

# 政風

中華民國廿四年  
五月五日出版

467

## 保甲問題專號

- 保甲制度實施之研究
- 保甲制度之史的發展
- 保甲制度之時代需要
- 中國保甲運動之動向
- 壯丁訓練之理論與實際
- 現行壯丁訓練辦法比較研究
- 保甲制度與復興農村
- 保甲制度與警察行政之關係
- 保甲制度與司法
- 保甲制度之運用問題
- 保學問題的商討
- 聯保切結與指模
- 編查乞丐游民方案之擬議
- 今後蘇省保甲應取之途徑
- 編後記
- 附錄

(現行各省保甲條例暨章則)



- 周異斌
- 羅志淵
- 葉鳳生
- 鄒辰侯
- 吳潛夫
- 羅孟浩
- 馬忠良
- 宋明焯
- 林上新
- 劉景純
- 价子
- 顧遂明
- 梁宗一
- 黃述真
- 編者

# 二期四期

# 政衡月刊

南京建鄴路一七〇號  
政衡月刊總發行社

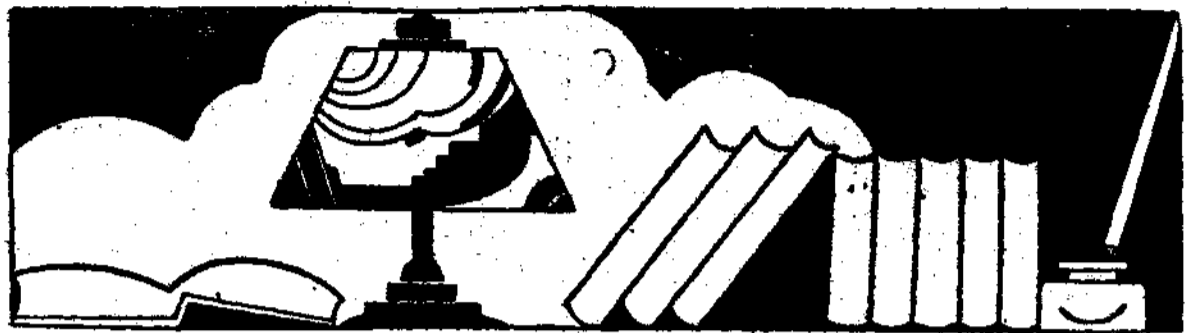
第一卷合訂本出版  
平裝二厚册 一千二百頁  
洋洋百萬言 定價極低廉

## 內容一斑

政治 ● 國際大勢——行政制度——縣政實驗  
 財政 ● 田賦整理——會計改革——財界掌故  
 法律 ● 憲法研究——刑法評判——法制史論  
 經濟 ● 農村問題——金融政策——國際貿易

定價表

國內及日本		書價	郵費 (連掛號)
國內	外		
一	一	元	二角六分
—	—	元	二元〇五分



# 政壇月刊

第二卷 第四期  
民國二十四年四月十五日出版

## 保甲問題專號

保甲制度實施之研究	周異斌
保甲制度之史的發展	羅志淵
保甲制度之時代需要	葉鳳生
中國保甲運動之動向	鄒辰侯
壯丁訓練之理論與實際	吳潛夫
現行壯丁訓練辦法比較研究	羅孟浩
保甲制度與復興農村	馬忠良
保甲制度與警察行政之關係	宋明焯
保甲制度與司法	林士新
保甲制度之運用問題	劉景純
保學問題的商討	价子
聯保切結與指摸	顧遂明
編查乞丐游民方案之擬議	梁宗一
今後蘇省保甲應取之途徑	黃述真
編後記	編者

### 錄附

剿匪區內各縣編查保甲戶口條例  
江蘇省清查戶口組編保甲規程  
修正浙江省保甲章程

江西省政府修正保甲條例  
江西省政府修正清查戶口規則  
湖南省清查戶口編組保甲規程

國內唯一的通俗科學刊物……

# 科學世界

第四卷 第四期 要目

零售每册一角半 郵費二分半  
預定全年一元五角郵費在內  
本期零售大洋一角五分

科學與迷信	陶英
光電學淺說	趙仁壽
以圖說分任意線段爲三等分法	李廷綏
純錫之提煉	蔡光祥
血中水量的常度	雷慶唐
人工遺精之檢討	金詠深
大氣的壓力(下)——大氣之四	李良驥
幽素發現史	溫堅
兩淮海水製鹽法	李旭旦
我國公路建設的概況	成希願
從癩病談到維他命	孫蓮汀
繁殖用種畜之管理法	達新
日常科學瑣談	翁克康
教材與教法：原生動物實驗法(四續)	朱叔平
關於中小學生物教授實驗方法的一點意見	范謙衷
科學紀新：論文提要 科學新聞 西北見聞錄	
科學解答：天氣謎語解(18) 科學問答 算學謎題解答	

中華自然科學社編行

編輯部：南京山西路國立編譯館內 定閱處：本社編輯部

代售處：南京鍾山書局 上海開明書店 現代書局 作者書社

外埠各大書店

## 漢口商業月刊

第二卷第四期(總第十六期)要目

(A) 論文	王維新
(一) 最近漢口糧價跌落的檢討	劉洪康
(二) 漢口推行度量衡新軌之過去與現在	鮑功
(三) 從商品供給與需要上觀察中日經濟提携	申
(四) 中國棉紡工業之變遷及其現狀	劉洪康
(五) 統制貿易之滙兌清算制	楊伯倫
(六) 二十年來之日本經濟	羅伯倫
(七) 我國近世產業發達小史(續完)	范謙衷
(八) 經濟的分類(續完)	朱靜一
(B) 工商調查	朱靜一
武漢之工商業(六)——華洋百貨業——京蘇廣貨業——本社調查部	朱靜一
漢口之牛革皮業——華中經濟調查社調查——湖北省之土布調查	朱靜一
(C) 商業講座	朱靜一
(D) 商業實地及商品市況——(甲)金融——(乙)商品	朱靜一
編輯後記	李鴻鈞
每册訂價二角五分 國內各大書局均有代售	

## 新青海

三卷五期要目

青海農村經濟破產的幾個主要原因	宋雲龍
爲旅外學生代請津貼	張得
值海女子教育之回顧與前瞻	張得
由美洲開發到西北	張得
從民族復興的觀點再論青海師範教育改革問題	張得
帝國主義者對西北的衝突與中國前途	張得
中國農業概況	張得
赴蘇實地調查	張得
西蘇水利調查	張得
青海和脫險記	張得
痛苦與奮鬥的青海老百姓	張得
一月來之青海	張得
編後記	張得

總發行所 南京曉莊新青海社



## 保甲制度實施之研究

周異斌

### 一、緒言

中國保甲制度，始於周朝，而備於宋代，降至元明清諸世，雖亦代有保甲制度之遺跡，終以人事未盡，成效鮮著。民國以來，干戈不息，災禍頻仍，社會秩序之紊亂，人民生計之窘困，均已達於極點。蔣委員長目睹時艱，乃於二十一年八月頒佈剿匪區內編查保甲戶口條例，實施以還，極著功效。於是繼之而起者又有贛湘蘇浙閩陝諸省。最近中央復決議通令全國各省市一律提前舉辦保甲，可知在吾國具有悠久歷史之保甲制度，行將重振旗鼓，大奏「復興之曲」了。吾人一面固深知居今而欲言安內攘外，非積極復興保甲制度不可，但以古今社會情勢之演變，舊制重行，其實施之程序與辦理之方法，實在在在有從長考慮與詳密研討之必要。本文之作，即在本愚者一得之見，將

個人對於現在實施保甲制度之經驗與見解，摘要貢獻於后，以供熱心保甲人士之參考。

### 二、保甲戶口的編查及其應行注意事項

#### 項

所謂保甲戶口的編查，就是編組保甲與清查戶口的簡稱。如果編組保甲而不清查戶口，則奸宄無由清除，戶籍不能正確。因此保甲的組織亦不能健全，保甲的效用也無由發揮了。故清查戶口與編組保甲應該緊接進行，才能達到組織保甲的目的。茲分別申述如下。

甲、編組保甲方面 所謂編組保甲，就是將社會上漫無組織的甲戶加以保甲編制的意思。換言之，就是將居民以戶為單位，以區或鄉鎮為範圍，（豫鄂皖三省以區為範圍，蘇省則以鄉鎮為範圍）挨次編定其戶號，使之各有

所屬，井然成秩而已。關於保甲的系統及其編制時應行注意之問題，特為申述如下：

子、保甲之編制及其系統 依照國內各省現行的保甲編制，大概都是以戶為單位，十戶為甲設甲長，十甲為保設保長，保隸屬於鄉鎮或區。（豫鄂皖三省無鄉鎮一級，故保直屬於區）茲圖示如下：

（現行的保甲組織系統）



我們看了上面圖示的系統，不禁發生了一個問題，就是縣以下保甲之上的區鄉鎮兩個階級是否有同時存在之必要？關於這個問題有兩種不同的主張：第一種主張是區鄉鎮應該同時存在，其理由是如果存區而廢鄉鎮，區的範圍太大，（普通一縣大約在十區左右）保的單位太多，（一百戶即可成立一保）指揮監督上一定發生許多困難。如果廢區而存鄉鎮，則縣政府直接指揮的單位太多，（普通一縣有數十鄉鎮至數百鄉鎮不等）鄉鎮本身的範圍太小，（

普通百戶以上即可成立一鄉鎮）於縣行政監督上及地方自治上，均有不便之處。故區鄉鎮兩級應該同時存在。第二種主張是區鄉鎮不應同時存在，其理由是（一）縣以下的層級太多，辦事必多迂滯，政令難以深入民間（二）吾國文化落後，農村經濟凋敝不堪，多留一級組織，將感人力財力之不勝。故為減輕人民負擔及增進行政效率起見，區或鄉鎮自有廢除一級之必要。我們對於第二種主張，頗表贊同，但是究竟應該廢除那一級為最妥當，這個問題，甚是值得研究。依作者個人的觀察，這個問題的關鍵不在區鄉鎮本身的組織及功用如何，而在區鄉鎮現有的區域，是否劃分適當。蓋所謂範圍太大難於嚴密監督，或單位太多難於聯絡指揮，都是區域大小的問題，而與地方的人力財力沒有直接關係。果能將現有區鄉鎮區域，重新加以劃分整理，使成一適當合理之範圍與數目，（其單位最好是較現有的區小，較現有的鄉鎮大，每縣由二十至五十之數）則謂之為區固可，謂之為鄉鎮亦無不可。如是，則縣與保甲之間只剩一級，在縣固無單位太多，指揮不便之弊，而於地方人力財力均能收便利節省之效，誠一舉兩得之事也。

茲圖示如下：

(合理的保甲組織系統)



以外尚有一個問題也值得我們在此附帶說明的，就是過去各省曾辦理地方自治，如果現在施行保甲制度，理論上事實上究竟有無矛盾和衝突。如果要解答這個問題，可以從兩方面來比較研究。第一從組織方面觀察，保甲與自治的系統不是衝突的而是調和的，因為中國現行的自治組織法是以縣為單位，縣以下為區，區以下為鄉鎮，鄉鎮以下為閭，閭以下為鄰，鄰以下為戶。而保甲的組織則除了以十進位的保與甲代替了閭鄰兩級外，其餘，並不因為編組保甲而有絲毫的更變或紊亂。同時過去自治系統中的閭鄰兩級都是有名無實，既鮮具體的任務，又少縱橫的密切聯絡，故不如代以組織緊嚴的保甲制度，反足使整個自治的系統獲得充實健全的效益。茲將二者圖示如下，以資比較：

(現行自治組織系統與保甲組織系統之比較)

(自治組織系統) 縣 ↓ 區(鎮) ↓ 閭 ↓ 鄰 ↓ 戶 ↓ (口)

(保甲組織系統) 縣 ↓ 區(鎮) ↓ 保 ↓ 甲 ↓ 戶 ↓ (口)

第二從事業方面觀察，我們覺得凡屬地方自治組織所能擔負執行的各項任務，界之保甲組織，絕對沒有不能勝任愉快的。反之，也有許多保甲組織所能擔負的任務，反為自治機關所不能勝任。例如保內居民須互相監視，互相勸戒，實行聯保連坐，共同搜捕匪盜等等。這就是自治組織中難以辦到的。所以我們認為保甲組織與自治組織是調和的而非衝突的，保甲辦好了，自治的基礎也就鞏固了。而在今日文化落後經濟衰落的中國，與其行不着純粹實際的自治，倒不如先將官督民治之保甲制度切實完成，以期達真正自由自治的目的！

丑、編組保甲時應該特別注意的事項 編組保甲的主要目的在組織好人，清除壞人。換言之，就是要使社會上的良民和優秀分子共同團結，來負擔保持地方安甯和發展地方公益的責任。如果要達到這個目的，在保甲組織進

行的時光，就不能不注意下列幾點：

### 1. 普遍保甲的宣傳

凡屬一種政令要人民熱心贊助與切實奉行，必須使人民對於該項政令的本身先有徹底的瞭解。何況保甲制度現在在中國施行，無異新政初創，一般向無組織，向無訓練的人民，如不事先加以普遍切實的宣傳，必不免臨時觀望，事後漠然。如此而欲達到舉辦保甲的目的，無異緣木求魚了。所以在保甲編組之前對於一般人民應有普遍深入的宣傳，而於編組進行之時，亦應隨時隨地舉行種種關於保甲的講習，必如此，整個保甲編查的結果，才不致使你失望！

### 2. 慎重保甲戶長的人選

中國社會有一種奇特的現象，就是好人無組織，壞人反有各種各色的組織。（如土匪青紅幫之類）好人無組織，就是好人無力量；壞人有了組織，就是壞人有了力量。因此國家社會的元氣均已消失殆盡，幾乎連好人也不能生存了。我們知道國家的綱常和社會的風紀，都要靠那些志士仁人和正人君子去負責維護的，亂世尤然。中國現在是處於極端危亂的時候，如果還讓那些社會上的好人深隱高蹈，獨善其身，那就只有

坐待「小人之道長君子之道消」了，這是何等的危險！所以保甲的編組，不但在嚴密民衆的組織，健全自治的機構，尤在徵荐社會上的一般優秀分子和公正人士，共同爲地方服務，爲國家宣勞。所以我們在編組保甲的時光，要特別留意保甲戶長的人選。否則，保甲的組織必爲壞人乘機所劫持操縱，非至地方糜爛，國家大亂不止，這是我們參加保甲運動的同人應該深切注意的。至於人選如何才算適宜？如何才能知道那些適宜的人選，以及如何才能使那些適宜的人選都樂於去擔負保甲的責任，這都是技術上的問題，只要舉辦的人員運用得法，就不難一一解決了。

### 3. 注意保甲編組的環境

關於保甲的編組，普通都是挨戶比鄰而行的，至於保甲編組的起訖，普通多用自左至右，自東向西，由南到北的辦法。不過這裏也有兩點值得我們注意，第一是自然環境的斟酌，第二是人事關係的審慎。因爲保甲編組以後，同保同甲的人民關係異常密切，大有有福同享，有禍同當之勢，如果編組時未會顧及他們將來服務的便利或生活上共同的利害，這個保甲組織一定是不健全的。至於如何去適合自然環境，（如就



河川的自然形勢編組，聯絡比較便利）如何去利用人事關係，（如同村同族原有密切關係，可以利用）這也是技術上的問題，只要負責人員運用得法，也不難一一中矩的。

乙、清查戶口方面 清查戶口，就是普通所謂的戶口調查。這部工作的本身與編組保甲雖然是兩件事，但是彼此關係極其密切。不過清查戶口的工作應該在保甲編定之後接續進行，在秩序上不能顛倒罷了。茲將清查戶口的意義及方法，分別申敘如后：

子、戶口清查的重要 我們在上面已經說過，舉辦保甲的主要目的在組織好人清除壞人。但是誰為好人，誰是壞人，如果不經過一番嚴密的調查，是無法知道的。所以就保甲制度本身的需要說，編組保甲非清查戶口不可。此外一個國家或是一個地方的政府如要求政令不致落空，一切的打算都能吻合事實，對於所屬人民的戶籍非有精密的調查統計不可。這是就政府施政的需要來說，也非借編組保甲的機會一併調查戶口不可。此外為着執行各項保甲的任務，辦理各種地方公益事業，也在在有需要戶口統計的地方，所以戶口清查乃是一切施政的基礎，其重要

是不容吾人忽視的。

丑、戶口清查的方法 戶口清查的方法甚多，爲了目的的不同，所使用的方法亦略有差異。關於清查保甲戶口的方法，有幾點值得我們注意；第一是負責調查的人員，第二是需要調查的項目，第三是實行調查的程序。關於人員方面，在編查保甲的過程中，負責口責任的，應該是保甲編查委員及各該管區鄉鎮保甲長。但是事實上區長和編查委員往往不能實際負責，而將這部工作完全委之於鄉鎮保甲長。據經驗所得，只要鄉鎮長能夠負起責任，事體是可以辦得通的。講到調查的項目，因爲需要的不同，與普通戶口調查亦略有出入。清查保甲戶口應該特別注意的是：（a）住戶的籍貫和丁口實數。（b）戶長及其親屬，同居關係，贅傭傭的情形。（c）壯丁情形。至於某人是否識字，職業如何，反在次要之列，這是與普通調查戶口大不相同的地方，至於調查的程序，普通都是由縣政府依照省頒格式製定調查表格，發交各區轉給各級負責人員分別填寫。如以鄉鎮爲單位，則鄉鎮長爲全鄉鎮負責指導填寫人，各該管保甲長乃爲實際填寫人。每表須同時填寫三

份，一存鄉鎮，一存區，一存縣，以便隨時有所稽考，並整理改正之。

寅、清查戶口時應行注意的事項 欲求戶口調查之正確，必須注意下列幾點：(1)調查人員必須態度誠和，語言清晰，使人民樂於報告。(2)調查人員必須熟諳當地民情習俗，以免引起誤會。(3)應注意人民作息時間，以免少壯出門婦孺虛言謊報。(4)事前必須預示調查日期及方法，以使人民完全了解。(5)不可向人民稍有需索，以免苛擾。

丙、其他關於保甲編查時期應該切實完成之重要工作：在整個保甲編查的過程中，除了編戶查口兩項基本工作必須緊接切實辦理外，尚有聯保連坐切結，保甲規約，以及民有槍枝登記等重要工作亦須及時趕辦完成，方能算得全部保甲編查工作之終了。茲略分述如下：

子、聯保連坐切結之填具 聯保連坐切結為保甲精神之所繫，辦理亦較為困難。茲就愚見所及，略述梗概如后：

1. 聯保連坐切結之意義 所謂聯保連坐切結就

是同甲以內至少五戶以上相互共具聯保連坐切結，申明彼此不為匪，通匪，窩匪；否則，聯保各戶應負隨時勸誡監視或揭報之責，如有故意隱匿或疏忽不報者，除當事人應依法治罪外，其聯保各戶亦應負連坐之責。我們分析上面的定義，可知聯保切結中所包含的要義有四：(一)須同甲五月以上相互聯保。(二)聯保各戶不得為匪通匪或窩匪。(三)聯保各戶彼此負有相互監視勸導或揭報之責。(四)聯保各戶如有一戶為匪通匪窩匪，其餘各戶亦應連坐治罪。這樣看來，保甲制度下的人民有兩個特點。(一)彼此相互的關係異常密切(二)不容許任何人獨善其身。所以說聯保切結是保甲精神之所繫，其理蓋即在此。

2. 聯保連坐切結填具之方法 聯保切結應由政府規定格式，由編查保甲人員督同鄉鎮保長挨戶填具，並由戶長及甲長分別親自蓋章或捺指印，(即俗謂之打指摸)以昭慎重，在此有一個問題值得我們研究的，就是中國社會上一般的人民尤其是鄉下的老百姓他們一向是不會用圖章的，現在要他們打指摸來具切結，真是難之又難。因為中國社會裏一向認為打指摸是最不吉祥的事，除非賣

妻孥子，是不會實行的。不過，社會上對於指摸既是如此重視，我們爲了希望保甲效用的提高，尤其應該利用牠來增進發揮保甲的功用。據作者個人的經驗也有兩種方法，可以順利地達到我們的目的。(一)由上而下的領導，就是由政府高級人員事前以身作則，借資倡導。(二)改用朱色印泥，以迎合人民心理。用上面的兩個方法，確實可以減少人民的懷疑與反抗，而能使我們的事做得非常圓滿。

### 3. 聯保連坐對於社會治安的影響 社會組織之

嚴密與否，對於地方治安有絕大的關係。聯保連坐辦法之重大意義在使人民對於彼此的言論行動負連帶的責任，不准任何人有單獨作奸犯科的可能。換言之，就是要使社會的好人監視社會上的壞人，以補助政府權力或耳目之不及。這種辦法如果澈底的施行，社會上全體人民的活動，至少在消極方面，都有一定的軌範，對於地方治安或社會秩序是有莫大的裨益的。日本人併吞朝鮮以後，即以連坐辦法來控制人民的行動，維持社會的秩序，終得遂其異族統制的目的。最近日人又以亡韓故技統制滿洲，可見日人對

於聯保連坐的重視了。

丑、保甲規約之訂定 保甲規約亦爲保甲制度精華之所在，應在編查保甲時期分別正式訂定。茲將其重要之意義及其訂定之方法分別剖述如下：

1. 保甲規約之意義 聯保連坐是保甲制度的消極方面最主要的辦法，而保甲規約乃是保甲制度的積極方面最重要的設施。二者之於保甲制度，無異車之雙輪，不可偏廢。關於保甲規約之內容，依作者所見，應包含下列各項：(一)關於保內居民相互規勸及團結睦鄰事項，(二)關於防禦匪盜及維持地方治安事項，(三)關於發展地方公益及增進地方生產事項，(四)關於改良習俗及實行新生活事項，(五)關於其他健全保甲組織及推進地方自治事項。

2. 保甲規約訂定之方法 保甲規約應於保甲編定後由保長召集保內甲長開保甲會議協議訂定之。保內各戶長亦得列席會議，並須與保甲長一律加盟於保甲規約，以資信守。關於保甲規約之訂立，亦有下列原則，值得注意：(一)所定規約之條款及文字必須簡單明白，使一般

居民都能了解接受。(二)規約之內容必須顧到社會實際環境，切合地方人民之需要。(三)規約中所訂事項必須簡易能行，以便限期一一實現。(四)規約中所訂事項應有一定時間性，以便屆時考核。(如係長時間方能完成之事業，亦應分段分期求其實現。保甲規約至少須逐年更換一次)

### 3. 保甲規約與地方自治之關係

我們知道，地方自治的含義有二，一為自治的組織，一為自治的事業。如果教人民有了自治的機關，而不教人民辦理自治的事業，這種自治是無意義的，自治組織的本身也會要廢敗的。保甲亦然，如果只教人編組保甲，而不令其執行保甲的任務，這種保甲的結果，也會要落空的。所以辦自治的時候，必須要人民訂立自治公約，以便推行自治事業。而辦保甲時，亦不得教人民訂定保甲規約，以便督促其實行保甲任務。不過，保甲與自治在名義與形式上雖略略有些不同，而其施行後之結果與影響，則未嘗稍異。因為保甲規約乃保甲任務具體的表現，而其內容，十九即為地方自治範圍內所應有之事。所以保甲規約之意義與作用實與自治

公約相差無幾，而保甲與自治之所以能殊途同歸，亦深有賴於保甲規約之貫串與勾通了。

寅、民有槍砲之烙印登記 編組保甲的主要目的在肅清匪盜，安定社會秩序。而匪盜之所用以殺人放火及擾亂社會秩序者，厥為民間私藏之各種槍砲武器。所以我們一面編查保甲，同時還要將地方人民所有槍枝武器一律查明編號烙印，以便確定其主權，限制其使用。如是政府有因槍獲人，因人驗槍之便，人民不敢「聚則為匪，散則為民」了。至於如何才能編驗切實，這純屬技術問題，自可斟酌地方情形，分別辦理了。

卯、戶口異動之查報 保甲之編組與戶口之調查，乃所以成功保甲之組織，但時過境遷，人口必有異動，甲戶必生變化，若不緊接舉辦戶口異動之查報，行見現有之保甲組織，不期月而又失其正確與效用了。所以戶口異動登記，乃維持保甲組織之唯一方法，不容吾人稍有延忽的，所謂戶口異動登記，實際上的意義，就是等於人事登記，其進行的辦法和程序也與人事登記相差不遠。但是他們有兩點不同的地方，茲特指出如下：(一)戶口異動登

記的辦法普通較人事登記來得簡單敏捷；（二）查報戶口異動的注重點在於明了戶與口之變動或遷徙的情形，而不注意個人身分或人民權益的問題。總而言之，前者的主要目的在維持地方治安，後者的主要目的在實行人民自治。至於其他一切彼此都是大同小異，毋庸贅述了。

### 三、保甲教育的重要及其實施之方法

保甲教育是提高保甲效能的必要方案，過去吾國實行保甲制度，似鮮有注意此問題者。茲將其重要之意義，與施行之方法，分別商討如下：

甲、保甲教育的重要性 保甲制度雖為吾國固有的地方政制，但是時至今日實不啻新政初創；蓋今昔社會情勢變異太多，所有一切辦法，適於往者不必宜於今，以是固有法則引為參考佐證則可，若竟視為常法定律據而通行於現在的社會，則斷乎不可。如何方能使今日保甲制度之設施洽合現代社會之需要，如何方能使保甲組織之效用發揮至於極度，是則有賴於保甲教育之妥善實施了。且一種新政之施行，必須先得多數民衆之瞭解，方能獲得推進

運用之便利。吾國文化落後，人民智識不普遍，若不施以特種教育，行見保甲要政，亦將被一般人民視為具文，無補今日之時艱了。抑有進者，保甲效用之能否發揮，端視各種保甲任務之能否實現，而各種保甲任務之能否實現，又將視各級保甲負責人員之是否健全。如何方能使各級保甲人員均能臻於健全，其法亦唯有施行保甲教育。蓋健全之保甲人員，其條件有二：（一）明職守（二）負責任。此二者皆須待保甲教育之實施而後始能有濟。總之，保甲教育，實為保甲制度之滋補劑，其作用有如飲食之於人體，不可偶然或缺的了。

乙、保甲教育之人的對象 關於保甲教育實施之人的目標，大概可分為兩類，茲分別述之如下。

子、各級保甲負責人員 他們是保甲組織系統中的主要份子，共有五種人員。均應予以正式的保甲訓練。

（一）區長（區長承縣長之命指揮監督所屬鄉鎮長執行各項保甲任務）

（二）鄉長或鎮長（鄉鎮長承區長之命指揮監督所屬保

長執行各項保甲任務)

(三)保長(保長通常管十甲即一百戶承鄉鎮長之命指揮監督所屬甲長執行各項保甲任務)

(四)甲長(甲長普通管十戶承保長之命指揮監督所屬戶長執行各項保甲任務)

(五)戶長(戶長係一家之家長或主體受甲長之指揮監督執行各項保甲任務)

丑、非保甲負責人員 這裏共有兩種人，他們雖不直接負責保甲法令上的責任，但我們爲着事實的需要，暨求保甲效能的提高起見，亦應予以相當的訓練。

(一)保甲壯丁(所謂保甲壯丁，是指保甲內年滿二十至四十或五十的男子而言。他們應負捍衛地方之責，故應予以特別的訓練。)

