

清末建 苟言

辽沈书社
林维业 林国合 著



清末建警

林维业 林国合 著

辽沈书社

1993 • 沈阳

(辽)新登字14号

清 末 建 警

Qing mo Jian jing

林维业 林国合 著

辽沈书社出版、发行 (沈阳市和平区北一马路108号)

沈阳市第六印刷厂印刷

字数: 60,000 开本: 787×1092 印张: 2³/₄

印数: 1—2,000

1993年6月第1版

1993年6月第1次印刷

责任编辑: 高虹

版式设计: 路永久

封面设计: 杨兵

责任校对: 陈 沫

ISBN 7-80507-151-9/K·32

定价: 4.20元

前 言

警察是维护国家统治秩序和社会治安的武装性质的专职人员，是国家机器的重要组成部分和阶级压迫的重要工具。

警察不是从原始社会就开始存在的，而是阶级矛盾不可调和的产物和表现，是随着阶级的形成、国家的产生而产生的。列宁在《国家与革命》一文中指出：“在阶级矛盾客观上达到不能调和的地方、时候和限度内便产生国家”。“国家的基本特征之一，就是特殊的社会权力的建立。构成这种特殊的社会权力的主要成分是军队、警察、法庭、监狱等项国家机器”。

在我国，古代没有专职的警察，但警察的职能和具有这种职能的机构早已存在。夏朝的“司徒”、商朝的“司寇”，周朝的“司民”、“司市”、“司暴”、“司稽”、“掌囚”，春秋战国时期的“廷尉”，秦朝的“卫尉”、“中尉”、“郡尉”、“县尉”、“游徼”、“亭”，汉朝的“大司徒”、“都尉”、“司隶校尉”、“执金吾”、“警巡司”，三国两晋南北朝的“都官曹”、“大司寇”，唐朝的“金吾卫”、“监门卫”、“司户”、“司兵”、“司法”，宋朝的“司寇院”、“巡检司”，“军巡司”、“巡检使”、“县尉司”，元朝的“警巡院”，“大都路兵马指挥使司”，明朝的“五城兵马司”、“厂卫”、“捕盗通判”、“捕盗州判”、“捕盗主簿”，清朝的“五城察院”，“步军统领衙门”、“捕盗营”、“绿营”、“巡检所”等，就是执掌镇压劳动人民的起

保持他赖以生存的一切剥削形式，因而原来的地主阶级不仅存在，而且依然在**经济和政治上居于统治地位**；农民阶级受到封建地主阶级和外国资本帝国主义双重的残酷剥削和压迫，更加贫困和破产；随着中国民族资本主义的产生和发展，还出现了中国历史上没有过的、两个互相关联而又互相对立的阶级——资产阶级和无产阶级。这样，我国在清末，便形成了两个根本对立的营垒、两种根本对立的势力：以帝国主义和地主买办阶级为一方，他们代表最落后、最反动的生产关系，是近代中国落后和发生一切灾难的总根源，是革命的对象；以无产阶级、农民阶级、资产阶级和小资产阶级为一方，他们是反帝反封建的革命力量（资产阶级还有其软弱性和妥协性的一面）。

由此可见，自1840年鸦片战争以后，中国社会开始产生了根本的变化。作为上层建筑的清朝政治、法律制度也与经济结构、阶级结构的变化相适应，发生了前所未有的变化。虽然清王朝仍然保持着独立的封建帝国的躯壳，但实质上已经一步一步地变成了帝国主义操纵下的地主买办阶级专政的半殖民地半封建政权。清政府的反动、腐朽、无能，激起了人民的强烈反对。因而，无产阶级、农民阶级、资产阶级和小资产阶级与帝国主义和地主买办阶级之间展开了激烈的阶级斗争，全国各地反帝反封建的革命运动风起云涌。在这种情况下，清末统治者感到仅依靠原有的镇压工具已不足以压制日益兴起的反帝反封建革命运动，镇压人民，维持其岌岌可危的封建政权，于是决定仿效帝国主义国家，创建对维护和巩固统治阶级政权、镇压人民更具力量的工具——警察。

（二）清末建警是资本主义国家产物在中国的移植。

警察是资本主义国家的产物。资本主义国家由于工业发

目 录

前言	1
一、清末建警的历史背景	1
二、湖南首先揭开建警序幕	7
三、京师建警与天津试办地方警察	12
四、中央设立巡警部	16
五、巡警部改为民政部	27
六、统一地方警察机构与划分警种	34
七、制定警察法规与开展警察教育	41
八、各省区建警概况	49
九、清末政府警察的反动本质	72
十、附录:	76

