



民国史研究系列

民国时期四川保甲制度与基层政治

Sichuan Tithing System
and Politics of Grass Roots

冉绵惠/著



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

D693.62
R051



民国史研究系列

民国时期四川保甲制度与基层政治

Sichuan Tithing System
and Politics of Grass Roots

冉绵惠◎著

708262
R051



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

图书在版编目 (CIP) 数据

民国时期四川保甲制度与基层政治/冉绵惠著. —北京:
社会科学文献出版社, 2010. 5

(民国史研究系列)

ISBN 978 - 7 - 5097 - 1420 - 1

I. ①民… II. ①冉… III. ①地方政府 - 政府制度 - 研究 - 四川省 - 民国 IV. ①D693. 62

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2010) 第 057688 号

· 民国史研究系列 ·

民国时期四川保甲制度与基层政治

著 者 / 冉绵惠

出 版 人 / 谢寿光

总 编 辑 / 邹东涛

出 版 者 / 社会科学文献出版社

地 址 / 北京市西城区北三环中路甲 29 号院 3 号楼华龙大厦

邮政编码 / 100029

网 址 / <http://www.ssap.com.cn>

网站支持 / (010) 59367077

责任部门 / 人文科学图书事业部 (010) 59367215

电子信箱 / bianjibu@ssap.cn

项目经理 / 徐思彦

责任编辑 / 宋培军

责任校对 / 刘伟雷

责任印制 / 郭 妍 岳 阳 吴 波

总 经 销 / 社会科学文献出版社发行部

(010) 59367080 59367097

经 销 / 各地书店

读者服务 / 读者服务中心 (010) 59367028

排 版 / 北京中文天地文化艺术有限公司

印 刷 / 北京季蜂印刷有限公司

开 本 / 787mm × 1092mm 1/16

印 张 / 19

字 数 / 297 千字

版 次 / 2010 年 5 月第 1 版

印 次 / 2010 年 5 月第 1 次印刷

书 号 / ISBN 978 - 7 - 5097 - 1420 - 1

定 价 / 49.00 元

本书如有破损、缺页、装订错误,
请与本社读者服务中心联系更换



版权所有 翻印必究

目 录

CONTENTS

绪 论	1
一 选题的缘起	1
二 资料的收集与整理	4
三 研究思路与方法	5
四 保甲制度研究中值得注意的问题	7
 第一章 保甲组织在四川的建立和推行	11
第一节 保甲制度的沿革	11
第二节 保甲组织在四川的建立和整理	23
第三节 新县制下的四川保甲制度	51
 第二章 保甲制度与四川基层权力的运作	68
第一节 民意机构的建立与基层自治	68
第二节 基层政权中的乡镇保甲长群体	86
第三节 袍哥、士绅与乡镇保甲权力运作	110
 第三章 四川保甲的职能和作用	130
第一节 保甲在四川建立初期的职能和作用	130
第二节 四川保甲在全面抗战时期的职能和贡献	139

第四章 保甲制度的弊端及失败原因·····	163
第一节 保甲制度推行中存在的弊端及危害·····	163
第二节 保甲制度与基层自治的失败及其原因·····	187
结 语·····	206
附 录·····	212
参考文献·····	281

绪 论

一 选题的缘起

保甲制度是一种基层组织制度，在中国可以说是源远流长，在历史上发生了长久而深远的影响，但长期以来，人们认为，中国古代王朝的行政权力大多只延伸到县一级，因此对基层政权和基层组织研究不够。但事实上，并非各朝各代不重视基层的控制和管理。因为社会经济发展的基础在基层，维持整个社会运转的物质财富来源于基层，没有基层生产的发展就没有整个社会的生存，更没有整个社会的发展和进步；社会的稳定也来源于基层社会的稳定，政权统治的基础在于基层，可以说，没有广大基层的稳定，也就没有整个社会的稳定和稳固的国家政权。所以，中国的历代王朝乃至国民政府都十分重视基层政权、基层组织的制度建设和实际运用，而保甲制度在中国历史上可以说是持续时间最长、推行朝代最多的基层政权组织形式（虽然宋代王安石变法以前各朝代并未明确称之为保甲制度，但就其职能和内容来说大多都与保甲制度相通），保甲制度在先秦、秦汉、魏晋南北朝时期萌生；隋唐和两宋时期确立；元明清时期发展以及清朝末年废止，但在 20 世纪 30 ~ 40 年代保甲制度重新复活，并在全国各地广泛推行。因此，研究基层社会和基层组织，必须对保甲制度进行深入细致的研究，这是笔者选择有关保甲制度问题进行研究的原因之一。

