

聞鈞天著

警保聯繫之理論與設施

商務印書館發行

梅克

警保聯繫之理論與設施

第一章 引言

第一節 警保聯繫問題之由來

政治是「衆人的事」，而「衆人又是政治的動物」，所以國家施政之目的，在求人民之生存與發達。人民之得以生存，與遂其健全之發達者，實基於廉政之清明與社會之安定二端。庶政如何使其清明？社會如何始獲安定？那麼，就更不得不視政治措施之方式與其用以推行政治之工具爲何如？換句話說，政治措施的方式得當，政治的效力就大，政治也就日見清明，社會也就日趨安定；若是措施的方式不得當，政治的力量自不能達到下層，政治也只有混亂，社會也只見騷擾。同時，推行政治的工具，運用得當，政府組織的機能就靈活，人民也就日受其惠，百業也就日趨繁榮；若是推行工具的運用不得其當，政府組織的機能就萎靡，人民也只有遭受災殃，百業也只會殫滯。這個理由是極簡單，極明顯，無待詳爲申論。

警察，是政治工作中最下層的一個中堅份子，徧布州邑，深入民間，一舉一動，與民衆日

常生活息息相關。保甲，是政治組織中最下層的一個基本階段，奠全民組織之始基，備社會建設之實效，其工作，其措施，亦與民衆日常生活息息相關。故自國家行政之意義以論，一個是政治的推進力，一個是政治的組織力。自政府的保衛方法之觀點以論，警察與保甲，都是行政上，用以播施政令於民間的工具。政令由上而下以推行，必賴警察行政以協助其力；政績由此及彼以展布，必得保甲行政以普及其治。在現下的中國，國難方殷，災患紛至，經濟破產，民生困窮，社會騷亂，幾至有加無已；是凡政治上之設施，尤不宜忽視此備有「安定社會」功能之保甲行政與警察行政。更不容歧視這殊途同歸，促進安息政策之保甲行政，或警察行政。這兩點正是吾人首當注意的。

時代潮流，演進無已，社會現象，變幻莫測，警察與保甲兩項要政，均負有維護社會之使命，自應隨時代文化，社會環境以變遷，絕不能率由舊章，因循了事。必也，因時制宜，從事革新，方可收事半功倍之效，這又是我們應當認識的。

考各國警制，倡明於十八世紀以後，我國創設「警察」，則在清甲午以遠，并仿自日本，廢各省縣舊有之保甲，而立以新制。近年保甲復興，警察行政一仍舊貫。這種相互映照，相互消長的情形，在中國的環境裏，我們更應認識警察與保甲之關係。且當綜合其聯繫，視爲一體，從事實上謀改革，從理論上謀貫通；相輔而行，相生爲用，以迎合時代之推輪而推進之，這才是我們的責任。

過去辦理警政者，惟知重視城市，忽略鄉村；又惟知注意警察之勤務，不注意警察之業務。辦理保甲者，惟覺鄉村事簡民淳，輕而易舉，甚惡都市之人稠事雜，未易推行；又惟認識保甲爲防衛之政，不認識保甲爲福利之政。只知寬籌經費，舉辦公安，而不知利用民力，以保治安。只知以行政之力量，施行法令，而不知以社會之力量，發揚政教。——這一類的弊病，可以說：是只知衛民而不知利民；只知愛民而不知教民；只知役民而不知束民；只知制民而不知導民，有消極的作用，無積極的方法，故未見其利，而先見其弊。三十年來施行的警政，未能見效者，關係在此。數千百年來施行的保甲，也不能見功者，其關係亦以此。吾人今日不言振興則已，欲革新警政，復興保甲，欲以此二要政，達到「民安國泰」的目的，是一定要認清楚二者之個別的問題，及其聯鎖的關係。尤其是我們現在的這個國家，來日「管」「教」「養」「衛」合一之地方政制，其建立之方式與方法，可胥於此一道路中求之。

