

352.
6

市公安

金國珍著

市政叢書

市

公

安

商務印書館發行

市公安

第一章 概論

基於現代社會經濟之組織，都市人口之集中，有加無已。結果生種種不良之影響：第一、衛生不良。都市人口之集中，使人口之密度加甚。據田中氏調查，每一英畝之地，巴黎平均住百四十人，爲最密；其次柏林住百三十人；東京住百十五人；倫敦住百十人；維也納住三十八人；紐約住二十人，爲最稀。近代大都市人口之密集，可以見矣。因之家屋櫛比，則空地缺少；地價上騰，則樓層增多，空氣日光，均感不足，加以往來頻繁，塵污集聚，健康者處此，猶將不堪，而況都市住民，恆多疲弱者乎。此都市肺癆病之所以獨多，而嬰孩死亡率之所以日益增加也。於

是都市衛生問題之解決，有不容緩者矣。第二，貧民增多。據英人部司 (Charles Booth) 所調查，倫敦之貧者，約占其人口十分之三，然此猶得謂倫敦有特殊之情形。而據藍特里 (B. Seebohn Rowntree) 氏所調查，一八九九年之約克 (York) 市，當時人口爲七萬五千八百十二人，其不能糊口者七千二百三十人，均屬勞動者，約占其總數百分之一四·四六，而占人口總數百分之九·九一，合之僅免飢渴者，爲數二萬三百二人，約占勞動者總數百分之四三·四，而占人口總數百分之二七·八四。又據田中氏所記，日本東京之養育院，明治三十五年，其所收容之人數，僅六百人。而明治四十五年增至二千人。十年之間，增加至三倍以上。而東京市之人口，在此十年中僅增加百分之四十有奇，則其貧民之增加率之速爲何如耶。職是之故，貧民救濟與失業救助等之社會問題，遂漸占都市問題之中心矣。第三，交通之阻礙與美觀之破壞。夫都市之人口集中，其勢甚速，而非有預定之計畫也，且又多屬勞動食力之人，故其家屋所集，易破都

市之美觀，而商旅往來，車馬頻仍，易壞都市之道路。況人口稠密，則前此之道路，動形擁擠，在在可生危險。此市街改正與都市設計之問題，所以日感必要也。次於以上諸問題，或甚於以上諸問題而尚有一重大之問題者，都市公安問題是也。蓋都市之住民，土著者常居少數。大都四方所集，魚龍雜處，而居住自由，遷徙至易，往往有鄰居數年未審姓氏者。既無氏族之關係，又少比鄰之情誼，苟無警察以維持，則其秩序恐不能一日保也。而衛生之進行，交通之維護，亦在在非警察之援助不爲功。此警政之所以不容忽也。復次火燭之爲害，亦隨文明之進步以俱進，雖有火災保險之設，稍舒被害者之困，然而物質之損毀者，固無由使之復原。此消防行政之所以亦占公安之一部也。故公安問題云者，實包括警察與消防二問題而言之者也。實都市問題中之極重要者也。

第二章 警察

第一節 警察之定義起原與分類

(一)警察之定義 警察一語，爲法語 *Police* 東譯，其語原出自希臘拉丁。其始用於法也，在十四世紀之間。爾後其義數變，最初爲一有秩序幸福之社會狀態，無何遂用爲以某種狀態爲目的之國家作用，此最廣義者也。降及十八世紀，其所表示，略與今日所謂內務行政者同義，餘司法、軍事、財政、外交之外，國家之作用，均包含焉，此較廣義者也。自自然法學說發達，警察之觀念亦漸受限制，而比前較狹。十八世紀之末葉，德法均有此種傾向也。近時警察所含之義，至爲狹窄，非復指內務行政之全部，乃指內務行政之一部。以國家之權力，限制人民自然之自由，以維持公共之秩序之作用而已矣。本章所論，卽爲此最狹義之

