

中国警察史

董纯朴 编著

吉林人民出版社

作者简介

董纯朴,山东警察学院副教授。从八十年代中期开始研究中国职工教育和中国成人教育。代表研究成果:专著《中国成人教育史纲》(1990年,中国劳动出版社),该作品获1991年中国石油化工总公司首届职工教育优秀成果二等奖。《中国成人教育史纲》在学术著作交流过程中被联合国教科文组织国际教育局、德国教育研究所、英国诺丁汉大学的成人教育专家充分肯定。

另外,作者参加了《中国职业技术教育史》、《电力职业技术教育通论》、《企业法人办公文秘全书》、《应用写作》等学术著作的编写工作,在省、部级学术刊物上发表论文20余篇。

前 言

中国警察,一个古老而内涵丰富的名称。一部中国警察史,就是一部中国历史的典型缩影。从中我们可以看到各个历史朝代的更迭,政权的兴起和衰亡。清代警政作为“新政”而兴起,为清政府的统治而竭尽全力。北洋、国民党政府的警察体系以清代警察体系为基础而得到完善、发展,为统治者而效犬马之劳,对中国革命者进行了残酷的血腥镇压。中国人民警察从无到有,从小到大,不断发展,成为了人民民主专政的重要力量。其为打击犯罪,保护人民,巩固中国共产党的领导地位而发挥出重要的作用。

人民警察是一个光荣而崇高的职业,本人是人民警察队伍中的一名新兵老战士。本着“干一行,爱一行”的想法,用了一年半的时间对中国警察的历史发展线索进行了初步的梳理,对中国警察发展的历史作了一个大胆的理论探索。力图能够向广大读者展示出一个较完整的中国警察历史结构体系,并对其作一个比较全面、深入的阐述、研究。

本书从结构上共分为五编,构成的部分有古代社会治安形态、近代中国警察、现代中国警察、中华人民共和国警察和香港、澳门、台湾警察。

《中华人民共和国人民警察法》第二条规定:“人民警察的任务是维护国家安全,维护社会治安秩序,保护公民的人身安全、人身自由和合法财产,保护公共财产,预防、制止和惩治违法犯罪活动。”为了充分证明这一点,全书重点对中国共产党领导的保卫力量的形成、发展,新中国成立后人民警察 66 年的战斗历程进行了较系统、全面的叙述和研究。对香港、澳门、台湾地区警察情况的简介,则是

从“中国警察”这个大的概念出发而考虑后进行设置的。

本人在警察理论研究方面的第一个课题是《中国警察史》，其设想是力图能够先从总体上对警察这个大课题有一个宏观的、高度的掌握，然后再对其子课题部分进行研究，以求在今后的研究中有所深入，能够为中国警察理论研究事业尽自己的一份微薄之力。

本书内容以共享和理论研究为目的，希望为有志于警察史研究的同仁提供一个理论研究的基础，不存在任何商业考虑。本书出版后，由于个人研究水平、研究时间紧凑、资料收集不足等原因难免在研究广度、深度、研究质量等方面存在各种不足，恳请读者阅后给予斧正。

在艰辛的研究过程中，本人的研究工作到了张兆端、付成忠、蒋丽婕等同志的大力支持，在此表示衷心的感谢。

董纯朴

二〇〇五年八月十日于济南

目 录

第一编 古代社会治安形态

第一章 古代的社会治安因素·····	(1)
第一节 司法、治安职位·····	(1)
第二节 社会治安机构·····	(1)
第三节 法 律·····	(2)
第四节 户籍管理制度·····	(3)
第五节 社会治安制度·····	(4)
第六节 消防法规、组织形式·····	(5)
第七节 交通规则·····	(6)
第八节 狱政制度·····	(7)
第九节 法医学专著·····	(8)
第二章 我国近代警察的渊源·····	(8)
第一节 最早的职业警察形式·····	(8)
第二节 镖局的形成·····	(9)
第三节 镖局的基本运作形式·····	(10)

第二编 近代中国警察

第一章 近代警察制度·····	(11)
第一节 近代中国警察制度的形成·····	(11)
第二节 建立中国近代警察制度的重要人物·····	(14)
第三节 清政府警察机构的形成、发展·····	(15)
第四节 最高警察管理机构——巡警部·····	(20)
第五节 清政府警察的管理职责·····	(21)
第六节 近代警察制度·····	(23)
第七节 近代警察研究·····	(25)
第八节 近代禁烟运动·····	(27)
第九节 近代禁赌运动·····	(29)
第十节 近代对娼妓业的管理·····	(30)
第十一节 近代消防管理·····	(31)

