

章瑞堦 著

中國警管區制的理論與實際

中華書局印行

中國警管區制的理論與實際

第一章 中國警管區制的理論

第一節 我國警制之史的檢討

我國警制，採自日本，警察理論，亦沿襲日本，世所共知，無可諱言。

回溯我們採用警察制度，迄於今日，前後已三十餘年，我國政治，經濟，社會，在此三十年中，變遷之劇烈，實爲亙古所未有，把它歸納起來說，可分三個時期：

戊戌政變前之保甲局時期

清同治年間，自洪楊亂後，鑑於內亂外患的緊迫，力謀保甲事業的振興，其在京設總局，以步軍統領與兵馬指揮使統管之。各省分設保甲局，縣設分局分所，保甲行政，遂有統一指揮監督之機關，其事務亦遂有較分明之專一系統。俟後，既受甲午戰敗之辱，又受庚子拳匪亂後辛丑條約之恥，朝士激於國難，銳意維新，當時舉辦警政，列爲新政之一。各省推行警政，幾如雨後春筍，派遣赴日留學警察學生甚多，日人爲之特設警監學校以容納之，足

見當時盛況之一般。所以在此時期，辦理的警察教育，一切制度，一切理論，悉數採用日本。以當時之國情言，國體則同爲君主，政體則趨於憲政，經濟則振於工商富強之說，亦願步資本主義之後塵，故整個採日本警制及理論。

保甲局改爲警察局之時期

保甲局之設立，原爲應付當時局勢及人事問題之繁冗而起。其初意以專一之機關，統轄專一之事業。可是，施行未久，變政之議發生，繼以庚子之亂，內外騷攘，其時對於昔日所採用之保衛政策，勢又不得不變。除舊維新之激盪，遂漸以廢除舊日保甲制度之保衛政策，而代以新興警察制度之保衛政策。

光緒二十八年，在天津保定設立巡警局，三十一年秋，中央又設巡警部，爲全國最高之警政機關。并將工巡總局改組爲京師內外城巡警總廳，爲京師地方警政機關。各省各縣皆於是時易保甲總局，名巡警總局。至三十二年，又改省會之巡警總局爲巡警道，改州縣之巡警局爲巡警署。俟後，設警政司於民政部內，專理警務，警政之名稱與法制，遂以正確成立。宣統三年，又易名爲警察所，是爲各縣之地方警察機關。民國成立，省設警察廳，縣設警察所。民國五年後，省會改設警務處，縣改設警察局，是時，警察制度，由中央以及地方，漸見昌明，日臻於系統而有組織。

警察局改爲公安局之時期

這是民國十七年後的一個時期。自黨軍統一全國後，國民

政府，改內務部爲內政部，部內設警政司，以統轄全國警察事務。俟後，各省取消警務處，以民政廳兼理全省警察事務，各省會及商埠警察廳或警察局，各縣警察局或警察所，均改爲公安局，合乎市者，稱市公安局，餘則一律稱縣公安局。這一時期，警察行政系統，較爲整飭。

不過，現在的公安局，其職掌之範圍，自較警察局略大，形式上權力擴大，爲其優點，而實質上，職務冗繁，反致力不暇及，這是一個弱點。卽如行政警察，惟一的保護治安之責任，幾乎不能自恃，這是明顯的事實。

蔣委員長有鑒於此，竭力主張警衛合一的改革，他要努力創建教養衛一貫的新興政制。這是中國新警制的一條光明之路。

現在新警制的趨勢

綜觀中國警制演進，由保甲局，而警察局，而公安局，其組織逐漸的嚴密而系統化；其職掌，逐漸從簡單而進於複雜。時代是天演的轉變，而人事也隨着時代的轉變而愈趨冗繁；則警制當然不得不跟着它們的轉變，要「革新」科學化，革命化的不斷的改進。今後的新警制的趨勢，轉向於實行警管區制的方法上走，這是時代的需求，誰也不能否認的！

第二節 警管區制的意義

什麼叫做警管區制

警管區，就是『一警管理一區』的意思。換言之，爲執行警察勤務之最小單位，使每一警士，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』。由許多警管區的細胞組織，爲警察行政的基本，以合成整個的健全警察行政的制度。從一個小區說，則名爲『警管區』。從整個組合的系統行政的關係說，則稱之爲『警管區制』。此制在日本叫它做『受持區』，從前曾經譯爲『担当區』，後又改稱爲『巡邏區』。

