

內政年鑑

內政年鑑題



內政年鑑

警政篇

第一章 中國警察制度沿革與現狀

警察制度，各國不同，語其主義約有二端：一曰國家集權主義，一曰團體委任主義。國家集權主義，係以地方警察屬之國家行政系統，團體委任主義，係以地方警察委諸自治團體掌理。前者德日諸國行之，即所謂大陸警察制。後者英美等國採之，即所謂英美警察制。我國警察，取法德日，從來警權，均由國家行政官署行使，故亦係採取國家集權主義。

第一節 警察之起源

警察之在歐洲，起源甚早。惟中古以前，與其他政務混同關聯，未行分立。及十四世紀，羅馬諸市府爲擴張其統治權，始將警察別於其他事務之外。自此以後，數經變遷。降及十八世紀，乃包含軍政、司法、外交、財政以外之一切國家行政作用，其範圍與今之所謂內務行政相同。迨至近世，因人類思想之發達，與政治制度之進步，於是警察之含義，遂專指內務行政之一部而言。此歐洲警察起源之大略也。

日本警察則始自明治五年，初設警保寮於司法省，七年改於內務省置警保

局，後於東京設立警視廳。此後又延請法德顧問，孜孜講求，愈加整頓，未數年而章制大宏。迄今六十餘年，推進擴張，不遺餘力，警備之重，世無與京。

中國警察，創自前清末年，迄今僅有三十餘年之歷史，以較歐洲警察之肇端於十四世紀而發達於十八世紀者，其過半大覺，固未可同日而語。即以視日本，亦覺瞠乎其後，然此不過就形式的警察而言。實則我國警察，由來已久，唐虞之世，司徒以掌內務，牧伯居地方行政之長，夏設三公，九卿，二十七大夫，八十一士，殷置二相，五官，九州五服，設官分職，詎得謂無實質的警察存乎其中。特文獻闕略，制度之詳，不可得而徵。洎乎周代，乃有專司警察之官，司獄以禁鬪，司稽以察犯禁，實與今之警察無殊。厥後秦置中尉，職司徵徼，漢設執金吾，以禦非常。隋唐迄宋，有金吾衛、巡檢司、執轡非違、降及元代，置大都路兵馬都指揮使，警巡院，明置五城兵馬指揮司，錦衣衛，清置步軍統領，五城御史，皆執掌警察之官也。所異者，與國家其他政務混合，事權未分，章制簡略，非有顯著之組織與夫特定之警察名稱而已。

第二節 清代警察之創立與推進

清代以前之警察沿革，略如上述。迨至清季甲午戰敗，有識之士，咸以國勢岌岌，非變法無以圖存，非立憲不足救亡。而欲收變法之效，達立憲之基，又非肅行警政不爲功。於是紛紛倡爲設置警察之論。警察一辭，遂見諸章奏，而警察制度，漸具其雛形。乃因戊戌政變，竟遭中挫。未幾拳匪亂作，（時光緒二十六年）北京被陷，各國聯軍，分領城內，各設立安民公所，以執行其管內之行政事務。於所長及事務官之下置憲兵，雇使華人，充任巡捕，受憲兵之統轄，掌理警察及修繕道路諸事務。翌年（光緒二十七年）和議告成，聯軍退出北京，安民公所亦隨之而撤銷。惟變亂之餘，地方治安之維持，乃愈感重要，因襲法安民公所之遺制，自設善後協巡營

以繼之，旋改協巡警爲工巡總局，使掌警察事務，維持京師地方之安寧秩序。同時井由和議全權大臣慶親王奕劻，與日人川島浪速，訂立合同，開辦警務學堂，訓練巡警，以爲實施警政之用。是爲中國有形式的警察之始。

考當時工巡總局，係直隸於皇帝，以管理工程巡捕事務大臣一人統轄之，爲獨任制之機關。其下設置工巡總監及副監各一人，輔助大臣，處理局務。總局之內，復分設工程，巡捕二局，各置局長一人，分任其事務。每局之下各有警巡隊長，巡長，巡捕若干人，承長官之命，爲警察事務之管理及工程事務之設施。至其職權，則約有六端：(一)執行京城內之警察事務，(二)杖以下之罪得即決之，(三)簡易民事之案件得受理而行其審判權，(四)受理京控，(五)審理關係外國人之民刑事件，(六)經營土木事務。

工巡總局固一市政司法警察之混合機關，與今之所謂警察官廳，原不盡似，但一言中國現代警察之創立，要不能不以工巡總局爲權輿。蓋自聯軍設立安民公所而後，中國始有外人之警察，清廷倣設工巡總局，中國始有自辦之警察。

是故甲午之敗，拳匪之亂，實爲促進中國設立現代警察之起因。蓋迭遭國難，城下之盟，創鉅痛深。清廷始知墨守舊規之不足以圖存，因而決心創辦警政，銳意自強。光緒二十八年，直隸總督袁世凱首先奏准於天津試辦，設立天津南段巡警總局，及天津四鄉巡警總局，派趙秉鈞爲總辦，以綜轄之。旋復頒發警務章程通飭各省督撫倣辦。嗣並於光緒三十一年夏派遣大臣東赴日本考察警政狀況，以資借鏡。(註一)於是清廷爲統一全國警察系統，謀全國警察之積極推進計，遂於是年九月設立巡警部，以爲全國警察之最高指揮監督機關。是爲中國有正式中央警察機關之始，亦即警察成爲國家要政之始。

巡警部之成立，清廷特命軍機大臣共都左侍郎徐世昌爲尙書，以內閣學士

毓朗，道員趙秉鈞爲左右侍郎。部內分設警政，警法，警保，警學，警務五司，分任職掌。該部既立，遂於光緒三十二年春奏准將綠營(註二)裁撤，連同巡捕一律改編爲巡警。時考察政治大臣載澤等返國，合疏上奏，請行憲政，下詔決定先從官制入手，次第更張，以樹立憲之基。並派載澤等與奕劻孫家鼐瞿鴻禨等釐定官制。其內閣，軍機處，外務部，吏部，學部皆仍舊制。改戶部爲度支部，兵部爲陸軍部，商部爲農工商部，理藩院爲理藩部，刑部爲法部，大理寺爲大理院，並添設郵傳部，其京師工巡總局，則改組爲京師內外城巡警總廳，使成爲中央政府所在地之正式警察行政官署。至於巡警部則以警察爲內務行政之一部，無設專部之必要，而改組爲民政部，即以巡警部原有之職掌，及步軍統領衙門所掌事務，並戶部所兼管之疆理，戶口，保甲，拯救等項，工部所掌之城垣，公廨，倉廩，橋梁等工程，及報銷等事項，合併歸其職掌。一方並監督順天府尹，京師巡警總廳，稽核直省民政司，稽查人民禮俗風教事宜。仍以尙書總其事。部內設民治，警政，疆理，營繕，衛生五司。此蓋中央內務行政機關成立之始，亦警察成爲內務行政一部之始也。茲列表於後。(見系統表一)

