

# 引 论

## 对中国古代治安的历史考察

中国人从来就十分重视国家的长治久安，希望维护社会的稳定与民生的安全，维护国家的良性政治秩序与正常的社会生活秩序和生产秩序。但要做到这一点，谈何容易！这中间经历了多少艰难赜蹶的奋斗与牺牲！数千年来，古老中国的社会机体呈现着一种“超稳定状态”，有一种自我调节、自我平衡、自我重建、自我发展的神奇机能。我们把这一神奇机能称之为“社会安全机制”。

社会安全机制，是社会机体与生俱来的并历史地发展着的一种生存机制，是社会机体调节内部关系、保持平衡稳定、清除自身的危害性因素、抵御外来侵扰破坏的一种机能。这种机能，建立在社会机体的构成要素（社会成员、各经济利益不同的集团、阶层、阶级……）之间相互关系的平衡稳定、有序生存的基础上。在阶级社会里，凌驾于社会之上的国家机器，通过建立良性政治秩序、对社会实施有效的行政管理和权威控制来保证“国治民安”。其中国家依法组建的警治警卫安全力量对社会实施的治安管理，因其无时无刻不在直接面对每一个社会成员而显得十分重要。其地位十分突出。同时，各社会层面、社会群体与社会成员之间，在长期的历史发展进程中形成的相互关联、相互制约、相互亲和又相互矛盾、相互斗争

的关系，也在自动地或自发地实现着整个社会的动态平衡、维系着社会的宏观生活秩序。这一切，便构成了我国古代社会的社会安全机制，同时也为国家实施治安管理提供了基本依据与力量源泉。

美国著名社会心理学家马斯洛说过，人有三大基本需要：饮食、男女与安全（参见《人的潜能》）而安全又是食色二欲的保障条件。我国古代思想家韩非也曾指出：“民之政计，皆就安利如避危穷。”（参见《韩非子·五蠹》）就安趋利、避危去穷，是人的本能，是社会的根本需要，是国家实施权威控制与治安管理的出发点与归宿，是社会安全机制的生成土壤。

就拿原始社会来说吧，那时还没有国家机器，但社会成员的安全意识、社会群体的安全管理，则是天然存在的。几十万年前，我国大地上生活的原始人，就懂得群体活动、群体自卫，逐步地学会了钻木取火、构木为巢、穴居洞处、弹射猛兽，后来又懂得了在居住区树栅栏、掘沟堑、筑围墙、加门门等等，一句话，原始人懂得追求安全有序的生活，掌握了初步的安全防范手段。从北京周口店的洞穴到西安半坡村的村寨建设，都提供了这方面的丰富实证。

到四五千年前，氏族、部落、部落联盟的有序管理，便突出地呈现在文明地平线上了。那时，即传说中的炎黄尧舜禹时期，我们的祖先已经开始了城邑聚居的生活，有了以城邑建设为主体的群居安全保障体系。考古发现，今河南辉县孟庄、淮阳平粮台、登封王城岗等处，都遗存着建于4000年前的城垣，城体呈方城弧角，上窄下宽，外陡内斜，城外有宽阔的护城河，城内有贯城大道，城门口有门卫房，居民房有规则地分布在大道左侧，右侧则为公用建筑与场地。这一切，确证了古代文献

《竹书纪年》中关于“鲧作三仞之城”以抵御洪水对居民区的袭击；《尚书》中关于尧让舜“宾于四门”管理四门“全城”的交通秩序与送往迎来“结果”“四门穆穆”全城生活井然有序，以及《易经》关于神农氏“日中为市，交易而退”，《史记》关于“黄帝邑于涿鹿之阿”等等记载的历史实在性：早在四五千年前，我国社会就已进入有序管理的发展阶段。部落联盟的“公共权力机构”已经承担起组织社会的有序生产、安排有序生活、保障安全生存的任务了。《尚书·舜典》还详尽地记载了舜继位后，主持议事会议，实行分职分工的情况：他任命禹为司空，主管全社会的水土工程，契为司徒，负责教化，解决“百姓不亲，五品不逊”的问题，皋陶为士，专责处理“蛮夷猾夏、盗贼奸宄、杀人越于货”等危害性事故。这些分工，明确地反映了国家机器产生之前，社会群体对于安全防范与安全管理呼唤与努力。

