

民国时期的 保甲与乡村社会治理

——以浙江龙泉县为中心的分析

Baojia and the Rural Social
Governance during
the Period of Republic of China

肖如平等 著



社会科学文献出版社
SOCIAL SCIENCES ACADEMIC PRESS (CHINA)

民国时期的 保甲与乡村社会治理

——以浙江龙泉县为中心的分析

Baojia and the Rural Social
Governance during
the Period of Republic of China

肖如平等 著



社会科学文献出版社
SOCIAL SCIENCES ACADEMIC PRESS (CHINA)

图书在版编目(CIP)数据

民国时期的保甲与乡村社会治理：以浙江龙泉县为中心的
分析 / 肖如平等著. -- 北京：社会科学文献出版社，2017. 6

ISBN 978 - 7 - 5201 - 0733 - 4

I. ①民… II. ①肖… III. ①保甲制度 - 研究 - 龙泉县 - 民国②农村 - 社会管理 - 研究 - 龙泉县 - 民国 IV. ①D693. 62

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2017) 第 088077 号

民国时期的保甲与乡村社会治理 ——以浙江龙泉县为中心的分析

著 者 / 肖如平 等

出 版 人 / 谢寿光

项目统筹 / 吴 超

责任编辑 / 范明礼

出 版 / 社会科学文献出版社·人文分社 (010) 59367215

地址：北京市北三环中路甲 29 号院华龙大厦 邮编：100029

网址：www. ssap. com. cn

发 行 / 市场营销中心 (010) 59367081 59367018

印 装 / 三河市尚艺印装有限公司

规 格 / 开 本：787mm × 1092mm 1/16

印 张：17.25 字 数：279 千字

版 次 / 2017 年 6 月第 1 版 2017 年 6 月第 1 次印刷

书 号 / ISBN 978 - 7 - 5201 - 0733 - 4

定 价 / 89.00 元

本书如有印装质量问题，请与读者服务中心 (010 - 59367028) 联系

▲ 版权所有 翻印必究

教育部人文社会科学研究青年基金项目成果 (10YJC770102)

浙江省社科规划 “之江青年计划” 项目成果 (T6 - 2)

目 录

绪 论	1
一 问题的提出	1
二 研究现状	2
三 研究的思路与方法	7
四 资料的来源	10
第一章 民国保甲制度的演变	11
一 地方自治的困境	11
二 “剿共”时期的保甲制度——以江西为例	15
三 保甲制度的推广——以江浙为例	19
四 新县制下的保甲制度	27
五 龙泉保甲实施概括	35
第二章 新政用新人：乡镇保甲长	52
一 乡镇保甲长的资格	52
二 乡镇保甲长的产生方式	55
三 乡镇保甲长的职能	58
四 乡镇保甲长的训练与考核	62
五 乡镇保长的群体分析	69

六	淘汰与改选	75
第三章 社会控制：乡村保甲户籍的重建		78
一	清末民初的户籍管理	78
二	保甲户籍制度的建立	82
三	浙江保甲户籍之管理	88
四	战时龙泉保甲户籍之实施	91
五	保甲规约与联保连坐	105
第四章 保甲体制下的新学：保国民学校		112
一	保国民学校的设立	112
二	经费与师资	117
三	受教育的权利与义务	121
四	保长、校长与士绅	125
五	新学与乡村社会的变迁	129
第五章 基层民意机关：乡村治理的民主化		133
一	基层民意机关之缘起	133
二	基层民意机关的组织职权	136
三	保民大会的运作	140
四	乡镇民代表会的运作	151
五	成效与弊端	154
第六章 合作与保甲：乡镇保合作社的建立		159
一	浙江合作事业的兴起	159
二	乡镇保合作社的建立	162
三	龙泉合作事业的发展	166
第七章 催粮、征粮与借粮：保甲与战时粮政		179
一	粮食增产与节约运动	179

二 粮食调查与粮食管制	183
三 军粮、公粮与田赋征实	187
四 乡镇保甲长与催粮、征粮	191
 第八章 保甲与兵役：抗战时期的征兵	196
一 保甲与兵役组织	196
二 保甲与战时征兵	203
三 保甲长与兵役舞弊	207
四 征兵对乡村社会的影响	213
 第九章 合作与冲突：乡镇保长、政府与民众	220
一 资格、监督与激励	220
二 有选择的合作与规避	223
三 舞弊、殴打与控告	226
四 逃离与辞职	231
 结语 乡村社会治理的困惑	236
一 经费的缺乏与摊派	236
二 待遇低微与中饱私囊	241
三 滥用保甲与疲于奔命	245
四 理想与现实的两难	247
 主要参考文献	250
 人名索引	262
 后 记	265

