

陈鸿彝 著  
群众出版社

# 中国古代治安简史

陈鸿彝



D691.6/2

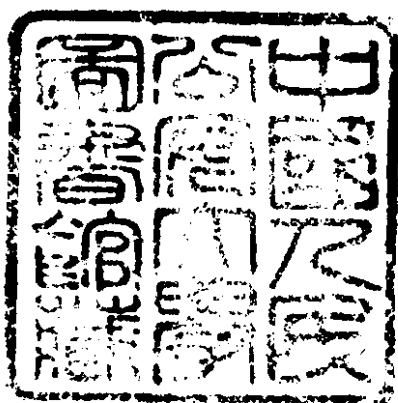
24087-21 5

240317

D.691.6/2

GA24/20

# 中国古代治安简史



群众出版社

一九九八年·北京

## 图书在版编目 (CIP) 数据

中国古代治安简史/陈鸿彝著. —北京: 群众出版社,  
1997

ISBN 7-5014-1654-0

I. 中… I. 陈… III. 治安管理-历史-中国-古代 IV.  
D691.6

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (97) 第 23516 号

技术设计: 王焰华

### 中国古代治安简史

陈鸿彝 著

---

群众出版社出版、发行 新华书店经销

中国人民警官大学印刷厂印刷

787×1092 毫米 32 开本 8.5 印张 172 千字

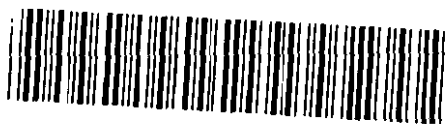
1998 年 6 月第 1 版 1998 年 6 月第 1 次印刷

---

ISBN 7-5014-1654-0/K·49 定价: 13.00 元

印数: 0001—3000 册

240817



202408171

## 序

陈鸿彝同志编写的这部《中国古代治安简史》具有几个特点,值得向读者推荐。

其一,这是一部开创性的历史著作。

中国是一个具有历史传统的国家,从先秦以来,历代王朝都有官修之史,也有私家之史。正史之外,野史、杂史,极为丰富。各种体裁,如编年、纪传、纪事本末、通史,所代,相当齐备。但是,在如此浩繁的史籍当中,分门别类的专史尚有不足,治安史的著作亦前所未有。这部著作恰可填补一个空白,这在历史学界是一项重要的贡献。

其二,这是一部体大思精的著作。

中国历史年代长远,史籍众多。从大量的历史资料中钩稽、编纂,写出这样的专门史,体制相当博大,构思相当精审。资料的取舍,章节的安排,从中央到地方,从治安体制到治安管理,从城市治安到涉外管理,从京师治安网络到专职警治系统,条分缕析、点面分明。

其三,这是一部严肃认真的著作。

当今学术著作出书甚难,有的书籍为了畅销,不顾社会效益;但这部著作全从历史资料的实际出发,实事求是,不为空言,没有虚词滥说。治学态度是认真的,论证问题是严肃的。这样的著作对于读者是有益的,在学术界是会得到好评的。

当然，作为一门专史著作，还需要进一步充实；某些问题的表述，也还有待于深入的讨论。相信在今后的研究过程中，它会越来越成熟的。欣闻本书能够出版，所以写上几句话，权作序言。

**郭预衡**

# 出版前言

## (一)

我国有五千年高度发达的文明史,其中包括着高度发达的社会安全管理文化。中国古代治安在中华民族数千年安全生存与文明发展的长途中,起过十分重要的保障作用和粘固作用。只要看看世界多少古老文明不是泯灭就是中断了,我们就应高度评价我国古代治安的这种保障作用。

我们的国家幅员辽阔,人口众多,却被无数高山巨川分隔着。不难想像,在两三千年前,实现全国范围内的沟通统一,该有多么艰难。何况,由于各地的经济文化发展的极不平衡,风情习俗的各呈异彩,人员物资与信息交流的十分困难,因而在九百六十万平方公里的土地上,形成了黄河流域的关陇文化板块、中原文化板块与齐鲁文化板块,长江流域的巴蜀文化板块、荆楚文化板块与吴越文化板块,大北方的西域文化板块、草原文化板块、松辽文化板块及南方的青藏文化板块、滇黔文化板块与闽粤文化板块等。历史的奇迹是:所有这些板块又都有机地统一于中华文明之中,形成了一个具有强大生命力、向心力、凝聚力、稳定力的中华文明共同体。数千年来,中华民族遇到过无数次内忧外患的严重袭扰,无数次全国范围、全体规模上的大分裂大动乱大破坏,有的还为期数十年甚而数百年之久,但是,中华文明史从未中断(而希腊、埃及、印度等都发生过历史的中断),古老中国在血与火的艰难蹉跎之中奋进着,总能挺立于世界民族之林,而且处于领先地位(只是近代

