


人民日报学术文库



孙静 著

民国警察群体与 警政建设研究 (武汉: 1945~1949)

A Study on the Police Community and Police
Reform in Wuhan (1945~1949)

人民日报出版社

人民日报学术文库



孙 静 著

民国警察群体与 警政建设研究

(武汉: 1945~1949)

A Study on the Police Community and Police
Reform in Wuhan (1945~1949)

人民日报出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

民国警察群体与警政建设研究：武汉：1945～1949 /

孙静著. —北京：人民日报出版社，2014. 12

ISBN 978 - 7 - 5115 - 2964 - 0

I. ①民… II. ①孙… III. ①警察—群体—研究—武汉市—1945～1949②警政—研究—武汉市—1945～1949
IV. ①D693.65

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2015) 第 003641 号

书 名：民国警察群体与警政建设研究：武汉：1945～1949
著 者：孙 静

出版人：董 伟
责任编辑：林 薇 张炜煜
封面设计：中联学林

出版发行：人民日报出版社

社 址：北京金台西路 2 号

邮政编码：100733

发行热线：(010) 65369527 65369846 65369509 65369510

邮购热线：(010) 65369530 65363527

编辑热线：(010) 65369514

网 址：www. peopledaily. press. com

经 销：新华书店

印 刷：北京天正元印务有限公司

开 本：710mm × 1000mm 1/16

字 数：332 千字

印 张：18.5

印 次：2015 年 4 月第 1 版 2015 年 4 月第 1 次印刷

书 号：ISBN 978 - 7 - 5115 - 2964 - 0

定 价：55.00 元

前 言

近代中国警察制度建立后,在全国各地的发展呈现出不平衡状态,就都市与乡村警察建设而言,前者要明显优于后者。作为华中经济中心的武汉,以一江之隔,分为武昌、汉口、汉阳三镇,在1927年取得了作为政区、市区的称谓,但两年后三镇分治,各有隶属,其中汉口时属湖北省辖,时属南京国民政府行政院辖。因此设置于武汉的警察机构有隶属于湖北省政府的省会警察局、湖北水上警察局,以及隶属于汉口市政府的汉口市警察局。从南京国民政府建立之始,各警察机构在机构设置、人员编制上都有不同。武汉沦陷后,武汉警察机构迁至宜昌。抗战胜利后复迁武汉,开始战后重建,短短几年间,各项建设逐步完善,警察数量也有一定增长。

虽然同属一个职业群体,但警察群体内部存在着非常大的差距。尽管理论上都承认由政府任用的警官与录用的警长、警士都是“警察人员”,但警长、警士不属于国家公务人员序列。所以,南京时期的警察群体客观上就分化为两个不同的阶层,一个是属于公务人员的警官阶层,另一个是包括警长、警士在内的长警阶层。二者在受教育程度、入职原因等诸多方面都有不同。为争夺战后的全国警察控制权,军统派、警校派之间存在着明显的矛盾和斗争,这种矛盾在武汉警察系统内部有着必然的反映。

南京国民政府时期的警察种类已日臻完善,但在中央和地方,或者都市与乡村,其警察事务各有侧重,故在警察种类的设置与建设上,也有一些区别。武汉三镇的警察机构,往往依据地方的实际工作,赋予所属员警不同的职责,如消防警察、外事警察、卫生警察、驻卫警察等。从武汉战后的情形看,驻卫警察与女子警察的建设具有比较明显的都市色彩。

各级警官的任用有着从学历到资历的不同标准,警长、警士的录用虽然没有烦琐的条款限制,但在考选中仍有对年龄、体格、受教育程度等方面的统一规定,这些法规、制度在战后得到了比以往更好的执行。武汉警察机构还通过严密的考评制度,对员警进行思想、业务、技能等多方面的考核,并以此为依据,对各级警察

进行升、调、降、免、革及其他形式的奖惩。至于警察的福利保障体系,虽然经过多年的改进,仍很不成熟。从战后武汉的情况看,虽然当局在警察待遇、警察抚恤等方面有相关制度,但并未得到全面实施。警察机构不得不在权限范围内,通过社会捐助、违警罚款提成、开办员警合作社等方式勉力支撑。