一、清末建警的历史背景

我国警察始建于清末。在此之前，清朝沿袭明代旧制，于京师设置“步军统领衙门”和“五城兵马司”，兼管京畿的警察事务，负责“周卫徼循，肃清京邑”^①，“巡缉盗贼，平治道路，稽检囚徒”^②。各省则以“绿营”（因旗用绿色故名）执行地方保安任务。这时，作为国家机器重要组成部分的警察，依然同以往一切朝代一样，没有形成独立于其他部门的组织体系，没有自己特定的章程和制度。

（一）清末建警是清末阶级斗争的必然结果。

“自从一八四〇年的鸦片战争以后，中国一步一步地变成了一个半殖民地半封建的社会”^③。

鸦片战争以前，中国是封建社会，主要的阶级矛盾是农民阶级和地主阶级的矛盾。鸦片战争以后，中国的门户被打开，保留了他们“共同祖先所特有的古老的海盗式掠夺精神”^④的西方资产阶级，蜂拥地向中国入侵，破坏了中国封建社会自给自足的自然经济的基础；破坏了城市手工业和农民的家庭手工业；刺激了中国城乡资本主义的发展。社会经济结构的变化，引起了中国社会阶级关系的新变动；外国资本帝国主义为了倾销商品，掠夺原料，经营投机事业，干涉和控制中国的军事、政治，在中国造成了一个为他们服务的买办阶级；此外，他们又使中国的封建地主阶级变为他们统治中国的支柱，并致力于

① 《清史稿·职官四》

② 《清史稿·职官二》

③ 毛泽东：《中国革命和中国共产党》。

④ 《马克思恩格斯全集》第12卷，第186页。

义和反抗，维护京城和地方治安，警卫皇帝、大臣和贵族的安全，刺探社会上反对朝廷的言行，侦查破案，缉捕犯人，审讯犯人，守卫监狱及其他要害部门等警察职能的机构和官吏。

我国的专职警察是在清末才开始建立的，本书旨在探讨清末建立专职警察的历程。

本书在编写过程中，参考了有关方面的史料，文献和资料，得到了有关领导、专家、同志们的指导和帮助，在此深表谢意。

本书在出版过程中，得到了辽沈书社以及中山市郊区公安派出所的鼎力支持，在此一并致谢。

由于我们才疏学浅，水平有限，占有资料也不够充分，故书中谬误疏漏，在所难免，衷心希望专家、读者不吝赐教，批评指正。

作者

1993年5月

展，都市兴起，人口集中，交通发达，社会治安问题、交通事故增多。而反对压迫、反对剥削的工人运动和学生运动也蓬勃兴起，罢工、罢课、示威、游行等活动时有发生。资产阶级为了维护统治，巩固政权，强化资本主义国家机器，镇压人民的反抗斗争，遂把奴隶制、封建制社会中与军队行政部门和司法部门的职能混合在一起的警察职能分离出来，专门成立了拥有近代化武器装备的警察组织，并开办专门训练警察的学校，招募和扩展数量庞大的警察。

1840年鸦片战争以后，帝国主义列强势力侵入中国，根据《南京条约》、《北京条约》等不平等条约，在上海、天津等通商口岸的大城市建立租界。英、法、美、日本等帝国主义国家，为了维护殖民利益，压迫中国人民，还把他们的国家的产物移植中国，在“国中之国”的租界内设立了警察机构——巡捕房。在巡捕房内“所设巡捕，半为西人，半为华人。华人由有业者具保承充。衣有中西号数，左右圆圈内中有中西号码，使人易识。昼则分段查巡，夜则腰悬暗灯。西捕挂刀，华捕执棒，通宵巡缉”^①。

由于帝国主义的侵略和掠夺，在光绪二十六年(1900年)，中国爆发了轰轰烈烈的义和团反帝反封建的革命运动。革命群众冲破清政府的压制，高举“灭洋”大旗，到处烧教堂、杀洋人，向侵略者展开了猛烈的进攻。穷凶极恶的俄、英、美、法、德、日、意、奥等帝国主义国家为“保护在华利益”组成八国联军，于同年六月发动了侵华战争，合伙镇压中国人民的革命运动。清政府对帝国主义的侵略行径，采取不抵抗的投降

