

縣政效能

邵清淮著

縣政效能

江苏工业学院图书馆
藏書章

天津大公報社承印

著者自序

我於民國紀元前十六年，生於吉林省賓州府城北鄉下，在我能記事的時候，就記得我父母常憂慮的說：「過日子真不容易，怕賊偷，怕匪搶，怕匪綁票，怕得罪了乞丐流氓給放火，怕遇見了惡霸差役來放訛。」當時我很奇怪爲什麼教人有這些「怕」？我八歲這年隨哥哥們到東村去上學，我母說：「念書好。」我以爲念了書就能有免這些怕的法子了，但是我到了學房之後，念的是四書，上邊除了說以仁政愛民以禮樂治國這類話以外，並沒有說怎樣做才能教人過日子不害怕。當我十一二歲在本縣城內蒙養小學堂上學的時候（清光緒年間，此時雖還念經書，但是已有了星期放假），有同學的常領我到衙門裏去玩，因爲他們的父親都是在衙門裏作重要事的，所以我們到裏邊除了內宅

縣政效能

目次

第一編 縣政之目的	一
第一章 民衆之福利	一
第一節 體力和智能的發達	一
第二節 合理的生活	三
第三節 有工作	四
第二章 社會的安寧秩序	五
第一節 無驚恐	五
第二節 無災害	八

第一編 縣政之目的

第一章 民衆的福利

第一節 體力和智能的發達

世界上的人類，無論是文明的，野蠻的，先進的，後進的，無不希望幸福。但真能得到幸福，而又真能享受的人，是很不多的。因爲幸福的獲得，個人的體力和智能雖够了，而社會上的環境不好，是不能獲得的；即或個人的體力和智能大些，雖獲得而不能滿足；或個人的體力和智能特別大些，已能滿足的獲得，而不能滿足的享受——像那些生活優裕的人，因避匪亂，而不能在本鄉內安居，去到都市或租界內去住（本心願住都市或租界的人除外），即屬於此類；又雖有滿足

兵也。從其義而引伸之，甲之爲義，實含有武備之性質。

故保甲二字分而言之，則「保」爲編戶之政，「甲」爲編伍之政；合而言之，則爲整個保衛制度，以「親愛精誠」，「守望相助」爲其根本精神，以共同担保，共同責任爲其主要任務。正字通曰：「保甲者，編籍民戶，彼此詰察，防容隱奸宄也。」龔定庵曰「保甲之制，以兵法部伍其民。」此可爲「保」與「甲」二字之確切解釋。

宋代以前，雖有各種與保甲類似之保衛行政，然尙無保甲名稱。迨至王安石氏，始創保甲之法，大致是：十家爲保，有保長；五十家爲大保，有大保長；十大保爲都保，都保有正副。爲保丁者，許自蓄弓箭，並習武藝。清制，保甲之法，戶給門牌，書其家長之名，與其丁男之數，而歲更之。大致是：十家爲牌，牌有頭；十牌爲甲，甲有長；十甲爲保，保有正；以實誠識字有身家者充之，凡犯合作隱者，悉令查報。

由前言之，所謂「保甲」云者，卽人民自衛之武力，吾國古時人民與政府合作，共維社會治安之制度也。

第二節 保甲在今日之重要

一、保甲與全民組織

國民革命之目的，在爲全民謀福利，爲全國謀解放，絕不是爲某一部份人，謀福利，謀解放。要國民革命成功，三民主義實現，其先決基本條件，是在使全民組織健全；因爲要有健全之全民組織，然後才有健全之全民政治。本黨總理主張以縣爲自治單位，即是要從根本上將全民組織健全，以立全民政治之基礎。保甲政制之作用，消極方面，在剷除一切反動勢力，積極方面，實具有全民組織之精神。蓋我國民衆固有之團結精神，保存於鄉村者實較城市爲多，中國社會基礎，雖建築在家族制度之上，而實際之效用，乃在鄉村不成文之自然組織，亦可謂鄉村之自治組織，是全民組織之單位。要達到訓政目的，嚴密民衆組織，不能不有一種合於進化原則之法制，保甲，就是一種合於進化原則團結全民之初步方法。實行保甲之後，民衆組織遂有基礎；所謂十家之奸宄責甲長，百家之奸宄責保長，上下維繫，條理井然。一方面施以革命主義之訓練，使民衆對政治有充分之認識；一方面施以嚴緊之軍事訓練，使民衆有自衛保國之力量。故保甲不特可以增進人民政治之組織能力，而且爲武裝全民之基本工作。當此國家多難之秋，救亡圖存，首在健全全民組織，集中人民力量，欲達此目的，舍實施保甲莫由也。

