

抗战时期广东国统区保甲长群体研究

沈成飞

内容提要 在抗日战争这一非常时期,敌我双方为争夺战争资源而强力控制基层社会。保甲长作为基层行政人员成为国家进行社会控制的践行者。只是,强制性的国家控制和传统地方精英势力的强势存在使保甲长如同婆姑间的媳妇,往往无所适从,且恶名昭彰。然而揆诸史实,保甲长只是国家政策推行的棋子,决定其作用大小、良窳与否的标尺,在很大程度上是国家的政策,及政策被贯彻的程度。

关键词 抗战时期 广东国统区 保甲长群体 考辨

抗日战争的爆发,不仅考验着中国正面战场的军事能力,也将其后勤补给能力及基层动员能力摆到了影响战争胜负的层面。对此,政府沿用传统的保甲制度以为强力控制基层社会的手段。抗战时期,保甲行政的主要目的乃是将每位民众纳入战争的资源网络。

在广东国统区,政府为获致充足的战争资源而强力推行保甲制,动员基层民众参与抗战,而尤其注重对保甲长的选任与运用。然而,保甲长所起作用的大小及其本身的是非优劣,还体现在国家制度能为其提供怎样的保障和规范上。鉴于学界对该问题的专题讨论尚不多见^①,本文即从广东国统区的保甲制度入手,来探讨这一非常时期政府对保甲长的运用情况,及保甲长自身存在的问题。

一 保甲长的选任

保甲长选任与运用适当与否,乃是保甲制度健全与否的试金石,也是保甲制度取得实效之基础。黄六鸿在《福惠全书》中即谓:“欲增进保甲之实行效果,非保甲长之得人不可。”^②对此,战时政府十分明了。1938年广东省拟抽验考核保甲长时曾反复强调:“保甲制度为管教养卫合一之机构,各项要政均藉推行,其应时势之需要,关系重大,尽人皆知,惟保甲效能能否充分发挥,要以保甲长人选是否健全为断。”^③省政府主席李汉魂还对保甲长说:“乡镇保甲长是最接近人民的基层政治负责人员,于此抗战建国的伟大时代,职责繁重,关系重大,自应及时增进职能,锻炼技巧,并抖擞精

^① 其中,朱德新的《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),王先明、常书红的《晚清保甲制的历史演变与乡村权力结构——国家与社会在乡村社会控制中的关系变化》(《史学月刊》2000年第5期),杨焕鹏的《论抗战后杭州地区保甲运作中的保长与保干事》(《历史档案》2004年第4期)等研究中有所涉及。但针对保甲长群体的研究仍嫌不够。

^② 引自闻钧天:《中国保甲制度》上海商务印书馆1935年版,第291页。

^③ 《户口异动、抽验保甲办法计划及报告表,各县保甲概况》,广东省档案馆藏,案卷号:3—1—46。

神,以效忠国家而造福人民。”“政在人举,事在人为,希望诸位且莫以职位的卑小,而怠忽其所掌。”^①可见,抗战时政府推行保甲制之重点和顾虑,实集中在保甲长身上。为此,抗战初起,广东省政府即饬令各地执行《非常时期保甲长选用办法》对战时保甲长的选任资格进行规定。^②

首先,规定保甲长的年龄为25岁以上45岁以下。这一规定比战前提高了5岁,其目的乃是要保障兵役的充裕,并避免地方士绅以担任保甲长而缓服兵役的特权来逃避服役。对此,广东省内有不同意见。有人认为乡镇保甲长的职责重于一般兵员:“保甲人选以能切实负责者为最难。究其所以不肯负责之故,则由平日缺乏公益心,平时尚避公务若是,况于此非常时期,会劳怨交集乎?窃以为欲令保甲负责,莫若就现役壮丁中,遴选最聪颖强干者充任,并预先通告,凡能服从上令,绝对负责者,准予长期缓役,并按月拨给经费,不使因公垫累,且以参议会议决之各项优待办法,务令践实,倘有仍旧玩忽,则将其先行征抽复行兵役,则兢兢业业奉命惟谨。现每乡至少亦有适龄壮丁一千四五百人,除以二百人出任保甲长,准予缓役外,尚有千余人克应征调,决不致影响役政。且酌选优秀分子办理后方政务,不必使之悉牺牲于前线,为民族计,似亦应尔。”^③这一提议,不仅认定保甲长责任重于士兵,以现役壮丁充任并无不可,而且认为保甲长人选不是兵役不足的原因。这些认识是非常有见地的,但这一提议未能得到政府的响应。甚至为进一步保障兵源,国民政府军政部还于1944年要求各省市县将选任保甲长的年龄资格提高到35岁以上,对30岁以下之现任甲长,须由该乡长从事另行遴选人员出任。对此,粤省亦只得遵从。^④

保证保甲长的素质,抑或是保障兵源的补给,在战时的确是个两难的选择。虽然政府逐步认识到后方重于前方,政治重于军事的现实,但这一思路无法有效的落实到基层社会,保甲长年龄的提升,即源于保障兵源的考量,这也影响了基层行政人员的素质。

其次,规定保甲长不得兼任他职。清人徐栋认为:保甲“应定旨于简易,取效于便宜,握机于任人,归本于尽职……地方官不得派办别差,以专责成。”^⑤战时政府深以为然。为保障保甲长责任专一,任务明了,立法院曾规定:“保长不得兼任甲长,乡镇区长不得兼任保长或甲长。”^⑥以使“保甲长之职务,应尽量减少,以示体恤。”^⑦这一原则是战时保甲行政的一个基本原则,《非常时期保甲长选用办法》第六条再次强调了这一点,指出保甲长“责重事繁”,应以专任为原则。但是保甲长的兼任问题,应该分两层来说。第一层是保长兼任甲长,甲长兼任户长的问题,即纵向兼任;第二层是保长兼保国民学校校长、壮丁队长的问题,即横向兼任。大凡战时公布的保甲条例,其关于保甲长兼任问题规定,主要是禁止第一层次上的兼任,对于第二层的兼任问题,不但没有禁止的声明,反多有认同。《县各级组织纲要》即明确规定:“保长、保国民学校校长、壮丁队长,暂以一人兼任之”。^⑧在横向兼任中,政府有意事权集中,冀望通过三位一体制之优点,解决经费与人力不足的困难。