炎黄舜禹的部落、部落联盟，活跃于今黄河流域，因其具有较高的社会文明——包括管理文明在内，其饮食、繁育与安全较有保障，故其对周边部族产生了强大的辐射、吸附、融合，以至征服的作用，从而形成了庞大的华夏共同体，为后世中华民族的发展打下了坚实的根基。我国大地上的历代各族人民、包括他们的政治军事领袖，在以炎黄为共祖这一基本点上，都是认同的。炎黄成了中华民族内部维系与调节相互关系的重要精神纽带，发挥了持久而又强大的历史作用，尤其在分裂战乱年代，其作用更为显著。

从夏代开始，我国进入阶级社会。阶级社会的安全机制，自有其全新的面貌，有其繁富的内容，在数千年社会发展史、国家建设史上蔚为壮丽的景观。这里先来考察一下我国奴隶社会的安全机制，即夏商周三代的国家安全机制。

夏商周三代，在政权建设、社会权威控制与警治安全管理方面，很有历史首创性。

前已述及，舜时期公共权力机构分职分工，承担了社会安全管理任务；经过大禹时期的发展，公共权力机构正在向国家机器演进。比如夏禹登位，就不像尧舜时的单纯禅让，而是动用了皋陶手中握有的暴力权威。据《尚书》载，夏禹登位时，皋陶对酋长们说：“大家都要拥护禹，服从禹，‘不如令，刑从之！’”这便是暴力权威的典型运用。禹死时，没有让其助手益自动接位，而是由其子夏启宣布为“王”。夏启组建了“六军”，在“恭行天之罚”的旗号下，发兵远征不从令的有扈氏，发动了“甘之战”。他后来又创建了监狱“夏台”——启的王权便是这样建立在暴力权威的基础上的。启称王后，没有下功夫建设良性政治秩序；“日康娱以自纵”，尽情挥霍最初的私有制给他的家天下带来的好处，他的五个儿子闹起了内讧，结果被后羿篡了权。后羿荒淫，被其臣寒浞杀了，寒浞又被其子浇杀了。浇为人残暴，被夏禹后代少康夺回了政权，实现“中兴”。直至夏桀被商汤所推翻（以上参见屈原《离骚》）。这么看来，奴隶主阶级的国家机器，从一开始就孕涵着肮脏腐败与淫乱凶残。这是后世史不绝书的宫廷内乱、篡弑与火并的兆端。

王权的出现，是个历史的进步（恩格斯语）。商统治者也充分利用了这一“进步”。商王有很强的王权意识，他们一再要求臣下“唯余一人之作猷”；“若网在纲，有条而不紊”（参见《尚书·盘庚》）。致力于培植臣民的服从意识，而服从正是纪律与秩序的前提。商王把祭祀、征伐、生产、刑罚与用人等大权都于一身，还唯恐不够权威，便时时借助鬼神的力量来实现极少数人对绝大多数人的统治与管理。

周人更明确地宣称他们是秉承天意而来，周王自称为“天子”是替天行令者，“普天之下，莫非王土，率土之滨，莫非王臣”。周政权是以天下大一统为己任的。那么，它又如何实现对整个天下的有效控制与秩序管理呢？

周政权所采取的基本措施中，建立在宗法等级制基础上的裂土封侯制、国野制、井田制与户籍制，是特别值得重视的，是当时社会安全机制的制度化体现。

周政权首先将血缘关系彻底政治化，以与王室血缘的亲疏为标准，组建覆盖全国的统治网络：把统治集团内的人划分为公侯伯子男五个爵级，各“赐”以大小不等的疆土（领地）实现对全国的权力与财产的分配与再分配，从而形成矗立于整个社会之上的金字塔式的庞大行政管理体系，周王则高踞于顶峰，实施对社会的强制性有序管理。与之相配合的是国野制。周天子以镐京（今西安）为全国政治中心，国王与朝廷安置在王城中心，京城内外则居住着公侯卿大夫们以及他们的依附人口。政府层层设防，以确保安全。城区外围则是京畿，四方有屯兵驻守的关隘。分封到各地的公侯伯子男们，各在封地建中心城邑。公侯所在地是“都城”，卿大夫所领地是采邑，采邑拱卫都城，都城又拱卫着天子的京城，这就在全国范围内形成了一个以城邑为政治中心，向周围实施辐射式管理的网络模式。城，始终是中国社会安全防卫体系中的核心建筑。