警察

(一)警察之起原 警察起原，其事頗古，其倣常備軍之目的而組織者，則比較的屬於近世之事，關於此點，法國最著先鞭。十五世紀之中葉，巴黎已有比較完全之警察組織，及十七世紀之末，已於中央政府之下，全國設立統一的警察制度焉。英國十八世紀之中葉，警察制度，甚不完全，及同世紀之末葉，大都市始有夜巡之警察。倫敦之有完全警察，自一八二九年 *Peel's act* 始。倫敦以外之都市，固亦有有薪之警察，及一八五六年，中央政府給以警察費之補助，而實行其監督。自是以後，始有有力之警察制度。其在美國，一八四五年，紐約市始有穿著制服之警察，其他都市逐漸仿之，遂普及焉。日本警察，倣諸歐美，明治四年頃，警察之組織尙屬幼稚，單若軍隊之一部。明治五年，設警察寮使，屬諸司法部，猶不免混司法與警察爲一談。及明治七年，始以之隸於內務部，以迄於今。

(二)警察之分類 警察分類，極不一致：第一、中央警察與地方警察。中央

警察者，關於國家主體利害之警察也。地方警察者，限於一地方區域內公共利害之警察也。質言之，中央警察即國家之警察，地方警察即地方團體之警察，然此種解釋，有背國家統一之要旨，故不宜採用。第二，行政警察與司法警察。行政警察，一名預防警察，即國家用之以達行政目的，維持社會秩序，預防公共危害之權力作用也。例如盜賊械鬥一切之事，及水旱天災瘟疫等，皆當預先籌備防禦之。司法警察者，補助司法之一種機關作用也。例如防止人爲障害，搜查證據，逮捕罪人等，均爲司法警察權之作用。第三，高等警察與普通警察。高等警察者，維持國家及社會秩序者也；普通警察者，保護個人安全利益者也。蓋謂危害生自個人者，屬於普通警察制限，生及多數人及合同勢力者，屬於高等警察制限。故高等警察又名政治警察，因其制限之危害由於政治原因發生者甚多，現今學說均以除去社會之危害爲標準。故欲除去個人或少數人危害者，屬於普通警察作用。欲除去國家及社會危害者，屬於高等警察作用。但個人之自由行動，

有涉及國家安寧者，亦屬於高等警察制限。然多數人及共同之勢力，僅障害個人自由，不涉及國家安寧者，屬於普通警察之制限。此外尚有森林警察、礦務警察、交通警察、鐵路警察等等，因其與都市公安無關緊要，故不贅述。

第二節 都市與地方警察之關係

都市與地方警察之關係，各國所採之主義彼此不同，有採團體委任主義者，有採國家集權主義者。前者之制，以地方警察屬諸地方團體之自治權限，英美奧比諸國是也。後者之制，則以地方警察屬諸中央行政之系統，德法中日諸國是也。茲略述之如次：

(一) 英國 英國古來制度，州之治安判事，膺地方警察之任。當是時，地方警察離中央而獨立，有屬於地方團體活動範圍之實，其後都市發達，都市之警察行政，漸次趨向於離州警察行政而獨立之勢。據一八四〇年與一八五六年之法律，人口達五千人以上之都市，得自行組織警察。一八七七年以來之新都

市，人口達二萬人以上者，亦許其特別組織警察。而一八八八年以來，人口不及一萬人之都市，不准其自行組織警察，須受州警察之管轄，此其警察區劃之大概也。而一八三九年以前，英國地方警察，一切均由名譽職組織。及一八三九年州及市之警察條例公布，有獨立警察之市，始一變而為有薪職之組織，即廢去以前治安判事之四季會議，而代以由市會議員所組織之監察委員會——人數不得超過全議員三分之一——是也。由此種委員會任命有薪警察吏以組織之。而倫敦首府之警察行政，則依據 *Peels act* 廢止從來之寺區的警察組織，全收歸國家之掌管，獨倫敦市本部，尚有自治警察耳。