即使在纵向兼任的问题上,地方政府也难以禁止。1939年7月,广东省信宜县仍是“各联保主

^① 李汉魂:《劝勉调集讲习的乡镇保甲长书》(1939年10月1日),广东省政府编译室编印:《战时粤政》,1945年,第35、39页。

^② 《非常时期保甲长选用办法》广东省档案馆藏档,案卷号:3—1—46。

^③ 《非常时期保甲长选用办法》广东省档案馆藏档,案卷号:3—1—46。

^④ 《卅五岁以下不得任甲长》《建国日报》(韶关),1944年5月10日。

^⑤ (清)徐栋辑《保甲书》,卷一,1848(道光28年),李煌校刊(线装),定例,第1页。

^⑥ 章伯峰、庄建平主编,中国社会科学院近代史研究所、中国史学会编:《抗日战争》(第三卷),政治(上),四川大学出版社1997年版,第448页。

^⑦ 《中国国民党五届三中全会内政部工作报告》秦孝仪主编:《革命文献》(第七十一辑),《抗战前国家建设史料——内政方面》,台北,中央文物供应社1977年版,第335页。

^⑧ 徐秀丽编:《中国近代乡村自治法规选编》,中华书局2004年版,第221页。

任,均兼任保长,保长兼任甲长”。^①曲江县虽强烈批评:“乡保兼任人员,因本身职务关系,往往虚拥其名,不负实际责任”,但却无力禁止。^②和国统区之规定不同,1943年2月26日,汪伪国民政府颁布的《各县编查保甲户口暂行条例》中就规定:“甲长应否兼任户长,保长应否兼任甲长,由各保依其情形自定之。”^③汪伪政权也在权衡兼任的利弊,只因未有统一的认识,只能因地制宜罢了。

战时基层行政千头万绪,保甲行政人员无所措手。集中权力,有利于高效强力的实施保甲行政,而减少兼任也易于减轻保甲行政人员的负担,并有利于控制绝对权力滋生的腐败。何去何从,国民党并无统一的规定和一以贯之的态度,这对基层行政的推进是不利的。

最后,提高保甲长的选任资格。该办法对保长资格的规定为:“高级小学以上学校毕业及其程度相当者”、“曾任公务员一年以上者”、“曾任自治职员或办理地方公益事务二年以上者”、“公正勇敢有办事能力及经验者”、“在地方上办理社会事业著有声誉者”。甲长的规定为:“初级小学以上学校毕业者”、“粗通文字并热心公益者”、“曾任自治职员或办理地方公益事务一年以上者”、“曾受国民军事训练者”。这种规定显然要求过高。广宁县报告民政厅:“如依据《非常时期保甲长选用办法》势必全县保甲长悉予更张”,该县进而提出:“拟定本县保甲长以暂维现状为原则,如保长能力不胜者,则以选用办法改委。”但是这一要求没有获得认可,民政厅要求该县“仍应遵照奉领规定办法,切实办理具报”。^④然而,这种进退维谷的困境不只发生在广宁县一县,大多数县份由于达不到要求,而根本没有具报任何调整保甲长的政务,反而抱怨之声盈耳。民政厅最终不得不变通办理,宣布人才问题若“降格以求,必不至于尚难其选”。^⑤这种公开违背规定的通变之法,实属无可奈何之举。但变通的结果,却使当选保甲长者,“除了政府所训练和铨定过的官吏和少数知识分子外,在乡村中就只有那些曾办公益事务的土豪劣绅了”。^⑥这和政府最初的设想恰恰相反。保甲长素质的难以保证,以致土劣化的倾向,势必窒碍保甲行政的推行,也滋生了更多的腐败和乱源。

广东国统区虽然意识到了保甲长选任的重要性,并且也尽量减轻其负担、保证其资质,但由于受到战时紧迫征调和地方固有势力的影响,而无法达到其预设的高度。人选难以胜任必然导致政策无法有效地执行,种种弊病缘是而生。由此表现出来的是政府政策本身的失察,及其政策难以贯彻的弊端,保甲长群体的素质不应对保甲行政的成效负首要责任。

二 保甲长的职掌

保甲长的职掌是对保甲长工作范围的限定。抗战时期地方基层事务惟保甲是赖,保甲长职繁责重,在全国范围内,其职掌都未有明确的界定。新县制实施后,地方行政层级中的县、区、联保、保、甲五级制被改为县与乡镇二级制,区署成为县政府的辅助机关,保甲则成为构成乡镇组织的细胞。从此“‘保’不但具备国民军队的武装组织,而且有保办公处、保民大会、保国民学校、保合作社等实际内容,而‘甲’又是构成‘保’的细胞,因此保甲的性能,已由单纯的自卫建设而成为管教养卫

^① 《非常时期保甲长待遇及奖励办法施行细则及选用办法》,广东省档案馆藏,案卷号:3—3—190。

^② 韶关市档案馆藏档,案卷号:1—16—295。

^③ 《行政院第155次会议讨论事项》(1943年2月26日),中国第二历史档案馆编:《汪伪政府行政院会议录》(18),档案出版社1992年版,第294页。

^④ 《非常时期保甲长选用办法》,广东省档案馆藏档,案卷号:3—3—190。

^⑤ 《战地县份实施新县制问题意见》,《广东省县各级组织纲要实施工作计划进度表》,广东省档案馆藏,案卷号:3—1—33之一。

^⑥ 延安时势研究会:《抗战中的中国政治》,上海人民出版社1961年版,第97页。

的合同体”。^① 保甲长的职掌没有了边际。李汉魂概括保甲长在抗战时期最基本的职责有以下10个方面：1. 国民精神总动员；2. 户口调查与人事登记；3. 兵役工役；4. 保卫；5. 教育；6. 财政；7. 农林；8. 合作及贷款；9. 禁政；10. 卫生防疫。要之，凡举“管、教、养、卫之全般设施，乡镇长都应善驭保甲长，共同努力完成”。“以期无愧于职守，无负于国家”。^② 由此，保甲制度几乎成了全能机构，基层诸行政事无巨细亦应由保甲长包办包理。