第十二节 近代警察服装	(33)
第二章 北洋政府警察	(34)
第一节 北洋政府警察体系	(34)
第二节 京师警察厅	(35)
第三节 警察法律、法规	(36)
第四节 血腥的警察政治	(37)
第五节 禁止烟毒、赌博	(38)
第六节 北洋警察事件	(39)
第七节 中国军警接收青岛主权	(40)
第八节 发展专业警察	(41)
第九节 辅助警察力量	(43)
第十节 北洋监狱	(44)
第十一节 北洋警察服装	(45)

第三编 现代中国警察

第一章 国民党警察	(46)
第一节 国民党警察系统	(46)
第二节 “四·一二”反革命政变事件	(51)
第三节 国民党特务系统	(51)
第四节 国民党宪兵	(53)
第五节 国民党警察各警种	(54)
第六节 警察内部风波	(59)
第七节 辅助治安力量	(61)
第八节 社会治安管理	(62)
第九节 警察法规	(67)
第十节 国民党监狱	(68)
第十一节 警察理论研究	(69)
第十二节 警察制服	(70)
第二章 日伪政府警察	(70)
第一节 关东宪兵队司令部警务部	(70)
第二节 日本警察迫害中国人民	(72)
第三节 设立统一警察系统	(73)
第四节 日本在华实施烟毒毒化政策	(74)
第三章 中国共产党早期情报保卫工作	(75)
第一节 中央特科	(75)
第二节 革命保卫力量的形成	(85)
第三节 苏维埃政权的保卫、司法力量	(88)

第四节	抗日根据地的反特、保卫工作·····	(95)
第五节	我党成功的地下情报工作·····	(101)
第六节	加强中央领导的安全保卫工作·····	(106)
第七节	我党公安力量发展、壮大·····	(108)
第八节	公安法制建设初具规模·····	(110)
第九节	公安干部教育、培训·····	(113)
第十节	早期的人民公安警服·····	(115)

第四编 中华人民共和国人民警察

第一章	建国初期公安工作·····	(116)
第一节	第一任公安部领导·····	(116)
第二节	建立新中国公安系统·····	(117)
第三节	我国公安机关概述·····	(119)
第四节	建立公安部队·····	(120)
第五节	公安军的正规化建设·····	(122)
第六节	新中国公安力量初试锋芒·····	(124)
第七节	建立新中国治安管理体系·····	(127)
第八节	综合治理社会·····	(128)
第九节	全国公安会议·····	(131)
第十节	新中国人民警察的风采·····	(133)
第十一节	初步形成人民警察法律制度·····	(134)
第十二节	劳动教养、监狱·····	(137)
第十三节	交通管理·····	(140)
第十四节	消防管理·····	(141)
第十五节	公安教育、文化、体育事业蓬勃发展·····	(143)
第十六节	人民警察的制式服装、帽徽·····	(147)
第二章	七十年代公安工作·····	(148)
第一节	七十年代的两位公安部长·····	(148)
第二节	三次重要的公安工作会议·····	(149)
第三节	恢复公安工作正常秩序·····	(151)
第四节	成立人民边防武装警察队伍·····	(152)
第五节	“一打三反”运动·····	(152)
第六节	《刑事诉讼法》诞生·····	(152)
第七节	维护国家利益和社会治安·····	(153)
第八节	大规模平反冤假错案·····	(154)
第九节	宽大释放在押战犯·····	(156)
第十节	推广绍兴综合治理社会的经验·····	(157)