与国野制相伴而行的是井田制。井田制的具体情况已不可确知，其基本精神则是：将国有土地逐层逐级地划分成井字形方格，把有血缘亲属关系的人户组合在“井”中，由亲族首领具体管理；井一为邻，邻三为朋，朋三为里（《唐·杜佑《通典·食货·井田》》）一层层叠加组合，井然有序。这样做，就把

每一个社会成员都稳定地附着在小块土地上，而且有血统的天然纽带相维系，使社会成员“相授相和亲，有罪奇邪则相及”相互联系相互制约、相互监督，把人群间原有的天然血缘联系高度政治化，使国家控制渗透到社会肌体的每一个细胞。这种井田制到管仲治齐时更发展为“闾伍制”每二十五户为一闾，闾设闾墙，开闾门。闾门由闾有司主管，实行严密管理。闾内居民按时作息，不得行不由径，不得衣服不正，出入不时，不得所携非物，结伙喧呼歌叹于道，至于掠杀、攻击、偷盗、残贼、奸非，“男女不整齐”等等，更在取缔之内（参见《管子·大匡》等，其管理可谓严厉而苛佃！

再进一步就是户籍登录制。周代户籍登录的原则是“生者著，死者削”，生死数都由政府掌管。各地人口数逐级汇总上报，直至朝廷。天子在斋戒沐浴祭天之后才能听取全国人口情况汇报。人户著籍之后，不许私自转移迁徙，连出外旅行也得由地方政府签发符节，否则“鬪土纳之”政府将其强制收管一到三年！人户登录还区分国中（城区）、都鄙（近郊）与郊野（乡村）三种，享有不同政治经济权利，有不同的社会地位。这样，统治者与被统治者，治人者与耕种纺织放牧者分开居住，使“各安本份”且“安土重迁”。史载周宣王还在太原（在今宁夏固原至甘肃镇原一带）进行过一次人口普查，意在掌握人力资源状况。孔夫子一见负版者（携带户口版籍的人）必注目致敬（轼之），可见社会的重视程度。

至此，我们看到：

商周以来，以王权为核心的国家行政网络，有效地覆盖着中国大地上众多的口。在国野制、井田制与户籍登录制的基础上，逐步形成了以城市管理为中心，以血缘关系为纽带，以

家族户口为本位，以劳动力附着于土地为原则、实行分级管理、管理到人（户）的社会安全管理模式。这个模式在此后数千年中华文明发展史上，起了长久的粘固作用。每一个社会成员从一出生就有“命定的生存空间 命定的生活坐标”就被置于有效的行政管理之下。由这样的社会成员组成的群体、组成的国家，自有其相对稳定的结构，自有其遭到破坏后能迅速重建和再生的功能。中国四千年文明史就证明了这一点。中国老百姓的安土重迁，服从守纪，是根深蒂固的。

公元前四个世纪，中国开始进入封建社会。秦汉隋唐是中国封建社会前期的大一统王朝。随着历史的推移，秦汉隋唐的社会控制与国家管理，面临着更大的挑战。继春秋战国 500 年大动荡之后 秦汉实现了 400 年的大一统，随后是三国两晋南北朝的大分裂；而隋唐又一次实现了 300 年的大一统。秦汉隋唐王朝，又都无一例外地覆灭于全国规模的农民大起义浪潮；但不论历史如何翻覆，中华民族总能在艰难中求生存，医治好周身的创伤，重新挺立起来，而且还创造了当时世界第一流的文明——汉唐文明。其中，汉唐的社会安全机制与国家管理，是大有其功的。

管仲说过：“士农工商 国之石民也”。（《管子·大匡》）对汉唐社会层面的分析告诉我们：国家的基石，确实在于士农工商，在于这四大阶层的相互联系、相互制约，在于这四大阶层的社会地位、政治地位以至法律地位的相对稳定。而这种关系的被破坏，则必然带来社会的不稳；一个政权对社会的控制有效与否，也在于这四大阶层的关系得到了维护与否。

