

国民政府保甲制度中的 连坐处罚规定及其实践制约

曹 成 建

(四川师范大学 历史系,成都 610068)

摘要:20世纪30年代初南京国民政府重新恢复传统保甲连坐制度来维持基层社会稳定,但其连坐处罚的制度设计欠系统明确,内部对处罚的轻重存在明显意见分歧,地方往往无所适从,加上国民政府的保甲连坐根本无法改变乡村原有政治生态,保甲这一威胁震慑的传统控制手段落后于中共基于利益满足的基层制度创新,在心理上损害了基层一般民众、地方精英及保甲人员利益,非但没有达到预期效果,反而影响了保甲制度其他职能的发挥。

关键词:南京国民政府;保甲制度;连坐处罚;制约因素

中图分类号:K26;D693.62 **文献标志码:**A **文章编号:**1000-5315(2007)06-0058-11

传统保甲制度在维持地方治安中的作用早已为学界所普遍认知^[1]。保甲制度的功能,一为编制户口,将民众纳入社会基层控制网络之中;二是联保连坐^①,将民众行为纳入彼此监视之中,维护基层社会秩序;三是协调“官”(政府)与“民”(地方士绅、普通民众及其他社会势力)利益。有学者指出,传统保长由那些与政府的帮助和影响无关的普通民众选举,有责任向县官报告偷盗、邪教、赌博、逃逸、绑架、伪造、贩卖走私物品、诈骗、秘密社会组织、陌生和可疑人物等有关事件,也负责管理户籍、检查过往人等、组织民团、保护粮食和财产、帮助征税,保长位于官府和民众之间,是中国地方管理的基石^{[2]83注②}。

保甲职能的发挥,连坐制度是其灵魂。在专制政体之下,严酷的株连制度盛行于政治实践之中,在社会基层实行保甲连坐,民众易于接受。但是,近代以来,尤其是民国时期西方政治思想、立法理念的传

入,地方自治运动从思想到政策法规再到实践的依次演进^[3],对传统基层社会控制制度形成巨大冲击。南京国民政府为对付中共在基层发展势力而重拾保甲连坐制度,将之运用于所谓“剿匪区”,以收“绥靖”地方治安之效,不可避免地遇到挑战。本文拟通过梳理南京国民政府时期保甲连坐处罚规定的变化情况,考察其实施情形并分析其制约因素^③,揭示保甲连坐制度的职能,验证传统保甲连坐制度在南京国民政府时期乡村社会控制中的适应性。

一 保甲制度连坐处罚规定的变化及国民政府内部的意见分歧

1928年国民政府建立后,按照孙中山《地方自治开始实行法》、《建国大纲》等所包含的地方自治思想,通过颁布《县组织法》将地方自治确定为农村社会的基本制度,该制度与传统的保甲制度有很大的差异^[4]。尽管如此,为了维护基层的统治秩序,

收稿日期:2007-05-10

基金项目:本文系笔者主持的教育部人文社会科学研究2006年度规划项目“民国时期乡村基层社会控制体系的近代转型研究”(06JA770027)的阶段性成果之一。

作者简介:曹成建(1969—),男,四川彭州人,四川师范大学历史系副教授,历史学博士,中国社会科学院近代史研究所博士后工作站研究人员。

国民政府颁行了某些与保甲连坐性质类似的制度。1929年6月,“剿匪司令部”制定了《清乡程序》、《联防规程》,7月国民政府公布了《县保卫团法》,规定各县保卫团基层组织与自治制度合一,“每间为一牌,以间长为牌长;每乡或镇为一甲,以乡长或镇长为甲长”,甲长与牌长、同甲各户之间均须结具“联保切结”,以维持地方治安^{[5]537-538}。9月18日,国民政府公布的《清乡条例》第21条规定,清查户口后,“应编列门牌号数,并取具邻右互保切结,实行联保连坐方法,其结式及办法,由内政部定之”^{[6]637},说明早在保甲推行之前,基层社会的间邻组织就已实行联保连坐切结的规定。不过,国民政府实行的连坐切结只是为对付中共革命根据地而采取的一种特殊“清乡”政策,这一政策随着后来间邻组织被保甲组织所替代,从而在保甲体系中得以完善。10月30日,内政部呈准公布的《邻右连坐暂行办法》规定:“同具连坐切结之本邻住户如有为匪、通匪、窝匪等情,其余各户应速密报邻长,依次传间、乡镇、区长转报县清乡局核办,倘有瞻徇隐匿,概以庇纵论罪,其邻、间、乡镇、区长接受秘报而不严守秘密及从速转报者亦同。但挟嫌诬控者反坐”,要求各邻居户长互相签名画押或盖章,保证“互相监视”,“倘有为匪、通匪、窝匪不法行为,邻内之人即行报告核办,如有扶同隐匿、秘不揭报者,甘受连坐之罪”,但是对于所谓“连坐之罪”的处罚标准却未做具体规定,只规定了“住户遇有客、商来家寄宿时,应先报知邻长或邻户加以询查,违者处十五元以下、一元以上之罚金”^{[6]628}。以上资料表明,南京国民政府为维持地方治安而颁布的连坐规定比较分散、简略,对连坐的具体处罚办法语焉不详,也没能与严格的户口编查结合起来,因而操作性极差。

1930年代初,由于地方自治的效果不彰,中共在地方基层的势力迅速扩张,蒋介石开始着手利用传统的保甲制度来“绥靖”地方治安,1930年12月,他下令“剿匪区内”各省政府责成各县长,限期三个月至半年一律完成保甲编制^{[5]817-818}。1931年1月17日,国民政府重申《清乡条例》,限三个月内完成,如有特殊情况要求延期的,最多不得超过六个月^{[6]634},这表明自该条例颁行后并没有严格实施,随着中共工农武装割据力量及其影响在江西、福建等地不断扩大,针对中共的“清乡”政策重新被拾起,相应的“联保连坐”等办法要求限期实行。5月,陆

海空军总司令部行营党政委员会公布了《剿匪区域内保甲条例》,但有关清查户口等内容不够详细。1932年8月,“豫鄂皖三省剿匪总部”对上述《条例》进行了修正,颁布《剿匪区内各县编查保甲户口条例》,对保甲连坐处罚办法作出较为明确规定,成为这一时期保甲制度的正式蓝本,影响较大。

