

刘锦涛
著

The Establishment of
Modern Police System:

*A Comparison between
China and England*

中英创建近代
警察制度比较研究

本书受贵州警官职业学院安全防范技术专

**The Establishment of
Modern Police System:**

*A Comparison between
China and England*

**中英创建近代
警察制度比较研究**



法律出版社
LAW PRESS · CHINA

图书在版编目(CIP)数据

中英创建近代警察制度比较研究 / 刘锦涛著. —北京:
法律出版社, 2014. 7

ISBN 978 - 7 - 5118 - 6613 - 4

I. ①中… II. ①刘… III. ①警察—制度—研究—中
国②警察—制度—研究—英国 IV. ①D631.12

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2014)第 148201 号

中英创建近代警察制度比较研究	编辑统筹 政务出版分社
刘锦涛 著	策划编辑 刘 雪
	责任编辑 刘 雪
	装帧设计 李 瞻



© 法律出版社·中国

出版 法律出版社	开本 720 毫米×960 毫米 1/16
总发行 中国法律图书有限公司	印张 21.75
经销 新华书店	字数 315 千
印刷 北京京华虎彩印刷有限公司	版本 2014 年 8 月第 1 版
责任印制 吕亚莉	印次 2014 年 8 月第 1 次印刷

法律出版社/北京市丰台区莲花池西里 7 号(100073)

网址/ www.lawpress.com.cn

销售热线/010-63939792/9779

电子邮件/ info@lawpress.com.cn

咨询电话/010-63939796

中国法律图书有限公司/北京市丰台区莲花池西里 7 号(100073)

全国各地中法图分、子公司电话:

北京分公司/010-62534456

西安分公司/029-85388843

上海公司/021-62071010/1636

重庆公司/023-65382816/2908

深圳公司/0755-83072995

第一法律书店/010-63939781/9782

书号: ISBN 978 - 7 - 5118 - 6613 - 4 定价: 52.00 元

(如有缺页或倒装, 中国法律图书有限公司负责退换)

自序

按常理,著作的序应请业内专家或社会名流来捉笔介绍和评论的,这样能使著作增色不少,甚而能起到“皇帝的女儿不愁嫁的效果”。然而,余自我掂量,自觉文本“浅薄”,拿不出手,加之生性不太愿意麻烦人。所以选择自己受累,在此略说一二。

一、选题的心路历程

众所周知,历史研究的逻辑起点一般只能是过去,但其研究的触动点有时却往往源于现实,因为时代和现实的需要会引发研究者去考察与反思历史。

在强调维护社会稳定局面的当下,对于警界学术而言,开展警务实践中新出现的问题及对策探究似乎显得尤其迫切。然而,新的警察知识与技术固属重要,但对于警察成长历史的研讨,似乎也不应忽视。原因是“无论什么事物都是从历史经过而来的,历史决定了任何事物的当下面貌”。中国创建近代警察制度是晚清政治改革的一项重要内容,是20世纪初中国向西方学习走向近代化的标志之一,“对近代经济的发展和政治的变革有极大推动作用,对近代市政管理和近代城市文化的形成起了奠基作用”,“在很大程度上改变和影响了近代中国的社会制度、社会组织与社会生活”。英国近代警察制度的创建更是其本国警察发展史上的重要里程碑,新警察创建后,他们通过努力,“最终改变了整个国家特征,事实上也促进了世界文明”。因而开展中英近代警察史的研究,特别是对近代警察制度的创建问