史的百十年间才落伍了)。试想：我国人口早在公元2年(西汉平帝元始二年)中央政府掌握的在册人口总数已达59594978人。要在如此复杂的历史背景下，在如此广袤的土地上，保证拥有如此众多的人口的庞大社会的安全存在与发展，假如没有国家强有力的行政管理，没有严密周到的安全防范警治守护措施，没有从未间断的人口管理、交通管理，公共秩序管理，消防管理、特种行业(如旅馆、典当、钱庄、医巫之类)管理，没有皇室禁卫、关寨守卫、边境防卫，一句话，没有对于良性政治秩序与正常社会生产生活秩序的有效控制与管理，怎么可能实现我中华民族几千年来安全存在与文明发展呢？我们理应重视对我国历代警治禁卫安全工作的研究，并作出科学的评价。从历代政府的治安职能、治安法理、治安方略，到历代政府的禁卫机构、警治体制，到历代的法规、管理措施、管理经验和治安状况，都应纳入我们研究的视野。为着简明地概括这一浩繁的历史研究任务，我们把它称之为“中国古代治安史”研究；而究其实质，当然也可以视为“中国古代警察史”研究。

需要说明的是：在我们今天的公安业务术语中，有所谓“大治安”、“中治安”、“小治安”的说法。大治安指的是国家政治经济文化军事内政外交的方针大计的制定、实施及其成效，是国家政治秩序、经济秩序、社会生活秩序的总和。古人把这称做“治国安邦”或简称“治安”。比如《韩非子·显学篇》所说“治安”，就是这个意思。它包涵了“急耕田垦草以厚民产”，“修刑重罚以为禁暴”、“征赋钱桑以实仓库”、“救饥饿”、“备军旅”，“境内必知介而无所懈，并力战斗”等丰富含义。韩非子认为：厚民产，实仓库，禁暴止邪，杀敌擒虏，“此四者所以治安

也”。西汉初年思想家贾谊上书汉文帝，“因陈治安之策”，也是综合内政外交而言的。后世正是在这个层面上沿用“治安”这一概念的，如明代海瑞曾上《治安疏》，清人陆寿名有《治安文献序》等。在西方，就语义学的源起上讲，古希腊、古罗马的“警察”一词，指的就是城邦国家的一切政事，包括世俗的与宗教的一切行政管理在内。直到中世纪政教分离之后，“警察”仍然是指国家的一切行政管理。1530年德意志帝国通过《警察法》，这才把宗教行政排除出去。从这个意义上看，西方历史上的“警察”一词，与我国古代“治安”一词，在语义上是大体等值的。至于“中治安”，则是指国家通过司法系统，对社会依法实施的行政管理，以及由此而建立起来的基层社会生活的有序状态。古人习惯于用“社会清平”、“囹圄空虚”来指称这种有序状态。由于在长期的封建社会中，国家机器内部一直采用“政刑不分、军警一体”的模式，所以，我们今天的“古代治安史”研究就大致界定在这个“中治安”的界域之内了。至于“小治安”，则仅指当今公安系统内治安业务部门的基层基础工作及其成效。由于不同时期业务分工往往有这样那样的变动，同一机构的行政职能也常常变迁，古代国家更没有今天这般的精密分工，因此，我们的古代治安史研究就不能机械地与当代治安作简单比附了。

一句话，我们今天研究中国古代治安史，就必须从几千年文明史的实际出发，承袭古人对治安的传统理解，进而作出学理性的界定，从宏观上把握数千年治安的历史沿革，科学地总结历代治安的理论体系、实践模式与经验教训，从中引出规律性的结论来，作为当代警治工作的一种参照。



## (二)

然而,对于漫长而内容丰富的中国古代治安史,要作出科学的说明是并不容易的。

毫无疑问,马克思主义的国家学说、阶级斗争理论,是我们研究工作的指导思想的基础,恩格斯关于国家机器必须维护社会的安全存在,“缓和冲突,把冲突保持在秩序范围内”的指示,更具有直接的理论指导意义。

恩格斯说道:“国家是社会在一定发展阶段上的产物。国家是表示:这个社会陷入了不可解决的自我矛盾,分裂为不可调和的对立面;而为了使这些对立面,这些经济利益互相冲突的阶级,不致在无谓的斗争中把自己和社会消灭,就需要有一种表面上驾于社会之上的力量,这种力量应当缓和冲突,把冲突保持在秩序范围内。”(见《家庭、私有制和国家的起源》)

这段话说得何等好啊!从恩格斯的论断中,我们得到了什么样的启发呢?