(二)一般保甲民衆(所謂一般保甲民衆，是指保甲制度下，除上述人員以外的一般普通人民而言。因爲要希望他們同情保甲，服從保甲，並協助保甲，也應該予以相當的訓練。

丙、保甲教育的實施方法 關於保甲教育實施的

問題甚多，茲就作者個人所見，摘述數項如次。

子、訓練的方式 因爲訓練的對象不同，訓練的方式也可分爲兩種：

1. 宣傳的方式 這種方式適用於普通一般民衆，因爲他們人數太多，政府的人力財力有限，所以祇好利用宣傳的辦法，使人民對於保甲的意義獲得大致的明瞭就夠了。

2. 教育的方式 所謂教育的方式，就是一種正式的或嚴格的訓練。對於各級保甲負責人員及保甲壯丁都非採用這種方式不可。因爲他們負上了特殊的使命，所以應該予以特殊的訓練。

丑、訓練的課程 因人施教乃提高教育功效的優良辦法，保甲教育亦然。因爲實施訓練的對象不同，訓練的課目自應略有差別，茲分別列述如下：

1. 關於各級保甲人員之訓練，應以保甲智識爲主要課程，並輔以黨義，公民常識，自衛須知，新生活須知，地方自治概要，合作救濟概要，及軍事訓練等項。至於分量之多寡與時間之支配，均應採因地制宜之原則，使

收事半功倍之效果。

2. 關於保甲壯丁之訓練，應以軍事訓練為主要課目，次為保甲智識，次為其他政治常識。惟此事辦理得法與否，關係地方治安與國家前途至鉅。容於下節詳論之。

3. 關於一般民衆之訓練，祇求其瞭解保甲制度之大意，政府舉辦保甲之目的，及保甲制度下人民應負的義務三項已足，不必拘泥於一定之課程。

寅、訓練的機關 主持保甲教育的機關，也應依照受訓人員的不同，分別由各級地方政府主持辦理，茲根據吾國現行地方政治組織情形，分別貢獻意見如下：

1. 區長之訓練，應由省廳（省政府或民政廳）負責主持辦理，並應征調現任區長及地方公正人士分批輪流集中省會予以極嚴格的訓練，俾其品行體魄能力均能擔負下級地方行政責任。至於訓練之時間，至少應為一年。

2. 鄉鎮長之訓練，最好由行政督察專員公署負責主持辦理。（如未設行政督察專員之省，可由民政廳派員分區辦理，）亦應就現任鄉鎮長分批輪流調集各專員公署所在地予以嚴格的訓練。其每批受訓時間，至少應為三個月。

3. 保長之訓練，應由縣政府負責主持辦理，最好將現任保長全數調集縣城所在地予以短期之嚴格訓練。但訓練時間，至少亦應有一個月。

4. 甲長之訓練，應由縣政府督飭各區公所負責主持辦理。以灌輸保甲智識為主要目的，必要時可參加軍事訓練。訓練時間可酌量地方情形分別規定。

5. 戶長之訓練，應由縣政府規定辦法，督飭各鄉鎮長或保長負責辦理，應採挨戶上門談話式，以灌輸保甲常識，使其明瞭保甲責任為主要目的。次數之多寡，訓練之時間均可不拘。

6. 普通一般民衆之訓練，應由已受訓練之各級保甲人員隨時利用公共場所舉行各種保甲集會藉資講演或問答，以期普遍灌輸保甲常識。數次愈多愈好。

卯、壯丁訓練問題 訓練壯丁，乃所以完成保甲自衛之目的。辦理如得其宜，不但可以充實人民自衛力量，維持地方安寧，抑且可以增進國防勢力，捍衛國家疆土。否則，不獨上述目的不能達到，適足以誤國而病民。過去各省民團失敗的結果，就是我們的前車之鑑。壯丁訓

練問題，關係更加重大，茲爲篇幅所限，不能多所論列，僅就愚見所及，貢獻原則數條，藉供各方之參考：

1. 受訓壯丁，應就有資產及有正當職業者，儘先予以抽調訓練，以便減輕政府負擔，並免授予不良分子以爲惡技倆。

2. 壯丁訓練之經費，應由政府統籌支配，以免向民間苛派滋擾。

3. 訓練之方式，應採全副武裝集中教練式，以便各個壯丁受訓之後，不但可爲維持地方安寧的幹員，並且可充衛國禦侮的戰士。

4. 訓練之時間，至少須有三個月，以便獲得各種軍事基本常識。

5. 訓練之時候，最好爲每年冬季，以免妨害農時。

6. 訓練之科目除軍事外，應予以政治訓練。

7. 既經受訓之壯丁，應一律編組後備隊，以便隨時召集。並於每年集中操練一次，以免忘其所學。

8. 各區鄉鎮保甲長，應分任壯丁後備隊職員，

以便維持保甲組織的系統。

#### 四、保甲制度的運用及其原則之商榷：

我們知道，保甲如果正式組織好了，保甲的負責人員如果也訓練成功了，而不將保甲制度予以充分切實的運用，則不但政府與人民皆無由得到辦理保甲的利益，就是保甲制度的本身，就好比不會利用的機器，一定要逐漸敗壞的。所以保甲制度的運用較之保甲的編查與訓練尤爲重要，蓋政府舉辦保甲之最後目的，就在如何運用保甲制度或利用保甲組織以推行各項政令並謀各種社會建設事業之發展，而保甲之編查與訓練要不過爲欲達到上述目的的一種手段罷了。不過，保甲運用問題，雖然如此重要，而其運用之方法與步驟，亦殊無絕對優良之標準可資遵循。蓋各地之社會環境往往極不相同，而各地人民之欲望與需要亦鮮能一致，因此保甲制度之運用，乃不能不因人，因時，因地，因事而制其宜了，不過，保甲制度之實際運用雖無絕對優良的標準可資準繩，而運用之原則方面，要亦不無可以提出商榷之處。茲就管見所及，略述數則如後，尙期



高明有以斟酌，

甲、運用之原則 保甲之運用，須以健全保甲組織，發揮保甲效用，促進地方自治，增進人民實際利益爲主旨，若使超出這個範圍，就應設法糾正，以免保甲之運用誤入歧途。

乙、運用之步驟 保甲之運用，必須根據時空的可能與需要，決定其運用之步驟。換言之，就是應該明察人民具體迫切的要求，並斟酌地方人力財力的情形，決定何事先辦，何事後辦，以及何事緩辦，何事急辦罷了。

丙、運用之方法 運用保甲，必須採用下列方法，(一)利用保甲的組織，澈底推行各項政令。(二)利用保甲的機構，積極辦理各項建設事業。必如此，保甲的系統才可日益明白，保甲的功效才可充分發揮。

丁、運用之目標 保甲運用之目標可分爲自衛和自治的兩方面：關於前者係指(一)切實執行聯保連坐，以期肅清匪盜，及(二)實行訓練保甲壯丁，以期捍衛地方而言。關於後者係指(一)厲行保甲規約，以期實行各項保甲任務，及(二)利用保甲組織，以期推進各項地方自治事

業而言。

戊、運用之考核 保甲運用之考核，就是對於各級保甲負責人員的一種獎懲。因爲我們一面固須利用保甲的組織去推動各種地方建設事業，同時對於負擔這種責任的人員的工作成績就不能不有一種嚴明的賞罰。否則，賢能不足以勸，頑懦不足以懲，欲求組織之健全已不可得，更無論工作之成績如何了。

## 五、結論

保甲制度雖爲吾國千百年前之固有產物，但相沿至今，以歲月人事之遷移，社會環境之變易，舊有成規，已鮮足資遵循。故居今而言保甲制度之實施，頗有前路茫茫，何處是岸之感。且保甲雖爲一種簡單的地方政治制度，語其理論，雖無何奧妙，然而欲求其施行有效，舉措得宜，亦覺殊非易易。試一披閱吾國保甲制度史實，千餘年以來，除王荆公王守仁二先生各以特殊情形稍有成績表現外，其餘能以保甲制度便民而利政者幾何？此非保甲制度言之易而行之難，實乃舉持其事者往往慮之不周，行之不篤，

有以致之也。嘗見古今人士之論保甲者，往往偏重保甲制度之形式，而於保甲制度之精神與作用，反忽而不談，其結果，不是空有保甲之名義與組織，即是保甲制度之推行，轉為誤國殃民之神政。吾人今欲力矯斯弊，對於保甲編組以後的保甲教育及保甲運用之兩大問題。就不得不予以嚴切之注意。據作者個人的意見，完備的保甲制度，應該包括下列三大階段。（一）保甲的組織（即保甲制度的樹立）（二）保甲的教育（即保甲人員的訓練）（三）保甲的運用（即保甲機關的工作）而合理的保甲運動，就應該依照上述

的三大階段循序漸進，切實施行，方可使保甲制度之精神維繫於永久，保甲制度之效用發揮於無窮。總之，保甲制度既為一種組織民衆和訓練民衆的優良工具，同時又為一種實行人民自衛與推進地方自治的完善制度，辦理如得其宜必有百利而無一弊。吾國積弱至今，前途殊堪危殆，苟欲組織民衆，培養民力，以期達到雪恥圖強復興民族之目的，勢非舉國上下合力完成保甲要政不可。作者不敏，謹將個人管見拉雜書出，以期就正於高明。得失如何，未遑計也。



## 保甲制度之史的發展

羅志淵

任何社會制度，必有其特殊之社會環境，以爲其背景，然後乃能應運而生，以應時代之需。中國保甲制度，亦係應中國社會環境之需要而產生者。考我國古時，土廣人稀，人民聚集而居，形成孤立之社會；其社會組織之機構，係以家庭爲組織單位。在此社會中，於經濟方面須爲自給，於治安方面須爲自衛。由自給自衛之要求，乃促成出入相友，守望相助之關係。此相友相助之精神，卽爲保甲制度之胚胎；孕育滋榮，而至於蔚成大觀。惟歷代之時勢不同，各地之環境各異，保甲制度，乃隨時隨地，遞嬗演變；而保甲工作，亦遂有所側重：有重戶口，有重保衛，有重察奸，有重勸善，然其不失爲保甲之精神則一也。

按保甲名詞，昉自安石，而保甲作用，則遠自遠古。吾人不能以詞害意，自囿狹隘，故於敘述保甲制度之史的發展時，須溯自軒轅，而迄於現代。

梁任公云：「史之爲狀，如流水然，抽刀斷之，不可得斷」。故述典章之沿革，序法制之變遷者，不能以朝代興仆，資爲敘述標識。今作者對於保甲制度之史的發展，亦只能循其演變之迹，縷述其梗概也。

保甲制度，昉自成周，然推其本源，則濫觴於黃帝時之井田制。蓋黃帝之劃井田，有二目標，一爲劃定經界，以塞經濟上之爭端。一爲使民同風俗，齊巧拙，通財貨，存亡更守，出入相同，嫁娶相謀，有無相貸，疾病相救，之數事者，豈非保甲制度之神經耶？

井田制之社會組織，係以八家爲一小集團（可作今日之一甲看）。惟此制度，至周而變。蓋周制不復以八家爲井，而以五家爲「比」矣。周禮所謂：「令五家爲比，使之相保，五比爲閭，使之相變，四閭爲族，使之相葬，五族爲黨，使之相教，五黨爲州，使之相闢，五州爲鄉，使

之相賓」；「比長各掌其比之治，五家相受相和親，有辜奇妾則相及」。由此可知周時之社會組織，較前週密，因成周之世，人口漸繁，社會複雜，故不能不以嚴密之組織，使之相保，相變，相葬，相救，相賙，相賓。不惟縱的組織甚為嚴密，且使橫的關係，亦極深切，所謂「五家相受相和親，有辜奇妾則相及」，則已有相當察之作用，已具聯保之胚胎矣。

昔施伯對魯莊公言曰：「管子天下之才也。所在之國，則必得志於天下。」然則管仲之政術維何？曰，無非善用保甲制度耳。當春秋之世，周室式微。羣雄並起，宇內騷然，人民轉遷流離，難得安居樂業。故當日對症之方，即在安定閭閻，使各安生業耳。管仲安定社會之策，係「輔之以什，司之以伍」，使「伍無非其人，人無非里，里無非其家」，如是則人之籍隸，皆得勾稽，而「奔逃者無所匿，遷徙者無所容」矣，管子更於什伍之上，冠之以軌里連鄉，此為周制比閭族黨之演變也。

春秋政制，至秦不變，變法者何？左庶長商鞅是也。商君具王佐之才，富法治之術，秉李悝法經（法經共六篇

），以圖變法。其變法之中，與保甲有血緣關係者，即重「連坐」是也。其法「使民為什伍，以相收司連坐，不告姦者腰斬，告姦者與斬敵首同賞，匿姦者與降敵同罰」。其所謂「什伍」者，即伍家為伍，十家相連，所謂「司者」，則猶管也，以什伍之法，使之相兼管也。申言之：則「收司」謂相糾發也。一家有罪，而九家連舉發，若不糾發，則十家連坐矣，可見秦時之行保甲，至為嚴厲，惟其所志，則重刑而輕教。蘇東坡云：「帝秦者商君也，危秦者亦商君也。」蓋商君以雷霆萬鈞之力，行什伍連坐之法，使頑民就範，奠定帝基，故曰：「帝秦者商君也」。然而商君只知重刑罰，而未能普教化，故其法以鎮亂黎則有餘，使民歸於仁厚則不足，卒致嚴刑苛民，民不堪命，陳涉揭竿，天下景從，故曰：「危秦者亦商君也」。

秦政苛急，天下土崩，高祖入關，約法三章，（三章之法，固不足以圖久遠，故後由蕭何就法經增訂為九章之律）緩刑絕禁，以慰新附。新政方針，惟重教養。設鄉三老以掌教化，「凡有孝子順孫貞女義婦，讓財救患，及學士為民法式者，皆扁表其門，以興善行。」另設耆夫以聽

職訟，收賦稅，設游徼以拿巡禁，司姦盜，其於組織上則有伍，什，里，亭，鄉等級，各有長以司察奸勸善，如是組織嚴密，禁教兼施，此漢制之所以異於秦，亦漢祚綿延之所由也。

三國以降，地方組織，漸次變更，晉時多亂，閭伍之法至漫，而保甲作用亦微。後魏行三長制，即五家一鄰，鄰有長，五鄰一里一長，五里一黨一長，公私稱便。北齊採鄰比閭族黨法，城鄉各殊：於城，里有里正二人，里吏二人，隅老四人。於鄉，十家爲鄰比，十家爲閭，百家爲族黨，黨內有黨長副各一，鄰長十，共領百家。後世鄉坊之制，即源於此。北周用團治。百戶爲團，選大戶三爲耆長，以察四方之姦盜，均民田之耗登。隋時則以五家爲保，五保爲閭，四閭爲族，皆置正，畿外則設里正焉。

迨及唐代，保甲之用，復漸顯明，其組織係用里鄉（邑內爲坊）鄰保之制，即「諸戶以百戶爲里，五里爲鄉，四家爲鄰，五家爲保，每里置里正一人，掌按比戶口，課植農桑，檢察奸非，催驅賦役，在邑居者爲坊，則置邑正一人，掌坊門管鑰，督察奸非，並免其保役，在田野者爲

村，則置村正一人……天下戶量其資產升降，定爲九等，三年一造戶籍，凡三本，一留縣，一送州，一送戶部。且每保有保長一人，以相禁約，此唐時保甲制度之大概也。

總之，保甲制度，胚胎於周前，歷秦漢晉唐，以次生長，其間需要不同，各制其宜，斟酌損益，勢則然也。及至有宋，則保甲制度，已至完成時期矣。

保甲之精神，雖自古有之，然保甲之名詞，則出自宋代王安石。若以「正名」之態度以論保甲，則安石堪爲保甲之鼻祖矣。按安石於熙寧三年（一〇七〇年）十二月始立保甲法。其創制動機，實欲用保甲以革除募兵制之積弊，以返於古代之民兵制。蓋當日之禁軍廟軍鄉兵皆屬「兵不知將，將不知兵」，庸懦旨章，不堪驅馳。安石乃欲用保甲制度，以代募兵。其保甲之組織係以十家爲保，五十家爲大保，各置長一人，十大保爲都保，置都保正副各一人。如有逃移死絕，致同保不及五家，併入他保，如有自外入者，收爲同保，戶數俟及十家，則另立保。每戶有成年兩丁以上者，選一人爲保丁附保；兩丁以上，有餘丁而

壯勇者亦附之。兵器非禁者聽習。其對於保民任務，亦有規定：即都保正副主一都盜賊煙火之事，每一大保放輪五人警盜，凡告所捕所獲，以賞格從事，此其一。同保犯強盜，殺人，放火，強姦，略人，傳習妖教，造畜蠱毒，知而不告，依律伍保法，此其二。其居停強盜三人，經三日，保鄰雖不知情，科失覺罪，此其三。餘事非干已，又非教律所聽糾，皆毋得告；雖知情亦不坐，若於法類保合坐罪者，乃坐之，此其四。凡此均其保甲法制之大要也。安石以宰相之地位，抱勇邁之熱忱，以推行保甲。行之多年，於除盜一端，頗著成效，惟其辦保甲以代民兵之目的，則未達到。迨神宗崩，哲宗嗣位，盡廢新政，元豐八年七月乃罷保甲法。

北宗之時，與安石並世先後，推行保甲者，有范仲淹，程明道張定叟之「保伍法」。之三子者，均係一時賢達，本立己立人之心，以作化民成俗之業。卒收宏效，史不絕書；朱熹於閩建甯府崇安縣辦社倉時，亦用保甲，以為社倉之機構，其制以十家為甲，甲推一首，五十甲推一人，通曉者為社首。但逃軍無行者不得入甲，即得入者，又循

其願意與否以為取捨。

宋代保甲，除上述諸子外，猶有呂新吾之鄉約，頗堪注意，夫安石之保甲法，係以改革兵制為主旨，而以連坐為手段。呂氏則欲將睦鄰任恤諸德，納之於鄉約之中，使一鄉之民，咸能相親相愛，以養成淳厚之風。呂氏之鄉約，更蛻變而成為元代之「勸農立社」辦法，其名稱雖不同，究其實則皆偏重於教化，而不重連坐之罰法，故此為保甲制度之演變也。考呂氏鄉約，有四大綱：一曰德業相勸，二曰過失相規，三曰禮俗相交，四曰患難相恤。於各大綱之下，細目張焉，後經朱子增損而成為「月旦集會讀約」之禮；一切體制，均未失呂氏本義，惟於各種手段上尤見完備耳。

呂朱舉辦鄉約，雖所期殷篤，然以陳義過高，終屬學者理想，未能切實以行，即於鹽田一帶稍收實效，亦未能期其久遠也。宋亡於元，宋儒蘊蓄未行之理想，轉發現於元代。元代改制，與保甲有關聯者，為「勸農立社」辦法。其法將各縣所屬村疇，足五十家者立為一社，令社衆推舉年高曉農事有兼丁者為社長。其職務專一勸教本社之人

籍記姓名。每社立一義倉，以備荒年，立一社學，以教子弟；社中若有孝友之人，由社長保甲，量加優恤。其有遊手好閒，不務正業者，於其門首粉壁大字書寫「不務正業，游惰凶惡」等字，俟知惡改過，然後去之。此為其辦法之概要，惟按之實情，則其辦法亦殊鮮効，且其所謂社長者。亦多有以婦人小子愚昧充之，則更屬笑話矣。

保甲制度，經一度之演變，已漸佚其體統，至明代乃次第復興。按明代保甲，初名為里甲，其制以百有十戶為里，其中十戶為長，丁糧多者當之；餘百戶為十甲，並選年高有德，衆所信服者使勸民為善，稱為里老或老人，惟至宣德年間則廢，凡里有鄉約之規定，揭於鄉約亭中，每當會日，里長甲首與里老集合里民，講諭法令約規，莫敢無故不到者。或則置有申明亭，里民不孝不悌，或犯姦盜者，榜示姓名於上，發其羞惡之心，而改過自新者則去之，里老於婚戶田土等細故，許其於申明亭勸導而解決之。此外有里社，立壇祭五穀神，而祈豐熟。祭畢里人相與宴飲，並申抑強扶弱救貧之誓，有社倉以儲粟米而備凶年，有社學，延師儒以教鄉里子弟。此其梗概也。按之事實

，明時實行保甲確收悠久之宏効者，當推王陽明之十家牌法。正德間，王任贛撫，剿辦大帽山一帶土匪，本「三分軍事，七分政治」之策，乃創「十家牌法」，其法凡置十家牌，須先得各家門面小牌換審的實，如人丁若干，必查某丁為某官吏，或生員，或當差役，習某技藝，作某生理，或過某房出贅，或有某殘疾，及戶籍田糧等項，俱要逐一查審的實，十家編排既定，照式造冊，一本留縣備查考及遇勾攝及差調等項按冊處分，更無躲閃脫漏，一縣之事，如指諸掌矣。其牌為木板，詳列十家戶丁，十家逐日輪流持牌對照各家戶口也，王氏於十家牌法之外，又嘗頒行鄉約十六條，以為敦行教化之張本，其鄉約要義與呂約相若，其讀約程序，與朱子之月旦集會讀約相似。

繼明而有天下者為清，清以滿族，入主中夏，深恐漢人，揭竿而起，故其辦理保甲，重在警察作用，而收稅戶籍之事，時亦附之，清初，令各村十家置一甲長，百家置一總甲，一家犯罪九家甲長，總甲長不報者，俱以論罪。其後訂有戶部則例，是乃保甲之基本大法，組織上改以十戶為牌，立牌長，十牌為甲，立甲長，十里為保，立保長，

限年更代，以均勞逸。舉凡竈戶，鑛廠，寺觀，店埠，棚寮，淺微，海船，皆編保甲。其統轄保甲之事務者，中央設有保甲總局，各省設有保甲分局焉。惟在清末，奉行不力，凡百事務漸歸廢弛，最後，因變法政，於光緒之末，頒行城鎮鄉地方自治章程，宣統元年，又頒行府廳州縣地方自治章程；及京師地方自治章程，從此保甲之制亡矣。

民元以後，奢談自治，更無人過問保甲。迨二十一年八月，豫鄂皖三省剿匪總司令部於剿匪區內，令行保甲，實施未久，即收羣庭掃穴之效，於是保甲政制，乃重為世人所注意。江，浙，贛，湘，閩，陝等省，乃先後相繼舉辦

；最近中央復通令全國各省市一律舉辦保甲，於是保甲運動，乃風起雲湧，披靡全國矣。今日各省保甲制度，雖未趨一致，終屬大同小異。組織上大都以十戶為甲，十甲為保，（城區則以二十五甲為保）保之上，或置鄉長（如江蘇，湖南，江西等省是）或廢鄉長，（如豫，鄂，皖，浙等省是）其上則為區焉。工作上除編查戶口外，復舉辦聯保切結，協訂保甲規約，訓練保甲壯丁，舉凡察奸勸善自衛諸要政，概納之於保甲之中，而保甲制度乃臻於最完備之體系也。

（完）

二四，五，三，於鎮江。





## 保甲制度之時代需要

葉鳳生

人類以求生存為最大目的，孫總理云：「一部人類史就是求生存之歷史。」故以求生存為歷史重心。求生存必須有自衛力量，總理曾云：「人類要能夠生存就須有兩件最大的事：第一件是「保」，第二件是「養」。保和養兩件大事，是人類天天要做的，保就是自衛，無論是個人或團體或國家，要有自衛的能力才能夠生存；養就是覓食，這自衛和覓食，便是人類維持生存的兩件大事。」在上古原始時代，蒙昧不開，人類尚知以石器抵抗毒蛇猛獸之侵襲而圖自衛；可知自衛者乃人類之本能，與生而俱來者也。逮乎近世，生存競爭劇烈，弱肉強食，為天演之公例，吾人欲求生存，充實自衛力量，尤為當務之急，然以今日知識程度低下，素稱散漫無組織之中國民衆，非政府有良好之保衛行政制度，領導統馭於上，不惟不易養成人民自衛能力，且恐為毒蟲雀，貽患無窮，其流弊所及，有不

可勝言者，故實施完善之保衛行政制度，又為造成人民自衛力量之先決條件。考吾國保衛行政制度，導源甚古，周禮大司徒即有：「令五家為比，使之相保；五比為閭，使之相受；四閭為族，使之相葬；五族為黨，使之相救；五黨為州，使之相賙；五州為鄉，使之相賓」之制。所謂「使之相保」「使之相救」，乃以養成人民自衛能力，保甲制度實濫觴於此。其後管子以之治齊，商君以之治秦，皆能致富強之效，沿及漢唐，法未盡廢。遞嬗至宋，王安石確立保甲之名，保衛行政制度，遂燦然大備，其內容約略如左：「十家為保，置保長；五十家為大保，置大保長一人，以主戶有幹力者充之；十大保為一都保，置都保正一人，副一人，以衆所服者充之。每一大保夜輪五人嚴盜，凡告捕所獲以賞從事者。凡同保中有犯強盜，殺人，放火，強姦，略人，傳習妖術，造畜蠱毒等罪，知而不告者罰

之，但非法律所聽糾者，毋得告發。有窩強盜三人以上，經三日以上者，鄰保雖不知情，亦科以失覺之罪。」安石之行保甲，非徒以爲地方之警衛隊，並運用保甲之組織以訓練民兵，欲進而改募兵爲徵兵制。蓋已集吾國歷代保衛行政制度之大成矣。綜上以觀，可知吾國之保衛行政制度，發明甚早，且時代遞嬗而日臻美備。惜乎自清末以還，此種良法美制，乃束之高閣，年來國家多故，萑苻遍野，閭閻不安，蔣委員長總領師干，爲絕匪共根株起見，乃復倡行保甲於豫鄂皖等省，以是久爲國人所遺忘之保甲制度，復風起雲湧，瀾漫一時，繼起仿行者踵相接。乃者中央鑒於目前情勢之急迫，已通令全國各省市一律舉辦保甲，誠以保甲制度關係地方警衛，爲地方自治之基礎，目前切要之圖，捨此莫由也。「吾國地廣人衆，素稱民康物阜之邦，惟近年來因水旱災患蔭侵，邑里流亡，百業凋敝，老弱轉乎溝壑，少壯者挺而走險，社會亦呈机阻不安之象，人民不獲安居樂業，一切政治設施，亦多窒礙。中央當局爲安定社會。充實人民自衛力量，乃決定全國各省市一律舉辦保甲。」其編組方法，以戶爲單位，戶設戶長，以家

長充之；十戶爲甲設甲長，由本甲內各戶長公推一人充任，十甲爲保（城區廿五甲爲保）設保長，由保內各甲長公推一戶長充任；鄉鎮長由保長公推一人兼任。戶隸於甲，甲隸於保，保隸於鄉（鎮），鄉（鎮）隸於區，區隸於縣。層次分明，秩然有序。其組織由下而上，以收相維相繫之效；而單位則爲戶，每戶之家長負有管束教誨家人子弟之責；每五戶須出結聯保，互相監視勸勉不得有爲匪，通匪，窩匪情事，否則處以連坐之罪；並清查戶口使匪盜奸宄均無所藏蹤；訓練壯丁使人人均有自衛之力，凡此皆所以求民安也。故現在舉辦保甲消極目的乃在完成人民自衛組織，先求社會之安定，再求各種事業之推進。抑有進者，歷代史乘關於保甲運用之記載：或主於教；或主於兵；或主於刑；或主於捕盜；或主於戶籍；或主於檢察；或主於組織；宋始正其名，初主於衛，終則並於雜役；元則主於鄉教；明則主於役民；清則主於訓民；蓋保甲乃一種工具，運用之妙，存乎一心，固不局限自衛已也。吾國目前舉辦保甲，消極目的固在養成人民自衛能力，求社會之安定；而積極目的則爲健全自治組織基礎，以推進各種自治事業

