

保

甲



保甲

第一章 保甲運動的意義

第一節 保甲運動與地方自治

大家都知道，本黨實行訓政最重要的工作，是建設地方自治，樹立民權基礎，然而在這軍事已告結束，社會秩序，沒有完全恢復，土匪共匪，流竄未除，人民的生命財產，沒有得到安全的保障，怎麼樣去實現本黨的建設計劃呢？這是一個很重大的問題。國民政府在實行訓政的宣言裏面，曾明明白白的說：「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，消除伏莽，以爲進行建設之基本。廿餘年來，社會崩潰，紀綱瓦解，致使人民生命財產，失所保障，生活秩序，失其維繫，于是盜匪蠭起，萬民流離，軍閥之掎克朘削揚其禍，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塲。羅我國民革命軍，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，當盡全力，從事于救死扶傷，剿平土匪，及剷除共產黨之工作。誠以國家權力之基礎，乃建築于國民實際需要之上，……凡有擾亂社會生活之秩序，危害人民生命財產之安全者，必盡全力以芟除之，無有寬假，以現在社會之崩壞，國家之岌危，唯有全國上下，乘臥

薪嘗胆之精神，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。』怎麼樣去安定社會呢？中央現在已指示給我們一個具體的方案，就是保甲運動。這個運動的目的，就在恢復社會秩序，保持地方安甯，掃除建設障礙。這個運動重要的任務，在使同一地方的住戶，大家對於地方治安，都負相當的責任，不單是要消極的使土匪共匪在地方上沒有插足的餘地，而且要積極的使地方上一切惡劣勢力和惡劣份子，永遠沒有存在的餘地；不單是要目前的安甯，而且要永久的安甯。這樣，地方自治的進行才有頭緒，民權民生的目的才可以達到。

第一節 保甲運動與全民組織

國民革命的目的，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，其先決的基本條件就在使全民組織健全。要有健全的全民組織，然後才有健全的全民政治。本黨總理以縣爲自治單位的主張，就是要從根本上把全民的組織健全起來，以立全民政治的基礎。保甲運動，消極方面的作用，在剷除土匪共匪，消滅地方上一切惡劣勢力和惡劣份子；積極方面實有全民組織的精神。我們知道，中國現在民衆固有的團體精神，保存于鄉村的實較城市爲多，「出入相友，守望相助，疾病相扶持」，這種親愛互助的精神，早爲鄉村民衆所富有。中國的社會基礎，雖建築在家族制度上，而實際的效用，乃在鄉村不成文的自然組織，可以說鄉村自治的

組織，是全民組織的單位。要維持革命的力量，達到訓政的目的，不能不靠一種合於進化原則的方法。保甲運動，就是一種合於進化原則團結民衆的初步的方法。實行保甲之後，民衆的組織有了基礎，一方面施以三民主義的訓練，使其對於政治有充分的認識；一方面舉辦生產信用消費各種合作社，使鄉村經濟，得以流暢。故保甲運動不特可藉以訓練民衆政治的組織能力，而且可藉以訓練民衆經濟的組織能力。所以保甲運動，可以說是全民組織的唯一方法，也可以說是實行地方自治的推進機，這是訓政期間中非常重要的一件事。

第二章 保甲運動的常識

第一節 保甲制度的沿革

保甲制度在中國有悠久的歷史，三千年以前周朝的時候，就實行過的了；不過當時究竟做到什麼程度，古書裏面語而不詳，殊難考究，但我們知道，保甲制度產生於周代，而保甲的名稱却在宋代的時候才成立，這是有歷史可以證明的。茲將這個制度在我國歷史上的情形，大略分述於左：

一、周制大司徒施教法於邦國都鄙，使之各以教其所治民，「令五家爲比，使之相保；五比爲閭，使之相受；四閭爲族，使之相葬；五族爲黨，使之相救；五黨爲州，使之相賙；五州爲鄉，使之相賓。」這是保甲的最初期；所謂「相保」，就是居相親近，易爲督促的意思；「相受」，就是居同門閭，可相容納的意

思；「相葬」，就是同族的人要互相幫助喪葬的意思；「救」是救凶災，「調」是調給人家的不足；「賓」是敬一鄉的賢者；這是周禮所載保甲制度的大略。

二、齊威公用管仲，管仲說：「夫善牧者，非以城郭也，輔之以什，司之以伍。伍無非其人，人無非其里，里無非其家；故奔逃者無所匿，遷徙者無所容。不求而約，不召而來，故民無流亡之意，吏無備追之憂，故主政可行於人，人心可繫於主。」所謂伍無非其人，人無非其里，里無非其家，這幾句話，已經把保甲制度的精神說得非常清楚，不須解釋，也可明瞭。其後齊國的稱霸，可以說就是這個制度的效力。

三、秦孝公以商鞅爲左庶長，定變法之令，使民爲什伍而相

收司連坐。其法：「以五家爲保，十家相連」。收司就是互相糾察，一家有罪，九家舉發，若不糾舉，則十家連坐。又有互相管理的意思，爲什伍之法，使之互相兼管。一人有奸，鄰里告之；一人犯罪，鄰里坐之；很有法治的精神。惟其制只有消極的連坐，沒有積極的勸善，是其缺點。換句話講，就是只注意於法治，而不注意於教育，尙不能算是完美。

四、自管仲商鞅以後，就沒有人注意這個問題，直到了宋朝的時候，有一位大改革家王安石，他看見了當時社會秩序的不安，想出來一個維持社會秩序的具體方法，就是保甲，其法：「以十家爲保，五十家爲大保，十大保爲都保；選衆所服者二人，爲都保正副。凡保丁聽自置弓箭習武藝。」王安石當時定出這個辦