第十一节	加强消防安全检查	(158)
第十二节	公安文化开始欣欣向荣	(158)
第十三节	改革人民警察服装	(159)
第三章	八十年代公安工作	(159)
第一节	八十年代的三任公安部长	(160)
第二节	公、检、法系统实行体制改革	(161)
第三节	复查纠正冤假错案	(163)
第四节	组建武装警察部队	(165)
第五节	开展“严打”斗争	(167)
第六节	制乱平暴斗争	(173)
第七节	加强对社会的综合管理	(175)
第八节	打击毒品犯罪活动	(177)
第九节	城市治安体制改革	(179)
第十节	全国公安工作会议	(183)
第十一节	加强公安队伍自身建设	(184)
第十二节	消防工作的改进与问题	(186)
第十三节	公安文化建设迅速发展	(188)
第十四节	公安院校发展初具规模	(192)
第十五节	人民警察服装、帽徽改革	(192)
第四章	九十年代公安工作	(193)
第一节	九十年代的两位公安部长	(194)
第二节	开展禁毒教育和禁毒斗争	(195)
第三节	严厉打击各类犯罪活动	(197)
第四节	健全公安法制建设	(207)
第五节	推进公安工作自身改革	(212)
第六节	走科技强警的道路	(217)
第七节	加强警容风纪管理和纠察制度	(220)
第八节	开展“为人民服务,树公安新风”活动	(222)
第九节	加强对辅警力量的管理	(224)
第十节	不断发展的人民武装警察部队	(226)
第十一节	树立交通管理新形象	(231)
第十二节	消防管理工作重要、艰巨	(234)
第十三节	理论研究“百花齐放、百家争鸣”	(237)
第十四节	新形势下召开的公安工作会议	(240)
第十五节	党对公安工作的关心	(241)
第十六节	公安教育、培训体系逐步完善	(246)
第十七节	公安文化建设繁荣、兴旺	(247)

第五章 二十一世纪公安工作	(254)
第一节 第十任公安部长.....	(254)
第二节 抓好安全保卫、打击各种犯罪.....	(255)
第三节 禁毒、戒毒斗争任重道远.....	(284)
第四节 反对恐怖主义、维护世界和平.....	(289)
第五节 第二十次全国公安会议.....	(297)
第六节 开展大练兵活动.....	(298)
第七节 不断创造光辉业绩的武警部队.....	(302)
第八节 依靠科技进步提高公安队伍战斗力.....	(308)
第九节 促进公安队伍严格、公正、文明执法.....	(315)
第十节 加强公安法律建设.....	(320)
第十一节 公安工作大改革.....	(323)
第十二节 感动中国的人民警察.....	(353)
第十三节 需要关心、理解的人民警察.....	(359)
第十四节 送温暖工程.....	(362)
第十五节 加强交通管理.....	(365)
第十六节 努力提高消防科学技术能力.....	(369)
第十七节 公安理论研究.....	(374)
第十八节 公安教育与培训.....	(377)
第十九节 实施文化育警战略.....	(386)
第二十节 公安体育.....	(398)
第二十一节 辅助警察力量.....	(401)
第六章 司法警察	(404)
第一节 人民法院司法警察.....	(404)
第二节 人民检察院司法警察.....	(406)
第三节 监狱劳教人民警察.....	(408)
第四节 国家安全警察.....	(411)
第五节 司法警察的装备.....	(415)
第六节 司法警察影视.....	(416)

第五编 香港、澳门、台湾警察

第一章 香港警察	(418)
第一节 香港早期警队.....	(418)
第二节 特区警察概貌.....	(422)
第三节 打击各种犯罪活动.....	(431)
第四节 推行服务为本的理念.....	(442)
第五节 香港警察的人道主义精神.....	(445)

第六节 交通管理	(447)
第七节 消防管理	(449)
第八节 警察招聘、教育、训练	(451)
第九节 辅助警察队	(456)
第十节 警队问题与处理	(457)
第十一节 警察文化、体育	(460)
第二章 澳门警察	(465)
第一节 澳门博彩业的历史	(465)
第二节 回归前的澳门警察体系	(466)
第三节 回归前的治安管理	(471)
第四节 打击黑社会犯罪	(473)
第五节 澳门回归后的警务结构调整	(477)
第六节 有效维护内地和澳门的社会治安	(479)
第七节 从严管理警队	(484)
第八节 加强与内地公安机关的交流	(486)
第九节 交通管理	(487)
第十节 消防管理	(488)
第十一节 警察文化、体育	(490)
第三章 台湾警察	(491)
第一节 日本殖民统治时期的警察制度	(494)
第二节 现、当代台湾警察概况	(498)
第三节 打击各种犯罪活动	(505)
第四节 治安管理	(513)
第五节 警政服务	(515)
第六节 交通管理	(517)
第七节 消防管理	(520)
第八节 警用法律	(522)
第九节 警用装备	(524)
第十节 严重的“警政危机”	(526)
第十一节 警察教育、培训	(529)
第十二节 警察理论研究	(532)
第十三节 警察文化、体育	(535)
主要参考文献	(539)

