

# 警权统一与派系政争\*

## ——南京国民政府时期警察总监“立”与“废”的背后

詹 林

(四川大学 历史文化学院 四川 成都 610064)

[摘要]警察总监是南京国民政府于1931年对中央警察组织的改组,它从建立到流产仅数月。胡汉民被扣后引发的宁粤对峙是其设立的导火索,抑制奉系内政大权是直接动因,以警权统一实现国家集权是根本原因。蒋介石需联合奉系来抗衡粤派主导的反蒋联盟,这使警察总监走向终结。其“立”与“废”的史实背后展示了警权统一与派系政争的运作及其互动。

[关键词]警察总监 政治斗争 警权统一 派系政争 吴铁城

[中图分类号]K26 [文献标识码]A [文章编号]0457-6241(2016)20-0049-07

作为民国政治史上并不起眼的一个小事件,1931年警察总监的“立”与“废”并未引起史界的任何关注。本文围绕此事件展开的论述,目的并不在于对其基本史实的考证,而是试图发现其背后警权统一与派系政争的历史主题。警权统一与派系政争在民国政治中不是孤立存在的,它提供了研究派系政争的一个新的视角,两者的运作及其互动均有着一个共同的归宿,即成功实现南京中央政权的集权统治。

### 一、内在的诉求 警权统一

1931年3月11日,国民党中央政治会议第265次会议决议在行政院下设警察总监,掌理全国警政,特任吴铁城为警察总监,<sup>①</sup>13日,经第14次国民政府会议讨论,形成正式决议。<sup>②</sup>16日,国民政府发布第154号训令,全文如下:

令立法院,为令遵事,查警政良窳,攸关治绩,贵有完善组织,统一规划,庶几政令推行,可无迂回歧出之虞,训练编配,得收整齐划一之效。现在我国

【收稿日期】2016-08-12

警察制度,内外组织未充,当兹训政时期,举凡清查户口,办理自治诸端,有待于警务机关之努力协助者至多,自应及时改制,用明统系,特于行政院之下,设一警察总监,使掌理全国警政,自首都警察厅以及各省市公安机关,兼受其指挥监督,应由该院本此原则,拟具组织章制,修正关系法规以利施行,案经中央政治会议第二六五次会议决议通过,函交到府,除分行行政院外,合行抄发原件,令仰该院遵照办理此令。国民政府指令。<sup>③</sup>

27日,立法院法制、军事两委员会第15次联席会议决议起草警察总监组织章制并修正相关法规,次月10日,两委会确定召集人与起草人,正式启动起草与修订工作。设置警察总监主要是蒋介石的个人意图,其内在原因在于警察组织的涣散与警权的分散状态不利于南京国民政府实现国家政权的统一。

蒋介石深谙警察的重要作用,他经常亲临各警察机关与警察学校作训话。早在1928年2月,蒋第一次下野后正式复职的当月,就来到首都公安局,表扬了南京警察在效忠党国上表现出的坚定,并训话称:

警察在国家的地位,比军队还重要,军队只是

\* 本文系2015年度北京市社科基金项目《中国近代警察法规整理与研究》(项目编号:15LSA003)的阶段性成果。

① 《中央执行委员会政治会议决议通过设置警察总监》(1931年3月11日),赖淑卿编《警政史料》(第一册·下)台北:“台湾国史馆”,1989年,第370~372页。

② 《第十四次国府会议》《申报》1931年3月14日。

③ 《国民政府训令》第154号(1931年3月16日)《立法院公报》(第28期),立法院秘书处,1931年,第1页。

对外,在国防上保护国家,警察都是对内,要在国内维持秩序,保护百姓的生命安全。<sup>①</sup>

“攘外惟军、安内惟警”是蒋对警察重要性的一贯认知。他还直接指令警政的改革。1928年11月,视察各省军政的蒋在江苏新浦师次之时,看到“地方警务改由业务丛脞之民政厅直接统辖,实难兼顾,地方治安有日渐废弛之趋势”,即致电文官长古应芬,提出“各县警察应统归各该省警务处整顿训练,其已有警务处者,仍旧保留,无者应即设立”,并责由内政部推荐各省警务处长人选。<sup>②</sup>同月,蒋又致电行政院长谭延闿:

