

趙志嘉編

警察概論

世界書局印行

序

一國的組織，與人身的組織一樣。腦筋，就如同國家的政府，四肢及各部，就如同國家的各種機關，血液中的抗毒素，就如同國家的警察。因為血液中的抗毒素，可以防腐，可以去菌，周流內部，全身均受其益，更是強身的原動力，也就如同警察防止危險，查察奸宄，大而國家的政治，小而社會的事務，無不受其輔助，更是強國上必要的工具。假使身內血液中的抗毒素不強，身內的運行，既已失常，四肢及各部的效用，也必減少，而一切傳染的細菌，更必潛滋暗長，終至百病叢生，不可救藥，不要說不能強健，就是生命也是難保的，這是血液中的抗毒素與人身體的關係。警察和國家的關係，也是如此，必須警察進步，方能防止公共的危險，保持社會的秩序，而後各種政務，纔能循序進行，國家興盛，纔能有望。否則，危害發生日多，善良人民，既不能安居樂業，社會秩序，也不能維持，必致紊亂不可收拾，國家不但無發展的希望，就是能否存在，已經很是問題了。所以警察在國家組織上，很占重要的地位，

也就是社會之本，百務之原。我國創辦警察，業已二十餘年，雖不能說是毫無效驗，而其作用未宏，成績甚差的，也就是對於學識上，經驗上，未能充分注意的緣故。但是學識與經驗，雖均是不可少的，然必先有學識，而後加以經驗，乃成全才。若無學識，而侈言經驗，墨守成規，或能敷衍，而計劃進步，則實不足。況且經驗的有無，更是沒有一定標準的，取經驗於有學識的人，就是經驗稍差，而有學識的根底，尚可勉強應付，取經驗於無學識的人，既無學識的根底，經驗再差，則其害將不知伊於胡底。所以學識是根本，經驗是輔助，這是應該特別注意的。近來文化日啓，各種學識，均大進步，警察學科，與社會關係最密，進步更是一日千里。警察以法律爲根據，從前研究警察的人，祇知注意法律，但是現在警察學科進步，已不是前二十年的簡單情形。對於有關係的法律，固當加以研討，而與警察有關的學識，無不應爲考究。況且警察是應注意實際的，關於學識的，技術的，固當澈底推求，就是實際的辦法，細微的手續，也應不斷的努力研究，大之如各國發明的學術，小之如各地改良的新法，均是研討的材料，也就是進展的資助，所以警察要想進步，仍當在學識上用功夫。但

就現有警察書籍上考查起來，舊日所印行的，已經是寥若晨星，而能合於現代需要的，更是百不一睹。著者不敏，前由北平高等巡警學堂頭班正科畢業，一方面擔任警察職務，一方面兼任警察教授，內外的勤務，各級的教育，二十年來，雖不能說是飽有學識經驗，然而總是不斷的追求研討，當此警察書籍恐慌的時代，對於著述的貢獻，自是義不容辭的。惟我國警察學術，進步最遲，以發揚學術論，自當就應用的問題，根據中外的學理，核諸各地的情形，議論既求其淵博，研討更期其周詳。但是此種編輯方法，雖很完全，然在刻下警察書籍十二分缺乏的時候，祇好暫求救急的方法，業經先編警察全書，十四種印行，關於警察學識，提綱挈領的加以說明，這是第一步救急的貢獻。不過警察全書爲綱要的著述，是救急的辦法，尙非一般需要的書籍，所以本編定名「警務叢書」就是將警察學識分門別類，加以申論，理論上雖不能淵博周詳，而應用上實已應有盡有，以供一般的應用，這是第二步一般的貢獻。著者素來是坐言起行的，對於學說上，理論上，固然注意，而實際的辦法，尤爲著重。因爲著書的本旨，是希望改進警政的，與其好高務遠，不能實行，何若腳踏實地，求其能用，這

就是本書編輯方法，也就是著者向來的志願。茲值警務叢書第一種警察概論付印之始，用誌鄙意。至於淵博周詳，完完全全，絲毫無缺的著作，則爲高深的貢獻，應俟本叢書陸續出版後，當再詳爲編述，這也是登高自卑，不得已的步驟，尙希海內明達，加以匡正原諒，這是著者所最盼望的。

民國十七年十一月北平趙志嘉草於滬濱

例言

一 警察事務日繁，效用日巨，警察學識的進步，也是非常之速，業已成爲獨立學科，不是以前的簡單情況，所以應該研究的學識，也是很多。不過無論何種學科，必先考其原理，以樹其基礎，更必綜其綱領，以求其貫通，本叢書第一種先編警察概論，就是這個意思。