第二節 警保聯繫設施之論點

察保聯系問題，是根據事實之需要，而謀解決其衝突，矛盾或困難，且圖以適應於我國家環境所發生之政制問題也。這個問題的涵義，有兩方面，一面是中國今後新警務制度創建的辦法和方式問題，一面是中國現階段農村保安政策實施的方式和方法問題。合而言之，「警」和「保」的綜合意義，就是要以施行警政手段，實現保安目的。既不偏於所謂消極的「警察手

段」，也不偏於所謂控制的「聯保連坐」，但必須以「納警察行政之方法，托彰於保育民衆之方式」，方算是警保聯系問題發生之理論中心點。

年來國內政治學者，或行政人員，對於警察與保甲施行問題，惟僅注意於實效之收獲，而對於二者制度之存廢，似向鮮深切論著。舉其概要以論，率多因人立法，隨事安排，或合或分，或存或廢，皆無切實之理論可據，故對於警保問題中，其關係若何？運用若何？由理論的分析以達到事實的應用之效能若何？由歷史的考察，以推求現狀的改進之方法若何？這許多問題中之問題，這許多問題後之結論，這許多問題上之設施，吾人能見爲具體研究方案，以圖解答者尙不多觀。蓋此項須以事實與理論并重之警保設施問題，要皆未可局於自我之見，而漫然措置之也。

因爲，警察是一種制度，保甲又是一種制度，這兩種制度，本來是各具精神，各有所用，要使其措施的關係，互收事半功倍之效，所以這兩種制度就有聯系的必要。這種合理的聯系，第一步便是混合的而非化合的，第二步便是化合的而非混合的，第三步就可以成爲混合的結晶體。而我們理想中新警制的創建，也就在那邊了。這種適應國情的新的「警保制度」，既不是來自德日，亦非來自英美，恰好是取合人家的良法美意，認清我們的國情，陶冶鍊鍊，融會貫通出來的一種新制度。所以在我們這又辦保甲，又辦警察的政治環境之下，目前當然只好從警察保甲的關係，講到警察與保甲的運用爲止。至若在運用的方式裏所採用的方法，可以說無疑

的，便會以次進到第二步及第三步，乃至最後的結果。「警保聯系」，可以說，只是開端而已。

第三節 警保聯系方式之比論

近自各地保甲制度風行以來，維持農村治安之力，已具見實效，幾乎使警察嚮日所負公安之責，不覺有瞠乎其後之慨。因是，便有下列之三種主張：

(A) 主張力行保甲而廢止警察者。

(B) 主張保甲與警察併行者。

(C) 主張以保甲為地方自治之過渡辦法，仍力圖振刷警政者。

這三種主張，衡情而論，更度以當前之國勢，(A)(C)兩項，頗嫌狹礙，在理論上縱可謂具相對理由，在事實上則多有未合，可置而毋論。至於(B)項主張，一般持論，更有三種不同的論點與事實。

其一、以保甲與警察分割領域，城市辦警察，鄉村辦保甲。

其二、不論城廂鄉鎮均編保甲，而在城區原有之警察，亦予並存。

其三、改善現行警制，分布警力，使達四鄉，與保甲之力調和協合，無論城廂皆期並行。

就事實情態，綜合論之。前者之說，乃係以地域分割為主，并未從兩種制度的本身方面，謀解決，仍不離往日保甲利於鄉村，警察宜於城市之傳統見解，以語今時，殊有未合。夫果使保甲與警察，應有分地管領之宜，則不啻承認警察，僅足具城圍治安之力；而警察亦將永變為城圍政治的維護者。「公安」固有之意義，不將失之殆盡嗎？同時保甲亦永將為半開化社會之制度，試問保甲已行於千百年前，今仍有待復興者，斯又何所取義？故此種以警察與保甲分割治域的辦法，只可以謀解決人事之糾紛，而不足以言制度之改進。謂為應付事勢則可，謂為適當辦法，以計久遠則不可。