各地警察由民政厅管辖似欠妥善,主仍恢复旧日各省警务处,俾专责成。<sup>③</sup>

蒋对警察作用的深刻认知与对警政的直接关注,无形中推动警政建设成为国民政府的重要任务,也促使警政建设摆在了内务行政的关键位置。

1928年2月,《内政部组织法》颁行,改北洋时期的内务部为内政部,下设警政司,具体掌理全国警政。<sup>④</sup>10月3日,内政部公布《各级公安局编制大纲》,一律废除北洋政府遗留的警察机构,“各省会、各特别市、各市、各县应设公安局”。<sup>⑤</sup>首都警察组织也经数度更名并调整隶属关系,次年10月23日,《首都警察厅组织法》公布,首都公安局改为首都警察厅,直隶于内政部。针对各省警政,蒋介石亲令内政部,恢复国民革命以来相继裁废的各省警务处。1929年6月27日,《省警务处组织法》公布,通令各省一律遵行。

初建的南京政府针对警察组织自上而下的改组,形式上看,成效很明显,但从实质上观察,依然存在两个主要问题。

一是警察组织架构偏低。各省、市、县警察组织已作较大调整,但作为统揽全国警务的最高警察机构,警政司级别偏低、职权有限,这种底大头

小的架构使中央难以领衔地方。不单如此,中央警察组织对各省警察机关形成纵深影响。与中央对应,省最高警察机关警务处下设于省民政厅,与北洋时期直隶省政府相比,行政效力不可同日而语。以致相当长时间,全国警官铨叙普遍等级偏低、薪俸待遇与普通行政官员相差不少。

二是法令变通执行。警察组织法令多重新厘定,从立法来讲已经较为完备,但在执行环节,各地因特殊情形纷纷请求变通办理。如《省警务处组织法》颁布后:

河南遵令设置,但旋即裁撤。东北方面,仍沿从前旧制,以警务处直隶于省政府,对于新制,请求缓行。而鄂赣等省,则以经费支绌,相继呈请缓设。<sup>⑥</sup>

鉴于这种情势,1930年11月,内政部作出妥协,通令“设立警务处必要之省,应归民政厅直辖,其未经设立者从缓设”。<sup>⑦</sup>由此,各省依据地方情形,各自为政。如山西、察哈尔、绥远等省设置全省公安管理处或公安局,东北各省设置警务处,直隶于省政府,江苏、浙江等省设置保安处,地位与民政厅平行。<sup>⑧</sup>《省警务处组织法》的法律效力几乎荡然无存。市县警察组织亦同,《各级公安局编制大纲》颁布实施后,一些经济困难,税收较少的县政府为节省经费,未设县公安局,而改设公安科。新疆等省区地处边陲:

财政艰窘,警察未能办理完善,机关亦未能普遍设置,仅于省会设置公安局一处,各县均设置警兵,未设公安局。<sup>⑨</sup>

如此,各级各地警察组织隶属不一、名称多样、样式不等,纵向无法指挥,横向难以互通。对此,有人向中央政府表达失望之情:“上下组织不相联系,则机关麻木,运用何从。虽有政令,安所施耶?”<sup>⑩</sup>

