

# 國民政府時期保甲制度的展開與實施

金世忠

台南科技大學通識教育中心 講師

## 摘要

清代保甲制度在清末地方自治改革中，原已消失。民國初年，北洋政府在推行地方自治與建立縣政的過程中，也未見將保甲制度納入規劃。但在 1927 年至 1949 年國民政府統治時期，現代性質的縣制雖已建立，保甲制度卻在國民政府與共產黨的爭鬥中，悄然恢復，經由此一時期對保甲制的運用，最後並在 1939 年，在全面推動「新縣制」的過程中，得以正式成為地方行政層級中鄉鎮自治的最基層組織，而獲得國民政府的完全認定。

本文即在探討自 1930 年代起，保甲制是如何在國民政府對中共的五次圍剿期，被視為除軍事手段外，對付中共的最有效方法。其間，在對地方自治失望的時代氛圍中，自 1932 年的第四次圍剿起，首先在剿共區編組戶口，實施保甲制，與此同時，除地方行政組織也逐漸納入保甲制外，保甲制開始朝兩個方向發展，一為保甲事務由中央政府掌管，二為保甲制推行省份逐漸擴大，終於在抗戰前夕的 1937 年，除少數省份外，全國多數省市均已開辦保甲。

**關鍵詞：**保甲制度 地方制度 剿共

# The Expansion and Implementation of Baojia System During the Period of the National Government

Shyh-jong jing

Lecturer, General Education Center, Tainan University of Technology

## Abstract

The Baojia system in Ching Dynasty originally disappeared in the regional autonomous revolution at the end of Ching Dynasty. At the beginning of the National Government, when the Beeryang Government implemented the regional autonomy and built the county politics, Baojia system was not included. Although the modern county institution was established during the period of the National Government in the year of 1927 to 1949, Baojia system was recovered from the contest between the National Government and the Communist Party. At last, during the process of new county institution in 1939, Baojia system formally became the most basic organization in the regional autonomous level and obtained the complete recognition of the National Government.

The purpose of this study is to explore how Baojia system was considered the best method except for the military means for the National Government to fight against the Communist Party five times. Under the atmosphere of disappointment to the regional autonomy, from the fourth destruction of the Chinese Communist Party (CCP) in 1932, Baojia system was firstly implemented in the area of destroying the CCP. In the meantime, the regional administrative organization gradually added to Baojia system whose development was divided into two parts. One is the affairs of Baojia system was controlled by the Central Government. Another is the number of the provinces that implemented Baojia system had gradually increased. Finally in 1937, the eve of fighting up against Japan, most provinces already implemented Baojia system.

**Keyword : Baojia system, regional system, destroy the Chinese Communist Party**

## 壹：前言

保甲制由來已久，秦漢有家戶互保組織，隋唐鄰保制有「保長」一詞，但直到宋代才出現保甲制，以後歷經元、明的消沈，清代後，保甲制以鄉里基層組織編制而達到全盛，直迄清末推行地方自治止<sup>1</sup>。自清末起，無論是縣政改革思潮的興起、地方自治的推動、官治或民治的設計考量及落實與否，均已未見保甲制蹤影<sup>2</sup>。民國成立後的北洋政府時期，雖然地方自治更迭起伏<sup>3</sup>，區鄉地方行政因此有自治與官治之別，北洋政府也有保衛團之設，甚至部份地方行政組織在時代交替中，仍出現如“牌長”、“甲長”等編制<sup>4</sup>，但保甲制在此時，確已在地方行政體系中消失。

如上所述，自清末至民初，既然保甲制已未再出現於地方行政體系中，那麼為什麼在國民政府推動地方自治的過程中，保甲制先是出現於部份剿共省份，最後甚至普行全國，直到國民政府結束在大陸的統治前，始終是地方重要的基層行政組織？其實，這與國共衝突加劇的時代氛圍及國民政府對地方自治施行多年成效的不滿有關。論者早已指出，保甲之用有二：一為在軍事上，軍事化的政權體制是保甲產生的主要原因，二為在基層行政管理上，歷代政權不乏以官治方式藉保甲管理地方基層組織<sup>5</sup>。此外，就政治觀點而言，當國民政府基於剿共勝利的考量，除了軍事動員外，並對於剿共區的地方政制加以大幅度變革，如在省縣政府間，為使省縣間監督指揮裕如，試行行政督察專員制，做為省縣二級制的補充；為改善省政府對各廳無法進行有效控制，妨礙省政的統一與協調職能，乃試行省政府合署辦公制度；為改善縣政府組織散漫弊端，集中縣政府權力以提高行政效率，乃將公安、財政、教育、建設各局一律裁撤，將其職掌併入各科，此即“裁

<sup>1</sup> 清末保甲制的衰微，除推行地方自治的影響外，另有時代因素，即團練興起的衝擊，見華立，〈清代保甲制度簡論〉，《清史研究集》第6輯，光明日報社，1988年，頁118—121；王先明等，〈晚清保甲制的歷史演變與鄉村權力結構〉，《史學月刊》2000年第5期，頁137—139。

<sup>2</sup> 如1907年清廷公布「直省官制通則」，1909年「城鎮鄉地方自治章程」，次年公布「府廳州地方自治章程」等，有關論述參見魏光奇，《官治與自治—20世紀上半期的中國縣制》，北京，商務印書館，2004年，頁56—85。

<sup>3</sup> 如1914年2月，袁因二次革命而停辦地方自治，但同年底又頒行「地方自治試行條例」，袁死後，北洋政府又於1917年後公布「地方自治會」、「縣自治法」等，推行縣和市鄉兩級地方自治，1920年代初，南方部份省份並倡導“聯省自治”等，參考丁旭光，《近代中國地方自治研究》，廣州，廣州出版社，1993年，頁144—147。

<sup>4</sup> 魏光奇，前引書，頁129、134—135。

<sup>5</sup> 周聯合，《自治與官治—南京國民政府的縣自治法研究》，廣東人民出版社，2006年，頁164—170。

局改科”<sup>6</sup>。因此，保甲制的重新建立僅是此一地方政制變革的一部份而已。惟相同的是，這些原在各剿共省市實施的變革，並未隨著剿共戰事的結束而消失，反在日後普及於全國各地，成爲地方重要政制。

## 貳、保甲制的緣起：民團與編戶

就國民政府而言，保甲的醞釀與提出最早是在北伐完成以前的事，不過當時的保甲與民團有關，均屬地方興革事務中的一環，地位並未特別突顯。

1928年5月，北伐將成之際，蔣中正電令內政部長薛篤弼、及江、浙、皖等省主席注意練民團、辦保甲，以爲治理地方要政之一，並認爲當時各地警察腐敗已極，非經長時間無法整頓，故莫若興保甲、辦團練，取其易而確實<sup>7</sup>，其目的在暗寓軍事組織於社會組織中，並以爲尤須在東南沿海“畿輔之區”江、浙、皖三省先辦<sup>8</sup>。

此時北伐猶未完成，中共自1926年城市暴動失敗後，年來出沒各地，日後建立農村武裝割據地的毛澤東的工農紅軍經三灣整編，落腳湖南井崗山不過半年多，基礎未固，尙困於湘贛二省的圍剿，非國民政府大患，此時的興辦保甲，應是在地方軍事結束後，取法前朝，安靖地方的手段之一，並未著力推行。即以蔣氏電文中所提的江、浙、皖三省而言，除了1928年，蔣中正因督師江蘇徐州，曾令省府清查戶口、辦理保甲；1930年張靜江任浙省主席時曾短暫施行外，二省皆是在1934年9月以後才開始大規模舉辦<sup>9</sup>。至於安徽省，因被劃爲剿共省份之一，因此在1932年9月以後便開始舉辦了。

事實上，在此一時期，保甲制意涵的具體展現爲各省籌辦的民團。蓋自民初以來，軍閥間戰亂頻仍，地方治安未靖，兵匪劫持，流民載道，各省縣早已開始籌組自衛武力，以求自保。如1915年河北定縣的保衛團，1917年山西村制中的保衛團，其後江蘇的農民自衛軍、安徽的人民自衛團、湖南的挨戶團，另有各地人民自組的鄉團、村防團、靖衛團等，不一而足<sup>10</sup>。

<sup>6</sup> 王兆剛，《國民黨訓政體制研究》，北京，中國社會科學出版社，2004年，頁95—104頁。

<sup>7</sup> 《中華民國重要史料初編：對日抗戰時期》，台北，中國國民黨黨史委員會，民國70年，頁397。

<sup>8</sup> 同前註，頁428。

<sup>9</sup> 張益民，〈南京國民黨政權的鄉村機構演變之特點〉，《南京大學學報》1987年第1期，頁42。

<sup>10</sup> 和田清，《支那地方自治發達史》，東京，中華民國法制研究會，昭和14年，頁196—198。另

綜而論之，1928 年以前，各地保甲形式皆範圍於民團、保衛團內，以後保甲運動漸興，但仍不脫保衛政策之意旨。

### 一、縣保衛團法的公布

1928 年以後，國民政府在施行地方自治之餘，為樹立新的地方制度，建立人民自衛力量，並統一各地行之有年的各式民團，乃有縣保衛團法的公布。1929 年初，內政部即擬訂地方保衛團條例草案，經立法院審議後，改名為「縣保衛團法」，由國民政府於同年 7 月公布<sup>11</sup>。