關於其次一說，係以依人事關係為基礎，以敷衍環境為對策，雖有時關聯到制度方面，實仍不免於頭痛醫頭脚痛醫脚之譏。以語於今時，或可適用於警費不足，警政不振之某種特殊情況下之縣市；但不足以言制度之改進，更不足以言其改進方案之確立。蓋其弊，一則將使國家行政有墨床架屋之嫌；二則將使兩種制度，愈趨叢錯，而減少行政效率；三則將益使民衆淆惑徬徨，無所聽命，尤其是城區一隅。故以警察與保甲因勢權宜之術，不特輕視警察之效能，且又過視保甲為萬能也。這種辦法，只算是為事實而承認事實，不能算是為事實而改進事實。謂為將就現狀，以免糾端之計則可，謂為究竟辦法，以計久遠，則尚未可。

至於後者之說，適可謂為合宜之者。其所以長，而足以補偏救弊。三者互較，斯為折衷。因為保甲之編置，本應城鄉並重，不可偏廢，警察之設置，亦應普及，不宜只重城區。在病態社會

之下，偶有顧此失彼，發展未充之虞，雖不足責，惟以語常態，以論原則，實應兼籌並顧，互相爲用，而且須各以其所長，互濟其所短，方爲得計。然雙管齊下，易流於雙重制度，減低行政效率之嫌，此又當深切注意而謀有以解決之要端。蓋在現行政制之下，警察與保甲，固宜互謀，以達到「真正公安」之目的，謀社會大眾以福利。而警察制度本身，與保甲制度本身，在實施上，各皆有待於研究與改革者，尤復不少。乃至於推行此兩項制度時，客觀的社會環境的適應，人事問題之溝通，亦皆爲不可忽視之事。此又吾人於贊成後者一說時，必須附加簽註者也。

近日論警保制度聯系之設施者，類不出前述三項。如鄂皖贛諸省，以保甲農村之警察，認警察若都市之特政，保甲警察各行其是，各不相謀，此種事實可納於第一例理論系統之下。又如豫湘諸省，雖以警察與保甲分割城區與鄉區，然有時市鎮之間，只編戶口，不辦保甲，亦有時城廂附近，酌辦保甲，而警察機關仍然存在，此種事實，可納於第二例理論系統之下。又如蘇浙薊諸省，（按二十四年八月，薊省曾有警保聯繫之法，即在實行保甲前暫不取消各區公安局，保甲實行後，則按保甲制度由保徵壯丁若干名，爲常備民警，於聯保置長警巡官，縣置警衛股，凡民年二十歲以上，四十五歲以下，皆爲預備民警，惟此項條例，尙未實施，）則以警察與保甲並重，不分城野，由業務上之振興，達到人事之溝通，以期於制度上之合一，此種事實，皆可納入第三例理論系統之下。其又有從警察勤務制度改變之警管區，及由保甲戶籍編查

方法改善之戶口異動，愈足以顯其合一之特質者，雖蘇省尚有創建，而成效未盡彰著，其方法正有待於研求。由此三大體系之設施，故吾人更可證明警保制度聯繫問題之切要，而在整個的理論上，事實上，均有待於更深切之研討，批評，與建立者，正復多多。

（此處文字極其模糊，難以辨認，僅能依稀看出一些詞句，如「正日」、「警保」、「聯繫」、「問題」等字樣。）

（此處文字極其模糊，難以辨認，僅能依稀看出一些詞句，如「警保」、「聯繫」、「問題」等字樣。）

第二章 警察性質及其效用之評價

警察之責任，以維持安寧秩序爲對象，以防止公共危害爲目的，以依國權作用，制裁人民違法自由爲手段。在昔以警察爲國家政務之總稱，迨及近世，警察始與其他行政分界；法治國家，更以警察爲調和國家權力與個人自由之作用，不復認爲壓制人民之器具。因此警察的性質與效用，益見彰明。

