

現代各國警品

蔣作賓



李士珍著

現代各國警察

南京 拔提書店發行

序

甯海李君夢周，著現代各國警察一書，囑序於余。夢周夙有志警察之學，嘗於治軍之餘，就學東瀛。往余承乏警廳，夢周爲主警察教育事，銳意辦治，多所改進。後夢周奉命出國，考察警政，徧歷歐美諸邦，逾年還歸，則日記手藁，纍纍盈篋，可想見其探索之勤也。近數年來，我

領袖蔣公，鑒於警察與軍事政治關係之鉅，屢命所司，擘劃整頓；夢周能由警高校長遞任中央警校教育長，以陶鑄警官人才爲事，用益殫其智能，堅苦以赴事功之會，蓋期年而新機遐邇，其成就有足稱者。嘗欲出其歷年辛勤研綜之所得，著爲專書，以俾教學之用，是書，卽其前驅也。吾國設置警察以還，因制度人事之不齊，善者爲之，亦往往多事而寡功，勞力而不當民務，不善者更無論矣。今欲釐剔蕪穢，改絃更張，以躋世界列強之林，而與警察先進諸國，推長違短，同其步趨；則觀摩借鏡之資，在警察著述寂寥無儔之今日，殆莫善於

是書矣。以夢周探索之勤，觀察之周，讀是書者當能自得之；誠能於各國警政之設施，於其所同然以觀其通，於其所特具以觀其別；藉以審度國情，以求損益斟酌之至宜，專精力勤，施於有政；則其裨益於吾國警察前途，甯有涯涘？而夢周乘槎遠出，風雨波濤之勞，研綜著錄之勤，亦庶幾不虛矣！

中華民國二十六年三月十五日陳焯

自序

余於民國二十四年春，奉命考察各國警政，爲時幾一年，計先後經歷十五國，其中以德、奧、意、法、英、美、日、俄、諸國警政，足資吾人之參考者頗多。他山之石，可以攻錯，倘能拾短取長，急起直追，其有助於我國警政之改進者，不無裨益。

去年春余奉召返國，接長警高，旋改任中央警官學校教育長，公餘之暇，將考察所得之材料與個人之觀感，分別講授，諸同仁以其材料非書坊間所得而觀也，催促付梓，俾資參考。因卽加以整理，迄今得重要國家之警察八篇，遺漏之處，在所難免，尙冀我警察同仁有以指正，是幸。

民國二十六年三月十五日李士珍自識於中央警官學校

自序

緒論

凡我國人，每從海外歸來，輒覺中國任何事情，均屬不良，而加以鄙棄，此種觀念，適成錯覺。

今日之中國，有唯一偉大

領袖蔣委員長堅苦卓絕，領導羣倫，作中流之砥柱，挽狂瀾於既倒，功績德業，曠世無匹！余抵意大利時，目擊意大利人之信仰莫索里尼，在二十五歲以下之青年，莫不異口同聲，關懷領袖身體之健康；奉行領袖言行，幾如國人之所謂「聖旨」，無可非議。意人如此，德國亦然。國社黨黨員之信仰希特勒，正如法西斯黨之信仰莫索里尼，如同一轍。而且國社黨黨員以希特勒三字，代替禮節之開口詞：例如晨安，午安，晚安，均舉手呼希特勒字音，即表示早信希特勒，午信希特勒，晚亦信仰希特勒，寢食不忘，晨昏無間，其擁護領袖之熱誠，無以復加。因之，弱小貧窮之意大利，一躍而爲一等強國；歐戰慘

敗之德意志，不數年而恢復其鐵血主義之光榮。

中國有大於歐洲整個之土地，有多於全球四分之一之人民，物產豐富，得天獨厚。而吾人之

革命領袖蔣委員長，亦非其他各國領袖所能望其項背。誠能以意國人民崇拜莫索里尼，德國人民信仰希特勒之熱誠，擁護領袖，信仰政府，則復興中國，易如反掌，此後中國之民族當光榮偉大於其他民族也。上述觀感，經余此次考察歐美後而自信益堅。

茲就警察方面言之：中國警察，在國人腦海中，已存有不良之印像，余未出國前，同有此感覺，然經此次考察各國以後，認識不同，觀感亦殊。茲分述如下：

甲、中外警察制度之比較

一、警察組織 歐美各國警察組織，均由分權制而漸趨集權制。其著者爲奧國，自前年起專設一保安部，脫離內務部範圍，直隸國務院；德國警察制度

，素以普魯士爲模範，各邦各自主持辦理，現亦力謀統一於聯邦政府之下；即以分權制之美國言，其警察權亦漸趨於集權制，至刑事警察則直轄於中央政府，在華盛頓設立之偵探總局，各重要都市設分局，此爲美國警察集權之嚆矢。際茲國際風雲日趨緊張，殘酷之戰爭隨時有爆發之可能，若警察力量不能集權於中央，實不足以策後方之安全而完成非常時期之任務也。

