

凡 例

一、本報告之編纂，章節次序，悉依其性質及時間先後定之。

一、本報告於民國二十五年年初編成。自二十三年四月本省舉辦保甲起，迄民國二十四年十二月止，舉凡籌備經過，辦理步驟，實施概況，以及各項規程法令，統計圖表等，均擇要搜入。

一、本省共有六十一縣，因江寧自治實驗縣不在舉辦保甲縣份之列，故本報告內所稱之全省或全省各縣，係指江寧以外之全省六十縣而言。

一、本省各項保甲規程法令所附之圖表，皆有定式，本報告因篇幅所限，故間有縮小排印者。

一、保甲與自治熔於一爐，爲本省保甲制度之一特點，故本報告所述之保甲設施，多係自治設施，保甲經費，亦即自治經費。

一、關於本省保甲法令解釋，除本報告正文已有敘述外，並擇要載於附錄「法令解

釋」內，以供查考。

一、各縣所訂保甲章則經核准施行者，間亦擇要載於附錄「雜載」內，以資參攷。

序一

保甲之效，語其末，則肅清匪源，增強自衛；溯其本，則組織民衆，推行政令，訓練四權，促成自治，胥有賴焉。二十一年 委員長蔣公頒其灋於豫鄂諸省，效大著。蘇省遂以二十三年春，奉令踵行，始於通鹽淮海銅五行政區，繼迺徧及江都區暨江南各縣。所有籌備編查訓練諸端，迄二十四年杪，而一體完成。夫人情好佚而惡勞，必遭歷艱苦，生活儉嗇，而後能動心忍性，增益其所不能。是故保甲之推行，江北易於江南。迨江南各縣編組既竣，運用亦能自如，斯保甲工作，亦差爲畢其能事矣。顧此後之戶口異動查報及整理訓練等事，有待爲繼續不斷之努力者，尙復甚夥。語曰成功無止境，是在在事諸同志之鏗而勿舍而已。且保甲於我國，肇始於周官，厲行於北宋，雖章制有疏密今昔之異，要非創獲也。而效不效之分，乃在乎人。萬事得其人則理。袁了凡有云：「力行保甲，親編親審，不致擾民，而邪教奸宄自息。」蓋凡事必躬必親，蹈實力行，不尚文飾，始有明效之可言。願各縣長

