

李宗黃著

現行保甲制度

中華書局印行

自序

保甲制度不僅爲自衛衛鄉之成法，抑且爲自治治國之良規。胚胎於周制比鄰之法，歷代因革損益，逐漸改進，至宋之王安石而集大成，所制保甲之法，體大思精，保甲之名，因是而顯。在秦以前，運用得法，成效特著者，有管仲、商鞅兩氏，齊能於羣雄割據之際，「霸諸侯一匡天下」中華民族能於夷狄內侵之秋，免於「破髮左衽」之難者，管仲相桓公「作內政而寄軍令」固其本也。秦能統一中國，威振四海，「使桂林、象郡、百越之君，俯首稱頌，委命下吏」，「胡人不敢南下而牧馬」，商鞅佐孝公「內立法度」，奠其基也。管子所創軌里連鄉之制，商鞅所立連坐之法，皆係保甲之精髓。惟民衆力量與專制力量互爲消長，民衆力量增強，即係專制力量削弱，故保甲制度不爲殘民以逞之官吏所喜，亦不爲視國爲家之專制皇帝所喜，嬴秦而後，家天下之勢形成，保甲制度之精神遂完全喪失也。宋之王安石，明之王陽明雖能獨具卓見，排除萬難，認真推行，稍著成效，結果仍爲專制皇帝所不喜，腐儒官僚所嫉妬，僅如曇花一現，即成陳跡。

本黨執政，深知欲起中華民族之沉疴，端在推行地方自治，實現全民政治，健全基層組織，而基層組織當以鄉鎮爲基本，以保甲爲細胞，故將保甲列爲七項運動之一，國民政府並於民國十八年明令實施。民國二十年間，粵裁刺匪江西頒行剿匪區內編查保甲戶口條例，成效特著，各省仿效推行，成績亦頗不惡，繼經中央採納，將自治與自衛合而爲一，確定保甲爲基層政治之細胞組織，新

縣制推行後，吏多其時代精神，誠為最完善之制度。不止歷史上尚未解決之問題，得以解決，向未建立之制度，得以確立，且使共產黨之「三民主義透」保甲，直達民衆；海軍國民兵保隊，就可發揮民族自衛衛國之力量；民族主義可以充分實現；農耕保民大會，就可訓練民衆行使四權，民權主義可以充分實現；社會合作社，就可發展民衆自食其力之技能；民生主義可以普遍實施，而保學聯達，更可為推進上列三項工作之原動力。

保甲制制新縣制，其根本精神在「喚起民衆，發動民力，加強地方組織，促進地方自治事業，以奠定革命建國的基礎。」能否達到此種目的，全視鄉鎮是否健全，保甲能否發生力量為斷。蓋鄉（鎮）為縣之基本單位，保甲為鄉（鎮）之細胞組織，縣無鄉（鎮）為一空殼，鄉（鎮）無保甲亦為一空殼也。保甲制度之功用，既如是其重大，故另有縣保甲戶口編查辦法之擬定，惟是實際條文僅二十二條，保甲工作如何推進，管、教、養、衛如何靈活運用，需要何種技術，均不易在簡短條文中明白規定，特撰此書，一方面追溯過去的流弊，一方面研究今後改進之方法，更闡述其重要性，與運用法則，使我國八十萬保長，八百萬甲長，知其職責之重大，自覺自動發揮保甲之效能，表現歷史上所未有之力量。

我國一般積習，從政者好作大官，不屑為小吏，喜談國政，而耻言鄉政。余意凡為政者須自保甲長始，始能洞悉民瘼，言組織者，須自保甲制度始，始有堅實基礎。吾國欲澄清政治，健全保甲，非實行古人所謂「小官多其國治，大官多其國亂」，扭轉歷來積習，使人才一律下注，俾政令貫

激如水銀瀉地無孔不入不爲功。近年建軍成績昭著，而政治則瞠乎其後者，卽由軍制係層層節制，軍官係由低級擢升也。基層之保甲，卽軍隊上之班排也，班排不健全，焉能負連爲戰鬥單位之任，保甲之不健全，亦復如是。現國人漸能注意縣之一級，漸知縣長之重要，已呈進步之象，今後應更進一步集中全國人之視線以及聰明才力，共謀保甲之充實與改進。宗黃對茲問題，曾殫精竭慮，研究有年。二十八年春，「總裁手訂中央訓練團黨政訓練班課程，原有「保甲要訣」一門，當時奉命主講，卽根據歷年研究心得，撰成二三萬言之講義，側重近年保甲之流弊與補救。自主持縣政計劃後，更鑒於談保甲者，或墨守古制而不諳今法，或重新法而鄙視古制；或偏重理論，或專尚實際，或拘泥於中央制訂保甲法令之條文，或限於地方局部之私見；或偏重法理，忽略我國民情習尚；或徇末俗之淺見，而忽視立法之遠意，每多一偏之見。本書特斟酌古今，權衡至當，並將理論與實際，法理與人情，精神與技術，中央與地方全部貫通。不僅可供縣工作人員尤其是保甲長之參考，卽全國黨政軍民欲固守本身人必歸戶，戶必歸甲，甲必歸保之崗位，明瞭本身在保甲中之地位，亦應普遍研究，坐言起行也。

過去保甲，雖有不愜人意之處，但平心而論，如抗戰中兵役之補充，工役之徵發，徵實之推行，全賴有此基礎。現制度已漸臻完善，果能認真推行，積極改進，自可築成「堅強統一之戰鬥體」。民國萬年有道之基，而達到全民皆兵，全民皆學，全民皆養之境界。古人有言：「泰山不讓土壤，故能成其大；河海不擇細流，故能就其深。」願我全國同胞，切勿好高騖遠，必須一德一心，羣策

現行保甲制度

四

羣力，共謀保甲之健全與充實，措國家於磐石之安。是即作者區區之微意，所欲擁誠奉告於我全國同胞及保甲長之前也。

民國三十二年七月李宗黃統於陪都

現行保甲制度目次

序

第一章 緒論

第二章 歷代保甲

第一節 保甲沿革

第二節 王安石之保甲

第三節 王陽明十家牌法

第三章 南昌行營創編之保甲

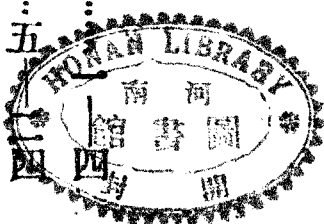
第四章 中央採行之保甲

第五章 近年保甲之流弊及其補救

第六章 新縣制之保甲

目次

第一章 緒論……………五
 第二章 歷代保甲……………五
 第一節 保甲沿革……………七
 第二節 王安石之保甲……………一七
 第三節 王陽明十家牌法……………二一
 第三章 南昌行營創編之保甲……………二五—二八
 第四章 中央採行之保甲……………二九—三四
 第五章 近年保甲之流弊及其補救……………三五—三八
 第六章 新縣制之保甲……………三九—一七二



第一節 保甲之編組.....三九

- 一、清戶口
- 二、編保甲
- 三、釘門牌
- 四、訂規約
- 五、具切結

六、查武器

第二節 保甲之機構.....八七

- 一、保民意機關
- 二、保辦公處
- 三、保國民學校
- 四、保合作社
- 五、國民兵保隊

第三節 保甲之充實.....一〇一

- 一、慎重人事
- 二、寬籌經費
- 三、嚴格訓練
- 四、嚴明賞罰

第四節 保甲之運用.....一五一

- 一、管的運用
- 二、教的運用
- 三、養的運用
- 四、衛的運用

第五節 特點.....一六六

第七章 保甲評議.....一七三——一八五

第八章 保甲前途之展望——代結論.....一八六——一九〇

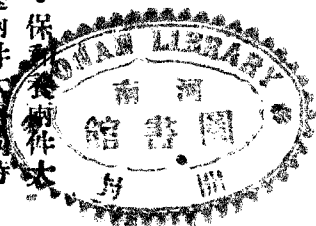
附錄 縣保甲戶口編查辦法.....一九一——一九四

現行保甲制度

第一章 緒論

總理說：「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。保與養兩件大事同時，是人類天天要做的。」（見民權主義第一講）所以最理想的國防制度，是保與養兩件大事同時解決，用現代的話來講，就是生活條件與戰鬥條件一致。保甲制度，就是生活條件與戰鬥條件一致的國防制度之一種。就字面來解釋，保含有衛和養的意思，如書經上說「懷保小民」，詩經上說「天保定爾」，孟子上說「保民而王，莫之能禦也」之類皆是。古時戎衣稱甲冑，兵士稱甲兵，蟲之硬殼亦稱甲殼，均屬捍衛之具。保甲制度之於人類，猶如蟲類之有鱗甲，種實之有甲殼，具有自衛自保之意。

保甲制度，不僅是軍事組織，同時是地方基層政治的細胞組織，也同時是民衆的基本組織，是推行一切政令的工具，歷代推崇的人很多，就其功用而言，誠如李先型保甲說所說：「分之極其細而不紊，合之盡其大而不遺」。就其歷史來講：保甲之名，雖自宋之王安石始，而其實遠出三代之外，至齊之管仲，秦之商鞅，規模即已大備。



總說稱管仲、商鞅時之保甲說：「管子『作內政而寄軍令』，定『軌』、『里』、『連』、『鄉』的保甲法。卽所謂『卒伍政定於里，軍旅政定於郊。內教旣成，令不得遷徙，故卒伍之人，人與人相保，家與家相受，少相居，長相游，祭祀相福，死傷相恤，禍災相憂，居處相樂，行作相和，哭泣相哀。是故夜戰其聲相聞，足以無亂；晝戰其目相見，足以相識；驩欣足以相助。是故以守則固，以戰則勝。』商鞅亦說：『民勇者戰勝，民不勇者戰敗；能一民於戰者，民勇；不能一民於戰者，民不勇。聖王見勇之出於戰也，故舉國而責之於兵。』說：『壯男爲一軍，壯女爲一軍，男女之老弱者爲一軍，此之謂三軍也。』管子『作內政而寓軍令』所以能造成絕大之武力，『以守則固，以戰則勝』，——而禦外侮，興齊國。商鞅『舉國而責之於兵』，所以能使秦國富強，卒能泯亡六國，征服戎狄，建立最強大的漢族國家。這管仲、商鞅強國的辦法，就是我們中華民族固有的軍制，更是新國家必須師法的途徑。」這種制度，不僅是訓練全民皆兵，而且要訓練全國的人都耍一德一心，同生死、共患難，詩經上『豈曰無衣，與子同袍，王子興師，修我戈矛，與子同仇。豈曰無衣，與子同澤，王子興師，修我矛戟，與子偕作。豈曰無衣，與子同裳，王子興師，修我甲兵，與子偕行。』古人說：係「秦人刺其君好攻戰，亟用兵，而不與民同欲焉」。其實就是軍國民風俗之描寫。商鞅說：「強國之民，父遺其子，兄遺其弟，妻遺其夫，皆曰：不得無返。是故以三軍之衆，從令如流，死而不旋踵！」又說：「壯者務於戰，老弱者務於守，死者不悔，生者務勸。……民聞戰而相賀也，起居飲食所歌謠者戰也。」與南朝劉勰所說：「臨軍之日，則忘其親，撻鼓之時，則亡其

身。用能無天於上，無地於下，無敵於前，無顧於後。」完全將軍隊生活，變成了人民的家常便飯，行之而不著，習焉而不察，戰時如平時，平時如戰時，使人民持干戈以衛社稷，猶如「拔劍而起，挺身而鬥，」一樣容易。這種軍國民的風俗，實在偉大，要養成這種同仇敵愾的軍國民風尚，除推行保甲，澈底實行保甲制度外無他法。國家無事，則在地方盡保衛之責，國家有事則爲國家盡禦侮之責。以自衛爲起點，以衛國爲歸宿，法至良，意至善。惜漢唐以後，軍國民之風漸漸衰頹，以致屢受異族之荼毒。降至宋代，王安石雖全力倡導，而當時舊黨不明此意，大加阻撓，致行未見效，卽行廢置，殊爲可惜。

總理說：「人類由初生以至於現在，天天都是在奮鬥之中。」（見民權主義第一講）奮鬥就是戰爭，因爲天天都在戰爭之中，所以戰爭的工具，和戰爭的方法（戰術），日新月異，而歲有不同，因此有一般人，認爲保甲制度，已不適用。惟究其實際，保甲制度，係根據生活條件與戰鬥條件一致之國防制度而建立，與因應一時一地之需要者不同。在安內的時候，需要他，在攘外的時候也需要他；在抗戰的時候不可少，在建國的時候，更不可少，故 總裁在抗戰前說：「我們各位將領總要記得這運用民衆是我們抗日救國一個根本的方法，這可以說是用組織保甲，組織團隊這些舊方法來抵抗敵人近代新的軍事方法之一種實例，所以要格外注。研究。」（見抵禦外侮與復興民族）在抗戰後又說：「查地方自治爲民權主義之中心所在。總理手訂地方自治開始實行法，指示至爲周詳，中央原已制定法規，準備實施。惟自九一八以後，吾人鑒於外侮頻陵，深覺自衛尤急於自治，

乃改行保甲制度先從組訓民衆入手，嗣以管、教、養、衛之必要設施，實卽爲地方自治奠基其基礎。迄於今茲，保甲規模已具，民衆組訓亦有條理，改行自治，有若順水推舟，益形便利，因之中央最近正在擬訂縣以下各級組織規章，訂定推進自治程序，不久卽將頒行。蓋前此之自衛，民衆應受嚴密之組訓而獲自治能力初步之養成，今後之自治應使民衆由自動之振作，完成適合現代國家一切地方建設，更增我民族堅強之力量。理原一貫，義本雙成。」（見再告全國各地士紳及教育界人士書）可見保甲制度，并不因時代變遷而失其效用，蓋保甲組織，并非一成不變，可因時損益也。新縣制之保甲制度，并非抄襲任何一代之保甲制度，係根據三民主義的精神，總裁的創見，容納歷代保甲的特點，擷取現代政治制度的精華，抗戰中所獲的教訓，針對我國國情與夫民間需要，而制定的基層政治的細胞組織。比歷代的保甲制度都要完備，可以說是集保甲制度的大成，只要努力推行，必能獲美滿成效，可斷言也。

第二章 歷代保甲

第一節 保甲沿革

「保甲」的名稱，雖然自王安石的保甲新法出，才被引用，但類似保甲的組織，却施行得很早，是我國特有的制度，像古代的井田即是保甲的雛形，「八家爲井，井爲一鄰」，可以說是保甲的編制。孟子闡揚井田的優點說：「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。」這可以說是保甲的辦法及其施行的效果。軍事學家蔣百里先生，在國防論中說：「井田的原意并不僅是均產，是抵抗北方游牧民族的一種，既可種田吃飯又可出兵打仗的國防制度」與歐戰時才發明，十年來才實行的國家總動員相提并論，其價值可知。到了周朝，變爲五家爲比，五比爲閭，四閭爲族……規模已備，并且含有連坐的意義。周禮一書記載詳明，歷代頗多取法。春秋時，管仲相齊，「作內政以寄軍令」，定戶口的組織，爲「輔之以什，司之以五」，使「伍無非其人，人無非其里，里無非其家」，這種辦法，就是保甲的辦法。齊桓公能「霸諸侯，一匡天下」，這也是一個主要因素，商鞅相秦，所行的連坐法，帶有箝制人民的意思，善用他也可增強民衆的組織，爲後來運用連坐法的張本。漢以後維持地方的安寧秩序，亦多沿用類似保甲的制度。如漢時的三老制，後魏的三長制，北周的耆長制，隋以保閭爲基礎，唐以里鄉爲中心等，名目雖然不同，但其辦法，仍相差不多。宋熙寧年間，王安石以當時募兵百萬，都係苟且偷安，好逸惡勞之流，既

不能安內，也不能禦侮，遂創立保甲新法，以謀挽救。當時的規畫，是十家爲一保，選舉一人爲保長，五十家爲一大保，選一人爲大保長，十大保爲一部保，選一爲衆所信服的人爲部保正，並選一人爲副。家有兩丁以上的，抽一人爲保丁；每戶製牌一塊，書寫戶數姓名於上；每一大保每夜輪派五人守望，以防盜賊；同保出了盜賊，必須檢舉，否則依法連坐，治與犯人同等之罪。由大保長至壯丁，均須受訓。先訓練大保長，謂之「集教」，再以受過訓練的大保長，去訓練壯丁，謂之「團教」。農暇時，並擇適中地點，訂期試弓弩及騎射。這個制度，雖因當時一般士人君子反對，未能澈底實施，但後來辦理保甲的人，仍多所取法，其功實不可沒。元朝所行的社長制，多爲土劣所把持；明朝王陽明，以十家牌法，充實地方組織，運用保甲精神，卒能平定贛亂；遜清康熙所頒上諭十六條中，有一條爲「聯保甲以弭盜」并曾幾次申令厲行，其目的在壓制吾族，非常毒辣，但是曾國藩、胡林翼等打敗太平天國之團練，可算是保甲精神的推廣。詳攷歷代保甲以王安石之保甲法與王陽明之十家牌法，最爲體大思精，當另節詳論。

保甲制度不單是在中國施行有效，被我們的敵人日本偷去運用，也見奇效。甲午戰爭之後，前清政府，將台灣割讓與日本，台灣志士組織很多仿髣現在義勇軍一類的隊伍，以謀抵抗。日本政府一連換了三個總督，調了幾師團兵，打了三年沒有平靖，遂換幾千警察來打，也沒有打平。於是異想天開，用三段警備法來打——就是第一段是軍隊，第二段是軍警合作，第三段是警察——仍然沒有打平。直到後藤新平作台灣民政長，採用黃六鴻福利全齊上的保甲制度，不上一年，就陸續平定

了，後來台灣生番作亂，也是採用這個法子來平定的。我們的好法子不會用，反使敵人用來害我，這種大耻，是亟待我們洗雪的。

第一節 王安石之保甲

王安石爲中國歷史上第一大政治家，其學識之超越，氣魄之雄偉，規模之宏遠，胸襟之恬淡，真是前無古人，後無來者。其所行之制置三司條例司，與青苗、市易、均輸、募役、省兵、置將、保甲、保馬諸法，均能根治宋室貧弱交加之宿疾，而保甲法尤爲根治之中心，其價值至今依然未減絲毫。今特述其概要，以爲取法之印証。

保甲之名，雖始自安石，而保甲之淵源，遠在三代以上，前已言之。安石亦承認保甲之制，非自己所創。熙寧五年安石在上五事劄子中云：「保甲之法，起於三代丘甲，管子用之齊，子產用之鄭，商君用之秦，仲長統用之漢，而非今日之立異也。」安石保甲草創伊始，廷臣不以爲然者多，宋兵志載當時安石與神宗及諸臣辯詰詞中之一段亦云：「古者民居則爲鄉，伍家爲比，比有長。及用兵，卽五人爲伍，伍有伍司馬，二十五家爲閭，閭有閭胥，二十五人爲兩，兩有兩司馬。兩司馬卽閭胥，伍司馬卽比長，第隨事異名耳。此三代六鄉、六軍之遺法，其法見於書。自夏以來，至周不改，秦雖決裂阡陌，然什伍尙如古制，此所以兵衆而強也。」此皆自述保甲之淵源，當時安石創制之保甲，除組織民衆外，尙有二作用：一爲警察作用，一則爲寓兵於農。安石在上五事劄子中云：「然而天下之人，鳧居雁聚，散而之四方而無禁也者，數千百年矣。今一旦變之，而使什伍相維

，鄰里相屬，察姦而顯諸仁，宿兵而嚴諸用。苟不得其人而行之，則搔之以追呼，駭之以調發，而民心搖矣。」所謂「什伍相維，鄰里相屬」，即是組織民衆，所謂「察奸而顯諸仁」，其作用等於現在的警察，「宿兵而嚴諸用」，就是寓兵於農。安石之保甲可分爲組織與訓練二段言之：

一、組織 熙寧三年，保甲法始頒佈，其內容如下：

1. 十家爲一保，五十家爲一都保，十大保爲一都保。

其同保不及五家者附於他保，有百外人保者，則收爲同保，俟滿十家乃別置焉。

2. 每保置保長一人，每大保置大保長一人，以上戶有幹力者充之，每都保置都保正一人，副一人，以衆所服者充之。凡任保正副保正，皆以選舉。

3. 每戶有兩丁以上者，選一人爲保丁，附保兩丁以上，有餘丁而壯勇者亦附之。

4. 凡不在禁內之兵器，許保丁習之。

5. 每一大保，夜輪五人繳盜。凡告捕所獲，以賞從事者。

6. 凡同保中有犯強盜、殺人、放火、強姦、略人、傳習妖教、造畜蠱毒等罪，知而不以告者罰之，但非法律所聽糾者，毋得告發。

7. 有窩藏強盜三人以上，經三日以上者，鄰保雖不知情，亦科以失覺之罪。

8. 此法先行諸畿甸，以次推及諸路。

這是很完備的保甲制，其目的在以兵法部動民衆，而責民以自已保衛自己，其作用等於現代的

警察，這其實行安石「察奸而顯諸仁」的方法。

二、訓練 「察奸而顯諸仁」祇是保甲的一個作用，保甲的另一個作用，是「宿兵而藏諸用」。也可以說：「察奸而顯諸仁」是保甲初步的運用，「宿兵而藏諸用」，才是保甲的真正目的。要達到「宿兵而藏諸用」的目的，并非除開上列組織之外，另來一套，只不過是將已組織好的民衆加以訓練罷了。宋史記安石訓練保甲以爲民兵之法云：

「熙寧二年十一月，始立府界集教大保長法，以王中正、狄諳兼提舉府界教保甲大保長。總二十二縣爲教塢十一所，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，都教頭三十，使臣十。弓以八斗，九斗，一石爲三等；弩以二石四斗，二石七斗，三石爲三等；馬射九斗，八斗爲二等。其材力超拔者爲頭等。當教時，月給錢三千，日給食，官予戎械戰袍，又具銀標酒膠爲賞犒。

三年，大保長藝成，乃立團教法，以大保長爲教頭，教保丁焉。凡一都保相近者分爲五團，卽本團都副保正所居空地聚教之，以大保長藝成者十人爲教，五日一周之，五分其丁，以其一爲騎，二爲弓，三爲弩。」

安石保甲，觀前兩節已可知大略，實在是一種權衡至當的國民兵制度。雖行之不久，亦頗獲效。始焉用之爲警察，所行之地，盜賊大息，繼而訓練爲民兵，教藝既成，乃勝正兵。安石這種制度完全是針對當時弊病的良策。當時擁兵百餘萬，每年耗費歲入三分之二，不但不能禦侮，且爲國

家之大患。歐陽修曾論之云：「古之善用兵者，可使之赴水火。今庸禁之軍，有司不敢役，必不得已而暫用之，則謂之借債。彼兵相謂，亦曰：『債我，而官之文符亦曰債。夫賞者所以酬勞也。今以大禮之故，不勞之賞，三年而一徧，所費八九十萬，有司不敢緩日月之期，兵之得賞，不以無功知愧，乃稱多量少，比好嫌惡，小不如意，則持挺而呼，羣聚欲擊天子之命吏。無事之時猶若此，以此知兵驕也。』」這成何體統？成什麼世界？這個原因完全是使人民與兵分而爲二的結果，久而久之軍隊成了有槍階級，民衆成了軍隊的刀俎魚肉。民衆養兵原期待軍隊保護，不料竟成了這種情形，無異以血肉飽虎狼，要免除這種弊病，只有全民皆兵，人人都穿過「二尺五」，即使有狼子野心的人，想擇肥而噬，也無所用其技倆了。這個道理，那時反對王安石保甲法的蘇東坡等也是知道的，所以他說：「今天下之患，在於民不知兵，故兵常驕悍而民常怯，盜賊攻之而不能禦，戎狄掠之而不能抗。」因此東坡也有「使民得吏代而爲兵」的方法，也很有價值，不過不如安石的保甲法那樣徹底罷了。有這樣徹底的辦法，而不能徹底實施，推本溯源，還是在於當時一般士大夫之無識，觀於司馬光乞罷保甲疏可知。其言曰：「自唐開元以來，民兵法壞，戍守戰攻，盡募長征兵士，民間何嘗習兵。國家承平，百有餘年，戴白之老，不識兵革。一旦賦納之人，皆戎服執兵，奔驅滿野，耆舊歎息，以爲不祥。」溫公爲國家謀百年大計，竟以鄉愚之見爲決策，可笑孰甚？相沿而下，積習日深，宜乎金兵渡河，要謂「南朝無人矣！」

專看王安石之保甲法，體大思精，命慮深遠，即此一法，已足措宋室於磐石之安。況彼執政十

年間，各法皆已大行，故史稱元祐初政，「天清地明，全國歡欣。」即以反對王安石最力之蘇子瞻，其致滕達道書，亦有「某欲面見一言者，蓋謂吾儕新法之初，輒守偏見，至有同異之論。雖此心耿耿，歸於憂國，而所言差謬，少有中理者。今聖德日新，衆化大成，回視向之所執，益覺疏矣」之懺悔語。獨惜宣仁皇后不識大體，司馬溫公意氣用事，竟將新法完全廢棄，新人完全罷黜，以致宋室亦隨之而亡。今將 總裁對王安石之批評，附錄於後，以爲本節之收場：

「我對中國古代的政治家，在秦漢以前則推周公，至秦漢以後的政治家，所最佩服的，就是王安石。他能夠根據我們中國政治的原理，擬其切中時弊的計畫，舉辦新政，改革社會，建設經濟，來救濟當時宋朝的貧弱。可是他的缺點，就是沒有健全的幹部，也沒有注重訓練，不知道怎樣來實行，所以結果完全失敗。我們今天訓練幹部，就要把王安石的失敗，作爲前車之鑑，一方面效法他那種不計功過不辭勞怨，爲國奮鬥的精神，同時對他作事不注重方法步驟，不知訓練幹部，考查幹部的缺點，更要注意切實補救。所以我們現在要推行地方自治，不僅要有組織，有規章，而且更要講求辦法，只要有了辦法，我們沒有經費，就可產生經費，沒有人力就可獲得人力，本來不容易成功的事業，也就可以迅速成功。以上是說明我們辦事要有準備，有方法，有訓練，然後，纔可以達到成功的目的。」——見 總裁廿九年五月一日對四川省訓練團地方行政幹部訓練第一期開學訓詞，題爲推進地方自治之基本義務。

第二節 王陽明十家牌法

「秀才造反，十年不成」，這兩句話是普通譏諷文人不嫻武藝的俏皮話。但是我們將近古的歷史打問一番，加有兩位平定內亂，名標青史，邁絕古今的書生。一個就是明朝的王陽明，還有一個是清國的曾國藩。雖思想時代各有不同，而其達到成功的條件，大略相同。王陽明的十家牌法是本於保甲法，曾國藩的團練，也是本於保甲法。以書生宰制天下的史蹟，不只是他兩個，不足為奇，但在兩個不同的空間與兩個不同的時間內，施行同樣的方法，都收奇效，這就值得我們特別注意。王陽明的十家牌法，雖實行在王安石保甲法之後，但十家牌法與保甲法不同，故另闢一節詳述，以供辦保甲之借鑑。曾國藩之團練以限於篇幅，只好從略。為便利敘述起見，分為十家牌之體，十家牌之用，十家牌之推行方法，十家牌之優點四項，簡敘於后：

一 十家牌之體

十家牌法，究竟是怎麼樣的呢？陽明在十家牌訂定以後，「案行各分巡道督編」十家牌的文告中說：「……合就行令所屬府縣，在城居民，每家各置一牌，備寫門戶、籍貫，及人丁多寡之數，有無寄住暫宿之人，揭於各家門首以憑官府查攷；仍編十家為一牌，開列各戶姓名，背寫本院告諭，日輪一家，沿門按牌審察動靜，倘有面目生疎之人，蹤跡可疑之事，即行報官究理。或有隱匿，十家連罪。如此，庶民不敢縱惡，而奸偽無所潛形。」申諭十家牌法云：「凡置十家牌，須先將各家門面小牌，挨番的實，如人丁若干，必查某丁為某官吏或牛員，或當某差役，習某技藝，作某生理，或過某房、出費，或有某殘疾，及戶籍、田糧等項，俱要逐一查審的實。十家牌編排既定，照式造

冊一本，留縣以備查攷，及遇勾攝及差調等項，按冊處分，更無躲閃脫漏，一縣之事，如視諸掌。每十家各令挨報甲內平日習爲偷竊及喇唬教唆等項不良之人，同具不致隱漏重甘結狀，官府爲置舊圖新簿，記其姓名。姑勿追論舊惡，令其自今改行遷善，果能改化者，爲除其名。境內或有盜竊，即令此輩自相挨緝，若係甲內漏報，仍并治同甲之罪。又每日各家，照依牌式輪流沿門曉諭覺察。如此，即奸僞無所容，而盜賊亦可息矣。」又在申論十家牌法增立保長中云：「先該本院通行撫屬，編置十家牌式，爲照各甲不立牌頭者，所以防脅制侵擾之弊。然在鄉村，遇有盜賊之警，不可以無統紀，合立保長督領，庶衆志齊一。……於各鄉村，推選才行為衆信服者一人爲保長，專一防禦盜賊，平時各甲詞訟，悉照牌諭，不許保甲干與，因而武斷鄉曲。但遇盜警，即仰保長統率各甲，設謀截捕。」由上引三段看來，陽明的十家牌法，是一種最理想的集體負責制度。十家爲一單位，十家的事，由十家所共管。平常不設牌頭，管的責任，不歸一人，由十家所共負。這種日輪一日的制度，相當於軍隊中之值日。這種制度，是針對中國舊社會的病症一個最好的藥方，從消極的方面說來，可以免除首長制武斷鄉曲的弊病；從積極方面說來，第一，可以除去集體負責制度的心理的敵人。中國舊俗，人人都是抱「各人自掃門前雪，休管他人瓦上霜」，「管人閒事，受人挫磨」的觀念，可說是集體負責制度的大敵。日輪一人之制，逼着人人管人，人人被人管，大家共同守一樣的法，大家共同執行一樣的法，社會上的人，一律平等，無貴賤之分，只有善惡之異，容易養成「人人爲我，我爲人人」的好風氣。第二在舊時的政治裏頭「治者」與「被治者」是截然分開的，如孟子所

謂「勞心，或勞力，勞心者治人，勞力者治於人」，成了兩個對立的階級，充其極，易流於專制。多數的人，往往爲少數的人所壓制，多數的人都失了管理的能力。日輪一人的制度，就是在打破「治者」與「被治者」截然分開的制度，就可免除專制之弊；逼着人人要管人，就可練習管的能力，培養管的能力。因爲將「治者」與「被治者」分開的結果，社會上還有一種既不能管人，又不願受人管的人，即古人所謂「既不聽命，又不能受命」的人，充其極就會成爲無政府狀態。日輪一人的制度，既是逼着人人要管人，那末不服從人者，也難囑別人服從，要別人服從，只有自己先服從別人。人人都能管人，人人都能受人管，即是養「服從爲負其之本」的習慣。這種日輪一人的制度，就是調節「治者」與「被治者」間，一種最好的方法，也可以說是將「治者」與「被治者」融爲一片的方法。我們只要運用得法，既可以免除專制之弊，亦可免除無政府狀態之弊，關於前者陽明先生業已注意到？關於後者，陽明先生是否注意到，不可得知，但我們將這種制度詳加研究，其功效却是如此。却是充實地方組織的一種最妙的方法。

十家牌法的第一步工作，就是清查戶口，即陽明所謂「凡置十家牌，須先將各家門面小牌挨審的實」。各家門面小牌，其式樣及其說明如左：

各家牌式

「某縣某坊民戶某人

某坊都里長某下，甲首軍戶，則云某所總旗小旗某下；匠戶，則云某里甲下，某邑匠；客戶，則

云，原籍某處某里甲下，某邑人，見作何生理，當某處差役，有寄莊田，在本縣某都。原買某人田，親徵保住人某某；若官戶，則云某衙門某官下舍人，舍餘。
若客戶不報寫莊田在牌者，日後來告有莊田，皆不准，不報寫原籍里甲，即係來歷不顯，即須查究。」

其牌面記載丁口之式樣如下：

男子幾丁

某（某項官，見任，致仕，在京候選或在家）

某（某處生員吏典）

某（治何生理、成丁、未成丁、或往何處經營）

某（見當某差役）

某（有何技能、或患廢疾）

某

某

某

見在家幾丁（若人丁多者牌須增闕量添行格填寫）

一、婦女幾口

一、門面屋幾間（係自己屋，或典賃某人屋）

一、寄歇客人（某人係某處來，到此作何生理，一名名開寫浮粟寫帖，客去則揭票，無則云無）

（見十家牌法告諭各府父老子弟）

牌上何以要記載這許多項目，「自衛新知」上有詳細說明，其說明云：「右牌。稽籍籍者何，所以辨流寓也；稽生理者何，所以辨游民也；稽職役者何，所以辨貴賤也；稽田產者何，所以辨貧富也；稽糧銀者何，所以防欺隱也；稽六親者何，所以防介特也（無所係屬之人易為奸盜）；稽鄰舍者何，所以嚴保結也；稽丁男者何，所以便差役也；稽口數者何，所以計賑給也。」我們從這個各家牌式內容看來，當日清查戶口比現在還要徹底，「客戶」不但是要注意來歷、職業、田產，并且還要有人作保，始准居住。本地住戶，不但注冊到居民的籍貫、職業、年齡、家屬丁口，而且要在牌上注明地、房屋等項，這是現在所通行的門牌所沒有注意到的。本來清查戶口的作用，不單是知道人戶的數目就算了事的，而是一切施政的根本，當時的十家牌已經注意到這點，我們細看前面的說明就可知道。現在我們再將十家牌式與說明摘錄於左：

「十家牌式

某縣某坊

某人某籍

某人某籍

..... (共十行)

右甲尾某人

右甲頭某人

「此牌就仰同牌十家輪日收掌。每日酉牌時分，持牌到各家，照牌查審。某家今夜少某人，往某處，幹某事，某日當回；某家今夜多某人，是某姓名，從某處來，幹某事，務要審問的確，仍通報各家知會。若事有可疑，即行報官。如或隱蔽，事發，十家同罪。」（見十家牌法告諭各府父老子弟）

「輸牌人」不但是照牌查審，並且在查審的時候，要將陽明的告諭，向各家宣諭一番（告諭詳后）。這種辦法，較現在僅由甲長報告清查的辦法，澈底得多有效得多。十家牌，城市與鄉村略有不同，在城市中是以十家為一單位，在鄉村中，大概是以一村為單位。陽明在廬陵告諭中曾說：「近與父老豪傑謀，居城郭者，十家為甲；在鄉村者，村自為保。」陽明不但運用十家牌法，治理地方，充實地方組織，並且運用來督造工程。陽明作京官的時候，曾督造威寧伯王越墓，其著成績，據說就是運用十家牌精神的結果。

二 十家牌之用

十家牌法，從上節的敘述中，我們已經得到一個概念，現在我們來看一看陽明是怎麼樣運用他

的。陽明在申論十家牌法中說：「凡十家牌式，其法甚約，其治甚廣，有司果能着實舉行，不但盜賊可息，詞訟可簡；因是而修之，則補其偏而救其弊，則賦役可均；因是而修之，連其伍而制其什，則外侮可禦；因是而修之，警其薄而勸其厚，則風俗可淳；因是而修之，導以德而訓以學，則禮樂可興。凡有司之有高才遠識者，亦不必更立法制，其於民情土俗，既有未備，但循此而潤色修舉之，則一邑之治，真可以不勞而治。」由這一段話看來，十家牌之用甚廣，一切的善政都基用十家牌來推行，現在爲便利敘述起見，根據陽明這段話的次序，略述數條，并引陽明的話來加以詮釋。

(一) 息盜賊 在沒有武備的地方，直接危害人民生存，擾亂社會秩序的就是盜賊。要使人民安居樂業的第一個前提，就是「息盜賊」。十家牌的第一個目的就是「息盜賊」。故陽明先生說：「凡立十家牌，專爲止息盜賊。若使每甲各自糾察，甲內之人，不得容留盜賊，右甲如此，左甲復如此，城郭鄉村，無不如此，以至此縣如此，彼縣復如此，遠近州縣，無不如此，則盜賊亦何自而生。夫以一甲之人，而各自糾察，十家之內，爲力甚易。使一甲而容一賊，十甲即容十賊，百甲即容百賊，千甲即容千賊矣。聚賊垂於千百，雖起一縣之兵剿除之，爲力固已甚難。今有司往往不嚴十家之法，及至盜賊充斥，却乃興帥動衆，欲於某處屯兵，某處截捕。不治其本，而治其末，不爲其易，而爲其難。皆由平日怠忽因循，未嘗思念及此也。自今務令各甲各自糾舉，甲內但有平日習爲盜賊者，即行捕送官司，明正典刑。其或過惡未稔，尚可教戒者，照依牌諭，報名在官，令其改化自新，官府時加點名省諭。又逐日督令各家輪流沿門曉諭覺察。如此，則奸僞無所容，而盜賊自

可息矣。」（見申行十家牌法）這是治本的辦法，注重事前防範，是用清查戶口來息盜賊的方法，也可說是澄本清源的辦法。防患於未然，消滅於無形，是法之上者。要是事前防範不周，萬一盜賊蠶起，危害閭閻，陽明先生也有一個辦法。即「於各鄉村推選才行爲衆信服者一人爲保長，專一防禦盜賊……但遇盜警，即仰保長統率各甲，設謀截捕，其城郭坊巷鄉村，各於要地，置鼓一面。若鄉村相去稍遠者，仍起高樓，置鼓其上，遇警即登樓擊鼓。一若擊鼓，各巷應之，一村擊鼓，各村應之。但聞鼓聲，各甲各執器械，齊出應援，俱聽保長調度，或設伏把隘，或并力夾擊。但有後期不出者，保長公同各甲，舉告官司，重加罰治，若鄉村各家皆置鼓一面，一家擊鼓，各家應之，尤爲快便。」（見申諭十家牌法增設保長）這是治標的辦法，要是治本的辦法，澈底實施，就不用治標的辦法了，所以陽明先生說：「此在各隨財力爲之，不在此牌之內。……」

（二）簡詞訟 舊社會中，有一個極壞的風俗，就是好訟，俗語叫做「打官司」或「告狀」。芝麻菜豆大一點事情，都要對簿公庭。一般貪官認棍，常常抓着民衆的這個缺點，任意敲詐剝削，兩邊教唆，很小的一件案子，數年或數十年，或甚至幾代人還爭執不休的也有；兩邊都傾家蕩產，而欲罷不能的也有；最短也要幾個月的期間。所以有些的地方有一段諺語說：「打官司，栽芋頭，芋頭吃完，官司不休。」又說「八字衙門向南開，有理無錢莫進來。」就是說無論原告被告，有理無理，都要出錢，才可打官司，才可以打勝官司。因此古今賢明的官吏，都提倡息訟，陽明先生也是其中之一。關於好訟之害，他曾一再說過：「嗚呼，一朝之忿，忘其身，以及其親，破敗其家，

