

中國近代警察制度

中國近代警察制度



公安大学 SZ115758

209285

D 691.6/1

中国近代警察制度

主 编 韩廷龙

副主编 苏亦工

撰稿人 韩廷龙 苏亦工

常兆儒 林炎炎

赵九雁



中国人民公安大学出版社

一九九三年·北京

(京)新登字第165号

中国近代警察制度

韩延龙 主编

中国人民公安大学出版社出版发行

(北京木樨地南里 邮编100038)

新华书店北京发行所经销

冶金工业出版社印刷厂印刷

850×1168毫米 1/32 25.75 印张 620 千字 插图 104 页

1993年9月第1版 1993年9月第1次印刷

ISBN 7-81011-325-9/D·267 定价: 36.00 元

印数 0001—2000 册

《中國近代警察制度》是一部開拓性的研究成果，迄今為止還沒有同類專著問世。該書利用大量歷史檔案資料，全面系統地論述了中國近代警察制度的開創與演變，內容豐富翔實，有史有論，高文並茂，可讀性強。我衷心希望我國法學界和警察學界有更多的同志関心和研究這門學科的研究，因為這種研究，無論從學術上還是從實踐上，對外國人民公安建設都具有重要意義。

王仲方

一九九二年九月

前 言

中国近代警察制度是中国近代政治制度的一个重要组成部分，同中国近代法律制度有着极其密切的联系。作为一门学科，它所研究的是近代警察制度在中国产生、形成和发展的历史，论述中国半殖民地、半封建社会中警察的性质、机构、职能、活动及其主要规章制度，这对于警察学术、警察教育和警察实务均有重要意义。

长期以来，中国警察制度特别是中国近代警察制度的研究没有受到应有的重视，是一个亟待开拓的园地。据我们所知，解放前没有出版过一部系统的中国近代警察制度的专著，解放后对警察制度的研究也起步甚晚。近年来，我国公安领导部门为了推动人民公安事业的建设和人民公安教育的发展，曾多次呼吁学术界和公安实际部门加强对这一领域的研究。本书的编写工作就是在这样的背景下进行的。

研究中国近代警察制度首先遇到的是历史分期问题。建国以来，多数近代史著作从鸦片战争开始写到五四运动为止。但也有不少同志主张把中华人民共和国成立作为中国近代史的下限。依照这种观点，1840年至1949年的半殖民地、半封建社会属于中国近代史的范畴；中华人民共和国成立后实行社会主义新型制度，属于中国现代史的范畴。我们持后一种意见，认为还是按照社会性质划分比较适宜。

但是，对于一些近代专史说来，上限究竟起于何时，是一个有待探讨的问题。我们认为，原则上说，应当依据不同学科、不同研究对象的具体情况而定。1840年鸦片战争以后，由于帝国主

义列强的侵略，中国逐步由封建社会变成半殖民地、半封建社会，清王朝的政治制度也相应发生变化，五口通商大臣、总理各国事务衙门、南北洋通商事务大臣以及总税务司的设立，就是这种变化的标志。但就治安管理体制而言，1840年以后的58年间并没有发生过什么变化，虽然在帝国主义列强攫取的租界中已有近代警察的存在，清政府在全国范围实行的依然是延续了两千多年的封建治安管理体制；直到戊戌变法期间，维新派才在当地官员的支持下，设立了具有近代警察形态的湖南保卫局。研究历史和历史上某种制度的演变必须从历史的实际出发，因此，我们对近代警察制度的研究也就以湖南保卫局为起点，直到1949年南京国民政府覆亡为止。

在这50多年间，尽管清末时期、北洋政府时期和南京国民政府时期的警察制度所处的发展阶段不同，但其先后衔接，一脉相承，均属半殖民地、半封建性质，服务于地主阶级和资产阶级的利益。本书所要阐述的正是中国半殖民地、半封建社会中警察的产生、形成、高度发展并走向崩溃的历史。南京临时政府为期不足百天，“政令不出百里”，但其警政建设具有鲜明的资产阶级民主主义特色，本书一并阐述。广州、武汉国民政府时值军旅倥偬之际，警政建设无大进展，而抗日战争时期由日本帝国主义一手扶植的汪伪和伪满傀儡政权的警察又纯系殖民地性质，本书不予阐述。从1927年开始中国共产党领导的红色区域以及其后抗日根据地和解放区的警察制度属于新民主主义范畴，资料浩繁，内容丰富，当另书专门探讨。