但警察行政本身之效能，雖在於維持公安，卻非在於增進公益。謂其足具消極之防止危害則可，謂其爲備具積極之增進福利，則尙未可。此福利警察之學說，多不能爲近世學者所承認之總因，故吾人於保衛行政與保育行政目的之不同，其有不得不加以審辨也，如此。

第一節 什麼叫做警察

一、警察之觀念——「警察觀念」之解釋，爲客觀者對於警察之意識。關於此意識之認定，學說紛紜，尙未一致。有由法理上所觀察之警察觀念以論之者，有由實務上所觀察之警察觀念以論之者。此皆由觀察者立足點不同，故觀察所得之現象亦異，亦卽其觀念不克一致。又因爲理想上之事實，與事實上之事實，所表現之論點不同，故其觀念中所備列之意識，遂亦不

可強爲齊一。茲略舉近世國家之警察觀念於次，以資論證。

(1) 目的說 此說謂警察之性質，須視警察目的而爲立論之根據。倘各種警察，其使用目的不相同時，警察觀念之認定，自應不同。譬如司法事務範圍中，其警察目的，在於執行法律，顯非以公安寧幸福爲目的，即不得稱爲警察作用，(即此雖國家以其命令權，制個人自由，若其目的非排除公共之危害，則又不得謂之警察，)故在目的說之中，更有二義：(一)有以警察目的在於維持一般公安者。(二)有以警察目的，在於爲維持公安而防止其危害者。此二義，於警察限界，包羅甚廣，實皆不能顯判警察之特質。因此種僅以維持公安與防止危害爲警察之目的者，不能表白警察共具之性質，同時在另一方面，其有以他項之目的以行使警權者，亦未能概括表顯警察之共同性。

(2) 手段說 此說謂警察之性質，須視警察手段，而爲立論之根據。警察固以強制個人制限其自由爲手段，但強制權之行使，未必皆屬於警察作用，故劃定警察範圍，僅以手段說爲根據，且依此而判定警察之性質，實未盡合。

(3) 折衷說 此說即調合前二說，而加以判斷分析者。其立論之根據，即謂警察應以防止危害爲其目的，且應以強制爲其手段，兩者不可偏廢，惟當視其時空之現象，以判定其行爲。警察行政範圍，準乎此乃可確立。

右第一說，頗嫌廣汎。第二說亦嫌狹隘，通常恆採用第三說，以立警察定義，且依以確定

警察行政之範圍。——「警察意義」的解釋，即指警察本身上備具作用之說明者而言，警察者，即爲防止公共安寧幸福之危害，而直接制限個人自由之權力作用也。而「權力作用」一語爲警察本身之特質。通常爲說明此種意義，恆析爲三點：

(1) 警察爲權力之作用 國家得強制私人，使服從國家命令，此爲國家特有之權力，警察秉受國家賦予之權力，用以拘束個人之意志，所以屬於警察之行爲，皆必有權力的作用，如某一事件之執行或處理，僅屬於事實上行爲，或法律的行爲，不發生命令服從之關係時，則不得稱之爲警察行爲。

(2) 警察爲防止之作用 警察防止之對象，爲屬於公共安寧幸福之危害。維持社會組織上圓滿狀態，乃警察固有之職，而對於破壞此狀態之反對勢力，無論未發生之前，或既發生之後，均應從而預防之鎮壓之，方得謂爲盡其責。至其危害發生之原因，或屬人事或屬自然，警察雖有時不遑顧及，但於可能的範圍內，仍應盡其能力以行之。

(3) 警察爲制限個人自由之作用 國家以權力，強制個人自由，此種權力之施行，爲警察唯一之手段。蓋警察雖以防止危害爲目的，但若不施以強制權限時，則非警察作用；倘其事件之發生，必須加以強制，方足以維持治安者，此種強制權限，始得爲警察作用。故國家當直接干涉個人自由，而使警察必需行使強制權者，斯乃警察制限之本質。總之，警察制限