我國警政最高統制機關，爲內政部，然各省市大都各自爲政，編制不一，事權分歧，保安隊有保安隊之系統，保衛團有保衛團之組織，甚至爲提倡保甲制度，竟有主張廢止警察之說。要知保甲爲人民自治自衛之一種方法，必須在警察領導之下，補助警察之某一部門，以維持社會秩序，何能逕以保甲代表國家執行法律？何能担負警察之全部任務？英、德、意、法各國，創有保險辦法，雖與吾國之保甲制度不同；然其爲警察之補助作用，初無二致，從未聞有其他組織或機關可以代替警察也。惟有警察足以代表國家，捨此則國將不國矣！國人對警察觀念如此薄弱，毋怪今日之警察猶陷於支離破碎之境，指揮不統一

，力量不集中，揆其原因：實由中國警察組織不健全統制權力微弱之所致。此爲中外警察組織之分野，值得吾人攻錯者此其一。

二、勤務制度 各國警察勤務，莫不由集中制而趨向散在制。因爲警察之耳目須周，行動須簡，非集中制度，所能完成其任務；如採行散在制，不但調查便利，抑且情報靈通，凡所管轄區內之人民，無不在警察耳目監視之下，計之得者莫逾於此。近年我國各都市，間亦採用散在制度，然多別出心裁，立異鳴高，往往以主管人員之好惡而朝令夕改，未能確立制度。惟青島北平之派出所制度，在我國警察中確較完善，全國允宜採用；至鄉村巡邏警察，亦宜效法德、奧、日各國之分隊或駐在所制度，較爲適宜，此爲中外警察勤務制度之區別，值得吾人攻錯者此其二。

乙、中外警察主觀之比較

一、警察教育 外國警察之程度，幾完全是高中以上學生，操守嚴謹，學識豐富，故出而服務社會，自當勝任愉快。反觀我國警察，雖經規定高小畢業

爲合格：然而一般警察之程度，參差不一，即目不識丁者，猶得濫竽其中，以與外國警察程度相比較，不啻判若霄壤矣！

二、警察待遇 外國警察待遇，合我國法幣總在三十元以上二百元以下。以物質言：除仰事俯畜外，剩有餘款儲蓄，年老退休可領養老金；以精神言：則生活有保障，可安心供職，民衆之崇拜警察人員也，視同行行政官吏，且以服務警察爲無上之光榮。回顧我國警察，在精神固感痛苦，言物質則警察月餉最多不過十五元，其次爲十一元十三元，至縣鎮警察，竟少至五六元，除伙食外僅供一人之溫飽，何以仰事俯畜？雖云，外國生活程度較高，但以各方面比較與平均，我國警察待遇，仍是微薄，以如此微薄之待遇，欲求優秀幹練之人才，豈可得乎？

三、警察設備 時代演進，科學昌明，各國警察設備，日趨科學化。普通設備，有專用電話及無線電，因之聯絡極爲靈敏。美、德、法各國，近更利用無線電話指揮巡邏警備車，各車巡行市區，車內裝置無線電話機，機關槍，手

槍等設備，一遇匪警及其他事變發生，警官安坐室內，用無線電指揮警備車，瞬息之間，可逮捕盜匪，解決禍端，此外暴動之緊急處置，用催淚彈噴嚏彈以解散羣衆，通緝要犯，並用無線電傳達照相。至軍器方面，幾與軍隊相伯仲，一切機械化。回顧我國警察設備，既不科學，復趨簡陋，倘遇緊急事件發生，若假電話以傳達命令，則受普通電話之牽制，有時候至數十分鐘之久，仍未打通，而且普通電話，容易被竊聽，既不祕密，抑且危險，中外警察設備之相差懸殊，實不可同日而語也。

丙、中外警察客觀之比較

一、國民教育程度 外國民衆均具有普通知識及法律常識，而養成守秩序守法律之良好習慣。若不慎而被警察干涉或取締，便自感慚愧而思有以改過。當其看戲時，觀衆能自動依其到達之先後排列隊伍，按次買票，魚貫而入，毫無爭先恐後，甚至爲看一幕電影而排隊達數里之遙，整齊嚴肅，仿如重直欄杆，固無須警察爲維持秩序而出以干涉也。但其犯罪案件，並不因民衆能守秩序

而稍殺。當余道經美國芝加哥地方考察時，據云：該處警察廳處理案件，每日有百餘件之多，其他柏林、倫敦、莫斯科各都市，其每日犯罪案件均三五十件不等。我國國民教育不普及，文盲佔百分之八十，既無有守法精神，復缺乏公共道德，例如：爲看戲而買票，爲行路而上車，爭先恐後，秩序紊亂，竟使負維持秩序之警察，無法履行其職權。由此足以證明人民智識程度提高，能予警察以管理上之便利也。

二、民衆對警察之觀感 外國民衆認警察係代表國家之重要官吏，既敬且畏；而警察本身，亦莫不高尙自持，謹慎將事，決不使民衆有輕視或不良之印象存在，敬人者人恆敬之，自尊者人恆尊之，警察與民衆，打成一片，好感自生，因之警察行使職權自能迅速進行，毫無困難，我國國民素對警察觀念極壞，認警察係無聊之工作，輕視侮辱，無微不至，甚而有少數之公務員，往往不能守法，若警察加以干涉，則老羞成怒，倚勢凌人，尤以一般公務人員之護兵及汽車夫，故意與警察爲難，以爲不如此不足以表示其威力者，其損傷警察之