京師內外城巡警總廳，當時係以榮勳，朱啓鈴分任廳丞，承巡警民政部之指揮監督管理京師內外城警察事務。置於內城者，曰內城巡警總廳，置於外城者，曰外城巡警總廳。茲列其組織系統表於下。(見系統表二)

當時設官分職，廳丞以下，設參事官，嗣改爲僉事，使之分掌廳內總務，行政，司法，衛生，消防五處。其次有知事，爲各分廳之長。再次有五、六、七、八、九品警官。廳內則分派於各處，廳外則派往各分廳，分別擔任職務。至分廳之區畫，實仍沿從前五城司坊之舊制。其分廳以下之區，則內城置十三區，外城置十區，每區置區長，副區長各一員，及僚屬若干，統稱區官，就五品以下警官選任之。承分廳知事之指揮，以司本管區內之警察事務。凡關於出入款項，地方行政，違警處罰，分駐所，派出所，守望

二 表 統 系

一 表 統 系

皇帝

民政部尚書

京師外城巡警總廳

京師內城巡警總廳

左分廳

右分廳

消防處

司法處

行政處

衛生處

總務處

左分廳

中分廳

右分廳

消防處

司法處

行政處

衛生處

總務處

皇帝

省督撫

民政部尚書

巡警道

衛生司

營繕司

鹽理司

警政司

民政司

順天府

京師內外城巡警總廳

分廳

區

府州縣巡警署

省會巡警公所

行政警察

高等警察

司法警察

巡警學堂事項

其他巡警教練事項

署道警巡省東廣

衛生科

司法科

行政科

總務科

股各保
清醫務健
潔務股股

股各偵
違偵察事
警股股股

股各
建交通
築通股股

股各
正營業
股股股股

股各
庶統計
務股股股

崗之配置，巡邏路線之規定，以及官警之督飭考核，訓練，服裝，收發，檢查，稽巡諸事項，均由區長主持之。

地方警察，自光緒二十八年通令籌辦以來，各省多先後廢除保甲鄉團等名稱，於省城設立通省巡警總局，或通省警察總局，置督辦，總辦，會辦，提調各官，受督撫之指揮，一方執行省會警察事務，一方監督各府廳州縣警察機關。其章制則比較直隸成規，而參酌本省情形辦理，故辦法至不齊一。迨光緒三十三年春，通行各省設置巡警道後，於是官廳名稱，漸趨一致。惟內部組織，仍省自為政，互有異同。茲舉廣東巡警道組織系統於次，以見一斑。

巡警道為一省警察之主管長官，直接受本省督撫之節制，間接受民政部之監督，主持全省警務。於所在地方設立巡警公所，執

行省會警察事宜。其省會以外之地方，——縣州縣，創辦之初，係設巡警局或警察局，由通省警察總局遴委佐武候補官或本地士紳充任委員，處理局務。至是乃改巡警局（警察局）為某地方巡警署，置警務長一員及分區區官若干員，督率巡官長警等，仍直接受各該地方長官之指揮監督。

其時各省倡辦警察，均日為最重要之新制，因而時尚所趨，全國風同。經營前進，不遺餘力。奈以章制疏陋，基礎未固，大多數省分或因陋就簡，或僅具形式，邊遠各省，地瘠民貧，風氣閉塞，甚且未遑舉辦。若其辦理較為完善者，則惟直隸廣東數省而已。

註一、按光緒三十一年夏，清廷特命鎮國公載澤，戶部侍郎戴鴻慈，兵部侍郎徐世昌，湖南巡撫端方，商部右丞紹英等分赴東西洋各國考求一切政治，以為改良制體，組織立憲之預備。則警政當亦為考察目的之一。

註二、綠營創於清代，以其旗用綠色故名。兵分三種：即馬兵，步兵，守兵。置提督總兵統率之。總兵下有副將，參將，游擊，都司，守備，千總，把總等官。千總，把總略與今之中少尉相等。

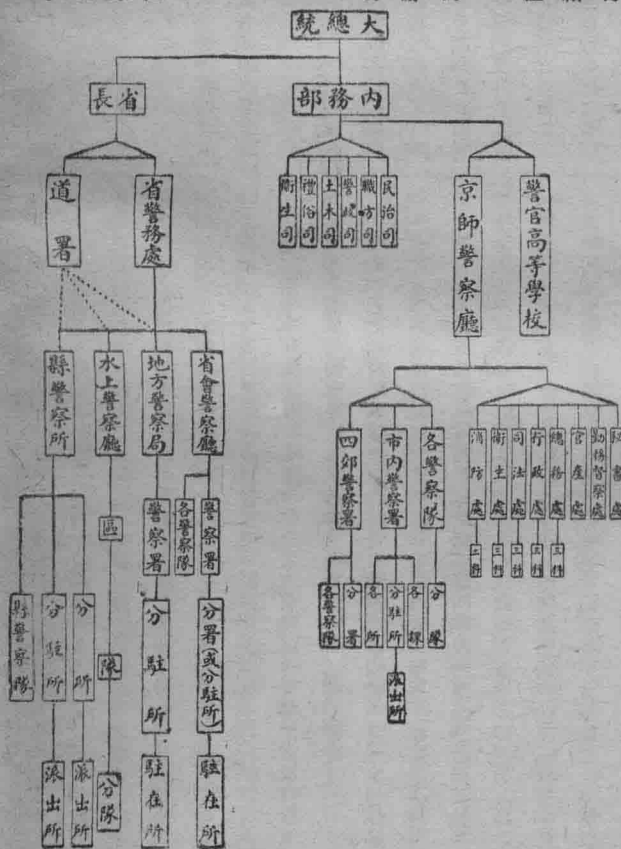
第三節 民初警察之設置

民國成立，警察制度，因時勢之需要，曾加以相當改革。於中央則改民政部為內務部，於京師則改內外城巡警總廳為京師警察廳。至於各省之巡警道，則改為警察廳。其省會商埠以外之地方，則設置警察局。各縣則設置警察所。又因維持水上之治安，則設置水上警察廳。其後為整頓各省警政起見，復設立警務處。此外關於警察教育，則採取集中教育主義，先後成立警察學校。

地方警察傳習所，及警官高等學校。凡此種種均為自有警察以來之最要改革。茲依其機關之性質，分述如后：

第一目 中央警察機關之設置

清末之中央最高警察機關，為民政部，已如上述。迨民國元年，民政部改稱為內務部，總攬全國警務。是年八月八日內務部官制公布，規定內務總長管理地方行政，選舉，賑恤，救濟，慈善，感化，人戶，土地，警察，著作，出版，土木，工程，禮俗，宗教，及衛生等事項。部內設民治，職方，警政，土木，禮俗，衛生六司，分掌各項事務。部外則監督所轄官署及地方長官，其系統略如左表：