者，其範圍僅對個人自然所享有之自由，得為有效之制限，其對個人之法律上能力，則不能加以制限。前者為屬於個人所享有所有權之自由的制限，後者為屬於個人所有權之制限。

右三者，皆所以明辨警察之權力，與其權力所生之作用；且由此以見其權力施行之本質，而明其施政的對象。

三、警察之性質——國家對內之職責，在持維和平與秩序，故有公共警務行政發生。此警務行政，自其一方面觀之，即為國家司法之一部，有收歸政府管轄的必要。然自防範之觀點論之，警務又自具有其特別性質。茲列舉如次：

(1) 中央警察與地方警察 中央警察者，以國家利害為主體之警察。地方警察者，以限於一地方區域內之公共利害之警察。但此種所謂中央地方二者之界說，不能依地域之觀念，或習慣上之述語，而判斷之。倘依其解說，以定警察性質，實有違反國家行政統一之旨，非學者所取。故地方警察之設立，乃用以補助中央警察作用之不及，非單純的以地方觀念為出發點，而有以脫離於中央警政也。此不可以不辨。

(2) 行政警察與司法警察 行政警察者，即國家用以達到行政目的，維持社會秩序，預防公共危害之權力作用也。司法警察者，即國家用以補助司法權力之一種機關作用也。二者之權力作用，既各有其出發點，故其性質亦大異，而分類亦遂以迥別，此又不可以不

辨。

(3) 高等警察與普通警察 所謂高等警察，其意大率指用以維持國家社會秩序而言。所謂普通警察者，其意則率指用以保護個人安全利益者而言。換言之，危害生自個人，不涉及國家社會與多數人，而欲除去或制限之者，則屬於普通警察作用。危害生自多數人，而欲除去或制限之者，則屬於高等警察作用。又危害雖生自個人，若有涉及國家安寧者，亦屬高等警察作用，此皆其大別也。

右三者，皆係由警察之分類，以定警察之性質。第一點，係自國家統治權而區分之。第二點，係自國家政治體系而判別之。第三點，係自警察自身權力作用而分析之。近今學者，對此分類，各有其主觀之依據，不必盡同，且亦不必強為苟同。至於本書所述警管區制之警察，以性質論，則為地方警察，以作用論，則為行政警察，以目的論，實兼備高等警察與普通警察權力制限之範圍；其與保甲相關，則更較一般警制之性質為密切。

本節既已述明警察本身之要義，下節當就吾國警制之沿革加以考察。

第二節 四十年間國內之警制

一、戊戌政變以前保甲局之時期——吾國自清季創設警察新制以來，迄今已有數十年的歷史。但其在事實上，所表現的成績如何？所給與國家的助力如何？所給與人民的實惠如何？凡

從事警政者，都應當有一種反省與回顧。在這反省與回顧之意義當中，更應有一種認識，就是——當初何以保甲廢而警察興？現在又何以警察疲敝而復有待於保甲？

這兩個問題，我們若果明瞭其因果關係，透澈其利害關鍵，則保甲與警察行政效能之改進，實爲吾人當前努力的重要問題。而此問題之回溯，更不得不將「保甲」與「警察」制度上遞遭之經過，加以說明。

公安局之前身，爲警察局，警察局之前身，爲保甲局。保甲局之設立，初興於咸同年間。迄光緒戊戌政變，始行改廢。在此一時期以前，保甲行政與保甲事務之統轄，皆無固定之主管機關。最初轄於兵部，次又轄於戶部，又次轄於軍事警備機關，終乃獨立其行政系統，有專局之設，以統司其事。論者每謂清末京城之「提督九門巡捕」，「步軍統領」，「兵馬指揮」等，掌徼巡京師，詰禁奸宄，平易道路，肅清輦轂，頗近似漢之「執金吾」，宋之「巡檢司」，元之「警巡院」，以及民國初年之「警察總監」；然此，人第知其爲指前代之警察行政而言，但不知前代之警察事業，實多合保甲之事業爲一體。且昔之警察事業，皆無顯著特定的制度和組織，其混於各項行政之內者，更以保甲行政爲較多。

