

### ▲張專使孝若序

人生第一大事在求安、官吏第一大事在保安、直接保安之工具爲警察、而中國行之、並不覺安、每因之加重不安之程度、是或未得安之法、不安者猶病人、而保安者則不啻醫師、病久必死、遇假醫以殺人者、則病者益危、故病者服藥無效、應迅卽研考醫者所用之藥方、醫者果無惡意、亦當自審其藥方而虛心研討、務期用藥有效、否則兩失之矣、李君之書、卽保安之藥、得來不易、應爲保安之官與求安之民所重視者也、日以川路而警政興、而國基固、李君性格似川路、而才略或過之、乃歸且不得梓其書、違云實行、但病不可不速治、用藥尤不可屢誤、吾請爲吾全國保安之官與求安之民者告曰、治病之藥在斯、保安之具在斯、但此非根本補藥、實爲一種初步的救急藥方、補藥爲何、實業是也、人非待形體漸安、氣脉和緩、則補藥不得下、又不可下、李君對於實業如何發展、固有極深研究與詳細計畫、余爲預儲未來補藥計、亦行卽考查各國實業、惟遽與親愛之病者離、則依戀期望之情、益難自己、深願他日海外歸來、而國之形體氣脉、皆已安和、而能服補劑、以日趨於強健、則萬幸萬幸、於以愈覺李君之書之重要、寫此以爲國人

紹介、並爲未來之體驗、

張孝若十二年六月二十日

### ▲陳葆初先生序

全國尙有可安身之地否、全國爲何並一保安之書如警察之著述而無之、無保安之書、則負保安責任之官、益無所遵循、說者謂此亦經濟學上需要供給之理、保安者不需要此、則社會自不供給此、嗚呼、吾保安之官、當不至懵懵至斯、而國固不安甚矣、頃倫敦泰晤士報論中國之混亂、謂「中國之官、早無保安之能力與志願、唯一補救方法、在擴張客卿制、以有訓練之外人供中政府之雇用、此制施行、成效已著、今宜發端於警政、外人所督率之警察、當必有可驚之成績、以保中外人之安寧、不致再有如粵省之巨禍云、」嗚呼、吾不自謀而人將代謀矣、謀之道具詳是書、李君成此、煞費苦心、君固弘毅有爲之士、雅不欲以空言自見、乃久久不得行其志、並不得梓其所爲書、余與張孝若先生助之成、又恐負警察責任者不之閱、甚矣哉、君何憂之切而望之深也、夫國亂不可久、久則外人必實行共管、彼時首受其禍者必官、民誠無能、官究不可不自爲計也、種種保安弭亂之計畫具詳於斯、吾直接間接負警察責任之官、誠不可不人手一編、而號稱先知先覺之士紳、代表一般求

安之民、而根據主人翁之地位者、更不可不持此以鞭策官、督責官、援助官、而以為謀安之鵠、上下同心、官民一致、國其庶幾乎、

陳琛十二年六月

### ▲自序一

余於本年仲春赴日考察警察、賴日友山本辰三郎之紹介、得以遍觀彼邦之主要警察機關、而與彼邦之當事者一一為盡量之談話、且承贈多種之必要表冊法令、以函質疑、亦無不詳晰答復、山本君并屢屢搜贈多種警察書報、排比理會、費數月之力、得以備悉彼邦警政之實況、在東時吾國留學彼邦之河南趙仁山君山西馬駿如君湖北洪慎初君湖南鄭天澤君吾蘇陳劍秋姚復生蔣鉢韓陳受于倪新齋諸君、皆時相過從、此書曾得有多少之助力、而湖北南經庸君、匡扶尤多、此皆私衷至感者也、八月返國、思以所得、貢之邦人、編譯書寫、皆一身任之、書成得十萬餘言、回憶此役、以一曲學寒蹇、而能得友邦人之隆遇、俾完全貫徹其考察之願、則已出望外矣、用此益得勵吾努進之志弗衰也、民國十一年夏歷九月識於上海