遺禍於子孫。」「吾所以不放告者，非獨爲吾病不任事，以今農月，爾民方宜力田。苟春時一失，則終歲無望。放告爾民將棄遠而出，荒爾田畝。棄爾室家。老幼失養，貧病莫全，稱貸營求，奔馳供送，愈長刁風，爲害滋甚。」（以上見告諭廬陵父老子弟）故主張：「十家之內，但有爭訟等事，同甲即時勸解和釋。如有不聽勸解，恃強凌弱，及誣告他人者，同甲相率稟官，官府當付量加責治省發，不必收監淹滯。凡遇問理詞狀，但涉誣告者，仍要查究同甲不行勸稟之罪。又每日各家照牌互相勸諭，務令講信修睦。息訟罷爭，日漸開導。如此則小民益知爭鬥之非，而詞訟亦可簡矣。」（以上見申諭十家牌）這種辦法才是眞正的息訟妙法，與一般只知以「息事寧人」爲言，而不分是非曲直青紅皂白者迥乎不同。蓋個人平時言行，都逃不了鄰居的耳目，一椿事情發生，是非曲直，鄰居的心目中都有數目，所謂「公道自在人心」，自較法官憑理判斷，以耳代目之爲愈也。

（三）淳風俗 風俗之善惡，關係於國家社會者至大。古人有志改革國家社會者，首倡移風易俗。惟法多不良，收效不大。陽明先生針對這種病症曾開了一個良方云：「風俗不美，亂所由興，今民窮苦已甚，而又競爲浮侈，豈不重自困乏。夫民習染已久，亦難一旦盡變，吾姑就其易改者，漸次誨爾。吾民居喪，不得用鼓樂，爲禳事，竭費分帛，費財於無用之地，而儉於其親之身，投之水火，亦獨何心？病者實求醫藥，不得聽信邪術，專事巫禱；嫁娶之家，豐儉稱實，不得計論聘財裝匿，不得大宴賓客，酒食連朝；親戚隨時相問，惟貴誠心實禮，不得徒飾虛文，爲送節等名目，奔靡相尚；街市村坊，不得迎神賽會，百千成羣。凡此皆糜費無益；有不率教者，十家牌鄰，互相

糾察；察隱不舉正者，十家均罪……」（見告諭）這種革除風俗的辦法，不但是簡易可行，就是到了現在也可一樣的適用。

（四）興禮樂 風俗之美惡，關係於國家社會者至大的原因，前已言之。惟是單從風俗的本身謀改革，只是治標的辦法，最重要的還是興禮樂。故陽明先生說「安石治民，莫善於禮。冠昏喪祭諸儀，固宜家喻而戶曉者，今皆廢而不講，欲求風俗之美，其可得乎？」古時候是禮樂兼重，教禮的人也同時是教樂的人，而且具要樂本於禮，非禮之樂，就不算是樂，所以孔子固然是禮樂兼重，但是他遇到「八佾舞於庭」的事，却要大聲疾呼說「是可忍，孰不可忍？」就是一例。

以上四點，僅略述運用的一部份，至最重要的還有：「連其伍而制其計，則外侮可禦」，「平時相與講信修睦，寇至務相救援，庶幾出人相友，守望相助之義」，以其為十家牌最基本的任務，敵略而不論。

三 十家牌推行法

「徒善不足以為政，徒法不能以自行」，這是定論。從以上兩節看來，十家牌之法，確是意良法美，但是若無推行之方，實惠不及老百姓，雖有也等於無。故陽明先生不但是注重立法，并且還要防止法所生之弊，更使之見諸實施。在申行十家牌法中云：「大抵法立弊生，必須人存政舉。若十家牌式，徒爾編置張挂，督勸考較之法，雖或暫行，終歸廢弛。仰各該縣官，務於坊里鄉都之內推選年高有德，衆所信服之人，或三四十人，或一二十人，厚其禮貌，特示優崇，使之分投巡訪勸

論，深山窮谷必至。教其不能，督其不率，面命耳提，多方化導。或素習頑梗之區亦可間行鄉約，進見之時，諮詢民瘼，以通下情，其於邑政，必有裨補。若巡訪勸諭，著有成效者，縣官備禮親造其廬，重加獎勵。如此，庶幾教化興行，風俗可美。」這種方法，相當於現在流行的家庭訪問，沿門宣傳，巡迴訪查。如此，一方面可使民衆明白十家牌的道理，一方面可調查十家牌實施的狀況，與民間的反應。民衆明白十家牌的道理以後，才能發生信仰，有了信仰，才肯去躬行實踐，十家牌才會發生作用。社會是有機體，變化之速有如白雲蒼狗，瞬息不同。故一法立，適用於現在者，未必適用於將來，適用於此者未必適用於彼，故應隨時致查實施的狀況以謀補救。此與一般執政者，將法規頒佈後，即認爲功德圓滿不加闡問者不同。這是陽明先生的高闕處，亦是十家牌法能收最大效果的原因。

四 十家牌法之優點

十家牌之優點，除第一節所說者而外，還有兩點。第一是以孝爲本，第二是推己及人。

先說以孝爲本。儒家的政治完全是以教化爲先，主張「尊之以德，齊之以禮」，「不教而殺，謂之虐」。十家牌法，完全是本此道理而建立的。陽明在江西剿匪的時候，告諭父老子弟令其編行十家牌時的文告云：「本院奉命巡撫是方，惟欲剪除盜賊，安養小民，所限才力短淺，智慮不及，雖挾愛民之心，未有愛民之政！父老子弟，凡可以匡我之不逮，苟有益於民者，皆有以告我，我當聽其可，以次舉行。今爲此牌，似亦煩勞，爾衆中間，固多詩書禮義之家，吾亦豈忍以狡詐待爾

良民！但欲防奸革弊，以保安甯良善，則又不得不然。父老子弟，其體此意！自今各家務要父慈子孝，兄愛弟敬，夫和婦隨，長惠幼順；小心以奉官法，勤謹以辦國課，恭儉以守家業，謙和以處鄉里；心要平恕，毋得輕意忿爭；事要含忍，毋得輒興詞訟；見善互相勸勉，有惡互相懲戒；務與禮讓之風，以成敦厚之俗。吾愧德政未敷，而徒以言教，父老子弟，其勉體吾意，毋忽！」從這文告中看來，陽明推行十家牌，完全是以一種「誨人不倦」的精神來感化，與現在一般「言出法隨，決不寬貸」的文告相較，真有天壤之別。在中諭十家牌的文告中，說：「今之守令，不知教化爲先，徒恃刑驅勢迫，由其無愛民之實心。若果然視民如己子，亦安忍不施教誨勸勉，而輒加箠楚鞭撻。孟子云：『善政不如善教之得民也，況非善政乎。』這種方法，就是『行政教育化』的方法，以兵家的術語來說，就是『攻心』，可以說是政治的極則。陽明先生教民的方法，最具體的就是鄉約制度，事易行而效最大，可爲現時保甲規約及精神總動員之參考，茲以篇幅太多，不再贅。

陽明先生以教爲本的十家牌，推本溯源，又是根據推己及人之道。其送黃敬夫序云：「古之君子，惟知天下之情，不異於一鄉，一鄉之情，不異於一家，一家之情，不異於吾之一身。故視其家之尊卑長幼，猶家之視身也；視天下之尊卑長幼，猶鄉之視家也。……今仕於世而能以行道爲心，求古人之意，以達觀夫天下，則嶺廣雖遠，固其鄉閭，嶺廣之民，皆其子弟。郡邑城郭，皆其父兄宗族之所居，山川道里，皆其親戚墳墓之所在。而嶺廣之民，亦將視吾爲父兄，以我爲親戚，雍雍愛戴，相眷戀而不忍去。」十家牌就是以這種推己及人的道理爲骨幹，故發爲「今之守令不知教化

爲元，往時與驅外道，由其無愛民之實心，若果視民如己子，亦安忍不施以誨勸勉，而輒加箠楚鞭撻一之論。事事推心置腹，設身處地，未行不通者甚；事事以身作則，耳提面命，未有不獲人信仰者也。這是十家牌的優點，值得我們倣效推行的。

第三章 南昌行營創編之保甲

「保甲制度」在我國雖然有這樣悠久的歷史，但收到實效的絕少，在古代只有管仲、商君，在近世只有王陽明、曾國藩、胡林翼等幾個人。民國以來，保甲制度少有人提及，到本黨北伐成功，鑒於盜匪橫行，非實行保甲制度，不足以肅清匪患，遂有保甲運動之規定。民國十八年九月十三日國民政府正式明令各省政府，限期舉辦保甲，其原文云：「近來各省長官鑒於其匪之不易剷除，輒以爲軍隊單薄所致，常謂非有若干之兵力。不能維持某處之治安，此種心理實爲謬誤！以兵治匪，實爲治標救急之圖，決非正本清源之計。有時匪患猝至，誠非調集部隊，迅速進剿，不易撲滅；然常有兵至則匪去，兵去而匪又來，清源之道，實別有在。無紀律之兵亦只能止匪擾害，不能絕匪之根株。軍隊集中訓練，則配佈難周，仍易爲匪所乘；分散佈防，則紀律易弛，且將與匪同化。故以兵治匪乃不得已而爲之，非可恃爲長治久安。欲絕匪之根株，仍宜由舉辦保甲，清查戶口入手，人民能自動防匪，而匪徒不能混跡於鄉村城市之中。茲由政府頒佈鄉鎮自治施行法及清鄉條例，并限期清查戶口，通令各省辦理。應請各省政府，嚴切責成各縣長，限期三個月至半年，將全縣保甲一律辦竣，同時亦將戶口調查清楚，列爲致成。其有藐視法令，延不奉行者，應以縱匪治罪。當茲調政開治，編遣實施之際，各省宜以此爲第一要政，切實執行，庶幾匪患根本肅清，民生日臻康樂，有厚望焉！」雖雷厲風行，但未見效。

民國二十年六月陸海空軍總司令 蔣到江西剿匪，認為要肅清匪患，非民衆組織健全有自衛能力不可。遂制定剿匪區區修水等四十二縣，編組保甲，清查戶口，同時將原有鄉鎮閭鄰自治組織，一律停辦。至二十一年豫、鄂、皖三省剿匪總司令部則匪計畫，訂為「三分軍事七分政治」後，遂制定剿匪區內編查保甲戶口條例，各豫、鄂、皖三省實施，匪區非匪區一律編組保甲。推行以來，頗著成效。可說是保甲制度的復興。嗣後即有多數省份或以環境需要，或以奉令遵辦，相繼推行。當時頒佈的重要條例有二：一為剿匪區內編查保甲戶口條例，一為各縣區公所組織條例。這時辦理保甲的目的，完全是在自衛，並將自衛從自治中分化出來，頒發上面兩種條例時，豫、鄂、皖三省剿匪總司令部，有道訓令，詳述改革的原因，內中有四要點云：

(一) 自治與自衛分開：先謀自衛之完成，再作自治之推進。

(二) 團與練畫而為二：保甲制度，只屬於團的一方面；若編練武裝民兵，則必斟酌地方槍枝、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) 編組保甲調查戶口一氣呵成：初步祇須確定戶數及戶長，以為推定保甲長之根據，一切戶口及其變遷，則俟保甲長確定後，即責令詳切確報。

(四) 確定區長立於縣長與保甲長之間：一面補助縣長執行職務，如縣政府之支部；一方就近監督指揮保甲長執行職務，以為縣長之耳目手足，所有鄉鎮坊閭鄰各項名目，暫不適用。

訓令末述此制之精神云：「層級務求其減少，條文務求其概要，手續務求其簡單，體會熟練，不難

且夕觀成。」總司令蔣於民國二十二年十一月間，對此時期的保甲制度亦有扼要的評語。其言曰：「就保甲制度而言，管子以治齊，商君以強秦。其明戶籍，除奸宄，維治安，既已奄有現代警政之長；而守望相助，力役相濟，賾之相調，則又儼然有現代組織民衆與經濟合作之意。程伯淳之治留城，朱文公之建社倉，成績班班，具可考見。而王陽明之剿匪江西，卽賴厲行「十家牌法」，以奏肅清之功。此其立制之精，運用之善，信可準之百代而不忒。今剿匪各省，均定舉辦保甲爲基本要政，實已鑒古証今，權衡至當，非無故也。」

軍事 員會委員長南昌行營成立，接管三省剿匪總司令部所管政治事務，會於二十三年八月頒發整理保甲團辦法六項，有關保甲者計有四項：

(一) 限令每保設學校一所，卽以教師兼負該保文書責任。

(二) 實行保甲規約應用保甲會議。

(三) 慎重區長人選，指定居民充任確定任期（充當保甲長之人在規定期限內，不准託詞引退，庶使民衆漸知區保甲長之重要，而鄉里自好者，亦不薄之而不爲也）。

(四) 各區應于保甲完成後添設戶籍吏，專負人事統計彙報之責。

經此次補充，保甲制度更加充實，添設戶籍吏，尤爲重要。若人事變動之後，不加登記，則數月之後，全失其效。查清查戶口爲凡百庶政之根本，戶口不確實，其他更無從談起。

二十四年七月行營復將前三省剿匪總司令部，所頒剿匪區內編查保甲戶口條例，予以修正，名

日修正剿匪區內編查保甲戶口條例。字面修正的地方頗多，手續亦較完備。如原頒條例，對編組後之保甲變動，如何處置，并無規定。修正條例中，特加一條云：「保甲編定後，戶口遇有增減，應於每年度開始前，分別按照規定數目，增設或減併。」其他尚多，不及縷述，惟精神并未變動（關於剿匪時期的保甲制度，程懋型先生著現行保甲制度及現行保甲制度續編較詳，讀者如欲深究，可資參攷。該書中華書局出版）

抗戰以後，委員長重慶行營，復根據剿匪區內編查保甲戶口條例施行以來的經驗，與戰時的要務，簽訂整理川黔兩省各縣保甲方案，內容較修正剿匪區內編查保甲戶口條例，更加充實，更加進步。新縣制之保甲編查辦法，亦多採用之。為節省篇幅起見，此地不多述，擬俟後面詳述時再加以引申。茲僅引頒佈時訓令中之二段，作為本章結語：其首段云：「查保甲制度，為團結民衆，發揮自衛能力之唯一組織，亦即訓練民衆，奠定自治基礎之唯一途徑。前在剿匪期內，施行此制，頗著成效。現值軍興時期，持久抗戰，尤非團結民衆無以安靖後方共濟國難，而團結民衆，端賴保甲組織之健全，允宜積極整理以宏效能。爰採取前頒各種保甲法令之精神，針對邊區情形制定整理川黔兩省各縣保甲方案草案，并不憚博訪周咨，先期令發各省政府各專員簽註，以見悉心審查，分別採納，以期切合實際情形，推行無礙。」其末段云：「須知此次編整保甲之目的在擴大自衛之範圍健全自衛之組織增強自衛之實力，舉凡持久抗戰，復興民族，剷復之機所關甚鉅。凡各級官吏務須仰體斯旨迅赴事功，考戒所繫，獎懲隨之；不得視同具文稍涉因循致干咎戾。本委員長有厚望焉！」

第四章 中央採行之保甲

在南昌行營未創編保甲之前，關於民衆自衛的主要法規，國民政府曾頒佈兩種：一種是保衛團法，民國十八年七月十三日公布；一種是清鄉條例，同年九月十八日公布。保衛團法，以「增進人民自衛能力，補助軍警維持治安」爲主旨（見保衛團法第一條）；清鄉條例以「肅清全國匪源，厲行訓政」爲主旨（清鄉條例第一條）。兩法的運用，均以自治組織爲骨幹；保衛團縣以下的負責人均以自治人員兼任；清鄉任務，也須由自治人員完成。當時地方自治尚在草創時代，故成效甚少。豫、鄂、皖三省剿匪總司令部，於頒發剿匪區內編查保甲戶口條例時，曾列舉七項意見，評判此制之難行：

（一）各級自衛行政，由各級自治行政人員兼辦，則自治組織不健全，自衛規章亦無從實施。

（二）自治組織，注重貫徹全民政治之精神，非未經訓練之人民所能行使，則自衛組織亦隨之無從實施。

（三）自治組織，事事均直接關係個人，匪特一盤散沙，無從把握，且恐絕對無法應付目前嚴重糾紛之環境。

（四）依現行法規，非健全自治之組織，不能專辦自衛之行政，恐自治告成無期，而自衛亦隨之俱廢。

(五) 依保衛團法之規定，團與練合而不可分，致成遍地似而是而非之軍隊。

(六) 清查戶口，既由清鄉局督率各級自治首長辦理，在各級自治組織未健全前，無切實負責機關，此項要政，迄無成就。

(七) 中央頒佈自治首衛之本法及附屬法，計四十種九百五十七條，有間接關係者尙不在內，民衆與承辦人，恐對此均覺茫然。

在此時期辦理自治的省份，是遵照國民政府所頒法令及內政部所訂法規；辦理自衛的省份，是照三省剿匪總司令部所頒的條例。事權不一，抵觸之處，自所難免。

民國二十三年，南昌行營創編之保甲，已著成效，多數省份或以環境需要，或以奉令遵辦，相繼推行。中央野衛時局，內則匪勢猖獗，外則強鄰肆虐。地方自治固爲樹立民治之大計，南昌行營主張先辦保甲，也爲治標要圖。中央政治會議，遂於四三二次會議決議：「地方保甲工作。關係地方警衛，爲地方自治之基礎，應由行政院，通令各省市政府提前切實辦理。」內政部并根據此原則開陳左列四項調整意見：

(一) 確定保甲爲地方自治基本組織，容納保甲於地方自治之中，以保甲代替間鄰，以鄉鎮代替聯保。

(二) 取消保衛團，依保甲編組壯丁隊以代替之，其警備地方之常備武力則另代之以保安團隊。

(三) 保甲組織，應屬於民政廳，壯丁隊及保安團隊，一併由省保安處辦理，省保安處直屬於省

政府。

(四)暫行停止戶籍法之施行，依照編查保甲條例辦理戶籍及人事登記，但應按照戶籍法，將該項條例酌加補充。

二十三年十二月行政院會議，決定容納保甲於地方自治之原則。二十五年二月十七日中央地方自治計畫委員會通過「厘訂地方自治法規原則八項」，其中關於保甲者為「容納保甲於自治組織之中，鄉鎮內之編制為保甲」，後由中常會核轉政治委員會通過。九月十八日立法院曾根據此原則，制訂保甲條例四十二條。二十六年七月二日，復加以修正為四十條，但均未公佈。二十五年六月五日行政院對各省政府復有訓令(第三四八九號)云：

「查辦理保甲為現今地方要務。嚴密民衆組織，肅清地方奸宄，增進自衛能力，奠定自治初基，經緯萬端，而保甲實其樞紐。前由豫、鄂、皖三省剿匪總司令部頒行；繼由軍事委員會委員長行營修正之剿匪區內各縣編查保甲戶口條例及其關係法規，在施行區域內，業經著有成效。各省縣自應繼續努力，切實奉行！此次召集地方高級行政人員會議，討論實際情形，及其改善方法，復經本院博訪周諮，決定辦法：(一)保甲經費應寬籌的款，已另令裁減保安團隊，以其經費之一部，移作辦理保甲之用。(二)組織民衆，應注重由經濟方面入手，辦理保甲，即同時推行合作社，并作普遍的造林運動。(三)保甲應與民衆教育融成一片，不僅注重禁暴除奸之消極工作，尤應注重於養成負責任、守紀律、愛國家之精神及習慣。(四)保長甲長，應選用正人，防止土

勞。任之後，須隨時考驗，加以黜陟。尤須注重訓練，授以各種必要之技術及常識，并隨時召集，多作精神講話，以端其趨向，振其志氣。(五)清查奸惡，應注重偵探工作，授保甲長以特殊訓練，組成偵探網，並信網，以及各種通信，守望，連絡方法。并應隨時監察，勿使發生有名無實與陽奉陰違之弊。以上五項，各該省政府應督飭所屬，認真辦理并隨時嚴密考核，分別獎懲以求貫徹。……」

抗戰一戰，保甲之職責，尤為重大，內政部同年十一月十八日，又有推進保甲應行注意各點之令。其令云：

「查保甲為民衆之基本組織，迭經中央政府暨總司令行營令行各省先後舉辦。值茲國家多故，民衆之應有嚴密組織，以資運用，與夫增進自衛力量，以實國防，均屬迫不容緩。……至於今後之推進，尤應擬具詳細計畫，逐步實施，俾臻完密。其於下例各點，更應切實注意：一、區鄉鎮保甲長為保甲組織之重心，如尚未訓練者，應即分別訓練；至其服務情形，尤應嚴加考核，詳予指導，以增效率。二、各地保甲，難免有七劣參其間，為害鄉里，應予嚴密察訪，分別斥懲，以安閭閻。三、辦理保甲，應列為各地中心工作，各地方政府自應統籌的款，以應需要。如因經費無着，出於攤派，亦應遵照行營公布之修正保甲經費收支暫行規程第四條，每月不得超過二角之規定，妥為辦理，并出具正式收據，以免流弊。四、空納保甲與自治組織之中，中央已有原則上之規定，雖修正縣市自治法尙未明令公布，但中央對於二者調整之意旨，已可概見。此後保甲

組織，除注、消極之自衛工作外，尤當極力推進各項公益事務。如組織合作社，改良農具產品，修築堤壩、水閘、河流、道路、造林、舉辦農業倉庫，以及設立借貸所等，均應統籌規劃，擇要舉辦，并派員詳為指導，以期達到發展國民經濟，培植自治精神之目的。五、保甲長係義務職，如職務太多，不特應付困難，抑且影響個人生計。過去政府輒令保甲長推行國家政令，如辦理征收捐稅等，與地方人民無直接關係之事務，今後應盡量減少，以示體卹……」（以上均見福建保甲法令選編）

這些均是中央採行後的補充，迄至二十六年止，推行狀況如左。

- (一) 已編組完成者：江蘇、浙江、安徽、江西、河南、甘肅、綏遠、寧夏、廣西、福建、湖北、湖南、四川、貴州、南京、北平十六省市。
- (二) 尚在編組中者：廣東、陝西。
- (三) 舉辦後因經費困難，即形停頓者：青海。
- (四) 章則擬定未實施者：河北、察哈爾。
- (五) 章則尚未擬訂者：上海市及威海衛行政區。
- (六) 在準備中者：西康。
- (七) 呈請緩辦者：山西。
- (八) 沿用舊團制度者：雲南。

(九) 奉天、遼寧、山東兩省、天津、青島兩市。(以上根據二十六年內政部保甲統計) 這就是說，自從自給分區與歸回，及保甲制度由匪區之試辦，而通行全國之簡單經過；至於推行之成效如何，尚無具體材料，可供敘述，而一般人對保甲的評價，又因立場不同，觀察亦異。現在我們暫舉一個外國人的觀察。作一個結述：「上海字林西報駐清江浦記者於六月八日函其本館稱：最近二三月以來，此間情形大有變更，頗足稱道，即以前土匪遍地、人民夜遭擄贖之淮陰，今則四郊康寧矣。考此次有此良好之現象，其資治方法，雖數年前已經採用，但以現當局運用得當，證明為一良法，殆無可疑，蓋今日政府祇需要極少數廉介得力之官吏，即可維持治安，縱土匪橫行數年之區域，亦能使之平靜無事。上述方法極為簡單，名曰保甲。其辦法劃為區及鄉鎮等等，使復類似古時之保甲制，惟一甲長司十戶，一保長治百戶。此種保甲制，并非人民間彼此之互保，而為見任保甲長者，對其所屬保甲內各個人之行為，負有監督之責任。本縣此制施行後，有大批土匪因而捕獲處決，同時其他土匪亦相繼抱頭鼠竄，斂跡地方。保甲制最良之成效，在凡知有盜匪藏匿本地者必立即通報官方，使難隱遁。復次，一般人民恐懼報復之念，隨之大減。昔日人民多畏盜匪，然今則絕對尊敬非信任官吏能為其謀身家之安全矣。……」——見江蘇保甲第十一期斯頌煦著外人所見本省保甲之成效

第五章 近年保甲之流弊及其補救

在未敘述新縣制保甲之前，我們應當先敘述一下過去保甲的弊病，先找到過去保甲的病根再來對症下藥，或能藥到病除，以收實效。

保甲推行以來，人民由無組織變為有組織，比較稍有作為，尤其是關於征兵征工已見有若干之成效，惟循名覈實，按步就班，以官治為起點，以民治為歸宿，樹立良好之規模者，實不多見。推其原因，大半由於政府監督之未週，訓練之無方，政令之頻繁。用人之未善，有以致之，至於近年來保甲的流弊，而為常人所詬病者，約有下列三點：

(一) 組織鬆懈，不能完成使命 現在各地編組保甲，實在是虛應故事者多，認真辦理者少，只有形式，沒有實質。保甲的使命，大多沒有完成，保甲的精神，仍然不能表現。

(二) 保甲長德能不足領導民衆，推行政令 因為保甲長，給與人民的印象太壞，所以一般潔身自好之士，大多不願擔任。於是保甲長不落在地痞流氓之手，就落在一般無智無能者之手。落於地痞流氓之手，自然無惡不作；落於老實無能之手，自然唯唯諾諾，百事廢弛。

(三) 保甲長借勢凌虐、舞弊、貪污 正人君子既不擔任，而保甲長多落在一般地痞流氓之手，其作風自然不同。「君子道消」，自然「小人道長」，借勢凌虐，舞弊貪污是其慣技。據我所知，有些地方連召集開會送通知，都向人民要錢，其他可以想見。但此種風氣，上級官長不能不負

責任，若專歸咎於保甲，尙非持平之論。

補救之方法應特別注意下列各點：

(一)健全縣政府 縣政府爲一縣施政之樞紐，縣長爲一縣之首長，縣長若能賢明，縣府即可健全。吾黨素有打倒貪官污吏及土豪劣紳之兩口號，其實土豪劣紳，純假貪官污吏之餘威以魚肉良民，若有健全之縣政府，賢能之縣長，消極不予任用，則土豪劣紳立刻失其作用。若能積極用公正士紳，而以有爲之青年爲輔，使區鄉鎮公所首先健全，使土豪劣紳永無翻身之機會。則上行下效，民權自可伸張，保甲自然健全。此係省政府責任，不能委之於保甲之本身。此其一。

(二)厲行連坐法 保甲之特質爲連坐法，若辦保甲而不厲行連坐，則保甲卽失其意義。凡厲行連坐法之各大政治家，如管子商鞅之流，無不政績卓著，國富兵強。我國此次選用保甲，卽係管子作內政寄軍令之意。臨時代表大會通過「一切經濟建設，應以軍事爲中心」，五中全會復有「建國之主方在於建軍」之決定。中國若欲永遠適存於世界，不致遭亡國之慘禍，則對於建軍基礎之保甲，兵農合一之保甲，應永遠保存其特質。厲行連坐法，始能發揮保甲最大之效力，而謀國家之久安。腐儒者流輒謂保甲制度係干涉主義，不適用於民治精神。其實自定法律自行遵守爲自治之常軌，因民治才能民享，自衛才能衛國。若不能自衛，則生存權毫無保障，更何民治之足云。良民爲良兵的基础，保甲連坐爲軍隊連坐的初步，關係之大如此。此其二。

(三)實行直接民權 保甲長能濫用職權，貪污舞弊，借勢凌虐，推其原因，實爲縣政府既未

盡到監督的職責，而民間又無合理的裁判。嗣後應擴張民權，使選舉、罷免、創制、複決四權，在保甲中先為實施。除農忙時間外，每月應召集保民大會一次。保中的利弊得失，都由保民自由批評自行興革。必要時，縣黨部縣政府并須派員前往指導，俾充分使用民權。使保甲長無作惡之機會，亦無作惡之可能。此其三。

(四) 組織地方民衆團體 保甲長能借勢凌虐，濫用職權的第二個原因是沒有監視他的團體。他在保甲中既然是「惟我獨尊」，自然可以「為所欲為」。若將民衆團體，如農會、婦女會、息訟會等組織成立，一方面可以幫助自治，一方面可以監視保甲，所謂一舉而數善并備。此其四。

(五) 擴大宣傳 保甲長能借勢凌虐，濫用威權的第三個原因，是民衆無知，保甲長乘渾水捉魚。一般民衆，要是知道保甲長的某種行為，是法律所不許可的，民衆一定不會甘心受保甲長的欺凌。譬如征兵作弊幾係通病，但軍政部早有征兵舞弊收受賄賂者即予槍決之規定。因老百姓不大明瞭，就不會告密。我們嗣後的對策，就要每推行一項政令，必須由縣黨部、縣政府動員全體黨員公務員、知識分子及各學校教職員，定期分期擴大宣傳，務使個個了解而後舉辦，則保甲長之貪錢技術，一定難再施展。此其五。

(六) 分清權責 保甲長既因德能不足以推行政令，致保甲長之權責未加劃分，不能收分工合作之效，使保長包而不辦，甲長幾無事可辦。嗣後應嚴格規畫，凡各鄉鎮有一致之性質者，劃歸鄉鎮辦理，有全保一致之性質者，劃歸保長辦理，其他瑣碎事件，概歸各甲長辦理。并應由縣長、鄉

鎮長應酌各級情形，訂定三件中心工作，令其辦理。在未完竣期間，其他新政，即不必加諸保甲長之身，以分期其權責，而減輕其負擔。此其六。

此外如提高保甲長待遇，確定保甲經費，予以不斷訓練，亦為必須補救之要項，因上面五六兩節，業經略為述及，茲不一贅。以上六端，僅就全國共同之點而言，其地因時因地而制宜者，不在此舉，亦不勝枚舉，須由各級負責者，自行體驗，自行研求，當可達到「補偏救弊」，「止於至善」的目的。

第六章 新縣制之保甲

第一節 保甲編組

一 清戶口

總理在地方自治開始實行法中列「清戶口」爲第一項工作；在建國大綱中規定自治程度，第一就是「全戶口調查清楚」。總裁在總理遺教六講一書中解釋地方自治開始實行法時，亦云：「戶口的調查統計，這是地方自治的根本。……如果一個地方連戶口也不能調查確實，其他一切自治行政、民衆組織、政治建設、都不會辦得好的。所以大家第一要注意切實清查戶口，先辦好這件事情，以爲辦理自治的張本。」蓋政治完全是以人爲本，政治的目的，是在使「……老有所終，壯有所用，幼有所長，鰥、寡、孤、獨、廢疾者皆有所養……」。要是不調查戶口，有多少老年人都不知道，怎樣能使「老有所終」呢？有多少壯年人都不知道，怎樣能使「壯有所用」呢？有多少小孩子，都不知道，怎樣能使「幼有所長」呢？有多少鰥、寡、孤、獨的人都不知道，怎樣談得到「皆有所養」呢？這些暫且不談，單以目前的情形論，世界各國都在拚命的謀人口增加，而我國連國內人口的情形，都不能明瞭，何以能根救或抵抗人口的壓迫呢？其他一切施政，莫不以人口爲根據，其作用好比軍隊造冊、點名、報數一樣。至清查戶口與保甲之關係言，清查戶口，爲編組保甲之中心工作，必須戶口查清、保甲方有堅固之基礎。而清查戶口之另一作用，尤在於使內奸外匪，無

法勾結。查保甲戶口編查辦法第十七條規定：「編組保甲應同時調查戶口。」一係說明清查戶口與編查保甲的關係。清查戶口在保甲中最高重要，且為最繁雜之工作，茲分段簡述如次。

(一) 戶的類別

戶的分類，各地間有不同，如重慶市分戶為住戶、商戶、旅棧、樂戶、公共住所、寺廟、外僑等七類。照修正劃區內各縣編查保甲戶口條例之規定，只有下列四種。各地照此辦理者亦多，今簡述如下：

(一) 普通戶 「凡戶不分正附，一門牌分居數家而不同爨者，以數戶計。同父或同母兄弟雖分爨而仍同居者以一戶計。異戶者，無論何種親屬關係，以各戶計，店舖以一招牌為一戶，無招牌者，以門面計；同一門面如有二舖某係一舖東者以一戶計，係兩舖東者以兩戶計。」——整理川、黔兩省各縣保甲方案普通戶口調查表填註例

(二) 公共處所 「凡公署、兵營、監獄、習藝所、學校、工廠、醫院、祠堂、會館、公所等屬之。」——國前公共住所戶口調查表填註例

(三) 船戶 「以在陸地上無一定所在，以船為家者為限；非以船為家在陸上有一定居所者，則以普通戶口論，應按普通戶口調查表編查，不得重編船戶。」——國前船戶調查表填註例

(四) 寺廟戶 「凡寺院、庵廟、宮觀、禪林、洞剎皆屬之。」——國前寺廟戶口調查表填註例。

(一) 普通戶 凡住戶、舖戶等均屬之。

(二) 船戶 凡在陸地上無一定居所，以船爲家者均屬之。

(三) 寺廟戶 凡寺院、庵廟、宮觀、禪林、洞剎、教堂、教會、清真寺等均屬之。

(四) 公共戶 凡公署、兵營、監獄、學校、工廠、祠堂、會館、公所及其他公共處所屬之。

(五) 外僑戶 凡外國人住區均屬之。

(六) 特編戶 凡同一編查區內，五里以內不滿一甲，十里以內不滿一保之畸零居戶等均屬之。

(七) 臨時戶 凡流動靡常之戶均屬之。

(2) 戶的編制

要知道戶的編制，應當先知道戶的定義，在縣保甲戶口編查辦法第二條中關於戶的定義，極爲明確，其原文爲：

「凡用一處所同一主管人之下，共同生活或共同營業或共同辦事者爲一戶。」

此較以往的規定爲進步，各種戶的特點均可包括，至戶的編制，在保甲編整辦法第六條規定：「公共住所，外僑寄居以保爲單位，列爲公字號、僑字號、寺廟船舶及救濟機關除依法編戶外，列爲廟字號、船字號，分別編整，照所定表格填寫。」

寺廟或公共住所另有住戶者，仍就各該戶編制。」

此條與過去的保甲條例，略有不同。以前之保甲條例，除編戶外，將公共住所、外僑寄居、寺廟船舶，均以保爲單位，另編一號，其用意，蓋爲易於清查。但現在之保甲之戶之地位，已與過去

保甲之戶不同，現在之戶爲權利義務的主體。單以縣各級組織綱要而論，如「保民大會每戶出席一人」（五十二條），「甲設戶長可議」（五十五條）等均規定，是以戶爲行使權利的單位。寺廟及船舶，依法亦應行使公民權，故編整辦法中只將公共住所，及外僑寄居，另編字號，寺廟、船舶、救濟機關，除依法編戶外，另編字戶，其理在此。

清查戶口之直接目的，在使人必歸戶戶必歸保甲，要達到此目的，應行注意之例外事項甚多，茲分別各舉數例於後：

(一) 普通住戶清查之例

1. 街市上朝來晚歸無住所之臨時舖戶或小販，在其原地編組，一人有二個以上之住所及居所，時察時去，應同時編組，惟須註明其原住宿地，以便將來統計，剔除重複人口。——見統計月報三十五期貴州省保甲戶口編查與統計之考察報告摘要

2. 乞丐之原有組織者，依其原有組織酌予保甲編組。其雖有組織，而在保甲所管區域內，有固定住所者，依普通住戶編組。其無組織兼無固定居所者，指定寺廟或公共地點爲其適當住所，與以適當之組織，登入乞丐名冊內。——同前

3. 遊民附人其常住住所之親友戶口調查表內。其無親友者，得由其認定或代爲指定其常住住所，爲其戶籍。——同前

4. 人在街頭上有二個以上的住處，則於填寫戶口調查表時，一面在其原地戶口調查表「他往

何處」欄內，註明其常住地方，一面在其常住地之戶口調查表「附記」內，註明其原住地址，在統計戶口時，應將此項重複數目扣除。——同前

(二) 公共處所清查之例

1. 公共處所稱爲公共戶，應以戶爲單位，保爲範圍，另編公字號，但仍得附人所在地之甲。公共戶連續數戶者，酌量情形併附於一甲，或分附於前後左右之甲。

甲內附有公共戶者，每甲戶數仍以普通戶爲準，惟應於保甲清冊每甲每保之末，分別載明公共戶數，每甲之末，并應註明「本甲公共戶自本保第幾戶起第幾戶止」字樣。

公共戶內另有住戶一戶或數戶者，除公共戶依前項編查外，其住戶仍應依普通戶按戶編查。——見二十四年十月十二日浙江省政府頒佈浙江省辦理保甲補充辦法。

2. 填寫公共處所調查表時，應將住宿所內與在外住宿者，兩種人數，分別註明。——見統計月報三十五期貴州省保甲戶口編查與統計之考察報告。

(三) 船戶清查之例 船戶之複雜不亞於普通住戶，與普通住戶特異之點亦多，故船舶多的省份另有單行法法規者甚多，如江蘇之江蘇各縣船戶保甲補充辦法，浙江之浙江省編組船戶保甲及船隻管理暫行辦法，福建之修正福建省編查水上保甲戶口實施辦法等，船隻多的省份，若有認爲有另訂必要者，亦可斟酌實際情形，另行訂定。茲僅舉較爲普通之三例。

1. 船戶流動頻繁，於編查時，即應將門牌當場填發，因恐當時不發門牌，而船又開往他處，他處

又重加調查，勢必戶口重複，與清查統計原則不無違背。而船戶在陸地上亦無一定住所，於調查時尤難詢問明白，如已有住所，則不必再行編列，以免重複。——見統計月報三十五期貴州省保甲戶口編查與統計之考察報告

2. 船戶應就其常泊碼頭指定其住所，照普通住戶編組保甲。

船戶係指帆船住戶，其輪船在海關及航政局或其他機關註冊者，仍須報明船籍港及其號數、人數於常泊地之鄉鎮長。

3. 漁船以船為家，雖無常泊碼頭，亦應責令其認定，或由編查人員指定其比較常泊處，為常泊碼頭，以便編查。——廿三年十二月廿一日湖南省政府會議通過之湖南省各縣清查戶口編組保甲須知

(四) 寺廟戶口清查之例

1. 寺廟庵觀等稱為寺廟戶另編寺廟號，其編查及保甲清冊之列載與公共戶同。

荒廢寺廟向無人看管者仍應一律調查，除就調查表內登明外，責成所在地保甲長特別注意看管。

——浙江省辦理保甲補充辦法

2. 編查戶口時，凡寺廟或教堂內附設之學校機關團體，應列入公字號，寺廟或公共處所內附有住戶者，仍照普通戶口編查。——湖南省各縣清查戶口保甲須知

3. 教堂教會，應照公共處所戶口調查表說明第一項之規定，填入公共處所戶口調查表內。至寺廟每戶調查表說明第八項，雖有「各教堂、教會及清真寺應視同一律，但調查時，應分別改填其相

當名稱，又徒衆一欄，亦應以住居該教堂、教會及清真寺爲限」等語，細譯語意，以同屬宗教，似應視同一律。惟原表標名爲寺廟，且寺別一欄，又爲僧道名稱，自以專填僧尼道士女尼爲宜。若將教會教堂填列，須照說明第八項規定改填名稱，不若依照公共處所戶口調查表第一項說明，填入該表較爲清晰。——三省剿匪總司令部保甲條例釋義令（令湖北第一行政區督察專員公署）

（五）外人住戶清查之例

1. 外人住戶與普通戶一律編查，但得免除保甲任務。——浙江省辦理保甲補充辦法。

2. 調查外國僑民時，適用普通住戶調查表，僅將表首「普通」二字，改爲「外僑」二字。——見統計月報三十七號民國以來雲南省辦理戶口編查之狀況

3. 查戶口調查對於外國女子，依國籍法第二條第一款之規定，而取得中華民國國籍者，若未經過同法施行條例第二款所定之核轉備案及公備等手續以前，自可一面飭由申請義務人，履行申請，一面將此項以夫之本籍爲其本籍之女子填入中國戶口欄內，加以說明，以明屬籍而符法令。——見內政部二十三年一月二十日警字第五六號咨（戶口調查對於外國人爲中國妻者填表疑義解釋）

