

警 察 學 大 綱

余 秀 豪 著

商 務 印 書 館 行

警 察 學 大 綱

余 秀 豪 著

商 務 印 書 館 印 行

PREFACE

Within the past two decades, tremendous advances have been made in police organization and administration. During this period, in this and other countries, police administration remained in the category of the arts but at the same time there were manifestations in many directions which indicated that this branch of public service was gradually, through natural evolutionary processes, emerging as one of the sciences.

Attention may be called especially to two functional units in police service, namely, identification and communication, which have been completely removed from the sphere of speculation and art and are now recognized as exact sciences. Traffic and criminal investigation, two other divisions of police organization, are strengthened materially by contributions from various sciences and will soon rest largely on scientific foundations. Police Records and Crime Prevention, two more of the functional police units, are following speedily in the path of the aforementioned divisions and their affairs too, will be conducted on a more scientific basis than formerly.

Research experts throughout the world are constantly adding to our store of knowledge and the wise police experts of to-day consult the literature of the several sciences for new discoveries with the hope that they may find something among the countless contributions that may prove useful to the service. Wherever or whenever they are found they are quickly added to the present systematized knowledge of the profession.

In the present volume the author, an internationally known police expert, and member of the International Association of Chiefs of Police, presents to the public some of the modern conceptions of the police, along with a brief outline of the fundamentals that underlie the organization and administration of modern police. It needs to be added, however, that this contribution to police literature is not merely from the practical point of view, of a professionally trained police official who has had actual experience in managing a police department but is also in part, a brief resumé of years of research by the author in police science in this and other countries.

Fitting, indeed, is the emphasis which the author has placed on personnel, because it has been recognized by expert public administrators, ever since the time of Confucius, that successful administration of any branch of government is dependent upon the selection, training, and distribution of men especially qualified mentally, morally, physically and temperamentally for the tasks that are to be performed.

Ancient Chinese records reveal that when Duke Ting of Lu appointed Confucius minister of Crime, he administered the affairs of his office so efficiently that crime was practically eradicated. Historians may have exaggerated, somewhat, the miracle wrought by the world's greatest administrator of justice but there is every reason to believe that he put into practice his principle of "selection of the proper men" and thereby made possible the claim of the ancient recorders that: "Dishonesty and dissoluteness were ashamed and hid their heads. Loyalty and good faith became the characteristics of the men, and chastity and docility those of the women. Strangers came in crowds from other states." Confucius became the ideal of the people. There never has been nor can there ever be a suitable substitute for the right type of personnel management. The principle so correctly stated by Confucius is as sound to-day as it was when first enunciated, but the technique of selection has necessarily changed. This has been largely brought about by the fact that personnel experts have profited from the labors of the scientists who have in their laboratories, designed tests to aid the administrators to select men and women who possess the personal qualities, knowledge and skills needed for particular fields of endeavor.

Appropriate attention has been given by the author to the modern police recruitment processes and he discusses critically the limitations and potentialities of the means used in different countries to select men for police duties. Throughout the volume, theory and practice are harmoniously blended so as to make of it a practical manual for the police executive and an informative work for the layman.

和麥氏序言

過去三二十年內，警察行政與組織，已有長足之進步。在此期內，警察行政在本國及其他國家，雖仍視為一種藝術，不過此種公共服務，證實已經自然演進的過程，而成爲一種科學。

關於此點，可舉警察行政機關內兩種職務即犯人鑑識與遞訊以證明之，蓋已完全脫離想象的藝術而一躍成爲一種公認準確的科學。同時交通管理與犯罪偵查兩種職務，又因各種科學之協助，不久而穩建在科學基礎之上，又如警察記錄與犯罪預防，亦能迎頭趕上上述各種工作而有科學的根據。

世界上研究與發明家，既繼續供給吾人以新智識，而高瞻遠矚之警察專家，又常瀏覽各種科學書籍，期能找出無數的貢獻以改善其爲人民服務之方法。無論何時何地，一經發現，即行加入其有系統之職業智識。

本書之著者爲一國際著名之警察專家，爲國際警察局長協會會員，將警察之新意義與現代警察行政及組織之基本原理供給讀者。此種警察著作之貢獻，不僅由一實驗之立場，而是一方面由曾受過專門訓練之警察官吏富有統籌全局之行政經驗，而他方面又爲其多年在各國研究之結晶。

著者對於人事管理特別注重，誠爲得體。良以自孔子後，一般行政專家已公認政府無論任何種行政之成功，端賴於考選、訓練與分配具有智力、品格、體格與性情條件之工作人員以分擔各種任務。

