

论郑观应的警政思想

朱作鑫

(中华人民共和国国务院 法制办公室, 北京 100017)

摘要: 鸦片战争后, 近代警察制度被外国殖民者强行移植到了他们在华所建立的租界内, 随着时代的发展, 中国思想界的一些有识之士认识到了引进西方警察制度在革除封建衙役制度等弊端上的重要性, 提出了学习西方、引进警察制度的见解, 郑观应作为其中的代表人物, 其关于警政制度的看法相当系统化, 其警政思想在当时有着重大影响。

关键词: 郑观应; 西方; 警察; 警政制度

中图分类号: D691.6 **文献标识码:** A **文章编号:** 1008-5378(2007)01-0067-03

中国古代并没有专门的警察制度, 地方行政、司法不分, 由府、县行政长官兼管社会治安和司法审判等事宜, 只是在府、县衙门内设有巡守、捕快等类似现代警察职能的人员, 负责社会一线维持治安、抓捕人犯等工作。

近代警察制度产生于欧洲, 鸦片战争后, 随着帝国主义列强先后在中国建立起租界, 西方治安警察机构也被强行移植到租界中来, 中国人对近代警察制度的认识, 最初也是从租界开始的。光绪二年(1876年), 旅居上海的葛元煦出版了《沪游杂记》一书, 其中片段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”, “工部局所设巡捕, ……遇小窃, 获案次日, 解送会审公廨讯究”, 其笔下的“会捕局”、“巡捕房”就是租界里所设的治安警察机构。在《沪游杂记》刊行前后, 还有一些有关西方社会制度的著译先后出版, 其中也有零星提到警察制度的, 这些书籍的陆续出版, 对中国人认识西方警察制度的功效, 起到了很大的促进作用。而到了19世纪90年代前期, 近代资产阶级改良派思想家们对西方警察制度的认识大大地前进了一步, 并有人进而提出要将这一制度引入中国, 其中以何启、胡礼垣、郑观应、陈炽等人较早的倡议者, 而郑观应在《盛世危言》一书中, 专门加入《巡捕》一篇, 全盘接受了何启、胡礼垣在《中国宜改良新政论议》中关于引进西方警察制度的设想, 并将之发挥和系统化, 成为当时关于引进西方警察制度的代表主张。^{[1](p.3-6)}

一、建立近代警察制度的重要性

郑观应在《巡捕》篇中对学习西方、引进近代警察制度的重要性有着非常详尽的论述, 主要包括以下两个方面的内容。

(一) 有利于维护社会治安

郑观应在《巡捕》篇中写道:“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, 故肆无忌惮, 愆不畏法。”^{[2](p.512)} 清朝末年, 由于外来侵略不断, 阶级矛盾异常激烈, 导致国内社会动荡, 治安混乱, 许多地方的不法分子也乘机肆意妄为, 横行乡里, 导致当地民生凋敝, 而由于中国城乡各地并无警察(巡捕)执法对这些违法犯罪行为加以制止, 导致这些犯罪分子更加不害怕法律, 肆无忌惮。更有甚者, “不肖绅士往往为之庇护, 差役更沟通一气, 坐地分赃, 或以局赌为生, 或以扒拐为事。”^{[2](p.512-513)} 郑观应还提到, 因为清末吏治腐败, 封建衙门的许多差役、地方绅士与不法分子相勾结, 共同串通违法犯罪之事, 极大地扰乱了社会治安, 导致民怨载道。郑观应建议清政府应当引进西方近代警察制度, “遇有形迹可疑及斗殴、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。”^{[2](p.512)} 郑观应认为西方警察在维护社会治安方面发挥出重要作用, 警察在日常巡逻时一旦发现形迹可疑分子, 以及斗殴、拐骗、盗劫等危害社会治安的情况, 即行拘捕并送往巡捕房查办, 可以起到震慑犯罪分子的作用, 除此以外, 一些日常纠纷在警察干预下也可以得到消弭, 这样可以大大减少社会治安中的不稳定因素, 对地方民生也是有所裨益的。

(二) 有利于缓和社会矛盾

晚清时期, 在封建统治压榨和西方殖民者的双重压迫之下, 民不聊生, 许多人因为难以维持生计, 走投无路, 不得不从事犯罪活动, 而封建差役根本无力去抓捕罪犯, 甚至在抓捕犯罪分子时常常借公务之便, 对贫苦民众进行敲诈勒索, 或者官匪勾结, 侵犯平民的利益, 这种做法反过来

收稿日期: 2006-09-10

作者简介: 朱作鑫(1981-), 男, 江苏南京人, 干部, 硕士。主要研究方向: 法学理论。

大大激化了社会矛盾,官逼民反,加重了社会危机。郑观应一针见血地指出:“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,举世如一邱之貉。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。”^{[2](p.513)}郑观应认为应当引进西方警察制度来取代传统的差役进行办案,“广设巡捕于平时,藉以防患于未然,杜乱于无形也。”^{[2](p.513)}这样的话,就可以更加有效地打击各类犯罪,缓和社会矛盾,做到防患于未然。

