

中国警察史

林维业 李文涛 林国合 编著

辽宁人民出版社

前 言

警察的起源和历史是怎样的？对此问题，过去很少人研究，故有关资料甚少。本书试图运用马克思主义唯物史观的观点和有关历史事实，来探讨这个问题。

本书在编写体系上有个特点，就是在阐述各个时期的警察职能机构及其制度时，都先概略介绍该时期的国家政体。这是由于在我国历史上，奴隶社会和封建社会尚未形成独立的、专职的警察组织，警察职能是与军队、行政、司法、监察、监狱等职能混合在一起的。不明白当时的国家政体，就难以认识当时分散于各个部门的警察职能。

本书在编写过程中，参考了有关方面的史料、文献和资料，特别是参考了肖永清教授编著的《中国法制史简编》；得到了有关领导、专家和同志们的指导和帮助，在此深表谢意。

本书在出版过程中，得到了中山市郊区公安派出所的鼎力支持，在此一并致谢。

由于我们才疏学浅，水平有限，占有资料也不够充分，故书中谬误疏漏，在所难免，衷心希望专家、读者不吝赐教，批评指正。

作 者

1993年8月

目 录

绪 论

- 一、警察的概念及其本质..... 1
- 二、警察的起源..... 2
- 三、警察的职能..... 7
- 四、中国警察史概述..... 8

第一章 奴隶制警察

第一节 夏朝奴隶制警察职能机构及其制度的初步形成（约公元前21世纪—约公元前16世纪）

..... 10

- 一、夏朝警察职能机构、组织及其职官..... 10

- 二、夏朝警察职能机构的主要打击对象及其策略..... 13

第二节 商朝奴隶制警察职能机构及其制度的发展（约公元前16世纪—约公元前11世纪）

..... 15

- 一、商朝警察职能机构、组织及其职官..... 16

- 二、商朝警察职能机构的主要打击对象及其策略..... 19

第三节 西周奴隶制警察职能机构及其制度趋向

完备（约公元前11世纪—公元前770年）..... 21

- 一、采用分封制，加强奴隶主阶级对国家的

统治·····	22
二、西周警察职能机构、组织及其职官·····	23
三、西周警察职能机构的主要打击对象及其策略·····	30
四、西周警察职能机构有关制度·····	36

第二章 封建制警察

第一节 春秋战国时期警察职能机构及其制度从

奴隶制向封建制的转变（公元前770—

公元前221年）·····41

一、春秋战国时期警察职能机构、组织及其

职官·····41

二、春秋战国时期警察职能机构的主要任务

及其斗争策略·····44

第二节 秦朝统一的封建中央集权警察职能机构

及其制度的建立（公元前221—公元前

206年）·····49

一、秦朝警察职能机构及其职官·····50

二、秦朝警察职能机构的主要任务及其斗争

策略·····53

三、秦朝警察职能机构有关制度·····56

第三节 “汉承秦制”的警察职能机构和制度及

其主要变化（公元前206—公元220年）·····64

一、汉朝警察职能机构、组织及其职官·····64

二、汉朝警察职能机构的主要任务及其斗争

策略·····71

三、汉朝警察职能机构有关制度·····77

第四节 士族操纵下三国两晋南北朝警察职能机构及其制度(公元220—公元581年)	84
一、三国两晋南北朝警察职能机构、组织及其职官	85
二、三国两晋南北朝警察职能机构的主要任务及其斗争策略	90
三、三国两晋南北朝警察职能机构有关制度	92
第五节 隋唐中央集权的警察职能机构及其制度的发展(公元581—公元907年)	94
一、隋唐警察职能机构、组织及其职官	94
二、隋唐警察职能机构的主要任务及其斗争策略	100
三、隋唐警察职能机构有关制度	102
第六节 宋朝中央集权的警察职能机构及其制度的强化(公元960—公元1279年)	112
一、宋朝警察职能机构、组织及其职官	112
二、宋朝警察职能机构的主要任务及其斗争策略	119
三、宋朝警察职能机构有关制度	121
四、宋慈的《洗冤集录》	124
附：与宋对峙的金国封建制警察职能机构	126
第七节 元朝军事封建专制主义警察职能机构及其制度(公元1279—公元1368年)	127
一、元朝警察职能机构、组织及其职官	127
二、元朝警察职能机构的主要任务及其斗争策略	131
三、元朝警察职能机构有关制度	134

