培其本，而保甲之訓練，更易爲功，所謂事半功倍是也；是故保甲與村制，其名異，其義同，其爲社會最下層之組織，有表裏一貫之精神則一也。爰將中外村制成例，一爐而冶，分爲左列三類，而冠以村制實施程序，以供參考：

一 由村民自動的組成自治團體，或自初即直接爲國家行政初級機關，確立村單位之基礎，是爲先進的村制，以翟城村與美之新英蘭（New England）六州之村制爲成例。

二 爲求上級自治機關或國家行政之澈底工作，以國家之意思，勒訂村制，是爲演進的村制，以定縣與山西之村制爲成例。

三 就中外已有村制之自治團體範圍內，而泛論其優點，別標「中外村制成例之優點」一目，提其要點，以資比較。

## 第二節 村制實施程序條目

### 甲 基本組織：

一 設置村公所。

二 繪具村界圖。

三 編制戶口閭鄙清冊。

四 議決公約及應用規則：

1 公約之解釋——公約者，一村之根本法也。應在國家現行法規範圍內，規定其自由發展之

事項。

2 公約之特性——一、保持全村人格及維持善良風俗。二、求權利義務之平均，使全村各個分子，有享受利益或支配利益之權。三、須富有彈性，以便隨時推廣村務，不為條文所拘束。

3 公約之決議——非本村住戶，不參加簽名議決。至少應以居住本村一年以上者為限。其簽決手續，分蓋印捺印二種。

五 編制臨時預算案。

六 舉行紀念週，為村政儀式之訓練；

紀念週之秩序：

1 全體肅立。

2 唱黨歌。

3 向總理遺像行三鞠躬禮。

4 主席恭讀。

總理遺囑全體循聲朗誦。

5 俯首靜默三分鐘。

6 報告或演說。

7 禮成。

乙 初步工作（又名生產工作）

一 編制金融合作實施案。

二 釐訂各項合作事業計劃書。

三 釐訂各項村政設計書。

四 編制本年度預算書。

五 宣布臨時決算案。

丙 繼續工作：

一 報告金融合作實施案之成績。

二 報告各項合作事業計劃提前實施案之經過。

三 報告各項村政設計提前實施之經過。

四 編制追加預算或特別預備案。

丁 村長之道德與責任：

就道德方面而言：分公道，熱心，毅力三項。

就責任方面言：分委辦事件，報告事件，監責事件三項。

戊 立定村事分年進度表。

己 規劃村公益與村教育。

一曰開發富源；二曰注意安寧；三曰救貧事業；四曰處置游民；五曰推廣民衆教育；六曰維持村德村信。

### 第三節 中美先進的村制成例

此種成例，其要素有三：一、村民自動組織。二、先確定村單位制。三、在法律可能範圍內，有村立法權，及村長選舉權。例如下：

#### 甲 翟城村村制

吾國近二十年來，中央先後頒行之自治法令，無一以村爲自治單位者；有之，自翟城村村人自動組成村制始。當二十年前，國人盛倡新學之際，有秀才米鑑三者，籍隸直隸定縣翟城村。創議在本村設立國民學校，與半日學校及女子私塾三所。旋又增設高等小學校，及女子兩等小學校，村民翕然奮興。至其子迪剛留學日本歸國，更本其師承賈佩卿「修己救世」之學理，及遊東參觀各模範校之印象，與村人合議，組織村制。及民國三年孫登



緒來長定縣，尤極贊許，賜以「模範村」之美名，遊揚當道；並舉而措之四境，縣政爲之一新。且編旬刊專號一冊以記之。以故定縣亦得「模範縣」之聲譽。茲將翟城村原訂各規約，舉其綱要如左：

- 1 翟城村村治組織大綱。
- 2 翟城村村公所辦事細則。
- 3 翟城村村會議事規則。
- 4 清理地產簡章。
- 5 因利協社簡章。
- 6 納稅組合規則。
- 7 籌辦義倉辦法。
- 8 教育會簡章。
- 9 教育普及計劃書。
- 10 學生貸費法。（後改教育費貸用儲金會。）
- 11 德業實踐會。
- 12 風俗改良會。

- 13 勤儉儲蓄會。
- 14 輯睦會。
- 15 愛國會。
- 16 禁賭會。
- 17 提倡鑿井辦法。
- 18 看守禾稼規約。
- 19 保護森林規約。
- 20 防除害蟲會。
- 21 農產物品評會。
- 22 製造物品評會。

以上所述，翟城村之全部組織，大端已具於此。如欲更詰其詳，則另有刊行之翟城村之書在，即尹仲材所著者也。倘今後村制趨勢，循此路進，庶足供參考之一助云。

## 乙 美國新英蘭六州村制

美國之地方政治，純由各州各領地，自爲規定，其採行單位制之形式，約可分爲三種：一、以村爲單位。如新英

蘭六州是。二、以郡爲單位，如南部諸州是。三、其他則介於二者之間，爲混合制。卽以大同小異之制度，行諸中部及西北部諸州是。今將新英蘭六州村制組成之源委，述後：

新英蘭諸州第一次移住之民爲清教徒。其政治主張，時有偏於共和政治之傾向。蓋皆屬市鎮之居民，習於市井組織之生活，及教會與領地自治會之政治生活。其於海岸附近，則分別部署多數之社會，環以湖柵，防土人之侵襲。凡此小社會萬事皆由自給，社會與社會間，往往藉森林之障蔽，及岩石之阻隔，以爲防範。社會中又有共同之牧場，設員管理，彼此各有其宗教的團結，與政治的團結。各社會皆以教會爲中心，四週環列居民，凡宗教上所施行之平等主義，亦常於政治會議中，堅持其說。至會議公共事務，則集全社會於教會議長之下，正式開會。故此小社會及其團體，各稱爲村或村會；實際則組織一小共和國，而維持其會員之財產，與行使其身體上自由之主權。主權之使用，始終守一共和主義。蓋最初尙未成州，本國政府，亦以其地方遼闊而放任之。凡一社會之布置，其中心爲房屋，以竹籬或牆垣繞其四週，而所圍之土地，則寬約數方英里。因土人日漸退避，其後漸有村落。此幅員總稱爲村，無論方向若何，其居民蒞中心會場，皆相距甚近。所謂完全一村之組織體，至堅厚而親密者也。殖民實力皆薄，因公共之防衛，遂聯合爲一體，有守望相助之意。不久而村與村之團結，遂積爲種種之郡組織體。而有最初之殖民立法部與行政長官。及千七百七十六年後，州之立法部長官，恆重用其權力干涉，而各村仍守其故態，不少放棄。至今日在新英蘭州中，猶留一政治生命之單位，無少變動。是誠彼州人士富有團結力之明效。亦西

部諸州，所以苦心取法者也。至一千八百二十一年，在馬薩鳩塞州內，足稱爲政治團體者，惟各村爲最。降至一千八百五十七年，則各村程度已與現時之干尼底吉州相彷彿，在馬薩鳩塞州下議院內，得選出議員。雖壤地極小，然每村必有其一。其能以地方主義健全發達，爲美洲代議制度之性質者，胚胎於第十七世紀，各村之自給制者爲多。且各村之所以驟臻此境，其原因非一端，最初則保衛殖民，愛鄉心非常發達，與古時之希臘及意大利等共和國相類。按美中部各州，如濱西窪尼，紐折爾西，紐約等，在新英蘭諸州設立後，爲英人所移殖。初無所謂村及村會，即以郡爲最初結合之基礎。非如南部諸州有貴族殖民之事，故中部諸州之進步發達，原因特異。以其工商業勃興，人口較南部爲稠密；又效法新英蘭之村單位制，較之西北部諸州，新立共和國，其勢力爲更大。故徵之中部及西北部諸州混合制，實南部之郡單位制與新英蘭諸州之村單位制相調和者也。但中部及西北部諸州之間，其組織亦非無異點，概言之，則其部既不如南部諸州之重，而村亦不同乎新英蘭，如紐約等地，大半以郡爲原有之單位，而村爲其小部分。其村爲活動之有機物，多隸屬於郡權力職掌之下，在南部諸州，以郡爲單位者也。然郡之下亦有種種之小區劃，其名稱及性質，州與州互異，其無新英蘭村會之立法權則一，其職員不過行動於狹小之權限內，各種事務皆受郡之支配，其州事最主要者，厥爲學區，學務委員之設置。至惟勿爾吉尼，及北加羅萊拿數州，今已有村制，考其傾向，殆趨於新英蘭制之一途，且隨人口之增加，與製造業及教育事業之發達，而愈益進步。上所謂村者，於田舍區之內，爲最小之地方區劃，英人皆以爲村落而非都會，且村之最大者，於英國不過稱爲一小

村，其幅員過五方里者絕少，人口平均以三千爲通例，時或達一萬三千，時或在一百人之下，其境內有投票資格者，集會而支配其一村之政治，集會至少爲一年一次，通常於春間開會，此外則爲臨時集會，每年以二三次爲通例，凡召集開會之時，至遲在十日以前，通告會期，會場及應議事件，殆如古代羅馬之會議。此集會有選舉職員與制定法律之權，往往選舉翌年之村長，學務委員及行政委員以處理一切地方事務，受村長及各委員之報告。且視翌年各職員應收之金額，而許其課稅。其金額一隨設置學校，救助貧民及修繕道路等，種種地方費用而定。村之權力，則以管理村有土地，與其他財產，及一切地方事務，如警衛，衛生等，爲其範圍。各居民皆得自由發議辨論各項議案。集會爲議長專職，若村會議所未成立，則於會堂，學校或房舍外之隙地行之。但各地人民性質不同，多寡各異，因之地方政務，不能一律；且有投票資格之公民，爲數較多。然村會議員常過七八百人。以移住之愛蘭，及佛加奈陀人爲多。

村之行政部，以村長老數人成立之，定額爲三人至九人；而大率以五人，或七人爲通則。皆每歲選舉，處理通常事務，以前歲村會規定之律令爲措施之準則。此外有書記以掌記錄村會議事項。且編入生產死亡等事。又置會計及評價員。評價員因徵稅而評斷村內財產之價值。又設課稅員，以征收租稅。至畜物業地等委員。則各隨地方情形而設立。惟學務委員，則必遍設。村之大者，又復置小學務委員，以監督小學區。皆無俸給，但爲整理一村事務，所費金額，得由村內交付。

奕倫諾州村制，爲一最新之模範。用特採諸詳明之著述，以揭示其地方政治之全體組織。或可爲西北部諸州地方政治之代表焉。千八百八十三年所刊行西育氏之奕倫諾州地方政治，其尤著者也。爰特揭之。文曰：

「凡一郡人民投票採用村制之時，地方委員得分劃其郡爲數村，除特別之事故外，使分劃各村，各適合於自治能力之區劃，畀以法人資格，爲訴訟之主體，處分所有財產，並結合契約。凡由總選舉人成立之村會，得選舉村職員，及處理村內事務，爲村政之骨髓。特於四月一日開會，凡村會人民所應有之義務如左：

- 一 得議決村事財產之買賣使用。
- 二 得以應行事務，指導職員。
- 三 得因修築道路橋梁及其他合作的事業，課徵租稅。
- 四 得提起訴訟及辨護。
- 五 得因芟除毒草問題，訂立規則，並獎勵驅除害蟲毒草。
- 六 得設限制放散畜類之規定及改善畜類圈之設置。
- 七 得設公共汲水井，及汲水場。
- 八 得於各種規程，設施行細則。
- 九 得謀村內之公衆利益，促其實行，並課罰金。

村之職員，設監督一人，書記，評價，收稅，各一員。（年選）又設道路委員三名，（任三年，每年改選一人）治安裁判官二名，及保安官二名。（四年一任）村會開會之日，先集投票人選議長，爲本村司會者。議長選後，再票選翌年之村職員，以其年之村職員爲調查員。凡合衆國市民年滿二十一歲，居州內一年，郡內九十日，村內三十日者，皆有投票權。但被選職員，則以居村內一年以上者爲限。

監督爲村職員，總轄全村事務，又爲郡委員會之一員，故又稱郡委員。郡委員以各村監督成立之，總轄全部事務。監督在一村內，收支一切款項。惟道路及學校資金，不在此限。其會計報告於村會開會之時，送交書記。村書記兼掌文書及紀錄。道路委員，監督道路及橋梁，仍照本州定例，及村會之議決。道路（州道即大路）經費，以動產不動產所課租稅，由二十歲至五十歲，強壯市民之人頭稅維持之。人頭稅或以金錢，或以勞力，一依委員之指揮。委員以一人爲會計，掌道路費之出納。

村會計檢查委員「以監督書記或裁判官成立之。」檢核救貧事務，與道路委員之計算報告，並調查一村請求之事，檢村職員所報告之一切補墊賬目，一經檢定，卽由書記列表，以備公鑒，報告村會。

監督監察貧民之狀態，貧民之救助，或各村分別施行，或受全郡人民決議。若其事歸各村處理，則監督於院外賑濟。若歸一郡處理，則郡委員因之設救貧院與田園，爲救濟貧乏之準備。一切之救濟事項，則由各村監督，以郡費支辦。

村職員無定俸，隨事務之繁簡與勞逸，以爲報酬。或僅受辦公期內之日俸，收稅者之備金，則以比例計算。學校之數，在村內別爲區劃，以村學務委員管理一切學務。學委定期額三人，通例與他項職務同選，任期三年。其中選一人爲議長。設會計一員，兼掌書記事務，有分劃村學區之權。村凡六方里，學區於每二方里內，分爲九區。區之中心，設學校一所。郡道形如阡陌，每一里內，作十字交點，旅行隔一交點，即見一學校，頗爲奇觀。各小學區之居民，選舉事委員三名，管理附近學校。每年設一義塾，自三個月至九個月爲學習時間。爲之建築校舍，選擇教師，制定俸給，且規定教授學課，皆得就其區內一切財產，量爲課稅。然教育費所課之稅，不得過百分之二，建築費亦然。據村內學校會計員證明所需金額，取其數而徵收之。此學校會計，即管理村內學校資金，依各學區職員之報告，以爲支給。其村學校資金，每取給於三種財源：

一 學校附屬地內，合衆國政府補助金之收入。但以利額爲限，不可耗及本金。

二 州內一切財產稅，由百分之二內，課其五分之一，爲學校資金。准照各郡學校人口比例，以爲分配。史以同一方法，分配於各村。

三 爲補助以上資金之不足，課稅於學校區內。

六歲至二十一歲，人人有入義塾之特權。婦人得選充州內各校職員，受學校理事員之任。

奕倫諾州內，每郡約十六村，郡職員公所隨選舉人之指定而設。郡法人權由郡委員行使之。其郡委員若在



有組織諸郡。以各村之監督成立之。否則由全郡選舉，以三人爲通例。郡委員處理一切郡內財產資金及其他事務。建築裁判所，監獄，救貧院，及其他重要房屋，課收郡稅，檢查郡內一切賬項，及收入金額。在無組織之各郡，又兼掌道路及貧民救助等事項，在有村諸郡，設有道路監督者，因建築重要道路，及耗費過重之橋樑，得由郡委員支給資金。至會計員，執行吏，測量員等，則皆爲郡職員，以各盡其所屬職務爲通例。

郡學務長總轄一切教育事務，指導村委員及學區理事，編輯學校之完全統計，報告郡委員，進呈州之學部長官。各郡皆選舉一裁判官，有關於遺囑事件之一切裁判權，任命財產之管理者及監護人。又於一千元內之民事訴訟，及治安裁判官承審之輕微刑事，有裁判之權，得受治安裁判所或警察法庭之訴訟。州內分割爲十三裁判區，各區選任裁判官三名，以之構成巡迴裁判所，設巡迴區內。各郡每歲開庭二三次，其開庭之期，更派陪審官出庭。至裁判所之全體，則尙有三控訴院，及一大理院。

其租稅無論爲州稅，郡稅，村稅，皆以村評價員之評斷爲基本，由村收稅員征收。評價員評斷一切不動產之價值，尤以表示其動產之真價爲要義。評價員又與書記，監督，組織爲村評價平等委員，視各人之艱苦情形，以改革或修正其評斷。評價員之評價，各村皆報郡委員，郡委員平均各村評價員所評之價值，而改正之。然後州書記以其改正評價，摘要呈送州內財政檢查官，復由檢查官交州評價平等委員，此委員復修正各郡之評價，其一切租稅，卽依最後之修正評價，以爲計算征收之準則。州政府支配各職員，如郡委員，村監督，村學務委員，道路委員，

及各團結之市府村落職員等，皆向郡書記證明其應課金額。於是郡書記編制各村租稅冊，其中一一揭示理由，以證明其應課金額。至徵收金額告竣，則收稅員即一一以其應收金額支給各地方官及職員。凡一切大總統選舉，國會議員選舉，皆以村爲一選舉區。以監督、評價、及收稅員爲選舉判定人。

村及村會，爲郡之小組區分。此外於州之法律中，又有鄉與市之名稱，爲人民之集合體。其土地僅二里，人口不及三百，亦皆施行選舉投票。每鄉亦可認爲一集合體，選舉鄉委員六名，舉一人爲議長，授以鄉長之職任。各委員又隨意選任書記、街道委員、鄉保安委員，以爲常例。人民亦得選任警察官。

州之採用村單位制，則郡之勢力愈減，此定理也。然以與新英蘭諸州較，則西北部諸州郡勢力尙盛。凡此皆以新州和舊州爲重要。郡有郡經費之監督。在英倫諸州，其郡委員，以全部之村監督組織之。行直接選舉，故郡之勢力，仍不少減。就上述美國三種地方行政形式，歸納言之：

一 新英蘭六州，爲純粹之先進的村制。

二 中部及西北部諸州，尙不脫混合制。除已演進爲村單位制外，餘亦以村制爲小部分活動之有機體，隸郡單位之下。

三 南郡諸州組單位之下，有種種之小區劃。至勿爾吉尼及北加羅萊拿諸州，已趨向村單位制。可一言蔽之曰：美國各高級政治全部，實建築於全國劃一組織的村制基地之上也。

## 第四節 中國演進的村制成例

演進的村制，非企圖真實民治之工具也。除美之新英蘭六州外，東西各國，類如一邱之貉，不足道也。吾國今爲求遠真實民治之最終目的，循國家保護主義之過程，以組織村制，則如定縣山西雲南之村制，皆演進的村制之成例也。其普通程式，儘足以供參考，初不待外求，茲分述如次：

### 甲 定縣村制

直隸定縣五百餘村，自受翟城模範村之影響；民國三年，又經前知事孫發緒氏之提倡，全村之民衆始知公共團體之利益，並覺悟有組合生產事業之必要；而鑿井組合，尤成風氣；各縣新井爲數至百數十萬之多，禦旱之成績，于茲大著。直至民國十三年，縣公署乃有定縣村治大綱之公布，計共有二十二條。其職員有村長，村佐，校董，實業員，助理，等名目，以分司職事，皆義務職。但因公入城，得計日開支最低旅費；其距離較遠者，得支車馬費。除助理一職外，均由縣署遴委；並在該大綱第三條載有「或由本村甲牌長加倍推舉」之文，是沿五家爲牌，十家爲保之保甲舊制，較山西閭鄰制略小；此皆足供吾人研究「固定的普通選舉制」之良好材料也。

### 乙 山西村制

山西村制，並非有機體之組織，可供研究之點無多。其一切制度，雖承翟城村制；然對於翟城村本身上種

種組合規約，則略而不採，惟增訂五家爲鄰，五鄰爲閭之制，補置城村之所未備，是其所長。以故晉省遇有通令，在四十八小時內，可達全省村民。（現在如裝用播音機，祇須數分鐘，即可達村民，不過經濟與人材問題兩難耳。）婦孺週知，可謂極盡經線作用之能事。至緯線作用，迄無可言。所謂緯線作用者何？即備具下層工作之本身機關，而成爲一種有機體之組織是也。以故查山西全省村制，竟無公約及其他「有機體」之組合；致一般村民，在法律可能範圍內，毫無自由發抒政治思想之憑藉，與表現自治能力之基礎。論者謂山西村制，將有人亡政息之虞，誠篤論也！然綜二十餘年間山西政治，其所以賡炙人口，特著成績；在過去晉省即有「模範省」之稱，晉閭即有「模範督軍」之號者，則以其具經線作用，奉行省令，責任分明，實事求是，自有專長之處。其全部綱要，有足述者，特錄以供參考：

#### 一 山西各縣村制簡章：

##### 第一章 總綱

第一條 各縣所屬村莊，均得按照本簡章編制，以立自治基礎。

第二條 凡一村之區域，各以本村固有之境界爲準。遇有此村與彼村境界不明處，應協議劃分之。

第三條 凡爲本村之居民，均須遵守本簡章之規定。

##### 第二章 編制

第四條 村內居民。凡足一百戶者。應設村長一人。村副一人。其居民尤多者。得配增村副。但所增額。至多四人。

第五條 村民不足一百戶者。得察度情形。或一村設一村長。或指定主村聯合鄰村設一村長。但聯合村之距離。不可太遠。

第六條 依前條之規定。於選任村長外。各聯合村得酌量情形。配置村副。

第七條 村長執行職務。得直接商承縣知事辦理。

第八條 村內居民。以二十五家為一閭。設閭長一人。滿五十家者。設閭長二人。戶多者遞加。其閭次應冠以數目字。如第一閭第二閭之類。前項之居民。因居住團結或習慣上之便利。在二十五家以上。五十家以下。或不满二十五家者。亦得設閭長一人。

第九條 閭長受村長副之指揮。執行職務。

### 第三章 村長副之資格及選任

第十條 村民年在三十歲以上。確無嗜好。備具左列資格者。得選為村長。

一 樸實公正。粗通文義者。

二 有不動產價值在一千元以上者。

第十一條 村民年在三十歲以上。確無嗜好。備具左列資格者。得選為村副。

一 樸實公正。能識文字者。

二 有不動產價值在五百元以上者。

第十二條 村長副由村民按規定原額加倍舉出。送由知事選任之。呈報省道公署備案。

第十三條 村長副以一年爲任期。但得連任。

#### 第四章 村長副職務及獎懲

第十四條 村長職務如左。

一 承行政官之委託。辦理傳布及進行事項。

二 辦理自治事項。報告職務內辦理情形。及特別發生事項。

三 本村民之公意。陳述利弊事項。

第十五條 村副襄助村長。商辦前條所列事項。

第十六條 村長因事故不能執行職務時。得由村副一人代行職務。

第十七條 村長副辦公期滿。得由知事擇尤請獎。其有特別勞績者。得隨時呈請獎勵。

第十八條 村長副違抗要公。或藉端阻撓者。得由縣知事呈請撤換。其營私舞弊。查有確據者。准其立時撤換。並

呈請懲處。

第五章 費用

第十九條 村內辦公費用。由村民依照慣例公攤之。

第二十條 村長副給薪與否。仍照各村慣例行之。其應需旅費支用法另定之。

第二十一條 村內經費收入支出各數目。由村長副隨時列款宣示。

第六章 附則

第二十二條 本簡章自公布之日實行。

二 縣地方設區暫行條例：

第一條 各縣地方依本條例之規定。就所管境內。劃分若干區。促進地方之行政。

第二條 各縣分區。以三區至六區爲度。

第三條 依二條之規定。就各該地方之形勢。戶口之多寡。習慣上之便利。劃分之。前項劃分區域。由委員調查明

確。會同縣知事切實計劃。先行繪具圖說。呈報省長核定。

第四條 每區設區長一人。區警額數。視戶口多寡。區域廣狹酌定之。

第五條 區長由省長委任。直隸於縣知事。其考試練習法另定之。

前項區長兼任警官職務。由警務處長加給委狀。

第六條 區長有承受知事命令。督率所管區內村長副之責。

第七條 各區遇有必要時。得設臨時助理員三人至五人。其職任臨時以省令定之。

前項助理員在自治條例實行後即不設置。

第八條 各區於所管區內適中之地。各設一公所。其組織法另定之。

第九條 各區經費。先由城區警察費項下。節省撥充。不足再由知事增籌之。

第十條 區域如有變更或增減時。由縣知事呈准行之。

第十一條 區公所成立後。其區內原有之警察分所。即時裁併。但附近城區。即以原有警署兼任區事。

第十二條 本條例自公布日施行。

述者按山西無市制而有街制（與村制略同爲分別商閭戶籍之用）自區街村制公布後，全省一百零五縣共分四百二十五區，五百零三街，八千八百八十二村。（此爲原訂簡章時擬編之村數，現實村數共有四萬二百七村。）二千二百七十六商閭，八萬七千三百六十民閭，計有區長四百二十五人，街村長九千一百九十九人，街村副一萬七千一百六十一人。

### 丙 雲南村制

雲南村制之組創，始於民國十二年，頗有雲南村自治條例。施行後成效若何，尙無可靠之調查。觀其條例規



定之周密，似完全以日本町村組織法爲藍本。內容除階級選舉絕端不適用於今日外，其餘頗多足供參考；如村事務組合一章，與村民會規則，最宜做設。且雲南村制客觀上之助力，尤爲特點。即在「縣行政官任用條例」內規定有關於提高村長資格之條，樹「求名於野」之風聲。使向之「爭名於朝」者，及內爭之釀亂分子，轉變觀念，供其才智學識於下層工作之機會，尤爲雲南村制之特色。爰擇錄一二，以供參證：

雲南行政官任用條例（節錄）

第二條 縣長以具有左列各款資格之一者任用之。

三 縣長以下之縣行政官，及市村長中成績優異，經保薦考試合格，以縣長註冊，給有憑照者。

第三條 行政委員以具有左列各款資格之一者任用之。

三 縣長以下之行政官，及市村長中成績優異，經保薦考試合格，以行政委員註冊，給有憑照者。

第四條 分治員以具有左列各款資格之一者任用之。

三 縣長以下之縣行政官，及市村長中成績優異，經保薦考試合格，以分治員註冊，給有憑照者。

第五條 縣佐以具有左列各款資格之一者任用之。

三 縣長以下之縣行政官，及市村長中成績優異，經考試合格，以縣佐註冊，給有憑照者。

其餘各種規則足供考證者如下列各項：

甲 雲南村自治條例

乙 雲南全省暫行村民會規則

上項條例全文見尹仲材所著村制學講義，不贅。

子 江西臨川鵬溪實驗區

年前蔣委員長節駐江西督促剿匪，一切軍事，建設，政治，莫不以江西爲主政之樞紐；而臨川爲贛東重鎮，適爲推進之重心。最近當局，更從事於縣政之實驗，其辦法係指定縣中一隅之地，以最短促之期間，最少數之金錢，最簡單之方法，施行試辦。冀將縣政一一實驗，俾便推行全縣。以組織民衆爲主，以施行其他要政爲輔，尤注重於婦女組織。總以廢時短，需費廉，舉事易，在在可以通行爲歸宿。編者據個人參觀所及，覺年來國內各地推行村政，其由民衆自動組織者，除翟城村外，已屬鳳毛麟角。餘若鄒平，無錫，諸實驗區，類皆以政府力量，提携於上，需費鉅，歷時久。直與「快幹」「實幹」之旨相刺謬。求如臨川鵬溪實驗區辦理成績之迅速，經濟之鮮少，實爲僅見。

問嘗論之：方今吾國地方政制創行伊始，其應取之途徑，曰官治，紳治，民治三者而已。當組織經始，地方人民，純處被動地位，求其於事有濟，自必以官治爲主要；及既經組織具有訓練之後，人民與官紳，同力合作，不慚於官治之嚴威，不流於民治之狂暴，自以紳治爲宜；若夫政制已經健全，人民爲主動，官紳爲公僕，而民治之效斯具矣。

今臨川之地方政治，官治之階級已過；後此亦唯有希冀地方士紳，繼續努力，以達到民治之目的，上副委員長推進政治之苦心，則幸甚。茲將臨川第二區實驗區實施概況，略述如左，以爲施行地方政治者之一助：

一 組織方面

子 保董會——計全區立成一百所，每會設董事五人，共董事五百人。

丑 青年勵志團——計全區設總團一處，分團一百處。共有團員一萬零一百六十四人。

查該區共有九聯保，計分一百保，每保組一分團，另設總團於區辦公處，凡各保男子年在十八歲以上，四十歲以下者，均須加入爲團員，以期發展青年智德體三育，及養成服務社會之技能。

寅 婦女會——全區組成一百零一所，共有會員一萬零一百零五人，凡年在二十以上五十以下之婦女，均須入會，以期砥礪婦德，練習婦工，爲社會服務。

卯 兒童隊——現成立者爲二聯保鵬溪市一中隊，計三十人，八聯保羅湖墟五分隊，計五十餘人。凡本區各保兒童年在十一歲以上至十八歲以下者，均須編入使受精神訓練，以期養成健全國民爲徵兵之準備。

辰 婚嫁改良會——計全區組織一百所，共有會員五千五百五十五人。以期矯正薄俗，提倡儉德。

巳 息訟會——計全區設一百所，公斷員每會七人。以期解除民衆訟累，增進民衆親善。

午 武術團——計全區成立五十九團，共有團員一千七百五十七人。凡年在十八歲以上之男女民衆，均得入團員。以期鍛鍊體格，健全身心，養成自衛自存之國民。

未 音樂會——全區共設八十六所，有會員一千四百八十一人。以期陶冶國民品性，提倡中國國樂。

申 消防組——全區計成立六十五處，有組員二千一百三十九人。各組備有水桶水槍等消防器具，以爲先事預防。

## 二 建設方面

子 公園——計全區設一百三十一所，均就各村後龍山或風景林圈爲公園。面積大者十畝，小者必需二畝。

丑 運動場——全區計設一百六十三所，就各村原有晒穀場或空地築成。面積以能容全村壯丁二倍人數爲限。

寅 作息鐘樓——計全區有九聯保，建設九座，置銅鐘九口，其法以利用附近碉堡，略加修造爲原則，亦有木質新造者。高約四丈五尺或五丈。

卯 合作社——全區設立信用合作社十四處，利用合作社三處。

辰 苗圃——全區設二處。

巳 養魚塘——全區共有一百五十六口。

午 養雞場——鵬溪市設示範場一所，飼有意大利種及本地優良種大小二十四頭。

未 養蜂場——就鵬溪市公園內設有一所，計養意大利種蜜蜂兩箱。

### 三 教育方面

子 公立小學——全區設有四校，有男生二百九十人，女生三十二人。

丑 私立小學——全區設三十八校，有男生一千一百一十一人，女生百二十九人。

寅 民衆夜校——全區設四十七校，共有學生二千八百四十七人。

卯 私塾——全區設一百三十三所，有男生一千六百三十三人，女生八十四人。

辰 民衆閱書報社——在流坊鵬溪市各設一所。

巳 民衆問字處——全區設九十三處。

午 民衆茶園——流坊指定設一所。

### 四 衛生方面

子 清潔運動——全區計舉行大掃除一次，檢查三次，以每月舉行大掃除一次爲原則。由婦女會會長及

幹事負責檢查。

丑 疏濬陰溝——計全區疏濬九千一百六十六丈。

寅 遷移廁所——全區遷移五千一百十七所，改良六百七十九所。

卯 規定牲畜舍——全區規定一千三百零一所。凡宅內之豚欄牛圈，有礙其公衛生者，一律拆造。

辰 診療所——全區設有一所，施醫所四處。

### 五 整理方面

子 豎立村牌——全區豎立四百三十四座。牌上書村名及四至路界，並將縣城距離，及市鎮里數，分別註明。

丑 粉製村訓及民衆信條——全區已成五百八十七處。

寅 改良鄉市街道——全區計流坊，七里崗，太陽墟等七處，已改築街道四百六十五丈。

卯 整理鄉村道路——全區修成二千五百四十餘華里。一律築成寬五尺的平坦道路，可通汽車。

辰 修補橋梁水管——全區修復舊觀者共五百六十三處。新設者二百二十七處。

巳 削平地面——全區削平六千五百八十八處。

## 第五節 中外村制優點

吾國當茲創行村制之始。自宜以恢復民族精神。適應世界潮流爲目標。另具一高尚進行之保障制度。對於中外村制成例，更宜循其路線，於演繹的考察之後。繼以歸納的摘錄。一方以之確定承繼法規之準則，一方以之供一般人之徵信。是固今後吾國實施村制者所應極端注意者也。語曰：「取法乎上。」曷三思之。

#### 甲 國內村制之優點

翟城村民，自動的發抒村政思想；雲南村制之提高村長資格，同時能使村制之重量突增。以外例衡之，固屬平常事。在國內言之，不可謂非村制發軔時之兩大優點。唯是，故吾國之推行村制，爲主義而推行村制也，非爲村制而奉行村制也。除對於民生，民權，應有積極發展之規定外，首重恢復民族精神，即須有「人格化」之保障，而村長及在事一應職員之任用方法及標準，尤爲「人格化」之結晶體。查雲南村自治條例，仍採階級選舉制，既絕對不符真實全民政治原理，即此「票選」之外例，是否適用於中國保障「人格化」之選舉制，尤爲先決問題。吾人之意，吾國村制適用之選舉方法，應以恢復「鄉舉里選制」爲中心，而以「票選」及凡以「保障人格」之種種方法爲補助。即所謂「固定的普通選舉制是也。」由此觀之，是山西村制中之閭鄰制，定縣村制之不廢牌甲舊制，對於仿行者恢復鄉里選舉制之進行手續上，亦未始不予以若干之便利。是亦優點之一。

#### 乙 德國村制優點

考德國之地方自治，可以普魯士爲代表，原分州郡鄉三級，鄉之區域，多由併合領地而組織，據其選郡議員

之規定以觀：凡一鄉人口，在四百人以下者一人，四百人以下八百人以上者二人，八百人以下千二百人以上者三人，千二百人至二千者四人，二千人至三千人者五人，三千人以上每千遞增一人，此可證德國鄉之人數，應以二千至三千爲平均數。鄉之自治行政，不外其鄉之牧畜，耕作，共同農事，及鄉有道路，教會，學校，等公共事業，與一切公益事務。其議決機關爲鄉會，執行者爲鄉長。聯數鄉而爲郡，辦理聯鄉事業。按其地方自治之優點，即在經營事業之應用學理，與注重專門人材兩點。茲節錄地方自治講習會講義一節，以資佐證：

德之自治行政。駸駸乎年盛一年者，實由其採概括委任主義，以地方權力歸諸地方，有以致之。至其國民公共心之發達，亦爲其自治進步之一大原因也。且德國地方團體當其經營事業，具有特長者，厥有二點：

一 凡一切行政，務注意於學術之應用。蓋彼等每經營一事，必以學理爲標準。對於經營方法，必加以精密之研究，以期毫無遺算。一經決定，則力排羣議，毅然爲之。居民亦深信自治之經營，利賴之而不疑。

二 行政之組織，注重專門村。小之一局一部之吏員，大之施政統轄之機關，靡不憑此理想，期於網羅人材。故其地方自治，尚依然保持階級選舉之制，迄無變更。蓋德人非單以代表制度之改革，謀自治事業之進步，實信賴自治機關之人物，以力求政務之刷新。又其自治之議會組織，雖守階級主義，然如救濟事業，儲蓄銀行，公立職業，保險事業，補習教育，公立圖書館，公立戲院等各種組織，凡足以增進地方幸福者，莫不極力經營，日見進步。此皆由自治當局有認識與實力，有以致之也。準如上述，可見德國科學之進步，物質文明普及之機振，實操之於地



方自治用人之趨向，矧如吾國物質科學之幼稚，而欲迎頭趕上外國，自非確有注重提倡之規定不可，又如美國全國所屬之市長，年來已有三分之一以上之市，改爲「市經理制」。所謂「市經理制」者，其例如公司之聘請經理然，由市議會以二三千元之月薪，延聘富有專門藝術人才爲市長，所訂年限甚長，俾掌全市用人行政，爲各項市政有系統之設計，此制之成績特著，各國仿行，不遺餘力。又此項人才，類多由建築工程師，或醫學專家，演進而成，以故歐美現有「市經理制」協會。及雜誌上之表現，幾如春筍怒發，蓋胥視此制，將成爲一種專家事業矣。此制與德國自治注重專門，同一用意，吾國村落之間，以目前人才計之，除有少數農業學生外，餘者殊不多觀，倘無相當之規定，卽此少數專門學業者，尙不能使其有所發展，又安望羣衆學術化之得以實現乎！

### 丙 英法村制之優點

考法國地方自治，在事實上有州市村三級。（按法自千七百七十六年，改頒市制，爲行自治制之母。不論都市鄉村，統名曰市。茲之所謂村者，事實上之村，非真有其名也。）其人民團聚之形式，略與英之州市村三種制度相彷彿。所不同者，英國至今仍保持村部各稱之一級，惟價值輕重不等，或僅爲地方政治上租稅之規定，及選舉上之區劃，並因謀住民之福利，有施行種種免稅規則之權。例如浴場及洗濯場之規定，埋葬規則，點燈及巡更規則，公共圖書館規則，是已。蓋英亦工商國家，與法國同等，凡地方自治之中心點，皆集於村部之聯合區或寺區，各以行政之大目的，隨時新爲區劃。若救貧稅區，衛生稅區，教育稅區，道路稅區，此等稅區，錯綜參伍，往往有橫斷州

部之經界線者。其地方發展之成績，較法德爲勝。蓋由疏而密，先零後整，固亦自治進化之常理，無足異也。譬之一盤散沙，大團結之所以能粘合，由其先有小團結也。設不先事小團結，而惟大結團之是求，則一躍登天，談何容易。吾國之講合羣，講團結者，可以師矣。至論英法地方自治制度之優點，却與我黨國所主張之均權極有關係。蓋英法地方自治之得有長足進展，與英國之基於村單位制之本身者，大異其趣，實由於監督制度之功用。考法國監督制度，起點於地方團體異動之調和，而收功於自治事業之精進。英國則因地方團體辦理救貧行政之不力，試以監督制度，訂新救貧法行之。例如千八百七十年前，受地方自辦救貧者之減少爲數不過百分之六之比例，至翌年施行監督制，而百人之中，竟減少四十三人。於以證明監督制度之大有造於地方自治。以上二因，實英法自治發展之源泉，不能不歸功於監督制度之良美。自爲世界學者所公認。故在述者個人之主張，吾國村制。一方宜採美單位制。以求村制本身之自強；一方仍宜儘量容受上級監督制之行使，以求自助。此不僅在黨國訓政期間宜然，並可悟到均權制度之真諦矣。又監督官吏爲「有給制」，易於收羅專門人材，可補自治「無給制」之缺點，此美國現亦極力仿行「有給制」之一原因也。又如上述之救貧行政，亦爲英法自治上早著成效之特殊優點，而爲各國所亟宜仿效者。或者謂歐美救貧行政，果已早著成效，顧何以今日尚不免發生共黨風潮，不知貧富階級爲一問題。所謂貧者須保有「水平線上之生活地位」又一問題。歐美大資本之產生，換言之，即小資本家產生之多，與一般人的生活饒裕之結果也。假使一般人生活不饒裕，絕不能產生若大若小之資本家。故吳稚暉

先生謂歐美尋常工人，月錢有七百元，可坐汽車上工，絕非過言。故吾人須知，歐美現在欲消滅共產黨，須採均富政策。若吾國則宜本孔子「不患寡而患不均，不患貧而患不安」之說。採「均貧政策」。如英法自治歷史上救貧行政之優點，則尤宜奉為金科玉律也。

## 第六節 結論

依上述之旨趣，吾人當循首重恢復民族精神的保障制度之視線，以定中外村制成例之價值，其結論如左：

- 一 於翟城村及美國單位制，採其有自動之精神。
- 二 於定縣山西雲南等處村制，應鑑其演進的得失。
- 三 於雲南村制之提高村長資格，及山西定縣之閭鄰牌甲制，宜予以相當之認識。
- 四 於德國村制，採其應用學理經營事業，與選任專門人才之用意。
- 五 於英法兩國村制，採其儘量的容受監督制度之實益，并利用「有給制」之員缺。收羅數專門人材，以補自治方面「無給制」之缺點。

六 於歐美村制關係「救貧行政制度」之優點，須猛力追襲，以符吾國先富後教之王道，不步世界經濟中心之潮流。

## 第五章 中國保甲歷史沿革

### 第一節 井田制與保甲

#### 甲 緣述

皇古保甲之名不立，其法意實多蘊存。推行史迹，文獻可徵。

原夫遊牧之世，斯民逐水草而居，土著極少；神農以還，漸易行國爲居國，由是安土重遷，宗法社會以起；親親仁民，睦鄰敦族之教，遂以成立。究其所以能維持此仁讓之風於不替者，皆有賴於古先哲人經野，分疆，制畝，設井等法之確立，以養其生，以送其死，以塞其爭端，而滿足其觀客條件之需求也。是故斯民集處轉徙，既無超出政府劃定之地域範圍外；而彼此間接近之機，更有其田同井，相扶相助之關係，以益其情感，資其親善；當是時也，無慮相保，而無所不保；無慮設甲，而殊便於有甲；此無他——

一則由地域上之團結，足以發揚民族互助之精神。

一則由比鄰出入幫助之習尚，足以化除奸盜之風於不覺。

從此可知井田制行，保甲之用，原寓於無形中；井田制廢，保甲之制，方著於外耳。二者名號不同，其爲裨益於

社會組織之功用，不過表裏先後之別而已！今者軍事初告結束，人民之喘息未蘇，共匪乘機騷動，農村經濟，已瀕於危，社會秩序，無法安定；一切良善政治，無由設施，整個社會，完全為軍閥與匪共之修羅場。故軫念民瘼，必以安定社會為第一着！顧此項工作，在政府方面，固當盡全力以赴；在人民方面，尤須有自救救人之決心；最低限度，亦應使每一個人，在所在之境域，竭全力以恢復各該地之原狀乃可。此中方法之應用，捨行保甲，絕無他道，以故在昔可以不行保甲，而今非舉辦保甲，決無其他救死良方！在昔可無用於保甲，而今則捨保甲之用，更無以樹全民政治之基，收彼此相制之效，是可斷言！特為述其緣起，舉其事例如次：

## 乙 「八家為井」事例

自黃帝以迄商殷，漸立農村之基礎，而形成宗法社會。其時政治，已由酋長變為君主；其間所謂堯舜禹湯者，大抵為貴族政治；一方君權坐大；一方社會下層，以鞏固農村為事；故地方組織，以井為單位，所謂「八家為井」，「井為鄰」者，即彼時社會中政治系統之最下層，亦即農村組織之基礎也。茲述孟子之說，作「八家為井」之例證：

孟子曰：死徙無出鄉，鄉田同井，出入相友，守望相助，疾病相扶持，則百姓親睦。

方里而井，井九百畝，其中為公田，八家皆私百畝，同養公田。

耕者之所獲，一夫百畝。

五畝之宅，（註：二畝半在田，二畝半在邑。）樹之以桑，五十者可以衣帛矣；雞豚狗彘之畜，毋失其時，七十者可以食肉矣；百畝之田，勿奪其時，八口之家，可以無飢矣；謹庠序之教，申之以孝弟之義，頒白者不負戴於道路矣。

據上說以觀，八家爲井之制，可謂透澈無遺。其間之衣食住生產教育橫的制度方面，幾於纖細畢備。茲再就井而上溯之：一井爲鄰，三鄰爲朋，五朋爲里，五里爲邑，十邑爲都，十都爲師，十師爲州，九州爲國，其縱的制度方面，亦可謂層次分明。故國爲統治權最高之機關，在其他七級之上，君權所在，政令出之。自州等而下之，皆屬於地方機關，以之治理親民之事，亦卽所謂「役於民」者也。故通典曰：

「……………始分於井則地著，計之於州則數詳……………」

具見其時地方組織，實以井爲單位，以州爲終點。其所謂「始分於井」者，蓋以一「井」爲鄰，卽由八家集處之小村落，故以語農村之小基體，則「井」是也。其中之基本組合份子，則「家」是也。換言之：「八家爲井」與「經始於井」之涵義，其法意要不出於以戶口統計，爲整治農村組織之原則；此與後世之保甲，以五家或十家相聯絡，彼此結保方法之原理，殊無二致。不過彼以五以十，此則限於以井爲界之八家耳。今依通典所稱：

「一井一爲鄰，鄰三爲朋，朋三爲里，里五爲邑，邑十爲都，都十爲師，帥十爲州，九州爲國。」列表以明之：

國  
↑  
(九州一國)

↑  
(十師一州)

↑  
(十都一師)

↑  
(十邑一都)

↑  
(五里一邑)

↑  
(三朋一里)

↑  
(三鄰一朋)

6	4	1
7	公	2
8	5	3

{ 八家為井 }  
{ 一井為鄰 }

又通典云：

「昔黃帝始經土設井，以塞爭端；立步制畝，以防不足。使八家為井，井通四道，而分八宅，鑿井其中。一則不洩地氣，二則無費一家，三則同風俗，四則齊巧拙，五則通財貨，六則存亡更守，七則出入相同，八則嫁娶相媒，九則有無相貸，十則疾病相救。是以性情可得而親，生產可得而均；均則欺凌之路塞，親則鬪訟之心弭。」

述者按上說黃帝井田之制，概括之；不外「發展農村經濟，」「促進社會團結」兩種。所謂「生產可得而均；性情可得而親」是也。今世保甲政策之作用，極與是說針縫相對；其不能超越於井田政制目的以外，已顯彰明較著者矣。

## 第二節 周朝五家鄰比之法與保甲

時至成周，已由宗法社會，而進於封建社會矣。其時代之特徵

一 爲諸侯世襲爵祿之制度。

二 爲士大夫階級之形成。

故對於公侯伯子男五等，諸侯之列爵分土，士大夫之世祿，世官，蓋訂非常謹嚴，引孟子之說，以見一斑：

孟子曰：「周室之班爵祿也。天子一位，公一位，侯一位，伯一位，子男同一位，凡五等。君一位，卿一位，大夫一位，

士士一位，中士一位，下士一位，凡六等。天子之制，地方千里，公侯皆方百里，伯七十里，子男五十里，凡四等。不能五十里，不達於天子，附於諸侯，曰附庸。天子之卿，受地視侯，大夫受地視伯，元士受地視子男。大國地方百里，君十卿祿，卿祿四大夫，大夫倍上士，上士倍中士，中士倍下士，下士與庶人在官者同祿。小國地方五十里，君十卿祿，卿祿二大夫，大夫倍上士，上士倍中士，中士倍下士，下士與庶人在官者同祿，祿足以代其耕也。耕者之所獲，一夫百畝，百畝之養，上農夫食九人，上次食八人，中食七人，中次食六人，下食五人。庶人在官者，其祿以是差。」

## 乙 家族制度之確立

周代地方制度，恆以「家」爲計算單位，而前此之「八家爲井，井一爲鄰」等制，一齊打破。蓋家族主義，自古已然，於周爲甚；故周人視此，極爲重大。氏族之界既嚴，同姓異姓親疏之分以立。故其時地方制度，如鄰里鄉黨，



各區別，在習慣上，已無形將禮教重心，移轉於門戶家族關係之上；所謂「家齊而後國治」之教，即基於此種「人」「家」「國」三者，相互間政治觀念，以組成其社會焉。此周代地方組織，在郊內有比，閭，族，黨，鄉，州六級；在郊外亦有鄰，里，鄙，縣，遂六級，悉皆以家爲本位，而一反前此井鄰之組織。

綜二者，可知周之地方制度，則重疊相沿；但無不以家爲本位，以五數爲累進。此一原則，已具保甲理論之根基。若論其組織上之效率：

一則以破除地域固定之組合，而樹戶族之外形；使家家戶口，益臻親善。

一則以消除依井界集落之一定關係，而別立友鄰親族之方法，易俗移風。

如是，則周人以五家爲比，二十五家爲閭，百家爲族，五百家爲黨，二千五百家爲鄉，一萬二千五百家爲州之制；既一變昔日依井「八家」計數之原則，而比戶相保相聯之作用，更明顯而縝密；斯又不必行保甲，而保甲之用，已宏著於社會組織之下層。

### 丙 地方下層組織與郊內外六級官制

周代社會變化，異於夏殷；地方制度，亦多更張，已如前論；今更就其下層組織系統述之：

按周官大司徒之屬，有州縣黨正以下之官，在「比閭族黨州鄉」鄉大夫之下，以掌地方政令。故大司徒司教法於邦國都鄙，使之各以教所治之民；令五家爲比，使之相保，比有比長；五比爲閭，使之相受，閭有閭胥；四閭爲

族，使之相葬，族有族師；五族爲黨，使之相救，黨有黨正；五黨爲州，使之相賙，州有州長；五州爲鄉，使之相賓，鄉有鄉大夫。

由此具見周時地方組織，分別至纖至悉。而所謂長（比）皆，師，正，長（州）大夫，等職務，自上至下，率不過五人。故治人之官少，治軍之官多。且官有定數，事有定職，被治之人民，皆有定額，所治之地域，亦有定界，故政輕易舉，無不爲治。此雖非後世保甲之事，而其收親民化俗之效，要遠非後世重於治人之官，疏於治事之職者可比擬也。以上所述，僅論六鄉之制。所謂六鄉者，卽郊內之地畿輔之區也。至於郊外，則稱之曰野。其村鎮組織，亦有遂，縣，鄙，鄆，里，鄰，等鄉官之設置，以理地方之事。

周禮曰：「遂人掌邦之野，以土地之圖經田野，造縣鄙形體之法，五家爲鄰，五鄰爲里，四里爲鄆，五鄆爲鄙，五鄙爲縣，五縣爲遂，皆有地域溝樹之，使各掌其政令刑禁，以歲時稽其人民，而授之田畝，簡其兵器，教之稼穡。」

按此與比，閭，族，黨，鄉，州之組織，正相對照。不過行於郊內者與行郊外者，稍異其名；其和人民使之相友，相扶持之效用；與實現互助主義之精神者，正無二致。總之其時六鄉六遂之職，雖名爲設官，實皆佐理民事之衣食住行樂育諸端。且執事者，多有鄉老荐之於官，而後服役；故執役者，所管之事，亦繁碎無隱，社會下層組織，遂以嚴密健全，幾無所用其上層政府之爲治。又考周六鄉之職，有鄉大夫六人，州長三十人，黨正百二十人，族師七百五十

人，閭閻三千人，比長萬五千人，遂縣鄧鄩里鄉之職，亦如六鄉之數。總計鄉遂有三萬七千八十二人。此僅以距王城不出二百里，居民亦不過二萬人之地；其執事者之多，如此其衆；若其他地域較大，人口較多者，其組織之嚴密，更何待言？地方之組織既精，理事益密，則民間善惡，無慮不達於朝廷；君子小人，亦無往而不可偵知；是其所以察之，判之，行之者，之耳目與手足，若是之多，且衆，地方秩序之安定問題，雖無賴於保甲組織，而保甲之精神，自發揚無餘矣。又周代里閭族黨之組織，其運用上最大目的，即在使之相保，相受，相葬，相救，相賙，相賓。此種親密精神，誠足以樹民族之美德；然與保甲之用，尙多研究之點，請列論如下：

子 保甲長出於民選，無祿秩之利，有力役之勞。

丑 州里正長，皆由政府任用，且有祿秩之尊。

寅 保正地甲，職務單純，屬於佐治地位。

卯 州正里長，族師之職務複雜，恆操方命之權。

丁 保甲與周官之操較

由上列比較觀之，可知保甲制度，謂淵源於周官之制，亦無不可。

又周制自比至州，所設之官，皆以五爲級數，悉按人口多寡之分配，以管理其境內之事。例如：  
子 比長爲敦睦家庭，調查戶籍，使之相親，相助之官。

丑 閭胥：爲核計人口，傳布檄令，受徵收之官。

寅 族師：爲專司禁戒之官。

卯 黨正：爲播化政教之官。

故自族師以上，其政令皆由國家之命而頒行；族師而下，則各以其固定各種不同之職務，隨時督行於所治之區域；此種職務，實不外「警察」「戶籍」「收稅」三者性質，斯與後世保甲長身兼力役者相吻合。故沈彤云：

「今之保甲，卽周官之鄉，州，黨，閭，比也。保甲長者，卽鄉大夫，州長，黨正，族師，閭胥，比長之屬也。」

又云：「今之長保甲者，雖不使之治其里黨，與周之里宰黨正不同，而里黨之不法，罹患害者，皆得以達之州縣，是亦周時分里黨之治之一端也。」

觀此更足證明今之保甲，實淵源於周之地方制度，有一貫之脈絡焉。

### 第三節 管子審人什伍之政與保甲

管仲治齊，爲法治主義者也。其言曰：

「十家爲什，五家爲伍。」

「繕器械，選練士，爲教服，連什伍，編天下，此兵主之事也。」

「五家爲軌，軌爲之長，有戰事則五人爲伍，伍長率之。」

「善牧者，非以城郭也。輔之以什，司之以伍，伍無非其里，什無非其家。故逃亡者無所匿，遷徙者無所容，不求而得，不召而來，人無流亡之患，吏無追捕之憂。故主政可行於人，人心可繫於主……」

「人數者，庶事之所因，莫不取正焉。以分田里，以令貢賦，以造器用，以制祿食，以起田役，以作軍旅，國以建典，家以立度，其唯審人之數乎？」

統上說以觀，具見其法治之精神，與夫審人數，什伍政之法意。其地方制，則爲寓兵於民，以地方機關，兼轄軍民兩政之事，所謂武政聽「屬」，文政聽「鄉」是已。「屬」爲郊野區域之上層機關，其下有鄉，率，邑，軌各級。軌者，合五家總稱也。自五至率，各有官司，寓軍政焉。「鄉」爲都邑區域之上層機關，其下有連，里，軌各級。軌自五至州，亦各有官司，以治民事。要皆以家爲本位，分城廂與郊野而各治之。以五家爲軌之編制，完成國家政治組織之統系。其地方政制建立特點，固有如此；其實施上之效用，一則使軍政合一，一則使兵民不分。台而言之：惟使人安其室，無事務農講武，有事調集成軍。運用之妙，極歷來政治家所未有。九合諸侯，一匡天下，有以夫！洵者居今日之時勢，衡古政之得失，覺管氏之政，其一切措施，自足爲後來保甲行政之胚胎；而終之後來居上，青勝於藍，不足與保甲行政相提並論。故其爲治也，用爲牧民之道，霸諸侯之術，則善矣；用爲千百世後民衆政治之良規，未

盡善也。蓋其爲治，齊民以法，未能訓民以義；操縱自上，未予在下，以自動之機能，極其善能稱之，亦僅做到「主政可行於人，人心可繫於主」之一端；爲一時之治，顯赫赫之名，終之人亡政息，使後之君子，徒懷「有治人無治法」之感嘆！以較保甲之寓有積極作用，備自動之機能，垂長治久安之道，爲全民政治之階梯，則大相逕庭矣。

#### 第四節 商鞅連坐法與保甲

自周襄以還，井田法壞，豪強兼併，斯民之遷徙流亡者衆，政府窮於稽考；商鞅乃開阡陌之法，使奇零之土地，任民耕種；令民有二男以上者，必使分異；於是土地疆界，人口戶籍，益趨零數，日加無已；捨什伍連坐法之施行，固無以清釐稽考。羣內之奸不除，羣外之敵難勝，欲求富強，蠶食天下，何異緣木求魚！

資治通鑑曰：

秦孝公以商鞅爲左庶長，定變法之令。

令民爲什伍而相收司連坐，告姦者與斬敵首者同賞，不告姦者與降敵者同罰。有軍功者，各以率受上爵。爲私鬪者，各以輕重被刑。大小僇力本業，耕織粟帛多者，復其身……行之十年，秦國道不拾遺，山無盜賊，民勇於公戰，怯於私鬥，鄉邑大治。

其法：

以「五家爲保，十家爲連。」

註云：「收司」謂相糾發也。一家有罪，則九家連舉發，若不舉發，則九家連坐。又有相管理之意，爲什伍之法，「五人爲伍，二五爲什。」使之相司，相管。」

是推制家之效，以制人之非法行爲。至個人犯法時，如「不告姦腰斬，匿姦與姦同罪，誅其家，沒其身。」

是爲嚴制個人之行動，而波及於家庭與地方。蓋商君之法旨，正以推「制家以制人」之效，與治個人之罪，卽爲懲一家之刑。故十家之中，一家得治，其餘九家，亦皆得治；一人得制，其餘九家之人，無不得制；惟其一鄉一邑，無不準此以控制之。但以「相糾」「互發」「結保」「連坐」四者兼施，未免嚴酷有餘；合於防姦，未足以弭姦；足以策民，未可以化民。僅有消極鎮壓之手段，而無積極勸善之精神。故其制法易，而守法難。後世行保甲者，每坐「無以善後」之虞，是在處之者權宜其輕重，而斟酌損益以行之耳。

## 第五節 秦亭吏與保甲職役

秦廢封建，置郡縣，地方之組織一變。茲據漢書所載，以見一斑：

「縣令長皆爲秦官，掌治其縣。萬戶以上者爲令，減萬戶者爲長……皆有丞尉，秩四百石至二百石，是爲長吏。百石以下，有斗食佐吏之秩，是爲少吏。大率十里一亭，亭有長。十亭一鄉，鄉有三老，嗇夫，遊徼。三老掌教化，嗇

夫職聽訟，游檄禁盜賊。縣大率百里……」

上述地方官吏，皆受命於皇帝，有守地之責。而在鄉以下之執役小吏，較爲親近人民，足以體察地方。關於此類卒吏，在鄉有三老，嗇夫，游檄，鄉以下有亭長，此爲吾人所習知者。請列舉之：

一 亭長：爲亭吏之一。秦十里置一亭，亭長職掌，爲開閉掃除之事。觀史紀項羽紀載：「項王欲東渡烏江，烏江亭長停舟待，」是當時舟子之兼亭長者。

又高祖紀載：「沛公爲泗水亭長，爲縣送徒酈山，」猶如今時送伏子的職務，具見當時亭長執役之一斑。

二 求盜：亦亭吏之一，位次於亭長，掌捕盜事。

又按風俗通云：

「亭長舊名負弩。漢因秦制，十里一亭，今爲亭吏。陳楚宋魏，謂之亭父。」

準此可知亭長者，或爲亭父。名爲求盜者，與負弩之名義近似，殊有類於今日公安行政之事，若警士之職耳。清末行保甲，恆以「保正」主制鄉村盜賊，以防竊發；或於竊後，負求賊案，破獲等事，無一不役於「保正」。「地甲」之屬。此蓋與秦時求盜之職掌，無甚差異，但產生之法有不同。



## 第六節 漢代鄉亭里家諸制與保甲

漢承秦後，一仍秦郡縣之天下，而兼用封建之舊制。是以既封同姓功臣，又各任以郡守。故自郡縣而下之地方組織，如鄉亭之設，襲用其名與秦同。但就其職守與統系方面，不無差異，茲列舉如次：

一 鄉——前漢書，百官公卿表云：「十亭一鄉有三老，有秩，嗇夫，遊徼。」

後漢書，百官志云：「鄉置有秩，三老，遊徼。有秩郡所置，秩百石，鄉置一人。其鄉小者縣置嗇夫一人。」

有秩，嗇夫——後漢書，「主知民善惡，爲役先後，知民貧富，爲賊多少，平其差品。」又公卿表云：

「嗇夫職聽訟，收賦稅。」風俗通云：「嗇，省也。夫，賦也。言消息百姓均賦役也。」

三老——其名始於周。漢重鄉教，三老之設，其用尤大。其任用之特點，即採公舉法與嗇夫之受任官府者不同。高祖紀云：「二年二月，今舉民年五十以上有修行能率衆爲善者，置爲三老，鄉舉一人。」

漢書云：「三老掌教化，凡有孝子順孫，貞女義婦，讓財，救患，及學士爲民法式，皆扁表其門，以興善行。」

遊徼——漢書云：「掌職循禁，司盜賊。」又云：「令長安游徼獄吏秩百石，皆差自重，不得枉法。」

二 亭——制始於秦，漢之亭吏，亦曰長。漢官儀云：「十里一亭，設亭長亭侯，五里一郵，郵間相去三里半。司盜盜，亭長持二尺板以勅賊，索繩以收執之。」又百官志云：「亭有亭長，以禁盜賊。本註云：「承望都尉，

主求捕盜。」其生產由民選，以退伍老年之兵士皆能習射者爲合。

三里——漢書百官志云：「里有里魁，民有什伍，善惡以告。」註云：里魁，掌一里百家。

四家——什家伍家，漢書云：「……：什主十家，伍主五家，以相檢察，民有善惡事，以告監官。」又云：「置

正五長。」註：「正，鄉正里正之謂；五長，謂伍人之中置一長。」光武紀云：「詔曰：今國有衆軍，并多精勇，

宜罷材官樓船士，及軍假令，還復民伍。」可見當時民伍之制尙行。

如上列舉，可知漢代地方制度中，鄉、亭、里、家之下層組織，其作用具有保甲之實際性質。蓋其時雖行郡縣之制，而封建之勢力猶存。故在此社會組合之情形下：一方有中央絕大之集權；一方仍予人民以與聞地方事務之權；政府於人民，僅具保育之責；人民對於政府，亦惟盡告姦之義。此伍家什家相連，只須檢察以告監官，而不必有結保之方式也。地方人民，對於地方責任，其放棄具見一斑。是爲保甲制度之形成緩進者。

## 第七節 晉魏迄隋里閭保伍諸制與保甲

晉魏六朝之世，人多厭亂，士大夫好清談，以圖計民生，棄爲卑鄙不足道。至於謀下層社會之建設，致治安於里閭之策者，實不過所謂一二聖君賢相，偶感於復古美名之吸誘而已。

文獻通考云：

「晉制縣率百戶，置里吏一人。」據此則自里以下之組織，其不注意，亦可概見。其原因有二：

- 一 因諸王篡亂，政治不修，故下層政治設施，皆因陋就簡。
- 二 因諸夷入據內地，人口雜亂，故閱伍之法，弛廢不修。

魏自文帝後，因慕中國文化制度，變更政治上之組織。其關於地方改制，改組者，厥有「三長制」：

- 一 五家立一鄰長。
- 二 五鄰立一里長。
- 三 五里立一黨長。

即源於古三正以理人事而設，所不同者，惟考績之法耳！

北齊地方之制，較爲精密；以地域不同之關係，分爲「鄉」「坊」兩種組織。

通典云：「十家爲鄰比，五十家爲閭，百家爲族黨，一黨之內，黨族一人，副者一人，閭正二人，鄰長十人，合有十四人，共領百家而已。至於城邑一坊橋，舊或有千人以上，唯有里正二人，里吏二人，隅老四人。」此北齊鄰比，閭族黨制之大概也。

北周廢鄉村之組合，而併立爲「團」，「此爲村制組織上之極大變化，亦北周特創之地方制也。大率以「百戶一團」爲原則，每團選三戶爲耆長。其職責則爲察民間之姦盜，與均濟民田耗登兩事而已。其人選問題，則採

資本主義，此蓋晉魏重門第之風，一時之社會環境使然。

至其人口編伍之制，關於婦女問題，亦極注意。武帝謂：「良人沒爲戶婢者，并免同入伍。」可見當時以女性列於編伍者，已爲不可掩之事實。但此種事實之限制，僅對於某種程度下之女子則否者，又非出於優待之意，實當時門戶之風尚，一若置諸「羞與爲伍」之列耳。

隋自南北朝統一之後，對於地方制度，一仍舊貫，惟名稱上稍有不同。其運用之目的，則正與保甲意義相闕。

隋書：「文帝受禪，頒新令：五家爲保，保五爲閭，閭四爲族，皆有正。畿外置里正，比閭正，黨長，比族正，以相檢察。」上述自晉魏迄隋，創行里閭保伍制變遷之大概。此等制度，或因前代之遺規，稍事補訂；或因創具之新制，以立楷模；要皆與現在之保甲制度，殊途同歸。雖不以保甲名，然具保甲之實。所憾者，特參考無多，不免掛漏耳！

## 第八節 唐代鄉制與保甲

自秦廢井田行阡陌以還，土地經界不修，戶田散漫雜處者久矣！五胡亂起，其蕪雜之弊尤甚！至唐乃有較具體之清釐方法，其最要者：

- 一 爲依人烟之密度，與山川自然之形勢，以定治域上之土地疆界。
- 二 爲依天下戶口，量資產，升降，定爲九等，以別戶稅力役之輕重，與班田之等級。

此兩者之作用，與戶口之編置，皆有極大之關係。前者如道州府縣之賴以劃分等是；後者如保鄰里鄉之別爲「坊野之編置」等是；斯二者雖不以保甲名，而保甲之運用，實足具其梗概。

甲 地方分區與村里組織

唐自太宗元年，依山川之形勢，分天下爲十道；至玄宗乃改爲十五道。道之下有州，有府，有縣。府置尹，縣置令，州有刺史，皆以掌其地方之民政，而受監督於各道之巡察史，此唐地方分區之大概也。

至其村里之組織，則有鄉，里，鄰，保，地域上劃分之名稱，以隸於縣治之下。又復分坊，野，各置卒吏，以司其事；而選任之權，要皆出於縣令，初非人民所得而參預也。史表列以明之：

一曰保……………三家

二曰鄰……………四家

三曰里……………百戶（里正一人）

四曰鄉……………五百戶

乙 坊野分治

坊野之分設，在村里之意義上，確爲一種有進步之組織。然此非唐代之創置，不過承北魏之餘緒，沿其習尚而訂之，具較整肅之觀，而收實際之效，此又從事保甲者所宜注意也。

要之唐代保鄰里鄉之制度，雖爲一般原則，而人口稀少之地，或不依此規律；即人口過多之處，亦每有不依此限度行之，故此坊野分治，乃有極大之伸縮性存焉。

唐書云：「在邑居者曰坊，別設坊長一人；在田野者爲村，別設村正一人。」

殆其明證。又兩者之職權，亦若有大小之分。在事實上每坊設正一人，視爲當然者；而於每村之置正，則又不必以村爲單位，偶有於村之大者置正一人與二人不等，其小者，或竟不設置，要皆依住戶多寡之數量而定者也。

又唐書云：

「滿百家之村，增設一人，掌同坊正。滿千家之村，隸入大村，不須別設府正。」  
此其特別組織之情形也。

### 丙 租庸調課稅制度

唐代關於保甲問題，以戶口之編制，爲至大之原則。其時以土地行班田之法，而課稅則有三種制度，租、庸、調是。租庸調三種制度：租卽賦租，庸卽丁稅，調卽戶稅。三者之中，除租稅屬於土地稅外，其餘若庸，若調，皆爲徭重人事力役方面，而定之稅則。此種稅則，每歲除依以人爲單位，按丁應課以役力外；「如每年役力二十日，遇閏加二日，不役者每日扣帛絹三尺，」又復抽以「家爲單位」之課稅：「如歲輸綾繒二丈，棉三斤；或輸布二丈四尺，麻三斤。」此可見當時既重戶口之課稅，復重戶口之編查。其理事精審，誠可爲法。昔人稱戶籍之法，始於唐人，殆非

虛語。然此編制法之效用，實在以取戶稅丁錢爲目的，非用以牧民治民，其命意既別有所屬；則於比戶連保之事，故亦較爲輕忽而任自然。是唐代版籍之法，極含有保甲之作用。雖詳於戶口編查之數，而乏良莠稽考之規；要之只可謂有甲而無保，有編甲之術，而未施以連保之方也。其足以孕育保甲之制，蓋有在矣。欲明其體用，惟於戶口編置中求之。

#### 丁 戶口釐分九等

當唐武德六年，令天下戶口，每歲一造賬籍，自此以後，天下戶口，遂釐爲九等，卽用爲課役之標準。亦足以爲後世保甲釐訂戶口之極有變通之辦法。

#### 戊 坊里人選與職役

按上述坊野分治，與戶口課稅諸問題，已具其梗概。其次當探討者，厥爲坊正里正人選問題，及其職役範圍，待遇厚薄諸端。因其與後世保正地甲之事務，息息相關，所在宜注意者也。

唐書謂：「諸里正，縣司選勳官六品以下，白丁精明強幹者充。」

可見其資格極爲嚴格。且唐因職大小而得受職分田之頒賜者，亦惟止於七品。所謂職分田者，比之今日之公費，其在六品得田四頃，七品得田三頃，是以里正之職分，正相等於六品以下之官職，有支公費之待遇。俸給既足，養廉，宜其不作苛索擾民之舉，行之足以盡其用也。至於坊正與村正，亦尙嚴選，如

唐書云：「其次爲坊正，若當里無人，聽比鄰里，簡用其村正取白丁充，無人處，里正等，並取十八歲以上中男，殘廢免充。」

據上述在在俱足以見其「寧缺毋濫」之精神。職位低於里正，祿秩品不可考，然有免「課役」之規定。

又據唐書云：「里正之職掌四，卽按比戶口，課植農桑，檢察非法，催驅賦斂。坊正之職，掌坊門鎖鑰，督察姦非，與村正之職掌同。」其關於職責上之規定有如此。

總上述以觀，唐之保鄉鄰里制度，重在編戶，不重相保，然檢察姦非之事，恆付之村正與坊正，論其整個組織上之效用，約有四端：

- 1 不以地段限制住戶。
- 2 村正無定額，因村之大小設立之。
- 3 坊野分治，村正職務，恆小於坊正。
- 4 鄰保不具形式，僅存其名。

上列舉種種，皆唐代地方制度上之特殊情形，與保甲制度，極有關鍵，具足爲後之行保甲者，參考互證。

## 第九節 宋朝保甲制度



保甲之制度，至宋發揚光大，其名因以確立。欲明其產生上之背景，當分析神宗以前兵制與地方制之情形，特提示如次：

### 甲 兵制與地方制

#### 一 兵制情形

當宋太祖開國之始，鑑五代之積弊，乃大革軍制，定天下兵爲禁兵，廂兵，鄉兵，蕃兵四種。禁兵爲天子御用親兵，拱衛京師，以備征伐；廂兵由諸州募集，僅供使役，不加訓練；鄉兵則選自戶籍或土民應募者，教以武事，使能防守；蕃兵乃糾內附之蕃人，而用爲兵者，凡此四者，皆爲常備，且有定額。

葉適曰：「太祖時兵滿二十萬，具見斯時兵額之少。且徒有兵之名，實足以張撻伐之用者，亦不外禁兵與蕃兵兩種。迨西夏畔亂，遂大行募兵制，以充禁旅；由是禁兵及廂兵之數達數百萬，鄉兵遂益不修。神宗時汰兵爲民，行保甲法，募兵之制衰，而民兵漸衆；其後新法罷行，募兵與民兵之制，兩以不振，宋室卽於危亡。此有宋兵制變遷之大概也。」

#### 二 地方制情形

宋朝自縣而下之組織，有里鄉戶之別，較唐制僅少保與鄰兩層，其大體一循其舊。戶與戶之間，無令相連，只各置長一人，名「戶長」。於里則置「里正」，於鄉則有「鄉書」，其職務僅掌課督賦稅一端。他若屬於鄉村警

衛，或守望性質之事，則分別付予當地住民，與當地駐軍，以司其事。遇有戰陣防禦之役，大率由鄉兵負擔。遇有逐捕盜賊之事，則由耆長，弓手，壯丁分責；至於州縣司曹諸雜役，以及虞候揀指等人，則各以鄉戶等第差充，不復役力於里正，故在是種情形之下，里正，鄉書等之效用極微；且職權與待遇亦率卑下之至，此宋代地方行政之大概也。

自其組織上之效用論之：「里正鄉書」與「耆老壯丁」別爲二體，各賦職守，役於鄉里，不相淆混，意固善也。若準諸事實，則此類之職，名目繁多，人民之疲於奔命者亦甚；而各方之假公便私者，亦在所不免。由是鄉村之善政，一變而爲擾民之方。至神宗用王安石興保甲，將差役，里正鄉書，耆老，壯丁等職務，併入保甲範圍。故保甲法中以「保丁捕盜」，以「甲頭催稅」，諸端，要亦以濟舊制之窮；而王安石用心之苦，固可具見。此吾人研究保甲者所宜注意者也。

## 乙 保甲創立與王安石

有宋保甲之確立，既有其背景，如上所述；而王安石創造是種制度之心理，其動機出於節財減兵，掇取當時兵政民政之優點，以濟其弊；又爲吾人所應研究者：

爰就當時政治情形，分析保甲創立與王安石之關係，而申論之。

### 一 節財減兵政見之衝突

宋自太宗而還，屢受契丹屈辱，贈輸歲幣，財用日竭。至神宗朝，思揚國威，以圖強盛，乃用王安石行新法。保甲者，六種新法之一也。蓋裁兵之舉，神宗早有同意。兵之宜裁固矣；但裁汰之後，社會之秩序，宜如何安定？不有保甲，又何以善其後？斯保甲之制所以不能不應運而生者。

宋史稱：

「熙寧元年，手詔揀諸路半分，年四十五歲以下勝甲者陞爲大分，五十以上，願爲民者聽。」

又稱：「二年詔併廢諸軍營。」

又稱：「舊制兵至六十一始免，猶不卽許。至是免爲民者甚衆，冗民由是大著。」

文獻通考稱：「先是軍營皆有額，承平日久，兵制浸弛，額存而兵缺，馬一營或止數十騎；兵一營或不滿二百，旣不成部分，而將校猥多，賜與廩給十倍士卒，遞遷如額，不敢少損。」

又稱：「計減軍校者，將以下三千餘人，除二節賜予及廩給外，計一歲所省，爲錢四十五萬緡，米四十萬石，紬絹二十萬匹，布三萬端，馬藁二百萬。」

可見此兩年中，裁兵政策，效果大著。然在社會實際上另一方面觀察，於此廢汰之衆兵，似苦無應付之術，故裁兵善後問題，實爲當時朝野士大夫政爭上焦點。按當時政見，對於節財，已趨一致；於裁兵問題，有急進緩進之別；主緩進者，爲司馬光諸人；主力行者，乃王安石輩。二派意見水火，其始不過爲併營之爭；其究則爲新舊法之爭。

亦卽保甲法之爭。故保甲之實施，不啻試行新法之第一步也。

宋史稱：

「帝初議併營，大臣皆以兵驕日久，遽併之，必召亂，帝不聽，王安石獨贊帝力行之。」

又稱：

「帝嘗言節用，安石以減兵最急。」

此可見裁兵節財，惟安石之主張，獨見信於神宗，爲保甲法之創興，尤足徵其非偶然之事也明矣。

## 二 募兵民兵政見之紛岐

自太祖迄於治平初年，兵額雖有汰減，但全國軍額，尙有一百十六萬餘之多。就中禁兵之數，殆佔過半數以上。所謂禁兵者，皆由募集方法，招致成軍。而廂兵與鄉兵之舊制，其精神，殆無形損失。故由募集之新軍額日多，益足證當時兵制之頹廢混亂，缺乏統一整理之方。請列比如次：