绪 论

一 问题的提出

在传统社会里，国家政权在乡村社会的治理，由于管理成本的限制，其较为健全和正规的系统设置实际上只达到县一级。对此，马克斯·韦伯指出：“中国的治理史乃是皇权试图将其统辖势力不断扩展到城外地区的历史”，但事实上，“正式的皇权统辖只施行于都市地区和次都市地区”。^①国家政权对乡村社会的控制对于整个社会而言，更多的是象征性的意义。“事实上，老百姓与官府之间的交涉，亦只有纳粮、涉讼两端。”^②至于乡村社会的公益活动、文化教育和地方治安，基本上是以自治的形式，由地方士绅来完成。^③

南京国民政府建立后，面对中共农村革命的挑战，力图在乡村社会建立一套符合中国实际的治理模式，以有效实现其对乡村社会的控制和管理，既达到重建乡村社会秩序，巩固和扩大其统治基础，又能改善乡村民众的生存环境，提高乡村民众的素养，促进乡村经济发展的目的。为了实现这一目标，南京国民政府先是在乡村社会推行地方自治，之后又改为保甲制度，先谋自卫，再求自治。新县制后，又将保甲融入地方自治之中，利用保甲组织推行地方自治，并逐步形成了一套治理乡村社会的基本模式。与传统中国的乡村治理不同的是，这一治理模式是由政府主导，运用行政的强制手段自上

① 马克斯·韦伯：《儒教与道教》，洪天富译，江苏人民出版社，1995，第109页。

② 梁漱溟：《梁漱溟全集》第3卷，山东人民出版社，1990，第158页。

③ 张仲礼：《中国绅士——关于其在19世纪中国社会中作用的研究》，李荣昌译，上海社会科学出版社，1991，第48页。

而下推行，并以军事化形式组织和训练民众，辅以联保连坐和保甲规约，强化对乡村社会的户籍管理和人口控制，提高政府征赋、征役的效率，维护社会治安，同时又利用保国民学校、保民大会、保合作社等自治组织动员乡村民众积极参与乡村社会的政治、经济、教育等各项地方建设活动，并力求管、教、养、卫全方位的推进，既有一定的施政规划和目标，也有相关的法规政策和实施的步骤。这一乡村治理模式在乡村社会是如何进行实际操作的？它的推行给乡村社会带来哪些变化？对国民政府在乡村的政治统治产生了哪些影响？是哪些因素导致它的失败？为了回答这些问题，本课题以民国浙江龙泉县为个案，利用龙泉县的档案资料对民国时期龙泉的保甲与乡村社会治理进行深入的考察与分析。

二 研究现状

1949 年以前，有不少研究保甲制度的论著出版，代表性的成果有闻钧天的《中国保甲制度》（上海商务印书馆，1935），黄强的《中国保甲实验新编》（正中书局，1935），李宗黄的《现行保甲制度》（中华书局，1943）等。这些研究除了对保甲制度的起源、沿革进行叙述外，着重对国民政府如何实施保甲提出了各自的看法和建议。1949 年以后，保甲制度长期被学者所忽视。直到 20 世纪 80 年代后，学术界才重新关注保甲制度，开始有专门著作探讨。其代表性的有朱德新的《二十世纪三四十年代河南冀东保甲制度研究》（中国社会科学出版社，1994），该书主要是对民国时期河南、冀东地方保甲（包括当时的日伪保甲）的建设、结构与人员进行了研究，并以河南、冀东地方保甲为例，对共产党（如何利用保甲）、统治者、农民与保甲的关系做了深入探讨。冉绵惠、李慧宇的《民国时期保甲制度研究》（四川大学出版社，2005）对民国时期保甲制度的历史渊源、推行原因、推行过程，以及各省市办理情况做了简要概述。2010 年，冉绵惠又出版了《民国时期四川保甲制度与基层政治》（社会科学文献出版社，2010）一书。该书利用大量的保甲档案资料和地方报刊资料，对民国时期四川保甲制度的渊源，川政统一后和新县制时期四川保甲制度的不同特点，四川乡镇保甲各级民意机构的建立，乡镇保甲长群体、袍哥、士绅与

