

新建程懋型編

現行保甲制度續編

中華書局印行

民國二十五年七月印刷
民國二十五年七月發行

現行保甲制度續編（全一冊）



實價國幣四角五分

（郵運匯費另加）



編者 程懋型

發行者 中華書局有限公司

代表人 陸費達

印刷者 上海 中華書局印刷所

總發行處 上海福州路 中華書局發行所

分發行處 各埠 中華書局

自序

去年七月編輯現行保甲制度，質之朋簪，輒許爲有用之書，促以付梓。顧宇宙一切，均常在進化之中，政治自不能例外。前編發行，既歷數月，凡經軍事委員會委員長行營修正之法規，新訂之章則，以及對於各省市解釋法令之文，日有增益，擇其關係保甲者，稍事蒐羅，復哀然成帙，本後法優於前法之義，因復輯成續編，其有爲前編遺漏者，如省會保甲辦法——亦爲編入。但求蒐集無遺，不復加以申論，而裨益實用，竊謂有過前編，或亦研究保甲暨奉行人員，所樂取資參考者乎？今中央設置自治設計委員會，將取自治保甲諸制，冶爲一爐，則此項制度，行將更有變易，益臻於發揮光大之域！編者當濡筆以俟新制頒行，更從事於廣收博取，另輯新書，期成完璧，供當代明達，作有統系之研考，是則編者所私願，敢敬以預告者。

中華民國二十五年四月十日程懋型自序於行營第二廳



現行保甲制度續編目錄

第一篇 解釋法令

一 總釋六件

二 聯保十一件

三 保甲長二件

四 懲獎十七件

五 異動十一件

六 規約切結三件

七 壯丁隊(剷共義勇隊)七件

第二篇 各省省會編組保甲辦法

一 湖北省會編組保甲暫行辦法

二 江西省會編組保甲實施辦法附意見書

三 四川省會編查保甲戶口辦法大綱附意見書

一

一

一三

二五

二六

四二

六〇

六八

八四

八四

九三

一〇八

第三篇 特別區域保甲法規……………一一五

一 四川省甯屬民衆組織綱要……………一一五

二 貴州省編查保甲戶口補充簡則……………一二一

三 修正鷄公山編組保甲暫行辦法……………一二二

四 促進四川西南兩路各縣區民衆組織辦法……………一三二

第四篇 修正法規……………一三七

一 修正剿匪區內各縣戶口異動登記辦法附表……………一三七

二 修正剿匪區內各縣保甲經費收支規程……………一五二

三 遷移證明書……………一五四

現行保甲制度續編

第一篇 解釋法令

所有先後解釋令文均分類附錄本篇以便參考凡前書已載之件另以△標明指示區別

一 總釋 六件

(1) 豫鄂皖三省剿匪總司令部訓令爲頒發編查保甲戶口條例及區公所組織條例由

△查保甲之制，本屬民衆自衛之良規；清查戶口，尤爲遏滅亂萌之急務。比年以來，中央及各省政府，亦迭頒布條例規程，限期舉辦，然而各省之能依照法規，切實遵行者，可謂寥寥無幾！故雖頒行數載，法令仍等具文，興言及此，良深慨痛！推其原因，固由地方陽奉陰違，推行不力，敷衍因循所致；但究其實際，則法令本身，包含太廣，步驟凌亂，手續紛繁，遠於事實，致不能推行盡利者亦頗多。第一、按區鄉鎮自治施行法，以區、鄉、鎮、坊、閭、鄰，爲地方組織之骨幹，舉增進幸福之自治行政，與維持安寧之自衛行政，悉萃於區、鄉、鎮、坊、閭、鄰，各級首長一人之身，故在保衛團法中之區團長，甲牌長，卽爲區、鄉、鎮、坊、閭、鄰各長之兼職，故區、鄉、鎮、坊、閭、鄰各長，一日未能依法選出，區、鄉、鎮各公所，一日未能組織健全，則清鄉條例、保衛團法、及調查戶口暫行辦法，暨種種與自衛行政有關之章制，亦卽一日無從實施。第二、則區、鄉、鎮、坊、