第一编 古代社会治安形态

第一章 古代的社会治安因素

第一节 司法、治安职位

在我国距今 2500 多年的西周至春秋战国时期,设置了司寇(刑狱与纠察事务)、司民(户籍)、司稽(捕盗)等负责司法、社会治安的官职。

司寇,是我国古代主刑狱之官。据《尚书》、《左传》等文献记载,在周武王、周公时,司寇已是王朝的高官。在周恭王、懿王时的铜器铭文中,已可见到有关司寇的记载。据《左传》和铜器铭文所记,春秋时周王室和鲁、宋、晋、齐、郑、卫、虞等国都设置有司寇之官,职责是驱捕盗贼和据法诛戮大臣等。楚称司寇为司败,战国时不少国家把刑官称为司寇,我国伟大的思想家、教育家孔子就曾担任过鲁国的大司寇。

大司寇设 1 人,爵位是卿。小司寇设 2 人,爵位是中大夫。大司寇负责诉讼、刑罚、悬挂刑象以及监督国家间签定盟约等事务。小司寇协助大司寇工作,其主要职责是掌管刑法。司寇之下设有士师数人,负责刑事案件的查问审断。此外,还设有司刑、司刺、司圜、掌囚、掌戮等官职,分别负责刑法、察举、监狱、囚犯、行政等职责。

据《周礼·秋官·司民》记载:“司民掌登万民之数,自生齿以上,皆书于版,辨其国中,与其都鄙,及其郊野。异其男女,岁登下其死生。及三年大比,以万民之数诏司寇。司寇及孟冬祀司民之日,献其数于王。王拜受之,登于天府。”可见,当时已设立了掌握户籍的官职“司民”。

司稽,古代专管维持社会治安秩序、拘捕惩罚盗贼等等。《周礼·地官·司稽》中表述司稽为“掌巡市而察其犯禁者,与其不物者而搏之。掌执市之盗贼以徇,且刑之。”在周朝设置了司彪、司稽等官职,禁止打架斗殴,缉捕盗贼,维持市面秩序。

第二节 社会治安机构

战国时期各诸侯国都普遍设都尉负责卫戍之职。公元前 221 年,秦始皇统一中国之后,建立了比较先进的封建统治制度,在县乡两级创设了我国历史上最早的社会基层治安机构——亭,专司缉捕盗贼和维护治安之职。并设置中尉一职,负责率禁兵保卫京城和宫城。公元前 104 年,改中尉官职为执金吾,担负京城内的巡察、禁暴、督奸等任务。执金吾每月要绕宫巡察 3 次,以预防和制止宫外水火之灾和其它非常事故。汉光武帝刘秀每次到郡国巡视,便派执金吾留守京城。

唐朝的治安机构武侯铺,防卫都城,缉捕盗贼。宋代以四厢都指挥巡警京城,管理坊市民事,防火灾、奸盗、匪祸。元代设大都路兵马指挥使、警巡院管理民事,查盗贼。明代

设五城兵马司、锦衣卫等镇压人民与朋党的特务机关,皇帝通过两大特务系统——由宦官组成的东厂、西厂和锦衣卫实行专制统治。这些特务机构可以看作是凌驾于司法和治安机构之上的秘密警察组织雏形。明代的巡城御史衙门在各坊设有司坊官,负责本坊的社会治安。

清代设五城御史、步军统领衙门,负责京城防盗、警卫国都。在郡、县、乡均有专职主管军政的职官。郡设郡尉,负责兵员征集、调遣和武器装备的制造、保管以及地方治安等;县设县尉,掌一县之军政;乡设游徼,管军政及治安。清代的步军统领衙门主要职责是负责京师的卫戍、警备、社会治安。其在镇压进入京城的义和团组织过程中,发挥了重要的作用。慈禧政变后重新上台发布的第一个命令,就是调兵三千,关闭京师九城门,停运京津铁路,并令步军统领衙门立即逮捕康有为与其弟康广仁。

从严格意义上讲,我国古代并没有专门的警察制度,地方行政、司法不分。由府、县行政长官兼管社会治安和司法审判等事宜,只是在府、县衙门内设有巡守、捕快等类似现代警察职能的人员,负责社会基层的维持治安、抓捕人犯等工作。直到清末,我国才形成了真正意义上的现代警察制度。

第三节 法 律

中国古代自国家出现后,统治阶级就开始通过国家机关制定法律,建立法律制度。自夏商周到明清四千多年中,逐步形成了一整套沿革清晰、特点鲜明的法律体系。

禹刑是夏朝法律的总称,基本是夏启以及后来的继承者根据氏族晚期的习俗积累起来的习惯法,其具体内容已无法考证。具体用刑方法有墨、劓、剕、宫、大辟。用刑的具体对象容包括昏、墨、贼。其中的昏是指自己做了坏事却窃取别人的美名,墨是指人贪得无厌,败坏官员纪律,贼是指肆无忌惮地杀人。《周礼·秋官·司刑》注:“夏刑大辟二百,膻刑三百,宫刑五百,劓刑各千。”