然而保甲长如何承担如此庞杂的工作呢？这是统治者又不得不面对的一个实际问题。内政部官员、地方自治研究的专家周中一就提出要善于运用保甲长，如：第一，运用保甲长须有一定的目标，也即“与民众切身利益相结合”。第二，运用保甲长须有一定的限度，要“量才使用”。第三，运用保甲长须有一定的分际，必须要“顾虑保甲长的身份，尊重其人格”。第四，运用保甲长须有一定的程序，为其“减负”。^③ 周提出的这些原则，部分得到地方政府的认同，并有一定的实行。但直到抗战胜利，保甲长的执掌都没有得到限定。在庞杂而繁琐的任务下，广东各地保甲长或择易而行，避重就轻；或“临危受命”，拉丁抓夫；或横行乡里，假公济私。保甲长“包办”或“包不办”的情况一直未能彻底解决，基层行政大受影响。

三 保甲长的待遇

保甲长的待遇如何，乃是政府对保甲工作是否重视，以及对保甲长作为一个为国家工作的群体是否认同的问题。战前保甲长为义务职，只酌给办公费，其地位甚为低下，为一般人所轻视，甚至视保甲职位为畏途，保甲长轮充之事屡见不鲜。抗战时期，由于保甲长职繁责重，且常常开罪于地方。这种吃力不讨好的义务职，实在无法遴选出身合格的保甲长。拒任、逃逸保甲长之职者更甚战前，虽严罚而不能止。提高保甲长的地位及待遇势在必行。

1939年2月，国民党中央“为谋提高保甲长之待遇，健全战时地方基层政权起见”，特拟定《非常时期保甲长待遇及奖励办法》并特饬广东省提高保甲长待遇。^④ 据此，广东省政府也采取了一系列的办法来提高保甲长的待遇，包括以下几个方面：

第一，规定保甲长为有偿职，并要求国家各机关尊重其身份人格，从政策的层面来保障保甲长的地位。1941年3月，广东省民政厅制定《非常时期保甲长待遇及奖励办法广东省实施细则》，该条例全面细致的规定了保甲长的待遇，包括：保甲长为有偿职，减免其临时捐税；特准解决其子女就学和直系亲属就医免费或减费的问题；给予保甲长本人以升迁的机会；不得对保甲长人身造成侮辱性的非礼行为。^⑤ 其后，为推进新县制工作，广东省政府进一步提高了保甲长之地位，严禁地方官员对其有一切非法非礼行为，以养成其高尚人格，而利工作推行。具体办法如下：“（一）乡镇保甲长，奉办公务，如有奉行不力，或渎职舞弊时，当地军政机关，应详细列举事实，送由主管机关依法办理，不得直接予以逮捕拘留，及任何非法非礼行动。（二）乡镇保甲长，每界选举，应举行联合就职，由该管县、局长柬请当地军政长官，参加典礼，并宣布待遇及奖励办法。（三）乡镇保甲长，如遇有非法逮捕拘留，或非礼行动，得呈报主管机关，及递报省政府，查明严惩，以儆效尤，而资保障。”^⑥ 在

^① 梁明政：《实施新县制与改造基层组织》，广东《地方行政》第4-5期合刊，1940年9月1日。

^② 李汉魂：《劝勉调集讲习的乡镇保甲长书》（1939年10月1日），《战时粤政》，第36—37页。

^③ 周中一著：《保甲研究》，上海独立出版社1947年版，第180页。

^④ 《非常时期保甲长待遇及奖励办法》，广东省档案馆藏档，案卷号：3—3—190。

^⑤ 《非常时期保甲长待遇及奖励办法广东省施行细则》（1939年3月），广东省档案馆藏档，案卷号：3—3—190。

^⑥ 《广东省府订定办法尊重保甲制之地位》，《中山日报》（韶关），1941年1月23日。

1941年4月1日广东省正式实施新县制后，保甲长成为政府公务员。

第二，树立乡镇保甲长在乡村的政治地位，并减轻其实际负担。1941年8月，民政厅长何彤提议，为促进乡镇保甲工作效率、巩固地方基层治安、统筹人力物力起见，要求再行提高乡镇保甲长之地位。据此，省政府特订定了九项《提高乡镇保甲长地位办法》。该办法除再一次强调厉行《非常时期保甲长待遇及奖励办法》外，并增加了一些内容：“不得有串演戏剧讽刺乡镇保甲长者”；“乡镇保甲长奉行政院令及办理自治工作，由县政府每半年考核一次，或举行比赛一次，于年终核定成绩，优异者即酌予奖励或升用”；“凡乡镇民遇有婚丧宴会，应拥乡镇保甲长居首席，以示尊崇”；“乡镇保甲长就职典礼由县府或区署主持”；“乡镇保甲长宜举公贿”；“乡镇保甲长宜互通庆吊，联络感情”。^①这些规定看似只是礼节上的规定，但政府正是力图通过这些细微的礼节规定，在乡村民众心目中造成保甲长尊贵的形象，并防止地方政府对其有亵渎行为以利政策的推行。另外，省政府亦规定准予免征现任乡镇长、保甲长本户之自治户捐^②，缓征缓召保甲长服兵役。^③

第三，对保甲长因公受伤等情事给予一定的抚恤。广东省政府曾制定《战时乡镇保甲长暨联保主任因公伤亡给恤暂行标准》要求各地对因公受伤或伤亡的保甲长给予一定的照顾和抚恤，地方政府对此亦有实行。如1940年8月，乳源县保长李隆修因公死亡，政府给其“一次过抚恤费一百六十元”。阳春县也曾给吴锡光、何水生、黄汁三名甲长“恤伤费各六十元”，保长严文“恤伤费八十元”。^④由于当时乡镇公所事务员每月的工资是12元，这样的抚恤还是能够安定人心的。

