

民国时期重庆市的保甲编查探析

李慧宇

(《四川大学学报》编辑部,成都 610064)

摘要:民国时期,国民政府通过在重庆市进行大规模的三次保甲编查,建立了控制严密的基层行政制度——保甲制度。通过保甲编查,国民党势力渗透到重庆基层社会,为支持抗战时期国民政府在重庆的统治以及保证重庆市民生活的正常运转发挥了积极作用,然而国民党的腐败统治在重庆保甲制度上也有诸多反映。

关键词:民国时期;重庆市;保甲编查

中图分类号:D693.65 **文献标志码:**A **文章编号:**1000-5315(2007)03-0139-05

重庆历来是西南和四川的重镇。川政统一后,以刘湘为首的四川地方势力接受了以蒋介石为首的国民党中央政府的领导,国民党势力和国民政府从此开始经营四川,并试图将四川建设成为即将爆发的对日战争的稳固后方基地。抗日战争爆发后,国民党中央及国民政府迁往重庆,1939年5月5日国民政府正式改重庆市为“直属于行政院之市”,直到1949年解放,重庆均为国民政府直接管辖的特别市,其行政制度长期处于国民党中央的直接督导之下。在此时代背景下出现的重庆市三次保甲编查,在中国保甲制度建设与基层政权建设中具有特殊意义。本文拟对民国重庆市保甲编查及其意义做一专门研究。

民国时期,重庆市大规模的保甲编查共经历了三次,第一次在1935年秋季、第二次在1939年秋季、第三次在1944年秋季。

一 第一次保甲编查

第一次大规模的保甲编查时间在1935年秋季。此次编查在组织上的形式为:区、警察分局—联保、警察分驻所或派出所—保—甲。

1935年^①下半年,重庆市开始进行人口调查,9月正式编组保甲,一个月后即完成。当时在乡村通行的编查步骤是:先分区设署,然后挨户编号,推定户长,委定甲长、保长,推选联保主任。重庆市比照四川成都市的作法,由警察局主管保甲编查。保甲编查条例规定由区长办理的所有事务,统由警察分局长办理。按各警察分局的警区划分保甲区域,警

察分局成了事实上的区署。

保甲编制以户为单位,户设户长;11户以上至20户为1甲(情形特殊以40户为1甲),甲设甲长;11甲以上至20甲为1保,保设保长;5保以上至10保设保长联合办公处,每1联保设联保主任1人、副主任1人。各保以原有街段为范围,但得合并数街段为1保,不得分割某街段的一部分改隶于他街段之保;寺庙船户及公共处所以保为单位另列字号,分别编组,寺庙列为庙字号,船户列为船字号,公共处所列为公字号。^[1]

编组保甲与清查户口是经常进行的工作,当局为此制定了编查程序:(1)编定及清查户口由甲长执行,(2)复查由保长执行,按月至少一次,(3)抽查由联保正副主任暨分局长执行,按季至少一次,但在编组保甲清查户口期间,由警察分局长指派所属巡官、户籍员警,或遴选地方公正人士协助办理^[1]。

因警察分局长兼办所辖警区内保甲事务,于局内附设保甲办公处,设办事员1人、书记1人,于必要时得指派分局内局员、巡官、户籍员警协助办理。各分局所辖的分驻所、派出所,因兼办辅内保甲事务,附设保长联合办公处,设书记1人。从这里可以看出,警察和保甲机构是融为一体的。

保甲人员的任用。保甲人员指在各级保甲组织中担任领导职务的干部或专职办事人员。《重庆市编查保甲户口暂行办法》规定:甲长由本甲内各户长公推,保长由本保内各甲长公推,联保副主任由各保长公推,联保主任由所在地之分