年號

兵總額

開寶

三七萬八千

至道

六六萬六千

天禧

九一萬一千

慶曆 一二萬九千

治平 一一六萬二千

當時兵多之患，既爲事實；故裁兵之說，甚囂塵上。然其輕重緩急之間，斯又主募兵制與主民兵制者，所引爲爭論之焦點。

按其時政論之中心人物，主民兵者，則惟王安石一流。餘若韓、范、歐、蘇之輩，則各逞主見，競誇例證。諸賢雖同感於兵之罪惡，與兵之所以當裁之故；然裁兵以後，安置與綏靖之術，則皆噤若寒蟬。尤於兵制上之缺點，更無人能言補苴而導之實行者。因之王安石之保甲法，樂得應運而生。

### 三 安石保甲法之策劃

安石之主辦保甲，是在用民主義，變世俗所見之募兵法而爲民兵法。且其意不僅在立保甲之名，以代募兵之實。并於實施之步驟上，非常重視。又其改義勇爲保甲，亦有相當效用。茲統括其實施步驟，分列兩點如左：

子——裁汰募兵，訓練民兵，以連保編甲之法爲約束。

丑——先行畿甸，漸及五路，以修用禦侮之用爲依歸。

根據上述，則宋代保甲法之產生，已明其概要；茲再就保甲之本身全部問題，分子、丑兩項言之：

### 子 組織之方式

按安石保甲法之組織原則，其要點有五：

- 1 編置
- 2 設備
- 3 選丁
- 4 教練
- 5 賞罰

上舉五項，其重要相埒，茲列論知次：

1 編置方面——宋史稱：「熙寧三年十二月詔行保甲法，令畿內之民，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；十大都爲一都保，選爲衆所服者爲保正，又以一人爲之副。」

又稱：「每大保夜輪五人。」

又稱：「逃移死絕，同保不及五家，併他保。有自外入保者，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。」

又稱：「帝一日批陳留縣，現行保甲，競十人一小保，中三人或五人須要弓箭。」

又司馬光疏稱：「……………今籍鄉村人民，二丁取一，以爲保甲……………」

依上列記載，可知保甲具體的編置方式，吾人有足述者二事：——即保與甲已分爲二種形式是已。保者指家而言，殆以家與家連合編制之稱。甲者指人而言，殆以人與人蟬聯編伍之謂。是保之編置爲一事，而甲之編置方式又爲一事也。合二者編置之總稱，則保甲整個組織之方式具備矣。故家與家必比戶編保，而人與人除被選爲保丁受編伍之規律與限制者外，餘人不皆受連保之拘束。所謂「十人一小保，中三人或五人須要弓箭。」與「每一大保，夜輪五人。」等事實，即指編戶之家，所抽出之戶丁的編伍法而言。故此編伍之組織方法，又必基於家的組合關係，以定其名稱。析言之，如：「十家爲一保，選保長一人。」此之所謂一保者，即十家內按「二丁抽一」之法，抽選保丁若干以組成一保；此一保之組織，雖限於以十家爲單位，而每保之人數，則恆有多寡之差，推而至於每十保或每都保，亦復如是。故每保彼此之間，名號雖相若，而保丁之人數，實非同量。職是之故，是以在一保內，保長擢用之標準，既不以保丁人數爲比例，亦不以每家被抽丁口之多寡爲比例，更不以保丁中之人才標準爲比例，惟僅採用「選舉戶有幹力者一人充保長」之方法；此又足證明保爲基於家的組合編制之番號，甲爲基於抽丁的人數編伍爲番號，要不外以十家爲一組合之範圍，此安石保甲法編制方式之精神也。然依實際而論，在此種組織方式情形之下，保丁之逃匿，既易隱沒，而遇人丁稀少無可抽選之家，則編丁之數字，勢不能不隨之有所增減，此亦事實上應有之問題，故「同保不及五家併他保，及有自外入保者收爲同保，戶數則附之，俟及十家，則別爲保。」等法，皆其用爲補救與限制之方，此又安石編置保甲，運用其方式而備具之一種補充效用也。

又當時保丁保長外，尚有甲頭一職，即為代替耆老、戶長等擔當催稅任役之人。此種執役，為屬法人性質，「二戶一人」限以戶為一單位，戶出一人，在一甲之內，輪流更替，且代所在保之居人處理公務，為役於王家。此又與保甲立於相對地位，自成其組織之系統，以完成保甲法整個之運用機能。至於保長等之選任，在中興以後，如文獻通考云：

「十大保為一都保，二百五十家通選才力最高二人充應。大保長一年一替；保正，小保，三年一替。」  
 足其梗概之所在，與前所述，互為參證，又可得其相對之概念如左表：

保長保正選任表

保名	都保	大保	保	小保
職位	正副保長	大保長	保長(又曰保正)	
人數	各一人	一人	一人	
產生步驟	由五百家內才力最高者選	由五十家內通選	選舉戶有幹力者	
年限	未詳	一年替	二年替	二年替

又在當時保甲之解發，「解甲歸農之義。」則以其編額既足，遣之還鄉，而復徵役於未受訓練者以入保也。



此募與徵之義有不同之關係，而「解發」一遣散」所用之方法，亦復殊途。關於此種之條件，其原則如下：

- 一 必達於相當人數者。
- 二 經過相當之年限者。
- 三 送詣京師經天子閱試者。
- 四 閱試後，擇其武藝優異，依各路原定之試額，命之以官者。
- 五 餘丁解發者。

經此一定之手續後，即爲此一期內團保之事畢。各路可繼事新練。今試舉通考所稱：

「初開封府畿五路保甲及五萬人，二年一解發，詣京師閱試命官，開封府畿五人，五路七人。」

「八年詔開封府畿，及一萬五千人，各許解一人。」

各節，即可證其大凡，至元豐後，則與廢無定，各路保甲，遣散之日多，督練之日少，斯固無所用於解發矣。

2 保甲設備——保甲編置既成，保丁自與未被抽選之餘丁有別，餘丁在農，保丁習武，此其別也。所謂習武藝之保丁者，其勢又不得不備弓箭刀箭戟，或其他警備器械，以資應用。按當時設備經費，初則出之官府，後漸苛責於民，舉凡習用武器之屬，皆強人民以自備。故自每保至於每都保內，其應用武器，無不籌備於各該保內編戶之家。因之保內設備，乏整齊劃一之觀，此亦一事實也。在當時各保中必需設備之器械。

一 爲置弓箭

二 爲置鼓。

此二者爲保內不可缺之物，弓箭「以三人」或「五人共習。」至「兵器非禁者聽習。」鼓則每一保一只。以一人專司其事。平時情形大率如是。有警則鳴鼓以召，集丁列伍而出，由保長領率，以防姦究，以驅盜賊，以禦敵侮。此外尚有「賞錢」與「衣裝」亦爲保甲內相當設備之條件。

3 保丁抽選——宋朝保丁抽選之法：一爲正保之抽丁法，一爲附保之抽丁法。正保者，即按「十家爲保」之額定編丁，以抽其丁法也。其抽法以「應主客丁，兩丁以上選一人爲保丁」之原則行之。附保者，即不及十家，或不滿五家，併其保於他保者之抽丁方法也。在今日黨的組織立場上觀之，前者可稱爲普通組織，後者可稱爲特種組織。

4 教練方法——宋初之行保甲，以捕盜賊，以相任保，雖教以武事，然未嘗專力肄習，視爲定職。至熙寧四年，始詔畿內保丁肄習武事，且定賞罰，後又改隸兵部。自是以還，各地保競尙訓練，兼以習武爲業，於是保丁遂浸成鄉兵矣。

關於訓練方法，見於宋史文獻通考可考者，摘舉如次：

「歲農隙，所隸官，期日於要便村鄉，試騎及射，并以射中親疎遠近爲等，騎射校其用馬，有餘熱願試者聽。」

又一詔令主戶保丁，願上番於巡檢司者，十日一更，疾故者，次番代之，月給口糧薪菜錢，分番巡警。」

又「詔封府畿，以都保置木契，左留司農寺，右付其縣，凡追胥閱試肄習，則出契。」

又「……立府界，集教大保長法。……府教保甲，大保長總二十二縣，爲教場十一所。大保長凡二千八百二十五人，每十人一色事藝，置教頭一。凡禁軍教頭二百七十人，都教頭三十，使臣千。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，材力超拔爲出等，常教時月給三千，日給食，官子戎械戰炮，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，教保丁馬，凡一都保，以相近者分爲五團，卽本團都副保正所居聚教之。以大保藝成者人袞教，五日一周之，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。」

上述訓練方法，皆爲安石躬親實踐之法制。今撮其概要如次：

一 訓練之技藝，以弓弩騎射爲主。

二 被教閱者，爲自大保長以次之保丁。

三 教閱程序與方法，有集教，團教之別。集教以教大保長，期三年，團教以教保丁，由藝成之大保指揮教練是也。

常教練藝成之期，（五六年）各路提舉（歲遣之義）按閱（由京師遣官按閱）既畢，有絕藝者，詣京師，

天子親校命官。

5 賞罰規則——宋代保甲賞罰規則之製訂，實無整肅系統之可言。茲摘錄一二，以概其餘：

「凡告捕所獲，以賞格從爭。」通典

「同保犯強盜殺人放火，知而不告，依律治罪。」

「非敕律所糾，皆毋得告。雖知情，亦勿告，若於法類保台坐罪者，乃坐之。」

「其居停強盜三人，經三日，保鄰雖不知情，科失覺罪。」

「遇有盜賊追捕，若有藏匿，許人首告，具條揭示。」

#### 丑 施行之經過

自熙寧二年，以至北宋之亡，此五十七年間，爲新法施行之期。其間屢廢屢興，實皆受新舊黨政見之支配，於新法之良善與否之問題無涉。至保甲法之自身，更屬利多而弊少。其措施失當，不獲貫徹初終者，自屬一人的問題。非「法的問題」也。爰列舉施行經過，以資考證。

(精) 神宗——自熙寧即位元年以迄元豐十一年之間，爲保甲盛行之期。

(誠) 哲宗——自元祐即位之元以迄紹聖八年之間，爲保甲廢止之期。

(團) 徽宗——自崇寧即位二年以迄政和和重和和宣和中間，凡八年，爲保甲復興之期。

(結) 欽宗——由靖康至北宋之亡，爲保甲垂亡之期。

總之有宋一代保甲之法，其興也，出於變募兵爲民兵之動機；而其任務，則由裁兵善後問題，變爲維持社會安寧之作用。其廢也，則一變爲民兵團練之場合，再變爲官府催徵課租力役，抽捐之工具；三變爲貪官污吏，浸漁百姓之法門。等而下之；保甲之精神消失，保甲之用以窮。

### 丙 宋儒保伍法一般之事例

宋書稱：「程明道爲晉城令，度城鄉之遠近，爲立保伍；使其力役相勸，患難相扶。孤癯殘廢者，責之親黨，令無所失。出其途者，疾病皆有所養；擇其子弟之秀者，聚而教之；鄉民社會，爲立科條，旌別善惡，使之有勸有恥。在邑三年，民愛之如父母。」

按明道之制，與安石之法，一則用之於軍，一則施之於教，此其別也。究之安石之法，可以救變，明道之制，可以處常。於鄉村社會之間，特立科條，使其有廢有恥，患難相扶，且拔其秀俊者而教之，皆由別之清，斯乃勵之切，而收移風易俗之效。明道之法，爲學治主義之權輿，足垂百世之準則。

### 二 范仲淹與張定叟之保伍法

范氏爲萬載令，行保伍法，以驅奸細。史云：

范仲淹爲袁州，萬載令，行保伍法，奸細一無所容，每有疑似無行止之人，保伍不敢留，互相傳送，至縣，縣驗其

無他，方令傳送出境。迄任滿，無一盜賊。後張定叟知袁州，欲覓其法而不可得，偶有一吏，略記保甲法之大略云：縣郭四門外置隅官四人，蓋所以衛常而制變者也。一個隅官，各管十里民戶，其餘各鄉則派丁彈壓，而不復置隅官，默寓大小相維之意。其用人子弟，必使竭力料理，非比泛泛，以旌賞擢拔，而資激勸云。

### 三 朱熹之保甲法與社倉

朱子於建寧，崇安縣，因荒請米，既建社倉，乃立保甲。其法以十家爲甲，甲推一首，五十甲推一人通曉者爲社首。逃軍無行，不得入甲。凡得入者，又問其願否。惟願者開其大小口若干，共登一簿，以便稽考。朱氏此法，雖保甲不爲社倉建，但既建社倉，此法亦斷不可少。不然，則司事者無人，舉報者無人，賢否無由別，虛實無由知，貧弱疾苦，皆無從而告，雖欲盜賊不興，禍亂不作，又烏乎可？故欲國富民強者，在所首重；敦倫善俗者，亦不可少廢也。

社倉之制，隋唐已有之。宋仁宗以還，義租貯蓄，凶豐賑給之事，亦時有所聞。倘使天下之縣，各於其鄉，築爲義倉，中戶以上，爲之等級，課入穀粟，縣掌其籍，鄉吏守之。饑歲發散，哀多益寡，稱物平施，自亦不失周官之「黨使相救，使相調」之義；然自來每每失之無濟，弊患不均者，其要則在社倉立，而管理之術亡，雖有賢者，莫之能爲。泉州以朱子因社倉而立保甲，因保甲而利社倉，故能利賴恆久，有鄉黨調卹之恩，而無里閭擾累之弊。其條約規劃，至可爲法。

## 第十節 元代地方政制與保甲

### 甲 社制之創立

元之有國，肇基朔漠，其地方行政，約有五級，即省、路、府、州、縣是也。縣以下之組織，以「村」或「家」爲單位，變保甲之形式，而創立社制。至其組織之基，悉依蒙古之成例，以移植於中土。萬戶千戶百戶之稱，即其兵役之法度，以形成社會之下層組織。所謂寓徵兵之意於地方法制之中心者，此也。

按社制之本體，僅以「家」或「村」爲基本單位。至組合數量，以五十家或百家成一集團，不斤斤於絕對嚴密之組織。其社長執役，亦惟以教督農桑，力行孝弟爲主旨，不涉於防衛守助之役。

### 乙 側重農本政策

元史云：「至元七年，頒農桑之制十五條，其一設社長。縣邑所屬村里，凡五十家立一社，擇年高曉農事者一人爲之長。增至百家者，別設長一員。不及五十家者，與近村合爲一社。地遠人疏不能相合，各自爲社者聽。其合爲社者，仍擇數村中立社長，以教督農桑爲事。凡種田者，立木牌於田側，書某社某人於其上。社長以時點視勸誡，不率教化者，籍其姓名，以授提點官責之；有不敬父兄及凶惡者，亦然。仍大書其犯於門首，俟其改過更新乃毀。不改則罰其代充本社夫役。」

考此制初本於農本政策，論者謂可媲美於漢代鄉亭三老之制，有孝弟力田，助成風俗之效。抑知農村之安定，言其本則在民生衣食之充裕；言其標則在民力守助之得宜。而要以不違民時，不耗民力者為有效。是以謀鄉村之安定，不如發展鄉村之經濟力，尤莫若以重農事植其基。則鄉村組織，不期其嚴密而自然嚴密，所謂衣食足而知禮義，姦盜自無容身之地。所謂無形之防衛，實勝於有形之防衛也。此元代社制之精神，殊超越於安石保甲之重教閱，事差役之點。亦法理上所具之特點也。元史謂：

「世祖即位，詔天下國以民為本，民以食為本，衣食以農桑為本，於是頒農桑輯要，以崇本抑末。又中統元年，命各路宣撫司，擇通曉農事者充勸農官，巡行郡邑，察舉勤惰。復頒農桑十四條設社長官……司長以教督農民為事……自是每歲申明其制，終世祖之世，家給人足。」

據此可知社制之功能，亦即保甲變相之功能，所謂寓農桑之政於變相保甲之中也。

## 第十一節 明代保甲制度

### 甲 建立之特點

欲知明代保甲制度整個精神之所在，自當論其地方政制設施之里社制，社倉制，社學制等與安定社會之效能。二者雖不皆以「保甲」定其名，實為包括保甲制整體中之另一方面作用者也。蓋戶政嚴肅，則男女老幼，



均可按籍稽查，宵小無由匿遁。兵役得度，則壯丁軍戶，均可按籍遣發，逃民無由冒許。兼之里社組織，殊合於集會結社之精神。社倉建立，至宜於救荒賑急之爲用。鄉約規訂，於禮俗之間導有功。社學創設，於教育之普及最宜。社會下層，在明既有此等制度之建設，而爲之補助協進，是以保甲防盜察奸之效用，不期然而自然，不期著而自著。此明代保甲制度建立之特點，所宜注意者也。

## 乙 黃冊編制與保甲

黃冊之編置，除與戶政相聯系外，其與里甲之組織，兵役之徵募，保伍聯防諸法，均關切要。

「洪武十四年，命天下郡國編賦役黃冊。其法以一百十戶爲里，一里之中，推丁糧多者十人爲之長，餘百戶爲十甲，凡十人。歲役里長一人，甲首十人董其事。城中曰坊，近城曰廂，鄉都曰里，先後各以丁糧多者爲次。每里編爲一冊，冊首總爲一圖。其里中鰥孤寡獨不任役者，附十甲後爲奇零，每十年有司更定其冊，以丁糧增減而升降之。冊凡四，（上戶部，餘三，則布政司、府、縣各存一焉。）上戶部者冊而黃紙，故謂之黃冊。其後二十三年戶部奏重造黃冊，如丁口有加減者，卽爲收除，田地有賣買者，卽令過割……其上下三等入戶亦依原額，不許更改，分丁析戶，以避差徭」（參食貨志及明太祖實錄）。

此黃冊之編審及施行之大概情形也。至其冊式內容：如「一定到田地，山塘，屋室，車站各款目，所在官司，有者依式開寫，無者不許虛開。至僧道給度牒，有田者，編冊如民科，無田者亦爲奇零。凡雲貴流官土官，附近通漢語者

編造，其餘夷民不造。」

會典所載，更可見其性質與編寫，實基於以里甲之組織爲本位，毫無疑義矣。

### 丙 地方制與保甲

按有明地方制度有四：一曰里甲制，二曰社制，三曰社學制，四曰鄉甲約，均屬社會之下層組織，爲變相之保甲行政制度，具一貫之精神。惟鄉甲約一制，蓋令保甲與鄉約爲一條編，即與鄉約無二致，因歸納入本書第三章保甲法制與鄉約中，以成整個鄉約制度的編製法，其餘三者，分述如次：

一 里甲制——據明史洪武十四年，詔天下以一百十戶爲一里，以大戶十爲長，餘百戶爲十甲。凡十戶甲首，里長甲首，以一年爲替，限滿以次輪值，故十年一週，曰排年。在城曰坊，近城曰廂，鄉曰里，此里甲制之大略也。

又洪武二十八年，詔戶部百戶爲里，春秋耕穫之時，一家無力者，百家代之。是里甲之制，組織方式，初以百十戶爲單位，後變爲百戶也。查里甲長，亦稱曰里老，其執役，以勸農催稅爲主，緝奸偵匪，似不重視。實用編載：

「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，里老惰不督勸，亦罰。」又食貨志稱：

「里設老人，選年高爲衆所服者，導民善，平鄉里爭訟。」是里老之職司，率止於此。

又考實政錄所載稱：

「國初州縣，畫里分郊，均齊方正，謂之圖。其圖魚鱗相次，各有坐落，今邊界無存，而地名猶在……先算頃畝，後分界限……各里分訖，再與分里，里量分定，各甲中之人，各報土地……報完不差，除軍屯近子粒外，其餘民地，定爲甲總，選甲中殷實識字者掌之，謂之甲正，各甲報完，彙在一處，總造一冊，謂之里總，此里總付里中之殷實識字者掌之，謂之里正。」

是里正甲正之由來，蓋根據地畝劃定之範圍爲主，不以人丁戶口多寡而產生之，所謂「以地爲主，不以人爲主，人係名於地，不許地係畝於人」者之制是也。

里正甲正之制行，於土地移轉登記，勘明地界之效用尤大。

實政錄稱：「往日地土不明，概無均丈，今圖里既明，不於紙上求地，只於地中求地。其里少地，只查某里，某甲少糧，只查某甲，不必稟官求吏，庫中查冊。但查甲總，里總，新舊自有根因，一人少糧，一甲攤包，衆人自然發覺……」

卽其明證。里正甲正之職掌，只管里內甲內之土地冊，不問其他，此爲有別於里長甲長，而所當注意者也。

實政錄又稱：「里正甲正，只掌冊總，不管催糧。置賣土地，註冊既畢，甲正持甲總向里正說知，里正照甲總將里正改註，不許里正干與買賣地土之事，以起指索之端。其里正甲正事故，或衆所不服者，里中甲中衆人推舉，將

總冊交代明白，如有弊端，仍行追究。」

是里正甲正，與里長甲長，雖同隸於一定之里甲中，實顯爲二職，毫不容得雜，蓋明之里甲制有——「有人戶之里，有土地之里。人戶之里，所謂以籍爲定，某里某甲之人也；地土之里，所謂劃野分郊，某甲某里之地也。」

故里長甲正，掌人事之登記者是矣。里正甲長，掌土地之登記是矣。古者人里居，田井授，故人地易合而爲一。後世地在此，居在彼，故人地分而爲二。里甲內之人丁，與里甲內之土地，雖有時同隸於一里甲，而其變遷之跡，懸殊之辨，則不可不審。

二 里社制——里社制，本爲元代之地方制度，明初於屯田墾荒法中嘗行之。按明史食貨志稱：

「凡田以近郭爲土地，迤遠爲中地下地。時仍之里社制，河北諸州縣士著者，以社分里甲。遷民分屯者，以屯分里甲。社民先占畝廣，屯民新占畝狹。」

此卽其一例。蓋明之里甲制度，其里其甲，有以人口戶籍爲定，與劃分區爲定，兩種不同之解釋。應用前代之社制，以分里甲，實依地土分割之關係而立者也。故元之社制，以重農政，明之里社制，猶不免以土地量丈之關係爲重，斯亦有自矣。

三 社學制——王道莫急於教民，而養正莫先於童子，以端蒙養，實爲行政之要務。明呂叔簡云：

「今學校之無政久矣！官師不可復望，惟是社學一事，尙有可爲。有司倘知加意，世教其庶幾乎！」故社學設

學之本旨，爲端蒙童，崇正習俗，普及教育，斯三者實亦同於今日之所謂社會教育與鄉村教育之性質。其有不同者，只是教育行政方法，與教學課程諸端。蓋方法與課藝之擇用，繫於時代性者諸多，而與教立學之精義，固百世而莫或遺棄者也。按

實政錄載：「社學非爲教舉子業，全爲正童習，若條款中德行未習，文藝是諄，社師雖有文學，亦行革斥。」又云：「自教化陵夷之後，舉世讀書不知爲何事，二千餘年，迷誤至今，師弟相督，父子相傳，不過取科甲，求富貴而已。」是社學之設，重在端正學童品行，不徒以蚓竅蠅聲，啾啾一室爲能事，而社師選任革斥之考績，與學人辦學獵官妄念之矯正，皆足以見其特旨。

關於社學設立方式，學童招收，學費收納，教師俸給，教師選任，據實政錄所載，述錄於次：

「社學，四關立四處，大集鎮二百衆以上者，立一處，甲長各查本甲中子弟，年八歲以上，十六歲以下，共若干人，報於約正，除能自備束修外，如果家道貧難，約正開名報官，官爲設處。」

「大段社師，以每歲粟二十石爲厚給，少亦不減十二石，多寡之數，以學問與功效爲差。」

「今選社師，務取年四十以上，良心未喪，志向頗端之士，不拘已未入學者二十餘人，掌印官聚之文廟，餼以日食，先教以講解小學，孝經及字學反切。一年之後，如果見識近正，音韻不差，文理相通，講解亦是者，掌印官下學考試，擇其堪以教人，查有社學，挨次撥發。」

社學不許率領童子送官府……以後社縣師生，除有司出巡偶試外，仍春秋二季，將師生召集到縣，管以常食，給之草卷，考試一番，以行去留，以示振作。州縣官仍將社學若干處，社師某，童生某某，民間束脩歲若干，官補束脩歲若干，應動何項錢糧，先造一冊送縣，仍將二考等第賞罰，每季開花名手本報奪，其士大夫家設館聘師，所教子弟，一概不許泛考混開。」

此皆所考證一般，而明其制度精神之所在，又其本於社甲按戶口，分地段之組織意義，以成其比戶施養之政；其與保甲中相育相成之義，蓋無二致也。

上述諸地方政制，除鄉甲約制與保甲，有不可分離之關係外，餘制若里甲，里社，亦為包括保甲組織一部分之效用，他若社倉社學之效用，在形式上雖若與保甲無異，實則其保甲組織方式之基本原則，而推行其另一方面訓民育民積極意義，與保甲原有重大之關係。

#### 丁 保甲措施之事例

##### 一 王陽明十家牌法

正德間，王陽明巡撫贛南，剿大帽山盜匪，以招安投誠者甚多，遂行「十家牌法」，以為箝制，厥效甚宏。據陽明集載「中諭十家牌法」云：

「凡置十家牌，須將各家門面小牌，挨審的實；如人丁若干，必查某丁為某官吏或生員或當某差役，習某技

藝，作某生理，或過房出贅，或殘廢，及戶籍田糧等項，俱逐一審實，十家編排既定，照式造冊，一本留縣，以備查考。及遇勾擾差調等項，按冊分徵，更無躲脫，一縣之事，如視諸掌。每十家各令挨報，甲內平日習爲偷竊，及教唆等項不良之人，同具不致隱漏，重甘結狀，官府爲設置舊新簿，記其姓名，始勿追論舊惡，令其自今改行遷善，果然改化者，爲除其名。境內或有盜竊，卽令此輩自相挨緝，若係甲內漏教，仍併治同甲之罪。又每日各家照依牌式，輪流沿門曉諭覺察。如此，卽奸僞無所容，而盜賊亦可息。其實施內容：據平濠書載云：「各鄉村報選才行爲衆信服者一人爲保長，專司一切防禦盜賊。平日各甲詞訟，悉照牌諭，不許甲長干與，因而武斷鄉頭。但遇盜警，卽仰保長統率各甲，設計截捕。其城，郭，坊，巷，鄉村，各於要地置鼓一面，各鄉村相去稍遠者，乃起高樓，置鼓其上。遇警卽登樓擊鼓，各巷應之，一村擊鼓，各村應之，但聞鼓聲，各甲各執器械齊集應援，俱聽保長調處，或設伏把隘，或並力夾擊。但有後期不出者，保長會同各甲舉告官司，重加罰治。」

## 二 張朝瑞均賑法

康濟錄稱：「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，每見甲長賑領，輒自侵隱，甲首往戶寫遠，難以周知；及至知而來，而取，取而訟，訟而追，追而得，計所得不足以償所失。故強者怒於言，弱者怒於色，只得忍隱而去，其有鰥寡孤獨之人，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，無可告訴者，難以數計。」

不若立劃一之法，俱歸保甲。蓋凡編甲之民，萃集一處，其呼喚易集，貧富易知。昔熙甯就村賑濟，張詠照保糶米，徐寧孫遜鎮分散，宋文公分都支給，皆用此法也。

### 三 周孔教弭盜法

明史稱：周孔教撫蘇時，其中令有曰：「弭盜莫良於保甲法。是法也，爲弭盜而設，是以治之道編之也。人情莫不偷安，故其成之也難。爲賑濟而設，是以食之之道編之也；人情莫不好利，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，各設保正副一人，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；餘以此類推，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，協助處分，凡公事可立辦矣。」

### 戊 捕盜與保甲

按明代保甲制度，初曰里甲，繼曰鄉甲，終之以保甲。無論其名稱若何變更，而語其實質，畫野分郊，按籍計戶，肅政勸教，察奸安民，乃具一貫之精神焉。以刑以教，皆相輔爲用，故綜論明代保甲之制，其精神所在，且具有功效者，實在於弭盜一途。今言其梗概，以見端倪：

廣治平略云：「明初大誥有頒，鄉規有訓，郡縣捕盜，特設別駕幕職等官，以時稽察，而鄉坊保長地甲制之畢



備，故天下綏輯。」

是其初捕盜安民之策，已寓於里甲鄉甲之中。洪武中呂司寇有弭盜條約十四款。於里甲鄉甲外，尤不廢保甲團練巡輯之法，其於列籍計戶，編查，蓋三致意焉。是誠輯盜之基略，今依王鳳生刪本，摘錄條目如左：

- 一 禁游惰之民。
- 二 逐強壯之丐。
- 三 重捕獲之賞。
- 四 禁好賭之徒。
- 五 緝窩盜之主。
- 六 寬首盜之令。
- 七 密遠僻之防。
- 八 清邊鄙之民。
- 九 練鄉甲之兵。
- 十 明夜巡之法。

蓋當初廂場保甲之制既備，天下之綏輯易行。至正統後，魯圖諸地匪起；成化中，荆襄流民嘯興；正德三年，又有川匪僭號；明朝廷遣兵興伐，禍亂反熾。民間受官兵之剽掠，甚于流寇。故當時賊衆對於民間之口號有云：「我來梳你，兵來篋你。」國軍之殘酷，具見一斑。自保甲什伍之法行，而奸宄方無容身之所，保甲弭盜之用，詎可忽哉！

## 第十二節 清代保甲制度

### 甲 鄉村制度與保甲行政

#### 一 鄉村組織與保甲編制

清代鄉村中，各種行政組織之系統，其名稱至爲繁雜，舉其概要，有「鄉」、「里」、「區」、「社」、「城」

「鎮」、「鋪」、「廂」、「集」、「園」、「都」、「保」、「總」、「村」、「莊」、「營」、「墟」、「甲」、「牌」、「戶」……又上所謂「寨」、「堡」、「團」、「卡房」……之稱者，屬於特殊情形下之種種組織。

右數者，其彼此大小範圍之統轄，殊未易判辨，然因習俗相沿之關係，名存而實亡者，亦恆有之。茲舉一般概略，以見其與保甲組織原則上之關係：

### 子 關於一般農村組織之情形及其特殊現象，分下列數端。

1 農村相聯合，其置一長，間有村設一長，或村設數長者。

2 村長或莊頭……等，由族長兼任者爲多。

3 一般農村，大多數係屬集族而居，其族長不特具有全村之行政權，凡涉於民刑訴訟案件，及族中私事，亦有處決之權。

4 間有地主與農民同居一村者，則以地主或耆老爲該村之主。

5 村之大小，多則百餘家以上，少則兩三家，平均以二三十家者爲最多，依自然形勢，相依集處。

6 村民隨一族之姓氏，或地主之姓氏而各異。一村之中，係一族之人集居者，則以族名其村，若干族相處者，率以大族之姓氏爲名，既乏若何意義，亦無若何系統。

7 村與村之間，有經排比編成之後，其所謂保董，鄉長，集正，莊頭，以及保甲長之類者，率爲有聲譽之智

識分子充當。

丑 關於一般農村中，實行類似之保甲制度，或其他之自衛方法，分下列數端：

1 全縣之重要村鎮，冬令多設辦自衛團，以防盜匪。

2 各鄉村間，以數村至數十村爲一聯合團體，自集戈矛，入夜巡查。

3 都保甲牌等制，多仍襲用舊法者；亦有因保衛團已設，而不另設自衛團體者。

4 各村中之較爲殷實之家，常自僱更夫或合僱巡邏。入夜以梆鑼之屬，到處鳴擊，以警竊盜。

以上各端，爲一般農村中，極普遍之現象，其與保甲制度之爲用，固甚相連，無待詳證。以下當論及鄉老執役與保甲長之關係。

## 二 鄉老任務與保甲長

關於清代鄉村執行之耆老，其名稱亦不統一，職掌之範圍，亦復雜亂，統稱之曰鄉老，即其爲鄉村中治事之公正紳耆，及爲役之強幹人士也。析舉其名稱，約有「鄉長」、「里長或里正」、「區長」、「社長」、「鎮長」、「鋪長」、「廂長」、「集長」、「圖長」、「都長」、「保長或曰保正」、「總頭」、「村長」、「莊頭」、「營總」、「墟長」、「甲長」、「牌長」、「戶長」、「家主」、「寨主」、「堡董」、「團董」、「卡長」、「客長」、「地方」。

此項爲役之長老，其在鄉里中，行使之職務，姑不置論外；茲就鎮集莊牌各長，及卡房地方設置上之關係言

之。按黃六鴻論保甲云：「各鄉之鎮，宜設鎮長，集設集長，村宜設一村長，莊宜設一莊頭……其鎮集村莊，無論大小，一切建立欄門，築淺牆濠，以及撥派瞭哨巡更等事，皆本鎮集長莊頭專司，而保正爲兼理，蓋保正主於分，號召難，夫若鎮集長等統於合一，呼應更靈也。」是保甲之長與集鎮之長，其任務固相表裏，一主於分，一主於合，在保衛行政上之效用，其意義殊無二致。至於「卡房」之設置，及卡長與客長之職務權限，與鄉長保長之關係，徐文炳論之更詳，其言曰：「夫保甲之安擾視乎法，而成法之運用視其人。今爲變通保甲之法，而設立守望卡房，無保甲之名，有保甲之實，去保甲之擾，而獲保甲之安。法於各鄉橫直五里內，聯絡各村，於要路總會，共建一卡房；令同卡各村，各編一丁戶清冊，又合各村所編，彙爲一冊，謂之同卡冊。其各村人戶，每十戶爲一牌，以居首者，督率十家，謂之牌頭，其同卡各村人戶，合舉二人，管理卡務，謂之卡長。就通鄉各卡人戶，合舉一人，總統各卡，謂之鄉長，亦稱鄉約。以次統團，而行守望稽察諸政焉。村外有盜賊，則協同追捕，村內有奸匪，則互相稽查。盤詰不出其家，防護不出其村，是一家一村之民，各自爲衛，亦互相衛也。其卡長鄉長等，必選擇而任之，其設卡事件，不假書役，不由現充之保甲人等，專俾紳士富戶經理，盡絕派累滋擾之弊。」又云：「卡房之役，已行保甲之法於四鄉矣，而於本城及各鄉之鎮場墟集，又以建造柵欄，使兼行保甲，與各鄉之法無異；但四鄉各卡舉有卡長爲專理，各鎮場墟集，則舉客長爲總司，而皆統於本鄉之鄉長。合而論之，卡柵以編人戶冊爲首務，以毫無紛爭滋擾爲至善，以慎選鄉長爲至要。」是卡房之制，其立法原則，固未變保甲之本旨，而施行方法，則全以假諸人民手，不使胥吏得以侵染，卡

長家長，雖有在城鎮與在鄉野之別，要皆受制於鄉長，而有別於保長者也。

## 乙 組織變遷之三大時期

清初戶政，除旗籍特別法外，諸凡皆襲明制，如役賦制度，則沿一條鞭法，戶籍制度，則仿里廂法，甲弊以戶，戶弊以口，互相檢察。自丁銀攤入地畝後，賦役冊之製定與戶籍之編密，漸爲廢弛，從此言戶口者，惟保甲是賴，故欲明清代保甲制胎育之所始，必溯源於明季賦役法與戶籍法，若論保甲自身組織之沿革，則又須考訂當時所謂「總甲」、「里甲」、「里社」、「圖保」諸制之名稱，而明其演變之迹，茲依組織方式上之變遷，分列三時期如下：

- 一 第一時期，約自順治六年至康熙四十六年。
- 二 第二時期，約自康熙四十七年至乾隆二十二年。
- 三 第三時期，自乾隆三十七年至清亡。

右舉第一期爲清代保甲法草創時期，第二期爲清代保甲制確立時期，第三期爲清代保甲法頹廢時期。

## 丙 目的變遷與施行任務

一 目的之演變——清代之保甲，其目的不但與宋不同，卽累世誇帝，所有廢興之旨，亦頗有軒輊。按乾隆中葉，暢行保甲制度，雖足爲一代模楷，但屬於法律條文之釐訂者爲多，實際工作，仍不免與目的相左，故論有清

一代興立保甲之目的，自當綜合前後諸種之事實及其意義，以察其變。當順治朝，有一總甲，一「里甲」，「里社」，「團保」等制度名稱，迭為更起。在此一時期內，保甲制度，既未具體，目的亦復含混不定。約而言之，無非利用一種「以寡御衆」，「以尊使卑」之制裁術略，防漢人犯令作亂，削減其反抗滿朝之能力而已。故其對於保甲諸法之採用，吾人僅能認其為政策上之應用，未可認為釐兆生靈策萬全之旨而作，其制度更迭，名質時異，且又不得不數數轉換其手段者，亦於茲可觀。

關於「總甲」，「里甲」，「里社」，「團保」諸制個別之目的，茲列表如左：

名	稱	目的	備註
順治元年至順治三年所行之總甲制		1. 使鄰保檢察 2. 具告發義務	此項所具連帶責任及告發義務僅盜賊逃人奸宄三事
順治三年至十六年所行之里甲制		2. 1. 調查戶口 催辦錢糧	調查戶口之事重在編戶口冊呈報官廳 催辦錢糧重在官家增加歲入及編賦役冊
順治十七年以後所行之里甲制		2. 1. 使民各治其鄉 執行於官	里社制用民之目的範圍較大故無論何事皆不外使民供事於官
順治十七年以後南方雜行之團保制		1. 與前同	不便設里之處代以團保然其役民之作用與里村全同

總之順治一代，對此安息政更之目的，較有具體認識，據皇朝文獻通考稱：「以士大夫治其鄉爲職，以民供事於官爲役。」其解釋至爲明確。然在事實上，各種方術之應用，變遷之痕迹，漸趨於保甲行政一途，斯固吾人所當注意者。

康熙時代，厲行保甲之政令，前後計有兩次。但其時每次法制施行動機，微有不同，故其目的，亦稍有差別，茲列舉如次：

名	稱	目	的	備	註
康熙九年令行之保甲		1. 弭盜賊			
康熙四十七年令行之保甲		1. 大部分在弭盜但倣古法而用以變通故小部分亦注意查戶		按此時立牌稽查往來頗不重在比戶聯保重在保長之具結報官	

雍正時代，對於邊省保甲運動，頗注全力厲行。考其作用，無非欲一體編列田戶，以達二丁銀攤入地糧一辦法之實現而已。列表如左，以觀其目的。

名	稱	目	的	備	註
---	---	---	---	---	---

雍正四年及七年邊省區令行之保甲	2.1. 編查戶口 入保約束	
雍正九年准蘇州地方設立之坊總甲長制	1. 嚴範該地工匠之單身烏合	按此制係局部之臨時法因浙江總督李衛上言蘇州端坊匠多單身烏合防範宜嚴故爾
雍正五年令准甘肅通編回民選掌教人之保甲法	1. 農田通編回民 2. 稽查教民	按此制係從甘肅巡撫許容之奏請

乾隆時代所令行之保甲，細玩其法旨，前後殊有重輕懸殊之處，倘以二十三年以前，與四十年以後，相互比較，即可判定鴻溝，併列舉如次，以資參考。

名 稱	目 的	備 註
乾隆二十五年及二十三年令行之保甲	最重清查閭鄰匪類居民及擴大編甲之工作保甲長除彙查報戶口遷移耗費之事外餘不與聞	
乾隆四十年申令厲行之保甲		按乾隆二十三年之令最重清匪兼攝報戶口耗登記載之事四十四年之令恰又相反殊覺矛盾可笑

嘉道咸同以後之保甲，率依乾隆定制行之，其目的云者，亦不過合前代之所備，而加以修補。如嘉慶典稱：「稽其犯令作匿而報焉。」是矣。



二 職掌之範圍——保甲職務之所屬，可分三大類，概括爲「警衛」「收稅」「戶籍」三項。此三者，在整個保甲制度上，其意義均屬重要，不過在清代實施上之措置，恆視警察之事務爲重要，如嘉慶會典規定以保正以下之職務，僅稽犯令作匿而以舉報，其歷代詔諭，亦多稱保甲之設，除暴安良，最爲善法，又稱保甲一法，稽查奸宄，肅清盜源，實爲整頓地方良法云云。此皆可證知保甲制度之所重者，在於警察方面之事。至於收稅戶籍二事，則於某一時代中，或會重視，而於某一時代，又視若輕忽，此二事者，收稅又較重於戶籍焉。故此保甲任務之變更不一，其在此三方面之職務上，遂有畸輕畸重之差也。若就工作大小範圍以論，此三類之相互關係，實在警衛一項，已可概括其餘。何以言之？清代編查戶籍之意義，不過以警察及收稅之必要而行之；且收稅之結果，必以週知戶口逃匿，多寡比較之關係，而又不得不重視警察行政之職權。檢察告發之作用是尙，勸善之義，約束之政，皆一一隨之。故戶籍審查嚴密，則以糾察盜賊之竄匿尤便，並得以時按戶催科，方無漏賦脫稅之事。其連環作用中之核心乃有不期然而然者如此。自乾隆二年，以丁口稅併歸地畝稅以來，嚮日具有獨立性質之「編查戶籍」一事，遂悉以付之保甲之職務，既新賦以戶籍之重責，但徵收地稅錢糧，雖爲州縣衙門胥役所主持，而保甲之長亦賦有督促之義務，與追索滯納之權責。按其所執掌收稅之種類範圍，屬於地租者，有地丁，羨耗，漕糧，租課等。屬於雜賦者，有鹽課，關稅，茶稅，牙稅，常稅，契稅，落地稅等。其催督之責，於前項「地租」諸事，僅有相當之任務，或督催，或督繳，以助地方之稅收機關。此又保甲職務上變動之另一例也。總而論之，其在此三方面始終未一變其性

質者，厥惟警衛方面之事。是清代保甲制度，重視稽察防制之作用，於茲更可以證明。

三 行政之統轄——保甲事務之統轄云者，卽指管理保甲事務行政而言。夫保甲既有一定之性質，一定之目的，一定之任務，一定之職掌範圍；則其行政上之統系，事務上之統轄，亦自有一定關係。此在宋代固皆如此，清朝則屢有變易，統轄之任，因而繁夥。按清代運行保甲，其實際性質，雖與治安警察類似，并與戶籍稅務有關，前已析論，然除二者而外，其與當時兵制及地方政制，亦頗多影響，故由清代保甲事務之統轄問題以論，與軍政民政警政之主管機關，皆具有直接管理之統系。由保甲行政之管轄問題而言，與軍務政務民務各級機關之職掌，率具有連索相應之關係。

關於保甲事務主轄之機關，約有四度變遷，初轄於兵部，次轄於戶部，又次轄於軍政警備機關，終乃獨立其行政系統，設專管機關，以司其事，表列如次：

子 隸屬兵部——約當順治初年，至乾隆三年。

丑 戶部移管——約當乾隆四年，至嘉慶年間。

寅 隸屬步兵統領與兵馬指揮使——約當咸同間，至光緒初年。

卯 設立保甲局——約當光緒中年。

按自洪楊亂後，各地保甲，大多有名無實，統轄保甲事務之關係，亦等虛設，惟京師保甲，編置之精神尚具，遂

有移轄於步兵統領與兵馬指揮者。此後京師及各省，設專管之保甲總局，縣設分局分所，保甲事務，乃獨立其專一之系統。戊戌變政後，保甲局以次撤廢，代之以警察局，保甲之名遂亡。保甲事務，併入警察行政，別爲附庸，此又一時也。

#### 丁 保正甲長牌頭之執役——

一 職名之比較——在乾隆以前，里甲之設，有里長社長之名。設圖保處，有圖長保長之名。乾隆以後，則以甲長置於牌頭之上，稱保長曰保正，又或有稱甲長爲牌頭者。至於黃六鴻之保甲制出，則又以保正與保長顯爲二職，而其甲長，復與乾隆時所稱之甲長有別。然此諸例，其名異而其實則同也。

二 資格及選任——保正，甲長，牌頭，向由各地域範圍之居民，公舉德望才識兼備及家道富有者，呈地方官任命之。但乾隆時，刑部條例所載，有若貴族爲保正甲長牌頭時，無充當夜警之役。又福惠全書稱：保長取年力精健，才德邁衆者充之。保正亦必擇年力精健，才智過人者充任。而其於十家之長，尤主從嚴。故其資格之限定，與衆特殊，其言曰：「舊制，即以第十一家爲甲長，或十家輪充。夫保甲之役，用以稽查十家內之盜賊奸宄，非以備數若耑主之家，輪充者衆，則愚頑老疾，鏗寡貧窘之人，將抱十家之牌，責以朝稽夕詰。故必於十家之內，擇其殷實老成有子弟者以充任，蓋殷實老成，則廉隅自飭，指揮聽從；有子弟則助理得人，無致誤事，而甲務舉。」可見保甲長之資格之限制，不僅應蒸嚴從事，且有資產化之傾向。然此大率應選者資格上之人的問題，至若因業務上的關

保，而必須回避，不得應選者，則有「青衿」與「衙役」兩者，絕對不使充當保正之限制，福惠全書所載：「十家長及保正，俱選庶民，「青衿」「衙役」勿使充任。青衿妨肄業，衙役善作奸……」即其一例，又戶部例則載有：「士民公舉誠實有身家之人報官點充，是其資格之規定，又與福惠全書所載之制，微有差異。蓋此僅限於誠實識字身家三項，彼則頗注意於年力，才智，殷實，與子弟衆多諸端。今嚴格言之，合二者而論其關係，是保甲長之具體資格，實應兼有年齡，學識，德行（三者屬個人方面之事），家室，財富（屬家庭之事）六項條件，方始勝任；倘有屬於青衿，衙役等業務關係之一者，皆不得充當。當時資格之限定，大率如此。至於保正甲長牌頭選任之方法，初無定則，因時因地，恆有異同；然大率皆待之優禮，以示尊崇，使賢能之士，樂於自進，以勤厥職。茲就福惠全書所記，摘述大要，以見當時選任方式，與詮衡召見公任式等習慣法之一斑。保長以保甲編制之當任者，先選保長，保正及甲長，俟保甲編成後，始選任之。保長選任之法，先出告示，示保長轄統保正，有稽查盜賊逃人奸宄職掌，并待以破格優異之殊禮，免除各種雜役。先依各鄉約總地及莊鎮長，合詞公舉能適任者，每鄉舉正副二人爲候補者報縣。縣官詳審其推荐書，召之縣堂，引見於公庭，免其下跪叩頭諸禮，觀其容儀，審其應對，擇二人中之最堪勝任者，於某月某日，行公任式。餘一人備置候補。至於公任之式，大率行之於縣庭，奏樂升堂，進新保甲，簪金銀花，著紅衣，對縣官行謁見禮，禮畢，知縣始令傳盃進酌，飲三巡乃畢，奏樂退席，并授以夫役優免之證票等，此其大概也。又保正牌頭之公舉任命，亦略準此，惟視其等級之差，稍減殺其禮節。

三期與任務——關於保甲長之任務，按戶部則例，有「限年更代，以均勞逸」之語。此所謂限年更代之義，又如僅定年限，以爲更代者，其義亦通。乾隆二十二年之保甲法，定「甲長三年更代」，保長「一年更代」，是即依職務而異其任期也。又考福惠全書稱，舊例十家之長爲甲長，（即等於順治時之甲首，乾隆時之牌頭。）以十家外一家充之，此與前述又有不同。又有所謂「十家輪充」者，亦即十家輪番擔當之謂，此更與前述不同。凡此皆爲無定期之職務，非遇有疾病過失，或其他事故者，例不退職。

關於保甲長牌頭之任務，約可別爲犯罪，告發與出入稽察二類，屬於前者，保正甲長牌頭，於其所轄區域內居民，以稽查罪犯，與檢告上司，爲唯一之任務。如順治初，揭載保甲有告發之義務。同時又令「凡甲內盜賊逃人奸宄之竊發事件，鄰右報知甲長，甲長報知總甲，總甲報知府州縣衙門，并申解於兵部，若一家隱匿，其鄰右九家及甲長，不行告首，俱治以罪。」又令「藏匿盜賊及干犯禁令者，甲內互相覺舉。」——乾隆會典。又令「凡甲內有盜賊邪教，賭博，賭具，窩逃，奸拐，私鑄，私銷，私鹽，販運硝磺，巧立名色，斂錢集會等事，及面生可疑，行跡詭秘之徒，責令專司查報。」——戶部則例。諸如此類，俱屬於檢告之範圍。屬於後者，出入稽察之事，保長，甲長，牌頭，於義務中，以稽察其所轄團體之分子，及由他處往來宿息者之行止動定，爲其要務。故此於甲內戶口之變動，分子之善惡，亦爲其稽查上任務之必要。所謂十家之長，按日依門牌抽查，不管戶內人員之動靜者是已。乾隆會典稱「稽出入往來，以詰奸宄。」又牌頭之任務，福惠全書揭載最詳，其保甲十家長之條約，摘舉如次：

一 甲長掌十家人口之譜查，按日暮持簿向各戶稽查本日以前各項內之過犯，或男子夜出未歸，或留宿生面之人，均查明確實，登簿存查，如係應報甲者，即行稟報，以憑查拿，通同容隱者併罪。

一 守柵瞭望巡更伏路之人，由甲長保莊等，公同撥派，如人伙違反法令，擅離時刻，偷安誤事者，許即嚴查稟究，通同容隱者併罰。

一 本莊有警，甲長即率伍壯堵禦，鄰莊有警，亦同此例，倘遲延誤事，及不到者併罪，甲長容隱不舉者併罪。

一 凡本甲內客店，每晚住宿之人，俱各查明登簿，如馬匹器械以及貨物，行李伙脚等，立即盤查，不許容歇。如形跡可疑一面兜拿飛報，違抗者併罪。

一 定更後，禁止夜行，如生產急病請穩延醫之類，經甲長驗明夜行牌，方准放行，同時即將牌揭回，倘有捏造索牌，次日指名稟報，以憑拿究，甲長容隱者併罰。

一 本縣信籤傳到時，該甲長保正，應即密率伍壯，依限飛馳，遵照信籤所駐處所，集齊調遣，倘敢延誤者，處死不貸。

一 凡甲長稽查，撥派，傳習，教演，以及奉行保甲一切公務，倘敢藉端需索分文，損害甲戶伍壯者，立拿查究追給，仍倍罰不貸。

四 獎懲之條例——關於獎賞懲戒之則例，大概不出二種方式，保正甲長牌，能盡其任務，稽察詳填，報

告確實者，地方官吏，予以優寵勸功。2. 任務懈怠，應稽查而不稽查，應報告而不報告者，地方官吏，須加嚴處罰。此二種方式，賞罰施行之重輕，隨事勢轉易，殊無詳明之條例可言。茲再將雜見於冊部條例，戶部則例者，撮舉數則，以佐參考如下：保正甲長牌頭，選正直老練之人任之，若豪橫之徒，藉不正名義貪利者，當該長官嚴為取締，并飭其退職，從嚴處罰。其果警察盜賊正確，報告實狀，捕獲盜匪，超其報告中半數者與償。倘為窩藏之徒，知有隱蔽者杖八十，牌頭保正報告甲長，保正甲轉報之官，甲長比牌頭減罪一等，保正減罪二等，牌頭免處罰（如牌長杖八十，甲長杖七十，保正杖六十之例。）牌頭於所管內之盜賊，知情而誤於警察者，照罪減輕處，杖四十。保正甲長遞減科。又關於編戶事宜，甲長等失勘之例，大清律，亦載有若里長失於所勘，致有脫戶者，一戶至五戶，笞五十之條文。當時外省縣道，嘗有以意變通，執行賞罰者，其賞罰之律，亦有可錄，約舉數則，以示一例。

子 關於甲內人口動靜各家通同隱諱不報者之罪律——

1 如查出後來人清白時，來人任其回去，本家責失報二十板。八家責通隱各十五板。

2 如查出後來人不端正時，來人解籍，交該地方官註解收訖。本家責四十板，枷號三月。八家各責三十板，枷號二月。

丑 關於九家互保不實及抗阻保甲事務者之罪律——

1 如有嫌疑具結者，九家各杖三十，枷號二月。

2 如有抗不入甲者，重究。

寅 關於胥吏或保甲長擾民之罪律——

1 如有苛斂分釐者，官則飛章參處，役則立斃杖下。

卯 關於夜巡守柵不盡職責之罪律——

1 如未能救禦，致盜賊拷傷失主者，鄰右併守柵巡夜人等，一併究治。

辰 關於失盜隱匿不報者之罪律——

1 如十家被盜隱諱不報告時，十家以通賊論。

其賞罰規律則有：

1 如堵禦盜賊不能入柵者，守柵人等賞紅布五尺。

2 如盜賊入柵，能救護未失事者，守柵人等各賞紅布一丈。

3 如當場生擒或擊斃盜賊者，守柵人等各賞紅布一丈。

戊 水上保甲之事例

一 張海珊之水上保甲法

按張氏之論，大率爲大湖湖濱禦盜之大計。觀此可悟水上公安之重要。其文曰：「禦盜之法，莫如保甲。近日



朝廷頒行十家牌法，蓋用陽明先生南贛平盜之計。其法每家各置一牌，備寫門戶籍貫及人丁多寡之數，有無借住暫宿之人，揭於各家門首。滿十家編一牌，開列各戶姓名，日輪一家，沿門按牌審察動靜，但有面目生疏之人，踪跡可疑之事，即投官究理。當時如揭陽縣，於編寫外兼加義勇之名，陽明雖以爲生事擾衆，然他日又有建樓擊鼓之論，謂各隨財力爲之，不在牌列之內。且云此法一行，則不待調發蓄養，而家家皆兵，人人皆兵，誠有如所云寓兵法於保甲中也。無如十家牌法，雖經官司申飭，而上下仍以虛文了事。今亦不必別求捍禦，即遵此法而稍加變通可也。吾里桑麻被野，村逕百歧，苟守備一嚴，則寇盜無所措手足；法官家置一鉦，一家聞警，十家齊起，倘有不行救應，同族族長責之；異姓牌長責之；且以米粟布帛爲罰，用於水陸塘橋各處，樹柵爲守，日輪三人看護，每村各劃地段，用更夫二名，曉夜巡視，皆於十家中輪值，用私錢僱者聽。私習器械，律有明禁。然荆公保甲法，置弓箭，習技勇，且使更番訓練，近日楚蜀教匪之亂，鄉勇俱習弓矢，則有事講武，朝廷未嘗概禁，即使置備艱難，而鋤稜棘矜，銛於鉤戟，制梃以撻秦楚之堅甲利兵者有之，况盜之烏合乎！寇盜之來，拒之岸則難爲功，拒之湖則易爲力。翠微北徵錄所載：「禁涉法不一，曲鐵爲鈎，曳之以索，謂之魚鈎，則所觸無不傷；直鐵爲針，透之於木，謂之涉針，則所過無不傷；編竹爲索，紆篋爲刺，謂之水毛蠟，以錐涉者之肌膚；斷木爲軸，釘鐵爲錐，謂之水蒺藜，以刺水兵之脛股；以上四法，宜於淺灘，若中湖深闊之處，則網繫索以律其棹，立刀口木曲膝錐以鑿其舟，賊安能登吾岸哉！然使賊不能來，我亦不能出，非計也，宜於集釣涉針所不能施之處，插柳條，編漁滬，暗記其曲行往復之路，庶於出入有便。守禦之器，

莫良於火，願槍砲民間不常有，製造尤艱。一茅氏止生志中，載有竹將軍一器，似尤便利。用貓竹圓厚者長四尺許，鑿通其節，止留頭節作底，節後留一尺四五寸，用一木柄，柄頭照竹節凹凸之形，直抵竹節處，周圍用四肥針，犬牙樣釘之，以苧麻作瓣，或三比繩，日柄至口，緊緊縛固，榜節底先，澆潤黃泥二寸，以一分厚殼筒大鐵錢一個置泥上，榜錢上開一藥線眼，先將雙藥線眼引入四五寸，直透上爲妙，方入藥一觔，看竹之大小增減，已入藥，用木桿輕輕築實，少用紙團或乾土置錢上，或再加碎生鐵小鉛子於錢上更妙，外以粗柴徑十二根長三尺許，縛加權架之，此器之妙，費廉工省，且隨地時刻可造，身輕可負及遠，一村中若得數百具，便不患外寇矣。一此記中糞砲鑪法，白雲神水法，水箭法，弩箭藥法，似皆省便可用，以方維不錄。兵法以攻心爲上，孫子曰：以治待亂，以靜待譁，此治心者也。太公曰：事莫大於必克，重莫大於元默，東吳朱伺善戰，或問之曰：「兩敵共對，惟當忍之。我能忍，是以勝耳。」朱子曰：「只就腔子裏呼吸間，便可以弱爲強，變怯爲勇，如今歲首訛言，一夫夜呼，而奔竄數十里，則不能忍之故也。倘有寇盜，如入無人之境矣！須知室家田廬皆在於此，去此將奚之乎？我能往，寇亦能往，平時宜以此爲鄉人勸告，則臨事自不致倉皇失措。一鄉之中，有一等強梁不逞之徒，承平則爲民蠹，有事則爲亂首。然使結之以恩，待之以誠，處之以大度，制之以嚴威，勿拘拘於小節，用得其當，反勝於儒善之夫。使貪使詐，又奚不可！吾里室鮮寶藏，即殷戶亦無數百石之蓄，烟戶三千，計口不下萬餘，共計老幼，以人口八合約之，當日食米八十石，除殷戶自給外，皆須於平望，楓橋等處採買。倘諸處閉糴，道路疏虞，終有流離之患，思言保障，故積穀之策，平時不可不講。惟此一着，最爲

難處綢繆未雨，所望於有力之仁人君子！」

以上所云：不僅保甲推行之宜嚴於編查，而團練義勇之宜爲設備，建樓立柵之宜爲講求，邊吏守望之宜爲嚴謹，擊鼓設鉦之宜爲準備，弓箭槍械之宜爲練習，鈎戟鋤耨之宜爲並蓄，皆在各隨財力變通，力加倡導；且於水上防禦攻守之宜，民間守備火器之利，均揭示詳盡。又於兵法之以靜制動之機，儒家以德報怨之道，提示以正人心，此皆爲補保甲法言之所不足而有以播行其教化者也。至於社倉之講求，實爲防盜持久之基本策略；蓋室鮮寶藏，終有流離之患，身心窘迫，遑言保障，此又爲辦理保甲者所當注意經濟條件者也。按張氏之於防禦政見，既與衆同，且以所處環境關係，又與普通地段殊異，故體認入微，而策變亦頗爲精密。觀其湖濱備禦事宜日記所云：「吾里北枕太湖，南則諸溇環繞，葦茭叢雜，水道錯互，素爲逋逃之藪，而西北安廣德長與諸山，綿亙數百里，每當天下多故，則飢民嘯集，尤易藏姦，如明季赤脚張三等，沿湖被害尤劇，國家承平日久，意外之事，似非所慮；然民貧賦重，十室九空，旱澇豐至，有米五兩，窮山密著，保無嘯集之事；況蘇湖內雖空曠，外似饒裕，吾里又兩郡分界，人烟稠密，甲於東南漕港，大盜賊所覬覦也。預備不虞，古之善政。有志之士，正當講求捍禦，以分郡縣大夫之憂，以造鄉里之福。」即知其用心之誠篤。

## 二 邁枉之編查漁船保甲法

雍正六年邁氏爲湖廣總督，所論安息之政，以編查漁船保甲法，最爲精密。茲節錄原文如次：「查楚省江河

渡般小船，與茅篷湖隻，此等船戶，皆窮苦無賴之徒，或係沿江沿湖附近村莊，或係四處混聚，不知來歷，亦無牙埠約束，黃昏深夜，巧以捕魚爲名，乘空即將過客行舟，逞志截劫，塘汛地方，因其捕魚，不便拏緝，甚有竊劫鄉村，盜已獲而無窩家，借船以爲巢穴，如江夏縣之八堡吉地方，素稱盜藪，其故皆由附近村莊多以捕魚爲業，家置划船茅篷，借名爲匪，礙難查緝，因飭將八堡吉一切小船，編聯字號，旁加烙印，取五船互結，一船爲匪，四船同罪。每日查點明白，方許放行，現在行之兩月，頗覺有效。今擬推廣其法，請將南北兩省，沿江近湖地方，一切小船，逐一清查，各歸就近堤岸，彼此認保，每十船具運環保結，挨次編號，遇晚令其務在本埠一處灣泊。其有別埠別號混入者，卽行查逐。每船船戶，不得過二人，取漁器具，只許帶漁網等件。其又漁鐵鋼叉，打魚之棍棒等物，概行查禁，均責令就近典史巡檢汛兵丁，不時清查，併令每十號船內，自行首報匪類免罪。如平日已經認保，及後爲匪又遁，同徇隱不行出首，一船犯罪，十船連坐。如此，則所有小船，彼此自相察覺，是亦弭盜之一法也。一故沿江沿海小船，挨次編號，取締武器，依堤岸遠近，設連環保結，誠爲水上公安之要政。然其權職，若盡責之塘汛兵丁，則流弊所及，徒見虛擾，斯又在行之者，嚴其稽查，防範得宜耳。

### 三 邵反濂之漁團辦法

按邵氏官蘇松兵備道，以江蘇沿海沿江州縣，船戶以捕魚爲業者多，於內洋外海，風濤沙線，無不熟悉，而崇明十激，尤爲各海口漁戶爭趨之地。又以其中技勇兼全，熟悉洋務者，所在不少，有時爲洋船進海口駛入內江之

引水，於水勢水性，皆甚諳悉，故於蘇松太通海各屬，川沙、太倉、鎮洋、寶山、崇明、嘉定、華亭、金山、奉贤、南匯、常熟、昭文、上海、江陰、通州、靖江、海州、海門十八屬州縣，濱臨江海，所有內河外海漁船漁戶水手，編爲團練，以實海防。其法云：「總核各屬漁戶水手，除婦孺外，不下萬數千人。每百人中，挑選壯健三十人，計可練團勇四五千人，餘編爲保甲，分給門牌，或聯五船十船爲一牌，互相結保，以安其居。各縣擇適中地點，設一團防局。惟崇明地廣人多，設兩局。而以吳淞口設總局。每月初二十六兩日，各團團勇赴局應操二次，每月不過操二日。團勇一名，酌給口糧，以資日食。團中及教習甲長等，按月給予功牌領戴，俾資鈴束。漁戶之編查，先由局派員下縣，設縣局，各戶趕赴縣局，報明船人總數，勿得欺瞞；尤不得聽人唆發，瞻顧不前。若其中有技藝出衆，善於泅水者，由印委挑選，給以優薪；其次者，亦選充牌甲長之任，不沒其微長；再次則撥充團勇，操練槍砲，技藝嫻熟，超躍蹀升，再有材藝出衆者，挑充水勇，練成水軍，益習水操及泅水伏水等技。」如此團練既成，其優於技藝者，俱爲團勇；其次者結爲牌保，互相清查，則沙之飛走，水之深淺，風潮石礁，無不熟習。我之海防，益可協固，豈獨捕盜緝私裕課安商諸事有益而已哉！

## 第六章 保甲在中國現代政治上之需要

### 第一節 對於三民主義之需要

## 甲 保甲與民生主義

孫總理民生主義演詞云。「民生就是人民的生活，社會的生存，國民的生計，羣衆的生命。」抽象言之：民生主義是滿足人民物質上精神上之需要；具體言之：民生主義，是滿足人民衣食住行樂育六大需要。

至民生主義之建設，其基礎不離乎經濟。誠以物質的建設之基礎不固，民生問題，無由得真實解決。所以經濟建設，乃民生主義之最要工作；而經濟建設之先決問題，又在人民生活之健全，社會秩序之安定。二者能得具體之解決，經濟建設問題，可迎刃而解。今日中國社會，處茲擾攘不安情狀下，民生憔悴，達於極點；是否能如人願，足以進行經濟建設？至愚劣者亦知其不能。總理有曰：「中國土地的面積，比美國大得多，人口比美國多三四倍。如果就喫飯問題，用中美來討論，中國自然比不上美國。用中法來比較，法人口是四千萬，土地面積，比中國少二十分之一。所以中法人口比，是十多倍；土地比，是大二十倍。法國的四千萬人口，因為能夠改良農業，所以得中國二十分之一的土地，還能夠有飯喫。中國的土地面積，雖是大過法國二十倍；但是中國現在反是民窮財盡，不夠飯喫，每年餓死的人數，大概過千萬……」

按上述總理之遺言，以觀立國最久，人口最多，土地最廣，物質最富之中國，何以今日國家經濟破產，社會崩潰，至於此極？固由國人拘於古法，未能利用新的科學，以發展農村工業；但最大原因，不能不歸咎旱魃爲災，匪共肆虐，及軍閥時代內戰循環不息，行政腐化，以致時常破壞地方安寧之秩序，妨害人民業務之自由，全社會「勞

動收入一縮減，勞動者生活與地位，日益減低，以至於失業，物品生產量，與消費量低落，流氓，土匪，娼妓，及貧戶人口增加，農村經濟，因致崩潰，雖有土地，亦無人耕。雖有新法，亦難仿行。於此而欲轉危為安，易貧為富，作根本上之救濟，捨實施保甲，果何道乎！夫保甲之目的，在剷除盜匪，消弭內亂，使羣衆之生命得以維持，國民之生計，不致停頓，社會生存日進，人民生活安寧。故保甲運動，既可破除經濟建設之障礙，自足促進民生主義之實行，其需要之重大，有如此者！又按總理的民生主義，就是改善及解決民衆生活問題。對於食的問題中，尤注意農桑大政。（農村大政，爲民生命脈所關。）換言之，即注重農村生產問題。故在「民生主義」第三講中，特別加增農業生產方法之研究。所謂機器問題，肥料問題，換種問題，除害問題，製造問題，運送問題，防災問題，均屬改善農產方法。而欲實現是種方法，決非一手一足之勞，尤非一盤散沙，毫無組織之民衆所能成功。自必以組織農村民衆爲始基，而後可獲大規模農村生產之利益。其方法自亦只有本保甲之制，以組織民衆，庶幾提倡農村生產改善，易專責成，收效普遍，而民生主義之目的可達。

## 乙 保甲與民權主義

民權主義之建設，實爲訓政時期最要之工作。倘使民權之基礎，不能鞏固，則憲政無由實現。在今日政府，對於訓練人民，行使四權，以樹立三民主義國家之基礎，實有刻不容緩之勢！目前民權主義建設之進行，其過程中有賴於保甲運動者固多，而其間之最明顯者，則爲保甲對於地方治安之重大關係。夫我國地方治安之所以無

由實現，除軍閥之縱兵殃民外，則爲去來無蹤之盜匪。蓋盜匪之肆虐，人民不能安居樂業，若藉保甲運動，以嚴密地方組織，統一民衆行動，則軍閥無由產生，匪盜無由滋長。且保甲之組織與形成，甚合民主政治之原則，其內容與作用，亦合時代之精神。此不僅具有民有、民治、民享之模型，亦可同時恢復鄉舉里選之制度，而加以周詳之整理。所謂五戶舉一鄰長，五鄰舉一閭長，合各閭舉一村長或里長，合各村與里舉一縣長，用之果善，固民權之真諦也。

由此而知保甲制度，可使人民多得機會，盡其負荷運用政治之責，俾憲政得以根據，社會用以進化；更因保甲組織嚴密之結果，一旦決國家之大事，而召集國民代表大會時，亦極易爲力。

孫總理在民權初步自序云：「民權何由發達，則從固結人心，糾合羣力始；而欲固結人心，糾合羣力，又非從集會不爲功。是集會爲者，民權發達之第一步。」可知保甲制度推行後，人民平日集會有時，意志集中，對於創制，複決，罷免等權，受訓練於無形，民權思想，益臻正確，民權主義，可以實現矣。

復次，總理有言：「大凡有團體，有組織的衆人，就叫做民，政就是衆人的事，治就是管理。管理衆人的事，便是政治。有管理衆人的力量，便是政權。今以人民管理政事，便叫民權。」保甲制度，是組織民衆的制度，是團結民衆的政治。其中分甲分保分區，便爲管理。甲長節導十戶，辦理一甲之事；保長節導十甲，辦理一保之事；區長節導若干保，辦理一區之事；集若干區而成縣，縣長節導若干區，辦理全縣之事。縣達於省，省達於中央，如身之使臂，臂



之使指，一脈相連，上下貫徹。縣長，區長，保長，甲長，無論爲分爲合，均爲辦理一縣之事。故辦理衆人之事謂之政。縣區保甲之劃分，卽爲分治辦法，亦謂之治。集中民衆力量，而治理民衆之事，方是民權。

總理又言：「國民黨之民權主義，則爲一般平民所共有，非少數者所得而私也。」（國民黨之主義。）

統上述之言，具知保甲組織，不分貧富，無論貴賤，極其普通，極其平等，而無階級之可言，卽謂之全民組織，亦無不可，故知保甲制度之成立，實民權主義精神之表現也。

### 丙 保甲與民族主義

民族主義之建設，其要點有四：

第一要全國統一，以集中全民族之力量。

第二要有軍事準備，和人口發展，以強固國防，消滅民族來日之大難。

第三要形成或擴大強毅之民族意志與人類意志。

第四要發展民族之能力，以恢復我東北失地，提高民族國際之地位，以擔當前途之責任。

但就我民族現在之實際情形而言：體魄衰弱，精神萎靡，早呈人口日減，疆土日促之趨勢。總理有言：「用各國人口加增數，和中國人口來比較，我覺得毛骨悚然；譬如美國人口，百年前，不過九百萬，現在便加至一萬萬之多；再過一百年，仍照原比例加增，當有十萬萬之數。如果美國人來征服中國，那末，百年後，十個美國人口，只參

加四個中國人，中國便要破美國同化。又說：「如果過百年後，中國人口不加，他們的人口，有加無已；將來用多數服從少數，一定要吞併中國。那時中國不但要亡國，並且被他們民族同化，還要亡種！不特此也；即就目前而言：日本的田中說：『要征服中國，必先征服滿州。』可見征服滿州，是日本原定的政策。迨至一九一八，日本果然進攻遼寧，佔去東三省。由此而觀，列強侵略中國，不待百年工夫，無論若何計劃，只就眼前，儘可長驅直入，予取予求。據上述各種事實而談，我們民族的危險，是何等嚴重！如欲抵抗列強，恢復東北失地，其道果何由哉？就述者之意，只有恢復我們民族固有的「武德」，就可迎刃而解。欲恢復我民族固有的「武德」，又非推行保甲，就農村根本上訓練民衆武力不爲功。溯我中華民族當游牧時代，斯民逐水草而居，並無若何根據地，不有強健之體魄，自衛之武力，何以與天爭，更何以與洪水猛獸爭，而屹立於優勝劣敗之場，以宰制羣動。至我祖軒轅黃帝，克服蚩尤，以武力建國，於是我民族之武，益益顯著於歷，史爲古今中外所稱揚。其後漢武唐宗之大啓疆土，元清二代之混一歐亞，更無一不足以表現我祖國之戰績，民族之武功。故尚武一事，實我國魂之所繫，爲民族無上光榮之歷史。請以傳記證之：禮記內則曰：「子生，男子設弧於門左，女子設帨於門右，三日，始負子，男射，女否。國君世子生，……射人以桑弧蓬矢六射，射天地四方。」又曰：「十三舞勺，成童舞象，學射御，二十舞大夏。」文王世子云：「凡學世子及學士，春秋學干戈，秋冬學羽箚。」又古之學者：學書兼學劍，故楚之項羽「十三學書不成，去學劍，粗知其意，曰：書足以記名姓而已，劍一人敵，不足學，學萬人敵。」見史記項羽本紀。統上述記載以觀，其知我先民族尚武

之雄風，以一身兼備智仁勇三德。後世文武分途，甚至重文輕武。文不知兵，武不知書，武力被君主所御用，變為殘民之工具；遂為世所詬病，所鄙夷，釀成文勝之弊。積弱之因，豈非武德廢弛所致歟！今世保甲之制，聚鄉之壯丁，加以教練，並規定其應有服役之義務，優勤有獎，劣怠有罰，以尚武為美德，以自強為目的，糾正前此輕武觀念之失，以恢復我先民族固有之尚武精神，團結民族自衛之武力，藉以喚起其對內對外之情感，一以掃除國內之殘餘軍閥，一以打倒國外之一切帝國主義，重起國魂，收復侵地，一切皆惟保甲運動是賴！

復次，總理言曰：「中國有很堅固的家族和宗族團體。中國人對於家族和宗族的觀念，是很深的。譬如中國人在路上遇見，交談之後，請問貴姓大名。只要彼此知道是同宗，便非常親熱，便認為同姓的叔伯兄弟。真能推廣這種好觀念，便可由宗族主義擴充到國族主義。我們失了的民族主義，要想恢復起來，便先要有團結，要有很大的團體。我們要結成大團體，便先要有小基礎。彼此聯合起來，才容易做成功。我們中國可利用小基礎，就是宗族團結。此外還有家鄉基礎。中國人的家鄉觀念，也是很深的。如果是同省同縣同鄉的人，總是特別容易聯絡……若是拿這兩種好觀念做基礎，很可以把全國人都聯絡起來……中國人照此做去，恢復民族主義比較外國人是很容易的……」由此證之：保甲制度之戶長，即沿用家族制之家長，以為嚴密民衆組織之基礎。而保之組織，尤注意於鄉土觀念。保甲條例「第六條第一項，」且以明文規定：「不得分割本鄉或本鎮之一部，編入他鄉鎮之保。」從可知其重視人民固有鄉土觀念，而便於團結之意。故保甲之制，乃所以利用宗族觀念與鄉土觀念為

基礎，而期成民族之大團結；斯固實現民族主義唯一之工具也。

## 第二節 對於肅清匪共之需要

方今社會元氣，凋喪零落，刁斗時驚。東北同胞，抱亡省之痛苦，川贛各地，遭匪共之蹂躪。頻歲勞師，徒張逆焰，輿言及此，良用喟然！顧匪共何以坐大，不能肅清？在初時之錯誤，即由專恃國家軍隊之兜剿，不從事於社會民衆組織之故。詎知軍隊之濫剿，其調動無常，不能久駐一地。而後方秩序，則由地方民衆自動維持。今不此之務，一切惟以軍隊是賴；有時兵去匪來，匪來兵去，聚散無常，出沒靡定。政府雖勤於搜剿，而人民所受痛苦，如水益深。且軍隊對於地方情形，不甚熟悉，良莠難分，焉能搜殺得當？非人民有充分之自衛實力，決難剷除清淨。故我蔣委員長，年來致力剿匪，乃有「三分軍事，七分政治」之主張。夫所謂剿匪適用之政治維何？保甲居其首要。若能舉辦保甲，則民衆有組織，自衛有力量，可立救過去專恃軍隊清剿之失敗。照保甲條例，無論何地居民，均須清查註冊，而在實行連坐法之下，勸善規過，禁暴詰奸之責任，均不能規避。良民既可安居，莠民勢難活動。良莠既分，則寄生於社會之匪共，以及一切腐惡分子，斷難倖存。或轉徙流亡，另尋出路；或改過自新，化作良民。如是，則社會已無害羣之馬，地方安甯，既可永保；即殘兵流寇，亦不足慮。因各保甲，各牌戶，能本「親愛互助之精神，利用自己之武力，」若保衛團，壯丁隊，一類之組織，以謀抵抗，殘兵流寇，將何所逃？死年來蔣委員長駐節江西，督師進剿，即厲行保