关于实行户长联保连坐,条例第23条规定:“各户户长除依前条规定一律加盟保甲规约外,应联合他户户长至少五人共具联保连坐切结,声明结内各户,互相劝勉监视,绝无通匪或纵匪情事,如有违犯者他户应即密报惩办。倘瞻徇隐匿,各户愿负连坐之责。”^{[7]554}关于连坐处罚办法,条例第35条规定:“凡保甲内住民有勾结窝藏赤匪,或故纵脱逃者,除依法及其他特别法令从重惩罚外,凡甲长及曾具切结联保之各户户长应各科四日以上、三十日以下之拘留。遇前项情形,甲长或联保之户长有知情匿庇者,仍依法分别治罪,但自行发觉、曾据实报告,并能协助搜查者,甲长及户长免于处罚。应科第一项拘留者,由区长呈请县长行之。”第24条规定:“各户户长遇有左列情事发生时,应即报告甲长:1. 知有形迹可疑之人潜入者。2. 留客寄宿及其别去或家人出外作经宿之旅行及归来者。3. 出生死亡或因其他事故致生户口上之异动者。”如果户长不报,一经发现,将科以4元以上、40元以下罚金,所科罚金如不依限缴纳时,应由区长专呈县长,得以1元折1日,易科拘留。该条例确定的连坐对象为“户长”、“甲长”,不包括保长及其以上人员,但对保长也规定了相应处罚办法:“保长、甲长滥用职权或贻误要公者,除依其他法令应受惩治外,区长得按其情节呈报县长,依左列各款处罚:1. 百元以下之罚金,2. 当众谴责,3. 免职。”该条例同时列出对保甲长及其职员的奖励事项,但没有规定具体奖励办法。该条例的颁布,表明南京国民政府重拾晚清已废止的保甲连坐制度,明确了甲长、户长等连坐责任,并施以罚金和拘留等处罚,以肃清中共基层势力。然而,它主要着眼于编制户口,连坐处罚规定尽管比以往明确但仍缺乏操作性,罚金数额因物价上涨而达不到处罚效果,拘留对激进的反政府者而言也没有多大的震慑作用,而一般民众无端受连坐、罚金、拘留等处罚易引起反感,进而影响保甲户口编制等功能作用的发挥。

20世纪30年代中期,随着中共势力从各根据

地转移到西北,原本主要在革命根据地周围实行的联保连坐政策有所削弱。抗战爆发后,四川、贵州等内地省份的地位越发重要,由于受地方实力派的长期控制,对国民政府推行保甲制度的有关法令执行不力,1938年1月,国民政府军事委员会委员长行营认为四川和贵州两省办理保甲已两年多而仍未取得成效,其原因在于“各级承办人员奉行不力,敷衍因循所至”,“亦由前此所颁各种法令系就腹地各省情形规定,行之边省,未尽适合。人治法治均欠妥善,以致辗转延误”^{[8]211},遂根据川黔两省实际情况颁布《整理川黔两省各县保甲方案》,要求川黔两省认真施行,真实用意在于通过施行保甲来加强内地省份的基层社会控制,建立并巩固国民政府在抗战后方的统治基础。该方案继承了以往法令有关联保连坐的基本内容,但又根据实际情况作了一些调整。

首先,条例第11条规定“同甲各户彼此互相监视,不另具切结。如甲内居民有通敌、通匪、为匪情事,一经察觉或被告发,审判机关应即查明同甲各户长,予以连坐处分”,实际取消了“五户以上共具切结”的规定。之所以作如此改革,一方面是为了“减少具结之烦”,原因是在保甲内取具联保切结时比较困难,“同甲各户往往因贫富新旧或种族良莠之不同,彼此不愿联保……且农村中岂少互相同恶相济者,所在恒有间有少数良民杂居其间,反而无人联保而受其监视”^{[8]218}。另一方面是为了“杜绝诬卸隐匿之弊”,“其联保各户大多关系密切,素有情感,即结内各户有非法行为,同结者方将代为隐饰之无暇,又焉能破除情面,实行检举”^{[8]218},原本用以激发相互检举的“共具切结”,反而促进了邻居间相互包庇,与原初意图背道而驰。鉴于以上原因,方案规定“使同甲各户共负联保连坐之责,不另具保结,只须于各户门牌内加以说明,自可彼此监视,认真检举”^{[8]218}。

其次,条例第11条规定“特编甲及临时甲内居民得免负联保连坐责任”,第5条对特编保甲和临时保甲做了具体规定,“所有未同化之其他土著及居户畸零不足一保或一甲之处,得编为特编保或甲。矿场附近及滨江滨河流动非常之居户,得编为临时保或甲”。取消特编甲和临时甲联保连坐责任的原因在于,“特编甲内居民如系异族而未同化者,则政教所不及,强施连坐,扞格实多。如系畸零居户,距离穷远,及临时甲内居民素昧平生者,则彼此行动不

易监视,予以连坐,实属罚其罪,难昭折服。惟确系知情不报或居处较近、素有往还者,则应予连坐,勿任诬卸。此中权衡斟酌,端赖执法者之敏活运用”。对特编和临时保甲免负连坐责任的规定,体现了务实精神,同时说明以前法规粗疏和实施无效。

第三,条例规定“甲内居民有通敌、通匪、为匪情事”,连坐对象为“同甲各户长”,这与《剿匪区内各县编查保甲户口条例》相同,所不同者在于办理民间自卫枪炮登记烙印及给照手续时,“责令各保甲及同甲各户负责查报,如有隐匿情事,除本人处以应得之罪外,所有保甲长及同甲各户,均应连坐”^{[8]216}。需要指出的是,该条例没有提到具体处罚办法,表明处罚办法仍适用以往其他法令^④。

第四,保甲长选任办法发生了根本改变,由原来从下到上推选,改为上级提名,再上级委任。过去联保主任由各保长公推,保长由各甲长公推,甲长由各户长公推。在实际推行中,“以未受四权行使训练之民众,责令选举,非感情用事,各私所亲,即为土劣操纵,盲从附和。其所选者未必尽属克孚众望之人,以之充任保长尚难胜任,以之兼任联保主任则鲜不僨事”^{[8]219}。因此,条例第12条明确规定:“联保主任由区长就该联保区域内遴选合格人员呈请县长委充之,保长由联保主任就各该保内遴选合格人员呈请区长委充之,甲长由保长就各该甲内遴选合格人员呈请联保主任委充之。”由于保甲长事务繁忙,并且动辄受连坐处罚,地方有识之士多不愿担任,因此第13条规定:“各级保甲职员不得无故拒绝委任,委定后非经呈准,不得离职。”为了解决保甲人员待遇低微、权力义务失衡的状况,条例又规定了一些保甲职员的保障措施和优惠条件,如“非有违法证据,不得予以撤职及其他处分,并应予诬告者以反坐”,表现优异者甲长得升保长、保长得升联保主任、联保主任得升区长^{[8]220},而生活条件较差的保甲长及联保主任可减免其子女在县立中小学的学费及“保甲经临各费”。尽管该方案对保甲长给予了一定的保障和优惠条件,欲使其倾向于官方并对民众实施有效监控,但这些优惠条件与连坐可能带来的风险相比,仍然没有多大的吸引力。不过,抗战时期的川黔两省,中共在基层社会的活动并没有强烈到足以使地方政府非严格实施连坐处罚制度不可的地步,连坐措施仍大多停留在理论设想阶段。而该方案还考虑到地方的实际情况,第25条规定“本方案各项施