这两个问题呈现了“中央警察机构职权狭小,

① 黄佑:《“中华民国”开国五十年警察行政》,《中华民国”开国五十年史论集编纂委员会编》,台北:“国防研究院”,1962年,第189页。

② 《蒋主席中正请古应芬代提案各县警察统归各省整顿训练电》(1928年11月14日),赖淑卿编:《警政史料》(第一册·上),第282页。

③ 《广东警察同学会电陈省政府下设警务处》(1928年11月),赖淑卿编:《警政史料》(第一册·上),第283页。

④ 陈允文:《中国的警察》,上海:商务印书馆,1934年,第15页。

⑤ 内政部年鉴编纂委员会:《内政年鉴》(二·警政篇),上海:商务印书馆,1936年,第9~17页。

⑥ 内政部年鉴编纂委员会:《内政年鉴》(二·警政篇),第14~15页。

⑦ 内政部年鉴编纂委员会:《内政年鉴》(二·警政篇),第14页。

⑧ 《改善警察组织——本(内政)部派员在中央电台报告》(1931年10月23日),赖淑卿编:《警政史料》(第一册·下),第378~383页。

⑨ 内政部年鉴编纂委员会:《内政年鉴》(二·警政篇),第16页。

⑩ 《潘震以江苏省厅处权责不明呈请飭令按照行政系统修正条例》(1927年11月22日),赖淑卿编:《警政史料》(第一册·上),第246~249页。

无力领导地方警政,地方警政不一,无以接受中央统一指挥”的表象,而它实质上反映了内在的警权分散。作为承担推行国家政令、维护社会秩序与加强社会管控职责的警权,是国家政权的重要内容,它直接影响到中央对地方的控制力。南京国民政府要满足训政时期加强政权统治与政治建设的需要,必须建立起高度统一的警权。而警权统一的实现,则要依赖中央警察组织的重建,扩展其职权,增强其领导力。正如时任警政司司长陈奉璋所说:

在中央与地方形成一贯的系统,纲举目张、精神贯彻,中央总其成,地方分其责,如身使臂,臂使指,运用既经敏活,成效自属易见。<sup>①</sup>

## 二、直接的动机:安粤抑奉

### (一)安抚粤派

1931年2月28日夜,蒋介石扣押胡汉民。3月11日,国民党中央政治会议决议在行政院下设警察总监,当日夜,蒋在日记中写道:“推吴铁城为警察总监,以安粤籍同志之心也。”<sup>②</sup>从此观察,为挽回胡汉民被扣事件造成的恶劣影响是警察总监设立的导火索。但蒋为何要安抚粤派?要理解蒋的这套政治动作,就须从胡汉民被扣后粤派的反应说起。

自张发奎、黄琪翔在广东失势后,汪派在粤已无立足之地,胡派在粤势力最雄厚,党政军各界都有,其代表人物为古应芬、邓泽如、萧佛成、林云陔、李文范、刘芦隐、胡毅生(胡之胞弟)等人,都以国民党元老自居,奉胡汉民为正统。<sup>③</sup>

扣留被奉为正统的胡汉民,粤派自然会有激烈反应。

消息传到广州,军政各界都极震动,且大惑不解。一时谣诼繁兴,纷纷揣测不一。<sup>④</sup>

继而“大家无不怒形于色,都以行政院长扣留立法院长,毁法乱纪,中外所无,纷纷表示愤慨”。<sup>⑤</sup>粤派的反应引起已大权在握的蒋的充分重视,关键缘由在于蒋与粤派的复杂关系与实力构成。

蒋手握军权与政权,但在革命过程中造就的大批粤籍党国领袖的革命正统意识和地位仍然稳固,在老一辈同志眼中,蒋仍被认为是军事的,而非政治的人物,在国民党内仍无法替代汪精卫与胡汉民的领袖地位。<sup>⑥</sup>以广东人为主导的胡派、汪派、太子派以及西山会议派等诸政治派系依然对蒋的党权与党统地位形成挑战,广东作为革命策源地的影响力不容小觑。

宁汉对峙期间与南京国民政府统一全国后,蒋一直借重粤籍要人协助其树立中央威望与军事统一。<sup>⑦</sup>基于这种政治现实与历史渊源,面对粤的抗议,蒋不得不一改以往对异己势力武力讨伐的做法,始终主张政治解决,《大公报》对此有所解读:

广东与国民党之关系最悠久最重大也!夫使单为军事的异动,出兵讨之足已,若其事涉及几多著名党员,而其地又为党的发源地之广东,则已非仅一军事问题,而为党内重大之政治问题,非仅兵力所能解决者矣,不能不希望现在党国负责诸公,务须由党的方面设法解决政治上之纠纷,勿竟因此失去许多著名粤籍党员,以自弱其历史的基础。<sup>⑧</sup>

蒋以警察总监职赋予吴铁城,目的在于拉拢与安抚。吴铁城,生长于江西九江,但其祖籍为广东香山,北伐前后又长期履职广东,与粤派尤其是孙科渊源颇深。极重地域因素的蒋并未将吴纳入嫡系,而更多地将其划归粤派阵营。<sup>⑨</sup>但不同于其他粤派人物的是,吴长期履职中央,尤其在东北易