尽管省政府对保甲长的身份、待遇有诸多考虑，但在实施的过程中仍存在诸多问题。如许多地方对于省政府规定的保障保甲长地位及待遇的法令无力推行。罗定县政府曾指出：“当此抗战已转入第二阶段，政务日繁，保甲长之办公费，实有急速筹付之必要，惟职县地方税收短绌，各种政费，现已入不敷支，虽此次保甲长办公费，每个单位月支不过数角，惟以职县七百五十四保，七千四百零三甲计算，则每月只保甲长办公费一项，亦非国币二千七百四十八元七角不办，前项保甲长办公费，虽准列入地方预算，作正开销，惟职县本年地方总预算，全年不敷二百余元，现尚无法筹支，倘在加入此项保甲经费，势必无法支付。”佛冈县也报告：“惟本县有特殊情形，因地方款支绌，各乡自治户捐，又征收不到，以致保甲长枵腹从公，待遇颇为缺憾。”^⑤地方财政奇绌，以致有“管、教、养、卫四件事，食、衣、住、行一元钱”之说；另外，虽有严禁对保甲长施以非礼非法行之法令，但保甲长“因为公务的舛误，动遭锁押”者不在少数。^⑥因此，仍然存着乡镇保甲长的地位为一般人所轻视，现任的不安于位，未任的视为畏途的情形。

保甲长的待遇究竟应如何落实，始终是困扰广东省政府的一个棘手问题。省政府虽屡有政策出台，但在执行的过程中却颇感力不从心。虽言词急切，屡有催促，但除豁免其部分应有之负担外，却无固定比例保甲经费的划拨；地方政府虽有心推进保甲工作，但在经费的补给上亦苦无良策，进退维谷而效果不彰。周中一曾说：“上级机关事事要做，事事不肯用钱。如果就地方筹款，民众既不

^① 罗时宪：《三十年十一月份的广东政治动向》，《广东政治》第1卷第4期，1941年12月15日。

^② 《副乡镇保甲长免征自治户捐》，《中山日报》（韶关），1941年11月7日。

^③ 广东省对保甲长缓服兵役的规定出台于1939年4月，但这年9月，广东省政府以“免与内政部法令相抵触”为由而取消。参见《广东省政府公报》第556期，1940年9月16日。1941年这一规定在广东各县市部分的实行，并在1943年8月有所改动，“凡缓征缓召保甲长，以曾受兵役训练为合格，充任本职一年以上，年终成绩合格者为限”。参见：《保甲长缓征缓召办法经从新规定》，《中山日报》（韶关），1943年8月10日。

^④ 《广东省政府第九届委员会第一百五十二次会议录》（1940年8月13日），广东省档案馆：《民国时期广东省政府档案史料选编》（6），1988年版，第104页。

^⑤ 《非常时期保甲长待遇及奖励办法》，广东省档案馆藏档，案卷号：3—3—190。

^⑥ 罗时宪：《三十年十一月份的广东政治动向》，《广东政治》第1卷第4期，1941年12月15日。

赞成,法令也有限制……可怜的保甲长既做了两姑之间的姑奶奶,还要做无米之炊的巧妇。”^①这一状况无疑会影响保甲长工作的积极性。

四 保甲长的训练

保甲长训练是战时保甲行政工作的重要内容。1939年11月,行政院公布《县各级干部人员训练大纲》规定“保长、副保长、国民小学校长及干事,由县训练机关训练;甲长之训练,得由训练机关,斟酌情形,分别派员于适中地点集合训练”。^②广东省遵此规定,通过各种形式的训练班训练了大量基层行政人员。到1941年4月,各级训练机关结业学员为数已达万人,分布于全省各地。这些训练班类别繁多,并多具有针对性和延续性。如电白县就设有师资班、户籍班、保干班、民众警卫班、兵役班、乡干班、会计班、征工班等,该县从1942年12月到1945年8月,共结业了12期11个班种的23个训练班,共计训练人员1324人。^③

训练只是提高基层行政人员工作能力的方式,而经训后的效果才是政府主要考察的着力点。为此,1941年4月广东省政务视导团视导了普宁、吴川、阳山、乐昌、曲江等42个县通训站的中心学校校长班、区乡长班、警政班,却发现“半数县通训站(按受训人员之间的联络、交流机关)的受训人员尚肯用力,也有半数不安于位,渎职甚至无所事事,而大部分县份的受训人员对其进修工作殊少注意”。^④此后,广东省地方干部训练委员会再次就经训人员的走向、工作状态,以及各地方县政府对他们的态度等方面进行视导,其结果仍不甚理想。东江十一县的视导结果是:河源共有学员二百余,但受训人员之间殊少联络;惠阳共有学员一百余人,惟未能得到地方长官之信任。“特别是自治协动员,多未得到地方县长之信任”。西江一、三行政区十八县报告:主管长官“对于曾经训练机关训练学员,多存恶意之戒惧,鲜有善意之督导,每不能量才任用,致生隔阂,人事失调”。南路十三县一局的情况似乎更差,其受训人员的工作缺陷有:“1. 缺乏工作的自动性与积极性。2. 缺乏工作之确定性与忍耐性。3. 缺乏合作互助支援团结的精神,因之失联络者不下三百人。4. 地方政府未能利用与重视干部。5. 地方政府对于经训人员未能因势利导。6. 经训人员多与地方政府脱节。7. 待遇菲薄。”这些情况导致了部分受训人员的三种极不端正之态度:“A 设法另找工作。B 消极怠工,盼望撤职,另谋他业。C 禄不足以养廉,致有贪污情弊。”对此,视导员建议:“以后应在学员入校前加以选择、考试,有相当经验者,始可主持独立机关,而且要和各地方县长加强联系,可聘其为通训站指导员;经常视导通训站,不断输给其精神食粮。”^⑤

广东省政府希望通过速成的方式将地方基层行政人员培养成能为国家效力的工作人员,以提高战时基层的行政效率,但结果却未能如愿。受训人员鱼龙混杂,无坚定的信仰,受训后亦不安于位,渎职甚至无所事事;地方政府对受训人员,尤其是自治协动员并不信任,甚或轻视和防备之。这些都造成了保甲长受训的效果难以落到实处。当时有学者估计,为推行新县制,全国需要培训1118367个县政工作人员。^⑥但1943年国民政府内政部对实施新县制的17省县各级干部训练情

^① 周中一著:《保甲研究》第181页。

^② 《县各级干部人员训练大纲》第21—22页。转引自张俊显《新县制之研究》台北正中书局1988年版,第158—159页。

^③ 邵桐孙等纂:《民国电白新志稿》,(1946年),第4章,第5目,第2项·自治,第49—50页。引自:《中国地方志集成·广东府县志辑》(41),上海书店出版社2003年版。

