



21世纪警官高等教育系列教材

# 中国治安史

主编 陈鸿彝

中国人民公安大学出版社

21 世纪警官高等教育系列教材

# 中国治安史

主编 陈鸿彝

中国人民公安大学出版社

·北京·

## 图书在版编目 (CIP) 数据

中国治安史/陈鸿彝主编. —北京: 中国人民公安大学出版社, 2002.8

21世纪警官高等教育系列教材

ISBN 7-81087-072-6

I. 中… II. 陈… III. 治安管理-历史-中国-高等学校-教材 IV. D691.6

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2002) 第 061061 号

## 中国治安史

ZHONGGUO ZHIANSHI

主编 陈鸿彝

---

出版发行: 中国人民公安大学出版社  
地 址: 北京市西城区木樨地南里  
经 销: 新华书店  
邮政编码: 100038  
印 刷: 河北省抚宁县印刷厂

---

版 次: 2002年8月第1版  
印 次: 2002年8月第1次印刷  
印 张: 13.25  
开 本: 850毫米×1168毫米 1/32  
字 数: 324千字  
印 数: 0001~1000册

---

书 号: ISBN 7-81087-072-6/D·066  
定 价: 26.00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: (010) 83903254

版权所有 翻印必究

E-mail: cpep@public.bta.net.cn

# 中国治安史

主 编 陈鸿彝

副主编 李春华

编著者 (以撰写章次为序)

陈鸿彝 谢惠敏

孟庆超 李春华

## 前 言

在如火如荼的高等教育改革中，教学改革是核心，而教学内容和课程体系改革又是难点。作为教学内容改革的组成部分，教材内容的整合与更新的重要性不言而喻。

公安大学本科专业现行公安业务教材基本上是 20 世纪 90 年代初编写的。这些教材在确立公安学科的地位，培养合格人才以及指导公安工作实践等方面曾发挥过重要作用。然而，形势的发展使得这些教材必须修订或重新编写。其一，在 1999 年 6 月召开的第三次全国教育工作会议上，党中央和国务院作出《关于深化教育改革全面推进素质教育的决定》。1999 年 11 月第二次全国公安教育工作会议就深化公安教育改革、全面实施素质教育作出了新的部署。我们的教材建设必须在此基础上重新定位。其二，我校许多课程的教材涉及到法律问题，而目前我国法律体系处于不断完善中，近 10 年来颁布和修订的法律比较多，教材的编写和修订必须与新的法律相一致。其三，由于近些年处于计划经济向市场经济转型时期，社会生活变化迅猛，公安机关面临的斗争形势非常严峻，而我们的理论却跟不上形势发展，有些理论严重滞后公安工作实际，无法指导公安工作实践，必须予以修正。鉴此，公安大学党委适时作出决定，编写这套“21 世纪警官高等教育系列教材”。

此次教材编写与修订，将贯彻以下指导思想：从注重知识传授向重视能力培养转化；既充分反映当前公安工作和队伍建设的实际，贴近警务实践，又要具有前瞻性、预见性；从实践中来，

又高于实践，形成比较科学、完整的体系，做到理论性、科学性与较强的针对性、实用性的统一。

本套教材将注重“高水平”与“适用性”的有机结合，突出编写质量和社会效益。首先，编写工作将以我校在全国公安系统具有影响的学科带头人领衔，约请各级公安部门业务领导、专家和骨干参加，形成实力强大的编写阵容。其次，在教材编写过程中，将注意吸收改革开放以来我国公安理论研究的最新学术成果，关注国际学术发展最新动向，使教材内容站在 21 世纪初的学术前沿。再次，针对本科教学和新时期本科学生的特点，将学术性、新颖性、可读性有机结合起来，注意运用比较生动的案例、简明流畅的语言阐释理论。最后，按照“编审分离”原则，聘请学术造诣高、实践经验丰富的学者、专家审稿，严把教材编写质量关。

