

江蘇省警官學校講義

警察管區之研究

程 法 編

1936

警管區制之研究目錄

第一章 緒論

第一節 警管區的意義

第二節 警管區制的功用

第三節 警管區制是否適宜於江蘇的社會

第四節 是否即能以警管區制改善江蘇的警政

第二章 從學理上觀察有採警管區制之必要

第三章 從事實上觀察有採警管區制之必要

第四章 從制度上觀察有採警管區制之必要

第五章 機關組織

第一節 江蘇省各縣公安局之機關組織

第二節 警管區制之機關組織

第六章 勤務方法

第一節 警管區制之勤務基準

警管區制之研究目錄（江蘇省警官學校講義）

二

第二節 警管區制之勤務支配

第三節 警管區制之勤務釋義

第四節 警管區辦公處所及其設備

第七章 警察行政

第一節 警察之行爲

第二節 警察之對象

第八章 警察人員

第九章 結論

警管區制之研究

程 法 編

第一章 緒論

什麼是警管區？警管區制之功用如何？是否適宜於江蘇的社會？是否即能以此改善江蘇的警政？對此，大凡是普通研究警察的人，都能議論幾句；但是詳細研究起來，這些問題是非常重要的，本書的目的：即對此各種重要問題，從學理上、事實上、廣徵博引，一一作條理的答解；尤在對於其組織和勤務方法以及警察行政上各種問題，分別爲詳審的研究。

第一節 警管區的義意

警管區，爲執行警察勤務之最小單位。即每一警士，規定其在能力所及之區域內，應担任一切警務，其規定之區域，名之曰『警管區』。由若干警管區，而組成整個之警察行政。此制在日本名受持區，從前譯爲巡邏區；茲以含意未盡，故改稱今名。

第二節 警管區制的功用

警管區制，仿自日本之受持區。規劃管轄之地域與戶口之數目，由一

警士專負管理一區之責，爲一種『散在制』，與人民最爲直接。其處理一切警察事務，責有專負，事有攸歸，與有地方有戶口，而無警察維持保護者，固大顯其優異；即有警察維持保護，而距離遼遠，鞭長莫及者，亦特著其效能，這就是警管區制之特點。茲將其功用，分述於左：

一、警管區制，警士各有專責，并能各個發揮警察之作用，較諸現在公安局所採用之共同負責，收效爲大。

二、警管區制，組織嚴密，職務分明，既不能互相推諉，亦無因循敷衍餘地。

三、警管區制，勤務方法繁多，各就其適用之範圍以爲運用，非如現制之專以守望，巡邏爲勤務也。

四、警管區制，於城鎮鄉村，均可變化運用，不若現制之偏於城市，而不適用於鄉村。

五、警管區制，有普遍性，任何地點均有警察力量可及，且較現在設施爲經濟。

六、警管區制，有聯絡性，故使匪徒不能隨意出入；有敏活性，故運用靈

活而無稽滯呆板之弊。

第三節 警管區是否適宜於江蘇的社會

從江蘇的社會觀察，政府中一切政治設施，似宜先尋出一個最迫切最需要的問題來解決他，以爲解決其他一切設施的先決條件。

這個先決條件的確定，第一要確係建設事業的基本條件，第二要確係全民衆方面急切需要解決的問題。根據這兩個原則，我們可以下一個肯切的認定，就是要解決和進行一切建設問題，必先使地方上得到安定的現象爲必要。

在農村破產的今日，到任何一縣或鄉村，仔細查看一下，試問那處不是經濟恐慌，盜匪堪虞？一般民衆方生活之維艱，懼匪之不遑？政府想在這班顛沛不安的民衆當中，要他們如何的贊助地方上建設事業之發展，如何的受普及之義務教育，以及如何的盡國民的責任和義務，可以說完全是等於空談，實際上功效的收獲可斷定是憂乎其難的。

總理的建國大綱，規定完成地方自治，爲訓政時期的重要工作；而警衛辦理妥善，又爲地方自治完成的一個重要條件。這明明的告訴我們，必

須先使社會秩序安定，民衆得以安居樂業，然後一切設施，才能推行順利。目前各縣的警察，究竟辦理的妥善不妥善？我們以鄉村警察來說，已有警察機關的，可算寥若晨星。就是以城鎮的警察來說，對於警察行政的作用，大多未能全部的運用起來，縱然運用，缺陷很多！現在欲使各縣鄉村作星棋羅布之設備，則所需之經費必鉅，固爲財力所不及，就是有了星棋羅布的設備，如果警察行政還是和從前一樣的不健全，那也是徒事擴充無補實際的。所以政府最近整理警察的方針，重質不重量，也就是這個緣故。現在我們就江蘇的社會情形和經濟狀況來觀察，非從警察下級最直接於人民之機關澈底改良其制度起，不足以言警衛之辦理妥善，更不足以言政治上之一切設施推行順利，這是仿日本之受持區，美國之警察區，採警管區制的唯一意義。如果把鄉村裏和城鎮上，實行警管區制，不獨人數比較少，經費比較省，功用且比較大。可以說，直接是安定社會的總關鍵，間接是推行一切建設事業的原動力。