二、保甲與地方自治

地方自治者，蓋謂一地方之人民，於一地方區域以內，依國家法律所規定，用地方之公共意思，處理一地方之公共事務也。總理解釋云：「兄弟所主張的地方自治，是在兵事完結之後，把全國一千六

百多縣都劃開，將地方上的事情，讓本地人民自己去治。」簡言之，即將一地方公共事務，讓一地方人民自己管理，以達到全民政治之域是也。國民政府在實行訓政宣言有云：

「國家之建設，以實行建國方略，建國大綱，及中國國民黨各重要宣言與政綱爲目的，惟如何而能達此目的，則當首先撫綏社會，消除莽伏，以爲進行建設之基本。十餘年來，社會崩潰，綱紀瓦解，致使人民生命財產，失所保障，生活秩序，失其維繫，於是盜匪竄起，萬民流離，軍閥之掊克，剝削揚其禍，共產黨之煽亂暴動益其苦，而全社會乃爲潰兵土匪共產黨三者所輾轉肆虐之修羅場。我國革命軍，爲人民驅除暴亂，轉戰數載，奠定全國，而將士之傷殘凍餒，與人民之流離失所，同其慘痛，政府軫念民瘼，當盡力從事於救死扶傷，剿平土匪，及剷除共產黨之工作。誠以國家權力之基礎，乃建設於國民實際需要之上……凡有擾亂社會生活之秩序，危害人民生命財產之安全者，必須以全力芟除之，無有寬假，以現在社會之崩壞，國家之陸危，惟有全國上下，秉臥薪嘗膽之精神，以圖休養生息之道，人民始可昭蘇，國力始可振拔，而建設事業，始可次第施展，此安定社會所以爲建設先決條件者一。」

如何可以安定社會？如何實行訓政宣言？只有實施保甲，可以達到此目的。保甲之唯一任務，就在恢復社會秩序，保持地方安甯，掃除建設障礙。在同一地方之住戶，各人對於地方治安，均負有共同責

任，不僅要使土匪共黨在地方上無容留之餘地，而且使地方上一切惡劣勢力，或惡劣份子，永遠不能立足；不僅是要目前安甯，而且要永遠安甯。如此，地方自治之進行，才有頭緒，民權民生之目的，才可達到！

三、保甲與肅清匪共

年來社會秩序，凋殘零落，刁斗頻驚，加以旱災水患，接踵而來，各地災民成羣，土匪共黨，更乘機搗亂；匪共何以不能肅清？其最大原因，在過去專恃軍隊之兜剿，詎知現在軍隊剿匪，不過是一時權宜之計，軍隊調動無定，不能常川駐紮一地方，（軍隊之任務，在鞏固國防，故常須集中訓練，遇有對外軍事行動，即隨時開往前方，該地方秩序，則由保衛團或其他民衆自衛武力維持。）因此兵去匪來，兵來匪去，時聚時散，出沒無常，政府雖勤於搜剿，人民所受痛苦，不能減少。且軍隊對於地方情勢，不甚熟悉，良莠難分，焉能搜殺無遺；是非人民有充分之自衛能力，不能剷除惡劣勢力於淨盡。若舉辦保甲，即可以救此弊，因為按照保甲條例，無論在何地方，所有居民均須註冊，以便清查，而在實行聯保連坐法之下，勸善責過，禁暴詰奸之責任，亦無從規避。良民既可互保，莠民即難活動，良莠既分，則寄生於社會內之土匪共黨，自難倖存，或轉徙流亡，另尋出路，或改過自新，化作良民，如是則社會已無害羣之馬，地方安甯，自可永保無虞。不特此也，即潰兵流寇，不足爲慮，因各保各甲，各戶各人

，能本「守望相助」之精神，運用自己之保衛力量，以謀抵抗，則潰兵流寇，亦將無如之何。

總理云：

「第一步武力與民衆結合，第二步使武力爲民衆之武力。」

保甲之精神，完全合乎總理之主張，保衛團等之組織力量，是表示出民衆之真正武力，使武力民衆化。舉辦保甲，如果成功，不但現有之各地匪共可以肅清，即將來一切反動份子，亦無從活動。

