

15

中国近代

警察史

警察史



人民教育出版社

中国近代警察史

(上册)

朝廷龙 苏亦工 等著

社会科学文献出版社

序

在我国，维护社会治安的机构和官吏早已有之，但警察称谓及其相关制度则是近代社会的产物。从警察出现到其制度基本确立，大约经过了半个多世纪的历史。然而长期以来，对中国近代警察及相关制度的研究却是一块亟待开拓的园地，据我们所知，建国以前没有出版过近代警察史的专门著作，建国后对这门专史的研究也未受到足够的重视。因此，撰写一部中国近代警察史，以论述近代警察在中国的产生、形成和发展，探究其性质、结构、职能及其主要规章制度，无论从学理层面还是实践层面，都是一件十分有意义的工作。

撰写一部《中国近代警察史》的想法，当从1982年秋天说起，时任群众出版社副总编的刘林春同志，数次邀约中国社会科学院法学研究所法律史研究室的同仁撰写有关中国历代警察及其相关制度的系列文章。对于他的邀约，起初我们持审慎态度，一是因为上面谈到的我国学术界对历代警察的研究起步晚，不仅没有一部这样的专著，甚至连论文也很少见，加以我们对警察史也并不熟悉，需要从搜集、梳理资料做起，自然难度不小，更重要的是如何界定警察这个概念，虽说警察和国家一样古老，但在我国古代，由于自给自足的自然经济占统治地位，社会分工粗放，维护社会治安的警察职能虽已存在，但作为个性化的警察角色，或者说作为一种特定社会职业的警察，尚未出现。不管怎么说，鉴于出版社的盛情邀约，我们实难拒绝，最终还是答应下来，分工撰写，每篇四、五千字或六、七千字不等，陆续交稿，群众出

版社则冠以《中国警察史话》的通栏标题，以活页形式内部印行，每期一篇，先后出了20多期。这时我们才知道，冠以《中国警察史话》的这束文稿，是出版社应上级领导的要求，供公安系统厅局级以上干部阅读的，目的是使他们了解有关警察史的知识，完善知识结构，这自是一件善举。据刘林春同志说，《中国警察史话》的印行反映甚好，希望我们以这束文稿为基础，增补加工，公开出版。这当然是一项很好的建议。

经过一段时间的伏案工作，《中国警察制度简论》一书于1984年2月完稿，1985年10月由群众出版社出版，全书31万多字。《简论》和《史话》已有很大不同，前者对后者作了较大的补充和修改，在史料的搜集和运用上又下了一番功夫，而且其中有几篇是新增加的。它实际上是一部有关中国历代警察制度的论文集，而不是按照统一体例和严密体系写成的专著。该书出版后受到学界同仁的关注，在我们看到的评论文章中，有同志在对此书给予充分肯定的同时，建议写出一部系统的警察史专门著作来。面对这种企盼，我们深受鼓舞，也感到责任重大，因为这毕竟是一项前人没有做过的工作。

我和常兆儒同志在同一单位、同一研究方向上共事二十多年，我们经过一番认真思量，认为有必要把此项工作承担起来，好在收入《中国警察制度简论》的二十八篇文章中的最后三篇关于近代警察的文章是常兆儒同志执笔撰写的，对中国近代警察的发展脉络和基本状况应当说已有一定了解，而中国古代“警察”又实在难以界定，于是我们就决定写一部中国近代警察史的书。

中国近代警察及其相关制度的产生和发展都是有法律法规作为依据的，收集这方面的资料并不困难，我们所在单位中国社会科学院法学研究所图书馆作为法学专业图书馆藏有这方面的丰富

资料，不过它们分散在各类图书报刊之中，当时没有复印设备，仅靠手抄，工作量之大可想而知。

有关法律法规的搜集整理对撰写中国近代警察史固然重要，但其制定和实施的状况乃至警察职能的实际运作以及时人的评论，则远非有关法律法规所能企及，于是我们先后两次去南京第二历史档案馆并去重庆档案馆查阅档案，同时还查阅了其他相关资料（如方志等等），收益颇多。

之后，我们在梳理资料的基础上逐步形成了对我国近代警察产生和发展的认识，撰成中国近代警察史的编写体例和写作大纲，写作大纲共分三个部分，即清末时期、北洋政府时期和南京国民政府时期，三个时期各自有其不同的特点。这时苏亦工同志分配来法学研究所工作，我们征求他的意见，他表示欣然接受，这样我们三人便作了一个大致的分工，由于苏亦工同志是专攻清代法制史的，就由他担任第一部分的研究和撰写任务，我则负责第二部分，常兆儒同志负责第三部分。就在这时，常兆儒同志不幸身患重病，卧床不起，经他本人提出，其所承担的部分改由其他同志分担。

本书由导言、三卷三十章组成，具体分工是：导言，韩延龙、苏亦工；上卷第一章至第九章，苏亦工；中卷第一章至第十章，韩延龙；下卷第一章至第四章、第十一章，苏亦工；第五章、第七章、第八章、第十章，林炎炎；第六章、第九章，赵九燕。韩延龙对下卷第五至第九章作了修改。赵九燕搜集和提供了有关下卷的部分法规资料。各类图表的编目由苏亦工同志完成。全书由韩延龙、苏亦工统编定稿。

常兆儒同志是撰写本书的倡导者之一，为本书的撰写做了不少准备工作，他没有看到本书完稿即已与世长辞，在这里我们仅

向这位可敬的学者表示最深切的怀念。

本书的撰写曾得到许多同仁的大力支持，他们当中有：王家福、刘海年、黄明川等同志。本书的出版得到了文献出版社总编谢寿光同志以及责任编辑刘辉同志的鼎力襄助，刘白驹同志也伸出了援助之手，在此谨表由衷谢意。

中国近代警察史是一项开拓性的工程，由于我们水平和能力有限，本书若有错误或不当之处，敬祈学界同仁和广大读者不吝赐正。

韩延龙

1999年1月于北京

目 录

上卷 清末警政的创建

第一章 警政思想的传播·····	3
第一节 早期改良派的警政主张·····	3
第二节 戊戌维新派的警政理论·····	14
第二章 湖南保卫局·····	24
第一节 湖南保卫局的创办·····	24
第二节 湖南保卫局的裁撤·····	30
第三节 湖南保卫局的组织机构·····	37
第四节 湖南保卫局的职权·····	41
第三章 晚清“新政”与清末警政·····	49
第一节 清廷创办警政的动因·····	49
第二节 晚清各界对警政的认识·····	53
第四章 清末中央警察机关的演变及其职权·····	59
第一节 巡警部的组建和撤销·····	59
第二节 民政部的组织机构和职权·····	72
第五章 京师警察机关的体制及其职权·····	82

第一节	“安民公所”与京师警察机关的由来	82
第二节	京城善后协巡总局的组建和撤销	86
第三节	工巡总局的组建和撤销	92
第四节	京师内外城巡警总厅的组织机构	100
第五节	善耆对京师警政的整顿	104
第六节	步军统领衙门的组织机构和职权	115
第六章	清末地方警政	124
第一节	地方警政发展的阶段特征	124
第二节	地方警政发展中存在的问题	136
第三节	各省警政管理机关	144
第四节	基层警察管理机关	156
第七章	警察的来源、种类及其管理	172
第一节	警察的来源和素质	172
第二节	警察的称谓、等级、薪俸和服装	183
第三节	警察经费	204
第四节	警察的种类	221
第八章	清末警察教育	234
第一节	清末警察教育的创办	234
第二节	高等警察教育	240
第三节	初等警察教育	246
第四节	警察学术	254
第九章	清末警察法规的制定和颁行	257
第一节	清末警察立法概述	257
第二节	清末几种重要的警察法规	264

中卷 民初警政的发展

第一章 南京临时政府的警政建设.....	293
第一节 警察机关及首都治安整顿.....	293
第二节 警察教育和警察法令.....	300
第二章 北洋时期警察制度的特点.....	309
第一节 划一全国警制.....	309
第二节 警政建设的特点.....	316
第三章 中央警政管理机关.....	324
第一节 内务部的职权范围及其组织机构.....	324
第二节 内务部警政司的法律地位及其职权.....	332
第四章 首都警察机关.....	335
第一节 京师警察厅.....	335
第二节 步军统领衙门.....	353
第三节 京师军警联合公所.....	358
第五章 地方警察机关.....	364
第一节 地方警察机关概述.....	364
第二节 各省区警察机关.....	367
第三节 各道警察机关.....	384
第四节 各县警察机关.....	402
第五节 警察辅助组织.....	412
第六章 警察的来源和警察官的任用.....	432
第一节 警察的资格和招募.....	432

第二节	简任警察官的资格和任用程序	434
第三节	荐、委任警察官的资格和任用程序	436
第七章	警察服制、抚恤和奖惩	440
第一节	服制	440
第二节	抚恤	446
第三节	奖惩	450
第八章	警察的种类及职权	456
第一节	司法警察	456
第二节	卫生警察	460
第三节	消防警察	467
第四节	铁路警察	471
第五节	水上警察	479
第六节	矿业警察	490
第九章	警察教育	497
第一节	高等警察教育	498
第二节	初等警察教育	502
第三节	特殊警察教育	505
第十章	几种警察法规的颁行及主要内容	510
第一节	违令罚法	510
第二节	治安警察法	512
第三节	预戒法	515
第四节	出版法及相关法规	519
第五节	违警罚法	523

下卷 南京国民政府的警政建设

第一章 民国中后期警察制度的发展变化·····	529
第一节 南京国民政府的建立·····	529
第二节 警察制度的基本特征·····	533
第二章 中央警察机关·····	542
第一节 内政部的组织及职权·····	542
第二节 警察行政中枢机构——警政司的体制及职权·····	547
第三节 全国警察总署的成立及法律地位·····	553
第三章 首都警察机关·····	559
第一节 首都警察机构的沿革·····	559
第二节 首都警察厅的内部组织·····	561
第三节 首都警察厅的外部组织·····	565
第四节 抗日战争时期重庆市警察局的特殊地位·····	570
第四章 地方警察系统·····	574
第一节 省级警察机关·····	574
第二节 省会和市警察机关·····	581
第三节 特别警察组织·····	603
第四节 县警察机关·····	605
第五节 区、乡、镇警察机关·····	610
第六节 “警管区”制的建立和发展·····	614
第七节 水上警察机构·····	619
第八节 其它具有警察性质的组织·····	623

第五章 专业警察.....	635
第一节 刑事警察	635
第二节 外事警察	638
第三节 司法警察	641
第四节 消防警察	645
第五节 驻卫警察	647
第六节 税务警察和盐务警察.....	650
第七节 矿业、渔业及森林警察.....	657
第八节 铁路警察	662
第九节 交通、公路及航空警察.....	666
第十节 政务警察和卫生警察.....	671
第六章 女 警.....	677
第一节 女警的由来	677
第二节 女警的发展及作用	679
第七章 警察人事管理.....	686
第一节 警官的任用资格和任用程序	686
第二节 警长警士的录用条件和录用办法	691
第三节 警官、长警的俸给与薪饷	694
第四节 警务人员的抚恤与退休.....	702
第五节 警务人员的考绩与奖惩	708
第八章 警察服制及勤务规则.....	717
第一节 警察服制	717
第二节 勤务规则	729
第九章 警察教育.....	732
第一节 高级警政人员的培训.....	732

第二节	初级警察官吏的培训·····	742
第三节	长警的培训·····	748
第十章	特务组织——中统和军统·····	755
第一节	中统的组织体系与活动·····	756
第二节	军统的组织体系与活动·····	762
第十一章	警察法规·····	770
第一节	警察法规概况·····	770
第二节	违警罚法·····	774
第三节	《维持治安紧急办法》和《非常时期维持治安紧急办法》·····	793
第四节	《假释管束规则》和《保护管束规则》·····	799
后 记	·····	803
附 录	主要参考文献·····	806

图表目录

上 卷

1. 巡警部机构设置简图 (图4-1, 第62页)
2. 民政部机构设置简图 (图4-2, 第74页)
3. 步军统领衙门内设机构简图 (图5-1, 第121页)
4. 巡警人员称谓 (图7-1, 第185页)
5. 京师内外城巡警总厅官员薪俸表 (表7-1, 第189页)
6. 中下级警察薪俸标准表 (表7-2, 第189页)
7. 直隶警务处职员薪公表 (表7-3, 第190页)
8. 保定工巡总局员弁月薪表 (表7-4, 第191页)
9. 天津南段巡警总局员司兵役饷章 (表7-5, 第194页)
10. 浙江、四川两省薪饷标准比较表 (表7-6, 第198页)
11. 三等九级警服简表 (表7-7, 第200页)
12. 民政部岁出各款预算表 (表7-8, 第209页)
13. 民政部岁入各款预算表 (表7-9, 第213页)
14. 四川省各州县警察经费表 (表7-10, 第217页)
15. 宣统元年四川各地开办巡警教练所时间简表 (表8-1, 第153页)
16. 违警律条目变化表 (表9-1, 第265页)
17. 光绪卅四年报律与宣统二年报律内容比较表 (表9-2, 第278页)

中 卷

1. 京师警察厅组织一览 (图4-1, 第338页)
2. 北京各区警察署职员及巡官长警配置表 (表4-1, 第348页)
3. 山西省省会警察厅组织结构 (图5-1, 第379页)
4. 湖北省省会警察厅组织结构 (图5-2, 第380页)
5. 安徽省省会警察厅组织结构 (图5-3, 第381页)
6. 山东省省会警察厅组织结构 (图5-4, 第382~383页)
7. 烟台警察厅机构设置图 (图5-5, 第388页)
8. 芜湖警察厅机构设置图 (图5-6, 第389页)
9. 山东沿海警察厅编制图 (图8-1, 第485页)
10. 南运湖河水上游警察局组织机构示意图 (图8-2, 第188页)
11. 视察受预戒命令者月记表 (表10-1, 第518页)

下 卷

1. 内政部内设机构 (图2-1, 第545页)
2. 中央警察机关系统 (1938年) (图2-2, 第548页)
3. 中央警察机关系统 (1946年) (图2-3, 第556页)
4. 首都警察厅内设机构 (1935年9月) (图3-1, 第563页)
5. 首都警察厅外部组织 (1935年) (图3-2, 第567页)
6. 首都警察厅各局所编制 (1946年) (表3-1, 第568页)
7. 北平市公安局内外机构 (图4-1, 第584页)
8. 北平市公安局各区署设所数额 (表4-1, 第585页)
9. 1934年以前各省省会公安局情况 (表4-2, 第589页)
10. 战后部分省会警察机关组织 (表4-3, 第596页)
11. 1934年全国各省设置县公安局情况 (表4-4, 第606页)

12. 陕西省县警察局等级编制 (表 4-5, 第 608 页)
13. 浙江省县警察局等级编制 (表 4-6, 第 609 页)
14. 1934 年全国各省设立县公安局简表 (表 4-7, 第 611 页)
15. 警察机关与自治机关联系图 (图 4-2, 第 614 页)
16. 1943 年浙江省各县警察名额与全县人口比例 (表 4-8, 第 616 页)
17. 各省水警情况调查结果表 (表 4-9, 第 619 页)
18. 省保安警察队编制系统 (图 4-3, 第 628 页)
19. 保安警察总队编制表 (表 4-10, 第 629 页)
20. 警察官官等官俸表 (1928 年 11 月颁行) (表 7-1, 第 695 页)
21. 警察官官俸表 (1928 年 7 月 1 日施行) (表 7-2, 第 697 页)
22. 警长警士薪饷表 (1934 年 11 月 30 日施行) (表 7-3, 第 699 页)
23. 警长警士薪饷表 (1942 年修订) (表 7-4, 第 702 页)
24. 1943 年《违警罚法》与 1928 年变化比较表 (表 11-1, 第 779 页)
25. 1931 年下半年各大城市及省会违警犯人数比较图 (图 11-1, 第 781 页)
26. 1932 年辖境人口数与违警犯数之万分比 (表 11-2, 第 782 页)
27. 1933 年辖境人口数与违警犯数之万分比 (表 11-3, 第 783 页)
28. 1933 年违警原因统计表 (表 11-4, 第 784 页)
29. 1933 年违警犯年龄及职业统计表 (表 11-5, 第 787 页)
30. 1933 年违警时期统计表 (表 11-6, 第 789 页)

图片参考图题

一、清末警察服制图式 (第1页)

- ① 礼帽 (第1页)
- ② 礼服衣式 (第1页)
- ③ 礼服裤式及裤章 (第2页)
- ④ 礼服袖章 (第2~3页)、礼服领章 (第2页)
- ⑤ 礼服肩章 (第3页)
- ⑥ 冬季常帽 (第4页)
- ⑦ 冬季常服衣式 (第5页)
- ⑧ 冬季常服裤式及裤章 (第5页)、冬季常服领章 (第5页)
- ⑨ 冬季常服袖章 (第6页)
- ⑩ 夏季常帽 (第7页)
- ⑪ 夏季常服领章 (第8页)、夏季长警领章 (第8页)
- ⑫ 夏季常服裤式及裤章 (第8页)
- ⑬ 夏季常服袖章 (第9页)
- ⑭ 外套式 (第10页)
- ⑮ 外套冬季臂章 (第10页)
- ⑯ 冬季巡长帽式 (第10页)
- ⑰ 外套夏季臂章 (第11页)
- ⑱ 冬季巡长衣式 (第11页)
- ⑲ 冬季巡警帽式 (第11页)

- ① 冬季长警裤式及裤章 (第11页)
- ② 冬季巡警衣式 (第11页)
- ③ 冬季长警领章 (第12页)
- ④ 冬季巡长袖章 (第12页)
- ⑤ 冬季巡警袖章 (第12页)
- ⑥ 冬季长警常服肩章 (第12页)
- ⑦ 夏季长警常服肩章 (第12页)
- ⑧ 长警礼服肩章 (第12页)
- ⑨ 夏季巡长帽式 (第12页)
- ⑩ 夏季巡警帽式 (第12页)
- ⑪ 夏季巡长袖章 (第13页)、夏季巡警袖章 (第13页)
- ⑫ 夏季长警裤式及裤章 (第13页)
- ⑬ 夏季常服衣式 (第13页)、夏季巡警衣式 (第13页)、夏季巡长衣式 (第13页)

二、北洋政府时期的警察服制图式 (第14页)

(1) 第一代警察服制图式 (第14页)

- ① 礼服 (第14~16页)
- ② 常服 (第17~20页)

(2) 第二代警察服制图式 (第21页)

- ① 各级警察官大礼装 (第21~23页)
- ② 内务部警政司官员大礼装 (第24页)
- ③ 巡官长警大礼装 (第25~26页)
- ④ 各级警察官礼装 (第27页)
- ⑤ 各类徽章 (第28~29页)

三、北洋政府时期的警察奖章图式 (第30~36页)

四、南京国民政府时期的警察奖章图式 (第 37~40 页)

五、矿业警察臂章 (第 41 页)

六、南京国民政府时期的警察服制图式 (第 42 页)

(1) 第一代警察服制 (1927.12.1 颁行) (第 42 页)

① 警官礼装 (第 42~44 页)

② 警官常服 (第 45 页)

③ 警士制服 (第 46 页)

(2) 第二代警察服制 (1928.11.4 颁行) (第 47~52 页)

(3) 第三代警察服制 (1937.7.2 颁行) (第 53~74 页)

① 警官大礼服 (第 53~59 页)

② 警官常礼服徽章 (第 60~62 页)

③ 警官常服 (第 63~65 页)

④ 长警制服 (第 66~69 页)

⑤ 警长臂章 (第 70 页)、警士臂章 (第 71 页)

⑥ 长警冬季大衣 (第 72 页)

⑦ 警官雨衣 (第 73 页)

⑧ 长警雨衣 (第 74 页)

(4) 第四代警察服制 (1947.11.13 颁布) (第 75~90 页)

上 卷

清末警政的创建

第一章 警政思想的传播

第一节 早期改良派的警政主张

一种新制度的诞生，往往有其特定的社会背景和思想渊源。近代意义上的警察制度在中国的出现就是这样。

1840年以后，中国社会发生了急剧的变化，沿续两千多年的单一封建机制被打破，中国逐渐向着半殖民地半封建的社会转化。伴随而来的是新的经济、政治势力的孳生和新的社会思想意识的成长。鸦片战争的号角和炮声，惊醒了还在迷梦中沉睡着的古老中国，唤起了一大批先进的中国人“开眼看世界”，向西方求索“救国”、“自强”的真理。随着帝国主义侵略的深入，随着中国人民反抗斗争的高涨，这些求索者的视野也在不断地开阔。由单纯的“船坚”、“炮利”、“练兵”、“制器”，进而到“良法美政”；由认识和要求学习西方资本主义的经济制度进而到认识和要求西方资本主义的政治制度；由要求发展民族工商业进而到要求有一套政治法律制度来保证它的发展。近代西方警察制度在维持社会秩序、保障公共安全等方面的重要作用也逐渐为这些求索者所认识、提倡乃至付诸实践。中国近代警察制度的诞生，就是社会性质变化以后，中国人积极向西方学习的产物。

近代警察制度产生于欧洲，其“大发达在第十八世纪以降。”^①

① 作新社编译：《警察学》，第2页，清光绪三十年。

至于其传入中国，已到了十九世纪后期。鸦片战争以后，帝国主义列强先后在中国各口岸建立起租界。租界作为帝国主义对中国进行政治、经济、文化侵略的门户，在加剧中国社会半殖民地化的过程中起了极为恶劣的作用。然而，由于帝国主义列强将其本国的经济、政治制度强行移植到租界里来，这就为中国人洞察西方社会开辟了一个崭新的窗口，成为酝酿和促进中国新的经济、政治、文化力量产生、发展的温床。中国人对警察制度的最初认识，就是从这里开始的。

清光绪二年（1876），旅居上海达15年之久的葛元煦出版了一部有关上海开埠以来的“风俗人物”及“近年目前事迹”^①的小册子——《沪游杂记》。在这本书中，葛氏片断地介绍了上海租界内的西方警察制度。如：“会捕局专司访缉租界内盗贼。募用暗查密访之人，以通线索，名‘线勇’，与捕快无异。局创自同治初年，由道委员办理，颇著考绩。”“英工部局分设巡捕房二，一在美国租界，一在盆汤弄中……遇有要事，电报传信，迅速无比”。^②“工部局所设巡捕，半为西人，半为华人。华人由有业者具保承充，衣有中西号数，左右圆圈内中西号码，使人易识。昼则分段查街，夜则腰悬暗灯。西捕挂刀，华捕执棒，通宵巡绰。故洋场盗贼潜踪，市肆安谧。遇小窃，获案次日，解送会审公廨讯究”。^③“工部局英法两租界皆有之。董其事者皆西商公举之人，由董事立巡捕头目，分派各种职司。如修填道路，巡缉街市，解押犯人，救火卹灾等事……”^④

葛氏所说的工部局，是根据1851年第二次《上海租地章程》，

① 《沪游杂记·弁言》，清光绪二年啸园刻本。

② 同上书，卷1。

③ 同上书，卷2。

④ 同上书，卷1。

在租界内设置的具有政权性质的机构。其初名为“Executive Committee”，意即“行政委员会”，1869年正式定名为“Municipal Council”，意为“市议会”。侵略者为了掩盖其性质，仿照清政府“工部”的名称，而取其中文名为“工部局”。工部局下设若干委员会，负责租界内的租务、警务、财务、学务等。“会捕房”、“巡捕房”等就是其下设的治安警察机构。葛氏在这部小册子中虽然介绍了租界警察制度的一些情况，但考其用意尚不是想把这一制度引入中国。用他自己的话说，只是为了使“四方文人学士远商巨贾，身历是邦，手一编而翻阅之，欲有所之者不至于迷于所往，即偶然莫辨者亦不必询之途人”。^①

在《沪游杂记》刊行前后，还有一些有关西方社会制度的著作先后出版，其中也有零星提到警察制度的，其用意与葛氏大抵相似，主要还是介绍。总的看来，这个时期人们对于西方警察制度的认识还处在一种模糊朦胧的阶段；只看到了它“与捕快无异”，还没有注意到它有着完全不同于清朝捕快的功能，更没有看到它在近代国家经济、政治、文化生活中发挥的重要作用。尽管如此，这些书籍的陆续出版，对于中国人深入了解西方，特别是认识西方警察制度的功效，仍然起了很大的促进作用。

大约到十九世纪九十年代前期，中国人对西方警察制度的认识大大前进了一步，并有人进而提出要将这一制度引入中国。较早提出这种倡议的是近代的改良主义思想家何启、胡礼垣、郑观应、陈炽等人。

何启，字沃生，广东南海县人。长期在香港居住并曾游历英国，对西方的社会制度十分熟悉。胡礼垣，字翼南，是何启的同学。二人都是中国早期改良派的著名代表人物。1895年，两人合作发表《中国宜改良新政论议》，提出了在中国设置“巡捕”

^① 《沪游杂记·自序》。

的设想。郑观应，祖籍广东香山，但又“世居澳门”，长期经营近代工商业，是一位影响巨大的改良主义思想家。他的《盛世危言》一书，是近代改良主义的重要代表作。1895年，他在重印此书时，增入了《巡捕》一篇，全盘接受了何胡二人的设想，并将之发挥和系统化。陈炽，字次亮，江西瑞金人，出身于封建仕宦之家，本人也曾任清廷显职。但他“明当世之事”，“遍历沿海大埠”，到过香港、澳门等地；又“旁考西书”，“感念时变”，^①因而不同于一般的封建官僚，具有鲜明的改良主义思想。1896年，他的代表作《庸书》刊行，其中的《巡捕》一篇，也专门谈到了在中国设置警察的问题。综合上述几位思想家的警政主张，大体上有以下几点共同之处。

第一，认识并高度赞扬西方的警察制度。郑观应在其著作中比较详细地介绍了美国纽约和上海租界内的巡捕制度，并充分予以肯定。他说：“美国纽约巡捕房共35处，2300人……各处所设巡捕房，实于地方大有裨益”。“上海租界巡捕亦有为邻县拿获大盗，赃物完全者。可见捕房公事认真，章程亦善”。^②郑观应认为：“上古之世，民风敦朴，浑浑噩噩，夜不闭户，路不拾遗。后世则口齿日繁，品类不一，非有诘奸之善法，缉暴之良规，不能安善良而除莠恶。此泰西各国所以有巡捕之设也。考西法，通都大邑俱设巡捕房，分别日班、夜班，派巡捕站立街道，按段稽查。遇有形迹可疑及斗殴、拐骗、盗劫等情，立即拘往巡捕房，送官究办。故流氓不敢滋事，宵小无隙生心。即有睚眦不忿，口舌纷争，一见巡捕当前，亦各释忿罢争，不致酿成命案。而其禁止犯法，保护居民，实于地方大有裨益，诚泰西善政之一端

① 《庸书·宋育仁叙》。

② 《郑观应集上·巡捕》，上海人民出版社，1982。

也。”^① 陈炽对西方警察制度的认识大概是通过租界看到的。他说：“泰西巡捕虽略如古之虞衡，今之快役，而御灾捍患，意美法良。清洁街衢，逐捕盗贼，永朝永夕植立，途闻号令严明，规模整肃，风清气绝，井然秩然。为之董率者数西人，十数印度人，而华捕千人皆循循然谨守范围，罔敢逾越。徒以事无瞻庇，俸有盈余；赏罚之法行，身家之念重，念饗之性悉化廉能”。^② 可以看出，到了这个时期，改良派对西方警察制度的认识已较之七十年代的葛元煦要深入得多了。他们虽然也说巡捕“略如古之虞衡，今之快役”，但更强调其“良法美意”，非清廷捕快所能相比，认为这一制度是“泰西善政”。

第二，揭露清朝的治安管理“百弊丛生”，主张在中国设立警察制度。首先，改良派对清朝社会治安混乱不堪状况的揭露是尖锐而又深刻的。何启、胡礼垣指出：“国家之所以弭敌患，御寇仇者，责在于水陆军兵；地方之所以安良民者，责在于巡差捕役。中国之于水陆军兵，既虚无其实，而于巡差捕役，竟至绝无其人。迨案发巨宗，乃从而悬赏格、出花红、靠线人缉凶手，费时既久、耗财亦多。一旦变起，顽民必须征兵剿捉，多所杀伤……”。^③ 郑观应同意二人的观点，并进一步指出：“虽天津设有看街巡丁，然似是而非，名实不符，有其外观无其实效也。今中国各省奸民布满市廛，或名青皮，或名光棍，或名混混，或名流氓，总而言之皆莠民也。此辈不耕而食，不织而衣，游手好闲，毫无恒业，挟其欺诈伎俩，横行市肆之间，遇事生风，无恶不作，不啻以折梢为秘诀，以敲诈为薪传，皆因内地城乡无巡捕往来弹压，故敢肆无忌惮，**慆**不畏法……盖不肖绅士往往为之庇

① 《郑观应集上 巡捕》。

② 《巡捕》，《庸书》外篇，卷6。

③ 《论选择捕役兵丁》，《中国宜改良新政论议》，清光绪二十年版。

护，差役更互通一气，坐地分赃，或以局赌为生，或以扒拐为事……而于巡差、捕役竟至绝无其人，迨有盗劫等案，先事不能预防，事后但悬赏格、出花红，耗费既多，仍难破案。盖所以缉犯者，专在差役，而差役之积重难返，民受其害、官被所蒙，举世如一丘之貉。平日欺压良儒，倚势作恶，一次窃盗莠民反与之同声相应。所以地反不靖，败类日多”。^① 陈炽也指出：“近来劫掠横行、道涂污秽，西人至登诸日报，谓：‘天下之至不洁者，莫甚于中国之京城’。即此一端，可为万邦之首。远人腾笑，辱国已深。然承平之时，步营街道岁靡国币数十万金，领以提督、总兵，管以御史、部属，重以府尹、京县、正副指挥诸官，綦布星罗、十羊九牧，其责不可不谓不重，其虑不可不谓不周，而百弊丛生，徒靡币项，无一能举其职者，则事无专属，废弛已久，经理不得其人也。”^②

经过对清廷弊政的一番鞭笞以后，他们提出必须在中国设立警察。何启、胡礼垣认为：“捕役所以保护民之身家，不能不设”。又说：“则何如广设巡捕于平时之为得也”。^③ 郑观应进而指出，设立警察是消除现存弊端的根本途径。他说：“除根之道，莫要于仿照西法，设立巡捕……藉以防患于未然，杜乱于无形也”。他又说：“如中国仿而行之，何致有教堂滋事，两乡械斗，小窃劫案如此之多乎？”^④ 郑观应还驳斥了所谓中国不能学习西法的滥调：“我中国自通商以来，渐知西法之善，独巡捕之设独无人创议施行。岂以祖宗成法俱在，不可一旦更欤？拟以声明文物之邦，不屑行西国政治欤？”^⑤ 陈炽也主张设立巡捕。尤其值得注

① 《巡捕》，《郑观应集》上卷。

② 《巡捕》，《庸书》外篇，卷6。

③ 《中国宜改良新政论议》。

④ 《郑观应集》，第513、515页。

⑤ 同上书，第512页。

意的是，他还赋予巡捕以抵御外侮的特殊内容。他说：“然则谓华人之果不如西人者？妄也！况租界虽曰夷场，本属天朝之土地。乃包探任穿西服，领事复理民情，国体浸以凌夷，华人屡遭欺辱。彼东洋小国尚能自治其人，南台一隅亦得独行其意，而沪汉通商诸大埠，顾因循苟且，又让外人窃踞其事权，魁柄倒转，观瞻所系，殆不得谓之细故矣”。因此，他主张在中国广设巡捕，以实现所谓“广工商之利以生之，兴教养之道以变化之，稔恶者无所容，民日迁善，而不知为之者。深除旧染，不煥新猷。彼海外诸邦意存窥伺，有甫入国门而潜销默息者。诗曰‘周虽旧邦，其命维新’此之谓也。”^①

第三，提出了设立警察制度的途径和各项具体办法。何启、胡礼垣主张在全国各县设置警察：“自今新政既行，宜每县设一总巡捕官，每一墟场、市镇、村乡、河泊俱设巡查帮办，少者一人，多者二、三人；每一帮办所统捕役少者数人，多者数十人。捕役听命于帮办，帮办听命于总巡捕官。总巡捕官之署宜设于知县官署之侧；各帮办驻扎之处必设电线、电话之机以达总巡捕官署，使消息之递传捷速，而应变尽合机宜也。”^② 郑观应赞同何、胡二人的主张，但认为应适当变通。他说：“今宜照何君沃生所言，变通办理”。其变通之处是：“每一帮办所统巡捕，皆以地方大小而定：小则十人，大则三、四十人，县城内、外则须五、六十人，方敷按段逡巡”。^③ 陈炽主张，设置警察应从京城开始，逐渐推广到地方。他说：“改弦更张之请，先自京师始。酌增练勇名数，参仿巡捕章程，番役之疲羸急宜裁革，街道之费用力杜侵渔；内城责之金吾不可以他官兼摄，外城责之御史不宜以一岁

① 《巡捕》，《庸书》外篇，卷6。

② 《中国宜改良新政论议》。

③ 《郑观应集》（上）。

遽更。”“行之一岁，政令行然后详定规条，颁行天下。通商各埠巡捕亦皆易用华人。迹其侦察非常，亦古者虞人之职，一在郊野之外，一在都邑之中也。”^①

早期改良派提出的警察职责主要有以下三个方面：

第一，维持治安。何启、胡礼垣说：“地方无事则帮办捕役为巡查街道；遇有违法犯禁害及地方者，则声明劝谕，使民知所避忌。遇有议院告谕整顿地方者，则到处解明，使民知所趋向，如古之司市、司寇等职是也。若地方有变，如劫掠、斗殴之事，捕役则为之拿获犯人，或为读法弹压，事止乃已。如不能止，则帮办以电报传达于总巡捕官，总巡捕官则发电附近之帮办，督同捕役往而协助，事止乃已。若其事为倡乱之事，非一、二帮办、捕役所能弹压者，则总巡捕官可尽调全县之捕役，及请于近处之军营，调其协助，如此而揭竿之变，乌合之徒，未有不立地肃清者也。”^②

第二，清查户口。何启、胡礼垣指出：“夫救乱犹救火也，当其始发，杯水泼之而有余；及其燎原，灌河救之而不及。故严捕务者乃靖地方之要。然非先册户口不可，盖贼非巢不能聚，奸无窝不能成，则欲破贼巢除奸穴，使顽梗无以藏身者，舍册户口一事，更无别法可施。是宜于总巡捕署及各帮办处设立注册司，辖内居民必须注册，先将辖内屋宇编列号数于门首，所谓门牌是也。居屋者将业主、房主、男女、老少、姓名、年纪、职业详注于册簿中，妥注之后，册司给以凭照。至于婚姻生死，俱各为一册，产业地段亦各另为一册，注册之法务求其详。惟旅馆、客店虽注册，仍须司给以牌照方许开张，业此者须以日记簿将来往之客姓名、籍贯、年纪、职业、来此何干、往彼何为逐日登记，以

① 《巡捕》，《庸书》外篇，卷6。

② 《中国宜改良新政论议》。

便巡查随时查阅；如有异言异服之人，或有意外可疑之事，则立刻向捕务署报明。如此而地方尚不能靖者，盖亦鲜矣。户口册之用，不仅为捕务然，凡公行选举、查究保家、辨明证据、分别良歹、发给牌照、邮政带交等事，俱藉是而行。故必行此法民乃能安其居、乃能乐其业也。地重者重为邪，此之谓也。此法不行，则虽一书信之微，亦不能递交妥当；一乡邑之众亦不知人数若干。行新法者，宜务此矣”。^①

第三，整顿街道：陈炽同意何、胡、郑等人的上述设想，同时他又提出了巡捕在整顿街道，保障卫生等方面的职责。他说：“疏通渠道，街衢必洁，稽查必严”。^②

早期改良派认为，警察设置以后，必须严格管理，否则就会重蹈清廷过去弊政的覆辙。郑观应指出：“独是平日约束巡捕，宜严而不宜宽。盖舞弊营私乃胥役之长技，非大惩小戒，雷厉风行，不能绝欺蔽之端而收振作之效”。^③ 首先，警察的选拔必须慎重：“新政行，则选择捕役与选择兵丁之法同。必其人不吸鸦片、年富力强、读书识字，担保有人者方许充当此职”。^④ 其次，要制定新的管理形式和奖惩办法：“是当严定条规，每日应行事件必有一定时刻，违者必罚。巡捕未到差之前，须由总巡或帮办逐一点名，然后分派各处地方，认真办事，专为保护良民，查拿痞棍。其有性情凶暴、办事怠惰以及私受贿赂、勒索平民、窝盗庇赌等弊，许民间据实指控，查明有据，立予重惩。庶几戢其狐威，穷其詭技，防闲既密，弊窦可除也。然既有严罚以儆其心，尤当设重赏以励其志。巡捕如能奉公守法，不惮勤劳，由总巡随

① 《中国宜改良新政论议》。

② 《巡捕》，《庸书》外篇，卷6。

③ 《郑观应集》，第514页。

④ 同注①。

时记功。凡记功三次者削除差籍，赏给功牌。如果益加勤勉，不至始勤终怠，记功至于六次，作为异常劳绩，立即升迁帮办。其或终身当差，无功而亦无过，歿后察核事绩亦准削去差籍，其子孙应试、捐官与平民一体，藉资激劝。若帮办有功，则升总巡；总巡有功，则升州、县。如此赏罚严明，不难收得人之效矣”。^①总而言之，改良派认为：管理警察的根本问题在于“用得其人”。即“慎选贤能，务除冗滥，互相纠正，毋许瞻循。偶有弊端，罪其主者”。^②

早期改良派为使警察制度在中国的确立具有更大的可行性，并便于为各界所接受，还比较详细地谈到经费的来源问题。陈炽说：“官款不足，量取民捐，涓滴归公，敷用而止”。^③郑观应也说：“难者曰‘中国幅员孔长，如是举办，需费浩繁，款将何出？’则应之曰，是无难也。筹款之法有二：一曰罚款，凡州、县衙门遇有案件，无关风化者，如田产、斗殴等案，一概准其赎罪。视犯罪之轻重，定罚锾之多寡，均充开销巡捕等费。每至月杪，将收赎之数，支销之数，按款列明，登诸报章，以昭信实。倘有不敷之处，则就钱粮税钞项内稍资津贴，自能绰绰有余。或以罚锾之法西国盛行，我中国步武后尘，不免有伤国体。不知‘金作赎刑’，《虞书》早垂明训。我乃以今复古，并非用夷变夏也。何容鳃鳃焉而过虑哉？”^④

通过上面的论述，我们可以初步得出如下几点结论：

第一，在十九世纪九十年代前期，早期改良派有关警察制度的论断和设想，是我国最早的、比较系统的警政理论。在此之

① 《郑观应集》，第514页。

② 《巡捕》，《庸书》外篇，卷6。

③ 同注②。

④ 同注①。

先，虽然也有人偶尔提到了警察制度，但基本上还处于认识和介绍阶段，没有从理论上进行探讨。当然，在早期改良派提出警政主张的前后，在清廷的一些官僚买办中，也有人提出过类似的设想，但都显得过于笼统而失之具体。如：光绪二十一年（1895）闰五月，清廷大员胡燏棻在一道奏疏中提出：“倘虑水陆各汛铺务，一无专责，或将保甲、守望等局，仿照西国巡捕之制，城乡市镇、人物辐辏之区所，设巡捕由官督率，而分稽查之职于绅董，事更可得实际。但求朝廷排斥群疑，破除成例，毅然行之，未有不立见功效者也”。^①次年九月，大买办盛宣怀也提出：“绿营向有城守、防汛之责，护饷解犯等差，或酌留若干，属于州、县，略如西国警察、巡捕之意，而责成整饬之，自无偏废之虞。应特简知兵重臣，会同兵部、户部查明兵数、饷数，并采取英、德、俄、法、美、日诸国练兵之法，决择参酌，厘定章程，奏准施行，永为定制”。^②

台湾某学者认为：“直到甲午战后，才有人体认到警察的重要性，而将之腾诸于奏章之内。首倡此说者是康有为，在光绪二十三（1897）年十二月的《上清帝第五书》中提出的”。^③显然，这种说法是不确切的。

第二，早期改良派的警政理论有一定的进步意义，并对此后警政理论与实践的发展产生了积极的影响。首先，由于早期改良派对西方警察制度作了较为详细的介绍，并通过清廷治安管理体制的揭露，阐明了在中国建立警察制度的必要性、紧迫性和可能性，从而使人们对警察制度的性质和功能有了比较深刻、全面的认识，最终超出了传统的保甲、捕快的樊篱。其次，由于早期

① “变法自强疏”，《戊戌变法》（第2集），第284页，中国近代史料丛刊。

② 同上书，“条陈自强大计折”，第439～440页。

③ 王家俭：《清末民初我国警察制度现代化的历程》，第21页。

改良派提出了在中国建立警察制度，并提出了一些初步构想，这就为戊戌维新派在湖南试办警政以及庚子以后清政府办理警政奠定了一定的理论基础。不难看出，戊戌变法时期，维新派的警政尝试和以后清廷的警政建设都在一定程度上，自觉不自觉地接受了早期改良派的某些主张。最后，还必须看到，早期改良派的警政理论具有很大的局限性，由于他们所处的时代及其立场所决定，他们提倡的警政还是为了维护现存的清朝统治，保证地主、商人以及新兴资产阶级经商求富的意愿得以实现。因此，他们对人民的反抗斗争一概采取敌视的态度。这也应引起我们的足够注意。

第二节 戊戌维新派的警政理论

光绪二十年（1894）中日甲午战争失败以后，帝国主义列强加紧了侵略中国的步伐，在经济、政治等方面进一步控制了清政府。英、法、美、德、俄、日等国为了霸占中国的权益，掀起了一个又一个瓜分中国的狂潮，中国民族的危机日益深重。与此同时，由于外国资本的输入和洋务运动的刺激，中国的民族资本也获得了一定程度的发展。在这些因素的催促下，资产阶级改良主义思潮迅速发展成为变法维新的政治运动。中国近代警政理论也在这一运动中得到丰富和发展，并进而向实践领域迈出了艰难而又关键的第一步。

清光绪二十三年（1897），德国强踞胶州湾，激起了中国人民的强烈义愤。这一年的十二月，康有为以工部主事上书清帝，指出当时的形势是“外衅危迫，分割洊至”，“海内惊惶，乱民蠢动”，“瓜分豆剖渐露机牙”，“譬犹地雷四伏，药线交通，一处火燃，四面皆应”。当此危难之时，他认为必须“急宜及时发愤，革旧图新”，变法图强；否则“数年之后，四邻交逼，不能立

国”。在康有为提出的若干维新措施中，“设巡捕、整市场”，^①也被作为一项重要的内容。次年正月初八日，他在《上清帝第六书》（即《应诏统筹全局折》）中，再次提出了“设巡捕”的问题。^②

康有为对西方警察制度的认识比较早，据其自述，光绪五年（1879），他读到了《西国近事汇编》、《环游地球新录》以及其他一些翻译的“西书”。以后，他又“薄游香港”，看到“西人宫室之瑰丽、道路之整洁、巡捕之严密，乃知西人治国有法度”。^③大概从这时起，他对西方的警察制度已经有了良好而又深刻的印象。

光绪二十四年（1898）五月，继前两次提出设巡捕的问题之后，康有为又上奏清帝“请裁绿营、改旗兵、改营勇为巡警，仿德日而练兵折”。他指出：“夫治国之道固多，而足兵为最急切之务”。他认为：昔日之八旗、绿营、勇营已成“无用之兵，岁靡民脂数千万之炯”，必须“一朝除之”，用其饷练新军以御外敌，设巡捕以“靖内乱”。他说：“其盗贼繁多之地，酌量暂留营队，以资弹压。其识字明敏，通解事理者，改充巡警，以资县乡之防虞。查各国为治，先整巡警，吾国无兵，只得号为巡警，因而教之改之，亦事宜也。其武弁识字通敏解事理者，改为巡警官，其余酌量裁汰，遣归乡里，务使得宜”。^④

综观康有为这三道奏折，可以看出：康有为的警政主张，大体沿袭何启、胡礼垣和郑观应等人的观点，没有更大的突破。如：以警察为安靖地方的基础，与何、胡等人的论点如出一辙。

① 《上清帝第五书》，《戊戌变法资料》第二集，第188～197页。

② 同上书，第197～202页。

③ 《康南海自编年谱》。

④ 《戊戌变法资料》第二集，第227～230页。

后来湖南试办警政，大概也与这一指导思想有着一定的关系。另外，他提出改绿营、练巡警的方法则与胡燏棻等人的看法颇相类似。待到清廷自办警政时，就是走的这条路。

除康有为外，这一年还有人提出过在北京设立警察的建议。如：八月初四日，山西太谷县监生温廷复上奏朝廷，请求在京师创设警察。他说：“京师街道宜仿洋街设立巡捕也。京师道路遇雨成泥，历来修路章程向无良法……自应仿照上海洋街设立巡捕，方足整齐严肃，以壮观瞻……”。^①

然而，当戊戌变法之年，无论是在中央还是在地方设置警察的建议，都未得到清政府的采纳。因此，维新派的警政设想也不可能在在全国范围内推行，而只是在局部地区——湖南进行了初步的尝试。

光绪二十四年（1898）的湖南，是维新志士荟萃的场所，是全国维新运动最为活跃的省份。“駸駸乎驾凌京、津、沪、汉之上”，^②“外人至引日本萨摩、长门诸藩以相比”，^③“虽远在泰东，泰西则亦云尔”，^④有所谓“湖南之治称天下”^⑤之说，“成为全国最富有朝气的一省”。^⑥中国近代最早的警察机构——湖南保卫局，就是在这里诞生的。在筹备和创办保卫局的过程中，维新派形成了一套比较完整、系统的警政理论，其中黄遵宪的主张和设想构成了这一理论的核心。

黄遵宪，字公度，广东嘉应州人，生于清道光二十八年（1848），故于光绪三十一年（1905），是中国近代著名的改良主

① 《戊戌变法档案史料》，第141页。

② 《人境庐诗草笺注》，第1224页，转引王仲厚：《黄公度诗草外遗著佚闻》。

③ 《花随人圣庵摭忆》，第227页。

④ 《谭嗣同全集》增订本下册，第429页，“群萌学会叙”。

⑤ 同注③。

⑥ 范文澜：《中国近代史》第301页。

义思想家、政治家，杰出的外交家和爱国主义诗人，也是中国近代警察制度的重要奠基人。

光绪三年（1877）至七年（1881），黄遵宪出使日本，对日本的各项制度进行了详细的考察。光绪十一年回国以后，撰写出著名的《日本国志》40卷。大概在这个时期里，他对警察制度已有了初步的认识。光绪十六年（1890），他又“改订日本杂事诗”^① 2卷。诗中即有称赞日本警察制度的词句：“时检楼罗日历看，沈沈官屋署街弹。市头白鹭巡环立，最善鸠民是鸟官”。^②他在该诗的小注中，写道：“警视之职，以备不虞，以检非为。总局以外，分区置署。大凡户数二万以上，设一分署。六十户巡以一人。司扞掖者，持棒巡行，计刻受代，皆有手札，录报于局长。余考其职，盖兼周官司救、司市、司祝、匡人、擗人、禁杀戮、禁暴氏、野间氏、修间氏数官之职，后世惟北魏设侯官，名曰白鹭，略类此官。西法之至善者也。”其中“检非为”三字，《西政丛书》第35收录的该书作“检非违”，与后被收入《湖南保卫局章程》第二条中的“检非违”一句相同。可见，黄氏的警政理论早在这时已开始萌芽了。

清光绪二十三年，黄赴湖南长宝盐法道任并署湖南按察使。在维新志士谭嗣同、唐才常、梁启超等人的协助和巡抚陈宝箴的支持下，黄亲手主持创办了湖南保卫局。梁启超说：“而其尤为先生所措注者，则曰保卫局”。^③黄遵宪集警政理论与实践于一身，因此我们称他为中国近代警察制度的奠基人当是不为过的。

比较黄遵宪等维新派与早期改良的警政理论，可以发现二者有着许多共同之处。例如，关于警察制度的渊源问题，黄遵

① 《黄公度先生年谱》，《入境庐诗草笺注》第1220页。

② 《日本杂事诗》卷1，同上书，第1110页。

③ 《嘉应黄先生墓志铭》，《入境庐诗草笺注》第1162页。

宪的看法与早期改良派的基本一致。他认为，警察制度根源于中国古代的《周礼》、《管子》，西人不过是仿而行之。他说：“本署司屡衔使命，遍历泰西，观其国、观其政，求其富强之故，实则设官多本乎《周礼》，行政多类乎《管子》。考之《管子》：五家为轨，十轨为里，四里为连，十连为乡。故人与人相保，家与家相爱，居处相乐，行作相和，其声相闻足以无乱，其日相见，足以相识，此齐桓所以霸诸侯者也。而西人法之，邑有邑长，乡有乡长，合之而有府县。会考之《周礼》，有司市、司**就**，有禁暴氏，有野闾氏，有修庐氏，掌民之邪恶过失。司市之治教刑政而禁其门器、暴乱、矫诬、犯禁者，此周公所以致太平者也。而西人法之，有工务局、有警察局。国无论大小，遍国中无不有巡捕者，故能官民一气，通力合作，互相保卫，事举令行，实中国旧法而西人施之。”^① 与其他维新派人物相似，黄遵宪附会《周礼》的用意，也许是想打着“托古改制”的旗号，抬出古圣人的招牌。这在当时也是很必要的。再者，黄遵宪等维新派与早期改良派一样，受着历史和立场的局限。他们举办警政的目的同样也是为了维护现存的政治秩序，排斥人民的反抗斗争。此外，在警察制度的各项具体内容上，二者也有着许多一致之处。如警察的设置、管理、经费等等。这些，我们在下面将会看到。总之，不论是继承、因袭还是殊途同归，二者有着内在的联系是不容否认的。

更为值得注意的是，黄遵宪等维新派的警政理论有着比早期改良派更高的格调和更积极的意义。这体现在：

第一，视警察机构——保卫局为推动和捍卫新政的坚强柱石。黄遵宪等人十分重视警察在国家政治生活中的作用。黄遵宪到湖南后不久，很快向陈宝箴提出创设保卫局的建议。他说：

^① “臬轅批元”，《湘报》，第3号。

“既而念警察一局，为万政万事根本。”^① 黄还特别强调保卫局在推动维新运动，捍卫新政成果方面，起着至关重要的作用。他说：“警察一署为新政之根抵，若根抵不立，则无奉行之人，而新政皆成空言矣，故首注意于是。”^② 唐才常也指出：“保卫局不立……无论如何新政，皆形窒碍，是此举为一切政法之根源也。”^③

第二，确保湖南独立，推动全国自救。光绪二十四年（1898）正值中国危难之秋。“今中国全局将瓦裂矣。俄披首，德扼吭、法掖背、英人亦不得不疾出而据腹心。呜呼！中原鼎沸，福州陆沉，陵夷以至今日者，意殆关气数，非人力所得为也。”^④ 黄遵宪出于饱满的爱国热情，呼吁全国各地实行自治、自救：“苟欲强国力、伸国权，非民族之强，则皮之不存，毛将焉傅，国何以自立？苟欲保民生、厚民气，非地方自治，则秦人视越人之肥瘠，漠不相关，民何由而强？”^⑤ 黄提倡的地方自治，其根本用意在于抵御帝国主义的侵略和分割：“盖欲以保教爱国之热心，养成地方自治之能力……盖当时正德人侵夺胶州之时，列国分割中国之论大起。故湖南志士，人人作亡后之图，思保湖之独立。而独立之举，非可空言，必其人民习于政书，能有自治之实际然后可。”^⑥ 黄等人创办保卫局的目的，就是要使“人民习于政书”，“养成自治之能力”。他说：“万一地割隶于人，民气团结，或犹可支持。即不幸力不能拒，吾民之自治，略有体制，扰攘之时，祸患较少，民之奴隶于人者，或不致久困重儻，阶级亦较易升。”^⑦ 基于上面的

① 《与梁任公手札》，《黄公度光生年谱》，见《入境庐诗 草笺注》第1227页。

② 梁启超：《湖南广东情形》，《戊戌政变》附录2，《饮冰室合集·专集》第1册。

③ 《唐才常集》，第138页。

④ 姜炳坤：《筹保湘省私议》，见《湘报》，第48号。

⑤ 《与梁任公手札》，见前注。

⑥ 《湖南广东情形》，见前注。

⑦ 《与梁任公手札》。

道理，维新派对保卫局寄寓了深厚的期望，冀其小则可保湖南一省不受分割，大则可推动全国的自救、自保：“吾请舍全局而言偏隅，其以保救湖南之策，盖两端焉。一曰办保卫局以清内乱也。上海租界之洁净、巡捕之勤严，华人虽富贵者一入其境，咸惴惴不敢犯其法焉。若我自办保卫条例与彼同，彼无不乐就之理。岳州通商而彼之来租居者，亦将如我之受约束于彼矣，何至有喧宾夺主之弊也。按察黄公总局章程至详且尽，窃谓各府皆宜设分局，即以各府为总办，另有抚宪委员为佐，其余办事议员，巡查概由府县官绅公举。府有数县，县分数团，团分数局，局练数勇，而总其成于府，府仰命于省之总局，则湖南数十郡县可以联为一气，譬犹身之使臂，臂之使指。盖即泰西常备兵与乡兵、义团之良规也。万一疆场告警，两军以干戈相见，亦未始非安内攘外之一助也。”^① 黄遵宪等人最初确实想将保卫局之制由省城推广到全省各府县，以收通省一气之效，并得到了陈宝箴的赞同。陈在给桂东县举人邓润棠等禀请推广保卫局的批示中说道：“据禀：该县近年保甲无稽查之责，乡团乏董事之绅，以致奸冗潜踪、匪徒结党，深为可虑。”为此，他指示：全省各府县都应仿照省城设立保卫局，“迅即督率举行，以期保卫地方，藉收实效。”^② 熊希龄还受命拟定了《湖南通省开办团练章程》。该章程第四条规定：“省城既设保卫局，即勿庸另立团练等名目，以免两歧。其长善两县各乡尚未能分设保卫局者，请选择正绅先办团练。如省城保卫局办有成效，商民乐从，各乡间即可就团练改为保卫，凡外府厅州县皆以此类推。”^③ 然而，由于种种原因，维新派的这一设想未能得以实现。这应是历史的遗憾。但黄遵宪等人赋予保卫局以抵御外侮的特殊含义，却并未因此而泯灭。

① 《湘报》，第48号。

② “抚辕批示”，《湘报》第24号。

③ 《湘报》，第40号。

第三，官绅合办，让权于民。维新派创办保卫局，并不是简单地照搬西方或日本的模式，而有其一定的创新。黄遵宪认为，西方的警察制度也并非十全十美，仍存在着一定的弊病。他说：“仆认为，警察善政，不归于乡官、区长之手，而归于行政官，此亦泰西文明美犹有憾之证也。”^① 黄强调，保卫局必须真正起到“保民”、“卫民”的作用。他说：“警察者，治民之最有力者也。苟无保民之意贯注于其中，则百数十辈啸聚之虎狼，助民贼之威，纵民贼之欲、苟政之猛，必且驱天下之大乱。”^② 因此黄将“保民”、“卫民”这一精神，作为保卫局活动的根本原则和宗旨，规定在保卫局的章程之中：“本局职责在去民害、卫民生、检非违、索罪犯。”^③ 为使这一方针能够不折不扣地实施，黄坚持实行官民合办的方针：“入湘以后，私以官绅合办之说，告之义宁。幸而获允，则大喜。”^④ 在维新派看来，实行官民合办，至少有以下几点益处：

首先，广开民智、鼓舞士气，增进人民自立自主的精神，并进而实现地方自治的目的：“去年胶州之乱未弥，前车可鉴，堪再尝试耶？是皆由民智未开，正气未聚以至于此。急急仿办学会，开导士民之心；仿办保卫，团聚士民之气。智开而后可与言有为，气聚而后可与言有导。”^⑤ 黄遵宪认为：“诚使官民合办（保卫局），听民之筹费、许民之襄办，则地方自治之规模，隐寓于其中。而民智从此而开，民权亦从此而伸。”^⑥ 当时有人评论说：“今南学会开矣，湘报馆设矣……保卫初议，稟请速行者纷

① 《与梁任公手札》。

② 同注①。

③ 《湘报》，第7号。

④ 同注①。

⑤ 《湘报》，第41号。

⑥ 同注①。

如……风气之开，或者此为起点。”^① 谭嗣同则更为深刻地指出：“今之所谓保卫，即昔之所谓保甲，特官权、绅权之异焉耳。夫治地方之大权，官之所以为官者此而已。今不惜若此，岂真官之不智哉！亦诚自料终不能护翼我、扞卫我，又不忍人之蹴踏我、齧割我，而出此万不得已之策。以使我合群通力，萃离散、去壅蔽，先清内治，保固元气。庶几由此而自生抵力，以全其身家，此其用意至深且苦，亦至可感矣！”^②

其次，杜绝官场弊病，防止官吏害民。黄遵宪指出：“今之地方官，受之于大吏，大吏又受之于政府。其心思耳目，惟高爵权要者之言是听，即开府县会，即会员皆贤，昌言正论，至舌敝唇焦，而彼岸充耳如不闻，又如何？则又爽然自失，以为府县会亦空无益。”^③ 可见，在这样的政府和官吏的管理下，无论多好的制度也是无济于事的。只有参以“绅权”、参以“民权”，让人民亲自实行监督管理，才能杜绝以往的弊病，保证这一良好的制度能够长久地实行下去。正如谭嗣同所说的那样：“今夫舍其官权、略其势位，决弃其箝辖民、刀俎民之文若法，下与士民勤勤然谋国是，共治理，以全生而远害。”^④

再次，防止人去政变、人亡政息的现象，保证这一制度能够长久、稳定地执行。在中国这样的“人治”国家里，无论制度的好坏、久暂，关键的问题往往不在于制度本身，而在于当局者个人。所以“人存政举”、“人亡政息”的现象几乎成了一种传统。黄遵宪曾说过：“今之督抚，易一人则尽取前政而废之。三十年来，所谓新法，比比然矣。”^⑤ 为了防止这种现象的再现，维新派认为只有实行官

① 张翼云：《论湖南尚未进于文明》，《湘报》第 57 号。

② 《谭嗣同全集》，第 168 页。

③ 《与梁任公手札》。

④ 同注②。

⑤ 同注③。

民合办的方法。这样“即右帅(指陈宝箴)去,他人来,亦不能更动。”^①黄遵宪说:“必官民合办,费筹之于民,权分之于民,民食其利,任其责,不依赖于官,局乃可不撤,此内政也。”^②

由于官民合办的方法具备了以上三点益处,因此就被维新派视为举办警政的根本和命脉而写入了《保卫局章程》的第一条“此局名保卫局,实为官绅合办之局。”黄遵宪坚信:官民合办警政的方法是一种创新,将来必定会在全世界范围内推广。他说:“仆以为:以民卫民、以民保民,此局昉之中国,他日大同之盛、太平之治,必且推行于东西各国也。仆怀此意,未对人言,无端为复生窥破,仆为之一惊,恐此说明而阻挠之者多而。”^③对此,谭嗣同、唐才常等人也曾给予过极高的评价:“泰西、日本之有警察部也,长官主之,与凡议院章程不同。平心而论,此事本官权可了,而中丞,廉访(指陈宝箴、黄遵宪)必处处公之绅民者,盖恐后来长官视为具文,遂参以绅权,立吾湘永远不拔之基。此尤大公无我、至诚至信之心,可以质鬼神、开金石、格豚鱼。夫欲兴绅权,遂忘其为削己之官权,为人而遣己,宁非世俗所谓愚者乎?而廉访黄公与观察况公桂馨、黄公炳离,则犹恐绅之弗受其权也,反复引喻,终日不倦。”^④

总结维新派的警政理论,我们认为确实具有许多积极、进步的内容,其中最为光彩照人的当属“官民合办”、“保民”、“卫民”这一原则了。它在一定程度上体现出维新派的民权、民主思想。尽管维新派所谓的“民”并不是真正意义上的人民,但在当时的历史条件下,这已经是十分难能可贵的了。

① 皮锡瑞:《师伏堂未刊日记》,《湖南历史资料》1959年第4期。

② 《与梁任公手札》。

③ 同注②。

④ 《谭中嗣同全集》,第167页。

第二章 湖南保卫局

第一节 湖南保卫局的创办

湖南保卫局的创办，经历了一个相当长的酝酿和筹备阶段。清光绪二十三年（1897）六月，黄遵宪离京赴湖南就任长宝盐法道并署理湖南按察使。到任不久，即向巡抚陈宝箴提出设立保卫局的建议。当时陈宝箴正在湖南推行新政，也看到旧的保甲制度已不足依靠，而社会治安又亟须整顿：“以省城内外户口繁盛，盗贼滋多，痞徒滋事，不无扰害。上年窃盗案多至百余起，破获无几。而保甲、团防局力不足以弹压，事亦随而废弛。非扫除更张之不足以挽积习而卫民生。”^①因此他赞成黄遵宪的提议，并委派其主持筹备工作。

创办保卫局的计划，至迟到光绪二十五年年底以前已经确定，或许比这更早一些。这年12月，梁启超在上陈宝箴书“论湖南应办之事”中提到“或越日开办者如学会、巡捕、报馆之类。”^②南学会主讲之一皮锡瑞得知这一计划是在十二月十三日“闻黄公度改甲局为保卫，仿设巡捕。”^③

在创办保卫局的全过程中，黄遵宪切实贯彻“让之于民”、

① “臬轅批示”引陈宝箴语，《湘报》，第3号。

② 《湖南广东情形》，《饮冰室专集》第1册。

③ 《师伏堂日记》，《湖南历史资料》，1958年第4期。

“谋及庶人，推之国人”、“与众共之”^①的精神。在筹办保卫局之初，他就将这一计划公诸于众，召集各界人士“反复引喻，终日不倦。”光绪二十四年（1898）二月二十日的《湘报》第7号上，公布了他草拟的《保卫局章程》，以期广泛征求各界的意见。他说：“欲为民生，必视民事为己事，必当使吾民咸与闻官事。当即酌拟《保卫局章程》40余条，意在官民合办，使诸绅议事而有行事”。他还表示：“此外尚有未尽事宜及不无窒碍之处，尚须择期邀集众绅商等会议。届期仍望各抒所见，匡我不逮，俟议定，即行开局，用速成效而顺众情。”^②当这一消息传布开来以后，湖南社会各界的反应是不同的。尽管维新派大力倡导，唐才常、谭嗣同、梁启超等人纷纷撰文赞扬这一设想，呼吁人们积极响应。但在最初的一段时间里，人们却普遍表示怀疑和不理解：“保卫局立议之初，则绅士颇有疑义。”^③“创布之初，民颇疑贼。”^④除了部分顽固官绅极力反对以外，一般的开明官绅在理论上是表示赞同的，但又怀有一定的忧虑。如皮锡瑞认为：“如有实际，胜保甲局远矣。”又说：“彼（指黄遵宪）见示课吏堂、保卫局章程，条理精密，如能实力奉行，必有效验”；但他又担心陈、黄两人走后，此政不能坚持下去，“但须陈、黄二公久在此乃可耳。”^⑤首先欢迎这一设想的是商人阶层：“既而各街商人闻之，欢欣鼓舞，惟恐中止，纠合群商联名具稟桌辕，立请开办，共得十六稟”，并有“各绅商百余户，职员等二百余名，联名呼恳从速举办。”^⑥皮锡瑞在这年2月11日和18日的日记中分

① “稟辕批示”，《湘报》，第3号。

② 同注①。

③ 同注①。

④ 梁启超：《嘉应黄先生墓志铭》。

⑤ 《师伏堂日记》。

⑥ 《湘报》，第3号。

别写道：“熊（希龄）云：保卫局已有商人公禀请开办，势在必行”；“保卫局，商人打公禀请办，廉访（指黄遵宪）批示详晰，不知何时举行。”^① 商人阶层如此欢迎保卫局，与他们的切身利益紧密相关。他们在请求速办保卫局的禀呈里写道：“窃以四民不通，久成锢习；而官商之间，分际悬殊，虽艰难万状无由上达，是以市政日衰，商务日棘，民生日困。以各街各市论，不过愚氓分受其弊；以大局论，则国家之元气未必无伤……敢将省城凋敝情形为我恩宪披沥之：一、地痞白昼横行也……一、强丐之结群肆闹也……尤喜趁某铺贸易兴旺之时排入其间，拥挤无隙，以为快心，甚乃以泥泞污人，恶言相詈，而商户未如之何也！一、扒窃之藐无法纪也：或衣裳楚楚，乘间混入，而開箱发篋，狙便无伦，迨觉之而已遁矣。俗名之曰闯辕门。此辈客棧尤伙，去岁太平街春和公遭此事，棧主几赔累一空。其余以此倾家破产，成性命忧者，即偶经弋获，保甲局视为具文，真所谓呼吁无门者。一、奸民之百计拐骗也：或伺乡民入市及幼童经过，故将票纸落地，诱其拾取遂追而与之分摊；或令前者掷之，后者拾之，系为十串或二十串冤票，遂诱其将零票互换，俗名之曰丢包。此事之成恶套，而误入彀中者仍然不免，甚至有商家弟子，一时被骗而羞愤无地，或遁或死者……一、谣风之掣动全局也：有时痞徒执票换钱，故意纷呶，偶然犯之，遂令众痞徒收该店即票环而攻之。又不遂则悻悻然去，扬言于众曰某店倒，又使众痞徒和之曰某店倒矣。于是城市沸腾，真伪莫别，而执即票而来者，遂益纷然无纪，而该店果不能不倒矣。此去岁除夕，万隆钱店之所以抢闭也。一、游勇之隐患堪虞也……”^② 基于上述利害关系，他们强烈要求开办保卫局：“民情湮郁，匪伊旦暮，不设

^① 《师伏堂日记》。

^② 《湘报》，第8号。

保卫，澄清何日？在官绅未能悉谅。或以此举容可缓图，惟职等切肤之灾，噬脐之毒，急思拯救。”^①对于顽固派官绅的阻挠，他们也表示出强烈的愤慨：“惟闻未察民隐之绅，颇怀首鼠，又或以巨款难筹，致滋疑虑”，“伏维大人明察秋毫，情周纤悉，见义勇为，施仁恐后，纤民之积苦，屏局外之浮言！则上下情通，云霓望洽矣。为此呼愿大人台前，速赐施行，以救时艰而维大局。”^②商人们的热情，使黄遵宪十分振奋。他说：“初谓民情可乐成，虽与图始，未必询谋筮同。今统阅各禀，催请举行，词极迫切。盖以盗窃之滋扰、地棍之讹索、无赖之强乞，以及在官之**蠹**役，外来之恶痞，均为汝等切身之害，噬脐之祸，彼安富尊荣者不尽知，而汝等均切身受之，思所以辟害而免祸，故其词迫切如此也，念及此益为之侧然也。”他表示：“此局既奉抚宪札委本署司为总协，责令一手经理，自当尽心竭力，不避劳怨，刻日举行。”^③

按照黄遵宪和陈宝箴等人的计划，保卫局的开办当是较早的。三月初一日“下午，廉访复至……云保卫局请左子异办已定局，闰（三）月开局。”^④但是在筹办过程中，遇到了一系列困难，不得不使开办日期一再推后。除了顽固官绅的阻挠以外，主要的困难是经费和人选。经费难筹，一直是开办保卫局的重大阻力。由于保卫局是官绅合办的机构，经费自然也要取之于民，这就势必要触及到一些人的利益，因此当时在社会上引起了许多议论：“昨见王益丈，云经费难筹，恐有开房捐、抽屠案之议。不知诸公何以处之”；^⑤“与鹿泉谈保卫（局）事，以为户捐更难，

① 《湘报》，第8号。

② 同注①。

③ 《湘报》，第3号。

④ 《师伏堂日记》。

⑤ 同上书，光绪二十四年正月二十六日。

且多弊，不如房捐、肉案、烟灯尚有把握”；^①“又闻保卫局按牌取钱，只取商家，不取民家，事或可行。”^②

很多官绅，尽管也表赞成设保卫局，但一当触及自身利益时，又往往退避三舍：“保卫局尤不肯筹款”；^③“予谓今日议论，无所谓守旧、维新，皆是自私自利。城中绅士，欲得保卫局则赞成之，有房屋怕抽捐则阻挠之。”^④面对筹款的困难，陈宝箴和黄遵宪的态度还是坚定的：“保卫局，中丞（指陈宝箴）已力主其议。”他们决定“先垫公款开办，俟有效验，商人自肯出钱。”^⑤也有很多商人乐意筹款，并提出了一系列建议。黄遵宪对这些建议一般都给予答复，并公开了自己的筹款政策：“至此局开办，现在系支领官款。开办以后，官款不敷，自不能不取资于民。其应取何款，如何筹集，届时再邀众妥商，此刻尚无成见，但有可预为宣示者：如取之百货，必系侈靡之物；如取之各户，必系有力之家。且保卫局系属公益，断不令一人一家独捐巨款，其同受保卫局公益者，亦未便听某人某户不出一钱……今保卫局之设，以地方之财办地方之事，仍散之地方之民，不过挹彼而注兹，通力以合作，捐有余而补不足，籍执事以养闲民，即化莠民而为良善，不得以他项筹款比论也。”^⑥此外，为设立保卫局而购置房屋、场地一事，也遇到不少阻碍：“左四先生来谈保卫（局）、迁善（所）事，五月初开办，而把持者至不肯以房子佃作局，可谓奇矣。”^⑦

① 《师伏堂日记》，光绪二十四年二月二十五日。

② 同上书，光绪二十四年正月二十六日。

③ 同注①，光绪二十四年二月初五日。

④ 同注①，光绪二十四年二月初九日。

⑤ 同注①，二月初六日。

⑥ 《黄公度廉访批牍》，《湘报》，第21号。

⑦ 同注①，闰三月二十五日，《湖南历史资料》，1959年第1期。

人选问题，是保卫局创办初期的另一大难题。一方面，很多人对这个新生事物还不理解、不支持，不肯接受委任。如推举绅董时，许多人不肯出任：“委彼每团举议绅二人，人多不解此事，不肯出。”^①又如，会办一职最初是要请绅士出任的，但无人受任，只得由官方委派。另一方面，保卫局是仿照西方和日本警察机关设立的新型治安机构，各项人员都应具备一定的素质、知识，并应受过一定的训练。但在当时，这些条件完全不具备。如“总局左子异力荐徐小圃，恐不能胜任”；^②又“与鹿泉言迁善所事……恐小鹤未能胜任也。”这样，保卫局的开办日期不得不再再拖延：“到左子异处，云保卫局五月方可开，四月初不过议事，且须公举绅董，考验巡丁……变法不能迅速，不但无钱，且无熟手。”^③为了解决这个问题，黄遵宪打算从上海租界内邀请巡捕来长沙教练保卫局的巡查人员：“现请上海巡捕来教巡丁，俟来乃能定期。”^④为了给保卫局确定适当的人选，黄遵宪日夜奔忙，倾注了大量心血。保卫局的具体负责人——会办大员左孝同就是黄亲自物色的。左孝同，左宗棠第四子，字子异，湖南湘阴人，江苏提法使。清光绪二十四年，由黄推荐出任保卫局会办，为创办保卫局作了大量有益的工作。当黄遵宪即将离任时，将一切大事委托黄炳离接办：“公度缺黄玉田署，此必公度所荐，保卫局惟玉田肯任事，且闻此议亦发自主田，故使接办，非必右帅之意。”^⑤黄炳离，即黄玉田，是湖南新政的积极鼓吹者和推动者，也是湖南保卫局的发起人之一。黄遵宪将保卫局大政移交给他，也是要使这一事业得以长久地进行下去。

① 《师伏堂日记》，三月廿八日。

② 同上书，闰三月廿八日。

③ 同注①，闰三月十九日。

④ 同注①，四月十一。

⑤ 同注①，七月廿三日，见《湖南历史资料》，1959年第2期。

经过黄遵宪等人的多方努力，克服重重困难，保卫局终于于光绪二十四年六月初九日正式开办起来：“省城绅商稟请创办保卫局，经官绅合议，妥定章程，于昨初九日各局一律开办。”^①

第二节 湖南保卫局的裁撤

湖南保卫局，从其创议伊始，到最后被裁撤，反对和抵制的逆浪始终就没有停息过。构成这股反对势力的成分比较复杂。但其中最为坚决、最为持久的当属湖南的一小撮顽固官绅了。梁启超曾说过，湖南虽然“真维新之人不少”，但“真守旧之人固多。”^②这些守旧官绅，从其保守的政治立场出发，害怕任何可能触及自身利益的改良和新政。他们与全国各地的顽固派串通一气，遥相呼应，拼命低毁新政。作为湖南维新派重要代表人物之一的黄遵宪，自然更成了他们的眼中钉、肉中刺。他们诬蔑黄遵宪“阴狡坚悍”，甚至发誓要“戮力同心，以灭此贼。”^③

早在创设保卫局的提议披露之初，顽固官绅就以保守“祖宗成法”为幌子，以巨款难筹为借口，极力阻挠。对此，唐才常曾予以严词驳斥。他说：“或者不体陈大中丞、黄廉访慈祥恺悌之心，而依违其间，横生异议，其未闻中西政治之本原，无责耳矣。岂吾湘地痞之充斥、会匪之潜滋、差役之伪诈、强丐之横暴、夜窃之窝藏、道路之秽塞致疾，商店之谣风倒闭，俱一无闻见？而以扫荡廓清之保卫局为不然耶？夫天下之事，两利相形取

① 《湘报》，第120号。

② 《湖南广东情形》。

③ 《黄公度先生年谱》。

其重，两害相形取其轻，犹为得多失少；况明明有利无害，有得无失，菽麦能辨、黑白昭然，诚不解其何心也？”^①

还有一些官僚，为了争夺保卫局的领导权，借保卫局未曾上奏批准之机，对黄遵宪进行要挟，并迁怒于保卫局：“李仲璇来，与公度闹意见，乐祸者更众。保卫、迁善何以不早出奏，以致为人牵持，蒙所不解。”^②“今俞（廉三）公快到，若不早与商，推彼为主，必又效李仲璇之阻挠保卫。”^③直到保卫局开办的前夕，仍遭到顽固官绅的重重阻挠。刚刚开办，即有一伙人纠合起来，殴打巡查，捣毁分局，试图给保卫局来一个下马威，“乃近有不法痞徒百数成群，于开局之初在南门正街殴辱巡查，次晚又在大小西门一带连毁三局。”^④顽固派见此更是幸灾乐祸，大造谣言，甚至伪造土上谕：“云七月谣言最甚，由保卫初设，奸人无所容，遂造妄言，以惑人听。大抵以右帅勾引洋人，此等言语小儿所不信，而绅士顾信之。”^⑤“而细审湖南谣言，则尤可怪：不起于时局变更之后，而起于保卫初立之时。是皆乱民所造土上谕，尤无状。稍有识者，当不惑也。”^⑥顽固派在散布谣言的同时，还频频上书那拉氏，弹劾新政人物，攻击保卫局。因此，虽远在数千里外的慈禧太后，却对湖南的情形十分清楚。

光绪廿四年八月初五日晚，那拉氏突然发动政变，囚禁了光绪皇帝，次日宣布“训政”，戊戌变法以失败告终。八月二十一日，那拉氏下令革去陈宝箴的职务，永不叙用，并谕令张之洞：

① 《唐才常集》，第138页。

② 《师伏堂日记》，四月十七日，见《湖南历史资料》1958年第1期。

③ 同上书，四月十五日。

④ 《湘报》，第121号。

⑤ 《师伏堂日记》，九月十二日，见《湖南历史资料》1981年第2期第139页。

⑥ 同上书，九月十三日。

“湖南省城新设南学会、保卫局等名目，迹近植党，应即一并裁撤。”^①皮锡瑞记述道：“保卫改保甲……此事与南学会皆见明谕，盖朽人所举发。此正挟私攻讦之奸佞臣败坏善政，可为痛恨！”然而，由于保卫局的种种措施已深得人心。那拉氏的这道谕旨下来以后，除被迫将保卫局更名为保甲局外，其他各项制度仍得以保留数月。见此情形，顽固派仍不肯罢休，继续进行攻击：“湘言官参左子异阳改保甲之名，阴行保卫之实，希图薪水，不顾虐民敛怨，交地方宜查办，保卫章程概行销毁，而保卫恐难保。又有追捕康、梁、王余党之谕，不知当此岌岌，何苦解散人心！而同乡言官既已误国，且欲荼毒乡里，报复私怨，真瘖狗不如。”^②在顽固派的围攻下，那拉氏再下谕旨，严令俞廉三立即裁撤保卫局。到这年十一月底，保卫局终于被彻底裁撤了。十一月三十日“闻省城巡丁昨已尽撤，由湘之言官劾左子异，有‘湖南保卫不撤，恐有南顾之忧’云云。”^③

有一种观点认为：保卫局由于得到人民的拥护并得到某些地方大员的庇护，除更名保甲外，并未被实际废除。如梁启超说：“此次政变以后，百举皆废，惟保卫局因绅民维持，得以不废。”^④又如《湖南省志》说：“惟有保卫局……故仍得继续保存。”^⑤

我们认为，上边观点有其正确的一面，即保卫局确实得到了广大人民以及开明官绅的拥护，甚至得到了一些地方大员的庇护，使之在政变以后，仍然得以维持数月；也有不正确的一面，因为保卫局确实被废除了。

首先，让我们来看看前一个方面：黄遵宪等人在创办保卫局

① 《光绪朝东华录》，第4216页。

② 《师伏堂日记》，十一月十一日。

③ 同注②。

④ 《湖南广东情形》。

⑤ 《湖南近百年大事记述》，《湖南省志》，第178页。

的过程中，始终贯彻官民合办、公议公决的精神，唤起了广大民众的热情。开局以后，保卫局各级人民勤奋努力，认真执行《保卫局章程》的各项规定，整顿社会治安、维持公共秩序、推进公益事业，取得了十分显著的成效，获得了社会各界的普遍支持和拥护。《湘报》中有关这方面的报道颇多，下仅摘录数条：保卫局开办以来，“城厢内外，人心贴然，已有成效可观。”^①“保卫自开办以来，各局员绅倍极勤慎，日夜严饬巡丁逡巡街市，城中无赖痞徒渐皆敛迹。”^②“石峰山人闻而作曰：善哉！保卫之诘奸也，湘中逃拐之风甚炽，而今后庶几其或熄乎。”^③“昨闻南城外保卫局长聂少华明府邀集各局绅董观迁善所，到者四十余人，见该所屋宇高敞清洁，犯民衣服饮食、坐卧器具无不周备，观者大悦；并闻各项教习不日将到，从此犯民各有执业，可以改过自新。各大宪新政新法造福靡涯，湘人亦何如感激也，特登报端以誌感德。”^④皮锡瑞也记述说：“大商贾亦知设巡捕好，无火警、盗贼，颇愿出钱。”^⑤

当那拉氏撤销保卫局的命令传到湖南后，长沙市民表现出对保卫局的真诚留恋之情：“保卫，店家以为便，多愿出钱，奈无人为之倡。”^⑥在广大民众的热情鼓舞下，一些开明官绅也积极活动，试图保住这一新政的成果。署理按察使夏献铭表示：鉴于保卫局是由绅民公议设立的，因此应去应留也应由绅民自己决定。他还说：“巡丁留办冬防，不裁。今年经费尚足，明年再设

① 《湘报》，第120号。

② 《湘报》，第124号。

③ 《湘报》，第143号。

④ “善政宜民”，《湘报》，第154号。

⑤ 《师伏堂日记》，《湖南历史资料》，1981年第2期。

⑥ 同注⑤。

法筹款，一切均凭绅士。小鹤再三托彼，或可不裁。”^①当保卫局被迫更名为保甲后，很多人仍在进行努力：“保甲，绅士均解囊，商人肯出费，坡子街已出一千四百串，皆以此举使湘中无火、盗之警，愿勿中止；而湘人为言官者又参劾，恐不能保此善政。”^②皮锡瑞十分痛心地说：“予谓当此匪人放火，犹不预防；一撤巡丁，必致乱。无识之人，宁受火灾，不肯捐资以办保卫，奈何！”^③

甚至连俞廉三、张之洞等过去对湖南新政持一定保留态度的大员也不得不承认保卫局的成效。俞廉三说：“前署臬司黄遵宪以原设保甲局员绅懈弛，因参酌各通商码头捕房条款添设大小各分局，派委员绅，设立巡捕，更名保卫，拟定章程，均以缉捕盗贼、清查户口为主。其附于保卫局之迁善所，凡失业流氓，犯有赌窃等事即收入所内看管，延致工匠教习手艺，令其改过自新，艺成限满，察看保释，与他省之自新所章程相同。惟湘省民情与洋教素不相能，开办之初，人以仿照洋场办法，不免惊异，浮议颇多。迨试办数月，城厢内外昼夜有人逡巡，凡宵小之徒，皆为敛迹，壘市一清，商民翕然安之”。事实上这是对保卫局的称赞。当那拉氏指斥保卫局“迹近植党”时，俞又为之辩解说：“保卫局系变保甲之名而行保甲之实，颇有成效，尚无植党情事。”^④十二月二十六日，那拉氏又责问俞廉三等人：“前因湖南省设立保卫局曾经谕令即时裁撤，顷有人奏该省‘虽改保卫之名，仍行保卫之实。豢养巡丁数百名，勒索绅商，致民间有毁局罢市之事。署臬司夏献铭欲留巡丁为位置冗员地步，恐激事变’等语。

① 《师伏堂日记》，《湖南历史资料》，1981年第2期。

② 同注①。

③ 同注①。

④ “裁撤南学会并裁保卫局折”中引俞廉三语，《张文襄公奏稿》，卷30。

湖南保卫局既经奉旨裁撤，自应禀遵办理，若如所奏各节，殊堪诧异，著俞廉三严飭臬司勉日将保卫局撤去，并将遵旨裁撤日期即日复奏，毋稍延宕。”^① 接到这道谕旨后，俞廉三立即上折辩解：“惟当改保甲之时，士人颇有以巡查得力，可由铺户出资酌留应用者。夏献铭因集绅询之，铺户众情不一，即罢议，并无勒捐事。十月二十七日，巡查未撤竣之先，省城北门外有在唐心友染货店前挑卖猪血之民人苏铜，初向回民李彩盛索得牛首作抵欠钱，煮切零售，巡丁李良生瞥见疑为私宰，报局查传，唐心友出向排解，巡丁孙添华等并指为扛帮，与唐心友及伊妻潘氏口角揪扭，致将店内糖罐撞破，维时观看人多，邻近铺户虑其挤入，暂将店门关闭，适臣即时闻知，当飭署长沙知县卜彦伟前往弹压，各铺户均照常贸易，并未罢市……原奏所称巡丁倚势欺压，商民为之罢市，想即指此而言。”^② 他还为拖延保卫局的撤销寻找借口说：“其巡查人等为数较众，皆无业之人，且美国工师查勘铁路，将过此境，人多行缓，以事属创见，民间不无谣传，若将巡查骤裁，转恐其附和滋事，更贻口实，是以逐渐裁减，至十一月杪洋工师过省之次日，即行悉数裁尽。”^③ 甚至对屡遭顽固派弹劾的保卫局主持人之一——左孝同，他也表示愿意为之“洗刷”。俞廉三对保卫局后事的处理，应当说颇费了一番心机。一方面，对于深受人民欢迎的保卫局，他也不愿触动众怒，公然反对，而表示出一定的赞赏和同情，并采取拖延撤销时间的措施。甚至在重办保甲局时，他还吸取了保卫局的一些经验。他的这些手段，主要还是为了调和矛盾、博取民心。或者如所谓“大约权在己，则不阻挠。”另一方面，他也不想真为人民的利益而触犯

① 《硃批俞廉三奏折》，中国第一历史档案馆馆藏档案。

② 同注①。

③ 同注①。

那拉氏的淫威，因此在拖延了一段时间以后，他还是忍着人民之痛，而割去了人民之爱。正如皮锡瑞所说：“大吏不敢执争，亦不暇为地方计。”

保卫局最终还是被裁撤了，这是确凿无疑的事实。其具体裁撤的时间，前面已经说过。然而在保卫局被裁撤后，重新开办的保甲局（不是更名保甲的保卫局）也在一定程度上借鉴了保卫局的经验，这也是事实：“二十四年八月，康梁难作，皇太后训政……于是府君所立法，次第寝罢，凡累年所腐心焦思，废眠忘餐，艰苦曲折经营缔造者，荡然俱尽，独矿务已取优利，得不废；保卫局仅立数月有奇效，市巷私沿其法，编丁役自卫，然非其初矣。”^① 张之洞在上报那拉氏关于处理保卫局善后事宜的措施时也说：“查保卫局既系办理保甲局务，其兼办迁善、习艺，教养难民亦地方应办之事，原不必另立保卫之名；且办事期在核实，亦不必仿照洋场文饰之观以示奇异，自应仍用旧日保甲之名而力扫滥支敷衍之积习。”^② 张之洞重建保甲局的措施有两个重点：一是“不必仿照洋场文饰之观”，这表明重办的保甲局尽管仍会借鉴一些保卫局的经验，但其各项具体的职权将会受到很大的限制；二是“力扫滥支敷衍”，这实际上是要削减其经费。俞廉三也说：保卫局“设局太多，经费过巨，劝令民捐，力有未逮。”^③ 因此，重开的保甲局无论从职权上还是规模上均无法与保卫局相提并论。这一点在皮锡瑞的日记中也恰恰得到了印证：光绪二十五年八月十四日，即保卫局裁撤了近一年以后，“街上列团丁，南正街共八人，归团总统带，房租一月抽一日为用费。与保卫局亦相近，而事权不逮，规模太小。何必当初败乃公事

① 《花随人圣庵摭忆》，第227页。

② 《裁撤南学会并裁并保卫局折》。

③ 同注②。

耶?!”^① 光绪卅一年六月，即时过7年以后，端方出任湖南巡抚，筹办警察，曾追述过保卫局的情形：“湘省自前抚臣陈宝箴略参西国规制，于省城地方试办保卫局，一时盗贼敛迹，闾阎又安，嗣后陈宝箴去官，渐形废弛，仍沿保甲旧名。”^② 这里“渐形废弛”四字，可算是对保卫局善后处理情况的最准确的描述了。

湖南保卫局终于还是以失败告终了。这个失败是中国人创办警政所遭遇到的第一个坎坷。而这个坎坷却正是由中国人自己设置的。

梁启超曾经说过：“政无所谓东西也……百年以来，更新庶政，整顿百废，始于相妒，终于相师。”^③ 中国近代警察的历史，恰恰也是“始于相妒，终于相师”。时隔不过几年，那拉氏自己也搞起了警政，甚至视为“当今急务”，频频催办。历史的发展，有时就是这样的不可思议。

第三节 湖南保卫局的组织机构

保卫局的人事组织、机构设置和内部权限划分是依据维新派“官绅合办”的警政理论制定的。根据这个理论，保卫局的机构设置实行三级体制，即总局、分局、小分局。这个划分方法与何启、胡礼垣等人的设想也是吻合的；人事组织则采取官绅并立的原则；各级机关和官绅之间的权限划分也是明确的。其具体情况如下：

总局：是保卫局的最高领导机关。设总办一人，由该省司道

① 《湖南历史资料》，1981年第2期。

② 《筹办湖南警察情形折》，《端文忠公奏稿》卷5。

③ 《西政丛书》，梁启超叙。

大员兼任，主持保卫局的全面工作，是该局的最高首长。在保卫局筹备和初办阶段，此职由黄遵宪兼任。黄遵宪临离任前，推荐黄炳离接任。会办一人，协助总办处理各项具体事务。在保卫局设置期间，此职由左孝同充任。委员 4 人，由官吏充任，其中“专司文案二人，一切稟详稿札文牒均拟稿”；“专司审案二人，所有各分局送到犯人归其审讯”。^① 以上各职都是由官吏充当的。官吏的人选由众官员选举或推荐。他们的主要职权是负责缉捕盗贼，审判和安置犯人。另一套人事体系由绅士组成，其人选亦由绅士物色。他们的主要职权是选举各级机关的绅士，雇募巡丁、差役、购置、管理和出纳金钱、器物及主持总务、后勤工作。总局下属的两级分局的人事组成和职权划分也是如此：“所用各员均由会办官选举，由总办定用；所用各绅由会办绅选举，由总办定用”。^② 按照规定，各级官绅来历必须注明“以公众览”。总局内安排的绅士职位主要有：会办绅士一人，是绅士体系中的最高领导，负责“管理、稽查各局委绅及各局巡查一切事务，凡系支发银钱、清理街道、召募巡查之事，均会同总办签行。”^③ 委绅 2 人，负责具体的财务、出纳、后勤、总务等项工作。此外，总局还设有议事绅士 10 余人，组成保卫局的决策机构：“一切章程由议员议定，稟请抚宪核准交局中照行；其抚宪批驳不行者，应由议员再议；或抚宪拟办之事，亦饬交议定稟行”。议事的方法是：“以本局总办主席，凡议事均以人数之多寡定事之从违。凡议定之后，必须遵行；苟有不善，可以随时商请再议。”^④ 议事绅士也是由选举产生的。黄遵宪制定的选举办法是：“拟每二百户即

① 《湖南保卫局章程》，第 38 条。

② 《保卫局增改章程》，《湘报》，第 23 号。

③ 同注①。

④ 《湖南保卫局章程》，第 3 条。

举一户长，每千户共举五户长，以该处居民商店充其选，遇事即邀集各户长为议事绅士到局公议。”^①另外，保卫局主要官绅的任期也是有一定限制的。如：总办“以二年为期，期满应由议事绅士公举，稟请抚宪札委”；“议事绅士亦以二年为期，期满再由本城绅户公举。”^②保卫局的这套人事制度应当说是十分先进的，特别是主要人事安排由选举产生一项，体现出类似西方国家的民主、公议、公决的精神。保卫局的一切大事由公议决定的原则，也是进步的，在一定程度上可以遏制或避免官府的垄断独裁。

分局：是保卫局的中层机构，上受总局的领导，下指挥小分局的工作。共设五所：“城中分东西南北设有分局四所，城外设分局一所。”^③每分局管辖六个小分局。分局设分局长一人，由官充任，其权限是：“所有地方人民违犯本局禁令”，“或本局巡查不守本局章程”，罪在徒流以下的，由局长审理发落”。^④副局长一人，由绅士充任，“帮同局长督率员役，办理局务”，“所有局中出入银钱、收支器物是其专责”。此外，根据规定，各分局和总局还应设有“书识”数名，负责“缮写记录”；“丁役”数名，“专司伺候讯案，接送犯人”；“杂役”数名，“专司奔走使唤”。

小分局：每分局下设小分局六所，共三十所。小分局是保卫局的基层机构，直接接触和管理民间各项事务：“又保卫局拟分三十局，统城内外以三万户计，每分局约辖一千户。”^⑤小分局设理事委员一人，由官吏充任，主持局务，有权审处和调节一些轻微案件，较大的案件则必须送交分局。副理事一人，由绅商充

① “臬轅批示”，《湘报》，第3号。

② 《湖南保卫局章程》，第44条。

③ 同上，第6条。

④ 同注②。

⑤ 同注①。

任，协助理事，督率巡查，办理局务。具体负责银钱、财物的出纳。董事四名，即前面所说的户长，“前批为户长，兹改称董事；前批拟五名，兹改四名。”^① 董事由各店户、绅商公举，以各店户联盖图章为凭，以避免徇情私举之弊。这些董事即作为总局议事绅士的后备人选。巡查长一人，由上级机关“另行酌派”，负责督率、节制所属巡查。巡查吏二人，“专司侦探事务”，另外还负责搜索罪犯，协同巡查长督率巡查。每小分局设巡查 14 名，三十所小分局共设四百二十名。巡查即相当于后来的普通警察。巡查与巡查长、吏一起，直接、具体地行使保卫局的各项对外职能。根据章程规定，巡查不同于差役：首先是来源不同，“所用巡查均由各董事照章公举，约三十名，以便选用”^②；其次，巡查有一定的资格限制，年龄在 20~40 之间，粗通文理，身体强壮，心平气和，并须“自觅保人，证明其实系身家清白并无犯案不法之事方准充当”；再次，巡查受严格的纪律约束，违章者将受到相应的处分，如：执勤时不准“携伞执扇”，“不准吸烟”，“不准露坐”，“不准聚饮”，“不准与街市人闲谈戏谑”，不准擅离职守，不准受贿、受谢等。^③ 此外，巡查在执勤时，必须穿用“官给衣物”，如：帽子、号衣、靴、呼笛、提灯、雨帽、雨衣、雨靴等；在其他时间不得随便穿用。夜间执勤可以携用木棍一根，但只准用于自卫，不准打人。另一方面，巡查也享受一定的待遇。根据规定：巡查长“月支公费八元”；巡查吏“月支公费六元”；巡查“初次当差均作为四等巡查，每人月给辛工银四元，其遇事有功或日久无过可升至三等，每月加辛工一元”；如巡查工作年久“勤奋称职，稳练无过”可以升至巡查吏、巡查长或二

① “保卫局公启”，《湘报》，第 24 号。

② 同注①。

③ 《巡查各项章程》，《湘报》，第 127 号。

等巡查；如“因公殒命”，给予“洋银五十元为奖卹之费”，所有在局巡查长、吏及巡查每人“各出银二毫送伊家属以表其忠劳。”^①总之，巡查与过去的保甲、巡丁、练勇、捕役等已有了很大的差别，而更接近于近代意义上的警察。

迁善所：也是保卫局的下属机构之一。负责安置、改造无业游民和违反该局禁令的轻微人犯。根据《湖南迁善所章程》的规定，该所设于“长沙府城内戩子桥。”所中设有办公、住宿、厨房、浴堂、厕所、休息场，东、南、北三所工场等建筑物。^②迁善所的最高领导由保卫局会办大员兼任，另设会办士绅一员“专司稽查各务”，下设提调、坐办委员、帮办委员各一人，理事委员二人，均以官吏充任。副理事委绅二人，由绅士充任。凡“所中流民犯人收羁到所，一切工役程课督责看管以及鞭笞、拘锁、用法之处，皆官主之；一切起居饮食、稽查、保护以及疾病、困苦、用恩之处，皆绅主之”。此外该所还雇用了一定数量的工役、工匠和教习人员。根据章程规定，被监管人员应遵守各项规章纪律，接受教育，参加劳动，改过自新并有权享受一定的待遇。^③分析《湖南迁善所章程》可以看出，迁善所已不同于旧式的封建监狱。它在一定程度上具有了近代资本主义性质的收容所、感化所和初级监狱的规模。

第四节 湖南保卫局的职权

湖南保卫局的职权，概括说来就是“去民害、卫民生、检非违、索罪犯”。这是保卫局一切行动的根本原则和出发点；用

① 《巡查各项章程》。

② 《湖南迁善所章程》，《湘报》，第147号。

③ 《湖南迁善所章程》。

现代的术语来表述就是：维护社会秩序、保障公共安全。湖南保卫局类似现在的公安机关，是国家行政机构的一个组成部分：“保卫局只有行事之责，并无立例之权。”^①但保卫局并不是一个纯粹的行政机关，它还具有一定的司法审判权，这就使它具有比今天的公安机关更为广泛的职权。主要包括以下四个方面的内容：

第一，预防犯罪、缉捕盗贼、维护公益。保卫局的主要职能由各级巡查人员具体行使。顾名思义，“巡查”就是巡和查。这既是保卫局基层工作人员的名称，又表明了他们的勤务方式。根据章程规定，各级巡查人员必须在所辖地界内昼夜值班巡逻：“各分局巡查概分为两班，每日分六次，每四点钟换班。每日从正午十二点钟起为第一班，至四点钟换第二班，至八点钟换第三班，至十二点钟换第四班，至四点钟换第五班，至八点钟换第六班，至十二点钟又换第一班。如是轮流，周而复始。每换班时，由局中派出后，在街巡查始行换回。”^②巡查值班期间，可以处理职权范围内的各项事务。如：缉捕罪犯。巡查有预防危害、缉捕罪犯的责任：“遇有杀人放火者、斗殴伤者、强盗、窃盗及小窃掏摸者、奸拐诱逃者、当街赌博者”等现发案犯，“均即行捕拿。”^③一般说来，巡查不得擅自闯入他人屋室，如欲进入须持有一定的证件——“局票”：“巡查非奉有局票，断不许入人屋，违者斥革兼羁禁作苦役。”^④局票分为传票、拘票两种：“各小分局例有传票、拘票，由总局发给存局者，遇事准委员将应传应拘之人，填给姓名，交巡查长拘传。”^⑤但在特殊情况下，也可不

① 《湖南保卫局章程》。

② 同注①。

③ 《湖南保卫总局巡查职事章程》。

④ 同注②。

⑤ 《巡查长职事章程》。

遵循这个程序：“若眼见该犯逃走，准巡查入屋捕拏。”^① 有关现发案犯的例子很多，如：“据东城分局转据第二十三局报称：初二晚在贡院坪获赌痞冯二、郎汉章两名，到局提讯，各供认弹钱赌博不讳，着分别重责以儆。查冯二系积贼，子，责惩不足蔽辜，送总局前来，发交迁善所充当苦役。”^② 对于隐密情事，巡查吏负有缉捕专责：“巡查奉行之职系将眼见犯罪违章各事经行捕获。如本局辖地内有盗案、窃案、会匪、拐犯一切犯法隐密之事，所有侦探查拏是其（巡查吏）专责。”^③ 根据章程规定，各级巡查人员应对辖界内任何可疑人犯及时查究，以期防患于未然。例如：“据南城分局转据十四局巡查林玉生巡至织机巷遇一人背负布包，跟踪至天心阁地方，会同该段巡查廖恩溥、罗树卿围获周桂生一名，查点包内：白竹布四疋、青绢裤一条，人赃一并送局查讯，该犯系在鄂犯窃收押，六月初四递解来湘，系积惯窃贼，经该局长讯明，赃物系太平街阜太布店所失，传失主给领，将该犯呈送前来饬审无异，已发迁善所羁禁。巡查照章记功以示鼓励。”^④ 维护公益也是保卫局的重要工作内容。首先各级巡查人员有保护、援救、协助人民的义务，如：“凡行路之人遇有疾病，即应救护，若醉人、疯癫人迷失道路即送归其家，若残疾人、老、幼、妇女、远方过客均加意保护”；“凡有行路人询问巡查各事，必须实告。”^⑤ 其次，巡查有义务告诫辖界内住户谨防失盗及稽查铺户，如：“每夜巡查所辖地内，各行栈房屋其门窗有未及关闭者即告知屋主关好，各烟馆照章二更息灯，如见有

① 《湖南保卫总局巡查职事章程》。

② “摘录保卫局报案各案”，《湘报》，第147号。

③ 《巡查吏职事章程》。

④ 《摘录保卫局报院各案》。

⑤ 《巡查职事章程》。

过时未息者应饬令吹息。”^① 再次，根据章程规定，巡查有义务将遗失物品送归原主。例如：“近日南城外……三十一局第八号、第十四号巡查在鼓楼门口拾一包袱带回局中，禀请员绅点验，后有攸县考童某来报失物，当饬巡查送至城南书院，凭保具领。”^② 此外，消防、救火也是保卫局的一项重要职责。据该章程规定：“若遇有火灾，立即驰报局中，由局中派役驰请水龙各会往救。如：“据南城分局转据十六局报称，十四日七下钟，黎家坡泥匠李汉源家因吃烟不慎，火势上炎，当经巡查王赐福、吴晓云、欧阳宝树等登时扑灭，致未延烧，已将巡查王赐福三名记功一次，以示鼓励。”^③ 再有，保卫局还有权查稽公共聚会场所，禁止某些宣传活动：“凡系刊贴谣帖，煽惑人心者，**亮即捕拏**”；“遇有聚会喧杂之事、唱戏扰攘之所应随时弹压，不准滋事，本局有时亦另行派人襄助”；“如有聚众结会，立即禀报局中。”^④

第二，编查户口。何启等早期改良派特别强调户籍管理的重要性。他们说：“故严捕务者乃靖地方之要，然非先册户口不可。”^⑤ 戊戌维新派同意何启等人的这个观点，把管理户籍作为保卫局的一项重要职权，并视其为贯彻保卫局根本宗旨的重要保证：“清查户籍为本局第一要义。必须认真清查，确载册籍，应使本局一切去民害、卫民生、检非违、索罪犯之事易于尽职，一切员绅吏役人等易于办事。”^⑥

根据《保卫总局清查户籍章程》规定，户籍管理权由各小分局委绅主持行使，上级各委绅监督指导，各级官员协助。清查以

① 《巡查职事章程》。

② “保卫近闻”，《湘报》，第124号。

③ 《摘录保卫局报院各案》。

④ 同注①。

⑤ 《中国宜改良新政论议》。

⑥ 《湖南保卫总局清查户籍章程》。

每年春二月、秋八月分两次进行，限一个月內造册报局。各分局在辖地內指定地段以次清查。清查人員在执行公務时，不得违背紀律，“如有敢需索片紙、一线者，一經指斥证实，立即革斥懲办”。被清查者拒絕清查时，也将受到相应处理，如：“清查填格之时，如有某家不愿遵办，应稟知分局委紳劝办，倘仍不遵办，应将其家編作另戶，以后遇有盜賊、斗毆各事故，本局均不过問，此种另戶人家亦另行开出，飭知巡查長、吏、巡查人等，无须持票随时可以入室查問，如其家敢于抗拒，即稟分局委員發票拘传到案审究”。

根据章程規定，居民每戶应悬挂一面門牌，編列上号数，目的是使“寻常易于投递信函，訪求戚友易于寻觅住址。”^① 按要
求填注戶籍册、注明戶等（上、中、下），戶長姓名、年齡、籍貫、出身（官、紳、商、民等），职业或无业；戶口数目、性別、年齡、地位（主或仆）；常住或寓居戚友等。特別戶籍如寺院，營業性住戶如烟館、娼寮、散館、碼頭、飯店、客棧等应填注戶主、雇工、僧道、館主、棧主及有无眷屬同住，其中客棧、飯店容留的客人須按日登記具报分局。这些特別戶籍的門牌号数也須单独開列。另外，“所轄境內凡有流蕩无賴之家，诡秘可疑之人及窩聚无定之戶均为另戶，許巡查随时稽查。”^②

戶籍册的管理由委紳负责：“委紳稽查时挈同書手人等自带格式紙、草稿亲往逐戶詢問，照式填明，一存其家、一携回局，次日将携回之紙照鈔楷填，盖印再交其家作凭，原稿取回匯作册稿。倘其家戶長他出，即将草稿留存听其自填，务須确实，查明不符可屬令再填。”^③ 清查完毕时，“将该局轄地照依門牌号数編

① 《清查戶籍章程》。

② 同注①。

③ 同注①。

列记作清册，一存该局一存大分局，大分局收到照缮清册一份，送总局总司册籍处记存备案。”^①

第三，管理街道。清光绪二十四年七月二十一日，《湘报》第147号公布了《保卫总局清理街道章程》14条，规定保卫局有权管理省城各街道的交通、卫生及其有关事项。

首先，在维护街道卫生方面，章程规定：“渣滓弃物”、“溃烂朽坏各种食物”都是“污秽薰蒸，最易生病”的不卫生之物，禁止“发卖”，并应由其本户“自行搬运”、“清扫”；“所有积淤不流之水亦最易生病”，由保卫局雇用夫役并约同邻近住户共同疏通。其他垃圾弃物则限定各户按规定时间清倒出门，由保卫局雇用清道夫“立时陆续运送出城”。此外，“挑粪往来，臭气薰人，亦易生病”。因此规定挑粪桶必须“加用木盖”，并限定其挑运时间，逾时不得进城。

在维护交通秩序方面，章程规定禁止以任何方式“露占道，阻塞行道”；禁止“用车载运长木巨石”，“阻碍行人”；禁止小摊贩阻碍街道等。凡违背上述街道管理规定的，将予以相应的惩罚。有关街道管理的各项事宜，由保卫局各级委绅负责，如管理不能尽职时，也要予以适当的处分。

第四，司法审判。如前所述，保卫局拥有一定的司法审判权。“所有地方人民违犯本局禁令即第十一条所载各事或本局巡查不守本局章程即第十二、十三、十四、十五、十六条所载各事”，保卫局有权审讯发落；但“其户婚、田土、争讼之事本局不得过问。”^②这就是说保卫局只有审讯普通刑事案件及本局内部成员违法违纪案件的权力，没有处理民事案件的权力。

保卫局审判管辖的级别划分是：凡属上述刑事案件及本局内

① 《清查户籍章程》。

② 《湖南保卫局章程》。

部成员违法违纪的案件，巡查有权将其逮捕到局，交由小分局理事委员审讯。对“或于地方有所损害或于人民有碍平安者，经人告发亦准由理事委员传问。”^①对“口角斗殴”等事，能够劝解平息的即当场了结：“凡地方人民或因口角、斗殴滋事申诉到局者，准由理事委员劝解和释”。轻微刑事案件，小分局理事委员也以当场讯明惩戒，取保释放结案。根据章程规定“小分局委员不准设立公案，擅用杖责。”^②但根据现存的案例来看，小分局委员事实上有权审问一些轻微案件，并可以惩戒相关人犯。前行案例的所谓“重责”，估计就是使用体罚的方式。小分局委员不能“劝解和释”的，或案情较重的须移送分局处理。分局局长接到小分局移送的案犯后，有权进行审问，对其中徒流以下的案件可以直接作出判决，徒流以上的应送总局处理。总局设委员四人，其中专司审案的二人。所有各分局送到犯人归其审讯。然后由会办会同总办判决发落。其中案情较轻的，可直接送交总局下属的迁善所看管；案情较重的则送交“长善监”和“府监”关押。

湖南保卫局从光绪二十四年六月初九（1898年7月27日）开办到九月十七日（10月31日）更名保甲，其正式存在时间不过三个月；即使推迟到十一月二十九日（1899年1月10日）全部裁尽为止，也不过存在了五个月零二十天，尚不足半年时间，且又局限于长沙城一隅，从时间和空间上看都是有限的。然而，湖南保卫局作为戊戌变法运动的一项重要成果，是维新派在理论和实践领域的双重收获，并从而揭开了中国近代警察制度的序幕。其意义和影响则又远远超越了上述时间和空间的限度。

① 《湖南保卫局章程》。

② 同注①。

近人何刚德认为：“庚子以前中国无警察也。”^①对于这种观点，我们是不能同意的。诚然，保卫局并不是一个正式的官方机构，也不是一个全国性的设施。但从其组织和职权上看，已基本具备了近代警察机构的全部性质和内容。清末大僚端方在筹办湖南警政时对保卫局的追述，表明了他承认保卫局是湖南警政的前身这一事实。”

近代警察制度从湖南而不是从京师或是其他某个地区开始，并不是偶然的。这是维新派和顽固派实力对比的一个结果。曾有人作过这样的评论：“戊戌维新运动，在湖南成功，在北京失败。在湖南所以成功，因陈宝箴、公度等，都是政治家，资望才学，为旧派所钦重。凡所措施，有条不紊，成效卓著。反对者虽叫嚣咒骂，而事实俱在，不容抹杀。在北京所以失败，因康有为、梁任公等都是言论家，资望不足，口出大言，而无实际，轻举妄动，弱点毕呈。”^②这种评论，虽然有失偏颇之处，但毕竟包含着几分道理。由此看来，戊戌变法时期，维新派还不具备在中央或全国范围内推行警政的实力。因此，湖南保卫局这一重要成果，就不能不引起我们的重视。特别是在研究中国近代警察制度时，就不能不从这里开始。

① 《客座偶谈》，卷1。

② 《人境庐诗草笺注》，第1232页，引正先撰《黄公度》。

第三章 晚清“新政”与清末警政

第一节 清廷创办警政的动因

戊戌变法夭折以后，中国资产阶级的维新运动暂时陷于低潮。然而，中国社会各个领域的矛盾并未消除。1900年的义和团运动和继之而来的八国联军战争，使这些暂时隐匿的矛盾重趋激化。清政府为了保住自己的统治地位，维护帝国主义的在华利益，缓和国内各种矛盾，不得不厚起脸皮，打出“新政”的旗号，实行变法。光绪二十六年十二月十日（1901年1月29日），逃到西安的那位氏以载灃的名义发布一道上谕，宣布实行“新政”，唱起改弦更张的调子：“世有万祀不易之常经，无一成不变之治法……大抵法积则弊，法弊则更，惟归于强国利民而已。”^①

从1901~1911年，清廷实行了一系列的官制改革，裁撤了部分冗衙，如詹事府等；同时又设立了一些新的机构，如商部、学部等。光绪三十一年，清廷迫于国内外的压力，不得不接受立宪派的主张，同意实行“筹备立宪”。作为“新政”和“预备立宪”的一项重要内容——警察制度也在这个时期正式创办起来。

关于警察机构创设的具体情况，我们将在后面专章介绍。这里着重谈谈清廷创办警政的动因和目的。

首先，清廷办理警政是在东西列强的压力下，为保护帝国主

^① 《光绪朝东华录》（第4册），第4601页。

义的在华利益被迫实行的。

19世纪末叶，帝国主义对中国的侵略进一步加剧，而中国人民的反帝斗争也日趋高涨，终于酿成了1900年震惊国内外的义和团运动。这场运动沉重打击了侵略者的嚣张气焰，同时也更加暴露了清政府的腐败无能，引起了帝国主义的极大不满。为了使这个“洋人的朝廷”更好地为其主子效力，帝国主义要求清政府对其统治制度进行必要的改革，并提出了许多具体的要求。例如日本一家报纸这样写道：“筹善后之策，则目前议论纷纷，莫衷一是。就革新内治，实为要求之第一义。”^①帝国主义要求清政府革新官制，确保帝国主义在华的经济、政治利益和人身安全。1901年的《辛丑条约》在第10款中规定：“以各省督抚、文武大吏暨有司各官，于所属境内，均有保平安之责，为复滋伤害诸国人民之事，或再有违约之行，必须立时弹压惩办，否则该管人员即行革职，永不叙用亦不得开脱，别给奖叙。”^②在列强的压力下，清朝当局无耻地与其洋主子宣誓效忠，表示要“量中华之物力，结与国之欢欣。”^③为了确保列强侵华的和平、安全，清廷频频上谕，严厉督饬各地官员镇压人民的反抗斗争，保护洋人的各项自由：“中外订约以来，各国人民准入内地，载在条约。朝廷慎固邦交，迭经谕饬各省，实力保护。乃地方官漫不经心，以致匪徒肆行，滋扰伤害各国人民之案，层见迭出……著再责成各直省文武大吏，通饬所属，遇有各国官民入境，务须切实照料保护。倘有不逞之徒，凌虐戕害各国人民，立即驰往弹压，获犯惩办，不得稍涉玩延。”^④在帝国主义的逼迫、授意和督饬下，

① 《义和团》（第4册），第257页。

② 《中外旧约章汇编》（第1册），第1007页。

③ 《义和团档案史料》（下册），第945页。

④ 《光绪朝东华录》（第4册），第4713页。

清廷总结了多年来统治的经验教训，深感旧有的保安制度已不足以保护列强的在华利益，因此决定学习西洋的治安新法，创办警政。光绪二十七年七月三十（1901年9月12）日，清廷发布上谕：“各省制兵防勇积弊太深，著将原有各营严行裁汰，精选若干，分为常备、续备、巡警等军，认真训练，仍随时严加考校。”^① 其实，早在戊戌变法时期，湖南创办的保卫局就含有保护洋人安全的用意。皮锡瑞曾在日记中写道：“予问鹿泉，开办保卫局何意？答云‘恐洋人至滋事，托巡捕保护，而不能说明，故章程不及’。予意以为然……即以明交涉者，委之住札各处教堂前后，保护教事，计不过数十处，虽年费数千金，然较之赔款巨万，相去运矣。即此意也。”^② 1900年，八国联军侵入北京，各国侵略军划地而治，在其占领区内办起了“安民公所”，作为维持治安的临时机构，并以此要挟清政府：“联军须目睹中国竭力设法保护外国人及铁路诸物方能退去。”^③ 在此情形下，清廷不得不接受列强提出的各项条件，于洋兵撤走后，在“安民公所”的基础上逐步办起了警政。徐世昌曾说：“伏查京城办理工巡之始，原因各国联军在境，非保任治安，不允交还地面。于是前管理工巡局事务肃亲王善耆、大学士那桐等先后经营，京城始有巡警。马路之筑、街灯之燃，皆于此而肇基焉。”^④

其次，清政府为了维持其摇摇欲坠的统治，严厉镇压和监视国内各阶级人民的反抗斗争，也乐于效法洋人创办警政。

八国联军的血腥屠杀和清政府的屈膝卖国行为，更加激发了中国人民的反抗情绪。全国各地抗捐、抗税、抢米斗争此伏彼

① 《清德宗实录》，卷485。

② 《师伏堂日记》，《湖南历史资料》，1958年第4期。

③ 《光绪朝东华录》（第4册），第4672页。

④ “遵旨议奏并陈明京师巡警办法折”，《退耕堂政书》卷8。

起，以天地会为核心的反清武装起义烽烟四燃，反洋教斗争仍在继续；“扫清灭洋”的口号取代了“扶清灭洋”的口号，农民革命的矛头已直指清政府。与此同时，以孙中山为首的资产阶级革命派提出了“驱逐鞑虏，恢复中华，创立民国”的奋斗纲领，广泛宣传民主革命思想，积极组织革命力量，频频发动武装起义。此时的清王朝已是日薄西山，气息奄奄，颓势难挽了。然而，清统治者并不甘心自动放弃自己的统治，还要作困兽之斗、垂死之争。为了苟延残喘，清廷在政治上进一步向帝国主义靠拢，并期望效法西洋的政治制度，巩固其统治地位。清廷发布上谕指出：“晚近之学西法者，语言、文字、制造、器械而已。此西艺之皮毛而非西学之本源也。居上宽，临下简，言必信、行必果，服往圣之遗训，即西人富强之始基。中国不此之务，徒学其一言一语一技一能，而佐以瞻徇情面，肥利身家之积习。舍其本源而不学，学其皮毛而又不精，天下安得富强耶？总之法令不更，锢习不破，欲求振作，须议更张，著军机大臣、大学士、六部、九卿、出使各国大臣、各省督抚，各就现在情弊，参酌中西政治，举凡朝章、国政、吏治、民生、学校、科举、军制、财政，当因当革，当省当并，如何而国势始兴，如何而人才始盛，如何而度支始裕，如何而武备始精，各举所知，各抒所见，通限两个月内悉条议以闻，再行上禀慈谟，斟酌尽善，切实施行。”^①当祖宗遗制不足以确保大清江山的时候，清统治者很自然地将赌注押到了“西学本源”上，冀其能于危急之际，援清廷出泥沼。光绪三十一年八月二十六（1905年9月24）日，清廷特派的出洋考察五大臣载泽、戴鸿慈、徐世昌、端方、绍英等人在北京正阳门车站启行时遭炸，使清统治者愈发感到“巡警关系紧要”，“自应专

^① 《光绪朝东华录》（第4册），第4601页。

设衙门”，^①遂于九月初十（10月8日）下令设立巡警部，综理全国警察事务。这样，警政才逐渐在全国范围内正式开办起来。

第二节 晚清务界对警政的认识

清统治阶级内部对警察呼声的升高，也在一定程度上推动了清末警政的创办。随着谭嗣同等六颗人头的落地，刚刚露出一丝生机的晚清政局，重又呈现出死气沉沉的景象。官绅士庶噤若寒蝉，神州大地万马齐喑。然而，那拉氏的屠刀换来的不过是几天的平静。庚子年的事变，不啻于一声惊雷，使尚在麻木中的巨龙受到了猛烈地震撼。尤其是在那些具有开明意识的官绅阶层和知识分子群中，这种震颤则反应得特别强烈。许多忧国之士都清楚地认识到，中国已到了非变革不能生存的地步。于是禁绝两年的改革呼声又再次迸发出来。人们呼吁自强，呼吁变法，呼吁立宪，也呼吁警政。与以往不同的是，这一次对警察的呼声发自更广泛的社会层次：从达官显官、巨富大贾，一直到中下级士绅。封疆大吏如张之洞、岑春煊、袁世凯、李兴锐，在野士大夫如张謇，中下层知识分子如段逢恩、叶芳等，几乎众口一声。他们普遍把兴办警政视为挽救中国危局必不可少的措施，把警政的地位提到了空前的高度。浙江监生段逢恩说：“窃生旷观环球之上，以我蔽之中州，际兹创深痛巨之日，与群雄并立于兹土也。苟不亟思变计，更立法度，严示章程，使民咸知禁忌，驯至于化莠为良、变弱为强，徒事兴商、务农、缔交、开学以求其所谓富强者，吾恐其日久生懈、懈久生弊，奉行者依然视为具文，与初创政府之衰尽左也。何则？人心不正则奸宄充斥、强盗滋有，保无巨奸叵测煽惑人心？为非大之激众怒、开衅端，逞一日之忿，罔

^① 《光绪朝东毕录》（第5册），第5408页。

顾时艰，以遗公家之祸；小之聚党羽、行无忌，极奸狡之施，不畏法纪以为生民之害。如是不行警察之法，其患岂可胜言乎哉！”这里需要补充说明的是，段氏的见解不仅仅代表了他自己，也反映出当时中下层士绅较普遍的心态：他们希望通过警政的举办，中兴大清，走上自强自立的道路。段逢恩曾自述说：“此生因乱后见我受创甚巨，不禁愤忿，欲慷慨从军，郊班定远之投笔，迄无门路；继欲应试南闱，冀得尺寸以图报效，又以道远家贫，未遂其志。今见大部之设，生不觉忭舞欢欣。以为我国兴机在此一举。将来警务畅行，与商、农、工艺、学校、轮船、铁路诸政日新日盛，将见数十年后，国富民强，彼各国虽强，吾何畏哉！”^①作为封建大吏的岑春煊等人，虽与地位卑微的段逢恩等不同，但也同样对兴办警政寄予了深厚的期望。他说：“伏查东西各国整齐划一，其内治外交之绝无扞格齟齬之患者，无一非警察之绩。有以防患未然。中国今日求善外交，必先内治；求善内治，必先警务。”^②李兴锐则认为：“今者各省会匪、土匪所在滋事，都邑巨镇尤多混迹，非遍设巡捕，无以逻察之。”^③同样，张之洞也认为：“警察若役，则差役之害可以永远革除，此尤为吏治之根基，除莠安良之长策矣。”他指出：“各国清查保甲、巡街查夜、禁暴诘奸，皆系巡捕兵之责。其人并非下流猥贱之人，其头目即系武弁，日本名为警察，其头目名为警察长，而统之以警察部。其章程用意大要以安民防患为主，与保甲局及营兵、堆卡略同。然警察系出于学堂，故章程甚严，而用意甚厚，凡一切查户口、清道路、防火患、别良莠、诘盗贼，皆此警察局为之。闻京城现拟设立巡捕，将来外省自可仿办。兹拟令州县用勇，即与用巡捕

① 《段逢恩稟呈》，中国第一历史档案馆馆藏档案。

② 《岑春煊奏折》，中国第一历史档案馆馆藏档案。

③ 《皇朝蓄艾文编》，卷 9。

之意相近。当于繁盛城镇采取外国成法，并参酌本地情形，先行试办，以次推行。”^① 张謇形象地比喻说：“变法奚行乎？犹造器也。国为之材，学堂为之工，而工不能徒手而成器也。刀锯筑销、搏磨栉雕，则在警察。”^②

这个时期，人们对警察的认识也逐步有所提高，可谓仁者见仁，智者见智。张謇指出：警察“其职保护人民，其事四：曰去害、曰卫生、曰检非违、曰索罪犯。”这种见解几乎与湖南维新运动代表人物——黄遵宪的观点如出一辙。在光绪二十七年制定的《山西巡警局详定章程》中也明确地规定：“设局之意在去民害、卫生生、检非违、索罪犯。”^③ 很显然，戊戌维新派有关警政的理论和实践，对清末警政的举办仍然发挥着巨大的影响力。到光绪三十年以后，人们对警察作用的认识就更接近于现代的观点。徐世昌指出：“各国警政，精密整齐，所以保全国之治安，定人民之秩序。”^④ 随着清末“新政”的逐渐展开，人们对警察与立宪，警察与行政、司法的相互关系及警察在国家政权中的地位等问题也开始有所认识。光绪三十二年七月十三（1906年9月1日），清廷发布上谕指出：“各国之所以富强者，实由于实行宪法，取决公论。军民一体，呼吸相通，博采众长，明定政体，以及筹备财政、经画政务，无不公之于黎庶。又在各国相师，变通尽利，政通民和，有由来矣。时处今日，惟有及时详晰甄核，仿行宪政，大权统诸朝廷，庶政公诸舆论，以立国家万年有道之基。但目前规制未备、民智未开，若操切从事，徒饰空文，何以对国民而昭大信。故廓清积弊，明定责成，必从官制入手。亟应