（六）旅館戶口清查之例 凡旅館，除照普通戶清查外，并應飭立循環簿，將來去旅客逐時填寫，呈報甲長，轉報保長查閱。——修正江西省各縣清查戶口規則

（七）空戶清查之例

1. 空戶之填寫方法，爲於戶口調查表上，僅填保甲戶別，對於調查事項則不查填，門牌冊上亦僅

填寫保甲番號，不填戶長姓名，親屬附住傭工等關，俟遷入一戶時，一面填寫戶口調查表，一面填發此項空門牌。——統計日報三十五號貴州省保甲戶口編查與統計之考查報告摘要

2. 甲內住屋，編查時暫無人居住，或編查後因故遷去者，均應保留其戶次，但於保甲清冊內應隨時註明。——浙江籌辦保甲補充辦法

例外事件當不止此，每一例外事件發生，主辦者能精思熟慮，自可觸類旁通矣。

(3) 確定戶長

保甲的編制，是以戶為單位，戶長就是一家的代表者，因此戶長的確定也是清查戶口與編查保甲的一件要事。茲將確定戶長的通例分述如左：

(一) 依戶籍法編造之戶，以家長為當然戶長，一戶有二家以上時，各立戶長。

(二) 依商業登記法營業之戶，以其出名登記之人，視為戶長。

(三) 以營利為目的之社團，以其主管人視為戶長，有二人以上時，應協定一人為戶長，公益社團，而有經濟目的者亦同。

(四) 合夥應由有執行權之各合夥人，協定一人為戶長，隱名合夥，以出名營業人，視為戶長。

(五) 宗教或祭祀團體及在同一救濟機關留養者，以該團體或該機關之主管人，視為戶長。

前項各項戶長，如不能或不適時，應自行指定一人為戶長。

第一項中所指定的家長，即指同居親屬中之尊長或習慣中之「當家」者而言，如兄弟同居以兄

爲家長，夫婦以夫爲家長等是。

以上均係在未清查戶口前，應先知道的基本知識，以後即可談到清查戶口工作的本身問題。

(4) 靜態調查

靜態調查，是指在異動登記前後的調查而言。也就是指縣保甲戶口編查辦法第三條中規定的工作，照着這條的規定，第一要確定清查的區域，第二要確定清查的時間。照着平常清查戶口的經驗還要確定清查的人員與清查的方式，最後還要辦理清查以後的手續。茲逐條分述於后：

(一) 確定清查的區域 照修正戶籍法施行細則第三條的規定：「戶籍及人事登記以鄉（鎮）爲管轄區域，居住於船舶人民之戶籍，以其常泊地之鄉（鎮）爲管轄區域。」依這條看來，縣以下的清查戶口的區域是鄉鎮，這是毫無疑義；惟是照一般清查戶口的情形而論，清查區域的劃分，愈細愈好，因爲要區域小，才能於短期內完成，尤其是在實行戶口普查的時候，更應如此。要完成這個任務，應當還要確定區域的基本單位，縣保甲戶口編查辦法中雖沒有明白的規定，但以保甲組織的情形看來，以甲爲單位最爲相宜。我們如果確定以甲爲清查單位，便要將甲的區域，先行劃分清楚，使甲與甲間以及甲與保間戶口，須列得有條有理，然後方便於清查。

(二) 確定清查的時間 戶口清查要想確實，應在一個極短的時間內舉行，數字才可靠，時間愈短愈好，因爲時間一延長，人口即變動，就無法求其實在了。清查戶口最適宜的季節是冬季，一則我國是農業國，農民佔絕對多數，在這個時節最閒；一則我國民間風俗向極注重過年，即使戀遷

異地，亦往往異度爲。照縣保甲戶口編查辦法第三條的規定：「全縣應同時舉辦，其期間及區域由省政府以命令定之，發令內政部備案。」希以省政府規定時注意到這點。同辦法第二十條之規定：「保甲戶口編查後，如戶數增減率超過或不足法定之數字，應於每年度開始，將變動部分依照規定重加編查。」時間至爲妥當，希早辦理時，切無延擱。

(三) 確定清查人員 清查戶口的人員共有兩種，一爲調查員，二爲監察員，調查員的工作，是直接從事挨戶調查，填寫表格，監察員的工作，是糾正調查員的錯誤。照保甲組織來說，調查員應當是甲長，監察員應當是保長及保長以上的自治人員。惟保甲長不識字者佔絕大多數，不能担负這種責任，應照編查保甲戶口總動員辦法辦理（三省剿匪總司令部頒布，集合全縣知識份子加以編組）；但識字的保甲長，應當加以訓練，使能担负這種任務，不識字的保甲長，應使之作爲引導，協助進行。

(四) 確定清查的方式 清查的方式最主要的有兩種：一是派員調查，一是人民自動呈報，其餘的方式都是這兩種的混合形。人民自動呈報，比較快捷，費用亦省，派員調查，既費錢又費時。惟以我國目前的情形而論，不識字的人佔絕對多數，人民自動呈報一法，做不到，只有採派員調查一法。照剿匪區內各縣完成保甲編組限期進表的規定，清查戶口有好幾個步驟，現在雖已不盡適用，尚可供吾人辦理時之參考，茲摘錄於后：

1. 遴派地方公正人士，爲保甲戶口編查委員。

2. 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，務使澈底了解。
3. 決定先行挨戶編號之日期。
4. 縣長親赴各區巡視。
5. 先行挨戶編號，暫不查戶。
6. 令各戶先行推定戶長。
7. 分批召集戶長，講演編查之意義及方法。
8. 令各戶長推定甲長。
9. 集合保甲長講保甲長之責任，編查之意義及方法。
10. 決定實行編查戶口日期及程序。
11. 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。
12. 實行清查戶口，編掛門牌，分別詳填戶口調查表。

以上十項純係就初次編查而言，第二次編查，自應斟酌情形，酌量減少其項目。

(五) 清查的手續 本段是指清查戶口時所經過的手續而言，第一步是填調查表，照修正則匪區內各縣保甲戶口編查條例所附的調查表，計有住戶戶口調查表、船戶戶口調查表、寺廟戶口調查表、公共處所調查表等四種。第二步統計呈報，照過去的例子應行統計呈報的計有二表，第一表是統計普通戶口及外僑寄居，第二表是統計船戶、寺廟、公共處所等。縣保甲戶口編查辦法第十七條對於清查手續，定得很詳細且較簡便，其原文如下：

「編組保甲應同時調查戶口，填具戶口調查表（如附表），按保健訂成冊，并另繕一份送鄉鎮公所，由鄉鎮公所彙編成冊另繕一份呈送縣政府，由縣政府編製全縣戶口統計表，呈送省政府，由

省政府彙制全省戶口統計表，咨送內政部。」

(5) 動態調查

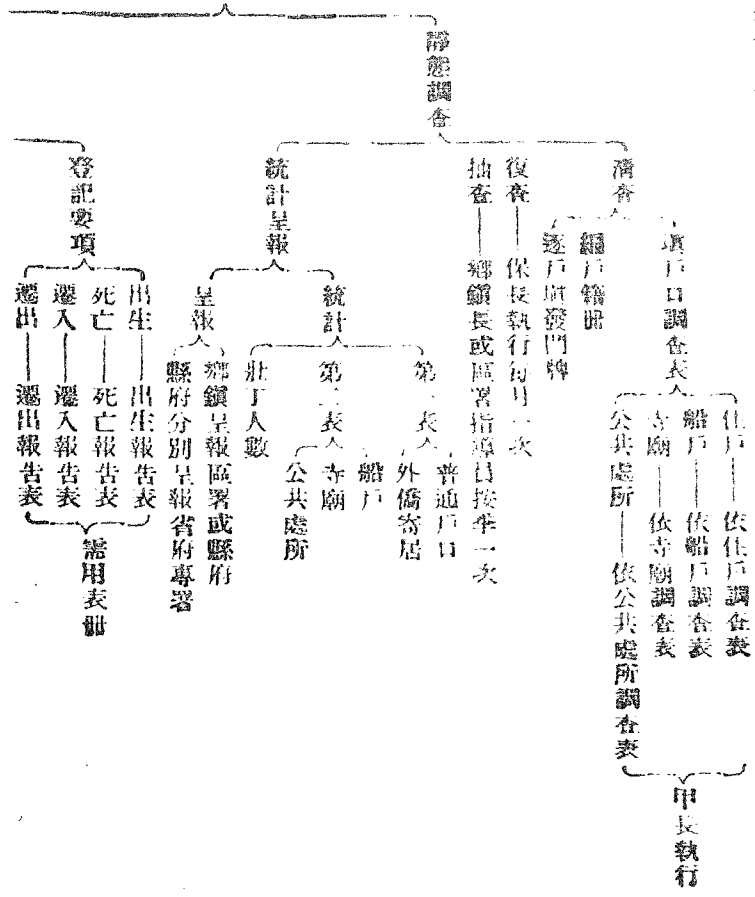
戶口的現象，無時不在變動之中，今日調查的戶口，不一定明天還是這樣。最初的確實調查，固然是重要，變動的登記也是緊要。動態調查就是清查戶口的一個校正的工作。動態調查，我們要是給它下一個定義，可以說就是「人事變動的記載」，在戶籍法中稱為「人事登記」，在修正刑匪區內各縣保甲戶口編查條例裏面稱為「戶口異動登記」。有了這種辦法，就是靜態調查過了十年二十年之後，戶口的現象，仍然可以推算得出來。因此辦了靜態調查以後，必須廣續辦動態調查，故縣保甲戶口編查辦法第十八條規定「保甲戶口編查完竣後鄉鎮公所應依戶籍法及其施行細則之規定廣續辦理戶籍與人事登記及暫居戶口之異動登記。」至動態調查，應行登記事項，各種法規的規定不同。照國民政府內政部十八年一月份公佈的人事登記暫行條例的規定，有出生、死亡、婚姻、繼承、分居、遷徙、失蹤等七種；照戶籍法的規定有出生、認領、收養、結婚、離婚、監護、死亡、死亡宣告、繼承、等九種；照贛鄂皖三省剿匪總司令部頒佈的戶口異動登記暫行辦法的規定，有出生、死亡、婚姻、遷入、遷出等五種；整理川黔三省各縣保甲方案又減少為出生、死亡、遷入、遷出四種。該方案對於此項改革，曾有詳細的說明云：「保甲戶口編查以後若不廣續辦理戶口異動，則一月以後，人事變遷，前此編查工作，悉屬徒勞。各縣每以全縣保甲尚未一律完成，不肯催促，遂致遷延遺誤。故本條例規定以全區保甲完成時，為異動呈報之開始。至異動之範圍，在修正剿匪

區內各縣戶口異動登記辦法內（以下簡稱異動辦法），原係規定出生、死亡、婚姻、遷入、遷出五種。惟辦理戶口異動登記呈報之作用，重在考查現有戶口實數，與各月增減比較，有出生、死亡、遷入、遷出四種，足以賅括。若欲於表內明瞭各種異動狀況，則原因至為複雜，即戶籍法第二十四條所列之人事登記九種，亦多遺漏，更非五種異動所能詳盡。且婚姻異動，疑義尚多，如呈報表內人口數字，關於婚姻異動，增減應為女口，而贅婿實得其反。又如童養婿之完婚與兄娶弟婦，叔嫂為婚，皆有嫁娶事實而無戶口增減。又有離婚與類似結婚之同居，嫁娶兩欄，均難列入。其他因婚姻所發生之異動，如隨母出嫁，隨父人贅，兄弟共妻，種種疑問，不一而足。故本條異動範圍，剔除婚姻一項，所有一切婚姻異動，可于遷入遷出兩欄分別填列之。修正戶籍法施行細則第二十四條規定「戶籍法第廿四條規定之人事登記事項未能全部舉辦時，得先辦出生、結婚、離婚、死亡」，至登記手續，修正戶籍法施行細則規定甚詳，現不再述。

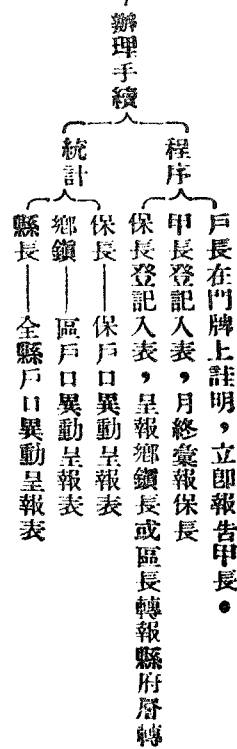
以上所論，均係以保甲法規中所規定者為骨幹，再參考其他法規的規定。現戶籍法施行細則業已修正，戶口普查條例，亦經訂定，保甲中的清查戶口與戶籍法，業已貫通。嗣後關於清查戶口的工作，自應與戶籍力求一致。茲為易於了解起見，根據過去清查戶口的慣例製成一覽表於下：（見五二頁）

觀於上列各項之說明，清查戶口工作大概可以明瞭；清查戶口之重要，亦已大略言之，但是各地辦理清查戶口之負責人，不明白這個道理者居多，茲再引 總裁之訓示并加以引申，以促辦理清

清查戶口



〔動態調查〕



查戶口者之注意！

總裁說：「大家要曉得：所謂現代的國家，從國防的觀點來講，並沒有其他的特質，不過是全國的人民與各部門各種事業，乃至一草一木，已經依據科學的方法，有了精確的調查統計與組織配備，一到戰時，可以根據預定的計畫，全國的人才物力總動員來決定我們國家的命運了！」（見現代國家的生命力）并說：「一切要有組織，然後才能統制，能統制，然後能『總動員』，但是我們中國這種廣大的土地，這樣衆多的人戶，這紛繁複雜的事物，要如何才能有組織，可以統制呢？必須在組織統制之前，先有一個精確詳明的統計作根據，才可以決定組織與統制的辦法。例如在一縣之中，就人事而言：做工的人有幾多？務農的人有幾多？經商的人有幾多？從事實業或自由職業的人有幾多？研究專門學術的人又有幾多？再就工人之中，分別做木工、石工、土工、鐵工、縫工的人各有幾多，其他各種人亦復如此統計。」（見全國總動員的要義）由總裁這兩段訓示看來，戶口之清查工作，不僅在平時是很重要，在戰時更加重要。現在一般人不認真作調查工作的情形，

總裁在前一文中，憤重的指出「現在我們中國所有的調查，沒有幾件是正確實實的，派出去調查的人，姑無論他調查所備具的各種常識不設，而且任事既不動勞，更不誠實……這種虛文欺飾不能實事求是的通病，真誤盡了今日社會和國家不少的事情；即舉現在調查戶口編組保甲一項來講，就有很多不可靠。而且在調查戶口的時候，不曉得作社會調查，即一面調查戶口，附帶調查當地社會組織，人情風土、經濟、交通、地勢等概況。」總裁并接着指出今後應當改革的途徑云：「所以我們并不好照現在這樣調查的惡習，長此因循下去，社會國家的事情，必須大家真心實力去幹，才能辦得好。」我們根據總裁的訓示，盱衡現在的情形，調查戶口的工作，最低限度應當作到下列兩點：

第一要求數的精確 總裁沉痛的說過：「我們中國一切組織不完善，一切事業不能成功的最大原因可以說就是太沒有『數』的觀念，太不注重數的精確。你看一般人講話，五天不講五天，六天不講六天，他要講『大約五六天』，兩個不講兩個，三個不講三個，他要講『兩三個，三四個』。可以說中國人普通都有這種馬馬虎虎隨便便，苟且含糊之亡國的習氣！什麼事物只求一個『差不多』，那裏曉得『失之毫厘，差之千里』。三人五人可以隨便說三五個，三萬萬五萬萬人口難道也可以用『差不多』的方法含混過去嗎？」我們要求數的精確，首先就要將這種沒有『數』的觀念的壞習氣徹底革除。

第二要求記的詳實 不但要求數的精確，并且要求記的詳實，要是記載不詳確，精確的數就無

法求得。譬如以年齡而論，徵兵須以年齡爲根據，徵工須以年齡爲根據，選舉須以年齡爲根據，法律上的效力，須以年齡爲根據，其他以年齡爲根據的地方尚多，相遯一歲，卽迥然不同。調查的時候一定要根據出生年、月來推算，切不可看人的相貌，來定他的歲數。以職業一項而論，作工的人應當要分出是石工、木工、縫工……切不可一個工字含混過去。其他可以類推。

能夠做到上列兩點，清查戶口的工作，才能達到預期的目的，清查的結果，才可以作爲施政之本，否則有等於無，此應特加注意者也。

二 編保甲

「清戶口」，「編保甲」雖爲兩事，而工作却是一氣呵成的，並不是戶口清查以後，又再來編查保甲，本書分爲兩段，是爲便利敘述起見，這是要預先聲明的。

在未敘述本題之前，應先知道保甲之地位。總裁在確定縣各級組織問題中說：「縣爲地方自治單位……至地方下層組織，則確定鄉（鎮）爲縣以下基本的單位，保或村街爲鄉（鎮）的細胞組織。」我們讀了這一段話就可以知道保的重要。保是鄉（鎮）的細胞，那麼甲就是保的核心。整個的縣各級組織，好比是一棵大樹，鄉（鎮）就是大樹的幹，保就是大樹的根，甲就是鬚根。必須根本穩固，枝葉才會茂盛，幹才能挺立。保甲編組好了，縣各級組織就算是有了一定的基礎，其他的問題就可迎刃而解。古人論作事的方法是「舉綱者必提其綱，振衣者必挈其領。」又云：「一綱舉，萬目張；一本立，萬事理」，編保甲的工作，在完成縣各級組織工作過程中，就是「提綱」「挈領」。

舉綱」「立本」的工作。茲將編組時應特別注意之點分項簡述於后：

1. 編整原則

在縣各級組織綱要中，保的編制，照四十五條的規定，「以十甲為原則，不得少於六甲多於十五甲」；甲之編制，照五十三條的規定，「以十戶為原則，不得少於六戶多於十五戶」。但是各地的地形不大相同，要想完全照着這兩條的規定去辦理，不一定辦得通，因此縣保甲戶口編查辦法第六條至第十五條，曾加以詳細的規定，茲將其原文錄後：

第六條 各保應就各村街之自然單位編定，或併合數村街編為一保，但不得分轄本村街之一部，編入他村街之保。

第七條 編戶時，應設定標準起點順序，挨戶編組，發給門牌，除普通戶外，門牌上應註明各該戶之性質。

第八條 畸零居住在鄰近五甲內無甲可併時，三戶以上不滿六戶者，得編為特別甲，二戶以下附隸於鄰近之甲內；在鄰近十里以內，無保可併時，三甲以上不滿六甲者，得編為特別保，二甲以下附隸於鄰近之保內。

第九條 船戶應就其常泊之縣境內河湖海面分段編查，不滿六戶者附隸於常泊處陸地之甲，不滿六甲者附隸於常泊處陸地之保。已編成保者，均附隸於常泊處陸地之鄉鎮。

第十條 臨時戶均編為臨時保甲，不滿六戶者，附隸於所在地或鄰近之甲，不滿六甲者，附

隸於所在地或鄰近之保，已編成保者，均附隸於所在地或鄰近之鄉鎮。

第十一條 宅內原有居民暫時他往者，應保留其甲戶之番號。

第十二條 無家游民應另列一冊，并分別設法收容管理，不許游移無所歸屬。

第十三條 寺廟戶公共戶及外僑戶均附屬於所在地或鄰近之甲內，不另編為甲。

第十四條 船戶（依地方情形視為普通戶者除外），寺廟戶、公共戶、外僑戶、特編戶及臨時戶，附隸於鄉鎮保甲內之數目得不受限制，但各該鄉鎮保甲內之原有戶數仍應編足法定數目。

第十五條 保甲編定後新增之戶，暫附於所在地或鄰近之甲內，編為臨時戶，俟保甲重新編整時，依法整理。

保甲的編組，照前面各條的規定，已經很明白，較過去的保甲條例為詳細，惟為辦理保甲編組時參考起見，再參閱過去易犯的弊端，提出幾個應注意之點以供參考：

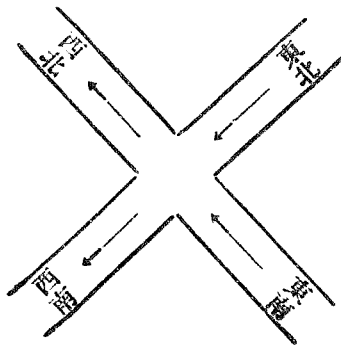
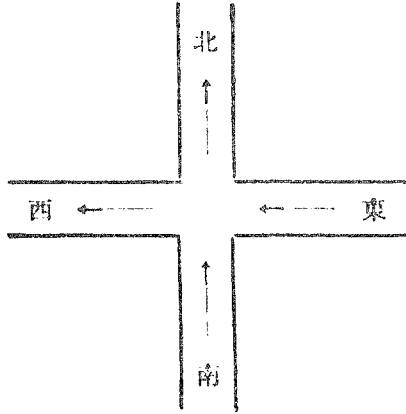
（一）依戶定甲，依甲定保——戶號編定始能編甲，甲數編定，始能編保。每甲均有第一號，每保均有第一甲。并非先劃定甲的範圍始行查戶，而是先劃定保的範圍再行編甲。

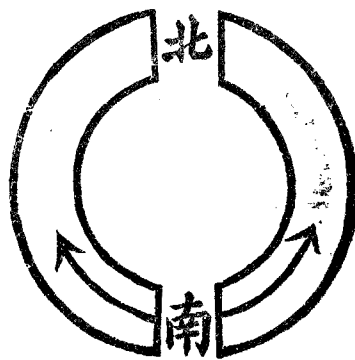
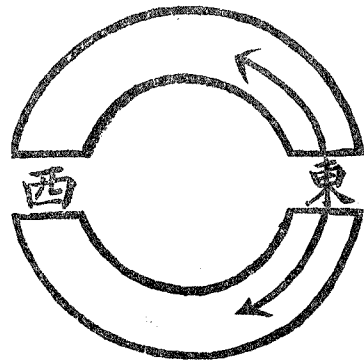
（二）自左而右，自前至後——編組時應由保之一方起，順比鄰之家屋自左至右，自前至後，換戶換甲編組。惟自左而右，自前至後，向無一定標準，故各人的解釋不同。為劃一起見，暫定標準數項，以供採擇：

1. 由南到北的街道，以南端為左北端為右。

現行保甲制度

2. 由 到西的街道，以東端爲左西端爲右。
3. 由東南自西北的街道，以東南端爲左，西北端爲右。
4. 由東北自西南的街道，以東北端爲左，西南端爲右。
5. 環行之街道照以上各款原則鑑定。





6. 不能單獨定名之小巷，附於毗連之大街，由起端之一面為前，由外口至末端，再由末端至外口。小巷與幹路相對成十字形者，其編制以向大街左首者為前，右首者為後。

7. 沿江河沿馬路建築的房屋與街道同。

8. 與馬路相接之村落，不像街道者，以挨路之方為前，背路之方為後，與街道相勢者，依街道之例。

9. 依山造築之村落，以山腳為前，山頂為後，與街道相勢者，依街道之例。

10. 面對門戶，由左至右，挨行編組。

(三) 編餘之範圍應加限制——編餘之甲，在城市每條只應有一個；在鄉村每一自然單位——

指不及一保之村莊而言——只應有一個。編餘之保，在城市每一區（鎮）只應有一個。在鄉村每一自然單位，只應有一個，至於山隅崎零住戶，不在限制之列。

（四）特殊情形可酌量變通——在城市中編組，以原有街道為範圍。保與保間、甲與甲間，相度地形，可以有相當界限時，在不違背上述範圍內，不妨酌量變通，將甲數酌量增多或減少；街道過小者亦可併合於街道為一保。鄉間一村寨，或二數村寨因交通之關係，地形之限制，為管理方便起見，十數戶或八九戶亦可編成一甲，城市中之大院落亦同。風俗、語言、種族、宗教不同，必須變通者亦可比照辦理。

（五）棚戶編組照臨時戶辦理。

（六）僻處山頂、山腰或深山夾谷間之崎零戶，亦可聯合兩山夾谷，或順其山勢，或依其交通習慣編組。

照縣各級組織綱要第四十六條規定：「在人口稠密地方，如一村或一街，為自然單位不可分離時，得就二保或三保聯合設立國民學校、合作社及倉儲等機關，推舉保長一人為首席保長，以總其成，但壯丁隊仍須分保編隊訓練」，則風俗、語言、種族、宗教形成一自然單位，必要時亦可比照辦理。

2. 編組程序

照縣保甲戶口編查辦法第三條之規定：「編查保甲戶口，全縣應同時舉辦」，惟以我國目下的

情形而論，不識字者甚多，能協助編組工作者更不多，萬一不能同時舉辦時，應逐漸辦理。整理川黔兩省各縣保甲方案第五條中規定的編整步驟，可供參考。其原文云：「（一）全縣以縣城為核心，先將城區保甲編整就緒，逐漸向外擴張，作各區之楷模。（二）全區以區署、或區公所所在地為核心，先將區長駐地保甲編整就緒，逐漸向外擴張作為各鄉（鎮）之楷模。（三）凡大鄉（鎮）能編成一保或一甲以上者，應自鄉（鎮）之一端起，順次編整；如居戶稀少之處，須聯合其他鄉（鎮）或多數零戶始能編成一保一甲者，應以交通道路為幹線，先從幹道上編整，逐漸向兩旁擴張，以與他保相啣接。（四）匪擾後新收復地區，應以軍隊或團隊駐紮地為核心，先將軍隊或團隊駐紮地保甲編整就緒，逐漸向外擴張，以與他處打成一片。」這種方法就是古人所稱道的「由近及遠，由卑而高」的方法。為便編整工作更順利更快捷起見。城區編整時，各區應派負責人前來實習；鄉鎮所在地編整時，各保長應前來實習。

3. 編查方法

保甲戶口的編查辦法，在縣保甲戶口編查辦法第四條中有一個簡單的規定，原條文云：

「保甲戶口之編查，以縣政府為主辦機關，并就縣境各機關團體，遴員協助辦理，由縣政府於開始編查前，召集編查人員，講習保甲戶口法令，及編查手續。」

「前項編整人員所需之必要經費應由縣政府編造預算，呈省政府核定支給，不得由地方供應。」從前條看來，編整保甲，要能迅速完成，沒有旁的，只要集中人力就可以做到。關於集中人力

的辦法。民國二十二年一月三省剿匪總司令部頒行之編查保甲戶口總動員辦法，就是準則，茲不另贅。至於爲什麼要集中人力的道理，整理川黔兩省各縣保甲方案第二條中說：「各級行政官吏，對編查保甲戶口，雖負主辦之責，然手續煩雜，非集合多數人力不易爲功。前豫、鄂、皖三省剿匪總司令部，曾經本此意旨，制發編查保甲戶口總動員辦法，足資遵守。……則凡在縣境內之一切黨政軍機關，均在動員之列，毫無疑義。近查各地駐在機關，多有因非主管範圍，不肯協助；意存觀望推諉者，亦有單獨主辦，不與縣政府合作，以致步驟分歧者，故特重加顯明之規定，以一事權而收合作之效」。

以上是就初次的編查而言，經常的整理，縣保甲戶口編查辦法第二十條中又有一個規定，原條文云：「保甲戶口編查後，如遇戶數增減至超過或不足法定數字，應於每年度開始，將變動部分依照規定重加編整，但以盡量保持原有鄉（鎮）界址爲原則」。這一個整理的工夫，不可缺少，要是忽略了這種工作，久而久之，一定會異常紊亂。

4. 編整要點

關於編制的要點，總括在確定縣各級組織問題中，有很重要的指示，其原文云：「各級地方組織，均採十進制之原則。或謂在實行時不無困難，實則此亦本案重要規定之一，不可忽視。蓋各級組織範圍，既經確定，則一切計畫設施，如設置學校訓練人材，支配經費，以及一切統計事項，乃有標準可言。國家之大，專業至繁，平時固賴有嚴密之組織，戰時尤爲必需。譬如軍事組織，每

一上級單位，管理下級單位的數目，均有一定限度，科學的行政管理，亦必須有不可逾越的法則。今則爲便於實施，已爲較有彈性之規定，如鄉鎮之劃分，以六保至十五保爲範圍，其餘各級亦類此標準。至於固有村街、墟場之不易分離者，亦可爲有限度之聯合組織辦理事務，但分保編制仍須維持。凡此一切，均求於統一之中寓有彈性，在此彈性範圍之內，各級政府，儘可按照實際需要，斟酌編配，毋庸一一呈准。但如遇此彈性，即不容許，若過於紛歧雜沓，必致難於統理。」

5. 確定名稱

照縣各級組織綱要第五十七條之規定：「保之編制，原有名稱爲村、街、墟、塢等者，得仍其舊，但應逐漸改稱爲保，以資劃一。」縣保甲戶口編查辦法第八條根據是項原則詳細規定如下：

「保甲之名稱，以數字定之，并得冠以地名。

各保就全鄉或鎮之保數，依序編稱，各甲就全保之甲數，依序編稱，各戶就全甲之戶數，依序編稱。」

所謂依序編稱，以保而論，保之次第係以一鄉鎮爲範圍，將鄉鎮內之保，從第一保起，依次稱呼，不間斷，最好以離鄉鎮公所所在地之遠近而定次第之先後，近者在前遠者在后，甲亦如之，戶自甲之一方起，依前說標準而定。尋原有地名以新定名稱，雖嫌累贅，但可使人民容易記憶，亦是其長處，蓋次第常因戶口之移動，而變動故也。

6. 注重抽查

爲求編組工作之確實起見，編組完竣後應當加以抽查。茲依抽查經驗，擬定抽查範圍如下：

(一) 縣長至各區視察時，每區至少抽查三鄉鎮，每鄉鎮至少抽查三保，每保至少抽查三甲，甲須按戶清查。

(二) 省政府派員至各縣視察時，每縣至少抽查二區，每區二鄉鎮，每鄉鎮二保，每保二甲，甲須按戶清查。

(三) 內政部視察時，抽查多寡，由內政部自定。

(四) 抽查的地區應分散，不宜集中一隅。

(五) 在抽查工作進行中，發現錯誤遺漏過多之縣區，抽查區域，應酌予增加。

這是編整後的抽查，至於經常的抽查，照第二節第一項清查門牌辦法執行，茲不再贅。

三 釘門牌

本節所論，係包括縣保甲戶口編查辦法第七條所指之門牌，及門牌號數而言，前者是記載戶口現象，後者是標明房屋的順序。第七條原文云：

「編戶時應設定標準起點順序挨戶編組發給門牌，除普通戶外門牌上應註明各該戶之性質。」

關於門牌的發給，有兩種主張：有些人主張先給草牌以爲初編之根據，俟覆查抽查無誤後，再爲正式發給；有些人主張在編整的時候，就應發給。兩種主張，各有理由，爲精確起見自應採前說；爲省事起見，自宜採取後說。可依當時的情況，由辦理人自行酌定。大抵有特殊情形，如接近匪區

或戰區或受有災害之區，應先給草牌；在經常狀況下，以省草牌手續爲宜；最妥當的辦法，是門牌概由覆查人發給。

剿匪區內各縣編查保甲戶口條例所附門牌爲兩聯式，一聯交住戶粘貼，另一聯爲存根，計分類別（戶長、親屬、附住、傭工、全戶共計）；調查事項（姓名、居住年數、職業、附記）。其填寫方法說明如下：（一）本門牌除戶長應照事項分別填寫外，其餘只分別填寫男女口數；（二）本門牌應懸門首，以便隨時清查；（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，并在牌上註明增減；（四）此門牌不取分文，由縣發給。此式最大缺點就是增減項只有一欄，若變動頻繁，無法填寫，即使可以填寫，而塗改太多，亦覺不甚美觀。整理川黔兩省各縣保甲方案，所附樣式，較爲完備，內容大概一樣，惟增減一欄，後者是按月計算，每月一欄，不僅填寫較易而且可以表示出變動的時間來。附記欄內并註明：「（一）同甲居民如有通敵、通匪、爲匪及形跡可疑者，應即密報甲長，否則應受連坐處分；（二）戶內人口如有增減，應一面于門牌上填明增減數字，一面報告甲長；（三）本門牌應懸掛室內易見之處。」門牌的兩邊，還有一「填發門牌不取分文，懸掛室內不得損壞；同甲各戶互相監視，一人違法九戶連坐」之附註。不僅一戶內的情形無遺漏的記載下來，而且將人民要盡的義務都標明出來，很可沿用。門牌向例只有一種樣式，各地施行時，爲更切合實際起見，間有酌量變通的。茲舉貴州現行的門牌爲例：

（一）船戶門牌依普通門牌填寫，惟「第×甲第×戶」應改爲「船字第×號」。

(二) 寺廟門牌依普通門牌填發，惟將「姓名」欄，改填「姓名或法名」，「職業」欄，貼填「寺廟名稱及所在地」，「第×甲第×戶」欄，貼填「廟宇第×號」，「親屬」欄貼填「徒衆」，其原有「附註」欄，即行貼去，「僱傭」欄，照舊填列。

(三) 公共處所門牌，即用普通門牌，惟將「姓名」欄貼填「主管人姓名」，「職業」欄，貼填「名稱及所在地」，其原有「年齡」、「居住年數」等欄，即行貼去，「親屬」貼填「辦事人數」，「附註」貼填「其他人數」，「第×甲第×戶」貼填「公字第×號」。——見統計月報第三十五期載趙音繡、羅雪林二君著貴州省保甲戶口編查與統計之考察報告摘要。

門牌號數的編訂，則不如是複雜。蓋門牌的編訂是以戶為對象，門牌號數的編訂，是以屋為對象，戶之變動大，而屋之變動小，戶之內容複雜，屋之內容簡單也。惟查我國過去的門牌號數，向無一個規定，同一條街而門牌號數的編法式樣都往往不同，而應規定以求劃一。茲擬定數條於后：

(一) 起訖 照本節第二項「自左而右，自前至後」的規定。

(二) 順序

(1) 街道上——以左邊第一家為第一號，第一號對面之一家為第二號，第一號之次一家為第三號，第二號之次一家為第四號，餘照此類推。

若右邊街道較左邊突出時，先將右邊從第一號編起，編至與左邊街道同樣時再照前項辦法辦理。左邊街道突出時亦同。

(2) 河岸上——先將左邊河岸順次編號，再編右邊河岸，右邊河岸之首號，與左邊河岸之末號相接。若左右岸，街名不同時，號數各從第一號起。

(3) 鄉村間——與街道上河岸上相似者，依街道上，河岸上之例，餘概照「起訖」限制挨戶編查。

(三) 範圍 在一定範圍內，共有若干家，號數即由第一號至若干號。

(1) 城市——以一條街為一單位。

(2) 鄉村——有村莊者以村莊為單位，較大村莊，而村莊內具有街道形勢，且街或巷各有名稱者做城市之例，一保之內盡屬零星各戶，不成村落者，以一保為範圍。

(四) 樣式

(1) 長方形——木製較便，適用於鄉村，較為經濟。

(2) 橢圓形——精緻美觀，須用金屬製造方好，都市用之最為妥當。

(3) 顏色——藍底白字，美觀醒目。

(4) 地名——正楷橫寫，在門牌上方。鄉村并可書縣名。

(5) 號碼——大寫數字橫寫，在地名之下。地名及號數均須由右至左。

(6) 尺寸——寬十三公分，高九公分。橢圓形，可略小。

(五) 單位 門牌以一所房屋之正門為單位，不以現住戶數為單位。

(1) 一所院宅之正門，不論現住一戶或數戶或空房，或正在修建之房屋一律各編一號。
(2) 店面房屋，以一個門面爲一號，一店佔數門面者各爲一號，號數不必相連，數店共一門面者仍爲一號。

(3) 一圍牆內有房屋數所者，得編爲圍牆門前號碼之附號，如「某號之一、某號之二」是。
(4) 廟宇祠堂機關及公共場所，一律順次編釘。

(六) 位置 前門門框上之中央，若遇磚牆，而門上無框時，釘於牆外左面，與門框相當高之處。

(1) 跨於兩路轉角之房屋，編入其正門所向之道路。

(2) 房屋或兩面以上均有相同之門出入者，則編入最要之道路。

(七) 編釘後增加之新建築。

(1) 增加在街道之末端者依號遞增。

(2) 增加在中段者暫編爲左邊一號之附號，如「某號之一」，俟另換時整理。

(八) 其他

(1) 編釘門牌一律整齊，不得傾斜。

(2) 編釘後牌上字跡無任其模糊。

(3) 不准任意損毀。

門牌與門牌號數，頗爲混淆不清，最好應將前種改爲戶牌，後者名爲門牌，卽覺名稱其實，一目了然。

四 訂規約

保甲規約，是由 時的鄉約脫胎而來。鄉約與保甲，都是我國古代地方組織的特有制度。鄉約偏於教，保甲偏於管。在組織地方的功用上，好像一對情投意合的兒女，在社會上并存的情形，不但是并行不悖，而且是相得益彰的。到了明末大政治家呂心吾的手裏，認爲「鄉約之所約者此民，保甲之所以保者亦此民」，經他的執柯使這一對佳人才子結了婚，便成了一家，名曰「鄉甲約」。鄉約、保甲的具體關係，雖然是經過呂心吾的手，才正式結合，但追溯其基本關係，則甚早。周禮比、閭、族、黨、的組織，一方面有上下相維，大小相承，一方面又是教民禮義，化民成俗，可以說就是鄉約保甲合而爲一的實體，程明道合晉城，一面編民爲伍保以察奸僞，一面令人民力役相助，患難相恤，也是有鄉約保甲合併的事實。只有王荆公的保甲才是純粹的保，呂和叔的鄉約才是純粹的鄉約，可見鄉約與保甲的結合并非偶然，實在是天生的因緣。本節所研究的保甲規約，就是與古代的鄉約一脈相傳的，這是在宋人本題之前，要先知道的。

縣保甲戶口編查辦法上，對保甲規約，沒有規定，惟是鄉鎮組織暫行條例第四十一條規定保民大會職權，第一項，卽爲「議決本保保甲規約」，其重要可知。茲錄行政院縣政計畫委員會所擬保甲編整辦法草案中關於訂規約的手續以及規約的內容，以作參考（縣政計畫委員會所擬之保甲編整

辦法草案載縣政計畫年報係集保甲法規之精華，頗有參考價值。

(一)手續 按照保甲編查辦法草案的規定「保甲編整後，保長應即依法召開保務會議，協商保甲規約，共同遵守。」(第十四條)「保甲規約制定後，保長甲長，一律簽名，并繪製保甲所管區域略圖載明本區內之鄉或鎮原有名稱，及各戶人數，連同簽名之規約，逕報鄉長或鎮長轉報縣政府備案，并由保長揭示之。」(第十五條)「保甲各戶戶長，應一律簽名加盟於保甲規約，其由他處遷來或新歸或新充戶長者，亦應加盟於各該保甲內之現行公約。」(第十八條)由這三條看來，保甲規約訂定的手續係由保務會議協商，呈報鄉鎮長轉呈縣政府備案，并由保長公佈，在未舉行保民大會以前，可以採用這種辦法，要是正式舉行保民大會，保甲規約當然要經保民大會通過才會生效，這是毫無疑義，其餘的手續與未舉行前相同。

(二)內容 保甲規約的內容，保甲編整辦法草案第十四條也有一個規定，其原條文云：

- 一、關於人境出境之取締事項。
- 二、關於水火風災之警戒及通報事項。
- 三、關於內亂外患或盜匪之警戒及通報事項。
- 四、關於自衛碉堡或其他工事之籌設事項。
- 五、關於過境公路幹線或本區內應籌支線之條築及電桿、橋梁與一切交通設備之守護事項。