從中國古籍中，知孔子在春秋時代被任爲魯國大司寇，不三月而國大治，路不拾遺。歷史家或稍張大其詞，但敢信世界上有史以來最偉大之司法行政專家，能盡量將其「爲政在人」之原理實施，故有如許之成績，「使邪僞知恥隱匿，不敢作惡。男子知忠信，女子知貞潔之重要，民歸者如市。」而孔子遂成爲人民崇拜之模範。

優良的人事管理，誠爲行政不易之要圖，不過孔子當日可述之行政原理，今日雖仍堪稱金科玉律，但其考

選之方法，因時代之關係，必須加以改良。人事行政專家得科學家在實驗研究造出之種種測驗，藉以選拔其有職業上必要的個人品質、智識與技能之男女行政工作人員。

一、著者對於現代警察考選之程序，也有相當之論列，而對於各國現行考選警務人員之方法，又有精警之評論。

全書學理與實施並重，互相印證，故堪稱爲主持警務者之指南，與一般人士關於警政之優良參考資料。

自序

余在外國留學時，深知我國內政之無法推行者，胥由於警察行政辦理不良所致，故轉而專攻警察行政。返國以還，幸尙有服務警察行政及警察教育之機會。工作之餘，曾努力從事著作，四年來無稍間斷。期將世界各國警察制度盡量介紹，以作國內各地警察行政當局之參考。拙著有『美國模範警察制度』、『警察行政』、『警察人事管理』、『警察文集』等書，皆以警察行政爲一種科學作出發點。問世以來，頗得警界同志好評。上述數書，皆爲在杭州浙江省警官學校教書時的旁產品。繼念返國祇有兩年時間，國內情形尙待熟悉，雖任浙江省警察局設計委員會專員，究嫌行政經驗不夠。待轉往內政部警政司工作及隨內政部 蔣部長赴各省視察後，益知非將前著修正，加入後兩年實地工作與觀察之所得不可，爰就管見所及，指出我國各地警察行政種種弱點，如美國賀斯德(R. Fosdick)氏作一比較研究，坦白地作一建設的批評，并力求簡明扼要，俾一般受過警士教育的警察同志都能了解。不過本書在短期內匆匆完成，錯漏之處在所難免，尙希國內警界同志予以指正。