(二) 美國

美國之地方警察行政，最具廣汎之活動範圍。蓋依立法指定

主義，一經中央議會承認之後，純然屬諸自治之活動，可不受政府之干涉。統觀全國，雖不無多少例外，例如一八五七年紐約邦議會以紐約及附近之地方劃為首府警察區，設置一國家機關之警察委員會以管理之。而此種國家機關掌

管都市警察行政之制度一八六〇年乃行之於巴爾的摩 (Baltimore) 市。翌年行之於聖路易 (St. Louis) 市及芝加哥 (Chicago) 市。一八六五年行之於底特律 (Detroit) 市。又翌年行之於克利夫蘭 (Cleveland) 市焉。此種制度不特不採用單獨專行之主義，且限制委員之過半數不能屬於同一政黨，蓋務期警察行政與都市之普通行政分離也。然原則上美國之都市警察，仍然屬於都市機關之掌管者也。惟有應注意者，則美國之都市警察，原則上雖委任於都市之機關，而司法裁判所猶依然執警察機關，當然爲國家機關之意見，以爲構成此機關之人員，由都市選任之者，特出於國家之權宜耳。

(三) 奧比 據一八六二年之奧國市邑制度，地方警察行政，原則上委諸市邑之掌管，有必要時，始由中央政府收回自辦。而在比利時則自一七九〇年以來，地方警察行政，屬於市邑之委任權限，警察法規均由市邑議會議決，不須上級行政官廳之承認。

(四) 德國 德國中世都市，雖曾握有警察之權，然迄近世，君權隆盛，君主乃別設立委員會而賦以制定警察法規之權利。至十八世紀，此等政務乃完全委諸國王所任命之警察官，就中普魯士之都市警察行政，以由國家機關管理爲原則，轉有由市長行之者，蓋以國家機關之資格而行之者也。但漢堡 (Hamburg)、不來梅 (Bremen)、呂柏克 (Lubeck) 三自由市之地方警察行政，則由其團體自行管轄，此例外也。

(五) 法國 法國分警察行政爲一般警察與地方警察，前者屬於內務總長及地方長官之職掌，後者屬於市邑長之職掌。其地方警察不屬諸市邑團體而屬諸其機關，此與普魯士相同者也。而依一七八九年之法律，地方警察之職務，在於市邑之清潔保健及其他一般市邑內之治安，夫市邑區域內之一切警察行政，固屬於市邑長之職務。然當局之警察委員，其在人口六千以下之都市，則爲地方長官所任命，而在人口六千以上之都市，則爲內務總長所推薦，並由

大總統任命之。若夫警察委員所指揮之警察吏員，則爲市邑長所任命，而經地方長官之認可者也。且在人口四萬以上之都市，警察之組織，須依據大總統之命令行之。

(六)日本 日本當制定市制町村制之時，以普魯士爲模範。豫想將來地

方之警察，委任於市町村長。故於市町村長之權限中，列「地方警察事務」之一款，而加以「若別設官署以掌管地方警察時，不在此限」之制限。（舊市制第七四條町村制第六十九條一項一號。）然其後市町村制實行，常置警察署或警察分署，爲地方警察官廳，以專司其事。職是之故，實際上市町村長固未曾一度受地方警察之委任，於是舊市町村制之條文，實際上乃變爲無用之空文矣。及明治四十四年，改正市町村制，乃削除之。日本國法無國家警察與地方警察——若歐洲大陸諸國之國法的意義——之區別，除特殊之事項外，警察權無委諸地方團體或其機關者，蓋全採國家掌管之主義者也。