① 《改善警察组织——本(内政)部派员在中央电台报告》(1931年10月23日),赖淑卿编:《警政史料》(第一册·下),第378~383页。

② 《蒋介石日记》(手稿),1931年3月11日。本文所引《蒋介石日记》为中国社会科学院近代史研究所档案馆藏抄件,下同。

③④ 陈铭枢:《陈铭枢回忆录》,北京:中国文史出版社,2012年,第81、82页。

⑤ 陈铭枢:《宁粤分裂及合作亲历记》,全国政协文史资料研究委员会编:《蒋介石与各派系军阀争斗内幕》,北京:中国文史出版社,2012年,第42页。

⑥ 金以林:《地域观念与派系冲突——以二三十年代国民党粤籍领袖为中心的考察》,《历史研究》2005年第3期。

⑦ 宁汉对峙期间,蒋介石依靠的武装力量除黄埔嫡系外,主要就是留守广东的李济深部和桂系李宗仁、白崇禧部。在蒋桂战争中,依靠“二陈”(陈铭枢、陈济棠)打败桂系。中原大战爆发,陈铭枢立即致电对蒋介石表示衷心。中原大战时,桂张联军乘机反蒋,陈铭枢支持中央,阻止蒋桂与阎、冯联合。参见金以林:《国民党高层的派系政治》,北京:社科文献出版社,2009年;金以林:《陈铭枢与蒋介石关系初探——以宁粤对峙初期为中心的考察》,《民国档案》2007年第1期。

⑧ 《大公报》1931年5月20日。

⑨ 张学良也持有类似的观点。吴铁城在东北作说客期间,时常向张学良述说南京中央各路内幕,张一直认同吴是胡汉民的人,而不是蒋的人。参见张学良口述,唐德刚撰写:《张学良口述历史》,太原:山西人民出版社,2013年,第111~113页。



帜与中原大战期间,吴的功绩可说是“说张归蒋易旗旗,三寸曾挡百万师”,<sup>①</sup>为蒋中央政权的统一屡建奇功,蒋对其外交才能极为欣赏。这种两面关系与特殊才能,正为蒋试图缓和宁粤的紧张关系所倚重,便一面以高职赋予粤派色彩浓厚的吴,试图安抚其他粤人的对抗心理;一面则可继续发挥其外交才能,“既以和平统一,谋东北之归附,复以和平统一,作宁粤之调停”。<sup>②</sup>

蒋用警察总监向粤派表达了一种态度:对胡汉民的扣押,只是一种对待个人的行为,并不表示对粤派的整体打压,相反,仍要重用粤派人士,以示继续友好与合作。在派系政争中用高官来俘获人心是蒋惯用的手段,只是警察总监这个官职并不带有必然性,其他官位也能达到同样的目的。从这个角度说,用警察总监来安抚粤派仅是偶然之举。然而,作为事件的主角,吴铁城具有粤派与警政的双重背景,<sup>③</sup>让其任警察总监比任其他高官更能掩藏其真实的意图。

## (二)瓦解奉系权力

除宁粤之争外,警察总监的设立还存在另一个直接动因,即蒋对奉系的权力瓦解。

蒋对奉系权力的牵制由来已久。吴铁城于1930年4月接替晋系樊象离为内政部政务次长,后续吴被任命各项职务,但均未卸任次长职。直至1931年12月30日刘尚清辞去内政部长,吴才紧跟辞去次长。<sup>④</sup>这是蒋有意利用吴限制刘独揽内政权的举措。不止于此,蒋对奉系一向采取明面授权、实则限权的多种手段,比如在蒋授予奉系政治权力这个问题上,表现尤其明显。1930年11月初,蒋改组行政院,自任院长,为表达对奉系在中原大战中入关举动的感激之意,遂邀请奉系派遣人员入中枢任职。蒋本答应向其提供四个部长职务,而