第一,社会发展到“经济利益互相冲突的阶级”产生的时候,阶级对立,阶级斗争就是不可避免的,社会自身无力摆脱这种对立与斗争。中国自进入阶级社会以来,这种对立和冲突就从来没有止息过。研究古代治安史,就要研究古代社会是怎样在这种对立和冲突中求得安全存在与发展的。这是一个非常严肃的课题。

第二,对立阶级之间的冲突与斗争,对整个社会来说,并不都是必要的、有益的,并不都是历史发展的动力。恩格斯指出,有一种“无谓的斗争”,进行下去只能“把自己和社会消灭”。这是恩格斯对社会阶级斗争作出的最冷静的科学分析。

我们有理由把这种斗争公平地称之为“自杀性的斗争”，“反社会的斗争”，因而是必须取缔的，或必须给予限制，加以缓和的；我国历史上的宫廷内讧，军阀割据，兵匪闹事，黑势力作恶，等等，都属于这种“无谓的斗争”。取缔这种无谓的斗争，正是国家的职能之一，是维持社会秩序的必需。

第三，国家机器有责任维护社会的安全存在与安全发展，维护和平居民的正常生活秩序。因而，它必须努力“缓和冲突，把冲突保持在秩序范围内”，就是说，保持在国家权力所能够控制的范围内，保持在社会稳定所能承受的范围，控制在广大民众得以生存下去的范围内；而国家一旦失控，让那种反社会的、自杀性的无谓的斗争继续下去，社会也就无秩序可言了。历代政府在控制性管理、“缓和冲突”、“维护秩序”方面的种种活动，便构成古代治安史研究的重要内容。

第四，为着实施上述控制，国家手中必须有“表面上驾于社会之上的力量”，一种凌驾于社会各阶级、各集团、各成员之上的权威力量，比如军队、警察、法院、监狱等等，通过这种权威力量来实施管理。在我国古代，长期实行政刑一体、军警不分的行政管理体制，实际存在的、并且相当发达的警治禁卫安全管理工作，往往与各级政府的其他行政管理工作采取一体化综合推进的方式进行着。这是古代治安史研究的难点，恰恰也是这种研究的价值所在。必须说明：在国家权威的种种构成因素中，若就其直接面对全社会、直接对全体社会成员进行面对面的、经常的、无处不在、无时不有的安全管理而言，国家的警治禁卫安全力量具有特殊的重要意义；应该历史地给以必要的、确当的评价。

第五，历代警治禁卫安全力量，只是“表面上驾于社会之

上”，它实质上是控制在统治阶级当政集团手中的，它首先要维护的自然就是统治阶级的根本利益。维护私有制，维护皇权，是封建治安的核心任务。被统治被剥削的阶级的存在与发展，是统治阶级尤其是统治集团的根本利益得以实现的前提与基础，没有可供统治与剥削的对象，它还靠什么来保证剥削者压迫者的根本利益呢？因此，封建治安也理所当然地承担着确立正常社会生活秩序的任务。它要求有一个相对稳定的社会结构，相对安宁的生产生活环境，不允许任何社会成员侵害公众的、他人的合法权益。这方面的工作是面广而量大的，是极其繁杂而又必须做好的。我们必须从马克思主义的阶级论入手，科学地总结其中的历史经验与历史教训，不作抽象肯定，也不作一般性的笼统否定。

它山之石，可以攻玉。看看西方和日本关于警察概念的演变史，很可以为我们研究中国古代治安提供一些富有启发意义的参照。

前已提及，西方警察，从词源上说，起自古希腊或古罗马（对此，西方学者是有争议的）。希腊语的  $\text{πολιτεια}$ ，指的是有关城邦国家的一切政事，包括宗教的与世俗的一切管理活动在内；到中世纪，政治与宗教分离，而警察仍是封建主与教皇手中的一个护身的工具，为维护教皇与封建主的利益服务，其活动则融汇于政治（politics）之中。自十三世纪意大利城市勃兴，文化日盛，交通日繁，社会秩序管理任务越来越繁重，于是警察业务日渐突出出来，从而引起社会的重视。1530年的德意志帝国警察法中，便明确地把教会行政排除在国家行政之外，而将一切国家行政统称为“警察”，这大致相当于我国汉唐时代所说的“治安”这一概念。后来，随着欧洲资产阶级国家机