間、鄰各長之選舉，依現行法制，必須由區、鄉、鎮、坊各級公民大會及閭鄰居民會議，分別選舉之，雖曾規定區長可暫採委任制，而鄉、鎮、坊、閭、鄰各長，自非實行選舉不可，而此種選舉制之要義，則注重貫徹全民政治之精神，凡屬公民，一律行使選舉、複決、創制、罷免四權，陳義過高，造端誠偉！然非目前漠視政治，未經訓練之人民，所能行使；尤非各匪區蕩析流離之農民衆，所樂與聞！一時實無從舉辦，無可諱言。

第三、自治組織，在發揮自由平等之精神，必出諸選舉，自應以公民個人爲單位；若自衛組織，則多由委任，因有命令服從與統馭便利之關係，則應以各戶家長爲單位，蓋自治職員，既由普選而致，必求結歡示好於羣衆；自衛職員，則負有保安除亂之重責，凡遇羣衆或個人有妨害治安之行爲者，且須實行職權，予以嚴厲斷然之干涉。今乃欲使自治領導者，而兼自衛之負責者，何異南轅而北轍？必至寬猛無所適從，既易受羣衆之挾持，且將失其制裁之威力，自治自衛之使命，皆將無術以完成！何況我國農村，家族制度，本極發達，今猶牢守，欲謀地方安定，祇有沿用家族制中之家長，以爲嚴密民衆組織之基礎，乃可執簡而馭繁。否則事事均須直接個人，一切付諸全民公決，匪特一盤散沙，無從掌握；且恐絕對無法應付目前嚴重紛亂之環境。

第四、自治既與自衛不分，自衛亦卽自治之附庸，故依現行法制，非先健全自治之組織，不能專辦自衛之行政。然一方既須依保衛團法、清鄉條例及戶口調查暫行辦法，以謀各種自衛事宜之實施；一方又須同時克舉教育、交通、農林、畜牧、衛生、防災、慈善種種自治行政之本職，姑

無論值連年匪禍喪亂之餘，百業凋零，農村破產，人材經濟，均感困難，無自治自衛同時舉辦之能力。實則一般匪區民衆，於創痛危懼之中，祇有自衛安寧之急切要求，決不敢遽作享受如許自治幸福之奢望！故充此現象，設必欲辦好自治而辦自衛，恐自治固告成無期，而自衛亦隨之俱廢！第五、依保衛團法之規定，凡壯丁均有入保衛團受訓練之義務，是團與練合一而不可分。換言之，即練勇與團防，二而一兼二也。夫二者本質，團防有如農村警察之職務，練勇則爲農村民兵之編成，故各地之住民，雖應人人加入自衛組織，受保甲規約之約束，而未必人人皆入團防；各地壯丁，雖應人人加入團防，擔任救災、警備、修路各務，而不必人人皆充練勇。蓋編練民兵，必以其地有槍枝、經費、教練人材三者爲先決條件，如其無之，則祇宜團而不練，在事實上亦無勉強兼練之可能。是以保衛團法頒行以來，各省各縣，多未照辦，或既已舉辦，亦屬團與練不分，致成遍地似是而非之軍隊。據報：各縣團丁名額，少者數千，多者竟逾萬人，假借團防經費之名，日事抽剝，土劣利以自肥，人民亦不堪命，不惟毫無禦匪之實力，直是驅民歸匪之長鞭，流弊之大，不可勝言！第六、依清查戶口暫行辦法：凡清查戶口，由縣清鄉局長督率區、鄉、鎮、坊、閭、鄰長，切實執行，是區、鄉、鎮、閭、鄰長，事實上既不能選出，所謂清查戶口，即始終無切實執行之機關，雖暫行辦法中，有未經編定區、鄉、鎮、閭、鄰者，得依舊有組織，比照辦理之規定。無如我國各縣各鄉，現已欠缺層級系統一貫到底之組織，是以各縣每遇清查戶口，非臨時分派人員，赴鄉辦理，即發給表冊，委