官勉循斯言，爲地方自治樹立始基，亦爲社會安寧施以保障。蘇省之慶也。

中華民國二十五年四月陳果夫

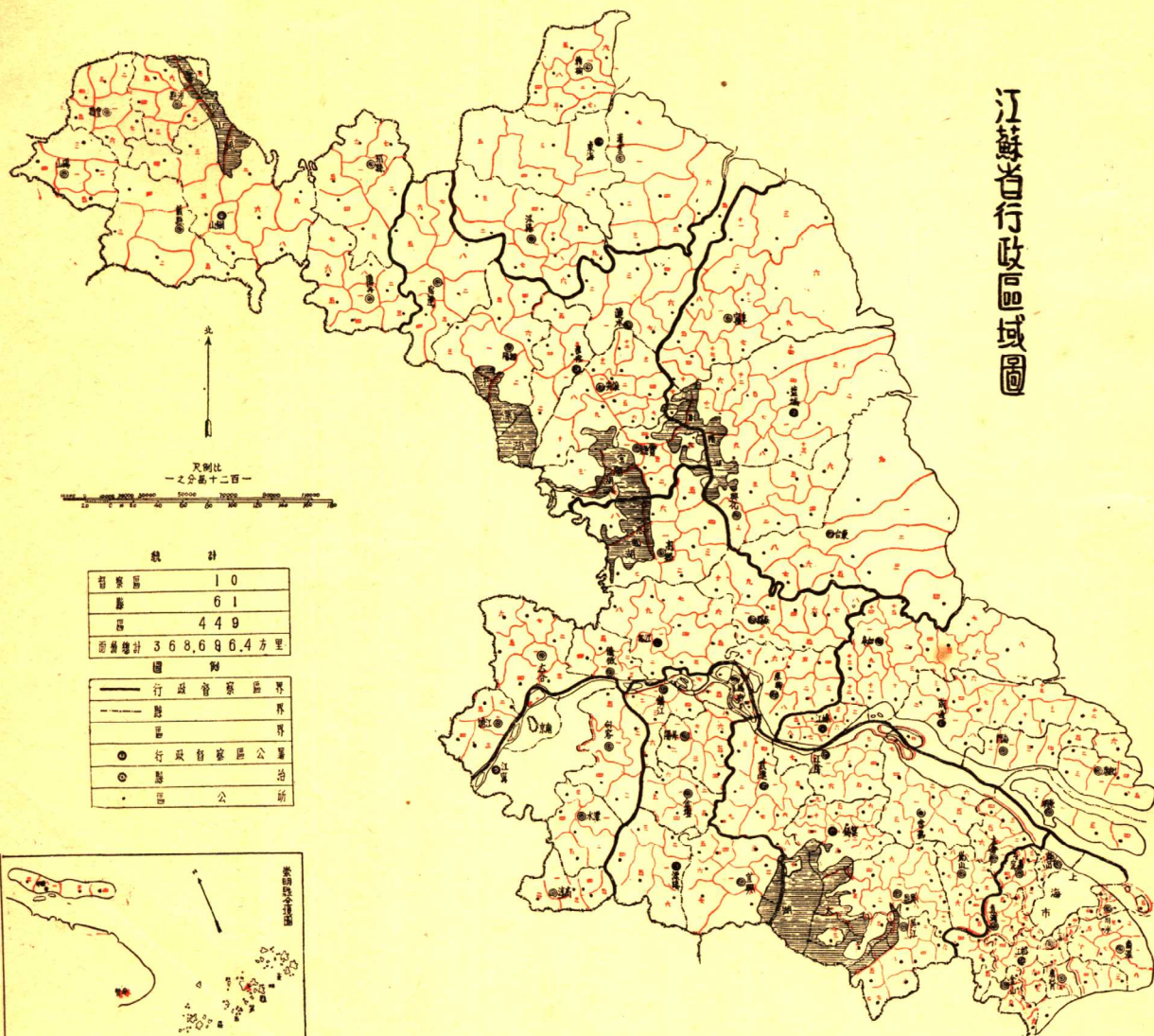
序二

保甲制度之推行，亦得失見之數矣。民志疑而未安，吏務形而遺實，上下相蔽，互售其欺，凡此皆致失之因，而均之非保甲本制之失也。江蘇保甲之實施，始於廿三年之夏，而倡議實自廿二年之冬，其間關於先期籌備之工作特謹，爲之宣傳，以定民之志，課之責任，以嚴吏之選，頒之規程進度，以釐其序，爲之遴員指導，以正其疑。凡古今人推行本制之失，知之者，率先事而求免，未知者，亦臨事爲補救，其間艱繁繚繞之情，井塘與各級工作人員，味之審矣。江北五行政區既編查藏事，以次及舊揚屬及江之南，雖江北以保甲之需要較切，而收效爲多，而江南則轉以推行較後，而困難爲減，此則前事後師，亦足證人類艱難經驗之可爲寶重者也。夫民生有羣，羣而有禮法約束，相與共守互信，以利其羣相生相養之宜，因以達其同蘄之幸福，共嚮之境界，此政治社會之所由組織也。我國家以宗法爲之幹，人民篤於倫紀，凡羣之緣於天然血胤，若父子夫婦兄弟之倫罔不親，其教督護卹之情罔

不切，次及祖孫，次及宗支，過此則路人矣。夫擁有廣土衆民之國如我，而其人民，除天然血胤之外，乃不復別有更嚴更備之維繫，萍若而合，絮若而散，此亦言治者之所引爲憂危者也。保甲者，蓋將用以組織廣泛之民衆，同其利害，一其步趨，於以共同致力於相生相養之道，精誠親愛，循行既久，使此人爲之組織克與人倫之緣於天然血胤者，同其肫摯，斯則古人所蘄親親仁民大同郅治之至境，而保甲推行之成敗，要以此種精神認識之深淺及其趨赴之勤怠爲衡斷也。今若徒以編查之幸無違誤，閭里之幸無苛擾，便謂爲克免奉行之失，匪盜之賴以清除，力役之便於徵發，禁政荒政之易於推進，便謂爲已盡運用之效，率相慶以爲保甲之成功，而上下因以自畫，斯爲兩失之矣。因保甲總報告編印之成，輒就平昔所與各級工作人員互勉互策者，重復弁之簡端。

二十五年四月余井塘

江蘇省行政區域圖



原
书
缺
页

原
书
缺
页

第一節	鄉鎮長訓練·····	二〇五
第二節	保長訓練·····	二一五
第三節	甲長訓練·····	二二一
第四節	壯丁訓練·····	二二五
第六章	保甲經費·····	二三七
第一節	保甲編查費·····	二三七
第二節	保甲訓練費·····	二四六
第三節	保甲經常費·····	二五三
第七章	保甲獎懲·····	二六九
第一節	規定考核撫卹辦法·····	二六九
第二節	實施考核撫卹辦法·····	二七七
第八章	保甲運用·····	二八五
第一節	保甲運用方案·····	二八五
第二節	保甲運用實效·····	二八六
第九章	結論·····	二八九

附錄

法令解解.....一

雜載.....三

江蘇省保甲總報告

第一章 緒言

今於敘述本省舉辦保甲之前，先一溯以往實施自治情形。十八年間，國民政府頒佈縣組織法，并明令規定十八年十月十日爲施行日期。同年十月，本省復奉頒縣組織法施行法，其第二條規定，江蘇應限於十九年六月完成縣之組織。省政府遂根據以制定完成縣組織法實施進程序：以十八年十月至十二月，完成縣政府及各局之組織；十八年十一月至十二月，完成區公所之組織；十八年十一月至十九年三月，完成鄉鎮公所之組織；十九年四月至六月，完成閭鄰之組織。同時並依照中央政治會議第二百零七次會議議決之訓政時期完成縣自治實施方案內政部主管事務分年進程序表規定，關於儲備自治人才，確定自治經費，肅清盜匪，整頓警政，調查戶口，清丈土地各事項，分別籌辦；冀自十八年至二十三年完成本省地方自治，以符中央所定訓政期限，而確立憲政基礎。