先是，1914 年，袁世凱停辦自治後，曾公布「地方保衛團條例」，條例中關於保衛團的編制，乃是依戶數編列，以十戶為牌，十牌為甲，五甲為保，分置牌長、甲長及保董；就其職權而言，乃在清查戶口、辦理人口異動登記、緝捕盜匪、訓練壯丁、及民槍烙印編號，與日後保甲的職權相似，可說是一種變相的保甲，此項條例，直到國民政府成立，才無形廢止。

至於在 1929 年 7 月公布的縣保衛團法，其旨意乃為改組各縣及地方原有鄉團與自衛組織，其編制則以 1929 年 6 月縣組織法修正後的鄉鎮閭鄰制為準，以閭長、鄉(鎮)長為牌長、甲長，區長為區團長，至以縣長為總團長，將自衛視為地方自治事務之一，附於自治行政體系以行。

但若就其職權而言，則與爾後的保甲制頗多雷同，須注意的是，以保甲制其後將編查戶口歸為「團」，將地方武力歸為「練」的發展來看，此時仍是「團」「練」未分。首先，規定甲長、牌長及同甲各戶須聯保切結；依照四個月後(11 月)公布的「甲長牌長聯保切結」，「同甲各戶聯保切結式」所定<sup>12</sup>，每甲各甲、牌長與甲內各戶居民均須出具切結，並相互監察、負糾舉之責，至於切結要點，則在彼此互保「並無為匪通匪窩匪或寄頓贓物及反革命諸情事」，否則須受連坐處分。除連保切結一事與保甲制相同外，1932 年 8 月，在剿匪區所公布的切結文也明白要求各保甲須互保「並無為匪窩匪等情」<sup>13</sup>，文字如出一轍，前後關係相互呼應，實際即擔負保甲工作。另外，此處所謂的「匪」，應指兩個不同範疇，一為各地屢仆屢起的股匪、土匪，另一則為出沒各地的中共紅軍，前者為各地耆紳自組的民團防範的主要對象，後者為政府軍隊、團隊與其後動員的保甲組織力

---

見聞鈞天，《中國保甲制度》，上海，商務印書館，民國 24 年，頁 368—430，對若干省份的保甲運動有較完整的敘述。

<sup>11</sup> 「縣保衛團法」，1929 年 7 月 13 日，全文見黃強，《中國保甲實驗新編》，頁 387—392。

<sup>12</sup> 切結全文及切結表式，見聞鈞天，前引書，頁 927—930。

<sup>13</sup> 聞鈞天，《中國保甲制度》，頁 558。

剿的對象。

其次，以保衛團的任務而言，規定二十至四十歲的男子均須入團受訓，並負緝捕盜匪與反革命份子、防制水火盜賊及其他非常事變之責，「縱然沒有保甲名稱，其實就是一種保甲」，此即以後的「練」<sup>14</sup>。

縣保衛團法的公布與實施，乃在整頓地方原有素質不齊的自衛武力，納入政府管理，行使清鄉與剿共任務，為其後保甲制的先聲。依該法第二條規定，所有各縣地方原有鄉團及其他一切自衛組織均應依照改組，內政部並據此擬定規劃、實施、完成三時期，通令於 1930 年 6 月底以前結束，但各省多以情形特殊，按期辦理完竣者甚少<sup>15</sup>。

實則以當時各省而論，民團辦理以來，各省情形既已久有分殊，又深受各地人員、經費、民情等因素影響，編組有別，成效不一，政府欲以一紙法規而統一於一時，實難盡如人意，至於其分殊情形，可概述如下：

一、當施行之始，完全依照縣保衛團法辦理者，殆居多數。其後因各省環境變遷，需要更易，變更辦法者乃日益增多，其中尤以 1932 年後剿匪區域內各省為然，至 1935 年止，僅四川、山西、貴州、吉林、熱河、察哈爾等省而已。

二、雖依縣保衛團法辦理，但於省政府下，另設機構負責，不由民政廳管轄者，有江蘇、河北、陝西三省，均於省政府下另設保衛委員會，但縣以下又互有不同。

三、形式上雖有保衛團之名，實際上歸民政廳以外機關管理，且縣總廳以下的區團、甲牌組織也加以變更者，有江西、浙江、福建省等，除江西後因劃為剿匪區域另行辦理外，另二省均將保衛團改隸省保安處辦理<sup>16</sup>。

四、完全變更縣保衛團法的規定，或未依縣保衛團法辦理，而自定特殊制度施行者最多，計有安徽、湖南、湖北、山東、河南、廣西等省，其中安徽、湖南、湖北及河南四省後來分別依照剿匪區域辦法，另行整理民團。

民團的整理，與其後保甲制的開辦有很密切的關係。以當時而論，保衛團法既以戶出壯丁訓練為實施方式，另結合鄉鎮的地緣因素、查緝盜匪的任務、及

<sup>14</sup> 胡次威，《民國縣制史》，上海，大東書局，民國 36 年，頁 107。

<sup>15</sup> 《內政年鑒》，民國 25 年，警政篇，頁 308。

<sup>16</sup> 南昌行營於 1934 年召集八省保安會議，制定「各省保安制度改進大綱」，將地方舊有團隊逐漸改編為保安隊，贛、浙、閩，均分別為此八省之一。

地方自治原有的閭鄰組織，其間無須經過太大轉換，其實已十分接近保甲制度了。因此，當時若干省份出現了保甲組織便不足為奇，如廣東省於 1928 年 6 月公布「修正廣東省保甲條例」，1929 年 10 月又有「保甲暫行辦法」的施行，同年 5 月，安徽省公布「保甲條例」，1928 年河南有保甲連坐法，其後浙江有鄰戶聯保法，陝西、甘肅、遼寧、雲南也各自實施了保甲<sup>17</sup>。

剿共區其後雖以地方制度因改行保甲，未能遍用縣保衛團法，但也在民團整理的基礎上，劃分出保安隊、壯丁隊、剿共義勇隊，分別擔任不同任務。凡此均為團練中所謂「練」的部份，即斟酌地方武器、經費、人材，別編自衛武力，「團」的部份則採用保甲制度的方法，即編查戶口、施行聯保連坐。粗為區分，則前者為動態，以武力安靖地方，後者為靜態，以編戶管束人民，動靜合拍，成為保甲推行並發揮成效的主要內容。以此，在尚未全面施行保甲前，內政部也適時的另有編查戶口和聯保連坐的相應法規出現，以體現保甲制的精神。

## 二、清鄉條例及其附屬法規的施行

縣保衛團法公布後兩個月，國民政府另有「清鄉條例」的頒行<sup>18</sup>，這是全面推行保甲之前，在地方自治的基礎上，關於民眾自衛的兩項主要法規，與當時時局頗有關係。

就此二項法規制定的宗旨而言，縣保衛團法尚含蓄的說是「以增進人民自衛能力、輔助軍警維持治安」為目的<sup>19</sup>，至清鄉條例已明揭國民政府為「肅清全國匪源，厲行訓政」而頒布<sup>20</sup>，其間相去，除法規性質本身不同外，尤與中共勢力日漸坐大關係密切。良以所謂的「全國匪源」，就紅軍發展言，自 1929 年起，分別佔據贛南、閩西、豫南、湘鄂邊區等地，並建立江西、閩西、鄂豫皖、湘鄂等蘇維埃區。1929 至 1930 年本為內戰劇烈時期，也是紅軍發展最迅速時期。計自 1927 年 10 月，中共建立井崗山根據地起，鏖戰三年，間隙發展，至 1930 年中原大戰結束前，已建立十二個工農紅軍，人數達十萬左右，有槍者三分之二，赤衛隊也達十餘萬人，戰爭遍歷贛、閩、湘、鄂、粵、桂、川、陝、晉、冀、豫、皖、蘇、浙等十餘省，活動區域達一百餘縣，並建立大小十五個根據地<sup>21</sup>，國民

<sup>17</sup> 聞鈞天，《中國保甲制度》，頁 373—374、399、405、407—410；另參考和田清，《支那地方自治發達史》，頁 199。

<sup>18</sup> 「清鄉條例」，《國民政府公報》第 272 號，另見黃強，《中國保甲實驗新編》，頁 410—414。

<sup>19</sup> 「縣保衛團法」第 1 條。

<sup>20</sup> 「清鄉條例」第 1 條。

<sup>21</sup> 郭廷以，《近代中國史綱》，香港，中文大學出版社，1980 年，頁 614。

政府自是大感威脅。

職是之故，條例中規定由省至縣逐級建立清鄉局，分由各行政首長辦理，統轄於國民政府，負清查轄境內匪患之職，並限期三個月辦理完畢。至於編查方法，依縣組織法中鄉鎮閭鄰逐戶清查，填造戶口清冊，編列門牌，取具鄰右互保切結，行聯保連坐法，查驗並烙印槍械，再將轄境內民團依縣保衛團法組織保衛團<sup>22</sup>。