託各鄉紳董，照式填報，戶數口數，決不正確。況人口常有異動，住戶尤多變遷，最於治安有關，非有負責者，隨時調查報告，不能洞明；更非事隔一年或數年，臨時偶託員紳查報，所能濟事。因此之故，最關基本工作之清查戶口要政，迄無成就，揆厥原因，實緣現行法中，祇知清查戶口，而不知編練保甲；祇知應選各級自治行政之首長，而不知確定專管自衛行政之保長甲長；尤不知辦理保甲與清查戶口，聯貫呼應，合一而不可分。蓋我國自古以來，所謂保甲制度，均以一家一戶爲單位，戶設戶長，十戶爲甲，甲設甲長，十甲爲保，保設保長，故戶長之確認，及保長之推定，即爲清查戶口之始基；而戶口之確數，與日後之變遷，自賴保甲長隨時之查報，其職務實與農村警察無殊。是以今日欲謀完成戶口清查之要政，非暫置鄉、鎮、閭、鄰之自治組織，而別尋蹊徑不可；尤非鎔合於編組保甲之中，而同時舉辦不可。第七、現行法規，既以縣以下各級自治組織爲地方之骨幹，故由中央頒布之本法，及其附屬條規，計達四十種之多，條文都九百五十七條；其他行政法規，與此互相印證而有間接關係者，尙不在內；各省根據中央此項法令，而再定之施行細則，或單行規程，更不在內；此外中央及各省所屬之圖表格式，又復浩然大觀，似此繁密複雜，不但行使主權之民衆，無法瞭解，即承辦自治自衛之人員，恐亦對此茫然，其難見諸實行，寧有疑義？綜上七項原因，各省地方之奉行不力，因循無功，要非無故。現當大舉剿匪之時，被匪區域，悉屬水深火熱！非先充實民衆自衛力量，不能收肅清之功；非急嚴密民衆之組織，不能充實自衛之力。

然如依照現頒章制，墨守推進，無論如何督促，恐均難尅期有成，再不亟籌變通之法，決難打開當前之困難，而復安寧之秩序。用將去歲在贛剿匪施行之簡便成規，重加訂正，特頒剿匪區內編查保甲戶口條例，都四十條，各縣區公所組織條例（依據剿匪省份各縣分區設署辦法大綱第二十三條之規定，業經廢止。）十八條，綜其因果之要點：一則將自治與自衛分開，先謀自衛之完成，再作自治之推進；二則將團與練劃分為二，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，當另以條例定之，不在保甲範圍之內；三則編組保甲，調查戶口，一氣呵成，初步祇須確定戶數及戶長，以爲推定保長甲長之根據，一切戶口確數，及其變遷，則俟保長甲長戶長確定後，即責令詳查確報；四則確定區長立於縣長與保甲長之間，一方輔助縣長執行職務，例如縣政府之支部；一方就近監督指揮保甲長，執行職務，以爲縣長之耳目手足。所有鄉、鎮、坊、閭、鄰各種名目，暫不用。總之，本兩種條例之精神，層級務求其減少，條文務求其概要，手續務求其簡單。昔漢高入關，與民約法，僅止三章。當亂離板蕩之世，法令最忌太繁，暫求照此兩種條例，體會熟練，一切自衛行政，不難旦夕觀成！仰各該省政府，詳細體認，切實遵行，並轉飭所屬一體遵照辦理！本總司令將視其成效之遲速，以作考績之標準，慎毋玩忽爲要！剿匪區內各縣編查保甲戶口條例及各縣區公所組織條例，一併隨令頒發。此令。

(2)南昌行營通令爲頒發剿匪省份各縣分區設署辦法大綱由治字第一八一六號民國二十三年十二月五日

爲令遵事。查縣爲行政單位，自中央逮省之一切政令，悉由此下達於民衆，而我國各縣之幅員，大者三四百里，小者亦百餘里；民衆多者五六十萬，少者亦達十餘萬。在昔滿清之世，縣以下尙多設縣丞、巡檢、分司等職，勉資佐治；然今之縣制，所以治理此廣土衆民者，僅恃一端拱縣城之縣長而已。依現行縣組織法，縣以下之各鄉，原定分割若干區，各設區公所，以爲地方自治機關。第組織既不健全，人選亦甚雜濫，經費則尤形短絀，地方民衆之視區長，無異昔日之團董莊頭，絕不特加尊重。於是地方士民之賢良者，多趨起引避，不肖者則奔競而進，結果各地區長，大都爲貪污土劣所把持，助行政令則不足，壓迫民衆則有餘。故縣長與民衆之閒，既無居閒聯繫之樞紐，自失指臂相使之效用。以致一切政令逮縣之後，卽等於具文，無法推進，訓政數年，迄未能樹立憲政之基礎，職此之由。本委員長前年曾於豫鄂皖三省剿匪總部頒行區公所組織條例，並於頒發該條例訓令文中，詳述過去區制之失當，及俟後改善工作之方針，先就剿匪各省試行改革，兩年以來，於編查保甲戶口征集壯丁團隊諸項自衛要政，頗著相當成績。惟以區長人選，尙屬取材當地，區制規模，亦未充實，以之積極輔助縣政之發展，仍感不足。爰更詳察地方之情形，周諮各省行政長官之意見，認定澈底改善區制，分區設署，實爲目前之要圖。茲特制定剿匪省份各縣分區設署辦法大綱，並附訂甲、乙、丙三種區署編制經費表，令布施行，以爲縣政確