附註：光緒二十七年與日人合辦之警察學校，三十一年由巡警部收回自辦，至三十二年停止，乃改設高等巡警學堂。民元又停止改組為警察學校，民四復改為地方警察傳習所。警官高等學校則係民六設置，前後數經變遷，均直隸於內務部。

至警政司所掌事務，大別為行政警察事項，高等警察事項，及著作出版事項等三種，嗣後雖官制時有修改，各司名稱間有變更，惟警政司之名，則沿用至今，始終未易。

第二目 京師警察廳之設置

清時之京師內外城巡警總廳，至民國二年一月八日，京師警察官廳組織令發布後，合併為京師警察廳。三年八月二十九日，京師警察廳官制公布，規定京師警察廳直隸於內務部，置總監一人簡任之。體制優崇，蓋所以示京都與各省區輕重之不同也。總監承內務總長之指揮監督，管理京師市內警察、衛生、消防等事項，並綜理廳務，監督所屬職員。自步軍統領衙門裁撤後，兼管四郊警察行政。總監之下，設置都尉、警正、警佐等官。凡簡任警職以都尉任之，荐任警職以警正任之，委任警職以警佐任之。計共設都尉九人，警正三十九人，警佐一百二十人。此外並置技正二人，技士四人，及候補警正，學習警佐，委任待遇稽查員等缺。其組織職掌，依官制規定，述之於左：

關於組織方面，可分內外兩部言之。內部分設總務、行政、司法、衛生、消防等五處。每處置處長一人，以都尉充之，承總監之指揮監督，分掌各處事務。其總務、行政、司法、衛生四處，又各分設三科，消防處則分設二科。設置科長科員分理各科事務。科長以警正或技正充之，科員以警佐或候補警正充之。此外因執行事務之必要，更於廳內設秘書處，置秘書，勤務督察處，置勤務督察長，及稽查員等，官產處，置正

副處長，及調查員等，特務委員事務所，置委員長及主任委員等，警衛隊，置隊長，及拘留所，置委員二人。外部則又可分為市內及四郊兩項：市內在巡警總廳時代內，外兩城共畫為二十三區，茲則裁併為二十區，每區設警察署一，置署長一人，署員四人至六人。署內分設總務、行政、司法、衛生等課，及內勤所、外勤所，拘留所。各區以下，率於適宜地點，視事務繁簡，區域大小，酌設分駐所，或派出所。分駐所以巡官主持之，派出所則分段設置，主任巡長負其責。

市內除上述各區署外，因維持治安之必要，並設置保安警察、消防、偵緝、交通巡邏，及清道等隊，分別掌理各該隊事務。

至於四郊則向歸步軍統領衙門管理。自清季設置京師內外城巡警總廳以來，舊有之步軍統領衙門，未經裁撤，每過執行職務，輒與警察相衝突。因與劃分權限，改營兵為游緝隊，專管京城四郊地面，而各城門禁及緝捕盜匪，仍歸其執掌，並使護衛禁城。及至民國，僅撤去禁城之衛兵，其四郊地面管轄之權，一仍其舊。迨十三年十一月，國民軍入主北京，始將步軍統領衙門裁撤，四郊即由京師警察廳接管，改辦四郊警察，於四郊區域內，分設警察署并編制各項警察隊。至是京師警政，乃告統一。及至十四年一月八日，京師四郊編制大綱公布施行，因就原來步軍統領衙門所管之中、北、左、右各營地面，劃分為四大區，各設警察署一，即南郊區警察署，北郊區警察署，東郊區警察署及西郊區警察署等是也。

各區署內之人員組織，與市內各區署略同。其外部則各就本管區域之內，再分為數路，每路設警察分署一，以分署長分署員各一人主持之。並設巡官四人，巡長十六人，巡警六十名，分配於城廂村鎮間。此外且置有四郊馬巡隊，四郊偵緝隊等，以維持四郊之治安。

關於職掌方面，可分為總務、行政、司法、衛生、消防等五處。總務處掌機要，收發，

保存文書，記錄職員進退，典守印信，統計會計，庶務及其他不屬於各處等事項。行政處掌保安，正俗，外交，交通，戶籍，警衛，營業，建築等事項。司法處掌刑事偵查，違警處分等事項。衛生處掌道路溝渠之清潔，保健，防疫，醫術化驗等事項。消防處掌消防員弁之配置，進退，賞罰，消防區域及機關之設置廢止，器械之管理等事項。

綜觀上述京師警察廳官制所定組織及其職掌之概況，可知當時京師警察廳組織規模之宏，與夫警察權力之大。蓋其所管理，不僅限於警察消防等事，凡為現制市政衛生機關所應執行之事務，如營業，建築，衛生，防疫等，實莫不歸其職掌也。

京師警察廳之存在時期，共有十六年之久（自民國二年至民國十七年）。洎國民政府定都南京，北京改稱北平，始將京師警察廳更名爲北平市公安局，隸屬於北平市政府。

第三目 地方警察機關之設置

清季於各省設巡警道，於各州縣設巡警署，已爲後日地方警察制度立其基。鼎革以還，巡警道先後裁撤，有改爲軍事巡警總廳者，（設總監）有改設省會警察廳者，（設廳長）其省會以外地方之警察，則均歸由省道地方行政長官指揮監督之。迨民國二年一月八日中央爲畫一地方警察組織，特發布地方警察官廳組織令，各省均於省會及商埠地方，設警察廳，直隸於省長或道尹。次要商埠，無設廳之必要者，則比照地方警察廳酌減員額經費，特設警察局，惟須經內務部之核准。此外道尹駐在地方，雖非商埠而有設廳設局之必要時，道尹亦得聲敘原由，呈由省長咨陳內務部呈請大總統核定設立。洎民國三年八月二十九日地方警察官制公布，於是組織更臻完密。至於各縣之巡警署，於民國二年改爲警察事務所，置警務長，受縣知事之指揮監督。三年八月二十九日縣警察所官制公布，又一律