^④ 《本省政务视导团视导各县通训站学院服务进修简报》(1941年4月15日),曲江《地方干部》第6期,1941年4月25日。

^⑤ 广东省地方行政干部训练委员会袁飞翰等:《各区视导工作报告》,曲江《战时南路》第6期,1941年4月25日。

^⑥ 周沛棠:《改进本省县政的商榷》,广西《抗战时代》第2卷第1期,1940年7月1日。

形的调查显示,各地训练的县政工作人员远远达不到这样的需求。如广东应训练干部 142769人,但实际上只训练了 57243人,训练的比例只有 40%,但这已经比全国 23.5% 的比例高出不少。^①

保甲行政人员的训练是基层行政工作始终充满活力,并有效执行新政策的重要保证。战时广东国统区保甲长训练工作的普遍开展,是国家重视基层工作的反映。但地区执行的差异,以及受训人员受训后的工作状态和效果,实际并不能令人满意。受训人员无立志服务于基层社会的决心和其借受训谋他业的想法,使政府通过训练保甲长以加强基层工作的计划落空,这突显了保甲长不得其人的弊病;地方政府对受训人员的怠慢甚至戒备,更使政府训练基层工作人员的目的难以达到,窒碍了基层社会工作的开展。

五 首席保长与保甲长集中办公

1939年 7月,广东省政府为加强对基层社会的控制,增进保与保之间的横向联系,特提出:“举行保长联席会议,互相观察,互相批判,以交换工作经验。”^②这一提议是对战前联保制度的深化,政府企望以此建立起控制乡村的纵横联系网络。新县制施行后,国民政府要求各地设立首席保长:“在人口稠密地方如一村或一街,如为自然单位不可分离时,得在二保或三保,联合设立国民学校、合作社及仓储等机关,推举保长一人为主席保长,一总其成。”^③这种新增设的、前所未有的首席保长,是“限于特定的地域和特定的任务”而设,“不是固定的”的职务。它和以上广东省要求举行的保甲联席会议不同。首先,联保是联成五保以上的乡镇都应设立的机构。首席保长的设立,则强调自然单位的重要性,不能跨境。第二,联保设置中,联保主任的任务是普遍的、庞杂的。而首席保长的任务是特定的、有限的。第三,联保是虚设的三级制机构,相当于区保之间有一个纵的层面机构。首席保长是保与保间横面的联系机构,不构成一个层级。

为与设置首席保长的条件相一致,广东省政府调整了前项提议实行保甲联席会议的做法,规定:“在人口稠密地方如一村或一街为自然单位,不可分离时得就二保或三保联合推举保长一人为主席保长,但有特殊情形得增至三保以上以资因应。”这种看似和新县制中首席保长规定类似的做法,其实仍有较大不同。新县制的规定是针对人口稠密的地方,限于地方狭小,不可能每保都设立国民学校、合作社,及仓储等机关时,二或三保联合设立这些机关,推举一位保长为首席保长负总责。而广东的规定则强调先在人口稠密地方的二或三保推举一保长为首席保长,然后由首席保长对这些保内的事务负总责。这一思路当是联保思想的翻版,和中央政府设立首席保长的精神相去甚远,是一种明显的偷梁换柱的做法。对此,国民政府行政院就广东省政府的规定批文曰:“与现行法令不合,其得变通办理,须以有特殊情形为限。”^④鉴此,省政府又于 1940年 7月颁行《广东省各县局设置首席保长暂行办法》^⑤,规定首先筹设各保联合国民学校、合作社、仓储等机关,及属于各保公共性质之一切事务,然后设立首席保长,辅助乡(镇)长及督促指导保甲长,执行各应办事

^① 内政部:《新县制实施成绩总检讨案》,台湾国史馆藏,第 3 卷。引自《新县制之研究》,第 165—166 页。

^② 杨源荣:《抗战中的一个政治问题——怎样健全保甲组织》,《大公报》(韶关),1939年 7月 26 日。

^③ 《广东省政府实施新县制报告书》(1940年 10月),广东省档案馆藏:案卷号: 3—1—35。

^④ 《广东省县各级组织纲要实施计划》(1940年 5月),广东省档案馆藏:案卷号: 3—1—33 之二。

^⑤ 此件经过内政部修正,如:三、首席保长之设置,以在人口稠密地方,如一村或一街为自然单位不可分离时,得就二保或三保联合设置,但山川形势或行政经济上有绝对特殊情形者,得增至三保以上,以资因应。(内政部意见)本条中“得增至三保以上”目,应改为“得增至五保”以示限制。四、首席保长由联合保长推举一人兼任,报由乡镇长递呈县政府加委并呈报省政府备案。(内政部意见)本条中“由联合”三字下应加“各保”两字。参见:韶关市档案馆藏档,案卷号: 1—15—50(1)。

项。同时又规定属于各保自身应办事项，及法令上规定之职掌，仍由各保长分别负责办理。这一规定基本是符合新县制法规的。^①然而在落实的过程中，其联保办事的思路仍没有完全转变过来。1941年3月，韶关市政府试行首席保长制时规定：“择定由第十三起至十七保组成保长联合办公处。委定周〇为首席保长，关于今后厉行户政，必可收分层负责及监督之效云。”^②该处不仅五保组成一首席保长的规定与新县制不符，且其厉行户政的规定也不符合首席保长设立的前提条件，而“分层负责”的提出也隐隐透出联保办公的气息。这一变通无疑是地方更希望强力控制基层社会的反映。无独有偶，在战后浙江省嘉兴县，地方政府也极力推行首席保长制：“各乡镇人口稠密之村镇或冲要地带，应事实需要得联合二保或三保设置联合办公处，公推首席保长一人主持之。”^③其后，又经过一系列的调整与变更，在乡镇与保一级设置了一个中间机构，以适应国家政权向基层政治渗透的需要。