### ▲自序二

附南通夫子與萬里論警察書

序

此書成於去年秋、直至今年春、始得以良友之力付梓、全書十七章、請先摘其大要於左、

(一) 日本全國警察沿革及概況並一般統計、具詳第三第四兩章、

(二) 彼全國警察、自成一特殊團體、不受政黨及地方自治團體牽制、關於彼高等警官之談話及自述、我高等行政長官有志規劃警政者、可資借鏡、

(三) 內譯警察手眼及巡查服務須知兩節、彼警官奉爲警察聖經、無不熟讀、我國從事警務者、不可不謹記而力行之、

(四) 所有警察機關之組織及運用、本書記載頗詳密、

(五) 末復彙彼優點、參以國情、爲我國警察如何整頓之具體議擬、可供我各省當道整頓警察之參考、

東亞無實用警察專書、差信此可當之、學不精不可以任事、理不明不可以責難、吾全國之官有負警察責任而閱吾書者曰、警察應如是辦、應如是辦、吾全國之民有願盡主人翁之責任、而閱吾書者曰、警察必如是辦、必如是辦、則中國警政、其庶幾乎、昔南通夫子賜萬里書曰『警政爲革新庶政之先路、猶車輪之有軌也』、又曰『警學不先、不足言警政、警政不先、不足言內政、

內政不靖、又不足言警政』、至理名言、吾號稱治事之官、當知施政次第之所在矣、余去春赴日調查警政、仲秋返國、抵滬病甚、扶枕清所爲考察實錄稿、勉成五章、寄正南通夫子、並以書報其公子孝若專使、旋得孝兄書、謂老人得書頗喜、希望萬里亦甚大、已以長函介之省當道、餘可抄齊送省、亦江蘇之幸也、同日得老人手諭、責勵綦嚴、讀之汗下、而於吾國近數十年警政之如何籌畫、以及警政之如何重要、言極切實、不敢自私、恭錄於後、

兩得書、知賢往日考察警政已歸、甚喜甚慰、警政爲革新庶政之先路、猶車輪之有軌也、前乎十年而覺此者爲項城、故當時津警津新政較完善、後以施於京、京警至今猶較善於他省、當時雖南皮力行新政、然於警政之要、其識猶在項城下、然當日津之所以能行者、項城席合肥之餘焰、得禧后之專界、能以北洋拱衛京師之名義、攝取各省之資財、供其使用也、今已不能、何況他省、姑以蘇論、試問警費當省收入十之幾、如日本警費出國用者四之一能乎否乎、警政可得而整頓乎、若警察教育費云者、猶不與焉、以不教育之人當警伍則可乎、民國之初、走爲項城言注重茲事、而慮費大不給、乃縮國防軍費、而冀分軍民政之界、乃益節軍而益警、於軍警之

間、設警備隊、隸省長、斟酌於軍餉新舊之出入、隊區分合之遠近、亦頗竭吾慮、項城行其七八焉、今踵之者大非本意矣、試問又何說耶、吾乃信古人不爲癡人說夢之智而我之愚也、日之國、其大當吾蘇皖兩省而猶弱、警費幾二千萬、（按日本本邦警費、現已增至六千餘萬元、萬里謹附誌）姑以蘇論、能八百萬千萬乎、如日法、吾之警備隊猶贅疣也、然則警察教育不先、警政不修、而卽去警備隊能乎、而欲遽師之、卽令川路復生、來爲吾用、猶當研慮、（按萬里並不主張去警備隊、詳第十七章、老人未及閱、萬里謹附誌）要之警學不先、不足言警政、警政不先、不足言內政、內政不靖、又不足言警政、警學已矣、吾聞日政治家、昔於警察、以鞏固政府爲的、今以協和社會爲的、遠哉警乎、吾之所謂政客者流、曾一張目聳耳以視之聽之乎、日行新政、先進於我、我龍師其初步、猶不知何時、而賢顧易言之乎、姑一一作豆棚下野老之談、俾賢知往事耳、願賢收視返聽、內省已足可以効於世、與世之可以滴賢効者、身世間綽有餘地矣、察賢調查錄目凡十七章、而今見者五、當是未及寫出、此錄自可傳示國人、亦婆子心也、傳亦須印行、賢安有此餘力、已爲請於省長、賢亦可一自往見、陳所得、中秋日

