

·編主校學官警省江浙

書叢政警

警察行政

著豪秀余

商務印書館發行

警察行政

第一章 警察團體之歷史背景

第一節 緒論

世界各文明國，在很久以前已有一種衛兵之設立，用以保護人民之生命財產，但其主要之職務，是替統治者維持其統治權及代爲徵收賦稅；對於人民生命財產之維護，幾視爲次要之職務，故人民爲周密計，要自行設法自衛。寢假而至他們有充分之武力時，竟將犯人自由施以懲罰，爲所欲爲，結果遂至強凌弱，衆暴寡。其後人類漸進於文明，始覺有互助之必要，遂聯合成隊以維持一地方之公共秩序與安寧。每隊對其隊員之犯罪，須負舉發之責任，其制度遇有傷人強搶及盜竊他人財物之時，發覺之人，要即時大聲吶喊，以召其他隊員協力追捕。後來漸覺用以保護財產之時間太多，至疏忽其日常工作，遂易以輪流守望之制度，每夜派出若干人站立看守。繼又用錢僱人代勞，專司逮捕擾亂社會秩序及危害安寧之人。

此僱傭制度行之既久，其組織日臻完備，爲整齊嚴肅起見，守望之人，要穿一種制服及戴特別之帽，以資識別；

使人民之告發，知所適從。此種保護團體，日有進步，但認定有種案件非祕密調查不可，因穿制服之人，易爲歹徒所認識，使他們先事走避，故有時派人穿便服，以辦理此種調查工作。於是此種警察人員，遂分爲兩大組：一爲制服隊，一爲偵探隊。

第二節 西方制度

警察之設立，不外保護人民之生命財產，與維持社會之秩序及安寧爲目的。在西方遠溯於數千年前 *Memphis* 與 *Thebe* 等古城之保安隊。其工作略似今日警察之職務，英文 *Police* 警察一字，來自希臘文 *Politeia*。在古希臘時代，其意義包括當時城市國內一切政務，不過後來受法律之限制，故逐漸縮小。*羅馬*爲法律之創造者，當其全盛時，已設立有頗完備半軍隊式之警察保安組合，市場監督，及取締異族人等。且設有交通警察，警察長之下復有警察上尉，以襄助行政。計共有警察數千名，服裝與紀律，亦大有可觀，當時爲貴族院所嫉忌。但世界上第一次有組織之警察，恐要推法國一千三百五十六年之馬巡 (*Mare Chaussee*)。當成立時，不過專用以追捕逃兵之用，其後職權漸增，竟至包括負責管理在公路上一切之犯罪行爲；至一千七百二十年，改成法國最著名之憲兵。十七世紀後，各國爲充實國力計，擴張外交與軍備，同時內務行政日益發達，警察至是乃得與其他機關分離而自成一團體。

英國在中世紀時，已有如我國宋朝之保甲制度。在鄉村有所謂聯保制度 (*Frankpledge*)，人民每十人聯成

一十人組，十個十人組，構成一百人團，一縣是由許多百人團組織而成。當時每人必須有擔保之人，否則當夕徒論，要捕之下獄。如此互相監視，一人犯罪時，其他九人都要負責舉發，當追捕一逃犯時，須大聲叫喊 Hue and Cry，各人聞聲時，要立即加入追捕，直至擒獲爲止。後來在城市又設有分區守望制度，市民於夜間要輪流看守，安分守己之市民，因日間工作過於勞苦，夜間要從事休養，故用錢僱人替身。循至夜間用以維持治安之人，幾盡爲市上一班地痞及無賴之徒，如不在街邊熟睡，即四出竊盜，雖有嚴刑峻法，而倫敦街上仍毫無治安之可言。議員夜出必僱武士擊鼓爲前驅，使不法之徒走避，可謂笑話之至。

第三節 我國警制之沿革

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『司隄』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，是爲中國警察最初之成形。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。每十家門上懸一小牌，對於人丁、職業、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及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銷。然變亂之餘，地方治安之維持，乃綦感重要，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 現代警察之成立

英國看守制度之腐敗，已如前述，直至十八世紀末葉，倫敦判事克路亨（Colquhoun）博士知非改良不可。毅然首先發難，任開路先鋒，利用他如簧之口才與文章，將當時不倫不類之看守制度，大加抨擊，希望喚醒社會人