① 《光绪朝东华录》（第4册），第4742页。

② “变法平议”，《张季子九录·政闻录》。

③ 《皇朝蓄艾文编》，卷12。

④ 《拟订巡警部官制折》，《退耕堂政书》卷3。

先将官制分别议定，次第更张，并将各项法律详慎厘订，而又广兴教育、清厘财政、整顿武备、普设巡警，使绅民明悉国政，以预备立宪基础。”^①不久，奕劻、孙家鼐、瞿鸿禨等也上奏说：“首分权以定限，立法、行政、司法三者，除立宪当属议院今日尚难实行，拟暂设资政院以为预备外，行政之事则专属之内阁各部大臣……司法之权则专属之法部，以大理院任审判，而法部监督之。均与行政官相对峙，而不为所节制……巡警为民政之一端”，隶属于民政部，是国家行政职能的一部分。^②从这时起，警察才真正脱离了古代意义的范畴。这与知识界的呼吁和西学的深化不无关系。张謇曾说：“西法警察有二，有行政警察，有司法警察。”^③沈家本等也说：“欲请讼源，非切实举办警察不可。”^④

这个时期，仍有人将警察赋予对外御侮的内容。段逢恩说：“我国庚甲之乱，危弱极矣。筹思自强之术，非练兵不可；又恐各国生忌复又多方挟制，故亟修警政而寓以强兵之术焉，亦管子寓军令于内政之意也。庶各国之忌不生，而我境内又得以清理。办警务者诚宜急讲陈，式精技勇，务使官无虚兵，兵不虚名。天下无事，寓兵于警；一旦有变，则警化为兵，是警务为我国转弱为强之一大关键也。”^⑤这里，段氏将兵警混为一谈，实在是由于对警察性质的认识模糊。所谓以警御侮，也不妨认为是他个人的美好愿望，一厢情愿而已。然而我们也未必就能断言，清廷举办警政，完全没有自强御侮的意图。正如沈家本等人试图通过对司法制度的改革，收回领事裁判权一样，一些警政大员也试图通

① 《光绪朝东华录》（第5册），第5564页。

② 同上书，第5577页。

③ 《变法平议》。

④ 转引自《沈家本年谱》，第94页。

⑤ 《段逢恩奏呈》，中国第一历史档案馆藏档案。

过举办警政，收回租界内的警察权。例如，民政部尚书善耆就有这样的打算。宣统二年十二月十六（1911年1月16）日发行的《直隶警察杂志》刊载的一条消息说：“兹闻民政部肃邸以我国警察现在提前筹办，所有租界警察权限自应交还中国，选派深明警律各高等警察队自行管理，担负保护之责，以谋公益而挽主权。日内拟即会同邹尚书向各驻使提议接收办法，以期无论租界内外，得享一律保护之权利，为预备地方自治之起点，以为收回治外法权之先声云。”^①

晚清“新政”和“预备立宪”期间，社会舆论及民众的呼声对当时政局的变化和发展曾起过很大的影响。武昌起义后，《东方杂志》曾发表一篇文章指出：“吾国立宪之主因，发生于外界者，为日俄战争；其发生于内部者，则革命之流行，亦其有力者也。二主因以外，则疆吏之陈请，人民之请愿，皆立宪发动之助因，有足记者。”^② 警政的情况大体也是如此。从某种意义上说正是由于各界人士的强烈呼吁和热心推促，才使得清末警政得以迅速发展并逐步臻于完善。

当然，也不能否认，在清末普遍呼吁警政的声浪中，也时常夹杂着一些不和谐的音调。有些人对举办警政不以为然。他们认为，警政并没有超出我国旧有保安制度的框架，不过是名目上的翻新而已。只要对旧的保安制度加以整顿，根除弊窦，同样可以收到良好的效果。例如《清朝续文献通考》的作者刘锦藻就持这样的观点。他说：警察“外观似觉整肃，而核其实仍不出旧法范围也。考外国巡警即吾国保甲遗意，同以诘奸、禁盗、除暴、安良为主，不过名目不同耳。保甲始于周官，历代迭有变更，法令

① 《直隶警察杂志》（1911年1月16日），中国第一历史档案馆馆藏档案。

② 马东玉：《五大臣出洋考察与清末立宪活动》，《辽宁师范大学学报》1987年第1期。

周密。我朝仍沿旧制，郡县均行保甲，辅以巡役；省会繁华之地增设巡兵、巡捕；京师设巡城御史五缺，辅以五营禁兵，法至善也。无如相沿日久，官吏奉行不力，遂至弊端丛生，并非立法不良。今不察致弊之由，从根本上补救，而一概铲除旧制，尽用洋法，平空添出许多衙署，许多官缺、许多名目，而军装、饷械、衣服、冠履等费，专就京城论，每岁增出四、五百万之多，益加小民负担，亦胡为者？然果能弭盗，尚为费不虚靡，乃行已数年，奸盗更甚于前，京都辇毂之下，白昼公然抢夺，外省可知。于此见从古无不弊之法，而在行法之人，苟得其人，古法亦可治；不得其人，良法反为秕政。即警察一端，而兵刑农商诸如此类。昔宋臣李沆尝论为治之道，第一在不用新进喜事更张之人，善哉言乎，可为万世龟鉴矣！”^①刘锦藻的看法不是孤立的，它代表了当时相当一部分人的观点。虽然刘对警察的见解未必正确，但他提出的问题却恰恰中了包括警政在内的一系列新政的要害。即使是在今天，仍有发人深省之处。

^① 《清朝续文献通考》，卷120。

第四章 清末中央警察机关的 演变及其职权

第一节 巡警部的组建和撤销

一、巡警部的组建

自光绪二十七年七月三十（1901年9月12）日清廷下令各地创办巡警以后，四年多过去了，京师及许多省份虽进行了不少尝试，但警政建设却未能走入正轨。清廷没有一个明确的指导计划和方案，也没有统一的管理机构，地方各自为政的现象极为严重。各地警察机构的设施、名称、管理、章程、职权错综纷纭，参差混淆，效果自不能理想。有人曾谈到这时的情形：“巡警初设，既无定章可循，又无中央统领，虽试行有年，而各省各自为政，彼此不谋，致多歧异，偏远之省或且推诿迁延，不肯举办。”^①一些明达之士，已经看到这个症结，建议在中央设立主管机构，统一指导：“夫道唯一风，同放而皆准。期人人知所趋避，不难令出惟行，若畛域不分，违犯必多”^②；“必也上下联成一气，犹身之于臂指，既相统属，复相关切，如是则情联义散

① 《袁崇镇条陈》，中国第一历史档案馆馆藏档案。

② 同注①。

之，虽各巡其地，聚之即众志成城。”^① 光绪二十八（1902）年十（11）月二十八（27）日，署四川总督广东巡抚岑春煊率先倡议设立一个中央警察统管机构：“况以中国之大，待兴警察之急，欲求通行速举而无统属稽核之者，恐终于因循，或名立而实不至。可否飭下政务处详议，于京师特立警务部。于各省特立警署，或如何附属，并特定警官等级、职任之处，伏候圣裁。”^② 光绪三十一（1905）年八（9）月五（3）日，袁世凯所上的一道奏折也涉及到这个问题：“查外国警察之制，上通政府、下达穷乡。”^③ 同年八月二十六日，发生了出洋考察五大臣被炸事件，这使得那拉氏等人十分惊恐，她一面责令步军统领衙门、顺天府、工巡局等单位“严切查拏”，同时又下令议处外城工巡局委员等。^④ 但值得注意的是，那拉氏并未因此怀疑警察的功能，而是决定扩大它的组织。这年九月二日，清廷传谕指出：“鞞重地，竟有匪人在火车上掷放炸弹之事，此等凶顽不法，难保无党与混迹京城，暗图生事。巡警关系重要，亟应认真办理，以销隐患而靖人心。”^⑤ 九月十日，清廷又下达上谕，正式宣布成立巡警部，作为全国警政的最高管理机构，任命“署兵部侍郎徐世昌著补授该部尚书，内阁学士毓郎著补授该部左侍郎，直隶候补道赵秉钧著赏给三品京堂署理该部右侍郎。所有京城内外工巡事务均归管理，以专责成。其各省巡警并著该部督饬办理。该尚书等务即悉心通筹，力任劳怨，严定章程，随时切实稽核，期于内外清谧，黎民义安，用副委任。一切未尽事宜，即由该部妥协具

① 《段逢思禀呈》，中国第一历史档案馆馆藏档案。

② 《岑春煊奏折》，中国第一历史档案馆馆藏档案。

③ 《光绪朝东华录》，（第5册），第5393页。

④ 《大清德宗实录》，卷548。

⑤ 同上书，卷549。

奏。”^① 这道上谕包含了三个方面的内容：其一，它反映出清廷办理警政的决心已进一步坚定，清廷已由观望、准备、初试终于进到了全力举办的阶段。其二，它表明清廷办理警政已有了一个比较明确的计划，即由各自为政、任其自然进入到统一指挥、上下贯通的阶段。其三，它反映出警政管理的权力构成。不难看出，徐世昌、赵秉钧都是袁世凯线上的人。可见袁世凯已把他的手伸向了警权，这其中的权力角逐也是不难想象的。

二、巡警部的活动

巡警部宣布成立后（图4-1），实际上仍然是个空架子。当时全国除京师和个别省份警政略有规模外，大多数省份还处在起步阶段，有些偏远省份干脆还未开始。巡警部刚刚成立，家底很薄，人、财、物力都有限，对外省的情形鞭长莫及，一时既无能力也无精力过多地关照。各省警政实际上仍由地方督抚负责。巡警部的工作主要围绕以下几个方面开展：

第一，接收、改组内外城工巡局。清光绪三十一年（1905）年九（10）月十一（9）日，即巡警部成立的次日，原京师管理工巡局事务大臣那桐咨文巡警部表示已“飭总局暨习艺所、各分局、分巡处、东西城路工局，将关防、铃记、文案、卷宗、银钱、簿册、出入帐折及军装、枪枝、刀械、家俱等件分别详细造册另行补文移交”，要求巡警部“速即定期接管，并希见示为盼。”^② 次日，巡警部回文“除本大臣定期知照，再行接管外，所有未交接以前一切事宜仍希贵大臣照常办理。”^③ 随后，外城工巡局也咨文巡警部报呈移交事项。九月二十一日，巡警部奏禀

① 《大清德宗实录》，卷549。

② 《那桐咨文》，中国第一历史档案馆馆藏档案。

③ 《巡警部回咨》，中国第一历史档案馆馆藏档案。

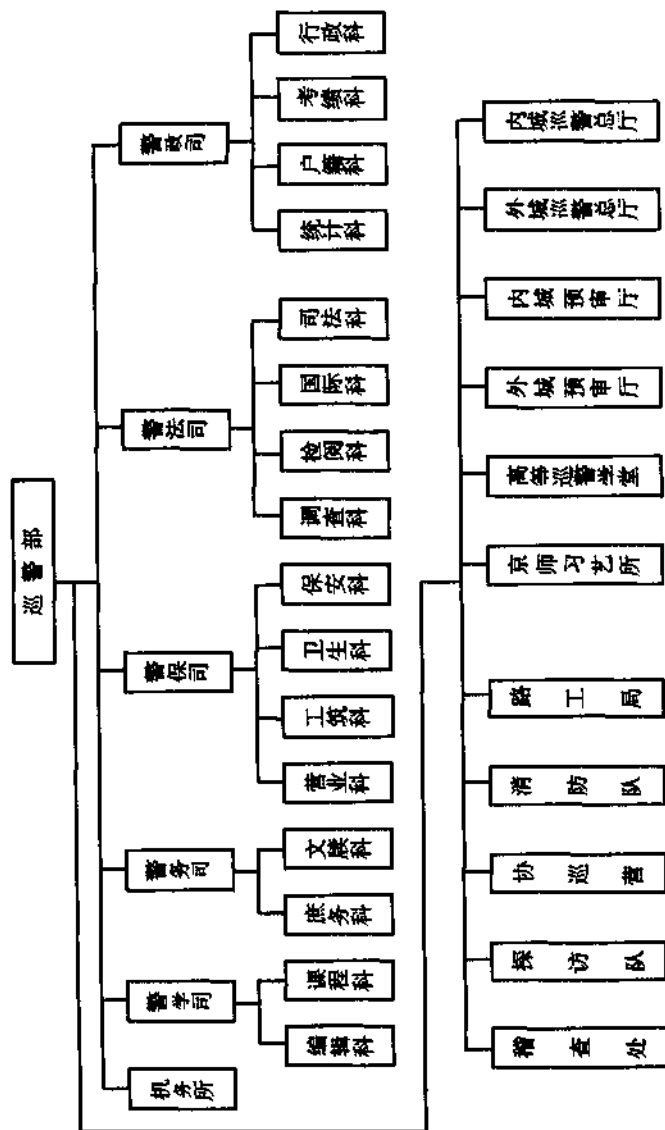


图 4 - 1 巡警部机构设置简图

皇帝，汇报了接管工巡局的情况，表明已接收完竣，并说：“现值接收伊始，地方公事未可刻延，除暂行改刊内外城工巡局关防各一颗，并督饬局员照旧办理，毋任疏懈。”^① 巡警部接管初期，仍沿用了工巡局的名称、人员及一切办理事项。十二月十五日，巡警部上奏皇帝，陈述了变通工巡局旧章，拟定官制的计划：“且京师地方辽阔，从前工巡局办事人员皆系兼差，心力既分，职非专界，故数年以来，一切规模，尚未完密，兹即设立专部，且将整顿各省之警制，京师为首善之区，自应先定额缺，俾昭久远，拟请变通旧章，改设额缺”。徐世昌提出将“原设内外城之两总局俱改为巡警厅，曰内城巡警总厅、外城巡警总厅，总理内外城一切警务。”奏稿获准后，内外城工巡局遂易其招牌为内外城巡警总厅。

第二，巡警部的机构建设。巡警部开张初期，徐世昌等数上奏章，肯定了警政的重要性，并阐述了其建警方针：“伏维巡警、路工最为立国要政，而习艺所亦与巡警有密切关系”。“现在专设巡警部，为各省统率，自宜参仿各国办法，分别立法、行政、司法三项竭力通筹，期于国政民风有裨实际。”^② 徐世昌还认为，警政建设应符合中国的“政俗”。他说：“臣部奉旨设立，统率各省警务，自应通筹全局，先求合于现在中国政俗之宜，以渐规夫东西各邦公安之治。今当创建伊始，设官分职最为重要，必使大小相维，事权相属，乃能各专责成，徐图美备。”基于以上两点，徐世昌提出具体的官制方案是“参酌外商两部官制章程，并考求各国警察规则，掣纲要以综其成、析科目以副其实。”^③ 光绪三十一年十二月十五日，徐世昌奏上的巡警部官制章程获准，巡警

① 《巡警部变通工巡局旧章》，中国第一历史档案馆馆藏档案。

② 《徐世昌奏稿》，中国第一历史档案馆馆藏档案。

③ 《退耕堂政书》，卷3。

部遂依章程组建起内部机构。

巡警部设尚书一人、左右侍郎各一人，由皇帝特简，为该部最高首长。左右丞各一人，位正三品，为该部具体负责人，统率各司，辅佐尚书侍郎“整理全国警政，筹议警察制度。”左右参议各一人，位正四品，“分判各司事务，稽核司员以下功过，所有京外警章均归丞参详审复核，呈由臣等（尚书、侍郎）奏咨。”徐世昌指出：“历考中外官制，皆谓宜多设专理之官，不宜多设总辖之官，臣等详加酌度，丞参职掌颇皆近于总辖，宜令各分责任。而郎中、员外郎品秩略等，同办一事，亦恐互相牵制，难于整理……臣部甫经设立，自未便于一司设一京堂，除左右丞已酌定职掌外，左右参议拟仿唐以侍郎判分曹办法，酌接拟设五司、一所职掌以类相从，分令左右参议管理，以专责成。凡所管之司，一切稿件暨司员书记功过，均由该参议核定考察，呈由臣等办理，以重事权而杜牵碍。”郎中五人为各司长官，“总理司事”。员外郎十六人，为各科长官。主事十六人，协助管理科务。七品小京官四人：一、二、三等书记官每司限十人，秩比七、八、九品笔帖式；司书生若干人，“分别等次，随时酌派，不定额数”。此外，还仿照商部顾问官之例，在各省、各埠设一、二、三、四等采访官，如“有深通警务之员，灼知其品行端谨、办事认真及著有成绩者，无论官绅，由臣部分别派为一、二、三、四等采访官，以便侦访要务，俾消息灵通且可随时考核各省警务以时报告。”

根据章程规定：“无论部员、厅员补缺后，皆不得兼充各衙门差使，以专责成。”部署内部机构设五司十六科，职掌分别是：

警政司，下设4科：行政科，“掌凡关于警卫、保安、风俗、交通及一切行政警察事项。须饬传内外各厅及各省遵办者均归办理，并会同编辑科商订一切行政警察章程。”考绩科，“掌考核各省警官之能否及举劾之事，并各省警官选用、记名及奏补事项，

又管理部厅各员一切升转事宜。”统计科，“掌各省警务款项之考核，部厅各处支发俸饷，购办物件及预决算列表之事，其各司各科所办警政分类统计每年编成总册刊布。”户籍科，“掌审定稽查户口章程，管理各省地方户籍，报告户口统计，凡各省寺院僧道人数、教民人数、外国人入籍皆隶之。”

警法司，下设 4 科：司法科，“掌审定司法警察办事章程，凡司法警察官之配置及参核成绩，调查罪犯种类等事均归核办。”国际科，“掌审定国际警察事务规则，调查各省租界警政情形，一切交涉及翻译事件。”检阅科，“掌查阅报章书籍，如有违报律、出版律者随时检举，并管京外各报馆书坊一切事宜，会同商部、学部分别办理。”调查科，“掌调查各省政法、民情及地方习惯风尚，会同各科审定一切警章。”

警保司，下设 4 科：保安科，“掌豫防危害、保持公安、宣布应行告诫禁止之一切命令，并查禁奸民、棍徒结会拜盟、扶乩等事。”卫生科，“掌考核医学堂之设置，卫生之考验、给凭，并洁道、检疫，计划及审定一切卫生保健章程。”工筑科，“掌京城内外道路工程，均归计划，调查各省都会及商埠修路工程，并审订京外各警厅房屋式样与工厂、戏馆建筑之检查，凡公私营造皆隶之。”营业科，“掌市中一切营业开张申报存案并审定铺捐、车捐各项捐章及市场、绅董、公所办事章程，将来京城内外所设电灯、自来水、市街、铁路均归核准保护。”

警学司，下设 2 科：课程科，“掌审定各省巡警学堂章程，考核警官学业之成绩及给凭、注册等事。”编辑科，“掌翻译各国警察法规及各种警学专书。”

警务司，下设 2 科：文牒科，“掌办紧要奏稿及关涉全部事体之文件，并电报、电话及报告机要事项，其各司专件仍归各该司办理。”庶务科，“掌理部中一切杂项事务，稽核部员功过簿册，并考查司书生勤惰及约束夫役人等，以时报告稽凭考

核。”

另外，还设有机务所，“凡开用印信，收发文件，接洽电话，值日、值宿，递折等事皆隶之。”设七品小京官4人“轮流管理”。^①

巡警部下属机构：

京师内、外城巡警总厅（见第三章）。

京师内、外城预审厅：巡警部成立后，奏请接原内外城工巡局发审处旧例设内外城预审厅，归巡警部直辖。两厅的职权是“除犯异常违警罪可由各分厅讯结外，其刑事诉讼之案皆讯断。如遇徒流以上重大之件，须先由预审厅说明情由，再分别奏咨送交刑部”。徐世昌在奏稿中说明：“至地方裁判本应归刑部办理，惟现在新律未颁，裁判章程未定……暂由臣部设立预审厅，俾案犯便于谳讯，将来新律颁行，应如何变通之处，届时奏明请旨。”两厅各设正审官一员，“位正五品，视郎中”，总理厅务；陪审官一员，“陪听讼狱”；检察官一员，检查证据，协同审讯；两厅各附设民事审判官一员，“专理钱债案件，位皆从五品，视员外郎”；每厅各设记事官三员，负责“临时听审、缮稿”，“位正六品，视主事”；每厅各设译员三人，分法、英、日三国文字；每厅各设医官二员。此外，每厅所设“司法警察、巡长、巡捕等员弁，随时酌定人数。据巡警部《部厅官缺升补章程》规定：“审判关系最重，须择专长。所有预审各官均择习于中外法律、听断勤能，无分候补、候选，但看胜任即拟请补。遇有升转、京察，各按阶品同部厅各员一体办理。”^②每厅之下还设有看守所和待质所。^③

① 以上均据《京师警察法令汇纂》——著者。

② 《京师警察法令汇纂》。

③ 同注②。

高等巡警学堂：巡警部成立后，将原设京师警务学堂改组为高等巡警学堂，归部直辖（详见第六章）。

京师习艺所：原属工巡总局。光绪三十一年七月，由原管理工巡局事务大臣那桐奏请创设，在“神机营胜字队操场旧基修筑监舍”，收取轻罪人犯并酌收贫民，目的是“重在惩罪囚以工作，教贫民以技能，俾生悔过迁善之心，皆有执业谋生之路”，类似湖南保卫局下属的“迁善所”。巡警部成立后，接管了该所，于光绪三十二年二月派候选道朱启铃为监督进行管理，并拟定了试办章程，同年四月正式开办。徐世昌表示他要把该所办得“外系列邦之瞻听，内示各省之标准”，并准备将来经费宽裕时加以扩充。^①习艺所设监督一人，正四品，为最高长官，总理全所事务，管理全所官员人等；提调兼典狱官一人，从五品，由政法司员外郎遴选，听命于监督，承办具体事务；分判所官（正六品，奏补）二人，辅助典狱官监察，分稽五处二科事务；所官七人，分任各处科事务；医官一人，诊验犯人、贫民身体，执行一切卫生事宜；总教习官一人，约束技师，管理所中教务；分教习官一人，教授年幼人犯、贫民各项学科；教诲师一人，以言语教诫犯人，化导贫民；书记二人，缮写文件、登记册簿、制作图表；技师八人，教授犯人、贫民工艺；看守长六人，辅助所官稽察所属看守人员执行各项勤务；看守四十人，稽查犯人、贫民，执行各项勤务。所内办事机构为五处二科：文案处，掌来往文牒，制作图表，保存卷宗事；会计处，掌收支款项，预决算、经费报销事；考工处，掌考察工艺及技师勤情并出纳物品事；庶务处，掌置办、保存各项杂件，约束所中夫役人等；稽巡处，掌配置看守勤务，收发犯人，稽查看守长以下一切应行事宜；诊治科，掌试验身体、诊治疾病、泡制药料；教授科，掌宣讲、教诲等事。此

^① 《退耕堂政书》，卷4。

外，习艺所还设有织布、织带、织巾、铁工、搓绳等科，分别从事各项劳作。

路工局：该局是在原内外城工巡局所属路工局的基础上建置的；负责修筑道路事宜。设总办一人，帮办一人，并设文案、支应、测绘、监工、收发科委员各一至三人，监工司事一人。局下分设内城路工东局、内城路工西局、外城路工东局、外城路工西局、西直门外路工局等。

消防队：专司消防救火事项，并分任巡逻要差等事。设总理一人，由部遴派司员充任；统带官一人，帮带官一人，并设五品警官兼队长三人，六、七品警官各六人，八、九品警官各八人，分队长、队兵约五百人。设内勤处、外勤处、一大队、二大队、军乐队分掌各事。内勤处设警官兼队长一人，警官兼分队长二人，书记四人；掌文牒、禀件登记，官兵进退、告假、功过赏罚，保存消防器具，检查军装、军械，颁发薪俸及一切杂务等事。外勤处设警官兼队长一人，警官兼分队长二人，书记四人；掌调查内外城各处水利情况，探访、备防火灾，分派各项差使，稽查各队及操练事宜，并辖东西三座门分遣队；分遣队各设警官兼队长一人，分队长三人，兵三十名。消防一大队、二大队，下设中队、小队。军乐队设有喇叭手等人员。

协巡营：又称协巡队，于清光绪三十一年十月由巡警部奏请创设。徐世昌在奏折中说：“窃查京城内外城地面宽广、街衢繁多……（巡警人数）非大加增添不足以弹压地面，若候筹款募兵再行举办，诚恐延旷日久，致误冬防。臣等共同商明北洋大臣袁世凯，将各镇期满退伍之续备兵配调千名，已于十月十八日到京，改编为协巡队，分左右两路，遴派候补道王治馨为该队统带，驻扎前三门外，与原有巡捕划区分队，各专责成。”^①

^① 《退耕堂政书》，卷3。

协巡营分驻荒避地段，夜间巡逻，日间操练、巡防，接受诉讼案件，解送人犯，派遣坛差、道差，保护中外人员来往等事。该营设统带一人，统辖各队、管理营务；帮统带一人，协助统带兼充督操；教司官二人，赞助教课，帮同考查；庶务长、副庶务长各一人，庶务委员二人，掌理庶务；书记一人，掌司收支；书记生二人，掌缮写公牒；马弁八人，掌司稽查；长夫二十四人。协巡营下设有：差遣队，设队官一人，巡长二人，目兵四十人，长夫六人。协巡左路、协巡右路各设队官一人，管理左、右路各队事宜；以下各设一、二、三、四、五、六队，各队设队长一人、副队长一人，书记官一人。目兵八十人，长夫十一人。

探访队：与协巡营同时奏设。徐世昌说：“并增设探访队五队，专司探访、侦缉等事，与巡兵相辅为用。”^①该队以摘奸发隐为宗旨，凡行踪诡秘、潜谋不轨、来历不明、形迹可疑者，均需探查，类似后来的侦缉队。设监督一人，管理全队事务；队下设中、左、右路局。中路局为各局领袖总汇之所，设局长一人，书记官一人，高等访事官六人，差弁四人；辖探访队一队，设队官一人，副队官一人，书记官一人，使役四人，暗目二十人。左路局设局长、书记官各一人，差弁二人，局役四人；辖探访队二队，每队设队官、副队官、书记官各一人，使役四人，暗目二十人。右路局的编制同左路局。

稽查处：专司恭查坛庙警卫，并稽查内、外城地方巡警事宜（如衣冠不整、守望吸烟、闲谈等不合规矩之处）和应查、交查事件。^②设总办一人，帮办二人，委员三十四人，办理本处事务。处内分两科：典礼科，掌坛庙备差，乘舆扈从等事；另一科

① 《退耕堂政书》，卷3。

② 《民政部官制章程》，载《京师警察法令汇纂》。

情况不详。^①

第三，指导各省警政。根据上谕，巡警部对各省警政建设有“督饬办理”之责。原则上讲，地方警政由各地督抚全面负责，遇事直接奏报皇帝，再由皇帝转发巡警部议定。巡警部对地方警政的管理不是直接指挥而是监督、指导，是一种间接的方式。同时，巡警部也负责规划、制定全国警政建设的方案，报请皇帝批准，下发各省执行。光绪三十二年正月，徐世昌拟定了各省改绿营为巡警的方案，上报皇帝，转发会议政务处和兵部讨论，认为“该尚书等所请挑选制兵改编巡警，以饷项充警费及设立学堂教练各法尚属妥协，拟请饬下各省督抚查照该部原奏认真办理”，再报皇帝，得旨“如所议行”。^②可见，巡警部制定的警政方案要发生效力是要费一番周折的。同样，巡警部对各省警政的指导也是一个曲线运动。例如，光绪三十二年两江总督周馥奏报上海添设巡警援案开支经费事，奉旨交巡警部议定，徐世昌等人议复后再报呈皇帝转发该省。^③

三、对巡警部活动的评价

巡警部存在的时间只有一年，在这样短暂的时间里，当然不可能作出很多显著的政绩，充其量只能为此后的警政事业打下一些基础而已。例如，巡警部制定了一系列指导全国警政建设的规划、方案，对发展、健全清末警察制度应当说是有益的；再如，巡警部时期的一些活动也为此后的警政建设奠定了必要的物质基础。徐世昌就任巡警部尚书后，奏请建立衙署，他说：“现在推

① 以上未注明出处之引文均见《变通工巡局旧章改设官制章程》及《巡警部官制章程》，中国第一历史档案馆馆藏档案。个别材料系根据《清代中央国家机关概述》——著者。

② 《光绪朝东华录》（第5册），第5486页。

③ 同注②，第5564页。

行部厅章程，整饬京外警政。臣部急须修建衙署以便办公。兹查从前内城工巡局有勾栏胡同巡捕操场一所，勘度地段以之修建衙署尚堪适用，工程亦较减省，已饬承办各员督匠动工，并咨商仓场侍郎酌将通州废仓原有房料运京撙用，以期稍资节省。其原请建署之宏红等寺相连地方，基址宽广，规模宏阔，约计修造工费较为繁钜，拟留拨作别项公所之用。”^①

巡警部接管原工巡局所属京师习艺所时，徐世昌就曾表示要在条件许可时将其大力推广（见前述），不久徐世昌奏准将恒公府拨归习艺所建厂。他认为，习艺所是一项善政，“规模粗备，功效已昭”，但“惜房舍无多，容额甚少，所收罪犯人等亦已满数，拟另设一工艺厂，专为贫民习艺之用。”因此，他提出“拟拓地添建以资推广。今查恒公府地址系与己革端郡王载漪府第毗连，端王府地址已由商部奏请拨用，恒公府地址事同一律，荒废可惜，且基址甚宽宏，距所较近，于该处设立工厂甚属相宜。”^②此后，徐世昌又将銮仪卫空房若干间纳归巡警部。他说：銮仪卫“因正院房屋宽大，已可敷办公之用，原拨署旁西偏房院几间闲置，伏念巡警部应用局所及医院、学堂等处需房甚多”，因此要求“准将銮仪卫署旁空闲房院拨作巡警部公用，于警政实有裨益。”^③经过徐世昌的一番活动，总算是为巡警部争得了一些场地。

当然，巡警部的成立并不可能消除清末警政的弊端，存在的问题仍然不少。民政部初设时，御史江春霖曾上奏折指责前设巡警部“缉捕不力”，对失职官员惩办不严等等。对此，徐世昌当然要一一答辩，力予驳回。他说：“五城司撤之时，处分非不严

① 《退耕堂政书》，卷4。

② 同注①。

③ 同注①。

也，而抢劫窃贼之案层见迭出。自举办巡警，抢劫日少，缙窃日稀，且预审厅审结之案，月恒数百起，臣部迭次奏交及咨送法部之案，皆有轶可稽，该御史谓为命盗之案迭见，何所指也？”^①尽管江春霖的指责不一定都有根据，徐世昌的辩白也不一定都无道理，但巡警部仍存在着不少的问题，这一点看来还是可信的。

第二节 民政部的组织机构和职权

光绪三十二（1906）年六（8）月底，清廷派出的载泽等五大臣，在欧美日本等国家周游了半年多以后回到北京。七（8）月初六（25）日，出使各国考察政治大臣戴鸿慈等呈上奏请改定全国官制以为立宪基础折。折中写道：“中央各官宜酌量增置、裁撤、归并也……中国旧有六部，惟户、刑、兵三部最为切要，近日新设外、商、警、学四部，体制较备于昔，然尚有阙而未举，冗而无当，与职权不分明，名称宜斟酌者。增置、裁并试举其略：内务部为民治事，职要而任繁，各国大率举教育、农工商及交通诸行政别区为部，中国必应仿行。其留存于内部范围者，尚有警察、卫生、土木、赈恤并监督地方行政诸大端。中国地方大广，监督行政一层断不适于措置，自以警察为一部最要之图，惟内务可以赅警察，而警察不能尽内务。今中国已设警部，复设内部，不独迹近骈枝，亦且无事可办。然考各国之制，以警部独称者甚希，而内部不立者则竟无有。臣等以为不若改巡警部为内务部，凡户部、工部之关于丁口、工程者，皆并隶之。”^②七月十三日，清廷下达上谕，肯定了实行预备立宪的总趋势，但认为“目前规制未备，民智未开”不能草率从事，必须待厘定官制、

^① 《退耕堂政书》，卷8。

^② 《清末筹备立宪档案史料》（上册），第371页。

普设巡警等措施广泛贯彻以后方可逐渐推行。九月二十日，奕劻等奏上核拟中央各衙门官制方案，建议“巡警为民政之一端，拟正名为民政部”，同日（1906年11月6日），得旨“巡警为民政之一端，著改为民政部”。^①

民政部是在原巡警部的基础上扩大而成的，“因就原设巡警部公司职掌，原有者量为合并，原无者分别增入。”^②民政部除仍掌管原巡警部所辖事务外，并将户部所掌之疆理，户口、保息、賑救，工部所掌之城垣、公廨、仓廩、桥道工程，礼部所掌之臣民仪制、风教、方术，吏部所掌之文职官员过继归宗、复姓改籍等事并入，职权有所扩大。“原设巡警部职掌系专管全国巡警事务，今奉旨改为民政部，职权范围自应推广。”^③凡属地方行政、自治、户口、风教、保息、荒政、警察、疆理、营缮、卫生等事项均归其掌管，并负责监督、考核直省民政官员。由于职权的扩大，组织机构也作了相应的调整，原设巡警部基本上缩编为一个司——警政司，另增入四司，共五司，并增设两厅，形成了民政部的内部机构。

民政部设尚书一人，左右侍郎各一人。光绪三十二年九月二十日谕令民政部尚书、侍郎“均毋庸更换”，这样徐世昌及毓郎、赵秉钧仍分别袭任尚书及左、右侍郎。尚书总理部务，左右侍郎佐之。部内机构设置如下（图4-2）：

承政厅：设左、右丞各一人，“任一部总汇之事”；员外郎、主事、七品小京官各四人，佐理厅务。承政厅负责承办机密、考核司员、编存文卷、筹核经费各事项。下设四科二处：机要科，掌机密事项，本部及内外城巡警总厅各职员进退、升调及各项事

① 《光绪朝东华录》（第5册），第5579页。

② 《退耕堂政书》，卷4，《会议拟定民政部职掌员缺折》。

③ 《京师警察法令汇纂·民政部官制章程》。

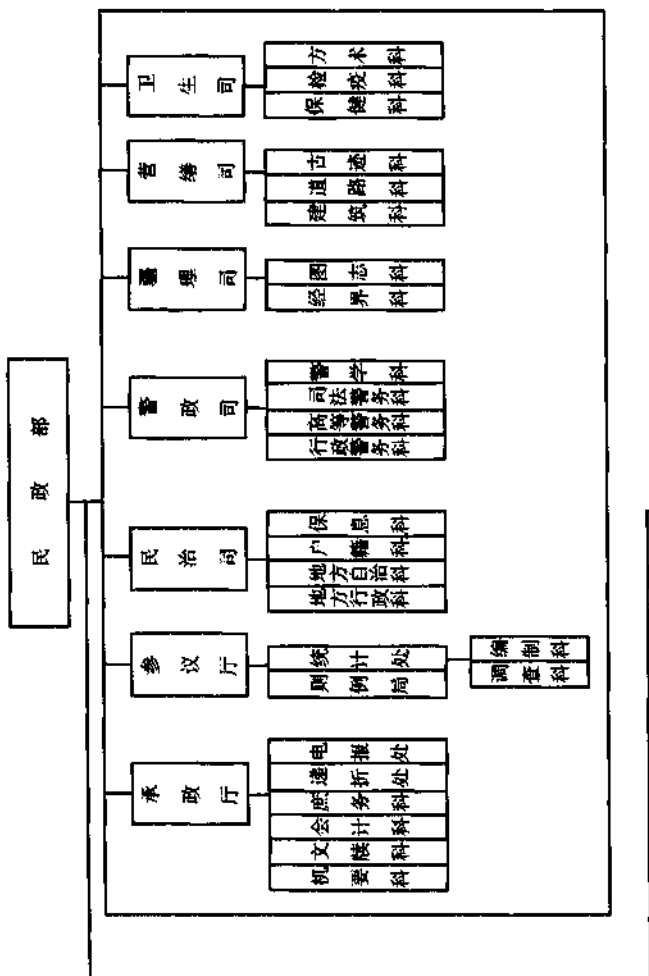
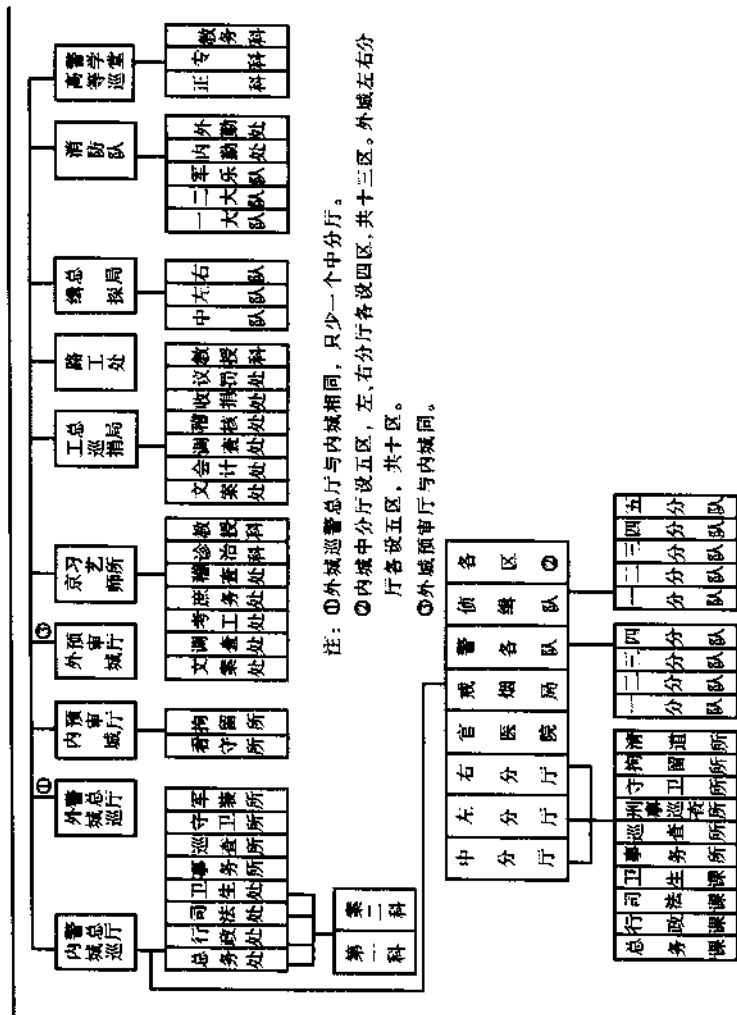


图 4 - 2 民政部机构设置简图



线图 4 - 2

故的注册、存案，稽核本部厅司各员办事功过事项，典守堂印事项；文牍科，掌公文函件之编纂、存储事项，公文函件之接受、发送事件，统计报告之汇纂、刊印事项，本部公置图书之经理保存事项；会计科，掌本部及内外城巡警总厅经费收支、经费报销之检查事项；庶务科，掌本部公用家具、财务的经营、保管，本衙门内部整理、夫役雇用及约束随从人员以及其他各司科不管事项；递折处，专司章奏传递事项；电报处，掌收发、翻译电报事。

参议厅：设左、右参议各一员，“任一部谋议之事”；参事二员佐理参议；每司从司员内遴派一人在参议厅行走，协同审议；另设编译员，不作额缺，负责编译各国关于民政之各种书籍；设八、九品录事各三员、额外录事四员，受本厅长官指挥，专司抄录收发各项文件。该厅的职掌是“议订本部法令、章程等事”。具体包括：“凡关涉本部主管事务之各项法令及关涉全体之各项章程均由参议厅拟订呈候堂定”；本部法令章程应行增删修订者由本厅审议，事关各司者，各司有提议权，各司主管事务之各项章程由各该司拟订后移送参议厅核议；各司遇有要事未能即决者可稟请部堂交本厅核订。^① 该厅初设时，并未分设机构，后增设则例局和统计处为附属机构。

则例局：光绪三十三年（1907）年九（10）月设立。负责拟订光绪政要，编纂会典、则例，增改原奏、清单等事。^②

统计处：光绪三十三年十一月设立，负责办理全国民政统计，综辑统计年鉴等事。设总核一人，总理该处一切事务；提调

① 《京师警察法令汇纂·民政部官制章程》，并参见《清代档案史料丛编》第9辑，第279页。

② 《京师警察法令汇纂·民政部参议厅办事权限章程》。

③ 《清代档案史料丛编》第9辑，第279页。

二人，佐理事务，核定稿件表式；科员十人，担任具体事项。下设二科：调查科，负责本部厅、司、局、处及直属厅、区、局、所、学堂应行统计事项，调查各省民政应行统计事项；编制科，掌案牒整理、保存，表件核算、校对，图册编制、绘画事项。^①

民治司：设郎中二人，员外郎四人，主事五人，七品小京官一人。负责“稽核地方行政、地方自治、编审户口、整饬风俗、礼教、核办保息、荒政、移民、侨民各事。下设四科：地方行政科，掌地方官制变更，考核地方官吏，各省官立行政局、所废、置、分、合，各省幕佐人员荐举、任用的注册存案。地方官衙门胥吏裁汰革除。课吏馆或法政研究所等事项；地方自治科，掌京外董事会、议事会设置、组织，京外自治局、自治研究所，自治经费的调查监督，资政院参议员选举等事项；户籍科，掌国籍更易及旗籍、民籍经转改隶，学龄儿童就学，宗教信仰，征兵等事项；保息科，掌官绅所办育婴、恤嫠、济良、棲流等局所及其余慈善事业，各地水旱灾及其余变故的善后赈济，国内移民、拓植等事项。^②

警政司：基本上是由原巡警部缩编而成的，所有原巡警部“警政司行政科，警法司司法科、国际科，警保司保安科、营业科及警学司课程科所掌事务均分别归并该司办理。”设郎中二人，员外郎四人，主事五人，七品小京官一人。负责“核办行政警察、司法警察、高等警察及教练巡警等事。”^③ 下设四科：行政警务科，掌巡警职制，考核巡警官吏，管理风俗、消防、营业稽核及对待外国人之警察等事；高等警务科，负责非常保安、新闻杂志及各种图书出版检查，集会结社及检查凶器及其他危险物品

① 《清代中央国家机关概述》，第 275 页。

② 《京师警察法令汇纂·民政部分科章程》。

③ 《京师警察法汇纂·民政部官制章程》。

等事项；司法警务科，负责搜索、逮捕、解送罪犯，搜索检查罪证，复核违警罪处分等事项；警学科，负责管理各等巡警学堂、巡警教练所，外国警务留学生之派遣，巡警学生之考验、给凭、注册等事项。^①

疆理司：设郎中二人，员外郎、主事各二人，七品小京官一人。负责核议地方区划，统计土地面积，稽核官民土地收放、买卖、测绘、审订图志等事项。下设二科：经界科，负责厅州县区划变更及增置，官地收放，民地买卖注册，京师市区改正等事项；图志科，负责统计全国土地面积，测绘，清丈、审订地图、地志等事项。^②

营缮司：系将原巡警部警保司工筑科事务并入而成。设郎中一人，员外郎、主事各二人，七品小京官一人，并设六、七品艺人各一人。负责督理本部直辖土木工程，稽核京外官办土木工程及经费报销并保存古迹，调查祠庙等事项。下设三科：建筑科，负责京外城垣、衙廊、仓场土木工程及报销，京外公园、市场及其余官办土木工程及报销，管理琉璃窑、土仓，本部直辖土木工程及其报销等事项；道路科，负责道路沟渠修缮、改良，各省经营之道路工程，京外路工报销等事项；古迹科，负责调查保存古代建筑物，管理博物馆，建置、修缮神祠、佛寺道观等项。

卫生司：系由原设巡警部警保司卫生科扩并而成。设郎中一人，员外郎、主事各二人，七品小京官一人，六、七品医官各一人。该司负责“核办防疫、卫生、检查医药、设置病院”^③等事项。下设三科：保健科，负责检查饮食物品，清洁河川道路，管理贫民卫生、工场、剧场及其它公共卫生等事项；检疫科，负责

① 《京师警察法令汇集·民政部分科章程》。

② 《京师警察法令汇集·民政部官制章程》及《民政部分科章程》。

③ 《民政部官制章程》。

预防各项传染病，种痘，检验，停船检疫等事项；方术科，负责考验医生、稳婆及一切治疗，检查药品，稽核药材营业，管理病院等事项”。^①

民政部下属机构：随着巡警部改为民政部，其原下属机构亦相应改隶民政部，部分机构还作了一些调整，具体情况如下：

内外城巡警总厅（详见第三章）。

内外城预审厅：原隶巡警部，光绪三十二年九月改隶民政部，职权未变，设官略有调整。内外城预审厅各设正审官一人，副审官一人，陪审官一人，检察官一人，民、刑事审判官各一人，书记官三人，译员三人，医官二人，司书生七人，巡官二人、巡长五人，巡警五十人。下设待质所、看守所。^② 光绪三十三年，法部成立审判厅，内外城预审厅随即裁撤，所属职掌分别移交法部、大理院。民政部奏折中说：“现在法部各级审判厅已经奏明于十一月初六日一律开办，准法部行知到部，臣当即饬令预审厅于是日一律停审并将现审未结各案造册于十一月初十日分别移交内外城地方审判厅接收，据预审厅由报交接清楚，自应遵照奏案将预审厅裁撤。除寻常违警罪犯仍由巡警各分厅讯结，其原设预审厅印信两颗应由臣部咨送礼部撤销”。十二月二十五日得旨“知道了。”^③

京师习艺所：习艺所随民政部的成立而相应改隶之，性质未变，设官职掌也基本相同。设监督一人，开办时（光绪三十二年五月），为朱启铃，三十三年十月由延鸿才接任。^④ 提调典狱官一人，分判所官二人，所官七人，医官一人，总教习官一人，分

① 《民政部分科章程》。

② 《清代档案史料丛编》第9辑，第285页。

③ 《政治官报》，光绪三十四年正月初七日，第99号。

④ 《政治官报》，光绪三十三年十月二十二日，第33号。

教习官一人，教诲师一人，书记二人，技师八人，看守长六人，看守四十人。内部仍设五处二科，即：文案处、会计处、考工处、庶务处、稽巡处、诊治科、教授科。此外，在工艺方面设织布、打带、铁工、搓绳、印刷（宣统元年增）、洋胰（宣统二年增）等六科，从事生产劳动。^①

工巡捐总局：该局是京师地方的税收机关。民政部成立后，于光绪三十三年三月初一日正式开办。徐世昌等在奏折中提出创设该局的理由是：“伏维京城警政亟宜推广，百废待举，用款浩繁”，为筑路、架桥、泼洒、修理以及清道、卫生，“保育婴穉，赡恤孤贫”等等^②。因此他认为“该商铺以昔日之陋规，作此时之公益，揆各国地方之税，既属从同，稽汉都商贾之征，亦有故事。臣等详加复核，拟于内城立一工巡捐总局，外城设一分局，先责成内外厅厅丞兼办，由臣部随时考查以昭慎重，俟京师各商会成立后，再由该会公举公正绅士接办，以为地方市政之基础。该局成立后，将原工巡局所掌车、辅、妓等捐归入统一办理，掌收商民开市、失照、歇业、收捐、罚款等事。宣统二年二月八日，民政部令将捐税并入内、外城巡警总厅办理，该局遂撤。该局成立期间，设总办一人，会办二人，委员三十二人，司事十二人，书记官二人，司书生八十六人，茶厨夫役三十人，并设巡官一人，巡长二人，巡警三十七人。内设文案、调查、稽核、会计、收捐、议罚、收发七处，分掌各项事务。总局下辖内、外城工巡捐局，各局设局长一人，文案、调查、稽核、会计、收捐、议罚、收发委员各一人，巡长一人、巡警十人，分别办理内外城一切捐税事宜。^③

① 《清代档案史料丛编》（第9辑），第285页。

② 《退耕堂政书》，卷8，《开办京城车、辅捐日期并收捐系数目折》。

③ 《清代档案史料丛编》（第9辑），第286页。

路工处：原各路工局，属巡警部，后改隶民政部，宣统元年二月撤销。同年十一月奉民政部堂谕，派何洞仁、郑咸办理马路工程调查事宜，遂成立马路工程调查处（简称路工处），以何、郑为总、会办，并派民政部司员数人为委员，佐理其事。该处掌京城地区承修马路、管理街道之清道、泼洒诸事。宣统三年正月奉民政部令将该处职掌并入内外城巡警总厅，该处即撤。

缉探总局：原巡警部设探访队，光绪三十三年民政部设稽查缉捕局：“再查京师地面宽廓、群聚杂处，良莠不齐。若不事先预防在足为治安之害，计非添设局所、严行查缉不足以清奸宄而防未然，臣等因于内城地方酌设稽查缉捕局一所，遴派前署内城巡警总厅厅长丞陆钟岱为该局总办，轮遣员弁分道巡逻，专司缉捕事宜，臣等仍当督飭该员认真办理妥为布置，以卫闾阎而资防范。”^①宣统元年正月，将缉捕、探访归并一局，定名缉探总局。该局成立后，将原稽查缉捕局之中、东、西、南、北五局撤销，改设缉探中、左、右三队。宣统三年正月，将该局事务分别划归内、外城巡警总厅办理，该局遂撤。该局成立期间，专司侦探、缉捕事宜，以办事秘密为宗旨，辅助地方进行秘密调查、访事、接管各项报告，检阅各种新闻等事。设总办一人，以下分中、左、右三队，每队设官兵夫役四十二人。

消防队：沿用巡警部消防队官制职掌，设总理兼统带一人，帮带官一人，五品警官兼队长三人，六、七品警官各六人，八、九品警官各八人，中队长十人，小队长二十二人，分队长七十人，队兵约七百人。该队设一、二大队，军乐队，内、外勤处，分掌各事。

高等巡警学堂：（详见第六章）。

^① 《政治官报》，光绪三十四年正月十一日，第103号。

第五章 京师警察机关的体制及其职权

第一节 “安民公所”与京师警察机关的由来

光绪二十六（1900）年，旧历庚子年，爆发了轰轰烈烈的义和团运动。义和团高举“反教”、“灭洋”的大旗，进军北京，围使馆、烧教堂、杀洋人，向侵略者展开了猛烈的进攻。穷凶极恶的俄、英、美、法、德、日、意、奥等帝国主义国家，借口“保护在华利益”，组成八国联军，攻入北京。惊慌失措的那拉氏挟持光绪皇帝仓皇西窜。

联军入京后，按各国军队的驻扎方位，分别把持了占领区内的一切统治权。清政府的京师治安机构——五城察院和督理街道厅完全处于瘫痪状态，根本无法行使职权，京师治安状况处于极度的混乱之中。入京的各国军队于所到之处疯狂烧杀虏掠：“城内外之住宅铺户，日被夷人探索银钱衣物，间有辱及妇女之事，间阎不堪其忧”。^① 京城内外，义和团余众仍在活动，时有冲突发生：“现在近畿一带拳会尚多，”^② “查京师地面自遭兵燹之后，

① 《义和团档案史料》（上册），第552页。

② 《义和团史料》（下册），第710页。

土匪纷纷抢掠，闾阎骚扰，民不聊生。”^① 变乱以后，北京城内供应十分紧张：“再京城为洋兵占据，小民生计维艰，煤米两项尤虞缺乏”^② “数百万生灵嗷嗷待哺，觅食维艰，穷蹙情形，不堪言状。”^③ 这时期的艰难状况，清廷全权大臣庆亲王奕劻曾作过描述，他说：“昨见京中兵燹情形，十室九空，良深恻恻。加以匪徒乘间蜂起，凡殷实铺户抢劫焚毁，惨不忍言。亟应先行设法招徕。渐图恢复”^④ 清廷留守官员为维持临时秩序，保证市民供应，减少骚乱，同各国占领军当局进行了谈判：“臣等所辖九门并前三门内外地面，各国兵分段驻扎，数月以来官权不伸，各国洋兵间出滋扰而劣绅土棍又复勾结洋人多方罔利，民间困若无所控告，臣等……商同德国参赞裴克尊汉晤商安抚地面事宜，德帅瓦德西遂邀各国统兵大臣与我地方官会晤。”^⑤ 经过多番磋商，终于达成了初步的协议：“而管辖地面权属他人，虽有良策，无由呼应。近闻京外数百里之内百货云集，以无贩运折阅实多。再四筹思，惟有暂行借重洋人保护商贾，庶几敢于贩买米粮、煤炭暨一切用物。因于晤总税务司赫德时一再陈说，专主拯救数百万生灵性命起见。经赫德允给商贩切实护票，可以出入城内，沿路毫无阻滞。”^⑥ 从这年七月起，在清廷留守官员的指使下，由各占领区内绅董出面，征得洋官同意，组织了绅办的临时治安机构——“安民公所”。有关安民公所的情况，由于资料散碎，我们只能梗概地加以介绍：

第一，安民公所大致是从光绪二十六年闰八月开始在各国占

① 《义和团档案史料》(上册)，第606页。

② 同上书，第575页。

③ 同注①，第552页。

④ 同注①，第609页。

⑤ 陈璧：《望岩堂奏稿》，卷1。

⑥ 《义和团史料》(下册)，第707页。

领区内分段先后逐次设立的。其设立的时间不一。在各占领区内，甚至在同一国占领区内各地段上的名称也千差万别。如在德国占领区内，在有的地段称为“捕务公所”，在有的地段称为“普安公所”，在有的地段称“缉捕局”，在有的地段则称“安民公所”，在英国占领区内有的地段称“保卫公所”。当然，最为普遍且具有代表性的名称是“安民公所”。

第二，安民公所是由各地段的绅董出面，征得洋官同意而组建的：“现在五城地面尚归洋兵暂管，遇有案件应由该学士会商洋官妥慎办理等因。是应与美国洋官会商之案，由该学士办理，权衡至当，自应遵行。惟该学士来咨所称‘现在地面一切事宜难复旧制，官办不无窒碍，是以暂归绅士商同洋官办理，一俟地方复旧，即当移交五城’等语。是将五城一切应办事宜统归该学士办理也。本五城查公所之设，原因洋兵初入京城，维时官权未便显露，故以绅士联络洋人，以地方联络绅士，一切紧要事件呈明五城酌核办理。”^①由此可见，安民公所虽非官方所设，但清廷留守官员在其中仍发挥着很大的作用，并在某种程度上暗中控制着这些机构。首先，安民公所是在清廷留守大臣的赞同和批准下开办的：“窃自七月二十一日洋兵入城以后，居民迁徙、市肆一空，前三门外英、美、德三国洋兵分段驻扎，暂为管辖……旋有五城绅董稟明臣奕劻准由绅董于美国驻兵处办理交涉等事。”^②又“查城内各国安民公所均已稟明庆亲王饬交总署立案，海淀事同一律，遵即稟明庆亲王爵前，已蒙批准立案。”^③其次，清廷留守官员有权指导和稽查安民公所：“所有各绅董公所均由臣等稽查，勿令扰民而归划一，俟各国退

① 《义和团史料》(下册)，第714页。

② 《望岩堂奏稿》，卷1。

③ 《海淀安民公所禀》，中国第一历史档案馆馆藏档案。

兵后即行裁撤。”^① 再次，安民公所的经费大部分是由清廷官方提供的，安民公所的负责官员许多也是由原清廷官员出任的：“先是，各国兵官间有苛索所驻地段民人供亿，又立零星月捐，民间不堪烦忧。旋与各国极力磋磨，经臣奕劻核定，每月暂由户部给发各国雇募华巡捕办公费银二万两，业允停止大宗科派，而民捐可省矣……伏念步军统领衙门、旗绿各营每月应需兵饷约在五万之谱，今每月仅筹拨二万两为华捕办公之用，嗣后纵有用款，似亦无几。在洋兵不致苛扰，而商民暂获安居。”^② 据档案资料记载，安民公所的主持人员——绅董，许多都是原清廷地方官员，如：《德界四段安民公所办事绅士衔名单》中有：“巡视西城御史连升、王府长使福勒洪阿”等；又如《义界安民公所办事绅士名单》中有：“江西道监察御史郑炳麟、二品遇缺题奏延昌”等；再如办理海淀安民公所绅士为中营游击调署左营参将胡焕文、员外郎保桂等。^③ 另据记载，日军在顺天府衙门设立的安民公所总办柴贵曾主动邀请肃亲王善耆为安民公所推荐当过差、应过役的人员组成“巡捕队”。善耆也答应了他的要求，从绿、步两营中取定正额二百名，备补一百名，选好花名册送到安民公所。日本人从中（并从其他一些地方）挑选了二百四十名编成了“巡捕队”。^④

第三，安民公所的巡捕，介于旧时的团防与西方警察二者之间。安民公所的职责是维持地方治安，保障公共秩序。“招募巡丁，缉拿土匪，举行一切安辑地方事件。至于词讼案件，概不干预。”^⑤ 安民公所是经占领军当局同意设立的，洋官有一定管理

① 《望岩堂奏稿》，卷1。

② 同注①。

③ 《步军统领衙门档案全宗》，中国第一历史档案馆馆藏档案。

④ 《晚清宫廷生活见闻》，第304页。

⑤ 《义和团史料》下册，第715页。

权，所募巡捕协同洋巡捕共同巡逻，在制度上势必也会受其一定影响。例如，日占区内的“巡捕队”就是依照日本的警察法规组织起来的。但是由于安民公所实际上仍受到清政府的操纵，所以仍保留了许多昔日团防的旧制。如庆亲王奕劻在“复准德界中段绅董设立缉捕局由”的札件中援引有关官员的话说：“邀请就近妥实绅董募勇设法保卫，隐寓团防之意。”^①

第四，安民公所设立后，在维持临时治安等方面，确实发挥了一定的作用：“窃于九月初十日经绅等禀明在海淀设立安民公所在案，近日以来，地方安靖已有成效。”^②奕劻奏折中也称：“旋经各段绅商先后设立公所，雇觅巡捕，协缉盗贼，数日以来地方籍以稍安。”^③不过安民公所也存在很多问题，如“乃不肖者阑入其中，遂有借端扰民之事”，“滥设非刑”，^④“因事诈财，鱼肉百姓”^⑤等等。当时北京城曾流行两个童谣：“不怕别个，就怕左胳膊箍白布的哪！”“天不怕，地不怕，就怕白头绳拴辫发”。其中“左胳膊箍白布的”即指巡捕，“白头绳拴辫发”的则是指被捕者。^⑥

第二节 京城善后协巡总局的组建和撤销

光绪二十六年底，清政府与各国占领当局的谈判已大见起色。庆亲王奕劻告诫地方官员应尽力“搜拿匪徒”、“弹压地面”，

① 《义和团史料》（下册），第713页。

② 《步军统领衙门档案全宗》，中国第一历史档案馆馆藏档案。

③ 《义和团档案史料》（下册），第1224页。

④ 《义和团史料》（下册），第721页。

⑤ 同上书，第724页。

⑥ 《晚清宫廷生活见闻》第305页。

以防“波及洋人，更碍大局”。^①大约在这同时，美国方面已“逐渐退出管辖地面之权”，清廷留守官员立即决定在其地段内设立“五城巡勇中局”，拨派勇丁，巡查地面。^②次年初，日本方面又同意将其辖界内之“西城安民分局”改为清政府“自立之安民公所”。清政府决定于这年的正月十二日开局并缴销原“西城安民分局图记”，另刊“西直门外安民公所戳记”，接办临时治安工作。^③这样，从光绪二十六年年底开始，清政府逐渐分区分段地恢复了其统治地面之权。

光绪二十七（1901）年初夏，和议已成定局，各国即将撤兵，交还地面。清政府如何处理北京的治安问题已迫切地摆在面前。五月十五日，奕劻上奏指出：“现在各国之兵将次退竣，此项公所（指安民公所）理应裁撤，以一事权。惟京师五方杂处，良莠不齐，且此次兵燹之重，为从来未有之奇灾，若遽将各局裁撤，仅赖地面官兵巡查，恐有兼顾不及之势。倘一旦宵小生心，再有疏虞，乱后余生，何以堪命。自应将各公所暂留数月，会同地面官实力稽查，以资保全。但各公所办法不一，其中急公好义者实不乏人，而假公济私者亦复难免，亟当切实整顿，咸使划一”。^④在奕劻看来，安民公所的弊病实在太多，两宫回銮以后，北京的治安状况是很难保证的。因此他建议：“兹据拟将各公所酌量裁并，除城外各地面应由五城酌拟办法，其城内地面按照八旗，每旗各设一局，皇城内分左右翼各设一局，居中设一总局，以资督率。其各局原办绅董，应行访查，分别去留。局中应需经费，官为酌量筹给，不准派捐累民。该绅等如果始终勤奋，缉捕

① 《义和团史料》（下册），第722页。

② 同上书，第23页。

③ 同注①，第724页。

④ 《义和团档案史料》（下册），第1224页。

得力，撤局之日择优请奖。如有声名恶劣、籍争生风者，严行参办，统俟事局大定，查酌情形，再行裁撤。”^①奕劻奏折中所说的设“局”，即指后来的京城善后协巡总局。五月二十八日该奏折经硃批允准，京城善后协巡总局及其下属各协巡局逐成立起来。在奕劻进呈奏折的前一天，他还和李鸿章一起保荐胡燏棻“襄办京畿善后营务事宜”，协助其会同步军统领衙门、顺天府、五城通筹办理京城善后治安工作，^②“专管地面交涉洋务案件。”^③

善后协巡总局设专职大臣一人，由奕劻兼领；兼职大臣四人，由奕劻提名的礼部尚书世续、大礼寺少卿铁良、住居左翼地面正黄旗汉军都统广忠、署仓场侍郎荣庆分兼，下设提调、总办、会办、巡捕官等。总局办事机构分为三处，即：文案处，掌拟稿文移事；营务处，掌巡防、捕盗等事；发审处，掌审理人犯、案件等事。

总局下设各分局，分驻内城和皇城。已知有镶黄、正白旗善后协巡局、镶白旗善后协巡局、皇城内左翼善后协巡局、正蓝旗善后协巡局、皇城内右翼善后协巡局、正黄旗善后协巡局、镶红旗善后协巡局等。各分局设总办、帮办、警巡等官员。各分局下设若干个巡捕处。镶黄、正白旗善后协巡局设三十个段落巡捕处，镶白旗设十个段落巡捕处，皇城内左翼善后协巡局设八个段落巡捕处，正蓝旗善后协巡局设六个段落巡捕处，皇城内右翼善后协巡局设八个段落巡捕处。各巡捕处设巡捕长一名，巡捕四至十名不等。^④

① 《义和团档案史料》（下册），第1224页。

② 《清德宗实录》卷483。

③ 《外务部档案全宗》，中国第一历史档案馆馆藏档案。

④ 以上官制参见中国第一历史档案馆馆藏《京城善后协巡总局档案全宗》，《神机营档案全宗》及李鹏年等著《清代中央国象机关概述》第256～258页，该书某些说法有误，此处予以必要的纠正——著者。

光绪二十七年七月十日，京城善后协巡总局札发各分局的《现行章程》明确规定了该局的职责是维持京城地区的社会治安和公共秩序，要求各分局分段设立巡捕处，“每日需派绅董、巡捕官督催巡捕长昼夜分班巡查”，缉拿盗贼，审理人犯。《现行章程》还规定由各分局“督饬街长”，劝导“各街巷设立小议会”，以“保卫身家”，协助协巡局维持治安。^①

根据章程规定，善后协巡局有权审理轻微的案件，但“应拟徒罪以上案犯应由各局即日报明总局备案转送步军统领衙门讯办，应送人犯仍由各局看押解送。”^②如据镶白旗善后协巡局总办左翼副翼尉鹤春禀报总局：光绪二十七年“十二日二十九日据顺斌呼称王桂荣将伊车辆马匹拐走等情……当即督饬巡捕押带该犯王桂荣前往正阳、德胜两门外，将拐去顺斌之车马起获，并将存留车辆之陈国泰、收买马匹之杨庆一并此案，除照章备文咨行总局，解行衙门讯办……”^③。

京城善后协巡总局开办了大约一年左右，看来效果并不理想，时人非议颇多。如御史忠廉、侍郎胡燏棻等人的指摘都很尖刻。奕劻等人也承认他们所说的“情形均不能免”。

清廷设置协巡局的初意，原本是要“仿照各国巡捕章程”^④经办的。但在实际上，协巡局的办理并未能有效地吸收、消化外国警察制度的精粹，而往往机械地搬用某些名称和设施，其结果也只能事与愿违，无法兑现。归纳来看，协巡局的弊端主要出在体制和人员的素质两个方面：首先，就体制而言，制度混乱、权责分散是个突出的问题。联军撤离以后，负责京师治安的并非协

① 《京城善后协巡总局档案全宗》，中国第一历史档案馆藏档案。

② 同注①。

③ 同注①。

④ 奕劻：《拟请创设工巡局折》，中国第一历史档案馆藏档案。

巡局一家，此外还有步军统领衙门、顺天府、五城、善后营务处等机构。它们也掌握一定的治安管理权。当时有人说：“然至今事权为之混乱，无所统一。以致专责不明，诸务实难振作”。即便是在善后协巡总局内部，各局的制度也很不一致。“观今日警察情形，正白、镶黄、正黄、镶白、正红等协巡局，俱用新练巡捕。然各局办法，各异其轨，难以一律……然正白镶黄、正黄两局界内，向系日本暂管地面，该公所等办理日久，循用警察法规，虽系警察初步，自有成习之处，尚不至于大坏。至于镶白、正红等局巡捕，不知何故，未归警务处约束。警巡等官，未得巡察该局界内。称为全无警察规矩，亦非过言。”据当时亲历者分析，治安不力，“推原其故，实系约束不得其方，指使不得其法。然此等弊病，未能责诸当轴，实出于根本制度未立，事权分歧，专责不明，互相掣肘，未能设立一律通行、专主指挥之法章，以致如此，虽有智者难以措办。”^①再者，职权过于狭窄也限制了协巡局的活动。协巡局只负责巡查、缉捕和对外交涉，且仅限于皇城和内城的范围，与旧时的团练并无太大的差异。胡燏棻曾说“查各国办理警务，包括甚广，不独缉捕一端，而缉捕亦具有条理也。”^②而协巡局则“尽不按各国警务部章程办理。”即缉捕一端也未见很大成效，京师地带“盗风未息”、“劫案仍复不少。”^③至于管理街道、整顿户口则更无从谈起。整顿卫生、修治道路本是外国警察部门的一项重要职责。但在清廷则仍由街道厅负责，协巡局只略予协助，事权很不统一。经过一番战乱以后，京城的街道更不成样子，“泥泞污秽”，甚至“奇险百出，车道难行，不

① 以上皆引自光绪二十八年《川岛浪速上庆亲王书》，载于《现代警察》第2卷第1期，民国二十三年八月十日版。

② 胡燏棻：《筹议京师善后拟请创设工巡局以期整顿地面条陈》，中国第一历史档案馆藏档案。

③ 同注②。

堪其苦”，以致“各国使臣会晤时每以微词相讥。”^①在街道卫生和路灯设置等方面，甚至还不如洋兵占领时期：“余如路灯、土车，自洋兵退后日见其少，每天洒道只仅于局路偶一见之，满地污秽，一如其旧。”^②至于户籍管理，更是有名无实，“此外以清查户口紧要，虽各户贴有门牌一线，于住户、男女人口、是何执业并铺户资本全未分晰查明，实属虚应故事。”

此外，协巡局人员的素质太差也是导致其办理不善的一个重要原因。善后协巡局是按照八旗方位设置的，许多重要职位大都由旗人把持，八旗制度和八旗子弟的腐朽风气不可避免地被带了进来。许多编制甚至专门用来安置老弱冗员，造成人员素质极为低劣。“至所设巡捕，京师虽以仿行（外国警察），或则三五成群，聚集一隅；或者寂然散处，阒若无人，以致上年腊底，城内外每到傍晚，仍有抢劫铺户之案，毫无觉察，皆由巡捕不用力之故。”^③

光绪二十七年，清廷创办了京师警务学堂，聘请日本人川岛浪速为监督。该学堂曾向协巡总局派出一定数量的毕业生充当巡捕或巡捕长。然而这些学生非但没有改变旧有的风气，而他们自身也被前者污染同化了。川岛浪速坚持认为，他教出的学生本是不差的，只是一旦交给清廷官员指挥就都被带坏了：“巡捕由学堂派出已略有规模，无如一交地面官管带即归旧习，难望起色，深为叹息。”^④不过川岛的这种说法看来并未遭到驳斥，甚至引起了共鸣。胡燏棻就认为：“是非警务学堂教法不善，仍由督率

① 奕劻：《拟请创设工巡局折》，中国第一历史档案馆馆藏档案。

② 胡燏棻：《筹议京师善后拟请创设工巡局以期整顿地面条陈》，中国第一历史档案馆馆藏档案。

③ 胡燏棻：《筹议京师善后拟请创设工巡局以期整顿地面条陈》。

④ 《筹议京师善后拟请创工巡局以期整顿地面条陈》。

之未按其法也。”^①奕劻也承认“无如各局所之员役，地面之官弁皆不从教练而旧习相沿，骤难更改。派去巡捕用非所学，遂至泄沓相因，缉捕终难得力。”^②

善后协巡总局办理一年以后，清廷认为，“联军撤兵，官权始复，迄今一载有余，时局大定”，“京城地面已就绥谧”，而善后事务“原属一时权宜之计”，^③理应裁撤，遂决定于光绪二十八年（1902）年八（9）月十（11）日裁撤善后协巡总局，“所有案卷官物移交神机营”存储。^④

第三节 工巡总局的组建和撤销

一、工巡总局的组建

工巡总局的设立是中国近代警察制度的又一大进步。庚子以后设立的“善后协巡总局”，虽然也是仿照外国警察机构设置的，但尚属临时性机构，其职权之狭窄，更近于中国旧时的治安组织，与外国警察制度还有较大的差距，基本上还是一个新旧两者之间的过渡性机构。清光绪二十八年正月，御史忠廉、工部右侍郎胡燏棻提议设立工巡局。正月三十日得旨“著派庆亲王奕劻会同协巡总局、步军统领衙门、顺天府、五城核议俱奏”。^⑤光绪二十八年四月十二日，由奕劻会同有关官员讨论，认为：庚子事变以前，原京师各治安机关“事权不一、经费不裕，以致积久生弊，渐皆废弛”；联军撤出后设立的临时治安机关——善后协巡

① 《筹议京师善后拟请创工巡局以期整顿地面条陈》。

② 奕劻：《拟请创设工巡局折》。

③ 奕劻：《具奏请撤京畿善后营务公所由》，中国第一历史档案馆藏档案。

④ 《京城善后协巡总局咨神机营》，中国第一历史档案馆藏档案。

⑤ 《清德宗实录》，卷494。

总局“旧习相沿，骤难更改”，已不能承担维持京师治安的重任，“若不通筹全局，定有切实办法，难期整顿”，甚至会“启外人干预之端”，同意胡燏棻等人的建议“今该侍郎奏请创办工巡，整顿地面，诚为当务之急”，并指出“道路与巡捕，事本相辅而行，必须联为一气方能收效，其办法则在宽筹经费、严定章程，而尤以综理得人为要义。”^①奕劻等人的方案获准后，内城工巡局（亦名工巡总局）遂于此年四月间开始筹办。四月十二日，清廷指令肃亲王善耆为步军统领“督修街道工程并管理巡捕事务”，“整顿地面”，^②专门负责工巡局事务。所有一切文件暂时借用步军统领衙门印信。至次年四月，始用工巡局木质关防。^③二十九年十二月二日清廷又指派外务部尚书那桐接替善耆署理“步军统领暨工巡局事务。”^④光绪三十一年七月五日（1905年8月5日），清廷谕令仿照内城工巡局设立外城工巡局，诏文指出：“巡警为方今要政。内城现办工巡局尚有条理，亟应实力推行，所有五城练勇著即改为巡捕，均按内城办理。著派左都御史寿耆、左副御史张仁黼，会同尚书那桐通盘认真举办以专责成。原派之巡视五城街道厅御史著一并裁撤。”^⑤至此，清廷旧有京师治安机关除步军统领衙门仍予保留外，其余五城御史及街道厅等机构全部撤销并入工巡局，清廷警察制度得到进一步健全，职权也进一步扩大。两月后，即光绪三十一年（1905）年九（10）月十（8）日，清廷下诏决定成立巡警部，原设内外城工巡局亦相应改为内外城巡警总厅。^⑥

① 《拟请创设工巡局折》，中国第一历史档案馆馆藏档案。

② 《光绪朝东华录》（第5册），第4866页。

③ 《肃亲王为恭录咨行事》，中国第一历史档案馆馆藏档案。

④ 《德宗实录》，卷524。

⑤ 《光绪朝东华录》（第5册），第5380页。

⑥ 同上书，第5410页。

二、工巡总局的职权

顾名思义，工巡总局的职责包括工程和巡捕两项内容。这个名称是由胡燏棻在光绪二十八年正月三十日的一道奏折中首先提出的。他说：上海租界内，“管理地方事宜则名之曰工程局，主要负责道路工程和巡捕等事务，“是以租界地面昼无争殴之事，夜无窃盗之虞”，极堪仿效，“应请设立公巡局，一切修道工程及巡捕事宜悉归管辖，请特简大臣总司其事，以一事权。”^①与善后协巡总局相比，工巡总局的职权范围要大得多了。

首先，维持治安，缉拿盗贼仍是工巡总局的第一要务。内城工巡局设立后，接管了原协巡总局负责的内城和皇城的治安任务。光绪三十一年九月谕令设立外城工巡局，进而将这一职权扩大到外城，专门管理外城治安事务。内外城工巡局在京师内外城设立若干巡捕段落处所，昼夜值班，派出巡捕巡查街巷，缉拿盗贼。各地段巡捕人员每日“午前五点”由“值夜巡捕吹哨，长兵均集”，由各巡捕队队长点名，然后“各按线路分段逡巡。择定扼要之地依时扎队，以凭稽察”，遇有案件，即行处理。“驻扎巡查”，“遇有民教仇杀，殴刺洋人及聚众抢劫重大事件，当场查明拏办。设不服拘拏，逞凶抗拒，准开枪向匪徒下部轰击。如距局较近或德律风（电话）通时，仍应禀明本管局所办理。其余偷窃、斗殴、口角、烟馆、赌局、娼寮，寻常案件，登时拿获者，交附近巡捕处解局讯办。”

工巡局还专门负责保护使馆界址及教堂。使馆界址由消防巡捕队长专职保护。教堂则由所在地段巡捕保护：“保护教堂，最为紧要。”如果巡捕人少，不敷守卫之需，根据规定可将“原有

^① 胡燏棻：《筹议京师善后拟请创设工巡局以期整顿地面条陈》，中国第一历史档案馆藏档案。

巡捕段”向教堂方向“就近量移驻守，或就原有站街巡捕量教堂之大小，拨派巡防；遇有急警，吹哨号召巡捕立时驰往救应”，“巡捕队人数较少，须与各段巡捕及旗兵营勇联为一气，遇事互相援应。”同时，总局派出人员，随时稽查各地段值勤情况，“总局巡捕队每日以二分队白昼抽查各队及巡逻区巷”，“以一（分）队夜间抽查各街巷”，如遇有情况，亦可即行处理，凡匪徒滋生事端，造言惑众，立即严拿交局惩办。”^①

工巡局不但负责缉拿现发案件；同时，对来往行人及一切可疑事项也有权加以监视，遇到问题，随时向上司报告。现存档案中，有关于这方面的详细记录，如：“敬禀者：二十六日东西路午车均系寻常客商，并无洋装及形迹可疑之人。东路晚车查有二人，一东洋装束，年约十八、九岁，手提小包；一洋式靴帽、中国衣服，年约五十余岁，携带皮箱一支，下车后分坐洋车同至椿树头条胡同咸宁会馆内。询之馆中，知洋装者名尹维勒，中国装者亦尹姓天津来。又一人头戴黑洋帽，足穿黑皮靴，身披紫色洋头篷，手提扁皮包，坐洋车至长巷上头条宝盛西栈内。询之栈中，知为刘姓由天津来。”^②

其次，工巡局仍负责一些案件的审判工作。与善后协巡总局一样，工巡局也有审理案件的职责，“内城工巡局向设有发审处，办理词讼；外城系沿五城理讼之例，亦办审判。”但由于工巡局比协巡局管辖的范围更大，职权更广，因此须要审理的案件也就更多，耗费的人力、物力也就更大。有记载说：“内城（工巡局）所辖不广，词讼一端已占去巡捕多数。”^③工巡局负责审理的案件主要可分为四类：第一类是杖罪以下可以即结的轻微刑事案

① 以上资料均见《巡捕队章程》，中国第一历史档案馆馆藏档案。

② 《工巡局禀》，中国第一历史档案馆馆藏档案。

③ 《外城工巡局章程》，中国第一历史档案馆馆藏档案。

件，杖罪以上则不归管辖。第二类是关于户婚、田土、钱债等“不甚重大的民事案件。”有人认为这是继承了五城察院的职权。第三类是审理涉外案件，“遇有洋务交涉案件，选派妥员随时办理。”^①另外，工巡局还负责受理京控案件。

再次，修治街道，经营土木，管理交通卫生，也是工巡局的专职。这项职权是善后协巡局所不具有的。事实上，增加这项职权成了设立工巡局的一个重要原因。工巡局一名中的“工”就是指的这个职权，但工巡总局所经营的土木事务，并非一般的土木工程，特指为改善交通。卫生之意，单就兴筑道路及修缮而言。内城工巡局设有东、西城路工局，负责兴修官道，整治原有污秽难行的道路，装修路灯，管理街道卫生等事项。外城工巡局存在时间不长，虽已“请款兴修马路，”^②显然还没有完成任何工程。

除了以上三项职权外，工巡局还负责“清查铺户陋规，化私为公，酌办捐项，”收容教养流民和轻微人犯，整顿户口，办理社会救济事业等等^③。这里就不一一详述了。

三、工巡总局的机构设置

关于工巡局的机构设置，在清代官修典籍中未见明确记载；档案中的记载也比较零乱，而且也不是对其机构本身的直接介绍。因此，我们这里只能谈谈它的大概情形。

清廷设管理内外城工巡事务大臣一人，主管总局的全面工作，亦兼管外城工巡局事务。内城工巡局（工巡总局）的内部机构有：事务处，其实际编制有警巡三员、巡长五名、巡捕四名；巡查处，其实际编制有警巡二员、巡长十二名、巡捕四十一名；

① 奕劻：《拟请创设工巡局折》。

② 《外城工巡局奏》，中国第一历史档案馆馆藏档案。

③ 同注②。

守卫处，其实际编制有警巡一员、巡长三名、巡捕十六名；待质所，其实际编制有警巡二员、巡长四名、巡捕十四名；军装库，其实际编制有警巡一员、巡长二名、巡捕二名；图表处，其实际编制有警巡一员、巡捕四名；文案处，其实际编制有警巡一员、巡长一名、巡捕七名；发审处，设巡长一名、巡捕四名；支应处，设巡长一名、巡捕一名；马号，设警巡一员、巡长一名、巡捕一名；司狱科，编制不详；消防队（消防巡捕队，专管使馆界址），编制不详；巡捕队，队长二名、分队长五名，队兵五十名，每十名为一分队，负责稽查下属各段落巡捕的职勤情况、“站门”、“值更及办理局中一切杂务”。

下属单位有：东局，局内设有档房、巡捕处、街道所、马号、司狱科、巡查处、承审处、各段、巡捕队；东局下辖东城南段分局和东城北段分局。中局，局内设有档房、巡查处、外档房、各段、巡捕队；中局下辖东安门内巡捕分局、西安门内巡捕分局。西局，局内设有档房、文案外、发审处、支应处、图表档房、司狱科、守卫处、站堂、派差处、巡查处、各区、各段、巡捕处。分巡处，内设事务科、巡查科、各段。工巡局的下属机构还有：东西城路工局，习艺所，警务学堂及街道局等。

据《巡捕队章程》的规定，内城工巡局设有十个巡捕队，除现知的总局及东、中、西三局各直属一队外，另外六队尚不知设于何处，估计可能设于该三局下属的两个分局，共六队，与另外四队加在一起正好是十队。每队设队长二名，分队长五名，队兵五十名；十队共有队兵五百名。

外城工巡局设会办外城工巡局事务大臣二人，下设监督、总办、帮办等官员。外城工巡局内部机构有：文案处、支应处、待质所、发审处。下属单位有：外城巡捕东分局，长官是总办委员和帮办委员各一人，下设文案处、发审处、巡查处、

值日处兼图表处、支应处、待质所，各有委员一至六名，平均每处二至三名；外城巡捕两分局，长官是总、帮办委员各一人，下设文案处（委员四员），发审处（委员五员）、支应处（委员二员），图表处（委员四员），待质所（委员二员），共设委员二十三员，定额为二十四员。另外还设有教养局和协巡营等单位。

内城工巡局从光绪二十八年四月筹建到三十一年九月谕令裁撤，前后存在的时间不足四年，而外城工巡局则仅仅两个月。在这样短暂的时间里，而且是在封建积习根深蒂固的古老中国，要想树立起一个崭新的制度来，显然不是一件易事。人员的素质仍然是一个重要问题。工巡局是仿照外国警察制度设立的，组织机构、运作方式大都是照搬外国或租界的模式。然而，工巡局的成员，无论是官员或基层人员，绝大多数都是从封建土壤中培养出来的，很多仍是旗人。他们并不十分清楚警察是怎么一回事，也接受不了外国近代的管理方法，还是穿新鞋走老路，换汤不换药。个别了解外国警政的人员看到这些情形也只有摇头叹了口气。内城西局稽查委员延龄在写给总监的一份禀呈里写道：“窃委员于本月内稽查各段警巡长捕当差，均无遗误；惟有不合警章之处，如：站门巡捕非大风雨雪不准擅入避风阁内，现在无论晴天白日，均入避风阁内隐藏，查项至，始行走，巡捕出段买物不准身装军衣，现在早晚二时多有身穿军衣，手提醋甌沿街行走者，观之殊不雅，以上情形所见太多，不胜说喻。”^①内城中局稽查崇岱也谈到了类似的情况：“计八月内调查数次，尚无空误之处，惟小犯规时所不免。如：二十日第二段屋内昼眠者；二十三日第十九段在迎门处作菜，有碍体裁；二十五日第二十一段巡捕站门微形倚靠；第二十三段巡捕在室

^① 《巡查车站及籍界情形禀》，中国第一历史档案馆馆藏档案。

内有领扣未扣者；二十九日第二十九段巡捕松山站门遥望似与路过商人接谈；第二十段巡街巡捕有意欲购物状；第十九段茶具设在迎门案上”^①等等。

外城工巡局成立时，在章程中甚至规定拒绝接受内城总局挑选的旗人，理由是“言语习尚不甚合宜”，^②这个理由显得有些牵强，大概根本原由还是讨厌旗人的恶习。至于官员的情况，看来也不乐观，延龄说：“今警巡坐镇一区，巡长职司一段，而巡捕当差未见由该管警巡、巡长报告有功而赏一人，有过而罚一人焉；即有之亦不过人所共见闻之事而已。至于某警巡与某巡长不合，某巡长与某巡捕有隙，则牵于私怨。及来局禀报某巡长人地不宜，应请调段；某巡捕当差滑懒应请惩罚，悦不追究其实情，必至有误于公事。此警巡、巡长之不得其人，勿怪巡捕当差之未尽力也。”

此外，经费紧张，装备落后等问题也还不少。内城总局成立后，巡捕手里只有佩刀，遇见执械强盗往往也无可奈何。^③

有人认为，工巡局还不是近代意义上的警察机构，而是一个市、政、警混合的机关，并带有司法上的一部分职权，与今天所谓警察机关，在名称、内容上并不相类。这种看法，不能说没有道理，但对于一个刚刚设立的制度作过多的苛责，似乎也没有必要。许多问题，包括我们上面提到的一些情况，不一定都归咎于清廷的腐败，在某种程度上应视为初创阶段的过渡性和探索中显露的幼稚不成熟，这往往也是难免的。值得肯定的是，工巡局的创办是中国近代警察制度向正规化迈进的重要一步，是清末国家体制近代化的重要内容。

① 《巡查车站及辖界情形禀》，中国第一历史档案馆馆藏档案。

② 同注①。

③ 《清亲王咨》，中国第一历史档案馆馆藏档案。

第四节 京师内外城巡警总厅的组织机构

京师内、外城巡警总厅先后经历过巡警部、民政部两个不同的时期，其组织形式也发生过一些变化。在清代，京师被视为全国“首善之区，为各省表率”，清末重要警政大僚善耆曾说：“欲推广各省巡警，自以整顿京城警政为入手之办法。”^① 京师治安关系到清朝统治的核心——皇帝及其洋主子的安危，因此历来最受重视。

光绪三十一年九月，清廷设立巡警部，接管了原京师内外城工巡事务。同年十二月十五日巡警部奏请将原京师内外城工巡局更名为内外城巡警总厅，直隶于巡警部，管理“内外城一切警务”。自是日起，该两厅正式成立。为了划分权限、统一部署，巡警部奏定的《部厅权限章程》规定：“自臣部改设厅丞后，所有两厅与各衙门来往公事统由臣部核转，分别咨行，另铸厅印以昭信守。”但“条奏事件不关部务者仍准专折具陈”。^② 内、外城巡警总厅负责执行地方警务，但巡警部对其有“督察之责”。

内、外城巡警总厅各设厅丞一人（正四品），由巡警部奏请补授，为各该厅长官。厅丞下设参事官、警官等官员。两总厅内各设三处，处下设股。设官职掌如下：

总务处：设参事官（正五品、视郎中）一人，受厅丞指挥，管理本处的一切事务。负责承办机要，考核厅员，支配长警，编存文牍，收发经费，统计、报告等事。下设五股，即：警事股，负责“酌令所属分厅及区所应设各项额缺暨办事细则，并巡长、巡捕之赏罚、进退及考核、训练、稽查之事”；机要股，负责

① 《酌改厅区制度折》，《京师警察法令汇纂》，第54页。

② 《京师警察法令汇纂》。

“管理印信、电报、电话，各发厅机要事之报告及厅员升转、进退、派差、请假事项”；文牍股，负责各项公牒的审议、缮写、收发、编存等事；支应股，负责“收发一切款项及薪饷、物件，修筑房屋、置办器具，管束服役人等”；统计股，负责“分类统计巡警厅所各项事件，年终报部刊布全国以考成绩”。

警务处：设参事官（从五品，视员外郎）一人，受厅丞指挥，管理本处的一切事务。负责整饬风俗、保护治安、编查户口、稽核工程、交涉外事、预审人犯，科罚违警、捕送犯人、侦探秘密，并管理行政、高等、司法警察事项。下设九股，即：护卫股，负责“警卫甕輿出入及恭备道差，并中外大员来往之须保护者，所有一切添设巡捕等事均归管理”；治安股，负责“督察街、市、站、店，大众集会并新闻纸出版暨商民刊布传单告白等事，所有一切保持治安、预防危险、潜察奸宄诸务皆隶之”；交涉股，负责“调查公使馆员役及寓居内外城之各国官商教士等户口并一切交涉翻译”；刑事股，负责“督捕追赃，搜查、护送罪人，司法警察服役事务及遗失物件之检查”；户籍股，负责“编纂、稽核户口总、分册籍及临时径行调查”；营业股，负责“考查保护一切市政及稽核路灯、电线、电话等事”；正俗股，负责“稽查庙宇、市场、客店、戏、茶、烟、酒等馆并娼优聚住处所，一切卖技、弹唱、妨害风俗等事”；交通股，负责“车马通行之督查，道路桥梁危险之预防，铁路车站之检察”；建筑股，负责“调查衙署、公所及民间建造之应准、应验并测绘警察分区地图”。

卫生处：设参事官（从五品，视员外郎）一人，管理本处事务，负责清道，防疫，检查食物、屠宰，考验医务、药料，并管理卫生警察事。下设四股：即：清道股，负责“督察扫除道路，通泄沟渠、整理厕所，应会同路工局办理”；防疫股，负责“检察种痘，预防兽疫，并考察市脯、饮食用具及瘞（yì 埋也）埋等

事”；医学股，负责“考核病院，并检查各种病情及死生人数之统计”；医务股，负责“考验巡长、巡捕及消防队之体格，检查路途病倒及斗殴杀伤者之急治药物并消毒法，稽查工场卫生兼办化分事务。”以上各股，每股设股长一人，为正六品警官；副股长二人，为正七、八品警官。^①

两总厅各设五所，即：事务所，设巡官二人、巡长四人，巡警二十人，掌收发文件，押解人犯，传差，管理茶役灯夫人等，发放马匹草料事；巡查所，设巡官四人，巡长八人，巡警二十人，掌稽查分厅岗位线路，救护火灾，弹压暴动，保卫中外大员事；守卫所，设巡官一人，巡长一人，巡警十六人，掌站岗守卫，接受控诉呈状事；军装所，设巡官一人，巡长一人，巡警四人，掌购置、保存军装器具，修理枪械事；刑事巡查所，设巡官四人，巡长四人，巡警十人，掌密查、侦查事件，检查广告、传单、集会演说等事。

内城巡警总厅下辖五分厅，即：内城中分厅、内城东分厅、内城南分厅、内城西分厅、内城北分厅；外城巡警厅下辖四分厅，即：外城东分厅、外城南分厅、外城西分厅、外城北分厅。

每分厅设知事（正五品）一人，总理本分厅事务。各分厅内设三课六所治事，即：总务课，掌警事、机要、文牍、支应、统计事；警务课，掌护卫、治安、正俗、刑事、外事保卫、户籍、营业、建筑、交通事；卫生课，掌清道防疫、医务、医学事。每课设课长（正六品）一人，总理课务；副课长（正七品）一人佐之；课员（八、九品）二至四人，办理课务；书记官（正九品）四至八人；司书生八人。各分厅内设六所，即：事务所，设巡官二人，巡长四人，巡警十二人，掌收发文件，押解人犯，管理杂务、马匹事；巡查所，设巡官四人，巡长五人，巡警十人，掌分

^① 《变通工巡局旧章改设官制章程》，中国第一历史档案馆藏档案。

区巡查岗线，救护火灾，弹压“暴动”，保护中外大员事；刑事巡查所，设巡官三人、巡长四人、巡警八人，掌密查、侦察事件，检查广告、传单、集会演说等；守卫所，设巡官一人，巡长一人，巡警十二人，掌站岗守卫、接受诉讼呈状事；拘留所，设巡官一人，巡长二人，巡警四人，掌看管违警人犯，查验人犯、物件事；清道所，设巡官一人，巡长二人，巡警四人，掌管理清道，厕所、街道、器具事。

内外城各分厅之下设区，即内城中分厅设六区，东分厅设五区，南分厅设五区，西分厅设五区，北分厅设五区；外城东分厅设六区，南分厅设四区，西分厅设六区、北分厅设四区。每区设区官（七品警官充）一人，区副（八品警官充）一人，警官（九品）一人，司书生一人，巡官二至四人，巡长十至十二人，巡警一百二十至一百三十人，管理本区事务。^①

内外城总厅还辖有：

内城官医院：设于钱粮胡同，于光绪三十二年九月初六奏明开办。设监督（由卫生处参事兼充）一人，管理该院一切事务；管理员一人，由厅员兼任，禀承监督指挥，分管本院一切事务，稽查员二人（由厅员兼）稽查本院事务，庶务官一人，掌庶务、文牒事。中医官、西医官各五人，管诊治病人；看护生十人，协助医官看护来院病人。中司药、西司药各三人，管药物收发保存事。此外还设巡警七人，夫役十九人。据统计，开办五个月里，就医者达三万四千人次，徐世昌称：“考之舆论，咸谓该监督等择方审慎，用药精良，务体人情，不染官司，是以就医愈众，全济愈多，受诊之人以辨证之明，起痾之速，且有登报志谢者，此

^① 《京师警察法令汇纂·内外城巡警厅试办章程》，并参见《清代中央国家机关概述》。

医院开办渐著成效之实在情形也。”^①

外城教养局：原属外城工巡局，巡警部成立后改隶外城总厅。原掌刑部及各衙门移交之工作人犯，至光绪三十二年九月，巡警部援引王振声奏请变通粥厂章程规定“改设教养局，所有京城内外各粥厂均应遵照办理……仍由臣部严飭外城厅员随时稽查，以昭核实。”教养局的职掌是收养贫民和工作人犯，令其学习工艺，并管理各粥厂和济善堂。该局设有拘留所、待质所、蒙养学堂、工艺半日学堂等。^②

第五节 善耆对京师警政的整顿

光绪三十二年，民政部成立后，内外城巡警总厅改隶民政部，组织职权仍沿袭巡警部时期的旧制。光绪三十三年，肃亲王善耆接替那桐任民政部尚书，对内外城总厅进行了一系列的改革和整顿。“宣统元年监国摄政（指摄政王载沣监国），王（指肃亲王善耆）始肯任事。先厘定两厅官制，汰冗员，增岁薪，裁骈枝局署。行之一年，始就绪。”^③善耆整顿京师警政的总方针大体上上两点：

其一，减少层迭繁冗的官僚机构，增加直接管理地面的巡警。善耆说：“窃查东西各国首都警厅官制，奏任以上之官大抵不及百员。现在警务甫渐扩充，而用人又增数倍，又总分厅区递为管辖，层累既多，徒见文书往复之烦，转欠命令统一之效。若不大加整顿，诚恐各省办理警务，辗转取法，糜费益多。现值财力支细之际，遇事扩张，势将难乎为继……与其多设厅员不如多

① 《退耕常政书》，卷7。

② 《退耕常政书》，卷4，及中国第一历史档案馆馆藏巡警部档案。

③ 朱德棠：《三十年闻见录》第222页。

用巡警。”^① 根据这个方针，民政部先后对内外城总厅组织机构进行了一系列的调整。内外城两总厅分别增设司法处。民政部认为：“现民刑事诉讼既归大理院办理，原设之内外城预审厅，俟地方裁判所成立后，理应裁并，所有搜查、逮捕、护送罪人及处治违警等事，拟添设司法处以分理之。”^② 并改警务处为行政处。民政部认为“警务处名称太浑，拟改为行政处以专办行政警察事务。”^③

内外城总厅下设之各分厅适当裁减归并。民政部认为：“内城原设五分厅，外城原设四分厅，今分厅之下既分设各区，则分厅不必多设，拟内城并为三分厅，曰：内城中分厅、内城左分厅、内城右分厅；外城并为二分厅，曰：外城左分厅、外城右分厅，各归内外城巡警总厅直辖。”内外城两总厅升为从三品：“内外城总厅原设厅丞各一员，位正四品，现经奏准厅丞专任恭备道差，整饬地方一切事务之责，自应酌升阶品以专责成而资董率，拟仍名厅丞，位从三品。”内外城总厅原设之参事官更名为佥事：“内外城原设之参事官与各部参事名称相混，拟改称佥事。”^④ 此后，又将原处下所设各股改为科。

光绪三十四年，民政部饬令内外城厅丞将原设之四十六区并为二十三区，即将原内城二十六区并为十三区，外城二十区并为十区。^⑤ 宣统元年，民政部上奏指出：“现值财力支细之际，遇事扩张，势将难乎为继，臣等悉心体验，再四筹商，与其多设厅员，不如多用巡警，请将内城中左右三分厅，外城左右二分厅一并裁撤，其内城各分厅原辖之十三区，外城各分厅原辖之十区概

① 《京师警察法令汇编·改定内外城巡警官制章程》。

② 同注①。

③ 《京师警察法令汇编·改定内外城巡警厅官制章程》。

④ 同注③。

⑤ 《酌改厅区制度折》，中国第一历史档案馆馆藏档案。

归总厅直接管理，俾遇事迅速直达，易于有功。”^①

宣统元（1909）年，民政部奏请在京师内外城地方，分段设立巡警派出所。次年四月，内外城两总厅分别申报筹办完毕，“请即派员验收”。计内城设立派出所二百二十六处，外城一百四十一处。

经过几年时间的一系列改革，京师内、外巡警总厅的官制、职掌基本确定，情形如下：

两总厅各设厅丞（从三品、简任）一人，承民政部尚书、侍郎之指挥，监督管理本厅一切事务；总金事（从四品、奏补）一人，金事（正五品、奏补）三人，五品警官四人；六品警官内城十人，外城九人；七品警官（奏补）内城十一人，外城九人；八品警官（咨补）内城十四人，外城十三人；九品警官（咨补）内城十五人，外城十三人。总金事以下之金事，各等警官承厅丞之指挥，监督分理本管一切事务。

内外城总厅内各设：

总务处：以总金事为长官，管理本处一切事务。负责办理机要，考核厅员，支配警长，编存文牍，收发经费，统计报告等事。下设二科，即：第一科，掌警事、机要、文牍、统计等项事宜；第二科，掌会所、庶务等项事宜。以奏补警官二人，分充二科科长，奏补警官一人，咨补警官四人，分充二科科员。

行政处：负责行政警察、高等警察、国际警察事宜。设金事一人，管理本处一切事务。下设二科，即：第一科，掌护卫、治安、正俗、外事等项事务；第二科，掌户籍、营业、建筑、交通等项事宜。每科以奏补警官二人分充科长，奏补警官一人、咨补警官四人分充科员。

司法处：管理司法警察，负责搜查、逮捕、押送罪人，处治

^① 《酌改厅区制度折》，中国第一历史档案馆馆藏档案。

违警罪等事项。设金事一人，管理本处事务。下设二科，即：第一科，掌刑事；第二科，掌警法。每科以奏补警官二人分任科长，奏补警官一人及咨补警官四人分任科员。

卫生处：负责卫生警察事宜，凡清道、防疫、检查食物、屠宰、化验、医务、药材等事皆归其管理。设金事一人，管理该处事务。下设二科，即：第一科，掌清洁、保健、防疫等项事宜；第二科，掌医务、化验、戒烟等项事宜。各科以奏补警官二人充科长，以奏补警官一人、咨补警官四人充科员。^①

内外城两总厅仍各设五所，即：事务所，设巡官二人，巡长四人，巡警二十人，掌收发文件，管理押解人犯、茶役、灯夫、传差，发放马匹草料等事；巡查所，设巡官四人，巡长八人，巡警二十人，掌稽查各分厅岗位路线、救火、弹压“暴动”、保护中外大员等事；守卫所，设巡官一人，巡长一人，巡警十六人，掌守卫、站岗、接受控诉呈状等事；军装所，设巡官一人，巡长一人，巡警十四人，掌保存、购置军装、器具，修理枪械等事；刑事检查所，设巡官四人，巡长四人，巡警十人，掌密查、侦查事件，检查广告、传单、集会演说等事。

宣统元年以前，内外城两总厅仍下辖有若干分厅，光绪三十二年十二月将原九个分厅减为五个，其组织机构是：

各分厅设知事（正五品、奏补）一人，受厅丞指挥，管理本厅事务。设六、七、八、九品警官若干人，分任课长、副课长、课员、书记官等职，并设巡官六人，巡长、巡警九十人。各分厅内设四课，即：总务课，掌警务、机要、文牍、支应、统计、庶务事；行政课，掌护卫、治安、正俗、外事、户籍、营业、建筑、交通事；司法课，掌刑事、警法事；卫生课，掌清道、防疫、医务、医学事。每课设课长（正六品、奏补）一人，课员

^① 《京师内外城巡警总厅分科职掌》。

(八、九品，咨补)二人，书记官(正九品，咨补)无定额。

各分厅内仍设立六所，即：事务所，设巡官二人，巡长四人，巡警十二人，掌收发文件、押解人犯、管理人犯、管理杂务、马匹事；巡查所，设巡官四人，巡长五人、巡警十人，掌巡查各区岗线，救火、“弹压暴动”，保护中外大员事；刑事检查所，设巡官三人、巡长四人、巡警八人，掌密查、侦查案件，检查广告、传单、集会、演说事；守卫所，设巡官一人，巡长一人，巡警十二人，掌站岗、守卫、接受诉讼、呈状事；拘留所，设巡官一人，巡长二人，巡警四人，掌看管违警人犯、查验人犯物件事；清道所，设巡官一人、巡长二人、巡警四人，掌管清道、厕所、街道器具事。

内外城各分厅之下设立区：

内外城原设四十六区，分属各该管巡警分厅。光绪三十四年，民政部改定厅区制度，将原设区数减半为二十三区，即内城十三区，外城十区。每区设区长一人(七品警官充任)，“承厅丞之指挥、监督及金事之指导，管理本区城内警察事务；区员一人，在厅丞、金事的监督指导下，协助区长承办或帮办本区事务；司书生一至三人；巡官二至四人；巡长十至十二人；巡警一百二十至一百三十人。各区原称内(外)城警察×分厅第×(如一或二)区。宣统元年正月，改称内(外)城左(或中或右)一(或二或三等)区。^①

宣统二(1910)年八(9)月，内外城两总厅又在京城四郊地面设立六区，推广警察制度：“兹拟就两厅所辖地区之便，共分为六区。曰南区永定等三门属之(左安右安外)；曰北区安定等二门属之(德胜·内)；曰东南区东便等二门属之(广渠·外)；曰东北区朝阳等二门属之(东直·内)；曰西北区阜城等二门属之

^① 《外城巡警总厅申》，中国第一历史档案馆馆藏档案。

(西直·内)；曰西南区西便等二门属之(广安·外)。”该六区，“平均每区长十里”，暂时规定以“距城三里以内”为管界。各区距城较远的地方比较荒僻，不能照搬内外城的模式，于是采用“巡队制度”。每区设一中队、一百二十人，分三、四处长驻；距关厢较远的地方，人烟如果比较稠密，则采用巡逻与守望结相参，城郊结合的方法；如果人烟稀少，则“专以昼夜逡巡为重”。由于这几地方“盗风甚炽”，故于每区设马巡二十名，“无事专以逡巡，有事可资捕逐”。各区建置仿照内外城两厅“现行规则行之”。每区设区长一人，区员一人，内外勤所设巡官二人，书记二人，巡警一百二十人，巡长十二人，马巡长二人，马巡二十人。“就各区地势之便，均匀分布。”^①

宣统二年，根据民政部奏定的方针，内外城两厅又在各区之下分段设立了派出所。其中内城设立派出所一百六十七处，由于“马路绵亘约八、九十里，交通日烦，须再加添马路派出所五十九处。其马路两旁便道如有地方狭隘，不能容派出所者，仍安设守望所，以附近马路派出所为暂息之处。”^②这样，内城共设立派出所二百二十六处。除少数利用原有之“暂息所量加修葺改设派出所外”新建“木板派出所二百座。”^③外城设立派出所一百四十一处。^④

从光绪三十二年，内外城总厅还分别办起了马巡队。光绪三十二年十月十八日，外城总厅申呈民政部立案，二十日正式开办，目的在于“分助各厅巡逻以固冬防而期周密。”^⑤定编为两队，一队设于法华寺，另一队设于崇效寺。两队设管带一人，以

① 《复议推广四郊巡警办法》，中国第一历史档案馆馆藏档案。

② 《内城巡警总厅申》，中国第一历史档案馆馆藏档案。

③ 同注②。

④ 《外城巡警总厅申》，中国第一历史档案馆馆藏档案。

⑤ 《外城总厅申马巡队开办日期》，中国第一历史档案馆馆藏档案；

下每队设队长一人，分队长四人，队兵六十人，专任巡逻等事。^① 光绪三十三年三月廿五日，外城总厅又提出：外城设立的马巡队，“数月以来深资得力，现在推广外坊情形，非有马巡不足以壮声威而资联络”，请求续编马巡第三、第四两队。^② 光绪三十三年二月初七日，内城厅丞荣勋也报告民政部，内城改设马巡队。^③

其二，加强管理，提高各级官员和巡警的素质。如果从光绪二十七年京城善后协巡总局的设立算起，至光绪三十二年民政部设立时，京师办理警政已有了五、六年的时间。内外城两总厅开办以后，京师警政渐趋正规化，规模也不断扩大。在保证京城治安，维持社会秩序等方面也发挥了一定的作用。如《直隶警察杂志》报道：“北京南水关地方，有张玉昆者，因积草过多，殊为危险。去年底被警厅干涉，照违警律第二十三条第一款罚办在案。”^④ 又如“内城巡警总厅抓获赌犯已志前报，兹闻内中外人六名，除有约国送送该国领事办理外，中无约国人一名，押解来津前已由警务公所转解出境矣。”^⑤ 再如：“前次炸药一案，经内城总厅全数破获，名誉大振，直省警界俱津津称道。”^⑥ 但是，京师警政存在的问题仍然不少。比如，管理涣散，纪律松弛，敷衍塞责，办事效率低等等。其中特别突出的问题是，警察官兵素质不高的局面始终未有根本的改观。“窃京师巡警为全国之表率，系宪政之前途，所关至为重要。乃自开办迄今，官制则繁杂太

① 《外城总厅马巡队设立年月日及编制概略》，中国第一历史档案馆馆藏档案。

② 《外城巡警总厅申报续挑马巡路预备办理南坊警务由》，中国第一历史档案馆馆藏档案。

③ 《内城申报拨派巡队及改设马巡由》，中国第一历史档案馆馆藏档案。

④ 《直隶警察杂志》第11期，中国第一历史档案馆馆藏档案。

⑤ 《直隶警察杂志》第2期，中国第一历史档案馆馆藏档案。

⑥ 《连印禀》，中国第一历史档案馆馆藏档案。

甚，经费则靡滥无高，人员则猥冗已极。”^① 光绪三十三年，善耆就任民政部尚书，考察内外城两个巡警总厅的情况，看到了这个问题，他说：“而设官既众，需人自多，积久相沿，遂不无滥竿充数之弊……住往有任非所学，一切实程功，辄多数衍塞责者。”为了改变这种局面，善耆提出了一些对应性措施，即：“因拟设法淘汰，逐渐清厘，当即就部内设立法政研究所，严定课程，飭令两厅人员轮班讲习，以毕业之等差为委用之先后。”同时，也提出裁并过多之厅区，将“所有裁缺各分厅知事及以下各员分别调归臣部或内外总厅酌量改补任用。”并规定“其两厅总金事以下各员有当差虽属勤奋而于警察法学，未尝研究者拟即调回臣部俾资练习，嗣后厅区人员应专用法政毕业生。其从前调用各员有非由学堂出身者一律送入臣部巡警学堂分班肄业，俟毕业考验后再行按照等差分别任用。一面酌设巡警教练所为养成巡官长警之地。现在各区巡警内有原出招募未经教练者概令更番抽换，入所补习，以为逐渐改观之计。”^②

善耆提出的对策，强调警察官的专业素质应当说是不错的，也不能说毫无效果。时人记述说：“王（肃亲王善耆）严飭内外城警厅，欲求息民保商之术，虽甚碎密……而百姓便之，不嫌于包揽把持，故其时扰而不乱。”^③ 然而，这些措施在执行中看来仍不能完全兑现。就在善耆提出上述措施十几天后，即宣统元年二月初七日，广西道御史张世培就上书指责内外城两厅“用人不当”、“去取不公”。首先，他肯定了善耆的对策，他说“学取专长，为当今用人第一要义，果能切实办理，警政自不患无起色。”但是，他指出：“乃以臣近日所闻，内外两厅于厅区人员去留之

① 《张世培折》，中国第一历史档案馆馆藏档案。

② 《酌改厅区制度折》，中国第一历史档案馆馆藏档案。

③ 《三十年闻见录》，第222页。

间，有与原奏大相出入者。如现派科长各员，不清流品，不论学识，而概从实缺，警官滥竽充数。”他还列举了一些具体的例子，如：“以内城言之，总务处僉事铨林，每日到署，惟与警官、委员等评论狎邪，纵谈赌博，复结党把持厅务，外间相传有‘大爷党’之名；又支应股、机要股警官成奎、成坝兄弟，狼狽为奸，厅员欲图缺者，咸奔走其门下；又八品警官蔡元曾，充毓宅门丁，以巧于钻营竟得派充一等科员；又象牛曾、续丁藩等，年未及冠补缺已属非宜，现留原厅任用。以外城言之，则：乐达义文理不通，因系同仁堂少东，颇拥家资，大肆奔竞，得补五品警官；黄曾善身家不清，不知有何奥援，已由七品补六品警官；马荣在天津开烟馆，不通文义，亦补六品警官……又闻该两厅厅丞、参事等常川在路工局打牌、饮食，供张异常奢侈。而僉事以下诸员，往往狎比淫朋，冶游聚赌，夸多斗丽，一味招摇，以担任地方之官而紊乱秩序如此，若非详加慎简，则章程虽改，不过一纸空文而已。”最后，他又说“民政部尚书肃亲王善耆，夙有贤士风，久思新政，究不免惑于群小，信任非人。两厅人员今既去留各半，不肖者遂运动排挤，难保不淆乱聪明也。果使部臣破除情面，何言行矛盾一至于此。”^①

面对御史的参奏，善耆当然不会低头认帐。他指示内外城两厅作了一番调查，结果自然是一一将指控驳回。后者并以“想象之谈，朦胧入告”、“局中人办事苦心非门外汉所能稔悉”等语反唇相讥。^②善耆最后向皇帝汇报时说：“伏查此次臣部奏定整顿办法，意在删汰闲冗，力求实效。裁减额缺较之原设员缺多寡悬殊，约计两厅应载人员，不下一百余名之谱。在臣部综核名实、撙节靡费，实具不得已之苦衷，而厅区不肖之徒或自揣平日常识

① 《张世培折》，中国第一历史档案馆馆藏档案。

② 《内城巡警总厅申复查明张世培奏》，中国第一历史档案馆馆藏档案。

行能当在淘汰之内，倚张为幻，胥动浮言，始而密议阻挠，继而大言恫吓，匿名函件，纷至沓来，臣等正在密饬两厅严行查办，乃首要之主名未得，而言官抗疏先闻。查阅该御史原奏竟与臣等连日所收函件之语多有足相印证之处，此中情节，早在圣明洞鉴之中，毋庸臣等赘述。”^①

尽管我们不能肯定张世培所言均属事实，也不能确认内外城两厅及善耆的回驳纯系狡辩，但可以确信的一点是，善耆此次改革仍存在着不少问题。因此，张世培有“恐京师警政有日趋腐败”之势的耽心，看来并非全系妄自揣度而归之于杞人忧天。事实上，直至清朝灭亡，京师的警政也未曾有过彻底的改观。宣统三年七月初一日，民政部尚书在一次偶然的外出时，亲眼目睹了这种情形，他说：“本月初一日晚九点二、三刻之间，本大臣经过护国寺西口迤南至四牌楼大街，马路并无守望巡逻各警，具见警务懈弛，稽查不力，应由该厅饬区查明惩办。”

总之，京师警政取得的成效和存在的弊端都是不容抹杀的。用内城警厅回复善耆的话来作一概括，大概比较合乎实际：“查各区巡守长警其实心任事者固不乏人，而其稽查所不及，纵逸偷安者亦复不少。”^②

无论善耆在清明覆灭以后的复辟行为是如何可憎、可笑，他在创办清末警政中的作用还是应予肯定的。清季曾在刑部、法部任职并在外城巡警总厅兼差的许世英先生曾经回忆说：“北京城是个首善之区，唯其是个首善之区，于是便有许多事要做。尤其巡警部系在‘新政’的口号下所设，在新政的要求下，自然更有许多事要做。我在外城巡警总厅行政处佥事任内，的确曾大刀阔斧地做过很多事。一半是为了‘配合’新政，一半也是我年纪

① 宣统元年二月初十日《善耆奏折》，中国第一历史档案馆馆藏档案。

② 《内城巡警总厅申复》，中国第一历史档案馆馆藏档案。

轻，有干劲。然而，我不过是名小小的金事，如何会有权去做这许多事？说起来很奇妙，完全是因于一件极小的事情上。我就任金事以后，曾巡视了整个外城区域，发现若干地区，街道狭窄，行人与车辆却极多，常发生有交通阻塞的现象。尤其如大栅栏一带更甚，于是我下令把大栅栏与珠宝廊划为单行道，由大栅栏进，由珠宝廊出。可是实行之初，由于民众尚不习惯，以致常有违反交通规则情事发现，有一天，肃王善耆的福晋到瑞蚨祥去买东西，从大栅栏进出了四次，肃王是当时最具有权势的亲王，他的福晋违反交通规则，巡警也不敢去干涉，但是他们却向我提出了报告，我经过考虑后，下令依照违警罚法（笔者按：当为《违警律》之误）罚鍰银元十元。这一来，当然触犯了福晋，她回去把情形告诉了肃王后，肃王自然也赫然震怒，立刻把厅丞朱启铃召了去，问他‘许世英是个武人还是文人？’以他想来，许世英竟然敢下令处罚福晋，必然是个粗莽的武人。朱厅丞回答他是个文人，并且把我的履历大概向他报告了一下，不知是由于好奇，想看看不知天高地厚的许世英是怎么样一个人？抑系另有什么原因，肃王也召见了。我怀了颗忐忑的心，战战兢兢的去谒见他。如所周知，在伴君如伴虎的时代，一个小官员的命运，是决定于一二大人物的喜怒之中，肃王是当朝炙手可热的人物，厅丞朱启铃，尚且要仰仗他的鼻息，我一个区区的金事，更何足道哉！但既是我下的令，自然我该负责到底，是祸是福，我也顾不得这许多了。我谒见肃王时，他果然盛气凌人的质问我为什么下令处罚福晋？我答道：‘按本朝宗法规定：立法必自亲贵始，盖所以为民众做榜样也。现在巡警厅为了改善外城交通，把大栅栏改为单行道，实行未久，民众尚未能全都遵行，如今处罚了福晋，可以让民众知道，连肃王的福晋都要处罚，则他们以后绝对不敢违反交通规则了。我可以保证，从明天起，那边的交通秩序，一定可以完全改观，政府的命令，也就可以完全贯彻了。肃

王听了我的话，脸上的怒意渐渐消失了，最后，他很高兴地对我说：‘好，只要能一直这样认真的做，我一定支持你’！同时，他转过去对朱启铃说：‘外城巡警总厅的事，你就交给他去办好了！’这真应了一句古语‘不打不成相识’，因为了这件事，肃王非但没有责怪我，反而成了以后支持我的主要力量，以后我把从正阳门直达永定门的大街修筑成现代化的马路，拆迁盖在道路上的‘违章建筑’，装路灯，设电影院，这些事都要动用大量公帑，但我都能顺利完成，这完全靠了肃王对我的支持”。^①

第六节 步军统领衙门的组织 机构和职权

一、职权和性质的演变

步军统领衙门是以八旗和绿营官兵为核心而组成的半军半警性质的京师地方保安机构，地位十分重要，相当于现代的首都警备区（卫戍区）。

“步军统领，又名九门提督，即古之执金吾。管理京师地面，权势重要，驱从尤极煊赫。”^② 步军统领，常由皇帝特派亲信大臣担任。“秩如汉之司隶校尉、明之锦衣卫，虽武职二品，威权甚重，多以王公勋臣兼领其事。汉光武云：‘作官须作执金吾’。此官之盛，由来久矣。管辖八旗步军、巡捕五营，又有郎中、员外郎、主事、司务、笔帖式为之属……虽亲王行途，无此威重也”。^③

该衙门的主要职掌是负责京师地区的卫戍、警备和治安。

① 《许世英回忆录》，第84~86页。

② 《梦蕉亭杂记》，卷1。

③ 福格：《听雨丛谈》，卷1。

“盖九门锁钥、白塔信炮、大内台府，皆归掌之……徒罪以下词讼，皆得自理。出入九衢，清尘洒道，街官闾史，呵殿道迎……”^①具体地说，可以划分为以下几个方面：

① 守卫：内城各处按八旗方位分汛驻守，以旗划界，满、蒙、汉各旗设若干汛、栅栏（每汛设步军十二名，每座栅栏设步军三名），均按该管地方远近界址，防守稽查，夜则巡更、击柝。每汛设立更筹，自初更起，上下汛往来传送，黎明乃止。巡捕五营分二十三汛驻守：中营五汛驻守圆明园，南营六汛驻守外城及南郊，北营、左、右营各四汛驻守北郊及东、西郊一带。

② 断狱：该衙门具有一定的司法权。凡徒罪以下案件可自行审结，徒罪以上录供送刑部定罪。凡旗人犯罪，刑部议定枷示，或步军统领衙门奏明永远枷示的人犯，皆发门监羁禁。该衙门还设有若干个监狱监禁犯人。

③ 门禁：内城九门，外城七门，皆归该衙门驻守稽查。

④ 编查保甲：步军统领衙门仿照保甲规制管理内城户口。凡遇外来人，严加查访，对铺家业户门牌户册，随时稽查。

⑤ 缉捕：步军统领衙门负责缉捕京城现发各案，如奴婢放火、私铸私毁、私仇杀人、盗案、抢劫、持刀杀人等等。

此外，步军统领衙门还负责巡夜、执行禁令、救火、发信号炮等等。

光绪二十七年，八国联军撤出北京，清政府接管了原设于各国占领区内的安民公所并开始创办警政。最初一段时期里，警察事务暂归步军统领衙门管理。据有关资料记载：“自交还地面，警察事宜俱归步军衙门，内设警务处，指挥巡捕。”^②其后不久，

① 福格：《听雨丛谈》，卷1。

② 《川岛浪速上庆亲王书》，《现代警察杂志》第2卷第1期。

京师设立了专门的警察机构，步军统领衙门的职掌和组织机构也发生了一定的变化，并作了适当的调整，逐渐由旧式的军事保安组织向警察制度靠拢，但却始终未能转化为警察组织。清末的官方文件、典籍仍将步军统领衙门归入军政类。可见该组织的军事性质仍是占据主导地位的。但由于步军统领衙门一身兼有警、军二者的职能，在体制上未免显得有些混乱，“然步军衙门旧制依然，新法未整，事体混淆，互相支吾，诚有一锅爨两饭之慨”。^①尽管如此，步军统领衙门仍受到了警察制度的很大影响。其中的一个重要原因，是这两个机关的长官长期互相兼职。例如：光绪二十八年四月，清廷成立工巡局，派肃亲王善耆负责其事，同时兼任步军统领。光绪二十九年四月，那桐接替善耆，署理“步军统领暨工巡局事务”，仍一身兼为两个衙门的长官。光绪三十一年九月，巡警部成立，徐世昌曾试图改变这种局面。他说：“从前工巡局办事人员皆系兼差，心力既分，职非专界”。规定今后“无论部员、厅员补缺后皆不得兼充各衙门差使，以专责成”。^②但看来这项规定并未能完全实行。宣统元年十二月二十日，吏部交片通知民政部：查民政部副大臣现兼步军统领，差务繁重，应暂以左丞作为民政部次官”。^③可见这时民政部的高级官员仍有在步军统领衙门兼职的。

光绪三十年，肃亲王善耆建议：“步军改仿警察”，得到了最高当局的批准，^④但未付诸施行。这时步军统领衙门仍保留了在重要地段设防守卫、门禁、执行禁令、白塔信炮等职权。两翼八旗步军“分驻皇城内外，暨恭备皇太后、皇上、摄政王道差”；

① 《川岛浪速上床亲王书》，《现代警察杂志》第2卷第一期。

② 《交通工巡局旧章拟定官制奏稿》，中国第一历史档案馆馆藏档案。

③ 《吏部知交民政部片》，中国第一历史档案馆馆藏档案。

④ 《清朝续文献通考》，卷130，职官16。

巡捕五营马步兵“分驻各门、关厢暨园庭紧要各处所”。^① 管界内发生的重大命盗案件，步军统领衙门亦有承办之责。宣统二年，步军统领衙门上奏指出：“步军统领所属五营地面辽阔，五方杂处，盗贼最易潜踪，所有缉捕探访在在均关紧要。从前五城设有练勇局所，与营汛彼此联络，相助为理。自五城裁撤，京畿地面责无旁贷，自应设法整饬，以靖地方”，决定在“适中之地设立五营马步游缉公所”，负责在“京营一带巡逻探访”。宣统三年，步军统领衙门又上奏指出：“当此地面吃紧，人心惶惑，非设法增练兵队，无以辅陆军、巡警之不足，于京师地面保卫治安实有莫大之关系。”^② 清楚地表明了步军统领衙门与警察机构的关系是“辅其不足”。

光宣之际，步军统领衙门的职权不断受到削弱，兵力人员也大大缩减。首先，它逐渐由原来的维持京师治安的首要地位降格为辅助性的地位。原京师内外城的巡逻、守望、管理户口、整顿街道、消防、卫生、举办慈善和教养游民等职权渐渐由警察机构所取代。当警察人力较少、难于应付时，可以与附近“旗兵及营勇联为一气，遇事相互援应。”^③ 在警察实力比较雄厚的地段，步军统领衙门则相应减少其驻兵。如宣统元年四月，步军统领衙门奏称：“查南营所属地面，即外城七门以内，自民政部设立外城巡警总厅设官分职，添练巡警两千数百名，计所增约四倍当年五城练勇之数，逐渐分布。南营制兵差务遂日简于前，拟请由南营兵丁内拨出兵丁三百七十五名分拨北左右三营。”在警察不敷分布的地带，特别是京城四郊，仍须加强步军统领衙门的兵力，“查京营所属地面，计周五百余里，京城以外