秦代便是如此。

秦始皇用武力（最典型的暴力）统一全国之后，便着手夯

实封建地主阶级长治久安的统治根基。他首先致力于“大圣作治 建定法度”。(《史记·始皇本纪·秦刻石》)他实行封建中央集权制,推行郡县制;他致力于国家政治经济文化生活的统一 颁布了统一文字、统一车轨、统一度量衡、统一货币、统一律令、统一教育事业等法令 又以“儒以文乱法 侠以武犯禁”为由 大倡农桑 废弃异端 压抑商贾 排斥儒生 这就使全国上下都生活在同一个法定模式之中;他还修长城、筑驰道、开灵渠,用强大的物质手段保障国家政令的全面贯彻与生活的沟通一体。他的这一切努力是有深远意义的,可惜他称帝在位仅有十年余,如此众多而艰巨的历史性创举又都被压缩在短短十年中去干,于是每一步都伴随着急政暴政,社会难以承受,引发了全国规模的农民大起义。始皇一死,秦政权便垮台了。但秦皇开启的封建地主阶级统治事业却被汉王朝整个地继承了下来。

汉承秦制,这里不妨举一个社会管理方面的实例:秦代为了把治安管理落实到社会基层,曾推行“一丁一户”的小家庭制,使每一户都置于乡里吏役的有效控制之下。然后实行“什伍制”把居民一伍一什地组织起来 实行联防联保与连坐 保证每个居民的遵纪守法。另外,就政府行政管理网络而言,秦政府在中央设太尉 主管全国治安 在郡县设都尉 郡尉 县尉 主管郡县治安 在乡里基层特设“亭”负责责任区段的治安。亭很多 郡府县廷所在城市有都亭 城门外有门亭 街道有街亭 市场有市亭 乡里还有乡亭 津渡口又有守津亭 边防线上有戍亭。各亭设亭长、亭侯、亭佐、亭校长、亭夫、亭卒、亭掾与求盗等,“大率十里一亭”负责一方治安 负有张贴文告、组织草市、劝课农桑、收系人犯、追捕盗贼、训练丁壮、执行宵禁、

巡逻缉查、迎送官吏、邮递官物等任务。在执行治安任务时，亭长、求盗需着规定服装，持规定器械，五兵并执二尺版，上刻写相关法令。业务活动接受都尉的领导（参见《汉官仪》、《风俗通》与《后汉书·百官志》等）——这一切，秦代草创，汉代都继承下来了。据统计，西汉全国有 1587 个县，6622 个乡，29635 个亭，管理着 59594978 个人。在如此周密强大的治安网络的覆盖之下，每个社会成员都有既定的生活空间，社会的稳定也就有了基础。反过来看，秦、西汉、东汉时期的农民大起义，其主力军便是脱离了土地的流民，指挥调度这支大部队去冲击国家机器的，便是遭到当政集团蔑视排挤打击的“士”们，“士”具有政治斗争与军事斗争的艺术和手段，他们跟农民军结合，便成为封建王朝的掘墓人。

秦始皇既害怕“儒以文乱法”，又害怕“侠以武犯禁”，他没有处理好与“士”的关系，特别是杀了一批知识分子，戕害了民族智慧。他本人很重视农桑、注意垦植，但又连年用兵、搞全国规模的土木工程，使农业劳动力长期与土地相分离，破坏了国家经济命脉；他曾经筑女怀清台，表彰女企业家，但法律上又贱视工商、排斥工商，剥夺其参政权力。于是乎一夫奋起，万人影从，秦王朝很快覆灭。

唐政权相反，很重视调节士农工商各阶层的关系，其社会层面控制很有成效，从而在很长时间内保证了社会安全机制的正常运转。

唐代实行科举制，为广大的“士”提供入仕之门，白衣而为卿相，这就有效地抑制了六朝以来的腐朽的门阀势力，维护了庶族地主——李唐王朝的政治基础——的利益。这些入仕者是各级政府与各界势力之间的精神纽带，对稳定政局、发展经

济文化起了显著作用。

对于农民 唐政府实行均田制(后改行租庸调法)使农业人口紧紧附着在土地上,归属在基层政权的直接控制下,不使其流移失业,不让地方豪强占夺人口。实现了对农民的控制,也就实现了对全国基本人口的控制,这是唐政权治国方略的合宜之处。