二、建立地方警察制度的设想

郑观应看到清末各地局势动荡,社会治安因此而混乱不堪,因此,他在《巡捕》篇中针对这一状况所提出的学习西方,建立近代警察制度的具体论述主要集中在建立地方警察制度方面的设想,其内容包括如下几个部分。

(一) 地方警察机关的组织结构及职权

郑观应在《巡捕》篇中对地方警察机关的组织结构有如下设想,“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、外则须五、六十人,方敷按段梭巡。”^{[2](p.513)}郑观应关于地方警察机关的组织结构的设想是将地方警察机构以县为区域进行划分,在地方警务人员的级别上,“其巡捕听命于帮办,帮办听命于总巡。”^{[2](p.513)}每县的警察机构内部的警务人员分为三个级别,分别是总巡捕官、巡查帮办和巡捕,其中总巡捕官每县只设1名,作为该县最高警务长官,而在管辖范围内的墟场、市镇、村乡和河泊内,设立巡查帮办,直接隶属总巡捕官,巡查帮办人数最少1人,多的不过2人~3人,根据巡查帮办辖区的大小,在其手下设置巡捕,巡捕人数最少10人,辖区范围较大的帮办手下的巡捕人数可达到30人~40人,而县城内外的巡捕人数则要保持50人~60人,这样可以划分地段进行巡逻执勤。

在地方警察机关的职权方面,郑观应在《巡捕》篇中写道:“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、司隰等职是也。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,乌合之众,未有不立地肃清者也。”^{[2](p.513-514)}从这段文字可以看出郑观应对地方警察机关主要职权的规划包括如下几个方面:在正常情况下,由帮办督促命令巡捕巡查街道,对实施违法行为扰乱地方社会秩序的人先进行说服教育,使他们能够认识到自己的过错从而主动停止违法行为,倘若违法者始终不听劝教,巡捕可以将其拘捕并追究其法律责任。此外,协助本县县官对涉及本地方的行政事项进行宣传,使普通民众知道这些规定,清楚什么是自己当为的、什么是自己不当为

的。^{[2](p.512-513)}在本地出现斗殴、抢劫等紧急事件之时,巡捕必须缉拿盗贼,控制局面,以免出现更大的危害社会情况,若事态发展到一处巡捕无法控制的状态,则帮办可以通过电报迅速上报总巡捕官,总巡捕官接报后一面向县官报告,同时发电报给周边的帮办,督令他们协助平息事件,如果骚乱已不是一两个地方的帮办和巡捕能够弹压的时候,总巡捕官可以调集其辖下的全部巡捕协同办案,同时,总巡捕官也可以申请县官和自己联名立即请求附近驻军调集兵员参与平息事态。

(二) 加强对警察的有效管理

郑观应有感于清末胥吏、差役相互串通,特别是“差役索扰,尤为地方之害”的情况,在《巡捕》篇中专门就对警察的管理措施加以论述,以免重蹈清末差役为害的覆辙。

郑观应在篇中写道:“独是平日约束巡捕,宜严而不宜宽。盖舞弊营私乃胥吏之长技,非大惩小戒、雷厉风行,不能绝欺蔽之端,而收振作之效。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。”^{[2](p.514)}郑观应认为营私舞弊、上下其手乃是封建衙门差役的陋习,反而容易因此而扰乱社会秩序,激化社会矛盾,他强调清政府在学习西方引进近代警察制度之时,应从从严治警,而不可有所宽纵,尤其是要加强对处于社会基层的巡捕这一级别的警务人员的管理。郑观应建议,在招入巡捕之后,应当在他们正式上任之前,由总巡捕官或者巡查帮办根据名册逐一点名,然后再分派到其执勤区域。各地巡捕都应当忠于职守,以捉拿不法分子、保护良民、维持社会治安为己任,倘若出现巡捕为人凶暴,办事懈怠,或者收受贿赂、勒索平民、包庇违法犯罪行为的情况时,应当允许民间人士根据事实状况向其上级控诉,一旦查明证据确凿,立即对此类巡捕加以严惩。郑观应认为,如此一来,“庶几戢其狐威,穷其詭技,防闲既密,弊窦可除也。”^{[2](p.514)}

除了通过加强对巡捕的监督管理,使他们不敢玩忽职守、欺压良善、包庇违法犯罪行为之外,郑观应还主张对符合条件的巡捕加以褒奖,以激励他们更好地从事自己的这一职业。他在篇中建议:“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,由总巡随时记功。凡记功四次者削除差籍,赏给功牌。如果益加奋勉,不至始勤终怠,记功至于六次,作为异常功绩,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。”郑观应认为警察管理制度应当赏罚分明,一面通过严惩害群之马来严肃警纪,同时也要通过奖励表现优异的警员来激励他们更好地从事自己的职业,对巡捕、巡查帮办、总巡捕官等警务人员的奖励方式具体而言有五种:^{[2](p.512-513)}一是记功:凡是有巡捕能够奉公守法、任劳任怨,即可由总巡捕官随时记功;二是削除差籍:巡捕记功满四次者,可以发给奖牌,并削除其差籍;三是晋级:凡是被记功后工作更加勤勉而非有所