警政运作的成败很大程度上取决于“警察人员”素质的优劣,南京国民政府时期,除了要求入职人员需要具备最低的学历要求外,更加强了警察专门学识和技能的培养。尤其是抗战结束后,警察教育机构更趋规范,形成了从中央到地方的警察教育体系。战后武汉相继恢复的湖北省警察学校、汉口市警察学校都在艰苦的条件下,开展了警察教育,培训急需的警察人才。湖北水警训练所虽然没有取得正式编制,但也针对水上警察业务开展了员警培训。根据不同的训育对象形成的分层级的警察教育,以及根据业务不同而形成的分类别的培训,都使警察教育更具针对性。而养成教育、常年教育、特种教育、机会教育等多样性的教育方式则使警察得到了因时因地的训育。战后武汉警察教育内容广泛,从精神教育、生活教育,到军事教育、警察实务等均有涉及。尽管存在经费、师资等诸多困难和不足,但很大程度上提升了警察的职业素养。

始于清末的近代警察建设,使警察从军队中剥离出来,但与军队相一致的专政职能还十分强大,仍是警察的核心职能。南京国民政府时期,警察政治化的倾向更为明显,抗战胜利后,武汉警察加强了政治、经济、思想文化领域的控制,打击罪犯,维护治安,在维护国家安全和社会治安中发挥了强大作用。虽然警察以服务于国民党的政治需要为主要目标,但控制与镇压并非其唯一职能。无论从理论还是实际运作看,警察服务于社会的职能都十分突出。作为典型的都市警察,武汉警察在战后通过维护社会风俗、推进市政建设、指导民众等纷繁的业务,体现了极为广泛的社会服务职能。不仅更快更有力地推动了政令的实施,也促进了武汉地区社会的发展。

抗战胜利后的南京国民政府,面临“戡乱”与“建国”的两大现实任务,客观的外在压力,以及警政建设自身的主观内在动力,都促使当局加快了警政改革的步伐。战后武汉警政建设涉及机构、人事、制度、经费等诸多方面,虽然某些层面的变动并非一省或一市自身所能解决,但仍在提升警察职业形象、改进警察勤务制度、充实警用设施等方面取得了相当成效。

中国传统的顽固观念、落后的经济状况、动荡的战争环境,成为政府最初的制度设计在实际运作中难以逾越的障碍。如警察虽然被赋予了理论上重要的地位,但现实的经济、政治与社会地位都不容乐观,尤其是长警阶层,其成员大多来自底层社会,属于社会中的弱势群体。由于法制不健全、受国内外战争等因素影响,警

警察权运行处于失范状态,一方面警察权被任意分割,造成事权不统一,另一方面警察权被滥用,介入了其本不该进入的领域,这种失范在实际工作中,就表现为警察职权的混乱与纠结。此外,如机构的任意裁设、编制的随意变更、经费的支绌等问题,都是客观存在的事实,这些因素不仅对战后的武汉警政建设予以了制约,也在一定程度上反映了南京国民政府时期各地警政建设的通病。

目 录

CONTENTS

绪 论	1
一、选题缘起及意义	1
二、学术史回顾	3
三、研究方法与角度	14
四、警察内涵的界定及其他	15
第一章 武汉警察机构概况	23
第一节 武汉警察机构沿革	23
一、清末民初武汉警察机构	23
二、抗战前武汉警察机构	26
三、沦陷时期的武汉警察机构	30
第二节 战后重建之武汉警察机构	31
一、汉口市警察局	31
二、湖北省会警察局	35
三、湖北水上警察局	37
第二章 抗战胜利后武汉警察群体概况	40
第一节 战后武汉警察群体构成	40
一、武汉警察的基本概况	41
二、警察来源	44

三、受教育背景	49
四、入职原因	55
五、警察内部等级	60
第二节 武汉警察类别完善与派别发展	62
一、警察类别的完善	63
二、驻卫警察的发展	64
三、女子警察的复建	68
四、武汉警察的内部派别	72
第三章 警察人事制度与福利保障体系建设	76
第一节 警察人事管理制度及实施	76
一、警察任职资格	76
二、入警方式	86
三、警察人事异动	90
四、考评制度及实施	96
五、奖惩制度与实施	98
第二节 警察福利保障体系与实施	108
一、警察基本生活保障	108
二、退养与抚恤保障	118
三、其他福利	122
第四章 战后警察教育与培训	127
第一节 武汉警察教育机构沿革	127
一、武汉警察教育的开端	128
二、武汉警察教育的发展	129
三、武汉警察教育的恢复	131
第二节 警察训育的具体实施	141
一、教育目的及方针	141
二、警察训育的层级化	142
三、警察训育的分类化	144
四、警察训育方式的多样化	148
五、警察训育内容的全面化	153