士合力組織一有紀律之正式警察團體。惜當時議論紛紛，莫衷一是，大約因英國人將暴虐之政府推倒未久，前時被壓迫之各種不良印象，尙存腦海中，故心目中均不免如此思量，萬一此種有組織，有力量之武力集團，爲軍閥或政客所操縱時，不免將他們長期奮鬥得來之自由權，剝奪淨盡。故對克路亨之提義，不敢予以同情。迨工業革命後，產業驟增，人民漸覺有改良保護生命財產機關之必要。至一八二九年，英國羅拔比爾（Robert Peel）氏，提出正式警察之設立案，霹靂一聲，竟得通過。越年將當時腐敗萬分之守望制度廢除，而易以有組織，有紀律，經過相當訓練，穿制服之半陸軍式警察。年齡約三十歲左右，人數約三千，分十七區。在 Rowan 與 Mayne 兩上校統率之下，服裝齊整，精神翼翼，在倫敦街上日夜分班巡邏，不料一般守舊之市民，因之大起恐慌，極力反對，以致全倫敦街上均有打倒比爾氏之標語：『吾等向英人告訴』，『大不列顛的忠實人們快起來反抗比爾氏之殘暴黨人』。比爾氏也不示弱，對衆人說：『我希望汝等明白所謂自由云者，不是使汝等之家庭，任有組織之賊黨與匪徒劫搶，或使倫敦街上充滿酗酒鬧事歹徒之謂』。果也厲行數年，使倫敦街上往日之酗酒與搶劫及騷擾等事情，減去大半，於是各國紛紛派人前往倣效。今日談現代警察制度之人，莫不以比爾氏爲創辦人。倫敦市民見在街上服務之巡警，勤慎和平，嚴肅整齊，也一反從前之態度，由憎惡而友愛，呼巡警爲 Bobbies，以表示他們親愛之態度，及紀念創始人比爾氏之偉功。警士執行法律，異常嚴厲，巡警之臂，幾等於法律，當指揮交通一舉手時，雖英國皇太子之汽車，也不許通過。今日赴倫敦之遊客，見此輩和藹可親之巡警，無不油然而起敬，生出一種良好之印象。

第二章 警察權之基礎與界限

第一節 警察之意義

警察名詞。是從日文而來，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，明治八年再用於行政警察規則，警是警戒，察是預察危害之意。我國在後唐時已有警察文字，如元康二年，漢書有『密令警察不欲宣露也』之句，觀此可知當時雖無警察之名，已有警察之實矣。

惟關於警察之意義，學說紛紜，主張各異，日本學者，以為其目的在保持公安者有之，防止危害者有之，亦有以為強制各人，而限制其自由為警察之特質者。前者重目的，後者重手段，折衷說，則以為警察是用以維持公共安寧及防止危害為目的，運用強制為達其目的之手段。西方學者關於警察之定義，亦有許多界說，茲將其聲聲大者，分列如下，以資比較：

一、蘇頓 (Soden) 氏說：『警察是用以增進公共利益，及預防接近所發生的危害為目的之政務』。

二、伯倫智理 (Bluntchli) 說：『國家為保護公益，以強制力限制人民的自由，以行使其行政行為，這是警察；若果

沒有強制之必要，就不是警察』。

三、許典格奴 (Stengel) 氏說：『因對於身體財產的限制，以防止對於國家及人民的安全幸福之危害爲目的之行爲，這是警察』。

四、蘇亞拉 (Suarez) 氏說：『必要時的設備，用以維持公共安寧和秩序，或用以防止一般人民和個人迫近所發生之危害，這是警察的職務』。

何謂警察？在吾國現行法制，並無解釋之明文，如吾人欲知其真語義，可依形式之意義，與實質之意義二者而判斷之；前者即就其機關所屬職權之範圍而探討，後者即就其作用之性質而探討。依行政院內政部組織法第一條規定：該部有管理全國內務行政之權限，其第十一條警政司之職掌：有關於行政警察事項……及出版物之檢查事項……云云。又如浙江省民政廳組織規程之規定，以第二科爲警察事務之輔助機關：掌理水陸公安機關之設置區劃及配置，取締出版物及危險物，偵緝盜匪，以及交通、衛生、風俗、營業、建築、狩獵等警察事項云云。如就實質上之意義上而判斷之，則警察可作如下分析：