老人嘗以亂世求治爲無閱歷而爲萬里病、細繹書中意旨、亦頗以現時整頓警政爲絕無希望、望之深、故痛之甚、此正負責任之實所當引爲愧憾、而尤有志之士所當格外奮勵者也、得書續清稿、寄省長韓公、今年春、老人又致書推薦、並囑面謁、瀕行時、幸若直使及陳葆初先生曰、書可取回代印、既望其行吾策、不必以印書瑣事擾人也、良友多情、不忍拒却、遂取回交由二公代印、在寧五日、承韓公優遇、並屢承虛心下問、請爲計助、余乃竭誠告曰、當今之時、除造省別無救國之方、其法應根據官力、以編制手段、實行保育政策、以漸入於全民政治之域、非此則亂且亡、我蘇幸有賢督齊公、不預民政、省長孜孜求治、王處長清泉又亢爽有爲、環顧域中、蘇最有望、果循施政之次第而先以實心整頓警察、蘇之治不難也、韓公又屢以警察如何着手爲詢、當卽對以治有道、行有方、所謂治體治法治術是也、全般行政須準此、一事之施亦應準此、姑以警言、警之法已具詳實錄、法必如何始施之有效、是曰治術、此則非筆墨所可表示、但亦當竭誠爲省長韓公言之、憶在日考察時、彼警察當道顧問曰、君爲何官、奉何官命令來、余當時答以余並非官、亦非奉何官命令、余本愛國精神、以國民身分、觀光貴國警政、竟承貴國

國民代表之官之異常優待、而懇勸指示、余當以貴國好意、歸爲我國民述之、則必異常感慰者也、彼聞之曰、貴國之權、現寔完全操於貴國之官之手、而警察尤非借官力不可、君考察所得、及將來計擬、能否引起貴國所號稱貴人之官之注意、而見諸寔行、殊屬疑問、歸而參以南通老人之書、則不禁慨然曰、警察爲保安之具、地方不安甚、切膚之痛、官與民同之、吾官萬不可再絲毫玩忽、應竭盡心力、而爲切實之改善、務使警權獨立、有益地方、不能棄去、不去非人、吾民應本守法精神、取監視態度、無阻撓、無狼狽、務令當地治安穩固、以保身命、而便發展、吁嗟乎此淺淺者、寔卽公等到治安之路也、深望畢其辭而熟計之、第十七章我國警察頓整之管見、南通商埠局長唐輔之慎培、曾參加多少意見、徐一白障曾治警學於清高等警官學校、忠實幹練、央爲校閱原稿、亦糾正不少、書以誌感、十二年季春又識於南通



# 李萬里考察日本警察實錄

## 目次

張南通夫子題

張孝若專使序

陳葆初先生序

自序一

自序二

附南通夫子與萬里論警察書

第一章 考察日本警察之動機及方針

第二章 警察大意

第三章 日本警察概況

第四章 內務省之警保局與一般統計

第五章 東京警視廳

第六章 各道府縣警察部

第七章 警察署警察分署

第八章 署以下之機關與巡查勤務

第九章 臨時召集與平時組織

第十章 會議

第十一章 巡查之採用與教

第十二章 給與與獎勵

第十三章 優恤與娛樂

第十四章 懲罰與免職

第十五章 消防與水警

第十六章 警察與保甲

第十七章 結論與我國警察整頓之管見

# ▲▲考察日本警察實錄

李萬里著

## 第一章 考察日本警察之動機及方針

余確信政府與人民一切之設施、均基於公共安寧之秩序、而直接維持公共安寧秩序之工具、則爲警察、

余又確信余所宿持之實業主張、銀行政策、爲救國之根本、惟必待秩序安寧、始有實現之可能、

余根據余以上二種確信、乃急望國內有完善之警察、

警察屬於政治範圍、政治最重編制、編制的政治、爲日本之特長、日本不斷的吸收各國之所長、爲有統系的適宜之組織、而其警政、尤爲我國所急宜取法、于是決然赴日、作彼邦警政之考察、