四川基层权力运作的关系，四川保甲的职能、作用及其失败的原因等问题进行了探讨。除了专著外，也有大量博士、硕士学位论文和期刊论文，从多角度、多地域、多层次研究民国保甲制度，并取得较大成就。按其研究的重点，大致可以分为以下几个方面。

1. 保甲制度推行的原因

保甲制度是中国传统的人口管理制度，也是中国历史上应付战乱，统制民力，实行人口管理军事化的一种制度。源于西周，完备于宋代，明清时期有较大发展，民国初年一度被废除。20世纪30年代，南京国民政府开始在全国范围推行保甲制度。关于南京国民政府推行保甲制度的原因，学者已有较多的研究成果。王骏云认为，强化基层统治，稳定社会秩序是南京国民政府推行保甲的直接原因，而社会发展对基层社会组织建设的客观要求则是保甲制度的兴起客观原因。^① 徐腊梅通过对江西保甲制度的考察，认为南京国民政府于1931年7月在江西最早推行保甲的根本原因是厉行“剿共”，其次是推行征兵制度的需要。^② 冉绵惠认为，民国时期保甲的最初实行是为配合对中共领导的革命根据地和红军的“围剿”而举办的。而当时，江西、湖北、安徽、河南四省是中共领导的革命根据地和红军发展的主要地区，也是国民党蒋介石“围剿”中共和红军的主要地区，国民党在这些地区推行保甲制度也较早。^③ 1932年，保甲制度在赣鄂皖豫等“剿共”省份相继推行之后，取得了相当的成效。自1934年起，其他省份纷纷效仿，推行保甲制度。对于非“剿匪”省份推行保甲制度的原因，学者一致认为，主要是由于南京国民政府早期推行的地方自治面临困境。王先明还进一步指出，国民政府在推行保甲制度时采取了“以自治为体，保甲为用”的策略。^④

① 王骏云：《民国保甲制度兴起的历史考察》，《江海学刊》1997年第2期。

② 徐腊梅：《民国时期保甲制度推行的原因考察》，《福州大学学报》（哲社版）2007年第3期。

③ 冉绵惠：《民国时期保甲制度在赣鄂皖豫四省的前期推行》，《天府新论》2005年第3期。

④ 李伟中：《南京国民政府的保甲制新探——20世纪三四十年代中国乡村制度的变迁》，《社会科学研究》2002年第4期；曹成建：《20世纪30年代中前期南京国民政府对地方自治政策的调整》，《四川师范大学学报》（社会科学版）2003年第5期；肖如平：《从自治到保甲：20世纪30年代江苏省基层政治的演变》，〔日本〕《近邻》2007年11月；王先明：《从自治到保甲：乡制重构中的历史回归问题——以20世纪三四十年代两湖乡村社会为范围》，《史学月刊》2008年第2期。

2. 保甲长的研究

保甲长上承政府，下达民众，是政府与民众之间联系的重要纽带，是保甲制度推行成败的关键性人物。因而，学术界历来重视对保甲长的研究。1940年代，胡庆钧通过对云南基层政权的考察，认为近代国家政权渗透至基层组织时，绅权逐渐减弱，甚至附于政府权力之下，导致公正绅士引退，“担任保长的并不是属于绅士这一流人物”，而大多是“介乎农民和绅士之间的人物：可以是比较清正的小学教师，也可以是专爱打听是非，脱离农作的闲人，也可以是做小本买卖的行脚商人”。^① 王奇生通过对1930年代江苏省的区乡行政进行研究，认为在国民政府的权力系统中，保长地位低微，职责繁重，有钱有势，有地位或洁身自好之士不愿充任。“一般说来，保长在乡村中大都具有中等经济地位，小地主和富农居多，但也间或有穷人担任者”，“当保长的一般比较能说会道，有一定的活动能力和办事能力，有的是流氓地痞，有相当文化和社会地位的人是不屑当的”。置身于官民两大系统之间的保甲长面临着两种选择：“一是顾及和保护乡土民众利益，保持自己在村民心目中的声望和地位，拒绝充当政府的‘扒手’；二是彻底投身于政府的怀抱而不顾及村民利益，并从国家对村民榨取资源的过程中徇私舞弊，揩油自肥。”^② 朱德新通过对河南保甲长的考察，认为官方在推行保甲之初，虽然非常重视保甲长人选，保甲长的产生程序也很严格，但依然有不少“农村土劣趁建保甲之际钻入保甲权力机构，借此作威作福，鱼肉乡民”。^③ 程郁华对浙江桐乡、新昌等地保甲人员的贪污进行研究，认为乡保行政人员的贪污与暴力行为，除了因为他们低劣的素质外，更为重要的原因是制度的缺陷与社会权力与经济结构的瓦解。^④ 杨焕鹏对战后杭州的保长和保干事进行研究，认为抗战后杭州政府为恢复加强对基层政治的渗透与控制，对保长与保干事在保甲制度中的地位与职权不断进行变动，国家抛开原来的地方精英，利用考选的方式在保甲基层造就了一批国家公职人员（保干事），从而使国