a. 警察者，國家統治權作用也，世界各國政府作用之方式有三：卽立法、司法、行政三種。我國政府統治權作用，分設五院：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。警察則屬行政，須知行政之種類至繁，約言之可分內務、外務、財務、軍務、教育、產業等行政，內務行政（內政部）復有民政、土地、統計、禮俗、警政之別。

b. 直接以維持社會安寧秩序，及保護人民之幸福利益爲目的者也。

c. 防止一般危害者也。

d. 限制私人之自由者也。

e. 強制執行者也。

f. 內務行政上之手段行爲也。

二十世紀社會日趨複雜，經濟之設施，錯綜萬端，因之發生之危害，亦層見疊出。倘一本往日之放任主義，不加以相當之限制，則社會將陷於危險之地位，而人民即無安居樂業之可言。故國家特設機關，使於法令範圍內，行使國家統治權，限制人民違法之行動，此種預防公共危害及維持社會安寧之國權作用，謂之警察權。警察之作用，既在增進人民之福利，輔助各種政務之進行，當國家政治未上軌道，尤其是在今日一般人民程度低下之中國，警察負有社會先導之責。故吾國各地警察，宜切實推行蔣委員長冬電之主張，致力於復興民族之運動。

第二節 警察權之依據

國家之要素有三：即人民、土地、與主權是也，三者缺一不可。所謂主權者何，即一國有主之權也，對外要絕對獨立，不受任何國家之干涉。對內要有無上之威權，無論何人不能超越此權，亦名統治權。良以國家在國內法及國際法之限制範圍內，有支配領土及人民之權。國家爲維持公共秩序計，有時得命令強制人民，此種雖爲行政執行權，

實本諸統治權而發動，唯國家始得有之。國家統治權，凡領土內人民，無論其爲本國人或外國人，無論其爲自然人或法人，均有服從之義務，此原則也。惟有例外，如享有治外法權之外國元首、外交官、軍艦、軍隊，及享有領事裁判權之外國人民，均不受駐在國法律之支配是也。然警察權之作用，係爲國家維持社會秩序，保護人民福利，與法律上民事刑事案件不同，雖享有領事裁判權之外國人民，亦須服從駐在國之警察權，如違犯交通律時，亦須照章處罰。警察權基礎云者，警察權發動時所依據之法規也。國家設官分治，最小單位，則爲警察。警察官吏，日與人民接觸，執行職務，其警察權之發動，雖淵源於國家統治權，然若漫無限制，不無違法之虞，適用警察權時，所依據之基礎有二：

一、法律上之基礎

a. 法律命令有明文者，即法律或命令，有明文規定者，警察官吏依據之謂也。例如依據刑事訴訟法，搜查逮捕罪犯，依據違警罰法，裁判違警案件，依據長官命令，預防傳染疾病，遮斷交通等是也。

b. 法律命令所委任者，法律命令，雖無明文，而有概括之規定，委任警察官吏以自由裁量之範圍，於其範圍內，執行警察權之謂也。例如修築道路，禁止車馬通行，然於相當範圍內，亦得禁止步行人來往，凡有礙於修築道路者皆可禁止之。

二、條理上之基礎 法律命令，既無明文，且無概括之規定。然事實上爲法律命令所默許，或爲法律精神所存在於某種程度內，無違法律命令，警察官吏亦可執行警察權也。例如逮捕匪犯，恐有逃逸，一時遮斷交通，雖無明

文規定，實爲法律精神所不禁也。

第三節 警察權之限制

所謂警察權之限制，乃國家於若何限度得行使警察權之問題，亦即警察法基本規律也。警察因保持公共安寧秩序，而有限制人民自由之權力作用，惟此權力作用之行使，非警察可以絕對自由。若使此權力強大而無限制時，則人民將處於絕無自由之奴隸境地，抑亦爲近世立憲思想所不承認。故對於限制人民自由之國家權力，非有一定之界限不可。