為辦理清鄉條例中的聯保連坐及戶口清查，內政部於同年分別公布「鄰右連坐暫行辦法」與「清查戶口暫行辦法」等兩種附屬法規<sup>23</sup>，作為實施辦法，完成保甲制度的雛形。

上述兩種辦法，均係由縣清鄉局依自治系統督率各區鄉鎮閭鄰長辦理，先按戶清查戶口，並填發門牌懸掛後，即辦理連坐切結，切結內容仍以防止「為匪通匪窩匪」為主。兩項主要地方自衛法規既經公布，國民政府即在 1929 年 9 月 13 日正式訓令各省政府限期舉辦保甲，原文云：

以兵治（共）匪，實為治標救急之圖，決非正本清源之計…欲絕匪之根株，仍宜由專辦保甲，清查戶口入手，…茲由政府頒佈鄉鎮自治施行<sup>24</sup>法及清鄉條例，並限期清查戶口。應請各省政府，嚴切責成各縣長，限期三個月至半年，將全縣保甲一律辦竣，同時亦將戶口調查清楚，列為考成<sup>25</sup>。

雖雷厲風行，但未見成效。

總之，縣保衛團法及清鄉條例，代表國民政府地方自治時期的地方自衛，二法的實施，均以自治組織為骨幹，保衛團自縣以下負責人均以自治人員兼任，清鄉任務也由自治人員執行，當時地方自治尚在草創，故成效不大。法規雖頒行數載，實仍同具文，內政部甚且以為不但不能輔助清鄉，且與警察權限時有衝突，擬酌改為縣警察隊<sup>26</sup>。1932 年 8 月，豫鄂皖三省剿匪總司令部在施行保甲訓令中所列舉的意見，已明白道出推行的困難所在<sup>27</sup>：

一、各級自衛行政，均集中於區鄉鎮閭鄰各級首長一人身上，若各首長一日未

<sup>22</sup> 「清鄉條例」第 3、5、6、16、19—25 條。

<sup>23</sup> 分見黃強，《中國保甲實驗新編》，頁 414—417、458—459。

<sup>24</sup> 「鄉鎮自治施行法」，民國 18 年 9 月 18 日，見《國民政府公報》第 273 期。

<sup>25</sup> 訓令原文，李宗黃，《現行保甲制度》，上海，中華書局，民國 34 年，頁 25。

<sup>26</sup> 《革命文獻》第 71 輯，頁 64。

<sup>27</sup> 聞鈞天，《中國保甲制度》，頁 547—549。

能選出，則自治組織不健全，自衛規章自無從實施。

二、自治組織因注重貫徹全民精神，要求人民參與選舉，陳義過高，非當時未經訓練的人民所能勝任，自衛組織也隨之無從舉辦。

三、自治與自衛工作在組織、性質上出入頗大，以自治之領導者而兼自衛之負責者，常難以平衡其中輕重，易受群眾干擾，寬猛無所適從，無法應付紛亂的環境。

四、依現行法制，自衛是自治的附庸，以地方有限民力，既須先健全自治組織，並辦理地方建設事宜，則勢不能兩全其美，非蒙受匪患地區民眾所急需。

五、清查戶口須由清鄉局督率各自治首長辦理，但在各級自治組織未健全前，戶政工作始終無專職機關負責，只能臨時差人辦理，且乏後續工作，無法使之成爲一項持續久遠的有效工作。

六、中央公布的各種自治法規已達四十種，條文都九百五十七條，有間接關係者尚不在內，似此繁密複雜，承辦人員均覺茫然，自然有礙推行。

1930 年底，中原大戰戰火既歇，國民政府乃掉轉頭來，開始對江西共軍進行圍剿，而地方自治既多滯礙難行，難以有效配合剿共戰事的進行，於是沉潛多時的保甲制乃逐漸浮現歷史舞台。

### 參、保甲制在剿共戰役中的發展

對於國民政府而言，顯而易見的是，地方自治是訓政時期的標的，但在戰亂的年代中，卻難以有效動員地方力量。

在對中共進行大規模軍事圍剿前，將中正即自過去的剿共經驗中察覺地方基層行政人員的無能、黨工幹部的不檢與剿共部隊的敷衍<sup>28</sup>，這些都爲剿共戰事的推進帶來阻礙。此外，保甲制早在第一次圍剿中即被提出，第二次圍剿後公布保甲條例，但實施未久，直到第三次圍剿後，進一步體悟到專恃軍事難以爲繼，及地方制度的不良後，於是乃在「三分軍事，七分政治」的原則下，對剿共地區政制有了大幅度的變革，保甲制的引入正是此種變革的一部份，並在地方政制中佔據一個無可動搖的地位，日後在廣度及深度上繼續推展。

<sup>28</sup> 《先總統蔣公思想言論總集》，台北，中國國民黨黨史委員會，民國 73 年，頁 18、23。

## 一、前三次圍剿中的保甲制

1930年10月，紛擾多時的中原大戰暫時成爲過去，9日，蔣中正自甬結束戰事的鄭州回到南京，即於次日發表的雙十節文告中，提出包括「肅清匪共」在內的五項政治方針，13日，命各部隊自黃河流域戰場分別回防原駐地或移至各地剿共前線，大軍絡繹而南，黃河流域戰爭甫畢，長江流域戰事又起，江西及鄂、豫、皖邊區爲主要戰場<sup>29</sup>。

11日，國民黨三屆四中全會通過宣言，作出「確定剿共剿匪與軍事善後爲施政急務」的決議<sup>30</sup>，期於三至六個月內辦理完畢，並得設置臨時總攬機關。依此規定，蔣中正即於12日在廬山召開會議，決定在南昌設立陸海空軍總司令行營，統一對紅軍的進攻，於是開始第一次圍剿，不幸迅即敗北。

蔣於12月8日，即第一次剿共戰役展開前，曾對湘、鄂、贛三省黨政軍人員指出，過去剿共戰事之未能成事，乃因剿共部隊的敷衍塞責、粉飾一時，黨部人員的行動不檢、遠離群眾，並要求各省政府制定政治計劃。澄清吏治，「一面調查戶口，厲行保甲，…保甲成則地方有自衛之力，戶口清則匪徒無藏匿之所<sup>31</sup>。」可見早在第一次圍剿前，已認知不能專恃軍事，並以保甲爲地方自治體系下屬於自衛的一環，下令辦理，不過此時仍以紅軍不足爲患，尙期在數月內即可以軍事解決。

1931年初，蔣中正仍以剿共戰事應可在短期內結束，佈署第二次圍剿。1月20日，提出四項清剿事宜，其中已包括實行連坐法，扶植自衛力量等，注意到利用民間自衛系統。27日，並電令湘、鄂、贛三省厲行保甲制<sup>32</sup>，惟此仍未脫地方自治體系範圍。

1931年3月29日，第二次圍剿開始前，國民政府令湘、鄂、贛、閩、皖、豫、浙等七省政府，在同年8月1日以前，將保衛團及保甲組織完成，令文云：

自來弭匪之法，治標則用兵力，治本則用民團，…近年來各省匪共猖獗，…欲圖根本剷除，非組織民團、興辦保甲…不為功<sup>33</sup>。

<sup>29</sup> 李松林等編，《中國國民黨大事記》，北京，解放軍出版社，1899年，頁203；郭廷以，《近代中國史綱》，香港，中文大學出版社，1980年，頁617—618。

<sup>30</sup> 《革命文獻》第70輯，頁49。

<sup>31</sup> 《先總統蔣公思想言論總集》，頁19。

<sup>32</sup> 李松林等編，《中國國民黨大事記》，頁203。

<sup>33</sup> 令文見梁漱溟，《中國民族自救運動之最後覺悟》，台北，無出版年月，頁199。

事實上「治本」一直用的是兵力，保甲與民團不過有翼助之功，但將保甲、民團分別出來，卻是次年明令剿共區全面實施之保甲制的主要形式，即仍為「團」與「練」方式的運用。但須注意的是，此時所謂的民團，為省縣及地方人士辦理，與保甲制類似，也是地方自治體系下籌組自衛武力的一環，不過要求各省政府督導而已。中央（豫鄂皖三省剿匪總司令部，以下簡稱「三省剿總」）的出面整理並收編、改組地方民團，以之與保甲並用於剿共區中，已是第五次圍剿，即 1933 年以後的事，為配合保甲制施行的後續工作之一。

第二次圍剿在 1931 年 5 月，經過兩個月的苦戰後也以失敗告終，但此後剿共區的保甲制卻有了較大幅度的進展。

1931 年初，蔣中正督師江西時，即於陸海空軍總司令部行營黨政委員會內成立地方自衛處，研究保甲制度，並草擬法規<sup>34</sup>。同年 5 月，第二次圍剿行將結束，行營黨政委員會公布「剿匪區內保甲條例」，6 月，先就江西省劃定修水等四十三縣試辦保甲，將該地區原有區鄉鎮閭鄰等地方自治組織停辦，至 1932 年 1 月，行營黨政委員會結束，即行廢止<sup>35</sup>。