一 警察學，及警察法學，均是警察學識的綱領。前著警察全書中警察概論，限於篇幅，對於警察學的理論不多，這是很抱歉的。本書對於此點，均有相當的貢獻，不但執行警察事務的人，有注意的價值，就是一般執政的人，也有參考的必要。

一 我國的警察法令，以前就未完全。此次革命成功，應該修正增訂的，更是不少。不過政府組織伊始，對於法令的工作，或是已經修訂公布的，或是已有計劃，修訂尚未竣事的，或是尚未議及的，情形不免複雜。本書對於已經公布的法令，及已定的計畫，當然盡量引入。至尚未議及的，則均依據現代一般的趨勢，斟酌各地實際的

情形，而爲適當的論述，就是經驗上，手續上，應該注意的，也均分別叙入，總期盡能實用，警察目見昌明，也就是本書最大的願望。

一 本書有關係的法令，多至數十種，一一列入，反而多占篇幅，祇好擇要引用，以便參照。至各該法令的原文，容當另輯警察法令，加以說明印行，這也是體例上應當的道理。

一 本書是供全國應用的，所述的理論，均以全國爲主，而對於各地的特別情形，實際的改良新法，但是有研究價值的，也均擇要列入，以供參考。

一 警察書籍應用的範圍很廣，改用語體文編輯，但是語體文的主旨，是爲格外明瞭的意思。所以對於文言文的長處，極力保留，並一面將喜用方言的流弊，完全革除，總使淺顯便利，纔合乎文字革新的道理，也就是本書改用語體文的緣故。

一 本書是警務叢書的一種，因爲體例上的關係，言而未能過詳，語而未能必盡的，仍所難免，這是應請閱者格外原諒的。

一 著者公餘從事編輯，時間又很迫促，如有遺漏，務請加以指教。

目次

第一章 警察的概念……………一

第一節 警察的定義……………二

第一款 警察的性質……………三

第二款 警察的目的……………三

第三款 警察的手段……………四

第二節 我國警察的沿革……………五

第三節 警察法與警察學及警察法學……………一〇

第二章 警察的類別……………一四

第一節 行政警察與司法警察……………一五

第二節 高等警察與尋常警察……………一六

第三節 普通警察與特別警察……………一七

第四節 中央警察與地方警察……………一九

第三章 警察機關……………二〇

第一節 警察機關的種類.....二〇

第一款 以實際而區別的.....二一

第一項 首都省會及各市的警察機關.....二二

第二項 縣的警察機關.....二五

第三項 鎮的警察機關.....二六

第四項 鄉的警察機關.....二六

第二款 以權限而區別的.....二七

第一項 監督機關.....二七

第二項 理事機關.....三二

第三項 諮議機關.....三四

第二節 警察機關的職掌.....三五

第一款 總務.....三五

第二款 行政.....四〇

第三款 司法.....四三

第四款 衛生.....四四

第五款 督察.....	四七
-------------	----

第四章 警察官吏.....	四九
---------------	----

第一節 警察官吏的意義.....	四九
------------------	----

第二節 警察官吏的種別.....	五〇
------------------	----

第一款 警官的種別.....	五〇
----------------	----

第二款 長警的種別.....	五四
----------------	----

第三節 警察官吏的資格.....	五五
------------------	----

第一款 警官的資格.....	五五
----------------	----

第二款 長警的資格.....	五七
----------------	----

第四節 警察官吏的任用.....	五八
------------------	----

第一款 警官的任用.....	五八
----------------	----

第二款 長警的任用.....	五九
----------------	----

第五節 警察官吏的訓練.....	六〇
------------------	----

第一款 警官的訓練.....	六〇
----------------	----

第二款 長警的訓練.....	六三
----------------	----

第六節 警察官吏的權利	六四
第一款 享俸給的權利	六四
第二款 受實費的權利	六五
第三款 受卹金的權利	六五
第四款 受保障的權利	六六
第五款 受保護的權利	六七
第六款 受榮譽的權利	六八
第七節 警察官吏的義務	七〇
第一款 服從命令的義務	七〇
第二款 忠實勤奮的義務	七一
第三款 保守祕密的義務	七二
第四款 引避嫌疑的義務	七三
第五款 保持品位的義務	七四
第八節 警察官吏的責任	七五
第一款 懲戒上的責任	七五