第四節 是否即能以警管區制改善江蘇的警政

吾人欲研究是否即能以警管區制改善江蘇的警政？關於此問題，猶如

醫師治病之診斷，必先觀察其症象，考究其原因，而後對症下藥，其病乃治。欲改善江蘇的警政，必先觀察江蘇警察行政的病態，考究其原因，而後用適當的方法來整治，相信絕未有不能改善的。試就江蘇警察行政狀況，作縝密之觀察，其病態不一而足，然歸納起來，究以基本組織未健全，爲其一切病態之總因。觀於已往迭次之整頓和整理，而依然無絲毫進步者，無非割肉補瘡，並非澈底改善之法。今試舉一例：江蘇如人身，政府如人之腦府，警察行政，則其神經系也。如神經系靈活，則其腦府始有健全之感覺，而爲身臂耳目手足之指使；如神經系有一部分不靈，則其腦府即有一部分失其感覺，而不能聽其指使。現在江蘇的警政，是不是僅及於縣的城市上和商業繁盛的鎮市上，若郊外與農村，雖茫茫大地，芸芸衆生，從未設有警察。可說這樣的一個人身，神經系有那許多的部分失却了知覺，則其腦府之感覺，當然不能健全。江蘇的警政，已辦了很多年，也整頓了好多次，而成效未著的原故，就是由於未能認識這樣的毛病，及未能認定這樣毛病去加以適當的整理。茲欲治理此病，首先就要使警察的設置，普遍的分佈於全區域，使成整個的警察網，然後江蘇的警察作用，才能算

普及於全民衆，江蘇的警察行政，才能談到改善與健全，這就是認爲實施警管區制能夠改善江蘇警政的一個大原則。茲再舉一例以證明之：如以江蘇比電報之組織，政府如電機，警察如電線，電線之裝設，能達於某縣某鎮，則某縣某鎮之電機，即能收發電報，我們假使把各縣的各鄉村間，都普遍的裝設起電線和電機來，則各鄉村的電機，也都可以收發電報。現在江蘇的警政機關，只可比交通部在江蘇所設之電報局，是一部分的而不是普遍的，是獨一的而不是連鎖的，像這樣的警察機關組織，還談什麼警察行政的效果呢？故欲改善江蘇的警政，而得到能治標兼治本的方法，那就非實行警管區制不可！警管區制，爲警察機關最下級之組織，有普遍性，有連鎖性，任何地點均有警察力量可及，能使警察行政健全，能使警察行政改善。

第二章 從學理上觀察有採警管區制之必要

我們談起各縣各鄉村的警察行政，大多數人說人民到了紛爭要打官司的時候，先要具一書面報告，貼上印花一角，向警察機關投遞。警察機關接受了人民的報告，也許隔着一天或兩天才發出傳票，由警士持着傳票，

傳喚原被告，還要帶上證人，到了警察機關，至少要等候半天，才開庭訊問。違犯警察法令的人，固然要受違警的處罰，就是不犯違警的人，也要具個結或是取保，具一保結才得自由行動的出來。警察行政的使命，是教他這樣保護人民的麼？再說有的地方看見警察到旅館裏查旅館，或在交通的地方檢查行旅，也還有地方有些警士名爲辦理衛生，或是調查戶口。除此而外，那就看不出警察機關所做什麼事了。在形式上所看到的，是那最繁盛的鎮市，和商店林立的區域，或是公安分局所在的地方，有地方有崗位，有地方也還有巡邏。所謂崗位呢？就是穿着制服的警士，手執警棍或帶着槍枝，站在街道上的名叫站崗，所謂巡邏呢？就是穿着制服的警士，有帶槍枝，有不帶槍枝，在街道上巡走的，那就叫巡邏。並看不出他們所做的什麼事來。假使代他推想，爲什麼要站崗？爲什麼要巡邏？恐怕他們自己還不能十分明瞭他的任務。可是崗位與巡邏的設置，各處也還不同：有些地方，夜間裏尚有；有些地方，到了夜裏就看不見了。在繁盛的鎮市，尚且這樣；如果在鄉村裏，除非警士下鄉辦案，那是通年看不到警察足跡的。照這樣的警察行政，能使人民安居樂業麼？人民的需要警察，還是