六、關於宣導軍民合作及兵役工役事項。

七、關於新生活運動，精神總動員，及國民公約之遵守事項。

八、關於出征軍人家屬救濟之請求及慰問事項。

九、關於農林水利之提倡、保護及 作互助事項。

十、關於推進國民教育及增進居民知識能 事項，

十一、關於改進風俗及破除迷信事項。

十二、關於名勝古蹟之保護事項。

十三、關於保甲人員及居民怠於職責之處置事項。

十四、關於保甲人員之賞卹事項。

十五、關於其他維持地方安寧、秩序及促進地方自治事項。

保甲規約應行規定的事項雖多，但究其主要的任務，不過是在揭示做人的目標與做事的目標，要達到這個任務，應以切近事實，適應環境，不好高騖遠，由大處着眼，小處着手，先其所急，後其所緩為原則。至規約的樣式，豫、鄂、皖三省則匪總司令部制定得有一個可資參考。

保甲規約，要便不成為 樣文章，必須於制定之後，由保甲長及公正士紳，以身作則，躬行實踐，并動員全保社員、學生及知識份子分別宣講，務使人人明白，個個了解，一體遵行，才會發生力量，才能推行盡利，才能收到實際效果。

保甲規約樣式

某某縣第幾區第幾保保甲規約

查本保業經遵照編查保甲戶口條例，編定保甲。茲於某年、某月、某日，由保長召集保內各甲長，在某處開第幾次保甲會議，依編查保甲戶口條例第十八條之規定，公同議決本保保甲規約共幾條，凡我同保人等，誓其遵守。

一 本保定名為某縣第幾區第幾保。

二 本保自保內之東界第一甲編起，順序比鄰之家屋，挨次至西界第幾甲，共編成若干甲若干戶。

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。其中如某村、某堡、某莊、某塘、某寨、某集、某山、某河等處，皆編人在內，另附本保甲所管區域之略圖及居民之戶數人數，均詳記之。

四 本保保長辦公處，設於某處。

五 本保甲編訂門牌，清查戶口，概依編查保甲戶口條例，由甲長督同各戶戶長辦理，戶長各負振實填報之責。

六 凡因住戶遷入遷出，或依編查保甲戶口條例第二十四條之規定，遇有發生戶口異動之情事時，戶長應即速報告甲長，如逃戶長不在家時，應由其家人或所指定之代理人，代為報告。

七 凡遇匪患，經區長連令警戒或保長認為必要時，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，或挨戶分報，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，服從保長甲長及軍警長官之指揮，協助警戒搜查。

十 關於本保籌建樓碉堡寨，及其他防禦工事，經保甲會議議決舉辦，或奉上級官廳命令辦理者，同保人等，均應協力進行，不得觀望。

十一 關於公路之修築，與一切交通之設備守護，經保甲會議決定辦理或奉上級官廳命令辦理者，均應一體協力工作，加意維護，不得違誤。

十二 本保甲所需之經費，由左列各種財源籌集之：

1 由本保甲所管區域內之田地，每畝徵收產額百分之一，折合時價，由主佃各半負擔之。如實係貧佃，而不能自贍者，免其負擔；其爲日耕農者，單獨負擔之。

2 由本保內某姓某公產某宗祠，每年各捐洋若干元。

3 由本保住戶在家或在經營商號者，如某某某諸君，每年各捐洋若干元。

4 依照編查保甲戶口條例第三十二條之規定請求縣政府所補助之開辦費，或經保甲會議議決，於地方原有公款項下，移用之款，每年各若干元（但非現經變亂地方，不適用此條請求補助

費之規定)。

十三 保甲經費之支出，以左列各款為限：

保長辦公處書記之最低生活費。

1 保甲會職時之茶飯。

2 壯丁出隊時之伙食。

3 紙張、筆、墨、燈火。

4 保長甲長因公赴縣之旅費。

5 其他保長辦公處中必要之雜費。

6 前項經費之收支，依照編查保甲戶口條例第三十四條之規定，除由保長編造預算決算清冊呈由區長轉報縣廳查核外，應按月將收支實數列表張貼於保長辦公處前公布週知。

十四 本保甲應行徵收之經費，由保甲會議推舉本保殷實富戶兩家，公同保管之；如一家虧空，其他一家，依約願負連帶賠償之責。凡應繳納經費者，得任同一家繳納，取具收條為據。每半月由兩家各將實收數目，列表送交本保保長查核，公告週知。

十五 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。

十六 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。

十七

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，亦應分別另擬預算，提交保甲會議議決之。

修築防堵水災、堤壩，或防匪碉樓堡寨，及其他工事。

2

修築或守護公路橋梁，及其他交通之設備。

3

編查保甲戶口條例第三十八條一、二、三、四、六、七各款所列舉之異常出力人員之從優賞卹。

4

救災用具及禦匪軍械之添購。

十八

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，其在場人員，及議決情形，應由保長辦公處，派定書記，摘要記錄存查，並呈報該管區長備案。

十九

凡依編查保甲戶口條例第三十六條所應科之罰金，概由保長宣告之。除第三十六條各款所規定者外，如遇左列各種情形，亦得科以一元以上，四元以下之罰金。

1

應出席保甲會議，而無故缺席者。

2

依保長或甲長之命令，應爲其輔助職務之執行，而故意不爲其輔助者。

3 聚眾賭博，或結隊鬥毆者。
4 好與浮浪人往來，或自身游蕩，不務正業，經保長甲長之詰誡，而不悔改者。

前項罰金，應另款存儲保管，專充保甲出力人員賞卹之用，如有不敷由保甲經費內撥補之。
二十 本規約所未載者，悉遵照編查保甲戶口條例辦理之；至編查保甲戶口條例及本規約，均未盡者，得由保甲會議，隨時續訂規約以補充之，仍應呈報區長轉呈縣政府查核。

二十一 本規約分繕三份，以一份呈縣，以一份存保，其餘一份送同編查保甲戶口條例，張貼保長辦公處前，俾眾週知。

本規約之調定人

第幾區第幾保保長 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

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)

附註

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，故僅就編查保甲戶口條例第十八條所列各款之事項，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 凡編查保甲戶口條例，已有明文規定者，不可再訂，以免重複。凡與編查保甲戶口條例衝突或意有出入者，規約中更不得擅訂之。

三 本式樣祇就保甲戶長，執行職務方面規定，其他全保人等，關於經濟、道德、品行方面，亦應另訂規約，互相砥礪。例如提倡增加生產、勤儉、節約儲蓄、提倡國貨、發展體育、講求衛生、組織義勇隊等類事項，均可因時因地，自行訂定單行規約；共同遵守。

五 具切結

保甲制度之精神，在聯保連坐；而聯保連坐的具體表現，則在切結上，今先言聯保連坐。

「聯保」是甲內戶長互相聯合，共具保結，互保不做壞事的意思。連坐，就是商鞅什伍連坐之法，所謂「一家有罪，九家舉發；若不舉發十家連坐」的意思。兩法并用，即利用家族和鄉鄰的關係，一面就道德的砥礪，使民衆互勸爲善（聯保），一方面以法律的裁判（連坐），制止個人去做壞

事，當壞人仇法而不仇舉發之人。保甲的精髓全在於此。總裁二十五年五月十六日在地方高級行政人員會議開幕典禮演講詞，地方行政人員的主要工作和綱領裏說：「辦理保甲，欲求徹底收效，必須採用連坐之精神，進一步嚴格規定并實行連帶負責制度。」考聯保連坐之法，濫觴於周禮之「五家爲比，使之相保」——所謂「相保」即居鄉親近，易爲督促之意，且體化於商鞅之手，「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」——所謂「收司」即互相糾發，互相管理之意（見資治通鑑），與西人所謂「集體責任」相同。歷代保甲，均以之爲基礎。聯保連坐的具體辦法民國十八年十一月十二日內政部公布鄰右連坐暫行辦法，規定聯保連坐的辦法，極爲詳細。茲節錄如下：

第三條 連坐切結，由閭長按鄰取其正副二份，送交鄉鎮長轉送區長，由區彙訂成冊，以正結存縣，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，依次轉問鄉鎮區長轉報縣清鄉局核辦。倘有瞻徇隱匿，概以庇縱論罪，其鄰閭鄉鎮區長接受密報而不嚴守秘密及從速轉報者亦同，但挾嫌誣捏者反坐。

前項密報，如因情勢緊急，得逕報清鄉局長。

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，卽由縣濟鄉局長依法懲辦。

第八條 住戶遇有客商來家寄宿時，應先報告鄰長或鄰戶加以詢查，違者處五十元以下一元以上之罰金。

修正剿匪區內各縣編查保甲戶口條例，對於聯保連坐的規定，係第二十四條及第三十五條，與內政部頒之鄰右連坐辦法精神相似，其原文云：

第二十四條 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。

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，并由甲長簽押，每結分填兩份，由甲長彙齊，遞呈保長區長，分別存查。

第三十五條 凡保甲內住戶，有勾結窩藏土匪，或故縱逃脫者，除依刑法及其他特別法令從嚴處罰外，凡甲長及會具切結聯保之各戶長，應各科四十日以下三十日以上之拘留；但自行發覺，曾據實報告，并能協助搜查逮捕者，免予處罰。

遇前項情形，甲長或聯保之戶長，有知情隱庇者，仍依法分別治罪。應科第一項之拘留者，由區長呈請縣政府核准，於區署內行之。

另外頒佈一個「切結文與表式」，切結文云：「爲出具切結事。今結得甲內各戶所填人口職業

等，均屬實在。并無爲此通匪窩匪等情，自出結後，互相監察，倘有上開不法行爲，凡結內聯保之人應即報告核辦。如有扶同隱匿，不爲揭報者，甘負連坐之責。所具切結是實。」實行以來，常常發生問題，有的是富戶不願與貧戶相聯保，有的是良戶不願與莠戶相聯保，有的是土著不願與新來戶相聯保，有的是苗戶不願與漢族戶相連保。結果往往出於強制執行者多，不發生問題的地方，又多敷衍塞責。雖有切結，亦是等於具文。因此重慶行營頒佈之整理川黔兩省各縣保甲方案，鑒於過去的得失，特改爲「同甲各戶彼此互相監視，不另具切結，如甲內居民有通敵、通匪、爲匪情事，一經發覺，或被告發，當即報關，應即查明，同甲各戶，予以連坐處分。」「特編甲及臨時甲內居民，得免負聯保連坐責任。」（第十一條）并於說明中詳述改革的原因云：「聯保連坐，寓禁暴除奸之作用，爲保甲精神之所寄託，不可或少。茲保甲條例第二十四條規定五戶以上，共具切結，條文既無彈性，實行不免困難。同甲各戶往往因貧富新舊或種族良莠之不同，彼此不願聯保。其聯保各戶，大都關係密切，素有情感，即結內某戶如有非法行爲，同結者方將代爲隱飾之暇，又焉肯破除情面，實行檢舉。且農村之中，豈少五鄉，同惡相濟者，所在恒有。間有少數良民，雜居其間，又因無人聯保而受監視，是使良莠不分，必致是非倒置。故不如使同甲各戶共負聯保連坐之責，不另具切結，只須於各戶門牌內加以說明，自可彼此監視，認真檢舉，一以杜絕誘卸隱匿之弊，一以減少具結之煩。惟我國官廳，恒抱軍事人之旨。不願株連，對於匪徒聯保各戶，從未予以連坐處分，雖有規定仍等具文，故本條特爲嚴密之規定。」「又特編甲內居民，如係異族而未同化者，則

爲政教所不及，強施連坐，扞格必多，如係奇零，居戶距離窳遠，及臨時甲內居民，素昧生平者，則彼此行動，不易監視，予以連坐，實屬罰罪其罪，難昭折服。惟確係知情不報，或居處較近素有往還者，則應予連坐，勿任諉卸。此中權衡斟酌，端賴執法者之敏活運用耳。一理由亦至爲正當。以上係我國聯保連坐運用的大概情形，或用切結，或不用切結，運用雖各有不同，然其精神，則完全一致。縣保甲戶口編查辦法中，雖未規定聯保連坐，但并非廢除此種制度，因行政院爲適應抗戰期間的實際環境與要求，曾經於二十年二月頒佈有非常時期各地舉辦聯保連坐注意要點四項，可資依據矣。茲全錄於下：

甲、凡已辦保甲之各市（包括院轄市）縣，應依照原有聯保切結方式，加緊工作，并於原定聯保切結文內，加列「同保各戶，絕無作漢奸、間諜、盜匪及擾亂地方等情事，并隨時共負防範搜查之責」等字樣。

乙、凡有特殊情形，及從未編組保甲之地方，其聯保連坐之方式，得依左列之方法辦理。

一、聯保以戶爲單位，由各戶戶長聯合毗鄰各戶戶長，或由各戶戶長聯合鄉鎮村內各戶戶長，至少五人，共具聯保連坐切結。

二、公共戶由主管人員負責監督不責，免具聯保切結，但應出具戶長切結，逕對保長負責（未編保甲地方，對鄉鎮長負責）。

三、寺廟應與同保內之寺廟聯具切結，保內僅一寺廟，令具戶長切結。

四、船戶應與同保內之船戶聯其切結，保內僅一船戶者，令其戶長切結。

五、臨時戶必須甲內土著予以聯保。

六、在城市地方鄰居多不相識，或其地客民多於土著，良莠難分，彼此不願聯保者，得令就保內各覓五戶簽具聯保，或由市內殷實商號或富戶，或現任公務員二人，出具保證書，其責任與聯保同。

前項聯保切結及保證書式樣，依內政部所訂者辦理之。不論已未辦理保甲地方，其連坐處罰均依照刑匪區內各縣編查戶口條例第三五條之規定辦理。

丙、聯保事項，在鄉村地方，由保甲人員負責辦理，在城市地方，由警察機關與保甲人員協同辦理，各縣市政府并應派員分赴各區，予以協助或抽查之。

丁、無人担保或無戶長聯保之戶，應另登記稽核，并報縣市政府核辦。

聯保連坐之法，不僅是弭盜除奸之良法，且可以之幫助推行各項要政，如王陽明以之改良風俗（見王陽明之十家牌法）即是明例。惟須慎重應用，不可漫無限制。蓋檢舉之事愈繁，失檢之事亦多，而獲罪之人亦隨之愈衆；獲罪之人愈衆，人人自危，反爲強梁者浩鼓動機會。原爲福利社會者反危害社會，不可不慎。要聯保連坐之法，行之有效，應有兩個步驟：

（一）廣爲宣傳 「不教而殺謂之虐」，這是古人的名訓。在實行連坐之先必須廣爲宣傳，務使家喻戶曉，善長者固不會「明知故犯」，不肖者知難逃法網，亦會自然歛跡。這是法之上者也。

(二) 嚴格執行 施行以後必須嚴格執行，若稍事姑息即會養癰遺患。嚴格執行就可收「殺一警百」之效。要知犧牲一人就可以成全千萬人，姑息一人就可陷千萬人於不義，所謂「火性烈，無人敢有狎而焚之者，水性柔，常有人玩而溺者。」負辦理保甲責任者，其三復思之！

六 查武器

編組保甲，不但是要將散漫的人予以組織，就是武器也應當予以清查。其作用有二：第一，清查以後可以知道民間武力的大小，與武器散佈情形，易於指揮管理；第二，可以防止民間武器流入盜匪之手，增長土匪的威風，削弱民間的方量。因此，修正剿匪區內各縣編查保甲戶口條例除於第三十條規定「保甲內之住戶，如藏有槍枝，應報由區長轉報縣政府驗明烙印，編號登記，違者，以藏私軍火論罪」外，另外頒佈一個剿匪區內各縣自衛槍炮登記烙印及給照辦法，共計八條。其第四條規定：「私有槍枝登記烙印及給照之程序」，共分五個步驟：

- 一、造具申請書：凡人民與法團或公務人員有槍者應造具申請書，由保長呈報區長，轉報縣長，或由領袖人呈報縣長，申請查驗給照。
- 二、造具聯保切結：區長或領袖人，將申請書收到後，即責成申請人覓取三家聯保，造具聯保切結，一併彙轉縣長查核，并按名對保。
- 三、登記：由縣長製備登記冊，依據申請書及聯保切結所列之事項，分別詳為登記。
- 四、烙印：由縣長派員攜帶烙印器具，依據登記冊，前往適中地點，順次編號烙印，并將烙印號

碼，記入登記冊內。

五、發給執照：由縣長製發空白執照，加蓋縣印，交管甲員同時帶去，再檢查一枝給執照一張，并准收照費一元。

這個辦法雖完備，但手續頗多，施行時人力物力均不經濟。有些地方政府爲省辦事手續起見，烙印的時候，不派員下鄉，由人民將槍枝自行送縣烙印。辦理人員復不即時辦理，甚至有將槍枝存縣數月而不發還，令其生鏽者。民間有警，亦無以自衛。良善遵辦者怨聲載道，強梁或怕手續麻煩不肯遵辦者亦多，保甲亦樂於從中取利。整理川黔各縣保甲方案，鑒於過去的失敗，加以改革，手續較前簡便，第八條云：

整編人員，應攜帶烙印槍砲器具，及冊結執照等項，於編整保甲時，將民槍未經登記烙印給照者，就便辦理，其程序如左：

一、編整人員，應於編整保甲時，督飭各保甲長調查各該保甲內所藏槍枝，隨時登列清冊，免其另具申請書。并將空白保結交由保甲長轉交各戶，先行覓具妥保，將保結填呈編整人員查驗收存，聽候定期烙印給照。

二、每一聯保之保甲編組就緒時，編整人員，應即定期通知藏槍各戶，將槍枝送至聯保辦公處，經編整人員核對無訛後烙印，并填發執照。

三、完好及待修槍枝，每枝收照費一角，廢壞者另冊免費登記，免除具保烙印給照一切手續。

此種辦法之優點，整理川黔各縣保甲方案之說明中云：「辦理自衛槍砲登記烙印及給照手續，應與編查保甲戶口，一氣呵成。在剿匪區內各縣完成保甲編組限期進表內已有規定。各縣每因編查手續煩雜不暇及此，遂分作兩次辦理，往往令人民自舉槍枝，赴縣烙印，兼之不分好壞，概收照費一元。有槍者既慮縣府之收繳，又感覺耗費之太重，不願呈報；洵有迫於功令，不敢貯藏者，則設法變賣，甚或輾轉流入匪手，為害滋巨。此次編整保甲，手續簡單較易集中，如民槍未經登記烙印給照者，同時舉辦，自屬綽有餘暇，并減收照費，使民樂於從事，踴躍登記。一面責令各保甲及同甲各戶，負責查報，如有隱匿槍事，除本人處以應得之罪外，所有保甲長及同甲各戶，均應連坐，使民衆一方感登記之便利；一方懼於法令之森嚴，利害分別，遵行自易。」至於公有槍枝之處置，剿匪區內各縣自衛槍砲登記烙印及給照辦法第五條規定：「公有槍枝屬於公署機關者，由主管人出具申請書，准予登記烙印給照，但不具聯保結；屬於團隊或警隊者，由主管官造具官兵姓名、槍枝種類、號碼、清冊，准予登記烙印，但不給照，亦不收費。」縣保甲戶口編查辦法，雖無此項規定，亦應遵照查驗自衛槍砲給照暫行條例，併參照是項辦法辦理。

過去積弊，民有槍枝，常為軍警所收繳，因是民間不敢購備武器；即使迫於需要不得不購者，亦不敢使軍府聞之。今後既責保甲負責自衛之責，不僅軍警不得借用或收繳，并且還要加以保護，剿匪區內各縣自衛槍砲登記烙印及給照辦法第七條，亦規定：「自衛槍砲，已分別辦理烙印給照者，即受政府之保護，無論何項軍隊，不得藉端沒收之。」蓋保甲之有槍枝，原資以自衛，政府方提倡

之不暇，何忍恣意摧殘。說者或謂：因有槍之故，地方不少豪劣之徒，擄取民財，廣購槍枝，用以挾持一府，歎嗟民衆，種種非法捐稅，亦竟擅自徵收，或逞意氣，與鄰里發生械鬥，必須沒收。此亦事實所難免，但是須知并非民衆有槍之故，係地方政府措置不宜所致，若地方政府有迫民衆造反之政，民衆即使無槍亦能爲害閭閻。始皇收天下兵器鑄爲金人十二，其法固妙矣，而不能免陳涉、吳廣揭竿而起之禍。若以此而爲收沒民間槍枝之藉口，誠所謂：一癡人警噫須廢食，弱者聞溺先自投」也。惟爲杜漸防微起見，亦不妨酌加限制。限制的方法，可分爲兩種：

(一) 種類上的限制：

1 公有槍砲：凡地方團隊警隊及公署機關所有者屬之，但以步槍、馬槍、手提機關槍、土槍、土砲等爲限。

2 私有槍砲：凡人民與法團及公務人員所有者屬之，但以步槍、馬槍、手槍、土槍土砲等爲限。

(二) 使用上的限制——專爲自衛之用：

1 槍枝不得任意轉借於人。

2 槍枝須與執照同置一處，以便檢查對照。

3 遇軍警機關派員檢查時，應將槍與執照，一併交出受其檢查，不得隱匿。

4 槍枝有意外遺失時，立即聲明情由，將執照繳銷。

5 槍枝必須轉賣時，須將轉賣情由，及承買人姓名、住址及職業，一併呈報縣政府核准後，方得

轉賣，并將執照繳銷。

以上第一項見剿匪區內各縣自衛槍炮登記烙印及給照辦法之第三條，第二項見同辦法第八條。以我國民間情形而論，各地不同，有許多地方，舊式武器，如刀、戟、戈、矛等，尙未失其效用，仍應予以登記，但不給照，不烙印，清查清楚，亦可利用。

第二節 保之機構

一 保民意機關

近兩年來，主張立即實施憲政的呼聲，甚囂塵上，反對立即實施憲政者亦甚爲激烈，因之造成立即實施 政與展緩實施 政的論爭；詳究兩派的主張，都沒有抓到憲政的中心，余曾一再指出：「如果不從基層社會組織上爲憲政奠基礎，那末縱有憲法，也是虛僞而不合國家需要的憲法；縱有國會，也是不明自身對於國家和人民應負責任的國會；縱有議員，也是不能尊重人民代表應有的職分 and 道德義務的議員。總理致力國民革命，手訂建國大綱，所以要規定訓政，就因爲根據這種事實教訓。認爲要產生健全的憲政，造成真正民有、民治、民享的國家，非先從基本上完成憲政條件不可。」（見拙著所縣制與憲政）余所謂「從基本上完成憲政條件，」即係將 總理在建國大綱中所規定的「訓政時期工作大體完成，尤要者爲人民曾受四權使用之訓練，」蓋本黨所主張的「革命民權」係「造成民權，交到人民」也。 總裁在確定縣各級組織問題中指示：「爲增進人民參政之志趣，并本教、學、做合一的原理，以期人民養成管理政治能力起見，應定期成立縣以下各級辦事

機關，并賦與相當之權利。」「各級議事機關之建立爲訓練民權的最好場所，亦爲實行民主政治的必要條件。」卽在使「總理」造成民權，交到人民」的主張實現。縣各級組織綱要，根據此種指示規定保設保民大會，「甲設戶長會議，必要時得設甲居民會議。」（五十五條），鄉鎮組織暫行條例，更加以詳細規定。茲將第五節八兩章摘抄於后：

第五章 保民大會

第四十一條 保民大會，由本保每戶推出一人組織之，其職權如下：（一）議決本保保甲規約；（二）議決本保與他保間相互之公約；（三）議決本保人工征募事項；（四）議決保長交議及本保內公民五人以上提議事項；（五）選舉或罷免保長副保長；（六）選舉或罷免鄉（鎮）民代表會代表；（七）聽取保辦公處工作報告，及保辦公處提出詢問事項；（八）其他有關本保重要興革事項。

第四十二條 保民大會，每月開會一次，由保長召集之；遇有特別事故，由保長或本保二十戶以上之請求，召集臨時會議。

第四十三條 保民大會，非有本保各戶出席人過半數之到會，不得開議。議案之表決，以出席人過半數之同意行之，可否同數時取決於主席。罷免案之成立，應有出席人三分之二以上之同意。

第四十四條 保民大會出席人，對於與本身有利害關係之議案，不得參與表決。

第四十五條 保民大會開會時，保長主席，保長有事故時，由大會推舉一人主席。

第四十六條 保民大會開會時，保長副保長對於與本身有利害關係之事件，應行迴避，由大會推

舉臨時主席。

第四十七條 保長對於保民大會負下列各任務：(一)佈置議場及辦理會議紀錄；(二)報告經辦事項；(三)答覆出席人之詢問；(四)整理議決案件；(五)公布大會決議案。

第四十八條 保民大會決議事項，與現行法令抵觸者，無效。

第四十九條 保民大會決議案，送請保長，分別執行；如保長延不執行，或執行不當，得請其說明理由；如仍認為不滿意時，得報請鄉(鎮)公所，轉呈縣政府核辦。

第五十條 保長對於保民大會之決議案，如認為不當，得附理由，送請覆議；對於覆議結果如仍認為不當時，得呈報鄉(鎮)公所，轉呈縣政府核辦。

第五十一條 鄉(鎮)公所對於保民大會之決議案，認為有違反三民主義或國策情事者，得開明事實，呈請縣政府核准後，予以解散，另行召集，并由縣政府呈報省政府備案。

第八章 戶長會議

第六十三條 甲設戶長會議，由本甲各戶戶長組織之，戶長有事故不能出席時，應派一人代表出席。

第六十四條 戶長會議之職權如下：(一)選舉或罷免甲長；(二)政令之執行事項；(三)本甲內戶口之稽查彙報事項；(四)本甲內之清潔衛生事項；(五)本甲內應興應革事項。
前項第一款甲長之選舉或罷免，由保辦公處報鄉(鎮)公所備案。

第六十五條 戶長會議由甲長召集之，每月開會一次，必要時經甲長或二戶以上之請求，得舉行臨時會議，開會時，甲長主席，甲長有事故或所議事項與甲長本身有利害關係時，由出席人推舉一人主席。

前項會議在甲長住宅或保辦公處舉行。

第六十六條 戶長會議，非有本甲戶長過半數之出席，不得開議，議案之表決，以出席人過半數之同意行之，可否回數時，取決於主席。

第六十七條 戶長會議決議案，由甲長執行之。

第六十八條 甲長認為必要或由本甲居民十人以上連名請求時，舉行甲居民會議，討論議決有關本甲重要興革事項。

二、保辦公處

「鄉（鎮）以下注意於保，」確定「保或村街爲鄉（鎮）的細處組織，」這是新縣制特點之一，因之保之組織，自應嚴密。保辦事機關爲保民大會。輔助保長辦事的有保務會議，保政務執行機關爲保辦公處，亦即實行「管」的主體，在鄉（鎮）組織暫行條例中均有具體規定。茲將第六第七兩章摘抄於后：

第六章 保辦公處

第五十二條 保設保辦公處，置保長一人，受鄉（鎮）長之監督指揮，辦理本保自治事項及執行縣

政府委辦事項，并置副保長一人襄助之；保辦公處應以所屬鄉（鎮）名稱。

第五十三條 保長兼任國民學校校長及保國民兵隊隊長；在經濟教育發達之區域，得不兼任國民學校校長，保長不得兼任甲長。

第五十四條 保長副保長由保民大會就公民中具有下列資格之一者選舉之，任期二年，連選得連任；（一）師範學校或初級中學畢業，或有同等之學力者，（二）曾任公務人員或在教育文化機關服務一年以上著有成績者；（三）曾經訓練及格；（四）曾辦地方公益事務者，在未辦理選舉以前，保長副保長由鄉（鎮）公所推定呈請縣政府委任。

第五十五條 選舉保長副保長時，由鄉（鎮）長副鄉（鎮）長或其他代表蒞場監督。

第五十六條 保長副保長被罷免時，應即由保民大會依法改選。委任之保長、副保長違法或失職時，由縣長撤職另委。

第五十七條 保辦公處設民政、警衛、經濟、文化幹事各一人，民政幹事得由副保長担任，警衛幹事，由保國民兵隊隊附兼任，經濟或文化幹事，由國民學校教員兼任之。

前項幹事，若無相當人員時，得由一人兼任二職；在經濟不充裕區域，得僅設幹事一人，均由保長延聘或由鄉（鎮）長商同保長延聘之。

第五十八條 保辦公處辦理本保公共利益事項，需要人力工作時，應召集各甲長按甲召集各戶居民共同辦理之。

第七章 保務會議

第五十九條 保務會議由下列人員組織之：（一）保長副保長；（二）保國民學校校長；（三）保國民兵隊長隊附；（四）保民政警衛經濟文化各幹事。

前項會議，本保內與所議事項有關之甲長得列席。

第六十條 保務會議之事項如下：（一）議訂保甲規約；（二）保民大會決議案之執行；（三）提交保民大會之議案；（四）出席人員之提案；（五）本保內公民五人以上之提議。

第六十一條 保務會議由保長召集開會時，保長主席，保長有事故時，由副保長代理之。

第六十二條 保務會議每月開會一次，於保民大會前五日召集之，必要時召集臨時會議。

三、保國民學校

總理在地方自治實行法中說：「學校者，文明進化之源泉也，必須學校立而後地方自治乃能進步。故於衣、食、住、行四種人生需要之外，首當注重於學校也。」并指出：「凡在自治區域之少年男女，皆有受教育之權利。」要達到總理指示我們的目的，自應多設學校，使人人均有讀書機會。因此，總裁在確定縣各級組織問題中訓示：「各保均設國民學校，保長保壯丁隊長校長暫由一人兼任，并應包括兒童、婦女、成人三部份，使民衆教育與義務教育打成一片，普遍的提高人民知識與技能。」縣各級組織綱要第四十九條即根據此項訓示擬定。教育部於民國二十九年三月二十一日公布之國民教育實施綱領及同年四月八日公布之保國民學校設施要則，更加以具體規定。茲將

保國民學校設施要則抄錄於后：

第一條 本要則依照國民教育實施綱領第三章之規定訂定之。

第二條 爲普及國民教育起見，各保設國民學校，稱某保國民學校。

第三條 國民學校以每保設立一所爲原則。保之人口稠密而面積不及四方里者，或一村一街之自然單位不可分離者，得就二保或三保聯合設立一所，稱某某保聯合國民學校。保之面積過於遼闊而村落疏散者，其國民學校得分設班級於各村落，或依照實施巡迴教學辦法，設置巡迴教學班，施行巡迴教學。

已設中心學校及中心學校周圍距離三里以內之保，不另設國民學校，其應就學之兒童及民衆，應入中心學校小學部及民教部肄業。

第四條 國民學校應設在保辦公處所在地，其校舍須以與保辦公處鄰近爲原則。

第五條 國民學校設置小學部與民教部。

小學部依照初級小學之編制，自一年級起至四年級止，設置四個以上之學級，收受保內六足歲至十二足歲之學齡兒童，分別施以四年或二年或一年之小學教育，并得附設幼稚園或幼稚班。

民教部應設置初級成人班及初級婦女班至少各一班，依照修正民衆學校規程之規定，儘先收受自十五足歲至二十五足歲之失學民衆，施以初級補習教育；并得酌設高級成人班及婦女班，收受初級成人班或婦女班畢業學生，施以高級補習教育，小學部及民教部均得視當地實際情形，分別酌

收超過十二足歲至未滿十五足歲之失學兒童，施以教育。

第六條 國民學校小學部應於兒童入學時，依其年齡智力等，分別編制學級，每級學額以五十人為度，視地方情形採用一級編制或複式單級等編制。民教部得依其職業性別分班教學，每班學額以五十人為度。

第七條 國民學校小學部應於日間上課，其課程及教育時數，應依照小學課程標準及短期小學課程標準辦理。

民教部視季節選擇適當時間上課，其課程及教學時數，應依照修正民衆學校規程辦理。

第八條 國民學校之經費，以保自籌為原則，其籌集辦法另訂之。

第九條 國民學校小學部不收學費，其必需之用品，得由一校聯合當地合作機關以廉價售諸兒童。

民教部不收學費，其應用之課本，由學校呈請縣（市）政府撥發之。

第十條 國民學校設校長一人，主持全校校務，在教育經費較為發達之區，應由縣（市）政府遴選有修正小學規程第六十四條規定資格，或檢定合格人員專任之。

人才、經濟困難地方，校長得暫兼任保長或副保長，保長或副保長之具有小學校長資格者，亦得暫兼校長。

第十一條 國民學校校長暫兼任保長者，應增設專任教員兼教導主任一人，襄助校長處理校務。

第十二條 國民學校教員，由校長遴選具有修正小學規程第六十二條規定之資格及檢定合格者聘任之。

人才、經濟困難之地方，得依照修正小學規程第六十六條之規定，聘任代用教員。

第十三條 國民學校教員得於教學工作時間外，兼辦保辦公處事務。

第十四條 國民學校應辦的地方需要，依照修正民衆學校規程第二十三條之規定，舉辦各種社會教育事業。

第十五條 國民學校應於每學期開始後一個月內，將本校組織及經費設備概況、教職員名冊、入學兒童名冊入學民衆名冊等報告鄉（鎮）公所，彙報主管教育行政機關備案。

第十六條 國民學校之經費、編制、訓育、設備、成績考查，教職員等項，除本要則各條之規定外，均遵照修正小學規程及修正民衆學校規程之規定。

第十七條 本要則自公布之日施行。

近年以來我國之大病，在教育與民衆之生活脫節，學校與社會隔離。影響所及，在個人則爲學非所用，用非所學；在社會則爲人人無事，事事無人。致教育未收到相當效果，故 總裁在確定縣各級組織問題演講中指出：「今後各級學校教育，當與地方組織及事業之需要相適合，既使學校教育，不致空疏無用，又使青年學子得有廣大之出路。」并指出學校教師不僅在講堂內講課，並且要負起移風易俗及改造社會的整個責任。以保言，如「國民學校教師，除担任教課外并負責協助保長

，指導民衆管理各項事務」及「保應設置簡便之藥箱，由國民學校教職員中選擇一人加以訓練，使之管理及執行簡單之醫療，并種痘等事宜。若一保或一時未能辦到可聯合數保行之」等都是要教師不但是坐而言，並且要起而行的。茲將 總裁訓示再抄一段，以作本項結論：

「爲解決基層組織之人才與經濟問題，并爲集中事權增進教育在社會上之效率起見，除在經濟教育發達區域之鄉（鎮）中心小學校長，及保國民學校校長，均以專任爲原則外，其他所有鄉（鎮）保長、學校校長、壯丁隊隊長均暫以一人兼任之。今後行政人員，必須重視教育，以教育爲方法，達到革命建國之目的。其在辦理教育人員，尤當在行政統一辦法之下，努力於民衆之組織，與訓練，即須以全體民衆爲對象，以社會爲學校，以實際上一切事物現象爲教材，注重訓練國民如何做人如何辦事。本黨 總理所指示革命建國之要義，以及地方自治開始實行法中所開列「糧食管理」「土地管理」等事務，與夫以前中央頒布之七項運動辦法，均應在教育範圍之內。本圖案既規定鄉（鎮）保幹事由學校教師兼任，意即爲此。否則一如過去的學校教師，僅爲講堂內之講課，於甲校後之學生，及校外之社會環境如何，均不注意。在很多地方，有學校設立多年，而其左右前後之民衆，還是不當兵，不納稅，不實行新生活，這個原因，便是由於教育者未能盡其應盡之職責，今後亟須糾正。又如地方自治開始實行法中，指示：『學校之目的於讀書識字之外，當注意雙手萬能，力求實用，凡能助雙手生產之機械，我當仿照而不依靠於人。』故今後地方學校亦應注意 工作技能，與製造簡易機器之教學。此不僅爲提倡科學教育，實爲實現民生主義的重要方

法。今於本圖內規定區設職業訓練班，實皆爲向此途徑而進，使教育與生活，能切實聯成一片，至於過去基層教育組織，亦嫌複雜，於普通小學之外，更有民衆學校、短期小學、鄉村學校、特種教育等方法，爲補救一時權宜規定，固無不可。今既規定各保普設國民學校，各鄉（鎮）普設鄉（鎮）中心學校，則應探兒童與成人分班合校制，將所有義教、社教、特教等，均合而爲一，并盡量採行導生制，務期於短時期內使全國人民普受最低限度的國民基礎教育。如此辦法，既足以集中人力財力，又可以使學校教師，便於指導民衆，參加各項地方事務；如此教育與自治，方能合爲一體，而不再分離。」

四、保合作社

新縣制下的合作事業，余曾著有「新縣制與合作」一文，道其概略，并指出：「合作制度的推廣，可以在改造經濟生活的實際工作中，收到教育民衆組訓民衆的最大效果。」該文對於合作之理論與實際，均曾顧到。此地不擬多所敘述。在此地只想請從事地方自治事業的人員，務必要知道合作社的基礎，實際上是建築在保合作社，要是保合作社不普遍或不健全，合作的利益絕不會普及於民衆。保合作社的組織，在縣各級合作社組織大綱中，有詳細規定。茲摘錄如左：

第二章 保合作社

第七條 保合作社非因左列各款情事之一，不得解散：

(一) 與他合作社合併；

(一) 破產；

(二) 解散之命令。

第八條 保合作社由居住各該保之具有公民資格之各戶長加入之。戶長不合前項之規定時，得以該戶之具有公民資格者一人加入合作社。

前二項之規定，其年齡不合規定而有行為能力者，亦得加入合作社。

第九條 社員認購社股得依實際情形於兩年內分期繳納，但成立時第一次應繳數額不得少於所認股金總額十分之一。

前項社股，必要時得以勞力折倉現金繳納之。

第十條 保合作社應加入鄉（鎮）合作社為社員。

第十一條 保合作社出席鄉（鎮）合作社代表，由社員大會就社員中推選之。

前項出席代表人數由鄉（鎮）合作社以章程定之，但同一合作社所屬各社代表人數，必須相等。

第十二條 保合作社於必要時，得設立分社。

前項分社置社長一人，由保合作社理事會就社員中選任之，并得設會計員事務員，由社長邀請理事會任用之。

第十三條 數保聯合組織之合作社，準用本章各條之規定。

總裁說：「合作事業不但可以發展經濟，解決民生問題，而且在政治上和社會上，可以使人民

的精神，能夠團結，行動能夠統一，力量能夠集中，即造成健全的現代社會，而為新政治的堅固基礎。合作之重要如此，應全力謀組織之健全，業務之發展。全保人民均應共同努力，切不可視為合作社社員之事，目的始可達到。

五、國民兵保隊

壯丁的組織，初稱為壯丁隊。自二十八年三月八日軍事委員會頒佈國民兵組織管理教育實施綱領，始改為國民兵團，縣各級組織綱要雖仍稱壯丁隊，但國民兵團各項規章業已大備并推行有效，不宜更張，經中央決定仍用國民兵團。

我們從歷代保甲一章中看來，古時的保甲制度，係包括壯丁的組訓在內。民國十八年七月十三日內政部頒佈的保衛團法，保甲與壯丁仍是不可分。修正剿匪區內編查保甲戶口條例才將保甲與壯丁分開，三省剿匪總部頒發編查保甲戶口條例時的訓令中云：將團與練分而為二，保甲制度只屬於團，若編練武裝民兵，則必斟酌地方槍枝經費人才之標準，而定改編與訓練之方法，另以另條例定之，不在保甲範圍之內。」該文中并詳述分開之原因云：「依保衛團法之規定，凡壯丁均有入保衛團受訓練之義務，是團與練合一而不可分，換言之，即練勇與團防。二而一，一而兼二也。夫二者本質，團防有如農村警察之職務，練勇則為農村民兵之編成，故各地之住民，雖應人人加入自衛組織，受保甲規約之約束，而未必人人皆入團防；各地壯丁，雖應人人加入團防，担任救災、警備、修路各務，而不必人人皆充練勇。蓋訓練民兵，必以其地有槍枝、經費、教練人材三者，為先決條