结果只任刘尚清为内政部长,成为各部部长中唯一的东北人。<sup>⑤</sup>尽管有种种限制,奉系在中原大战之后仍然在全国享有举足轻重的特殊地位。张学良任陆海空军副司令后,负责节制辽、吉、黑、晋、察、热、绥、冀八省军队,北平、天津、青岛三市及河北、察哈尔两省划归张学良管辖,一批东北人物也被委以重任,如王树翰被选为国府委员,张景惠被任为军事参议院院长,刘翼飞被任为察哈尔省主席,鲍文樾被任为参谋次长。<sup>⑥</sup>刘尚清就职内政部长后,免去晋系侯守常北平警官高等学校校长职务,令奉系要人北平市公安局局长鲍毓麟兼北平警官高等学校校长。<sup>⑦</sup>此举意味着奉系在把持华北控制权外,还掌控了内政大权及警察教育权,有控制全国警政的可能。这对于蒋的南京政权是个重要的威胁,蒋显然无法容忍这种情形的长期存在,急欲分化瓦解这种权力构成。警察总监便是完成这项任务的一个隐秘良计。

民国以来,关于警察官吏之任用,向来与一般官吏采同一之制,有特任、简任、荐任、委任之分,特任警察官之任命,取信任主义,不限定资格,以期政治上容易选得非常之人才。<sup>⑧</sup>

且特任在铨叙上基本为正部级以上高官,吴铁城的特任身份意味着警察总监权位的非同寻常。同时,中央政治会议明确决议,“行政院下,设一警察总监,使掌理全国警政,首都警察厅移归管辖,各省市公安机关兼受其指挥监督”,<sup>⑨</sup>无论是人选还是职权,均代表着警察总监将会与既有的内政部展开一场权力的角逐。警政司将被架空,内政权将被拆散,这场权力分割的游戏能对奉系权力体系形成严重打压。利用具有丰富警政经验的吴铁城担任此职,还能减少外界关于权力之争的猜测与非议,避免蒋奉双方公开的对抗。

① 陈捷延:《过客吟——捷延咏史诗存》(下),北京:中国文史出版社,2012年,第2290页。

② “中华民国”各界纪念学术论著编纂委员会编:《革命先烈先进传》,台北:台湾“中华民国”各界纪念国父百年诞辰筹备委员会,1965年,第1010页。

③ 吴铁城,1923年3月以粤军东路讨贼军第一路司令、广东警卫军司令兼任广州市公安局局长兼广东省警务处长。1924年3月,任广东全省警卫军司令,担任韶关大元帅行营警戒。同年10月,回师广州镇压商团叛乱,再次兼任省警务处长和广州市公安局局长。警察总监搁浅后,吴铁城依然担任警政相关职务。1932年1月7日任上海市市长兼淞沪警备司令。1934年11月,上海特别市公安局局长文鸿恩在职病故,市长吴铁城兼任上海市公安局局长。

④ 《中华民国政府公报》第964号(第57册)(1931年12月31日),台北:成文出版社有限公司,1872年,第6页;《中华民国政府公报》第970号(第58册),第1~2页。

⑤⑥ 张魁堂:《张学良传》,北京:东方出版社,1991年,第71页。

⑦ 国民政府内政部:《内政公报》(第4卷第1期)(1931年2月),国家图书馆出版社:《民国时期内政公报三种》(第12册),北京:国家图书馆出版社,2012年,第22页。

⑧ 内政部年鉴编纂委员会:《内政年鉴》(二·警政篇),第41页。

⑨ 《中央执行委员会政治会议决议通过设置警察总监》(1931年3月11日),赖淑卿编:《警政史料》(第一册·下),第370~372页。

各项内政的执行均离不开警政,控制了警权就遏制住了内政的命脉。以警察总监为名,将警政从内政中抽离,重组由蒋控制的新的更加统一、有力的警权,就能实现其对奉系内政权力的大幅挤压,让其有虚名而无实权。在蒋的权力斗争策略中,警权成为派系政争的又一手段,发挥着双重效用。一方面,警权具有自带的职能作用,利用中央警察组织的重组来实现警权的统一,实现自上而下地推行国家政令与强化社会管控的作用,这是警权统一对政权的直接作用;另一方面,让警权发挥附带的政治作用,利用警察官位的调整与职权的增减来安抚敌人和打压对手,最大化中央政权的利益,这是警权统一对于政权的间接价值。警权统一与派系政争的作用不是单向的。客观地看,为满足派系政争的需要,才设置了警察总监,从而成就警权的统一,两者是一种互动作用。但由蒋意欲的互动仅是一种构想,还是能成为现实,还需依赖各方的反馈。