商代法律的总称是“汤刑”。《尚书·盘庚》记载:“以常旧服,正法度”。商代已具有成文法律,在古文献中有明确记载,并在考古发掘中得到证实。商朝的刑法严酷,有死刑、肉刑、流刑、徒刑等。

西周的法律制度更趋成熟。在《周礼》中包含有刑法、民法、行政法、诉讼法等内容。《吕刑》中对犯人施行五种刑罚的规定长达三千条;同时,明确规定了罚金等级和赎刑制度等。

公元前5世纪,魏国魏文侯重用李悝为相,实行变法改革。李悝总结春秋以来各诸侯国的立法经验编纂了《法经》。

《法经》基本上是一部诸法合体而以刑为主的刑法和刑事诉讼法典,它初步确立了封建法典的基本原则和体系,是我国第一部比较系统的封建法典。

其分盗法、贼法、囚法、捕法、杂法、具法六篇。李悝将盗法、贼法列于六篇之首。盗贼需逮捕囚禁,所以囚法、捕法主要是用以惩办盗贼的法律。杂法是对狡诈、越狱、赌博、贪污、淫乱、逾制行为的惩处。具法是关于刑罚的加重和减轻的法律。

唐代的《永徽律》(也叫《唐律》),在总结了秦汉以来历代封建统治者的司法经验基础

上,根据唐王朝统治的需要而制定。它是我国封建社会经济文化发展到鼎盛时期的产物。《永徽律》结构严谨、文字洗炼、体例规范、内容完备,是我国封建社会最有代表性的一部法典。

《大明律》是明代最主要的法典。在朱元璋亲自主持之下,历经30年之久,修订完成后颁行。其篇目为名例、吏、户、礼、兵、刑、工7篇,《大明律》增加、充实了加强专制主义中央集权制度的内容。

《大清律例》经过近一百年的多次修订而成,1740年正式定名《大清律例》。其结构形式分名例律、吏律、户律、礼律、兵律、刑律、工律7篇,30门,律文436条,律后分别附以奏准的“条例”。《大清律例》是清朝最有代表性的法典,也是我国历史上最后一部以刑法为主,诸法合体的封建法典。

第四节 户籍管理制度

华中师范大学社会学系主任、博士生导师江立华教授的《我国户籍制度的历史考察》(《西北人口》2002年第1期)一文认为:“中国的户籍制度始于周朝,至秦代初具规模。此后,经过三国至南北朝的整顿,到隋唐时期日趋完备和周密。从商代的‘登人’到汉代的‘编户齐民’,再到宋代的‘保甲制’,展现了我国户籍文化的丰富内涵和户籍制度的发达。”

西周时创建了原始的人口登记办法,建立了全国人口普查的“大比”制度,形成了户籍登记制度的雏形。

春秋战国时期,各诸侯国建立了严格的户籍登记制度,——“书社制度”和“上计制度”。

“书社制度”的内容是:每社由25户百姓组成,各社百姓的人口情况都有专门的记载。

“上计制度”是:郡、县长官每年于年底前将下一年度的农户和税收的数目作出预算,书之于木券上,呈送国君。

魏晋南北朝时期沿袭了秦汉时期的户籍登记制度,实行黄籍、白籍制。黄籍记载服役年龄的人口,白籍记载流亡江南的北方人口。

隋唐时期实行“输籍定样”制,规定:民始生为黄,4至15岁为小,男子16至20岁为中,21至59岁为丁,60岁为老。唐玄宗时改18至22岁为中,23岁为丁。国家每年一造计帐,3年一造户籍。户籍簿一式三份,一份留县,一份送州,一份送户部。

宋代编造五等丁户簿,重点是评估和确定户等。明朝由户部管理全国户口,户口登记的主要内容是籍贯、丁口、姓名、年龄等。

清朝继承了明代的户口登记制度,开始为3年一编审,后来改为5年一编审。1772年,清政府取消5年一次的户口编审制度,代之以通过“岁计”了解各地户口增减情况。

在一份1878年农历2月16日填写的门牌(户口本)上,我们发现其内容非常复杂、细致。包括的具体内容有户主的祖父母姓名,同居亲族堂兄弟的家庭成员,户主的妻妾子女孙辈男女及男仆、婢女,后厨的仆妇,最后注明“男大丁、女大口”共有人数。同时,还写明了户主拥有的地产、房产数量,对户主的左右邻居也进行了注明。最后,门牌上由甲长、社长、庄长各级签字,并加盖州府的印鉴。通过这份门牌的人口登记内容,我们不难发现当

