

余秀立承博士著

謹識

徐恩祥

廿七

現代名家行及

中國文化服務社東北區社印行

敬獻給先
父余子植

中華民國三十五年十一月一日出版

版權所有
必究

現代警察行政

每冊定價

元

(外埠酌加運費匯費)

著作者 余

秀

豪

瀋陽市一德街一段二五號

發行者 中國文化服務社東北區社

瀋陽市鐵西區興華街一段三三號

印刷所

中國文化服務社東北區社印刷廠

INTRODUCTION

The book here presented entitled *Modern Police Administration*, is the result of intensive studies of the principles underlying police organization and administration, conducted by the author in various countries of the world. Dr. Yee is eminently equipped to prepare such a volume, by virtue of his consuming interest in the subject, his various experiences and researches in several nations, and his profound scholarly ability.

Police organization and administration is an important subject that has been too long neglected by governments. As a result untrained and unfit persons attempt to perform the duties of the police, and the only methods employed are those of trial and error. The difficult and innumerable police problems cannot be solved by such means. Policing is almost an exact science and requires for its successful execution the employment of intelligent persons, trained in the arts and sciences related to this special profession.

Dr. Yee points out how the service may be improved by the application of sound organization principles and by the use of scientific tools and methods for promoting

自序

警察在國家行政地位之重要，久為一般政治學者所認識，現在世界上各強國對於警察之辦理，十分認真。即前時奧國維也納之貧乏，對於警政之改良，亦不遺餘力，為各國所矜式。最近 蔣主席為求國家達到真正自由平等的境地起見，提出「建國必先建警」的口號，不愧為一高瞻遠矚的領袖。以其為推行地方自治的先決條件也。今日欲求我國早日實現法治，及解除鄉鎮保甲肩上所負執行國家行政的重任，捨從根本上改良警政，實無法以達到目的。

現在我國警政辦理不善，已無可諱言，人民一聞「警察」兩字，即聯想到貪污無能，無怪乎最近遭參政會嚴重之質問也。須知現代警察行政，經無動不專的專家與行政長官之努力研究與實驗後，已成為一種藝術 (Police man's art)。有心研究之人，非從基本原理上探討，實難求各種問題根本的解決。作者前十年在浙江省警官學校教書時，曾著有「警察行政」一書。但究嫌學問不夠，經驗有限，故將此次再次赴美追隨和麥教授。在美軍部工作，及在美國各都市與紐西蘭澳洲印度等地考察，及在哈爾濱市工作之心得，從新寫過。加入人事管理，警力分配，訓練，巡邏，交通管理，警察記錄，警察設備，警察財政，行政領袖與民衆關係等章。盡量將歐美等國警察辦法介紹，使成一本較為完備的警察參考書。蓋深信苟能依現代行政學理以健全行政機構，採用科學人事管理，講求實務，致力於民衆關係之改善，必能逐漸提高警察行政效能，以負起保護人民生命財產，維持治安，追捕犯人，預防犯罪與推行行政命令等項重要任務。

作者為求我國警察行政進步計，以建設批評精神為出發點，像美國賀斯德 (Tootick) 氏一樣，大膽指出現行制度之缺點，然後提出種種補救辦法。蓋有如醫師之治病然，必先察出病結之所在，不易下藥也。不過本書涉及的範圍太大，自問學識有限，錯誤在所難免，希望國內學者與專家賜予批評指正，大家合力以找出一適合國情的辦法，我國警政，其庶幾乎。