但警察之範圍甚廣、自其類別上言之、有軍事司法普通之別、自其地域上言之、有本邦屬地之分、卽就普通而言、又有保安行政外事衛生消防之別、但余以爲軍事警察(憲兵)與司法警察、與地方安寧無直接關係、故余不注意、觀其本邦警察精神之所在、則屬地亦可想像而知、無實地考察之必要、余此次考察之範圍、僅限於本邦普通警察、而組織猶工具也、古人曰、工欲

善其事、必先利其器、故關於彼邦警察機關之組織及運用、爲余考察之主要方針、而下級機關、尤爲余注意處、以此負警察上之直接任務者也、而我則缺如、

余考察之前、本預定第一選譯彼邦警察名著一二種、作爲警察學理上之貢獻、第二對於考察之所得、擬以日記體裁表示之、及抵東、搜羅所有警察著述、頗覺其去實際遠、無譯述之必要、實際考察時、又覺彼警察機關之組織與運用、均根據確定之規程、此萬不可不擇要譯錄、而爲吾所急需者、故余根據其規程及實況、以章節之體裁爲統系之編纂、而附以警察大意一章、以爲學理上之補充、末復彙彼優點、參以國情、爲我國警察如何整頓之陳述、此爲余考察之初步目的、不可不一述之、連本章都爲十七、當茲警察急待整理、而國內又缺乏此種著述、則區區小冊、或亦我感受不安之國民與夫負治安責任之官吏、所不忽視也歟、

## 第二章 警察大意

### 第一節 國家與警察

人生而有動作、生而有任意之動作、是即所謂絕對之自由、而任意動作之強

弱、則視各人智力之大小以爲衡、大能制小、強能凌弱、爲必然之勢、而弱小者苦矣、故絕對的自由之真義、直弱肉強食之自由耳、此何能、此何能、于是本共同自衛之心、乃以次有家族、部落、市府、以至形成現在之國家、國家成立之原因、即一在謀禦外來之侵略、一則制止國內不良之分子、俾吾人類得享現實之安樂已耳、後之學者、謂對外關係、爲一國主權之所寄、而對內關係、則純爲一國統治權之作用、兩權爲一物、而其動作之方面有不同、此乃與國家同時存在、否則不能達國家之目的、而國乃亂且亡、人則受凌虐殺戮之苦矣、

故國家之目的、即在謀我人民如何得充分享受現實之安樂、而所謂政府者、即達此國家目的之機關也、質言之、政府爲人民公意之代表者、亦即主權與統治權之擔當者、

各『有主權的國家』爲避免相互之侵略、必有形成『世界的國家』之一日、而現已造其端矣、

警察者、即行使統治權之工具也、亦即謀所以達此國家目的之一手段也、人民以謀自保而有國家、是人民已與國家以保護干涉之權矣、故一國人民、

均有受此統治權支配之義務、實言之、國家即人民、有國家則人民乃有自由、自由乃依國家而得、無國家之組織、即無自由、無自由尙何能生存、彼未有國家以前之所謂自由者、乃弱肉強食之自由耳、

政府有擔任人民完全自由之責任、政府所恃以擔任人民完全自由責任之憑藉者爲統治權、而此行此統治權之工具則惟警察、故有國家而無政府、或有政府而不能行使統治權、有統治權之名義而無實現此統治權之工具如警察、則人民間之秩序必不能立、亦即人民之自由必不能享受、是與未有國家以前之情況同、而大失人民所以組織國家與夫供養政府之初心矣、夫警察之名稱、雖始自歐州之中古、而其實質、實與國家同時發生、無論中外、其理一也、余敢大膽言曰、無警察即無統治權、無統治權即無國家、無國家即無自由、而人民苦矣、

夫警察既爲一種禦外制內之實力、可斷其遠在未有國家以前之家族部落時代、已具有此精神、以家族部落之結集、亦即謀所以禦外來之侵略、制內部不良之分子、冀達共同良好之生活、不過爲力甚薄耳、