保甲制度一般是由官方自上而下推行的一种基层政权组织制度，因它

一般以家或户（有时也以个人）为编制的最小单位，所以保甲制度又往往和户口调查和户籍管理联系在一起。通过保甲制度严格的编制和连坐法，中国的封建统治者既可以对城镇居民有效地加以控制，将一家一户散居的农民以军事化的方式组织起来，牢固地束缚在土地上，收取他们的赋税，征发他们的徭役，又使城乡居民邻里之间在互相监督的同时可以互救互帮。这样一来，封建统治就可以有效地延伸到每一个家庭。所以，保甲制度成为中国封建统治者加强统治、控制基层社会的有力工具，多个王朝的统治者不遗余力地大力推行也就理所当然了。尤其是民国时期的国民党蒋介石更是对保甲制度情有独钟。问题是，保甲制度的理论构想和政策规定与实际推行存在什么样的差距，其原因何在，却是一个十分值得探讨的问题，也有我们现今基层政权和基层组织建设应该吸取的经验教训，所以笔者想从民国时期保甲制度推行的个案分析中得出有助于正确理解的结论。

在中国保甲制度的发展历程中，由于战争破坏、人口流动、工商业发展、自然经济解体、儒家文化衰落等，保甲制度不断地遭到冲击，其推行时断时续，推行力度在各朝代也有不同，直到清朝末期和民国初年地方自治制度短暂推行，使保甲制度一度作为中国近代社会进步的障碍物而被抛弃。虽然在20世纪三四十年代，出于反共防共的需要，更在于保甲制度存在的经济基础还存在，国民党使保甲制度复活，但随着国民党政权的垮台，保甲制度最终退出了中国的历史舞台。民国时期保甲制度的复活有没有历史的必然性？其推行的过程中是只起了反动的作用，还是也曾发挥过一定的积极作用？这些问题均值得探讨。

而民国时期保甲制度的具体实施怎样？在理想与现实之间，政策法规与实际推行之间存在怎样的差距？是否达到了国民党的预期目标？这些问题则需要我们寻找典型地区和典型事例进行分析。

如果说民国时期保甲制度是中国保甲制度的集大成者，那么民国时期四川保甲制度可以说是该时期保甲制度的集大成者，因为抗日战争爆发后，四川成为全国抗战的大后方，被国民党蒋介石称为民族复兴的根据地，因此，认为四川保甲制度推行之必要，尤过于其他各省。为使保甲制度在四川更加严密，四川保甲进行了多次整理、整编、抽查。1940年国

民政府限令四川推行新县制，也把编整保甲作为最基本的工作，四川成为当时国民党统治区全国各省保甲编制中最完备的一个省。从民国时期四川保甲制度推行的情况我们可以加深对这一时期全国保甲制度的了解。而重庆保甲制度则是在全国城市中具有典型意义的。民国时期保甲制度在四川推行时，重庆既曾作为四川省辖市，更多时间则是战时首都或陪都，其行政制度长期处于国民党中央的直接督导之下，为了更好地研究城乡保甲，本书将民国时期重庆保甲制度纳入四川保甲制度一起进行研究。

民国时期保甲制度在四川的推行始于1935年，直到1949年国民党政权在四川的最后崩溃，历时14年有余。四川保甲制度既经历了“剿匪”时期作为自卫的保甲，也经历了新县制时期保甲与自治“融合”的保甲，又因四川在全国抗战和内战时期国民党统治中的特殊重要地位，决定了它推行保甲制度既具有普遍性，又有重要性和典型性。国民政府也确实花费了大量的人力物力在四川编制保甲，推行保甲制度，其保甲编组也是各省市保甲中最完备的。四川地方军阀势力强大，在政治上存在四川地方势力和蒋介石的矛盾，中央与地方的矛盾，社会上又因袍哥势力十分强大、深入城乡等，这就使四川保甲制度的确立、演变有一定的特殊性；四川保甲对结束四川军阀割据，实现川政统一，使国民政府在地方实现政令的上传下达，以及在保证抗战征兵、征粮、征工等工作中也发挥了特殊作用。四川保甲存在的种种弊端，以及保甲的反共防共功能和统治掠夺人民的特性，在全国保甲制度中也具有典型意义，因此对民国时期四川保甲制度作深入系统的研究，将对民国时期整个保甲制度的研究起到特殊重要的作用，也可以说是解剖民国时期保甲制度的关键所在，起到突破口的作用。它也将有助于探究国民政府对基层社会的控制力度、成败得失，从而进一步探讨国民党政权在大陆失败的根本原因；同时，通过民国时期四川保甲制度的研究，总结其经验教训，可为当今的基层政权和基层组织建设尤其是农村基层组织建设，解决目前为人们普遍关注的三农问题，建设社会主义新农村，完善基层社会民主管理制度，建设社会主义和谐社会提供一定的历史鉴戒。