行规则由各省分别拟定呈候本行营核准施行”,迟至7月2日四川省才公布了《修正四川省各县整理保甲施行规则》。保甲推行效率如此低下,表明该项工作繁难以及地方并不热心。

抗战进入相持阶段后,随着国共摩擦加剧,国民党秘密发文,要求在中共活动最烈的地区实行联保连坐。1939年4月,国民政府军事委员会调查统计局制定《防制共产党活动办法》,并下发各级党部《渝特通告》。《办法》第9条规定:“如共产党活动最烈之区域,应实行联保连坐法,使人民不敢与异党分子接近而受其利用,必要时,并于保甲组织中建立保甲通讯网,指定乡村中纯良知识分子担任调查异党活动之通讯工作,以辅助保甲长力量之不逮”^{[6]690},表明联保连坐法主要适用于中共活动的中心地区。它借鉴了中共建立起来的“以组织对付组织”的地方组织经验,即“形同铁桶之特区,不但外人不易轻入,即入内亦难立足,更无论有所活动”,“无论男女老幼,悉纳于各种组织之中,而由该党份子予以切实之领导与控制”,主张将人民纳于保甲之中,并任用国民党员或支持者担任保甲长,“地方政府机关对于保甲之编制,应多选择本党党员及思想纯正之青年担任保甲长,并经授以各种政治常识及防制异党活动之训练与指导,使每一保甲长均能兼尽政治警察之任务并能领导所属人民一致防制异党之活动”^{[6]689-690},“健全保甲组织,并发展本党党员,使每保每甲皆有本党党员之分布,以任领导民众及防制共党活动之责”,并强调在共产党活动“最烈的区域应实行联保连坐法,使人民不敢与异党分子接近而受其利用”^{[9]363},即用连坐的办法将人民控制在手中。他们却不知道两者组织方法的根本差异,中共是以满足占人口大多数的普通民众的根本经济利益出发,促使其积极主动参加到各种维护其自身利益的组织之中,以防范外敌的入侵;而国民政府则是将民众强行编入保甲之中,用连坐威胁监视的办法来控制民众,民众处于被动状态,其效果当然不可同日而语。同时,该办法虽确定了联保连坐的原则,但仍未明确规定连坐处罚的标准,也未申明是否继续沿用以前简单的罚金或拘留。保甲制度实行了很长一段时间,都没有系统的连坐处罚标准,这表明一方面因没有认真办理保甲,相应的连坐处罚的制度性需求并不迫切,另一方面因连坐处罚缺乏标准,给下层行政、自治人员,如县长、乡镇长、保甲长等人任

意处罚提供了可乘之机,势必引起民众的不满,两种情况都与国民政府建立保甲连坐的初衷相背离。

抗日战争结束后,国共矛盾空前加剧且表面化,为了“绥靖”解放区的中共势力,国民党军方根据“治乱世,用重典”的策略,制定了空前严厉的“连坐”处罚标准。1946年9月24日,行政院长宋子文命令:“为防制奸匪破坏铁道,凡沿铁道各乡镇保甲长应控制民众,使勿为奸匪利用驱使,否则对该乡镇保甲长应以通匪论罪。除分电中央党部外,希即通令邻近匪区各省遵照”^⑤。这表明,内战全面爆发后,国民政府公开使用连坐法,驱使地方保甲长维护重要地区的地方治安,对于失职者以“通匪”论罪;对“通匪”者不仅以“罚金”、“拘留”处罚,情节严重者往往处以死刑。行政院的该项命令同时表明,这项连坐法仅适用铁路沿线乡镇,并不具有普遍意义。

徐州“绥靖”公署于1946年颁行《绥靖区乡镇保甲长纵横联保连坐办法》,1947年11月内政部奉行行政院令颁布此法,将其运用范围扩展到全国。该办法明确了建立联保连坐的目的,“强化保甲组织,使纵横上下,互为监督,互为保障,以收防止匪患、除暴安良之实效”,具体办法是:“民间五户联保出具切结,是为横的联保,甲长取得各户保结后上向保长具结,保长取得各甲保结后上向乡镇长具结,乡镇长取得各保长保结后上向县长具结,一甲一保一乡一镇是为纵的联保。一户有人违犯联保事项,余四户不为举发,皆当连坐,是为横的连坐,一甲之内有一户以上发现违犯情事,而甲长于事先未能查明具报者,甲长连坐,一保之内一个月中有两甲以上之户受连坐处分,而保长未能于事先查明具报者,保长连坐,一乡镇之内一个月中有四保以上之保长受连坐处分,而乡镇长未能于事先查明具报者,乡镇长连坐,是为纵的连坐。”联保事项包括:“1.不当匪;2.不窝匪;3.不通匪;4.不济匪;5.知匪即报;6.知匪即捕。”^⑥

该办法颁行后,各省先后来电反映在实施过程中存在许多疑惑。行政院于1948年1月24日发函国防、内政及司法行政三部定期会审《绥靖区乡镇保甲长纵横联保连坐办法》,指出“连坐之处罚问题,规定尚欠明确,如规定连坐人与主犯同处罚则又于法无据”的问题,但是,“若竟将此项连坐办法废止,则基层行政组织势将益见松弛,恐更与奸匪以可乘之隙”,1月30日行政院秘书处同三部会审

后主张“应加修改,由本部(内政部)民政司张帮办商承彭次长意见后,另拟办法,再提会审查”^⑦。

新办法还未拟订出来,国防部为了在所谓的“绥靖区彻底清除共匪地下组织与潜伏份子”,4月29日颁布了《绥靖区乡镇保甲长纵横联保连坐方法》,“责成乡镇保甲长负责担任清乡肃匪任务,严密清查户口,编整保甲,由乡镇保甲长出具纵横联保切结,互为监督及保障”。该方法与1947年11月内政部颁布的办法相比,规定了更严厉的处罚措施,第5条规定:“在联保期内,如某甲内仍有勾引窝藏奸匪或知情不报者,窝户户长应依《惩治盗匪条例》第五条一项三款从重论处无期徒刑,甲长应同条例第六条处死刑,余四户皆当连坐。”第6条规定:“在联保期间内,如有二甲以上之潜匪案发现,其保长事前未曾报明且不设法清除时,其保长之处分与前所定之甲长惩罚同,如二保以上有潜匪案发现,事前未曾报明,且不设法清除,其乡镇长得依《惩治盗匪条例》第六条处死刑。”第7条规定:“在绥靖区内捕获匪干匪谍,由各绥靖区司令部得依《戡乱时期危害国家紧急治罪条例》处理。”^⑧该方法非但没有消除地方对于连坐处罚的分歧,反而增加了地方的困惑。