改稱縣警察所，以縣知事兼任所長，管理一縣地方之警察事務。

惟警察事務，爲一種新興制度，其性質與國家其他一般行政不同，非有上下一貫之系統，難期指揮統一之效果。以往各省之所以設立通省巡警總局，巡警道兼爲全省警察之統轄監督機關者，蓋即因此。民國以來，省會，商埠，以及道縣各地之警察行政執行機關，既已遍設，第以承上啓下之統轄官署未立，遂失統一指揮之重心。因此民國四年七月，內務部乃擬訂各省整頓警政辦法大綱，呈准大總統明令各省區酌量情形，設立全省警務處，以資統籌辦理監督指揮一省一區警政之任。七年一月，復頒各省區警務處組織章程，通行各省區一律設置。所有全國各省區警察行政，統以警務處總其成。其向由道尹直轄之警察廳及縣警察所，仍兼受道尹之指揮。若發布單行章程，則歸警務處考核，但須分呈道尹，如道尹認爲應行修正時，可會商警務處核定辦理。惟就事實而言，各省多因財政困難，爲節省經費起見，皆以省會警察廳長兼任警務處長，而廳處職務，亦多以兩機關之職員兼任處理。以是廳處混合，形式雖分，實與從前之巡警道無以異。職是之故，當時對於各省警政之發展整理，殊未能收預期之效果。民國十四年七月，廣東省政府改革政制，將警務處裁撤，所有關於警政事宜，統畫歸民政廳管轄。迨後國民革命軍出師北伐，所到各省，無不倣行此制。茲將上述各警察機關之組織概況，依其系統之先後，官制之規定，分述於後，以資參考。

一 省警務處

省警務處置廳長一人，由內務總長呈請大總統簡任之。承省長（都統）之指揮監督，行使其職權。處內分設四科，其職掌範圍，均由處長依照當時警察官制法令，酌量支配，呈經內務部核定施行。其設置人員職別額數，計秘書一人至二人，辦理機要事務。科長每科一人，掌理本科事務。科員每科以三人爲度，佐理科中事

務。視察長一人，視察員以八人爲度，視察全省警務。技正一人，技士一人或二人，辦理技術事務。雇員若干人，辦理繕寫及其他事務。

上列人員警務處長得因必要情形，遴派省會警察廳職員，分別兼任。至省警務處所辦事務，約可分爲擴充警額，分配警費，教練警察，核定章程，及視察勤務等五項。

警察處既爲一省警察之主管機關，且又設置於省會所在地，故當時對於所屬機關之施政情況，自不得不按時派員實地視察，以資考核。必要時，處長亦每有親臨巡視之舉。凡警察服務，警察名額及配置，經費之籌集及支配，警察教練，槍械子彈服裝器具等檢查，警務應行興革等事項皆爲視察所應注意者也。

二 省會商埠地方警察廳

依照民國三年八月地方警察廳官制，設於省會所在地者，稱省會地方警察廳，設於商埠地方者，稱商埠地方警察廳。承警務處長及道尹之指揮監督，掌管轄境以內之警察，衛生，消防等行政。廳長以下置警正四人至八人，警佐十人至二十人，技正一人，技士一人至二人，候補警正及學習警正若干人。此外並置勤務督察長二人至四人，以深資之。若任警察官，早由內務部呈請派充之。廳內分設總務，行政，司法，衛生，消防等科。惟分科辦法，各地並不一致。有設五科者，亦有酌量情形去消防而併爲四科者，其事務較繁之廳，又有兩科事務由科長一人兼理者。科長多以警正，技正派充之，科員多以候補警正或技士派充之。廳外率於管轄區域內畫分爲區，設警察署，其下再設分署或置分駐所。各項警察隊，各地方廳亦多設置。其編制與京師警察廳同。

三 地方警察局

設置警察局地方，多爲次要之商埠。蓋此等地方，地位比較重要，如組織過小，

似不足以資其責，而組織過大，亦爲地方財力所不許。故有變通設置警察局之舉。當時如直隸之唐山，大沽，江蘇之銅山，淮陰，安徽之蚌埠，屯溪等處，均依此辦理。先後咨准內務部，將原來之警察機關，改組爲警察局。惟局長一職，只認爲職務而不作實官。（民國三年五月八日內務部通電）爾後各省亦多要求照辦，乃由內務部訂定地方警察局組織章程，於民國八年十月，呈准通行。依其規定，組織如下：

局長承省警務處長之指揮監督，總理局務，其職掌權限，與地方警察廳長略同。局內至多設三科。每科置科長一人，科員二人至六人，技術員一人，勤務督察員一人至二人，雇員若干人。外部組織，內務部曾於民國九年二月，訂定地方警察局分區編隊通則，呈准通行。其要點爲（一）分區，必要時就轄境區域，以第一，第二之順序劃分之。各區設警察署，置署長署員主持之。（二）編隊，因維持治安之必要，編置警察隊，消防隊，以隊長統率之，其分布駐巡，由局長分配。

四 縣警察所

縣警察所長，以縣知事兼任，前已言之。惟事務較繁之縣，事實上難於兼任，故民國五年七月內務部特呈准於此種縣分另派警佐充任所長，以專責成，而以縣知事爲之監督。所內酌設學習警佐雇員等職。縣城以內，酌設分駐所，派遣長警，分班駐守，縣城以外衝要繁盛地方，設警察分所，以警佐充任分所長。

民國七年二月，縣警察廳章程，呈准通行，於是各縣除普通警察外，並編置縣警察隊，多以原來之縣警備隊改編，受所長之節制調遣，以消除盜匪，預備非常爲主要任務。其隊長由警務處長呈請該省最高行政長官加委，分行該管道尹備案。至各縣警額，依照民國四年七月三十日各省整頓警政辦法大綱規定，以大縣三百名，中縣二百名，小縣一百名爲標準。惟視地方需要及經費狀況，得隨時增額，期於完密。

第四目 水上警察機關之設置

水警亦地方警察也。其創辦時期較後於陸警。清時曾就長江水師改編試辦，設總署分署機關管理之。迨民國元年六月，湖北長江及荆襄水師實行廢除，一律改組為水上警察，歸民政長官節制，是為我國水上警察正式成立之始。二年二月，內務部制定長江及其他水師改組令，於是各省相繼仿行，制度漸去。當時如冀、遼、魯、皖、蘇、浙、豫、陝、閩、贛、鄂、湘、粵、桂、川、黔等省，凡屬濱江臨海區域，無不有水上警察之設置。其中尤以長江流域之鄂、湘、贛、皖、蘇五省及浙、閩、粵三省，辦理比較完善。其他或因河流廣闊，居中節制，或因港汊紛歧，擇要駐守，省自為政，辦法未能一致。

民國四年三月三十日水上警察廳官制公布，於瀕海、沿江、濱湖、通河各地方，因維持水上治安之必要，得各就其衝要點，設置水上警察廳，管理水上警察衛生事項。事務較簡無設廳之必要者，設水上警察局，或由附近地方警察廳或縣警察所代行處理。自是而後，水警編制漸趨畫一，水上警察廳與省長駐在同一地方，或其管轄區域同時屬於數道者，直隸於省長。如與道尹駐在同一地方時，則直隸於道尹。其廳長係由道尹呈由省長咨陳內務部請大總統任命，或由省長逕咨內務部請任命之。廳長為執行法律教令或依法律教令之委託，得發布單行水上警察章程。廳內分設各科，與地方警察廳同。惟分科辦法，殊不一致。有依第一、第二之順序，設二科或三科者，亦有設置總務、行政、司法、衛生四科者。大抵均就事務之繁簡，酌量分配。