那通商的地方，人民就需要；農村的地方，人民就不需要呢？現在我們先要從學理上來探討這樣的警察，究竟對不對？不對的原因果何在？要解答這些問題，就不得不把警察的定義先來研究一下，然後才知道警察行政是應該怎樣。普通所用的警察定義，不外有下列三種：

一、廣義的定義

即謂警察為除司法權外，國家之一切內政的總稱。

二、狹義的定義

即謂警察為政府之一種行為，用以維持公共之安寧秩序與安全，並保護公眾之健康與感化。

三、現用的定義

即謂警察當為國家行政之一部，其主要目的，在乎公共治安之維持，與犯罪行為之偵察及預防，並執行國家之一切法令。

以上三種定義，廣義的嫌其範圍過於廣汎，狹義的覺其意義過於混淆，均與現代之警察觀念不合；惟第三種定義，不惟為一般警察學者所推重，抑且為東西各國所採用。江蘇各縣所辦的警察，雖亦採用此定義，可是三十餘年來對於此定義，從未能把他全部的作用表現出來。可以說已設警察機關的地方，關於警察行政，祇採用了他很少的一部分；至於未設警察機關的地方，那是更不用說了。換句話說，就是警察行政的根本組織不健

全，警察的自身不知應做的什麼事，那能談到警政的優良呢！我們按着第三種定義前段說：「警察當爲國家行政之一部，其主要目的，在乎公共治安之維持與犯罪行爲之偵察及預防」。現在的警察，對於公共治安，能否維持？對於犯罪行爲，能否偵察？更進一步說，對於公共治安與犯罪行爲，能不能預防呢？有客觀的事實擺在那裏，我們是無所用其掩飾的。

再按着後段說，「并執行國家之一切法令」。現在的法令，對於人民的行爲，和不行爲，人民的權利與義務，規定的很詳細，法令的頒行，種類也很多。所謂執行呢？就是要警察先用宣傳的方法，使人民知道法令的遵守，再指導人民，使人民依於法令行爲，或不行爲，如人民有因知識不齊，或思想不一，而有頑固愚笨之個性，於法令不加注意者；或竟有違背法令者，既於公共治安有關，甚或即爲犯罪行爲。警察於此，無論在事前與臨時或事後，均應有預防維持偵察之必要。現在的警察，是照這樣一一去做的麼？自有事實做證，我們也是無所用其掩飾的。

總括起來說，警察當爲國家行政之一部，其主要目的，在乎公共治安之維持，與犯罪行爲之偵察。而欲維持公共治安與偵察犯罪行爲，固在事

先之預防，即認為有影響於公共治安之虞者，或認為有發生犯罪行為之虞者，亦均須防範於事前，非僅應付於臨事，即為警察之維持與偵察已也。故美國阿薩烏思知氏說：「將來警察任務，就是預防警察」至執行國家之一。切法令，亦必有執行之程序，非待至臨事檢舉違背法令者，即為警察之執行一切法令已也，於此試觀江蘇警政，是不是有此謬誤？這就是任警察職務者，對於警察定義，未能明瞭，以致對某一類事，固不知是警察事務分內應做的和不應做的，亦不知是警察事務分內應予協助的，和不應協助的，以致警察行政徒具皮毛，反演成人民偶因紛爭細故，向警察機關報告，必須書面，比法院簡易庭的手續還煩難。而在鄉村未設警察之地方，其人民直等於化外，所謂警察行政，也就可想而知了。可惜這維持社會安寧秩序的良美制度，竟會收到這樣的效果！

上述情形，警政之所以不良，實由於警察行政未依警察定義而行，那能談到警政之發展與進步呢，此固不僅江蘇各縣之警政如此。欲糾正此謬誤，依據學理上實非採警管區制，不能為當前之補救。

第三章 從事實上觀察有採警管區制之必要

我們談起各縣各鄉村的警察，大多數人說。警長警長如何的卑鄙，職務如何的廢弛，鄉村警察之不良，的確是無可諱言；但是鄉村警察創辦至今，已有相當時間的悠久歷史，何以不能改善，任他年復一年的如江河日下不知伊於胡底呢，現在我們要從事實上來探討他所以不良的原因，就不得不把成立鄉村警察的背景，和鄉村警察的環境，先來研究一下。