第五章 战后警察职能的行使	159
第一节 传统职能的强化	159
一、维护国家安全	160
二、维持社会治安	170
第二节 社会服务职能的凸显	177
一、推进社会良好风俗	178
二、促进市政建设	182
三、指导民众,服务社会	189
第六章 警政改革的深化	196
第一节 促进警政现代化的因素	196
一、客观的外在压力	196
二、主观的内在动力	199
三、建警计划的提出	203
第二节 推进警政建设的努力	203
一、提升警察职业形象	204
二、改进警察勤务制度	216
三、充实科学警用设施	222
第七章 警政建设的制约性因素	224
第一节 警察的尴尬处境	224
一、警察在学理上的重要作用	224
二、警察的现实地位	226
三、警察角色的尴尬	232
第二节 权责的混乱与纠结	241
一、警察职权的界定	241
二、警察职权的分割	242
三、警察职权的滥化	247
第三节 制度设计与现实的落差	254
一、法制不健全,制度设计未予周全	255
二、组织机构的设计与现实落差	256
三、人事制度设计的纰漏	260
四、经费支绌	262

结 语	271
一、理想制度的设计	271
二、现实运作的无奈	272
参考文献	277

绪论

一、选题缘起及意义

长期以来,中国近代史的研究以宏大叙事见长,在政治精英和重点历史事件的研究上取得了丰硕成果。自20世纪80年代以来,随着历史研究的深入发展,近代史研究中眼光向下、细化的研究也在日趋增多,下层社会的历史也越来越受到学术界的重视。有人曾概括:“中国的历史学研究实现了三大转向:一、由精英的历史转向普通民众的历史;二、由政治的历史转向日常社会生活的历史;三、由一般历史事件转向了重大的社会问题。”^①可以说,当前史学界对近代史的研究既有对重大政治事件、上层精英人物的研究,也有对社会生活、下层民众的关注,全方位展示了中国近代史的方方面面。中国近代警察史的研究也在这一时期逐渐引起了学者的关注。

自清末建立近代警察制度以来,至今已有100余年的历史,警察制度的健全与否,事关国家秩序的稳定,警察制度的每一次变革,都在其自身的发展史上有着极其重要的作用,同时,作为与国家制度密切相关的警察制度,也必然在近代中国留下不可忽略的一笔。但对近代警政的研究长期以来并没有得到应有的重视,在20世纪80年代以前,中国大陆有关中国近代警政史的研究较为薄弱,即使在有些政治制度史的研究中能看到警政方面的少许内容,也多为警察制度方面宏观的叙述,且都将之定性为国家机器的重要组成部分、是阶级压迫的暴力工具,强调警政的反动性的一面。诚然,由于传统中国的专制政治影响,警察政治化的倾向尤为明显。但从西方移植过来的近代警察制度,毕竟在除了弹压和维护政治秩序的功能外,还具有社会化的一面,更对社会公共秩序起着重要的维护作用,直接推动社

^① 王先明:《中国社会近代史研究的历程及走向》,《历史教学》高校版,2007年第7期。

会文明程度的提高。

至于从事警察职业的这一群体,更是在中国近代史研究中被忽略了。但凡涉及这一群体,几乎都是在政治事件中被脸谱化为执行政府政令的“打手”、“帮凶”。尤其是南京国民政府时期的警察就是“镇压群众”、“镇压革命”的刽子手,站在人民对立面。而这一群体的构成、社会经济地位、与社会发展的互动关系等最能表现其真实状态的内容,未能予以必要的关注。警察之作为鲜活的个体似乎被隐身了,呈现在历史中的这一群体是平板一块,或者说是一架冰冷的国家机器。总之,过去对近代警政与警察的研究是批判的多,客观审视的少;制度条文的叙述多,实证研究的少。因此,希望通过对本课题的研究,做到以下几点:

1. 推动近代警察史更深入的研究

概括说来,中国警政史的研究是以治安问题为起点,以警察职能为核心,具体考察中国历史上各种警政思想、警政机构、警政措施的发展演变过程,分析警察职能的行使和政治、经济、文化等因素的相互关系,揭示中国警政制度的产生、发展规律。^①当前对警政史的研究,多集中于清末、北洋政府时期及抗战爆发前的南京国民政府统治时期,对抗战胜利后至国民党大陆政权溃败前的警政建设少有述及。而这一时期的警政建设亦有其重要的历史意义,能真实反映出抗战胜利后之政治、社会治安状况。探究其性质、结构、职能及其主要规章制度,无论从学理层面还是实践层面,都是一件十分有意义的工作,能使我们透过警政建设的表象探究当时的政权建设。

2. 还原真实、鲜活的近代警察面貌,对其历史地位与作用予以更客观公正的评价

受社会学理论影响,近年来,史学界对近代社会群体研究予以了更多的关注,尤其是下层社会群体开始成为众多史学工作者注目的焦点,如对城市下层人力车夫、乞丐、娼妓、码头工人、流民、会党等群体的研究出现了许多不菲的成果。所有这些群体,都与城市的管理者、政治秩序与社会秩序的维护者——警察有着密不可分的联系。但正如本书以上所述,警察被物化成了冰冷的国家机器,他们与国家、与社会的互动被隐藏在真实的历史背后,他们对社会发展的推动作用也完全被其政治功能遮掩了。事实上,警察在近代历史进程中所起的重要作用并不因为我们对其忽视而降低,对这一群体的剖析和对他们行为的分析,有助于我们更好地理解近代警政与警察。

^① 万川:《试论中国警政史的研究内容与范围》,《湖北警官学院学报》,2006年第2期。

3. 现实借鉴作用

社会治安和社会稳定问题,是任何社会形态的国家政权都十分重视的大事。不论是什么性质的社会,如果没有一个和平稳定的社会环境,社会生产就无法进行,人民的正常生活也就无法维持,社会也就得不到正常发展。在阶级社会,治安制度有它的两面性。一方面统治阶级为了维护对被统治阶级的剥削和压迫,治安制度就体现了国家的对内镇压职能;另一方面,为了使敌对阶级能在尖锐的矛盾斗争中生存下去,治安制度又起到了国家的协调职能,即除了对被统治阶级进行暴力镇压之外,也要给予必要的安抚,而对统治阶级的过分行为,也要进行适当的制裁和必要的约束,使被统治阶级也有条件生存下去,不至于在尖锐的阶级斗争中同归于尽。这就说明治安制度既有反动性,也有进步性。^① 由生产关系的总和构成的经济基础及建立于经济基础之上的上层建筑,构成了中国警政在各个不同时期存在与发展的社会背景。警察职能的行使,也与各个历史时期的政治、经济、文化等因素密切相关。^② 通过对南京政府时期警政建设的研究,探讨其成败得失,能在某种程度上为新时期的公安建设工作提供历史借鉴。

中国近代城市发展有很大的不平衡性,沿海沿江城市与内陆省份城市在近代化进程中产生了很大差异。逐渐形成了一种三足鼎立的经济发展区,以北京为代表的北部地区、以上海为中心的东南发展区和以两湖为代表的中部地区。选择武汉作为研究对象是因为当前对华北地区和东南地区的研究相对较多,尤其是对上海的研究,由于史料的丰富以及上海在近代以来的迅速发展,使得它成为研究的热点。相比之下,对中部地区的研究,就显得较为薄弱。作为湖北省省会的武汉,位于华中腹地、长江中游,是华中经济中心,在由封建市镇向近代都会的转变过程中,无论是在地理位置上还是在经济布局中都占有非常重要的地位,同时也是近代以来各种政治力量角力的重要战场。通过对武汉地区警察群体及警政建设的研究,能在很大程度上折射出南京国民政府时期中部地区的政治、社会发展状况及变化。