四、保甲與徵兵制度

採用徵兵制，廢除募兵制，是目前政府標榜之政策，且爲一般留心國事者所期望之事。今日世界各國，十居八九，均行徵兵制，因徵兵制之優點，實比募兵制爲多，最明著者，即徵兵制使全國人民皆有捍衛國家之能力，使全民組織軍事化，同時因徵兵制下之士兵，皆爲有職業之人民，徵調訓練，可以節省無數之國帑。反觀我國，自昔至今，多採募兵制，流弊之大，莫可形容。軍閥時代，募兵之多，冠於全球，因應募者，多屬無賴之徒，彼輩多無正當技能，以當兵爲其唯一職業，既無保國衛民之觀念，則欲其盡保國衛民之責任，不亦戛乎難哉！且因毫無智識，認識淺薄，只要有糧有餉，均可奉爲主人。軍閥已利用之爲殘民之工具，彼輩亦倚靠軍閥，以求生活，遇一旦軍隊解散，即無家可歸，無業可執，弱者淪爲乞丐，強者趨爲盜匪，自是必然之趨勢。若保衛團丁則不然，彼等對於桑梓，即有身家關係，對

於國家，亦有愛國觀念，而又盡屬良民，則執兵禦侮，無不奮勇爭先，且人人均由保甲施以軍事訓練，聚之則爲勁旅，散之則仍各執其業，無養兵之費，而收精兵之效，吾知一旦與帝國主義國家相周旋，動員令下，全國皆精壯之兵，何難一鼓而奏凱旋耶！至於實行徵兵制時，必須舉行戶口調查，體格檢查等工作，欲達此目的，又必賴保甲之力。猶有進者，徵兵取之保甲，有事則聚，無事則散，絕無造成軍閥之危險。故實施保甲政制，確爲實行徵兵制度之第一步，保甲制度辦理如已完善，則政府徵兵令下，有如水到渠成，易如反掌。不但對內可以剷除擁兵自衛之封建軍閥，即將來對外亦可用之以抵抗帝國主義者之侵畧，一雪從來「兵多無能，一盤散沙」之奇恥。

五、保甲與和平統一

目前中國，非和平不能恢復元氣，非統一不能施行建設，和平統一之需要，已不待言矣。根據過去歷史之教訓，欲達真正之和平統一，以建設新中國，惟一要點，是要於和平中去實現統一，於統一中去實現和平。離開和平而言統一，統一終不可期，只有增加人民之困苦，促進國家於危途；離開統一而言和平，和平終不可得，只有保持封建軍閥之勢力，造成割據之局面。然則如之何於和平中去求統一，於統一中去求和平？曰：實施保甲，可得和平，實施保甲，可以統一，統一與和平，是不能分離，保甲良制，即是聯鎖和平統一的關係而促其實現之唯一利器。

先言實施保甲，方能和平，並由此和平去實現統一；因保甲之組織，是聯合一鄉村住戶，其目的在共維鄉村治安。一鄉村中，不是親戚，即是朋友，婚喪慶弔，彼此往還，感情融洽，平日所行者，是一出入相友，守望相助，疾病相扶持」之真精神，就是和平之基礎。建築在和平基礎上之保甲法，是要將鄉村間親愛互助之精神，散漫者從而整理之，片斷者從而聯鎖之，使其越是顯著，越為濃厚。所以施行保甲之結果，可以得到真正之和平。

次言實施保甲方能統一，並由此統一以得和平幸福；因我國是由省集合而成，各省是由各縣集合而成，各縣是集各鄉鎮而成，欲求中國統一，必須統一各省，欲統一各省，必須統一各縣，欲統一各縣，必須統一各鄉鎮；而統一各鄉鎮最易之工作，莫如施行保甲。保甲之基本工作，是戶口編查，戶口移動登記，戶口編查完竣，異動登記明白；無論男女老幼之多少，生死嫁娶之情形，以及經濟職業之狀況，皆可統計無遺；更加聯保連坐之責任，自衛教化之設施，惡棍匪共之類，自然歸於消滅。於是在消極方面，可以掃除一切障礙；在積極方面，可以從事於種種建設，人民安居樂業，互助互勉，社會無紊亂之虞，萬民趨於一心，一鄉如此，一縣如此，以至於一省全國亦莫不如此，所以施行保甲之結果，可以得到真正之統一。