，而立民國萬年之基。查地方自治爲訓政時期之主要工作，亦爲由訓政達於憲政之階梯，惟辦理以來，成效甚鮮，推原其故，由於組織之不健全者半，由於地方之不安靖，人民不能接受自治，與人民智識程度低下，無力接受自治

亦居其半也。保甲完成，民衆組織已嚴密，地方亦獲安定，然後再加以四權行使及公民常識之訓練，以增民智，生活技能之教導以裕民生，更集全民之力以推進自治，則鼓舞昇平之樂可計日而待矣。



## 中國保甲運動之動向

鄒辰侯

### 一、前言

保甲運動年來風靡一時，政府上下莫不以此為現時安堵開闢，刷新政治，施行建設之急務。溯自中央提倡於前，（中央嘗以保甲運動為地方七項政綱之一）豫鄂皖三省剿匪總部實施於後，曾幾何時，保甲運動之旗幟，即遍佈大江南北，先有蘇湘贛等省之傲行，繼則浙閩陝京等省市踵起，近頃中央更通令全國一律推行，寔假成為全國一致之運動矣！

夷考一運動之澎湃風行，必有其時代之需要，與乎其本身之價值，保甲運動之價值如何，其時代需要如何，今後之動向又如何，是皆有探討之必要。爰就作者管見所及，略示其概要，以供現時關心保甲運動人士之參考。

### 二、保甲制度之特質

按之史乘，保甲之制，原屬吾國歷代之地方基本政制，亦即民間之自衛自治組織，其名稱，其編制，雖歷代各有不同，而其一貫之精神，乃在運用家庭組織之方式，乘諸倫理之觀念，以維繫地方之安寧，而為施政之張本。故自宋王安石倡保甲法以還，歷代相襲，迄於溥清，鮮有不藉保甲之制以為求治之源者。論者或以保甲之制脫穎於成周之地方保衛制度，每謂保甲僅有消極防制作用，甚或目為病民苛細之政。是誠不然！蓋保甲制度之立足點，基於人類團結互助之天性（即家庭組織之方式），使人民相保相救相育相成，所謂相保相救相育相成，其義涵當不僅有消極之防制作用而已，實兼具積極之訓導效能。特歷代關於保甲制度之運用，偏重於詰奸除暴之一端已耳！至若病民苛細之說，其狂妄不經，更無當於事理。蓋保甲制度之體系，集家成甲，集甲成保，各有其長，各司其事，益

以清查戶口，辦理聯保連坐，使人民善惡相規，守望相助，上下相維，左右相繫，組織嚴密，層次井然，烏可謂為病民苛細之政哉！第以揆諸事實，一制之成敗，由於人事之得失者居多，保甲制度為偏重於人治之制度，其良窳尤視乎保甲人員之善良與否以為斷，是則取精用宏，要在用之者因勢以制其宜而已！所望「保甲無全利，亦無全害，在上立法，須重法治，在下行法，則重人治，行之者實心赴之，則有利無害，若文法以行，則有害無利。」（見聞鈞天著中國保甲制度第三七一頁）吾人固未可以行之者不善，而因噎廢食妄加會議也。

### 三、保甲運動之由來

我國近年以來，內遭匪共之蹂躪，外受帝國主義之侵略，農村破產，邑里流亡，人民不能安居樂業，社會顯呈崩潰之象，當國諸公乃倡安內所以攘外之說，以冀挽此危局。而安內之道，必自恢復社會秩序始，始克有濟。於是推行保甲運動之舉，遂於民國二十一年八月見諸豫鄂皖省剿匪總司令部之明令，治安稍差之省市，亦斟酌損益，

先後踵行。嗣是沉寂已久之保甲運動，乃風起雲湧，盛極一時。保甲制度之價值，遂亦因之重為國人所注意。茲略示各省市推行保甲運動之意旨如左，以明保甲運動編起情形之一斑。

豫鄂皖三省剿匪總部頒剿匪區內各縣編查保甲戶口條例第一條云：

「豫鄂皖三省剿匪總司令部為嚴密民衆組織，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。」

江蘇省清查戶口編組保甲規程第一條云：

「江蘇省政府為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。」

江蘇省政府舉辦保甲提案說明又云：

「：縣以下之地方組織，空虛零亂，極不健全，與其行不着實際之自治，不如先完成自衛之保甲，再由保甲之組織，促進自治之完成。」

理保甲計劃大綱第一條云：

「本省地處海疆，屏障東南，佈置國防，較內地各省

尤為迫切，自應嚴行編組保甲，團結民衆，澈底清查戶口，遏滅亂萌，并確定保甲為地方下層行政機構，使一切政令及自治事項，均循此機構深入民間，藉收臂使指助之效，而樹安內攘外之基。」

湖南省清查戶口編組保甲規程第一條云：

「湖南省政府為嚴密民衆組織，鞏固地方治安起見，特舉行清查戶口編組保甲。」

觀上所引，可知國勢岌岌，社會震盪，為現時保甲運動興起之主要原因，而過去辦理地方自治之失敗，要不失為助長保甲運動澎湃之重要動力。溯自鼎革以還，政制爭相步武歐美，論革新內政者，莫不以採行地方自治制度相稱道。國民政府成立而後，中央及各省市對於地方自治之策劃推進，尤不遺餘力。然揆諸實際，數十年來辦理之地方自治，時至今日，類皆祇具虛名，鮮有實效。推原其故，並非地方自治之陳義不高，實因值此連年匪禍喪亂之餘，一切自治活動，殊非素無組織未經訓練之人民所能行使，尤非流離板蕩救死不暇之農民衆所樂聞，於是以前組織民衆安定社會入手之保甲運動。一經當局提倡，乃取地方

自治制度之地位而代之矣。

#### 四、保甲運動之問題

保甲運動之推行，現時既成爲極普遍之現象，然當此禍喪之餘，初施安邦定國之要政，雖非一極艱鉅之工作，要亦非簡易之措施。茲就各省市推行保甲運動所易發生之一般問題，綜述如後，並就作者個人意見，示其解答之途徑。

一、經費問題 經費爲一切事業之母，殆爲世人所公認，目前我國國民經濟與政府財政之枯澀，亦爲世人所共知。是故現今各省市推行保甲運動首感困難者，即爲保甲經費之支撥無由。保甲經費可分爲編查費（或稱開辦費）與經常費二種。編查費因係臨時支出，一般縣政府向無的款可資撥用，勢必臨時籌措，在財力較裕之縣份，尙可東挪西扯，勉強湊集，在財力艱窘之縣份，恐將羅掘俱窮，一籌莫展。至若經常費，則類皆以原有自治經費可資挪用，然按我國各省市之自治經費，率皆僅及於區或鄉鎮，且其數有限，若再及於保甲，勢必大有僧多粥少之苦，如保

甲長之最低限度之必需辦公費用，毫無着落，欲求保甲長克盡厥職，欲求保甲運動之推行有效，則無異緣木求魚，此保甲經費之所以成爲問題也。竊以爲此問題之解答，應在地方教育經費保安經費項下求之。願保甲運動之作用，在於組訓民衆與安定社會，則其與教育保安胥有密切之關係，自不待言，因之保甲經費與教育經費保安經費統籌支撥。亦事屬當然。

二、人才問題 現時地方人才之缺乏，要爲無可諱言之事實，而尤以僻陋之農村爲最，是以保甲長之不得人，爲各地推行保甲運動共感之困難。據作者所知，各地之推選保甲長，善良者隱匿不前，狡黠者趨之若鶩，如以保甲任務付之於狡黠者之手，則於安定社會組訓民衆之意旨，勢必南轅而北轍，此保甲人才之困難也。竊以爲此問題之解答，當由地方行政長官一秉大公之精神，網羅地方公正士紳，責以大義，勉其出任鉅艱，如能採行政教合一辦法尤妙。

三、民衆教育問題 民衆教育之所以成爲問題者，可於我國現時不識字之人數中見之。夫保甲運動爲組織民

衆之運動，必須民衆與政府協力進行，始克收事半功倍之效。而在教育程度低下之今日，一般民衆對保甲意義一無所知，即身充保甲長者，猶多不知保甲爲何物，以致一切保甲工作之推進，勢必動輒掣肘，窒礙難行。關於此問題之解答，自非一時所能收效，然政府苟能善用時機，作有效普遍之宣傳，未嘗不可使人民明瞭保甲運動之意義而樂於自動協力進行。

以上所舉，僅就推行保甲運動上所易發生之一般問題，示其拳拳大者，其他因時因地發生之問題尙多，姑略而不論。

### 五、保甲運用之商榷——結論

前已言之，保甲運動爲組訓民衆安定社會之急務，亦即促進民衆自治之階梯。今後應如何以完成其目的，要爲當前急待研討之問題。茲就作者個人之意見，申述如下：

一、運用之先決問題 欲求制度施行有效，必先求得制度本身之健全，猶如吾人欲有健全之精神，必先有健全之身體。故運用保甲之道，必自健全保甲本身之機構始

。健全保甲本身機構之道，又必以嚴行訓練保甲人員與辦理戶口異動登記二者為先。願前者為保甲教育之完成，後者為保甲組織之維護，必有完善之保甲教育，然後始足與言發揮保甲之作用，必有嚴密之保甲組織，然後始足與言貫徹保甲之精神。是以必有健全之保甲機構，然後保甲制度之運用，始能如心所欲，左右逢源。

二、運用之基本原則 關於保甲運用之基本原則，

竊以為有下列數端：

1. 法令不宜太繁，條文務求概要。切忌今日頒一條例，明日立一章程。

2. 工作不宜龐雜，步驟務分先後。切忌一切行政，建設，教育，慈善，催糧，禁煙；等事務，悉令同時並舉。

3. 陳義不宜過高，工作務須切實。勿謂保甲為萬能之制度，而將一切行政事項，統責之保甲長，僅徒虛名，忽視實效。

4. 應先求民衆自衛力量之充實，而後圖自治事業之推進。

5. 在治安欠佳之地，宜着重民衆之自衛，在治安較好之地，宜着重自治之完成。

6. 事業之推進，非萬不得已時不宜向人民需要分文，免搖動人民對保甲之信心。

總之欲收保甲之實效，要在用之者，「周覽封域，明辨水土，詢問風俗，體察人情，簡節而疏目，得其大意之所在，以次漸興，而絕無強民之迹，斯可行之久而相安也。」







## 壯丁訓練之理論與實際

吳潛夫

### 一、壯丁訓練在保甲組織中之地位

舉辦保甲的意義，就在恢復社會秩序，保持地方安甯，掃除建設障礙，實行地方自治。蓋社會秩序不安定，但一切建設無從着手，即人民之生活亦無法維持，所謂「王民之道，首在保民」就是這個道理。但是要談到保民，尤其是掃除社會障礙，實行地方自治的問題，我們不得不特別注意保甲組織中之壯丁訓練一點。蓋在編戶查口聯保連坐的保甲嚴密組織之下，固可收勸善規過，禁暴誅奸的效果使良民得以自保，莠民難於活動，而保持社會之安甯。然此不過就通常社會狀態而言，若一旦遇土匪殘軍之流竄，則地方治安立即堪虞。所以上面所說的，不過是保民之消極方面的工作，不能謂已盡保民之能事，故當此赤焰未息，匪氛囂張之今日，欲圖自衛力量之充實，自治工作

之推進，非於保甲之組織的與監察的方面之外，更須組織一堅強的自衛武力不可。此自衛武力維何？即壯丁隊之組織。惟一般人對壯丁隊在保甲組織中之地位，只認為具有自衛的作用，而忽略其他在自治上與保甲運用上之效能，這實在是一個極大的錯誤！我們且就聯保切結以言，聯保切結是大家互相担保不為匪通匪的一種連帶負責的契約，但聯保各戶彼此督察，檢舉之責，時常借助於保甲內之壯丁。更就保甲規約而論，保甲規約是保甲組織中具有教化作用與自治意味最濃的一種公約，可是保甲規約所規定之應與應革應獎應懲之各種事項，都須藉壯丁隊士為之糾察，指導或推行。由上述二例以觀，可知編訓壯丁之意義，固不僅在狹義的自衛了。總之，舉辦保甲首在組織民衆，次為訓練民衆，三為實現民衆自治。在此三階段中，壯丁之編練均居重要地位。第一，壯丁之組織，為組織民衆之

重心，第二，壯丁之訓練，為訓練民衆之中堅，第三，壯丁又為推行自治之基幹，是保甲之運用與自衛自治之完成，無不與訓練壯丁有密切關係，故壯丁之編練，在保甲組織中實佔極重要之地位。茲更將訓練壯丁其他重要性分述於左。

## 二、訓練壯丁與根本肅清匪共

土匪共匪之所以猖獗而不能將其肅清，最大原因，就在人民沒有自衛武力，專靠軍隊兜剿，殊不知以軍隊剿匪不過是一時權宜之計，因軍隊係流動性，不能常川駐紮於一個地方，兵來匪去，匪去兵來，時聚時散，出沒無常，政府雖勤於搜剿，而人民之痛苦，仍不能減少。且軍隊於地方情勢不甚熟悉，良莠難分，即不能盡其清剿之能事。是非人民有充分自衛力量，實不能剷除殆盡。故訓練壯丁養成自衛武力以本地人剿本地匪，誰善誰惡，寧待屢燭？以前匪徒所施於軍隊之乘隙蹈虛，化整為零等伎倆，對民衆武力之壯丁隊必不得逞，其結果不被根本肅清者未之有也。

## 三、訓練壯丁與恢復民族武德

我國古時，崇尚武德，視尚武一事，為男子一生最重要事業，禮記內則云：『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，射天地四方。』

學術上亦很注重，射御列於六藝之中，內則上說：

『十三舞勺，成童舞象，學射御。廿舞大夏。……文王世子云：凡學，世子及學士，必時，春夏學干戈，秋冬學羽籥。』

古時學書必學劍，以一身兼備智仁勇三達德。後世文武分途，重文輕武，文不知兵，武不知書，武力成為君主的御用品，殘害百姓的工具，故武術亦遂為世所詬所鄙夷。子弟習武，目為不肖，釀成文勝的流弊，國民體格日弱，『遠東病夫』之譏，豈非武德廢弛所致乎？况我國處此國難嚴重之時。列強壓迫之下，欲求滯仇雪恥，得到平等自由，非恢復民族固有武德不可。說到武德之恢復則壯丁訓練尚焉。查江蘇省保甲規程規定，凡二十至四十歲之

男子，咸編爲壯丁，授以軍事訓練，以期達到生活軍事化之目的，一洗從前散亂，浪漫，因循，苟且之習性。如此以行，尙武精神有不勃然興起者乎？

#### 四、訓練壯丁與實行徵兵制

本黨政綱，是要廢除募兵制，採用徵兵制。募兵制的流弊很大，因應募者，多係無賴之徒，彼輩以當兵爲業，毫無衛國保民的觀念，安期其克盡捍衛疆土之責任？况軍隊一經解散，無家可歸，無業可執，則必流爲盜匪。若保甲組織中之壯丁隊則不然，彼輩對於桑梓，既有身家關係，對於國家，亦有愛國觀念，而又係良民，則執兵禦侮無不奮勇爭先，且人人均受軍事訓練，有勇知方，聚之則爲勁旅，散之則仍各執其業，無養兵之費，而收精兵之效。若一旦與帝國主義者相遇旋，動員令下，全國皆精壯之兵，何難一鼓奏凱耶？我國古時有「寓兵於農」之善制，今之訓練壯丁殆此之謂歟？吾人既明訓練壯丁之地位與重要，茲更進而討論訓練壯丁之具體方案。

#### 五、壯丁隊組織訓練之具體方案

關於訓練壯丁，中央及各省尙未頒行具體規程，其組織訓練如何，迄無定制。作者不揣冒昧，試擬一「省壯丁隊組織訓練暫行規程」用申一得之見，俾供當局參考焉。茲將該規程附錄於左。

試擬「省壯丁隊組織訓練暫行規程」

##### 第一章 總則

第一條 本規程根據……之規定訂定之。

第二條 全省各縣現有之守望所巡邏隊，……一律改編爲壯丁隊。

第三條 全省各縣之壯丁隊，由各該縣政府監督指揮。

##### 第二章 組織

第四條 各縣壯丁隊於縣設總隊部，於各自治區設支隊部，各鄉鎮設分隊部。

第五條 壯丁隊以每甲爲一組，以甲長兼組長，每保爲一排，以保長兼排長，每鄉鎮爲一分隊，以鄉鎮長兼分隊長，每區爲一支隊以區長兼支隊長，每縣爲一總隊，以縣長兼總隊長。

但每甲壯丁人數不足六人者，須併入鄰組，不得編為一組。

由各支隊部以數字分別編定，排組之番號，依保甲順序編定之。

第六條 總隊部設總隊副一員，支隊部設支隊副一員，分隊部設分隊副一員，協助總支分隊長辦理壯丁訓練指揮一切事宜。總隊部支隊部分隊部之組織另定之。

第十條 各縣總隊長由省政府委任，總隊副由總隊長遴選呈請民政廳委任。支分隊長及支分隊副

第七條 各排設副排長一員，由排長於各組壯丁中遴

選呈請民政廳委任。報請民政廳備案。排長組長及副排長，由各區區公所委任，報請縣政府備案。

選比較有軍事知識者一人充任。各組組長如甲長因特殊原因不能兼任時，由排長指定其本組壯丁一人担任之。

第十一條 各組壯丁隊編組完成後，應分別出具聯保連坐切結，至少以五人為聯，人數在六人以上不足十人者，亦得成為一聯。

第八條 各縣壯丁，均有充當壯丁隊隊士之義務，但有左列情形之一者，得免除之。

第十二條 各縣壯丁隊之總隊部，設於各該縣縣政府，支分隊部，設各區鄉鎮公所，排組長辦公處，於各保甲長辦公處設立之。

一、他往外國外省外縣而有職業者。

第十三條 各縣總部之關防，由省政府頒發。各支隊部

二、現充地方重要公職者。

之鈐記及分隊部排長之圖記，由各縣縣政府

三、現在學校充教員及肄業之學生。

頒發，其式樣另定之。

四、殘廢者。

第十四條 各縣壯丁隊之旗幟由省政府定之。

第九條 支隊番號，依照區之次第編定，分隊番號，

第十五條 各縣壯丁隊應用之槍砲，以各縣已往登記格

印給照之民有槍枝用之。

### 第三章 訓練

第十六條 各縣壯丁隊，應受軍事及政治訓練，其科目及進度表另定之。

助辦理。政治訓練員，除由各支分隊長負責辦理外；並由各縣政府，指派教育人員協助辦理。

第十七條 壯丁隊之訓練，分暫時平時兩種，暫時訓練以分隊為單位，以一個月為一期。每一分隊壯丁，限三期輪流訓練完畢。

第二十條 各縣壯丁訓練，以同時實施為原則，但因特殊關係，得由各縣政府斟酌實際情形，分區先後辦理。但各縣壯丁訓練期間，至多不得超過六個月。

第十八條 各縣實施壯丁訓練前，應先將支分長及排組長施以訓練。其步驟如左：

第二十一條 各縣每分隊壯丁，於全部訓練完畢後，應集會會操一次，各支隊全部訓練完畢後應集會會操一次，由總隊長或派員分別前往校閱，評定成績，實施獎懲。其校閱及獎懲辦法另定之。

一、支分隊長訓練——由縣政府一次辦理完畢，期間以廿日為限。

二、排組長訓練——由各區長按照全區排組

第二十二條 各縣壯丁平時訓練，由各支分隊排組長副，負責辦理，並由總隊部隨時派員視察督促指導。其訓練辦法另定之。

長人數，分區一次辦理完畢，期間以廿日為限。

第十九條 各縣壯丁隊之軍事訓練員，除由各支分隊長副，排長副，組長負責辦理外；並得由各縣

第二十三條 各縣支分隊排之訓練場所，得利用原有校場，或公共體育場學校操場，及公共隙地等。

政府指派駐防該縣之保安中分隊長及已訓練合格之班長，暨公安人員有軍事學識者，協

第二十四條 各縣壯丁平時訓練，農忙時得免除之。

## 第四章 任務

## 第二十五條 各縣壯丁隊之任務如左：

- 一、捕拿匪盜。
- 二、偵察匪蹤。
- 三、稽察奸宄。
- 四、守望巡邏。
- 五、協助軍警防剿。
- 六、協助保甲規約之執行及自治事業之實施。

七、其他治安消防維持事務。

## 第二十六條

各縣壯丁隊之信號，以鳴鑼或擊梆為定，其詳細辦法由各縣總隊部定之。

## 第二十七條

各縣支分隊排組壯丁，如遇非常事變，一聞信號，應立即攜帶武器按組集合，不得遲延規避。

## 第二十八條

各縣支分隊長及排組長，遇鄰區鄰鄉鎮保甲有警時，應立召集壯丁前往救應。如遇情節重大，應報縣調派軍警赴援。

## 第二十九條 各縣壯丁隊所獲盜匪及贓物，不得自行處理，應按級呈報核辦。

## 第五章 獎懲及撫卹

## 第三十條 各縣壯丁隊員丁有左列情事之一者，由各縣總隊長呈請獎賞。

- 一、奪獲匪盜槍械者。
- 二、破獲匪盜機關或擒獲著名匪徒者。
- 三、搜獲匪黨秘運或埋藏之槍枝子彈，或大批糧秣者。
- 四、偵悉匪徒來侵之企圖，能迅速消滅，因而保全地方者。
- 五、協助軍警清剿及搜捕匪犯，異常出力者。

## 第三十一條

各縣壯丁隊員丁有左列情事之一者由各總隊長呈請懲罰。

- 一、訓練會操及遇警時，無故不到者。
- 二、通匪縱匪濟匪或窩藏盜匪者。
- 三、捏報軍情或洩漏剿匪機要者。

四、遇警時不發信號，或聞信號不迅即集合者。

五、發生劫案不能依限破獲者。

六、違犯紀律者。

### 第三十二條

各縣壯丁隊員丁有左列情事之一者，由各縣總隊長呈請撫卹。

一、因檢舉匪盜或反動份子，致受報復者。

二、因抵禦搜捕盜匪或反動份子，致受傷亡者。

三、因辦理其他公務致受傷亡者。

### 第六章 經費

### 第三十三條

各縣壯丁隊員丁，除副總隊長副支分隊長及

副排長，得酌給津貼外，其餘員丁，均爲無給職。

### 第三十四條

各縣暫時訓練經費，由各縣自行籌集。並呈報省政府核准。

### 第三十五條

各縣壯丁總支分隊排所需辦公費，由各縣保甲經費項下動支，其月支數額，由省政府規定之。

### 第七章 附則

### 第三十六條

本規程如有未盡事宜，得由民政廳提請省政府委員會議修改之。

### 第三十七條

本規程由省政府委員會議決公佈，其施行日期另以命令定之。





## 現行壯丁訓練辦法比較研究

羅孟浩

年來農村經濟衰落，農村治安紊亂，以致社會杌隉，國本動搖。於是有志之士，乃倡復興農村運動，以爲救亡圖存之策。復興之道，固是千頭萬緒，但總其要者，不外「教」「養」「衛」三者而已。而三者之中，又以「衛」爲先鞭。蓋必先謀社會秩序安定，然後於安定秩序中，始能謀「教」「養」之發育。由是「農村自衛」問題，乃成爲復興農村，鞏固國本諸種問題之核心。

農村自衛之中堅份子爲壯丁。故研究農村自衛問題，應以討論壯丁編練問題爲重心。今日各地壯丁編練辦法，各異其方。作者不揣樛昧，僅就見聞所及，將其中重要問題，作一比較敘述，以供當軸之參考？茲爲行文便利計，分段討論如下：

### (一) 名義與主旨

今日各地對於壯丁之編練，名義上有種種不同：如浙江稱爲保衛團，鄧平號爲聯莊會，廣西名之爲民團，河南則曰壯丁隊或劉共義勇隊。（但劉共義隊名義，祇准暫適用於潢川，光山，固始，息縣，商城，羅山，經扶七縣，其餘一律稱爲壯丁隊。——見河南省各縣民團整理實施細則第三條第二款）。由此名義上之不同，可見我國政治之分歧矣。

各地編練壯丁，就主旨上言，實各有懷抱，如河南編練壯丁之目的「在使各縣壯丁，於短期間內，得受相當之軍事政治訓練，以造就地方自衛之主要力量，并應乎需要能爲國軍後盾」。簡言之其主旨係爲造成自衛主力及國軍後盾而已。廣西編練民團之主張，可以在廣西建設綱領中見之：「在軍事方面，應尊重三年來民團工作之寶貴經驗，以更大之努力，完成寓兵於團計劃，繼續以民團方式實



施「總理」喚起民衆，組織民衆，訓練民衆」之遺教，培養國民自覺，自信，自衛，自給的能力，實現國民義務兵役制，並逐步發揚民權，造成革命政權之堅固基礎」。彼等所持之「寓兵於團，寓將於學」八個大字，已將此意道盡無遺矣。鄒平縣在其辦理鄉村自衛實驗工作中，揭發四義，以爲工作之鵠的：（甲）寓兵於農，寓軍事於教育，（乙）團保兼行，教養並重，（丙）寓訓練壯丁於常備之中，寓後備於常備解散之後，（丁）實施地段編制，以期就地成軍，確立征兵制之基礎。（參見鄒平鄉村自衛實驗報告第一章）各人之抱負不同，其工作之繁簡亦遂迥異。今日廣西民團訓練之嚴格及其成效，有口皆碑，無待多贅，即鄒平對於聯莊會員之訓練亦極完善，頗足供各方之借鏡也。

## （二）編制

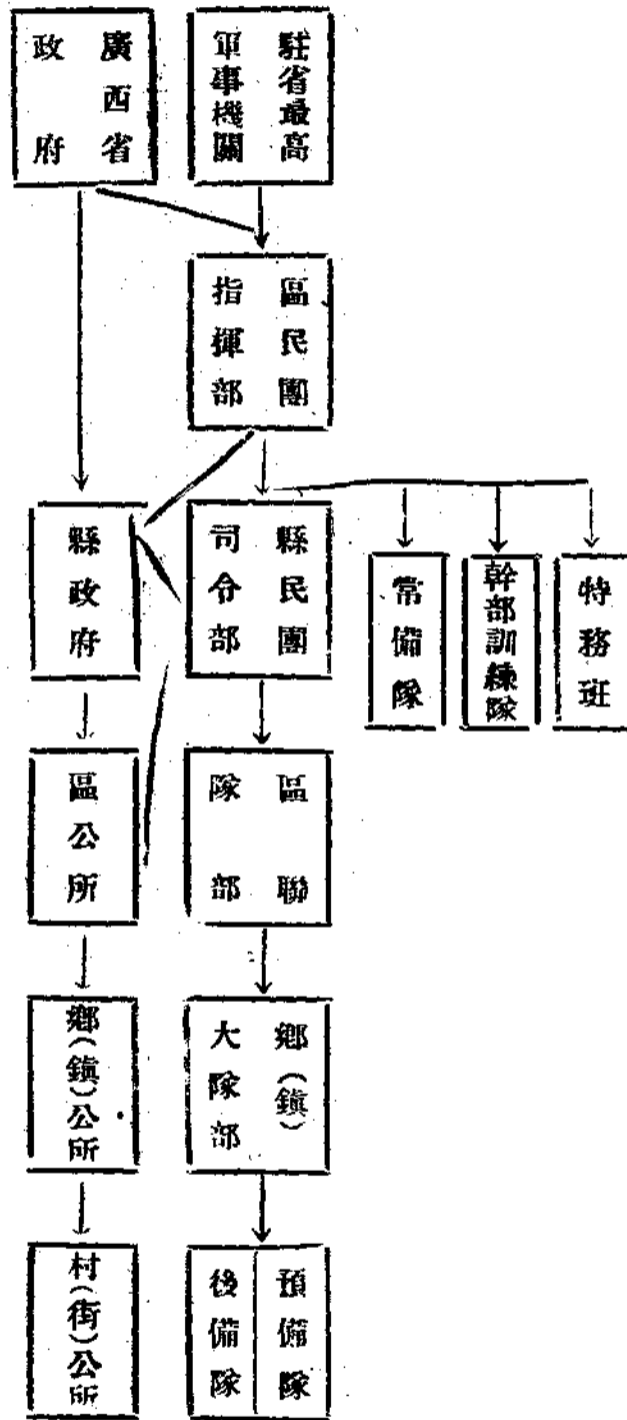
鄒平縣於未改實驗縣前（廿二年七月一日前）有公安局及民團大隊分別負擔城鄉治安責任。迨成立實驗縣後，爲切實保全地方治安及試行民兵制度起見，乃着手改革局團，於是有一「民團幹部訓練所」之設。該所成立於廿二年