這項條例雖然施行的時間、地域均屬有限，但卻深具意義，因為它是民國以來，不再附著於地方自治體系下，名正言順辦理保甲的開端，也是剿共區內最先停辦自治、改辦保甲，並公布施行的法令。揆諸上年底，蔣猶諄諄告誡湘、鄂、贛、豫、閩、皖等六省縣長，以清查戶口、辦理保甲、訓練鄉團、興辦自治諸要政未能確實奉行，為共軍猖獗之因來看，剿共戰事中與軍事相關的民政方面，人員素質的不齊既屬短期內無法立即改善，則制度的改革已屬必然。

## 二、七分政治與三分軍事

保甲制度關鍵的發展，是自第四次圍剿後開始的。此後，不但在剿共區普遍實施保甲，而且在此基礎上，更逐漸推廣到全國。

1932 年夏，國民政府積極準備第四次圍剿，鑒於前三次失敗，知道僅恃軍事力量無法奏效，於是在 6 月，召開於廬山的湘、鄂、皖、贛、豫五省剿共會議上正式提出「七分政治，三分軍事」的方針。認為必須改善政治弊端，澄清吏治，排除恐共心理，改善各機關間相互牽制推諉毛病，丈量土地，清查戶口等<sup>36</sup>，即

<sup>34</sup> 陳之邁，《中國政府》第三冊，上海，商務印書館，民國 36 年，頁 82。

<sup>35</sup> 胡次威，《民國縣制史》，上海，大東書局，民國 37 年，頁 108。

<sup>36</sup> 蔣中正，《剿匪之理論與實施》，中國國民黨中央執行委員會宣傳委員會，民國 21 年，頁 1—9。

徹底改善地方政治。

第四次圍剿中「七分政治，三分軍事」的方針，在楊永泰參與指揮的鄂、豫、皖區得到初步推行<sup>37</sup>，如軍事上，實行穩紮穩打、分進合擊，在政治上，採取編組保甲、行連坐法、強化各級黨政機關及民間武力等措施，配合軍事進攻，頗有成效<sup>38</sup>。圍剿期間，即 1932 年 8 月，三省剿總正式公布「剿匪區內各縣編查保甲戶口條例」，實行於豫、鄂、皖三省，是正式推行保甲制度，也是廣泛動員民間編組及地方自衛武力防剿中共的開始。

從 1932 年 7 月至次年 3 月的第四次圍剿期間，國共互有勝負，中共紅四軍一萬餘人並因此於 9 月自豫南經皖西、鄂東西走，12 月過大巴山進入川北，為後來中央因追剿紅軍而將保甲制引入四川的契機。

1933 年 3 月，日軍侵佔熱河，南犯長城，蔣中正離南昌北上，第四次圍剿停止。次月，蔣復至南昌，準備第五次圍剿，採「七分政治，三分軍事」的方針。5 月，成立全權處理贛、粵、閩、湘、鄂五省軍政事宜的軍事委員委員長南昌行營。6 月，召開五省剿共軍事會議，推行政略、改進戰略、修建碉堡、開築公路、組織民眾。7 月，開辦廬山軍官訓練團，講授剿共辦法，編印剿共書冊。8 月，公布「封鎖匪區辦法」，展開物資、郵電、交通等經濟封鎖，設立封鎖匪區管理所，聯保主任、保長均參與其事，「真正所謂圍剿，可說是自此始<sup>39</sup>」。10 月，第五次圍剿戰役開始，對紅軍發動無情猛攻，成果輝煌，至 1934 年夏季，五省蘇區縮小至贛南山岳一帶，面積不過四千方里，與 1932 年相較，幾乎是五十與一之比<sup>40</sup>，10 月，江西紅軍西走，第五次圍剿結束，爾後進入追剿期。

在第五次圍剿中，得到全面推行的「七分政治」，其實是一個龐雜的概念。第四次圍剿時，蔣指示其在政治上所代表的意義為改善地方政治，但在第五次圍剿前，蔣又認為軍事化為政治工作的重心，蔣解釋：「我們推進政治工作，要有一個中心的目標，就是要使我們軍隊所到的地方，其政治、社會、教育甚至產業，統統要軍事化<sup>41</sup>。」事實則不僅如此，凡與剿共有關的非軍事活動均屬之，從內容上說，它包括政治、經濟、交通等改革，從體系上說，它是黨政軍三位一體，

<sup>37</sup> 楊永泰入幕始自 1928 年，剿共戰役中並隨同參與戎機，後任鄂豫皖三省剿總行營秘書長、辦公廳主任，對剿共獻策頗多，為蔣氏重要智囊。

<sup>38</sup> 胡哲峰，〈對蔣介石「三分軍事，七分政治」方針的剖析〉，《史學月刊》1988 年第 2 期，頁 66。

<sup>39</sup> 郭廷以，《近代中國史綱》，香港，中文大學出版社，1980 年，頁 644。

<sup>40</sup> 蔣中正，《蘇俄在中國》，台北，黎明文化公司，民國 67 年，頁 51。

<sup>41</sup> 《剿匪戰史》，台北，國防部史政局，民國 56 年，頁 86。

相互配合。

以保甲制的觀點言，在剿共區施行的「七分政治，三分軍事」中，與其密切相關的，一是「三保政策」，二是省縣政制的改革，其主要內容如下：

### (一) 推行三保政策

“三保”，即保甲、保衛團、堡壘，為「三分軍事」的範疇，其中與保甲制相關的厥為保衛團。

「三保政策」中的保衛團是經過整理舊式民團而來，良以各地原有民團，腐敗不堪，1933年1月，三省剿總公布「剿匪區內各省民團整理條例」<sup>42</sup>，9月，又公布「剿匪區內組織民眾及民團訓練實施之要領」，規定改編民團的方式、類別及訓練等，為剿共區有關民團整編的主要法規。其中規定，將剿共區地方民團整編為二種，一為特編的武裝民團，即保安隊，屬民兵性質，為有給制，負責本地剿共及治安工作，由中央所轄，不屬保甲系統<sup>43</sup>；其它武裝不健全的民團及無武裝的壯丁，在被匪地區改編為剿共義勇隊，無匪患地區則編成壯丁隊<sup>44</sup>，由各縣保甲壯丁以保為單位編成小隊，以保長、甲長、聯保主任分任各級隊長及隊附，可說是循保甲系統建立的地方自衛武力，直迄縣級的總隊。至於其任務，則可分編成巡察、通信、守護、運輸、工程等隊，均屬地方警衛性質，為此時保甲制的特色。

民團既經整理，乃發生積極作用，充以保安隊提升至由省保安司令或區行政督察專員做大範圍的指揮運用，配合剿共義勇隊、壯丁隊協剿地方零匪。1933年後，河南各地股匪已漸肅清，湖南團隊隨西路軍越省進剿，江西團隊一年內參加剿共二百餘次，均對剿共戰事不無幫助<sup>45</sup>。但是施行以來，仍見不少缺失，以江西而言，如團隊中的壯丁訓練，除被匪區因有軍隊督促，而切實辦理外，其餘困於經費、人材，大抵有名無實，清剿時各項差役多役使勞苦民眾，壯丁隊武器窳陋缺乏、難以自衛，及守哨守碉內外勤務雜亂無章等<sup>46</sup>。不過整體而言，經此

<sup>42</sup> 「剿匪區內各省民團整理條例」，為「剿匪區內各縣編查保甲戶口條例」的子法之一，見程懋型，《現行保安制度》，上海，中華書局，民國25年，頁20—33。

<sup>43</sup> 保安隊自保衛團而來，其改編情形，參考《軍事委員會委員長行營政治工作報告》，台北，文海出版社，頁22—27。

<sup>44</sup> 1927年中共秋收暴動後，湖南改原有團練挨戶團為剿共義勇隊，1929年，湖北又有部份地區組剿共團、剿共隊、守望隊等，不相統一，1932年春，蔣中正在廬山剿共會議上，確定整編剿共地區民團為剿共義勇隊及壯丁隊。

<sup>45</sup> 《軍事委員會委員長行營政治工作報告》，頁23。

<sup>46</sup> 黃強，《中國保甲實驗新編》，南京，正中書局，民國24年，頁268—271。

整編後的民團，對紅軍確實構成一定的打擊力量。1934年後，親共的美籍記者愛德加·斯諾(Edger Snow)即反映了紅軍對民團的看法：

在保甲制度中，還有一個非常重要的性質，這就是收捐來維持民團。民團是由地主和紳士所挑選、所組織、所指揮的東西，它的基本職務是打共產主義。…所以紅軍佔領一個地方，它的最初和最後的敵人就是民團<sup>47</sup>。