器的发育与成长,外交、司法、军事、财政等相继从警察概念中分离开去,经过法、美等国的改革,警察,这才具备了它的近现代意义:运用公共权力,维护世俗社会的生活秩序。1790年法国建立市政警察;1829年英国建立伦敦警察部队,揭开了近代警察制度的历史篇章。然而,仍然有一批这样的国家:直接承袭并扩张“警察即一切国家政务”的传统理解,干脆凭借警察力量去实施专横政治,建立起一种“警察国家”。十七八世纪的普鲁士与奥地利便是这样。用同样的历史发展程序来返观中国古代治安,我们会发现古代中国具有更有价值的历史实践有待人们去认识、去评价。

### (三)

毛泽东同志说过,今天的中国是由昨天的中国发展而来的。他希望我们不要割断历史,不要言必称希腊而忘记了自己的祖宗。这个要求,我想,对于当代中国公安学的研究,应该说同样是重要的。在当代公安学的学科序列中,不能没有对于旧中国公安警治工作的研究,不能没有对于数千年古代中国警治禁卫安全事业的介绍。今天,回顾我国数千年从未中断的治安史,对古代治安事业的实践模式、实践经验及其理论表现、理论形态,作出合乎马克思主义基本原理的科学说明,应该是摆在我们面前的一项重要课题。

我国是一个文明古国,历史从未中断过,关于古代治安的记载,也就从未中断过。历朝历代的治安状况,可以从浩如烟海的古代典籍中找到翔实的资料依据,还可以从丰富的文物中得到实物证明。我认为,我们可以从下述资料中了解古代治安史情况,本书的写成,也就得力于这些史料。

一、通史类：二十五史中的治安史料最丰富，尤以其中的礼乐志、刑法志、职官志、兵志、食货志等为集中，其名吏列传中又记载了丰富的实践经验。

二、专史类：关于历代政刑典章的《通典》、《通志》、《会要》、《政书》之类的著作，辑存了历代治安制度方面的丰富资料。

三、政法类：历代政治家、法学家、社会活动家的著作中，有很多关于治安方略、治安法理的研究资料，如荀子、商鞅、韩非、贾谊、张斐、魏征、白居易、苏轼、王安石、朱熹、王阳明、黄宗羲、顾炎武等人的有关著作。

四、律令狱案类：如秦代的《封诊式》、唐代的《唐律疏议》、宋代的《洗冤录》、《折狱龟鉴》之类的著作，可以提供古代治安法令、治安实践方面的丰富资料。

五、笔记、野史类：这方面的书中，往往能够提供历代户口、交通、城市生活秩序等各个业务领域的治安实例和具体经验，有许多好文章可读。

在掌握了上述五大方面的资料之后，我们相信，“古代治安史”的学科建设就水到渠成了。

当今社会科学、自然科学的各门学科，都有自己的发展史。就政法类来说，政治制度史、法律思想史、刑法史、监狱史、军事史之类，其研究与教学都已取得丰富的成果。借鉴其学科建设的经验，吸收其交叉互补的学科知识，对于“中国警察学”和“古代治安史”的建设无疑是极为有益的。正是本着这一目的，我们编写了这本“简史”，试图提供一种研究的思路，为今后的研究作些铺垫。书中大量征引了前人与当代中外学者的研究成果，恕未一一注明，敬请见谅。

作者 1997. 5.