收稿日期:2007-01-09

作者简介:李慧宇(1961—),女,四川乐山人,副编审。

驻所或派出所之巡官兼任。甲长和保长的任职资格为:20岁以上、50岁以下,有正当职业,粗识文字,品行端正,住本市三年以上的居民。甲长由分局长加委,联保正副主任、保长,由分局长呈报市警察局长加委^[2]。如果已委保甲长不能胜任工作或被人告发,查实有更换必要时,警察局可令原推选人另行推定^{[3]102}。

二 第二次保甲编查

第二次保甲编查在1939年秋季。此次编查在组织上的形式是:区、警察局—镇、警察分所—保—甲。

1939年5月,重庆升为中央直辖市。根据规定,由新组成的市政府对保甲组织进行整顿,制定了《重庆市改进保甲养成人民自治实施程序》,其原则是“警保联系,管教养卫合一,以官治为手段,自治为目的”^[4]。10月1日,重庆市临时参议会举行第一次大会,其市政报告决议案指出:“本市过去保甲制度太不健全,实有改善之必要,现市府订立之《重庆市改进保甲养成人民自治实施程序》与本年九月十九日国府公布之各县组织纲要内关于保甲之条款相符合,应即根据该实施程序积极进行,以期于短期内,健全本市保甲之组织。”^[5]

按照市政府的安排,保甲的整编从1939年8月开始,到10月份完成。其方法为:户以正户为编组单位,但每一附号门牌之房屋内须指定1户为正户;以6户至15户编为1甲,6甲至15甲编为1保。区以警察分局管区为管区,镇以警察分所管区为管区。保的编组以在同一警察分所的原有街段为范围,但得合并数街段为一保,不得分割某所或某街段的一部分隶于他所或他街段的保。区镇虽为高于保甲的行政区划,但仍属保甲系统。至1940年7月,重庆市编有12区、46镇、463保、5129甲。1941年2月,从巴县和江北县划入部分乡镇,增设5个区:第十三区,由原巴县新丰、高店两乡改建;第十四区,由原巴县龙隐乡改建;第十五区,由原巴县崇文、大兴两乡改建;第十六区,由原江北县回龙乡及桓兴、石坪两乡的一部分改建;第十七区,由原巴县石桥乡改建^{[6]89}。1943年,又增设一个水上区。至1943年12月,重庆市计有18区、78镇、659保、7438甲^[7]。

各级保甲组织机构在第二次编查的情况为:区设区署,代表市政府办理各该区行政及自治事务。设区长一人、副区长二人,干事、录事各一人,兼任干事若干人;镇设镇公所,设镇长、副镇长、干事、录事各一个,兼任干事若干人;保设保办公处,设保长、副保长各一人,必要时设兼任干事若干人;甲置甲长一人^[8]。区署、镇公所、保办公处等皆随着保甲编查而成立。至1942年5月,各区署指导员及第一、第十五示范区专任指导员设置完成,各镇专任及兼任干事和水上各镇义务干事也全部设置完成。年内还在各区增设军事、文化干事;各镇增设副镇长一人(即设两个副镇长),文化、军事、教务干事各一人;各保增设副保长一人,保干事一至九人。重庆市还将合作社、学校、壮丁(后改称国民兵)队也纳入保甲

组织系统。

此次编查后,各级保甲组织机构数量大大超过以前,保甲人员也大量增加。如按1938年所有区、联保、保、甲仅设正职计算,计有区长、联保主任、保长、甲长3684人,按1943年所有区镇保甲数计算,则有区镇保甲长(含副职)9026人^②。此外,各级保甲机构还任用了许多指导员、干事、保甲人员。按照《重庆市改进保甲养成人民自治实施程序》及其修正案的规定,警察局官员兼任区、镇正职,区镇副职及保长、干事亦须具备一定的资格。具体规定为:区长以警察分局长兼任,并遴选地方声望素著士绅一人及中心学校校长分任副区长;以中心学校教员、青年团员充任录事、传达等,由国民兵区队长担任区干事、录事和兼任干事。镇长以警察分所巡官兼任,以地方声望素著士绅一人为副镇长;国民兵镇队副兼任镇干事,其他录事、兼任干事以青年团员或中心学校教员担任。保长由地方声望素著士绅担任,副保长以青年团员或国民学校校长兼充,以国民学校教师及国民兵保队附兼保干事。甲长由甲内的户长们推选。由于区镇长由警察局官员担任,因此保甲组织仍是与警察紧密联系的。尽管对保甲人员的任职资格作了规定,但实际上担任保甲职务的人大都素质低下,甚至出现文盲和轿夫充当保甲长的情况。1941年9月,重庆市公布了区镇保专任干事任用规则和区镇专任干事甄别暂行办法,以期提高保甲人员的素质。区镇保专任干事的任用规定如下。