中国半殖民地、半封建社会的警察和中华人民共和国的警察性质迥异。但为了加强人民警察的建设，坚持和发展马克思主义的警察理论，对历史上的警察有所了解，也十分必要，因为我们“不但要懂得中国的今天，还要懂得中国的昨天和前天。”^①了解中国近代警察的历史发展，对于广大公安干警乃至广大政法干部

以及在校学生都是有益的，如果这部《中国近代警察制度》能够在这方面给读者提供一些帮助，并有助于中国警察制度学术研究的发展，我们的目的也就算达到了。

本书是集体探讨的结果，由导论、三编二十七章组成，参加编写工作的有四位同志，具体分工是：

导 论	韩延龙 苏亦工
第一编第一章至第七章	苏亦工
第二编第八章至第十六章	韩延龙
第三编第十七章至第二十章、第二十七章	苏亦工
第二十一、二十三、二十四、二十六章	林炎炎
第二十二、二十五章	赵九雁

本书的编写提纲是由韩延龙、常兆儒拟定的。韩延龙对第二十二、二十五章的初稿作了部分修改。赵九雁搜集和提供了有关第三编的部分法规资料。关于注释的统一和图表的复制，林炎炎做了不少工作。全书由韩延龙、苏亦工统编定稿。

常兆儒同志是编写本书的倡导者之一，也是本书提纲初稿的拟定者之一，搜集和提供了有关第三编的部分档案资料，为本书的编写做了不少准备工作，在本书开始写作时，不幸身患重病，原定第三编的写作任务只好改由其他同志分担；当本书付梓之际，他已与世长辞。在这里，我们谨向这位英年早逝的可敬学者表示最深切的怀念。

本书的编写曾得到许多同志的大力支持并多所指正，他们当中有：王家福、刘海平、黄明川、崔敏、吴建璠、高恒、杨一凡、俞鹿年、杨玉彩、徐立志、齐钧等同志。特别要提到的是，

① 《毛泽东选集》人民出版社1966年大合订本，第801页。

中国法学会名誉会长王仲方同志十分关心本书的撰写工作，并在百忙中为本书提词，俞鹿年同志还为本书题写了书名，在此一并致谢。中国第一历史档案馆徐艺圃等同志，也给了我们许多宝贵的支持和帮助，谨志于此，以矢弗忘。

中国近代警察制度的研究是一项巨大的工程，由于我们的水平和能力有限，书中错误和疏漏之处在所难免，敬祈读者批评指正。

韩延龙

1990年8月于北京

导 论

—

本书所要研究的是近代意义上的警察制度在中国产生和发展的历史。所谓近代意义上的警察是相对于古代意义上的警察而言的。在马克思主义看来,警察是伴随着国家的产生而出现的,“和国家一样古老”。^①

在古代,无论是在西方还是在东方各国,都曾出现过类似于执行近代警察职能的机构和人员。例如,在古希腊的雅典,就曾有过“由步行的和骑马的弓箭手组成的真正的宪兵队”^②,恩格斯即将其称之为警察。欧洲中世纪城邦国家中的佩剑骑士,也执行着防卫、征税、镇压农奴反抗和迫使居民服役等警察职能。同样,在古代中国,也有过类似警察的组织和人员,如《周礼》记载的司稽、禁暴氏,秦朝的中尉,汉代的执金吾,隋唐至宋辽金元的金吾卫、巡检司、警巡院,明代的厂卫和五城兵马司,清代的步军统领衙门等等皆是。从广泛的意义上讲,他(它)们都可以称为警察。但是,严格地看来,他们只是执行着类似于近代警察的某些职能,尚不具有近代警察所必备的要件和形态,因而我们在这里使用了“古代意义上的警察”这一限定的概念。