甲，以嚴密民衆組織，充實自衛力量，張天羅，布地網，使匪共無托足之區；因之節節勝利，直搗僞都，江西積年之匪患，遂告肅清。保甲之功，足資明證。

近日殘虜西竄，企圖黔川，黔川又不得逞，整個肅清，指日可望。惟爲一勞永逸計，防死灰復燃，絕彼根株，除厲行保甲，作「後事之師」，實無他法。其他各地，凡欲防患未然，策地方永久之安甯，防宵小之匿跡，亦惟有轉相仿效，嚴密保甲之編組，始能成效。是皆有待於保甲之運動也。

### 第三節 對於地方自治之需要

孫總理對於地方自治之主張云：「地方自治，是在兵事完結之後，把全國一千六百多個縣分都畫開，將地方上的事情，讓本地人民自己去治。」

簡言之，即將一地方公共事務，讓一地方人民自己管理，建設真正民主之地方自治機關，完成真正民主政治之唯一道路。又國民政府在實行訓政宣言中有云：「國家之建設，以實行建國方略建國大綱及中國國民黨各重要宣言與政綱爲目的。惟如何而能達此目的，則當首先撫綏社會，消除莽伏，以爲進行建設之根本。十餘年來，社會崩潰，紀綱瓦解，致使人民生命財產，失所保障，生活秩序，失其維繫，於是盜賊蜂起，萬民流離，軍閥之掎克，廢削揚其禍，共產黨之煽亂暴動益其苦，而全社會乃爲潰兵土匪共產黨三者所輾轉肆虐之修羅場。我國民革

命軍，爲人民驅除暴亂，轉戰數載，奠定全國，而將士之傷殘凍餒，與人民之流離失所，同其慘痛。政府軫念民瘼，當盡全力於救死扶傷，剿平土匪，及剷除共產黨之工作。誠以國家權力之基礎，乃建築於國民之實際需要上……凡有擾亂社會生活之秩序，危害人民生命財產之安全者，必盡全力以芟除之，無有寬假。以現在社會之崩壞，國家之陸沉，惟有三國上下，秉臥薪嘗膽之精神，以圖生息休養之道，人民始可昭蘇，國力始可振拔，而建設事業，始可次第施展。此安定社會，所以爲建設先決條件者。」據此可知欲謀社會之安定，必以自治建設二者爲先決問題。然必如何而可以完成是項問題？如何而可以實現總理遺教與夫訓政宣言？只有努力保甲運動，才可達此種目的。保甲運動之任務，即在恢復社會秩序，保持地方安寧，掃除一切建設障礙，使同在一地方之住戶，各人對於地方治安，均負有相當責任。不但使土匪共黨在地方上無插足之地，而且使地方上一切惡劣勢力與腐化分子，永遠不能繼起；不但要目前安寧，而且要永遠安寧。如此則地方自治之進行，才有頭緒；民權民生之目的，才可達到。

復次：「自治云者，全國人民共有，共治，共享之謂，」（總理在廣東宣言）亦即全民政治之謂也。語曰：「行遠自邇，登高自卑。」故吾人如欲參與國家政治，必以參與地方政治爲始基。保甲中十戶之長，是謂甲長，管理一甲之事。以與整個國家政治較，可謂「渺乎小矣」；但積甲成保，積保成區，上而推之爲縣，爲省，爲國；譬國爲樹，甲乃樹之根，保與區乃樹之幹，實有一貫之作用。準此而言，謂保甲之治，爲地方自治之母，國家政治之根，殆無不可。

自治之目的何在？教養衛是已。概括言之：安居樂業，爲人生最大之要求。欲求樂業，先求安居；欲求安居，必須自衛。故在剿匪區內，特別講求自衛，所謂「增進自衛能力，完成清剿工作」是也。（條例第一）欲求安居，必須地方安甯，然後以養以教，可享進一步的幸福，地方自治之工作，乃觀厥成。又如條例第十八所規定之水災、風災、警戒及救護，與夫公路支路之修築（條例十八四款七項）完全是鄉村自治應有之工作；農村救濟合作等組織，大率居自治中重要部分，亦惟利用保甲，方能推進。故就上述保甲條例之解釋：謂山自衛以達自治之途，選則可；若謂僅可辦自衛，不適用於自治，不可也。

又按吾國古時之辦理保甲，大都自衛與自治並重；觀於孟子「守望相助，疾病相扶持」之言，具見保甲精神之所在。茲錄福惠全書所釋保甲一段記載，愈見其效用：

「夫保甲雖所以戢盜而防奸宄，其於相調相恤，以及勸善息爭之事，亦不可不講。蓋祛外侮而修內俗，以臻於雍穆熙和之化，不亦善乎？其同保甲之中，村莊之內，非族屬子弟，卽姻婭友朋，有貧難疾死者，宜互相賑其困乏。有爭鬪口角者，宜互相爲之勸解。有佻達浮蕩之少年，宜規其謹厚生理。有忤逆橫暴之卑幼，宜責其改過自新。有婦人守節無資者，親族里隣，宜爲捐助養贍，以成其志。是皆保長保正鎮集長等之尚德好義者，先爲之勸導而首倡之。使存心忠厚者，亦聞風而樂效。有志上進者，亦恥惡而從善。夫非敦厚風俗興起淳良之上理哉……」據上述：相保相育，以教以刑，皆寓於保甲制度之中。謂保甲爲吾國地方自治之先聲，亦無不可。今之實施保甲者，亦祇

有沿襲古人與教勸農之舊道，以推進現代各項自治事業而已矣。

#### 第四節 對於民衆教育之需要

凡在自治區域，保甲政制下之成人青年男女，皆有受教育之義務，即我國現代所謂民衆教育是也。顧民衆教育之領域維何？一、以社會失學民衆爲對象；二、以自治區域保甲區域爲場所；三、以學校、圖書館、講演所、遊藝場、體育館、舉凡社會上一事一物，一言一動，含有積極改進之教育意味有利益於民衆者，悉在民衆教育領域中，無一不可名之曰民衆教育。近世歐美諸邦，對於是項教育，無不積極提倡，正如「雨後春筍」，悉在方興未艾之中，若丹麥之民衆教育，其首著者也。返觀吾國，據一般調查統計，民衆失學，日爲「文盲」者，實駕全民百分之八十五而上。揆厥原因，固由國家無力統籌經費，缺乏此項教育建設之精神；而一般爲父母者，能盡其教育義務於青年男女者，又在少數，因之缺乏哺育教養之費，致未受教育而墮落者，所在皆是。故目前之貧困無賴之人，皆少年時代失教之子弟也。影響社會經濟治安前途，所關非細，以故民衆教育，在今日之中國，比任何事業，任何教育爲重要！或疑民衆教育，有普遍性，經費浩大，無從籌劃，此不足慮也！以民衆一月義務勞力之結果，必足以支持此費。「古井田之制，八家同養公田，以供租稅，即義務勞力之意。」如仍不足，則由義務勞力之內議加，或五日，十日不等，諒無不足。一境之內，如人各盡所長，爲公家服務一月或二月之義務，長於農事者，爲公家墾荒，長於製造者，爲公



家製造；則衣食足矣！長於建築者，爲公家造屋，則房舍足矣！如是，則社會衣食住行生活之需要，皆可由義務勞力成功。夫保甲內之住民，各有雙手，各有職業，不難按圖索驥，強制服勞，而萬事齊備矣。不必於窮鄉僻壤，搜括難得之金錢，籌集大批之款項，始能從事於民衆教育也。至手工所不可能之事，則以社會由手工業所生產之原料暨諸工藝品，由公家收集，輸之他地，以換外來精巧之機器，習其形下之技術，補我手工之不逮。則生產日加，富源自闢。是故教育之功能，於讀書識字及人生常識外，亟宜注意雙手萬能，力求實用。凡由雙手生產之機械，我當倣造，精益求精，庶幾凡物我能自造，不必仰給於人。工業進展，由富而強。此民衆教育之大效，而必需要於保甲上之途徑以求得之也。請以臨川之事實證之：

查臨川之辦理民衆夜校，即完全利用保甲之制。其法以每保設立一校爲原則；戶口較稀之處，間有合兩保設立一校。學生方面：凡不識字之甲長，一律限令入學；至保甲中不識字之男女民衆，亦悉令報名讀書。教員方面：先辦一民衆教育師資訓練所，通令保書記一致受訓，爲兼母校教員之預備。除給書記月薪拾元外，僅月給六元薪資膏火，他若燈油茶紙筆之需，每月不過四元，概由本保經費中附征。以故臨川現成立民衆夜校百九十餘所，（二十三年二月以前統計）並未另籌若何經費，斯皆得力於保甲之明效也。可以風矣！

#### 附江西省會公民教訓實施及保學辦理情形

現代我國社會教育，除上述民衆教育外；公民教育，首關重要，蓋民衆教育，僅在救濟一般失學之民衆，使之

得着人生日用之常識，化「文盲」爲識字之國民。若夫公民教育，則重在公民之陶冶，人格之訓練，養成爲現代國民，不僅「剷除文盲」而已也。孔子曰：「入則孝，出則弟，謹而信，汎愛衆，而親仁，行有餘力，則以學文。」準此解釋，則所謂「入孝，出弟，謹信，愛衆」諸義，實做人處世之常理，忱屬公民教育領域之下，至「學文」一事，又似屬於民衆教育範圍，爲「剷除文盲」之工作。由此較論，因知所謂學文之事，必在入孝出弟謹信愛衆，行有餘力之後，其本末先後之殊，自可概見。則公民教育與民衆教育輕重緩急之差異，亦不難立判。民衆教育之真義，已如上述，至公民教育，在國內以江西省會爲創行。施行以來，尙著成效。自二十四年以來，江西教育當局，更有「保學」之辦理，較形發達，特分述其大概，爲全國先樹風聲：

#### 甲 江西公民教育概述

一 緣起——江西省會公民教育，其目的在利用保甲組織，訓練公民，授與生活應具的知能，以養成適合現代的公民。二十三年五月由省黨部，教育廳，保安處，公安局，會同行營政訓處，市政委員會等機關，組織江西省會公民教育委員會，負主持江西省會公民教育實施責任。即於二三年六月一日開始籌備施行，至二十二日實際訓練，計十五週期滿。

二 訓練方法與科目——公民教育實施方法，規定於每週星期日分別於各場所集合訓練一次，時間自上午七時起至九時半止。訓練科目有學科講演，音樂陶冶，及簡單軍事訓練三種。先軍事訓練「五十分鐘」次

音樂陶冶「三十分鐘」最後學科講演「六十分鐘」。學科講演共十二單元，內容包括新生活各項須知，中華民族，三民主義，國恥略史，剿匪與國防，世界大勢等材料。音樂教材有黨歌，新生活運動歌，汗血歌，力行歌，救國歌，復興歌等歌詞。軍事訓練材料內容包括立正，稍息，正步，跑步，集合，解散，看齊，報數，敬禮，以及簡單變換隊形。

三 缺席的規定與職務的分擔——關於召集公民辦法，每週訓練前一日，由訓練各場所主任派警分送簽簿於各受訓公民，以晨鐘為號，即督率各保甲長，率領公民，準時出席。於各場所入口處收集簽簿，點查缺席數。受訓公民，規定凡缺席一次者警告，兩次者處罰拘役三小時，四次以上者於下期應重受訓練。各場所秩序，由訓練場所主任及各訓練員共同負擔。至於女性公民秩序行動，均不易維繫，另由青年服務團選派女團員八十人，分赴各場所，兼負照料與指導女性公民責任。此外關於醫藥救護，由教導大隊，及助產女學，選派男女護士，攜帶藥箱在各場所照料，衛生處及醫專，更派遣醫師多人，巡視各處負治療與指導之責。至各場所實施訓練情況及成績考核，由行營政訓處，會同教育廳，保安處，公安局，市委會，各機關，選派考績員十一人，輪流分赴各場所擔任考核與指導責任。所有擔任訓練與參加服務人員，共五百餘人，一律純盡義務。秉承總理「人生以服務為目的」之遺教，努力盡「救濟國家，救濟地方，救濟人民，救濟自己」的責任。

四 訓練後的調查——第一期公民訓練，除保甲長外，各場所公民，均自六月二十二日起開始實施，第一週學科講演，由公民教育委員會，敦請本省各機關長官，及在省名流學者，分任講演，以資提倡。第二週以迄十二

週均係按照教材進程。依次訓練。第十三週爲總溫習，第十四週爲舉行集會演習，第十五週舉行預備檢閱，並定於雙十節舉行正式檢閱。在此三個月的訓練過程中，據一般調查所得；受訓公民對於新生活各種初步習慣，大致已養成；團體集會的紀律，頗有進步；民族國家觀念，亦漸有印象；一般公民應具的常識與常能，也粗知梗概。

## 五 各項訓練資料

### 子 學科教材方面：

- 第一單元 新生活
- 第二單元 個人衛生
- 第三單元 公共衛生
- 第四單元 規矩(一)
- 第五單元 規矩(二)
- 第六單元 新家庭
- 第七單元 中華民族(一)
- 第八單元 中華民族(二)
- 第九單元 國恥

第十單元 三民主義

第十一單元 剿匪與國防

第十二單元 世界大勢

丑 音樂教材方面：

一 中國國民黨黨歌

二 新生活運動歌

三 汗血歌

四 力行歌

五 救國歌

六 復興歌

寅 軍事訓練課目：

第一次——立正，稍息。

第二次——集合，解散，看齊，報數。

第三次——轉法，踏脚。

第四次——立正，稍息，正步。

第五次——內外敬禮，自然進行。

第六次——跑步，正步，常步，互換。

第七次——進行間各轉法。

第八次——複習前課目。

第九次——複習各種敬禮。

第十次——停止間方向與隊形變換。

第十一次——進行間方向與隊形變換。

第十二次——集合解散總複習。

(附記) 一 本表每次訓練為一小時。至各個伍排部隊教練，視教官為分配標準。

二 此為養成公民整齊，嚴肅，禮貌，秩序，紀律，服從之習性。注重軍隊風紀教練並各種敬禮。

## 乙 江西各縣保學辦理近況

### 一 江西省普設保學暫行辦法草案

(一) 為謀全省地方建設事業之發展起見，以管教養衛合一之方式，普設各縣保學，特訂本辦法：

(二)保學以所在地之整個社會爲施教範圍全部民衆爲施教對象

(三)保學每保應設立一所遇有特殊情形呈經縣政府核准者得聯合二保以上五保以下共同設立但須多設班級

(四)保學均以所在地之保名名之稱第幾保保學

(五)保學至少設兒童成人各一班但數保聯合設立者其兒童及成人班數均不得少於所聯合之保數

(六)保學設校長一人綜理校務兼任教師以具有下列資格之一者爲合格

(甲)師範學校及高中師範科畢業者

(乙)小學教員檢定合格者

(丙)中等學校畢業者

(丁)曾任小學教員一年以上著有成績者

(七)保學辦有兒童成人各一班者設校長兼教員一人每增加各一班者增設教員一人

(八)保學校長及教員均由縣政府委任之

(九)保學校長得兼任保長但不兼薪

(十)保學設保學委員會委員人數五人至七人本保保長主席委員保學校長爲當然委員餘就本保內熟

心教育具有聲譽者遴選均由縣政府聘任之爲無給職

(二) 保學委員會負責籌劃經費校舍及調查學齡兒童及失學成人徵派入學等責任

(三) 保學兒童班及成人班之編制如左

(甲) 兒童班以日間上課爲原則採複式編制六足歲以上至十足歲者四年畢業十足歲以上至十六足歲者二年畢業儘先容納二年畢業者

(乙) 成人班以晚間上課爲原則採分團編制六個月畢業每年至少辦畢一期

(三) 保學應就所在保民衆之固有職業改進其生產方法提倡副業指導合作並參加村政改進及文化建

設等事業

(四) 保學應指導所在保之民衆分別加入下列各項組織

(甲) 凡保內十二歲以上至十八歲之男女青年不論在學與否應一律加入青年服務團

(乙) 凡保內十八歲以上至四十歲之成年壯丁不論在學與否應一律加入壯丁隊及勞工服役

(丙) 凡保內十八歲以上之婦女不論在學與否應一律加入婦女生活改進會以上三項組織辦法另

訂之

(五) 保學學生分期徵派入學每期最低數額如左

保甲在中國現代政治上之需要



一百二十一戶以上之保爲甲種保至少須有兒童及成人各五十名入學

一百零一戶以上一百二十戶以下之保爲乙種保至少須有兒童及成人各四十名入學

一百戶以下爲丙種保至少須有兒童及成人各三十名入學

(二六)保學經費以每設立兒童及成人各一班爲單位由各設立保負擔以各保原有學款公款會款祠款廟款撥充之不足時按照保甲經費住戶分等負擔比例攤定之其負擔之總額如左

甲種保每年負擔二百五十二元

乙種保每年負擔二百二十八元

丙種保每年負擔二百零四元

(二七)保學經費遇有特殊困難情形得由縣教育經費項下予以補助其補助標準另定之

(二八)保學校長兼教員及專任教員年薪列如左表

校長兼教員	專任教員
-------	------

甲種保	二一六元	一九二元
-----	------	------

乙種保	一九二元	一六八元
-----	------	------

丙種保	一六八元	一四四元
-----	------	------

(二) 保學課程兒童班以公民訓練國語常識勞作體育算術爲主成人班以公民訓練常識職業指導應用文字算術爲主其課程綱要另訂之

(三) 保學兒童班寒暑期均不放假但經縣政府之核准得酌放農假至多以六十日爲限成人班每期應實足上課一百五十日

(三) 保學校舍以各該保內原有校舍或祠宇寺廟會館公所等充用

(三) 保學所在保內之公共田地陂塘或無主之民荒應由縣政府酌量撥給學校使用試辦生產教育

(三) 保學之師資養成及教員進修由省政府教育廳統籌辦理其計劃另訂之

(四) 保學之分期推行程序及指導督促辦法另定之

(五) 原有之縣立區立私立各小學仍應由省政府教育廳統籌整理其計劃另定之

(六) 本辦法由江西省政府公佈施行並咨報教育部備案

## 二 各縣辦理近況

子 豐城——該縣自本年二月起，規定全縣爲十區，設置區教育督察一員，以資指導，並辦保學師資訓練班，受訓後，分派擔任辦理保學事宜。計該縣共有七百零五保，現已成立保學七百八十一班，普及之效，於此可見。

丑 安義——該縣近據省府所頒保學辦法，擬具萬家埠實驗區普設保學辦法廿三條，呈准試辦。

## 第五節 對於和平統一之需要

中國歷十餘年之內亂，社會衰頹，民生窮困，人民厭亂之心理，已達極點；惟有「和平」與「統一」方足以救目前之危機，挽國命於垂絕。根據歷史過去之教訓，欲達真正之和平統一，以建設新中國，惟一要點，須於和平中，實現統一於統一中，求實現和平。雖和平而言統一，統一終不可期，而徒予野心家假借名義，窮兵黷武之機；雖統一而言和平，和平終不可得，而平民只在軍閥鐵蹄之下，極輾轉呻吟之苦。二者皆非也。然則如何始可於和平中尋得統一於統一中尋得和平？曰：「實施保甲，可得和平，實施保甲，可以統一。」統一與和平，既不分歧以來，是保甲運動，即爲連鎖和平與統一之關節，而促進實現之唯一利器也。

請先言實施保甲，方能和平；並由此和平，以實現統一；因保甲之組織，即爲聯合一鄉里住戶，以結成團體。其目的在共維鄉里之治安。一鄉里中，不爲親屬，即爲朋友，婚喪慶弔，彼此往還，感情融洽，平日所行者，皆「出入相友，守望相助，疾病相扶持」之真精神，亦即真正和平之基礎。建築在此真正和平基礎之保甲法，即爲鞏固鄉里間親愛互助之精神；散漫者從而整理之，片斷者從而連繫之，使之愈趨顯著，愈進濃厚。故保甲運動之結果，可以得到得切實之和平，絕非虛語。循此和平之途徑，自可取得精神上之統一，再進而謀形式上之統一，尤屬必然之趨勢。

次言實施保甲，方能統一，並由此統一，而得和平幸福。我國之組織，是由省集合而成，省由縣集合而成，縣又由各鄉鎮村堡集合而成。故欲求統一中國，必須統一各省，欲求統一各省，必須統一各縣，欲求統一各縣，必須統一各鄉鎮村堡；而統一各鄉鎮村堡最要之工作，厥惟保甲運動。蓋保甲運動之基本工作，即清查戶口，與人事登記。戶口調查清楚，人事登記明白，無論男女老幼之多少，生死嫁娶之情形，以及經濟職業之概況，皆可統計無遺，惡棍匪共之類，自易消滅；故在消極方面，可以掃除一切障礙；在積極方面，可以從事於種種建設。人民方能安居樂業，互相維持，而無騷擾多亂之苦。一鄉如此，一省如此，至於一國亦莫不如此，故由保甲運動之結果，可以達到真正之統一，而實現和平之幸福。總之保甲運動是由下而上之工作，而非由上而下之工作。此種工作，如能普遍，不但民衆自身能維持社會治安，保衛自己生存，即今日中國所求而不得之「和平統一」，亦可從民衆之真實力量及穩固基礎上，早日完成！

## 第六節 對於實現大同之需要

孔子之論大同曰：「大道之行也，與三代之英。丘末之逮也，而有志焉。」所謂大同之道，實屬於堯舜之治；所述大同景象，亦堯舜當時之鄉村景象。其在禮運有曰：「大道之行也，天下爲公，選賢與能，講信修睦，故人不獨親其親，不獨子其子；使老有所終，壯有所用，幼有所長，矜寡孤獨廢疾者，皆有所養。男有分，女有歸。貨惡其棄于地也，

不必藏于己；力惡其不出于身也，不必爲己。是故謀閉而不興，盜竊亂賊而不作，故外戶而不閉，是謂大同。」

編者據上述兩段文字之意義，而考當時堯舜大同之邦治，實人格感化與藝術化結晶。故仲尼之講治平也，曰：「身修而後家齊，家齊而後國治，國治而後天下平。」觀此可見治平之道，以修身爲本。所謂修身者，修其人格之謂。由修身以達治平，亦卽人格感化之效能。其在詩曰：「刑于寡妻，至于兄弟，以御于家邦。」亦卽謂將一己之人格，以刑于家而及于一國也。又史記之稱虞舜曰：「舜耕歷山，歷山之人皆讓畔；漁雷澤，雷澤之人皆讓居；陶于河濱，器不苦窳。一年而所居成聚，二年成邑，三年成都。」此非由有機體之組合，實屬人格化之團結。然就「器不苦窳」一端觀之，自可證明吾民族自古卽不尙空洞無物之道德。如舜之起家都君，而受堯禪者，實啓人格化與藝術化爲一整個文化之先河，此其所以稱邦治也，亦卽大同之治也。

統上述諸家之學理與事例言，可斷言三代之治，卽大同之治，皆德治也，或稱之爲道治。自三代而降，以迄於秦，道德衰微，王者迹息，世尙刑名之學，若齊之管仲，秦之商鞅，咸主嚴刑峻法，以術馭民，而法治尙焉。推其效能，亦足以補偏救弊，稱效於一時；如桓公之霸諸侯，一匡天下；秦孝公之攻富強是已。據資治通鑑云：「秦孝公以商鞅爲左庶長，令民爲什伍，而相收司連坐。告姦者與斬敵首同賞，不告姦者與降敵同罰。有軍功者，各以率受上爵，爲私鬪者各以輕重被刑……行之十年，秦國道不拾遺，山無盜賊，民勇於公戰，怯於私鬪，鄉邑大治。」具見法治之精神，與大同之世，所稱德治，比權量力，較具整齊嚴肅之觀，惟王霸有別耳！

至論現代我國之保甲政制，亦寓法治之精神與所謂「大同之治」相較固難等量齊觀，但推其效能所及，其間若壯丁隊之訓練，即所謂「壯有所用」也。若合作社之組織，力役之遣派，即所謂「貨惡其棄于地也，不必藏于己，力惡其不出于身也，不必爲己」之義也。他若殘廢免去勞役之條，亦不外禮運「矜寡孤獨廢疾者皆有所養」之例。故推保甲功能之極點，自可達於安定社會之效率，而與大同之世所稱「盜竊亂賊不作，戶外不閉」之太平景象，不謀而合。若是乎，則保甲之制，雖不足以比大同之治；然由保甲之途徑，以造大同之境地，固有相需爲用之切要關係焉。

## 第七節 在民團制度上之需要

外人之輕視我國也，不曰「無組織」，即曰「非現代」的國家。蓋我國除家庭爲自然的組織外，其他一般社會，有同一盤散沙。

夫所謂現代的國家者，其要素即在有組織。國家有組織，而後有團結，有力量，一切政治，推進自易，方能適應現代之潮流，足以生存於競爭劇烈之場。反之如一盤散沙之國家，則任何設施，一竅不通，只有失敗，萬無成功！

顧我國之現狀，果何如乎？一般國民性，大抵習於浪漫，自大，嫉妬，極端自由之風尚，根本上不受團體的限制。如欲養成其組織之習慣，團結之效能，祇有從農村中整個的培養其守秩序，負責任之第二天性，亦祇有在民團

上着手進行，培養其基本的國家組織而後可。

蓋民團之組織，原以一縣爲自衛單位，若推行盡利，自可植一省一國自衛之基礎。故民團與保甲，皆爲國家之基本組織，以較其他城市之社團，雖爲國家組織之基點，以云自衛力量之訓練，社會秩序之養成，則必推保甲與民團爲巨擘。茲就保甲與民團二者之分野而較論之：一則足以維持社會之安定而謀自治；一則可以養成民衆之武力而求自衛；似有平行之效力。究之其間實相爲需要。一自組織上言之，保甲與民團，同爲民衆組織，固無疑義；而在實施上，有後先輝映，相需爲用之點。蓋必先有健全之保甲，則戶口之清查，入丁之抽派等項，足植民團之基礎，作民團先事之準備，而後民團之組織，始水到渠成，措置裕如。二自訓練上言之，保甲內之民衆，與民團中之團勇，二者雖受組織上之訓練，究之各地住民，所受保甲上之訓練，祇爲規約之拘束，所謂政治方式之訓練耳。至於各團勇，必先人人加入團防，擔任救災，警衛，建築諸務，尤必人人授有槍枝，受軍事之訓練，此其大較也。要之人盡團結，既受精神上規律上所謂政治方式之訓練，而復授之武器，教之戰陣，受軍事之訓練，則直由自治方式之訓練，而進於自衛實際之訓練。前有自治之訓練以造其因，而後自衛之力量充實，有以收訓練之果。二者固相爲需要者也。三自其功效而言之，夫保甲與民團，既有相需之組織與訓練矣，則由組織上與訓練上所發生之功效，亦自有相當之表現。詩曰：「兄弟鬩于牆，外禦其侮。」爰就其含義，以互證保甲與民團兩者之功效：

一 所謂兄弟鬩牆者，鬪爭之現象也，內亂之現象也。換言之，一不自治之現象也。二 所謂外禦其侮者，即自

衛之表徵也。就原則而論，必先內能自治，而後外可自衛；猶如兄弟，必先和於家，而後可外禦其侮。就例外而論，則所謂兄弟者，有天倫之感，雖有小忿，不廢懿親；故即有鬪牆之鬪爭，內亂，而仍能合力以禦外侮。即所謂縱不求自治，而仍能自衛也。若夫一般社會則不然，祇有就原則以講求和親與助力，斷不可捨根本上之自治，而希望枝葉上自衛之實現；如「兄弟鬪于牆，外禦其侮」之例外問題。大學曰：「物有本末，事有終始，知所先後，則近道矣。」換言之，自治爲本，自衛爲末；保甲爲始，民團爲終。知二者之先後相需要，則其功效自可概見。

## 第八節 在新生活運動上之需要

吾國年來自蔣委員長提倡「新生活運動」而還，一時上行下效，風行全國。其至大原則以禮義廉恥寓於衣食住行之間，名爲提倡新生活，實爲恢復舊道德。但據個人私見，覺城市方面固當提倡，然禮失求野，轉不若鄉村之中，履行新生活之較爲真切也。曷言之？以吾國固有之舊道德，經數千年聖哲之提倡，相習成風，牢不可拔。其存於鄉村之間，漸磨於人生衣食住行中者，較諸城市習慣，真氣消磨，廉恥道喪，未可以道里計。故欲新生活之推行，舊道德之恢復，祇有以鄉村爲單位，保甲爲始基，較爲實事求是，請以古語證之：

一 【衣之方面】孔子曰：「正其衣冠，尊其瞻視，儼然人望而畏之。」又曰：「其冠不正，望望然去之，若將況焉。」「衣人之衣者，死人之事。」（韓信語）具足證古人「穿衣」之道德。



二 【食之方面】仲尼曰：「席不正不坐，割不正不食。」（禮記）「食人之食者，分人之憂。」（韓信語）具足證古人「食飯」之道德。

三 【行之方面】「舜耕於歷山，耕者讓畔，行者讓路。」禮運曰：「道不拾遺。」孟子曰：「義，路也。」又曰：「義，人之正路也。」具知古鄉村中「行路」之道德。

四 【住之方面】孟子曰：「禮，門也。」又曰：「仁，人之安宅也。」「無義之人，不可入有義之鄉。」（盜跖語）又古人有「廉泉讓水」之稱，今之里居，亦有「廉讓里」「仁壽里」之名。具足證古鄉村「居住」之道德。

統上述古人衣食住行之道德，無一不符合於新生活原則，類皆躬行實踐於鄉村之間。今後祇於鄉村之保甲中，本固有道德之根基，推行新生活運動，自必水到渠成，較爲事半功倍。因知保甲賴新生活運動爲精神上之訓練，新生活運動，賴保甲之組織以推行。二者之有急切之需要也明矣。茲再將二十三年海內新生活運動之梗概，敘述如次，以詔國人，爲繼往開來之準備：

一 新運初期——年來我革命領袖蔣委員長本攘外必先安內，革命必先革心之旨，於民國二十三年二月，在南昌發起新生活運動，謀我整個民族之生活革命。以最簡易急切之方法，滌除我國民過去不合時代不適環境之習性，爲復興民族之基本運動。

初期運動，僅致力於「規矩」「清潔」兩項。本試驗之態度，在南昌成立主持機關，名曰南昌新生活運動促進會。於二月下旬開首次幹事會議，製訂各項規程。其進行步驟分三項：先以宣傳，繼以指導，終之以糾察。

二 新運綱要——新運既在南昌施行後，各地起而響應者，先首都，次上海，而蘇，浙，皖，鄂，閩，津，以及西北各省，亦皆相繼仿行，風靡全國，實予南昌新運倡行者以莫大之安慰。蔣委員長為闡明理論，示以方法計，手訂新生活運動綱要，佈之全民，用資準則。

三 新運改組——新運因自由進展之故，不免人自為制，致起參差不等之弊，我李座為統一運動，健全組織之計，復於同年七月一日在南昌成立新生活運動促進總會，自任會長。並製頒各省市縣新運促進會組織大綱，依照改組。計有首都，上海，兩湖，三江，以及西北各省，共五十餘縣，悉受總會指導進行。

四 工作步驟——新運之工作，祇求個人之點滴進展，不事過大宣傳。故始終以試驗態度，由近而遠，推己及人。工作步驟，側重南昌，推行江西各縣，再普及全國各地方。當由總會製訂第一期工作計劃大綱，頒佈施行。

五 新運推行——分甲乙丙三項，敘述如次：

- 甲 推行範圍 總會對於新運計劃，本由近及遠，樹立風聲之旨趣，最初工作，側重南昌，計分八項進行：
- 一 各機關新生活運動之推行。
  - 二 各公共場所新生活運動之推行。

三 各商店新生活運動之推行。

四 各公用事業新生活運動之推行。

五 市容之整理。

六 社會團體新生活運動之推行。

七 禮俗改革之研究。

八 工廠新生活運動之推行。

乙 推行幹部 計分下列各種：

一 江西青年假期服務團——由總會指導服務，其組織，有九江，臨川，萍鄉，鄱陽等等十二個分團，至南昌市方面，計有團員一千九百餘人。

二 商店服務員——每店有夥友二人以上者，推一人服務，由總部給臂章，分別教導，計千六百人。

三 女公務員服務團——其任務係從本身實踐新生活做起，再由家庭而推行至社會。

四 憲警組織檢查隊——分若干組，由總會派員領率，分途巡迴檢查勸導。

五 公務員服務團——就南昌市各機關公務員組織一服務團，一方面推行本機關新運，他方面教導本機關附近街市。

丙 實際示範 計舉辦下列各事，以啓市民摹仿，俾能潛移默化。

一 籌備民衆食堂——其動機以該市飯館，不特價昂，且不合簡單清潔條件，於一般人衛生與經濟，兩有妨害，故在南昌市東，西，南，北，中五處，各籌設民衆食堂一所，房屋構造，傢伙設置，務合簡單，樸素，清潔之條件；食品亦擇價值低廉，養料豐富之物。每客飯價不過大洋一角。期將全市飯店，完全改造，合乎新生活條件。

二 籌辦公墓火葬——土葬習慣，實屬廢地耗財，有改革必要。總會因規定公墓及火葬辦法；並函省府指定牛行車站至梅嶺間之森林山崗，建築公墓，以資示範。

三 指定新生活實踐區——就機關，學校，黨部，街市等各指定一處或數處，爲新生活實踐區。

四 籌備男女浴室——以分設爲原則，就南昌市東，南，西，北，中五處，各設一所，浴費每人只收銅元五枚。上述甲，乙，丙三項，係指新運推行之方法而言，其推行地方，則江西各縣之新運，由總會直接主持，其步驟分

### 三段：

- 一 沿南萍鐵路交通方便之縣。
- 二 沿各公路交通方便之縣。
- 三 已發起新運各縣。

保甲在中國現代政治上之需要

總計有五十餘縣，均照總會所裝工作計劃推行，其他各省市，在已改組成立之省市新運會，均照總會製發工作計劃原則，一致推行。至各國有鐵路，關係於旅客之生活，至為重要，因組各鐵路新運會，照頒發之工作計劃，自訂施行細目，頗有長足之進展。他若國內航輪，尤以外商經營者，為不合新生活之要求，現正與其主管機關商洽，為新運之普遍推行。又如海外僑胞，亦紛請設立新運會。總會為應實際需要計，特訂海外僑胞新運組織大綱，由中央組織委員會及外部分發海外總支部，暨各公使館主持進行。

六 新運進一步準備——新運初步工作，僅在人生最簡易方面「規矩」「清潔」兩項着手，已有顯著的功效；其最高目的，如委座手訂綱要中所舉「國民生活如何始得高尚」「生活藝術化；國民生活如何始得富足？」曰「生活生產化；國民生活如何始得鞏固」曰「生活軍事化」。究之此種生活之藝術化，生產化，軍事化，即為新生活最高之要求，亦即新生活整個運動之進一步工作。總會為準備進行此項工作計，因成立藝術化，生產化，軍事化三研究組，進行研究及草擬推行方案。準備在二十四年之開始，即進行第二步之推動。

七 二十三年新運總檢閱——新運自二十三年二月發軔後，進展及成效若何，均有事實參證，無庸縷述。惟按是年運行之途徑，儼若分為三個時期：一、自二月創行後，至七月一日總會成立前，為新運創行及自由進展時期。二、自總會成立起，為全國運動統一，及工作步驟整齊劃一，漸由宣傳入於實際行動時期。三、自二十三年底起，新運漸由「規矩」「清潔」之初期運動，入於生活軍事化，生產化，藝術化，進一步推行時期。

總之生活無止境，新運進行亦無了期。換言之，此項運動，將隨吾民族國家以俱進。吾民族能否復興，國家能否強盛，全視吾人能否努力此項運動以爲斷。必使全國國民，益普遍受新生活洗禮，始爲新生活運動告一段落。惟必如何而可達此願望，祇有利用保甲的組織，開導鄉村民衆，本舊道德之根基，踐新生活之實地，始克有濟。爰爲伸論，國人其努力共赴之。

## 第九節 在實現徵兵上之需要

吾中華之立國也，莫不曰：「以農立國」，一是不特爲世界公論，抑亦國人所共認。第考歷史，「以農立國」固矣；而建國保國之道，要在乎兵。溯我祖黃帝征服蚩尤，諸侯尊爲天子，中華國家，於以建立，是爲「以兵建國」之特徵。自是厥後，吾國朝代，有一度之改革，即不免一度之兵爭。質言之，吾國二十四朝之改革，即爲二十四次兵爭之結晶。若是乎，則「兵之一事」，關係於吾民族國家興亡絕續之重大性，可概見矣！矧當此科學發達，戰術進步，由平而戰爭，進趨立體戰爭；由火器戰爭，進趨化學戰，光學戰；動輒牽動數國，乃至全球。吾人欲守土保國，祇有全國國民，一執干戈以衛社稷，一盡當兵報國之義務而已。故當兵爲國民之天職，無古今，無中外，其趨一也。以外史證之，若英、美、若德、法，若日、俄諸強國，類皆首重徵兵制，爲全民皆兵之準則，請分述如次：

- 一 考不列顛帝國之存在，實英吉利徵兵武力維護之功；陸海空軍，俱具優越之地位。其徵兵採用志願兵

制，兼含職業兵之性質。有預備，常備，後備之別。所有分子，分本國與印度兩大部；本國兵爲不列顛各屬地國防兵之中心，以正規軍爲主，預備軍，後備軍，常備軍爲從。悉屬男性，服役期十二年。

二 美利堅在大戰後，致力海空軍之發展，陸軍亦極重視，堅持國防自衛的民兵制。故以民兵爲陸軍主幹，立國防大計，分全國軍爲「正規軍」「護國軍」與「預備軍」。凡美利堅年在十八歲至四十五歲之男子，計二十八年間，爲服兵役義務之期，正規軍由徵集民兵編成，充野戰指導，及試驗，教練諸任務，護國軍由各州民兵編成，直隸州長之下，平時爲地方軍，外避國軍之名，內收全民皆兵之實，此爲軍縮聲中最巧之策略，我國亦宜仿行。預備軍更爲美軍大部實力所寄託，平時任全國中學校以上軍事訓練，兼充國民普通之軍事學術教練，力求人人具戰員之知識。故美國戰時，可迅速集合六百萬個戰員，以赴前敵。

三 德意志素具「日耳曼軍國民」之精神，風行全國，維持大戰至四年之久，良非偶然；戰後彼條約束縛，廢除徵兵制，採用志願兵制。服務期；士兵十二年，官長六十年。兵額（並將校）不得超過十萬員。但德人抱堅毅卓絕之精神，軍器雖爲條例限制，竟改用紙製坦克，木型大砲，以代練習。食辱茹辛，死不放鬆「全國皆兵」之舊習！戰時能集合三百萬戰員。故條約僅可限制德人軍事上之物質形式進展，不能限制德人尚武之精神。所以德國雖不行徵兵，然不減其全民皆兵之實力。

四 法國素抱「陸主海從」的軍備政策，稱雄歐陸。近因國家環境，需要擴大軍備，而人口不旺，劇感困難。

然法人抵制外族，防限甚嚴，對於法籍之有色人種，除摩洛哥土人，因特殊情形，有志願兵，得供補充外，其餘一切外族，嚴密限制，祇有同種法人，始有服務兵役之機會。其見亡人國家，須先滅其武力組織。帝國主義者之酷辣手段，至為可怖！而民衆武力於國家民族存亡絕續關係之重大，亦可概見！

五 日本自維新後，即厲行征兵制，編成常備，預備，（分第一二兩級）國民（分一二兩級）各兵役。人民自二十歲起，（男子）服兵役期十七年零四月，歸入國民兵役，四十歲為止。全國陸軍二十五師，未完成者六師，實祇十九師。但日本人口有限，屬地的人口祇有抗日，不能為日服役。故日人雖積極練兵，現就實際上可以動員壯丁，不過百多萬人。

六 蘇維埃政府特別注意擴充實力，除在機械和空軍方面注意外，更致力整擴海軍，以及全國男女皆兵計劃之完成。政府所轄之「勞農赤衛軍」，完全以勞動分子為基礎。一方面是國防常備軍，同時即為自衛民兵。兵員是蘇維埃男子一律入伍，女子一律分擔軍事工作。但女子志願入伍，待遇與男子相同。此為世界僅有之男女平等兵役制度。少年則另編「少年隊」，施軍事訓練。所以蘇維埃確是人人皆兵。國防是每個人共同負擔，就是高等學員，亦須服役一年。國民能持武器充戰員者，享特殊地位。否則留作地方警備隊，並須繳免役捐稅。此為蘇維埃在戰時可以動員到一千萬人之原因。地方部隊和主要部隊之勤務期，從二十歲到四十歲，（二十一年間）劃分三段：首期一年，為召集訓練期；次期從二十二歲到二十六歲，為執行現役勤務期；末期從二十七到



四十歲，爲歸休預備候召期。（餘從略）蘇維埃此種計劃，已在五年計劃中成功。統計國內戰員，在四十八小時內，能召集二十萬戰士到前線。

統上述歐美日俄諸邦所行之徵兵制，具見世界大勢，咸趨重於徵兵之一途，以收全民皆兵之實效，與吾國祖先，原無二致；其用意實在使全國人民，皆有捍衛國家能力，致全民軍隊化；同時又因民兵各有職業，可節省無數餉幣。吾國近代募兵制，流弊滋多，識者所病，認爲有急切改革之必要。良以應募之兵，毫無智識，認識淺薄，有錢有餉，皆爲主人。軍閥因之爲殘民工具，彼輩亦倚爲「活命天尊」。彼此勾引，互相利用。一旦軍隊解紐，卽形同聽家之犬，無所營生；弱者淪爲乞丐，強者趨爲盜賊，乃必然之趨勢。今欲解決是項問題之有效辦法，祇有興辦保甲，訓練壯丁，立徵兵之基礎，始克有濟。曷言之？蓋編組保甲，抽壯丁訓練，可養成自衛武力，內而安定社會，以除匪盜；外而鞏固國防，以抗侵略，皆屬顯然之功效。故此種武力養成，不特不爲私人工具；卽此按戶抽丁，輪流訓練，亦不外爲本身利益而奮鬪犧牲，此種武力造成之日，實爲民衆利益發展之時。且經濟由日身供給，國庫無支出之負擔，人民有事爲兵，無事爲農，隨集隨散，亦無招募與編遣之必要。是則保甲壯丁之有利於國家徵兵之準備，自屬彰明較著矣。

茲者我政府鑒於國家之積弱，特舉徵兵，爲安內攘外要圖，首在江西創行，以便推及全國。於二十三年卽由江西省政府訂定江西省保安團隊徵兵法規草案，頒行各縣，特錄供已辦保甲省分之參考。

一曰：江西保安團隊兵役徵集條例。

二曰：江西保安團隊兵役徵集實施辦法。

三曰：江西省縣徵兵委員會簡則。

四曰：江西省徵集兵役懲獎規則。

五曰：江西省縣徵集兵役抽籤辦法。

凡本省男子年自二十一歲至四十歲者，均有服兵役之義務，約分現充（六個月）預備（五年零六個月）後備（十年）國民兵（四年）補充兵役（在兵役適齡未經籤中者充之）五項。在二十三年徵兵之期，分為三期。各縣應徵兵額，須按各該縣各區壯丁數之多寡，平均徵集。規定得嚴密週到之至。

因江西保甲組織，比較普遍完備；戶口調查清楚，壯丁編練健全，已具徵兵基礎。政府徵兵令朝下，即可按圖索驥，水到渠成，而夕可集事矣。

再就徵兵宣傳方面言，在江西已辦保甲地方，可由黨政各界，竭力灌輸徵兵意義於保甲長，復限令保甲長直達民衆，步驟井然，方法極易普遍。使今後全國各省，均具保甲之組織，壯丁之訓練，則經費開支微末，武力數量雄厚，即可實現徵兵制，隨徵隨調，極易爲功。一以恢復民族「以兵建國」之雄風，一以追蹤列強「全民皆兵」之偉略，雪恥報怨，強國強種，于是乎賴！

## 第七章 江西各地保甲實施近況

### 第一節 緣述

民國肇造，政治形式，已由君主而轉於共和；但政治下層，實由官治而淪於半官式之紳治。故所謂地方政治者，不操於官，即操於紳，甚或操於地痞惡棍，生殺予奪，爲所欲爲，民之所能自存，自主，自治者，亦幾希矣。

北伐而還，國民政府先後公佈縣組織法，鄉鎮自治施行法，區自治施行法，市組織法，鄉鎮坊自治員選舉法及罷免法。此時地方自治之組織制度，與法制上之尊嚴，始漸達新興境域，我總理之地方自治遺教及方式，亦正式列爲地方自治規章。然各地施行以來，成效絕少，蓋以人民彼此間之組織渙散，團結之方法與力量，不能深入下層；故雖訓之以政，而人民之能自運用其政者，亦僅矣。

近年赤焰猖狂，外患日熾，以此渙散之民衆，將何以平內亂而禦外侮！我蔣委員長有鑒於此，於二十一年在贛行營頒布保甲條例，以組織民衆，以充實自衛。江西省政府即根據是項條例，並參照縣組織法，區辦公處組織制度，分別擬訂江西修正保甲條例，暨江西各縣區辦公處組織暫行條例，分布施行。所有該省自治事業，均歸納於保甲行政中。關於保甲之組織與訓練，在未辦保甲縣分，一面加緊組織；在已辦保甲縣分，一面重新編查戶口，厲行異動登記。又以保甲長知識不齊，令飭各縣辦理民衆幹部訓練班，以便實施。並訂異動登記符號發交各縣，

使不識字之保甲長，亦能履行任務。關於保甲經費一項，過去原無一定統籌辦法，縣區皆各自爲政；或田賦附加，感按戶抽出，或計丁攤派，負擔不均，苛細失平。二十三年七月，復改以縣爲單位，全縣保甲經費，概由縣財委會統收統付。先由縣府調查戶口，分甲乙丙三等，以四二一爲比例，丙等戶不得超過三百文。並由財委會制定板串，發由各區轉交保甲長，按戶收繳，以免浮濫，而均負擔。其貧富不均者，亦可彼此挹注；現各縣已擬具統籌收支施行細則，呈核施行。此爲江西辦理保甲之大概情形。以委座之坐鎮，督責甚殷，組織日臻嚴密，自衛較有力量，職是之故，軍民一致清劇，贛省匪患，遂告削平；保甲之效，足資明證。異日保甲之制，風行全國，民族之團結可期，殘廢之消滅立見，是則今後保甲之運用，必且轉「安內」之目標，移作「攘外」之傾向，其整個之功能，始觀厥成。爰將江西保甲辦理之較具成績者，若臨川居贛東之重鎮，爲保甲推進之中心，頗爲整齊嚴肅，其壯丁服役之精神，效能尤著，南昌爲江西首善之區，男女公民訓練，保甲人員自動推行新運，及保甲義勇隊消防隊之組織，均別出心裁，成效獨著。他若安義之保甲，改進經過，足資效法。列舉三縣，堪稱江西保甲中之錚錚，分述如次，以資後來之借鏡。

## 第二節 江西保甲一般之計劃

### 甲 清查戶口之計劃

- 一 預定時間——江西全省限自二十三年五月起，至七月底，爲預定清查戶口完成初步工作時間。

二 要求程度——實施清查時，對於人民職業，農村經濟狀況，及民衆教育諸端，應附帶調查，藉資改進，至於人事及異動登記，復查抽查，均須切實執行。

### 三 設計事項——

1 實行督促：由民政廳組織清查戶口團，按行政區分爲十二路，規定委員人數，主任人選，召集預習各種規則表冊，然後攜帶宣傳品，分赴指定各縣，督促縣長，集合各界人士，分組清查。

2 注意宣傳：飭前項各委員，分攜各種宣傳印刷品赴縣，交區保甲長等詳爲解釋，普遍宣傳。

3 實施清查：各組清查戶口時，協同區以下各級人員，依保甲順序，挨戶澈底清查。

### 4 特別注意事項：

子 年齡須確實，尤須注意壯丁。『十八歲以上四十五歲以下。』

丑 職業一項，詳細查填，尤須分析明白。

寅 凡無正當職業者，除填表外，並另冊登記。

卯 識字一項，應分四種詳記。

辰 公共處所，須隨時查填，不得疏漏。

己 清查完竣之戶，用粉筆書查訖二字於門壁。

午 清查時，發現保甲戶口編組，與保甲條例不符者，應予改正。

未 戶口清查後，應將經查人姓名誌於日記，以便負責；如有不確，即罰貼費重查。

申 每組除工作日志外，每人另給日記簿一本，詳記經過情形。

酉 分別成績優劣，予以獎懲。

5 督飭填表編冊，換發門牌。

6 厲行復查抽查。

7 實行人事及異動登記，限定報期。

8 籌定經費，由廳派委員旅費及宣傳印刷品費，由省庫支給；其餘表冊紙張工本，暨各組人員旅費，概由縣地方經費預備費項下開支。

## 乙 保甲及義勇隊

### 一 保甲

1 預定時間——江西各縣，除未收復匪區外，均自二十三年五月起，至翌年四月底止，為預定之整理時間。

2 要求程度——

子 統一制度。

丑 嚴密組織。

寅 普通訓練。

卯 統籌經費。

辰 整理規約。

巳 實行連結互坐。

午 注重檢閱。

未 確定運用方法。

申 嚴定獎罰。於本年五月起，至二十四年三月內完成。

### 3 設計事項——

子 統一制度——如發現名稱編制與保甲條例及規定辦法不符，應飭限期依法分別更正整理。

丑 嚴密組織——通令各縣從新清查戶口，力求正確，以次整理保甲，保聯，各級組織，務臻健全。

寅 普通訓練——注意幹部訓練，民衆訓練。

卯 統籌經費——以縣爲單位，抽收紳富捐，限期支配用途，嚴禁濫籌，用款須公佈。

辰 整理規約——規約制定後，除分呈備案外，並須張貼，俾衆週知。

已 實行連結互坐。

午 注重檢閱巡視。

未 確定運用方法。

中 嚴定獎罰，應依縱橫連坐法，互相負責。

## 二 劃共義勇隊

1 預定時間——自本年五月起，至二十四年三月內止。

2 要求程度——所有設計事項，在預定期，一律完成。

## 3 設計事項——

子 普遍編組——凡收復區，限七月底，將境內年在十八歲以上，四十五歲以下之壯丁，一律編成劃共義勇隊。

丑 實行整理——自五月起，在兩個月內，將已編之義勇隊，按照各項規定，切實整理。

寅 認真訓練——依層級及輪迴訓練辦法辦理。

巳 注意檢閱。

辰 支配任務——編成守護，放哨，通信，偵探，救護等隊。



### 第三節 臨川保甲實施之近況

緣起 臨川之辦理保甲，初分兩期編組：第一期係於民國二十一年九月開始，其時適當赤匪竄擾縣境，龍骨渡等處之後，各鄉散匪潛伏甚多，以辦理清鄉與編組保甲同時並舉，當時復以民衆尙未明瞭保甲意義，如不稍事變通辦法，恐更滋紛擾。爲適應環境易於進行起見，特參酌原有習慣，利用村族組織，暫以村爲甲，而以四十五或五十甲爲保，行之二月，基礎漸定。乃於同年十一月，依照奉頒保甲條例十戶爲甲，十甲爲保之規定，重行第二期編組，時又值金資兩縣失陷，匪警頻聞，一切進行，復行停頓。迨至十二月初，始克暨辦。理，月終議事，茲將辦理經過情形，分保甲與剿共義勇隊兩方面略述如左。

#### 甲 保甲方面

一 戶口清查——臨川戶口，於二十一年九月，經前兼縣長周作孚清查一次，十一日又復總查一次，結果全縣共一十萬零零九百三十八戶，男二十五萬二千二百九十二人，女二十萬零九千七百四十一人，共計四十六萬二千零三十三人。二十三年夏，又經縣長夏承綱覆查，計九萬五千零一十九戶，四十五萬七千二百九十七人。較之二十一年爲減少。其原因不外匪區各縣，次第收復，逃臨川之難民，踵接回籍；而該縣商民前在南城廣昌等縣經商者，亦各前往復業之故。

二 區域劃分——查臨川自治區域原分八區。當奉令編組保甲之際，依照原劃畛域，重行規定，仍為前數。即將區公所撤銷，改為區辦公處。第一區設縣城，除城廂商店住戶不計外，共三百三十三村鎮。第二區設鵬區巷，距城十五里，全區計四百二十一村鎮。第三區設東館，距城六十里，全區計二百九十七村鎮。第四區設騰橋，距城八十里，全區計一百九十六村鎮。第五區設龍骨渡，距城七十里，全區計三百零五村鎮。第六區設上頓渡，距城十五里，全區計三百九十二村鎮。第七區設李家渡，距城七十里，全區計四百二十村鎮。第八區設羅針，距城四十里，全區計九十七村鎮。茲將各區疆域情形，列表於後：

江西省臨川縣各區疆域情形表（民國二十三年）

區別	區辦公處駐在地	區域位置（在縣城何方）	距縣里數	備考
一區	臨川縣城舊都司衙內	在城區東界二區五里西界六區十里南界三區二百八十里	距省會一百八十里	以華里計
二區	鵬溪新市	在縣東北連八區東界東鄉八十里西連一區南界金谿八十里	距縣城十里	
三區	東館	在縣南東界金谿三十里南界四區十里西界崇仁三十五里北界一區二十里	距縣城六十里	

四區	騰橋	在縣南 東界金谿三十里 西界五區十里 南界南城二十里 北界三區八里	距縣城八十里
五區	龍骨渡	在縣南 東界四區十里 西界崇仁五十里 南界宜黃五十里 北界三區四十里	距縣城七十里
六區	上頓渡	在縣西 東界三區五里 西界豐成四十里 崇仁二十里 南界五區四十里 北界八區二十五里	距縣城十五里
七區	李家渡	在縣北 東界八區二十里 西界溫家城十五里 南界豐城二十里 北界進賢三十里	距縣城七十里
八區	羅針	在縣北 東界一點 南界六區 西北界七區 豐城縣東北 北界進賢 東鄉自南至北 二十三里 自東至西 二十八里	距縣城三十五里

三 區辦公處之組織及經費——區辦公處設區長一人，區員二人，書記二人，區丁三人。區長月薪五十元，

區員月薪各二十四元，書記月薪各支十六元，區丁月薪支八元，公雜費月支二十一元，每區總共月支經費銀一百七十五元。旋因辦理築路協剿及訓練保甲等工作緊張，原有職員，不敷應用，二十二年乃增為一百九十八元。二十三年度奉令核減，仍照一等區支一百七十五元，全年區辦公處經費，計一萬六千八百元，由縣編列預算，在原有自治經費項下統付。

四 保甲數目——臨川保甲依第二期編組結果，共計九百保，九千五百二十九甲，去年縮編為八百二十保。本年又復改編為七百二十九保，八千四百二十五甲。惟因各區保數過多，區保之間，聯絡不易，辦事力量，難以集中；為謀統計方便，指揮敏捷起見，因就各區交通習慣各情形，聯合若干保，設置保長聯合辦公處，以祛其弊，而收推行盡利之效。計一二兩區，各有保聯辦公處九處；三五兩區各有保聯辦公處七處；四八兩區，各有保聯辦公處八處；六七兩區，各有保聯辦公處十處；全縣合共六十八處。統計如左：

江西臨川縣保甲戶口簡明統計表

區別	聯保數	保數	甲數	戶		口		壯丁數 <small>十八歲至四十五歲</small>	備考
				戶數	人口數				
一區	九	一四〇	一、四九六	一八、五七三	三八、〇七一	三九、七六二	二〇、五一二		
二區	九	一〇〇	一、三五〇	一三、七二八	三五、六二二	三一、六二二	一二、二八六		
三區	七	五八	六三六	六、九四二	一五、七〇八	一三、七五二	六、四一九		
四區	八	五七	六五五	五、九八一	一四、五二七	一三、二二八	五、九八三		
五區	七	八二	七六六	七、七八六	一五、八七三	一三、八七三	六、五四八		

六區	一〇	九八	一、二〇二	一三、九五八	女三六、三五四 男三〇、三九一	一四、五一〇
七區	一〇	九六	一、二七八	一七、〇〇九	女四四、四九三 男三八、一六五	一五、七一九
八區	八	九八	一、〇四一	一一、〇四二	女三五、一八八 男三〇、二七九	一一、五七九
合計	六八	七二九	八、四二五	九三、〇一九	女二四六、〇三六 男二一一、二六一	九三、五五六
附記						

五 保聯辦公處之組織及經費——臨川保長聯合辦事處，設主任一人，書記一人，保丁二名。主任月薪二十元，在縣自治費項下支給；書記十五元，保丁月各支八元；公雜費月支十元，共銀四十一元，就所轄各保內之住戶抽收，逐日公佈，並呈報核銷，惟查保聯主任，照原章為無給職，但因該縣地方遼闊，協剿事繁，主任一職，責任重大，非專任不足以赴事功，其生活費自應顧及，故在臨時治安經費項下，撥支每員月薪二十元。以六十八保聯計算，每月共須銀一千三百六十元，全年一萬六千五百二十元。二十三年度奉令核減，已由縣政會議議決，各保聯主任月支十八元，並停止縣給，改為就地籌集。

六 保甲長辦公處組織及其經費籌集方法——臨川保長辦公處，設保長一人，書記一人。保長為無給職，月支辦公費三元，書記月薪至多不得超過十元，甲長辦公處設甲長一人，並無其他助理人員，亦無若何津貼。至

各區保甲經費之籌集方法，係遵照保甲條例三十二條之規定，由各該保甲內住戶之田畝或祠產公款項下徵集之。本年奉令成立保甲經費委員會，統籌支給，早經分令各區，依法組織就緒，造具預算送核在案，最近復奉令取消，改由縣財務委員會統籌統付。其經費籌集辦法，改收戶捐，分甲乙丙三等，以二四六之比例派捐，並限於本年一月一日以前實行，業已分令飭遵。茲將預算表列下：

臨川縣各區保聯及各保常年經費預算表

區別	聯保數	保數	月需經費	年共數	備考
一	九	一四〇	二、三六九	二八、四二八	聯保每月各支六十一元保每月各支十三元書記費在內
二	九	一〇〇	一、八四九	二二、一八八	
三	七	五八	一六一	一四、一七二	
四	八	五七	一、二二九	一四、七四八	
五	七	八二	一、四九三	一七、九一六	
六	一〇	九八	一、八八四	二二、六四八	
七	一〇	九六	一、八五八	二二、二九六	

附記	合計	八	八
<p>本縣八區計六八聯保，七百二十九保，每聯保主任月各支二十元，（現改十八元）書記各月支十五元，保丁二名，月各支八元，辦公費月各支十元，共月支六十一元。每保書記費月各支十元，辦公費月支三元，月共支十三元。以上六十八聯保，七百廿九保月支共一萬三千六百二十五元，年共支十六萬三千五百元。</p>	六八	七二九	一三、六二五
			一六三、五〇〇
			二一、一四四

七 保甲規約連坐切結異動登記辦理情形——臨川戶口查竣，保甲編定後，即由各保分別召集保甲會議。按照保甲條例第十八條十九條之規定，制定保甲規約，並依照同條例第三十二條之規定，舉辦連坐切結。上項工作，係於二十一年十二月二十三日以前，經前兼縣長周作孚，先後辦理完畢。至戶口登記異動一項，為保甲部分重要工作，近亦依照民廳頒發戶口異動登記報告表及符號，分別遵行。

八 訓練方法——臨川保甲訓練，係分兩部辦理：第一部，訓練辦理保甲人員，俾能明瞭法令及自己職責，以固其基；第二部訓練壯丁，俾能明瞭保甲之意義，及其作用，以利推行。第一部工作係於二十一年十月，曾開辦保長訓練班一班，就各區現任保長，抽調訓練；十二月又召集全縣保聯主任六十八人，施行訓練；二十二年十一

月現縣長夏承綱舉行講習會，分爲四期，更番講習，計到保長八百一十四人，其課程係遵照江西省政府頒發各縣保甲及剿共義勇隊訓練辦法第五款所列課程，分別講授。第二部工作，已於去年五月間辦到共義勇隊幹部人員訓練班一班，招考初中畢業生及有同等學力，體格強健之青年六十人，入所訓練；政治軍事，同時並進。十月間即將此項畢業學員，派赴各區，將全縣壯丁，施行訓練。二十三年一月，復照民衆守備護路辦法，召集訓練人員四十人，分爲二組；以一組訓練一區，以次推進，按區舉行，計一月完畢。旋第十一管區司令部民衆訓練委員會，令每區派訓練員一人，組員一人，即以區長兼任，重行將各區義勇隊舉行訓練一次，於四月三十日完畢，共計該縣保甲訓練，先後舉行三次，頗有相當成效。

九 保甲運用——臨川保甲之運用，尙有相當效果。如二十二年奉令挑運沙石，舖修贛閩浙線，及臨川境內公路路面，需工九十餘萬，經縣政當局，召集會議，徵派全縣壯丁六萬八千人，出發工作，不一月而全部沙石工程，挑運完成；此外如臨崇臨宜臨金臨東各縣之修築，暨路面沙石之挑運，與夫上頓渡，龍骨渡，孔家渡，行易橋人行道等大橋材料之鑄運，均係徵派保甲壯丁工作，計期成功；他若「二區」實驗區各項建設之工作，概由全縣保甲民衆，一致行動，計期月而完成；宜壑港之修濬，亦由政府徵派全區壯丁，合計動工八萬餘，計十日而告竣。該縣保甲運用收效之神速與偉大，於此亦可概見。

## 乙 剿共義勇隊方面

江西各地保甲實施近況



一 編制——臨川劃共義勇隊，即就各區壯丁，自十八歲以上，四十五歲以下者，依照剿匪區內各縣民國整理方案第三條之規定，編練而成，全縣共八區隊，六十八聯隊，七百二十九小隊，共有隊丁九萬三千五百五十六名。除已派訓練員分赴各區，施行三次訓練外，自後擬於農隙之暇，將學術二科，繼續加緊訓練，俾能發揮效能，成自衛之勁旅，具徵兵之良模。茲將編組概況列後：

臨川縣劃共義勇隊編組概況表

隊員人數		隊所 轄數	隊長	隊名	區隊部 駐在地	任務負	所任	成立日期	成立原因	經過
女	男									
	九萬三千五百五十六人	八區隊六十八聯隊七百二十九小隊	夏承綱	劃共義勇隊	臨川城內流坊東管騰橋龍骨渡上頓渡李家渡唱凱圩	擔任修築碉堡公路肅清殘匪等工作		二十一年九月	根據剿匪區內各縣編查保甲戶口條例第十八及二十七條之規定組織之	由各保挑選壯丁編成小隊集合一聯保之小隊成爲聯隊一區內之聯隊成爲區隊復由各區隊編爲總隊

附記	目 數		器 武	
	類 矛 刀	類 砲	類	槍
	梭 矛 刀	土 砲	手 駁 步 馬 土	槍 槍 槍 槍
	標	砲	槍 壳 槍 槍 槍	槍 槍 槍 槍
	八 九 七 七 五 支	一 六 四 五 把 六 八 三 根	一 二 五 八 支 一 六 七 支 一 支	一 二 五 八 支 一 六 七 支 一 支
	員	職	內	隊
	兵		官	
	九萬三千五百五十六名		總隊長一員 區隊長八員 聯隊長六八員 小隊長七二九員	
查去年爲八百二十保故小隊之數亦爲八百二十本年夏縮編爲七百二十九小隊				

第四節 南昌市保甲實施近况

甲 編組情形

一 編組目的——約分兩項：

子 嚴密民衆組織，加緊訓練。

丑 促進市政。

江西各地保甲實施近况

二 編組區域——就江西省會（南昌市地面）公安局所轄之警區劃分。其原則如左：

子 各保應在本區所轄之區域內，依原有街段之界址，編組之，但得併合數街段為一保，不得分割本街段之一部分，改隸於他街之保。

丑 各區由區辦公處所在地起，各甲由保之一方起，依警區門牌順序，挨戶編組。

寅 編餘之戶，不滿一甲者，六戶以上，得自立一甲，五戶以下，併入他甲編餘之甲，六甲以上，自立一保，不滿六甲者，併入他保。

卯 保甲內住戶，有因全戶已經遷徙，或空屋無人，應保留其甲戶之順序，俟有遷入編組之。

### 三 職務人選與產生

子 戶長由一家之家長充之。一戶兩家以上時，由各家協定一人為戶長。

丑 甲長由本甲各戶長公推。

寅 保長由本保各甲長公推。

卯 甲長各兼任戶長，保長各兼任甲長。

辰 保長聯合辦公處主任，得就該管公安分局內巡官及戶籍員兼任，由市委會同公安局加委。

己 區長由該市公安分局長兼任，概不給薪。

乙 經費籌措情形

一 籌措辦法——保甲經費，除各區辦公處各保聯及保甲長辦公費由省督自治附捐項下撥給，不足之數，由市委會省會公安局商籌支付。

二 支配用途——保甲職員，均義務職，其他辦公費及區員事務員書記等，得酌給最低津貼，列表如左：  
 南昌各級保甲經費支給表

區保別	公費		工役薪餉		附記
	區辦公費	保聯辦公費	保辦公費	保辦公費	
區辦公費	二〇〇〇	一〇〇〇	一〇〇〇	一〇〇〇	
保聯辦公費	一〇〇〇	一〇〇〇	一〇〇〇	一〇〇〇	
保辦公費	四〇〇	四〇〇	一〇〇	一〇〇	

說明

1. 上列各數係以每區聯保及保三者應支之公費計算
2. 工餉每人一月應領如上數但人數多少以事務繁簡為斷
3. 本市保甲經費由市委會由市款收入項下開支

丙 公民訓練情形——

江西各地保甲實施近況

江西省南昌市保甲編組情形，法將省會分爲一〇區，共九三保，二〇七三甲，男女公民共計二五五四八五人。當局者組織公民教育訓練委員會，主持公民訓練，實施政治、健康、生計、文字、四項教育訓練，養成現代公民。其間約應受訓練者五萬餘人，預定計劃，分四期訓練完畢，每期三月，一年竣事。於去年六月一日開始，每週星期日，分區借用公共場所，集合訓練一次，時間均在上午，每戶指定公民一人出席，不能冒替。在施訓前一日，由訓練場所主任，派警分途送簽於各受訓公民；次日以晨鐘爲號，督促各保甲長，領率公民準時出席，即於各場所入口處收簽，以便稽查缺席。並由主任督促各保甲長，分發教材於受訓公民。其或因病及重要事故，須經區長核準，才可缺課。訓畢復由保甲長領導出場，不得擁擠，以養成有秩序之公民。至最後一週，舉行總復習一次，並須分區舉行檢閱一次，由主持者總核考績，分別獎懲，現已舉行二期訓練。至女公民，則另堂訓練，授以家庭衛生、教育兒童，及日用常識、文字等科目，計第一期畢業者一百五十人，現正籌備第二期女公民訓練云。

丁 保甲人員家庭衛生組織與檢查——南昌保甲爲履行新生活，提倡清潔衛生起見，特團結保甲當事人員，組織江西省會保甲長暨各級辦公處職員家庭衛生會。一、以講求家庭衛生，養成良好習慣，健全身體；一、以作公民模範，促進社會幸福。內分總務、檢查、健康、清潔四股，擔任職務。其檢查要點，係由各家庭主婦，於規定時間，每星期一輪流執行。首查保長以上主管官，及各職員之家庭；次查各甲長家庭；再次查及工友家庭。檢查結果，分別報告，核其優劣，以資獎懲。

戊 義勇消防隊之組織——南昌市入烟稠密，以消防設備缺乏之故，每遇火警，恆延燒數百戶之多。茲公安局特召集保甲長，籌設救火會，購備水龍，水槍各救火器具，並擬擴充義勇隊消防隊，訓練保甲人員，擔任救火工作，俾後火警發生，延燒不廣，市民生命財產，得資保障。運用之妙，足以取法。

己 保甲數統計表（二十三年五月製）

區別		保數	甲數	戶數	人		合計	附記
					男	女		
第一區	一一	二八九	七、一七六	二五、六六四	一五、六九三	四一、三五七		
第二區	七	一九八	五、二八六	一四、〇三六	一〇、二〇九	二四、二四五		
第三區	九	二六八	六、六五八	二三、八三三	一二、一〇六	三五、九三九		
第四區	一六	二四二	四、七五六	一四、二一五	九、七四九	二三、九六四		
第五區	一二	二九一	六、九九七	二一、七一一	一六、七〇一	三八、四一二		
第六區	九	二〇七	五、二五三	一四、八三九	八、五五九	二三、三九八		

第七區	六	一六四	四、三九五	一二、八八三	九、一七九	二二、〇六二
第八區	八	一二四	三、五六〇	七、九九七	七、六六六	一五、六六三
第九區	九	二三〇	五、七九七	一三、九一五	一一、三一二	二五、二二七
第十區	六	六〇	一、二二七	三、二五六	一、九六二	五、二一八
統計	九三	二、〇七三	五、一〇五	一五二、三四九	二〇三、一三六	三五五、四八五

### 第五節 安義保甲整理之經過

按血汗月刊載安義縣保甲辦理專員劉漢人先生之整理安義保甲實況一文，將已往弊竇，改進計劃，源源本本，切實寫出，誠為研究保甲實際問題之最好參考，特表而出之：

#### 甲 過去狀況

##### 一 保甲經費——

##### 子 關於政府方面

1 來源——七成自治經費，由地方附稅項下徵收，全年總數八一〇二·一二一七元；計經常費

五一八·四〇〇元，臨時費二九一八、一二一七元。地方自治改用保甲制度推行後，即由自治經費項下撥款五二〇八元，以爲辦理保甲之用。

2 用途——區辦公處經費全年總數五一八四元。第一第二第三等區每區按月撥款八〇元，第四第五第六等區每區按月撥款六十四元。書記保甲文件由縣政府第一科雇員辦理，每月津貼二元，全年總數二十四元。

## 丑 關於地方方面

1 來源——經費來源分四種：一、不動產買賣指百分之四。二、積穀耗息百分之十。三、迷信罰款。四、派款——分田畝住戶兩種。

2 用途——每聯保設書記一人，每人按月津貼八元。壯丁隊集合時火食費。辦公費，紙張筆墨燈火，會議時茶飯，保甲長旅費以及辦公處中一切必要之雜費。

其他——臨時付款

二 保甲工作——安義保甲進行情形，在表面似已達到第三期；然一考其實際情形，殆已名存實虛。試舉數端。

(一)辦公處——中長辦公處全無，保長辦公處十之九未設立，聯保辦公處，僅有紙條（間有木板）招牌



毫無規模組織；如第二區，即區長辦公處亦未健全。

(二) 工作人員——區員書記多未依照條例委定；且竟有臨時雇人辦理者。

(三) 區圖——各區均未繪。

(四) 編製——編製與程序多未遵照條例辦理，第二區且有一保以三十一甲組成者。（誤於一鎮不能分割之弊。）

(五) 門牌——多貼於室內不經見之處，且多損毀不堪，亦有與從前區公所時門牌相混者。

(六) 保甲會議——保甲會議多未遵章舉行。

(七) 保甲規約——各保保甲規約，均由區長制定，交給保長或簽名或蓋章。且多係在區長室包辦，甲長戶長從未與聞，至已合法手續者，全縣無一焉。

(八) 連坐切結——與保甲規約同樣情形。

(九) 戶口變動登記——全未遵照條例第十八條辦理。各區戶口變動，均由區中書記或聯保書記到保長家中詢問登記之，且多於聽聞時隨便記錄，縣政府接到各區戶口變動統計表，批存查後，隨即歸檔了事。

(十) 劃赤義勇隊——第三區已編組完成，徽幟武器均甚整齊；其餘各區尚未開始。（第二區等以壯丁冊編為義勇隊名冊，在區長家中閉戶造車，隊丁從未與聞，此種假工作，可笑亦可恨。）

(十一)保甲長——曾詢問第二區第一保保長（現兼第一聯保主任）胡國華，竟以「不知保甲是一回事，什麼事」爲對。第二區第一保第十甲甲長胡新字，不知自己是甲長。可知保甲長之產生亦多未依條例，而訓練更無足言。

(十二)一般民衆——第二區負有保甲責任而領導民衆之保甲長尚且如此，況民衆乎！

(十三)國民性——鄉下老百姓，勤樸忠厚；近城市者稍滑。第三區劃赤義勇隊，以未得當局檢閱爲恥，枝瘼欲試，頗有武士道氣概。

## 乙 辦理經過

### 一 保甲經費

#### 子 關於政府方面

1 來源——自治經費，前縣政府移用三千餘元，充作保甲經費者僅五千二百餘元。現已完全獨立，自治經費專爲保甲之用，全年約八千四百元。（附稅旺則多，不旺則少。）

2 用途——區辦公處全年總數五五二〇元。各區辦公處經費仍舊，第一區因地廣事繁，增加書記一人，月薪十元。每區按月補助雇用臨時區丁費三元。聯保辦公處全年總數四〇八元。每聯保按月津貼一元。保辦公處全年總數一七三八·八元。每保按月津貼七角。書記，縣政府書記，仍照舊按月津貼二元。

## 丑 關於地方方面

### 1 來源——仍舊

2 用途——不動產買賣四釐捐，以二釐充保辦公處經費，以一釐爲保長津貼，以一釐爲甲長津貼，其餘用途仍舊。

二 保甲工作——由前所述，安義保甲之失敗原因，不外二字，即「假」與「空」。是保甲工作與程序未依條例辦理，此即假也，其失敗一。保長之組織未加健全，僅有區辦公處空機關，此即空也，其失敗二。整理之方，應從此着手，以真破假，以實對空，政府又以全力補助推進，保甲之完成，何啻水到渠成。

### 子 真的方面

1 糾正工作程序——以前辦理保甲，多未依照條例，六月六日第一次區長會議，即特別注重此點。對於戶口變動登記辦法，已加改進。戶口變動，應責成戶長，自行報告甲長，以次遞報區辦公處統計；一方由聯保書記會同保甲長每月挨戶清查一次。