① 《清朝续文献通考》，卷207，兵六。

② 同注①。

③ 《巡捕队章程》，中国第一历史档案馆馆藏档案。

分隶中、北、左、右四营，地方辽阔，巡逻已觉难周，现有兵额之数已减原额之半，弹压缉捕势难遍及，而民政部巡警一时既不能推广四郊，度支部库款支出，势亦难复旧制，再四思维，惟有将差务较简兵数较多之处量与分拨以资镇摄。”^①其次，步军统领衙门的司法审判职权逐渐被剥夺。司法审判，一直是步军统领衙门的一项重要职权。凡京师地方的轻微刑事案件、旗人犯罪案件、部分民事案件以及办理京控案件等一直由步军统领衙门承担。

工巡局成立后，局内设发审处，办理词讼事件。巡警部和民政部初期，在内外城设立两个预审厅，承担刑事审判和部分民事案件，开始削弱步军统领衙门的审判权。光绪三十三年，京师成立各级审判厅，统一行使司法权。步军统领衙门除保留部分案件的预审等权力外，其他审判权基本被剥夺了。法部制定的《法部等酌拟营翼地方办事章程》规定：“京师既有各级审判衙门，所有呈词、口喊步军统领衙门概不接收。步军统领衙门既有地面缉捕之责，所有拿获动凶、斗殴、拐带、娼赌、命盗等案由步军统领衙门录取大概供词分别解送（各级审判厅）办理。”^②步军统领衙门亦发布示谕声称：“嗣后城内刑事民事诉讼在本三堂前提與呈控诉概不接收，应赴各级审判厅呈诉。惟本衙门有地面之责，所有动凶、斗殴、拐带、娼赌各案仍飭官兵严拿究办以清地方。其城中外中、北、左、右各营汛地尚未设立审判厅，所有刑事民事各案应赶各该营汛领买状纸，呈诉解赴本衙门分别审判。其宗室觉罗及各省京控提與呈诉，准其每逢双期赴本衙门领买状纸呈诉。”^③

① 《大清宣统新法令》（第5册），“步军统领衙门奏变通五营制兵片”。

② 《政治官报》：《法律章程类》，光绪三十四年正月十四日第106号。

③ “示谕报告类”，《政治官报》，光绪三十四年正月初七日第99号。

二、组织机构的沿革

在清末京师设立警察机构以前,长期负责京师治安任务的专门机构是步军统领衙门、“五城”和顺天府。“五城”即五城察院,是隶属于都察院的文职机构。清代将京师分为中、东、西、南、北五城,都察院分派御史巡城,称“五城察院”、“五城御史衙门”,简称“五城”。五城又分别设兵马司,由五城御史督率,负稽查京师地方治安、审理诉讼、缉捕盗贼等事。光绪三十一年七月,清廷决定成立外城工巡局,认为“内载现办工巡局有条理”,命将“原派之五城御史及街道厅御史著一并裁撤”,并将原有“五城练勇著即改为巡捕”。^①顺天府是京畿的地方行政机关,负责京师远郊及各州县的治安工作。光绪二十八年以后,逐渐创办了警察,与京师内外城巡警总厅分区承担京师的治安工作。这样,到光绪三十二年以后,保留下来的旧式地方治安机关就只有步军统领衙门了。

步军统领衙门简称“步军营”,俗称“九门提督”。其长官全衔是“提督九门步军巡捕五营统领”。它统率的军队有两部分,一部分是八旗的步兵(组为步军营),另一部分是京城绿营的马步兵(组为巡捕五营)。时人以其官署设在北城,与刑部相对应,称为“北衙门”。“步军统领即古之执金吾也,今俗称九门提督,旧秩三品。后侍郎、尚书、大学士、亲王皆兼为之。”^②步军统领设于顺治初年,专管京城满蒙汉军八旗步兵。康熙十三年,兼提督九门事务;三十年,又兼管巡捕三营事务(乾隆四十六年,增为五营,即中、南、北、左、右五营)。雍正七年始定步军统领衙门。

该衙门设统领一人(满缺,从一品),掌九门管钥、门禁,统辖八

^① 《肃亲王恭录咨行事》,中国第一历史档案馆馆藏档案。

^② 姚元之:《竹叶亭杂记》,卷1。按:应为正二品,此处姚说“三品”有误——著者。

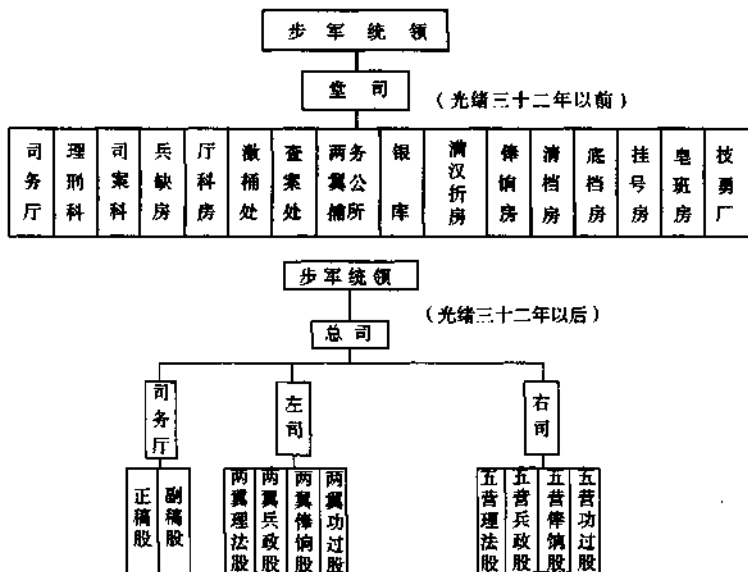


图 5-1 步军统领衙门内设机构简图

旗步军、五营将弁,为最高长官。下设左、右翼总兵(正二品)各一人;翼尉(正三品)、副翼尉(从三品)各二人;协尉(正四品)、副尉(正五品)各二十六人;捕盗步军校(正五品)四十人;步军校(正五品)二百一十六人;委署步军校(正六品)七十二人;另设内城九门城门领(正四品)二十五人,城门吏二十五人,门千总二十五人。巡捕五营设副将(从二品)一人,参将(正三品)五人,游击(从三品)五人,都司(正四品)五人,守备(正五品)十八人,千总四十六人,把总九十三人,外委一百三十八人。另在外七门设城门领统(正四品)、城门吏各七人,门千总三十二人。白塔信炮设信炮管(满缺,正四品)一人,监守信炮官(正五品)满洲、汉军各四人;领催四人,炮手八人,步军十六人。步军统领辖下的兵额是:八旗步军营,康熙年

间由八旗满洲、蒙古各佐领下抽调步军领催二人，步军十八人，八旗汉军每佐领下抽调步军领催一人，步军十二人组成，共有领催一千一百五十二人，步军两万一千余人；巡捕五营的马步兵，在乾隆年间共有一万余人，其中，马兵四千余人，战兵、守兵各三千余人，两种兵额总计约三万余人。其后屡次裁并，到光宣之际，共有步军约一万余人，马步兵约五千人。步军统领衙门统辖八旗步军及巡捕五营马步兵，按地区分工，分汛防守稽查。八旗步军防守内城，按八旗方位分汛驻守，巡捕五营马步兵防守外城及京郊地方，分二十三汛驻守。除步军统领、左右翼总兵等长官外，以下设有郎中一人，员外郎三人，主事三人，司务一人，笔帖式十八人，学习笔帖式四人，候补员外郎、主事无定员。

步军统领衙门内设置如下机构：

司务厅：负责“稽查监狱，管理各项书役、并署内日用经费等事”。设厅档房，掌“接收廷寄、校片、来文、呈禀，岁修工程、五营拆盖并芟除茂草一切事宜”；厅科房，掌“办理五营俸廉；监狱囚粮，并马乾、津贴等事”。

理刑科：掌“办理词讼并窃盗案件录供等事”。

司案科：掌“办理陵差各项事宜，并旗营命盗参限比责等事”。

兵缺科：掌“办理五营军政升迁、调补、拣选、挑验并官兵劳绩、履历等事”。

激桶处：掌“守卫消防”。

查案处：掌“存查档案”。

两翼捕务公所：掌“弹压地面，缉捕盗贼”。

银库：掌“存储正杂款项”。

满汉折房：掌“办理满汉折奏”。

俸饷房：掌“办理署内及两翼官兵俸饷”。

清档房：掌“办理两翼官员军政升迁、调补、拣选、挑验，

并旗人涉讼等事”。

底档房：掌“办理署内挑选步军事”。

挂号底：掌“办理旗营拏获案件挂号等事宜”。

门军房：掌“传发五营十六门票件”。

皂班房：“遇有命盗重案掌责及枷号等事”。

技勇厂：共四处，掌“教练枪操，演习技艺”等事。^①

光绪三十二年，经大学士、步军统领那桐等奏准，按照拟定“整顿衙署官员暨两翼五营办法”折，改设：

总司：设郎中三人，员外郎五人，候补员外郎四人，主事五人，候补主事十一人，司务一人，笔帖式三十四人，学习笔帖式四人，掌监查左、右司一切事务，会审重要案件，审核稿件等事。

司务厅：掌管书役弁兵，办理庶务，管理监狱事，下设：正稿股，掌办理奏折事件，缮写办案情况事；副稿股，掌文件收发，封印开印，赴内阁传抄上谕事。

左司（即步军营）：掌接受呈词及分理营翼地面，解送案件等事，下设：两翼理法股，掌传讯、审案事；两翼兵政股，掌督办学堂，监制军装、器械，巡查漕粮事；两翼俸饷股，掌支领薪俸、米面，领销经费事；两翼功过股，掌办理八旗官员出身履历、两翼官员升迁、调补、奖惩等事。

右司（即巡捕五营）：掌审理京控案件，分理营翼地面解送词讼案件事，下设：五营理法股，掌传讯、审案事；五营兵政股，掌督办学堂，监制军装、器械，守卫事；五营俸饷股，掌支领薪俸、米面，批赏钱物，领销经费事；五营功过股，掌官员出身履历、功过拣选、升迁、调补事。^②

① 《步军统领衙门档案全宗》，中国第一历史档案馆馆藏档案。

② 见《步军统领衙门档案全宗》及《清代中央国家机关概述》，第361～366页。

第六章 清末地方警政

第一节 地方警政发展的阶段特征

早在戊戌变法以前，早期改良派思想家就曾提出过在全国各地举办警察的设想。戊戌变法时期，湖南首先创办保卫局，此举开清末警政之先河，亦为此后的地方警政建设作出了榜样。

光绪二十七年（1901）年七月三十（12）日，清廷发布上谕，命令各省将军督抚裁汰绿营，改练“常备、续备、巡警等军”。^①这是清廷决心创办警政的第一次明确的官方表态。自此以后，直至清亡为止，各省陆续办起了警政。但在这十余年里，地方警政的发展，呈现出明显不同的阶段特征。

一、第一阶段

光绪二十七年（1901）年八月（9）月至光绪三十一年（1905）年九月（10）月，是清末地方警政的初创阶段。在这个阶段，地方警政的发展带有很大的盲目性和混乱性。中央无成算在胸，不知警政当如何建设，只肯定发展警政的基本方向，而不作任何具体的指导，往往听之任之，造成各地警政发展的随意性和无目的性；当时中央未设统一的警政管理的专门机关，以致各省甚至一省之内的各个地方，警察制度多不相同，参差不齐，混乱不堪。在第

^① 《德宗实录》，卷485。

一阶段，地方警政建设主要是围绕着改造清朝旧的军事、保安组织（绿营、保甲、团练）进行的。这个阶段，又可以光绪二十八年（1902）年九（10）月十六（17）日发布的上谕为限，划分为前后两个时期。第一个时期，各省普遍设立了巡警军。长期以来，清朝担负地方保安任务的是绿营、保甲和团练。绿营是清朝的正规军，分驻于全国各地，负责镇守和地方的各项差役。凡察奸、缉捕、缉私、守护、承催等事均归其执掌，职权相当广泛，“绿营实际包括了军队、警察、差役、河夫等等庞杂的性质”。^①绿营制度从清顺治初年建立开始，经过一百多年的发展，到乾隆朝才臻于完备。在乾隆中叶以前，绿营作为国家的正规军，在保卫清朝政权，维护社会秩序等方面一直发挥着极为重要的作用。然而，到乾嘉以后，由于绿营本身的腐化和上层统治机构的瘫痪，绿营逐渐衰落。特别是在太平天国起义的打击下，绿营几近于崩溃。此后，清政府虽曾几度试图重建绿营旧制，但终究未能成功。绿营的地位遂被勇营所取代。团练是在嘉庆年间出现的。太平天国战争时期，清廷命令各省举办“团练”助剿。曾国藩等人先后举办“湘军”、“淮军”，招募团丁为官勇，订营哨之制，粮饷取自公家，变乡团为勇营。战争结束后，一部分勇营被遣散，但各省险要处所仍以勇营留屯，称为防军，并且从绿营中衍化出练军，亦仿勇营建制。自同治朝起至光绪朝中日甲午战争结束以前，防军和练军成为清朝的主要武装力量，取代绿营担负起地方的治安任务。但甲午战争以后，防、练军又相继腐败，无力维持地方的社会秩序。

保甲制度渊远流长，历代都有类似的组织。清朝从顺治时即开始推行这一制度，名称虽先后多次变易，但其基本职责都是一致的，即编查户口、稽奸弭盗、劝善惩恶、化民成俗、守卫乡

^① 罗尔纲：《绿营兵志》，第6页。

村。保甲制度是清朝以民治民、维持地方秩序的一个重要手段。但到戊戌变法以后，这个制度也趋于腐朽，以致“保甲流弊，防盜不足，扰民有余”。^①

总之，到清朝末年，清朝旧有的地方治安机构已基本趋于瘫痪。迫于各地日益高涨的群众运动的打击，清政府不得不改弦更张，试图通过舶来的警察制度，建立起一套新的地方治安体系，以欺苟延残喘，维持飘摇欲坠的满清政权。

光绪二十七年七月三十日，清廷发布上谕，指出：“各省制兵防勇甚为疲弱，业经通谕各省督抚认真裁汰，另练有用之兵……著各省将军、督抚将原有各营严行裁汰，精选若干营，分为常备、续备、巡警等军，一律操习新式枪炮，认真训练以成劲旅，仍随时严切考校，如有沿染旧习，惰废弛，即行严参惩办，朝廷振兴戎政，在此一举。各该将军、督抚务当实力整顿，加意修明，以期日有起色，无负谆谆诰诫之至意。”^②从这道上谕来看，此时，最高统治者还不太清楚军队与警察的差别；指示建立的警察，只不过是军队的一种。有的官员干脆把巡警军理解为新建的“经制军”（正规军）。如山西巡抚赵尔巽说：“晋省绿（营）兵行将汰尽，此后各属巡警兵即为经制之师，举凡保卫城乡、巡戍关隘，护饷解犯等事，皆为巡兵专责。”^③因此，很多省份建立的警察，只不过是旧军队的改头换面而已，还谈不上有多少警察的性质。如：安徽省安庆将原保甲团练改编为警察：“查安庆向设保甲局，且驻有练军，若改保甲为警察，拨练勇为巡兵，则事立行而民无扰累，遂督同司道悉心筹议厘定章程，即将保甲局裁撤，一面于省城设立警察总局，分别设大小分局，选

① 《袁世凯奏折》，中国第一历史档案馆馆藏档案。

② 《光绪朝东华录》（第4册），第4718~4719页。

③ 《赵尔巽奏折》，中国第一历史档案馆馆藏档案。

派妥员按段逡巡并以驻省之练军亲兵一营改为警察，遴委妥员管带，计弁兵三百八员名，分布城厢内外，凡稽查、弹压、缉捕、巡防，责成管带督率，认真经理，已于十月初一日开办。”^①又如：广西将原绿营、团练改为巡警军：“前升任抚臣丁振铎于《复陈变通营制改练新操折》内声明：‘将绿营制兵并各团练挑作巡警’，未及举行，前护抚臣丁体常飭令抚标两营并桂林城守营练军分段巡查，意在化无用为有用。”^②再如：“福建省“先经前督臣许应骥奏明将通省练军、制兵汰弱留强别练巡警军一支，共四千四百人，分为二十二队，每队二百人，派管带一员，哨官四名，分驻各属。秦后随将各属制兵改设巡警军第一、第二、第三，共三队，以两队交福州城守协管带，以一队交督标中协副将管带，余均未及编定。”“复经前兼署督臣崇善奏明改为全省编设巡警军三十八队半，每队正兵一百六十名，应设巡警军六千一百六十名。”^③

从以上资料看，这时各省设立的巡警军，除将本省原有绿营、团练和保甲兵员略作调整、选拔外，并无大的改变，只是换上一个巡警军的名称而已，甚至连旧有的称号、官兵职衔和编制都未作任何变动。端方在谈到江苏省的情况时曾说：“中国近所仿效，体格皆未完全，巡捕既不出自学堂，捕员亦罔知其义务，因陋就简。审势度宜，虽已变警察之名，仍未尽革保甲之习，上年开办之始，固亦不得不然。”^④这种情况并非仅仅出现在上面列举的几省之中，而是代表着当时各省的一种普遍趋势。及时扭

-
- ① 光绪二十九年十一月十二日安徽巡抚诚勋奏折，中国第一历史档案馆档案。
 - ② 光绪三十年三月初九日广西巡抚柯逢时奏折，中国第一历史档案馆馆藏档案。
 - ③ 光绪三十年三月初九日，署闽浙总督、江西巡抚李兴锐奏折，中国第一历史档案馆馆藏档案。
 - ④ 《端忠敏公奏稿》卷4，光绪三十年九月《整顿警察折》。

转这种倾向，并将之引入近代化发展轨道的，是一些熟悉洋务的封疆大吏。这些人或者上书朝廷，指陈传统方法的不合时宜，或者直接采用西洋方法创办警察。例如，署四川总督、广东巡抚岑春煊在光绪二十八年十月二十八日的一道奏折中写道：“惟考东西各国，其从事警察者，官吏固常卒业中学之人，即其警兵亦皆有六年小学之资格，而又立警察专门以教之。盖其责任至重，权限至严，苟非深明其法义善政，适足以殃民。中国兵卒无论矣，即官吏亦多不事学，言乎警察，尤概乎无闻，聚此等官吏兵卒而界以实行警察之权，是名为诿以治安，实则速其扰乱。”^①

由于深明绿营、团练的积弊，四川省在创办巡警时“将绿营分别全裁，腾出饷项，另设巡兵”^②以防绿营恶习传染到警察中来。蜀闽浙总督、江西巡抚李兴锐，在写给朝廷的一道奏折中对此阐述的就更清楚：“臣到任以后，体察情形，前督臣之请以练军制兵改办巡警，原以绿营窳惰无用，久为世诟，不得不急图改良以冀化无用为有用。惟是警察之学最精，东西各国讲求此事均先设立学堂，教育合度，然后授以巡捕之任，用能卫民生，去民害……以绿营弁兵目不识丁，安能胜任？且巡兵之设固重巡练，而其用尤在于除无形之隐患而非责以征战之力。即设巡警军，则居民铺户均须立牌籍册，有清道之举，有贸易之场，大抵悉关地方之事，故部署之法亦与防军大异……警察一事断非绿营弁兵所能为，非变而通之，难以施行尽利也。”^③北洋大臣直隶总督袁世凯在保定试办巡警时，直接采用西洋方法，取得一定成效。他在写给皇帝的一道奏折中说：“直隶自庚子以来，民气彫伤，伏莽未清，非遵旨速行巡警不足以禁暴讨奸周知民隐。臣于四月间

① 《岑春煊奏折》，中国第一历史档案馆馆藏档案。

② 《李兴锐奏折》，中国第一历史档案馆馆藏档案。

③ 李兴锐光绪三十年四月二十八日奏折，中国第一历史档案馆馆藏档案。

查明西法拟定章程，在保定管城创设警务总局一所，分局五所，遴委千员筹办，挑选巡兵五百人分布城厢内外，按照章程，行之数月，地方渐臻静谧，宵不小至横行，似已颇有成效。但事属草创，非精益求精不可。拟更添设警务学堂一所，责令巡兵分班学习，并令警务各官弁入堂讲习，务令心知其意……”^①。

袁世凯的办警方法得到朝廷的赞许，光绪二十八年九月十六日，清廷发布上谕，命令各省仿照袁世凯的方法办理警察：“前据袁世凯奏定警务章程，于保卫地方一切甚属妥善。著各直省督抚依照直隶章程奏明办理。不准视为缓图，因循不办，将此通谕之。”^②从此开始，地方警政进入第一阶段的后一时期，各省纷纷仿效直隶设立巡警局、警务局，但往往机械照搬，并没有多大的实际效果可言。

朝廷上谕下达后，在新政推行较力的一些省份得到响应。有的省份派属员到京师和天津的警察学堂学习，有的省份自己也办起了警察学堂。如山东巡抚周馥在汇报山东办警情况时说：“窃臣恭读光绪二十八年九月十六日上谕，仰见朝廷整饬军政，御患安民之至意。山东为南北冲途，铁路遍于腹地，加以矿务繁兴，中外商民络绎于道，警察尤为当务之急。臣抵任以来，已派兵一百名分赴京师、天津两处警务学堂就师学习。拟俟明春学业粗就，一面延师来东开设学堂，一面添募弁兵，且教且用，先由省城而烟台，而铁路、车站与夫胶澳威海租界附近地面，并开矿处所、紧要集镇逐渐布置。”^③又如四川继直隶之后较早办起了警察学堂，岑春煊在接到九月十六日的上谕后，上书介绍了四川的情况。他说：“现在京师及直隶均开立警察学堂，盖亦深防其弊。

① 光绪二十八年七月初八日袁世凯奏折，中国第一历史档案馆馆藏档案。

② 《光绪朝东华录》（第5册），第4935页。

③ 光绪二十八年十二月初三日周馥奏折，中国第一历史档案馆馆藏档案。

臣谨师其意，先于成都创立四川通省警察学堂，挑选文武员弁五十名，择聘教习，就四川民情之所能安而为四川警察官之所必学者，编辑课本，不矜繁博，简易速成，三月毕业，定于十一月初三日开学，俟有可任之人，即先行之省会，如尚无窒碍，而复宽筹款项，明夏秋之际续选第二班学生更教以精深之法，以推广于各府州县。”^①

在一些偏远闭塞、“新政”推行不力的省份，朝廷九月十六日的上谕并没能起到多大的作用。例如，云南省到光绪三十年才刚刚开始筹办警察。云南巡抚林绍年说：“再臣等恭阅邸钞于光绪二十八年九月十六日奉上谕……自应钦遵办理，惟滇省地处极边，界连缅越，汉夷繁杂，品类不齐，匪盗最易潜生，亟宜奉办警务，认真巡警，以期内奸净除，消息无形。而现在开修铁路，一切保护弹压以及词讼交涉等事均关紧要，尤宜预先筹维，免致外人藉口夺我之权。兹臣等公司商议，拟就节裁绿营弁兵及保甲各款，由省城先行设局试办，一俟办有成效，再行逐渐推厂，以裨地方。”^②再如江苏、湖南、陕西等省，接到九月十六日的上谕后，才开始改保甲、绿营、练军为警察，仍只是称谓的改变，并未即刻学习直隶的方法。如陕西省“拟将省城保甲总局改为巡警总局，城厢内外各（保甲）分局即为巡警分局，街面各堆拨量加修葺即为警兵居止。协标一营，抚标三营前已改为巡警军者今再简汰一次，挑募精健守法者约四百人，即以向来哨弁分带并受查街委员之指挥、约束。文自牧令以下，武自都守以下改为总巡、分巡、巡官、巡长、巡目、巡纪等名目。”^③在湖南，巡抚俞廉三“根据直隶章程将保甲局改为警务局，派亲军后营兵丁轮

① 光绪二十八年十月二十八日岑春煊奏折，中国第一历史档案馆藏档案。

② 光绪三十年五月二十九日林绍年奏折，中国第一历史档案馆藏档案。

③ 《陕西警务办法》，中国第一历史档案馆藏档案。

流站街，省城始有警察之名。”^①

可见，地方警政并未能因二十八年九年十六日的一道上谕而迅速改观，各地警察仍是“皆以营兵充补，实难望其诸事合宜。”^②但袁世凯确实为各省树立了榜样，为地方警政的发展指出了一条可行的道路，即：在客观条件限制下，各省根据自己的具体情况，从办理警察学堂、培训警务知识、改造旧兵弁的素质入手，逐渐建立起一支新型的警察队伍。端方曾说：“只有酌量先设警察学堂，更迭训练，以策后效。”^③岑春煊也曾指出：“至警察章程，东西各国之所以精密皆由日积月累，循序渐进，断非一蹴能几。”^④

二、第二阶段

光绪三十一年直迄清亡，是地方警政稳步开展的阶段。这个阶段也可分为前后两个时期。光绪三十三年五月以前，是第一个时期。这个时期，中央设立了管理全国警政的专门机构，以统一管理地方警政，但未能落到实处。因此说，这个时期仍然处于向新体制的过渡之中。

光绪三十一年，巡警部的设立，是清末地方警政发展的一个重要步骤。在此之前，地方各自为政的现象十分严重，各省警察名称不一，章程各异，发展也不平衡。徐世昌在谈到这个时期的情况时曾说：“光绪二十七年钦奉谕旨饬练巡警军，各省多就绿营设法。比年以来，办法既有参差，名称复不划一，且有虽经具奏，并未实行者，于警政之规制饬章均有窒碍。”^⑤

巡警部的设立并没能根本改变上述状况。由于巡警部存在的

① “筹办警察情形折”，《端忠敏公奏稿》，卷5。

② “整顿警察折”，《端忠敏公奏稿》，卷4。

③ 同注②。

④ 《岑春煊奏折》，中国第一历史档案馆馆藏档案。

⑤ 《大清法规大全》，卷3。

时间只有一年，人力、财力都不充足，缺乏经验，而且无权直接管理各省警政，主要精力用于自身的机构建设和整顿京师警察，一时还无暇过多地顾及各省警政的发展。但巡警部的成立对促进清末地方警政的发展仍起了很大的积极作用。首先，这个机构的成立本身就表明了清廷对地方警政十分重视，这种态度势必会影响到各省的主管官员；其次，巡警部虽然不能直接管理各省警政，但却有权予以指导和监督，制定统一的规划和方案，确定地方警政发展的基本方向，协调各省的警政建设；再次，巡警部成立后组织编译国外警察法规和警学书籍，这对于各级警察官员全面系统地了解近代西方警察制度起到了一定的作用；此外，巡警部还在各省设立采访官，调查了解各省警政的发展状况，加强中央与地方的警察业务联系。因此，巡警部成立的意义要远远大于它实际发挥的作用。

巡警部成立一年以后，即光绪三十二年九月，改为民政部，职权有所扩大，并进一步加强了对各省警政的监督指导。民政部左右丞及参议可以“随时奏派考查各省民政事宜”，^①并仍按巡警部旧制设置一、二、三等采访官，采访各省“民政、警务一切事宜。”^②例如，清末很有影响的人物朱德裳，宣统末年任京师内城巡警总厅卫生处金事；宣统三年请假回湖南原籍扫墓，即被民政部委以“调查湖南警务成绩”之任。民政部札^③中说：“各省警察，本部有督率之责，自应派员调查以资考核”，朱德裳“籍隶湖南，地方情形较为熟悉……于该省办理警政如何，就近调查，切实报告。”^④同年，民政部还派出“本部参议厅帮办员

① 《改定部厅权限章程》，中国第一历史档案馆馆藏档案。

② 同注①。

③ 《札^③内厅卫生处金事朱德裳调查湖南成绩由》，中国第一历史档案馆馆藏档案。

外郎朱纶前往长江一带查探情形立即起程。”^①

光绪三十三年五月起，进入第二个时期。在这个时期，中央对地方警政的管理得到了一定的落实。各省设立了警政管理的专门机构，并由省城向基层扩展。清政府制定了地方警政发展的分期规划。光绪三十三年五月二十七日，那拉氏批准在各省设置巡警道，管理全省警察业务。^② 根据巡警道章程的规定，各省置巡警道员一人，“归督抚统属，管理全省巡警事宜”。巡警道“除受各该省督抚节制考核外，仍由民政部随时考查。如有任事日久实在不能得力者，即行据实奏参。”巡警道所办一切事项，除随时向本省督抚汇报外，还必须于每年年终“汇齐造册列表申报民政部查核。如遇重要事件准一面申请该省督抚核办，一面报部备案。”^③ 事实上，民政部对各省治安警察事务也有权随时过问。例如，宣统二年六月二十四日，山西省农民因天旱求雨，进入省城，“凡遇有打伞、持扇，戴草帽者，以为与求雨不利，无不上前摘落探询”，此时正逢一警察“着制服戴草帽走出，竟被伊等撕毁”，双方发生冲突。民政部为此致电山西巡警道连印询问详情，连印当即复电“敬悉。省城附近天旱，乡民祈雨，虽沿陋习，幸弹压无事，刻小雨，民渐静。”^④

各省巡警道在所在地方设立官署，管理全省警务，“巡警道应督饬各厅州县，按照奏定官制通则，各就所管地方分划区域，举办巡警，并得禀明督抚随时亲赴巡查或派员视察，完竣时即将详细巡察情形禀报本省督抚并申民政部备案。”^⑤ 巡警道的设置，

① 《札勅内厅卫生处金事朱德裳调查湖南成绩由》，中国第一历史档案馆藏档案。

② 《德宗实录》，卷574。

③ 《大清法规大全》，卷21（上）。

④ 《连印禀及复电》，中国第一历史档案馆藏档案。

⑤ 同注③。

是清末地方警政逐步走入正轨并渐趋一体化、正规化的重要一环。这个机构的设置，一方面使中央对地方的警政管理得到切实的保障；另一方面也使每省的警政有了专门的管理机关，保证了省内警务管理的一致性。根据光绪三十三年五月二十七日的上谕，光绪三十四年以后各省相继设立了巡警道。

光绪三十二（1906）年七（9）月十三（1）日，那拉氏通过光绪帝发布上谕，承认“各国之所以富强者，实由于实行宪法……时处今日，惟有及时详晰甄核，仿行宪政”，才能“立国家万年有道之基”。但她又认为“目前规制未备，民智未开”，还不能立即实行宪政，必须经过一段时期的筹备，采取一系列的措施方可。在这些筹备措施之中，“普设巡警”也是一个重要的内容。根据这道上谕的精神，光绪三十四年，宪政编查馆、资政院会奏筹备立宪事宜，并拟订了一个“逐年筹备事宜清单”。清单规定以光绪三十四（1908）年为第一年，通过九年时间完成立宪的筹备工作。清单提出：由民政部和各省督抚共同负责，于筹备立宪的第二年（宣统元年）在各厅州县设立巡警，限当年初具规模，次年“一律完备”。第四年（宣统三年）筹办乡镇巡警，第五年（1912年）推广，第六年（1913年）初具规模，第八年（1915年）一律完备。

根据这个清单，民政部于宣统元（1909）年闰二（4）月二十三（13）日拟定了一个筹办地方警政的八年方案，报请批准。该方案计划：于宣统元年“督催各省将该省省会及外府所属各首县并商埠地方巡警一律办齐”；宣统二年“督催各省将上年未经筹办之各厅州县巡警一律办齐”；宣统三年“考核各厅州县巡警办理成绩”，“指定各繁盛市镇地方督催筹办该镇巡警事宜”，宣统四年“考核上年指定各市镇巡警办理成绩”，“指定各省中等市镇地方督催筹办该镇巡警事宜”；宣统五年“考核上年指定各市镇巡警办理成绩”，“督催各省将所属近城各乡地方巡警一律办齐”；

宣统六年“督催各省就所属偏僻各乡地方指定若干处筹办该乡巡警”；宣统七年“督催各省将上年未经筹办之各乡巡警一律办齐”；宣统八年“考核上年续行筹办之乡镇巡警办理成绩”。^①

据有关方面的统计，到宣统元年底，各省厅州县警察的筹办情况看来不很理想。这年十二月十八日民政部在呈报的奏折中写到：“厅州县巡警年内已粗具规模比如直隶、吉林、黑龙江、江西、甘肃、湖南、广东、云南、热河等省册表均已到部。安徽省则仅将表式送部，至顺天、奉天、江苏、山东、山西、河南、陕西、新疆、福建、浙江、湖北、四川、广西、贵州等省均尚未据咨送册表，有称开办实占多数者，有俟下届汇报者，有先筹设教练所者，有咨报设巡警若干处及尚待推广者。”根据这些统计，民政部对该年度厅州县警察筹办情形的结论是：“总核各省筹备警政情形，实力举办者固多，而因循敷衍者亦在所不免。”鉴于此，民政部提出：“似此办理深恐于推行警政不无滞碍，拟请飭下各省督抚及各将军都统等，于应行筹备事宜按照期限迅速举办，每届六个月，奏报之期分别详细列表先期咨部以凭汇案奏报，毋得稍涉含混，致滋延误。”^②宣统二(1910)年二(3)月初三(13)日，民政部作了第二次统计，其中说：“为督催各省省会及外府所属各首县并商埠地方巡警。查各省举办巡警均于上年咨报到齐，其直隶、安徽、广东等省则已将全省厅州县巡警成绩表册咨送到部，江苏省亦经奏称各厅州县巡警于元年十月内一律办齐，湖北省上年三月间奏报全属举办已在八成以外，其余各省或均粗具规模，或已成立过半，迭据各该省依限咨明，尚无延误。”^③

① “民政部奏遵拟逐年筹备事宜折并清单”，《大清宣统新法令》(第3册)。

② “民政部专案奏报各省厅州县巡警年内粗具规模情形折”，《大清宣统新法令》(第12册)。

③ “民政部奏陈明第二年第二次筹办成绩折”，《大清宣统新法令》(第17册)。

光宣之际，全国各地的人民革命斗争再趋高涨，立宪派也发动了几次大规模的请愿活动。在各种势力的压迫下，清政府不得不于宣统二年十月初三日发布上谕，宣布将原定的九年预备立宪期限缩短为五年。^①

根据这道上谕的精神，民政部也于同年十月十九日拟定了相应的计划：“查巡警为内政之一端，责任至重，关系至钜，诚为召集议员以前必须完备之最要事宜。案查宪政分年筹备事宜清单，宣统七年，乡镇巡警一律完备等，因现在缩改于宣统五年开设议院，所有应行筹设乡镇巡警自应提前赶办。并据各省奏咨于乡镇巡警有业经提前举办者，本部通盘筹划，详细核拟，所有各省厅州县乡镇巡警限于宣统五年召集议院以前一律完备。”^②

然而，直迄清亡，各省厅州县及乡镇巡警的普及程度仍很有限。徐世昌曾说：“前清末年，有乡镇巡警之议，迄难实行。盖乡镇与城市不同，村落又与乡镇不同，筹费难易往往判若霄壤。”^③何刚德也记述说：“端午桥制军告余曰以中国地大，只求一里有两个警察，年已需五万万，以全国岁入，办一警察尚受不敷，当时岁入未至四万万何论其他？渠倡言立宪，嘉办新政，所言竟与之相反，不知何意。嗣后各县勉强兴办，小县二、三十人，大县亦不过五、六十人。”^④

第二节 地方警政发展中存在的问题

在清末地方警政的发展中存在的问题很多，概括而言可以归

① 《宣统政纪》，卷43，宣统二年十月癸酉。

② 《各省厅州县乡镇巡警应于召集议院以前一律完备》，中国第一历史档案馆馆藏档案。

③ “知事”二“警察”，《将吏法言》，卷5。

④ 《客座偶谈》，卷1。

纳为三个方面。其一，警政人员素质普遍较差；其二，警政管理权不统一；其三，警政发展严重失衡。关于第一点，本书拟在第五章中专门探讨，下仅分述后两个方面。

一、警政管理权分散

清末地方警政，如果从光绪二十七年八月算起，至宣统三年十月止，前后经历了十来个年头，时间不能算太短；清政府上至皇帝、太后，下至地方大僚无不介身其中。上谕部申，朝夕相继，用心也不可谓不专，但成效如何呢？时人曾有评述：“所可惜者时局耳，夫时局非真不可为也，为之而未得其道，斯大可惜耳。他事非所知，即以巡警论，近数年来，设专部立专官，自京师以至各行省，扩广办理，雷厉风行，观其外表似整饬而有余，究其内容，凌杂而无序。”^①看来效果很不理想，“未得其道”的评论可谓中肯。“未得其道”之处固然很多，但警政管理权不能统一，上令不能下达，彼此不能呼应，造成地方各自为政、各行其事的现象，当是最“失道”的。有人曾尖锐地指出这种“失道”的危害所在：“我国家地大物博、风俗习尚省各不同，而一省之中，尤府厅州县各异其势。因时因地，各有攸宜，中国政教相沿，亦持此议，惟沿习既久，弊障丛生，疆畛之分，几同异域。昔甲午中东之战，日人当廷议时，多以中国地广人众可虑，日相伊藤独谓中国地方，省各一国，向不相顾，以日本敌中国，诚属不足，而以日本敌中国各省中之一直隶则有余，遂定战局。痛哉言呼！实百喙而莫辩也。前车既覆，来趁方遒，政治改良，当求殷鉴！”^②然而到光绪三十一年以前，清廷开办地方警政已有三、四年的时间，但在中央，没有管理全国警政的统一性机

① 《张玉辉禀呈》，中国第一历史档案馆馆藏档案。

② 同注①。

构；在地方，也没有警政管理的专门机构。各省警政大多由按察使或其他司道大员兼管，各州县则由州县官兼理。这些人往往并无近代警察的专门知识，同时又身兼多职也无暇过问警政，以致造成这样一种现象，某地方警政是否发达，往往由该地方行政长官的素质所决定。如果某封疆大吏热心警政，精通洋务，该地方警政则随之得到发展，这些人一去职，该地方警政又相应废弛。如袁世凯、徐世昌、岑春煊、李兴锐、端方等人曾先后在山东、直隶、东北三省、四川、江西、江苏等地任督抚，当其在任时，警政大都得到发展；其一旦去任，警政即濒于停滞乃至重归落后。仍然是因人施政，其人存则其政举，其人亡而其政息。光绪三十一年以后，清政府先后设立巡警部和民政部。根据规定，巡警部和民政部是监督指导全国警政的专门机构，但大家仍停留在口头上，在实践中却很难兑现。巡警部和民政部名义上权力广泛，实际上仍局限于京师一隅。当时人们曾讥讽民政部是京师警视厅。“民部为全国巡警纲领，而所办者，多囿于一部之范围，未能为全局通盘之计划。近时论者，每诋民部为京师之警视厅，持论虽苛，而不为未见。京师如是，而外省何言？”^①

在各省巡警道设立之前，巡警部、民政部对地方警政管理只是原则上的。除了议复某些地方督抚有关警政的奏议、制定若干警政计划外，就是每年向各省派出几名采访官，缺乏直接、具体的管理，对各省的警政自然也无法产生太大的影响。因此，地方各自为政的现象也没有很大的改变：“其更可骇怪者，则各省举行新政大多以改头换面为能。从前巡警初办局所之时，则换形于保甲，迨今日设为官缺之际，又多移步于局所。名称不一，事权庞杂，部章俱在，而总成人之毫无警学之知识，即有矣，而又苦所学之不深……目前情形虽转明白，然官制未终实行，各省自为

① 《张玉辉禀呈》，中国第一历史档案馆馆藏档案。

风气。”^①

各省巡警道设立以后，在名义上，中央对地方警政的管理有了一定的落实，但实际上，各省警政大权仍把持在督抚手中。经费、人事、行政三项大权，民政部虽有权过问，但无权作出决定。当时有人曾强烈呼吁民政部集中行使全国警政的管理权。

民政部成立以后，警政混乱，腐败现象仍未能得到很大改观。为此，民政部尚书肃亲王善耆也招致很多抱怨。其实，善耆也有许多难言之隐。

善耆是在中国近代警察史上举足轻重的人物，对于创建清末警政曾发挥过不小的作用。近代著名掌故学家徐一士先生曾说：“善耆在清末亲贵中，有开明之目，兹亦就所闻，附述其事。庚子之变以后，清廷讲新政改革，善耆以亲贵考求甚力，颇号新派。其接收京师警权，管理工巡局，用人以通时务者为主。后来之官民政部尚书，亦循此旨。”^②可见善耆并非软弱庸碌、毫无心志之辈。但由于那拉氏长期把持朝政，对惯于结交新派人物的善耆颇多疑忌，慑于这老妇人的淫威，善耆也不敢有所作为。《肃亲王墓志铭》记载：“甲午中日战事讫，王与康有为善，因益周诎四国之故，暨戊戌政变，孝钦颇不喜王……回銮后，诸皇室以王与新党交，皆谤讥王，孝钦益不喜。浮沉五、六年间，虽派充御前大臣，后扈大臣，镶黄旗蒙古都统，调补镶蓝旗满洲都统，管理雍和宫事务，理藩院事务，管理巡捕事务，皆闲散差使，无所事事……会朝廷决立宪，徐世昌出督辽东，授王为民政部尚书。谢恩日，孝钦召见王，厉声问曰：‘善耆！剧更进未？’王叩头谢无状，请自今振作。自是益韬晦，不敢有兴废。及其扈遗弥缝，尚为诸尚书所不及。”看来在慈禧太后去世之前，善耆

① 《张玉辉禀呈》，中国第一历史档案馆馆藏档案。

② 徐一士：《一士谈荟·庚戌炸弹案》。

的所作所为也不过是“拾遗弥缝”而已。至宣统嗣位，摄政王监国，善耆有心振作，但警政积弊已深，清王朝颓势难挽，善耆也是心有余而力不足了。“宣统二年，汪精卫谋炸摄政王载沣。案发后，善耆力主从宽发落汪氏，又引起摄政王载沣的怀疑。于是诸亲贵大哗，谓王通革命党，其沟黄兴由朱还也。蜚语达内廷监国已疑之。”^①由于善耆的处境十分尴尬，经常受人疑忌，自然不敢多有作为，只得唯唯诺诺，听之任之而已。当时有人曾向善耆提出许多集中警权的具体措施，如张玉辉说：“中央之权何以集？伏唯京师民政部为天下民政之根本，正木者必培其根干而枝叶乃荣，治水者必清其源泉，而支流乃远。变法图强之际，用人行政，在在均关系紧要，一有不慎，百弊丛生……自非将各省巡警用人之权集中之于中央，则考核几无所于措。”张玉辉还提出两项具体建议：其一，民政部统一行使对地方警政的人事权：“至外省巡警道以下各员，在钧部亦常有查察之明文，考试之专则，而究之权未集中，实行无日。其甚者，外省长官每遇更替，则从前承办诸人必有一番天演竞争之淘汰。无论被汰者果系如何，而长官之来后，车如龙，从者如鲫，交游亲故，瞻循殊多。窃谓各省警界之用人，当悉由钧部为专主，如虑鞭长莫及，则尽可将各处巡警毕业学生分别考试，发往各省充当候补警官，并责成该管民政司或巡警道，凡有差缺先尽发往候补之人，量能授职，随时报部，切实考求，不得任意委用未经学习之人，以示限制。一面将各省民政司、巡警道新任时随带多人之禁，严切订定。则用人之权集也。”其二，统一各省的警察规章，“尝意钧部综持警政，外省一切章制，虽难为详细之明文，亦当有纲维之規制，庶几范围所定，纲举目张。乃钧部自设立以来，对于外省巡警，其各项行政尚无一定条件，而一任各省之自生自灭，参伍错综，莫明一

① 朱德裳：《三十年闻见录·大清肃忠亲王墓志铭》。

是。今试搜辑全国各省之警章，其能有同归而殊途者乎？殆无有也！谓宜飭下所司，分别提议，辑为重书颁行各省。并须念各省巡警人员其学识思想均尚在幼稚时代，每一章制中，如文义稍有疑难者，即将解释之方法及其规定之理由，分疏详注，勒令参照而行，不准擅越范围，致滋流弊。一面将上年拟于各省添委之谘议官一律设立，责以调查报告，预备改良。或者一发所牵，全身可动。否则因仍不改，标准未齐，虽有智者，莫如何也！”^①

张玉辉的建议可谓详明、中肯，其实善耆何尝没有考虑过这些。早在民政部拟定各省巡警道章程时，善耆就有意要扩大民政部对地方警政的领导权，规定各省巡警道员的人选由民政部提名。但是在宪政编查馆议复这个章程时，对此却予以否决，规定仍由各省督抚提名。善耆还试图提高巡警道属官的地位，也遭到了否决。对此善耆也无可奈何。因此直至清朝覆亡，地方警政管理权不统一的现象始终未能有所改观。

就各省而言，警政管理权也并不真正集中于巡警道之手。地方行政长官把持警务大权，是清末地方警政的一个重要特点。根据《巡警道官制》规定，各厅州县应置警务长一人，受巡警道及地方官指挥，管理境内警察事务。然而各厅州县往往在警务长之上又设有坐办等职，由地方官兼任，为警务长的顶头上司。“坐办以地方官任之，警长、区长、庶务、书记均隶其下。然亦间有以坐办兼警长，以警长兼庶务或书记者。”四川龙安府更以知府兼任警察监督。^②当时曾有人指出：“查南北洋巡警章程，有督办、总办、参事、各科长、课员、正副巡官、巡弁、巡记、巡长、巡士等各目，省城如是，府厅州县从而效之，且加以会办、坐办、文案、董事、总巡、提调、裁判等名称，遂至统筹无属，

^① 《张玉辉稟呈》，第一历史档案馆藏档案。

^② 《调查川省警察行政沿习利弊报告书》（下篇）。

等级混淆，名分难分，事权不一。乡局或不受邑局节制，邑局或不受郡局节制……南北洋与边省无论矣！即一省之中，各府州县之中，各区域办法又不同，内容既优劣不齐，形式更参差不一。是何异简陋相沿之保甲，或仅如甫经组织之商团。就事论功，岂世效是，皆规制之未能划一也。”^① 诸如此类，不能胜数。总之，在州县警务长之上，政出多门，致警务长往往不知所从。

二、警政发展不平衡

清末地方警政的另一个突出特点是发展程度的严重不平衡。这种不平衡包括以下几层含义。

其一，各省份之间的不平衡。某些省份，警政发展程度较高。如，直隶、广东、四川、东北三省，警政较为发达。但多数省份，警政则相对比较落后，而一些边远省份，如贵州、云南、甘肃、新疆、西藏等省则特别落后。当时曾有人评述说：“平情而论之，各省巡警当以直隶为冠，次则南洋之六科三十课所订高等之巡警……其余山东之模样初谳，河南之血脉初畅，秦晋之鼾睡初醒，闽浙之制度将定，两广之则例刚备，两湖之局势方新，云贵之梦寐犹浓，四川之精神未准。若不早为大声疾呼，将见聋者终聋，聩者终聩，其流弊何于胡底？”^②

光绪三十二年，湖南善化县生员叶芳曾上书徐世昌密陈湖南警政之弊端。他说：“湖南省城警察虽经各大宪维持，稍有条理。然警员则多吸洋烟，警兵则多招无赖……湖南风气素称固闭，若外国来湘传教者则日多一日，虽经地方官妥为保护，而小民无知，乡曲仍有滋事之案。现在办理警务各员绅不但无一通译者，即研究公法约章者亦绝少。故一遇教案，非过于抗拒即失之将

^① 《张仁禀呈》，中国第一历史档案馆馆藏档案。

^② 《项左辅禀呈》，中国第一历史档案馆馆藏档案。

就。此皆由外交、警务全未讲求……湖南警察并未置一路灯，亦未派一侦探。不但偏僻街衢夜间绝无一警兵巡逻，甚或大街闹市，日间亦少警兵踪影。是亦省城命案窃盗迭出，而警察均莫知措手。命案最近最大者如去腊英巡捕恺利被凶徒枪毙于城中之东牌楼，警察竟任凶犯从容出城，逃至浏阳。窃案之最近者如白鹤巷内之富训里魏宅被贼洞穿墙壁，又凤仪园内窃贼上屋及撬门等”。叶芳还将天津与湖南加以比较，指出：“芳尝见天津警察，街衢洁净，灯柱密柱，巡兵往来不得错乱，巡弁、巡长查察，复有巡逻稽查，时刻逡巡，簿录功过，规矩严谨，条理分明。以湖南警察视天津，诚有天壤之别。噫！我湖南何不若天津哉？今安得湖南亦如天津哉？警察改良，予曰望之，予曰望之！”^①其实湖南在当时来说，并非全国最落后的省份，其状况尚且如此，至于边远落后省份，更是可想而知。

其二，省城及重要城市商埠与一般城市发展的不平衡。清末举办地方警政，大多集中于省城或重要城市、商埠，至于一般府、厅、州县治城，则极为简陋。天津、保定、奉天、上海、广州、成都、重庆、武昌、汉口等城市，警政已具有相当的规模。如成都省城警察总局，下辖六大总区，四十个分区，共有各级巡警官兵一千三百多人。又如重庆府亦拥有警察官兵五百多人。而一般的府城不过数十人而已；一般的厅州县警察，城乡总数也不过几十人，松藩厅警察官兵总数只有十二人。广东省崖州的警察也只有九人。^②

其三，城乡发展不平衡。一般说来，清末的警察相对集中于城市，而广大的农村则设置极少。城乡警察分布不平衡可以说是在清末地方警政发展中的一个最为突出的问题。

① 《叶芳禀呈》，中国第一历史档案馆馆藏档案。

② 《崖州志》，第11卷，第222页。

第三节 各省警政管理机构

一、巡警道的设置

大约从光绪二十八（1902）年起，各省陆续开始筹办警察。最初，各省往往是将原有的军事保安组织稍事整编，更名为巡警军。不久，又在此基础上于省城或重要城市、商埠设立警务局（有的称警察局），管理城中及近郊的警察事务。由于当时各地各自为政，办理方法不尽相同，但也有基本一致之处。比如，各省基本上是在省城或本省内的的大都会设立一所警务总局，下辖若干分局，分区管理。下面列举几个省份的例子以兹说明：

光绪二十八年四月，直隶总督袁世凯首先于保定创设警务总局一所，下辖分局五所，共有巡警兵五百名，分布城厢内外。^①

光绪二十八年九月十六日，清廷谕令各省仿照直隶章程办理警察，各省遂纷纷奉命举办。例如：广西于光绪二十九年省城设立警察总局一所，分局四所，又在城外东洲地方设一分局，“略仿直隶章程，将该三营练军严加挑选，并募补精壮巡兵共六百余名。”^② 福建于光绪二十九年十一月在省城设立福建全省警务局一所，下设分局四所，城外之南台一带亦设南台警务局一所。每局巡长二名，巡目六名，巡兵一百二十名，四分局共设巡长及目兵一千零九十六名，总局只设暗查亲兵，不设目兵。^③ 浙江于光绪三十二年将原设巡警军改为省城警务总局。次年正月，又根据杭州城上、中、下三城十二段区划设立上城、中城、下城

① 光绪二十八年七月初八日“袁世凯奏折”，中国第一历史档案馆藏档案。

② 光绪三十年三月初九日“柯逢时奏折”，中国第一历史档案馆藏档案。

③ 光绪三十年四月二十八日“李兴锐奏折”，中国第一历史档案馆藏档案。

三个分局，各辖四分区，分局隶于总局、分区隶于分局。每区各设长警三十三名。^①

其他各省虽开办时间与前述各省互有先后，但基本情形则大同小异，此处姑不赘述。大体上，在最初的一段时间里，各省分别于省城或重要都会口岸设立警务局，省城所设之警察局往往冠以一省之名，名义上有权监督下属各州县的警察事务，但实际管辖往往并不超出省城的范围，名实不很相符。由于当时各省没有全省统一的警察主管机关，造成同一省内的各厅州县警察名目不一，五花八门，上下互不相关，很不利于警政的发展。鉴于这种情况，巡警部成立不久就有人提出设立省一级的警察机构，管理全省警政。如内阁中书袁崇镇指出：“各省巡局向系委员，其总办亦司道兼差，不为专官。各府州县则一皆责诸牧令，牧令事忙，不遑兼顾，敷衍塞责，事以不举。欲使切实奉行，非设专职不可。道员位尊事简，原有巡警之责，而积习相沿，几同虚位，首领佐职尤属冗员，特以事势牵连未易裁汰，拟请除海关外，其余各道一律改为巡警道，上隶警部下统所属巡官，府县各设巡官一员，即以首领佐贰等职及缺改充，与司道并为巡警专官，不兼他事，如此一转移间，变冗散为要职似乎于国于官两有裨益。”^②又有人提出在各省设立巡警使司，作为省级的最高警察主管机关，如项左辅说：“如欲实行乡村巡警，非特设专官不可。每省奏设巡警使司一员，或就各省巡道改升，其官职视提学使司，其责任专理全省巡警事务……按省份大小定额数多寡，其权限皆秉自巡警使司，其办法由巡警使司按季汇册报部，各将现办情形及各警官所驻地地方官是否竭力帮扶，分记功过，咨送布政使司

① 光绪三十三年五月二十九日“浙江巡抚奏折”，中国第一历史档案馆馆藏档案。

② 《袁崇镇条议》，中国第一历史档案馆馆藏档案。

存记，每春秋两季由巡警使司巡阅两次。”^①

应当说这两人是很有远见的，清朝地方警政此后也确实走的是这条路，不过在很长的时间里，他们的提议并没受到朝廷的重视，只是个别省份自发地向这个方向发展。如直隶继保定、天津设立警察员后，又设立全省警务处，“整理全省警务及各职员进退更换委派之事”，事实上是全省警察的最高管理机关。警务处设督办一人为最高长官；会办一人，协助督办负责具体事务；参事官一人，“禀承督、会办经理本处全体事务分布于各股长”。以下设行政股长一人，下辖施行所委员、调查所委员、审定所委员、文牍所委员各一人，负责订立警政章程，考核各府厅州县及各局所人员功过、赏罚、举劾，调查各处民情风俗，掌管关防、印信，收发文件，审定各府厅州县局所、学堂、传习所规则，考核各府厅州县造报警官兵目册籍，颁发章服、延聘教员等事；司法股长一人，下辖判定所委员、交通所委员，负责审定警法，判断、稽查违警之事，督捕追赃，搜查羁禁，裁判责罚，调查寓居各国客商、教士并一切翻译之事，稽查违律报章、书籍以及随时检举之事；保安股长一人，下辖正俗所委员、营业所委员、消防所委员、卫生所委员各一人，负责预防危害、宣布应行告诫、禁止之一切命令及消防、卫生，查察奸民棍徒，宣示严禁违警，保护营业，组织消防，研究与卫生有关等一切事宜；会计股长一人，下辖支应所委员一人，负责掌管款项出入，各属学堂预决算，综核经费报告，制定教育费表簿，经营建筑材料器具修补，财产、物品存储等事；编译股长一人，下辖总纂所委员、分纂所委员、考定所委员各一人，负责编辑、翻译教科书、参考书，审定高等、普通各警务教科书，翻译本处公牍，编纂警务杂志，集录各学堂讲义，组织图书报章的阅览等事。此外，还设有总稽查

^① 光绪三十二年《项左辅禀呈》。

八人，负责考查各属传习所教员、学生、官弁、长警的工作情况，军装器械、服制之整齐与否及所有关系到警察名誉之事；暗查十名，“分赴各处，改装密查，经报本处以便派员复查”；高等探访若干名，“分赴各处办理国际警察及特别事宜”。^①除直隶外，浙江也设立了警务处。

直隶警务处的设置，无疑是先走了一步，当时在全国来说还只是凤毛麟角，可以相提并论的省份毕竟极少。因此地方警政迄无大的起色。正如民政部上奏中所说的那样：“臣部忝司内治，有管理地方行政之职权，而警察一端尤为防患保安之要务，非有指臂相使之用不能收整齐划一之功。比年以来，屡奉明诏，兴办警务，叠经臣部通咨各省实力奉行，以副朝廷保卫闾阎之至意。现在逐加稽核，各省警政虽已先后创行，而编制各殊，章程互异，不独精神未能统一，即形式亦复参差。揆厥由来，实缘警察机关未臻完备，内外隔阂，呼应不灵，不得不各围方隅姑仍旧贯。”^②

光绪三十三年五月二十七日，清廷下令各省增设巡警道，以期扭转各省办警不力的局面。根据上谕的精神，民政部于光绪三十四（1908）年三（4）月拟订了《直省巡警道官制并分科办事细则》十五条，奏请批准。经宪政编查馆考核、修正，于四月二十六日奉硃批颁发各省执行。

对比民政部原奏章程，可以发现，宪政编查馆的修正集中在以下三个方面：第一，削弱民政部对地方警政的指导权。民政部原奏第二条规定，各省巡警道员缺由民政部“遴选相当人员开单分别奏请简放或试署”，宪政编查馆将其改为“应由该省督抚在实缺道府及本省候补道员内遴选二、三员出具切实考语，奏请简

① “直隶警务处试办章程”，《北洋公牍类纂》，卷七，警察一。

② “民政部奏拟订直省巡警道官制并分科办事细则折”，《大清法规大全》，卷21（上）。

放或先行试署，民政部亦可就所知堪胜此项人员胪列事实预保存记。”宪政编查馆提出的修改理由是：“现在屡奉明旨，各部丞参不准指名保授”，“原奏第二条自应酌改以符体制”。原奏第五条中规定：“如遇重要事件，准一面申报该省督抚一面报部”，改定后增入“备案”两字，即“一面申请该省督抚核办，一面报部备案”。第六条原定“报部”事件之后，亦相应增入“备案”二字。第二，降低巡警道的级别。原奏第八条，巡警道警务公所下设“四科”，宪政编查馆为“四课”，原奏规定科长“秩视五品，副科长秩视六品”，改为“课长秩视六品，副课长秩视七品”，理由是“查各部分司俱以郎中领职，各省提学司、提法司所属各课课长亦均以五品为限，警务公所既为道属，品秩自应略降。第三，加强警务人员的素质培养，注重警察学堂的设置。宪政编查馆的奏折指出：“方今预备立宪之初，旧章新律交互施行，凡从事警务人员，必皆融会贯通，方能措之无弊，是其品格行能之优劣即地方之利病，因之各省巡警学堂今犹未能遍设，此项人才尤称缺乏，自巡警道以下应设巡官、长警，若就旧有之弁勇、丁役敷衍改编，程度不齐，而操之已蹙，恐保安不足，而酿厉转多。原奏只称用毕业之巡警学生，而未注重学堂办法，自应由民政部奏定章程，通飭各省，先从办理巡警学堂入手，务以造就此项人才足用而止。故臣等考核原奏清单各条，酌为改并，益以第十一条之巡警学堂一项，以期养成警务人员。”此外，改定章程较之原奏要灵活一些。如原奏第十条规定，警务公所的科长、副科长、科员“均以毕业之巡警学生曾经办理警务得力人员”充当，改定章程则变通为“均以中外警务学堂毕业之学生及曾办警务得力人员”充当，但“开办之初得以不拘原官品级酌量差委”。^①

① “宪政编查馆奏考核直隶巡警道官制细则折并清单”，《大清法规大全》，卷21（上）。

还在此章程下达之前，已有九个省根据光绪三十三年五月二十七日上谕的精神奏请设置巡警道。很多省份的巡警道是在裁改旧的巡道或警察局、警务处的基础上设置的。例如：光绪三十三年十二月，山东巡抚吴廷斌裁撤山东督粮道，并用其所节经费设置巡警道。他说：山东为通商要地，铁路往来如织，中外交通日臻繁盛，“非警察得力，实业竞胜，不足以肃内治而裕民生，是巡警、劝业两道实为必不可少之官……现即将粮道及库犬使两缺裁撤，应将以上公费等项每年约可凑足银四万两，尽数提存作为东省增设巡警、劝业两道缺经费。化私为公，实于东省吏治、财政大有裨益”。^①次年正月，吴廷斌又保荐潘延祖为巡警道员，均获允准。^②光绪三十四年二月二十一日，湖南巡抚岑春煊奏请在湖南设置巡警道，并保奏赖承裕为道员获准。^③同年四月十四日，朝廷批准贵州巡抚庞鸿书奏请裁撤贵西道，改设巡警道、劝业道。^④后又保荐贺国昌为巡警道员。四月二十四日，朝廷又批准了陕西巡抚恩寿裁撤盐巡道改设巡警道的请求。^⑤在此前后，还有湖北、安徽等省亦经奏准设巡警道。^⑥以上这些省份设置巡警道时，尚未接到《巡警道官制章程》，所以一般还只是空架子。岑春煊曾说“至应设属员分科治事，俟民政部订定细则再行查明办理。”^⑦

宪政编查馆核准的《直省巡警道官制》章程下达以后，各省

① “署东抚吴奏裁撤山东督粮道，增设巡警劝业两道缺折”，《大清法规大全》。

② 光绪三十四年正月二十一日《政治官报》第113号。

③ 《大清法规大全》，卷21（上）。

④ 同注③。

⑤ 《大清法规大全》卷21（下）。

⑥ 同注①，赵尔巽“奏新设劝业、巡警两道援案支給廉俸折”，光绪三十三年十二月十九日《政治官报》第89号，光绪三十四年十月初三日《政治官报》第361号，十月十二日第370号。

⑦ “署东抚吴奏裁撤山东督粮道，增设巡警劝业两道缺折”，《大清法规大全》。

先后照章设置巡警道。

光绪三十四年，广东、四川、云南等省设置了巡警道。^① 宣统元年，江西、山西、广西、浙江、河南等省也先后设置了巡警道。到宣统元年底（1910年初），民政部统计有十四省已设置了巡警道，“现在各省遵章设立者计：山西、山东、河南、湖北、广东、广西、浙江、安徽、云南、四川、贵州、江西、陕西共十四省。”又指出：“如直隶、江苏、福建、新疆、甘肃等五省尚未设立，自应催令增设，毋再延缓，致违定章。”^② 在民政部的催促下，直隶、江苏、福建三省先后于宣统二年设置了巡警道，宣统三年，甘肃也增设了巡警道，但新疆却一直未能设立巡警道。此外，东北的奉天、吉林、黑龙江三省由民政司管理，不设巡警道。

二、巡警道的组织及其职权

根据光绪三十四年四月二十六日宪政编查馆考核颁定的《直省巡警道官制细则》规定，各省巡警道的组织及权限基本如下：

①各省设巡警道一员，受本省督抚领导，并受民政部监督，管理全省警务。巡警道的官署为警务公所，设于“所治地方”，一般一省只有一个警务公所，大都设于省城，也有个别例外情形：“直隶巡警道驻天津商埠，则保定省会立局所而设局长；安徽、湖北巡警道驻安庆、武昌省会，芜湖、汉口商埠立公所而设总办；至于山东、广东之通商口岸则立巡警公所及巡警局者有之，称所长者有之，称警务长或局长者亦有之。通商要地，华洋杂居，租借侵越，时有所闻，土地主权均极关紧要，故此等巡警

① 光绪三十四年十月初三日《政治官报》第361号，十一月初九日第370号。

② “又奏请催各省迅设巡警道”，《大清宣统新法令》（第14册）。

不能不与外府厅州县稍示区别。”^①

②警务公所是全省警务的最高管理机关，分设四科，承办具体事项。按照宪政编查馆原奏章程，应为“课”，后来民政部通令各省一律将“课”改为“科”，理由是“课字不若科字通行明晰。”^②所设四科是：总务科，设科长一人，副科长一人，科员根据情况酌定，但不得过四人，负责“公所总汇之事，凡承办机要，议订章程，考核属员，分配官警，编存文牍，收发经费，统计报告及巡警学堂各事项皆属之”；行政科，设科长一人，副科长一人，科员一至四人。负责“行政警察、高等警察、国际警察之事，凡整饬风俗、保护治安、调查户口、籍贯、稽核道路工程及消防警察各事项”；司法科，设科长一人，副科长一人，科员一至四人，负责“司法警察之事，凡预审、采访、督捕、拘押及处理违警罪各事项”；卫生科，设科长一人，副科长一人，科员一至四人，负责“卫生警察之事，凡清道、防疫、检查食物、屠宰、考验、医务、医科及官立医院。”^③

各科之下又分设各若干股，各科员又往往冠以各种头衔，而各省情形又不尽相同，名目繁多。以四川省为例，总务科下分四股：①警事股，下分四系：考绩系、机要系、筹备系、巡稽系；②文牍股，下分四系：编撰系、收发系、收掌系、缮核系；③出纳股，下分二系：支应系、干办繁；④统计股，下分二系：调查系、编制系。行政科下分二股：①防卫股，下分二系：警卫系、消防系；②治安股，下分七系：保安系、户籍系、正俗系、营业系、工筑系、交通系、山林渔猎系。司法科下分二股：①预审

① 《张玉辉禀呈》，中国第一历史档案馆馆藏档案。

② “民政部咨行各省警务公所章程凡用课长、课员应改科字以归画一”，《大清法规大全续编·吏政》卷17。

③ 《大清法规大全》，卷21（上）。

股，下分二系：承审系、拘留系；② 侦缉股，下设探访系。卫生科下分二股：① 防疫股，下分二系：检验系、清洁系；② 医务股，下分诊察、医学二系。^① 如此等等五花八门，令人目不暇接。上海巡警总局参事官张玉辉曾对此提出尖锐批评，他说：“各省已设巡警道之处，其秩序之糅杂尤有非意料所能及者。同一分科治事，而对于各科科员有强立名目如警事科员、统计科员、警事股员、统计股员之类者，比比皆是。大率省各异名，名各异事。按之法制，如以一科员专一事，则此等名目或所宜然，而无知按之部章，每以一科员兼数事，则此等名目，乌乎可用。”^②

考察分科治事的本意，原是要使各科权限分明，责有攸归，但有的省往往不解其意，而以级别的高低来区别办公的场所，造成了很多混乱现象。例如，湖北省城武昌的警务公所“旧分总务、行政、司法、卫生为四科，面目上尚与部章相合，然实际办事甚形庞杂。其中并无一完全印刷之详细章程，权限既分划不清，责任复推诿无定。各科科长混同一处办公，各科员则散处所内，二者伊有堂廉之隔。考其用意，大率因科长、副科长以该省之候补守牧、倅令充之，科员以候补府经、县丞、从九典史及本地绅民之曾捐佐杂者充之，分际大严，公事反因之废弛。”^③ 科长、科员以下，各省一般还增设一些近似科员的名额。如山西警务公所设有额外科员，“其荣培、惠震、焦激、潘树棠、全佑俱派为额外科员，遇事分赴各区”；^④ 又如四川省设有“差遣委员”和“学习委员”，“公所于各科外增置委员为递入科员之阶级”，

① 《调查川省警察行政沿习利弊报告书》（上篇）。

② 《张玉辉稟呈》。

③ 《章京全兴致部尚书信》，中国第一历史档案馆馆藏档案。

④ 《山西巡警道连印禀》，中国第一历史档案馆馆藏档案。

“其资格与科员同”。前者职责是“受巡警道临时派遣稽查有关警务事件；受各科正副科长指定事件派往查复”。后者的职责是：检阅本所日行档册、文件；“派人某科学习，即有补助某科办事誊写拟稿之责”；^①再如浙江省：“浙省警务公所设教练、消防管理员各一员。当时以定章，每科科员不得过四人、总务、行政两科事务较繁，已各设科员四员，而教练、消防事尤重要，故不得不另设两员以专责任，实则司法、卫生两科现在各只科员三人，合之管理员两员，总计仍未逾部定员额。此外，尚有视察员四员。查定章，巡警于各属警务得以派员视察，惟此项视察人员，如临时由公所科员中选派，深恐有误职司，设委托于不谙警务之人，尤虑难求实际，因是设置专员，并定给川资，以便随时派遣。”^②看来各省额外设置的这类人员，大体都是为了机动调遣，随时专用的。

除上述人员而外，各省警务公所大都设置巡官、巡长、巡警若干名。如四川警务公所设巡官四员，职责是“检查各区官警勤惰、报告公所”；“督率巡长、巡警对于本所防护、守警”；“受总务科长支配及各科遣派”。

根据《巡警道官制细则》的规定：科长秩视六品，副科长秩视七品，科员秩视八品。巡官亦有一定品秩，“皆予以实职”。巡官以下，如“巡弁、巡长、巡士”之类，有人认为“虽同为职务人员，应属雇员性质”。^③根据章程规定，巡警道员之下即为科长，二者的级别过于悬殊，中间缺乏一个承上启下的官职。有人对此也提出异议：“又京外官制，巡警道以下仅有科长等员，而

① 《调查川省警察行政沿革利弊报告书》（上篇）。

② 《浙江巡警道士燮禀呈》，中国第一历史档案馆藏档案。

③ 《民政部警政司行走郎中，京奉铁路巡警之咨议官张仁禀呈》，中国第一历史档案馆藏档案。

承上启下之官缺焉未设。详译官制及所定警官章服，巡警道与科长之间尚空两级。”^① 还有人提出，巡警道应有权考核下属官员，“巡警道虽有命令地方官之权，而无出考之明文。拟请仿照此意，每届年终，由巡警道分别所属府、厅、州、县警务考成出具考语，一面申请督抚，一面申报民政部立案。即将此事限增入巡警道办事权限之内，俾地方行政与警察行政之机关各有考成，不相杆格。应于警政前途不无裨益，事关办理全省警察最重要之起点。”^②

清末除东北三省外，各省普遍设立了巡警道，管辖一省警务，但就其职权来说与道员的体制并不十分相符。所以有人提出，应将各省巡警道改为民政司，以扩大职权，名实相符。如张玉辉说：“京外官制，除东三省设民政司外，其余各省仅设立巡警道。查道员之职，向只巡驻一道，鲜管辖全省者，即有之亦属有名而无实；又因体制所限，顾忌常多，巡警要政实非所宜，宜照东三省之例，将各省一律改为民政司，以直接于钧部。”^③ 其实清廷对此也并非毫无考虑。宣统元年十二月，民政部上奏说：“再查各省所设巡警道缺，其品秩虽视守巡道员，而按其职掌，有监察全省警务之责，与藩、学、臬三司权限无殊。所有该省各府、厅、州、县自应就主管事项归其考核，查学部奏定提学使权限章程，内开：‘查各省地方官员补署举劾等事向由藩司会同臬司具详，现既添设学司，拟改为藩、学、臬三司会同具详’等语，奉旨允准在案。拟请仿照办理，凡已设民政司使各省，亦令一律会详以符监察之实，至各省巡警道应否分别改为民政司之处，应俟厘定官制时统筹全局，另行奏明请

① 《张玉辉稟呈》，中国第一历史档案馆馆藏档案。

② 《连印稟呈》，中国第一历史档案馆馆藏档案。

③ 《张玉辉稟呈》。

旨。”^① 如果清王朝的寿命能再苟延几年的话，这种考虑很可能变成现实。

清末东北三省设民政司而不设巡警道在当时属于特殊的情形。光绪三十三年五月二十七日发布的上谕指出：“各省官制……著由东三省先行开办，如实有与各省情形不同者，准由该督抚酌量变通，奏明请旨。”^② 因此，东三省在当时进行的地方官制改革中获得了一定的优先权。东三省位于沙俄和日本的夹缝之中，此时正处于危急存亡之秋。徐世昌说：“东三省为全球注目之地，措置得失动关大局。”^③ 他所拟定的东三省《职司官制章程》规定：“拟于行省公署内设……交涉、旗务、民政、提学、度支、劝业、蒙务七司，均拟设司使一员，总理一司事务。参照各省提学、盐运等司及军署原设各司、协商品位，酌按管理事务之繁次，量分等差，拟交涉、旗务、民政、提学四司，司使秩正三品。”民政司“掌办理民治、巡警、缉捕等事。”^④ 宣统元年六月二十二日，东三省总督锡良奏请将民政司升为从二品，获得批准。锡良说：“再查各省以下，例设布政使一员，管理疆域、财赋，考察地方官吏。东三省未设布政使，惟奉天原设左参赞，有禀承督抚考核用人之责，现在参赞业已裁撤，全省府厅州县以及佐贰杂职一切迁升调补不可无专司考核之官，拟请升民政使为从二品，仿各省布政使兼管府厅以下升调补署，以裨吏治。”^⑤ 民政司的职权进一步扩大。不过，也有一个异常的现象，光绪三十四年，奉天省也象其他省份一样增设了巡警道。宣统元年闰二月，徐世昌上奏说：“奉省民政既设专司，自不应再设巡警道，

① “又厘订巡警道职权片”，《大清宣统新法令》（第29册）。

② 《清德宗实录》，卷574。

③ “附东三省官制章程”，《退耕堂政书》，卷8。

④ “又奏定东三省职司官制章程”，《大清法规大全》，卷21（上）。

⑤ “锡良奏请升调民政司为从二品”，《大清法规大全》，卷21（上）。

以期统一。拟请将奉天巡警道员缺即行裁撤，所有职务统归民政司兼管。”^①

第四节 基层警察管理机关

一、省城及重要城市、商埠的警察机构

清末地方警政，首先创办于各省省城及省内的重要城市、商埠。

根据清廷光绪二十七年七月三十日发布的上谕，各省相继编练巡警军，继而又纷纷于省城及重要城市、商埠设立警察总局、警务局、警察局等机构。这些警察机构的设置，成为清末地方警政的基础和主干。光绪二十七（1901年）年起，直迄清亡的十来年里，各省省城从内地的甘肃、陕西、山西、河南、四川、云南、贵州，沿海的直隶、山东、江苏、浙江、福建、广东、广西、沿江的湖北、湖南、江西、安徽，到东北的黑龙江、吉林、奉天，塞北的热河、科布多、乌里雅苏台，大西北的新疆，大西南的青康、西藏等省区，基本上都设立了警察机构。

当然，各省城及城市警察机构设置的时间早晚、规模大小、成效如何是很不相同的，但其机构的组织及其职权和功能又都大同小异。大抵在光绪三十三年，巡警道设立以前，各省省城都有警察总局或警务总局。例如贵州省于光绪三十三年二月裁撤原保甲总局，筹建警察总局，七月二十四日正式开办。总局设于省城贵阳贡院明远楼一带。总局下辖东、南、西、北四局，各设局长一人；四局之下又分为二十区段，每区设区长一人，并设部长、

^① 《宣统政纪》，卷9。

伍长及巡警若干人；每区还设有“更番所”三处。^① 光绪三十三年（1908）年四（5）月初四（3）日，民政部在上奏中指出：“一年以来，迭据各省先后奏报咨复到部，臣等参阅章程，旁证舆论，如直隶之天津、保定、奉天、四川、广东省城警察办法，尚称完备，渐有可观，其科各省或形式已成而精神未具，或初基甫立，而规则尚疏。若边瘠地方风气未开，因陋就简者有之，暂议缓办者有之。大抵地方情形不同，故办法每难划一。”^② 根据当时人们的评价，以直隶省城保定的警察办得最为出色。光绪二十七年（1901）年九（11）月二十七（7）日，山东巡抚袁世凯为山东巡抚署直隶总督。次年五月四日实授直隶总督并兼北洋大臣。袁世凯督直以后，热心警务，于光绪二十八（1902）年四（5）月开办警务总局，创设警务学堂，并制定了一系列警察章程，仅短短几个月的时间，保定省城的警务已初见成效。保定警务局不仅组织、机构较为健全，人员的素质较好，而且各项勤务、职事都有严密的章程规定。如《保定警务局站岗规矩》、《保定警务局巡逻规矩》，规定了警察巡逻站岗的各种注意事项、职权范围和行使方式。《站岗规矩》规定：“见强暴之人戕杀人命者或将人殴打致死及受有重伤者，或监犯罪人或递解罪犯脱逃者，应将该犯立时拘拿。如有见人暴死者，一面报局，一面传知地保赴县请验。如见中国人对外国人无礼或外国人对中国人无礼，有酿成事端之势者，随即劝阻，务以息事为妥”。又规定：“巡兵夜间在岗睡卧或漫不经心，形同木偶，于所开各条仍复漠然者，准由该管官弁随时查悉，酌量罚饷报局批遵。”又如《巡逻规矩》规定：“巡逻有一定线路及临时指受线路，二法均受官长命令。”并规定了“日

① “贵抚庞鸿书奏开办全省巡警总局开办日期折”，《政治官报》，光绪三十三年十一月初五日第45号。

② 《光绪朝东华录》（第5册），第5663页。

间巡逻”和“夜间巡逻”各自应当注意的事项。如日间应注意“某处荒僻无人，须防有匪人潜伏并种种非常事变”；夜间应注意“暗僻场院及庙宇寺观查看有无窝藏贼匪、聚赌情形。”^①此外，还制定了《保定警务局管理旅店法》、《保定警务局颁定旅店货宿客商册式规则》等等。可见，保定警务局的职权比较广泛，办事较有章法。

除省城外，有些省份的重要城市、商埠也较早开办了警察。如直隶的天津、奉天的营口、江苏的上海、湖北的汉口、安徽的芜湖、江西的九江等等。其中有的城市，警察创办的时间及其规模甚至超过某些省城。例如直隶的天津，继保定以后也办起了警察。

早在八国联军占据天津期间，即设有巡捕：“查天津自各国联军占据以后，创设都统衙门，治理地面。其自天津全县以逮宁河县镇、塘沽、北塘、沿海各处均归管辖。该都统署内划分八股办事。一总文案、一汉文、一巡捕、一河巡捕、一发审、一库务、一工程局、一卫生局。其外复划分四段，一城北段，一城南段，一军粮城段，一塘沽段。每股均各派员分司其事。此各国在津治理地方之大略情形也。”光绪二十八（1902）年七（8月），联军交还天津，袁世凯派人前往接收，并将在保定创办的警察带到了天津。“现既议定接收，所有各股各段均经臣预先遴员前往接替，并将臣前在保定募练之巡警队两千人，预调来津，接段接办，其各国原设之华捕一千余人，亦暂行酌留，免其流落滋事。复在近津二十里内，按东西南北四隅分设保甲局八处，每局派文武员弁各一人，酌带马步巡丁稽查匪类。其二十里外则分拨营队扼要屯扎。海口及附近铁路各处，酌派水陆巡警队分布弹压。”^②

① 《北洋公牍类纂》，卷七“警察一”。

② 《光绪朝东华录》（第5册），第4904页。

又如东南重镇上海，自鸦片战争以后，逐渐发展成为全国最大的城市和贸易口岸，警政也逐渐发展起来，“上海为通商要口，冲繁甲于他省他埠。中外商人懋迁于此者纷至沓来，难以数计。近年生意日盛，旅居尤倍于前，惟是人数既繁，匪类即因而溷迹租界以内。虽由工部局设立巡警，自为保卫，而租界以外之华商则一无戒备。

光绪三十一年，上海开办巡警。（上海）道员袁树勋将驻沪军亲兵改为巡警，“分派城厢内外，站街巡警，以资保卫。”光绪三十二（1906）年七（9）月，两江总督周馥认为上海“地广兵少，顾此失彼，疏漏尚多”，“设遇有事，不敷调拨，缓急实未可恃。若不将从前未经设巡之处一律补办齐全，实无保治安而慰中外商民之望。”上奏请求“再行添设巡警五百名，其管制饷章照南北洋巡警章程办理。”^①民政部奉命议复周馥的奏折，同意他的请求，“以上海地方之大，商务之繁，轮船往来，华洋杂处，乃租界以外之巡兵仅此区区数百名，原不足以资分拨而备缓急，所请添设巡警五百名自应准其添办。”徐世昌还进一步指出：“惟上海巡警，内保商民之治安，外系列邦之观听，应由该省疆臣责成该关道认真举办，加意巡防，毋得有名实际，致蹈旧日防军习气，以重警政。”^②光绪三十三年，鉴于“北市与宝山交界处，市廛日辟，浦东一带，匪类滋多，又添招巡警二千余名”，并派遣员汪瑞闾到上海总办警察局务。汪瑞闾，安徽盱眙县人，光绪二十七年曾随胡燏棻办理京畿善后营务事宜。光绪二十九年又随护江西巡抚柯逢时总办巡警军，具有一定的办警经验。^③他于光绪三十三年到沪以后，即在北市设立巡警总局，“分科治事，逐

① 《光绪朝东华录》，第5564页。

② 《退耕堂政书》，卷4，“议复江督奏”。

③ 《汪瑞闾禀呈履历》，中国第一历史档案馆馆藏档案。

渐添设局所，划分区域，又分设学堂，招练学生。创立骑巡、巡逻、消防各队。开辟马路，振兴市廛。又设立水巡队，购置小轮、汽轮、舢板，分巡苏州河、黄埔江，以辅陆巡之不逮。复筹办自来水、电气灯以便商民日用，使利权不致外溢。举凡可以保护治安、维持公益、挽回主权、顾全大局之事无不悉心筹划，次第举行。查北市各处毗连租界，外人于中国巡警未经设立之前，侵筑马路、漫无限制。职道到差以来，设法截阻，据理力争，一面自行筹办。昔日沮洳荒寞之场渐成繁盛洁清之市。”巡警总局之下又设立分局和区。“其分局则分设四路，第一路在城内，第二路在浦东，三、四两路在北市。每路分为五区，均已支配齐全。至学堂警生现已教满七班，统计有学生千余人，分派各分局、区、队充当弁、记、长、警。”^①可见，经汪瑞闾到沪以后实力整顿，警政已略有起色。但上海地方较为特殊，警政发展亦较其他地方困难更多。时人曾有议论说：“上海为东南重镇，通商租地为全国第一，而主权之凌晨，土地之丧失，保守维持至为不易。巡警所辖地面，皆四面沿截以为抵制，而又隔之以各租界，间之以浦江，三面零错，形如犄角。自光绪三十三年经现署江苏巡警道汪，总办斯局，设法推广经营，布署不遗余力，以今视昔，巡警之权力已觉扩充。然租界工部局因忌生妒，时有藉口，而巡警官更以粗定规模，外边强邻，内禁应付，为难情形，早邀调鉴，近者乃复有核减上海巡警经费之议，虽此议案未必实行，然当道之创为此议者或以上海为一隅之地，警力之消长固无关于国是耶？”^②

光绪三十四年四月，宪政编查馆考核颁发《直省巡警道官制细则》，规定：“各省俟巡警道简放到任后，所有原设之总理巡警

① 《汪瑞闾呈禀履历》，中国第一历史档案馆馆藏档案。

② 《张玉辉禀呈》，中国第一历史档案馆馆藏档案。

事务等局，与巡警道职掌重复者，应即一律裁撤归并办理。”据此，各省先后撤销原通省警务总局、警务处名目，但仍设省城巡警总局，管理省城警察事务，直辖于巡警道，类似京师内外城巡警总厅直辖于民政部。由于很多省份巡警道警务公所是在原省城巡警总局的基础上建立的，因此往往双名一体。通省警务公所同时就是省城巡警总局，兼办省城警政。如四川省，于光绪“三十四年十月经现任总督赵具奏设立巡警道，并设巡警总局为警务公所”。省城巡警总局“即警务公所”。

四川省城巡警总局（即警务公所）管辖的区域包括：“中央省垣地面，东至大面铺，南至簸桥，西至石炭街强公祠，北至豆腐街。总局下设六总区，即：中总区、东总区、东总区、西总区、北总区、外东总区。总区下设若干分区。如中总区、东总区、外东总区下设六分区；南总区、西总区下设七分区；北总区下设八分区。各总区设区长一人，秩视正七品，副区长一人，秩视正八品；各分区设区官一人，巡官一人。以下还设有一等巡长、二等巡长、三等巡长、一等巡警、二等巡警等等。总共设一等巡长三十九人，二等巡长四十人，三等巡长三十九人，一等巡警一百二十人、二等巡警一千零一十六人。此外分区还特设区正一或二人，街正一人。区长禀承巡警道委任，得于所属各分区责成区官以下实行警察政令，而必以奉有明文准行及该职务范围内应行者如得妥慎执行为限。副区长禀承巡警道委任，遵照违警律，处分该管各分区违警事件，而以不得处理罪逾违警之事及未经许可与他上级官署文牒往返为限。其有事关重大，迫不及待者不在此限。区官禀承区长、副区长、协同本区巡官督率巡长以下，对于本区域实行警察政令，而以不得处理违警为限。巡官协助区官执行职务，而以不得侵越区官其他之范围为限。总局与各区、分区之间，定有明确的权限划分。总局权限有三：①有拟定章则、发布命令及执行处分之权，而以不妨官民应有之权为限；

②有代各官署补助施行之权，而必以先通告而后发令施行为限；
③有督责总分区不得妄用权外之权，而以不得牵制其权内之权为限。各区、分区的职权是：①有自由执行章程内所定之权，而以不得行于章程之外为限；②不得已时有斟酌损益章程所定之权，而必以先禀知公所为限；③有拘治街面违警者之权，而以无公所票据不得入家室为限；④不得已时亦有不待票据直入人家之权，而以立刻报告及有确据告发见闻为限；⑤有拘拿街面违警者之权，而以不得押留审断处罚为限。根据规定，各总区区长对于本管各区，每二日巡查一次；各分区区官对于本管区域每日各巡查二次；各区巡警每日分三班，每班轮值四小时，昼夜更番。^①

二、府、厅、州、县警察机构

清末府厅州县开办警察更晚于省城，各省的发展情况也更不平衡。大抵在光绪三十四年以前，府厅州县警察较为普及的省份只是极个别的。如直隶、广东、四川等省；绝大多数省份只有一部分州县办起了警察；而边远的省份，如新疆、西藏等地，直至清亡，尚未办起州县警察。因此当时曾有人评论说：“虽有奋发图治之象，而亦仅惟省会灿然可观，各府厅州县大半哑然饰设。”^②

光绪三十四（1908）年，宪政编查馆和资政院共同拟定了《逐年筹备事宜清单》，要求各省于宣统元年在各厅州县设立巡警，限一年内粗具规模。次年，即宣统二年“一律完备”。根据这个精神，全国各府厅州县一哄而起，到清亡为止，除少数边远省份外，各省纷纷报告已设置完竣。但由于各府厅州县警察开办的时间先后不同，机构的设置、内部组织、名称、制度都存在着很大的差异。例如：直隶继保定、天津开办警察以后，各府厅州

① 四川调查局：《调查川省警察行政沿习利弊报告书》。（上篇）。

② 《顷左辅禀呈》，中国第一历史档案馆馆藏档案。

县也先后创办警察。直隶警务处设置以后，飭令全省各厅州县试办巡警。直隶警务处的发文中指出：“将所呈章程图表发交警务处核定，刊印百余份，通飭各属仿照办理……现遵宪札将该县所拟章程逐条细核，举凡可以通行者罔不采录，若只宜于该县而不宜于全省者亦经本司道反复推求，斟酌损益，所有更易之处无非遵照叠奉宪谕及本司道禀定章程酌量增入。此次所订办法如尚有未尽事宜或仍有此次可以遵办彼处未能仿行，皆拟飭各该州县体察地方情形，各抒所见以求完善，总期简便宜行。”^①根据直隶警务处拟定的章程，全省各府厅州县先后办起了警察，警务处还派出专门人员到各处考查。“窃查通省巡警渐次办齐，本司道等前已陆续遴派稽查委员并飭谳习警务、法政留学毕业生分赴各厅州县逐次点验，已于年前查竣回省……其各属办法固自不同，而集款之难易，名数之多寡，以及军械、服式、操法、礼节亦不无殊异，现就其所办之高下以定各州县之比较。”此次考查将各州县警察办理程度区分为三等。“查正定府属获鹿弁长、巡警共三百一十四名，正定县五百二十三名，无极县三百一十四名……阜平县二十八名。统核该府十四属，获鹿共筹经费制钱一万五千余吊，军械、服式一律整齐，操法、步式亦极娴熟。正郡所属自以该县为最优，其余或服械未备或操法未熟，均未能一律合格。自以正定、晋州、无极、乐城、藁城、新乐、并陘、灵寿、元氏九属为稍次，至赞黄、平山、行唐、阜平四属则又次之。”^②

各州县警察机构及内部组织虽不尽相同，但也大同小异。以东鹿县为例，“先于本城设立总局一座，并将学堂附焉。四乡划分四区，各设区局一所，每区所辖以地段之广狭立分局之多寡。

① “直隶警务处详报道札核定通省各州县巡警试办章程文并批”，《北洋公牍类纂》，卷九。

② “直隶警务处详送州县巡警比较表恳请奖叙并批”，《北洋公牍类纂》，卷九。

其总局委派巡官、巡董各一员，学堂委派教操、讲义各一员，区局委派区长、警董各一名。分权限以专责成，定功过以明赏罚。并稽核全境田亩，计地募兵，就兵筹饷，拟定试办章程绘图列表禀呈宪鉴。”^①又如安平县，县城设巡警总局，全县分为十二区，每区设分局一处，“遴选绅士中粗知警务者派充警董、区长各一员，除城内总局马巡十名，步巡二十六名，首局巡兵三十六名外，其余各区额定巡兵二十名。统计城乡巡警连马巡每名照章以二名计算，共得三百零二名，在城以站岗守望为先，在乡以下道巡逻为要。”^②到宣统二年直隶巡警道设置时为止，全省各厅州县巡警已基本普及。“现在通省各厅、州、县均已设齐。视地方之大小，定人数之多寡。极少五、六十人，多则六、七百人不等。计六直隶州、四厅、一百九州县共巡官、巡董、区长二千一百余员，正巡警三万余名，预备巡警二万九千九百余名，局所九百七十二处。”^③

又以四川省为例，光绪二十九年，厅州县设置警察的有三处；光绪三十年设立的有十七处；光绪三十一年设立的有五十处；光绪三十二年设立的有二十一处；光绪三十三年设立的有二十三处；光绪三十四年设立的有八处；宣统元年设立的有二处。^④大体上以光绪三十四年以前设立的最多，到巡警道设立时，各厅州县巡警已较为普及。但就在同一省内，各厅州县警察机构的具体制度、组织、名称等也很不一致。“开办以来，四川虽有通行警章，然各属地方之繁简不同，人材之多寡亦异，故警察组织殊不划一。”以警官名称而言，即有二十余种不同叫法，

① “直隶警务处详送州县巡警比较表恳请奖叙并批”，《北洋公牍类纂》，卷九，“束鹿县张令凤台禀”。

② “安平县金令永禀”，《北洋公牍类纂》，卷九。

③ “吏政部·外官制”，《大清法视大全续编》，卷十七。

④ 四川调查局：《调查川省警察行政沿习利弊报告书》（下篇）。

如坐办、警务长、区长、司法、稽核、庶务、书记、消防、医务、巡长、巡目、巡丁、局正、街正、灯夫、传事等等。仅“庶务”一职就有“干办”、“干事”、“会计”、“收支”、“局董”、“局绅”、“局士”等不同叫法。^①

光绪三十四（1908）年，宪政编查馆考核颁发了《各省巡警道官制并分科办事细则》。该细则的基本精神是要加强地方警政的统一管理，使地方警政逐趋一致化、规范化。该细则第十二条规定：“各厅州县应按照奏定官制通则设警务长一员，并各分区官若干员，均受巡警道及该地方官之指挥监督，办理本管巡警事务。区官以下所有巡官、巡长、巡警等阶级名目均应按照民政部定章办理。”根据这个规定，各省纷纷划一本省各厅州县的警察机构，其基本情形是：各厅州县设巡警正局，主管反辖境内的警察事务，以下划分若干区，设分局。如广东佛山设巡警正局，下设第一、第二等若干分局。^②又如广东崖州设立之“巡警正局，借城隍庙为之。宣统元年，知直隶州范云梯奉文建立。设巡警官一员，勇九名。”^③

州县巡警正局上受巡警道及本地方行政长官的双重领导：“省城警务公所为各属警察之总汇机关，各属警察为警务公所之直属机关，凡关于警察行政事务，各属悉受警务公所之命令，以执行职务”，“寻常事件由警长稟商地方官，即警员之考核、赏罚及升迁、撤换亦由地方官间接申请警务公所施行。如遇秘要事件或其事件关系重大，于行政上有碍者，警、区长得以文书直接公所以期迅捷，至关于警务上之办法，警、区长有与地方官意见不同时，则可直接稟请警务公所解释之。”

① 四川调查局：《调查川省警察行政沿习利弊报告书》（下篇）。

② 《广东全省警员履历考语清册》，中国第一历史档案馆馆藏档案。

③ “巡警”，《崖州志》，卷11。

州县巡警正局对下指导各分局。“正局对于本属各分局为中央机关，凡正局发布命令，分局应奉行之，分局有权力不逮，正局宜为援助，正分局固有连带之关系，互相为用者也，第权限则各有大小之不同。正局统理全部事务，凡职务之分配，人员之进退，正警长主之，遇有重要之事得直接警务公所，又得于所属各分区责成区长以下实行警察政令，随时周历各分区，考核员警是否尽职，遇各区长有用权外之权者且有督责制止之权。”

各分局在正局领导下管理本区域的警察事务。“分局虽为正局一分部，亦完全具有行政之资格，故组织之法与正局同。”“有禀承正局，领同局正督率目兵，于区内实行警政及赏罚撤换目兵之权。仍不得行于权外及违抗、迎合正局命令为限。遇有事务不能了结者送正局了结。但正局虽能了结，必先尽该分局假预审，不得牵制其行于权限内之事。”州县巡警机构，除根据《巡警道官制》应设的警官外，一般还在其上设有坐办。坐办通常由地方官兼任，也有坐办同时兼任警长的。坐办的主要职权是：“坐办监督警察执行之范围，警长管理警务，为地方官之佐理。”警务长是巡察局的实际最高长官。以下各分区设区长，“区长检束警兵不法及人民一切违警者”。在某些重要府城，仍可设立巡警总局，如四川省重庆府即设有巡警总局。“惟重庆为最多，除总局而外，尚有三正局，正局而外，尚有十二分局”。^①

清朝地方官办理州县事务，权力分工一直很不明确。地方行政长官往往集各种权力于一身，造成精力分散，穷于应付，因此不得不依靠差役办理具体事务，差役则乘机上下其手，循私谋利。“州县官以一身兼司法、行政、催科、听讼、缉捕、递解等事，仍不得不藉差役以供使令”而“州县差役扰害闾阎最为政界之玷。盖自唐宋以降，公私记载屡有指斥，论治者莫不深恶痛

^① 以上均见《调查川省警察行政沿习利弊报告书》（下篇）。

疾，思所以去之，而固疾相仍莫能改辙”。^① 清末开办警政，亦想借警察以消除州县差役的积弊。光绪三十二年十一月二十八日，清廷发布上谕：“御史俾寿奏陈各属差役肆扰情形。著督抚严飭各属速办警察，将所有差役人等分别裁撤，并妥议章程以除积弊而恤民艰”。^② 但在光绪三十四年以前，州县警察并不普及；三十四年以后，清廷虽然雷厉风行，但各地往往一哄而起，流于形式，效果并不理想。清末地方调查局进行调查后得出的结论也认为：“警务开办未久，似无积习之可言，然警长、区长照常每日应巡视管辖地面二次以考查瞭望、巡迴之勤怠及违反规则仪式与否。乃从前警、区长往往藉局中多事坐而指挥，巡警急于巡视。又警察要旨说谕为先，胁迫次之，强制又次之。旧设警兵多勤于胁迫、强制而忽于说谕。故捕盗之力勇而防盗之功疏，捕讯之事多而劝止之事少，盖由招募之初多以团防、练丁改充，既不谙警察性质，复无警兵资格故也。”^③ 这个结论虽仅就四川一省而言，但大体上也能反映全国的普遍情况。

三、乡、镇警察

清末开办警政以后，一些明达之士很早就看到了推广基层警察的重要性。光绪三十二年，五品顶戴选用巡检项左辅在致巡警部尚书徐世昌的禀呈中指出：“是省会知有巡警，府厅州县知有巡警，而四乡、八堡、一村、一町不知有巡警也。其弊何在？在耳目未逮，办理不能认真，经络未通，上行不能下效。”他又说：“府厅无巡警之资格，轻巡警如草芥；州县无巡警之程度，视巡警为赘疣；刁绅土痞，武断乡曲，畏巡警如棘闾，深恐举行而阻

① 《光绪朝东华录》（第5册），第5647页。

② 同注①。

③ 《调查川省警察行政沿习利弊报告书》（下篇）。

其盘踞，愚夫愚妇畏首田园，诃巡警为奇事，不知所行而守其顽固。岂知巡警本意所以为一国行政之代表，涤除亿万人民之危害。其职任以虚应故事为炯戒，以和平亲民为责任，以排乱解纷为法则。其效验立自治之基础，作宪法之准备，清盗贼之根源，去差役之苛索。种种利弊，能说不能行，能行而不能溥遍之间，广施于黎庶，其亦徒负美名而已。”鉴于以上理由，他又指出：“今果欲必行，以实行巡警为第一义，尤必以实心实力举行乡堡村町之巡警为第一义；举行乡堡村町巡警尤必以采访正绅、慎选巡兵、密查户口为第一义。由省会而推及于府厅，由府厅而推及于州县，由州县而归重于乡村。省会之巡警如头目，而府厅如手足也；府厅如头目，而州县则手足也；州县如头目，而四乡八堡则手足也。无头目则不能运动手足，无手足则不能护卫头目，且无以遮蔽周身。譬之人有心腹之患，头目知之不能除之，必待手足而后可以捍其邪风，搜查积滞。及此比例，其乡堡村町之巡警，不容稍缓，果能雷厉风行，庶不负朝廷创建维新之善政。”^①在此前后，内阁中书袁崇镇也在致徐世昌的条陈中指出举办乡村巡警的重要性，并提出了一些具体建议：“地方自治，巡警初办，都市尚易，乡野较难，僻地远乡，既非通衢，又远城市，办法实难普及。然治都市而遗乡野，于警义尤未完全。拟仿地方自治法，城乡分制，城内专归官办，乡鄙参用民办，各县巡警局既设，由县分乡，由乡分里，由里分约。每约挑选数人入局肄习，教育之任责成巡官。卒业后各归为本约巡长，下巡捕丁夫即由各巡长选取、教练，就本地集费自办，而规制一遵警章。惟巡长由官给食气，或开办之始由官酌给贴补。如此则同井守望，声气易联，犹有古人寓兵于农之意”。^②

① 《项左辅禀呈》，中国第一历史档案馆馆藏档案。

② 《袁崇镇条陈》，中国第一历史档案馆馆藏档案。

在项、袁二人提议开办乡镇警察之前，有些地区也曾试办过乡镇巡警，例如直隶总督、北洋大臣袁世凯曾“督饬天津总局道员赵秉钧先从天津四乡办起，以为各属模范”。天津四乡巡警开办的基本方针是：“所用经费以地方本有之青苗会、支更费及赛会、演戏一切无益有余之款酌提充用。视村庄之大小，定警兵之多寡。殷富之区按五十户出一名，荒僻之区按百户出一名。初次清查四乡，共有七万五千四百七十八户，暂定巡警七百二十四名。月饷由村董酌定支給，官不经手。其总、分局、区官弁、薪工、马匹杂支，月需银一千八百余两，应由官发给，以示体恤。开办之初，先从清查户口入手，酌定禁令，务去民害，犯者名曰违警，由巡警官受理，即警察应有之司法权也。此外命盗、户婚、田土等案仍归地方官管理，即地方固有之裁判权也。次在维治安，凡有关于公共利害之事，官绅联合，徐议兴革，但使实力奉行。”^① 根据《天津四乡巡警现行章程》的规定，天津四乡巡警管辖的区域是：“天津四乡纵横七、八十里，海河一带斜迤东南，至大沽口止，计长百余里”。四乡巡警的管理机构分区设立，“四乡按东、西、南、北分为四路，每一路设一局。东局地面较阔，划为三区，西局、南、北局各划二区。海河一带分为四段，每一段设一局，第一局毗连租界，事务纷繁，划为一区；第二局村庄较密，划为三区；第三局划为二区；小站改为第四局。共计八局十五区，每局约万户上下，每区约三千户左右。”^②

四乡巡警试办数月后，袁世凯对其成效颇为满意，并在上报朝廷的奏折中大加吹嘘，他说：“绵历岁月，不独乡曲愚民渐明公理，渐知公益；讯兵衙役亦可以次裁撤；催科传案则一呼即至，无扰累之虞；募兵退伍，则有籍可稽，无顶替之弊。一切兴

① 《光绪朝东毕录》（第5册），第5393页。

② 《北洋公牍类纂》，卷九，警察三。

学校、清赋税，推行新政，移风易俗，有事半功倍者。即天津一县计之，城乡人民共有七十六万一千八百九十七口之多，责成知县一身，虽贤者不能为治。远稽汉代乡亭之职，近师日本町村之法，昔人谓小官多，而天小治，谅哉斯言！朝廷振共庶政，百度维新，方将更定裁判之权，划一地方之制。惟学校驱民为善，而巡警禁民为非。道前定则不穷，事易能则可久。此臣所为兢兢夙夜不敢苟简自安者也。此项天津四乡巡警章程虽未必悉臻美备，但据目前程度，实为新政基础。”^①

袁世凯的奏折虽有邀功的词调，但也并非纯属夸张，时人的评价也多予以称赞。如项左辅说：“直隶办法较胜湖江，此皆仰赖袁宫保之聚精会神，尽心竭力之所由致也。天津之四乡巡警章程三十六条，详于行政，慎于司法。”^②然而像天津这样较早起乡镇巡警的，在当时从全国来说毕竟还是屈指可数的。项、袁等人虽力陈其重要性，清政府也决非毫无考虑，但限于时势所困，毕竟是心有余而力不足。

光绪三十三年二月，民政部决定调查各地的“乡社办法”，考其用意，大概也是要为在全国范围内开办乡镇巡警作准备。民政部在上奏帝、后的折本中写道：“天下之大，皆民所积，王道之行，必始于乡。未有不注意民治而能致富强之效者也。臣部现经更定职掌，实为内治根基，民事总汇。虽刻下各省民智未开，局于风气，地方自治一时未能骤行。而各省乡社办法之善否，即为地方治忽民生休戚相关。欲议振兴民政，自以考求各省乡社情形为入手办法。伏查会典，保正、甲长、乡约等，本悬之功令，自咸丰、同治以来，地方多事。举凡办防、集捐、供支兵差、清理奸宄诸事，各牧令又无不藉乡社之力。于是边腹各地，名目纷

① 《光绪潮东毕录》（第5册），第5393—5394页。

② 《项左辅禀呈》。

立，推择各殊。有曰乡正、乡耆、里正者；有曰寨长、圩长者；有曰团总、练团者；有曰公正、公直者；有曰镇董、村董者；有曰社首、会首者，麇杂离奇，不可胜举。近年推行警正，如奉天等省则各乡社又多称巡长等名，此名目之不同也。其经理之地有仅止一村者，有多至数村、数十村者。边远州县，乡保且有管至为十里者，此地势广狭之不同也。其更代之法有一年一易者，有数年一易者，有轮流充当者，有由地方官札谕委派者，而以公众推举者为多。所选用者或为生贡或为职衔军功人员，或为平人。地方官待遇之者，或贵之如掾绅，或贱之如皂隶，而要之官民相通，又皆以乡社为枢纽。是以细故之裁判，公用之科摊，案证之传质，护田防盗之计划，新政旧章之颁布，隐多以乡社司之，且有牧令倚以收赋税集团练者。大约如古之王烈、田畴者，固不乏人，而猾贪虎冠，为地方之患者，亦在所不免，几有为者不善，善者不为之势。近年海口通商之处，亦多有研究自治，组织会所者，较之相沿乡社办法已有进步，然当绵蕞之初，尤宜详为调查，以期整齐而免流弊。”^①

光绪三十四年，宪政编查馆奏定“逐年筹备事宜清单”，开办乡镇警察，也被正式提上日程。根据清单的规定：“第四年（即宣统三年）筹办乡镇巡警，第五年（即宣统四年）推广，第六年（即宣统五年）粗具规模，第八年（即宣统七年）一律完备。”

按照清单规定的日程，清政府刚刚开始筹办乡镇巡警，就已寿终正寝了。总之，清末开办乡镇巡警，大多还只停留在口头上，未能迈入实践的领域。

① 《光绪朝东华录》（第5册），第5639～5640页。

第七章 警察的来源、种类及其管理

第一节 警察的来源和素质

一、警官的来源和素质

①高级警察官员。清末高级警察官员几乎全部来源于旧官僚。光绪二十七年，清廷开办京师警察，善后协巡总局的主要负责人都是旧官僚。如善后协巡总局专职大臣奕劻，是清末著名的达官显贵，封为庆亲王，光绪二十六年与李鸿章同任全权大臣与列强议和，次年任外务部总理大臣，后曾出任内阁总理大臣。四名兼职大臣：世续，时任礼部尚书；铁良，时任大理寺少卿；广忠，时任住居右翼地面正黄旗汉军都统；荣庆，时署仓场侍郎，都是满蒙贵族官僚。光绪二十八年，工巡局成立后，首任大臣是肃亲王善耆，继任者那桐当时任礼部尚书，也都是满蒙官僚。光绪三十一年，巡警部成立，尚书徐世昌，光绪朝进士，光绪十二年为翰林院庶吉士，光绪二十九年任练兵处提调，光绪三十一年署兵部左侍郎，后又出任民政部尚书；左侍郎毓朗，皇族，授贝勒；右侍郎赵秉钧，为袁世凯亲信，时官直隶候补道。

民政部时期，历任尚书徐世昌、那桐、善耆前边都已说过。历任左侍郎为毓朗，荣勋（满州正白旗，任内城巡警总厅厅丞）；袁树勋（曾任苏松太道，后任顺天府尹，总理湖南铁路事宜，山东巡抚等职）；乌珍（汉军正蓝旗人）。历任右侍郎赵秉钧（见前

述)；林绍年(同治十三年选为庶吉士，光绪三十二年入值军机处，后曾任度支部右侍郎、河南巡抚等职)；李经迈(曾任出使奥国大臣等职)。

京外各省巡警道员，也都选派旧官僚充当。如山东巡警道潘延祖，由监生报捐郎中，曾署齐东泰武临道盐运使、按察使。湖南巡警道赖承裕，由监生报捐通判，曾署理岳州府通判，浏阳、长沙、邵阳等县知县，代理长沙府知府等职。浙江巡警道杨士燮，光绪二十年曾赴日本考察学务，历任补江西道监察御史，补山西平阳府知府，调补浙江嘉兴府知府等职。^①广东巡警道王秉必，由监生报捐同知，曾任候补道员。^②云南巡警道杨福璋，曾任候补道员。江苏巡警道汪瑞閻，举人，捐知府，历任总办善后劳务处文案等职。

②一般警察官吏。一般警察官吏的来源，要比高级警官广泛一些。主要有两个类型：一种是由旧官吏转化而来，这一种占多数；另一种是学生，有警官学堂、政法学堂的毕业生，也有留洋回国的学生。

清廷办警初期，急需用人，但又缺乏学有专长的警官。因此，警官的选任一般没有严格的限制，往往是主管官员从旧官吏中抽调派充的。光绪三十二年五月，巡警部奏定的《部厅官缺升补章程》规定：该部左右厅丞、左右参议、内外城巡警总厅厅丞，郎中、员外郎、主事，内外城巡警总厅总务处参事官、各分厅知事、预审厅正审官、两总厅警务、卫生两处参事官等职均由该部尚书、侍郎“遴择胜任人员具奏请旨补授”或“请补请升”。以下小京官，一、二、三等书记官，六、七、八、九品警官由该部

① 《大清法规大全》，卷21(下)。

② 同注①。

尚书、侍郎“飭各厅丞选择胜任人员申部奏补”。^① 同年十二月，吏部奏定《各部司员补缺轮次折》内规定：“改设、添设各衙门，一律改为题缺，由各堂官在各本衙门分别奏补。以一缺按照官阶、班次酌量才具拟定正陪，以一缺拣资俸较深，暨劳绩保举之员，分班轮补，均先咨部查核。”民政部接到这个规定后，上奏提出：“维臣部及内外城巡警各厅创设伊始，需才孔亟，所有新设各缺均系选择奏补，不限酌序班次，拟请俟部厅各缺补齐时，再酌照吏部新章办理”。直至宣统元年二月，民政部才奏请按照吏部新章办理。

由于在很长时间里，警官的任用没有严格的限制，以致造成了很多弊病。如任人唯亲，滥竽充数，流品不清，学识不论，结党营私等等。当时有人曾指出：“乃各省垣巡官往往充以知县；府厅、州、县巡官，非任以佐杂，即充以戚友，反视为位置属员，安插私人地位。”^② 湖北巡警道全兴认为，湖北警政之所以“著手在他省之先而收效反瞠乎若后者，一由于兴警学之不力，一由于办警政之非人也”。他说：“自光绪三十一年设立巡警部后，该省节经试办，有案可稽，彼时新政甫在萌芽，民智尤为幼稚，其甚少成效，初不足责，比年以来，封疆大吏颇知注重民政，然为人择缺者多，为缺择人者少。”^③ 御史麦秩严上奏指出：“各省开办警察大都敷衍塞责，主持警务如民政司巡警道等官，学问既不出于专门，得缺补官徒凭督抚保奏委任，员弁皆听命于督抚，所用者皆不习警务之人。”民政部议复此奏时也承认：“查核所保各员，确系谙习警务，熟悉地方情形者，固不敢谓绝无其人，而学问不出于专门，保奏非因乎才力，如该御史原奏所称

① 《京师警察法令汇纂》。

② 《张仁禀呈》，中国第一历史档案馆馆藏档案。

③ 《章京全兴致部尚书信》，中国第一历史档案馆馆藏档案。

者，盖亦在所不免。”但又说：“现在办理新政，悬缺待人，虽不得不降格以求，勉期拔十得五之效。”^①

可见即使在当时，已有很多人认识到警官腐败、用非其人的严重危害。对此清政府也采取了一些相应的措施：

其一，制定了一系列警官任用考选章程，严格对警官的素质要求，建立对警察官吏的考核选拔制度。如制定《民政部司员补缺轮次章程》、《考核巡警官吏章程》、《选用区官办法》、《考察区官赏罚简章》、《巡官长警赏罚章程》等等。光绪三十四年八月初八日，民政部上奏指出：“臣部总揽全国内政，警察乃内政之一端，责任至重，关系至钜，考查应益加严……臣等悉心商订，拟具考核巡警官吏章程九条，京师自巡警总厅厅丞以下，各省自巡警道以下，所有办事成绩，均由臣部定期核办，分别殿最，请旨劝惩。其实系成绩昭著或办事不力者亦即随时奏明办理，似此黜陟兼施，群下咸知激励，庶警务日有起色，新政藉以推行。”^②宣统元年初，民政部整顿京师内外城警察厅，对各厅区官员进行考试汰留。民政部决定：“遴派部员通晓警学者署理佥事各缺，并定期特集厅区有无差缺各员一律考试，试毕由臣等分别等差，优等者留厅任用，中等者参照吏部奏定裁缺司员笔贴式改用章程分别安插，下等者开缺。”^③

其二，广兴警学，强调从警学毕业生中录用警官。清朝末年，清政府大力发展警察教育，几乎在各省都建起了不同程度的警务学堂；同时，清廷还制定了一系列法规，强调从警学毕业生中录用、培养警官。光绪三十三年七月，民政部制定的《各等巡警学堂学生毕业录用暂行章程》规定：“寻常巡警学堂本科毕业

① “民政部议复御史袁秩严奏各省警察腐败”，《大清法规大全续编》，卷4。

② 《京师警察法令汇编》。

③ 同注②。

生，准以一、二、三等巡长记名补用”；“高等巡警学堂本科毕业生，准以七、八、九品警官记名补用”；“高等巡警学堂简易科毕业生准以一、二、三等巡官记名补用”；“各省巡警学堂成立后，不得录用别项人员”等等。宣统元年正月，民政部的《改定内外城巡警厅区制度，限定额缺章程原奏》中规定：“其两厅总金事以下各员，有当差虽属勤奋，而于警察法学未尝研究有素者，拟即调回臣部俾资练习。嗣后厅区人员，应专用法政毕业生，其从前调用各员有非由学堂出身者一律送入臣部巡警学堂分班肄业，俟毕业考验后，再行按照等差分别任用。一面酌设巡警教练所，为养成巡官长警之地。”^①另外，在光绪三十四年制定的《直省巡警道官制细则》中还规定各省巡警道警务公所之各科长科员“均以中外警务学堂毕业之学生及曾办警务得力人员”任用。^②

清廷采取上述措施，试图提高警察官员的素质，应当说其设想是不错的，但在实践中却未必都能切实贯彻执行。宣统元年二月初七日，广西道御史张世培上奏说：“民政部具奏，整顿内外城警政……原奏内称：‘厅区人员应专用法政毕业生……’因此，自材维器使，学取专长，为当今用人第一要义，果能切实办理，警政自不患无起色。乃以臣近日所闻，内外两厅，于厅区人员去留之间，有与原奏大相出入者。如现派科长各员，不清流品，不论学识，而概从实缺，警官滥竽充数……”^③

宣统二年十月，江西高等巡警学堂姜伯彰等全体毕业生曾联名上书善耆，要求照章录用他们为警官，并揭露了当时警官腐败、排斥学生的现象。现将原文照录于下：“具稟：江西高等巡警学堂全体毕业学生姜伯彰等为环跪呼吁事：窃以宪政力筹完

① 《京师警察法令汇编》。

② 《大清法规大全》，卷21上。

③ 《张世培奏折》，中国第一历史档案馆馆藏档案。

备，警务日待扩充。盖警察为立宪之根基，与国计民生有密切之关系，故城镇乡村限年成立，而办理警务，必用专员。去岁部奏设立高等巡警学堂章程，至为周密，即江省开办原详内亦有：‘目前各厅州县整顿警务，需才孔殷，蓄艾三年，缓难济急，拟先开办简易科一班，以应目前之用’等词。学生等蒿目时艰，关心宪政，自入堂肄业以来，究心警学，恪守定章，总冀上报国家，下维桑梓。今岁五月，考试毕业，派赴各区自费见习，现已照章两月期满。伏查详定见习章程第五条内有列入最优、优中等者，均照章分别即予委用等语。学生等迭次叩谒警宪，均未赏见，后蒙总务科长谕令，藉乃上书情愿，又未沐批。兹八、九、十三月内，又陆续札委佐贰充各属警察委员，置学生等于不闻不问。窃见江省设此学堂，耗费国帑已逾巨万，学生等之销磨岁月于兹两年，若令全班消灭，另事他图，虚掷学生等之光阴固不足惜，而枉费朝廷之钜款，辜负大宪之培成，良可哀也！现在各属警察腐败异常，委员则日肆冶游，长警则包娼焚赌，种种怪象，罄笔难宣。报章之揭载，绅耆之指控，已数见不鲜，若不切实改良，于宪政前途妨碍。学生等非敢操切干进，妄肆狂言，但目睹腐败之实情，不忍令桑梓之脂膏滥受一二无学识之警官任意敲吸；况既蒙培植，责有攸归，自宜本所学而力图报效。乃官场积习，排斥学生，同僚概置闲散，于章不合，于心不甘。故不揣冒渎之愆，敢效奏廷之哭，除先行电禀外，为此缕陈详情，仰冀堂宪鉴核。伏望照定章电飭分别委用，以维宪政而重民生，不胜迫切待命之至。”^① 以上姜伯彰等人的禀呈，可以说是清末警政腐败情形的真实定照。清末警官的普遍素质如何，可不言自明了。事实上，警学毕业生即使能被录用为警官，也仍然存在着很多问题。例如，直隶宣化县巡警教练所一名教官曾指出：“查直隶警

^① 《姜伯彰等禀呈》，中国第一历史档案馆馆藏档案。

员之系本县士绅者，大抵易坐所弊……至于办案非碍于情面即慑于势力。刁绅劣董以警员多系本地士绅，先存藐视之心，且恒挟其亲故友谊之交，遇事托情关说……若各州县一律改派外县毕业士绅，同居本省，各州县之风俗人情谅无不晓，遇事自有应对之方。”^①

二、警兵的来源

清末警兵的来源有如下几类：第一，从旗兵转化而来；第二，从绿营、团练、保甲、商团转化而来；第三，招募、考选的壮丁。

①从旗兵转化而来的警兵。清末，八旗制度陷于崩溃，一部分旗兵转化为警察。光绪二十七年，京城善后协巡总局创立，是清廷仿办警政的初始。该局系依照八旗旧制创设，其人员组成亦多用旗人。次年，工巡总局成立，原善后协巡总局的一部分人员转入工巡局。外城工巡局成立招募巡捕时，内城工巡局为其选送了一大批旗人。

光绪三十年八月二十日，鸿胪寺少卿毓郎奏上《青城驻防兵丁办理警察折》及《密云县警察先用旗丁试办片》。会议政务处议复此折片时指出：巡警“原以保卫地方，必须具有学识方能得力，未便拘于一格。至该少卿所陈，系为驻防生计起见。查调署两广总督岑春煊，在四川署督任内，会同署成都将军苏瞻岱奏办满城警察亦系就旗人挑选，专管满城地方。此外各省驻防处所自可仿照办理，其各外府州县驻防旗丁较少之处亦可挑选合格者令入警察学堂教习，学成后即归入各处备用，于旗丁多一出路不为无益。”^②

① “代论”，《直隶警察杂志》第11期，中国第一历史档案馆馆藏档案。

② 《民政·巡警》，《大清光绪新法令》第9册。

可见，随着八旗制度的腐败，旗人的生活也日见困顿。为了确保清政权最基本的社会力量的稳定，清廷采取了多种措施，以维持旗人的生计。清廷制定的《考取巡警章程》规定，普通民人充当警兵，必须经过一定的资格检验，而且必须持有“妥实保结”，但“京师巡警由各旗营用图片送考者可无庸另取保证”。^①前述奏折规定各地创办警察，优先选用旗丁，首先也是为旗人的生活着想。至于此举是否会影响警察的素质，清廷是不予顾及的。

②从绿营、保甲、团练、商团转化来的警察。光绪二十七年七月，清廷发布上谕，命令各省裁汰制兵、防勇，改练“常备、续备、巡警等军”，各省遂一哄而起，纷纷将旧有的军队改头换面，变为警察。徐世昌在一道奏折中曾追述说：“伏查光绪二十七年钦奉谕旨饬练巡警军，各省多就绿营设法改编，良以绿营旧制积久弊深，类成虚冗，且又饷多减折，官拥虚名。因时变通，诚非得已，比年以来，有改绿营为巡警者，如江苏、安徽、江西、福建、云南等省是也；有全裁绿营，另办巡警者，如山西、山东、广西等省是也；有以绿营裁汰之饷练巡警者，如湖北、四川、贵州、江北等省是也；他如直隶、河南等省所裁之饷多改供新军等项之用；广东所裁之饷则凑供赔款；甘肃等省之巡警军，亦有由防营改名，不尽绿营者。办法既多参差，名称复未划一，且有虽轻具奏，并未实行者。”^②虽然各省办法不尽相同，但清末警察与绿营之间存在着密切关系，是毋庸置疑的。在此前后，许多地方还将保甲、团练、商团加以改造，摇身一变而为警察。“现在各省府厅州县及乡镇地方举办警察，有循保甲之规制而变其名者；有以团营、巡勇、乡勇改者；有以绿兵改者；有以

① 《京师警察法令汇集》。

② 《退耕堂政书》，卷3，“请饬各省将绿营兵弁挑改巡警折”。

乡镇原有之巡夫人等改者。力求实际，故不乏人，而粉饰因循，亦在所不免。”^① 对于上述这种混乱现象，当时曾有人讥讽说：“自是故两年以前，东南各处巡警有以保甲改而称为保甲警察局者，有以绿营改而称为绿营警察局者，有以商团改而称为商团巡警局者，名词双冠，可笑殊多。”^②

三、警兵的素质

由于清末警察直接脱胎于清朝旧的军事保安组织，就不可避免地保留了大量旧军队的习气和作风。绝大多数警兵素质低劣，目不识丁，对“警察”的内涵一无所知，以致笑话百出，令人捧腹。湖北巡警道全兴曾说：“巡警队中绝少在学毕业之人，非以游勇改充，即由游民召募……巡士无真知，对长官而举左手，闻之令人失笑，即此细故可例其余。”^③ 从上述情形可以看出，清末各地创办警察，很大程度上只不过是名称的变易而已，没有多少实际的内容，仍是穿新鞋走老路，换汤不换药。正如端方说的那样：“虽已变警察之名，仍未尽革保甲之习。”^④ 对于警兵素质的低劣，官方也并非毫无所知。一些有识之士曾就此提出过相应的补救措施。如光绪三十二年七月项左辅曾上书指出：“巡兵不得其人，警务难期振作。欲其振作，非选择巡兵，严订表式不可。巡兵者，巡警之代表也，举凡规则律例，以何者为宗旨？以何者为义务？以何者为责任？若能去其害民者为宗旨；以能解散口角、清理道路、查察民情为义务；以能巡逻地面、保护城乡、提防贼匪为责任，即此约略言之，非深明巡警公理、巡警职