题进行充分研究显得极其必要。

但当时这还只是个初步意向,自己心里还没底,关于当时的心境,我在拙著中也有描绘,是在“苦思冥想中不断寻找突破,几度因感能力不济曾想放弃”。后在导师的多次鼓励下,我将选题定在了中英创建近代警察制度上,这样限定选题是基于如下三点考虑:其一,体现比较研究本身的要求。众所周知,比较研究必须遵循可比较性原则,这一原则要求比较研究大多是对时间上大致相同,且具有类似特征的事件、现象、人物或制度等进行比较。以中英近代警察制度的创建为研究对象,利于凸显同一时期(英国是1750~1856年,中国是鸦片战争后至清政府灭亡。创建的标志分别是1829年伦敦大都市警察厅的创建与1905年巡警部的成立,同处于费正清所指的晚清时期,即1800~1911年)不同国度警察制度发展的异同。其二,贴近历史研究者的实际驾驭能力。历史研究浩如烟海,警察史的研究虽系一门分支学科,但其研究的时间维度也是纵深的。就拿近代警察制度来说,其在中国的创建始于晚清时期,形成于北洋政府时期,发展于南京国民政府时期。如要囊括其历史全部演进路径,则非涵盖这三个历史时期不可。而要选择跨度如此之大,同时也能与英国警察制度形成比较研究,实非易事,也非一篇博士论文所能事。而限于创建这一时期,既能与英国近代警察制度的创建在时间上相契合与覆盖,也增强了笔者进行比较研究的可把握性和可操作性。其三,具有可比性。笔者考量后认为,二者在初始条件、历史演进轨迹、动因、特点与功效等方面有异同,具有可比性(当然,这里需要说明的是,二者是否具有可比性,这是个仁者见仁、智者见智的问题,肯定会有人表示质疑。但笔者以为,“文章自古无凭据,花样重新做出来。拾得篮中就是菜,得开怀处且开怀。”只要有所发现,就可以做文章,没有一个固定的标准。中国社科院世界史研究所刘军研究员即称,“没有什么绝对可比或不可比的东西,可比和不可比取决于作者的目的和经验……如果让我谈可比性问题,我更愿意不设前提而看结果,只要你的比较结论对人们观察社会、理解人生有启发,你的比较就是可行的”)。有鉴于此,虽然做比较研究绝

非易事,学界称“是最见史学功力的”,就本选题而言,不仅需要对英国的和中国的近代化走向的历史历程有同等深度的认知和学术根底,而且需要在历史观和方法论上有深思熟虑的修养。但在“只要掌握了足够的材料,就能写出对外国人也有参考价值的历史著作”这样的断言之激励下,虽感恐不能至,但还是向往之,就这样最终把题目定为《中英创建近代警察制度比较研究》,并自勉为当是抛砖引玉吧。

二、本书有些什么

一切历史都处于“为道屡迁,变动不居”之中,“一切伟大之物都是变迁中的现象”,“没有一种人类制度从开始就存在于它的现存形式中”。警察制度的变迁也一样,它随着社会制度的发展而发展,随着社会文化的演进而渐次丰富。由于制度的合理性不是永恒的,都属于一定的社会历史范畴,它必须随着社会的变迁而变迁。所以,尽管中英创建近代警察制度的合理性与必然性已成历史往事,但我们依然有回顾和比较这段历史的必要,其旨不仅仅是为了勾勒历史,还原历史,更多的是为了加深对制度变迁的规律认识,理解制度变迁的复杂性之根源,并希望能从中领悟些什么,启发些什么,为创造新的历史提供动力。是故,拙著以中英近代警察制度的创建为研究对象,着重运用新制度主义中的历史制度主义方法与历史比较研究法,以中英近代警察制度的创建史实为基本依据,在认真全面汲取前人已有研究成果的基础上汇流聚川,重点探讨和比较二者创建的异同,并力图通过比较研究,从历史中汲取经验,加深对制度变迁的规律认识。

拙著循着以下研究思路逐渐深入,即在阐释中英创建近代警察制度的初始条件的基础上,看到新制度是在怎样一个环境中发育、演变与发展起来的,进而概述中英创建近代警察制度的历史轨迹,诠释其历史动因,破译制度的变迁在不同社会国度的历史特质,揭示中英近代警察制度的创建并非仅仅是对于外部世界的简单回应,它的萌芽与创建是这个社会内在矛盾所导致的必然产物,是“在本国已有的警察机构的基础上建立的”。继而对中

英近代警察制度创建后的历史功效予以评述,同时针对中英创建近代警察制度进程中出现的承袭传统问题、法制建设问题、人才培养问题、警察角色问题进行历史反思,力图通过反思来实现历史与现实的对接,寻求可资借鉴的历史经验,深化我们对不同国家之警察制度的演进路径与趋向的认识,加深我们对不同警察制度的选择与发展的认识,并从中总结出警察制度的演进规律,更好地把握现在,展望和开创未来。