就本质而言,古代警察和近代警察没有什么区别,它(他)们都是维护国家统治秩序和社会治安的、拥有一定武装力量的专职

^{①②} 《马克思恩格斯选集》第4卷,第114页,人民出版社1972年版。

机构和人员，是国家机器的重要组成部分和阶级压迫的重要工具。然而从具体内容和形式去看，古代警察和近代警察毕竟存在着许多不同之处。恩格斯指出：“社会制度中的任何变化，所有制关系中的每一次变革，都是同旧的所有制关系不再相适应的新生产力发展的必然结果。”^①古代社会，生产力低下，小的、供个人使用的劳动工具、保守的生产技术基础和小生产方式居于主导地位；商品经济极不发达，自然经济是社会的基础；简单再生产是普遍现象，扩大再生产的速度极为缓慢。与这种封闭性的经济结构相适应，古代社会的政权都是高高地凌驾于整个社会之上的强权政体，带有极大的野蛮性、残暴性和随意性。社会分工的不发达不仅表现在经济领域，同时也表现在上层建筑方面，国家对社会的管理相对说来要简单得多，某一机构往往同时兼有多种职能，因而不设置履行警察职能的专门治安管理机构在当时说来并不奇怪。17世纪以后，近代资本主义生产方式发展起来，手工劳动迅速被大机器工业所取代，社会化的大生产摧垮了封闭、保守的自然经济。“随着经济基础的变更，全部庞大的上层建筑也或慢或快地发生变革”。^②资产阶级面对社会的不断进步和工人阶级的迅速觉醒，再也不能象以往的统治者那样对社会实行统治了，于是资产阶级的宪法和议会民主制诞生了，统治阶级在钳制被统治阶级的同时，其自身也受到了一定的限制。立法、行政、司法的各自分离和相互制约，一方面是为了标榜表面上的“民主”、“平等”和“自由”，另一方面也确实大大提高了对社会管理的效能。社会化的大生产导致了更广泛的社会分工，同时也带来了更多、更严重的社会问题，为了保证资本对工人剥削的自由，资产阶级需要一种稳定的社会秩序，需要一支更强有力、更专业化的

① 《马克思恩格斯选集》第1卷，第218页，人民出版社1972年版。

② 《马克思恩格斯选集》第2卷，第83页，人民出版社1972年版。

机构以维持社会治安和公共秩序。于是，警察的机构和职能逐渐实现了独立化，而从军队、司法机关和其他行政机关中分离了出来。一言以蔽之，古代警察与近代警察的根本区别在于前者混同于军队、司法和行政机关之中，在职能的行使上也无法作出严格的、确切的认定。与古代警察不同，近代意义上的即资产阶级的警察是伴随西方国家制度和法治理论而诞生，依据宪法和法律而存在的，是国家行政部门中执行维护社会秩序和公共治安职能的拥有一定武装力量的专业性文职机构和人员。

在西语中，警察一词大多源于希腊文的Πολιτεα和拉丁文的Politia。在上古时代，这个词是指国家一般政务而言的，包含有政治、宗教等广泛的内容。到了中世纪，政治与宗教分离，故Politia一词专指政治而排除了宗教，但当时的政治概念将军事和司法包含在内。17世纪以后，警察与军事和司法逐渐分离，西文“警察”（英文Police，德文Polizi）一词才专指“内务行政”，但与后来的警察仍有一定区别。近代西语中的“警察”一词，仅指内务行政中的特定部分而不是全部。在汉语中，“警察”一词出现较晚，是近代从日本引进的外来语，在古汉语中没有对应的词汇。从上述语言的演变中，也能看出古代警察和近代警察的差别。特别是在中国，所谓近代意义上的警察纯粹是从外国舶来的。在19世纪后半叶，当中国人最初见到西方的警察时，很自然地将其与中国传统的保安制度联系在一起，因而在相当长的一段时间里，对警察的称呼十分混乱，有称为捕役的，有称为巡差、巡丁的。清政府初设警察时，称之为巡捕，直到巡警部成立后，为了区别于京师的巡捕五营，才明令通称为巡警，此后，又经过相当长的时间，警察一词才最终确定下来。由此也可以看出，近代警察在中国的确立和发展经历了一个曲折复杂的过程。