(註：)

民十四年李萬春在南通任警察長時，曾譯日本受持區爲擔當區，且曾於南通城內試辦過。民國十八年，任江蘇省民政廳第三科長時，又將『担当區』名稱，改爲巡邏區，今又改名警管區。

所以，警管區制，至少有下列六個意義：

一、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，收效更大。

二、組織嚴密，職務分明，既不能互相推諉，亦無因循敷衍餘地。

三、勤務方法繁多，各就其適用之範圍以爲運用，非似現制之專以守望，即以巡邏爲勤務。
四、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、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、有聯絡性，使匪徒不能隨意出入，有敏捷性，故運用靈活而無稽滯呆板之弊。

第三節 警管區制的性能與特點

警管區制的性能

警管區制的性能，不能着眼於它的表面，須從它的運用上去觀察，才能看出它的優點。

原來，警察的設施，是因時因地而不同！如果，所用的方法，不能適應社會各方面的環境，則此項制度，即無價值可言。因爲，都市警察與城市警察不同，山地警察與平原警察不同，警管區制或制度，能因應制宜，隨處適用，尤以鄉村警察設施爲最難——需要的保衛甚大，而所耗的財力，則甚小——欲與城市一樣普遍的設施，實在是一件不容易做到的事情。惟有施行警管區制，才能解決此項困難。并且，又能適合於城鎮而無阻。由此，我們可以知道它有五個優點：

一、普遍性能：警管區能具有普遍性，使警察行政網遍布於全縣一切鄉村間，以收實行深入民間之效。

二、敏活性能：各警管區，即為警政最小之神經末梢，使這種組織達到之區，可以運用敏活之知覺，以盡警政之效用。

三、責任性能：警察區有明確的責任，與職務的範圍，一個警士獨立負責辦事，無推諉之可能，且可使其專心從事於地方的建設。

四、共同性能：各區警士，獨立辦事，環境上，職務上，使他不得聯合數區共同辦理，其規定的，或偶發的，許多事項，或聯合二三區為一巡邏區，或聯合三四區組織守望所，既可增加其實力，又可節約勤勞，收效甚大。

警管區的特點

警管區的特點，即在以適當的警力，處理適當範圍內（包括人口與地段兩方面）的人事，並從警士勤務方法的改善，以促進警務機關組織的健全；實施警管區制，以後不特警務內部責有攸歸，且警士與人民易趨接近，無鞭長莫及之憾。其特點，約有四點：

一、警管區制之勤務，係各就其適當之範圍，以為運用。

二、警管區制之組織，係發揮各個警察之作用，以免推諉。

三、警管區制之應用，係兼顧城市與鄉村，爲其設施局勢，而免偏枯之弊。

四、警管區制之力量，係兼「聯絡」與「散在」，爲其策應方法，而免板滯之虞。

第四節 施行警管區制之必要理由

從學理上觀察有施行警管區制之必要

現在各縣各鄉的警察行政，普遍的情形是如

此：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，才能向警察機關投遞。這警察機關接受了人民的報告，至少要隔一两天才能發出傳票，傳喚原告被告及證人，他們到警察機關後，至少要等候半天，才得開庭訊審。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，也須具個切結，或取保，才能恢復自由。又在旅館中，或交通處所，也可以見到警察的檢查工作。除此以外，那就看不見警察機關做些什麼工作。而且城市裏或繁盛的鎮市上，才有警察機關的設立，那窮鄉僻壤的鄉村間，除非有警士下鄉辦案，那是終年沒有警察的足跡。

照上述警察的行政設施，能使人民安居樂業嗎？城市中，市鎮上，需要警察，難道鄉村上的人

民，便不需要警察嗎？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，就不得不先把警察的定義來研究一下，然後才能知道警察行政是應該怎樣？

普通所用的警察定義，不外下列三種：

一、廣義的定義：警察爲除司法權外，國家之一切內政的總稱。

二、狹義的定義：警察爲政府之一種行爲，用以維持公共之安寧秩序與安全，并保護公眾之健康與感化。

三、現用的定義：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，與犯罪行為之偵察及預防，并執行國家之一切法令。