全书以中英近代警察制度的创建史实为基本依据,在认真全面汲取前人已有研究成果的基础上汇流聚川,重点探讨和比较二者创建的异同,力图通过比较研究,从历史中汲取经验,加深对制度变迁的规律认识。共设六章,加上导论与结语,在结构上共分八个部分。导论部分解释选题的缘起与意义,界定课题研究的时域与对象,回顾学术研究状况,交代课题的研究方法与思路等;第一章阐释与比较中英创建近代警察制度的初始条件。认为中国创建近代警察制度是在专制政府极度羸弱,国势渐微,苦心经营的救亡图存难挽颓势,战争与动荡并存,以及“战守无具”与国内“革命”潜伏的现实的内外环境下逼迫进行的,是内外压力的结果。而英国则是在民主政治逐渐兴起,国势蒸蒸日上,对外所向披靡,社会转型与秩序重建的内外环境下主动开创的,是经济基础与上层建筑互动的结果。第二章梳理与比较中英创建近代警察制度的历史轨迹。认为中英创建近代警察制度的历史轨迹本身是一个制度创新的过程,是各自社会发展演变中的一个必然组成部分,但进程极其缓慢,近代“警察这一行当的建立是一个漫长而又痛苦的过程”。无论是在中国,还是在英国,近代警察制度的创建都历经曲折和磨难。清末警察制度的建立经历了理论引进、地方实践、全国建制等不同阶段;英国也经历了思想认知、初步实践、民众反对与认可、政府参与等不同发展阶段。后随着各自政府的强势主导与介入,中英警政建设才迎来了大发展时期,最终在全国范围内基本建立起了各自的警察网络。第三章探究与比较中英创建近代警察制度的历史动因。认为中英近代警察制度的创建历程维艰,然均能在“跌跌撞撞”中保持前进的步伐,最终在全国构建起了近

代警察网络,其动因绝非是单方面的,而是多重因素催生的结果。两国皆先有历史人物的呼吁与实践,后才是政府的强力主导与推进。并且都是在各自社会发生巨大变化,而旧有“警察”制度败落,不能满足人们对制度的需求的时代背景下,为推进政治改革或加强社会控制而萌生与创建起来的。所异是,中国还有西方“示范”引导及应付外部压力的“冲击—反应”模式的因素存在。第四章缕析与比较中英创建近代警察制度的各自特点。认为中英各自国情相异,因而近代警察制度的创建特点各具形态,但亦有诸多相同点。如二者的创建进程中皆有“新瓶装旧酒”的现象;其进程都与政治推进有密切关系,英国是随政治现代化的推进同行,中国则是与清末政治改革相始终;创建初期都承担部分市政管理功能,具有角色混合的特点;皆有地方警察创建推进不一,发展各异的情形存在,等等。然而,尽管如此,根本的还是相异。中国清末近代警察制度的创建属于移植性制度变迁,英国则属于创新性制度变迁;中国有着外部因素的影响,是在外部压力和内部要求的双重压力下创建起来的,是一种外因促动的内生型变革,而英国则是因社会内部条件成熟而主动回应社会发展需要的结果,内生的成分多,是一种内生型的变革。第五章概述与比较中英创建近代警察制度的历史功效。认为中英近代警察制度的创建是探寻新的社会治理模式的结果,皆隐含有强化各自国家机器,维护和巩固旧有统治秩序的政治功用性。其实践,对各自社会治安的改善、社会矛盾与阶级矛盾的调和,甚至城市市政的管理等皆有明显的改观,彰显了新制度的功效。在各自警察发展史中皆具有开创性的功效,是各自警察制度发展中的重要里程碑。前者“对中国警政的近代化发展起了不可忽视的推动作用”,后者奠定了英国警察模式的基础,成为“维护宪法和社会法律结构的柱石”,并对世界产生了深远的影响。第六章对中英创建近代警察制度的历史进行反思。依据中英创建近代警察制度的历史事实,从制度变迁中的承袭传统问题、制度创建中的法制建设问题、制度创建与人才培养问题,以及警政建设中的警察角色问题四方面透析制度变迁的规律。最后是结语部分。对全文进行总结,指出一国的警察制度之变迁与