七月十六日，將原有民團大隊士兵，加以甄別，選精壯者爲第一分隊，名曰「幹部隊」，使代前此民團與公安局分駐所，負維持地方治安之責，即以裁撤民團所餘之經費，另招學員三十名，曰「徵訓隊」。徵訓隊畢業後，由縣府按隊員所屬鄉籍，派充爲各該「鄉學」正副隊長，以負訓練各該鄉壯丁之責。查該縣合格（因有選擇，故有合格與否）受訓之壯丁共有一千一百七十二名，乃分二期訓練，於廿三年春間，分別舉辦。在訓練時期中，第一個半月爲混合編制，俾全體受訓壯丁，均有互相認識之機會，打破地域觀念，於剿匪或會操時，有同任同學之誼，以收互信互助之效；及至將畢業之半個月，乃按各壯丁所居之鄉編制之，即由其鄉之徵訓隊學員爲排長，俾同任相習相敬，期滿返鄉後，自能負統率教練之責。此爲受訓期間之編制。至於所有第一二期訓練後之壯丁，一律按其所居之鄉籍編制之。該縣共分爲十四鄉，即編爲十四鄉隊。隊設正副鄉隊長各一人，委徵訓隊畢業學員充之。直隸於各該鄉學受鄉學長鄉理事之指揮監督。每村編爲一村組，就受訓壯丁中之學行兼優而素孚衆望者選組長副各一人，直隸於

各該村「村學」學長，村理事。

廣西民團，係歸國民革命軍第四集團軍總司令部辦理一切事宜，由總部內各處分別負責。但總部之內，更設有「團務設計委員會」，以辦理設計工作。總部之下，為區民團指揮部。（今日共有八區）該部除指揮所屬各縣民

團外。且監督一般行政。故最近由省府加委區指揮為「行督察」員。縣民團機關為民團司令部，縣下之區鄉村甲，亦已成為民團之機構。甲長兼班長，村長兼隊長，鄉長兼大隊長，區長兼聯隊長。茲將其民團系統表列下，以資參證：



浙江保衛團之編制，分（1）第一後備隊，（2）常備隊，（3）預備隊（4）第二後備隊四種。

第一後備隊係就自治區為單位，分期抽調壯丁編制之

常備隊更分為各甲常備隊及縣區常備隊，凡在第一後備隊服役期滿者，即轉役為各甲常備隊。其編制以十人至十五人為一班三班至五班為一分隊，三分隊至五分隊為一

隊。其隊長以甲長兼任。其服役期間為一年。至於縣常備隊由各縣總團部，按照治安及經費情形，規定名額層層報保安處核定組織之，區常備隊，於治安上有必要時組織之。縣(區)常備隊由各甲常備隊服役未逾八個月之團士抽編之。其服役係為全役性質，服役期為四個月，用更番徵退法，每兩個月行一次徵退，各二分之一，其退任者，仍入各甲常備隊，(但得免受訓)至本隊同期團士轉役時，再隨同轉役。預備隊係各甲常備隊服役期滿者轉役編成；其編制與各甲常備隊同。第二後備隊係預備隊服役期滿者轉役編成，其服役期間係自轉入第二後備隊之日起至四十歲止。

### (三) 經費與裝械

經費是各種事業之母，關係事業之成敗興衰。各地壯丁編練之成績如何，亦以其經費之籌劃如何以為斷。廣西辦理民團所以能著成效者，即因其有豐綽之經費。其經費係由省府預算規定撥交總部核支，每年約共三百六十萬元至三百七十萬元。鄒平在壯丁訓練期內之經費，係由住民公攤。浙江之「保衛經費，在全省統籌統支計劃未完成以前，應由縣統籌支給。其經費來源，由縣長召集會議決定後呈報省政府核准施行之。」目前浙財廳，正規劃統籌辦法。

對於槍枝辦法，浙江是以統籌為原則，但在經費未充裕前，先就原有(官有及民有)者整理以應急需。鄒平規定在訓練期間之武器，准受訓者至「鄉學」借用槍枝，其服裝費係由公集之經費內購置。至於廣西辦法，則「無論家境如何困窮，軍帽一頂，腳絆一副，必須製備，否則，即付懲罰。至於械彈(指後備預備各隊)如因防剿匪共損耗或不敷時，得由各縣就地籌款，或私人備價呈由縣民團司令部轉請總部核准購領補充。」(見廣西民團紀要十二頁)

### (四) 應徵緩徵及免徵

應徵可分應徵年齡及應徵資格兩點以討論之：

(1) 應徵年齡：應徵年齡多定為二十歲以上四十歲以下。如浙江河南均是。廣西規制。則定十八歲以上四十五歲以下為應徵年齡。但鄒平則選拔十八歲以上二十五歲以下者先行加以訓練。

(2) 應徵資格：廣西係採普徵主義，即不注意被徵

人員之品質與操守，亦無分城市與鄉村，更不問職業與省籍。凡在廣西省內居住二年以上，有固定住所者均有應徵之義務。鄉平辦法係採選拔主義。即由每閭選拔十八歲以上廿五歲以下有身家財產者二人，經該鄉學考試後擇優錄取一人，送縣訓練。

採取普徵主義者，即發生緩徵與免徵問題。廣西對於緩徵者規定為：(甲)現任學校教職員者，(乙)現在學校肄業者(丙)現任公務員者(丁)在刑事偵察審判中及受徒刑之處分未滿或假釋出獄者(戊)在疾病中或病後不堪勞役者。至免徵者則為(甲)肢體官能殘廢或發育不健全不堪受軍事訓練者，(乙)心神喪失者(丙)有專門學識特殊技能呈經駐省最高軍事機關核准者，浙江對於緩徵免徵辦法，大體與

廣西同，但更有「代役金」之規定，殊為特色。

壯丁編練之重要問題，已如上述。其他關於訓練期間之長短，訓練課程之編排，服務規則之擬訂，各得因時因地以制其宜，今為篇幅所限，恕不多贅。

壯丁編練之中心問題，為經費與裝械二者，斯則須賴政府有誠意之規劃，而以統籌之方式解決之。不然，縱有地方熱心人士，出而代庖，總屬頭痛醫頭，脚痛醫脚，補苴一時，終累大計！至於如何籌劃？竊以為須逐漸裁減正規軍與各省保安隊，將所省經費與所餘槍械移作編練壯丁之用。如是，一方面無礙於治安，一方面得以逐漸編練壯丁，以達興民兵除募兵之目的也。

二四，四，一三，於鎮江。





## 保甲制度與復興農村

馬忠良

### 一、楔子

#### 二、中國農村現狀之透視

- (一) 農民生活素描
- (二) 離村農民日多
- (三) 農產物品減少

#### 三、農村破產之重要因素

- (一) 盜匪之蹂躪
- (二) 政府之苛求
- (三) 內戰之賜予
- (四) 災害之頻仍

#### 四、復興農村之基本辦法——保甲運動

#### 五、尾語

### 一、楔子

溯自本黨革命建國以還，匆匆二十又四年矣。於茲念四年中，意外之禍亂，相繼迫來，人禍由天災而益深，天災因人禍而更厲，農村經濟，陷於破產，農民生活，流於窮困，生靈塗炭，於斯已達極點，苟不速謀補救之方，非但國家有覆亡之虞，民族生命，亦將有斷絕之可能，言之令人不寒而慄！

夫「民為邦本，本固邦寧」，如欲救國，必先救民，未有民窮財盡而國能富且強者也。然農村為民身之所在，民命之所托，如欲救民，尤必首先救濟農村，亦未有農村經濟破產，而民能安居樂業者。

近來吾國農村經濟破產之聲，已喧于宇內，論之者，既不乏人，政府亦有救濟農村機關之設置，復興之法，學者通人，爭相條陳：有主張普及鄉村教育，改良生產；有主張開發農民貸款所，流通金融；又有主張平均地權發展

生者；凡此種種，愚意均為治標之善方，而非治本之良策。復興農村之基本辦法，尚在實施保甲運動。如保甲組織成功，切實無訛，則農村之繁榮，可計日而待，故於羣言溢耳之際，本「國家興亡，匹夫有責」之義，不揣學淺，更草斯篇，或村醫之謬方，亦堪供大雅之一考也。

## 二、中國農村現狀之透視

吾國農村現狀，既非終日沉溺於都市中之人可以想知，更非親臨其境者所能詳述。作者日日與老農為伍，謹就平日所見，分敘於后：

### (一) 農民生活素描

吾國農民生活之低劣，全世無與倫比，非獨教育，娛樂，衛生，等精神生活，無從享受，即衣，食，住，等物質生活，亦幾不能維持。據北平協和醫院教授 Bernard E. Read 氏依其平素研究中國農民生活之結果，曾定中國每家五口之貧農，每年需要食料費之總數，當自一百五十元至一百六十元，衣服費年需二十元，住宅費需五元，其他雜費年需七元，共為一百八十七元。

又據華洋義賑會調查之四省（江蘇，安徽，浙江，河北）九縣（儀徵，江陰，吳江，鄞縣，宿縣，遵化，邯鄲，冀縣，唐縣）六千三百零六家農戶之收入統計，全國農人中百分之六十二又二之農家（雇農，貧農，中農），其每年收入，是無法維持生活，絕不能享受 Read 教授所定之最低標準生活。加以年來水旱匪盜災害迭相摧殘，農民啼飢號寒於死亡線上，輾轉呻吟於溝壑中者，正不知有幾千萬人，可慨也夫！

### (二) 離村農民日多

農村經濟破產，農民生活困難，故離村之農民，日漸增多，每至一鄉，十室九空，非進城做工，即出外乞食。農民離村之確數，尚無調查與統計，茲僅就日人田中志夫氏之報告，指示如下：

省縣別	調查村數	人口總數	離村人數	離村百分率
江蘇儀徵	五二	〇八四	三〇	一、四四
江蘇江陰	一七三	四一四	八〇	二、三四
江蘇吳江	二〇一	三七二	六七	四、八八
安徽宿縣	一二三	四八七	一〇五	三、〇二

浙江蕭縣	三五〇、三五五	七九五	七、五八
山東霑化	二〇五、八七五	五一三	八、七〇
河北遵化	一八九、〇八五	二四一	二、六五
河北唐縣	二四六、一七七	二八一	四、五五
河北邯鄲	一八四、二三六	七七	一、八二
河北鹽山	八〇三	七〇	八、七二

(上表見田中志夫所著之革命支那農村之實證的)

(研究一書中)

農民離村日夥，都市人口日增，結果，農地荒蕪，農村金融枯竭，而都市工廠有限，求工者無窮，於是遊民加多，食之者衆，生之者寡，必至兩敗俱傷而後止，此實吾國目前之莫大隱憂也。

(二) 農產物品減少

吾國以農立國，在曩昔尙可自給自足，有如小康之家，年無凍餒之患。然因外侵內蝕之故，近幾年來，農產物品銳減，非但不能自給自足，並需入口之外貨維持生活，試將數年來糧食之入口額，列表如左：

年度	米(千擔)	麥粉(千袋)	小麥(千擔)
----	-------	--------	--------

一九三〇	一九、九九一	五、一八八	二、七六二
一九三一	一〇、七四一	四、八八九	二、七三三

(包括美借麥)

(前九月)

一九三二	一八、三九八	五、五七一	一、八五三
------	--------	-------	-------

由上表可見一九三二年度前九月米之入口，幾與一九三〇年全年入口數相等，農產物品之減少，可想而知矣！

又據財政部之報告(見二十三年三月十一日天津大公報)：二十二年對外貿易，進口食糧共計十三萬四千五百五十六萬七千一百八十八元。糧總額粉居第一位，計二萬七千五百零二萬五千七百九十二元。油類，脂肪，肥皂，燭燭，松脂，居第二位，計一萬零四百八十八萬六千四百九十五元。此外烟酒三千三百四十二萬四千四百九十四元，絲(包括人造絲)及絲織品一千三百七十三萬八千二百四十五元，出口總額共計六萬一千一百八十二萬七千九百九十九元，織織品居第一位，計一萬一千四百零五萬一千七百零元，動物及動物品居第二位，計七千七百三十萬六千六百零元，紗線針織品居第三位，計六千八百八十一萬三千八百四十三元，此外糧食出口佔一千八百二十三萬六千

二百六十五元，茶佔三千四百二十一萬零三十七元，桐油、牛油等佔三千七百零四萬八千一百十五元，總計入超七萬三千三百七十三萬九千一百九十八元。由此報告，亦可知因農產物品減少，乃有巨額之入超，久而久之，全國金融必有枯竭之日，農村經濟亦將澈底崩潰，故目前之飲鳩止渴，思之可為寒心！

總之，中國農村之現狀，宛如「六月炎日中死屍」，實不堪一顧也，但其何以至此境域？探因救病，為復興農村計，尤不可忽視其病源也。

### 三、農村破產之重要因素

吾國農村經濟破產之原因經緯萬端，罄竹難書，茲擇其筆筆大者，略言如左：

#### (一) 盜匪之蹂躪

吾國近數十年來，因政治腐敗，貪污風行，各地不逞之徒，遂乘機挺而走險，東南數省，赤匪猖獗，其他各省，流寇如毛，東逃西竄，到處劫殺，避實擊虛，所過為墟，人民之生命財產，失去保障，遂造成今日中國社會之不

安，而農村經濟因此殘破凋零，今僅錄共產黨破壞之結果，以為證：

據申報所製成之豫鄂皖邊區匪災損失統計，共二十三縣，所損失之財產為：

屠殺人數	一、一五六、三五〇
流亡人數	一、一八三、五三〇
燒毀房屋間數	二、四三三、三四三
牲畜損失之頭數	二、七五二、〇七五
財產損失數	一、一三〇、四二二、五〇〇

又據江西省黨務整理委員會公布，自十七年至二十一年底，江西六十一縣之損失：

焚毀房屋	四二九、七三四座
損失財產約數	四四二、五二九、二〇〇元
被匪慘殺人數	四三一、七五〇人
難民數目	一、六八六、五三二人

僅此二項統計，且只限於赤匪之破壞，其損失之大，已足驚人，其他各地因赤匪及流寇所受之損失為數當更令人咋舌，重要之農業區，遭此摧殘，農村經濟，已不易



恢復，再加以負擔一切爲此而耗去之軍事用費，農村經濟，焉有不破產之理？

### (二) 政府之苛求

查田賦爲吾國歲入之大宗，負擔此項租稅者，又均爲「日出而作，日入而息」之農民。故政府一文之收入，卽爲人民一滴之血汗，苟政府苛求無厭，必至民財俱盡而後已。

吾國各省田賦，有正附之分，且有預徵之制，正稅之額，本照農民納稅能力而定，今又另徵附加稅多至若干倍，豈區區之農民，所能爲力哉？

預徵之制，較附加稅更毒辣，一年數征，竭力榨取，田主不堪逼迫，榜契于門，棄地而逃者，時所聞，無力繳納，投井自殺及死於杖下者，又不知凡幾。

農民終年勞碌之所得，全數輸之政府，尙有不足，家人之生活，將以何法維持？年年挖肉醫瘡，終有全身潰爛之一日，「匪如梳，兵如篦，民國有如刀刀刺！」此民謠實目前政府苛求之寫照，而爲農村經濟破產之主因也。

### (三) 內戰之賜予

軍閥自私自利，好大喜功，每思擴張地盤，獨霸中國

，視戰爭如兒戲，以人民爲草芥，今日聯甲倒乙，明日結乙攻丙，幾同週期律之循環，無年或息。每經一次內戰，人民卽遭一翻蹂躪，其損失殊難以數計，今試略舉一二例證：一九二七——二八年馮閻之役，於山西雁北徵發兵役，除兵差，夫役，車輛，家具等，不能實計外，共徵現金七四一、五二八、三〇九元，牲畜二二六、一〇六頭，人民糧食一、七二二、九五〇石，一九二九年討馮之役，西北軍在河南各縣徵發之兵差，現金共一〇、七二六、一七七元，糧食柴草共值，七、一三一、九六二元，車輛牲畜共值八、五二三、一一〇元，被軍隊拉夫而死亡者，有八、九六六人，此尙小者，兵差負擔最重之地方，如四川等省，竟超過土地稅二百倍以上，內戰犧牲之慘酷，實爲農民催命符，申言之，農村經濟之破產，實爲內戰之賜予。

### (四) 災害之類仍

吾國兩運不祚，人禍之外，復有天災之類臨，往者無論，如近數年來各省之大水旱災，農村顆粒未收，人民死亡枕籍，易子而食，析骸而炊，據金陵大學於湘，鄂，贛，蘇，皖，五省一三一縣就二十年水災之調查，農民之直

接損失，總額達十九萬萬三千二百萬之鉅，此項統計，只限於一小部份而已，他如西北之旱災，黃河之水災，蟲災，瘟疫等等，幾無年不有，而尤以去歲為最。去年（即二十三年）患水災者有綏遠，廣東諸省，患旱災者有江，浙，皖諸省，水旱並至者，有冀，豫，鄂，湘，晉，魯，贛，甘，閩諸省，損失財富，據中央研究院農村調查之統計，江，浙，皖，冀，魯，晉，豫，鄂，贛，及陝十省之旱災，共十四萬四千五百萬元；若將一千三百萬元蝗災損失與未曾統計之水災之損失，完全計算在內，則數量之巨，當在十五萬萬元以上，較諸二十年大水災之損失，幾超數倍，屢經兵燹匪禍重重壓迫之農村，又受此災荒之打擊，豈能瓦全？其必入粉碎之途，固吾人意中事也。

以上四點，乃農村破產之主要因素，其他次要者，因限於篇幅恕不贅述。

#### 四、復興農村之基本辦法

##### ——保甲運動——

對症下藥，斯為治疾之良方，捨末求本，尤為從政之

妙訣。農村經濟破產之原因既多，復興之途徑亦夥。然總觀前節所述之各項原因，可謂復興農村之基本條件有三：

- (一) 要消滅盜匪，安定社會秩序；
- (二) 要減輕人民負擔，以蘇民困；
- (三) 要廢除內戰，以求和平統一。

欲達此三項目的，捨辦理保甲莫屬，試詳言其理由於

后：

##### (一) 保甲運動可以安定社會秩序

當今社會秩序，紛亂已極，內地各省赤地千里，盜匪橫行，人民柔弱者轉乎溝壑，強壯者散之四方，安居不得，遑論樂業！國民政府於實行訓政宣言內謂：

「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為目的，惟如何而能達此目的？則當首先撫綏社會，消除莽伏，以為進行建設之基本。十餘年來，社會崩潰，綱紀瓦解，致使人民生命財產，失所保障，生活秩序，失其維繫，於是盜匪叢起，萬民流離，軍閥之掎克腹削揚其禍，共產黨之煽亂暴動益其苦，而全社會乃為潰兵土匪共產黨三者所

擾轉肆虐之修羅場，我國民革命軍，為人民驅除暴亂，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，當盡力從事於救死扶傷，勦平土匪，及剷除共產黨工作。誠以國家權力之基礎，乃建設於國民實際需要之上……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。……」

故復興農村，建設新中國，首重安定社會秩序。然如何可以安定社會秩序。過去社會秩序何以不能安定？在專恃軍隊兜剿，忽略民衆自衛力量。詎知軍隊剿匪，為一時權宜之計，軍隊不能常川駐紮一地，調動無定，因此兵去匪來，兵來匪去。政府愈勤於搜剿，人民所受之痛苦愈深。且軍隊對於地方情勢，不甚熟習，良莠難分，焉能搜殺。是非人民有充分自衛能力，似不能剷除淨盡，若單辦保甲，即可以救此弊。因為按保甲法規，無論何地，均須編組保甲清查戶口，十戶為甲，十甲為保，集保為鄉鎮，集鄉鎮而為區，組織嚴密，團結力生，盜匪勢難插足，且在實行聯保連坐法之下，勸善規過，禁暴詰奸之責任，亦無

從避免，良戶即可互保，莠民便難活動，或轉徙流亡，另尋出路，或改過自新，化莠為良，如是，社會無害羣之馬，則地方可永保安寧。不特此也，保甲組織成功以後，如運用得宜，一切天災人禍，皆可以「親愛互助」之精神，羣策羣力，共謀消抵之方。人民生活有所保障，可專心致志於生產事業，日積月累，經之營之，由安居而樂業，農村自入於繁榮之域。

### (二) 保甲運動可以減輕人民負擔

國家歲入均係取之人民，設歲出膨漲，則必增加歲入，以求收支適合，而歲入之增加，即為人民負擔之加重，吾國農民負擔之重，前已述及，減輕之法，首在減少歲出，考吾國現在歲出以軍費為大宗，約佔全年支出總數百分之八十以上，故減少歲出，尤以裁兵為前題。

厲行裁兵，為本黨已定之方案。但自國軍編遣會議閉會迄今，為時頗久，各地兵額，不惟不見縮減，並且盡量增加，須知兵額一日不裁，人民之負擔，即一日不能減輕，農村經濟，亦即無復興之望。查不裁兵之主因，不外（一）軍閥把持，以保全自己之實力，（二）伏莽未除，外患

日深，裁兵後，國防無人負責，不知如實施保甲，可以消除不裁兵之原因而達到裁兵之目的，蓋保甲組織成功，一方面能利用全民組織之力量，強迫軍閥裁兵，一方面抽調壯丁訓練之，壯丁訓練成功後，聚之則為勁旅，散之則仍各執其業，無養兵之費，收精兵之效，一旦對外有事，動員令下，全國皆精壯之兵，何難一鼓而奏凱旋耶？且編組保甲，為實行徵兵制度之初步，寓兵於農之前提，苟能辦理切實，運用得宜，非但人民負擔可以減輕，即民族自衛，亦可因之完成，復興農村，挽救民族，在此一舉，深望政府當局努力推行之。

### (三) 保甲運動可以廢除內戰

吾國經過十餘年之內亂，社會衰敗，民生窘枯，及至現在，人民厭亂之心，已達極點，當此革命大破壞之後，非和平，不能恢復元氣，非統一不能廢除內戰，和平統一在目前之需要，已無待贅言矣。以我國現在之情形，欲求真正之和平統一，惟一要點，是要於和平中，去實現統一，於統一中，去實現和平，離開和平，而言統一，統一終不可期，野心家徒假借名義，竊兵贖武，離開統一，而言

和平，和平終不可得，老百姓只有在軍閥鐵蹄之下，輾轉呻吟，然則如之何於和平中去尋求統一，於統一中尋求和平？曰舉辦保甲可得和平，舉辦保甲，可以統一，換言之，舉辦保甲即可以廢除內戰。

先言舉辦保甲，方能和平，並由此和平，去實現統一：因保甲運動之組織，是聯合所有住戶，其目的在共維鄉里治安，一鄉里中，非親即友，禮尚往來，感情融洽，所謂「出入相友，守望相助，疾病相扶持」之真精神，就是建築於和平之上，保甲法是要將鄉里間親愛互助之和平精神，散漫者，從而整理之，片斷者從而連鎖之，使其愈顯著愈濃厚。故保甲運動之結果，可得切實之和平。

次論舉辦保甲，才能統一，並由此統一，以獲和平幸福：蓋吾國係由省集合而成，各省均係由縣集合而成，各縣又均係由鄉村鎮集合而成，欲求中國統一，必先統一各省，欲統一各省，必須統一各縣，欲統一各縣，必先統一各鄉鎮，而統一各鄉鎮之最易工作，即為保甲運動，保甲之基本工作，為編戶查口，取具聯保連坐切結，辦理戶口異動查報等等，凡編入保甲之人民，不做惡，不為非，互

相扶持，團結一起，一鄉如此，一縣如此，一省復如此，至於一國亦莫不如此，全國之真正統一，然後定能如期觀成。

全國達到和平統一之域，則內戰不消自滅，障礙農村發展之惡魔，既被打倒，農村之復興，自不成問題矣。

### 五、尾語

總之農村破產之原因，在（一）盜匪之蹂躪，（二）

政府之苛求，（三）內戰之賜予，（四）災害之頻仍；而保甲運動可以（一）安定社會秩序，（二）減輕人民負擔，（三）廢除內戰。其為復興農村之基本辦法，自不待言，然此不過陳其大概而已，果欲見諸實行，必須政府與人民示之以堅苦奮勉之決心，上下合作，分途並進，移山填海，有志竟成，况屬人事，自易為力也。



## 保甲制度與警察行政之關係

宋明析

保甲爲人民自衛組織，其目的在養成人民的團結力與互助精神，以保衛地方的安寧，就法律的意義言，這種制度的性質，爲國家行政與地方自治的混合體，較之警察行爲係單純屬於國家行政權的作用，頗不相同，但是警察的目的，在限制每一個人作爲或不作爲，以維持公共安寧社會秩序，可以說與保甲制度實有相輔而相成的功能。現在各省對於保甲制度已有普遍施行，究竟保甲與警察兩者間的關係應當怎樣，這是目前辦理警察的人所要切实去研究的。我以爲保甲的目的在組織民衆，警察的目的在管理民衆；固然在組織的意義中是包括着管理的成分，在管理的程序上也離不開組織，不能有絕對的區分。不過我們從動態的立場去觀察，保甲是使散漫的個人去做集團的動作，使每一個人都能向上或向前的「動」，而警察則在使每一個人都能「動」的這種原則下，還有進一步的要每一個人

都能「動」得合理，所以在這裏我們可以得到一個簡單的結論，就是保甲制度要能充分發揮其功效，警察運用正可幫助保甲事業的進展，反之，警察要能圓滿其任務，保甲組織正是警察設施方面一個最有用的階梯。

現在我們根據上面的結論來討論保甲制度與警察行政的關係這個問題：

我們知道，任何一種制度的施行，必須是出於客觀環境之要求，以及制度本身能與環境的需要相適應。那末，這種制度纔具有特殊的價值。保甲制度在中國今日能夠普遍施行，當然不能例外。不過討論保甲制度的特殊價值是應當另列專題來研究。本題的意義則祇在說明保甲制度所及於警察設施方面的特殊效用。換言之，運用現行的保甲制度去推進警察行政，也許可以用很少數的勞力獲得最大多數的效果，所以辦警察的人從保甲立場上去討論警

