

近代广州警察史话
丛书

近代广州警察城市管理史话

郭凡 著

编委会主任：谢晓丹 主编：郭凡



珠海
出版社

近代广州警察史话
丛书

编委会主任：谢晓丹 主编：郭凡

近代广州警察城市管理史话

郭凡 著

南方出版传媒
花城出版社
中国·广州

图书在版编目(CIP)数据

近代广州警察城市管理史话 / 郭凡著. — 广州 :
花城出版社, 2015. 10 (2016. 11重印)

(近代广州警察史话 / 郭凡主编)

ISBN 978-7-5360-7671-6

I. ①近… II. ①郭… III. ①城市管理—城市史—广
州市—近代 IV. ①K296. 51

中国版本图书馆CIP数据核字(2015)第237892号

出 版 人: 詹秀敏
责任编辑: 林宋瑜 揭莉琳
技术编辑: 薛伟民 凌春梅
封面设计: 林露茜

书 名	近代广州警察城市管理史话 JINDAI GUANGZHOU JINGCHA CHENGSHI GUANLI SHIHUA
出版发行	花城出版社 (广州市环市东路水荫路11号)
经 销	全国新华书店
印 刷	佛山市浩文彩色印刷有限公司 (广东省佛山市南海区狮山科技工业园A区)
开 本	880毫米×1230毫米 32开
印 张	4.25 2插页
字 数	88,000字
版 次	2015年10月第1版 2016年11月第2次印刷
定 价	23.00元

如发现印装质量问题, 请直接与印刷厂联系调换。

购书热线: 020-37604658 37602954

花城出版社网站: <http://www.fcph.com.cn>

“近代广州警察史话”丛书编委会名单

主 任: 谢晓丹

副主任: 郭 凡 江小明

编 委: 彭 新 齐伟升 王美怡 邢照华
倪俊明 曹天忠 郭华清

主 编: 郭 凡

副主编: 王美怡

编 辑: 邢照华 章 深 张 苹 黄柏莉
刘志斌 曹红斌 胡命泉 钟 协

广 州 市 公 安 局

广州市警察协会

广州市社会科学院

联合编撰

总序

谢晓丹

习近平总书记深刻指出：“历史是最好的教科书。”近代以来，作为海上丝绸之路起源地、中西文明交融地，广州基于优越的政治、经济、文化以及历史渊源，凭借兼收并蓄、勇于革新、求真务实的鲜明特色，成为近现代中国民主革命的策源地之一。风起云涌的反侵略抗争此起彼伏，热切向西方学习的浪潮从未停止，近代广州警政体制就在这一时代背景下应运而生，逐步登上历史舞台。

中国近代警察制度的创建，大致与中国逐渐沦为半殖民地半封建社会的进程同步。在剧变之下，传统城市管理方法和手段已经无法适应新情况、新问题，借鉴西方城市管理模式、创设警察机制成为一种有效的解决方案。曾任两广总督的洋务派代表张之洞就指出，警察“实为吏治之实际，教养之初基，立法甚严而用意甚厚，东西洋各国视为内政之第一大端”。近代广州的警政体制，恰恰是在晚清推行“新政”中产生的，警政发展壮大的历程，实质上也就是近代中国社会与城市发展的缩影。将它置于近代广州城市社会变迁、近代中国以及中国警政制度近代化的总体进程中进行考量，才能做出较为客观的认知和恰如其分的评判。

历史、现实、未来是相通的。警政作为新兴的社会治理方式，深刻地改变了广州的城市风貌，民国中期的广州曾被誉为“模范城市”，广州警察和警政体系也呈现出复杂多样的特征。温故可以知新，关注与回顾这段历史，可以为今日广州城市治理、公共安全和警务工作提供宝贵借鉴。这正是广州市公安局、广州市警察协会和广州社会科学院合力编撰“近代广州警察史话”丛书的初衷。丛书力求遵循三大原则：一、有利于广州警察制度的传承和发展。近代广州是中国近现代民主革命的策源地，警察与政治关系紧密，在建警思想启蒙、警政制度改良、警务管理体系构建等方面均处于全国先进行列。通过编写这套丛书，总结近代广州警政的历史经验和教训，可为现实中的警政建设提供历史参照与借镜。二、有利于促进广州警营文化的建设。警营文化建设是公安工作的灵魂和精神支柱，更是公安机关凝聚力、向心力、创造力的源泉，在无形中陶冶和影响警察的修养和素质，促进警察队伍的全面发展。这套丛书从多角度描绘近代广州警察的历史画面，为广州警营文化建设提供了丰富的历史文化元素。三、有利于向社会大众展现广州警察历史的丰富内涵。使社会大众认识近现代广州的发展轨迹，把握广州城市治理的脉络，了解广州警政事业的沿革及特殊价值。