我们期望并相信，经过编写者、审稿者、出版者的共同努力，这套 21 世纪公安业务新教材将以其质量和特色，成为新世纪奉献给读者们的精品。

中国人民公安大学  
教材编审委员会  
2001 年 12 月

## 编者的话

为适应当前治安专业的教学需要，中国人民公安大学治安系组织力量，编写了这本《中国治安史》，介绍我国古代治安和近代治安的历史概况。至于当代治安史，则另行编写。

我国有悠久的制度文明，有发达的管理文化，其中当然包括从未间断的警治禁卫安全管理文化。中国人历来十分重视国家的安全稳定、社会的有序发展，十分重视帝王警卫、京师禁卫、关卡守卫、要害护卫、要员随卫，十分重视人口管理、城市公共秩序管理、邮驿交通管理、危险违禁品管理、消防管理、监狱管理、医巫宗教管理，而且十分关注社会层面控制、违法犯罪防范、消极因素管束，等等。这是一种“大治安”的理念。在这个理念下，中国历朝历代一直实行“政刑不分，军警一体”的管理体制，各项治安业务，都由国家机器组织社会力量综合推进。因而，本书对古代治安的介绍，就力求从国家治理和社会管理的总体上作宏观把握，对历代治安思想、治安法理与治安体制、治安方略、治安措施给予了较多的关注。中国近代治安，则是在引进西方近代警察制度的基础上，根据我国百年近代史不同发展阶段的治安需要而构建起来的。在复杂的国内外斗争形势下，治安管理工作逐步展开，治安观念逐步明晰，治安法规逐步建立，治安机构日见强化。为此，本书相关部分就较多地注意介绍近代治安制度、治安机构、治安立法及治安管理工作。同时，必须指出，自从中国共产党创建工农民主政权之时起，就揭开了人民治安的新篇章，本书对它也作了初步介绍。不过，我们的学力毕竟有

限，研究也有待深入，在整个治安史上，许多课题还没有真正展开，希望在今后的教学和科研活动中能逐步完善它，敬请专家们不吝指教。

本书的古代部分采用了陈鸿彝《中国古代治安史教材》的基本内容（1~10章）（该教材于1990年10月内部印刷，1998年6月群众出版社正式出版时，更名为《中国古代治安简史》）；近代部分的第11、12章由谢惠敏执笔，13章由孟庆超执笔，14、15章由李春华执笔，最后由李春华整理，陈鸿彝统稿。在编著过程中，吸收了学界前辈和当代学者的不少研究成果，参考了中国社科院法制史研究室编著的《中国警察制度简论》（群众出版社1985年版），韩延龙主编的《中国近代警察制度》（中国人民公安大学出版社1993年版），以及朱绍侯主编的《中国古代治安制度史》（河南大学出版社1994年版），戴鸿映编写的《旧中国治安法规选编》（群众出版社1985年版）等多部著作，特此声明，并致以诚挚的谢意。

本书的出版，受到校领导的热情关注，得到了学校教务处与公安大学出版社的鼎力支持，李坤生、王清淮、李健和等专家作了认真的审改，提出了许多珍贵意见。对此，我们表示诚挚的感谢。

编著者

2002年8月



## 引 论

# 中国治安史与治安研究

我国有数千年高度发达的物质文明、制度文明和精神文明的发展史，其中包括高度发达的警治警卫安全管理史。中国历代治安在中华民族安全生存与文明发展的长途中，起过十分重要的保障作用和粘固作用。研究我国自有文明史以来的国家治安管理和社会治安状态，探讨其中的规律性，将有助于全面把握中国的管理文化，强化我们的制度文明理念，加深理解从历史深处走来的今天，为当代治安事业的发展提供一种有益的借鉴。