^① 葛元煦：《沪游杂记》第2卷，第5页。

卖国政策，使侵略军在很短的时间内就占领了北京。八国联军侵占北京期间，曾经在各自占领的区域内，设立了警察组织——“安民公所”，雇佣中国人充当巡捕，镇压中国人民，维持占领区秩序。“安民公所”的所长、事务官和宪兵统由外国人担任，雇用中国人充当巡捕。显然，这是典型的殖民地式的外国警察机关。然而腐朽的清王朝却以它为模式。

八国联军退出北京以后，清政府看到帝国主义租界内的警察组织和八国联军侵占北京时期建立的警察组织是维护反动统治、镇压和压迫人民的有效工具，便积极仿效举办。

（三）清末建警是清末“新政”的一项重要内容。

1894年中日甲午战争以后，中国更陷入被帝国主义列强肢解和瓜分的深重危机之中。亡国之祸使人忧心如焚，催人觉醒。于是，资产阶级改良主义的维新运动随之兴起，议论新政，鼓吹变法，一时成为潮流。正是在这种情况下，仿效外国，建立警察制度，遂作为新政的一项重要内容被提了出来。

首先是康有为了光绪二十三年（1897年）、二十四年（1898年）的两次奏折中，都将“设巡捕”或举办警务视为新政之一^①。

光绪二十七年（1901年），湖广总督张之洞在其所上《江楚二督变法三折》的第二折里，宣扬外国警察机构的职能与作用，建议朝廷积极仿效，并提出：“先试办，后推广”的办法。他奏称：“各国清查保甲、巡街查夜、禁暴诘奸，皆系巡捕兵之责。其人并非下流猥贱之人，其头目即系武弁。日本名为警察，其头目名为警察长，而统之以警察部。其章程用意大要

^① 梁启超：《戊戌政变记》第15页。

以安民防患为主，与保甲局及营兵堆卡略同。然警察系出于学堂，故章程甚严，而用意甚厚。凡一切查户口、清道路、防火患、别良莠、诘盗贼皆警察局为之。京城现拟设立巡警，将来外省自可仿办。先于繁盛城镇，采取外国成法，参酌本地情形，先行试办，以次推行。警察若设，则差役之害必可永远革除”①。

江西巡抚李兴锐，也是主张兴办警察的热心人物。其在光绪二十七年《议复新政事宜疏》内，曾经列举革新事项九条，而遍设巡捕即为其中之一。他说：“泰西凡都会口岸村邑，无不设立巡捕兵。每处多者数千人，或数百人，各以营制部勒之。有统领、有监巡、有包探。其巡捕兵则令各按其地户口、出丁充当。每街派定数名，分班轮值，立于道口，人携一角一棍。民有争竞盗窃之事，皆得拘送之官。或遇巨盗，力不能制，即吹角以召邻捕，齐至合力。故民无敢争，盗亦无从愿，用能夜不闭户，路不拾遗。……目前各省会匪土匪，所在滋事，都邑巨镇，尤多溷迹，非遍设巡捕，无以应其所需②。

湖南巡抚陈宝箴和湖南按察使黄遵宪更是十分重视设置警察机构，他们认为“警察一署，为凡百新政之根底；若根底不立，则无奉行之人，而新政皆成空言”③。

除封疆大吏以外，建警问题也引起驻外使节人员的关注。如曾任驻英参赞的吴景濂，便常以设立巡捕防御盗匪为言。他认为：“方今伏莽滋多，会匪充斥，富有贵为等票，勾结于皖鄂浙晋；江苏有盐梟光蛋；浙江有斋匪及温台乱民；两粤有

① 《张文襄公全集》奏稿五三，第11—13页。

② 宝轩辑《皇朝蓄艾文编》第二册，第908页。

③ 梁启超：《戊戌政变记》附录二《湖南广东情形》，第143页。

滋事土匪及擄人勒赎之盗，星星之火可以燎原，殊堪识者忧之。反观外洋各国及在中国各租界之内，却不闻有盗而士民皆可安堵，此实由巡捕日夜梭巡之故。因特建议政府，谕飭步军统领衙门，各省督抚，酌采办理巡捕最善的英国章程，将原有的京师看街兵及外省的保甲局逐一整顿，庶诘奸惩暴，而盗匪之迹可除。”^①