其社会历史发展是息息相关的,须适合环境的需要而迥异。所以在提倡“他山之石”时,断不可“东施效颦”。

拙著认为,中英各自国情的相异与相似,决定了中英两国近代警察制度的创建除了共性之外,其各自的个性特征也表现得十分明显。但根本的还是相异,中国清末近代警察制度的创建属于移植性制度变迁,英国则属于创新性制度变迁;中国有着外部因素的影响,是在外部压力和内部要求的双重压力下创建起来的,是一种外因促动的内生型变革,而英国则是因社会内部条件成熟而主动回应社会发展需要的结果,内生的成分多,是一种内生型的变革。中英创建近代警察制度的历史说明,任何制度的合理性都属于一定的社会历史范畴,制度变迁总是与社会变迁同步的,其进程、动因、特点及结局因各自国情而异,制度创建不仅需要先进的理论和思想指导,还需要相关的配套条件及环境,制度移植也绝非“拿来主义”所能事,还得有其简单明了的合目的性和必要性,更需要政府这一重要推动力,要不“难以生根发芽”。承袭传统是制度创新中不可避免的问题;法制建设是制度改革和创新的重要保证和推进手段;人才培养是制度创建的关键所在;警察双重角色的调和与运用是古今警政建设的内在要求。

三、不得不说的话

中英近代警察制度创建的梳理与比较是一个宏大的课题,需要一个漫长的探索过程。笔者疏才浅学,确有强为其难之感。是故,尽管拙著是站在前辈学人的肩膀上,选择一个新的视角,充分挖掘和利用各种资料,首次比较系统、完整地对比中英近代警察制度的创建进行比较研究,力图通过制度与历史的结合,讲出一个更好的故事,揭示警察历史发展运动的规律性,把握警察史发展的基本方向。但我深知,“初生之物,其形必丑”,尚存在以下不足:其一,本文属于宏观性的比较研究,因而拙文中存在评阅专家中国社会科学院的吴必康先生以及北京大学的郭卫东先生所说的具体案例未能详尽的问题,有偏于“宏论”,而略于“细部”的遗憾。其二,本文是涉及异国史实

的研究,由于资料占有量有限,因而难免存在有南京大学的陈晓律先生所说的对英国警察制度的考察尚不够深入的问题。其三,本文是史学论文,因而在解读历史文本,论述历史事件,剖析历史动因、探析历史特点,以及进行比较、评析与反思时,难免会存在一些个人的见解,囿于个人的视角、才识和历史观,所以文中肯定也会存在一些值得商榷、不妥,甚至错误的观点与结论,等等。

可见,拙著虽已见诸各位,并曾赢得了导师的基本肯定,认为达到了良好等次。定稿送审时,也获得了评阅专家们的些许赞誉,如北京大学的郭卫东教授认为,拙文具有“某些创新意识”、“归纳总结正确”、“符合博士论文要求”;南京大学的陈晓律教授认为,拙文“工作量大、材料丰富、思路清晰、论证有力”,“是一篇良好或优秀的博士论文”;中国社会科学院世界史研究所的吴必康研究员认为,拙文“谋篇布局合理”、“逻辑连贯”、“行文流畅”、“有思想、有深度”,“是一篇上乘的博士论文”;北京师范大学的郭家宏教授与当代警学专家中国人民公安大学的王大伟教授认为,拙文“论点正确”、“资料翔实”,“是一篇优秀的博士论文”。但由于本人学识所限,本书立论肤廓、错讹不周之处可能依然颇多,因而即便书中有什么一孔之见的话,也丝毫不敢有居功之态,只能说明在这个专题研究上踏上了筚路蓝缕之步,更深层的研究还等在后头。在今后的岁月中,我将承载着这份收获,本着“革命尚未成功,同志仍需努力”的精神,继续“上下而求索”,恳望方家不吝批评指正。

是为序。

刘锦涛

2014年6月22日于贵阳

目 录

导 论	(001)
一、选题的缘起与意义	(001)
二、研究时限与对象	(010)
三、研究现状综述	(016)
四、研究方法思路	(030)
五、创新之处	(033)
第一章 中英创建近代警察制度的初始条件比较	(036)
第一节 中国创建近代警察制度的初始条件	(036)
一、社会基本状况:内忧外患,动荡不安	(037)
二、社会发展趋向:从传统向近代转型	(041)
三、社会发展的迫切需要:救亡图存	(049)
第二节 英国创建近代警察制度的初始条件	(056)
一、社会基本状态:总体稳定、国势蒸蒸日上	(056)
二、社会发展趋向:由农业社会向工业社会迈进	(063)
三、社会发展的迫切需要:秩序重建	(068)
第三节 比较与评析	(072)
第二章 中英创建近代警察制度的历史轨迹比较	(077)
第一节 中国近代警察制度的引入与创建	(077)
一、晚清巨变与“西学东渐”	(077)
二、清末近代警察组织的雏形	(084)
三、清末创建近代警察制度的开始与演进	(089)