懈怠的巡捕，当其记功次数达到6次时，即可作为异常功绩，将其晋级为巡查帮办；四是对那些在职期间虽然没有记功记录，但一直勤勤恳恳工作的巡捕，在他们死后可以根据他们的业绩准许削除其差籍，其子孙应试、捐官等和普通民众享有平等待遇；五是巡查帮办、总巡捕官有功的话，即可升迁一级。郑观应认为清政府在引进西方警察制度的同时，“如此赏罚严明，不唯收得人之效矣。”

(三) 警察机关的经费来源

针对那些非难将西方警察制度引入中国的议论者所提出的“中国幅员孔长，如是举办，需费浩繁，款将何出”的质疑，郑观应胸有成竹，认为解决警察机关的运作经费问题并非难事，“何容鳃鳃焉而过虑哉！”就警察机关的经费来源问题，郑观应提出以下两个筹款方法：一是使用罚款，他写道：“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，定罚缓之多寡，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。”郑观应建议地方衙门对诸如田产、斗殴等不涉及风俗教化的案件根据案情的轻重，允许被告人以缴纳罚款的形式来作为自由刑的易科刑种，而这部分收缴的罚款，均用来抵充警察机关的运作经费，每到月末，州县衙门将收缴的罚款总额、警察机关支出开销的总额，分别款项列明，并公布在报纸上，以接受民众的监督。

在依靠上述罚款金额尚不能完全满足维持警察机关运作需要的时候，郑观应提出了第二种补充之法，即“倘有不敷之处，则就钱粮税钞项内稍资津贴，自能绰绰有余。”也就是动用地方政府的钱粮税收对经费不足部分稍加补贴。郑观应认为如此一来，警察机关运作经费的来源问题自可迎刃而解，根本无须过多担心。

三、对郑观应警政思想的评价

郑观应所提出的学习西方，建立近代警察制度的建议在其时是相当系统化的，对于实现清末司法改革有着积极的意义。但人们同时应当看到，郑观应的警政思想还存在着许多不足之处，这也是由他当时所处的地位和他资产阶级改良派的身份性质所决定的。

首先，郑观应对当时农民阶级揭竿而起、反对封建腐朽统治和外国殖民者侵略的英勇行为持反对态度，他诬蔑

这些起义农民为“匪”，认为警察的重要职能之一就是镇压地方上小规模农民反抗，所谓的“粤匪之肇乱可为殷鉴，……除根之道莫要于仿照西法，设立巡捕。”之类的言论，完全是郑观应所代表的阶级属性所致，这就大大降低了他关于建立警政制度的进步意义。

其次，郑观应在主张引进西方资本主义性质的警察制度来取代中国传统封建胥吏和衙役的时候，仍然采用了托古改制的议论手法，他提到引进西方警察制度乃是因为“《虞书》早垂明训。我乃以今复古，并非用夷变夏也。”不敢堂而皇之理直气壮地宣扬西方警察制度，这反映了作为一名资产阶级改良派人士，郑观应不敢和封建地主阶级在政治法律观念上彻底决裂，也决定了他所主张建立的制度不可能被清朝封建统治者所采纳。

再次，郑观应在主张引进西方警察制度之时，并没有脱离中国知识界千百年来对封建衙役素有的鄙视态度，他实际上仍然将警察（巡捕）看作是一项比较低贱的职业，这一点从他对警察立功授奖的有关设想中即可看出。他所建议的对表现优异的巡捕可以削除其差籍，事实上正是这种自卑思想在作祟，这也反映出在郑观应的警政思想中，警察作为一个特殊群体，在政治地位上仍然要低于从事其他传统职业的观念。

最后，警察制度的外延相当广泛，从警察机关的职能上来看，它既是社会治安机关，行使治安管理的行政权；同时，它在办理刑事案件方面负责侦查、拘留、逮捕和预审等工作，这些内容又属于刑事司法范畴，警察机关具有双重属性。而在郑观应写作《巡捕》篇之时，由于近代行政法、刑事诉讼法尚未被系统引入中国，以及郑观应个人在知识结构上的缺陷，这些因素决定了郑观应对近代西方警察制度的许多认识还是停留在感性层面。他在探讨近代警察制度时，并没有非常清晰地区分警察机关的不同职能，这也反映了他对近代警察制度在认识上的片面之处。

参考文献：

- [1] 韩延龙，苏亦工. 中国近代警察史(上)[M]. 北京：社会科学文献出版社，2000.
- [2] 夏东元. 郑观应集(上)[M]. 上海：上海人民出版社，1982.

(责任编辑：李娜)

Plain Analysis on the Zheng Guanyings' Ideology of Police Institution

ZHU Zuoxin

(Legal Affairs Office of State Council, Beijing 100017, China)

Abstract: After the Opium War, the neoteric police institution was transplanted to the concession by the foreign colonists. With the development of the times, some persons of insight realized that introducing the western police institution into China had a lot of importance to reform the Chinese feudal police institution. They brought forward the ideas to study the western police institution. As a representative of them, Zheng Guanyings' ideology of police institution had important influence to that times.

Key words: Zheng Guan - ying; the west; police; police institution