

民國史料叢刊

684

張研 孫燕京 主編

社會·農村社會

保甲長之任務
各省市鄉鎮保甲戶口統計
貴州省保甲概況

 大象出版社



民國史料叢刊
684

張研 孫燕京 主編

社會・農村社會

保甲長之任務

各省市鄉鎮保甲戶口統計

貴州省保甲概況



大象出版社

圖書在版編目 (CIP) 數據

民國史料叢刊/張研、孫燕京主編

鄭州：大象出版社，2009.2

ISBN 978-7-5347-5439-5

I. 民… II. ①張…②孫… III. 中國—近代史—史料—民國
IV. K258.06

中國版本圖書館CIP數據核字 (2009) 第022264號

民國史料叢刊

張研 孫燕京 主編

社會·農村社會

總策劃 耿相新

責任編輯 楊吉哲 王莉娜

封面設計 劉冬王

出版 大象出版社 (鄭州市經七路25號 郵政編碼 450002)

網址 www.daxiang.cn

發行 大象出版社總發行部 電話：0371-63863551

印刷 北京中獻拓方科技發展有限公司

版次 2009年8月第1版 2009年8月第1次印刷

開本 890 × 1240 1/32

印張 12

總定價 180000.00元

若發現印、裝質量問題，影響閱讀，請與承印廠聯係調換。

印廠地址 北京經濟技術開發區運成街甲6號

郵政編碼 100176 電話 (010) 67889166

高亨庸編著

保甲長之任務

小序

寫完了一篇東西，照例要有幾句話。

第一，當筆者接到正中書局的委託，囑編「保甲長之任務」一稿時，五個月前聯保任內的情景，便在腦子裏浮動。我時常想：我所接觸過的保甲長，知識水準是那麼低，縣各級組織綱要中所定的標準，又是這樣高，理想如此，事實如彼，兩者問究竟怎樣聯繫調和呢？這個問題，在腦中盤旋了許久，自然也就成了筆者的著眼之點。因此本稿的觀點，便是想在理想與事實中間，建築起一座橋梁，使兩者溝通起來。這種努力能否成功，姑讓讀者去評判。

第二，做事不外三方面：一是主觀具備的條件，二是客觀存在的因素，三是做事的步驟和方法。所以本小冊的分章，均依照上述程序。第一章係說明保甲有關的幾個問題，藉以闡明保甲長的地位和職責。第二三兩章，係就保甲長主觀應具備的條件（知識與品行）加以討論。第四章係就客觀社會中的幾種阻力與克服此種阻力之方法加以闡明。第五六兩章

係純粹討論做事的原則、步驟與方法。至於第七章則總結上文，並對政府寄與了幾點希望。雖沒有什麼獨到的見解，但自信尚能自成系統。

第三，本小冊的對象，係爲基層自治人員暨一般民衆，故多舉實例，少涉理論；在文字方面，亦力求淺顯。不過有些地方，還無可避免的要用些名詞，這一點，也是筆者引爲遺憾的。

第四，寫稿的時間很倉卒，兼之缺乏資料，可供參考，專憑一個人腦子想，自然會掛一漏萬；我希望讀者，各從自己的耳聞目見或工作經驗中，更能多多發現本小冊中所沒有的材料。

廿九年八月十日高亨斯序於重慶南溫泉中央政校

目次

—

一 認識社會環境中的阻力……………二七

二 克服社會環境中的阻力……………三一

第五章 怎樣推行職務(上)……………三五

一 推行職務的原則……………三六

二 推行職務的步驟……………三八

三 推行職務的方法……………四一

四 保甲長職權的運用……………四四

第六章 怎樣推行職務(下)……………四六

一 管的方面……………四六

二 教的方面……………五二

三 養的方面……………六六

四 衛的方面……………七四

第七章 結論……………七九

第一章 先從保甲說起

要曉得保甲長的任務，對於保甲所包含的各種問題，必先加以討論。因為這一個前提如不解決，那末保甲長的權利義務便難確定，職責便難有一定的範圍，他和上級政府及人民的關係也就沒有一種標準可循了。所以保甲內的各種問題，不僅是保甲長應該認識，就是一般國民也應該清楚。