对于广大商贾、手工业工人及兵士、僧侣、奴婢及归附的“化外人”唐政府也予以立法多方实行有效控制。这里不一赘叙。

值得一提的是,在城市生活方面,周秦汉唐一直实行封闭式管理。唐代依然坚持“日中为市”坚持“坊市分离”坚持彻底的“宵禁”居民不得向大街开门,官府、民坊、市坊截然分离,街面上不得经商设铺、摆摊叫卖,除寺庙旗亭白日开放外,城市没有其它公共娱乐场所。因此,唐代长安作为一座国际大都会,经济文化极其发达,日间中外游人学子商贾填街塞巷,但一入夜即万籁俱静,无人敢任意走动、任意用火,更谈不上什么夜生活了。在如此严密而又严厉的控制下,居民生活秩序自然是平稳而安静的。

当然,有控制就有反控制,李唐王朝也逃不脱历史辩证法的惩罚。

汉唐历史告诉我们:对于社会民生的安宁的主要威胁,来自人类自身尤其是统治阶级内部的破坏性因素。例如皇室内部的篡弑、宫廷朝廷的争吵,文官武将的角斗,中央与地方的磨擦,各族军政集团间的火并,及由此而带来的灾变迭起、兵荒马乱、盗匪横行等等都会把社会引向崩溃。因此,建立良性政治秩序,处理好统治阶级内部的财产权力再分配,协调好社

会各阶层各集团的关系，给民生以基本保障，并不断培植百姓的守法意识，增强国家行政管理力度，这才有民族的兴旺发达与民生的安宁有序。

就李唐王朝来说 前期 李世民、李隆基等人 曾致力于建设良性政治秩序，李世民与其父亲、兄弟甚至儿子之间，都曾有过激烈的以至流血的宫庭斗争，但他能把这种斗争控制在一定范围内，使之不至于震动朝野，不至于殃及池鱼，不至于触动社会，因而对治国安邦没有起太大的消极作用。李世民的这条历史经验，可惜很少被后世所汲取。相反，从李隆基后半生起，藩镇割据、军阀混战便连年不断，终于酿成五代十国的又一次大分裂大动荡，李唐王朝也就被葬送了。

历史的经验是值得注意的。

公元九、十世纪以后，中国进入封建社会发展的后期，封建社会内部的商品经济有相当程度的发展，城市经济文化高度发达，治安面临新的挑战。

相对于周秦汉唐来说，宋辽金元时期，从社会经济生活到国家行政体制到社会治安管理，都发生了重大跃迁，呈现出与前期大不相同的景观。这一时期，国家大一统是历史的主流，各民族在中华文明的基础上的大融合大提高是历史的特色。我国人民将造纸、印刷术、罗盘针及火药等四大发明，切实地变成了社会生产力，并大力推向世界，促进了世界文明的大发展 我国人民又从域外引进了诸如棉花、玉米、马铃薯等等 解决了迅速增长中的中国民众的基本衣食问题。与此同时，丝织、陶瓷、制盐、矿冶、制茶、造船、外贸……迅速发展 以新的方式吸引着集聚着大量的劳动力，成千上万的青壮年集结起来进行手工工场式群体协作生产，成为这个时代的新景观。随

着大运河与长江航运的开通联网，随着沿海外贸业的兴旺发达，十万人以上的大都会在我国东南沿海及江淮地区大批涌现出来；天城（杭州）、广府（番禺）与泉州（刺桐城）皆发展成宋元时期世界第一大港埠，把世界范围的经济文化交流推向了一个新阶段——也给当时的统治集团提出了新的管理课题：周秦汉唐时期那种静态的封闭式管理再也行不通了！宋辽金元政府，尽管其种族背景差异很大，但都致力于改变管理模式，他们都作了各自的探索，积累了不少成功的经验。

有宋一代传统的看法是“积贫积弱”事实上却不尽然。在对待我国境内的少数民族政权方面，宋中央政府显得软弱了点，国防上始终处于被动挨打的局面，而且愈陷愈深，直到覆亡。但若从综合国力来看，从经济文化发展规模与发展程度上看，宋代则并不贫弱。相反，它保持了汉唐文明的发展势头，生产领域交换领域都大踏步前进了。宋代海轮可以直航波斯湾，这是前所未有的；宋代几个港口的外贸收入占全国财政收入的 20% 以上，这在封建社会是空前绝后的。而且在强敌始终压境的情况下，宋政权维持了数百年统治，这期间是很有原因可供探讨的。再说，两宋三百余年间，农民起义的规模与频率，及其对社会生活的震动影响程度，都不见比前代或后代更大更激烈，这是很能说明问题的。

