

论郑观应的警政思想

吴 沙

〔内容提要〕 文章分析了郑观应警政思想产生的时代背景,并从他的著作中归纳出中国近代警察制度的主要警政思想。

关键词 郑观应 警政思想 公安史苑

郑观应(1842-1922)是广东香山县人,长期经营近代工商业,曾充当英商宝顺洋行、太古轮船公司买办,上海机器织布局帮办、总办,上海电报局总办,轮船招商局帮办、总办、会办,汉阳铁厂总办,商办粤汉铁路公司总办等职。他对中国社会和西方的各种社会制度都有比较深刻的了解,提出了一系列改良中国社会的思想,对中国社会的发展产生了比较大的影响,因而成为中国近代资产阶级改良主义思想的重要代表人物。在中国建立警察制度的思想是郑观应提出的诸多思想中的一项重要内容。深入研究郑观应的警政思想,对于研究中国近代警察制度,研究中国近代思想史,都是很有意义的。

一

鸦片战争的炮声,惊醒了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”,向西方寻求“救国”、“自强”的真理。这些“求进步的中国人,只要是西方的新道理,什么书也看。向日本、英国、美国、法国、德国派遣留学生之多,达到了惊人的程度。国内废科举,兴学校,好像雨后春笋,努力学习西方。”^①随着帝国主义对中国侵略的加深,随着中国人民反抗斗争的高涨,这些寻求救国真理的人们的视野也在不断地开阔。他们由单纯主张学习西方的“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,进而到认识和要求学习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被这些求索者所认识和提倡。郑观应的警政思想正是在这种背景下提出来的。

二

郑观应在自己的著作中,围绕着中国如何建立警察制度的问题,主要讲了下列几个方面的问题:

1、对清政府的治安制度进行了批判。

首先,郑观应指出,清朝社会治安混乱,莠民横行,严重地影响了社会的稳定和人民的生活。“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,不啻以拆梢为秘诀,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,愍不畏法。”^②其次,他认为清政府现有的维持社会治安的机构和人员已经形同虚设。他说,有些地方虽有巡丁,但亦不起作用。“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。”^③那些“不肖绅士往往为之庇护,差役更勾通一气,坐地分赃,或以局赌为生,或以扒拐为事。”^④

水陆官兵更是腐朽透顶。“从来国家所以御外侮者，在乎水师之精，陆军之勇；而所以遏内乱者，在乎巡差之密，捕役之勤。乃中国南、北水师，内外陆军，训练不精，老弱不汰。敌至则望风先溃，固已有名无实。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。盖所恃以缉犯者，专在差役，而差役之弊积重难返，民受其害，官被所蒙，举世如一丘之貉。平日欺压良懦，倚势作威，一切窃盗莠民反与之同声相应。所以地方不靖，败类日多。若一旦衅起萧墙，揭竿为乱，必须征兵剿捕，纵能殄灭，伤害已多。”^⑤所以要严加治理，才能使社会太平。

2、提出了向西方学习、建立警察制度的主张。

郑观应在其著作中高度赞扬了西方的警察制度。他说：“上古之世民风敦朴，浑浑噩噩，夜不闭户，路不拾遗。后世则生齿日繁，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。遇有痕迹可疑及斗殴、拐骗、盗劫等情，立即拘往捕房，送官究办。故流氓不敢滋事，宵小无隙生心。即有睚眦小忿，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，实于地方民生大有裨益，诚泰西善政之一端也。”^⑥他还比较详细地介绍了美国纽约和上海租界内的巡捕制度的情况。“美国纽约巡捕房共三十五处，二千三百人。每处九十二人，分二班，内副总统巡四人。时交子正换班之际，总巡点名，排班而出，各人须将夜间见闻，次早报名登簿。……各处所设巡捕，实于地方大有裨益。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？”^⑦中国通商各埠亦有巡捕。“上海一埠每一街口立一巡捕，车马繁盛之处酌量加增。一日夜分六班，每班管二时许。人携一角、一灯、一木棍，遇有盗贼，力所不能制者，角声