警察的設施，在事業上尤為一種必要：

一、保甲是以戶為單位的，十戶為甲，十甲為保，再由保而成鄉鎮的編戶組織，（鄉區之甲，因特殊關係可以不限於十戶，城區之保，則以二十五甲合成，以上皆屬保甲編戶之原則，其對於編餘甲戶之處置，稍有例外。）鄉鎮保甲都有一定的區域和範圍，凡在保甲所屬的區域範圍內，每戶人家，都要加以編制，是採取屬地主義的原則，與警察分區制的地域主義大致相同。如果警察的分區能夠極力的去適應保甲區域的分劃，使警察區域同保甲區域有相當的連絡，則警察對崗位或者巡邏警之支配，一定可以得許多便利。因為在每保每甲之內，自有他的特殊現象，警察祇須根據每保每甲的特殊現象，加以研究與注意，就容易達成其警察任務。例如某保甲區域內大半是草房，警察就應留心防範火災；那幾甲的房屋很低，就要注意盜竊的翻牆越壁；那幾保垃圾成堆，那幾鄉鎮的下水道壅塞，警察就應對於清潔衛生各方面加以改進，這一切都是同區域的分劃有特殊關係的。如果保甲與警察的連絡切實，一方面從社會的立場去改進，一方面以政治的力量去補救

，則彼此間都能夠得到圓滿的結果。此其一。

二、保甲的基本工作在清查戶口，清查戶口是要把地方上的好人壞人都分別出來；把人民的居住狀況都弄清楚，比之過去辦理戶籍登記祇在確定人民法律身分地位者，其範圍有大小的差別。所以保甲制度，關於戶口冊之外，尚有門牌的編訂；聯保切結的施行，戶口異動之查報，自新戶的管理，槍械的登記，與夫船舶的管理和稽查，人事管理方面都可以幫助警察工作之進行。譬如因有戶籍冊作根據，警察可以把區域內的人民居住狀況分別清楚。關於各種設計方面，自然容易有切實精密的規劃，因有了門牌的記載和戶口異動的查報，以及船舶往來的檢查，便可以從人口的動靜情態裏，尋出不良份子的蹤跡。現在各地的自衛槍彈很多，依照規定，縣政府在登記烙印後，應有查驗其使用狀況的責任，但事實上各縣政府能夠注意到這一點的很少，既沒有規定如何去檢查民槍的辦法，就難免不發生流弊。如果警察機關能夠請求縣政府授權以舉行不定期的民有槍砲抽驗，則禍亂的根源一定可以減少。此外如自新戶的管理更有進一步的運用方案，則已往的危險份子

決無法潛入，這一切都是保甲有助於警察的人事活動之所在，也是警察管理能夠促進保甲任務的地方，此其二。

三、保甲的精神在聯保切結的實施，聯保切結的用處就在使好人有保障，壞人可稽考，同在一張保結裏面的人，因為有連帶負責的關係，彼此間的行動當然較能相互的留意。相處甚近，其見必真，警察可以從聯保人的關係中去對每一戶人家的情形加以考查。假定從這一方面所得的

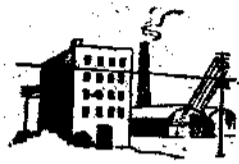
結果，能去定下一種注意所轄警區居民行動的計劃，其有助於盜匪防範工作者必多。我以為警察應當依據聯保人的報告或談話來編制幾種居戶性行考查冊，例如聯保人所說的有正當職業有固定住所而身家清白者，則列入甲種，每四月舉行調查一次，其次為暫住僑居之臨時戶，則編為乙

種，每三月加以考查一次。至於新來住戶或無業居民，以及形跡可疑之輩，則編入丙種，至少每二月調查一次，其餘素無正業以及游惰流民，應列入丁種居戶冊，每月至少須有一次之考查。所有向在被監視之人，或曾受刑事處分之輩，或涉有吃販製運烟毒與夫勾通匪類之嫌疑者，則應列成專冊隨時留意，這種工作可以使聯保制度與警察設施打成一片，此其三。

以上三端，係就警察設施與保甲制度有關部份的大要而言，現在各省正在推行保甲與計劃改進警察的時候，我們知道一種事業的成功，應當有多方面的發展，因此，我特為提出保甲制度與警察行政這個問題，來供給大家一點討論的資料。







## 保甲制度與司法

林士新

保甲制度與司法

保甲可以維持地方之治安，推行國家之庶政，斯殆盡人皆知之矣。竊謂保甲對於司法之貢獻，亦極為重大，就一般而論，保甲之消極作用，既在維持地方之秩序與安寧，而司法之目的，固亦在定分止爭及消滅犯罪，其為防衛社會，以增進人民安居樂業之幸福，二者固無異致也。故保甲與司法關係之密切，已可不言而喻。第此僅為其大較，至於推行保甲制度以後，實際上可以幫助解決我國現在司法上困難之問題者，洵不在少，茲試略舉數端言之：

一、保甲可以減少人民之訟累 我國現行司法制度，為杜息爭端，減少訟累起見，特於第一審法院附設民事調解庭。凡關於婚姻及親子關係等人事訴訟事件，及初級管轄民事事件，在原則上必須經民事調解庭調解；其調解不成立者，始得提起訴訟。即其他民事訴訟事件，當事人亦得請求調解，以免訟爭。立法意旨，未嘗不善。（即

將施行之修正民事訴訟法，雖將現行民事調解法及其施行規則各條文，酌予修改，容納於本法之中，然其精神固仍舊貫也。）然因負調解責任者之隔閡人情，不明事實，難於溝通當事人之意思；甚或有利用其調解不成，任其起訴，以圖增加訟費收入者。故所謂民事調解，例為敷衍之程序，鮮有實效。所謂杜息爭端，減少訟累之目的，終不可達。說者固多有痛論之矣。若夫保甲制度實行以後，則各區鄉鎮長，尤其是保甲戶長，平日對於所屬人民戶丁，利害已切，感情亦密；且素居表率地位，而又比較能熟悉其紛爭之癥結。故由區鄉鎮保甲長等負責調解各區鄉鎮保甲內人民之爭執，或由各區鄉鎮保甲長共同調解各區鄉鎮保甲人民間之互爭，其必易於成功，可斷言也。抑不獨民事為然，即屬於初級管轄之刑事案件，情節輕微，以不起訴為有實益者，及其他得為自訴之案件，依法皆可由檢察

官或推事勸諭和解，撤回告訴，免致偶犯小罪之被告，徒受累，荒工廢業，反有損於社會經濟。然而亦坐於上述之故，為推事檢察官者雖有心和解，但每苦其不易成功。此種困難固亦可賴區鄉鎮保甲長等為之代庖而解決之也。

二、保甲可使訴訟速結 今日我國一般人民之生計，困迫極矣，故司法之效能，最好能達到使民無訟，然斯固不可遽期也。無已，則唯有期訟案之速結耳，惟是「迅速」與「妥當」要皆為審判訴訟者所當兼顧，蓋妥當的速結，始為真速結。否則，草率以求速，必致情法不得其平，有枉有縱，敗訴者必不折服而提起上訴，是訴訟反因此而拖延矣。是故欲求訟案之速結，必先求裁判能夠妥當。欲求裁判妥當，則真實證據之發見，實有賴焉。就實際情形以言，大抵民事訴訟多以書證為判斷之基礎，刑事訴訟多藉人證以確認案情之真相。然就書證本身言，亦多有須賴人證以實之者。總之，人證每為審判案件之重要證據，固無可否認。惟是事實上，我國法院辦案，大都難得真實之證言，蓋因受傳喚為證人者，只有義務而無權利，雖民事訴訟法有證人得請給日費旅費之規定，但實際上，類皆

未行。故證人雖明知自己可以作證，但多躲避不為。又國人沿襲「各人自掃門前雪」之傳統觀念，牢不可破，故多以事不干己，拒絕作證。或因到庭作證之結果，恐見怨於對造，故寧可不問其事。其有勉強受法院傳喚，到庭作證者矣，又或含糊其詞，不肯吐實。或因已受某造當事人之食宿川資等費，以致所為證言，常偏於該供給者之一邊，而不利於他造。又或因該證人與競爭標的在過去或將來有利害關係，或當事人之一造與該證人素有惡感或交誼，以致其所為證言亦多與事實不符，職是之故，法院遂往往以證人不到，無由進行審判，訴訟因之拖延。或所得證言不實，據以判決而陷於不當。於是上訴或提起再審，在所不免，以致案件不得速結。此誠司法上之一大憾事也。今若實行保甲制度，由保甲編制之完成，進而為保甲教育之普及，則聯保連坐之關係已密，鄉鎮保甲戶長皆屬正人。村樸編氓，彼此互負監察之責任，由是受傳即到之證人，公平不偏之證言，必可於保甲制度下之人民中得之矣，其有助於審判案件之妥當而速結，豈淺鮮哉！

三、保甲可免除刑事被告之無辜受押 刑事被告未

必真有罪也，不過有犯罪嫌疑而已，願往往因為刑事被告之故，經法院訊問後，認為有具保或責付之之必要時，必須在外覓得保人，然後始能獲得暫時之自由。否則，法院常以其無保而羈押之，斯時不但其個人身體受監禁之苦，且因此而荒工廢業，直接使其家庭生計陷於恐慌，間接使社會經濟亦蒙損失。使其人受審判以後而果有罪也，則其所受之羈押，似尚有應得；若竟宣告無罪，則前此因受羈押所生之個人，家庭，及社會之損失，毫無取償，是豈司法之本旨哉，抑亦刑事政策之失也。然而刑事被告之難於覓保，一事實也；法院依法令其具保或責付之，亦未可厚非。故最好能使被告易於覓得正當之保人，庶幾為兩全之道。然而如何能使被告易於覓得正當之保人，此事實上正感困難者也。今若實行保甲制度，則此困難不難迎刃而解矣。蓋其人果為善類也，則自有其隸屬之戶甲保等內之丁長可以相保或為受責付之人。即在離所隸屬之保甲較遠，不便覓保，亦可藉聯保之作用，依賴他保之丁長。總之，

保甲制度實行愈久，則此困難愈可解決。

四、保甲可使盜匪案件易於破獲 此為彰明較著之事實，無待贅述。蓋保甲制度既有縱的編制，復有橫的聯鎖，盜匪之藏匿，奸宄之潛滋，一經搜查，極易發覺。甲甲長皆負有協助軍警，搜捕匪犯之義務，而各戶之間復互相監視，凜然懷刑，決不敢輕於窩縱也。

上述諸端，不過例示保甲制度對於我國司法之可能的貢獻而已。他如實行保甲以後，戶口之編查已周，則刑事責任年齡之有所依據也；妨害風化或家庭罪須以一定年齡為犯罪構成要件者之便於調查也；犯人之品行智識及與被害人平日之關係等，易於明瞭，以便酌量科刑也；以及保安處分之便於實行也；其可以增進司法之效能者蓋不一而足。要在能推行盡利，則讀法宣令，普及人民法律之知識，以奠定法治之基礎，亦大可藉保甲制度以完成之，是又豈獨足以增進司法之效能而已哉！

x x x x



## 保甲制度之運用問題

劉景純

政

刊

月

號

吾國近年外受經濟侵略，內有匪共蹂躪，農村經濟，已陷於破產，社會秩序，亦漸趨崩潰，東北四省，坐而淪喪，國幾不國，危險孰甚！外人詬我爲無組織之國家，意識含辱，然頗足促吾人猛省。總理亦謂中國四萬萬同胞如一整散沙。是無組織也。無組織即無力量，以無組織之國家，何以言自衛！何以言禦侮！何以立足於今日之世界！以是 蔣委員長倡行保甲之說，以挽此危局。首於贛鄂等省，實行編組保甲，期依次推行於全國。今各省已相繼舉辦，其規程雖稍有不同，而目的則一也。

考我國地方自衛組織，起源甚古，周禮大司徒有云：「令五家爲比，使之相保。五比爲閭，使之相受。四閭爲族，使之相葬。五族爲黨，使之相救。五黨爲州，使之相購。五州爲鄉，使之相賓。」所謂使之相保，使之相救者，即使之互助自衛也。至宋王安石創保甲法，保甲制度，

於此確立。其法：按家抽丁，以十家爲保，置保長，五十家爲大保，置大保長。保丁許自蓄弓箭，共習武藝，以資保衛，此保之名所由始，按家抽丁之後，剩餘之口，再斟酌環境，以若干戶編組成甲，以便管理，此甲之名所由來。故保者，保衛隊之組織，所以除盜匪於既萌，甲者，戶籍行政之編制，所以防奸宄於潛滋也。宋之後，元明亦有類似之組織。至清並恢復保甲之名，而內容則有異。其法：戶給門牌，書其家長之姓名與丁男之數目而歲更之。十家爲牌，牌有牌頭，十牌爲甲，甲有甲長，十甲爲保，保有保正，皆以誠實識字有身家者充之，凡犯法作惡者，悉令查報。其目的盡在防漢人之反抗也。

各代環境不同，編組保甲之政策亦異，宋承積弱之後，故編甲之外，按戶抽丁，使習武藝，而重在衛。滿人強悍，挾優越之武力，冀以一家統治中國，故僅使查報奸宄

，以防反抗，而不假以自衛之權。今也情勢大變，國內之政治經濟等，無一不受國際之影響；而列強均集中力量，一切皆以總動員為目標，以備將來之大戰。故今日之保甲非僅為消極的維持社會治安而已，其主要目的，則在加強國民之組織，確立自治建設軍事財政等事業之基礎，以謀於大戰之際，得有自救之能力，而掙脫不平等條約之羈絆，以成為獨立自主之國家也。保甲之用意既深，故編組之方法亦宜密。今試以江蘇省保甲制度略言之：

蘇省保甲之編組，乃根據於江蘇省清查戶口編組保甲規程之規定。其法：就普通戶而論，利用中國固有之家族觀念，先使每戶推定一戶長，以負管理一戶之責任，十戶為甲，推一甲長，十甲為保，推一保長，（城市二十五甲為保）各保長互推一人兼鄉鎮長，鄉鎮長以上，有區長縣長，逐層管束，遞級監督。戶口清查後，甲內各戶至少五家共具聯保連坐切結，互相擔保監督不為匪通匪縱匪，一家犯法，餘戶連坐，一戶有罪，甲長負責。保長召集甲長開保甲會議，協訂保甲規約，以為一保之信條。男子自二十歲至四十歲者為壯丁，輪流抽調訓練，與以自衛能力，

槍枝照章登記，許其合法使用。保甲長並須隨時稽查奸宄檢舉非法。平時因聯保連坐切結之作用，可防患於未然，有事則遣調壯丁，以除亂於既萌，地方治安，得以確保。其他自治行政，軍事等事業，亦可因保甲組織之運用而收改進之效。

以上所述，僅保甲制度之形式上之組織與理論上之功用而已，欲收實效，仍賴善為運用也。如運用不當，則滋弊亦多，黃六鴻氏謂：「保甲之安擾，視乎其法，保甲之興廢，視乎其人。法之不善，有擾而無安，人之不得，名存而實亡。」愚以為人之條件，尤勝於法，法或不當，而已得其人矣，則可因人之運用，以抑其弊而顯其利。如人有不得，則雖良法，亦徒具文而已，或已得實心任事之人矣，而不擅運用之術，亦足滋擾也。故運用保甲之「人」，與運用保甲之「術」，實為保甲制度之中心問題。

#### 茲論運用保甲之「人」的問題

所謂運用保甲之「人」者，當以縣長處首要地位，其次區長，鄉鎮長，保長，甲長，於保甲制度中各具特殊之作用，故各應具備其特殊之條件，茲分別言之：

## 1. 縣長應具備之條件：

縣長爲一縣之主腦，責任極重，最須精明強幹而有事業心。大抵縣長可分三類：一爲能力優越而有事業心者；二爲能力不足，而實心治事者；三爲滅絕天良，存心做官者。前二者成績之大小僅爲能力問題。其存心做官者以推拖爲能事，視保甲爲功令，一味因循，毫無計劃，在上敷衍，僥屬從之，結果，庫幣耗矣，時光擲矣，而成績未見，一人當道，凡百廢弛，影響所及，難以數計。故欲謀保甲之運用，首須慎選縣長。其任用標準，除一般條件外，最須精明強幹而有事業心。

## 2. 區長應具備之條件：

區長爲區自治之首領，須素孚聲望而有領導能力。區長與縣長所處之地位不同，縣長權大而威重，可行使權力以臨下；區長職小而威微，其所以指揮鄉鎮長者，半恃感情作用。蓋鄉鎮長皆無給職——有辦公費者數亦甚微——奉法之觀念極薄，勢難盡以紀律相約束，以命令相脅迫；必須激之以情義，勸之以勸慰，遇之以優禮，以諧其意。此雖與法治之精神不合而事實有不得不然者，

故區長之人選，除一般條件外，須素孚聲望而有領導能力，以冀補法令效力之不足，而期獲紀律以外之效果也——顧各縣各區編組保甲成績之不同，十九由於區長領導能力有等差。

## 3. 鄉鎮長應具備之條件：

鄉鎮長爲保甲組織之中堅，最須有熱心服務，不辭勞怨之精神。鄉鎮長爲無給職，職務繁雜，動易招怨，其對於保長之指揮，尤多恃情感作用，不敢稍談權力，處境之難，又甚於區長。顧一般政令所以成爲具文者，大多由於鄉鎮長之未能執行。不執行之原因，半爲恐勞，半爲避怨。故鄉鎮長之人選，除一般條件外，必須富有熱心服務不辭勞怨之精神，否則保甲制度，必成爲形式上之組織也。

## 4. 保甲長應具備之條件：

保甲長爲保甲組織之主幹，須明瞭保甲之意義，甲長之責任，保甲之一般運用方法，並須於保甲有深刻之信仰，而勤於職務，不辭勞怨。

上述保甲各級組織，縣長與區長，可因選擇以致良才

，鄉鎮長以下，須用訓練，以收其效。縣長之薦委，權在省廳，或無問題，區長之擢任，權屬縣府，（區長民選前，由縣長提出三人呈廳圈定）問題極多。蓋縣中情形複雜，縣長舉措受制，凡有任委，或有紳董之推薦，或顧及派別之鬥爭，真正人才，反難獲售。此一難題，又賴乎政治長才精明強幹之縣長為之破除也。故省廳於縣長之人選尤宜審慎。鄉鎮長保甲長之產生，皆係依法推選，於條件未必盡符，故須另加訓練，——於此須附帶述明者，即鄉鎮長由保長互推兼任，實有不當。蓋由事實證明保長非盡為本保之最有能力者，故推選結果，鄉鎮長恆非本鄉鎮之最合標準者。應於未能由全鄉鎮公民推選前，而使各戶長推選三人由區長圈定其一充任。以昭慎重。——訓練時應注重實際，力避空泛。訓練之標準如左：

### 1. 甲長訓練之標準

一、軍事訓練 注重養成服從命令之習慣。

二、保甲常識 使明瞭保甲之意義；保長之責任；運用

聯保連坐切結之方法；開保甲會議訂定保甲規約之方法；查報戶口異動之方法；稽查奸宄之方法。

三、精神訓練 啓發民族意識；激發國家觀念，講述新生活要義。

### 2. 保長訓練之標準

一、軍事訓練 注重養成其服從命令之習慣，遵守紀律之精神及督率壯丁搜捕盜匪之方法。

二、保甲常識 講解保甲之意義；保甲之責任；運用保甲規約及聯保連坐切結之方法；查報戶口異動之方法；稽查奸宄之方法。

三、精神訓練 啓發民族意識，激發國家觀念，講述新生活要義。

### 3. 鄉鎮長訓練之標準

一、軍事訓練 指揮壯丁隊擊捕盜匪之方法；並注重養成服從命令遵守紀律之習慣。

二、保甲常識 保甲之義；鄉鎮長之責任；查報戶口異動之方法；稽查奸宄之方法；清查戶口編組保甲規程。

三、自治法規

四、精神訓練 啓發民族意識；激發國家觀念；講述新

## 生活要義。

運用保甲之「人」的條件既備，再進而論運用保甲之「術」的問題。

保甲之主要目的，在乎維持社會治安，故運用之始，宜專重於盜匪之防除，及戶口異動之查報，迨人民於保甲之信念已堅，保甲之組織已固，運用成爲習慣，舉措習於自然，而後再謀其他事業之推進，循序逐步進行，不可操切過激。蓋吾國社會組織久呈散漫，人民於公務之態度，向事敷衍，今保甲編組甫定，如運用之推進其他事業，則恐事業未成，而保甲組織本身已受其影響，猶如以未教之卒，遽爾驅之臨大敵，則恐強敵未服，而本軍先爲之解體也。

保甲之運用，當以縣長處首要地位，省廳之計劃與法令之要求能否見諸實施，要視縣長之能力以爲斷。換言之，即視其運用之方術如何耳。方術爲何，難示其具體標準，亦惟因時以制宜，因地制宜，因人以制宜而已。茲可得而言者，爲保甲運用之初，須注意左列各點：

1. 賞罰嚴明 無賞不足以勵有功，無罰不足以儆失職。中

國地方行政之所以久不入軌道而成爲麻木狀態者，大多由於賞罰不行，或行之矣而有不當。就區長而論，其委任時無不因相當之人事關係，及失職後欲與懲斥，不能不懷顧忌之心。優容之情生，而紀律弛矣。罰有不得，難以論賞，故長一縣行政者，如無嚴行賞罰之魄力，非但保甲不得運用，其他一切政令亦難推行也。

2. 優禮鄉鎮長 鄉鎮長職務繁雜，處境困難，前已言之。兩應遇之優禮，以養成其自尊心而增高其社會地位。社會地位既高，則易爲人所聽從，自尊心既具，則自信爲鄉民之領袖，雖有犧牲，亦義不容辭。保甲可賴以運用。

3. 保障保甲長 保甲長負有隨時稽查奸宄搜捕盜匪之責任，爲匪所深恨，凡有破獲，即與結不解之仇，時有被報復之虞。——於審問盜匪時，匪恆供某保長或保長與之同謀，或共同犯罪，以爲報復，司法手續繁密，保甲長常負詞訟之累——故對之須特加保障，以安其心。否則彼將爲身家安全計而與匪以寬縱，保甲之作用盡失矣。

4. 運用宜靈敏 保甲之運用，貴乎靈敏，凡有問題，宜即



刺處理，遇有疑難，宜隨時解決，滌盡舊日官廳因循遲滯之惡習，以增強人民對於政府之信賴心。

運用保甲之「術」條件既備，人民對於保甲之措施已安，舉凡一切事業，無不可因保甲之組織，而為順利之推進。茲試分節言之：

1. 可利用保甲之組織推行新生活 自蔣委員長倡行新生活運動以來，各省相繼響應。今為期已逾一載，而功效未見大著者何耶？人民無組織，推行不得力也。今保甲編組成功，亟可藉以推行新生活。夫新生活之推行，固不必藉法律之力量，然僅採自由勸導之方式，而不定相當約束，其收效終微也。依編組保甲程序，保甲編定後，保長應即召集保甲會議，協訂保甲規約俾保內居民共同遵守。保甲會議且須時常召集。新生活綱領，甚可定為規約之內容，為期劃一及有效實行起見，宜由民政廳將綱領分為若干組，責成縣長依次分項推行。縣長應先將最易實行者，按級印發各保長，使提出保甲會議，定入保甲規約，並可訂定相當之違約罰款，由保甲長監督實行，俟行之有素，習為自然，再由縣政府通令增訂若干

條，以能完全實行為度。設運用得宜，不期年，社會可一改其舊觀。

2. 可利用保甲之組織實行民族教育 茲所謂民族教育者，民族精神之訓練也。教育可分為知識上之教育與精神上之訓練。知識上之教育，有學校機關，專司其事，民族精神上之訓練可利用保甲之組織，以謀實施。精神訓練之目的有三：啓發民族意識；激發國家觀念；增強國民之組織力。關於組織能力之訓練，可於保甲之組織程序及一般運用中收其效。而民族意識及國家觀念之啓發，須用特殊之方法：可由民政廳纂輯足以激發民族意識及愛國思想之故事，詩歌，民族英雄事蹟，國恥小史等——文字須淺明有趣——依照計劃，按期印發各縣，縣長翻印按級轉發各保，責令保甲長於農暇召集保甲內居民講述，縣政府並隨時派員考問，不能答者，責各保甲長，行之簡易，收效宏大，民族精神之建樹，可肇基於此。

3. 可利用保甲之組織實行建設 建設之主要條件有二：一為物，一為人。而以人之條件為難具備。以築路浚河而論，每於籌有專款之後，常苦人工之無出。以自由契約

而爲履傭困難，以強制命令而行徵調尤不易。原以各縣人口無正確之統計，壯丁無詳實之調查，徵調既無根據，分工亦難公允也。今編組保甲後，於戶口調查表之外，並造有壯丁清冊，凡男子自二十歲至四十歲者，悉將其姓名，住址，職業，兄弟人數登記詳實，以保爲單位，編造成冊。遇有徵調，即可根據各縣壯丁總數比例支配，各縣亦可公允支配於各區以至於各保。保甲應根據戶口調查表及壯丁清冊之記載，斟酌抽調。無勞逸不公之弊。人之條件既備，則建設不難收功矣。

4. 可利用保甲之組織實行徵兵 保甲之作用，非僅維持社會治安已也，且可因之確立徵兵之基礎。按編組保甲後，凡年二十歲至四十歲之壯丁，應逐漸抽調訓練，是寓徵兵制度於保甲矣。然壯丁之訓練由縣舉行，徵兵之實施乃國家法度，且前者之用意在乎自衛，後者之目的，重在禦侮，二者性質不同，故應分別舉辦，惟保甲編組成功，是徵兵之基礎已立，欲爲調遣，只須中央一紙命令而事濟矣。例如凡二十五歲之男子，除學生或服務公共機關及有殘疾者外須一律入伍。按級令行於各保，保

甲應即根據戶口調查表及壯丁清冊分別通知，集合後，按級移送於縣政府，縣政府根據壯丁清冊驗收移送省政府或徵兵機關，手續甚爲簡易。

5. 可利用保甲之組織整理田賦 田賦積弊之深，已爲國人所共鑒，其牽掣大者，約有三端：一爲負擔不均；即有田無賦或有賦無田，田多賦少或賦少田多。二爲徵收困難：田賦之徵收向皆假手於冊書，今欲收回由政府徵收，其滯礙之多，不可言喻，癥結所在，即徵冊上姓名與現實田主姓名不符，所以然者，或因歷年之繼承析產。或因田主之虛偽呈報。其實惟久負徵收責任之冊書得悉。以此彼輩即挾爲維持生計牢不可破之法寶，政府催徵無術，疊年積欠極多。三爲中飽之弊。徵收既須假手於冊書，冊書對於糧戶可任意勒索，且糧戶已否完賦，政府亦無由稽考，而中飽之弊以生。有以上三弊，政府之收入無多，人民已困累不堪，欲行整頓，最簡易方法，爲實行土地查報。今蘇省各縣已多舉辦土地查報矣，而前述積弊仍未盡除者何耶？因以往戶口從未作澈底之清查，人民亦無嚴密之組織，仍難防其作虛偽之陳報也

。今保甲編組成功，甚可用為舉辦土地查報之工具。其法：先由縣政府印製領坵冊，一如現行格式，惟加添「某區某鎮第○保第○甲第○戶」一欄，以便考察。按級轉發各甲長，由甲長挨戶查填，姓名不實者，保甲長連帶負責，漏報者土地沒收。填妥後由保長核實騰清一份。按級呈送於縣政府，原草冊存甲長辦公處。土地有推收時，於保長辦公處登記後，由保長按期呈報縣政府登記。戶口異動而牽及於土地所有權之變更或姓名有更易