第三節 違 警

二四

第四節 普通服務

二八

第五節 特別警察問題

三二

第四章

社會上負責遏止犯罪的各機關

三七

第一節 公 民

三七

第二節 議 院

四〇

第三節 檢察官

四二

第四節 陪審員

四三

第五節 法 官

四五

第六節 緩刑監查員

四六

第七節 監 獄

四七

第八節 假釋出獄

四八

第五章

行政機構的組織

五〇

第一節 組織的重要

五〇

第二節 我國警政概況

五一

第三節 組織的原理

五三

第四節	我國警察行政機構的檢討	五八
第五節	改組應有的步驟	六三

第六章	警察人事管理	六九
-----	--------	----

第一節	緒論	六九
第二節	考選	七一
第三節	升遷	八三
第四節	懲戒	八七
第五節	待遇	八九

第七章	警察訓練	九六
-----	------	----

第一節	訓練的重要	九六
第二節	中國警察教育	九九
第三節	各國警察訓練	一〇三
第四節	我國當前的警察訓練問題	一一一

第八章	警力分配	一四四
-----	------	-----

第一節	外勤的重要	一四四
-----	-------	-----

第二節 各國警力分配的種種方法.....二二六

第二節 分配的公式.....一四四

第四節 與分配有關的問題.....一四七

第五節 警力分配的總檢討.....一五二

第九章 巡邏

第一節 警察应用技术.....一五五

第二節 巡邏的作用.....一六一

第三節 巡邏職務.....一六三

第四節 現代巡邏方法.....一六八

第五節 觀察.....一七四

第六節 最後的檢討.....一七八

第十章 犯罪偵查

第一節 偵查的意義.....一八一

第二節 偵查的困難.....一八三

第三節 犯罪動機.....一八四

第四節 犯罪調查的要點.....一八七

第五節 現場調查守則……………一九〇

第六節 犯罪方式……………一九八

第七節 偵探的資格與其訓練……………二〇二

第八節 偵緝機關的組織……………二〇六

第十一章 交通管理……………二〇九

第一節 交通的重要……………二〇九

第二節 交通問題……………二一〇

第三節 解決的方法……………二一一

第十二章 犯罪原因及其預防……………二二六

第一節 何謂犯罪……………二二六

第二節 犯罪學的過程……………二二八

第三節 犯罪與人類行為……………二三二

第四節 遺傳與環境……………二四六

第五節 犯罪預防……………二五二

第六節 女警察的利用……………二五八

第十三章 警察記錄制度

二六六

第一節 記錄的作用

二六六

第二節 我國的警察記錄

二七〇

第三節 歐美各國的記錄制度

二七二

第四節 我國應有的警察記錄制度

二七六

第十四章 警察設備

二八一

第一節 設備的重要

二八一

第二節 外勤設備

二八四

第三節 內勤設備

二九六

第四節 物業管理

三〇二

第十五章 警察財政

三〇三

第一節 我國的警察財政

三〇三

第二節 整理的辦法

三〇七

第十六章 行政領袖

三〇九

第一節 入選的重要.....三〇九

第一節 資格.....三一

第三節 待遇與職位保障.....三一三

第四節 新任局長的困難.....三一五

第五節 權力與責任.....三一八

第六節 選任的方法.....三一九

第十七章 民衆關係.....三二一

第一節 接觸.....三二一

第二節 服務.....三二二

第三節 外貌.....三二四

第四節 說話.....三二四

第五節 改善民衆關係的方法.....三二五

附 錄.....三二八

一、戰後我國警察的改造.....三二八

二、美國聯邦調查局執法官吏的誓詞.....三四六

三、主要參考書籍.....三四八

現代警察犯罪目錄

第一章 歷史背景

第一節 名詞

「英文Police(警察)」一字，是來自希臘文 *Policeia* 含義甚廣，幾包括當日城市國家的一切內政。十七世紀後，受法律之限制，範圍日就縮小，今日不過視作國家用以保護人民及其法權一種主要的合法武力。現在我國所用之警察名詞，是從日文而來。明治五年，日人尾路利良氏將歐洲警察制度回來，提出建議書，內有「夫警察者，國家平時之治療也，猶人之養生，以保護良民，培養國力者也」。至明治七年，即用於司法警察規則，明治八年，再用於行政警察規則。我國在後唐時，已有警察文字，然元康二年，漢書有「密令警察，不欲宣露也」之句。觀此可知當時雖無警察之名，已有警察之實矣。

「警」是警備，或事先預防之意，左傳有「軍衛不徹警也」。又含有警戒之意，例如周禮「正歲則以法警戒羣吏」。此外又可釋作機警，倘吾人於變出非常時，毫不遲疑地而能判斷事情之真相，知其動機，決策應付，而謂之警。「察」含有調查考慮之意，如論語「視其所以，察其所安，人焉廋哉，人焉廋哉」。大抵於事情真相未明時，進行作一有步驟之勘驗之謂，兩個字合併解釋，可以說得警是警備於前，以期達到預防危害之目的；察是查察於後，以決定危害生命財產者之責任，使能依法懲罰，以儆效尤之意。我國前又呼維持治安之官吏為「巡警」，巡是四出在管轄區梭巡，如今日警士之巡邏焉。宋時王彥昇之充巡檢，一日赴王溥之家說：「今晚我巡警倦矣」。