一响，相率应援，巨盗凶匪立时擒获。”“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。若在中国地方，各绅商、差役，虽知有邻县、邻乡大盗逃匿到此，亦不敢露风首告，以防拖累无穷，又防该贼党报复，其赃物岂能不私不没乎？”^⑧他强调说，要消除现存的弊端，解决中国社会的治安问题，根本途径就是向西方学习，设立警察。“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。”^⑨郑观应还批评了所谓中国不能学习西法的观点，说：“我中国自通商以来，渐知西法之善，独巡捕之设从无人创议施行。岂以祖宗成法具在，不可一旦而更欤？抑以声明文物之邦，不屑行西国政治欤？”^⑩

3、提出了建立警察制度的具体方法。

1895年，何启、胡礼垣合作发表了《中国宜改良新政论议》，提出了在中国设立“巡捕”的设想，认为，“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。”^⑪郑观应赞成何启、胡礼垣的主张，但认为应当加以变通。他说：“今宜照何君沃生所言，变通办理。”他设想：可以“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。每一帮办所统巡捕，皆以地方大小为定：小则十人，大则三、四十人，县城内、外须五、六十人，方敷按段梭巡。其巡捕听命于帮办，帮办听命于总巡，总巡之署宜设于县署之侧。各帮办驻扎之处，必设电线或德律风以达总巡官署，俾消息之传递灵通，不难随机应变也。”^⑫

为了加强社会治安，郑观应主张设立“栖流局”，收容那些“无赖丐人”。当时，由于多种原因，造成大批的农民破产，手工业者失

业,社会上的无业流民甚多。许多人流浪街头,衣食无着,使社会治安状况更加恶化。对此,郑观应指出:“从来‘国以民为本,民以食为天’。无食则易生盗心,盗心生则胆愈大,胆愈大则放僻邪侈无不为矣。故先圣乐民之乐,忧民之忧,毋使流连荒亡一夫失所,普天下之人咸沾恩泽,绿林小丑亦化善良。惟庶类蕃生,虽圣天子在上,设有老人院、育婴堂,无如游手好闲,饥寒者众。或三五成群,昼伏夜动;或拜会联盟,肆行抢掠。绅耆之救世无多,官法之稽查难遍。甚至富豪之家,迫于在上之苛凌,妇孺无知,复听穷民之怂恿,致酿成巨患。事实重而若轻,其关系岂浅鲜哉!”为了解决这人问题,“曷若费百万之资,并令各省富绅捐助不足,每省设一栖流局。拣举能员立为总办,广置田产,大屋千门,收无赖丐人,或使之耕,或教以织。虽跛脚、盲目,亦有所司,称其力之相宜,俾令自食其力。如有循良强壮者,使之开荒,给其辛俸,任其自娶,可免边域之荒芜,亦添国家之税饷。或有家本小康,亦复丐食街前者则议罚,以儆其贪。免外邦之奸细,容异地之流氓。如此泾渭攸分,贫有所归,病有所托。不致乞食市廛,频受鞭笞之苦;委身沟壑,徒伤哺啜之难。咸沐皇仁,同沾雨化。苟有人心无不衔结,一经培植,化莠为良。又何虑内患不清,邦本不固欤?”^⑭

要建立警察制度,就需要相应的经费。郑观应对建立警察所需经费的问题也作了阐述。他说,“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。筹款之法有二:一曰用罚款。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。视犯罪之重、轻,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?”^⑮

4、提出了对警察严加管理的问题。

郑观应认为,警察设置之后,必须严加管理,否则就会重蹈清廷过去弊政的覆辙。“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。”^⑯他指出,为了加强对警察的管理,应注意这样几个问题:

第一,要制定章程,实行新的管理方式和奖惩办法。“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,穷其鼠技,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。”^⑰

第二,警察的选拔要慎重,并且要根据工作业绩决定是否晋升职务。用人正确与否,直接关系到警察事业的成败。郑观应、何启、胡礼垣等都十分重视选拔警察的工作。何启、胡礼垣指出,“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。”^⑱郑观应赞成何启、胡礼垣的主张,认为“所用巡捕宜加慎选,戒其行为不肖,又戒其无故打人。”^⑲在此基础上,郑观应主张根据警察的工作业绩决定是否晋升职务。“巡捕如能奉公守法,不憚勤劳,由总巡随时记功。凡记功三次者削除差籍,赏给功牌。如果益加奋勉,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,殁后察核事绩亦准削去差籍,其子孙应试、捐官与平民一体,藉资激励。若帮办有功,则升总巡;总巡有功,则升州、县。”^⑳