時，將戶領坵冊與戶口調查表對照更正。坵領戶冊亦可以同樣方法編造。所有冊書催徵吏等一律裁去，由保長代行催徵，而酌給以手續費，區長鄉長負監督責任。一切弊竇可除，且行政效率亦必因之大增也。

上述各節，僅就其要者言之，他種自治行政事項，固無不可因保甲之組織以為推進。總之，保甲制度，實為中國今日救亡圖存之要政，如何善為運用以達其目的，端賴國人之努力而已。

(完)



## 保學問題的商討

价子

### 一、保學的意義及其發端

年來國家多故，社會紛

擾，蔣委員長總管師干，爲攘外必先安內，安內必先絕匪共之根株起見，乃復倡行保甲於豫鄂皖等省，以是久爲國人所棄之保甲制度，復風起雲湧盛行一時，繼起仿行者踵相接。良以保甲制度關係地方之警衛，爲地方自治之基礎，運用於自衛方面便可保民於安居，運用於建設方面便可謀民之福利，運用於教育方面便可教民於從善，誠目前之要政也。江西省自舉辦保甲以來，成績卓著；不獨剿匪軍事賴以成功，即一切地方建設，亦均以此爲樞紐，該省教育廳第二屆寒假教師修養會地方教育組，前以省內久經亦匪盤據，民困已達極點，爲謀復興農村，發展地方建設事業計，曾思運用保甲制度，擬訂普設保學暫行辦法，徵派學齡兒童及失學成人強迫入學受教，俾就其固有職業改進其生產方法，經呈准教育廳公佈施行，現該省正在從事

促進中，是即保學之發端。蓋保學之命名，係寓意於利用保甲組織，以管教養衛合一之方式，於每保設立民衆學校一所，以本保之整個社會爲施教範圍，全保民衆爲施教對象，故曰保學。此種保學，名詞頗覺新穎，而其內容究應如何？想亦爲世人所注意，茲不揣謏陋，略抒管見，以就正於賢達。

### 二、保學與保甲的關係

保學是民衆教育之一種，

而保甲是民衆的基本組織，過去民衆教育不易普及，是因爲民衆無嚴密的組織，有了保甲之後，便可利用保甲組織，徵派保內學齡兒童及失學成人強迫入學受教，俾就其固有職業改進其生產方法，以謀復興農村，發展地方建設事業，其普及易而收效宏，故保學必須建築在保甲制度之上，才能成立。

「保甲的成功，不僅在保甲的組織的完備，而最關重

要者，却在保甲教育的完成，其所謂保甲教育，其目的在使每保每甲的人民，均能切實了解保甲的意義，每個鄉鎮長每個保甲長，區長縣長自然不用說，均能知道保甲的運用，保甲教育的成功，才算是保甲的正真成功，保甲鄉鎮編組的完成屬於形式，而未能注意到保甲的內容，換句話說，保甲的教育如未成功，則保甲之組織與昔日之間鄰組織何異？不過換了一個名詞而已。——這是江蘇省民政廳廳長余井塘氏對江南及江都各縣縣長第二次保甲談話會演詞之一段，可見保甲之成功，繫乎保甲教育者頗巨。保學就是保甲教育之一種，是藉以訓練民衆了解保甲意義，增加保甲功效的教育，故保甲得保學之助更可發揮其功能。二者之關係，至爲密切。

三、保學的組織 保學爲新興事業，其成敗得失如何？目前尙難預料，但爲集思廣益以策萬全起見，似應於每縣設一保學設計委員會，以爲全縣保學事業之指導機關，應設一學務委員會，以負一區之保學行政責任，區之下爲各保學，設校長以督教之，學生之組織則不妨模仿保甲編制，以養成其良好習慣，增進其對於保甲之認識。茲分

述於次：

(甲)全縣保學設計委員會的組織 全縣保學設計委員會設於縣城，委員人數自七人至九人，以縣長爲主席委員，縣政府第一科科長及教育局局長（未設局者則爲科長）縣督學爲當然委員，餘就縣內熱心教育有聲譽者由縣政府聘任之，爲無給職。此項設計委員會備負政策之決定及業事之指導責任，其行政權仍屬於縣政府及區公所，但設計委員會之意見，可建議於縣政府採擇施行。

(乙)保學本身的組織 保學以每保設立一所爲原則，如遇特殊情形，呈經全縣保學設計委員會核准者，始得聯合二保以上共同設立，但共同設立者以本鄉鎮之各保爲限，保學至少須設兒童及成人各一班，遇必要時並得增設婦女班，保學設校長一人，綜理校務兼任教師並得當選爲保長，除教讀外負有指導保內民衆組織合作，提倡副業，改進生產，並參加各項社會運動之責任，保學班次過多者，再增二班添設教員一人，均由縣政府委任，校長之上，設保學學務委

員會，委員人數自三人至五人，以保長為主席委員，保學校長為當然委員，餘就本保內熱心教育具有聲譽者遴選，均由縣政府聘任之，為無給職，此項學務委員會負責籌劃經費校舍校具調查學齡兒童及失學成人失學婦女徵派入學等責，受全縣保學設計委員會之指導。

#### (丙)保學學生的組織

保學學生應模仿保甲編

制，以每一學生為一戶，每十學生為一甲，每一班為一保，每一保學成立一鄉，由戶長選舉甲長，甲長選舉保長，保長互推一鄉長，每甲學生具一聯保切結，互相監視，不得無故輟學，行動越軌，每保學生訂立保甲規約，互相砥礪，勉為好人，同時保學學生應一律加入各項社會組織，從事勞作，其分配標準如下：

(一)兒童學生應一律加入青年服務團，(二)成人補習班學生應一律加入勞工服務團，其年齡在二十歲以上至四十歲之壯丁，則應一律加入壯丁隊。(三)婦女班學生應一律加入婦女協會。

#### 四、保學的經費

經費為事業之母，保學是實際事

業，不尚空談，自非有的款，莫由推進，保學經費以能維持校長教員生活及簡單教具為最低限度，約每年需用二百元至三百元，此項經費分則甚微，合則甚鉅，由縣政府統籌統支，必為事實所不許，故以各保自籌為原則，由保甲會議解決之，必要時並可規定於保甲規約內，以資全保人士遵守，保學經費遇有特殊情形，始得由縣教育費項下予以補助，其經費來源約有下列幾種。(甲)各保原有學款、公款、會產、祠產、廟產撥充。此等款產最易為私人把持，如棄置勿用，殊屬可惜，以之撥充保學經費，事半功倍，最為得宜，蓋其受益者，仍為地方。(乙)由保甲罰金撥充，凡保內之違反保甲規程規約者，照章均以罰金為處罰原則，此項罰金，積腋成裘，以之撥充保學經費，辦理地方事業，可謂用得其所。(丙)由保內富戶捐助，保內富戶熱心教育者可酌量捐助，以充保學基金，惟不宜用充經常費。(丁)由保內居民分等負擔，比例攤派，保學經費如原有學款公款祠產廟產，保甲罰金，富戶捐款，仍不敷應用，則可召集保甲會議，由甲內居民分等負擔，比例攤派。(戊)由縣教育款補助，保學經費應以自籌為

原則，如遇特殊情形，始可請求縣教育教補助。

五、保學的課程及其訓練 保學施教的對象，既有兒童成年婦女三種之不同，則其施教的課程，亦應略示區別，兒童班應以公民常識，國語，勞作，體操，算術，勞作須知，新生活運動須知為主，成人班應以公民常識，應用文字，職業指導，算術，合作須知，保甲須知，新生活運動須知為主，婦女班應以公民常識，應用文字，算術，縫紉，看護須知，保甲須知，新生活運動須知為主。訓練兒童班應採複式編制，以日間上課為原則，定四年畢業，訓練成年及婦女班應採分團編制，以晚間上課為原則，定一年畢業。

六、保學推進的程序 保學為深入下層組織的一種



民衆教育，若同時普及，必有事實上的困難，故應以分期分區推進為原則，先就若干縣試辦，再縣設一實驗區，俟實驗區收有成效後，再普及於全縣，更由若干之試辦縣，進而普及於全省，如此在下之推行者，可獲得許多經驗，不致敷衍塞責，在上之監督者，可集中力量，俾便指導。其成立保學也，亦可分期進行，第一期成立全縣保學設計委員會及各區分會，第二期物色保學校長，成立保學學務委員會，籌畫經費及校舍，調查保內學齡兒童及失學成人，第三期徵派學生上課，然後再由全縣保學設計委員會派員分赴各保學視察指導，促其改進，如此，保學始有成功之希望。

## 聯保切結與指摸

顧遂明

俗語云：「看人挑担不吃力，自上肩來嘴要歪！」這

來說：不外以下數點：

句說話實在是很確實的；牠的意思即是說：「你不要輕易批評人家做的事這樣長，那樣短，自己做起來，才知道爲事的難，是要費心力的！」現在我不言別的，即就江蘇省

第一點 捺印指摸即在表示捺過了手印以後，對於某件事情，負完全責任；恰與現在民間習俗於各種文契上，簽一花押，表示負責的意義相當。

江南各縣，編組保甲，要請各戶長，捺印指摸來說，這很小小的一件事情，要切實做到，也着實不容易呢！

第二點 因爲連保切結是很重要的；牠的作用即是在互相保證，倘使，發現同結的人做了壞事，同結的戶長便要告發；否則在法律上，便有連帶受累的危险，連保切結的關係既如是之重要；所以訂立時，不得不由同結的各戶長，親自捺印，以昭慎重。

此次江蘇省江南各縣編組保甲，在進行保甲工作中，有所謂連保切結一項，於訂定時，依照該省所頒規程，是要請各戶長親自蓋章或捺印指摸的；在江蘇省清查戶口，編組保甲規程，第二十六條之規定：有云：

第三點 在文書上表示對所作的事負責，本來可以蓋印私章。但現在我國人口中佔大多數的農民，不能個個身備圖章，所以不得不要用手印替代蓋用圖章了。

『……前項切結由甲長，面交各戶長，依式簽名，不准親書姓名者請人代書，但須在名下捺印，并由甲長簽押……捺印用蓋章或手印行之』

江蘇省規定連保切結訂定時，用捺手印的用意，分開

第四點 用指摸印，是來更正民間一般習俗簽定



花押的。現在一般民間習俗，出進文契，均是用簽花押的；所謂花押，即是劃一個「十字」，一個農民在一個文契上劃了個十字，有時竟比生命還看得重，對於這事負責到底，但是劃的一個「十字」是否可靠殊為問題。今天簽的一個十字，與昨天簽的，即有不同；就是同是一天一個時辰所簽的，前一個十字，與後一個十字，亦有不同，難免狡狴者流，有不承認簽訂花押情事。可是捺的手印，便不同，即少時印的一個指模，與老時印的相比較，還是一樣。因此可用為表示自己對於某事負責完全責任的證明的符號。

第五點 連保切結要捺印指模可以說是用來脅促辦理保甲人員負責宣傳保甲的。上面已經講過，指模印，是來替代簽花押的。現在鄉間一般農民的習俗，要他簽一花押，是確不容易之事，非得要問明請他簽花押的那件事，然後允肯。同樣理由，現在編查人員，要取具連保切結，請各戶長捺印指模，他非得要問明事件的真相和所以要他對於這事捺印指模的緣故，然後允肯。那個時候編查人員，便要講到保甲的意義

，連保切結的作用，以及其他關於保甲有關之諸種事項，所以連保切結取具時，規定須由各戶長，親自捺印，實足督促編查人員，去作保甲之切實宣傳呢！

江蘇省規定取具連保切結，要由各戶長，親自捺手印的用意，不外上列的幾點。倘使我們認定連保切結的訂定，是有利益於老百姓的；因連保切結的訂定，社會的安甯，賴以保全；社會的秩序，賴以維持；那末無疑的，對於連保切結上應具指模印，便不應加以反對，但是在事實上。一般戶長對於連保切結的訂定雖知道是應當的，但自己沒有闢章，而對捺手印一事却加以反對的甚多。蓋捺印指模，在江南各縣一般民間習俗有二種心理：

(1) 一個人在窮極無聊賣大娘子的時候於賣文契上，才用指印。

(2) 人民在公堂上，法官取錄口供，才叫人民捺印指模。

除了這二種事實外，江南各縣習俗是難得用指印的；這二種捺印指模的事實，都給民衆以不良印象。在一般民

衆腦筋中，以爲我今天捺印指摸，即是表示我今天賣掉大娘子，或是家中發生不祥的謠事；所以捺印指摸，民衆認爲是一種倒霉的事。這種見解，雖不值有識者之一笑，但却很有潛勢力的。訂定連保切結，要請沒有圖章的各戶長，捺一指印，是很困難的一件事。有一天，我和某縣編查人員下鄉在一甲長家裏，召集各戶長取具聯保切結，經我講過了保甲之意義，聯保切結之作用，以及其他於保甲有關之事項，等到我與請各戶長捺印指摸，其中一位戶長，便說道：

「先生！要我們捺印指摸，是不可能的事；我們鄉間習俗，你先生住在城裏，是不知道的；我們以爲捺印指摸，是一件最倒霉的事，不是家裏賣掉大娘子，便是發生謠事，才用指印，請先生千萬不叫我們那個了」。

他們不肯捺印指摸態度之堅決，可見一般，所以要取具連保切結，請各戶長親自捺指印，是很麻煩的一件事。不過做這事雖很麻煩，並不是沒有方法想，沒有一件事可以說是容易的，只要你解決這事的方法，想得妥當，還要

有誠意去做，那末無論何事，也沒有不成功的。要請沒有圖章的各戶長，親自在連保切結上捺印指摸的一件事，也是如此。現在試述解決這事的方法於後：

a 治本的方法 現在一般農民，反對訂定連保切結，用捺指摸的理由；不外是捺了指摸，即等於受賣掉大娘子及謠事的一樣羞辱，實則這完全是一種迷信觀念。在有一些知識的人，決不會作如是想的。所以要打破此種迷信觀念，治本的辦法，非要從普及教育，提高國民知識程度着手不可；一般國民知識程度提高大家都能識字，就可用圖章以代指印。即令要捺指摸，因爲迷信而抗拒的事情也決不會再發生了。

b 治標的辦法 要民衆破除迷信觀念，不以爲捺印指摸，是一種不祥的事情，而只表示對我捺手印的那件事情負責的意義；那末當然採取治本辦法，提高一般國民的知識程度來着手爲最好。不過，現在江蘇省編組保甲訂有期限的，治本辦法，有急不及待之勢，不得不採治標的方法。茲試述斯法於後：

A 宣傳的方法 這方法通常用的很多，現在民衆

既然知識程度很低，以爲捺印指摸，便是等於有賣掉大娘子，及家裏發生訟事，同樣的恥辱，那末我們可以利用宣傳的方法，或是由黨政機關合組一宣傳隊，或是由社教機關出來負責宣傳的責任，來破除一般國民迷信觀念，務使一般國民感覺我們對某種事件捺手印，即對某種事件負完全責任再沒有旁的迷信意義的存在。

B 以身作則的方法 所謂捺了手摸，便是等於家裏賣掉大娘子及發生訟事一般，究屬是些無意義之談，辦理編查保甲的人，如碰到了老百姓有不願捺印的儘可先以身作則，捺一個給他們看看，這方法的確是很收效驗的。因爲一般老百姓的知識，是很幼稚的，當他看見你捺了個指摸，他認定辦理編查的人員，身份似乎高一些，尙且捺印指摸，他們自然願於樂從了。

C 婉勸的方法 一個人情面總是要的，辦理編查保甲的人員，用誠懇的態度，和平的口氣，來請各戶長捺印指摸，各戶長因受了編查人員的婉勸，而即捺印，也是極可能的事。

D 拘罰的方法 現在鄉間每多一般土劣，平時專以反對政令欺壓百姓爲事，編查保甲，要請一般民衆捺印指摸，土劣便藉以煽動民衆反對政令，編查人員，如遇有土劣從中阻礙情事，儘可加以拘罰，懲一以警百。不過，這個方法的運用，務須衡情度勢，鄭重出之。否則不但無益，反而引起意外的糾紛。

總之，取具聯保切結要請各戶長親自捺印指摸，是很麻煩的一件事，要能收到效果全靠主辦保甲的人有推進這事的誠意。先討論出解決的方法，然後一心一意去應付。沒有不可以成功的。

二月二十七日於川沙縣政府



## 編查乞丐游民方案擬議

梁宗一

### 第一 引言

各省舉辦保甲，在限期進度表中，大都明白規定分作三個步驟，第一是準備時期，第二是編戶時期，第三是查口時期。在第一和第二時期的工作，都比較的簡單，而第三時期的工作，就異常的繁重了。第三時期的主要工作是查口，關於查口的辦法，在保甲法令中，既詳明的規定，自無討論之必要，但對於遊民乞丐的編查辦法，在保甲法令中闕然未詳，這個問題，從表面看去，不過是枝枝節節的，無關大體，但從實質看去，我們是不能忽略的。保甲最大的消極作用，是「為安定社會」，我們欲安定社會，而對於歹徒混跡的遊民乞丐，不為縝密的編查，嚴厲的監督，豈不是「緣木求魚嗎」？所以這個問題雖然渺乎其小，本人也特為之提出討論，以為舉辦保甲者之參考。

### 第二 乞丐遊民的編查辦法

乞丐遊民猶之乎社會上的寄生蟲，乃社會的不良現象，應當加以取締，根本肅清，由地方政府或慈善機關創立遊民勸業所乞丐收容所等，設法收容，這個直截了當的辦法，使乞丐遊民無復存在，那麼對於乞丐遊民的編查問題，自然無從發生了。但是現在中國的社會經過了連年的天災人禍，瘡痍滿目，農村破產，人民流離，何止千萬，即使地方政府或慈善機關，對遊民創立勸業所收容所，勉力籌辦一二，也不能盡量收容，何況目下地方政府的財力，都是捉襟見肘，竭蹶萬狀呢！於事實方面，令地方機關於最短時間，消滅乞丐遊民頗非易易，而一面鑒於乞丐遊民，又為匪類混跡之處，對這種人的編查，實屬有縝密計劃，妥擬辦法的必要。

我們凡欲解決一問題，首先要明白那個問題的對象，或加以分析，或加以解剖，依事物對象的本質，妥擬辦法，針鋒相對，計切中肯，然後總可免「隔靴搔癢」之譏，譬如醫生治病，當先診斷病症之對象——病源之所在，病人之體質——然後對症下藥，方能藥到回春。我們擬制乞丐遊民的編查辦法，也不能逃出這個道理。所以我未提出編查乞丐遊民辦法之前，先行分析本問題之對象的乞丐遊民。

乞丐遊民從廣義解釋，就是無恆業而寄生於社會的。以行乞敲詐攔騙而維持生活的，都是乞丐遊民，如流氓地痞，技乞，叫化子，殘廢老弱行乞者均屬之，範圍既廣，流品又極複雜。但是我們可以找出三個歸納的標準，一是有家的。二是有組織的，三是無家無組織的，茲將這三種乞丐遊民分述如下：

一、有家的 有家的乞丐遊民，多屬散居鄉村，因老弱殘廢，無近親可靠而求濟于鄰里以度日者。

此種乞丐遊民，其行乞的區域每有一定，且多為鄉民所共識。

二、有組織的 有組織的乞丐遊民，種類異常繁雜

，舉凡三教九流，下等社會組織的份子皆屬之。如在幫的流氓地痞，唱道情賣小藝的技乞，堂會的叫化子，都是有嚴密的組織，有橫蠻的頭目。此種乞丐遊民，每聚居於城鎮，作奸犯科，亦多屬此輩所為。

三、無家無組織的 一般普通的乞丐遊民，多屬此類，或散居於鄉村，或聚集於城鎮，或固定於一地，或流蕩乎四方，這種乞丐遊民之來源，多屬自甘墮落的敗家子，或孤單落難的災民。

本問題的對象，業經分析明白，根據上述的幾個標準，對乞丐遊民的編查辦法，可決定三個原則：就是（一）有家的，依普通戶辦法編查；（二）有組織的，利用原有組織，予以編查，加以嚴密的監督；（三）無家無組織的，分別列入於當地有組織的乞丐遊民中，或另行編組之。茲分述如下：

（一）有家的，依普通戶辦法編查

有家的乞丐遊民，依普通戶的編查辦法，編戶查

日，在調查表的「職業」欄裏，填寫乞丐遊民字樣，并同時填記於乞丐遊民調查表，（表式附後）俾資注意，其日常行動的監視，應由隣近聯保之戶及所屬甲長負責。

（二）有組織的，利用原有組織予以編查，加以嚴密的監督

有組織的乞丐遊民，他們雖然沒有一定的住所，四處蕩遊，行蹤靡定，但是他們有嚴密的組織，恪守的章規，主管的頭目。像秦縣城區的乞丐，叫做「日坊」，「日坊」之下有「夥計」，分區管理，外來的技乞，一來一去，都要到「日坊」處拜訪，至在幫的遊民，他們也有班次的。我們就可以利用其原有的組織，加以改善，阻力自然減少，而且也很精確的。

（三）無家無組織的，則分別編入有組織的乞丐遊民中，或另行編組之

無家無組織的乞丐遊民，編查頗感困難，對於這種乞丐遊民，只可利用該地原有的乞丐遊民組織

，分別編入，如該地并無此項組織時，則另行編組之。

編查的原則，上面經已說過，至於編查無家的乞丐遊民的方法，當然與一般戶口的編查方法不同。一般戶口編查之方法，是先編後查的，而乞丐遊民既然無家為據，所以是先查後編的。調查的辦法，有組織的乞丐遊民，是責成該組織的頭目，依照下列表式，詳細填寫；沒有組織的乞丐遊民，那就交由該地的地保調查清楚，呈送鄉鎮保長。乞丐遊民調查清楚，依表填妥後，就加以編組，編組的辦法，有組織的乞丐遊民，最好是利用其固有的頭目，分別編組，免生種種糾紛；無組織的乞丐遊民，人數在十個人以上的，就擇其在該地居留最久而素稱安份者為頭目，以五人為伍，伍設伍長，二伍為伙，伙設伙夫，五伙為坊，坊設頭目，其不足十人者，則分別附入所屬之保內，由保長負責監督之。五人之間，具結不為匪，不通匪，不窩匪和互相監察揭報上開不法行為的聯保連坐切結，伍長之間，伙夫之間，頭目之間，也是同樣的具結，這樣他們不得不嚴密的互相監察，一有案件發生，也可以層層追責

；犯案的人，插翼難飛，無從狡脫了。每一乞丐遊民更發給布章一枚，書明某縣某高某鄉鎮某坊某伙某伍（或某保某甲第幾戶某堂會）乞丐字樣，無牌照者，不得行乞居留。其他住者，必須按級報告頭目，轉報鄉鎮保長，繳換過境執照，其外來者，則須換臨時布章，并登記於乞丐遊民遷移登記冊，所有乞丐遊民的蹤跡，一覽無餘，那些漂泊無定者，亦準依此法辦理。

茲依據上述的編查辦法，草擬乞丐遊民編查辦法，并表册牌照執照之式樣如下。

#### 一、省縣乞丐遊民編查辦法草案

第一條 舉辦保甲各縣，除依照清查戶口編組保甲規程編戶查口外，其所有之乞丐遊民，應依照本辦法編查之。

第二條 各縣應責成當地之區丁（地保），或當地乞丐遊民固有組織之頭目，將所有之乞丐遊民，一律調查清楚，切實填寫乞丐遊民調查表，並發給一乞丐遊民編查布章（牌照表式附後一四）

第三條 各縣所有之乞丐遊民，須依左列方法編查之。

一、有家者，除依保甲規程普通戶籍查外，并依本辦法第二條之規定辦理。

二、有組織者應利用其固有之組織編查之。

三、無家無組織者，得以五人為伍，伍設伍長，二伍為伙，伙設伙夫，五伙為坊，坊設頭目，所有伍長伙夫頭目，均由當地鄉鎮長擇居留最久而素稱安份者，分別指定充當之，其不足十人者，得附入該管之保內，由保長負責監視之。

#### 第四條

每伍五人，共具聯保連坐切結，聲明結內各人，互相勸勉監視不為匪通匪縱匪，如有違犯，他人應即密報倘贖悔匿，聯保各人，實行連坐，伍長之間，伙夫之間，頭目之間，亦同，其利用固有組織者，得依其組織，稍予變通辦理之。

前項切結，須加捺指印，填具三份，彙齊遞呈保長鄉鎮長區長分別存查。

#### 第五條

所有業經編查確定之各級乞丐遊民頭目，對其屬下，須負監視之責，不得有惡化強討偷盜等情事。

，違者按級嚴懲。

第六條 各縣所有之乞丐遊民，均須佩帶乞丐遊民布章，否則予以拘拿。

第七條 乞丐遊民出境，須按級報告主管頭目，轉報當地鄉長或保長，撤銷布章，掣給過境執照，方得出

省 縣乞丐遊民調查表式樣(附式一)

境，其入境者，須報告當地之乞丐遊民頭目，轉

報該管鄉保長或鎮長，繳驗過境執照，換領布章，方准居留行乞，不論出境入境，均須登記於乞丐遊民遷移登記冊，如未依本條之規定，私自遷移，除捉拿外，并嚴懲主管之頭目，其漂流無定之技乞，亦準用本條之規定。(附式三)

省		縣		鄉		區		年		月		日	
縣乞丐遊民調查表												第	調查
姓名	性別	年齡	籍貫	居處或 設定住所	布章 號數	附於何 甲	隸屬於 何組織	過去行爲之調查	備	考			

(一)各縣所有之乞丐遊民不論有家無家隸屬於任何組織均須依式逐項查填

(二)有家者填其居處無家者就其常宿之地爲其設定住所此欄必須填明

(三)填寫「附於何保何甲」欄時乃指其設定住所之屬

何保何甲之轄地而言

(四)填寫「隸屬於何組織」欄時應分別填寫「普通戶」「某堂會」或「某幫」「某字坊第幾伙第幾伍」等字樣

(五)此表以鄉鎮爲單位應填寫三份遞呈保長鄉鎮長區



長分別存查  
乞丐遊民遷移登記冊(附式二)

省		縣第		區		鄉		鎮		乞丐遊民遷移登記冊											
姓	名	性	別	年	齡	籍	貫	編	查	所	屬										
								之	組	織	從	何	處	來	到	何	處	去	備	考	

乞丐遊民過境執照式樣(附式三)

照執境過民遊丐乞縣○○	
茲有本縣乞丐遊民 第 號前往 即希 查照為荷 中華民國 年 月 日 某縣某區某鄉鎮 填給	年歲 籍貫 原屬本縣第 區 鄉鎮(或某保) 字布章

乞丐遊民布章式樣(附表四)

○○●	
第 區 鄉(第 保第 甲第 戶伍) 鎮 第 坊第 伙第 )乞丐遊民布章	第 區 第 坊第 伙第 )乞丐遊民布章
名	名

### 第二 結論

上述辦法，不過是顧全事實的權宜辦法。我們要安定社會，對於乞丐遊民，是不容置之不顧。但要掃除今日遍



中國各地的乞丐遊民，因關係整個民生經濟問題，自不容易即刻辦到。然為安定社會秩序，扶助建設進行不得不先對於乞丐遊民，予以精確之調查，加以嚴密之組織，以為解決乞丐遊民問題之先決條件。乞丐遊民編查之後，我們就可以運用保甲制度，施以教化，或用以浚河，或用以開墾，逐年減少其人數。至老弱殘廢者，則設法收容之，或由當地人士，於保甲規約中，協定救濟辦法，俾盡愛護貧弱老幼的義務，這是有待於保甲運用之成效，和有司德政的設施了。