丛书以时间为主线，涵盖了近代广州警政（1902年—1949年）所经历的清末民初、辛亥革命、民初军阀统治时期、国民政府前期、广州沦陷时期、国民党政权后期多个阶段，再按照专题形式探讨近代广州警察制度的若干问题以及广州警察与广州社会的关系，通过点面结合的双重架构，反映广州警政的历史进程对地区政治、军事、经济、社会等方面的作用和影响。丛书包括近代广州警政沿革、社会治安、交通、消防、教育、城市管理、警政人

物、革命运动中的警察八个专题分册。丰富翔实的文史资料、客观中肯的评价、深入浅出的陈述，辅以珍贵的历史图片，尤以突出近代广州的警政思想、警政理论、警察建制、治安管理、典型人物等为主，展现了广州警察制度独具一格的面貌。例如，1921年广州市公安局建立时隶属市政厅，这是中国城市行政管理现代化的开端；陈景华率先设立专门指纹档案和使用捺印十指指纹法，此举在全国乃属首创；吴铁城采用分层设立交通警、巡骑警、特警、义务警，增强应对社会危机的管理职能；民国中期的广州消防警察已拥有精良的队伍和大量新式装备，综合实力居于全国前列。这些举措客观上为中国近代警政建设和城市治安管理树立了良好的范例。处于社会新旧节点上的近代广州警察的创建及其发展历程，为我们开辟了一个观察近代城市社会演进的生动窗口，进而引领我们去观察这个变动中的中国城市的政治风云和社会文化变迁轨迹。

我们编写这套丛书，始终以历史唯物主义为指导思想，坚持实事求是与批判继承的原则，讲求学术性与科普性并重，反映最新研究成果又努力面向社会、面向大众。丛书中的每本著作所特有的内容、结构和立意，体现了作者的智慧结晶；全套丛书的组织编撰，也包含着广州市公安局及市警察协会、公安档案馆相关同志的辛勤劳动。希望通过这套丛书的出版，使人们了解近代广州警察的史事，认识到学习历史、以史为鉴的重要意义，从而为历史与文化的传播尽绵薄之力。

前 言

警察是城市管理的一支重要力量，但是，不同历史时期的警察在城市管理中的角色和作用也在变化。大体上，在近代中国城市管理由粗放型向精细化管理转变的过程中，警察也从一个综合管理者的角色转变为更加专业的角色。

说到警察，一般人都会认为其职责就是打击违法犯罪、维护社会治安、维持交通秩序及消防安全等。其实，警察的工作还包括保卫国家安全、户籍和人口管理、危险物品管制、特种行业管理、网络安全管理、出入境管理以及为市民大众提供紧急救助和咨询服务等等。今天的警察职能比起早期来说，范围已经大为缩减。在近代中国警察制度建立之初，警察的职能范围大致涵盖了今天的公安、卫生、环卫、民政、文化、工商、城管等部门的部分业务，是政府行政尤其是城市管理的最重要部门。早在1902年，各省遵照清廷谕令筹办警政之时，湖广总督张之洞向光绪皇帝递交关于创办警察的奏折中指出，警察“实为吏治之实际，教养之初基，立法甚严而用意甚厚，东西洋各国视为内政之第一大端。凡稽查户口、保卫生民、清理街道、开通沟渠、消除疫病、防救火灾、查缉奸宄、通达民隐、整齐人心诸善政，无不唯警察是赖”。宣统二年（1910），《广东警务官报》的发刊词明确提出警察的职责为“民生财产惟警察保卫之，贼盗奸宄惟警察侦缉之，靡风

俗惟警察匡正之，疾病之传染惟警察防于先事，天事人事之变惟警察备于然，其于民弥亲，于责弥巨，固肩警察之任者”。随着警察制度的演进，其职能也不断调整 and 变化，一些新部门的成立使得政府行政分工更加细化和专业化，但警察部门的基础性作用最为重要。1924 年，广州市公安局工作报告中总结：“警察虽为行政之一部分，然各部分政令之施行，多仰赖警权为前导。”由此可知，警察除了执行自己的主业之外，还有协助其他部门贯彻落实政令的责任。

