中国警察近代化研究

——以法文化为视角

孟庆超摇著

中国人民公安大学出版社

·北摇京·

摇图书在版编目（悦舜）数据
摇中国警察近代化研究 辖孟庆超著援—北京：中国人民公安大学出版社，圆跟砸援员
摇陈耳晕 苑原愿云云恕原圆衣原载
摇Ⅰ援中摇援摇Ⅱ援孟摇援摇Ⅲ援警察—研究—中国—近代Ⅳ圆阅孜嘘阴缘
摇中国版本图书馆 悦舜数据核字（圆跟砸）第 员辰恕愿号

中国警察近代化研究

——以法文化为视角

在酱晕顺哉韵 觉晕刷恍乍粤 觉晕阅粤郧乍哉粤 再粤晕觉哉
——再云粤 宰袜晕乍哉粤 宰袜云哉乍觉粤韵
孟庆超摇著

出版发行：中国人民公安大学出版社摇摇摇摇
地摇摇址：北京市西城区木樨地南里
邮政编码：员跟蹦愿
经摇摇销：新华书店
印摇摇刷：

版摇摇次：圆跟砸年 员月第 员版
印摇摇次：圆跟砸年 员月第 员次
印摇摇张：员圆阅缘
开摇摇本：愿辰毫米 伊云恕愿毫米摇员摇摇圆
字摇摇数：圆愿千字

陈耳晕 苑原愿云云恕原圆衣原载 斡阅· 圆孜恕
定摇摇价：圆圆跟元

本社图书出现印装质量问题，由发行部负责调换
联系电话：（园园）愿孜员蹦缘源
版权所有摇侵权必究
耘原皂蓉蓉 糟蓉蓉岳 责蹦蹦蹦

前　　言

我选择中国警察近代化作为博士论文题目有一些特殊背景。

[illegible]年秋，我考取了中国政法大学法律史专业博士生，指导教师为郭成伟先生。郭先生在给我们上课时，一再强调学以致用。不但应用或部门法学能在社会主义法制建设中发挥巨大的指导作用，即使理论法学，甚或法律史这样的基础性法学也对中国的法治实践有着深刻的启发意义。通古明今，以史为鉴。法律史的研究对象虽系过去的法律制度与思想，从中却能发现宝贵的经验教训，正视这些经验教训，有中国特色的社会主义法制建设就能够少走弯路。在探索过去的经验教训方面，郭先生的确身体力行。现实生活中，他关心社会稳定，因而在进行法律史研究时，便努力找寻中国历代王朝的治安举措及其经验，并不断有专著和论文问世。碰巧，我本人也对社会的秩序或稳定问题有学术兴趣，而在硕士毕业时选择专门研究秩序，培养“稳定”人才的公安大学作为就业方向。“读博”后，与郭先生面对面探讨问题的机会颇多，对社会稳定重要性和相关研究重大意义的认识进一步加深，并逐渐将毕业论文题目与之联系起来。

其实，即使没有以上背景，社会秩序的维持也应成为当前理论探索的重点，因为社会稳定是任何形态的人类文明存在、延续、发展的前提。衡量某一国家社会秩序良否的一项关键指标是其是否存在健全的警察制度。但当前国内学界似对警察问题不屑一顾。在许多人眼中，警察就是干涉、限制，而与简单、强硬、粗暴划等号，当然没有什么学术价值。受这种偏见左右，法学界

此为试读，需要完整PDF请访问：www.ertongbo

也很少有人关注警察为执法的最重要依靠这一事实。长期遭受冷遇的近代中国警察更一度成为理论研究的薄弱环节。[①] 我以为开展对近代警察的研究，拓宽其探索领域、发掘其理论意义、提高其学术水平，责无旁贷。