廳長以次，置警正二人至四人，警佐六人至十二人，技士一人至二人，雇員無定額。廳內科長科員之職務，即以警正警佐等派充之。此外并可依照地方警察廳官制，設置勤務督察長及稽查員等職。

關於外部組織，依照民國四年八月內務部擬訂通行之水上警察編隊分區

大綱約如下述：(一)水上警察廳就各該廳、局管轄流域，現有船艦員警，去其朽腐，汰其孱弱，編列水上警察隊。(二)隊制以船艦為本位，各省船艦種類不一，名目繁多，應就各該省水面情形，分別編制。(三)水上警察，應按舊日汛池，擇要分區，每區轄若干隊，得就水面情形，量為劃分，如無分區之必要，即專設水上警察隊，由該廳局直轄管理。(四)每區應設置區長一員，管理該區各隊事宜，每隊設置隊長一員，

如有編分隊之必要時，得設置分隊長，隊長分隊長以下，設置水巡長若干名，水巡若干名。(五)隊長，分隊長，水巡長，水巡，每等各分三級，以資升轉。(六)區長由各該廳局長遴選水師資深高等軍官，或警察官，呈請該管長官咨由內務部呈明派充。(七)區長應查水師舊章，以船艦為辦公之所，無庸另立專署，如有特殊情形，由該廳局長，呈由該管長官咨請內務部核定。(八)每隊及分隊，應就該管流域，隨時梭巡，每季或半年由各該廳局長，擇適中地點，召集所屬水上警察隊會哨，以課勤惰，而定黜陟。(九)此項編隊分區各辦法，應由各該廳局長繪具圖表，並造清冊，呈由該管長官，咨報內務部呈明核定。

關於水上警察廳區長隊長分隊長之任用，民國七年四月二十六日內務部呈奉大總統第七百五十九號指令，照准規定區長一職，以具有警正資格，或曾辦水上警務三年以上著有成績者，由該管長官遴選，呈由省長咨部查核，呈請派充。隊長分隊長等，應以曾辦水上警務著有成績人員，由該管長官派充，報部備核。

第四節 國民政府成立後警察之組織

民國十六年國民政府奠都南京，改內務部為內政部，廢除舊日警察廳處名稱，而改稱為公安局，分設於省市縣政府所在地，於首都則成立首都警察廳。次則為警政督察官學校，造就幹部實施人才，以求警政之澈底改善。增設警務處，以求

指揮統一效率之加進。更爲防剿盜匪而設置警察隊，以鞏固治安。爲應社會環境之需要，辦理女子警察，以補男警之不足。此北伐以來警察改進之大要也。茲再分述於後：

第一目 中央警察機關之組織與現狀

民國十七年四月內政部成立，是爲現制中央最高警察主管機關。設置之始，部內分民政、土地、警政、衛生四司。警政司職掌治安警察、民團、出版物、禮制、宗教，以及保護名勝古蹟、禁烟等事項。是年十月三日，國民政府組織法公布，改行五院制，行政院爲全國行政最高機關，而內政部則爲行政院直屬機關之一。同年十二月八日，內政部組織法修正公布，規定內政部對於各地方最高級行政長官執行警察事務，有指示監督之責。就警察事務對於各地方最高級長官之命令或處分，認爲有違背法令，或逾越權限者，得請由行政院院長提經國務會議議決後，停止或撤消之。部內改置總務、統計、民政、土地、警政、禮俗六司。其原有之衛生司，則改設爲部。所定警政司掌理事務，爲行政警察、外事警察、戶籍登記、民團、警察教育、圖書版權之登記保障，及出版物之檢查，社會團體立案、禁烟等事項。二十年四月四日，組織法再經修正，設置一署六司，即衛生署及總務司、民政司、統計司、土地司、警政司、禮俗司是也。直轄之警察機關有二，一爲首都警察廳，一爲警官高等學校，其系統如上表。

關於警政司掌理事項，依民國二十年六月二十七日修正內政部各司分科規則規定，警政司共設四科，每科置科長一人，科員二人至五人，分別處理各該科事務。計第一科掌關於警察制度之釐訂，警察機關之設置及區劃配置，警察官吏之任免及敘等進級，警察官吏之獎懲及撫卹，警察成績之考覈，警察經費之釐訂等，及其他不屬於本司各科之事項。第二科掌關於警察教育及訓練，水火災之消防，各種特務警察，外事警察，保衛團之編練，及其權限經費等事項。第三科掌關於圖書版權之註冊保障，出版物之檢查，新聞或雜誌之登記，戶口調查，及人事登記

等事項。第四科掌關於剿匪清鄉，集會結社，非常警察，違警處罰及危險物取締等事項。

內政部直屬之警察機關，除首都警察廳及警官高等學校另文分述外，在民國十七年十月間曾呈准國民政府設置一警政專門委員會，以爲研究改進全國警政之所。其組織條例於是年十月十五日公布。由內政部議定，以委員十三人組織之。除警政司司長爲當然委員外，餘在本京聘任四人，京外及各省聘任八人。但實際經被聘爲委員者，迄至民國二十年冬止，僅有汪大燮、熊開先兩人。委員既不足數，故法定每年四次之會議，遂亦未能按時舉行。形同虛設，而終於無形廢止焉。

以上爲現制全國警政中央主管機關之成立經過及其組織之大概，但此乃就普通一般警察而言。至於其他各種特務警察，如鐵路警察、鹽務警察、稅務警察等，則均依向來慣例而爲特別之組織。其直屬之最高行政官署，即立於主管的監督地位。如鐵道部之爲全國鐵路警察之中央主管機關，財政部之爲全國鹽務警察與稅務警察之中央主管機關是。惟各種特務警察，姑無論其性質何若，要均屬於國家內務行政之範圍，其有待於內政部之參與協商，固不待言。他如漁業警察、礦業警察、森林警察，則以內政部與實業部爲中央主管機關，航空警察、防空警察，則以內政部與軍事委員會、軍政部參謀部爲中央主管機關，司法警察，則以內政部與司法行政部爲中央主管機關，外事警察，則以內政部與外交部爲中央主管機關，是又因職權之連帶關係，而不能顯然畫分專屬者也。

第二目 首都警察廳之組織與現狀

東西各國首都警察機關，多與其他市縣不同。蓋以中樞所在，人事複雜，其警察組織，應較其他地方更爲完備，方足以崇體制。我國仿其例，始於民國元年設京師警察廳於北京。自國民政府建都南京後，遂於南京設置首都警察廳，以掌理首都之公安事務。