数千年来，中华民族遇到过无数次内忧外患的严重袭扰，一次再次的全国范围、全体规模上的大分裂、大动乱、大破坏，有的为期数十年甚而数百年之久。但是，作为世界四大古老文明之一的中华文明，却是惟一的从未中断的文明。古老的中国在血与火的艰难蹉跎之中奋进着，总能挺立于世界民族之林，而且长久地处于领先地位，只是近代史的百十年间才落伍了。试想，早在公元2年（西汉平帝元始二年），我国中央政府掌握的在籍人口总数已达59 594 978人。要在极其复杂的历史背景下，在如此广袤的土地上，保证如此庞大的社会机体的安全存在与发展，假如没有强大的社会安全机制在起作用，假如没有国家强有力的行政管理，没有严密周到的安全防范警治警卫措施，没有从未间断的人口管理、邮驿交通管理、公共秩序管理，以及消防管理、特种行业管理、医巫宗教管理，没有皇室警卫、京师禁卫、关塞城池护卫、边境防卫，一句话，没有对于良性政治秩序与正常社会生

产生活秩序的有效控制与管理，怎么可能实现我中华民族几千年的存在与文明发展呢？我们理应重视对我国历代警治禁卫安全工作的研究，并作出科学的评价。

讲治安史，首先需要弄明白什么是“治安”。治安，是国家依靠警治禁卫力量，依照法律对社会实施的权威管理，其任务是保卫和维护国家的良性政治秩序，建设并维护社会的正常生产生活秩序，防范对人身权利和公私财产的不法侵害。它是国家长治久安的基础，是社会安全存在和有序发展的行政保障。它的运作，体现着国家意志，符合统治阶级的根本利益。国家是治安行为的主体，警治禁卫力量是国家治安运作的工具。国家通过法律赋予治安管理以权威性，要求全体社会成员（包括警治禁卫力量本身）服从并服务于这种管理，防止和取缔任何群体或任何个人对社会安全秩序的干扰与破坏。这符合国家安全存在与社会发展的根本需要，由此决定了治安管理的阶级性和社会必要性。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禁卫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。因此，我们对历代政府的治安职能、治安法理、治安方略，历代政府的禁卫机构、警治体制、管理法规、管理措施、管理经验和社会治安状况，都应给予相应的关注。

历朝历代国家权威管理的得以实施，国家治安业务的得以开展，取决于人类安全生存的本能需要，取决于社会安全机制作用的正常发挥。韩非说：“民之政计，皆就安利如避危穷。”西方学者也认为，食、色、安全是人的三大基本需要。凡有人群的地方，都需要有安全和安全管理。这是国家治安力量的生成土壤。中国人历来渴望长治久安，在漫长的历史中已经积淀为集体潜意识。当社会发生动荡时，它就会转化为强大的物质力量，来恢复

和重建秩序。而各社会层面、社会群体、社会成员在长期的历史共生关系中所形成的相互制约、相互关联、相互矛盾、相互斗争的关系，又无时无刻不在自发地维系着整个社会的动态平衡，维持着宏观生活秩序，这就构成社会安全机制。这种机制是国家实施权威管理的基本依据和力量源泉。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、有序生存的基础之上；而这种安全机能的耗损与破坏，必然导致社会的不安。这是我们研究历代治安的基本出发点和方法论。

然而，对于漫长而内容丰富的中国治安史，要作出科学的说明是并不容易的。毫无疑问，马克思主义的国家学说、阶级斗争理论，是我们研究工作的指导思想的基础，恩格斯关于国家机器必须维护社会的安全存在，“缓和冲突，把冲突保持在秩序范围内”的指示，更具有纲领性的理论指导意义。恩格斯说道：

“国家是社会在一定发展阶段上的产物。国家是表示：这个社会陷入了不可解决的自我矛盾，分裂为不可调和的对立面；而为了使这些对立面，这些经济利益互相冲突的阶级，不致在无谓的斗争中把自己和社会消灭，就需要有一种表面上驾于社会之上的力量，这种力量应当缓和冲突，把冲突保持在秩序范围内。”<sup>①</sup>

从上述恩格斯的论断中，我们可以得到什么样的启示呢？

第一，社会发展到“经济利益互相冲突的阶级”产生的时

---

<sup>①</sup> 恩格斯《家庭、私有制和国家的起源》见：《马克思恩格斯选集》（第四卷），北京：人民出版社 1972 年版，第 166 页。

候，阶级对立、阶级斗争就是不可避免的，社会自身无力摆脱这种对立与斗争。中国自夏代进入阶级社会以来，这种对立和冲突就从来没有止息过。研究中国治安史，就要研究从夏商周起的历史社会是怎样在这种对立和冲突中求得安全存在与发展的。