警察權之作用，一方須依行政權而行使，一方尚須依立法權而行使，立法權之有無界限，及違反其界限時，有無宣告其立法爲無效之制度，是憲法上有無其規定之問題。如美國憲法，即立法權本身，亦有一定不可侵犯之界限，若爲侵犯其界限之立法時，則法院有獨立之審查權，得宣告無效。我國約法及立法院通過之新憲法上，第二章第八條至第二十條關於人民之自由權，亦有明文之規定：

第八條 中華民國人民在法律上一律平等。

第九條 人民有身體之自由，非依法律不得逮捕拘禁審問或處罰。

人民因犯罪嫌疑逮捕拘禁者，其執行機關，應即將逮捕拘禁原因，告知本人及其親屬，並定至遲於二十四小時內，移送於該管法院審問，本人或他人亦得呈請該管法院於二十四小時內向執行機關提審，法

院對於前項聲請，不得拒絕，執行機關對於法律之提審亦不得拒絕。

第十條 人民除現役軍人外，不受軍事裁判。

第十一條 人民有居住之自由，其居住處所，非依法不得侵入搜索或封鎖。

第十二條 人民有遷徙之自由，非依法不得限制之。

第十三條 人民有言論著作及出版之自由，非依法不得限制之。

第十四條 人民有秘密通訊之自由，非依法不得限制之。

第十五條 人民有信仰宗教之自由，非依法不得限制之。

第十六條 人民有集會結社之自由，非依法不得限制之。

第十七條 人民之財產，非依法不得徵用徵收查封或沒收。

第十八條 人民有依法法律請願訴願及訴訟之權。

第十九條 人民有依法法律選舉罷免創制複決之權。

第二十條 人民有依法法律應考試之權。

但對於立法權，則始終未給以明確之界限，及侵犯其界限時之確定矯正方法。立法權之界限問題，姑置不論，其最重要者，乃對於警察權立法之根本方針，應如何決定，對於問題，可立數原則如左：

一、對於人民自由權之立法，須以國家根本法規定其界限，如侵犯其界限，則以一定方法使之失效。

二、以國家根本法規定，人民在法律範圍內，得享自由，警察非依法律不得侵害之。如美國憲法修正案第十四條明文規定之不以合法手續 (Without due process of law)，不得剝奪人民之自由權是也。

三、就警察權行使之地方，宜以精密之法規定之，使警察之裁量範圍縮小。

法律恆爲概括之規定，於某程度，得許警察官署以自由裁量權，使得爲必要之處分；且其自由範圍，視行政權之其他作用，猶爲廣寬，若其裁量過當，其限制人民，縱不直接抵觸法律明文，亦不爲警察權之濫用，故警察權之界限問題，不得拘於成文法，尤須於法律範圍內，求出一般原則，以爲自由裁量之標準。在我國實際上，行政官署有下警察命令之權，於法律無抵觸之範圍，得以命令制定警察法規，其法規雖不能如法律之自由，僅警察上有必要時始得定之，然應於如何情形，視爲有警察上之必要，惟以關於警察權界限之一般原則始得定之，故決定警察權之界限，於此亦有法律上之意義也。茲述其重要之原則如左：

一、警察官署，惟依法律或命令之規定，始得行使警察權，此原則爲人民自由權當然之效果。

二、警察官署，對於警察權，原則上信爲預防或除去社會障害，始得行使，不得以增進社會福利，開發文化之目的行之。

三、警察官署原則上不得干涉人民私生活。

四、警察官署不干涉單純民事關係。

五、警察限制人民之自由權，以能達於維持社會之必要程度爲準，故侵害人民之自由，須與警察權成比例。

第二章 警察問題

第一節 問題之對象

吾人今日，每謂人類經過幾千年進化之階程，已由野蠻而入於文明之境地矣。然所謂文明者何，不外由簡單之生活，變而為複雜之生活云耳。蓋人類此時除衣食住外，尚有無數之問題，試一看現代社會，無論何種事物，均有精細異常之分工合作，互相倚賴，缺一不可。一輛複雜萬分之福特汽車，也是由數十種技師與工人分工合作製造而成。蓋分工愈細，則技術愈精，故二十世紀，可以稱為羣衆之世紀，雖有一二英傑，也無濟於事。吾人之日常生活，既是千頭萬緒，社會所發現之一切事實，當然不是天經地義，萬古不變，乃是隨社會思潮，與物質之進化而異。我們所研究之警察問題，既然以變化無窮之社會為對象，則警察問題之繁難可知。惟從人的性格方面看來，古今中外，根本上未有若何之差別。犯罪之動機從心理學方面看來，大抵可分利己、仇恨、與性慾三種，最多者為利己，約佔百分之七十五，仇恨者百分之十五，性慾則百分之十。故世界上之警察問題，根本上是相同，不過隨時隨地有數量之異。如夏季多強姦，在熱帶之地尤多，冬季多劫搶，在寒帶又較多，為易於討論起見，茲分重大犯罪、不正當營業、交通、與普通四大類。