## (二) 剿共區省縣政制的改革

剿共地區省縣政制的改革，除行政督察專員制為新設外，其餘均肇因於原有制度的施行不良而起，總的方向則表現在軍事指導政治體制、及中央與機關集權化的建立上<sup>48</sup>。

省縣組織的興革，自縱的方面觀察，即是在省與縣之間建立督察專員制度，縣以下設區署，區以下立保甲，分層建立組織，集權於中央及省；自橫的方面觀察，即改善省、縣政府廳局獨任制的弊病，增加省縣長職權，建立剿共區獨有的地方制度。

首先，以省縣層級縱的組織中，介於省縣間的行政督察專員制而言，蔣在江西剿共時，鑒於以一省轄數十或百餘縣，上下隔閡，行政推行難獲盡利，乃就陸海空軍總司令部內設立黨政委員會，並將江西分為若干區，每區另設分會，管轄區內各縣，試辦頗著成效，其後雖於1931年12月裁撤，卻又在皖、蘇、浙、贛等省先後設置類似機構<sup>49</sup>，以協剿清鄉，成效不錯。於是在1932年7月，三省剿總公布「剿匪區內各省行政督察專員公署組織條例」<sup>50</sup>，全省分區設立行政督察專員公署，使之秉承省政，監督縣政，專司剿共與清鄉，日後更跨越剿共區而普行於全國，專員職權不斷擴大，統領軍政及民眾武裝自衛事項，漸向新的一級地方政府形態發展<sup>51</sup>。

其次，在縣與保甲間，設立區署。縣以下施行分區設署的原因，一如省以

<sup>47</sup> 愛德加·史諾(Edger Snow)原著，亦愚譯，《西行漫記》，台北，無出版年月，頁29。

<sup>48</sup> 關於集權化的情形，見繆全吉，〈抗戰前十年行政系統的變革〉，收於《抗戰前十年國家建設史研討會論文集》，台北，中央研究院近代史研究所，民國73年，頁960—961。

<sup>49</sup> 安徽為首席縣長制，江蘇為行政區監督制，浙江為縣政督察專員制，江西為區長官制，見陸建洪，〈論南京國民黨政府行政督察專員制度之性質〉，《華東師範大學學報》1988年第4期，頁89；黃倫，《地方行政論》，上海，正中書局，民國36年，頁69—70。

<sup>50</sup> 同月行政院另公佈「行政督察專員暫行條例」。

<sup>51</sup> 關於剿共區行政督察專員制，參見陸建洪前引文，及〈試論南京國民政府專員制度的演變及其特點〉，《史學月刊》1988年第5期，頁75。

下設立行政督察專員區一般，也是便於分區治理，不過在地方自治時期原有的區級，因人選濫雜，多為土劣把持，且經費短促，致推行政令實同具文<sup>52</sup>，於是乃有改革區制之舉。

另外，在建立有效的省縣行政體系時，對於原來省縣政府的組織也進行了改革，這便是省政府合署辦公和縣政府裁局改科。

以往省縣二級制的最大弊病，一在上下隔閡，一在機構散漫。就橫的方面言，省政府各廳處與縣政府各局，均係駢肩而立，各成系統。各縣局長直接由省政府各廳主管任免，一切行政措施，多以本廳處或本局立場為觀點，以致常彼此政令矛盾，行事敷衍塞責；自縱的方面言，省政府與各廳處、縣政府與各局，均各截然兩級，其隸屬關係僅為名義，各廳處局皆為直接對外的獨立機構，下可直接令縣或鄉鎮，上可直呈中央或省，遂使行政院與省縣政府為一系統，行政院所屬各部會與省縣政府所屬各廳局又為一系統，致使省縣政府不克層層節制，省主席與縣長無法行使統一政權<sup>53</sup>。因此，為增強省縣政府行政能力，1934年7月，軍委會南昌行營公布「省政府合署辦公原則」<sup>54</sup>，規定廳處以外的機關或縮小、或裁併改隸各廳，各廳則併入省政府公署內辦公，簽呈俱由主席判行，以省政府名義行之。自此，各廳漸成主席的附屬機關，省主席職權提高，省政府成為完整的行政機關，達到決策集權化的效果。同年12月，再公布「剿匪省份各縣政府裁局改科辦法大綱」<sup>55</sup>，將縣政府內所有各局裁撤，分設三科掌理，以縣長名義對外行文，縣政府的職權也因此日漸集中，與省政府合署辦公發生同樣效果。

以剿共區內省縣政制的整理而言，縱的方面是加強省縣至保甲間的層級關係，橫的方面則是改善省縣政府原有組織及其職權，這些無論與保甲制的關係或直接或間接，都說明保甲制的推行是整個地方制度改革的一部份，並非一件單純的事。在不斷補足地方組織網絡的1930年代中，一面是集權與官治的膨脹，一面是層層堆砌至縣以下層級的地方自衛體系的形成，前者以省縣政制的改革為重點，後者則集中表現在保甲組織的建立上，先之以三省剿總的指導黨政，繼之以行營統轄黨政，兼權文武，建立了一套剿共區內的地方制度，明顯地和中央法令對立<sup>56</sup>，而自行政督察專員制至縣政府的裁局改科，其後更成為全國普行的政治

<sup>52</sup> 《申報年鑒》，上海，民國25年，政治，頁24—25。

<sup>53</sup> 軍事委員會呈文，見《申報年鑒》，民國24年，政治，頁17—18；民國25年，政治，頁22—23。

<sup>54</sup> 行於鄂、豫、皖、贛、閩等五省，同前註，民國24年，頁18—19。

<sup>55</sup> 胡次威，《縣地方行政問題》，頁115。

<sup>56</sup> 平情，〈中國政治無能因素及其挽救〉，《世紀評論》3卷11期，民國37年，頁9。

制度，保甲制循此以進，也在地方自治施行的頓挫中，走出剿共區，普行於全國。

## 肆、剿共區保甲制度的全面實施

1930年代初期，保甲制度首先在豫、鄂、皖三個剿共省份全面施行，其後，在閩、浙等省陸續推行，到1934年底，紅軍出走時，總計全國推行保甲的省份已達十省之多<sup>57</sup>。伴隨著保甲制的施行，於是各項法規的制定，各地保甲編組、戶口清查、編組壯丁隊、徵收保甲經費、改變地方制度等相關事宜陸續實施，逐漸改變地方自治推行時期的各地政況。

隨著紅軍的出走，國軍展開追剿行動，川、滇、黔等西南省份也因中央勢力的進入而開始實施保甲制度，改變原來的地方政治。

### 一、剿共區施行保甲制的開始

1932年8月，第四次剿共期間，三省剿總根據在江西修水等縣辦理保甲的經驗，制定「剿匪區內各縣編查保甲戶口條例」（以下簡稱「保甲條例」）<sup>58</sup>，命令豫、鄂、皖三省一律施行，於是此三省的地方自治因而停頓，開始辦理保甲。

剿共區辦理保甲的原因，前已提及，乃肇因於地方自治推行的滯礙，及辦理地方自衛工作的急需。此外，尚有幾項用意：一、把自治與自衛分開，先謀自衛的完成，再作自治的推進。二、將「團」與「練」分開，「練」屬於自衛武力，即民團等，另以條例定之<sup>59</sup>，不在保甲範圍。「團」即保甲制度，主要辦理編組保甲，調查並管束戶口等<sup>60</sup>。

<sup>57</sup> 《革命文獻》第71輯，頁264—265。

<sup>58</sup> 閻鈞天，《中國保甲制度》，上海，商務印書館，民國24年，頁550—557。

<sup>59</sup> 同前註，頁549。清代盛行的團練中，「練」原指高於鄉勇，帶有雇傭性質的地方武裝，較具正規軍事編制，「團」則為鄉村各戶所出壯丁組成，不具常態性組織，以單純防衛地方治安為主，兩者原皆為地方自衛武力，但其後對團練含義的解釋另有不同，即將團練視為組織鄉團的兩個步驟，其中先實行保甲、清查戶口謂之「團」，然後在「團」的基礎上組織「練」，即地方自衛武力，所謂「先團後練」是，民國辦理保甲時所持的「團」、「練」之分，大致即出於此意。參考米振波，〈論咸豐朝團練的成份、來源、編制及團與練的區別〉，《南開史學》1985年第2期，頁74—82。

<sup>60</sup> 此須進一步解釋，1929年公布的縣保衛團法及清鄉條例，並未將此二種不同層次的自衛組織區別。以縣保衛團法言，規定各級自治首長擔任保衛團長官，負清剿任務，此即為1932年8月以後另外區分出來的「練」的部份，但同時又規定須辦理聯保切結，即保甲事務，此即「團」的部份，二者混一；再以清鄉條例言，雖清鄉之權責機關提高至省縣層級，但仍「團」「練」未分，既須負責清鄉，又規定各縣清查戶口、謄具清冊、編列門牌、取具聯保切結等。當然，這些均與其時尚屬地方自治時期有關，反映自衛工作依附於地方自治體系而行。