综上所述，便是笔者选择“民国时期四川保甲制度与基层政治”进行研究的缘由所在。

二 资料的收集与整理

民国时期四川保甲制度资料丰富，但也很分散，可以挖掘的潜力很大，尤其是基层实际资料的收集，必须深入县区档案馆仔细查阅资料，并寻找原保甲长及相关人员了解询问，因此本书在资料的收集和整理上花费了大量的时间和精力。笔者先后到过中国第二历史档案馆、国家图书馆、四川省档案馆、成都市档案馆、重庆市档案馆、重庆市图书馆、新津档案馆、双流档案馆、巴中档案馆、重庆渝北区（原江北县）档案馆、巴南区（原巴县）档案馆、江津档案馆、四川大学图书馆，发现有大量民国时期四川保甲制度的档案资料、民国时期出版的有关保甲制度的报刊书籍等，也找到过民国时期的保长及子女或其他人员了解相关情况，其中大部分史料均为笔者本人第一次发掘和整理，为写作本书奠定了资料基础。这些年来笔者陆续收集了几百万字的史料，并进行了分类整理和部分录入。笔者收集的史料主要可以分为如下三个方面。

一方面是档案史料。笔者所收集的民国时期四川保甲制度的档案史料主要来自中国第二历史档案馆、四川省档案馆、成都市档案馆、重庆市档案馆、新津档案馆、双流档案馆、巴中档案馆、重庆渝北区（原江北县）档案馆、巴南区（原巴县）档案馆、江津档案馆、简阳档案馆等。这些档案馆所藏关于民国时期四川保甲制度的档案相当丰富，有四川和重庆保甲制度实施过程的相关史料，也有四川和重庆保甲制度有关法规的材料，还有成都、重庆、新津、双流、巴中、江北、巴县、江津等地的乡镇保甲长情况表等。通过这些档案资料，我们对四川和重庆保甲制度的有关法规、实施经过及实施中存在的一些问题、保甲人员情况等均可以有初步的了解。

第二方面是报刊史料。笔者所收集的民国时期四川保甲制度的报刊史料主要来自国家图书馆、四川省图书馆、四川省档案馆、重庆市图书馆、四川大学图书馆等。这些图书馆或档案馆所藏的许多报刊，多有关于四川和重庆保甲制度的内容，它们所刊载的有关保甲方面的文章，既有有关保甲制度的法规，又有各地保甲制度和保甲人员的实际情况，以及对保甲的

利弊得失的探讨，是我们深入剖析民国时期保甲制度的重要参考资料。

第三方面是其他史料。笔者所收集的民国时期四川保甲制度的其他史料主要来自国家图书馆、四川省图书馆、重庆市图书馆、四川大学图书馆、四川省档案馆、成都市档案馆、重庆市档案馆等。这方面的史料主要是法规汇编和民国时期人们对县政、保甲制度的研究著作，可以作为我们进一步研究保甲制度的参考。

另外，笔者还收集了少量的口述资料（因健在的曾任保甲长者很少，加之他们很避讳讲述这方面的经历，所以收集此类活资料很困难），1998年2月和2005年7月两次专程访问1939~1949年担任成都市紫东镇第11保保长的张仲良及其女儿；2005年7月访问曾任简阳县禾丰乡公所32保保长的蔡廷璧的两个女儿；2007年10月11日访问何世珍，^①他回忆了民国时期云阳县云安镇镇长汪国宾的一些情况。通过这四次访问，对保甲与袍哥的关系、保甲的职能作用和少数乡镇保长的为人处世等有了一些实际的了解。