① 《大清光绪新法令》（第9册），《民政·巡警》。

② 《张玉辉禀呈》，中国第一历史档案馆馆藏档案。

③ 《全兴致部尚书信》，中国第一历史档案馆馆藏档案。

④ 《端忠敏公奏稿》，卷4，《整顿警察折》。

分不足以担其重任，故必严六项合格分数表，先事考验，以资得力而获功效。其表一曰年岁，二曰品格，三曰目力，四曰体力，五曰文理，六曰言语。假使年岁不一，则阅历有深浅，识见有高下，其办事必多参差不一；品格不齐，则游息滥司其职，老弱妄干其选，其声望先不足以服人焉；能亲理民事，目力不精，则匪人之形迹无从分辨；体力不坚，则任事之精神无从发达；文理不通，则民间之文券、官府之示谕、商贾之单牌，皆不能识；言语不达，则民情隔阂，是非颠倒。所以，举行地方巡警当先以慎选巡兵为起点。一乡得人则一乡治，一村得人则一村治。地方之治与不治，皆视巡兵之得力与不得力。”^①

光绪三十二年正月，巡警部尚书徐世昌上奏帝后，请求杜绝以往各省直接将绿营转化为警察的作法。他说：“臣等共同商酌，拟请飭下各省督抚，将现存绿营马步战守各兵，挑选年力富强、体量合格、粗识文字、别无嗜好者改编巡警，余悉裁汰，不得以原有制兵改易巡警名目，空文塞责，仍蹈窳敝冗滥之习。其每年腾出饷项，尽数拨作巡警要需，以昭核实。”他还提出：“巡警为专门之学，须由学堂出身。绿营素无教育，习成偷惰，一旦改编巡警，恐仍有名无实。第以各行省地方辽阔，所需巡捕甚多，必欲得学堂人才，则推广须数年以后，矧财力竭蹶，筹款尤觉为难，如能以腾出绿营饷需，移缓就急，且可于各省及商埠先设巡警学堂，征募士民肄业，一面将由绿营挑选改编之营兵更番派入学堂，教以浅近警法，再逐渐分别汰留，数年之间，可徐臻美备。”^②徐世昌的提议得到朝廷的首肯。同时，清廷许多官僚也都主张从兴办警学入手，提高警兵的素质。如端方也说：“至于巡捕一项，现皆以营兵充补，实难望其诸事合宜，只有酌量先设

① 《项左辅禀呈》，中国第一历史档案馆藏档案。

② “请飭各省将绿营兵弁挑设巡警折”，《退耕堂政书》，卷3。

警察学堂，更迭训练，以策后效，其余未尽事宜，一时亦难以尽行更改，惟有随时随事妥筹办理。”^①

光绪三十二年八月，巡警部制定了《考取巡警章程》，规定挑选警兵必须经过一定资格的检验：“巡警以考验挑选之，有下开三项资格者可无庸考验径行挑取”，但必须持有执照方合格。如：“第一条，一、曾充巡警三年，辞差后未经过三年者；一、有各学堂毕业文凭者；一、陆军退伍兵卒及告假兵卒之未曾有过犯者。第二条：愿考送巡警者，宜品行方正，年龄在二十岁以上未满四十岁者；但与左开各项相犯者不得挑选：一、曾处重罪及监禁之刑者；一、曾受赌博之惩罚者；巡警因惩罚革除者或巡警无故辞差未过二年者……第三条：巡警体格之检查以适合左开各项为合格：一、四肢完具及皮肤五内俱无疾病者，又无赘生物畸形等容貌及体势丑恶者；一、身干及五尺，胸围约身长之半者；一、两眼辨色力完全者；一、听力隔六尺之距离而能听低语者；一、言语应答明了者；一、精神完全，无精神病及神经病者。第四条：挑取巡警必须有妥实保结，确系土著良民方准选考；游勇流氓一概不准应充……”^②

光绪三十三年，民政部奏请将各省地方原有各项捕役乡勇裁汰，从壮丁中选募警兵。该奏折说：“查州县原有民壮捕役等项，每县额设不过百名，工食至微；而白役之数多且逾千，平日于缉捕盗贼，递送公文全无实际，惟日以生事扰民为业”，又说：“此项人等恶习过深，久为民患，与其仍留各役为害地方，何如改用巡警可俾治本。”因此，民政部提议：“请飭下各省督抚将军通飭所属府厅州县，查明民壮捕役等项，额设若干，工食若干，旧有练勇数若干，筹给饷项若干，详报臣部，一面严饬酌量裁汰，改

^① “整顿警察折”，《端忠敏公奏稿》，卷4。

^② 《京师警察法令汇纂》。

设巡警，增给饷薪，各设警务传习所一所，更番训练，以应急需。”^①此外，清朝各级政府还制定了一系列法规，如《各区训授巡警规则》、《募警入学简章》、《巡警教练所章程》，以期保证警察的来源和素质。经过若干年的筹措，清政府逐渐建立起了一套比较完备的警察人事制度，其中包括：警察官兵的来源、选拔、录用、考核、奖惩、升降等等。如果仅从制度上看，已是颇有条理了，至于仍然存在的很多问题，则往往属于制度以外的其他各种原因造成的。

第二节 警察的称谓、等级、 薪俸和服装

一、警察称谓的演变

清末警察初建时期，称谓十分混乱，前后也经历过若干次变化。

最早出现在中国境内的警察，是由西方列强在沿海各口岸的租界内设置的，当时被人们称之为“巡捕”。光绪二十四（1898）年，湖南维新派在长沙开设保卫局，该局内所设警察的正式称谓是“巡查”，基层警察官员称为“巡查长”和“巡查史”。光绪二十七（1901）年，清政府仿照西方警察制度设立的善后协巡总局，其普通警兵称为“巡捕”，中下层警察官员称为“巡捕官”和“巡捕长”。其后开办的工巡局，普通警兵仍称“巡捕”，中下层警察官员有“警巡”、“巡长”等不同级别的称谓。于此前后，各省世先后开办了警政，有些地方称警察为“巡捕”，有些地方则称为“巡警”，各不划一，十分混乱。光绪三十二（1902）年

^① “民政部奏请通飭各省酌裁民壮募练巡警折”。《大清光绪新法令》（第9册）。

六(8)月十九(8)日,巡警部尚书徐世昌在一道上帝后的奏折中提出统一各地警察称谓的计划,他说:“现在推行部厅章程,整饬各省警政,所有警巡长捕等名称亦应详为核定,以符名实而归划一。”他提出的方案是:

①将原设的“由各巡长挑充,资劳较深,多有成绩”的警察官员——“警巡”更名为“巡官”,“以备挑充警官之用”。

②将原来对普通警兵的称谓——巡捕,更名为“巡警”。徐世昌说:“巡捕之名,与各督抚衙署文武巡捕差使及京城巡捕五营相混”。所以将其改名为“巡警”,“俾令顾名思义,各尽所职”。至于“巡长”一称,则仍予沿用。

③对各省“巡警兵”,统一改名为巡警。^①

经过上面这样一番整顿,警察的称谓逐渐统一。社会上对警察的通称是“巡警”。警察队伍内部因级别不同而区分为四种不同的称谓,由下至上依次为:“巡警”、“巡长”、“巡官”、“警官”。“巡警”一词即是对警察的通称,又是对普通警察的称谓。至于“警察”这个词汇,清末也已出现。它是由日语中直接引入的。以上所述的这些称谓是比较正规的、官方化的。在当时的各地方,警察的称谓仍很混乱。有些地方,巡官里有“正巡官”的称谓,有些地方,巡长以下还有“巡目”一种称谓,有些地方对警察仍称为“巡勇”、“巡查”、“巡丁”等等。为了明确区分各级巡警人员等级的高低,互相之间的称呼也有严格的规定。光绪三十二年,民政部制定了《巡警人员称谓表》,兹附录如下(见图7-1):

二、警察的等级和品位

清末的警察,官职繁多,等级森严。巡警部成立以前,由于

^① 光绪三十二年六月十九日巡警部奏折,中国第一历史档案馆馆藏档案。

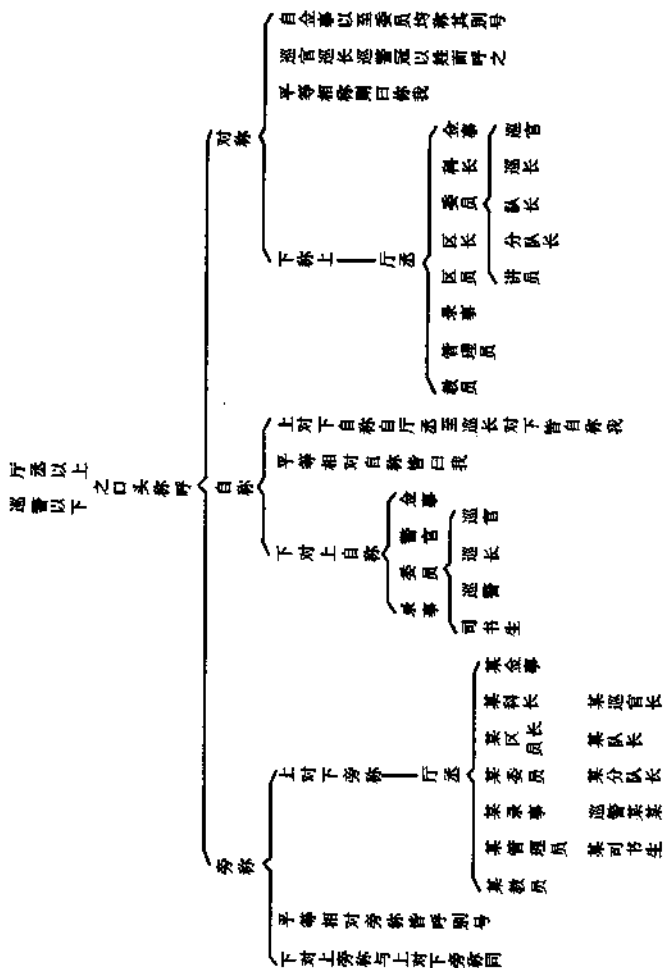


图 7 - 1 巡警人民称谓

警政尚处于初创阶段，因而警察官制比较混乱。光绪三十一年巡警部成立后，中央和京师的警察官制逐渐正规，高级警察官员仍以品第论等级，中下级官员则比较简单，分为巡官、巡长等几个等级。

巡警部尚书、侍郎由皇帝特简，以下依次为：左右丞，位正三品；左右参议，位正四品；郎中，正五品；员外郎，从五品；主事，正六品；一、二、三等书记官，位七至九品。

京师内外城巡警总厅，厅丞位正四品，视府丞；总务处参事官，正五品，视郎中；其他各处参事官，位从五品，视员外郎。各分厅知事位正五品，视郎中；以下设六、七品警官若干人。各区长以八、九品警官充任。

光绪三十二年，民政部成立。其后数年里，不仅中央和京师实现了统一，外省的警察官制也趋向了一。民政部的官制大体如原巡警部。部大臣、左右侍郎仍由皇帝特简。左右丞位正三品；左右参议，位正四品；参事，正五品；郎中，正五品；员外郎，从五品；主事，正六品；六、七品艺师；六、七品医官；八、九品录事等等。

京师内外城巡警总厅的各级官员是：厅丞由原正四品升为从三品；总务处佥事，位从四品；其他各处佥事，位正五品；警官分为五、六、七、八、九品。各分厅知事仍为正五品；各区区官以六、七品警官充任；区副以八、九品警官充任。总厅各正副管股、股员，分厅各课正、副课长位自五品至九品警官不等。

外省警察官制为：巡警道，为请简官，位三、四品不等^①；课（科）长，秩视六品；副课（科）长，秩视七品；课（科）员，秩视八品。各厅州县设警务长，照七品警官及巡警道属副科长例，秩视七品；区官照九品警官例，秩视九品。

^① “奏厘定官制宗旨折”，《大清法规大全》，卷23。

警官以下为巡官，分为三级，即一、二、三等巡官。巡官以下为巡长，同样为三级，即一、二、三等巡长；普通巡警亦分三级，为一、二、三等巡警。此外还有备补巡警，“常驻在各分厅，有缺时补缺，无缺时听候差遣”。备补巡警的主要任务是：递送公文、信件，代理请假巡警，补助预备非常巡警之不足^①。

必须说明的是，清末的地方警察等级体制始终未能实现完全统一；直到清亡前夕，各地方的差异仍然很大。以四川省为例可以比较清楚地说明这个问题。据四川调查局记述：“各属以地方官任坐办，为警察最上级机关，一切人员悉受其命令而执行职务。自警长、区长以下，初无等级之可言，不过分司其事，酌给以薪俸而已。嗣由巡警道通饬以各属员警，均视省城为等级，于是始有分为五级者、有分为三等者、有分为八等九级者。其分为五级者，以警长为上级，巡长为次级，正巡目为中级，副巡目为下级，巡警为最下级。分为三等者，以巡长为头等，巡目为二等，巡警为三等。分为八等者，①坐办，②司法、稽核、警长，③区长，④正副巡目，⑤舍长，⑥巡查，⑦预备巡查，⑧清道水火各夫。分为九级者，①区长，②巡长，③正巡目，④副巡目，⑤什长，⑥伍长，⑦正兵，⑧副兵，⑨学兵。又有分警长为上级，区长次之，正副巡目又次之，舍长、巡警为最下级者。以警长秩视省城区官，区长视巡官，正副巡目视二、三等巡长，舍长视一等巡警，其余瞭望、巡回者皆视二等巡警，其薪俸即以是为差。又有分警长为上级，次则正副区长、文书、会计，再次则书记、巡目、巡迥、巡兵，预备队为最下级者，其薪俸亦以是为差，要之各属员警虽分等级而与通章实难符合。其通章云警长之等级与省城区官同，区长之等级与巡官同，正副巡目视二、三等巡长，舍长视一等巡警，瞭望、巡回视二等巡警。俟将来一律通

^① 《京师警察法令汇纂·备补巡警职务章程》。

行，自不至或有参差矣”。^①

三、警察薪俸

清末警察的薪俸，是根据警察的品位和等级来确定的。薪俸的高低同时也就表明了其身份、等级的高低。由于清末警察的等级体制比较混乱，也就造成了薪俸体制的混乱。一般而言，在中央、京师及省城等大城市里，有品位的高级官员的薪俸标准比较一致，而在基层的中下层警察官兵的薪俸标准则往往因地而异。

有品位的官员薪俸标准之所以比较一致，是由于具有共同的参照物，即清政府对高级官员薪俸体系所作的各项现定。光绪三十二年五月二十九日，巡警部制定《部厅各员廉俸章程》，该章程指出：“臣部稽核整理京外警务，尤为繁重，自应比照外商两部酌定养廉银以示体恤而重职任。”因此规定：“尚书每年支养廉银一万两，左右两侍郎每年各支养廉银八千两，左右两丞每年各支养廉银五千两，左右参议每年各支养廉银四千两，各司郎中每员每年支养廉银三千六百两，员外郎每员每年支养廉银三千二百两，主事每员每年支养廉银二千四百两，机务所小京官每员每年支养廉银一千六百两，一等书记官每员每年支养廉银九百六十两，二等书记官每员每年支养廉银七百二十两，三等书记官每员每年支养廉银四百八十两。”

关于京师内外城巡警总厅各级官员的薪俸数目，详见表7-1。

光绪三十二年五月十四日，外城巡警总厅又制定了《巡官长警饷制》，并报巡警部立案。该饷制规定了中下层警察的薪俸标

^① 《调查川省警察行政沿习利弊报告书》（下篇）。

准，详见中下级警察薪俸标准表（表7-2）：^①

表7-1 京师内外城巡警总厅官员薪俸表

单位：两

官 阶	年支养廉银数	官 阶	年支养廉银数
厅 丞	4000	六品警官	2400
总务处参事官	3600	七品警官	960
分厅知事	3600	八品警官	72
普通各处参事官	3200	九品警官	480

表7-2 中下级警察薪俸标准表

单位：两

官 阶	每月俸额	官 阶	每月俸额
一等巡警	9	一等巡官	30
二等巡警	8	二等巡官	25
三等巡警	7	三等巡官	20
一等巡长	15	备补巡警	6
二等巡长	13	教练所学习生	6
三等巡长	11		

中央和京师以外的各地警察薪俸体制，虽因各个时期、各个地方的情况而不尽相同，但大体上也有接近之处。例如，直隶在开办巡警道以前，省内各地的警察薪俸往往自成一体，相互之间没有统一的规定。分别见表7-3至表7-5：

① 以上资料均据《京师警察法令汇纂》——著者。

表 7-3 直隶警务处职员薪公表*

单位:两

官 职	月 薪	月支公费银
督 办	免	免
住局会办	免	200
参 事 官	120	免
行政股长	100	免
施行所委员	50	免
调查所委员	40	免
审定所委员	40	免
文牍所委员	40	免
司法股长	100	免
判定所委员	40	免
交通所委员	50	免
保安股长	80	免
正俗所委员	40	免
营业所委员	40	免
消防所委员	40	免
卫生所委员	50	免
会计股长	80	免
支应所委员	50	免
编译股长	60	免
总纂所委员	50	免
分纂所委员	40	免
考定所委员	40	免
总稽查	免	80
暗 查	10	免
清 书	10	免
护 目	8	免
护 勇	四两五钱	免
差 遣	四两五钱	免

* 以下三表均见《北洋公牍类纂》，卷7~8——著者。

表 7-4 保定工巡总局员弁月薪表

单位:两

官 职		月 薪	月支公费银	合 计
总 局	总 办	200	120	320
	提 调	120		
	总 稽 查	60		
	副 稽 查	20		
	文 案	40		
	收 支	40		
	除 移	24		
	医 官	20		
	庶 务	20		
	巡 查	12		
	暗 查	10		
	差 遣 队 长	10		
	差 遣 队 兵	四两八钱		
	清 书	6		
号 目	6			
号 兵	5			
伙 夫	3			
民 事 三 所	民 事	40		
	刑 事	40		
	检 事	40		
	书 记 官	12		
	清 书 吏	4		
	传 事 吏	4		
	执 刑 卒	4		
	执 刑 吏	4		
	探 访 长	45		
	探 查 夫	12		
探 访 局	探 查	6		
	探 查	6		
	探 查	3		

续表 7-4

	官 职	月 薪	月支公费银	合 计
补习学堂	操法教习	14		
	算学教习	20		
	巡记兼教习	加津贴2(两)		
	堂 夫	5(钱)		
警 务 分 局	巡 官	40	30	70
	巡 弁	26		
	巡 记	12		
	一等巡长	10两5钱		
	二等巡长	8两4钱		
	三等巡长	7		
	一等巡警	5两5钱		
	二等巡警	4两8钱		
	三等巡警	4两2钱		
	局 役	4		
区	伙 夫	3		
	区 官	40		
	书 记	8		
	局 役	4		
	总 办	免	120	
	提 调	60(津贴)		
	劝 捐 绅	30(车马费)		
	房 捐 委员	24		
	灯 捐 委员	24		
	辅 捐 委员	24		
车 捐 委员	24			
监 工 委员	24			
工 程 局	监 工 委员	18		
	监 工 委员	12		
	东门车捐委员	18		

续表 7-4

官 职		月 薪	月支公费银	合 计
工 程 局	南门车捐委员	18	16(船局公费)	
	西门车捐委员	18		
	北门车捐委员	18		
	船捐委员(1)	24		
	船捐委员(2)	12		
	房灯捐抄书	京钱 8 千		
	车铺捐抄书	京钱 8 千		
	把门亲兵	京钱 8 千		
	总局听差	京钱 8 千		
	打更夫	京钱 8 千		
	看料夫	京钱 8 千		
	喷道水车夫	京钱 8 千		
	扫除街道夫	京钱 8 千		
	船捐亲兵	京钱 8 千		
查捐保甲	京钱 6 千			
四门车捐亲兵	京钱 8 千			
卫 生	稽查委员	24	8	32
	医 官	50		
	清 书	6		
	医官护夫	5		
	巡 长	4		
	查捐巡兵	5		
	局 役	3		
	伙 夫	3 两 6 钱		

表 7-5 天津南段巡警总局员司兵役饷章

单位:两

官 职	月 薪	月支公费银	合 计
总 监	300	200	500
一等警监	100		
二等警监	80		
三等警监	60		
一等书记长	60		
二等书记官	40		
四等书记官	20		
书 记 生	12		
值日所课长	40		
总务课员	24		
庶各课员	24		
考绩课员	24		
审判课员	24		
书 记 生	12		
发审处检查长	100		
正 审 官	60		
帮 审 官	50		
一等书记官	60		
二等书记官	40		
录供书记生	16		
一等巡长	10两5钱,津贴5钱		
二等巡长	8两4钱,津贴6钱		
传 事 吏	5两6钱		
董事处董事员	150两,伙食12两		
书 记 官	40两,伙食6两		

续表 7-5

官 职	月 薪	月支公费银	合 计
司 帐	30 两, 伙食 6 两		
册 报	24 两, 伙食 6 两		
司 事	12 两, 伙食 4 两		
差 弁	8		
听 差	4		
稽查处一等稽查	16		
二等稽查	14		
三等稽查	12		
养病房医官	60		
书 记 生	18		
护 夫	6.3		
一等译官	60		
二等译官	40		
洋总巡官	300,(津贴)12		
洋副巡官	200,(津贴)12		
印 弁	75		
印 捕 长	30,(津贴)3		
印 捕	19.5,(津贴)3		
一等机士	24		
二等机士	18		
一等差弁	16		
二等差弁	12		
三等差弁	8		
局 役	4.5		
差遣队队官	30		
副 官	24		
二等巡长	8.7		

续表 7-5

官 职	月 薪	月支公费银	合 计
一等巡警	6.6		
二等巡警	6.3		
三等巡警	5.9		
伙 夫	3.3		
备差队队官	30		
一等巡长	10.8		
二等巡长	8.7		
一等巡警	6.6		
二等巡警	6.3		
三等巡警	5.9		
伙 夫	3.3		
军乐队队官	30		
一等乐目	8.7		
二等乐目	7.3		
三等乐目	6.6		
马巡队队官	30		
副 官	20		
河巡队队官	30		
副 官	16		
管 驾	16		
巡 弁	16		
书 记 生	12		
大 副	10.8		
升 火	10.8		
舵 工	8.3		
舵 工	7.8		
二等水手	7.8		

续表 7-5

官 职	月 薪	月支公费银	合 计
三等水手	5.9		
消防队指挥官	40		
队 官	30		
副 官	16		
三等巡警	5.9		
探访队局长	60		
书 记 官	30		
差 弁	12		
局 役	4.2		
队 官	30		
副 官	24		
书 记 生	12		
一等暗查	15		
二等暗查	12		
三等暗查	9		
四等暗查	7		
五等暗查	6		
电线队巡弁	40		
一等巡长	25		
二等巡长	20		
巡 警	8		
局长一等巡官	60	40	100
区长二等巡官	40	20	60

光绪三十四年以后，清廷在各省设立巡警道，地方警政趋向统一，各地警察的薪饷标准也进一步规范化。下试以浙江、四川两省的情况作一比较（见表 7-6）。

表 7-6 浙江、四川两省薪饷标准比较表

地方级别	官 职	月支薪饷	月支公费银
浙江省 警务公所	科 长	120(两)	
	科 员	80(两)	
省 城 一 等 县 二 等 县	正巡官、区官	30~50(元)	
	正 巡 官	60(元)	
	正 巡 官	50(元)	
各 县	教 练 员	40(元)	
	区 官	35~40(元)	
四川省 警务公所	总务科长	140(元)	
	行政、卫生、司法各科长	100(元)	
	科 员	50(元)	
	各项委员	20~30(元)	
	差 遣 员	伙食费 3.4(元), 无薪水	
	学 习 员	同 上	
	巡 警	24(元)	
四川省城	总区长(视七品)	70(元)	
	副区长(视八品)	50(元)	
	分区官(视九品)	50(元)	
	巡官(视一等)	24(元)	
	一等巡长	12(元)	
	二等巡长	9(元)	
	三等巡长	7(元)	
	一等巡警	6.3(元)	
	二等巡警	6.0(元)	
	区 正	(津贴)3.0(元)	

续表 7-6

地方级别	官 职		月支薪饷	月支公费银
四川各州县	警 务 长		10~40(元)	
	重 庆 府	警 务 长	80(元)	80(元)
		总局司法	50(元)	
		文案、稽核、收支	40(元)	
		正 警 官	40(元)	
		司法兼文案	36(元)	8(元)
		副 警 官	32(元)	5(元)
		分局警长	20(元)	5(元)
		正 巡	8(元)	
		副 巡	6(元)	
		舍 兵	5.3(元)	
	正 兵	5(元)		
		区 长	5~20(元)	
	巡 兵	3~5(元)		

四川调查局在调查报告中指出：“现虽规定通章，而因各地财力不同究未能毫无轩轻，唯重庆一府均视省城为差”。^① 四川是这样，全国也是这样。在经济富庶地区，薪俸标准可能就高一些，在贫脊地区可能就差一些。

四、警察服制

从光绪二十七（1901）年清廷开办警察时起，当时的警察机构——京城善后协巡总局就开始着用制服，但制服的样式很不规

^① 《调查川省警察行政沿习利弊报告书》。

范，甚至各局之间的服装也不尽一致。当时官方和民间对警察的制服并不称为警服或警装，而是称为军衣或号衣。善后协巡局的制服多种多样，有青灰军衣裤、皮裤、油靴、蓝布号坎、蓝布号褂、秋帽、灰布衫、雨帽等等，大多还是旧时旗兵的号衣^①。其后的京师内外城工巡局、巡警部以及外省开办的警察，也都先后着用过各种不同式样的制服。直至光绪三十四年以前，警察的服装始终未能统一，其样式可以说是千差万别，大体情况是：各省巡官以上的人员仍着旧式的“官服”，而巡官、巡长、巡警等下层警官及普通警察则改着“短装”，一些留洋归国充当中上层警察官员的人则身着西服革履。当时有人提出，有必要统一警察的服装：“外省巡警、巡长、巡官皆改短装，巡官以上仍著官服……”“然为警察官者，挟其靴帽袍褂，奔走道路，设身处地，似觉不宜。且现亦多留学回国在各省充参议、充提调之课员者。伊等率皆西装，同处一地、同办一事，而服制不同，新旧两分，显生意见，甚或互相排挤，皆由服制不一兹之疾也”。因此建议：“今宜饬内外厅自六品警官以下，外省之警察差使者自同通州县以下，一律改穿警服，由部预颁定式，以便遵守。该员等既著警服，自应于该管区域常川巡逻，于站岗巡警有监督指挥之责，亦可补巡警勤务之所不及。”^②

巡警部成立后，于光绪三十一年十二月十五日奏定了内外城巡警总厅《官制章程》，其中规定：“不论警官、巡长、巡捕等，凡在外场执事者，均须一律服警察衣服，在厅内则听便。”据此，内外城两厅首先开始酝酿设计统一的、规范化的新式警服。总的来看，清廷设计警服的基本依据是：外则取法日本、西洋，内则仿效陆军。有人提出：“同人中不乏留东警察生，又陆闰生兄新

① 《京城善后协巡总局全宗》，中国第一历史档案馆馆藏档案。

② 《舒鸿仪禀呈》，中国第一历史档案馆馆藏档案。

自西洋各国考察归来，拟请将东西各国巡警官制及警服式样详细开列，由同人去取。”有人则强调划一全国警察服装的重要性，例如熙栋、汪荣宝等人说：“盖变易服色本关系全国公共之事，须俟明奉谕旨一律改易时然后可议。不然此部一制度、彼部又一制度，此省一制度、彼省又一制度，此府县一制度、彼府县又一制度，世界万国，断无此政体也。”也有人反对仿效陆军的服装：“巡警与陆军无涉，拟请自己想办法，不必为练兵处所拘，且不必拘定九等。”

光绪三十二年六月二十二日，京师内外城巡警总厅草拟了巡警服章图表，报巡警部核议裁夺。在此之前，内外城两厅曾已拟订过一个图表，但当时“仅就厅丞以次各人员先行厘定服制，以便外场执事”。后来考虑到“部厅本系相属，若非通盘筹划，无以区等级而便推行，应从本部堂官以次递推，列为九级，附具表说，藉相发明以备采择”。因此新拟定的图表较前一次的有了很大的修改。例如，帽章：“总厅原拟帽式分等不分级，与各国异制，微嫌简略……拟改礼服帽用红青色，帽章以金线分三等，每等分三级，以横线分等，以纵线分级，以示区别。常服帽用红青色帽章，等级形式与礼服帽章同，唯改用青线，夏服帽用土黄色帽罩加于常帽之上。”袴章：“总厅原拟袴章分礼服、常服两种，礼服袴章用金线，常服袴章用青线，而常服只有冬服无夏服。按各国军服、警装鲜有用金道作袴章者，又夏服无袴章，拟改礼服袴用红青色袴章，以黄绒道分三等，常服袴用红青色袴章，以青线分三等，夏服袴用土黄色无袴章。”领章：“总厅原拟领章亦甚妥洽，但不甚美观。按领章原止用于礼服，似以华丽为宜，拟改礼服领用红色领章，以金线分三等，常服领用红青色，无领章，夏服领用土黄色，无领章。”肩章：“总厅原拟肩章杂色太多，似非警装所宜，拟改用红色金螭，以金线作边，分三等，以纽扣分三级，常服无肩章。”袖章：“总厅原拟袖章线道太多，冬季亦无

区别……拟改礼服用红青色袖章，以金线分等，以金条分三级。常服用红青色袖章，等级形式与礼服同，唯是改用青线、青条；夏服用土黄色袖章，以青条分三等，以纽扣分三级。”此外还有帽正：“厅丞用青金石，参知事用水晶，六品警官用……”等等。这个服装方案提出后，引起了不小的争论，也遭到了一些批评。有人认为：“帽章既用颜色、宝石分别尊卑，是帽珠即同于顶戴，所拟各越级。”又有人指出：“现在夏服用灰色，殊不壮观，似用土黄色为宜。”^①

由于争论长期不休，直到光绪三十四（1908）年六（7）月二十四（22）日，民政部拟定的方案获得批准时，清末警察服装的格式才最后确定下来。民政部在奏折中指出：“现在各省办理巡警，逐渐推行，而服章杂糅、各为风气，阶秩互异，形式参差，殊不足以壮观瞻而资表率。亟宜分按等级，拟定巡警服章，除朝觐、公谒礼服仍遵旧制外，余分礼服、常服各项，区以三等、析为九级。”这里所说的三等九级详见表7-7：^②

表7-7 三等九级警服简表

上等	一级	厅丞	
	二级	总务处金事、巡警道	
	三级	金事	
中等	一级	五品警官	警务长仿此
	二级	六品警官、科长	
	三级	七品警官、副科长	
初等	一级	八品警官、科员	区官仿此
	二级	九品警官	
	三级	一、二、三等巡官	

① 以上未注出处者均据《核议部厅巡警服章有关文件》，中国第一历史档案馆馆藏档案。

② “巡警服章等级区别表”，《京师警察法令汇纂》。

最后确定的警察服装样式见本节附图。宣统元年二月十一日，民政部发布堂谕指出：“警官服章，本部业经奏定，所以尊瞻视、辨等差、重秩序也。嗣后两厅执行警务人等无论办公及请假、外出均应著制定服章，以昭严整，至礼节为精神教育之一，厅区各官以及长警，无论何时相见，均应照章行敬礼，以示亲睦。”^①

除了警察服装外，巡警部及后来的民政部还分别对警用器械的佩带及警察的礼节等问题作出了规定。例如，光绪三十二年五月十四日，京师外城巡警总厅制定了《巡警佩剑规则》，并报巡警部立案。规定指出：“巡警佩剑原以供行职务时保卫身体之用。”“佩剑于腰际，露其柄于衣服之左，以便临时使用。”“佩剑之外不可私带护身之凶器。”上述各项规定，在京师以外的各省得到了不同程度的实施。例如，四川省规定：“服式遵照光绪三十四年六月廿四日民政部奏定巡警服章分别制用。”^②“官警服式以等级为差别，其佩器亦以等级为差别。特开办之初，有从地方习惯者，有由个人意思者，故未能一律。宣统元年巡警道颁发服式新章，并通飭各属制备，于是始加整顿。除坐办为地方行政长官多服常服外，其余皆着制服。警长、区长夏秋着青宁绸单衣裤，春冬着青大呢类衣裤；巡长、巡目四季均着青布衣裤；巡警四季均着蓝布衣裤。警长袖金三道，区长二道，巡长、巡目加白条三道，副巡二道、巡迥、瞭望一道。警长、区长帽章银质镀金，以下均铜质渡银，唯帽裤标记自警长以至巡警俱用白色，帽靴俱黑色，巡警则用红呢肩章，各属皆然。唯打箭炉一厅气候迥殊，警长衣裤四季皆用青呢，巡警均束皮带，冬令则巡警悉用青布缠头，以其严冬不能不予以变通也。至于佩器，警长、区长、

① “民政部堂谕警察人员一律着用制服文”。《京师警察法令汇纂》。

② 《调查四川省警察行政沿习利弊报告书》（上篇）。

巡长悉用指挥刀及时计，巡警持木棍，其余警笛、口哨、铅笔、簿记之属亦多为巡警所佩焉。”^①

第三节 警察经费

经费问题是清末在举办警政的过程中始终未能逾越的严重障碍。众所周知，自鸦片战争以后，清政府长期处于内外交困的窘境之中。特别是在庚子赔款以后，清政府的财政日益艰涩，而警政的举办又恰恰是从这时开始的。因此其所面临的困难也就不难想象了。

光绪二十七（1901）年，清廷设立京城善后协巡总周，由官方提供经费，作为中国第一个官办的警察机构。然而由于经费不足，开办一年多来，效果很不理想。光绪二十八（1902）年正月三十（9）日，工部右侍郎胡燏棻上书提出了“以地方之钞归地方之用的办法”。他指出：当前京师街道泥泞，“不可不赶紧兴修。但内城周四十里，外城周八十里，地面辽阔，每里约计修费三千余两，如必请官款兴办，当此库帑支绌之时，断难为继”。因此主张“抽收车捐、铺捐，以为推广并岁修经费”。同时他还提出设立工巡周，取代已设立的善后协巡周，其“经费仍以协巡周款暂时拨用数车，以后捐款充足，再请停止”。^②同年四月十二日，庆亲王奕劻等人集议后上书表示接受胡燏棻的意见，同意设立工巡周，主张“宽筹经费，严定章程”，但对胡提出的具体筹款方案则不很赞同。如在整修街道费用的问题上，奕劻等人指出：“该侍郎无非因巨款难筹，设此渐次推广之法，然使逐

① 《调查川省警察行政沿习利弊报告书》（下篇）。

② 《筹议京师善后拟请创设工巡局以期整顿地面条陈》，中国第一历史档案馆馆藏档案。

年逐段付款为之。恐因循转虞作辍，况车捐一项，必抽于道路修竣之后始无绕越之弊，是官通盘复计，并力经营，乃能整齐划一。应请飭下户部，先行筹借款二十万两，陆续拨用。将来即在沟渠、河道岁修工程项下按年扣还。其管理沟渠、河道大臣一差，即行裁撤，俟外城街道修齐，街道厅亦可停派，原有经费自应归并办理，步军统领衙门尚有修理街道款项，亦应一并归入。似此量为腾挪，于度支尚无出入而款项有著。”至于捕务经费，奕劻等提出，其“所需经费即将每月现放之警务学堂、协巡局、左右翼分厅各款一体归并办理”。^①

工巡局开办以后，其经费来源大体上就是上面提到的那几个方面。这里有一份光绪三十一年六月十六日至七月十五日内城工巡总局月收支经费清单。^②从中可以了解到工巡局经费的一些详细情况。

工巡局月收支清单

“旧管：京足银 5729.989（两）

新收：由户部领到经费京足银 25000（两）

由户部领到警务学堂学生津贴京足银 1000（两）

由户部领到街道局路灯费京足银 1000（两）

由户部领到巡捕队加饷京足银 2500（两）

由步军统领衙门领到撙节步甲京足银 230（两）

（收入总计：35459.989 两）

开除（支）：

五城经费银 4000（两）

街道局经费银 3100（两）

^① 《拟请创设工巡局折》，中国第一历史档案馆馆藏档案。

^② 《内城工巡局呈报光绪三十一年收支经费数目清单》，中国第一历史档案馆馆藏档案。

警务学堂学生津贴银	1000 (两)
中局委员警巡长捕等六月份薪俸银	1966.234 (两)
中局巡捕队警巡长捕等六月份加饷银	127 (两)
中局七月份经费银	317.58 (两)
中局巡捕队经费银	37.7 (两)
东局委员警巡长捕等六月份薪俸银	3460.27 (两)
东局七月份经费银	515.88 (两)
西局委员警巡长捕等六月份薪俸银	4292.186 (两)
西局巡捕队警巡长捕等六月份加饷银	261.2 (两)
西局七月份经费银	526.68 (两)
西局巡捕队七月份经费银	449.569 (两)
消防队巡长巡捕等六月份俸银	758.52 (两)
消防队巡长巡捕等六月份加饷银	265 (两)
消防队七月份经费银	33.2 (两)
本局警巡长捕等六月份俸银	1566.912 (两)
本局巡捕队警巡长捕等六月份加饷银	129.6 (两)
本局巡捕队七月份经费银	34 (两)
分巡处警巡长捕等六月份俸银	318.87 (两)
分巡处七月份经费银	102.51 (两)
本局各处七月份薪红银	92 (两)
本局房租银	50 (两)
正堂守卫处房租银	1.5 (两)
本局委员茶役等伙食银	78.25 (两)
天津巡警委员巡兵送案本局公用饭食等银	9.77 (两)
文案 发审	刑 书
处警巡长捕 皂	伙食银
	54 (两)
本局马乾银	108 (两)

本局厨房煤火银	5 (两)
中局巡捕莫元卹赏银	20 (两)
分巡处领赎东洋车银	5 (两)
补巡捕队置办军装不敷银	2.36 (两)
修理图表处耳房、待质所炉灶、巡捕队院墙工料银	26.92 (两)
提银	5149.97 (两) 兑银元 6980 (元)
提银	135.15 (两) (合钱 1882.14)

共支：京足银 28965.84 (两)

实在 (节余)：京足银 6494.149 (两)"

据档案中保留的其他各月经费清单看，大体上与上面所引的情况相同。由此推算，内城工巡局年度经费开支大约在 336000 两至 360000 两之间。

光绪三十一年底，清廷设立巡警部，统管全国警政，开支加大，经费来源也就更加困难。巡警部因而向全国发出咨电：“现因开办伊始，需款浩繁”，呼吁各省“酌量协济，以应急需计”，设法予以财力支援。这份咨电发出后，得到了一些省份的响应。例如安徽省决定“在土药项下按年拨银二万两”，“交商汇解”。民政部成立以后，仍然保证供应。^① 光绪三十二年九月，民政部成立，其财政来源主要仍是两个途径：“臣部经收款项约分两种，一每年由度支部及各省拨助之款；一本部由内外城两厅就地所筹之款。”前一项拨款没有随着民政部业务的扩充而相应增加，而后一项筹款，主要是铺、车捐等，也不过是“零星琐碎”，杯水车薪而已。因而造成民政部的经费日益紧张，入不敷出，寅吃卯粮：“臣部出入历年款项自改设民政部后，诸务日益扩充，出款骤添而入款毫无增益。核计光绪三十三年，不敷之数已有二十八

^① 《安徽巡抚抄咨》，中国第一历史档案馆馆藏档案。

万七千两之多，当赖有光绪三十一年及三十二节存存款项二十五万四千余两，得以稍资弥补，至三十四年出入款目，预算亏累为数亦巨，嗣经度支部于该年冬季拨济三十万两，故年终结算仅不敷三万余金。由宣统元年正月截至本年六月，连闰月计算，又当亏至十三万金之谱。迭经臣部督饬司员及各厅局所将支出各款再三核减，而综计全年出入不敷之数，总计在三十万金以外。溯闕由来已久，长此拮据，措手何从？民政为臣部职司，警察乃治安所系，内外城两厅属部直辖，官薪巡饷，需款浩繁……加以道路、电灯、医院、教养局所等费，凡地面应用之款，无不仰给于臣部。而两厅所收地方经费，仅止铺捐、车捐，出入相衡，亏细尚巨。历年均恃部拨以资挹注，其影响于行政经费者甚大。职此之故，不特应尽职责未能展拓，即现行事项亦几于无可支持。”

民政部经费紧张到何种地步，通过上面的引文已不难看出。至于民政部每个财政年度正常的经费收支情况，则可通过表7-8及表7-9作一初步的了解。

以上诸表说明：民政部财政预算年需正常经费银1689623.28两，扣除预备费，仍露银1569623.28两；民政部财政预算年度获得各项入款1381940两，预算赤字达307683.28两，即便是扣除了预算内的预备费，赤字仍达187683.28两。况且，除度支部按月拨款较有保证外，各省关解款到京很不准时，“早迟无定，多有迟至下半年始行解到者”。因而造成民政部资金周转非常困难。^①

在中央和京师以外，地方办警同样面临着十分严重的经费困难。清末，地方警察经费向来不列入中央财政的预算之内，均由各级地方当局自行筹措，或者借助于地方绅董、土豪。所以各省的情况，甚或同省内各地区的情况，往往都是千差万别、很不一

① “民政部奏本部款项及全年出入预算表”，《大清宣统新法令》（第6册）。

表 7-8 民政部岁出各款预算表(宣统元年七月起至二年六月止)

单位: %

类别	月别	七	八	九	十	十一	十二	正月	二	三	四	五	六	合计
本部薪水		14500	14500	14500	14500	14500	14500	14500	14500	14500	14500	14500	14500	174000
本部杂费、纸张、火 食、工食各项		2634	2634	2634	2634	2634	2634	2634	2634	2634	2634	2634	2634	31608
本埠及内外城各行 区专电处薪工经费		470	470	470	470	470	470	470	470	470	470	470	470	5640
内城巡警行区薪水		5249.8	同	同	同	同	同	同	同	同	同	同	同	62997.6
内城行区杂费		4210	同	同	同	同	同	同	同	同	同	同	同	50520
内城巡警薪餉		22123.44	同	同	同	同	同	同	同	同	同	同	同	265481.28
外城巡警行区薪水		4869.8	同	同	同	同	同	同	同	同	同	同	同	58437.6
外城行区杂费		4623	同	同	同	同	同	同	同	同	同	同	同	55464
外城巡警薪餉		15854.4	同	同	同	同	同	同	同	同	同	同	同	190252.8
高等巡警学堂经费		4900	同	同	同	同	同	同	同	同	同	同	同	58800
内城教练所经费		534	同	同	同	同	同	同	同	同	同	同	同	6408
外城教练所经费		267	同	同	同	同	同	同	同	同	同	同	同	3204

续表 7-8

月别 类别	七	八	九	十	十一	十二	正月	二	三	四	五	六	合计
缉探局薪给杂费	2630	同	同	同	同	同	同	同	同	同	同	同	31560
工巡捕局经费	1380	同	同	同	同	同	同	同	同	同	同	同	16560
内外城巡警军装费	52470						53490						105960
内外城工程队经费	560	同	同	同	同	同	同	同	同	同	同	同	6720
消防队薪给	4743	同	同	同	同	同	同	同	同	同	同	同	56916
消防队经费	702.5	同	同	同	同	同	同	同	同	同	同	同	8430
消防队军装	8970						6570						15540
本部及各厅区局所 修理	500	同	同	同	同	同	同	同	同	同	同	同	6000
冬防添派长警薪给				2333	同	同	同						9332
部属厅区局所冬季 煤火费				2300	同	同	同						9200
巡视员川资经费	152189.94	90749.94	90749.94	95382.94	95382.94	95382.94	155442.94	90749.94	90749.94	90749.94	90749.94	90749.94	1229031.28
通													

国家行政经费

续表 7-8

月别 类别	七	八	九	十	十一	十二	正月	二	三	四	五	六	合计
内城清道经费	4907	同	同	同	同	同	同	同	同	同	同	同	58884
内城电灯经费	1470	同	同	同	同	同	同	同	同	同	同	同	17640
内城路灯经费	584	同	同	同	同	同	同	同	同	同	同	同	7008
内城贫民教养院经费	220	同	同	同	同	同	同	同	同	同	同	同	2640
外城清道经费	4570	同	同	同	同	同	同	同	同	同	同	同	54840
外城电灯经费	550	同	同	同	同	同	同	同	同	同	同	同	6600
外城路灯经费	390	同	同	同	同	同	同	同	同	同	同	同	4680
外城教养局经费	1000	同	同	同	同	同	同	同	同	同	同	同	12000
内外城马路岁修	6000	同	同	同	同	同	同	同	同	同	同	同	72000
帮贴习艺所经费	940	同	同	同	同	同	同	同	同	同	同	同	11280
内外城官医院津贴经费	3950	同	同	同	同	同	同	同	同	同	同	同	47400
内外城官医院中西药料	7000						7000						14000

地方行政经费

续表 7-8

月别 类别	七	八	九	十	十一	十二	正月	二	三	四	五	六	合计
	西效自治局 经费薪饷	385	同	同	同	同	同	同	同	同	同	同	同
外城修沟	800	同	同	同	同	同	同	同	同	同	同	3000	3000
内城戒烟所 经费	800	同	同	同	同	同	同	同	同	同	同	同	9600
外城戒烟所 经费	400	同	同	同	同	同	同	同	同	同	同	同	9600
化整所经费	33966	26966	26966	26966	26966	26966	33966	26966	26966	26966	26966	29966	340592
经费	4000	同	同	同	同	同	同	同	同	同	同	同	48000
本部	3000	同	同	同	同	同	同	同	同	同	同	同	36000
内厅	3000	同	同	同	同	同	同	同	同	同	同	同	36000
外厅	3000	同	同	同	同	同	同	同	同	同	同	同	36000
总计	196155.94	127715.94	127715.94	132348.94	132348.94	132348.94	199408.94	127715.94	127715.94	127715.94	127715.94	130715.94	1689623.28

地方行政经费

表7-9 民政部岁入各款预算表 (宣统元年七月起至二年六月止)

单位:两

类 别		月 计	季 计	年 计
度 支 部 拨 款	内城巡捕经费	35500		426000
	外城巡捕经费	8050		96600
	外城教养局经费	200		2400
	通 计			525000
各 省 关 解 款	直隶省			50000
	江苏省		6250	25000
	江宁县			25000
	江西省			20000
	广东省			30000
	广西省			20000
	湖南省			12000
	湖北省			30000
	山西省			10000
	陕西省			10000
	河南省			10000
	四川省			30000
	安徽省			20000
	山东胶关			200000
	邮传部京榆铁路			50000
	顺天府当商抵息		1275	5100
	各款平余			29520
	通 计			576620

续表 7-9

类 别		月 计	季 计	年 计
官收各款约数	违警罚金	160		1920
	营业照费	170		2400
	购烟牌照费	1400		16800
	各项杂款	800		9600
	通 计	2530		30360
地方捐款约数	铺捐	6230		74760
	车捐	7600		91200
	药户捐	7000		84000
	通 计	20830		249960
合 计				1381940

	省关别	解到		合计	欠解		合计
		上年款	本年款		上年款	欠解本年款	
各省关已解未解表附	直隶省		40000			10000	
	江苏省	6250	6250			18750	
	浙江省	15000				25000	
	江西省		10000			10000	
	广东省		30000				
	广西省					20000	
	湖南省		12000				
	湖北省					30000	
	山西省		5000			5000	
	陕西省		10000				
	河南省					10000	
	四川省		10000			20000	
安徽省	10000				10000		

续表 7-9

各省	省关别	解到 上年款	解到 本年款	合计	欠解 上年款	欠解本年款	合计
关已解 未解 表附	山东胶关		200000				
	邮传部		25000			25000	
	京榆铁路						
	顺天府		1274.757			3825.243	
	当商抵息						
	总计	33250	349524.757	382774.757	10000	197575.243	207575.243

致。从光绪二十七年起，清廷谕令各省编练巡警军，在地方警政建设的初期，各省警察经费主要来源于裁撤绿营制兵后空闲下来的款项。例如山东省办警初期，“经费大巨，端绪纷繁，一时不易筹办”，只得“先就原有之款”设法，遂于光绪二十八年将“现存制兵一律全裁”。将此项节约银七万五千余两及光绪二十七年裁兵后的节余银近十万两“专作巡警之用”。^①又如福建办警初期，省城警察“月需额支银七千余两，尚有开办经费及制办衣靴、军械等项，应归活支项下核计，不能预定。闽省财政支细，势难增筹巨款，目前暂饬财政局筹款支給，容臣再将绿营弁兵通盘筹划，分别奏裁，腾出饷项以兹挹注。”^②

随着地方警政建设的扩充并逐步向基层推广，经费开支也日益加大。于是各省不得不在裁撤绿营制兵空余的款项以外，开辟新的财路。其中最主要的办法是加征新的捐税。“我国国家税、地方税未区别。查各省现行警察费用，皆取于商款，拨以会款及加以各种杂税，无一定收之法。”^③例如浙江省“各厅州县所报

① 光绪二十八年山东巡抚《周馥奏折》。

② 江西巡抚李兴锐奏折，中国第一历史档案馆藏档案。

③ 《张仁禀呈》，中国第一历史档案馆藏档案。

筹款名目，大约以商捐、店捐、铺捐为大宗，此外或出自各县捐廉，或由各款提拨，或捐出地亩，或捐出绅富，或捐出商埠，或捐出契税，或捐出竹米，或捐出米袋，或捐出租谷，以及各项细微捐款。或有定或无定，纷歧杂出，不能悉数。”^①

总的来看，清末地方警察的经费体制可以概括为下面几个特点：其一，经费来源不一；其二，经费管理混乱，地方土豪常常一手包揽，中饱私囊；其三，各地方千差万别，很不统一。当时有人曾作过评论，比较全面地反映出这些问题：“查各州县警款筹划之法，或系保甲旧费，或系商铺捐输；或系按亩摊派，或系各项杂捐，率皆目前支应，究非常年的款。既无的款，则筹法混杂，则弊窦丛生。如各处警款之由乡董管理者，每至发饷之际由董事临时摊派，任意开支，开支过多，势必弥缝，弥缝则中饱，难免摊派不齐，势必赔垫……”^②

由于各省经济发展的程度不同，警察经费的多寡很不一致，不可能一一加以叙述，仅以四川省为例，简要说明地方警察经费的情况。

四川省警务公所及省城警察的常经费“由成绵道库（现已改归藩库）、藩库、盐库、票捐局、筹饷局等处筹拨”。同时还抽收“省城灯油捐、茶馆捐以备开支”。省警务公所常经费开支为银 38728.23368 两；省城警察经费年度开支为银 146714.038 两，由省警务公所支給；省高等巡警学堂年度经费银 12000 两，省城巡警教练所年度经费银 36000 两。^③

省城以外，各府、厅、州、县的警察经费由各地方当局自行

① 《重修浙江通志稿》卷69 行政。

② 《直化县巡警教练所整顿警务条陈》，《直隶警察杂志》第11期，中国第一历史档案馆馆藏档案。

③ 《调查川省警察行政沿习利弊报告书》（上篇）。

筹措。其主要来源是：随粮捐、契捐、肉厘及猎牙、牛行捐、烟捐、灯油捐、茶掉捐、烟馆捐、旅馆捐、官膏红息、油榨捐。也有一些地方将减办团防节余下来的款项移作警察经费。

州县以下设立巡警区分局的，其经费多数由县局拨给。但也有些区分局的经费由该分局自筹开支，不受县局的支配。四川省有这样的区分局十五个。此外，各州县巡警教练所的经费，其主要部分也由州县局拨给，但也有一部分经费由该所自行筹集。这些部分是：春帖捐、官膏捐、团底捐、肉捐、蚕丝捐、庙产、戏捐、黑盐厘及其他杂捐等项。

关于四川省下属各州县警察经费的详细情况见表7-10。^①

总的来说，清末的警察经费体制十分混乱，经费来源也很不统一。这在很大程度上阻碍了警政的发展。当时有人指出：“经费宜统筹也。凡事非财不行，况警察尤为新政中分财之一……然

表7-10 四川省各州县警察经费表

府 别	县 别	银 数	钱 数
成 都 府	双流县	1780 两	2911 千 200 文
	新繁县	600 元	
	金堂县		
	新都县		
	郫 县	4000 两	
	彭 县		
	灌 县		
	荣宁县		

① 《调查川省警察行政沿习利弊报告书》(下篇)。

续表 7-10

府 别	县 别	银 数	钱 数
成 都 府	简 州	4212 元 8 角 612 两	5040 铜
	崇庆州		5000 铜
	汉 州		1100 铜零 2400
	什邳县		1000 铜
	绵 州		5000 铜
	德阳县		3451011 文
	安 县		
	绵竹县		61855 百文
	梓潼县		1024 铜
	罗江县		3000 铜
尤安府	平武县		1900 铜
雅州府	雅安县	300 元	4860 文
	名山县		19684 百文
	清溪县		1678 铜
	打箭厅	2200 两	
宁远府	冕宁县		1650 铜
	越嶲厅		16912 铜
嘉定府	洪雅县	3000 两 564 元 3 角	2700 铜
	夹江县		2700 铜
	犍为县		161 千 800 文
	荣 县		5900 铜
	威远县		
	眉 州		43188 铜
	丹棱县		700 千文
	彭山县		18336 百文

续表 7-10

府 别	县 别	银 数	钱 数
嘉定府	青神县		1803712 文
	大邑县		4000 铜
	蒲江县		140 千
重 庆 府	重庆府	65574 元	
	江北厅	120 两, 洋元 72 元	6340560 文
	长寿县	1933 元	
	荣昌县		4000 铜
	兼江县		2300 铜
	南川县		2700 铜
	合 州	2622.8 元	8312 铜
	涪 州		1265 铜 700 文
	铜梁县		120 铜
大足县		4800 铜	
夔州府	夔州府	1418 元	
	云阳县		3520 铜
	万 县		5000 铜
	石柱厅		2200 铜
绥定府	达 县	240 两	2160 铜
	渠 县	3000 两	
保 宁 府	阆中县		5577 铜 200 文
	苍溪县		1900 铜
	南部县		2046 铜
	广元县		1800 铜
	昭化县		637 千 200 文
	巴 州		2271 铜

续表 7-10

府 别	县 别	银 数	钱 数
保宁府	南江县		2000 铜
	剑州		1920 铜
顺庆府	南充县		4370 铜
	西充县		12656 百文
	宜阆县		1666 铜
	邻水县		3000 铜
潼川府	中江县		3666786 文
	遂宁县		3600 铜
	蓬溪县		3500 铜
	安岳县		1368 铜
叙州府	马边厅		1296 千文
	宜宾县		974712 百文
	富顺县		20000 铜
	南溪县		5700 铜
	长宁县		1100 铜
	高县		3300 铜
	筠连县		1320 铜
	兴文县		818 铜
	屏山县		1000 铜
	叙永厅		7000 铜
	永宁厅		7886 铜 300 文
	雷波厅		1700 铜
	泸州		17500 铜
	纳谿县		19844 百文
	江安县		332 铜
资州		2000 铜	
井研县		2031 千 600 文	
		10000 两	

警察之性质不同，有属于国家性质者，有属于地方性质者。一当取诸于国家税、一当取诸于地方税……经费无定，势难持久。”认为：属于国家性质者“由国库支出，不足再由省垣区域内人民负担。地方警察属于地方自治范围之内，由董事会提出预算案于议事会，与每年自治经费一律议决，由区内人民公共负担，无论营业税、所得税皆以自治名义征收之，毋使恶感专集于警察也。”^①应当说，此提议不为未见，只是执行起来困难，终究挽救不了清末警政建设中的财政危机。

第四节 警察的种类

根据警察活动的性质和作用的不同，而将其区分为若干的种类。这在我国是从清末开办的。然而从当时的情形看，警察的分类在观念和实践上存在着一定的差别。从观念上讲，当时人们对警察分类的认识相当早，几乎是与兴办警察的同时开始的。在清廷开办警察后不久，有关人士通过对西方和日本的实地考察或通过对外国警察著作的翻译介绍，已经懂得了行政警察和司法警察，普通警察和高等警察，国家警察和地方警察的区别。有人指出，清廷初办的警察，属于行政警察的性质。“按西国警察，其目有二，曰司法警察、曰行政警察。司法警察唯立宪国有之，今之所仿，行政警察也。”^②还有人指出，东西列强各国其政治的完善与警察的分类建设有着密切的关系。“迨改革后，而环球政治几为之焕然一新，推原其故有曰行政明而司法密，国家治，地方安。故英之巡警先行政而后司法，先国家而后地方，先高等而

① 《张仁禀呈》，中国第一历史档案馆馆藏档案。

② 《袁崇镇条议》，中国第一历史档案馆馆藏档案。

后普及，无敢稍有偏倚。法之巡警则行政之与司法、国家之与地方、高等之与普通，悉皆倍至精详。德之巡警章制完密，权限分明。日本师之，采其精义，渐增完善。”^①

光绪三十一年底，巡警部初设，即有人提出区分警察类别的重要性：“举今立部以来，凡百经营，不遗余力，臂画所及，已具规模。然大纲虽立，细目尚多。如诘奸宄、治道涂、卫民生、保商旅、查户口、平争讼，下至沟渠疏浚、水火保险，凡有关绥靖地方之事，即皆在巡警范围之内。区分类别，或宜专司其事，或可兼司。要以简而不略、繁而不冗为断。”^②

光绪三十一年十二月，巡警部在奏定的官制章程中规定：警政司下设行政科：“掌凡关于警卫、保安、风俗、交通及一切行政警察事项”；警法司下设司法科，“掌审定司法警察章程”；“国际科掌定国际警察事务规则”。可见在这个时期，在警察实务中，已明确区分了“行政警察”、“司法警察”和“国际警察”的不同属性，及其在执行勤务中的特定作用。光绪三十二年，清廷设立民政部，其官制章程规定：该部下设警政司，掌管“行政警察、司法警察、高等警察”事项。又据《民政部分科章程》，行政警察勤务包括“风俗警察”、“消防”、“营业稽核”、“对待外国人之警察”等事项。可见行政警察中包含了“国际警察”。高等警察勤务包括“非常保安”、“新闻杂志及各种图书出版检查”、“集会结社”、“凶器及其余危险物品检查”等事项。高等警察必须具备相当的文化水平和业务素养才能胜任。司法警察勤务包括“罪犯搜索、逮捕、解送”、“罪证搜索、检查”，“复核违警罪处分”等事项。^③ 同样，在地方各省级警察机构中也进行了类似的分工。

① 《项左辅禀呈》，中国第一历史档案馆藏档案。

② 《袁崇镇条议》，中国第一历史档案馆藏档案。

③ 《京师警察法令汇纂》。

然而，通过对实际情形的考察，可以认为，当时所进行的警察分类，主要是工作性质上的分工，还不是职业上的分类。即所谓动词意义上的区分而不是名词意义上的区分。例如清末司法制度改革以后，在《法院编制法》中规定设立司法警察。但当时的司法警察不是专职的，任何普通警察执行司法任务时均可视为司法警察，“司法警察为补助司法之机关，无论何等官厅，但执行此项事务时，即称为司法警察。”^①由此可见，“司法”后面的“警察”不是名词，而是动词。“司法警察”意即执行司法上的警察任务，而不是专设的警种。

随着清末预备立宪的展开，警察分类的工作也逐步得到了加强。清廷开始筹建一些专职的特种警察队伍。警察分类由动词意义向着名词意义上转化。只是这种转化还停留在比较狭小的范围内。警察分类虽在清末已经开始，但毕竟很不发达。一些专职特种警察队伍还处在比较幼稚的阶段。

一、水上警察

清末水上警察的出现为时较晚。当时警政大员中有人提议将清军中的一部分水师改建为水警。民政部警政司行走郎中张仁曾说：“水陆宜兼巡也。查日本于通商口岸或于河川船舶往来频繁之处设有水上警察之名，所以补助陆上警察之不及。故警察署有专设者，有兼设者。我国于江海水面有巡洋水师，实非对外海军之义，寓有水上警察行为。然职务废弛，功效难收，故江海匪徒非常出没，为害何堪？设想使仅有陆上警察而不行水上警察，是使江海为逋逃之藪，集贼为窃发之谋，奚可焉？司员拟请改巡洋水师为水上警察，淘汰老弱，教练人才，调查船户，侦探匪类，巡泊要津、严查出入，并请多设马巡，临时应变，便于追捕，亦

① 《检察厅调度司法警察章程原奏》，《京师警察法令汇纂》。

警察必要之事业”。^①显然，这个建议得到了清廷的首肯。其后在沿江、沿海或水网密布地区，地方当局纷纷将原设的水师改建为水上警察。有些地方还设立了专门的水上警察机构和水警学堂。例如，宣统二年，闽浙总督松寿在一道奏折中说：“至闽省上游之溪河、下游之海面，风气不甚安靖，尤以筹建水上巡警为要策。先经臬司鹿学良议，在延平、厦门两处教练所附设水警学堂，以备养成人材，为上下游兴办水警之用。现在延平学堂既已开课，厦门亦即踵办。其各属教练所并通饬添设水警科，以期水陆相维，警务日凡完密。”^②又如，湖北省当局认为：“就水师巡防营改编巡警，事半功倍，揆时度势，亦极可为。惟关系改革营制，故札饬水师统领，会同巡警道妥议详情，咨部商准，再定教练办法。”湖北咨议局在议复鄂督的提案时指出：“水面巡警从调查航路、编造船户册入手，立论自当，特饬由巡警道分饬编查，限明年上半年将布置方法规定，年底将船户册籍一律报齐，并查明船户向出规费数目具复，以为抽改警费之张本。”到宣统二年底，湖北巡警道已“遵饬札各滨水州县，谕绅就原有之船帮公所及船行户等处调查船户册籍并向出规费，以便着手筹划布置开办。”^③

宣统三（1911）年正（2）月，民政部发出通饬，要求各省督抚“限于宣统三年腊月将水上警察一律设齐。”民政部还指出：“其赣湘虽已添设，惟办理不甚完备，应即设法整顿，随时报部以便核议立案。”^④随着清王朝的覆亡，这一计划未能实现。

① 《张仁禀呈》，中国第一历史档案馆馆藏档案。

② 《直隶警察杂志》第6期，中国第一历史档案馆馆藏档案。

③ “开设水警规划”，《直隶警察杂志》第10期，中国第一历史档案馆馆藏档案。

④ 同注③。

二、铁路警察

铁路警察是交通警察的一种，其职责是维护铁路交通秩序和铁路区域内的公共安全。

中国开办铁路警察始于清光绪二十八（1902）年以后。是时，英国交还天津榆铁路，清廷即于该路各主要车站设置铁路警察。此后，随着其他各条铁路线的建设和开通，京奉铁路关内外各段、京汉铁路各段、正太铁路、汴洛铁路、胶济铁路、安奉铁路等线各段的铁路警察也相继开办，其直接管理权属各线督办铁路大臣，后总归邮传部负责。

在清廷兴办铁路警察的初期，除派有部分警察跟车外，路警的职权范围主要局限于铁路沿线的各主要车站。在绵长的铁路沿线区域，治安工作多仍由练勇、巡防等军队负责。例如，《山海关内外铁路巡警稽查职守章程》规定：“铁路巡警驻扎各站，以保护铁路产业完全无缺、往来搭客平安无虞为应尽之义务”；“铁路每日行车来往，搭客众多，良莠莫辨，难免有不法之徒搭车，易滋流弊，是以铁路逐日有巡警稽查，跟车来往，准其盘诘搭车客人。如有形迹可疑之人，或随带有犯禁物件，或聚众私语、似非善类者，无论何项客商，应即扣留，押送地方官或北洋警务处讯明究办。”^①

铁路警察的职权有时容易与地方警察的职权相混淆，因此有关当局作出专门规定予以明确区分。例如，光绪三十二（1906）年八月，京师外城巡警总厅制定的《外城巡警与铁道巡警办事权限章程》规定：“铁道巡警专管车站以内及轨道上、车上一应事宜，以外地面上居民所有一切关系巡警事项，统归外城巡警各分厅划区而治。”铁路巡警如到车站或铁路以外执行任

^① 《北洋公牍类纂》，卷9。

务，地方巡警如到车站或铁路内执行任务，必须事先相互通知对方，由对方执行，如事先来不及通知径行处置，事后必须通告对方长官。^①

清末兴办铁路警察的时间虽然不算太短（与普通警察时间接近），但由于管理权分散、管理混乱、经费缺乏等原因，成效甚差。除个别路段略具规模外，多数线路警务废弛，人员不足，设备简陋。光绪三十一年底，巡警部成立后，有人提出巡警部应掌握对铁路警察的管理权：“唯驿站巡警尚多缺点。虽铁路经由之处并设巡兵，然事权不一，或且假手外人。今专部既立，将来一切保护权责不能不为担承。况路矿各事正义扩充，立法苟有疏虞，临事必将束手。似宜预为置办，务期周详。墩堡巡更废弛已久，沿途暴客窃发不时，断难恃为保护。或将现存绿营酌加裁补，改编警队，分置沿途，专为护送行旅之用，似乎亦应议及。”^②虽然这个建议的核心部分——铁路警察应由巡警部（及后之民政部）掌握管理权，始终未能实现，但由绿营改编为铁路警察的提议却很快变为现实。光绪三十二年六月，河南巡抚张人骏奏请将河南裁撤绿营后的经费编练铁路警察。他说：“裁汰绿营以改办巡警为要归，招用警队以防护铁路为先务。豫省京汉干路南北横亘，千有余里，支路则中有汴洛，北有道清，轨辙纵横，华洋杂沓，防范稍有未周，诚恐别生事端……现拟招练铁路巡警一营，计设总巡官一员，帮办官一员，巡弁、巡长、兵夫等全营五百九十余员名。”张人骏的奏折发交民政部会核后，徐世昌等人表示同意张人骏的意见并要求“凡募充巡警者，均应先令入学堂讲习警察各法，以培其资格；派充巡警后又宜使自重自爱，以养其程度，与往日军营待遇勇役大相悬殊。应查照臣部历

① 《京师警察法令汇纂》。

② 《袁崇镇条议》，中国第一历史档案馆馆藏档案。

次奏案令入学堂肄习警法，并将统带、帮带、巡目、巡兵等名目改名警官、巡官、巡警及删除护、号兵各名目，以符定章而重警政。”^① 不过民政部的这些意见看来没有得到足够的重视，各地铁路警察的管理仍很混乱。

宣统元（1909）年五月，邮传部上奏提出要整顿全国各地铁路警察：“查铁路向章应由本路专设巡警，管理该路界内弹压、看守等事，本与地方所设警兵有缉捕专责者权限攸分。然铁路巡警果能布置周密，防患未然，则界内窃毁之案自可减少，而地方缉捕之事亦不至加繁。现在官办铁路所设巡警唯京奉一路向由北洋调派巡兵约共一千余名，其京汉一路南北两段，直鄂拨有练军、护军、巡防等队，中段专赖汴省所设铁路巡警营分站驻扎，而该路专设之巡警则只一百余名，其余各路警兵多或百余人，少则仅数十名，且往往沿用弹压、巡查、护勇等名目，事权既未归一，责任又复不专，人少路长，不敷分布。推其因陋就简之由，原为节省省费之故，不知铁路机件价值昂贵，遗失购补为费已多，万一生出危险，伤害人命，损害车辆，则抚恤之费既巨，修理之费尤繁。臣等通盘筹划与其惩治于事后，不如防护于事先。是铁路多设巡警，费尚有限，而保全路务，利在无形，得失相权，其理甚显。”鉴于此，邮传部决定：“拟即察酌情形，将此项护路巡警统筹添设，并将弹压、巡查、护勇等名目一律更正，以期统一而符名实。即商办已成之路，亦当由臣部随时体察、商筹办理，务令路政益臻完密。”^② 自此以后，铁路警察的建设才逐渐有了一个比较明确、统一的发展计划和方向。然而，这时距离清王朝的覆灭，也已为时不远了。

① 《退耕堂政书》，卷4。

② “邮传部奏统筹添设护路巡警片”，《大清宣统新法令》（第5册）。

三、军事警察

军事警察是指为维持军人的风纪、卫生及纪律等事项而设于军队内部的警察组织。清末那拉氏政府实行军事体制改革，向西方和日本学习，裁撤了大批旧式军队，编练成新军。随后，军方又提出仿照西方和日本，在军队内部设立军事警察组织。光绪三十四（1908）年四（5）月，陆军部在一道奏折中指出：“治军之要，纪律宜严；而事先之防，稽查宜密。考之欧西各国于军队驻扎处所皆设有军事警察，兼为地方警察之辅助。日本仿行其制，名为宪兵，海陆军人悉归监视。法良意美，收效无形。中国自光绪三十年奏定营制，后各省遵章编练，率已蔚成镇协，粗具规模。将来三十六镇依限编成，兵数自较前益众。若不将如何防护、如何稽查各办法及时筹定，深恐军队日增，军纪渐弛，于戒备殊有关系。”因此决定，由陆军部下属的宪兵学堂内挑选若干毕业生，组成一营陆军警察队，驻扎京师，监察附近的驻军。同时还决定增编两队派往直隶、山东等地监察当地的驻军。陆军部计划：等到试办的陆军警察队取得成效后即在全国各地推广，根据各地驻军的情况确定陆军警察队的数额。并决定待将来“营多事繁”之际，在北京设立陆军警备处，直属于陆军部，作为“各省陆军警察队总汇之区。”^①陆军部在所拟订的《陆军警察试办章程》中规定：“陆军警察为军事之警察，专司稽查海陆各军官长目兵应守纪律及一应规则等事，宜兼为地方行政、司法警察之辅助。”^②陆军部的这个计划颁布后，各省相继奉行，纷纷设立起军事警察组织。例如江西省于宣统二年春季设立陆军警察营，下辖宪兵两队，派驻各地稽查驻军。宣统二年底，该省又决定开

① 《大清法规大全·军政部》，卷2。

② 同注①。

设陆军警察教练所，培养学生，以期为开设第三队陆军警察的基础。《大清违警律》颁布后，由于该律中没有明确规定军人违警的处置办法，施行后在各地引起了一些混乱。经陆军部与民政部多次商议，于宣统三年初确定了军人违警处理办法：“查违警律施行以来，所有地方巡警遇有军人违警向未明定办法。节经本部堂派员与民政部会商，现据议定：地方巡警遇有军常共犯违警律时，军人应即送交陆军部警察队或该管官长罚办，常人照章由地方警察官署罚办。如系单独或多数军人犯违警律时，地方巡警应即记明营队隶属，知会陆军警察队或该管官长罚办。其有不服、阻止或恃强抵抗时，应即知会陆军警察队到场办理，或径交陆军警察队或该管官长办理。”^①

四、侦探警察

侦探警察类似于今天的刑事警察，负责搜集证据、侦察犯罪、逮捕人犯。光绪三十一年底，清廷成立巡警部，即在其属下设立探访队，专司探访、侦缉等事，以摘奸发隐为宗旨，对潜谋不轨、来历不明、形迹可疑者进行探查，此即清廷设立侦探之始。光绪三十二年初，黑龙江将军程德全提出在该省设立侦探学习馆，以培养侦探人才。他说：“惟迹来刁健之风日盛一日，兹拟亟救其弊，非添设侦探不为功。虽近时办理警察已有侦探之意隐寓于中，似无需特立新名，致多繁杂，然欲速于收效，必先查其责成，拟于省城添设侦探学习馆一所，访聘西国之精于斯道者一二人充当教习，略仿学堂规则，选择候补投放人员及本地二十岁外中已通之聪颖子弟入馆肄业，研究各国侦探专书所载案情并随时详译医学、化学各理，推厂洗冤之术，定以三年为期，仍以奴才分别考取，发给卒業文凭，严立权限，分发各府厅州县佐辅

^① 《直隶警察杂志》第10期，中国第一历史档案馆馆藏档案。

新政。”徐世昌等人核议程的奏折后，虽原则上同意其“暂行办法”，但对程氏警察知识的浅薄却作了一番挖苦。他说：“查侦探为警察中之一事，非巡警之外更有所谓侦探也。该将军歧而二之，似犹未能深考东西各国检洗尸伤之重轻、分晰物类之真伪，必延医化专家，以鉴定之，侦探一事亦未足以尽其术，且侦探虽设犹必有深明法律之审判官始能收效。所谓法必详定而后精，功非仓猝所能就也。该将军当新政初行之日，设馆教学，造就人才，诚属握要以图，惟其中本末次第未尽协宜，应请旨飭下该将军详考深究、施之有序而后行之有功，毋徒袭取新政之名，籍一二端以塞其责。”^①这里不难看出，徐世昌等人对侦探的认识显然要比程德全深入得多。

光绪三十三（1908）年十二（1）月，民政部又设立稽查缉捕局，目的在于“清奸宄而防未然。”宣统元年，民政部将缉捕、探访归并为缉探总局，下设三个缉探队，从事秘密侦察活动。这个时期，人们对侦探的认识有了进一步的提高，并有人提出要把侦探作为一项专门学问加以培养：“侦探宜培养也。各国刑事诉讼以检事为原告，然检事欲提起诉讼，必先搜查证据，欲为搜查事实，必藉补助机关。故寻常事件属诸巡警，重大事件属诸侦探。各国所称刑事侦探者，专门之学也。我国刑事以被害者为原告哉，若亲告罪之，不告不理，视侦探为无足轻重。国家放弃其干涉之权，凶恶脱逃于法网之外，社会秩序、国家治安终无以维持，不行侦探之政策使然也。行侦探职务者差役也，既无教育，又无心术，索诈行为、威吓手段，为功于社会者少而有害正无穷矣。欲除其弊，实行警察；欲收其功，宜养侦探。拟请通飭各省区已行警察之处，兼设侦探，教以学术，养以道德，重其资格，

^① 《退耕堂政书》，卷3。

厚其俸给，使供事之搜查，当收其效用。”^① 在有关各界的不断敦促下，警政当局逐渐加强了对侦探警察的管理。明确规定了侦探的目的，人员的资格，活动的准则和赏罚的标准等。例如，宣统元年十一月经民政部批准立案的《外城侦缉队章程》规定：“本厅侦缉巡警之设专以搜查赃证、缉捕案犯，以补助各区侦缉之不逮为目的。侦缉巡警以曾肄习侦探学及司法警察讲习所毕业，手腕敏捷，品行廉谨者为合格，其虽未毕业而实有历练经本厅考验允许者亦得选充”。“侦缉巡警以便服执行职务，惟各携带执照。”又据宣统二（1910）年四（6）月二十五（6）日制定的《侦缉队赏罚章程》规定：“本章程专规定侦缉队巡官长警赏罚，此外巡官长警均不适用。”“所有司法处交缉案件每十案中破获五案者无赏罚，破获六案者从重奖励一案，七案者从重奖励二案，由此递推……前条请奖案件均以由问刑衙门判决者为限，未经判决概不得请奖。”^② 为了鼓励侦探警察的进取心，清廷还设立了高等侦探的头衔。光绪三十三（1907）年三（4）月六（18）日，外城探访公所禀报民政部：“卑所高等侦探需得人才刻不容缓，查有候选县丞钱预在南省长江一带情形最为熟悉，卑所专电邀请，业已到京，拟派往南省。”^③

除京师外，地方一些省城或重要商埠也设立了侦探警察，甚至某些县城也设立了侦缉队。例如，安徽省凤阳县于宣统二年腊月设立了侦缉队，从县巡警教练所毕业生中“挑选精壮警生二十二名，以二名为巡长、二十名为侦缉兵，共分两班。”^④

为了进一步加强对侦探人才的培养，民政部迟于宣统三年在

① 《张仁禀呈》，中国第一历史档案馆馆藏档案。

② 以上均见《京师警察法令汇纂》。

③ 《探访局禀呈》，中国第一历史档案馆馆藏档案。

④ 《直隶警察杂志》第11期，中国第一历史档案馆馆藏档案。

北京专门成立了侦探学校，派一等咨议官、记名巡警道王治馨为校长。^①

清廷警政当局在建设侦探警察方面，是颇付了一番心血的，至于成效如何，则又当别论。当时有人对侦探的真实情况进行了揭露：“自从警察兴办以后，就听见侦探的名目，探访的局所，充探子的人时时在耳朵里。我起初以为中国的政治进步甚速，变法不过几年，居然是百废俱兴，焕然一新，还喜欢的不得了。后来又起了一书生痴念，想道我国所说的侦探，究竟有没有侦探的程度，我也得考较考较，别尽瞎喜欢一回子。我这才下细调查内容，哪知道，不调道（笔者按：当为‘倒’）好，一调，查出笑话来了。想我们中国从前本有一种人叫做捕快，每逢地方官衙门有了案子，就派他们拿人，一去就管包拿来。这种人怎么这样利害咧？因为他们与那些盗贼、地痞、光棍、流氓全是通的。比如一件案子出来，地方官派了捕快，只要心下一想，料是那一路人做的，到那儿一问便知。知道了怎样咧？就得看事主好说话不好说话。要是好说话呢，捕快同着大贼人大家分肥，弄个悬案待捕，就算完事。如果不好说话呢？这捕快就捡那不轻不重的人或是物件举出一点，便可敷衍了事，并两面都可得钱，还有好些情形不暇细说，这不过是个大概。从前没有侦探的时候，这种人在那下等社会里势力算是很大的了，就是现在各省的州县衙门还是不免。不过有了巡警的地方，他们的威风又减了好些。如是说来，既是减了好些，总是侦探办的好喽？可又不对。巡警里的侦探与他们捕快比较起来也就不过名目不同、身份不同、处的地位不同就是了，其实在情形与他们分毫不差，甚么知情卖放、诬良为莠，苦打逼供，籍端讹诈、包娼庇赌，抓吃拐骗的事，全仗这侦探的招牌到处害人。还有一种高等侦探，更是没有良心。这种

^① 《吉林警务官报》第5期，中国第一历史档案馆馆藏档案。

是怎么个来历那？因为在日本甚么几个月的速成科毕个业或不等毕业楞花钱买上一张文凭，跑回国来钻个门子，并说与某个党人相识，或是党人里的同仁都见过的，一下子把大老官说动了，就算是成功了。打这里要升官呢，遇到机会就可那人血染顶子；要发财呢，遇到机会就可籍事生风，弄个几文。其实党人的程度比他们高得多，党都要叫他们识破了，也真是太不值钱了。就偶然拿着个把党人，供认不讳，也就不过是年轻不懂事的昏学生，因看了几种爱国书，读了几篇新闻纸，就把流血革命当口头禅。等到惹出祸来，受刑不过，只得趁着一腔热血供认了，落个血性男儿的美名。那时节，父母亲友要保他也是不行了。像这样委曲死的不知多少。那就是我们中国高等侦探的好处。在下说了这个大概，并不是居心说人不好，不过是我国的侦探程度未免太难了。你们大家想想，这两种人大概学问是一点没有的，当侦探的时候品行心地就不很地道；至于交的狐朋狗友，就没一个够人格的。既当了侦探，没有学识、没有阅历，没有机变，怎么做得出好事来呢？这不是说话太过，不信就把他们里头随便拿个把两个考考，管包要现眼。事到如今，说也无益。地方侦探呢！简直说好了，好人干不了。高等侦探等，老实孩子也是不敢干。所以才弄出这个现象。依我想，要不趁急培养侦探人才，以后尚不知闹到甚么地步，闹出甚么笑话来。望当局早定主意才是，万别把培养侦探人才这件事轻轻放过。幸甚！”^①

^① 《中国注意培养侦探人才》，《直隶警察杂志》第12期，中国第一历史档案馆藏档案。

第八章 清末警察教育

第一节 清末警察教育的创办

几乎在创设警察机构的同时，清政府即着手筹办警察教育了。光绪二十七年初，八国联军尚未完全撤出北京，清廷即委派全权大臣庆亲王奕劻与日本人川岛浪速（时任顺天府日本警务衙门事务长官）进行联系，磋商创办中国警察教育事宜。是年五月，翻译陶大钧禀报奕劻说：“聘用川岛办理学堂并监督出洋学生一节，业已商妥”，但须清政府委派专员与川岛签订合同方能生效。清政府随即派陶大钧为“大清国委员”于光绪二十七年（1901）年七（8）月一（14）日（明治三十四年八月十四日）与川岛浪速签定了合同。^① 合同规定：“大清国政府拟日后办理警务事宜，是以在北京设立警务学堂，并选派学生十名赴日本学习警务。聘请大日本川岛为监督办理学堂一切事宜，并日后带领学生赴日本学习。约定每月薪俸四百元。以三年为期，期满后留用与否，彼时再议。所有学堂内聘用日本教师若干名，支付一切经费，均归川岛一手经理。学成之巡捕，由川岛考定等级、申报录用，派出当差后，亦由川岛随时访查勤怠，以定升降。”^②

合同生效后，京师警务学堂即告开张，后来制定的《警务学

① 《陶大钧禀呈》，中国第一历史档案馆馆藏档案。

② 《设立警务学堂合同》，中国第一历史档案馆馆藏档案。

堂章程》中将中历七月一日定为该学堂的“创立纪念日”。根据合同规定，学堂应聘用日本教师八名。但档案中保存的名单表明，实际聘用的日本教职员共十六名，为原额的两倍。除监督（相当于校长）川岛浪速、总教习稻田穰二人外，还聘用提调、副提调各一名；教习七名，其中操科主任一名，操科教习一名，学科教习三名，管照在东京警察学生之教习二名；委教习四名，托委医官一名。此外，学堂还聘用了一批中国教职员，除“委嘱教习”唐家桢外，还有教习六名；帮助练队副教习七等警巡二名，一等巡捕长六名，二等巡捕长二名；书记四名。该学堂的中日教职员共三十七名。^① 根据合同规定，学生人数不得超过五百名。

光绪二十八年，清政府还与川岛浪速协商拟定了《警务学堂章程》，并冠以《警务学堂设立主旨》。《主旨》规定：“先应大清国创办警察之急需，渐次期图扩充进步。故现今本章程内所定各肄业学期以及学习功课等事，虽略尽警务大要，究属应一时之急需，学期即促，造诣亦浅，未免涉于粗略。须俟北京警察办有规模，及警务人员充实之后，再设高等学科，展长期限，于警察官吏中择取品学兼优者授以深奥学业，俾得培养贯通原理、深明警务之警察官吏，以备大清政府扩广警察之用。盖凡事必须由浅入深，自急至缓，秩然有序，固不可躐等躁进也。”^② 由此可见，该警务学堂设立的最初一个阶段，将以短期培训为主，目的在于为刚刚设立的警察机构输送具备初步警察知识的官吏。

《警察学堂章程》分为八章，即：总则，职制，教科、学期、课程，入学、退学，考试，给与及贷与，赏罚，加上《附则》共46条。该章程规定：学堂教科分三等。

① 《警务学堂职员名单》，中国第一历史档案馆馆藏档案。

② 《警务学堂章程》，中国第一历史档案馆馆藏档案。

一为初等科，从清政府提供的预选者中挑选“体格坚壮”、“文理粗通”、“志操坚固”、“人品端正”者入学，学期三个月。学成后充任巡捕。初等科所学的课程分为学科和操科两类。学课的内容有：“服官要则”、“看守班房及押送犯人须知”、“巡捕要务须知”、“口授警察实验”、“警务规则”、“大清律”、“巡捕应变须知”、“伦理”、“照料外国人须知”、“卫生”；操科的内容是：“行礼法”、“柔软体操”、“徒手教练”、“用绳法”、“持铳教练”、“操刀法”。

二为中等科：中等科学生从初等科毕业生及现任巡捕中“拔取品学兼优者”入学，学期两个月。目的是培养巡捕长。所学课程同样分为学科和操科两类；学课方面除继续学习原初等科中已开设的某些课程外，增加了“学办公文”、“警察手眼”、“救急法”、“算学”、“地理”；操科较初等科增加了“器械体操”、“射击”、“撒兵操演”、“小队教练（即一小排靠拢操演）”、“击剑术”、“铳刺术”。

三为高等科：此科学生由中等科毕业生及“现任巡捕长之中拔取品学兼优者”入学，学期两个月，授以“堪充警巡之学业”。所学课程也是两类：学课较前科增加了“日本警察宪纲权限”、“日本刑法”、“国际警察法”、“监狱法”、“算学及见取图”等；操科较前两科增加了“小队操练（即一小排散开操练）”、“中队教练（即一大排靠拢操练）”、“战斗法”、“柔术”。

此外，学堂还设有研究科，其学生由“现任”警察官员中选拔，“特令讲述一种课程。”

民国时有研究学者认为：京师警务学堂开办初期“仅招募警士入校肄业，每班一百二十人，毕业期限为三个月。至光绪二十九年正月，改为每班八十人，六个月毕业。除招考外，并由步军及各旗衙门保送，又于是年特设高等科，为造就警官之所，每

班四十人，先学六个月，升入研究科一年毕业”。^① 档案资料表明，警察学堂开办后不久，即向清政府输送了一批警察人才。例如，光绪二十八年五月六日，工巡总局札饬警务学堂，要求学堂立即从毕业生中挑选出三十名，于三日内到象鼻子坑报到，“听候差遣”。该学堂接到命令后，随即于五月八日照办。^②

由于警务学堂由日本人管理，主要教职员也由日本人充任，因此学员们在很大程度上都接受日本式的训练，甚至连礼节和号今也都采用日本的一套。对此，一些学者曾嗟叹说：“惜乎办理之权，操诸外人之手。”^③ 警察学堂与清政府之间存在着一定的隶属关系。联军撤出后，清政府曾设立“警务处”，学堂即须向该机构负责。其后于光绪二十八年四月，清政府成立工巡总局，学堂也相应隶属于工巡局。此年五月，川岛浪速随毓朗回日本，即向工巡总局负责人肃亲王善耆呈送了“请假禀”。然而，清政府与学堂之间，毕竟不同于简单的上下级式的、领导与被领导的关系。光绪二十八（1902）年五（7）月二十六（1）日，工巡总局曾致函学堂署理监督稻田穰，要求学堂自六月以后：“废去东洋口号，一律译成汉音教练，且见大官免行请安之礼，一律改行正立之礼。”对此，稻田表示了不满。他说：“窃查以上所开各项之存废姑且不论，然有不能不为贵总局一陈者：夫学堂之设立，因为向来特见及贵政府与现任监督交谊亲密、商议妥协而成者也。是以所有一切经营悉皆委之，即如撰定教科、筹划教法，均归现任监督一手管理。贵总局若以该监督所办不佳或有遗漏之处，叶以妥为商酌。现任监督亦不敢固执偏见。”言下之意，工巡总局不该以命令的口吻指挥学堂。事实上，学堂方面经常根据

① 包明芳：《中国警察教育之过去现在与将来》，《现代警察》第二卷，第一期。

② 《警务学堂申复》，中国第一历史档案馆馆藏档案。

③ 包明芳：《中国警察教育之过去现在与将来》。

合同，与清廷分庭抗礼。当清政府拖欠学堂经费时，学堂往往当催不让，档案中保存了许多这方面的资料。对清政府选送的不合格学员，学堂也敢于退回或除名。例如，光绪二十八（1902）年十（11）月十五（14）日，警务学堂申详工巡总局文中写道：“兹有本学堂学生锡恒，系东安门分局派来，身体软弱；斌魁系东城北分局派来，现在患腿疾之症；清保系西城南分局派来，现患呕血之症……故因不能习练步法，告退前来，除由学堂一并除名外，相应申明贵局查办可也。”^① 尽管清政府与警务学堂之间，在某些具体问题上偶尔会发生一些磨擦，但从总的情形看，二者相处得还是十分融洽的。川岛浪速等人与清廷警政要员诸如奕劻、善耆、那桐、毓朗等人关系十分密切。川岛除了操持警务学堂以外，还经常向清政府提出有关警政方面的建议和设想，且大都受到了较高的重视。例如光绪二十八年，川岛致书庆亲王奕劻，比较系统地阐述了中国建设警政所应遵循的方针。在日后中国警政的建设过程中，这些方案基本上都不同程度地得到了采纳。有的学者认为：“中国警察制度的确立，可以说是大半受了这封信的影响。”^② 有时，川岛还随同清廷警政大员出访日本，帮助联系各项事务。如光绪二十八年五月，清廷派总监工巡事务、镇国将军毓朗、工巡局委员陆宗輿赴日本“访询工巡事宜”，川岛即随同前往，“辅助毓将军，襄办诸务之任”。^③ 至于川岛与肃亲王善耆间的交情，更是深笃异常。有人记述说，清廷覆亡后：“王（指善耆）之奔旅顺也，依川岛浪速以居。川岛浪速者，日人，王管巡捕事务时任为高等警官学堂校长者也。王去京师时，独川岛浪速与俱。及至旅顺，王无一文钱。川岛自庚子来京

① 《警务学堂申详事》，中国第一历史档案馆馆藏档案。

② 见《现代警察》第二卷第一期，包明芳为川岛致庆亲王书所加的编者按。

③ 《川岛禀》，中国第一历史档案馆馆藏档案。

十余年，所积达十万，感王恩，倾家以给。至王薨后，川岛家无余财矣。然犹给宪章月费，至于今未息。”^①

到光绪三十（1904）年七（8）月，清政府与川岛浪速原定办理警务学堂的三年期限即将届满。这年五月一日，管理工巡局事务大臣那桐致函川岛，对三年来川岛经办警务学堂的工作给予了极高的评价。他说：“贵监督承办一切事宜，惨淡经营，不遗余力，历时未久，成效昭然。该巡捕等历次卒业，各地段当差于应尽义务暨尽办事宜均能兢兢自持，无稍疏懈。本大臣奉命接管以来，乐观厥成，至深欣幸。”^②他还表示希望川岛能继续接办警务学堂二年。五月四日，川岛复函表示愿意继续主持警务学堂的工作。^③

光绪三十二（1906）年五（6）月，续办二年的警务学堂再度期满。这时，清廷警政已略具规模，清政府也有意于自办警政，于是接管了对京师警务学堂的经营权，改设高等警务学堂。历时五年的京师警务学堂到此终结。然而，作为中国近代警察教育滥觞的京师警务学堂在历史上的作用和对后世的影响却并没有随着时间一同流逝。

继北京以后，最早兴办警察教育的是直隶省。光绪二十八（1902）年七月，直隶总督袁世凯在保定开设警务学堂。^④不久联军交还天津，袁世凯前往天津接收，又在天津设立巡警学堂。次年，袁将保定警务学堂并入天津，成立北洋巡警学堂。^⑤其后，北洋巡警学堂规模逐渐扩展，到宣统三（1911）年五（6）

① 《三十年闻见录大清肃忠亲王墓志铭》，原文作“川岛速浪”，误。

② 《致川岛函》，中国第一历史档案馆藏档案。

③ 《川岛复函》，中国第一历史档案馆藏档案。

④ 《袁世凯奏折》，中国第一历史档案馆藏档案。

⑤ “北洋巡警学堂推广重订章程”，《北洋公牍类纂》，卷7。

月，这个学堂先后招收了七班学员，毕业生总数达一千三百多名，^①成为仅次于京师的全国第二大警察教育基地。京津两地警察教育的蓬勃开展对各地的警政建设产生了巨大影响。各省纷纷仿效京、津两地的榜样，在创设警察机构的同时或前后开办警务学堂。一些省份还向京津两地警务学堂派来学员，作为日后发展本省警察教育的师资力量。例如：光绪二十八（1902）年十一（12）月三（2）日，四川通省警察学堂开学。署理四川总督岑春煊认为，办理警政应以警察教育为先导。因此，他在四川开办警政之前，首先于成都设立了一所警察学校。他说：“现在京师及直隶均开立警察学堂，盖亦深防其弊。臣滢师其意，先于成都创立四川通省警察学堂。”^②又如，光绪二十八年底，山东巡抚周馥决定派人到京津两地学习警务，作为未来山东省开办警政的预备，他说：“警察尤为当务之急，臣抵任以来，已派兵一百名分赴京师、天津两处警务学堂就师学习，拟就明春学业粗就，一面延师来东开设学堂，一面添募弁兵，且教且用。”^③大抵从光绪二十八年以后，各省的警察教育也先后开展起来。

第二节 高等警察教育

清末开办高等警察教育，可以追溯到光绪三十二（1906）年以前的京师警务学堂时期。光绪二十九（1903）年，京师警务学堂开设高等科，专门培养警官。直至光绪三十二年该学堂结束时止，学堂内尚有高等科正额学生五十五名，备补学生二十三

① 《吉林警务官报》，第5期，中国第一历史档案馆馆藏档案。

② 《硃批岑春煊奏折》，中国第一历史档案馆馆藏档案。

③ 《周馥奏折》，中国第一历史档案馆馆藏档案。

名。^①除京师外，天津在这期间也开办过高等警察教育。然而从这个时期总的情况看，高等警察教育还没有走入正轨，也没有在全国范围内普及开来。

光绪三十二（1906）年，清廷正式兴办高等警察教育，决定将原设的京师警务学堂改造为高等巡警学堂。徐世昌等人在上帝、后的一道奏折里阐明了设立高等巡警学堂的缘由：“伏维保安之用，警政为先，造就之方，学程最要。现在整理内外城警政需用警官以下人才日多，加以各省举办巡警，多因任该不敷，或咨请调员前往，或电请派人来学，尤非亟设高等学堂，分科教授不足以宏启迪而资应用……惟京师首善之区，学堂又为各省标准，现因款项支细，仅就财力所能敷者办理，嗣后仍当增筹款项，设法恢张，以期成材日众，学业日精，内供京城选用，外应各省取求。用副朝廷开设专官，保卫元元之至意。”^②开设高等巡警学堂的筹备工作从光绪三十二（1906）年四（5）月开始。巡警部派补用道员唐家桢为学堂总理，巡警部警学司员外郎熙栋总核学堂事宜。首先将京师警务学堂时期川岛考选的二百一十二名学生重新考核，确定去留。唐家桢在写给巡警部的申文中说：原川岛考取的学生“系经日教员命题考试，评定甲乙，恐不无优劣倒置之弊，未可恃为定衡。然既经监督川岛考取于前，未便概行弃置。职道等再四筹思，惟有仰恳宪部出示饬传前取各学生，于六月初十以前再行来堂复试，由职道等细心遴选，分别去留。”除从原取学生中选录一部分学员外，唐家桢还建议巡警部“咨行各部院，候补员中如有愿来就学者，务于六月初十以前保送前来，以便考取。”^③徐世昌等人根据上述建议，从“中外人员及

^① 《申请将前监督川岛取定学生再行传示》，中国第一历史档案馆馆藏档案。

^② 《本部奏开办高等巡警学堂情形折》，中国第一历史档案馆馆藏档案。

^③ 光绪三十二年五月二十五日《唐家桢申文》，中国第一历史档案馆馆藏档案。

举贡生监并原充各项巡警等共有六千余人”中“分期考试遴选精通警学各员，严加甄录，复由臣等校核，计挑入正取二百四十名，副取三百名。将列在正取者先令入堂肄习，计分三科：一曰正科，授以高等警察及各项法律，分六期毕业，挑取举贡以下及巡警入之；一曰简易科，授以简易警察以应急需，二期毕业，挑取各官员等入之；一曰专科，授以必修警察，俾现在有差各警员可及时来学，分二期毕业。凡各厅队警官以下胥入之。”^①新设的高等巡警学堂仍聘用部分外籍教员。其主要授课内容是：

第一学期：警察学、大清律例、行政警察法、战术学、司法警察法、消防警察法、法学通论、国际公法（平时）、英语或日语、体操。

第二学期：司法警察法、民事诉讼法、大清律例、国际公法（战时）、民法、商法、国际私法、英语或日语、体操。

第三学期：刑法、刑事诉讼法、民法、商法、监狱学、中国现行法制大意、行政法、英语或日语、体操、教练指挥法。^②

根据《京师现设各等巡警学堂毕业生升转暂行章程》的规定，高等巡警学堂正科毕业生“准以头等巡官或警官录用，并可充当巡警各学堂教员及管理员。”^③待简易科毕业以后，民政部撤销了简易科，只设正专两科，目的在于使学员得到进一步的深造。宣统二年十月，民政部重新拟定了《民政部高等巡警学堂章程》，新的章程分十二章九十二条，十分详尽。该章程规定，该学堂的宗旨是：“以教养警务人员并授以巡警必需之学术及其重要之精神教育。”学堂分为正、专两科，正科学生三年毕业，专科学生一年半毕业。学堂每三个月为一学期，正科学生上课三个

① 《本部奏开办高等巡警学堂情形折》，中国第一历史档案馆馆藏档案。

② 光绪三十二年五月十四日《巡警部札》，中国第一历史档案馆馆藏档案。

③ 《京师警察法令汇纂》。

学期，分派到内外城各区见习巡警任务两个月，再上三个学期的课，然后分派到各区见习巡长、巡官任务各一个月，再上三个月的课，然后分派各区见习警官任务两个月，即为毕业。专科学生“以五学期为堂课，堂课满后，分区见习警官任务三个月，期满毕业。”根据新章程，各学期的授课内容也发生了一些变化。第一至第三学期增加了违警律、宪法大纲、外事警察、政治地理、公牍须知、精神讲话、军事学、剑术或柔术。第四至第六学期增加了宪法、刑法、政治地理、家畜卫生、生理卫生、法院编制法、户籍法、自治制度、现行法规、精神讲话等内容。第七至第九学期增加了国际法、议院法、选举法、私法大意、统计学等内容。

在京师以外的各省，开办警察教育的初期，并未明确区分高等警察教育与初等警察教育。有些省份的警察学堂将学生分为官兵两类。官生班以培养警官为主，可视之为日后高等警察教育的雏形。例如浙江于光绪三十二年春天开办警察教育，于省城设立了巡警学堂：“其时定章分官兵两班。官学生速成科以一年毕业，凡浙之文武候补官员、缙绅之士皆得与选。官班第一班计三十六人，皆由公家优给膏火。”同年十月，宁波亦开办巡警学堂，“分官班、普通两班。官班约四十名，以绿营行营现职人员入校听讲。”光绪三十四年浙江巡抚冯汝驊接受幕僚梁建章、谷钟秀等人的建议，“令各班毕业学员入警务研究所轮班听习”。经过这一全过程教育的学员即可说是接受了高等警察教育。^①

光绪三十四（1908）年，民政部决定统一全国的巡警学堂规制。据民政部统计，到这年九月，全国已设立二十多所巡警学堂：“查各省举办巡警学堂直隶首设，四川继之，据报如奉天、山西等省设立学堂者计有二十余处之多。查阅所拟章程、编制、

^① “行政”，《民国重修浙江通志稿》，卷69。

课程多未一律。若不亟为厘订，恐已设者难昭划一之规，未设者亦无以立率由之准。自应拟定巡警学堂章程通行各省，俾资遵守。”按照上面的考虑，民政部“就京师现办高等巡警学堂办法，参照各省奏明章程”，制定了《各省巡警学堂章程》。民政部要求“所有各省会未经设立巡警学堂者，统限三个月内设立，已有者应按照此次奏明章程更定，其有仍名警务学堂、警察学堂者亦令一律更名高等巡警学堂。”^①

根据《各省巡警学堂章程》的规定，“巡警学堂以造就巡警官吏为宗旨”。巡警学堂分为高等巡警学堂和巡警教练所两种。各省须于省城设立一所高等巡警学堂，学生由本省举贡生员及曾在中学堂以上毕业者中考选。学生额数由本省督抚根据该省情形酌定，但不得少于五十名，学期为三年。由于当时急需警官，各省须于高等巡警学堂内附设简易科，学期一年。高等巡警学堂的主要课程是：第一学年：中国现行法大要、大清违警律、大清律、法学通论、警察学、各种警察章程、各国刑法大意、行政法、算术、操法、英文或日文；第二学年：宪法纲要、大清律、各种警察章程、各国民法大意、各国民刑诉讼法大意、国际法、地理详政治地理兼及本处、算术、操法、英文或日文；第三学年：地方自治章程、各省咨议局章程、各种选举章程、国际公法、监狱学、各国户籍法大意、统计学、操法、英文或日文等。

简易科的主要课程是：中国现行法制大意、大清违警律、法学通论、警察学、各种警察章程、地方自治章程、各国户籍法大意、统计学、地理、算术、操法等。^②

《各省巡警学堂章程》下达后，各省纷纷遵章在省城设立了高等巡警学堂。宣统元年，奏报设立高等巡警学堂的省份有：云

① “民政部奏拟各省巡警学堂章程折”，《大清光绪新法令》（第9册）。

② 《大清光绪新法令》（第9册）。

南、山东、广东、直隶、四川、浙江、江苏、吉林、福建、广西、山西、甘肃、新疆等。宣统二年，又有安徽、陕西等省奏报开办高等巡警学堂。截至到清朝灭亡前，几乎全国各省都开设了高等巡警学堂。

有些省份，在开办高等巡警学堂的初期，往往根据省内的情形，对部颁的学堂章程作了适当的变通。例如，云南省在接到部颁章程后，将省城内原设的“警士学堂”改为高等巡警学堂，鉴于该省“风气未开，不能不略宽成格，稍展期限。现有警官不敷派用，拟先办高等巡警学堂应行附设之简易科，暂定学额五十名。俟选有能合高等程度之人，再行开办三年毕业之完全科。”^①在一些经济文化比较发达的省份，部颁章程得到了较好的贯彻。例如，四川省于光绪二十九年设立警务学堂。光绪三十四年，根据部颁章程改设高等巡警学堂。学生定额为五十至一百名，从本省举贡生员及中学堂以上毕业生中考选。由于当时“需才孔急，难待三年卒业，故通融办理，详准权以奏设之绅班学堂毕业生已有两年成绩兼有举贡生员出身者送入补习一年。”以六个月举行期考一次，满六次期考后，准许参加毕业考试，学制三年。毕业时，“总督亲临试验，及格者给予文凭，咨部备案。”学堂设监督、教务提纲、庶务提纲、教习、舍监等教职人员。学堂年支经费银约计一万二千余两。^②

江宁根据部颁章程于宣统元年五月前后，将原江南巡警练所改设为江南高等巡警学堂，“暂设学额五十名，招生肄业。”^③浙江亦于宣统元年春季根据部章设立了“全省高等巡警学堂”。该学堂“分正科、简易科两班。正科三年毕业，简易科一年毕业。

① 《清朝续文献通考》，卷111。

② 《调查川省警察行政沿习利弊报告书》（上篇）。

③ “改设高等巡警学堂折”，《端忠敏公奏稿》，卷15。

学员入学资格以现任或候补、佐杂及举贡生员或中学以上毕业者方得与选。时录取正科学生百人，简易科三人”。次年一月，“简易科班毕业学员与前期毕业学员刘铭垣等奉令概入警务研究所听讲三个月后，始分别派委。惟正科三年毕业者，以次年适值民国光复，军事倥偬，乃延长至民国元年三月间，始举行毕业考试，分发各县见习。该校自此停办。”^①

第三节 初等警察教育

清末，初等警察教育的举办早于高等警察教育。从光绪二十七年起至光绪三十三年，各地开设的各类警察学堂，绝大多数属于初等警察教育，高等警察教育只在京师及天津等少数地方开设。

清末开办警察教育初期，由于条件简陋，急需用人，各类警察学堂往往以开设初等警察教育为主。即使是最高警察学府——京师警务学堂最初也没有开设高等科。继之而起的各省，开办警察学堂的大体情形也是如此。在这个阶段，由于警察教育很不规范，效果也不甚理想，遭到了一些批评。批评者认为，当时的警察教育水平太低，培养不出合格的人材来。“中国向无专门警学堂，其附于巡局者，期限大促，程度不高，仅能养成巡兵资格”。因而建议：“欲求进步，急宜改良学堂。批请先于警部添设警仕学馆，以为各司员传习之所，并饬各省一律兴设，佐职各员，不无可造之才，凡有年力尚强，文理粗通者，无分候补、实缺，即并准呈请入学。卒业后实缺者即授为巡官，候补者或先委以巡差，遇有缺者，即行按资序补。”^②显然，这些建议后来未被采

^① “行政”，《民国重修浙江通志稿》，卷69。

^② 《袁崇镇条议》，中国第一历史档案馆馆藏档案。

纳。一时间，全国各地，警察学堂如雨后春笋，纷纷而出，大有过滥之势。除较正规的警察学堂、警务学堂外，一些地方还办起了巡警教练所、警务传习所、警士学堂、巡士教练所等不同名称的短期培训机构。例如，江北在办警初期，首先将绿营改编为巡警军。由于营兵缺乏警务常识，遂开设“绿营警察学堂，在各标营挑兵二百名入堂肆习，作为甲班，四个月毕业，即令回营，续挑乙班、丙班更班递换，期于制兵皆成警兵而止。”^①江苏于光绪三十一年开办巡警学堂，由于警察教育一时普及不了，且由于学员程度参差不齐，遂于光绪三十四年六月将江南巡警学堂改设为江南巡警教育所，额设学员二百四十名。同时还于各区设立补习所，责成各区训练岗兵。^②又如福建省从光绪三十年开始筹办省警察学堂，至光绪三十二（1906）年闰四（6）月开学，学生分为普通、高等两班。总共招收学员九十八名，其中普通班学员五十三名，以一年为期，学成毕业充当巡士。^③再如云南省最初曾设立警察学堂，但由于警兵程度太低，不得已将原设警察学堂停办，改巡警营为警士学堂，提高警格。^④再如，广东省最初开设的警察学堂，由于“巡警局以警务需才，先开速成科，定六阅月毕业”。^⑤浙江于光绪三十二年开设浙江巡警学堂。其兵学生定期三个月毕业。“每班名额百余人，备充巡士之用”。同年十月开办的宁波巡警学堂设立普通班，“以各营子弟经考试合格后才准肄业”。光绪三十三年二月，湖州亦“开办湖郡警监学校，招

① “江北提督王士珍奏绿营警察学堂开办情形片”，光绪三十三年十一月二十二日《政治官报》，第62号。

② “改办巡警教练折”，《端忠敏公奏稿》，卷12。

③ “闽浙总督松寿奏警察学堂办理情形折”，光绪三十三年十月二十日《政治官报》第31号。

④ 《清朝续文献通考》，卷111。

⑤ 同注④。

考“官绅”两班，入校肄业者约七、八十人。至三十四年四月毕业后即停办。”^① 光绪三十二（1906）年，京师外城巡警总厅开设了警务讲习所，该所招收的学员以外城厅区警务人员为限，学制一年。目的在于使警务人员获得必要的警学知识和“实地办事之方法”，普及警学。该所讲授的课程比较简略，主要内容有：警务要领、警察学讨论，法学通论、国法学、刑法、国际公法、警察学各论、现行巡警章程，行政法、大清律例、监狱学、国际私法、体操等。^②

在此期间，一些州县还设立了巡警传习所。如浙江省于光绪三十四年设立了警察教练所并通令各县开办巡警教练所。同年温州、乐清等地设立了警察传习所，毕业学员有数十人，但历时不久随即停办。^③ 又如，直隶霸州开设的巡警传习所，聘请原顺天警务学堂毕业生二人任教员，根据境内青地面积及铺户指数确定可供养的巡兵数额为二百七十名，挑选体格强壮、粗识字义，“性格平和”的青壮年入学。学制三个月，分为三班，九个月内可“传习一周”。开设的课程主要有：警察讲义、行政警察、刑事警察、管理街道条规、律例、算术、白话、现行章程、操科等。^④ 这里需要补充说明的是，清末初等警察教育可以分为两类：一类是通过短期训练，培养警察官员的，另一类则是训练普通警察的。如果说前者还取得了一些成效的话，那么后者存在的问题则十分突出。当时曾有人对此提出过意见：“日本勤务巡查类皆中学毕业，有请愿者，多方试验，始能采用，以故人皆合格。我国教育未能普及，其中学卒业者或聘为教员或授以官职，

① “行政”，《民国重修浙江通志稿》，卷69。

② 《京师警察法令汇纂·警务讲习所章程》。

③ 同注①。

④ “霸州禀准开办巡警传习所章程”，《北洋公牍类纂》，卷9。

尚有人才缺乏之患，岂复有充当巡警者乎？即各省所开警察学堂，亦多造就官员之用，毕业后多视站岗为贱役，薄而不为，不知以一省之大，警察官吏不过数十人，巡警则或数百或千余人，今计各省警察之毕业官与出洋回国之警察毕业生不下数千人。甄别淘汰，足可备官员之用，惟此数万不学之巡警，遽期合格为最难耳。宜由部编辑教科书，颁发各省，务须浅近明晓，专为教授巡警之用。有身材合格，粗通字义者，即可讲授，俟数年后，教育普及，有中小学校毕业愿充巡警者，是即我国之转弱为强之日也。”^①应当说，在相当长的一个时期里，警政当局对普通警察的教育重视不够，这也与当时的客观条件有关，直至光绪三十四年以后，这种现象才略有改观。

光绪三十四（1908）年，清政府在划一各高等巡警学堂的同时，还决定统一各省的初级警察教育机构。这年九月，民政部制定的《各省巡警学堂章程》规定：巡警学堂除高等一种外，另一种是巡警教练所，要求每府厅州县必须设一处。其学生的条件是“本地方人民年在二十岁以上、身体强壮、粗通文理者”。学生名额由各地方官按照本地方情形申报，本省督抚核定，但每处不得少于一百名，学制为一年。巡警教练所的课程主要有：国文、大清违警律、警察要旨、政法浅义、地方自治大义、本处地理、操法。巡警教练所的毕业生是：“专作为地方巡警之用，其成绩最优者，得派充巡长”。该章程还规定，各地必须于接到部文的六个月内设立巡警教练所。

民政部的这道规定下达后，很多省份大都照章办理。据宣统二（1910）年初民政部的一份奏折中记载：“查各省筹办此项学堂、教练所，上年第一届奏报成绩时，各省咨报到部者已居多数，业经臣部于第一届奏报成绩内陈明，并声明安徽、江西等省

^① 《舒鸿仪条陈管见》，中国第一历史档案馆馆藏档案。

未据专案咨报，甘肃一省咨请展限，仍分别督催依限筹办等语。嗣据安徽、江西等省将开办高等巡警学堂办法及教练所章程表册咨报前来。其吉林、河南两省并将已办学堂、教练所详细名册咨送到部，惟甘肃一省迭经督催迄未咨报，现已由臣部电催赶办，**过**期成立。”^①然而由于民政部章程的要求过高，各地方办理起来存在不少困难，因此实际举办的情况往往要比章程规定的打了不少折扣。“查（直隶）各厅州县之设立教练所者不下八十余处，然皆有六月教练并未照部章肄业半年之期限。伏思巡警程度，识字原本无多，遑论讲解夫文字、教练课程，一年犹恐未逮，何况半载之短期，又复教练后即令回返练习，各警生一面值差，一面温习讲授，功课荒疏难免。”^②现以四川省为例，具体介绍巡警教练所的情况。

四川是清末警察教育开办较早、普及较快、水平也较高的一个省份。“自光绪三十四年十二月奉文设立巡警教练所，各属均于宣统元年遵章一体开办。其宗旨以养成地方巡警人材，为将来各乡、市、镇改良团保，扩张警察之预备。”据四川调查局统计，该省宣统元年已报告设立巡警教练所的厅州县共一百三十一个，其中成都县和华阳县两县合办一所，共计设立巡警教练所一百三十个。尚未设立或未接到设立报告的厅州县十一个。该省各巡警教练所总计招收学员八千多名。其中招生最多的汉州巡警教练所多达二百名，最少的芦山县则只招收八名，相差十分悬殊。平均每个教练所约计招收学员六十名左右，尚不足民政部所定的一百名的标准。四川省局解释说：“学生定额照章至少须满一百名，

① “民政部奏陈明第二年第二次筹办成绩折”，《大清法规大全·宪政部续编》，卷5。

② “宣化县巡警教练所整顿警务条陈”，《直隶警察杂志》第11期，中国第一历史档案馆藏档案。

但各属风气未开，招生匪易，由团保选送者既无多人，自行投考者又复观望，加以经费支细，各属皆暂行变通办理。除省区遵章额定外，其余足百名者仅二十八属”。各教练所内，学员多的，大部分班授课。“有分甲、乙两班者，有分甲、乙、丙三班者；其人数不足者，多未分班。以现时力有未逮，不能不行之以渐也。”在上述八千多名学员中，还包括了重庆府巡警教练所招收的一百二十七名。通常说来，府城不办巡警教练所，但由于重庆“以通商口岸，事务纷繁，故仍接续办理”，属于特殊情况。

四川各巡警教练所的学员大体可分为官费生和自费生两种，“官费由本所或团保筹备，自费则由个人筹备”。学生的费用主要有学费和食费两项。

由于四川各地文化发展的程度很不均衡，招生考试的标准往往也视地方的情况而定：“各属学生均由地方团保选送，由地方官会同所长、教务长、教员考试。惟地方风气有开塞，其程度之高低亦不一致，有与初等小学堂相当者，有与高等小学堂相当者，有与中等学堂相当者，有与高等学堂相当者，有与简易师范学堂相当者。”除了文化水平以外，四川警政当局还根据民政部章程对学员的年龄、身材、视力、体力、健康、嗜好等方面作出了一些规定。在课程设置方面各教练所除根据民政部章程的规定开设必修的七门课程外，还根据本省的情况作了适当的变通。如对“地近边陲，汉夷杂处之处则加番语一科；有程度与高等学堂相埒者”，则加宪法大纲、各种警察章程、各国民刑事诉讼法大义，咨议局章程、国际公法、监狱学等较高深的课程，以期因材施教。在教课用书方面，由于当时还没有颁定专门的教科书，“各属教员均遵部定科目兼采中外法规及中国文字与地方风土辑成，以祈符部定之讲录，暂行分别教授”。例如：“国文”课采用《古文辞类纂》“高初等国文教科书”、“最新国文教科书”等；“警察要旨”课“参用《警察学教科书》及《警察讲义丛书》、《警察类

编》”：“本处地理”课“参用本属地志新书、新增乡土志，新编地理问答及高、初等地理教科书、中外舆地志”；“操法”课则采用《陆军步兵操典》。四川警政当局还规定：“教科用书虽由各教员自由采择及就各所学者编辑为用，然皆以部定科目为根据，亦间有参用高等巡警学堂科学者，亦以学生程度较高故也。其地方僻陋，人民不事诗书，所招学生，学问无甚根底者，则由教员取其关于警察须要事项编成浅近论说讲授，务期学生了解，俟其稍有进步，然后教以他书。”

根据有关规定，四川各巡警教练所的学员须经过一定的见习期方能正式服务。见习期一般分为“毕业前”见习和“毕业后”见习两种。毕业前见习于“授课之余，则在警局服巡警之任，每天随同巡查出街，将街面局内应办事宜留心研究考查，以本城与各乡有无异同，应行斟酌损益之件各抒己见，记入手簿，随时呈候地方官核阅。”毕业后见习即毕业后，“先派城内警局轮流带班，并出外巡视画到，调查户口，随地练习拘捕、开导、防患、卫生等事，三月后如果娴熟，乃分配各地段或乡镇执行职务。”学员毕业后，原则上根据学员在校时的成绩，录用不同等级的职务。“其成绩最优者派充巡长，间有超级派任区长者，以其才识学术均与高等警察资格无异，故酌量变通办理；考列优等者，尽先录用，派往各区、分区及派出所充当正副巡目；中等及格者按次派委充当正兵巡查；不及格者给予修业证书，留听补习或听其自营生业。”但在实际上，由于当时“推广警察，需人甚急，而各属所招学额又未能一律足数，故凡属毕业之生，毕无遗弃之患，即留所补习者亦一面操课，一面派任警务。如汉州昆连七属为北路通衢，大小十七场，至少必须二百四十名始敷分派，现时仅二百名，必俟二班毕业乃接续补派；又如彭县奉巡警道札发章程，由地方官出示晓谕，各场大保保送学生毕业后各归本场开办警察，自费者尽先录用，该县学生仅五十六人，按场分配不敷尚

多，其余各属类皆如是，是以卒业之后即无留滞之人。此各属教练所第一期卒业效用情形也。”

至于四川各巡警教练所教师所具备的资格，大体可分为三个层次。第一层次，由留学过日本、毕业于日本法政大学、宏文学院、东斌学校、警察学堂、警监学校、警视厅等处的人员充任教师；第二层次，由毕业于京师巡警学堂、测绘学堂、湖南警察学堂、湖北陆军学堂、四川法政学堂的人员充任教师；第三层次，由毕业于四川自治研究所、宪政讲习所、警察传习所、巡警教练所等各处的人员充任教师。^①

以上四川省的情况在当时的全国具有一定的代表性，但各地情况毕竟存在着很大的差别（见表8-1），因此不能一概而论。

表8-1 宣统元年四川各地开办巡警教练所时间简表

厅州县数(单位:所)			
时 间	项 目	时 间	项 目
元 月	1	六 月	18
二 月	15	七 月	14
三 月	32	八 月	4
四 月	30	九 月	3
五 月	14	十 月	1

总的来看，清末警政当局对警察教育还是十分重视的。当时人们已普遍认识到了警察教育在警政建设中的重要作用，并将之提高到重要的位置：“欲研究我国政治之程度，必先研究我国民

^① 以上所引有关四川的资料均据《调查川省警察行政沿习利弊报告会》（下篇），——著者。

之教育。民无教育，徒加以优美之政治，不貽盲人瞎马之谓者几希矣。欲求政治之进行而不以教育为入手之方针，其不貽敷衍皮毛之讥者几希矣。大哉教育！其为庶政之根本毫无疑义，而警察中之教育亦在其列矣。”^①从光绪二十七年到宣统三年，清政府白手起家从无到有，逐渐建立起一套较完整的警察教育体系。“其设教场合有高等巡警学堂、有警务研究所，各厅州县有警务教练所，本埠各区有补习讲堂……”^②除普通警察教育外，清政府还开办了一些特种警察教育（参见第五章第四节），逐渐培养出一批具有一定警察知识和业务水平的骨干队伍，并积累了许多经验教训，为清末以及后来的北洋政府和国民党政府的警政建设奠定了相当的基础。

第四节 警察学术

清末警政当局在建设警察教育的同时，还十分重视发展警察学术。

在光绪三十一年设立的巡警部中，专设了一个警学司。该司下辖的编辑科专门负责编辑、翻译各国的警察法规和各种警察专业书籍。次年由巡警部改建的民政部下设参议厅。该厅下设编译员，负责编辑和翻译各国民政书籍。在此后的数年里，清政府编辑出版了大批有关警察业务的书籍，比较系统地介绍了东西方各国的警察制度、警察理论和常识。这些书籍有的具有较高的学术水平，也有的只是浅显的普及性读物，程度参差不齐。例如作新社编译的《警察学》一书是关于警察理论的学术性很强的著作；

^① 《论警察教育之普及》，《直隶警察杂志》第2期，中国第一历史档案馆馆藏档案。

^② 同注^①。

而光绪三十二年巡警部编辑的《警务知识》则是一本十分粗浅的常识性小册子，只有九页，分“警察要旨”、“警察官须知”、“巡警须知”、“探查须知”、“警察官等级之别”、“部长须知”、“警务分局长须知”等七个节目，并附有“公则及私则附”。除政府主持出版的警察书籍外，还出版了一些私人译著的警察书籍。例如光绪二十九年五月，位于上海英租界的作新社翻译出版了《警察学》一书。光绪三十四年，留日学生汤化龙在日本出版了他的《大清违警律释义》，并在中国各地发行。

清末警政大员肃亲王善耆积极鼓励官民各界撰写和翻译警察著作。他曾说：“然立法非难，行之实难。人民无法律知识，虽有良法美意，终扞格而不相入。欲其动与法合，纯任自然，与东西各国相媲美，难矣！夫东西各国之民所以能深知法律之意者，亦赖法律专家为之解释也。”^①

到宣统年间，许多省纷纷编辑发行了本省的警察杂志。这一举动，大大促进了清末警察学术的发展。各省的警察杂志大都是由各省的警察主管机关——警务公所主办的，是各省警政当局的机关报。这些警察杂志大都采取共同的体例。其设置的主要栏目有：谕旨、奏议、法令、文牍、本省警政信息、京师及外省警政信息、图表、论说、译文、讲演等，有的还设有小说专栏。各省警察杂志的宗旨是推进警政事业，普及警察知识，探索警察理论。例如，四川省巡警道周肇祥在《四川警务官报》发刊词中指出：“当此过渡时代，人民薄于公益，习于放任，知警察之意义者尚少。而欲使内治渐几完全，以成一法治国，夫岂易事？然正惟其不易也，而社会之现象、设施之方针与夫新旧法律之解释、中外学说之折衷，在官警非先有所依据，断难因应曲当，在人民亦难周知洞烛，亦无以去反对而生信从。由斯以谈，则警务官报

^① 汪有龄：《大清违警律论·序》。

之发刊，其能已耶！”

在众多的警察杂志中，以直隶、湖北、江南、广东等省主办的较有影响。其中，《直隶警察杂志》办得最有声色，实际上被各省奉为楷模。例如广东省巡警道王秉恩在宣统三年五月奏请将该省于宣统二年五月发刊的警务官报仿照直隶、湖北等省警察杂志的体例加以改良。^① 同年二月，周肇祥也说：“直隶、江南、湖北、广东等省，均已先后发行官报或杂志，收益早著，而不急起仿办，自安闭塞？”