1932 年的保甲條例，在 1935 年 7 月，曾由軍事委員會南昌行營修訂過，但變動不大，綜合其內容，大致為<sup>61</sup>：

一、宗旨 為嚴密民眾組織、清查戶口、增進自衛能力、完成剿匪清鄉工作起見而制定。

二、編組方式 分全縣為若干區，縣府派編查委員至各區辦理，其編組以戶為單位，戶設戶長，十戶為甲，十甲為保，分設甲、保長，甲、保長分由各戶、甲長公推產生。保甲須按戶口順序、習慣、地勢，原有鄉鎮界址順序比鄰編組。

三、清查戶口 由保甲長執行，程序為按編定各戶發給門牌填寫張掛，填具戶口調查表，區分各戶為普通戶、船戶、寺廟戶、公共處所戶等，並實施覆查，按級呈報。

四、保甲長職務 清查戶口、警戒匪患、碉樓堡寨等工事籌建、保甲規約及聯保連坐辦理等。

五、連坐及規約 各甲內戶長共具聯保連坐切結，防範居民有勾結窩藏土匪情事，並由各保內甲長簽署保甲規約，共同遵守出入人口檢查、匪患警戒、工事建築、公路橋樑守護等。

六、壯丁組訓 保甲長可將成年男子編成壯丁隊，分區分期訓練，以應救災禦匪或碉堡公路建設所需，並受軍警指揮，協剿土匪。

七、保甲組織與經費 設保長辦公處，一鄉鎮若有二保以上者，另設保長聯合辦公處，互推保長一人為主任。經費則以地方原有公款或財源撥充為原則，不足另向保甲住民徵集，或縣庫補助。

此項保甲制度，就其理想而言，系統分明，層層節制，簡要易行，其職務則查禁奸暴，捍救災患，維護安寧，幾等於鄉村警察，其政治作用，則在戶口既清，組織趨於嚴密，舉凡教育、建設、合作、禁煙、徵工等政令推行，均不難掌其機要，運用便利，若能施行得法，起自治於既衰，倒也不失為一救時良法。

三省剿總既以編查保甲為區內各級行政機關剿共工作的主要任務，為限期課功起見，另規定各縣完成保甲編組進度表，1932 年 10 月起，分三期進行，通令遵行<sup>62</sup>。豫、鄂、皖三省即於是年 9、10、11 月開始舉行，到 1933 年，各省除部

<sup>61</sup> 聞鈞天，《中國保甲制度》，頁 550—557。

<sup>62</sup> 《內政年鑒》，警政篇，頁（C）364—366。

份地區外，均已先後具報編查完成。

有關保甲制的施行，前此所公布的保甲條例只是一個開始，其後陸續公布各相關法規，才逐漸使得保甲制的施行更為周延完整。

首先，1932年8月，與保甲條例公布的同時，爲了在縣與保甲間建立聯繫機關，加強督導並推進保甲制度，規定各縣酌劃爲四至十區，設立區公所，改區長爲委任，以之執行保甲戶口，徵集壯丁團隊等事項<sup>63</sup>，區長並有加委甲長之權，承縣長之命，指揮監督保長辦理各項工作，均以區公所爲縣與保甲間的承轉<sup>64</sup>。辦理以來，其責任較以往的區制更專。其後，以區長人選受限於當地，區制規模仍嫌不足，乃於1934年12月，另行規定在各區設置區署<sup>65</sup>，擴大編制，增加經費，辦理區內一切相關縣政，「等於縣政府之支部，爲直接深入民間指揮民眾達成政令之機機」<sup>66</sup>。以江西爲例，在各縣市辦理保甲編組以前，須先將全縣分爲若干區，區負責遴選保甲戶口編查人員，分區進行編組，方易畢事<sup>67</sup>，因爲縣政府實無充足人力參與其事，因此多須委諸各區，他省情形，大致若此。

1933年以後，對於上年開始施行的保甲制度，有了更多的補充與規定。1月，三省剿總公布民團整理辦法，循保甲系統建立壯丁隊或剿共義勇隊，由保甲長負責。

2月，三省剿總以各省編查保甲，限期迫促，如僅恃各縣委派的編查委員，非短期所能告竣，若多派人員，則經費人選都有困難，因此另行規定有關動員地方人士參與編查保甲戶口的辦法<sup>68</sup>，命令編查保甲時，可徵集各機關職員、公安長警、學校教職員學生、民眾團體人員等參與，擴大了編查人員的來源。

3月，三省剿總公布查報戶口異動登記辦法。這是在保甲條例中所規定的保甲編組的基礎上，掌握編組後的人口動態，其中把戶口異動的登記範圍，規定爲出生、死亡、婚姻、遷出及遷入五種<sup>69</sup>，保甲長應隨時查報，造冊填繳，是爲「保甲戶口」的初步成立<sup>70</sup>。

<sup>63</sup> 「剿匪省份各縣區公所組織條例」，見前註，頁（C）363。

<sup>64</sup> 見「保甲條例」第16、20條。

<sup>65</sup> 施行區域爲鄂、豫、皖、贛、閩等省，見《申報年鑒》，民國25年，頁26—28。

<sup>66</sup> 有關剿共區區署的一般情形，另見《軍事委員會委員長行營政治工作報告》，頁14—15；黃倫，《中國保甲實驗新編》，頁133—138；胡次威，《縣地方行政問題》，頁159—160，氏著，《民國縣制史》，上海，大東書局，民國37年，頁102—106。1937年6月行政院統一公布「各縣分區設署暫行規程」，廢止南昌行營原定法規，惟二者內容幾無差別。

<sup>67</sup> 黃強，《中國保甲實驗新編》，頁228。

<sup>68</sup> 《四川省政府公報》第15期，頁27。

<sup>69</sup> 1938年以後，以「婚姻」所涉戶口異動可於遷出入中填列，乃除去此項，減爲四種，爲日後戶口異動登記的常態表列方式。

<sup>70</sup> 民國時期，除因保甲制度的建立，由保甲長查報、掌握人口，而爲「保甲戶口」的開始外，自

12月，三省剿總對保甲經費的收支辦法作出規定<sup>71</sup>，每保經費以五元為限，收入則來自地方公款或公產收益，及向住民徵收，由保甲長負責。

以上所列，總計保甲條例一，相關法規五，建立了剿共區內在法源上施行保甲的依據。

至於豫、鄂、皖三省辦理保甲的情形，大致如下：

河南省早在1928年即因股匪滋擾，曾辦理清鄉及聯保連坐，1930年，舉行全省保甲會議<sup>72</sup>。1932年10月起，依照限期編組保甲，至1933年10月，除部份共軍為患地區外，大部份縣份已先後完成，是各省辦理保甲中速度最快的<sup>73</sup>，其後在1935年10月，又再重行編組<sup>74</sup>。

湖北省辦理保甲，始自1929年國民政府命令辦理清鄉戶。後因剿共軍興而中斷，成效未著<sup>75</sup>。其後於1932年1月，再度開始辦理保甲，至1934年6月止，有六十五縣完成，其餘五縣尚未完成<sup>76</sup>。

安徽省在1929年5月，奉命舉辦保甲，曾編定法規，分區執行<sup>77</sup>，其後在1932年9月，再度分三期推行，但以人材經費，兩皆缺乏，一再延期，至1933年8月底才編組完成。經抽查後，多數僅具形式，未見成效，又再度通令整飭編組<sup>78</sup>，至1935年，始大致將各縣保甲整理完畢<sup>79</sup>。

另外，江西省因紅軍為患，以剿共區的保甲而言，可說是最早辦理的。1931年6月，即曾令修水等四十三縣試辦，其後於1932年3月，根據前試辦成績及縣組織法等，分訂相關保甲條例施行，至1933年4月止，已有六十六縣編組完成，另有十二縣尚未劃編<sup>80</sup>。

---

1928年起，部份城市另定調查、統計人口數目及異動的法規，由警察執行，是為「警察戶口」的開始，見周中一，《戶籍行政通論》，台北，民國42年，頁39—41；但此項「保甲戶口」的實施，也破壞了國民政府於1931年制訂的戶籍法的精神，見姚秀蘭，《戶籍、身份與社會變遷—中國戶籍法律史研究》，法律出版社，2004年，頁86。

<sup>71</sup> 「保甲經費收支暫行規程」，民國22年12月。

<sup>72</sup> 聞鈞天，《中國保甲制度》，頁407。

<sup>73</sup> 《內政年鑒》，頁(C)382。

<sup>74</sup> 沈松橋，〈從自治到保甲：近代河南地方基層政治的演變，1908~1935〉，《中央研究院近代史研究所集刊》第18期，民國78年，頁211；冉綿惠等，《民國時期保甲制度研究》，四川大學出版社，2005年，頁80—83。