法，不特想利用他來維持治安，而且想利用他來幫助征役，所以當時很受一般穩健派的反對，終於沒有實行。

五、明朝王陽明在贛南做巡撫，剿辦大帽山一帶的土匪，剿平之後，因為招安投誠的人數過多，他不放心，就把保甲方法來實行。後來那些被招安的人都沒有叛變。他全集裏面所謂「十家牌法」，便是這個制度。其法：「凡置十家牌，須先將各家門面小牌挨審的實，如人丁若干，必查某丁爲某官吏，或生員，或當差役，習某技藝，作某生理，或過某房出贅，或有某殘疾，及戶籍田糧等項，俱要審查的實。十家編排既定，照式造冊一本，留縣以備查考。及遇勾攝及差調等項，按冊處分。更無躲閃脫漏。一縣之事，如指諸掌。」關於實施方面，他全集中平濠書裏面有

一段說得非常清楚，現在把他節錄於下：

『……於各鄉村推選才能爲衆信服者一人爲保長，專一防禦盜賊。平時各甲詞訟，悉照牌諭，不許保長干與，因而武斷鄉曲。但遇盜警，卽仰保長統率各甲設謀截捕。其城，郭，坊，巷，鄉，村，各於要地置鼓一面；若鄉村相去稍遠者，乃起高樓，置鼓其上；遇警卽登樓擊鼓，一巷擊鼓，各巷應之；一村擊鼓各村應之。但聞鼓聲，各甲各執器械齊出應援，俱聽保長調處，或設伏把隘，或並力夾擊。但有後期不出者，保長公同各甲，舉告官司重加罰治！』

他這種辦法，經過了三四百年，到現在贛南一帶地方，還有多少保甲的規矩，鄉村裏面的秩序，還是很好的。

六、清初入關，卽有人建議，令各縣編置保甲，其法：「凡州縣城鄉，十戶立一牌頭，十牌立一甲頭，十甲立一保長。戶給印牌，書其姓名丁口；出則注其所往，人則稽其所來。寺觀亦給印牌，以稽僧道之出入。其客店令各立一簿書，記寓客姓名行李牲口及往來何處，以便稽查。」康熙二十二年，更定保甲之法，於各州縣鄉村，每戶歲給門牌，十戶爲牌，（奇另散處，通融編列）立牌長；十牌爲甲，立甲長；三年更代。十甲爲保，立保長；一年更代。士民公舉誠實識字及有身家之人，報官點充，地方官不得派辦別差。凡甲內有盜竊，邪教，賭博，賭具，窩逃，奸拐，私鑄，私銷，私鹽，踴麴，販賣硝磺，並私立名色，斂財聚會等事；及面生可疑，形迹絕祕之徒，責令專司查報。戶口遷移

登記，責令隨時報明，於門牌內改換填給。其後規章雖屢有變更，但都有名無實，沒有切切實實去進行。

七、滿清光緒二十一年日本得了我們的台灣之後，當時我們中國人在台灣的很多秘密組織團體來反抗他，弄得他沒有辦法對付，後來採取了黃六鴻福惠全書裏面所主張的保甲制度，發佈保甲條例，不及半年，秩序便很安定，現在這種制度還存在。但是他不僅拿這個方法來應用於治安方面，而且利用這個組織來辦理一切地方自治事業，如道路的修治，學齡兒童的就學，傳染病蟲的預防，水災水患的救護等，成效非常卓著。這很可以證明保甲制度是我國固有的好制度。

第二節 辦理保甲的基本工作

實行保甲的基本工作有二：一是清查戶口，二是人事登記。
茲分述於左

一、清查戶口——過去民衆組織的不健全，地方治安問題得不到澈底的解決，其原因固多，而戶口沒有調查清楚，不但出生多少，死亡多少，婚嫁多少，繼承如何，遷移如何，無從知道；就是一個地方裏面，那個是品行不端的，那個是不務正業的，甚而著匪慣盜，共逆餘孽，混跡在地方上，也將無從得知。所以戶口不調查清楚，保甲制度，簡直無從進行；地方惡劣和共逆土匪，無從拘捕，則地方秩序簡直無法可以使其安定。故戶口的編查，實爲辦理保甲最重要的工作。然而戶口要怎麼樣調查呢？調查戶口統計報告的規則要怎麼樣定呢？這是大家所急須知道的問題

。茲將國民政府內政部已經頒佈的各種調查表式和說明抄錄如下：

(甲) 戶口調查統計報告規則

第一條 戶口調查表計分四種，於未施行自治規章之省市適用之。

。戶口統計表計分三種，於各省市適用之。

第二條 已施行自治規章之省分，其原有戶口表冊所記載事項，如少於部頒統計表應填之項目，應逐款補行調查。

第三條 戶口統計表，在縣，由縣政府據各區報告編製，在市，由市政府據公安局報告編製，在特別市、由特別市政府據公安局報告編製。

縣市政府編製之戶口統計表，應送由該管民政廳彙齊編製後，報由內政部備案。

第四條 特別市政府編製之戶口統計表，應逕報內政部備案。

戶口調查表，除已施行自治規章之省分不適用外，餘由各市縣政府督率各公安局分區調查辦理，未設公安局地方，由該管地方官署遴員辦理。

第五條 分區調查辦法除已施行自治規章之省分，依其自治區劃辦理外，餘均依警區辦理，未設警區地方，由該管地方官署，就保衛團區或原有習慣劃分之。

第六條 戶口統計第一二兩表，每年造報一次，戶口變動統計表，每月造報一次。

保 甲

保 甲

一六

第七條

戶口調查表，由原調查機關裝訂成帙，妥爲保存。

第八條

本規則自公布日施行。

縣治戶口編查規則，及警察廳戶口調查規則中所附之調查冊表格式，於本規則施行後廢止之。