原來江蘇警察的創始，最初開端於省裏和縣的城區，自後政府爲便利一切政治的推行，覺得鄉村間亦有設立警察之必要，於是大的鄉鎮，才有警察的設立；但是各鄉鎮間承數千年專制政體之薰陶，早已養成了一種有階級的份子，而鄉鎮警察往往因自身的缺陷，如經濟之難籌措，服裝之不完備，不得不就地想方法以補充之，於是不知不覺間，勢必與那有階級的份子，俯首下氣，要聯絡他們，要逢迎他們，希望得到他們物質上或精神上的相當助力。因此，我們曉得過去的鄉鎮警察，實際上已失去了保持公共安甯秩序的眞義，僅爲他們地方上有階級份子的爪牙了，也可以說就是等於他們御用的警衛隊了！

以警察官的職務看起來，就法令方面說，既不能徇情以略法；就警察

官自身方面說，更不容濫權以殃民。但是有那警察官，往往對於這兩個條件，非但不能奉行，甚且對此等條件發生種種的矛盾現象：在警察官本身，更有不明瞭國家設立警察目的之所在，亦不了解警察職務究屬爲何，誤認此種社會積弊，爲牢不可破之事，以致應做的事不做，不應做的事而做，此警察行政勤務之所以廢生，精神之所以不振，外表之所以不整，悉根據於此種誤謬見解而發生。茲就上述情形，略舉數項，俾見一般。

一、警察官方面 現在鄉鎮警察官，辦事的困難和痛苦，是一言難盡的：因前述警權的活動，是屈伏在那班有階級的份子下面，所以警察官對於管轄境內這等人，不得不有相當的聯絡，假如你要不如此去做，他們認爲你不給他面子，遇事他不替你幫忙，使你地方上應辦的事不能順利進行，這尙是小焉者；他更能唆使他手下的爪牙，故意與你爲難，或者無中生有損壞你的名譽，空中樓閣捏造你的罪狀，今日在這上級機關，明日在那上級機關，控告你一下，及至上級機關派員調查明白，水落石出，實際上固毫無所損；但是足可使你辦事灰心，興趣消滅，他們的目的總算達到了一半。倘若你辦事的手續稍有欠缺，經上級機關查明，受了相當的處分，他們

的用意就算如願以償了。所以在鄉鎮的警察官，其廉潔自好的，多半是態度消極；若是貪污不肖的，何妨與這等人聯絡起來，既可以得到他們實際上的援助，又可以得到他們創造輿論的頌揚。於是這等人有所請求，亦祇得瞻徇情面，俯首聽從，至於法律上能否過得去，職權上能否行得通，以及因此致使他人受了多少大的損害和枉屈，也就無心顧及了。至於缺乏警識的警官，處理事務，意氣用事，或辦事不明手續，越權違法，有背乎警察權活動的原理原則，在鄉鎮警察中也是數見不鮮的。所以鄉鎮警察不能進步，在警察官自身上，很是一種重大的原因。

二、警士方面 鄉鎮的警士，品行端正，操守廉潔，盡心職責，學識優良的，固然不能說沒有；但是與上述四項條件居於反面的，恐怕也是多數。第一是鄉鎮警士的餉銀太薄，稍有身家的人，多不肯投身其中，願意投入的，又多係無職業爲生計所迫，不得已而來，錄用之後，并不稍加訓練，即令其服務，對於警士應守的規律，應盡的職責，可說根本上腦筋中就沒有一點印像，所以他們一穿上警服，就好像蒙上虎皮。對於懦弱的良民，簡直就是欺壓他敲詐他；對於地方上的流氓地痞，到反是結交他聯絡他，

於是包煙包賭包娼，串通舞弊，種種情事之發生，那是必然的結果，毫不足異的。因此一般好的民衆，視警察爲無足重輕，甚且視爲舊日衙署差役的變相，不是保民的，是近於擾民的。可惜這維持社會安寧秩序的良美制度，竟會收到反面的效果！推求其故，實在是由於不肖的警士，失掉了民衆的信仰，喪失了警察的威嚴。我們早看出鄉鎮警察，有地方警士的餉很少，有地方在正額警士之外，另有什麼預備警的名稱，這種警察，並不是正式發餉的。試想服務而不領餉，在下級工作的當中，豈非欺人之談！他們來當警士的目的，也就可想而知了。

上述兩項原因，可以使警察機關失却獨力的權力，可以使警察地位日趨卑下，可以使警察的進行，與民衆的生活需要，背道而馳、警察行政還能談到發展與進步嗎？我們認爲惟警管區制，組織嚴密，足能糾正以上各弊，並能各個發揮警察之作用。

第四章 從制度上觀察有採警管區制之必要

現在警察制度，可說是一種官管官，人治人的政策。換言之，就是大官命令小官，小官命令警士，自上而下，祇行命令，未能辦事。例如各級