陕西省政府致内政部的代电称:内政部奉行政院令颁布的《绥靖区乡镇保甲长纵横联保连坐办法》与国防部颁布的《绥靖区乡镇保甲长纵横联保连坐方法》类多不同,“如果两者同时分别实施,于同一地区,势必重复分歧,再国防部所定办法规定纵横连坐处罚又极严厉,轻则徒刑,重则死刑,究应依照上项办法督饬办理,抑仍候钧院核定后再行实施,关系重大,未便擅专,电请迅赐核示,俾便遵循”^⑨。陕西省政府的询问,促使国民政府各相关部委加紧对该问题进行讨论。1948年10月21日,内政部致行政院秘书处公函称:“国防部所颁之绥靖区各乡镇保甲办理纵横联保连坐切结办法于法无据,未便准予施行。如国防部果以该项办法有继续施行之必要,须为较重于刑法之规定时,应将该项办法与前绥靖区政务委员会所颁业经本院停止沿用之《绥靖区乡镇保甲长纵横联保连坐办法》合并予以整理,送立法院完成立法程序,否则应将该部所颁办法撤消,一律依照院颁《各省市防范共匪督饬办法》办理,可先召集国防、内政、司法行政三部审查,拟具具体意见提院会决定。”^⑩可见,内政部对于国防部的过于严厉的规定多有微词,尤其对于国防部的相关规定

未经立法程序就予以实施表示不满。

内政部公函提到的《各省市防范共匪督饬办法》包含了四项具体内容:1. 严密清查户口;2. 强化保甲组织;3. 加紧保密防谍;4. 处理后方共党及民盟份子。该办法只字未提联保连坐,强化保甲组织的办法实际上只规定了四点基本原则:(1)人必归户,户必归甲,甲必归保,毋使遗漏;(2)慎选保甲长,并严加考核;(3)保甲长必须切实遵照保甲规约执行职务;(4)同甲各户应彼此互相监视以免“共匪”混入。该办法要求“各省市对于防范共匪应依本办法所示并参照各项有关法令切实督属严密实施”,并“由内政部派员密查详报以凭奖惩”^⑪,对于奖惩的具体内容却未做规定,表明该办法仍然未能解决维持基层保甲秩序的量刑处罚标准问题,不可能为各部门所一致认同。

经国防、内政、司法行政部开会讨论,内政部根据各方面意见拟订了《乡镇保甲实施纵横联保连坐条例草案》,并希望能在“绥靖区,而且在全国范围内施行”。《草案》明确规定对违法者轻重不同的处罚标准,如第7条规定:“本联保期内一户有人违反联保事项时,该户长与联保各户户长均连坐,该户户长处无期徒刑,联保各户户长处三年以上有期徒刑,违反联保事项之本人,则处以死刑或无期徒刑。该甲甲长于事前未能查明具报者亦连坐,处以一年以上、七年以上有期徒刑。”第8条规定:“一保之内一个月中有两个以上之甲长受连坐处分,而保长于事前未能查明具报者,保长连坐,处以三年以上、十年以下有期徒刑。”第9条规定:“一乡镇内一个月中有三个以上之保长受连坐处分,而乡镇长未能于事先查明具报者,乡镇长连坐,处以五年以上、十二年以下有期徒刑。”第10条规定:“乡镇保甲长违反联保事项或有惩治盗匪条例第五条第三款之行为者处死刑。”^⑫以上规定与内政部、国防部规定相比,增加了具体的处罚内容,对于主犯和连坐者在量刑标准上予以区别对待,降低了处罚力度。内政部希望将这项法规在全国范围内实施。然而它却使乡镇保甲长除了享有一定特权外,同时承担了空前巨大的风险。为了加强对乡镇保甲长的监管及避免有人不愿就任的情况发生,第5条规定:“实施纵横联保连坐各省,以省主管警察机关为监督机关。乡镇保甲长人选,必要时得由县政府因地制宜分别免调指派之。(如有不从者并得强制充任。)”

1948年12月25日上午,司法行政部、国防部、内政部在南京马台街内政部警察总署会议室开会讨论内政部拟订的《草案》,司法行政部除对第六条联保事项中“知匪即报”一款之连坐处分应规定适用刑法总则,“知匪即捕”一款主张删去外,“同意内政部所拟原草案”;而国防部对内政部草案除第四条及删去联保事项中“知匪即捕”一款无意见外,“对第一条及第七至第九条均与司法行政部意见未能取得一致”,认为处罚太轻,仍坚持《绥靖区乡镇保甲长纵横联保连坐方法》量刑标准,即加入无期徒刑和死刑,而内政部则认为处罚已十分严厉,国防部、内政部、行政司法部最终未能达成一致意见,最后决议“由各部分别呈复行政院”^⑬。12月27日,内政部与司法行政部联名呈文行政院,“《乡镇保甲实施纵横联保连坐条例草案》附具说明一项”^⑭。行政院接到呈复后,未发表任何意见。

1949年1月19日,四川省民政厅长宋相成呈文内政部询问:“对于违背切结应受连坐处分者,行政机关是否有权予以拘留处分,颇滋疑义,此应请示者一。又如依行政执法处以罚金,值此物价高涨、币值贬低,所处罚金太轻,不足以资警惕,至罚金最高额如何决定,法无明文,此应请示者二。再现值动员戡乱期间,为配合肃奸工作之推动,本省各县市局正厉行联保连坐,遇有违背切结情事,自应予以严厉处分,用期贯彻,就应如何科法,此应请示者三。综上所述三项均关法令疑义,理合电请迅赐核释,俾有遵循。”^⑮4月8日,内政部复文称:“查联保连坐之处罚,正由本部与国防部、司法行政部会订呈院核办中,俟奉准后再行飭遵。”^⑯这表明国民政府此时仍未制定出为各方所一致认同的联保连坐处罚规定。4月15日,内政部户政司拟定《戡乱期间清剿地区保甲户口编查办法》4条,仍旧没有对处罚作任何增加规定^⑰。

国民政府时期,为排斥中共等异己势力,加强对基层社会的控制,将连坐处罚制度运用于保甲组织之中。国民政府对这项工作的重视程度,随中共根据地势力的消长而变化,而最盛于第三次国内革命战争时期的所谓“绥靖区”。但国民政府对联保连坐的具体做法,尤其是连坐处罚标准,相关法规并不明确,适用条文交叉重叠,且各部门意见分歧较大,地方政府往往无所适从,直到1949年中期都没有颁布统一的为各方认同且规定了明确处罚标准的可行

办法^⑱,严重制约了保甲连坐的实施效果。

二 保甲连坐处罚的实施情形

在所谓的“剿匪区”内,保甲连坐处罚实施情形又如何呢?在国民政府颁布的有关保甲连坐政策中,影响最大的当数1932年修正颁布的《剿匪区内各县编查保甲户口条例》。河南省在抗战前推行的保甲政策即按此进行,其推行情况是当时“剿匪区”施行该政策的一个缩影。