當洪楊亂後，清廷鑑於內亂外患的緊迫，力謀保甲專業的振興。其在京設有保甲總局，以步軍統領與兵馬指揮使統管之。各省分設有保甲局，縣設有分局與分所。保甲行政，始有統一指揮監督之機關，其事務亦遂有較分明之專一系統，這個時期，可稱爲保甲獨具之時期。

二、保甲局改爲警察局之時期——保甲局之設立，原爲應付當時局勢，及人事問題之繁冗而起。其初意，亦不過以專一之機關，謀統轄專一的事業。可是施行未久，變政之議發生。繼以庚子之亂，內外騷然。其時對於昔日所採用之保衛政策，勢又不得不變。除舊維新之心理，風波所激，遂漸以廢棄舊日保甲制度之保衛政策，而代以新興警察制度之保衛政策了。

至光緒二十八年，中樞始令在天津保定試設巡警局，旋定警務章程，飭各省仿照辦理。三十一年秋，中央始設巡警部，是爲全國最高之警政機關。內分警政，警法，警保，警學，警務五司。并將工巡總局改組爲京師內外城巡警總廳，是爲京師地方警政機關。各省亦於是時將原有之保甲總局，次第改爲巡警總局，先在省垣試辦，以次推及各州縣，是爲畿外地方警政機關。

通省巡警總局，成立未久，旋復裁撤。三十二年改設巡警道，一方執行省會之警察事務，一方統轄全省之警察機關，并受督撫之指揮，巡警部與民政部之監督。同時州縣之巡警局，亦改稱爲巡警署，其職掌，大率爲警法，警政，衛生，總務等部份。

其後，又悉警察爲內務行政之一，無設專部必要，更將步軍統領衙門所掌一部之事務，及戶部所管之戶口，疆理，保息，拯救等事，與工部所轄之公廨倉廩等工程事項，分別合併，改稱民政部，內設警政司，專理警務。警政之名稱與法制，遂以正式確立，迄今猶沿依舊範。宣統三年，通省各縣重奉諭旨，改保甲局爲警察所，是又爲各縣之地方警察機關。民國成立，民

內務部改稱內務部，警政司仍舊。其所掌之事務，更分爲行政警察，高等警察，著作，出版諸項。各省巡警道，則改稱警察廳。縣仍設警察所，歸縣行政長官指揮。縣以下之鄉區等級，例多無警察局所之設置。負村閭治安之責者，僅有半官半民合組之保衛團或鄉團而已。民國五六年至十三年之間，省會改設警務處，以理全省警務。縣則改設警察局，局長由縣長兼任，下設警佐若干人。警察制度，至是由中央以及地方，日臻於系統化矣。

此一時期，警察制度漸盛，保甲名稱，遂不見著於政令。保甲行政，無形中併入察警行政之內，一若附庸，這個時期，可稱爲警保混一之時期。

三、警察局改爲公安局之時期——此一時期，爲自民國十七年迄今。蓋自黨軍統一全國後，國民政府，改內務部爲內政部，部內設警政司，以統轄全國警察事務。警政司之職掌，爲治安警察，民團，出版物，禮制，宗教，及保護名勝古蹟，禁烟各事項。十七年十二月，於內政部之組織，更有所修正，警政司職掌，亦有較詳確之規定，即行政警察，外事警察，戶籍，登記，民團，圖書，版權之登記保障，及出版物之檢查，社會團體立案，禁烟等事務。此爲中央警制之變遷。各省則取消警務處，而以民政廳兼理全省警察事務（參閱十七年四月二十七日國府公佈之修正政府組織法第九條），各省省會及商埠之警察廳或警察局，各縣之警察局或警察所，均改爲公安局，合乎市者，稱市公安局，餘一律稱縣公安局（又十八年十二月改首都市公安局爲警察廳直屬內政部此又特殊情形）。又各縣治之內，如行政較繁，或工商業較