第二節 西方警察的起源

世界各文明國，在幾世紀以前，早已設置一種武裝隊伍，以維持治安。不過當日他們的主要職務，是在維護統治者的權力及代為徵收賦稅，對於人民生命財產之保護，却視為次要的職務。故人民為求周密起見，須設法自衛，寔假而至他們有充分武力時，竟將犯人自由處罰為所欲為，結果遂演成強凌弱，衆暴寡的局面。

其後人類日進於文明，漸覺有互助之必要，遂起而聯合成隊合力以維持地方之秩序。每隊對其隊員之犯罪須負學發之責任；遇有傷害搶劫與盜竊他人之財物時，發覺的人，除追捕外，須大聲叫喊，以召其他隊員加入追捕。後來漸覺此制用以值勤之時間太多，至疏忽其日常生活工作，遂易以輪流守望制度，每夜派若干人為大家守衛。繼又用錢僱人代勞，專司逮捕擾亂治安及危害生命財產之人。

此僱用制度推行後，組織日臻完善，後為求警齊嚴肅起見，守望者穿上一種制服及戴特別帽子，以資識別，使人民遇事須求協助時，知所適從。此種保護機關，日有進步，但有些案件，有秘密調查之必要，因穿制服最易為彼輩歹徒所認識，致使先事走避，故有時派人穿便服以做此種調查工作。於是此種警務人員於一百年前遂分作兩部份，一為制服隊，一為偵緝隊以分工合作。

考警察之起源，在歐洲遠溯於數千年前之孟非士（Memphis）與斯葉比（Thebe）等古城之保安隊，其工作畧似今日之警察。在希臘時代，職權極廣，羅馬為法律之創造者，當其全盛時，已設有頗完備半軍隊式之警察保安組合，市場監督及取締異族人等。當時且設有交通警察，局長之下，置警察上尉，以襄助政。共約數千名，服裝紀律，亦大有可觀，頗為當日之貴族院所嫉忌。不過世界上最初有組織之警察，

是法國一三五六年之馬巡隊 (Mare Charrée)。當成立時，不過專用以追捕逃兵之用，其後設備日增，竟至包括負責處理公路上一切犯罪行爲，至一七二零年改成本日法國最著名之憲兵。十七世紀後，各國爲充實國力計擴張外交與整飭軍備，同時內務行政日益發達，警察至是乃得與其他機關分離而自成一種內務行政。

英國在中世紀時，已有似我國宋朝之保甲制度，在鄉村地方，有所謂聯保制度 (Frankpledge)，人每十人成立一十人組，十個十人組構成一百人團，一團是由許多百人團組織而成的。當時地方上每人必有担保人，否則當反徒論，須捕之下獄。如此互相監視，一人犯罪時，其他同組之九人，須負責舉發，當追捕一逃犯時，須大聲叫喊，(Hue and Cry) 各人聞警，須立刻加入追捕，直至擒獲爲止。後來在城市又設分區守望制度，市民在夜間須輪流看守。安分守己之人民，因日間操作過勞，夜間須從事休養，故用錢僱人替身。循至夜間業以維持治安之人，幾盡爲地方上無賴之徒，如不在街邊打瞌睡即四出偷竊，雖有嚴刑峻法，而倫敦街上，仍毫無保障之可言。國會議員夜出，必僱武士擊鼓爲前驅，使不法之徒走避，可謂笑話之至。

第三節 我國警制的沿革

吾國古時，在游牧時代人民大都以捕魚狩獵爲業，行止無定，故未有若何行政組織。至有巢氏發明巢居，神農氏發明耕稼之後，人民食居，始有固定之生活。直至軒轅劃野分州，使鄰里守望相助，疾病相扶持，但仍未有警察之設施也。夏時盛行什一之助，商行助法，亦不過使民守望相助之意，究無專官管理可稽，至周代行徹法，置有「司諫」之職，詰奸察暴，以糾四方，其整理鄉里，防止危害之法，極爲縝密，是