另外需要说明的是，因有的原始档案和报刊资料比较珍贵而难觅，故本书的正文部分较多地引录了这些资料，以便于研究者参考。

三 研究思路与方法

目前学术界已有的研究成果主要关注保甲制度的沿革演变、功能、作用等问题，而本书则除了研究这些问题外，力求进一步关注保甲制度与基层政治的关系，关注乡村权势的转移，特别是国民党如何通过保甲制度将其统治势力伸入四川基层社会，试图逐步取代原有乡绅对农村基层社会的控制，加强其对基层社会的控制与管理的；国民党中央势力在与四川地方势力的争斗中，如何争取和控制保甲人员，为我所用，在保甲制度下促使原有的乡村宗族势力也有所变化。

^① 被访问者何世珍，四川云阳人，1926年出生，1946年加入中国共产党，曾在四川从事地下工作，中华人民共和国成立后曾任中共西南局宣传部秘书、成都锦水书画院院长，时年81岁，任成都锦水书画院名誉院长。

四川的乡绅、袍哥势力一直对基层社会保持着自己的影响力，许多乡镇保甲长就是乡绅和袍哥出身，所以民国时期的四川保甲人员的身份和态度十分复杂，加上大多数保甲人员素质低下等原因，使国民党对四川基层社会的实际控制和有效管理十分脆弱，一旦总的政治和军事形势发生改变，其对基层的控制和管理很快就土崩瓦解；没有真正掌握基层社会，获得基层社会的有效支持，使国民党没有建立自己政权的牢固基础，这是国民党政权在大陆失败的深层原因。笔者发现，在四川新政权建立初期，许多乡镇保甲人员听从人民解放军的命令，与解放军和新政权采取了合作的态度，协助征粮、提供“剿匪”情报、维持地方秩序等。中国共产党正是从基层和民众中找到了自己的力量源泉，才取得了革命的胜利，建立了巩固的新政权。这些经验教训值得我们研究汲取。但由于保甲制度涉及问题众多，本书也只能就民国时期保甲制度与基层政治相关的几个重要方面进行论述。

在研究方法上，笔者采取了档案资料与报刊文章和口述资料相结合，定性分析与定量分析相结合，总体综述与个案分析相结合的方法，既注意考察保甲制度的全国性共同特征，也注意分析保甲制度在四川地区的地方特点。具体来讲，例如，对民国时期四川基层保甲在抗战中的贡献和存在的弊端问题，由于四川保甲制度的重要性和典型性，所以，这是既有普遍性又有四川独特性的问题，对此问题的深入研究对我们正确评价民国时期的保甲制度具有关键的作用。对此主要采取档案材料与报刊文章的研究分析相结合的方式，既肯定作为基层组织和基层政权的四川保甲在保证抗战征兵、征粮、征工等方面的积极作用，又分析其存在的诸多弊端和危害，从而辩证地历史地评价其地位和作用。又如，对民国时期四川基层保甲人员素质分析，笔者主要在充分挖掘地方档案资料和地方报刊资料的基础上，再与调查和口述材料相印证，采取定量与定性分析相结合的方法，对数百乃至上千名不同时期不同地区的保甲人员进行整体分析，再对某些人员进行个案解剖，得出相应的结论，那就是四川的乡镇保甲人员有好好坏，有优有劣，但总体素质不高，这也是民国时期保甲制度和地方自治最终走向失败的重要原因。

与此同时，笔者也希望借鉴美国学者杜赞奇结合历史学和社会学的研

究方法和模式，通过对民国时期四川保甲制度的研究，探讨国家政权与基层社会如何实现互动，以及政府、地方精英和民众之间形成了怎样的关系。杜赞奇在《文化、权力与国家》一书中提出和使用“权力的文化网络”的模式。权力“是指个人、群体和组织通过各种手段以获取他人服从的能力，这些手段包括暴力、强制、说服以及继承原有的权威和法统”。“权力是各种无形的社会关系的合成，难以明确分割。权力的各种因素（亦可称之为关系）存在于宗教、政治、经济、宗教甚至亲朋等社会生活的各个领域、关系之中。”“这种文化网络包括不断相互交错影响作用的等级组织和非正式相互关系网。”“‘文化’一词是指扎根于这些组织中，为组织成员所认同的象征和规范。这些规范包括宗教信仰、内心爱憎、亲亲仇仇等，它们由文化网络中的制度与网络交织维系在一起。”杜赞奇希望用“权力的文化网络”的模式替代施坚雅的市场体系理论来解读中国华北农村社会，并且将基层社会领袖和基层组织人员分为“保护型经纪人”（或称“中介人”，代表社区的利益，并保护自己的社区免遭国家政权的侵犯）和“赢利型经纪人”（他们视乡民为榨取利润的对象），^①均值得借鉴。但杜赞奇提出的这种模式是否就能正确地解读民国时期四川保甲制度构成的各种关系，还有待于我们具体分析研究。