第八节 明朝封建专制主义警察职能机构及其

制度的高度发展(公元1368—公元1644年)136

一、明朝警察职能机构、组织及其职官137

二、明朝警察职能机构的主要任务及其斗争

策略142

三、明朝警察职能机构有关制度145

第九节 清朝极端专制主义警察职能机构及其

制度的发展(公元1644—公元1840年)149

一、清朝警察职能机构、组织及其职官149

二、清朝警察职能机构的主要任务及其斗争

策略155

三、清朝警察职能机构有关制度159

第三章 半殖民地半封建社会的警察

第一节 清末建警 (公元1840—公元1911年)162

一、戊戌变法运动中产生的“长沙巡捕局”163

二、“庚子事变”后的“京城善后协巡总局”163

三、光绪二十八年设立的“工巡总局”165

四、洋务派首领的“建警奏折”167

五、日本浪人设计的“建警方案”167

六、直隶总督在天津试办警察169

七、巡警部的设立170

八、巡警部改为民政部180

九、清末政府的地方警察机构190

十、清末政府警察的种类及其职责192

十一、清末政府警察的反动本质196

第二节 北洋政府的警察制度 (公元1912—公

元1928年)	200
一、北洋政府警察的监督机关	201
二、北洋政府警察的执行机关	203
三、北洋政府警察的种类及其职责	209
四、北洋政府警察的任用和教育训练	213
五、北洋政府警察的反动本质	217
第三节 国民党政府的警察制度 (公元1927— 公元1949年)	220
一、国民党政府的组织机构与警察机关的关系	220
二、国民党政府警察组织机构	225
三、国民党政府警察的种类及其职责	243
四、国民党政府警务人员的任用和待遇	253
五、国民党政府警察的教育和训练	256
六、国民党政府的秘密警察组织和特务政治	262
七、国民党政府的侦察机关	270
八、国民党政府警察的反动本质	271

第四章 人民警察机关的建立和发展

第一节 新民主主义革命时期人民民主政权的公

安保卫工作 (公元1927—公元1949年)	276
一、我党公安保卫机关的产生	276
二、第二次国内革命战争时期工农民主政权的 公安保卫工作	277
三、抗日战争时期抗日民主政权的公安保卫 工作	282
四、解放战争时期人民民主政权的公安保卫 工作	286

五、革命根据地和解放区有关公安法规及其制度	…288
第二节 社会主义革命时期人民公安工作（公元	
1949—公元1992年）	…298
一、人民公安机关的性质	…298
二、人民公安机关的任务	…301
三、人民公安工作的路线以及对敌斗争的方针、政策和策略原则	…305
四、人民公安机关的组织机构及警种	…309
五、人民公安机关的业务工作	…313
六、建国四十三年来人民公安工作的历史经验	…322

绪 论

一、警察的概念及其本质

世界各国都有专门研究警察学的专家、学者，由于各自国家的社会制度不同，研究工作者的阶级立场、观点和研究方法的不同，因此，对警察的概念及其本质有着不同的认识，作出了不同的结论。

查考“警察”一语，在我国始见于《金史·百官志》中“诸京警巡院史一员，正六品，平理狱讼；警察别部总判院事副一员，从七品，掌警巡之事……。”其字义解释为：“警”是提高警惕和预先戒备的意思，《左传》中有“军卫不撤，警也”之句；“察”是考察事实真象而辨别是非的意思，《论语》中有“察其所安”之句。由此看，“警察”二字的字义就是：事先应当对一切可能发生对社会秩序不利的事情有所警惕，能预先采取有效措施加以戒备和防止；一旦发生事情后，则能及时进行调查研究的，考察事实真象，辨别是非，及时而适当地进行处理。

在英、法两国，称警察为“Police”，在德国，称警察为“Polizei”。以上两种称谓皆出于希腊文“πολιτεια-Politeia”或拉丁文“Politia”。其原意是指国家一般政务，后引申为“以社会秩序的安宁和幸福状态作为目的之国家作用”。因而，资本主义国家和旧中国的一些研究警察学的专家、学者，借此来解释警察的概念，力图掩盖警察是统治阶级实行阶级专政的工具这一本质。1794年2月5日，德国法律学家苏