据朱德新研究^⑲,河南省从1932年12月开始推行保甲制度,按计划分为三期,有关连坐的规定包括第二期应办事项的第十一项(也即最后一项),“县政府根据保甲条例规定的式样,印制编查保甲应用的各项表册、门牌、联保连坐切结”,第三期第三项工作,“制定各项保甲规约,由保、甲、户长签名。各甲长将切结分交各户长,共具联保连坐切结并汇呈保长、区长”,实际运行情况并不理想。1933年3、6月,河南省政府两次派视察团前往各地视察督导,在检查过程中发现各县办理敷衍塞责,如“联保连坐切结一般多系代填,未经本人签押”等问题,因此省政府规定由各县长督促区保甲长向甲内各户切实讲解联保连坐切结的重要性,各县甲长在面交各户户长办理此项切结时,要求各户长依式样亲书姓名或摺印,绝对禁止请人代替,并限于1934年6月底以前办理完毕,分呈各主管机关备案。保甲制度的核心在于连坐,而农民填具连坐切结时却马虎从事,有的一人按印数户,但按后不知所为何事,有的地方抽查农民“与哪几家联保”,竟“百问无一答”,许多农民不知其隶属于何保何甲,更不知保甲规约为何物。1936年春,河南第一区视察团主任马元材在其视察日记中写道,有的地方“既无门牌,亦无保甲,五方杂处,白昼杀人,居民不知法律为何事”。朱德新于1992年6月4日晚在河南卫辉市城关访问72岁的徐营通时得知:“三十年代的保甲和以前基层政权相比是换汤不换药,联保连坐也没有搞”,“所谓保甲,盖属有名无实。彰德如此,其他各县亦无太大的进展可言”。以上事实表明,联保连坐切结的基本手续办理都不完善,更难奢谈严格执行连带定罪政策。可以说,从1932年至抗战爆发,河南基层保甲连坐处罚根本没有执行。

武汉大学硕士研究生赵丽娜在探讨1927—1937年湖北的保甲制度后指出,被视为保甲制度精髓的联保连坐在实施过程中没有真正执行过。1934

年6月,湖北民政厅长孟广澎视察黄冈时,曾询问一保长:“你晓得联保连坐切结是做什么用的呢?”该保长答道:“联保主任没有叫我们办,我们不识字,不知道有什么用。”直到1937年,“湖北对于连坐法,从来亦没有行过一次,而保甲长每月每日,闭门造车应付此项手续,则未尝停息,结果仅有堆积如山之纸片,与事事不生影响”^②。

关于联保连坐的整体实施情况,国民政府军事委员会委员长行营所颁行的《整理川黔两省各县保甲方案》提供了一条重要信息,该条例第11条“说明”指出:“我国官厅恒报息事宁人之旨,不愿株连。对于匪徒联保各户,从未予以连坐处分。虽有规定,仍等具文,故本条例特为严密规定。”^{[8]211-227}这一条说明,截至1938年1月止,国民政府以前颁布的有关连坐处罚办法,从未在连坐具结的各户中使用过。一直以来,相关处罚办法不明确具体,也与没有认真实践有直接关系。此种情况具有普遍性,并且随着时间的推移,连坐处罚的实施情形没有多大的改善。例如,湖南保甲以古文县较为典型,1943年初,该县保甲人员多不健全,户口异动不能按时填报,联保连坐办法也未举办,保甲人员的素质很差,“多不知组织为何事”^③。

又据朱德新研究^④,抗战结束后,国民党军队重新进入冀东,或许有感于原有保甲推行的经验教训和日本人在基层推行保甲以对付中共所取得的成效,制定了《河北省收复区联保连坐实施要领》,继续改造利用原有保甲组织,以5户或10户为联保单位,实行联保连坐,河北省连坐处罚具体规定为“不遵守切结或不检举匪类毒犯者,应科以15日以下劳役或照日折缴公益捐”,其科劳役时,“应使修筑道路或公共场所;折缴公益捐时,应纳入乡镇公所收入项,拨充建设专款”。唐山市政府《整理联保连坐切结及彻底执行连坐办法》还补充规定:发现“犯法者”,除将本人惩办外,并对未能事先检举的连坐各户长予以处罚。此外,一甲有一户以上、一保有二甲以上住户、一区有四保以上的保长受连坐处分,事先未能检举的甲长、保长、区长应予惩罚,并且还规定从甲长—保长—区长—县长实行“逐级连坐”,同保内的各甲还实施“连环监察”。1948年6月,河北省政府颁布的《河北省各县实施联保连坐暨连环监察暂行办法》规定:“各甲具结后应负责勤勉监察,倘有为匪、通匪、纵匪或其它不法行为,各甲均有密报

之责。如有知情隐匿瞻徇者应受连坐处分。”^{[10]70-71}以上资料表明,抗战结束后,国民党收复区推行的保甲政策,明确规定了一些具体的连坐处罚措施,如劳役或折捐,这是抗战前没有的,但对涉及甲长、保长、区长等的处罚标准仍旧不太明确。

实际上,河北省、唐山市有关连坐处罚的具体规定,明显受到内政部颁布的《绥靖区乡镇保甲长纵横联保连坐办法》的影响,是该办法的细化。值得注意的是,河北省和唐山市具体办法出台时间大都在1948年6月。政策出台后,唐山市还派员召集民众宣讲保甲连坐的意义,并通过电影院放映“连坐”的“玻璃片”,辅之以报纸、电台的宣传,以图“连坐”能“布告周之”。这恰恰说明,直到1948年6月,该地区的民众对国民党的连坐处罚政策并不熟知,当然更谈不上严格实施。随着国民党军队迅速溃败,新的连坐处罚政策也失去了实施的条件。朱德新的研究表明,由于前线战事吃紧,国民党精力无法全部集中农村,加上在冀东盘踞的时间短,上述控制手段并未在所有的“收复区”推广;在朱德新的研究中,也从没有列出直接受连坐处罚的事例^{[10]70-71}。显然,相关的连坐处罚办法仍然停留在规定层面上,连坐处罚的实践程度十分有限。

按理讲,连坐处罚的真实意图并非在于如何严厉惩罚,而在于“心理震慑”,让民众因害怕受到惩罚而对违反官方法规的行为进行自我约束,达到“不战而却人之兵”的最高境界。但历史证明,南京国民政府统治时期,乡村基层社会众多的反政府行为与很少连坐处罚的现象并存,这说明国民政府时期连坐处罚制度的“心理震慑”机制未有效形成,这不仅在于国民政府始终没有制定出一套持续稳定的为各方认同的连坐处罚制度,并让民众广泛知晓,而且该制度在实践中亦受到了其他强有力因素的制约。

