

抗戰叢刊第三十六種

抗戰時期的下層政治機構

中山文化教育館編印

抗戰叢刊第三十六種

抗戰時期的下層政治機構

歡迎翻印

著者 何 會 源

編行者 中山文化教育館

總經售 上海雜誌公司

漢口總店

交通路六十二號

重慶

武庫街九

七號

支店：

廣州

漢民北路

梧州

大中路

長沙

東長街

武昌

胡林翼路

宜昌

二馬路

西安

南院門

成都

祠堂街

昆明

華山南路

本辦事處

重慶新市區中一路四德里廿一號

中華民國二十七年六月渝版

實價五分

境，動員範圍可以達到市或縣城；但如果政治組織很完備，遍及於窮鄉僻壤，則窮鄉僻壤之人力物力也可動員，而算作戰能力之一部分。換言之，政治組織發展到甚麼地方，動員範圍也隨着擴充到甚麼地方。

這樣看來，地方政治機構在抗戰工作上之重要，是可想而知的了。地方政治機構之完備與否，幾乎可以使整個抗戰國力成正比例的增減。不過地方政治機構在抗戰工作上之重要雖然如此，但牠在戰時却不像上層政治機構那樣容易改組。通常「戰時政府」的，是指中央政府而言，中央政府在戰事發生後，每每改組，以調動各方人才，或解脫議會牽制。但地方政府就不然了，牠的範圍太廣，牠的改組需要相當時間，改組後的運用，也恐怕沒有像運用舊組織那樣熟練。所以現代各國在平時對於地方政治機構改善充實，不遺餘力，但在戰時，對於地方政制多是維持現狀，並充分行使運用地方政治機構之經驗，以動員國

民之官。但一縣之地，「大者且數百里，小者亦不下百里，欲以一人之耳目，周知四境，且知其入，人知其數，難矣」（胡澤滿語），所以縣長雖名爲親民之官，實則縣長與民，並不直接，有如下圖所示：



換言之，政府與人民之間，有長距離之空白。胡林翼所謂「三代以下，官與士民，打成兩橛」，即指這種現象而言。

縣以下既有這長距離的空白，官與士民，怎能連繫起來？有二種人物，既非官，也不算民，一是鄉紳，一是差役，出現在空白部分。關於地方的，事業由鄉紳來處理，糾紛由鄉紳來調處。關於政府的，如辦案由差役來調查和傳訊（註一），租稅由差役來登記催征並收款。換言之，縣的下面，是鄉紳與差役

一件用意好辦法良的事業，不管是消極的禁甚麼，或積極的勸甚麼，都要經過「紳」「役」的手，才可達到民間。但一經他們的手，就變成剝削敲詐的工具。在這種政治制度之下，政治一涉及「有爲」，就一定弄到民不聊生，王莽王安石之失敗卽是如此（註四）。只有無爲，才可以維持民生國計。也只辦到無爲，那就是治世。調劑盡力於我何有哉的堯舜時代，是中國的鄧治時代！

但一到國家多事之秋，再也不是「無爲」所能應付得了。此時，歷代政治家迫不得已，也做些直接接觸民衆的事情，例如秦始皇徵發民工修築防胡的萬里長城，隋煬帝徵發民工疏濬運河及徵兵征遼，明末連年與清兵作戰財政困難，因而在民間加稅募捐。但是結果如何？一經與民衆直接接觸之後，這社會就馬上崩潰，大亂到了，由「國家多事」到「國破家亡」。我們可以想像得到，一切徵兵徵工募捐等工作，都假手於鄉紳與差役之手，這幾十萬猙獰面孔的紳役，在

政府嚴令之下，一齊動員向各地民衆伸出那毒辣之手，社會秩序如何不亂？如何不陷於總崩潰？

中國過去沒有下層政治機構，所以平時既不能積極有爲從事建樹，到了非常時期又絕對不能動員民間之人力物力應付事變。

三

千餘年來中國縣以下地方政治的情形，自然算是糟極了，一直到民國成立後，嚴格說來，到國民政府成立後，這縣以下的政治機構，才着手建設。自國民政府建都南京以來，這縣以下的政治機構，已隨着籌備地方自治的呼聲而開始生長。中間還經過幾次修改，與分區實驗，歸宿到目前的形態。這些沿革情形，不在本文討論之列，一概省略。

就現時形態論，我國現時縣以下的政治機構已經不像從前那樣空虛，這是

件，所以都不能算是一級。村街之上爲鄉鎮，再上爲區。村街，鄉鎮，區是我國現時用來填補縣以下政制方面長距離之空白的，也就是本文所謂下層政制機構之範圍。區以上爲「縣」與「省」，不在本文討論之列。

有了這村街，鄉鎮，區三級政治機構安排在省縣下面，那向來「打成兩極」的政府與民，漸漸可以連成一氣，如下圖所示；



單就形式看，我們已可知現時的下層政治機構比前充實多少了。雖然有人懷疑這三級式的組織層次也許太多一點但最低限度，當設的組織系統總算有了。有了這組織系統之後，政府的政令可以深入民間，可以達到每一窮鄉僻壤深山孤島的每一個人，而每一窮鄉僻壤深山孤島的人力物力都可以有法貢獻到政