有句话说：宋政权是“半部《论语》治天下”，一手抓伦理教化，一手抓法制管理，使社会生活保持了相对的稳定。从管理的角度讲，宋政府的措施是得力的。

汉唐时期城市搞“坊市分离”，居民坊有围墙围着，不许小商小贩进坊串卖；交易市场由国家按规定特辟，设市长予以管理。宋太祖一上台，就宣布开放夜市，拆除坊墙，只留下坊口的

牌坊作历史的纪念。拆了坊墙，民居自然地就沿街而造了；家家门前都有一小块地，种树种花，或者摆摊设铺，或者供小贩走街串巷来买卖而且早市、日市、夜市一齐开放这就活跃了社会生活。随之而来的便是市民的文化需求，于是勾栏瓦舍里参军戏、说书都上演起来了。人们的生活方式、生活内容在变向着繁盛活跃流动的方向变。历史名画《清明上河图》就及时地、全面地、真实地录下了这一历史巨变。对此宋代统治者的因应措施，总体上看是积极的、建设性的。比如，在城市，拆了坊墙之后，城市居民不再以坊为单位管理了，而改为以街巷为单位管理，家家门前墙上刷一粉牌，上书户主姓名及家庭人口及暂住人口政府定期核查。又如街市结合后开放早市夜市，就不能再搞彻底的宵禁了。于是就改行岗勤制、巡逻制：大街上每二百步设一岗哨，有5—20名防隅巡警值班巡逻守夜蹲坑防火防盗疏理交通调解街头纠纷缉拿逃犯。遇有情况，巡警有权将干系人押至厢公所、交厢处治。另有军巡铺，由厢军负责弹压地方儆备盗匪。

就国家行政网络来说，宋政府实行的是双轨制。一是传统的行政管理系统：各级政府主管本辖区的治安；一是新创的巡检系统，专职治安管理负责全国农村、关津要塞、河道海防与大都会的安全护卫。

宋代地方设路、州（军、监、府）县三级政府规定第一把手负责本地治安，特设一名地位平行的巡检使或都巡检使专职治安。他们带领所属禁兵或厢兵执行巡逻、追捕、缉私、禁赌、消防等方面的任务。在沿海、沿边、驿道、水路、少数民族区域特设专职巡检主管当方治安很有今天的边防警察、水上警察之类的色彩。在京师汴梁和沿海沿江重要都会如洛阳、泉

州、扬州、番禺、杭州、海盐等城市特设驻泊巡检。汴梁城内设京城四面巡检，分头负责东西南北各片治安。一片叫做一厢，厢下设军巡铺。其组织关系是：各级巡检都接受上级巡检的业务领导，同时接受同级地方行政长官的节制。巡检所属禁军或厢军是很有战斗力的，机动性大，随时可以调遣。它对宋政府的作用，是十分显著的。宋代的这一巡检制，把治安工作向专职化、专业化方向推进了一步。

辽金元三政权，都是由少数民族建立的，在治安行政的改革上也都有重大举措。

辽有五京：上京临潢府、中京大定府、东京辽阳府、南京幽州府、西京大同府。五京是全国的军事政治重镇，经济文化中心。各京均设有“警巡院”负责治安。这是中国历史上国家级专职警治机构的首次登台，意义深远。金代辽而兴，设六个警巡院，同时又仿照宋政府设巡检系统。这样双管齐下，“警巡稽失”，警察别部，“掌平狱讼”（参见《金史·百官志》）。在辽金两代的治理下，南到黄淮，北抵兴安岭内外，东到乌苏里江以东，西抵黄河源头，在如此辽阔的土地上，实现了经济文化的空前大开拓、大发展。

元代不仅承袭了警巡院的建制，还特设兵马司，都城治安也实行分厢管理。居民以街道为单位，户户建牌，进行人口登录，一如宋代。其兵马司建制，又为明清两代所承袭。

明清时期是中国封建社会的衰败期，又是中国本土的资本主义经济萌生期，周汉隋唐以来的治安思想、治安方略、治安体制、治安法规与治安举措，这时都显得苍白无力了。明代，知识阶层与市民阶层结合起来，干政议政，他们甚至开始动用集会结社、罢学罢市、游行示威、集体请愿等非暴力手段去争