时的户籍管理制度是非常严格的。

第五节 社会治安制度

一、坊里制度

从汉代至唐朝,我国古代城市管理的重要特征之一是“坊”与“里”的设置及其制度化。《说文解字》“防,或从土。”段注:“防之俗作坊。”“里”的含义主要是指居民聚居的地方,所谓“里,居也。”

坊里制度不仅将城市划分为若干方形的空间,而且对每个空间都做了合适的安排与有效的控制。具体体现为坊的四周有城墙,设有坊门,坊内除三品以上高级官员及权贵之家外,余者不得面街私开门向,夜间坊内有宵禁之规,凡鸣鼓警示后,坊门关闭,行人不得出入,违例之人视犯夜禁者而论。“唐的官街皆用墙,居民在墙内,民出入处在坊门,坊中甚安。”(《朱子语类》卷138,杂类)说明了坊的社会功能之一在于控制居民,维持社会治安。

作为居民区的坊,又作防。坊之上设厢,若干坊组成一厢,设厢官。坊之下有铺,相当于现在的街道。坊内实行坊里邻保制、按时启闭坊门制、宵禁制等多种治安管理措施,为城防需要坊内往往修建一条顺城墙内侧环绕一周,宽约5米的马道,巡逻、保卫人员能够驰马快速保卫居民。

坊里制度是我国古代社会形成的一种城市基层管理体制,其制以北京城最为典型。其首要功能是维护社会治安,严密控制居民活动,达到长期防止盗贼的目的。历代朝廷管理部门大都以坊为基本单位行使社会管理权。

坊正、总甲是坊里制最基层的治安管理人员,坊正及总甲的主要职能都是协助政府管理户口、征税及维护社会治安,此外,还要承担大量的公共服务工作,如调处民间纠纷、传达官府政令、反映民情民意等。

二、保甲制度

保甲组织出现于宋代,专为维护乡村治安而设。明后期因城市社会治安恶化,统治者开始在城市利用保甲维护社会秩序。保甲遂逐步与坊里制度融合成新的城市治安基层管理制度。

1621年,负责北京治安的吏部尚书余懋衡上书朝廷,建议在北京编查保甲。建议被采纳,这是北京保甲制的初始。

清朝不仅沿用了保甲制度,而且在内容、形式和编排方式上都有更为详细的规定,使保甲制的功能更为完善。1708年,康熙下诏:“凡州县乡城,十户立一牌头,十牌立一甲头,十甲立一保长。”

清朝时京城满、汉分城而居的现象非常突出。统治者以法令的强制形式,将原有居住在北京内5城的居民,不论身份、不分官民,一律强行迁至外城,所以外城成为“汉人城”、“中国城”。1601年,努尔哈赤设黄、白、红、蓝四旗。1615年又增设镶黄、镶白、镶红、镶蓝

四旗,合称八旗,形成满洲八旗。其均居住在内城,所以内城称为“满城”。

康熙初年,除居住在北京内城的八旗旗人外,居住在外城的汉人及其它民族的居民均被分成10坊,参加保甲编查。清朝中后期,随着社会发展和各民族的大融合,不仅北京的旗人被编查了保甲,而且保甲制度成为清政府统计户口和推行户籍管理的基础,在城市基层管理中的地位日益重要。

保甲的职责非常宽泛,税粮交纳、田宅争辩、词讼曲直、盗贼案件、命案审理等。据明人着《宛署杂记》的记载,总甲还要协助衙门监督民间房地交易,并登记契税,同时在日后交易双方发生争执时还负有出面作证的责任。

从坊里制度发展到保甲制度的过程,反映了政府管理随机构的细化、发展逐步向基层延伸的趋势,是城市治安管理结构日益完善的重要表现。

坊里制度是以地域为基础,每坊里的户数和人数都较多;保甲制度则打破了区域的概念,形成以户为单位的网络化组织。太平天国以后,上海出现了专门的治安机构巡防保甲局管理城市、推行保甲制度。保甲制度在全国逐步被推行后,政府各部门在管理城市时直接与保长发生关系,坊里制度也就逐渐失去了城市基层管理的职能而被废弃。