1.区署镇公所专任干事除具有与其所任职务有相当学识或经验外,还须具备下列资格之一:(1)曾受地方自治或保甲训练及格者;(2)曾在党政机关服务一年以上者;(3)曾任区署指导员、干事或镇公所干事,继续服务一年以上者;(4)曾在初中以上学校毕业者;(5)曾任小学教职员或社教工作一年以上者;(6)曾办地方公益事务一年以上者。

2.保办公处专任干事除具有与其所任职务有相当学识或经验外,还须具备下列资格之一:(1)曾受训练及格者;(2)曾在党政机关服务者;(3)曾任区署、镇公所干事者;(4)曾在初中以上学校或有同等学力者;(5)曾任小学教职员或社教工作者;(6)曾办地方公益事务者。

区镇保专任干事经区长依上述规定审查合格再上报警察局考试核委。考核分为:(1)笔试,包括党义、公文常识、自治概要;(2)口试;(3)体格检查。区镇保专任干事经考试任用后不得无故停职或免职,其有违法或失职者由区长先予停职,派员暂行代理,仍呈报警察局核办^[9]。

尽管对保甲人员的任职资格作了多方面的要求,但保甲工作人员素质低下的局面并没有根本改观。1942年5月,警察局在报告中说:“本市各区镇干、录事均已分别予以甄别考核,惟此区镇人员因待遇微薄,虽经严行甄别,而其素质仍不能十分良好。”^[9]至于保、甲长的素质也未见有明显好转的记载。事实上,对保甲人员的任用不可能达到规定的要求,这是由政权本身的腐朽性所决定的。

三 第三次保甲编查

第三次保甲编查在 1944 年秋季。此次编查在组织上的形式为：区—保—甲。

到 1944 年 5 月国民党推行新县制已快五年，自治标准远远没有达到。蒋介石在国民党五届十二中全会上提出《加强推行地方自治案》，要求大会制定措施，督促各地实行。重庆市作为陪都，在国民党中央的亲自督促之下，加快了地方自治步伐，保甲制度相应有所变化。1943 年 5 月 19 日，国民政府修正公布《市组织法》，规定市以下为区，废除镇。重庆市政府遵照行政院关于核定调整区以下地方自治组织的命令，决定自 1944 年 9 月 1 日开始整编全市各区保甲。其方法为就原有区署范围，依地势自东至西，或自南至北，按次编列成甲，再按甲之次序编列成保，其编制以 10 户至 20 户为 1 甲，10 甲至 30 甲为 1 保，10 保至 30 保为 1 区，并规定每保最多不得超过 500 户；同时废镇公所，将原有区署改组为区公所^[10]。

至 1944 年 10 月，重庆市保甲整编完成，计设 18 区（含一个水上区）、408 保、7177 甲^[11]。1946 年，重庆市又将原十一区分为两个区，至年底，除原有水上区外，共计有 18 区、407 保、6943 甲、202794 户、1002886 人；1947 年 1—9 月，重庆市保甲小有调整，计有 18 区、408 保、6941 甲（详情参见下表）。直到 1949 年新中国建立为止，重庆仍分为 18 个区，辖地变化不大。