一 保甲是什麼

「名不正則言不順」，保甲究竟是什麼，這是第一個須待解決的問題，如果這一點得不到正確的解答，一切的問題將無從談起。歷來對於保甲所下的定義很多，引起的爭論也不少，在這裏，我們也無庸討論。我們如果從保甲的性質去看，則可以簡單地說：保甲是

組織民衆的一種方法，是全民衆的一種組織方式；是使向來一盤散沙的中國民衆，納於有組織形態的一種制度。欲進一步明瞭這一點，我們可就保甲組織和其他種種民衆組織作一比較。

第一，保甲組織是不分年齡的：無論老年人、壯年人和少年人，統統都是保甲的組成分子，統統都納於保甲組織之中。這和壯丁隊只限於壯年人，長老會只以老年人爲限，少年團只以少年人爲對象都不相同。

第二，保甲組織是不分性別的：婦女會必須是婦女始能加入，而保甲組織則不問男性女性，均一律爲保甲的組成分子。

第三，保甲組織是不問職業的：農會分子須限於農民，工會分子須限於工人，商會分子須限於商人，教育會分子須限於教育界人，都是以職業爲標準爲界限的。保甲組織則不然，不管你從事何種職業，工人也好，商人也好，農人也好……，統統都是保甲的組成員，且必須是保甲的組成員。

第四，保甲組織是不分階級的：無論你是家有萬金或貧無立錐，無論你是高官厚爵

或地位微賤，國府主席、各部部长、各省主席、工商巨子、大學教授、小學教師、工程師、麵包師、木匠、石匠、泥水匠、理髮匠、星卜、小販……都一概要編入保甲之中，沒有一個可以例外。這和幫會組織，只著眼於下層社會分子，或一般上層社會的結合，實在大不相同。

第五，保甲組織是不問宗教信仰的：宗教是含有排他性的，信仰回教者決不允許其教徒再信仰其他宗教，推之於天主教、基督教、佛教，亦無不一樣。所以宗教組織，是建立在宗教信仰的一點上。至於保甲組織便不同，不問你信仰何種宗教，僧道也好，尼姑也好，回教徒也好，天主教、基督教教徒也好，都毫無例外，一律編入保甲組織之中。

第六，保甲組織是不分地域的：這包括兩層意思：（一）是沒有籍貫上的限制，無論你是甲省人或乙省人，甲縣人或乙縣人，只要是中國的國民，住居某一鄉，就必須編入該鄉的保甲組織之中。這和各地同鄉會的組織，只限於同省或同縣者，顯然不同。（二）凡屬於中華民國的領土，沒有一處地方可以例外，可以拒絕保甲的編組，雖然事實上有若干邊遠之地，尚未著手編組保甲，但從保甲組織的意義上說，應該是無孔不入，而沒有地域上

的限制的。這和漁業區只需要漁業組織，工業區只需要工業組織，其他區域便不要這種組織的情形，又是大不相同。

根據上面的比較，我們便可了解：保甲是一種不分年齡，不分性別，不分職業，不分階級，不分宗教信仰，不分地域的混合組織，全民組織。換句話說，也就是為國家民族利益而有的組織，不是為少數人或是某一階級而有的組織。至其編組方法，就是大家所熟知的編民入戶，以戶統戶；編戶入保，以保統甲。凡屬民衆住戶，莫不一律編入保甲，使向來如一盘散沙的民衆，都成為有組織的個體，不再是孤立的個人了。

二 保甲的運用

保甲經過了編戶、編甲、編保等手續後，它的形體算是完成了。但是僅有這個形體還不夠，必須就這個形體加以活用，這個形體才有意義，才有存在的理由；不然，保甲組織將變成爲一架無靈魂的僵屍了。譬如說，有了五官、軀幹、四肢，便構成了人的形體；有了發動機、紐帶及零件等，便構成了一架機器；如果不去運用它，那末這個人便是死人，

這架機器便是有若無，所以保甲的體和用，兩者是不可分離的。

說到保甲的運用，自保甲制度出現時起，歷代的運用都不相同，遠的不談，且就民國十六年以來的情形，略加敘述。

自國民政府奠都南京以後，我國縣以下的組織，本採行鄉鎮、間、鄰自治式，到了民國廿一年，因為剿匪關係，所以改自治組織爲保甲組織。但是起初僅推行於江西、河南、湖北、安徽等剿匪省分，迨後因其功效甚大，其餘各省，相繼仿行，遂使保甲組織，普及於全國。