保甲长集中办公是广东省政府为加强保甲行政而积极推行的另一个战时措施。省府认为保甲长集中办公，教、学、做合一，即是化零为整的办法，其所能起到的效果，绝对不是机械的训练所能比拟的。如其长处有：“第一，是保甲长可以把上期的工作情形报告乡镇保长。第二，是保甲长对工作上的疑问，可以请示乡镇保长。第三，是乡镇保长可以考核保甲长上期的工作成绩，并指示下期的工作方法。一方面使上下的精神贯通，不致隔膜；一方面保与保间，甲与甲间，也可以互相观摩，互相竞赛，增进工作的联系和效力。”^④鉴此，民政厅于1939年9月拟定《广东省各县市局甲长集中办公办法》规定：“各保长所属甲长应每十日集中办公一次”，保甲长分别报告并商讨诸如最近奉令饬办及执行保甲规约事项、复查本保户口及编选统计报告事项、办理兵役及壮丁队之督率训练事项、教诫保内住民毋为非法事项、督率所属办理防卫之事及交通设施事项、推进新生活运动及国民经济建设事项、推进革命精神总动员、举行国民月会等事项、禁烟禁赌事项。而甲长集中办公时，保长分别报告后，“所有上级交办及保内应兴应革事项之进行方法以及疑难问题，均即席商讨决定之”。^⑤11月，省政府在高明、高要、丰川、紫金等二十三县开始实施该办法，“以灌输保甲常识，增强抗战力量”。^⑥始兴县、灵山县还分别制订了《始兴县甲长集中办公督导实施简则》《灵山县各乡（镇）公所集中各保长办公大纲》等，保甲长集中办公计划在全省推行。

有关各县市局保甲长集中办公推行的实际效果，因未见更多的记载，我们还不得而知。但就这一办法的宗旨所向，它实是广东省政府区乡（镇）汇报制度^⑦的向下延伸，也是一种“短期施训”措施。^⑧这种权宜之法在当时的特殊环境下，是合理可行的，在一定程度上节省了人力物力，对保甲行政的推行是有益的。另外，作为这一政策的补充，省政府还多次举行了保甲长集中讲习会，使其明瞭战时的一些紧急法规，及保甲长应该具备的处理一些紧急问题的能力。正如李汉魂对保甲长演讲所说，省府“一面设立县政人员训练所，经常训练各级干部，以作治本之计；一面分别调集各乡镇保甲长集中讲习，予以目前工作上所需之知识，以作治标之图”。^⑨由于基层经费短缺及保甲长知

^① 《广东省各县局设置首席保长暂行办法》（1940年7月），广东省档案馆藏档，案卷号：3—1—35。

^② 《韶市试行首席保甲制》《大公报》（韶关），1941年3月20日。

^③ 杨焕鹏：《战后乡镇自治运动中的保甲制度——以嘉兴县为例》，《中国农史》2004年第3期。

^④ 周中一著：《保甲研究》第185—186页。

^⑤ 《广东省各县市局甲长集中办公办法》，广东省档案馆藏：《广东各县市局长集中办公办法》，案卷号：3—3—177。

^⑥ 《民政厅代电各县加强保甲组织及各县呈报办理情形》，广东省档案馆藏，案卷号：3—2—69。

^⑦ 940年广东省政府曾规定，全省各县市之区长每月集中县政府汇报工作一次，“以加强各级之联系，提高基层行政的效能。”是为区乡（镇）汇报制度。参见梁明政：《实施新县制与改造基层组织》。

^⑧ 《各省实施县各级组织纲要之检讨》（1940年），广东省档案馆藏档，案卷号：3—1—35。

^⑨ 李汉魂：《劝勉调集讲习的乡镇保甲长书》（1939年10月1日），《战时粤政》，第35—36页。

识低下,大量训练保甲长并使其在短期内发挥效能,在实践上是不切合实际的。因此,保甲长集中办公不失为在抗战这一特殊时期的一种弥补手段。

六 批评与考辨

保甲长主持基层社会工作,其优劣善恶自当从其所做工作的成绩中来品评。然而按法令规定,保甲工作千头万绪,想在保甲工作上向上级交一张满意的答卷,实属不易。况且,满意的标准自然由更高的执事者来把握。如此,方方面面的相关利益者对其的看法自会不同,甚或大相径庭。总体而言,批评之声盈耳,肯定之言难闻。概括而言,社会对保甲长的批评主要集中在以下几个方面:

第一,经济上的指责,诸如假公济私、营私舞弊、贪污成风等。批评者指出,乡镇保甲长奉到委任以后,往往凭藉自己公务人员的地位和职权,在地方上作种种投机谋利的情事,假公家名义,满足个人私欲。如在救国公债的问题上,保甲长先将前一期救国公债的钱落入私囊,等到一下期国防公债又来时,就将几期救国公债叠加起来,摊入民众中进行追收。^① 在征兵的问题上,保甲长大大地宣传当兵的苦痛和打仗的危险,于是壮丁不得不拿钱贿赂保甲长以此逃避兵役,保甲长即可借此渔利。等到抽丁的命令来了,无法征调,保甲长就到处拉丁抓夫。^② 在食盐专卖上,保甲长大做手脚,虚报户口,领公盐出售图利。^③ 甚至还有批评保甲长包赌包娼、运烟走私等。以致有人就指出:“摊派不公,冒名顶替,强拉壮丁与徇情贿赂等流弊的发生,其责任则完全在保甲长。”^④ “贪污之风甚盛,做一任甲长,剥削所得,辄以十万计。”^⑤ 如此这般,保甲长的行为引起地方民众的怨恨,基层行政工作的开展因而受限。

第二,个人工作作风上的指责,如专横集权、包办一切等。抗战伊始,民众已对保甲长包办与包不办的行为有诸多指责。随着战争的进行,对批评更甚。徐寅初指出:“从普遍观察地方人才之实际情形而论,尤其是在保,即可明了集权而不民主的保长,占十之九,各县大多数保长,不是为了集权而作威作福,一切包办,就是为了集权而糊里糊涂,一概不做。”徐进而指斥保民大会亦只是形式,而毫无民主的内容,上级在保民大会上直接指定保甲长者有之,代民众填写选票者有之,不经表决而擅自通过决议者有之,如此情形不一而足。同时,国民政府的新县制将管教养卫合一,造成了保公所的一言堂形式,而不能合理分工,切实合作。^⑥ 甚而有人指出:“目前人民之权力全无保障,一个保甲长可以随便捕人”,甚而任意羞辱。^⑦ 在很多地方,“乡镇保长身兼数职,大权在握,他们要干什么就干什么,成了大大小小独霸一方的‘土皇帝’”。^⑧