## 今後蘇省保甲應取之徑途

黃述真

(一)

蘇省自去年推行保甲制度以來，業經一載。目下江北各縣編查事宜，大體業已完竣。江南及江都區各縣，亦均在積極趕辦中。編查完竣以後，橫互於吾人目前者，即爲保甲之運用問題。蓋耗費如許人力財力，於編查完竣以後，倘竟不爲運用，或運用而不能獲得效果，則往事徒勞無功，良可惋惜！且編查時期最感困難者，即爲如何使人民了解保甲，感受興趣，以充實保甲之內容，爲將來運用上立一良好之基礎，此項宣傳工作，據吾人淺薄之經驗觀之，決非僅憑「空口說白話」所能奏效，必須於編查完竣以後，妥爲運用，俾能爲人民解除苦痛，增加福利。以事實作宣傳而後可。是以不特就整個保甲言，編查以後必須繼續以運用，始非徒然。即僅就初步之編查工作言之，亦非有

待於運用，難期推進。唯如何可以運用得當？實爲當前之難題。作者不敏，敢抒管見，就正高明。

(二)

中國社會，壞人有組織，好人無組織，以致政治黑暗，社會紛亂。保甲之惟一功用在一團結好人，清除壞人，以鞏固政治基礎，收「安定社會」之實效。團結好人，從組織好人入手。最基本組織爲甲，一甲內之戶長，互相担保，對政府負連帶責任。因負有此責任，乃不敢濫保，既保以後，亦須互相規勉，互相監視，必要時更須向政府告首，乃能免於罪責。此即「保」之作用。倘辦理得法，第一，可以識別壞人，加以監視，責令自新，清除社會上之亂源。第二，可以使甲內各戶，互相規勉，互相監視，品德日趨上進，有不教自化之功。第三，倘有頑梗不化之

徒，贖收爲弄，則甲內他戶，爲減免罪責計，必須告首，政府自可預遏亂萌。似此，保甲固一具有鄉村警察之作用——同甲各戶，近在咫尺，情形既熟，耳目易周，實較任何軍警機關之偵察爲精密。同時復具有鄉村學校之性能，居今之時，實有推行之必要也。

唯是「保」之作用，根本在連帶責任。能負責則效宏，否則效微，此自然之理也。歷史上各代保甲制度，所科於同保各戶之責任，方法不同，輕重各異，略加敘述，以資借鑑；秦用商鞅，變法易俗，使民五家爲保，十家相連，一家有罪，九家舉發，若不糾舉，則十家連坐。聯保各戶所負之責任至重，雖後世儒者，譏其苛殘，但行之不久，秦遂富強，此固史乘所載，無容置辯之事實也。宋張詠守蜀，季春糶糜米，其價比時減三分之一，以濟貧民。凡十戶爲保，一家犯事，一保皆坐不得糶，民以此少敢犯法，蜀遂大治。此又以經濟力量控制人民之辦法也。

蘇省現制所科於聯保各戶之罪責，依照規程，爲四日以上三十日以下之拘留。個人管見；欲收「保」之功效，連帶罪責極應加重，本犯作奸犯科，厥罪甚重時，聯保各

戶均長須照本罪減等。本犯罪輕，聯保各戶則酌予剝奪經濟上利益或其他相當之處分，乃爲得當。此種科罪詳細辦法，不妨由省政府分別擬定，轉請立法院認可，一律移歸司法辦理。

至於盜匪猖獗之區，每有一甲之內，竟無善良戶之情事，應規定特別辦法，以資救濟。其明知某戶爲盜匪，而格於情事，非保不可者，其救濟方法，則有賴於「甲」之作用。

### (二)

「保」之作用，僅能安內——一甲或一保之內，若言攘外，則有賴於「甲」。且「保」之作用，僅爲和平之作用，若惡劣勢力十分強固時，欲加以清除，亦非待「甲」之作用完成以後不可。蓋一區域內壞人雖已清除，倘遇外方不良勢力侵入時，若手無寸鐵，在火器精良之今日，實無以資抗禦而保安甯，此其一。依照本省保甲規程，鄉鎮保甲長負有查緝奸宄，維持境內安寧秩序之責，倘毫無武裝力量，勢必等於具文，此其二。在盜匪猖獗之區，人

民求生命財產之安全計，方蟻匪之不懈，在生命安全未有確實保障以前，何敢輕加歧視排斥？換言之，非良好人民之武裝力量，確足以抗禦境內之盜匪時，不敢對盜匪拒絕聯保，使魚目不能混珠。政府易於識別，由識別加以監視懲處，以清除惡劣之勢力，此其三。故「保」而不「甲」，在盜匪猖獗之區，非但不能完成保甲之全部功用，即初步之「保」之功用，亦難企求。

蘇省保甲規程第一條明定保甲之目的，在「充實民衆自衛力量」，民政廳長余井塘先生亦謂：「保甲辦好了：運用到消極方面，就可以自衛；當作地方自衛軍隊用，當作國防軍的細胞用。」是保甲之必須由「保」之初步工作，進一步要求「甲」之功用也明矣。

「甲」之方法，依照蘇省保甲法令，爲壯丁訓練。壯丁訓練本身固不失爲一繁重之工作，即充分實現，亦不過「甲」之工作之半壁，請析言之：

第一壯丁訓練，在目前人力財力之下，爲一繁難不易實施之工作。蘇省如常熟等大縣，據估計可有三十萬左右之壯丁，每區可有壯丁三四萬人，若集中訓練，按現在軍

制可編爲三四個師，官佐人選薪俸成問題，壯丁食宿成問題：實施至非易易。

其次在現社會中，欲完成「甲」之作用，非僅恃壯丁訓練爲已足。宋熙甯三年之保甲法，凡保丁聽其自置弓箭，習武藝，於是諸州藉保甲聚民而教之。清于成龍宰榕城時，亦藉保甲法維持該縣之安寧，成效卓異。蓋古代火器稀有，人民自置弓箭，輕而易舉，一旦政府舉辦保甲，人民由散漫而進於組織，即可守望相助，維持境內安寧。降及今世，火器大興，昔日之武器，不堪復用，捨精銳之武器無補安寧。但如快槍一枝，其價幾數十百倍於昔之弓箭，爲用雖宏，購置不易。倘壯丁雖已訓練，聽令徒手散去，於事何補？

故居今之世而言「甲」，其問題有二：一爲壯丁訓練問題，一爲槍枝購置問題，兩者俱舉，而後始有成效可期。管見所及，以爲蘇省江北各縣及江南多匪之區，欲以保甲清除匪患，有山東荷澤縣之前例，可資參證；緣該縣地處魯豫冀三省交界之區，盜匪猖獗，此則彼竄，遺害無窮。該省當局有鑒於此，乃對該縣爲實驗縣，以保衛事項爲中心工

作。該縣當局鑒於警察制度不適內地之用，遂將公安局及僱傭性質之民團組織，一律裁撤。移其經費，用之民衆自衛方面。設民衆自衛訓練班，培養人民自衛能力。第一期兩個月畢業，現已練成四千人以上，更有第二期訓練。凡曾入訓練班者，對於所住村莊相當範圍內均負有自衛之責。

此制頗似徵兵制度，計劃在若干時期內，將全縣所有青年，均分期予以訓練，以實現全縣人民均有足以自衛之軍事能力。在舉辦之初，選擇較嚴，由每團公推三人，更由三人中考取一人，使受訓練。此人必須身家清白，且略有身分。在訓練期間，授以自衛應有之智識與技能，畢業後服務鄉村，槍械由各人自備，公家發給號衣一套，以資識別。平時統率此項自衛班之幹部，由各鄉公推，先受訓練，回鄉後所有隊員均爲其學生。每鄉組織一隊，設隊長一人，月薪八元。每村設組長一人，月薪七元。隊長組長統率一鄉一村隊員，爲常任職。每月召集全隊人員會操打靶一次，施以精神訓練，並報告政務。一旦有警，由隊長組長視敵人力量大小，酌招隊員一部或全部，集合抵禦，在冬夏兩季，防務吃緊之秋，則須輪流招集一部份隊員，担任

守望事宜。被招隊員十日一換班，被招人數約佔全數百分之二十。既被招服務，在服務期限未滿以前，均常住隊內。服務終了，發給每人伙食費二元五角。平日雖有勤務，亦係自備吃用。故較通常警察保衛團經費爲省，人數自可增加。且此項隊員，既屬本地人，爲保衛自己生命財產而執武器，其精神及責任均非職業團警可比。故該縣自實行斯項辦法以後，秩序日見良好。全縣民衆武力，縣府可以命令，使其在八小時以內，集中縣城。前年冬防及劉桂棠匪軍犯境，及去年夏防，均在自衛團維持之下，縣境之內，未受絲毫損失。斯項自衛團，非但對於地方保衛事項，克盡厥責，前年黃河氾濫，亦全賴渠輩作有組織之救護，使臨河各村，免於水災。其他如修路及辦理一切公益事項，均由渠輩作先鋒隊，收極佳之效果。其優於僱傭性質之團警者多多矣！

管見以爲防務吃緊之區，各縣當局應乘此舉辦保甲之際，切實勸導人民，購械自衛，守望相助，共策安全。至於壯丁訓練，亦宜採用荷澤縣之辦法，逐批抽調，切實訓練，授以自衛之必要軍事學識及技術，受訓回鄉即令其於

鄉鎮保甲長指揮之下，維持各該鄉鎮保甲內之秩序。俟地方自衛力量漸充，遂將其他不合農村需要之警團組織，逐漸裁縮，移其經費，作為辦理人民自衛之用。依此法切實辦理，必可以少數經費，獲得最大效果。且人民自衛其身家，責任心必較職業團警為優，秩序自可日見良好。斯項自衛組織，就局部言，為地方自衛之組織，整個言之，復不失為國防軍之細胞，為用實非淺鮮也。

#### (四)

一般人士，每易望文生義，徒見保甲之消極作用——保衛方面，而忽於其作用之積極部份。——經濟或教化方面。其實保甲在歷史上被運用於保衛以外之其他事項者，實例甚多。談保甲制之淵源者，莫不推周禮，而周禮比周族黨州鄉之制，固為教化而設者也。宋程伯淳令留城時，度鄉村之遠近，為立保伍。使其力役相助，患難相扶，孤殘疾者責之親黨，令無失所。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，為立科條，旌別善惡，使之有勸有恥。在邑三載，民愛之如父母。此又以

保甲運用於教化及救濟方面之一例也。朱熹於崇安縣因荒請米，既建社倉，乃立保甲法。其法十家為甲，甲推一首，五十甲推一人通曉者為社首。是保甲制度，又可運用於經濟方面矣。縱觀史實，保甲制度可用以推進各項積極建設事業，固不僅限於保衛而已也。

目前蘇省所推行之保甲，其積極方面之作用，余并塘先生在保甲談話會上已言之甚詳，特為分析如左：

(I) 發揚中國民族固有精神以挽頹風而臻上理，余先生說：「中國家族固有的精神，最足以代表中國倫理的精神。最顯然的是家族之中富有除暴安良的精神，富有周急濟貧的精神。可惜這種精神在都市裏面，現在已漸漸的衰微了。而在內地如果家庭內出了不良的子弟，家長就可以用家法去制裁他，聚族而居的地方，族長更可以運用他的權威，監督或制裁他的不肖子弟，甚至驅出族外。這是除暴安良的精神。不但如此，家族還充滿周急濟貧的精神，貧寒的子弟，窮苦的族人，常常賴以維持。例如歷史上或現在各處所有的義莊義田，就是這種精神的具體表現。所可惜的是這種精神，未能推廣到家族以外，更可惜的是

中國受了近代潮流的影響，連家族以內的這稱精神，也漸漸的消滅了。所以我們舉辦保甲，是要把這種精神恢復起來，推廣起來，發揚到家族以外，由家族而至於總理所說的國族，也就是齊家治國的道理。」

(II) 充實地方自治 余先生說：「保甲是……組織民衆訓練民衆的工具，所以保甲辦好了，就是把民衆組織好了，民衆組織好了，然後訓練民衆，民衆訓練好了，然後我們要如何運用就可以如何運用。」「我們要運用到積極方面，就可以築道路，興水利，訓練四權以及其他一切社會或物質的建設，成爲一切自治事業的基本隊伍。」

抑尤有進者，歐美以個人爲本位之地方自治，移植中土，頗未盡合。保甲辦理完成以後，即可將個人本位之地方自治，化而爲以家族爲本位之地方自治，既與習慣適合，收效自易宏大，此其一。其次地方自治爲集體之政治活動，國人所最缺乏者即爲集體行動之習慣，以往地方自治之所以不能活用，此爲主因。今既加以嚴密之組織，則彼此接觸之機會多，合作之需要增，集體行動之習慣，不難

逐漸養成。斯乃自治之靈魂，靈魂既具，地方自治不難活躍。是保甲之有補益於自治者大矣。

以上二者，爲保甲制度積極方面之主要功用。在秩序較爲安定之縣份，其保甲之運用，應偏重於積極方面。將所有自治；教化；救濟；倉庫；改良生產等行政之積極部分悉數歸納於保甲之內，妥爲運用，必不難引起人民對於公共事務之興趣，收推進社會之實效也。

### (五)

總觀前論，保甲制度，運用之範圍甚廣。其重要貢獻，尤在「組織民衆」，「訓練民衆」，蓋民衆既由散漫而進於組織，由組織而加以訓練，即可發生一種力量。倘能措施得宜，則「政；教；富；衛。」四大要政，無不可由此解決，「貧；愚；散；弱；私」諸積弊，亦不難一掃而空。目前強隣環伺，國勢岌危，人以有組織之團體，有計劃之手段圖我，我若不急謀組織，速施訓練，其命運不卜可知矣！從政諸公，盍急起圖之。





## 編輯後記

編者

民國以來，各地的匪患，可以說沒有間斷一刻，人民所遭受的損失，若是能有精確的統計的話，這個數目，恐怕要引起人們意外的驚奇了，雖然過去的政府，也會不斷地動兵兜剿，各地人民，也曾辦團自衛，但是在空間方面則彼剿此竄，豕突狼奔，或化整為零，或叢林嘯聚，在時間方面，則甲匪幸除，乙匪繼起，乙匪伏誅，丙丁又熾，人民感受痛苦最深的匪患，總是無法肅清。

江西剿匪勝利之後，東南各省的社會治安，纔恢復和平的狀態，如今殘匪西竄，日暮窮途，殘酷的匪患或者就此可告結束，這是近年來軍事剿匪的勝利，今後如何可以永久保持這一個光榮的勝利，就全靠從政治上消滅匪患產生的根源，具體言之就是要努力於政治剿匪的工作，然其中最基本而急待推進的當然是保甲運動了。

保甲制度雖然是中國歷史上遺留下來的既成制度，但

是要推行於現在，不是抄襲陳法可以收效的，必須根據現時代的需要，斟酌社會環境的情形，重新創造，纔能夠形成一種有價值的制度，憑着現代的眼光來觀管，目前各地所實行的保甲制度，至少有下列三個問題：

第一 組織問題——保甲的組織本是以戶為單位，十戶為甲十甲或二十五甲為保。保與甲要能組織完備，端賴戶數調查清楚，毫無遺誤，這是第一點。又戶內的人口要統計精確，戶外的遊離份子也要編入保甲，這是第二點，總之要戶口調查精確，人人加入聯保，然後保甲組織纔會嚴密。但是要如何纔可以作到這一點，顯然是一個問題。

第二 制度問題——在制度上，閭鄰應改為保甲，已是最多數人所公認的，但保甲以上的指揮監督機關如區鄉鎮兩級，究竟應否并存，抑或存鄉鎮而廢區，或存

區而廢鄉鎮，目前關於這個問題的爭論，還是各是其是，各非其非，沒有得到解決。

第三 運用問題——大多數實行保甲制度的地方。對於保甲的運用，限於清匪自衛方面而忽略其積極的功用，所謂積極的功用，就是要在教養衛各方面去發揮保甲制度的效能，更擴大言之，保甲的組織，不僅是自衛的政治組織，而且是教養所寄的經濟組織，完成這種組織的功用，纔可以永保安甯，永絕匪患。但是如何實現這個理想，就全是制度運用的問題了。

上面的三個問題，是保甲制度中的核心，為研究地方



政治的人對於保甲運動所常碰着的問題，總而這些問題，不是憑空想所可解決的，必須從實驗中求解答，從工作經驗中求得一貫的理論。我們這回刊行保甲問題專號，很想對於目前風行一時的保甲制度作一個深切的探討，因此應徵各篇文字的作者，都是在蘇省各地擔任實際保甲工作的人，他們的意見都是從理想中實驗出來的經驗，從經驗中鍛鍊出來的理論。編者認為他們對於籌備保甲問題——上面三個核心問題，當然包括在內，獲得了正確的解答，對於目前各省正在推行的保甲運動，是有很大的貢獻。

★ ★ ★ ★



## 附 錄

### 剿匪區內各縣編查保甲戶口條例

附 第一條 豫鄂皖三省剿匪總司令部為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

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

起見特頒剿匪區內各縣編查保甲戶口條例

第五條 保甲之編組以戶為單位戶設戶長十戶為甲甲設甲長十甲為保保設保長

第二條 剿匪區內各省縣長應即根據實際情形劃分全縣為若干區依照本條例之規定限期編組保甲清查戶口

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

第三條 前項限期由豫鄂皖三省剿匪總司令部以命令定之

(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

第四條 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

鄉或本鎮之一部編入他鄉鎮之保

第五條 在編組保甲清查戶口期間由各該縣長遴派地方公正人士為保甲戶口編查委員分赴各區

協同辦理

一保者六甲以上得另立一保五甲以下併入隣近之保

(四)保甲內之住戶有因避匪全戶逃亡者應暫時保留其住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

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堂教會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損各住戶應

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爲指導或代書後令其親自捺印其態度務須誠懇和平

第十條 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

第十一條 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

第十二條 保甲之名稱應載明某縣某區第幾保第幾甲以示區別

第十三條 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之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

#### 第十四條

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

#### 第十五條

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

#### 第十六條

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給委任呈報縣長備案保長

由區長呈報縣長加給委任並由縣長呈報該省民政廳全省保安處及該管行政督察專員公署備案

#### 第十七條

縣長查明保長甲長不能勝任或認爲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爲有第一項情形時亦得聯名呈明區長轉呈縣長核准改推

#### 第十八條

保甲編定後保甲即應召集甲長開保長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樑與一切交通設備之守護事項

項

(八)關於經費之籌集徵收保管支用及辦理報銷事項

銷事項

(九)關於保甲職員及住民怠於職務之處罰事項

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甯秩序之必要事項

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

第十九條

保甲規約制定後保長甲長一律簽名並繪製保

長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

第二十條

保長承區長之指揮監督負維持保內安甯秩序之責其職務如左

(一)監督甲長之執行職務事項

(二)補助區長之執行職務事項

(三)教誡保內住民毋為非法事項

(四)補助軍警搜捕匪犯事項

(五)曾參加反動或曾受赤匪脅從現已遷徙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

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)其他依法令或保長規約之規定應由保

長執行事項

長執行事項

第二十一條 甲長承保長之指揮監督負維持甲內安甯秩序

之責其職務如左

(一) 補助保長之執行職務事項

(二) 清查甲內之戶口編製門牌取具聯保連坐

切結事項

(三) 檢查甲內奸宄及稽查出境入境入民事項

(四) 補助軍警及保長搜捕匪犯事項

(五) 教誡甲內住民毋為非法事項

(六) 其他依法令或保甲規約之規定應由保甲

執行事項

第二十二條 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

第二十三條 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瞻

徇隱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

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) 出生死亡或因其他事故致生戶口上之異

動者

第二十五條 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

第二十六條 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

得隨時召集保內各甲長分配任務

第二十七條 保長甲長依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長甲長督率分任之

壯丁隊遇軍警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達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

第二十八條 各保甲壯丁有應受軍事及政治訓練之必要時得特編武裝民團分區分期實行集合訓練

前項編組及訓練方法另以條例定之

第二十九條 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

第三十條 保甲內之住戶如藏有槍枝應報由區長轉報縣長驗明烙印編號登記違者以私藏軍火論

第三十一條 保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

第三十二條 保甲經費得向保內之住民徵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抵觸付應擬定分配辦法呈由區長轉報縣長核定之

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

第三十三條 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列表張貼於保長辦公處前公布之

凡保甲內住民有勾結窩藏赤匪或故縱脫逃者

第三十四條

第三十五條



除依法及其他特別法令從重懲罰外凡甲長及會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並能協助搜查逮捕

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

第三十六條 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徵收或滯

納者

(三) 遇有第二十四條所列各款之情形匿而不

報者

(四) 填報戶口得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

第三十七條

保長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) 百元以下之罰金

(二) 當衆譴責

(三) 免職

第三十八條

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) 搜獲匪黨祕運或埋藏之槍械子彈或大批

糧秣者

(四)協助軍警抵禦搜捕匪犯而異常出力者

受傷亡者

(五)保甲所需經費能特別捐助者

第三十九條 本條例如有未盡事宜由縣長區長或保甲規約

(六)保甲職員辦事成績異常優良足為他區模

範酌地方情形自行詳定之

範者

第四十條 本條例自公佈之日施行

(七)因檢舉匪徒致受報復因抵禦搜捕赤匪致

★ ★ ★ ★ ★

### 江蘇省清查戶口編組保甲規程

民國二十三年二月十三日江蘇省政府委員會第六三三三會議通過

第一條 江蘇省政府為安定社會充實民衆自衛力量起

第五條 保甲依左列方法編組之

見特舉行清查戶口編組保甲

一、編甲應按居戶挨次編組

第二條 在清查戶口編組保甲期間由各縣縣長遴派人

二、編餘之戶不滿一甲者六戶以上得另立一

員為保甲戶口編查委員分赴各區協同趕辦其

甲五戶以下併入鄰近之甲編餘之甲不滿

服務規則另定之

一保者六甲(城區十五甲)以上得另立一

第三條 保甲之編組以戶為單位設戶長十戶為甲設甲

保五甲(城區十四甲)以下併入鄰近之保

長十甲為保設保長城區以二十五甲為保設保

三、保甲內之住戶有因事故全戶離開者應暫

長保屬於鄉鎮長

時保留其住戶之次序

第四條 開始編戶時應由區長及編查委員會同鄉鎮長

四、各地暫時居住之戶編為臨時戶附入近甲

編查並應先貼臨時門牌俟後換給木牌其門牌

內

式樣附後(附式一)

第六條 普通住戶填寫戶口調查表時應列入普字號寺

廟列爲廟字號船戶列爲船字號公共處所列爲公字號外人寄居者列爲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 船戶應就其常泊頭碼指定爲其住所照普通住戶編組保甲並通編船字號數

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

第十條 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

第十一條 船戶行船於一個月內不能歸還住所時應書面報告所屬保甲長每月至少一次

第十二條 船戶如係自成一甲其甲長于陸地須有住室仍以一戶計之

第十三條 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、抽查由區長及鄉鎮長執行按季至少一次  
除前項編查外甲長保長對於各該甲長內之寺廟祠堂教會(教堂)會館宿舍船戶及其他公共場所應隨時考查之

第十四條 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)

第十五條 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)

第十六條 戶口查竣後應將保內二十歲至四十歲之壯丁造具清冊按級轉呈縣長再由縣長核實分區繕具清冊三份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)

第十七條 戶長以該戶家長充任爲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重較次者爲戶長

第十八條 甲長由本甲內各戶長公推一戶長充任保長由

第二十條 甲長之推定或變更由甲內戶長聯名報告於保

保內各甲長公推一戶長充任甲長不得兼任保

長保長之推定或變更由保內甲長聯名報告於

長鄉鎮長由保長於保長內公推一人兼任

鄉鎮長鄉鎮長之推定或變更由保長聯名報告

縣長因地方特殊情形認為鄉鎮長有不能由各

於區長保甲長由區長加委呈報縣長備案鄉鎮

保長公推必要時得呈經民政廳核准由縣長逕

長由縣長加委呈報民政廳及行政督察專員公

行指定之

署備案區長由縣長遴選呈請民政廳核准後呈

保長任期二年甲長任期三年鄉鎮長以保長之

報行政督察專員公署備案鄉鎮保甲長之推舉

任期為任期均得連推連任

均由各保甲戶長過半數之同意定之

第十九條 有左列情事之一者不得充任保甲長

第二十一條 縣長查鄉鎮保甲長不能勝任或認為有更換之

一、年未滿二十者

必要時得令改推

二、寄居當地未滿二年者

第二十二條 保甲編定後保長即召集甲長開保甲會議協訂

三、有危害民國行為曾受徒刑之宣告者

保甲規約一律簽名共同遵守並繪製本保所管

四、褫奪公權尚未復權者

區域略圖呈由鄉鎮長按級轉呈縣長備案保甲

五、曾為赤匪脅從雖准悔過自新尚無忠實事

會議應討論決定之事項如左

實表現者

一、本保甲區域

六、吸食鴉片及麻醉毒品者

二、編製門牌調查戶口

七、無正當職業且無恆產者

三、境內出入人之檢查取締

八、行為不正鄉里不齒者

四、水火風災之警戒及救護

- 五、匪患之警戒通報及搜查
- 六、防匪竊機盜案或其他工事之籌設
- 七、境內公路之修築及電桿橋樑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
- 十、保甲人員之賞卹

- 十一、保甲會議規則
- 十二、保持地方安寧秩序及推進自治事項

保略圖保甲規約樣式保甲規約舉例樣式

附後（附式五）

第二十三條 保甲承鄉鎮長之指揮監督負維持保內安寧秩序之責其職務如左

- 一、補助鄉鎮長執行職務
- 二、監督甲長執行職務
- 三、教誡保內住民毋為非法
- 四、補助軍警搜捕匪犯
- 五、察看管束自首之反動份子

- 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

- 十、經費之收支及預算決算之編製
- 十一、其他依法令或保甲規約所規定由保長執行事項

第二十四條 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、補助保長執行職務
- 二、清查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、補助軍警搜捕匪犯
- 五、教誡甲內住民毋為非法
- 六、其他依法令或保甲規約所規定由甲長執行事項

第二十五條 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各該保甲內之現行規約

第二十六條

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為匪通匪縱匪如有違犯他戶應即密報倘隱匿匪保各戶實行連坐切結式附後(附式六)

第二十九條

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戶長分配任務保長得隨時召集保內各甲長分配任務

第三十條

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并由甲長簽押每結分填三份由甲長彙齊遞呈保長鄉鎮長區長分別存查捺印用蓋章或手印行之

保長甲長依第二十二條第四款至第七款之規定應辦救災禦匪或建築磚樓堡寨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

第二十七條

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

第三十一條

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  
各保甲壯丁應受軍事訓練其編組及訓練方法另訂之

第三十二條

三、出生死亡或其他事故致生戶口上之異動者

保甲之圖記均用木質漢篆陽文圖式附後(附式七)