### 三、政争胜于警权:联奉抗粤

警察总监按法定程序进行之时,1931年6月23日,吴铁城突然向记者宣布:“警察总监事,组织条例尚未送达立法院,成立尚无期。”<sup>①</sup>后续再无任何消息。直至8月31日,吴铁城被任命为侨务委员,标志着警察总监的完全终结。<sup>②</sup>此种意外结局,主要源于各方对自身利益的综合考量,其中夹杂着警权与政权的互动。

#### (一)粤、奉双方的抗争

当时以蒋为首的南京中央政权与其他派系主要存在两种利益与矛盾格局:一是在中央层面蒋面临的对手是粤派,双方围绕中央领导权展开斗争;一是以奉系为代表的地方派系,他们与蒋争夺的是地区与部门利益。两种格局的参与者对待蒋的政治举动,反应是不同的。

扣押胡汉民后,蒋笼络粤派要人,希望他们仍像扣留李济深时一样,继续效忠中央,但粤派根本无视蒋精心设计的各种手段,极力与蒋进行对抗。在口诛笔伐的同时,粤派不断四出活动,联络各派

反蒋势力,推邹鲁“北上和阎、冯及北方诸部联络”,并取得北方势力的积极回应。1931年5月3日,陈济棠率领第八路军全体将领通电反蒋。连一向拥护中央统一的陈铭枢也表示:

我对蒋独裁不满,以及对胡、李之爱重,并不下于其他军政人员。<sup>③</sup>

尽管陈铭枢此时依然通电拥护中央统一,但其动机并不因为蒋主动示好,而更多来自其原有的政治见解与对时局的认知:

但以中央扣留一两位大员,就要兴师动众、分裂对立,这种想法在我脑子里是不存在的。<sup>④</sup>

随后,以粤派主导的各方反蒋势力空前团结,迅速集结形成政治与军事同盟,在广州成立非常会议,全面挑战南京国民政府的中央权威,形成宁粤对峙。

奉系则表现出了另一种对抗的方式。面对内政权力遭受的侵蚀,刘尚清等人积极予以抗争。设立警察总监的决议刚刚通过,刘即向蒋递交签呈,表示对警察总监的抵制。<sup>⑤</sup>无论是国民政府设置警察总监的训令还是刘反对的签呈,表面上均是从警政科学化的角度展开的论述。蒋试图以警察总监来统领全国警政,以此确保中央政令的有效推行,这是利用警权统一实现政治统一之策。刘提出意见是对中央和地方的警权进行重新划分:在中央层面,行政警察、外事警察、警察教育各项职权属警察总监,其余户籍登记、民团、图书版权之登记保障及出版物检查、社会团体立案各项归警政司职掌;针对地方,仍由民政机关充分指挥警察权。按此规划,警权将在中央与地方出现上下分离、各类警种彼此割裂的状况,这显然与警权统一之意背道而驰。用分裂抵制统一,实际上是用警政科学化的表面理由阐释事实上的权力之争。警权成为双方政争的凭借与掩饰。见此签呈,蒋未作明确表态,而批交立法院商议。

同时,刘尚清开始强化内政部对全国警政的领导,陆续推出多项警政改革举措。1931年5月,刘向行政院呈《提出国民会议内政工作总报告》,提出办理警卫<sup>⑥</sup>的各项举措,包括改善公安制度与

① 《北平》,《申报》1931年6月24日。

② 《国民政府训令》第863号(1931年9月1日)《中华民国政府公报》(第54册),台北:成文出版社有限公司,1972年,第2页。

③④ 陈铭枢《宁粤分裂及合作亲历记》,全国政协文史资料研究委员会编《蒋介石与各派系军阀斗争内幕》,第42页。

⑤ 《中央执行委员会政治会议决议通过设置警察总监》(1931年3月11日),赖淑卿编《警政史料》(第一册·下),第370~372页。

⑥ 办理警卫是孙中山《建国大纲》中的提法。《中华民国国民政府建国大纲》第八条:在训政时期,政府当派曾经训练、考试合格之员,到各县协助人民筹备自治。其程度以全县人口调查清楚,全县土地测量完竣,全县警卫办理妥善……