件，如其無之，只宜團而不練，在事實上亦無勉強兼練之可能。」縣各級組織綱要中的壯丁隊，與保衛團中的規定不同，與剿匪區內編查保甲戶口條例之規定亦異。縣各級組織綱要中，壯丁隊雖有獨特的組織，但仍與保甲成一系統；如四十六條規定：「壯丁隊仍須分保編隊訓練。」四十九條又規定「保長、保國民學校校長、保壯丁隊長，習以一人兼任。」照總裁在確定縣各級組織問題中之指示：「壯丁隊之編組，無論在戰時平時，均屬重要，不可僅成爲訓練的組織形式，尤須注意訓練後的管理與運用。因壯丁分子，實爲全部社會的中堅，一切地方自治事業，均可以之爲基幹而期完成。總理遺教所示『雙千萬能』者亦重在此。訓練時亦不可僅重軍事，對於公民及職業的訓練，并須顧及，務使成爲社會中的『用分子』，而增加其活力。」看來，壯丁隊還是保甲的中心。國民兵與壯丁隊名稱雖然不同，實際全是一樣。至就保甲與國民兵的關係言，國民兵團的發展，可以幫助保甲使之充實，而國民兵團，亦須保甲充實，才能盡其效用。胡林翼說：「保甲之法，實團練之根本，行之於賊匪已退，是亡羊補牢，行之於賊匪將至，是未雨綢繆。」可以借來說明兩者的關係。國民兵團之於保甲好比魚之於水，相得乃能益彰，相輔乃能相成，國民兵團保隊雖另有直屬系統，但在保內言，與保甲實係一個系統也。茲將國民兵團在鄉（鎮）保各級隊部組織規程中保隊的組織摘抄於后：

第九條 保隊以所屬各甲國民兵編成之，直隸於鄉（鎮）隊。

第十條 保隊設保隊長一人，由保長兼任之；保隊附一人，以選擇本保內曾受軍事訓練合格人員

委任之。

保隊附，與保警衛幹事，必要時得以一人兼任之。

第十一條 保隊部附設於保辦公處內。

第十二條 保隊依保屬各甲之編制，分爲若干班，其班長由甲長兼任之。

第十三條 國民兵團區鄉（鎮）保各級隊部，均應設備訓練場。但得與本區鄉（鎮）保之學校或民衆運動場同一場所。

保民大會爲訓練民衆行使四權最好的場所，亦爲民衆直接行使四權之最大單位，民權能否全部行使，民權主義能否澈底實施，而不流爲虛偽的民主政治，其關鍵都在保民大會。蓋民衆能充分行使民權，固須人民知識程度增高，與提高民衆參與政治興趣，培養人民政治知識。而誘導人人有參與政治興趣，學習政治智識之主要因素，則爲關涉人民切身利益的政治問題。保民大會所應討論者，皆與人民有切膚之痛，苟能循循善誘，人民踴躍參加，樂於參加，自無疑義。因此依我個人意見，新縣制實施一年後，即應召開保民大會，全鄉有過半數保民大會能依法行使權職，即可召開鄉（鎮）民代表大會，全縣有過半數鄉（鎮）民代表大會能依法行使權職，即可呈准成立縣參議會。如此逐級擴大，新縣制實施三年後，縣以下各級民意機構，即可健全，民衆對鄉（鎮）長保甲長亦可實行選舉權與罷免權，則民權由此奠基，政治亦可由此清明。

第三節 保甲之充實

一 慎重人事

總裁說：「爲政之要首在得人，人事之臧否卽效能之高下與政治之成敗所繫，而制度之優劣猶居次要。」（見民國二十四年五月二十四日在重慶行轅見四川各行政專員訓詞推進政治之方法）現在我們有了好的保甲制度，一定要有很好的的人事制度來推動，成效才能大著。從前辦理保甲有成效的人，也這樣說：「團練以得人爲主，子游爲宰，首在得人，苟得其人，蠹星可理，卽長孺臥治亦可理，不待其人，雖日夜劬勞而無濟於治。」（見 總裁新編胡林翼軍政語錄）推行十家牌法，最著成效的陽明先生亦說：「大抵法立弊生，必須人存政舉。」（見申諭十家牌法）由是而觀新縣制保甲之推行，一定要首重人事。人事制度，應「德當其位，功當其祿，能當其職」爲基本原則，今卽以此爲中心，來討論保甲中的人事問題。

1 保甲長的職責問題

縣保甲戶口編查辦法，并未專條規定保甲長的職權，其原因就是保甲內事，就是保甲長的分內事，是無須規定的，本節爲容易說明起見，參照縣政計畫委員會所擬保甲編整辦法草案加以敘述。該項草案第十六條所規定原文云：

保長受鄉長或鎮長之監督指導辦理左列事項：

- 一、監督指揮甲長之執行職務事項。
- 二、輔助鄉長鎮長執行職務事項。
- 三、輔助軍警搜捕人犯事項。
- 四、執行或檢舉違犯保甲規約事項。
- 五、分配督率保內應辦防禦工事設備或修築事

項。六、各種武器公用物品保管支配事項。七、出征軍人家屬救濟之請求及慰問事項。八、促進地方自治事項。九、其他依法令應由保長執行事項。

甲長的職權係規定於第十七條中：

甲長受保長之監督指揮辦理左列事項：

- 一、輔助保長執行職權事項。
- 二、取具聯保連坐切結事項。
- 三、防止甲內漢奸間諜之潛動事項。
- 四、稽查甲內匪犯及取締入境、出境事項。
- 五、輔助軍警及保長搜捕人和事項。
- 六、執行或檢舉違犯保甲規約事項。
- 七、促進地方自治事項。
- 八、其他依法令應由甲長執行事項。

其他如第二十二條規定：

甲長接受戶口異動報告，或知其情形時，應即報告保長，其情形重大者得逕報鄉長或鎮長。

保長甲長確認有危害地方治安之嫌疑犯時，應立即逮捕，交由鄉長或鎮長，解送該管官署依法懲處，不得私自訊問。

保長甲長遇有水火災變時，得以一定警號召集壯丁隊共同救護。

以上保甲編整辦法草案上規定的職權，係參照各種保甲法規上所賦予的職權擬定的，照縣各級組織綱要的規定：「保長、保國民學校校長、保壯丁隊長，暫以一人兼任。」（四十九條）縣各級組織綱要中，對甲長的職權沒有明白的規定，但根據保甲編整辦法草案的規定，甲長應「輔助保長

執行職務」則保甲的職務加繁，甲長的職務，自然也隨之而繁，這是毫無疑義的。單就上列所舉的而論，不單是一保一甲的人的管、教、養、衛之權，操諸保甲長之手，就是危害國家治安的刑事犯也靠保甲長來防止。要是再就新縣制實施前各省的情形而論，保甲長的責任更加重大，更加繁瑣，一切政令或以保甲為推行的工具。縣區鄉鎮保甲，逐級推諉，事事物物均責諸保甲長之身。最明顯者如沿公路之電線桿，沿公路之樹木須責成保甲長保護，倘有疏虞，還要負賠償之責，固無論矣。甚至軍隊過境派夫運糧，稍微遲緩，酷刑拷打；詞訟小事，指為佐證；正犯逃逸，限期勒交……，無不以保甲長是問。以純盡義務之保甲長，而担任既繁且重的工作，實在是不合理。新縣制實施以後，保長雖然已成了有給職，究竟本身職務太重，除法律上賦予之職權而外，應以不濫用為原則。蓋人之精力有限，若運用之過度，不惟於事無補，而且往往誤已誤人。余在本章第一節內主張「凡各鄉鎮有一致的性質者，提歸鄉鎮辦理，有全保一致之性質者，劃歸保長辦理；其他瑣碎事件，始歸各甲長辦理，並應由縣長、鄉鎮長斟酌各保情形，訂定一二件中心工作，令其辦理。在未完竣期間，其他新政，即不必加諸保甲長之身，以分明其權責，能減輕其負擔。」其理在此。過去江蘇省政府鑒於一般行政人員對保甲長過于濫用，訂有下列四項原則，以資限制：

甲、運用須有分別，責令鄉鎮保甲長所擔負之任務，必其能力之所能擔負者，不可施以過分之強迫。

乙、運用須有程序，必須酌量事件之緩急分別先後，次第舉辦，不可同時并舉，使保甲長無法應

付。

丙、運用事項，須適合環境需要，擇其與人民本身有切實利害者，使其樂於從事。

丁、運用事項，須顧及保甲長之身份，以改正從前卑視地保總甲之觀念，不可令其服賤役。

以上原則，見江蘇民政廳編保甲總報告。江蘇自定此原則之後，即照此實施，故二十四年度運用保甲之範圍，僅規定「防制盜匪」、「禁煙禁毒」、「征工浚河」、「強迫識字」等四項，故能施行有效。以後希望各級行政人員，特別注意這個道理。關於保甲的經常工作，總裁在確定縣各級組織問題中，有一個明確的規定：

甲、保所應辦事務，應由保務會議，盡量物色保民幫同擔負，藉以促進地方建設工作。

乙、保所應辦之各項事業，鄉（鎮）公所、區署及縣政府，均應負責監督，并視實際需要，統籌辦理與輔助，逐漸完成之。

丙、各保均設國民學校、保長保壯丁隊長暫由一人兼任，并應包括兒童、婦女、成年人三部分，使民衆教育與義務教育，打成一片，普遍的提高人民知識與技能。國民學校教師，除担任教課外，并負責協助保長，指導民衆，管理各項事務。

在經濟、教育發達之區，國民學校校長，以專任爲原則。

丁、保合作社分社社員，以戶爲單位，社長由社員選舉，保長亦得被選兼任。

戊、保辦公處、壯丁隊及國民學校，必須儘先同時成立，并須在一處辦公，以便推動各項事務。

已、在人口稠密地方，如一村或一街，爲自然單位不可分離時，得就二保或三保爲一聯合組織，但至多不得超過三保；其學校及合作社及「儲蓄」等，均可合併設置。壯丁隊仍須分別編隊，并就保長中推選一人爲首席保長，組織聯合辦公處，以總其成。

庚、保應設置簡便之藥箱，由國民學校教職員中，選擇一人，加以訓練，使之管理，及執行簡單之醫療，并種痘等事宜。若一保或一時未能辦到，可聯合數保行之。

新縣制實施以後，保甲長之經常責任，應止於此。其他臨時事件，須由保甲長推動者，必須慎重考慮，爲保甲長設身處地，不要超過保甲長所能負擔的限度，過了限度，必致務廣而荒，不僅爲保甲長之不幸，亦且爲保甲前途之不幸！

2. 保甲長的任免問題

從上段看來，保甲長的職責，重大，當保甲長的人，應當是很能幹的才能勝任。從保甲長所擔任的職務看來，都是與人民有切身利害關係；而保甲長的一舉一動，都與民衆的品德有關。保甲長應當是選有德的人，才適當，才能符合德當其位。能當其職的原則。但以實際的情形而論，充當保甲長的人，良莠不齊，很難使人滿意，地痞流氓有，刁棍土豪有，寡廉鮮恥，腹民自肥者有，愚頑老疾，毫無作爲者亦有。多數的地方，都把今日之保甲長視作昔日之鄉約保正；昔日以「蚊蟲，跳蚤，虱」比「鄉約，保正，差」；今日仍有以「蚊蟲，跳蚤，虱」的眼光來看鄉鎮保甲長的。故一般負有鄉里衆望，且素熱心公益者亦多視爲畏途。正人不出，自然只有壞人的世界；良好的保甲制

度，也就變成剝削人民的工具；因此民衆怨聲載道，減少對保甲制度的信仰不少。嗣後南昌行營整理保甲團隊六項辦法雖規定「強制指定當地身家清白，頭腦精明，克孚衆望之人，充當保甲長，規定任期，不許託詞引退，庶使民衆漸知區保甲長之重要，而鄉里自好者，亦不至薄之而不爲也」之法，以謀補救，效果亦小。益信 總裁「爲政之要首在得人，人事之臧否即效能之高下與政治之成敗所繫，而制度之優劣尤居次要」之論，至當而不可移也，黃六鴻在福利全書中亦云：「夫保甲之妄擾，視乎其法，保甲之興廢視乎其人。蓋法之不善，有擾而無安，人之不得，名存而實亡，謂保甲之無益於民也固宜。惟夫法有定而用法無定，人無難而得人爲難，則保長之選可不慎乎。」故保甲長之任免，實爲保甲制度之核心。

保甲長的產生的方法，單就法令上而論，已經有數度的變動，在修正剿匪區內各縣保甲戶口編查條例第十五條的規定：「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，甲內住戶逃亡未歸在五戶以上者，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。」照同條例，第十七條之規定：「甲長推定後，由甲內各戶聯名報告於保長，保長之推定，由保內甲長，聯名報告於區長。」「甲長由區長加給委任，呈報縣政府備案，保長由區長加給委任，并由縣政府呈報省政府，及該管行政督察專員公署備案。」此制，完全本於民權主義之精神，其意甚善，惟是實行以來，以一般公正人士多不願担任保甲長，一般不肖之徒又多以爲保甲長有利可圖，百般鑽營，一般人民見「君子道消，小人道長」，僞於不肖份子之威勢，亦

只得唯不肖份子之命是聽，施行的結果不佳。整理川黔兩省各縣保甲方案，遂改爲委任，「保長由聯保主任就各該保內，遴選合格人員，呈請區長委充之；甲長，由保長就各該甲內遴選合格人員，呈請聯保主任委充之。」（第十二條）并於說明中說明改革的主旨云：「保長由各甲長公推，甲長由各戶長公推，立法本意，原欲以自治之機構發揮自衛之效能，故各級保甲職員，均出自選舉，期其克孚衆望，能代表民意耳。然以未受四權行使之民衆，責令選舉，非感情用事，各私所親，卽爲上劣操縱，盲從附和，其所選舉，未必克孚衆望。」更規定「保甲職員，不得無故拒絕委任，委定後，非經呈准，不得辭職」，以防止規避（第十三條）。二十八年一月內政部公佈之非常時期保甲長選用辦法之規定（第五條），與此相同。在縣各級組織綱要中的規定：「保長副保長一人由保民大會就公民中……選舉由鄉（鎮）公所報告縣政府備案。……在未辦理選舉以前，保長副保長由鄉（鎮）公所推定呈請縣政府委任。」（第四十七條）「甲置甲長一人，由戶長會職選舉，由保辦公處報告鄉（鎮）公所備案。」（第五十四條）這個規定理論與實際均兼顧到，實行較易。

保甲長的罷免。依修正剝匪區內編查各縣保甲戶口條例第十八條之規定是：

「縣政府查明保甲長，不能勝任，或認爲有變更之必要時，得令原公推人另行改推。」

「區長查有虧項情形時，亦得呈請縣政府核准，令另行改推，原公推人認爲有第一項情形時，亦得聯名呈明區長，轉呈縣政府核准改推。」

這條在民衆方面完全是實行罷免權，在保甲長的上級機關是實行監督權，實官治民治過渡期間

最好的辦法。目前仍沿用這個制度。

以上是講任免的手續，至於要選任什麼人充當保甲長，才能勝任呢？修正剿匪區內各縣編查保甲條例內只有左列一個消極的規定：

有左列情形之一者，不得充保長及甲長。

- 一、未滿二十歲者；
 - 二、非本地土著者；
 - 三、有不良嗜好者；
 - 四、有危害民國或有土豪劣紳行爲，曾受處刑之宣告者；
 - 五、觀望公權，尙未復權者；
 - 六、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）。
- 保甲職員所負的責任重大，單是有了上列的消極限制還不敷，必須有一個積極的標準。關於這點，整理，黔兩省各縣保甲方案曾經顧及到，故於第十二條第二項詳細加以規定云：
- 「聯保主任，保甲長之遴選，須以各該保甲區內年滿二十五歲之家世清白，品行純正，體格健全，而且自左列資格之一者，方爲合格。
- 一、現任中小學校長教職員（短期小學在內）；
 - 二、改良私塾教師；

三、商店店主或職員；

四、技術工人及自耕農之粗識文字者；

五、具有資產而堪以自給者。」

在修正剿匪區內各縣編查保甲戶口條例中，年齡的限制是「未滿二十歲者」不能充當保長，照前條的規定須滿二十五歲者，始能充當保長。其最大的作用，係謹防借此逃避兵役。照兵役法施行暫行條例第二十八條第三款，有「担任官公事務者得緩役」之規定，保甲長依法亦在緩役之列。一縣保甲，恆至數萬，若不加以防止，影響征兵進行至為重大也。選用資格六種，其用意在全以有職業之人充當，免蹈過去以流氓地痞充任之弊。蓋能從事各種職業者，從知能方面言，雖不盡為優秀分子，而心術德行當不至大壞也。惟是聯保主任、保長、甲長職務既不同，所須人才的標準當亦有別。整理川黔兩省各縣保甲方案，却沒有注意到這裏。非常時期保甲長選用辦法，才將保甲長的資格加以分別規定，其原條文中對保長積極資格之規定如下：

國民年在二十五歲以上，四十五歲以下，有左列資格之一者，得充保長。

一、高級小學以上學校畢業及與其程度相當者；

二、曾任公務員一年以上者；

三、曾任自治職員或辦理地方公益事務三年以上者；

四、公正勇敢有辦事能力及經驗者；

五、在地方上辦理社會事業著有聲譽者（第二條）。

甲長積極資格之規定云：

國民年在二十五歲以上，四十五歲以下有左列資格之一者，得充任甲長。

- 一、初級小學以上學校畢業者；
- 二、粗通文字并熱心公益者；
- 三、曾任自治職員或辦理地方公益事務一年以上者；
- 四、曾受國民軍事訓練者（第三條）。

保甲長除各有積極資格之規定外，并且有一共同消極之限制云：

- 有左列各項情事之一者，不得充任保甲長。
- 一、在本地居住未滿六月者；
 - 二、有不良嗜好者；
 - 三、有土豪劣紳行爲曾受處刑之宣告者；
 - 四、褫奪公權尚未復權者；
 - 五、虧空公款尚未清償者；
 - 六、身有殘廢或過於衰弱者。

新縣制下之保長責任加重，事務增繁，縣各級組織綱要中又將保長資格加以重行規定，計左列

四項：

- 一、師範學校或初級中學畢業或有同等之學力者；
- 二、曾任公務人員或在教育文化機關服務一年以上，著有成績者；

三、曾經訓練及格者；

四、會辦地方公益事務者。

保甲長之任免及其資格，上段僅就見諸法規者而言，其他未見諸法規者尚多，若不於法規以外另謀補救，只知墨守成規，欲求好的幹部，亦不可能。古人所謂「運用之妙，存乎一心」，用人亦不能例外。譬如用人，固應論資格，但切不可拘泥於法定的資格，而忽略資格以外的事，故 總裁指示我們說：「用人最要緊的還要看他有沒有國家民族的觀念，和爲社會國家服務與犧牲的精神，這都是我們用人所最應注意考察的事情。」（見全國總動員的要義）就是這個道理。再明白點說：用人不單是要注意他的知能，并且要注意他的道德，也就是不但是要「能當其職」并且要「德當其位」。我常說：天地間的人，可以分爲四等；第一等人，是有才有德；第二等人，是有德無才；第三等人，是有才無德，第四等人，是無才無德。四等人中，最好是用第一等人；若無第一等人，第二等人亦可重用；第三等人，只能是迫不得已而用之，而且要處處防範；至於第四等人，則絕不可用，所謂「寧缺無濫」者也。今之主政者，每多有才難之嘆，其實若肯心誠求之，有古人「求賢若渴」、「倒屣迎賓」、「一沐三握髮」、「一飯三吐哺」之風度，則一十室之邑，必有忠信，何

慮無人。求才最要緊的辦法，是知人，要是只知求才，而無知人之明，結果必是「牛搜馬勃兼收並蓄」、「破銅爛鐵冶爲一爐」。不但不能收求才之功，反而堵塞進賢之路，蓋君子小人不能併容，猶之薰蕕不能同器也。知人之重要，總裁亦曾諄諄告誡過，「至於求才的方法，當然很多，最要緊的，還是責以實事，然後就專選拔，考成任用。王安石說：『得人之道，在於知人；知人之法，在於責實。使君相有知人之明，朝廷有責實之政，則胥吏草隸未嘗無人』。……只要我們能就民衆中拔識一般好人，加以教導訓練而相助爲理，藉民衆的力量來治理民衆，那不是綽有餘裕嗎！例如我們當了一個縣長，就可以找到許多好的資質純良的份子，加以切實的訓練，叫他去當各級公務員和保甲長，這就是選賢任能以民治民的辦法。以後我們惟有充分運用這個要緊的辦法，多多拔識一般好人相助爲理，然後一切政事，纔可推進，政治建設，纔可以逐步完成！」主政的人，不但是在保甲任用的時候，應當注重人才，識拔人才，就是在保甲長民選以後，也應當注意識拔。因爲民衆的知識程度不齊，自由選舉不一定所選出來的都是才德兼備的人，若能平時加以識拔登記，使之在社會信用和地位逐漸提高起來，則選舉之際，自易爲人民所認識，樂於投票。整理川黔兩省各縣保甲方案第十三條說明中有一段可資參考：節錄於下：「對於聯保主任及保甲長之人選，應照胡文忠公辦法，於平時虛心訪求之，每於下鄉之際，到一村，先於此村訪求彼村之人才，到他村又訪前村之人才，註於名冊內以被選用。」

3. 保甲長的保障問題

公正人士不願担任保甲長，前兩段中業已將原因指出；第一是職務繁多，其職務可說是瑣碎如毛，零亂如絲；第二是地位低微，不為社會人士所敬重。第一點的補救方法，已於「保甲長職責問題」一段中加以詳細論列；第二點的補救方法，須對保甲長的信譽有所保障，將於本段中加以引申。但單是保障其信譽，恐怕還不能革除一般公正人士不願担任保甲長的心理，一定要對保甲長有一個整個保障方法才行。要是保障的問題不解決，縱使任免的方法如何合理，禮賢下士的功夫，如何周到，都是空的。保障的問題可以分為三點來講：第一點，是職務的保障；第二點，是生活的保障；第三點，是人格的保障。

職務的保障有兩層意思，一方要使保甲長的任期有一定，使保甲長，能計時展布懷抱；一方面要使保甲長依法行使職權所受的影響，政府須負責保障。剿匪區內各縣編查保甲戶口條例中，並沒有規定保甲長的任期，修正剿匪區內編查保甲戶口條例中也沒有規定，整理保甲團隊辦法第三項中雖有「強制指令居民，充任保甲長，確定任期」的規定，仍沒正式規定保甲的任期是若干時日，因此自願充當及聘任愉快者，無形中均延長，否則隨時可以變動。因為保甲的任期沒有一定，不願担任的人士，更視為畏途，深恐一插進足，即難自拔，願意為社會做一點事的人，又以無一定任期，常存五日京兆之心，不願有所展布。此純就好的一方面來講，若就壞的一方面來講，我國民間的情形，大抵畏人不法法，保甲長的貪污，政府雖有懲處之令，法律雖有治罪之文，但民間則攝於威勢，或則礙於情面，多不願檢舉，是不肖者亦可經常把持，若有一定期限，亦可減少不肖者之作惡

期間，故必須有一定的任期。整理黔兩省各縣保甲方案特加注意，規定聯保主任任期三年，保甲長任期一年，期滿仍得連任，聯保主任任期與保甲長不同之故，即因聯保係因地制宜，保甲係按戶編組，前者變動少，後者變動多也（第十四條）。非常時期保甲長選用辦法，對保長的任期規定爲「保長任期一年，但經放核成績優良者，得加添連任之。」（第七條）對甲長任期沒有規定。惟是保是鄉鎮內的細胞組織，可以單獨興辦事業，一年期間較短，事業難有結果，難免不有「爲山九仞，功虧一簣」之虞，故縣各級組織綱要中關於保長副保長的任期，規定爲二年，連選得連任，最爲適宜。至甲長的任期以其責任較輕，不能單獨舉辦事業，與任期長短并無多大關係，故未有一定規定。至於「保甲長依法行使職權所發生的影響，政府須負責保障」較之規定一定任期尤爲重要。蓋保甲長係與民衆直接發生關係，而所担任的職務如「執行或檢舉違犯保甲規約事項」，「稽查甲內匪犯，及取締出境入境事項」……若認真負責，處處均可結冤結仇，小者遭人怨罵，大者遭人誣告，更甚者或致遭人暗殺。聞湘北民間曾有土諺云：「保甲長，腦袋癢。」其意即謂保甲長常有生命之危險也。民國二十七年安徽銅陵縣城廂保甲人員陳貴濱等六百四十一人，曾代電呈請予保甲職員以保障，對保甲職員應受保障的道理陳述甚詳，茲摘錄於後：

「竊自治制度，爲行政之基礎，保甲辦理之否，關係國家前途，至深且鉅。欲辦理良善，首重人選，尤在予以確實保障，使得忠於職責，政府乃收實效。而保甲人員，係以地方人辦理地方事，事繁責重，如辦理認真，則招怨地方，倘從事敷衍，則廢弛政務。如征兵籌款公役等事，多

爲易於招怨之尤，稍事被情，即受捏名控告，捏名者既不負責誣告之責，淆亂是非，顛倒黑白，將何所不至。辦公務人一受捏名控告，扣留拘押，禍且不測，雖長官悉心名譽，受累已不可勝言。辦公務人，欲敷衍徭公，則不免上峰之譴責；實事求是，則又鬧費地方，爲好事人所誣陷。進退維谷，依據不知所從。特聯名電請曲示矜恤，并飭各專員公署及縣政府予以切實保障，使捏名控告者，不得逞其私，職等辦公無掣肘，非特保甲之幸，國家政治前途亦有發展之望。……（見福建保甲法令彙編）

此項請求實在是名正言順的，蓋保甲長若只有責任，而無保障，實非所宜，故較規定一定任期尤爲重要，略理 黔兩省各縣保甲方案，對此有一個規定，「各級保甲職員，不得無故拒絕委任，委定後，非經呈准不得辭職；非有違法證據不得予以撤職，及其他處分，并應予誣告者以反坐。」并加以說明其用意云：「欲謀保甲制度之辦理完善，必須幹部人選健全。本章第十二條既規定，以有恒產恒業之公正人士爲各級職員之選用標準，而此類人士大都潔身自好，不願與聞外事，又慮及辦公關係，開罪於地方士劣流痞，多懼禍不肯受委。故應一面加以強制，一面予以保障，使其安心工作，無所顧慮。」內政部亦於二十七年四月二十一日用發漢民字第五二號咨交，咨各省政府，切實保障保甲人員云：

「案准國民政府軍事委員會辦公廳二十七年四月十五日辦四字第二三二二號公函，以安徽銅陵縣城廂聯保主任陳賓濱等感代電請保障保甲人員，發交原代電一件到部。查保甲人員服務地方，自

難免招尤怨。各級政府，對其職權之行使，務須切實保障，俾得安心工作。果有違法情事，亦應依法辦理，自不得一經捏名控告，即予扣留拘押……」（見福建保甲法令選編）

縣保甲戶口編查辦法中，對此雖無明文規定，但成例具在，自應廢績認真辦理，此屬毫無疑義者也。

有義務必有權利，此爲一般人共通的觀念：「人生以服務爲目的」，只能限於少數的革命黨員才作得到。依理而論，要責保甲長潔已奉公，必須要有相當報酬，孟子所謂「重祿勸士」即此意。惟照修正剿匪區內各縣保甲戶口編查條例第三四條的規定：「保甲職員，均爲無給職，但書記得給與最低之生活費。」保甲職員同一人也，工作既繁，又無報酬，仰事俯畜何所憑藉？因此一般沒有企圖的人士，不願担任保甲長，可以說應當的。但是要是每一個保甲職員都給以相當的報酬，以我國民間一般的情形而論，又是做不到，至保長，欲求責任盡到，完成自治，則非給薪不可，至於甲長是無庸亦無法給報酬。以前有些地方的保長，雖然每月有一兩元的津貼，又濟得什麼事呢？所以常常聽見兩句俏皮話說：「管、教、養、衛四件事；食、衣、住、行一元錢。」這意味何等深長？內中不知包含了多少酸辛！甲長既是不能給予報酬，而保長方面難道忍心讓他們「枵腹從公」嗎？關於他們生活的保障，縣各級組織網要選用「一人作二人之事」的方法解決了一部分，但還有一部份（如甲長）我們仍然要想辦法，可能的辦法是從兩方面來下手：第一是減少甲長的工作，使他們能兼顧本業；第二是減輕甲長的負擔，使他們少分一點服務的心。前一點除在「保甲長職責問題」

一段中所講者而外，政府推動工作，應當多在農隙，甲長就可利用業餘的時間來爲公服務，就可公私兼顧了。關於後者，行政院二十八年二月修正通過的非常時期保甲長之待遇及獎懲辦法中，規定得有簡而易行的辦法：

保甲長在任期內免服工役并緩兵役（第三條）。

保甲長在保訓合一幹部訓練所畢業者，應兼任國民軍事組訓之分隊長或班長，其待遇，依戰時國民軍事組訓綱要附件六之規定，未經訓練者，應于二十八年訓練完畢。

兼任上項分隊長或班長之保長，已領有分隊長或班長俸薪者，不另支辦公費（第四條）。
保甲長在任期內，得享受下列之待遇。

一、其子女在當地公立小學肄業者，得免收學費。

二、得酌量減免臨時捐款。

三、其直系親屬，得在當地公立醫院免費治療（第五條）。

前項辦法（見中央政治學校出版縣政資料彙編）所規定的各項，簡而易行，應切實遵辦，惟保甲長可緩役一層，當地有司，應慎重注意，恐一般及齡壯丁，藉此規避兵役，影響兵役前途。

名譽爲人的第二生命；名譽之存在，端賴人格之完整。保甲長既結怨於人，誣枉之事，在所難免，雖是非黑白終有大白之日，與完整之人格無傷。但社會上大多數的民衆，能究其底蘊者太少，聽信讒言者太多，被誣枉者，在十日所視，十手所指之情況中，自難立足，保障保甲長的人格，事

屬必要。保障的方法，亦有二端，從消極方面言，就是要徹底實行「非有違法証據，不得予以撤職及其他處分，并應予誣告者以反坐。」一從積極方面言，要將社會上鄙視保甲的觀念，變而為尊敬保甲長的觀念。前者在講職權保障時已有論列，茲僅言後者。古代州郡賢明長吏，對里正鄉老向極尊重，類皆優禮以待，未嘗以奴隸視之。即就清初而論，保甲長官選，州縣長官，仍有給予花紅鼓樂導送之事，民間亦多以另眼看待；保甲長因此亦多自重。現在宜師其意，於保甲長當選之後，政府予以相當表示，官誓就職之時，禮節不妨稍為隆重；縣長以上負責人，前往巡視之際，對保甲長可略予款待。保甲長因事晉謁縣長時，縣長待之以禮。黨、政、軍各機關職員，無論在都市或在鄉村亦應以身作則，聽保甲長之指揮，予以種種之幫助。即使保甲長有過犯時，亦應遵照非常時期保甲長之待遇及獎勵辦法第七條，「保甲長有過犯時，除依法懲罰外，上級機關派出人員及軍警，應尊重其身分，不得施以非禮之行動」之規定辦理。如此上行下效，必能一新視聽，不僅保甲長樂於效命，而公正人士，亦當勇於負責也。

4. 保甲長的兼職問題

保甲長兼職之一問題，可分兩層來說明：第一層是保長兼甲長甲長兼戶長的問題；第二層是保長兼保國民學校校長壯丁隊長的問題。

先說保長兼甲長，甲長兼戶長的問題。各種保甲法規中的規定，頗有出入，茲先分別列舉出來再加以檢討。

照修正制區區內各縣編查保甲戶口條例第十五條之規定：

「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。」

非常時期保甲長選用辦法第六條規定爲：

「保長不得兼任甲長，鄉鎮長及聯保主任，不得兼任保長或甲長。」

整理川黔兩省各縣保甲方案第十二條規定爲：

「聯保主任得兼任駐在地保長，但不得再兼任甲長，保長得兼任住在地甲長，甲長應否兼任戶長，由各甲依其情形自定之。」

以上係中央頒佈的法規，至地方頒佈的法規亦有出入，江蘇省清查戶口編組保甲規程第十八條規定：

「甲長由本甲內各戶長公推一戶長充任，保長由保內甲長公推一戶長充任，甲長不得兼任保長，鄉鎮長由保長於保長內公推一人兼任。」

照湖南省清查戶口編組保甲規程第十三條則規定爲：

「甲長應否由戶長兼任，保長應否由甲長兼任，鄉鎮長應否由保長兼任，由各公推人，依其情形自定之。」

這幾個規定，祇有非常時期保甲長選用辦法，是採取剛性的規定，完全沒有伸縮性。江蘇省清查戶口編組保甲規程，雖然也是採取剛性的規定，但江蘇民政廳所編的江蘇保甲總報告中說：「本

省保甲規程雖有以戶長充任保甲長的規定，但此屬原則，遇有特殊情形，如戶長能力薄弱，自可准以非戶長中具有公正人格及辦事能力者充任，庶於顧及社會關係之中，仍寓用人惟才之意。」也等於有彈性。縣各級組織綱要及縣保甲戶口編查辦法之中，對此都沒有規定。就上述的所列各項辦法而論，各有各的觀點，各有各的用意，詳細比較的結果，要解決這兩個問題，可以分作兩部份來決定：

(一) 保甲長以戶長充任為原則 保甲長以戶長充任有三個好處：第一個好處可以防止逃避兵役的弊端。蓋照兵役法施行條例第二十八條第三款，有「担任管公事務者得緩役」，非常時期保甲長之待遇及獎懲辦法第三條亦有「保甲長在任期內免服兵役并緩服兵役」之規定，因此「其中往往因征兵關係，將父兄保甲長之職任，讓與子弟以圖規避」，「一縣之保甲恒至數萬」，「影響征兵進行至為重大」(整理川黔兩省各縣保甲方案第十二條說明語)。有此規定，弊端當可減少。第二個好處，是適合中國社會環境。中國社會向以家族為本位，對外亦多係家長。子女在外活動，大抵均須秉承家長意旨，與其多轉一道手續不如直接了當之為愈。第三個好處，可以利用閑人。在中國的一般社會現象，大抵子女能自立以後，總希望家長可以少勞動，家長素抱「養兒防老，積穀防飢」之觀念，勞動之事亦多讓之子女，普通都比較子女為閑，以之對公服務自較相宜。而且閱歷較多，經驗較富，在社會上的地位較青年為高，信仰的人較多，辦事自然較便利。

(二) 保長得兼駐在地甲長，但須由選舉人與被選舉人共同決定 保長兼甲長的好處，我們可

以借整理川黔兩省各縣保甲方案第十二條的說明來說明，原文云：「兼做專員兼縣長之意，於第四項中規定，聯保主任兼駐在地保長，保長兼駐在地甲長，使其以身作則，躬行振導。」兼任確有好處。但是我們要將應否兼任的全權，付與選舉人及被選人來自行決定，不能只強；要是一加勉強，遇着才力不足，事較繁的保長，則難免務廣而荒；不惟辦不好，且會辦壞了。

一般反對一人兼保長、壯丁隊長、保國民學校校長的人，總以為恐怕會以一人身兼數職顧不了許多，會務廣而荒，或顧慮保甲壯丁原無的款，會將辦學校的經費挪用在保甲壯丁隊上。其實這些都是多餘的顧慮，都可避免。此制之優點較缺點為多，現在限於篇幅，不擬多談。茲摘錄 總裁指示此制的優點於下：

一、為解決基層組織的人才與經濟問題，並為集中事權，增進教育在社會上之效率起見，除在經濟、教育發達區域之鄉（鎮）中心小學校長，及保國民學校校長，均以專任為原則外，其他所有鄉（鎮）保長、學校校長、壯丁隊長均暫以一人任。今後行政人員，必須重視教育，以教育為方法，達到革命建國之目的。其在辦理教育人員，尤其在行政統一辦法之下，努力於民衆之組織與訓練，即須以全體民衆為對象，以社會為學校，以實際上一切事物現象為教材，注重訓練國民如何做人，如何辦事。本黨 總理所昭示革命建國之要義，以及地方自治開始實行法中所開列「糧食管理」、「土地管理」等事務，與夫以前中央頒佈之七項運動辦法，均在教育範圍之內。本圖案既規定鄉（鎮）保幹事由學校教師兼任，意即為此，否則亦如過去的學校，僅為講堂內之講課，于

出校後之學生，及校外之環境如何，均不注意。在很多地方，有學校設立多年，而其左右前後之民衆，還是不當兵，不納稅，不實行新生活，這個原因，便是由於教育者未能盡其應盡之職責，今後極須糾正……如此辦法，既足以集中人力才力，又可以使學校教師，便於指導民衆，參加地方事務；如此教育與自治，方能合爲一體，而不再分離。」

保甲只是一種工具，要工具發生效力，十分之九的功能，寄託在運用工具的人的身上。故欲使保甲健全，必須構成保甲的主要分子能克盡厥職，才能運用保甲組織，使保甲發生作用，故本段不惜多費篇幅，詳加檢討。蓋新縣制的保甲就好比是最新式的機器，最新式的機器需最熟練最優秀的工人，才能運用，要是無最優秀的工人來運用，決不會發生最大的效果。古人所謂「徒善不足以為政，徒法不能以自行」即此意也。

二 嚴格訓練

現行保甲所需的保甲職員的標準，在「保甲長的任免問題」一段中，我們已經詳細討論過了。現在我們來檢討一下：一般保甲職員，是否合乎這個標準？統計月報第三十五號所載貴州省省保甲戶口編查與統計之考查報「摘要一文中」目前保甲人員之評價」一段云：

「此次所經各縣，以黔省而論，均係交通比較便利，及文化水準較高縣份；所晤一般保甲人員，尚係比較優秀分子。茲就觀感所及略加說明如次：（甲）以識字能力論。甲長約有十分之八不識字；保長約有十分之五係文盲；僅聯保主任，大致尙能粗通文義；夫以不識字之人，而欲其

對下官產政令，對上書面呈報，自難得美滿結果。(乙)以人格操守論。知識分子、公正士紳及地區居民，多不願爲保甲人員；而無業遊民，奸猾、痞、反不乏廁身保甲者，致擅作威福，魚肉鄉民。其有優秀分子充當保甲人員，往往因公私關係，不免開罪地方流痞，引起訴訟；而在官廳方面，不問所轄是否確實，照例傳質，即使冤屈大白，在精神時間上已大受損失。(丙)以服務精神論。保甲人員固不少盡瘁公務者，惟既係義務職，有業者不能捨去本業而全力從公，無職業者，每名藉故敲詐，以維持其生活。故對於政府功令，不免有敷衍奉責，漫不經心之處……。