在野的知识分子之中，也有不少关心建警的言论。如江苏学者张謇就在其《变法平议》长文中强调：“变法之行，必在警察。警察所司之事有四：‘曰去害、曰卫生、曰检非违、曰索罪犯。’扩而大之，积极者凡有关杀人放火、斗殴窃盗、反狱越监、伪造货币、诓讹博弈、奸淫妇女；消极者凡有关扶持老弱、保护外人、纠正奇装异服、禁止伤风败俗；甚而至于清理道路沟渠、检留遗物、救灾镇暴等无不归其范围。由此可知“警察者，上通政府，而下达穷壤。弭教案、诘戎莽、稽印税、缉印税、缉私铸、佐学校、清田赋，莫不赖之。无学校则无体，无警察则无用。”^②

在各方要求下，清廷大为所动，遂把建警作为新政的一项重要内容着手创建。

① 《皇朝蓄艾文编》第二册，第990页。

② 《皇朝蓄艾文编》第二册，第967页。

二、湖南首先揭开建警序幕

据史料记载，清末建警是在戊戌变法的高潮中，由维新运动最活跃的省份——湖南，首先揭开序幕的。在湖南巡抚陈宝箴的支持下，湖南按察史黄遵宪参照日本警视厅和上海等地租界巡捕制度，于光绪二十四年（1898年）六月初九日，将湖南保甲局改组而成为湖南保卫局^①，首将西方资本帝国主义国家的警察制度引进到中国。

根据《湖南保卫局章程》的规定，该局的职责为“去民害，卫民生，检非违，索罪犯”。其组织体系为三级结构，即总局、分局、小分局。各级保卫局的机构设置、内部分工和职责权限是：

（一）总局设于长沙城中央，为保卫局系统的最高领导机关。“总办”由黄遵宪兼任，总司一切事务。下设由官吏充任的会办大员1人，委员4人。会办大员襄助总办工作，实际主管局中各项事务，凡属缉捕“盗贼”、判断讼狱、安置人犯等，均会同总办签行。四名委员中，2人专司文牒，2人审理下属分局移送的案件。另设由绅商充任的会办1人，议事绅商十余人，参与议定章程和局中事务。总办和议事绅商任期均为2年。任期届满，总办由议事绅商公举，呈请巡抚委任。议事绅商则由长沙城内各绅户公举。

（二）分局在长沙城内按东西南北分设4个，城外设立1个。分局设局长（官吏充任）、副局长（绅商充任）各1

^① 《湘报》光绪二十四年三月出版，第十八号中刊载的一则“答问”。

人。局长综理局务，并亲自审理“地方人民违犯本局禁令或本局巡查不守本局章程”、罪在徒流以下的案件（徒流以上案件由总局审理）。副局长协助局长工作，专责管理局中银钱出入和器物收支，不参与案件的审理工作。

（三）每个分局之下各设6个小分局，作为基层工作单位。由官吏充任的理事委员主持局务，并负责调处口角斗殴纠纷，传讯经人告发的有碍地方秩序和他人安全的事件，但有关户婚田土争讼不得过问。由绅商充任的副理事委员协同理事委员督率巡查，具体经管局中的钱财器物。各小分局均设巡查长1人，巡查吏2人，巡查14人^①。

按规定，巡查长、巡查吏和巡查在理事委员的统一指挥监督下进行工作。巡查长的主要职责是，分派巡查勤务，考课巡查勤惰，熟悉所管区域的各种情况（如地形地势、居民身家品行等等），默察和记录无业人的行迹，并负责在辖境内巡行，遇有可疑之人得随时盘诘，如系“匪类”即拘回局中讯问。巡查长应逐日将巡查经办的各项登记于“每日行事表”中，呈送分局和总局，凡属本局、分局及总局有关领导飭查飭办事宜，均须遵照办理^②。巡查吏专司侦探事务，搜索“罪犯”，并协助巡查长督率巡查。为便于侦破案件，巡查吏对于所辖地界的街巷，住户、店铺必须时时巡行，密查默记。其执行职务时，一律身着便服，但须随身携带“凭单”（即证件），以便他人索阅。巡查吏的另一项重要任务是清查户口，并且同巡查长一样，遵命办理上级交办的一切事项^③。巡查在巡查长的督率节

① 《湘报》光绪二十四年二月出版，第7号。

② 《湘报》光绪二十四年六月出版，第126号。

③ 《湘报》光绪二十四年六月出版，第126号。

制和巡查吏的具体指挥下，维持社会治安，管理辖区卫生，收存遗失物品，掌握管界内的地区和居民情况，对于“刊贴谣帖煽惑人心”，以及杀人放火、偷窃抢劫、斗殴伤害等现行犯，得当场捕拿。巡查执行勤务时，不准吸烟，不准聚饮，不准与街市人闲谈，不准受贿和受谢，除职守内应办事务外，无论何事何人驱使均不准办理。违背上述规定，或者不尽职守，情节较轻的扣罚一定数额工银，情节严重的予以斥革或监禁。巡查如办事有功可晋级加俸，其当差年久而又勤奋称职、稳练无过者，可递升巡查吏和巡查长。巡查须具备一定的条件，年龄在20岁以上40岁以下，身体强壮，粗通文理。曾经犯罪之人不准充当。①