直隶警察杂志的特点是：第一，刊数多。每月二期，初一、十六发刊。第二，读者面广。该刊采取文言与白话兼有的方式，“文言所以备警员之研究，白话所以增巡警之学识”。对于具备较高文化水平的警察官员和文化程度较低的普通警察都能适用。第三，内容丰富、形式活泼。该刊不仅大量发布官方的谕旨、法令、奏议，同时也很注意采集各地的警察信息，译介各国的警察制度和理论，并定期发表有关警察的论文和演说词。特别值得称道的是，该杂志以白话文发表的小说，对普通警察具有一定的吸引力，在普及警察知识方面能够起到有益的作用。“用白话编演关于巡警、侦探极有机致之短篇小说，使巡警足以开豁心思、振动灵机为宗旨。”^② 此外，该杂志还十分注重译介东西各国有关警察的各项知识和技术。这对于推动西方警察理论在中国的传播起到了积极的作用。

^① 《广东警务官报》，第2期，中国第一历史档案馆馆藏档案。

^② 《直隶警察杂志》，第2期，中国第一历史档案馆馆藏档案。

第九章 清末警察法规的制定和颁行

第一节 清末警察立法概述

一、清末警察立法的特点

清末的警察法规几乎是与其警察制度同时诞生的。早在光绪二十四（1898）年戊戌变法时期，湖南维新派在创建保卫局的过程中，就曾制定过一系列的警察法规，如《湖南保卫局章程》等。自光绪二十七（1901）年清政府下令创办警政时起，各种各样的警察法规又开始大量出台，例如在光绪二十七年七月三十日上谕下达后不久，山西省即制定了《山西巡警局详定章程》。^①截至到宣统三年清王朝覆灭时，各有关机构制定的形形色色的警察法规不下千件。考察清末十一年的警政建设，我们认为，清末警察立法具有以下几个特点：

第一，警察立法受到相当的重视。清末中央及地方的警政建设基本上是以警察立法为先导进行的。在各个警察机构开设之前，大都首先制定警察规章。例如，京师第一个警察机构——善后协巡局创办时，首先制定了该总局的现行章程，其后工巡局创立时也制定了工巡局章程。光绪二十八年四月，奕劻等人讨论设立工巡局时认为：“创办工巡，整顿地面，诚为当务之急”，“其

^① 《皇朝蓄艾文编》，卷12。

办法则在宽筹经费、严定章程……”^① 光绪三十一年九月十日，清廷在决定成立巡警部的上谕中要求该部尚书侍郎等“务即悉心通筹，力任劳怨，严定章程……”^② 各地方警察机构的开设，其情形也都相似，如前述山西省的《巡警局详定章程》即如此。巡警部开办以后，曾有人上书徐世昌，强调警察立法的重要性：“日本警察隶于内务省，事无巨细，皆奉内务省之训令。其纂为法令者大纲细目约数千条。然亦屡修屡改，一经改易，即将原版毁销，不使前后歧异。我国谕飭各省开办巡警，历有年所，究其所以办法，至今未颁示之也。于是各省皆沿保甲之旧，换一名目而已。站岗之巡警大率以营兵充之，甚有谓警察不如保甲者。然责以办法之不善，则彼可曰‘未奉部章，不知何所适从’。今宜谕令各司急订则例，凡巡警若何挑取，户口若何清查，土木若何愿济，营业若何许可，开会、演说、出版若何许缔，路矿、森林若何保护及一切与民直接之事均有一定规则。内而各厅、外而各省，同范围于法令之中，即间有窒碍难行者，不妨俟诸异日，但不得以一事之不行即遂至万事之俱废也。六部设立之始，通行则例至详至备，后因随增随减，纷纭淆乱，以致胥吏因缘为奸，非法之不善也。今所订则例宜简易不宜繁重，嗣后某条修改，随将某条删除或将原版销毁，免蹈例案歧出之弊。”^③ 于此前后，又有人上书徐世昌，指出：“中国法律向无巡警专门，保甲、缉捕诸法貌虽近似而不合不完，殊多疏略，日本尤重巡警，其宪法之组织实于兵政、刑法、工程、户口、铁路、邮电、保险诸端皆有密切之关系，分纲列目至为周详。今立法伊始，非监彼成宪，取益师资，不能为完全之警律；非有完全之警律，不足范围全国

① 奕劻：《拟请创设工巡局折》，中国第一历史档案馆馆藏档案。

② 《清德宗实录》，卷 549。

③ 《舒鸿仪条陈管见》，中国第一历史档案馆馆藏档案。

之巡警事务。”^① 此条意见呈上以后，巡警部认为“颇得体要”，“留作参考”。^② 此后几年，清廷的警察立法在某些方面确实也接受了上面的建议。

第二，注重借鉴东西各国的警察立法经验。清末警察立法主要是借鉴了外国的立法经验。当时有人建议：“博采东籍，广延通才，参合考订。”^③ 因此绝大多数警察法规的制定都广泛参照了各国，特别是日本的警察法规。例如山西省在制定《巡警局章程》时，即“略参东西警察章程”。巡警部制定的《巡警部官制章程》除“参酌外商两部官制章程外”，“并考求各国警察法规，契纲要以综其成，析科目以副其实。”^④ 又如《大清违警律》的制定曾广泛参照法国、墨西哥、德国、奥地利、匈牙利、荷兰、意大利、保加利亚、挪威等国的有关法律。又如《报律》的制定曾参考俄罗斯、瑞士、挪威等国法律，但主要则“折衷于日本新闻条例，酌加损益”。应当指出的是，清廷接受外国的立法经验，并非盲目地照搬，而有一定的选择。这种选择的基本原则是“本之历代律意”，“合之现在情形”。例如在制定《违警律》时，立法者曾看到“近今泰西各国立法例，于违警罪之说，约举有三”，但认为“第三说”比较符合当时中国“警察之法学知识未能完备”的实际情况，固采用第三说“使其（警察）易于记忆”，并且有利于扩充警政。又如制定《大清国籍条例》时，针对当时各国流行的“属地主义”、“属人主义”和“折衷主义”三种原则，“独采折衷主义中注重血脉系之办法”，其《施行细则》则“参照历年交涉情形，藉免抵牾”，可谓即照顾了中国人注重血缘关系

① 《袁崇镇条陈》，中国第一历史档案馆馆藏档案。

② 同注①。

③ 同注①。

④ 《京师警察法令汇纂》。

的传统又考虑到了中国当时所处的半殖民地地位。因而被认为“取裁允当”。^①再如《结社集会律》的制定者认为，该律的制定不仅顺应了当时的国际潮流，同时也与中国的历史和现实相吻合：“中国古昔，虽无政治结社集会之名，而往往有政治集会结社之实。周末，百家竞胜，各聚朋徒，儒、兵、名、法诸家虽有道德功利之异而同声相应，隐与政治结社无殊。其后寓论政于讲学，善则为河汾之辨治、闽洛之谈经，足以培养人材，扶持国是；不善则为南宋之三学、晚明之诸社，驯至激发横议、牵制朝廷。是以经训不禁乡校之游，而王制惟严莠言之辟……国家预备立宪，必以是（指《结社集会律》）为基础矣。”^②

第三，警察立法发展的阶段性较明显。光绪二十七（1901）年至光绪三十二（1906）年，可以视为清末警察立法的初期，是一个比较幼稚的阶段。这个时期的主要特点是：

①警察立法主要是围绕警察机构，即警察权行使主体本身而进行的。绝大多数法规都是关于警察机关的组织、官阶、选拔、奖惩、薪俸等方面的规定。《官制章程》是当时最主要的警察法规。

②警察立法比较混乱，法规之间的差异性较大。警察法规往往是由各警察机关自行制定的，缺乏相互间的协调和统一。中央、京师和地方都是各自为政，自行其是。即如所谓“彼此不谋”、“章程各异”。法规的有效空间极小，通常各省、府、州、县都有自己的法规，甚至“即一府、厅、州、县之中，各区域办法又不同”。中央没有对各地方的警察立法实行有效的指导和监督，各地立法存在着较大的随意性和盲目性。

③立法技术比较低下，法规相对粗糙。由于这个时期的警察

① 《京师警察法令汇集》。

② 同注①。

法规多数是由警察机构自己制定的，这些机关缺乏足够的警察学知识和立法知识，往往为应付急需而东拼西凑，草率立法。制定出来的法规水平不高，常常是一个大杂烩，不仅缺乏逻辑性、概括性，而且内容芜杂、文词繁冗。例如《山西巡警局详定章程》的制定者自己也承认其所制定的法规“条目殊嫌琐屑。”

光绪三十二年以后，警察立法进入第二个阶段，开始走向成熟。这个时期的主要特点是：

①以警察权的行使为内容的法规，即“实质的警察法”开始大量出现。如光绪三十二年颁布的《大清印刷物专律》、《管理旅店规则》，光绪三十三年颁布的《火场救护规则》，光绪三十四年颁布的《大清违警律》、《报律》、《结社集会律》、《外城夜市简章》、《调查户口章程》和宣统元年制定的《呈报营业规则》等等。

②警察立法趋向统一，以中央立法为主导，以地方立法为辅助。这个时期，清廷先后设立了主管全国警政的专门机构——巡警部、民政部，逐步加强了对各地警察立法的指导和监督；同时，清廷也注意到了各地方的实际情况，允许各地根据中央立法的基本精神，制定本地方的法规。例如，光绪三十四年，民政部制定的《直省巡警道官制并分课办事细则》经宪政编查馆考核颁行，其目的在于“统一规制，整理警务”，为地方警政建设确立一个基本原则，同时允许各地方警察机构根据这一章程制定本机关的官制章程。又如光绪三十四年，民政部在奏请颁布《大清违警律》时指出：“京外警政，推暨日广，各省亦多有拟行违警办法，藉示做惩者。自应酌定章程，以资遵守。”可见，此律的制定也有统一地方立法的目的。该律第四十五条规定：“本律所载之外，各直省督抚得因地方情形酌定违警章程，变通办理，惟不得与本律相抵触。”再如光绪三十四年民政部制定的《调查户口章程》是通行全国的法规，但该章程第四十条规定：“本章程施

行细则由各该总监督拟订通行，仍申报民政部立案。”这一规定，实际上确立了中央与地方立法的分工原则。在立法统一的前提下，鼓励各级政府因地制宜。

③立法技术迅速提高，法规趋于成熟。这个时期的重要警察法规原则上都由民政部主持制定，然后经由宪政编查馆考核颁行。民政部为拟定法律草案，通常组织专门力量，研究东西各国的警察法规，并根据中国的实际情况反复加以推敲。有时，民政部的立法还得到修定法律馆的协助。例如，民政部在叙述起草《违警律》时说：“臣部当与臣沈家本，详加讨论，悉心董核”。因此，这个时期清廷制定出了一些比较成熟的警察法规，如：《违警律》、《报律》、《结社集会律》、《大清国籍条例》等等。这些法规对于后世，特别是对北洋政府和南京国民政府时期的警察立法具有相当重要的影响。

二、清末警察法规的种类

清末警察立法，虽然不过十余年的历史，但其法规数量之丰富，种类之广泛却十分可观。从法规的制定机关和效力等级来区分，有中央制定的、通行全国的法规，也有由地方制定的在本区域内有效的法规；从法规的名称上看，有律、条例、章程、规则、办法、细则、简则、告示等等。从法规的内容和性质上区分则有：

①组织法规：这方面的法规规定了警察机构的组织，各机关之间的权限划分，官吏的任用、选拔、奖惩、考核、抚恤，服装、设备、警械的规格和等级，经费的筹措、使用以及礼节、纪律、勤务方式、会议方式等等。如《巡警部官制章程》、《民政部官制章程》、《考取巡警章程》、《各等巡警学堂学生毕业暂行章程》、《巡长、巡警勤务章程》、《巡警禁令》、《使用哨笛简章》、《巡官长警赏罚章程》、《考核巡警官吏章程》、《巡警礼式》、《部厅会议规则》、《稽核解支款项章程》、《巡官长警饷制》等等，均

属此类。

②行政警察法规：这里所说的行政警察法，是广义上的。依传统的说法，行政警察是以保持社会秩序为目的，指导人民及保护人民，预防公共危害的。行政警察法即是有关这方面的法律规定。具体又可区分为“保安警察”法，即保持公安，防止一般危害的法规，如《结社集会律》、《报律》、《检阅报章规则》、《火场救护规则》、《管理镖局枪支规则》、《管理娼妓规则》、《大清国籍条例》、《调查户口章程》、《呈报营业规则》、《呈报建筑规则》、《管理人力车规则》、《管理夜市执行细则》等等。此外，与当今各国治安法规相类似的《违警律》亦属于这个范畴。“警察则因除去危害，直接限制人民自由之行政也。”^①所谓特殊行政警察，是指附属某个特殊行政部门，为辅助“其达成特殊行业之目的”^②的警察。清末有关卫生行业的警察法则即属于此类，如：《预防时疫清洁规则》、《改定清道章程》、《管理饮食物营业规则》、《管理浴堂营业规则》、《管理种痘规则》、《政务处议奏禁烟章程》、《管理售卖膏土章程》、《管理戒烟丸散规则》等等。

③司法警察法规：所谓司法警察是指以侦查罪犯、搜集证据、逮捕犯人，辅助司法机关行使司法权力为目的的警察。^③司法警察法是有关这方面的法律规定。例如：《检察厅调度司法警察章程》、《各处差役来京缉案章程》、《外城侦缉队章程》、《巡警总厅拘留所章程》、《民政部、法部协定移交接收预审厅后办事权限章程》等等。以上各类法规，从各个不同的方面规定了警察权的组成及其职权行使方式。在清末十余年的时间里，这些法规为维护清王朝的统治，镇压人民，阻挠资产阶级革命，起到了不小

① 汪有龄：《大清违警律论》第2页。

② 郑宗楷：《警察法总论》。

③ 同注①。

的作用。

第二节 清末几种重要的警察法规

一、大清违警律

(一) 大清《违警律》的制定及其主要内容

早在光绪三十二(1906)年,民政部就曾仿照日本明治十六年公布的《改定刑律》第四编《违警罪之体制》,制定颁布了《违警罪章程》五条,二十六款,在京师内外城巡警总厅试行。光绪三十三年八月,民政部拟定了《违警律草案》,提交宪政编查馆审核。草案共十章四十六条。分总则一章,十九条;分则九章三十七条;附则二条。光绪三十四年四月,经宪政编查馆考核后,正式颁行。颁布后的《违警律》为十章四十五条,基本上保持了原草案的面貌,只是在编排次序和体例上作了一些调整。如《宪政编查馆奏考核违警律折》中说,原草案中第三至第六条,“系不论罪,在律中为例外,而叙次转在正面办法之先,似嫌倒置。其余类似颇多,大率先叙正面办法及罚例等,次加重例,次减轻例,次不论例,次释语义,庶于体例较合。”又如原草案第二章为“关于国安之违警罚则”,第三章为“关于政务之违警罚则”,改定后的《违警律》则将二者并为“关于政务之违警罪”。再如原草案之“附则”二条,附于第十章“关于财产之违警罚则”之后,颁行律将此二条独立为一章,即“附条”。此外,改定后的律文还删节了原草案中不尽相合的事项,并对“辞义未妥及字句歧出、文词生涩之处,亦皆一律修改,务令吻合国情,俾官民易于通晓。”^①总的来看,宪政编查馆考核颁行的违警律,

^① “宪政编查馆奏考核违警律折”,《大清法规大全》,卷4。

没有对原草案作出实质性的修改。兹将《违警律草案》与颁行后的大清《违警律》的条目变化情况，列表如表9-1。

表9-1 违警律条目变化表

光绪三十三年《大清违警律草案》	光绪三十四年考核颁行的《大清违警律》
第一章总则,第1-第19条	第一章总例:第一——第20条
第二章关于国安之违警罚则第20条	第二章关于政务之违警罪第21-第24条
第三章关于政务之违警罚则第21-24条	第三章关于公众危害之违警罪第25-26条
第四章关于公共危害之违警罚则第25-26条	第四章关于交通之违警罪第27-28条
第五章关于交通之违警罚则第27-28条	第五章关于通信之违警罪第29条
第六章关于通信之违警罚则第29条	第六章关于秩序之违警罪第30条
第七章关于秩序之违警罚则第30-31条	第七章关于风俗之违警罪第31-36条
第八章关于风俗之违警罚则第32-37条	第八章关于身体及卫生之违警罪第37-41条
第九章关于身体及卫生之违警罚则第38-42条	第九章关于财产之违警罪第42-43条
第十章关于财产之违警罚则第43-44条	第十章附条,第44-45条
附则:第一条 第二条	

考核后颁发的大清《违警律》分三个部分:

第一部分,第一章总例:这一部分可以视为该律的总则。规定了该律的若干基本原则。

①法定违警罪主义:该律第二条规定,“凡本律所未载者,

不得比附援引”。评论家认为：“就此法文之表面言之，似仅禁止类似解释，而自其内容言之，即包含无正条之行为不为罪之精神。此实为中国刑事法上一大改良之证也。”^①

② 违警处罚的种类和等级：何谓违警处罚？当时有人解释说：“违警罚者，乃国家以违警罪之制裁，剥夺私人利益之谓也。”^② 大清《违警律》规定了五种处罚方法，即：拘留、罚金、充公、停业、歇业。其中，拘留和罚金各分为三等，二者可以互相选择：处十五日以下、十日以上之拘留，或十五元以下、十元以上之罚金；十日以下、五日以上之拘留，或十元以下、五元以上之罚金；五日以下、一日以上之拘留，或五元以下、一角以上之罚金。罚金可以作为选择“刑”也可以作为独立“刑”单独使用。“充公”系“官设特定财产之违警罚也”。^③ 大清《违警律》中规定这种处罚的只有两处，即第二十七条第九款和第三十条第三款。“停业”系“禁止业务，而其禁止有定期者”；而“歇业”则“禁止无定期”。^④ 该律于“歇业”之前加上“勒令”二字，表明“歇业”的强制性更基于停业。此外，总例部分还规定了该律的效力范围，包括对于时间、空间和人的效力，主体条件以及加重、减轻的条件等等。

第二部分，第二章至第九章可以视为该律的分则。这一部分规定了八种违警“罪名”。评论家说：“违警罪者，乃科违警罚之不法行为也。质言之，即违警律中所列举不法有责之动作也。”^⑤ 这八种违警罪名分别是：“关于政务之违警罪”，“关于公众危害之违警罪”，“关于交通之违警罪”，“关于通信之违警罪”，“关于

① 汪有龄：《大清违警律论》第46页。

② 同上书，第184页。

③ 同注①，第188页。

④ 同注①，第1819页。

⑤ 《大清违警律论》，第29页。

秩序之违警罪”，“关于风俗之违警罪”，“关于身体及卫生之违警罪”，“关于财产之违警罪”。

第三部分，“附条”。规定了该律生效的时间、各地方根据本地情形酌量变通的原则等。

（二）大清《违警律》的体例

二十世纪初，清廷修定《违警律》时，世界上流行的编纂方法大体不外三种：“观近今东西各国立法例，编纂违警律之法，约举有三：一融会于刑法中，不设违警名目者，如纽约、芬兰等刑法是；二因刑之重轻而为违警罪之分类者，如法兰西、墨西哥、德意志现行刑法，日本旧刑法及日本现行警察犯处分令是；三因违警罪之性质而为违警罪之分类者，如澳大利亚、匈牙利、荷兰、意大利、白尔加利亚、挪威等刑法是。”^①

清廷编定的大清《违警律》，基本上采用了第三种方法。清廷立法者认为：“现在民政既设专官，凡属警政，正待扩充，则违警律亟宜析出单行”。因此，“第一说理论虽当，今既定议单行，则宗旨不符，毋庸深论”。评论家指出：“盖自法学愈进，分析愈精，违警之性质与犯罪不同，故违警律不得不由刑律而独立，此法理论之所主持也。进而求诸实际，违警律与刑律混淆，常生种种之流弊。”首先，“违警律不独立，行政权易为司法权所蹂躏也”；其次，“以违警律附于刑律，多数之国，因情势之便宜，予警官以即决权，有即决权之警官，为司法官乎？为行政官乎？此大不可解之问题也。”^②至于第二种方法，“易记刑之重轻，而不能知罪之性质”。因此也不采用。第三种方法虽然存在着“易知罪之性质，而不能记其刑之重轻”，与第二种方法“互有短长”。但考虑到“各国法典及草案采用第三说者为多。盖因

① 汪有龄：《大清违警律论·绪论》第15页。

② 汤化龙：《大清违警律释义·前加编》。

违警罪之预防、搜查及逮捕当其冲者，实为警察”；同时考虑到我国的“警察之法学知识未能完备”，为了使人民“易于记忆，不如由性质而为之区分”为好。^①

清末在制定《违警律》之先，能够审慎研究各国有关立法，应当是值得称道的。时人评价说：“吾国变法，处法学大明之日，故能采各国之长而舍其所短，本律与刑律之分立，即其一端。”^②需要说明的是，清廷制定违警律时，世界上制定过类似法典的国家并不很多，制定的时间也并不很长，“违警之设专律，自近三十余年德意志联邦诸国始，古无是也”。^③可见，仅从《违警律》这一项即可看出，清廷警察立法在当时的世界各国中，还是处于比较先进的地位的。虽然清廷在警察立法上并不显得很落后，然而当这些法规一经实施，却立刻显现出远远逊色于东西发达国家的特点来。难怪清末高级警察官员肃亲王善耆曾说：“然立法非难，行之实难。人民无法律知识，虽有良法美意，终扞格而不相入，欲其动于法合，纯任自然，与东西各国相媲美，难矣！”^④

（三）《大清违警律》的施行

光绪三十四（1908）年四（5）月，宪政编查馆考核《巡警律草案》，认为该草案：“体例完密”，“实兼采东西制度”，“可冀推行无阻”。因此，除对个别条款略加修改、调整外，基本上保持原状予以颁布。在《大清违警律》颁布的同月，民政部因“本律条理细密，解释稍歧，即滋貽误”，又拟定了《违警律施行办法文》，目的在于为各地方施行时“以备参考”。民政部还要求各省：“如于本律遇有疑义，须随时咨明本部，以本部解释所定者

① 《宪政编查馆奏考核违警律折》。

② 汤化龙：《大清违警律释义·前加编》。

③ 《大清违警律释义·前加编》。

④ 《大清违警律论·肃亲王序》。

为准，庶免分歧。”

尽管《大清违警律》得到了宪政编查馆的较高评价并予以了一定的加工修饰，然而在实施过程中还是出现了一些问题。例如：

① 《大清违警律》与有关法律的规定相冲突。在《大清违警律》颁布实施时，《大清新刑律》尚未颁布，《大清律例》仍然有效。当二者的某些规定发生冲突时，在实践中势必会出现一些分歧。如《大清违警律》第三十五条第二款规定：“当众骂詈、嘲弄人者，处十元以下、五元以上之罚金”；第三十七条第一款规定：“加暴行于人，未至成伤者，处十五日以下、十日以上之拘留，或十五元以下、十元以上之罚金”。但《现行刑律》中规定：“骂人者笞一十，殴人不成伤者笞二十”。《大清违警律》的处罚重于《现行刑律》。根据《现行刑律》中“断罪依新颁律”一条的规定，当然应以《大清违警律》为准。当时有人建议根据《大清违警律》总例中的加重、减轻办法处理，但遭到民政部的否决。民政部考虑到“现行律范围自亦未能遽越。若令警察官署照违警律办，而地方官仍照现行律办，则处理未免两歧。执此一端，即将现行律所载删除，亦有顾此失彼之虑。”因此采取了一个折衷的办法，即凡“骂詈以下罪名”及“殴未成伤者”，“一并划归警察官署管理”，依《现行刑律》惩处；其殴人致伤之案，仍送交各审判厅办理。^① 民政部的折衷办法虽然只是权宜之计，但毕竟显得有些自相矛盾。当时曾有人对此办法提出非议：“又本年三月堂宪奏准，以违警律第三十五条第二款、第三十七条第一款所订罚例，与现行律轻重抵触，请照现行律办理，加以笞刑，则第三条所定罚则当改为八种（原为七种）。然身体刑又为文明各国所不能取，况尤不宜于违警罪。司员以为不如加重罚

^① 《大清法规大全》，卷4。

金，或悟。第三十七条第一款归入刑法范围，方为适当。”此人还指出：“查日本警察署长有即决裁判权，不服可请求正式裁判于区裁判所，所以保护人民也。乃《违警律》无此规定，是为缺点。”^①

② 违警律规定有疏漏。宣统元年四月，京师内城巡警总厅在写给民政部的一份申请报告中指出，违警律在施行中对一些常有之事未作明文规定，不便援引。其报告说：“有本律虽无明文尚应援据现行律例以定办法者，举其要约有二端：一，现犯抗传应否加重也。查大清律例内载：凡犯本律各款者，定有径行传案之文，而于现犯抗传者未经定有办法。揣立法之意，以为违警律事属细微，本可依律罚办，如果抗传，即同拒捕，已入刑法范围，自应各按刑律分别治罪，故本律不设规定。惟违警律与刑律分离，此项抗传人犯虽应按律加等，而本罪究系违警，拟请于新刑律未经颁布以前，暂由巡警总厅参照《大清律例》‘罪人拒捕律’，于违警现犯应行传案之人，审系确有抗拒情状者，即按违警律各本条加二等罚办。其有擅殴巡警，无论已未成伤、及至折伤以上者，仍一律送交审判，按律惩办，以重警政而尊法权。一，损毁器物应否追偿也。查大清律例内载：弃毁官私器物者，计赃准窃盗论，各坐罪追偿等语。此项人犯，虽有故毁、误毁之分，而官物则无论故误皆坐罪追偿并科私物，则仅认毁者偿而不坐，是损伤赔偿实为坐罪外应有办法。惟查违警律第二十七条第八款、第二十八条第三款、第二十九条第二款、第三十条第二款、第三十二条第一、二款、第四十条第一款规定事项，虽违警分类性质各有不同，而其为损毁官私器物则一。应否验数追偿，本条俱未设定，判断之际，殊觉困难。若听其坐而不偿，则官私财产损失必多，亦与刑律法例不合。盖损毁器物，轻者入于违

① 《张仁稟呈》，中国第一历史档案馆馆藏档案。

警，重者入于刑律，第能执此以定违犯程度之区别，而不能执此以定偿与不偿之区别。事苟应偿，虽轻于纤忽，法固未便从宽；事不应偿，即重于泰岳，法亦未便从刻。嗣后遇有损毁器物之各项违警人犯，拟请遵照《大清律例》，无论官、私，无论故、误，除按本律各条处罚外，一律验数追偿，俾颺法理之平。”^①民政部接到这份报告后，认为可行，即予札敕各地执行。然而这两个办法执行以后，效果并不理想，不服传唤及殴打巡警者仍然层出不穷。^②

大体说来，违警律存在的问题，主要并不出自其本身，而是由于该律与其他法律特别是刑法不配套。时人曾说：“先儒有言，不通群经，不能通一经，法律亦然，凡法典皆独立，实无一独立者。牵一发则全身动，脉络本一贯也。”“其他法典无一不与警察有关系……吾国法律不完不备，宪法累年调查，犹未起草；商法仅有商人通例及公司律、破产律；民法更未编订；所据以为本律解释者，仅现行刑律、新刑律总则草案及刑事民事诉讼法。”^③《大清违警律》是依照西方法律制定的，须要与相应的法律尤其是刑法相衔接。然而，由于新刑律迟迟未能出台，社会上通行的仍然是旧律。因此，二者往往不能合拍。当执行中出现障碍时，有关方面虽然采取了一些折衷办法和补救措施，但毕竟二者差距太大，以致造成越搞越乱的局面。

二、报 律

①修定《报律》的背景。随着清末新政的推行，一些明达官绅很快认识到了报刊新闻对促进社会变革的重要作用。徐世昌曾

① 《大清法规大全》，卷4。

② 《京师警察法令汇纂·申明罪人拒捕及违警抗传之区别通饬知照札》。

③ 汤化龙：《大清违警律释义·序》。

说：“窃维启发知识，改良社会，收效之速，莫如报馆。”^① 光绪三十二年十月，御史赵炳麟也上书指出：“夫古人读法悬书，一切朝章国典，恐人不知，未有畏人知之者。我朝如雍正、乾隆间钞报，凡立法行政皆详悉刊示，布告国人，至今可考。盖立法行政公诸国人，其法善也，人皆知其善而守之，于是不令而行，其法不善也，人皆知其不善而救之，于是挽回亦速……近年国家行政，多尚秘密，凡谕折稍关政法者，多不发抄，举国之人，耳目愈闭，视听愈惑，以致弊端百出……现当预备立宪之时，恭读七月三十日懿旨，使绅民明悉国政，以为立宪基础。大哉圣言，万世不易也。拟请谕令会议政务处，参用东西各国官报体例，设印刷官报局，除军机、外交当秘密不宣外，凡一切立法、行政之上谕及内外大小臣工折件，无论议准、议驳，皆由军机处另缮副本，交局发抄，即中外电奏，不关军机、外交者，一体钞示。”^② 早在中央官报设立之前，即已出现了一些私人报刊和地方或某一部门开办的官报。“今学部、农工商部暨南北洋、山东、陕西等，已有官报刊行，惟仅关于一部一省之事。”^③ 光绪三十三年九月二十日，宪政编查馆代表中央政府主办发行了第一期《政治官报》。此后不久，京师一带报馆纷纷而起。时人记述说：“初，京师有《宫门抄》，自宪政编查馆奏设《政治官报》，海内贤士大夫，争集金开馆首都，数月间至数十家而尚未已。”^④ 然而，言论和新闻的自由与专制的政体毕竟是尖锐对立的。满清朝廷只喜欢听阿谀赞颂的词藻，而听不进一丝一毫的批评。一些报刊特别是私人报刊中发表的指摘政府的言论，常常使得官方大为光火。

① 《皇耕堂政书》卷4，“请飭纂订报律折”。

② 《清末筹备立宪档案史料》，第1059页。

③ 同上书，第1060页。

④ 朱德裳：《三十年闻见录·大清肃忠亲王墓志铭》。

光绪三十三年七月，湖南试用道李颐上书指出：“各国报馆皆主尊崇本邦，中国之报则反是。除官报外，专在指摘攻击，以遂其忌刻之私，近且以要挟为利藪，贿以重金，立可改毁为誉，贤否混淆，是非颠倒，莫此为甚。况谕旨肆意讥评，大臣任情诬毁，毫无忌惮之存，诚自古所罕观。譬如士夫居家，日听子弟之詈骂父兄，而犹望家道之盛，臣未见其可也。且启奸民轻视朝廷之心而乱阶伏，长邻邦覬覦土地之志而气焰张。迩来乱党猖獗，交涉烦难，类多因此。今欲安内御外，非整顿报馆不可。令各省皆设官报，即可开通民智，查核由官，自无违悖。”^①清廷大吏徐世昌也上书指出：“东西各国，报纸繁多，然其呈报主笔有制，其纳其证金也有法，其违犯处分也有等，是皆有报律定其范围。故言论自由之是，系在法律内之自由，非谓逞其口说，肆为簧鼓也。今中国风气渐开，京外报馆时有增益，是民智日进之梯阶，即舆论得伸之先路，苟能遵守法律，自应逐渐推行。”他进而指出：“惟中国向无报律，主笔者则以无报律而习于诋排，地方官则以无报律而不知处置。在主张新学者，既不愿以旧律相绳，而报馆等每藉口于言论自由，亦未必服从羈勒。是放纵之则违国法，严禁之则遏新机。致令开发民智之要端，将成淆乱听闻之惯习。揆厥由来，实由报律未定，无所适从，其咎亦非尽在报馆也。”鉴于以上的情况，他建议“内审情事、外探良规”，迅速制定报律，“俾职司检阅者有所折衷，而各报馆也咸知守法。”^②

② 《报律》的制定颁布。清末最早起草《报律》的时间，大抵在光绪二十九年七月以后、光绪三十二年九月以前：“查此项报律先经原设商部拟具草案，由原设巡警部酌为修改。共成四十

① “湖南试用道李颐陈言安内攘外非整顿报馆不可呈”，《清末筹备立宪档案史料》，第1062页。

② 《退耕堂政书》卷4，“请飭纂订报律折”。

六条。”^① 这部草案拟就后，由于客观条件的限制，未予颁布，“当以事关法律，非详加讨论，不易通行。且以京外报馆由洋商开设者十居六七，即华商所办各报，亦往往有外人主持其间。若编订报律，而不预定施行之法，俾各馆一体遵循，诚恐将来办理分歧，转多窒碍，迭经咨商外部体察情形，妥为核复。旋准咨称：各项法律正在修订之际，尚未悉臻完备，若将此项报律遽为订定，一时恐难通行，似应暂从缓议等，因用是审慎迟迥，未敢率行定义。”^② 从中外交涉和立法审慎的考虑出发，清廷未敢立即公布报律；然而为了控制舆论，维持清廷的尊严，各级统治者又急切盼望着报律的出台。因此，不得不暂采取一个折衷的措施：“嗣经中外臣工先后条陈催促，仰蒙训示，飭令妥订施行。臣等亦以报章流弊渐滋，不可不亟为防闲之计，故先将该律草案摘要删繁，拟成暂行条规，奏明试办。”^③ 这里所说的“暂行条规”，系指光绪三十三年（1907）年七月二十八（5）日，民政部拟定奏报的《报馆暂行条规》。

光绪三十三年（1908）年十二月十三（16）日，民政部会同司法部根据对“各国通例”包括《香港新定报律》的调查研究，同时“参照内地情形”，将原定报律草案之四十六条“斟酌再三，稿成屡易”，拟出了“改定草案四十二条”，提交宪政编查馆审核。^④

光绪三十四（1908）年二月（3）月十二（14）日^⑤ 《报律》

① 《政治官报》，光绪三十四年正月二十五日第117号，“民政部拟定报律草案请飭宪政编查馆考核折”。

② 《政治官报》，光绪三十四年正月二十五日第117号。

③ 同注②。

④ 同注②。

⑤ 宪政编查馆原奏中载明是在二月十二日奉旨，而宣统元年民政部在《奏请修正报律条文折》中追述此事，说是在二月二十二日，此说有误，当为二月十二日。——著者

草案经宪政编查馆修改补充后，正式颁布实施。宪政编查馆在审核意见中指出：“原案四十二条盖折衷于日本新闻条例，酌加损益，尚属周密。”^①

正式颁布的《报律》共四十五条，较原草案增加了三条，并对原草案中的若干条款进行了修改。宪政编查馆认为：原草案“第十四条第十四款之**诋毁**宫廷，第二款之淆乱政体，第三款之扰害公安皆侵入刑律范围。现在逆党会匪窜伏东南洋一带，潜图窃发，方且藉报纸之风行，逞狂言之鼓吹。此等情形，久已上烦宸廑，如照原案第二十一条、二十二条之例仅处二十日至二年之监禁，附加二十元至百元之罚金，殊嫌轻纵，似应仍分别情节轻重办理。臣等公同商酌，拟请将原案第二十二条改为违第十四条第一款与第三款者，该发行人、编辑人、印刷人科六月以上、二年以内下之监禁，附加二十元以上、二百元以下之罚金，其情节较重者仍照刑律治罪。”^②

宪政编查馆对报律草案的修改，其最突出的特点是加强了对新闻自由的钳制。除了上述这番话以外，后面引用的宣统元年九月民政部奏折中的内容也反映出了这方面的情况。毋庸置疑，清廷制定《报律》，其镇压人民革命的用意是十分明显的。不过也有人认为，《报律》的颁布，在一定程度上起到了保护言论的作用。如朱德裳先生说：“然论文偶忤政府意，请旨交片相随属。民政部为主管衙门，动与军机相齟齬。王（指善耆）不胜其扰，以参议汪荣宝之谋，奏颁《管理新闻条例》，阳为干涉，阴实护持。自是罚有主名，希有触刑网者矣。此所谓将欲翕之，必固辟之者也。”^③

① 《大清光绪新法令》（第9册），“宪政编查馆奏考核报律折”。

② 同注①。

③ 《三十年闻见录·大清肃忠亲王墓志铭》。

③报律的修改。《报律》颁布以后，先后又经过几次修改，面目已大不同于初颁之时。现在保存和出版的多种《报律》，并非《报律》的最后定本。兹将《报律》的修改经过略述如下。

第一，宣统元年民政部请求修正报律条文：宣统元年九月，民政部上书介绍了《报律》施行后的情况，并请求修正其中某些窒碍难行之处。奏折说：“光绪三十四年二月二十二日具奏，请飭下臣部通飭各省一体遵行。钦奉谕旨俞允在案。臣部当即札行内外城巡警总厅，并通咨各省按照此项定律严密实行。并将办理情形随时报部，以资考核。一年以来，详加体察，觉执行之际，尚有窒碍难行之处，自应请旨修正，以期完密而便实行。”^①民政部提出应当修正的条款主要是：第七条“每日发行之报应于发行前一日晚十二点钟以前，其月报、旬报、星期报、间日报等类均应于发行前一日午十二点钟以前送由该管巡警官署或地方官署随时查核，按律办理”。民政部指出：这条规定为“臣部原奏草案所无。盖官署虽有检查出版之权并无核定报章之责。报馆如有违犯，自可于发行以后执法严惩，要不能于发行以前，先事干涉。令按该条所定各节，呈送查核必在发行以前，似各种报纸均须该管官署核定之后始准发行。仓促从事，既难保无疏漏之病；遍加勘定，又不胜其检索之烦。且制定报律，原为严防流失起见，若必待检定而后发行，则一切违犯之处，报馆转可不任其责，而此数十条之报律，亦属赘疣，似与定律初意不相吻合。”第四十二条：“凡违犯本律者，其呈送告发期限以六个月为断。”民政部指出：“呈送告发，应归何项衙门审理，律中未有明文。现在京城地面，报馆违犯各案，多由巡警厅办理，是误以检查权与审判权混为一事，实于立宪政体行政、司法分权之旨大相径庭。盖报律既定有各种刑名，其性质即与刑律无异；而违犯报律

^① 《大清宣统新法令》（第9册），“民政部奏请修正报律条文折”。

者，即与刑事犯无异。比年迭奉谕旨，整饬司法，筹设各级审判厅，业经次第成立，一切民刑事诉讼分级裁判，各有责成。若独以违犯报律之案仍归行政衙门任便判断，殊不足昭郑重而杜分歧。似应于附则内将违犯本律者，应归何项衙门审判之处，详细规定，庶足保法律之威信而免审判之参差，于宪政前途裨益匪浅。”^①

第二，宣统二年全面修改《报律》：宣统二（1901）年，民政部向宪政编查馆提出了一份对光绪三十四年报律进行全面修改的草案。这份草案“改定四十一条，另辑附条四条”。宪政编查馆审核后，将原草案“文义未协之处，逐条更正，定为律文四十条，别为附条五条”。宣统二（1901）年八（9）月二十三（26）日，宪政编查馆将审核修改后的草案提交资政院议决。资政院审议这份草案时，对某些条款中的措辞提出意见，并因些与军机大臣、民政部等部门产生了分歧。军机大臣将原草案第十二条修改为“外交、陆海军事件及其它政务经该管官署禁止登载者，报纸不得登载。”资政院则将其中的“政务”二字改为“政治上秘密事件”。军机大臣等不同意资政院的这种修改意见。他们认为：“修正报律第十二条所称外交、陆、海军事件及其他政务悉指通常关系外交、陆、海军事件及其他通常政务而言，官署认为必要始得从而禁止其登载。若事涉机密，当然不得登载，本毋庸再由官署禁止。窃以报律虽为单行法律，究不能过侵刑律之范围。若辄以言论之自由破坏刑律之限制，揆诸立法体例，未免多所分歧。今资政院复议报律修正案第十二条，于外交、军事之秘密，认为报纸当然不得登载，而于政务上之秘密仍执前议，似认为当然有登载之自由，违犯禁止登载之命令者，又仅处以罚金。是于保持政务机密之意实有未合，即与刑律限制之条互有抵触。若于

^① 《大清宣统新法令》（第9册），“民政部奏请修正报律条文折”。

该院复议施行，恐于国家政务之前途，殊多危险。”^① 根据《资政院院章》第十八条的规定，“资政院于军机大臣或各部行政大臣咨送复议事件，若仍执前议，应由资政院总裁、副总裁及军机大臣或各部行政大臣分别具奏，各陈所见，恭候圣裁。”^② 于是，资政院和军机大臣等分歧双方，分别将自己的意见提交皇帝裁决。根据宣统二年十二月二十九日的上谕，清最高统治者采纳了军机大臣等方面的意见。^③

这次修改的《报律》“附条”第三条规定：“本律施行以后所有光绪三十四年二月十二日颁行之报律即行作废。”^④ 可见，宣统二年修改的《报律》才是清末《报律》的最后定本。

现将宣统二年的《报律》（以下简称《宣律》）与光绪三十四年的《报律》（以下简称光律）作逐条比较（见表9-2）：

表9-2 光绪卅四年报律与宣统二年报律内容比较表

宣 律	光 律	比较说明
第一条：凡开设报馆发行报纸者，应由发行人开具左列各款，于发行二十日前呈由该管官署申报民政部或本省督抚咨部存案：一、名称；二、体例；三、发行时期；四、发行人、编辑人及印刷人之姓名、履历及住址；五、发行所及印刷所之名称及地址	第一条：凡开设报馆、发行报纸者，应开具左列各款，于发行前二十日呈由该管地方官衙门申报本省督抚咨明民政部存案：一、名称；二、体例；三、发行人、编辑人及印刷人之姓名、履历及住址；四、发行所及印刷所之住址。	宣律对光律此条的修改，主要是措辞上的。 宣律较之光律增加了“发行时期”一款。

① 《大清法规大全续编》，民政部第1册卷5。

② 《清末筹备立宪档案史料》，第633页。

③ 《宣统政纪》卷47。

④ 同注①。

续表 9-2

宣 律	光 律	比较说明
<p>第二条:凡本国人民年满二十岁以上,无左列情节者,得充报纸发行人、编辑人、印刷人:一、精神病者;二、掠夺公权或现在停止公权者。</p>	<p>第二条:凡充发行人、编辑人及印刷人者,须具备左列要件:一、年满二十岁以上之本国入;二、无精神病者;三、未经处监禁以上之刑者。</p>	<p>宣律第二款与光律第三款相对应,但更为严谨。</p>
<p>第三条:编辑人、印刷人不得以一人兼充。</p>	<p>第三条:发行、编辑得以一人兼任,但印刷人不得充发行人或编辑人。</p>	<p>二者内容相同,宣律更为简明。</p>
<p>第四条:发行人应于呈报时,分别附缴保押费如左:一、每月发行四回以上者银元三百元;一、每月发行三回以下者银一百五十元;在京师、省会及商埠以外地方发行者,前项保押费得以酌量情形减少三分之一至三分之二;其宣讲及白话报导以开通民智为目的,经官鉴定者,得全免保押费;若专载学术、艺事、章程、图表及物价报告者,毋庸附缴保押费。</p>	<p>第四条:发行人应于呈报时,分别缴保押费如左:每月四回以上者银五百元;每月三回以下者银二百五十元;若专载学术、艺事、章程、图表及物价报告等项之汇报,免缴保押费,其宣讲及白话等报确系开通民智,由官鉴定之人,为无庸者亦同。</p>	<p>宣律减轻了保押费数额,并增加了对京师等地以外发行报纸的优惠规定。</p>
<p>第五条:第一条所列各款呈报后,如有更易,应于二十日内重行呈告;发行人有更易时,在未经呈报更易以前,以假定发行人之名义行之。</p>	<p>第五条:第一条所列各款呈报后,如有更易,应于二十日内重行呈告;发行人有更易时,在未经呈报更易以前,以代理人之名义发行。</p>	<p>只有轻微修改。</p>
<p>第六条:同右。</p>	<p>第六条:每号报纸均应载明发行人、编辑人及印刷人之姓名、住址。</p>	<p>二者完全相同,未作修改。</p>
<p>第七条:每号报纸应于发行日递送该官官署及本省督抚或民政部各一份存查。</p>	<p>第七条:每日发行之报纸应于发行前一日晚十二点钟以前;其月报、旬报、星期报、间日报等类均应于发行前一日午十二点钟送该管巡警官署或地方官随时查核,按律办理。</p>	<p>此条宣律较光律修改较大,参前文。</p>

续表 9-2

宣 律	光 律	比较说明
<p>第八条:报纸登载错误,若本人或关系人请求更正或将更正辩驳书请求登载者应即于欢回或第三回发行之报纸更正,或将更正辩驳书照登。更正或登载更正辩驳书字形大小及次序先后须与记载错误原文相同。更正书辩驳书字数逾原文二倍者得计所逾字数照该报登告白定例收费;若更正辩驳词意有背法律或不署姓名及住址者,毋庸登载。</p>	<p>第八条:报纸记载失实,经本人或关系人声请更正或送登辩误书函,应即于次号照登。如辩误字数过原文二倍以上者,准照该报普通告白例计字收费。更正及辩误书函,如措词有背法律或未书姓名、住址者,毋庸照登。</p>	<p>基本相同,宣律似较光律更详备。</p>
<p>第九条:登载错误事项,由他报抄袭而来者,虽无本人或关系人之请求,若见该报更正或登载更正书、辩驳书,应即于次回或第三回发行之报纸,分别照登,不得收费。</p>	<p>第九条:记载失实事项,由他报转抄而来者,如见该报自行更正或登有辩误书函时,应于本报次号照登,不得收费。</p>	<p>基本一致。</p>
<p>第十条:左列各款,报纸不得登载:一冒渎乘舆之语;二淆乱政体之语;三妨害治安之语;四败坏风俗之语。</p>	<p>第十条:诉讼事件,经审判衙门禁止旁听者,报纸不得揭载。</p>	<p>宣律此条与光律第十四条对应。</p>
<p>第十一条:损害他人名誉之语,报纸不得登载,但专为公益,不涉阴私者,不在此限。</p>	<p>第十一条:预审事件,于未经审判以前,报纸不得揭载。</p>	<p>宣律此条与光律十五条部分内容相合,俗修改、增补较大。</p>
<p>第十二条:外交、陆、海军事件及其他政务,经该管官署禁止登载者,报纸不得登载。</p>	<p>第十二条:外交、陆、海军事件,凡经该管衙门传谕禁止登载者,报纸不得登载。</p>	<p>措辞上有了很大修改。</p>
<p>第十三条:诉讼或会议事件,按照法令禁止旁听者,报纸不得登载。</p>	<p>第十三条:凡谕旨、章奏未经阁抄、官报公布者,报纸不得揭载。</p>	<p>宣律此条与光律第十一条对应,但有一定程度的修改。</p>

续表 9-2

宣 律	光 律	比较说明
第十四条:在外国发行之报纸有登载第十条所列各款者,不得在中国发卖或散布。	第十四条:左列各款,报纸不得揭载:底毁官廷之语;淆乱政体之语;扰害公安之语;败坏风俗之语。	宣律此条与光律第四十条对应,但其范围较光律该条大为缩小。
第十五条:论说译著,系该报创有,注明不许转登字样者,他报不得抄袭。	第十五条:发行人或编辑人不得受人贿赂,颠倒是非;发行人、编辑人亦不得挟嫌诬蔑,损人名誉。	宣律此条与光律第三十八条对应。
第十六条:不照第一条、第二条第三项呈报,发行报纸者,处该发行人以五十元以下,五元以上之罚金,呈报不实者,处该发行人以一百元以下,十元以上之罚金。	第十六条:凡未照第一条呈报,遽行登报者,该发行人处十元以上一百元以下之罚金。	宣律此条与光律本条及第十七条部分规定对应,但罚金数额较光律有所减少。
第十七条:不具第二条所定资格,充发行人、编辑人或印刷人者,处该发行人以五十元以下,五元以上之罚金。其发行人、编辑人、印刷人诈称者罚同。	第十七条:凡违第二、三条及第五条之第一项与第六、七条者,该发行处三元以上,三十元以下之罚金。	宣律此条与光律本条部分规定相对应,但罚金数额较光律略有增加。
第十八条:违第四条第一项者,以未经呈报论。	第十八条:呈报不实者,该发行人处五十元以上,五十元以下之罚金。	宣律此条系新增入者。
第十九条:第四条第四项所指各报,其登载有出于范围以外者,处编辑人五十元以下,五元以上之罚金。	第十九条:第四条末项所指各报,其记载有出于范围以外者,该编辑人处五十元以上,五十元以下之罚金。	二者基本相同。
第二十条:违第六条、第七条者,处该发行人以三十元以下,三十元以上之罚金	第二十条:违第八条第一项及第九条者,该编辑人经被害人呈诉讯实,处三元以上,三十元以下之罚金。	此条与光律第十九条部分规定相对应。

续表 9-2

宣 律	光 律	比较说明
<p>第二十一条:违第一条,第八条第一项、第二项或第九条者,处该编辑人以三十元以下,三元以上之罚金,遇有前项情形,若所登载系属私事者,须被害人告诉,乃论其罪。</p>	<p>第二十一条:违第十条、第十一条者,该编辑人处十元以上,一百元以下之罚金。</p>	<p>宣律此条与光律第二十条对应。</p>
<p>第二十二条:违第十条登载第一、第二款者,处发行人、编辑人、印刷人以二年以下二月以上之监禁,并科二百元以下、二十元以上之罚金,其印刷人实不知情者,免其处罚。</p>	<p>第二十二条:违第十二条,第十三条及第十四条第四款者,该发行人、编辑人处二十日以上,六月以下之监禁或二十元以上,二百元以下之罚金。</p>	<p>宣律此条与光律第二十二条相对应,但删去了光律中的某些字句。</p>
<p>第二十三条:违第十条登载第三、第四款者,处该发行人、编辑人以二百元以下、二十元以上之罚金。</p>	<p>第二十三条:违第十四条第一、二、三款者,该发行人、编辑人、印刷人处六月以上、二年以下之监禁,附加二十元以上,二百元以下之罚金,其情节较重者,仍照刑律治罪,但印刷实不知情者,免其处罚。</p>	<p>宣律此条减轻了对违第三款的处罚,但增加了对第四款的处罚。</p>
<p>第二十四条:违第十一条者处该编辑人以二百元以下二十元以上之罚金。遇有前项情形,须被害人告诉乃论其罪。本条第一项之罪,若编辑人系受人嘱托者,该嘱托人罚与编辑人同,其有贿赂情事者,得按贿赂之数,各处十倍以下之罚金,若十倍之数不满二百元,仍处二百元以下之罚金并将贿赂没收。</p>	<p>第二十四条:违第十五条第一项者,该发行人、编辑人经被害人呈诉,讯实照所受贿之数十倍处以罚金,仍究其致贿人与受同罪。</p>	<p>宣律本条含光律此条、第十五条在内,但有修改。</p>
<p>第二十五条:违第十二条、第十三条者,处该编辑人以二百元以下二十元以上之罚金。</p>	<p>第二十五条:违第十五条第二项者,该发行人、编辑人经被害人呈诉讯实,处二十元以上二百元以下之罚金。</p>	<p>宣律此条与光律第二十二条、第二十七条中的部分规定相对应,内容略有改动,取消了光律规定的“监禁”。</p>

续表 9-2

宣 律	光 律	比较说明
第二十六条:违第十四条者,处该发表人、散布人以二百元以下、二十元以上之罚金,并将报纸没收。	第二十六条:违第十五条者,除照前两条处罚外,其被害人得视情节之轻重由发行人、编辑人赔偿损害。	宣律此条与光律第四十条部分规定对应,内容有较大增改。
第二十七条:违第十五条者,处该编辑人以三十元以下,三元以上之罚金,遇有前项情形,须被害人告诉乃论其罪。	第二十七条:违第十二、十三条及第十四条第四款者,得暂禁发行。	宣律此条系新增入者。
第二十八条:犯第十六条第一项之罪者,至呈报之日止,该管官署得以命令禁止发行。	第二十八条:暂禁发行者,日报以七日为度,其余各报每月发行四回以上者,以四期为度,三回以下者,以三期为度。	宣律此条系新增入者。
第二十九条:犯第十八条之罪者,至缴足保押费之日止,该管官署得以命令禁止发行。	第二十九条:违第十四条第一、二、三款者,永远禁止发行。	宣律此条系新增入者。
第三十条:犯第二十二条之罪者,审判衙门得以判决永远禁止发行。	第三十条:违第十二条,致酿生事端者,得照上条办理。	宣律此条与光律第二十九条对应,但不尽相同。
第三十一条:犯第二十三条之罪者,审判衙门得按其情节以判决停止发行。前项停止发行日报以七日为率;其他各报每月发行四回以上者,以四期为率,三期以下者,以三期为率。	第三十一条:呈报后延不发行或发行后中止,逾两月者,如不声明原委,即作为自行停办。	宣律此条与光律第二十八条对应,但增加了“审判衙门”,“以判决停止发行”的规定。明确其职权非由警察机关行使。
第三十二条:呈报后延不发行,或发行后至应发行之期中止逾二月者,若不声明理由,作为自行停办。	第三十二条:违犯本律所有应科罚金及讼费逾十日不缴者,得将保押费扣充,不足再行追缴,仍令补足保押费原数。	宣律此条与光律第三十一条对应。

续表 9-2

宣 律	光 律	比较说明
第三十三条:犯本律各条之罪,所有讼费罚金及应行没收之款,自判决确定之日起,逾十日不缴者,将保押费抵充,不足者仍行追缴。保押费已被抵充者,该发行人应于接到通知后十日以内,将保押费如数补足,违者至补足之日止,该管官署得以命令禁止发行。	第三十三条:禁止发行及自行停办者,准将保押费领还、注销、存案。	宣律此条与光律第三十二条对应,但作了较大的增补和修改。
第二十四条:永远禁止发行或自行停办者,得将保押费领还注销存案。	第三十四条:凡于报纸内撰发论说、纪事、填注名号者,不问何人,其责任与编辑人同。	宣律此条与光律第三十四条对应,内容基本相同。
第三十五条:凡于报纸内撰登论说、记事、填注名号者,其责任与编辑人同。	第三十五条:报纸以代理人之名誉发行时,即由代理人担其责任。	宣律此条与光律第三十四条对应,内容基本相同。
第三十六条:假定发行人之责任与发行人同。	第三十六条:除第一条第三款及前两条所指各人外,所有报馆出资人及雇佣人等均应无涉。	宣律此条系新增入者。
第三十七条:刑律自首减轻、再犯加重、数罪俱发从重之规定,于犯本律各条之罪者,不适用之。	第三十七条:凡照本律呈报之报纸,由该管衙门知照者,所有邮电费准其照章减收,即予邮送递发。其未经按律呈报,接有知照者,邮政局概不递送,轮船、火车亦不得运寄。	宣律此条与光律第四十一条对应,内容基本相同。
第三十八条:关于本律之诉论期以六个月为断。	第三十八条:凡论说纪事确系该报创有者,得注明不许转登字样,地报即不得互相抄袭。	宣律此条与光律第四十二条对应,内容基本相同。

续表 9-2

	宣 律	光 律	比较说明
	第一条:本律自颁行文到日起,一律施行。	第三十九条:凡报申附刊之作,他日足以成书者,得享有版权之保护。	宣律此条与光律附则第一条对应,内容略有改动。
	第二条:关于本律之诉讼由审判衙门按照《法院编制法》及其他法令审理。	第四十条:凡在外国发行报纸,犯本律应禁发者,禁止其在中国传布,并由海关查禁入境,如有私行运销者,即入官销毁。	宣律此条系新增入者。
附	第三条:本律施行以后,所有光绪三十四年二月十二日颁行之报律,即行作废。	第四十一条:凡违犯本律者,不得用自首减轻、再犯加重、数罪俱发从重之例。	宣律此条与光律附则第四十五条对应,内容有改动。
条	第四条:在本律施行以前发行之报纸,所缴保押费数目与本律规定不符者,应于本律施行后三个月以内按照本律更正。	第四十一条:凡违犯本律者,其呈诉告发期以六个月为断。	宣律此条与光律附则第四十四条后半部分相对应。
		<p>第四十三条:本律自奏准奉旨文到之日起,限两个月,各省一律通行。</p> <p>第四十四条:本律施行前发行之报纸均应于三个月内,遵照补报并按数补缴保押费。</p> <p>第四十五条:本律施行以后,所有前订《报馆暂行条规》即行作废。</p>	

三、结社集会律

(一)《结社集会律》制定的背景

清朝末年，长期坚持进行的农民反清斗争与刚刚兴起的民族资产阶级反封建的斗争联合起来。农民组织的反清秘密结社，如天地会、哥老会等十分活跃；与此同时，资产阶级也逐渐形成了一系列革命团体或政党，如华兴会、科学补习所、光复会、岳王会、同盟会等等。这些组织或独立，或联合，或秘密，或公开、半公开地同清王朝进行殊死的斗争，形成了比较广泛的社会运动。面对农民斗争和资产阶级革命的猛烈冲击，清政府感到十分恐慌。他们认识到，单纯依靠军事镇压的手段，已无法维持正常的封建统治秩序。因此，一些人提出向东西方资本主义国家学习，通过法律手段和警察力量，逐渐削弱乃至消灭反清政治组织。

光绪三十二年七月，一名官员上书指出：“中国会党林立，康梁而后，流毒弥深，传染学界。无知学生，好异思奇，放纵忤逆。初涉学校，争言平等、自由；甫经出洋，喧嚷革命排满，逆节悖理，无父无君，而巡警视为分外之事则非也！泰西如党会在二十人以上得该管官允诺方行，如有公家之事集会，亦必报管理公署，而警察窥伺于其前，探听于其间，审察于其后，所以无浸淫恣肆之扰攘，皆警官严密审问之周备也……此即宣昭定限制，严立章程，以阻其谋维不轨之心……”^①这个建议后来可能受到了清政府的重视。光绪三十三（1907）年十一（12）月二十（24）日，清廷根据那拉氏的懿旨颁发了一道上谕，其中说：“惟各国君主立宪政体，率皆大权统于朝廷，庶政公诸舆论，而施行庶政，裁决舆论，仍自朝廷主之。民间集会结社暨一切言论著

^① 《项左辅禀呈》，中国第一历史档案馆馆藏档案。

作，莫不有法律为之范围。各国从无以破坏纲纪、干犯名义为立宪者。况中国从来敦崇礼让，名分严谨，采列邦之法规，仍须存本国之礼教。朝廷预备立宪，期望甚殷，乃近岁各省绅商士庶，其循分达理者固不乏人，其间亦颇有浮躁蒙昧、不晓事体者，遇有内外政事，辄藉口立宪相率干预，一唱百和，肆意簧鼓，以讹传讹，浸寻日久，深恐谬说蜂起，淆乱黑白，下陵上替，纲纪荡然。宪政初基，因之阻碍，治安大局，转滋扰攘，立宪更将无期，自强之机，更复何望？盖民情固不可不达，民气断不可使嚣。立宪国之臣民，皆须遵守秩序，保守和平……除报律已飭法部、民政部妥速拟订外，著宪政编查馆会同民政部并将关于政事结社条规，斟酌中外，妥拟限制，迅速奏请颁行，倘有好事之徒，纠集煽惑，搆酿钜患，国法具在，断难姑容，必宜从严查办。”^① 这道上谕，事实上表明了清廷制定《结社集会律》的宗旨。紧接着，清廷又连续发布两道上谕，使上面的宗旨表达得更明确。同月二十一日（即前道上谕发布的次日），清廷又发布一道上谕，指出：“……奖励之途甚优，董戒之法亦甚备，如不准干预国家政治及离经叛道、联盟纠众、立会演说等事，均经悬为厉禁……乃比年以来，士风颇见浇漓……国家要政，任意要求，动辄捏写学堂全体空名，电达枢部，不考事理，肆口诋议，以致无知愚民随声附和，奸徒游匪，藉端煽惑，大为世道人心之害。”^② 次日（二十二）日，清廷又发布一道谕旨，指出：“京师犖犖之下，近闻有聚众开会、演说等事，殊属不成事体，流弊甚多，著民政部、步军统领衙门、顺天府一体严行查禁。”^③

显然，以上三道上谕就是清朝立法机关制定《结社集会律》

① 《光绪朝东华录》（第5册），第5805～5806页。

② 同上书，第5806～5807页。

③ 同注①，第5807页。

的重要依据。在清朝统治阶级内部，对于集会、结社问题的态度并不是完全一致的。一些明达的官员反对对集会、结社采取一概排斥的政策。就在上述三道谕旨下达几天以后，光绪三十三年（1907）年十一月二十七（31）日，御史赵炳麟上奏帝后，指出：“开会结社未可一概禁止。臣考我朝名臣，远如汤斌，近如曾国藩，亦皆立会讲学蔚为良辅。日本大隈重信，持其所学，教授生徒八千余人，在早稻田研究政治，日本国家大受其益。宋明末造，严禁讲学，卒对钩党亡其国。方今时局艰难，正赖京外士民同德同心，讲求政学，若不分别办理，一概禁止，实非治平之道矣。应请飭下宪政编查馆，会同学部、法部、农工商部、民政部，妥议章程，凡研究政治、法律、农商、教育等会，必报部立案，一经核定，国家力任保护，其妨碍治安、不守法律所规定者即行查禁，似此分别办理，庶合朝廷预备立宪之至意。”^①在此前后，还有一些官员上书呼吁政府开放党禁，并要求当局对学生的爱国激情采取宽容的态度。例如，光绪三十三年八月十九日，都察院代奏内阁中书张嘉谋在一道条陈中指出：“职每诵汉史，至黄巾遍野始除党锢之禁，未尝不咎汉廷不善用士，而深惜其觉悟之不早。及还视我朝圣祖仁皇帝知人之明、用人之恕，卒以削平大难、宏启版宇……当康熙之时，以噶社之贵而卒直张伯行，以戴名世之狱而方苞供奉朝廷，李光地指荐名世，曾不以为党。圣量渊涵，薄海同钦。今海外游士、腹地学子，感时愤事，诚不无过当之言。然略迹原心，未始非爱国之忱所激而出。每观其绝命遗书，惓惓国是，不自量其操术之疏，而欲以一死振刷国耻，其志亦可哀矣。虽其间良莠不齐，时见败类，然要不当因一二以例千百。乃道路流闻，近有大吏折奏，欲尽撤游学不遗，即学有所成，其耀用亦加限制，甚或悞信恫喝之词，欲以党为名，尽罗

① 光绪三十三年十一月二十八日，《政治官报》，第68号。

而置之死地，抑亦以过矣……”^①

应当承认，在朝廷制定《结社集会律》时，后一种意见也被部分地采纳了。光绪三十四年二月，宪政编查馆和民政部在《会奏结社集会律折》中写道：“光绪三十四（1908）年十一月（12）月二十（13）日钦奉懿旨：……嗣经御史赵炳麟片奏开会结社未可一概禁止等语。奉旨‘宪政编查馆知道，钦此’。臣等窃维结社、集会种类甚伙，除秘密结社、潜谋不法者应行严禁外，其讨论政学、研究事理，联合群策以成一体者，虽用意不同，所务各异，而但令宗旨无悖于治安，即法令可不加以禁遏。”^②

（二）《结社集会律》的主要内容

《结社集会律》奉旨颁布于光绪三十四（1908）年二（3）月初九（11）日，共三十五条。根据律文的内容，可以分为四个部分：

第一，第一条至第二条关于结社、集会的定义。该律规定：“本律称结社者，凡以一定之宗旨合众联结公会，经久存立者皆是；结社关于政治者，称政事结社。”“本律称集会者，凡以一定之宗旨临时集众，开会演讲者皆是；集会关于政治者，称政论集会。”立法者解释说：“故自学术、艺事、宗教、实业、公益、善举推而至于政治，无不可以稽合众长，研求至理。经久设立则为结社，临时讲演则为集会。”^③

第二，第三条至第二十二条关于结社、集会的条件、程序；官方管理、监督、取缔结社、集会的条件和程序。立法者指出：“论其（指结社、集会）功用，实足以增进文化，裨益治理；然

① 《都察院代奏内阁中书张嘉谋条陈学务、巡警事宜折》，中国第一历史档案馆馆藏档案。

② 《大清光绪新法令》（第9册）。

③ 《大清光绪新法令》（第9册），“会奏结社集会律折”。

使漫无限制，则又不能无言**訾**杂之虞。是以各国既以人民结社集会之自由明定之于宪法，而又特设各种律令以范围其中。政治结社、集会，关系尤重，故国家之防范亦弥严：先事则有呈报以杜患于未萌，临事则有稽查以应变于俄顷。上收兼听并观之益而下**杜**嚣张凌乱之风，立宪精义实存于此。”^① 该律第二十一条规定：“凡秘密结社一律禁止。”立法者特别指出：“各省会党，显于例禁，均属秘密结社，仍照刑律严行惩办。”^② 一般性的政治结社“非呈报有案，不得设立”。但“与政治及公事无关者，皆可照常设立，毋庸呈报”。至于“关系公事者，虽不必一一呈报，而官吏谕令呈报者，亦当遵照办理。”^③ 可见，该律对于政治结社限制极严。

第三，第三十三条及附则二条，规定了该律的诉讼期限，生效日期及该律施行前，已设立的政事结社“必须于一个月内呈报”等等问题。

① 《大清光绪新法令》（第9册），“会奏结社集会律折”。

② 同注①。

③ 同注①。

中 卷

民初警政的发展

第一章 南京临时政府的警政建设

第一节 警察机关及首都治安整顿

1911年10月10日，由同盟会会员组织的两个革命团体文学社和共进会所领导的武昌起义爆发了。10月11日，武昌军政府成立；10月13日，武汉三镇解放。随着武昌起义的胜利，各省纷纷响应。同年10月22日，湖南会党和新军在革命党人的率领下，攻入长沙，驱走清朝巡抚，成立了湖南军政府；同一天，陕西革命党人策动新军起义，杀死清朝西安将军，建立了军政府；10月29日，在临近清政府所在地的山西，革命党人发动起义，杀死清朝巡抚，建立军政府；10月30日，云南同盟会会员起义，宣布云南独立；10月31日，南昌新军起义，结束了清朝在江西的统治；接着贵州、安徽、江苏、广西、广东、福建、四川、山东先后光复或独立，宣布脱离清朝统治。到了11月下旬，清王朝的反动统治从根本上发生了动摇，包括警察机构在内的全部国家机器迅速瓦解和崩溃。

在革命形势迅速发展和多数省区先后举起义旗的情况下，建立全国政权的条件已经成熟。11月30日，各起义省份的代表齐聚汉口，议决《临时政府组织大纲》二十一条，但是由于混进革命营垒的立宪派和旧官僚的阻挠和破坏，临时政府一度难产。12月25日，孙中山自海外归来，打破了筹组临时政府的僵局。12月29日，十七省代表举行临时大总统选举会，选举孙中山为临

时大总统。1912年1月1日，孙中山在南京宣誓就职，宣布中华民国成立；1月3日，各省代表会议通过了孙中山提名的国务员名单，成立了中华民国临时政府，从而结束了统治中国二千多年之久的封建帝制。

南京临时政府成立后，在其力所能及的范围内，克服各种反动势力制造的重重困难，进行了一系列资产阶级民主主义性质的改革，警政建设是其中的一个重要方面。它首先建立了中央警政管理机关，同时对地方警察机构进行了一定程度的改造。

第一，中央警政管理机关。临时政府总揽警务的机关是内务部。内务部是南京临时政府中央九部之一。这九部是：陆军部，海军部，外交部，司法部，财政部，内务部，教育部，实业部和交通部。

内务部设总长、次长各一人，由临时大总统提名简任，总理本部事务，“管理警察、卫生、宗教、礼俗、户口、田土、水利工程，若举公益及行政事务，监督所辖各官署及地方官。”^①可见，内务部的首要职责是总揽警务，除此而外，它还兼有涉及其他公共事务的职权。

内务部在总长、次长之下，设承政厅、警务局、民治局、土木局、礼教局、卫生局、疆理局^②，不久又增设禁烟公所，分管内务部的各项事务。

警务局是内务部所属具体承办警察行政管理工作的专门机构，由孙润宇任局长，下设第一、二、三、四科。第一科掌管中央和地方巡警条例的颁布，警员的编制，经费的计划，以及警察

① 《中华民国临时政府中央行政各部及其权限》（1912年1月3日），《临时政府公报》，第2号。

② 《中华民国历史档案资料汇编》（第二辑），第38~45页。

官吏的考绩等事项。第二科掌管集会、结社、聚众、出版著作、新闻杂志等事项。第三科掌管行政警察和消防事项。第四科掌管中央和地方巡警教育，以及对巡警学生和教职员考绩事项。每科设科长一人，一等科员二人，二等科员二人，三等科员五人，承局长或科长之命，办理本科事务。此外，警务局设有录事四人，承上官之命，从事记录、缮写等事。

按规定，警务局长不能独立对外行文，有关警政的一切文件，必须经内务总长或次长签署才能外发。

第二，临时首都的警察机关。南京是临时政府的所在地，维护首都的治安至关重要。南京的治安管理，实行巡警和卫戍交叉的双轨制。

清朝末年，南京设有负责社会治安和工程管理的江宁巡警路工总局。光复后，临时政府内务部曾拟将该局改为中央巡警厅，专管巡警事务，以使警察权的行使更为集中，不受其他公其事务的干扰。由于临时政府存在的时间不长，加以财政紧拙，改组的设想未能实现，维护地方治安的任务仍由江宁巡警路工总局（简称江宁巡警总局，以后又称南京巡警总局）负责。江宁巡警总局设总监一人，主持局务，分区治事，各区设有巡警署。

除江宁巡警总局而外，南京卫戍总督府也负有维持地方治安之责。卫戍总督直属于临时大总统。该府本来是管辖卫戍勤务，“监视卫戍地内陆军之秩序、风纪、军纪及保护陆军建筑物”的机构，但在“战时，南京卫戍总督之任务在担任人民之保护及所管区域内一般之秩序。”^①

依据《南京卫戍条例》的规定，由于南京卫戍地区旷阔，为了“维持地方之治安及秩序”，设三个卫戍分区。自汉西门，经中正街、通济门至南门及各门外，为卫戍西南区；自汉西门，经

① 《南京卫戍条例》，《临时政府公报》，第9号。

中正街至卢妃巷口，北转至土街口，经新街口至下关江岸及各门外，为卫戍北区。自通济门经中正街至卢妃巷口，沿北区界至丰润门，东至朝阳门及各门外，为卫戍东区。各区均设卫戍司令官一人，在维护社会治安方面拥有较大职权。他们在执行任务时，有权直接召集附近警察和宪兵予以协助；遇有暴徒犯罪时，有权径行捕拿；在紧急情况下，可以不待卫戍总督府核办，就地依法处置；在地方发生骚扰事件时，有权直接以兵力从事，同时报告总督府；遇有大帮匪徒时，有权直接请援于附近军队司令官。

第三，各起义省区的警察机关。南京临时政府成立后，未及颁布统一的警察官制，而各省起义先后不一，加以时值军事倥偬，警察机关的设置概由各起义省区自行确定，没有形成统一的制度。

对于各起义地区来说，省一级警政管理机关的设置，基本有两种情况。一种情况是在省军政府之下设立总揽全省警务的内务部，如湖北军政府内务部；另一种是采取内务和警政分离的制度，在省军政府之下除设立主管一般民政事务的部门而外，另设专司警务的机构。如福建省设有警务部，下辖司法、行政、消防、侦探四科；江西设警察厅；山西设警务局；贵州设警务部；成都大汉四川军政府设有军事巡警总监，等等。1912年2月，南京临时政府鉴于中央行政各部既称为“部”，特由临时大总统令内务部致电各省，一律将各省所设之部改为司。

县一级的警察机构更为复杂，无一定之规。有的县，如广东的香山、大浦，四川的奉节，概称民政部。有的县，如江苏溧阳、徐州，则在民政长之下设警务科。

南京光复后，社会秩序紊乱，“盗贼充斥，宵小横行，夜则拦路夺物，昼则当街卖赃，或有不肖士兵，藉稽查为名，私入人

家，擅行劫掠，以致行者为之戒途，居者不得高枕。”^① 2月11日，六合北代队司令官入城领取枪械，离陆军部不远遭人枪击。同月，军队士兵因食汤圆大批中毒，死者二十余人。社会治安状况表明，反动势力已经混迹首都，进行破坏，而各种危害治安的社会渣滓也乘机泛起。为了保障临时首都和居民群众的安全，在孙中山的指令下，江宁巡警总厅会同南京卫戍总督府采取各种措施，对首都的治安加以整顿。

第一，设立稽查所，检查过往行李。依据《稽查所章程》的规定，在中正街车站、总统府旁车站、无量庵车站、丁家桥车站、三牌楼车站以及仪凤门和南门，各设稽查所，专司入城行李的检查，以达维持城内治安的目的。各稽查所均归卫戍总督府监察处管理。

对于入城行李，凡持有护照的，要验明是否与护照相符，确认以后，才能放行；没有护照的，检查以后，如果未发现危险可疑物品的，可以放行；检查行李时，如发现有危险可疑物品的，即将人物同时扣留，交由附近卫戍司令部、宪兵司令部及巡警局审问，并及时报告总督府监察处。

稽查所人员在检查行李时，不得藉端滋扰，如有掠取客商财物的事件发生，允许被害人向卫戍总督府控告，对肇事者严加惩办。

第二，加强对旅馆业的管理，严防歹徒潜迹。1912年2月5日，江宁巡警总局发布《取缔客栈旅馆告示》，指出：“宁垣甫经光复，中央政府方建始基，辐辏冠裳，日臻繁盛，即盗贼奸宄亦不免混迹其间，所以城厢旅馆栈房实为极应注意之地，若不设法

^① 《临时大总统严加约束士兵令》（1912年1月16日），中国第二历史档案馆藏档案。

严加查察，将奸人匿迹、匪类潜踪，为害实甚。”^①为此，刊布《管理旅馆规则》十八条，要求各栈主“倘遇形迹可疑之人”，即应向该管警局报告，“庶奸徒无从潜匿，栈主免受拖累，而地方得保安全。”^②3月19日，临时政府内务部鉴于下关第一楼、大观楼和万华楼三旅馆窝娼聚赌、私卖鸦片、无所不为，命令江宁巡警总监收回下关商埠警权，归总局管理，并严密查禁各旅馆发生的不法行为。4月4日，内务部对江宁巡警总监草拟的《南京旅店营业取缔规则》加以修订，命令江宁巡警总监遵照办理，“事关地方治安，慎勿稍有宽纵。”

《南京旅店营业取缔规则》规定，南京旅店分客店、货栈之宿有旅客者和饭馆之宿有旅客者三种，均应事先呈报该管巡警署转呈巡警总局核准才能营业。旅店伙计及使用人雇入或解雇时，店主应将其姓名、籍贯及保人之姓名、籍贯呈报该管巡警署。

各旅店必须置备循环号簿两册，记载旅客的姓名、年龄、籍贯、职业，并注明携带仆从、行李物品数目，及其往来之踪迹，于每晚十时前轮流呈送该管巡警署查验。循环号簿不得损毁或遗失；如有损毁或遗失，店主应详叙理由，报告该管巡警署。巡警有权随时入店稽查，店主不得拒绝或留难，但巡警事先应把稽查目的通知店主。

旅店对于有下列行为的旅客应预为劝阻：夜间歌唱或喧哗而有碍他客之安眠者；暗娼引诱旅客或留客同宿者；招致娼优弹唱或同宿者；赌博或私引鸦片者。

旅店对于有下列行为的旅客须及时报告该管巡警署：带有军械或违禁物品者（军人携带军械不在此限），带有妇女或幼童迹近诱拐者；语言、举动形迹可疑者；妇女孤身投宿者；留有行李

① 《江宁巡警总局取缔客栈旅馆告示》，《临时政府公报》，第8号。

② 同注①。

物品不辞而去、逾五日不知所往者；以行李物品抵偿房饭金者；为未发觉之犯人或犯人之逃逸者；患有重病或传染病者。

违反以上规定的旅店，店主应处一日以上六日以下的拘留，并科一定数量的罚金。

第三，整顿僧道寺院，防止坏人图谋不轨。僧道寺院本是神职人员和信徒们进行宗教活动的场所，南京临时政府本着信仰自由的原则，妥加保护。但自倡导剪发以来，一些不法歹徒冒充僧侣或装扮教流，潜入寺院，图谋不轨，对社会治安造成危害。

1912年2月29日，内务部发出指示，明确指出，寺院“所住僧道，良莠不齐，务须严行约束，随时留心查察。”责成江宁巡警总局具体负责稽查工作，规定：一切僧道，必须按照旧例，以度牒、戒牒或钵盂为其身份的赁证。“凡勾结外匪，通同作奸，抑或身怀暗器，恃横强霸等情，准予立刻报警拘捕，不得扶同徇庇容隐，致于咎戾。”凡来寺院借宿的僧侣，应当验明其牒证，才能容留。“倘遇身无牒证而又形迹可疑之人，立即报明该管警局，以遏匪踪。”^①但不得扶嫌讹索，任意留难。如果民人佃住寺院，应当询明来历考察确实，始能招留。寺院主管人员违反上述规定，以致发生危险事端的，应当承担全部责任。

第四，整顿军队纪律，约束士兵行动。临时政府奠都南京后，该地驻军增加，各种番号的部队计有十余支。这些军队多是起义部队。它们倾向共和，反对帝制，但其本身并未经过严格的整顿和改造，积习甚重，娼寮滋闹、荷枪过市，扰乱社会治安的事件时有发生。为了严明军纪，维护首都治安，临时大总统孙中山于1月16日和20日连续发布两道《严加约束士兵令》，要求陆军部、南京卫戍总督和江宁巡警总监“速筹防范方法，转饬各

① 《内务部饬令僧道寺院严密稽查示》，《南京临时政府公报》，第25号。

军一体加以约束，以靖闾阎而肃军纪。”^①

根据临时大总统的指令，南京卫戍总督徐绍桢和江宁巡警总监吴忠信，会同驻宁各军、团、队长官，议决维持治安办法四条，并发布《卫戍总督及各军警告示》，指出：“近日南京地方抢劫之案层见迭出，自是不肖匪徒假冒军人之所为，而军队人数众多，亦难免无一、二害群之马致坏名誉。”该告示公布的维持治安办法四条规定：“遇有抢劫物件或强奸妇女等事，准该事主鸣报卫戍司令部、宪兵司令部、警察总监派兵捕拿。”“人证现获时，即将该犯拿送卫戍总督府执法处正法，如有当场拒捕者，即行格杀。”“各军人不准身带枪械在街游行，违者以匪论（但有长官带领及有特别任务者不在此限）。”“士兵外出时间以早六时至晚九时前为限，非此时间而在街巷游行者，以违法论，准巡街兵诘问，报告本管长官惩罚（但身带外出证有任务时不在此限）。”^②

与此同时，以黄兴为总长的陆军部发布《军律十二条》，实行从严治军。军律规定：“任意强掳者枪毙；焚杀良民者枪毙；硬搬良民箱笼及银钱者枪毙；私入良民家室者罚；赌博者罚；强奸妇女者枪毙；无长官命令，窃取名义，擅封民屋财产者枪毙；勒索强买者抵罪；行窃者罚；纵酒行凶者罚；有类似以上滋扰情形者罚办。”

第二节 警察教育和警察法令

南京临时政府鉴于清末警政极端腐败，决意加以整顿。其基本出发点是“巩固国基”和“修明内治”。它认为：“民国成立，

① 《临时大总统严加约束士兵令》，《中华民国史档案资料汇编》（第二册），第161页。

② 《卫戍总督及各军警告示》，《临时政府公报》，第二号。

凡百待兴，欲将巩固其基础，必先修明内治。夫内治机关首重警政，欲求整顿，尤须以改良警学、养成警才为前提。”于是确定了“现在整顿警政，先从改良警学入手”的方针^①，大力推行警察教育。

南京临时政府采取多层次的警察教育体制，每个层次各有其不同的要求和组织规程。在中央，由内务部组建警务学校，附设巡警教练所，首都各区举办巡警传习所，各省则参照中央警务学校及其教练所的章程，筹办地方巡警教育机构。

内务部警务学校以清末江南巡警学堂为基础改设，开办于1912年2月14日，“以养育警务人材为宗旨”，由内务部警务局局长孙润宇兼任校长，归内务部直接领导。该校是为中央和省级警察机关培养属员的最高学府。

警务学校除设校长一人外，还设有教务长一人，各科教习无定员，文牍、庶务、舍监、学监、会计、校医各一人。校长统辖全校事宜；教务长厘订教务事宜；教习主持本科教育，凡编纂课本，考察勤怠，评定分数，都是教习的职责，遇有应行改革事宜，随时商请校长、教务长酌定；文牍负责撰拟文件，收发公牍，兼管图书报章及印刷校对；庶务负责校中一切庶务以及其他公用物品；会计负责收发款项及报销；学监执行教育上的一切事宜，并稽查在校学生日常表现以及请假事项；舍监执行管理上的一切事宜，并稽查在校学生起居出入及寝室清洁等事；校医负责治疗疾病及卫生管理。此外，还配备司事若干人，秉承上述该管人员的指挥，办理份内应办事项。

警务学校实行三年制，以三个月为一学期，计分九个学期。三学期后，将学员分发各区见习长警任务，一月期满为第一学

^① 《内务部规定巡警学校及教练所章程咨各省都督文》（1912年4月1日），《临时政府公报》，第54号。

年；满六学期后分发各区见习巡官、书记任务，一月期满为第二学年；满九学期后，分发见习区长任务，一月期满为第三学年。

至于敦学安排，警务学校采取法律课程和警察实务并重的方针，警察是法律的执行者，知法才能执法。他的活动既以法律为准绳，又受法律规定的约束，所以在三十四门必修课程中，法律课程占三分之一以上的比重，包括民法、商法、法学概论、行政法要论、违警律、户籍法、自治制度、刑事诉讼法、民事诉讼法、国际法、国际私法、法院编制法以及各种现行法规等；其次才是警察学以及与警察法有关的课程，如警察要旨、行政警察、司法警察、卫生警察、国际警察、监狱学、统计学等。英文、操活、柔术、剑术则是贯穿于三学年的课程。按规定，每天授课七小时。

学生入学要经过严格考核，必须具备以下条件：年龄在二十岁以上、二十五岁以下，身高五尺二寸以上，胸围占身長二分之一以上，体重七十五斤以上，肺活量在二千一百毫升以上，左右手各能提重三十斤以上，视力于二丈二尺之外能辨认七分楷字，品貌端正，语言清楚，曾在中学或相当于中学的学校毕业或修业三年以上。凡不具备以上条件之一的，不予录取。学生经考试录取后，必须出具志愿书，并须觅取保证书。学生在学习期间，如果品行不端，荒废学业以致三次考试不及格，故意违反校规或校令，身患痼疾以及记大过三次的，经校长审定，勒令退学。

在校学生必须参加三种考试，即学期考试、学年考试和毕业考试。学年考试和毕业考试与一般学校不同，分校课和见习勤务两种。除校课外，见习勤务以见习所在警察机关长官的报告书（即鉴定书）和学生的见习日记为考核依据。记分的方法也与一般学校有别，有考试分数、品行分数和勤学分数三种。考试分数以百分为满分，各科平均不及六十分或一科不及四十分的，均为

不及格。品行分数每学期为一百分，每记一小过扣十分，每记一大过扣三十分。勤学分数也以每学期为一百分，除丧病假外，事假每次扣一分，在上课或自修时间内，每小时扣二分，体操、柔术、剑术每小时扣三分。学科分数与品行、勤学分数的计算方法是，如考试学科共十门，加入品行、勤学为十二门，三种分数相加，然后除以十二，即为该生应得分数。这种特殊的记分方法，显然是由警务学校的性质决定的。学生在一学年内期考成绩平均在八十分以上的，由校长酌予奖励，或者授予《名誉证书》，或者免缴学费或膳费一学期，或者授予相应的奖品。毕业考试及格的学生，由警务学校发给毕业证书，分配到中央或省级警察机关任职。

对于在校学生的礼节、服式，警务学校也有严格规定，各有一定程式。

附设于警务学校的教练所与警务学校不同，它是解决“巡警需人”的实际困难而开设的，是培养一般警务人员的处所，学员称学警，仿日本巡查教练所成法，每期两个月，每天授课七小时，先于警务学校招生，首批招收学警二百四十人，分科授课。

清朝末年，南京各区设有巡警补习所，后因款绌停办。光复后，南京巡警总厅于二月二十八日发出命令，要求各区成立与清末巡警补习所类似的巡警传习所，培训在职巡士，由各区警察长官负责，在巡士工作之余，规定时间，讲解服务规则（即《守望须知》），并授以巡警总厅编写的浅近警学教材。传习所所需教学费用由总厅发给。总厅每周派人到各区测验一次，学习成绩优良的，个别记存、奖赏；荒废学程不能答对的，给以罚饷处分，罚饷三次的，即予斥革。

至于各光复省区的地方教育，由于这一时期动荡的政局所造成的复杂局势，南京临时政府难于作出统一规定，只要求它们参照《内务部警务学校章程》和《内务部附设教练所章程》相机筹

办。^①

南京临时政府在其存在不到一百天的时间里，发布了一系列资产阶级民主主义性质的进步法令，其中有些虽非单纯意义上的警察法规，却为这一时期的警察活动确定了基本准则，尽管当时它们不可能得到认真的、全面的贯彻执行，甚至不久即被以袁世凯为总头目的北洋政府所彻底撕毁，但其在中国近代警察史上所占的地位及其历史意义是不能抹煞的。

第一，禁止刑讯。刑讯是剥削阶级报复主义、恐吓主义和惩办主义的产物和表现，自社会分裂为对抗的阶级进而产生国家以来即已存在，在中国延续数千年之久。清朝末年，迫于社会的压力，虽然悬为禁令，但仍然被警察当局和司法部门视为理所当然。直到辛亥革命时期，南京临时政府才从资产阶级民主主义的立场出发，以法令形式严加禁止。

1912年3月2日，临时大总统孙中山在其发布的《关于禁止刑讯致内务司法两部令》中指出：“刑罚之目的在维护国权，保护公安”，“非快私人报复之私，亦非以示惩创，使后来相戒。”揭露清王朝“视吾民族生命，兽草菅之不若，教育不兴，实业衰息，生民失业，及其罹刑网也，则又从而锻炼周纳，以成其狱。三木之下，何求不得。”他对“刑讯一端，尤深恶痛绝，中夜以思，情逾剥肤。”表明了资产阶级民主主义者对刑讯所持的鲜明的反对态度。为了“肃清吏治，休养民生，荡涤烦苛，咸与更始”，孙中山命令主管警政的内务部以及司法部“转飭所属，不论行政司法官署及何种案件，一概不准刑讯。”对于从前不法刑具，“悉令焚毁。”并且提出了“鞫狱当视证据之充实与否，不当偏重口供”的正确方针。此外，他还要求内务、司法两部经常派

① 《内务部规定巡警学校及教练所章程咨各省都督文》，《临时政府公报》，第54号。

员视察，如果有人故态复萌，重煊刑讯遗毒，除褫夺官职外，并应科以应得之罪。^① 3月21日，孙中山针对上海南京裁判所审讯案件使用戒责，并施之于妇女的事件，发布《令内务、司法两部通飭所属禁止体罚文》，重申刑讯禁令，“不论司法行政各官署审理及判决民刑案件，不准再用笞杖枷号及其他不法刑具，其罪当笞杖枷号者，悉改科罚金、拘留。”这是南京临时政府从禁刑讯到禁体刑的一个重要发展。从这时起，不管北洋军阀政府还是国民党政府如何在口头上禁止刑讯，在行动上大施刑讯，“禁刑讯”的思想逐渐深入人心，而刑讯者则遭到社会舆论和人民群众的一致谴责。

第二，厉行禁烟。鸦片流毒中国，垂及百年，这是帝国主义侵略的结果。清朝末年，虽然“禁种征膏”，但吸食者不见减少。南京临时政府成立后，决心查禁烟毒。孙中山于1912年3月2日发布禁烟令，指出吸食鸦片“失业废时，耗财殒身，浸淫不止，种姓沦亡，其祸盖非敌国外患所可同语。”如果“旧染锢疾，不克拨涤净尽，虽有良法美刑，岂能恃以图存。”认为“饮鴆自安，沈缅于忘返者，不可为共和之民。”决定采取断然措施，要求参议院在立法时剥夺他们的选举权、被选举权和其他一切公权，以“示不与齐民齿。”要求地方官署重申种吸各禁，民间团体也要“随分劝导”，务使“屏绝恶习，共作新民。”^② 3月16日，孙中山又发布《令内务部通飭禁烟文》，命令内务部“速查前清禁烟各令，其可施行者，即转咨各部督通飭所属，仍旧厉行，勿任废弛，其有应加改良及未尽事宜，并著该部悉心筹划。”^③

① 《临时大总统关于禁止刑讯致内务司法两部令》，《临时政府公报》，第27号。

② 《临时大总统关于禁烟令》，《临时政府公报》，第27号。

③ 《临时大总统令内务部通飭禁烟文》，《临时政府公报》，第30号。

根据孙中山的命令，内务部一方面向中央各部、各省都督和南京卫戍总督发出咨文，要求他们查明机关工作人员中的吸食鸦片者，从严处置，同时在内务部之下成立禁烟公所，统筹全国的禁烟事宜。

第三，查禁赌博。赌博陋习危害社会治安，为各国法律所严禁。南京临时政府鉴于“赌博为巧取人财，既背人道主义，尤于现时民主多所妨害”，决定“严切禁止。”1912年3月初，临时政府内务部要求各部、各省总督和南京巡警总监，“无论何项赌博，一体禁除。”明确规定：

其一，“凡人民宴会、游饮、集合各场所，一概不准重蹈赌博旧习。”

其二，“店铺中有售卖各种赌具者，即著自行销毁，嗣后永远不准出售。”

其三，责令“各该地方巡警，严密稽查，倘有违犯，各按现行律科罪，以绝赌风而肃民纪。”^①

第四，限制警械的使用。南京巡警本来以木棍为警械，1912年3月江宁巡警总厅拟以佩刀代替木棍作为警械，为此呈请临时政府内务部批准。内务部虽然批准了巡警总厅的要求，但认为佩刀“较之木棍肇祸尤烈。非严切限制不可。”于是拟定《巡警拔用佩刀规则》四条，发由南京区巡各官，通飭所属长警一律遵守，并要求巡警总厅“随时告诫督察。”

依据《巡警拔用佩刀规则》，巡警只有在以下特定场合才能拔用佩刀：持凶器对他人的身体、财产施加暴力行为，非拔配刀无保护之术时；暴行人持有凶器，非拔佩刀无防御之术时；逮捕犯人或追捕逃囚，犯人或逃囚持凶器抗拒，非拔刀无防御之术

^① 《内务部呈报禁赌呈》，《临时政府公报》，第29号。

时。但当上述人等，一旦有畏服模样，则应停止拔用佩刀。^①

第五，对私有财产的保护。南京光复之际，各军查封房屋作为办公或驻军之用，这本是一时的权宜措施，但有人借机侵犯人民私有财产，破坏社会秩序。针对这种情况，临时大总统孙中山向主管警政的内务部发出命令。该命令说：“临时政府成立以来，即以保护人民财产为急务。”“凡人民财产房屋，除经正式宣判充公者外，勿得擅行查封，以安闾阎。”要求内务部向各地发出保护人民私产的通告。

内务部依据临时大总统孙中山的指令，于1912年1月28日发布《通飭保护人民财产文》文中说：“各处审判厅多未完全成立，正式裁判宣告，一时尚难举行。”但是，保护人民财产必须设有专条，否则民国公敌就会违犯民国的禁令，拥占逆产，而并无过犯的人民以及并未反抗民国的官吏，其私产反而会遭受侵害。因此制定《保护人民财产令》五条，除飭京内各地方官切实遵守外，各省督都应通飭所属，“一律照办，以安民心而维大局。”

《保护人民财产令》规定，“凡在民国势力范围以内之人民，所有一切私产，均应归人民享有。前为清政府官产，现人民国势力范围者，应归民国政府享有。前为清政府官吏所得之私产，现无确实反对民国之证据，已在民国保护之下者，应归该私人享有。现虽为清政府官吏，其本人确无反对民国之实据，而其财产在民国势力范围内者，应归民国政府管理，俟该私人投归民国时，将其财产交该本人享有。现为清政府官吏，而又为清政府出力，反对民国政府，虏杀民国人民，其财产在民国势力范围内者，应一律查抄，归民国政府享有。”总之，除清政府官产和反

① 《内务部令复南京巡警总厅呈请巡警改佩刺刀并颁发拔用规则文》，《临时政府公报》，第32号。

对民国的清政府官吏的私产而外，其他人的财产，一律予以保护。这项法令的颁行，对安定光复地区的社会秩序起了积极的作用。

纵观南京临时政府的警政建设，可以清楚地看出，以孙中山为代表的资产阶级革命派为维护资产阶级民主共和制度作出了巨大的努力。但是，由于中国民族资产阶级的软弱性和妥协性，其警政建设本身又带有明显的历史的和阶级的局限性。南京临时政府无力采取果断措施打击各种反动势力的捣乱和破坏，以切实维护临时首都和各起义地区的社会治安和革命秩序，也没有来得及颁行新的警察官制对清朝极端腐配的警察机构进行全面、认真的改造，以致连建立中央巡警总厅的设想也未能实现。同时，由于临时政府的组成十分复杂，总揽警政的中央内务部由惯于看风使舵、投机革命的旧官僚程德全任总长，革命党人反居次要地位。不少起义省区的政权（军政府和军政分府）也大都掌握在旧军阀和旧官僚手中，临时政府力莫能及，从而使孙中山发布的资产阶级民主主义性质的警察法令难以推行。1912年3月30日，袁世凯的唐绍仪内阁组成，4月1日孙中山宣布解除临时大总统职务。4月5日，在临时参议院议决临时政府迁设北京的同时，以居正为次长的内务部全体简任、荐任、委任官员共一百一十七人宣布辞职。至此，总揽全国警政的大权落入了北洋军阀总头目袁世凯及其帮凶赵秉钧的手中，为期三个月的南京临时政府的警政建设中途夭折。

第二章 北洋时期警察制度的特点

第一节 划一全国警制

从清末开始，一贯重视利用警察权力以推行恐怖统治的袁世凯，采取种种阴谋诡计，篡夺了辛亥革命的成果，爬上中华民国临时大总统的宝座之后，本着“划一警制”的思想，立即着手对全国警政进行“整顿”。“整顿”的实质是取消以孙中山为首的南京临时政府和各起义省份的资产阶级民主主义警政设施，利用手中权力，安插亲信，排除异己，根据变化了的形势和加强军事独裁的需要，把他及其爪牙在清末办理警政的一套做法，改头换面，稍作变通，推向全国，并为此采取了一些实际的步骤。

首先是安插亲信，排斥异己。北洋政府内务部是总揽全国警政的中枢机构，袁世凯对全国警政的“整顿”也就从内务部开始。他于1912年先后发布《政府改组令》、《各部官制通则》和《内务部官制》，把臭名昭著的警察头子赵秉钧安插到唐绍仪内阁中担任内务总长，通过赵把持全国警权。赵是袁世凯的河南同乡、心腹干将，清末曾任后补县丞、直隶保甲局总办，兼统巡防营，以善于缉捕名扬官场；1903年投入袁世凯幕下，成为袁的忠实鹰犬，是清末“新政”中袁世凯在直隶推行警政的头面人物，先后任天津南段警务局局长、天津巡警道。直隶警政被清廷视为楷模，曾三令五申加以推广。后来清政府依照袁世凯的建议在中央设巡警部，由徐世昌任大臣，毓朗、赵秉钧为侍郎。徐和

赵都是袁的僚属，清王朝的警政大权实际落入袁世凯之手。1911年袁世凯出任清朝内阁总理大臣，特命赵秉钧为由巡警部改设的民政部大臣，成为袁世凯“逼宫”的重要帮手。在袁世凯任民国临时大总统期间，作为内务总长的赵秉钧，为袁的封建军事独裁统治效尽犬马之劳，不久升任国务总理要职，内务总长由朱启铃接任。朱系交通系，是个狂热的君主立宪分子，在袁世凯帝制自为期间，积极参与策划，曾任登基大典筹备处办事员长，最后随袁的毙命而退出政治舞台。

赵、朱先后执掌内务部，在用人行政方面，极力排斥革命党人。北洋政府首任国务总理唐绍仪本属北洋系，1911年代表袁世凯去上海与伍廷芳议和时加入同盟会。袁世凯窃国后，唐受命组阁，对中央各部兼取“新旧参用”的政策，即同时任用北洋旧人和革命党人，以示“南北合作”。身为内务总长的赵秉钧以袁世凯为靠山，极力反对，认为他所主管的内务部是要害部门，坚持全部任用北洋旧人，迫使唐绍仪“不干涉部内用人权”。结果在一个偌大的内务部只安置了原南京临时政府内务部二十人，其中参事、司长各一人，重要职务大部被北洋旧官僚占据。其后，朱启铃长内各，“颇得袁氏宠，继承赵的衣钵，亦以排除异己、豢养鹰犬为惟一目的。”“曾为革命出力者，均力排之，南京内务部北上之人，更降免殆尽。”^①至此，内务部遂为袁氏的一统天下，“南北英俊，加入者甚少，大多皆官僚蠹虫耳。”^②即便有一、二“英俊”加入，也影响不了内务部的局面。

1912年9月25日，赵秉钧接替陆征祥出任国务总理时，表示不愿兼任内务总长。内务次长言敦源说：“内务重要，如换他人，岂不失其运用？”赵的回答是：“凡事不在其名，在其实。我

① 《北洋官僚罪恶史》，《现代稗海》，第三辑，第456页。

② 同注①。

们在民政方面的根子，多年安插下去，新来一人，全摸不清，有何作为？”^①事实也确如赵氏所言，北洋政府内务总长更换不迭，十七年间，除赵秉钧、朱启铃而外，先后出任这一职务的还有许世英、孙洪伊、谢涵、范源濂、汤化龙、钱能训、于宝轩、朱深、田文烈、张志潭、齐耀珊、高凌霨、孙丹林、程克、颜惠庆、王永江、龚心湛、屈应光、田应璜、张国淦、汤尔和、胡维德、沈瑞麟等人。不论何人长内务，内务部这台机器都是在袁世凯设定的轨道上运转，而警政司的事务一直由陈时利、王扬滨、曾维藩等一批旧官僚把持，他们在司内也竭尽安插亲信、排除异己之能事。

其次，袁世凯打着“整顿”的旗号，完全否定南京临时政府颁布的进步警察法规。南京临时政府尽管存在时间不长，加以军旅倥偬，在警察制度方面建树不多，但它毕竟采取了一些资产阶级民主主义性质的警政设施，颁布了一些即使在今天看来仍然是具有进步意义的警察法规。对于这些警察法规，袁世凯窃国后，迫于形势的压力，没有明令废止，但却把它们一律束之高阁，当时出版的各种现行内务法规汇编概不收入，实际上否定了它们的效力。

与此同时，袁世凯在他当政的四年多时间里，以清末警制为基础，发布了大量的警察法规。这些警察法规表明，北洋政府时期的警察制度是清末近代警察制度的延续，同时也是对它的进一步发展。法规的内容几乎繁简不同地涉及到警察制度的各个方面，其中既有关于警察机关的设置、组成和职责权限的组织法规，也有关于调整警察机关日常活动的办事规程和人事管理法规以及各种治安管理法规。这些警察法规的发布和实施，初步改变了清末警制混乱的状况，客观上推进了中国近代警察制度的发

^① 《中华民国内閣篇》，《近代史资料》，1979年第3期，第159页。

展。

以关于警察机关的组织法规而言：当时颁布的主要法规有：《内务部官制》（1912年8月8日）、《地方警察官厅组织令》（1913年1月8日）、《京师警察厅官制》（1914年8月29日）、《京师警察厅分科职掌规则》和《京师警察厅分区规则》（1914年8月30日）、《地方警察厅官制》和《县警察所官制》（1913年3月29日）、《各省整顿警政办法大纲》（1915年7月）、《水上警察厅官制》（1915年3月30日）、《水上警察厅编队分区大纲》（1915年8月）等等。这些法规是袁世凯“划一警制”的指导思想的体现，是在整顿各级警察机关的过程中制定的。它们比较详细地规定了京师、地方和其他警察机关的组织体制、权责职守及其相互关系，在一定范围和一定程度上统一了各级警察机关的组织与活动，为北洋军阀统治时期的警察制度奠定了基础。

1916年6月，袁世凯毙命。北洋军阀集团由形式上的统一走向公开的分裂，无论是以段祺瑞为首的皖系、以冯国璋为首的直系、以张作霖为首的奉系，还是南方非北洋系的地方军阀，无不直接凭借手中的军队彼此抗争，极力扩大自己的地盘，为争夺中央政权进行连年不断的火并。各派系军阀一旦把持北京中央政权，虽然重视利用警察维护其军事独裁统治，并为加强警察机构采取过某些措施，如1917年4月在北京召开全国警务会议，讨论警察章制、警察经费、警官任用、警察募练与考核以及警察区划、特种警察的建立，1918年2月决定整顿与充实县警察队，以维持地方的“安宁”与“秩序”等等，但总的说来，这个时期在警察制度的建设上进展甚微，所发布的各种警察法规只不过是原有警察制度的补充。

从清末开始，中国仿效日本的警制，从加强封建专制统治的需要出发，逐步建立起自己的近代警察体制，使原有的类似警察职能的旧体系走向解体。到了北洋军阀统治时期，中国古代治安

管理体系已经全面瓦解，近代警察体制不仅确立起来，而且有了进一步的发展。虽然在广大农村，原有的保甲制度以不同形式继续存在，在维护社会治安和统治秩序方面依然发挥着一定的作用，但已逐步被政府当局加以改造，或者完全纳入了警察管理体制的范畴，或者虽依旧保持原有的面貌，但已由警察机关直接控制，失去了原先的形态。

中国近代警察制度产生并发展于半殖民地半封建社会的特定环境之中，由于政治、经济、文化的发展极不平衡，大城市成为政治、经济、文化的中心，而边远地区和广大农村则极端落后，统治力量也相对薄弱。这种状况也反映在近代中国警察制度的发展上。北洋军阀统治时期，不论在袁世凯当政时，还是在袁世凯死后，一切近代警察设施的采取无不以大城市为中心，自上而下、由点及面，向其周围地区辐射。北洋政府的庞大警察网，就是以这样的态势编织而成的。

北京是当时的首都（京师），是北洋政府所在地。京师一向被誉为“首善之区”。这里的社会治安和统治秩序的好坏，直接关系到最高统治集团的切身利益，为历代统治者所特别重视。依靠练兵起家同时富于办理警政经验的袁世凯，深知加强首都警察力量的重要，在他执掌北洋政府最高权力期间，一直把改组和扩大首都警察机构作为加强整个警察制度的首要的、中心的环节。

为了加强首都的警察力量，袁世凯采取的实际措施有：第一，扩充京师警察厅的规模；第二，调整京师各分区警察署；第三，加强京师基层警察机构；第四，编练专职的武装警察队；第五，健全京师治安管理的各项规程。经过袁氏改组后的京师警察机构，较之清末显然大为加强，形成了严密的、多层次的警察系统，同时也扩大了京师的警察队伍。当时的警察人数与京师城区面积和人口的比例为：平均每平方里有警官和巡警四十九人，每千名居民中配置警官和巡警十一人。这个数字表明，京师人民已

完全处于警察的严密控制之中。

袁世凯坐在随时有爆发危险的火山上，并不满足于他所采取的强化警察统治的上述措施。为了进一步加强对资产阶级革命派和广大群众的钳制和镇压，一方面他把警察和军队紧密地结合起来，加强了京师的军警联合机构，使二者的活动相互配合，以增强其统治力量；同时另行组建了京畿军政执法处、京师稽查处、拱卫军司令部执法处等军事特务机构。这些直接听命于袁世凯、各自豢养秘密侦探、拥有缉捕和处置特权的机构，不受法律约束，为所欲为，弥补警察权力之所不及。它们和警察机关沆瀣一气，狼狈为奸，导演了无数惨剧。

除京师而外，省会和商埠人口稠密，工商业发达，涉外事务繁多，是地区性的政治、经济文化中心。北洋政府把它们作为仅次于京师的警政建设的另一个重要环节，着力进行“整顿”，以求“划一”和加强。1912年，各省先后裁撤清末设置的巡警道，改设军事巡警厅或省会警察厅。1913年初，袁世凯又发布了《地方警察厅组织令》，规定各省省会和重要商埠均设警察厅，直隶于省长或道尹，次要商埠经内务部核准设立警察局。省会、商埠乃至道、县普遍设立警察机构以后，各省尚未建立统辖一省警政的最高管理机构，以致缺乏统一指挥，影响了警察机关反动效能的充分发挥。基于上述原因，1914年8月和1915年7月，袁世凯先后发布了《地方警察厅官制》和《各省整顿警政办法大纲》，决定在各省设立警务处，以为一省警政的主管机关，并相应地调整了地方的各级警察机构。

省会和商埠警察厅大体上是按照京师警察厅的模式建立起来的。除少数省份外，其内部结构和活动规程与京师警察厅无不大同小异，只是组织规模和人员配备有较大差异，其地位自然也不能与京师警察厅相比拟。省会和商埠警察厅隶属于省长和道尹，警察行政上受各该省警务处节制，而京师警察厅则直属中央内务

部，既无警务处之设，也与京兆尹无关，经中央内务部核准，可以独立发布适用于京师的警察规程。这一点与清末京师内外城巡警总厅相似，与国民党统治时期的首都警察厅无原则区别。经过1914年至1915年的“整顿”，省会和各商埠的警察机关逐步建立起来，一支凌驾于社会之上的警察力量终于在大城市中形成。

与京师一样，在各省省会和商埠，与警察机关同时运作的还有各种名目不同的特务机关，诸如“军政执法处”、“探访局”、“军法课”、“绥靖处”、“军警联合会”等等，不一而足。本来，警察机关内部已设有执行政治任务和其他特殊任务的特务人员。这些人员甚至把他们的黑手伸进其他省份和地区，远远超越了地域管辖的范围，如山西省会警察厅就在北京、天津、石家庄等地安插坐探。在警察机关之外另建不受法律约束的特务组织，显然是维护专制独裁统治的需要，它们既与警察机关的活动相配合，同时也负有暗中监视警察活动的使命。

总的来说，在北洋政府统治时期，京师、省会和商埠的警察力量相对强大，组织也甚严密。至于县以下的城镇，情况则有很大不同。当时虽然县级警制已趋统一，但大都有名无实，或名实不符，甚至徒具形式，警力薄弱，组织涣散，警察素质极差，几与匪类无异。在北洋政府成立之初，各县原设警察事务所，不久改为警察所，实行“政警合一”的领导体制，由县知事兼任所长。1916年，鉴于有些县事务繁多，县知事兼任所长事实上已不可能，北洋政府内务部遂决定事务较多之县，由警佐担任所长，县知事监督其工作。广大农村往往为警力之所不及。在那里，实际代行警察职权的或者是地方保卫团，或者是旧式保甲，或者二者兼而有之。这些准警察组织几乎全部为土豪劣绅、地痞流氓所把持，他们横行乡里，无恶不作，毫无法制可言。北洋政府时期，以京师为中心包括省会、商埠、各县和半官半民的反动组织在内的庞大警察网就是这样建立起来的。

第二节 警政建设的特点

在整顿和确立警察机关体系的同时，警源和警款的问题便摆在北洋政府的面前。为了解决这两个问题，北洋政府内务部煞费苦心，采取了种种措施。

解决警源问题的主要办法是推行所谓的“招募制”。1914年4月2日公布的《招募巡警条例》规定，应募巡警必须具备的条件是：年龄在二十五岁以上、三十五岁以下，体质强壮，视听力正常，粗通文字，语言清楚，熟悉地形。要求并不算高。但在当时，警察是一种不受尊重，甚至是不光彩的职业，经济收入微薄，社会地位低下，“贤者必不为之，为者多为不肖”。^①应募之人多为生活无着的城市无业游民，地痞无赖亦不乏其人。这些人应募录用后，只须去“募警训练所”用两周时间学习“勤务须知”、“职务上语言方法”和“兵操”等简单科目，便可获得巡警资格，上岗值勤。因而巡警素质极差，“流弊丛生，曷其有极”，除开盘剥、欺压百姓而外，几乎别无所能。水上警察和各种名目的警察队均按军队编制由士兵组成，水上警察本来就是由各地水师改编而成的。

至于各级警察头目，毕业于警察学校者为数固然不少，但在京师、省会和商埠，军人把持警权者也所在多有，如京师警察厅总监吴炳湘、奉天全省警务处长兼省会警察厅厅长于珍等等均系行伍出身。吴炳湘修业于武卫参军随营学堂，曾充武卫前军随员、东三省转运局提调、山东全省营务处警卫队马步营统领。于珍则毕业于日本陆军士官学校，历任奉天陆军补习学堂监督、陆

^① 《奉天警务处咨洸昌、东边、辽沈道为令各县变更警制多设派出所以资改进文》（1924年4月）。

军第二十九师参谋长、黑龙江督军署参谋长。水上警察厅局和各种武装警察队自然也多由军人主持要务。如奉天辽河水上游警察局，局长是行伍出身，下设八个分局，其中六个分局长出身行伍，警察学校毕业的只有二人。这些人没有受过系统的警察教育，连起码的常识也不具备，只以屠戮民众为能事，不知法制为何物。

由于加强军事独裁统治的露要，北洋政府时期京师和各地警察队伍逐渐扩充，呈膨胀的趋势。以奉天为例，到1924年，这个省的省会警察厅已有警察官吏一百零九人，巡官长警八百一十七人，合计九百二十六人。当时奉天省会共有户五千二百九十户，平均每三十八户就有一名警察。如果按所辖面积计算，每方里有警察二十六点一人。该省营口警察厅和安东警察厅的情况也大抵如此。按民初定制，各县警额，大县为三百人，中县为二百人，小县为一百人，后来实际上都突破了这个数字。奉天全省五十一个县，其中有二十九个县的警察超过了三百人，警察人数超过六百人以上县有二个，五百人至六百人的县有五个，四百人至五百人的县有十个，三百人至四百人的县有十二个。全省各县（不含省会）共有警察官吏一千七百五十五人，巡官长警一万七千七百二十七人，合计一万九千四百八十二人。这是一支庞大的警察队伍。他们不仅要穿衣吃饭，而且需要配备用以对付人民大众的武器。据统计，从省会警察厅到各县警察所配备的枪械，多者达五百余支，少者四至五支不等。该省警察共有各种枪械二千五百五十九支，子弹三百三十三万九千一百八十九发。如此等等，都需要开支大量经费。仅奉天一省，全年警察支出经费合计大洋三百三十一万一千五百零一元，其中经常支出二百九十六万二千七百七十二元，临时支出三十四万七千零二十四元。经常支出包括俸给、饷项、办公、工资、马乾、消耗、杂支等项，临时支出包括修缮、筑造、购置、侦探、奖与、恤助、教练等

项。

北洋军阀穷兵赎武，连年混战，军费不断增加，1925年军费为二亿六千多万元，几乎占国家总开支的一半。在这种情况下，他们虽然重视警政，却不可能拿出更多的钱来养活警察。依北洋政府定制，只有京师、省会和商埠警察机关所需警款纳入国家预算，由中央拨给，各县所需警款由各县警察机关“就地筹措”。这就为反动警察敲诈勒索、横征暴敛打开了方便之门，提供了“合法”的依据。

当时敛取警款的方式以“捐”为主，捐目繁多，因地而异，不容备载，大致说来，可分两类，即亩捐和公益捐。亩捐按地质好坏分上、中、下、沙碱四种，一律随粮代征。公益捐包括商捐、屠宰捐、乐户捐、牲畜捐、营业捐、戏捐、妓捐、经纪捐、蚕捐，等等。亩捐和公益捐相比，亩捐为大宗。以奉天省为例，1924年全省收亩捐约为大洋四百一十一万三千三百八十九元，公益捐约为大洋一百三十一万九千八百五十六元，二者合计五百四十三万三千二百四十五元。^① 奉天特别看重保甲，一度实行“警甲合一”的制度，除警款外，还要征收保甲费。保甲费“按亩摊派，每亩收小洋一角，此项收入大县一、二万，小县数千元。夏秋两防抽编临时甲丁，衣食等费仍须摊自民间，有按亩摊派者，亦有按锄头、按门户摊派者，名目不一，县与县殊，保与保异，全省摊款在四百万以上，但摊派多系出自地亩，商埠、盐场、林场、菜场、菜园等，或摊或不摊，无一定之规。”^② 察哈尔特别区域的多伦县，每年征收的商捐、亩捐多达三万三千四百五十九元。^③ 沉重的负担把劳苦大众压得喘不过气来，1924年，

① 《奉天全省警甲报告书》（下册），第三编图表，奉天作新印刷局，1925年。

② 《奉天全省警甲报告书》（上册），第196页。

③ 田中玉：《政务辑要·警察》第8页。

奉天一省百姓拖欠的警款多达六十八万三千六百七十一元。

本来，京师、省会和商埠的警款由国库开支，实际上这些警察机关都巧立名目，征收捐款，以扩充财源。如山西省会警察厅所收之捐有车捐、妓捐、戏捐、代当捐（当铺捐）等多种，其中以车捐、妓捐为大宗。1919年车捐为四千四百零六元，妓捐为五千三百七十元，占全年经常岁入自收款一万二千五百八十九元的百分之七十七点六。为了榨取捐款，山西省会警察厅绞尽脑汁，采取了种种措施。以车捐而言，规定车辆不论“自用”还是“经营”均须纳捐。车捐分月捐、日捐两种，月捐由各区警察署经收，日捐由各城门的警察分驻所经收。月捐车辆分马车、二套载重平轮大车、二套载重平轮轿车、新式胶皮轮轿车、人力车（包括手推车）六等纳捐。日捐适用于入城车辆，分三等纳捐。车辆不纳捐的，加十倍处罚。^①对警察说来，妓馆是不可少的，因为它是有利可图的行业。太原妓馆每年要向省会警察厅纳捐数千元。这是一笔可观的收入。所以警察当局尽管承认“自欧战结束，大倡人道主义，于是无妓主张随弥漫大地”，但却认为这不符合“吾国社会情状与人类之道德”，“无妓主义绝非今日之所能行”；不仅不予取缔，反而在城西南“择空旷之地，闢宏阔之场”，建头等、二等、三等妓馆数十家，房屋六百间，使原设于西羊市口小巷街的妓馆全部迁入，“以博奇利”。^②

警源和警款是制约北洋政府警察队伍发展的两大因素。前者关系到警察的“质”，后者关系到警察的“量”，质和量形成了尖锐的矛盾，虽然北洋政府及其内务部采取了各种措施，但始终没有能够解决这些问题。

警察和军队、法庭、监狱一样，是统治阶级镇压机器的组成

① 《山西警察报告书·呈文》第49～50页。

② 同注①。

部分。其主要职能是通过镇压，以求当权者所需要的“安宁”和“秩序”。北洋政府的警察正是以加强和突出其镇压职能来直接服务于军阀的独裁统治的。与清朝末年不同的是，从袁世凯当政开始，历届北洋政府都把警察、军队和特务三者紧密地结合起来，军警特相互配合，既分工又合作，以共同对付革命人民。

军警结合出于必然，是由军阀统治的本质决定的，军阀们都是靠枪杆子起家的，没有军权，自然也就无所谓警权，军队和警察不可分。至于警特的结合则是由于警力之所不及，警察机关本身虽然也没有特务人员，如坐探、便衣之类，不仅数量不敷使用，更重要的是他们的活动范围受到一定限制，很难发挥法律规定之外的镇压作用。奉天省曾在辽沈道所属的二十二星试办便衣警察，试办一年，沈阳、辽阳、铁岭、海城、营口等十七县没有破获一起命盗案件，黑山等县各破获二至三起，辽中县破获一起，均系一般窃盗案件，对于重大政治案件，他们就更加无能为力了。于是，在警察机关之外，各种名目的与警察机关相互配合而又独立活动的特务机构便建立起来。

军警特务的紧密结合加强了大小军阀的军事专制独裁的统治力量，他们凶暴肆虐，屠戮残害，荼毒生灵，制造了无数惨绝人寰的血案。

警察特务的首要目标是镇压反对和威胁军阀统治的革命党人和其他爱国民众。他们不仅不择手段，无所不用其极，而且异常残暴，从不手软。袁世凯自窃国之日起，就调动警察特务残酷镇压辛亥革命志士，这在当时已不是什么秘密。1912年6月，袁世凯和黎元洪合谋，指挥警察特务在汉口逮捕和杀害了祝制六等一批参加武昌起义的有功人士。在首都北京，警察特务对革命党人的残害尤为酷烈。当时的北京处于白色恐怖之中，“恶探横行，机察密布，凡有功民国诸君子，往往以莫须有三字骈首西市，而

其科刑之酷，冤狱之多，尤以京畿军政执法处为最著。”^① 这年8月，袁世凯诱骗著名革命党人、武昌起义有功人员方振武、方维入京，以“蛊惑军士、勾结土匪、破坏共和、图谋不轨”的莫须有罪名，由特务组织京畿军政执法处逮捕，当即杀害。此后不久，1913年3月，袁世凯又指使时任国务总理的赵秉钧，部署内务部秘书、特务分子洪述祖，收卖流氓应桂馨和兵痞武士英，在上海火车站暗杀了国民党代理理事长、幻想“议会政治”的资产阶级革命领袖人物宋教仁。

如果说在1913年7月“二次革命”以前，警察特务对革命派的镇压还有所顾及，不敢大规模地进行，多半采取诱捕、诬陷、暗杀等方式的话，“二次革命”失败后，革命党即被袁世凯宣布为“乱党”，革命派和爱国民众被宣布为“乱民”，他们已撕去一切伪装，大打出手，编印《乱党之真相》、《孙黄小史》，肆意污蔑、悬赏捉拿革命党人，在北京制造血案，大批革命党人和爱国民众惨遭杀害。仅被京畿军政执法处杀害的就“数以千计”，包括四川会党领袖张百祥、山东同盟会支部长徐镜如、四川民政长张培爵、北京《民主报》主编仇亮、江苏第三师旅长张秀全、南京临时政府交通部司长林逸民等较为知名的人士，甚至连章太炎也遭到军政执法处的拘捕和京师警察厅的软禁。京师警察厅总监吴炳湘对章的住所“以巡警充阍人，稽查出入，书札必经总厅检视，宾客必由总厅与证”。与此同时，各省也掀起屠杀恶浪，湖北、湖南、广东、广西、山东、江苏等省对革命党人的镇压尤为酷烈。湖南破获长沙革命党机关，与此案有关的被杀害者多达二百余人。安庆特务机关探访局两年间杀害革命党人五百七十多人。1921年中国共产党成立后，立即被北洋政府及其军警特务视为洪水猛兽，疯狂地进行搜捕和镇压。中国共产党早期领袖之

^① 王建中：《洪宪惨史·序》，新新印刷局，1926。

一的李大钊以及其他许多共产党人和革命群众惨遭军警特务的杀害。反动军警也从不放过对广大学生的爱国民主运动的镇压，1919年在北京爆发的五四运动是中国近代史上伟大的爱国民主运动。爱国学生因山东问题在巴黎和会上的失败而愤怒，他们提出“取消二十一条”、“惩办卖国贼”、“誓死收回青岛”等正义口号和爱国要求，竟遭步军统领李长泰和京师警察厅总监吴炳湘率领的反动军警的镇压，大批学生被捕。

反动军警害怕言论自由，禁止报刊登载所谓“淆乱政体”和“妨害治安”的新闻报道，动辄查封报馆，迫害报人，对进步人士竭尽摧残之能事。1913年8月，北京《爱国报》编辑丁葆祯在其所作时评中说：“军人为国家卖命，非为个人卖命者。为个人可谋生计之处者甚多，何必从事。”仅仅因为说了这句话，就遭京畿军政执法处逮捕，以“迹近通匪，煽惑军心”的罪名加以杀害。更有甚者，湖南邵阳中学一位国文教员因给学生出了一道倡导民权的作文题，竟被指为“乱党”，惨遭枪杀。1926年4月，《京报》主笔兼上海《早报》驻京记者邵飘萍因为揭露军阀的罪恶行径，被京师警察厅冠以“宣传赤化”的罪名加以逮捕，第三天即被杀害，《京报》也被查封，其实邵飘萍并非马克思主义者。^①邵被杀害不久，《社会日报》主笔林白水也以同样的罪名被处决；《世界日报》总编辑成舍我被逮捕，报馆被查封。诸如此类的血案和暴行，不胜枚举，罄竹难书。

广大农村是统治力量的薄弱地区。北洋政府则采取另一种方式镇压那里的反抗活动。当时不少省区，如山东、湖北、奉天、察哈尔等，都发布过“清乡”条例或章程，由当地驻防营和县警察队联合组成清乡队，以“剿拿匪徒、清查窝家”为名，定期或

^① 查新近材料邵飘萍经李大钊等二人介绍，于1925年秘密加入中国共产党——编者。

不定期地进行大规模的扫荡。^① 清乡队所到之处，人民遭殃，鸡犬不宁。1914年湖北全省“清乡”，从6月到11月，破获“乱党之案百数十起”，大批革命党人和无辜群众惨遭屠戮。