① 胡庆钧：《两种权力夹缝中的保长》，载吴晗、费孝通编著《皇权与绅权》，上海观察社，1948，第135页。

② 王奇生：《战前中国的区乡行政：以江苏省为中心》，《民国档案》2006年第1期。

③ 朱德新：《三十年代的河南统治者与保甲行政人员》，《史学月刊》1999年第1期。

④ 程郁华：《二十世纪三四十年代乡保行政人员贪污与暴力现象研究——以桐乡、新昌两县30件案件为例》，华东师范大学硕士学位论文，2004。

家直接深入基层。这是国家政权向现代转变的一种重要方式。国家一步步加强了对保干事的控制，使其纳入国家的公务人员管理体系当中。同时逐步扩大保干事在保甲机构中的职能，使其取代保长而成为保甲事务的承担者，成为国家政令在基层畅通无阻的执行者，国家通过控制保干事把保甲牢牢控制在自己的手中。^①

3. 保甲与自治的关系

南京国民政府推行保甲之后，保甲与自治的关系也成为学术界极为关注的问题。早在1936年，陈柏心就指出保甲与自治性质不同，功能各异。他认为保甲的功用是安定社会秩序，自治则是地方人民参政的阶梯，是整个地方政府体制上的变革；保甲是辅佐官治的制度，保甲人员虽然由户长甲长推选，但最后选委大权操在政府之手，自治则是整个宪政系统中的基层组织，一切自治人员均由人民公选。“概括地说，保甲是消极的，为暂时的救急之策；自治是积极的，是长久的百年大计。而其涵义的广狭万不能相提并论。”^② 武乾对民国时期的保甲与自治的关系做了较为全面的论述，认为民国保甲制度与地方自治的关系演变可分为四个时期，即“保甲制度依附于地方自治制度——村（里）间邻制度而存在”“保甲与地方自治相分离——优先发展保甲，停办自治”“保甲制度与自治的部分兼容”“保甲制度与自治的全面融和”。国民党政权将保甲制度融于地方自治的实质是试图以集权化的手段来自上而下地推行地方自治，其结果却是导致地方自治与中央集权的双重失败。^③ 魏光奇从“自治”和“官治”的角度对民国时期地方自治与保甲制度的关系进行分析，认为“剿匪”区域的保甲实质上是“官治”，而新县制下的保甲介于“自治”与“官治”之间。^④ 王先明以两湖乡村社会的基层政权演变为例，探讨了国民政府时期乡村社会由自治到保甲复归的原因，认为20世纪前期的乡制变迁形成的两种结果看似迥异，其深层原因实质相同：

① 杨焕鹏：《论战后杭州地区保甲运作中的保长与保干事》，《历史档案》2004年第4期。

② 陈柏心：《地方自治推行问题》，《地方自治》第1卷第1期，1936。

③ 武乾：《南京国民政府的保甲制度与地方自治》，《法商研究》2001年第6期；范国权：《论新县制时期的保甲制度》，《档案与史学》1999年第2期；杨焕鹏：《战后乡镇自治运动中的保甲制度——以嘉兴县为例》，《中国农史》2004年第3期；肖如平：《理想与现实的两难：论国民政府的地方自治与保甲制度》，《福建论坛》（人文社科版）2004年第12期。