第二十八條

保長甲長知戶口有異動或接受保甲內戶長或

第三十三條

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

第三十九條 違反左列各款之一者科四元以上四十元以下

之罰金

第三十四條 保甲長辦公處設於保甲長之住宅鄉鎮公所就  
管該地方之寺宇或公共處所設置之

一、拒絕加盟於第二十二條所指定之保甲規  
約者

第三十五條 保甲經費就地方原有自治經費或保衛費由縣

二、遇有第二十七條所列各款之情形隱而不

政府統籌分配其標準另定之（如附表）

報者

第三十六條 保甲戶長均無給職

三、填報戶口不實或銷燬門牌者

第三十七條 保甲經費之收支除編造豫算決算清冊按級呈

四、分配工作不遵者

報縣長查核外應按月將收支實數於保長辦公

五、執行保甲規約任務怠忽者

處張貼公布

前項所科罰金應呈由縣長令飭執行區以

第三十八條 凡保甲內住民如有勾結窩藏縱逃盜犯或反動

下不得自行處理但對不依限繳納者當按

份子者除依刑法及其特別法令處罰外其甲長

級呈報縣長得以一元折算一日易科拘役

及曾具連坐切結之各戶長應各科四日以上三

得四十條 鄉鎮保甲長濫用職權除依其他法令應受懲處

十日以下之拘留

外得就其情節按級呈報縣長照左列各款處罰

遇前項情形甲長或聯保之戶長有知情隱庇者

一、當衆譴責

依法分別治罪但自行發覺據實報告者得免于

二、百元以下之罰金

處罰

三、免職

應科第一項之拘留者由區長呈請縣長行之

第四十一條 有左列情事之一者得按級呈由縣長轉請民政

應分別獎卹

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、搜獲匪黨祕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為他區模

範者

七、因檢舉盜匪或反動份子致受報復者

八、因抵禦搜捕盜匪或反動份子致受傷亡者

第四十二條

本規程如有未盡事宜得由民政廳提請省政府

第四十三條

本規程由省政府委員會議議決公布其施行日

期另以命令定之

# 修正浙江省保甲章程

第一條 浙江省政府為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 保甲之編組以戶為單位戶設戶長十戶(兩鄰)為甲

甲設甲長十甲(四閭)為保保設保長

第三條 保甲須按照戶口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以編定或

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、凡未編入閭鄰之公共處所歸入所在地之甲編

為公共戶但有立戶在內者仍就各戶編查

第八條

及該管行政督察專員公署備案

縣長查明保長甲長不能勝任或認為有更換之必要

第四條 保甲之名稱為某縣某區第幾保第幾甲

時得令原公推人另行改推

第五條 戶長由本戶家長充任但家長因特別事故或女性家

區長查有前項情形時亦得呈請縣長核准令行改推

長不願充任時得指定行輩較次者之一人充之

原公推人認為有第一項情形時亦得聯名呈明區長

第六條 甲長由本甲內各戶長公推保長由本保內各甲長公

轉呈縣長核准改推

推但有左列情形之一者不得充保甲長

第九條

保甲編定後保長即應召集甲長開保甲會議協定保

一、年未滿二十歲者

甲規約共同遵守其規約中應行訂定之事項如左

二、非本地土著者

一、關於保甲名稱及區域事項

三、有危害民國行為曾受處刑之宣告者

二、關於編查戶口及人事登記事項

四、褫奪公權尚未復權者

三、關於編釘門牌填發戶帖及聯保切結事項

五、自新份子尚在察看管束期間者

四、關於保衛隊壯丁隊之徵役退役事項

甲、甲長應否兼任戶長保長應否兼任甲長由各保依其

五、關於境內出入人之檢查取締事項

情形自定之

六、關於轄區內秀民行動之監察取締事項

第七條 甲長之推定或變更由甲內戶長聯名報告於保長保

七、關於盜匪之警戒通報及搜查事項

長之推定或變更由保內甲長聯名報告於區長甲長

八、關於水火風災及其他非常事變之警戒及救護

由區長加給委任呈報縣長備案保長由區長呈報縣

事項

長加給委任并由縣長呈報本省政府廳全省保安處

九、關於防禦工事道路橋樑及一切公共土木工程

之建築修理及守護事項

十、關於教育文化衛生救濟倉儲水利森林墾牧漁

獵各項合作事業以及農工商業之推行及保護

事項

十一、關於恪遵法令履行義務及互相策勵毋為非

法事項

十二、關於經費之籌集徵收保管支用及辦理報銷

事項

十三、關於保甲職員及住民怠於職務之處罰事項

十四、關於保甲職員及住民之賞卹事項

十五、關於保甲會議事項

十六、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九第

十兩款之事項應就本區域內事實之必要由縣長令

行區長舉辦或由保甲會議自行決議應即舉辦者亦

得於保長規約中訂定之

保甲內各戶之戶長須一律簽名加盟於保甲規約其

由他處遷來或新充戶長者亦須加盟於各該保甲內

之現行規約

第十條

戶長除依前條規定加盟保甲規約外其應履行事務

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無違匪縱匪

情事如有違犯者他戶應即密報懲辦倘贖徇隱

匿各戶願負連坐之責(切結式另定之)

二、教導并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專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

五、發覺有形跡可疑之人潛入本甲時密告於甲長

六、糾察同甲各戶如發覺有為匪通匪窩匪或寄贖

贖物或私造贓匿違禁物品者依照本條第一款

所定密告於甲長

七、遇召集壯丁時應令本戶壯丁立時應徵

第十一條 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為非法行為事項
- 三、清查甲內戶口并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製門牌填發戶帖取具聯保連坐切結等事項
- 四、稽查出境入境人民并報告外來寄居或外出旅行人民情形於保長如認為形跡可疑時并得先為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并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、監察本甲住民有無為匪通匪或寄頓贓物或私造藏匿違禁物品密報保長認為有嫌疑時并得為檢查搜索及逮捕之緊急處分
- 七、制止甲內住民鬥毆滋鬧

第十二條

保長本區長之指揮監督負維持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、輔助區長執行職務事項
- 三、教導并約束本保住民恪遵法令及保甲規約不為非法行為
- 四、復查本保戶口掌管本保戶口冊及查察戶口異動轉報人事登記聲請書於區長
- 五、監察出境入境人民及本保住民行為并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并報警於區長
- 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
- 十、其他依法令或保甲規約之規定應由甲長執行事項

七、輔助軍警搜捕匪犯

八、分配督率保內應辦防禦工事及道路交通之

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

十、管理保甲經費之收支及預算決算之編製

十一、其他依法令或保甲規約應由保長執行之

事務

### 第十三條

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

### 第十四條

戶甲長依第九條第八款及第九款之規定應辦救災禦匪或一切公共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監督分任之

上項壯丁隊名冊應由保長造具三份以二份送區

公所區公所以一份存區團部以一份呈縣政府轉

存總團部并應逐年根據人事登記修正一次

壯丁隊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

前二項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

### 第十五條

除上條規定外各保甲之壯丁并應依照國民政府公布之保衛團暫行法編為保衛隊

### 第十六條

關於壯丁及保衛團隊之訓練事項悉依國民政府公布之保衛團暫行法并參照豫鄂皖三省剿匪總

司令部公布之剿匪區內各省民團整理條例由省

保安處統籌辦理

### 第十七條

各保甲捕獲盜匪或嫌疑人犯應立即送由區長轉送縣政府依法訊辦不得私擅處分如併獲有贓物

或違禁物品者應併解送縣政府聽候分別召集事

主認領或處辦不得侵沒

### 第十八條

各保甲因捕獲盜匪所得之槍械呈經特准得留區

充保甲之用惟仍須送由縣政府驗明烙印編號登記

壯丁隊協助軍警警戒抵禦盜匪時得與以必要之給養

第十九條

各保甲內住戶如藏有自衛槍枝而尚未烙印者應

第廿三條

保甲經費之收支除編造預算清冊呈由區長轉報

即由甲保長報由區長轉報縣政府驗明烙印編號

縣長查核外應按月將收支實數列表張貼於保長

登記違者以私藏軍火論

辦公處前公布之

第二十條

甲長辦公處設於甲長之住宅保長辦公處應就該

前項保甲經費收支總數縣長應按月轉報民政廳

管地方原有之寺宇或公共處所設置之

長備查

一鄉或一鎮住戶過多經編成二保以上者得由各

第廿四條

保甲之圖記均用木質漢篆朱文由縣政府刊發其

保共設保長聯合辦公處互推保長一人為主任但

形式大小另定之

各保應行分別舉辦之事務仍由該保長負責保長

第廿五條

保甲職員或住民有左列情事之一者除依保甲規

辦公處及保長聯合辦公處得設書記一人或二人

約從優賞卹外由縣長分別獎勵其成績卓異者由

助理之

縣長呈請民政廳保安處會呈省政府核獎

第廿一條

保甲經費經保甲會議之決議得向保甲內之住民

一、偵悉匪徒來侵之企圖報告迅速因而保全地

徵集之

方者

地方原有公款及財源經保甲會議之決議得儘先

二、破獲匪黨重要機關或擒獲著名匪徒訊實逮

移作保甲經費但與他方面互相抵觸時應擬定分

辦者

配辦法呈由區長轉報縣長定之

三、搜獲匪黨秘運或埋藏之槍械子彈或於捕剿

第廿二條

保甲職員均為無給職但書記得與最低之生活費

時當場奪獲者

四、遇盜匪搶劫即時捕獲者

五、遇匪黨聚衆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

十、特別捐助保甲經費者

十一、各項保甲事務辦理認真成績優異足爲他

區模範者

十二、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

住民爲獎金褒狀及獎章

獎章及給匾之獎勵由民政廳保安處會呈省政府

行之

第廿六條 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儘令申請登記

者

九、怠玩職務辦理不力或貽誤要公者

十、濫用職權者

十一、尋仇挾恨故意誣害良善者

十二、藉端騷擾詐欺財物或包攬詞訟者

前項各款內有涉及刑事者并應送交司法機關依

法懲治其有舉發之責而不舉發者應予連坐本條

之懲處在職員爲申誡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

第廿七條

住民有左列情事之一者依其情節輕重科以四元

以上三十元以下之罰金

一、拒絕簽押於保甲規約或聯保切結者

二、拒絕編入壯丁隊保衛隊者

三、拒絕應繳保甲所需之經費者

四、填報戶口不實或任意銷燬門牌戶帖者

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

前項所科罰金如不依限繳納時應由區長轉呈縣長得以一元計算一日易科拘役

第廿八條 連坐之處分爲三十日以下之拘役或五十元以下

之罰金

第廿九條 保甲職員或住民因救災捕匪致受傷或斃命者由

縣政府從優給卹

第三十條 各縣縣長於奉到本章程後即應遴派地方公正人

士爲保甲編組委員分赴各區協同趕辦并限於三

個月內辦理完成其實施程序另定之

第卅一條 調查戶口登記異動及編釘門牌悉依本省原有辦

法辦理但不與章程抵觸者爲限

第卅二條 戶口門牌經復查後應按戶填給戶帖張貼門首帖

式另定之

第卅三條 本章程如有未盡事宜由縣長區長或於保甲規約

中斟酌地方情形自行詳定之

第卅四條 本章程自省政府公布之日施行

x x x x

### 江西省政府修正保甲條例

二十一年三月二十一日第四五一次省務會議

第一條 江西省政府爲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佈保甲條例參

酌現情修正之

編成保甲各區編組保甲應派員分赴各鄉鎮實行指

導並遴選地方上之明白事理者若干人派充保甲編

查員協同趕辦

第二條 各縣政府應切實遵照本條例之規定責成各區限期

第三條 保甲之編制以戶爲單位戶立戶長十戶爲甲甲設甲

長十甲為保保設保長

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並合數鄉或並合鄉與鎮為一保不得分割本鄉鎮之一部分改隸於他鄉鎮之保
- 二、各甲由保之一方起順序比隣之家屋挨戶編組之
- 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
- 四、保甲內之住戶有因避亂全家出亡者應暫時保留其甲戶之順序供逃戶歸來時令其加入編組

第五條 保甲之名稱應註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為戶長

二、一戶二家以上時得由各家協定一人為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

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、曾為赤匪脅從雖經准悔過自新而尚在察看管束期內者

第九條

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

第十條 縣長或區長查明保長甲長不能勝任或認為有更換之必要時得令原推選人另行改推

原推選人認為有前項情形時經聯名呈明區長核准後亦得另行改推

第十一條 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項大要如左

附

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樑暨一切交通設備之守護事項

八、關於失業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

十、關於保甲職員及住民怠於職務之處罰事項

十一、關於保甲出力人員之賞卹事項

十二、關於保甲會議事項

十三、關於其他保持地方安甯秩序之必要事項

前項規約應參考現頒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

第十二條 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

第十三條 保長承區長之監督指揮負維持保內安甯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、教戒保內住民無為非行

四、輔助軍警搜查逮捕匪犯

五、察看管束曾參加反革命或為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

十、實行經費之收支及預算決算之編製

十一、其他依法令上或保長規約上定明應由甲

長執行之事務

第十四條 甲長受保長之指揮監督負維持甲內安甯秩序之

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具聯保連坐切結

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、教戒甲內住民毋為匪行

六、其他依法令上或保甲規約上應由甲長執行之事務

第十五條

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

第十六條

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絕無通匪窩匪或從匪等情如有違犯者他戶應即密報懲辦倘贖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劃押並由甲長簽押每結分填兩份由甲取齊後遞呈保長區長分別存查連坐切結式樣另訂之

第十七條

各戶戶長遇發生左列情事時應即報告甲長

一、知有形跡可疑者之潛入時

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者之歸來時

三、出生死亡或因其他事故致生戶口上之異動

時

第十八條 保長甲保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

區長外遇前條第一及第二款之情形並得先為搜

捕或檢查之應急處分

第十九條 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速報附近現駐之軍警

官長

第二十條 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

第二十一條 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磚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

各保甲住戶如藏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

第二十二條 甲長應於其住宅設辦公處保長之辦公處則就

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

為主任但各保應行分別舉辦之事務仍由各該

保甲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

第二十三條 保甲經費應就保甲內之住民征集之

凡地方原有之公款及財源經長甲會議之議決

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

第二十四條 保甲職員均屬義務職但書記給與最低限度之津貼

第二十五條 保甲經費之收支除編造預算決算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

第二十六條 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具結聯保之各戶長各科以四日以上三十日以下之拘留如甲長或聯長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

第二十七條 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怠職罰金之規定

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

第二十八條

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、百元以下之罰金
- 二、當衆譴責
- 三、革職

前項第二第三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

第二十九條

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、招致匪徒携械投誠者

三、破獲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為他區之

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

第三十條 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

第三十一條 本條例自公布之日施行

## 修正江西省各縣清查戶口規則

條

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宇號船

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區長督飭所屬迅速分別編查填

報

存查

第七條

清查戶口先按編定各戶挨家發給門牌令其照填張掛於戶外易見之處擔任遺失毀損同時將所定戶口表令其據實填寫毋得虛報

第十一條

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册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

第十二條

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

第九條

戶口查竣後由甲長將甲內戶口表彙訂成册送由保長存查一面由保長另造戶口册一份送由區長編造本區戶口統計表呈送縣長彙核其各戶所造之戶口册即存區辦公處備查

第十三條

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

第十四條

清查戶口自開始編查之日起限一個月內一律辦竣彙報

第十五條

本規則如有未盡事宜由省政府隨時修正之

第十條

戶口查竣後保長除依前條彙造戶口册外並將本保現有壯丁人數另造清册報由區長彙造總表轉呈縣

第十六條

本規則自公布之日施行

湖南省清查戶口編組保甲規程

(中華民國二十三年十二月二十一日湖南省政府委員會第五二三次常會通過)

第一條

湖南省政府為整理民衆組織。鞏固地方治安

起見。特舉行清查戶口。編組保甲。

第二條 縣以下區及鄉二級。仍照自治法規編劃。保

甲依本規程編劃之。其系統如左。

縣——區——鄉——保——甲——戶

第三條 各縣因地方情形特殊。得由縣長呈經省政府

核准。劃編直屬於縣之鄉鎮。

第四條 各縣舊有組織如都團等名稱。應一律廢除。

實行新區制。劃編鄉鎮。編組保甲。

已舉辦保甲之縣。其組織有與本規程不符者

。應照本規程改正。

第五條 保甲之編組。以戶為單位。戶設戶長。十戶

為甲。甲設甲長。十甲為保。保設保長。

但因地方習慣。或自然形勢。及其他特殊情

形。每甲所轄戶數。每保所轄之甲數。得酌

量增減。

第六條 保甲之名稱。以數字定之。如某縣，第幾區

，某鄉，第幾保，第幾甲。

第七條 保甲依左列各原則編組之。

(一)各保應依鄉鎮區域編定。不得分割本鎮之

住戶。併入他鄉之保

(二)各戶由各甲之一方起。順序比鄰之家屋

挨戶編組。

(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。俟歸來時令其加

入編組。

(四)各地暫時居住之戶。編為臨時戶。附入

附近甲內。

第八條 清查戶口時。凡寺廟(教堂)。公共處所。

及外國人住戶。均以鄉鎮為單位。另列字號。

分別編查。不得與一般住戶相混。普通住戶

及船戶均依各鄉鎮保甲之順序挨戶編定之。

普通住戶填寫戶口調查表時。應列為普字號

。船戶列為船字號。寺廟(教堂)列為廟字

號。公共處所列為公字號。外國人住戶列為

外字號。

第十條 戶口之編查。由縣長監督之。其程序如左。

(一)編定及清查戶口。由甲長負責。但寺

廟，公共處所，及外國人住戶由鎮長負責。

(二) 復查由保長執行。按月至少一次。

(三) 抽查由區長督同鎮長執行。每三月至少一次。

除前項編查外。鄉保甲長。對於各該

鎮保甲內之寺廟。教會(教堂)。會館。宿舍。船戶。及其他公共處所。

應隨時查察之。

第十一條 戶長以家長充之。但遇左列情形。不在此限

(一) 家長因特別事故。或家長屬女性。不願充任住戶長時。得指定行輩較次者一人為戶長。

(二) 一戶有二家以上時。得由各家協定一人為戶長或各家各編一戶各立戶長。

第十二條 甲長由本甲內各戶長公推。保長由本保各甲長公推。鄉長由本鄉鎮內各保長公推。任期均

為一年。得連推連任。區長及直屬鎮長。由

民政廳遴委。任期一年。成績優良者得連任。

在保甲未編組以前。由縣長委任臨時鎮長。

保甲編組完成後。縣長認為鎮長有不能由各

保長公推之必要時。得呈經民政廳核准。由縣長逕行委任之。

第十三條 甲長應否由戶長兼任。保長應否由甲長兼任

。鎮長應否由保長兼任。由各公推人依其情形自定之。

第十四條 有左列情事之一者。不得充任鎮長或保甲長

(一) 年未滿二十歲者。

(二) 在當地居住未滿二年者。

(三) 有危害民國行為曾受徒刑之宣告者。

(四) 褫奪公權尚未復權者

(五) 曾為赤匪脅從，雖准悔過自新，而尚

在察看管束期內者。

(六) 吸食鴉片或作不正當之營業者。



第十五條 甲長之推定或變更。由甲內戶長聯名報告保

長，轉報鎮長，呈請區長加委，彙呈縣長備案。

保長之推定或變更。由保內甲長聯名報告於

鄉長，轉請區長加委，彙呈縣長備案。

鎮長之推定或變更。由鎮內之保長聯名報告

於區長，轉請縣長加委，彙呈民政廳備案。

鄉保甲長之推舉。均由各保甲戶長過半數之同意定之。

第十六條

縣長或區長查明鎮保甲長不能勝任。或認為有更換之必要時。得令改推。

原公推人認為有前項情形時。經聯名呈明區長核准後。亦得改推。

第十七條

區長於保甲長推定後。應督飭鎮長及保甲長換戶查口。令各戶長據實填寫戶口調查表。

隨即填發縣頒門牌。(門牌式樣附後)

戶長對於戶口調查表不明填寫方法。或不能寫字者。鎮長及保甲長應洋加指導，或代書

第十八條

。但須令戶長親自蓋章或畫押。

戶長查竣後。保甲應即將戶口調查表彙訂成冊。呈由保長，鎮長，區長，縣長按級彙造

戶口統計表。呈報省政府查核。(表式附後)

鎮長并應將寺廟，公共處所，及外國人住戶戶口調查表。造具統計表。按級彙報。(表式附後)

第十九條

甲長除依發條彙訂戶口調查表存轉外。并應將甲內匪共之自首自新分子，吸食鴉片者，特牌賭為生者，及其他行為不法者，另行彙造另冊。呈由保甲鎮長區長按級彙造另冊，呈報縣政府備查。(冊式附後)

第二十條

保甲編定後。鎮長應即召集本鎮內之保甲長開保甲會議。制定保甲規約。共同遵守。規約中應行訂定之事項。大要如左。

(一) 保甲名稱及區域。

(二) 編訂門牌調查戶口。

(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) 防匪碉堡或其他工事之籌設。

(七) 境內公路之修築，及電桿橋樑與一切

交通設備之守護。

(八) 失業者之救濟，及無業游民之處置。

(九) 保甲內住民之獎懲及撫卹。

(十) 保甲會議規則。

(十一) 其他推進自治事項。

前項規約。應參酌本鄉情形議定。但

前項第六第七第八三款之事項。應依

照本區域內事實上之必要。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。

## 第二十一條

保甲規約制定後。鄉長，保長，甲長須一律

署名蓋章或畫押。呈由區長轉呈縣長備案。

(規約式樣附後)

## 第二十二條

鄉鎮長應繪製本鄉鎮略圖。載明本鄉鎮內之保甲

戶數。人口。呈由區長轉呈縣長備案。(圖

式附後)

## 第二十三條

區長承縣長之監督指揮。負維持本區內安寧

秩序之責。其職務大要如左。

「一」輔助縣長執行職務。

「二」監督指揮鄉鎮保甲職員執行職務。

「三」抽查戶口。

「四」教誡本區住民毋為非法。

「五」協助軍警搜剿匪犯。

「六」察看管束自首自新之反動分子。

「七」執行保甲法令，及保甲規約上之獎懲

。

「八」分配督率本區內應舉辦之公共事務

「九」經費之收支及預算決算之編製。

「十」宣達區內奉飭進行之法令，及調查報

告區內各種情況。

(十一) 其他依法令規定應由區長執行之事項

## 第二十四條

鄉長承區長之監督指導。負維持本鎮內安寧

秩序之責。其職務大要如左。

- 「一」補助區長執行職務。
- 「二」指揮監督保長甲長執行職務。
- 「三」抽查戶口。
- 「四」教誡本鎮住民毋為非法。
- 「五」補助軍警搜捕匪犯。
- 「六」察看管束自首自新之反動分子。
- 「七」執行保甲規約上之獎懲
- 「八」分配督率本鎮內應舉辦之公共事務。
- 「九」經費之收支及預算決算之編製。
- 「十」其他依法令或保甲規約所規定，應由

鄉長執行之事項。

## 第二十五條

保長受鎮長之指揮監督。負維持保內安寧秩

序之責。其職務大要如左。

- 「一」補助鎮長執行職務。
- 「二」指揮監督甲長執行職務。
- 「三」復查戶口。

「四」教誡保內住民毋為非法

「五」補助軍警及鎮長搜捕匪犯。

「六」察看管束自首自新之反動份子。

「七」執行保甲規約上之獎懲。

「八」分配督率本保內住民應舉辦之事務。

「九」其他依法令或保甲規約所規定，應由

保長執行之事項。

## 第二十六條

甲長受保長之指揮監督。負維持甲內安寧秩

序之責，其職務大要如左。

- 「一」補助保長執行職務。
- 「二」清查甲內戶口，編訂門牌，取具聯保
- 連坐切結。
- 「三」稽查甲內奸宄，及檢查出境入境人民
- 「四」補助軍警及保長搜捕匪犯。
- 「五」教誡甲內住民毋為非法。
- 「六」其他依法令或保甲規約所規定，應由

甲長執行之事項。

## 第二十七條

各戶戶長。應聯合甲內全體戶長共具聯保連坐切結。聲明結內各戶。互相勸勉監視。不為匪，通匪，縱匪，如有違犯者。他戶應即密報。倘贖徇隱匿。聯保各戶實行連坐。（切結式附後）

## 第三十條

長報由甲長，轉報保長。

前項切結。由甲長面交各戶戶長。依式簽名蓋章。不能親書姓名者。得請人代書。但須自行蓋章或畫押。甲長亦須同時簽押於上。每結分填兩份。呈由保長轉呈鎮長，區長分別存查。

各戶遇有出生，死亡，婚嫁，遷徙，或因其他事故致生戶口上之異動時。戶長應立時報告甲長登記。呈由保長鎮長，區長，縣長按級彙造戶口異動呈報表，呈報省政府查核。寺廟，公共處所，及外國人住戶。遇有戶口異動時。戶長應立時報告鎮長登記。並按級彙報。

凡由他處遷來，或遷歸，或新充戶長者。仍須補具聯保連坐切結。

## 第三十一條

戶口異動查報辦法另訂之。

須補具聯保連坐切結。

## 第三十二條

因職務上之必要。鎮長得隨時召集保長分配任務。保長得隨時召集甲長分配任務。

## 第二十八條

戶長知有形跡可疑之人潛入時。應速報甲長，轉報保長，鎮長核辦。必要時得由甲長施行搜索逮捕之緊急處置。如有匪警。並應速報附近現駐之軍警長官

保甲內自十八歲起至四十歲之壯健男丁。無論僧道。均應一律編為團共義勇隊。其章程另訂之。

## 第三十三條

保甲內住戶。如藏有槍炮，應按級呈報到縣。請求烙印編號。彈藥則須登記。違者以私藏軍火論。登記烙印辦法另訂之。

## 第二十九條

各戶遇有他處來客寄宿，及其別去。或家人出外作三日內之旅行。及歸來時，均應由戶

第三十四條、區公所及直屬鎮公所登記。由省政府頒發。

鄉公所及保長辦公處圖記由縣政府頒發。鈴記及圖記刊製辦法另訂之。甲長辦公處用甲長私章。不另刊發圖記。

### 第三十五條

區公所就該區內之適中地點設置之。鄉公所就該鄉之寺廟或公共處所設置之。保長辦公處及甲長辦公處均設於其本人之住宅。

### 第三十六條

區，鎮，保，甲經費。由縣政府統籌支配。呈報省政府核準備案。

### 第三十七條

區，鎮，保，甲。皆不得自行向民間抽捐。區公所組織規程，及直屬鎮公所組織規程另訂之。

### 第三十八條

鄉保甲長均屬無給職。但鎮公所得酌設書記。給予最低限度之津貼。

### 第三十九條

區公所每月財政收支數目。除在區公所門前張貼公布外。並應詳細造冊呈由區長轉報縣政府查核。

### 第四十條

保甲內住民。如有勾結窩藏縱逃赤匪或盜賊者。除依法治罪外。該甲甲長及具結聯保之

各戶戶長。應各科一日以上三十日下之拘留

。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。得免予處罰。

應科第一項之拘留者。由區長呈請縣長行之

第四十一條 違反左列，各款之一者。科一元以上三十元以下之罰金。

(一) 拒絕加盟於第二十條所指之保甲規約者。

(二) 遇有第二十八條，第二十九條第三十條所列情形，匿而不報者。

(三) 填報戶口不實，或銷燬門牌者。

(四) 經分配工作而不遵辦者。

(五) 怠忽保甲規約所規定之任務者

前項所科罰金，應呈由縣長核准。始得執行。區以下不得自行處理。但不依限繳納者。

得呈准縣長以一元折算一日。易科拘留。

第四十二條 區，鎮，鄉，保，甲長獎懲及撫卹章程另訂之

第四十三條 本規程如有未盡事宜。得由民政廳提請省政

府委員會議修改之。

第四十四條 本規程經省政府委員會議決通過後公佈。

其施行日期另以命令定之。