按首都警察廳，實由江蘇省會警察廳逐漸改革而成。最初爲江南巡警總局，

創自前清光緒三十一年九月，開辦之初，係就保甲總局及馬巡、暗巡、捕水師各營裁併改編。嗣改名爲江南巡警路工總局，南京巡警局，江蘇省城警察廳，光復後，調來北洋警察，改組爲江蘇省會警察廳。民國十六年三月，國民革命軍底定南京後，江蘇省會警察廳，改爲南京警察廳，旋改爲南京公安局，是年六月，復改名爲南京市公安局，隸屬南京市政廳。八月，復改名爲南京特別市公安局，九月又改名爲南京特別市市政府公安局，均隸屬於南京特別市市政府。十八年三月，國民政府明令撤銷南京特別市公安局，直轄於內政部，兼受南京特別市市政府之指揮。是年十月二十三日，首都警察廳組織法公布，改首都公安局爲首都警察廳，於十一月一日組織成立，其內部組織除設廳長一人，由內政部呈請簡任，總理全廳事務外，下設秘書二人至四人，掌理廳務會議及機要事務，設三科及督察訓練二處，各科設科長一人，科員十一人至十七人。總務科分四股：第一股掌進退、調遣、編制、獎懲，及警區之劃分等。第二股掌印信、文書、恤典、統計、收發校對等。第三股掌預算、出納，及警械服裝配備保管等。第四股掌房屋保管修繕，公用器具之支配、夫役之管理，及其他庶務事項。保安科分四股：第一股掌集會結社、危險物之查禁、出版物及公共場所之檢查、戒嚴解散之執行、公安風俗之維持糾正、警報信號之設計處理等。第二股掌戶口調查、登記統計事項，假釋者之監護，外國人之保護監視，各種營業之管理，貨幣度量衡之調查取締。第三股掌交通設備之管理，交通物體之檢查，名勝古蹟公有物之保護等。第四股掌消防、行政、公共衛生、感化及救濟事項。司法科分四股：第一股掌違警、長警懲戒、救護協助調解、禁烟等。第二股掌刑事及特種案件之偵訊、案犯傳拘搜檢。第三股掌指放保管鑑定、罪犯像片之保管翻印、案件之實地查勘及日報等。第四股掌收解案犯、罰金查核，有關案件證物之保管、拘留所之指導管理、案犯口糧之稽核、司法警察之管理等。至督察處則設處長一人，督察長二人至四人，督察員十二人至十六人，稽查十二人至十六人，巡查十六人至二十人，掌內外勤務各城門稽查，臨時命令檢查取締監護，督促警察訓練及非常召集

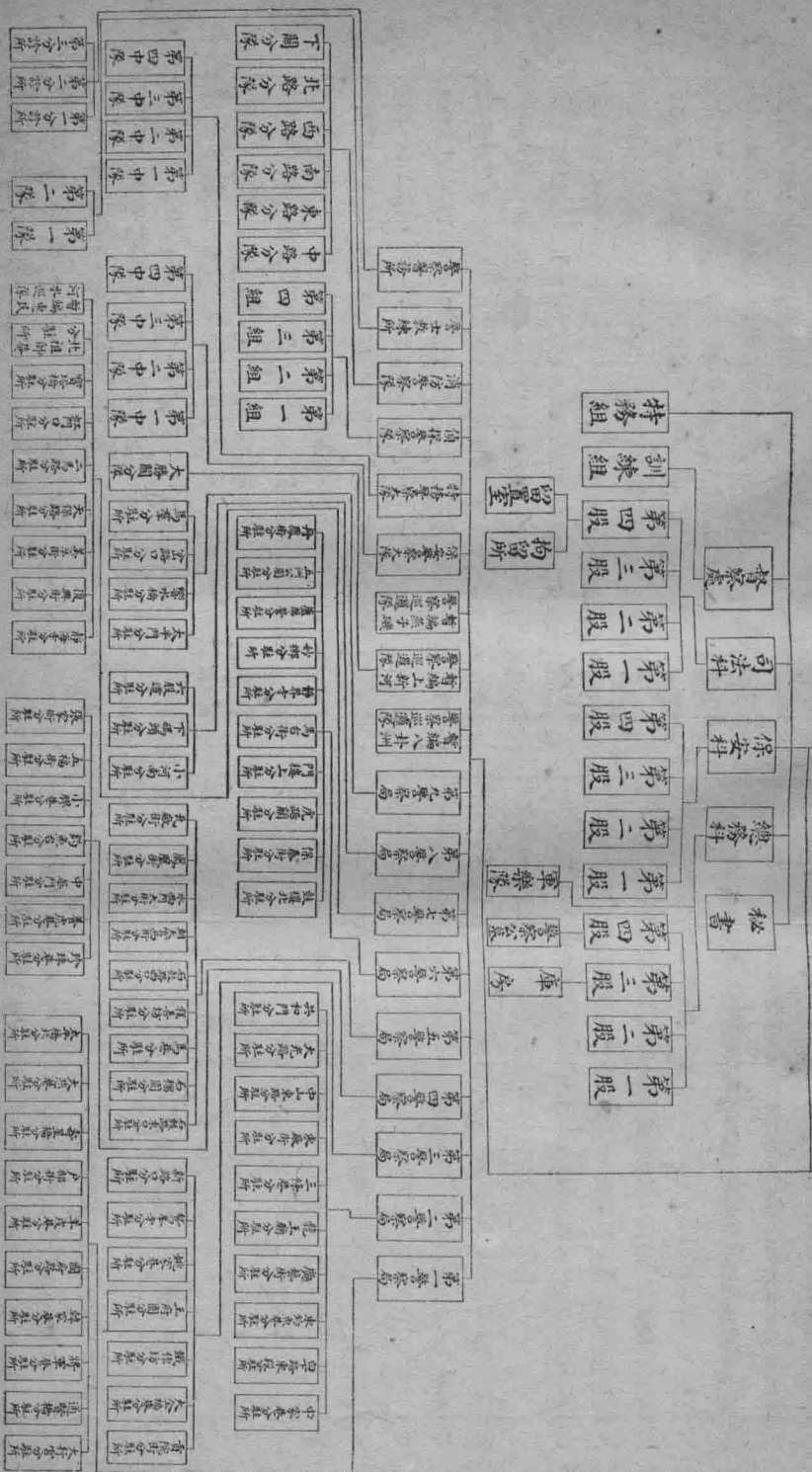
等事項。訓練處設處長一人，訓練官二人至四人，訓練員六人至八人，掌警察教育設計、警察學課編審、操練檢校、評判考核等事項。此外因技術之必要，設技正一人至三人，技士二人至四人，因事務之必要，得於各科處設辦事員五十人至六十人，錄事四十人至五十人。