兴办警察教育,并积极加快清乡法律制度建设与清乡实践工作;<sup>①</sup>25日,行政院令准内政部拟订《各县区公所与公安分局划定事权办法》并通行各省知照;<sup>②</sup>6月16日,内政部公布施行《各县区公所与公安分局划定事权办法》;<sup>③</sup>27日,内政部、实业部会同公布《渔业警察规程》;<sup>④</sup>8月6日,刘签发《全国航空警察训练办法》。<sup>⑤</sup>各地各口的警政建设如火如荼地展开。

## (二)蒋介石与吴铁城的权衡

面对双方的争执,立法院与行政院最终将警察总监组织章制议案搁置,不再起草与审议,“吴铁城仅得一纸特任状而已”。<sup>⑥</sup>而对于刘的抵制,蒋不作正面回应,只是转交立法院任其搁置。但其背后蒋应有更深层的考虑。

宁粤对峙的严峻形势,与北方不稳的政局,让蒋一度极为紧张。在中央政权受威胁的情形下,对于以警权体现出的内政权争夺自当退居幕后。要稳定北方局势,离不开奉系的鼎力支持。趁张学良赴京出席国民会议的机会,蒋继续采取手段予以拉拢,只能暂时忽略对警权的争夺。<sup>⑦</sup>联奉抗粤必须成为此时的主导战略,在此情势下警察总监不得不任其搁置,以致最终放弃。

吴铁城的暧昧态度也是警察总监搁浅的一个缘由。立法院将其搁置不议,如吴能多方活动,积极运作,或许能够推动此事继续运行。然而,考察吴当时的公开谈话、活动轨迹与所处的历史情形,发现吴并未为此多作努力。

1931年3月16日,吴接受记者采访谈及何时就职警察总监时表示:

中央以军事告终,训政开始,此后军备完全为国防而设。警察为和平军人,维持地方责任应属于警察……中央有见于此,早有设置警察总监以掌管全国警察之意……余以前在粤虽办理警政有年,惟责任轻重今昔悬殊,能力薄弱,如余者恐难胜此艰巨。且余视察任务未完,警察总监部组织法尚在拟议中,就职事一时尚谈不到也。<sup>⑧</sup>

起初吴对设警察总监并不反感,但暂不就职的理由与后续的公开活动却反映了他内心的纠结。4月1日晨,抵吉林留三日;5日到哈尔滨;8日赴齐齐哈尔;12日返沈阳;15日到北平稍留赴热河、察哈尔为刘翼飞补行监誓就职。<sup>⑨</sup>直至4月17日,吴向记者表示:

本人则于国民会议前偕张学良返京,警察总监部因组织法尚未制定,须本人回京请示后始能筹备。<sup>⑩</sup>

警察总监受阻之后,吴仍一直停留东北活动他事,直至国民会议即将召开才于4月29日抵京。<sup>⑪</sup>

在这过程中,宁粤的对抗形势甚至促使吴产生了反蒋的念头。据当时在上海秘密拉拢反蒋人士、担任“非常会议”秘书的周一志回忆:

吴铁城看到非常会议气势很好,又不满蒋没有给他做大官,暗中同我们不时接头,答应秘密就广东派他的国府委员职,俟军事行动一起,他就以非常会议代表身份再去东北,拉张学良加入倒蒋。

后来由于陈铭枢从日本秘密返京同蒋商议合作,致使两广出兵计议遭受很大困难,吴才取消他的预定计划。<sup>⑫</sup>可见,警察总监职在吴的眼里是可有可无的。大势面前,某些利益宁可放弃不可轻拾。

① 国民政府内政部《内政公报》(第4卷第7期)(1931年5月22日),国家图书馆出版社:《民国时期内政公报三种》(第13册),北京:国家图书馆出版社,2012年,第75、93页。