④ 魏光奇：《官治与自治：中国近代的县乡行政体制》，《中国改革》2002年第11期。

无论是“自治”历史中形成的地方豪绅专权，还是民国保甲制强行推展的步履艰难，都是现代化进程中权力体制建构的失范所致。由自治取代保甲和以复兴保甲来推进自治这一看似回旋的历史过程，深深地烙印着传统皇族国家与社会结构崩解后，近代民族国家与社会结构重建的复杂性和探索性特征。近代乡村体制的多变性和反复性，是在中国传统体制文化资源和西方现代体制文化资源双重作用下，不同权力主体不断寻求最适宜自身需求的历史实践的结果。^① 李德芳认为，乡村保甲与自治性质不同，前者为自卫制度，后者则是体现直接民权原则的乡村根本制度。保甲通过新县制正式融入乡镇自治制度体系，宣告了以行政村为单位的乡村自治制度的终结。新县制下的乡镇自治制度根本背离了孙中山的直接民权思想。^② 曹成建也认为国民政府将保甲容纳于自治之中，使原本在地方自治开始实行法、建国大纲以及一系列自治法令法规中所包含的一些民主自治思想遭到了极大的损害。国民政府最初创办保甲，根本就不是出于推行自治自身的需要，而是以自治之名，行保甲之实，目的是为了从上到下地监控民众，稳固地方的统治秩序。^③

4. 保甲制度的评价

保甲制度的推行，对国民政府的基层政治统治产生了重要影响。学界在研究保甲制度的同时，也从不同角度对它予以评价。费孝通认为，“保甲制度本来是有意成为基层的自治单位，从这点起筑起一条公开的自下而上的轨道。然而，其结果却是官民两套在基层社会开始纠缠”，保甲制度的实施使基层行政僵化。^④ 1949年之后的很长时期，大陆学者对保甲制度评价基本持否定态度，认为保甲制度是蒋介石政权实行法西斯独裁统治的产物，是其加紧搜刮财物、挽救财政危机、维持反动统治的重要手段，也是其铲除异己，统制民众，“消灭”共产党，进而“一统天下”的反动政策的要求。^⑤ 1990

① 王先明：《从自治到保甲：乡制重构中的历史回归问题——以20世纪三四十年代两湖乡村社会为范围》，《史学月刊》2008年第2期。

② 李德芳：《民国乡村自治问题研究》，人民出版社，2001，第162页。

③ 曹成建：《20世纪30年代中前期南京国民政府对地方自治政策的调整》，《四川师范大学学报》（社会科学版）2003年第5期。

④ 费孝通：《基层行政的僵化》，《乡土中国》，上海观察社，1948，第50页。

⑤ 谢增寿：《国民党南京政府保甲制度述论》，《南充师院学报》（哲学社会科学版）1984年第4期。

年代后，对保甲的评价相对多元化。学者在否定其反共防共的同时，也肯定保甲制度对经济文化建设的作用，“在保甲组织的基础上，人们在兴修水利、整顿交通、农商合作、防御灾害等方面都作了许多有益的工作”^①。对于保甲制度在统制民力、动员民众方面的作用，有学者认为“民国时期的保甲制度，为国民政府对于地方进行统制与动员的一个重要方式，它对于‘剿共’、增强地方自卫，抗战动员都具有积极意义”^②。“抗战时期，保甲组织在清查户口、组织民众，尤其是在征兵征工等方面所做的努力，为充实中国抗战力量起到了一定的积极作用。”^③新县制实施后，政府利用保甲推行地方自治，在乡村建立保国民学校推行国民教育，在基层社会设立保民大会作为民众参与地方事务管理的民意机关，创设保合作社推广农业合作和农业生产，从而一定程度获得乡村民众的欢迎和支持。^④即使沦陷时期上海的保甲组织也“并非一律遭到社会的排斥。一些保甲组织在查禁毒品和防治社会治安险情等方面发挥了一定的功效，得到居民的肯定”^⑤。

三 研究的思路与方法

浙江为国民政府统治的核心区域，龙泉县又未曾被日军占领，故其推行的保甲制度有自身特色，与“剿匪”区域鄂豫皖湘赣和抗战时期沦陷区的保甲均有较大区别。本书主要利用龙泉市档案馆的民国档案，以民国浙江龙泉县保甲为研究对象，对龙泉推行保甲的概况，乡镇保甲长的职能、人员构成、选拔、任免与奖惩进行考察，探讨政府如何利用保甲组织实施人口调查和人事登记，如何通过保国民学校、乡镇民大会、保民大会、乡镇保合作社