三 保甲连坐处罚制度的制约因素

首先,保甲连坐处罚的实施受到了来自乡村基层社会的实际政治生态的制约。

保甲连坐的理念是利用个体或单个门户为确保自身利益不受损害而监视、检举切结内其他个体或门户的违反官方法规政策的行为,从而达到剪除异端、稳固基层统治秩序的目的。国民政府通过基层保甲长来实施连坐处罚,民众能否主动向保甲长以及更高层级的乡镇、区、县检举,便成了该政策实施

的关键。种种事实表明,国民政府从上到下建立保甲连坐处罚制度,将统治机构向下延伸的努力,并没有从根本上改变中国基层社会原生的政治生态。

据黄宗智对华北农村的研究,“村庄政权机构的原理:它植根于自然村的宗族组织……这个结构,在二十世纪中,在政府多次试图强加他种组织的压力之下,仍然顽固地存留着”,“只要村庄内生的权力结构继续存在,首事们多继续认同于自家村庄的利益,而不会甘愿作为外界政权的代理人”^{[11]247,252}。指派或选举的保甲长多系农村社会的中下层,在社会相对稳定时,乡村政治多由乡绅(即乡村上层)通过幕后控制的方式掌握^②。由于保甲的编制多系5—10户的近邻,多系宗亲,内部的纠纷以及可能危及整体利益的行为,多数要通过族长或保甲内有影响的士绅来协调,连坐内各户或保甲长等越过该内生的权力结构,直接密报官方上层机构的行为是不符合逻辑与基层社会实际的。

沈松桥在探讨近代河南地方基层政治的演变时,虽然没有具体讨论联保连坐的处罚问题,但他指出,1908—1935年,基层政治从自治到保甲的转化,体现了“以参与为重的政治动员,转换到以统治为主的政治控制”,而在地方豪绅势力的影响下,河南“保甲制度显然无法有效取代原有的地方权力机关,发挥积极功能,反而造成新旧基层组织骈枝并立,徒增民众无谓之负担”,他进而指出,“在缺乏社会、经济等下层结构(infrastructure)的有力支撑下,近代河南从自治到保甲的地方基层政治演变过程,与其说是政治的现代化,毋宁可说是政治的内卷化(political involution)”^{[12]190,215,219}。这说明,国民政府力图利用保甲连坐制度,使基层民众相互监视、告发,从而达到降低政府的信息成本、掌控地方的设想,受到内生的“原有地方权力机关”(也即是原有的政治生态)的制约,无法有效实施。

张鸣认为:“保甲的施行与中国农村的传统存在着根本性的冲突。想在农村实行互相监督、告发的连坐制,在现实的农村生活中是十分困难的事情,要想使得农村社会宗族邻里之间实行互相告发,彼此弄阴谋的制度或者形成这样的风气,非得杀人如麻、血流成河才可能奏效,显然国民党政权并没有这样的道德承受力,实际上,后来在统治方式肆无忌惮的日伪政权,推行保甲依然难以达到预期的目标,老百姓即使在死亡的威胁下,仍然难以形成相互告发

的习惯。”^{[13]121}

董江爱在比较阎锡山的村制中的“邻制”与国民政府的“互保连坐责任制”的优劣时指出:“蒋介石和阎锡山一样,把最基层的村民以5户为单位捆在了一起,但由于两者的做法不同,成效自然相差很大。阎锡山实行的邻制主要是利用乡村社会宗亲邻里之间相互扶助和关照的传统习俗,为了宗亲邻里不受连累,尽可能不去做违背政府法令和乡村禁约的事情,起到约束人们行为的作用,其效果也是显而易见的。而国民党企图通过这种组织,把连坐和告密联系在一起,企图利用人们彼此之间的利害关系,造成邻里之间的敌对状态,进而分化人心,逼迫和引诱邻里之间相互监督、相互告发。这对于土豪劣绅来说,有可能做出这种事,但普通百姓最重视邻里乡亲关系,出卖邻里乡亲会使他们不齿于村民,不容于天地。所以,这一措施的流产也是必然的。”^{[14]208}董对阎锡山的邻制的实施效果的肯定是否中肯,或许有待进一步探讨,但对联保连坐政策有背乡民传统观念而难以达到预期效果的认识,是有道理的。

保甲的连坐检举功能往往被内在的邻里、宗族亲情和地方士绅等有力者的安排所抵消。基于族内生存的利害关系,地位多居中下层的保甲长多遵从地方有力者的态度,私自揭发检举的可能性小。再者,在连坐法规中,保甲长们本身都是连坐的对象,保甲内住民的违反官方规定的行为,一旦被检举,将会牵连不断,涉及以往保甲长们忽略或包庇的行为有可能被新近受罚者揭露,保甲长们的罪责很难推卸。因而,对于多数基层保甲人员而言,“多一事不如少一事”,遇事往往内部消化;对于一些顽劣的保甲长们而言,或许会借题发挥,以向上方检举为威胁,变相敲诈勒索,而径直上报、损人不利己的密报行为往往难以发生。

正是由于县政府难以冲破原有的政治生态,使保甲人员听命于行政机构,实现联保连坐政策的最终目标,因而,在40年代后期,一些地方开始将保干事从无给职转化为有给职,使其公务员化,成为县政府插入乡村原有政治生态中的一颗钉子。据杨焕鹏研究,1947年8月,杭州市扩大保干事职权,“设置专任保干事兼户籍管理员”,给予一定的薪给和补贴,将保干事纳入国家公务员管理体系当中,同时扩大了保干事在保甲机构中的职能,使其取代保长成为保甲事务的实际承担者,成为国家政令在基层畅

通无阻的执行者,国家通过保干事将保甲牢牢控制在自己手中^[15]¹²⁵。浙江省除杭州市外,其余各县也开始实行专任保干事制度,如嘉兴县,1947年开始逐步将保干事的设置公务员化,由原来的保长选任改为由乡镇选拔直到最后完全将保干事的选拔、训练、任命权收归县政府,与此过程相应的是,保干事的薪给实现了由保甲自筹到由乡镇筹措最后由县政府财政统一支付的转变^[16]¹⁰²。通俗地讲,就是通过行政和经济手段将保干事从保长的人、乡镇长的人变成了县政府的人。这也说明,由于受地方宗族、士绅及其他有力者的牵制,单凭在基层编组保甲,实行联保连坐的办法,来维持社会稳定,使基层履行税收、兵员、劳役等义务的制度安排,效果是不明显的,因而要有效控制基层社会,县政府不得不顶着乡镇、保甲反对的压力,直接将保干事公务员化。尽管有给职的保甲人员的工作效能高于无给职,但由于当时全国保甲数量非常庞大,依靠国民政府困难财政根本无力承担有给职的保甲人员的薪给,因此在杭州等部分地区实行的保干事公务员化不可能在全国推广^②,而且连在杭州等地也没有能长期推行。