第二節 重大犯罪

至於重大之犯罪，依我國現行之刑法，爲內亂，外患，妨害國交，殺人，強盜，強姦等是。日常之犯罪，當然生命比財物爲重，但除殺人案外，尙有何種之犯罪，可算爲重大之犯罪，其嚴重之次序又如何？須知同爲一種之犯罪，在各國法律上所規定之罪名，各有不同，而其輕重亦隨時隨地而異。美國一千九百二十九年，同一違反社會之行爲，在四十八州中，其罪名幾無一相同者，故在各州之逃犯遞解時，每生出許多法律上之糾紛，國際警察長協會有見於此，於一九二七年開會時，提出劃一犯罪報告表案。經詳細之討論後，議決組織一委員會，負責進行辦理，以著名之警察專家波羅斯密士（Bruce Smith）爲委員長，經過兩年之苦心研究，結果製成一完善之劃一犯罪報告表，各州先後採行。依此報告表之次序：

1. 殺人：

a. 謀殺（事前有預備，及有動機與有意之殺人）

b. 誤殺（無意之偶然殺人，如碰車或機器損壞等）

2. 強姦

3. 強盜

4. 傷害

5. 竊盜（包括破扉而入之盜）

6. 非法之擅取或偷竊：

a. 大竊（依習慣法，價值一百元以上者）。

b. 小竊（依習慣法，價值一百元以下者）。

7. 偷竊汽車

社會之狀態既千頭萬緒，所特以解釋及分析此複雜情形之方法，惟有統計一途。在外國配備有完善記錄制度之警察局，無論何時，何種犯罪之數量，均歷歷可考，即日本人乘福特汽車與中國人乘福特汽車年中互碰之數目，也可按列表機於十餘分鐘內查出，故警政設計較易。我國內政部統計司所辦之警政統計，表面上似有二十餘年之歷史，但造成之統計，頗不可靠，非僅辦理不善，且各地警察機關又不明統計之用途，潦草塞責，不能切實合作。故此後各省欲防止犯罪，非努力認真報告，俾造成真確之統計，根據事實設計不可。據美國一九三〇年之警政統計，重大犯罪之百分比爲：

1. 殺人

a. 謀殺

4%

b. 誤殺

4%

2. 強姦

3%

3. 強盜	7.8%
4. 傷人	3.2%
5. 竊盜	20.6%
6. 非法之擅取或偷竊：	
a. 大竊	86%
b. 小竊	35%
7. 盜竊汽車	23.7%

謀殺

謀殺案之構成，非僅殺人還要事前有預備，有一定之動機，如謀財、報仇、與強姦之類是。我國發現之謀殺案，多由盜匪謀財，彼此爭財，意氣鬪毆，姦淫與仇恨等動機而起，現在對於謀殺案尙乏正確之統計。美國一千九百年每十萬人中有五個被人謀殺，至一千九百三十年增至十人。是不啻三十年內，增加一倍，爲世界各文明國之冠，尤以南方之孟非士（Memphis）城爲最。因該城多黑人，此等黑人恆意氣用事，偶有爭執，卽出剃刀刺人，殘酷異常。其他民族好用利刃傷人者，厥爲菲律賓人。在警察方面，發見屍體時，無論其爲自殺或他殺，均須以謀殺之態度與手續處理。除先將好事旁觀之徒逐去，自己亦不可稍觸屍體外，須盡力保全現場，一面着人或以電話報告總局，俾立刻派出指紋、攝影、法化學、法醫學等專家到場勘驗。蓋死屍之位置與血跡之動向，所用之兇器，與遺留現場之指紋、毛