這種現象，不僅是貴州如此，可以說是全國普通的現象。要補救這種缺點，惟一的方法，就是訓練。訓練好像煉鋼的大爐，其作用可將低劣變爲優良，羣雜變爲純一；即使破銅爛鐵，亦可成爲有用之材。總裁說：「無論辦理保甲，訓練壯丁民衆，必須從訓練幹部入手；幹部如果健全，便能發生以一人教好百人千人之力量。」（見地方行政人員的主要工作和綱領）。又說：「辦事要求成功，全在得人。人才由何而來？就是要從訓練造就出來選拔出來。」（見訓練的目的與訓練實施綱要）其理由在此。故前後頒佈的保甲法規，對這個問題都注重；修正剿匪區內各縣編查保甲戶口條例，第二十九條雖僅規定保甲內之壯丁訓練，未及保甲長訓練。但當時舉辦保甲的各省，即已注重保甲長訓練，如江西省民國二十三年所訂四大要政施行計畫，關於保甲幹部人員訓練，有詳細規定；河南省有河南省各縣保甲長訓練實施方案的訂定，均屬明例。民國二十六年內政部通行的全國總動員關於戶口調查整頓保甲長及協助徵工方案中規定「所有保甲長應集中於區公所或區署，予以

三日或一星期之短期訓練，授以非常時期之必要知識，未設區公所或區署者，由縣政府分區召集訓練之。「整理川黔兩省各縣保甲方案第十五條中明白規定：「保甲長，及聯保辦公處書記，應由縣長輪期召集訓練，聯保主任，由縣長定期召集研究會，其規程由縣長擬呈專員核轉省府核定。」非常時期保甲長之待遇及懲懲辦法第四條亦有一應於二十八年訓練完畢」之規定。縣各級組織綱要第五十一條爲「保長、副保長及保辦公處職員之訓練辦法另定之。」第五十四條爲「……甲長之訓練辦法另定之。」足見保甲法規之頒佈，雖有先後，而其注重保甲人員之訓練，則始終一致。至訓練之成績是否優良，下列各點，須詳細審慎：

(一) 訓練的期間 保甲長在過去均是無給職，各有本身職業；現在的保長雖爲有給職，而本身的職務亦多，應以不妨害本身職業爲原則。就大多數的立場而論，以農隙時爲最宜；訓練時間之長短，亦應加以斟酌，太長不免騷擾，太短不切實際。以常情而論，以較短爲宜。若一次訓練嫌不足，可分期訓練，即將應行訓練的課程分爲幾個階段，抽調應受訓練人員，分批受訓，周而復始。如此保甲長既不致感受騷擾太過，又可令保甲長德業日新。須地方政府斟酌地方情形及需要，而慎重規定也。

(二) 訓練的地點 保甲長訓練的地點各地的規定不同。照二十八年十一月三十日第五屆中央常務委員會第一三五次會議備案之縣各級幹部人員訓練大綱之規定，「保長、副保長、國民小學校校長及幹事，由縣訓練機關訓練之。」「甲長之訓練，得由縣訓練機關斟酌情形，分別情形，於適

中地適合訓練之。」保長訓練，以在縣府所在地為宜，甲長訓練，以分散在各區為宜，保長程度較高，在縣市聘請人材較易，甲長人數較多，集中區署所在地費時較少，不設區署縣份亦可劃定訓練區域。

(三) 訓練課程 課程的規定各地方間有不同，大概言之可以分為軍事與學科二種，學科多注重本身職務，應具備之技能。總裁對壯丁訓練曾有一個最好的指示，保甲訓練也可採用。其言云：「關於訓練之科目，軍事還在其次。第一應授以現代國民應有之常識，使明瞭現代世界大勢，國家地位，國民責任等。第二應訓練其公德心，使知公共秩序之宜尊重，公共利益之宜保持，公共衛生之宜遵守，並啟發其勞動服務。為公犧牲之精神……。」蓋保甲長應為民衆的表率，必須自身健全，而後始能領導人民，示範人民也。

(四) 訓練的方式 訓練最大的作用，固在求意志集中、力量集中，而要訓練能收到最大的效果，則在因材施教。因材施教的方法不但是教材因人而異，即方式亦可因人而異。整理川黔兩省各縣保甲方案對聯保主任之訓練有「由縣長定期召集研究會」的規定。其說明云：「過去聯保主任，以曾經受訓練者充任，故青年較多。其中精幹有為者，固不乏人，而少不更事者，亦所在恒有。一旦出而任事，非熱心太過，失之操切；即意志薄弱，同流合污。欲求老成練達通曉事理之人，自非于年事較長之士紳中求之不可。顧此類合格士紳，頗多不肯受訓，欲其明瞭現行法令，惟有避免訓練字樣，改變方針，由縣政府定期召集研究會，以各機關長官或縣政府職員，各就主管事項作學

術講演，寓訓練於講演之中。所以體人情。示優異也。」此種方式，對於年老的保甲長亦可採用。以上四點，僅就保甲長的基本訓練提出幾點重要者而言，至詳細辦法應照縣各級幹部人員訓練大綱辦理。惟欲使保甲長能盡到應盡的責任，必須使時時有新的覺悟，新的知識，新的精神；而時代進步，瞬息萬變，不僅今年與去年不同，今月與上月亦異，甚至今日與昨日亦有懸殊。尤須予以不斷訓練，始能與時俱進，日新又新。訓練之方式甚多；如（甲）集會訓練——王管官在開會前，予以扼要的訓示；（乙）實際指導——在辦事時予以實際之指導；（丙）巡迴訓練——由縣府派員赴各地巡迴訓練等等，均可採用。祇要為王管長官者隨時體驗「作之君，作之師」之意，則書翰往還，相對晤談等均是訓練之機會，是在主管者之因人因地因事因時之制宜耳。訓練的目的與實施的辦法，總裁在訓練的目的與訓練實施綱要中說得最為詳細，可以說是集訓練的理論與實際的大成，文長不能全錄。茲將說明訓練之意義及最要之點摘錄，以為本項之結尾。

「……至就訓練兩個字的本義來講：所謂訓，就是訓話，亦就是說明；練，就是練習，亦就是實做。訓練兩個字合起來講：就是『說了就要去做』，『講明白了就要到』的意思。根據這一個意義，就知道；我們訓練，一定要即訓即練，訓練的目的總能夠達到，否則僅訓而不練，就沒有效力，……所以我們要實行革命的訓練，要發揮革命訓練的效力，就一定要作到即訓即練這一個要領，纔算真正完備的訓練。」

「……最要的一點，就是要使過去各種呆板的，空虛的，就是『死』的教育訓練，能變成『

活」的「生活」的現代化的教育訓練。……」
能將「總裁這幾句話身體而力行，則訓練之道，思過半也。

三 寬籌經費

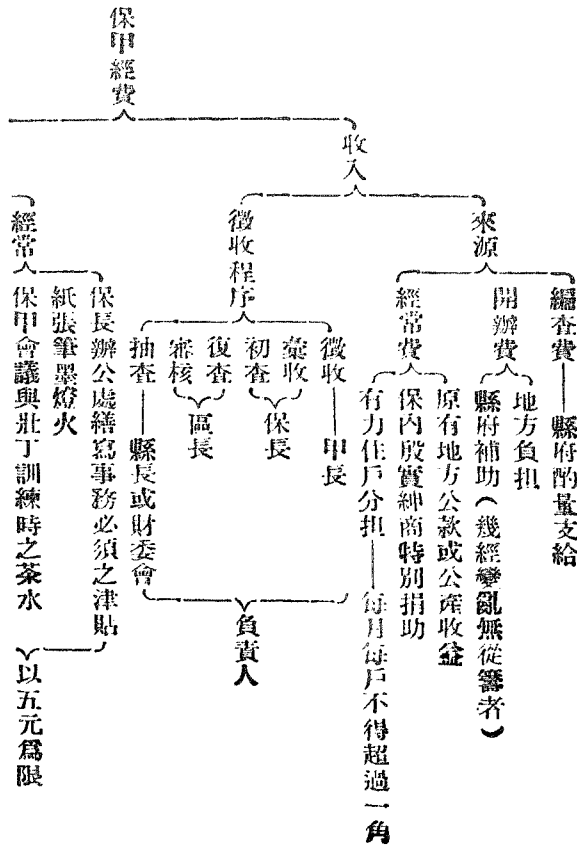
保甲經費，大別之可分爲三種：第一是保甲編查經費，第二是保甲訓練經費，第三是保甲經常費。關於第一種經費，照修正剿匪區內各縣編查保甲戶口條例第四條第二項，規定：「前項編查委員所需費用，應由縣政府酌量支給，不得由地方供應。」縣保甲戶口編查辦法第四條第二項，亦規定：「前項編查人員所需之必要經費，應由縣政府編造預算呈省政府核定支給，不得由地方供應。」關於第二種經費，中央法令，雖無明文規定，依各省情形而論，大抵均由省或縣籌措。以上二種經費較爲單純，問題較少，今專討論問題較多之第三種。

照修正剿匪區內各縣編查保甲戶口條例第十九條第八項之規定：「關於經費之籌集、徵收、保管、支用及辦理報銷事項」，均須於保甲規約中規定之，收支與預算決算之編製事項，則屬於保長職務之一（第二十一條第五項），第三十三條復規定：

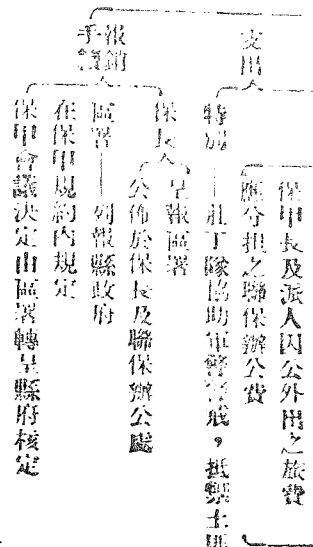
「保甲經費，以地方原有公款及財源撥充，其在無公款及財源，或有而不足之地方，得向保甲內住民徵集之。」

「前項經費之撥充或徵集，以統籌統支爲原則，其規程另定。」
爲使各省市易於辦理，并防止弊端起見另有保甲經費收支暫行規程之頒佈，關於經費之來源、

用途、開支限度，報銷及層次審核辦法，均有較詳明之規定。爲一目了然起見，綜合修正劃區區內各縣編查保甲戶口條例及保甲經費收支暫行規程之規定，列表於下：



第六章 新縣制之保甲



各省保甲經費，雖多參照此種辦法，而略加以變通，試行結果，異常凌亂，流弊亦多。茲將二十六年以前，各省籌措保甲經費辦法，列表於下：

各省保甲經費籌措辦法一覽

省別	辦法	摘要	根據	備	攷
江蘇	各縣保甲經費，以原有自治經費，及在地方總預備項下支給為主，必要時得由省政府酌量另行指撥之。		省府委員會議決。		原為辦理保甲各縣，移地方自治經費之全部，為辦理保甲之用。
浙江	在自治經費項下撥充				

<p>安 徽</p> <p>向保甲內住戶有力負擔者徵收（每戶每月不得超過二角）之縣份佔最多數，以住戶殷富捐及公產收益充者佔次多數，在地方公款內動支者，僅祁門一縣。</p>	<p>保甲經費收支規程</p>	
<p>江 西</p> <p>在田賦普通營業稅，以及屠宰稅項下，各附加百分之二十，由省統籌統支。</p>		<p>在治本辦法未獲收益以前，先行治標辦法。</p>
<p>湖 北</p> <p>1. 治本 發展保公產以其收益撥充 2. 治標 依照保甲經費收支規程責令縣府實行統收統支，收據由縣財委會印製，經費由保甲長徵集，所收現款，由各保甲長送繳區署轉解縣財委會或縣金庫。</p>		
<p>湖 南</p> <p>1. 全縣府統籌支配，不得任令區鄉鎮保甲長自行向民間攤款抽捐。 2. 將田賦項下免征之團款附加八角重征。</p>		
<p>四 川</p> <p>向保內有恆產恆業之住戶徵收，其徵收標準由縣政府統籌，視各縣之財力及需要而定。</p>		

現行保甲制度

<p>河南</p> <p>在裁減保安團除經費項下開支。</p>	<p>原有河南保甲經費收支暫行辦法。</p>	<p>本項辦法未規定在暫行辦法內。</p>
<p>陝西</p> <p>1. 陝北神木等二十一縣，由財政廳指撥。 2. 其他各縣列入地方預算內。</p>	<p>擬有保甲經費收支暫行辦法未實施。</p>	
<p>福建</p> <p>1. 舉辦房舖宅地稅，列入縣地方預算。 2. 省會及廈門由保內住戶分等徵集。 3. 水上保甲經費之籌措分等向船戶徵集。</p>		<p>1. 省會徵集標準自二分至一角； 2. 廈門五分至一角二分； 3. 水上保甲五分至二角。</p>
<p>甘肅</p> <p>每戶每月按照五分徵收</p>		
<p>廣西</p> <p>於年度開始時，由各縣政府分別擬定區鄉村經費支付款目。列入各縣年度歲出預算，呈報核定支給。</p>		
<p>貴州</p> <p>每戶每月徵收戶捐一角五分，赤貧者免。</p>	<p>訂有各縣徵收區保經費須知</p>	
<p>綏遠</p> <p>由各鄉鎮財政統籌支付。</p>	<p>訂有各縣局監督鄉鎮市地方財政章程。</p>	

甯夏	由省庫開支		
南京	由市庫開支		
北平	就保甲內之住戶徵集，或就地方原有公款及財源的量撥充，聯保辦事處經費，由原有青苗費項下撥用。	北平西郊實施保甲暫行辦法 第廿一條，及北平市郊區民衆整訓計畫	

上表是根據民國二十七年五月份內政部統計處編印的保甲統計所製。辦法摘要一欄，所摘的辦法均是各該省政府，幾經變更，最後確定，較為合理的辦法，所收的數目亦不一致。整理川黔兩省各縣保甲方案第十九條的說明中，對過去保甲經費的徵集辦法，有很扼要的批評云：

「保甲經費徵收之對象，省與省殊縣與縣異。有隨糧附加者，有按畝抽捐者有抽收產業捐者，有抽收紳富捐者，有抽收戶捐者。種類至為複雜，徵收手續，亦彼此奇異。制度凌亂，流弊滋多，久為世詬。按保甲制度，已形我國政治機構上不可缺少之基本組織，其所需經費，自宜有固定的款，作正開支。故言保甲者，類多主張隨糧附加或抽收畝捐。惟邊僻縣份，糧額特少，每年正供，由數十元數百元，以至數千元不等。而各縣保數，多者動以千計，少亦數百，每年所需經費，恒在萬元以上。若令隨糧附徵，勢必影響正供；且一旦糧稅因災緩免，則保甲亦無款進行。此隨糧附加之不可能者一也。至若按畝抽捐，則困難更多。緣我國田畝，尙乏精確統計。如欲

以捐款爲收捐之對象，則必先從調查着手；此項調查工作，比較切實者，厥爲清丈與陳報兩種。又非短時間所能舉辦，勢必緩不濟急。除二以外，若仍假手於保甲辦理，則難免以多報少，及種種苛擾情弊，誠非今日經濟破產之農村羣衆，所樂預聞。此按款抽捐之不可能者又一也。產業捐之徵收，僅與款捐有範圍廣狹之不同，而其徵收手續，亦與款捐同一困難，未可遽行。紳富捐原係過去帝國時代因籌餉所定之名詞。對於紳富之確定，亦漫無標準。在我國農村之中所謂富戶，率多中產階級；而邊區縣份，尙不多見，徵收時亦感困難。……」

此僅就辦法上加以探討，至實際情形，弊端更大。一切保甲捐款雖云已逐漸改爲統籌統支，大抵仍假手保甲長經徵者爲多。多數保甲長，缺少義務觀念，只知有私，不知有公；只知有人情，不知講法理。戶籍等第，自由上下，收額多寡，漫無標準。一般人民，復缺乏自治知識，只知出錢，而不會監督。遂至益無忌憚，弊端愈演愈大。用於公者，較之飽私囊者，何止倍蓰。蓋目前一般通病，區需一文，而鄉鎮所派倍之，保甲所派又倍之。層層剝削，欲壑難填，極爲可慮。余在某地，曾聞兩轎夫對話，前者說：「今年保甲經費我已出過二十餘元了。」後者說：「我也是出過二十餘元了。」前者又說：「不知什麼時候才免得了？」後者答覆：「恐怕只有等待真命天子出現。」我聽了以後，大爲感動，真足以發人深省，實有立刻更張之必要。整理黔兩省各縣保甲方案，根據過去情形，對保甲經費的收支，重行加以規定。如下：

各縣保甲經費，應列入縣預算，就地方收入項下開支，如地方收入短絀之縣，得暫向比較有

力居民，按季分等徵收。但每縣應收之數，不得超過全縣合計保數，平均每保每月七元之數；每戶應攤之數，不得少於二角，赤貧者免捐（第十九條）。

各戶應攤之保甲經費，須經縣政府會同財務委員會擬定，榜示於聯保辦公處；并由財務委員會填發三聯收據，轉交各甲長照數徵收，于月終彙齊遞解財務委員會，不得有浮收握存短解情事（第二十條）。

各縣應就收入保甲經費，樽節勻支，以十分之七，作聯保及保長辦公處經費，以十分之三及保甲罰款收入，作每年度編整保甲及一切臨時必要開支，不得另行攤派募征。

聯保及保長辦公處，應由省政府就所轄保數多寡及事務繁簡規定分等支給標準。由縣列入地方總預算，并造具分預算，呈候核准，照數支給（第二十一條）。

特編保及臨時保甲經費之收支，仍依收支規程之規定（第二十二條）。

此項規定，較過去大大進步，化不合理為合理，化紛歧凌亂為條理井然。若切實辦到，可以作到取之於民，用之於民的好地步。惟是此種辦法，仍然只是一種治標的辦法，以為過渡時期的辦法則可，若賴以長久維持則不可。加以過去的保甲需費較少，今後的保甲需費較多，若以過去的方法所籌之款，作為今日保甲之需，杯水車薪，何濟於事，應另籌治本之法。在縣各級組織綱要中，保甲的經費，是包括在鄉（鎮）財政內。茲根據鄉（鎮）財政來研究保甲經費。

縣各級組織綱要，關於鄉（鎮）財政的規定，計有下列四條：

鄉（鎮）財政收入如左：

一、依法賦與之收入；

二、鄉（鎮）公有財產之收入；

三、鄉（鎮）公營事業之收入；

四、補助金；

五、經鄉（鎮）民代表會決議徵收之臨時收入，當須經縣政府之核准（第四十一條）。

鄉（鎮）應興辦產業其辦法另定之（第四十二條）。

鄉（鎮）設鄉（鎮）財產保管委員會，其章程另定之（第四十三條）。

鄉（鎮）財政之收支，由鄉（鎮）公所編製概算，呈由縣政府核編入縣概算（第四十四條）。

根據上列四條的規定，保甲經費之籌集，應積極從下列四項着手：

（一）省縣鄉（鎮）財政嚴格劃分 過去縣財政收入短絀，致一切事業，無從措辦，各省之間情形亦不相類，在甲省為縣款者，在乙省則為省款，在乙省為縣款者，在甲省則為省款，嗣後省縣稅收，應照縣綱要縣及鄉（鎮）財政項目嚴格劃分，宜於鄉（鎮）收入者概歸鄉（鎮）辦理，宜於縣收入者，概歸縣辦理，宜於省收入者概歸省辦以求達到總裁指示的「在以上地方公共收入尙未敷用時，應即注意以下數項之規定。（一）鄉鎮公所獨立性之捐稅；（二）縣之財政，應依財政收支系統法，將省縣政，重行劃分，并應酌定辦法以期縣應得之比例分期擴增；（三）貧瘠之縣應由省政府

特予補助。」（確定縣各級組織問題）及「……中央亦已切實籌議，將來即擬劃作一部份國省稅捐，改爲縣地方財政收入，專作創造自治事業之用……」縣有獨立之自治經費，鄉（鎮）有獨立之經費，保甲經費，自可隨之解決。目前遇事即攤，隨時在派之現象，即可剷除也。

（二）革除稅收積弊 我國各項捐稅徵收積弊甚大，中飽習以爲常，飽私囊者，較公家所入爲多，其惡習較之徵收保甲捐款爲尤大。總裁在再告全國士紳及教育界文中說得最爲詳切，并指示今後改進之法云：

「惟我國自來稅收情形，積弊最深，經手人員，固已爭以侵漁爲能事，即地方人民，或則恃勢抗繳，或則巧詐偷漏，亦復相習成風，至於地方士紳，其立身端正者，則自行完納爲止，其不知自愛者，則更以滯欠爲常，對於公家收入之盈絀，大都漠不關心，秦越相視，故我國雖有廣土衆民，而地方財政迄未登正軌，地方事業始終不克發榮，實由各地賢達人士不願過問，不肯協助，地方政府，亦未能率導當地人民履行公民應盡義務，有以致之，今自治行將發軔，必須以地方之人，地方之財，辦地方之事，則此等獨善自封之風氣，自非亟於改變不可，我地方賢達急公好義，宜不後人，所當發抒熱誠一致奮起贊助政府，整頓捐稅，凡經手舞弊者，即予監查檢舉，凡中飽偷漏者，即予督責糾彈，集多數嚴正之力，制少數奸宄之圖，政府必爲後盾，不須有所顧忌，須知剔除積弊，稽查偷漏，正爲保障人民恪盡合法之義務，亦所以避免加重人民之負擔，例如屠宰、印花、煙、酒、田賦、印契等稅、平日之被侵吞被偷漏者蓋不知凡幾，近查廣西、湖南、江西

等省，將屠宰改歸鄉鎮經手之後，其收額竟較以前超過累倍，以此類推，例如各地賢達人士，更能挺身仗義，協助政府耳目之所不及，則一切稅收，均不必加重人民負擔，而數額必能激增，自治事業經費，決可有著。」

一因違犯保甲之規約罰款，為數不少，惟是一般保甲人員多以之飽私囊而不入公賬，應由保民大會切實監督，按月公佈，務使涓滴歸公。」

(三)清理公款公產 我國古代鄉賢，對於地方公益，頗肯熱心提倡，如公款公產各地均有。年淹代遠，遂為土豪劣紳所鯨吞或變賣。嗣後應極積清理，務使涓滴歸公。總裁在縣各級組織問題中說：「譬如全國各地公有款產，為數甚多，大都仍由私人包辦經營，任意侵食或浪費，殊為可惜。今後應將此類款產，改為公管，切實整理，即以其收益，純作為全鄉（鎮）或全保公有經費。」最普通者為各寺廟產業，過去改為教育經費者已多，但為不安分之和尙或私人把持者仍屬不少，應即清理，化無用為有用。

(四)發展公產 照上列三項辦法辦理後，預料自治經費，當可增加不少，不需人民分攤亦可足用；惟是要保甲內各項事業發展，經費尤應寬籌，寬籌之道厥為發展公產。故總裁說：「總理指示地方自治組織，『應為一政治及經濟的合作團體』。故所謂經費的來源，自應注重人民的公共遺產，不應再多仰給於捐稅。……如係公有田地或學田，且可利用此項田地，作為公共農場，由學校指導，為改良農產及訓練民衆農業技術之用。一姓一族之公款，亦應酌定辦法。如此辦理，不

僅收入可以增加，且因人民共同耕種，改良結果，可以立刻推行。其無此項田產者，亦可劃闢若干山場，或河流池塘，照此辦理。並常運用義務勞力方法，以增加收入。此外倉儲積穀均可以鄉（鎮）或保爲單位，由人民自行管理。各合作社辦理農產運銷，并常附設農倉，辦理抵押放款。卽以其營利的一部分，作爲地方事業經費。如此不僅經費不生問題，地方自治事業，亦將隨之而發展。」（見確定縣各級組織問題）又說：「更進而遵循『雙手萬能』之遺教，造林墾荒，養魚牧畜，努力地方造產，濟以數年，行見百廢俱興，取給不窮。此皆人力可致，并非過陳高義……。」（見再告全國士紳及教育界書）關於縣的財政收入，建國大綱第十、十一、十二各條，有詳細的規定。將來不僅縣要造產，鄉（鎮）要造產，就是保內也要造產。縣固然要有獨立的經費，就是鄉（鎮）保也要有獨立的經費，地方自治才能發展。鄉（鎮）保的造產事業，及其他建設事業，應盡量利用民衆的義務勞力。照總理指示的辦法：「一境之內，如人盡所長，爲公家服一二月之義務，長於農事者爲公家墾荒，則食足矣；長於織造者爲公家織布，則衣足矣；長於建築者爲公家建屋，則屋舍足矣。……自治區之人民，各有雙手，祇知各盡其長，則萬事具備矣。不必於窮鄉僻壤，搜括難得之金錢，籌集大批之款項，始能從事於自治也；祇要人人能知雙手萬能，勞工神聖足矣。至於手力所不能到之處，則以我輩手力所生產之糧食原料，由公家收集，輸之外國，以換其精巧之機器，以補我手力之不足；則生產日加，財富自然充裕。」（見地方自治開始實行法）開辦時所必需之經費，亦不必由衆分攤，可以公產向銀行抵押借貸。如此不增加民衆負擔，而一切建設均可蒸蒸日上。

矣。在公共遺產未見成效之前，亦可設各種方法，以增加收入。如土地買賣，以保長爲必要之中人。所有買三賣二之經費，應以五分之三歸公，或全數歸公，每年最少可得數千元之經費。並可令保甲壯丁於農暇之日各爲保砍柴一二担，用以出賣，或用以燒石灰燒磚瓦，更可獲利數倍。又如每年每家替公家養雞一二隻。每保每年至少可獲一二萬元以上之收入。經費稍多可以令民間代養牛羊，或購置各種畜種，而酌收費用等，均可斟酌地方實際情形分別辦理。於公於私，均有裨益；一舉而數善併備，是在地方主政者之善於運用，決無有任何一保而無辦法者。

(五)確立縣以下各級會計制度 理財之道，不僅要闢源，并且要支出正當；不僅要支出正當，而且要支出經濟，達到「總裁」一錢作兩錢用」之目的。故余一貫之主張，爲「計政重於財政」。確立縣以下各級會計制度，爲整理地方財政，發展地方建設之根本。若不此之圖，只求發展公產，不惟難以發展，即使小有成就，亦不過爲不肖之徒飽私囊，於民衆何益？貪污舞弊爲我國政治上最大的障礙，亦爲中國積弱之源；勵行會計制度，即可以使貪污跡絕。會計制度既已確立，應由地方政府從速實施；懲治貪污，尤在地方政府之斷然執行。目前地方積弊已深，欲弊絕風清，非效古人「治亂國用重典」不可！

「金錢爲事業之母」一語，已成爲我國人民一般人之信念，在私人亦謂「人無錢不行，鳥無翼不飛。」因此一般人一提到建設，就首先要問「錢在那裏？」今後我們要建設，完全要想窮辦法，關於這個道理，總裁講得很多，茲引兩段，作本段結論：

「大家要知道中國爲極貧困的國家，要待籌足經費再來辦理事業，其勢爲不可能。所以大家必須盡量節約，盡量刻苦。使一個錢的經費，能發生二三個錢的效用，甚至要做不花錢的事業。……各地方對於今後的經費，必須用盡心力，謀合理的支配，切不可漫無計劃，稍有浪費；所以第一必須確定本末先後，從最基本要素者入手。第二必須善用人力，以補助經濟的貧乏。第三必須事事踏實，求數量與質量之相稱。卽如教育事業，在已有基礎的國家，當然可以盡量推廣，而在我如此貧弱，且基礎缺乏之國家，只有先求質量的改進，後求數量的擴充。而且就事業而言，如質量好卽基礎確實，數量雖少，亦能發生多量之效果；否則只有弊多，不求質善，則雖多亦屬無益，而且有害，不僅教育方面如此。對於保甲過去注重擴充，今後亦宜特別注意於質的改進。總之，中國爲窮國，窮要窮的打算，總要勞心勞力，實幹苦幹，以精神補助物質的缺乏，使事業能切實進行纔好。」（見地方行政人員工作綱領）

總裁又說過「有錢再辦事，是大小爺的辦法，無錢而能辦事，是革命黨的辦法，革命黨要赤手空拳創造一切。」

以上五項之中，發展公產最爲重要，中央已頒佈有鄉（鎮）保造產辦法可資依據，各級政府，應嚴格督導，並訂定每年生產之最低標準。以我看來，前三年每年最低限度，應生產五千元至一萬元，以後逐年增加，並用競賽方法，使之互相競賽，每年統計，據以獎懲，不僅保甲經費可以解決，卽國民經濟建設，亦必日起有功。

四 嚴明賞罰

總裁說：「行政長官要辦理好一件事情，得到良好成績，并沒其他別的技巧，只看能否真正做到信賞必罰，要到信賞必罰，先行徹底做到綜核名實。」（見地方行政人員的主要工作和綱領）總裁所說的「綜核名實，信賞必罰」兩句，余過去曾有一個簡單扼要的解釋云：

「『綜核名實』此爲申、韓法家之學。其見於漢書者『孝宣之治，綜核名實，信賞必罰。』所謂綜核名實，即既有其名必有其實際，綜聚而考核之謂……。」

「『信賞必罰』，按上而言，如果名實相符，則算有功，有功則按法必賞，否則即算有過；有過則按法必罰，不得瞻徇情面，不得絲毫出入。所謂信，即商鞅變法，徙木以示信之意；所謂必，即是執法如山，一定不移之意——見戰區之河南省黨務第一七頁。」

本項所說的「嚴明賞罰」就是指「綜核名實，信賞必罰」而言。所謂「賞罰」就是獎懲。過去的保甲法規對於賞罰一事，極爲注重。如修正剿匪區內各縣編查保甲戶口條例一共三十九條，而關於賞罰的規定，佔了四條（三五至三八條）；整理川黔兩省各縣保甲方案，共二十六條，關於賞罰的規定，佔去四條（十一、十三、十四、二十四條）；保甲編整辦法，共計三十六條，而關於賞罰的規定，亦佔去六條。行政院爲對保甲職員之賞罰更嚴明起見，復有非常時期保甲長之待遇及獎勵辦法，各省亦多有單獨之規定。蓋賞罰嚴，是非分，善惡判，人人皆樂於爲善，耻於爲惡，人人皆樂於力爭上游，耻於甘居下流矣。賞罰的對象可以分爲三部分，第一爲編整保甲人員，第二爲保甲

職員，第三爲一般民衆，

修正剿匪區內各縣保甲戶口編查條例對編整保甲人員之賞罰未有明文規定，因是敷衍塞責者，頗不乏人。整理川黔兩省各縣保甲方案第二十四條特加以規定云：

「全縣或全區保甲，能遵限編整完成，經查明屬實者，縣長或保長暨編整人員，應依修正剿匪區內文武官佐士兵剿匪懲獎條例第二十五條、第九第十一兩款，分別予以獎勵。其逾限不能完成，未經呈准展期，或朦報完成，經查明不實者，除縣長或區長應予以撤職處分外，其餘編整人員，應依前項獎懲條例第二十四條，第九款之規定，分別懲處。」

「縣長之獎懲，由本行營轉飭，或由民政廳長行政督察專員呈請省政府執行之；區長之獎懲，除依縣長獎懲程序辦理外，並得由縣長呈由專員轉呈省政府執行之；各機關編整人員之獎懲，由縣長分別呈咨各該主管長官核辦。」

此條之用意，該方案中，並有簡單之說明云：

一辦理保甲，爲各縣之基本政務，此而可忽，餘可想見。縣區爲保甲之主辦機關，縣區長又爲親民之官，職責所在，豈容旁貸。故本條於其懲處也獨嚴，除編整考績外，即平時各級行政人員之考績，亦應以辦理保甲成績分數，作爲各項政績總平均分之半數，庶各級行政官吏，知所奮免，不敢再事因循。」

縣保甲戶口編查辦法中對於保甲編整人員的獎懲沒有規定，可以沿用上項的規定辦理。

關於保甲職員之獎懲，修正剿匪區內各縣編查保甲戶口條例中，祇有懲的具體規定（第三十七條），獎的方面，只是於第三十八條中有一項「保甲職員，辦事成績異常優良者」（第六項）。整理川黔兩省各縣保甲方案第十四條之規定，較為具體，其原文云：

「聯保主任任期三年，期滿仍得連任；其成績優異與區長任用資格相合者，得升任區長。保甲長任期均為一年，期滿仍得連任；其成績優異者，保長得升充聯保主任，甲長得升充保長。」

該方案中并加以說明云：「各級保甲職員，雖非正式官吏，然均屬公務人員，勤勞初無二致，且其待遇低微，權利義務，已失平衡，若不予以晉升之階，不足以資鼓勵。」保甲長之應該獎勵，其義甚為明顯，惟是有給職之獎懲與無給職之獎懲，微有不同。有給職之獎懲，獎少於懲，尚無大礙；無給職之獎懲，若懲多於獎，則人人見獎之難獲，頗難激勵上進之心；若獎多於懲，則為名譽心所驅使，自能蓬蓬勃勃，力爭上游。故保甲長若待遇低微，應全無待遇，應以無給職看待，以多獎少懲為宜。若運用得當，獎懲二字，無論有給無給，只要有一個獎字即已足用。當獎則獎，不得獎者即含有懲之意。所以懲的規定可少，而獎的規定則萬不可少。過去保甲法規（指中央所訂者而言）對獎的規定甚少，自非常時期保甲長之待遇及獎勵辦法頒佈後，始有詳細規定，其第六條云：

「保甲長奉行非常時期法令確有成績者，由區長開列事實呈報縣市政府核明，依左列各款之一獎勵之。

- 一、嘉獎。
- 二、記功。
- 三、給予榮譽旗、紀念章、匾額或其他名譽獎勵。
- 四、獎金。
- 五、升用。
- 六、其他特殊功績者，由縣市政府開列事實，呈轉內政部特予核獎。」

如此獎勵的方法不止一種，而獲獎之人亦可逐漸增多，地方之事業，更可藉以蒸蒸日上。

保甲長之獎懲既屬必要，單照現行中央的保甲法規辦理，尙嫌不夠，實施獎懲的詳細方法，與應行懲獎事項，應由各省政府，斟酌當地情形，詳細訂定。過去各省政府自行訂定者頗多，如福建省之各縣保甲長獎懲規則，各縣保甲長獎章獎狀給予規則；貴州省之各縣保甲獎卹辦法，均可供參考。省區遼闊之省份，若縣與縣間懸殊太大，亦可另行規定，呈省政府核定。

要保甲健全，要保甲發生作用，保甲職員之健全是第一個重要關鍵。但要保甲之工作推行順利，却非一般民衆均能奉行保甲法令，服從保甲長之領導，難以奏效。全部保甲法令都是以民衆爲施行的對象；全部保甲的工作都是以一般民衆爲主體。保甲長好比是工頭，一般民衆好像是工人，沒有好的工頭，固難統率工人，有好的工頭，沒有好的工人，工程也不易完成。即以修正剿匪區內各縣編查保甲戶口條例而論，除於保甲規約中規定民衆應行遵行，應行執行之各項而外，第二四條，第二五條，第二八條，第三〇條，第三二條，第三五條都是以一般民衆爲主體的；第二六條，第二七條更明白規定，保甲長執行職務，亦須民衆協助。其原文云：

「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。」（第二六條）

「保甲長。依第十八條第四款至第七條之規定，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。」

「壯丁隊遇電警搜捕匪共，或攻剿匪共時，應受電警長官之指揮，互相應援。」（第二七條）

總裁在確定縣各級組織問題中亦說：「保所辦之各項事務，應由保務會議，盡量物色保民幫同担負，藉以促進地方建設工作。」在三民主義之體系及其實行程序中又說：「在鄉鎮以下注意於保，各種工作要發動保內人民分別担任。」要民衆能積極參與保甲工作，最有效的辦法，是一鼓勵以「方」，一鼓勵以「方」就是完全靠獎懲得當。在過去的保甲法規，也注意到這一層，保甲編整辦法章案的規定，又較過去爲進步，很可作爲參考。茲依據二十八條、二十九條、三十條、三十一條、三十二條列表於后：

人民獎懲一覽表

別類	懲	獎	事	項	執	行	程	序	懲	獎	方	法	備	懲
	勾結 窩藏 故縱	漢奸 間諜 其他匪犯							1. 知情者連坐； 2. 不知情者申戒 或四日以上三 十日以下之課 役； 3. 依其他法令。				專指會具聯保切結之各戶長而言。	

罰	獎	勵	撫卹	附記
一、拒絕簽名於保甲規約者； 二、填報戶口不實或任意銷毀門牌者 三、怠忽保甲規約所定之職責者。	一、偵察匪情，報告迅速，因而保全地方者； 二、破獲漢奸、間諜、匪犯機關或擒獲著名匪犯，經訊明屬實者； 三、破獲漢奸、間諜、匪犯祕運或埋藏之槍枝、子彈或大批糧秣者； 四、協助軍警抵禦外侮或搜索漢奸、間諜、匪犯異常出力者； 五、辦理自治事務著有成績者； 六、救護災害異常出力者。	一、因漢奸、間諜、匪犯報復致傷亡或損害者； 二、因公致傷或積勞病故者。	保甲規約第十三項規定之「關於保甲人員及居民怠於職責之處置事項」。	保甲規約第十三項規定之「關於保甲人員及居民怠於職責之處置事項」。
由保長逕報鄉長或鎮長核准	由鄉長或鎮長報由縣政府或由縣政府轉報省政府	(同前)	(同前)	保甲規約第十三項規定之「關於保甲人員及居民怠於職責之處置事項」。
一日之課役	1. 依照保甲規約 2. 斟酌情形核獎	(同前)	(同前)	保甲規約第十三項規定之「關於保甲人員及居民怠於職責之處置事項」。
如執行顯有困難者，得由保長逕報鄉長或鎮長核准，易處一元以下之罰鍰。				保甲規約第十三項規定之「關於保甲人員及居民怠於職責之處置事項」。

以上僅係原則的規定，詳細的辦法，仍應做照保甲職員之獎懲，另行斟酌實際情形訂定。

獎懲賞罰雖然只鼓勵人民最好的方法，但是還須要得其道而行之；否則就多賞固無益於治，嚴罰亦無益於治。本書第二章第二節所舉歐陽修論宋廂禁軍之言：「夫賞者所以酬勞也，今以大禮之故，不勞之賞三年而一徧，所費八九十萬，有司不敢緩日月之期；兵之得賞，不以無功知愧，乃稱多量少，比好嫌惡。小不如意，則持挺而呼，羣欲擊天子之命吏。」此多賞無益於治之例也。古人所謂：「民不畏死，奈何以死懼之。」即嚴罰無益於治之例。諸葛孔明治蜀，主張「用有威嚴的法律，要使人民明白恩德的特施；用有限制的爵位，要使人民明白爵位的光榮。人民既知恩德和爵位，不是容易僥倖得着的，上下便有節制。」（用徐遽軒編諸葛孔明生活語）這是少賞可以鼓勵羣英之例。賞罰之道，雖不只一端，而其要為「賞當其功，罰當其罪」。達到「賞當其功，罰當其罪」的目的方法，總裁在地方行政人員的主要工作和綱領中說得很詳，茲錄於后：

第一 嚴格考驗 我們要求政治之迅速推進，并且效果確實，無論省府廳長對於下級，或專員對於轄區各縣，以及一般主管對於屬員，必須勤於考察，實地按驗。考察公務人員的主要方法，不外乎下列幾項：（甲）委任專員。必須將特定工作分配於特定人員，限定程序與期限，以為考成之標準。（乙）定期考驗。關於各級人員擔任工作規定期限，或半月一次，或一月一次，驗其進退，定其功過，加以督促糾正，并即厲行賞罰。（丙）隨時考成。除定期考驗以外，還須按個別事項，逐事考成，看工作是否確實迅速，達到要求。（丁）實地按驗。對於下級報告，不可僅憑書面