二、学术史回顾

对警察史的研究,有两个时期较为集中和突出,一为南京国民政府时期,另一时期为20世纪80年代以后,但两个时期的研究重点、关注的焦点不一。南京政府时期,由于警察制度仍处于发展初期,并受到当时不同警察学派系的影响,争论

^① 朱绍侯编:《中国古代治安制度史》,河南大学出版社1994年版,第1页。

^② 万川:《试论中国警政史的研究内容与范围》,《湖北警官学院学报》,2006年第2期。

较多,警政措施多变,且真正了解并致力于警察学研究的学者较少,当时的警察学著作往往是一些政府警政大员及警察教育机关的主政人员所作。^① 这些著述尚不能称为严格意义上的学术研究,大多是介绍近代世界各国的警察发展状况、传播不同的警察学理念、介绍相关的警察法规。并从警政的沿革方面入手,对清末以来的警察制度及机构设置做了回顾,对一些警政措施进行评价,同时借助这些著作,从自身及其所代表的阶级立场出发,提出自己的警政建设构想。还有些著作则是为当时的警察教育机构提供教材。以上著作尽管理论上尚缺乏系统性,也带有一定的阶级片面性,但他们的努力对近代警察学在中国的传播有着不可忽视的作用,即使在实际的警政改革中,也有着重要意义。^②

相比而言,新中国成立以后的一段时期,台港及海外学者对中国警察史的研究起步要早于大陆学者。罗炳锦《中国警察制度的产生及其发展》(《食货月刊》第18卷第8期)是较早出现的有关中国警察史的研究成果,对中国警察的产生、发展与地方保安制度、传统警卫制度、特察制度的关系进行了考证。王家俭《清末民初我国警察制度现代化的历程(1901-1928)》(台湾商务印书馆1984年版)对清末及北洋军阀统治时期的警察制度做了剖析。(美)魏斐德(Frederic Wakeman, Jr)《上海警察,1927-1937》(上海古籍出版社2004年版)从社会控制角度研究中国社会和中国问题,选择警察作为切入点和突破口,以上海市公安局为轴心,系统地、全景式地研究和描述了1927年至1937年间上海特别市警政及其与多种政治力量对抗与合作的历史,从警察这一特殊的角度展示出上海城市的复杂性,以及在极其复杂的历史联系和连续性中上海警察系统地运作,并从警政的角度揭示了

① 如中央警官学校教育长李士珍、南通警察厅厅长李万里、哈尔滨警察局局长余秀豪、中央警官学校刑事警察系主任毛文佐、河北省警官学校教务长张恩书等。

② 相关著作有:徐洵:《警察学纲要》,广益书局1928年版;余秀豪:《警察学大纲》,商务印书馆1938年版;李万里:《公安警察问答》,世界书局1929年版;陈允文:《警察常识》,商务印书馆1937年版;陈允文:《中国的警察》,商务印书馆1935年版;张恩书:《警察实务纲要》,上海中华书局1936年版;李焯:《警察实务纲要》,商务印书馆1937年版;郑宗楷:《警察法总论》,商务印书馆1938年版;郑宗楷:《警察与人民及要人》,上海大东书局1947年版;李士珍:《现代各国警察》,商务印书馆1937年版;李士珍:《战时警察业务》,商务印书馆1938年版;李士珍:《警察行政研究》,商务印书馆1941年版;李士珍:《警察行政之理论与实际》,中华警察学术研究会1948年版;内政部警政司编:《中国警察行政》,商务印书馆;邓裕坤:《警察行政讲演纲要》,中央政治学校公务员训练部高等科讲义;毛文佐:《刑事警察》,商务印书馆1943年版;郝遇林:《模范乡村警察制度》,独立出版社1948年版;林东海:《外事警察与国际关系》,商务印书馆;赵秉坤:《中国外事警察》,商务印书馆;刘奎、谈凤池:《中国都市交通警察》,商务印书馆;胡存忠:《中国警察史》,中央警官学校警政高等研修班讲义。