四 保甲制度研究中值得注意的问题

值得一提的是，近年来，民国时期保甲制度的研究逐渐摆脱公式化的套路，不再简单地给它戴上政治帽子而加以完全否定，而是开始在具体研究的基础上分析其利弊得失，既指出其封建法西斯的性质和反共反人民的特性，又肯定其具有一定的积极意义。在资料的发掘和运用、研究范围和视角的拓展、研究方法上均出现了新的趋势^②。

但就目前关于保甲制度的研究（主要以民国时期保甲制度研究为例）

① 杜赞奇：《文化、权力与国家——1900～1942年的华北农村》，王福明译，江苏人民出版社，1994，第4～5、2～3页。

② 冉绵惠：《近年来国内有关民国时期保甲制度研究的新趋势》，《民国档案》2007年第2期。

来说,笔者认为还存在如下不足,需要我们做进一步的努力。

第一,史料特别是民国时期的地方档案资料和地方报刊资料发掘不够充分,尤其是许多县区档案馆保存的大量丰富具体的保甲档案资料几乎未被利用,而保甲是以县为单位(城市以区)进行编整的,致使目前的保甲制度研究或者过于笼统,或者过于简单;这就需要我们在今后对民国时期保甲制度的研究中充分发掘地方档案资料和地方报刊资料,对民国时期保甲制度作充分细致的研究。尤其是研究民国时期四川保甲制度具有得天独厚的资料条件,因为抗战时期四川处在战争后方,内战中四川受到的破坏也较其他许多省小,留下的保甲制度史料相当丰富,这也是我们对民国时期四川保甲制度进行研究十分有利的条件。笔者曾到过中国第二历史档案馆、国家图书馆、四川和重庆的多个图书馆、档案馆(包括7个县区档案馆),这些档案馆均分别有一万多到数十万卷不等的民国时期档案,其中相当部分与民国时期保甲制度有关,如保甲制度是如何具体推行的,推行中存在哪些问题,为什么保甲制度的推行没有达到国民党理想的成效,为什么乡镇保甲长会存在众多的贪污现象等,均可找到相应的档案资料予以说明。如笔者在江津市档案局发现一份当时的江津县长萧烈给属下双河乡(镇)长的信函,该函对当时根绝县市局和乡镇保甲贪污之重要性、当时一般贪污情形、发生贪污之重要因素、根绝贪污之主要办法都作了清楚的说明,^①这对我们了解当时乡镇保甲存在的弊端及其原因很有帮助。另外,当时的《中国农村》、《行政研究》、《地方自治》、《是非公论》、《浙江民政》、《江苏民政》、《新四川月刊》、《新政治》、《政治评论》、《政声》、《县乡自治》、《县政》、《县训》、《乡政》、《保甲训练》、《保甲半月刊》、《新华日报》及各省县政府主办的各种民政、县政刊物等,均登载有许多探讨和反映保甲制度的文章、资料,比较真实地反映了当时保甲制度各方面的情况,值得我们很好地发掘和运用。

第二,对于在保甲制度的推行中起着关键作用的各级保甲人员究竟素质怎样,他们对保甲制度的态度如何,虽有少量的分析,但缺乏足够的材

^① 《为摘转四川省政府民政厅胡厅长次威函整饬乡镇保甲贪污要点函口力加改义由》，江津市档案馆藏江津县政府档案：1（101）-602。

料支撑和定性定量相结合的分析。这就需要我们大量收集档案材料和抢救口述资料，用足够的材料对保甲人员进行定性与定量的分析，从而对各级保甲人员的素质、地位和作用作出正确的分析和评价，并以此为基础进一步分析保甲制度的成败得失。笔者发现，四川省各市、县、区档案馆几乎都有乡镇保甲长情况表等，通过这些档案资料，我们对乡镇保甲长的年龄结构、性别结构、文化层次、出身（或身份）都会有清楚的了解，对之进行定性与定量分析才更有说服力。