其次,连坐处罚政策在与中共乡村民众动员政策的竞争中处于劣势。

保甲连坐主要是通过严密地方组织,并使民众互相监视的办法来排斥中共及其他反政府力量在社会基层的存在与发展,具有政策竞争性。连坐效果的好坏,民众告发与不告发,从本质上讲,在于他们对中共和国民政府的价值认同倾向,这种价值认同倾向必然基于实际利益。保甲通过严查户口、连坐监视、乡村组织军事化等手段,来对民众进行摊筹派募,使一般民众更加贫困化,损害了他们的利益。而中共能给一般民众预期或直接带来土地和财物,农村中占人口多数的无产化和半无产化的农民更倾心于中共^③。

张佩国指出,民国时期政府系统的制度创新极其缺乏,只是在法权意义上调整地方行政建制,而在土地制度创新和乡村社会经济发展上却基本没有见诸实效的建设举措。南京国民政府废除“苛捐杂税”、“打击土豪劣绅”、推行地方自治(如县政建设、新县制、保甲制)等所谓“复兴农村”、“改造乡村”等种种政策主张和制度安排,有的流于表面文章,有的因乡村社区内源结构的封闭性、滞后性而很难发挥实际作用,实际上南京国民政府时期上级政府除征

税外,其职能一直没有渗透到村落社区中去,“其行政权力的运作失去了一般民众的文化认同。而山东作为中国共产党在北方的重要根据地之一,因有乡村群众的广泛支持而为中国共产党最终夺取全国政权奠定了基础”^[17]¹¹²。

在基层社会控制中,对反政府人员及其行为的揭发、检举的成效好坏,更多取决于民众自身内在的利益驱动而非外在的强制约束。同一时期,中共基层社会控制的相对有效,与大多数普通民众为获取并维护既得经济利益而排斥异己势力(被打倒的有产者及政府拥护者)关系密切。

尽管地主等有产者的利益与中共的民众动员政策有直接的冲突,但他们面对广大普通民众,仍然心存畏惧。他们的密告、检举等对抗行为的可发性,基于中共在基层的军事政治实力以及对他们的态度,中共在河南、冀东等地利用国民党的基层保甲以及日伪“两面政权”的实践成功,进一步证明国民政府保甲连坐处罚制度的失效^[10]¹⁴⁴⁻¹⁷⁰。

第三,保甲连坐处罚制度受到民众心理的影响。

保甲连坐制度在中国古代基层社会长期推行,再加上经常发生在统治者内部的争权夺利的血腥连带屠杀,以及诸如“文字狱”等类似的强权淫威,民众对自身担负的基于基层社会治安的连带责任在心理上比较容易接受。清末民初,保甲制度被废止,代之以地方自治制度,尤其是1920年代末至1930年代前期,国民政府大力推行以孙中山思想为指导的地方自治政策,以及民国时期各种乡村建设运动的开展,虽然实际效果不彰,但民主自治的某些观念的确程度不同地影响了基层民众,年轻一代对保甲连坐已经茫然无知,老一代也已经记忆模糊。保甲连坐被重新启用后,其强制性的连带责任在民众心理上形成巨大的阴影。当他(她)们被要求在“连坐结”上签字画押或盖姆指印时,他(她)们是极不情愿的,因为签字画押或盖姆指印等类似行为往往发生在土地买卖、典当财物、借贷钱粮等严肃而利益攸关的事情上,而联保连坐的签押行为让他(她)们感觉到没有带来实际利益但极可能引来无数麻烦,因而产生强烈的抵制心理。尤其是当他(她)们被告知“连坐结”上的诸如“各家男妇……如有为匪、通匪、窝匪、藏脏,加入或纵容共产党及为其他不法重罪情事,一经他人发见,自愿同受严罚,所结是实”等内容,并且知道自己的签押将被“缴送联保处转

呈地方长官备案时”，更是忧心不已^{[18]16}。

民众对保甲制度，尤其对连坐处罚缺乏认同感。保甲制度的推行加剧了乡村民众的紧张情绪，清查户口、编制门牌、登记财产，便于政府征税、征丁，乡民失去了财产安全感；联保连坐的推行，使乡民增加了失去人身自由的危机感。一般乡民为了维护自己的物质利益，甚至愿意忍受自己的人身自由遭到部分限制；或者为了维护自己的人身自由，也愿意付出一定的物质代价。对于自身物质利益、人身自由都受到威胁的保甲连坐制度，乡民普遍缺乏认同感，便是情理之中的事。在对付从上到下的物质、人力的需索和可能的连带处罚时，地方基层民众自然结成利益团体，对抗上层主要是乡镇、区、县及其以上行政组织，既牵涉到保甲长也牵涉到各户户长和一般住户的连带违反政府法令的行为，就往往被隐瞒或内部解决。对南京国民政府来说，保甲连坐处罚规定“未收其利，反受其害”，非但没有达到“绥靖”地方治安的目的，反而遭致民众的反感，并影响保甲其他职能的发挥，如编制户口以及协调官与民的关系等。在民众街谈巷议有关保甲制度时，“热议”最多

的当属连坐处罚的不合理，进而导致对整个保甲制度的不认同。

通过历史性地考察南京国民政府的保甲连坐处罚政策，呈现在我们面前的基本状况是，尽管连坐对象比较明确，但连坐处罚的标准却非常不明确，且国民政府内部对处罚标准有明显的分歧，有关连坐处罚的政府文件众多且兴替存废复杂，直到国民政府败亡大陆时仍没有制定出统一的为各方知晓并认同的连坐处罚标准，在现实运行中受到连坐处罚的案例极少。保甲连坐无法改变基层乡村社会原有政治生态，简单利用已逐渐丧失社会经济条件的传统连带责任手段，已落后于中共基于利益满足的乡村动员政策，不仅在心理上损害了乡村各阶层的利益，使其不为基层社会所认同，而且因违背“罪责自负”的现代法的基本原则，引起上层立法者和众多有识之士的痛斥。因而，国民政府保甲连坐的价值，可能更多地体现在基于心理威胁的行为约束上，并且由于实际惩罚的缺失，对普通民众的心理影响程度也十分有限，因而保甲连坐制度的实施效果就只能存在于该制度设计者的想象之中。