第三,思想行为的指责,如依势招摇,压迫民众,藉职公报私仇等。郭冠杰说乡镇区长以及保甲长“几乎完全为豪绅士劣所把持,其唯一职能,最多只是略尽传达政令的中介作用。有的保甲长,甚至勾结县官,利用保甲制度为剥削农民的工具”。^⑨ 在此,不仅一般知识分子批评保甲长甚力,甚

^① 梅清园:《保甲制度下的人民生活》,广州《抗战农村》第1卷第6期。

^② 觉微:《乡村工作所遇到的困难》,《中国农村》第11号,1938年3月20日。

^③ 《严禁保甲长售公盐图利》,《中山日报》(韶关),1943年9月10日。

^④ 高亨庸著:《保甲长之任务》,上海正中书局1947年版,第74页。

^⑤ 中国人民政治协商会议广东省广州市委员会文史资料研究委员会编:《广州百年大事记》(下),广东人民出版社1984年版,第566页。

^⑥ 徐寅初:《怎样建立地方基层组织——论保组织》,《中国农村》第6卷第6期,1939年12月1日。

^⑦ 《广州百年大事记》(下),第566页。

^⑧ 胡次威:《国民党反动统治时期的“新县制”》,《文史资料选辑》第29辑,中国文史出版社1995年版,第210页。

^⑨ 郭冠杰:《全民抗战与保甲制度之改造》,广州《抗战农村》第1卷第2期。

至蒋介石本人对保甲长的批评亦十分严厉。蒋批评保甲长对于当地人民不能善为劝导扶持,反而肆意凌人,“以致各地有了乡镇长和保甲长,一般民众反而多受一层压迫,这种藉势招摇,欺压人民,完全是过去一般土豪劣绅的故伎没有改革,所以他们与官厅愈接近,对于人民的欺压也就愈厉害”。蒋又说他们办理公事常做出不公平、不顾恤的事情,有钱有力者,不出钱出力,反而是无钱无力者既要出钱又要出力;并说他们不能捐弃私仇私怨,一秉至公,反而利用自己公务员的身份,“对于夙所不快的人,藉端报复,尤其营私舞弊,受人家反对或告发的时候,更要假借地位,排除异己,加以倾陷,使民众敢怒而不敢言”。最后蒋介石指出,保甲长如果犯了这些毛病,“不仅不能实行主义,挽救国家,而且连保甲制度的良法美意,都要为他们所破坏,地方自治,永无施行之望,民众痛苦,亦无解救的一天”。^①

以上几方面的指责,多是保甲长无法逃避的责任。诸多指责虽饱蘸感情色彩,但客观事实是存在的,并非空穴来风。由此引发的民众对保甲长的恶感,也是无法改变的事实。只是由某些批评所引发的另一些问题,则仍有讨论的必要。我们考察当时的社会环境,以及保甲长办理的事情及保甲制度本身就可以发现,保甲长仅仅是政策的执行者而已,其活动处处受到约束,自主的空间极为有限。办成与办不成何事,常常不是其本人所能左右的。另外,保甲长因为在战时的特殊情况下,操纵着乡村中的诸多权力,其失职甚至违法的个人行为,不能代表全部,把问题的关键集中到保甲长的身上是不恰当的。而且有许多保甲长曾尽力保护地方,并抵制乡镇长的舞弊做法。1938年2月,中共在东莞的工作报告曾指出,“镇长不好,保甲长不满意”,“保长联席会议只有镇长有权召集(因联保办事处未有成立),每次召集都是因为抽钱的,一般保甲长怨恨”,“镇长征兵舞弊,保甲不满”。^②镇长有比保甲长更大的权力去舞弊和不公,反而是保甲长对此多做抵制。

分而言之,我们应该看到,保甲长办事不力,失职腐败有一定的社会原因和制度规定。

首先,保甲长职责繁重,职责与权力失衡。周中一在论述保甲长的应办事项时说:“保甲长事事要问,件件要办,一方面要不违法,一方面要迁就地方环境。同时督导的机关又多,主管的机关各不相同,往往彼此缺乏联系,各种政令,同时下达,使保甲长穷于应付。”^③即使是批评保甲长异常严厉如高亨庸者,也概括保甲长有四点苦衷:“现行的法令是太繁杂了;保甲长的工作是太繁重了;保甲长有义务无权力;保甲长的地位是太卑微了。”^④另如黄宗智所说:“乡保并不是基层社会真正的权力中心,他们只是地方上的小人物,由当地真正的领导人物推举出来作为地方领导层与国家权力之间的缓冲人物,对于地方领导人来说,乡保只是一个出力不讨好的职位。”^⑤在此职责与权力失衡的情形之下,保甲长想有所作为,进而使上级满意,不易也。这里原本是自上而下的政治轨道的堵塞、地方社会机构的紊乱和僵持,保甲长不论才能有多高,也绝没有施展的机会。^⑥这种制度规定造成的保甲行政推行之不顺,不能完全归罪于保甲长的无能。

其次,制度的限制使保甲长不能成为民主的化身。保甲制度是国家制度,保甲是法定的基层行政机构。但保甲制是没有民主传统的,它是国家在一个自上而下的权力系统中,在地方自治的美名下,通过官绅的勾结,用保长作为压榨和剥削人民的工具。“一个保长摆在政府的行政系统里面,

^① 蒋介石:《推行地方自治之基本义务》,广东《地方行政》第4、5期合刊,1940年9月1日。

^② 《东莞县工作报告——环境的变动和党的组织状况》(1938年2月),中央档案馆、广东省档案馆编:《广东革命历史文件汇集》(41),1986年印,第180页。

^③ 周中一著《保甲研究》第180页。

^④ 高亨庸著:《保甲长之任务》上海正中书局1947年版,第81—83页。

^⑤ 黄宗智著:《华北小农经济与社会变迁》,中华书局1986年版,第237—238页。

^⑥ 费孝通著:《乡土重建》上海观察社1948年版,第52页。

他是一个最起码的芝麻小官，从中央而省、县、乡、保，一字排下来这么许多的顶头上司，‘等因奉此’与‘仰即知照’，保公所变成了‘仰止堂’。”“从‘编户户籍，练民兵’到苛捐杂税，征兵派款，客观的情势与保长的工作注定了它不是一件民主的差事”。^①可见，保甲长并不能随心所欲，更不能为所欲为。他们所办之事多半是为应付差事，至于其所作的出格之事，诸如土豪劣绅之行为者，并不是保甲长身份使然，反而是保甲长人选没有按照法令要求而粗制滥造的结果。