取社会正义 维护自身权益。这当然不是周汉治安所能对付的问题。明清统治集团穷极无策 想靠宦官特务统治、文字狱、闭关自守政策来维系其统治,结果适得其反,封建制度走上了衰亡的末路。封建政府无力实现治安管理的转换与更新,却愈来愈清楚地暴露出它的反历史、反人民的封建保守性与反动性。特务横行 冤狱迭起 对内弹压 对外封锁 钳制思想 扼杀新机 成了明清治安的“特色”与核心任务。封建治安走上了它的终结之路。

鸦片战争之后,直到民国时期,中国社会陷入半殖民地半封建的深渊,未能实现向资本主义的自然演进,帝国主义势力截断了中国历史自身的发展轨道。相应地,中国古代治安也就未能实现与近代治安的正态对接。西方孕育于资本主义原始积累与自由竞争中的近代治安不可能适合当时中国的实际需要。而西方侵华势力要维护其殖民利益,又必需在中国土地上建立他们的警治力量。一些头脑比较清醒的中国人,看到日本明治维新的成功 接过“警政为新政之基”的口号 力图在封建国家机器的母体内建立起近代警察来。这种由洋人输入的或由华人引进的“近代警察”不能不是一种畸形的产物。不过,如果以 1898 年(光绪二十四)6月湖南保卫局的建立和 1908 年(光绪三十四)4月《违警律》的颁布为标志 我们还是可以看到封建治安向近代治安转轨的努力与阵痛。

必须说明,1927年之后,中国大地上创建了共产党领导的军队与政权,1927年武汉中央军委特务工作科的建立,1930年上海“中央特科”的开展工作,1931年中央苏区“国家政治保卫局”的正式建立,宣告了我国历史上警察职能的历史性转变,它与国民党统治区的军警宪特势力形成壁垒分明、两

大对抗性警治组织。——本书目前还没有将这段历史纳入研究范围，有待于今后的努力。

以上的简略回顾告诉我们，中国治安史大致可以分为古代治安与近代治安两大历史时期。古代治安含三大段，每一大段再划分为两个时期：第一大段为先秦时期。其中，远古到夏商周时期为中国古代治安的孕育期，春秋战国为中国古代治安的草创期。第二大段为秦汉六朝隋唐时期。其中，秦汉六朝为中国古代治安的成型期，隋唐是其发展期。第三大段为宋元明清时期。其中，宋辽金元是中国古代治安的更新期，明清为其终结期。至于近代治安时期，则从鸦片战争起到中华人民共和国建立止。其中 1927 年以前为半殖民地半封建治安蜕变期，1927 年以后为新兴的人民治安与国民党的反动治安激烈斗争并取代它的治安革命期。当然，这样的划分只是为了叙述的方便。如何划分更科学，还有待于学术界的深入讨论。

## 上编 先秦治安

### 概述：中国古代治安的孕育与草创

四五千年前，即传说中的炎黄时期和尧舜禹时期，我国社会正从原始社会向着奴隶制社会演进。随着私有制的产生，军事民主制下的部落联盟会议，终于完成了向国家机器的历史性转变，原始社会群体生活中的公共安全管理也就转化为奴隶制国家的一种行政职能。夏启“家天下”政权的确立便是这种转化正在实现的历史标志。经过夏、商与西周三代的发展，我国奴隶制国家机器的建设已经相当发达、相当成熟，并孕育出一种政刑不分、军警一体的国家管理体制。“三代”统治阶级融神权、王权、族权为一体，对社会实行分级管理，十分重视人口的登录籍与地著，十分重视都市的公共秩序管理，十分重视王室的安全警卫，十分重视严刑峻法与伦理教化的相辅而行；这一切都对后世治安产生了深远的影响。到春秋战国时期，激烈竞争中的诸侯各国，为着自身的存在与发展，更加重视社会管理，努力维持政权的稳定与社会安宁，各国的政治家、思想家、社会活动家们都从自身面临的实际情况出发，进行治安法理与治安制度的研究与探索，进行治安经验、治安手