但是在保甲推行的初期，它的目的和運用都是限於民衆自衛的。行營頒布的「修正剿匪區內各縣編查保甲戶口條例」第一條：「國民政府軍事委員會委員長行營爲嚴密民衆組織，徹底清查戶口，增進自衛能力，完成剿匪清鄉工作起見，特製定本條例」，便是明白地說明這一點。其具體運用的方法，除了將保甲內十八歲以上、四十五歲以下之男子，編成壯丁隊，由保甲長督率，協助剿匪工作外，尚有以下兩種方式：

甲、聯保連坐切結：這是用連帶負責的方式，使人民相互監視，不敢作奸犯科。其辦

法，就是同甲以內至少五戶以上，相互共具聯保連坐切結，聲明彼此不爲匪、通匪、窩匪等行爲；否則聯保各戶，應負有隨時勸誡、監督、或揭報之責。如有故意隱匿或疏忽不報者，除當事人應依法治罪外，其餘聯保各戶，亦應負連坐之責。從上面的規定中，我們很清楚的看出，聯保連坐的作用，還是爲剿匪清鄉，增進人民自衛能力的。

乙、保甲規約：這是令保甲內居民，須爲某種一定的行爲。其辦法，即在保甲編成後，由保長召集保內甲長開保甲會議，協定保甲規約，令保甲內各戶戶長，一律簽名加盟於保甲規約，並共同遵守之。保甲規約中所包括之事項，依修正條例規定，重要者約有以下數點：

- (一)關於境內出入人民之檢查取締事項；
- (二)關於匪患之警戒通報及搜查事項；
- (三)關於防匪工事之籌設事項；
- (四)關於過境公路幹線，或本區內應備支線之修築，及電桿、橋梁與一切交通設備之

守護事項；

(五)關於其他保持地方安寧秩序之必要事項

由此可知保甲規約的作用，也是爲增進人民自衛能力，達到完成剿匪清鄉的目的。

不久匪患漸平，保甲的本來面目——嚴密民衆組織，徹底清查戶口，增進自衛能力，完成剿匪清鄉工作——遂逐漸改變，而以推行政令自居了。此時保甲運用的範圍極廣，舉凡管、教、養、衛四大要政，莫不憑藉保甲組織達於民間，特別是抗戰以後，一切新的工作如徵兵、徵工、募債、募捐、購辦軍糧等等，沒有那一件可以離開保甲組織。所以這個時期的保甲，已不是自衛組織，而是行政工具了。

廿八年九月十九日縣各級組織綱要的頒布，又使保甲的性質爲之一變，簡言之，就是保甲既不是狹義的自衛組織，亦不是單純的行政工具；而是最基層的地方自治團體（鄉鎮）的內部的編制了。大家都知道一個地方自治團體，工作是包含兩方面的：其一爲由其本身發動的自治工作，其二爲接受上級政府的委託，辦理上級委託之工作。保甲既爲鄉鎮內部的編制，其運用當然也分兩方面，就是行政工作與自治工作，均須運用其組織體系下達於人民。

綜上所述，可知從民國辦理保甲以來，對於保甲的運用，有三個不同的階段。第一個階段是用於狹義的自衛，第二個階段是用於推行一切行政工作，第三個階段是用於推行政令及一切自治工作。因為每一個階段運用的方式不同，所以保甲長的地位和職務，也隨之而異。

三 保甲的人員

保甲的有體有用，這是保甲制度全部精神之所在，無庸贅述，但是保甲本身不會自動，必須有適當的人員作為樞紐，然後才可以運用自如。這種人員，就是大家所熟知的保長和甲長。關於保甲長的產生、變更及資格等等，歷來法令均有明文規定，暫不去談，最要緊的，還是要我們認清保甲長的地位和職務，藉以說明怎樣做一個好的保甲長。

保甲長的地位和職務，是確保甲性質和運用方式的不同而有異，在前述第一個階段，保甲長的地位，可說是實際上的軍事領袖，故當時對保甲長的職責，規定如左：

(1) 保長之職務