第三,警察的职责要有明确规定,并且要使警察熟知。要在条例中明确规定警察的职责,“凡巡捕应办之事一百三十余条。必觅保方能充捕,充捕后必熟读禁令章程。”^㉑

5、初步指明了警察的基本职责。

郑观应认为,警察的基本职责是维持社会治安。“地方无事则帮办督令巡捕巡查街道,遇有违法犯禁扰及地方者,则谆谆劝谕,使民有所趋避;如固执不听,乃拘获究办。遇有整顿地方之事,可会同县官照理预先告诫详明,使民知所趋向,如古之司市等职是也。若地方有变,如劫掠、斗殴之事,巡捕须严密查拿,设法弹压,以免酿成事端。如不能止,则帮办以电报达诸总巡,总巡则一面申报县官,一面发电附近各处帮办,督同协助,必使安靖而后已。若不幸有匪徒倡乱,非一、二帮办巡捕所能弹压,则总巡可尽调合邑巡捕,仍申请县官联衔飞请近处军营调兵协助。如此,则揭竿之变,乌合之徒,未有不立地肃清者也。”^④

三

郑观应提出的有关警察制度的思想,具有比较重要的意义,这主要表现在:

第一,这是中国较早的、比较系统的警政理论。在此之前,虽然有人曾提到过警察制度,但都没有进行系统的介绍,没有从理论上进行探讨。郑观应对警察制度的建立,警察的管理,警察的职责和作用等,都进行了阐述,从而提出了比较系统的警政理论。郑观应所提出的警政思想,和这一时期大力倡导警察制度的其他人,如何启、胡礼垣、黄遵宪等提出的警政理论一起,揭开了中国警察制度发展的新的篇章,在中国警察制度发展史上占有重要的地位。

第二,在实践上,这个理论在一定程度上推动了中国警察制度的发展。郑观应揭露了清朝治安管理体制的弊端,阐明了在中国建立警察制度的必要性、紧迫性和可能性,对西方的警察制度作了比较详细的介绍,这就使人们对警察制度的性质和功能有了比较全面的了解。这样做产生了两个结果:一方面,这些理论的提出为后来警政理论的进一步发展奠定了思想

基础;另一方面,郑观应提出的警政理论是比较系统的,并对如何建立警察制度的问题作了设想,这就为后来维新派在湖南试办警政及庚子以后清政府办理警政奠定了理论基础,在一定程度上推动了中国警察制度的建立。

第三,郑观应提出的理论对中国社会产生了比较广泛而积极的影响。郑观应的警政理论主要体现在他所写的《盛世危言》一书中。这本书问世后,在思想界、学术界乃至政治、经济各界,都产生了强烈的反响,不仅维新派的康有为、梁启超,资产阶级革命派的孙中山等人受到它的影响,青年时代的毛泽东也受到很大的影响。1936年毛泽东与斯诺谈话时回忆说,“《盛世危言》激起了我想要恢复学业的愿望。”^②可见,《盛世危言》产生的社会影响是深远的,其中当然包括郑观应提出的警政理论。

我们也应该看到,郑观应提出的警政理论存在一定的局限性。首先,他对西方警察制度的介绍,对警政理论的阐述,是初步的、不完全的。现代警政理论是一个系统、完整的学科,涉及到社会生活的方方面面,内容是十分丰富的。郑观应只是初步介绍了一些表面内容而已。其次,由于郑观应所处的历史时代和阶级立场所决定,他提倡的警察制度,主要是为了维护现存的清朝统治,保证地主、商人和新兴资产阶级的利益不受侵犯,具有一定的阶级局限性。

注 释:

①《毛泽东选集》第4卷,人民出版社1991年版,第1469页。

②③④⑤⑥⑦⑧⑨⑩⑪⑫⑬⑭⑮⑯⑰⑱⑲⑳㉑㉒《郑观应集》上册,上海人民出版社1982年版。

①①①何启、胡礼垣:《中国宜改良新政论议》。

②②斯诺:《西行漫记》。

(作者系广东省广州市公安局副局长)

责任编辑 吴一青