2 換訂住戶門牌——各區已於本月初間開始編訂，月終當可成完竣。門牌方式，用紙門牌貼於木門牌上，懸掛戶內易見之堂屋上。

(一)由保長會同甲長（隨同書記）挨戶清查戶口後，即將戶口冊（原來的）改正，依照戶口冊將門牌

填好，貼於木門牌上，然後由保長會同甲長挨戶編訂。

(二) 門牌張掛戶內易見之處。

(三) 由保之一端起，順序比隣之家屋挨戶編組之。

(四) 六甲以上十四甲以下者，自立一保；不滿五甲者，附入他保。

(五) 六戶以上十四戶以下者，自立一甲；不滿五戶者，附入他甲。

(六) 原有門牌之戶，現逃亡於外者，保存順序之門牌號數。

(附記) 換訂住戶門牌，為本期最重要之工作，所謂把以前之錯誤結一總帳。保甲能否辦好，全以此舉為依歸。其重要之點有三：一、改正編制。二、清查戶口。三、整飭門牌。

3 完成劃赤義勇隊之編組——全縣劃赤義勇隊均已編組完竣，此為近一月內之努力結果。(惟第三區乃從前所編。)第四第五第一第六等區已舉行總檢閱；第二區原定二四日檢閱，後因農事加忙，予以展緩。每隊均能表演國術，徽幟武器，亦甚整齊。(精神在臨川之上。)各區劃赤義勇隊設總副隊長各一人，以資指揮統一，武器由保長負責辦理并保管。

4 繪具區圖——各區區圖均由上月六日繪就。

5 厲行獎懲——獎懲以事為標，一掃從前含混之弊。如此次編組劃赤義勇隊四五一六等區甚為努力，均

已分別嘉獎，第六區區長王仰維，第三區區員湯步墀，工作因循，貽誤職務，經於日前撤換。

### 丑 實的方面

1 舉行區長會議——六月六日舉行第一次，本月十日舉行第二次，以後每月舉行一次。目的在考詢保甲中之實在情形，並交換意見，以謀事件上之解決與感情上之聯絡。

2 舉行保甲講習會——上月二十八日起各區分別講習，本月十日完畢。每區會期二天，保甲長均須到會。除普通講授外，每聯保主任贈「保甲問答」一本。至各區分別講習，取其與保長甲長認識較為清楚，又能瞭解各方之實在情形也。此次保甲講習會除講習保甲外，有三大要務：一、檢閱劃赤義勇隊。二、編訂門牌。三、解決保甲經費。

3 整理辦公處——辦公處甚為重要，六月六日第一次區長會議，即注意此點，各區之聯保主任保甲長均須遵守保甲條例第二十二條設立有規模之辦公處，現已照辦。

4 健全保甲組織——以前保甲組織，其力量達於區而止，今日政府命令達於區中，即可由保而行戶，是以更進一階級。一區之中，區長與保長團結一致，保長與甲長團結一致，保長與保長團結一致。——此種工夫，雖未完全做到，亦已大過半矣。

5 提倡地方自治——保甲即自治也。在政府領導之下，一區治一區，一保治一保，一甲治一甲。自治執行政

府：區有區辦公處，聯保有聯保辦公處，保有保辦公處，甲有甲辦公處，自治發動機關：區有區務會議，聯保有聯保會議，保有保甲會議，甲有甲務會議，保甲講習會，即用全力宣傳地方自治，月餘來之結果，民衆覺悟不少，而保甲長漸能將主人翁的頭角抬起，持之有日，貪官污吏劣紳軍閥之剝削，可以休矣。

### 丙 今後計劃

一 確立保甲經費——政府方面保甲經費，現已暫告一段落，地方保甲經費，以後須謀一澈底之解決，務使統支統籌，不妄用，不落空，適合於預算決算之原則。

二 編造戶口名冊——此次編訂門牌，曾將原來戶口冊更正，擬於八月初重編一次，以資清理。

三 實施獎懲條例——民政廳保甲長成績考核表自屬抽象，內政部自治工作人員獎懲條例亦太瑣屑。茲爲求實際效果起見，擬訂定安義保甲獎懲條例，以資督促。有成績者獎，務期草野無半毫之埋沒，不努力者懲，必使政府有人人之用處。

四 訓練副赤義勇隊——秋收後開始訓練。主要目的在使隊丁有一致之精神，能集全力以保衛地方。

五 組織調解委員會——八月當組織完成。區與聯保分別設立，保甲可斟酌實地情形辦理。在縣政府範圍以內，保甲調解之事，任何法律裁判，當以原判爲根據。——調解委員會，應本此原則設立。

六 健全保甲組織——過去一月，區長與保長，保長與保長，可謂已完全一致，然此種一致，尚無完全之把

握。今後應以一種中心信仰以堅其團結，此信仰爲何？即「加盟」之組織是也。組織既加健全，運用自然靈敏，區之命令，立即達於保，保之命令，立即達於甲而行於民間矣。

七 完成地方自治——區中事非區中人不能辦，保中事非保中人不能辦，甲中事非甲中人不能辦，區中事由區務會議行之，保中事由保甲會議行之，甲中事由甲務會議行之。決議案之力量大於命令；地方爲主，政府處於被動地位，此爲自治事業之完成。

#### 丁 辦理保甲之要訣

辦理保甲，別無他法。即在一、實事求是；二、獎懲嚴明。能實事求是，則於法令無違背，而運用自靈，此爲工作人員職務。獎懲嚴明，則於意志有戒勉，而成績日增，此爲政府當局責任。能適合法令，運用靈敏，保甲之事，如此而已。雖然，辦理保甲之所以進行，又別有方法在：全憑政府力量推動者，保甲自保甲，地方自地方，非保甲之謂；必也保甲與地方初無二致；保甲之事，即地方事，庶幾自治云爾。世人於保甲，常斤斤於條例問題；一待條例吻合，又無運用之可言，此何故？即保甲與地方不能合一之弊。故辦理保甲，非條例不條例問題，而在實見此條例之方法如何以爲斷。得其方法，如網在綱，一切工作均爲餘事；否則枝枝節節，曠時費神，於事無濟。在各縣中，保甲與地方不能合一，似有通病，其故何在？一言以蔽之，知有區而不知有保。換言之，凡有區長而無保長，殊不知保甲之中心人物在保長，保長之組織未能健全，有如人之有頭而無頸，氣息不通，毫無運用之可言。漢人（劉先生自稱）曾在安

義辦理保甲，二月來之質地經驗，頗有心得。下列二點：一、着手程序。二、進行方法。即爲實現保甲條例之先決條件。此條件解決，辦理保甲，有如反掌之易。爰貢獻於後，以供留心保甲者之參考。

一、着手程序——第一步確立保甲經費。保甲雖屬自治，然非經費莫辦；蓋金錢實爲一切事業之母，保甲經費，關於政府方面者，須保管獨立，并力謀擴充之；關於地方方面者，應使適合於收支之預算決算。支配原則，務期聯保主任與保長能安心供職。第二步健全保甲組織。經費解決後，應立即謀保甲組織之健全；否則，易滋糾紛矣。其目的在使一區之中區長與保長清一色，一保之中，保長與甲長清一色，進行步驟，須側重區長保長之切實團結。團結方法，應有中心信仰以維系之；至於共患難同生死等等口頭禪，毫無用處，可以棄之九霄雲外。

二、進行方法——第一步舉行保甲講習會。保甲講習會，對於保甲影響至爲重大；地方自治之能否完成，保甲組織之能否健全，皆以會期次數之多寡爲正比例。保甲講習會，應每月一次，并須分區舉行。第二步多開保甲會議。保甲會議主要目的，在實行地方自治。以本地人治本地事爲口號，最易引起老百姓之注意，工作既切實，運用亦靈敏。其方法在使多開會議。實行決議案。一區開區務會議，一保開保甲會議，一甲開甲務會議。會議愈多，則實行之事愈多，行之以漸，決議案之力量，實較任何命令爲大，所以保甲會議，可謂完成自治辦理保甲之原動力。

## 第六節 附錄

江西各地保甲實施近況



甲 江西各縣保甲罰金整頓辦法（二三，七，一三。行營核准）

一 江西省各縣保甲戶內居民，因違犯保甲條例及保甲規約應處罰金者，除法令別有規定外，悉依江西省政府修正保甲條例第二十七條規定辦法。

二 依保甲條例，應科之罰金，概由保甲長呈請區長宣告執行之，各保長不得擅行處理。

三 凡處罰金事件，應填四聯單，以一聯存根，一聯給受罰人，兩聯送由區保甲經費委員會，以一聯存會備核，一聯呈送縣政府備案。

四 罰金聯單，由縣政府製備加蓋縣印，各區保甲經費委員會，應一律備價請領，轉送區辦公處填用，以便稽考，所備之價，准在保甲罰金項下開支。

五 各區辦公處所收罰金，應悉數解交區保甲經費委員會核收，另款存儲保管，專充保甲出力人員賞卹之用。

六 各區保甲經費委員會，每屆月終，應將受罰人姓名及違犯事由，暨罰金數目，公佈週知，一面造具保甲罰金清冊三份，除一份送區辦公處存查外，餘二份應連同罰金報查單一聯，呈報縣政府查明備案，並將清冊一份，轉呈民政廳查核。

七 各區辦公處處罰事件，應責成該管縣長隨時嚴密查察，如有私收罰金未填聯單匿不呈報，及以少報

多，或違法濫罰情事，一經發覺，即依照剿匪區內文武官佐士兵剿匪獎懲條例第二十三條九款規定辦理，倘該縣長疏於察覺，亦應從嚴議處。

八 區保甲經費委員會，關於保甲之罰金管理及用途，應責成該管縣長隨時嚴密稽察，不得挪移及浮收濫用，違則嚴予懲處。

九 本辦法自呈准之日施行，如有未盡事宜，得隨時呈請修改之。

1 上端應將縣名及區辦公處番號填入

2 第號中間應按照騎縫號碼用亞刺伯字填註之

3 住址欄內應將地點及門牌號數詳細填明

4 年月日之前須由區長署銜簽名蓋章

保甲罰金存根		第 號		受罰金		姓名	
民國 年 月 日		事由		住址		第 保第 甲 戶	
本案依照保甲條例第二十七條第 款處罰計收銀圓							

此 聯 存 根

保字第 號計收保甲罰金

圓 角

西江省 第縣 區公辦處

保甲罰金報查單		第 號		事由		受罰人		姓名		住址		第 保第 甲 戶	
本案依照保甲條例第二十七條第 府備案外茲將前項罰金如數解交 貴委員會核收公佈		民國 年 月 日		款處罰計收銀圓 除呈報 縣政		保字第 號計收保甲罰金 圓 角		民國 年 月 日		第 保第 甲 戶		除如數解交區保甲經 查備會員委費經甲保區送聯此	

西江省 第縣 區公辦處

保甲罰金報查單		第 號		事由		受罰人		姓名		住址		第 保第 甲 戶	
本案依照保甲條例第二十七條第 費委員會核收公佈外理合呈繳 鈞府鑒核備查		民國 年 月 日		款處罰計收銀圓 除如數解交區保甲經 查備會員委費經甲保區送聯此		保字第 號計收保甲罰金 圓 角		民國 年 月 日		第 保第 甲 戶		除如數解交區保甲經 查備會員委費經甲保區送聯此	

江西省第縣區公辦處

保甲罰金收據		第	受罰人		姓名
民國		號	住址		第
年		事由	第		保第
月		本案依照保甲條例第二十七條第		甲	
日		款處罰計收銀圓		戶	

乙 修正江西省各縣保甲經費統籌收支暫行辦法（三、七、三。第六八五次省務會議通過）

一 各縣籌集保甲經費，應依本辦法辦理之。

二 各縣保甲經費由縣財務委員會統籌收支，其施行細則由各該縣政府擬訂，呈由民政廳核定之。

三 各縣保甲經費之籌集，先由縣財務委員會估計各區保甲經費之實際需要額數，呈由縣長審核，轉呈民政廳核准後，會同各區區長，各保聯主任，暨各保甲長，詳晰查明境內住戶，按其所有之財產及生活能力，分為甲乙丙及不列等四級，列表二份，呈報縣長復查審核，以備分等攤派。其攤派比例，上中下三戶，為四二一之比例。不列等之戶，免予攤派。前項攤派數目確定後，由財務委員會按季（三個月）製備四聯板單，編定號數，蓋用騎

縫縣印，及財委會圖記。

四 保甲經費之徵收，由區辦公處按季造具攤戶清冊，向財委會領取四聯板單，分發各保甲長，於每季第一個月，負責抽收。以一聯發給出捐人收執，以一聯存保，以一聯呈區，以一聯呈財委會，分別存查。

五 保甲經費之開支，以保聯辦公處經費及保長辦公處經費爲限。按月由保聯主任，保長辦公處，具領支用，保聯辦公處經費每月不得超過十八元，保長辦公處每月不得超過六元，如開支超過規定額數應由縣政府嚴加制止，縣長如徇情隱匿，由民政廳查明呈請省政府從嚴懲處。

六 各區保聯辦公處，及保長辦公處，除規領前項經費外，不得再行就地籌款。違者以私擅籌款論罪。

七 保甲經費，以銅元爲本位，丙種戶，每季至多不得過銅元九百枚。

八 保甲長按戶分等，如有不公尤之處，由該管縣長查明，立予糾正，並照修正保甲條例第二十八條之規定，懲辦其負責之保甲長。

九 保甲經費之收支，按月須由財委會造具預算決算書，呈送縣長查核，並由各支用機關，將支用實在數目，按月公佈。

十 關於保甲規約樣式第十四條各款事業之舉行時，得由區長召集保甲會議，臨時報請縣政府核准，令行財委會發給。

- 十一 本辦法規定第三條之等級及比例，於其他籌集款項時不適用之。
- 十二 本辦法自公佈之日施行。

丙 江西省全省保甲編組實況統計表

江西省各縣編組保甲實況統計表 二十三年十月份

第 一 行 政 區 第	縣 別	區 數	保 聯 數	保 數	甲 數	戶 數	人 口		備 考
							總 數	壯 丁	
南 昌	六	四三	八三五	七,三三四	七,七四一	四二,二八八	四,一四八	上列係依據該縣政府所 報現劃歸南昌市管轄	
新 建	七	二六	四七五	四,四四三	四七,三三四	二六,〇四三	三九,三七七	同 右	
豐 城	一〇	五八	九七二	九,四四六	一,一,九四一	四二,〇四四	五八,一五一		
清 江	八	四九	三三四	三,四四六	三,七七七	二二,〇六九	四〇,三七七		
進 賢	五	一九	三〇六	三,二二八	三,四一三	一八,〇七二	二九,七四一		
安 義	六	三三	一五五	一,七二二	一,七一九	八,五三三七	一四,二二二		
新 淦	五	二九	一三三	一,七四九	一,八七五	九,七,八四二	八,四三二	該縣第三區未編列	
高 安	六	三九	六六七	七,一三三	七,三九二	三六,三六六	五,二九〇		
萍 鄉	六	七三	八〇八	八,〇一五	八,〇二四	四二,六四四	一三九,六四九		

江西各地保甲實施近況



區政行六第					區政行五第					區政行四					
七	錦	廣	玉	上	餘	萬	德	浮	樂	鄒	瑞	德	都	星	彭
陽	山	豐	山	饒	千	年	興	梁	平	陽	昌	安	昌	子	澤
五	四	六	六	六	七	六	五	六	八	一〇	四	四	六	四	六
一八	三五	二九	四三	三三	三五	三三	一八	二三	三五	五三	一四	二五	三九	一六	二七
九二	二四三	四四九	四六六	五五	四九二	二二二	二二	二四七	二一七	七四四	二八五	一五六	四三七	九七	一五〇
一九三四	二〇四四三	四〇六三四	四〇五五三	五〇二〇	四〇九三四	二〇二六五	三六	三〇一六	五〇〇三	七〇六四四	三〇六五	一〇四二	四〇一三	一〇六二	一〇八三
九〇五九七	二四〇六三	四七三九八	四九〇一五八	五〇四七七	五一〇六六	二四〇〇八	二八〇〇	三六〇七九	五〇六三	六〇七〇五	七〇三三〇	一四〇四三	一四〇一三	二〇六八八	二〇三三
五三〇三八	三三四九九〇	二六〇四〇七	二五二〇三三	二九〇〇六〇	三三〇三三	二七〇七二	一四〇六八〇	二五〇二八	三四〇八九〇	四四六九九九	一六四〇四二八	六四〇七三二	三三〇五〇四	八七九二	九六〇五六
九〇七四九	一五八三七	二九〇五七九	三五〇六八	三三〇五八	三六〇九一	一六〇七三	一〇六四	四〇九四四	三七〇七五	七〇六四	二九〇八一九	七〇五九九	二〇三三	二〇一七九	二〇八〇九
該縣四五兩區因匪未編	該縣第二區因匪未編完全	該縣第二區因匪尚有未編完	該縣保甲尙未編完全	該縣全	該縣四五六等區尙未編完	該縣保甲因匪尙未編完			該縣西北區因匪未編完				該縣原係十區裁併爲六區		



第 區		政 行 八 第										政 行 七 第					
吉	吉	鳳岡政局	光	黎	宜	南	南	樂	崇	餘	貴	資	東	金	臨		
水	安		澤	川	黃	豐	城	安	仁	江	谿	谿	鄉	磜	川		
六	八	四	五	六	六	七	六	三	五	六	八	三	六	四	八		
三〇	二九	四		三七	二五	二八	二五	二六	一六	二九	二二	一二	三〇	四八	六八		
1001	331	六六	三七	二六七	一六八	二五三	二八一	一四八	二一〇	一九九	三六七	五	二七四	二五三	九〇〇		
一、八九九	三、二七	一七九	一、五〇〇	二、七六九	一、五六八	二、八三三	三、二六三	一、三九五	一、三六六	二、一五六	三、七七六	六三九	二、四九八	三、七三六	九、五二九		
一九、〇八	三三、九二	二、四五六		二七、七六八	二九、三六四	三三、四八九	四二、八〇二	一四、七五	二二、五三七	三三、二四八	四、二三五	六、九七	二七、二〇三	二八、一八九	一一〇、二二		
一三三、〇五	一九二、八五九	七、六三		九二、一〇七	二一、〇九一	二一、六七八	一五四、一七六	六二、五四一	一一四、五七三	一四四、六五六	二〇九、二八一	二九、九七六	一四三、八四四	一〇九、三三五	四六四、八三		
二六、〇二	三〇、四八四			一七、五七		一、九二九	三〇、三元	二、六〇	二六、九五	三三、二九	三〇、一八七	六、七六	二六、八三六	三三、六五一	八二、四六三		
	該縣第九區尙未編保甲			該縣因匪保甲多被破轄			該縣保甲數之支配係就原有八區之數續列	該縣第二區劃歸藤田政浩局管轄	該縣五七區現劃歸鳳岡特別政治局管轄	該縣第二區因匪尙未編完	該縣五六兩區因匪未編完						

第九行政區		第十行政區		第十一行政區	
永豐	五	蓮花	四	贛縣	一〇
一四	一四	三三	一四	一三〇	四〇九
一,四六八	一,四六八	一九三	一〇〇	四〇六二八	四〇六二八
一三,四一七	一三,四一七	一八五八	一,一四	四,七五〇	四,七五〇
五三,一九〇	五三,一九〇	一九,二二七	一,一八	六,一五八	六,一五八
一〇,四九	一〇,四九	七四,三五四	三三,四二二	三〇,五〇五	三〇,五〇五
該縣原有之五六七區已劃歸贛縣	該縣原有之五六七區已劃歸贛縣	該縣第三區之一部分已劃歸洋溪特別區管轄	該特區第三四兩區尚未完全規復	該特區名區甲數壯丁數尚未據報	該縣四八十等區匪佔未編
泰和	八	途川	五	南康	六
一九	一九	三三	三三	三五	三五
一八七	一八七	三三七	三三七	四二二	四二二
一,五八八	一,五八八	三〇九一	一,一四	四,三八四	四,三八四
一六,三五八	一六,三五八	二九,四八四	一,一五〇	四,三〇六	四,三〇六
一七,四〇六	一七,四〇六	一六,一九九	一〇,六一〇	一八六,一三七	一八六,一三七
九,八八	九,八八	三五,三八八	四,二三	七五,〇七一	七五,〇七一
該縣各區多被匪未編完全	該縣各區多被匪未編完全	該縣一二五等區人口因匪尚未查實	該縣因匪未編完全	該縣因匪未編完全	該縣因匪未編完全
萬安	六	蓮花	四	信豐	七
一六	一六	三三	一四	五九	五九
一三三	一三三	一九三	一〇〇	四二四	四二四
一,一九七	一,一九七	一八五八	一,一四	四,三八四	四,三八四
二,二〇一	二,二〇一	一九,二二七	一,一八	四,三〇六	四,三〇六
五九,九六五	五九,九六五	七四,三五四	三三,四二二	一八六,一三七	一八六,一三七
九,六四九	九,六四九	一四,九六	四,二三	七五,〇七一	七五,〇七一
該縣一二五等區人口因匪尚未查實	該縣一二五等區人口因匪尚未查實	該縣第三區之一部分已劃歸洋溪特別區管轄	該特區第三四兩區尚未完全規復	該特區名區甲數壯丁數尚未據報	該縣四八十等區匪佔未編
龍岡特別區	三	蓮花	四	南康	六
三	三	三三	一四	三五	三五
一〇	一〇	一九三	一〇〇	四二二	四二二
八二	八二	一八五八	一,一四	四,三八四	四,三八四
八,八〇五	八,八〇五	一九,二二七	一,一八	四,三〇六	四,三〇六
二,九八一	二,九八一	七四,三五四	三三,四二二	一八六,一三七	一八六,一三七
該縣一二五等區人口因匪尚未查實	該縣一二五等區人口因匪尚未查實	該縣第三區之一部分已劃歸洋溪特別區管轄	該特區第三四兩區尚未完全規復	該特區名區甲數壯丁數尚未據報	該縣四八十等區匪佔未編
峽江	二	蓮花	四	南康	六
二	二	三三	一四	三五	三五
八二	八二	一九三	一〇〇	四二二	四二二
八二	八二	一八五八	一,一四	四,三八四	四,三八四
八,八〇五	八,八〇五	一九,二二七	一,一八	四,三〇六	四,三〇六
二,九八一	二,九八一	七四,三五四	三三,四二二	一八六,一三七	一八六,一三七
該縣一二五等區人口因匪尚未查實	該縣一二五等區人口因匪尚未查實	該縣第三區之一部分已劃歸洋溪特別區管轄	該特區第三四兩區尚未完全規復	該特區名區甲數壯丁數尚未據報	該縣四八十等區匪佔未編
藤田特別區	七	蓮花	四	南康	六
七	七	三三	一四	三五	三五
六八	六八	一九三	一〇〇	四二二	四二二
八二	八二	一八五八	一,一四	四,三八四	四,三八四
二,四〇二	二,四〇二	一九,二二七	一,一八	四,三〇六	四,三〇六
一〇,九六九	一〇,九六九	七四,三五四	三三,四二二	一八六,一三七	一八六,一三七
九,〇六	九,〇六	一四,九六	四,二三	七五,〇七一	七五,〇七一
該縣一二五等區人口因匪尚未查實	該縣一二五等區人口因匪尚未查實	該縣第三區之一部分已劃歸洋溪特別區管轄	該特區第三四兩區尚未完全規復	該特區名區甲數壯丁數尚未據報	該縣四八十等區匪佔未編
安福	七	蓮花	四	南康	六
七	七	三三	一四	三五	三五
三三	三三	一九三	一〇〇	四二二	四二二
三三	三三	一八五八	一,一四	四,三八四	四,三八四
三三	三三	一九,二二七	一,一八	四,三〇六	四,三〇六
七〇,六〇九	七〇,六〇九	七四,三五四	三三,四二二	一八六,一三七	一八六,一三七
九,〇六	九,〇六	一四,九六	四,二三	七五,〇七一	七五,〇七一
該縣一二五等區人口因匪尚未查實	該縣一二五等區人口因匪尚未查實	該縣第三區之一部分已劃歸洋溪特別區管轄	該特區第三四兩區尚未完全規復	該特區名區甲數壯丁數尚未據報	該縣四八十等區匪佔未編



# 第八章 中國現代保甲實施之困難與救濟

## 第一節 引述

我國辦理保甲，自民國二十一年海陸空軍總司令行營駐贛時，頒布保甲條例，施行匪區各縣。熊式輝氏主贛，即根據是項條例，參酌江西情形，重訂修正保甲條例，推行全省。其編制係以戶為單位，由戶而甲，而保，而區，而普及全縣，為一有系統，有團結的細胞組織。幾經嚴限，於二十三年一月前，一律編竣。茲按其過程，有已具規模者，

### 五、現在統計

縣數	七十二縣七特別區一南昌市
區數	四百七十二區
保聯數	二千二百四十二保聯
保數	二萬三千二百四十四保
甲數	二十二萬八千九百四十八甲
戶數	二百五十二萬七千六百三十一戶
口數	一千二百五十九萬零九百五十口
壯丁數	二百零五萬八千一百一十八名

有正在進行者，有尙未發動者，且有未見其利，先覺其擾者。大率經若干之困難，幾許之改進，才獲相當效驗。述者從事於保甲制度之編輯，亦既搜羅新舊記載，舉凡國故，典章，上自黨政機關檔案，下至私家政論，文稿，無不力求詳盡，期於綱目畢具，體用備全，求爲當世辦理保甲者之指南，達到「保甲救國」之宏旨。昔孫齊寒語邢邵曰：「我有精騎三千，勝君羸卒十萬。」細味其言，覺立言貴精不貴多，與其蒙「羸卒」之誚，不若當「精騎」之爲愈。諺云：「閉戶造車，出門合轍。」良以造車期乎合轍，閉戶造作，固莫如出門經驗之較有實用。此述者所以於敘記保甲政制之餘，復有江西各縣保甲實地考察之舉。據各機關調查報告及編者視聽所得，因就各地保甲實施上所發生一般之弊竇，作「因病施藥」之救濟計劃。其在辦理較有成績之地，視此容有日爲過去陳迹，無當高深；然在推行伊始，辦理萌芽之域，或且適爲循序漸進之良規，本爲絕無僅有之圭臬者乎？語曰：「酒醉後來人。」編者居「述而不作」之地位，不過述既往以詔來茲，於所謂先進之君子，先覺之哲人，誠不敢有所饒舌；祇爲後來人說法耳。爰本斯義，別其事例，作有系統之記載，便於今後辦理保甲同志者之一助云爾。

## 第二節 編組保甲程序

莊周有言：「其作始也簡，其作畢也鉅。」故君子作事，宜慎之於始，以求赫赫之功名。社會上無論舉辦何事，必須先就事實環境，人材，經費各方面，統籌籌劃，經費從何籌措，人材如何分配，事實與環境，有應遷就者，有當改

造者；必須一一準備，進而研究其步驟，何時開始，何時完成，計劃既定，自然不慌不忙，達到成功境地。反之毫無準備，漫無計劃，必致手忙腳亂，費時多而成功少，結果徒「閉戶造車」，「表冊文件，敷衍公事而已！」保甲編查之程序，其條例中，均有明白切實之規定。祇將條例澈底研究，自得其中竅穴，提綱絜領，循序漸進，自無困難。茲就保甲條例中，舉其有關於編組方面者，分別先後，而定其程序：

一 縣長於開始編組保甲時，先將縣境所轄地方，根據實際情形，如地方習慣，山川形勢，歷史沿革之類，分全縣為若干區。（條例第二條）同時將地方原有層級太多，名目不一之自衛組織，一律取消。（條例第三條）依照條例規定，改編保甲。以區為本位，蓋地方既小，編查較易着手。至編區以後，先行擇任區長，庶幾負責有人，事權有定。

二 區既確定，則分區進行，編查戶口，悉由區長負責。一而由縣長遴選公正人士為保甲戶口編查委員，分赴各區，協同編組。（條例第四條）委員人數之多寡，條例上並未限制，縣長儘可酌量地方情形，事實需要，自由聘定。

查我國各省每縣戶數，以江西而論，其戶數在七萬以上者，僅南昌一縣；十萬以上者，僅豐城一縣；其餘各縣戶數，計三萬左右者居多。區之數量，十區者僅豐城一縣，其餘最多不過八區，以五六區者最多。至各縣面積，最大者一萬餘方里，全省不過四五縣；普通大都五六千方里。今假定一縣面積為一萬方里，分為五區，每區約佔二千

方里，則一區之四至，不過四十五里。（實際是四四。七里有餘，即四十四里又一百二十六丈多。）其戶數爲五萬，每區平均不過一萬，假如一區聘請十個委員，幫同編組戶口，十個人分布於四週四十五里之地方，按日編查戶口，三個月就可以竣事。（江西初編保甲，即限三個月編完。）據此以觀，果縣長對於編查保甲，有精切計劃，三個月定足敷用。但與辦保甲各地，有進行數月而大致未就緒，都緣計劃毫無，進行錯亂，人材又不集中，一言以蔽之曰，辦事無程序而已。是故欲保甲編組上真切可靠，開始之時，對於編查委員之人選及人數，應十分注意。委員聘定後，縣長必須召集開會，講明保甲條例之要點及方法，使能澈底明瞭。編查委員經明白編查要點及方法，自然進行順利。故選任區長與聘定委員，實編組保甲開宗明義第一要事。

三 委員分赴各區，實行編查保甲戶口，十戶查完，即推甲長。十甲查完，即推保長。（條例第五條）至區長保長甲長之任用，依條例（第十六條）行之。

四 保甲編定後，保長召集甲長會議，協定保甲規約。（條例十八條）並繪製轄區圖。（第十九條）保甲內各戶長不論他處遷來，或避亂新歸，除一律加盟於保甲規約外（第二十二條）並應聯合甲內戶長至少五人，共具聯保連坐切結。（第二十三條）

五 戶口編查完竣，縣長即須分別造表呈報。（條例第十條）再由各保長造具壯丁數冊，呈由區長彙報縣長。

查江西各縣壯丁數目，數少至可怪異，往往一縣人口十數萬，而壯丁不及十分之一。詢之縣長所以然之故，多以「匪患頻仍，壯丁逃亡，難以統計，餘丁不過爾爾」對。所言固不為無因，但恐其編查不盡實在，隱匿徇情，當所不免，是為亟應改善之點。因壯丁編查不實，則人民勞逸不均，難免不平之鳴。且壯丁減少，將來自衛力量，自形薄弱，大失保甲之作用，為地方前途之隱憂。

#### 六 住戶檢枝，呈縣烙印。（第三十條）

上列各項，皆編查保甲之重要程序，亦即編查保甲之先後步驟，妥籌進行，功效自見。

### 第三節 關於民衆者

保甲基礎，完全建築在地方民衆之上。必須民衆傾向，方能組織健全，實為天然不易之公例。但實施後，民衆由保甲所支配的義務，日見其多；所有檢查、嚮導、偵探、守望、救護、取締出入、搜索匪徒、輸送軍品、保護交通、建築工事、協動作戰等項，差役繁重，民衆疲於供應，不能致力生產；加以吏警之藉端需索，軍隊之遇事欺侮，尤為勢所不免，情有難堪；因之民衆對於保甲，未見其利，先覺其擾，離心力日增，向心力毫無，而保甲實施上之困難，遂成爲根本不能避免之惟一問題。此而不得解決，萬事無從做起；欲救其弊，只有先從「宣傳」入手，其法有三：一、口頭宣傳。二、圖畫宣傳。三、文字宣傳。使民衆對保甲有深切之認識，畏保甲之法令，信保甲之功效，悟保甲之原理，夫如



是，則民衆必樂於從事，而自動組織，向心力必日增，實施自少困難。至論宣傳三者之優劣，據一般民衆之程度，自以口頭宣傳爲親切有情，必能澈底瞭解；其次莫如圖畫；最次祇有用白話文字，以期普遍。運用之妙，存乎其人，編者不過示以途徑。至萬不得已時，方可繩以規律；如富者罰錢，貧者罰役，其冥頑不靈，造謠生事者，處以刑律，如是而已。

#### 第四節 關於區辦公處者

甲 組織之擴大——區辦公處爲保甲政制實施機關。其間若民，財，教，建，及清剿等項要政，率以此爲推行樞紐。凡徵發民伕，訓練壯丁，清查戶口，辦理倉儲，禁煙，禁賭，以及修築公路堤壩，建碕，放哨諸事，莫不以區辦公處是賴，凡此手續，均極麻繁，措置每感困難，以致興辦一事，每因人員缺乏，動延歲月，不見成功。推原其故，實由組織不健全，責任不分明所致。故欲使保甲推行盡利，政令宣達迅速，苟非擴大其組織，增設員丁，則運用上難收實效。茲就匪區，鄰匪區，安全區各縣區辦公處實際需要，擴大其組織，規定其職守如次：

一 區員——設內外勤各一員。內勤辦理一切公文及典守印信，暨其他處內各事項。外勤辦理宣傳指導，調查，及軍事訓練諸項。

二 戶籍員——設一人專司各保戶口異動，及清查事項。

三 事務員——設一人。司會計、庶務，及各保經費收支、預決算、審核事項。

四 書記——設二人。一人兼理收發，一人兼充管卷。

五 區丁——定二名至三名，最好增設至四人。以二名充內勤，供役處內；二人充外勤，兼司傳遞政令。以上添設之戶籍員，均因現在戶籍員之清查及保甲經費之審核，事煩任重，決非原有之區員與書記所能兼籌並顧。必須加設專員辦理，始能翔實。

乙 經費之規定——查江西各縣各區辦公處組織暫行條例，暨江西各縣區辦公處經費分給支給表，規定區辦公處組織及經費，依所屬縣分之等次及地方生活之情形而分其級次。此種分配，不特苦樂不均，亦且妨害小縣保甲之進展。以事實論，區辦公處事務之繁劇，責任之繁重，匪惟小縣所轄之區相同，即大區與小區相較，亦無出入。蓋政令施行，全省各縣區皆須遵辦，並非小縣小區可以免除也。諺云：「麻雀雖小，肝膽俱全。」其信然乎！故欲截除弊端，使區長得人，區辦公處，推行政令，奉職無遺，必須劃一暨擴大區公處組織及經費，庶可趨於實際，辦理完善。茲就各縣稍低之生活狀況及實際需要，造具區辦公處經費預算書，附列於後，并逐項解釋如次：

各縣區辦公處年度支付預算書

支出經常門

科	日	全年度預算數	每月分預算數	備	考
第一項 俸薪工資		二、五六八・〇〇元	二一四・〇〇元		
第一節 俸給		六〇〇・〇〇	五〇・〇〇		
第一節 區長俸給		六〇〇・〇〇	五〇・〇〇		
第二節 職員薪俸		一、五八四・〇〇	一三二・〇〇		
第一節 區員薪俸		七二〇・〇〇	六〇・〇〇	區員二人各支三十元	
第二節 戶籍員薪俸		二四〇・〇〇	二〇・〇〇		
第三節 事務員薪俸		二四〇・〇〇	二〇・〇〇		
第四節 書記薪俸		三八四・〇〇	三二・〇〇	書記二人各支十六元	
第三日 工資		三八四・〇〇	三二・〇〇		
第一節 區丁工資		三八四・〇〇	三二・〇〇	區丁四名各支八元	
第二項 辦公費		三八四・〇〇	三二・〇〇		
第一日 文具		一四四・〇〇	一二・〇〇		

第一節	紙張簿冊	九六・〇〇	八・〇〇
第二節	筆墨雜件	二四・〇〇	二・〇〇
第三節	文具雜件	一二・〇〇	一・〇〇
第四節	印刷	一二・〇〇	一・〇〇
第二目	郵電	一二・〇〇	一・〇〇
第一節	郵費	一二・〇〇	一・〇〇
第三目	消耗	九六・〇〇	八・〇〇
第一節	茶水	二四・〇〇	二・〇〇
第二節	柴炭	三六・〇〇	三・〇〇
第三節	油燭	三六・〇〇	三・〇〇
第四目	購置	九六・〇〇	八・〇〇
第一節	購置	九六・〇〇	八・〇〇
第五目	雜費	三六・〇〇	三・〇〇

第一節	閱報費	一三・〇〇	一・〇〇
第二節	修繕	二四・〇〇	二・〇〇
本款	共計	二、九五二・〇〇	二四六・〇〇

一 區長俸給——原定額為五十元（最高）四十元（最低）。在表面觀察，似無不可敷衍生活；然就實際考察，區長如不違法弄弊，如包庇烟賭之類，勢必致賠墊不堪，無法下台。此其故由於辦公費太少，員丁額不敷用，區長為對付環境起見，不得不勉為增加，解囊補助；迨至所費不資，無法彌縫，遂不得不出於舞弊之一途，諺所謂「逼上梁山」是也。是以各縣稍具才能而復潔身自好之士，恆有不屑為區長者，職是故耳！以後預算，對於區長俸給改增十元，亦所以隆其待遇，使優秀分子，咸樂出而膺民社也。

二 區員俸給——查各縣區員，類為一知半解之鄉紳，不特文理不通，常識缺乏，並且品行卑污，為人不齒。以故政府命令雖雪片飛來，而區辦公處恆束之不理，非不辦也，不能辦也。即使上命頒矣，而在下每不奉行，非不行也，平日失其信仰，行不通也。此種情形，甚為普通。皆因待遇太薄，難得其人。故擬增至三十元，所以杜濫竽而闢賢路。

三 戶籍事務兩員，均照原額為二十元，以此項人才易得，而其職事，亦非重要。

四 書記薪俸——原額只十二元，幾與兵警無異。擬增四元，稍示優異。

五 區丁工資——限定爲十三元，示與兵警較勝一籌。

六 辦公費——查江西各縣區辦公處經費分級支給表；規定最高額月二十元；最低額月十二元。殊與實

際應用相差太鉅。若不加增，勢成開門揖盜！故擬加至三十二元。

丙 設備之必要——區辦公處爲地方行政機關，其必要之設備，至少亦必以「整齊嚴肅」爲限度。萬不宜因陋就簡，萎靡不振！形式上不能刷新，精神上更可見矣。茲定必要之設備如左：

## I 門首

1 必掛劃一的招牌。（一律木質長七尺）

2 必刷製新生活標語及村訓。

3 民衆信條，及保甲規約，須在適當地點刷製。

## II 禮堂

1 總理像，上加黨國旗，下貼總理遺囑。

2 開會儀式單。

3 黨歌及新生活歌。

4 在適當地點，多貼新生活及時事標語。

### III 辦公室

1 長桌並長條櫈，蒙藍土布。

2 定時鐘。

3 各種必要的表冊。

丁 文卷之處理——查區書記類多文理欠通，以致對於公文，不能處理，往往重視上行公文，而忽略下行公文。至有一年之中，上行公文超過下行公文遠二三倍之多。甚至非萬不得已，概置不理，至卷宗之管理，恆不明手續，不裝訂，不分門類，不摘事由，更有不知附件之連帶關係，分頭亂置，漫失檢查，均應詳為指導，或帶領至上級政府參觀，以資做倣。

戊 區員之甄用——此類職員，恆因待遇不優，人才難得，每多濫竽充數，以致區政前途，諸多窒礙；亟應改由區長事先倍舉其數，呈送縣府擇尤錄用；事後嚴加懲獎，以勵事功。

己 區務常會之改革——此類會議，本宜召集本區全體保長舉行，但有因路遠或風雨，不能一致出席者，若照保甲規約條例，必須處罰。恐於事實上，不無困難。茲擬改由保聯主任出席，保長暫免。庶人數少而事實上易於做到。但常會如此，其他特別會議，不在此例。

庚 附錄行營頒行各縣分區設置辦法大綱

二十三年冬，蔣委員長南昌行營，爲修正剿匪省分各縣區公所及區辦公處之職掌名稱，並充實其組織，俾能協助縣長增進行政效率起見，特頒行剿匪各縣分區設置辦法大綱，所以應環境需要也。特錄如次：

「第一條」南昌行營，爲修正剿匪省分各縣區公所或區辦公處之職掌名稱，並充實其組織，俾確能協助縣長增進縣政效率起見，特製定本大綱。「第二條」各縣政府，應依其轄境面積，地形，戶口，交通，經濟狀況，人民習慣，酌劃縣屬爲若干區；但不得多於六區，少於二區。前項區劃，應繪圖列說，呈由該管行政督察專員公署，核轉省政府審定。「第三條」各區名稱以數字定之。「第四條」區設區署於區內適中或交通便利地點，定名爲某縣第幾區區署，縣政府所在地之區署，得附設於縣政府內。區長區員，並得派縣政府之職員兼任之。「第五條」區署設區長一人，承縣長之命辦理左列各事項：（一）監督指揮所屬區員雇員，暨區內保甲，壯丁隊，或剿共義勇隊人員，執行其職務。駐在區內之保安隊，遇有必要時，亦得指揮之。（二）依保甲條例，民團整理條例，各省保安制度改進大綱，及其他民衆組織之法規，組織訓練區內之民衆。（三）宣達區內奉飭遵行之法令及調查報告區內各種情況。（四）依農村合作社條例，保護區內各種合作社，並指導其社務業務之進行。（五）監督指揮區內小學校之普遍設立。（六）監督指導區內農林水利之改進。（七）輔助縣長執行區內戶口調查，土地清丈，工役分配，及其他衛生公安交通暨一切應辦之縣政。「第六條」區署得設區員二人至四人，協助區長處理一切事務；或警察



者一人派充本區巡官外，其餘區員，應就具有教育合作或農林學識之經驗者，分別選充，其在祇設區員二人或三人之區署，不及分別選充時，應就略有兼長者選充之。「第七條」區署得設書記一人，助理書記一人，錄事二人，承區長區員之命，撰擬繕寫文書及襄理區署事務，設區丁二人或三人，承辦一切雜務。「第八條」區長區員，以年滿二十五歲以下，具有左列資格之一，而經省政府重加甄別審查認為合格者，特設區政訓練班，施以三個月之區政及軍事訓練後，依其畢業之成績，分別區長區員兩種造冊分發各縣候選：（一）各省地方政務研究會，或縣政研究會會員之及格者，（二）豫鄂皖三省剿匪總司令部核定預保縣長之合格者，（三）候選公務員考試或普通高等文官考試及格者，（四）曾在專科以上學校畢業，而服務遠政軍各機關滿一年以上者，（五）曾在中等學校畢業，而服務黨政軍各機關或法定人民團體滿二年以上，確有成績者，（六）曾受區長之訓練畢業者。合於前項第一二三各款之資格者，得免受區長訓練，合於第四款資格而係專習軍警教育合作與農林等科者，得免受區長訓練，但現行各項重要法令，仍應加以一個月之講習。「第九條」區長區員之任用，依左列程序行之，（一）區長由縣長就前條候選區長名冊遴荐省政府委任之，但應迴避本縣原籍，（二）區員由區長就前條候選區員名冊中遴荐縣長核委，彙報省政府分交各主管機關備案，省縣政府對於呈請核委之區長區員人選，認為不適當時，得予駁回，另飭遴荐或指名選令委派之。「第十條」有左列情形之一者，不得任區長區員：（一）有危害民國行為，曾受處刑之宣告者，（二）褫奪公權尚未復權者，（三）曾為赤匪脅從雖邀罪悔過自新，而尚在察看管

東期內者，(四)虧空地方團體或機關之公款尚未清償者，(五)吸食鴉片或代用品者，(六)心神喪失，不堪任事者。」「第十一條」區長任期，定為三年，非受懲戒處分，不得撤換，但在第一年之試署期中，認為成績不良，或不勝任者，不在此限。」「第十二條」區署處理事務情形，該管縣長應依左列各項之規定，隨時親往或分區派員巡視之，三個月內，每區至少必須巡視一次：(一)區長區員是否勤慎供職，(二)區內承辦各項政務所應依據之法規命令及其進行方法，是否明瞭，有無成績，(三)區長區員，是否得區內民衆之信仰，(四)區署文書及物品之整理是否得當，區內必應週知之法令，曾否宣達，其宣達之方法，是否得宜，(五)經費是否應法征收及收支能否適合，有無侵蝕竊擾情形，(六)區內保甲團隊人員，輔助區長執行職務，是否得力，(七)區內戶口調查，是否確實，戶籍登記，是否周密，保甲及壯丁或割共義務隊之編組，是否健全，自衛力量，是否充實，能否運用，(八)區內自衛設備，及警戒佈置，是否適宜，(九)區內農村，曾否普遍設立各種合作社，其社務業務之指導保護，是否適當，(十)區內小學及民衆教育，曾否普及，其推廣指區工作，是否適宜，(十一)區內農林水利，是否改進，(十二)區內土地清丈曾否實行，工役分配，是否適當，(十三)其他必須視察調查之事項。前項各款巡視之情形，及對於區長區員加以告誡嘉獎或其他之處分，各縣長應於每次各區巡視完畢後，彙編巡視報告書，呈由該管行政督察專員公署轉呈省政府查核。」「第十三條」區署處理之情形，該管縣長應隨時定期召集區長或代表區長之區員，到縣政府所在地，就各該區署承辦各事務區內各情形，及其他必要事項，分別加以考詢，每隔一月，至少必須舉行一次，但依

前條之規定，本月定爲預輪往各區巡視之期，則本次考詢得行停止，或於巡視期半月以前舉行之，前項考詢，應由縣長親行，但縣政府所屬各科之主管事務，亦得由各主管科長行之，各就主管事務之進行，促其注意，相與協議，並得指定與有關係之職員爲之說明。「第十四條」依前條規定加以考詢或促其注意，或與之協議各事項，應筆錄要領，編爲考詢錄，每次由縣長呈由該管行政督察專員公署轉呈省政府查核。「第十五條」各區應行興辦之事務，須遵照新頒法令實行，或現行法令各區尙未盡明瞭者，縣長應定期召集各區長區員，到縣政府所在地開講習會，就所頒法令之意義，辦理之程序，及其他必應練習之實務，分別講習之，務使澈底了解，確切遵行。「第十六條」區長任職至三年以上，經縣政府考核成績，認爲優異者，應呈報該管行政督察專員公署，核轉省政府審定。凡已取得縣長資格者，卽儘先任用；未取得縣長資格者，卽以縣長存記任用。區員任職二年以上，經縣政府考核成績，認爲優良者，得以區長存記，列入區長候選名冊中，儘先任用。前項區長區員，如有異常勞績，爲全省之最優越者，雖未滿任職年限，亦得特拔升用。「第十七條」區長薪俸暫定支給委任七級至委任四級；區員薪給暫定支給雇員薪給至委任五級，均得定期予以進級。「第十八條」區署最低經費，暫分甲乙丙三種，如附表之規定，除附設縣政府之區署，兼職者不得兼薪外，餘均由各縣政府依縣分之等次，暨各區地方之情形任擇一種，依照編制，列爲縣預算之一部，依次呈經該管行政督察專員公署核轉省政府核定後，由縣政府就地地方經費項下支給之，如有不敷，得由省庫補助，在該縣應解省稅內坐支抵解，非特經呈報省政府核准，不得向縣區內自

行征收。「第十九條」區署由縣政府呈請省政府刊發木質鈐記一顆，以昭信守。文曰某縣第幾區區署鈐記其尺度式樣，依照印信條例委任職之規定。「第二十條」爲保管區有款產及調解區民糾紛起見，得於區署附設區有款產保管委員會及區民調解委員會，遇有必要時，亦得組織其他委員會以促區務之進行，其一切組織規程，由區長擬呈縣政府核定施行。「第二十一條」本大綱施行細則由各省自定之。「第二十二條」本大綱公布後，自奉令之日起，各該省應將各縣現設之區公所，或區辦公處分爲三期，遵照本大綱分別改組，每期四個月，限於一年以內完成之。各省中如有向未設置區公所或區辦事處之縣分，應即分區設置，逕依本大綱辦理。「第二十三條」依本大綱改設區署後豫鄂皖三省剿匪總司令部，頒佈之剿匪區內各縣區公所組織條例，及江西各省各縣區辦公處組織暫行條例，均即廢止。「第二十四條」凡施行本大綱之省分，其他普通法令，有與本大綱相類似者，均暫緩施行，但不相抵觸之自治法規仍得適用。「第二十五條」本大綱暫於湖北、河南、安徽、江西、福建等剿匪省分施行之。其他各省，如認爲有參照本大綱實行分區設置之必要者，應呈請行政院核准。

附各縣區署甲乙丙三種編制暨每月最低經費表

項別	支			數	說	明
	甲種	乙種	丙種			

區長	區員	書記	助理書記	區丁	辦公費	合計
六〇元	二七〇・	三五・	五二・	二四・	五〇・	一二九一元
六〇元	一三〇・	三五・	三二・	二四・	四五・	三二六元
六〇元	八〇・	三五・	三二・	一六・	四〇・	二六三元
一員	甲種區設區員四人月支五十元者一人支四十元者二人 乙種區設區員三人月支五十元者一人支四十元者二人 丙種區設區員二人月各支四十元	一員	甲種區設助理書記一人月支二十元錄事二人月各支十六元 乙丙兩種區不設助理書記統設錄事二人月各支十六元	甲乙兩種區均設區丁三人 丙種區設二人月各支八元		

第五節 關於區長者

甲 區長之選任與考核——區長人選，照例以資格及考核兩種方法擇任。但平時不先儲才，以備需用，勢必臨渴掘井，羅致維艱。今爲未雨綢繆之計，須就各該縣組設區政研究班，每半年辦理一期（三個月畢業）。以該縣所轄區數，加倍選就資格相當者若干人，送縣訓練，畢業後給以證書。如逢區長員出缺，則按其成績儘先揆次委用。庶幾人才輩出，區政之治理可臻。最好如江西之例，由省政府設區長訓練班，嚴定受訓資格，加以半年之嚴格訓練，然後據其學績，以爲任用之標準，其辦法較爲具體。

乙 區長出巡之規定——區長事務繁重，往往巡視不能普遍。以所轄保數太多，巡視一週，非一兩月不能竣事。最好每兩月中巡視保聯辦公處一次，并挨次出席各保聯會議。每半年巡視保甲一次，并考核各保甲長辦事成績，加具考語，列表具報。縣府分別獎懲，以策來茲。至有特別事故發生時，區長即應儘先巡視，實行抽巡，藉明真相，免生隔閡。

丙 區長威信之維持——區辦公處爲親民之機關，往往因人民不明區長地位，無論民刑案件，類多投訴。區長爲息事寧人，免除民衆訟累起見，恆徇情予以受理。倘或處理失常，致被控於法院，而與人民對簿，甚或受刑事處分。此固咎由自取，然亦因愛民而致，若傳所謂「我之懷矣，自貽伊戚」之失。果無別情，上級政府，對此亦應本「觀過知仁」之例，而曲爲愛護，以保其威信，而利保甲之進展。法宜設「區事調解委員會」，以解決民間之糾紛，而除人民之訟累。並藉以維持區長之尊嚴，提高其威信。保甲前途，實利賴之。

## 第六節 關於保聯者

甲 保聯之設置問題——現制保聯主任，爲一虛級。但事實上保聯已形成一較有力量之階級，承上啓下，便利滋多。在多數保聯主任，每不願兼任保長，然在江西爲法令限制，此事聚訟盈庭，難明利害，各地將來興辦保甲，應就地方情勢，切實研究，編者之意仍以單獨設置爲宜。

乙 保聯之歸併問題——按保甲條例第二十二條規定，係一鄉或一鎮之中，住戶過多，業已編成二保以上時，得由各保共設保長聯合辦公處，互推保長一人爲主任。而江西保安處命令，則規定每區保聯辦公處，不得超過四個。是該條（二十二條）之規定，已不適用，而須修正。但既以全區不得過四個爲原則，則其所設聯保數，自不僅二保以上，亟應根據第四條第三款六戶以上之原則，改定六保以上，以便不足法定之保聯，可就近歸併其他之保聯，以節糜費。

丙 保聯權限之規定——保聯辦公處，在區與保之間，政府已認其爲承上啓下之機關，且其階級，似亦略定高於保長一級。而事實上保聯主任，亦以上級自居。但保甲條例，對其職權，並無明文規定，似嫌不備，而易使其濫權濫職，殊於保甲進展至有妨礙。亟應就現行事實，改定爲區與保間之連續機關而并定其權限。

丁 保聯主任之產生與任期——保聯主任產生，在保甲條例二十二條規定，係由所聯保長互推。是該保

聯所聯保長，皆有被推爲主任之權；但條文未規定任期，應改定爲任期一年，得連舉連任，以昭平允。

戊 保聯辦公經費之規定——保聯辦公經費，按江西各縣保甲經費統籌收支辦法規定不得超過十八元。同時江西民政廳命令，又准酌量增加，但是尙未得實際需要概數。查保聯辦公處組織，有大小之分，大者至三四十保，小者僅二三保，即改定後，亦不過六保。若大小平均支酌經費，未免畸輕畸重。茲就實際需要分級支配如下表。

各縣保聯辦公處經費分級支給表

級別	經費		概數	書記公丁		費公辦	費食伙	計總	備考
	所	聯保分		員額	津貼				
第一級	二十六保以上	一	一	六	二	六	每人每日	一八	上項統計伙食在
第二級	十六保至廿五保	一	一	六	一	五	至多	一四	外上項伙食只保
第三級	六保至十五保	一	一	六	一	四	不得	一三	書記支給除常會
							過一		及奉令召開全會
							角五		不給上項伙食

上表所列各級經費數，每屆月終，保聯主任須遵照保甲條例二十五條之規定，編造決算書連同各單據呈由區長彙轉報縣長查核，同時並開列清單在公告處張貼公布。



己 保聯書記宜長駐辦公——各處保聯書記，不常駐處內，往往發生臨時要務時，如主任他出，無人接洽。亟宜規定每日辦公時間：上午八時至十二時；下午一時至五時。如能長日在處更妙。

庚 保聯辦公處設備規定——保聯辦公處設備，應以區辦公處（見前）為標準，不過在表冊方面，各有應用不同。

辛 保聯常會——保聯常會，各縣原無規定。於政令宣達及推行，極有妨礙。且各保每因無甚要公，往往過兩三月中，不開一會。即使開會，又或因路遠天癩，或各保長本身有事缺席，致此項常會，總以不足法定人數流會。茲擬妥為規定，每月應於望日舉行一次，其有與區務常會或保甲常會衝突時，則以次順延。至開會時伙食，每日每人不得過一角五分，准於保聯經費項下開支。以出席之保甲長或書記為限。並以每月常會，及奉令召集之特別會議為限，餘不為例。如此，政令推行，庶不停滯。

壬 保聯訓練經費——保聯訓練，為救濟保聯主任知識饑荒重要工作。每年春季由縣長召集全縣保聯主任受訓一次，以兩星期為限。至膳宿費，實消實報，由保甲經費項下開支。贛東數縣，行之已有成效。

## 第七節 關於保甲長者

一 保甲長選任與輪充——保甲長原定由甲長戶長公推。但因事務繁劇，責任甚重，兼之純盡義務，故在

匪區與非匪區地方，凡具有相當能力而孚衆望之公正人士，咸畏縮不前，或既充當，每潔身勇退，地方士劣，痞棍乘機而起，百計鑽營；或推諉到一般目不識丁的農民身上，致糾紛疊出，弊竇層見。倘不加糾正，保甲前途，寧堪設想！亟須慎重選任，由區長就保內選擇富有能力而孚衆望之公正士紳三人，備具簡明履歷，并註明性行能力，若由縣擇委。甲長則由保長就甲內選擇相當能力之公正三人，備具略歷，註明性行能力，呈由區長擇一委任。如保甲長委定，有藉故不就者，即按保甲條例（二十七條第六款）科罰。又鄉間保長，對上常常匿報，致名冊內保長之姓名，恆與實際不符。在個人意見，宜擇鄉間優秀分子，皆得到辦事機會，等於無形受訓，不妨輪充（鄉中常有此例）與其一人獨霸，寧可更調頻繁，足起比較競爭，於事實較有裨益。

二 保甲長任用權宜辦法——保長人選，以年富力強，精明廉潔，勇敢有爲之士爲最上乘！然在事實上，此種賢能兼全之人才難得，即得亦薄而不爲。即願充當，或以辦事操切，未必能孚衆望。故現在各保保長，多係富有德望之老翁充當，以其齒德俱長，足以領導羣衆。但此類人腦筋陳腐，精神勇氣，兩感缺乏，對於村治，無力推行，一味延擱，保甲之不易推進，此爲最大病根！救濟之法，祇有在保甲條例中，以明文規定，甲長採前一種人充之，保長採後一種人充之。或逕行規定，甲長年齡，限定三十歲以下。庶使下層工作，得以推動，而保長不過總其成而已。雖無勇氣，亦無妨礙。

三 甲保辦公處之設備——保甲辦公處設備，關係保甲精神，至爲重要。但政府因查考不易，聽其自然，致



上表列經費，保長須於月終將本保收支數照保甲條例二十五條規定，造具收支賬目清冊，連同單據，呈由區長彙核轉報縣長查核；同時並開列清單，在公告處公布。

五 保甲經費統籌與限制——保甲經費原以地方祠產或其他公款移撥，及不動產典賣，介紹費，抽收一半官中費，充作辦公等費，大都訂入規約。但江西各縣保甲經費統籌收支辦法，現改由戶分等抽收。此項原有經費，似不能停止，以觸法令，而被侵蝕。惟就實際論，保甲事務日繁，用費漸加，決非少數幾元辦公費可供給，前項原定經費，應改為保甲預備費，以完成保甲一切特殊事務之用，由保甲長抽收公存於殷實商號或戶主，按月計息，非經保甲會議指定用途，不得提撥；同時并規定保甲長私收侵蝕，以侵吞公款論罪。

六 保甲會議之取締——保甲會議，關係保甲推進，至為重要。必須由政府規定常會次數，并日期；至時開會，既可訓練保甲長集會常識，又可藉此推行政令，以每月開會二次，於朔望日舉行為最妥。以吾國農村人民，積習相承，沿用廢曆，若於朔望日開會，保甲長必易記憶；但此種規定，須由上級政府，以法令定之，庶能表現嚴重。又保甲會議，雖有議決案之宣示，然強半係保長或聯保主任，私行擬造。亟應由政府頒定保聯及保甲會議規則，使之遵守；同時并由縣長區長區員，或縣保甲專員，隨時巡視指導，務使趨重實際，養成有紀律之風。

七 保甲長之訓練辦法——保甲長受訓案，雖政府一再籌辦，知為常務之急；但各縣經濟狀況不同，或防務吃緊，多未舉辦。然事實上，各縣保甲長，大都濫竽充數，毫無知識，非從速訓練，不足以推進保甲。茲就匪區非匪區訓練保甲實際可能辦法，設計如次：

甲 縣政府每年秋季成立保長講習會。將全縣保長，分四期訓練，每期以召集每區各保聯所轄保長四分之一出席為準。

乙 每期訓練期間，以兩星期為滿期，續辦後期，四期辦畢，始得撤銷。

丙 講習會會長，由縣長兼任。中分教務事務兩項，各設主任一人，以專責成。講師以縣長，科長，秘書，縣保甲專員，黨務人員，財政，教育，建設各局局長，或技士等擔任之，不支俸馬津貼；惟主任一職，酬以相當俸給。

丁 講習時間，以每日上午八時至十二時；下午一時至五時止。

戊 講習科目以下列各項為準：

- (1) 保甲要義。
- (2) 保甲長地位與責任。
- (3) 保甲規約。
- (4) 保甲條例。
- (5) 保甲編組程序。
- (6) 劃共義勇隊編組，訓練，指導，調遣，要旨，及防剿方略。
- (7) 封鎖政策綱要。
- (8) 會計常識。
- (9) 造林。
- (10) 修堤。
- (11) 築路。
- (12) 農村合作社組織與運用。
- (13) 三民主義。
- (14) 民權初步。
- (15) 民衆教育與保學辦法。
- (16) 新生活要旨。
- (17) 保甲長人格修養。
- (18) 自治要義。
- (19) 軍事訓練。
- (20) 名人講演等科，均以兩星

期內講完。同時須於講習期舉測驗，以覘成績。

己 保長赴縣受訓，其職務由區長指定甲長代理，以免有疏職務。

庚 保長赴縣受訓，其膳宿費及講習所用紙張印刷等費，由縣政府就保甲預備費項下開支；其舟車費則

視路之遠近，由保長報由縣財委會或財政局彙核轉呈縣府核准，於保甲預備費項下扣支。

辛 甲長訓練，除由保長常會或利用其他時間講習外，仍須由區長及外勤區員於巡視時，召集甲長開會訓練之，其講習科目與保長同。

按上述保甲長訓練辦法，係指保甲幹部訓練而言；茲作進一步之研究，覺尚有普遍宣傳訓練，暨一保甲講習會二種，分述如次：

一、普遍宣傳訓練——法將保甲條例要旨，與人民相互關係之點，編成白話歌謠，呈在鄉村通衢壁牆上，使民衆觸目驚心。保甲負責人員，及知識分子，即可利用機會，實地講解，無形中收普遍訓練功效。

二、開保甲講習會——照保甲條例，每區於辦理保甲之初，應召集本區保甲長，開講習會，講授保甲精義，作具體的訓練，其時縣長任精神講話，始為有效辦法。

八 保甲長地位之提高——保甲長人多賤視，或要拘傳，或朴答頻加，致優秀分子，咸畏縮不任，殊於保甲進展上有礙；亟應加限制，非犯軍法，檢舉有據，不得用刑。非貽誤職務，認明實在，經令知後，規避不到者，不得拘傳。

同時須提高地位，使樂於從事，倘具成績，尤必從優給獎，或加秩進級，較近情理。

九 保甲成績之比賽辦法——保甲長職務，多勉強擔任，倘不設法引起其辦事興味，必致萎靡不振，愈趨愈下。最好由政府規定比賽法，確定錦標，如保甲長辦事有良好成績，除給予獎金外，儘先以保聯主任存記等辦法，引起其競爭心。至比賽期，以每年各區舉行一次，或二次。由縣政府規定期間，但須在評定考成前三月施行。其比賽結果，即以區長呈報之保聯主任，及保甲長考成表，暨縣保甲視察專員日報表，為考核根據。倘縣視察專員，不能於比賽期內視察完畢，得由縣長加派職員，或地方有保甲經驗公正紳協助。其協助旅費，由保甲預備費項下開支。

十 模範保甲法——保甲長恆因知識淺陋，經驗毫無，對於保甲事項，不知計劃辦理。縱使三令五申，嚴切告誡，亦惟有甘受處分而已。區長又事務煩劇，無暇督責，致日趨怠惰，終無起色。糾正之法，須就區辦公處附近之一保，劃為模範保，所有該保區內一切設施，概由區辦公處按照法令規定，切實指導布置，務使盡善盡美；並將該保保長，擇優委用，厚其俸給，俾得集中人才，冀其日起有功，遇事堪為各保先導。同時將副共義勇隊及民衆，嚴切訓練，人民團體，逐一組織就緒。務使各項政令，推行完備，一切設施，足資模範。庶足借鏡，而相倣效。

十一 保甲長獎懲辦法——按保甲條例第三十四條至三十八條關於保甲長獎懲之規定頗詳盡。惟際茲地方多事之秋，潔身自好者流，每多畏縮不前，力避勞怨。地方官對於保甲長入選，是純任自然，一聽士劣之濫

等。甚或故假權衡，致使壟斷鄉曲，魚肉鄉民，而保甲遂演成苛細病民之政。如某地專員行政操切，認保甲長爲個人股肱不貳之臣，倘有控告，卽認破壞保甲，予以嚴刑，地方因而側目，保甲長得便私圖。試舉一例，以概其餘：去冬奉令舉辦積穀，保甲長事權在握，乃狐假虎威，比戶索勒，毋令漏網；甚或賄賂公行，富者田連阡陌，而粒米不輸；弱者無一隴之植，而要求不遑，必勒撥石之儲，因之避地失業，比比皆是。又或收款而虛其據，折價而增其成，弊端百出，不勝悉數。卽使舉發，反深文周納，坐以誣告之條。此類保甲，惟有嚴密取締，予以相當之懲戒，使民衆與保甲，不致分爲兩歧，或處利害相反地位，庶幾乎可。

又地方果有賢達之士，擔任保甲長，行政官尤宜虛心禮貌，提高其身分位置，使一般保甲長，知自身任重道遠，不似過去保甲正，鄉地保「爲官而役」之比。又如某地專員，因地方人士鄙視保甲長，乃先以禮聘，繼以勸導，終以強迫，未始非延攬之一道。況據「保甲條例第十七條」有司者對於保甲長推選，亦有參與之餘地，非絕對戶舉甲推也。昔賢呂心吾之辦理保甲，遇有碩德重望，能盡職責，堪爲矜式之保甲長，往往鼓樂喧送，懸彩題額，藉示優異，以資觀感。要之獎勸之道，不拘一格，或重名譽，得精神之恩藉；或偏功利，享物質之報酬。惟在有司者之妙用何如耳！

## 第八節 關於保甲上一般問題



一 異動登記之改進——戶口異動登記表及符號，手續麻煩，保甲長知識有限，一時難於明瞭，應改極簡單之表式，將各種情形，併爲一表：如戶口發生異動，即由甲長登記於所備之戶口異動冊（此冊即用普通條簿，只須載明事實，不必表列成行。）送交保長；保長彙齊後，於月終用十行稿簿二本，訂爲循字環字。單月用循字，雙月用環字，以便週轉，同時并奉頒之簡單表式，用鉛筆依式繪於簿內，而將各甲長所報戶口異動事實，逐一查明填載簿內，送呈區辦公處查核；區辦公處接到是項登記簿後，即交由戶籍員逐一查實，記載於戶口冊，同時並彙齊列表呈報縣府查核備案。其異動登記簿經區辦公處審核後，即送各保聯辦公處接收，轉發各保應用。但各保聯辦公處接到該項簿後，亦須將各保戶口異動情形，記載於戶口冊，及異動登記簿後，始行轉發。如各保異動登記簿所載異動情形，有不翔實或不合式時，戶籍員得就其簿內登記欄簽條糾正。倘無法糾正，必須復查，始能明瞭時，戶籍員得親往復查之。

復次：按吾國鄉間人民，知識幼稚，不識文字。故保甲長填註戶口異動表時，對於書寫姓名，計算數目，每感覺困難，遂致求人代筆。其延遲遺漏之弊，不問可知。茲爲矯正此弊計，特擬定戶口生死嫁娶各種最簡易符號，俾能一目了然。並另訂甲長及保長戶口異動報告表式兩種，俾使分別依照填註。

1 甲長戶口異動報告表——此表悉用簡易符號填註。例如一正戶即填一△，一附戶填一△，十正戶填△△，十附戶填△△。一口填□，十口填田，出生畫○，死亡畫×，男加一點於○之上。女則否。娶畫十，嫁畫一。每月填

註一表報告保長。

2 保長戶口異動報告表——因保長管理十甲，每月應填戶口數目較多且繁，可准其改用鄉間最流行之碼子字填註，如「日川××」之類。每月終依據各甲長報告表彙填轉報區長。「各區長戶口異動報告表仍應依照舊例辦理。」

茲將上兩種表式附後：

這種表式，並不是法定格式，不必拘執。如果有更簡易的辦法，更為相宜。

某縣第

區第

保第

甲戶口異動報告表

年

月份

項	上月		口數	出生數	死亡數	婚姻數		遷入數
	正戶	附戶				娶	嫁	
日	△	△	□	○	×	+	—	□
符號	△	△	□	○	×	+	—	□
數	△	△	由	由	由	由	由	由
	△	△	由	由	由	由	由	由
	△	△	由	由	由	由	由	由
	△	△	由	由	由	由	由	由
	△	△	由	由	由	由	由	由
	△	△	由	由	由	由	由	由
	△	△	由	由	由	由	由	由
日								
合								
計								

△代十正戶用代十表其口他  
 一符號代一表戶或一或口代  
 十表附戶凡符號加上點者為  
 男無則為女





甲 由民政廳分期組設戶籍人員養成所，招收學員若干人，於畢業後，即分發本縣，派充各區戶籍員。其在未派工作前，須由各縣長將所派學員，編一戶口清查組，共同下鄉，挨區清查，俟全縣清查竣事，考核成績，始行分配工作。

乙 無論匪區安全區，男婦老幼，僧道船戶，概須領佩良民證。如有隱匿不領，或妄報年齡籍貫，即以通匪論。

丙 戶口冊及異動登記簿，區保甲及保聯辦公處，概須置備。如查有戶口不實，或未嘗置備上項簿冊者，保甲長保聯主任均按保甲條例二十八條懲辦。戶長以通匪論，縣長區長受處分。

丁 戶長如須遷徙至他處居住時，須經由甲長遞報區長核發遷徙證，始得遷徙，其遷徙證式樣，及施行辦法另定，最好各地一致，以便稽核。保甲長如遇有遷入戶口，必須掣驗，如有遷徙證，即將其戶口登記戶口冊，及異動登記簿，同時並將遷徙證遞報區長查核；區長據報後，即將該戶遷入情形及住居之保甲，兩復遷徙證核發機關，以資證明。倘無遷區證，保甲長應拒絕遷入。並遞報區辦公處備案。如甲長商同隱匿不報，即以貽誤職務，按保甲條例二十八條懲治。

戊 居民如須他往營生，須報甲長，遞報區長核發外出證。但必於回時繳由甲長，遞報區長註銷。如查出不繳銷者，即按保甲條例二十七條科罰。保甲長商同隱匿，或經查出，以貽誤職務論。

己 區保甲長因恐戶口不實，得於深夜舉行抽查，但區長必須會同保甲長舉行。倘查出有與戶口冊不符

時，戶長按保甲條例「二十七條」科罰。保甲長以貽誤職務論。

以上辦法，係根據農村戶口已發現之情形，而防止居民規避一切義務而定。然編組上，尚有例外之處，困難殊甚，如山陬水濱之戶口是已。查山陬水濱，與平原互異，往往三五人烟，沿山漫處，或逐水草而居。編組殊難，據條例第六條之規定，六戶以上，另立一甲；六戶以下，併入鄰近之甲，尚有紳縮餘地，若山陬水濱之戶，其間有既不足六戶，可成一甲，又無鄰近之甲，可以併編。此種特殊情形，限於地勢，祇有獨編一甲。或照條例三十三條規定，令其具聯保連坐切結，如是而已。

三 考成表之釐訂——區長，保長，甲長，保聯主任，考成條例，大多塞責，不求實際，使熱心者灰心，而敷衍者得計也。應由上級政府規定考成辦法，將區保甲長，保聯主任，應辦事項，分門別類，製為考成表，令由縣區於每年六月及十二月按平日及巡視考核成績逐項評定優劣，加具考語，記以分數，彙報廳縣，分別獎懲。但考成中須以保甲事項為主，如表中辦理保甲事項分數不及格，雖其他事項，成績最優，亦應以不及格論。

四 戶口冊與門牌之造換——戶口冊門牌，各縣因經費支絀，大率未能更換及製備，且有當編查時，僅編蓋或保之戶口冊，而於保聯及甲，並未詳載；并有異動情形變異，或原有之冊，已更改不用，其門牌又多填註不清，或年久保護不週，均已毀滅，未能補貼，此對於保甲進行，影響甚大。亟應改定每年清查，須更換一次，其編費則由保甲經費預算費項下支給。

五 保甲長一般之情弊——區保甲長對於保甲條例，及保甲規約，所定各項科罰，往往徇情不究，或罰金不報，而自吞沒；或不存儲，備不時之需。殊於保甲推進，大有妨礙。應由縣長區長隨時查察，如有保甲長或住戶違犯保甲條例，及規約所定之條，徇情不罰，或罰而吞沒其金，不即儲存呈報者，除追繳原金外，並以貽誤職務，侵吞公款論。

六 保甲書記一般之情弊——保甲書記，大都有名無實，甚至保甲長因辦公費不多，薪水毫無，因而將規定書記費，而入飽私囊；其書記一項，往往填註其私親或子姪之姓名，以圖塞責。亟應將其姓名年齡籍貫能力性行，一一列表，薦請區長委用，或當面試驗。同時由區長彙報縣府備查，以昭慎重。

七 縣長之巡視辦法——江西各縣區辦公處組織暫行條例，規定縣長每兩月中至少巡視各區辦公處一次。但縣長每因事繁責重，不能深入鄉間，按時巡視。其就近地方或蒞臨一二次者有之，其距離較遠，或交通不便者，恆付缺如，殊非實際監督之道。亟應切實糾正此種官僚氣習，或就地擇其保甲經驗學識宏富之士紳，擔任保甲視察專員，規定其俸給及旅費，代表縣長前赴各區，履行其巡視義務，逐日報告，以爲整理方案。如有錯誤，亦可立時糾正，藉收「快幹」之效。茲擬定各縣保甲視察員服務規則，錄後以供參考。

#### 各縣保甲視察員服務規則

一、視察員應深入鄉村，常在各區各保工作，不得居住城市。

二、視察員職務分左列各種

1 抽查及覆查。

2 檢閱。

3 舉行比賽。

4 指導。

5 建議。

6 報告。

三、抽查覆查事項如左：

1 區保甲及保聯辦公處設備。

2 保甲組織。

3 戶口册及門牌。

4 連坐切結。

5 保甲規約。

6 劉共義勇隊名册。



7 異動登記簿。

8 守護碉堡情形。

9 經費及保甲罰金收支狀況。

10 民間武器確數。

11 其他事項。

四、檢閱事項如左：

1 區保甲長及保聯主任辦事能力。臨時設爲假定事項，令其處理。

2 劃共義勇隊之編組及訓練。檢閱其是否合法，及成績優劣。

3 通信站之組織及運用，是否認真遵辦；組織是否適合，並交給文件，令其遞送。

4 守崗放哨情形，是否認真遵辦；動作是否合度。

五、比賽事項如左：

1 問答比賽。

2 演講比賽。

3 表冊比賽。

4 辦事比賽。

5 動作比賽；如義勇隊之集合操練，及守崗放哨動作等。

6 其他比賽。

六、以上第三第四第五各條所列事項，視察員均應隨時加以指導。

七、視察員對於保甲改進事項如有特殊見地，得隨時向縣政府建議。

八、視察員對於視察情形，應隨時填表具報縣政府查核。

九、視察員工作時，如發生阻擾及其他障礙時，得函各區辦公處及縣保安隊、公安局協助；但須立即呈報

縣府備案。

十、視察員除本規則所定職務外；不得干涉地方民刑訴訟及其他政務。

十一、視察員於工作時，如發現保甲長及保聯主任，確有不堪勝任，而又事機迫切，急待解決；得先行召集保

甲長戶長另行改推。但應立即敘明理由，函由區長轉報縣府加給委任。

十二、本規則自公布日施行。

八 保甲法令不宜紛更——凡行一法，欲民間之家喻戶曉，須經長期之宣傳與倡導，始能風行無阻。保甲條例，自施行以來，雖未有若何之變更；而關於經費、訓練等事，章則疊出不窮，每每甲地與乙地互異，甲縣與乙縣