<sup>75</sup> 聞鈞天，《中國保甲制度》，頁401。

<sup>76</sup> 《內政年鑒》，頁(C)378—379；冉綿惠等，前引書，頁76—78。

<sup>77</sup> 同註38，申報年鑒。

<sup>78</sup> 《內政年鑒》，警政篇，頁(C)371。

<sup>79</sup> 《安徽民政工作紀要》，民國24年度，台北，文海出版社，頁107—136；冉綿惠等，前引書，頁78—80。

<sup>80</sup> 《內政年鑒》頁(C)373—378；黃強，《中國保甲實驗新編》，頁184—225；冉綿惠等，前引書，74—76。

## 二、保甲制的全面推展

自 1932 年下半年，豫、鄂、皖等剿共省份開辦保甲以後，其他各省，以環境需要，或奉令舉辦，也多相率開始辦理保甲。

1933 年 5 月，軍事委員會委員長南昌行營成立，除接管原三省剿總所轄政治事務外，並負責處理贛、閩、粵、鄂、湘五省軍事全權及剿共總指揮。

1934 年 3 月，蔣中正在南昌行營分電豫、鄂、皖等十個省政府，督辦清丈田土、清查戶口、辦理警衛(保甲在內)、修築交通等四大要政<sup>81</sup>。6 月，又通令各省，關於查戶、辦警衛二項，均應以已經頒行的保甲辦法為依據，戶口清查時，即應編查保甲，保甲編成，即應訓練使擔任警衛<sup>82</sup>。各省政府其後均呈送上項要政實施計劃，可見至 1934 年止，保甲辦理已因南昌行營的命令，至少已有六省接踵原豫、鄂、皖等省賡續舉辦，至此，各省市積極推行地方治者遂日益減少。

同年 8 月，南昌行營公布「整理保甲團隊辦法」六項<sup>83</sup>，其中與保甲有關且意義重大者有二：一、限令每保設學校一所，以教師兼負該保文書責任。將教師納入保甲系統，開日後保甲與地方知識份子結合之先河，也是為了克服多數保甲長不識字的缺憾。二、各區於保甲完成後設戶籍吏。以戶籍吏專負人事統計彙報之責，確保保甲編組後人口異動的掌握，此後漸而在聯保、保的層級中建立，凡此，也是充實原保甲制度的設計。

1934 年 5 月，福建省原奉軍委會南昌行營命令開辦保甲，時因閩變初平，各地治安未靖，保甲編組頗受影響<sup>84</sup>。10 月，福建省政府以擬停辦閩侯等二十縣自治，改辦保甲，未便擅專，是否可行，事關政策決定，咨商內政部。內政部即以「全國各省市是否應一律先辦保甲，以立自治基礎，抑仍須繼續辦理自治，使政令不致紛歧」，呈經行政院轉請中央政治會議核示<sup>85</sup>。

其時各省辦理保甲，已蔚然成風，惟既發端剿共區，各省開辦保甲也多來自於三省剿總及其後軍委會南昌行營的行政命令，僅可視之為剿共區域便宜處理的特殊方式，尚未為國民政府明令接受，而與原有的地方自治成為並行的二種不同的地方行政組織。

1934 年 11 月，中央政治會議作出決議：「地方保甲工作，關係地方警衛，

<sup>81</sup> 《中國國民黨大事記》，頁 238，此十省為蘇、浙、豫、鄂、湘、皖、閩、陝、甘、贛。

<sup>82</sup> 《申報年鑒》，民國 24 年，政治，頁 33—34。

<sup>83</sup> 全文見黃倫，《中國保甲實驗新編》，頁 168—170。

<sup>84</sup> 《保甲概況》，福建省政府，民國 31 年，頁 3。

<sup>85</sup> 《革命文獻》第 71 輯，頁 263。

為地方自治之基礎，應由行政院通令各省市政府提前切實辦理<sup>86</sup>。」由行政院通令各省市遵照辦理後，訓令內政部妥擬實施保甲規程辦法。但內政部以保甲法規，已有前頒保甲條例，及各省依據該項條例參酌地方情形制定的單行法規，足資依據，無另行擬定的必要，惟既提前辦理，則與保甲有關的各種法規制度，必須加以調整，乃開陳四項調整意見，其中重要者為：「確定保甲為地方自治基本組織，容納保甲於地方自治之中，以保甲代替閭鄰，以鄉鎮代替聯保<sup>87</sup>。」於12月呈經行政會議決定，容納保甲於地方自治之原則，全國正式無分剿共或非剿共區，全面推行保甲，即自此始。內政部此項容保甲於地方自治中的意見，正是此後各省奉辦保甲的準則。

行政院雖已於1934年11月，通令各省辦理保甲，但對於保甲與當時原有的地方自治體系間，卻並未能有完整相容的重新設計。早在年初，中央政治會議猶通過「改進地方自治原則」三項，仍以辦理地方自治為當時要務。7月，內政部再擬「各省市縣地方自治改進辦法大綱」，做為今後推進的準則<sup>88</sup>，言猶在耳，卻於11月通過全面推行保甲。且1934年，原為訓政期間地方自治預定完成的一年，結果地方自治推行期間，固多滯礙，暫且勿論，此時的明令推行保甲，又為原已推行困難的地方行政增添變數，如有仍依自治法令辦理者，如魯、晉、冀省是，有辦理保甲者，如贛、皖、鄂、豫、川省，有參辦自治及保甲者，如蘇、浙、黔、閩省是，地方制度因而形成了紛歧混亂的狀態<sup>89</sup>，各省市對於地方自治工作，或因辦理保甲，無暇兼顧，或擬俟縣市自治法公布後，再事推行，因而自治事務停頓，無何進展可言<sup>90</sup>。

另一方面，在保甲制全面推行前後，省縣行政機構也同時改革，即在省行政方面，有省政府合署辦公的施行、行政督察專員的設置，在縣行政方面，有裁局改科的改進及分區設署的推展，都是要求行政機能的靈活，與行政效率的提昇。

地方自治法規既因保甲制的推行，顯得矛盾重出，因而其改弦易轍，也漸屬必然。於是此後有關保甲制推進工作，乃漸由剿共區軍事機構轉至國民政府負責。

1935年7月，南昌行營修正了原1932年7月公布的保甲條例，修正後的最大特色，是建立了縣以下層級為區、聯保、保、甲四級制，此四級制均由自治體

---

<sup>86</sup> 同前註。

<sup>87</sup> 《革命文獻》第71輯，頁263—264。

<sup>88</sup> 《申報年鑒》，民國25年，頁37。

<sup>89</sup> 張覺人，〈國府成立以來的地方自治沿革〉，《地方自治半月刊》1卷23期，民國30年7月，頁8。

<sup>90</sup> 《革命文獻》第71輯，頁334。

變為行政體，為縣以下層級在組織及性質上的重大改變<sup>91</sup>。

1935年冬，中央執行委員會成立地方自治計劃委員會，1936年2月，該委員會通過「釐訂地方自治法規原則」，由中常會核轉中央政治委員會通過<sup>92</sup>，其中關於保甲，規定為「容納保甲於自治組織中，鄉鎮內之編制為保甲」<sup>93</sup>，為日後修改原有地方自治法規立下重要準則。

1936年5月，南昌行營結束，保甲事務移歸內政部掌管。於是除了開始制定有關保甲調查、訓練及各項事務推行的相關法規外<sup>94</sup>，立法院並據以修正原有的縣自治法及其施行法，更改閭鄰組織為保甲，且於9月通過「保甲條例」，做為縣自治的補充<sup>95</sup>，後雖因故而皆未能公布，要不外均為從自治到保甲間過渡時期的反映，且為至抗戰前有關保甲實施的大致狀況<sup>96</sup>。

截至抗戰事起，保甲制的推行，雖各省辦理情形不一，辦法也多有出入，但至1937年，除新疆、山東二省，及天津、青島兩市未舉辦保甲外，其餘各省市均先後開辦保甲。

## 伍、結論

觀察保甲制能夠在國民政府時代恢復的主要原因，乃與時代的動盪有關。首先是在1928年北伐完成前後，國民政府即令部份省份開辦保甲，1929年重擬改訂的「縣保衛團法」，雖無保甲之名，但在原鄉鎮閭鄰的基層政制中，改組各縣及地方原有自衛組織，並將自衛視為地方自治事務之一，依附於自治行政體系而行。其後未久公佈的「清鄉條例」，規定由省至縣建立清鄉局、編查戶口、鄰右互保切結、行聯保連坐，進一步完整規範保甲內容。因此，「縣保衛團法」與「清鄉條例」實為在全面推行保甲之前，關於民眾自衛的兩項主要法規，也是日後實行保甲制的先聲。

<sup>91</sup> 胡次威，《縣地方行政問題》，頁168。「聯保」為數保之聯合，原為便宜運用，為區以下保以上的一級，但因一區所轄保數過多，指揮不便，聯保乃漸為實質上之一層級，形成四級制。

<sup>92</sup> 李宗黃，《現行保甲制度》，上海，中華書局，民國34年，頁31。

<sup>93</sup> 焦如橋編，《縣政資料輯要》上冊，中央政治學校研究部，民國28年，頁169。

<sup>94</sup> 《保甲統計》，內政部統計處，民國27年，頁1。

<sup>95</sup> 此時修正的縣自治法及其施行法，原於1935年由立法院會議通過，但因其時保甲與自治的關係未明，因此國民政府並未公布，但此時的修正，及其後的保甲法規，後均因故未能公布。見胡次威，《民國縣制史》，頁117—130。