反动军警特务置“法律”于不顾，崇尚暴力，践踏民权，凶残酷虐，肆无忌惮，正是北洋政府丧失信心和政治腐败的一个突出表现。政治腐败表现在国家生活的各个方面，而以作为镇压机器的军警特务的猖狂活动表现得最为明显。这是被大量历史事实充分说明了的。但这并不能挽救反动的北洋政府必然灭亡的命运，这也已为历史的进程所证明。

^① 《山东全省清乡暂行简明章程》(1917年2月8日)。

第三章 中央警政管理机关

第一节 内务部的职权范围及其组织机构

一、内务部的职权范围

北洋政府时期总揽全国警政的中枢机构为内务部，内务部在中央各部中仅次于外交部，其地位在财政、陆军、海军、司法、农商、教育、交通等各部之上。

虽说内务部是总揽全国警政的中枢机构，但就其职责范围而言，与清末的巡警部有根大不同，而与清末的民政部颇多相似。巡警部职责单纯，为主管全国治安行政的首脑部，是中国近代史上惟一以警政为专责的中央机构。辛亥革命后，南京临时政府设内务部，取代了清王朝的民政部。袁世凯窃国后，北洋政府保存了内务部的建制，相沿不改。但无论是北洋政府的内务部还是清末的民政部，都比清末巡警部的职权广泛得多。北洋政府内务部管辖的事务有：地方行政，选举，赈恤，救济，慈善，感化，人户，土地，警察，著作出版，土木工程，礼俗，宗教及卫生事务，并监督所辖官署和地方长官。

内务部拥有如此众多的职能，自然不应把它视为像巡警部那样单纯的警政机关，但说它是总揽全国警政的机关却也并不过分，因为警政管理毕竟是内务部最重要的职能，其他职能无不或多或少地与警政管理和社会治安有直接或间接的关系。

二、内务部的组织机构

北洋政府内务部的职权不仅比清末巡警部的职权广泛，其内部结构也比巡警部庞杂得多。内务部设总长一人（特任），次长一人（简任），参事若干人（简任），各司司长一人（简任），秘书、金事若干人（荐任），主事若干人。

总长是一部之首，他总揽部务，依其职权或特别委任发布部令；地方长官的命令或其处分如果违背了内务法令或逾越权限，有权予以停止或撤销。此外，他统辖所属职员，对于简任官和荐任官的任免会同国务总理呈请大总统决定，委任官的任免由其自行决定。内务总长为国务会议成员，得出席由国务总理召开的国务会议。内务总长因故不能视事时，除出席国务会议、部署及发布部令外，由次长代理其职务。^①次长辅助总长管理部务，监督职员。参事承总长之命拟定和审核法律命令案。总务厅及各司司长承总长之命总管一厅一司事务，秘书承总长之命分掌总务厅事务，金事承长官之命分掌总务厅及各司事务，其员额，总务厅及各司均不得超过八人；主事承长官之命，助理总务厅及各司事务。此外，内务部还设技正（荐任）四人，技士（委任）十人，承长官之命掌管技术事项。

内务部内设总务厅和六司，除总务厅为北洋政府时期中央各部所共设外，其他各司都是为了执行内务部的各项职能而设立的。

总务厅的法律地位和职权由《各部官制通则》规定，它与各司不同，地位在各司之上，其任务为掌管机要，典守印信，编制统计报告，记录该部职员的升迁任免，收发、保存与纂辑各项公文函件，编制预决算，管理经费和官产官物。总务厅下设文书、

^① 《呈大总统请规定次长代理部务权限文》（1913年5月5日）。

会计、统计、庶务四科。文书科掌管印信、职员进退记录，文件收发保管；会计科掌管本部经费、预决算以及对直辖各官署会计的稽核；统计科掌管统计材料的搜集、统计及报告的编制；庶务科掌管本部官产官物、杂务处理及不属于其他各司的事项。总务厅的各科与各司的各科不同，它们直隶于总次长，由总次长直接指挥，“会计科向为总次长个人之账房，庶务科为总次长之小使，文书科则长官家红白帖套之起稿，统计科则不统无计。”各科科长只知“迎合上意，假公济私，欺上罔下之举，不一而足。”^①

民治司是内务部首司，职权广泛，如吏治、自治、选举、赈恤、救灾、慈善、国籍、户籍、征兵、征发等均属其职权范围。民治司下设五科。第一科管理的事务有：地方行政编制、地方行政经费、行政诉愿、地方行政长官任免、考核、奖励和惩戒等。第二科管理的事务有：对省议会经费的监督和经费的核定，对地方自治团体和公共团体的监督和经费核定等。第三科掌管的事务有：国会议员的选举，国会的召集与筹备，国会议员的递补，省议会议员的选举和递补以及其他关于选举的事项。第四科掌管的事项有：罹灾救济，~~蠲~~缓征赋钱粮，备荒救荒，积谷，八旗生计，红十字会的设置，救济及奖励，京师平糶及赈施，各种慈善事业，对游民习艺所、济良所、教养局及贫民工厂的管理。第五科掌管的事务有：国籍，户籍，户口调查，世爵世职的承袭，旗民的继承，侨民的保护等。1920年，北方旱灾严重，饿殍遍地，中外慈善团体莫不争相办理救济，内务部为了欺骗舆论、掩人耳目，也设立了赈务处，由民治司司长主持其事。

职方司是内务部主管行政区划、官地收放、民地调查、土地图志等事务的机构，下辖四科。第一科掌管疆界整理，区域划分和裁并，区域表册编制，区域调查，治所设置和移驻，区域名称

^① 《北京官僚罪恶史》，《近代稗海》（第三辑），第458页。

的厘正，土司改流及设置等。第二科掌管官地的调查、清丈、登记、统计、交换、让与、借用、收回、租凭、买卖、保存等。第三科掌管民地的清丈和统计，私产的清理和保护以及外国人租佃民产等。第四科掌管全国土地面积的统计，图志编纂，地图审订，地方志书审订，地方图志征集，全国地图编制、计划土地丈量等。全国行政区划和土地整理是职方司的主要职权，事关“体国经野”，但“该司对于此项大政毫未施行，即调查表册亦不多见，其惟一之成绩，不过一本不完全之行政区划表，及北京实测地图一幅而已。”“该司主要人员，亦多有兼职，考其成绩，坐领兼薪而已”。^①

土木司主管土木工程事项，包括内务部直辖土木工程，地方及其他公共土木工程，内务部直辖土木工程经费及补助地方工程经费的调查，道路桥梁的修缮及调查，河堤、海港及其他水道工程以及与土木工程有关的土地收用等。该司下辖四科。第一科掌管内务部直辖土木工程，地方及其他公共土木工程，自辟商埠工程。第二科掌管直辖工程经费，审核地方工程经费，负责直辖道路工程的建设，考察地方道路工程以及桥梁的修缮和调查。第三科掌管河海工程的研究和计划，河海工程设施及考核，河海工程局所定章制的审核，河工官吏的考绩及奖惩，河工经费的管理，京师河道的管理，沟渠及其他水道工程的管理以及其他水利行政事项。第四科的职责范围是，对收买和租用土地进行审核，对收用土地进行评价，有关收用土地的诉愿及强制执行，审核各种土木章程，审核京师收用的房地。尽管土木司的法定职权广泛而明确，实则毫无作为。由于当时中央财政奇窘，北洋政府各部院多自由变卖官有财产，“内务部折卖城墙楼砖瓦木料，遂为土木司之惟一天职。其变卖手续向守秘密，其中上下其手处甚多，此为

^① 《北京官僚罪恶史》，《近代稗海》（第三辑）。

该司科长发财之一端，亦即黑幕之一种也。”^①

土木司除上述四科外，还设有京师河道管理处和河务研究会。前者由土木司司长兼任处长，后者也由土木司司长主持。京师河道管理处“每年定有预算，为数甚巨”。可是“京师河道淤塞，臭气时闻。”“不知真相者，皆以为政府太穷，无人管理，而不知堂堂司长处长，因年年坐领薪俸如故也。且每年又能收入冰厂捐、护城河车捐各若干，以资津贴，其他一无所闻。”^②至于官办的河务研究会更是“虚费有用之钱，而津贴该司科长及少数之事务员，此为黑幕之最显著者。”^③

内务部礼俗司1914年改为典礼司，1916年11月复称礼俗司，其主管事务为有关礼制、祀典行政、词庙、宗教、保存古迹以及“褒扬节义”和“整饬风俗”等事项，下设四科。第一科掌管审订通礼，审定礼乐，编订祀典礼节，缮写褒词匾额，审核褒扬，整饬风化等。第二课掌管祀典行政、审查附礼、管理坛庙、管理乐舞，承办祀典等。第三科负责寺院的管理，对宗教财产的保护，僧道籍证及戒牒的制定，教会的立案，经典法物的保存及颁发。第四科负责保存文物，保护各地的名胜古迹、历代陵墓、古代祠庙及其他古代建筑，领导古物保存所和古物陈列所。除上述四科外，该司设有坛庙管理处。“司中办事成绩除褒扬文章，春仲秋丁祭典外，一无所闻。”^④

卫生司是内务部的卫生行政专设机构。其主要任务是：传染病、地方病的预防，种痘及其他公众卫生事项，车船检疫事项，医师和药剂师业务的监查事项，药品检验和卖药营业检查事项，

① 《北京官僚罪恶史》，《近代稗海》（第三辑），第477～478页。

② 同上书，第480页。

③ 同注①，第480页。

④ 同注①，第486页。

卫生组织和医院的管理事项。这个司下设四科，第一科掌管卫生组织的组建，河川沟渠道路的清洁，饮食业的管理，工厂、市场和其他公众场所的卫生，屠宰业的管理，墓地埋葬的管理，卫生书报的审查，禁烟经费及罚金赏款的支配等。第二科掌管传染病和地方病的预防，车船检疫，国际防疫，种痘、痘苗和血清的管理以及禁烟事项。第三科掌管公私立病院的调查和取缔，医师和药剂师资格的核定及认许，医师和药剂师开业执照的发给和取消，医师和药剂师名籍的登记和业务的监查以及产婆的管理等。第四科掌管药商呈报登录和取缔，药品和剧毒药品的检查，饮食和清凉饮料的检查，对制药厂的监督等。除上述四科外，曾设中央防疫处，由该司司长兼任处长，各科科长不论有无医学知识，一律兼派职务，月月照支兼薪，同时大量贩卖中西药品，获利巨万。至于防疫，数年之中未办一事。

上述一厅五司以及下节详述的警政司，是内务部的基本内部组织，由《内务部官制》所规定。^①此外，内务部还设有若干专门办事机构，它们也是内务部的组成部分。其中主要的有：内务部编译处、内务部全国河务研究会、内务部选举审查委员会、内务部文官普通惩戒委员会、内务部普通文官甄别委员会等。

内务部编译处的主要任务是翻译各国内务行政法规，调查各国内务行政状况，编辑本国内务行政法令和内务行政例规。该处设处长一人，由内务总长派充，综理处内事务，下设编译员、编辑员和办事员。编译员无定额，但有专任和兼任的区别。专任编译员由处长商承内务总长由部外选派，兼任编译员由处长商承内务总长就部中熟悉法令人员指派。编辑员也有专任和兼任的两种，可以从部内外选派，但专任编辑员最多只能有四人。编译处

^① 《内务部官制》（1912年7月31日），《内务法令辑览》（第一辑），第四类，第44~47页。

下设两股，即编译股和编辑股。它们都要按照一定的程序进行活动，所有编译和编辑稿件都要送交处长审定，处长则于月末呈报总次长备核。据统计，编译处计划分期完成的项目，分甲、乙、丙三类，共三十一项，如中国内务行政之沿革、中国警察行政现状等。但由于坐领兼薪者多、实际办事者少，使计划成为泡影。

内务部全国河务研究会一般被误认为是研究河务的学术团体。其实不然，它是“研究全国河务之根本计划及应行次第兴革事宜”的官方机构，专为内务总长点缀门面，充其量只能起咨询建议的作用。该会会长由土木司司长兼任，另设常务委员一人，由内务总长遴选“富有河务经验”的所谓学术人士专任，土木司职员和内务部“熟悉河务”的人员均为研究会的会员，内务部以外的任何人，包括专业技术人员，都无权参加研究会。研究会所要研究的问题，主要由内务总长和会长（即土木司司长）提出；研究结果要写成“研究案”，叙明办法和理由，呈请总长裁决施行。

内务部选举审查委员会的任务主要有两项，一是解释选举法令，二是审核选举程序。选举本属民治司的职权范围，理应由民治司司长出任选举审查委员会的主任委员，可能因为选举与伪造民意关系密切，殊非小事，所以主任委员一职照例要由内务总长亲自指定，委员虽无定额，但也要由内务总长指定，而且只能在内务部参事、民治司司长、民治司第二科科长和科员以及该部熟悉法令的部员中产生。审查方式比较简单，应行审核的文件到会后，由主任委员委托委员一人或二人审查，审查完毕后提出报告书，召开委员会讨论评议，以出席委员过半数决定可否，同数时由主席决定，然后制作议决书，呈交内务总次长核定后缮发。

内务部文官普通惩戒委员会和内务部普通文官甄别委员会也是内务部的内部组成部分。至于内务部的外部组织，为数也不算少，其中主要的是京师警察厅，因为京师警察厅由内务部直接领

导，而与京兆尹公署在组织上和业务上无任何隶属关系。

三、内务部的办事规程

北洋政府内务部的办事规程是依据其组成人员的职责权限规定的。

内务总长是内阁组成人员，参加国务会议和政府决策，对部负全责。内务次长协助总长处理部务，但对某些事务可以不经总长而直接处理，如关于应存文书事项、例行公文事项、办法决定后的执行事项、临时指定委任事项，执行监督职权事项以及整理部务事项等。以上事项被称为“次长专行事项”。^①越出以上事项范围的，都要报请总长决定。如部内外文件，照例要由次长先行“查阅”，然后再呈送总长“核定”；只有当次长代理总长职权时，或有总长特别委任时，次长才有“核定施行”之权。

至于法律命令的草拟和解释，也规定有一定程序。法律命令的草拟有两种情况，一是由参事拟稿，一是由厅司拟稿。凡参事所拟文稿，即由参事直接呈请总长核定，而由厅司拟稿的，则要经参事审议后，才能呈请总长核定。参事在审议文稿时，要同有关方面协商。法律命令的解释也由参事办理，必要时也须同有关司长协商。厅与司之间和各司之间，如果在职责范围方面发生了分歧，“应由厅之主管科及主管各司具案。与有关联者协商，若彼此意见不同时，应即面请总长裁夺。”^②事关机密事项，由秘书拟定办法，直接呈送总长核定，而不必经过次长、参事和司长。总务厅和各司对于紧急文件，随到随办。对于一般文件，自收文之日起，三日内拟稿，呈请总长核定。

① 《内务部次长专行事项》（1912年9月6日）。

② 《内务部办事规则》（1912年7月4日）。

四、内务部部务会议

内务部的部务会议由总长定期召集，其任务是征集部员意见，研讨该部应兴应革事宜。参加部务会议的法定人员很广泛，包括总长、次长、参事、司长、秘书、科长等。会议每周星期三上午举行，由总长主持；总长不在时，由次长代理。会议讨论由总次长交议的问题或部员提议的问题，部员提议的问题要先写成书面意见，送交文书科缮印，会前两天发给与会人员。总次长交议的问题，由文书科直接送达与会人员。

内务部是北洋政府下属部之一，当属行政机关，所以在部务会议讨论各种问题时，虽就法律规定而言，每个与会者都有表决权，但表决结果并无实际意义。这是因为总长拥有决定权，表决权要服从决定权，总长可以按照自己的意愿或者认定表决结果，或者推翻表决结果，另行作出决定。

第二节 内务部警政司的法律地位及其职权

警政司是内务部六司之一，看起来似与其他五司处于平等的法律地位，其实不然，由警政司的实际作用和内务部的组织系统所决定，使得这个司的地位远非其他各司可比。

首先，“警政为内务之首”。内务部虽有多种职能，但主要的还是箝制和镇压人民群众，维护统治秩序和社会“安宁”。在内务部，这种职能首先是通过警政司的活动体现出来的。

其次，内务部拥有自己的自上而下的组织系统，这就是地方各级警察机关——警察厅、警察局和警察所，内务部其他各司的不少职能也都是通过这个系统实现的，例如属于内务部民治司职权范围的户口调查、户籍管理、济良所和教养局的设置等等，属于礼俗司职权范围的对寺院的管理等等以及卫生司的绝大部分职

能，都是由地方各级警察机关执行的。这些职能实质上也是警察的职能。

但是，从法律规定去看，警政司的职权甚小，依照1912年7月31日公布的《内务部官制》的规定，警政司主管的事务只有三项，即行政警察事项、高等警察事项和著作出版事项，比其他各司的职权范围要小得多，如民治司掌管的事务有十项，职方司有四项，土木司和礼俗司各有六项，卫生司有五项。

实际上，警政司设有五科，每科都有其特定而广泛的职权。第一科掌管的事项有：警察机关的设置、区划和配置，警察官吏的任免、赏罚、抚恤及身份的认定，警察成绩的考察，警察教育的管理，警察经费的筹划，警察法规的编查以及不属于其他各科的事项。第二科掌管的事项有：关于交通、风俗、营业、建筑、狩猎等类警察，关于铁路、盐场、森林、矿山、渔业等类警察，关于地方保卫团的组织和管理，关于火灾消防，关于司法警察、违警处罚和强制处分等等。第三科掌管的事项有：集会结社，非常警察，外事警察，枪枝弹药和其他危险品的取缔，预戒命令的执行等。第四科掌管的事项有：著作物的注册和出版，对报业的管理和新闻检查。第五科掌管特种机务事项。^①

除上述五科外，警政司还设有警卫队和若干临时性机构，如机务室、出版著作委员会、东省警察训练处等等。由近百人组成的内务部警卫队，隶属警政司管辖，年费3万余元，本无存在之必要。北洋政府各部，除陆军部、海军部和参谋本部而外，均由京师警察厅派巡警三、四人轮流值岗，只有内务部设有如此庞大的警卫队伍。机务室是北洋政府宣布参加“欧战”（第一次世界大战）后为遣返“敌侨”而设的专门机构。它和出版著作委员会、东省警察训练处设置的时间都不长，完成其特定任务后即行

^① 《内务部厅司分科规则》（1917年12月8日）。

撤销。

警政司是内务部主管全国警政的专设机构，地位显赫，职权广泛，组织庞大。但它本身并不参与指挥警察的实际活动，也不能直接向地方各级警察机关发号施令。它所作出的一切决定，均需听命于总长，或者经总长认可后而以部令的形式行文。在中国近代警察制度发展史上，内务部及其警政司的作用不容忽视，其主要表现就是近代警察机关体系的确立和发展以及各种规章制度的制定和趋于完备，从而把从清末开始的中国警察制度近代化的进程向前推进了一步。

第四章 首都警察机关

历代统治阶级对维护京师治安和社会秩序无不寄予高度重视，中国自近代警察制度产生以来，清政府就把警政建设的重点放在京师，不惜投入大量人力、物力和财力，以加强京师的警察力量。一向以重视警政著称的袁世凯更是如此，他在窃据民国大总统宝座后不久就宣称：“京师为首善之区，警察有卫民之责，维持治安，防御危害，在与人民有直接之关系”，^①把改组与充实京师警察机关视为加强警察统治的首要环节。1913年初，袁氏下令把京师内城巡警总厅和外城巡警总厅合并为京师警察厅，从而结束了清末以来两厅分立的局面，份警权的行使更加集中，同时保留了清王朝的军事治安机构步军统领衙门，使之与京师警察厅形成倚角之势。此外还一度成立了执行特殊警察职能的京师军警联合公所，从而为北出政府时期的京师警制奠定了基础，点为地方警察机关的组建树立了样板。

第一节 京师警察厅

一、京师警察厅的组织机构及其职权

京师警察厅直隶于北洋政府内务部，与京兆尹公署无从属关

^① 《内务行政纪要》，北洋政府内务部印行，第22页。

系，负责京师市内的警察、卫生、消防事项，其首长称总监，承内务总长的指挥监督总理厅务，监督所属职员。总监为了执行法律教令或依照法律的委托，可以发布单行警察章程，对所属职员的活动以及他们作出的决定，如果认为有违法令、妨害公益或侵越权限时，有权停止或撤销。京师警察厅的工作人员共有一百七十四人，其中都尉九人，警正三十九人，警佐一百二十人，分掌或佐理警察事务；另有技正二人，技士四人，分掌或佐理技术事务。

京师警察厅在总监之下设五处十四科，即总务处第一、二、三科，行政处第一、二、三科，司法处第一、二、三科，卫生处第一、二、三科，消防处第一、二科。

总务处第一科掌管机要，拟订各项警察章程，招募、训练与考核巡警以及对巡官长警的特别派遣等；第二科掌管典守印信、文件收发、编制统计等；第三科掌管预决算、经费出纳、物品购置、建筑修缮等。

行政处负责保安、正俗、外事、交通、户籍、警卫、营建等事项。其第一科掌管集会结社，报刊检查，剧场管理，娼寮稽查等；第二科掌管国籍变更，户口调查，道路、桥梁、沟渠及公共交通的督察，社会救恤和“贫民教养”等；第三科掌管警卫的派遣，开业、歇业的登记，对市场的视察，官私建筑的准驳等。

司法处负责刑事、侦查、违警处罚等事项。其第一科掌管刑事案件的预审和解送，法医诊断，赃物管理，传唤证人及取保省释等；第二科掌管搜集赃证，缉捕案犯等；第三科掌管司法警察的训练和派遣，拘留所的管理，违警科罚和其他行政处罚等。

卫生处负责道路清洁，保健防疫，医术化验。其第一科掌管公共道路清洁，清道夫役的配置，公厕的设置和修缮，公共沟渠的管理；第二科掌管医疗行业的管理，制药业的检查，娼妓健康的诊断，传染病的预防等；第三科掌管巡官长警的体格检查，患

病人犯的诊治，公私医院的视察，药品和化妆品的化验等。京师警察厅的医药室也由卫生处管理，专掌救急治疗和警察医务，如警察官吏因公受伤的诊治，各种急病和斗殴、杀伤、服毒人等的急救，拘留及待质人犯的医治等。

消防处负责消防组织和消防器材的管理。其第一科掌管消防队的配置、编练、赏罚及派遣等；第二科掌管消防器材的管理与保存，地形、水利的调查等。

以上各处均设处长一人，以都慰充任，承总监之命管理处务。每科置科长一人，以警正或技正充任，科员一至三人，以警佐或技士充任。^①

京师警察厅除上述五处十四科而外，另设勤务督察处以监督外勤勤务，勤务监察处由勤务督察长和督察员组成（图4-1）。这是一个对京师警察厅所属各区署、队、所的警察实地进行检查监督的专门机构，本身不行使警察职权。督察区域与京师各区署辖区相吻合，全城共有二十个警察署，对勤务督察处说来，每个区警察署辖区就是一个督察区。督察长要亲往各区稽查，每月不得少于二十次。督察员则分区稽查，由督察长抽签决定应查区域。督察员的稽查分昼班、夜班进行，每班八人。这种稽查称“制服稽查”，即身穿警服执行稽查任务。此外还有“便衣稽查”，稽查时不着警服，严守秘密。

勤务督察处的督察员拥有较大职权，有权稽查各区署执行警务的方法及其管辖地段的情况，管理交通、卫生的情况，调查户口的详略及监视人民的方法，巡逻守望是否认真，甚至连“巡官长警之容装礼式，及其执行职务之适否，并待遇人民之情形”均在稽查之列。勤务督察处特别重视冬防稽查和夜间稽查。冬防稽

^① 《京师警察厅官制》（1914年8月29日），《京师警察厅分科职掌规则》（1914年8月31日），载于《京师警察法令汇编》，第2-12页。

京師警察庁

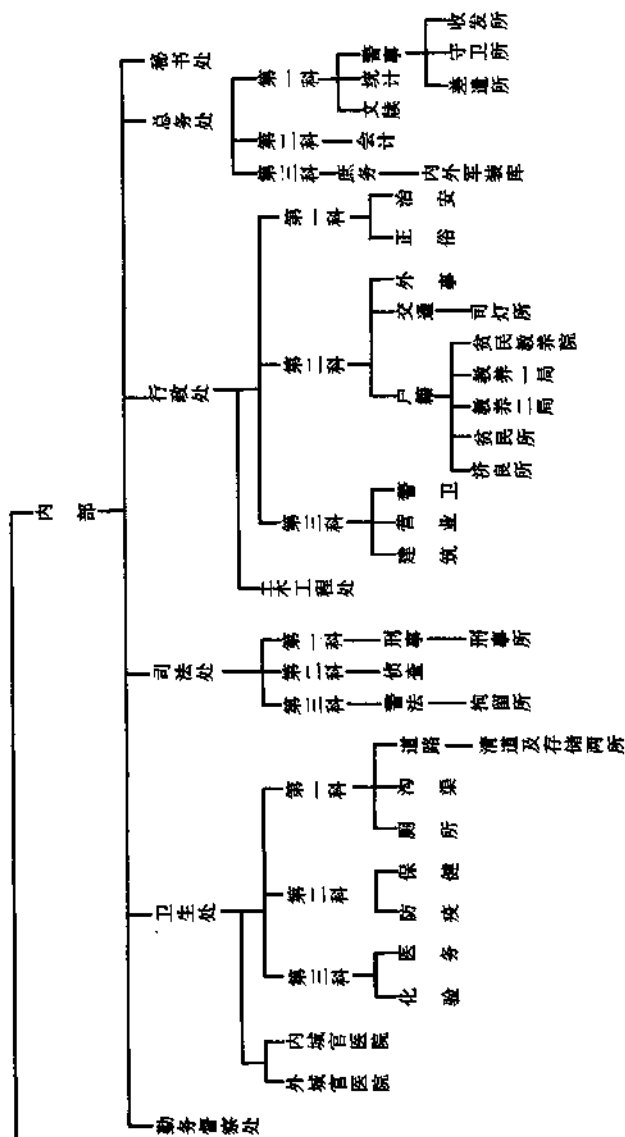
外部

各区

各队



图 4 - 1 京師警察庁组织一览



续图 4 - 1

查分前后夜，前夜从二十时起至一时止，后夜从二时起至七时止。夜间稽查特别注意巡逻守望有无空误，各该地区有无盗贼踪影及可疑之事。稽查时遇有重大事故要迅速报告京师警察厅，“寻常事件”迳告该管区署或队所。如果遇有巡官长警不遵守勤务规则，警察员要照章纠正，并要查询其姓名和服章号码报告京师警察厅或就近告知该管区署及各队。警察员在每次稽查终了都必须撰写“督察报告”，实即填写具有固定格式的报表。其内容是，某路勤务督察长报告某班稽查某区情形，包括经过路线，巡官长警之勤务、容装、礼式，行政警察事项，司法警察事项，卫生警察事项，特别发生事项以及处理意见。然后送交勤务督察处，由勤务督察长汇呈京师警察厅总监批阅；如有批示，由京师警察厅有关各处办理。

依照1914年8月29日《京师警察厅官制》第十六条关于“京师警察厅因维持治安之必要得编制警察队”的规定，同年10月9日京师警察厅发布《保安警察队现行编制办法》，成立了保安警察第一队、保安警察第二队和保安警察马队，分驻京师城内外。不久又接续原有保安警察队的编制，成立了保安警察第三队和第四队。保安警察队由京师警察厅总监指挥监督，下设勤务督察长和教练督察长各一人，稽查员二人，管理各队事务。勤务督察长管理行政事务，并且依照特别委任的职权，对保安警察队的活动负完全责任，布置保安警察队的一切勤务。教练督察长负责保安警察队的教练事务和管界内的联系，遇有重大事件应随时报告京师警察厅总监，听候内务总长的命令办理。稽查员由稽查长领导，稽查警兵的操练和勤务，“并随同办理使馆界内应行接洽事宜及外国人发生事项”。^①

^① 《京师警察厅添练保安警察队简章》，《京师警察法令汇纂》，第一类，第42页。

各保安警察队设队长一人，司书一至二人，号长二人，号警十六人。每队辖两个分队，各设分队长一人。每分队辖三个小队，各设副分队长一人。每小队辖四排，各排设排长一人，队警十人。京师共有五支保安警察队，合计约一千五百人。

侦缉队是京师警察厅的一支重要力量，执行各项侦查任务。侦缉大队设队长一人，以警正派充，下辖四个分队，各设分队长一人。每分队辖两小队，各设副分队长一人，助手一人，每小队有队兵三十人。侦缉队建队初期，共有队兵二百二十人。此外，由于侦缉工作的需要，侦缉队可以临时雇用“特别探访”。^① 侦缉队的特务和军政执法处的特务沆瀣一气，横行京师，造成一派恐怖气氛。他们以各种面目出现，残害人民。“有所谓娼妓侦探者，浓涂艳抹，招摇于市门，一遇轻薄少年，多方与为勾结，或竟嫁作妇人，及乱党事发，而美人受上赏矣”；“又有所谓志士侦探者，政府以金钱笼络，口头孙（中山）黄（兴）之流，手携短杖，身着西装，与人大谈时政，或竟为国民党人抱屈，或有受其诱骗者，登时缚送衙门，而身首异处矣”；“又有庸劣侦探，实无所获，久受豢养之恩，并无见功之地，于是假为委任，托之孙黄，日伺浴堂，见有脱衣入浴者，暗以此类文书，置其衣里，及浴毕归家，方下楼即遇缇骑，一搜身中，证据确凿，而此人无生之气也。”^② 其手段之卑劣，无其不有。

消防队是京师警察厅的另一直属机构，主管灭火事宜。全城划分六个消防区域，其中内城四个，外城二个。每个消防区域各以一个消防分队驻守。内城第一区域驻灯市口，第二区域驻广济寺，第三区域驻宝泉局，第四区域驻养蜂夹道；外城第一区域驻

① 《侦缉队现行编制办法》（1914年10月19日）、《京师警察法令汇纂》，第一类，第49页。

② 朱德裳：《三十年闻见录》，兵藨书社1985年版，第49页。

甘井胡同，第二区域驻梁家园。六个消防分队各有队兵一百人，合计六百人，每十人置消防目一人，每五十人置消防机关士一人。每分队置分队长一人。各分队直隶于京师警察厅消防处。^①

直属于京师警察厅的专设机构还有贫民教养院、疯人院、济良所、教养局、拘留所和内外城官医院。它们各自履行特定的职能。

贫民教养院设于京师内城区域，创办于光绪三十四年，北洋政府时期继承沿设，由京师警察厅长官兼任该院监督，总理该院一切事宜。贫民教养院的主要任务是收留无家可归的贫民，包括年老者、幼弱者、痴者、盲者、瘡者、聋者、废疾者，即衣食无着、流浪京师的老弱残疾，不分省界，不限男女。上述人等可以自愿入院，警察当局也可以强迫他们入院，以使“币无乞丐，野鲜饿殍，以肃治化，而惠流离”。^② 虽说贫民教养院的办院宗旨是“收留难民，兼施教养，勿任失所”，其实这只不过是表面文章而已，骨子里还是从维护社会治安着眼的。

贫民不论以何种方式，一旦入院，随即失去自由，并且必须接受强制劳动。贫民年在十二岁以上，除不堪劳动者外，“其余俱施以相宜之训诲工作”。教养院由警察把守，入院贫民“不得任意出入，其有不得已事故必须外出者，应由委员、司事允准，给予执照，守卫巡警验明放行，否则不准出院”。如果入院贫民有亲友前往探视，“须禀明委员、司事”。得到允准后，只能在“应接室晤谈”。“有亲属认领者，须取具切实铺结，听候查核批准，方得领出”。如有过犯“予以减食之惩罚，遇有大过犯时，酌量解厅办理”。^③ 由此可见，入院贫民的待遇与监犯实已相去

① 《消防队分设机关办法》，《京师警察法令汇纂》，第一类，第51页。

② 《创办京师内城贫民教养院章程》（光绪三十四年八月二十四日）。

③ 同注②。

不远。教养院的一套管理机构也与此相适应，除由京师警察厅长官兼任监督外，另设监察员、办事员各一人，司事二人，教习、医生各一人，他们统由监督延聘委用。此外，京师警察厅还拨派巡长二人，巡警十二人，“常川驻守”，以资弹压。

京师疯人院也创于光绪三十四年，北洋政府时期继续沿用，附设于贫民教养院，凡严重神经病患者，不问男女老幼，一律收留，或者由其家属呈送入院，或者由警察当局强迫入院。疯人一旦入院，就对其采取严格的防范措施，以免发生意外。如“人各一室，勿令杂居”，“隔间墙壁，尤宜坚厚，以防危险”，室内“除牀几应用之物外，勿置他物”，每天至室外散步一、二次，“但不可聚诸疯人同游一处”。疯人病愈后，经医生验明，如其拥有“独立生业”，准其出院，否则送入工厂，老弱废残者收入教养院。^①

京师济良所于1913年7月由京师警察厅呈明北洋政府内务部成立，是一个专门收容特定妇女的机构，由管理员、女董事、女检察、男司事及女教习若干人管理，收容对象包括：“诱拐抑勒来历不明之妓女”，“受人羁束不能自由之妓女”，“不愿为娼之妇女”，“无宗可归、无亲可给之妇女”。妓女愿入济良所者，必须亲到警察厅区呈诉，或喊告于守望巡警，或“邮寄署名禀词于警察厅区”，或自投济良所。上述妇女经司法机关或警察当局讯实后，“由警察厅交所中教养择配”。

济良所的活动主要有两大项，即“教养”和“择配”。所谓“教养”，就是“教以浅近学科”，如“国文、伦理、算学、手工、烹饪、图画、体操、音乐”之类。每天功课六小时，要求并不严格，但需绝对服从约束，否则要给予“训诫”、“记小过”、“记大过”、“面壁端坐”一小时至三小时，“食无菜之饭一餐”等处分。

^① 《附设疯人院简章》（光绪三十四年八月二十四日内城巡警总厅定）。

情节严重的，送警察厅究办。济良所为所女（人所妇女）“择配”的方式颇为特殊，凡所女都要把自己的照片贴于该所的照片陈列室，并在照片上注明姓名。愿领所女者在照片陈列室观看照片，对于自己愿娶的妇女，可以向济良所当局提出，并要求会见。会见后，如双方同意，由男方开具姓名、年龄、籍贯、职业和住处，取具三家铺保，保证“无假冒及卖奸、转卖情事”，报请京师警察厅批准后，亲自到济良所填写“愿书”（自愿领娶书）一式两份，一份由男女双方收执，另一份送警察厅备案，然后才能领娶所女。手续繁杂而严格。领娶人不能白白把人带走，他负有所谓“捐助所中经费之义务”，“其数由领娶人量力自定”，“捐助之款，领娶人于填写愿书时交纳”，发给收条为据。

教养局始建于宣统元年，民国初年继续沿设，由京师警察厅统辖，是劳动改造犯人的场所，其任务是“拘留犯人，专为感化其顽劣性质，使其改过迁善，并教以工艺，俾将来得以谋生，免致再犯。”该局附设第二局，专门收容贫民，不过它与贫民教养院不同，只收八岁以上三十五岁以下无废疾、无传染病的贫民，老幼残疾者概不收容。其收容贫民的方法有二，一是“呈请入局”；一是“拘送入局”。所谓“呈请入局”，是指于该年龄段的贫民不务正业或不服家长教令，“由其家长呈请该管厅局入局习艺”。“拘送入局”是指上述年龄段的贫民游手好闲，“形同匪类”，或沿街乞讨，“有伤风俗”，由该管厅区拘送入局。把这类贫民收容入局，目的是“分别其才质如何，或授以工艺，或施以教育，俾将来能各自谋生，不致为违法之事”。

教养局设局长一人，局员三人，医官一人，教习若干人，另设司书和司帐，并有巡官长警担任监守，执行巡逻、检查、守望的任务。监守又分大门监守、监房监守、工厂监守和宿舍监守，对犯人和贫民的言行举止进行严密监视，遇有“异状”，“即行报告上官处理”。教养局对犯人和贫民实行强迫劳动，他们的工作

分为正艺和副艺两种，正艺即织布、打带、搓绳、编制柳条器物等，副艺即洒扫、灌溉、舂米、做饭等杂役。在教养局中，犯人和贫民除收放的途径和条件有所不同外，二者实无多大差别，他们必须遵守共同的规则，从起居、饮食、作工的规则，到探晤、寄信、沐浴的规则，都完全相同。^①

此外，京师警察厅根据内外勤事务的需要，在司法处之下设拘留、刑事两所，在总务处之下设差遣、收发、守卫三所及军装库。

如果说教养局主要是关押已决犯的场所，京师警察厅司法处下设的拘留所则是“留置违警罪及犯各项行政处分者”的处所，也是“司法警察拿获之刑事犯未送审之时”的临时看管场所。由于被拘人的行为性质不同，拘留所备男室三间，女室一间，“以留置违警罪及犯各项行政处分者”，另备刑事看守所男二间、女一间。拘留所设委员二人，支配所中一切事务；置巡官一人、巡长二人、巡警十四人，轮班看守。被拘人违反所规的，令其“独立暗室，以示薄惩”。不遵命令或煽惑滋事的，“以减给饭食一半并不与菜蔬为处罚”。这是自清末以来规定的奇特处罚方式。^②司法处的刑事所置巡官二至三人、巡长十一至十二人、巡警二十九至三十九人，分管刑事事项。

京师警察厅总务处所设差遣、收发和守卫三所也各有其特定任务。差遣所主要是弥补各区队人员之不足，不设定额，视事务繁简随时增减，最多时置巡官十二人，巡长三十人，巡警一百三十三人，派往出事地点进行弹压或稽查，遇有警卫差使沿途查

① 《教养局规则》（宣统元年），《京师警察厅法令汇纂》，第三类，第85~110页。

② 《拘留所章程》（光绪三十四年二月十一日），《京师警察法令汇纂》第三类，第67~69页。

察，遇有火警迅报行政处消防队和有关区署，并速往火场弹压。收发所置巡官二人，巡长十二人，巡警四十五人，办理收发京师警察厅各处公文、信函、布告及其他文件，造具京师警察厅直辖各处所巡官长警饷册，收管库存各项器物等。在上述四十五名巡警中，有马差巡警二十人，每日分四路按照固定的时间和次数送达厅区往来文件及各区互递文件。守卫所置巡官一人、巡长四人、巡警十四人，办理门卫伺察，夜间值更巡逻，维持警察厅门外秩序，收发建筑营业呈批等。

京师警察厅除上述机构而外，还设有短期训练班性质的在职警察培训学校，但它们都不是京师警察厅的常设机构，时办时停。

巡官警长讲习所开办于1915年，学额八十人，由京师各警察区署轮派巡官一人、巡长三人入所学习，学习期间照支原薪，其职务由各区署派人暂代。讲习期间以十天为限，结业时须考试一次，由京师警察厅总监亲临或临时派员监视。在所学习的科目有：“勤务章程”，“警察手眼”，“调查户口法”，“司法警察执行心得”，“违警律略释”和“兵操”等。巡官巡长讲习所由京师警察厅总务处统辖，由事务员二人总理所内一切事务，设内堂教习五人和操练教习一人，均系兼职，不另支薪。

巡警教练所开办于1914年，同巡官巡长讲习所一样，也由京师警察厅领导，以现充募警未经教练者为学员，学额二百四十人，分甲乙两班，教练期间以三个月为度，结业时须考试一次，及格者发给毕业证书。学员毕业后作为三等警分派区队服务，其成绩最优者以二等警记名升补。学员在所学习科目有：“现行法令”、“刑法大意”、“勤务章程”、“警察要旨”、“行政警察大意”、“司法警察”、“卫生警察”、“违警律”、“战术要义”、“剑术”、“柔术”、“兵操”等。学员在学习期间免费食宿，停支警饷，发给津贴。毕业后，非经警察厅许可，不得擅就其他职业，否则要“追缴饭银及所领津贴”。教练所设所长一人主持所中一切事务，

事务员一人担任监学、文牍、庶务、会计事宜，教练十人讲授各科课程，班长、班副各二人兼充操科教习，另有柔剑术教习二人。所长虽有处理所内事务的全权，但关于学警斥革、毕业考试、款项出纳及物品购置等事，必须呈请京师警察厅核夺办理，不能擅自作主。

京师警察厅募警讲习所开办于1914年，每期一百五十人；以两周为一期，分两班讲习，学员为各区“溢额募警”和“新招募警”。讲授课程为“勤务须知”、“职务上语言方法”和“兵操”。授课完毕，考试一次，按考试成绩排列名次，各区队警察出缺时，即以记名在前者传补，未传补的仍要留所讲习，一个月以后仍未传补的即予斥退。募警讲习所设管理员一人，以警佐充任，设讲员二人，由京师警察厅职员兼任，设教操班长一人、班副四人，由巡官或巡长充任。

二、各区警察署的组织机构和职权

清朝末年，内外城巡警总厅共辖二十三个区警察署，简称区署，见表4-1。1914年8月，北洋政府内务部将其合并为二十个区，即中一区、中二区、内左一区、内左二区、内左三区、内左四区、内右一区、内右二区、内右三区、内右四区、外左一区、外左二区、外左三区、外左四区、外左五区、外右一区、外右二区、外右三区、外右四区、外右五区。在各区设置警察署，共有二十个。每个警察署均设置长一人（由警正充任），署员二至四人（由警佐和学习警佐充任），办事员若干人。署内分设总务、行政、司法、卫生四课和内勤、外勤、拘留三所。京师警察厅根据各区的不同情况分别为各区署配备人数不等的巡官长警，如中一区地处人口密集的繁华地带，配备的巡官长警人数最多，有巡官十一人，巡长四十四人，巡警四百八十人，合计五百三十五人。外左四区警察署配备的巡官长警人数最少，也有一百六十

表 4-1 北京各区警察署职员及巡官长警配置表

类别	署	长	署		巡官	长	警	计
			警佐	警学 佐习				
合计	20		37	26	166	555	5944	6784
中一区	1		4		11	44	480	540
中二区	1		2	1	5	22	199	230
内左一区	1		3		9	35	424	572
内左二区	1		2		11	34	406	454
内左三区	1		1	2	7	29	308	348
内左四区	1		3	1	5	36	263	309
内右一区	1		2	1	7	36	403	450
内右二区	1		3		6	31	316	357
内右三区	1		2	2	12	33	385	435
内右四区	1		3		9	37	392	442
外左一区	1		2	1	6	25	298	333
外左二区	1		1	2	10	15	232	261
外左三区	1		1	1	8	19	210	240
外左四区	1		1	2	8	17	142	171
外左五区	1		1	3	8	30	228	271
外右一区	1		1	2	9	22	257	292
外右二区	1		1	3	7	26	293	331
外右三区	1		1	2	9	19	233	265
外右四区	1		1	2	9	25	240	278
外右五区	1		2	1	10	20	255	269

七人，其中巡官八人、巡长十七人、巡警一百四十二人。二十个区署共有巡官一百六十六人、巡长五百五十五人、巡警五千九百四十四人，全城合计六千六百六十五人。

区警察署是实际执行各区警务的机关，在京师警察系统中占有重要地位。为了强化区署的作用，京师警察厅对区署各类人员的权责职守和生活方式分别作出了详尽的规定。

区警察署署长、署员和办事员的职责权限是：署长承京师警察厅长官的命令，管理本区内的一切警务，负责分配和领导署内人员的工作，对他们的勤惰进行考察，并可就有章可循和无关准驳的寻常事件同京师警察厅所属各区、队、局、所往复行文。署员和办事员应承署长之命佐理区内事务。无论署长、署员，还是办事员，均应“常川在署”，指挥办理本区警务；因病因事必须离署的，应先期请假，由京师警察厅派员代理。区署文书的收发及分送，由文牒主任、巡官巡长或司书生办理。署长、署员和办事员应轮流稽查所管区域以及各个派出所，稽查方法分“明查”和“暗查”两种。“暗查”方法“以严密为要”，“明查”须着警服。稽查时，特别重视时间和地点，如“巡逻减少之时”，“大风和雨雪之时”，“人迹罕到之他”，“人众杂遯之地”，“小户杂居之地”。稽查时遇有重大事故，要及时向京师警察厅报告。^①

巡官巡长的职责权限是，上辅署长，下督巡警。京师警察厅和各区署长官如有飭办事务，俱应遵奉办理，对巡警有约束之责，凡巡警有不遵章守望和巡逻的，都要及时纠正；屡教不改时，要禀明本署长官分别记过或斥革。路线巡官巡长对于自己负责的管界，每昼夜至少要巡查两次。

巡警每日工作十二小时，工作方式分守望、巡逻、值班三种，均由带班巡长率领。守望和值班须在指定处所，非有官长命

^① 《重订区署办事规则》（1914年12月9日）。

令或追拿犯人，不得远离三十步以外。巡逻时遇有“聚会喧杂之事，演剧扰攘之所”，要及时禀报本区警察署，“请派专人弹压，以免滋事”。巡警在工作时要随身携带佩刀、捕绳、呼笛、小本、铅笔、快枪和名片。对于自己管辖地段的“道路之大小，街巷之短长，户口之多寡，人类之良莠，必一一熟记了然于胸，以便有事时易于办理”。^①

巡警乍到一地，要留心记熟“街名、巷名，某街与某巷相通，某处人烟稠密，某处荒僻无人，某处有沟是明是暗，某处有桥是否破坏，某处有妓馆、饭馆、茶楼、酒店、烟店，某处有客宴是何字号，某处有衙署管理何事，某处有会馆、公所、学堂、教堂，某处有当店、金店、富商、官宅字号姓名”。对于管界内“曾经犯事有案者，聚赌抽头者，凶恶无赖遇事生风者，酗酒滥嫖者，素无正业游手好闲者，骤富暴贫者”以及所谓“住所无定徘徊各处者，多数下等人聚集之处者”等等，都要留心防范，“观其行止，迹其往来”，随时记入日记簿中，以为司法巡警之助。^②

镇压革命党人和革命人民的反抗是北洋警察的首要之责，因此对于所谓“结盟拜会散放飘布者”、“设坛习拳谋为不法者”、“刊贴谣帖煽惑人心者”、“捏造谣言鼓动众听者”等等，都是要“当场拿捕”，毫不手软的。至于危害统治秩序的“开炉私铸销毁制钱者”、“身穿军衣冒充长官者”、“欲劫回被拘之人者”、“伪造票据银钱者”，也要严惩不贷。相反地，对“外国之官民兵弁”和“本地长官出入衙门者”则要“竭力保护”。此外，京师警察厅发布的《各区巡警职务章程》对“当差巡警应绝对禁止各事”、“黎明或傍晚时宜加意察看各事”、“应随时盘诘各事”、“在出火

① 《重订区署办事规则》(1914年12月9日)。

② 同注①。

(火灾)之所应留心照顾各事”，均有详细规定。^①

三、基层警察机构的组织及其职权

北洋政府时期的京师基层警察机构是指各区署下设的警察分驻所和派出所而言的。分驻所是统辖派出所的巡官处理内外勤务的办公处所，是区署和派出所的中间环节，组织并不严密，任务也不明确，主要是对派出所的活动进行指挥和监督，具体办理警察事务的是派出所而不是分驻所。

派出所的组织形式有两种，一是各区署把自己管辖的地区划分为若干段，在每段的守望地方设派出所，“以为各该段应勤长警轮班暂息及有事救援之用”，通称“各段派出所”，详称“某某区警察署第几段巡警派出所”。另一种是在各大街“冲繁之处”酌加守望派出所，“专备交通上守望巡警轮班休息之用”，通称“马路加设派出所”，详称“某某区警察署第几段加设马路巡警派出所”。这类派出所是以弥补各段派出所守望警力所不及而设的，以管理交通为专责。这是它们与各段派出所的主要区别。

就组织结构而言，不论各段派出所还是马路加设派出所，均设巡长一人、委长一人、巡警八人。巡警有应勤警、暂息警、守望警和巡逻警的区别。所谓应勤警是指正在值勤的巡警；暂息警是正在休息的巡警；守望警以指挥车马行人为专责，站在马路或街道中心，除雨雪无气，不得进入避风阁；巡逻警以依照一定路线查察本段治安为专责。各段派出所在八名巡警中，每天有一人休息，一人备差，其余六人分甲乙两班，每班以六小时轮流巡逻守望，周而复始。巡长、委长也分甲乙两班，督率本所警务。

各段派出所巡长为一段地方治安负责人，负有实际责任，每昼夜要巡查本段地面四次以上，对设在本段附近的加设马路巡警

^① 《各区巡警职务章程》(1914年10月修正)。

派出所，他也有权不明前往巡查。如果他所管辖的地面出现了治安问题，应当及时报告本区警察署署长处理。如果在两区相邻或两派出所相邻的地方发生了事故或发现了犯罪违警之人，他应当到另一区或另一派出所处理；如果事故和犯罪违警之人是双方同时发现的，应当协同处理，不得自分畛域，推诿不管。如果在邻区和邻近派出所地段内发生了紧急重大事故，首先为本段长警发现，必须立即率领全体巡警前往处理，直到主管地段巡警到场后始能离去，并应向后者作出交代。如果本区内有火警及非常事件发生，接到急报后，只能令区署及分驻所不值班的长警前往应援，各派出所的长警一律不得调用。

派出所的活动受分驻所和区署的双重监督。分驻所统辖各派出所，每一派出所都由分驻所的两名巡官分管。这两名巡官分为内勤和外勤；每天都有一名巡官任内勤，另一名任外勤。担任内勤的巡官在分驻所或区署执行任务，担任外勤的警官每昼夜要巡查主管派出所两次以上，就派出所长警是否尽职和该地面发生的治安情况及时向区署报告。除此而外，各区署署长还另择长警，每日分昼夜数班，前往各段稽查。

京师警察厅对各派出所长警的管理主要是风纪管理。它规定“派出所内之长警无论昼夜均须身着制服”；“守望巡逻各警无故不得偷进所内”，“守望警须站在路之中央，注意往来人物事项，不准依靠木房站立，亦不准与所内暂息警接谈”；“暂息警不准在门前站立或远离”，“不准在所内擅自饮食”；“无论应勤或暂息长警概不准在门前滥买食物或吸纸烟”；“派出所以内不准招集闲人及非应勤之人杂谈”等等。^① 这些看来十分琐碎的规定，服务于一个总的目的，即加强对人民群众实行警察统治的力量。

① 《管理派出所规则》(1914年12月修正)。

第二节 步军统领衙门

步军统领衙门始建于清朝初年，是直隶于朝廷的军事警察机构，拥有极大权力。^①辛亥革命后，虽有裁撤之议，最终还是被袁世凯保存下来。本来袁氏的北京政权就是在极力维持旧有国家机器的基础上拼凑而成的，对步军统领衙门自然不愿舍弃，更何况袁氏希望有一个以上的统属不同的警察机关，使它们彼此牵制，同时又互为补充，便于为己所用。

北洋政府时期的步军统领衙门，其职权范围和管辖区域与清代无异。它虽设于京师，但与京兆尹公署无统属关系，与京师警察厅也只有横的联系，而直接听命于总统。步军统领衙门的职杖虽与清代无甚差异，但其组织机构却有很大不同，而且前后也有变化。该衙门设步军统领一人，总揽各项事务；另设左翼总兵和右翼总兵为其助手。以上三人构成为步军统领衙门的实际首脑部。

步军统领大都是职业军人出身。首任步军统领乌珍任职不及数月，即于1912年7月病死，而由江朝宗署理，1913年7月由曾任国务总理的赵秉钧接任。同年12月，江朝宗再次出任步军统领。江朝宗字宇澄，安徽省旌德县人，在任先后近五年。他和赵秉钧一样，同为袁氏心腹，1917年8月离任后，曾任迪威将军、临时参政院参政。接替江朝宗的是李长泰，字阶平，京兆武清县人，曾任直隶省大名镇总兵、冀南镇守使。他在1919年5月63岁时离任，而由王怀庆接替。王怀庆字渤宣，直隶省宁晋县人，曾任直隶省冀南镇守使，离任后曾任京畿卫戍司令、靖武

^① 步军统领衙门的全称是提督九门巡捕五营步军统领衙门，掌防守、稽查、门禁、缉捕、断狱、编查保甲等事务。——著者

上将军、热察绥巡阅使兼热河都统。最后一任是聂宪藩，聂氏字维诚，安徽省合肥人，首任宪威将军、山东烟台镇守使、安徽省长。这些人都是作恶多端的刽子手，缀成一幅令人作呕的群丑图。

步军统领衙门的内部组织由两厅、三科、一处组成，两厅即参议厅和总务厅，三科即军事科、执法科和军需科，一处即营翼总稽查处。

参议厅 1919 年以前称总参议厅，设总参议一人。1919 年改称参议厅，设左参议、右参议各一人。

总务厅是步军统领衙门的日常办事机构，1919 年以前设厅长一人，军事顾问一人，参事一人，参事行走五人，秘书三人，秘书行走一人；下辖机要、秘书、庶务三股，各股均设主任一人、二等科员一人，办事员二至四人不等，庶务股还设办事员行走二人，交涉员一人。1919 年该厅改组，设厅长一人，秘书长一人，秘书四人，额外秘书一人，撤销秘书股，增设政务和统计两股，保存机要和庶务两股，共辖四股，各股仍设主任一人，科员一至二人，办事员二至四人，另有署办事员、学习办事员、额外办事员之设。

军事科设科长一人，1919 年起增设副官一人，下辖征调、训练、考功三股，每股各设主任一人，科员一至二人，办事员若干人。有的股设有额外科员和额外办事员。

执法科设科长、副官各一人，下辖军法、刑事、民事三股，每股各设主任一人，科员一至三人，有的股设办事员三人。

军需科和以上二科一样，设科长、副官各一人，下辖收支、预算、官产三股，每股各设主任一人，科员一至三人，办事员若干人。

营翼总稽查处是一个庞大的机构，1919 年以前设处长一人，坐办、襄办各一人，总侦缉长二人，预审官三人，帮审官二人，

稽查官十九人，稽查员八人；下辖看守所，设看守长二人，办事员三人。1919年以后，改称稽查处，编制有所缩减，设处长一人，主任一人，办事员二人，稽查员一人，管狱员二人，守卫长一人。

就组织机构而言，步军统领衙门要比京师警察厅庞杂得多，除本部外，还设有若干附属机构，其中最重要的是总军械库、四郊车捐总局和将校研究所；1919年以后还开办了特别治疗所和东郊医院。

步军统领衙门指挥的是一支军事警察部队，管理枪支弹药需要一个专门的机构，这个机构就是总军械库。该库设总办一人，总稽查员一人，文牒收发委员一人，稽查收发委员一人，库官和副库官各一人，差遣员一人。

四郊车捐总局管理近郊交通，并借以敛聚民财，因而地位显赫，编制也很庞大。设总办一人，坐办、会办各一人，襄办二人，由文书、出纳、路工、卫生四课组成，每课各设主任一人。除课主任外，文书课设委员一人，办事员一人；出纳课设委员二人，稽查办事员一人；路工课设办事员一人，调查员八人，稽查员一人；卫生课设区官四人，调查员一人，稽查员一人。总局下辖四个分局，即东郊分局、西郊分局、南郊分局和北郊分局，每个分局均设委员负责。1920年后，四郊车捐总局机构缩编，只设总办、会办各一人，新增路工总稽查员一人，四郊各分局负责人改称主任委员。

将校研究所及其附设的弁兵训练所类似于内务部警政司管辖的高等警察学校和警察教练所，创设于1913年4月：“以划一教育程度，而求兵事之发达，发扬军人之精神为宗旨”。步军两翼和步军五营的官长弁兵都要入所肄业，不另招生，以三个月为一期，期满发给修业证书，仍回本营担任原职。将校研究所由营翼管带以下、小队长以上轮班入所，以五十名为足额。弁兵训练所

由营翼兵士挑选粗通文理、年力强壮者入所，以二百名为足额。教练科目分学科和术科两大类，将校研究所的学科包括应用战术、战时国际法大纲、军制学、野外勤务、军人卫生学、马术教范、操典摘要；术科内容为教练及指挥、体操教练法、马术、射击和剑术。弁兵训练所的学科内容为陆军礼节、军队内务、卫兵服务规则、陆军惩罚令、军队卫生摘要、步兵暂行操法、军制摘要；术科内容为体操、射击、距离测量、枪剑术和乘马术。^① 将校研究所设所长一人，副官一人，书记官兼教务长一人，教官七人，助教四人，副军医官一人，庶务员一人。

步军统领衙门统率一支庞大的武装警察队伍。这支队伍简称营翼，即步军两翼和步军五营。

步军网翼是步军左翼游缉队和步军右翼游缉队的简称。左翼游缉队司令部由左翼总兵、左翼翼尉、副翼尉、委翼尉和委翼尉行走组成。右翼游缉队司令部相应地由右翼总兵、右翼翼尉、副翼尉、委翼尉和委翼尉行走组成。

步军五营是步军中营、南营、北营、左营、右营五个游缉队的简称，统率机关为各自的参游衙门。除中营参游衙门由中营副将、参将、游击组成而外，其他四营的参游衙门各设参将和游击。各营参游衙门都下辖若干“汛”，每“汛”又设若干“哨”。如中营参游衙门下辖圆明园汛、畅春园汛、树林汛、静宜园汛和乐善园汛。南营参游衙门下辖西珠市口汛、东珠市口汛、东河沿汛、西河沿汛、花市汛和菜市口汛。北营参游衙门下辖德胜汛、安定汛、东直汛和朝阳汛。左营参游衙门下辖左安汛、河阳汛、东便汛和广渠汛。右营参游衙门下辖永定汛、阜城汛、西便汛和广安汛。总共二十三汛，每汛设都司或守备一人，指挥营兵，驻

^① 《步军统领衙门将校研究所附设弁兵训练所试办章程》，《政府公报》，1913年4月。

守巡逻。

1919年5月，王怀庆接任步军统领后，尤嫌营冀兵力不足以拱卫京师。同年6月，他以“京师四郊地方辽阔，原有队伍不敷分配”为由，呈请北洋政府最高当局批准，把冀南守备队马步六营调进北京，改编为京师四郊游緝队混成团，由王怀庆自兼团长，下辖步兵三营（步一营、步二营和步三营）、骑兵二营（骑一营、骑二营）和一个机枪连。^①

作为军事警察机关的步军统领衙门，在其管辖的区域内，设有监狱和看守所，并在稽查处之下设有监犯习织毛巾工厂。对付贫民也是步军统领衙门的一项任务，由于贫民被认为是危害社会治其的隐患，步军统领衙门开办了四郊贫民工厂，专门收容居住和居留在四郊的、年在十四岁以上二十五岁以下的“穷困而无告者”，“由各该管营汛查明保送”。厂内分设制造、印刷、缝纫、纺织四组，强迫入厂贫民习艺，一般只供给伙食，不发津贴。^②此外，步军统领衙门还在朝阳门外观音寺、西便门外天宁寺、德胜门外严华寺、左安门内玉清观、安定门外茶棚庵、阜城门外慈明庵等十处开设粥厂，美其名曰“赈济贫民”，实际上也是维护京效治安的一项措施。

步军统领衙门自设立之日起就负有刺探情报的职能。进入民国以后，这一职能进一步强化，不仅在袁世凯统治时期是这样，在袁世凯死后也是如此。因此说它是军事警察特务机关并不过分。步军统领衙门设有只对步军统领负责的侦察长和侦察员。侦察员通过各种秘密渠道获取情报，交由侦察长分类整理，逐日向步军统领直接报告，不经过任何中间环节。此外，步军两翼和步

① 《步军统领衙门改编所属四郊游緝队委派官佐及支领经费等文件》，中国第二历史档案馆馆藏档案。

② 《四郊贫民工厂简章》，中国第二历史档案馆馆藏档案。

军五营也分别在各自的管界内进行特务活动，可谓无孔不入，上至军政要员的行止，下至普通百姓的巷议，无不摄入特务们的耳目。“五四”运动后，特务们密切注视北京大学的动向，生怕学生“闹事”，实行严密监视。如左翼侦缉队1921年6月7日密报：“北京大学学生并未出发演讲，售卖国货。”同月10日密报：“北京大学于早九时，开学界联合会，议决：各校干事会轮流派人请愿；全体结队，赴国务院要求维持教育；请政府发放教育薪金，以维持现状；派代表发函到各团体，请政府饬交通部拨款。到会四百余人，至十一时毕会”等等。很难说步军统领衙门的哪个机构的人员不搞特务情报工作，甚至连将校研究所的助教也有密探身份，竟然“冒险侦缉乱党”。^①

1924年冯玉祥率国民军进驻北京，把末代皇帝赶出了紫禁城，被袁世凯保留下来的步军统领衙门也于同年10月5日裁撤，京师四郊的警察事务遂由京师警察厅接管。京师警察厅把原步军统领衙门所辖京郊各营管界划分为四大区，每区设警察署，即东郊警察署、西郊警察署、南郊警察署和北郊警察署，其内部设置大体与市区各警察署相同。四大区之下又分数路，每路设警察分署，各分署由分署长、公署员主管本路事务，各署巡官四人，巡长十六人，巡警六十人，分配于城厢、村、镇执行警务。此外，还设有四郊马巡队和四郊侦缉队，^②从而彻底改变了原步军统领衙门的警务管理体制。

第三节 京师军警联合公所

北洋政府时期的京师军警联合公所的前身是京师军警联合

① 《步军统领衙门情报单》，中国第二历史档案馆藏档案。

② 《京师四郊编制大纲》（1925年1月）。

会，它成立于宣统三年九月，时值武昌起义爆发，各省纷纷响应，先后宣告独立，反动势力分崩离析，京师为之震动，封建官僚政客及至皇亲国戚“昼夜纷逃”，“以致东西各车站无插足之地，各军分驻都城，军警冲突时有所闻，秩序为之大乱，整理尚无良方”。^①

在这种情况下，时任民政大臣的赵秉钧邀集驻京各军高级长官姜桂题、段芝贵、冯国璋以及江朝宗、乌珍等各率所属中级以上军官，同京师内外城巡警总厅的官员一道，在东安门北池子成立了京师军警联合会，后改称军警会议公所，再改为军警联合公所，所址原设南锣鼓巷菊儿胡同，后迁锡拉胡同。

赵秉钧成立这个组织的目的，是为了“多方筹划，设法维持，以固中央根本之地”。也就是要弥合军警冲突，协调二者力量，共同对付革命，维护首都治安。当时京师军警联合公所由赵秉钧兼任总司令，京师所有军警皆归其指挥。公所每周举行两次会议，讨论内容“不外保守秩序，维护治安办法”。与会者的议案经表决后，由赵秉钧阅批，各军警当局分头执行。

南京临时政府成立不久，原清朝内阁总理大臣袁世凯摇身一变成了民国大总统，京师军警联合公所也和步军统领衙门一样，得以保存下来，并进一步修订了自己的章程。尽管修订后的章程为军警联合公所规定的宗旨是冠冕堂皇的，即所谓“联络感情，交流知识，保卫国家，巩固共和”。其实这只不过是掩人耳目而已。它的性质和任务是一以贯之的，与清末相比没有发生任何实质性的变化，如果说有什么变化的话，这种变化只表现在它所效忠的主子的身份与以前不同了，先前是作为清王朝内阁总理大臣的袁世凯，现在则是作为民国大总统的袁世凯了。

就性质而言，京师军警联合公所不是法定机关，而是驻京的

① 《京师军警联合公所记事汇编·缘起》，第1~2页。

军事机关和警察机关联合组成的团体。它的章程不由上级制定，它的钤印不由上级颁发，它的活动无须上级批准，它的大小负责人也不由上级任命，而由参加单位的代表推举产生，并且不支薪水，只有派驻公所的办事人员才领取车马费。但是，以上情况不能说明京师军警联合公所是独立于政府的机构，事实上它的成立和存在都是得到北洋政府有关当局和最高当局认可的，活动经费也来源于国库，它的预算要呈请大总统核发。

就其组织而言，顾名思义，京师军警联合公所是由驻京各军事机关和警察机关联合组成的。当时在京的军事机关和驻京部队都参加了该公所，如会议军事处、参谋部、陆军部、海军部、驻京各军队宪兵营、总理稽查营务处、京师一带稽查处，禁卫军各团营、拱卫军各路营、毅军、陆军第一师、第八师、第六师马队，军政执法处京卫军、高等副官处、京师宪兵营、京畿宪兵营等。参加联合公所的警察机关和警察队有：内务部、京师警察厅及其各署队、步军统领衙门及其各营翼、顺天府巡防队等。以上军警机关的高中级以上官员，都是军警联合公所的成员，即所员。所员享有提议发言权、请愿报告权、陈述意见权以及章程没有明确规定的议案表决权。所员应尽的义务有五项，其中以出席会议、执行决议、参加筹款三项为最重要，其次是“互相劝勉”、维持与整顿“所务”。

联合公所原设总司令一人，由赵秉钧充任，后改称联合总长，由荫昌（会议军事处总长）担任；另设议长和副议长各一人。由于公所的主要工作方式是会议，所以负有召集和主持会议之责的议长、副议长的地位就显得特别重要。议长一职一直由禁卫军营务处长、陆军少将李飞鹏担任，先后任副议长和代理副议长的是顺天营务处长、陆军少将姚捷勋和钱锡霖。在议长之下设总务、调查、评议三处，总务处设机要、文牒、支应、交际四科，每科二人；调查处和评议处不分科，各设调查员和

评议员若干人。总务、调查、评议三处处长分别由黄汉湘（总统府军事咨议）、申振林（步军统领衙门左翼翼尉、游緝队统带）、陈亚鲁（京师宪兵营长）担任，至于各科科长、科员、调查员、评议员则分别由各军警机关派任，常驻公所，办理各项具体事务。

京师军警联合公所办理的具体事务甚多，其中包括军警“两界之联络调和事项”、“两界之共同维护秩序、保卫治安事项”，“两界之互相提倡、改良、迫促、进行事项”，“两界之次迎招待事项”，“两界之殒公死义者遗族抚恤事项”。^①除开欢迎招待、抚恤遗族等内部事务而外，联合公所最重要的任务是协调关系，互通情报，强化威慑镇压力量，共同维护京师的治安秩序。然而联合公所只是议事机构，不负执行之责，负执行之责的是组成该公所的各军事机关和警察机关。

在北洋政府看来，京师军警联合公所的活动起码起了两个作用。其一是协调了军警关系，减少了军警冲突，“化争竞而为和平，拨乱反治何为而致此耶？非联合之力欤！”“前清时代，京师军警常起冲突，意见之嫌，蓄之久而结之深。迨武昌起义，秩序紊乱之时，随至漫无约束，而两界之冲突亦遂益增之其恶感，若无良法美意调停其间，势必酿成大患而终不可治。京师之地为何地乎！倘生不测，谁职其咎？该公所成立以后，军警两界相遇者转而相亲，爱敬之态度较从前天渊迥殊”。^②其二是加强了统治人民的反动力量，由于“军警两界凡百事宜公共讨论，大家表决，然后施行”，使得它们“无怨无尤，齐尽服从之义，同怀保卫之心，秩序井井，感情密密，各省虽乱如弱絮，而京师独稳如

① 《修订京师军警联合公所章程》，《京师军警联合公所记事汇编》，第一类，第53～54页。

② 《军警联合公所记事录·缘起》，第5页。

泰山”。^①

京师军警联合公所的活动引起了各地的注意，群起仿效，先后成立的地区性军警联合组织有天津军警团队联合会、山东军警联合会等。为了扩大影响，京师军警联合公所把自己的章程“印刷多份，分寄各省，俾得于军警会集地方，仿照设立”，并要各地军警联合组织同它“相互联系，每月须通信两次以上”，以期贯彻该所宗旨。

但是，京师军警联合公所的存在时间并不算长。1913年7月27日，北京警备处宣布“军警联合公所当然取消，所有公所原派各员应令回该原处当差，如本处需员办事，自可另行调派”。^②这次“取消”虽未成功，联合公所得以暂时保存下来，但其活动已非昔日可比。1914年5月29日，袁世凯以海陆军大元帅的名义，下令军警联合公所“停办”，而由法定的军警会议所代替。

京师军警联合公所“停办”的原因看来主要有两条。一条是，联合公所的存在固然有助于统治力量的加强和对京师治安的维护，但它使各军警机关失去相互牵制的作用，不利于袁世凯的专制独裁统治，发展下去甚至会危及这种统治，这是它不可能长期存在的根本原因。此外，赵秉钧是京师军警联合公所的创始人，从1911年10月到1913年9月一直是这个组织的总司令，联合公所的命运是同他本人紧密联系着的。赵秉钧本是袁世凯的忠实走卒，倡议组织联合公所时，赵是袁氏内阁的民政大臣。民国后，赵又任袁的内务总长；唐绍仪内阁倒台后，被袁世凯任命为国务总理。在这期间，联合公所的活动十分活跃。不久，赵因宋教仁被刺案而失宠，于1913年7月16日被免职。就在他被免

^① 《军警联合公所记事录·叙》，第2页。

^② 《京师军警联合公所记事汇编》第一类，第29页。

去国务总理之后的第十天，北京警务处根据北京警备地区司令官的命令宣布联合公所“当然取消”。这既是针对联合公所的，同时也是针对赵秉钧的。赵任联合公所的总司令，支配京师的军警力量，显然是袁氏所不能容许的。同年9月联合公所改组，公所总司令改称联合总长，由荫昌充任。赵于12月调任直隶都督，翌年2月暴死，联合公所失去依托，终于寿终正寝。

第五章 地方警察机关

第一节 地方警察机关概述

地方警察机关是北洋政府整个警察机关体系的重要组成部分。它的设置以最高统治集团特定时期的政治需要为原则，而且也同当时的地方行政区划有密切关系，总的目的是使它更有利于建立和维护统治阶级所需要的社会统治秩序。

深知警政重要的袁世凯在窃国以后，通过心腹赵秉钧改组南京临时政府内务部，牢牢掌握了中央警权，紧接着对地方警察机关进行了多次改组。当时袁氏所需要的是“集中警权”和“统一警政”，以便确立和加强其军事独裁统治。这是当时改组地方警察机关的直接政治目的。民国初年地方警政的混乱局面，也是促成改组的重要历史动因。

1911年清王朝被推翻以后，各省区的警察机关编制不一，名称互异。有的省设置军事巡警总厅，有的省设置省会警察厅，而更多的省是沿用清朝旧制，在省城设巡警道以为警察行政管理机关，设警务公所以为警察实务领导机关，实则二者是一套人马。警务公所一般设总务、行政、司法、卫生四科，编核、事务、拘留、缉探四所，下辖若干区署、分驻所和派出所，附设马路工巡局、官医院、普济堂、济良所、棲流所和平民工厂。至于商埠，有的设警务公所（如镇江和上海闸北），有的则设巡警局（如上海南市）。县级警察机关的状况也很混乱，一般是在

县民政长公署设警务课，办理该县巡警、户籍、营缮、卫生、消防事宜，但各县警务课的组织各有不同，有的县以警务课长兼警务长，有的县在警务课之外另设警务长，警务课的员额多无定制。此外，有的省（如江苏）则在县民政长所在地设巡警局。^①

面对上述情况，掌握了全国政权的袁世凯及其北洋政府，基于“统一警政”和“集中警权”的考虑，于1913年1月发布《划一地方警察官厅组织令》，撤销各省区巡警道和警务公所，设立省会警察厅，同时撤销商埠巡警局或警务公所，改设商埠警察厅。淞沪一带，位置重要，合并南市和闸北两巡警局，改设淞沪警察厅，置厅长一人，并特命萨镇冰为淞沪水陆警察督办。全国县级警察机关一律改称警察事务所，由县知事遴选警务长，呈请委任，其他警察官吏由县知事直接委任。这是北洋政府对地方警察机关进行的第一次改组。这次改组的特点是，它涉及省以下各级警察机关，省城警察机关（省会警察厅）专管省城警务，各地县级警察机关由同级政府首长（县知事）负责，省内务司管理，从而大体上实现了地方警察机关在组织上和领导体制上的一致。

但是，这次改组仍然没有完全改变地方警制的混乱局面，在改组中虚应故事的情况普遍存在。更为重要的是，从1913年7月开始，袁世凯及其北洋政府用大约一年的时间，击败了资产阶级革命派发动的“二次革命”和转战豫鄂皖陕甘五省的白朗起义，实现了国内的武力统一。在这种情况下，他们深感进一步加强警察统治的必要，决定再次对警察机关进行改组，遂于1914年8月29日发布《京师警察厅官制》、《地方警察厅官制》和《县警察所官制》。这是进一步严密自上而下的警察网的重要步

^① 《江苏县市乡警务暂行章程》。

骤；依据省、道、县三级行政建制，建立相应的警察机关，并且明确规定了各级地方警察机关之间以及它们与地方各级政府之间的关系。这是北洋政府对警察机关的第二次改组。这次改组的主要特点是从法律上确立了自上而下的警察系统，显然这是北洋政府强化其警察统治的一个具体表现。事实也确是如此，三项《官制》发布后，京师警察厅、省会警察厅和商埠警察厅本身的组织状况有了明显的改善，反动警察职能得到了进一步的发挥。但是，基层警察组织，特别是县级警察机构，依然残缺不全，甚至名称也未能统一起来。这是袁世凯及其北洋政府所不能允许的，于是在三项《官制》发布不到一年的时间内，又进行了第三次改组。

第三次改组是从1915年7月开始的。由于袁世凯及其北洋政府认为各省警务之所以“尚欠完善”、“急需整顿”，是由于各省区虽然建立了自上而下的警察实务机关，但是还没有专设的警察行政管理机构，以致在一省的范围之内，缺少对警务的统一规划和领导，从而造成各自为政、警务混乱的局面，于是在这年7月30日，内务部呈奉袁世凯批令，发布了《各省整顿警政办法大纲》，要求各省建立警务处，“统筹全省警政，期收迅速统一之效。”

《各省整顿警政办法大纲》对于警务处的职权规定得颇为具体，但关于组织机构却语焉不详，十分笼统，难以执行，加以袁世凯帝制自为，失败毙命，北洋军阀由于失去总头目而争权混战，造成政局极度不稳，有的省已经设立的警务处也只是徒有虚名，针对这种情况，1918年1月23日内务部发布了《各省区警务处组织章程》，同年5月24日内务部通咨各省区《关于警务处组织章程实施应注意条件》，对警务处的组织作了较为具体的规定。经过1912年到1918年长达七年之久的不断改组，北洋政府时期的地方警察机构的设置才算趋于定型。

第二节 各省区警察机关

一、省区警务处

各省区警务处是依照1915年7月30日的《各省整顿警政办法大纲》陆续设立的。就其性质而言，它是警察行政管理机关，不指挥和参与警察实务。北洋政府设置这个机构的目的是为了“统一全省警务”和“整顿全省警政”，也就是要在北洋政府内务部的主持下，实现警权的集中，以便更有效地镇压革命党人和人民群众。

各省警务处的全称是：某省全省警务处，如江苏全省警务处，山西全省警务处，等等。警务处虽称处，但它同各省的政务厅、财政厅、教育厅、实业厅、省会警察厅、高等审判厅和高等检察厅处于同等的法律地位。警务处设处长一人（简任），在省长指挥监督下筹办全省警政。警务处成立后筹办的项目主要有五种：

其一，扩充警额。除省城和商埠而外，规定各县警察的最低限额，即大县三百人，中县二百人，小县一百人。全省警务处应保证各县警察名额只能高于而不得低于全国统一的标准数额，如果地方治安需要，应当筹集经费，随时增额，以加强地方警察的统治力量。

其二，分配警费。地方警察厅和县警察所的经费，由全省警务处统筹拨付。按照规定，如果地方警察厅和县警察所的经费有入不敷出的情况出现，全省警务处“得呈请省长于政费项下酌量补助，或设活筹给”。

其三，警察培训。北洋政府内务部直言不讳地承认“警察程度幼稚”，要求各省警务处采取三种方式对各县警察进行培训：

一是向该省省会警察厅调用巡警；二是距京津较近的各省，可商同京津警察厅“酌调警察，以资模范”；三是“督飭迅设教练所，更番教练，以薪进步”。

其四，核订警章。省会和商埠警察厅厅长以及各县知事，都有权发布单行警察章程，为了保证各单行警察章程在内容上的统一，并不得与中央警察法规相抵触，“所有各项章程应送由该处核定施行”。

其五，督飭下属。各省警务处对于本省各警察厅和各县知事办理警政负有督察之责，警务处长要随时亲自巡视或派员视察，对地方警察机关的警务活动进行实地考察。警务处在筹办警务时，要呈报省长查核，推行警政的重要计划则要呈报内务部。^①

《各省整顿警政办法大纲》关于成立警务处的目的及其职权的规定是相当明确的，但有关警务处的组织及其同省会警察厅、商埠警察厅的关系的规定却有失笼统，加以政局动荡，经费拮据，各省警务处设立的时间先后不一，个别省区设于1915年底，多数省区设于1916年至1917年间，有些省设置的时间更晚，如山东实际设于1920年，江苏实际设于1921年，新疆和广西则一直没有设立。

黑龙江和江西是设置警务处较早的省份。它们在筹设警务处的过程中向内务部提出了足以反映当时实际情况的带有普遍性的问题，一是警务处长与道尹的关系问题，二是警务处与省会警察厅、商埠警察厅的关系问题，三是警务处与县警察所的关系问题。所谓关系问题，主要是指权限的划分。权限不清，关系紊乱，成为各省警务处设立与活动的障碍之一。北洋政府内务部是本着“集中警权”和“整顿警务”的宗旨解决这些问题的。

首先，它削弱道尹对该地警察厅的直接指挥权，以加强全省

① 《各省整顿警政办法大纲》（1915年7月30日）。

警务处的职能。它规定，“所有警察单行章程自应统由警务处考核，以归一律。惟商埠警察厅向归道尹直隶者，所订章程应分呈道尹备案，如道尹认为应行修正者，可会商警务处核定。”^① 商埠警察厅办理地方警务和临时筹划机宜要受成于全省警务处，但由于道尹是地方行政长官，商埠又与道尹同处一地，所以商埠警察厅才“兼受”该管道尹的指挥。

其次，削弱省会警察厅和商埠警察厅的用人权，甚至县警察所警员的任用也必须有全省警务处的干预。在警务处成立以前，省会警察厅荐任职的任用一直由厅长呈由省长上报内务部办理，商埠警察厅荐任职的任用和县警察所警员的委任则由道尹核转。警务处成立后，省会警察厅对荐任职的任用要由厅长呈请警务处报省长核转，商埠警察厅则由厅长分呈道尹和警务处转报省长办理。道尹和警务处长都是县知事的上级，警务处长又是警政主管机关，所以县警察所任用警员时，要分别呈报道尹和警务处核转。

在警务处的职权问题解决以后，警务处的组织机构问题便提上了日程。1915年7月30日《各省整顿警政办法大纲》上规定警务处设处长一人，掾属若干人，并得酌用雇员。这样规定显然有失笼统，不便警政工作的推行。有鉴于此，内务部决定拟订《各省区警务处组织章程》。由于袁氏帝制自为和随之发生的护国战争以及袁氏毙命后的政坛风云，使得《组织章程》的制定一再拖延；直到1918年1月23日，《各省区警务处组织章程》才得以公布。这时距北洋政府决定设立警务处已经整整两年半，多数省区都已设立了警务处。

依照《各省区警务处组织章程》的规定，警务处下设第一、

① 《关于分定道尹及警务处长权限案》（1916年2月22日内务部由复黑龙江巡按使），《现行警察例规》甲191页。

二、三科，至多不得逾四科，各科职权范围《章程》未作规定，而由处长酌量情形，呈由该省最高行政长官审查，由内务总长核定。警务处的工作人员除每科设科长一人外，还设秘书一至二人，科员每科三人，视察长一人，观察员至多不得超过八人，技正一人，技士一至二人。秘书、科长、视察长和技正为荐任职，需由处长呈由该省省长咨请内务总长派充，科员、视察员和技士为委任职，需呈由省长咨请内务总长核准后委用。至于上述人员的职责范围，《章程》照例只作原则性规定：“秘书承处长之命办理机要事务，科长承处长之命分掌本科事务，视察长、视察员承长官之命视察全省警务，技正、技士承长官之命办理技术事务，警务处得酌用雇员。”^①《章程》授权各省区警务处制定各项办事规则，包括视察长和视察员的视察规则。

《各省区警务处组织章程》发布不久，同年5月24日内务部又公布了《关于警务处组织章程实施应行注意条件》。它规定各省（区）警务处应分别制定三个文件，即全省（区）警务处分科职掌规程、全省（区）警务处视察规则以及全省（区）警务处办事规则。但各省（区）警务处并没有完全照办，有的省制定了其中的两个文件，有的省只制定了其中的一个文件，更不用说认真地实施了。这种情况在北洋政府时期，特别是袁氏毙命以后，并非罕见，军阀混战，各自为政，往往使既定的法律成文具文。

以阎锡山统治的山西而言，这个省只制定了《山西全省警务处视察规则》及其《施行细则》，其他《规则》均付阙如。山西全省警务处视察范围包括省会和全省各县，视察省会时主要注意“官警执行职务时能否遵守法令”和“巡警之布置于事实上是否合宜”。对全省各县警察机关的视察内容有二十三项之多，如“集会结社事项是否派警监查列报”，“调查户口是否详实”，“对

^① 详见《各省区警务处组织章程》（1918年1月23日）。

违警者是否遵照违警罚法办理”，等等。其中也有诸如“警佐巡官有无劣迹、索贿、放烟、纵赌”，“串通劣绅恶棍鱼肉乡里”的内容，不过警务处视察员的主要职责还在于“奉令调查事项”和“特交密查事项”。

全省警务处是警政管理机关，负有监督包括省会警察厅在内的省内各级警察机关的职权，与在特定区域内执行警察实务的省会警察厅在性质上有原则区别，理应有其独立建制，才能发挥其法定职能。但是，由于当时“政费出入不敷”，经北洋政府国务院讨论决定，除东三省外，其他各省区的警务处处长一律由省会警察厅厅长兼任。这一决定发布后，“裁厅改处”之说盛传，加剧了警界的混乱。为此，1917年8月4日内务部在对甘肃省省长的咨复中指出：“警务处长及省会警察厅长归一人兼任，系指处厅职务可以兼任而言，并无裁厅改处明文，倘以经费不敷，处厅事务尽可由处厅现任各员兼任，但权限仍须划分。”^①这实际上是要求除东三省以外的其他省区，实行处厅合一制度，即一套人马两块牌子。

事实表明，凡设立警务处的省区，都是这样做的，只有山东、浙江和云南三省没有完全照办。东三省虽被北洋政府当作例外情况处理，但它们从一开始就实行处厅合一制度，如奉天全省警务处长一直由省会警察厅长王家勋兼任；吉林全省警务处长先后由省会警察厅长赵宪章、钟疏和王宝善兼任；黑龙江全省警务处长则先后由省会警察厅长王顺存、杨云峰、张仁、宋文郁、高云焜和刘德全兼任，警务处的各项事务也由警察厅的人员兼办。实行厅处合一制度的结果，削弱了警务处的职权，提高了省会警察厅的地位，使省会警务机关成为同时拥有指挥和监督全省警政

① 《关于声明警务处、警察厅应分设案》（1917年8月4日内务部咨复甘肃省省长第3206号）。

职能的机构。

二、省区警察厅

辛亥革命后，各省省会的警察组织名称不一，体制紊乱，不少省（如山东、山西、江苏等）继续沿用清末设置的巡警道，有些省成立了省城警察厅（如奉天、吉林等），有的省虽然撤销了清末的巡警道，但还没有来得及在省城建立新的警察组织，而由省民政司或内务司管理警察事务。

1913年1月8日，袁世凯发布《划一例行地方官厅组织令》，决定在全国范围内撤销清末设置的巡警道及其警务公所，统一各省省城的警察组织的称谓，建立省会警察厅。各省省会警察厅多半是在1913年成立的，有的省在此之前设置的省城警察厅，也一律改称省会警察厅。

省会警察厅直隶于省长公署，管理省城警察、卫生、消防事宜，其组织机构虽与京师警察厅大体相仿，但由于省会与京师毕竟不同，二者也略有差异。

省会警察厅一般为三级结构，即省会警察厅、各区警察署和分驻所。如山西省会警察厅，内设两室四科，即总核办公室、总务科、行政科、司法科、卫生科、勤务督察长办公室，下辖五个匠警察署、十一个分驻所以及警察队、消防队和小巷警察稽查事务所，附设马路工巡局。

这时由于警察厅官制尚未公布，各省省会警察厅虽然保持三级结构的组织形式，但相互差异甚大。如江苏省会警察厅下辖乐西南北中五个区警察署，每个警察署各辖四个分驻所，另有消防队、骑巡队、清道队、警卫队、侦探队、铁路警察队、保安警察队。消防队又下辖五个分驻所，骑巡队又分东西南北中五路，清道队分东西南北四路，警卫队分警卫第一队和警卫第二队。与山西省会警察厅相比，机构要庞大得多。

《地方警察厅官制》于1914年8月29日发布。依据该《官制》，地方警察厅包括省会警察厅和商埠警察厅两类。因此，各省会警察厅的组织与活动要由《地方警察厅官制》调整。按规定，省会警察厅直辖于省长，设厅长一人，承省长指挥监督，总理厅务，并监督所属职员；为了执行法律教令或受法律教令的委托，有权发布单行警察章程，厅长对于所属职员发布的命令或作出的处分如认为违反法令，“妨害公益”或侵越权限，有权停止其施行或予以撤销。省会警察厅置警正四人至八人，分掌警察事务；置警佐十人至二十人，佐理警察事务；置勤务督察长，监督外勤勤务；置技正一人、技士一至二人，负责技术事务。省会警察厅有权酌用雇员，编制警察队，其分区和警察队的编制要由省长报内务部呈请大总统核定，办事细则也由省长报内务部核定。

《地方警察厅官制》着重解决的是省会警察厅厅长的隶属关系及其主要职权问题。至于它的组织机构和各部门的职能，则授权各省制定的细则或章程加以解决，内务部经由对细则和章程的核定权，来控制 and 掌握各省省会警察厅的组织与活动。

因此，《地方警察厅官制》发布后，各省纷纷制定本省省会警察厅的细则或章程报内务部核定。这些细则或章程只不过是当时各省会警察厅的组织与活动的条文化和具体化而已；修修补补，没有实质性的变化。不过从形式上看，省会警察厅的组织和职能还是比以前更加趋于完备了。

以江苏省会警察厅为例，《地方警察厅官制》发布以前的组织状况已如上述。《地方警察厅官制》发布以后，该省制定了《江苏省会警察厅办事细则》六章四十二条，经内务部核准后施行。就其组织机构而言，江苏省会警察厅包括三个组织部分，即内部组织、外部组织和特别组织。

江苏省会警察厅的内部组织是指警厅本部的组织结构而言的。该厅辖省城南京和下关商埠警区，设厅长一人，承巡按使

(后改称省长) 指挥监督, 总揽厅务, 并监督属员, 执行警察事务。下设四科, 即总务科、行政科、司法科和卫生科; 每科设科长一人, 科员三至四人, 酌用雇员(一、二、三等助理员, 一、二、三等书记员) 若干人, 可因事务繁简, 随时增减。各科都有自己的特定任务。

总务科掌管的事务有机要、警事、统计、会计四项。机要是指: 拟定各项警察章程, 职员进退和功过的记录, 密电密信及紧要通信的报告和处理, 典守厅印, 刊刻图记, 文书的收发和保存, 决定雇员缺额的增减以及不属于其他各科的事项。警事是指: 巡警的招募、训练、考核和检查, 决定各区警察署、看守所的 settings 和巡逻路线, 巡官长警的特别派遣和功过的记录, 长警的礼式和服式的管理。统计是指: 编制各种图表册籍, 编印统计报告书, 调查该厅经办的应行编辑的一切事件。会计是指: 编制预算, 管理经费出纳, 保管枪械, 购置服装, 建筑修缮, 电话设置等。

行政科掌管的事务有治安、正俗、户籍、外事、交通、建筑、营业等七项。属于治安范围的有: 集会结社的核准和监督, 水火灾的预防, 危险物品的查禁, 著作出版物的取缔, 新闻检查, 残废笃疾的救恤和贫民的“教养”, 警卫的派遣及报告, 消防服务和器材管理等。属于正俗范围的有: 剧场、杂技、娼寮的稽查管理, 各种赌博的查禁, 淫秽书画和一切有妨风化物品的查禁, 济良所的查察及领娶时的调查等。属于户籍范围的有: 户口的调查和统计, 学龄幼童的调查, 婚嫁死亡的登记和调查, 国籍变更的登记等。属于外事范围的有: 各国领事员役和寄居外国人名籍居址的调查等。属于交通范围的有: 道路、桥梁、沟渠和公共交通的督察, 道路照明的稽查, 马车、人力车容量容积的审查, 各种标杆的安设和移置。属于建筑范围的有: 官私建筑的审查和难駁, 公共建筑的保护等。属于营业范围的有: 店铺营业的

准驳，开业歇业的登记，度量衡的检查，货币流通的调查，工场、当铺和估衣馆的管理，对市场和菜场的视察等。

司法科掌管的事务有警法、预审、留值、侦查四项。属于警法范围的有：违警科罚，传唤证人，取保省释，对司法警察的训练、分配和考核，预戒令的执行等。属于预审范围的有：刑事案件的预审，人犯的解送，法医诊断，对伤员的救护等。属于留值范围的有：对赃物、漂流物、埋藏物的保管，对被监视人、流浪人、失踪者、精神病患者、弃儿、迷儿的检查和看管，对拘留所的管理，对罚金缴纳和囚粮出纳的稽核等。属于侦查范围的有：搜查赃证，缉捕案犯，对遗失物、漂流物、埋藏物的侦查和起获等。

卫生科掌管的事务有清洁、防疫、保健三项。属于清洁范围的有：保持公共道路的清洁，管理垃圾场，检查居民洒扫情况，修缮公共沟渠、水并和水池，检查私有沟渠、水并和水池等。属于防疫范畴的有：传染病的颈防和检查，公共厕所的设置、修缮和清洁消毒，食品卫生的检查等。属于保健范围的有：接种牛痘，管理医师营业，诊断娼妓健康，检验药品，检查药店营业，视察公私立医隐，诊治拘留所待质人犯的疾病，诊治与鉴定因公负伤的巡官长警等。

江苏省会警察厅除上述四科外，设勤务督察长三人，其任务是分区监督外勤事务。由于南京地面辽阔，事务纷繁，特在勤务督察长之下设一等稽查员四人，二等稽查员二人，三等稽查员四人，一等巡长八人，二等巡长和二等巡警各六人，一等巡警六人，二等巡警和二等巡警各八人。这些人员均属该厅内部组织的范围。

江苏省会警察厅的外部组织是指该厅所属的各区警察署而言的。江苏省会警察厅就省城和下关商埠划为六个警察区，设置六个警察署，即东区警察署、南区警察署、西区警察署、北区警察

署、中区警察署以及下关区警察署。各区警察署均设署长一人，由警正或候补警正充任，负责管理该区一切警察事务。各区警察署除设署长外，另设署员一人，以警佐充任，协助署长佐理管区内警察事务。

江苏省会警察厅的特殊机构是指该厅所辖的各种警察队和执行其他警察职能的机构而言的。北洋政府时期的警察队有武装警察队和非武装警察队两种。武装警察队按部队编制，是执行警察职能的特种武装力量，但它不是正规军，不属正规军系列，不设司令部之类的机构，不由各省最高军事长官指挥^①，也不受陆军部管辖，而由各级警察官署直接领导。一般说来，武装警察队在各种警察队中占主导地位。江苏省会警察厅所设的警察队有：保安警察队，保安警察骑巡队，警卫第一队（守卫省长公署），警卫第二队（守卫省会警察厅），侦缉队和消防队。除侦缉队和消防队而外，其余都是武装警察队，其中以保安警察队为最重要，该队设队长一人，下设五个分队，各设分队长一人，分别驻守省会东、西、南、北、中五个警察区，执行镇压和威慑职能。

但是，也有些省设置的保安警察队不由省会警察厅管辖，而直隶于全省警务处，其活动范围扩及全省各地。如山西保安警察队就直隶于山西全省警务处，全省共有十个保安警察队，每队设总队长一人，下设三个分队，分队设分队长一人，第一分队长由总队长兼任。各队驻扎地点由全省警务处酌量地方情形，随时指派。各总分队要在自己的辖境内设置若干分卡，派警驻守，并要划定路线，派警分途巡查。驻扎各地的保安警察队的任务是，护送钱粮响鞘，押送犯人过境，缉捕命盗案犯，盘查过往行人，协助各县稽查烟赌和弹压会场等。保安警察队与所在地政府无隶属

^① 北洋政府时期，各省最高军事长官最初称都督，1914年6月改称将军，1916年6月改称督军，1925年又改称督办。

关系，但对当地县知事的委托要及时办理，不得延误。保安警察队也有考核制度，分别情况予以奖惩。奖分提升、记大功、记功三种；惩分开革、降级、记大过、记过四种。

除警察队而外，省会警察厅还设有若干执行特种警察职能的机构，但各省情况不一，江苏省会警察厅于1914年9月设捐务处，经收各捐；山西省会警察厅设妓寮稽查所，征收妓捐，等等。

《地方警察厅官制》颁布的目的之一，是谋求实现各省省会警察机构的统一，从实际执行情况看，统一只是一定程度和一定范围内的事，具体表现在各省省会警察厅都有四科，都设督察人员，都有自己的武装警察队伍。但在事实上，它们的组织结构仍有不少差别。以山西省会警察厅、湖北省会警察厅、安徽省会警察厅和山东省会警察厅的比较而言，四者就有明显的不同。山西省会警察厅的内部组织为一厅、一所、四科，即辅佐厅长办理日常事务的秘书厅，执行督察任务的视查所以及总务、行政、司法和卫生四科。科下设股，有的股下设所。如司法科设第一、二股，第一股掌管刑事，兼管刑事所；第二股掌管警法，兼管拘留所。而湖北省会警察厅的内部组织则与之稍有不同，四科之下各设课，有的课还兼管他课，如总务科下设警事、统计、会计三课，分别兼管考绩课、保存课和庶务课；行政科下设治安、户籍、交通三课，分别兼管风俗、营业、建筑、外事四课；司法科下设预审、警法两课；卫生科下设清洁、医务两课，兼管保健、化验、防疫三课；另设勤务督察长。安徽省会警察厅和山东省会警察厅仅设勤务督察处和总务、行政、司法、卫生四科，科下无从属机构。

至于省会警察厅的外部组织，山西、湖北和安徽都把省城划分为若干警区，分别设置警察署，下辖若干分驻所。山东省会警察厅的外部组织与上述三省有较大不同，除城内设三个警察署，城外设五个警察署而外，由于济南和南京一样，是附带设有商埠

的城市，所以在商埠区专设一个警察署，更由于胶济铁路和小清河的警察权也一并由山东省会警察厅行使，故而在小清河设一警察署，并把胶济铁路划分为六段，每段各设一警察署。

上述四省省会警察厅的特殊组织差异甚大。山西省会警察厅设有消防队，警察队（警察马队，警察步队和侦探队），管理马路清洁卫生的清道队，管理乐户娼妓的小巷警察事务所和训练学警的警察教练所。湖北省会警察厅设有警卫队（下辖两个分队），兼管临时警察队的游巡队，兼管汉防救火轮船的消防队，管理十大城门的城守队，保安队（下辖四个分队），探访队，路工局，巡警教练所和拘留所。山东省会警察厅设有清道队，消防队，警察马卫队，侦缉队和胶济铁路游缉队。安徽省会警察厅的外部组织比较简单，只设巡警教练所和济良所以及由勤务督察长兼任队长的消防和侦探两队。山西、湖北、安徽、山东四省省会警察厅的组织结构如图 5—1 至 5—4 所示：

以下诸图说明，北洋政府时期各省会警察厅基本实现了组织形式的统一，但仍有相当大的差异。造成这种状况的原因在于《地方警察厅官制》关于省会警察厅的规定过于宠统，对它的组织结构及其职权范围未作任何规定，各省在依据此项《官制》制定本省省会警察厅办事细则时就失去了应有的准则。更为重要的是，军阀割据，把持政权，连年混战，也有碍省会警察组织的稳定和统一。不过，经过这次改组，省级警察机关还是得到了相应的法律调整，体制大体确定下来，在整个北洋政府统治时期，未再发生重大变化。

对省级警察机关说来，颁布《地方警察厅官制》的另一个目的，是强化对人民实行警察统治的力量。应当说，这个目的是达到了。从几个简单的统计数字，足以说明这一情况。湖北省省会警察厅共辖三万五千零二十户，十七万四百六十一人，省城有各种警察（包括警察官员，下同，消防队除外）共一千三百零六

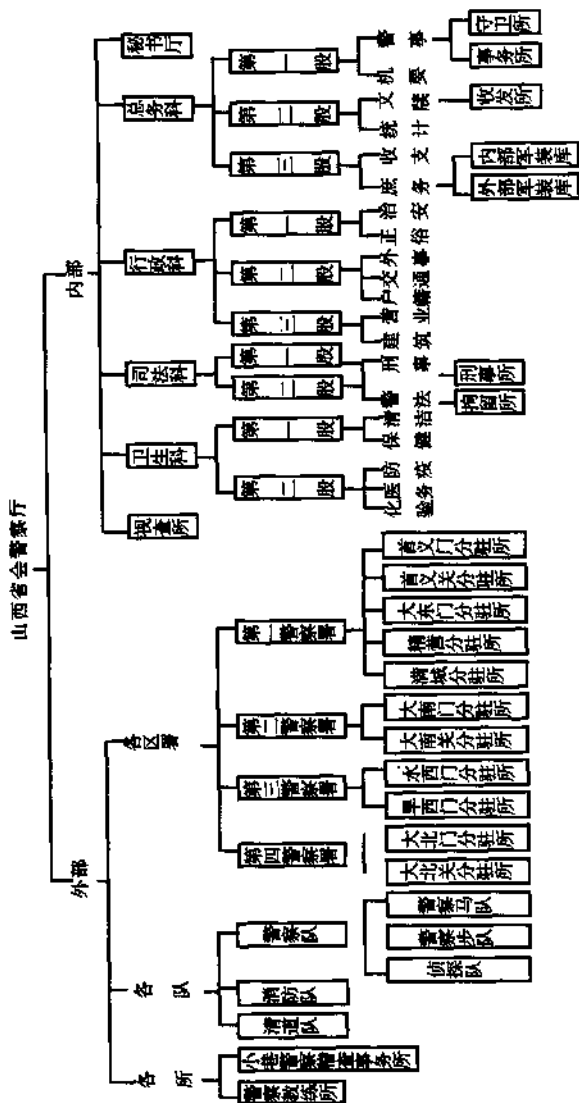


图 5 - 1 山西省公安厅组织结构

湖北省公安厅

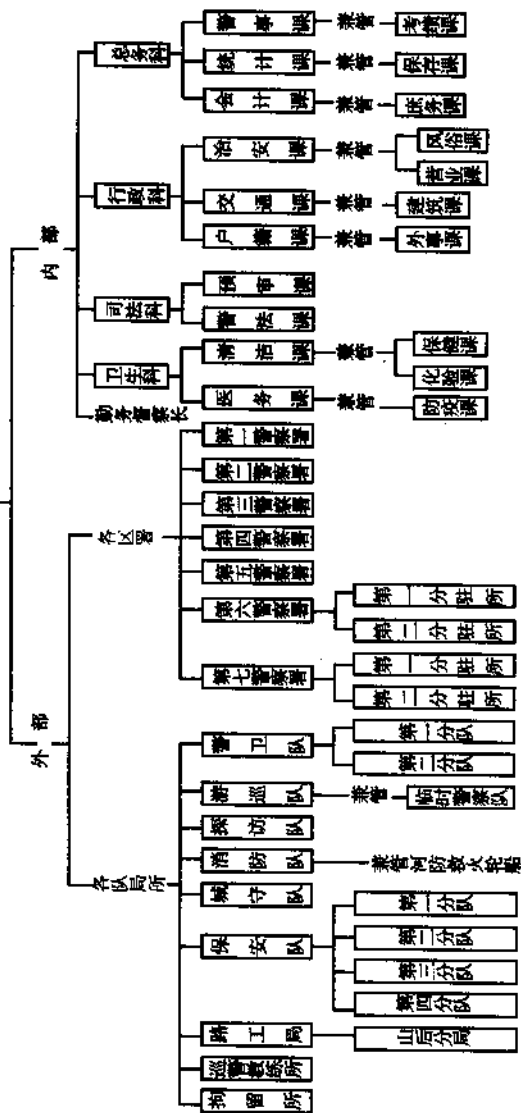


图 5 - 2 湖北省公安厅组织结构

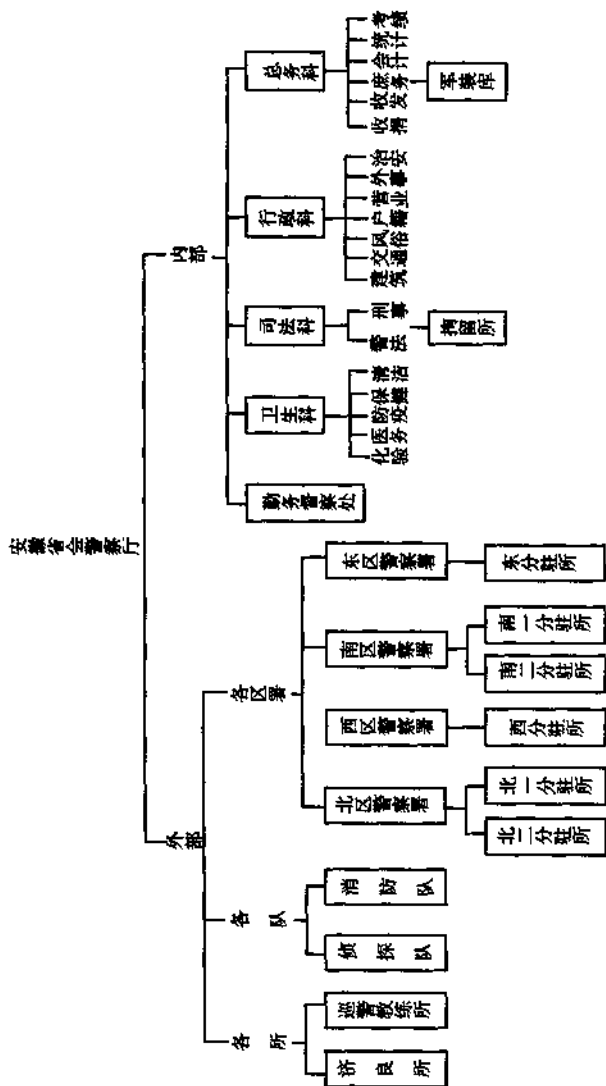


图 5-3 安徽省公安厅组织结构

山东省公安厅

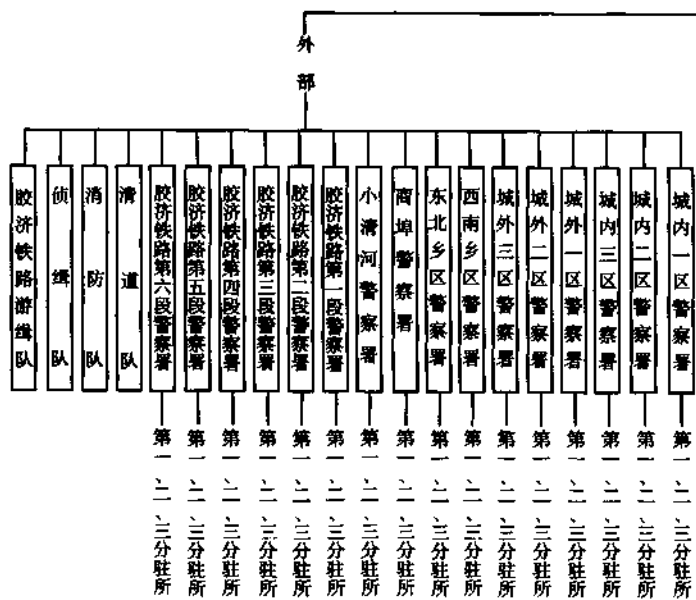
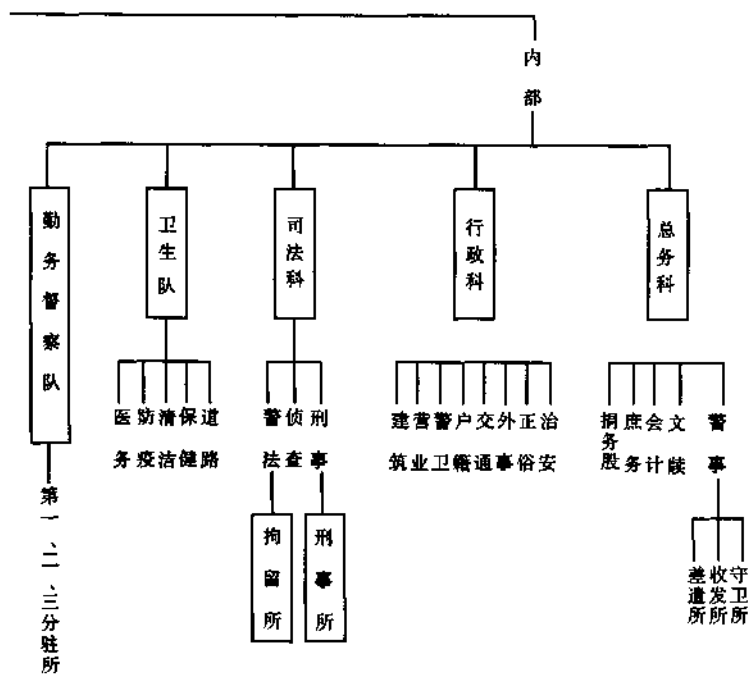


图 5-4 山东省公安厅



组织结构

人，平均每二十六点八户有一名警察，或者说在一百三十点五个居民中就有一名警察。山西省省会警察厅共辖一万零二百一十七户、四万四千九百九十人；省城有各种警察七百一十四人（清道队除外），平均每十四点三户有一名警察，或者说，每六十三个居民中有一名警察。山东省会警察厅城内外九个警察署（不包括胶济铁路各警察署和小清河区警察署）共辖六万三千一百一十九户、二十二万七千八百四十八人；省城有各种警察一千五百一十五人，平均每三十二户有一名警察，或者说，平均每一百一十五点三六个居民中有一名警察。^① 这些数字说明了一个事实，即在作为一省政治、经济、文化中心的省城中，警察的作用已渗透到居民生活的各个角落，成为严密控制人民的一支重要的反动力量。

第三节 各道警察机关

道是北洋政府时期省以下县以上的行政单位，相当于地区。道设道尹，置道尹公署，隶属于省会公署。道尹为一道行政首长，统辖若干县。当时全国有二十二个省，三个特别行政区（热河、绥远、察哈尔），共设九十三个道。各省区设置的道，数目不等，最少的设一道，如热河、绥远和察哈尔；设道最多的是甘肃省，共七个道；其次是广西省和广东省，各设六个道。^②

道尹公署虽是一级行政机关，但其本身不单独设立警察组织。本节所称的各道警察机关，是指道尹公署所在地的警察机

① 《中华民国五年湖北省会警务一览表》、《中华民国六年山西省会警务一览表》、《中华民国五年山东省会警务一览表》，中国第二历史档案馆藏档案。

② 《各省暨各特别区域所属道缺等差清单》，《内务法令例辑览》（第1册），第65～72页。

关，即商埠警察厅和地方警察局。

一、商埠警察厅

北洋政府时期的所谓商埠有两种，一是依照不平等条约开辟的通商口岸，一是因该地工商业发达而由中国政府开辟的商埠，称“自辟商埠”。在这两种不同性质的商埠，依照法律规定，均应设立警察厅。商埠警察厅所在地，或者是各省会所在地，或者是道尹公署所在地。凡附带有商埠的省会，由于已设省会警察厅，商埠的警察事务由省会警察厅一并办理，不再设立单独的警察厅。^①如下关是根据不平等条约开辟的商埠，而它是江苏省会南京的一个区，其警察事务就由江苏省会警察厅设在下关的警察署统一办理。

起初，北洋政府内务部认定的商埠就是通商口岸，禁止在通商口岸以外的地方设立警察厅，即所谓“商埠地方系指通商口岸而言，非商埠而为繁盛之区，可就该管县办理警察，或就原有县警察酌量扩充经费，由地方负担，毋庸设厅。”^②后来随着自辟商埠的出现，这项禁令才归于失效。

商埠警察厅和省会警察厅的组织与活动都由1914年8月29日公布的《地方警察厅官制》调整，二者均属地方警察厅的范围。该《官制》规定，“地方警察厅设于省会或商埠”，设于省会的地方警察厅称省会警察厅，设于商埠的地方警察厅称商埠警察厅。“地方警察厅与道尹驻在同一地方时，直隶于道尹，与省长驻在同一地方时，直隶于省长。”^③根据这一规定，凡设于商埠

① 《关于省会附带之商埠、警察事务归一厅处理案》（1916年5月9日内务部咨复东巡按使，第2199号）。

② 《关于商埠设厅之解释案》（1913年10月3日内务部电复江西民政长）。

③ 《地方警察厅官制》（1914年8月29日）。

地方的警察厅（商埠警察厅），均隶属于道尹公署，由道尹指挥监督。

商埠警察厅的组织结构及其职权与省会警察厅无异，设厅长一人，总揽厅务，监督所属职员。下设警正四至八人，分掌警察事务；警佐十至二十人，佐理警察事务。同时因监督外勤勤务的需要，置勤务督察长一人、督察员若干人，承厅长之命，分掌督察事务。此外，还置技正一人、技士一至二人，掌理技术事务。为了维持地方治安的需要，商埠警察厅得编制警察队。需要指出的是，商埠警察厅厅长的职权十分广泛，除开总揽厅务、监督属员之外，他还有权发布单行警察章程，处分所属职员，指挥警察队伍，停止或撤销属员发布的命令。商埠警察厅的办事细则，要由道尹呈请省长报内务部核定，而其分区和警察队的编制甚至要由道尹呈由省长咨陈内务部报请大总统核定。

商埠警察厅与省会警察厅一样，也由内部组织、外部组织、特别组织三个部分组成，各部分的职能也与省会警察厅各组成部分的职能相仿。其内部组织除设厅长一人而外，下设总务、行政、司法、卫生四科；外部组织为商埠警察厅下属各区警察署；特别组织为各种警察队和其他附属警察组织。不过，多数商埠警察厅都把所属各区署、警察队和其他附属警察组织合称为外部组织，而无特别组织的区分。

以烟台警察厅为例，该厅的内部组织为总务科、行政科、司法科、卫生科和勤务督察处；科下不设课，也不设股，其具体事务由专人负责。总务科主管警事（辖差遣、收发、守卫三所）、文牒、会计、庶务（兼管军装库）；行政科主管治安、正俗、户籍、外事、交通、营业和建筑；司法科主管刑事（兼管待质所）、侦查和警法（兼管拘留所）；卫生科主管清洁、保健、防疫和医务。勤务督察处负责检查外勤事务。另设技工、技士，负责测绘技术事务，虽不设科，其法律地位与科同。外部组织为五署、三

队和两所，即第一、二、三、四、五区警察署。其中一、二警察署各辖一个分驻所以及卫生、消防、探访三个警察队。此外还有警察教练所和屠兽检验所（见图5—5）。

烟台警察厅共置职员三十六人，当时所谓职员是指该厅荐任、委任、管理员等警察官员而言的，不包括雇员。除职员外，在烟台警察厅各部门中工作的巡官长警其五百五十七人，两者相加，合计五百九十三人。当时烟台东西十一里，南北三点三三里，总面积为三十七平方里，共有一万零五百九十六户，六万三千五百一十七人，平均十七点八七户有一名警察，或者说平均每一百零七点一人中有一名警察。^①

安徽芜湖警察厅的组织机构与烟台警察厅略有不同，其内部组织虽设四科一处，但它属于科下设课的类型。如总务科下设分管考绩、统计、收发、译电的文书课和分管会计、庶务和捐务的收支课，该科还设有负责技术事务的技士；行政科下设分管建筑和交通的保安课和兼管营业的户籍课；司法科下设分管刑事和侦察的预审课和兼管拘留所的警法课；卫生科下设保健和医务两课。此外，还有勤务督察处。至于外部组织，芜湖警察厅把全市划为四个区（租界除外），各设警察署，每个警察署都设一个分驻所。另外设有保安队、消防队、巡缉队、马路工程局、查船所等。芜湖是依据光绪二年（1876年）的《芝罘条约》辟为通商口岸的，光绪三十一年（1905年）重订租界续约，把城外西隅辟为租界，芜湖警察厅在这里设有租界分驻所（见图5—6）。

胶澳商埠是自辟商埠，胶澳商埠警察厅是自辟商埠中带有特殊性的警察机构。该商埠以胶州湾为中心，沿其周围划出陆地若干，以为胶澳商埠区。根据1898年3月《胶澳租借条约十款》，

① 烟台警察厅编制：《中华民国五年烟台警务一览表》，中国第二历史档案馆藏档案。

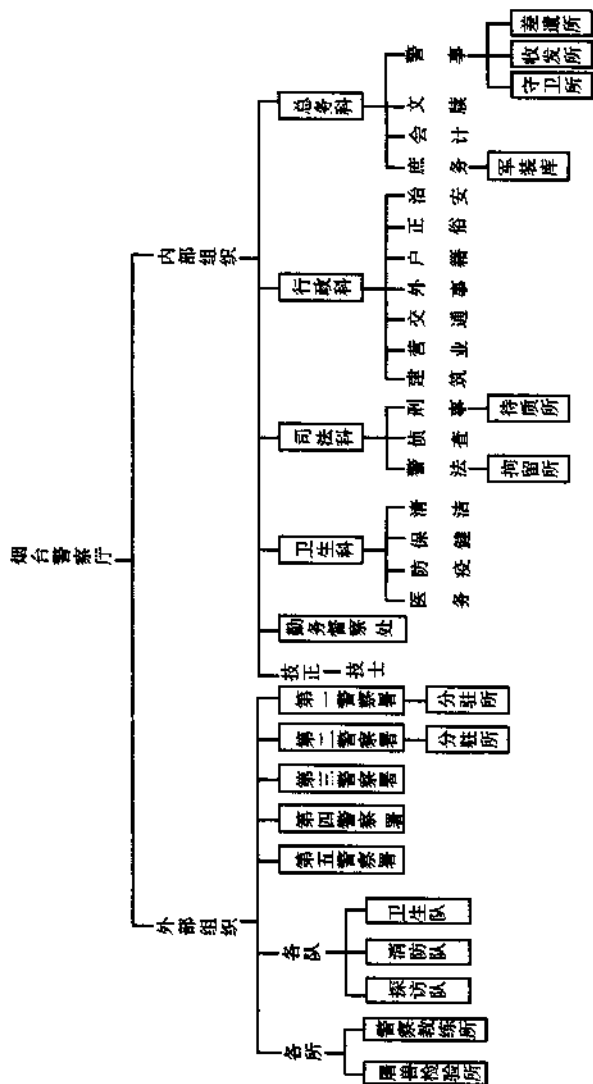


图 5 - 5 烟台警察厅机构设置图

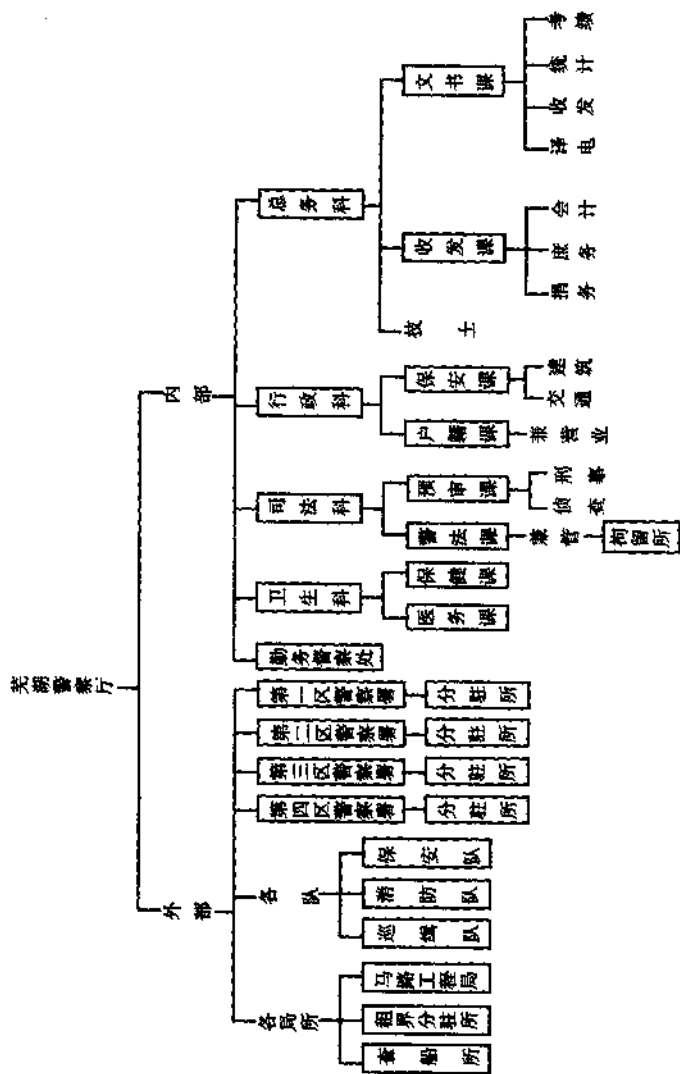


图 5 - 6 芜湖警察厅机构设置图

胶澳由德国“租借”，后被日军占领，1922年12月10日由中国政府收回，定为自辟商埠。当时，“立法仅就目前所急，陆续颁定，甚或因利乘便，朝令夕改，而所取之标准，又多取法于德日，德之法令大都出之于殖民地长官之命令，所以处理殖民地者也。我国因袭而杂揉之，冀使原住侨民相安于固有之制度，故与他埠政令歧出。”^①在警察机构设置方面，胶澳商埠虽然与其他商埠大同小异，但却保留有殖民地的残迹。如在胶澳接收之初，日本一方面交还青岛，撤退其军队和宪兵，同时又在青岛总领事馆内设置日本帝国警察署，并在市内外设派出所九处。这当然是对中国主权的侵犯，但由于北洋政府腐败无能，虽然交涉经年，“仅得取消日警派出所之招牌”而已。

胶澳商埠警察厅与其他商埠警察厅大体相同。其内部组织为总务科、行政科、司法科和卫生科，并设勤务督察处和教练督察处，1927年聘德人安德河为警察顾问，兼司教练及侦缉事宜。其外部组织除设保安队、差遣队、消防队、侦探队和音乐队而外，原设四个警察署，即青岛警察署、台东警察署、李村警察署和水上警察署。1923年将青岛警察署一分为二，成立第一区、第二区警察署；1926年1月将水上警察署改称海西警察署，1928年7月添设四沧警察署。这样一来，胶澳商埠警察厅共有六个警察署。警察署下设分驻所和派出所。第一区警察署下设八个分驻所，第二区警察署下设六个分驻所，海西区警察署下设六个分驻所和四个派出所，另有“靖澳”、“安澳”两巡舰，台东区警察署下设三个分驻所，四沧区警察署下设二个分驻所，李村区警察署下设七个分驻所。

当时胶澳商埠共有居民十六万人，商埠警察厅有警察二千六百人，保安队警目三百一十一人，平均每五点五个居民中就有一

^① 《胶澳志》。

名警察。但胶澳市政当局仍嫌警力不足，由于胶澳“居民华洋杂处，良莠不齐，在昔未经接受之前，素为宵小出没之处，近来市面萧条，人心不靖，胶东游击队甫经遣散，恐或潜回为患，尤当严加侦缉，冀弭患于无形。”^①于是在警察和保安队之外，借助胶澳督办卫队和胶防司令所辖之第五师，以及海军陆战队、第八军第六十七师等，以维持地方治安。

这样一来，驻军、警察和保安队总计不下五、六千人，他们“性质既殊，统属各异，同负治安之责，而彼此不能互相照应，力量虽厚，运用欠周”^②，形成了“军队愈多，警察乃愈唯全其责”^③的局面。在这种情况下，胶澳商埠督办高洪恩呈请设立了胶澳商埠军警督察处，以加强联络，统一事权，消除军警“畛域之见”，“弥缝”军警关系，维持军警法纪，以达“共维治安”之目的。

胶澳商埠军警督察处由驻扎该埠的海陆军警共同组织，设处长一人，督察员八人，副官兼教练员一人，书记官一人，军需一人，马弁四人，司书二人，司事一人。处长由胶澳商埠督办委任；督察员由胶防司令部、渤海舰队陆战队、商埠警察厅分别推荐，由督办委任兼充。该处置兵目一百人，由渤海舰队、陆战队、胶防司令部各拨三十人，商埠警察厅拨四十人组成，每满半年或一年换拨一次，每次以二分之一为限。