(七)中國 中國警察制度，亦採國家集權之主義。京師警察廳之直隸於

內務部者無論矣（警察廳官制第一條

十三年八月二日公布

）而地方警察廳與水上

警察廳及道尹或省長（巡按使）同駐一地時，均直隸於省長或道尹，其廳長均

由道尹詳由省長咨陳內務部薦請大總統任命，或由省長咨陳內務部薦請大

總統任命，而承道尹或省長之指揮監督，總理廳務，並監督所屬職員者也。（地

方警察廳官制第一條第二項第二款，十三年八月三日公布）水上警察廳官制第一條第

二項第二款，十四年三月三日公布）而縣警察所所長，亦以縣知事兼任（縣警察所官

制第二條，十三年八月三日公布）。由此觀之，我國對於地方警察制度，其不採團體委任

主義也，至明矣。汕頭市暫行條例（第十一條）及廣州市暫行條例（第十一

條）均有市長由市民選舉之之規定。——但本暫行條例未修改以前，由省長

委任（同條第二項）——市長綜理全部行政事務，為行政委員會主席，得設

六局，而公安局管轄警察消防等事，即為其中之一局。其局長雖由市長薦請省

長委任爲行政委員會委員，然無須受中央或省政府直接之指揮。其後上海市暫行條例規定市長一人，由中央政府任命之（第九條）。市長綜理全市行政事務，並爲市政會議主席，得設秘書處及十局。而公安局乃占第三位，負警察消防調查戶口等責。其局長雖由市長呈請中央政府任命，爲市政會議委員，然亦不受中央或省政府之直接指揮。最近國民政府公布特別市組織法，規定市長仍由國民政府任命，而公安局乃居第五位，其直接指揮權，仍與前無異，似採用團體委任主義。但南京市之公安局，曾有內政部與市政府管轄問題之爭執，迄今尚未有何解決，似首都一市，又有由團體委任主義而反於國家集權主義之傾向也。

以上所述各國關於地方警察所採之主義，可以窺見一斑矣。大抵專制政治流行之國，警察權常集於中央之手，而自由思想發達之區，地方團體對於警察比較的常有獨立之權，此固半出於警察之性質，而其最大原因，則由於政治

上之理由者也。夫警察之職務，本以保護人民之利益與維持社會之安寧，患之既發者固所應除，而禍之未形者尤不可忽，以故常注意於犯罪者之移動，而防患於未然。於是政府每易利用之以爲政治上之偵探，而破獲反對者顛覆政府之陰謀。夫以警察之與民習也，故亦常獲奇效，此專制政府所以常欲攬收警察之權於其掌握者也。及其相沿既久，遂成政習，言破除之，實非易易，而況此種制度對於執政者亦尙有利焉者乎。

第三節 地方警察權問題

地方警察之權，應屬諸國家機關乎？抑應屬諸地方團體乎？此急應加以研究者也。夫地方警察，由國家自辦與歸地方公辦，兩者固各有所短長。然自大體言之，則似以歸地方公辦爲較善。茲述其理由如下：

(一) 近世立憲國家之原則，非依法令不能制限人民之自由，而警察事務，則專在制限人民自由者也。且夫有權力者，每易濫用其權力，而於警察權爲尤

甚，僅恃抽象之條文殊不足以範圍警察權使之不逾越其應有之限界，此各國於上述原則之外，所以尚有種種之限制也。其方法可略分三種：（甲）用法律詳定警察權各個行使之場合，務減警官裁量之範圍；（乙）警權之行使，不僅操諸政府之官吏，而並委諸對於政府比較的處於獨立地位之地方團體之吏員；（丙）認許對於警察處分之行政訴訟是也。第一點非由地方議會議決，不能詳盡恰當。第二點爲制限警權濫用之最有效方法，自不待言。蓋官吏與吏員其氣派固自有異也。第三點亦以警察由地方團體公辦爲能顯其殊效，蓋被告與裁判所統系不同，易得公平之判決故也。此由警察權之界限觀之，以歸地方團體公辦爲善者也。

（二）警察之目的，其最重要者，在於維持公安，除去障害。而所謂公安者，必其爲社會全體之安寧；所謂障害者，必其爲社會全般之毒害，而非一黨一派之私利私害也。倘地方警察由國家自辦，往往易牽於中央之政潮，而濫用警察權