城市管理是中国近代社会城市化过程中的重要内容。1880 年代以来，随着中国城市的成长，遇到了越来越多的困难和问题，如火灾、垃圾处理、水道与城市道路的疏通、公共秩序、饮用水供应等。这一时期《申报》社论经常提到上海的情况：河道被淤、垃圾阻塞；几乎没有水可以洗刷，也没有水可以用来灭火，常会使火势在密集的房屋间迅速蔓延；慈善组织管理的垃圾清扫组织已经瓦解；饮用水一担耗费数百文；交通因乱摆货摊和店铺占用街面而被阻塞，实际上几近中断；犯罪猖狂。这些情况在广州以及中国沿海其他大城市也普遍存在。传统的中国城市管理手段和经验已经无法应对这些新的情况和问题了，借鉴西方的城市管理经验，建立警察制度就成为一种最主要的解决方案。

受到西风东渐的影响，近代广州的城市管理无论是管理理念还是制度建设方面，都较早开始从传统城市向近代城市方向发展，警察制度的建立是其中一个重要因素。本书重点介绍警察在近代广州城市管理中扮演的重要角色和作用。为了便于读者对整体历史概念有所了解，笔者首先梳理了近代从中央警察职能的设立到广州警察在城市管理职能方面的演变过程，再从城市户籍和人口管理、市政管理、市场管理、社会管理以及慈善和救济等方面分

别记述近代广州警察所开展的工作。

需要说明的是，本文主要是从警察的角度来记述城市管理的历史，而不是全面涉及城市管理的内容，与警察无关的部分不是本书论及的范围。另外，城市治安、城市交通管理、消防等也是警察负责的城市管理重要职能，因为本套丛书有专册记述，本书不复赘述。

目 录

前 言	001
-----------	-----

第一章 近代广州警察城市管理职能的形成和演变

一、清末广州警察的城市管理职能	001
二、民国早期广州警察的城市管理职能	004
三、广州市政厅和陈济棠治粤时期公安局的 城市管理职能	007
四、日伪时期警察的城市管理职能	012
五、民国后期广州市警察局的城市管理职能	013

第二章 城市户籍和人口管理

一、广州城市户籍调查与管理	015
二、人口管理	024
三、外事管理	029

第三章 警察与市政管理

一、清末民初城市建筑管理	032
二、市容市貌的整治	039
三、城市卫生管理	045

第四章 警察与市场管理

一、市场秩序管理	053
二、广告管理	060
三、特种行业管理	063
四、医疗卫生行业管理	067
五、金融秩序监管	071

第五章 警察与社会管理

一、社会团体管理	074
二、社会公共秩序的维护	087
三、社会风化管理	089

第六章 警察与社会救助

一、清末广州巡警的社会救助职能	097
二、陈景华警政时期的善政	099
三、珠江“乙卯”大水与警察的救灾	100
四、协助贫民教养院的收容工作	104
五、捐建慈善公益设施	108
六、收容精神病患者	109
七、冬夏季节的公益慈善活动	111

结 语	115
-----------	-----

参考书目	117
------------	-----

后 记	119
-----------	-----

第一章 近代广州警察城市管理 职能的形成和演变

近代广州警察历史的时间跨度为 20 世纪上半叶，经历了清末至民国时期近半个世纪。作为一个地方警察机构，一方面广州警察体制的建立和演变必然与中央警察体制保持一致，另一方面由于近代广州曾经一度是国民党建立的南方政权中心，甚至在国民党南京政府建立之后还曾存在数年军阀割据的局面，因此，警察体制也在此时期曾有别于北方政权和南京政权。下面将分成清末（1903 年—1911 年）、民国早期（1912 年—1920 年）、广州市政厅和陈济棠治粤时期（1921 年—1937 年）、日伪时期（1938 年—1945 年）和民国后期（1945 年—1949 年）五个阶段加以介绍。

一、清末广州警察的城市管理职能

中国警察制度诞生于清末乱世。1894 年中日甲午之战，中国战败并割地赔款，导致全国上下变法图强的呼声日涨，一批有识之士积极主张君主立宪，并通过建立警察制度以巩固立宪的基础，

后因戊戌变法失败而遭受挫折。1900年，义和团以“扶清灭洋”为旗号发动起义，遭到八国联军镇压并致首都北京沦陷，慈禧太后和光绪皇帝仓皇逃往西安。在被迫与八国联军签订《辛丑条约》返回北京之后，风雨飘摇的清廷不得不于1901年开始筹划推行所谓的“新政”改革。创办巡警便是众多“新政”措施中的一项。