第二款	刑法上的責任	七六
-----	--------	----

第三款	民事上的責任	七八
-----	--------	----

第五章	警察作用	七九
-----	------	----

第一節	警察作用的方式	七九
-----	---------	----

第一款	警察命令	七九
-----	------	----

第二款	警察處分	八二
-----	------	----

第一項	警察處分的種類	八三
-----	---------	----

第二項	警察處分的方法	八四
-----	---------	----

第二節	警察作用的根據	八六
-----	---------	----

第一款	法令	八七
-----	----	----

第二款	條約	九一
-----	----	----

第三款	國際法	九二
-----	-----	----

第六章	警察的強制手段	九二
-----	---------	----

第一節	直接強制	九三
-----	------	----

第一款	對於人身警察作用的範圍	九三
-----	-------------	----

第二款 對於財產權警察作用的範圍	九四
------------------	----

第一項 關於危險物的	九五
------------	----

第二項 關於土地物件的	九五
-------------	----

第三款 對於家宅安全警察作用的範圍	九六
-------------------	----

第二節 間接強制	九八
----------	----

第一款 代執行	九八
---------	----

第二款 過怠金	九九
---------	----

第七章 對於警察處分的救濟法 一〇一

第一節 訴願	一〇一
--------	-----

第一款 提起訴願的時機	一〇一
-------------	-----

第二款 提起訴願的程序	一〇二
-------------	-----

第三款 訴願人的手續	一〇三
------------	-----

第四款 被訴願的機關	一〇四
------------	-----

第五款 訴願的受理決定	一〇五
-------------	-----

第六款 訴願的效力	一〇五
-----------	-----

第二節 行政訴訟·····	一〇五
---------------	-----

第一款 行政訴訟的時機·····	一〇六
------------------	-----

第二款 行政訴訟人的手續·····	一〇六
-------------------	-----

第三款 受理的程序·····	一〇八
----------------	-----

第四款 行政訴訟的效力·····	一〇九
------------------	-----

警察概論

第一章 警察的概念

警察的觀念，因為國家的情形，法制的差異，時代的古今，大為不同。古代多專制國家，權力毫無限制，祇知保護國家的存在，凡是與國家有妨礙的，無事不可干涉，每以警察為國家政務的總稱。其後文化進步，各種事務漸行發達，實際上乃有分立的必要，如外交，軍務，先行分立，次則司法，財政，實業，交通，也均分離而獨立。迨至近世，國家政務組織日備，警察乃成為內務行政的一部分，這是各國警察上的普通情形。據表面觀察，警察範圍，似乎日漸縮小，然就實際觀察，確非如此。社會進步，國家的政務，漸次繁複，不得不有分工合作的辦法，警察雖為內務行政的一部分，而其精神則貫注全國大小事務，不但國家各種的政務，賴以進行，就是社會中許多的事業，也均藉其輔助。不過社會情形，日有進步，各種組織，隨之發達，警察事務也就可以分為固有的事務，及輔助的事務。固有事務，就是職責上純粹固有的事務

，也就是警察職務上本來的事務。輔助事務，就是因為輔助國家政務及社會事業進行的事務，也就是職務上應有的事務。警察愈進步，賴其輔助的事務愈多，而其範圍也愈廣，這是警察進展上應有的現象，也就是警察貫注全國事務的真義，絕非日行縮小，這是不可不注意的。

第一節 警察的定義

定義是研究學識上，必不可不知的前提，自應先為討論。但是定義以少數文字，將該學科的完全意義，包括無遺，實際上已是難題。何況警察學科，所包更廣，牠的觀念，又隨國家，法制，及時代，而各有不同，所以格外困難。惟警察的定義，於職責上關係很重，茲就歷來學者的意見，我國現在的情形，根據中外的理論，核諸多年的經驗，下其定義如左：

警察就是以防止公共危害，直接保持安寧秩序，而限制人民自由的，一種行政行為。按照這個定義，可以分為三種，就是性質，目的，手段，也就是警察的要素。分述於後：

第一款 警察的性質

警察是行政行為的一種。所謂行政行為，就是行政機關，依國權的作用，對於人民，發生權力服從關係的行為。警察為內務行政的一部分，所以無權力關係的行為，不能稱為警察行為。國家的行政權，是分由各種行政機關，照法律行使，以達行政目的。警察權是行政權的一種，即由警察機關，依照法律行使，以達警察目的。所以警察機關限制人民自由，使其負擔行為，或不行為的義務，是根據行政權的作用，也就是行政行為。

第二款 警察的目的

警察目的，消極方面，在防止公共危害，積極方面，在直接維持安寧秩序，有此兩種目的，纔是警察。若其目的，不在防止危害，即非警察。就是專為增進公共幸福利益，而限制個人的自由，也不能稱為警察，如創立學校，建設鐵道，徵收個人的土地家屋，或限制其使用，因其目的，不在防止危害，當然不是警察。至所謂危害，則不問其是人為的，或是天然的，以及既發的，與未發的，但是與直接維持安寧秩序有