中華民國二十七年五月余秀豪自序於廣東省會警察訓練所

目次

第十章 警察學概念

第一節 緒論.....一

第二節 警察的意義.....三

第三節 警察的演變.....三

第四節 警察的分類.....六

第五節 警察權的基礎.....八

第六節 警察權的界限.....九

第三章 警察作用

第一節 概說.....一三

第二節 警察法規.....一三

第三節 警察處分.....一四

第四節 警察強制.....一八

第五節 警察行為的救濟.....二四

第五章 現代警察的任務

第一節 警察職務的範圍.....二六

第二節 我國的警察問題.....二六

第三節 警察任務的種類.....二九

第四章 警察機關的組織

第一節 組織的重要

三九

第二節 組織的原理

三九

第三節 我國警察行政的組織

四三

第五章 警察選任

第一節 概論

五〇

第二節 現行種種科學測驗方法

五二

第三節 考選的步驟

五六

第四節 錄用的條件

六二

第五節 試用

六五

第六章 警察教育

第一節 訓練的必要

六六

第二節 訓練的利益

六七

第三節 訓練的原理

六九

第四節 歐美各國警察的訓練

七〇

第五節 我國應有的警察教育計劃

七七

第七章 警力分配

第一節 外勤的重要

八七

第二節 各國警力分配的辦法

八九

第三節 警力分配的公式與有關的問題

九七

第八章 警察科學的設備與記錄

第一節 概論.....一〇二

第二節 設備的種類與功用.....一〇二

第三節 警察記錄制度.....一一二

第九章 警察待遇.....一一九

第一節 概論.....一一九

第二節 薪餉.....一二〇

第三節 升擢.....一二二

第四節 懲撤與職位的保障.....一二八

第五節 獎勵.....一三一

第六節 工作時間與例假.....一三四

第七節 退休與恩俸制度.....一三五

第八節 其他福利事業.....一三八

第十章 世界各國警政概況.....一四二

第一節 究竟何國警察最優.....一四二

第二節 英國.....一四三

第三節 法國.....一四五

第四節 德國.....一四七

第五節 奧國.....一四九

第六節 意國.....一五二

第七節 荷國	一五三
第八節 比國	一五四
第九節 俄國	一五四
第十節 美國	一五六
第十一節 日本	一六〇
附錄 我國各地警察行政應有的改革	一六五

警察學大綱

第一章 警察學概念

第一節 緒論

人類生活，經數千年之演變後，已由原始狀態經濟史所謂「漁獵時代」，一躍而進於現今之文明或機器工業時代。十八世紀法儒盧梭盛稱人類在自然狀態時，無貧富之分，為所欲為，如何快樂。英政治家浩布思之痛識當時人類互相殘殺，不能合作，與禽獸無異。故人類欲求較為美滿之生活，遂不能不逐漸放棄自然自由，根據契約以成立政府。究竟兩說孰是孰非，及國家是否由人民根據契約或社會的本能演進而來，吾人不暇置辯。不過社會上人數日衆，人民日常接觸的機會自然因之日增，因利益上衝突而發生的爭執與糾紛，殆為不可避免之事。

為解決人民的爭端，維持社會的秩序及促進經濟上的合作計，「政府」之組織，於是應運而興。今日世界各文明國政府之作用有三，即立法司法行政是也，孫總理以三權分立之組織，以立法機關兼彈劾權，以行政機關兼考試權，不無流弊，毅然根據吾國古時實行的考試與監察獨立制度，提倡五權憲法。自國民革命軍北伐成功奠都南京後，且見諸實行，分設五院，以立法院制定法規，司法院審理裁判民刑案件，行政院依法令之規定，維持社會安寧，增進人民之福利，考試院詮敘人材，監察院彈劾奸宄。

然自十八世紀產業革命後，社會上種種經濟設施日趨複雜，政府工作因之日繁，蓋人民除往日之消極保護外復要求積極之服務。二十世紀的國家為行政國家，此為一般政治學家所公認。某著名政治學家且說：「讓僕

瓜去爭制度，無論何種制度，倘能切實推行，就是好制度。『行政種類至繁，約言之可分為外務行政，內務行政，財務行政，軍務行政，法務行政五種。

（內務行政（內政部）在我國復有民政，地政，警政，統計，禮俗之別。大別之可分為兩部份，其一為警察行政，他則為保育行政。前者是消極的行政（公安行政）消極地維持公共安寧秩序，預防及排除社會上的危險；後者是積極的增進社會文化及行政客體之福利。

『警察行政雖為內務行政之消極部份，但直接影響國民福利甚大，日本警察權威松井茂說：『吾人日常生活與警察之關係至為密切，自孩兒初生之時，即有賴於產醫，而產醫之取締，則為警察之職務，一旦與世長辭，殯殮葬埋等，乃衛生警察應司之事，他如散步，乘車，沐浴，理髮，旅館之寄寓，酬酢之讌集，舉凡民衆生活，皆與警察有不可分離之關係。』民衆生活與警察關係之深於此可見。不過吾國人民，往往不願入警察之門，尤畏警之臨問，揆厥原因，雖半由於過去警察營私舞弊，作威作福，如廣東省台山縣某警察所長，竟將商會對於增加警費之人員，擅加拘留，無法無天，未能負起其偉大的使命所致，但國民未能明瞭其本身生活與警察生活之連繫，亦是一個很大的原因。

今日不欲增進警察行政之效能則已，否則非努力以轉移人民之心理，使視警察為和藹可親，而致願意與警察合作不可。英美各國對今日警察與民衆之調和，頗為完滿，美國加州之伯克利市，人口八九萬而僅有警察五十八名，竟能使鷄犬不驚，宵小絕跡，治安之佳為全美各市之冠。須知其警務人員秀優則秀優矣，勤務上設備科學化則科學化矣，設無民衆之一致協助，曷克臻此？舉例言之，如警察欲緝捕罪犯，伯市之民衆，見有形迹可疑之人，均能即時報告警察，即一般婦女，對於警察之任務亦極諒解，在警士巡邏中遇有事故輒予申告。一九一八年該市疫症流行，市民臥病者不計其數，警察雖為大學生，亦均能按戶將病民送往醫院，且為市民洗衣燒飯，小孩，直操主婦的工作，每日工作十餘小時，警察對民家既具此熱心，民衆對警察復極信賴，故能彼此相互合作。

警察在維持治安追捕犯人及指揮交通時，固爲人民服務，即限制行人「靠左邊走」，檢查劇場所演影片或劇本，甚或取締出版，集會、選舉、犯罪、衛生、風俗、建築、營業、工廠等事，無非本着大多數民衆的福利，保障生命財產維持道德而執行職務，故警察工作，必使與國民之精神生活一致不悖。對於民衆最好從小學起即灌輸以安全思想。或如美國各地之訓練少年交通警察，使其參加警察工作，啓發其自衛之心。自對日發動全面抗戰以來，我國各省均有義務或義勇警察之組織，用以協助正規警察之不及，用意至善，深望當局能善爲利導，俾國民能日趨警察化焉。