得聯名呈請縣政府核准改推。

(3) 保長於保內設保長辦公處，有一定之經費。

(4) 保甲編定後，保長召集甲長，開保甲會議，議定本保內安甯秩序公益及保甲會議事項，制成保甲公約。

這是村街政治機構的大概情形。但各省實際辦法與此略有出入，例如有幾省之保長可選由縣長任免，保長可爲有給職，又如廣西不用「保」和「保長」之名，而選稱「村」「村長」「街」和「街長」，山西省連「甲」及「甲長」之名也不用，而用「閭」「閭長」「鄰」「鄰長」等名稱。其實，上文所列這四項內面，除「X戶爲甲X爲保」，又「戶設戶長甲設甲長保設保長」等規定外，其餘都成具文，我們如果僅從條文觀察，是不會明瞭現行村街政治機構的要點的。

現行村街政治機構之要點，實卽是保甲組織之要點。甚麼是保甲組織的要

點？我在「中國保甲制度之新檢討」一文內，曾經說過：

『保甲者，以兵法部伍其民之政制也』。

『吾人統觀……保甲制度數千年演變情形之後，覺保甲制度誠然代各不同，無怪鴉鵲祥倡保甲正名之論，謂必寓兵於民，五家相保者，始得名爲保甲。其實保甲制度在其數千年遞嬗演變之過程中，實有一點始終未變，此卽保甲之組織方式，魏源所謂「以兵法部伍其民」者是也，其方式不外「 \times 戶爲甲，甲置甲長， \times 甲爲保，保置保長」。我國現行保甲制度因省異制，而其牢守不變之點，則爲「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」之一條，此卽所謂軍事部勒也。吾以爲除此以外，無所謂古今保甲制度之要點。』

『連保一點，並非歷代保甲制度之所共同具備，就實際情形觀之，此點除在保甲創辦初期或瘡痍初復之短期外，多未執行，僅具文而已』。然『連保之規定，即便成爲具文，吾人固不得因而謂保甲之爲名存實亡，蓋保甲之「保」，非連保，乃「X家爲甲X甲爲保」之保。換言之，保甲之特質，不在連帶責任上，而在以兵法部伍其民之編制上。』

保甲之精義，在「以兵法部伍其民之編制上」，現時村街是採保甲組織，所以現行村街政治機構之要點也卽在此，自不待言。軍事部勒下民衆的情緒如何？這點，要請讀者自己去判斷。

五

或謂保甲組織只限於沿江沿海實行保甲各省之村街地域，但有的地方，仍照縣組織法規定，採閭鄰制，例如山西省即是如此，我們不能說這些地方之村街也是採保甲組織，更不能說這些村街政治機構之要點為以兵法部伍其民。

這種說法是不能成立的。我國縣組織法所規定之村街組織雖有「鄰」「閭」等名詞之不同，及「五家為鄰五鄰為閭」等數目字之不同，但其本體仍然是「八家為甲×甲為保」式之編制，所以仍然是一種保甲組織。我們可以引內政部十八年三月五日復中央宣傳部函為證，函內說到他們起草法規時，

『本舊時保甲遺志，於編制縣組織法時，詳定村里閭鄰規則，暗寓保甲之法，以為自治基礎。』

可知依縣組織法組織之村街，是採保甲組織，其目的在「以為自治基礎」，即寓保甲於自治之中。（註五）

間接的。我國由地方個人到村街政府，中間要經過「戶」「甲」二個層級（依縣組織法則要經過團鄰二級，但村街政府與個人還可依公民大會的程序直接發生關係）。因為我國的最下層政府機構採用軍事編制，每層所轄不能過多，以求運用靈活，每層所轄既不能過多，所以村街之下不得分爲若干甲，甲之下又不得分爲若干戶，以求因戶制人，同軍隊內連下分排，排下分班一樣。但軍隊以服從爲天職，有嚴格的訓練，且有紀律爲制裁，所以層次雖多，運用仍可靈便，民事上是否也是如此？

第三，他們的組織基礎是個人；我們的是家或戶，這除中國係採用軍事組織外，尙有其他理由。在軍隊內，兵士是齊一的，所以可用來作爲組織單位。但在社會上，個人的情形差異甚大，有男有女，有成人有幼孩，有獨立的，也有依人爲生的，如果同樣的被看作組織單位，自不方便。這是事實，

但美歐的救濟辦法，是分別個人與公民；我們的辦法，是根本不把「人」看作單位，而以「家」代之。家是社會內的細胞組織，尤其在中國社會內，家可說是最永存的，牠的組織有許多的禮則為依據，所以又是最嚴密的。這是中國以「家」為組織基礎的理由，但是這以「家」為基礎的組織，當然為年紀高大，思想落後，沒有積極精神及進取心的長老（即家長）所包辦，這對於鄉村政治的影響如何？尤其在抗戰時期之影響如何？這救濟辦法的差異，也是中西文化不同之一點。