第二，对立阶级之间的冲突与斗争，对整个社会来说，并不都是必要的、有益的。恩格斯指出，有一种“无谓的斗争”，进行下去只能“把自己和社会消灭”。这是恩格斯对社会阶级斗争作出的最冷静的科学分析。我们有理由把这种斗争公平地称之为“自杀性的斗争”，“反社会的斗争”，因而是必须取缔的，或者必须给予控制、加以缓和的。我国历史上的宫廷内讧，军阀割据，昏官肆虐，兵匪闹事，黑势力作恶，等等，都属于这种“无谓的斗争”。取缔这种无谓的斗争，正是国家的职能之一，是维护社会治安秩序的必需。

第三，国家机器有责任维护社会的安全存在与安全发展，维护和平居民的正常生活秩序。因而，它必须努力“缓和冲突，把冲突保持在秩序范围内”，就是说，保持在国家权力所能够控制的范围内，保持在社会稳定所能承受的范围内，控制在广大人民群众得以生存下去的范围内；而国家一旦失控，让那种反社会的、自杀性的无谓的斗争继续下去，社会也就无秩序可言了。历代政府在控制性管理、“缓和冲突”、“维护秩序”方面的种种活动，便构成治安史的基本内容。

第四，为着实施上述控制，国家手中必须有“表面上驾于社会之上的力量”，一种凌驾于社会各阶级、各集团、各成员之上的权威力量，比如军队、警察、法院、监狱，等等，通过这种权威力量来实施管理。在我国古代，长期实行“政刑不分、军警一体”的行政体制，实际存在并且相当发达的警治警卫管理工作，往往与各级政府的其他行政管理工作采取一体化综合推进的方式进行着。要把治安史的内容从中恰当地剥离出来，确是历代治安

史研究的难点，但也正是这种研究的价值所在。必须说明的是，在国家权威的种种构成因素中，若就其直接面对全社会、直接对全体社会成员进行面对面的、经常的、无处不在、无时不有的安全管理而言，国家的警治禁卫力量具有特殊的重要意义，应该历史地给以必要的、恰当的评价。

第五，历代警治禁卫力量，只是“表面上驾于社会之上”，它实质上是控制在统治阶级当政集团手中的，它首先要维护的自然是统治阶级的根本利益。维护私有制，维护皇权，是一切剥削阶级统治下国家治安的核心任务。而被统治被剥削的阶级的存在与发展，又是统治阶级的根本利益得以实现的前提与基础。因此，我国历史上的奴隶制治安、封建制治安、近代治安也就理所当然地承担着确立正常社会生活秩序的任务（当然，他们不会也不能“正常地”完成这个任务）。它要求有一个相对稳定的社会结构，相对安宁的生产生活环境，不允许任何社会成员侵害公众的、他人的合法权益。对此，我们必须从马克思主义的阶级论入手，科学地总结其中的历史经验与历史教训，不作抽象肯定，也不作一般性的笼统否定。

中国治安史是一门自成体系的学科，它所指称的“治安”是广义治安，是历代治安的思想理论、治安体制与治安管理实践及其成效的综合，细分一下，它应该包含三个层次的内容：

第一，基础理论层次。含历代治安思想、治安方略、治安法理等。数千年从未中断的中华文明，突出地体现为思想文明、制度文明，它对历代治安管理作了理性导引和法理规范，是治安史的灵魂。在这方面，从秦始皇到孙中山，从周公、孔子到梁启超、沈家本，历代政治家、思想家、法学家、社会活动家为我们留下了丰厚的精神遗产。