有時政府重視警察權過甚、直以爲國家全部之行爲、每藉以箝制人民、遂成

一種專制政治、而起人民之反動、人民自身亦知人類之需要、不僅在現實之安寧、而經濟、而教育、亦在在須政府之倡辦、國家之成立、非一處、而又發生對外關係、于是對於警察權、加以種種限制、而縮小爲國家行爲之一部、僅使其負直接維持安寧之責、以形成現在各國警察之組織、僅爲內務行政之一種已耳、

但一切設施、一切享樂、都基于此安寧之秩序、警察之範圍雖縮小、警察之關係愈重要、現在國家之行政、可大別之爲外務行政、財務行政、軍事行政、司法行政、交通行政、教育行政、內務行政、與夫一切農工商實業行政、內務行政主要之權能、卽爲警察、警察與一切均有關係、舉凡外交、財政、軍事、司法、交通、教育、及一切農工商之行政、與夫內務行政中之選舉等事、多假警察之力以完成其一部之任務、以警察一面有直接維持地方安寧之責、一面又幾爲國家一切行爲之倚恃、試略言之、國家欲行強迫教育之政策、凡兒童年屆學齡、必令入學、違者罰其父兄、而此事須賴警察以行之、國家欲行徵兵制度、凡國民至法定年齡、必應服兵役之義務、而關於此種調查召集之手續、亦須仰警察之助力、國家因政務日繁、度支告絀、而圖費收歲

入、以應凡百之需用、而籌辦印花稅所得稅、及其他之稅則、此等稅則、欲求其推行無阻、民間無偷漏匿報情弊、亦必責成警察、方有效果、此外森林路礦之保護、舟車郵電之交通、以及外人之保護檢防、無一不資警察之力、至選舉一層、爲立國之本、其選舉名冊之調查與夫選舉時之監察、尤爲警察之專責、若選民一切自爲之、焉有不作弊之理、選舉而有弊、是猶無根之木、無基之牆、國安得不亂乎、總之警察行政完善、則凡百行政、無不受其裨益、警察行政萎靡、則凡百行政亦無不受其影響、而我國則何如、警察在內務行政、究占如何地位、詳第三節、至關於警察沿革與精深學理、乃屬於警察的歷史問題、專門問題、非此冊所可盡也、

## 第二節 國際警察

人類爲避免相互侵略、經種種遞嬗、始有今日國家之組織、而今日各個國家爲避免相互侵略、又有形成世界國家之趨勢、此爲人類必經之階級、吾已略言於前、國內警察精神之濫觴、固遠在未有國家以前之家族部落時代、而未來世界國家之警察、亦必發生於世界國家以前、如今日之國際警察是也、究竟國際警察一語、有如何意義乎、大體可分爲私法的意義之國際警察、與



公法的意義之國際警察二種、關於私法的方面、又分爲行政司法二項、如「內地寄留之外國人之處理」、「沿海漁業之管理」、「沿海水難救助」、「港灣之檢疫」等問題、歸國際行政警察之部門處理、至關於治外法權之問題、或國際犯罪之處理及罪人引渡諸問題、則屬於國際司法警察之部門、學者間有如是評論區分者、以上列舉之諸問題、多爲私法的、屬於公法者不過一小部分、又無論如何、均非含有適用國際法之意味、乃基于一國家之國內法上之規定也、而警察權行使之目的物爲個人非國家、然公法的意義之國際警察、乃以獨立之國家爲警察權行使之目的物、雖間有檢束個人或團體之時、然此種例外之時之「檢束或干涉之目的」、在維持國際平和或保護人類之安寧幸福也、

上述之第一義之私法國際警察之大部分、得使其隸屬於國內法上之警察之中、視爲普通警察之一部爲妥當、至其中之一小部分、涉及第二義之國際警察之範圍者、則此時第一義之國際警察當然不存在、故國際警察者乃指有公法上之意義者而言、即以國家爲主體者也、

私法上之警察之內容與範圍、因時代而有變異、不待多言、公法上之國際警察亦如是焉、其活動之區域、亦因時代而異、大戰以前、在歐洲有所謂「歐