尊嚴，卽有損國家之尊嚴。此種事實，在歐洲各國與日本之警察史上，難以找到相類之紀載。

三、建築對警察之關係 都市房屋之建築，往往與警察之管理方面，發生重要聯繫。卽以美國紐約而言：房屋建築高者一百餘層，低者二三十層，每座房屋住戶多則數千百家，少亦數十家，而出入門戶不過三四個而已。如某座屋內住戶發生事故，警察人員須往搜查時，僅少數人員將其幾重門戶前後把守則足矣。甚至不必派人進去搜查，僅關照看門之警察或其旅館之經理，即可辦理；否則由看門者。用祕密電話通知警察，警察卽前往逮捕，不動聲色迅速完成目的。其他各國房屋，雖不及紐約之高大，然其構造不相上下。可以用少數之警察，管理大多數之住戶。但在中國一座舊式平房，每戶僅住三四家，周圍遼闊，門戶衆多，雖用多數警察，亦不免顧此失彼之慮，由此足以證明中外建築之不同，其與警察之管理方面，頗有密切之關係。

基於上述之比較，在設備簡陋之中國警察，欲與歐美警察相媲美，談何容

易。換言之：在世界各國中，無論任何國之警察，調來中國，依然此路不通。易地而處，其弊自見。因此余認爲中國警察，能有南京、北平、青島、杭州各都市之成績，殊屬難得。然此非敢云中國警察已達完善之境也。吾人苟能以最大之決心，不失却自信力，循序改進，急起直追，以迎頭趕上歐美各國之警政，自不難也。

其次：警察最重要而且容易履行之兩條件，我國警察仍未做到：

一、和平 外國警察之指導民衆也，言語溫和，態度誠懇，例如有人問路，必詳細指示路由，有人打架，亦是和平排解，絕不以其違警犯法卽加以打罵也。我國警察，對上級官員或衣履華貴之人物，不惜卑躬諂媚；對貧苦民衆及黃包車夫，雖未有開口就罵動手就打之粗暴行動，而其不客氣不和平之態度，卽予人以不良之印像。況警察是民衆之保姆，民衆之導師，又說是和平之軍人，其一言一動，應以和平爲主，此屬容易實行之事，而我國警察尙未履行。

二、負責 歐美各國警察之負責，有值得吾人之欽佩者：例如上官誤下一

令，部下明知命令是有錯誤，但仍依照奉行；奉行錯誤後，此種錯誤之罪仍由自己負責，絕不推諉，絕不埋怨，此爲英國警察之特點。再余抵俄國時，是晚深宵，大雪紛飛，寒氣凜烈，溫度在零下二十七度，爲考察其警察勤務起見，遂乃冒雪而出，瞥見崗警密佈，巡邏川流不息，且人人精神飽滿，毫無畏縮之狀態。其警察之負責精神，殊令人欽佩不置。至於我國警察，能克盡厥職者，固居多數；然苟且偷安者，亦復不少。每當午夜二三時以後，除少數地方尚有崗警外，其餘皆擅自離職，不知何往？夫深夜正是匪盜乘隙活動之時，在此場合，警察之責任，何等重大！而警察趁此監督鬆懈之際，即放棄職守，乘機偷懶，或者與老百姓同樣之關門安睡，其危險之重大性不言可喻！

其次尙有二點，堪爲我國各都市警察注意者：

一、護照制度：歐洲各國，每人均有一種護照，亦可說係一種國民證，當一人出生以後，政府即給以國民證明書，內中填寫本人之姓名，年齡、籍貫、住址、出生時刻，並粘貼本人照片；又因人年齒日增，容貌漸變，故規定經

過相當時期，復須換證數次。有此國民證，此人之一舉一動，均在警察監視之下，因為身上必須攜帶國民證，如無此證，則不承認其為本國國民，匪但不能享受國民之權利，而且不准居留；同時，凡人民由甲地到乙地之時，定須往所管警察派出所登記，甲地派出所，亦須隨時轉移乙地派出所。如此積年累月每人之行動，完全可以明白，因而作奸犯科者，鮮由發生。我國對於此事，從未想及，果能採用國民證制度，即有許多不良份子，藉租界以為護符者，亦失其作用，因其不能永久藏於租界內，總有離租界而入華界之時，如入華界而無國民證，則不承認其為國民，由此觀之，奸宄自無由施其技倆矣。故國民證制度，我警察將來須竭力提倡之。

二、人事報告：關於人事報告，與國民證有連帶關係。歐美各國均有此種辦法，惟隸屬不同而已，有屬於自治團體而與警察機關聯絡者；有專屬於警察機關者，其中以奧國辦理最為完善。奧國人事報告所，內分市民部，旅館部，商店部，外僑部，及故鄉證登記室等五大部。其人事變動之填記，須於二十