，必須實驗覆查，躬親按驗，始可確知成效。遇有不確實不努力或未完備之處，并須於訪察勘查之時，面加詰誡……

第二 綜覈名實 綜覈名實，可以矯正虛偽敷衍遲緩之積弊，其主要目的爲下列各點：（甲）明系統。必須確定上下縱橫之明晰的系統，使辦事有一定的準則，考驗有一定的程序，而後責任分明，無可諉卸。（乙）公銓選。要選擇適當的人，使能稱職盡職，不但甄用際，應絕對無偏無私，而且應以實際事功與能力爲重，勿專泥於資格。（丙）專責成。既擇定責任以後，就要假以事權，使得盡量展布，還須遇事指導，俾有成就。（丁）行久任。上官篤於信任，所屬人員乃能發揮長處，奮勉圖功。所以既任之後，如人事相當，即不宜更調太頻，務使久於所任。（戊）嚴考核。對所任工作，必須考核周詳，勿使遺漏。（己）一賞罰。信賞必罰，均須本於一定的標準，不可厚此薄彼，略有歧異。（庚）稽查報告。對於屬員所呈送之報告，必須實事求是，加以考查按驗，明定功過，隨時考成。（辛）面獎廉能。對於屬員之廉明有爲者，并須面加獎許，激發其向上之心，以收貫徹始終之效。」

就 總裁上列訓示看來，無論爲獎爲罰，均應一秉大公，毫無偏私。自然獎一可勸千，懲一可警百也。

以上專就賞罰本身立論，實施賞罰時，尙須顧及情理。直言之，賞罰不僅要本乎法，并且要不離乎理，不離乎情。鄉人治鄉，尤須先以情感之，再以理喻之，必待仁至義盡，然後以法繩之，使

受之者無怨言，無怨色，而旁觀者亦無不平之意，咸存警惕之心，則賞罰之上者也。古人所謂「君子隱惡而揚善」，其意在此。陽明先生立南贛鄉約所謂：「彰善者其辭顯而決，糾過者其辭隱而婉，亦忠厚之道也。……若有難改之惡，且無糾使無所容，或激而遂肆其惡矣。約長副等須先期陰與之言，使當自首，衆其誘掖獎勵之，以興其善念。姑使善之，使其可改。若不能改，然後糾而書之。又不能改，然後白之官。又不能改，同約之人執送之官，明正其罪。勢不能執，戮力協謀官府請兵滅之。」（見王文成公全集南贛鄉約）其意亦在此！要之賞罰之道，難以縷述，在有賞罰之權者，因人因時因事因地詳加權衡，斟酌至當可也。

此外還可以用競賽的方式，補賞罰之不足。人人均有進取心，向上心，若能善爲利用，正所謂「因民之所利而利之」也。競賽應分爲個人競賽與團體競賽兩種；團體競賽，以保或甲爲單位。競賽不但是可以補賞罰之不足，更可以促進事業之發展。蓋個人競賽，可以養成人人有出類拔萃之志向；團體競賽，可以養成互助樂羣之道德。人人有出類拔萃之志向，互助樂羣之道德。則一切技術均可精益求精。一切事業更可隨之日起有功也。至就競賽的項目言，應就最易實行者着手，若商鞅徙木以示信，即最易實行者也；并應就民衆最切要者，首先辦理。行古人所謂「擇其可勞而勞之」的辦法。競賽以後。隨即集會宣佈某團體最優，某團體最劣，某人成績第一，某人成績落後。用名譽獎勵，以補獎懲之不足，且可爲獎懲之張本，若運用得法，其效力宏偉博大，實在獎懲之上，觀於蘇俄三次五年計畫之迅速完成，大半始基於此。

第四節 保甲之運用

先之以「編組」繼加以「充實」，可以說新縣制之保甲的本體業已具備，應再進一步講求「運用」，以期本末兼賅，體用俱備。古人雖說：「工欲善其事，必先利其器。」但是有了利器，還須善於利用，才會有良好的效果，否則於事無濟的。譬如同一指南針，在外國則用作航海的指針，造福國家，造福人類，促進世界的進步；在我國一般堪輿先生，用作探測風水之用，不惟於國計民生毫無裨益，且造成一般國民僥倖心理，妨礙社會之進步，善運用與不善運用，真有天壤之別。保甲編組完成以後，一定要照「管」「教」「養」「衛」四個問題來運用，才能發生最大的效力，因為這四者是中國一部極完整的政治哲學。關於他的理論，總理發明於先，總裁光大於後，真是廣大精微，高明完善，著者亦曾在現代讀物及時事新報，發表過管教養衛之由來及其運用與新縣制與管教養衛兩文，不擬多所說明。至於實際的運用，又宜因時因人因地而不同，亦不勝列舉。本文只就運用時的要點略加敘述，望辦理保甲者，舉一反三，有所準繩而已。

一 管的運用要組織與統制貫通

總裁說：「所謂管者，簡單言之即執行法紀，納民軌物之謂。惟有法度完密，部勒整齊，然後凡百事務，可以厘然就理……至於管理之終極手段，則為統制。」我們可以說，管就是統制，但是我們所說的統制，並不是強制壓迫的意思。總裁在全國總動員的要義一文中說：「統就是系統；制就是節制……系統分明，層層節制，便是統制。」又說：「所謂統者屬於橫的，制者屬於縱的

，必須此縱橫兩方面組合完整精密，才能成爲整個的統制。「要達到統制的目的，一定先要使社會成爲有組織的社會，否則一盤散沙，無從統制。組織的意義，總裁解釋爲：「就是縱的橫的兩方面，有系統有條理的聯合而成爲整個的一件事物。」就作用講：組織與統制，是相輔爲用的，要是沒有組織，統制就無從談起。要是不加統制，組織的效用，也無從表現。我可以說：管理的終極手段，則爲統制；統制的先決條件，必須組織；要組織與統制互相貫通，才能盡管的能事。

管的事項雖多，但就其要項而言，不外人、地、財、物、時、率等六項。茲簡述於后：

1. 人的管理，以無游民而各盡其才爲目的，此地所謂人係包括團體與個人而言，團體的管理，應以健全其組織爲要義。保甲組織，是一切組織的基礎，最要嚴密，務要作到：人必歸戶，戶必歸甲，甲必歸保。保甲內人民的動態，務要作到：來者知其所自來，去者知其所何往？河南第六行政區所屬各縣所行之五種証——通行証、遷移証、出門証、乞丐証、小販營業証，很可幫助保甲完成此項任務，各地可斟酌採用。一般人高唱民主集權，往往將民主集權的精神失了。要組織發生力量，應嚴格遵守民主集權的精神，先養成少數服從多數，個人服從全體，下級服從上級的習慣，再達到集體負責——聯保連坐的精神——的階梯。其次，進一步，幫助其他民衆團體，謀健全，策成功。總裁在確定縣各級組織問題中說：「須知各級民衆團體，雖僅爲地方輔助的組織，但地方就全部機構而言，却正像一架整套之機器，雖零星附件，亦屬不可或缺，否則便不能發動。故今後於各級民衆團體，不但不能因其爲地方輔助組織而忽略，而且必須努力使之健全充實，靈活運用。」過去

保甲不健全，保甲長濫用職權，縣以下民衆團體不健全亦爲一原因。健全民衆團體，從積極的方面來說，可以輔助保甲推行政令，保甲長可以收「一唱百和」，「如響斯應」之果，自消極方面來說，亦可收互相監督之效。個人的管理，應當側重獎懲。自衛新知一書中所說：「無論在城在鄉，俱設旌善牌惡二橫牌，大書姓名，用昭懲勸。倘有改節，即於旌善牌上去其姓名，另置改節橫長牌，大書其姓名。倘能改過，即於牌惡牌上去其姓名，另置改過橫長牌，大書其姓名。庶爲善克終，改過不吝，其於化民成俗之法，尤大有裨益云。」法至良意至美，各地可斟酌採行。至應行獎懲事項，宜由近及遠，由小而大，先從履行保甲規約，逐漸推及於國家法令之遵守。獎懲之運用，務期作到「賞當其功，罰當其罪」；否則濫賞濫罰，無益而且有害，這是應當特別注意的。

2. 地的管理 「地」的管理，不是單指土地而言，應當包括我們的「生存空間」，故分爲土地的利用與空間的整理兩方面來說。土地的利用起以無廢棄而咸盡其利爲目的，範圍甚大，在此地不擬詳說。至空間的管理，要以整潔爲基礎、漸漸達到藝術化爲目的。例如以住而言，「房屋外部：牆壁、門窗、屋面，如有殘破、雜亂、欹斜、污損之點，應隨時修正清除。無論木屋、瓦屋、草屋、土屋，均須當完整如新，不可使有一草莖之蕪雜，一木片之壞爛，一磚瓦之殘缺，一粉牆之剝落，一紙片一玻璃之破碎。離落之完整，場地之清潔。房屋內部，牆壁地面，如有污穢損壞不平整者，應隨時修正清除。」以行而言，「道路橋梁之殘缺破壞者宜加整理，河港之淤塞，岸灘之蕪穢者，宜加浚葺。」——詳請參考鈕永建先生著改進村容野容之研究

3. 財的管理，以經濟為原則，作到一錢二用為目的。財的管理，不僅要注意公，並且要及於私，私人的經濟不上軌道，直接間接都會與社會秩序有關，所謂「飽暖思淫欲，飢寒起盜心」是也。公款的管理當注重「涓滴歸公」「財政公開」八字。不惟要做到個人廉潔，一家全體的廉潔，而且要做到全體家家甲甲及全保廉潔；不惟要做到一錢作二錢用，而且要做到無一錢用之而不使之發生極大效用。私財的管理應注重儉廉二字，用度要力求節儉，個人的收入應宜求正當，養成「臨財毋苟得」，「苟非吾之所有者。雖一毫而莫取」之習慣。要以古人「可以取，可以勿取，勿傷廉；可以與，可以無與，與傷惠」為一般人用錢的法則，違乎此者須善為勸導。

4. 物的管理，以無廢棄而各盡其用為目的。我們此地所指的物，係包括物料、器材、工具而言。總裁關於物的管理，訓示很多。現代行政人員須知一文中說：「我們要能增進政府效能，一定要能使一切物件，能發生最大的效用。要能使一切物件發生最大的效用，一定要致力於整理、管理、修理三個理字，並且要進一步達到廢物利用的階段。無論一件甚麼東西，我們一拿到手，或一買進來，就要分門別類，依其性質、作用、分量等整理配備得有條有理，不好有一點雜亂零散。既已整理好了，就要安置一定的地方，交一定的人保管，依一定的方法應用，這就是管理……管理得法，就可增加效用，減少損失，但是一切物件用起來，總是要損壞的，因此要注重修理。任何東西，只要稍有破損，我們隨即要將他修理好，使他不因失修而更損壞得快，如此才可以使一件東西能發生最大的效用。然而單是做到這三理的工夫，還不能算是『物盡其用』，一定要將損壞到無可修理。

再不能發生原有的效用的廢物，更應想方法來利用，然後才算最經濟，真正做到「物盡其用」。當保甲長的人，管理公眾的物件，固然應如此，即使一般民衆，也應循循善誘，養成這種習慣。

5. 時的管理，以無可虛耗而用得其宜爲目的。時就是時間，時間的管理，可以分三方面來說：第一是節省時間。節省時間，古來的大聖大賢，都認爲重要，爲吾人所熟知的，如大禹惜寸陰，陶侃惜分陰。故古人說：「一寸光陰一寸金，寸金難買寸光陰。」總裁對於時間極爲寶貴，訓示亦多。現代行政人員須知一文中說：「關於注意時間共有三點：第一是要準確。無論甚麼事，我們限定甚麼時候做好，就一定要那個時候做好，不能遲延一刻。第二要迅速。隨便甚麼大小事情，我們一方面當然要做得實在，但實在還不彀，一定要迅速，很快當的做好。第三要有規程。簡切的說，就是要在一定的時間做一定的工作，安排適當的時候來做預定的事情。」這就是節省時間的方法。第二要適應時節。季節的轉變，與人類的生活關係至爲密切，尤其是我國科學不發達，所謂「靠天吃飯」的情況之下，更加密切，所以適應時節，在我國過去是注意的。如孟子說：「不違農時，則穀不可勝食也；斧斤以時入山林，則材木不可勝用也。」就是注重季節。禮記月令上更有詳細的規定，最近陳果夫先生有一篇將舊俗移轉陽歷來促成矯正風俗，很可參考。最好製一種新的月令，藉以提高人民興趣，推行地方自治，余現正從事於原則之研究。第三是把握時機。時機就是時勢，把握時機，即古人所謂「雖有智慧，不如乘勢，雖有鎡基，不如待時」的道理。

6. 事的管理，以無廢弛而克生其效爲目的。事與物，常常併稱爲「事物」一名詞，現在我們所

說的一事」，是包括業務和工作而言，不是單指事物。事與人、地、財、物、時等的性質不同，「事」可以用人運用地、財、物、時的結果。事的管理，應當是指辦事的方法。總裁說：「政治上關於事物的處理有五個要點：第一就是要簡單化，照現在的話來說，就是要經濟化；第二就是要齊事求是；第三就是要精益求精；第四就是要分工合作；還有第五點就是物盡其用。」關於辦事的方法，總裁的訓示很多，在保甲中，我們只要作到這五點，就可以了。

新縣制的保甲，既是自治的保甲，管的運用，亦應以民意行之。照規定，每月要開國民月會，保民大會趁便舉行，應行管理的事項，就可藉舉行的時候，或查詢或討論，收效較易。廣西各縣村街民大會按月查詢討論事項表，可供參考。保甲中應行管理的事項太多，保甲長的耳目有限，挂一漏萬在所不免，可用「以民治民」相觀而善的方法以資補救。前述十家牌法有「每一甲每日挨輪一人，早間振鐃宣傳，曉問執牌查問，有無出入人戶，及面生可疑之人，隨時傳報甲長，登日記簿內，夜間在十家門首往來擊梆，以備不虞。」此法相當於軍隊中之值日，立意甚善，不僅可以補助保甲長之不及，並且可以練習人民管理的技能，養成管理的習慣，革除素來「各人自掃門前雪，休管他人瓦上霜」的習氣，斟酌採用，必獲大效。

二、教的運用要教育與生活貫通

我國過去教育與生活的關係，是「幼而學，壯而行」，可說教育是生活的準備。近年教育，東塗西摸，不合國情，因是教育與生活脫節，學校與社會隔離，影響於個人的是所學非所用，所用非所

學：表現於社會的是人浮於事，事浮於人。教育愈發達，社會上消費之人越多，生產之人越少，不惟於國家無益而且有害。今後的教育，總裁在確定縣各級組織問題演講中，正確的指出：「要使教育與生活，能切實聯成一片」我們要想達到總裁的願望，最低限度應當做到下列五點：

- 1 就道德言，要能奉公守法捨己爲羣；
 - 2 就智識言，要能瞭解政府法令行使四權；
 - 3 就身體言，要能保持健康，具有奮鬥精神；
 - 4 就自衛能力言，要能自衛衛國；
 - 5 就職業能力言，要能自養養人。
- 要達上列五點目的，實施教育的場所，方法和工具，都應當有一翻新的改革。實施教育的場所，應不限於學校，下列四種可同時進行：

- 1 家教 家庭教育，父以教子，兄以教弟，夫以教婦以及現在推行的小先生制，子女教父母識字屬之。
- 2 校教 學校教育，卽師以教弟，保國民學校，鄉鎮中心學校，以及職業訓練班均屬之。
- 3 官教 使任職人員，有進修的機會，卽長官以教屬僚，將帥以教士兵，古代作之君，作之師之意。

（註）「官教」之「官」字，原擬定爲「職」字，因恐與職業教育相混，特改今名，讀者若

有較「宜」字爲好之字，請來函示之，以便改正。

4 社教 將來的社教，應比現在廣泛，使人民所處的環境完全學校化，即一草一木，均含有教育意味，無形之中，民衆可潛移默化。即 總裁所謂：「以全體民衆爲對象，以社會爲學校，以實際上一切事物現象爲教材。」

就教育的方法言，應注意下列四點：

1 因人而教 就職業而言，農工商各界的教育不同；就年齡而言，少年壯年老人有異；就性別資質而言，男與女，智與愚亦各殊。

2 因時而教 一年四季氣候不同，教材的取捨應有別。以農事而言，春天可以教選擇植樹之方，夏天可教滅蟲殺菌之道，秋冬可教保存製造之法，最爲相宜。

3 因事而教 宇宙間的道理，都是先有事實，然後才發生言論，因此教人也應根據事實，才能使人容易領悟，如因會場秩序紊亂而教人守秩序，行人道上有肩摩踵接之現象，而教人靠左邊走之類，總以由與人有切膚之痛的事教起，獲益較多，收效較大。

4 因地而教 各地的情形不同，教材的選材亦應有別。以運動而言，山岳地帶，宜爬山，濱海地帶，宜游泳。以職業而言，山岳地帶宜牧，濱海地帶宜漁。因應地理環境，則事半功倍，反之，則事倍功半。

就教育的工具而言，下列四項應同時並用：

1 身教 在上者以身作則：先生爲學生模範，長官爲部屬模範，父兄爲子弟模範。

2 文教 在鄉村中輕而易舉者，如壁報，收效最大者如畫報等，均可經常採用。

3 言教 如演講話劇等屬之，可按時採用。

4 物教 植樹成行成列，株株直立整齊，可以養成人整齊習慣；房屋周圍多植松柏，可培養人發奮自強的志氣；羊跪乳，鳥返哺，可教人生孝心；犬守夜，雞司晨，可教人應有職業。物教，可以說是教人讀無字書，其功用或許駕乎教人讀有字書之上。

教的運用，如能照上述的方法去做，則「教育與生活，能切實聯成一片」的目的，就可達到。并可更進一步，使教育與生活貫通，換言之，教育即是生活，生活即是教育，也就是古人所謂的「長到老，學到老」。人人時時進步，社會自然可以不斷的進展。

三 養的運用要精神與物質貫通

總理說：「考從前科學未發達時代，往往以精神與物質爲絕對分離，而不知二者本合爲一。」又說：「精神與物質相輔爲用。」現在懂得這個道理的人還是不多，往往仍將精神與物質強行分開，因之也把精神建設與物質建設，看爲不相關聯的兩件事情，各幹各的，各不相謀。其實精神建設與物質建設，也是相輔爲用，相得益彰的。精神建設與物質建設，不應當截然畫分。運用得當，還可以說，精神建設，就是物質建設，物質建設也就是精神建設。關於這個道理，總裁的指示很多，如「我們固然要使所有的人民都能獲得基本生活的資料，但先要使他們具備基本生活的修養。因

爲如果沒有基本生活的修養，就是基本生活資料如何充足，也不會有健全合理的生活，不能解決民生問題，更不足以言完成革命復興民族。比方講，無論你有怎樣好的衣，怎樣多的飯，怎樣高大的房子，如果不知清潔、整齊、衛生的道理，隨時隨地就可以生病，享不到健康和暢快。試問糊塗塗塗過生活，隨時還要生病，那末就有再多的飯，再好的衣，再高的房子，再大的馬路又有甚麼用！何況一般國民如果不能有基本生活的修養，社會和國家永遠是紛亂，不能建設起來；永遠不會有充足的基本生活的資料呢。所以我們不必先講要有飯吃有衣穿有屋住有路走；先要教好一般人知道吃飯，知道穿衣，會住房子，會走路。先有了基本生活的修養，然後才能有健全合理的生活。」（見復興民族之要道）這就是指示我們精神建設與物質建設是不可分的道理。如「就教民有效的條件而言，固然可講富而後教，若就富民根本的方法而言，我們更要知道教而後富。」（見現代國家之生命）這就是指示我們精神建設，就是物質建設的道理。又如「而且凡森林繁茂之處，必然風景優美，生趣蓬勃。空氣新鮮，其所以調暢人們之精神，提高人們的志趣，涵養人們的德性，啟發人們的智慧者，實在有無窮的作用與無上的價值！據研究森林與人生關係的專家說：森林的最大功用，就在能使人心安定，凡是樹木繁茂的地方，人們看了樹木，心志就自然而然的寧定下來，有久遠的打算，和寧靜的意趣。反之，如一望禿瘠，滿目枯燥，便自然而然的起一種煩躁不安之感。」這就是指示我們物質建設就是精神建設的道理。明白這個道理，作一件事情，最低限度可以達成兩個任務，也可以說達到 總裁所說：「一物要作二物用，一人要作二人用，一日要作二日用，一錢要作

「錢用」的目的。

四 衛的運用要自衛與衛國貫通

保甲制度，淵源於井田，是我國歷代相陳相因，「寓兵於農」，既可以自衛，又可以衛國的國防制度。其特點是生活條件與戰鬥條件一致，以工具來比擬，與蒙古人的馬和歐洲人的船，既可以作爲謀生的工具，又可作爲戰鬥的工具作用相同。以制度來比擬，與古時的封建（據蔣百里先生解釋：封建不是部落割據，是打破部落割據的一種工具，封就是殖民，建就是生活——經濟——戰鬥——國防——一致的建設，近人指割據部落思想爲封建者，係用名詞的誤謬——見國防論）及最近的國家總動員制度，異曲同工，在歷史上已有數道光榮的成績。新縣制的保甲，更充分利用這種特點，使自衛的工作與衛國的工作互相貫通。明白言之，自衛的工作，就是衛國的工作。衛國的工作也就是自衛的工作。關於這個道理我們可以引 總裁在現代國家的生命一文中所說的話來說明。

總裁說：「因爲現代戰爭由於空軍的發達，已成爲立體的戰爭；一旦爆發，處處需要防守，全國皆爲戰場，再無所謂『前方』『後方』的區別，亦無所謂『第一線』『第二線』『第三線』的區別。所以從前講國防的階段，雖然第一爲軍隊，第二爲憲兵，第三爲警察，第四爲團隊及一般民衆的武力；但是事實上必須同樣健全，同樣應戰，方能充實國力，鞏固國防，這個道理，我們中國二千多年以前，早已有人發明……具體的講，就是要全國四萬萬同胞，都能成爲軍國民，即有組織有紀律有訓練，能夠爲國犧牲的戰鬥員。」要達到這個任務，可以從教育生活兩方面來培養，從教育方

而來培養，即是孔子所謂「以不教民戰是謂棄之」的意思。用現在的語來講，就要實施「軍國民教育」，也就是學生軍事訓練。從生活方面來培養，要「寓兵於農」「寓兵於工」，就是壯丁訓練。用兩個簡單的話來說就是「寓將於學」「寓兵於農」，實行這種制度的結果，文人放下筆桿，即可佩上軍刀；農人放下鋤頭，即可荷上長槍；工人放下錘鏟，即可背上鐵鎬。全國的民衆武裝起來，國家自然能於風雨飄搖之中奠定基礎，巍巍然屹立於國際之上，扶傾救危的責任亦可擔負起來。

五 管教養衛之聯合運用法則

「管」「教」「養」「衛」的各個運用，已分別如上所述，現在再將其通運用的法則，簡述於后：

(一) 管教養衛的中心 管的運用以保民大會及國民月會為中心，已如上述，教的運用，應以國民學校為中心；養的運用，應以合作社為中心；衛的運用，應以壯丁隊為中心，蓋「學校為文明進化之源泉」，故教的運用，必須以國民學校為中心，始可望提高社會上的文化水準；合作社的原本原則是「人人為我，我為人人」，故養的運用，必須以合作社為中心，始能發揚互助精神，推進一切事業，壯丁年富力強，為國家棟梁，故衛的運用，必須以壯丁隊為中心，始能充實國防力量。惟是要達到管教養衛的任務，又必須有共同的原動力，無形的原動力，可以說是國民學校，故總理說：「學校者，文明進化之源泉也，必須學校立而後地方自治乃能進步」。有形的原動力，可以說是壯丁隊。故 總裁說：「因壯丁份子實為全部社會的中堅。一切地方自治事業，均可以之為基

幹而完成。」故國民學校，與壯丁隊，實爲推進管教養衛工作的中心力量。至就管教養衛四者的關係而言，係以縱的管的組織爲主體，而以橫的教養衛三種組織充實之，歸結下來管爲管教養衛之中心。

(二)管教養衛的聯繫 管教養衛之道，經緯萬端，不易詳述，扼要言之，管在使萬事萬物，各得其所，各如其分；教在使人民之生命，充實而有光輝；養在使人民之生活資料有所取給，不虞缺乏；衛在使人民生計發展有所保障，不受威脅。四者復渾然一體，互相表裏，互相連環不可分割。至於四者的關係，拙著新縣制與管教養衛（見新縣制講演集）一文中，曾有詳細的論列，茲節錄於後：

「管教養衛看來雖似乎是四件事，其實他卻是有關聯的，相輔相成的。把其中的一個和其他三個孤立開來的時候，被孤立的就變爲毫無意義的東西，就會完全失卻效用。」

「拿管來說，管理首要人才，而人才的培植則係教育範圍內的事，爲了健全管，就不能不健全教，所以管的任務，第一就是「管教」。衣食住行育樂是人生主要問題，這些問題的解決，不但靠生產，並且靠分配，所以管的第二個任務就是管養。有人民而無軍事訓練，有醫藥而無衛生組織，有鋼鐵而不能製造軍械，這樣雖可說有衛的條件，卻說不上有衛的力量，所以管的第三個任務就是管衛。」

「拿教來說，教育的第一件任務是教管，從事教育的人，如果不能教成學生具有管理的能力

，這種教育就算是失敗。第二件任務是教養，即教人以謀生能力。過去教育忽略了創造與服務觀念的養成，所以結果對於人民生活計毫無裨益。這當然更是教育的失敗。第三件是教衛，就是要受教育者都有強健的體格，都受到普通軍事訓練，這樣才能保障國家民族的生存。新生活運動的口號生產化，軍事化，公理化，用於教育，就是教養，教衛，教管。

「至於養和衛也是一樣。養是使人有豐衣足食的生活的，離開了管教衛，養就無從談起，試想一個被征服的野蠻凶怯懦的民族，他們除掉掉進着奴隸或禽獸的生活外，還能說是有人類的養麼？衛是保障民族生存的，離開了管教養，衛也就失去了他保障的對象。如德國在第一次歐洲大戰四年中，真是戰無不勝，攻無不克，但因缺乏糧食，即行崩潰，所以養和衛也一樣是不能孤立開來的。

「總而言之，管教養衛四者是有密切關係的，相互間有極大的連環性。其中以縱的管的組織為主體，而以橫的教養衛三種組織充實之，有時分工合作，有時相需相成，能統一運用這四個原則，那末人力財力事權便一切可以集中，而發揮出絕大的力量，所以管教養衛四運用法則，就是把握住管教養衛的連環性。」

(三)管教養衛的基本 管教養衛之道，既是經緯萬端，而管教養衛的工作，當然是不勝枚舉，但是我們要是知道「提綱挈領」「本末先後」的道理，也就無甚困難。新生活運動，國民經濟建設運動，精神總動員三項，就是管教養衛的基本要務，這三件事情辦好了，其他的都可迎刃而解，

這三件事情，可以說是綱領，是根本，其他的事情都是條目，都是枝節。一綱舉，萬目張，一本立，萬事理。這是一定的道理。

(四)管教養衛的精神 推進管教養衛的工作，最應着重的是一個「自」字。第一步，是要將管教養衛之權，操在民衆之手；第二步，要訓練民衆有管教養衛之能，民衆有管教養衛之權，始可學管教養衛之能，民衆有管教養衛之能，地方始可樹管教養衛之政，地方有管教養衛之政，人民始可享管教養衛之利。要使民衆有權，就要澈底取締劣紳土豪之把持，不肖保甲之濫用職權。要使民衆有能，就要積極的訓導民衆行使四權。關於「自」字之重要，總裁也說過：

「地方自治一名詞，顧名思義，當着重自治之自字。故凡一切富求之自我，而以民意之從違向背，社會福利之消長昇降，爲測驗之衡度，行有不符，反求諸己，此種自省自反之精神，即能推動個人以至社會，日趨不斷進步之中。」（見四川省訓練團第一期畢業典禮訓詞，二十九年六月二十九日各報刊載）。

但是人心不同，各如其面，要運用「自」而無紛歧，錯雜之弊，必須要有一種共通的精神來維繫，否則「彼一一是非，此一一是非」，各是其所是，各非其所非，一定是遺禍無窮的。共通的精神爲何？禮義廉耻是也。余常謂：

「禮義廉耻是做人的基本道理，同時也是社會進化的必要條件。管教養衛如果沒有禮義廉耻做基礎，試思管何以管，教何以教，養衛何以養衛？相反的，如人人能在生活上都做到禮義廉耻

，則管教養衛的工作縱然一時不能達於理想境界，但循序而進，其進步一定是很迅速的。」——見拙著新縣制與管教養衛（載二九年六月九日時事新報）。

有此精神的維繫，就容易使人「心心相印」，發生「共信」和「互信」而趨於共同行動，反之表面上雖是共同一致，而內心無異同床異夢。

以上所述管教養衛四者之運用，先分後合，於分工合作之道，事權統一力量集中之方，均係就學帶大者而言，只能舉一以概其餘，讀者尚須本「大匠誨人，能與人規矩，不能使人巧」之意，悉心體會，絕類旁通，則管教養衛之道，其庶幾矣！

第五節 特點

縣各級組織都要容納保甲於自治之中，確定保甲為鄉鎮的細胞組織，這是新縣制的一大特點。而新縣制的保甲制度，前已言之并非抄襲任何一代的保甲制度，係根據三民主義的精神，總裁的創見，空納歷代保甲的特點，攝現代政治制度的精華，抗戰中所獲的教訓，針對我國國情，民間需要，而制定的基層政治制度，故就其功用而言，可以說是「以達到全國總動員的科學的方法，來管理衆人之事，而為整個國家和全體民衆謀最大的幸福」（總裁語，見總理遺教六講）的基層政治制度。因此新縣制保甲的特點很多。茲擇其學帶大者六點，分述於后：

一、變自衛的組織為自治的組織 歷代的保甲，大體都是以自衛為主，自衛以外的問題，多半是附帶解決，或者是為了解決自衛問題而連帶解決的。如胡林翼所謂：「保甲之法，實團練之根

本，行之於賊匪已退，是亡羊補牢；行之於賊匪將至，是未雨綢繆。」這完全是爲自衛打算。又如周孔教所說：「弭盜安民，莫良於保甲。是法也，爲弭盜而設，是以治之之道編之也，人情莫不偷安，故其成之也難；爲賑濟而設，是以養之之道編之也，民情莫不好利，其成之也易。」雖兼顧到養的問題，但是係企圖達到自衛的目的，才如此辦理的。民國以前的保甲固無論矣，即民國十八年九月十三日 總裁兼任國民政府主席時，明令各省政府舉辦保甲的令文中亦云：「欲絕匪之根株，仍宜由舉辦保甲，清查戶口入手。」豫、鄂、皖三省剿匪總司令部頒發剿匪區內編查保甲戶口條例的令文中亦有：「保甲之制，本屬民衆自衛之良規，清查戶口尤爲遏泯亂萌之急務」。「將自衛與自治分開，先謀自衛之完成，再作自治之推進」等語。縣各級組織綱要明定「保或村街爲鄉（鎮）的細胞組織。」這是保甲制度之一大轉變，爲新縣制保甲之第一特點。

二、確定保甲的固定事業 歷代保甲既以自衛爲目標，自衛以外的問題，大體均不聞不問，即使偶爾舉辦，亦係奉令而行，向少固定事業，尤難期自發自動。南昌行營所頒整理保甲團隊辦法中雖限令「每保設學校一所」，但其目的，係便於「戶口異動之登記」與保甲有密切關係之自衛武力，在剿匪區內編查保甲戶口條例中是沒有規定的，故豫、鄂、皖三省剿匪總司令部在頒發剿匪區內編查保甲戶口條例時的令文中說：「將團與練分而爲二，保甲制度只屬於團，若編練武裝民兵，則必斟酌地方槍械、經費、人才之標準而定。編練與訓練之方法，當以另條例定之，不在保甲範圍之內」新縣制的保甲，與此大異其趣。確定鄉鎮內的三個基本組織——保國民學校，保合作社，保壯丁隊

爲保甲固定事業，政治建設，經濟建設，文化建設，國防建設，均在保甲內普遍推行，不僅是一個自治自衛的組織，而且是教育與經濟的組織，爲集中力量解決經費人才困難問題起見，規定以一人兼任保長校長隊長，務使便於推行，這也是保甲制度的一大轉變，爲新縣制保甲之第二特點。

三、照軍事組織以組織社會之法 總裁在論今日黨政軍與社會組織之唯一要素文中曾云：「自古每當易代之際，鼎革之後，其風化必肅靜，其人心必振作，百廢俱興，能繼續至百年或數百年而不替者，此何故也？蓋以用兵之後，軍人多散於民間，於不知不覺中，社會亦進於軍隊化故也。如古之井田屯田之制，及保甲團練之制皆寓兵於農，寓兵於工，簡言之，照軍事組織以組織社會，維持秩序也……故今日而欲改革民衆，組織民衆，訓練民衆，不可不先使社會軍隊化，以軍隊之精神、紀律、計劃、任務、輸入於民衆之中。」今日推行保甲，即是根據這種理論。詳查我國推行保甲歷史，大抵都是在亂時，應一時急需而舉辦者多，謀永久打算者少，推行一地之時較多，全國一致舉辦之時較少，且無一定成法，多由推行者，自由訂定，因是見仁見智，各有不同，頗不劃一，與軍事的主要旨，就不符合（軍事要旨，第一爲「組織最要嚴密，不能有分毫之差異」），要想軍隊化就難乎其難了。所以保甲制度，雖然已經有了幾千年的歷史，但將保甲辦理健全的時候，實在是不多，所收的效果，也沒有理想的那麼大。縣各級組織綱要，確定保甲制度，爲國家基本組織，就是確定照軍隊的組織以組織社會，也就是實踐「戰時如平時，平時如戰時」的理想。以上是就軍事的眼光來觀察；我們若就政治的眼光來觀察，過去的政治完全是「上粗下細」，「頭重腳輕」，一切政令

均不能推行，保甲制度納諸縣各級組織綱要中，就是醫這種病的對症良方。古人說：「小官多，其國治；大官多，其國亂」，新縣制保甲實施，就是要使「大官少」「小官多」，必能樹國家萬年有道之基無疑，這又是保甲制度的一大轉變，為新縣制保甲之第三特點。

四、採家族主義之優點并同時防止其缺點 總理說過：「因為中國人之注重家族，有了什麼事便問家長，這種組織有的說是好，有的說是不好；依我看起來，中國國民和國家結構的關係，先有家族，再推到宗族，再然後才是國族，這種組織一級級的放大，有條不紊，大小結構的關係，當中是很實在的。」保甲制度，就是採用家族主義的特點。就組織言，以戶為單位，由一戶十戶百戶，以至千萬戶，層級組織，若網在綱，就職權言，戶長負一戶之責，由戶長甲長保長，以至鄉鎮長，層級負責，若臂使指，且對民權之運用，亦有較好之調節。但是宗族主義，也有缺點，這任何人，都不能否認的。在家族中，家長的權威很大，所以有「父令子亡，不得不亡」的話，在此情況之下，賢明的家長，固然容易領導全家為善，昏亂的家長，也容易領導全家為惡，這是不容諱言的事實。因此家族主義的優點，我們固然應採取，家族主義的缺點，我們也應當設法防止才對。過去的保甲制度，家族主義的優點是採取了，但家族主義的缺點，却沒有設法防止，縣各級組織綱要兼顧到了這層，如五十二條「保民大會每戶出席一人」，五十三條「甲之編制以十戶為原則」，五十四條「甲置甲長一人，由戶長會議選舉」，這都是充分的採取家族主義的優點。五十五條「甲設戶長會議，必要時得設甲居民會議」；鄉鎮組織暫行條例第六十八條「甲長認為必要或有本甲居民十

人以上連名請求時，舉行甲吾民會商討論議決有關本甲重要興革事項」，就是防止家族主義的缺點的方法。我們再將縣各級組織綱要整個研究，保甲之編制，雖然是以戶為單位，但公民權利義務之行使，仍是以公民個人為單位。如第六條明白規定：「中華民國國民，無論男女，在縣區域內居住六個月以上或有住所達一年以上，年滿二十歲者為縣公民，有行使選舉罷免創制複決之權」，即是明例，這更是防止家族主義缺點的最好辦法。此為新縣制保甲之第四特點。

五、採取彈性的規定而無紛歧雜沓之病。過去之保甲法令大都係採取剛性的規定，伸縮的餘地很少，以至不能因地制宜，適應實際的需要，結果行不通，即使勉強推行，亦多削足適履。縣各級組織綱要有鑒於此，特採取彈性的規定，如四十五條「保之編制以十甲為原則，不得少於六甲，多於十五甲」；五十三條「甲之編制，以十戶為原則，不得少於六戶，多於十五戶」；四十六條「在人口稠密地方，如一村或一街為自然單位，不可分離時，就二保或三保，聯合設立國民學校，合作社及倉儲等機關，推舉保長一人為首席保長」，都是富有彈性的規定。但這種彈性都是寓於統一之中的，絕不是紛歧，也絕不因此制施行之後會紛歧雜沓，可以說在統一之中寓有彈性，而此彈性不超出統一的範圍。故「總裁在確定縣各級組織問題一文中說：『凡此一切，均求於統一之中仍寓有彈性，在此彈性範圍之內，各級政府，儘可按照實際需要，斟酌編配，毋庸一一呈准。但如過此彈性，即不能容許，若過於紛歧雜沓，必至難于統理。』」此與固有彈性之規定，遂致紛歧者，絕對不同，此為新縣制保甲之第五特點。

六、「權」「能」併用而無衝突之弊 過去的保甲制度，把一盤散沙的民衆組織起來，把享受自由太多的民衆，加以限制，這是保甲制度的貢獻，但是往往發生保甲長濫用職權，濫職枉法的事情，而民衆莫可如何。推其原因就是立法者不明白。總理用「權」「能」分開的方法，來免除「政治裏頭的自由太過，便成了無政府，束縛太過，便成了專制」（見五權憲法）的弊病的道理，只注意到發展保甲長的「能」，沒有注意到發展民衆的「權」所致。到剿匪區內各縣編查保甲戶口條例頒佈，對這點才得到一個相當的解決，頒發條例時的令文中說：「自治組織，在發揮自由平等的精神，必出諸選舉，自應以公民個人爲單位，若自衛組織，則多由委任，因有服從與統馭便利之關係，則應以各戶長爲單位。蓋自治職員，既由普選而致，必求結歡示好於民衆，自衛職員，則負有保安除亂之重責，凡遇羣衆或個人，有妨礙治安之行爲時，且須實行職權，予以嚴厲斷然之干涉。」這可以說是盡量發揮保甲長的「能」。該條例第十七條明白規定：「縣長查明保甲長不能勝任，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。」這可以說是發展民衆的「權」。縣各級組織綱要，更有長足進步。四十九條規定「保長保國民學校校長保壯丁隊長暫以一人兼任」，保內事權均集中於保長，發揮保甲長的「能」比任何保甲法令的規定都強。四十九條規定「保長一人副保長一人，由保民大會，就公民中……選舉」，五十二條「保民大會，每戶出席一人」，五十四條「甲置甲長一人由戶長會議選舉」，五十五條「甲設甲長會議必要時并得舉