不同，似此殊非整齊劃一之道，極應加意改進。

九 連坐法之改進——連坐切結及保甲條例所載「赤匪」字樣，未免過於呆板；倘遇匪盜案，或反革命案，難免發生疑義，亟應更改為「盜匪」或「反革命」字樣，方為概括。

#### 十 保甲規約與條例改進四點：

子 保甲規約，只限於本保人民遵守，係一缺點，亟應規定，外來人民，或外籍人民，均須受規約的拘束，方昭治外法權。

丑 條例文字應改為語體，或多印單行小冊子盡量解釋，散發民間，俾便明瞭。

寅 關於保甲一切文告，均限用語體。

卯 保甲條例上，對於召集保甲會議，無故缺席者，並未規定處罰，係大缺點，亟應規定罰條。

#### 十一 縣長區長之誦弊與救濟——民國二十二年所頒之各縣完成保甲制度限期進展表，規定之巡視

考詢，講習，查覆，抽查，異動登記各項，均在三個月內限期進展之列。但現在保甲完成，已過週年，而上列之巡視報告，考詢錄，講習報告，抽查日記，異動登記等紙上工夫，均未一一做到。固然是各縣縣長和區長，各有辦事之精神，不拘於辦事之形式上推敲；而其任事之無計劃，無統計，不能切實深入民間，負責監督指導，實為當今縣長與區長之一般通病。商君有言：「凡民可與樂成，難與慮始。」吾國的國民性，大抵然也。民智未開，任何民治良規，

大都跳不出官治的窠臼，保甲又何獨不然。鄙見以爲保甲上之一切設施，苟無統治階級，若縣長與區長，從旁監督指揮，一般民衆，當然抱「多一事不如少一事」之觀念，得過且過，敷衍延捱。亟宜將縣長區長辦理保甲考成條例，嚴爲編訂；縣長每月應巡察各區，或擇其聲名素壞者，加以抽查；區長更應不時深入民衆，以平民態度，實施指導監視。此外尤應注意於保甲會議之召集，使經緯萬端，都歸納會議之下，策劃進行，養成民衆自動能力，爲試用行使四權之初步。縣長區長尤宜將巡察概況，及推行工作之結果，彙報上級政府；而上級政府，立時嚴予審核，列爲考成，以資獎進；並應隨時遴委妥員，稽其實際，互相鞭策。如是上下維繫，一絲不漏，人盡其材，材盡其用，保甲政令當易計日奏功。又述者據雲南行政官任用條例，關於提高村長資格，樹求名於野之風聲，使向之「爭名於朝，一蘊釀政爭之一切惡化分子，一體轉變觀念，而提供其才智學識於下層工作之一途，尤爲現時辦理保甲，釐訂考成上必要之參證，爰摘錄一二，以資倣效。

#### 雲南行政官任用條例（節錄）

第二條：縣長以具有左列各款資格之一者任用之。

三、縣長以下之縣行政官，及市村長中成績優異，經保薦考試合格，以縣長註冊，給有憑照者。

第三條：行政委員以具有左列各款資格之一者任用之。

三、縣長以下之行政官，及市村長中成績優異，經保薦考試合格，以行政委員註冊，給有憑照者。

第四條：分治員以具有左列各項資格之一者任用之。

三、縣長以下之行政官，及市村長中成績優異，經保薦考試合格，以分治員註冊，給有憑照者。

第五條：縣佐以具有左列各款資格之一者任用之。

三、縣長以下之行政官，及市村長中成績優異者，經保薦考試合格，以縣佐註冊，給有憑照者。

上述行政官任用等條例，均參有「市村長中成績優異」一款，自足提高辦理市村政人員之資格與待遇，使之鼓舞圖功，提供其聰明才智於市村政工作之一途。現在上級政府，對於辦理保甲人員，若區長，若保甲長，果均照此條例，詳加規畫而傲行之，以爲考成之標準；則辦理保甲人員，資格提高，待遇優異，自必竭其聰明才智，以赴事功，而保甲之政，亦必推行盡善，行見社會之進化無已，民治之基礎永固，民族國家前途，實利賴之。

十二 編制之活用：「各地人口，密度不齊，區域大小，固不一致，在歷史上，各有其風俗習慣，與編制大有關係。查修正保甲條例第三條「保長之編制以戶爲單位，戶立戶長；十戶爲甲，甲設甲長；十甲爲保，保設保長。」第四條第三項「編餘之戶，不滿一甲者，六戶以上，得自立一甲，五戶以下，附入他甲，編餘之甲，不滿一保者，六甲以上，得自立一保，五甲以下，附入他保。」根據上項條例，是編制保甲，附編餘之戶略有加減，其他均以「十」進爲限，未免過於呆板，以致人口區域，不能與其風俗習慣，適相符合，是以對於編制一項，宜有活動地步。按修正縣組織法，關於區鄉鎮之組織，載稱：「每區以十鄉鎮至五十鄉鎮組成之。」「凡縣內百戶以上之村莊爲鄉，百戶以

上之街市地方爲鎮，鄉村不得超過千戶」是區之編制有十至五十之伸縮地步；鄉鎮之編制有百至千之伸縮地步；蓋我國之歷史習慣，鄉土觀念最深，依其習慣，民衆自易順從；逆其習慣，民衆必多隔閡；故政府應一面示以標準，使在一個制度之下，有整齊劃一之觀；一面寬其限制，使在一個範圍之內，仍有自由伸縮之地。蓋純以民衆之意想爲意想，所謂「因利乘便」是也。編制保甲，與劃分自治，事同一律，似宜仿照修正縣組織法，將編制保甲數目，寬其限度，俾人口疏密，地段大小，各得依其歷史上風俗習慣而定。

十三 參用免役法——年來厲行清剿，所有輸送，嚮導，偵探，建築各差，多係役使勞苦民衆。所謂長衫階級，反落得偷閒擺脫，實爲不平之尤。考宋熙寧時，曾因歷朝差役之繁，試行免役法，計民貧富，分五等輸錢，名免役錢。若官戶，女戶，寺觀，單丁，未等第輸錢，名助役錢。凡輸錢先定明若縣應用贖值多少，隨戶等均取贖值。又增取二分以備水旱欠闕，謂之免役寬剩錢。用其錢募人代役，人人稱便。現在推行保甲，似宜參用其法。凡保甲內未供役使之民衆，均應先期按等出錢，臨時分別給予役使者相當贖值，用代免役，以免貧富勞逸不均之弊。

十四 應與保衛團分工——先舉二例說明：遼清會國藩，辦理團練，最有成效。除練勇而外，仍使各縣各鄉村舉辦團練。其辦法有二：一、團而不練，二、團而又練。即「尙在生產」與「不在生產」之意。現在之保甲制度，民衆有事調動，無事歸田，武器訓練，兩俱缺乏，平素各有職業，就是團的組織，所謂「尙在生產」。現行保衛之制，團丁有事禦侮，無事歸伍，武器訓練，均屬充分，當兵即是職業，就是團而又練。所謂「不在生產」。故保衛團方面，可

令其實際擔任作戰；保甲方面，只宜分配於協助防剿任務，不須直接驅之戰役，以期與保衛團分工合作，各適其用。任務既分，民衆權衡利害輕重，當有日趨歸嚮之勢。

## 第九節 關於壯丁方面

甲 實際訓練標準——壯丁受訓，爲保中最大問題。然查江西，除匪區縣分，因軍隊督促，已切實辦理，具有成績外，餘率有名無實。推原其故，由於經費，人才，兩感缺乏，加以民智未開，懼充兵役所致，若欲切實辦理，必須首籌經費，次擴大宣傳，然後選擇軍事人才，從而訓練，自可事半功倍。茲就實際需要，規定訓練辦法如次：

一 壯丁訓練，須於每年冬季，或孟春時候舉行，免荒農事。

二 各甲壯丁受訓，宜定每五日或一星期，舉行一次，均從午後二時起至五時止。

三 初次訓練，將政訓時間延長，使壯丁了解訓練意義，不致有當兵之誤會，再切實從事軍訓。

四 訓練人員，即以縣保安隊分隊長或班長，及區辦公處外勤區員之有軍事政治常識者擔任。如該區無分防團隊，或有而無暇及此，即由縣另派其他人員擔任。

五 訓練人員，由縣酌量最低限度之津貼，同時並規定獎懲辦法，如成績優良者，由縣給予獎金，以資鼓勵。

六 開始訓練時，主持者須將軍事政治訓練進度，及分配各保受訓日期，先行列表報縣備案；同時逐日將

訓練情形呈核。

七 訓練人員，如語言不通俗，致受訓壯丁不能了解時，區長應加派本地人員翻譯；但訓練人員，最好以能通方言者爲上乘。

八 訓練畢時，由縣長挨區舉行大檢閱，（或聯合幾區行之。）以觀成績。

九 訓練應用各項表冊課程印刷物及宣傳品，由縣印製，發給各受訓人應用。

十 訓練所用津貼獎金及印刷紙張等費，酌於保甲經費預備費項下撙節開支。

以上辦法，係觀察各縣實際情形而定；照此行事，既可節省經費，又可立時舉行。必俟訓育軍事政治各項人才畢集，始行舉辦。試問河清人壽，焉能久俟。過去所以遷延貽誤，大率坐是。

乙 壯丁武術之教練——處現代社會環境之下，保甲中所有壯丁隊，非有相當自衛武力，實不足防匪患。但近來農村經濟破產，受匪共之蹂躪痛苦，不可名狀。使壯丁各購槍枝自衛，試問緣木求魚，何能做到？若僅團而不練，又非禦侮至計。處今講求地方自衛，訓練民衆之秋，政府既已規定，改用刀矛鳥銃等爲武器，使之教練純熟，同時極應由縣長選擇國術專家，就所屬區域，組織國術分館，挨戶教練壯丁拳術，以及刀劍射擊之屬，以發展吾國固有武技；縱乏槍枝，亦可禦侮，計無善於此者。

丙 壯丁隊之義務——農村人民，對於所負義務。大都觀望徘徊，絕無爭先恐後之勇氣；壯丁隊何莫不然。



查壯丁所負之義務甚繁，若守碉、護路、放哨、守崗等工作，均爲應盡之義務。惟必攤派均勻，督促嚴厲，方肯勉強從事。此二種通病，無地不然。應責令區保甲長及保聯主任，將全區各保要隘、通衢及沿公路，均設哨望，如無碉堡者，（卽守墩哨）卽搭蓋哨棚，守哨所，同時將全區壯丁各小隊，就其路程遠近，分配服務，使其義務平均，不致有彼逸此勞之弊。各區已經分配後，須繪具圖說，列表呈報縣府，以便按哨稽核，而資考核。

丁 壯丁隊應編訂規則——修正保甲條例二十一條載云：「保長甲長……得將保甲內，二十歲以上，四十歲以下之壯丁，編成壯丁隊，由保甲長督率分任訓練之。」其督練方法，未經規定，將使人人而役之，時時而役之，似非調節民力之道。查保甲之制，導源於周之邱甸，周官小司徒：「上地家七人，可任也；中地家六人，可任也；下地家五人，可任也；若家二人，此編定之制也。」

又司馬法：「地方一里爲井，四井爲邑，四邑爲邱，四邱爲甸，甸有戎馬四匹，兵車一乘，牛十二頭，甲士三人，卒七十五人，此調發之數也。每甸六十四井，爲五百一十二家，而所調者，只七十五人，是六家調發，共出一人也。又每甸姑通，以中地二家五人計，五百一十二家，可任也者，一千二百八十人，而所調者，只七十五人，是十六次調發，方及一次也。作息有時，公私有節，故役民而民不擾。今之壯丁，卽小司徒可任之數，率皆分任方面。似宜仿司馬法邱甸之制，分別調發，更番輪務。應編訂壯丁隊規則，關於人數、時間、配備諸端，詳爲釐訂，以便各縣遵守。」

## 第十節 關於剷共義勇隊方面

註——劉共義勇隊，其組織與壯丁隊同，作用一致；紙名義上有差別，本可不加分違。茲就地方習慣，姑仍之。

一 各級領導者之訓練問題——劉共義勇隊各級隊附及班長，大都缺乏軍事知識，對於指揮調遣，均屬茫然，自無訓練壯丁之能力。應於每年施行訓練前，由訓練人員，就各區及各保聯擇定相當地點，輪流召集各級隊附及班長，先施以軍事政治之簡單訓練。然後再赴各保訓練壯丁。但每區訓練隊附及班長期間，至多不得超過一月，須於訓練人員預定進度，報縣查核。至各級隊附及班長受訓時之膳費，應視地方生活程度，以每日二角至三角為準，其他不得另支。此項經費，由各區保就保甲罰金，及預備費項下開支，但須遞報上級政府查核。

二 服裝之整理問題——劉共義勇隊之制服，在法令上，雖無若何規定，然苟不加以限制，殊不足以壯觀瞻而資嚴肅。應由省府將各級隊長附及班長，一律規定用深藍國貨，製用中山裝服，軍帽皮帶，須一致佩戴。如經費不及，則就鄉間農服，亦必整齊劃一。

三 工作之緊張問題——義勇隊之守哨守崗，內外勤務，多不規定，人數與工作，往往任意為之，甚至由保長僱丁代庖，以致守崗護保時，非藏於洞內，即離哨他往。此種情形，固由無訓練之故；亦因稽查不嚴，致使弊竇層出。應由省保安處嚴加規定，厲行罰則，庶工作前途，可望緊張。

## 第九章 保甲實施之步驟與途徑

## 第一節 基本工作

保甲運動，不在徒託空言，必須全國動員，上下一致，孜孜不倦，始克有濟。若黨部、政府、黨員、人民，均循一致路線，效力效命，始有成功之可言。茲就各方面應行注意之點，臚列於後，以示保甲運動基本工作之所在：

### 甲 政府方面

(一) 應制定保甲計劃——在保甲法規未頒訂前，所有事先之準備，事後之推進，應有精密具體之計劃，以爲統一組織與訓練之方案。顧此項計劃之擬訂，首宜注重統計，俾得明確佐證，以利進行。但全國各地，情形至爲歧異，中央之計劃，未必能施之全國而皆準；省之計劃，又未必置諸每縣而盡宜；推而至於縣之計劃，亦未必用之四境而一一精當。故此種大綱方案，以及基本法規，自以中央制訂爲宜。細則補充，與乎特殊情形之應有參酌者，省縣以下之政府，當詳爲規劃，務以能盡其用而後已。因事實上遷就，毋或背於法理之旨，得斟酌其宜，以不失人情習慣爲當。是又在當事者明其任務，爲適當之措置也。

(子) 屬於中央制定之計劃者——

1 全國保甲實施方案。

2 全部保甲法規。

- 3 與保甲有關之各種法規（如清查戶口，清鄉，人事登記，省保安隊，縣保衛團等條例，或組織法。）
- 4 其他各種重要法典。

（丑）屬於省制定之計劃者——

- 1 全省保甲施行方案。
- 2 關於保甲施行之各種細則。
- 3 山戶漁戶棚戶等細查保甲之各種分則。
- 4 保甲經費籌措之具體計劃。
- 5 其他各種特殊問題之個別解決辦法。

（寅）屬於縣制定之計劃者——

- 1 全縣保甲分區施行之計劃。
- 2 保甲長選任問題各種法式之決定。
- 3 實際編查開始之各種準備手續。
- 4 地方民風之觀察與保甲進行。
- 5 關於編村聯防壯丁設保置甲抽查教練實際問題。

至於調查統計，所以明實際之社會狀態，而爲進展之方針，其事亦宜注意。又在推行保甲工作中，遇必要時，或須有派員實地視察調查，以權衡工作之輕重緩急者，是亦爲草擬計劃時之一助。綜其要點如次：

- 1 該地原有保甲制度，及類似保甲組織之各項法規。
- 2 該地駐防軍之實力及駐地支配與時間之久暫。
- 3 該地城廂警察之分配，及餉械設備情形。
- 4 該地保衛團之內容，若槍枝，經費，人數等類，與主辦人之有無把持情事。
- 5 該地土匪之勢力及反動集團之潛伏勢力與地痞流氓活動之情形。
- 6 該地過去辦理清鄉之一切情形。
- 7 該地保甲專門人才之數額，及曾任保甲事務工作人員之姓氏。
- 8 該地方特殊風俗習慣，與推行保甲應當注意之事項。
- 9 關於保甲內之其他設施。
- 10 關於地方人民，對保甲制度之認識，與實際推行之能力。

以上俱屬法規條例表冊之性質，爲靜止的，爲概括的，所以用爲明事理之當然者也。各地環境既殊，施行亦異，於法律事實之間，繫量權衡，措施縝密，不削足以適履，不因噎以廢食，是在用之者善自爲之。

(二)應預定保甲法規——計劃為統一工作步驟之方案，法規為個別工作一貫之準繩，此項保甲法規，包括廣泛，分兩點言之：一為保甲組織本身之諸項法規；一為保甲運動有關係之諸種法規。前者當確定保甲本身之制度為如何，後者當明立保甲進行之方策為如何。故凡：

1 關於名稱之採用者——如用保，或用甲，或用圖，或用牌，或用團，或用保甲，或用里閭，或用保衛團等等均宜劃一確定，以先事正名。蓋名不正，則義不生，而法亦不立矣。

2 關於組織之原則者——如採用三級制，或四級制，或避虛以就實，或因實以濟虛；或其經常之組織通則為何？或其特殊之組織變例為何？如是皆不可以不辯。明其關係，審其體要，為奇為偶之數，宜於若何環境？為明為暗之則，適於若何情形？七併八併之法，是否可以適用？四捨五入之式，是否可以變通？凡諸問題，皆屬於組織方式之事。至於組織分子之對象，亦宜分別確定，勿使瀾亂。如此原則確定，則縱的體系，與橫的排列，變化有方，不相紊亂，而運用之效益彰。

3 關於編查之方式者——如編戶之法應如何？戶數之最高額與最低額，編列之限度為如何？煙戶訂立之標準與單位為如何？聯編之效用與法理事實為如何？編丁之法式所不同於編戶之法式又應為如何？如何在未編丁以前，使編丁之法施行簡易？如何在編丁以後，使分子之組織嚴密？至若選丁之準則與方法，亦宜使其合理而無偏倚之弊；餘丁之聯合與運用，亦宜使其有意義，此皆編的方法上應有之規定。又查之方法，或應用定期調

查，或應用不定期調查；凡此亦應斟酌便利與否，而確定其方式。

4 關於訓練之法則者——如抽選戶丁以辦團練，如聯村以實行聯防，如輯匪以實行分防，如常備與後備名額之比例，定期與否之教練方式，此皆屬訓練之方式者；至於訓練程度，以如何方為合格，訓練員之聘任，以如何方為適宜？應有嚴格之標準，毋或使其衛民不足而擾民有餘，為善不足而為惡有餘；斯亦不徒法式之訂立，繫於事實者，殆居其半矣。

5 關於保甲長之選任者——如知識之標準，人格之調查，年齡之規定，服務之熱心與努力，職業與籍貫之限制，任務時期之長短，選拔方法之採用，黨義之灌輸，能力之訓練皆屬之。右五者為保甲制度確立之要點，其所包含之諸項問題，實又為全部法規製定之元素，為便利研究計，故提示及之，以見一斑。他如：

1 關於經費之籌措者——如依土地歲收，地價增益，公地生產，山林川澤之利息，鑛產水力之盈利，提劃若干，以為保甲經費。又如就地籌集，出之於畝捐，出之於戶捐，出之於賦稅，出之於其他附稅；久宜規定原則，以為籌措之標準。又如訂立保甲公費規則，使拱戶推任，以確定保甲基金。又如自由勸募，或撥用他項不急用之公款，或一切罰款，以利保甲運動之進行。要皆以體察地方情形，不違背中央法旨為進行之準則。但籌措時，貧民之疾苦，尤應兼顧，切勿使耗費巨大，惹起其對保甲之懷疑。又經常費與開辦費規定標準，勿使不均，致累民間負擔，此亦宜注意也。衰老殘廢，鰥寡孤獨，以及生活困難之人，應特予減免，以示矜卹，更為籌措時，尤當存體念之事。

2 關於戶口清查者——如明戶口之確數與狀況，各人身份之實情，出生死亡增減之數率，移轉居留之變遷情形，乃至惡劣分子之逮捕，匪盜餘孽之查緝，皆藉清查戶口工作以收實效；而保甲之第一步必始於此。又如戶口調查表格之規定，統計報告方法之說明，住戶船戶廟宇旅舍學校工廠各種之清查方法，與立戶訂牌之手續，皆宜有所規定。

3 關於人事之登記者——如包括出生死亡婚嫁繼承失蹤分居遷徙諸事；前五者屬之身分登記，後二者屬之戶籍登記。戶口清查以後，遇有人事上之局部變動，皆屬於此種工作範圍。至於統計與編冊之法，按時與事，呈報彙報統計考核之手續，亦宜有所規定。

4 關於連坐法之實行者——如連坐切結之法式，家數或人數互相連保之規定，同坐之賞罰律令，切結門牌懸掛之地點，家長簽押之限定，良善證或悔過書之製發，凡此皆關切要者也。但連坐法之精神，重在遷善，不重在株連；重在依法以制事，不重在依人以累法；重在彼此相維相制，不重在彼此相惡相仇；是在行法者所應深長考慮者也。

5 關於保衛團之訓練者——如明練編之旨，不僅為消極守禦之用；如立甄別之則，改募兵為徵兵之制；如提高軍事政治常識，以教其為有知識之公民；如定期會操訓話，使不致萎靡畏怯，精神渙散；此實為保衛團當前應加整飭之大問題。若夫槍枝之擴充，又其次焉。



6 關於清鄉之工作者——如劃定匪區，酌量駐軍，施行清剿；如劃清綏靖區，指定區內駐軍會剿或獨剿，如劃定兩省毗鄰之匪區，特佈防兜剿；如規定團防，剿匪與駐軍，剿匪權責上之範圍，以及明定清鄉之期間，規定清鄉總局分局設置之權責，規定清鄉中之獎卹或懲戒辦法，皆屬必要之圖。

7 關於匪徒之懲治者——如爲匪、通匪、窩匪之判別，及其懲處辦法，如地方各種秘密結社等團會之化除，及其匪類之緝捕，以至宵小行動之注意，匪徒心理之感化，皆在所宜注意者也。

右舉七者，凡在保甲未辦以前，應爲籌劃及分別實行。

## 乙 人民方面

(一) 應明瞭保甲施行之基本原則——辦理保甲，政府方面應有之設施，已如前述，略盡其大概。但政府居於提倡，督促，指導，協助之地位，而其實行，推進，完成，努力之責任，則在人民。故此重要之工作，尤必使人民先有澈底之認識，方有實行之可能。舉其應即明白者提示如左：

1 保甲爲極民主之制，有別於一切民團——按以前各地民團。如團防局等之組織，大半操於鄉村士劣封建勢力之下。利用民衆力量，以利貪污，武斷鄉曲，借端敲索，因極其作惡之能事；求其排除萬難，圖謀建設，已百不獲一。革命軍興，豪劣之勢力，表面雖似剷除，實則無時無地都有復燃之勢；加以匪盜潛滋，羣伺蠢動，藉自衛之名，練勇立團，而實行其藏垢納污，危害地方者，所在多有。故今日必須訓練保甲，實爲以民衆之力量，圖民衆之生存。

本民主之精神，奠民治之基礎，法備意全，莫善於此。團結民衆，以防止封建餘孽之復活，是端賴保甲；通力合作，以杜絕匪盜餘孽之寄生，尤賴乎保甲。

2 保甲爲利建設之制，應先於他項運動——以前君主以一人攬天下之權，未能以一人事天下之事。事無巨細，由上而下，均須待命而行，故一切都成專制。今值民主政治時代，人民爲國家主人翁，大部事業，俱應由人民躬親任務，一革頹喪依賴之習。尤以在現代之中國，訓政方始，社會事業，百廢待興，保甲運動，實爲地方建設之先決條件，尤先於他項運動施行。消極之用，固以之維持秩序；積極之用，則在乎奠建設之基。

(二) 促進保甲工作完成——保甲之能否實行有效，須視人民之能否努力。法令彰明，不如羣衆之躬行實踐。集軍列伍，不如人民之編保聯防。是人民應助政府，以促其成，則事半功倍，易底於成。舉其應即促進之要點如下：

1 積極參加工作——使保甲運動，由方案而爲事實。剔除過去被動之思想，振奮自動之精神，積極從事，以圖進取。如團丁之服役，保甲長之選舉，編丁查戶之緝密，乃至興教，救災，勸善……等事，均應認定爲公民任務之所在，利害之所關，人自爲治，兼相利濟。不規避，不推諉，庶幾士劣之魚肉，胥吏之侵害，均不致重罹其害。

2 履行保甲法規——保甲之事，至爲繁雜，政府欲其效宏時速，惟在法之得以普及，與令之得以遵行；如鄰右連坐法，民衆能切實履行，互相檢舉，則匪盜自無由滋長矣。

3 協助警察——地方政府，事務冗繁，警察之機關設置有限，管理衛護之能力，勢難兼顧，必得人民亦備自衛能力，以相協助，方可濟其窮而補工弊。

4 組織並訓練保衛團——保衛團之效用，實爲保甲法中富有積極之防衛工作。各地人民，倘能因固有之保衛組織，加以淘汰訓練，則於保甲之推行，不難遂水到渠成之勢。並逐步改進，運用保甲之法旨，成爲民衆武力之集團，則地方治安，益得保持，而保甲之制，亦不流爲空泛無用之稗政。

5 由保甲工作完成以達於自治工作完成——此爲保甲最終之目的。夫民衆之組織與訓練，既具基礎，則其他之社會下層工作，均可同時進行。自治之條例既備，則由訓政以達於憲政，執行各該自治單位內之事務，選舉一縣內之議員，議立一縣之法律，皆易爲事，真正民權主義，實行無遺矣。

### 丙 黨部方面

中國國民黨，居領導民衆社會地位，當茲保甲運動救國之際，自應協助政府，負規劃之任務，中央組織委員會對此，有極周詳保甲運動實施方案。爰節錄如次：

#### (精)擴大保甲運動的宣傳

保甲法吾國施行雖久，然以前民衆，只處被動地位，表面照例奉行，實際敷衍了事；是以保甲制度，未有若何效果。現在中國政治，在本黨訓導之下，地方自治事宜，均須民衆自動進行，故實行保甲，當先喚起民衆，使其明瞭

保甲運動的意義，與其身家生命財產的關係；然後保甲工作，可以推行無阻。

## 一 方法

甲 以最淺近文字，編印與保甲有關的書籍及保甲標語，以擴大宣傳。

乙 由省或特別市黨部，會同省市政府，舉行保甲會議，計劃推進全省或全市保甲運動之辦法。

丙 由縣黨部會同縣政府派員分赴各區，協同區團長召集本區之甲長牌長開會討論一切進行事宜。

丁 協助各鄉鎮甲長邀集小學教師，或中等以上學生，長於地方語言或講演者，組織宣傳隊，到各鄉鎮講演，俾民衆對於保甲不生疑慮，且得切實執行。

戊 由各區分部協同各該地牌長及其他保甲人員向各家巡迴講演，務使家喻戶曉。

己 聘請本地知識分子，講述保甲問題。

庚 聯合地方自治機關，民衆團體，共同努力保甲運動宣傳。

## 二 材料

甲 保甲運動與本黨主義。

乙 保甲運動之意義與利益。

丙 保甲運動與地方自治。

丁 保甲運動與肅清匪共。

戊 保甲運動與徵兵制度。

己 保甲運動與訓政建設。

庚 保甲制度的現狀與改革。

辛 保甲須知。

壬 防守互助概要。

### 三 注意事項

甲 宣傳人員，應選擇各該區域能言公正人士充之，以便長期宣傳。

乙 宣傳文字，須力求淺顯，使民衆易於了解。

丙 宣傳地點，應於民衆集中場所，及交通適中處爲宜。

丁 宣傳時間，應在人民工作餘暇，或鄉村集會時爲宜。

戊 宣傳前，應先與各該區域內機關團體的領袖聯絡，請其協助，以使工作的推進。

### (誠) 培養保甲運動的人才

保甲法施行有效與否，須視保甲當事人員賢能與否以爲斷。今後欲擴大保甲運動，第一步必先延攬具有

保甲知識經驗的人才，第二步則設法養成多數實地指導人員，參加運動工作，故各級黨部應酌量本地情形，會同下級政府，籌商保甲人才訓練辦法，以爲該項運動的幹部。

### 一 方針

甲 養成保甲運動幹部指導人才。

乙 養成保甲運動下層工作人才。

丙 訓練人員，使具保甲常識，指導保甲工作。

### 二 方法

甲 由省市黨部委託警官學校，或其他學校，特設保甲人員訓練班，招收各縣市合格人員入校肄業，并請各該省區長訓練所增設保甲科目，以便各區長研究探討，養成保甲運動幹部人才。

乙 縣市黨部得會同縣市政府，辦理保甲人員速成班，（或附設各該地中學校內）畢業後，分配各地工作。

丙 區黨部得會同各該區區公所於暑假或寒假內，舉行保甲問題講演會，以灌輸保甲應具之知識。

### 三 注意事項

甲 保甲專門人員，應由各級黨部慎重聘選，請其指導上述各項訓練機關，或參加設計工作。

乙 報收學員，以具有政治常識之黨員爲主，非黨員則以身心健全，信仰主義，并有忠實勇敢堅苦耐勞的精神爲合格。

(團)編撰保甲圖書

保甲運動，爲人民自治自衛之基本工作，除須具體精密的計劃外，尤須有各種保甲圖書與刊物，以備參考。此種法規圖書有關全國性質者，當由中央製發，以資統一，各下級黨部，視其需要情形，加以翻印。至有關地方性質者，則由黨部自編。

一 編輯種類

- A 有關保甲常識的各項小叢書，及其他刊物圖表標語。
- B 適應各該地方的保甲計劃。
- C 調查各該地方的軍警團實力，及反動勢力的統計及報告。
- D 關於保甲運動的通訊。

二 注意事項

- A 各種宣傳刊物圖表，務求普及而切實際。
- B 下級黨部編製法規刊物圖表，應送上級黨部審核。

(結)保甲運動的實施

子 督促同級政府舉辦清鄉及完成縣組織工作。凡有大股匪共擾亂之地方，該地高級黨部應督促政府負責機關，用軍事力量，努力清鄉，俾除實際保甲的障礙。又各省區如未完成縣組織法所規定之工作者，省縣黨部，亦應督促省縣政府早日完成，以便保甲運動之進行。但因事實上之障礙，不能如期編制者，則暫於舊組織，參照辦理。

丑 協助同級政府清查戶口——清查戶口，在明戶口之確數及狀況，與各人身分之實情，作政府與和除弊之根據，其主要事項如左：

- 1 規定清查時間。
- 2 劃分清查區域。
- 3 製定調查表格。
- 4 分派調查人員。
- 5 檢舉盜匪及反動派。
- 6 登記及烙印人民自衛槍枝。
- 7 編訂門牌。



8 統計清查結果。

寅 協助同級政府舉辦人事登記——戶口清查完竣後，遇有人事變遷，其戶長應即將登記事由，報告鄉鎮公所登記，鄉鎮公所每月編冊一次，每年又編造統計一次，呈由區公所逐級轉呈上級機關，以爲清查戶口之根據。保甲運動人員，應協助政府舉辦人事登記，及隨時指導人民履行登記手續。其要點如左：

一、身分登記

甲、出生      乙、死亡      丙、婚姻      丁、失蹤      戊、繼承      己、其他

二、戶口登記

甲、分居      乙、遷徙      丙、其他

卯 協助同級政府實行聯保連坐法——聯保連坐法，爲查戶口之後盾。設不定此嚴厲之連坐條例，則清

查戶口必無若何之效果。故各縣清查戶口完竣發貼門牌時，保甲人員即須宣布民衆，實行此法。其要目如左：

一、取具甲長（鄉鎮長兼）牌長（即閭長）聯保切結。

二、取具同甲各戶聯保切結，由戶主親自畫押。

三、協助閭長鄰長等隨時偵察。

四、同閭同鄉，各戶須互相推舉，摘奸發伏，防微杜漸。

五、各戶如留住客，或有人在外寄宿，均須報告甲長或牌長登記。

六、爲匪、通匪、窩匪等罪，鄰戶知而不報，發覺連坐。

辰 會同同級政府指導人民整頓或組織保衛團，保衛團爲維持社會秩序，保護地方安寧所必需，各級黨部宜視地方情形指導人民從事組織，其辦法如左：

一、調查——所屬區內原有民團團防，或其他自衛團體之組織，人數，槍枝，經費，主管人員，一切應該注意之事，均宜逐一調查以作整理前之準備。

二、整理——將原有不合時代精神之組織，均應逐一加以改革或裁汰。

三、組織——凡未辦保衛團之地方，應即指導人民，依法組織。

四、訓練——地方已成之保衛團，須施以相當之軍事及政治訓練。按照頒定之法行之。

巳 領導人民擴充地方交通及防衛設備，其要項如左：

一、修築道路舊有道路——應加修理；全境縣道及區道應擇要興築；至橋梁路燈等，應次第架設，由政府挨戶徵工完成之。

二、安置電線及電話——各地應按情形之重要，安置電線及電話，以期消息靈通，易於截堵。

三、設置車輛——長途汽車或自行車爲交通利器，各地應酌量安置，以利交通，以鎮盜匪。

四、修理城壕——各縣原有城壕，年久失修者，應速加修整。并增設各項防禦物。

五、建築寨堡碉樓——利用山川形勢，建築寨堡，以便憑險置守。各區隘入口之地，建築碉樓，或守臺台，裝置砲火，并密設防禦物。

六、充實槍械——各地保衛團如爲經費所限，軍實不充，則變通設刀矛硬石毒箭石灰火油棉花等項。凡奪匪共槍械者，准予私有，以資鼓勵，但須呈報備案。

七、規定警號——如號音旗號砲號燈號鐘鼓烽火鳴鐘等警號用法，各地應自由規定，以便彼此救援。

八、組通信網——縣政府設一通信總機關，每區分設通信分機關，對於區公所，於每一鄉或一鎮中，祕密指定一商店或住戶精幹誠實人員一人爲通信員，負各地祕密通信之責。

九、設置密探員——各鄉鎮公所設密探員若干人，祕密探定忠實精幹而熟悉地方情形者充之。一切偵查事項，隨時密報處理，遇有大股匪擾害時，則由通訊員密告軍警團隊會同剿滅。

十、設置巡查員——各鄉鎮要衝路口，入夜派員巡哨。對於旅館酒樓娼寮及娛樂場所，加倍注意。

十一、設立國術館及射擊場——各縣地方，應儘量設立上述各項，使平時得以積極訓練各人技術，以便發

揚光大我民族固有之武德。

午 指導軍警保衛團相互間的聯絡：

各地駐軍及警察保衛團之數目，應調查明白，使彼此會商規定聯絡辦法。同縣各區保衛團應舉行聯防會議，規定與縣保衛團會操辦法，以資比較優劣，規定沿防協緝辦法，以便互相救援，使盜匪無所逃竄。

一、召集軍警聯席會議，規定分擔任務及聯絡辦法。

二、召集聯防會議，劃分警衛區域及聯防協緝辦法。

三、每年農暇時舉行全縣軍士會操，及全省保衛團總動員之演習。

未 工作進行步驟及成績考核：

A 工作進行步驟：

一 各省市黨部於開始推進保甲工作時，應與該省市政府，取得密切之聯絡，並推行各省及全市保甲會議，規定關於全省市保甲之編制期限人員經費訓練紀律武器交通警號防守各事。

二 各省市縣黨部延攬專門人才訓練保甲人員，同時擴大保甲之宣傳。

三 派員分赴各鄉區自治機關，舉辦清查戶口人事登記，及實行連坐法各工作。

四 協同各地政府，及自治機關，指導人民組織或改善保衛團。

五 協同保衛團主管人員，訓練壯丁，及充實其設備。

六 對已行之保甲區域，按時作精密調查與考核。

B 工作成績之考核：

一 考核標準：

- 1 民衆瞭解保甲運動的程度。
- 2 訓練人員實際工作之效能。
- 3 地方保衛團組織與訓練效果。
- 4 民衆自動履行保甲法規之程度。
- 5 地方秩序安寧程度。

二 方法：

- 1 訂定考核規程及表格，以資遵守。
- 2 派員視察實施保甲運動情形，填具表格，彙呈上級黨部。
- 3 審核下級黨部工作報告。
- 4 規定各項獎懲辦法。

C 各機關之聯絡及黨員工作要項：

各級黨部對於保甲有關係的各機關及團體互相聯絡，以期共策進行，收分工合作之效。黨員方面，對此項

運動，應在黨部指導之下，努力參加工作，爲民表率，以盡黨員領導民衆之責。

一 各級黨部與其他機關聯絡事項：

- 甲 定期舉行各項會議，共商工作進行方法。
- 乙 指導人員的調用或共同訓練。
- 丙 保甲運動宣傳週的聯合宣傳。
- 丁 圖書刊物的交換。

二 黨員工作要項：

- 甲 接受黨部關於保甲運動之訓練。
- 乙 擔任所屬黨部指定關於保甲運動之宣傳工作。
- 丙 擔任所屬黨部指定關於保甲運動之調查工作。
- 丁 領導人民整理或組織地方保衛團。
- 戊 擔任所屬黨部指定關於保甲運動之視察工作。
- 己 擔任所屬黨部指定關於保甲運動之訓練工作。
- 庚 擔任所屬黨部指定之清查戶口工作。

辛 勸導人民接受門牌之訂定，連坐法之實行。

壬 領導人民充實地方防衛，及交通設備等事項。

癸 其他。

## 第二節 推進工作

如何可使保甲工作，實際進行有效，則首須明審保甲之途徑，與途徑中運行之步驟。如此，則保甲工作之推行，乃可期其永久而無憾；否則手續紛繁，步調凌亂，遠於事實，隔閡不通，此亟應注意者也。茲分述途徑之採取，與步驟之釐訂，以明推進工作之要旨，亦即整個工作方案製定之所託也。

### 甲 途徑之採取

保甲工作之途徑，應以編查爲入手，以鄉人治鄉人爲極則。故其始也，爲如何組織之問題；其終也，爲如何自治之問題。在組織之始，人才半數爲被動與盲從，欲於事有濟，則官治之力爲多。在既經組織而具有訓練之後，人民與官紳，同力協濟，不偏於官治權威，不流於民治狂暴，欲於事有濟，則紳治之力爲多。在組織訓練健全，自治之能力既具，人民主動，官紳爲公僕，欲於事有濟，固在於民治力量之健全耳。故由官治及於官民合治，終於全民之治，斯乃保甲之任務之途徑。此途徑中，有政府方面與人民方面，應注意者若干事，列舉如次：

子 政府方面應有之義務凡五：

1 厲行之義務——欲保甲法之初利於行，惟在政府之嚴厲督促，督促有方，乃能如響斯應。

2 檢查之義務——隨時檢察，或予以搜查，以驗工作嚴密之程度。

3 執行之義務——案件發生，保內甲內之無由處斷者，只須在法定範圍內，政府當以無條件的立予執行。

4 協助之義務——有爲保內甲內應作之事，而又非其能力之所能違者，政府當以有效之方法協助之。

5 監督之義務——保內甲內，如有處斷超越法定範圍以外之事，政府應予糾正，并不時予以監督，以制事於未萌。

丑 人民方面應有之義務凡六：

1 檢察之義務——彼此所禁，相互察覺，此全屬於人民之事，政府不必多具耳目，反致擾民。

2 告發之義務——事件之已發未發，有待於政府或保甲長知悉者，人民應隨時報告，採取有效之方式，同時亦需負法律上之責任。

3 救援之義務——災禍患亂之救援，人民應以無條件，無利害觀念之心理，急趨直赴，協助拯濟。



4 格捕之義務——匪盜之過境，及受政府或保甲之命令，或須採取必要手段者，在特殊情形之下，亦得從權處理。

5 保證之義務——相互聯絡，彼此佐證，禍福同當，善惡共喻，此為保證義務履行之優點，亦人民相互間應有之義務。

6 團結之義務——人民應隨時隨地，互相融洽，以精神結合，為物質上之援助，事事相安，即事事可辦。此兩方面之義務，各盡所能，造勇趨赴，則以編查為入手，以鄉人治鄉人為極則之目的，不期然而自然，不至而亦至。

### 乙 步驟之釐訂

保甲實施之步驟，應以安定社會為始基，以健全民治為原則，其縱的方式，第一步為編戶編丁；第二步為聯村；第三步為選任保甲長；第四步為抽選壯丁；第五步為編練保丁團；第六步為抽查。其橫的方式，第一為警察法之施行；第二為人口法之施行；第三為勸農法之施行；第四為教育法之施行；第五為課稅法之施行；第六為徵兵法之施行。此兩種方式，其先不妨從縱的方面推行，以聯貫其作用；其次則須擴展及於橫的方面，以推廣其工作之領域。

### 子 縱的方面進行之步驟

1 編戶與編丁——編戶較編丁爲切要，宜先「戶」而次及於「丁」。但編戶之意義，爲按「保」之一定組織，依次編聯，與人事登記舉行之意義不同，與互相保結之意義又不同，只須按戶編列，暫不詳究其人口可也。編丁之意義，爲按「甲」之一定組織，專事登記其團體機關，或同一門牌內之流動性分子，依次編聯，與徵兵抽丁之義不同，與同情互相保證之義又不同，只須按丁編足，暫不註定分子之所由來可也。

2 聯村——聯村爲就戶與丁之已編聯者，合其無定數之保與甲，仍依村集聯衛上之必要，以團防守者也。此其保甲，一足以補救保與保間，勾通作弊之弊，一足以因村落間之自然形式，備設守佈防之利。故聯村之效用，在特種情形之下爲尤大。

3 選任保甲長——保甲之長，最宜得人。其選任之方式，在保甲內宜以家爲主體，不必僅於某家中之某一個人。互選既定，得由官方委任之，或彼此輪充，以期勞逸均等。其在甲內，宜以各個別分子爲主體，互相輪值，按一定期限，各執行其職權，限定分配，送官方備案即可。

4 抽選壯丁——壯丁之抽選，宜以年在十八歲以上四十歲以下者爲定例，十六歲者與四十五歲者爲特殊情形下之充補壯丁。各戶抽選之則，宜先選而後抽，再施之編伍受練；除家無壯丁者不計外，有二丁者選一人，三丁者亦選一人，四丁者選二人，五丁以上按比例選定之。選擇既定，抽調之責，宜先抽其被選有二丁以上之家，次及其被選丁口較多之家；如此則於其職務上之正業與副業，方不致有所遺誤。

5 編練保丁團——此種團丁之編練，以由保內各住戶之壯丁，或與由特種機關團體內流動分子壯丁，所組織之實際武裝團體，編練而成。與由招募而成之保衛團，或警備隊之組合不同，且不當視爲一事，各縣之保丁團，編練既就，則可漸次廢除其原有招募而來之保衛團或警備隊。總期以地方之人，盡捍衛地方之責，庶遊兵散卒，無混跡寄食之虞。

6 抽查——抽查之法，其先必要基於循環二簿輪查之用；其次方可於定期或不定期，舉辦其稽考之方法。或因其事類之變通，或因其時間之需要，或因其環境之宜然，或因住戶與丁口業務上之關係，以分別處理之。舉凡足以利於施行警備公安之手段，策地方以萬全者，要以此爲最宜。

### 丑 橫的方面施行之步驟

(丁) 警察法之施行——此法爲包括檢查舉發與禁令三方面之事。其屬於組合員相互糾察者，如各個體中本位上之責任，告發之義務，保中甲中共同之責任，保中甲中編組法令之告諭，以及鄉里中和平事件之主持等事。

其屬於告發義務之規定者：如對舉發人之褒賞，親屬犯罪直舉之案件，罪據確實無須審訊之案件，道路遺尸報告之事件，殺人放火者報告之事件，忤逆不孝者報告之事件，偽造及使用偽造幣者之報告事件；以及販賣毒藥者之報告，私藏或買賣槍械者之報告，盜賊惡黨隱匿者之報告，賭博嫖飲及無職業者行止之報告，盜財劫

物隱賊者之報告等事件。

其屬於逮捕手續之規定者：如保內應共同擔負緝捕之責任，入夜輪更應負守望擒拿之責任，協助農鄰各甲應有之兜緝責任，業經通緝有案之罪犯，應有之逮捕責任，當場殺人之現行犯，應有之格捕責任，轉解過境人犯，有協押逮送之責任，以及其他在法律範圍以內，應執行逮捕之責任等事件。

其屬於居留之取締者：如行止不定者居留之禁止，外來生面無人結識者居留之禁止，或押或暫留本地人員居留之注意，公務人員過境者之注意，獄犯人等拘囚所在地之注意，驅逐出境潛歸竊伏者之注意，本地浪人歸農者之考察，以及路屍之收埋，寺觀之偵察，旅舍之檢查，山寨之搜查等事。

其屬於賊物之取締者：如賊物之檢查，賊物買賣之禁止，什物出處不清白者之取締，貨物拾遺者之招領，以及貨物贗偽者禁止使用等事。

其屬於煙賭之禁止者：如鴉片紅丸販賣之禁絕，吸食鴉片者之取締，以及製造煙具賭具之取締，類似博奕玩具之取締等事。

其屬於不良風俗之取締者：如男女無度之荒遊，有傷風化之舉動，惑眾斂財之迷信，奇形異狀傷害生理之裝束，以及纏足束胸等不良之習慣等事。

其屬於消防工作之注意者：如消防義務急積之共助，以及平時火燭之取締，水災地點之救恤，火區近鄰之

保護，失火事後之調查等事。

其屬於交通之保護者：如道路橋梁河溝堤防之修築，井渠地堰之保護，電話交通之保護，公共交通用具之保護及有損毀之舉報，以及航船過境遇險時之救助等事。以上為保內甲內施行警察法之規定，約舉概要言之。

(2) 人口之施行——此法為包括戶口調查，登記，報告，統計，諸項之事務。

其屬於戶口調查者：如住戶調查，船戶調查，寺觀調查，公共機關調查，以及各店戶門牌之編列號數，及裝釘等事之舉行，分類統計之報告，及每年按期調查之舉行等事。

其屬於人事登記者：如人事登記，死亡登記，婚姻登記，繼承登記，分居登記，遷徙登記，失蹤登記之舉辦，以及分類統計之報告，定期或不定期之抽查等事。以上為保內甲內施行人口法之規定，約舉概要者言之。

(3) 勸農法之施行——此法為包括農業，農務，以及農村，諸種事務之獎勵糾禁等項。

其屬於土地荒廢之禁止者：如荒蕪地面之禁止，開墾土地之獎勵，隱匿田畝之禁止，山坡稻場之劃定，已闕田畝變為屋基者之取締，隱田盜賣者之告發，私變地名者之取締，以及耕作地已納稅者之調查，向屬荒廢場所之調查，孤獨者所有土地田畝之報告等事。

其屬於種植耕耘之規定者：如罌粟之禁種，正當農產品之獎勵，苗圃之興設，選種播植方法之改良，害蟲之驅除，無益農作之禁植，農業副產物之獎勵，以及水旱災荒人事防禦方術之講求等事。

其屬於農務上之協助者：如獨身疾病者之扶助，村民協耕荒地之耕作，代替老幼孤寡者之力田，以及貸牛貸種貸工貸力各事之協濟等。

其屬於引水灌田之規定者：如灌田爭水之調協，爭水時用武器之禁止，井堰口岸工事合力工作之支配，引用水量之平均，公共吸食水量一定限度之保持，引水時殺生魚類之禁止，以及狹小溝渠淤塞之禁止等事。

其屬於防水工作者：如洪水警戒之責任，堤川防險之注意，洪水急救之工作，被災鄉鄰之援助，以及平時堤旁樵薪之禁止等事。

其屬於山林竹木之保護者：如傷伐竹木以取薪者之禁止，燒田野火之警戒，掘取草木根芽者之禁止，漆楮桑松等樹植之獎勵，以及預防風災方法之指導，水源涵養之利用等事。

其屬於勤農惰夫之獎戒者：如懶惰之制裁，精勤者之獎勵，組合員之互戒，遊手好閑者之處罰，有職業者之推崇，不合風俗種種舉動之禁止，休息日娛樂日之規定，公正人士厄於境遇者之扶助，以及地痞遊民或有職業者之統計報告等事。以上爲保內甲內施行勸農法之規定，約舉概要言之。

(4) 興學教法之施行——此法包括民族美德之培養，民族健康之培植，平民教育之普及等事。

其屬於忠孝禮義等美德之獎勵者：如不孝尊親者之罪律，告發不孝者之義務，孝行和睦者之獎激，家業勤勉之勸諭，作奸拆白惡黨兇徒之禁止，公崇儀典之敬重，主從是非關係之明判，人倫戚誼關係之重視，家人口角

關殿者之禁止，善行者共同表彰之責任，鄉老師尊之恭敬，鄰右貧苦之救恤，以及尊重信義及保重人格風尚之提倡等事。

其屬於博愛慈善心理之培養者：如棄兒棄婦之禁止，老幼無告者之扶養，戾子放逐後回鄉之禁止，病死及行乞者施救，捕獵之限度，殘生嗜殺者之禁止等事。

其屬於勤苦儉樸習慣之提倡者：如國貨運動之提倡，布衣運動之提倡，貯蓄事業之提倡，節約運動之提倡，食物之限制，飲酒之限制，糧食之存貯，過分饗宴遊樂及其他奢侈舉動之禁止，婚喪祭典以及一切佛事神事過當奢侈舉動之禁止等事。

其屬於體育之提倡者：如國術之提倡，肩輿車馬之摒絕，健步旅行者之獎勵，柔軟體操之獎導等事。

其屬於民衆教育之提倡者：如識字運動之提倡，平民講堂之舉辦，半日學校之設立，捐撥租產或廟產興學之獎勵，私塾之改良，平民習藝所之舉辦，養蜂養蠶技能之傳授等事。以上爲保內甲內施行興學教法之規定，約舉其概要者言之。

(5) 課稅法之施行——此法僅爲包括課稅履行之手續等，其屬於納稅義務之規定者：如限定期內應當繳納之責任，未納及滯納國稅者之科罰，保長甲長對於滯納者催繳之義務，保長甲長應有協助國家地方財政機關征催之責任。以上爲保內甲內施行課稅法之規定，約舉其概要言之。

(6) 徵兵法之施行——此法僅爲包括兵役舉行之準備，及人民對於兵役之義務，保長甲長應特別明瞭，宣傳民衆。

其屬於國家徵兵計劃頒行後之應注意者：如注意本區劃在徵兵區域內之第幾實行期，注意兵役之種類及各種服役之年限，注意兵役義務之法定年齡，注意徵兵適齡壯丁以及壯丁得因執役免除兵役或延期者之注意，平時召集戰事時召集法令頒行之注意等事。

其屬於實行兵役法令之遵行者：如男子年齡滿十八歲至四十歲（此年紀是假定的）均有服兵役之義務，現役陸軍海軍空軍法定年限之充役，續備兵役法定年限之充役，後備兵役法定年限之手續與充役，補充兵役法定年限之手續與充役，國民兵役法定年限之手續與充役，各種兵役之徵集，應召集延期或滿役者之動作等事。

其屬於開始徵兵檢查之準備者：如按年依戶籍名冊調查其年度內適合徵兵年齡之壯丁，及壯丁名冊之製造，與呈報政府之手續。保內甲內對繳造名冊，所應負責確實之責任。依政府法令公佈徵兵之日期。按檢查標準，履行其檢查手續，并斟酌各壯丁之體力學力與志願，決定其兵種。確定兵役，應行免除或續役之程序；并分別呈報縣政府實徵兵員名冊或超過要員名冊，徵募延期名冊，徵募猶豫名冊，徵募免除名冊等事。

其屬於徵兵入隊前之事務者：如檢查合格壯丁施行抽籤時之監視。現兵役補充兵役及輜重卒戶籍之抄



送，應徵兵遷徙及補充兵員戶籍變動之抄送。接受現應徵員及補充員之請託，接受徵兵及縣政府之命令；以及指導補充兵員入營之手續等事。

其屬於召集時之責任者：如動員令之通報，通報執行滯礙時之稟明，兵役者因病因事不能召集者之證明，兵役者赴隊期限之督促，兵役者逾期不赴隊伍之拘捕，應召員奉令歸鄉時之注意，復員前解除召集者名冊之查照，臨時召集在鄉軍人令單之交付，補缺召集令單之交付，檢閱點呼召集令單之交付，以及國民兵人員分配額之召集等事。

以上為保內甲內施行徵兵法之規定：約擬其概要者言之。在縱的方面進行之步驟，舉其要項有六事，橫的方面施行之步驟，列其大凡亦足有六端。此兩種方式之採取，與相互推進之效用，實為保甲法制中，安奠社會，健全民治之疇範；明其先後，別其體要，是又在運用者之變化如何也。

### 第三節 實施之程序

保甲實施程序，分為三段：一為實施前之講習，一為實施時的指導，一為實施後的考詢。

一 實施前之講習——各區舉辦保甲，縣長須定期召集區長，區員及保甲長，開講習會，俾辦理人員對於新頒法規之意義，辦理之程序，及其他應練習之事務，分別研究，將來參加實施工作，自有充分之準備。

二 實施時之指導——開始辦理保甲，運用者須明瞭，指導任務，實爲重要。原來辦理一事，開始總有困難，如果上級機關，袖手不顧，辦事人難免畏葸退縮，焉能按步就班，着着進步。或者之意，可規定爲三級指導制，省政廳，或保安處爲最高級指導機關，指派各組指導員，分赴各縣實行指導工作。縣政府爲第二級指導機關，縣長須時常親自或派員到各區巡查指導。區辦公處爲第三級指導機關。指導區內各保甲戶內應行事務，庶使人人對於保甲制度，有正確的觀念和認識，必致自動的編組起來。故指導工作，在實施時極關重要。

三 實施後之考詢——保甲舉辦後，如不考詢，不特不知保甲辦理到如何程度。其有辦理不合者，更無從糾正，所以縣長應隨時或定期召集區長或代表區長之區員到縣，按區分班加以考詢。每月必須舉行一次，最好由縣長親自考詢；但屬各科主管事務，不妨由各主管科行之，如有促進，或協議進行事項，應筆記要領，編成考詢錄，每月呈報一次。縣長更要親往，或派員到區辦公處巡視，一面視察考詢時報告各點，是否屬實。考詢時令其改進與協定各點，是否已經實行，此外對於：一、區長區員是否勤慎供職，二、區內承辦事項所應依據之法規命令及其進行方法，是否明瞭，有無成績。三、區長區員是否得區內民衆之信任。四、區辦公處必應周知之法令會否宣傳，其宣達方法是否得宜。五、區辦公處文書及物品之整理，是否得當。六、保甲人員輔助區長執行職務是否得力。此外對於保辦公處，甲辦公處，各項保甲事件，是否著有成績，保甲規約各項事務會否實行，均可週知，最後還須復查抽查。

附條例內規定實施之程序

甲 預備期

各縣在着手實施編組保甲前，爲預備期，此期工作，係爲縣政府與區辦公處應辦之事，其程序如下：

一 各縣於奉令頒到保甲條例，及有關係的一切法規，如區辦公處組織條例清查戶口規則等，各縣長暨所屬職員，均須悉心研究，澈底明瞭，一面布告全縣週知。

二 各縣奉到命令後，應即劃定區域，將全縣劃分若干區，劃區辦法如下：

1 已劃定區域者，照原有界域，重行確定，即將區公所取消，就原址改爲區辦公處。

2 未劃定區域者，須從新妥爲劃定，於適當地點設立區辦公處。（以上參看區辦公處組織暫行條例

第二條）

三 區域劃定後，縣長應即遴選地方合格人員，荐請民政廳委任區長，區長奉到委任後，應即遴選區員，呈請縣長委任，成立區辦公處。

四 區域劃定，區辦公處成立，各縣應即將劃定區數，界域，及區辦公處所在地，分別繪具圖說，依次呈報民政廳及保安處備案。（同條例第二，三，五條）

五 各區成後，各縣縣長，應即責成區辦公處，實行着手編組保甲，規定期限，由區辦公處遴選地方上之

明白事理者若干人，派充保甲編查員，應派員指導，其限期之規定，自着手編組起，至戶口查竣止，至多不得過一個月。（見保甲條例第二條及清查戶口規則第十四條。）

## 乙 實施期

在着手編組保甲中爲實施編查期，此期工作，可分爲兩段，第一段編組，爲區辦公處編查員指導員之工作，第二段清查戶口，爲保甲長之工作，其進程序如下：

一 編查員派定後，即按照指定地點出發，實行編組。從各戶起，以十遞進，十戶編爲一甲，十甲編爲一保，辦法如下：

1 編保，依原有鄉鎮之界址編組之。但得併合數鄉鎮爲一保，不得分割本鄉鎮之一部，改隸於他鄉鎮之保。

2 編甲，由保之一方起，順序比鄰之家屋，挨戶編組之。

3 各甲編餘之戶，不滿一甲者：六戶以上，自立一甲；五戶以下，附入他甲。

4 各保編餘之甲，不滿一保者：六甲以上，自立一保；五甲以下，附入他保。

5 保甲之住戶，有因避亂，全戶逃亡者，保留其順序之號數；俟逃戶歸來時，令其加入。（以上見保甲條

## 例第四條）

附註：按各編查員實行編查時，應由區辦公處，先期規定一種編查簿式，載明戶次，甲次，保次，戶長，甲長，保長等姓名，由編查員攜帶出發，以便編組時按照填載，候編竣呈區長查核。

二 一戶編定，應編定一人爲戶長；一甲編定，應由戶長共推一甲長；一保編定，應由甲長共推一保長。

三 甲長推定，由同甲各戶長聯名報告於保長；保長推定，由同保各甲長聯名報告於區長，甲長由區長委任，保長由縣長委任。（同條例第九條）

四 保長甲長，奉到委任後，應即分別成立辦公處。保長之辦公處設於廟宇，甲長之辦公處，設於住宅。（同條例第二十二條）

五 保長甲長任定後，縣長應即將預備之清查戶口表冊及門牌，發交各區長，轉給保長，交于甲長，由甲長發給各戶，令其親自填寫；如不能寫字者，可代寫之，但須戶長畫押。（以上參看清查戶口規則第五、六、七、八各條）

六 戶長表填寫後，由戶長交於甲長，彙訂成冊，送交保甲，由保長另造一分，存保備查，即將原冊轉呈區長。

七 區長接到各保戶口冊，彙集齊全後，即照原冊造本區戶口統計表，呈送縣長，其原冊即存區；縣長將各區戶口統計表，彙齊集後，應編造總表，分呈民政廳，保安處備案，是爲清查戶口完竣。（同規則第九、十四條）

### 丙 完成期

此期爲完成保甲制度，開始實行保甲人民自治時期，工作極爲重要，茲將條例中應辦之事，依次列後：

一 戶口查清，表册造竣後，保長應負責查照册列十八歲以上，四十歲以下壯丁，另造壯丁人數清册，送交區長，編成壯丁隊，由區長彙造總表，轉報縣長備查。（見保甲條例第二十一條）

二 保甲編定，戶口清查，保長應即召集保長，開保甲會議，依照所頒式樣，制定保甲規約，保長甲長一律署名。（同條例第十一、十二條）

三 規約制定後，保長應另製保甲區域略圖，載明區域內鎮鄉村等名稱，及戶口人數，連同規約，各繕三份，以一分呈由區長轉縣備案，一分存區，一分存保。

四 存保規約，除甲長保長署名外，各戶戶長均須一律署名加盟，有共同遵守之責。

五 戶長加盟保甲規約時，應聯合本甲內戶長五人，共具聯保連坐切結。如用本甲以外戶長署名者無效，每結應填二分，由甲長彙呈保長，區長，分別存查，是為保甲制度之完成。（以上參看保甲條例第十五、十六條。）

## 第十章 今後保甲改進商榷

將欲恢復社會組織之靈魂，重振人類互助之美德；變他動的自治，為自動的自治；變役民防民之政，為保民訓民之道；以刑以教，立己立人，可施於兵役，可施於警衛，可用以興學，可用以勸農，以至肅戶政，嚴租稅，救火災，利荒政，守城，設堡，團練，與造林，築路，浚港，合作諸運動，及其他一切政令之推行，無往不利，其道奚由？將今後保甲

政制根本改進是已！質言之：將古代保甲政制之精神，運用之方式，一變為現代中國革命化之保甲政制是已。爰就管見所及，列論如次，願與國內明達商榷之：

### 第一節 政制原則上之改進

- 子 於保甲行政中，力求三民主義之實現。
- 丑 以鄉人治鄉爲入手，健全民治爲極則。
- 寅 以安定社會爲始基，鞏固國防爲終點。
- 卯 以民衆真實幸福爲前提，力祛勒索擾民之病。
- 辰 實現「民衆組織」，發動自下之民主保甲；革除「組織民衆」，操縱自上之官主保甲。
- 巳 推倒制民奴民之保甲，力主保民訓民之保甲。
- 午 於保甲制度中，恢復民族固有道德。
- 未 於保甲制度中，提倡民族尙武之精神。
- 申 於保甲行政中，振興生產，救濟農村。
- 酉 訓練一道同風，在法律中極端自由之保甲民衆。

成 在保甲法制下，養成自治之公民習慣。

亥 在保甲法制下，養成求進步之現代國民。

## 第二節 確立政治上之地位

保甲爲民衆組織之根本大法，居政治最下層地位。在昔外人之譏我國也，不曰「中國民衆無組織」，等於一盤散沙」卽曰「中國政治，有頭無腳」。誠以我國政治組織，祇有中央省縣各級政府之成立，縣府以下，再無推動政令之組織。以故國家之政令，不能直達於社會下層，與人民發生深切關係。謂之「有頭無腳」，殆非苛論。近自保甲之制，風行全國，縣政府以下，設立區辦公處；區之下設保辦公處；四保以下，准立聯保辦公處；保以下設甲辦公處；甲之下爲戶，戶有長，中央政令，一貫及於民間，可謂極經線作用之能事。至此前之所謂「有頭無腳」之政治，一盤散沙之民衆，完全可補救矣。至此保甲居政治之最下層組織，亦確乎不拔矣。

夷考歷史，保甲之爲政，實爲社會之重要組織。論其系統，殊乏主管該項政治機關職權之規定；故在社會下層，有保甲之政制；上層則乏統一推進之樞紐。保甲之行政機關，以區辦公處爲最高，區以上再無獨立統馭之處，祇屬於縣政府行政範圍，爲其分管機關；揆之政治學說：「立法貴精密，行政忌混同」之旨，實相刺謬。其間弊竇，必致保甲行政，與廢靡常，規劃不專，難收一貫澈底之效。自來保甲，每坐「無以善後」之弊，要不外是。清季京師



設保甲總局，各省設分局，縣設委員，以董其事，其行政之系統，較爲具體。祇施政內容，與保甲本身之合性，仍屬模稜空泛，混淆莫辨。厥後改保甲爲警察，保甲性質益變；而公安行政與保甲行政，遂不覺合其所分，分其所合矣。觀乎此，則處此移行保甲改制之際，在政治系統上，亟有首先確定之必要。否則保甲改制，有下層之運用，無上層之統制，又將蹈於「有脚無頭」之政治，與前之所譏「有頭無脚」，適得其反；其失一也。個人淺陋，曷敢有所主張；爰本「愚者一得」之例，用敢規劃，以確立政治上系統。茲擬原則如次：

- 一 中央設保甲行政之總機關。
- 二 各省設保甲行政之分機關。
- 三 各縣設保甲主管機關。
- 四 縣以下設保甲執行機關。

關於前三項機關，擬照清末中央設總局，各行省設分局，各縣設保甲委員舊例，而斟酌損益，以期達於至善之境地；要以獨立設置，不事隸屬爲原則。茲事體大，容國內政治專家制定；述者祇舉其大意，盡獻曝之誠而已。至最後所述（第四項）執行機關之設置，現江西各地已有區辦公處，保辦公處，聯保辦公處，甲辦公處，以至戶長各級體制實施，已備體要，似可確定。述者再就周官遺志，極分治之精神，定保甲爲實官，以專責成。特照地官所載，臚列如左，藉供參考。

甲 王城遠郊設六鄉。

- 一 五家爲比，設比長一人，爲下士官級。
- 二 五比爲閭，設閭胥一人，爲中士官級。
- 三 四閭爲族，設族師一人，爲上士官級。
- 四 五族爲黨，設黨正一人，爲下大夫官級。
- 五 五黨爲州，設州長一人，爲中大夫官級。
- 六 五州爲鄉，設鄉大夫一人，官級爲卿。

計合一萬二千五百家，以外尙設鄉師四人，官級爲下大夫，又鄉老二人，管二鄉，官級爲公。

乙 王城郊外爲甸，設六遂。

- 一 五家爲鄰，設鄰長一人。
- 二 五鄰爲里，設里長一人，下士官級。
- 三 四里爲鄧，設鄧長一人，中士官級。
- 四 五鄧爲鄙，設鄙師一人，上士官級。
- 五 五鄙爲縣，設縣正一人，下大夫官級。

六 五縣爲遂，設遂大夫一人，官級爲中大夫。

計合一萬二千五百家，以外尙設有遂師四人，官級爲下大夫，遂二人，官級爲中大夫。

按山西村制有鄰閭之設，卽參用周禮鄉遂之名稱。今蘇省亦沿用之。孫詒讓周禮政要曰：周六官，員數約五萬餘人，而鄉遂官居其泰半。六鄉之吏，鄉大夫六人，州里三十人，黨正百五十人，族師七百五十人，閭胥三千人，比長萬五千人。六遂縣鄙鄕里鄰之吏，如六鄉之數。大凡鄉遂之官，通共三萬七千八百七十二人。以距王城二百里之內，設官如此之多，而不嫌其冗，何也？經固云：使民自興，（註：自興卽三年大比賓興）而出使長之，（註：謂出鄉而爲王朝之官也。）入使治之，（註：謂入鄉而比長以上地治之官也。）就其地之人，舉而治其衆，其情親而祿薄；舉凡官吏儀式之文，供張之費，一切不用。有事則其徵調賦斂之詳，無不躬親蒞之，事舉而民不擾，固其宜也。

統上述鄉官制，法備而數詳，足爲今世保甲師法。今後我國辦理保甲職員，似宜以實官任用。按其等級，而俸給之，據其考成，而黜陟之；則後此之保甲，無不達於盡善盡美之境矣。顧炎武曰：「大官多者其世衰，小官多者其世盛。」有志於保甲者，請事斯語矣！

第三節 確立教育之地位

辦理保甲之要點有三：

甲 人才問題 人的需要，比任何需要為急切！蓋保甲之組織嚴密，每戶設有戶長，負檢察奸宄責任。十戶為甲，有甲長，負責查甲內戶口，編訂門牌，取其聯保連坐切結，以及檢查奸宄，取締出境入境之人，及其他規定事務。十甲為保，有保長，所負責任，較為繁重。至於區長，負保甲中最重要關鍵，上承縣長，奉行法令，下須監督指揮，故人選一事，非常重要。因此對於人選問題，有下列三個原則：

一 標準宜極端嚴格 選擇人才，普通多以資格閱歷為標準；對於品性，亦有重視必要。區長一職，職務十分重要，承上啓下，非學識經驗豐富，自難勝任愉快。按保甲條例第五條規定，區長年齡二十五歲以上，由縣長遴選，請民政廳委任，並須具下列各條件：（一）曾在黨政軍各機關或合法人民團體服務滿一年以上者。（二）曾在地方上歷辦教育公益事業者。（三）曾受區長或訓政訓練畢業者。（四）曾在高級中學以上畢業者。此外並消極資格四項：（一）有反革命行為判決確實者。（二）褫奪公權尚未恢復者。（三）虧空公款尚未清償者。（四）嗜吸鴉片及不規則行為者。萬一無此資格，可由他縣避用。至於保長甲長，亦有相當規定；保長係由區長轉呈縣長加委備案；甲長則直接由區長委用。其罷免規定，保甲條例第十條，極為嚴格。

二 考核要極公正 民選既定，又恐不能盡職，復有考核之規定，藉以推動進行。如縣長於兩月內須巡視一次，倘區長中有違法失職者，得呈請民政廳長罷免之。又縣長或區長查明保甲長不勝其任，如有更換必要時，得令原推選人另行改選；其成績優良者，亦有獎賞之規定。

三 賞罰須極嚴明 保甲長失職，除罷免外，有百元處罰之規定。在保甲條例第二十九條，同時亦有卹賞之辦法。如遇以下各種情形之一者，除依保甲規約實行從優賞卹外，並得呈請縣長轉報呈請分別核給獎卹。例如（一）偵悉匪徒來侵之企圖，報告迅速因而保全地方者。（二）招致匪徒攜械投誠者。（三）破壞赤匪重要機關，或擒獲著名赤匪經訊明法辦者。（四）搜獲匪黨密運或埋藏之槍械子彈，或大批糧米者。（五）協助軍警抵禦或搜捕匪犯異常出力者。（六）保甲所須經費之特別捐助者。（七）保甲職員辦事成績異常優良，足為他區模範者。（八）因檢舉匪徒致受報復，因抵禦搜捕赤匪致受傷或斃命者。

乙 訓練問題 辦理保甲，在推行之前，必須經過相當訓練，而後所謂保甲人才者，辦事才有遵循，不致臨時手忙足亂，轉而僨事，茲將規模與精神兩種訓練，分述如次：

一 規模之訓練。所謂規模訓練者，即法之訓練也。亦可謂為公式的訓練。因為辦理保甲之人才，事前對於保甲條例規定之各項規程，要有深刻的研究，而後加以實際的訓練，務使對於保甲制度有明白的認識，知其所以進行之方，此為規模訓練之要義。例如條例之必須切實明瞭，文義之必須切實體會，而後到了實行調查戶口時候，對於一切條文以及樣式，自然使用無訛；他如編組的步驟，聯保切結如何辦理，壯丁隊如何編成，救災禦匪之工作，如何方能有效，建築碉樓公路，應用何法較為便捷，送信運輸偵探嚮導隊如何成立與運行，才有功效。上述種種，均有精心研究之價值。均為規模訓練不可忽視之事。其次如保甲會議之用意何在，如何組織，保甲會

議內所訂規約如何進行，以及保甲長暨保辦公處如何組織，職權之行使，限度如何，均須根據保甲條例，加以訓練；此外關於獎卹懲罰的標準，保甲經費之籌措，以及其他於辦理保甲有關之各項工作，凡負責者都應經相當訓練。又如所謂講習會，就是規模的訓練教育機關，講習之外，又有指導抽查等工作；要不外促成規模訓練的完成。

二 精神之訓練，乃對人的問題，有法而無人，亦是徒然。保甲訓練，內容複雜，並且全縣人民，必須參加。不似其他機關可比；因為其他機關，上下員司，至多不過數十百人，一心一德，自覺容易，至於保甲組織，係以一縣為單位。一縣人口，平均二三十萬。聯合二三十萬人，使之一心一德，談何容易。倘欲減少困難，對於民衆，非有精神訓練不為功。況保甲制度，不僅限於剿匪，對於徵兵，自治，建設，在在關係甚大，僅賴規模訓練，拘於一格，又烏乎可。故非有精神訓練，不能發揮保甲之偉大，至此種訓練之標準，應以「明事理」「知羞恥」「一心志」「普親愛」「共生死」五項為原則。

丙 運用問題 既經訓練之後，則運用尚焉。岳武穆有言，「運用之妙，存乎一心。」運用方式，大概分為單式，複式兩項：

(一)單式的運用——即單獨運用之意義，蓋保甲內之居民，均有互相勸勉，監視，不為非法之義務。例如壯丁隊遇有匪警，應鳴鑼通報及放哨等義務，匪共將無所施其鬼蜮之技。又保甲係以戶為單位，可用善言勸勉家

長，家長再勸勉其家人，一面用文字或畫報等印刷品，挨戶給閱，灌輸愛國愛鄉觀念，藉以挽救人心風俗。均為單獨運用唯一之良方。

(二)複式之運用——複式運用之範圍維何？如兩戶併編一戶，兩甲或兩保可編聯合辦公處。開保甲會議，訂立公約，辦理聯保切結，禁煙禁賭，建設道路，創辦學校，都為複雜運用的事例。一縣人民二三十萬，如果全體都能運用起來，上下一心，何患少數匪共！所謂「一人拼命，萬夫莫當」即複式運用之義也。

上述「人才訓練，運用」三項問題，悉為辦理保甲之要點。茲更作進一步之商榷，一致歸納於教育問題中，以作改進保甲之根本策劃。蓋前此所謂保甲人才，尚有待於訓練，運用之研求，始足為實施保甲之工具；抱急時佛脚，乏具體救濟，枝枝節節，毫無本源；誠不若確立教育上之地位，謀學制與學科之改造，以成為改進上之整個方案；庶幾保甲人員，平日既受充分之訓練，他日出而擔任工作，自必勝任愉快，實計之得者。爰假定下列兩方式：

(甲)學制上之建設：

- 一 在國內各大學政治系設保甲專科，以造成保甲之統治人才。
- 二 在各省立中學設保甲課，以造就保甲上之分治人才。
- 三 在各縣立小學，暨鄉村小學以及民衆學校，添課保甲須知，以養成一般民衆之保甲常識。

(乙)學科上之建設：

- 一 保甲專科內，授保甲法規等及作保甲上特殊研究。
- 二 中學保甲科，授地方保甲行政，各普通科目。並須利用機會，參加當地保甲運動。
- 三 小學內，除課保甲常識外，並須有區政府，及保甲上應有之自治組織，作保甲之根本認識與訓練。