军警督察处的活动以外勤督察为主，由一百名军警组成的督察队伍，每日分八班分途巡查，“以军人聚集出没之处所为主”。不论何处军警，如有扰乱秩序、违反法令之行为，由督察员送交

① 《胶澳商埠督办高洪恩关于组织军警督察处呈文》，中国第二历史档案馆馆藏档案。

② 同注①。

③ 《胶澳志》。

原单位处罚；情节严重的，由督办公署召集军警会议议惩。军警会议由胶澳商埠督办、渤海舰队司令、胶防司令、商埠警察厅长、军警督察处长或他们的代表组成。^①从形式上看，胶澳商埠军警督察处是治军治警而不治民的。实际上，它是通过治军治警达到治民目的的军警联合机构。

二、地方警察局

地方警察局是北洋政府时期警察机关体系中的另一个重要环节，早在民国初年已在繁华城市设立。1914年5月8日内务部规定：“警察局设局长一员，但认为职务，不作为实官。”这项规定说明警察局这种结构形式在当时业已存在。同年8月29日发布的《地方警察厅官制》规定：“商埠无设警察厅之必要时，得设置警察局代之。”这项规定成为设立地方警察局的最早法律依据。

有的县警察所就是根据这项规定改为地方警察局的，江苏省淮阴县就是这样。这个县为淮阳道道尹驻地，“地处冲要，与商埠无殊”。该县原设警察事务所，根据《地方警察厅官制》第一条第三项所称“无设厅之必要时得设置警察局代之”的规定，于1914年11月获准改为警察局，“以资震慑”。^②江苏省铜山县也是以“地方重要，警力单薄”为由，根据上述规定，“呈请将警察所改为警察局，以维治安，而策进行”的。^③从淮阴和铜山两县改所为局的过程可以看出，改设警察局的地方不一定是商埠，“地方重要”、“地处要冲”，都能成为改所为局的理由，因为淮阴和铜山在当时既非通商口岸，也非自辟商埠。

① 《胶澳商埠军警督察处组织章程》，中国第二历史档案馆馆藏档案。

② 《江苏省改设淮阴警局事项有关文件》，中国第二历史档案馆馆藏档案。

③ 《铜山县警察所改为警察局有关文件》，中国第二历史档案馆馆藏档案。

1919年北洋政府进一步扩大设置警察局的范围。它在这年10月13日发布的《地方警察局组织章程》中明确规定，“警察局于商埠或商埠以外之地方设置之，管理该地方之警察、卫生、消防事项。”^①

但是据历史档案记载，在整个北洋政府统治时期，全国各省设置的地方警察局，数量有限，屈指可数，统共不超过15个。其中以江苏省为最多，有南通警察局、淮阴警察局、镇江警察局、铜山警察局和淞沪警察局；其次是浙江省和湖北省，各有两个警察局，浙江省有兰谿警察局和永嘉警察局，湖北省有宜昌警察局和沙市警察局；京兆、吉林、安徽、山西和新疆各有一个警察局。它们是北京南苑警察局，吉林哈尔滨临时警察总局，安徽蚌埠警察局，山西河东警察局和新疆阿尔泰警察总局。这些警察局多数与道尹同驻一地，如淮阴警察局淮阳道尹同驻淮阴，铜山警察局与徐海道尹同驻铜山，哈尔滨临时警察总局与滨江道尹同驻哈尔滨，等等。

北洋政府时期的地方警察局是地方警察厅的衍生物，没有地方警察厅设置于前，也不会有地方警察局继之于后，但二者也有其明显的不同点。

首先，就统属关系而言，地方警察局有异于警察厅。地方警察厅实行驻地统属原则，即与道尹同驻一地的地方警察厅直隶于道尹，与省长向驻一地的地方警察厅直隶于省长。地方警察局则不同，它们直隶于各省警务处，只有未设警务处的省份，才由道尹管辖。在设置地方警察局的各省中，新疆未设警务处，未设警务处的还有京兆地方。

其次，地方警察局有异于地方警察厅的另一个不同点是，地方警察厅只设于省会和商埠，地方警察局不仅可以设于商埠，而

① 《地方警察局组织章程》（1919年10月13日），《中华法今汇纂》卷六。

且可以设于商埃之外的城市，但层次较低。由于它管辖的地面小，人口少，事务简，因此，“其员额、费用应比照地方警察厅酌减。”^①

最后，地方警察局局长和地方警察厅厅长二者的任命程序虽然大体相同，前者“由警务处长或道尹遴选合格人员”，经由该管最高行政长官（省长）“转咨内务部，呈请大总统派充”^②；后者“由道尹呈由省长，咨陈内务部，荐请大总统任命；或由省长咨陈内务部，荐请大总统任命”^③。但他们的职权范围却有很大不同。例如，地方警察厅厅长“为执行法律教令或依法律教令之委任”，有权发布单行警察章程，无须经过任何批准手续，也不附加任何条件。地方警察局局长在行使这项权利时就受到多种限制。依照规定，“警察局长有应行发布单行章程时，须将拟订章程经由警务处长或道尹，呈明该管最高长官核准。警务处长或道尹对于所拟章程认为不合或无必要时，得修改或中止之。”^④

由于地方警察局的管辖范围和事务繁简难以同地方警察厅相比，所以它的组织结构也比地方警察厅简单得多。按规定，地方警察局只设局长一人，它虽也分科办事，但至多不得逾三科，每科置科长一人，科员二至三人，只有在必要时才设技术员一人，勤务督察员一至二人，但要由各科科员兼任。地方警察局如有分区必要，可就辖境以第一区、第二区的名称划分。各区设警察署，均置署长一人，署员一至二人。如因维持地方治安的必要，地方警察局可以组织警察队和消防队，各设队长一人。以上是《地方警察局组织章程》和《地方警察局分区编队通则》关于地

① 《地方警察厅官制》（1914年8月29日）。

② 《地方警察局组织章程》（1919年10月13日）。

③ 同注①。

④ 同注②。

方警察局组织机构的规定。事实上，不少地方警察局并没有完全按照这些规定办事，它们的组织机构远比上述规定庞大得多，仅以哈尔滨临时警察总局、铜山警察局和吴淞商埠警察局三种不同类型的警察局为例加以说明。

吉林哈尔滨临时警察总局设于哈尔滨道里，其编制方法分为内部、外部、特别三类。

哈尔滨临时警察总局的内部结构与《地方警察局组织章程》关于“置局长一人”、“分科办事至多不得逾三科”的规定不同，设局长、副局长各一人，下设四科一处，即总务科、行政科、司法科、卫生科和勤务督察处。除总务科置科长一人、科员三人而外，其他三科均置科长一人、科员一人，而不是《地方警察局组织章程》所规定的“每科置科长一人，科员二至四人”。尽管各科人员编制较少，但它们的职权却十分广泛。

总务科的职权是：各项警察章程的拟定，警员的进退赏罚和特别派遣，巡警的招募、训练和考核，典守印信，保存文卷，编辑警务报告，编制统计和预决算，经费出纳以及其他不属各科之事项。

行政科的职权是：集会结社的准驳，著作出版和书报检查，警卫的派遣，中外机构和各国领事馆员役的调查，剧场管理和娼寮稽查，中外户口调查，有妨风化物品的查禁，对残废笃疾者的救恤，营业、度量衡、货币流通和建筑修缮的管理，遗失物、漂流物和埋藏物的招领和处理，道路桥梁的整修，公共交通的管理，等等。

司法科的职权是：刑事案件的假预审和解送，赃证的搜查，案犯的缉捕，证人的传唤和取保省释，司法警察的分配派遣，违警科罚和行政处罚，预戒命令的执行，拘留所的管理，对罚金缴纳和囚粮出纳的稽查。

卫生科的职权是：道路清洁的保持，秽物容器和垃圾场的管

理，住户整洁的检查，沟渠和水井的疏通和修缮，公共厕所的修缮、清洁和消毒，对医生、助产士及其他从事医疗营业者的管理，对药物制造和经营的管理，娼妓健康检查，传染病的预防，剧场、娼寮和公共营业场所的卫生管理，巡官长警的体格检查，拘留所人犯的诊治，饮食卫生的管理，对中外公私医院的视察，等等。^①

勤务督察处是哈尔滨临时警察总局的一个重要机构，由勤务督察长一人和勤务督察员四人组成。其任务是对各区队巡官长警执行勤务的情况进行检查和监督，以各区署管界划分督察区域。督察长亲往稽查时，不分区域，随时抽查。督察员每日应检查的区域由督察长决定，分昼夜两班，每班二人。检查时，必须携带督察证，以资标识。稽查员的稽查因稽查方式不同分为两类，一是着装稽查，一是便衣稽查。所谓着装稽查，就是稽查人员身穿警服，公开执行稽查任务，稽查的人数、班次、时刻和地段都由勤务督察长预先明确规定。便衣稽查则不然，它是根据勤务督察长的特殊安排，针对特殊事件而进行的秘密稽查，稽查方法和稽查结果均不得泄露。

警察员在稽查时主要注意的事项是：各区署执行警务的方法及其管辖地面的情况；各区署对各项警务的安排和巡视路线的疏密；巡逻方法和守望方法；巡官长警的容装及其执行勤务是否适当；调查户口的详略和管理被监视人的方法；对巡官长警检查和训练的情况；火警扑救和交通管理的情况；卫生管理和传染病的预防方法。

哈尔滨临时警察总局特别重视冬防稽查和夜间稽查。这一点与其他警察机关并无不同。冬防稽查时间较长，分前夜、后夜两

^① 《吉林哈尔滨警察总局民国七年第一期报告书》，哈尔滨工艺教养所刷印，第三编“规章”，第1~8页。

班，前夜从5时起至10时止，后夜从1时起至7时止。夜间稽查特别注意两件事，即巡逻守望有无空误，该管地面有无盗贼和形迹可疑的人和事。督察员所到之区署及各队，应在督察画到簿上签名，遇有重大事故要立即报告总局，一般事件报告该管区署及各队处理。^①

哈尔滨临时警察总局的外部编制以数字冠之，共有四个警察署，每署置署长一人，署员一人，巡官四人，长警七人。署长承局长的命令管理本区一切事务，但以下两件事属于署长特定职权，无需请示，独立行使：一是分配和指导本区署人员的工作，并考察他们的勤惰；二是一般事件凡有章可循或无关准驳的，可与总局所属各署队往复行文。区署文件分最要、次要两大类，最要文件当日办结，次要文件不得逾二日，如有需要调查或有特殊情形的，不受此限。^②

各区警察署除完成总局交办的任务外，其巡长警士的工作主要有两项，即守望和巡逻。

守望警察要站立于警察署门前或守望岗位上，凡目力所及之事，俱应收入眼底。各区警察署为守望警察设有“避风阁”，此种“避风阁”清末已有设置，非遇雨雪暴风天气不得入内。守望警察还有站立于街心以指挥车马行人的职责。所以北洋政府时期的守望警察既是治安警察，同时又是交通警察。

巡逻警察“巡行其所辖区内一定之路线，无故不准擅出路线之外”。由于守望岗位设于通衢大道，巡逻警察“系补守望之不及”，所以他们主要巡逻于小街曲巷及偏僻地段。

无论守望警察还是巡逻警察都有勤务规则所规定的“逮捕各

① 《哈尔滨临时警察总局勤务督察办事规则》，《吉林哈尔滨警察总局民国六年第一期报告书》第15~16页。

② 《哈尔滨临时警察总局各区署办事规则》，第9~10页。

事”、“保护各事”、“禁止各事”和“盘诘各事”需要注意。

所谓“逮捕各事”，是指守望警察和巡逻警察在执行职务时，如发现犯罪分子，要立即加以逮捕。除伤人性命、盗窃财物、奸拐诱逃、伪造票据、乘火打劫等现行的刑事犯罪分子必须及时捕获外，对于所谓“结盟拜会”、“非法集会结社”、“捏造谣言、煽惑人心”等一切具有政治色彩、不利于当局统治的言论和行为，更要严加取缔，立即逮捕。

所谓“保护各事”，居于首位的是对外国领事和本地长官的保护，“外国之官民兵弁经过街市者”均在严加保护之列。可见，“保护各事”与“逮捕各事”是相互为用的，意在维护中外反动派的既得利益和政治统治。

至于“禁止各事”，主要是指《违警罚法》规定的各种行为，如禁止强卖勒赎、随地便溺、深夜喧哗、酗酒滋事以及私人园圃采折花草，身患恶疾沿街乞讨，等等。

“盘诘各事”范围广泛，凡警察认为可疑之人和可疑之事均在随时盘诘之列，不仅“面有伤痕”、“衣有血迹”、“携带凶器”的要盘诘，就是对“男着女衣”、“衣服诡异”、“夜深疾走”、“目光不定”、“言语支离”、“男女私语”、“掩面潜行”的也不放过。

哈尔滨临时警察总局的特别编制是指警察队和侦缉队而言的。它们都直隶于总局，由局长指挥。

警察队有保安警察队和保安警察马巡队之分。保安警察队设队长一人，巡长五人，巡警五十人，每十人为一排，由巡长率领；五排为一队，由队长率领。其任务是：“分派门卫，看守拘留及递送公文各事，并临时派遣警卫，护送外勤诸务。”^①保安警察马巡队设队长一人，巡长三人，巡警三十人，每十人为一排，由处长率领；三排为一队，由队长率领。其任务是：“巡逻，

^① 《哈尔滨临时警察总局保安警察队简章》。

查缉并弹压非常各勤务，或派遣递送紧要公文。”^①

侦缉队是该局专门从事特务活动的武装警察组织，由侦缉队长、侦缉员和侦缉士组成，该队设队长一人，高等侦缉员四人，侦缉员四人，侦缉士二十人。侦缉队队长由局长直接指挥监督，领导侦缉员和侦缉士的活动，其侦缉案件的范围包括：在该局管辖地面发生的案件，在该局管辖地面以外发生的案件但案犯藏匿于该局管辖地面，外地官署移请协缉的案犯，在该局管辖地面内作案而逃亡他处需要跟迹追捕的案犯以及奉令严拿的要犯。侦缉队特别注意侦查“有暴动行为将扰乱地方秩序者”、“有阴谋内乱行为者”以及一切“形迹可疑者”。他们广设耳目，“藉补保安警察所不逮”。虽说“该队以侦缉命盗及其他刑事案犯为主”，实际上却着力于缉捕反对北洋军阀统治的有志之士。在这方面他们拥有极大权力，必要时，“得以本人执照为据，知照就近区署或分驻所，凡在街巡逻守望之长警，立时协同搜查逮捕，事后补报。”^②对于非现行犯和各案逸犯，如果侦知“有犯罪确据者”，也可“禀承局长，飭令搜查逮捕。”由于侦缉队负有特殊使命，总局为它规定了严格的纪律，“无论何人泄漏秘密均从严惩办，其得财者以枉法赃论。”对于重大案件，规定破案缉捕期限，“逾期不获者，分别惩罚。”侦缉队虽然拥有很大权力，但对缉获的案犯不能在队审讯羁押，必须立即解送总局司法科。

在哈尔滨临时警察总局的编制中，警察教练所的地位有些特殊，既未列入内部编制，也未列入外部编制和特别编制。这个教练所与全国各地的警察教练所大致相同，不同点在于：第一，它只以募警未经教练者为培训对象，所以明确规定在课程安排上“务求浅显”，“凡高深学理概暂从略”，只讲授“职务上必要之学

① 《哈尔滨临时警察总局保安警察马巡队简章》。

② 《哈尔滨临时警察总局侦缉队章程》。

科及实务，如警察要旨、勤务章程、兵操、柔术之类。第二，由于哈尔滨是沙皇俄国侵略中国的一个重要据点，十月革命后又有大批白俄涌入，中国警察必然要同他们打交道，所以警察必然会讲俄语，在教练所应授科目中也有“俄语及浅近俄文”一项。第三，学警毕业后，非经警察总局许可，不得擅就他差。毕业学警作为三等警分派各区服务，成绩优异的以二等警记名升补。

铜山警察局与哈尔滨临时警察总局不同，属于另一类型。它是由县警察所改为警察局的。1919年，铜山县知事以彭城历来为兵家必争之地^①并地理重要、警力单薄为由，依照《地方警察厅官制》第一条第三项的规定，^②经由江苏省长公署，咨请北洋政府内务部批准，于同年8月将原设铜山县警察所改为铜山县警察局。局内设警佐四人，分为总务、行政、司法、卫生四科。“每科设书记一人，由科员领之，分任佐助各主管科事务，其员额暂以总务兼行政、司法兼卫生，以期于经费事实两有兼顾。”此外，还设有文牍员一人，勤务督察员一人。四名警佐分别负责总务兼行政、司法兼卫生、文牍和勤务督察的工作。

1917年10月，原铜山县警察所已将城关内外划为五个区，每区设一名一等巡官主持警务。1919年所改局以后，警局辖境仍旧划为五区，“命名曰铜山县警察第一区、第二区，以次顺推至第五区。每区将原有之一等巡官改名为区员，主持所管区内事务。区员之下仍旧设巡官一、书记一，以资助理。”至于长警人数，原有二十五排，新添九排。“此项旧有新添之长警即以之分配于本局各区，其分配方法，按地之繁简，定长警之多寡。”第

① 铜山县公署驻徐州，古称彭城。

② 《地方警察厅官制》第一条第三项的内容是：“商埠无设警察厅之必要者，得设置警察局代之，其员额费用比照地方警察厅酌减，由该管道尹呈请省长，咨陈内务部核定之。”铜山并非商埠，可见当时设置警察局的地方不一定是商埠。——著者

一区、第二区和第三区“地处城内，户口整齐，各派五排。”第四区所辖南关近郊一带，地面事务较繁，分配长警六排；第五区辖陇海车站，商店林立，户口殷繁，五方杂处，辖境特殊，分配长警七排。

除各区外，铜山县警察局设有保安队、骑巡队（兼差遣）、消防队和卫生队，长警共六排，其中消防和卫生两队，各有长警二十二人。^①

吴淞警察局（亦称吴淞商埠警察局）属二第三种类型。吴淞原为军事区域，地当海口，淞沪警察厅在这里设有第六警察署，管理警政事宜。吴淞自开辟商埠以来，厂肆渐增，户口日众，原有警额和警察组织形式已不符合需要，督办吴淞商埠事宜张謇呈请北洋政府最高当局，于1923年3月将淞沪警察厅第六区警察署略予扩充，改名为吴淞商埠警察局。

吴淞商埠警察局设局长一人，掌管警政并助理埠政，局内分设第一、二两科，第一科主办总务、行政事项，第二科主办司法、卫生事项，每科置科长、科员、侦探各一人，书记若干人。局下分设两区，即第一区和第二区，每区置区长、巡官、书记各一人，分掌区内一切事务。

吴淞商埠警察局与哈尔滨临时警察总局和铜山县警察局的最大不同点在于，它不能独立行使警察职权。它虽然在组织上脱离了淞沪警察厅，不再是后的一个区，但其活动不仅要由吴淞商埠督办统率，而且要受到淞沪警察厅的节制。淞沪警察厅厅长可以向它发布特别命令，“交办事件”。吴淞警察局局长“凡关于行政各事件，大者应请示淞沪警察厅厅长核办”，“职员之进退应随时呈报淞沪警察厅长送示办理”，他所制定的各项警察章程也要呈报淞沪警察厅厅长核准，至于埠务监察、工程建筑、调查土地

^① 《铜山县警察所改为警察局事项有关文件》，中国第二历史档案馆馆藏档案。

户口、保管官公财务、经收各项税捐，固然由商埠督办指挥办理，但其中“与行政有关系者，并应分报淞沪警察厅长”。吴淞商埠警察局的用人行政大权，也完全操之于淞沪警察厅，其实际地位和区警察署并无多大差别，甚至连违警罚款也要如数解送淞沪警察厅。^①

北洋政治时期地方警察局尽管为数不多，却有三种不同的类型。有的县虽然形式上完成了“由所改局”的过程，但情况依旧，如南通早在1916年就已改所为局，但至到1920年“内部编制未更，铃记未改，局长亦未荐委，致外间有所不局之誉议。”^②充分说明当时的警制复杂而紊乱。这种情况愈到基层愈是严重，法律规定是一回事，实际做法往往又是另一回事。

第四节 各县警察机关

一、警察所

北洋政府时期，县级警察机关极为紊乱，不仅省与省不同，就是一省之内，各县也有很大差异，而且变化无常，不断更换名称，当时有人在评论民初的县级警察机构时认为：“大率形式略具，名不副实，求其完备，更属为难。”^③这种说法不无道理。

从总体说来，北洋政府时期县级警察机构经历了警务课、巡警局、警察事务所和警察所四个发展阶段。当然，有些县只经过三个阶段，甚至两个阶段，情况极不一致。

警务课是辛亥革命后一些县的警察机构，如江苏青浦、海

① 《吴淞警察局有关文件》，中国第二历史档案馆馆藏档案。

② 张謇：《张季子九录》。

③ 《江苏省内务行政报告书》（下编），第221页。

门、泰县、昆山、如皋、泰兴、桃源、丰县、沛县、砀山等县，都曾设有警务课；置课长一人，课员数人，在县民政长领导下，掌管全县警务。

警务课之设为时甚短即为县巡警局所代替，如江苏金坛巡警局、无锡巡警局、江浦巡警局、常熟巡警局等等。依据《江苏省市乡警察暂行章程》，“各县警务行政以民政长负完全监督之责任”。在县民政长所在地设巡警局一所，置警务长一人，警务员二人，巡记二人。辖区太广的巡警局设若干巡警分区。巡警分区有两种，即城区和乡区。城区每分区设区长一人，区员二人，巡记一人；乡区每区设区员一人，巡记一人。人户较多、区域较广的乡区下设巡警派出所。

县巡警局的存在时间也不长。1913年北洋政府发布《地方警察官厅组织令》。依据该《组织令》第一条第二项的规定，各县警察机关一律改称警察事务所，由县知事监督指挥，办理县属警察事务。各县警察事务所的警察名额，依据它所支配的警察经费的多寡而分为三级：甲级县一百六十人，乙级县一百三十人，丙级县一百人。以江苏为例，该省的甲级县有江都、宜兴、武进、无锡等九县；乙级县有仪征、东台、宝应、沭阳等十一县；丙级县有江宁、上海、句容、丹徒、宝山等十八县。山西省则把所属的一百一十七个县划分为三等：一等县二十三个，二等县四十五个，三等县四十九个。^①

县警察事务所设于县行政公署内，铃记由县知事遵照省令发给。其内部结构各县差异甚大。以上海县和宝山县为例，这两个县是位于长江三角洲的邻近县，都与淞沪警察厅辖区接壤，但其内部结构却有较大不同。虽然两者都设有警务长作为警察事务所

^① 《山西省办理警务各项事迹报告》（1913年），中国第二历史档案馆馆藏档案。

的负责人，但在警务长之下，宝山县只设警务员二人，巡记一人，巡士三十人；巡士每十人一排，置巡长一人督率。上海县则不同，除警务长外，设有警务行政员一人，警务司法员一人，会计兼庶务员一人，稽查兼卫生员一人，司书生二人，侦探二人，听事二人，巡长二人，巡警二十人。警务行政员掌理警察行政，典守铃记，批答函牍，收发文书，制备图表，登录长警功过、升降和赏罚等。警务司法员掌理警察司法、假预审、拘留和监视等。会计兼庶务员掌理出纳银钱，支放薪饷，备置物品，稽查各区报册等。稽查兼卫生员负责视察各区警务状况以及防疫、清洁、保健等事项。司书生缮写文稿表册，侦探侦查地方发生的一切事件。听事负责各项杂役。^①

上海县警察事务所同宝山县警察事务所相比，其内部结构虽然较为完善，但它的基层组织却没有宝山县周密。宝山县把自己的所辖区域划分为若干警察分区，市区（相当于镇）设区长，乡区设区员，在县知事和警务长的指挥监督下主持一区警务。各分区因地势之必要得别设警察派出所，仍由该管警区管辖。至于各警察分区的警额，一般情况是，市区至少设警二十人，乡区至少设警十人。^②

上海和宝山均为江苏省所辖县，其警察机构尚且如此歧异，其他各省的情况可想而知。以山西省为例，这个省的一百一十七个县都与上海、宝山一样，设有警察事务所，但内部结构却不相同，山西省各县除设警务长一人外，另设巡官一至四人，雇员一至二人，巡警、马巡长、马巡警各若干人。榆次是山西的一等县，在警察事务所之下不设警察分区，而设四个分驻所和十三个

① 《上海县警察事务所暂行章程》，《江苏省内务行政报告书》（下编），第234～235页。

② 《宝山县市乡警察组织规程》，同上书，第235～236页。

守望所，应勤人员五十一人。警察事务所的主要任务看来只有两项，即巡緝和守望。1913年，山西全省各县城关有马步长警六千一百二十四人，“马巡长、马巡警、步巡长专事巡緝，带排稽查”，“所有步警均按三人一班，分配守望，全省设守望所一千一百一十三处，计有守望巡警三千三百三十九人。”^①除守望所外，还设有专供巡警使用的为数众多的避风阁。

县级警察机构内部设置的紊乱，自然不利于袁世凯集中警权以加强警察统治的方针的实现。于是他在1914年8月29日以教令第123号公布了《县警察所官制》。从这时起，北洋政府县级警察机构随成定制。

《县警察所官制》总共七条，不足一百七十字，内容十分简略。它撤销了各县的警察事务所，规定全国各县均设警察所管理一县的警察事务；无设警察所必要的县，以地方保卫团代替。县警察所设所长一人，由县知事兼任，所内置警佐一至三人，根据所长的命令办理警察事务，必要时可酌用雇员，并可在该所辖区内的繁华地区设警察分所，由警佐任分所长。县警察所的办事细则由所长拟定，由道尹报省长核定。^②显然，这个《官制》存在不少问题。首先，县知事兼任警察所长的规定不符合实际，难以行得通；其次，没有规定警察所的内部组织，设置警察分所的规定也极不确切。

因此，在《县警察所官制》发布后，北洋政府内务部不得不再作出关于县警察所的解释案和变通案。这些解释案和变通案实际上改变了《县警察所官制》规定的若干内容。如1916年6月24日北洋政府内务部指出：“县警察所范围以内之事，均归所长主管执行，县知事仍应处于监督地位。其事务较简之县，无设

① 《山西省办理警务各项事绩报表》，中国第二历史档案馆馆藏档案。

② 《县警察所官制》（1914年8月29日）。

置警察所长专员之必要者，仍应由县知事兼任。”^①这就是说，除“事务较简之县”而外，县知事不再兼任县警察所长，只履行监督的职能。至于县警察所及其分所的关系，1914年10月17日内务部电复黑龙江巡按使时指出：“县警察所为一县警察之总机关，分所为补助之分机关，与向例警察总机关以下分设之区署性质相同，非区以下所分之派出所可比，县警察所或分所管辖之下，亦得划分地域，酌设派出所。”^②这项变通性的规定也突破了《县警察所官制》的内容，不过在实践中并没有完全执行。

尽管《县警察所官制》问题不少，疏漏甚多，它毕竟是北洋政府时期各县设立警察所的法律依据。依据此项《官制》，全国各县以原有的警察事务所为基础，相继建立了警察所，但进展速度缓慢，大体上到1917年前后方告完成，其内外部组织基本仿照京师警察厅和省会警察厅的模式，同警察事务所相比有较大的变化。

以直隶各县为例。直隶是清末创办近代警政的样板，备受当局推崇。到了北洋政府时期，它依然保持着样板的地位。清光绪年间，保定全省警务处成立后，即曾分饬直隶各县创办警察，每县各设正副巡官各一员。行未数年，又改设警务长一员，以县知事为警察监督，内设四股办公，后来由于“时变世迁，警局之单设与归并迭为消长，亦非一次，而四股之名称亦随之没灭殆尽”，^③直到1917年才把警察所的内部组织统一起来。

直隶各县警察所均设一所、四股、一处。所谓所，即分所，相当于县警察所办公室，辅佐所长办理一切事务。四股，即第

① 《关于县警察所官制变通案》（1916年6月24日内务部呈奉大总统发交国务院函知照堆）。

② 《关于县警察所官制解释案》（1914年10月17日内务部电复黑龙江巡按使）。

③ 直隶各县《警务一览表》，中国第二历史档案馆藏档案。

一、二、三、四股，第一股承办收发、文牒、教练、总务、统计、会计和庶务；第二股承办消防、建筑、营业、交通、户籍、外事、治安、正俗和警卫；第三股承办侦查、刑事和警法；第四股承办医务、保健、化验、卫生、防疫、道路、沟渠和厕所。显然，这四股是同京师警察厅和省会警察厅所设总务、行政、司法、卫生四科相对应的。另外，各县警察所和京师警察厅、省会警察厅一样，设有勤务督察处，督察外勤事务。

直隶各县警察所的外部组织包括区和队两个方面。从清末宣统年间开始，直隶各县一律划分为东、西、南、北、中五区，每区各设分驻所，每个分驻所各辖五个派出所，共有二十五个派出所。到了北洋政府时期，此制沿用不改。不过各县拥有的巡官长警人数各不相同，如昌黎县警察所有巡官七人，巡长十七人，巡警一百四十一人，总计一百六十五人。冀县警察所有巡官九人，巡长二十一人，巡警一百九十五人，总计二百二十五人。遵化县警察所有巡官五人，巡长十八人，巡警一百三十人，总计一百五十三人。平均每个分驻所有巡官一至二人。^①至于县警察所的队，包括保安警察队、保安警察马队、侦缉队和消防队。但是，直到1917年，直隶各县警察所还没有把侦缉队和消防队组建起来。

二、警 察 队

北洋政府时期，各县因维持地方治安的必要，除依照《县警察所官制》设置普通警察外，还设有警察队。此项警察队属武装警察性质，受县警察所所长节制、调遣，是县警察所外部组织的构成部分。其主要任务是“清除盗匪，预备非常”。编置县警察队的法律依据是北洋政府内务部1918年2月26日公布的《县警

^① 直隶各县《警务一览表》，中国第二历史档案馆馆藏档案。

察队章程》。依照该《章程》的规定，县警察队由各县原有警备队改编而成。^①也就是说，警备队是县警察队的前身。其实，早在该《章程》发布以前，有的省已经在所辖县设置了警察队。

警备队始建于1914年。这年2月，四川省民政长陈廷杰以该省“盗匪充斥”为由，“陈清筹设县警备队，以资保卫”。袁世凯批准了这一请求，并下令全国各县一体仿办，这是筹设警备队之始。

北洋政府十分重视警备队，对它寄予厚望，要用它来“辅助陆军及警察权力之所不及”。“比年以来，兵革频仍，伏莽未靖，陆军征调，防务空虚，警察捍御之力薄，端赖此项警队，择要填扎，侮资震慑。”^②

警备队自筹设之日起，就存在一个管辖问题，长期得不到解决。1914年6月23日，北洋政府最高当局发布的《各省军政民政长官管辖军队权限条例》规定：“巡防、警备等队均归省长管辖。”同年9月6日修正公布的《道官制》规定：“道尹受省长之命令，对于驻扎本道之巡防、警备各队得节制调遣之”。同日修正公布的《县官制》现定：“知事于驻扎本县之警备队得调用之”。直到1916年，北洋政府仍在解决警备队的管辖问题，重申省长对警备队拥有管辖权。这年8月19日，在其公布的《关于陆防军队分别管辖案》中规定：“陆防军队向由军民两署分别管辖，军兴以来不无变更，此后仍应划清权限，陆军归督军管辖，警备、巡防各营队归省长管辖。”北洋政府一再强调警备队由省长管辖，意在不使这支队伍落入各省督军之手，但这并不能束缚地方军阀的手脚。他们从一开始就插足警备队，甚至直接组织全省的警备军。山西督军阎锡山就是这样做的。

① 《县警察队章程》，《法令辑览续编》（第二册），第八类，第37～38页。

② 《山西警备队》，中国第二历史档案馆馆藏档案。

阎锡山组织的山西警备军是一支庞大的武装队伍，与“各自提拨自治团练经费，筹办警备队，由县知事自行招募，督率调遣”^①的原旨大相径庭。警备军设办事处，置处长一人，副官二人，执法官、军需官各一人，稽查四人；下设南路统领部、北路统领部、河东卫戍司令部和代北卫戍司令部；先后招练马步二十一营，1917年裁编为十五营，其中步队五营，马队六营。^②

北洋政府虽然重视警备队，“所须经费，多由国家担任补助”，但它成立后所起的实际作用并没有使北洋政府感到满意。1917年4月召开的北洋政府时期惟一的一次全国警务会议，鉴于许多地方的警备队“招募不足”，往往“利用以充他务”，没有发挥警备队应起的作用，而且“流弊滋生，收效殊寡”，建议内务部将其改编为保安警察队，分布城乡，执行警察职务，管辖权划归各省警务处，“使县镇警察不必筹款而自扩充”。内务部正在核办这项建议时，福建省长李厚基咨请将该省各县警备队一律改编为警察队，由全省警务处会同该管道尹指挥。^③在这种情况下，北洋政府内务部随于1918年2月26日呈准发布《县警察队章程》，规定全国各县组建警察队，以原有警备队为基础进行改编。多数省区是这样做了，但是也有一些省区并没有按章办事。

山西本来就有一支庞大的警备军。由于北洋政府反复强调区分陆防军队的管辖权，全国警务会议又有改编警备队为保安警察队之议，阎锡山随以警备队“统领长官既无学识，士兵亦复复杂，历年防剿土匪，无役不以陆军为主”，警备军“未能归县指挥，尤未便悉数裁遣”为由^④，而于1917年12月将其改编为两

① 《县警察队章程》，《法令辑览续编》（第二册），第八类，第37-38页。

② 《山西警备队》，中国第二历史档案馆馆藏档案。

③ 《内务部呈拟订县警察队章程缮单呈鉴文》，《法令辑览续编》第八类，第39页。

④ 同注②。

团，正式并入陆军。因此，在山西，县警察队并不以警备队为前身，而是另行组建的，因为在1918年2月26日北洋政府内务部呈准发布《县警察队章程》以前，警备军形式上已不复存在。

京兆各县警察队同山西一样，也不是以警备队为基础改编的。京兆地区原设马步巡防队，由京兆尹直接统辖。1914年5月改编为警备队，总司令由京兆尹兼任，设总司令处，副司令常川驻处，督同处员分科办事。警备队分为东西南北四路，每路担任五县防务，另外设有巡缉队。1923年5月，警备队变易名称，改称守备队；总司令处改称总司令部；巡缉队改编为中路，计有东西南北中五路。守备队总司令部设总司令一人，由京兆尹兼任，另设副司令和参谋长各一人，办事机构有参谋处、副官处、军务科、军法科和军需科。1926年11月26日，京兆守备队又改称警备队，名称频改，实质依旧。1927年8月29日，该队由于“经费支拙，枪械缺乏”而宣布撤销，只保留总司令部和卫队连的空架子，始终没有按照《县警察队章程》改编为警察队。^①

其他各省的情况又有不同，可谓千差万别。直隶各县警察所在《县警察队章程》发布以前，既有保安警察队，又有警备队，二者同时存在。以冀县、昌黎、遵化三县为例，这三个县的警察所均辖有保安警察马队和警备队。它们都是县警察所外部组织的构成部分。冀县警察所的保安警察马队共五十人。其中巡官一人，巡长一人，巡警十七人。^②直隶其他各县的情况大同小异。《县警察队章程》发布后，这些县的警备队一般改编为保安警察队，仍由县警察所直接指挥。

河南各县的情况差异甚大，如西平县于武昌起义后，“为保

① 《京兆警备队改组及裁撤经过情形有关文件》，中国第二历史档案馆馆藏档案。

② 冀县、昌黎、遵化三县《警务一览表》，中国第二历史档案馆馆藏档案。

护城池计，创设城防局”，“养勇百名”；1914年改称清乡局，全县划分东西南北中五区；1915年改清乡局为警备队；1918年改称巡缉营，“县知事自为领官，下分三队，置队官，巡兵共二百名”；1922年，“改巡缉营为武装警察，编制仍旧，又改为保安警察。”^① 确山县在宣统三年设有团防营，1914年改编为警备队，设队长一人，分队长二人，目兵一百人；1919年由县知事改编为巡缉营，下辖三队，设领官一人，队官三人，队长六人，目兵二百四十人；1922年才改编为武装警察队，设队长一人，巡官二人，巡兵一百三十二人；1923年又改称警备队。^② 滑县又是另一种情况。这个县本来就没有警备队，县警察队是由巡缉营改编而成的。这个县在1918年把民间治保组织守望社改编为巡缉营，设正领官一人，由县知事兼任；1922年巡缉营改编为武装警察马步兵各一队；1925年才改为由县警察所指挥的保安警察队。^③

山东各县的警备队一般是奉令募编而成的，时间先后不一；有的根本没有改编为警察队，有的划归警察所管辖的时间甚晚。平度县警备队成立于1918年，1921年改为武装警察，1925年复改称警备队，又名预备军，最后改称保安队，由县知事任总队长，始终没有改编为警察队。^④ 莱阳县警备队奉命募编于1914年9月，由警佐率领，不设队长，有警兵百人，嗣后减为五十四人；1915年5月裁撤，1918年奉令复设，专司剿捕盗匪，有官佐、目兵、夫役二百五十四人，分驻城乡及各要镇；1921年5月改编为警察队，计两大队六分队，每一大队辖三分队，有官佐、目兵、夫役二百三十一人，1925年11月奉省令改编为预备

① 《西平县志》，卷三十二。

② 《确山县志》，卷八。

③ 《重修滑县志（二）》，卷十三。

④ 《续平度县志（一）》，卷六。

军，其中第二大队全部官兵一百零三人编隶军队，开拔赴省，县内仅余第一大队所辖三个分队；1926年增设两个分队，直到1928年2月才并入县警察所，成为县警察统辖的警察队。^①

第五节 警察辅助组织

一、地方保卫团

地方保卫团是由地方官署领导和监督的、以原有乡团保甲为基础的、被农村土豪劣绅所把持的基层武装治保组织，始创于1914年。它作为警察辅助组织，是封建的乡团保甲在中国半殖民地半封建社会中的自然延伸和畸形发展。组建地方保卫团是北洋政府总结历代封建统治阶段编练保甲的经验，为强化社会治安而采取的一项重要措施，后来被国民党政府继承下来，成为同中国共产党领导的革命根据地人民民主政权作斗争的一支残暴的反动力量。

1914年5月20日，袁世凯以教令第七十号，公布了《地方保卫团条例》，^②该条例共六章二十七条，为在全国范围内组织地方保卫团制造了法律依据。同年10月4日，袁世凯又发布《关于整顿团防案》的命令，明确道出了组织保卫团的目的在于镇压人民群众的反抗：“当此盗匪充斥之际，必人人各尽其捍卫桑梓之责，始足以促公众之安宁。”他指令地方行政长官“慎选”所谓“正人”，以“共担义务”，对保卫团要“优于礼貌，以崇其体”，“宽假事权，以尽其能”，如果办事得力，“勤能卓著”，应当“量请褒扬”，要求地方行政长官“分饬所属，切实遵行”。充

① 《莱阳县志（一）》，卷二。

② 《内务法令辑览》（第四册），第十三类，第133~137页。

分表现了袁世凯对保卫团寄予的厚望和组建保卫团的急切心情。接着，北洋政府内务部根据袁世凯的申令，向各省区发出咨文，要求各省区最高行政长官依照《地方保卫团条例》第三条的授权^①，“拟具施行细则，咨报内务部备案，并将在事员绅名册，一并造报，以凭稽考。”“至于未成立地方，应酌量设置，分别咨部备案。”^②在袁世凯和北洋政府内务部的一再催办下，各省区地方保卫团相继建立起来。

《地方保卫团条例》明确规定，“凡县属未设警察地方，因人民之请求及县知事认为需要时，得报明本省长官，设立保卫团。”实际上，由于北洋政府急于要用地方保卫团弥补警察机关镇压力量之不足，所以在执行中，不仅县以下未设警察机关的地方组建了地方保卫团，就是在设置了警察机关的地方也同样组织了地方保卫团，而且根本无需所谓的“人民请求”，也不必“县知事认为需要”，何况《条例》第十七条还有“各团所在地有已设警察区者，得协同警察助理之”的规定。可见，组织地方保卫团是强制性的法律措施。

地方保卫团以县知事为总监督，并由县知事遴选地方绅商协同办理。除未成年人、家无成丁者、老弱残废者以及“因事故不能服务”经总监督允许者外，每户出一人编入保卫团。保卫团依照本团户数编列：十户为一牌，置牌长一人；十牌为一甲，置甲长一人；五甲为一保，置保董一人。每团设团总一人，由县知事兼总监督遴委；保董、甲长、牌长，由团长报请总监督委住。团丁由保董督率教练，全团教练由团总确定时间，各团合练由总监

① 《地方保卫团条例》第三条规定：“各省得就本条例所定大纲，参合各该地方情形，拟具施行细则，呈报内务部备案”。

② 《湖南巡按使咨陈内务部飭令赶办团防一案之通飭所属妥为筹办文》，中国第二历史档案馆馆藏档案。

督确定时间，农忙时停止教练。

地方保卫团既然是警察的辅助组织，必然要履行警察机关的某些职权。其职权主要有二：

其一，“编查户口”。各团户口由保董督同甲长和牌长挨户清查，由团总缮具清册，正册交县转报省长，副册留团备查。遇有死亡、迁移、外出、出生和寄居，要随时修正表册。在清查户口时，特别注意外来寄居者和无业游民，随时查察，另列专表报告。

其二，“围捕匪徒”。各团遇有“匪警”时，由团总召集团丁围捕，解送总监督讯办。团内住户有藏留“盗贼”或寄存赃物时，由团总、保董等确查，移送总监督惩办。《地方保卫团条例》虽有“不得违法私讯”的规定，实际上是一纸虚文。

为使地方保卫团充分发挥警察辅助组织的功能，《条例》规定了对“有功人员”的奖励办法。凡“检获著名巨匪或悬赏缉拿之巨匪讯明惩办者”、“登时捕获抢劫之盗匪者”、“团内无盗贼土匪踪迹者”、“协同他团捕获盗匪者”，由总监督核给奖励。其中“功绩卓著”的，由总监督呈明省长核奖。“因捕拿盗匪被伤或毙命者”，由总监督呈明省长，照警察抚恤章程办理。

在规定奖励办法的同时，对犯有过失和玩忽职守的人员也规定了惩罚措施。凡“容匿盗匪者”、“团内发生抢劫重案未能登时捕获者”、“偷惰不能得力者”，由总监督依据情节轻重予以惩罚或撤革，罪情重大的要报请省长处理。

以上就是《条例》规定的组建保卫团的基本原则。各省区依据这些原则各自制定适用于本地区的《施行条例》，咨报内务部备案。制定《施行细则》较早的是贵州省，它被作为样板加以推广。接着京兆地方、吉林省、奉天省、江苏省和其他一些省区也先后制定了各自的《施行细则》。由于这些《施行细则》都是结合本地区的情况制定的，所以在具体规定和做法上不尽相同，其

基本特点是：

①除京兆地方外，凡组建地方保卫团的省区，大都设置省一级的地方保卫团督办机构；在贵州称“保卫团总局”，在吉林称“全省保卫团督办处”，有的省则称“保卫团总办事处”，其任务是统一领导地方保卫团组织。但是，省保卫团督办机构的内部组织各不相同。贵州保卫团总局设局长一人，督练官一人，教练员二人，文牍员二人，庶务员一人。总局长和督练官由巡按使委任，其他各员由总局长会同督练官委任。吉林全省保卫团督办处则以省长为督办，设处长一人，副处长二人，提调一人，办事员若干人，均由督办委任。督办处的具体职责是：编制全省保卫团各项章则表册，主持全省保卫团的改编，稽查全省保卫团的收支经费，核办保卫团职员的功过等。

②具体规定地方保卫团职员的资格，以居住年限、一定学历和资产多寡为先决条件。贵州省规定，团总必须是在该地连续居住六年，拥有五千元以上财产，具有中学以上毕业学历或具有同等学力，或曾担任行政司法官吏一年以上，或办理“地方公益”一年以上，年满三十岁的人。京兆地方规定的条件是，居住该地连续二年以上，拥有三千元以上财产，中学以上学校毕业或具有中学同等学力，或曾任官吏办理行政司法一年以上，或办理“地方公益”三年以上，年满三十岁的人。保董、甲长、牌长虽然不以学历和资历为任职要件，但必须在该地居住二年以上，并且拥有不动产。显然，只有土豪劣绅和反动官吏才有可能充任团总等职务。仅此一点就决定了地方保卫团的反动性，尽管地方保卫团团丁的绝大多数是一贫如洗的劳动农民。

③强调保卫团在执行职务时要同反动警察当局密切配合，充当反动军警的助手。《京兆地方保卫团施行细则》在总则中规定：“京兆地方保卫团与各该地方警察及现驻该处警备队有互相协调之义务。保卫团在执行职务时，有与军警相联系者，由总监

督会商各军警长官办理，但调动军队在一日以上者，须报明京兆尹查核。”《地方保卫团贵州省施行条例》也规定：“保卫团执行职务时，有与陆海军或省警备队相关联者，报由监督会商驻扎军官办理，但遇事变紧急，军队较近，不及报由监督会商时，得由该团团总就近请求该地军官办理，一面报告监督会核。”^① 不仅如此，反动军警当局还有权直接干预地方保卫团的内部事务。1920年6月，吉林全省保卫团实行改编，改编事务概由县知事督同警察所所长办理，就是明显的例证。有的地区，警察还担负着稽查保卫团活动的任务。在京兆地方，于各县治所在地设保卫团公所，除县知事兼任总监督外，另设总稽查一人，以警备队队长充任；各区设稽查一至二人，以本警佐或驻在地的警备队队长分别兼任；他们秉承总监督的命令稽查地方保卫团团务。因此，地方保卫团虽然在组织上自成系统，但他们的组织与活动无不在反动警察当局的控制之下，是反动警察当局的忠实附庸。

④ 地方保卫团团丁抽自当地住户，但各地抽丁方法不同，编练方法各异。在京兆地方，“团丁以该团住户年满二十岁以上五十岁以下之男子，按户指定一人充之”。如被指定的男子不能担任团丁，可以“出资雇丁，代为服务”。而在吉林省，“凡种本地二十垧及租种土地四十垧，或有资产五千元之户，必须出团丁一人（年龄二十岁以上四十岁以下），若种本地六十垧及租种地八十垧，或有资产一万元之户，必须出团丁二名。”如果该户无适当男子或因故不能充当团丁的，要按照团丁数目，责令出枪一支或两支，供地方保卫团使用，不准出资雇丁。这两种抽丁方法，看来截然不同，但不论哪一种，都只有利于地主豪绅，而不利无地少地的农民。

① 《地方保卫团贵州省施行条例》（1915年12月3日），《法令辑览》，第八类，第86页。

从各户所抽团丁，一般分正丁和次丁两种，“正丁未满年限（五年）而出额时”，由次丁补充。在京兆地方，还把团丁划分为两个部分，四分之一为编练团丁，四分之三为守望团丁。编练团丁按照警备队的编制组织，设正队长、视甲长、正目、视牌长、正丁、视正丁，除农忙期间外，由队长定期召集训练，遇有“匪警”，与军警一起出动，在青幢冬防期间，则联合军警，随时“会哨”。守望团丁只在冬季农闲时，由甲长调集教练，辅助编练团丁，就地守卫。

⑤ 地方保卫团的经费均系“就地筹集”，实际上对广大农民肆意勒索，如屠捐、斗息以及各种杂捐都是地方保卫团的经费来源。吉林省还就原有垆捐原额增加三分之二作为地方保卫团的经费。京兆地方保卫团则以青苗会费、募款和罚缓为其收入，团丁在受训期间还要自带于粮，作战时由本村供给饮食。在奉天省，“公征私派，皆取诸农。有按亩摊派者，每亩多到一角以上或七、八分，五、六分；亦有按锄头、门户摊派者，名目不一，县与县殊，保与保异，全省摊款在四百万元以上”。① 沉重的超经济剥削压得农民喘不过气来。地方保卫团的办事人员又为无给职，“津贴亦微，自好者不为，愿为者非藉以凌人，即从中取利”。② 出力的是农民，出钱的是农民，受害的也是农民，而地方保卫团所保护的则是地主豪绅和代表他们利益的反动政权。

二、商 团

北洋政府时期，在一些工商业较为发达的城镇中，活跃着一支由商人组织的武装队伍。这就是作为警察辅助组织的商团。早在北洋政府成立之初，这类组织就以各种不同的名目出现，如北

① 《奉天全省警甲报告书》（卷上），第196页，1925。

② 同注①。

京的京师商务总会经陆军部批准成立的保安商队，^① 扬州商会组织的商团体操队^②，等等。1917年3月，中华商会联合会呈经内务、陆军、农商三部批准，公布了《商团组织大纲》，决定全国各地的商会“得依地方情形组织商团”。^③

商团的出现不是偶然的。它以我国工商业的发展为前提，既反映了商人维护自身利益的要求，同时也反映了北洋政府利用商人的力量，建立特殊武警组织，以维护其统治秩序的愿望。商团具有浓厚的封建色彩，是资产阶级右翼勾结北洋军警，防范和镇压人民大众的组织形式。

河南禹县商会在其组织商团的呈文中把它的意图说得十分清楚：“禹县地居豫省之中，先年尚少匪患，适至前清末叶，俗敝风习，崔苻日滋，洎乎民国，匪势披猖，致有白匪^④ 陷禹之患，迄今时越七载，大局未能肃清，匪势迄未消灭”。禹县虽有巡缉营、巡缉队等警察武装，“第以西北西南，界连密、登、汝、郟等县，山麓丛歧，犬牙相错，向为刀匪出没之地，各边区时受外匪扰害，常驻游击，为处既多，兵力单薄，飘忽奔窜，乘隙蹈虚，乡间既已受害，城防因之戒严，加兵力不充，更复不时出发，人心不免恐惧”。面对这种形势，“商民人等纷纷要求组织商团”，禹县商会“迭经召集商民各界共同讨论，咸以时势所迫，非办商团不足以为军警之辅助”。^⑤ 禹县商团就是基于这种目的建立起来的，其他各地商团也莫不以“辅助军警，维持市面，弹压乱匪”为宗旨。

① 《临时政党内务行政纪要》，第三类，警政事项。

② 《扬州两团组织章程》，中国第二历史档案馆馆藏档案。

③ 《商团组织大纲》，《法令全书》第4册，1917。

④ 指白朗起义。——著者。

⑤ 《河南省禹县及新野、临漳等县商团组织有关文件》，中国第二历史档案馆馆藏档案。

商团由当地商会出面组织，并要按照1917年3月《商团组织大纲》的规定，履行一定的程序。首先由商会会长拟出该地商团组织章程、操生名额、在队规则、课程表、职员表，请由各该地万当局转呈省长核准，然后由省长分别咨送内务、陆军、农商三部备案，同时报明当地军事长官存案备查。商团经过以上手续成立后，受当地县知事的监督，由商会会长指挥。

商团的内部组织均按陆军编制，并有所简化，一般设团长一人，团副一人，教练长一人，教练员若干人，总稽查一人，稽查员若干人，书记和庶务各一人，下设队和排，队排各设队长、排长和司务长。有的商团（如扬州商团）还设有消防队和军乐队。^①由于商团职员的地位和作用不同，产生的方式也不相同。团长由商会会董选举产生；总稽查和稽查员从商会会董和会员中选任，如河南省林漳县商团总稽查即由商会会董兼商事公断处评议员担任，三名稽查员都是商会会员、商店经理；^②教练长由商会会长会同商团团长聘请陆军出身、确有军事学识者充任，并须由地方长官呈报省长转报北洋政府陆军部备案。商团的其他职员，由商团团长商同商会会长遴选，由商会会长任用。

商团职员一般均有明确分工。团长筹划经费，总理团务，命令操生出队、出防、戒严，拥有处分该团一切事务之权；团副协理团务，团长因事缺席，有代表团长负完全责任之权。团长、团副的任期由各地商团章程自行规定，如《扬州商团章程》规定，“团长、团副依照商会法，由商会会董投票选举，以二年为一任，连选连任”。教练长是商团的重要角色，他秉承团长的指令，命令各操生出队、出防、会操，指挥队长、排长，监督训练，安排课程等；总稽查则承教练长的命令，督同各稽查员稽查操生勤

① 《扬州商团组织章程》，中国第二历史档案馆馆藏档案。

② 《临漳县商团简章》，中国第二历史档案馆馆藏档案。

情，管理请假，查察军械服装。

商团的一般成员不称士兵，而称操生。操生必须具备法律规定的三个条件，即年满十六岁以上三十五岁以下，“品性纯正”，确有商店职业。^①有些商团规定的加入商团的条件更为具体，如扬州商团规定，除年龄条件外，操生必须“体健行端，粗通文义，确无嗜好”，而且必须取具自愿书和保证书，然后才能“入团练习”。在加入商团的条件中，从事商店职业是前提条件。所谓从事商店职业，是指“现时开设店铺”的店主和“在店铺内服务”的伙友和学徒而言的。实际上，店主成为操生的绝无仅有，伙友也为数甚少，绝大多数操生来自于学徒。据统计，临漳县商团共有操生七十一人，其中没有一人是店主；伙友占十三人，其余五十八人都是学徒。^②商店店主、经理之类是商团的主人，主要出任商团团长、团副、稽查等职务。

加入商团的操生按陆军步兵编制，虽然一般编为队和排，也有编为排和棚的，情况并不完全相同。至于设多少队（排）和排（棚）以及操生定额的多寡，则由各商团根据本地情况而定。如扬州商团下设四队，每队辖四排，除军乐队和消防队而外，计有操生三百六十人。^③武进县商团也以队、排编制，操生定额为三百五十人。^④临漳县商团则以排、棚编制，计两排六棚，每棚操生十四人，操生定额八十四人。^⑤名义上，各队长、排长和司务长一般均从操生中考选，然后由商团团长分别令充，实际上各队长都由曾经担任过警察职务的商会会员或会董担任，排长才从操生中产生。如临漳县商团相当于队的两个排的排长，一个曾任巡

① 《商团组织大纲》，《法令全书》（第4册），1917。

② 《临漳县商团操生表》，中国第二历史档案馆馆藏档案。

③ 《扬州商团规则》，中国第二历史档案馆馆藏档案。

④ 《武进县高团修订章程》，中国第二历史档案馆馆藏档案。

⑤ 《临漳县商团简章》，中国第二历史档案馆馆藏档案。

缉队正目，另一个是曾任巡警伍长的商会会董；在相当于排的六个棚中，设正副目十二人，其中伙友五人，学徒七人。^①

操生有在团操生和非在团操生之别，从加入商团之日起的三年内为在团操生，前一年半（分三个学期）为训练期，后一年半为服务期。训练期间的操生称在队操生，服务期间的操生称服务操生，所以在团操生又分在队操生和服务操生两种。三年后操生出团，称非在团操生。

训练期间的在队操生要用三个学期的时间集中教练。教练的内容和方法由商团团长自定，各地不尽相同。一般说来教育内容包括学科和术科两大类。“学科教练之要旨，以养成操生之军事知识。术科教练之要旨，以陶冶精神，养成操生之军人服务，以尽维持市面、弹压乱匪之责任”。^② 学科的主要课程有“步兵操典，射击教范，战术初步，旗语字母，步枪学，急救法，卫生学等等。术科的主要科课有：精神讲话，陆军礼节，商律摘要等。

商团是武装团队，实弹射击是教练的主要内容之一。在队操生学习三个月后领取枪支，接受实弹射击训练。领取枪支时，操生要填具领枪证，由所在商店店主签字盖章，在操练时间之外，负保管枪支之责。子弹的领取也有严格手续，凡实习射击和出防之前，经教练长开明领用子弹数目，由团长核准发给。事后照射击管理规则，将耗弹实数报明团长，余存子弹当即收缴，平时概不发放。至于枪支的来源，《商团组织大纲》有明确规定：“商团之枪械，平时按照所编团额人数，请由该管地方长官呈请省长，咨由内务、农商两部转咨陆军部核准，缴价给领。因临时有紧急事实发生，必须添置时，得由商会会长呈明详细情形，备价酌情

① 《临漳县操生表》，中国第二历史档案馆馆藏档案。

② 《商团组织大纲》，《法令全书》（第4册），1917。

添领，以资保卫。^① 这项规定说明领取枪支的两种情况，一是平时的“缴价给领”，一是发生紧急情况时的“备价添领”，不论哪种情况，枪价都由商会在各商号中筹集。但实际做法与迭律规定有相当大的距离。如扬州商团有枪二百支，是由当地军事长官发给的；临漳县商团的枪支则由“会员中生意殷实、资本较大者购置”，不敷使用部分“暂借城防局枪支，以资防守，俟筹有款项，再缴价给领”。^②

为了加强对商团枪支的管理，商团所有的枪支都要呈明地方长官烙印编号，每年年终要将枪支的种类、数量和添置年月详细列表，报由地方长官呈经省长，分咨内务、陆军、农商三部和商团所在地的军事长官以备考核。

商团虽然不是军队，也不是警察队，但由于它是按照陆军步兵编制的武装团队，所以各地商团分别规定有操生必须遵守的服务规程。各项纪律和奖惩办法，具体内容大同小异，不尽相同。

以临漳县《商团操生服务规则》为例，该商团现定操生除操练外，要分班“值勤”。全队操生共八十四人，分两排，每昼夜分四班，每班值勤六小时。值班操生有“值岗”和“巡查”之分，上班时以锣声为号，遇有紧急情况，鸣锣十二响，大炮连三声，除值班操生外，其他三班操生要飞速到达团部，听候命令。商团特别强调操生必须服从命令，违者重办。有的商团的做法则有所不同，如扬州商团仅在“弹压乱匪”时才“随时出防”，在“戒严冬防时”，于城内各繁华街道配备“步哨”和“动哨”，或者编成若干巡查队进行巡逻，“用以辅助军警”。“出防”的召集分“预期召集”和“临时召集”两种，“皆于操生所在商店召集之”，撤防及停止勤务则于团内“以牌示宣布”，不以鸣锣为号。

① 《法令全书》(第4册)，第九类，第16页。1917。

② 《临漳县商团简章》，中国第二历史档案馆馆藏档案。

有的商团还规定，出团操生也有应召出防的义务。如武进县商团规定，遇有地方特殊事故，在团操生不敷分配时，凡曾毕业的操生，“均得召集，以尽维持弹压之责”。^①

商团的纪律是同它的各项规章制度分不开的。有些规章制度已如上述，这里值得一提的是请假制度。操生虽按陆军编制，但毕竟不是军人，吃住均在商店，同时又受店主约束和支配，所以各地商团大都规定有请假制度。如“操生不得因细故请假”；“每次请假不得逾三日，一个月内请假不得逾一星期，婚丧病假临时核准期限”；“请假时要在团内领取请假单，叙明理由，加盖商号图记，经教练长核准后，由值日操生登入请假簿”。

操生不守规则，不遵命令，不守纪律，就要受到处罚。处罚办法也由各商团自定，一般分为四种，即革退、罚金、记大过和记小过。凡违抗命令、在外招摇、擅自放枪、染有嗜好、冶游生事，或积大过三次的，予以开革，收回枪支，并追缴服装费；如操生无故退学及中途退学，除追缴枪支、服装外，酌其情节轻重处以罚金，无故退学的，从入团之日起计算，每月罚缴五元；身着商团制服在外冶游，骂罩同学，未经请假旷课七日的，记大过；玩忽学业，旷课三天，上课喧哗或发生口角的，记小过。奖励有给物和记功两种，凡巡防、查防、守防功劳显著的，由团氏会同商会会长酌给奖励。如盘获“奸细”、“巨匪”，由商团呈请地方长官从优给奖。如因公受伤，医药费准予报销。如因伤致成残废笃疾的，分别给予奖金。因公积劳病故的，给钱四十吊，因公殒命的，给钱一百吊。后来，一律按《警察官吏恤金给予条例》办理。

办理商团需要经费。经费从何而来，北洋政府的《商团组织大纲》只规定“商会会董监察商团筹划经费”。这就是商团经费

^① 《江苏省武进县商团修订章程》，中国第二历史档案馆藏档案。

由商团自筹的原则。至于商团如何筹划，北洋政府则不予过问，也不予补贴。^① 实际做法并非完全如此。商团经费一般分为经常费和临时费两种。经常费包括各种日常开销，要选具预算表，由商团会同商会会长向各商户摊派，并由商会会董互选四人进行管理，按月开支。临时费既然是商团经费的一种，理应也由商户摊派，由于北洋政府是组织商团的倡导者，实际上也给商团一定数量的财政补助，有的商团规定，不在经常范围以内的经费开支，如系正当需用，商团团长可会同商会会长商请县长同意后，即可在县公署报销。不仅如此，即使是经常费，也可向县公署要求补助。有的商会章程规定：“经常费由各商负担，现因入不敷出，拟请查照成案，在巡警铺捐项下提拨三成，以资挹助。”可见，北洋政府不仅是商团的倡导者，而且是商团在经济上的支持者。它千方百计地扶植和推动商团的发展，使其成为对付人民群众的得力工具。

虽然由于北洋政府时期地方派系林立，各自为政的情况普遍存在，许多地方没有按照规定建立起各自的商团组织，但是，已经建立的商团的确没有使北洋政府失望。它们的活动说明自己是名符其实的反动军警的忠实助手，在破坏和镇压革命方面甚至起了急先锋的作用。广州商团暴动对以孙中山为首的广州革命政府造成的严重威胁，就是其中最突出的事例。

广州商团是一支装备精良的反动武装队伍，由英国汇丰银行买办陈廉伯和佛山大地主陈恭受指挥，并受到滇军范石生部、福军李福林部的支持，一贯为非作歹，与革命为敌。1924年8月，由于广州革命政府扣留了商团向外商订购的枪支，于是商团煽动全省罢市，并在10月10日广州各界庆祝辛亥革命十三周年之际，公然向游行群众开枪，打死二十余人，伤数十人。事发后，

^① 《扬州商团组织章程》，中国第二历史档案馆馆藏档案。

他们又封锁市区，构筑工事，张贴“打倒孙（中山）政府”的标语，准备配合陈炯明夺取革命政权，气焰十分嚣张。当日晚，孙中山宣布成立革命委员会，指挥镇压商团叛乱。10月14日至15日，黄埔军校学生和部分回师广州的北伐军同时向广州和佛山的商团发动总攻击，商团叛乱才被镇压下去。

三、保 甲

确立于宋代的保甲制度本意是为了“寓兵于农”，但后来它的性质和目的逐渐发生变化，而与赋役、警卫、户政紧密地联系起来，维护地方治安则成了保甲的第一要义。到了清代，各省设有专管保甲事务的保甲周，不过随着清末近代警察制度的确立，各省保甲周相继裁撤，保甲之制遂不著于政令，但基层保甲组织以其改变了的形态依然存在。北洋政府统治时期，不少省区的地方保卫团就是以保甲为基础建立起来的。这个时期江苏的“农民自卫军”、“公安团”，湖南的“挨户团”，江西的“靖卫团”、“村防队”，安徽的“团防”、“乡团”、“民团”，四川的“齐团”等等，也无不是以传统的保甲模式略加改造而建立和发展起来的警察辅助组织。

以四川为例，1912年10月成立了“齐团”，又称“点团”。它依照保甲方法，编定户口，抽选壮丁，每户一人，然后确定牌头、甲长、保正。团丁平时要到团周操练，有事则听从调遣。没有编入“齐团”的丁壮，也要四处“逡巡”。1924年，由南川县发起，组织了有津县、巴县、碁县齐团参加的津巴碁民齐联合会，拥有枪械四万余支；不久又成立了四川民团联合会，“打土匪”，“驱滥军”，声威大振，成为四川警察的得力助手。江苏的“公安团”也是与地方政权紧密结合并受地方政权指挥的保甲组织，各县公安团依照村制户口调查，男子十八岁以上的，一律编入公安团为团丁。公安团的组织形式是，每间为一牌，以间长为

牌长；数间为一甲，以村副为甲长；每一编村为一村团，以村长为村团长；每市（相当于镇）、乡、区为一区团，以市、乡、区长为区团长；每县为一总团，以县知事为总团长，以县警察所所长为总团副。其他各省区的保甲组织，名目虽有不同，情况大体相似。

由此可见，北洋政府时期的保甲，不论其组织形式如何，它们不操之于官，便操之于绅，甚至操之于棍痞。正因为当时的保甲组织为官、绅、痞所掌握，所以“生杀予夺，民之所能自存者几希，民之所能自主者几希，民之所能以致其治者亦几希矣！”^①这说明，保甲组织虽然存在于民间，它的成员也来自于普通百姓，但作为官绅痞把持和操纵的组织，有时甚至是拥有武装的特种组织，却是一种高高地凌驾于社会之上的与人民为敌的反动力量。北洋政府扶植和利用它作为警察的辅助组织，用以箝制和宰割人民群众，也就不是偶然的了。

尽管从总体说来，在北洋政府统治时期，由于近代警察制度的推行和地方保卫团的设立，原有的保甲组织逐渐改变了早先的形态，并且继清末之后呈现出颓废的趋势，但在有的省区也有一定程度的发展，甚至出现了“警”（警察）“甲”（保甲）并立，进而实现“警甲合一”的局面，其中最典型的要算是奉天省了。

军阀张作霖治下的奉天省是北洋政府时期保甲最发达的省份，从警甲关系而言，1918年至1923年12月为“警甲并立”阶段，1923年以后为“警甲合一”阶段。

本来这个省早先设有地方保卫团，1918年撤销后，改编为保甲。但“行之数年而成效未著”，虽然甲丁人数大县逾万，小县数千，由于“不编不练，名册徒存，平日预防几无设施，临时戒备仍须另雇，匪多各县则编成游击队，队丁尽系招募，与保甲

^① 闻钧天：《中国保甲制度》，第365页，商务印书馆，1936。

性质迥殊，一经遣散，即不为匪，亦游荡失业”。而保甲“在职人员本无薪水，即津贴亦微，自好者不为，愿为者非藉以凌人，即从中渔利……其办理最善各县亦不过虚应故事”。^① 针对这种情况，1922年9月，该省发布《奉天保甲试办章程》，对各级保甲组织进行整顿，整顿后的奉天保甲呈现以下主要特点：

①自上而下地建立了一套与各级警察机关相对应的严密的保甲网。奉天保甲最突出的特点是组织严密，有章可循，其组织体系由省、县、保甲区和保四级构成。省设奉天全省保甲总办公所，设总办、会办各一人，承省长之命办理全省保甲事宜。在总办、会办之下，配备参事若干人，另设第一、二、三科。第一科掌管文牒，保存案卷，收发文件以及会计、庶务事宜；第二科掌管清理户籍、编查丁额以及统计、编辑事宜；第三科掌管训练、防剿、械弹、服装、稽查、考核、恤赏等事宜。此外，还设负责巡视、稽查和训练事宜的视察员十人，办理缮写、印刷事宜的录事长四人、录事十二人。为了应付日常杂务，总办公所设差遣队长一人，马步兵各十人，差弁四人，夫役十四人。

奉天各县均设保甲事务所。所长承保甲总办的命令和县知事的监督办理全县保甲事务，设教练兼稽查员一人，负责稽查、训练和防剿事宜；设文牒、书记各一人，负责办理文牒、会计、庶务等事宜；另设马甲丁和夫役各二人。

各县依户多事繁和户少事简为原则，划分为若干保甲区。每个保甲区均设保甲事务分所，由区保长主持工作，设书记、公役各一人，步甲丁四人。事务繁要、区域辽阔的保甲区，设马甲丁二人，专任传达。

① 《呈军省两署为遵令筹拟整顿保甲事宜并筹收经费办法光将大概情形报请核示文》（1922年10月14日），载于《奉天全省警甲报告书》（卷上），第196～197页。

每一保甲区下辖若干保，以三村或五村为一保，每保设保长一人，监督各甲长、甲丁办理各项具体事务。所有编练甲丁、防剿盗匪，保长都必须亲自督率。

保以下设甲，甲设甲长。甲长有常备甲长和散在甲长的区别。常备甲长由保长从常备甲丁内选任；散在甲长的情况有所不同，每村（屯）以十户至二十户设散在甲长一人，“补助常备甲长甲丁之不逮，自行清查户籍，以清盗源，而保治安”。甲丁也有两种，即常备甲丁和临时甲丁。按规定，一等县常备丁额和临时丁额各为四百人，二等县各为三百人，三等县各为二百人，四等县各为一百人。

②明确规定保甲人员的资格。各级保甲头目都由同级政府遴选委任或批准。除奉无全省保甲总办公所总办、会办由省长委任外，各县保甲事务所所长由该县知事遴选三人，呈请省保甲总办公所总办择一人委任，此人必须籍隶本县，三十岁以上五十岁以下，有军警专门学识，曾充委任职三年以上，或曾任军队连长和警察区官以上，或曾办理保甲、保卫团三年以上。

各县的区保长由县保甲事务所所长拟选，呈请县知事委任。其条件是，必须是本区土著，拥有中等家资，年在三十岁以上四十五岁以下，曾充军警初级官职，或曾办理保甲、保卫团三年以上。

各保保长须是本保土著，年在三十岁以上四十五岁以下，曾充军警各差，由县保甲事务所所长督同区保长遴选派充。

以上情况表明，从保甲事务所所长到各保保长均属官绅痞之类，一般都是反动军警出身的地头蛇。

③明确规定抽丁和服役的规程。按规定，除在校学生、现任公吏（区长、村长等）、独生子、残废者和家无恒产以身佣工者外，凡年满二十岁到四十岁的男子，均为壮丁，都有充当甲丁的义务，要列入散在壮丁名册。依据“一户不抽二丁”的原则，每

户只出一人，以供选用。甲丁分为常备丁和临时丁两种，用抽签的方法从散在壮丁中抽编，凡中签的壮丁要列入现役甲丁名册。如果壮丁在外供职，外出行商以及久病体弱不能服役的，可以“委人代役”。“代役者”必须是年力精壮的本保土著；“委人者”要支付“代役者”一定数量的补助费。“委人代役”实际上是反动政府为地主豪绅及其子弟逃避抽丁而打开的方便之门。

常备丁和临时丁的服役方法不同。各保的常备丁分为两班，每班服役六个月。第一班由4月1日起到10月1日止，第二班由10月1日起至次年4月1日止，届期轮换。临时丁只在复防（青纱帐起）和冬防（旧历年关）期服役，夏冬两防期不超过三个月。各县甲丁在服役时使用的枪械均系自带；不能自带的，向有枪之家商借。保甲活动经费全部由地方政府开支。

④规定了对保甲人员的赏罚办法。为了鼓励保甲人员忠于职守，奉天地方当局规定，对于措置有方、办事认真的保甲人员，境内无盗贼土匪踪迹的保甲人员，能够在规定期限内破获盗贼的保甲人员以及因捕拿盗匪负伤或毙命的保甲人员，县知事可以呈请保甲总办公所酌给奖恤。保甲缉匪赏格分为五等，其中以“能破获谋为不轨之乱党教匪者”奖给最多，“能破获悬赏著名之巨匪者”次之。保甲人员因缉匪伤亡，其恤金按照警察恤金条例办理。

在规定赏格的同时，奉天地方当局对于失职的保甲人员也规定了惩罚措施。对于保甲人员中“措置乖方、办事不力者”，“境内迭出枪案、防卫不力者”，“境内有盗匪隐匿而不能查出拿获者”，“甲丁与盗匪通气而不能查出究办者”，“玩忽公务或遇紧急事故临调不到者”等等，县知事有权要求保甲总办公所酌予惩罚。

经过这次整顿，奉天保甲在组织上趋于严密，在活动上有了“起色”，但它们依然是各级政府控制之下的与警察机关并立的组

织。就其活动性质说来，与治安警察的职能甚少差异。为了从组织上加强警察和保甲的联系，同时强化二者的作用，1923年12月，奉天全省警务处与奉天全省保甲总办公所实行合并，同处办公，改名为奉天全省警务处兼保甲总办公所，简称处所，在省一级实现了“警甲合一”。“警甲合一”的实质是，警察直接控制保甲，保甲完全依附于警察。

“警甲合一”首先表现为组织上的“合一”。实即取消奉天全省保甲总办公所的原有机构，而由奉天全省警务处取代，由警务处长兼保甲总办；处所分设四科，同时办理警甲事务。如第一科承办警甲官吏之考绩、黜陟、迁调、委任、请奖、编制、统计等事宜；第二科承办警甲官员违法被控、获盗讯办、管理外侨等事宜；第三科承办警甲剿匪、请恤、修理枪弹、考核盗案等事宜；第四科承办警甲预决算、勤务、防务等事宜。处所设视察长一人，视察员若干人，担负对全省“警”与“甲”的视察任务，如警甲的编制、教练、服务、服装、枪弹、经费的使用、器具的分发及保管等等。^①

虽然“警”与“甲”在省级实现了“合一”，县以下仍属分立状态，但二者在基层的关系要比处所成立以前密切多了。奉天省地方当局采用警甲临时游击队的形式把各县的警与甲有机地联结起来，以充分发挥二者互为补充的作用。奉天各县警甲临时游击队是以所谓“剿捕得力，调遣迅速，保护地方安全”为宗旨的，它由各县原有之警察和甲丁两部分混合组成，每县视警甲人员多寡及当地治安状况分别设置若干警甲临时游击队。每队设队长一人，分队长一或二人；队长以警察队官、区官、区保长或保甲教练员委充，分队长以警察分队长、巡官或保长委充。各县的

① 《奉天全省警务处兼保甲总办公所分科办事细则》，《奉天全省警甲报告书》（卷上），第3—6页。

警甲临时游击队由各该县的县知事督同警察所长和保甲事务所所长指挥调遣，并在县警察所所长和县保甲事务所所长二人中，择其“畅晓戎机，长于击捕者”一人为临时正指挥，另一人为临时副指挥。^①这种警甲联合虽是临时性的，其目的也是为了完成特定的剿捕任务，但这已与警甲分立的状态有所不同，可以视为过渡型的“警甲合一”，或者说是从“警甲并立”向“警甲合一”过渡的中介形式。

^① 《奉天各县改编警甲临时游击队简章》，《奉天全省警甲报告书》（卷上），第45~46页。

第六章 警察的来源和 警察官的任用

第一节 警察的资格和招募

北洋政府成立初期，一般警察虽然来自民间，但其招收办法因因地而异，没有一定之规，处于无章可循的状态，直到1917年11月内务部才决定在全国范围内实行统一的巡警招募制，并且发布了《招募巡警章程》。^①

巡警的招募由各地警察机关自行主持，招募的对象仅限于20岁以上35岁以下的男子，女子不得应募，所以在整个北洋政府统治时期，无女警存在，女警是在国民党统治时期产生和发展起来的。

应募的男子必须具备一定的条件，如：在国民学校（小学）以上毕业，身高5尺以上，身体健康，五官端正，听力视力正常，语言清楚，等等。但是，只要具备年龄和健康条件，“粗通文义，熟悉本处地理及地方情形”，即使未在国民学校毕业，也可以应募。因此，当时的一般警察文化水平极低，素质极差。虽然按规定“曾犯徒刑以上之罪者”、“素无正业并无确定住所者”、“素有暗疾或精神病者”、“曾充军警因事斥革者”，

^① 《招募巡警章程》（1917年11月1日内务部通咨第4606号），《现行警察例规》，甲357页。

以及“其他查缉有案者”，不得应募，实际上应募之人多为地痞流氓和生活无靠的贫民，一般百姓对警察职业是不屑一顾的。

应募者一般要经过“身体检查”、“文字试验”和“口头问答”三种考查方法，合格的才能录取，不过“曾在学校毕业者得免文字试验”，“曾受教练之退伍军人领有凭证者得免身体检查”，这就使得应募考查徒具形式。有时地方警察机关需要具有特种技能的人员，如会驾驶船只的人，会游泳的人，粗通外语的人等等，需要这类人员的警察当局可以“特别招募”。

应募者经考查录取后，称为募警。募警要向招募的警察机关提交“妥实保结”，以避免经常发生的中途流失。一般说来，募警不能直接上岗“服务”，必须进入当地警察机关开设的巡警教练所，经过为期半年的专门训练，毕业合格的，才能补充为正式巡警，成绩优秀的，以巡长记名，尽先补用。在所接受训练的募警，统称为学警。

北洋政府时期的一般警察分为三等，即巡官、巡长、巡警，简称巡官长警，他们不属于警察官吏的范畴，而与清末的警兵类似，可以逐级拔升。巡警处于一般警察的最底层，直接欺压民众，为民众所切齿，而在警察组织内部，又往往被其长官视为奴仆，随便役使，任意打骂，甚至沿用清朝下对上和上对下的一套封建礼节（如跪拜等），污辱巡警人格，社会地位低下，如此等等造成巡警招募的困难。针对这种情况，1917年10月18日北洋政府内务部制定《尊重巡警品格办法》，规定“长官非因公事不得役使巡警”，“巡官长警有过犯时除分别照章惩办外，不得加以凌辱成骂詈”，“对于长官应行警察敬礼，长官须依式答礼，并不得沿用旧俗下敬上之礼”，“对于长官之称谓，以官或以职，不得沿用旧俗下对上之称谓”，在给巡警以奖励时，“不得用赏赐等

字样”。^① 这些规定对于破除旧俗可能会有一定的作用，但却不能改变巡警的低下社会地位。

第二节 简任警察官的资格和任用程序

北洋政府时期，警察机关的人事管理制度庞杂而多变，先后颁布的有关法规数以百计，其中既有中央政府发布的适用于警察机关的人事法规，也有内务部发布或呈请发布的人事法规，这些法规关于警察官任用的规定，前后矛盾，歧异甚多，而且经常修订，废立频仍，不过总的说来还是有章可循的。

当时的警察官分为简任职、荐任职和委任职三种，共九等，其中简任职警察官两等（一等、二等），荐任职警察官三等（三等、四等、五等），委任职警察官四等（六等、七等、八等、九等），各有其不同的任用资格和任用程序。

京师警察厅总监和各省区警务处长属于简任警察官范畴。由于京师警察厅总监掌管首都治安，地位显要，由大总统直接任命，内务部及其警政司无权干预。各省区警务处长的任用则由专门的法律予以调整。

各省区警务处长的任用实行“预保存记，缺出请简”的制度，只有下列九种人才享有预保资格。

1. 现任内务部荐任职，历办警政五年以上，著有成绩者；
2. 现任京师警察厅都尉、地方警察厅厅长，历办警政五年以上，著有成绩者；
3. 现任京外警察厅警正，历办警政五年以上，著有成绩，并警法（学校）毕业生；
4. 现任简任文职或高等军职，历办警政五年以上，著有成

^① 《政府公报》（1917年10月29日）。

绩者：

5. 现任各部队荐任职，曾办警政五年以上，著有成绩，并警法（学校）毕业生；

6. 曾任简任职警察官吏，历办警政三年以上，著有成绩，并警法（学校）毕业生。

7. 曾任高等军职，历办警政五年以上，著有成绩，并陆军（学校）毕业生；

8. 曾任京外高等荐任职警察官吏，历办警政八年以上，著有成绩，并警法（学校）毕业生；

9. 有简任职相当资格，历办警政八年以上，著有成绩，并警法（学校）毕业生。

① 对于上述九类人员，强调的是资历及其在警界任职的年限，而主要不是学历，学历只是附加条件，学历的内涵相当广泛，不论在警察学校毕业还是在政法学校或陆军学校毕业均算合格。同时，军职和警职是相通的，担任过高等军职的人员，只要毕业于陆军学校，并且办理警政五年以上，也就具备了出任简任职警察官的资格。事实也的确如此，北洋政府时期各省区警务处处长，多数系行伍出身。

但是，具有简任警察官资格的人，如果“曾受褫夺公权处分尚未复权者”，或“曾受夺官或褫职处分尚未开复者”，或“亏欠公款尚未缴清者”，或“年力衰弱不胜职务者”，一概不得任用。②

符合简任警察官资格的人员，要经过法定主管机关的预保，才有可能被任用。预保的方式主要有两种：一种是由主管警政的内务部从符合法定资格的人员中遴选数人，造具详细履历，分别

① 《警务处处长预保资格》(1915年8月12日内务部呈准公布)。

② 《文任职用令》(1915年4月9日公布)。

说明他们办理警政的成绩，并“加具切实考语”，开单呈请预保；一是由各省区最高行政长官根据本地情形，按照法定资格遴选一、二人，开具履历、成绩和考语，呈请预保。^①被预保的人员，不论经过以上哪一种预保方式，均需经大总统核准，然后国务院才能存记。大总统也有权发布特别命令，把自己认为合适的人选交国务院存记。

一旦有的省区警务处处长缺出或有新设警务处处长员缺，内务部就可提出简派的请求，这时国务院应将早先存记的全部人员按照一定顺序开出清单，由大总统圈选简派。在清单上首先列出的是大总统特命国务院存记的人员，其次才是内务部和各省区预保存记的人员。

第三节 荐、委任警察官的 资格和任用程序

北洋政府时期，荐、委任警察官的任用由多种行政法规予以调整，其中包括《文职任用令》（1915年9月30日）、《文职任用令施行令》（1915年9月30日）、《荐任文职任用程序令》（1915年9月30日）、《委任文职任用程序令》（1915年9月30日）、《国务总理呈请厘定各官署荐任职缺依类序补办法文并指令》（1916年11月21日）、《铨叙局呈拟变通荐任文职任用办法请提交国务会议议决文》（1916年9月28日）等等。^②这些行政法规多发布于袁世凯统治时期，内容庞杂，流于形式，实际运用缺乏必要保障，而一些变通措施又改变了原先的规定，形成了有法难依的混乱局面。

^① 《内务部拟定预保各省警务处处长资格及须保办法》（1915年8月18日）。

^② 参见《内务法令辑览》（第二册），第五类，第二章。

为了摆脱困境，北洋政府内务部综合了以往的有关规定，并且加以系统化，于1924年8月1日呈准公布了《警察官任用暂行办法》，^①基本上统一了荐委警察官的任用资格和任用程序。这时距北洋政府倾复之日已为期不远。

依据《暂行办法》的规定，符合荐任职警察官资格的人员有以下十二类：一是曾任荐任职警察官的人员，他们必须是曾经依照任用程序，经内务部荐请，并领有荐任职警察官任命状或部照的人员；二是警官高等学校毕业，实习期满，经该管长官呈请内务部核准发给执照的人员；三是地方警察传习所毕业，依照奖励规则，享有荐任资格，经内务部核准，发给执照的人员；^②四是京师或各省高等巡警学堂及京师警察学校三年以上毕业，领有文凭，在内务部注册有案，办理警务有成绩的人员；五是现任委任警察官三年期满，著有成绩，经内务部依照考绩办法呈准，以荐任职警察官升用，并发给执照的人员；六是在警察官署中享有荐任待遇，经内务部核准，发给执照的人员；七是警察学校简易科毕业，领有文凭，并曾任相当于荐任警察官职务满三年以上的人员；八是在国立或教育部认可或指定的专门学校，修习政治、法律学科三年以上毕业，领有文凭，并曾办理过警务的人员；九是曾在陆军学校毕业，领有文凭，现任荐任以上陆军军职（军官之少校以上，军职之营长以上），并曾办理警务二年以上的人员；十是荐任以上文职，曾办警务三年以上的人员；十一是曾办警务五年以上，著有特别劳绩，经内务部专案呈准，以荐任警察官任用，并发给执照的人员；十二是曾任简任警察官或奉令准以简任警察官存记的人员。

① 中国第二历史档案馆档案。

② 详见《内务部呈大总统拟具地方警察传习所学员毕业奖励规则（请鉴核文）（1917年1月6日）》。

从上述荐任警察官的任用资格可以看出，当时着重强调的是学历和资历，采取学历和资历并重的方针。由于北洋政府时期“警察人材尚虞缺乏”，军职人员就成为警察官的重要来源，但他们也须具备军校毕业和曾办警务两个条件，并非一切军职人员均可出任警察官。

至于委任警察官的任用资格，依据《暂行办法》的规定，限于以下六种人员：一是曾依法定任用程序，经内务部核准委任，并给有部照的人员；二是地方警察传习所毕业，依照奖励规则，享有委任资格，经该主管长官报内务部核准，发给执照的人员；三是现充警察官署委任待遇警察职，经内务部核准有案的人员；四是警察学校修业一年以上，得有文凭，并曾任相当于委任警察官职务满一年以上的人员；五是现任最高等巡官三年期满，著有成绩，经内务部呈准，以委任警察官升用的人员；六是曾办警务三年以上，著有特别劳绩，经内务部专案呈准，以委任警察官任用的人员。在以上六种人员中，第五种是专为有警士（巡官、处长、巡警）身份的人设置的，目的是使其“登记有途”，鼓励他们为当局效力。

对于荐委任警察官的任用移序，《暂行办法》也作了统一的规定。各警察官署遇有荐委任警察官缺出，由该管长官从上述具有荐委任资格的人员中遴选，详叙履历及其办事成绩，并要加具切实考语，连同证明文件，报送内务部，然后由内务部转交国务院铨叙局审核，凡经审核合格的，如设荐任职警察官，由内务总长呈报大总统任命，如设委任警察官，则由内务部通知该管长官委任。凡属新任命的荐委任警察官，除警察厅厅长外，如果早先不在该警察官署服务的，都要先行“试署”，俟一年期满后，“再呈请补实”。

北洋政府时期，各警察机关已普遍使用技术人员，并设有技正、技士、技术员等职务，对这类人员有严格的学历要求。按规

定，警察机关的荐委任技术人员必须从警察高等学校技术专业毕业，实习期满，或经教育部指定和认可的技术专门学校三年以上毕业，得有文凭的人员中选用，他们的任用程序与荐委任警察官相同。

总的说来，荐委任警察官也如同简任警察官一样，在任用程序上，一般说来还是能够照章办事的，在任用资格的掌握上则往往有较大出入，这正表明了当时警政的腐败。虽然北洋政府最高当局曾屡次声称“无论何项文职均以考试或甄用合格者为进身正规”，但文官高等考试和文官普通考试有名无实，内务部虽然成立了普通文官甄别委员会，^①以对未经文官考试而任命的官吏进行考核，实际上形同虚设，甚至连《暂行办法》对此也未曾提及，北洋政府发布的一系列变通措施，也未能改变警察官的任用“臆为出入，致滋徇滥”的局面。^②

① 《内务部普通文官甄别委员会执行细则》（1914年8月6日）。

② 《兼代国务卿呈据铨叙局详称委任文职升途拟明定限制办法文并批令》（1915年12月11日）。

第七章 警察服制、抚恤和奖惩

第一节 服 制

北洋政府时期的警察服制始定于1913年，至南京国民政府成立后的1928年，其间虽然经过若干次修正，但大体说来，只有两次大的变化，这样就形成了两代警察服制，第一代警察服制参考清末警察服制而定，尚称简约，第二代警察服制是第一代警察服制的发展，愈益复杂。不论第一代或第二代警察服制的确定，都以严格的官阶等级为基础。

一、第一代警察服制（1913~1918年）

1913年5月15日，袁世凯以教令第28号发布《警察服制令》，这道服制令发布不到四个月，袁世凯又于同年9月13日以教令第35号加以修正，遂形成北洋政府时期的第一代警察服制。第一代警察服制分礼服和常服两种，各由帽、衣、裤、靴、肩章、佩刀六件组成。

（一）礼 服

礼服帽、衣各分四级，京师警察厅总监为第一级，京师警察厅督察长、处长和地方警察厅厅长为第二级，京师警察厅队长、警正、署长，地方警察厅督察长以及荐任各官为第三级，京师警察厅警佐、分队长、地方警察厅科员、署员为第四级。各级礼帽均由黑色毛织品制作，帽正（即帽徽）径八分，金五角星，绕以

嘉禾，总纵一寸五分，横二寸；眼底（即帽沿）革质，表黑，黑萌黄；帽绊平金带，里革，左右金色圆钮各一个；帽章依级别而定，第一级帽章四分宽平金带上下各一条，中间一分宽金线二条；第二级四分宽平金带二条，中间一分宽金线一条；第三级四分宽平金带二条；第四级四分宽平金带一条。

礼衣质地与帽同，扣为金色圆形；领章第一级满平金，两端各缀四分径金星五个，第二级缀四个，第三级缀三个，第四级缀二个；袖章第一级高三寸，满平金，其上缀四分径金星五个，第二级缀四个，第三级缀三个，第四级缀二个。肩章全金，长五寸五分，后幅宽一寸八分，前幅作四寸径圆形，圆端边围镶金绳，缀三寸长金线绳两层，后端有钮一个，第一级平面缀金星五个，第二级缀金星四个，第三级缀金星三个，第四级缀二个。巡官长警肩章为黄色，巡官缀银星三个，巡长缀银星二个，巡警缀银星一个。

礼裤各级均同，质地与礼衣同，侧章为八分宽平金带左右各一行（参见图式）。

佩刀限警察宜使用，各级均同，柄用黑魮鱼皮，缠以镀金丝，两端饰镀金镂嘉禾，刀带宽六分，里红革，圆扣镀金，中具镂嘉禾金星，刀绪金线长三寸，上结金绒箍。

（二）常服

常帽各级均同，冬季用黑色呢，夏季用土黄色斜纹布，严冬之际用黑色皮革，帽绊为黑色革，左右金色纽各一，帽章冬季用白绒一条，夏季用黑丝带一条，宽与帽边等，帽正、眼底与礼帽同。

常服分七级（包括巡官、巡长、巡警），质地与帽同。领章由黑色呢制作，边宽均一分，第一级缀四分径金星五个，第二级缀四个，第三级缀三个，第四级缀二个，第五级（巡官）缀银星三个，第六级（巡长）缀银星二个，第七级（巡警）缀银星一个。袖章缝于袖之外方三寸之处，黑色，有三分宽丝带二条，一分宽二条，随袖之底缝折而下，至袖口上，第一级上缀四分径金

星五个，第二级三分宽带二条，一分宽带一条，金星四个，第三级三分宽带二条，金星三个，第四级三分宽带一条，金星二个，第五级三分宽带一条，银星三个，第六级银星二个，第七级银星一个。肩章有黑色呢制作，长三寸五分，宽一寸五分，后端角斜切，四周镶金线，后端缀一金色纽，第一级有金星五个，第二级有金星四个，第三级有金星三个，第四级有金星二个，第五级（巡官）四周镶黄色，有银星三个，第六级（巡长）左肩附某警察署字样，右肩附号数，第七级（巡警）与第六级同。

常裤的质地与衣同，无侧章，各级均同，乘马时着短裤。

靴分长、短两种，长靴用黑革制作，长至膝，后附刺马轮。

佩刀各级均同，制式与礼服刀略同。

外套各级均同，用黑色呢制作，领为黑色绒，严冬之际用黑色皮领，袖之外方三寸处缝白绒一条，宽一分，并附各级常服相当之肩章（参见图式）。

水上警察、消防警察和警察队的服制与普通警察同，仅以臂章相区别，臂章均用白色绒布制作，水上警察臂章为三折水波形二道，每道幅四分，横总宽三寸；消防警察臂章为二绒相交形，每绒幅三分，总高三寸，宽二寸五分。警察队臂章为两折形，银端向下，幅二分，横总宽三寸（参见图式）。^①

二、第二代警察服制（1919~1928年）

袁世凯死后，北洋政府于1918年6月29日下令对第一代警察服制进行修正，总揽全国警政的内务部并于同年9月25日发布《警察服制执行细则》，从1919年1月1日起施行。^②经过再

① 《法令全书》，1913年第2期，第十九类服制，第1~7页。

② 《警察服制施行日期令》（1918年9月25日内务部令第114号），《现行警察例规》，第一编，甲981页。

次修正的警察服制，是为第二代警察服制，沿用至北洋政府垮台时为止。

第二代警察服制较之袁世凯统治时期确定的第一代警察服制更为复杂，等级愈益森严，内务部警政司宜员自此开始着装。

第二代警察服制分大礼装、礼装和常装三种，每种服装又分若干级，以与官阶相适应。^①

（一）大礼装

各级警察官和内务部警正司官员及其特派人员参加庆典、祀典、国葬、谒见、新年祝贺，以及其他重要公礼或公宴时着大礼装；巡官长警参加重要典礼或“仪式上之集合”时也着大礼装。

各级警察官的大礼装由帽、衣、裤、靴、刀五件组成，依官阶高低分为4级。简任警察官中的京师警察厅厅长、各省区警务处处长和警察厅厅长着第一级大礼装；荐任警察官中的京师警察厅都尉、地方警察厅厅长和水上警察厅厅长着第二级大礼装；荐任警察官中的京师警察厅、地方警察厅和水上警察厅的警正、技正和兼任警察所所长的县知事着第三级大礼装；委任警察官中京师警察厅、地方警察厅和水上警察厅的警佐、技士和县警察所的技士着第四级大礼装。

上述四级大礼装的帽、衣、裤均由黑色毛织品制作。帽徽第一级至第四级均为八分径金星，绕金色绣嘉禾，纵一寸五分，横二寸。帽绊宽五分，表平，金里，红革，左右缀五分径金色圆纽各一枚，第一级至第四级相同。帽沿均为革质，表黑，里墨绿。帽缨均为犀尾，白色，柱高八寸。帽章最能表现警察官的官阶等级。帽章第一级至第四级纵前后左右各二分宽金瓣一道，至帽顶交成十字；第一

^① 《警察服制》（1918年6月29日大总统令公布教令第25号再修正），《警察服制执行细则》（1918年9月25日内务部令第115号），《现行警察例规》第一编，甲929~948、983~992页。

级横二分宽金辫一道,二分宽金带二道,一分五厘宽金带三道,共六道;第二级横一分五厘寨金带二道,余同第一级,共五道;第三级横一分五厘宽金带一道,余同第一级,共四道;第四级横二分宽金带一道,一分五厘宽金带一道,余同第一级,共三道。上衣长至膝,袖长至腕,对襟,有纽七枚,径七分,金色,圆形,后下端开,左右有纽各一枚。上衣有领章、袖章和肩章。领章五分宽,金色,绣嘉禾,一至四级同。袖章第一级缝三寸宽,金线织物,缘六分宽,金色,绣嘉禾,缀三分宽金带二道,二分宽金带三道;第二级有二分宽金带二道,余同第一级;第三级有二分宽金带一道,余同第一级;第四级有三分宽金带一道,二分宽金带一道,余同第一级。肩章金地,总长五寸五分,后端直幅截角,宽二寸,前端椭圆,横径四寸,缘金线,垂三寸长金绒穗,两层,平面缀七分径金星五枚,五分径金色圆纽一枚;第二级有金星四枚,余同第一级;第三级有金星三枚,余同第一级;第四级有金星二枚,余同第一级。裤有侧章,分宽金带,左右各一道。靴由黑色皮革制作,长过踝,系带,一至四级同。刀身长二尺一寸,柄长五寸,饰珮摺,缠金丝,脊和锷均铜质,金色倭嘉禾(参见图式)。

内务部警政司简荐委任警察官及特派人员的大礼装与一般简荐委任警察官基本相同,仅领章、袖章和肩章有所区别。领章缘一分宽,白色,两端各缀七分径金星五枚,第二级四枚,第三级三枚,第四级二枚。袖章第一级缀三分宽黑带二道,二分宽黑带三道;第二级缀二分宽黑带二道,余同第一级;第三级缀二分宽黑带一道,余同第一级;第四级缀三分宽黑带一道,二分宽黑带一道。肩章质色与衣同,直幅长四寸,宽一寸七分,后端截角,缘金色,缀五分径金色圆纽一枚,七分径金星五枚;第二级缀金星四枚;第三级缀金星三枚;第四级缀金星二枚。裤无侧章,一至四级相同(参见图式)。

巡官长警分三级,即巡官、巡长和巡警。他们的大礼装也由

帽、衣、裤、靴、刀五件组成。帽、衣、裤均由黑色毛织品制作。帽徽绕金色镂嘉禾。帽章前后左右各有二分宽黄瓣一道，至帽顶交成十字；横二分宽黄瓣一道，第一级有一分五厘宽黄带三道，第二级二道，第三级一道。帽缨柱高七寸。领章由紫绒制作。袖章缝二寸宽紫绒，缀二分宽黑带三道，第二级二道，第三级一道。肩章黄地，总长五寸五分，后端直幅截角，宽二寸，前端椭圆，横径四寸，缘黄绒，垂三寸长黄绒穗，两层，平面缀七分径银星三枚，五分径金色圆纽一枚；第二级缀银星二枚，第三级一枚。裤有侧章，五分宽黄带，左右各一道。靴与警察官同。刀柄饰黑角，刀身長一尺九寸（参见图式）。

（二）礼 装

各级警察官和内务部警政司官员及其特派人员参加一般公礼、公宴、庆吊、交际宴会以及初次见上官时着礼装，巡官长警参加一般典礼时也着礼装。

各级警察官的礼装同样由帽、衣、裤、靴、刀五件组成。帽由黑色毛织品或棉织品制作，帽徽、帽绊和釭与大礼装相同。帽章有白绒一道，与帽墙等。衣长过膝，袖长至腕，对襟，缀纽七枚，后下端开，左右纽各一枚，胸部袋左右各二个，左方下端开附暗沟。领章缘一分宽，白色，第一级两端各缀一分径金星五枚，第二级四枚，第三级三枚，第四级二枚。领章缀三分宽黑带两道，第一级另缀二分宽黑带三道，第二级二道，第三级一道。袖章缀三分宽黑带两道，第一级另缀二分宽黑带三道，第二级二道，第三级一道。肩章黑色，直幅长四寸，宽一寸七分，后端截角，缘金色，缀五分径金色纽一枚，第一级另缀七分径金星五枚，第二级四枚，第三级三枚，第四级二枚。裤无侧章，膝以下外方开，缀黑色圆纽七枚。靴长至膝，后附马刺，四级均同。刀与大礼装刀式基本相同（参见图式）。

内务部警政司官员及其特派人员的礼装和各级警察官的礼装

大体相同，不同之处在于：领章平金，宽与领齐，各长二寸五分，末钝角。肩章金地，缀七分径银色绣星五枚，中心金色，余同各级警察官肩章，第二级缀星四枚，第三级缀星三枚，第四级缀星二枚。靴与刀与大礼装的刀、靴基本相同。

巡官长警的礼装与其大礼装大体相同，不同之处是，帽绊用黑色皮革制作；领章缘一分宽，白色，第一级两端各缀七分径银星三枚，第二级二枚，第三级一枚。袖章不缀紫绒。肩章缘黄色，其第三级左缀官署名称，右缀号数（参见图式）。

（三）常 装

不论警察官、内务部警政司官员还是一般巡官长警，在执行公务时，一律着常装。常装又分寒季装和热季装（包括春、夏、秋）两种，寒季装与礼装相同，但为土黄色，用毛织品或棉织品制作。热季装又有两式。

各级警察官、内务部警政司官员及其特派人员的热季装第一式帽、衣、裤均为土黄色，制式与礼装基本相同，不同之处是：帽章为白绒一道，宽与帽墙等，上有白带一道。裤无侧章。第二式衣裤为白色，帽为土黄色。

巡官长警的热季装第一式帽、衣、裤也为土黄色，第二式帽为土黄色，衣裤为白色，遇雨着短裤。

除帽、衣、裤、靴、刀而外，警察服装还有若干“附件”，如臂章、外套、雨衣、帽罩、耳暖、风镜、手套、领衬、袖衬、褰腿、马具等。“附件”的使用也有一定程式，如规定巡官以下或与巡官以下等级相当的警察队和消防队的队员着常装时，必须束用褰腿。

第二节 拆 恤

抚恤是警察官吏在符合法律规定的条件下应当享有的物质待

遇。北洋政府重视警察官吏的抚恤工作，颁有专门的抚恤条例，^① 当时出版的《内务公报》，每期都载有抚恤人员一览表，详细列举全国范围受到抚恤的警察官吏的情况以及他们享有的抚恤待遇，这样做的目的，无非是鼓励警察人员死心踏地的为北洋政府的反动统治卖命。

北洋政府时期的警察恤金分为三种，即一次恤金、遗族恤金和终身恤金。凡因公死亡、积劳病故和因公负伤的警察官吏，都享有领取恤金的权利。因公死亡的，除发给一次恤金外，另发遗族恤金五年。积劳病故的，除发给一次恤金外，另外遗族恤金四年。因公负伤已成残废的，发给终身恤金。因公负伤未成残废的，除酌给养伤费外，发给一次恤金。

“因公死亡”、“积劳病故”和“因公负伤”都有法律规定的不容随意解释的特定含意，从中也可以看出北洋政府设置恤金的用意。所谓因公死亡，首先是指“镇压内乱、缉拿盗匪、侦探要案遇害死亡者”，政治含义非常明确，然后才是其他因公死亡事件，如“因公差委、忽罹水火等灾或误触弹药死亡者”，“因公差委，在洋海江河及各处危险地遇险死亡者”、“人民械斗，车马惊逸，禁止阻遏，受伤死亡者”，“电线折断、拦护人民，触电死亡者”，“桥坍墙圯，拦护人民，复压死亡者”，以及其他“因公与前列之事实相类，受伤死亡者”。所谓积劳病故，是指“因防验时疫而传染病故者”，“严寒盛暑，因公勤敏，染病身故者”，“警察官在职满10年以上，巡官长警执行勤务满20年以上，办理公务勤劳卓著，染病身故者。”因公负伤则分为因公负伤已成残废和因公负伤未成残废两种。

抚恤金额因警察官吏的等级不同而有所区别。例如，由于因

① 《警察官吏恤金给予条例》(1914年7月3日)，《警察官吏恤金给予条例施行细则》(1914年12月6日)。

公死亡发给的一次恤金，简任警察官为八百元，荐任警察官为六百元，委任警察官为四百元，巡官为三百元，巡长为二百元，巡警为一百元，遗族恤金分别为以上数额之半。再如，由于积劳病故而发给的一次恤金，简任警察官为四百元，荐任警察官为三百元，委任警察官为二百元，巡官为一百五十元，巡长为一百元，巡警为五十元，遗族恤金分别为以上数额之半。

遗族恤金发给死者的家属，但须按法定的顺序发给，其顺序是，死亡者之妻，妻不在时其子，妻、子俱不在时其父母，妻子父母俱不在时其祖父母，妻子、父母、祖父母俱不在时其子之妻，妻子、父母、祖父母、子之妻俱不在时其孙，妻子、父母、祖父母、子之妻及孙俱不在时其孙之妻。

终身恤金只发给因公负伤已成残废的警察官吏，所谓残废是指因公负伤致成下列情况之一的警察官吏：毁坏视能，毁坏听能，毁坏语能，毁坏一肢以上，毁坏生殖机能，精神丧失，重伤面容。凡具有以上情况之一的，即认定其丧失劳动能力而发给终身恤金。此项恤金的发给，自残废之年起，至死亡之日止。

领取警察恤金需要履行法律规定的程序，由于恤金的种类不同，发给的对象不同，法律规定的程序也有所不同。警察官吏如系因公死亡或积劳病故，一般应由该管最高长官（省长、都统）将此入姓名、履历、住址、在职年数。死亡或病故经过、给予恤金的年限，以及遗族姓名、年龄和住址，书面陈报内务部，因病死亡的，还要附医生诊断书。警察官吏如果因公负伤，也露由该管最高长官以书面方式将此人的姓名、履历、住址、受伤原因。已否残废、给予恤金的种类，陈报内务部。以上报告经内务部审核后，受恤人如系警官以上人员（简任、荐任、委任警察官），由内务部呈报大总统批准；受恤人如系警官以下人员（巡官长警）则由内务部决定，咨复各该管最高长官办理，每年汇呈大总统一次。一旦决定给予恤金，该管最高官署就要依照内务部所定

式样，发给受恤人恤金证书。

恤金证书是受恤人领取恤金的凭证，由于恤金的形式不同，使用的方法各异。一次恤金自发给恤金证书之日一个月内领取，受恤人领取恤金时，随即缴还原发恤金证书。遗族恤金和终身恤金则由受恤人按季领取，在领取恤金时，要呈验恤金证书。遗族恤金领取人在最后一次领取恤金时交还恤金证书；终身恤金领取人的恤金证书，在其死亡后由遗族交还。

受恤资格既可以停止，也可以继承。如果受恤人被宣告褫夺公权或者丧失国籍，则其受恤资格自然停止。至于受恤资格的继承，则是专指遗族恤金而言的。例如，警察官吏因公死亡，其妻依法享有在五年内领取遗族恤金的权利，如果其妻在不到五年的时间内死亡，则其子依法定顺序取得受恤资格，直到五年为止。具有继承受恤资格的家属，要在前受恤人死亡时，呈请该管警察官署更换恤金证书。

警察官吏的抚恤是在袁世凯统治时期成为定制的，后来逐步推广，1915年8月推及于警备队全体官兵。^① 1917年5月推及于内务部警政司全体职员，^② 后来又推及于地方保卫团，地方保卫团上自团董、团总，下至一般团丁，一律享受与警察官吏同样的抚恤待遇。

除上述通行于全国各警察机关的三种恤金而外，有的地方警察机关还制定了只适用于该管警区的单行抚恤办法，《京师警察厅巡官长警殓埋费给予办法》就是其中的一例。依据此项办法，除已领取恤金者外，该厅在职病故的职员和巡官长警有权向京师警察厅领取殓埋费，数额以服务年限多寡而定。在职未满五年

① 《关于警备队援用警察官吏恤金给予条例案》（1915年8月30日）。

② 《关于内务部警政司职员援照警察官吏恤金给予条例给恤案》（1917年5月2日）。

的，其殓埋费比照其本人一个月的月饷发给；在职五年以上未满十年的，其殓埋费比照其本人两个月的月饷发给；在职十年以上未满十五年的，殓埋费比照其本人三个月的月饷发给；在职十五年以上的，其殓埋费比照其本人四个月的月饷发给。上列人员，除月饷外另有加饷的，应一并计算，但代理或试署的巡官长警，其所得的加饷不计其内。^① 以上办法只适用于在职的巡官长警，已经离职或转任其他岗位的，不享有此类待遇。

第三节 奖 惩

奖和惩都是行政措施。北洋政府利用奖“优”罚“劣”的手段，整顿警察队伍，提高警察行为的效率，增强对人民的统治力量。在这方面，当时的中央和各省区都做了大量的工作，颁布过一些单行法规，使奖惩呈现出不同的层次。

就中央政府来说，奖励主要是精神上的奖励，它适用于全国范围内的一切警察人员，包括各级警察官吏在内，而惩戒的情况则有所不同，只适用于委任职以上的警察官。

北洋政府对警察人员实行精神奖励的主要形式是颁发警察奖章。当时中央政府颁发的奖章种类繁多，除各种勋章外，有内务奖章、河工奖章、陆海军奖章、司法部奖章、财政部奖章、交通部奖章、农商部奖章等，警察奖章是其中的一种。警察奖章共分三等十一级，即一等五星特饰警察奖章、一等五星警察奖章，一等一、二、三级警察奖章、二等一、二、三级警察奖章，三等一、二、三级警察奖章（参见图式）。

有资格被授予警察奖章的人限于以下四类：

^① 《京师警察厅巡官技警殓埋费给予办法》（1925年4月1日），中国第二历史档案馆档案。

第一类：有特殊“劳绩”的警察官吏。所谓特殊“劳绩”是指具有下列情况之一的人，即：在发生非常事变时，能够竭力防卫或镇抚，使地方重获安宁；发觉或缉获“阴谋内乱”犯罪；发觉或缉获“危害政府”或地方长官的犯罪；发觉或缉获“外患罪”或“防害国交罪”；缉获逃走监犯或刑事被告人；尽瘁职务，奋不顾身；对其他警察机关的请求能竭力相助，等等。

第二类：具有一定年资，且有“优良成绩”的警察官吏。具体说来，警察官在职连续工作五年以上，巡官长警在勤连续工作十年以上。

第三类：退職的警察官吏，以及受警察长官的委任从事警察职务的官绅，他们当中的“著有劳绩者”，也可以被授予警察奖章。

第四类：本人虽未受警察长官的委任，但“竭力警察事务”或资助警察经费，被认为对警察行政有裨益的人。

由于警察奖章等级不同，发放也有一定次序。简任警察官初授一等一级，可因所著资劳，累晋至一等五星特饰奖章；荐任警察官初授一等三级，可因所著资劳，累晋至一等一级，并可特晋至一等五星奖章；委任警察官初授二等三级，可因所著资劳，累晋至一等一级；巡官长警初授三等三级，可因所著资劳，累晋至二等一级。

警察奖章须依一定程序授予，除由内务总长特给外，一般应由该管长官将获奖人姓名、事迹、履历报内务部查核，然后分别授予。警察奖章对同一人，在一年内不得授予两次，可以终身佩带，本人死亡时无须缴销。

除内务部颁发的警察奖章外，有些省，如直隶、福建、奉天、山西等，起初曾自制警察奖章或者名誉奖章，在各该省范围内发放，从而与内务部警察奖章名称相混，1916年至1917年间，内务部咨复有关各省，一律改为警察奖牌。

警察官属于文官范畴，对警察官的惩戒依照1918年1月18日公布的《文官惩戒条例》进行。《条例》规定，凡违背职务、废弛职务，有失官职威严或信用的文官，要交付惩戒委员会予以惩戒。当时的惩戒委员会有两种，即设于中央政府所在地的文官高等惩戒委员会和设于中央及各省的文官普通惩戒委员会。文官高等惩戒委员会议决对简任官和荐任官的惩戒，而文官普通惩戒委员会则议决对委任官的惩戒。总揽全国警政的北洋政府内务部和负责首都警察事务的京师警察厅都设有文官普通惩戒委员会。

惩戒处分划分为五等，即褫职、降等、减俸、记过和申诫。褫职就是褫夺现任官职，并停止任用，停止任用期限在二年以上六年以下。褫职人员在褫职后因为办理其他公务而有“异常劳绩”的，满一年以上，可以撤销其褫职处分。降等就是依其当时的官等，降等改叙，自改叙之日起，一年后才能叙进。受降等处分的人，如果无等可降，则减其月俸的三分之一，以一月以上一年以下为限。减俸就是依其当时的月俸减额支給，其数额为月俸的十分之一以上四分之一以下，期限为一月以上一年以下。记过由该管长官登记，一年内受三次记过处分的，由该管长官改为减俸。最轻的处分是申诫，由该管长官以训令的形式公布。在上述五种惩戒处分中，前三种（褫职、降等和减俸）属惩戒委员会的职权范围，由惩戒委员会讨论决定。^①

对警察官进行惩戒必须经过法定程序。特任官有应付惩戒的行为时，直接由大总统交付文官高等惩戒委员会审查；简任官和荐任官有应付惩戒行为时，由国务总理呈请大总统交付文官高等惩戒委员会审查；委任官有应付惩戒行为时，由该管长官交付文官普通惩戒委员会审查。^② 事实上，在整个北洋政府统治时期，

① 《文官惩戒条例》（1918年1月18日）。

② 《文官惩戒委员会编制令》（1914年1月21日）。

奖多惩少，“国家对于官吏褒奖之典，日有所闻，惩戒之方，未经实举”，故而造成“泄沓之风日长，玩愒之象渐滋”的局面，^①吏治极端腐败。

至于对巡官长警的奖惩，一般由当地警察机关自定章程。京师警察厅于1913年至1915年先后发布《巡官长警赏罚章程》、《冬防暂行巡官长警赏罚条例》、《巡官长警保护电线赏罚规定》、《巡官长警拿获烟赌各犯奖赏章程》，并且沿用清末颁布的《侦缉队赏罚章程》。其他各省区和地方警察机关大都仿照京师警察厅的做法，各自制定和公布适用于本地区巡官长警的赏罚规程。如山西省会警察厅制定的《警察官吏奖惩简章》，哈尔滨临时警察总局制定的《巡官长警赏罚章程》等，内容有简有繁，大同小异。

以哈尔滨临时警察总局为例，该局所定之赏分为五种，即拔升、记升、奖银、记功、奖谕。有下列情况之一的予以拔升：查获本地或邻封杀人案、强盗案、放火犯、强奸案内正犯者；侦获秘密组织、“叛乱机关”确有证据者；查获“谋叛”有证据之重犯者；查获私造私毁国币者；查获伪造、变造通用票据者；查获私造或贩运军火接济“乱党”及盗匪者；缉获重大窃盗案三起以上而有赃据者；因公奋不顾身而受重伤者，等等。拔升一般不得逾一级，有特别“功绩”的不得超过二级。有下列情况之一的予以记升：查获本地或邻封杀人、强盗、放火、强奸案内从犯者；查获拐卖人口犯罪者；查获匿名揭帖、煽惑人心、希图扰乱之主犯者；查获贩卖或私藏大宗鸦片者，等等。有下列情况之一的给予奖银：查获吸食鸦片者；查获开场聚赌者；奋力救火使不致延烧者；救护自尽及遇危害使不致殒命者等等。有下列情况之一

① 《文官高等惩戒委员会呈拟具本会与各该枝官享权限办法并批》（1914年3月4日）。

的，查核案情轻重，分别记功或记大功；在场协助拿获各项人犯者；查获身着军衣冒充官长茸；查获撞骗讹诈者；查获掏摸窃窃者；查获聚赌者；查获私运、私售违禁品者；扭获惯窃情节较轻者；车马惊逸奋勇截获者。事迹不在记功之列者，则传令嘉谕（嘉奖）。

对巡官长警的处罚分为五种，即斥革、降级、罚饷、记过和申斥。故葛违反警局禁令情节严重的，违抗上级命令的，赔误紧要公事、擅离职守、逾假不归、包庇娼赌、调戏妇女、诈骗财物、酗酒滋事、徇情纵放、监守自盗、请人顶替当差等等，一律予以斥革。违反刑法者，斥革后移送司法机关讯办；犯违警罪的，除斥革外，仍按律科罚。遇事不能尽职，贻误寻常公事，逾限未获案犯，在管界内一月发生窃案三起均未破获，守望巡逻不遵指定处所路线的，给予降级处分，轻者降一级，重者递降。对于因过失或误解而违犯警局禁令、损坏官发物品、身着警服乘坐马车或人力车，以及请假逾三日以内的，要根据不同情况，分别罚饷。不排解人民争斗，对待人民言出蛮横，户口变动不报明本管长官，服务时倚坐、盹睡或与人闲谈，以及无故进入民宅或窥视他人庭院的，分别轻重，予以记过或记大过处分。初犯轻微过失的，予以申斥，申斥三次作为记过一次，记过三次作为记大过一次，记大过三次者降级，无级可降的，依照罚饷例从严论处。

不难看出，对一般巡官长警的奖惩主要限于精神方面，同时也包括有物质成份，如奖银、罚饷之类。至于对巡官长警侦破烟赌各案进行的奖赏则只限于物质方面，不过京内外的做法有所不同。

京外侦破的烟案（包括鸦片、吗啡、高根、海洛因等）和赌案，应将没收的财物随案送交司法机关，警察机关不得截留。然后由司法机关依照规定的程序，将烟案罚金的一部、赌案没收钱财的全部或一部作为赏金，发给破获该案的警察人员。按当时规

定，烟案罚金二十元以下的，提取六成充赏；五十元以下的，提取五成充赏；五百元以下的，提取四成充赏；千元以上的，提取三成充赏。赌案没收的钱财数额在二十元以下的，全部充赏；五十元以下的，六成充赏；五百元以下的，五成充赏；千元以下的，四成充赏；千元以上的，二成充赏。案件判决确定以前，司法机关无权发放赏金，只有在案件判决确定后，才能把赏金交原办警察机关，发给破获该案的警察人员，并于月终列表公布，经高等检察厅呈报司法部备案。^①

京师巡官长警侦破烟赌各案的奖赏办法与京外略有不同，它根据不同情况，分为“提成充赏”、“酌奖”和“特奖”三类。破获的烟赌各案送交法庭以后，烟案的罚金和赌案的没收钱财由法庭按照京外的充赏办法提成，移送京师警察厅，然后由京师警察厅再按自定的核奖成数发给侦破该案的警察人员，六成充赏的给奖五成，五成充赏的给奖四成，四成充赏的给奖三成，三成充赏的给奖二成。赌案没收财物全部充赏的，给奖六成；六成充赏的给奖五成；五成充赏的，给奖四成；四成充赏的，给奖三成；二成充赏的，给奖一成。总之，提成充赏的金额并不全部发给侦破烟赌案件的警察人员，而只发给其中的一部分，下余部分由京师警察厅留作“酌奖”和“特奖”之用。

所谓“酌奖”，是指烟案之未处罚金，或虽处罚金因无力缴纳而改为拘役，以及赌案无钱财可以没收时，由京师警察厅从储存该厅的充赏余额中分别酌给警察人员的奖赏，无明确数额。由于侦破烟赌各案手续繁杂，缉捕困难，并因而发现其他案件情况的，各区队可向京师警察厅申请“特奖”，特奖金额也从该厅储存的充赏余额中支給。^②

① 《烟案罚金及赌案没收钱财充赏办法》（1914年5月21日）。

② 《巡官长警拿获烟赌各案奖赏章程》（1915年5月23日）。

第八章 警察的种类及职权

第一节 司法警察

司法警察是执行司法职能的警察人员，最早出现于清朝末年，北洋政府成立后沿设不改。司法警察的出现不仅是清末警政改革的产物，而且与当时进行的司法体制改革有密切关系。1906年（光绪三十二年），清政府改变了中央刑部、大理寺、都察院和地方各级行政长官掌握司法审判权的司法与行政合一的体制，设大理院和各级审判厅为行使审判权的专门机关，同时在大理院和各级审判厅，相应设立各级检察厅，对刑事案件实行侦查，提起公诉，监督判决的执行。司法警察就是适应审检二厅履行职务的需要设置的，1910年（宣统二年），经法部奏定，发布了《检察厅调度司法警察章程》八节八十条，这个章程于1914年4月经北洋政府增订，继续适用。^①

依照增订后的《检察厅调度司法警察章程》，除开地方检察官享有调度司法警察之权而外，京外的宪兵队长官、警察厅厅长、京兆尹、道尹、县知事在各自的辖区内也享有同样的权力，地方审判厅的预审推事在预审时也有调度司法警察之权。

司法警察的任务是秉承上述官员的指示，实施对犯罪的侦查，具体说来，有以下几项内容：

^① 《现行警察例规》，第八编第一章，第1页。

一、逮捕人犯

对现行犯，司法警察可径行逮捕，除违警及属于行政处分者外，一律由警署备文录供，移送检察厅办理。对于现行犯供出的案内要犯或警察侦知的案内要犯，如不及时逮捕，有逃匿或湮灭罪证之虞的，可先行逮捕，并将讯问口供录送检察厅。对于非现行犯的逮捕，要有检察厅签发的“印票”（逮捕证）；对于已经起诉的案件，要有审判厅的“印票”。遇有刑事重要案件，不论案件发生地是否在本管区，一经检察厅调遣，司法警察必须立即办理，如果刑事被告人不在本地面，而仍在同一审判厅辖境内的，要请该处司法警察协助，如在其他审判厅辖境内的，一方面请该处司法警察协助，同时报告本厅检察官。如果应予拘传的本国人在租界或外国船舶内居住的，由检察官派遣司法警察将“印票”送交该国领事签署后，前往拘传。由于当时一些帝国主义国家在中国享有领事裁判权，这些国家的公民在中国境内犯罪的，要由司法警察搜集证据，报告检察厅，将人犯拘送附近通商口岸之该国领事讯办。外国人在租界内对中国人犯有罪行的，司法警察应报告检察厅，由该国领事按照不平等条约的规定办理。

二、搜索证据

司法警察通过两种搜查方法获取证据，一是进行搜查，二是会同搜查。

所谓对证据的进行搜查，是指司法警察人员在警署对现行犯讯问时发现的证据，对向警署告诉、告发或自首的人应行查取的证据，以及警察侦查所得的证据。

所谓会同搜查，是指审判厅或检察厅在应行查取证据时，知照该管警署，转饬司法警察人员，会同进行的搜查。

司法警察在搜直证据时，要听从检察官的调遣。除犯罪地和

证据所在地而外，对家宅、船舶等处进行搜查，须经户主许诺。搜查家宅以确有窝藏为限，日出前日落后，非经户主许诺不得搜查。搜查时要有户主或其亲属在场，或令地保邻右为见证人，搜查报告须有在场人的签字画押。司法警察搜查后，应将犯罪的原因、方法、情状、时日、地点及被害人状况、被告人的姓名、年龄、职业、住址、人证、物证等呈报检察厅。遇有命盗重案，除逮捕犯罪人外，一切证据均应妥为保存，勿使湮没或移动位置，以待检察官莅勘。

三、押送人犯

司法警察押送的人犯包括：检察厅或预审推事委命逮捕的人犯，查获送案的人犯，取保听传的人犯，检察厅发送监狱候决的人犯，检察厅发交习艺所的人犯，监候待质送往监狱的人犯，因上诉提审的人犯，以及执行死刑的人犯。司法警察押送人犯必须遵守发送期限，不得违误。共犯人犯要分别押送，必须同时押送的，要严加看管，以防通谋串供。押送人犯的时间，春秋两季从上午9时至下午4时为限，夏秋两季从上午10时至下午6时为限，要犯不在此限。被护送的人犯，如果中途脱逃，司法警察应立即报告该处警署协同缉拿，同时报告原派官署。