第二节 英国近代警察制度的诞生与确立	(105)
一、社会转型与政府应对	(105)
二、创办近代警察组织的初步实践	(113)
三、大伦敦警察厅的创建与推广	(119)
第三节 比较与评析	(134)
第三章 中英创建近代警察制度的历史动因比较	(140)
第一节 中国创建近代警察制度的历史动因	(140)
一、维护社会稳定,推进政治改革的需要	(141)
二、时局变迁,旧有社会治安体制乏力	(143)
三、社会精英的推动	(151)
第二节 英国创建近代警察制度的历史动因	(157)
一、缓和阶级矛盾,加强社会控制的需要	(157)
二、城市革命和工业革命的双重挤压	(162)
三、“旧警察”制度的落败与罗伯特·皮尔等的努力	(167)
第三节 比较与评析	(177)
第四章 中英创建近代警察制度的各自特点比较	(182)
第一节 中国创建近代警察制度的特点	(182)
一、清末创办警政有外部因素的影响	(182)
二、逐渐与行政及军事脱离,着力于公共事业的管理	(187)
三、近代警察制度的创建寓于政治改革之中	(191)
四、区域创建与发展不平衡	(196)
第二节 英国创建近代警察制度的特点	(199)
一、原动力来自内部,具有原发性的特质	(199)
二、凸显职业性、平民性与地方自治性,警务服务力图中立	(204)
三、警政建设与政治现代化的推进同行	(211)
四、推进不一,发展各异	(216)

第三节 比较与评析	(217)
第五章 中英创建近代警察制度的历史功效比较	(223)
第一节 中国创建近代警察制度的历史功效	(223)
一、为中国近代警察制度建设奠定了基础	(223)
二、在维护社会安定方面起到了一定的作用	(228)
三、促进了城市市政管理向现代化转变	(233)
四、舒缓了当时已经十分尖锐的社会矛盾与阶级矛盾	(236)
第二节 英国创建近代警察制度的历史功效	(240)
一、为世界警察制度的发展提供了一种参照模式	(240)
二、在控制犯罪方面取得了显著成效	(244)
三、改善了城市市政状况	(248)
四、有效调控了当时趋紧的社会关系和社会矛盾	(250)
第三节 比较与评析	(254)
第六章 中英创建近代警察制度的历史反思	(259)
第一节 制度变迁中的承袭传统问题	(259)
第二节 制度创建中的法制建设问题	(268)
第三节 制度创建与人才培养问题	(277)
第四节 警政建设中的警察角色问题	(288)
结 语	(297)
参考文献	(305)
后 记	(333)

导 论

一、选题的缘起与意义

(一) 选题的缘起

我们“在分析任何一个社会问题时,马克思主义理论的绝对要求,就是要把问题提到一定的历史范围之内”^①来审视。从这个意义上讲,历史研究的逻辑起点只能是过去。然而,历史研究的触动点却往往源于现实。因为“对于哲学社会科学的发展来说,时代和现实的需要,往往比千百个理论家冥思苦想具有更大的推动力”^②,会引发研究者去考察与反思历史。

2004年9月19日,在中国共产党第十六届中央委员会第四次全体会议上,党中央从开创中国特色社会主义事业新局面的全局出发,提出了构建社会主义和谐社会的战略蓝图。但要使这一蓝图得以实现,社会稳定无疑是基础和前提,因为社会稳定是任何形态的人类文明存在、延续和发展的前提。倘若“没有稳定的环境,什么都吹了,已经取得的成果也会失掉。……离开这一点,就什么都搞不成”。^③而“为求取社会的存在、稳定和发展,就需要调控措施‘把冲突保持在秩序’的范围以内”。^④在现代社会中,“保护地方安宁,维持社会秩