以警察作为论文题目的另一原因是身在公安大学。公安大学属公安系统，系全国公安最高学府。我深以此为荣，却也感到无限的责任，故不愿将学术活动与警察分开。本人虽无从事警察管理的实际经历，却在警察理论领域涉猎几年，阅读了中外近现代一些警察学、警察法学名著，获得一些关于警察基础理论的粗浅认识，发现目前我国大陆地区警察教育与警察学术之薄弱和落后，以及国人对警察法治、社会意义的漠视。这种状况固然与几十年来特殊的国内环境有关，封闭、保守的警察教育、警察学术却难辞其咎。去年，我在给三年级本科生上课时，曾就“警察是什么？”进行提问，结果，绝大部分同学除了“警察为国家机器的重要组成部分，是阶级压迫的暴力工具”的经典外，很少能就警察的法学、社会学意义进行阐述。而一些讲授公安基础、甚至业务课的老师除了细化“专政”思想、制度外，竟不晓得公安与警察有何种关系。他们尽管也灌输“警民一家”、“警民鱼水情”的思想，却不能超越“人民政权”、“军民鱼水情”、“军民共建”之类的政治范畴，而就警民关系做警学意义上的发挥。故本论文写作目的之一即在唤起公安理论界对警察法治、社会意义的关注，从而加强对当代先进警察理论的吸收、消化，更新既有的知识结构，建设有中国特色的社会主义警察法制理论体系与以警察学为核心的警察院校学科体系。

---

① 作者在此并不否认以近代中国警察为题材的多部著作的存在，只是其多从政治立场出发，批判得多，研究得少，除了做历史性叙述，绝少探索其法学、警学乃至社会学意义。

题目敲定前，我已将公大图书馆收藏的旧中国警察文献，包括官方文件、刊物、学术著作等大致做了一番浏览，隐约感到近代中国当局在理论层面一直视警察为法治工具，而与宪政运动有着非常密切的关系，遂认为过去仅从政治立场否定近代警政，却忽视其法学、社会学、管理学意义的惯例未免与时代节拍不合。跟郭老师汇报读书心得，基本受到肯定，并获取一系列精辟见解。又经过半年左右的资料搜集、积累，论文结构逐渐成型。期间，郭老师提出许多修改意见，使过去一些错误的认识在不知不觉中得到纠正，写作思路也日益清晰，因此，很快形成论文提纲。郭老师反复告诫，写近代警察千万记住自己是法文化方向的学生，要着力于对近代警察现象的法学分析。如果最后写出来的是历史学或管理学方面的东西，与法学无关或有很少的联系，论文写作肯定是全盘皆输。法文化是个宏大的概念，本人或许永远不能对之做精确描述，郭老师的告诫却颇具针对性，至今想来，仍是汗颜，而不时提醒自己写作时务必以法文化为圭臬。当然，法学、警察学、社会学、历史学、政治学之间的关系本来就千丝万缕，加以自身学术修养不足，写作时因涉猎多个领域，迷失方向的情形在所难免，尤其是近几年警察学著作看得过于投入，思想一时不易转弯儿，许多内容连自己也很难判断到底是警察学研究抑或法学阐发，故在此祈求大家指正。

由于本论文的论证过程系围绕中国警察的近代化而展开，不免要谈及中国传统警察的特征。论述中国警察的特征，当然应选择外国警察为参照，因此，几乎自始至终，作者均试图用法文化比较的方式，论证中国警察近代化之基本内容。其中最主要的当属中国传统警察与近代警察的对比分析。英国为近代警察的主要发祥地，其固有传统远非东方专制主义集权文化所能包容，而成为论述中国传统警察的首选参照。不过，在不同的现象间做文化上的准确解释，自以具备贯通古今中外的文化修养、开阔的视

野、敏锐的洞察力为必要。作者初涉法文化领域，即就过去未曾触及的警察现象进行比较研究，不免有些吃力，却决心通过对中国警察近代化问题横向、纵向的考察，发现法文化的进步，并提高个人的文化比较素质。