立下層之基幹，凡區制之性質權力，均予根本改造。撮其要義，約有四端：一則改正其名稱：凡舊時區公所或區辦事處，一律取消，不復沿用，而改稱爲「區署」，藉以表明此後區署，乃爲官治之行政機關，絕非向日之自治組織，以矯正往昔之區制觀念，今後之地方下級自治，應在市鄉行之，惟市鄉上之區無與焉。二則擴大其組織，增加其經費：區長之下，酌設區員書記等職，輔以員司，且皆酌給鄉村生活之薪俸，俾能瞻家以養廉。三則提高區長區員之地位：以有縣長資格者乃許充任區長，併須迴避本籍，以有相當學識經驗者乃許充任區員，而區長區員皆加以一定期間之訓練，藉以充實其治事之能力，且更保障其任期，確定其出路；凡區長區員任職著有成效者，得分別以縣長區長任用存記，既足鼓勵其前程之努力，更可備確有實地經驗之縣長人選。四則明定其職掌：所有區中保衛安寧，調查戶口，訓練民衆，指導合作，推行教育，清丈土地，實施工役，以及一切農村水利等建設工作，暨區內衛生公安，交通經濟財務之一切縣政，凡與管教養衛有關者，統山區長秉承縣長之命，負責執行。其辦理是否得當？有無成績？則規定由縣長隨時分區巡視考詢，以爲獎懲之資。是故今後之區署，卽成爲純粹協助縣長深入民間推行政令之機關，實等於縣政府之支部，系統分明，權責加重，益以完備其組織，慎重其人選，則行政效能，自可隨之而增進。顧有以分區設署恐地方財力不勝爲慮者，謂往日區公所經費，每月最多者不過百餘元，少者僅數十元，尙不免於蒂欠，今擴大其組織，依編制表規定，甲種區每月經費多至三百

九十一元，最小之丙種區亦達二百六十三元，彼此相較，驟增累倍，則此項所增之經費，自應預籌其來源。須知事關要政，如各省當局必須實行，則統顧兼籌，移緩就急，即不患無湊補之餘地。茲舉例言之：第一省政府現已合署辦公，縣政府亦復裁局改科，則兩項節餘，已有相當之成數。第二殘匪肅清後，地方團隊，必須分別縮編，原有經費亦自可略為騰挪。第三區公所既已撤銷，各縣原有之自治附加捐稅，更可移為區署之用。第四地方教育及合作事業，既規定由區署承辦，則省府原定之特種教育補助費及合作指導員經費，亦可一律移撥。第五區署經費，雖較區公所增多，然舊制各縣劃區之數，原為由四區至十區，而本大綱劃區之規定，則由三區至六區為止。且規定縣政府駐在地之區署，其區長區員，亦得由縣府職員兼充，是區數減少，則區費自能略增，如以上五項之抵補，仍感不足，自應由省庫再籌補助。總之分區設署，為健全地方行政之重要步驟，亦即厲行管教養衛之樞紐所在，凡啓迪民衆，安定地方，促進建設，均將於此以致其成效；即或財政稍有困難，亦當通盤籌劃，挹彼注茲，以謀本制之實施，不可因噎而廢食，仰各該省政府以及各縣政府咸體此意，恪切遵行，分期改進，務依本大綱第二十二條之規定，於一年限期以內，所有各省所屬各縣地方辦理完成。關於區署應辦之事務，如農林、水利、衛生、築路、合作、及清丈土地、征集工役等項，尤應由各該省政府主管廳處根據學理，斟酌地方情形，擇其切於實用而推行便利者，分別編制簡明之小冊，分發各區署，加以指示，俾資遵循，除以本大綱函達行政

院轉呈 國民政府 察核，暨行知各主管部查照備案，並分行外，合亟檢同各縣分區設置辦法大綱暨附表一份，令仰該省政府即便遵照辦理，并轉飭所屬一體遵照，仍仰將奉文日期及施行實情具報備查。此令。