① 王云骏：《民国保甲制度兴起的历史考察》，《江海学刊》1997年第2期。

② 金世忠：《民国保甲制度之研究：以抗战前后的四川省为例，1935～1945》，台湾大学硕士学位论文，1990。

③ 肖如平：《从自卫到自治——论国民政府的保甲制度》，《历史档案》2005年第1期。

④ 赵泉民《政府·合作社·乡村社会——国民政府农村合作运动研究》，上海社会科学院出版社，2007；肖如平：《论抗战时期的江西保学教育》，《抗日战争研究》2007年第2期；沈成飞：《广东抗战时期的保民大会与基层民众动员》，《中山大学学报》（社会科学版）2007年第6期；魏本权《农村合作运动与小农经济变迁：以长江中下游地区为中心（1928～1949）》，人民出版社，2012。

⑤ 张济顺：《沦陷时期上海的保甲制度》，《历史研究》1996年第1期。

进行乡村政治动员，推动乡村经济建设和文化教育，又是如何利用保甲实施征税、征役的，从而分析政府、保甲与乡村社会之间的复杂关系，以及保甲在乡村社会治理中的角色。为此，本书的框架和基本内容如下。

绪论部分主要就本课题的研究意义、海内外保甲制度研究的现状、本课题研究的思路与方法，以及本课题的资料来源做了简要的概述。

第一章 民国保甲制度的演变。重点对国民政府推行保甲的起因、经过及其制度的演变做了概述。全章分为地方自治的困境、“剿共”时期的保甲制度、抗战前保甲制度的推广、新县制下保甲制度的演变以及龙泉县保甲实施概括五个部分。通过本章的论述，可以了解国民政府为什么会由地方自治改行保甲制度，又为什么会将保甲融入地方自治之中。

第二章 新政用新人：乡镇保甲长。重点从三方面进行论述：一是从制度层面了解国民政府对乡镇保甲长的资格、产生方式、职能的规定；二是对龙泉县乡镇保甲长的学历、社会经历、年龄结构等进行了深入的考察，分析了乡镇保甲长的素质；三是对龙泉县乡镇保甲长的训练、考核、改选和辞职进行了论述。全章共分为乡镇保甲长的资格、乡镇保甲长的产生方式、乡镇保甲长的职能、乡镇保甲长的训练与考核、乡镇保甲长的群体分析、淘汰与改选六个部分。通过本章的论述，可以了解国民政府在推行保甲制度时，试图在基层社会培植新式干部，使乡镇保甲长成为乡村社会治理的领导者。

第三章 社会控制：乡村保甲户籍的重建。重点对保甲户籍制度的建立、浙江保甲户籍的管理和抗战时期龙泉保甲户籍的具体实施进行了考察，从清查户口、保甲规约、联保连坐、户口异动登记等方面探讨了保甲与户政之间的关系。通过本章的论述，可以了解国民政府在乡村社会建立的保甲户籍，除继承了传统中国的联保连坐、编钉门牌等内容外，还吸收了西方国家的户口查记和人事登记办法，以掌握乡村人口的数量、职业、婚姻、教育、分布、构成、迁徙与流动等情况，从而实现对乡村社会的控制。

第四章 保甲体制下的新学：保国民学校。本章重点对龙泉县保国民学校推行的概况及成效与弊端进行了考察，分析了保长、校长与士绅在办理新学过程中的关系。全章分保国民学校的设立，经费与师资，受教育的权利与义务，保长、校长与士绅，新学与乡村社会的变迁五个部分。通过本章的论述，可以看出保国民学校把政治的力量和教育的功能结合起来，在普及科学

知识的同时，对民众也实施了政治教化，一定程度上提高了政府对乡村的调控和整合能力。

第五章 基层民意机关：乡村治理的民主化。重点对龙泉县的保民大会和乡镇民大会进行考察，全章分为基层民意机关之缘起、基层民意机关的组织职权、保民大会的运作、乡镇民大会的运作、成效与弊端五个部分。战时基层民意机关的设立，一方面在制度上为保甲制度增添了民主色彩，对推行地方自治、提高民众的政治素养具有积极意义，但另一方面也为政府向乡村社会吸取资源提供了新的工具。