中国近代警察制度属于资产阶级警察制度的范畴，但又不完全等同于西方资本主义国家的警察制度，而有其自身的特殊性，

即半殖民地、半封建性。众所周知，1840年以后，中国社会逐步沦为半殖民地、半封建社会。在这种社会背景下建立和发展起来的警察制度，势必也带有同样的社会属性。

首先，中国近代警察制度是在帝国主义的压力下被迫创办的。虽然早在十九世纪末，一些先进的中国人就曾大声疾呼，主张学习西方，在中国创办新式警察，以取代传统的封建保安体制，1898年戊戌变法期间，湖南维新志士还曾在长沙试办过，但所有这些都遭到了清政府的否定和扼杀。直到1900年八国联军之役以后，由于帝国主义列强要求清政府确保其侵华的政治经济利益和所谓的人身安全，并将这些要求明确地规定于1901年的《辛丑条约》之中，在这种压力之下，同时也是为了维护自身的统治，清政府才不得不创办警察。而当清政府开办警察以后，一些帝国主义国家又千方百计地试图插手中国警政。日本人川岛浪速通过主办清政府的警察教育在一个时期内攫取了京师警察的部分人事管理权；1915年，日本帝国主义向北洋政府提出“二十一条”，其中第五项就包括了攫取中国警察权的内容；国民党统治时期，美帝国主义则通过戴笠的特务组织涉足于中国警政。

其次，中国近代警察制度建立以后，传统的封建治安管理体制仍然具有强大的势力。1901年当那拉氏首次宣布建立警察时，她本人对警察的认识还十分模糊。她所要建立的警察——巡警军，实际上还是军队。无怪山西巡抚赵尔巽在接到那拉氏的谕旨后，很自然地将从警军理解为“经制军”，其职能与旧式的绿营、勇营完全相同，只不过是采用西洋式的操练方法和武器而已。指导思想的模糊必然会在实践中产生相应的后果，因而尽管经过多年的苦心经营，警政建设仍然收效甚微。人们不理解这种新制度与传统的治安管理体制除了名称之外，究竟还有什么差别，也不知道如何建设这种新制度。于是，只好按照旧制度的框架去构筑新的制度。清政府创办的最早的警察机构——京城善后协巡总

局，就是根据八旗旧制，参照外国警察章程的某些规定而设置的。其后设立的工巡总局虽然略有改观，但仍然保留了部分司法职权，直到京师内外城巡警总厅创设后的一段时间里，依然如此。在设置警察机构的同时，传统的京师治安机构——步军统领衙门也一直保留着，始终发挥着重要作用，1924年冯玉祥率部进驻北京后才最后切除了这个与近代警察极不相称的肿块。在广大的农村地区，旧式的保甲组织依然是基层治安管理的主体，它虽然不断地受到近代警察制度的影响，但骨子里却依旧保留着浓厚的封建残余。

最后还必须指出的是，中国近代的警政建设是在缺乏相应的民主政治和宪法、法律的制约机制下进行的，因而就导致了警察的专横和警政的腐败等一系列恶劣后果，警察被人们视为异己的社会力量而声名狼藉。正如毛泽东所说的那样：“中国缺少的东西固然很多，但是主要的就是少了两件东西：一件是独立，一件是民主。这两件东西少了一件，中国的事情就办不好”。^①中国近代警察之所以办得不好，根本原因就在于缺少了独立和民主这两件东西”。

自近代警察制度在中国确立以来，一直有人试图从中国古代的制度中寻找出近代西方警察的轨迹。例如，在19世纪六、七十年代的葛元煦眼里，西方的警察与清朝的捕快并没有多大差别。早期维新派代表人物之一的陈炽也认为，西方的警察“略如古之虞衡，今之快役”。戊戌维新派的重要代表人物黄遵宪甚至认为西方的警察导源于中国古代的《周礼》、《管子》，西方人不过仿而行之罢了。直到民国以后，仍然有人坚持这种观点，甚至官方著作也认为：“我国警察由来已久，唐虞之世，司徒以掌内务……清置步军统领、五城御史，皆执掌警察之官也”。^②对古代意义