外部組織，首都地面遼闊，初就所轄區域內分設十二個警察局，警察局之下酌設分駐所及派出所，守望及巡邏區，以局長、局員、巡官、長警分負該管職務。嗣爲集中力量並重國難期間適合緊縮政策起見，於二十一年三月間，將十二個局併爲八個局。其後於二十二年九月間因奉令接管惠民河一帶水上區域（註一）又增編惠民河水巡邏，歸第七警察局指揮，專負該河水上公安之責。同時復因八卦洲地方發生盜劫，准南京市政府函請設置八卦洲警察巡邏隊一隊，於二十二年九月十六日組織成立，前往接管。迨二十三年九月，江蘇省及南京市劃界執行交割，關於四郊區內之公安事權，乃由首都警察廳實行接管。計劃在四郊添設警察局四處，及水巡隊一隊。惟於計劃未實現以前，除總理陵園設第九警察局外，特暫編臨時警察巡邏隊二隊，分駐於上新河、燕子磯，以維郊外治安。

以上爲首都警察廳現在及將來分區設局之概況。至於此外依法應組之各隊，如保安警察隊、偵探警察隊、消防警察隊等，其編制則向照定章辦理，惟爲辦理特殊案件，偵緝特殊案犯起見，於上述各項警察隊外，成立一特務警察大隊，所有各隊，均設大隊長或隊長以統之。

至警察教育機關，在首都警察廳設有警士教練所，分期招募學警，入所訓練，陶鑄成材，分配服務。其各局隊之現役長警，亦訂有教育方案，加緊訓練，以期全部長警，均受有適當之警察教育。此外爲充實各局巡官智能起見，曾經設班訓練兩次。此首都警察廳各局隊及教育概況之大要也。茲將該廳組織系統，各局隊駐在地警官長警數目等項分別列表於左：

長廬



表二 首都警察廳警官數目表(二十三年九月)

職別	員額	附記
廳長	一	
祕書	三	
科長	三	
處長	一	
督察長	四	
局長	九	
大隊長	二	
隊長	一二	
副隊長	一	
偵探長	一	
所長	二	
主任	一四	
科員	三九	
總隊長	一	
教務長	一	
局員	一八	
教官	七	
國術教官	六	

國術助教	督察	訓練員	高等偵探	偵探	巡官	辦事員	稽查	巡查	特務員	大隊附	隊附	副官	中隊長	分隊長	特務長	醫官	司藥	錄事	戶籍員
一	一六	四	五	五一	九七	九七	一六	二〇	三一	二	九	二	八	三七	一一	八	三	一七九	四四

看	護	長	一
合	計	七六六	

表三 首都警察廳長警數目表（二十三年九月）

名	稱名	額附	記
警	長	二五五	
班	長	一四三	
請願	警長	一一	
司	號長	二	
戶	籍警	二五二	
警	士	二五五〇	
隊	警	一一〇〇	
請願	警	二六〇	
司	號警	二〇	
傳	令警	九	
司	車警	一八	
副司	車警	一	
司	機警	五	
瞭望	警	二	
探	警	四〇	

樂	警	二〇
學	警	二八〇
合	計	五〇六九

註一：按惠民河橫貫下關市面，為京市交通孔道，原歸江蘇省水上公安廳管理，不受首都警察廳之指揮，以致每有案件發生，因隸屬之不同，往往惹起雙方權限之爭執。加以江蘇水上公安隊因分配管理未週，河中宵小混跡，奸宄潛蹤，影響首都治安，殊非淺鮮，因由行政院於民國二十年令交內政部核定畫歸首都警察廳管轄，以一事權，而資整理。洎二十二年九月，遂由該廳實行接收。

第三目 地方警察機關之組織與現狀

國民政府成立後，於各省設置省政府，於人口衆多之地，設置市政府。一為省地方之最高警察行政主管機關，一為市地方之最高警察行政主管機關。省政府於不抵觸中央法令範圍內，對於省警察行政事項，得發省令並得制定省單行條例及規程，對於所屬各機關之命令或處分認為有違背法令逾越權限，或其他不當情形時，得停止或撤銷之。省政府下設民政廳，以掌理警察保衛等事項，對於所屬警察機關有指揮監督之權，於不抵觸中央法令或省政府委員會議決之範圍內，對於主管警察事務，並得發廳令。民政廳下又設警務處，秉承民政廳廳長之命，掌理全省水陸警察事務，指揮監督全省各公安機關。此現行省警察監督機關之組織也。

市政府又分兩種：一為直隸於行政院之市政府，一為隸屬於省政府之市政府。於不抵觸中央及上級機關法令範圍內辦理公安消防，公共衛生，及醫院菜市，

屠宰場及公共娛樂場之設置及取締等事項。並得發布市令，制定市單行警察規則。市設市公安局，受市政府之指揮監督。此現行市警察監督機關之組織也。

依上所述，故省政府及直隸於行政院之市政府，應均次於內政部而同為第二級之警察監督機關，民政廳應次於省政府而為第三級之警察監督機關，省警務處應次於民政廳而為第四級之警察監督機關，至若隸屬於省政府之市及各縣，關於職掌警察事務，則應受省警務處之指揮監督，而同居於第五級警察監督機關之地位，自不待言。

以上為我國地方警察監督機關之概況。至於地方警察執行機關，在省為省會公安局，在市為市公安局，在縣為縣公安局。此民國十七年十月三日內政部公布各級公安局編制大綱及市縣組織法所定也。茲將省警務處之組織，略述於后：

一 省警務處

前述地方各級警察監督機關，惟省警務處為專務之官署。若省市縣政府，則為一般行政之綜轄官署，警察事務，不過其全部職掌之一部耳。故一言警察處，實為一省警政承上啓下之總樞，在警察組織中，居極重要之地位。

各省舊設之警務處，自國民革命軍北伐相繼裁廢以來，地方警察，均改由事務叢脞之民政廳直接統轄。監督指揮，極感不便，地方治安，日漸廢弛。因此民國十七年十一月國民政府蔣主席，特自新浦師次電京，主張「各縣警察，應統歸各該省警務處整頓訓練，有處者仍舊保留，無處者應即設立。」並責由內政部擇荐處長人選。於是內政部始有恢復警務處之議。第以行政制度，與前既異，警務處之隸屬問題，因之主張不同。有謂警務處應獨立直屬於省政府而與各廳並列者，亦有建議縮小警務處職權，使之聽命於民政廳，以免事權衝突，意見紛歧之弊者。嗣乃由內政部擬具先決問題，呈經國府發交行政院審議。結果卒將警務處隸屬於民