#### 第四節 設置監察擬議

甲 設置理由 人性好逸，法貴緊嚴，二者之立場不同，遂成「分道揚鑣」之勢。矧我國民在數千年專制壓迫之下，狃於「智者作法，愚者制焉。」奉命守法之習性，不知個人天職與夫義務之所在。保甲為人民組織，倘使純任自然，無監察制度，督促於上，決難收優異效果。就個人經驗所及，江西各地保甲，其行政方面言：類皆虛張功績，蒙蔽上峯，平日組織鬆怠，名不符實，苛細病民，情弊百出，保甲長藉端需索，以飽慾壑，實成司空見慣，主管官非不察也；祇以保甲長屬義務職，一若有意分潤，以勵功能。又或一縣之人，保甲長恆以千百計，以一縣長監督之，力實未逮。況「官官相衛」已成我國官僚傳統觀念，主管機關，為自身顏面計，故壓下情，致免上達，種種罪惡，由是而生。此類腐惡之保甲長，此類虛偽之保甲主管官，非獨立設置監察機關，嚴加懲治，何以警官邪而利民衆！此我總理所以於「三權鼎立」之外，而加以監察之制也。

乙 監察職司 中央立保甲監察司，設使者一人，各省立保甲監察分司，省設副使各一人，地方設保甲監



察團，縣各四人，司檢舉保甲失業事項，輕則隨時糾正，重則專呈主管司監察使辦理。

### 丙 施行方法

- 一 每歲孟春，中央保甲監察使，巡行必要地方，監察保甲實情。
- 二 每季首月，省保甲監察副使，分巡所轄必要地方，體察保甲實情，及垂詢一切辦理情形，製成考詢錄，以資根究。
- 三 地方保甲監察潮員，隨時深入民間，檢舉或受理或糾正保甲上失職事項，而呈報之。

## 第五節 制定保甲上婦女之責任

我國保甲之政制，雖屬以戶爲單位，而家實爲單位之本也。其各個家庭組織之分子，厥以婦女爲主要。請述古語以證之：易曰：「有天地而後有萬物，有萬物而後有男女，有男女而後有夫婦，有夫婦而後有父子，君臣，上下，然後禮義有錯。夫婦之道，不可以不久也，故受之以恆。」家人：「女正乎內，男正乎外，男女正，天下之大義也，正家而天下定矣。」

準此以言，家庭內幕之組織，卽「男女有別。」質言之：吾國以家族爲單位，實則以男女兩性組合爲單位之換語。今則保甲以家爲單位，而婦女厥爲家之內主。故婦女在保甲上之責任，非常重大；近日江西保甲，多組織婦

女會，參加工作，頗著相當功效，良有以也。茲制定其責任如次：

- 一 婦女應以「賢妻良母」為鞏固家庭基礎天職。
- 二 婦女應以「內理家政」「外佐社會」為責任。
- 三 婦女應力求實現家庭「新生活」。
- 四 婦女應具普通常識。
- 五 婦女應識普通文字。
- 六 婦女應養成獨立生活之技能。
- 七 婦女應瞭解保甲規約。
- 八 婦女應盡間接督促保甲實現之功能。

## 第十一章 結論

昔越之沼吳也；一本「十年生聚，十年教訓」之政策；今吾國值此空前大難，苟欲安內攘外，剿匪抗日，允宜法勾踐遺意，寓「生聚教訓」於保甲行政中，以作張本。

今夫剿匪云者，固安內之意；抗日云者，實攘外之義；然安定社會，充裕民生，無不在安內意義中；一切侵略主

義之施於吾國者，均應抵抗，又不獨日本已也！我國現行保甲制，在一般政論，均歸結於「以編查爲入手，鄉人治鄉爲極則；以安定社會爲始基，健全民治爲終點。」幾個原則中。述者於斯書編輯告竣之餘，整個保甲制度，全盤在握，內審國土之日削月割，外惕強鄰之虎視鷹瞵，敢作畸形之結論曰：今後我國保甲施行之目標，必一本「生聚教訓」求國防之鞏固，民族之生存；豈僅鄉人治鄉，安定社會而已哉！倘保甲爲剿匪而興，則目下之匪，整個已潰，早成強弩之末，何難一鼓盪平；是保甲之用，有時而窮；蓋必作進一步之注意，爲對外之準備，如勾踐之往事，始有意義，請分析言之：

按保甲之「人事登記」有「出生」一項，即「生聚」政策中「生」字之義。原意祇爲便於戶口統計調查；鄙見必如斯巴達制，小兒初生，醫師檢驗其體格，因材鍛鍊，爲日後從軍之準備，方有積極對外之意義。又保甲以家爲組織之單位，故論其構造，不當爲各個家庭之集體；論其性質，實爲複雜家庭之結晶，而成一新體的保甲組織；是亦「生聚」政策中「聚」字之意義也。本此組織，爲之居間聯絡，擴大而至於國家民族，團結力之偉大，實爲顛撲不破；以較越之整個「生聚政策」適爲針縫相對，無疑義矣！

復次越之一教訓政策，其詳不見諸古史，但以之較論保甲上之訓練，如壯丁隊之編練，保衛團之設置，又屬「若合符節」所謂前制後制，其揆一也。但究其目標，則以事變境遷，今昔懸殊，未可以一例論。鄙見今後保甲訓練方針，應以國防爲對象，事事以對外爲目的；做到刻刻備戰，時時殺敵工夫；一旦有事，全國皆兵，始盡保甲之

能事。例如德國公園中之椅位，與汽車椅位相等；日本士官學生之箱篋，其尺寸與汽車行李，頗早有較量。一旦國有動員，數十分鐘內，德國園內之坐椅，可移作列車應用；日本士官學生箱篋，可完全裝好；其準備之週，用心之遠，至堪爲保甲師法。吾國仿而行之，則無論何時何地，外兵千萬，皆可與之戎馬周旋，不致臨事倉皇，拱手讓地；有如熱河承德之役，祇數小時內，被奪於數百敵兵之手，使當日地方如有組織，外寇何能深入，倖能攻入，亦恐片甲難返。此吾人之所以主張今後保甲行政，祇有效法越之「十年生聚十年教訓」，方有積極對外之意義，敵國外患又何有焉！所慮者，保甲之制，作輟無常，興廢靡定，不及十年，或又花樣翻新，別謀他策，是乃述者之期期以爲不可也！問管論之：吾國法制，粲然明備，苟能擇一善而執行之，斟酌損益，期於至當，繼續努力，以求貫徹；則任一法治，均足以策富強，救中國，惟見異思遷，鮮克有終，則無一非滅亡之路線，誠堪隱痛！編者無似，不欲多所主張，惟願國人，均認「十年生聚，十年教訓」爲今後保甲運用之目的，救國之道，其庶幾乎！今更以爲本書之結論曰：

保甲之策劃，以鄉人治鄉爲入手，健全民治爲原則；以安定社會爲始基，鞏固國防爲終點。

編者獨學寡陋，宥於聞見，率爾操觚，自知謬妄，尙冀海內明達，一修正之。

## 第十二章 附錄

### 一 豫鄂皖三省勦匪總司令部施行保甲訓令全文

爲令遵事：查保甲之制，本屬民衆自衛之良規。清查戶口，尤爲遏滅亂萌之急務。比年以來，中央暨各省政府，亦迭頒布條例規程，限制舉辦；而各省之能依照法規，切實遵行者，可謂寥寥無幾。故雖頒行數載，法令仍等具文，與言及此，良可慨痛！推其原因，固由地方陽奉陰違，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，致不易推行盡利者亦頗多。

第一：按區鄉鎮自治施行法。以區鄉坊閭鄰爲地方組織之骨幹。舉增進幸福之自治行政，與維持安甯之自衛行政，悉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。故鄉鎮鄰各長，一日未能依法選出，區鄉鎮各公所一日未能組織健全。則清鄉條例，保衛團法，及調查戶口暫行辦法，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，及閭鄰居民會議分別選舉之，雖曾規定區長可暫採委任制；而鄉鎮坊閭鄰各長，自非實行選舉不可。而此種選舉之要義，則法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，陳義誠高，造端誠偉，然非目前漠視政治，未經訓練之人民所能行使，尤非各匪區蕩析流離之農村民衆所樂與聞，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；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，必求結歡示好於羣

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為時，且須實行職權，予以嚴厲斷然之干涉。今乃欲使自治之領導者，而兼自衛之負責者，何異南轅而北轍，結果必至寬猛無所適從，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，祇有沿用家族制度中之家長，以爲嚴密民衆組織之基礎，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：自治既與自衛不分，自衛亦即自治之附庸。故依現行法制，先健全自治之組織，不能專辦自衛之行政。然一方既須依保衛團法，清鄉條例，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、畜牧、衛生、防災、慈善種種自治行政之本職，姑毋論值連年匪禍喪亂之餘，百業凋零，農村破產，人才經濟，均感困難，無自治自衛同時舉辦之能力；實則一般匪區民衆於剝削危懼之中，祇有自衛安寧之急切要求，決不敢遽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，而自衛亦隨之俱廢。

第五：依保衛團法之規定，凡壯丁均有入保衛團訓練之義務，是團與練合一而不可分。換言之，即練勇與團防二而一，一兼二也。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；而未必人人加入團防；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。蓋編練民兵，必以其地有槍枝、經費、教練人才三者爲先決條件。其無之，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，各縣多未照辦；或卽已舉辦，亦屬團與練不分，致成遍地似是而非之軍隊。據報各縣團丁名額少者數千，多者竟逾萬人，假借團防經費之名，日事抽剝，土劣利以自肥，人民益不堪命，不惟毫無禦匪之力，直是驅民歸匪之長鞭，流弊之大，不可勝言！

第六：依清查戶口暫行辦法，凡清查戶口，由縣清鄉局長督率區鄉鎮閭鄰長切實執行。是區鄉鎮閭鄰長，事實上既不能選出，所謂查戶口，卽始終無切實執行之機關。雖暫行辦法中，有未經編定區鄉鎮閭鄰者，得依舊有組織，比照辦理之規定；無如我國各縣各鄉現已久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，卽發給表冊，委託各鄉紳董照式填報，戶數口數，絕不正確。況人口常有異動，住戶尤多變遷，最與治安有關，非有負專責者，隨時調查報告，不能洞明；更非事隔一年或數年，臨時偶託員紳查報所能濟事。因此之故，最關基本工作之清查戶口要政，迄無成就。揆厥原因，實緣現行法中，祇知清查戶口，而不知編組保甲；祇知應選各級自治行政之首長，而不知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聯貫呼應，合一而不可分。蓋我國自古以來，所謂保甲制度，均以一家一戶爲單位。戶設戶長，十戶爲甲，甲設甲長，十甲爲保，保設保長；故戶長之確認，及保甲長之推定，卽爲清查戶口之始基；而戶口之確數，與日後之變遷，自賴保甲長隨時之查報，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，非暫置鄉鎮閭鄰之自治組織，而

別尋蹊徑不可，尤非銜合於編組保甲之中，而同時舉辦不可！

第七：現行法規，既以縣以下各級自治組織爲地方之骨幹；故由中央頒布之本法，及其附屬條規，計達四十種之多，條文都九百五十七條，其他行政法規，與此互相引證，而有間接關係者，尚不在內。各省根據中央此項法令而再定之施行細則，或單行規程，更不在內。此外中央及各省所附屬之圖表格式，又復浩然大觀。似此繁密複雜，不但行使主權之民衆無法瞭解，即承辦自治自衛之人員，恐亦對此茫然。其難見諸實行，寧有疑義！

綜上七項原因，各省地方之奉行不力，因循無功，要非無故。現當大舉剿匪之時，被匪區域，悉屬水深火熱，非先充實民衆自衛力量，不能收肅清之功；非急嚴密民衆之組織，不能充實自衛之力。然如依照現頒章制，墨守推進，無論如何督促，恐均難尅期有成。再不亟籌變通之法，決難打開當前之困難，而復安寧之秩序。用將去歲在贛剿匪施行之簡便成規，重加訂正，特別頒布剿匪區內，編查保甲戶口條例，都四十條，各縣區公所組織條例八十條，綜其因革之要點，一則將自治與自衛分開，先謀自衛之完成，再作自治之推進。二則將團與練劃而爲二，保甲制度，只屬於團一方面，若編練武裝民兵，則必斟酌地方枝槍經費人才之標準，而定改編與訓練之方法，當另以條例定之，不在保甲範圍之內。三則將編組保甲調查戶口一氣呵成，初步祇須確定戶數及戶長，以爲推定保長甲長之根據；一切戶口確數及其變遷，則俟保長甲長戶長確定後，即責令詳查確報。四則確定區長立於縣長與保甲長之間，一方輔助縣長執行職務，仿如縣政府之支部；一方就近監督指揮保甲長執行職務，以爲縣長之耳。



目手足。所有鄉鎮坊閭各種名目，暫不適用。總之本兩種條例之精神，層級務求其減少，條文務求其概要，手續務求其簡單。昔漢高入關，與民約法，僅止三章，當亂離板蕩之世，法令最忌太繁，暫求照此兩種條例，體會熟練，一切自衛行政，不難旦夕觀成。仰各該省政府詳細體認，切實遵行，並轉飭所屬一體遵照辦理。本總司令將視其成效之遲速，以作考績之標準，慎勿玩忽爲要！剿匪區內各縣編查保甲戶口條例，及各縣區公所組織條例，一並隨令頒發，此令！

總司令蔣中正

中華民國二十一年八月

## 二 剿匪區內各縣編查保甲戶口條例

第一條 豫鄂皖三省剿匪總司令部爲嚴密民衆組織澈底清查戶口增進自衛能力完成剿匪清鄉工作起

見特頒剿匪區內各縣編查保甲戶口條例

第二條 剿匪區內各省縣長應即根據實際情形劃分全縣爲若干區依照本條例之規定限期編組保甲清

查戶口

前項限期由豫鄂皖三省剿匪總司令部以命令定之

第三條 剿匪區內各縣地方原有層級太多名目不一之自衛組織均應依本條例之規定改編保甲

第四條 在編組保甲清查戶口期間得由各該縣縣長遴派地方公正人士爲保甲戶口編查委員分赴各區

協同趕辦

前項編查委員所需經費應由縣政府酌量支給不得由地方供應

第五條 保甲之編組以戶爲單位戶設戶長十戶爲甲甲設甲長十甲爲保保設保長

第六條 保甲須按照戶口及地方習慣及地勢限制及其他特殊情形依左列方法編組之

一 各保應就該管區域內原有鄉鎮界址編定或併合數鄉與鎮編組一保但不得分割本鄉或本鎮之一部編入他鄉鎮之保

二 各戶由各甲之一方起順序比鄰之家屋挨戶編組

三 編餘之戶不滿一甲者六戶以上得另立一甲五戶以下併入鄰近之甲編餘之甲不滿一保者

六甲以上得另立一保五甲以下併入鄰近之保

四 保甲內之住戶有因避匪全戶逃亡者應暫時保留其甲戶之順序俟歸來時編組之

第七條 寺廟船戶及公共處所應以保爲單位另列字號分別編查寺廟列爲廟字號船戶列爲船字號公共

處所列爲公字號按照所定表格填寫表式附後

前項寺廟或公共處所內有住戶者仍就各戶編查

## 第八條 戶口之編查由縣長監督之其程序如左

- 一 編定及清查門牌由甲長執行
  - 二 覆查由區長執行按月至少一次
  - 三 抽查山區長執行按季至少一次
- 除前項編查外甲長保長對於各該保甲內之寺廟祠堂教堂教會館宿舍船戶及其他公共場所應隨時考查之

## 第九條 清查戶口應按編定各戶挨次發給門牌令其照填張掛戶外易見之處不得遺失毀壞各住戶應填

之戶口調查表亦須據實照填不得隱瞞捏報如受清查戶口之住民遇有不明填寫方法或不能寫字者清查人員應詳為指導或代書後令其親自捺印其態度務須誠懇和平門牌及住戶口調查表

## 第一〇條 戶口編查完竣後分別普通戶口及外國人寄居中國戶口爲第一表船戶戶口寺廟戶口爲第二表

由縣長統計填載分呈該省民政廳及該管行政督察專員公署存查表式附後

## 第一一條 戶口查竣後保長應將保內壯丁人數呈報區長轉呈縣長存查寺院之僧道亦同

## 第一二條 保甲之名稱應載明某縣某區第幾甲以示區別

第一三條 戶長由該戶內之家長充之但遇左列情形不在此限

一 家長因特別事故或女性家長不願充任戶長職務時得指定行輩較次者之一人爲戶長

二 一戶有二家以上時得由各家協定一人爲戶長或各家各編一戶各立戶長

第一四條 甲長由本甲內各戶長公推保長由本保內各甲長公推但遇第六條第四款之情形甲內住戶逃亡

未歸者得暫合二甲以上現住在家之戶共推一人爲甲長俟逃戶歸來後再行分推甲長應否兼任

戶長保長應否兼任甲長由各保依其情形自定之

第一五條 有左列情形之一者不得充保長及甲長

一 年未滿二十歲者

二 非本地土著者

三 有危害民國行爲曾受處刑之宣告者

四 褫奪公權尙未復權者

五 曾爲赤匪脅從雖邀准悔過自新而尙在察看管束期間者

第一六條 甲長之推定或變更由甲內戶長聯名報告于保長保長之推定或變更由保內甲長聯名報告於區

長甲長由區長加給委任呈報縣長備案保長由區長呈報縣長加給委任并由縣長呈報該省民政

應全省保安處及該管行政督察專員公署備案

### 第一七條

縣長查明保長甲長不能勝任或認為有更換之必要時得令原公推人另行改推

區長查有前項情形時亦得呈請縣長核准令行改推原公推人認為有第一項情形時亦得聯名呈

明區長轉呈縣長核准改推

### 第一八條

保甲編定後保長即應召集甲長開保甲會議協定保甲規約共同遵守其規約中應行訂定之事項

如左

一 關於保甲名稱及區域事項

二 關於編製門牌調查戶口事項

三 關於境內出入人之檢查取締事項

四 關於水火風災之警戒及救護事項

五 關於匪患之警戒及救護事項

六 關於防匪碉樓堡寨或其他工事之籌設事項

七 關於過境公路幹線或本處應備支線之修築及電桿橋梁與一切交通設備之守護事項

八 關於經費之籌集徵收保管支用及辦理報銷事項

九 關於保甲職員及住民怠於職務之處罰事項

十 關於保甲人員之賞卹事項

十一 關於保甲會議事項

十二 關於其他保持地方安寧秩序之必要事項

前項各種規約由各保斟酌地方情形自定但第六第七兩款之事項應就本區域內事實上之需要由縣長令行區長舉辦或由保甲會議自行決議應即舉辦者亦得於保甲規約中訂定之

### 第一九條

保甲規約制定後保長甲長一律簽名並繪製保甲所管區域略圖載明本區域內之鄉鎮村名及戶數人數連同簽名之規約呈由區長轉呈縣長備案

### 第二〇條

保長承區長之指揮監督負維持保內安寧秩序之責其職務如左

一 監督甲長之執行職務事項

二 輔助區長之執行職務事項

三 教誡保內住民毋為非法事項

四 輔助軍警搜捕匪犯事項

五 曾參加反動或受赤匪脅從現已遵准悔過自新者之察看管束事項

- 六 處罰違犯保甲規約事項
  - 七 分配督率保內應辦防禦工事之設備或建築事項
  - 八 執行規約上之賞卹事項
  - 九 處理怠職罰金事項
  - 十 經費之收支及預算決算之編製事項
  - 十一 其他依法令或保甲規約之規定應由保長執行事項
- 第二一條 甲長承保長之指揮監督負維持甲內安寧秩序之責其職務如左

- 一 輔助保長之執行職務事項
- 二 清查甲內之戶口編製門牌取其聯保連坐切結事項
- 三 檢查甲內奸宄及稽查出境入境人民事項
- 四 輔助軍警及保長搜捕匪犯事項
- 五 教誡甲內住民毋爲非法事項
- 六 其他依法令或保甲規約之規定應由甲長執行事項

第二二條 保甲內各戶之戶長須一律簽名加盟於保甲規約其由他處遷來或避亂新歸或新充戶長者亦須

加盟於各該保甲內之現行規約

### 第二三條

各戶戶長除依前條規定一律加盟保甲規約外應聯合甲內他戶戶長至少五人共具聯保連坐切結聲明結內各戶互相勸勉監視絕無通匪或縱匪情事如有違犯者他戶應即密報懲辦倘賒徇隱匿各戶願負連坐之責切結式附後

前項切結由甲長面交各戶戶長依式簽名不能親書姓名者在其名下捺印並由甲長簽押每結分填兩份由甲長彙齊遞呈保長區長分別存查

### 第二四條

各戶戶長遇有左列情事發生時應即報告甲長

一 如有形跡可疑之人潛入者

二 留客寄宿及其別去或家人出外經宿之旅行及歸來者

三 出生死亡或因其他事故致生戶口上之異動者

### 第二五條

保長甲長知戶口有異動或接受保甲內戶長或住民之通知時除由甲長速報保長轉報區長外遇有前條第一及第二款之情形時並得先為搜索逮捕之緊急處分

### 第二六條

保長甲長因執行職務須本保或本甲共同協力時甲長得隨時召集甲內各戶戶長分配任務保長得隨時招集保內各甲長分配任務

附

錄



第二七條

保長甲長依第十八條第四款至第七款之規定應辦救災禦匪或建築碉樓堡寨公路等事務須多數居民共同工作時得將保甲內十八歲以上四十五歲以下之男子編成壯丁隊由保甲長督率分任之

壯丁隊遇警軍搜捕匪共或攻剿匪共時應受軍警官長之指揮盡力協助於搜捕追剿已遠本區域以外時亦應受軍警官長之指揮互相應援

前二項規定雖保甲內之僧道及留家之船夫亦不得免其責

第二八條

各保甲壯丁有願受軍事政治之必要時得特編武裝民團分期實行集合訓練  
前項編組及訓練方法另以條例定之

第二九條

保甲之圖記均用木質漢篆朱文其圖記之文依本條例第十二條所定名稱刊入外增加圖記二字  
圖式附後

第三〇條

保甲內之住戶如藏有槍枝應由區長轉報縣長驗明烙印編號登記違者以私藏軍火論

第三一條

甲長辦公處設於甲長之住宅保長辦公處應就該管地方原有之寺宇或公共處所設置之一鄉或一鎮中住戶過多經編成二保以上者得由各保共設保長聯合辦公處互推保長一人為主任但各保應行分別舉辦之事務仍由該保長負責

保長辦公處及保長聯合辦公處得設書記一人或二人助理之

### 第三二條

保甲經費得向保甲內之住民征集之但現經變亂之地方其開辦費得請求縣庫補助

地方原有公款及財源經保甲會議之決議得儘先移作保甲經費但與他方面互有牴觸時應擬定分配辦法呈由區長轉報縣長核定之

### 第三三條

保甲職員均無給職但書記得給與最低之生活費

壯丁隊協助軍警警戒抵禦赤匪時得與以必要之給養

### 第三四條

保甲經費之收支除預算決算清冊呈由區長轉報縣長查核外應按月將收支實數列表張貼於

保長辦公處前公布之

### 第三五條

凡保甲內住民有勾結窩藏赤匪或故縱脫逃者除依刑法及其他特別法令從重懲罰外凡甲長及曾具切結聯保之各戶長應各科四日以上三十日以下之拘留

遇前項情形甲長或聯保之戶長有知情匿庇者仍依法分別治罪但自行發覺曾據實報告并能協助搜查逮捕者甲長及戶長免予處罰

應科第一項之拘留者由區長呈請縣長行之

### 第三六條

違犯左列各款之一者科四元以上四十元以下之罰金

一 拒絕加盟於第十八條所指之保甲規約者

二 應繳保甲所需之經費無故拒絕征收或滯納者

三 遇有第二十四條所列各款之情形匿而不報者

四 填報戶口不實或任意銷燬門牌者

五 拒絕編入壯丁隊者

六 凡經分配工作而不遵辦者

七 依保甲規約督飭其執行任務而竟敢怠職者

前項所科罰金如不依限繳納時應由區長轉呈縣長得以一元折算一日易科拘留

第三七條 保甲長濫用職權或貽誤要公者除依其他法令應受懲治外區長得按其情節呈報縣長依左列各

款處罰

一 一百元以下之罰金

二 當衆譴責

三 免職

第三八條

凡遇左列情形之一者除依保甲規約從優賞卹外並得呈由縣長轉報省政府及剿匪總司令部分

別核獎或給卹

- 一 偵悉匪徒來侵之企圖報告迅速因而保全地方者
  - 二 破獲赤匪重要機關或擒獲著名匪徒經訊明法辦者
  - 三 搜獲匪黨密運及埋藏之槍械子彈及大批糧秣者
  - 四 協助軍警抵禦搜捕匪犯而異常出力者
  - 五 保甲所需經費能特別捐助者
  - 六 保甲職員辦事成績異常優良足爲他區模範者
  - 七 因檢舉匪徒致受報復者或因抵禦捕搜盜匪致受傷亡者
- 第三九條 本條例如有未盡事宜由縣長區長保甲長規約斟酌地方情形自行詳定之
- 第四〇條 本條例自公布之日施行

### 【附】剿匪區內各縣完成保甲編組限期進展表

第一期 二十日

一 縣府政奉到本部所頒區公所組織條例及編查保甲戶口條例，應遵照令文事理，將各條例詳細研究，

用白話布告民衆，說明推行之理由及其意義與施行程序。

二 籌定辦理編查經費。

三 依照區公所組織條例第二條，酌劃縣屬爲若干區，指定區公所地點，並布告所有舊制區鄉鎮閭鄰等組織一切停辦。

四 製繪畫區圖，分呈本部省政府民政廳保安處行政督察專員備案。

五 依照區公所組織條例第八條，第九條之規定，遴委區長，一面令其先行任事，一面呈請該管督察專員委任，未設督察專員者，呈請民政廳委任之。

六 委定區員。

七 依照區公所組織條例第十四條之規定，編成各區縣預算，呈請專員及省政府核定。

八 制定各區應需開辦費標準由地方款項下先行籌墊支付。

九 區公所應將原用鈐記鈐用如區管區域或番號有變更時再呈請民政廳核發新鈐記。

十 依照編查保甲戶口條例第四條之規定，遴派地方公正人士爲保甲戶口編查委員。

十一 集合區長區員編查委員開講習會，講習區長之責任編查保甲戶口之意義辦理程序及必應練習之實務，使澈底了解。

十二 分配編查委員赴各區，協同區長趕辦編查。

十三 決定先行挨戶編號之日期。

十四 縣長親赴各區巡視。

(以上十四項均由縣長主辦)

第二期 三十日

一 區長會同編查委員，依照編查保甲戶口條例第五條第六條第七條之規定，先行挨戶編號暫不查口。

二 區長與編查委員依照編查保甲戶口條例第十三條之規定，令各戶先行推定戶長。

三 區長與編查員，分批召集戶長，講演編查之意義及方法。

四 區長與編查委員依照編查保甲戶口條例第十四條十五條之規定，令各戶長推定甲長。

五 區長依照編查保甲戶口條例第十六條之規定，委定甲長，編定甲號具報縣政府。

六 依照編查保甲戶口條例第三十一條之規定，設甲長辦公處。

七 縣政府依照編查保甲戶口條例第二十九條之規定，刊甲長圖記，頒由區長轉發，每個只准收刊發印

資洋二角。

八 區長與編查委員，集合甲長，講演甲長之責任編查之意義及方法。

九 依照編查保甲戶口條例第十四條第十五條之規定，推定保長。

十 區長編查委員集合保長講演保長之責任編查意義及方法，并依編查保甲戶口條例第三十一條之規定，於必要時，互推聯保主任。

十一 區長編定保號，并依照編查保甲戶口條例第十六條之規定，呈請縣長委任保長。

十二 依照編查保甲戶口條例第三十一條之規定，組設保長辦公處，或保長聯合辦公處。

十三 縣政府依照編查保甲戶口條例第二十九條之規定，刊保長圖記，頒由區長轉發，每個只准收刊發印資洋二角。

十四 依照編查保甲戶口條例第三十四條之規定，保長編定保甲經費收支預算，彙呈區長核呈縣長決定之。

十五 縣政府依照編查保甲戶口條例所規定之式樣，印製編查應用之各項表冊門牌切結。

十六 縣長親赴各區巡視，對各區保甲長講演編查之意義及方法。

第三期 三十日

一 縣長召集區長編查委員會，決定實行編查戶口日期及程序。

二 縣長頒發編查應用各表冊切結門牌及其填寫方法。

三 區長召集保長，保長召集甲長，依次會議，分發表冊門牌切結及填寫方法。

四 縣長指揮監督各區長，區長會同編查委員指揮監督各保長，保長指揮監督各甲長戶長，實行清查戶口依照編查保甲戶口條例第六條第七條第九條之規定，保掛門牌分別詳填戶口調查表。

五 各甲長分別彙報戶口調查表於保長，保長彙核覆查，具報區長。

六 區長接到各保長彙報戶口調查表，應同編查委員實地抽查，核造區戶口統計第一表第二表，呈報縣政府。

七 依照編查保甲戶口條例第三十條之規定，區長實行登記槍枝呈報縣政府保號烙印。

八 依照編查保甲戶口條例第十一條之規定，區長彙報壯丁數於縣政府，縣政府具報專員省政府彙報本部。

九 保長召集甲長會議，依照編查保甲戶口條例第十八條第十九條第二十三條之規定，制定各項保甲規約，由保長甲長戶長一律簽名，規約式樣另定之。

十 保長呈報規約於區長。

十一 保長繪具所轄區域略圖呈報區長。

十二 各甲長依照編查保甲戶口條例第二十三條之規定，將切結分交各戶長，共具聯名連坐切結，並彙



呈保長區長。

十三 縣長依照編查保甲戶口條例第十條之規定，填載第一表第二表，分呈民政廳及該管行政督察專

員存查。

十四 區長隨時督飭保甲長，確報戶口異動情形。

十五 縣長親赴各區巡視督飭各區保甲長等實行各項保甲任務。

### 三 中國國民黨中央執行委員會第一七九次常務會議記錄

時間：十七年十月二十五日

關於下層黨部工作案

決議：

一 以集中下層黨部工作於地力自治為原則，擬定下列之綱領：



二 中央根據上述綱領，設置識字運動、造林運動……等設計委員，會制定各種計劃，并依此計劃訓練黨員，指導工作考核成績。

#### 四 內政部函復中央宣傳部關於保甲運動之意見

十八年三月五日

查保甲之法，始於周，變於齊，而厲行於宋，歷朝相因，奉爲成規，迨及清季，州縣猶以此定考成，在當日認爲切近民治，可稱完善之制度。方今訓政伊始，促進自治，欲求全民運動發展其自存自衛之決心，自應取舊日良法美政，重新推行，順應人民之心理，以促其實現。惟今昔異宜，形勢各別，揆諸現在情形，似乎保甲名稱不妨援用，以引起人民之觀感，而其規制設施，則不得不隨時變易，按照今法，以適合時宜。敝部前爲地方行政統一起見，曾本舊時保甲遺意，於編制縣組織法時，詳定村里閭鄰規則，暗寓保甲之法，以爲自治基礎。蓋昔日一切皆重官治，保甲僅取防衛之意，而於自治事業之全體無關，今則注重民治，關於地方設施，皆由人民自理，故村里制於包括保甲事務以外，仍有其他工作，是以今日之村里制，即無異改進之保甲，而且縣組織法頒行已久，村里制正在尅期舉辦之中。此時萬難中途變更，惟有取保甲爲村里制之總名稱，仍促進村里制迅速實施，庶村里進步，而保甲之功效生焉。試先將村里制之組織，概舉於左：

一 劃分村里 我國鄉村之名稱，素不一致，曰鄉、曰里、曰寨、曰堡、曰磯、曰關、曰聚、曰峪、曰岔、曰壩、曰堰、曰圩、曰坪、曰埕、曰坑、曰堤、曰畝、曰崗、曰灣、曰港、曰口、曰汶、曰沖，今一律改名爲村，其不及百戶者，則聯合數村爲一編村。至於市鎮，曰街、曰市、曰場、曰集、曰鎮、曰會、曰所、曰墟，名稱亦極複雜，今一律改名爲里，其不及百戶者，則編入於村，劃分其區域地段，使早日確定，庶辦理村事里事者，不致有推諉紛爭之弊。

二 開村民里民大會 昔時保甲人員，皆由官廳指定，今則一律皆取公開，須得大多數人民之同意，故村長、副村長、里長、副里長以及村里中之監察委員，均由村民里民大會選舉，惟向來村市辦公，每憑一二人操縱其中，餘則隨之左右，今既新定村里大會之規制，當由政府選派人員，事先派人演講宣傳，使人各知曉村里與己身有密切之關係，庶幾人知奮發，各顧公益，得以實行其選舉之權，而村里長副及監察人員不致有濫竽之嘆。

三 設置村里公所 村里長副，既經大會選定，即應設置村里公所，以爲辦公地點，緣舊日村市辦公，常因無一定處所，每致公私混淆，並發生廢擱遺失之弊，今則於村里適中之地，設置村里公所，俾專責成而一心意，庶公務易成，且得永久持續。

四 設立閭長鄰長 五戶爲鄰，設鄰長一人，二十五戶爲閭，設閭長一人，均由本鄰本閭之居民會議推選，

就表面觀之，閭長鄰長之責任不大；就實際言之，其關係於村里之利害甚鉅，蓋村里由閭鄰集合而成，閭長鄰長如得其人，則一里一村，自能保其安寧，諸事亦可進行而無礙，否則一髮累及全身，惟有罷免之法，得資救濟，而無形之中已遭損失，故閭鄰長之選，亦須村長特別注意，喚起全鄉全閭之精神也。

但村里制之組織雖備，而對於地方除匪靖患所有現今至緊切要之圖，苟不確定其事務之責任，則村里亦等於虛設，何以收保甲之成效？查舊日保甲責任，其重要在調查戶口及連坐方法，敵部因舊章涉於簡單，特編定清查戶口及連坐暫行辦法，呈行政院修正，呈請國府核准施行，以爲村里閭鄰首先施行之要務，此時保甲運動實施，應於村里閭鄰成立之後，即依照此二種辦法，迅速施行，俾各鄰各閭，不得容留匪類，則各村各里，自當一律安寧，而無盜劫案件之發生，縱有不肖之徒，不免勾結容納之弊，而依連坐辦法，嚴厲整治，又誰敢以身家爲嘗試。今再將清查戶口及連坐辦法施行之要點，摘舉於下：

一 檢舉匪盜槍械等類 現今萑苻不靖，爲匪與拒匪者，皆惟槍械是賴，以故槍械散在民間，無法稽查，盜匪得以藉之橫行而無忌，惟必於村里閭鄰成立之後，由各鄰各里自行檢舉，則良善人民自備之器械，可以烙印編號，存記備查，盜匪之槍械，及其危險物品，自然無地可容而歸於公有，此爲一舉兩得之計。

二 清查時間 清查戶口，雖規定每區每三個月舉行一次，然於緊急之時，縣長區長以及村里閭鄰各長，

接得密報，即可逕行清查，至於匪少之區，又得以半年或一年舉行清查一次，如此庶得免稽延拖累之弊。

三 檢舉匪類 清查辦法內規定，被查之戶，如有爲匪、通匪或窩匪或私藏槍械等類情事，同鄰住戶，應受連坐之處分，是同鄰俱負檢舉之責，匪類即無託足容身之所。

四 注重連坐切結 緣連坐辦法，即爲清查戶口之後盾，設不定此嚴厲之連坐條件，則清查戶口，必至等於無效，故連坐辦法內規定戶口調查完竣發貼門牌時，即按每鄰取具連坐切結，原以促進清查戶口之成效也。

五 連坐切結由家長親自書押 現代法律，原有律無正條不爲罪之規定，對於爲匪窩匪之鄰右，欲處以同等罪刑，實爲法律所不許，今定連坐辦法，以行政處分濟法律之窮，故期在必行，以儆怠玩，是以切結之上，取家長親自書押，以示自此書押之後，有犯必懲，再無絲毫寬假之餘地。

村里閭鄰，既各負清查戶口之責任，實行連坐辦法，以杜絕境內盜匪來源矣，自當地方又安，秩序井然，可無奸宄竊發之患，然境內雖極力清查，而防備究不可稍疏，務必實施警衛，講究訓練方法，方可肅清地面。查舊日保甲制度，對於訓練，多取消極主義，即間有編練壯丁爲禦匪捕盜之用，而規制不全，形式不一，敵部因編定地方保衛團條例，呈送國府請核准公布，以昭劃一，而示整齊，俾村里閭鄰各居民，從事訓練，爲保護地方之資，今復將保

衛團辦法撮舉於次：

- 一 保衛團之宗旨 保衛團以鍛鍊國民健全身體，團結國民共同精神，訓練國民自衛能力，輔助警察維持治安爲宗旨。
- 二 保衛團之組織 各總保衛團，以團長爲牌長，以村副爲甲長，以村長爲村團長，以區長爲區團長，以縣長爲總團長，各村十八歲以上，三十五歲以下之男子，均有入團受訓練之義務，其訓練方法，分身體訓練與常識訓練二種。
- 三 保衛團之槍械 保衛團槍枝，原有者報由縣長驗明烙印編號，其尙須置備者，報由縣長呈明省政府核准後，方得添置。
- 四 保衛團之職務 嚴密稽查本村匪類暨外來游民，以及本地莠民之窩匪寄贓，并捕拿土匪盜賊，協助鄰村捕緝匪類等事。
- 五 保衛團之獎懲 關於緝匪出力查報屬實，奪獲盜匪槍械或因捕匪以致被傷斃命者，皆得由縣長直接核獎，或呈請獎恤，其容匿盜匪，以及誣陷良善，藉端騷擾，並教練或剿匪無故推延者，得由縣長直接懲辦或呈請省政府核辦。
- 六 保衛團之經費 經費須由縣長察量地方情形，召集地方人士，公開會議，就地籌集，其籌款辦法議定

後，須由縣長呈報省政府核准施行。

以上各辦法，皆係採取舊日保甲制度，力圖改良，以期實行，其大要則以村里制爲體，以清查戶口及連坐辦法地方保衛團條例爲用，蓋村里制爲地方自治之基礎，即爲保甲實施之方法，此時以保甲爲村里制之總名稱，督促村里制切實施行，依次清查戶口，舉辦保衛團，以期體用兼賅，自可消除盜匪，得收保甲之功效。惟我國民衆與政治隔離，由來已久，對於一切自存自衛之政策，如何措置，如何發揮，即無此智能，尤乏此觀念，今欲依任而委託之，使其直接政權，從事村里制之設施，必先有以開發其心，使知民治精神之在，所從而了解其自身地位，以引起政治之興趣，然後村里閭鄰之工作，乃得實現，而無虛僞敷衍之弊；由此而清查戶口，保衛地方，皆可次第舉辦，以責其成。敝部前曾編定民衆須知宣傳綱要等頒發各省，廣爲分布，責成地方行政人員，切實講演，以增長人民自治之知識，今日運動保甲實施，務須使人民瞭解村里制之意義，俾保甲實施運動，無異村里制之實施運動，庶足適合時宜而成效可觀。附上縣組織法並縣組織法各省施行期間及縣政府區村里閭鄰成立期限一覽表，及清查戶口辦法，鄰右連坐辦法，地方保衛團條例草案各一份，以備查考。

## 五 縣組織法

國民政府十八年六月五日公布 國民政府十九年七月七日修正公布

## 第一章 總則

第一條 縣之區域，依其現有之區域。

第二條 縣之廢置及縣區之變更，由省政府咨內政部呈行政院請國民政府核准公布之。

第三條 縣設縣政府，於省政府指揮監督之下，處理全縣行政，監督地方自治事務。

第四條 各縣縣政府，按區域大小，事務繁簡，戶口及財賦多寡，分爲三等，由省政府編定咨內政部，呈行政院，

請國民政府核准公布之。

第五條 縣政府於不牴觸中央及省之法令範圍內，得發布縣令，並得制定縣單行規則。

第六條 各縣按戶口及地方情形，分劃爲若干區，除因地方習慣或地勢限制及有其他特殊情形者外，每區

應以十鄉鎮至十五鄉鎮組成之。

第七條 凡縣內百戶以上之村莊地方爲鄉，其不滿百戶者得聯合各村莊編爲一鄉，百戶以上之街市地方

爲鎮，其不滿百戶者編入鄉。但因地方習慣，或受地方限制，及有其他特殊情形之地方，雖不滿百戶，

亦得成爲鄉鎮。

鄉鎮均不得超過千戶。

第八條 區及鄉鎮區域之劃定及變更，由縣政府呈請省政府核准行之，並由省政府咨內政部備案。



第九條 區鄉鎮得於不抵觸中央及省縣法令規則之範圍內，制定自治公約。

第一〇條 鄉鎮居民以二十五戶爲閭，五戶爲鄰，但一地方因地勢或其他情形而戶數不足時，仍得依縣政府之劃定成爲閭鄰。

## 第二章 縣政府

第一條 縣政府設縣長一人，由民政廳提出合格人員二人至三人，經省政府議決任用之，綜理縣政，監督所屬機關及職員，縣長資格另定之。

縣長任期三年，成績優良者得連任。

第二條 凡籌備自治之縣，已達建國大綱第八條規定之程度者，經中央查明合格後，其縣長應由民選。

第三條 縣政府設秘書一人，並依事務繁簡設置一科或二科，各科置科長一人，科員二人或四人，其設科多寡及科員額數，由省政府定之，並報內政部備案。

秘書科長，由縣政府呈請民政廳委任，科員由縣長委任，並報民政廳備案。

第四條 縣政府得僱用事務員及僱員。

第五條 縣政府得設置警察，辦理催送徵達偵緝調查等事項，其名額由民政廳核定之。

第六條 縣政府下設左列各局：

一 公安局 掌戶籍警衛消防疫衛生救災及保護森林漁獵等事項；

二 財政局 掌征稅彙債管理公產及其他地方財政等事項；

三 建設局 掌土地農墾森林水利道路橋樑工程勞工公營業等事項及其他公共事業；

四 教育局 掌學校圖書館博物館公共體育場公園等事項及其他文化社會事業。

右列各局，如有縮小範圍之必要時，得呈請省政府改局爲科，附設縣政府內。

第一七條 縣政府各局各設局長一人，由縣長就考試合格人員中遴選，呈請省政府核准委任之。

第一八條 縣公安局事項，得於各區設立公安分局處理之，公安分局設局長一人，由縣長就考試合格人員中

遴選，呈請省政府核准委任之。

第一九條 關於縣政府所屬局長，分局長，科長，科員，及其他佐治人員之資格，任用及待遇，保障，另以法律定之。

第二〇條 各縣政府所屬各局之組織及權限，除法令別有規定外，由各省政府定之，並咨內政部備案。

第二一條 縣政府設縣政會議，以左列人員組織之：

一 縣長；

二 秘書及科長；

三 各局局長。

縣政會議開會時，以縣長爲主席。

### 第二二條

左列事項應經縣政會議審議：

- 一 縣預算決算事項；
- 二 縣公債事項；
- 三 縣公產處分事項；
- 四 縣公共事業之經營管理事項。

縣長認爲有必要時，得以其他事項提交縣政會議審議。

### 第二三條

縣政會議規則，由該會議議定之。

### 第二四條

縣政府辦事通則，由內政部定之。

## 第三章 縣參議會

### 第二五條

縣設縣參議會，以縣民選舉之參議員組織之，任期三年，每年改選三分之一。

縣參議會組織法及選舉法，另定之。

### 第二六條

縣參議會之職權如左：

- 一 議決縣預算決算及募債事項；

二 議決縣單行規則

三 建議縣政興革事項

四 審議縣長交議事項

第二七條 縣參議會於區長民選時設立之。

#### 第四章 區公所

第二八條 區置區公所，設區長一人，管理區自治事務。

第二九條 區長由區民選任，並由縣政府呈報民政廳備案。

第三〇條 區民對於區公約及自治事項，有創制及複決之權，區長違法失職時，區民得罷免改選之。

前項之創制複決及罷免程序，另以法律定之。

第三一條 各區區民於選舉區長時，並選舉監察委員五人或七人，組織該區監察委員會。其職務如左：

一 監察區財政；

二 向區民糾舉區長違法失職等事。

第三二條 區長民選於本法施行一年後，由省政府就各縣地方情形酌定期時，咨請內政部核准行之。

第三三條 在區長民選實行以前，區長由民政廳就訓練考試合格人員委任之。

第三四條 依前條委任之區長違法失職時，縣長得呈請省政府罷免之。

第三五條 區公所得用助理員，輔助區長辦理區務。前項助理員，由區長遴請縣長委任之。

第三六條 區公所執行區務得設置區丁其額數由縣長定之。

第三七條 區公所設區務會議，以左列人員組織之。

一 區長；

二 區助理員；

三 本區所屬鄉長及鎮長。

區務會議以區長爲主席，至少每月開會一次，由區長召集之。

第三八條 左列各事項須經區務會議審議：

一 區公所經費事項；

二 區公產之處分事項；

三 區公約及其他單行規則之制定及修正事項。

第三九條 區自治施行法另定之。

第四〇條 鄉置鄉公所，設鄉長一人，鎮設鎮公所，設鎮長一人，管理各該鄉鎮自治事務，鄉鎮各設副鄉長副鎮

長一人，襄助鄉長鎮長辦理事務。但鄉鎮在五百戶以上者，得增設副鄉長或副鎮長一人。

第四一條 鄉公所或鎮公所事務，得由鄉長鎮長指定閩長襄助辦理。

第四二條 鄉長副鄉長鎮長副鎮長由鄉民大會選任，並由區公所呈報縣政府備案。

第四三條 鄉長副鄉長鎮長副鎮長違法失職時，鄉民大會或鎮民大會得罷免改選之。

第四四條 鄉民大會或鎮民大會於選舉鄉長鎮長時，並選舉監察委員三人或五人組織監察委員會，其職務

如左：

一 監督各該鄉鎮財政；

二 向鄉民鎮民糾舉鄉長副鄉長或鎮長副鎮長違法失職等事。

第四五條 在區長民選實行以前，鄉民大會或鎮民大會選舉鄉長副鄉長或鎮長副鎮長時，應選出加倍之人

數，報由區公所轉請縣長擇任，並由縣長彙報民政廳備案。

第四六條 依前條規定，委任鄉長副鄉長鎮長副鎮長違法失職時，鄉民大會或鎮民大會應報由區公所轉請

罷免，但縣長亦得自行罷免之。

第四七條 鄉鎮自治施行法另定之。

## 第六章 閭長鄰長

第四八條 閭設閭長一人，鄰設鄰長一人，分掌閭鄰自治事務。

第四九條 閭長鄰長，各由本閭鄰居民會議選舉，選定後，由鄉長鎮長報由區公所轉報縣政府備案。

第五〇條 閭鄰居民會議對於閭長鄰長有罷免改選之權，鄉鎮公所認為閭長鄰長違法失職時，得通告閭鄰居民會議改選之。

第五一條 依前條規定，閭長鄰長罷免改選時，應由主管鄉鎮公所，報由區公所轉報縣政府備案。

第五二條 閭長鄰長之選舉方法及任期，於鄉鎮自治施行法中規定之。

## 第七章 附則

第五三條 本法施行日期另以命令定之。

## 六 縣組織法施行法

第一條 縣組織法施行程序除關於區自治及鄉鎮自治依區自治施行法鄉鎮自治施行法外均依本施行法之規定

第二條 各省政府奉到縣組織法施行日期命令後應於左列期限內完成縣之組織

一 江蘇浙江山西河北廣東五省限於十九年六月終完成

二 江西安徽湖北湖南福建山東河南遼甯吉林陝西雲南廣西十二省限於十九年八月終完成

三 四川貴州甘肅新疆黑龍江熱河察哈爾綏遠八省限於十九年十月終完成

四 甯夏青海西康三省限於十九年十二月終完成

### 第三條

各省如因特別故障不能於前條期限內完成縣組織時各該省政府應詳敘理由咨請內政部呈由行政院轉請國民政府核准展期但除前條第四款所列各省外其展期均不得逾兩個月

### 第四條

各省政府於第二條所定期限內除依縣組織法第四條編定縣爲三等呈請公布并依第十一條提出縣長人選呈請任命外應通令各縣依同法第十三條至第十八條及第二十一條之規定分別完成縣政府之組織

### 第五條

各縣政府奉到縣組織法施行日期命令後應於兩個月內依縣組織法第六條至第七條之規定劃定各自治區編定各自治鄉鎮

前項自治區劃定後各省民政廳應於一個月內依同法第三十三條之規定委任區長

### 第六條

區長就職後應於一個月內依縣組織法第八條及第三十五條第三十六條之規定劃定鄉鎮區域并組織區公所

附

錄



第七條 區長就職後應於本施行法第二條各款所定最終期限之兩個月前依縣組織法第四十四條第四十五條之規定召集鄉民大會鎮民大會選舉鄉長副鄉長鎮長副鎮長及鄉鎮監察委員并依同法第四十條第四十一條之規定組織鄉公所鎮公所

第八條 鄉鎮公所成立前區長應於各鄉設立鄉公所籌備處各鎮設立鎮公所籌備處

前項籌備處由區長於各鄉鎮公民中聘任若干人爲籌備委員辦左列事項

一 戶口調查及人事登記事項

二 鄉鎮自治施行法規定在鄉鎮公所成立前應由區公所辦理之一切事項

前項戶口調查及人事登記之程序表格由內政部定之

第九條 鄉長鎮長就職後應於兩個月內依縣組織法第十條及第四十八條第四十九之規定劃定閭鄰分別召集閭鄰居民會議選舉閭鄰長

第一〇條 完成縣組織之一切費用由縣政府依省政府所定標準彙報核銷

第一一條 各區公所及鄉鎮公所財政之收入不敷開支時區公所得彙造預算呈由縣政府轉請省政府補助之

第一二條 縣組織法施行一年後省政府依同法第三十二條之規定應派員考查各縣區鄉鎮組織情形彙報

內政部并將其合格者咨請核准區長民選

第一三條 區長民選核准時應依縣組織法第二十九條至第三十一條之規定召集區民大會選舉區長及區

監察委員並依同法第二十五條之規定組織縣參議會

第一四條 內政部於各縣區長民選一年後應據各省政府冊報考核其戶口土地警衛道路及人民使用四權

情形有合於建國大綱第八條規定之程度者准其成爲完全自治之縣

第一五條 區民大會區公所區監察委員會之鈐記鄉民大會鎮民大會鄉公所鎮公所鄉監察委員會鎮監察

委員會及閭鄰之圖記其文質形式大小均由內政部定之

第一六條 凡以前各縣之區村里或其他編制與縣組織法之規定不合者應即改正

第一七條 本法於縣組織施行之日施行

民國十七年十月內政部公布之縣組織法施行時期及縣政府區村里閭鄰成立期限一覽表自本

法公布之日廢止

## 七 區自治施行法

### 第一章 總綱

附 錄

第一條 本法根據縣組織法第三十九條制定之其施行期間以縣自治完成之日爲限

第二條 區之分割及編成依縣組織法第六條之規定並各冠以第一第二等次序

第三條 依縣組織法第八條之規定劃定區之區域由省政府派員協助縣政府辦理變更區域時由縣政府召集有關係之區長會議繪圖列說呈核

第四條 凡二區以上有共同利益之事項得訂立公約聯合辦理之

前項公約之訂立及解除在區長民選前由關係各區區長提交區務會議決議在區長民選時由關係各區區長提交區民大會決議

第五條 經鄉公所或鎮公所登記爲鄉鎮公民者卽爲區公民有出席區民大會及行使選舉罷免創制複決之權

第六條 區公民年滿二十五歲具有左列資格之一者得爲區長及區監察委員之候選人

一 候選公務員考試或普通考試高等考試及格者

二 曾任中國國民黨區黨部執監委員或各上級黨部重要職員滿一年者

三 曾任國民政府統屬之機關任委任官一年或荐任官以上者

四 曾任小學以上教職員或中學以上畢業者

五 經自治訓練及格者

六 曾辦地方公益事務著有成績經縣政府呈請省政府核定者

七 曾任鄉長副鄉長鎮長副鎮長或鄉鎮監察委員一年以上者

有鄉鎮自治施行法第十一條第二項各款情事之一者雖具前項資格仍應停止當選

第七條 受國籍法第九條之限制尙未解除者不得爲前條之候選人

第八條 第六條之候選人由區公所隨時調查登記並於每屆選舉前三個月造具候選人表冊呈報縣政府

經縣政府核定後即行公布其公布時間不得遲於選舉前一個月

候選人表冊應分別載明候選人姓名年齡住所及登記爲鄉鎮公民之時期並將其合於第六條第

一項之一款或數款資格具體載明

第九條 在區長民選前區長之委任及罷免依縣組織法第三十三條第三十四條之規定但區長確有違法

失職之事實經縣政府不呈請罷免者得由該區過半數鄉鎮長簽名召集鄉鎮長會議互推一人爲

主席經議決後得由各鄉鎮公所聯呈縣政府及省政府陳述必須罷免之理由

第一〇條 在區長民選時區長之選任及罷免依縣組織法第二十九條第三十條之規定

第一一條 區務會議之組織及會議依縣組織法第三十七條之規定

前項會議應通知區監察委員列席

第二條 依縣組織法第三十一條之規定區監察委員爲五人或七人其第一次名額由區粉會議決定之以後由前一次之區民大會決定之

第三條 前條監察委員會之候補監察委員準用鄉鎮自治施行法第十七條之規定

第四條 區監察委員違法失職時由區民大會依法定程序罷免之

第五條 區長之俸給在委任時由縣政府呈請省政府核定之在民選時由縣政府根據區民大會之決議呈請省政府核定之

區監察委員爲無給職但因情形之必要得支辦公費由縣政府根據區民大會之決議呈請省政府核定之

## 第二章 區民大會

第六條 區民大會依縣組織法第三十二條之規定於內政部核准區長民選後由區長召集之

第七條 區民大會之職權如左

- 一 行使選舉罷免權創制權複決權
- 二 制定或修正區自治公約

三 審核預算決算

四 審議縣政府交議事項

五 審議區公所或區務會議交議事項

六 審議所屬各鄉鎮公所或區公民提議事項

第一八條 區民大會以到會區公民過半數之同意決定之

第一九條 區民大會開會得分爲若干會場其第一次由區務會議決定之以後由前一次區民大會決定之

前項區民大會之分場開會應同日舉行其各會場主席由到會區公民推定之

各會場應於每案詳記並宣布可決否決之人數或票數再由各會場主席集合區公所核算總數定其決議或當選

第二〇條 區民大會開會或分場開會得預備會整理或修正議案

第二一條 區民大會由區長召集之每年開會一次於區長滿任一個月前舉行如有特別事件或公民十分一

以上之要求時應召集臨時會

前項臨時會關於區長本身事件應由區監察委員會召集關於區監察委員本身事件區長延不召集者應由過半數之鄉鎮公所聯名召集之

第二二條 區民大會開會期間不得過六日

第二三條 區民大會會議通則另定之

第二四條 區民大會鈐記由省政府頒給之

### 第三章 區公所

第二五條 區公所應設於區內適中或交通便利地點

第二六條 左列事項區公所於現行法令或區民大會決議交辦之範圍內分別自行辦理或委託各鄉鎮辦理

由區長執行之

一 戶口調查及人事登記事項

二 土地調查事項

三 道路橋梁公園及一切公共土木工程修理事項

四 教育及其他文化事項

五 保衛事項

六 國民體育事項

七 衛生療養事項

八 水利事項

九 森林培植及保護事項

一〇 農工商業之改良及保護事項

一一 糧食儲備及調節事項

一二 墾牧漁獵保護及取締事項

一三 合作社組織及指導事項

一四 風俗改良事項

一五 育幼養老濟貧救災等設備事項

一六 公營業事項

一七 區自治公約制定事項

一八 財政收支及公款公產管理事項

一九 預算決算編造事項

二〇 縣政府委辦事項

二一 其他依法賦與該區應辦事項

附

錄



前項自治公約之制定限於第一次區民大會未召集時爲之

第二七條 關於前條各款事項均應召集區務會議決議之

第二八條 區公所准用鄉鎮自治施行法第三十二條之規定附設區調解委員

凡鄰誼調解委員會未曾調解或不能調解之事項均得由區調解委員會辦理

第二九條 區調解委員會由調解委員若干人組織之

前項調解委員於區公民中選舉半數於各鄉鎮調解委員中選舉半數在區長民選前由區務會議

選舉之在區長民選後由區民大會選舉之

區長監察委員及所屬鄰長或鄉長均不得被選

第三〇條 區調解委員會之組織規則及選舉規則由縣政府定之

第三一條 區公所除建立高級小學外並應於公所所在地設立國民補習學校及國民訓練講堂

前項國民補習學校及國民訓練講堂其課程講演之時間與主要科目準用鄉鎮自治施行法第三

十五條之規定

第三二條 區公所對於各鄉鎮設立之國民補習學校及國民訓練講堂應儘先補助其經費並應派員分赴國

民訓練講堂講實主要科目

第三三條 區長之職務依縣組織法第二十八條及本法之規定

第三四條 委任區長任期一年其確有成績者得連任但至內政部核准民選時不在此限

第三五條 民選區長任期一年得再被選其中途被選者以繼滿原任所餘之任期爲限

第三六條 民選區長因事務不能執行職務時其期間在二個月以內者用區務會議推定鄉長或鎮長一人代理之在二個月以外者除推代理人外並應改選

第三七條 區長應將任期內之經過情形以書面報告區民大會

第三八條 區長應提出上年度決算及次年度預算於區民大會在第一次區民大會未召集時應提出於區務會議

第三九條 區民有左列情事時區長得分別輕重緩急報告區務會議或呈請縣政府處理之

一 違反現行法令者

二 違反區自治公約或一切決議案者

三 觸犯刑法或與刑法性質相同之特別法確有證據者

有前項第三款情事遇必要時區長得先行拘禁之除報告區務會議及呈報縣政府外並應即函送

該管司法機關

第四〇條 區長於區調解委員會辦理本法第二十八條事項不能調解時應根據區調解委員會之報告呈報

縣政府並函報該司法機關

第四一條 區長改委或改選後舊任區長應將鈐記文卷款產契約及一切物件分別造冊移交新任接收後應

具接受冊結呈請縣政府轉報省政府備案

第四二條 區助理員之職務及任用依縣組織法第三十五條之規定

第四三條 區公民有左列資格之一者得被遴委爲區助理員

一 公務員候選考試或普通考試及格者

二 經自治訓練及合格者

三 在中學畢業或有相當程度者

四 專習法政一年半以上得有證書者

五 曾辦自治事務一年以上確有成績明瞭黨義者

第四四條 區助理員之名額及生活費由區長呈請縣政府核定之但在區長民選後其呈請應根據區民大會

之決議

第四五條 區助理員得分股辦事

前項分股於區自治公約中規定之

第四六條 區公所爲繕寫文件等事得酌用僱員

第四七條 僱員之名額及生活費由區務會議決定之

第四八條 區丁之職務及額數依縣組織法第三十六條規定之

第四九條 區公所每屆月終應將所辦事務列表呈報縣政府

第五〇條 區公所鈐記由省政府頒給之

第五一條 區公所辦事通則由省政府定之

#### 第四章 區監察委員會

第五二條 區監察委員會於區長民選後設置之其組織及職務依縣組織法第三十一條之規定

第五三條 區監察委員會開會準用鄉鎮自治施行法第四十八條至第五十條之規定

第五四條 區監察委員會得隨時調查區公所之賬目及款產事宜

第五五條 區公所財政之收支及事務之執行有不當時區監察委員會得隨時呈請縣政府糾正之

第五六條 區監察委員會糾舉區長違法失職時得自行召集區民大會

第五七條 區監察委員會應設於區公所所在地

第五八條 區監察委員及候補監察委員任期一年得再被選

第五九條 區監察委員會委員不足法定人數無可補充時應由區民大會補選之

第六〇條 補充或補選之區監察委員以繼滿原任所餘之任期為限

第六一條 現在本區及所屬各鄉鎮之自治職員不得當選為區監察委員

第六二條 區監察委員會之辦事細則由各該委員會自定之其鈐記由省政府頒給之

#### 第五章 區財政

第六三條 區財政之收入為左列各種

一 區公產及公款之孳息

二 區公營業之純利

三 依法賦與之自治款項

四 省縣補助金

第六四條 區預算決算在區監委任時須經區務會議之決議在區長民選時須經區民大會之決議

經前項決議後區公所應呈請縣政府核定彙報省政備案

提出區民大會之預算決算應於開會一個月前送達區公民

第六五條 遇有緊急支出超過預算在區長委任時應提交區務會議追認在區長民選時應提交區民大會追認

第六六條 區財政之收支應於每月終公布之

#### 第六章 附則

第六七條 本法施行日期以命令定之

## 八 鄉鎮自治施行法

十八年九月十八日國民政府公布 十九年七月七日國民政府修正公布

### 第一章 總則

第一條 本法根據縣組織法第四十七條制定之其施行期間以縣自治完成之日爲限

第二條 鄉鎮之編成依縣組織法第七條之規定

鄉鎮冠以原有地名或新定地名

第三條 依鄉組織法第八條之規定劃定鄉鎮區域由縣政府派員會同區長辦理變更區域時由區長召集

有關係之鄉長或鎮長會議繪圖列說呈請縣政府轉報

第四條 鄉鎮各依其原有區域其聯合各村莊或街市編成之鄉以所屬村莊或街市原有區域爲準

第五條 鄉鎮區域不明或發生爭議時由區長召集有關係之鄉長鎮長協商後呈請縣政府決定之

第六條 凡二鄉或二鎮以上或鄉鎮間有共同利益之事項得訂立公約聯合辦理之

前項公約訂立及解除由鄉公所提交鄉民大會或鎮民大會決議在大會未開時得呈請區公所核准行之但仍須提交大會追認

第七條 中華民國人民無論男女在本鄉鎮區域內居住一年或有住所逾二年以上年滿二十歲經宣誓登

記後爲鄉鎮公民有出席鄉民大會或鎮民大會及行使選舉罷免創制複決之權

有左列情形之一者不得享有前項所定之權

- 一 有反革命行爲經判決確定者
- 二 貪官污吏土豪劣紳經判決確定者
- 三 褫奪公權尙未復權者
- 四 禁治產者
- 五 吸用鴉片或其代用品者

第八條 宣誓須親自簽名於誓詞赴鄉公所或鎮公所舉行宣誓典禮由區公所派員監視其誓詞式如左

○○○正心誠意當衆宣誓從此去舊更新自立爲國民盡忠竭力擁護中華民國實行三民主義採

用五權憲法務使政治修明人民安樂措國基於永固維世界之和平此誓

中華民國

年 月 日

簽字

立誓

第九條 在鄉公所或鎮公所未成立時前項宣誓典禮於鄉公所籌備處或鎮公所籌備處舉行之  
人民宣誓後鄉公所或鎮公所除登記其爲鄉鎮公民外應將公民名冊呈報區公所並將誓詞及公民名冊彙請區公所轉呈縣政府備案

在鄉公所或鎮公所未成立時由區公所登記並造具公民冊連同誓詞彙報縣政府備案俟鄉公所或鎮公所成立即將公民表冊移交

第一〇條 鄉鎮公民經登記後鄉公所或鎮公所發覺其有第七條第二項各款情事之一者得呈由區公所轉請縣政府取消其鄉鎮公民資格

第一一條 鄉鎮公民年滿二十五歲有左列資格之一者得爲鄉長副鄉長鎮長副鎮長及鄉鎮監察委員之候選人

- 一 候選公務員考試或普通考試高等考試及格者
- 二 曾在中國國民黨服務者
- 三 曾在國民政府統屬之機關任委任官以上者



四 曾任小學以上教職員或在中學以上畢業者

五 經自治訓練及格者

六 曾辦地方公益事務著有成績經區公所呈請縣政府核定者

有左列情事之一者雖具有前項候選資格仍應停止當選

一 現役軍人或警察

二 現任職官

三 僧道及其他宗教師

第一二條 受國籍法第九條之限制尙未解除者不得爲前條之候選人

第一三條 第十一條之候選人由區公所或鄉公所隨時調查登記並於每屆選舉前三個月造具候選人表冊

二分一呈區公所一呈區公所彙報縣政府經縣政府核定後即行公布其公布時期不得遲於選舉

前一個月

第一次候選人之調查登記及呈報公布均由區公所依前項規定辦理俟鄉公所或鎮公所成立應

即將候選人表冊移交

候選人表冊分別載明候選人姓名年齡住所及登記爲鄉鎮公民之時期並將其合於第十一條第

一項之一款或數款資格具體載明

#### 第一四條

鄉長副鄉長或鎮長副鎮長之選任在區長民選實行以前依縣組織法第四十五條之規定在區長民選實行以後依縣組織法第四十二條之規定

副鄉長或副鎮長之名額依縣組織法第四十條之規定第一次由區長決定之以後由前一次之鄉民大會或鎮民大會決定之

#### 第一五條

鄉民大會或鎮民大會罷免鄉長副鄉長或鎮長副鎮長在鄉長副鄉長鎮長副鎮長由縣長擇任時依縣組織法第四十六條之規定在鄉長副鄉長鎮長副鎮長完全民選時依縣組織法第四十三條之規定

#### 第一六條

在鄉長鎮長由縣長擇任或完全由民選時鄉民大會或鎮民大會均得依縣組織法第四十四條之規定選舉監察委員

第一次監察委員之名額爲三人或五人由區長決定之以後由前一次之鄉民大會或鎮民大會決定之

#### 第一七條

監察委員會得設與監察委員同數之候補監察委員以得票次多數者爲當選候補監察委員應列席監察委員會監察委員缺額時以候補監察委員補充之

附

錄

第一八條 監察委員違法失職時鄉民大會或鎮民大會依法定程序罷免之

第一九條 閭鄰居民無論男女在區內居住一年或有住所達二年以上年滿二十歲除有本法第七條第二項

各款情事之一者外均有出席閭鄰會議及選舉或罷免閭長鄰長之權

無出席居民會議之資格者不得被舉為閭長鄰長

閭長鄰長之選舉及罷免依縣組織法第四十九條至五十一條之規定

第二〇條 鄉長副鄉長鎮長副鎮長及鄉鎮監察委員均為無給職但因情形之必要得支辦公費前項辦公費

由區公所根據鄉民大會或鎮民大會之決議呈請縣政府核定之

## 第二章 鄉鎮大會

第二一條 鄉民大會或鎮民大會其職權如左

一 選舉及罷免鄉長或鎮長及其他職員

二 制定或修正自治公約

三 審議單行規程

四 議決預算決算

五 議決鄉公所鎮公所交議事項

六 議決所屬各閭鄰或公民提議事項

第二二條 鄉民大會或鎮民大會以到會公民過半數之同意決定之

第二三條 鄉民大會或鎮民大會以各該鄉長或鎮長爲主席但關於鄉長或鎮長本身事件其主席由到會公民推定之

第二四條 本法施行後之第一次鄉民大會或鎮民大會由區長召集之即以區長爲主席

第二五條 鄉民大會或鎮民大會由各鄉長或鎮長召集之每年開會二次其第一次大會於鄉長或鎮長任滿一個月前舉行如有特別事件或鄉鎮公民十分一以上之要求時應召集臨時會議

前項臨時會關於鄉長或鎮長本身事件鄉長或鎮長延不召集者應由各該鄉鎮過半數之閭長聯名召集之

第二六條 鄉民大會或鎮民大會開會期間不得過六日

第二七條 鄉民大會或鎮民大會通則由縣政府定之其圖記由縣政府頒給

第三章 鄉鎮公所

第二八條 鄉鎮公所依縣組織法第四十條之規定爲鄉公所或鎮公所

第二九條 鄉公所或鎮公所應設於鄉鎮適中地點

第三〇條

鄉公所或鎮公所於現行法令區自治公約及鄉民大會或鎮民大會決議交辦之範圍內辦理左列事項由鄉長或鎮長執行之

- 一 戶口調查及人事登記事項
- 二 土地調查事項
- 三 道路橋梁公園及一切公共土木工程建築修理事項
- 四 教育及其他文化事項
- 五 保衛事項
- 六 國民體育事項
- 七 衛生療養事項
- 八 水利事項
- 九 森林培植及保護事項
- 一〇 農工商業改良及保護事項
- 一一 糧食儲備及保護事項
- 一二 墾牧漁獵保護及取締事項

一三 合作社組織及指導事項

一四 風俗改良事項

一五 育幼養老濟貧救災等設備事項

一六 公營業事項

一七 自治公約擬定事項

一八 財政收支及公款公產管理事項

一九 預算決算編造事項

二〇 縣政府及區公所委辦事項

二一 其他依法賦與該鄉鎮應辦事項

辦理前項第一款至第十九款事項須先由鄉務會議或鎮務會議議決

### 第三一條

鄉鎮公所每月至少開鄉務會議或鎮務會議一次由鄉長或鎮長召集左列人員出席以鄉長或鎮長爲主席

一 副鄉長或副鎮長

二 各該鄉鎮所屬閭長

### 第三二條

前項會議應通知監察委員列席於必要時並得通知鄰長列席  
鄉公所或鎮公所應附設調解委員會辦理左列事項

#### 一 民事調解事項

#### 二 依法得撤回告訴之刑事調解事項

### 第三三條

前項調解委員會由鄉民大會或鎮民大會於鄉鎮公民中選舉調解委員若干人組織之鄉長副鄉長或鎮長副鎮長均不得被選調解委員會之組織規則第一次由區公所提交鄉民大會或鎮民大會決定之以後得由鄉公所或鎮公所提交鄉民大會或鎮民大會修正之調解委員違法失職時監察委員會得先請鄉公所或鎮公所停止其職務提交鄉民大會或鎮民大會罷免之