上海城市的复杂性。

新中国成立后至 80 年代以前,在史学研究领域中,“阶级和阶级斗争观点压倒一切,只强调国家职能的阶级性、反动性,而很少看到国家职能的进步性、必要性。不是历史主义地、发展地、全面地研究历史,而是对统治阶级的制度一概否定、一律打倒”^①,这使得中国警察史的研究成了一个敏感的、不可碰触的领域。即使有个别涉及中国治安制度的研究,也多从政治立场出发,批判的多,客观审视、研究的少。从 20 世纪 80 年代以来,开始有大陆学者对中国警察史进行研究,相继出现了一些研究成果。从内容上看,主要集中在以下几个方面:1. 警察制度的创立、沿革与发展;2. 警政思想与实践;3. 近代警政建设的成就与不足。从时间看,清末、北洋政府、南京国民政府时期皆有关注,说明学者已注意到了近代警政发展过程中的阶段性特征。

作为较早的一本研究专著,中国社会科学院法学研究所法制史研究室编著的论文集《中国警察制度简论》(群众出版社 1985 年版)以专题形式探讨了警察职能的萌芽,并系统地介绍了夏、商、周以来历代警察的职能、机构、人员编制等制度方面的发展概况,史料翔实,填补了我国在警察史研究的空白。关于近代警察,更多的是将其看作阶级斗争的工具,从其反动性一面来进行阐述的,认为“旧中国的警察在整个国家机器中成为最反动的部分”,是“缠绕在中国人民身上的沉重枷锁和反动派压榨人民的罪恶工具”,带有时代局限性的痕迹。后续出版的相关著作有林维业等编著的《中国警察史》(辽宁人民出版社 1993 年版)、朱绍侯主编的《中国古代治安制度史》(河南大学出版社 1994 年版)、陈鸿彝著的《中国古代治安简史》(群众出版社 1998 年版),都对中国的古代治安制度做了阐述与分析。韩延龙、苏亦工等著的《中国近代警察史》(社会科学文献出版社 2000 年版)以时间为主线,贯穿了从清末警政的创建到民初警政的发展以及南京国民政府警政建设的历史,介绍了近代警政思想的传播、警察建设的实践、晚清新政与创办清末警政、中央警政机关的演变及职权、京师警察机关的体制及职权、地方警政、警察教育、警察法规等多方面的内容。揭示了清末、北洋政府和南京国民政府三个时期的警政各有其不同的特点,清晰描绘出了中国近代警政的发展线索及其演变过程,是一部近代中国警察发展的通史。孟庆超《中国警制近代化研究——以法文化为视角》(中国人民公安大学出版社 2006 年版),对中国警制近代化问题予以了纵向与横向的比较,着力于近代警察的法学分析,不仅清晰勾勒了中国警政发展的主线,还深刻分析了近代中国警政建设的成败因素。穆玉敏《北京警察百年》(中国人民

^① 朱绍侯主编:《中国古代治安制度史》,河南大学出版社 1994 年版,第 1 页。

公安大学出版社2004年版)以中国古代治安、刑罚为源头,搜集挖掘古代警察职能的萌芽和发展,汇集、整理、论述有800年建都史的北京警务的性质、沿革及兴衰,并重点记录了新中国成立后首都人民警察经受锤炼和壮大的历程。万川《中国警政史》(中华书局2007年版)对警察、警政的概念进行了考释,对中国警政史的研究对象及研究范围进行了探讨,并依照历史时序分别从先秦至当代中国的警政进行了论述。

论文方面,研究者主要将眼光集中在中国近代警察制度的沿革与发展上,分析了近代警察制度确立的原因,对警政建设的业绩给予了肯定,并讨论了发展中的不足。还有部分学者针对某些特定地区的警政建设,做了具体而微的分析。中国传统社会尽管没有称为“警察”的机构和人员,但无“警察”之名并不代表无“警察”之实。一些学者详细考察了中国传统治安机构的名称、职能、特点及作用。近代警察制度确立后,研究者不仅对我国一百多年的近代警察制度做了梳理,还针对晚清、北洋政府及南京国民政府三个不同的发展时期进行了考察。一般认为近代警政萌芽于晚清,形成于北洋军阀统治时期,至南京政府时期得到了进一步发展,这种观点基本上得到了学界的认可。