行甲居民會議」，以及鄉鎮組織暫行條例第五章第八章全章都是在發揮民衆的「權」。運用這個制度的道理，總裁在確定縣各級組織問題一文中詳細說過：「過去鄉（鎮）、保、甲長的人選，產生困難，或產生而不能盡忠職守，甚至殘害人民，爲上級機關所不易糾察者；今後均得用民主方法，以爲補救。目前現有的上級監察機關，人數有限，耳目難周，而最與人民發生關係者，卽爲鄉（鎮）保長等基層人員，爲免除此等人員假借政令殃民肥己，則採用民主監察制度，實爲最有效辦法。」但我們要特別注意，在新縣制的保甲中，「權」與「能」并不是分開來行使的，保甲中工作的推動，是以保民爲主體，「權」和「能」是合在一體來運用的，關於這種制度，總裁也說過：「在鄉（鎮）以下注意於保，各種工作要發動保內人民分別担任，一方面有保民大會等辦事機關，同時保民卽是工作的主體，立法和執行兩種任務合併起來，政權和治權差不多合爲一體。」（見三民主義之體系及其實行程序）這種制度，一方面是盡量發揮保甲長的「能」而不流於專制；一方面是盡量發揮民衆的「權」，而不流於散漫。同時將「權」和「能」併在一起來運用，又無矛盾衝突的弊病，此爲保甲制度之第六特點。

以上六點，係就其大者顯者而言；其他較小特點尙多，限於篇幅，不再贅述。總裁批評剿匪時期的保甲，曾有幾句話說：「此其立制之精，運用之善，信可準之百代而不惑……實已鑒古證今，權衡至當。」我們要想對新縣制的保甲贊一詞，惟有引用這幾句話，才算恰當。

第七章 保甲評議

保甲制度雖然是一個優良的制度，歌頌的人雖然很多，但是反對的也不乏其人。在這裏我想將反對保甲的言論，加以檢討，給他一個總的答覆。

我們批評一個制度的好壞，制度本身的價值，與實行這個制度的方法，人員等等絕對不能混為一談；明白點說，我們批評一個制度，不應當把施行這個制度的方法，與執行這個制度的人員所發生的流弊歸咎到這個制度的本身。須要切實認清制度本身是否完善的一件事，施行這種制度的方法是否適宜又是一件事，執行這個法的人員是否良善更是一件。要批評制度本身的價值，應當注意這個制度的時間性與空間性，所謂時間性就是在兩個完全不同的時間，不能強制實行一個制度，反之，一個制度，不能實行在兩個不同的時間。由此而論，一個制度在古代行得通的，現在不一定行得通；今日所行的制度，不一定要事事摩倣古時，所謂空間性，就是在兩個完全不同的空間，不能強制施行一個制度，反之，一個制度，不能實行在兩個完全不同的空間。由此而論，一個制度，在甲國是好的，在乙國不一定好；在甲國行得通的，在乙國不一定行得通，在甲國的制度不一定要倣效乙國，乙國不一定要倣效甲國，更不能依據甲國之制度，以攻擊乙國的制度。再明白點說，不要以為我國所行的制度，是外國所沒有的，就認為不對。這是我們在批評保甲制度時，應有的基本信念。可惜現在一般批評保甲的人，都沒有這種基本信念，因之就認為萬方有罪，罪在保甲了。

反對保甲制度的言論，主要的有下列五種。茲分別加以檢討：

(一) 認保甲制度中連帶負責的精神（最具體的表現，是聯保連坐），不適合現代潮流。持這種主張的人，所持的唯一理由，就是說「聯保連坐」的辦法，是古代專制帝王用「箝制人民的辦法，現在已不是「一人犯罪，九族皆誅」的時代，自然沒有採用這種落伍辦法的必要，而且現在是民主時代，人人均有自由，只能各人顧各人，也不容許實行這種落伍的辦法。持這種主張的人最多，就是政府的高級官吏中，也不乏其人，因此勢力最大，對社會的影響最深。要保甲制度能順利推行，應將這種主張首先廓清。這種心理首先健全，這種思想的謬錯，可從下列四點論之。

就法理言，近代立法的趨勢，社會聯立主義已漸漸抬頭，個人主義將成過去，聯保連坐之規定雖屬我國舊有的法制，但與現代立法的精神，完全一致。蓋促進社會之進步，從積極方面設想，人與人之間，必須彼此扶助，共謀社會之向上，從消極方面設想，尤須互相督勵，藉維團體之秩序與和平。方法雖異，而結果則同。因之在現時各國民事法規中，規定因他人之侵權行為，于某種情形之下，雖無過失亦負連帶責任者，已非罕見之事。準此而論，聯保連坐之法，因他人之犯法行為，而連帶負刑事責任，自然不能以有非法理視之。故就現代之法理精神而論，聯保連坐之法，不僅不能以落伍視之，且極進步，極合理，而滿口「個人」「自由」「滿口」「民主」，自鳴得意者，實非底蛙之不若也。

就互相平衡的原理言，總理說過：「政治裏頭有兩個力量，正如物理學裏頭有離心力和向心

力一樣。離心力是要把物體裏頭的份子離開向外的；向心力是要把物體裏頭的份子吸收向內的。如果離心力過大，物體便愈縮小，擁擠不堪，總要兩力平衡，物體纔能夠保持平常的狀態。政治裏頭自由太過，便成了無政府，束縛太過，便成了專制的。〔見五權憲法〕 總裁在 總理遺教六講中更加以闡揚云：「自由專制這兩個力量，是主張雙方平衡，不要各走極端，像物體的離心力和向心力互相保持平衡一樣。如果物體單定有離心力，或者是單有向心力，都不能保持常態的；總要兩力相等，兩方調和，纔能夠萬物均得其平，成現在宇宙的安全現象。」保甲制度中的保甲規約，可以說是對於離心力的合理運用，是極端民主的。聯保連坐，是向心力的合理運用，在個人的立場看來，雖然一部分人多少感覺一些不方便，多少感覺一些不自由；但站在大多數人的立場看來，人人負一小部分責任，監視社會的不良分子，使在社會上不能為非作歹，人人可過雍雍穆穆的生活，工作無人阻撓，自由無人侵害，則全社會上之人皆獲方便，皆獲自由。犧牲少數人之不方便，獲社會上之集體的方便犧牲少數人之不自由，獲社會上之集體自由，這種辦法極為合理，實無非議之餘地。

就時代的需要言，過去外國人都說我們中國人是一盤散沙，沒有組織，抗戰以來，事實上的表現，這種恥辱算是已洗去了。但我們實際加以檢討，人民在生活上的表現，仍然是「出入相望，雞犬之聲相聞，老死不相往來」的居多；在工作上的表現，仍然是「各掃自己門前雪，休管他人瓦上霜」的居多。在羣衆本位的時代，這些都是在革除之例。總裁在認識時代——何謂科學的羣衆時代一文中說：「現代和前代的不同，就是各個民族中間已經不是以部分的力量相競爭。而是

以整頓的全民的力量相競爭，所以一切事業的進退成敗，要以能不能增進羣衆實力和發動羣衆力量爲斷。」要只能不能適應羣衆需要和喚起羣衆協力量爲斷，我們要作到「總裁所說的這種目的，有兩條辦法，一種是教育的方法，一種是用強迫的方式。但是用教育的方式太慢，照我國古代的話來說，是「百年樹人」。在此競爭劇烈的時候，時不我與，只有用強迫的辦法，先由勉強，再作到自然。才能迎頭趕上，用強迫的方式，最有效的，就是「聯保連坐」。當國家由散漫到堅固的過稅中，「聯保連坐」之法絕不可廢。

就國家的需要言，從國家的需要立論，我們可以從對內——維持治安，與對外——抵禦外侮，兩方面來說明其重要性。先言對內，王陽明先生曾言：「凡立十家牌，專以止息盜賊。若使每甲各自糾察，甲內之人，不得容留盜賊，右甲如此，左甲復如此，城廓鄉村，無不如此，以至此縣如此，彼縣如此，遠近州縣無不如此，則盜賊亦何自而生。夫以一甲之人，而各自糾察，十家之內，爲力甚易。使一甲而容一賊，十甲即容十賊，百甲即容百賊，千甲即容千賊矣。聚賊至於千百，雖起一縣之兵剿除之，爲力固以甚難。今有司往往不嚴十家之法，及至盜賊充斥，却乃興師動衆，欲於某處屯兵，某處截捕，不治其本，而治其末，不爲其易，而爲其難。」胡林翼并說：「保甲之法，實團練之根本，行之賊匪已退，是亡羊補牢，行之於賊匪將至，是未雨綢繆。」這種維持治安辦法的精髓，就是「聯保連坐」，惟有實行「聯保連坐」才能使「閭閻安堵」「國泰民安」！至就對外言，現在的戰爭，因爲空軍的發達，發明「降落戰術」，不僅城郭之固不足恃，即山谿之險亦不足

特，惟一有效的辦法，就是全國皆兵，步步設營，處處設防。「聯保連坐」，就是全國皆兵的基礎，平時養成保甲「聯保連坐」的習慣，在戰時就可遵守軍隊的「連坐法」。故「總裁諄諄訓示」我們要建立現代國家，除充分利用一切物質之外，必須使各個人各盡所能，皆成爲英勇的戰士，造成強大的武力。因爲現在的戰爭，由於空軍發達，已成爲立體的戰爭；一旦爆發，處處需要防守，全國皆爲戰場，再無所謂前方後方的區別。」（見現代國家的生命力）要達到此目的之法，其根基亦在此，因此現代的強國如德如義，均爲全國皆兵。而且現代因爲間諜的利用擴大，龐大的第五縱隊的組織。而老謀深算者，已認爲取勝疆場，并非上策，最上者莫若使敵人自己毀壞自己。希特勒所謂：「我們的戰略是在敵人的內部破壞他，利用他們自己來戰勝他」，同敵人所謂「以華制華」都屬於這一類。撲滅內奸，較之抵禦外侮尤難。古人有「變生肘腋」，「禍起蕭牆」之嘆；社會上有「家賊難防」之諺。要撲滅民族敗類，最善之法，厥爲實行「聯保連坐」。總之，在平時實行，閭閻安堵，社會康樂，國無自伐之隙，不致起人伐之端；在戰時實行，內可以清奸賊，外可以抗暴敵，更可以免事應外合，內外夾攻之患。

綜上所述，「聯保連坐」之法，既不作法理，又不違互相平衡之原理，於時代的需要，國家的需要尤能深相吻合，本身無可厚非。遭一般人反對的原因，實乃反對者目光短淺，只知其一，不知其二，只顧目前，不顧將來所致。尙望持反對論者再詳加研究，無自惑感人，遺誤國家民族，則大幸矣！

(二) 認保甲是束縛人民全副手足的制度。這是一種主張我可以引陳紹禹先生在我們對於保衛武漢與第二期抗戰問題的意見一文中所說的下列一段為代表：

「要真正改善各級行政機構，必須將現行行政機構的基礎——束縛了人民全副手足的保甲制度，加以徹底的變革，而代之以由民主原則組成而能盡量發揮民衆力量的鄉村自治制度——即由鄉民大會決定鄉村重要問題和由鄉民大會選舉鄉村長及其自治機關的制度。在目前至少要做到使各地區鄉長完全由區鄉民代表大會民主選舉，以及保甲長完全由保甲民衆大會民主改選的辦法，以便真正刷新行政機構的下層基礎……」。

這一段話中，我們可以分成兩點來檢討，第一點是他說：「束縛人民全副手足」的問題，第二點是他建議改進的問題。中國的社會，好像一盤散沙，人與人之間，大抵抱「各掃自己門前雪，休管他人瓦上霜」，「老死不相往來」之態度，由來已久。自有保甲組織以來，無組織已經成了有組織。社會上的好人，已不能單是獨善其身，還要兼善他人，已經沒有從前那樣自由自在。至於社會上之害羣之馬呢，更感覺不便，不僅如陳紹禹先生所說束縛了手足，不敢胡行亂為，連胡說八道惹是非的自由都剝奪了。以這點看來，陳紹禹先生所言，似不為無見他，但是我們就自由的真諦來講：「一個人的自由，以不侵犯他人的自由為範圍，才是真自由。」若提倡好人做好事，限制壞人做壞事，都算是束縛人民的自由，那就是誤解了自由，誤用了自由。關於這個道理，我們祇要讀一讀 納理在民權主義的第二講中所說的下面一段話，就可以知道這種思想的錯誤：

「從前歐洲在民權初萌芽的時代，便主張爭自由，到了目的已達，各人都擴充自己的自由，於是自由太過，便發生許多流弊。所以英國有一個學者叫做彌勒氏的，便說一個人的自由，以不侵犯他人的自由為範圍，才是真自由；如果侵犯他人的範圍，便不是自由。歐美講自由，從前沒有範圍，到英國彌勒氏才立了自由範圍，有了範圍，便減少很多自由了。由此可知彼中學者已漸知自由不是一個神聖不可侵犯之物，所以也要定一個範圍來限制他了。」

若根據自由的見地，來批評保甲，保甲不過是予人民的自由，加以一個限制，絕對不是如陳紹禹先生所說，束縛了人民的全副手足。以上是根據歐美人對於自由的見地來批評，若以我國國情而論，不僅是陳紹禹先生的自由我們不需要，就是歐美式的自由，我們也不需要，我們所需要的自由，是——綱理在民權主義中所主張的自由，明白點說，就是國家的自由，不是個人的自由，這個道理，綱理說得最為透澈，在民權主義第二講中說：

「到了今天自由的用法便不同。在今天自由這個名詞究竟要怎樣用呢？如果用個個人，就成一片散沙，萬不可再用個個人上去，要用到國家上去。個人不可太自由，國家要得完全自由。到了國家能夠行動自由，中國便是強盛國家。要這樣做去，便要大家犧牲自由。……要把我們國家的自由恢復起來，就要集合自由成一個很堅固的團體；……這一個大團體，能夠自由，中國國家當然是自由，中國民族才真能自由。」

這種自由才是合理的自由，要是不能整個國家民族的自由，只顧個人的自由，或一個階級的自

由，其結果必致亡國滅種，不僅禍及己身，並且還要禍及子孫，古人所謂，「覆巢之下安有完卵」，「皮之不存毛將焉附」已概乎言之矣。我們希望，以束縛人民全副手足，批評保甲的人們，不要單喊「不自由毋寧死」的口頭禪，同時要深刻的記得「自由自由，天下許多罪惡，假汝之名以行」的傷心話！須知合理的自由，就是「限制各人的自由，以保持人人之自由；犧牲個人的自由，以求得國家之自由。」（總裁著 總理遺教六講語）保甲制度，就是達到合理自由的途徑之一。

關於第二點，也不是陳紹禹先生的新發現，修正劃匪區內各縣編查保甲戶口條例第十五條明明規定：「甲長，由本甲內戶長公推。保長，由本保內各甲長公推。」第十八條第二項規定：「原公推人，認為有第一項情形（更換之必要）時，亦得聯名呈明區長轉呈縣政府核准改推。縣各級組織綱要中，關於保長的產生更有進一步的規定，完全由保民大會選舉。在以家為單位的社會，且在地方自治方在開展的當中，這種制度真是鑿小證今折中至當，我們不能盲目的抹殺了中國社會的優點，而崇拜外國以個人為本位的社會的劣點。關於中國社會的優點，總理在民族主義第五講中說：

「因為外國人是以個人為單位，他們的法律，對於父子兄弟姊妹夫婦各人的權利，都是單獨保護的；打起官司來，不問家族的情形是怎麼樣，只問個人的是非是怎麼樣。再由個人放大便是國家；在個人或國家的中間，再設有很堅固很普遍的中間社會，所以說國民和國家結構的關係，外國不如中國。」

中國社會既然有這種優點，根據這種社會而產生的選舉制度，無疑的也是有優點，我們又何必

抱「舍己之田，而私人之田」的態度呢？至於多數地方的保甲長係由政府委任，這是過渡時期必有辦法。現在社會上，最普遍的存在着兩種障礙，一種是盡義務的觀念未養成，一種是沒有經過考試的候選人。因為有前一種障礙，所以很多被選出來的人，都不願意擔任；因為有後一種障礙，所以選不出真正的人才來，尤其是後一種的障礙最大。古人有一首詩說：「選秀才，不知書；選孝廉，父別居。寒素清白濁如泥，高帝良將怯如也。」就是今日多數地方選舉保甲長的寫真。我們只要多留心觀察一下，就知道過去採取委任的辦法，是一時權宜之計。現正積極根據「總理」我們要知道民權不是天生的，是人造成的，我們應該造成民權，交到人民，不要等人民來爭，才交到他們」的訓示，扶持人民行使四權，訓練人民行使四權。試看縣各級組織綱要第六條所規定：「中華民國之人民無論男女在縣區域內居住六個月以上或有住所達一年以上年滿二十歲者，為縣公民，有依法行使選舉、罷免、創制、複決之權」最民主的事實，以後就含有惡意批評的人，我想也不會信口雌黃的了。

(三) 認保甲制度不適合抗戰時候的需要。執這一種言論的人，在縣各級組織綱要頒佈之前就有，在縣各級組織綱要頒佈以後仍然有，前者我們舉陳紹禹先生在我們對於保衛武漢與第三期抗戰問題的意見文中的一段來代表。其原文云：

「保甲制度現在成了我國行政機構最下層的基礎。但是所有事實經驗證明，保甲制度係由於過去「內戰」時期的需要所組成，因此，其中心骨幹保甲長，許多地方，係由土劣分子所擔負，

其直接領導核心——聯保主任或區村長，則很多為昏惡份子所担負，與民衆最直接接觸的一層行政機構的人員成份既如此。所以如何好的法令，都有被一部分區鄉保甲長曲解和破壞的危險，都有被這些份子利用來作升官發財的工具的可能；也正因為這種最基礎的行政機構不健全，所以各級貪污昏庸的份子，才能進行營私舞弊的爪牙，才能有升官發財的基礎；同時，也正因為這一種最基礎的行政機構不能適應戰時的需要，所以前綫的將士才這樣沉痛地感受到民衆無訓練無組織的痛苦，各地民衆才這樣沉痛地感受貪污士劣的壓迫。」

後者我們可以舉二十八年十一月九日新華日報的社論（題名保甲工作必須澈底改善）的一段來作代表，其原文云：

「大家知道，保甲制度原為中國封建的遺物，在『內戰』時代曾加以採用，而現在我國國內外環境與『內戰』時代有了根本的區別，現在政府對內對外一切施政方針，均應以抗戰為前提，因此內戰時代保甲工作之目的及其工作方法，必須有徹底的改正，改正到適合於內部精誠團結，爭取抗戰勝利原則上的基礎上。這是改善保甲工作的最重要的前提，也是很顯而易見的道理。」

「在政府對保甲制度沒有改變以前，保甲工作在上述前提下，今後究竟應該怎麼辦才好呢？最重要的就是要嚴格的選擇保甲人才，保證保甲人才有這樣優良的品質：……。」

以上兩段就發表的時間來說，雖不相同，但就其內容而論，可以說完全相同。保甲制度，原本就是以軍法部勸組訓民衆，使「全民皆兵」的制度，其最大作用就是適應戰時的需要，也可以說是

全國總動員的制度之一。王陽明先生曾說：「連其伍，而制其什，則外侮可禦」。觀於第一、二兩章，運用保甲制度以強國之實例不爲不多，不必再爲重述。若謂保甲制度，不適合抗戰需要，而祇適合內戰需要，恐係皮膚之見。因爲「戰時如平時，平時如戰時」，我們一種制度既是爲戰時而創立的，既宜於內戰，更宜於抗戰。至「舉保甲長有壞處，這是無容隱諱的事實，但是我們要知道這是人事不當，並不是保甲制度本身的流弊，要是因保甲長人選不當，就認爲保甲制度的本身不良。譬如文官制度是好的，但有一二文官不好，就說文官制度不好無異於「投鼠忌器」，「因噎廢食」了。

(四) 認爲保甲制度只有消極的作用沒有積極的作用。持這一種言論的人，我們可以引天馬君著「保甲制度在戰時」中的一段作代表：

「保甲制度只有消極的作用，沒有幾多積極的作用。本來，從保甲的歷史上去尋求，它的作用也限於這點；再也不能在這作用以外更找出其他的作用來。當然，在沒有較好的制度來代替他以前，我們決不能主張推翻保甲制度，但一個制度到了不能迎合時代的需要，我們決不該盲目地無條件的擁護他。我們要來考察：保甲制度在過去究竟表現了些什麼成績？他的短處是在什麼地方？本來保甲制度在清查奸宄和鄉村自衛上也相當可取，但爲了它的組織上的缺點，使他所表現的成績算是微乎其微。」（原文見中國農村第十二號）

說這種話的人，可以說根本沒有明瞭保甲的本體。從理論上說來，清查戶口，是一切施政的主要根據，不能算是消極的工作。就天馬君所承認「清查奸宄和鄉村自衛」來論，這種「安居」的工

作，是「樂業」的前提，也不算是消極的工作，其他如興辦保學，舉辦合作社……更不是消極的工作了。就歷史上看來，天馬君的批評，也不適當，我們只要讀一讀李光型的保甲說，就可知其不實。其言曰：

「觀於鄉而知王道之易易也，苟一鄉之事不治，何論一縣。保甲者，分之極其細而不紊，合之盡其大而不遺；故必知地方之險易，村居之疎密，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，而區種別材，可行因地制宜之政。知人民生聚之多寡，地利物產之盈絀，而後勞民相勸，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，可行歛散調郵之政。知姻婭族姓之相聯，比閭同里之相屬，而後讀法講論，可行孝友睦淵之政。知田園家室之有賴，四民藝術之有託，而後分別勸惰，可行督課鼓舞之政。知剛柔智愚之異質，儉奢貞淫之殊習，而後旌淑別慝，可行勸賞刑威之政，是故一行保甲，而政俱舉矣。」

由上文看來，可見保甲的工作，是很極積的，不僅現在如此，即過去亦復如此。至於現在許多極積的工作，都沒有推動的原因，並不是保甲本身之咎，「是不為也，非不能也！」

(五) 認為保甲制度是摧殘自動精神的制度。持這種言論的人，我們可以引冬垠君在新學識第三卷第三期，發表的保衛武漢的動員機構文中一段為代表：

「民衆運動發展的條件之一，是民衆具有高度的自動精神，而保甲制度並不能培養誘發出這

種精神，相反的，往往給這種精神以摧殘。事實上，保甲制度是過去國內戰爭時的產物，他總是爲土豪劣紳所把持。他總是爲土豪劣紳所把持。自抗戰以來，這種制度絲毫沒有起幫助抗戰的作用，相反地，濫施攤派，辦理徵兵不公平，曲解政府的法令等等，只有使兵衆怨讟載道，削弱抗戰的情緒和力量。目前保甲制度的需要廢除或改造，已經爲一般有識人士的公論了。」

就保甲制度本身而論，保甲的目的，是以民衛民，以民治民。民衆自衛自治的問題，不必依靠官廳，本身就負有極大的自動精神。且各種法令往往以賞罰獎勵人民檢舉匪犯，這就是獎勵人民的自動。不過自動要有自動的限度，如以民主集權制來作比例，少數服從多數，個人服從全體，下級服從上級，就是民主集權的限度，若過此限度，必致張說張有理，李說李有理，衆說紛紜莫衷一是，若過此限度，則爲保甲制度所不許，其理由與自由同。若自動超過了限度，充其極則成爲無政府狀態，不僅爲保甲制度所不許，即任何進步的政治制度，亦所不許。若冬垠君所指的自動爲超過限度的自動，不僅爲吾人不敢苟同，就是任何進步的政治家，想來亦不敢苟同。

以上所引各文雖屬過去的論調，但這種內在與外在思想，至今仍未廓清。說者或問，依你所言，保甲制度不應反對，其理甚明，何以會有如許反對之人？余思之再三，除腐儒誤國，千古同調外（如司馬光之反對王安石），個中三昧，只有幾句陳語，可以道破，其語爲何？即「春雨如膏，農夫喜其潤澤，行人惡其淋漓；秋月似鏡，佳人喜其玩賞，盜賊惡其光輝」是也！

第八章 保甲前途之展望——代結論

以上七章，已將新縣制之保甲與近代施行之保甲，詳加比較，優劣判然。並簡述古今保甲演變之跡象，作「鑒證今」之研討。新縣制之保甲，在保甲制度的歷史上，是劃時代的進步，新縣制之保甲，可以說是達到全民皆學，全民皆養，全民皆兵的不二法門。新縣制保甲之推進，也可以說就是三民主義的具體實施，健全保甲在抗戰建國時期是最主要的工作，這是毫無疑義的。茲再加「保甲前途之展望」一章，以爲全國共同奮鬥之目標，並作爲本書之結論。

語云：「其源遠者，其流長」，又曰「水之積也不厚，則其負大舟也無力」。回顧保甲過去之功績，即可展望將來之前途。

我國幾千年來，都係專制政治，勤政愛民之君少，窮奢極欲之君多，官吏亦然，對民衆只求其盡納稅義務，不「造反」而已；其他均採放任政策，令其自生自滅。人民既未得政府之實惠，對政治興趣自然淡薄，縱當唐虞盛世，猶有「日出而作，日入而息，鑿井而飲，耕田而食，帝力於我何有哉」之歌。自此以降，則更是抱「張做皇帝，我是百姓，李做皇帝，我是百姓」，「撫我則后，虐我則仇」之觀念，不管今日之域中，竟是誰家之天下也。所幸「天下爲己任」之古聖先賢，代不乏人，得志於朝，則欲致君堯舜，不得志於朝，則以化民成俗爲務，費盡移山心力，始於廣大之農村中，深相相友相助，有紀律有秩序的善良風氣。在組織方面，有基於血統的宗族組織和基於鄉土

的保甲組織，互相維繫。就血統組織言，由身而家，而族，家有家長，族有族長，家有家禮家訓，族有族譜族規，家有中堂以爲聚會之地，族有宗祠以爲集合之場，人與人之間，更有父子、夫婦、兄弟、朋友之道，上下尊卑男女長幼之序，以資遵守。就鄉土的組織言，由戶而甲，而保，而鄉社，均置長以統之，並運用保約鄉約和社規互相督勸，以自管。運用鄉校和社學以自教。運用義田、義莊、社會、義倉及集合羣力修橋補路，建築堤防，疏濬河川，以自養。運用保甲聯保連坐之法，互相糾司，防盜緝奸以自衛。對個人則垂「一夫不耕或受之飢，一女不織或受之寒」之訓。對鄉里則責以「出入相友，守望相助，疾病相扶持」之誼。兩種組織相互爲用，「老有所終，壯有所用，少有所長，鰥寡孤獨廢疾者皆有所養」之理想，常活躍於固有社會組織之中。朝代雖有興替，社會秩序依然，天下擾攘之秋，尚有「禮失而求諸野」之嘆。中國此項固有的社會組織，總理在民族主義之中，一再稱贊，認爲確係民族主義的最好基礎。總裁在中國之命運中，更加以大書特書。

近百年來，中國農村遭滿清宰制之餘，復受帝國主義政治的侵略，加以天災流行，人欲橫流，民國以來，更有軍閥爲虐，同室操戈。農村由衰弱而枯竭而崩潰，先聖先賢所苦心孤詣，費盡心血所創立之社會組織與善良風氣，均蕩然無存，名實俱去。總裁在中國之命運中，亦認定家族鄉社組織分解之後，「不獨社會喪失其自動自發興利除弊的能力，即國家亦喪失其嚴肅整齊施政立業之基礎」。本黨執政以來，雖想盡繁榮之方，終以內憂外患，天災人禍，相逼而來，加以不平等條約影響之深刻化，成效未如預期。抗戰軍興，中華民國遇歷史上未有之勁敵，中華民族遭歷史

上未有之奇想，民力無法動員，物力無法集中。國脈民命，危如累卵，經過極艱苦之奮鬥，始獲轉危為安。總裁痛定思痛，權衡輕重，始頒佈新縣制，以為正本清源之計。確定縣為法人，鄉（鎮）為法人，縣為自治單位，鄉（鎮）為基本單位，將歷代基於血統的與鄉土的兩種善良組織，變成保甲組織，以為政治建設之基點。蓋保甲一級不健全，則縣鄉（鎮），均無基礎，國本亦難鞏固。新縣制最終的目的，固在求三民主義之實現，最基本的的工作，却在求鄉（鎮）保甲組織之健全，與訓練人民有適應現代生活的能力。以教管、教教、教養、教衛為起點，以達到人民之自管、自教、自養、自衛為依歸。經 總裁以雷霆萬鈞之力，推行於上，全國風從於下，現成效已著，抗戰中舉凡征兵、征工、征糧、募捐等繁重工作，均賴此剛離襁褓之嬰兒——保甲——為之推動，苟多假以時日，使羽毛豐滿，任事致遠之力，更屬不可限量。

我國係以農業立國，農民佔全國國民百分之八十以上，農村佔全國土地百分之九十以上，農產佔全國生產百分之八十以上，是農村不能復興，則國家之富強無望，農民不獲解放，則民族之復興難期。鄉鎮保甲最大的活動領域，為農村，則保甲負有復興農村，解放農民，致國家於富強，促民族於復興之重責。亦惟有將復興農村，解放農民，致國家於富強，促民族於復興之重責，付託於鄉鎮保甲，始可得到成功。蓋就科學的辦事方法言：建國自鄉鎮保甲始，即為大於微，圖難於易，由近及遠，自卑而高之道也。就建國之資本言：建設部門，千頭萬緒，需要之大，難以想像，以吾國之貧弱，一時不易籌措，必須以勞力為資本，實行「總理「雙手萬能」之遺教，始可言建設。實行

「雙手萬能」之遺教，保爲建設最適當之起點，就人民之心理言：建設於保，則擔任建設者，即直接蒙其利益者，必樂於從事，必樂於用力，正古人所謂「因民之所利而利之，擇其可勞而勞之」是也。古有「藏富於民」之主張，今後我們應訂「藏富於保」，「藏力於保」的政策。「藏富於保」可以上供國用，下濟民貧。「藏力於保」，可以上衛國家，下保鄉土。試舉例以明之：如每保設一學校，全國卽有八十萬校，適齡兒童受義務教育，成年男女，受補習教育，全民皆學，自然民智日高，行使民權自易，可以實現民權主義。每保設一合作社，全國卽有八十萬社，依法規定家家入社協作共享，並可兼營消費生產運輸等：使基礎奠定，民富日增，全民皆養，自然民生康樂，可以實現民生主義。每保設男女國民兵各一隊，全國共有一百六十萬隊，每隊以百人計，全國有一萬萬六千萬武裝隊伍，壯年男子學習戰鬥，壯年婦女學習看護，步步爲營，處處設防，全民皆兵，自然民力日強。國防鞏固，可以實現民族主義。每保每年墾荒一百畝，全國年墾八千萬畝，每年每保築一水壩或水塘，全國卽可獲八十萬水壩或水塘，則地盡其利，糧食不可勝食也。每保每年養魚一百斤全國可得八千萬斤，逐年增加，則魚類不可勝食也。每保每年造林一萬株全國年得八萬萬株，並可責成自行保護，則材木不可勝用也。每保每年建築道路一里，全國年築八十萬里，則四境交通盡關，可以貨暢其流也。每保設一小規模工廠則全國有八十萬廠，使鄉村工業化，可以物盡其用也。每保救郵鰥寡孤獨廢疾者五人，全國可救濟四百萬人，則鰥寡孤獨廢疾者皆有所養也。每保設倉儲一個年得八十萬石，每倉以千石爲標準計，全國有八萬萬石，雖遇荒年亦可飢饉無憂也。每保造

就醫師護士助理各一人，全國共有二百四十萬人，則醫護問題可以解決也。其他均可類推。

「上有天堂，下有蘇杭」，向為一般人之所豔羨而常常稱道者也。佛家之理想為極樂世界，耶教之理想為天堂，吾人之極樂世界及天堂。將於保甲中求實現。憧憬將來鄉（鎮）保甲之前途，希望無窮。余意各項基礎事業建設開始之時，即應從事於整個之設計，以鄉（鎮）為單位，以保甲為基石。無論精神建設與物質建設，均作大體規定。各鄉（鎮）保依其規定，按山川之形勢，自然之狀況加以點綴。關於育樂方面，如公共集會所，體育場圖書館影戲院以及電燈電話公園之類，均可在鄉（鎮）保甲中次第設備，使鄉鎮保甲成為田園都市，益加美化，全國人民儼如置身畫圖中。余主持縣政計劃委員會時本擬廣續草擬鄉（鎮）保甲建設計劃，以為全國普遍實施之標的，只以該會結束過早，未能如願以償。尙望主管部會，根據三民主義之理想與國防之需要，精密設計按期實施。

以上所述均極平易，余生長農村，情僞盡悉，深信「雙手萬能勞工神聖」為千古不移之真理。農民每年閒暇，雖各有長短。但在三月左右者居多，所有餘力確可供鄉（鎮）保甲建設之利用。苟中央有一具體計劃，各級政府能堅定信心，持以毅力，對民衆循循善誘，養成「健全保甲」「匹夫有責」的觀念，人人均在保甲內活動，盡國民盡應的義務，尤其黨政軍各機關服務之人員，無論在都市或鄉村，必須以身作則，編入保甲，聽保甲長之指揮，予以種種之幫助，而為民衆倡率。全國上下，同心同德，羣策羣力，敢信十年廿年之內，保甲健全，農村繁榮，所謂樂園天國，錦繡河山，不難逐漸開展，即富強康樂，處處是蘇杭，處處是天堂之新中國，亦可湧現於吾人之眼前。

附錄

縣保甲戶口編查辦法

第一條 本辦法依縣各級組織綱要第五十八條之規定制定之。凡未編查各縣依本辦法編查，已編查各縣依本辦法整理。

第二條 保甲以戶爲單位，其編制依縣各級組織綱要第四十五條第五十三條之規定。

第三條 編查保甲戶口，全縣應同時舉辦，其期間及區域，由各省政府以命令定之，咨內政部備案。

第四條 保甲戶口之編查，以縣政府爲主辦機關，並就縣境各機關團體選員協助辦理，由縣政府於開始編查前召集編查人員講習保甲戶口法令及編查手續。前項編查人員所需之必要經費，應由縣政府編造預算，呈省政府核定支給，不得由地方供應。

第五條 凡同一處所同一主管人之下共同生活或共同營業或共同辦事者，爲一戶。其區分如左：

- 一、普通戶，凡住戶，舖戶等均屬之。
- 二、船戶，凡在陸上無一定居所以船爲家者均屬之。
- 三、寺廟戶，凡寺院、庵廟、宮觀、禪林、洞利、教堂、教會、清真寺均屬之。
- 四、公共戶，凡公署、兵營、監獄、學校、工廠祠堂、會館公所及其他公共處所均屬之。
- 五、外僑戶，凡外國人住戶均屬之。

六、特編戶，凡同一編查區內五里以內不滿一甲，十里以內不滿一保之畸零居戶等均屬之。

七、臨時戶，凡流動非常之戶均屬之。

前項所列各戶內，如另有不同性質之戶附居者，應依其性質分別立戶，其在辦理戶籍及人事登記之區域，並應將合於戶籍法第八九兩條所規定之戶另如註明。

第六條 各保應就各村街之自然單位編定或併合數村街編爲一保，但不得分轄本村街之一部，編入他村街之保。

第七條 編戶時應設定標準起點順序，挨戶編組，發給門牌，除普通戶外，門牌上應註明該各戶之性質。

第八條 畸零居住在鄰近五里內無甲可併時，三戶以上不滿六戶者，得編爲特編甲，二戶以下附隸於鄰近之甲內；在鄰近十里以內無保可併時，三甲以上不滿六甲者，得編爲特編保，二甲以下附隸於鄰近之保內。

第九條 船戶應就其常泊之縣境內河、湖、海面分段編查，不滿六戶者，附隸於常泊處陸地之甲；不滿六甲者，附隸於常泊處陸地之保；已編成保者，均附隸於常泊處陸地之鄉鎮。

第十條 臨時戶均編爲臨時保甲，不滿六戶者，附隸於所在地或鄰近之甲；不滿六甲者，附隸於所在地或鄰近之保；已編成保者，均附隸於所在地或鄰近之鄉（鎮）。

第十一條 宅內原有居民暫時他往者，應保留其甲戶之番號。

第十二條 無家游民應另列一冊，並分別設法收容管理，不許游移無所歸屬。

第十三條 寺廟戶，公共戶及外僑戶，均附屬於所在地或鄰近之甲內，不另編爲甲。

第十四條 船戶（依地方情形視爲普通戶者除外），寺廟戶，公共戶，外僑戶，特編戶及臨時戶，附隸於鄉鎮保甲內之數目，得不受限制，但各該鄉鎮保甲內之原有戶數，仍應編足法定數目。

第十五條 保甲編定後新增之戶，暫附於所在地或鄰近之甲內，編爲臨時戶，俟保甲重新編整時，依法整理。

第十六條 保甲之名稱，以數字定之，並得冠以地名。

第十七條 各保就全鄉或鎮之保數，依序編稱，各甲就全保之甲數，依序編稱，各戶就全甲之戶數，依序編稱。編組保甲應同時調查戶口，填具戶口調查表（如附表），按保彙訂成冊，並另繕一份，送鄉鎮公所，由鄉鎮公所彙編成冊，另繕一份，呈送縣政府，由縣政府編製全縣戶口統計表，呈送省政府，由省政府

彙製全省戶口統計表，咨送內政部。

第十八條 保甲戶口編查完竣後，鄉鎮公所應依戶籍法及其施行細則之規定，繼續辦理戶籍與人事登記，及暫居戶口之異動登記。

第十九條 保甲戶口編查後，各保應繪製所管區域略圖，填明本區域內之村或街原有名稱，及戶口總數，呈報鄉鎮長轉報縣政府備案，並揭示於保辦公處。

第二十條 保甲戶口編查後，如遇戶數增減至超過或不足法定之數字，應於每年度開始，將變動部份依照規定重新編整，但以盡量保持原有鄉（鎮）保界址爲原則。

第二十一條 本辦法之施行細則，及各種表冊證等式樣，均由各省省政府參酌地方情形訂定，咨內政部備案。

第二十二條 本辦法自公布日施行。

說明	計合		現住		他往		備考	
	男	女	男	女	男	女	男	女
1. 戶別闡就編查辦法第五條所規定之戶分別填入								
2. 稱謂闡戶以下各行填戶內人口如戶長之妻即填一妻字餘以類推								
3. 婚姻狀況闡填未婚已婚離寡等								
4. 教育程度闡填畢業或肄業學校名稱及識字不識字或能幼能寫等								
5. 廢疾闡行者應填明廢疾名稱無者填一無字								

鄉(鎮)戶口調查表 調查員

中華民國

年

月

日

戶長

蓋章或簽押

第

(終)

頁

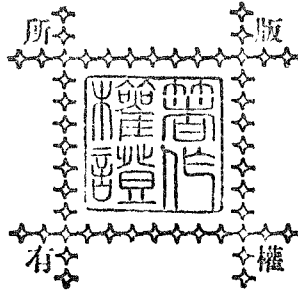
民國三十三年九月發行
民國三十四年十一月三版

現行保甲制度（全一冊）

◎

定價國幣三元二角

（郵運匯費另加）



著者 李宗黃

發行人 姚戟相
中華書局有限公司代表

印刷者 中華書局永寧印刷廠
上海澳門路四六九號

發行處 各埠中華書局

（二二九六二）（滬印）

重慶市圖書雜誌審查處審奪、安安圖字第九五八號



(12962)