### 第三四條

鄉公所或鎮公所應設立左列教育機關

#### 一 初級小學

#### 二 國民補習學校

#### 三 國民訓練講堂

前項教育機關得聯合他鄉鎮設立之

### 第三五條

鄉公所或鎮公所應使達學齡之男女均受初級小學教育十歲至四十歲之失學男女在四年以內

均受國民補習學校每星期至少應有十小時之課程國民訓練講堂每星期至少應有四小時之講演其課程及講演之主要科目如左

一 中國國民黨黨義

二 自治法規

三 世界及本國大勢

四 本縣詳情

第三六條

鄉長副鄉長鎮長副鎮長之職務依縣組織法第四十條及本法之規定鄉長或鎮長不能執行職務時由副鄉長或副鎮長代理之如副鄉長或副鎮長有二人以上時互推一人代理之

第三七條

鄉長副鄉長鎮長副鎮長任期一年得再被選其中途被選者以繼滿原任所餘之任期為限

第三八條

在區長民選實行時由縣長委任之鄉長或鎮長任期未滿亦應改選

第三九條

鄉長或鎮長應將任期內之經過情形以書面或口頭報告於鄉民大會或鎮民大會

第四〇條

鄉長或鎮長應於每年第一次鄉民大會或鎮民大會提出次年度預算及上年度決算本法施行後之鄉鎮第一年度預算由區長提出鄉民大會或鎮民大會

第四一條

鄉鎮居民有左列情事時鄉長或鎮長得分別輕重緩急報由縣政府或區公所處理之

附

錄



一 違反現行法令者

二 違抗縣區命令者

三 違反鄉鎮自治公約或一切決議案者

四 觸犯刑法或與刑法性質相同之特別法者

有前項第四款情事鄉長或鎮長得先拘禁之除分別呈報區公所及縣政府外並應即函達該管

司法機關核辦

#### 第四二條

鄉長或鎮長於調解委員會辦理本法第三十二條各款事項不能調解時應根據調解委員會之報

告呈報區公所或函報該管司法機關

#### 第四三條

鄉長或鎮長改選後舊任鄉長鎮長應將圖記文卷契約及一切物件分別造冊移交新任新任接收

後應具接收冊結報由區公所核轉縣政府備案

#### 第四四條

鄉公所或鎮公所得置事務員及鄉丁或鎮丁其人數職務及待遇於自治公約中規定之

#### 第四五條

鄉公所或鎮公所圖記由縣政府頒給之

#### 第四六條

鄉公所或鎮公所辦事細則由縣政府定之

### 第四章 監察委員會

第四七條 鄉監察委員會或鎮監察委員會之組織及職務依照縣組織法第四十四條之規定

第四八條 監察委員會每月開會一次如有特別事件得開臨時會均由主席召集之

第四九條 監察委員會開會時由各委員依當選次序輪充主席臨時會主席以上次開會之主席任之

第五〇條 監察委員會須有過半數委員出席其決議須有過半數出席委員同意

第五一條 監察委員會得隨時調查各該鄉鎮公所之賬目及款產事宜

第五二條 鄉鎮財政之收支及事務之執行有不當時監察委員會得隨時呈請區公所糾正之

第五三條 監察委員會糾舉鄉長或鎮長違法失職情事得自行召集鄉民大會或鎮民大會

第五四條 監察委員會應設于各該鄉鎮公所所在地

第五五條 監察委員及候補監察委員任期一年得再被選

第五六條 監察委員會委員不足法定人數無可補充時應由鄉民大會或鎮民大會補選之

第五七條 補充或補選之監察委員以繼滿原任所餘任期為限

第五八條 鄉長或鎮長完全民選時監察委員亦應同時改選

第五九條 現任各該鄉鎮之自治職員不得當選為監察委員

第六〇條 監察委員會辦事細則由該委員會自定之其圖記由縣政府頒給之

第五章 財政

第六一條 鄉鎮財政之收入爲左列各種

- 一 各該鄉鎮公產及公款之孳息
- 二 各該鄉鎮營業之純利
- 三 依法賦與之自治款項
- 四 縣區補助金
- 五 特別捐

第六二條 鄉鎮募集特別捐由鄉民大會或鎮民大會議決之

第六三條 鄉鎮預算決算由鄉民大會或鎮民大會通過後應呈報區公所查核彙轉縣政府備案

前項預算決算應於開會五日前送達各該鄉鎮公民

第六四條 遇有緊急支出超過預算時鄉公所或鎮公所應提交鄉民大會或鎮民大會追認

第六五條 鄉鎮財政之收支應於每三個月終公布一次

第六章 閭鄰

第六六條 閭鄰之組織依縣組織法第十條之規定並各冠以第一第二等號數

閭鄰經第一次編定後閭至增超過三十五戶減至不滿十五戶或鄰增至超過七戶減至不滿三戶時應由鄉公所或鎮公所於每年閭長或鄰長任滿一個月前改編之

閭改編後應更正全鄉或全鎮各閭之號數鄰改編後應更正全閭各鄰之號數統由鄉公所或鎮公所報由區公所轉呈縣政府備案

### 第六七條

閭鄰各設居民會議開會須有過半數居民出席其決議須有出席居民過半數同意

前項居民會議以各該閭鄰之閭長或鄰長爲主席但關於閭長鄰長本身事件其主席由到會居民推定之

### 第六八條

閭鄰居民會議由閭長或鄰長召集之如有十戶以上之要求閭長應召集本閭居民會議有二戶以上之要求鄰長應召集本鄰居會議

本法施行後之第一次各閭居民會議由鄉長或鎮長召集之即鄉長或鎮長爲主席第一次各鄰居民會議由閭長召集之即以閭長爲主席

### 第六九條

閭長不能召集居民會議時由鄉長或鎮長召集之鄰長不能召集居民會議時由閭長召集之前項閭鄰居民會議以召集人爲主席

### 第七〇條

閭鄰居民會議之期間不得過一日

附

錄

第七一條 閭鄰有需用經費之必要時以各該閭鄰居民會議之決定籌集之

第七二條 閭長承鄉長或鎮長之命掌理本閭自治事務鄰長承閭長之命掌理本鄰自治事務

第七三條 閭長依縣組織法第四十一條之規定襄助鄉長或鎮長辦理主管之鄉公所或鎮公所事務

第七四條 閭長鄰長之職務如左

一 辦理法令範圍內一切自治事務

二 辦理縣政府區公所及鄉公所或鎮公所交辦事務

前項第一款事務閭長鄰長應提由本閭居民會議或本鄰居民會議決定之

第七五條 閭長應將辦理事務之經過情形隨時報告本閭居民會議及鄉公所或鎮公所

第七六條 閭鄰居民會議有違反法令或自治公約時間長或鄰長得報告鄉公所或鎮公所核辦

第七七條 閭長應將經費收支隨時報告於本閭居民會議及鄉公所或鎮公所鄰長應將經費收支隨時報告

本鄰居民會議及閭長

閭鄰經費收支除前項報告外每半年應公布一次

第七八條 閭長由到會居民七人以上之推選鄰長由到會居民三人以上之推選經各該閭鄰居民會議過半

數之同意即為當選

第七九條 閩長選舉由鄉長或鎮長監督之鄰長選舉由閩長承鄉長或鎮長之命監督之

第八〇條 閩長選舉日期由鄉長或鎮長決定之鄰長選舉日期由閩長報請鄉長或鎮長決定之

第八一條 閩長選定後由本閩居民會議主席報告鄉公所或鎮公所鄰長選定後由本鄰居民會議主席報告

閩長轉報鄉公所或鎮公所統由鄉公所或鎮公所彙報區公所轉呈縣政府備案

第八二條 閩長鄰長任期一年得再被選其違法失職者依縣組織法第五十條之規定隨時改選之

第八三條 閩鄰居民會議通則由縣政府定之其圖記由鄰公所或鎮公所頒給之

### 第七章 附則

第八四條 本法施行日期以命令定之

## 九 縣保衛團法

十八年七月十三日內政部公布

### 第一章 總則

第一條 縣保衛團以增進人民自衛能力輔助軍警維持治安爲宗旨

第二條 凡各縣地方原有之鄉團及其他一切自衛組織均應依本法之規定改組爲保衛團

第三條 各省省政府得依照本法之規定參合本省地方情形擬具施行細則報內政部備案

第二章 附則

第四條 各縣保衛團之編制每團爲一牌以團長爲牌長每鄉或鎮爲一甲以鄉長或鎮長爲甲長每區爲一

區團以區長爲區團長縣爲總團以縣長爲總團長區團甲牌於必要時均得增設副長襄辦事務

第五條 凡二十歲以上四十歲以下之男子均有入保衛團受訓練之義務但有左列情形之一者得免除之

一 家無次丁者

二 殘廢者

三 心神喪失或精神耗弱者

四 在外有職業或現任本地方公職者

五 在學校肄業者

第六條 保衛團牌長甲長區團長由總團長分別委任並呈報省政府備案其副長亦同

第七條 各甲長應將左列切結送由區團長核轉總團長備查

一 甲長牌長連保切結

二 同甲各戶聯保切結

前項結式由內政部定之

第八條 保衛團辦公地點就地方原有廟宇公所設置之

第九條 保衛團得由總團長刊發木質圖記但非關係保衛事宜不得鈐用

第十條 保衛團之旗幟由內政部定之

第一一條 保衛團槍枝須由總團長驗明烙印編號如不敷用時由總團長呈明省政府核准添置之

### 第三章 訓練

第一二條 保衛團應受軍事及政治訓練軍事訓練授以軍事知識及技術其訓練員由各區聘任之

政治訓練授以黨義及政治常識其訓練員由總團長指派之

訓練時間及辦法由總團長按各地方情形擬定呈請省政府核准之

第一三條 保衛團除平時訓練外各鄉鎮三個月會操一次各區半年會操一次其時間及辦法由總團長定之

並呈報省政府備案前項平時訓練農忙時得免除之

第一四條 總團長對於保衛團須隨時派員視察督促指導

### 第四章 任務

第一五條 各居戶如有窩藏盜匪寄頓贓物或有反革命分子混入煽亂秘密聚集或攜帶違禁物品者甲長牌



長須隨時偵查指獲解送該管官署依法訊辦

第一六條 各鄉鎮遇有水火盜賊及其他非常事變時各甲長應以一定警號召集團丁分任圍捕消防事宜並

一面飛報區縣核辦及鄰近鄉鎮協助除匪徒拒捕得正當防衛外所獲盜匪應即解送該管官署依法訊辦不得私徇

第一七條 各甲長牌長開鄰近鄉鎮有警時應即召集團丁前往協助

第一八條 各區團長接到各鄉鎮警報應即召集本區團丁前往應援遇情節重大時并應報縣調派軍警赴剿

第一九條 總團長接到前條警報應即率警督同各區保衛團赴援如遇大幫股匪不能抵禦時應并即咨會附

近駐軍赴剿一面飛報省政府核辦

第二〇條 保衛團團丁服務以不出縣境爲原則但在邊界各鄉鎮應與鄰縣毗連鄉鎮互相協助

第二一條 保衛團因捕獲盜匪所得之贓物除軍火應即報由總團長呈明省政府核示辦法外其餘各物應即

時公布聽候事主認領如有侵沒即由總團長依法懲處之

## 第五章 獎懲

第二二條 保衛團辦理保衛事宜有左列情形之一者得由縣政府呈請省政府獎卹

一 捕獲經通緝或懸賞緝拿之著匪或反革命分子者

二 遇盜匪搶劫或反革命分子擾亂當場捕獲者

三 協同他鄉鎮捕獲盜匪或反革命分子者

四 奪獲盜匪或反革命分子槍械者

五 因捕拿盜匪或反革命分子被傷或斃命者

### 第二三條

保衛團辦理保衛事宜有左列情事之一者得由縣政府核獎

一 密報盜匪或反革命者於窩藏處所因而捕獲訊明屬實者

二 救火禦災異常出力者

三 全團槍枝步伐整齊成績優良者

### 第二四條

保衛團辦理保衛事宜有左列情事之一者由縣政府分別懲辦或呈省政府核辦

一 鄉鎮內容留盜匪反革命分子或形跡可疑之人隱匿不報或明知故縱者

二 鄉鎮內發生搶劫重案不能依限破獲者

三 誣陷良善或濫行逮捕者

四 藉端騷擾包攬詞訟詐取財物者

五 會操訓練或遇警無故不到者

附

錄

第二五條 各鄉鎮團丁如有接濟盜匪軍火或謀爲不軌情事除治犯者以應得之罪外聯保各團丁一併懲辦

甲長牌長並應受失察處分

第二六條 甲長牌長如有接濟盜匪軍火或謀爲不軌情事除治犯者以應得之罪外聯保各長一併懲辦區團

長并應受失察處分

## 第六章 經費

第二七條 保衛團除擔任訓練及辦理文牘人員酌給薪水外其餘一律爲名譽職

第二八條 保衛經費由總團長召集會議就地籌集之其籌款辦法決定後由縣政府呈報省政府核准施行

第二九條 保衛團經費除由各甲長團長按月將支收數目公布外并由區團長彙造清冊呈報總團長核明轉

報省政府備查

## 第七章 附則

第三〇條 各省政府於保衛團成立後每年應將所屬各縣區甲牌數目及團丁名額列表彙報內政部備查

第三一條 本法施行日期另以命令定之

### 同甲各戶聯保切結(式)

爲出具切結事今結得甲內各戶居民人等均係身家清白安分守法並無爲匪通匪窩匪或寄頓贓物及反革命諸情事自其結後互相監察倘發現前項不法行爲各負檢舉之責如有扶同隱匿祕不揭報者願受連坐之處分爲此出具切結是實

省別	總團別	區團別	甲別	戶別	姓名	蓋章押畫 或捺印	備考
				第一戶家長			
				第二戶家長			
				第三戶家長			
				第四戶家長			
				第五戶家長			
				第六戶家長			
				第七戶家長			
				第八戶家長			





















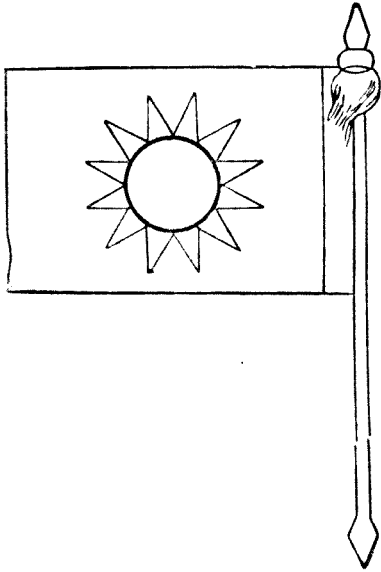
明 說	一、本結暫定一百二十戶以備具有特殊情形之鄉鎮超過百戶者仍劃一甲之用								
	二、本結甲內居戶依縣組織之鄉鎮閭鄰編制之次序編列先後								
	三、本結以八行紙十七頁連摺成帙除填寫切結說明及年月日外餘爲填寫戶別之用								
	四、本結甲之下不另分牌以期適合同甲互保之精神								
	中華民國	年	月	日					

### 縣保衛團旗式

縣保衛團旗以紅布爲之橫寬三尺直長二尺六寸於右端鑲白布一長幅長二尺六寸寬三寸上書總區甲牌團號旗中嵌一青天白日之國徽由國徽之中點至內圈半徑爲三寸至外週各芒角頂尖半徑爲七寸旗桿塗以朱色長七尺圍二寸五分以白布作圓筒狀綴於旗旁桿之上端冠以矛形銅頂長七寸注以七寸長之朱旒末同矛形鋼鐙長五寸(所有尺寸概以營造尺爲准)

右端白布上所書總區甲牌團號之式如下

- 一 某某縣保衛團
- 二 某某縣保衛團第幾區團
- 三 某某縣保衛團第幾區團第幾甲
- 四 某某縣保衛團第幾區團第幾甲第幾牌



# 一〇 完成縣自治分年進行程序表

第二〇七次中央政治會議通過

內政部擬定之訓政時期完成縣自治實施方案內政部主管事務分年進行程序表業經第二百零七次中政會議修正通過咨請政府轉飭所屬遵照辦理國府已令行政院轉飭所屬遵照辦理並令立法院考試院知照茲錄該程序表修正要項如下

該表進行程序共分六期十八年份爲第一期十九年份爲第二期二十年份爲第三期二十一年份爲第四期二十二年份爲第五期二十三年份爲第六期其內容分九大綱領

甲 釐定自治系統 其要目：

一 劃一縣市，制廢除道及縣佐，限十九年份完竣。

二 確定自治組織，第一步頒定縣市組織法，第二步督促各省依法組織，十九年份辦竣。

乙 儲備自治人才 其要目：

一 考試訓練及任用地方行政人員；十九年份以前，督促各省設立地方行政人員訓練機關，考試及訓練縣長以下地方行政人員。二十年份至二十二年份，繼續考試及訓練地方行政人員，監督各省依法定



### 程序任用地方行政人員。

二 考試訓練及任用地方自治人員；十八年份，由內政部商承考試院考試區長或由考試院酌量情形委託各該省政府辦理，同時由內政部監督各省政府訓練區長其鄉鎮閭鄰等長之訓練，由各省政府分別所屬各縣市政府辦理，並得分區爲之。十九年份（一）各省訓練合格人員分派各縣市，（二）區長分期訓練完畢陸續派用，（三）各縣市訓練鄉鎮辦理自治人員，（四）各區訓練各閭鄰辦理自治人員，初期訓練完畢。二十年份至二十三年份，各省縣市繼續辦理訓練機關，養成全省縣市自治人材。

### 丙 確定自治經費

一 確定經常費；十八年份，凡各縣市原有屬於各該縣市之收入，應一律作爲自治經費，由各縣市政府將其收入數目詳細臚列，編造自治經費預算書，送由各該省政府審定；其有不敷者，再就屬於省賦稅項下，呈請各該省政府核准劃撥。十九年份，確定縣市地方行政及自治經費額數。二十年份至二十三年份，就整理土地山林鑛產水利以及地方公共事業之收入，擴充地方行政及自治經費。

二 確定臨時費；十八年份，分行各省從速指定收入，儲備辦理自治各項臨時經費。十九年份，分行各省將劃分縣區市區成立區鄉鎮各公所及自治選舉各必要費用，限期籌齊。二十年份至二十三年份，就整理土地山林鑛產水利及公共事業各收入，按期指撥專款，儲作各項臨時費用。

## 丁 肅清盜匪

- 一 肅清股匪；十八年份，釐定各省劃區剿匪辦法，呈請中央派隊嚴剿，同時實行清鄉。十九年份完清鄉。
- 二 整頓團防；十八年份至十九年份，一方化除地方不正當團會，由地方實行改編或編練地方保衛團。二十年份至二十三年份，繼續實行改編或編練地方保衛團。
- 三 肅清匪源；自十九年份至二十三年份，籌設各種工廠籌辦修路浚河開鑛等事業，以安插無業游民，同時實行移墾。

## 戊 整頓警政

- 一 劃一警察編制並確定其經費。十八年份，(一)編制縣市公安局，(二)劃設公安分局，(三)劃設分駐所及巡邏區，(四)編練警察，(五)釐定各級公安局警官及警士額數，(六)編定警察預算，(七)確定警察經費。十九年份，(一)嚴行考核各級公安機關之成績，(二)擴充各項警察之設備，(三)同上年份第(二)(三)(四)(五)(六)(七)各款。二十年至二十三年份，繼續嚴行考核各級公安機關之成績，擴充各項警察設備，並編練警察隊。

- 二 統一警官警士之任用及訓練。十八年份，(一)考核警官警士之任用，(二)督促各省籌備訓練機關，(三)審定警察訓練課本。十九年份，除繼續辦理上年份所辦各項外，並督促各訓練機關切實訓練。

二十年份，繼續考核警官及警士之任用，督促各訓練機關切實訓練。二十一年份至二十三年份，警官及警士非經考試及訓練合格者，概不錄用。

三 整頓特種警察 十八年份至十九年份（一）釐定各種特務警察規程，（二）分別考核實施獎懲。二十年份至二十三年份，繼續分別考核實施獎懲。

己 調查戶口 其要目：

一 預備期內辦理戶口調查 十八年份（一）各縣市依照戶口調查統計報告規則及表式辦理戶口調查，（二）依前款調查結果，以爲按照縣市組織法劃定區鄉鎮閭鄰之根據。十九年份至二十一年份，各縣市依照人事登記條例及表式，辦理各項人事登記。

二 正式辦理戶口大調查 自二十年份起，辦理（一）依照戶籍法組織或指定辦理戶籍機關，（二）劃定戶籍經費，（三）開始大調查。二十一年份，各縣市舉辦初期戶口大調查，確定人民之權利義務，本年份初期調查完畢。二十二年份，至二十三年份，依照戶籍法繼續辦理。

庚 完成縣市組織訓練人民 其要目：

一 組織縣市政府 十八年份，依照縣市組織法釐定縣市等級改組縣市政府。十九年份，縣市政府及各局組織完竣。至二十三年份，實行縣市長民選，完成縣市自治，縣市民吏用四權。

二 組成區鄉鎮閭鄰 十八年份，整理各縣市疆界，依縣市組織法劃分區及鄉鎮各自治區域。十九年份，（一）劃定各區域之區公所，遴派區長，（二）劃定鄉鎮，成立鄉鎮公所，選任鄉長鎮長，（三）各鄉鎮選任鄉鎮警察委員，成立鄉鎮監察委員會，（四）各鄉鎮編定閭鄰，選任閭長鄰長，（五）區鄉鎮閭鄰組織完竣。二十一年份至二十二年份，（一）各省政府斟酌各地方情形，咨准內政部實行區長民選，（二）實行區長民選時，並選舉縣參議員成立縣參議會，（四）實行區長民選時，鄉長鎮長之選任罷免，由鄉民大會或鎮民大會直接行之。

三 實施訓練 十八年份，（一）縣市政府協同黨部提倡識字運動，（二）編訂白話刊物廣為宣傳，（三）縣市政府派員分赴各地舉行巡迴演講。十九年份至二十三年份，一區鄉鎮閭鄰成立後，由區鄉鎮閭鄰各長協同黨部共任宣傳工作，並厲行人民識字運動，同時繼續十八年份二三兩款。

辛 初期清丈土地

一 養成清丈人材 十八年份，咨行各省市籌設養成清丈人材之局，所養成清丈人材，至十九年份前兩個月辦完。

二 釐定清丈土地法規並籌設土地專管機關 十八年份，（一）呈請行政院咨立法院頒布土地登記法釐定各種土地清丈規則，（二）咨行各省市籌設土地專管機關同時飭縣成立土地局。

三 實行初期清丈 十九年份至二十年份，(一)各縣市組織清丈隊，備置清丈一切用具，(二)實施土地登記，同時報價(三)各縣市實施清丈。二十一年份至二十二年份，各縣市繼續辦理清丈。二十三年份，完成各縣市清丈並預編製全國土地總冊及圖說。

壬 舉辦救濟事業

一 固定救濟事業 十八年份，就各縣市現有之慈善機關分別整頓。十九年份，各縣市籌設救濟院。二十年份至二十三年份，(一)各區鄉鎮就養老育幼濟貧救災事項擴充辦理，(二)臨時救濟事業。十八年份，辦理賑災，實施工賑，十九年份以後，各省有被災者隨時辦理。

一一 清鄉條例

第一章 總綱

十八年九月十八日公布

第一條 國民政府為肅清全國匪源厲行訓政起見特頒布清鄉條例

第二條 各地方清鄉事宜除有大股土匪必須軍隊剿辦及其他令有特別規定者外悉依本條例之規定辦理

理

第三條 本條例施行期間各地方以文到之日起限三個月辦理完畢

第四條 各地如有本條例第二條所述情事未能如期辦理完竣者得呈請延期但至多不得逾六個月

## 第二章 機關及權責

第五條 各省于省政府所在地設省清鄉總局各縣于縣政府所在地設縣清鄉局其一縣之內因轄境遼闊或事務繁多有設分局之必要者得於各區酌設清鄉分局

第六條 各省清鄉總局設局長一人由省政府主席兼任副局長一人由民政廳長兼任事務主任一人由省警務處長兼任縣清鄉局設局長一人由縣長兼任副局長一人由縣公安局長兼任助理員若干人由縣長選派地方公正紳充任其設有清鄉分局者設分局長一人由區長或助理員兼任之

第七條 省清鄉總局縣清鄉局及清鄉分局之組織規程及辦事細則由各省政府規定之

第八條 省總局之局長副局長事務主任縣局之局長副局長助理員及分局之分局長均爲義務職但分局之辦事員錄事等酌給薪資

第九條 各省清鄉總局及各縣清鄉局清鄉分局應由各省政府分別刊發圖記並呈報行政院備案

第一〇條 各縣清鄉分局每五日應將本區清鄉情形報告縣清鄉局各縣清鄉局每半年應將本縣清鄉情形報告本省清鄉總局各省清鄉總局每月應將本省清鄉情形咨內政部並呈報行政院轉呈國民政

府

第一一條 各省清鄉總局應于清鄉期間由委派專員巡視各縣考察各清鄉局辦理情形並隨時加以指導督促

第一二條 凡甲省縣與乙省縣毗連交錯之地應彼此協助會同辦理不得互相推諉

第一三條 凡水陸要害之處於清鄉期間應由各清鄉局分別設置警卡對於來往之人切實檢查不得有需索情事違者從嚴懲辦

第一四條 各縣清鄉局關於本轄境內之重大匪情應隨時偵察明確呈報清鄉總局其設有綏靖區者須一面報告綏靖區軍隊長官以便迅速剿辦

第一五條 凡駐在當地之軍隊經清鄉局請求協助時應即時赴援不得延誤

第一六條 各清鄉局捕獲匪徒應由縣局長訊問明白除重要人犯依懲治盜匪條例呈請總局轉請省政府核辦外其餘涉及民刑事件者仍應分別移送法院依法辦理

第一七條 各項嫌疑之犯或被誘逼誤入歧途者准其自首取保釋放

第一八條 各縣清鄉局於限期內將全縣清鄉事宜辦理完畢後須報由清鄉總局派員查驗各省清鄉總局於限期內將全省清鄉事宜辦理完畢後除咨內政部備案外並須呈報行政院轉呈國民政府鑒核

### 第三章 編查

第一九條 各縣清鄉局應依縣組織法所編查之區鄉鎮閭鄰督同各主管人員逐戶清查其未經編製者暫依舊有組織比照辦理並於清查後趕速改編以便稽查

第二〇條 清查時應填造戶口清冊于外來寄居及無業游民尤宜特別注意並應另造副冊以便不時查察其辦法及冊式由內政部定之

第二一條 清查後應編列門牌號數並取其鄰右互保切結實行聯保連坐方法其結式及辦法由內政部定之

第二二條 清查戶口時應同時檢查槍械凡人民及卸職軍警或公務員並各法團所有自衛槍械其已經呈驗烙印領有執照者應照底冊再行點檢一切新添者限於五日內補檢烙印發給執照廢壞者查明註銷經此次查驗之後如有無烙印及執照之槍枝發現即以私藏論

第二三條 清查戶口時發現有盜匪及逃逸兵警寄藏之槍械除沒收外並以私藏論

第二四條 凡烙印及沒收之槍械均應分別造冊報告清鄉總局備案

第二五條 縣境內一切不正當團會應由清鄉局一律解散澈底清查後按照縣保衛團法組織保衛團

### 第四章 經費

第二六條 各省清鄉總局及各清鄉分局所支經費應力求節省由省縣地方款內分別開支各縣清鄉局及分



局每月終應將開支數目造冊呈請清鄉總局核轉省政府省清鄉總局亦應于每月終造具開支清冊咨請省政府核銷

### 第五章 獎卹

第二七條 各清鄉出力人員分異常尋常兩項其異常出力者由該管長官隨時請獎尋常出力者清鄉完畢後分別彙報請獎

第二八條 凡兵警因清鄉而致傷亡者均由主管長官分別情形依例呈請給卹

### 第六章 懲戒

第二九條 凡負清鄉責任人員如有通庇盜匪勒索舞弊等情應由清鄉長官分別呈請懲處

第三〇條 凡負清鄉責任人員遇事因循或臨時退縮者應由清鄉長官分別懲處

### 第七章 附則

第三一條 本條例如有未盡事宜得由內政部隨時呈請修正之

第三二條 本條例自公布之日施行

## 一一一 清查戶口暫行辦法

第一條 本辦法依據清鄉條例第二十條規定之

第二條 清查戶口由縣清鄉局長督率區鄉鎮閭鄰長切實舉行其未經編製區鄉鎮閭鄰者依舊有組織比照辦理所有戶口冊式照部頒式樣填寫正副冊各一份正冊存縣副冊存區以備查考

第三條 清查戶口得用抽查法由縣清鄉局長指定期間及被查之戶遴員督同該管區長或鄉鎮閭鄰長切實抽查如有緊急情形接得密報時鄉清鄉局長得逕自清查或派員清查之

第四條 清查戶口各縣清鄉局長于奉令之日起即應派員督飭各區長分派各鄉鎮長率同閭鄰長等實施清查限日竣事清查後至三個月即須復查一次以清鄉事務完竣爲止

第五條 戶口清查完竣按鄰取其連坐切結後被查之戶如有爲匪通匪窩匪或私藏槍械及其他危險物情事同鄰伴戶應受連坐法之處分連坐辦法及切結另定之

第六條 清查戶口時隨即按戶填發門牌令其懸掛以便隨時考查

第七條 住戶如有任意違抗不受清查者得由清查人員據實呈報鄉清鄉局長依法究辦

第八條 清查人員如有扶同隱匿不能切實清查或藉端滋擾者得由人民告發一經查實以瀆職論罪

第九條 縣清鄉局長于清查戶口如有瞻徇玩忽情事一經發覺應由省清鄉局局長交副局長按照情節輕重分別撤懲

第一〇條 本辦法如有未盡事宜得由內政部呈請修正之

第一一條 本辦法自呈奉國民政府核准公布之日施行

### 填寫戶口冊之說明

一 凡戶不分正附一家住數戶者以數戶計同父兄弟雖分爨而仍同居者以一戶計異居者以各戶計姻戚或同族相依過度及朋友隻身寄居者以一戶計鋪店以一招牌爲一戶無招牌者以門面計同一門面而有兩鋪基係一鋪東者以一戶計兩鋪東者以兩戶計前店後家如係家店同主者以一戶計不同主者以兩戶計

二 凡戶主指同居親屬之尊長言兄弟同居者以兄爲戶主家無男丁或有而未成年者以婦女中最尊長者爲戶主店鋪以店東爲戶主如店東不在店內以鋪掌爲戶主合資鋪店以掌店事之鋪東爲戶主前店後家同一主者從其家之戶主

三 凡戶主以外人口如係戶主之宗親若母親姊妹若弟與子孫及其配偶者等均填入親屬格內並註明稱謂其餘親友人等同居者填入同居格內雇工人等填入傭工格內並須註明關係

四 姓名欄內須填寫姓名不得用別號戶主更不得以某堂某字號等公其名稱雜填但婦女不便填寫者

婦人得以氏女子得以長次等字代之如係外國人或無國籍人應填註其譯名

五 籍貫欄內本籍即填本籍字樣客籍即須填明原籍同省者註縣不同省者省縣並註如係外國人或無國籍人則註其本國國籍或註無國籍字樣

六 是否識字欄內其識字者應註明識字其不識字者即註明不識字

七 住居年數欄內應填住居之年數如係客籍則註明寄居年數

八 職業欄內如無職業者即填一無字

九 廢疾欄內即就盲啞瘋癲及其他廢疾分別填註如無廢疾即填一無字

一〇 關於曾否受刑事處分各欄應調查明晰分別填註不得隨意妄寫對於形跡可疑及他往並非家屬而雜居者更應留心調查註明情形

一一 凡口包男女言口數連戶主計算養子爲養父戶內之口贅婚爲女父戶內之口傭工爲雇主戶內之

口相依過度者爲扶養者戶內之口友朋寄居者爲受寄者戶內之口店夥爲鋪東戶內之口

一二 每戶各占一頁若人口衆多之戶一百不能填註者得分填數頁但須註明某某戶幾頁

### 一三 戶口調查統計報告規則及各項表式

第一條 戶口調查表計分四種，於未施行自治規章之省市適用之。戶口統計表計分三種，於各省市一律適用之。

第二條 已施行自治規章之省分，其原有戶口表冊所記載事項，如少於部頒統計表應填之項目，應逐款補行調查。

第三條 戶口統計表，在縣，由縣政府據各區報告編製；在市，由市政府據公安局報告編製；在特別市，由特別市政府據公安局報告編製。

縣市政府編製之戶口統計表，應送由該管民政廳彙齊編製後，報由內政部備案。  
特別市政府編製之戶口統計表，應逕報內政部備案。

第四條 戶口調查表，除已施行自治規章之省分不適用外，餘由各市縣政府督率各公安局分區調查辦理；未設公安局地方，由該管地方官署遴員辦理。

第五條 分區調查辦法，除已施行自治規章之省分，依其自治區劃辦理外，餘均依警區辦理；未設警區地方，由該管地方官署，就保衛團區或原有習慣劃分之。

第六條 戶口統計第一二兩表，每年造報一次；戶口變動統計表，每月造報一次。

第七條 戶口調查表，由原調查機關裝訂成帙，妥為保存。

第八條 本規則自公布日施行。

縣治戶口編查規則及警察廳戶口調查規則所附之調查表冊格式，於本規則施行後廢止之。

### 人事登記暫行條例

附表式十八年一月 日國民政府內政部部令公布

第一條 各省市於戶籍法未頒布以前，暫適用本條例及表式，舉辦人事登記。

第二條 人事登記，暫分左列七項：

- 一 出生。
- 二 死亡。
- 三 婚姻。
- 四 繼承。
- 五 分居。
- 六 遷徙。
- 七 災難。

附

錄

第三條 各市縣政府，按照規定表式，製備登記簿冊，發交區公所，轉交村公所或里公所，隨時分項登記。

第四條 凡各戶主有應行登記事項發生，須於五日內，報明村公所或里公所登記，其有財產契約上關係者，並須交驗證據。

前項交驗證據，須隨時發還，至遲不得逾一日。

第五條 村公所或里公所，每屆月終，須編造登記清冊，呈報區公所，轉報市縣政府核；但有重要情節，須立時報明。

第六條 市縣政府接收各區登記表冊後，須依照戶口調查統計報告規則及表式，編製市縣戶口變更統計表，分別呈報該省民政廳彙編總表，轉送內政部備案；特別市由特別市政府逕送內政部備案。

第七條 村公所或里公所，尙未成立之地方，辦理人事登記，得由警區代行其職務。

第八條 辦理人事登記機關，不得向登記人徵收任何費用。

第九條 人事登記表，由登記機關保存之。

第一〇條 本條例自公布日施行。







說明

- 一 表中年歲一欄，應記死亡者死亡時之實得年歲。
- 二 死亡原因欄內，應將死亡者因何病何傷，或服何毒，或受何刑等項，詳細登載。

人事登記表式(三)(清冊同)

某省某市縣  
 某特別市 某區某村  
 里(某街) 婚姻登記表 某年某月份

女	男	女	男	結婚者之姓名	年歲	職業	婚姻類別	原籍與住地	現住村里門牌號數	主婚親屬	介紹人	成婚之年月日	備考







人事登記表式(六)(清冊同)

某省某縣  
 某特別市 某區某村  
 遷徙登記表 某年某月份  
 里(某街)

遷徙者之姓名	性別	年歲	職業	原籍	遷前之住址	遷來或遷往之住址	遷來或遷往之日數	遷徙之年月日	備考

說明

一 表中遷徙者之姓名一欄，係填寫戶主之姓名。

二 此表登記，例如某人由甲里(街)遷往乙里(街)則甲乙兩里登記表均於「遷前之住址」欄內填甲里(街)







共計	傭工		同居		謂	
	係	關	係	關		
男						
口						
內計						
入某政黨者						
有職業者						
無職業者						
學童						
女男						
女男						
女男						
女男						
口						
現他						
佛						
道						
回教						
女男						
女男						
女男						
女男						
女男						
口						
廢						
曾受刑事處分者						
疾						
素行不正者						
女男						
女男						
女男						
口						

女口

壯 蓄 纏

丁 辦 足

信奉宗教

耶穌教

女

天主教

女

其他

女

形跡可疑者

女

非家屬雜居者

女

說明

一 凡戶口不分正附，一家住數戶者，以數戶計，同父兄弟，雖分爨而同居者，以一戶計，異居者以各戶計；外姻或同族相依過度，及友朋隻身寄居者，以一戶計；店舖以一招牌為一戶，無招牌者以門面計；同一門面而有兩舖，如係一舖東者，以一戶計；係兩舖東者，以兩舖戶計；前店後家，如係家店同主者，以一戶計；不同主者，以兩戶計。

二 凡口包男女言，口數連戶主計算。養子為養父戶內之口，贅婿為女父戶內之口，傭工為雇主戶內之口，相依過度者，為扶養者戶內之口，友朋寄居者，為受寄者戶內之口，店夥為舖東戶內之口。

三 凡戶主指同居親屬之尊長者而言。兄弟同居者以兄為戶主，家無男丁，或有而未成者，以婦女中最尊長者為戶主，店舖以店東為戶主，如店東不在店掌事者，以舖掌為戶主，合資店舖，以掌店事之舖東為戶主，各舖東均在店內，權限相等者，以年長為戶主，前店後家同一主者，從其家之戶主。

四 凡戶主以外人口，如係戶主之宗親，若母親姊妹，若弟與子孫，及其配偶者等，均填入親屬格內，并註明稱謂。

五 其餘親友人等同居者，均填入同居格內，并註明關係。

六 傭工人等填入傭工格內，並註明關係。

七 姓名欄內，均須寫姓名，不得用別號，戶主更不得以某堂某字號等公共名稱雜填，但婦女不便填寫者，婦人得以氏，女子得以長次等字代之，如係外國人，或無國籍人，應填其原名，并註明譯名。

八 籍貫欄內，應填寫住居年數，如係客籍，明填寄居年數。

九 住居年數欄內，應填寫住居年數，如係客籍，則填寄居年數。

十 職業欄內，須將所奉宗教種類，分別填明。

十一 宗教欄內，須將所奉宗教種類，分別填明。

十二 教育程度，指曾否讀書，及在何種學校肄業，或畢業而言。

十三 廢疾欄內，即就盲啞瘋癲及其他疾，分別填註。

十四 調查時，雖值他往，仍應填註；但須將所在地及事由，註明於其他事項欄內。

十五 曾受刑事處分，素行不正，形跡可疑，及非家屬雜居等情事，應由調查員查明，填註於其他事項欄內。





說明

一 船戶以在陸上無一定住所，以船爲家者爲限，若非以船爲家，而在陸上有一定住所者則以普通戶口論。

二 凡船各以戶計。

三 調查時須依河川境界，劃分地段，另行編號，加一船字，以示區別。

四 調查時雖值他往，仍須填註，但須將所在地及事由，註明於其他事項欄內。

五 每船戶各佔一頁，若人口衆多之船戶，一頁不能填註者，得分填數頁，但須註明某船戶第幾頁。

六 其他關於調查事項之說明，參照第一表。

戶口調查表(三)

某省某縣 某區某村  
市 街 (某巷或某里或某胡同) 第幾保或第幾甲門牌廟字第 號

寺廟名稱

附

錄

工 備				衆 徒				住 持	類 別 / 事 別
									僧道名稱
									姓名或法名
									別女男
									生年及出生年月日
									籍貫
									曾否入某政黨
									住居年數
									剃度年月日
									其他事項

說明

共計  
 女口      男口

內計  
 人某政黨者  
 現住  
 他往  
 曾受刑事處分者  
 素行不正者  
 形跡可疑者  
 女男   女男   女男   女男   女男   女男

口

一 寺廟凡寺院，庵廟，宮觀，禪林，洞剎等皆屬之。

二 僧道名稱，指僧，尼，道士，女冠而言，但以居住寺廟者為限，若火居道士，應付僧人，不住居於寺廟者，則以普通戶口論。

三 各寺廟住持以外僧道，均填入徒衆格內，其非僧道而供役使者，均填入傭工格內。

四 姓名欄內，如道士之有姓名者，填其姓名，其他不以姓名著稱者，填其法名。

五 籍貫指俗家屬籍而言。













某  
市省縣區  
戶口變動統計表  
某年某月份

明 說	總 計				區 域		事 別
					別	別	
					數 戶	遷 入	
					男 人	徙 去	
					女 數	出 生	
					男 人	死 亡	
					女 數	男 婚	
					男 人	女 嫁	
					女 數	分 居	
					戶 數	分 居	
					數 戶	失 蹤	
					男 人		
					女 數		
					男 人		
					女 數		
					備 考		

中華民國

年

月 日

造報官署長官署名蓋章

填載例

- 一 外國人或無國籍人之戶口如有變動，除統計列表外，並須於說明欄內詳細說明，以備查考。
- 二 戶口統計第一表之填載例，於本表適用之。

戊 挨戶編保冊式

省市縣  
某區某街  
某區某村  
(某巷或某里)  
(或某胡同)

住戶門牌自第 號至第 號編入第 保或某保副保

某家主之姓名 職業 本籍客籍 男女老幼之 保內每月 代表本宅服保 各家內如係寺觀或機關者則分別按註各種字樣  
 其係孤獨窮老者亦註明各字樣有壯丁者亦加標明  
 以便查驗

年 齡

或寄居久暫

男女 共若干

輪值之月

長職役者之名

第一家

第二家

第三家																			
第四家																			
第五家																			
第六家																			
第七家																			
第八家																			
第九家																			
第十家																			
第十一家																			
第十二家																			

某年一月某日開始編起  
十二月某日循例查訖給付某  
街 某牌第 保內懸掛  
村

附

錄



己 意志結保册式

某市  
縣 內某某等姓十二戶甘願彼此互相切結不作非為並負法律上連坐責任

字 號

七 家	六 家	五 家	四 家	三 家	二 家	一 家	代表本宅具 保者之姓名
							原住某街村(或某巷某里某份)家庭內大部 胡同一某門牌 內編入某保內 工或商 或有幾名 或有無外出 及其人數 類略計 或租賃
							丁有幾名 家內有無 失學或失 業之青年 狀況及不 財產之數 田產屋宇在 某境內現任 或租賃
							有無不同 居之親屬 及現任何 處
							本籍 或寄 居
							與被保 者之互 相關係
							每年 輪充 保長之 規定



一 本門牌內，係某某工廠男女工共若干，依七人成甲定例，依次排成若干甲，又畸零副甲若干，另附編定名册。

一 本門牌內，係某某學校男女生若干，又教職員役各若干，綜共若干，依七人成甲定例，依次排成若干甲，又畸零副甲若干，另附編定名册。

一 本門牌內，係某某行政機關全體員工共若干，依七人成甲定例，依次排成若干甲，又畸零副甲若干，另附編定名册。

一 本門牌內，係某某軍隊駐紮，或監獄或兵營，全體官佐兵伙共若干，依七人成甲定例，依次排成若干甲，又畸零副甲若干，另附編定名册。

一 本門牌內，係寺觀菴棚，內有僧道尼姑及住棚者各有若干，依七人成甲定例，依次排成若干甲，又畸零副甲若干，另附編定名册。

一 本門牌內，係會館公所醫院戲院等類，內有會員若干，常駐辦事之員役若干，依七人成甲定例，依次分別編成若干甲，又畸零副甲若干，另附編名冊。

某年某月某日由各門牌內負主管責任之人員編成蓋印送主辦保甲行政機關備查

辛 意志設甲之冊式要點

某區某街村某門牌內某機關團體某某等願以自由意志依規定設甲之組織互相切結不作非為并負法律上連坐責任

姓 名	原住街村		編入第幾號		原機關團體名稱及屬該機關團體之一部份		籍貫	年 齡	彼此關係		每週內按日輪值之規定	各人簽名蓋章
	數	號	保內	之	或	係			或			
一												
二												
三												



癸 漁船編成團保之辦法與冊式

某市某區某河某堤岸某碼頭泊宿船隻至某號	連保結式	年 月 日查填
---------------------	------	---------

船名	船主姓名及性別	籍貫	詳細船類	新行地所	編定號數	有無船主原係	備考
	號	年	籍貫	類	器機地所何保	備	

僱工姓名	性別	綽號	年齡	詳細籍貫	與船主之關係	備考
					備	

每一漁船之船員，除幼童外，不得過三人，除漁具外，不准藏載武器。其巡查之事，由水上公安局負責，各船只

令彼此自相察覺，隨時探報。

子 特殊情形下適用之連坐結式——保內甲內，採用兩重組織，其需用之連切結方式，前已言之，此處所設之連坐結式者，為對於特殊情形下之特殊分子而言，故此結保，又不必限於一定之地域，蓋以補前者之不逮，助社會之安寧耳。茲參酌各地現行各例，擬定格式如左：

連 坐 式

其連坐結事茲結得某保內 某家某 某男婦皆 是善良守法之人理合連同出具連坐繳送團局轉呈地方長官備案此後彼此互相糾察遵守法紀如有為匪通匪窩匪藏匪加入或縱容匪黨及為其他不法重罪情事一經他人發見自願同受嚴罰所結是實

具連坐結人 市團 第○保第○甲保長某押

同保家長某押      某押      某押

某押      某押      某押

某押      某押      某押

中華民國

年

月

日

丑 宵小注意錄之採用——此項注意錄之設為備團保中隨時抽宵小等行動之用廣東省曾行之有效，茲酌合大意，擬定格式如左：

縣市團注意錄		年	月	日	查填
姓名	年歲及性別				
別號	及小名混名				
詳細籍貫	及現住				
現採何種職業	有無烟賭嗜好				
前在何時犯過何項事件	曾否受刑事制裁				
現在	有何種嫌疑				
其所交遊者	何人住何處				
直屬甲長	與保長為誰				
備註					



寅 自新證之採用——此證爲對於反動黨人自首後，施行之辦法，按處理自首案件，應依自首法行之，清查戶口，編查保甲時，凡已領有此證者，應一體編查，不得歧視，此外經地方公正者宿，證明曾無某項嫌疑者，亦得斟酌法理人情，予以自新之路，表式如左，略備一格。

自新證存根

中 華 民 國	年	月	日	自首人姓名	證明人姓名	黨現已覺悟悔過自新等情除發給自新證外存此備查	存查事案據	轉呈	證明前因誤入匪結保	爲
				年	年					
				齡	齡					
				縣	縣					
				區	區					
				保	保					
				甲	甲					
職	職									
業	業									

自 新 證

中 華 民 國  年  月  日		自 首 人 姓 名			證 明 人 姓 名		存 案 備 查 外 合 行 發 給 自 新 證 此 證	前 因 誤 入 匪 黨 現 已 覺 悟 甘 願 悔 過 自 新 等 情 除 取 具 證 明 書 結 保	發 給 自 新 證 事 案 據	轉 呈	證 明 結 保	為
		年			年							
		齡			齡							
		縣			縣							
		區			區							
		保			保							
		甲			甲							
		職			職							
業			業									

附

錄

卯 門牌式

(門牌式)

存

省

縣為存查事茲發給第

區第

保第

甲

第

戶戶長

門牌一張除填發外特此存查

根

中  
華  
民  
國

國

年

月

日

字 第

號

省

縣為發給門牌事案奉

令飭辦理清查戶口亟應切實調查以為正本清源之計現在該戶業已調查完竣除另查戶口分別造册存查外合行發給門牌以資證明

門 牌

明 說	全戶共計		傭工		附住		親屬		戶長	類 別	調查 事項	姓名	年 歲	居住 年數	職 業	附	保第	甲第	戶 記
	女	男	女	男	女	男	女	男											
	共計	共計	共計	共計	共計	共計	共計	共計											
一 本門牌除戶長應照事項分別填清外其餘只分類填寫男女口數	口	口	口	口	口	口	口	口											
二 本門牌應懸門首以便隨時清查			減增	減增	減增	減增	減增	減增											
三 經此次清查後各戶長親屬附住傭工有遷移及增減時報明甲長轉報登記			減增	減增	減增	減增	減增	減增											
四 并在牌上註明增減 此門牌不取分文由縣發給			減增	減增	減增	減增	減增	減增											

附

錄

## 一四 鄰右連坐暫行辦法

第一條 本辦法依據清鄉條例第二十一條規定之其施行期間以清鄉辦理完竣爲限

第二條 各縣戶口清查完竣發貼門牌時卽按鄰取其連坐切結

第三條 連坐切結由閭長按鄰取其正副二分送交鄉鎮長轉送區長由區彙訂成冊以正結存縣備查副結存

區備查

第四條 連坐切結每戶只載戶主姓名

第五條 出具連坐切結須由戶主親自簽名畫押或蓋章

第六條 同具連坐切結之本鄰住戶如有爲匪通匪窩匪等情其餘各戶應速密報鄰長依次傳閭里鄉鎮區長

轉報縣清鄉局核辦倘有瞻徇隱匿概以被縱論罪其鄰閭鄉鎮區長接受密報而不嚴守祕密及從速

轉報者亦同但挾嫌誣捏者反坐

前項密報如因情緊急得逕報縣清鄉局

第七條 鄰閭鄉鎮長對於已經出具切結各戶應隨時偵察有無爲匪通匪窩匪等情事分別舉報倘有隱匿或

失察時一經發覺卽由縣清鄉局長依法懲辦

第八條 住戶遇有客商來家寄宿時應先報知鄰長或鄰戶加以詢查違者處十五元以下一元以上之罰金

第九條 本辦法如有未盡事宜得由內政部呈請修改之

第一〇條 本辦法自呈奉國民政府核准公布之日施行

### 鄰右連坐切結(式)

爲出具切結事今結得鄰內各戶所填人口職業等項均係實在並無爲匪通匪窩匪等情事自出結後互相監察倘有前項不法行爲鄰內之人卽行報告核辦如有扶同隱匿祕不揭報者甘受連坐之罪所具切結是

實

省別縣別區別鄉鎮別閭別鄰別戶別姓名或畫押

蓋章  
備考

第一戶戶主

第二戶戶主

第三戶戶主

第四戶戶主

第五戶戶主

## 一五 頒發區鈴記及鄉鎮閭鄰圖記章程

十八年十二月二十日內政部公布

第一條 本章程依縣組織法施行法第十五條制定之

第二條 凡頒發區民大會區公所區監察委員會之鈐記鄉民大會鄉公所鎮公所鄉監察委員會鎮監察委員會閭鄰及閭鄰居民會議之圖記適用本章程之規定

第三條 區民大會區公所區監察委員之鈐記依區自治施行法第二十四條第五十條第六十二條之規定由省府頒給之

第四條 鄉民大會鎮民大會鄉公所鎮公所鄉監察委員會鎮監察委員會之圖記依鄉鎮自治施行法第二十七條第四十五條第六十條之規定由縣政府頒給之

第五條 閭鄰居民會議之圖記依鄉鎮自治施行法第八十四條之規定由鄉公所或鎮公所頒給之  
閭鄰依縣組織法第十五條之規定各刊圖記由鄉公所或鎮公所頒給閭長或鄰長保管使用之

第六條 第三條各項鈐記之文如左

一 區民大會 文爲某縣第幾區區民大會鈐記

二 區公所 文爲某縣第幾區區公所鈐記

三 區監察委員會 文爲某縣第幾區監察委員會鈐記

第七條 第四條各項圖記之文如左

一 鄉民大會 文爲某縣第幾區某鄉民大會圖記

二 鎮民大會 文爲某縣第幾區某鎮民大會

三 鄉公所 文爲某縣第幾區某鄉公所圖記

四 鎮公所 文爲某縣第幾區某鎮公所圖記

五 鄉監察委員會 文爲某縣第幾區鄉監察委員會圖記

六 鎮監察委員會 文爲某縣第幾區鎮監察委員會圖記

第八條 第五條各項圖記之文如左

一 閭 文爲某鄉鎮第幾閭圖記

二 閭居民會議 文爲某鄉鎮第幾閭居民會議圖記

三 鄰 文爲某鄉鎮第幾閭第幾鄰圖記

四 鄰居居民會議 文爲某鄉鎮第幾閭第幾鄰居居民會議圖記

第九條 鈴記及鄉鎮各圖記均用木質篆文閭鄰及閭鄰居居民會議圖記用木質宋字其形式大小依圖式刊製

之（圖式附後）

附

錄



第一〇條 頒發新鈐記圖記及繳銷舊鈐記圖記辦法如左

一 區民大會區公所區監察委員會之鈐記由省政府刊發縣政府轉給之

二 鄉民大會鎮民大會鄉公所鎮公所鄉監察委員會鎮監察委員會之圖記由縣政府刊發區公所轉給之

三 閭鄰及閭鄰居民會議之圖記先由鄉公所或鎮公所將圖記式樣呈經區公所核定後刊發之仍須呈報區公所備案

四 啓用鈐記圖記除區民大會鄉民大會鎮民大會閭鄰及閭鄰居民會議外在區應報縣政府轉報省政府在鄉鎮應報區公所轉報縣政府備案

五 繳銷舊鈐記圖記須截角呈繳另請刊發

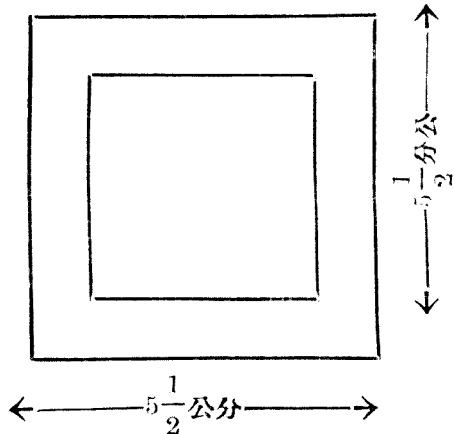
第一一條 區民大會鄉民大會鎮民大會閭鄰居民會議未開會時區民大會鈐記應存區監察委員會鄉民大會圖記應存鄉監察委員會鎮民大會圖記應存鎮監察委員會閭鄰居民會議圖記應由閭鄰居民公推一人保存之

第一二條 本章程如有未盡事宜隨時修正之

第一三條 本章程自公布日施行

附錄記圖記圖式

區民大  
會區公  
所區監  
察委員  
會鈐記  
式



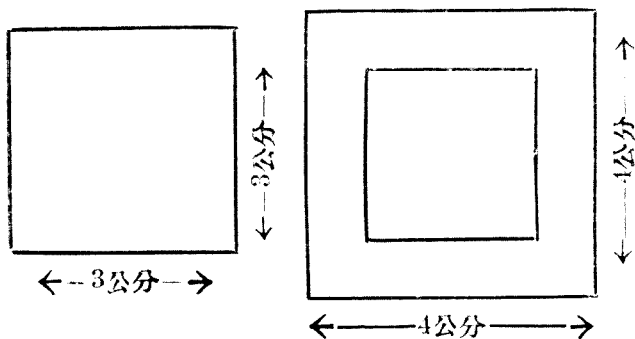
一六 鄉鎮公民宣誓登記規則

附

錄

鄉民大會  
民大會鄉公  
所鎮公所鄉  
監察委員會  
鎮監察委員  
會圖記式

閭鄰及  
閭鄰居  
民會議  
圖記式



十八年十二月二十日內政部公布

第一條 本規則依據鄉鎮自治施行法第七條至第十條所定程序制定之

第二條 凡具有鄉鎮自治施行法第七條之資格經宣誓登記後即爲鄉鎮公民

第三條 宣誓分左列二種

一 定期宣誓 由鄉公所或鎮公所於每年開鄉民大會或鎮民大會兩個月前調查資格召集舉行

二 臨時宣誓 由人民隨時向鄉公所或鎮公所請求調查資格召集舉行

前項臨時宣誓鄉公所或鎮公所得視人數多寡擇期舉行但人民因必要情形須速宣誓時應依其請求行之

第四條 宣誓典禮在鄉公所或鎮公所舉行以鄉長或鎮長爲主席

鄉公所或鎮公所未成立時前項宣誓典禮應於鄉公所籌備處或鎮公所籌備處舉行其主席由區公所指定籌備委員任之

第五條 誓詞應製爲兩聯式(附式一)先由人民赴鄉公所或鎮公所報到於備查及誓詞兩聯親自簽名鄉公所或鎮公所即製給誓詞一聯使於定期宣誓時繳還詞以憑宣誓

第六條 宣誓時由區公所派員監視其儀式如左

一 全體肅立

二 唱黨歌

三 向國旗黨旗及 總理遺像行三鞠躬禮

四 主席恭讀 總理遺囑

五 主席領讀誓詞人民均舉右手自行唱名循聲朗讀

六 主席訓詞

七 監誓人訓詞

八 禮成

第七條 人民舉行宣誓後鄉公所或鎮公所應置公民名冊(附式二)登記爲鄉鎮公民鄉公所或鎮公所未成

立時前項登記由區公所辦理

第八條 鄉公所或鎮公所應造具公民名冊二分以一分呈報區公所一分連同誓詞彙請區公所轉報縣政府

備案

鄉公所或鎮公所未成立時前項公民名冊由區公所造具二分以一分連同誓詞彙報縣政府備案其餘一分俟鄉公所或鎮公所成立時移交備查

附

錄

依本規則第三條臨時宣誓之誓詞及公民名冊按月照前兩項程序辦理

第九條 鄉公所或鎮公所於鄉鎮公民登記後發覺其有鄉鎮自治施行法第七條第二項各款情事之一者得

依法呈請區公所轉請縣政府取消其公民資格即將其登記除名並公佈之

第一〇條 鄉鎮公民登記後如遷往本鄉鎮區域以外永久居住或設定住所者鄉公所或鎮公所除將其登記

註銷外應發給公民遷徙證

(附式三)

持有前項遷徙證之公民於所在地居住一年或有住所達二年以上時得遷請所在地鄉公所或鎮公所登記為鄉鎮公民不再宣誓

第一一條 鄉鎮公民死亡時鄉公所或鎮公所應將其登記註銷

第一二條 前二條註銷之鄉鎮公民鄉公所或鎮公所應按月報區公所轉報縣政府備案

第一三條 本規則得由各省市於鄉鎮自治施行法第七條至第十條所定範圍內就地情形酌量辦理

第一四條 本規則自公布日施行

附式一

宣誓備查

茲有本鎮第 閩第 鄰男 女 住民 年 歲 (注意必須滿二十歲) 在本地居住 年以上 (注意至少得居住一年以上) 或在本地有住所達 年以上 (注意如未居一年以上必須有住所達二年以上) 現定於本年 月 日舉行宣誓典禮除聖給誓詞俟宣誓後繳還彙報外特此備查

(此應填發給誓詞日期)

中華民國 年 月 日簽字

縣第 區 鄉鎮公所

字第 號

誓詞

正心誠意當眾宣誓從此去舊更新自立為國民盡忠竭力擁護中華民國實行三民主義採用五權憲法務使政治修明人民安樂措國基於永固維世界之和平此誓

(此應填宣誓日期)

中華民國 年 月 日簽字 立誓

(注意此誓詞於宣誓時繳還公所) 縣第 區 鄉鎮公所發



附式三

公民遷徙證備查	
茲有本鄉第 閩第 鄰公民 曾於民國 年 月 日在本鄉鎮舉行宣誓典禮經登記為公民	現因 遷移於 地方除發給公民遷徙證外特此備查
中華民國 年 月 日 縣第 區 鄉鎮公所	

字第

號

公民遷徙證	
縣 鄉鎮公所為發給公民遷徙證茲有第 閩第 鄰公民 曾於	民國 年 月 日在本鄉鎮舉行宣誓典禮經登記為公民現因 遷移於
地方特為證明公民資格以便他日登記此證	
中華民國 年 月 日付 收執	

一七 鄉鎮間鄰選舉暫行規則 十九年二月廿五日內政部公布

第一章 總綱

第一條 鄉長副鄉長監察委員鎮長副鎮長鎮監察委員及閩長鄰長之選舉除縣組織法及鄉鎮自治施行法



規定外依本規則行之

第二條 本規則於選舉法未公布或區長民選前適用之

第三條 鄉長副鄉長鄉監察委員鎮長副鎮長鎮監察委員由鄉民大會或鎮民大會投票選舉閭長鄰長由閭

鄰居民會議分別推選之

## 第二章 鄉鎮選舉

第四條 鄉鎮選舉以曾依照鄉鎮自治施行法第七條第八條宣誓登記之鄉鎮公民爲鄉鎮選舉人

前項選舉人應由鄉公所或鎮公所按照鄉鎮自治施行法第九條公民名冊備置選舉人名簿

(附式一)

鄉公所或鎮公所未成立時前項選舉人名簿由區公所辦理

第五條 鄉鎮選舉應就鄉鎮自治施行法第十一條至第十三條曾經縣政府定公布之候選人選舉之

第六條 鄉鎮自治施行法施行後第一次鄉鎮選舉日期由區公所決定報縣政府備案鄉公所或鎮公所成立

後每次鄉鎮選舉日期由鄉公所或鎮公所呈經區公所決定報縣政府備案

鄉鎮臨時選舉其選舉日期由區公所報經縣政府決定之

鄉鎮選舉日期除臨時選舉外應於選舉前三十日公布之

第七條 鄉長副鄉長鄉監察委員或鎮長副鎮長鎮監察委員各以同票選舉之

第八條 選舉票由區公所按各鄉鎮分別印製將本鄉或本鎮之候選人名印於票內再於票內候選人名下分

列鄉長副鄉長鄉監察委員或鎮長副鎮長鎮監察委員各格以便選舉人按名選舉（附式二）

第九條 選舉票應加蓋區公所鈐記按選舉人名簿所列人數發由鄉公所或鎮公所轉送鄉民大會或鎮民大

會但有其他情形時依左列各款辦理

一 依鄉鎮自治施行法第二十四條第二十五條第二項後半段經區長或各閭長召集鄉民大會或

鎮民大會者前項選舉票即由區公所逕送鄉民大會或鎮民大會

二 依鄉鎮自治施行法第二十五條第二項前半段由監察委員會召集鄉民大會或鎮民大會前項

選舉票由區公所發交監察委員會轉送鄉民大會或鎮民大會

第一〇條 投票區由區公所製發（附式三）

投票區於選舉後仍繳區公所保管之

第一一條 選舉前三日應由區公所派定發票監察員投票監察員及開票監察員分別監察發票投票開票事

宜其人數由區公所定之

前項監察員不得以本鄉本鎮居民充任

第二條 選舉前一日由鄉民大會或鎮民大會推定發票管理員投票管理員及開票管理員分別管理發票

投票開票事宜其人數由大會定之

第三條 選舉時由發票管理員當同發票監察員按照選舉人名簿依次唱名由選舉人親在簿內簽字後發

給選舉票一張

發票管理員及發票監察員應開具發票及餘票清單將餘票及選舉人名簿交由鄉民大會或鎮民

大會報區公所查核

第四條 選舉時由選舉人依左列程序以無記名連記法在選舉票內擇定候選人即於其名下各格內分別

職務填寫十字作為選舉符號

一 鄉長或鎮長應加倍選舉二人其副鄉長或副鎮長應依鄉鎮自治施行法第十四條第二項決

定之人數加倍選舉若干人

二 鄉監察委員或鎮監察委員應依鄉鎮自治施行法第十六條第二項決定之人數選舉三人或

五人

前項選舉方法應於選舉前三日由區公所宣示之

第五條 選舉票經選舉人記入選舉符號後即當同投票管理員及投票監察員自行投入投票匣

第一六條 投票前應由鄉民大會或鎮民大會主席當同投票管理員及投票監察員對衆將投票匭開驗俟投票後即由投票監察員將匭門封鎖與投票管理員共同保管之

第一七條 投票後應於同日在選舉場舉行開票但投票人數滿一千以上時得展至次日舉行開票時刻由鄉民大會或鎮民大會主席決定宣布之

第一八條 開票時由保管投票匭之投票管理員及投票監察員將票匭交由開票管理員及開票監察員當衆驗明封識再啓匭門

第一九條 開票時由開票管理員當同開票監察員將各被選人姓名及被選職務當衆宣布並分計票數於票數計算表（附式四）

第二〇條 被選人以得票多者爲當選但所得票數不及選舉人數十分之三時不得當選

第二一條 當選人名次以得票之多寡爲序票數同者由鄉民大會或鎮民大會主席當場抽籤定之

第二二條 被選人於二種或三種職務均可當選者按其所得票數依左列辦理

一 均佔最多數時首以鄉長或鄉長爲當選鄉監察委員或鎮監察委員次之

二 有一爲最多數時以最多數者爲當選

三 均非最多數時首一爲鄉監察委員或鎮監察委員時以鄉監察委員或鎮監察委員爲當選其

爲鄉長及副鄉長鎮長及副鎮長者以鄉長或鎮長爲當選

第二三條 凡同居之家屬或同店之店員不得同時爲鄉鎮選舉之當選人其同時當選者依左列辦理

一 當選之職務不同者首以鄉長或鎮長再以鄉監察委員或鎮監察委員爲有效

二 當選之職務相同者以得票多者爲有效票數相同者由鄉民大會或鎮民大會主席當場抽籤定之

第二四條 鄉長副鄉長鄉監察委員鎮長副鎮長鎮監察委員如無當選人或當選人不敷法定人數時應於當

日或次日補行選舉

第二五條 選舉票有左列情事之一者由開票監察員報經鄉民大會或鎮民大會主席查核宣告全部或一

部分無效

一 不用點公所所發加蓋鈐記之票紙者全票無效

二 在候選人名下連畫兩格至三格之符號者其候選人無效

三 超過應選舉之法定人數選舉多人者其本格內之各被選人均爲無效

四 選舉符號不合定式或不在正常地位者其被選人無效

五 於選舉票內任意塗改者其塗改之被選人無效

第二六條 選舉如有舞弊情事除由縣政府轉送法院核辦外並宣告選舉無效另行定期選舉

第二七條 當選人宣布後由鄉民大會或鎮民大會依左列程序報由區公所轉報縣政府辦理

一 當選之鄉長或鎮長按當選次序開具前列二人姓名請由縣長擇委一人發給委任狀（附式五）

二 當選之副鄉長或副鎮長供決定額數按當選次序加倍開具前列當選人姓名請由縣政府照額擇委各發給委任狀

三 當選之鄉監察委員或鎮監察委員依決定額數按當選次序開具前列當選人姓名三人或五人請由縣政府備案各發給證書同時並按當選次序將次多數當選人開具後補監察委員三人或五人報縣政府備案（附式六）

第二八條 投票管理員及投票監察員應具投票錄開票管理員及開票監察員應具開投票錄將票及開票情形分別記載交由鄉民大會或鎮民大會報區公所查核其選舉票並送區公所存查俟一年後銷燬之（附式七 附式八）

前項投票錄及開票錄並送鄉公所或鎮公所備查

第二九條 區公所於各鄉鎮選舉辦畢後應將各鄉鎮發票投票開票各數及選舉情形彙報縣政府備案

第三章 閭鄰選舉

第三〇條 閭鄰選舉以具有鄉鎮自治施行法第十九條資格者為選舉人或被選人

第三一條 閭鄰選舉以推選方法行之

第三二條 閭長選舉應於鄉鎮選舉後半個月內舉行鄰長選舉應於閭長選舉後十日內舉行其日期依鄉鎮

自治施行法第八十條決定公布之

第三三條 閭鄰選舉違法時由鄉公所或鎮公所報經區公所核辦並令改選

第四章 附則

第三四條 本規則如因地方特別情形施行實有窒礙時得由民政廳呈准內政部變通辦理

第三五條 本規則自公布日施行

附式一

縣第 區		鄉鎮選舉人名簿		年	月	日	置
姓	名	性	別	宣誓登記日期	住	址	投票時簽字

附式二

意 注 一 候選人名下有三個格子是三樣職務欲選某人充某種職務即在其名下相當格內畫一個十字每選一人以一格為限不得連畫他格 二 鄉鎮長應選二人 三 副鄉鎮長應選人 四 鄉鎮監察委員應選人												(蓋區鈴記) 鄉鎮選舉票		中華民國 年 月 日 鎮鄉
		候選人姓名	鄉鎮長	副鄉鎮長	鄉鎮監察委員									

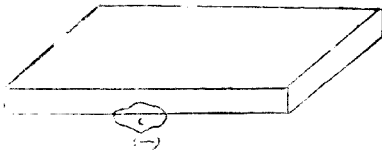
注意 此選舉票應按候選人數分畫若干格其票內注意欄所列副鄉鎮長副鎮長監察委員鎮監察委員之應選人數應按鄉鎮自治施行法第十四條第二項及第十六條第二項決定之額數由區公所於製票時填印之



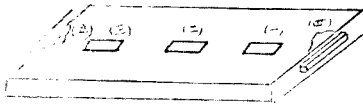
附式三

投票櫃式

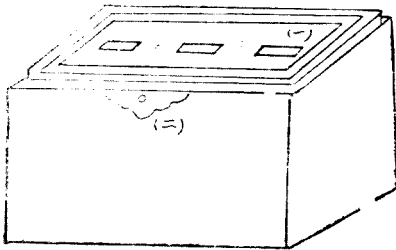
(甲)



(乙)



(丙)



(甲) 係 蓋 (一) 銅鎖搭

(乙) 係 櫃身

(一) 二) 三) 投 票 口  
(四) (五) 兩 旁 暗 鎖

(丙) 係 櫃身

(一) 櫃 身  
(二) 鎖

注意 投票口照票紙大小以二分寬為度

附式四

(甲)

姓	縣第 區	鎮鄉 選舉 鎮鄉 長 票數 計算表	數 合	計
名	票			

(乙)

姓	縣第 區	鎮鄉 選舉 副 鎮鄉 長 票數 計算表	數 合	計
名	票			

(丙)

姓	縣第 區	鎮鄉 選舉 鎮鄉 監察 委員 票數 計算表	數 合	計
名	票			

附式五

存	茲擇委	為第	區	鄉鎮長(或副鄉鎮長)	除填給委任狀外留此
根	備查				
	中華民國	年	月	日	縣政府

字第

號

委任狀	茲擇委	為第	區	鄉鎮長(或副鄉鎮長)	此狀
	中華民國	年	月	日	縣長

縣印

附式六

存	茲有第 區 鎮於 年 月 日選舉結果(某人)當選為本鎮 督察
根	員除填給當選證書外留此備查
中華民國	年 月 日縣政府

字第

號

縣政府

為發給證書事茲有第 區 鎮於 年 月 日選舉結果(某人)當選為本鎮 督察  
 員合行給與當選證書為憑

右給

中華民國



月

日

注意 如係補充或補選之監察委員應照此證書式樣變更語句發給證書

附

錄

### 附式七

投票錄

縣第 區

鎮鄉 投票錄

(一) 選舉人總數共

(二) 投票人總數共

投票之經過記述.....

鎮鄉

民大會主席(簽名蓋章)

投票管理員(簽名蓋章)

投票監察員(簽名蓋章)

人 人

### 附式八

開票錄

縣第 區

鎮鄉 開票錄

(一) 投票人總數

人

(二) 投票紙總數

說明：.....(敘述投票人與投票紙總數相符或不相符情形)

票

(三) 開票結果

1. 無效票

票內分

甲 全部分無效票

票

乙 一部分無效票

票

說明：.....(敘述無效理由)

2. 有效票

票

鄉鎮長所得票數

票

姓名 若干票

(以下照常選人按名開列)

副鄉鎮長所得票數

姓名 若干票

(以下照常選人數按名開列)

附錄

鄉鎮監察委員所得票數

姓名 若干票

(以下照當選人數按名開列)

• • • • •

說明：……………(此項說明須敘述得票人數如有二人以上所得票數相同者應將抽籤結果某列在先某列在後一併聲明)

(四)開會之經過記述……………

鄉會大會主席(簽名蓋章)

開票管理員(簽名蓋章)

開票監察員(簽名蓋章)

一八 江西省政府修正保甲條例 廿一年三月廿一日第四五一次省務會議通過

第一條 江西省政府為嚴密各縣民衆組織及便利剿匪清鄉起見根據前陸海空軍總司令行營頒布保甲條

例參酌現情修正之

第二條 各縣政府應切實遵照本條例之規定責成各區限期編成保甲各區編組保甲應派員分赴各鄉鎮實

行指導並遴選地方士之明白事理者若干人派充保甲編查員協同趕辦

第三條 保甲之編制以戶爲單位戶立戶長十戶爲甲甲設甲長十甲爲保保設保長

第四條 保甲須參酌各地方原有之習慣及該區域內地形之關係依左列各原則編組之

一 各保應在本區所轄之區域內依原有鄉鎮之界址而編組之但得併合數鄉或併合鄉與鎮爲一保不得分割本鄉鎮之一部份改隸於他鄉鎮之保

二 各甲由保之一方起順序比鄰之家屋挨戶編組之

三 編餘之戶不滿一甲者六戶以上得自立一甲五戶以下附入他甲編餘之甲不滿一保者六甲以上得自立一保五甲以下附入他保

第五條 保甲內之住戶有因避亂全戶出亡者應暫時保留其甲戶之順序俟逃戶歸來時令其加入編組保甲之名稱應載明某縣某區第幾保第幾甲以示區別

第六條 戶長由一家中之家長充之但遇左列情形不在此限

一 家長因特別事故或家長屬女性不願充戶長之職務時得指定行輩較次者一人爲戶長

二 一戶二家以上時得由各家協定一人爲戶長或各家各編一戶各立戶長

第七條 甲長由本甲內各戶長公推保長由本保內各甲長公推但遇第四條第四款之情形甲內住戶多逃亡未歸者得暫合二甲以上現住各家之戶合推一甲長俟逃亡歸來後再行公推



甲長應否兼任戶長保長應否兼任甲長由各保依其情形自定

第八條 有左列情形之一者不得充保長及甲長

一 年未滿二十歲者

二 非本地土著者

三 有反革命行為經判決確定者

四 褫奪公權尚未復權者

五 曾爲赤匪脅從雖邀准悔過自新而尙在察看管束期內者

第九條 甲長之推定或變更由甲內戶長連名報告於保長保長之推定或變更由保內甲長連名報告於區長

甲長由區長加給委任呈報縣長備案保長由區長轉呈縣長加給委任呈報保安處民政廳及區保安

處備案

第一〇條 縣長或區長查明保長甲長不能勝任或認爲有更換之必要時得令原推選人另行改推

原推選人認爲有前項情形時經聯名呈明區長核准後亦得另行改推

第一一條 保甲編定後保長應即召集甲長開保甲會議制定保甲規約共同遵守規約中應行規定之事如左

一 關於保甲名稱及區域事項

- 二 關於編訂門牌調查戶口事項
  - 三 關於境內出入人之檢查取締事項
  - 四 關於水火風災之警戒及救護事項
  - 五 關於匪患之警戒通報及搜查事項
  - 六 關於防匪碉樓或其他工事之籌設事項
  - 七 關於過境公路幹線或本區應備支線之修築及境內電桿橋梁暨一切交通設備之守護事項
  - 八 關於失業者之救濟及無業遊民之處置事項
  - 九 關於經費之籌集徵收保管支用及辦理報銷事項
  - 一〇 關於保甲職員及住民怠於職務之處罰事項
  - 一一 關於保甲出入人員之賞卹事項
  - 一二 關於保甲會議事項
  - 一三 關於其他保持地方安寧秩序之必要事項
- 前項規約應參考現頒佈之通行樣式斟酌本保當地情形議定但前項第六第七第八三款之事項應依本區域內事實之必要由縣長區長特令舉辦或由保甲會議認為應行舉辦時

始於保甲規約中規定之

第一二條

保甲規約制定後保長甲長一律署名另製保甲所管區域之略圖載明本區域內之戶數人口連同署名之規約呈由區長轉報縣長查核

第一三條

保長承區長之監督指揮負維持保內安寧秩序之責其職務大要如左

一 監督甲長之執行職務

二 輔助區長執行其職務

三 教戒保內住民毋爲非行

四 輔助軍警搜查逮捕匪犯

五 察看管束曾參加反革命或爲赤匪脅從而現已邀准悔過自新者

六 處罰違犯保甲規約者

七 分配督率保內應辦之公事及公共設備或修築

八 實行規約上所定之賞卹

九 實行怠職罰金之徵收及處理

一〇 實行經費之收支及預算決算之編製

第一四條 甲長受保長指揮監督負維持甲內安寧秩序之責其職務大要如左

一 輔助區長保長執行其職務

二 清查甲內戶口編訂門牌取其聯保連坐切結

三 檢查甲內奸宄取締出境入境之人

四 輔助軍警及保長搜查逮捕匪犯

五 教戒甲內住戶毋爲非行

六 其他依法令上或保甲規約上應由甲長執行之事務

第一五條 保甲內各戶之戶長須一律署名加盟於保甲規約其由他處遷來避亂新歸者或新充戶長者均須

一律加盟於各該保甲內之保甲規約

第一六條 各戶戶長除依前條規定一律加盟保甲規約外應聯合甲內各戶戶長共具聯保連坐切結聲明結

內各戶互相勸勉監視無通匪窩匪或從匪等情如有違犯者他戶應即密報懲辦倘膽徇隱匿願

負各戶連坐之責

前項連坐切結由甲長面交各戶戶長依式簽名不能親書姓名者在名下畫押並由甲長簽押每結

分填兩份由甲長取齊後遞呈保長區長分別存查連坐切結式樣另訂之

第一七條 各戶戶長遇發生左列情事時應即報告甲長

一 知有形迹可疑者之潛入時

二 留別處來客寄宿或家人出外作經宿之旅行及寄宿者之別去或旅行之歸來時

三 出生死亡或因其他事故發生戶口上之異動時

第一八條 保長甲長知戶口有異動或接得保甲內戶長或住民之通知時除由甲長速即報告保長由保長轉

報區長外遇前條第一第二款之情形並得先為搜捕或檢查之應急處分

第一九條 凡偵悉赤匪有將來侵襲之企圖或知本區域內有赤匪之潛入或不穩之形勢時除依前條規定依

次報告盡力協謀防禦外並應巡報附近現駐之軍警官長

第二〇條 保長甲長因執行職務須本保或本甲共同協力時甲長得隨時召集甲內各戶長分配任務保長得

隨時召集保內各甲長分配任務

第二一條 保長甲長依第十一條第四款至第七款之規定應辦救災禦匪或築建碉樓公路等事務須多數住

民共同工作時得將保甲內二十歲以上四十歲以下之壯丁編成壯丁隊由保長甲長督率分任之

壯丁隊遇軍警搜捕赤匪或與赤匪作戰時應受軍警官長之指揮盡力協助如在本區域以外作戰

時亦應受軍警官長之指揮互相應援

### 第二二條

各保甲住戶如有槍械彈藥應報由甲長保長區長遞報縣政府烙印編號登記違者以私藏軍火論  
甲長應於其住宅設辦公處保長之辦公處則就地地方原有之廟宇或公共處所設置之一鄉或一鎮  
之中住戶過多經編成二保以上時得由各保共設保長聯合辦公處互推保長一人爲主任但各保  
應行分別舉辦之事務仍由各該保長自負其責保長辦公處及保長聯合辦公處得設書記一人或  
二人

### 第二三條

保甲經費應就保甲內之住民徵集之

凡地方原有之公款及財源經保甲會議之議決得優先移撥保甲經費但與其他方面互有抵觸者  
應擬定分配辦法呈由區長轉報縣長核定之

### 第二四條

保甲職員均屬義務職但書記給與最低限度之津貼

### 第二五條

保甲經費之收支除編造預算決算清冊呈由區長轉報縣長查核外應按月將收支實數在保長辦  
公處前張貼公布

### 第二六條

凡保甲住民中有勾結窩藏赤匪或故縱之使逃者除依法科罪外該甲甲長及其結聯保之各戶長  
各科以四口以上三十日以下之拘留如甲長或聯保之各戶長有知情隱庇者仍依刑法分別科罪

但曾依第十九條之規定先行報告並能協助其搜查逮捕者其甲長及各戶長免予處罰凡應科拘留者由區長呈請縣長行之

第二七條 違犯左列各款之一者科以四元以上四十元以下之罰金

- 一 拒絕加盟於第十五條所指之保甲規約者
- 二 應繳保甲所需之經費而無故拒絕徵收或無故滯納者
- 三 遇有第十七條所列各款之情形匿而不報者
- 四 填報戶口不實或任意毀滅門牌者
- 五 拒絕編入壯丁隊者
- 六 凡經分配工作而不遵辦者

除前項各款外保甲規約中因督勵義務之履行而認為必要時仍得為忘職罰金之規定

凡科罰金而不依限繳納者經由區長轉呈縣長按日折算改科拘留

第二八條 保長甲長濫用職權或貽誤職務時由區長按其情節依左列各款懲戒之如有餘罪仍依法辦理

- 一 一百元以下之罰金

- 二 當衆譴責

### 三 革職

前項第二第三兩款之處分應先行呈報縣長核准第一款處分由區長處理後立即呈報縣長備案  
凡遇左列情形之一者除依保甲規約實行從優賞卹外並得呈請縣長轉報區保安處呈請分別核

#### 給獎卹

- 一 偵悉匪徒來侵之企圖報告迅速因而保全地方者
  - 二 招致匪徒攜械投誠者
  - 三 破壞赤匪重要機關或擒獲著名赤匪經訊明法辦者
  - 四 搜獲匪黨密運或埋藏之槍械子彈或大批糧秣者
  - 五 協助軍警抵禦或搜捕匪犯異常出力者
  - 六 保甲所需經費之特別捐助者
  - 七 保甲職員辦事成績異常優良足爲他區之模範者
  - 八 因檢舉匪徒致受報復因抵禦搜捕赤匪致受傷或斃命者
- 第三〇條 本條例之未盡事宜得由縣長區長斟酌地方情形於保甲規約內補充之
- 第三一條 本條例自公布之日施行







一 本保定名爲某縣某區第幾保

二 本保自保內之東界第一甲編起挨次至西界第幾甲止共編成若干甲

三 本保甲所管區域業經劃定界址東至某處西至某處南至某處北至某處其中如某某村某某堡某某莊某

某塘某山某河等處皆編人在內另附本保甲所管區域之略圖詳記之

四 本保保長辦公處設於某處

五 本保甲編訂門牌清查戶口概以清查戶口規則由甲長督同各戶戶長辦理戶長各負據實填報之責

六 凡因住戶遷入遷出或依保甲條例第十七條之規定所遇各種事情致戶口發生異動時戶長應即日報告

甲長如適值戶長不在家時應由其家人或所指定之代理人代爲報告

七 凡遇匪患經區長通令警戒或保長認爲必要時應於本保甲所轄境內之出入要道設卡盤查凡出境入境

之人認爲形跡可疑者均應詰問搜檢並得帶交保長分別查明發落

八 凡遇水火風災本保甲之壯丁突聞繼續鳴鑼三響應即各攜用具齊赴災場服從保長甲長之指揮協力警

戒救護

九 凡遇匪警應鳴鑼通報或挨戶飛報由保長隨時酌定通告之本保甲之壯丁應依保長通告所指定之地點

立刻集合報從保長甲長及軍營長官之指揮協助警戒

一〇 本保甲所需之經費由左列各種財源籌集之

甲 由本保甲所管區域內之田地每畝徵收穀產百分之一折合時價由主佃各半負擔之

乙 由本保內某姓某姓某宗祠公產某祠每年各捐洋若干元

丙 由本保住戶在外經營大商號者如某某某諸君每年各捐洋若干元

丁 .....