再次，保甲长薪给和地位的无法保证也导致其为害地方。尽管在抗战时期广东地方政府迭次饬令地方保证保甲经费和保甲长薪酬，但各地很难保证落实，保甲长枵腹从公者时有所闻。参政员王造时等 24 人提出的《改善保甲制度案》认为：“抗战以来，保甲事务更繁，征兵政工派款诸事，汇集甲长，纯尽义务，保长每月仅有一元之办公费，且七折发给，待遇过于低微，好人不愿担任，地痞游民于是混迹其间，舞弊取利。”^②对此，白崇禧在指责保甲长在抗战期间多未能尽领导发动民众之职能，“反乘战事征工、征兵、募债等等机会，鱼肉民众”的同时，却并未将责任归到保甲长身上：“考具致此之由，实源于保甲长职务，责重事繁，既无薪给又无地位，为公不能挂名受罚，往往有过无功，社会有志人士，都而不为，结果任保甲长者，类皆地痞流氓及昏庸老朽之流，出而塞责，成事不足，为害有余。”“过去保甲人员名为无给，实际上藉口保甲经费，向民众暗中私行摊派，予取予求，人民负担之重，每超过赋税数百。”^③在此，白认为保甲长为恶地方的根本原因乃是其无薪给无地位，为国家办事往往有过无功。

最后，在一些地方保甲长的权益和安全无法保障也导致其很难行使职务。战时所有的保甲条例都有对保甲长违反条例的惩处规定，但却没有任何一个条例规定保甲长在执法过程中受到威胁或损伤时的法律保护措施。1938年 3月，增城某乡长在执行按照田亩摊派救国公债时，因地方士劣强迫他按丁摊派，而且抗拒兵役，使他无法应付，愤而自杀。^④如果这还是一起自杀案的话，发生在惠来县的枪杀甲长案，则说明了保甲长地位的低下，以及其权力甚至人身安全的无法保障。事件的起因是惠来县港内村某盐场事务员邓益三之妻，因丢失东西而骂街。港内村税警四五人，对此不辨因果，即强行冲入郑氏逸乐祖祠，毒打盐寮团社长郑亚庆、村民郑保成，并当场开枪打死甲长郑朝裔，拘捕保长郑亚明。对如此小事税警居然可越俎代庖，并大开杀戒，以致惠来县长报告民政厅时愤愤地说：“惟查税警，权责在征税堵私而已，其不得任意拘禁人民甚明，港内村血案起因至微，税警竟敢开枪枪杀甲长已属违法，又复持强拘捕保长人等，多日不放，倘无相当制裁，地方行政窒碍实甚。”^⑤由此可见，许多人视保甲职务为畏途，进而规避保甲之职也就不足为奇了。

保甲长地位的低下及其所面临的风险并非广东独有。1938年 4月，安徽省铜陵县城厢保联保主任陈贵滨等保甲长 641人联名上书军事委员会委员长蒋介石，称：“保甲人员系地方人办理地方事，事繁责重，如办理认真则招怨地方，倘从事敷衍，则废弛政务。如征兵筹款工役等事，多为易于招怨之尤，稍事破情，即受捏名控告……办理公务人一受捏名控告，扣留拘押，祸且不测。虽长官悉心明察，受累已不可胜言。办理人若敷衍从公，则不免上峰之谴责……进退无所依据，不知所从。”^⑥湖北省政府曾呈请内政部，要求其通令各军营及保安队，切实制止部队对保甲长的不法行

^① 胡庆均：《两种权力夹缝中的保长》，载吴晗、费孝通：《皇权与绅权》，上海观察社 1937年版。

^② 《改善保甲案》，广东省档案馆藏档，案卷号：3—1—46。

^③ 《白崇禧关于安徽省保甲组织剥削和危害民众情形致蒋介石电》（1939年 5月 10日），中国第二历史档案馆编：《中华民国史档案资料汇编》，第 5辑第 2编，政治（一），江苏古籍出版社，1998年，第 102—103页。

^④ 薛暮桥：《战时乡村政治问题》《中国农村》（战时特刊）第 11号，1938年 3月 20日。

^⑤ 《惠来县资深乡港内村税警枪杀甲长案》（1943年 3月 18日），广东省档案馆藏：案卷号：3—3—77。

^⑥ 《广东省政府训令》，广东省档案馆藏档，案卷号：3—1—46。

为，“俾保甲长地位得有保障。”^①对此，内政部通饬全国，保甲长“果有违法情事，亦应依法办理，自不得一经捏名控告，即予扣留拘押”。^②蒋介石也向保甲长保证，只要他们能依照实施新县制的主旨来贯彻政府的命令，“那末即令遭受什么困难或社会上少数人的谎言反对，都可以由我们上官来负责。不致使他们为了公忠职守，反受到任何不好的影响”。^③由此可见，国民党最高当局也已经认识到片面批评保甲长是有问题的，因而一再表示只要保甲长为公家办事而且能忠于职守，则将竭力保障其权益。

战时，部分保甲长虽有枉法行为，并应对基层工作的混乱和无力负部分责任，但无论如何不能以罪魁祸首论之，这“不单是保甲长的人选问题，而且是一个制度问题”。^④因此，社会舆论在指责保甲长为墨吏的同时，也提出了诸多改进措施，这是对保甲长以及保甲制度正确而理性的态度。保甲长的墨吏之名实来自于保甲制度本身的弊病，进而也是国民党本身的阶级立场决定的，细枝末节的改进无法彻底解决国民党基层动员能力孱弱的现实，国民党的溃败首先从乡村开始，也有其必然性。

(作者沈成飞，中山大学教育学院讲师)

(责任编辑：李仲明)

① 《广东省政府快邮代电》(1939年3月)，广东省档案馆藏档，案卷号：3—1—46。

② 《广东省政府训令》，广东省档案馆藏档，案卷号：3—1—46。

③ 蒋介石：《推进地方自治之基本义务》，广东《地方行政》第4、5期合刊，1940年9月1日。

④ 吕振羽：《论保乡与卫国》《中国农村》(战时特刊)第11号，1938年3月20日。