爲中國警察最初之成形。戰國時齊管仲作內政以寄軍令，設軌里連鄉之制以爲內教，秦商鞅廢井田之制，定變法之令，五家一保，十家相連，使互相糾察。一家有罪，九家糾舉，倘不糾舉，就要連坐。六國被滅之後，秦統一中國，置中尉掌檄循京師。及漢武帝中興，更名執金吾，以翼衛京師，其性質實與今日之警察無異。至唐時分中央行政爲尙書，中書，門下三省，更設吏、戶、禮、兵、刑、工六部於尙書省內，將現代警察的職權，分隸於六部之下。

宋時厲行保甲之新法，始行於畿甸，其後達於全國。保甲之法，元明因之，明王守仁巡撫江西時，行十家牌法。每十家門上懸一小牌，對於人丁，職業，來往與田糧，均有一些登記，用作稽查。其法在防止危害，整肅鄉治，不啻爲中古時代一種人事登記，實爲中國警察沿革上之重要發展點。清朝仍採用明保甲法，設省、府、縣、鎮。保甲諸總局，統屬於兵部，而直隸於各省之按察。分設官吏以審理門毆竊盜及一切紛爭細故有妨治安之事宜。官吏之下，保有保正，甲有甲長，雖系統與權限尙待清楚分配，然關於警察亡組織則已稍具形態矣。

我國自甲午戰後，國勢大衰，強鄰虎視，大有豆剖瓜分之勢，愛國之士，知非變法圖強，不足以救之，其如清廷被慈禧太后所把持，終演成戊戌政變，良可惜也。但政變三月之前，湖南巡撫，陳寶箴做上海巡捕房制度，在長沙設保衛局。當時巡捕引爲恥事，羞於出動，政府爲鄭重其事起見，派大員盛衣冠，親自送至崗位，儀式極爲隆重。自是長沙日夜有巡捕巡邏，犯罪頓減，工商界交口稱善，後因政變而停頓，殊可惜也。（見中國警察第一期，鄭裕坤，中國現代警察之起源）。

保甲之制行之既久，弊端百出庚子拳匪作亂，八國聯軍陷京師，在東西城設有所謂安民公所，招募華人充任巡捕，管理界內警察事務。翌年亂平，和議告成，聯軍退出北京，安民公所亦隨之而撤銷，然變亂

之餘，地方治安之維持，乃甚感重要，知保甲之無法應付也，遂襲法安民公所之遺制，設立善後協巡營，旋又改爲工巡局，使之維持地方之安寧與秩序。庚子之役，清廷喪師辱國，被迫作城下之盟，腐敗情形，完全暴露無遺。憂時之士，知非大加改革不可，大聲疾呼，全國響應，西太后鑑於形勢之惡劣，恐釀成革命也，下令以中央政制之革新着手，設政治考察館，虛作憲政之準備。當時有少數大員以爲警政之改良與憲政之推行有關，如湖廣總督張之洞，兩江總督劉坤一上書條陳改革警政爲新政之一端。其奏云：「各國清查保甲，巡街查夜，禁暴誹奸，皆係巡捕兵之責，其人並非下流猥賤之人，其頭目即係武弁。日本名爲警察，其頭目爲警察長，而統之警察部。其章程用意，大要以安民防患爲主，與保甲局及營堆卡畧同。然警察係出於學堂，故章程甚嚴，而用意甚厚。凡一切查戶口，清道路，防火患，剔良莠，詰盜賊，皆此警察局爲之。聞京城現擬設立巡捕，將來外省自可仿辦。茲擬令州縣用勇，即與巡捕兵之意相近。當於繁盛城鎮，採外國成法並參酌本地情形，先行試辦以次推進」。

由此言之，甲午與庚子之後，可以說是促成我國現代警察設立之近因。光緒二十八年，直隸都督袁世凱奉准在天津及附近鄉村地方試辦警察，由趙秉鈞氏主持，制定法規通行各省做照試辦。光緒三十一年五大臣出國考察日本政制，在北京車站遇炸彈案發生而止，其後安徽都督恩銘又被刺，清廷至是，遂覺現代警察之重要，爲達到統一指揮及切實推行新制於各省起見，於同年十月八日下令設立巡警部，各省設警察督辦，是爲中國採用現代警察制度之嚆矢。對於訓練則由當時全權大臣慶親王奕劻與順天府日本警務衙內事務長官日人川島浪速訂立合同，開辦警察學堂，訓練巡警應用。以川島爲監督，其訓練期間爲三個月，至光緒二十九年並特設高等科，以爲訓練警官之用，是爲我國辦理警察教育之始。