(一)近代警察制度的确立

每一个新制度的产生都有特定的时代背景,产生于清末的中国近代警察制度也不例外,清末警政的举办是经济结构变动、中国社会步入近代化的必然结果,这在黄晋祥《论清末警政演变的历史轨迹》(《安庆师范学院学报》2003年第2期)一文中做了清晰阐述。但在这个大的时代背景中,促使清政府对传统治安制度进行改革并非一蹴而就的事情,而是多种因素综合的结果。尽管表述不一,但研究者对近代警察制度在清末确立的原因,概括起来有如下几点:1. 社会治安混乱,旧的保甲制度不足依靠,是进行治安制度改革的社会原因,也是建立近代警察制度的客观现实需要;2. 日益高涨的革命运动,是清政府建立近代警察制度的国内压力;3. 帝国主义列强要求清政府进行必要的改革,确保其在华的经济、政治利益和人身安全,是清政府建立近代警察制度的国际压力;4. 警学研究的深入和警政思想的传播,西方警察制度在维持社会秩序、保障公共安全的重要作用成为共识,为清政府跨越传统的保甲、捕快的樊篱,建立近代警察制提供了必要条件;5. 租界的建立,为国内认识西方警察制度提供了一个窗口。^①

^① 吴沙:《清末传统治安制度向近代警察制度的演变》,《公安研究》,2002年第2期;李宁:《略论促成清政府建立近代警察制度的重要原因》,《河北法学》,2004年第1期。

(二)关于警察制度沿革与发展

陈兴建《警察的产生初探》(《河南公安高等专科学校学报》1996年第1期)是较早对近代警察进行研究的一篇文章,该文以历史唯物主义的观点论述了警察的产生,以及中国专业警察在清末的创设和发展。此后,对中国警察制度进行的探讨逐渐增加,相关成果论述了我国近代警察制度在帝国主义列强的强权政治压迫下,被迫接受、形成、发展的过程。^①

研究者分析了不同历史时期的警察制度,认为中国近代警察开创于清末,伴随着西方国家制度和法治理论而诞生,警察机构和职能开始逐渐实现了独立化,但由于理论准备不足,中央权力过于虚弱,地方行政力量不足及军警不分等原因,未能建立起一个强国的警政基础;^②北洋政府时期是中国近代警察制度的形成时期,它以清末警察旧制为基础,根据形势的发展和加强军事独裁的需要而建立起来,使中国近代警察制度在清末初创的基础上进一步形成。^③至南京国民政府时期,完备了警察网、创立了大量警察法规、警政建设多方加强,以适应国民党独裁专制统治的需要,这是近代警察制度得到进一步发展的时期。^④这一时期的警察体制逐渐向适应社会发展的方向转变,警察行政在国家体制中被作为常设机构固定下来,成为国家行政机构的重要组成部分。警察法规的大量颁布,各专业警种的相继建立,均为警政建设的完善做出了贡献。在南京国民政府时期,我国近代警察制度得到了很大的发展,对中国近代警政建设起了积极的推动作用。^⑤但同时也有学者指出,南京政府自1927年至1949年在中国大陆执政的22年里,利用警察对付中国共产党及其领导的进步力量、镇压人民反抗,是维持其黑暗统治的工具,有浓厚的半殖民地半封建色彩和法西斯倾向。^⑥

此外,研究者还对税务警察、铁路警察、消防警察、海关警察等专业警察,分别

① 参见赵平:《论近代警察制度在中国的形成为发展》,《郑州航空工业管理学院学报》,2004年第4期;侯利敏:《中国近代警察制度的形成为发展》,《河南省政法管理干部学院学报》,2004年第6期。

② 参见杨玉环:《论中国近代警察制度的开创》,《辽宁大学学报》,2003年第6期;夏敏:《晚清时期中国近代警察制度建设》,《江苏警官学院学报》,2003年第4期。

③ 参见《论中国近代警察制度的发展》,《论中国近代警察制度的形成》,《社会科学辑刊》,2006年第2期;夏敏:《北洋政府时期的地方警政建设》,《江苏警官学院学报》,2003年第6期。

④ 杨玉环:《论中国近代警察制度的发展》,《辽宁大学学报》,2006年第5期。

⑤ 赵平:《论南京国民政府时期的警政建设》,《河南公安高等专科学校学报》,2004年第5期。

⑥ 潘益民:《国民政府在大陆执政时期警察组织制度考略》,《民国档案》,1995年第4期。