一一 保甲經費之支出以左列各款爲限

甲 書記津貼

乙 保甲會議時之茶飯

丙 壯丁出隊時之伙食

丁 紙張筆墨燈火

戊 保長甲長因公赴縣之旅費

己 其他保長辦公處中必要之雜費

前項應支項目之約數每季應先行估計一次編成預算表提交保甲會議核定每月收支之實數應編成決算表提交保甲會議核銷

一二 本保甲應行征收之經費由左列兩家公同保管之訂定月息一分如一家虧空其他一家依約願負聯帶賠償之責凡應繳納經費者得另向一家繳納取其收條爲據

一 某某商號

二 某某君

一三 本保甲每月應行支出之經費應由保長查照預算表開示用途及實數通知保管者查對無訛後即行支付之

凡預算外之支出非經保甲會議核定後保管者不得擅行支付

一四 除依前列各條議決保甲經費之籌集保管收支及其預算決算外凡遇左列各事項本區域內如有分任舉辦之必要時所需增加金錢及勞力之負擔亦應分別另定規約擬具預算提交保甲會議議決之

一 如須修築防堵水災之堤壩或防匪碉樓及其他工事時

二 如須修築或守護公路橋梁及其他交通之設備時

三 保甲中異常出力之人員如須特別優加賞卹時

四 救災用具及禦匪軍械如須特籌公款添購時

一五 保甲會議由保長召集甲長行之以保長爲主席如保長或多數甲長認爲必要時得召集各戶戶長列席

參加討論開保甲擴大會議但列席者不參預表決之數凡經保甲會議之事項其在場人民及決議情形應由保長辦公處派定書記摘要記錄並分別保存之

一六 凡依保甲條例第二十七條所應科之罰金概由保甲宣告之除第二十七條各款所規定者外如遇左列各種情形亦得科以一元以上四元以下之罰金

一 應出席保甲會議而無故缺席者

二 依保長或甲長之命令應爲其補助職務之執行而故意不爲其補助者

三 聚衆賭博或結隊鬪毆者

四 將與浮浪人往來或自身游蕩不務正業經保長甲長之誥誡而不悛改者

前項罰金應另款存儲保管專充保甲出力人員賞卹之用如有不敷者應由保甲經費內撥補之

一七 本規約所未載者悉遵照保甲條例辦理之至保甲條例及本規約均未盡者得由保甲會議隨時續訂規約以補充之仍應承報區長轉呈縣政府查核

一八 本規約分繕三份以一份呈縣以一份存保其餘一份連同保甲條例張貼保長辦公處前俾衆週知  
本規約之制定人

第幾區第幾保保長

簽名畫押

附 錄

四九九

第幾保第幾甲甲長

簽名畫押

第幾保第幾甲甲長

簽名畫押

第幾保第幾甲甲長

簽名畫押

(餘類推)

本規約之加盟人

第幾甲第幾戶戶長

簽名畫押

第幾甲第幾戶戶長

簽名畫押

第幾甲第幾戶戶長

簽名畫押

(餘類推)

## 說明

一 此項規約不過舉其式樣以便各保甲之制定規約者觸類旁通故僅就保甲條例第十一條所列各款之事項大致臚列如與該地辦理之實際情形不盡相同時自可酌量實情分別增減擬訂

二 凡保甲條例已有明文規定者不可再訂以免重複凡與保甲條例衝突或意有出入者規約中更不得擅訂訂亦無效

## 二二 江西省各縣區辦公處組織暫行條例

二十一年三月二十八日第四五三次省務會議通過

第一條 江西省政府爲便利縣政之實施並辦理保甲清鄉起見參照縣組織法區公所制度特別制定區辦公處組織條例

第二條 各縣應畫若干區及各區應設區辦公處之所在地須參酌原有之界域及管理之便利由縣長定之各冠以某縣第幾區之名稱分別繪圖具說依次呈報民政廳及區保安處查核備案

第三條 區辦公處設區長一人區員一人或二人書記二人或三人各區區員書記名額之多寡依縣分之等次事務之繁簡由區長呈報縣長核定之書記由區長自行委任

第四條 區長之職務大要如左

- 一 輔助縣長監督指揮所屬區員及書記執行其職務
- 二 宣達區內奉飭遵行之法令及調查報告區內之情況
- 三 監督指揮區內保甲人員之執行職務
- 四 依保甲條例或其他法令應由區長執行之職務



第五條 區長區員以本縣住民年滿二十五歲以上而具有左列資格之一者充之區長由縣長遴選薦請民政

廳委任區員由區長薦請縣長委任但本縣中如不易得適當之人時得暫由他縣住民選用

一 曾在黨政軍各機關或法定人民團體服務滿一年以上者

二 曾在地方上歷辦教育公益事業者

三 曾受區長或訓政之訓練畢業者

四 曾在高級中學以上畢業者

第六條 有左列各款情形之一者不得任區長區員

一 有反革命行為經判決確定者

二 褫奪公權尚未復權者

三 虧空地方團體或機關之公款尚未清償者

四 嗜吸鴉片及有不規則行為者

第七條 區辦公處處理事務之情形縣長依左列各款之規定隨時親往或派員巡視之兩個月內每區至少舉

行巡視一次

一 區長區員是否勤慎供職

二 區內承辦事項所應依據之法規命令及其進行方法是否明瞭有無成績

三 區長區員是否得區內民衆之信任

四 區內必應週知之法令會否宣達其宣達之方法是否得宜

五 區辦公處經費之收支能否適合

六 區辦公處文書及物品之整理是否得當

七 保甲人員輔助區長執行職務是否得力

八 其他必須視察調查之事項

前項各款巡視之情形及對於區長區員所加之指導誥誡嘉獎或其他之處分縣長應於每次各區巡視完畢後彙編巡視報告呈報民政廳查核

## 第八條

區辦公處處理事務之情形縣長應隨時定期招集區長或代表區長之區員到縣按區分班加以考詢每月必須舉行一次但依前條之規定本月預定為輪往巡視該區之期則該區之考詢應於巡視期半月以前行之

前項考詢應由縣長親行但屬各科主管之事務得由各主管科行之並得令與有關係之職員詳加說明促其注意協議進行

第九條 凡依前條規定加以考詢或促其注意及協議進行事項應筆錄其要領編成考詢錄每月由縣長呈報民政廳查核

第一〇條 凡各區應行舉辦之保甲及其他一切政務須遵照新頒法令實行者縣長得定期招集各區長區員

到會開講習會就新頒法規之意義辦理之程序及其他必應練習之實務分別講習

各區書記及其他有關係之職員經縣長之許可亦得加入為講習員

第一一條 每次講習會各區應受講習之員額應開講習之期間暨應行講習之科目及時間由縣長酌定之

講習會之講師由縣長指定縣政府職員或其他特約人員任之

第一二條 每次講習完畢後應將各區講習員各分一組就講習科目口試筆試加以考驗以定各組講習之成績其經講習毫無成績者應速令該區改派得力人員到會重加講習

每次講習之科目期間各科擔任講師之職銜姓名及各組考驗之問題答案暨其他足供參考之材料應由縣長編成講習報告書呈報民政廳查核

第七條至十二條關於巡視考詢及講習之規定區長對於保長甲長及其他有關係之職員得參酌

辦理

第一四條 區長區員及書記之薪給依所屬縣分之等次及地方生活之情形由民政廳製定標準列表另令行

第一四條 區長區員及書記之薪給依所屬縣分之等次及地方生活之情形由民政廳製定標準列表另令行

之

區辦公處經費仍照省政府第二四五次省務會議決議通過之丁米項下帶征百分之十五自治附稅內酌量支給由各縣政府編造收支預算書呈由民政廳核准施行但甫經規復確無收入縣份得呈請省政府核准酌由省庫補助

第一五條 區長得就地方上之明白黨義政務聲望素孚者聘為區佐理員但為名譽職

第一六條 區長任期一年其確有成績者得連任其違法失職者縣長得呈民政廳罷免之

第一七條 本條例施行細則由各縣政府自定依次呈報民政廳及區保安處備案

第一八條 本條例自公佈之日施行

## 二二一 修正江西省各縣清查戶口規則

第一條 本規則於各縣興辦保甲清查戶口時適用之

第二條 各戶門牌除廟宇船戶及公共處所另行編定外其餘住戶均依各區保甲之順序挨戶編定之

第三條 凡廟宇船戶及公共處所均應以保為單位另列字號分別編查不得與一般住戶相混廟宇列為廟字

號船戶列為船字號公共處所列為公字號按照所定表式分別填寫

第四條 凡公共處所及廟宇內有住戶者其住戶仍按戶編列

第五條 戶口之編查由縣長監督之其執行之程序如左

1. 編定門牌及清查由甲長執行之

2. 覆查由保長執行之至少按月一次

3. 抽查由區長執行之至少三月一次

第六條 縣長於各保長各甲長推定後應即按照所定戶口表及門牌樣式印發各區長督飭所屬迅速分別編

查填報

第七條 清查戶口先按編定各戶挨次發給門牌令其照填張掛於戶外易見之處毋任遺失毀損同時將所定

戶口表令其據實填寫毋得虛報

第八條 清查戶口人員遇有不明填寫方法或不能寫字者應詳為指導或代書寫令其親自畫押其態度務須

誠懇和平不得粗暴

第九條 戶口查竣後由甲長將甲內戶口表彙訂成冊送由保長存查一面由保長另造戶口冊一份送由區長

編造本區戶口統計表呈送縣長彙核其各保所造之戶口冊即存區辦公處備查

縣長俟各區戶口統計表呈報齊全後應即彙造總表分別呈報省政府及民政廳查核

條一〇條 戶口查竣後保長除依前條彙造戶口冊外並將本保現有壯丁人數另造清冊報由區長彙造總表

轉呈縣長存查

第一一條 戶口有異動時各戶長應立即報告甲長依次遞報至區長以憑更正原冊甲長對於本管甲內戶口之異動有隨時查察之責其有不報者應依保甲規約所定罰則處分之

第二二條 廟宇船戶匪徒易於混跡應由所在地之保長甲長隨時特別注意

第一三條 凡旅館宿舍除照普通住戶清查外並應飭立循環簿將來去旅客逐日照式填寫呈報甲長轉報保長查閱

第一四條 清查戶口自開始編查之日起限一個月內一律辦竣彙報

第一五條 本規則如有未盡事宜由政府隨時修正之

第一六條 本規則自公佈之日施行

二二三 浙江省保甲章程 二十三年七月二十九日核准

第一條 浙江省政府爲舉辦保甲，以嚴密民衆組織，增厚自治自衛力量起見，特制定本章程。

第二條 保甲之編組，以戶爲單位，戶設戶長，十戶（兩鄰）爲甲，甲設甲長，十甲（四閭）爲保，保設保長。在繁劇地方，得增設副甲保長各一人。

第三條 各戶由各甲之一方起，順序挨戶編組，各甲由各保之一方起，順序挨甲編組。

原編之鄰閭有不足五戶或五鄰者，仍依原編之鄰閭。合兩鄰四閭編制之。

凡未編入閭鄰之公共處所，歸入所在地之甲，編爲公共戶，但有住戶在內者，仍就各戶編查。

第四條 保甲之名稱，爲某縣某鄉鎮第幾保第幾甲。

第五條 戶長由本戶家長充任，但家長因特別事故，或女性家長不願充任時，得指定行輩較次者之一人充之。

第六條 甲長由本甲內各戶長公推，保長由本保內各甲長公推，但有左列情事之一者，不得充保甲長：

一 年未滿二十歲者。

二 非本地土著者。

三 有危害民國行爲曾受處刑之宣告者。

四 褫奪公權尙未復權者。

五 自新分子尙在察看管束期間者。

甲長應否兼任戶長，保長應否兼任甲長，由各保甲依其情形自定之。

鄰閭長如被公推爲甲保長時，得兼任之。

第七條 甲保長推定或變更，由本甲保內戶甲長聯名遞轉報告於鄉鎮長，呈報縣長加給委任，並由縣長呈報

民政廳，及行政督察專員查核，併分報保安處備案。

### 第八條

縣長查明保甲長有不能勝任，或認為有更換之必要時，得令該甲保內戶甲長，另行改推，如認有選委必要時，並得由縣長遴選委充。

鄉鎮長查有前項情形時，亦得呈請縣長核准，令行改推，戶甲長認有前項情形時，亦得聯名呈明鄉鎮長，轉呈縣長核准改推。

### 第九條

鄉鎮公所為辦理保甲事項，得設保甲委員一人或二人，由鄉鎮長就本鄉鎮內能勝保甲任務之公正人士，遴請縣長委任之。如有不能勝任或認有更換必要時，由鄉鎮長或由縣長令飭鄉鎮長另選改委。

### 第一〇條

保甲編定後，保長即應召集甲長，開保甲會議，協定保甲規約，共同遵守，其規約內應行訂定之事項如左。

- 一 關於保甲名稱及區域事項。
- 二 關於編釘門牌調查戶口填發戶帖及人事登記事項。
- 三 關於境內出入人口之檢查取締事項。
- 四 關於水火風災之警戒及救護事項。
- 五 關於匪患之警戒通報及搜查事項。
- 六 關於防匪碉樓堡寨或其他工事之籌設事項。



七 關於過境公路幹線或本處應備支線之修築及電桿橋梁與一切交通設備之守護事項。

八 關於經費之籌集征收保管支用及辦理報銷事項。

九 關於保甲職員及住民怠於職務之處罰事項。

一〇 關於保甲人員之賞卹事項。

一一 關於保甲會議事項。

一二 關於其他保持地方安寧秩序之必要事項。

前項各種規約，由各保斟酌地方情形自定，但第六第七兩款之事項，應就本區域內事實上之需要，由縣長令行鄉鎮長舉辦，或由保甲會議自行決議應即舉辦者，亦得於保甲規約內訂定之。

保甲內各戶之戶長，須一律簽押或蓋章加盟於保甲規約，其由他處遷來或新充戶長者，亦須加盟於各該保甲內之現行規約。

## 第一一條

戶長除依前條規定，加盟保甲規約外，其應履行之事務如左。

一 聯合甲內他戶戶長至少五人共具聯保連坐切結，聲明結內各戶，互相勸勉監視，絕無通匪縱

匪情事，如有違犯者，他戶應即密報懲辦，倘瞻徇隱匿，各戶願負連坐之責。（切結式另定之）

二 教導並約束本戶人口，恪遵法令，及保甲規約，不為非法行為。

三 本戶人口有出生死亡認領收養結婚離婚繼承或遷徙分戶時，填具人事登記聲請書，送報甲長。

四 本戶有留客寄宿，或家人出外作經宿之旅行，及寄宿者之別去，或旅行者歸來時，報告於甲長。發覺有形跡可疑之人潛入本甲時，密告於甲長。

五 糾察同甲各戶，如發覺有爲匪通匪窩匪或寄頓贓物，或私造藏匿違禁物品者，依照本條第一款所定，密告於甲長。

第一二條 甲長承保長之指揮監督，負維持甲內安寧秩序及辦理本甲應辦事項之責，其職務如左。

一 輔助保長之執行職務事項。

二 教導並約束本甲住民，恪遵法令及保甲規約，不爲非法行爲事項。

三 清查甲內戶口並掌管本甲戶口冊，查察戶口異動，轉報人事登記聲請書於保長，以及編釘門牌，填發戶帖，取具聯保連坐印結等事項。

四 稽查出境入境人民，並報告外來寄居或外出旅行人民情形於保長，如認爲形跡可疑時，並得先爲搜索逮捕之緊急處分。

五 輔助軍警及保長，搜捕匪犯，遇有盜匪重大案件發生，並須立即報警於保長，及附近軍警，一面

指揮住民，協同抵禦搜捕。

六 監察本甲住民有無爲匪通匪窩匪或寄頓贓物，或私造藏匿違禁物品，密報保長，認爲有嫌疑時，並得爲檢查搜索及逮捕之緊急處分。

七 制止甲內住民鬪毆滋鬧。

八 對於水火風災及其他非常事變，指揮甲內住民，警戒救護。

九 鄰甲如有災變或匪盜時，指揮甲內住民，前往援助救禦。

一〇 其他依法令或保甲規約應由甲長執行之事務。

第三條 保長承鄉鎮公所之指揮監督，負維持本保安寧秩序及舉辦本保應辦事項之責，其職務如左。

一 監督甲長執行職務事項。

二 輔助鄉鎮長之執行職務事項。

三 教導並約束本保住民，恪遵法令及保甲規約，不爲非法行爲。

四 復查本保戶口，掌管本保戶口冊，及查察戶口變動，轉報人事登記聲請書於鄉鎮公所。

五 監察出境入境人民，及本保住民行爲，並處辦甲長關於本項之報告。

六 遇本保或鄰保內有災變匪盜時，指揮本保住民，援助救禦，並報警於鄉鎮長。

七 輔助軍警搜捕匪犯。

八 分配督率保內應辦防禦工事，暨道路交通之設備修築及守護。

九 執行保甲規約上之賞卹，及違犯保甲規約之處罰。

一〇 管理保甲經費之收支及預算決算之編製。

一一 其他依法令或保甲規約，應由保長執行之事務。

一二 其他依法令或保甲規約，應由保長執行之事務。

#### 第一四條

保甲長因執行職務，須本保或本甲共同協力時，甲長得隨時召集甲內各戶長分配任務，保長得隨時召集保內各甲長分配任務。

#### 第一五條

保甲長依第十條第四款至第七款之規定，應辦救災禦匪或土木事業，須多數居民共同工作時，得將保甲內十八歲以上四十五歲以下之男子編成壯丁隊，由保長甲長督率分任之。

上項壯丁隊名冊，應由保長造具三份呈送鄉鎮公所，以一份備查，一份呈縣政府分別存查轉發縣保衛團總團部，並應逐年根據人事登記修正一次。壯丁遇軍警搜捕匪共，或攻剿匪共時，應受軍警長官之指揮，盡力協助，於搜捕追剿已達本區域以外時，亦應受軍警長官之指揮，互相應援。前項之規定，雖保甲內之僧道，及留家之船夫，亦不得免其責。

關於災變匪盜警號辦法，由各縣縣政府規定施行之。

第一六條 各保甲捕獲盜匪或嫌疑人犯，應立即送由鄉鎮公所轉送縣政府依法訊辦，不得私擅處分，如併獲其贓物或違禁物品者，應併解送縣政府聽候分別召集事主認領或處分，不得侵沒。

第一七條 各保甲因捕獲盜匪所得之槍械，呈經特准，得留本鄉鎮充保甲之用，惟仍須送由鄉鎮公所轉送縣政府驗明烙印，編號登記。

第一八條 各保甲內住戶，如藏有自衛槍枝而尚未烙印者，應即由保甲長報由鄉鎮公所轉報縣政府驗明烙印，編號登記，違者以私藏軍火論。

第一九條 甲長辦公處設於甲長之住宅，保長辦公處，應就該管地方原有之寺宇或公共處所設置之。保長辦公處，得設書記一人。

第二〇條 保甲經費，經保甲會議之決議，得向保甲內之住民征集之。

地方原有公款及財源，經保甲會議之決議，得儘先移作保甲經費，但與他方面互相抵觸時，應擬定分配辦法，呈由鄉鎮公所轉報縣長定之。

第二一條 保長職員均為無給職，但書記得給與最低之生活費。

壯丁隊協助軍警警戒抵禦盜匪時，得與以必要之給養。

第二二條 保甲經費之收支，除編造預算決算清冊，呈由鄉鎮公所轉報縣長查核外，應按月將收支實數列表

張貼於保長辦公處前公布之。

第二三條

前項保甲經費收入總數，縣長應按月轉電民政廳備查。

保甲之圖記，均用木質，漢篆朱文，由縣政府刊發，其形式大小另定之。

第二四條

保甲職員或住民有左列情事之一者，除依保甲規約從優賞卹外，由縣長分別獎勵，其成績卓異者，由縣長呈請民政廳轉呈省政府核獎。

一 偵悉匪徒來侵之企圖，報告迅速，因而保全地方者。

二 破獲匪黨重要機關或擒獲著名匪徒，訊實懲辦者。

三 搜獲匪黨祕運或埋藏之槍械子彈，或於捕剿時當場奪獲者。

四 遇盜匪搶劫即時捕獲者。

五 遇匪黨聚眾擾亂，能盡力抵禦克保安全者。

六 區域內無匪黨蹤跡者。

七 協助軍警或鄰保鄰甲，捕獲匪黨者。

八 密報匪黨窩藏處所，因而捕獲，訊明屬實者。

九 救火禦災異常出力者。

一〇 特別借助保甲經費者。

一一 各項保甲事務，辦理認真，成績優異，足爲他區模範者。

一二 其他成績與前列各項情節相當者。

本條之獎勵，在職員爲嘉獎記功褒狀獎章及給匾，在民爲獎金褒狀及獎章。

獎章及給匾之獎勵，由民政廳呈請省政府行之。

關於偵緝破獲匪黨械彈應呈由省政府核獎之件，由民政廳會同保安處行之。

## 第二五條

保甲職員或住民有左列情事之一者，由縣長分別懲處。

一 私通或庇容或窩匿匪黨者。

二 匪黨或其他罪犯已被捕，或將被捕，而故意縱放者。

三 區域內有匪黨，容忍不舉發者。

四 諱報匪黨事件者。

五 濫保匪黨者。

六 相鄰保甲有警不赴援者。

七 偵查未確，誤行逮捕，致損傷人財物者。

八 調查戶口不實，或戶口變動，不催令聲請登記者。

九 怠玩職務，辦理不力，或貽誤要公者。

一〇 濫用職權者。

一一 尋仇挾恨，故意誣陷良善者。

一二 藉端搜擾，詐欺財物，或包攬訟事者。

前項各款內有涉及刑事者，並應送交司法機關依法懲治，其有舉發之責而不舉發者，應予連坐。

本條之懲處，在職員爲中誠記過及撤職，住民爲三十日以下之拘役或五十元以下之罰金。

## 第二六條

住民有左列情事之一而情節輕微者，由鄉鎮長或保甲長訓誡，其情節重者，或雖輕微經鄉鎮長或保甲長訓誡而仍不遵從者，由縣長處以三十元以下之罰金。

一 拒絕簽押於保甲規約或聯保切結者。

二 拒絕編入壯丁隊者。

三 拒納應繳保甲所需之經費者。

四 填報戶口不實，或任意銷毀門牌戶帖者。



五 不聽教導約束者。

六 分配工作不遵辦者。

七 依保甲規約督飭其執行任務而竟敢怠職者。

前項所處罰金，如不依限繳納時，應由鄉鎮長轉呈縣長，得以一元折算一日，易處拘役。

第二七條 連坐之處分，為三十日以下之拘役或五十元以下之罰金。

第二八條 保甲職員或住民，因救災捕匪致受傷或斃命者，由縣政府從優給恤。

第二九條 調查戶口登記異動，及編釘門牌，悉依本省原有辦法辦理，但不與本章程抵觸者為限。

第三〇條 戶口門牌經復查後，應按戶填給戶帖，張貼門首，其帖式另定之。

第三一條 本章程如有未盡事宜，由縣長鄉鎮長或於保甲規約內，斟酌地方情形，自行詳定之。

第三二條 本章程自省政府公布日施行。

### 浙江省保甲實施程序 二十三年七月廿九日核准

第一條 各縣保甲之編組實施，分兩期完成如左：

第一期 衢縣 江山 龍游 常山 開化 龍泉 遂昌 雲和 慶元 景甯 永嘉 瑞安

平陽 樂清 泰順 玉環 臨海 溫嶺 黃岩 天台 仙居 甯海 鄞縣 慈谿  
 奉化 鎮海 定海 象山 南田 餘姚 嵊縣 上虞 新昌 建德 遂安 淳安  
 壽昌 分水 桐廬 昌化 於潛 孝豐 安吉 長興  
 以上各縣自二十三年八月開始，至二十三年十二月完成。

第二期

杭縣 海甯 富陽 餘杭 臨安 新登 嘉興 嘉善 海鹽 平湖 崇德 桐鄉  
 吳興 德清 武康 紹興 蕭山 諸暨 蘭谿 東陽 金華 義烏 永康 浦江  
 武義 湯溪 青田 縉雲 麗水 松陽 宣平

以上各縣自二十三年十一月開始，至二十四年三月完成。

第二條

各縣編組保甲，得於規定期限內將全縣鄉鎮劃分兩期辦理，第一期各縣以二十三年八月至十月為第一期，二十三年十月至十一月為第二期，第二期各縣以二十三年十一月至二十四年一月為第一期，二十四年一月至三月為第二期。

第三條

各縣在開始編組保甲前，應先委定各鄉鎮公所保甲委員，並分段集合各鄉鎮長副及保甲委員，由縣長親自講演舉辦保甲之緣由及其需要，促其依限完成，並另選派對於保甲具有研究之人員若干人，指定區域巡迴該管鄉鎮督促指導之。

第四條 編組保甲時應辦事項如左：

- 一 編定各甲各保及各甲戶次，各保甲次。
- 二 確定各戶戶長姓名，及推定甲長保長。

三 整理門牌。

四 調查戶口。

五 填發戶帖。

六 召集保甲長會議，簽訂保長規約並具結聯保。

第五條 編定各甲各保暨各甲戶次，各保甲次，由縣政府保甲指導員督率鄉鎮公所辦理之。

第六條 確定各戶戶長，並按甲召集戶長推舉甲長，按保召集甲長推舉保長，由縣政府保甲指導員督率鄉鎮公所辦理之。

公所辦理之。

第七條 整理門牌，由鄉鎮公所依本省編釘門牌暫行辦法督率各保甲長整理，並由鄉鎮公所復查，縣政府保

甲指導員抽查之。

第八條 調查戶口，由鄉鎮公所依本省二十二年復查戶口表，督率保甲長重行按戶調查，並由鄉鎮公所復查，

縣政府保甲指導員抽查之。

前項戶口調查於抽查畢後，應由各甲保編製本甲本保戶口冊存管考查，並由鄉鎮公所造具統計表，呈送縣政府查核，彙造全縣統計表，分呈民政廳保安處備案。

第九條 填發戶帖由鄉鎮公所於戶口抽查畢後依式填發保甲長按戶張貼。

第一〇條 保甲規約及聯保切結上各戶戶長之簽押蓋章，由甲長召集各戶長說明規約內規定事項，及聯保之意義，當場同時簽蓋。

保甲規約應繕印多份，分別呈送鄉鎮公所揭貼保甲長辦公處及各住戶。

第一一條 縣政府保甲指導員，應隨時分段召集保甲長戶長講演保甲之意義及任務。

第一二條 縣政府保甲指導員，於編組保甲應辦事項辦竣後，應繼續指導補助其實行各項任務，並巡迴考查之。

第一三條 縣政府保甲指導員，應按旬將辦理實況填具報告，呈送縣長查核。

第一四條 縣長及已設行政督察區域之督察專員，應隨時親往抽查各屬辦理實況，並分別報告民政廳及督察專員查核。

第一五條 民政廳應專設指導人員，分往各屬督促考查指導，並由民政廳長隨時親往抽查考核之。

第一六條 縣政府刊發圖記及戶口調查表冊戶帖聯保切結等印刷費及指導員薪給川旅費由縣政府呈准

民政廳在縣地方公款項下支給之。

第一七條 本程序自省政府公布日施行。

以上各縣均爲多山之區，丈量較難，故以四年計算，預定於三十年開辦，至三十三年全部完成。

依上述程序勘定全省市縣區坊鄉鎮之行政及自治區劃，暨測量全省大三角網，爲全省清丈初步工作，統於二十四年三月終以前分別完成。各縣小三角測量圖根測量及戶地測量，除試辦之杭市縣業已完成，桐廬黃岩經先辦竣外，其餘七十二縣自二十二年開始起，分五期遞進，至三十三年全省辦竣，先後共十二年，衡以現時人力財力及過去七年間辦理經過情形，猶須盡力促進，阻勉以赴，方克依期蒞事。現在開辦，各縣經費常有斷絕，全賴縣政府隨時設法借款接濟，即已辦之杭市縣，原借債款亦尙未清償，此於進行至爲阻礙，惟現定之分五期，十二年辦竣，較之民十七初定分三期，七年辦竣，已與事實相近，現又於測丈經費力求減縮，倘此後繼續前進不輟，尙不難依限完成。至各項測量及整理之實施方法，自大三角測量至戶地測量，以及求積製圖統計造冊等項，均純依科學方法精密規定，曾經測量專家及在浙外國顧問會同審定，訂有整理土地實施方法表，一併附呈。

計附浙江省整理土地實施方法表一份（從略）

浙江省清查戶口計劃及實施程序

浙省戶口曾於十七年二十年及二十一年度先後調查復查共三次，除十七年份係臨時調查，期間迫促，調查事項及手續均取簡單外，二十年及二十一年度辦理較為周密。惟此項戶口調查本無須按年舉行，平時戶口之變動，貴在舉辦人事登記，隨時由人民聲請辦理，故於二十一年度復查戶口之時，即依據戶籍法規定要項，訂立浙江省人事登記暫行規程及各種登記簿聲請書統計季報等，應用格式陸續頒行，並飭各屬指定數鄉鎮先行試辦，逐漸推進，截止現在，計已實施試辦者共杭州市等五十九市縣，其餘十六縣於本年五月內均可實行試辦，此後當與保甲共同推進，於二十四年三月終全省實施。茲將其程序條列如左：

一 各縣人事登記試辦鄉鎮，限至本年七月以前，將登記事項一律施辦妥訖，完全照章實施，並由民政廳派員考查之。

二 各縣推進人事登記，自本年八月起，以兩個月為一期，每期實施全縣鄉鎮四分之一，與保甲隨同推進，至二十四年三月終全縣辦竣。

三 各縣每期推進，應於期前一個月，委定各戶籍主任戶籍員，籌備人事登記事務，編印登記要項及手續簡單說明書，分給自治職員保甲人員及各戶，並酌邀當地明瞭戶籍之人士為普遍講演。

四 戶籍人員開始辦理登記期前，應督同閭鄰長及保甲人員，重行按戶調查戶口，將調查表冊整理清楚。

五 登記開始後，戶籍主任應督促自治及保甲人員，隨時查催報告，並親自抽查之。

六 縣政府保甲指導員，應同時考查指導該管區內辦理人事登記事宜，並按月將辦理實況，於保甲報告書內一併報告，並轉報民政廳查核。

七 縣長及督察專員於巡視或因案下鄉時，應將該地辦理人事登記情形，親自考查指導之。

八 民政廳考查指導人事登記人員，由考查指導保甲人員一併辦理之。

九 關於調查戶口及人事登記之統計報告變動表等項，悉照定章辦理。

## 二四 修正江蘇省清查戶口編組保甲規程

二十三年六月十九日江蘇省政府委員會第六六七次會議通過

第一條 江蘇省政府爲安定社會充實民衆自衛力量起見特舉行清查戶口編組保甲

第二條 在清查戶口編組保甲期間由各縣縣長遴派人員爲保甲戶口編查委員分赴各區協同趕辦其服務規則另定之

規則另定之

第三條 保甲之編組以戶爲單位設戶長十戶爲甲設甲長十甲爲保（城區以二十五甲爲保）設保長

第四條 開始編戶時應由區長會同編查委員編查並應先貼臨時牌俟後換給木質門牌門牌式樣附後

（附式一）

第五條 保甲依左列方法編組之

一 編甲應按居戶挨次編組

二 編餘之戶不滿一甲者六戶以上得另立一甲五戶以下併入鄰近之甲編餘之甲不滿一保者六

甲（城區十五甲）以上得另立一保五甲（城區十四甲）以下併入鄰近之保

三 保甲內之住戶有因事故全戶離開者應暫時保留其甲戶之次序

四 各地暫時居住之戶編為臨時戶附入附近甲內

第六條 普通住戶填寫戶口調查表時應列入普字號寺廟列為廟字號船戶列為船字號公共處所列為公字

號外人寄居者列為外字號其在寺廟或公共處所內附有住戶者仍照普通戶口編查

第七條 船戶應就其常泊碼頭指定為其住所照普通住戶編組保甲普通編船字號數

第八條 船戶係指帆船住戶其輪船在海關及航政局及其他機關註冊者仍須報明船籍港名及其號數人數

於常泊地之區長

第九條 船戶不足五戶者得附編於住所之甲內滿一甲者附編於住所之保內

第一〇條 船戶不能定期常泊於其住所時應於出發前後將其目的地經路事由報告於甲長

第一一條 船戶如係自成一甲其甲長於陸地須有住室仍以一戶計之



第二二條 戶口之編查由縣長監督依照左列方式行之

一 編定及清查門牌由甲長執行

二 覆查由保長執行按月至少一次

三 抽查由區長執行按季至少一次

除前項編查外甲長保長對於各該保甲內之寺廟祠堂教會（教堂）會館宿舍船戶及其他公共場所應隨時考查之

第一三條 清查戶口應按編定各戶由辦理編查各級人員切實填寫戶口調查表並換給木質門牌表式附後

（附式二）

第一四條 戶口查竣後由區長填造區戶口統計表呈報縣長再由縣長核造縣戶口統計表分呈民政廳行政

督察專員公署存查表式附後（附式三）

第一五條 戶口查竣後應由縣長將各保二十歲至四十歲之壯丁核實分區造具清冊分呈民政廳保安處行

政督察專員公署存查清冊式附後（附式四）

第一六條 戶長以該戶家長充任為原則但家長因特別事故或女性不願充任戶長職務時得指定行輩較次

者為戶長

第一七條 甲長由本甲內各戶長公推保長由保內各甲長公推但甲長不得兼任保長

第一八條 有左列情事之一者不得充任保甲長

一 年未滿二十者

二 寄居當地未滿二年者

三 有危害民國行爲曾受徒刑之宣告者

四 褫奪公權尙未復權者

五 曾爲赤匪脅從雖准悔過自新尙無忠實事實表現者

六 吸食鴉片及麻醉毒品者

七 無正當職業且無恆產者

八 行爲不正鄉里不齒者

### 第一九條

甲長之推定或變更由甲內戶長聯名報告於保長保長之推定或變更由保內甲長聯名報告於區

長甲長由區長加委呈報縣長備案保長由區長呈請縣長加委呈報民政廳及行政督察專員公署

備案區長由縣長遴選呈請民政廳核委後呈報行政督察專員公署備案保甲長之推舉均由各保

甲戶長過半數之同意定之

甲長任期三年保長任期二年均得連選連任

第二〇條 縣長查保甲長不能勝任或認為有更換之必要時得令改推

第二一條 保甲編定後保長即召集甲長開保甲會議協訂保甲規約一律簽名共同遵守呈由區長轉呈縣長

備案保甲會議應討論決定之事項如左

一 本保甲區域

二 編製門牌調查戶口

三 境內出入人之檢查取締

四 水火風災之警戒及救護

五 匪患之警戒通報及搜查

六 防匪碉樓堡寨或其他工事之籌設

七 境內公路之修築及電桿橋梁與一切交通設備之守護

八 經費之籌集徵收保管支用及報銷

九 保甲人員及住民怠於職務之處罰

一〇 保甲人員之賞卹

一一 保甲會議規則

一二 保持地方安寧秩序及推進自治事項

保甲略圖保甲規約樣式保甲規約舉例樣式附後（附式五）

第二二條 保長承區長之指揮監督負維持保內安寧秩序之責其職務如左

一 輔助區長執行職務

二 監督甲長執行職務

三 教誡保內住民毋爲非法

四 輔助軍警搜捕匪犯

五 察看管束自首之反動分子

六 執行違反保甲規約之處罰

七 分配督率保內住民應辦之防禦工事

八 執行規約上之賞卹

九 處理怠職罰金

一〇 經費之收支及預算決算之編製

一一 其他依法令或保甲規約所規定由保長執行事項

附

錄

### 第二三條

甲長承保長之指揮監督負維持甲內安寧秩序之責其職務如左

一 輔助保長執行職務

二 清冊甲內之戶口編製門牌取具聯保連坐切結

三 檢查甲內奸宄及稽查出境入境人民

四 輔助軍警搜捕匪犯

五 教誡甲內住民毋爲非法

六 其他依法令或保甲規約所規定由甲長執行事項

### 第二四條

保甲內各戶之戶長須一律簽名加盟於保甲規約其由他處遷來或避亂新歸或新充戶長亦須加盟各該保甲內之現行規約

### 第二五條

各戶戶長除依前條規定一律加盟保甲規約外應聯合甲內他戶戶長至少五人共具聯保連坐切結聲明結內各戶互相勸勉監視不爲匪通匪縱匪如有違犯他戶應卽密報徇贖徇隱匿聯保各戶實行連坐切結式附後（附式六）

前項切結由甲長面交各戶戶長依式簽名不能親書姓名者請人代書但須在其名下捺印並由甲長簽押每結分填兩份由甲長彙齊遞呈保長區長分別存查捺印用蓋章或手印行之

第二六條 各戶戶長遇有左列情事發生時應即報告甲長

一 知有形跡可疑之人潛入者

二 留客寄宿及其別去或家人出外作經宿之旅行及歸來者

三 出生死亡或其他事故致生戶口上之異動者

第二七條 保甲長知戶口有異動或接受保甲內戶長或住民通知時除由甲長速報保長轉報區長外遇有前

條第一款之情形應即詳查如認為確有危害地方之虞得為搜索逮捕之緊急處置並立即報告區長

第二八條 保長甲長執行職務須本保或本甲共同協力時甲長得隨時召集甲內各戶長分配任務保長得隨

時召集保內各甲長分配任務

第二九條 保長甲長依第二十一條第四款至第七款之規定應辦救災禦匪或建築欄樓保塞公路等事務須

多數居民共同工作時得指揮各戶壯丁分任之

遇軍警搜捕匪共時各保甲長應督率各保甲壯丁受軍警官長之指揮協力搜剿

第三〇條 各保甲壯丁應受軍事訓練其編組及訓練方法另訂之

第三一條 保之圖記均用木質漢篆陽文圖式附後（附式七）

第三二條 保甲內之住戶如藏有槍枝應按級呈報到縣請求驗明烙印編號登記違者以私藏軍火論登記烙

印辦法另定之

第三三條 甲長辦公處設於甲長之住宅保長辦公處就該管地方之寺宇或公共處所設置之

第三四條 保甲經費就地方原有自治經費或保衛費由縣政府統籌分配其標準另定之（如附表）

第三五條 保甲戶長均無給職

第三六條 保甲經費之收支除編造預算決算清冊按級呈報縣長查核外應按月將收支實數於保長辦公處

張貼公布

第三七條 凡保甲內住民如有勾結窩藏縱逃盜犯或反動分子者除依刑法及其他特別法令懲處外其中長

及會具連坐切結之各戶長應各科四日以上三十日以下之拘留

遇前項情形甲長或聯保之戶長有知情匿庇者依法分別治罪但自行發覺據實報告者得免于處

罰

應科第一項之拘留者由區長呈請縣長行之

第三八條 違反左列各款之一者科四元以上四十元以下之罰金

一 拒絕加盟於第二十一條所指定之保甲規約者

二 遇有第二十六條所列各款之情形匿而不報者

三 報填戶口不實或銷燬門牌者

四 分配工作不遵者

五 執行保甲規約任務怠忽者

前項所科罰金應呈由縣長令飭執行區以下不得自行處理但對不依限繳納者當按級呈報縣長得以一元折算一日易科拘留

### 第三九條

保甲長濫用職權除依其他法令應受懲處外得就其情節按級呈報縣長照左列各款處罰

一 百元以下之罰金

二 當衆譴責

三 免職

### 第四〇條

有左列情事之一者得按級呈由縣長轉請民收廳分別獎卹

一 偵悉匪徒來侵之企圖報告迅速因而保全地方者

二 破獲赤匪重要機關或擒獲著名匪徒經訊明法辦者

三 搜獲匪黨秘運或埋藏之槍枝子彈或大批糧秣者



四 協助軍警抵禦搜捕匪犯而異常出力者

五 保甲所需經費能特別捐助者

六 保甲戶長辦事成績異常優良足爲他區模範者

七 因檢舉盜匪或反動分子致受報復者

八 因抵禦搜捕盜匪或反動分子致受傷亡者

第四一條 本規程如有未盡事宜得由民政廳提請省政府委員會修改之

第四二條 本規程由省政府委員會會議議決公布其施行日期另以命令定之

### 修正江蘇省保甲戶口編查委員服務規則

二十三年六月十九日江蘇省政府委員會第六六七次會議通過

一 本規則依據江蘇省清查戶口編組保甲規程（以下簡稱規程）第二條訂定之

二 保甲戶口編查委員（以下簡稱委員）經分配後應依本規則分赴各區協助各區區長趕辦本區內一切

#### 編查事務

三 委員應協同區長按照下列編查之程序實行編查

- 1 依照規程第五條第六條第七條之規定先行挨戶編號貼臨時門牌暫不查口
- 2 依照規程第十六條之規定督令各戶先行確定戶長
- 3 分批召集戶長講演編查之意義及方法
- 4 依照規程第十七條之規定令各戶長推定甲長
- 5 編定甲號依照規程第十九條之規定由區長委任甲長
- 6 依照規程第三十三條之規定會同區長督設甲長辦公處
- 7 集合甲長講演甲長之責任編查之意義及方法
- 8 依照規程第十七條第十八條之規定督令各甲長推定保長
- 9 集合保長講演保長之責任編查之意義及方法
- 10 編定保號後依照規程第十九條之規定由區長會同委員呈請縣長委任各保長同時會同區長填造保甲長姓名清冊呈報政府查核備案
- 11 依照規程第三十三條之規定督設保長辦公處
- 12 次第召集保甲長分發縣頒編查表冊切結門牌并指示其填寫方法
- 13 依照規程第十二三條之規定遵照縣政府決定日期實行按已編戶甲次第清查戶口換給木質門牌

14 戶口調查表填竣後委員應會同區長實地按表擇戶抽查核造區戶口統計表呈報縣政府

15 依照規程第三十二條之規定委員協同區長實行調查登記民有槍枝呈縣編號烙印

16 依照規程第三十一、二十四條之規定會同區長督飭保甲長制定保甲規納由保甲戶長一律加盟簽字

17 依照規程第二十五條之規定委員應協同區長督令保甲戶長填具聯保連坐切結親自簽名或捺印不

得有替代捏造情事

四 委員應協同區長詳細調查該區內村鎮原有界址及宗族之現狀以定編組之劃分

五 編餘各戶甲之應否併入或另立應根據當地情形加以指導

六 各區保甲戶口之順序應協同區長詳加考查

七 根據規程第十九條之規定應切實審查所推保甲長

八 發現辦理人負有索費敲詐等事項時應呈縣政府究辦

九 辦理人員有異常努力能迅速完成編查任務者得呈請縣政府嘉獎

一〇 編查時如發生各種困難情形應會同區長協謀救濟辦法以免延誤並隨時呈報

一一 委員除按照規則所定任務切實執行外不得干涉地方其他事件

一二 委員服務精神應完全努力於編查任務之達到不得推諉因循敷衍塞責

一三 委員對於該區區長辦理不力或認為辦理失當時應向縣政府報告不得直接攻訐

一四 委員月支薪水二十四元出發編查期內得支膳宿費但須呈送其編查日記於縣政府以憑考核委員在某一區編查期間得支紙張筆墨郵資費前項費用均由縣政府斟酌當地生活程度核予發給不得受地方供應

一五 本規則經省政府委員會議決公佈施行

## 修正江蘇省各縣清查戶口編組保甲限期進度表

二十三年六月十九日江蘇省政府委員會第六六七次會議通過

第一期 三十日

一 縣政府奉到省政府所頒各縣整理自治區域辦法及清查戶口編組保甲規程（以下簡稱規程）應即將各條文作有系統之詳細研究以白話佈告民衆說明推行保甲之理由意義及其施行程序

二 籌定辦理編查經費

三 依照各縣整理自治區域辦法酌量改劃縣屬爲若干區指定區公所地點並改劃各區爲若干鄉鎮呈廳核准後佈告週知所有舊制區鄉鎮閭鄰等組織在新區長委定及保甲長產生後即行分別移交結束

四 繪製改劃區域圖表呈民政廳核准後呈報該管行政督察專員公署備案

五 依照規程第十九條暨修正區長甄用規則之規定遴選區長呈請民政廳核委錄報該管行政督察專員公署備案

六 委定區助理員取具履歷彙報民政廳及該管行政督察專員公署備案

七 製定各區應需開辦費標準由地方款項下先行籌墊支付並造具預算書呈請民政廳核准

八 區公所應沿用原有鈴記如區名有變更時將各區鈴記分別調用

九 依照規程第二條之規定遴派編查委員

一〇 集合區長區助理員編查委員開講習會講授區長之責任清查戶口編組保甲之意義暨辦理程序及其必應研習之實務務使澈底了解

一一 分配編查委員赴各區協同區長趕辦編查

一二 決定先行挨戶編號之日期

一三 縣長親赴各區巡視

(以上十三項均由縣長主辦)

一 區長與編查委員依照規程第四條第五條第六條第七條第八條第九條第十一條之規定先行挨戶編號粘貼臨時門牌暫不查口

二 區長與編查委員依照規程第十六條之規定督令各戶先行確定戶長

三 區長與編查委員分批召集戶長講演編查之意義及方法

四 區長與編查委員依照規程第十七條第十八條之規定令各戶長推定甲長

五 區長依照規程第十九條之規定委定甲長編定甲號

六 區長與編查委員依照規程第三十三條之規定督設甲長辦公處

七 區長與編查委員集合甲長講演甲長之責任編查之意義及方法

八 區長與編查委員依照規程第十七條第十八條之規定令各甲長推定保長

九 區長與編查委員編定保號後依照規程第十九條之規定呈請縣長委任保長同時將保甲戶長姓名清冊

呈報縣政府查核

一〇 區長與編查委員集合保長講演保長之責任編查之意義及方法

一一 區長與編查委員依照規程第三十三條之規定督設保長辦公處

一二 縣政府依照規程第三十一條之規定刊保長圖記頒由區長轉發不准收刊發費

一三 縣政府依照規程所規定之式樣印製編查應用之各項表冊門牌切結

一四 縣長編造各區總預算呈民政廳核定

一五 縣長親赴各區巡視對各區保甲長講演編查之意義及方法

第三期 四十日

一 縣長召集區長編查委員會議決定實行清查戶口日期及程序

二 縣長頒發編查應用各表冊切結門牌及其填寫方法令區長分別轉發查填

三 區長與編查委員次召集保甲長分發縣頒編查表冊切結門牌并示其填寫方法

四 縣長指揮各區長會同編查委員指揮監督各保長指揮監督各甲長依照規程第四條第六條第十二條第

十三條之規定及縣政府決定之日期實行按已編戶甲次第清查戶口換給木質門牌分別詳填戶口調查

表

五 區長與編查委員於戶口調查表填竣後依照規程第十四條之規定應即實地按表擇戶搜查如確無遺漏

即核造區戶口統計表呈報縣政府再由縣政府核造縣戶口統計表呈民政廳行政督察專員公署

六 區長與編查委員依照規程第三十二條之規定實行調查登記民有槍枝呈縣編號烙印

七 依照規程第十五條之規定縣長分區造具壯丁清冊分呈民政廳保安處及該管行政督察專員公署

八 保長召集甲長會議依照規程第二十一條第二十四條之規定制定保甲規約由保長甲長戶長一律加盟

簽字

九 保長將保甲規約呈報區長

一〇 各甲長依照規程第二十五條之規定將切結分交各戶長共具聯保連坐切結並彙報保長區長

一一 區長隨時督飭保甲長確報戶口異動情形

一二 縣長親赴各區巡視實地按表擇戶抽查如認為編查確實即一面將編查完竣情形呈報民政廳查核并

考察各保所訂之保甲規約是否適當各甲所具之聯保連坐切結是否確實一併具報一面督飭各區長

保甲長等實行各項保甲任務

### 江蘇省各縣保甲經費標準表

區	公 所		備 考
	等 級	每區月支行政經費數目	
一 等	每區月支行政經費數目	一八七元	保長辦公處經費 每保月支二元不分等級 區公所經費之分配如另表
二 等		一七七元	
三 等		一三三元	



說明

- 一 區公所等級均依各該所屬區域內戶口之多寡由縣分別規定呈報民政廳備案
- 二 區內人口在二萬戶以上者爲一等區在一萬戶以上不滿二萬戶者爲二等區不滿一萬戶者爲三等區但地方面積太廣或地方費有特殊困難情形者得呈請民政廳酌予變更
- 三 區公所經費之分配如下表

區公所經費分配標準表

項 別	月 支 數			備 考
	一等區	二等區	三等區	
區 長	五〇元	四五元	四〇元	一名
助 理 員	四〇元	四〇元	二〇元	一二等區各二名三等區一名每名月各支二十元 合如上數
僱 員	二八元	二八元	一四元	一二等區各二名三等區一名每名月各支十四元 合如上數
區 丁	二四元	二四元	二四元	三名月各支八元合如上數
辦 公 費	四五元	四〇元	三五元	文具郵電消耗購置雜費旅費等
合 計	一八七元	一七七元	一三三元	

## 整理各縣保衛團辦法

二十三年二月十三日江蘇省政府委員會第六一三次會議通過

- 一 各縣保衛團總隊部於三月一日成立專事整理各該縣臨時保衛團事宜
- 二 各縣保衛委員會於三月一日改組成立
- 三 各縣臨時保衛團應按前頒江蘇省縣保衛團乙種中隊編制表分別改編如人數不足一中隊有可酌量情形成立獨立分隊
- 四 改編時由總隊部派員點驗以一人一槍爲標準裁汰老弱更換隊號
- 五 改編在兩個中隊以上者應冠以第一第二各隊號以資識別
- 六 改編後仍令駐防原地並限於三月終改編完竣
- 七 中隊部或分隊部所在地應斟酌地形區域設置之以便於指揮爲原則
- 八 分隊長以上官長均由總隊部呈報保安處核委
- 九 改編後應由總隊部造具人員服裝械彈經費各項清冊呈報保安處以便派員點驗
- 一〇 改編後應由總隊部設法統一經費

- 一一 改編後應由總隊部抽調團丁輪流訓練其辦法由總隊部訂定後呈報保安處核准施行之
- 一二 團丁抵補缺額以上著為限

附式一甲 臨時門牌式樣

縣 第  保 第  甲 第  戶 區	此式適用於普通住戶或船戶
--------------------------------------	--------------

縣 第  保 第  公 廟 字 第  戶 區	此式適用於寺廟或公共處所
---	--------------

附式一乙 木質門牌式樣

縣第		第	保第	甲第	戶
戶	長	男	女	口	口

此式適用於普通住戶或船戶

附式二甲

縣第		第	保	廟字第	戶
(主管人姓名)		戶	長	男	女
口	口	口	口	口	口

此式適用於寺廟或公共處所

江蘇省 縣戶口調查表

普字(船)字第

年

月

日

號

第

區第

保第

甲第

戶

謂 稱 屬 秩								戶 長	類 別		事
									姓 名	性 別	
									嫁 娶	已 未	
									年 齡		
									籍 貫		
									識 字	是 否	
									廢 疾	有 無	
									年 數	住 居	
									職 業		
									無 槍 械	家 中 有	
									附		
											記



共計		工				備				係			
		男	女	男	女	男	女	男	女	男	女	男	女
口	口	現住		他往		現住		他往		現住		他往	
		男	女	男	女	男	女	男	女	男	女	男	女
共計		(內壯丁人)		口		口		口		口		口	

說

一 凡戶不分正副一門內分住數家而每家各推戶長者以數戶計同父兄弟雖分爨而仍同居者或雖非兄弟關係而由同居二家以上合推一戶長者均以一戶計異居者無論何種親屬關係以各戶計姻戚族友依居者仍列入該戶同居欄內以一戶計店舖以一招牌為一戶無招牌者以門面計同一門面如有二鋪係一鋪東者以一戶計係兩鋪東者以兩戶計前店後家而係

家店同主者以一戶計不同主者以兩戶計

二 戶長指同居親屬之尊長言兄弟同居者以兄爲戶長但因故或尊長屬女性不願充任戶長者得指定行輩較次之一人爲戶長店舖以店東爲戶長如店東不在店內以舖掌爲戶長合資店舖以掌事之舖東爲戶長前店後家同一主者從家之戶長

三 戶長以外之人口如係戶長之宗親若父母伯叔姊妹兄弟子姪及其配偶等均填入親屬格內並註明稱謂其餘親友人等同居者填入同居格內並須註明關係傭工等填入傭工格內

四 姓名欄內須填寫姓名不得用別號更不得用某堂某字號等公共名稱雜填但婦女無名填寫者婦人得以氏女子得以長次等字代之

## 明

五 籍貫欄內本籍者註其所居之地名同籍本省而不同縣者註縣名不同省者兼註省名

六 居住年數欄內本籍者只填世居如係客籍則註明寄居年數

七 職業欄內應詳細填寫如無職業者填一無字

八 每戶各占一百若人口衆多之戶一百不敷填者得分填數頁但須註明某戶第幾頁

九 清查時如查有其他可注意之事即在附記欄內註明







明	共計	
	男	女
一	口	口
二		
三		
四		
五		
六		
七		
八		

附式二丙

江蘇省

縣公共處所戶口調查表

公字第 號 年 月 日

第

區第

保

(名稱)

(所在地)

- 說
- 一 稱寺廟者凡寺院庵廟宮觀禪林洞剎等皆屬之。戶長者即該寺廟之住持
  - 二 種類係指僧尼道士女冠回教耶穌教天主教而言
  - 三 籍貫係指俗家屬籍而言
  - 四 徒衆係指有師徒關係者而言常住係指客師而言
  - 五 調查時雖值本人他往仍應填註但須將其所在地及事由註明附註欄內
  - 六 各教會(教堂)及清真寺應與寺廟視同一律但本表所列徒衆常住等名稱既不適用調查時應分別改填其相當名稱又徒衆一欄以住居該教會(教堂)或清真寺者為限
  - 七 每寺廟各占一頁若僧道衆多之寺廟一頁不能填列者得分填數頁但須註明某寺廟第幾頁
  - 八 其他關於調查事項之說明參照住戶戶口調查表

明 說	共 計		備 工 人 數		其 他 人 數		辦 事 人 數		主 管 人 姓 名
	女	男	女	男	女	男	女	男	
<p>一 公共處所凡公署兵營監獄習藝所學校工廠醫院祠堂會館公所等皆屬之</p> <p>二 「其他人數」欄應分別填學生職員士兵所民工人囚犯等</p> <p>三 祠堂會館醫院等公共處所內有住戶者仍應另填住戶戶口調查表</p>									



附式三

附錄

明說		地址	住宅	
	職業欄應詳細填載	年月	居住	
			妻	家屬
			子	
			女	人數
			其他	
			及其關係	同居人數
			備	
			考	







明	職 業 欄 如 係 學 生 則 填 在 某 某 學 校 如 係 工 人 則 填 在 某 某 地 方 作 工 如 係 商 人 則 填 開 設 某 某 店 鋪 或 某 某 販 如 係 公 務 人 員 則 填 在 某 某 機 關 服 務 或 曾 在 某 某 機 關 服 務 本 人 如 有 殘 廢 疾 病 情 事 者 應 於 備 考 欄 內 註 明																
---	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--

附式五甲

保甲規約舉例

一 愛護黨國

1 奉行三民主義

2 尊重國旗黨旗

3 牢記國難國恥

4 完全服用國貨

5 切實奉行政令

二 遵守秩序

1 遵守公共紀律

2 服從合法裁判

3 保護公共文告

4 不販違禁物品

三 改進生產

1 實行造林墾荒

2 提倡種棉織布

- 3 改良農作方法
  - 4 積極經營副業
  - 5 合力撲滅蝗蝻
  - 6 絕不捕食青蛙
- 四 熱心公益
- 1 愛護公共物品
  - 2 勤修道路橋梁
  - 3 保護名勝古蹟
  - 4 提倡積穀建倉
  - 5 協力築堤浚河
- 五 注意衛生
- 1 戒除不良嗜好
  - 2 保持河井清潔
  - 3 革除纏足陋習

4 努力拒毒運動

六 實行互助

1 積極提倡合作

2 合力抵禦強暴

3 勇於救急扶危

4 嚴密組織消防

七 提倡勤儉

1 切實提倡儲蓄

2 盡力戒除奢侈

3 工作勤苦耐勞

4 時間使用經濟

八 講求和愛

1 和睦遠近親鄰

2 愛護貧弱老幼

3 處世誠實謙和

4 戒除訴訟械鬪

說明——1 保甲規約內應協訂各事項，以清查戶口，編組保甲規程，第二十一條，第一款至第十二款，所列舉者為範圍。此項舉例，係屬於推進自治之一部份。

2 各保於開保甲會議時，得酌量本保情形，就此項舉例，選擇其需要者，規定於保甲規約以內。

附式五乙

保甲規約樣式

縣第            區第            保保甲規約

查本保業經編定第            區第            保於            年            月            日成立於某處開第一次保甲會議保

甲清查戶口編組保甲規程第二十二條之規定議決本保保甲規約凡我住民誓共遵守

第一條·····

第二條·····

第三條·····

以下類推

### 附式六

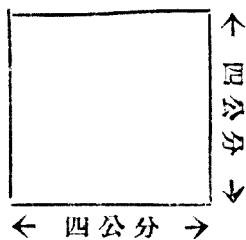
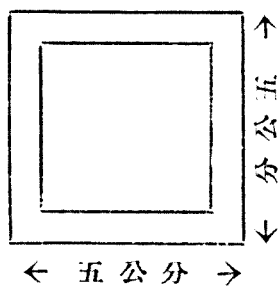
### 聯保切結式

爲出具聯保切結事今結得甲內各戶所填人口職業等項均屬實在並無爲匪通匪窩匪等情自出結後願互相監察倘有上開不法行爲凡結內連保之人應卽行報告核辦如有通同隱匿不爲揭報者甘心連坐所具切結是實

中華民國	年	月	日	甲	戶	戶	長	姓	名	蓋
										章
										指
										蓋
										章
										或
										印
										或
										印

## 附式七

### 保長圖記式



保長圖記文如左

文曰「某縣第幾區第幾保圖記」

## 二五 剿匪區內整理保甲肅清零匪方案

### 第一章 總則

#### 第一條

爲整理保甲，鞏固人民自衛基礎，并使肅清零匪，促進剿匪軍事成功起見，特訂定本方案，由各地軍事最高級長官各省保安處或民政廳及各師政訓處督飭或協助地方政府遵照辦理之。

## 第二條

本方案對於保甲事項特須注重民衆之組織與運用，在新收復之區域，流亡多數未歸，應先就已有之民衆組織劃共義勇隊，以圖自衛，俟流亡漸集，然後進行保甲之組織，在秩序安定之地方，應即着手保甲之組織，但有赤匪之顧慮者，照規定抽出壯丁，編爲劃共義勇隊，無赤匪之顧慮者，則編爲壯丁。

## 第三條

本方案按各地治安情形劃分爲清鄉自衛保甲三區連鎖辦理其區別如左。

- (一) 凡匪區經我軍新收復，而秩序尙屬紊亂，保甲尙未開辦，特須注重清鄉工作之區域，爲清鄉區。
- (二) 凡緊接清鄉區之裏層，有少數零匪未清，而保甲組織尙不健全，特須嚴切注重自衛工作之區域，爲自衛區。
- (三) 凡緊接自衛區之裏層，匪患之顧慮甚少，應按保甲條例，嚴密組織之區域，爲保甲區。

## 第四條

前條各區之劃分，由行政專員督飭各縣長，以匪區爲對象，按照上項規定劃分之，并須繪具詳圖。於奉到方案後十日內，分報該管軍事最高級機關省保安處或民政廳備查，并按進達情形分別填造比較表，依旬具報，其表式由省保安處或民政廳製發。

## 第五條

各區工作進行之期限，自劃區之日起，其規定如左。

- (一) 清鄉區 自收復後，應於一個月內，促進爲自衛區。
- (二) 自衛區 應於三個月內，促進爲保甲區。



(三) 保甲區 無論現已進至如何程度，應於兩個月內，一律組織完成。

## 第二章 清鄉區

### 第六條

清鄉區以宣傳招撫賑濟及組織劃共義勇隊搜查零匪及匪物等項為主要工作，由軍事高級長官（旅長以上）督飭縣長依照本行營修正剿匪區內各縣臨時清鄉善後委員會組織大綱，設立臨時清鄉善後委員會，協助辦理之。

### 第七條

在新收復地區，人民受匪麻醉，順逆莫辨，宣傳工作，最為重要，應由各師政訓處或縣長，指導地方清鄉善後人員，擬定宣傳計劃，廣為宣傳，露布赤匪種種殘酷罪惡，多舉事實證明，宣揚我政府寬大之德威，招致赤匪投誠，務使民衆澈底覺悟，匪部自行解體，其辦法如下。

1 由縣政府及各公法團，多製布告傳單，遍處張貼，并設法投入匪方。

2 責成各村各戶，負責將匪方標語，立時塗擦毀滅，如再發現，即惟該村戶或守崗人員是問。

3 縣長或清鄉善後委員，分赴四鄉，隨時隨地，召集民衆演講。

4 令投誠赤匪，演講所受欺騙壓迫，及匪內部鹽油食物子彈缺乏，立見崩潰等情形。

### 第八條

在赤匪破壞糜爛之後，地方幾無人烟，應由縣長選派清鄉善後委員，參照江西省修正各縣招集流亡辦法，分途宣傳，切實調查，務使流亡人民，速回故里，在家民衆，各安生計，其在匪區尚未歸來者，即慰

勸其家屬及親戚，設法招致。

### 第九條

難民歸來以後，衣食無着，屋產蕩然，情極可憫，亟應設法收容與賑濟，由清鄉善後委員，會同當地正紳負責，調查災情，報告縣長，一面就地敦勸紳富，捐助款糧，施行急賑，一面呈報省政府籌發賑款，或蠲免田賦，統籌賑濟。

### 第一〇條

投誠赤匪及脅從民衆，如確係自行投到者，應由清鄉善後委員，會同當地正紳查明，依照本行營剿匪區內招撫赤匪投誠暫行辦法，分別辦理，並須責以反共工作，若不依照限期，自行投到，後被查覺或舉發者，即以陰謀煽亂論罪，惟在此期間，最須注意人民尋仇報復，及調和新歸者與原在家者之情感。

### 第一一條

在保甲長尚未委定以前，清鄉善後委員應選定當地具有膽識及年力富強之公正人士，爲副共義勇隊長，負責組織副共義勇隊，一面呈請縣長加委，其隊丁即以舊有鄉鎮區域內在家或陸續歸來之壯丁，逐漸編入之，各隊人數，暫不拘一定，並自備刀矛梭標土槍土炮等武器，由隊長編成後，造冊分呈縣政府及駐軍，聽候點驗。

### 第一二條

赤匪被我軍擊破後，往往有化整爲零，潛藏各地，企圖活動者，或因拾砲彈藥糧秣文件等物品，搬運不及，有遺棄埋藏者，應由縣政府出具布告，明定賞罰，責成副共義勇隊，嚴密搜查並選派清鄉善後

委員妥爲辦理，其應注意之事項如左。

(一) 在原有組織之匪區，雖經收復，仍不免有匪方重要工作人員潛藏，秘密工作，操縱一切，或以灰色態度投誠，如匪之組織不能打破，我之組織決不能健全，應用便衣隊偽裝偵察，或利用真投誠者，舉發其祕密，務使民衆覺悟，自動脫離匪之掌握，而健全我之組織。

(二) 劃共義勇隊隊長應責成所轄區域內各家，迅將要匪及匪物，查明報告清鄉善後委員核辦，如先未報出，後經軍隊清鄉善後委員查出，隙藏之家，與匪同罪。

(三) 實行連坐切結，由清鄉善後委員指定當地薄有家產者，負責辦理，如該結內藏有要匪及匪物，先未報出，後經軍隊國家或清鄉善後委員查出，同結者與匪同罪。

(四) 劃共義勇隊應於當地扼要處，守崗放哨，堅固自衛防線，封鎖匪區物質，以免匪徒混入，並由縣政府按照江西省匪區毗連各縣製發人民通行路單暫行辦法，製發路單，實施檢查，如其防守疏忽，檢查不嚴，任匪經過該處竄入或逃出時，即以該隊通匪論。

(五) 凡搜獲在匪中確有重要顯著工作罪大惡極者，准呈報核准後，就地處決。

(六) 凡民衆或劃共義勇隊所搜獲槍彈糧秣馬匹等，准暫留地方自衛之用，但須呈報登記，至機關槍大砲及重要文件，應立時繳送駐軍或縣政府處理。

(七) 凡努力搜捕餘匪，及搜獲之匪物甚多，確著成績者，得由縣政府或駐軍長官按其情節，分別呈請核獎。

### 第三條

在初收復期間，爲使民衆人人樂爲我用，而不遺棄爲匪用起見，得將老幼婦女等，分別編爲童子隊，壯婦隊，尊長隊，以補剿共義勇隊之不及，並於編成後，造冊呈報縣政府備案，惟此各隊，只須就現有人數，按劃共義勇隊之區劃，分別編成，授以相當之任務。不必如剿共義勇隊之嚴整，俟剿共義勇隊，照規定組織健全後，卽裁撤之，其任務如左。

(甲) 童子隊 擔任偵探送信守哨巡查宣傳看家等勤務。

(乙) 壯婦隊 擔任炊爨洗衣運輸看護守哨送信看家等勤務。

(丙) 尊長隊 擔任清查宣撫指導偵探保管看家等勤務。

### 第四條

在清鄉之初期，凡剿共義勇隊童子隊壯婦隊尊長隊等之組織，應注意之事項如左。

(一) 在軍隊掩護之下，取一點或數點爲核心，或依交通上之天然形勢，取一線或數線爲基幹，逐漸擴張其組織，使各隔絕之區，打成一片，形成鐵板，中間不得留有空隙，在兩縣間之地區，尤爲重要，應由兩縣派員，共同負責組織。

(二) 分民匪爲兩線，使其勢不兩立，不許有灰色中立態度，(不打匪便是匪)對於當地不良分子無

業遊民及士劣等，嚴加懲汰，對於流亡歸來，投誠脅從及在家之民衆等，均於一爐而冶之，務使匪性不能存在，團結益加堅固。

(三)詳示政府此次剿匪救民之決心，並慰問民間疾苦。堅定其努力剷共之信念，如縣長能於此時，深入民間，點驗訓話，尤爲有效。

### 第三章 自衛區

#### 第一五條

自衛區除連續辦理清鄉區未完工作外，應依照豫鄂皖三省剿匪總部民團整理條例之規定，切實整理剷共義勇隊，並以嚴密佈置崗哨編查保甲戶口搜捕零匪構築碉堡封鎖匪區整理交通路等項爲主要工作，由縣長督率團隊，領導清鄉善後委員，親赴各鄉，分別籌畫辦理。如無臨時清鄉善後委員會之縣，得照章設立之。

#### 第一六條

剷共義勇隊之整理，除照規定編組外，最注重者爲訓練，其要旨如左。

第一在振作其氣勢，使自信團結後力量之偉大，非團結不足以保身家。

第二在扶植其正氣，使知赤匪之崩潰，即在目前，從逆者死無葬身之地，貽羞子孫。

第三授之以技術，如武術登高爬山分散集合等動作，並教以生產技能，公民常識等。

上項訓練，由軍隊中挑選優秀官兵及政工人員，協助地方擔任之。如剷共義勇隊在軍事上有用槍

械之必要時，亦得由軍隊方面酌予借撥。

### 第一七條

布置崗哨，小之爲保身家之安全，大之爲保地方之治安，應參照江西省設置守望哨辦法，由清鄉善後委員或當地駐軍或團隊督同剿共義勇隊認真辦理，並由縣長隨時派員巡查，對於通行路單，尤須注意，人夜即禁止行人，斷絕交通。

### 第一八條

編查保甲戶口，爲根本清匪方法，應依照豫鄂皖三省剿匪總部頒條例辦理，由縣長選派清鄉善後委員爲編查員，會同當地剿共義勇隊負責編查，並與組織民衆時之草冊及切結相對照，分別造具正式表冊，送呈縣政府備案，務使互相連繫，互相監視，無爲匪通匪濟匪藏匪之行爲。

### 第一九條

搜捕零匪，爲剿共義勇隊之主要任務，如在一月以內，不能將該區潛伏散匪，一律肅清，後經軍隊搜出時，即惟該剿共義勇隊是問，特將搜捕時應注意之點列左。

(一) 指定緊急集合場，規定各種警號，如發生匪警時，一聞警號，即立時集合，不可遲延。

(二) 探明匪情，多派祕探，四出偵察，如偵知匪之所在地，應乘其不意，或協同團隊，前往圍捕，如匪勢甚大，則須報告附近軍隊圍剿之。

(三) 游擊會剿，在防區周圍之地，應組織游擊班，每班五人至十人，日夜輪番游擊，並與鄰區會哨，對於通匪要路及山深林密之處，特須注意。

(四) 援剿鄰匪 如鄰區發生匪警，須立時集合，以一部守家，一部赴援，不得觀望徘徊，致失機宜。

(五) 處理匪案 如拿獲匪犯，除在當地有顯著工作者，應呈准就地槍決外，餘均送交縣政府或駐軍核辦，不得尋仇報復。

第二〇條 構築碉堡，應依照本行營碉寨圖說，由該管軍政長官通盤籌畫，督飭剿共義勇隊辦理，或由軍隊派兵協助。

第二一條 封鎖匪區，應依照本行營封鎖匪區辦法及食鹽火油公賣辦法，由該管軍政長官督飭剿共義勇隊辦理，務與匪區完全隔絕交通。

第二二條 整理交通道路為便利軍運之要務，凡縣境或與鄰縣交通之幹路須由縣長督同各地剿共義勇隊迅速補修，或由軍隊派兵協助之。

#### 第四章 保甲區

第二三條 保甲區除連續辦理自衛區未完工作外，對於保甲組織，應切實進行整理，適用法規，為豫鄂皖三省剿匪總部剿匪區內各縣區公所組織條例各縣編查保甲戶口條例各省民團整理條例，各省如有特殊情形，仍得呈准略加變通，惟以不失其原則為要。

第二四條 保甲長是否稱職，民衆組織是否健全，能否救災禦匪，連坐切結是否完全舉辦，保甲規約是否製定

并履行，其他一切應加考查事項，應由省保安處或民政廳實施校閱，或派員密查，以覘保甲成績。其有灰色份子，假借保甲名義，與匪暗通消息者，一經查實，即應處以極刑。

第二五條 一保一甲一戶之人口是否與編查表冊相符，異動登記是否舉辦，應由駐在地軍隊或團隊會同區辦公處督同剿共義勇隊，隨時隨地，實施抽查與覆查，如於黑夜或拂曉，出其不意，抽查某村或某戶之人數，發見有與表冊不符者，即立予究辦並連坐。

第二六條 各縣保甲應由省保安處或民政廳隨時派員分途整理訓練，增進其自衛力量，使能清匪防匪禦匪，以達於不依賴軍隊而能自衛之程度為原則。

### 第五章 附則

第二七條 本方案關於清鄉自衛保甲三區主要工作事宜及實施要領，均經分別釐定，使便於各負責機關人員按步進行，易觀成效，本行營即以此為考成。

第二八條 本方案於贛省鄂南閩北閩西等地區適用之。

第二九條 本方案自公布日實行，如有未盡事宜，得隨時修正之。