第三，对保甲制度与基层社会既冲突又融合的关系分析甚少，而作为基层民主表征的基层民意机构为什么没有大量地建立起来，即便建立后又为什么不能有效地运用，它对我们当前搞好基层政权和基层组织建设有哪些鉴戒作用等，都还没有得到充分重视，甚至被忽略。如何既有效地对社会基层进行管理，从中获取社会发展的不竭动力，又能始终保持基层社会本身的生机和活力，这正是我们研究基层社会历史所要很好思考的问题。解决这些问题也需要我们在充分掌握材料的基础上，作深入具体的分析、思考，为今后的基层政权和基层组织建设尤其是当前为人们普遍关注的新农村建设提供好的借鉴。经过国民党的苦心经营，保甲制度毕竟在全国各地建立起来了，人们也只好接受各级保甲组织的控制和管理，但传统的士绅势力绝不会就此甘心，他们或者直接担任乡镇保甲长掌握保甲组织，或者通过影响和控制乡镇保甲长对保甲组织施加压力，或者通过民意机构牵制乡镇保甲长。而国民党对士绅势力采取了又打又拉的政策，那么，保甲制度建立后的基层社会发生了怎样的变化？政府、保甲、士绅之间关系如何？它们之中谁对基层社会最有影响力和控制力？对这些问题进行分析总结，对我们今天的城乡基层组织建设是有积极意义的。笔者也见到过一些相关资料，特别是在每个档案馆都发现有许多控告乡镇保甲长的案卷，这些控告案及其处理，可能是多种势力斗争的结果。其中是否也可反映出政府、保甲、士绅之间对基层社会的争夺和相互的斗争？确实值得思考和研究。

第四，从地域上讲，目前关于民国时期保甲制度的文章和著作专门研究的地区仅限于河南、冀东、（沦陷时期）上海、四川、甘肃、安徽沦陷区、浙江杭州和嘉兴、广东黄冈保甲示范乡等，因此，可以说民国时期绝

大多数省市保甲制度还没有被专门研究。这就要求我们分地区逐一进行研究,找出它们的异同,归纳总结其特点,从而对整个民国时期保甲制度做出正确的分析判断。如民国时期保甲制度的复活有没有历史的必然性?其推行的过程中是只起了反动的作用,还是也曾发挥过好的作用,为什么?民国时期保甲制度的具体实施怎样?在理想与现实之间、政策法规与实际推行之间存在怎样的差距,是否达到了国民党的预期目标?要回答这些问题,都必须建立在对各个地区的保甲制度作具体研究分析的基础上。在国民党推行新县制之前,各省实行的保甲制度存在两种有代表性的模式,一种是以江西为代表,可称为赣制,主要实行于江西、河南、安徽、湖北、福建以及后来的四川等“剿匪”省份。另一种以江苏为代表,主要实行于江苏、浙江、湖南等省。这两种模式存在怎样的异同点,它们各自的成效如何,与新县制中的保甲是什么关系等,要回答这些问题,也只有在对这些省份的保甲制度作深入具体研究的基础上,才能做出正确的回答。

第五,中国共产党对民国时期保甲制度的态度和对策是什么,根据地和新中国的基层组织和基层政权建设与中共对保甲制度的政策和态度有没有关系,或者是中国共产党的这些方面的建设有没有从保甲制度实行中得到过正面的经验或反面的教训?对这个问题,目前学术界似乎还很少有人研究。笔者对抗战时期中国共产党对改革国统区保甲制度的主张的探讨或可说是一个有益的尝试。^①事实上,保甲制度作为当时全国普遍推行的基层政权组织制度,国民党如此重视,全力加以推行,作为当时第二大政治势力,又是国民党的反对者或抗战时期合作者的中国共产党不可能没有自己的态度和对策。笔者从《新华日报》上就发现了一系列关于保甲制度的文章,如《改革保甲制度》(1938年7月3日1版社论)、《保甲工作必须彻底改善》(1939年11月9日1版社论)、《保甲的流弊》(1938年7月3日)等。这些文章反映了中国共产党对保甲制度的关注和反思,这些反思对中共抗日根据地的基层组织和基层政权建设是否有启示和借鉴作用?这些都有待于我们发掘和研究。