以上三種定義，廣義的，嫌其範圍過於廣泛，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，不惟爲一般警察學者所推重，抑且爲東西各國所採用。

江蘇各縣所辦之警察，雖亦採用此定義，可是三十餘年來，對於此定義，從未能把它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，祇採用了它很少的一部分；至於未

設警察機關的地方，那是更不消說。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，怎能談得到警政的優良？

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，能否預防？

再接着後段說：『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，規定得很詳細，法令頒行的種類也很多。所謂執行呢，就是要警察用宣傳的方法，先使人民知道法令的遵守，再指導人民，使人民依於法令而行爲或不行爲，如人民或因知識不齊，思想不一，而有頑固的愚蠢之個性，於法令不加注意者，或竟有違背法令者，既與公共治安有關，或卽爲犯罪行爲，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，能否依此原則做去？

總之：警察當爲國家行政之一部分，其主要目的，在乎公共治安之維持，或犯罪行爲之偵察，而欲維持公共治安，與偵察犯罪行爲，固在事先之預防，卽認爲有影響於公共治安之虞者，或認

爲有發犯罪行爲之虞者，亦均須防範於事前，非僅應付於臨時，此卽爲警察之維持與偵察最須注意之二件要事。而我國警政，却未能顧及，實由於警察行政未依警察定義而行之故。由此，依據學理上的觀察，非採取警管區制，不能爲目前之補救。

從事實上觀察有施行警管區制的必要 要研究這個問題，先要明白鄉村警察成立的背景，及其環境：

以江蘇論，最初警察的創始，開端於省城區和縣城區，俟後，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。惟各鄉鎮間，承襲了數千年的封建社會的薰陶，早已養成了一種階級份子，而鄉鎮警察，往往因自身的缺陷，——如經濟的難籌，服裝之不齊，不得不就地設法補救之。於是在不知不覺間，勢必與那有階級的份子，俯首下氣的去和他們聯絡，希望得到他們物質上，精神上的幫助。由此，我們曉得過去的鄉鎮警察，實際上已失去了保持公共安寧秩序的眞義，竟做了地方上有階級份子的爪牙；也可以說，警察竟做了封建勢力壓迫民衆，榨取民衆的工具。

根據上述列論，我們可以把警察官與警士，作兩方面的觀察：

一、警察官方面：

在封建社會的環境中，警權的活動，完全屈伏在封建勢力之下，使你絲毫不能動彈。否則，在內地，他們利用了那般地痞、惡棍和你搗亂；在外面，他們捏造罪狀，連續控告；這樣，可以使你態度消極，辦事灰心，不安於位；所以在鄉鎮的警察官，其廉潔自好的，多半是態度消極；其貪污不肖，竭力與土劣聯絡，既可以得到他們實際的幫助，又可以得到他們創造輿論的頌揚。俯首貼耳，唯命是聽，便造成了地方上土豪劣紳的特殊勢力。至於法律上，職權上，有否牴觸與違法，那是無暇顧及。這種禍國殃民的警官，還可以給他存在？

二、警士方面：

『上樑不正下樑斜』警官如此昏慣，警士怎會廉潔和守責？再加上：(1)薪水太薄，只能研究勒索和榨取的方法，去剝削民衆，以維生活。

(2)他們沒有知識，易給社會惡化，交結地痞流氓，造出種種罪惡。

(3)着上警衣，即穿上虎皮，欺壓農民，爲其能事。

這種罪大惡極的警士，還可以給他存在？

上述兩項事實，可知警察機關毫無權力，地位日漸卑下，且警察的進行，與民衆的生活需要，背道而馳，再不革命，更待何時？實行警管區制爲革命的惟一方策，它可以糾正以上各弊，並能各個發揮警察之作用。

從制度上觀察有施行警管區之必要

現在的警察制度，可以說是一種「官管官，人治人」的政策。換句話說，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：各級警察機關，每奉上級官廳之命令，興辦事宜，照例轉令下級各分局查照辦理；分局奉令後，又令分駐所執行，分駐所再令警士興辦；而警士大都智能淺薄，即熱心從公，亦無力奉行功令。何況警士的工作，「站三，息六」，每天木立九時，下班後，早已疲乏不堪，怎肯再做工作？