故保甲之推行，如能普遍，不但民衆自身能維持社會治安，保衛自己生存，今日中國所亟求不得之

和平統一，亦可從民衆之真實力量及穩固之基礎上，早日實現。（附註一）

六、保甲與新生活運動

新生活運動，以禮，義，廉，恥爲其準則，以整齊，清潔，簡單，樸素，迅速，確實爲其條件；期以改進一般國民之生活，轉移社會之風氣，確爲目前對症下藥之良方，復興民族之前提。故自蔣委員長於南昌倡導以還，各地方相繼響應，大有風行全國之概。然而吾人應當體認，所謂新生活運動之對象，是全國國民，新生活運動之範圍，並無時間及地域之限制，欲求新生活運動之澈底實行，不可僅注意全國少數之城市，尤應注重大多數人民聚族而居之鄉村；不可僅宣傳空洞之標語口號，尤應注重運用鄉村中民衆固有之組織。保甲，爲我國固有之完善組織，亦爲目前各地當局所竭力推行之制度，新生活運動，如能利用保甲組織，必可普遍而無阻，事半功倍。蓋新生活之推行原則，在使人民自動參加，而不可加以強迫或制裁，今如因勢利導，運用人民原有團體——保甲機關去負推行之責，則一家之新生活，可責諸戶長，十家之新生活，可責諸甲長，百家之新生活，可責諸保長；如此，不但可以增進保甲教育之功效，卽新生活運動之主要任務——「生活生產化」，「生活軍事化」，均可從保甲訓練中，促其實現。抑尤有進者，新生活運動，在恢復我國固有之道德，爲其主要目的，此種舊道德，經數千年先聖先哲之倡導，相習相傳，蔚成風尚，其保存於鄉村之間，浸化於人民衣食住行者，較諸城市氣習，日趨浮華

，正氣消磨，廉恥道喪，未可以道里計。語云：「禮失求野」，今日欲使新生活運動之切實而永久，轉不若求之於鄉村之中，着眼於三萬萬餘人口之鄉村，運用保甲之組織，本固有道德之根基，以實踐新生活之知行，方克奏功也。

第三節 保甲長對於保甲應有之認識

「令行惟法，成效在人」，保甲施行能否有效，視乎保甲之基幹人員——保甲長之得人與否以為斷。保長，甲長在保甲組織中，猶本黨組織之有區黨部，區分部；又猶軍隊組織之有連，排。區黨部區分部之負責人員，如果精明強幹，則革命工作必日益進展；連長排長如果有勇知方，則軍紀軍力，可賴以嚴明及充實。保甲組織亦然，保長甲長如能奉公守法，領導人民，為民表率，則保甲基礎鞏固，保甲之成績優良，故保甲長在今日保甲工作推行中，一方面應明瞭本身所處地位之重要，而加緊努力；一方面要因應時勢，潛心研求保甲問題，認識實施保甲制度在新時代之中國所應走之途徑。

一、從組織民衆達到訓練民衆

有組織然後有偉大力量，有組織然後有鞏固基礎，團體如此，國家亦然。我國社會組織，散漫空疏，大多數人民知有家，而不知有國，故外人常譏我四萬萬人為「一盤散沙」，或譏為無組織之國家。今日保甲組織，即欲利用我國固有舊制，以團結一般民衆，亦為總理所倡導由家族組織到國族組織之楷

梯。我國社會組織果如所謂「一盤散沙」，吾人即欲利用保甲爲散沙中之「士敏土」，使每粒散沙，均賴此「士敏土」以聚合，以團結，以統一。蓋保甲之運用，卽以家管教個人，以甲監督十家，以保綜核百家，各有其長，各司其事，上下相維，層次井然；此種最下層組織民衆之機構，實爲目前團結全民之要圖。不過，今日我國人民智識缺乏，體力衰頹，民族國家觀念，至爲薄弱，如欲養成健全之公民，而收復興民族之效，則於組織民衆以後，尤應普遍加緊公民訓練；保甲組織完成以後，則戶口統計明確，文盲及學齡兒童之數目，均可稽核，鄉鎮保甲聯絡貫通，因地制宜，分工負責，訓練計劃，自易實施，如識字教育，保甲知識，公民常識，四權行使，農業常識，衛生知識，改良風俗，實行新生活……等，均用組織健全之保甲制度，爲訓練公民之推動機。如此，民衆訓練，不致落空，保甲任務，方能達到。