政廳，承辦全省水陸警察事務。至民國十八年六月二十七日省警務處組織法，遂由國民政府明令公布，通行各省一律遵行。其原文如左：

省警務處組織法

- 第一條 省設警務處，秉承民政廳廳長之命，掌理全省水陸警察事務。
- 第二條 警務處對於所屬機關之處分或命令，認為違背法令，妨害公益，或侵越權限時，得報由民政廳變更，停止，或撤銷之。
- 第三條 警務處設處長一人，由省政府咨內政部審核呈請任命之。總理處內一切事務，指揮並監督所屬職員，及全省各公安機關。
- 第四條 警務處得設置二科至四科，每科設科長一人，科員三人至六人，分掌各科事務。
- 第五條 警務處得設置督察長一人，督察員四人至八人，考查各市縣警察事務。
- 第六條 警務處得設置秘書一人或二人，辦理機要事務。
- 第七條 警務處得設置技術員三人至五人，掌理測繪製圖工程化驗及其他技術事務。
- 第八條 警務處得酌用僱員。
- 第九條 秘書科長，督察長，為委任職，由處長報由民政廳轉呈省政府核委。科員，督察員，技術員，由處長遴選，並報由民政廳轉呈省政府備案。
- 第十條 本法自公布日施行。

省警務處組織法公布後，各省施行情形頗不一致。河南首先遵令設置，但旋即裁撤。北方方面，因東三省情形特殊，仍沿從前舊制，以警務處直隸於省政府，對於新制，請求緩行。而鄂贛等省，則以經費支絀，相繼呈請緩設。前者之意，在擴充警

務處之職權，不欲其立於民政廳之下。後者則以為既有民政廳辦理警務，無庸另設機關，意見紛歧，莫衷一是。

內政部鑒於上述情形，認為推行困難，因於是年十一月呈請國民政府轉請中央政治會議，於第二百零五次會議議決，通令各省：「在省設立警務處必要之

省，應歸民政廳直轄，其未經設立者從緩設。」自此次通令後，除東北各省仍照舊辦理外，其遼寧設置警務處者，迄今僅甘肅、河北、山西、察哈爾等數省。其餘各省，多未設立。茲將各省前後設置之警務處，列表於左：

處	別	成立年月	處長姓名	備	考
山西省警務處	處	二十二年一月	項慶益	二十二年以前曾設有公安管理處，改組後直隸於民政廳。	
河南省警務處	處	十八年七月	王愷	十九年十月由民政廳呈請裁撤，全省警務現仍由民政廳直轄。	
河北省警務處	處	二十一年十月	苗作新	十九年冬曾設公安管理局，二十一年由民政廳接收改組為警務處，直屬於民政廳，對縣行文以民政廳名義行之。	
貴州省警務處	處	未詳	袁錦文	處長由省會公安局長兼任	
遼寧省警務處	處	十八年九月	未詳	十八年九月經國府指令暫准援用舊制直隸於省府	
吉林省警務處	處	同	未詳	詳同前	
黑龍江省警務處	處	同	未詳	詳同前	
甘肅省警務處	處	十九年四月	高振邦	二十年十一月陝軍入甘，高率警抵抗失敗，警務處乃因而裁撤。	
熱河省警務處	處	二十年四月	張貴良	該省自十七年由區改省以來，未設警務處，至十九年十二月乃成立公安管理處，及二十二年八月，公安管理處取銷，因改設省警務處。	
察哈爾省警務處	處	二十二年八月	佟凌閣		

二 各級公安局

1. 編制

所謂各級公安局，即省會公安局、市公安局、縣公安局是也。省會公安局直隸於各該省民政廳，（有警務處後依法應隸屬於警務處，）市公安局直隸於市政府，縣公安局直隸於縣政府。其組織職掌係依民國十七年十月三日內政部呈准

頒行之各級公安局編制大綱，及十八年六月五日公布，十九年七月七日修正之縣組織法，並十九年五月二十日公布之市組織法為根據。茲將該大綱及市縣組織法與警察組織有關各條文，摘錄於下：

（一）各級公安局編制大綱

第一條 各省會、各特別市、各市、各縣，應設公安局，其管轄區域，與各該省會、各

該特別市，各該市縣之區域局。

第二條 省會公安局，直隸於各該省民政廳。

特別市公安局，直隸於特別市政府。

首都市內公安事項，在國民政府未依特別市組織法第五條之規定，另以命令定其管轄前，由南京特別市政府公安局處理之，但該公安局仍兼受內政部之直接指揮。

市公安局直隸於市政府。

縣公安局直隸於縣政府。

第三條 公安局就其管轄境內得依自治區劃分爲若干區，每區設公安分局一所。

第四條 公安分局得因必要情形於其管轄區內，分設警察分駐所。

第五條 各省省會，各特別市，各市縣政府所在地，及其他工商業繁盛地方，採守望兼巡邏制，關於守望之崗位，巡邏之分區等事項，由公安局因地方必要情形核定之。

第六條 前條所列以外之地方，採巡邏制，居民每千人以上，二千人以下，劃爲一巡邏區，每區以警察一人，專任巡邏之職務，但有特別情形者，警察員額之設置，得不按人口計算。

第七條 警察之守望巡邏，或執行他項職務，由公安分局或警察分駐所分配調遣之，仍受公安局之監督指揮。

第八條 各省省會，各特別市，各市縣政府所在地，及其他工商業繁盛地方，公安局得因必要情形，設警察派出所，輔助公安分局或警察分駐所，辦理警察事務。

第九條 公安局爲稽查游緝或臨時戒備之必要，得編練警察隊。

第十條 各縣第一區公安分局，附設於公安局內，該分局主任，由公安局長兼任之。

第十一條 水上警察事務，得因必要情形，設局專管。其未設專局地方，由陸地公安局管理之。

第十二條 公安局之組織，由內政部以部令定之。

第十三條 本大綱自呈經國民政府核准公布之日施行。

(二) 市組織法

第十四條 市政府設左列各局：

社會局 (略)

公安局 掌理第八條第十一款至第十四款事項 (即公安事項，消防事項，公共衛生事項，醫院，菜市，屠宰場及公共娛樂場之設置及取締等事項。)

財政局 (略)

工務局 (略)

第十六條 首都及省政府所在地之市，均不設公安局，關於公安局掌理事項，分別由首都警察廳或省會警察機關掌理之。

第十七條 隸屬於省政府之市應設各局，如有縮小範圍之必要時，除公安局外，得改爲科。

第十八條 隸屬於行政院之市，各局設局長一人，簡任或聘任，隸屬於省政府之市，各局或各科設局長或科長一人，聘任或委任。

第二十一條 各局或各科及秘書處之職員名額，除本法已有規定者外，應規定於各該市政府組織規則中，其組織規則由上級機關核定之。