第二，体制层次。含社会安全机制、国家禁卫体制、国家治安模式以及相关制度、法令、法规等，这是治安史的主干。国家

警治警卫制度直接维系着民族的生存和发展。当今要强化制度观念，发展制度文明，需要有这方面的历史研究，期待新的突破。

第三，操作层次。含历代安全警卫工作，历代对人口、交通、消防、边防的安全管理，对城市公共秩序、关卡要塞、危险违禁品与监狱的治安管理工作，对弱势群体的救助和对危害性行为的防范、管束与惩处，以及这一切治安活动的经验积累与社会成效，是治安史的血肉。它从操作层面给人以实际教育。

对中国治安的历史回顾，我们就围绕这三个层次来展开。

对中国治安的历史考察说明，随着国家安全机制的形成与发展，随着政权建设的发展与强化，中国历代治安也在不断地发展变化着，而这种变化又呈现出它的阶段性。宏观地看，中国治安史包括古代治安、近代治安和现当代治安三个大的历史时期。其演变进程大致是：

其一，从上古到夏商周三代（公元前8世纪以前），是我国古代治安的孕育期。此时期中国式治安管理的基本因子开始出现，如以“生者著、死者削”为原则的户籍登录制，以“抱关击柝”为代表的警卫巡逻制，以“舟车击互、叙而行之”为内容的交通安全管理制等，这时都已出现，而且都由政府负责来运作。商周以来，以王权为核心的国家行政网络，已经有效地覆盖着中国大地上众多的人口，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。

其二，春秋战国时期（公元前8世纪—前3世纪），是我国古代治安的草创期。此时，各诸侯国相继制订了封建成文法，为治安管理提供了法律依据。齐秦楚魏等国推行与确立的“间伍制”、“什伍制”、“户籍制”、“宵禁制”等，为社会层面控制提供了基本管理经验；同时，诸子百家对国家长治久安的学理建树，

甚至表现出历史的超前状态，为后世治安事业提供了强大的理论支持和思想指导。比如儒家创建了礼制、仁政、德教学说，希望建成“道不拾遗、夜不闭户”的安宁社会；墨家提出了尚贤尚同的“贤人政治”方案，力图消除普遍存在的“大欺小、强凌弱、众暴寡、诈欺愚，以刀剑水火毒药相攻击”的混乱与丑恶，向往人人相爱、人人勤俭的平等社会；道家在抨击现存秩序的不合“人道”的基础上，阐释了“无为而治”的管理方略，憧憬小国寡民、甘食美衣、安居乐俗的古朴社会；法家打出了“以法治国”的旗帜，要求“法与时移、禁与能变”，致力于建定法纪、确立纲常，勾画出法制严明的秩序社会……而各家的理论核心则都是维护王权、维护私有制、维护社会秩序的安宁与稳定。

其三，秦汉时期（公元前 221—公元 220 年），是我国古代治安的成型期。首先是统治阶级实现了治安指导思想的明晰化，完成了从秦始皇的“为治惟法”论到汉代“儒表法里”论的理论转换，这标志着封建治安事业的理论自觉。其次是国家治安体制的成型，确立了朝廷—郡县—乡里的“三级治安管理体制”，建成了以“尉”职官员为主干的覆盖全国的警治安全管理网络：①朝廷与京师一级有太尉、廷尉、中尉、卫尉之设，分头主管朝廷的、宫廷的与皇城内的禁卫与安全，主管全国及京师地面的警治安全；②郡县地方则有郡尉、县尉及关都尉、骑都尉、农都尉、分部尉等各色“尉”职之设，负责郡县政区及要害地点的安全防范与治安管理；③社会基层除乡啬夫、乡三老及游徼、里典之外，还有“十里一亭”的建置。“亭”的一项重要职责就是缉捕盗贼、维持地方治安。这是一个覆盖全国的纲目分明的警治安全网络。

其四，六朝与隋唐时期（公元 220—907 年），是我国古代治安的发展期。此时，我国的治安法理研究与法规建设均取得卓著成效，其标志就是晋人杜预、张斐对法律制定、法律解释、法律