关于本论文引用资料情况，后面“参考文献”部分已有反映。尚需声明者有以下几点：一是因资料线索缺乏及时间仓促，一些珍稀文献系转自二手材料。转引时，虽尽量对照多个版本，以求客观、无误，但失真、失实之处仍难避免。二是由于本文仅在借用意义上以“警察”称谓描述传统中国的警察现象，而传统中国承担警察职能的机构过于繁杂，当权者头脑中又无独立的警察权力观念，所以即便在当时就无法形成完整、系统的警察资料，加上历代战火的毁灭，今人很难对古代警察制度及其思想有准确、全面的把握，不过凭散处于各种历史文献中的信息做大致的推断罢了。另一方面，如果以维持社会治安作为警察的中心职能和特色，则古代中国警察方面的文献浩如烟海，因为历代王朝无论组建国家机关，配置各级官员，抑或出台某种举措，几乎全部围绕治国理民、稳定秩序这一核心。浩瀚的文献，加以作者认识的浅薄，不免令非警察史料流入文内，同时，今人和古人在“治安”理解上的差异又可能引起学者对文中个别材料的置疑，故再次深表歉意并请大家及时批评。三是“参考文献”将近代官方文献和近代学术著作做了一定区分，其实，后者中有关警察的国内著作，其作者多系当局警察官员或警察教育机关成员，非但引用较为客观的官方材料，并经常代表当局阐述观点，所以很难将官方文献和学术著作做截然划分。本作者论述相关问题时，经常从学术著作内搜寻史料即基于此。四是本文在论证警察近代化的过程中，引用了一些历史争议人物的言论。主要原因是这些人执掌警政大权，其有关讲话颇能体现官方立场，作者本着尊重历史、实事求是的学术态度而加以适当援用。况且，近代化本为

一种趋向，不等于完美无缺的事实。近代中国警察尽管在若干方面反映出警察学内在规律的要求和民主宪政运动的影响，却无法回避其镇压革命活动的反动本质。

本论文内容在结构上可分为六部分八章（含“导论”）：

“导论”为第一部分。该部分主要论述有关警察的基本观念，以便为传统警察与近代警察的比较搭建沟通的平台；第一章“近代各国警察制度比较”为第二部分。通过展示近代各国警察制度，该部分系统论证了近代各国警察制度、精神及文化的异同，进而揭示了世界范围内警察制度变迁的进步性因素，并发现中国警察近代化的价值所在。第二章“中国传统警察之特征”为第三部分。通过与英国传统警察的比较，该部分就传统中国警察制度及其所处的环境做了系统分析，概括出中国传统警察所具有的几个本质性特征，即警察机构的多元化、警察内容的军事化、传统警察的“官治”化、传统警察的“纯秩序化”、传统警察的政治化，从而为论述中国警察的近代化确立了比较的基点；第三章“近代警察制度的引进与创建”为第四部分，主要就清末警察观念的变化与近代警察在中国的建立经过及内容进行了历史的、文化的回顾和分析，展示了中国警察近代化发生的背景；第五部分包括第四章“中国近代警察的统一化”、第五章“中国近代警察的社会化”、第六章“中国近代警察的法治化”。该部分从警察权力的统一化、警察内容的社会化、警察权力关系的法治化等三个方面论述了中国警察近代化的基本内容，所以成为本论文的核心；第七章“结语”为第六部分。通过考察中国警察近代化所处的复杂环境，该部分强调，近代中国警察呈现的进步表征仅为一种倾向，实践层面的警察甚至带有相当程度的反动。

著摇者

[illegible]年[illegible]月

此为试读，需要完整PDF请访问：www.ertongbo

内 容 提 要

本文拟以法文化为视角，考察中国警察法制及其环境，论证中国警察的近代化。以“ 中国警察的近代化 ”为题，自然要承认中国传统社会亦存在警察，尽管“ 警察 ”一词系近代之舶来品，但如同“ 司法 ”译自西语 justice，却不能否认中国传统社会亦存在司法制度，传统中国也是有警察的，既包括警察机构，更包括繁杂的警察制度，因为，维持公共秩序是任何文明社会存在、发展的前提，只不过古人尚未用“ 警察 ”一词概括这样的机构、制度、行为。换言之，传统中国无警察之名，却有警察之实。与研究中国传统司法制度的学者称“ 县官断案 ”为“ 司法 ”行为一样，本文亦借用近代的“ 警察 ”字眼儿，描述中国传统社会存在的一个事实。而谈“ 近代化 ”，又须认可中国传统警察的“ 传统 ”。只有通过与传统警察的前后对照，发现二者法文化上的差异，我们才能感觉到中国警察的进步，即近代化倾向。也正是通过对传统社会警察特点的揭露，中国警察的近代化研究方寻到论证的基点。