在统一的全国警察系统建立之前，清廷主持外交的大臣庆亲王奕劻曾仿照八国联军占领北京期间所建安民公所的制度设立善后协巡营，不久又改称工巡总局，其职责主要包括以下三方面：一是维持治安，缉拿盗贼；二是负责案件审判；三是修治街道，经营土木，管理交通卫生。此外，工巡总局还有整顿户口、办理社会救济的责任。可以说，工巡总局是以警政为首务的近代市政



清末巡警在街市巡逻



清末民初西关南路的巡警局

管理机关。1905年9月清廷设立巡警部，作为全国警察的最高指挥监督机构，中国有了正式的中央警察机关。次年，工巡总局改组为京师内外城巡警总厅，成为中央政府所在地的正式行政官署。巡警部改组成立民政部，内设民治、警政、疆理、营缮、卫生五司，这是中央内务行政机关成立的开始，警察则成为内务行政的一部分。

广州警察制度的建立也是清政府推行“新政”的产物。此前，清政府在各省专设捕盗营（又名巡防营），负责捕拿盗贼、维护地方治安等警务。1901年，两广总督德寿遵照清政府谕令更定保甲章程，将粤省部分勇丁抽调另设巡警，专门负责缉捕。1903年3月，根据清政府命令，广东设立全省巡警总局，这标志着广东（广州）现代警察制度的建立。巡警总局执行省城广州的警务，兼负广州的市政管理，主要是维持治安秩序、稽查奸宄、防缉盗贼和看守监狱，并监督所辖州县的警政。1906年，广东巡警总局参照京师《内外城巡警厅区试办章程》制定《广东巡警总局分科治事章程》，规定警察机构的主要职责是侦探、审判、案牍、看守、户口、交通、消防等。次年七月，巡警总局分科治事，下设总务、警政、警法、

卫生四科，科内分课。1908年9月，清政府统一警政官制，设立广东巡警道，为省一级架构，受总督和巡抚节制，中央层面则受民政部监督。原广东巡警总局则改为警务公所，属于市一级架构，专司广州警务。警务公所内设总务、行政、司法和卫生四科，科内设股。

从这一时期的警务公所负责的警务行政范围来看，它是市政管理部门：一是保安警察的任务，包括出版管理、结社管理、集会管理、多数运动管理、特种人的管理、外国人的管理、武器的管理、违警罪的判决等；二是风俗警察的任务，包括戏院管理、书场管理、观物场管理、娼妓管理、艺妓管理、妓船管理、茶园酒馆管理等；三是消防警察的任务；四是交通警察的任务；五是营业警察的任务，包括旧货店管理、当押店管理、客栈管理、澡堂管理、菜场管理等。此外，警务公所还设有保健股，掌管检查饮食物品、器具、屠场、畜舍及一切戒烟事项；设有医务股，掌管检查公私医院医生、稳婆、药肆、药品及调查死亡人数；设清洁股，掌管扫除道路、修浚沟渠、改良厕所、雇佣支配清道夫等事项。

二、民国早期广州警察的城市管理职能

1912年1月1日中华民国建立后，南京临时政府即在中央层面设立内务部，内设一厅六局，包括承政厅、民治局、礼教局、警政局、疆理局、土木局、卫生局。不久，袁世凯逼退孙中山就任中华民国第二任临时大总统，并定都北京，开始了北洋政府时期。这一段时间，中国近代警察制度得到了一定发展，从中央到地方的警察体系进一步完备，警察的内部管理体制得到完善，警

察的社会管理职能也得到健全。北洋政府基本沿袭了南京临时政府内务部的建制，只是将承政厅改为总务厅，六局改为六司。六司的职责除总务厅负责部内事务外，民治司执掌地方行政、地方经济、自治团体、选举、民俗、贫民安抚、移民安置、灾害赈济、慈善、户口国籍、征兵等事项；职方司执掌行政区划、地方收放、民地调查、编纂土地志等；警政司执掌行政警察事项、高等警察事项、著作和出版等；土木司职掌全国各种大兴土木工程事项；礼俗司职掌礼制、寺庙、宗教、保护古迹以及褒扬节义、整饬风俗等；卫生司职掌疫病防控、车船检疫、医药卫生等事项。以后，内务部机构设置有所增减、职能有所裁并，如礼俗司职能并入民治司、卫生司职能并入警政司、土木司职能并入职方司，增加考绩司，后来还增加了典礼司。



1913年内务总长朱启鈐与内务部警官合影

民国早期地方层面并没有与中央内务部相匹配的机构设置，除一部分职能直接对应地方各级政府官署外，最主要的部门就是各级警察厅（局、所）了，内务部各司的工作下到地方均由其执行。