适用所作的理论贡献，和作为中华法系最高法典的《唐律疏义》的问世。同时，社会治安监控、治安管束、治安惩治的条规也更为完备。唐代对军人、宗教徒、贼盗、恶少年、游侠、刺客等社会成员的治安管束，规定了相应的限制、惩处措施；对复仇、斗殴、诬告、奸情、左道、警急以及兵器的管理方面，也都有明确的法律和法规；对皇帝、皇室、要害部位的禁卫力量配置更为周密；户籍登录与户口管理更为规范、详明。应该说明，先进的汉唐文明包含着先进的制度文明；先进的管理制度又保障了先进的社会文明。汉唐治安自有其历史贡献。

其五，五代宋辽金元时期（公元907—1368年），是中国古代治安的更新期。这时，封建机体内部的商品经济有了长足的发展，城镇与乡村的结构变了，周秦汉唐以来的“坊市封闭”变成了宋人的“街市结合”，这就激活了都市生活；都市消费文化空前纷繁，中外交往规模空前扩大；特别是大型手工工场里劳动力的社会组合方式发生了巨大变迁。为了适应这种形势，宋辽金元统治集团对治安管理作了针对性的体制性变革。辽金元在京都城市均设立了“警巡院”，主管全国治安、狱审事宜；元中央政府有兵马司之设，负责京师等重镇的弹压警备。宋朝廷在京师和州府有禁军、厢军、乡兵之设，军警一体，负责全国治安；宋代另有皇城司（前身为武德军），专司内部侦缉。从北宋初年起，全国各路、州、府、县又有都巡检、巡检（使）、驻泊巡检之设，江河航运水道还特设水上巡检等，负责地方治安秩序的监控。地方政府机关除行政首长全面负责治安外，另有判官、推官负责审理；文尉、武尉负责缉捕巡察，列曹参军通力进行各种行政管理。城市治安则分厢管理，在厢公事所下，有军巡铺、防隅巡警与专职灭火队的设置与组建，这使中国古代治安向专责化方向大大推进了一步。这些建制的确立与运作，都发生在上一个“千年之交”，远远超前于西方国家。



其六，明清时期（公元1368—1840年），是中国古代治安的终结期。这时，中国封建制度封建文明走上了终结之路，为之服务的古代治安体制也就走到了“集大成”的阶段。其具有历史特色的是：明代，中国自身的资本主义经济萌芽已在生长，市民阶层已经形成，民主思潮已在发育、奔涌。中国人开始起来集会结社，罢工罢市罢学，用和平斗争手段争取自己的权益。在这种形势下，明政府大肆推行宦官政治下的特务统治，在社会基层又推行保甲制，组建民团乡勇，与民为敌，镇压群众，钳制社会。明清政府还先后在沿海地区实施严厉的“海禁”，搞闭关锁国政策，截断中外民间交往；又实行严厉的思想钳制，制造“文字狱”，禁毁有民主思想的文化典籍，取缔民间集会结社活动，镇压有反政府嫌疑的社会人士，扼杀萌芽状态下的民主思潮。历史的发展在这里被扭曲了。特务横行，冤狱迭起，对内弹压，对外封锁，钳制思想，扼杀新机，成了明清治安的一个特色。

其七，晚清时期，即从1840年鸦片战争到1911年中华民国建国之前，这是中国古代治安向近代治安的蜕变期。这时，中国社会正陷入半封建半殖民地的深渊，未能实现向资本主义的自然过渡，腐朽的封建制度和入侵的帝国主义势力，扭曲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。一些头脑比较清醒的中国人，看到日本明治维新的成功，在“警政为新政之基”的口号启发下，力图在封建国家机器的母体内建立起近代警察制度来。以1898年（光绪二十四年）6月湖南保卫局的建立和1908年（光绪三十四年）4月《违警律》的颁布为标志，可以看到封建治安向近代治安转轨的努力。

其八，民国时期（1911—1949年），从辛亥革命到中华人民共和国诞生之前，是中国近代警察制度的确立期，也是中国共产党领导的人民治安的创生期。辛亥革命后中华民国临时政府内务