第二節 警察的意義

吾人研究警察學，對於警察意義不可無一相當之認識，現在一般人對於警察兩字，大概知爲警之於先察之於後，警戒預察危害之意。不知我國漢書雖有「憲令警察不欲宣露也」之句，而近代警察名詞卻來自日文，明治五年九月川路利良氏考察歐洲警察制度回來，提出建議書內有「夫警察者國家平時之治療也，猶人之養生，以保護良民培養國力者也」，至明治七年即用於司法警察規則。

警察之意義究應如何？有些學者以爲其目的在保持公安者有之，防止危害者有之，亦有以爲強馴各人，而限制其自由爲警察之特質者，前者重目的後者重手段，學說紛紜不勝枚舉。在我國現行法制中，亦並無解釋之文牘規定，但從實質上之意義言之，夫警察者以直接維持社會之安寧秩序，防止或減少公共危害爲目的，根據國家之一般統治權，命令或強制人民而拘束其自然的自由之作用，亦即內務行政上之手段行爲也。

第三節 警察的演變

人類自拋棄游牧生活，住在一定地方，從事農業後，即有財產之累積。生命亦因之而較前寶貴，爲求生命財產之安全起見遂不能不設置守衛。可知世界各文明國在很久以前，雖無警察之名已有警察之實矣。

在西方遠溯於數千孟斐士 (Memphis) 等古城之保安隊英文 (Police) 一字來自希臘文 (Politeia)，在古希臘時代，其意義包括當時國內一切政務。羅馬強盛時已設立有頗完備之半軍隊式警察，保安組合，市場監督及取締異族入等，且設有交通警察，服裝與紀律亦大有可觀。但世界上第一次有組織之警察，當推法國一三五六年之馬巡 (Mare Chaussee) 當成立時，不過專司逃兵之追捕，其後職權漸增，竟至包括負責遏止在馬路上一切犯罪行為，至一七二零年，改成法國最著名之憲兵。大抵十七世紀後，各國為充實國力計，遂大事擴張其外交與軍備，同時內務行政亦日益發達，警察至是乃與其他機關分離而成一團體。現且有國際警察之提議。

說到現代警察當首推英國。一七八六年已有愛爾蘭王家警察 (Royal Irish Constabulary) 法國仿自英國，日本又仿自法國，我國警察是仿日本創辦的。英國在中世紀時，有類似我國之保甲制度，在鄉村有所謂聯保制度，(Frank Pledge) 人民每十名聯成一組，十個人組構成一百人團，一縣是由許多百人團組織而成。當時每人必經有人擔保，否則當以歹徒論，要捕之牢獄，如此互相監視，一人犯罪，其他九人舉發，當追捕一逃犯時，要大聲呼喊 (Hue And Cry) 各人聞聲時須立即加入追捕，直至擒獲為止。後來在城市又設有分區守望制度，市民夜間要輪流看守，有職業之市民，因日間工作過勞，夜間非從事休養不可，故用錢僱人替身。循至後來夜間用以維持治安之人，幾盡為市井無賴之徒，不坐在街角打瞌睡，即四出竊盜，雖有嚴刑峻法，而倫敦街上仍毫無治安之可言，即國會議員夜間從議會歸來，亦須僱武士擊鼓為前驅，使不法之徒走避，可謂笑話之至。

英國看守制度之腐敗，已如前述，直至十八世紀末葉，倫敦判事克魯亭 (Calque haun) 博士知非改革不可，乃大聲疾呼，將當時不倫不類之看守制度大加抨擊。至是倫敦人士漸知非從新組織一有紀律之正式警察不可，然而議論紛紛，莫衷一是。至一八二九年內務大臣羅拔比爾 (Robert Peel) 氏提出正式警察設立案，霹靂一聲，竟行通過，越年，即將腐敗之看守制度廢除，而易以有組織有紀律受過相當訓練，穿制服之半陸軍式之警察。年齡約三十歲之間。人數三千分十七區在參加拿破崙戰爭之 Rowan 與 Mayne 兩上校統率之下，服裝齊整