經過這樣比較觀察以後，我國最下層政治機構的特點，更可顯而易見。

保甲組織，本來與農村警察或義勇警察的性質相類似。最初在二十一年秋間，先在豫鄂皖三省剿匪區內實施，依照當時條例第一條所定，其目的只在「嚴密民衆組織，澈底清查人口，增進自衛能力，完成剿匪清鄉工作」。江蘇湖

關。行營通令曾特別指出：

『凡舊時區公所或區辦事處一律取消，不復沿用，而改稱爲「區署」，藉以表明此後區署乃爲官治之行政機關，絕非向日之自治組織，以矯正往昔區制之觀念。今後之地方下級自治，應在市鄉行之，於市鄉上之區無與焉。』

但實際上，區公所何嘗不是行政機關？區公所的職員既由上級官署任免，區公所的職務也是依據上級官署訓令指令辦理，這與區署有何區別？

區公所與區署是否都算是地方政制上之一級，這問題尙有研究之餘地。前者是地方自治機關，當然是地方政制之一級；但後者是否也如此呢？照行營通令看來，區署之職權甚廣：

『所有區中保衛安寧調查戶口訓練民衆指導合作推行教育清丈土

則」，蓋以符省縣二級之原意也。」（註十一）

這顯然否認區政治機構爲地方政治上之一級，不過行政院所公布之區署又
有其他特點；第一，區署並不是必需設立的機關，只在縣政府認爲需要時始得
呈准設立；第二，區署之職掌不是確定的，應『依縣政府之指定』，這與行營所
擬定之區署是迥然不同的。這暫行通則，並沒有一省施行，可以不論。現時各
地所設立的區署，都是依照行營通令辦理的，但行營通令並沒有確定區政治機
構的性質。

區之地位，相當於英國之 *District*，日本之郡。但英國之 *District* 是
政治上之一級，而日本之郡，通常則多不認爲如此。這幾國的下層政制，都
採自治制度，所以他們認爲凡是自治團體具有公法人性質者，纔算政制上之一
級。依這標準，英國鄉區政制共分三級，*District* 在內，日本之縣與市町村

，是自治團體，都算政制之一級，而郡則否。這幾國的理論是一貫的；但這種理論，在中國不能適用。因為依這理論看來，區政治機構自然不算政制上之一級，但縣與省政治機構也不能算是政制上之一級，這顯然與事實不符。

我們現在談政制分級，不以機關是否官治之行政官署為標準，只以職權範圍為標準，即凡是對於地方事務有概括的管理權的，就算是政制上之一級。照這標準看來，省政府縣政府，都算政制上之一級，區署、聯保辦公處，保長辦公處也算是政制上之一級。其他無概括職權的，如民政廳警察局衛生所徵收處之類則否。

八

以上將我國現行村街鄉鎮及區三層地方政治機構之組織現狀及其性質，分

別解釋過了，最後我們應當看看，這套機構在抗戰時期之運用如何。

抗戰期內下層政治機構之主要任務，是動員人力物力，以加強抗戰力量；其次是保持當地之秩序，以安定後方；至於發展方面的工作如推行教育，改善經濟之類，已屬次要之列，這些工作即或停頓，也不是異。

關於動員一層，現時下層政治機構，對於上級政府不能說沒有相當便利。現時利用下層政治機構所動員之事項，有這幾方面：

- (1) 徵兵以補充正規軍隊；
- (2) 訓練壯丁以爲組織游擊隊之預備；
- (3) 派遣夫役以幫助過境軍隊之運輸；
- (4) 在戰區內發動民衆趕建防禦工事，輸送軍火糧食，領導路線，傳

遞消息，並偵探敵情；

(5) 派募公債；

(6) 派募實物，如派積穀以充軍米，派木料以建築工事，派草以喂戰

馬，收集破銅爛鐵以爲兵工材料等皆是。

其中第一第五兩項工作，最感困難。第一項所要的是人命，這是很複雜繁重的事情；第五項所要的，是鄉村所最缺乏的現款，在鄉村向人要錢，差不多同要他的命一樣。此外各項工作，大都沒有很大的困難。

關於保持社會秩序安定後方一層，現時下層政治機構也有相當效力，不過中國鄉村社會內部的矛盾太多了，下層政治機構可能盡的力量，畢竟有限。本來保甲組織之目的，只是用清查戶口連保切結等方法消極的維持秩序，但這一目的，並未圓滿達到。這原因很簡單：中國保甲之上，沒有完善之警察組織。普通都說，日本治理臺灣，頗得保甲組織之力，不知那時臺灣之保甲組織，是

們；現時情形變了，政府在縣以下已設有一層或二層之下層政治機構或行政官署，政府發現地方官紳有何劣蹟，儘可從事人或制度的更換。

在民族抗戰這空前大爭變勃發的初期，我國下層政治機構方面之準備，如此如此。

（二十七年五月二十六日完稿）

附註

（1）我在上海第一特區地方法院，曾經看到許多曾審公廳的舊檔案，那時法官宣佈裁判，並不直接向原被告表示，只是向庭丁表示，例如：諭某庭丁，某事應如何如何之類。

（2）我在中國保甲制度之新檢討（民族雜誌第五卷第五期）文內，曾謂「歷