(3) 豫鄂皖三省剿匪總司令部訓令爲對保甲要政務宜官民合作總動員從事編查由

民國二十二年二月十五日

查編查保甲戶口，爲當前切要之政，迭經令飭依限辦理，所有編查進度，並據先後呈報到部，其未能遵限完成各縣，自應加緊趕辦；其已完成各縣，所報是否切實？有無敷衍虛飾等弊？倘竟搪塞了事，則編查等於具文，義將安取？惟編查事務，至爲繁雜，僅恃各縣委派之編查員負責辦理，耳目難週，精力不逮；若多派人員，經費人選，兩有困難，事實又難辦到。欲求達迅速精確之目的，完成自衛之使命，惟有官民合作總動員，從事編查，由縣委編查員主持指示，人數較多，集事自易，且以本地人從事編查，見聞較真，情形較熟，欺隱隔膜之弊，皆可免除。乘此時機，對一般民衆，將保甲規約，與其要義，詳加演講，使咸曉然於保甲關係之重要，以排除無意識之驚疑。各地方優秀人士，各負領導之職責，當能熱心任事，切實辦理，立自衛之基，策久安之效。除分令外，合行檢發編查保甲戶口總動員辦法一份，令仰該〇〇即便轉飭

遵照此令。

(4) 三省總部指令河南省府爲據請示辦理保甲是否仍由廳處分辦核示飭遵由

政智字第二八三〇號
民國二十三年九月十五日

呈悉。查壯丁隊或剗共義勇隊之訓練，應按照各省保安處組織通則第七條第二項第一節之規定，由保安處辦理；關於保甲事項，應由民政廳主辦，以專責成而符法令。仰轉飭知照。此令。

附原呈

案據保安處處長馮劍飛簽呈稱：「爲簽呈事，竊查本省辦理保甲一案，向係由民政廳與本處分辦，此次總部頒發之各省保安處組織通則，於辦理保甲事項，各室科職掌內，均未明白規定，是否照舊仍由廳處各自分辦？抑指定專管機關負責辦理，理合簽請鈞座鑒核示遵！」等情；據此，理合具文轉呈鑒核示遵，實爲公便！

(5) 南昌行營通令爲令發整理保甲團隊辦法六項仰轉飭照辦由民國二十三年八月三十日

案據王度條陳整理保甲團隊辦法，頗有可供採擇施行之處，合行選鈔所陳，加以修正，隨令附發，仰該省政府參酌情形，即轉飭所屬各區縣局遵照辦理，並將辦理情形，具報備查，爲要！此令。

計發整理保甲團隊辦法六條

甲、關於保甲者：

一 限令每保設學校一所，即以教師兼負該保文書表冊責任。

整理保甲，最要者爲戶口異動之登記，但鄉村識字人民，百不得一，致關於文書表冊，極感困

難，如限令每保就公產、廟產，各設學校一所，學校等級，視人口財力為準，而以教師兼負文書表冊責任，庶於民無擾，於事有濟。如慮教師不諳法規，可責成各區長訓練指導之。

實行保甲規約，應運用保甲會議。

各地人情風尚，不能盡同，各保各甲，應就各該地情形，共議規約，公佈通衢，俾衆同守，甲長須按期召集戶長，開甲務會議；保長須按期召集甲長，開保務會議，會議時由各戶、甲長報告執行規約情形；如興利方面之勸勤、崇儉、敬老、育幼、早起、睦鄰、興學、衛生、救災、合作、築路、造林、濬河、修堰、畜養蠶魚、提倡國貨等事；除弊方面之盤查奸宄、戒賭、戒烟、戒酒、除害蟲、防疫、防火、禁纏足、禁鬪毆、不買仇貨等事，皆可分別立爲議案，詳訂規約，於會議時公開討論，合力進行，庶不致成爲具文，而政令推行，亦實基之於此。

一 慎重區長人選，強制指定居民，充任保甲長，確定任期。

區長爲推行縣政之主幹人員，近來各縣對於區長，仍多引用舊日鄉紳，或能力薄弱，或習氣甚深，致各項要政，不能澈底推行。應速遴委年富力强，辦事敏練，有熱心毅力之士，充任區長，同時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，不許托詞引退，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。