① 列宁:“论民族自决权”,载《列宁全集》(第25卷),人民出版社1988年版,第229页。

② 王晓秋:《近代中国与世界——互动与比较》,紫禁城出版社2003年版,第221页。

③ 邓小平:“压倒一切的是稳定”,载《邓小平文选》(第3卷),人民出版社1993年版,第284页。

④ 吴必康:《美英现代社会调控机制——历史实践的若干研究》,人民出版社2002年版,第5页。

序,端赖警察”^①,警察是维护国家安全和社会秩序的重要力量,“是根除罪恶的药剂师”^②。从维护社会稳定这一角度而言,警察行使之事虽微,但关系于国家治乱者巨,“警政不良,社会就不安”^③。任何“国家是不能没有警察的”^④,“舍此则国家将不国矣”^⑤。可以说,“世界各国没有不用着他们来维持国内治安的。所以警察这个东西,在世界里面占着很重要的地位。世界一天一天的进化,而各国警察也一天一天发达和完善,这是稍有普通政治常识的人都知道的。”^⑥警察因而纳入了笔者的研究视域。

稍加考究即发现,虽然“警察有一个漫长的过去”,但“只有一个短暂的历史”。^⑦“吾国古时,周之(司)號司稽、汉之执金吾……实为吾国警察之滥觞。然彼时虽有警察之实,而无警察之名。”^⑧“警”、“察”二字在中国古籍中虽屡见不鲜,但“警”“察”二字是长期分别使用的。如《左传》“军卫不撤,警也”;《周礼》“正岁则以法警戒群臣”,“大昕鼓征,所以警众也”;《后汉书》“罢关徼之警”。《论语》“察其所安”,《孟子》“明察秋毫”等。^⑨而且尽管唐朝颜师古在给《汉书》作注时首次即将其连用,曰:“密令警察,不欲宣露也。”^⑩《旧五代史》亦有两处提到警察一词,《新五代史》、《金史》也各有一处使用了警察一词。^⑪但这里的“警察是以调查控制为基本特征的擒奸捕盗行为。它既不是指专门的

① 高芝秀、潘鸿威纂:《安达县志》,伪满康德三年本,第124页。

② [英]罗伯特·雷纳:《警察与政治》,易继苍、朱俊瑞译,知识产权出版社2008年版,第11页。

③ 张兰城:“改进警政与整顿警察制度”,载上海市公安局编印:《警察月刊》,1937年第5卷第3期,第11页。

④ 恩格斯:“家庭、私有制和国家的起源”,载《马克思恩格斯选集》(第4卷),人民出版社1995年版,第117页。

⑤ 李士珍:《现代各国警察》,商务印书馆1940年版,(绪论)第1页。

⑥ 梁庆祥:“日本已拟在东省扩设警所矣!宝安县令竟请完全撤销警察耶?”,载《警察杂志》1929年第1卷,3、4期合刊,(时事评论)第1页。

⑦ 王大伟:《欧美警察科学原理——世界警务革命向何处去》,中国人民公安大学出版社2007年版,第442页。

⑧ 马鸿儒:《各国警察制度》,出版社不详,1930年版,第67页。

⑨ 陈允文:《中国的警察》,商务印书馆1934年版,第7~8页。

⑩ “武五子传”,载《汉书》(卷六十三),中华书局1962年版,第2768页。

⑪ 万川主编:《中国警政史》,中华书局2006年版,第3~4页。

警政机构,也没有演变成固定的职业。”^①然则中国近代警察创建于何时,其历史发展轨迹若何?

笔者带着这些问题逐步深入考察发现,尽管学界对警察的起源是各国历史发展到一定阶段所共有的现象毋庸置疑。但对警察的演进问题却有不同观点。如有:国家暴力工具论、安全维护论、行政管理论、行为科学论、生态环境论、社会价值论等。^②对近代警察制度的起源问题,说法亦“莫衷一是。一说起源于罗马;一说起源于意大利或英国,迄今尚无定论。”^③就中国而言,警察虽自“唐虞时代即已萌芽,后世无论官治警察,还是民间警察,均在当时居于世界领先或独树一帜的地位,与古罗马陆军警察遥相媲美,让法国马巡、英国百户团黯然失色。”^④但“从总的情况来看,在近代警察组织出现之前,整个封建社会时期,警察组织始终没有形成独立于行政和军事部门的体系。”^⑤因而,李士珍先生称:“我国有现代意义之警察,始于逊清末叶,前此只有警察之实,并无警察之名”^⑥。且近代意义的“警察”一词,非本土固有,而是从日本传入的^⑦。中国近代警察制度乃是西学东渐的产物,是中国人积极向西方学习的结果,其创建与日本的确大有关系,^⑧清末各地在开办警政时,“制度多采自东洋”^⑨,“一仿日