1946 年 1 月至 1947 年 9 月重庆市保甲统计表

区 别	保 数		甲 数	
	1946.1—12	1947.1—9	1946.1—12	1947.1—9
第一区	28	27	557	557
第二区	29	29	512	512
第三区	22	22	345	343
第四区	28	28	513	513
第五区	31	31	678	678
第六区	18	18	288	288
第七区	15	15	277	277
第八区	20	20	274	274
第九区	21	21	421	421
第十区	24	24	428	428
第十一区	28	28	544	544
第十二区	25	26	432	432
第十三区	23	23	264	264
第十四区	26	26	417	417
第十五区	15	15	209	209
第十六区	16	16	185	185

第十七区	16	16	228	228
第十八区	22	23	371	371
总 计	407	408	6943	6941

材料来源：1846 年 1—12 月数据来源于《新重庆》月刊第 1 卷第 2 期，1947 年 4 月，第 58 页；1947 年 1—9 月数据来源于《新重庆》月刊第 1 卷第 4 期，1947 年 6 月出版，第 57 页。

经过八年抗战时期的发展，重庆市与当时的成都市和四川省相比，无论在人口数量还是在基层组织规模及其发展速度上都明显超过了成都市与四川省。据统计，1946 年，成都市仅有 14 个区、174 保、4158 甲、224339 户、701143 人；全川 4517 乡镇（区）、62826 保、657015 甲、8539586 户、4708859 人^③。与南京、上海、北平、天津、青岛、广州、汉口、西安、沈阳、大连、哈尔滨等 11 个行政院直辖市相比，至 1948 年初，重庆市 18 区、409 保、7049 甲、220399 户、985673 人，占 12 个行政院直辖市总区数 199 区的 9%、总保数 4901 保的 8.3%、总甲数 99695 甲的 7%、总户数 3110684 户的 7%、总人口 15877783 人的 6.2%^④。在 12 个行政院直辖市中，重庆市的设区和保甲编组规模及管区居民户数和人数均居于中等水平。

重庆市废镇设区后，原镇公所的职权由区公所执行。各级保甲组织的机构设置按国民政府《市组织法》规定：区设区公所，置区长一人、副区长一人，由区民代表会选举之，受市政府之监督指挥，办理本区自治事项及执行市政府委办事项。保设保办公处，置保长一人、副保长一人，由保民大会选举，受区长之监督指挥，办理本保自治事项及执行市政府委办事项。甲长认为必要或有本甲居民十人以上之连名请求时，应举行甲居民会议讨论议决有关本甲兴革事项^[12]。重庆市政府在本府公报上转发了《市组织法》，并照此执行。

长期以来，重庆市的保甲组织都是由警察局一手控制，基层行政工作受警察局指导，区镇长由警察局官员担任。此次查编后，实行警保分治，警察局不再管理保甲，各级保甲组织以及保甲事务划民政科（后改为民政局）。区镇长成为专职行政干部。由于取消了镇一级机构，保长直接对区长负责，保在基层行政中的地位更加重要。

在国民党统治行将结束的前几年，重庆市保甲负责人员的产生有所改变。1943 年 1 月，蒋介石下达手令，以重庆市为推行新生活运动及实施地方自治的示范区^[13]。1944 年 7 月，国民政府行政院公布的《市组织法施行细则》对选举产生正副区长和正副保长的任职资格作了规定^[12]。

区内公民有下列资格之一者得被选为区长副区长：（1）普通考试及格者；（2）曾任委任职以上公务员经铨叙合格者；（3）初中以上学校毕业生；（4）经自治训练及格者；（5）曾办地方公益事务著有成绩者。

保内公民有下列资格之一者得以被选为保长、副保长：（1）在初中以上学校毕业或有同等学力者；（2）经自治训练

及格者;(3)曾办地方公益事务著有成绩者。

为了率先推行所谓“宪政”,1945年,重庆市开始筹备民选区长、保长和甲长。1946年上半年,市议会、区民代表会、保民大会和户长会议等民意机构先后建立,市政府决定举行民选区、保、甲长,以建立各级自治行政机构。4月,即选举产生甲长6951人,6月选出正副保长各407人、正副区长各18人^[14]。