^① 冉绵惠:《抗日战争时期中国共产党对改革国统区保甲制度的主张》,《中共党史研究》2008年第2期。

第一章

保甲组织在四川的建立和推行^{*}

第一节 保甲制度的沿革

一 保甲制度的萌生、确立和发展

保甲制度的萌芽可以追溯到西周时期的乡里制度。西周时就确立了什伍之法：“五家为比，十家为联；五人为伍，十人为联；四闾为族，八闾为联；使之相保相受，刑罚庆赏相及相共，以受邦职，以相葬埋。”“相共，犹相救相赙。”疏曰：“‘五家为比，十家为联；五人为伍，十人为联’者，即士师所掌乡合州党族闾比之联，与其民人之什伍之法也。”^①而春秋战国时期，管仲在齐国实行的“参国伍鄙”制和商鞅在秦国实行的什伍连坐制度，都继承了西周的乡里制度，是保甲制度的早期来源。

* 民国时期保甲制度在四川的推行，始于1935年，直到1949年国民党政权在四川的最后崩溃，历时14年有余。其推行时间，以新县制实行为界限，可以分为作为自卫性质的保甲时期和保甲与自治“融合”时期的保甲两个时期。从行政管辖来说，在这期间，四川有两次大的变化：一次是1938年9月四川将所属17、18行政督察区，即雅安等雅属地区和西昌等宁属地区共15县正式交给筹备中的西康省接管；另一次是1939年5月到1949年重庆解放，重庆由原来四川省属市改为国民政府直接管辖的特别市。我们这里讨论的主要是当时民国时期四川省管辖地区，也包括重庆成为特别市前和之后管辖的地区保甲制度情况。西康省管辖有很多少数民族地区，情况有些特殊，只好留待以后专门研究。

① 《周礼正义》第3册，中华书局，1987，第881~882页。

宋代是保甲制度正式确立和实施的时期，一方面保甲制度寓兵于民，有利于国家裁减兵员减少军费开支，同时乡里百姓通过习武练兵，强身健体，还可除盗安民，有效地维护地方社会秩序的安定。正如王安石所说：“大抵保甲法不特除盗，固可渐习兵，且省财费。”^①但另一方面，封建国家也通过保甲制度更严格控制了基层社会和广大民众，基层组织官吏进一步失去了自主的权力，完全沦为统治者控制基层社会的工具，这也表明封建专制制度进一步加强。

北宋前期保甲法即被推认为是一种良好的地方基层组织，为士大夫所推崇，老百姓所熟悉。北宋沿袭前代，在乡村置里，在城厢设坊，坊里之下为户。由坊里职员课督赋税、逐捕盗贼和征调力役。北宋中期以后保甲制度确立较完整的体系而在全国大力推行。宋神宗熙宁四年（1071），王安石主持变法，在地方基层实行保甲法，保甲制度正式推行。

北宋推行的保甲制度是通过明确的编制、保丁的训练和伍保连坐的实行，使保甲行使结保防奸、维护地方秩序的职责。保甲制度实行之初确实在这方面起了积极的作用，“减足以除盗贼，便良民”。^②

在封建社会一家一户的自然经济条件下，保甲制度有利于组织分散的民众，形成自卫力量，在平时防御盗匪，维护地方治安，这在北宋初期已见明显成效；同时乡里百姓通过习武练兵，强身健体，在战时，这些经过训练的乡勇、保丁、民兵也可以为保卫国家出力出汗甚至奉献生命，尤其是北宋中后期北方辽、西夏、金等少数民族政权日渐强大，不断侵扰中原，保甲训练确实可以起到一定的保家卫国的作用。另外，保甲制度寓兵于民，也有利于国家裁减兵员减少军费开支。但乡村农民种地既是本业又是养家立命的根本，而变法派对保甲要求过多过高，企图使其身兼数职，亦农亦兵，结果适得其反。因为不顾农时，“五日一周之”，长期训练必然有伤农民的本业，加上保丁要自备弓箭，每一小保要自用民力筑射垛，自办钱粮起铺屋，每保都要添置锣鼓等，虽然经过训练后，武艺高强的保丁可以通过朝廷的奖赏得到回报，但对生产力低下的农村大多数生活困苦

^① 《宋史纪事本末》卷37《王安石变法》第1册，中华书局，1977，第352页。

^② 《续资治通鉴长编》第236卷第17册，中华书局，1986，第5738页。