二、從人民自衛達到地方自治

保甲爲人民自衛之組織，然其運用，則不限於自衛；地方自治，爲本地方人治理本地方之事，然其先決前提，必須人民有自衛力量。惟近年倡導保甲以來，人或有以保甲與自治不能並行，故有主張自衛已足而無需自治者，又有主張自治可包括自衛而無需推行保甲者；此種主張，均未認明自衛與自治之本義及其相互爲用之關係。原夫保甲制度，亦以「本地方人治本地方人」，「本地方人管本地方事」之制度，其於組織上，在「上下相維」，其於運用上，在「以小制大」，其始也，以編戶編口爲入手，其漸

也，以聯保連坐爲應用，其終也，又將使無一家無一人不得其治；有過相規，有善相勸，出入相友，守望相助，推而至於興學，合作，築路，救災，積穀及其他一切自治工作，均可以保甲組織爲推進之核心。保甲工作推行有效，自治基礎，也就鞏固。故自衛與自治名義上或形式上雖畧不同，而其實施後之結果同趨於民治之途，則無稍異。當今保甲興辦伊始，工作施行之程序上，固不免經過官治之階段，但在組織已具，人民訓練以後，必漸由官治過渡到人民自治。故保甲與自治在狹義言，固屬兩種政制，在廣義言，實一物而非二體，保甲長爲實施保甲之基幹，對於保甲與自衛問題，尤須明其本體，分其先後，審其途徑，使保甲工作，由人民自衛以達到地方自治，奠立民國萬年有道之基，方爲保甲政制之極終目的也。（附註二）

三、從政治組織達到經濟組織

年來國家多故，民生窘枯，而匪患頻仍，天災時降，尤促整個農村經濟於崩潰，苟不速謀挽救，則國家民族，前途堪虞。此時欲圖安定社會，必須努力肅清匪共，欲復興農村，又必從事生產建設；保甲制度，一方固爲人民最良之自衛制度，同時亦爲復興農村經濟之唯一機構。蓋我國向來縣以下之地方組織，空虛零亂，極不健全，中央一切政令責之省，省轉而責之縣，縣責之區，區以下之鄉鎮，漫無組織，則督責無從，因此，上級政府一切政令或經濟建設計劃，雖周詳完備，而欲其達到最下層之鄉村而見

諸施行，則常有未能。今後保甲組織，如臻完善，則可救最下層行政組織疏空之缺點，不但一切政令及自治事項可循此機構，深入民間；即中央或地方一切生產建設之計劃，如改良農業生產，改善農民生活，組織合作，土地陳報，以及濬河，築路，積穀防飢……等，均可利用保甲組織以督促推行，藉收事半功倍之效。是故吾人對於保甲制度，不應僅認為自衛的政治組織，同時亦當認為培養民力，促進生產建設之唯一經濟組織也。

四、從安定社會達到捍衛國家

自九一八案發生以來，東亞均勢之局已變，野心之帝國主義者，狼食鯨吞，得寸進尺，今後國勢岌岌，外患將永無窮期。況列強利害之衝突，愈演愈烈，世界公開之二次大戰，迫在眉睫，大有一觸即發之勢。此時吾國如自甘為人魚肉，束手待斃，則無論已，不然，必須乘此時機煥發全民族之精神，集中全民族之力量，以圖生聚教訓，謀復興之道，其道維何？曰運用保甲以安內，曰運用保甲以攘外，保甲為人民自衛之組織，安定社會之良規，蓋由戶而甲，由保而區，先之以編戶，嚴之以聯保連坐，繼之以編伍，明之以信賞必罰，上下一心，遏滅亂萌，內無隱憂矣。戰時徵調，稽版卽是，省以督縣，縣以督區，猶身之使臂，臂之使指，政府明令朝頒，全國勁旅夕集，以奏速效，而應時變，民有効死之心，國無餒弱之民，外可侮禦矣。是以今後推行保甲工作，不但應使全民生產化，而且應使全民軍事化，庶平