依不同立场、视角，警察可以有多种解释，但其中可以适用于阶级社会的各个时代、各种国家的“ 通说 ”，大概仅有法学意义上的警察：以维持社会公共秩序为直接目的，根据国家一般统治权而限制民众自由的作用。这种偏于抽象的解释，固然有助于揭示“ 警察 ”的实质，却不利于古今中外警察的比较研究，因而欲就中国警察之近代化问题进行探索，尚应立足于由警察组织、职权、勤务、人事、教育、经费等静态、动态因素组成的，

更具体化的多维空间。

中国传统警察呈现出以下特色：（员 警察机构多元化。历代警察非但有名称各异、互不统属的专业警察组织，亦包括地方各级文武官员等兼职警察；非但地方军队有警察权，国家军队代行警察职能也成为定制；非但有官办的警察组织，更有大批受到国家鼓励的民间自治机构在基层执行着警察任务。依近代法学观点，中国传统警察组织与军政、司法机构的相互关联、彼此渗透，致警察很难有独立地位与独立体系。（圆 警察内容的军事化。中国传统社会没有对等的“外国”观念，其军队功能首在“安内”，即镇压、平叛、弭乱，而非“御外”，与其说这是军队，毋宁说是武装化了的警察。首先，是“内重外轻”的军队布防结构。其次，地方军队直接参与维护治安，弹压地面的工作。政权更迭的暴力方式与“家天下”的专制主义环境既导致军队的警察倾向，也令传统社会的警察带有明显的军事特征。一方面，警察机构本身多系军事机关或体现浓厚的军事色彩。另一方面，传统警察措施亦充满军事味道。（猿 传统警察的“官治”化。“官治”即政府治理之意，其反映的主要为政府意志，而较少顾及民众意愿。中国古代王权向来强大，加以统治者与社会下层民众间的猜忌习惯，专制国家一直对底层保持高压态势，自治警察很难容身，因而，自唐虞设置司徒到清代的步军统领与五城御使，以专职和“官治”为特征的国家警察制度非但没有削弱，反而沿着强化的轨迹发展，其程度远甚于同时代之欧洲大陆。在专制主义中央集权螺旋上升的背景下，此种官治化警察的发达，仅意味着对民众控制的不断加强，却不能演进为近代警察，因为，近代警察的第一要旨为保护民众的幸福与安宁，而非对其行为予以限制、取缔，尽管保护民众会间接促进统治秩序的稳定。（源 传统警察的“纯秩序化”。中国传统社会秩序状态的达成，乃是以限制或剥夺民众的权利自由为代价的。关键原因仍在于其

独特的政治文化。如前所述，历代新兴政权乃是通过残酷战争、暴力革命等“流血”方式建立或形成的，这类政权均具有强大的力量，否则便不足以推翻旧的王朝，“拯民于水火”，但其领导人在“打天下”的过程中，都遗传了夏启“家天下”的观念，故新政权的体制无一例外都是君权至上的专制主义，以保障其对全国政治、经济利益的独擅。这种背景下，统治者与其部属尚难于妥协，与普通民众更不易建立互信、互谅、互让的关系。（缘 传统警察的政治化。警察的政治化在这里有双层含义。一方面警察的首要目标在于维护政治集团（近代以后，这种集团的主要表现形式为政党）或当权者的私利，非以社会公共利益为目的，故为单纯的政治工具；另一方面指警察的关键功能是对可疑或敌对政治派别、个人的侦伺、监控与迫害。传统中国自建立国家起，即以专制政治为核心内容，社会各阶层之间，包括统治者与下层民众，统治者内部相互间，很难形成持久、稳定、和谐的共存关系，居于最高统治地位的君主，一直怀有“私天下”的观念，在与其他统治者、被统治者难以形成互信的背景下，必然要动用一切可能的手段遏制、消灭政治异己力量，从而巩固政治上的最高地位，以维护其对全国各种利益的垄断。在这种凸显政治的国度里，警察设施也将不可避免地带上政治色彩。由于传统中国的专制政治要比欧洲大陆各国稳定、持久、典型，镇压与革命（反镇压）的因素也更加丰富、多彩，故警察政治化的倾向尤为明显。（远 其他，如传统警察的非科学化、非职业化。