^① 《毛泽东选集》合订一卷本，第689页。

^② 《中国警察行政》，南京国民政府内务部警政司编，商务印书馆1933年版，第1页。

上的警察和近代意义上的警察不加任何区分,完全等同起来。持上述观点的人大概都有其各自不同的缘由,有些人可能是由于认识上的模糊;有些人可能以为如果不从中国古代制度中剔掘出一些类似的发明,似乎感到愧对先人;至于黄遵宪等维新派,则恐怕是出于某种特定的政治需要,即打着“托古改制”的旗号,以减少实施改革的压力。这是完全可以理解的。鲁迅说过:“自大与好古,也是土人的一个特性。英国人乔治葛来任纽西兰总督的时候,做了一部《多岛海神话》,序里说:……纽西兰人是不能同他说理的。只要从他们的神话的历史里,抽出一条相类的事来做一个例,讲给酋长祭师们听,一说便成了……中国十三经二十五史,正是酋长祭师们一心崇奉的治国平天下的谱。”^①

区分古代警察和近代警察的差别,对于中国警察制度的学术研究说来,其意义之重大是不言而喻的。中华人民共和国成立前,近代警察制度在中国的确立、发展和演变,就充分地说明了这个问题。

二

如果从1898年算起,到1949年10月中华人民共和国成立,近代警察制度在中国的创设和发展已有半个世纪。在这50多年里,除了中国共产党领导的红色区域以及其后的抗日根据地和解放区的人民警察由于其性质的根本不同而需另书专门论述外,在旧的社会政治体制下,警察的性质和作用没有发生过根本的变化,始终是植根于半殖民地、半封建社会土壤中的地主、买办、官僚资产阶级统治人民的工具,忠实地代表着外国帝国主义和本国统治阶级的利益。但是,随着社会的进步、政权的递嬗和国内外形势的变化,中国近代警察制度的发展也呈现出一定的阶段性,大体

^① 《鲁迅全集》第一卷,人民出版社1957年版,第403页。

上，我们可以将这50多年的时间划分为三个阶段，每个阶段各有其自身的特点。

第一阶段：中国近代警察制度的初创时期

(1898年——1911年)

1840年以后，帝国主义列强通过不平等条约先后在中国濒海沿江各口岸建立租界，将其本国的包括警察在内的各种政治经济制度强行移植到租界里来。先进的中国人正是从这些“国中之国”中最早认识西方警察的。于是，从十九世纪九十年代起，早期资产阶级改良派和戊戌维新派的许多有识之士在提出各种改革主张的同时，也纷纷呼吁在中国创办警察制度。正如毛泽东所说的那样：“一个新的社会制度的诞生，总是要伴随一场大喊大叫的，这就是宣传新制度的优越性，批判旧制度的落后性”。^①中国近代警察制度的诞生，也是从舆论准备开始的。1898年戊戌变法期间，以黄遵宪、谭嗣同为首的维新志士在湖南巡抚陈宝箴的支持下，首次将西方警察制度引入中国，在省城长沙创办了湖南保卫局。然而由于顽固派的极力阻挠，随着戊戌变法的失败，保卫局在创办数月之后，不幸夭折。

1900年中国对八国联军的战争失败以后，在帝国主义的压力和本国人民的强烈反对下，清政府为维持其摇摇欲坠的统治，宣布改革官制，推行“新政”。1901年9月，清廷发布上谕，要求各省组建“巡警军”，并于京城首先开办“善后协巡总局”，作为接收各国军队在京占领地面的过渡性治安机构。1902年，清政府创办正式警察机构工巡总局，取代了善后协巡总局。1906年初，清政府又将工巡总局改组为内外城巡警总厅，一直沿续到清亡。在京师和地方警政广泛开办的形势下，1905年10月，清政府设立了巡警部作为全国警政的主管机关。次年11月，清政府为实施预备