亚拉氏 (Suarez) 在为普鲁士邦拟就的《普遍国家法》第17节第2部第10条中规定:“必要时的设备,用以维持公共安宁和秩序,或用以防止一般人民和个人迫近所发生之危害,这是警察的职务。”以此作为普鲁士邦警察的金科玉律。1935年,旧中国警察学家陈允文在其编著的《中国的警察》一书中,给警察下的定义是:“警察是用来维持国家社会的秩序与安宁,并且预防公共一般的危害的行政组织。警察的目的是维持国家社会的秩序与安宁;警察的手段是要防止公共一般的危害。”1937年,旧中国警察学家张恩书编著的《警察实务纲要》一书,宣扬“警察为一切行政之工具,无论何种政令,至推进的途径发生障碍时,非有警察排除辅助之,绝对不易达到最后目的”。

马克思主义者认为:警察是武装性质的,执行法律,维持社会秩序的专职人员;警察机关是维护和巩固统治阶级政权的强力执法机关,是国家机器的重要组成部分,是统治阶级实现其阶级专政的重要工具之一。不同社会制度的国家,有着代表不同统治阶级利益的警察。

二、警察的起源

关于警察的起源问题,资本主义国家和旧中国的警察学专家、学者,大多持“自然发展论”的观点。“自然发展论”的观点认为,警察起源于社会、政治、经济、文化进步的自然结果。竭力回避和掩盖警察的阶级本质。这一观点,以美国近代警察学专家黑伦 (Cornelius·F·Canalane) 为代表。他在其所著的《警察》一书中说:“人类日益文明,居住同一社会的人们,因彼此之间互助而组成各个团体,互相约定负有驱逐和逮捕罪犯的义务,并采用相互呼应的制度。但时间一久,人们感到这种制度也有弊端,就是平时用于看护财产的时间过多,影

响大家的工作和生活，便建立新的制度，雇佣专职人员在夜间担负守望之责。以后，这种雇佣专职卫士的组织日渐完备，并穿着特制的服装，以便于人们一旦有事，容易寻找和报警。在实践中，又发现这种专职卫士有时还必须穿着便衣进行秘密侦查。这样一来，警察组织便日益发展，趋向完备，并分为公开的和秘密的两种警察”。

1937年，旧中国政府中央警官学校教授胡存忠在其编写的《中国警察史》讲义中，认为中国警察起源于原始社会的唐虞时代，否认警察是阶级斗争的产物。他说：“唐虞时代之中国，已脱部落而成国家，内政权简，决不能无实质警察之存在。”又说：“唐虞，为中国警察之盟芽时代和分权时代，又为中国警察注意排除天然危害之时代，也为中国司法警察成立时代”。

根据马克思主义的唯物史观分析警察的历史，我们认为，古代虽然没有专门的警察机关和专职的警察，但是，警察的职能早就随着阶级的形成、国家与法的产生而存在了。设置有现代化装备的专职警察，是资本主义社会的产物。也就是说，警察并不是从人类原始社会就开始存在的，而是阶级矛盾不可调和的产物和表现，是在国家与法产生的同时而产生的。

在原始社会里，是没有国家和法，也没有警察的。那时，生产力水平极端低下，人们为了生存，为了获得必要的生活资料，就必须进行集体劳动。同这种生产力相适应，生产资料和产品都是公有的。劳动产品除了维持最低限度的生活需要外，根本没有剩余。在这种情况下，没有生产资料私有制，没有剥削，没有阶级，没有作为阶级统治工具的国家 and 法，当然也就没有作为国家机器重要组成部分之一的执法机关——警察。虽然如此，但原始社会的一切都是有条有理的。因为，它有自己

的社会组织和调整人们相互关系的社会规范。

原始社会的社会组织，其基本单位是氏族。氏族是人们以血统关系结成的集团，它既是社会的生产组织，同时也是氏族全体成员共同进行管理的自治组织。氏族成员之间的关系，是一种平等的互助关系，氏族长、军事首领都是由氏族成员推选出最有威望的人来担任的，并可以随时撤换。氏族长和军事首领与氏族成员一起劳动，共同生活，不享有任何特权。各个氏族组织之间，是互相紧密地联系着的。它们组成氏族的联合，即部落或部落联盟。部落领袖和部落机关都是经过选举产生的。氏族长、军事首领和部落领袖都具有很高的权威，但这种权威不是凭借暴力来维持的，而是靠他们的威信和人们对他们的尊敬。