第六章 合作与保甲：乡镇保合作社的建立。重点对新县制下的乡镇保合作社进行了考察，全章由合作事业的兴起、乡镇保合作社的建立、龙泉合作事业的发展三个部分组成。新县制下的龙泉合作运动以乡镇合作社为重心，辅以保合作社，将合作社的业务区域与保甲行政区域合二为一，使合作与保甲相结合，乡镇保甲人员成为合作事业推行的领导者和重要骨干，但同时也为乡镇保长把持合作事业提供了机会。

第七章 催粮、征粮与借粮：保甲与战时粮政。重点对抗战时期龙泉县的粮食生产、粮食管理和军粮、公粮与田赋征实进行考察。为确保军粮、公粮和民食的基本供应，龙泉县遵照命令实施粮食管制，一面积极开展粮食节约和扩大生产运动，一面加大征粮、借粮和购粮的力度。在这些活动中，保甲组织与乡镇保甲人员扮演了重要角色，成为战时粮食生产与管制的重要力量。

第八章 保甲与兵役：抗战时期的征兵。重点对抗战时期的征兵进行考察。全章由保甲与兵役组织、保甲与战时征兵、保甲长与兵役舞弊、征兵对乡村社会的影响四个部分组成。抗战时期，龙泉县先后征集了近万名的新兵，成为战时浙江征兵的模范县。在征兵过程中，基层兵役机关与保甲组织相辅相成，互相配合，保甲长参与征兵的全过程，对征兵制的推行起了重要作用。但由于种种原因，保甲长在征兵中常出现强征、包庇、徇私舞弊等妨害兵役的行为，一定程度上影响了征兵制的实施成效，激化了乡村社会的矛盾。

第九章 合作与冲突：乡镇保长、政府与民众。重点分析了龙泉县乡镇保长与政府之间、乡镇保长与民众之间的合作与冲突。本章认为大部分乡镇保长既能与上级政府沟通，又能与基层民众协调，在尽可能完成政府布置的

任务同时，也会尽最大能力维护本乡镇保的利益。就是恶劣的乡镇保长，也并非完全可以为非作歹，他们一定程度上也受到法律和民意的监督和约束。乡镇保长、政府与民众三者之间既合作又冲突。

结语部分从保甲经费、乡镇保甲长的待遇、政府对保甲组织的运用、战争的特殊环境等方面分析了保甲在乡村社会治理中的困惑。国民政府企图把保甲制度与西方民主自治制度结合起来，实现对基层社会的控制和整合，并运用保甲组织实施地方自治，推动乡村建设。然而，在战争特殊环境下，保甲组织推行的地方自治，不但无法救济农村、建设农村，反而由于摊派各种自治经费，以及政府过度的征粮、征兵、征役，使保甲沦为国家榨取地方资源的工具。

研究方法：①运用历史学的方法进行实证研究，即充分利用龙泉档案，对龙泉保甲进行系统深入的考察，除对保甲的制度进行论述外，重点考察其实际运作。②宏观考察与个案研究相结合。一方面从历史环境下宏观考察保甲制度推行的概况，另一方面利用龙泉档案的优势，对保长、保国民学校、征兵、征税等进行个案分析，探讨保甲人员在行使保甲职能中的角色与变异。③借鉴政治学的方法分析保甲，即分析保甲在动员民众、控制基层社会、吸取社会资源、巩固基层统治、推动地方自治、沟通国家与社会之间关系方面的作用。

四 资料的来源

龙泉是抗战时期浙江省少数未曾被日军占领的县市之一。龙泉市档案馆现存民国时期的档案文献，不仅数量庞大，而且系统完整。经整理可查阅的就达11万余件，时间跨度自1912年至1949年。其中与保甲直接相关的档案达3479件，时间跨度从1934年至1949年，是浙江省民国保甲资料保存最完整的县市。其内容包括龙泉县保甲法令、各乡推行概况、保甲人员的任免与奖惩、保民大会记录、保国民学校、民众教育、壮丁与兵役、赋税、保甲经费、地方自治、合作社等。除龙泉市档案馆资料外，浙江省档案馆也保存大量有关保甲方面的资料。这些档案资料是本书最基本的材料。此外，民国时期的报刊资料也是重要来源。