然就本省實施情形考之，自治組織雖能完成，自治實效尙鮮表現。比年以來，各縣迭受軍事政治之影響，水旱風災之洊至，人民流離，百業凋敝，以致農村破產，伏莽潛滋，自治事務之進行，益感困難，訓政六年之限期瞬屆，而本省自治之完成，則遙遙無期。

本省地方自治之不能如期完成，枝節原因固多，根本則由於人民之漫無組織。自治組織，重在發揮自由平

等精神，以權利義務相勸責。不知國人素不習於團體生活，自治義務既有所規避，公民權利，亦不復重視。況在江北多匪之區，民衆於創痛危懼之中，祇有自衛安甯之急切要求，決不敢遽作享受自治幸福之奢望。故過去本省自治組織，深感其空疏而不切實際，徒存其名，亟思有以變通之。會奉 國民政府軍事委員會蔣委員長令飭本省舉辦保甲，省政府遂決定遵照辦理。查保甲制度，本屬民衆自衛之良規，且其組織，亦較自治組織爲嚴密。所謂寄內政於軍令，考之史籍所載，及現時舉辦保甲之地方如贛鄂等省，行之均極有成效。本省與其行不着實際之自治，不如先完成自衛之保甲。再由保甲之組織，促進自治之完成。二十二年十月，省政府委員會議通過辦理保甲原則四項，其中有移地方自治經費之全部，爲辦理保甲之用；并將形式上不着實際之自治組織，暫行停止之語。二十三年二月，本省參酌新舊成規，制定清查戶口編組保甲規程公佈。并經省政府委員會第六三六次會議議決，以二十三年四月一日爲施行日期。指定江北之南通、鹽城、淮陰、東海、銅山五行政督察區所屬各縣，先行舉辦，俟辦有成效，再行推及其他各縣。本省之辦理保甲，遂於四月一日正式開始，自治組織中之閭鄰，亦廢止而替以保甲。

至辦理保甲之全部進行程序，約分爲籌備編組訓練運用四期。其中尤以籌備編組兩期工作更爲繁重，非另訂進度，仍恐各縣辦理之際，凌亂失次，貽誤保甲前途，復制定各縣清查戶口編組保甲限期進度表，計分三期。以第一期專辦籌備工作，第二期着手編組保甲，第三期實行清查戶口，各規定進行日期，務使節節依次舉辦，事事前後啣接。又以編查事繁，區公所原有職員，恐難勝任，特由縣遴派編查委員以協助之。各縣縣長當創辦之初，未必盡合機宜，特由省派保甲指導員以督導之。每縣編查工作完竣以後，即嚴令接辦戶口異動查報，

以保持戶口數之正確。各縣保甲編查費，保甲訓練費，保甲經常費，則由省指定的款，規定預算標準，飭縣核實編造。而保甲人員之訓練，保甲運用之原則，亦各有規定。各縣悉能遵照辦理。本省保甲自二十三年四月開始實施，江南及江都區所屬各縣，亦於二十三年十一月一律舉辦保甲。迄於二十四年十二月止，編組訓練運用各項，均已粗具規模，爰盡舉辦理經過情形於下列各章，而殿之以結論。



第二章 籌備情形

第一節 改劃自治區域

本省此次舉辦保甲，實含有二義：一在推行保甲，以充實人民自衛力量；一在運用保甲，以完成地方自治。故保甲區域，亦即自治區域。自治區域，兼須適合於保甲之編制；保甲區域，並須便利於自治之推行。依此原則，則本省之地方區域，是否合於保甲編制，自治推行？遂成為舉辦保甲前之一重要問題。經多方考查討論之餘，深覺原有自治區域，劃分不當，實有首先整理之必要。爰述其固有狀況與改劃經過於下：

本省以風會所趨，自治舉辦較早。當前清末造，即依照城鎮鄉自治章程施行自治。其時自治區域，縣以下劃分城鎮鄉。在城稱城，在鎮稱鎮，在鄉稱鄉。一切類於城鎮鄉種種不同之稱謂，概行廢除，以歸一致。其城鎮鄉以下種種不同之稱謂，尚仍其舊。地方區域原有界線，亦未稍變。民國成立，百政草創，自治法規，未暇議及。江蘇省議會以人民渴望自治，遂有縣市鄉制之制定。自治區域，由城鎮鄉制易而為以戶口為標準之市鄉制。縣以下，分市鄉。名稱雖異於前，而區域之界線，與市鄉以下種種不同之稱謂，並未稍變。綜核兩次之改革，皆僅統一城市鄉鎮名稱。於區域之大小，戶口之疏密，經濟之榮枯，人民之組織，悉未計及，已與規畫自治區域之旨未盡符合。且其區劃，縣以下祇有城鎮鄉或市鄉一級，尤不得謂為完全。民國三年，全國自治，一律停辦。本省各市鄉改設公益事務所。自治區域，漸為人所不道。厥後雖恢復縣市鄉自治，旋又改設市鄉行政