原始社会调整人们相互关系的社会规范是习惯。习惯是人们在长期共同生活中逐渐形成和世代相传下来的。由于在原始公社制度下，没有私有制，没有剥削，个人与个人之间、个人与集体之间的利益是一致的，所以，习惯是代表氏族全体成员的意志和利益的。它不需要专门的暴力机关逼使人们去遵守，如果有个别人违反了这些习惯，就会受到氏族全体成员的谴责和处理。对于氏族成员来说，遵守这些习惯是理所当然的事，是自觉自愿的，并不感到是一种限制或约束。同时，社会舆论和传统力量、氏族领导人所享有的威望和人们对他的尊敬，对于保证习惯的严格执行和遵守，起了重要的作用。可见，原始社会虽然没有国家与法，没有警察等国家机器，但人们仍是有秩序地进行生产和生活的。正如恩格斯在《家庭、私有制和国家的起源》一书中对原始公社描述的情况一样，这种氏族制度，“没有军队、宪兵和警察，没有贵族、国王、总督、地方官和法官，没有监狱，没有诉讼，而一切都是有条有

理的。”

在原始公社制度下，随着生产工具的改进，生产力的发展，劳动生产率逐渐提高，劳动产品除了维持个人最低限度的生活外，有了剩余，这就为私有制的产生提供了物质前提。到原始社会后期，随着生产力的逐渐提高，引起了两次社会大分工，即畜牧业同农业、手工业和农业的分工。分工的结果，不仅促进了生产的发展，而且也促进了交换的出现。随着交换贸易的发展，又促进了生产资料私有制的形成。其后，货币经济和商人的出现，更加速了生产资料私有制的发展。

随着生产资料私有制的形成和发展，阶级也就产生了。起初，战俘往往被杀掉，可是，后来由于产品有了剩余，生产的发展对劳动力的迫切需要，战俘就变成了奴隶。这样，社会上也就分成自由民和奴隶。同时，随着私有制的形成和发展，氏族内部也开始分化，出现了财富不平等的现象。在自由民中也逐渐分化为富人和穷人，富人不仅奴役由战俘演变而成的奴隶，也奴役本氏族的穷人，因而使一部分穷人失去生产资料，变为债务者，最后也变成了奴隶。这样，社会上就第一次出现了两个对立的阶级——奴隶阶级和奴隶主阶级。无阶级的原始社会，也就被有阶级的奴隶制社会所代替。从此，人类社会进入了阶级社会。

在人类社会划分为阶级之后，就必然有阶级矛盾和阶级斗争。在奴隶制社会里，奴隶主阶级和奴隶阶级，在物质利益上是根本对立的。奴隶主阶级是经济上占统治地位的阶级，他们不仅占有生产资料和劳动产品，而且占有奴隶本身。他们用极端野蛮的手段和残酷的方法强迫奴隶劳动，并且可以将奴隶出卖或处死，这就必然引起奴隶的激烈反抗，因而奴隶主阶级和奴隶阶级之间展开了不可调和的阶级斗争。在这种情况下，

原来那种以全社会成员平等关系为基础的氏族组织便无能为力了。奴隶主阶级为了镇压奴隶阶级的反抗，维护自身的阶级利益，维护有利于它的阶级统治和社会秩序，仅仅在经济上占统治地位是不够的，还必须在政治上也占统治地位，这就需要建立起一种新的、能够有系统地对奴隶阶级实行压迫的暴力组织，这种暴力组织就是国家。

特殊的公共权力的建立，这是国家区别于氏族组织的最显著特征。这种特殊的公共权力，就是军队、警察、法庭和监狱等强制机关，这是统治阶级实行阶级统治的暴力机关。

随着国家的产生，法也就产生了。法与国家是基于同一原因同时产生的。

在社会分裂为阶级之后，由于奴隶主阶级和奴隶阶级之间存在着根本对立的利益和意志，原始社会那种反映全体氏族成员利益的，调整人们相互关系的社会规范——习惯，已经无法继续调整社会分裂为阶级之后所形成的新的社会关系了。在这种情况下，掌握了国家权力的统治阶级，即奴隶主阶级，为了维护本阶级的利益，巩固自己的统治地位，在需要国家权力的同时，还需要一种反映本阶级的利益和意志的新的社会规范，以调整社会分裂为阶级之后的社会关系，建立一种维护生产资料私有制和人剥削人、人压迫人的社会秩序，这种新的社会规范就是法。

法反映了统治阶级的意志和利益，是统治阶级实行专政的工具。它的实施，必然会遭到被统治阶级的反抗。统治阶级为了迫使被统治阶级服从自己的法律，使法律具有普遍的约束力，就必须依靠国家的强制力作后盾，必须有武装性质的专职人员和组织来执行法律，这种武装性质的专职执法人员和组织就是警察。正如恩格斯在《家庭、私有制和国家的起源》一文