注释：

- ①对“连坐”一词的解释并没有多大的分歧，“连”是指“牵连”、“连累”（参见《古汉语词典》，四川辞书出版社2005年版，第687页）；“坐”有时又通“座”，是指“定罪”、“治罪”（参见《辞海》，中国书籍出版社2003年版，第36页）。所谓“连坐”即是指他人犯罪，与其相关的人受牵连定罪。
- ②值得指出的是，保甲长的产生方式在20世纪30年代中后期发生了明显变化，上级的指定和委派占据了重要地位。
- ③近年来，尽管对保甲制度的研究已有一定进展，但却缺乏对连坐处罚规定及其实践状况进行探讨的专论。目前对这一问题研究较早较全面的成果是朱德新《二十世纪三四十年代河南冀东保甲制度研究》（中国社会科学出版社1994年版），该文以河南、冀东为个案，对保甲连坐的规定，尤其是对连坐的具体处罚办法以及实施效果做了比较细致的探讨，但是关于抗战前河南保甲连坐处罚的规定主要限于《剿匪区内各县编查保甲户口条例》，对抗战以后冀东联保连坐政策的论述主要依据《河北省收复区联保连坐实施要领》和《河北省各县实施联保连坐暨连环监察暂行办法》，对国民政府一系列连坐处罚规定及其意见分歧没有系统探讨，这与他的论域有关。黄宗智、沈松桥、张鸣、董江爱等先生对保甲连坐制度受地方宗族、乡村精英等原有政治生态的制约都有程度不同的精辟论述，只可惜非专论，对保甲连坐制度实施的制约因素的探讨并不全面。对于日伪控制区的连坐处罚政策，笔者拟另文探讨。
- ④《整理川黔两省各县保甲方案》第一条规定：“本方案条文中所未规定者，依说明条文。说明中未规定者，仍依其他法令办理。”
- ⑤《院令通过地方基层组织强制民众反共案》，中国第二历史档案馆：国民政府内政部档案，案卷号12-521。
- ⑥⑦⑧⑨⑩⑪⑫⑬⑭⑮⑯徐州“绥靖”公署所颁《绥靖区乡镇保甲长纵横联保连坐办法》、《国民政府行政院公函》、国民政府国防部所颁《绥靖区乡镇保甲长纵横联保连坐办法》、《陕西省政府致内政部代电》、《内政部致行政院秘书处公函》、《各省市防范“共匪”督饬办法》、《乡镇保甲实施纵横联保连坐条例草案》、《商讨乡镇保甲实施纵横联保连坐条例草案会议记录》、《内政、司法、行政部呈行政院文》、《四川省民政厅呈内政部文》、《内政部复文》、《戡乱期间清剿地区保甲户口编查办法》，中国第二历史档案馆：国民政府内政部档案，案卷号12-398。
- ⑰实际上，如果要对民众的各种违法行为规定“合理”的连坐处罚标准，势必在民法、刑法之外构架另一套处罚体系，那将是非常繁杂的，因而在维持地方治安的实际操作中，一些地方不得不申明，一般治安事件不适用于连坐，联保连坐主要集中应对

涉及共产党的案件。1937年2月,江苏省在办理保甲连坐时曾明确指出:“连坐之实施,以‘匪共’案为范围,其小偷窃贼,毋庸连坐”,参见《江苏省保甲办理经过情形及今后整理计划》,转引自王运骏《民国保甲制度兴起的历史考察》,《江海学刊》1997年第2期第132页。

⑲该段引文均转引自前揭的朱德新研究,第24-28、211页。

⑳转引自:赵丽娜《民国时期湖北保甲制度研究(1927—1937)》,武汉大学硕士学位论文(未刊稿),2005年完成,第26页。

㉑《湖南省实施新县制度》第一册,中国第二历史档案馆:国民政府内政部档案,案卷号12-9061。

㉒该段引文皆转引自前揭的朱德新研究,第70-71页。

㉓乡绅不直接担任保甲长的原因,主要在于保甲长地位低微,多系无给职,承担了上层委派的诸如“摊筹派募”等麻烦事,有时还要承担连带责任。参见孙本文《现代中国社会问题》第3册《农村问题》,重庆:商务印书馆1943年版,第153页。

㉔根据1943年3月国民政府内政部统计,当时全国共有30多万保、400多万甲。参见冉绵惠《民国时期的四川保甲制度》,《文史杂志》1999年第5期第74页。

㉕黄琨一文对物质利益与农民动员的关系有深刻而形象的阐述,如指出“五抗(抗租、抗债、抗粮、抗捐、抗税)与打土豪不仅是农民革命的内容,也是动员农民的一种方法”,“分财物的群众大会是中共公开动员与宣传的一个重要场所”等,从物质利益入手的一系列制度创新来动员农民是中共在农村一直以来的基本原则和成功经验。参见黄琨《中共乡村动员1927—1928》,《二十一世纪》(香港)2004年6月号第53-54页。

参考文献:

- [1] 张维迎,邓峰.信息、激励与连带责任——对中国古代连坐、保甲制度的法和经济学解释[J].中国社会科学,2003,(3):99-112.
- [2] M·弗里德曼.中国东南的宗教组织[M].刘晓春译.上海:上海人民出版社,2000.
- [3] 曹成建.地方自治与县政改革(1920-1949)[M].成都:四川人民出版社,2006.
- [4] 曹成建.20世纪20年代末30年代前期南京国民政府的地方自治政策及其实施成效[J].四川师范大学学报(社会科学版),2003,30(1):119-129.
- [5] 中华民国史事纪要编辑委员会.中华民国史事纪要(初稿):民国十八年[M].台北:中华民国史料研究中心,时间不详.
- [6] 中国第二历史档案馆.国民党政府政治制度档案史料选编:下册[G].合肥:安徽教育出版社,1994.
- [7] 闻钧天.中国保甲制度[G]/民国丛书第四编:第23册.上海:上海书店,1992.
- [8] 附录二:整理川黔两省各县保甲方案[M]/冉绵惠,李慧宇.民国时期保甲制度研究.成都:四川大学出版社,2005.
- [9] 彭明.中国现代史资料选辑:第5册下[M].北京:中国人民大学出版社,1989.
- [10] 朱德新.二十世纪三四十年代河南冀东保甲制度研究[M].北京:中国社会科学出版社,1994.
- [11] (美)黄宗智.华北的小农经济与社会变迁[M].北京:中华书局,2000.
- [12] 沈松桥.从自治到保甲:近代河南地方基层政治的转变(1908-1935)[C]//中央研究院近代史研究所集刊(18).台北:1989.
- [13] 张鸣.乡村社会权力和文化结构的变迁(1903—1953)[M].南宁:广西人民出版社,2001.
- [14] 董江爱.山西村治与军阀政治[M].北京:中国社会科学出版社,2002.
- [15] 杨焕鹏.论抗战后杭州地区保甲运作中的保长和保干事[J].历史档案,2004,(4):122-128.
- [16] 杨焕鹏.战后乡镇自治运动中的保甲制度——以嘉兴县为例[J].中国农史,2004,(3):96-104.
- [17] 张佩国.近代山东的征税体制与村落权力结构[J].文史哲,2000,(2):106-113.
- [18] 瞿世镇.保甲制度须知[M].上海:三民图书公司,1935.

[责任编辑:凌兴珍]