第六节 消防法规、组织形式

1975年,我国考古工作者在湖北云梦县睡虎地十二号秦墓发现了100余枚用秦隶书写的竹简,其中数枚记载、抄录了从商鞅变法到秦始皇执政时期有关同火灾作斗争的法令。“春二月毋伐林木山林及雍(壅)堤水。不夏月,毋敢草为灰……”现代汉语的意思是:春季二月,不准到山林中砍伐林木,不准堵塞水道;不到夏季,不准烧草作为肥料。唐朝永徽二年(公元651年)颁布的《唐律》,在其《杂律》篇中对于各种失火情况,如“非时烧田野”、“故意放火”以及“诸见火起,应去不去,应救不救”等,均有明确的刑罚规定,这是我国古代比较完备的消防法规。

到宋、元、明、清代,见诸于法律中的消防条文就更为突出。元朝刑律不仅包括对失火、放火的刑罚,而且对百姓防火和维持火扬秩序等已有了较具体的规定。据《元史·刑法志》记载:“诸城郭人民、邻甲相保、门置水瓮、积水常盈,家设火具,每物须备,大风时作则传呼以徇于路。有司不时点视,凡救火之具不备者罪之……”明代洪武年间颁行的《大明律》对《唐律》删繁就简,补充了看守人员趁火侵吞财物者以监守自盗论罪,对放火犯必须查获证据等内容。而到了清代初颁布的《大清律》以《大明律》为蓝本,其中同火灾作斗争的条款内容基本与《明律》相同。

我国在宋代时城市已建立起较完整的消防系统。在宋代提出了较为进步的灭火策略:小火必须尽力迅速扑灭火,大火则要拆屋断火路,防止蔓延。

1023年,宋仁宗登位后,制定了严密的防火措施。挑选精干军士,组成了“军巡铺”。其职责,既在灭火,又在防火。“军巡铺”是一支专职的消防部队,其创建之早,组织之严密,器械之众多,制度之完善,恐怕在世界消防史上,均属史无前例。

当时灭火用具有水桶、水囊、水袋、麻搭、火钩、火镰、锯、叉锚等,还出现了用竹制的我国最早消防水泵——唧筒。

宋代在城市兴建瞭望火楼,楼下驻扎“军巡铺”,配备多种救火器具,以便及时发现火警,迅速予以扑灭。到了清代,这种望火楼已变为警钟楼,报警的方法也有了改进。发生了火警时,由值班人员敲警钟,白天悬挂旗帜,夜间则挂灯笼,旗帜与灯光的颜色,按地段不同有所区别,以便识别火警地段。

明代皇宫消防工作由禁卫军兼管。据《云南省志·消防志》记载,明、清两代,昆明、大理等地已有兼理救火的部队——水军。水军设 50—100 人,驻扎在城中心、寺庙及民宅内。除水军外,各地城乡还实行火甲制度。配合水军或自行承担消防任务。在保甲的基层组织“铺”(城镇)、“甲”(乡村)配有火夫(报警救火的夫役)三、五人。坊、铺、区、段、甲均配有水桶、藤斗、铁勾、麻搭、竹梯、斧头、锯子等救火器械。

为防止水、火所造成的灾害,云南鹤庆坝区村寨建立了白族民间的一种消防组织——龙兵会。

白族崇龙,在人们心目中,龙主水,克火,故人们以龙命名消防组织,称为龙兵会。龙兵会的成员多由男性青壮年农民充当。其入会条件要身体健康、劳力强、灵活、热心公益事业。龙兵会内,设龙胆、龙目、龙丁各一名,其余为龙兵。龙胆即龙兵会的负责人,主持及管理内外事务。平时负责龙兵消防技艺的培训;有火情时,全权负责救灾事宜;举办斗火神活动时,任总指挥之职。龙胆先由龙兵选举产生,再交村民认可通过。

龙目负责鸣号报警及协助龙胆现场指挥,龙丁负责保管、发放消防器材,由龙胆选择克己尽职、任劳任怨、灵巧又有一定文化的青年担任。龙兵平时参加劳动生产,有灾情时,召之即来。

龙兵会会址一般设在本村的本主庙或文昌宫中,用一间空房装放灭火器材。旧时使用的灭火物具,有木制龙骨水车、水枪、水桶、竹梯、麻辫软云梯、钩、叉、斧、羊角铁撬、石锤等“十大件”。消防器材的购置、维修及龙兵会的所有开支经费,一部分来自城镇店铺的捐助,大部分则由龙田的地租开支。