按照前述规定选举产生的区保两级干部,其素质当有提高。1946年,民选区长18人,从学历上看,计有大学毕业5人、专科学校毕业2人、中学毕业7人、职业学校毕业2人、军事学校毕业1人、其他训练学校毕业1人^⑤。由于国民党对出席保民大会和区民代表会的代表资格有严格限制,对区长保长的任职资格也有严格规定,加之国民党幕后操纵,这种选举不可能真正代表人民的意愿,选出的区、保、甲长不过是能够忠实地为反动政权卖命的奴才罢了。

国民党曾长期鼓吹实行地方自治,而地方自治的特点在于,实行自治的地方事务是通过由地方人民所选出的行政代表根据法律所赋予的权限,按照本地民意机关决策进行管理。国民党政权出于实行独裁政治的需要,迟迟未对各级行政官员实行民选。抗战以后,国民党伪装实行民主,为博取中外舆论的支持,鼓吹要实行民主选举政府官员。重庆市作为所谓地方自治的模范市,率先对区、保甲长实行民选,点缀了国民党的“民主政治”,为即将出笼的《中华民国宪法》献上了一份礼物。因此,重庆市长张笃伦认为:“此不仅为重庆奠定宪政之基础,亦成为吾国民主政治过程中可资纪念之一页。”^[15]

四 重庆市保甲编查的意义

从1935年始,经过14年的经营,重庆市建立了一个庞大周密的基层行政系统——保甲制,这套行政机制从法律意义上讲,经历了从自卫组织向自治组织的转变,其职能也经历了从主要负责维持地方安宁秩序到多种职能的转变,起着管、教、养、卫的作用。

从1935年到1939年秋,根据《剿匪区内各县编查保甲户口条例》规定,重庆市编查保甲目的,旨在“严密民众组织,彻底清查户口,增进自卫能力,完成剿匪清乡工作”^⑥,可见保甲作为自卫组织,主要担负着反共防共、维持地方秩序的任务。在重庆市保甲推行初期,由于各级承办人员奉行不力、敷衍因循情况严重,加上各地士绅轻视保甲,出现“贤者

不为,为者不贤”的情况,以致保甲的职能没能充分发挥出来。经过第一次保甲编查和整理,保甲制度在重庆市初步确立,为日后国民党逐步代替地方军阀和乡绅控制政权的局面,为重庆建成战时首都以及国民党战时政令的推行做出了贡献。

1939年重庆升格为中央直辖市后,国民党决定把保甲融入地方自治组织,保甲遂由自卫组织转换为自治组织,并取消区一级组织,改联保为乡镇。同时,保甲机构更加完善,职能更加多样化。在《乡镇组织暂行条例》中,各级保甲职能包括了政治、经济、文化、教育等各个方面,履行了基层政权的职责。同时,抗战爆发后,作为战时陪都的重庆,为争取抗战胜利,贡献了战争所需的大量人力、物力资源,重庆保甲发挥了基层组织的动员与组织作用。

应当指出,民国后期重庆的保甲制度与清代是有较大差别的。第一,清代保甲不是唯一的基层行政组织,而是与党坊厢并存的,由于人口相对较少,清代保甲组织比较简单,也没有专门的办事机构。民国后期重庆保甲由自卫组织发展成为专一的自治性质的基层行政组织,由于人口剧增,重庆保甲组织规模庞大,机构复杂。第二,清代保甲制度的职能较单一,主要是维护地方社会治安,保甲长日常工作不多。民国后期的保甲制度已具备多种职能,各级保甲人员担负着大量的行政工作与地方自治事务,几乎无所不包。第三,清代保甲人员较少,对他们的要求也不高,只需品行端正、习知义理,即可推荐任命。民国后期则对各级保甲人员的资格有一定限制,尤其对区镇干部要求较高,并制定了一些考核、奖惩和培训保甲人员的办法。