^① 《毛泽东选集》第5卷，单行本，第245页。

立宪，决定将巡警部改组，扩大为民政部。自此以后，全国警政建设才逐渐步入轨道。清朝末年，地方警政的开办起步较早，但进展缓慢。从1901年9月谕令各地组建巡警军时起，截止到1905年9月，地方警政建设一直处于徘徊状态。1905年10月，中央成立的巡警部开始协调各地警政建设的步伐，但在一段时间里，仍然没有较大改观。直到1907年以后，清政府对地方警政的管理得到了一定落实，并制定了地方警政发展分期规划，地方警政才得到了较快进展。

纵观清末十年的警政建设，大体上具有以下特点：

第一，在此期间，近代警察制度中还夹杂着大量旧体制的成分。清末时期是中国的治安管理由传统的封建体制向近代资本主义体制的过渡时期，旧的治安管理体制开始解体，但余势仍很强大，新的治安管理体制开始确立，但尚未完全站稳脚跟。可以说，新旧交融，新式警察制度和传统的封建治安管理制度相混杂，正是这个时期警政建设的一个突出特点。

第二，当时的警政建设呈现出明显的多变性和极端不稳定性。在很长一段时间里，由于清政府对警政建设没有一个明确的方案，也缺乏长远的规划和切实可行的具体部署，因而朝令夕改，变动频繁。仅就机构变迁而言，在中央，于光绪三十一年（1905年）设立巡警部，次年即改为民政部；在京师，不到五年时间，机构变动竟多达三次；在地方，起初要求各省组建巡警军，其后又在各地建立巡警局，不久又在各省设立巡警道，各县改设警务长。千变万化，五花八门，几乎使承办官员应接不暇。待到警政建设开始步入轨道，距离清王朝的覆灭已经为期不远了。

第三，这个时期警政建设的水平非常低，无论是机构的设置还是职能的划分都相当幼稚。当时中央和京师的警察虽已略具规模，但地方则极为落后。警察集治安、司法、卫生、建筑、慈善

等事业于一身，分工十分粗糙。所谓“因陋就简，有名无实”，“形体虽具，精神尚虚”，正是这个时期警政建设的真实写照。究其原因，一方面是警察人员素质过低，警兵自不必说，仅以警察官员而论，大多脱胎于封建土壤，缺乏起码的时代意识和警察知识；另一方面是，财政支绌，寅吃卯粮，无力应付庞大的警费开支。因此，直至清朝覆亡，警察仍然没有成为一支拱卫国家政权的重要力量，只不过是军队的一个无足轻重的补充而已。

第二阶段：中国近代警察制度的形成时期

（1912年1月——1928年6月）

这一阶段先后经历了南京临时政府、北洋政府以及广州、武汉国民政府，其中以北洋政府的统治时间最长，也最具代表性，它上承清末警政建设的余绪，下开南京国民政府警察制度的先河，是中国近代警察史上的一个重要阶段。

1912年4月，以袁世凯为总代表的北洋军阀集团采取各种阴谋手段并利用资产阶级革命派的弱点，颠覆了以孙中山为首的南京临时政府，确立了长达17年的对全国范围的统治。南京临时政府是1911年辛亥革命后建立的我国历史上唯一的一个资产阶级领导的政权，在其存在的不足百天内，设立了总揽警政的内务部，发布了一系列与警政有关的进步法规、政令，尽管这些法规、政令没有来得及全面推行，警政建设也没有取得多大的进展，但它顺应了时代潮流，影响深远。

袁世凯窃据民国大总统的职位后，完全否定了南京临时政府警政建设的资产阶级民主主义方向，在总结其十多年办警经验的基础上，颁布了大批警察法规，对清末创设的近代警察体制进行了反复调整，使之略具规模，初成体系。首先，北洋政府从组织上大力加强总揽全国警政的内务部，使它成为名符其实的拥有广泛职权的规划和领导全国警务的中枢机构，而由该部的警政司主持和承办日常事务；京师警察机构也相应改组，成立了机构庞大