发生火情时,龙目吹响牛角号报警,龙兵听到号角声,必须无条件赶到龙兵会,领取灭火器械,奔赴失火现场,按分工协同作战,奋力灭火救灾。火灾扑救完毕,一不要失火人家的报酬,二不喝村民的茶酒,随着龙目吹着节奏缓慢的“太平”号声,各回龙兵会。

第七节 交通规则

制订交通规则是古时历代政府管理社会的一项重要内容。早在先秦时期就已有管理交通的主职官员“野庐氏”。秦始皇执政时以秦国国都咸阳为中心修建 7 条中央驰道通到全国各地都城,“车穷燕齐,南极吴越”、“车同轨”,规定“道宽十步、三丈而树、以护其路”。

汉代长安城实行“右为人,左为出,中为御道”实际是右则通行制。

唐景龙年间朝廷发布命令,两京(长安、洛阳)市场上各行业,凡有正铺者,不得铺前再建偏铺。

在陕西省略阳县灵岩寺内竖立着一通“仪制令”石刻——这是我国迄今发现最早的一个交通规则。立于公元 1181 年,石刻上并行 4 行 12 个字:贱避贵、少避长、轻避重、去避

来。

灵岩寺博物馆翟文海馆长介绍：“仪制令”是宋代朝廷通令各州县立在交通要道的石碑，略阳“仪制令”石刻上的“贱避贵”充分反映了宋代是一个等级森严的封建社会，平民走在路上，遇见高贵的统治者就要给其让道。另外，“少避长、轻避重、去避来”在今天依然有它积极的借鉴意义。

宋代朝廷屡屡发布命令，禁止城市两旁店铺向街道中间扩张的“侵街”行为。

清代，政府颁发命令，限制街市店铺随便扩建，禁止小商小贩乱设摊点、侵占街道、妨碍交通。有些城市，如天津警察厅和商会联手清理整顿街衢两边商店任意安设风挡、招牌、牌坊、搭盖窝铺、乱放杂物，禁止小贩到处摆摊设点，以维持交通和市场秩序。

尽管封建社会的一系列的交通规则是建立在体现等级制度的基础上的，但也包含了交通安全的意识，为人们确立了“行”的规则。

第八节 狱政制度

监禁是监禁犯人的场所，国家机器的组成部分。中国古代的狱神是皋陶，相传其为舜帝时期掌管司法的大臣。其在掌管司法时，“划地为牢”，成为最初监管犯罪之人的囚禁场所，我国从此有了监狱。

我国古代监狱的称谓很多，早先有“夏台”、“羑里”、“圜土”、“圜墙”之称，汉唐以后都称“狱”，明朝则称“监”，清时才合称“监狱”。

现存最早的监狱是河南省汤阴县的周文王庙，庙坐北面南，现存建筑为明清两代所建。计有：正殿5间、演易台2间、山门3间、演易坊1座，坊后有“周文王有里城”6个大字的明代石碑1通。

商代末期西伯侯姬昌（后为周文王）治政有方，措施进步，势力逐渐大起来。殷纣王听信谗言，疑姬昌聚众谋反，于是便把姬昌囚禁于羑里。姬昌在狱中患难发奋，而演周易。他的部属托人向纣王献了美女和珍宝，方获释西归，招贤纳士，与殷纣王分庭抗争。后来，姬昌的儿子发（周武王）率军灭殷，建立了周朝，姬昌被谥为文王，后人为纪念他，就在羑里旧址上建立了文王庙。

唐、宋时期监狱管理的职权置于大理寺。元朝由于中央不设大理寺，因此对监狱的也就移归刑部。明代监狱的设置在前代的基础上更加完善，分为中央和地方两种。在中央，有刑部监狱，由刑部司狱司管辖。明朝沿袭宋元旧制在都察院（前代御史台的改称）下设有监狱，其直接领导机构是司狱司，由狱官一人掌管。

自公元1292年上海建县起，上海出现了监狱。当时的监狱设施简陋，不单独存在，而是附属于县衙内，分内监、外监和女监。内监押死刑犯和重刑犯，外监押轻刑犯，女监押女犯。

元、明、清时期，当时对人犯的处罚，主要实施“五刑”，即笞刑（用竹片捶击臀部）、杖刑（用大竹或木棍捶击腿、背、臀部）、徒刑（强制从事一定期限的劳役）、流刑（流放到边远地区服役）、死刑（剥夺生命）。其它还有上木枷、站木笼等。

在清朝末年以凌迟和斩首等方法处决死刑犯人，古代刑法对犯人在肉体上的折磨是