中所说，为了“控制奴隶使之服从”，“也控制公民使之服从”，从奴隶主阶级“创立他们国家与法的同时，也就创立了警察。”也正如列宁在《国家与革命》一文中所说的，“因为如果没有一个能够迫使人们遵守法权规范的机构，法权也就等于零。”

综上所述，充分说明警察并非“自然发展”而来的，也非人类原始社会就开始存在的，而是随着生产资料私有制的形成和发展，阶级的出现，国家与法的产生而产生的，是阶级矛盾不可调和的产物和表现。

三、警察的职能

所谓警察的职能，就是警察的基本作用。它是由警察的阶级本质所决定的。

奴隶制警察、封建制警察和半殖民地半封建制的警察，都是剥削阶级的警察。剥削阶级的警察具有三个方面的职能：一是维护剥削阶级的国家制度，保护剥削阶级私有财产和对劳动人民的残酷剥削；二是执行剥削阶级国家的法，用极其专横、野蛮、残暴的手段镇压人民，以维护剥削阶级的专政；三是保护、巩固和发展有利于剥削阶级的社会秩序。

社会主义国家的警察，是人民的警察。人民警察的基本职能，在本质上与剥削阶级警察的基本职能有着根本的区别。人民警察的第一个职能是：维护人民民主专政的国家制度，保护社会主义公有制财产和劳动人民私人所有的合法财产；第二个职能是：执行社会主义法律，镇压国内的阶级敌人和破坏社会主义革命与社会主义建设的犯罪分子，保护广大人民群众的人身权利、民主权力和其他权利；第三个职能是：维护社会主义社会秩序、生产秩序、工作秩序、教学科研秩序和人民群众生活

秩序，保障社会主义革命和社会主义建设事业的顺利进行。

四、中国警察史概述

中国是世界上的文明古国之一，在她的历史发展的长河中，经历了原始社会、奴隶社会、封建社会、半殖民地半封建社会和社会主义社会五种社会形态。在这五种社会形态中，原始社会是无阶级的社会，无警察可言。奴隶社会、封建社会的警察，只是广义的警察，尚未形成独立的、专职的警察组织，警察职能往往由军队、行政部门、司法、监察部门和监狱分别执掌。一直到半殖民地半封建社会，中国才建立了名实统一的、独立的、专职的警察组织机构，以后并逐步得到发展。社会主义时期的警察机关即人民公安机关，它是随着新中国的成立，在彻底打碎旧的国家机器，继承和发扬新民主主义革命时期人民民主政权公安保卫工作优良传统的基础上，适应阶级斗争和人民民主专政的需要而建立和发展起来的。人民公安机关是最新型、最先进的警察机关。

第一章 奴隶制警察

约在公元前21世纪，中国古代社会从原始社会过渡到奴隶社会，出现了国家与法。这一过渡是原始社会长时期发展的必然结果，它以禹的传位于启，建立夏王朝，开创“家天下”的局面为标志。根据马克思主义唯物史观的观点，既然警察是阶级统治的重要工具，是国家机器的重要组成部分之一的执法机关，随着国家与法的产生而产生，因此，我国之有警察，也应始于夏朝。只不过这时的警察还只是广义的警察，有其实而无其名罢了。

我国奴隶制社会，从夏朝开始，中经商朝和周朝，到春秋时代开始崩溃，历时一千余年。

在奴隶制社会里，社会的经济基础是奴隶主对生产资料和奴隶的占有制。奴隶主阶级是统治阶级，它不仅占有全部生产资料，而且还占有奴隶本身。奴隶不掌握任何生产资料，他们没有财产，没有人身自由，没有任何的政治权利，他们被当作会说话的工具。奴隶主可以对他们随意买卖、赠送或屠杀。奴隶和奴隶主之间的根本利益的对立，形成了奴隶和奴隶主两大对立的阶级，它们之间存在着尖锐的矛盾和斗争。此外，自由民中的贫民，也受着奴隶主阶级的剥削和压迫，他们常和奴隶联合起来，同奴隶主阶级进行坚决的斗争。

奴隶制警察就是建立在这种奴隶主占有制的经济基础之上的上层建筑，它同奴隶制的国家与法同时产生，是奴隶主阶级对奴隶阶级实行专政的工具。