# 目 录

引论 .....	(1)
<b>上编 先秦治安 .....</b>	<b>(17)</b>
概述:中国古代治安的孕育与草创.....	(17)
<b>第一章 中国古代治安的孕育 .....</b>	<b>(19)</b>
第一节 原始社会的安全管理 .....	(19)
第二节 夏代:国家权威的形成.....	(23)
第三节 商代:王权意识与行政管理.....	(25)
第四节 西周:社会群体的政治组合.....	(28)
第五节 西周的人口与交通管理 .....	(32)
<b>第二章 中国古代治安的草创(上) .....</b>	<b>(38)</b>
第一节 管仲的治安方略 .....	(38)
第二节 郑子产的“大治安”思想与实践 .....	(42)
第三节 商鞅的治安实践与治安思想 .....	(44)
<b>第三章 中国古代治安的草创(下) .....</b>	<b>(50)</b>
第一节 战国时代的关塞城防与王室禁卫 .....	(51)
第二节 间谍与反间谍:一项特殊的治安活动 .....	(56)
第三节 春秋战国治安体制的基本构成 .....	(60)
<b>第四章 先秦治安理论的探讨 .....</b>	<b>(69)</b>
第一节 先秦诸子的社会管理目标 .....	(70)
第二节 先秦成文法:社会治安管理的法律依据	

.....	( 76 )
第三节 先秦民本思想的治安学价值.....	( 80 )
<b>中编 秦汉隋唐治安</b> .....	( 87 )
概述:中国古代治安的成型与发展 .....	( 87 )
第一章 中国古代治安的成型.....	( 90 )
第一节 秦代封建治安体制的建立.....	( 91 )
第二节 秦代的治安规范.....	( 96 )
第三节 秦代的户籍式样与交通管理条例.....	( 102 )
第二章 汉代社会治安管理的体系化.....	( 112 )
第一节 儒表法里的治安术.....	( 113 )
第二节 汉代的治安职官.....	( 118 )
第三节 汉代京师的治安管理.....	( 130 )
第四节 汉代社会治安的严重课题.....	( 136 )
第五节 汉代的户籍登录.....	( 142 )
第三章 动荡年代的社会治安.....	( 147 )
第一节 魏晋治安法理的新发展.....	( 148 )
第二节 魏晋南北朝的治安行政.....	( 152 )
第三节 六朝户籍管理.....	( 156 )
第四章 中国古代治安的发展.....	( 163 )
第一节 隋唐治安体制的新发展.....	( 165 )
第二节 唐代治安思想与治安宣教.....	( 171 )
第三节 《唐律》中的治安法规.....	( 176 )
第四节 隋唐的户口管理与社会层面控制.....	( 180 )
第五节 魏晋至隋唐的交通及其管理.....	( 187 )

<b>下编 宋元明清治安</b> .....	(195)
概述:中国古代治安的更新与终结 .....	(195)
<b>第一章 中国古代治安的更新</b> .....	(197)
第一节 宋代的治安体制.....	(198)
第二节 辽金元的治安体制.....	(202)
第三节 宋代城市的治安管理.....	(205)
第四节 宋代警治宣教的社会化.....	(212)
第五节 宋元海外交往与涉外管理.....	(220)
第六节 元代的旅舍业管理.....	(225)
<b>第二章 中国古代治安的终结</b> .....	(229)
第一节 明清治安的历史新课题.....	(230)
第二节 明清两代的治安体制.....	(234)
第三节 明代的特务统治.....	(240)
第四节 封建末世的黑暗狱政.....	(246)
<b>结束语 也应开展对近代治安的研究</b> .....	(250)



# 引 论

## 对中国古代治安的历史考察

中国人从来就十分重视国家的长治久安,希望维护社会的稳定与民生的安全,维护国家的良性政治秩序与正常的社会生活秩序和生产秩序。但要做到这一点,谈何容易!这中间经历了多少艰难竭蹶的奋斗与牺牲!数千年来,古老中国的社会机体,呈现着一种“超稳定状态”,有一种自我调节、自我平衡、自我重建、自我发展的神奇机能。我们把这一神奇机能称之为“社会安全机制”。

社会安全机制,是社会机体与生俱来的并历史地发展着的一种生存机制,是社会机体调节内部关系、保持平衡稳定、清除自身的危害性因素、抵御外来侵扰破坏的一种机能。这种机能,建立在社会机体的构成要素(社会成员、各经济利益不同的集团、阶层、阶级……)之间相互关系的平衡稳定、有序生存的基础上。在阶级社会里,凌驾于社会之上的国家机器,通过建立良性政治秩序、对社会实施有效的行政管理和权威控制,来保证“国治民安”。其中,国家依法组建的警治警卫安全力量对社会实施的治安管理,因其无时无刻不在直接面对每一个社会成员而显得十分重要。其地位十分突出。同时,各社会层面、社会群体与社会成员之间,在长期的历史发展进程中形成的相互关联、相互制约、相互亲和又相互矛盾、相互斗争