至於局長分局長以上的警官，每日除盡行核稿蓋章外，即無所事事，從未認清他的職務，是要「維持與偵察」預防方面是他的最要責任，由此，即形成了警察官僅是呈上轉下的一輛機器。

再就守望崗警說：原來崗警制度，本屬分段設崗，以某一地段之住戶，由某一地段之崗警專負保護維持之責；自後雖非交通衝要之地，凡屬崗警均視爲交通警察，實警察精神之濫觴；或者

以爲崗警，對於維持治安指揮行人，尙有多少用處？殊不知地方治安，決不在彼孤警木立，毫無防衛力量之守望崗警，照章木立一定地點，無故不准離開崗位，盜賊行動，出沒無常，規避崗警，繞道潛行，此爲情理中之事。試問：各地崗警之捕獲盜案的，共有幾起？此事特警察不能維持治安，情顯理明，不待智者共知，即守望的崗警，也會明白。至守望崗警，對於交通上的指揮，似有幾分必要，但須視其行人是否擁擠？地點是否衝突？如不設崗指揮，有無危險爲原則。如直線式廣闊馬路中間設崗，有何用處？設無崗警爲之指示車馬，即不知靠左邊走嗎？汽車每過崗警之側，則崗警照例舉手放行，呆板行動，類同機械。馬路果有此類裝飾品之必要？何妨特製機械若干具，排列路之中央，既屬雅觀，又省經費，況在人烟稀少之路口小巷處所，有何危險之發生？有何指揮之必要？

歐美各國之崗警制度，姑置不論，即就日本取法於歐美之東京而言，東京人口有二百萬之衆，市面繁盛，行人擁擠，而全市守望崗警，交通崗警，祇有四五十處。或曰：『東京之人民程度，社會情形，恐與中國相去甚遠，不能成爲比例。』然則試觀長春之頭道溝，瀋陽之南滿站，及金州之大連，何嘗非中國之土地？又何嘗非中國之人民？該處街市，并無一個守望崗警，而市面之秩序井然，治安良好。由此更可證明守望制之爲用有限，而有改警管區制之必要。

第五節 保甲行政與警管區行政同異之分際

我們確信：『中國在此非常時期的當兒，急不容緩的，須謀地方治安的穩固。欲謀地方治安的穩固，非施行警管區制不可！而施行警管區制的根本辦法，須保甲行政與警察行政的任務合而爲一，保甲與警察合一，警管區制才有辦法。』茲將保甲與警察的異同分述如下：

一、相關之點：

保甲係 <u>保育政策</u>	警察係 <u>保衛政策</u>
保甲係基於戶口以行政令	警察係明審戶口以行政令
保甲係消弭隱患以保住戶之安寧	警察係防制隱患以保公共之秩序
保甲係一面除弊一面興利（其利弊兩方成爲必然的關係）	警察係一面除弊而興利非絕對的目的（其利弊兩方成爲所以的關係）

以上數者，爲保甲與警察大體相關之點，其細微末節，仍復有差異之端。吾人謂其互具相關之點則可，謂其相同則未盡可。

二、相異之點：

保甲係山下而上	警察係由上而下
保甲係以人民爲役於政府且以兼治其鄉	警察係以政府協治於人民
保甲係依戶口之組合具自治之機能	警察係依法令之付與具制限之作用
保甲之本質係政治的意義兼社會的意義	警察之本質完全係政治的意義

以上數者，爲保甲與警察在其行政之方式上，絕相迥異之點。然在此相異之中，實又具殊途同歸者。故吾人在國家行政，社會環境之觀點上，對斯二者，均不可歧視其功能。

任務之對象

保甲之任務，與警察之任務，仔細去研究，它們的相同很多，而相異處亦有，

茲爲明晰起見，列舉於下：

一、共同點：

- (1) 清查戶口事項。
- (2) 人事登記事項。
- (3) 驅除盜匪事項。

- (4) 查緝奸宄事項。
- (5) 免除危害事項。
- (6) 維護交通事項。
- (7) 救濟天災事項。
- (8) 正俗保安事項。
- (9) 查禁反動份子或反動宣傳事項。
- (10) 禁烟禁賭事項。
- (11) 衛生事項。
- (12) 教育事項。

二、殊異點：

- (1) 關於保甲任務之所有，而警察任務所無者：
 1. 聯保切結之任務。
 2. 槍炮登記之任務。