随着近代中国当局对西方国家和法学理论的引进、吸收，中国传统警察也如传统法律一样逐渐转型，表现出若干进步倾向：（员 警察权力的统一化。如果说中国传统警察的多元性也意味着机构设置繁多杂乱、权力行使支离破碎，那么，自清末引入西方警察制度起，中国警察则逐步规范，呈现出明显的统一化倾

向。这是近代中国警察在形式上的首要变化，也是警察近代化的重要内容。导致这种变化的关键因素在于，清末以后西方政治法律思想在中国的广泛传播，使得历任政府逐渐明白，警察权是一种相对独立的权力，为国家统治权存在的前提，只有统一行使，才能充分发挥其稳定社会秩序，维护国家统治的效能。同时，警察权的统一行使既符合近代的分权规律，也不悖反中国的单一制政治传统。具体内容又包括警察机构的统一化、警察权力行使的统一化。（圆 警察内容的社会化。警察社会化是与政治化相对应的概念。如果说中国传统警察的中心任务在于维持现实的政治统治秩序，而一直保持对整个社会的镇压态势，那么，近代中国警察则呈现一幅社会化的景象，即其中相当一部分内容系因整个社会而存在，能顾及包括下层民众在内的所有人的利益。尽管历任政府在建警过程中，多抱有藉警察扩大统治力量的动机，甚至将警察“党化”，但至少在形式或理论上，没有人敢于公开否认警察的社会性。警察的社会意义反而受到较多的关注和尊重。警察社会化既包括观念的变革，更涉及内容的社会化。近代中国警察尽管负有重要的弹压任务和维护政治秩序的责任，但更对其他多种公共秩序起着首要的维护作用。具体指警察机构设置的社会化、警察目标的社会化、警察举措的社会化、警察人员的职业化。（猿 警察权力关系的法治化。与传统社会不同，近代中国民众已蒙受西方人文精神的启迪，近代政府不敢再公行独裁专断，而以“民主”、“人权”标榜。故近代中国警察当局对于建章立制一直抱有积极心态，非但数量种类浩繁，同时也愿意借鉴、参考西方国家的立法经验，使得警察逐步法制化了。这种法制化远远超出传统中国“法律制度”的僵化内涵，而更带有近代世界所普遍追求的“法治化”倾向。其主要标志为警察民主与民权化、警察程序化、警察权力关系的对抗化。

宪政运动背景下的近代中国警察直接受到大陆派国家观念与

此为试读，需要完整PDF请访问：www.ertongbo

行政法学理论的影响，故无论在形式抑或实质内容方面，均表现出与中国传统警察相异的特色，即统一化、社会化与法治化。尽管中国警察近代化的外延远远超过这三个方面，例如，勤务方式与工作方法的科学化、业务知识的学术化及业务交流的国际化也是近代化的突出表征，但在中国警察由传统向近代转型的过程中，以上三个方面具有分水岭般的意义。其中，警察的统一化反映了国家权力统一行使与行政职能分工的必然趋势，社会化与法治化则是对以维护君主专制利益为最高宗旨，漠视民权的传统警察本质的直接否定。

近代化固然代表着一种发展趋势，却离不开人的主观努力。即靠人的积极向上的精神，克服保守力量的阻碍；靠人的坚韧不拔的毅力，培育近代化所依存的人文与经济环境。对于以移植外来文化为基本表现形态的近代化而言，人为的努力尤其关键。作为宪政运动组成部分的中国警察近代化即是以移植外来文化——参照西方警察制度为基本路径的，因而，除了积极的引进外，更需要克服、清除阻碍警察健康发展的种种惰性力量，培育支持这一新兴事物的社会环境。