① 万川主编:《中国警政史》,中华书局2006年版,第4页。

② 王大伟:《英美警察科学》,中国人民公安大学出版社1995年版,第6~7页。

③ 王家俭:《清末民初我国警察制度现代化的历程(1901~1928)》,台湾“商务印书馆”1984年版,第1页。

④ 孟庆超:《中国警察近代化研究——以法文化为视角》,中国人民公安大学出版社2006年版,第127页。

⑤ 刘海年:“中国警察制度发展史”,载《公安大学学报》1985年第4期,第59页。

⑥ 李士珍:《警察行政研究》,商务印书馆1943年版,第1页。

⑦ 对此,意大利当代汉学家马西尼(Federico Masini)在《现代汉语语汇的形成》一书里,做过详细的考辨。他指出,光绪十年(1884年),清廷的总理衙门指示翰林院及六部,拟定了一份派遣高级官员前往外国访问考察的名单,要求他们撰写考察报告,以作为改革的基础。这一波大臣出洋考察以傅云龙为始,他去了日本、美国、秘鲁和巴西等四国,为时两年。傅云龙归来后写了许多考察记,在日本部分即有《游历日本图经》和《游历日本图经余记》两册,书中将日本以汉字书写了“警察”带回来了。接着,中国第一代日本专家黄遵宪又在所著的《日本国志》里简介了日本的警察制度。“警察”这个名词开始出现。

⑧ 黄晋祥:“日本与清末警政”,载《历史教学》1998年第3期。

⑨ 金毓黻主编:《奉天通志》(影印本4),卷143,《民治二·警察》,辽海出版社2003年版,第3322页。

本之成法”^①。

然而,笔者深究发现,溯其根本,近代警察制度并非源自日本,而是英国^②。余秀豪先生在其编写的《警察学大纲》中即称,近代警察制度“当首推英国”^③。董树藩先生在其撰写的《都市管理概论》中亦指出:“近代时期的警察制度是由英国开始的”^④。当代警学专家王大伟先生还对此进一步阐释,称迄今“西方公认的世界上最早的正式警察——职业制服警察。它是1829年英国内政大臣罗伯特·皮尔所创建的英国伦敦大都市警察。”^⑤虽然“近年来西方学者认为世界上最早的制服职业警察是中国辽金时代的警巡院,由衷地承认中国警察在世界警察发展史上的特殊地位。”^⑥但据韩光辉教授研究,其时的警巡院并不是专司巡捕的警察机构,而是平行于州县的独立的城市行政建置。^⑦故此,尽管王家俭先生对近代警察制度起源于英国颇感疑惑,但他亦指出,“将警察由中古时代保卫皇室、贵族、教会,进而收归地方自治或人民团体控制,并建立一全国性的警察制度,最后再扩于英语世界(English Speaking World),则始于一八二七年的英国。自始各国纷纷仿行,风靡世界。”^⑧黄晋祥先生甚而断言,称“近代警察制度从完全意义上来说始于19世纪20年代的英国,以后各国相仿,渐播于世界。”^⑨情形如斯,所以有学者称,将英国视为是近代警察制度的诞生国在警学界已经形成基本共识。^⑩

① “论巡警为安间阖之要政”,载《大公报》1904年1月20日。

② 本文中的英国,主要是研究英国本土范围内的英格兰和威尔士,苏格兰一直拥有自己独立的司法体系和警察系统,北爱尔兰的警察事务单独归英国北爱尔兰事务大臣管理。

③ 余秀豪:《警察学大纲》,商务印书馆1946年版,第4页。

④ 董树藩:《都市管理概论》,台湾“商务印书馆”1987年版,第209页。

⑤ 王大伟:《英美警察科学》,中国人民公安大学出版社1995年版,第5页。

⑥ 王大伟:《欧美警察科学原理——世界警务革命向何处去》,中国人民公安大学出版社2007年版,第11页。

⑦ 韩光辉:“金代都市警巡院研究”,载《北京大学学报》1999年第5期,第71~77页。

⑧ 王家俭:《清末民初我国警察制度现代化的历程(1901~1928)》,台湾“商务印书馆”1984年版,第1~2页。

⑨ 黄晋祥、邹丽霞:《晚清的警政》,群言出版社2005年版,(前言)第1页。

⑩ 韩德铭:“警察职业化的理念要旨和制度历程”,载《中国人民公安大学学报》2006年第1期,第132页。