当时，保卫总局把清查户籍作为“第一要义”。户籍清查由各分局就管辖区域划分地段分别进行，并按各局管界各自编定门牌号数。户籍登记首先要载明户长姓名、年龄、籍贯和职业，如系工、商业户、寺观庙宇、烟馆、客栈、饭店等，还应将伙计、雇工、僧道、馆主、栈主及有无眷属同住，依式填报清楚。其中客栈、饭店容留的客人须按日登记，具报分局。对于来往人多繁杂的寺观、烟馆和客栈，另行开列门牌号数，由巡查长饬知巡查吏随时前往侦探，值班巡查若发现形迹可疑者出入上列处所，也可迳直入内盘查。至于辖境内有所谓“流荡无赖之家”、“诡秘可疑之人”和“窝聚无定之户”，均编为“另户”，允许巡查随时稽查。清查户籍时，如有住户不愿遵办，经劝告仍不遵行者，也要编为“另户”，日后该户发生被盗、斗殴等事故，保卫局概不过问。同时，巡查长、巡查吏和巡查无须持“局票”即可随时入室查问，该户敢于抗拒，则由

① 《湘报》光绪二十四年六月出版，第127号。

分局拘传审究。户籍清查每年于春二月、秋八月进行两次，由小分局汇造清册，上报分局并转呈总局汇存备案^①。

此外，在保卫总局之下附设五处迁善所，收留“游荡滋事”的失业人员和羁管各分局审实定案、罪情较轻的人犯，责令学习工艺，充当劳役。他们制作的物品作为商品出售，盈余按比例提成留给各人，俟出所后作为谋生资本。每所收留失业人员和羁管人犯的数额均以40名为限，如学有成绩、改过自新，可以释放出所，如被羁管者不服管束，滋生事端，轻者勒作苦役，重者发送府县监收押^②。

由上可见，湖南保卫局已初步形成一套组织系统，权责较专，有了一批专职警察和必要的规章制度。这是它有别于旧式的保甲组织，而初具专门警察机构规模的重要标志。但是，它在某些方面又和后来的警察机构有所不同。最显著的有两点：其一，保卫局不是完全的官方机构，而是官绅商合办的组织。

《湖南保卫局章程》第一条明文规定，“此局名为保卫局，实为官绅商合办之局”。当然，官方在其中居于主导地位。如上所述，在人员组成上，各级保卫局的正职均由官吏充任，绅商则充当副职或议事。在职掌分工上，官吏主管缉捕、断狱、调解纷争、处置人犯等重要事项，而任职绅商则主要负责银钱支付、器物管理、雇募丁役等。特别是保卫局要受巡抚节制，其最高领导人总办的委任以及有关章程的确定，决定权都操在巡抚手里。至于当时为什么要采取官绅商合办的形式，据黄遵宪

① 《湘报》光绪二十四年七月出版，第146号中所载《保卫总局清查户籍章程》

② 《湘报》光绪二十四年二月出版，第7、8号中所载《湖南迁善所章程》。

说，意在寓地方自治于其中，以利于“民智”的开发和“民权”的伸张。其二，保卫局混司法与行政为一体。它既是维持社会治安的机构，同时又拥有审判权，可以直接审讯和处断因违反该局禁令、罪犯徒流的案件。

湖南保卫局设立以后，“长沙城厢内外，昼夜有人梭巡。凡宵小之徒，皆为敛迹。麇市一清，商民翕然安之”^①。但随着“百日维新”的失败，光绪帝被迫下台，支持维新变法和创设湖南保卫局的湖南巡抚陈宝箴被罢官去职，湖南保卫局只举办了短短3个月，就随着陈宝箴的罢官而被慈禧太后降旨裁撤了^②。尽管湖南保卫局存在的时间短促，但它的创建却促成了中国近代警察制度的萌芽，从历史发展的角度看，应当说是有一定意义的。

① 林能士：《清季湖南的维新运动》第79页。

② 《十二朝东华录》第八册，第4319页。