毋庸讳言，近代中国警察无论在统一化，还是社会化、法治化方面，均有相当出色的表现。在一定时空条件下，不但起到维护社会公共秩序的作用，也直接推动了整个社会文明程度的提高，而成为中国社会近代化的重要表征。但近代警察制度与宪政息息相关，又以工业文明的存在、发展为依存条件，也以所在社会的相对稳定为必要条件。即需要一个由相对成熟、先进的政治、经济、文化、教育等条件组成的常态的和平社会，自清末至民国的中国，却无论如何也称不上“常态的和平社会”。可以说，近代中国在移植西方警察制度之先，尚不具备发育、滋养这一先进制度的环境，移植过程中，又不注意积极创造应有的条件，反而充满各种阻碍与破坏性的力量、元素。因此，以统一

化、社会化、法治化为标志的中国警察近代化不过呈现出一种趋向而已，实践层面的中国警察近代化是大打折扣的，许多场合下，甚至成为传统警察的复活。

允甥蹙剿嫌藻嫌蹙葬蛆悦总蟤甥蹙孕剿嫌蹙藻蹙藻燥杜酝燥蹙剿嫌蹙藻燥杜燥悦蹙蹙藻藻孕燥蹙藻

粤蹙蹙蹙戟，栽蹙释嫌藻释遭蹙释嫌藻，蹙蹙蹙藻燥蹙葬燥嫌藻蛆蹙杜。皂蹙蹙杜悦蹙蹙剿燥蹙孕，皂蹙蹙释葬杜蛆蹙蹙蹙蹙燥杜燥嫌藻剿嫌蹙葬蛆蹙蹙蹙蹙

栽澀蟬，嬢藻蕎蕪蘭情琴早粟蘭崖藻械蜜藻皆憎巣蟬緩。耗藻壮燥母粟藻澗崖藻械蕎蕪蘭粟興葬蜜械擇澤情蘭蜜盆嬢藻。藻情藻皂粟蘭崖蕎蘭粟早粟蘭崖藻械蕎鑿郎嬢械擇注緩。陬妣嬢蜜擇蕎蕪蕎醤早，皂嬢藻皂粟蘭蕎蕪蘭藤情琴蕎藤藻皆嬢粟藻蕎鑿盆早。藻蕎澗粟盆壮。蕎蕪藻澗粟盆壮。蕎蕪藻澗嬢壮。粟嬢。嬢藻。怎蕎蕎蕎澗粟蕎蕪蕎釋。燥蕎蕎蕪藻憎粟緩。陬妣情琴嬢藻。藻情粟嬢藻。藻情粟嬢藻。粟蕎蕪藻。燥蕎蕪蕎蕪蕎藻。粟蕎蕪蕎蕪蕎藻。粟蕎蕪蕎蕪蕎藻。粟

漆蝴藻藻蟹颗酗惰释黏蟹蟹蟹蝴爆藻颗蟹蟹蟹蟹蟹蟹蟹援杂颗爆藻蟹蟹蟹惰释爆爆郎早颗蟹蟹藻蟹蝴蟹蟹蝴爆蟹蟹蟹蟹蟹蟹蟹

目摇摇录

导摇摇论 ……（ 员）

摇一、警察的字面意义及其观念的变迁 ……（ 员）
摇二、警察行政存在的基础 ……（ 缘）
摇三、警察行政之特质 ……（ 怨）
（一）行政之含义与警察行政之位置 ……（ 怨）
（二）警察行政之特质 ……（ 员藻）
摇四、结摇语 ……（ 圆园）

第一章摇近代各国警察制度比较 ……（ 圆员）

摇一、各国警察概况 ……（ 圆圆）
（一）英国警察 ……（ 圆圆）
（二）美国警察 ……（ 圆原）
（三）德国警察 ……（ 圆远）
（四）法国警察 ……（ 圆苑）
（五）奥国警察 ……（ 圆恩）
（六）意大利警察 ……（ 圆恩）
（七）日本警察 ……（ 圆怨）
摇二、大陆派与英美派警察之比较 ……（ 猿员）
（一）不同政治法律传统对警察制度的影响 ……（ 猿员）
（二）集权与分权 ……（ 猿圆）
（三）警察机关之构成与任务 ……（ 猿缘）

此为试读，需要完整PDF请访问：www.ertongbo