国民党推行保甲制度,并没有达到预期的效果,更没有实现自治的目的,甚至存在诸多弊端。蒋介石曾在四川省训练团地方行政干部训练班第一期开学训词中列举通病四点:第一,假公济私,营私舞弊;第二,依势招摇,压迫民众;第三,假借乡镇保甲长的名义公报私仇;第四,在征兵和派工上,苛派滥索^⑦。保甲作为国民党的基层政权,维护的是国民党的统治,必然起着“反共防共”的作用。

尽管重庆市的保甲制度存在这样那样的弊端,但它毕竟维持了重庆市民生活的正常运转,稳定了抗战时期国民党政权在重庆的统治,为抗战建国总体目标的实现发挥了作用,其价值与意义值得人们重新认识。

注释:

①第一次编查时间记载有分歧,有的记载为1936年,此处是采用《重庆大事记》中的年数。

②1943年数字据《本市保甲人员数》统计,参见《重庆市政府公报》第51期,1943年12月出版。

③参见《四川省统计年鉴》第1册,1946年。

④《全国户口》,国民政府主计部统计局编印《统计月报》第131、132号合刊,但不包括外国籍及旅外华侨人口。

⑤《市政统计提要》,《重庆市政府工作报告(1946)》,41页。重庆市档案馆:重庆市政府,案卷号3-307。

⑥“匪”是当时国民党反对派对中国共产党和工农红军的蔑称,“剿匪”就是围剿中国共产党和中国工农红军。《剿匪区内各县编查保甲户口条例》,见叶木青《中国保甲制度之发展与运用》,世界书局民国25年(1936年)版,第97-102页。

⑦《新四川月刊》第1卷第12期,1940年4月出版,第7-8页。

参考文献:

- [1]重庆市编查保甲户口暂行办法[M]//重庆市保甲须知.1937.
- [2]汪龙,林列.四川省保甲户口编查与统计之考察报告摘要[J].统计月报,1938,36,(11-12).
- [3]刘振东,焦如桥.县政府资料汇编[M].国民党中央政治学院研究部出版,1939.
- [4]重庆市政府公报,1939,(1).
- [5]重庆市政府公报,1939,(2,3):134.
- [6]管维良.重庆建置史略[M]//重庆市简史和沿革.重庆地方史资料丛刊,1981.
- [7]本市保甲人员数统计[J].重庆市政府公报,1943,(51).
- [8]重庆市改进保甲养成人民自治实施程序[J].重庆市政府公报,1939,(1).
- [9]报告·警察[J].重庆市政府公报,1942,(32,36).
- [10]九月份市政述要[J].重庆市政,1944,2(2,3).
- [11]国民政府年鉴·地方[K].1944.
- [12]胡次威.地方自治实施方案法规汇编:上册[G].上海:大东书局,1947.
- [13]本府大事记[J].重庆市政府公报,1943,(40).
- [14]汪观之.一年来之民政[J].新重庆,1947,1(1):46
- [15]张笃伦.回顾与前瞻[J].新重庆,1947,1(1):37.

Study of Bao-Jia Investigation and List-Making in Chongqing During 1930s-1940s

LI Hui-yu

(Editorial Office of the PSS Journal of SU, Sichuan University, Chengdu, Sichuan 610064, China)

Abstract: During 1930s-1940s, the National Government establishes a strictly-controlled grass-root administration system, Bao-Jia System, through three times of large-scale Bao-Jia investigation and list-making in the City of Chongqing, by which the Nationalist Party penetrates into the grass-root level of Chongqing society. It plays an active role during the anti-Japanese War in the support of the National Government ruling of Chongqing and guarantee of Chongqing residents' daily life activities. However, it also reveals the corruption of the National Party.

Key words: 1910s-1940s; Chongqing City; Bao-Jia Investigation and List-Making

[责任编辑:凌兴珍]