四、取保传人

所谓取保传人，是指传讯取保候审的刑事被告人或其他刑事诉讼关系人。轻微刑事案件的被告人应行候讯的，司法警察责令其取具保结，如果无保可取的，则送原审判机关收管，或者报请检察厅责令呈缴保证金，在外候审。案内人证需要取保的，也由司法警察按其住址责令就近取保，保证随时听传到案，如其无保可取，则令地保管束，听候审理。如果妇女犯罪可以取保的，由司法警察责付本夫管束，无夫的，责付亲属或邻里管束，听候审

理。传讯取保人及证人到案时，司法警察应于24小时前通知本人，被传不到的，应报明检察官处分。传讯被告人或其他诉讼关系人时，司法警察应以“厅票”（传票）为凭。

五、检验尸伤

检验尸伤时，司法警察应俟检察官到场会同办理，未经检察官相验以前，尸体应由警署派人看守，同时传集尸亲人证，做好勘验的准备。

六、接受呈词

关于命盗杀伤案件，警署得接受呈词，经本管长官阅看后，转送检察厅办理，不得积压搁延，呈词格式如与法定诉状不符，可令其更正，然后接受。民事诉讼警署概不受理，如有误投警署的，应令诉讼人前往该管审判厅投诉。^①

司法警察是检察官的辅佐，协助检察官执行上述司法职务，在执行职务时必须身着警察服装，如不着装则要携带所奉公文或“厅票”，以便随时展示。他们要严守案件秘密，以防犯人逃匿或湮灭罪证，并且不得毁害被害人及同案人的名誉，不得滥诃他人隐私，不得有需索虐待作弊，按照“厅票”规定的期限执行任务，如果不能如限执行，必须呈请展限，一旦执行完毕，应将“厅票”缴回。司法警察的一部分常驻检察厅，以便后者随时调遣，数量由检察厅酌定。这部分司法警察的薪饷及其执行职务所需费用，概由检察厅支付，其功过赏罚也由检察厅核定，不过核定后要送交派出的警察机关按照有关规定统一办理。

当时的警察机关实行指挥证制度，凭指挥证调动司法警察执行职务，指挥证由北洋政府司法部印制。在京师，指挥证由司法

^① 《检察厅调度司法警察章程》（清宣统二年四月初四日法部奏定）。

部填写盖印，交发京师各级检察厅的检察官使用；在京外，指挥证由司法部盖印，发交各省高等检察厅填写转发，填写的内容包括持证检察官的姓名及证号。检察官不得滥用指挥证，否则要按滥用职权论处。指挥证每司法年度更换一次，如有遗失，除登报声明作废外，得申请补发。^①

第二节 卫生警察

北洋政府不设卫生部，全国卫生事宜由内务部总揽，内务部设卫生司为全国卫生行政的主管部门，地方各级警察机关均设第三科，配合当地政府，负责各该地区的卫生事务。因此，从总体说来，警察机关又是管理公共卫生的机关。

当时的警察机关对卫生事务的管理有以下基本特点：第一，从法律地位来说，内务部卫生司是卫生管理的中枢机构，但实际上大量的卫生管理工作，包括卫生法规的制定和执行，主要由地方各级警察机关主持，京师警察厅的地位尤为重要，它所制定的各种卫生规程，一般为其他地区的警察机关所仿效。第二，中央内务部和地方各级警察机关制定了大量的卫生法规，内容详简不一，其中不少是技术性规范，由于政治腐败，大都不能落到实处，根本无法改变经济文化落后和人民生活极端贫困所造成的不卫生状况。第三，卫生事务虽由警察机关主持，但在整个北洋政府时期没有组成一支以管理卫生事务为专责的警察队伍，所谓卫生警察，是指警察机关的职能而言的，和具有独立建制的铁路警察、水上警察、矿业警察乃至消防警察等等，显有不同。第四，卫生警察的职责十分广泛，涉及清道、防疫、化验、医院、药品、饮食、理发、浴室、屠宰、娼妓、埋葬、禁烟等各个方面，

^① 《检察厅指挥司法警察证暂行条例》（1912年12月3日）。

其中主要的是环境卫生、药品管理、食品卫生和时疫防治。

环境卫生：在当时，环境卫生的概念相当狭窄，主要是指清道（保持街道清洁）而言的。清朝末年，京师内外城巡警总厅负责清道事务，建立了一支清道队伍，并于宣统元年（1909年）公布了《清道细则》四十二条，规定“清道事务以总厅为监督机关，以各区为执行机关。”“各区于所辖境内清道事务，得命巡官长警妥慎处理”。巡官长警“承区长、区员之指挥命令经理清道事务，对于清道夫役有督催干涉之权。”^①清末形成的这套由警察管理环卫的体制，原封不动地被北洋政府全盘继承下来，未作任何实质性改变，1913年11月14日公布的《京师警察厅改订管理清道规则》九章四十八条，只不过是清末《清道执行细则》的翻版，稍加补充修正而已。这个《管理清道规则》同样为各地警察机关所仿效。

北京的清道事务由京师警察厅各区警察署（简称区署）领导，京师警察厅卫生处发布环卫规则并负稽查之责。当时北京全城有清道夫一千四百九十五人，每二十人编为一队，每队设夫头一人，共有夫头七十五人，额设夫役不敷使用时，临时增加。

清道夫役待遇低下，工作繁重，受人歧视，形同苦役，人身自由受到限制，甚至住处也由警察管理。按照当时的规定，凡愿充当清道夫的人不仅必须详开姓名、年龄、籍贯和住址，而且要取具切实铺保或妥实保人。秋冬两季每日工作九小时，春夏两季每日工作达十一小时。工作时，必须身穿带有清道夫特殊标志的服装。因事因病请假，要呈请警察署长批准，不得逾限不归，并要请人代理工作。所有清道夫役都要接受“点检”，“点检”分定时、临时两种。定时“点检”每日在区署列队进行，每三个月调集京师警察厅进行；临时“点检”由京师警察厅随时以命令合

^① 《清道执行细则》（宣统元年闰二月二十六日）。

集。“点检”时所有夫役必须到场，具体内容包括检查夫役人数、年龄、服装、身体和所用器具。

警察当局对清道夫头和夫役实行薄奖重罚，由各区署呈报京师警察厅具体办理。清道夫工作勤奋三个月以上的，加做夜工依限完竣的，大雨雪后平治道路便利行人的，夫头酌赏一角至三角，夫役酌赏五分至二角，仅此而已。但是，遇有过犯，如无故旷工、将清道器具横置道路致碍交通，甚至在工作时无故与巡警接谈，都要受到申饬、罚饷直至斥革的处分。对于“作工时嘻聚谈笑或高声歌唱者”、“休息时躺卧路侧或墙隅者”、“以污水垫泼道路者”，则要“解署罚办”。^①

清道夫役的主要任务是按照区署规定的路线，在马路及其两侧、街巷胡同和沟渠破塘堤岸进行清扫。此外，平整路面，疏通沟渠，灌溉路旁树木，也是清道夫役的任务。清除垃圾是城市环卫的重要内容之一，当时的京师警察厅备有马拉土车，由各区署划分地段，每一地段分配一辆土车，清道夫清扫的街道垃圾随时由土车运往区署指定的地点，居民的垃圾也由土车运出，土车每日两次绕行该管地段，以摇铃为号，各户闻铃声即将垃圾抬出，倾倒车内，然后由土车运出城外。无论京师还是其他城市都用这种原始的、落后的处理垃圾的方法，显然不能解决环境卫生问题。

太原是山西省会，也是华北地区屈指可数的大城市，每日垃圾平均在七千三百余立方尺，但“无一定消纳处所，率由人家随意倾倒，一篲之覆，渐成九仞，以致大街小巷举目累累。”要把这些垃圾及时运出城去，需土车一百一十辆，车夫二百二十人，但当时仅有土车十二辆，车夫七十余人，显然不敷需要。警察当局随以增募清道队为由，仿照灯捐、铺捐办法，向各户摊派灭渣

^① 《京师警察厅改订管理清道规则》，第八章《赏罚》。

捐，敲榨百姓。^①

药品管理：药品管理也属警察机关职权范围，它包括药品生产管理、药品经营管理和药品使用管理三个方面，1915年10月10日北洋政府内务部颁行的《管理药商章程》对上述三个方面分别作出了概要的规定，它实际上是民国时期发布最早的一部药品管理法规。当时的药商是指药店、卖药行商和制药者而言的，凡为药商者，都要开具姓名、年龄、住址和营业地址，呈报当地警察机关注册，发给执照后才能经营。药商的全部活动都在当地警察机关的直接或间接的控制之下。

药品生产者（即当时所谓制药者）炮制的各种药品，都需呈送该管警察机关查验，剧毒药品要按月上报生产数量。在配制丸、散、膏、丹、药饼、药胶和药水时，如非按照成方，药品生产者要将药品连同药方呈报警察机关查验批准，然后才能销售。

警察机关对药品经营提出的主要要求是，凡经营中药的药店，所用店夥必须熟悉药性，经营西药的药店，每店至少要有一名药剂士，只有在国内外药学校或医学校毕业领有文凭的，或者有药学经验、呈经官厅考试及格发给证明书的，或者曾在医院管理配药三年以上的，或者曾在药店练习配药五年以上的，才有资格成为药剂士，由警察机关核发证书。药品经卫生人员查验，认为有碍卫生，有伤风俗或作伪时，由该管警察机关禁止制造、贮藏和售卖，并将违禁药品销毁，药商购置和贮存剧毒药品时，要将药品数量详载簿册，以备警察机关查验。

药品的使用也有严格要求，药店在接受医方配药时，对药品、分量及病人姓名、年龄、住址、医生姓名均应注意，遇有疑问或处方不当时，要问明开方医生。所开中药如有缺少，请医生另易他药，店夥或药剂士不得任意省略或更易。剧毒药品售卖的

^① 《山西警务处整顿全省警察计划书》（1919年）。

数量和剂数，必须有医生署名盖章的处方才能售予，该处方应保存十年，以备查核。

食品卫生管理：北洋政府及其内务部没有制定出统一的适用于全国范围的食品卫生管理法规，对食品卫生的管理也由各地警察机关负责。就北京地区而言，清朝末年，京师内外城巡警总厅曾先后发布过《管理饮食物营业规则》（宣统元年二月二十一日）、《各种汽水营业管理规则》（宣统元年四月二十五日）、《管理各种汽水营业执行细则》（宣统元年四月二十五日）、《管理牛乳营业规则》（宣统二年三月初十日）等等，可以认为这是中国近代史上最早的一批饮食卫生管理法规。北洋政府成立后，京师警察厅对于这些法规或者予以沿用，或者稍加修改，内容没有实质性的变化。例如清末京师内外城巡警总厅制定的《管理饮食物经营规则》计十条，到了北洋政府时期增至十四条，篇名仍旧，内容大都照抄不误。^①这说明北洋政府时期的食品卫生管理不论在体制上还是方法上都是清末做法的延续，没有明显的进步，仍然停留在极为原始的水平上。

北洋政府时期的食品卫生管理着眼于经营而忽视生产，这是由于食品生产的落后状况决定的，当时似乎还没有机械化的生产食品的大型企业，所以饮食卫生的管理主要限于饮食业，即饭庄、饭馆、酒铺、附带售卖酒食的旅店、棚摊，以及售卖食品的小贩等。京师警察厅不准售卖的食品包括：病死或腐烂的牛、羊、猪、鹅、鸭及其他禽类，陈腐的鱼虾及其他水族，坏烂的瓜果蔬菜，陈腐及污秽不洁的浆酪饮料，加有毒汁药料的酒类，色味皆恶的过宿生熟食品，等等。熟食不得以铅质器具煮卖，并须盖护纱罩、纱橱，以防尘土和苍蝇；店铺所用刀、锅及其它用具要勤加拂拭，保持清洁，不任生锈；所用水缸须每日洗刷一次。

① 《京师警察厅管理饮食物营业规则》（1917年6月）。

违背上述卫生要求的，警察当局有权干涉，使之改进，不听劝告的，按违警律（后改称违警罚法）的有关条款科罚。

至于对生产厂家的卫生管理，当时只有两类，一是汽水厂，一是牛奶厂。这两种工厂开业之前均需呈请警厅派员检查厂房结构和卫生条件。汽水厂所用之水，必须清洁，至少煮沸三十分钟，果汁必须新鲜，不得使用含有毒性的香料、颜料及防腐剂；凡污浊变质、有沉淀物、含有毒性颜料、香料和防腐剂的汽水不得出售。汽水厂家应将制造者姓名、厂名、地址详细开列，封缄瓶上。牛奶厂所饲奶牛要由警厅派员检查烙印，凡患有疾病的奶牛不准榨取牛奶，凡已腐败、脱去油脂、掺水、有异味异色的牛奶不得出售。患肺结核或其他传染病的人不得在牛奶厂工作。尽管警厅为牛奶厂的生产程序规定得相当具体，甚至连奶牛患病也要及时报告警察官署，但是对牛奶消毒却毫无要求，这显然是乳品卫生的极大缺陷。

时疫防治：时疫防治也属警察机关职责范围，在中央，由内务部卫生司总揽事务，在地方，由各级警察机关的卫生处（科、股）具体负责。当时的所谓时疫防治，是指对各种传染病的预防和治疗而言的。由于军阀混战，政局动荡，生产衰退，民不聊生，各种疾病随之流行，对人民的生命健康造成极大威胁。1916年3月12日，北洋政府公布《传染病预防条例》，把霍乱、赤痢、伤寒、斑疹伤寒、天花、鼠疫、白喉、猩红热等列为应予严加防治的传染病，规定在传染病流行地区或有流行之虞的地区设置检疫委员，担负检疫预防事务，并可由地方行政长官宣布采取健康诊断、尸体检查、隔绝交通、限制或禁止群众集会、对水源进行消毒等措施。传染病患者的尸体要在距城市及人烟稠密地区三里以外处埋葬，“埋土须深至七尺以上，埋葬后非经三年不得改葬”。但是，这些规定在反动统治下，不可能得到认真施行，取得任何积极的效果。

就在《条例》发布的当年，广东和东北三省发现肺疫（黑死病），死者无数。《条例》发布后两年，即1918年初，绥远五原萨拉齐发生大规模肺疫，不及两月，漫延数省，顿时“隔离家屋，遮断交通，居民商旅顿罹惨痛，咨嗟怨毒，道路相闻”，病亡之人不计其数。^①仅山西省，三个月内死亡数千人，“往往有一村一家全数死亡者，伤心惨目，不忍言状”。^②面对这种状况，北洋政府内务部不得不成立防疫委员会，会同外交、财政、陆军、交通各部共同筹议防疫办法，决定在疫区设置检疫事务所，由专业医务人员担任检疫委员，在警察机关的配合下，秉承地方行政长官的命令，办理检疫、预防事项。^③与此同时，内务部发布《火车检疫规则》八条，规定在铁路沿线地区设检疫委员或检疫事务员，发现传染病人或疑似传染病人时，立即将该病人移送传染病院或隔离所治疗，发现因传染病死亡的尸体时，要对同车旅客进行消毒，甚至可将车辆锁闭，禁止乘客出入，以防疾病蔓延。^④

根据《火车检疫规则》的原则规定，京汉铁路在保定、顺德各设防疫院一所，在石家庄设检验所一处，凡在石家庄搭车的旅客必须在检验所留住五天，经医生查明，实无疫症，发给凭照，才能购票登车，如患疫症，当即扣留治疗。每次客车均挂医药车一辆，查验车一至三辆，车到站后，乘车旅客先登查验车，经检查无染疫可疑者方准进入寻常车箱，可疑者入医药车箱治疗。^⑤火车检疫也是在警察的严密监督和配合下进行的。

① 山西警察厅：《整顿全省警察计划书》。《山西警察报告书》第二编第88、214页。

② 同注①。

③ 《检疫委员设置规则》（1918年1月16日）。

④ 《火车检疫规则》（1918年1月16日）。

⑤ 《京汉铁路检疫暂行细则》（1918年2月8日）。

第三节 消防警察

消防一词引自于日本，中国古称火政。中国近代消防警察组织始建于清朝末年，1902年（光绪二十八年）天津南段巡警总局成立，下设消防队，这是我国近代史上最早设立的消防警察队，1910年（宣统二年）改组为消防总署。

北京的消防警察组织成立于1903年（光绪二十九年），晚天津一年。1905年（光绪三十一年）京师工巡总局改组为内外城巡警总厅后，设消防处，有队兵一百五十八人。此后又有所谓北京消防公所，到1908年，该所共辖消防警察三百二十六人。

随着天津、北京近代消防组织的建立，不少地方起而仿效。为了统一全国消防事宜的管理，1904年（光绪三十年）设立的巡警部，在其警政司之下置“消防队总理”，总揽全国消防行政。清末消防处于草创时期，尽管组织简陋，手段落后，收效甚微，但作为中国近代消防事业的开端，仍有其不容抹杀的意义。

北洋政府时期的消防组织和消防管理，基本沿用清末的体制，所不同的是，消防组织的名称稍有变化，消防组织的设置更为普遍，消防警察队伍有了较大发展，消防器材也日趋机械化。就组织结构而言，在中央，由内务部警政司总揽消防行政，京师和各省区、商埠及地方警察局（所）设消防处（科）。

以京师警察厅为例，该厅所设消防处的职权是：“一、关于消防员弁之配置及进退赏罚事项；二、关于消防区域及机关之设置废止事项；三、关于器械之管理事项。”^①处内设二科，第一科主管文牒、庶务和会计，第二科主管卫生、军需和器械。处下设6个消防分队，分管京师6个消防区域。消防区域依附于巡警

① 《京师警察厅官制》（1914年8月29日）。

区域，每个消防区域包含三至六个巡警区域（区署），一旦发生火警，二者相互策应。第二、三、五、六消防分队还各下辖一个消防分遣所。

各消防分队所辖面积和人口各不相同。消防第一分队管辖面积为三十一.六平方公里，二万二千八百三十户；第二消防分队为二十一.一平方公里，一万八千四百四十三户；第三消防分队为二十九.九平方公里，二万二千五百八十七户；第四消防分队为三十一.一平方公里，人口也与第一分队相当；第五消防分队为二十九.八平方公里，二万六千四百零四户；第六消防分队为五十平方公里，二万九千四百一十八户。这六个消防分队分别设于故宫文华殿，西安门内大街，正阳门外甘井胡同，宣武门外梁家园，西四牌楼广济寺和东安门外灯市口。四个消防分遣所分别设于地安门内东肩房，崇文门外东柳树井，西直门内新街口和东四牌楼宝泉局。六个消防分队除各设分队长一人外，下辖消防机关士、消防目、消防副目、放水手、驭马手、喇叭手、旗灯手、运转手和看护手等，总计六百七十五人，另有机修工匠三人和掌管蒸汽脚筒的机关手六人。

北洋政府初期，北京消防警察称消防队兵，用招考的办法募集。凡年在十八岁以上二十五岁以下、身高五尺以上六尺以下、目能远视、身无暗疾、粗通文理、未受刑事处分的人，均可报考。报考时要有荐举书和志愿书，荐举书意在证明报考者具有充当消防警察的资格，志愿书实即保证书，保证被录用后遵守京师警察厅关于“消防职务上之规则”，并附呈誓约和履历书。被录取为消防队兵者，均按军队方式生活，每晨闻号声起床，列队接受检查，晚上就寝前还要点名。京师警察厅消防处处长对各消防分队和分遣所随时巡视，消防处各科科长和科员每日必须巡视两次以上，检查各分队长执行勤务状况、火警出场准备，进行管区内地理、水利调查，传达上级“训词”等等。遇有火警，他们要

赴火场巡视，并要会同分队长及该管警区填写报告。消防分队长对该管段和分遣所每月必须巡视6次以上，检查消防器材，告戒消防注意事项。

京师警察厅设有望火台，内置大钟，按照规定的信号，及时报告火警。如火警在距望火台半里以内，则发“近火信号”（乱点）；各消防区遇有大火，必须各消防分队一齐出动时，则发“总出信号”（三点），此外还有“水会应援信号”，“非常信号”。“火熄信号”等等，报警方式相当原始，后来随着电话的推广，情况才慢慢发生变化。

京师警察厅各消防分队使用的消防器材较清朝末年已有较大进步，当时计有大蒸汽唧筒一架，小蒸汽唧筒二架，腕力唧筒十一架，水管马车两架，水管车二十辆，救助梯十一架，救助袋七个，长斧八十八柄，短斧六十六柄，水盛一百五十四，水管二百二十个，马二十六匹。消防警察赶赴火灾现场后，可以启用一切水源，包括自来水和官私水井，由于自来水尚未普及，主要使用的还是井水，在使用井水时，如果井亭、井台、铁木栅栏成为障碍，可以酌量拆除。

由于北洋政府内务部没有颁布施行全国的消防条例，京师警察厅关于消防组织和消防管理的一套做法就为各地警察机关所借用，其间虽有某些差别，大同小异而已。例如山西省会太原，消防队也附设于省会警察厅内，由队长、巡官、巡长、消防警组成，队长由警察队长兼任，承厅长指挥，监督防救火灾，并管理队内一切事务。巡官承队长指挥，办理消防事宜。巡长则兼任消防技手，管理水机教练，督同消防警扑灭火灾。消防队备有带链铁钩、水柜、水机、水具、水枪、钩杆、梯子、筒担、竹帽、火钩等消防器械，并在省城大钟楼设警钟一口，守望人员发现火灾，立即敲钟，当时太原划为四区，第一区地段发生火灾时敲一下，第二区地段发生火灾时敲二下，余类推。消防队员平时要接

受训练，操习水机，维修和添置消防器材，熟记管区内街道和水井的位置，在钟楼上昼夜值守，未经许可不得擅离岗位，一旦发现火情，消防队长要立即带队驰救，同时急报警察厅长。消防队到达火场后，立即架机扑救，如果屋内有误遗儿童和残疾人，须抢救先救出，如系官署局所失火，要抢救案卷文件及其他重要物品，如果火势猛烈，可向附近区署求援。火灾扑灭后应将扑救情形报告警察厅长，不得收受火灾事主及其他关系人的酬谢。消防队员救火有功，分别酌赏；死伤者给予医恤；废弛职务、延误时机、不听指挥、乘灾暗窃的，要予以惩处。

山西省会太原在实践中形成了一套维护火场秩序的作法，此项任务由省会警察厅及其各区署承担。厅署闻知火警后，立即召集巡官长警携带灭火器材驰赴火场，协助消防队灭火，协助方法有三，一是防卫，即在距火场 40 丈以外的地方设置防火线，在火线内巡逻，严禁行人车马入内，以保证灭火不受干扰。如果官署、学校、祠庙和外国人侨居地发生火灾，要派遣巡警固守。火线以外的岗警则禁止行人车马在消防队及其他救援者的必经之路上通行。二是扑救，即用器械扑灭火灾或拆断火路，如需拆除邻近房屋，应经长官同意。三是保护，即援救被难人并搬运其财产，脱离火场。

北洋政府时期，消防警察组织在一些大中城市逐步扩广，沈阳、昆明、武汉、济南、桂林、青岛、万全（张家口）、南宁、镇江、宁波等城市相继建立了消防队，如广西省会南宁的消防队创设于 1915 年，内部组织简单，只设队长一人，教练和文书各一人，队警四十人，备有水龙一架，1917 年建望警楼一座，悬警钟一口，以钟声点数区别火场方位，1922 年队警增至六十人。

虽然当时的消防警察组织有了一定程度的发展，但远非一切城镇都建立了这样的组织，在没有建立消防警察组织的城镇，主要依靠水会这样的民间消防团体扑救火灾。水会是与官方消防机

构（消防队）对应的另一种消防形式，即使在建立了消防警察组织的城市，这种消防形式仍有其不容忽视的作用。

水会又称水社、水局、救火会，明清以来已在许多城镇普遍设立，但发展极不平衡。直隶各县有水会八十四个，有些县，如宝坻、河间、遵化、东光、徐水等只设一个水会，有的县如文安则有十个水会，这些水会多数创设于清朝咸丰、同治、光绪年间，北洋政府时期被延续下来。它们的经费来源各不相同，有入社商号捐助、会员捐助、临时摊派、被灾者捐助、在需款时由本街住户均摊等多种形式。会员人数少者二、三十人，多者达六百人。消防器材一般比较陈旧，有的甚至只有水桶数只。北京的消防警察队伍堪称强大，但在发生火灾时也往往借助于水会，当时在北京的一些繁华街道，如前门大栅栏、琉璃厂街、东单牌楼、西单牌楼、王府井等，都设有水会，总计二十多处，会址多设在火神庙内，均系绅商合办性质，商人所起作用十分突出。就消防警察和水会的社会功能而言，二者恰成逆反状态，在没有建立消防警察组织的城镇，水会的社会功能表现得异常明显，在已经建立了消防警察组织的城镇，水会只起辅助的作用，消防警察组织愈强大，水会的社会功能就愈小。

第四节 铁路警察

北洋政府初期，总揽全国铁路行政的领导机关是中央交通部。依据1912年8月19日公布的《交通部官制》，该部对铁路、邮政、电政、航政实行集中统一的管理，“监督所辖各官署及全国关于交通电气事业”^①，地方政府不得干预。1916年8月31日，交通部公布的《国有铁路编制通则》进一步明确规定：“国

① 《现行警察例规》，第五编第三章，戊291页。

有铁路置管理局或工程局，直隶于交通部”^①。工程局掌理全路勘测、建筑、设备、会计及其他附属事项，竣工后改为铁路管理局。各铁路管理局一律设总务处、车务处、工务处、机务处和会计处，分管有关事务。

由于交通部对铁路实行不同于其他部门的集中统一的管理，铁路警察（简称路警）也自成系统，既不受中央内务部领导，也不由地方警察官署督率，而是交通部及其各铁路管理局的组成部分。

由于最初确定的组建路警的原则是“各路自设巡警，以资保卫”，^②这就决定了铁路警察的管理体制必然有一个由分散到逐步统一的变化过程。以京汉铁路为例，1912年已设有铁路巡警，每年耗资八万余元，但“警务废弛，徒具形式”，负责全路警务的总巡官，“除承转外，无所事事，几同虚设”。同年7月，经过改组，撤销了全路总巡官，划分全路为三个总段，直隶于路局总管理处。第一总段从北京前门至顺德府，总巡官驻保定；第二总段从顺德府到鄆城县，总巡官驻郑州；第三总段从鄆城县至汉口玉带门，总巡官驻大智门。每一总段除总巡官外，各设分巡官三人，分管一定地段的警务。全路共设总巡官三人，分巡官九人，长警三百九十六人。长辛店铁路工厂、郑州铁路工厂和江岸铁路工厂也各设护厂巡警，共六十九人，此外还添设护送客车长警和押护货车长警九十八人。这时京汉铁路管理局还没有建立起管理警务的专门机构。

后来，京汉铁路管理局以及其他一些铁路管理局，如津浦铁路管理局、京奉铁路管理局、京绥铁路管理局、吉长铁路管理

① 《现行警察例规》，第五编第三章，成305页。

② 《关于铁路巡警特别犯罪适用军律案》（1916年2月24日），《现行警察例规》，第五编第三章，成451页。

局、四洮铁路管理局等，先后在其总务处之下设置警务课，负责全路警察事宜。但是，也有一些铁路管理局，如广（州）三（水）铁路管理局、株（州）萍（乡）铁路管理局等，甚至连警务课的机构也没有建立起来，中央交通部也没有总揽全国铁路警务的专门机构。这说明，当时铁路警察的组织机构和管理体制还处于极不完备的初创时期。

1921年以后，随着铁路运输事业的发展和北洋军阀加强反动统治的需要，铁路警察的组织机构也日趋严密。1923年8月，交通部设立了“办理国内各铁路一切警备事宜”的铁路警备事务处，作为督率全国铁路警政的首脑机关，由交通部次长兼任处长，另由部长委派副处长和专任副处长各一人。该处设三股一所，第一股掌理考绩，第二股掌理情报，第三股掌理勤务，教练所掌理路警的培训。此外，铁路警备事务处还设有“稽核警务一切用款事项”的稽查专员，必要时还可呈请部长批准，雇用“于铁路警备有经验”的外国人担任视察或教练所的教练。铁路警备事务处的经费由交通部核定后，分令各国有铁路管理局拨解。^①

在交通部铁路警备事务处成立以前，各国有铁路管理局的警察机构先后进行了调整或改组。一般做法是，撤销隶属于总务处的警务课，设置与铁路管理局所属各处平行的警察处，如津浦铁路管理局警察处，汉粤川铁路管理局警察处等等。警察处处长由交通部派充，承铁路管理局局长之命管理全路警察事宜，指挥监督所属职员长警。警察处内部结构较之过去也更为严密，以津浦铁路管理局警察处为例，该处设第一、二、三课，课长由局长呈请交通部派充，承长官之命，分掌各课事务。第一课掌管机要、规章的撰拟，铃记的典守，文件的收发与编存，职员长警的调

① 《交通部铁路警备事务处规则》，《法令全书》，第5-10页，十二年第三期，第五类，官制。

拨、分配、考绩、进退与赏恤，以及军械、服装、统计、会计、庶务等；第二课掌管警察的考选与教练，对勤务的监督，侦查及移送案犯，以及违警处分等。第三课掌管治安保卫、风纪维护、卫生防疫、救济伤亡，以及消防事项。全路警察分设三个总段，总段长由铁路管理局局长呈请交通部派充；每个总段又按事务之繁简，区域之广狭，酌设若干分段，分段长由铁路管理局局长派充。警察总段设巡查员和书记，警察分段设巡官和书记，各以其事务之繁简，由警察处长核定人数，呈请局长派充。这样一来，就在津浦铁路管理局之下形成了包括警察处，警察总段和警察分段在内的三级路警管理体制。其他铁路管理局也采取也津浦铁路相同的路警管理体制，如汉粤川铁路管理局设有警察处，而在该路湘鄂线设两总段、四分段。

依据1921年10月12日交通部公布的《修正汉粤川铁路湘鄂线警察暂行规则》，^①除铁路管理局警察处长而外，铁路警务人员还有：总段长，分段长，巡官，一、二、三等书记，一、二、三等巡长，一、二、三等警察，他们分别由具有不同资格的人员担任。

只有在本国或外国高等警官学校修学三年持有毕业证书的，或者在上述学校修学一年半以上，曾任高等警宜满二年的，或者在陆军高等学校毕业，得有证书，并且有警察经验的，或者曾在本路担任分段长二年以上，成绩优良的，才有资格充任总段长。凡具有充当总段长各项资格之一的，或者在本国或外国警官学校修学一年，曾任警宜二年的，或者在陆军中学以上学校毕业，得有毕业证书，并且有警察经验的，或者曾充本路巡官及一等书记三年以上，成绩优良的，才有资格充任分段长。凡具有充任分段长各项资格之一的，或者在本国或外国警官学校修学一年以上，

^① 《法令全书》第五类，官制，第5~12页，1921年第四期。

得有毕业证书的，或者曾充陆军排长以上军职满二年，具有警察经验的，或者曾充本路一等巡长及二、三等书记三年以上，成绩优良的，才能充任巡官。凡文理优秀并具有警察学识的，或者曾充本路二等书记二年以上，成绩优良的，才有资格充任一等书记官。只有文理通顺，书法端正，具有警察学识的，或者曾充本路三等书记二年以上，成绩优良的，才能充任二等书记官。巡长必须由铁路教练所毕业生或经考试合格的人员充任。

巡警由铁路管理局警察处统一招募，其条件是：年在**20**岁以上**40**岁以下，粗识文字，“身家清白”，身体强壮，语言清楚，并通该地方言。巡警入选后，必须开具详细履历，声明两年内不得无故辞差，并且要取具妥保，如有逃亡，惟保是问，然后由警察处分别派往各段驻扎。

我国东北地区的铁路警察组织与内地不同，**1917**年以前，中东铁路的警权掌握在沙皇俄国手中，哈尔滨和铁路沿线一带的市政警察与铁路警察没有明确划分。**1917**年**10**月社会主义革命推翻了沙皇的专制统治，中国地方政府乘机收回了中东铁路的护路权，翌年（**1918**年）**2**月，北洋政府在哈尔滨设立督办东省铁路公司事宜公所（简称督办公所），并建立了临时警察总局，但华俄警察仍然设岗对峙。同年**7**月，沙俄中东铁路局长霍尔瓦特在俄境的四站成立全俄临时政府，自任摄政，不久与高尔察克政权合并，高尔察克覆灭后，霍尔瓦特重返中东路。**1920**年**3**月，中东铁路工人举行大罢工，霍尔瓦特被迫离职，结束了他在中东铁路近二十年的统治，中国地方政府随即解除白俄军警武装，并在哈尔滨警察总局内设立路警处，但所有白俄警察均仍暂时雇用。**1920**年**10**月，中国政府与名存实亡的道胜银行签订东省铁路续订合同。依据合同，中国代表参加了中东铁路董事会和局务会，中东铁路实权仍由白俄分子把持。**1921**年**2**月**12**日，路警管辖权问题被提交中东铁路董事会议决，由路警处处长会同路局

局长拟订路警章程，经东省铁路督办审阅后，交董事会核定通过，同年6月1日，东省路警实行改组，设路警处于哈尔滨，“凡关于妨害铁路沿线安全与秩序及铁路财产者，铁路警察得随时侦捕之”。

东省铁路路警处是一个庞大的工作机构，设处长1人，管辖东省铁路全线警察事项，并监督所属各职员；设华俄副处长各1人，协助处长办理一切事务。处长直辖于东省铁路督办，但关于铁路的保护及维持安全与秩序，得受管理局局长的指挥，对于发生的事件，应随时向管理局局长报告。路警处设总稽查一人，承处长命令稽查全路警察事宜。处长、副处长之下设秘书二人，科长三人，科员十八人，会计主任一人，卫生主任一人，技正、技士各一人，稽查长一人，稽查员九人，差遣员六人，办事员六人，译员十二人。路警处还设有俄人秘书二人，副科长三人，科员七人，稽查员四人，译员四人，办事员十人。路警处设科治事，分担相应事务。第一科掌管总务，第二科掌管内勤，第三科掌管外勤。

东省铁路内勤与外勤的概念与北洋政府警察法规确定的内外勤概念不同，它以铁路沿线的防卫为外勤，而以守护铁路资产、金库、机器、材料、工厂为内勤。东省铁路全线外勤分六大段，每段各设警察署，置段长一人，华俄副段长各一人。路警处为防护东省铁路各机关、工厂、材料厂及金柜，在哈尔滨专设内勤铁路警察，内勤警察分为四区，每区设俄区长一人，华俄副区长各一人。为了保护公司、路局以及铁路资产，在哈尔滨特设两个警察队，属于铁路沿线各段的工厂、材料厂及金柜，由外勤警察守护。除警察队官警均系华籍外，其余内外勤长警均系华俄并用，计有华籍长芥一千五百一十五人，俄籍长警七百二十九人。此外，路警处还设有路警教练所，由中央交通部路警养成所毕业人员担任教练，抽调各段队警察轮班教练，三个月为一期，毕业后

按考试成绩，定为一、二、三等警察。^①

1924年9月，随着《中俄解决悬案大纲》和奉俄协定的签署实施，才彻底改组了包括路警机构在内的中东铁路的各级组织，清除了反动的白俄分子，结束了沙俄分子对东省铁路警权的控制。

北洋政府对铁路治安的管理是不断加强的，逐步制定了强化铁路治安的规范性文件，起先由各铁路管理局发布适用于各该路的警察规则，中央交通部在综合归纳这些规则的基础上，于1922年11月4日制定和颁布了通行全国的《铁路警察服务规则》，对铁路警察的职权范围和警卫规程作了详尽规定。^②

铁路警察对于轨道、桥梁、工程、材料、电线、厂站、仓库以及行旅、货物、列车开驶均有保护之责，但以该管铁路界线为限，非奉有长官命令或追捕人犯不得越界，严禁干预外事。在铁路界限以内，遇有违警及拘捕刑事罪犯，要报告长官核办，但刑事案件应转送司法机关办理。在车内拘捕的人犯，应由警察长官解交最初应停车站的司法衙门办理。如有被追捕的罪犯逃入铁路界内，铁路警察应会同地方警察共同追捕。查获携带违禁物品（无护照之枪弹、私运炸药炸弹、私运制造火药的原料、鸦片、吗啡、有伤风化的书画玩具等），应连同入犯一并扣留，分别情况，酌情办理。

铁路警察值勤方式分守望、巡逻、护车三种。

守望须在固定地点，不得擅离职守。守望又分站台守望、票房守望、轨道守望、厂栈守望四种。站台守望巡警负有维持站台秩序之责，对于酒醉者、疯癫者、未满12岁之幼童、“妇女无人

① 《督办东省铁路公函事宜公所函》（东字第2951号），中国第二历史档案馆档案。

② 《法令全书》第十六类，交通，第9~26页，1922年第4期。

跟从或携带妇女幼孩神色仓皇者”、“携带违禁物品者”、“徘徊站台窥探他人行囊者”、传染病患者，以及“其他形迹可疑者”，要悉心防范，或报告长官相机办理。对于查获的窃物，如失主说明件数、形状，查验无误，应将原物送交失主，但应问明失主姓名、住址或索取名片备查。“所获窃犯应即带回警所，听候长官核办”。“查获违禁物品，应将携带之人连同物件带至警所核办”。

票房守望巡警的任务在于维持票房购票秩序。凡持伪造、变造货币购票的，“应即带至警所核办”。对于“公然持枪及其他危险物欲入票房者”，“夜间结伙在票房附近观望者”，“深夜携带物件出入票房者”，要特别注意防范。

轨道守望巡警所应注意的是轨道上有无阻碍行车的障碍物，以及轨道附近有无危及行车之处。如果轨道内或轨道附近有堆积物，轨道守望巡警有权责令有关人员从速迁移；列车过往时，禁止行人横穿轨道，以防不测；“轨道附近有无盗匪聚集，须随时严密防范，守望山洞桥梁，尤须严防盗匪”。轨道上的螺丝钉、道钉，如果“未经旋紧按好，宜随时报知工人赶办，倘有损坏钢轨、缺少螺丝等事，须立时知照工人，报明工务员办理”。“轨道上如有损坏及各项危险之事，因火车将到，不及修理，宜表示危险，以止车来，并宜即时通知站员办理”。

确保工料、车厂、货栈的安全是厂栈守望巡警的职责。工役、脚行人等入厂作工，“应凭各该局所发铜牌或号衣，不著号衣、未带铜牌者，应禁止入内”。厂栈员役携带材料物件出厂，巡警要查明有无凭单，询问缘由，记录在案。厂栈员役违背警规，要呈明长官核办，不能进行干涉。对于火情，厂栈守望巡警也有查察之责。

巡逻是铁路警察执行勤务的重要方式之一。它“补值岗所不及”，职责与守望相同。巡逻以一定岗位为界，自出发的岗位起，

到最终岗位止，每经过一个岗位，都要互换巡逻牌号。巡逻牌号载明岗位号数，分黑地白字、白地黑字两种，白字黑地牌号由守望巡警携带，黑字白地牌号由巡逻巡警携带，互换后，各于退勤时缴还警所。巡逻巡警按照一定路线，在守望巡警每次站岗时间内出巡一次，对于桥梁、石垛、山洞、岔道、涵洞、河堤、轨道、道钉等须特别留意，如有损坏缺少，要报明工务员办理；遇有偷窃轨道附属物品或损坏道路、电线、电杆的，应立即拘至警所，报告长官核办。

护车也是铁路警察执行职务的重要方式，分守护客车和守护货车两种。守护客牢警察“随时查察有无窃盗匪类，深夜乘客熟睡，宜督察看车夫役加意防犯，乘客上下时，尤宜特别注意，遇有在车上行窃之人，应加以盘查，并监视其行动”。车上查获窃犯应妥加看管，解交获犯后最初应停车站警察长官，转送司法机关办理。行车时，“如遇有窃盗要犯跳下跑逸，得商请车队长将车暂停，以便即行追缉，但以不误前途行车为限”。守护货车警察的主要职责是随时查验“货车封器”，保证货物安全，不致被盗或丢失，货车经过各站，停留6小时以上时，应由该站站长及厂警签收货物，往明查验接受情形，待货车起行时，再由车队长和护车警察接受。

第五节 水上警察

随着沿海和内河水运的发展，设置水上警察的需要日益迫切。北洋政府时期，水上警察的确立及其沿革，大体上经历了三个阶段。从1912年到1915年3月为第一阶段，在这个阶段上，濒海沿江一些省份，先后把清末水师改组为水上警察，创设伊始，无章可循，内部结构极为紊乱。从1915年3月到1919年10月为第二阶段，当时由于北洋政府颁布了《水上警察厅官

制》，使各省水上警察的领导体制和组织结构大体趋于一致。1919年以后为第三阶段，这年10月15日，北洋政府内务部发布《地方警察局组织章程》，翌年1月21日，内务部鉴于“水上警察与地方警察细目容有不同，大体原属共贯，该项章程适用于水上警察并无抵触之点”，因而规定：“嗣后各省区水上警察一律适用《地方警察局组织章程》，以免分歧”。^①并且进一步明确了水上警察必须遵行的各项制度。

把清末水师改组为水上警察的主张，最初是由副总统领湖北都督黎元洪提出的。长江水师本是清末水上武装力量，同治初年曾国藩创设，后归海军部统辖，早已腐败不堪。民国成立后，长江水师依然存在，机构未变，仍沿旧制，总司令由李燮和充任。

1912年8月，黎元洪电请改鄂省长江及荆襄水师为水上警察，脱离军事系统，由该省民政长节制，得到袁世凯的批准。老谋深算的袁世凯基于集中警权以加强独裁统治的目的，于同年8月15日在撤销长江水师总司令一职的同时，下令任命江苏外海统领黄汉湘为长江水巡总稽查，以直接控制湖北、江苏、江西、安徽、湖南等沿江五省的水上警察力量。

黄汉湘到职后，积极活动，向沿江五省摊派款项，筹组长江水巡高等学堂，遭到五省都督的强烈反对。12月19日，湖北都督黎元洪、江苏都督程德全、江西都督李烈钧、湖南都督谭延闿、安徽都督柏文蔚联名致电袁世凯，以长江水巡总稽查之设“不合官制”，“不分权限”、“虚糜款项”为由，坚决要求撤销。五省都督在电文中说：“前清水师，因系独立，故设专官，今既改组水巡，划归各省指挥监督，责有专归，更设总稽查，试问职

^① 《内务部呈请将黄河水上警察照章设局并通行各省区嗣后水上警察局一律适用地方警察局组织章程文》（1920年1月27日），中国第二历史档案馆档案。

属何等?”^① 态度极为强硬。在这种情况下，袁世凯不得不下令撤销总稽查一职。这是北洋政府时期，中央和地方争夺警权的一场激烈争斗。

撤销长江水巡总稽查一事，不仅没有影响反而加速了水师改组为水上警察的进程。1912年9月到翌年2月，水师改组为水警不仅在长江流域得到了实现，而且推及于其他各省。北洋政府海军部宣布，水师改组为水上警察，自应由内务部管辖。内务部认定，水师名目繁多，不限于沿江五省。于是内务部和海军部经过会商，于1912年12月19日联合向各省都督发出指示电，要求各省仿照湖北成案，将水师一律改为水上警察。1913年2月22日，北洋政府内务部发布《长江及其他水师改组令》，规定“长江及其他水师改为水上警察，设水上警察厅管辖之”。“水上警察厅依画一现行地方警察官厅组织令之例办理”。“水师之关联数省时，应由关系之省协商编制，但关联之省就事实上之必要，得依省之辖境，分设水上警察厅”。^②

当时先后被改组为水上警察的水师有：

奉天省北洋水师警务河防营。

江苏省南洋续备督标水师前营，南洋续备新胜水师营，金陵巡警水师，铭字水师营，江南提督六营，苏松镇标四营，狼山镇标三营，福山镇标三营，江北淮海水师河防营，江北提督四营，狼山镇标三江营。

安徽省淮河水师三营，巢湖水师营。

山东省利捷水师、西湖水师。

河南省豫安水师。

陕西省黄金峡炮船。

① 《长江水师改组水上警察等文件》，中国第二历史档案馆档案。

② 《长江及其他水师改组令》（1913年2月22日）。

福建省督水营练兵一队，闽安营练兵二队，海坛营练兵二队，南澳左营练兵一队，铜山营练兵一队，镇海水师营，福强军左路后营，福安水军三营，督标二营，水师提标五营，南澳镇标二营，福宁镇标三营。

浙江省内河巡防水师六营、枪划营、飞划营，太湖巡防营，游击先锋队，游击三队，绍河水师巡防队，上江水师巡防队，瓯江水师巡防队。

江西省内河水师六营，赣防水师三营。

湖北省巡沔湖河炮船，省河护运炮船。

湖南省先锋水师五营，飞翰水师五营，长胜水师五营，澄湖水师五营。

四川省巡船。

广东省水提亲军三营及先锋卫队，广安水军二营，惠安水军三营，诏安水军四营，水师提标七营，碣石镇标三营，南澳镇标三营，高州镇标三营，北海镇标二营，琼州镇标四营，两广督标营，顺德营。

广西省抚标中军四营，抚标左军三营，抚标右军四营，抚标后军四营。

贵州省镇远水师，镇静水师。

水师改组为水上警察后，由于当时北洋政府还没有来得及颁布水上警察官制，各地水上警察基本上仍然沿袭水师原有建制，所不同的只是任务、性质和领导关系发生了变化，由原来海军部领导的，独立于地方政府的、单纯执行军事任务的机构，改变成为由内务部领导的、地方行政官署管辖的、维持水上“治安”的机构。

以奉天省为例，该省于1914年7月由原北洋亲军水师警务河防营及靖海、快马、铁龙、经武四轮船改组成立了奉天水上警察局，后因海上多事，增设海巡帆船七只，分防沿海各口岸，棧

巡缉捕。水上警察局设局长、副局长、庶务兼会计、文案、司法、收发各一人，书记二人，侦探三人，局役四人，伙夫二人。局本部在编人员共十八人，其下仍沿旧制设左、中、右三队及海巡队和舰队。左队备有巡船八只，铜炮八尊，手步枪七十三支，长警夫役八十九人。中队备有巡船六只，舢板七只，铜炮四尊，钢炮四尊，长警夫役四十三人。右队备有巡船八只，铜炮八尊，步枪七十三支，长警夫役八十八人。海巡队备有帆船七只，铜炮七尊，手步枪七十一支，长警夫役八十四人。由四艘轮船组成的舰队备有钢炮七尊，长警夫役五十八人。合计船四十一只，炮三十六尊，枪二百七十五支，长警夫役三百七十八人。在当时，这是一支相当可观的水上武装警察队伍。

在水师改为水警的推动下，有些原先未设水师的濒水地区也开始自定章程，试办水警。山东省济宁道就属这种情况。山东西南部南阳、昭阳、独山、微山四湖紧密联结，绵延数百里，济宁道尹公署决定“试办水警，专以防剿肃清湖匪为唯一目的”，招募“枪溜”船^①二百只，民船二十只，分驻各湖。巡湖水警设管带一人，帮带一人，队长四人，稽查员二人。每十只船编为一棚，设棚头一人；每五棚编为一队，设队长一人。各船除原有枪支外，另发快枪二十支。管带、帮带、队长、稽查员均由济宁道尹委任和管辖，并受兖州镇守使及济宁、鱼台、滕县、峰县等沿湖各县县知事指挥调遣。水警管带率同帮带、队长指挥各船，从济宁南湖经南阳、昭阳、独山各湖至微山湖，往返巡缉湖面，不能任意停泊。各船据守地点和分驻地点，要由管带呈请道尹决定。水警除巡缉湖面外，不得干涉地方事务，在湖面或湖滨缉获的人犯，要移送该管地段的县公署讯办，不能擅自拘留审问，湖

^① 枪溜，长年生活于湖上的居民，以射猎水鸟为生，谙水性，娴枪击。

内如有“股匪窜扰”，有权请求沿湖驻军协同围剿。^①山东省济宁道试办水警的情况也说明，当时水上警察的建制是因地制宜的，该道“试办水警”的期限为三个月，以后不了了之。

1915年3月30日《水上警察厅官制》的颁布为统一全国水上警察的建制提供了法律依据。依照该《官制》的规定，为了“维持水上治安之必要”，在濒海、沿江、滨湖、通河的要冲地点，设置水上警察厅。其领导关系是：水上警察厅与道尹驻在同一地方时，直隶于道尹；与省长驻在同一地方时，直隶于省长；水上警察厅的管辖区域及于数道时，也直辖于省长。由于事务较简，没有必要设置水上警察厅的地方，或设水上警察局，或由附近警察厅（所）代管水上警察业务。

水上警察厅置厅长一人，秉承道尹或省长的命令，指挥督率该厅事务，监督所属职员，有权发布单行警察章程。直隶于道尹的水上警察厅厅长，由道尹呈由省长咨陈内务部，荐请大总统任命；直隶于省长的水上警察厅厅长，由省长咨陈内务部，荐请大总统任命。水上警察厅置警正二至四人，承长官之命分掌水上警察事务；置警佐六至十二人，承长官之命佐理水上警察事务；必要时置技工一至二人，掌理技术事务。水上警察厅可以设立水上警察队，水上警察队的编制以及水上警察厅分区办法，由省长或由道尹呈由省长，咨陈内务部，呈请大总统核定。水上警察厅办事细则要报请内务部核定。^②

各地水上警察机构依照《水上警察厅官制》先后进行了改组，以山东水上警察而言，该省分设沿海水上警察厅和南运河河水警察局两个水警机构。

① 《山东省济宁道试办水警简明规则》，《山东省济宁道巡湖水警办事细则》；中国第二历史档案馆档案。

② 《水上警察厅官制》（1915年3月30日），《现行警察例规》八编，甲225~227页。

山东沿海水上警察厅成立于1914年8月，管辖区域以山东沿海为限(见图8—1)。《水上警察厅官制》颁布后，于1917

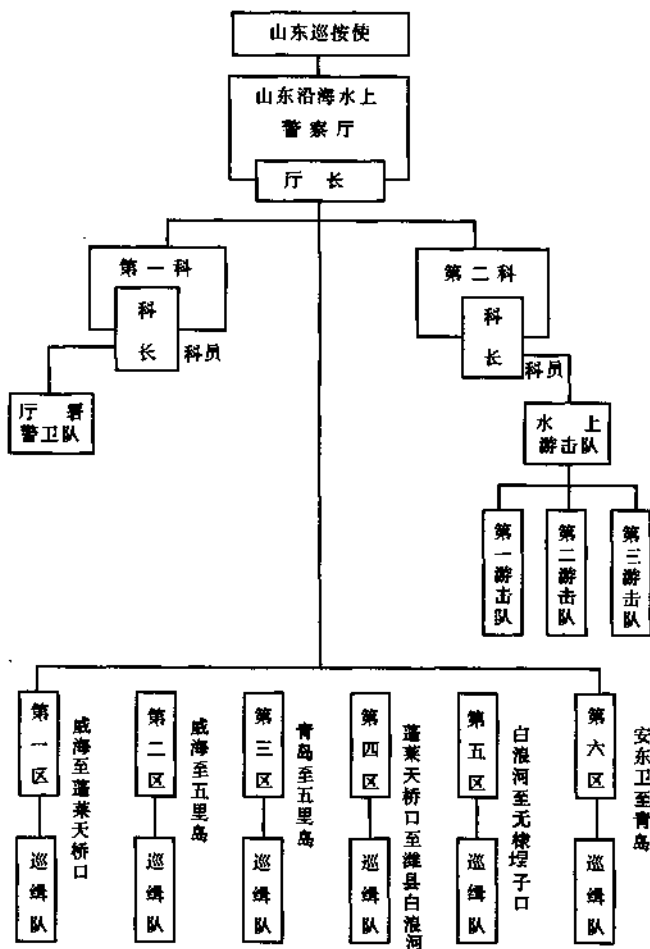


图8—1 山东沿海警察厅编制图

年初实行改组，改组后设厅长一人，警正二人，警佐五人，下设二科，第一科掌管机要事项，典守印信、拟定章则、传达报告、预算决策、枪械购置、文书印刷等；第二科掌管舰队调遣、缉捕案犯、违警科罚、群众陈诉、刑事案件的假预审及刑事案犯的解送、水警员兵伤亡请恤，以及水上卫生等。每科置科长一人，以警正充任，承厅长指挥，监督办理本科事务。第一科置科员三人，第二科置科员二人，均以警佐充任，承厅长指挥监督和科长的指导，分理本科事务。为了侦查案件和缉捕人犯，山东沿海水上警察厅置侦探员二人，督率侦探十人，承厅长指挥，分布于各紧要海口和通商口岸，侦查要案，并受厅长特别委托，稽查该厅下属机构的警察事务。

此外，山东沿海水上警察厅还设有厅署警卫队和以舰船为本位的游击队。警卫队由第一科科长督导，其任务是守卫厅署、送达文书、奉捕犯人及收受解送等，该队由水巡长一人、水巡二十人组成。直隶于沿海水上警察厅的游击队是水上警察队的一种组织形式，队长由第二科科长兼任，下设三个支队，即第一、二、三游击队，每支队各设分队长、大副、大车、二车、炮目各一人，正副管油二人，掌舵工二人，水巡十四人。游击队游弋洋面，所有舰内一切事务及追捕盗船、缉击“盗匪”，均由分队长主持，大副帮同分队长办理巡缉事宜，有指挥水兵之权。

由于山东沿海水上警察厅所辖海面辽阔，为了便于管理，划分六区。东自威海起西至蓬莱天桥口为第一区，西北自威海起南至五里岛为第二区，南自青岛起北至五里岛为第三区，东自蓬莱天桥口起西至潍县白浪河为第四区，东自白浪河起西至无隶埭子口为第五区，南自安东卫起北至青岛为第六区。每区设区长一人，并兼任该区巡缉队长。巡缉队也是水上警察队的一种组织形式，除区长兼队长一人而外，六个巡缉队各由水巡长一人、水巡三十人组成。水上治安事务概由各该区区长兼巡缉队长负责，水

巡长则承区长兼巡缉队长的指挥，管理巡船维修，捕拿人犯，教练与考察水巡。

对水巡的教练分平时教练和会哨教练两种。平时教练以区队为单位进行，各队水巡都要轮流训练，由区长兼巡缉队长担任教官。会哨教练每半年举行一次，由厅长召集，以烟台为集中地点。教练内容包括警察讲义、水警章程、各种法令、驾驶训练，以及操法、地理等。

山东沿海水上警察厅加强对水警的训练，其主要目的是为了对付革命党人及其组织，凡“能侦获内乱要犯或著名党匪者”，以及“侦获党匪大宗军火者”，均可专案特别请奖。对于“值非常事变时，竭力防卫或镇抚，使地方得获安全”，“发觉或缉获关于阴谋内乱犯罪”，“发觉或缉获关于加危害于政府或地方长官犯罪”，“发觉或缉获关于外患国交犯罪”的出力人员，要分别按照《警察奖章条例》请奖。^①

山东省除设沿海水上警察厅以负责山东沿海水上治安而外，还设有南运湖河水上游警局（见图8—2）。南运湖河水上游警局是按照《水上警察厅官制》的规定，参酌沿河地方情形，以原利捷水师和西湖水师为基础改组而成的，其管辖范围，自东平县十里铺起，至峰县梁旺城止，计程五百四十二华里。该局设局长一人，由济宁道尹兼领，下设第一、二两股和勤务督察长一人，均由道尹公署掾属兼任。由于南运湖河区域辽阔，划分三区，每区各设一警察署。第一区警察署驻济宁县城，南自滕县夏镇北至济宁县城为其管辖区域，共一百八十华里；第二区警察署驻东平县安山镇，南自济宁县城北至东平县十里铺为其管辖区域，共一百九十九华里；第三警察署驻滕县夏镇，南自梁旺城北至夏镇为其管辖区域，共一百六十三华里。每区各设区长（或称警察署长）

^① 《山东沿海水上警察厅编制及办事规则》，中国第二历史档案馆档案。

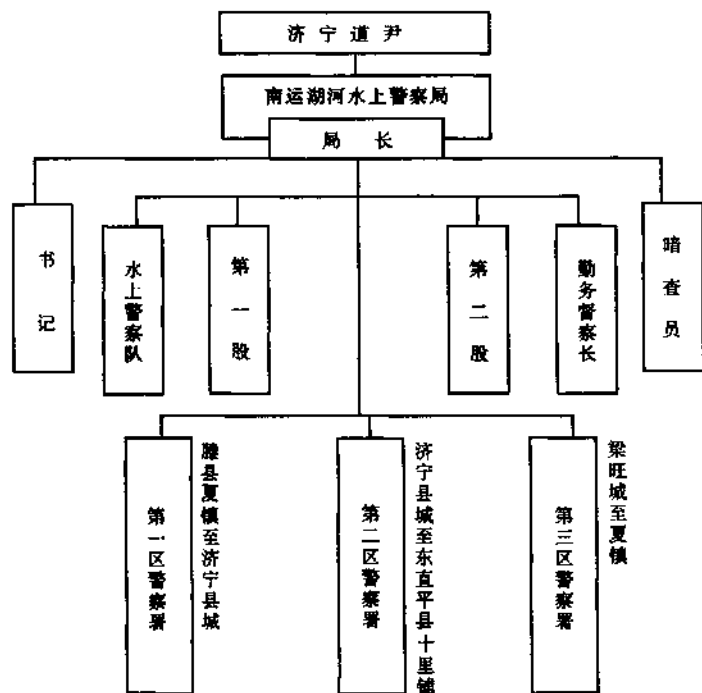


图 8—2 南运河水上警察局组织机构示意图

一人（以警正充任），警察队长一人（以警佐充任），书记一人，一等水巡长四人，二等水巡长四人，水巡三十二人，巡船四艘，夫役四人。各区次要地方，如真阳镇、袁口镇、韩庆等处，则设警察署分驻所，随时派拨巡船游弋。另外，南运河水上警察局设有水上警察队，置队长一人，正目三人，副目三人，警兵二十四人，火夫三人。

南运河水上警察局局长及其所属职员各有一定职权。局长总揽全局事务，有权发布单行章程。第一、二股股员承局长的指

挥监督，办理本股事务，第一股掌管文电机要、保管印信、编纂册籍、编制预决算，以及统计调查事宜；第二股编辑章制、审讯违警人犯、批饬警务诉讼及水上卫生。督察长承局长的指挥监督，视察各区工作人员的勤惰，有权直接或会同各区警正指挥巡长以下各员，有事得径行报告局长核办。水上警察队长的职责是侦缉要案、逮捕人犯。

警察队的职务“以侦探秘密、维持水上治安为要义”。“警察队散在各处，履行职务时，不拘告发、风闻及其眼见之事，每日均须报告长官，但遇非常紧急事件不暇报告时，可以面陈”。如果说警察队是公开的特务机关，目标对外，由道尹（南运湖河水上警察局局长）直接遴选派充的暗查员，则是秘密的特务分子，用以箝制警局内部的工作人员，即所谓“通声气而资整顿”。暗查员所到之处，务必保守机密，非有十分必要，不得与各区负责人“擅相交接”，他的报告“须以缜密确实为宗旨，不得稍徇情面，致涉偏倚”。调查的内容包括“各区官警办事之勤惰”，“各区地面之情形”，“水警应兴应革之事项”，甚至连官警“私人之品格”也纳入暗查员的视野。^① 山东沿海和湖河水上警察的设置情况表明，《水上警察厅官制》颁行后，全国水警体制及其隶属关系已大体趋于一致，但水警组织的内部结构仍然千差万别，因地而异，缺乏一定之规，《水上警察厅官制》也未作明确规定。1919年10月13日北洋政府内务部拟定的《地方警察局组织章程》为解决这一问题提供了法律基础。

1920年1月，河南省长赵倜咨请内务部将该省黄河水上警察照章改局。咨文说，黄河水上警察“创设伊始，因无适用官制，仅名曰黄河水上警察，内部组织仅有总巡官、队官，……现拟援照《水上警察厅官制》第一条第三项办法，就原有预算酌量

① 《南运湖河水上警察局编制简章》，中国第二历史档案馆档案。

匀配，将该警察改为黄河水上警察局，设局长一员，以下设主任、助理、办事员各一员”。并将黄河流经河南地段划为第一、二两区，京汉铁路以下为第一区，以上为第二区，分区驻巡，以队长兼任区长，每队辖驳舰二艘，巡船四只，长警舵夫共五十人。

北洋政府内务部对河南省黄河水上警察改局方案表示赞同，但对该省黄河水上警察局的内部结构提出异议，认为“该局编制于局长以下设主任、助理员各员，稍有未符”，应当根据部颁《地方警察局组织章程》，在局长以下设科治事，每科置科长一人，科员若干人，承办各科事务。内务部明确规定，“嗣后各省区水上警察局一律适用《地方警察局组织章程》，以免纷歧”。^①至此，北洋政府时期水上警察的领导关系、组织体制乃至内部结构才基本统一起来。

第六节 矿业警察

中国矿业警察始建于1915年，起初称矿场警察，不久改称矿业警察，简称矿警。矿业警察的出现不是偶然的，它是适应近代采矿业的发展，为维护矿商的利益设置的。“中国矿产素富，比年以来，商民集资开采，日渐增多，矿工人数，动逾数千，负贩之徒，亦复萃集，势非设警察机关殊不足以保卫而维持秩序”。“矿警设立之宗旨，自以保护矿场为唯一职务，凡无灾事变之发生与工人盗匪之滋事，其利害既直接关系于矿商，势须随时随事与之协议，自与普通警察微有不同，故不得不有特别之规定”。^②

① 《河南省长赵倜咨请内务部将黄河水上警察照章改局等文件》，中国第二历史档案馆档案。

② 《修正矿场警察局所组织章程说明书》，中国第二历史档案馆档案。

矿业警察与普通警察不同之处在于：第一，矿业警察只设于矿区，并且只在矿区行使警察职权，不能干预地方事务；第二，它的主要职责是对付矿工，维护矿主的利益；第三，矿业警察在矿区内所采取的维护治安的措施，要与矿主“接洽”，实即接受矿主的指挥；第四，矿业警察经费不纳入国家预算，全部由矿主负担。

北洋政府先后颁布过两个矿业警察法规，即1915年12月2日《矿场警察局所组织章程》和1918年4月9日《矿业警察组织条例》，后者是对前者的补充和修订。^①北洋政府的矿警建设以其颁布的两个单行条例而被划分为两个阶段，1915年至1918年为初创阶段，1918年至1928年为定型阶段。

在矿警的初创阶段，各矿场是否设置矿警，完全由矿业公司决定。凡决定设置矿警的矿业公司，应稟请该管地方道尹或县知事，由后者咨请省财政厅备案。“矿务较繁、财力较充之矿场”，设矿场警察局，简称矿警局；“矿务稍减、财力未裕之矿场”，设矿场警察所，简称矿警所。局所无隶属关系。矿场范围较广的矿警局或矿警所，可以设置分局或分所。无专设矿警必要的，由矿业公司呈请县知事拨派巡官长警执行矿警职务，并归附近市镇警察官署管理。矿警局长和矿警所长的任命方式不同，矿警局长由道尹呈请巡按使（后改称省长）从具有警正资格的人员中委任，并报内务部备案；矿警所长则由县知事从具有警佐资格的人员中遴选，报请道尹委任，并向巡按使备案。矿警局（所）长拥有较大职权，可以自行裁决矿场内发生的违警案件，但刑事案件要送请县知事核办。

^① 《矿场警察局所组织章程》（1915年12月2日），《民国法令辑览》，第八类，内务；《矿业警察组织条例》（1918年4月9日），《内务法令例辑览》（第4册）。

1917年4月4日，北洋政府农商总长谷钟秀向内务总长范源濂发出咨文，建议修正《矿场警察局所组织章程》，理由是：

第一，“矿场警察虽然借助于地方官厅，而各省财政厅为兼理矿务机关，自不能不予实权，原章程于财政厅职权未甚注意”。

第二，“矿场警察经费系由矿商负担，故其设立自应俟矿商之请求，然亦有时必须设立，而矿商为避免负担起见不肯请求，于矿业及治安上殊有重大之关系，势不得不有矿务监督之强制，原章程对于矿场警察之设立，俱出矿商之请求，而未有官厅之指导，恐难收因时制宜之效”。

第三，“矿场警察经费既由矿业公司筹给，则该公司对于经费支出自应有以闻知，且所需经费亦应编有预算，庶不至有滥用之弊，原章程仅令矿业公司负担所需经费，而无编制预算通知矿业公司之规定”。^①

根据以上理由，农商部以《矿场警察局所组织章程》为基础，提出了修正草案二十四条，着重点在于强化矿区治安，所有矿区都必须设立警察机构，并加强对这些机构的领导和监督。

农商部的修正草案经内务部提交警务会议讨论，复经国务院法制局核订，最后决定由内务部另拟草案，定名为《矿业警察组织条例》，前后历时一年，于1918年4月12日由大总统以教令公布施行，共七章十九条。^②1920年2月29日，北洋政府内务部对该条例第六条（矿警局所长的任用）和第七条（矿警局局员和矿警所所员的任用）又进行了局部修订。《矿业警察组织条例》是北洋政府时期矿警机构定型阶段的法律依据。

① 《农商部修正矿场警察局所组织章程说明书》，中国第二历史档案馆档案。

② 《内务部咨农商部修正矿场警察局所组织章程一案》，中国第二历史档案馆档案。

一、设置矿业警察的目的和手续

依据《矿业警察组织条例》的规定，设置矿业警察的目的是为了“维护矿区秩序及安全，并保护矿业上之利益”。实即维护矿主的利益。设置的方法有两种：

①矿业公司呈请设置。矿业公司在呈请设置矿业警察时，要向省实业厅提出书面请求，由省实业厅会同省警务处核准，然后经省长报送内务、农商两部备案。

②省实业厅或警务处责令设置。如果矿业公司不提出设置矿业警察的请求，而省实业厅或警务处认为该矿业公司在其矿区内有设置矿业警察必要时，可以责令该矿业公司提出设置矿业警察的请求，矿业公司必须照办。

二、矿业警察的组织机构

北洋政府时期的矿业警察机构为矿业警察局和矿业警察所，它们均可根据需要酌设分局或分所，但事先须经省警务处会同实业厅批准。

矿业警察局或警察所分别设局长或所长一人，综理该管矿区警务，指挥监督所属职员。局长由警务处会同实业厅从具有警正资格的人员中遴选，呈由省长转咨内务部查核，呈请大总统派充。所长由警务处会同实业厅遴选具有警正或警佐资格的人员委充，但须报省长转咨内务部查核批准。

矿业警察局或矿业警察所分别设局员或所员，承局长或所长之命办理警察事务，局员由局长遴选，所员由所长遴选，均需具有警正或警佐资格，并且要报请省警务处会同实业厅委派。此外，如因事务需要，矿业警察局或矿业警察所也可聘用雇员。

以上是《矿业警察组织条例》关于矿业警察官署及其人员任用程式的规定。但事实上，在整个北洋政府统治时期，各地矿业

公司设置矿警机构的屈指可数，少数设有警察机构的矿业公司也都采取矿业警察所的组织形式，没有一个矿业公司设置矿业警察局这样的机构。

《矿业警察组织条例》颁行后，依照规定设置的矿业警察所有：湖南益阳久通矿业公司的益阳板溪地方矿业警察所，安徽繁昌裕繁铁矿公司的桃冲铁矿矿业警察所，河北磁县怡立煤矿公司的磁县西佐村矿业警察所，河南修武县中原公司的焦作矿业警察所，河南汤阴县时利和煤矿公司的寺湾矿业警察所，山东淄川县鲁大公司的淄川矿业警察所，江苏句容县中国水泥公司的龙潭矿业警察所，江苏东海县泰昇金矿公司的羽山矿业警察所，安徽当涂县益华铁矿公司的北乡矿业警察所等。

各矿业公司的矿业警察所的人员编制和经费开支因地而异，以益华铁矿公司的北乡矿业警察所为例，该所设所长、巡官、雇员各一人，巡长六人，警察六十人，伙夫六人，夫役二人，共七十八人。这是一个有相当规模的矿警机构。按规定，矿业警察经费，包括薪饷、服装、恤赏等，全部由矿业公司负担，为此，益华铁矿公司每年要为其呈请设置的警察所开支大量经费，除办公费外，薪饷和服装费合计八千多元，奖赏金和抚恤金也由公司筹给，此外还为警察所购置快枪六十六支，支洋三千二百元。

三、矿业警察的管辖区域及其职权

矿业警察所虽然是矿业公司呈请设置的，但它无权规定矿业警察所的管辖区域，这种权利只属于省警务处和实业厅，矿业警察所只能在省警务处会同实业厅确定的区域内行使警察职权，除维护矿场秩序和安全外，不得干涉地方事务。

矿业警察的职权由《矿业警察组织条例》规定，各矿业公司警察所所长根据《条例》规定的原则，结合本矿区的情况，分别拟定具体规则，呈报省警务处和实业厅，经内务部和农商部核准

后施行。

以华益铁矿公司的北乡矿业警察所为例，由它拟定并报部核准的《取缔规则》共十四条，详尽地规定了矿警的主要职权。^①《规则》表明，矿警的首要任务是镇压工人的反抗和所谓的“不轨行动”。它规定，“矿工及夫役等，如有聚众要挟、强索报酬、同盟罢工等事，……矿警应到场弹压”。矿工“如有狂暴行为”、“酗酒”、“喧扰”，矿警也“得强行制止”。矿工“如在地方有骚扰情事或有不当之行为”，矿业警察所应商同矿业公司对矿工进行“驱逐”。其次，维护矿主的财产不受侵犯也是矿警的重要职责。矿警要随时查看矿区的一切建筑，“认为有危险之虞时”，通知公司采取相应措施。对于矿用铁路、码头，矿警要轮流巡逻，藉资保护。“遇有盗窃枕木、钢轨、材料等事，一经查获，即送地方官惩办”。当然，矿警也负责维护矿区的公共安全和生产秩序。“矿区如备有炸药，应令公司妥为储藏，其使用时，并应先知照警察所布告，以免惊扰”。“地方人民如有在铁路及码头等处游玩，阻碍业务时，警察得令其退出”。如果在铁路、码头上堆积瓦砾、石片，“危及行车时”，矿警可接《违警罚法》处理。

四、矿业警察与普通警察的关系

虽然矿业警察只能在“警务处会同实业厅指定的矿业警察区域内”行使警察职权，不得干预地方事务，但这并不是说矿业警察与地方上的普通警察不发生任何业务上的联系。恰恰相反，为了共同对付矿工，维护矿区“治安”，《矿业警察组织条例》规定，“矿业警察官署与普通警察官署平时应互相联络”。普通警察在矿区执行任务或进行调查，矿业警察应当尽力协助，提供情况。如果矿工或矿业公司在矿区外发生了问题，矿业警察所应通

^① 《北乡矿业警察所取缔规则》，中国第二历史档案馆档案。

知普通警察官署处理；如遇特殊情况，普通警察官署单独处理“力有未逮”，可以请求矿业警察官署协助，这时矿业警察官署“应即援应”；“若事机紧迫”，普通官署得“进行处理”，同时迅速通知矿业警察官署。对于矿工在矿区内发生的事件，矿业警察官署应与矿业公司“接洽办理”，矿业公司的意见举足轻重。如果矿区内发生了非常事件，诸如同盟罢工等等，矿业警察官署不仅可以请求普通警察协助，甚至有权要求附近驻军和地方保卫团予以支援。在矿工面前，反动军警是狼狈为奸、沆瀣一气的。

第九章 警察教育

北洋政府为了强化警察的作用，以镇压人民群众的反抗，十分重视警察教育，认为“整理内治以警务为先”而“振兴警政以人才为亟”。^①

北洋政府时期警察教育的特点是，把警察教育和集中警权紧密地结合起来，力图使警校成为培养维护北洋军阀反动统治的忠实工具的场所，通过警校毕业学生牢牢控制中央和各省区的警权，排斥一切具有进步思想的人士渗入各级警察机构，避免警权旁落，以充分发挥警察机构的镇压职能。在警校的设置上，则着力加强中央一级的警察教育，从人力、物力、财力上给予切实保障，同时不放松对在职警员的培训，从而完全改变了清朝末年“学堂多，则遴选必不精，系统纷，则精神必不彻”的局面。^②从袁世凯上台起，“统一教育，集中警权，注重实用，以期整饬地方警政”，就成为历届北洋政府推行警察教育的基本方针。

本着这一方针，袁世凯窃据民国大总统之职不久，内务部就于1912年10月发出通令，决定在京师（北京）设立警察学校，将各省原有警察学堂一律裁撤。1913年1月6日和3月2日，袁世凯先后发布《警察学校教务令》和《警察学校组织令》，表明了北洋政府最高当局对警察教育的关注。1915年1月25日，

① 《内务法令辑览》，第十三类，第13页。

② 同注①。

北洋政府“准地方之现状，应时势之要求，务期实际运用，为整饬地方警政之计划”，决定在中央设立地方警察传习所，以培养各省在职警务人员。1916年11月30日，中央内务部“为统一全国警政起见”，依据《地方警察传习所章程》的规定，要求各省在省会设立警察传习所一处，以“养成警察模范人才”。1917年2月20日，兼署内务总长范源濂呈请总统黎元洪批准，以原警察学校为基础，成立高等警官学校。与此同时，各地巡警教练所也相继成立。至此，北洋政府时期包括高等警察教育（高等警官学校）、初等警察教育（巡警教练所）和特种警察教育（警察传习所）三个基本环节在内的警察教育体系趋于形成。

第一节 高等警察教育

创设于1917年2月22日的警官高等学校，是北洋政府培养高等警官的专门学校，设于京师（北京），直辖于中央内务部，由该部警政司司长随时监督，校长也由内务部直接委派。它的前身是内务部警察学校。

内务部警察学校是根据袁世凯于1912年11月29日签署、翌年3月2日公布的《警察学校组织令》设立的，学员分甲乙两种，甲种生来源于中学毕业生或具有同等学力的人，乙种生来源于现任委任警察官或具有委任资格的人。甲种生以二百人为定额，学制三年，一切费用均由学生自理，入学时须填具志愿书和保证书；乙种生由警察行政长官推荐入学，每月发原俸一半，学制一年半。该校课程设置比较简单，组织也很松散，不能适应北洋政府对高级警察官吏的需求，但却为这个时期的警察教育打下了基础。

警官高等学校与警察学校不同，它组织严密，自成一体，设校长、教务长、总队长、分队长、助教及各科主任。校长综理校

务，监督指挥所属职员，制定教育计划，整饬学校纪律，执行对学员的奖惩。教务长秉承校长之命管理教务，协助校长制定教育计划，并督率执行，负责各种讲义的编订和课时的安排，对学员的成绩进行考核。总队长承校长之命负责全校军事课程的讲授和术课的训练，并商同教务长管理学校风纪。分队长分任各班学员术科的训练及风纪的纠正。助教辅助总分队长分任各班学员的教练事宜。此外，该校分设文书、课程、会计、庶务四科，各置主任办事员一人，办事员及雇员若干人，具体承办各该科事务。

除军事课程和术科教练设有在编的总队长、分队长和助教负责外，对于担任其他课程的教授，一律实行聘任制，由校长发出聘书，聘书具体规定学校和教授双方的权利和义务。

警官高等学校被视为北洋军阀统治时期施行警察教育的最高学府，“以教授警察实地应用各学科，养成警察官吏高等学识为宗旨”^①，其施教方针也不同于一般警校，它首先强调要培养学生“因时应变之能力”，能在任何情况下死心塌地地为北洋军阀的统治效劳，故而在课程的设置上，有关警察学的科目居于首要地位，不仅要求阐明学理，而且特别讲究实务，“以期学以致用，因应咸宜”。其次，要求学生熟知法律，因为“警察官吏非以娴习法政不为功”。“法政课程当以本国国情及现行法令为讲述之根据”，对于与警察业务有关的法规，要“繁征博引，逐项指陈，俾使实际适用”。使学生掌握反动法律，是充分发挥警察的镇压职能的必要条件之一。第三，“警察责任在于保卫地方，欲尽保卫之职责，赖有和平之武装”。因此，军事课程与警察的作用息息相通，“亟启加意讲求，俾储实力”，使他们在镇压人民群众时“具有指挥督率之能力”。此外，算术、测量、外语也是警察执行

① 《警察高等学校章程》（1917年2月22日内务部呈奉大总统指令第297号照准）。

职务时所必需的知识，“当择其切于警察实用者”加以讲授，“庶几学问游艺，蔚成完材”。至于学生的思想品德，只要求他们“尊品格，重自修，……矫正惰偷之习”，肯于为北洋军阀卖命。按照这种教育方针培养出来的警察官吏，只能是反动统治阶级手中的得力工具。

为了贯彻这一施教方针，同时也为了集中警权，警官高等学校采取特殊的招生办法，即学生的三分之二在京招收，其余三分之一由各省区依格考选，并须呈报内务部复验后才能入学。报考者必须是年在二十岁以上三十五岁以下的法政学校一年半以上毕业或警察学校一年以上毕业的学生，或者是陆军学校及陆军预备学校毕业或陆军中学以上毕业的学生，不具备以上资格的，不准报考。入学考试分别在京师和各省区最高行政长官所在地举行，并分别由内务总长和各省区最高行政长官指派的委员主持。报考时，应试人员要填具志愿书两份，由担任现职的机关工作人员证明资格，并要呈验毕业证书。入学考试分笔试和口试两种。笔试时，法政学校和警察学校毕业生加试“法政大意”，陆军学校毕业生加试“军事学大意”。笔试及格者，榜示后参加口试。笔试、口试都合格的要进行体检，体检的合格标准是：身長4尺8寸，胸围占身長二分之一以上，体重75斤以上，容貌体势端整。符合以上标准的考生，才能被录取为警官高等学校的学员。

警官高等学校实行三年制，学员在三年内必须学完十九门功课，即法学概论，宪法，行政法，国际法，刑法，诉讼法，法院编制法，违警罚法，警察法，卫生学，消防学，勤务要则，统计学，輿地学、算学、外语、体操、武术马术，以及校方认为必修的其他课程。毕业前，学员应轮流去京师警察厅署实习一个月。

学员的学业成绩分平时、临时两种。平时成绩由教授、总队长、分队长及管理員每日考查学员勤惰情况，记分数于考勤表。临时成绩由考试方法测定，考试又分学期考试和毕业考试两种，

学期考试于学期结束时由校长、教务长会同教授主持。毕业考试由校长呈明内部部派员会同校枝、教务长、教授主持。考试成绩的评定分甲、乙、丙、丁四等，八十分以上为甲等，七十分以上为乙等，六十分以上为丙等，不足六十分的为丁等。毕业考试成绩为甲、乙、丙三等的为及格，发给毕业证书，毕业考试成绩为丁等的为不及格，发给修业证书。学员在一学期内请假二十小时的，减学生成绩总平均一分，超过二十小时的，每十小时递减半分，旷课的加倍减分。记过一次的，减学业成绩总平均一分；记大过一次的，减学业成绩总平均三分。反之，记功一次的，加学业成绩总平均一分，记大功一次的，加学业成绩总平均三分。

警官高等学校按照军事学校的办法对学员实行严格的控制和管理，学员必须依照警察服制的规定购置与穿着警服，遵守学校规定的各项制度和礼节，枪械、图书的使用也必须合乎既定程式。执行奖惩是警官高等学校管理工作的重要环节。对学员的奖励分记功、记大功、实物奖励、现金奖励四种，凡各科考试及格并有二科以上满分的，或一学期内除例假外并不请假的，或一学期内并无违反规则或旷怠情形的，给予记功奖励；凡各科考试及格，并有四科以上满分的，或术科成绩特别优秀的，或记功三次以上的，给予记大功的奖励；学员在一学年内两次学期考试均列前三名的，给予实物奖励（图书、文具等）；学员在一学年内两次学期考试均列第一名的，给予现金奖励，以一学期的学费为最高限额。

对学员的惩戒分申诫、记过、记大过、退学四种。学员违反校规情节较轻的，予以申诫处分；违反校规不服申诫的，或考试时有三科不及格的，或对学校当局傲慢失礼的，以及穿着警服招摇于茶楼酒肆及公共游乐场所的，予以记过处分；署骂好斗的，在校外滋事的，考试作弊的，以及记过三次以上的，予以记大过处分。按规定，功过可以抵销，但以功过相等为限。学生中，凡

“性情骄纵、行为悖谬、不堪教训的，侮辱师长及管理人员屡教不悛的，聚众要挟、藉端罢学的”，身患痼疾或沾染嗜好的，三个学期考试成绩均列丁等的，欠缴两个学期学费的，记大过三次以上的，予以退学处分。此外，北洋政府为了防止进步思想对学生的影响，严禁一切学生参加政治党派，从事任何政治活动，对于参加政党的学生，责令校方“切实告诫”，“如屡教不悛，应即按照学校管理规则予以惩戒，或令其退学”。^①

第二节 初等警察教育

北洋政府时期的初等警察教育又称普通警察教育，在内涵上经历了两个阶段的不同变化。1917年11月以前，初等警察教育是指对在职巡警和新募巡警的教育，而以培训在职巡警为主；1917年11月以后，则把巡警的招募和训练紧密联系起来，主要是指对新募巡警的教育，北洋政府培训一般巡警的学校称为巡警教练所，是短期培训班性质的机构。

早在清朝末年，各省城、商埠和府、直隶州即已开办过巡警教练所。辛亥革命时期，南京临时政府内务部主办的警务学校也附设有巡警教练所。北洋政府成立后，巡警教练所先后在各省的县一级设立。以江苏省为例，该省曾颁《江苏省暂行巡警教练所简章》和《江苏省暂行各县警察教练所细则》。^②依据《简章》和《细则》，“教练所为训练本县各区巡警而设，故定名为某县巡警教练所”。“教练所学生定额百名（参酌地方情形，得由民政长加减），概由本地方募集选定”。这样看来，巡警教练所似乎是专

① 《关于严禁学生入党案》（1913年8月28日教育部训令第35号），《现行警察例规》第二编，乙一。

② 《江苏省内务行政报告书》，第209~210页，1914。

门培训新募巡警的场所。其实不然。江苏各地巡警教练所的实际做法是，从各区未曾受过专门训练的巡警中抽调若干人，轮流入所培训，他们和新募巡警在教练所中各占一半。《细则》说得很清楚，“原有之警察未经训练者，须分期抽调，入所教练”。“原有之警察虽曾受教练而未及格者，亦应抽调入所补习”。只有在不满规定额数的情况下，才“招募足额，先行教练”。江苏省宝山县《巡警教练所简章》明确规定：“教练所之学警，就原有巡警更番教练之”。^①

就学制而言，江苏各县的巡警教练所和全国其他省区的教练所一样，都是三个月，每一个月为一学期，讲授的科目大同小异，主要有：刑法大意，违禁律，警察要领，行政警察大意，司法警察大意，侦探学，本县地理和体操。三个月终了，考试及格，发给毕业证书。

巡警教练所设监督一人，由县知事兼任，所长一人，一般由县警察事务所警务长兼任，教习三人，书记员一人。对于入学警生，不论新招或在职巡警，一律由教练所发给膳宿制服，不另支薪。警生毕业后，实习两个月。学科成绩与实习成绩均列最优等（平均八十分以上）和优等（平均七十分以上）的，派充巡官；及格的（五十分以上），派充警士；不及格的，留所补习，或发给修业证书，派充预备警士。从1912年4月到1913年5月，江苏各地先后开办巡警教练所的县计有：江都、泰县、常熟、昆山、上海、宝山、武进、无锡、丹阳、金坛、海门、清江、盐城、沛县等，不到全省60个县的三分之一，其中江都、海门两县还是清末开办的。

1917年4月召开的全国警务会议总结以往的做法，决定把巡警的招募和训练统一起来，拟出了《招募巡警大纲》和《教练

^① 《江苏省内务行政报告书》，第210~211页，1914。

巡警大纲)各一件。北洋政府内务部对这两个大纲核查后认为,“招募事宜应注意者三,一资格,二考验,三保证。关于教练事宜应注意者亦有三,一课程,二设置,三期限。意在规定标准,以期全国划一”。它还以大纲作参考,制定了《招募巡警章程》和《巡警教练所章程》,于同年11月1日通咨各省区贯彻执行。^①

此后的巡警教练所与北洋政府初期的巡警教练所的不同之处在于:第一,巡警教练所成为主要是培训新募巡警的场所,培训在职巡警的任务居于次要地位。一切新募巡警,必先入所学习,毕业后才能分配工作。第二,巡警教练所的设置也有较大变化,除开县警察所设立的教练所而外,省会、商埠和各道的警察厅局也得在其所在地各设巡警教练所一处。如果独立举办有困难,可以联合设置,其设置地点由省长或警务处长确定。教练所由同级警察官署领导,所长和教员也由同级警察官署的职员兼任。第三,教练的科目有所调整,操练和警察要领被提到首要位置,其次才是讲授违警罚法、现行警察法令、勤务须知、刑法大意和军事大意。在省会和商埠,还增设驾驶术、游泳术和外国语。教练所需课本也由内务部统一领发。第四,对巡警教练所毕业生的待遇也作出了统一的规定。凡募警在教练所学习三个月考试及格的,可以补充为“正警”,即成为正式巡警;考试成绩优异的,得以巡长记名,尽先补用。在职巡警经过教练所三个月的学习,毕业考试成绩优秀的,酌予拔升,不及格的,下期再令补习,仍不及格的,予以除名。各级警察官署按照统一的要求普遍设立巡警教练所,是北洋政府推行警察教育的一个重要步骤。

① 《内务部通咨各省省长特别区长官警务会议议决关于巡警一案经本部酌加采取,订定招募及教练所章程请通行所属切实施行文》,《内务法令辑览》(第4册),第24页。

京师警察厅按照中央内务部的要求，也设有巡警教练所。与各省区不同的是，除巡警教练所而外，京师警察厅还增设募警讲习所一处。巡警教练所和募警讲习所均属初等警察教育的范畴，但它们在对象、学制和待遇方面存在较大差别。巡警教练所以“现充募警未经训练者”为对象，募警讲习所则以京师“各区溢额募警及嗣后新招募警”为对象。巡警教练所学制三个月，分甲乙两班，每班一百二十人，学习科目有警察要旨、勤务须知等十二门，考试合格的发给毕业证书；而募警讲习所的学制仅为两周，定额一百五十人，学习科目限于勤务须知、职务语言和兵操三门，尽管学习结束时需举行考试，但不发给毕业证书。巡警教练所学警毕业后，作为三等警分发各区队服务，成绩优秀的，以二等警记名升补，未经京师警察厅允许，不准擅就他差。学警入所后停支巡饷，每月发给少量津贴，衣食住宿由教练所负担，因故意违反规章而斥革的或自愿退学的，要追缴饭银和所领津贴。募警讲习所学警经两周训练后考试一次，如遇各区队警兵出缺，即按一定顺序传补，未能传补的，仍然留所训练，一个月后训练显无成效的，即予斥退。募兵入所后，照支月饷，饭银由月饷中扣除。^① 京师警察厅同时设置两个施行初等警察教育的机构，表明北洋政府对维护首都“治安”的高度重视。

第三节 特殊警察教育

北洋政府时期的所谓特殊警察教育是中国警察教育史上特有的一种教育制度，具有不同于一般警察教育的特定涵意。举办特殊警察教育的主要目的，在于培养从事警察教育的师资力量，即

① 《京师警察厅巡警教练所章程》，《京师警察厅募警讲习所章程》，载《法令辑览》（第四册），第218～224页。

所谓“整顿全国警政，先从模范入手”。因此，我们可以把它称之为警察师范教育。这种警察教育起始于1915年1月袁世凯执政时期。

1915年1月20日，北洋政府内务部在致袁世凯的呈文中说，“国家内政之振兴，首在地方警察之整顿，而欲刷新警政，非有根本之计划，无以树划一之规模。”它认为，以往的警察教育“学非所用，用非所习，病在骛虚名而昧实际。”“今欲求三年之蓄艾，谋根本之改良，必以养成模范人材为入手之办法。”^①也就是说，要把兴办警察师范教育作为加强北洋政府警察统治的一项根本措施，其具体做法是，在中央设立地方警察传习所，学员毕业后被分配到各省设立的警察传习所担任教职，或者就任督察委员，分赴所属各地巡视警务，而各省警察传习所毕业学员则被分配到基层警察教练所担任教耿，或者出任督察委员，分赴所属各地巡视警务，从而使“中央与地方之警察计划衔接一气，脉胳贯通，全国警政斟于划一”^②。可见，“统一警政，集中警权”也是北洋政府兴办特殊警察教育的重要目的之一。对于中央内务部的这项计划以及它所拟定的《地方警察传习所章程》二十一条，袁世凯欣然照准，《地方警察传习所章程》随于同年1月22日公布施行。

地方警察传习所设于京师北京，直辖于中央内务部，学员必须是富于实际经验的现任警职人员和曾修警法学科、熟悉地方情形的人员，由各省巡按使和京兆尹分别选送，人数以十人以上二十人以下为限。此外，内务部也有权特送，人数不限。学制一年半，在此期间，学员要学完具有实用价值的十二门法定学科，即

① 《呈大总统整顿全国警政拟订地方警察传习所章程缮单具陈文》（1915年1月20日），《内务法令辑览》（第四册），第17～18页。

② 同注①。

违警律释意、刑律释要，现行法令大意，地方自治要意，舆图略释及测绘纲要，条约须知，田赋调查要义，户籍检查法，社会教育大意，侦查心得，勤务须知，警察礼式及体格练习法。所长和教务主任可以增设他们认为学员应当学习的其他科目。内务部对特殊警察教育实行统编教材制度，十二门法定学科的教材均由内务部分门编辑，定为范本。学员入学后，服装由传习所发给，来往旅费由各省列入预算，膳宿费由学员自筹，但学员中的现任警职人员得由各省按月支給半薪作为津贴。学员毕业后，由内务部发回原省，在该省警察传习所担任教职，或者担任督察委员，巡视警政，向该管行政长官报告。内务部特送学员，也一并分发各省任用。

北洋政府对地方警察传习所的毕业学员，实行按考试成绩分列予以升拔的奖励制度。凡毕业考试成绩列为最优的（总平均八十分以上），如其是现任荐任警察官的，以应升之阶记名，并以督察长尽先委充；如其是现任委任警察官的，以科长或相当于科长的职务尽先委充；如其不是现任警察官，但有荐任文官资格的，以督察长、科长或与科长相当的职务尽先委充；如其不是现任警察官，但有委任文官资格的，以科员或相当于科员的职务尽先委充。凡毕业考试成绩列为优等的（总平均七十分以上），如其为现任荐任警察官的，以督察长尽先委充；如其为现任委任警察官的，以科长或相当于科长的职务委充；如其不是现任警察官，但有荐任文官资格的，以督察长、科长或相当于科长的职务尽先委充；如其不是现任警察官，但有委任文官资格的，以科员或相当于科员的职务尽先委充。凡考试成绩列为中等（总平均六十分以上）的，如其为现任荐任警察官的，以督察长委署；如其为现任委任警察官的，以科长或相当于科长的职务委署；如其不是现任警察官，但有荐任文官资格的，以科长或相当于科长的职务委署；如其不是现任警察官，但有委任文官资格的，以科员或

相当于科员的职务委署。地方警察传习所毕业学员，不问其考试成绩如何，如其不是现任警察官，但有荐任或委任文官资格的，分别授予候补警正或候补警佐的职衔；如其为现任委任警察官但有荐任资格的，以警正在任候补。凡授予候补警正、候补警佐及在任候补警正的，担任教职一年期满，由该管长官考核成绩，分别等次，补授实缺。^①北洋政府从举办警察师范教育入手，通过地方警察传习所，培养和提拔大批反动警察骨干，然后派往全国各地，以实现其“统一全国警政”的目的。

但是，内务部地方警察传习所存在时间不长，仅只举办一期，1916年12月第一批（也是最后一批）学员毕业后随即停办。在这批学员毕业之前，中央内务部于1916年11月经总统批准，颁行《各省警察传习所章程》，要求各省在1917年7月以前一律设立警察传习所。

就其性质而言，各省警察传习所也属警察师范教育的范畴，是北洋政府时期警察师范教育的第二个层次。

各省警察传习所设于各省省会，直辖于各省警务处处长，未设警务处的，直辖于省长。传习所所长虽然由省长委派，或由警务处处长呈请省长委派，但传习所教务主任和各科教员（操科除外），必须由内务部地方警察传习所毕业学员兼任，在内务部颁定课本以前，各科教材也由他们参照地方警察传习所课程予以编订。

各省警察传习所主要以现任警佐及巡官为招收对象，由省长或警务处长于所属厅县保送，每厅不少于十人，每县不少于一人，无须经过考试，此类学员占学员总人数的三分之二。此外，警察学校一年以上毕业生和法政学校一年半以上毕业生可以报

^① 《地方警察传习所学员毕业奖励规则》（1917年1月9日），《现行警察例规》（第二编），乙53~54页。

考，由省长或警务处长审定资格，考试合格方准入所，此类学员人数不得超过总人数的三分之一。学员入所后学习十三门课程（现行法令大意，违警罚法释要，勤务须知，刑律释要，侦查心得，地方自治释要，条约须知，简易测图，舆图略释，户籍调查法，征兵释要，指纹法，操练），学制一年，每四个月举行期考一次，毕业时由所长、教务主任及各科教员核定成绩，合格者发给证书。

各省警察传习所学员毕业后，依其原有资格，分别任用。毕业学员系警佐及巡官的，仍回原单位任原职，同时兼任巡警教练所教习，如其不是现任警职人员，由警务处分配到所属厅县担任巡警教练所专职教练。教练的方法，按照内务部颁发的《巡警教练所章程》办理。担任专职教练的毕业学员，由警务处分别酌定薪额，兼职教练酌加津贴。担任教练以6个月为一期，期满后，由警务处遴委警察传习所原任教员考核成绩，成绩优良的，分别情况予以奖励：凡现任警察厅警佐的，以候补警正记名委署；现任各县警佐的，以各警察厅警佐记名调充；现任学习警佐的，以警佐记名升补；现任巡官的，以各县警佐或各警察厅学习警佐记名升用；现任巡长的，以巡官记名升用；非现任警职人员的，以各县警佐或警察厅学习警佐记名委署，其具有荐任资格的，仍留原职。第一期教练期满后，各地如有需要，警察传习所毕业学员仍应继续在巡警教练所担任教练。^① 以上情况说明，各省警察传习所毕业学员的基本职责在于从事警察教育，同时也说明，各省警察传习所和中央内务部设立的地方警察传习所一样，都是北洋政府在一个时期内采取的暂时措施，不能看作是贯穿于整个北洋政府时期的固定制度。

^① 《各省警察传习所章程》（1916年11月14日），《内务法令辑览》第十三类，第22页。

第十章 几种警察法规的 颁行及主要内容

1912年4月1日，袁世凯在中外反动势力的支持下，取代孙中山，在北京就任大总统，从此开始了长达十七年的北洋军阀政府的反动统治。

如果说，在清朝末年，北洋军阀的总代表袁世凯一手抓军权，一手抓警权，为的是钳制清政府就范，同时与以孙中山为代表的革命力量相抗衡，那末，在他窃据民国大总统的宝座以后，则变本加厉地利用手中的军权和警权作为整个反动国家机器的两根重要支柱。为使警察有效地服务于封建法西斯的独裁统治，袁世凯在任期间，连续发布一系列反人民的警察法令，尽管袁世凯死后历届北洋政府的首脑人物更换不迭，这些警察法令一直保持着它们的效力。

第一节 违令罚法

《违令罚法》于1914年7月14日由参议院议决通过，袁世凯申令公布，共五条。所谓违令，是指违反大总统发布的命令或违反大总统指示地方官署发布的命令而言的。凡违反上述命令的行为，都要依照《违令罚法》的规定予以惩处，突出地反映了对袁世凯独裁权力的维护。

《违令罚法》规定，凡违反大总统发布之命令的，得处一年

半以下之徒刑，或二个月以下一日以上之拘役，或二百元以下之罚金。凡违反大总统指示地方长官发布之命令的，得处八个月以下之徒刑或二个月以下一日以上之拘役，或百元以下之罚金，具体罚则由大总统以教令规定。应处徒刑的，由法院审判；应处拘役罚金的，由该管行政官署即决。违反命令需要加重或减轻处罚的，加重减轻不得超过所定罚则的四分之一。

1914年11月26日，袁世凯以教令第142号发布了《违令罚法第二条罚则令》，对违反大总统指示各地方长官发布的命令的行为规定了具体惩罚措施。依据该教令，各地方长官依据大总统的指示发布的命令统称为单行章程。凡违反单行章程的行为，均应依照该教令规定的罚则分别予以惩罚。违反京兆及省单行章程的行为，处以六个月以下的徒刑，或二个月以下一日以上的拘役，或一百元以下一元以上的罚金；违反道单行章程的行为，处以二个月以下一日以上的拘役，或八十元以下一元以上的罚金；违反县单行章程的行为，处以一个月以下一日以上的拘役，或六十元以下一角以上的罚金；违反地方警察厅单行警察章程的行为，处以一个月以下一日以上的拘役，或六十元以下一角以上的罚金。因维持地方“治安”的必要，各该管辖行政区域内单行章程或单行警察章程需要加重处罚至徒刑八个月以下时，应由各该管行政长官呈请大总统核定。

《违令罚法》是强化袁世凯封建法西斯独裁统治的反动法令，同时也适应历届北洋政府的需要，所以1916年6月6日袁世凯死后，以冯国璋为大总统的北洋政府的内务部于1918年7月27日通咨申明：“《违令罚法》既无废止明文，自应继续有效，拟定各种单行章程关于罚则之规定，仍得依据《违令罚法》办理。”^①

① 《现行警察例规》（下册），丁27页。

第二节 治安警察法

北洋政府的《治安警察法》原称《治安警察条例》，1914年3月2日由袁世凯以第28号教令公布施行，同年8月29日经参议院追认后，袁世凯申令改称《治安警察法》。该法共四十一条，是北洋政府取消辛亥革命成果，向人民的民主自由权利进攻的重要标志，也是北洋政府初期颁布的主要警察法规之一。

1912年3月31日，参议院议决通过，由临时大总统孙中山公布的《中华民国临时约法》，是中国近代史上一部资产阶级民主主义的宪法，它总结了辛亥革命的成果，同时也规定了人民享有的各项民主自由权利。《临时约法》第二章规定，“人民有言论、著作、刊行及集会结社之自由”，“人民有请愿于议会之权”，“人民有陈诉于行政官署之权”，等等。虽然由于时代的局限，这些规定未尽完善，但毕竟是具有历史意义的一大进步。《治安警察法》逆历史潮流而动，打着“维护公共之安宁秩序及保障人民之自由幸福”的幌子，设置种种限制和障碍，事实上一笔勾销了人民依法享有的各种民主权利和自由。

《治安警察法》的着重点在于防止人民武装反抗和限制人民的政治自由两个方面，它规定对下列事项行使治安警察权：“政治结社及其他关于公共事务之结社”；“政谈集会及其他关于公共事务之集会”；“屋外集合及公众运动游戏或众人之群集”；“通衢大道及其他公众聚集往来场所黏贴文书图画，或散布朗读，又或为其他言语形容，并一切作为者”；“劳动工人之聚集”。这些规定显然是为维护 and 强化北洋军阀的反动统治服务的。

北洋政府特别害怕人民占有武器，对他们实行武装反抗。《治安警察法》规定，除依法令制造、运输军器及爆炸物者外，任何人不得制造或运输军器及爆裂物，否则警察官吏应将其军

器、爆裂物扣留，并可对嫌疑犯进行搜索；除现役军人、警察官吏及其他依照法令可以携带军器者外，任何人不得携带或私藏军器，否则警察官吏应将其军器扣留，并可对嫌疑犯进行搜索。违反禁令制造或运输军器及爆裂物者，依《暂行新刑律》第二百零叁条的规定，处二等（十年未满五年以上）或三等（五年未满三年以上）有期徒刑；私藏军器及爆裂物者，依《暂行新刑律》第二百零肆条的规定，处三等、四等（三年未满一年以上）或五等（一年未满二月以上）有期徒刑；私自携带军器者，处二十日以下之拘留，并科二十元以下之罚金。

结社被北洋政府现为禁忌。《治安警察法》把结社分为政治结社和非政治结社两大类，严禁未成年人、妇女、军人、警察、僧道、小学教师、在校学生和被剥夺公权尚未复权的人参加政治结社，否则应受罚金处分。政治结社应于其组成之日起三天内向当地警察官署报告其名称、规约和办事机构。非政治结社即“关于公共事务之结社”，虽然与政治无涉，行政官署认为必要时，也应向警察官署报告其名称、规约和办事机构。如果警察官署认为政治结社或非政治结社的宗旨“有扰乱安宁秩序之虞者”、“有妨害善良风俗之虞者”，以及“其他秘密结社者”，有权下令将其解散，并处一年以下有期徒刑。

北洋政府严格限制集会自由，《治安警察法》把集会分为“政谈集会”和“关于公共事务之集会”两种，凡未成年人、妇女、军人、警察、僧道、小学教师、在校学生和被剥夺公权尚未复权的人，均不得参加政谈集会，违者处以罚金。政谈集会要在集会前十二小时由发起人向警察官署呈报开会的时间和地点，逾期不集会的呈报无效。关于公共事务之集会，虽然与政治无涉，行政官署认为必要时，也得向当地警察官署预先呈报。在举行集会时，警察官署有权派遣警察官吏，身著警服，到场“监临”，集会发起人应在会场设置“监临席”。在集会进行中，如果“监

临”集会的警察官吏认为会上的发言涉及未经公判的刑事案件，或禁止旁听的诉讼案件，或煽动、庇护犯罪人，援救或陷害刑事被告人，以及“有扰乱安宁秩序或妨害善良风化之虞的”，得中止其发言或下令解散集会，不遵守中止或解散命令的，处五个月以下的徒刑，或十元以上五十元以下的罚金。《治安警察法》甚至对议会议员的集会也有限制，议会议员为了预备选举，只能在投票前五十日内举行有选举人和被选举人参加的集会。

《治安警察法》把游行称为“屋外集合”，凡“屋外集合”应于二十四小时前由发起人出名，向该管警察官署呈报集合“场所”、“年月日时”和“须经之路线”。如果警察官吏认为“屋外集合”“有扰乱安宁秩序之虞者”或“有妨害善良风俗之虞者”，得下令禁止或解散，不遵守警察官吏命令的，要处以二十日以下之拘留，并科二十元以下之罚金。北洋政府对“公众运动游戏”也严加限制，事先必须向警察官署呈报，否则要对发起人进行惩罚。

北洋政府不能容忍工人阶级的觉醒，严禁劳工集会，凡涉及“同盟解雇”、“同盟罢工”、“强索报酬”（改善工人生活，提高工资待遇）的工人集会，以及所谓的“扰乱安宁秩序”、“妨害善良风俗”的工人集会，警察官均得下令禁止，违者处五个月以下的徒刑或五元以上五十元以下的罚金。

《治安警察法》是北洋政府时期的特别刑法，各地审判机关均可适用。该法的颁行固然充分地暴露了袁世凯个人作为封建法西斯独裁者的真面目，同时也说明，在北洋政府统治下，人民毫无民主权利和自由可言，敌视和镇压人民的北洋军阀统治在本质上是极其虚弱的。

《治安警察法》颁行后，不断遭到各界民众的强烈反对。1922年，蔡元培等联名写信给北洋政府，要求立即废止《治安警察法》。1926年2月，南京国民会议促成会向北洋政府临时执

政段祺瑞发出快邮代电，要求废止《治安警察法》，指出：“治安警察法乃袁贼欲帝制自为而制定颁布者，其剥夺人民自由，制裁人民之行动，天下共见，人皆切齿。窃思执政动辄示于人曰：吾当以民意为依据，吾应以国家为前提，而对此背逆民意之治安警察法乃不即废止而犹保存之，援用之，使全国民众的人权横遭祸国殃民者之蹂躏，不知果何存心而若斯乎！”^①

第三节 预 戒 法

《预戒法》原称《预戒条例》，（1914年3月3日袁世凯以教令第30号公布施行，同年8月29日参议院追认后，袁世凯申令改称《预戒法》。^②这是北洋政府钳制和镇压人民的又一项重要警察法规。

所谓《预戒法》，是对公民的既未构成犯罪也未违反违警罚法的某些言论和行为预先施以惩罚的法律。《预戒法》的最大特点是被惩罚言行的不确定性和惩罚的随意性，北洋政府可以利用这项法律任意惩罚它认为需要惩罚的人。

《预戒法》共十四条，其主要内容是：

一、发布预戒命令的行政官署

有权发布预戒命令的行政官署是警察厅和县知事。蒙藏地区和其他未设警察厅和县知事的地方，该地方行政官署有权发布预戒命令，与警察厅和县知事享有同样的职权。

① 《南京国民会议促成会要求废止治安警察法及颁布工会条例代电》，中国第二历史档案馆档案。

② 《预戒法》（1914年3月4日公布《预戒条例》，1914年8月29日改法），《内务法令辑览》第十三类，第63~70页。

二、预戒命令适用的对象

对于有下列言行的人，警察厅或县知事得向其发布预戒命令：

①无一定职业，常有狂暴之言论行为者；

②妨害他人集会，或欲行妨害者；

③不问公私，干涉他人之业务行为，妨害其自由，或欲行妨害者；

④不知检束，常有破坏社会道德，或阻挠地方公益之言论行为者；

⑤意图为上述第二项、第三项之妨害，而有使用第一项、第四项情形之人者。

以上是《预戒法》第三条规定的内容。不难看出，这些规定多半是不确切的，含糊其辞的。例如，何谓“常有狂暴之言论行为者”、“欲行妨害他人之集会者”、“欲行妨害他人之自由者”、“不知检束，常有破坏社会道德之言论行为者”等等，都缺少明确的内涵，这就使北洋政府当权者的执法官吏得以上下其手，肆意地压制人民。

三、预戒命令的内容

警察厅或县执事依据上述预戒命令不同的适用对象，分别向他们发出内容不同的预戒命令。

①对于第一种预戒命令的适用对象，得命其在一定期限内从事合法的职业。

②对于第二种预戒命令的适用对象，得命其不得妨害他人的集会。

③对于第三种预戒命令的适用对象，得命其不得以任何借口索取他人财物或提出不正当的要求，也不得强人会晤，或利用胁

迫性质的信件利其它威吓方法改变他人的意见，或妨害他人的业务及其自由。

④对于第四种预戒命令的适用对象，得命其时加检束，不得蔑弃道德或阻挠公益。

⑤对于第五种预戒命令的适用对象，得命其不得利用特定的第三者（无一定职业常有狂暴之言行者和不知检束常有破坏社会道德或阻挠地方公益之言行者）妨害他人集会或业务及其一切自由，并且不得以财物扶助已受预戒命令的人。

四、违犯预戒命令的罚则

凡违犯预戒命令的受预戒命令人，警察厅或县知事有权分别不同情况给以行政处罚。

①对二第一种受预戒命令人，如在一定期限内未能从事合法职业，处以十日以下之拘留或十元以下之罚金。

②对于第二种受预戒命令人，如仍妨害他人集会，处以十五日以下之拘留或十五元以下之罚金。

③对于第三种受预戒命令人，如仍索取他人财物或提出不正当要求，强人会晤，以及利用胁迫性质的信件或其他威吓方法改变他人意见，或妨害他人的业务和自由，处以二十日以下之拘留或二十元以下之罚金。

④对于第四种受预戒命令人，如有蔑弃道德或阻挠公益之言行，《预戒法》未规定惩罚办法。

⑤对于第五种受预戒命令人，如仍利用特定第三者妨害他人集会或其业务和自由，并以财物扶助已受预戒命令人，处以二十五日以下之拘留或二十五元以下之罚金。

五、预戒命令书

警察厅或县知事发布预戒命令时，应将预戒命令书送达受预

戒命令人，并且要在该地方张贴公布，以资警戒。预戒书的内容包括，受预戒命令人的姓名、年龄、职业和住所，所犯情事，预戒命令本身，发布预戒命令的时间（年月日），发布预戒命令的官署等。

受预戒命令人自接到预戒命令书之日起三年内，直接处于警察官署的严密控制之下。三年以内，受预戒命令人的住址如有迁移，须于迁移前 24 小时报告警察官署，并要在迁移后 24 小时内向新住址所在地的警察官署报到；警察官署得指定“义务报告人”随时监视受预戒命令人的言行，如果受预戒命令人有留宿或同居情况，应于 24 小时内向警察官署报告，警察官署接到报告后，可以提出询问，“义务报告人”应据实陈述，报告不实的处 30 元以下之罚金。对于受预戒命令人的表现，警察官署得按年逐月填入《视察受预戒命令者月记表》（见表 10-1），如果此人在受预戒命令一年后确有“悔改情况”，警察官署得撤销其预戒命令，除通知本人外，并于该管地方公布。

表 10-1 视察受预戒命令者月记表

视察受预戒命令者月记表				
姓名	执行年月 执行署名 命令各条 本籍 住所		民国 年 月 日 警察署 第 条第 款 省 县 于 年 月 日生 区 街 胡同 门牌 号 巷	
	人相	身高	特 征	
内 鼻 面 耳 额 口 眼 声音				

视察受戒戒命令者月记表

	一 年			二 年			三 年		
	月次	行状	视察 署名	月次	行状	视察 署名	月次	行状	视察 署名
行 状	一月			一月			一月		
	二月			二月			二月		
	三月			三月			三月		
	四月			四月			四月		
	五月			五月			五月		
	六月			六月			六月		
	七月			七月			七月		
	八月			八月			八月		
	九月			九月			九月		
	十月			十月			十月		
	十一月			十一月			十一月		
	十二月			十二月			十二月		
撤 销									
备 考									

第四节 出版法及相关法规

袁世凯上台后，加紧推行封建独裁统治，颁布了一系列旨在限制人民言论自由的警察法规，出版法便是其中主要的一项。本来，出版法应当是保障著作人和出版人合法权益的法律，但是到了袁世凯手里，它就成了单纯实行警察专横的法律武器。

北洋政府的《出版法》于1914年12月4日经参议院议决，

由袁世凯申令公布，共二十三条，其基本内容是：

一、出版的概念和出版物的呈报程序

依据《出版法》的规定，凡以出售或散播为目的，用机器或其他化学材料印刷的文书图画，均是出版。出版关系人为著作人、发行人和印刷人，作者和拥有著作权的人为著作人，经营文书图画销售的人为发行人，印刷厂的代表为印刷人。出版的文书图画都要载明著作人的姓名、籍贯，发行人的姓名、住址及发行的年月日，印刷人的姓名、住址、印刷的年月日和印刷厂的名称，以便警察当局审查。凡未载明以上各项的，警察当局有权处发行人五十元以下五元以上之罚金。

出版物应于销售或散发前由发行人和著作人联名呈报当地警察官署，非卖品则由著作人或发行人一人呈报，一式两份，其中一份由该管警察署审查，另一份由该管警察署报送内务部备案。由学校、公司、局所、寺院或会所的名义出版文书图画的，要以该单位的名称呈报。编号依次发行和分数次发行的出版物（如刊物、丛书等），应于每次发行时呈报。出版无主著作时，应预先登报，俟一年内无人承认，才能呈报。已经备案的出版物，再版时如有修改，增减或添加注释，插入图画的，应当重新呈报。即使是国家机关的出版物，如果其内容越出了该机关的职责范围，也必须向内务部备案。由此可见，北洋政府的警察当局对出版事业的控制是何等严密！凡是应当呈报而没有呈报的，要给发行人以罚金的处分。只有信柬、会章、校规、族谱、公启、讲义、契券、凭照、号单、广告、照片之类的出版，才无需呈报，但其内容不得越出禁止出版的范围，否则警察当局仍然有权干预。

二、禁止出版的范围

《出版法》严格禁止有损于北洋政府统治的文书图画的出

版，首先是禁止出版“淆乱政体”和“妨害治安”的文书图画。就内容而言，在被禁止出版的文书图画中，还包括所谓“败坏风俗者”、“煽动曲庇犯罪人、刑事被告人或陷害刑事被告人者”、“轻罪重罪之预审案件未经公判者”、“诉讼或会议之禁止旁听者”、“揭载军事、外交及其他官署机密之文书图画者”、“攻讦他人隐私、损害其名誉者”等等。在外国发行的违反以上规定的文书图圆，禁止在国内出售和散发。凡出版、销售或散发含有上述内容的文书图画的，该管警察官署得没收其印本和印板。

此外，《出版法》还规定了相应的严厉惩罚措施。如出版“淆乱政体”和“妨害治安”的文书图画的，除没收其印本和印板外，处著作人、发行人和印刷人以五等有期徒刑或拘役；出版含有“败坏风俗”、“煽动曲庇犯罪人、刑事被告人或陷害刑事被告人”等内容的文书图画的，除没收其印本和印板外，处著作人和发行人以一百五十元以下五十元以上之罚金；出版“攻讦他人隐私、损害其名誉”的文书图画的，经被害人告诉，依刑律处断。警察当局提起公诉的期间，自发行之日起以一年为限。

《出版法》属警察法规，有关出版事宜，由各地警察官署行使职权。但是，当时也还有一些地方没有设置警察官署，在这种情况下，有关出版的案件，则由县知事处理。

为了强化警察对出版事业的控制，北洋政府内务部于1917年10月13日发出第4155号通咨，指出“书籍之出版在本人，固负有呈报之义务，即警察机关亦负有检查之责任。”要求各地警察机关“布告人民，所有在出版法公布以后已经出版之文书图画，未经在警察机关备案者，应即一律各赴该管警察机关依法补行呈报，嗣后出版之文书图画，……均需依照出版法核办。”应当呈报而不呈报的，“应受违反之

处罚。”^①

颁布《出版法》是北洋政府限制人民言论自由和学术自由的一项主要措施，另一项措施就是实行新闻检查。早在辛亥革命时期，南京临时政府就制定过《报纸条例》，目的是制止和取缔反动势力对革命政权的诋毁和攻击。这个条例一经公布，就受到来自各个方面的反对，其中也包括一些具有资产阶级民主主义思想的人的批评，认为它不符合“新闻自由”的原则，临时大总统孙中山接受了这个意见，断然下令废除了《报纸条例》。这个事实固然表现了资产阶级革命派对待反革命言论斗争不力，同时却也表明了他们是“新闻自由”原则的真诚信奉者。到了北洋政府时期，大大小小的军阀们毫无民主意识，不知新闻自由为何物，凡是违背他们意旨的言论，一律视为洪水猛兽。1912年8月15日，北洋政府内务部通咨各省，“查明各属新旧报纸”，不论过去是否已经呈报，都要开列报纸“名称、发行所、经理人、编辑人、印刷人及出版日期”，报部核查。1916年7月16日，北洋政府国务院致函内务部，规定各报馆只能发布“院部和官署明告”之消息，否则就是“任意造谣或刺探泄露”，要“如律科罚”。^②同年9月21日，内务部警政司呈奉总长孙洪伊批准，制定了实行新闻检查的警察法规《检阅报纸现行办法》。^③

《检阅报纸现行办法》共七条，规定在内务部警政司设专员二人，凡首都出版的报纸各购取一份，外省和国外出版的报纸就需要选购，逐日查阅。检查时，特别注意涉及宪法和法律的

① 《关于解释著作与出版之差异令人民依法呈报出版案》，1912年10月3日内务部通咨第4155号，《现行警察例规》（第三编），丙91页。

② 《关于院部及官署不关机密之日行事件明告报馆宣布案》，1916年7月16日国务院函致内务部第378号。

③ 《现行警察例规》（第三编），丙97页。

消息报导，以及关于国会、政府、外交、财政、实业、交通、军政、司法、教育的消息报导，然后分门别类，按日剪贴成册，呈送内务总长和次长核阅。新闻检查专员（即所谓“检阅员”）如果发现各报对内务部活动的报导“确有不实”，应在剪报簿内记明，经内务总长和次长核阅后，以警政司名义发函，责令更正，如果事关重大，由内务部用部令行知首都警察厅或地方警察查办。

第五节 违警罚法

北洋政府的《违警罚法》是以《大清违警律》为蓝本修改补充而成的。《大清违警律》是我国近代警察史上第一部关于治安管理处罚的警察法规，颁行于1908年（光绪三十四年），为北洋政府继续援用，“数年以来，间有事实发生，为原有条文所不载，适用时致多困难”。因此，1915年北洋政府政事堂法制局起草了违警罚法案，“大体悉依现行之违警律，惟第一章总纲中有违警律所未规定而又未能适用刑法总则者，一一增入或修改，第二章以下亦有增修之处”。然后将法案稿本移送内务部征求意见，与此同时通令京内外各警察机关，要求他们对“违警律未尽完善”的问题提出意见，“以为采择修订之准据”。^①修订后的《违警律》改称《违警罚法》，于1915年11月7日经参议院议决通过，由袁世凯公布施行。

《违警罚法》计九章五十三条，第一章总纲规定了违警罚法的一般原则，第二章至第九章分别规定了各类违警行为以及处罚办法，其主要内容是：

^① 《法制局函内务部》，中国第二历史档案馆档案。

一、关于《违警罚法》的适用原则

《违警罚法》只适用于该法明确规定的、并在该法颁布后实施的违警行为。《违警罚法》和其他警察章程“无正条者，不论何种行为，不得处罚”。

对于下列五种违警者不予处罚：未满十二岁者，精神病人，因救护自己或他人于紧急危难而致违警者，因不可抗力而致违警者，违警未遂者。

二、关于共同违警

二人以上共同实施的违警行为称共同违警，共同违警的主体有正犯、从犯和造意犯之分。

二人以上共同实施违警行为的都是正犯，各科其罚；在违警行为实施前或实施中帮助正犯的为从犯，从犯减一等处分；唆使他人实施违警行为的是造意犯，造意犯准正犯论。唆使造意犯者，准造意犯论。唆使或帮助从犯者，准从犯论。

三、关于违警罚则

违警罚则分主罚和从罚两大类。

主罚有拘留（十五日以下一日以上）、罚金（十五元以下一角以上）、训戒三种。拘留由警察官署确定并执行，违警者于拘留期间过半后确有悔悟表现，可随时释放。判定罚金后，违警者应于五日内交纳，逾期不愿交纳或无力交纳的，每一元易拘留一日。

从罚有没收、停止营业和勒令歇业三种。没收之物包括供违警所用之物和因违警所得之物。旅店、茶馆、酒肆、游览处所犯有违警行为的，警察官署得以职权停止其营业十日以下；如果在一定期间内（六个月）累犯（三次以上）同一违警行为的，得勒

令歇业。

四、关于处罚程序

对违警人，警察官署得发出传票，自传票送达之日起三天内，违警人必须到案，逾期不到案的，警察官署得径行决定处罚。如果违警人有重要事务在身，确知其姓名住址，又无逃亡之虞的，可在稍后发出传票。对于现行的违警人，无需传票，由警察进行传案。违警的起诉、告诉、告发期间，自实施违警行为之日起，以六个月为限；满六个月未执行处罚的，免除处罚。

五、关于违警的种类

依照《违警罚法》的规定，违警行为分为以下八大类：

妨害安静的违警行为：如未经官署准许制造、贩卖烟火，在人烟稠密之处燃放烟火，私自携带凶器，散布谣言等。

妨害秩序的违警行为：如违章建筑，违章经营工商业，违章开设剧院及各种游览处所，损毁林木、路灯，深夜无故喧哗，藉端滋扰铺户等。

妨害公务的违警行为：如在官署及其它办公处所喧哗不听禁止，揭除或损毁官署告示等。

诬告、伪证及湮没证据的违警行为：如诬告他人违警或伪为见证，藏匿违警人或使之脱逃等。

妨害交通的违警行为：如妨害邮件、电报的递送，损坏邮局专用物，车马夜行不燃灯火等。

妨害卫生的违警行为：如在人烟稠密处开设粪厂，损毁明暗沟渠，在道路、公共处所便溺等。

妨害他人身体财产的违警行为：如施暴行于人尚未造成伤害，采摘他人树木，践踏他人田园，强买强卖物品等。

妨害风俗的违警行为：如游荡无赖、行迹不检，僧道恶化、

流丐强索，暗娼卖奸、代为谋合、容留止宿，演唱淫词淫戏，污损他人墓碑，佣人对雇主有狂暴言行等。

应当指出的是，《违警罚法》的某些规定，如散布谣言，私自携带凶器，游荡不事正业，以及“群众会合，警察官署有所询问，不据实陈述，或令其解散不解散”等等，与《暂行新刑律》、《治安警察法》和《预戒法》有所重复，其所以如此，无非是为了使这些法律“相辅而行”^①，以加强对人民的统治。

^① 《政事堂法制局致内务部函》（1915年9月18日），中国第二历史档案馆档案。

ISBN 7-03-0175-6-9 44 定价(上、下) 48.00元

— 中国近代

警察史