精神翼翼，在倫敦街道上日夜分班巡守。初時一般守舊市民大起恐慌，極力反對，到處貼有打倒比爾之標語：「吾等向英人告訴」「大不列顛的忠實人們！快起來反抗比爾氏的殘暴黨人」。「比爾氏亦不示弱，對衆人說，我希望汝們明白所謂自由云者，不是使汝們的家庭，任有組織之盜黨劫搶，或使倫敦街上充滿酗酒鬧事歹徒之謂」。此種警察，厲行數年後，果然成績卓著，於是各國紛紛派人前往仿效，今日說現代警察之人，莫不以比爾氏爲創辦人。倫敦市民見在街道上服務之巡警整齊嚴肅，和藹可親，亦一反從前之態度，由憎惡改爲友愛，呼巡警爲博比(Bobby)以表示親愛態度及紀念創辦人之功勞焉。

吾國古時，人民大都以捕魚狩獵爲業，行止無定，未有若何行政之組織。至有巢氏發明巢居，神農氏發明耕稼之後，人民食居始有固定之生活。直至軒轅劃野分州，雖使鄰里得以守望相助，但仍未有警察之設施。夏時盛行什一之助，商行助法，亦不過使民守望相助之意，究無專官可稽。至周代行徹法，置有「司隸」之職，詰奸察暴，以糾四方，其整理鄉里，防止危害之法，極爲縝密，是爲中國警察之雛形。戰國之時，齊管仲作內政以寄軍令，設軌里連鄉之制以爲內教，秦商鞅廢井田之制，定變法之令，五家一保，十家相連，使互相糾察。一家有罪，九家舉發，倘不糾舉，就要連坐。六國被滅之後，秦統一中國，置中尉掌檄循京師。及漢武帝中興，更名執金吾，以翼衛京師，其性質實與今日之警察無異。至唐時分中央行政爲尚書、中書、門下三省，更設吏、戶、禮、兵、刑、工六部於尚書省內。將現代警察之職權，分隸於六部之下。宋時厲行保甲之新法，始行之於畿甸，其後達於全國。保甲之法，元明因之，明王守仁巡撫江西時，行十家牌法。每十家門上懸置一小牌，對於人丁、職業、財產，來往，舉動與田糧等事，均有詳細之登記，用作稽查。其法在防止危害，整肅鄉治，不啻中古時代一種人事登記，實爲中國警察沿革中之要點。清朝仍採用明保甲之法，設省、府、縣、鎮、保甲諸總局，統屬於兵部，而直隸於各省之按察。分設官吏以審理鬪毆竊盜一切紛爭細故之有妨治安之事宜。官吏之下，保有保正，甲有甲長。他們之系統與權限，雖未能清楚分配，然而關於警察之組織，則已稍具形態矣。保甲之制行之既久，弊端百出，庚子拳匪作亂時，八國聯軍陷京師，在東西城設有所謂安民公所，招募華

人充任巡捕管理界內警察事務。翌年亂平，和議告成，聯軍退出北京。安民公所亦隨之而撤消。然變亂之餘，地方治安之維持，乃甚感重要，因襲法安民公所之遺制，設立善後協巡營，旋又改爲工巡局，使之維持地方之安寧秩序，至光緒三十一年中央成立巡警部，各省設立警察督辦，是爲中國採用現代警察制度之嚆矢。對於訓練則由當時全權大臣慶親王奕劻，與順天府日本警務衙內事務長官日人川島浪速訂立合同，開辦警察學堂，訓練巡警應用，以川島爲監督，其訓練期間爲三個月，至光緒二十九年並特設高等科，以爲訓練警官之所，是爲我國警察教育之始。

第四節 警察的分類

警察可依目的職務或管轄上之關係作種種之分類。

一、國家警察與地方警察 此種區別，如在法德美等國，除國家警察外，尙有屬於地方自治團體者，或委任村里長者。承認有警察自治制度之國家，始能存在，而於我國現行制度，則無自治警察之可言，蓋一切警察機關，皆國家警察也。查縣保衛團法第一條；縣保衛團，以增進人民自衛能力，輔助「軍」「警」維持治安爲宗旨。閱其條文警衛之外，仍存有警察機關，可知此種意義之地方警察並不存在，僅有國家警察之存在，已可曉然矣。

或者另定區別之標準言之，以其保護之利益，僅以一地方爲限者，謂之地方警察，否則爲國家警察。是地方兩字之語義，和地方官地方稅等相同，即關於一省一縣地方之警察爲地方警察，非然者爲國家警察，不過依我國現行法制，尙無此種區分之必要。此外復有以掌理警察事務之機關爲區別之標準，即由中央機關所掌理之警察爲國家警察，由地方機關所掌理之警察爲地方警察。

二、行政警察與司法警察 此種區別起源於法國，在當時警察之名詞，比之今日含有更廣闊之意義。法國之一七九五年的刑法中，有如下之規定：「行政警察以保持國家與各地方之公共秩序，及防止犯罪爲目的」。