<sup>96</sup> 此後要到1939年9月，縣各級組織綱要公布後，才正式確立保甲在地方行政組織中的地位。

其後的演變，則在國民政府對中共的五次圍剿中逐步完成。先是起於 1930 年 10 月的剿共戰役，在第一次失敗後，蔣中正檢討戰敗之因，除了軍事因素外，更與地方政制不良有關，因此在 1931 年 1 月佈署第二次圍剿戰役前，即已電令相關省份辦理保甲，只是此時的保甲仍未脫地方自治體系範圍，並未取得獨立地位。但是當第二次圍剿也以失敗告終時，保甲制的地位卻有了明顯的提升，這種轉變，主要是藉由賦予保甲制獨立地位而表現出來的。亦即在同年 5 月，由負責圍剿戰役的行營黨政委員會公布「剿匪區內保甲條例」，先就剿共省份江西省劃定四十三縣，將各縣原有區鄉鎮閭鄰等地方自治組織停辦，專辦保甲。雖然這項條例施行的時間及地域均屬有限，但卻反映了時代轉變的先兆，因為它是保甲制第一次不再附著於地方自治體系下，改以獨立地位在地方基層組織中開辦的先例。

至於保甲制真正關鍵的發展，則是在第四次圍剿後開始的。1932 年 6 月，在經歷了三次圍剿戰役的失敗後，國民政府提出「三分軍事，七分政治」的剿共方針，積極從軍事及政治兩方面加以整頓。基於此一考量，同年 8 月，三省剿總公布「剿匪區內各縣編查保甲戶口條例」，雖然此時僅實施於豫、鄂、皖三省，但卻是正式推行保甲的開始。更重要的是，此時保甲制的提出，已非僅如在此之前為針對特定目標的功能性考量，而是在「三分軍事，七分政治」下，全盤改革中的一環，有了整體改革中的特定定位了。撮而言之：

#### （一）三保政策

“三保”即保甲、保衛團、堡壘，屬「三分軍事」的範疇。其中在保甲方面，規定剿共區內的無匪患地區，由各縣保甲壯丁以保為單位編成壯丁隊，循保甲系統建立地方自衛武力，而壯丁隊的組織，在抗戰時期仍然存在。

#### （二）省縣政制改革

剿共區內的省縣政制改革，可分縱向的地方組織重建與橫向的省府合署辦公及縣府裁局改科，其中與保甲制有關的厥為其者。在剿共區內，除在省縣間另設行政督察專員區外，也在縣以下，另設區、保、甲，正式建立地方行政中的保甲體系。

#### （三）保甲戶口建立

不同於 1931 年「戶籍法」中著重的人戶合一及身份登記，強調以個人身份為主的戶籍精神，1933 年公布的「查報戶口異動登記辦法」中，則是在保甲編

組的基礎上，建立了剿共區內的「保甲戶口」，其特點是在掌握人口異動及聯保連坐切結。日後保甲制推行於全國時，公布於 1941 年的「縣保甲戶口編查辦法」，仍延續了戶口查察及各戶聯保連坐的特色，甚至 1946 年修訂的「戶籍法施行細則」仍規定戶口調查前應先編組保甲，與保甲制的精神相始終。

直至 1934 年止，保甲制的開辦雖在許多省份已蔚然成風，但既發端於剿共區，其開辦保甲的依據乃來自於三省剿總及其後的軍委會南昌行營，仍屬便宜處理的特殊方式，與他省的地方自治並行。因此，為統一此種紛雜現象，在 1934 年 10 月完成第五次剿共戰役後，行政院即於同年 12 月，已議決容納保甲於地方自治中；1936 年 5 月南昌行營裁撤，保甲事務移歸國民政府內政部管轄，各項有關推行保甲制的工作賡續展開，至 1937 年止，全國除新疆、山東二省外，其餘各省均已開辦保甲。

至於保甲制的後續發展，則為 1939 年 9 月國民政府公布的「縣各級組織綱要」（新縣制）中納保甲於地方自治中了。雖然此時已規定縣為自治單位，將縣以下改為鄉、鎮二級制，但卻將保甲納為鄉鎮基層組織，且成立保民大會，保長、鄉鎮長民選，可見此時的保甲制已非單純的治安組織，而是職能全面的地方自治基層組織，但也是鞏固保甲制的另一種方式了<sup>97</sup>。

---

<sup>97</sup>魏光奇，《官治與自治—20 世紀上半期的中國縣制》，北京，商務印書館，2004 年，頁 242—243。

## 參考文獻

### 一、史料：

1. 《中華民國重要史料初編：對日抗戰時期》，(1981) 台北，中國國民黨黨史委員會。
2. 《內政年鑒》，1936 年。
3. 《申報年鑒》，1936 年，上海。
4. 《四川省政府公報》第 15 期。
5. 《先總統蔣公思想言論總集》，(1984) 台北，中國國民黨黨史委員會。
6. 《安徽民政工作紀要》，民國 24 年度，台北，文海出版社。
7. 《革命文獻》第 71 輯，(1976)，台北，中國國民黨黨史委員會。
8. 《軍事委員會委員長行營政治工作報告》，台北，文海出版社。
9. 《保甲概況》，(1942)，福建省政府。
10. 《國民政府公報》第 272 號
11. 《剿匪戰史》，(1967)，台北，國防部史政局。
12. 蔣中正 (1932)，《剿匪之理論與實施》，中國國民黨中央執行委員會宣傳委員會。
13. 蔣中正 (1978)，《蘇俄在中國》，台北，黎明文化公司。

### 二、專書

1. 丁旭光 (1993)，《近代中國地方自治研究》，廣州，廣州出版社。
2. 王兆剛 (2004)，《國民黨訓政體制研究》，北京，中國社會科學出版社。
3. 冉綿惠、李慧宇 (2005)，《民國時期保甲制度研究》，成都，四川大學出版社。
4. 李宗黃 (1945)，《現行保甲制度》，上海，中華書局。
5. 李松林等編 (1989)，《中國國民黨大事記》，北京，解放軍出版社。
6. 和田清，*《支那地方自治發達史》*，東京，中華民國法制研究會，昭和 14 年。
7. 周中一 (1953)，*《戶籍行政通論》*，台北。
8. 周聯合 (2006)，*《自治與官治—南京國民政府的縣自治法研究》*，廣東人民出版社。
9. 胡次威 (1947)，*《民國縣制史》*，上海，大東書局。
10. 姚秀蘭 (2004)，*《戶籍、身份與社會變遷—中國戶籍法律史研究》*，北京，法律出版社。
11. 閻鈞天 (1935)，*《中國保甲制度》*，上海，商務印書館。
12. 黃強 (1935)，*《中國保甲實驗新編》*，南京，正中書局。
13. 黃倫 (1947)，*《地方行政論》*，上海，正中書局。
14. 陳之邁 (1947)，*《中國政府》*，上海，商務印書館。
15. 梁漱溟，*《中國民族自救運動之最後覺悟》*，台北，無出版年月。
16. 郭廷以 (1980)，*《近代中國史綱》*，香港，中文大學出版社。
17. 程懋型 (1936)，*《現行保安制度》*，上海，中華書局。

- 18.焦如橋編（1939），《縣政資料輯要》上冊，中央政治學校研究部。
- 19.愛德加·史諾（Edger Snow）原著，亦愚譯，《西行漫記》，台北，無出版年月。
- 20.魏光奇（2004），《官治與自治—20世紀上半期的中國縣制》，北京，商務印書館。

### 三、期刊論文

- 1.王先明、常書紅（2000），〈晚清保甲制的歷史演變與鄉村權力結構〉，《史學月刊》2000年第5期。
- 2.米振波（1985），〈論咸豐朝團練的成份、來源、編制及團與練的區別〉，《南開史學》1985年第2期。
- 3.沈松喬（1989），〈從自治到保甲：近代河南地方基層政治的演變，1908~1935〉，《中央研究院近代史研究所集刊》第18期。
- 4.胡哲峰（1988），〈對蔣介石「三分軍事，七分政治」方針的剖析〉，《史學月刊》1988年第2期。
- 5.張覺人（1941），〈國府成立以來的地方自治沿革〉，《地方自治半月刊》1卷23期。
- 6.張益民（1987），〈南京國民黨政權的鄉村機構演變之特點〉，《南京大學學報》1987年第1期。
- 7.陸建洪（1988），〈論南京國民黨政府行政督察專員制度之性質〉，《華東師範大學學報》1988年第4期。
- 8.陸建洪（1988），〈試論南京國民政府專員制度的演變及其特點〉，《史學月刊》1988年第5期。
- 9.華立（1988），〈清代保甲制度簡論〉，《清史研究集》第6輯，光明日報社。
- 10.繆全吉（1984），〈抗戰前十年行政系統的變革〉，收於《抗戰前十年國家建設史研討會論文集》，台北，中央研究院近代史研究所。