② 国民政府内政部《内政公报》(第4卷第10期)(1931年6月12日),国家图书馆出版社:《民国时期内政公报三种》(第13册),第292页。

③ 蔡鸿源《民国法规集成》(第39册),合肥:黄山书社,1999年,第269页。

④ 陈允文《中国的警察》,上海:商务印书馆,1934年,第57页。

⑤ 国民政府内政部《内政公报》(第4卷第19期)(1931年8月14日),国家图书馆出版社:《民国时期内政公报三种》(第14册),第171页。

⑥ 黄曾元《吴铁城警察总监之搁浅》,全国政协文史资料委员会编《文史资料存稿选编》第15辑·军事机构(上册),北京:中国文史出版社,2002年,第763~764页。

⑦ 金以林《国民党高层的派系政治》,北京:社会科学文献出版社,2009年,第189~206页。

⑧ 《吴铁城对被任警察总监之表示》,《申报》1931年3月22日。

⑨ 《吴铁城之未来行程》,《申报》1931年4月3日。

⑩ 《吴铁城由沈抵平》,《申报》1931年4月19日。

⑪ 《北平》,《申报》1931年4月30日。

⑫ 周一志《“非常会议”反蒋前后》,全国政协文史资料研究委员会编《蒋介石与各派系军阀斗争内幕》,北京:中国文史出版社,2012年,第73页。



吴的心态与计议,来源于其对时局进行的观察。如积极接受蒋的任命,表明其拥护南京中央,必然获罪于粤方。刘尚清曾致信于吴,表达对警察总监的不满态度,如吴采取积极姿态,势必又得罪奉系。<sup>①</sup>吴在东北期间与刘政见一致、私交甚好,<sup>②</sup>刘又于东北易帜与中原大战奉方出兵入关之前始终主张拥护南京中央,对吴在东北事上的成就是有功的。<sup>③</sup>吴不忍轻易破坏这层关系。况且吴以“交欢各阶层人士、调和各方的外交人才”<sup>④</sup>著称,得罪双方显然不符他的经世哲学。

蒋精心构想的政治策略,即欲通过警权统一达到派系政争的目的终归未能实现。在当时的政情下,奉系军事力量的迫切性、必要性高于对其内政权的剥夺。军事能否联合关系到政权的生死存亡,而以警权为组成要素的内政权关系的是政权的好坏问题。在有与无好坏之间,蒋优先选择了前者。

警察总监不仅是个警察组织变迁的小问题,通过叙述其“立”与“废”背后的故事,可以发现,它

实际关涉到权力的政治角逐。作为近代史上中央警察组织的一次重大调整,警察总监的设立本该引领一场旷世的警政改革,推动南京中央政权实现政治统一,但其过早夭折表明了警权统一在南京国民政府建立初期作为警政改革举措的失败,也意味着作为政争策略的失效。在南京国民政府初期,警权在派系政争背景下被分割或整合来打压对手,结局是警权继续分散,这直接影响到整个近代警政的发展,警权统一在中国近代也并未真正实现过。后续在由谁来把持最高警政大权的问题上,蒋介石始终进行着细心思量,利用警察力量,尤其是军、警、宪、特相结合进行党派斗争与派系打压一直是蒋常用且行之有效的政治手段。

【作者简介】詹林,四川大学历史文化学院博士研究生,中国人民公安大学犯罪学学院讲师,主要从事中国近代警察史的教学与研究。

【责任编辑 杜敬红】

#### Unity of Police Power and Faction Struggle:

##### “Establishment” and “Abolishment” of Police Chief during Nanjing National Government

Abstract: Police chief was a major reorganization to the Central Police Organization of Nanjing National government in 1931, which had only a few months from the establishment to abortion. The fuse of its establishment was the confrontation between Nanjing and Guangdong triggered by Hu Hanmin event, and the direct motive was to suppress the interior power of Fengtian faction. To pursue the unification of the police power in the realization of the centralization of state power was the internal reason. Chiang Kai-shek needed to unify Fengtian faction to counter the anti Chiang alliance led by Guangdong faction, which forced police chief to an end. Behind “establishment” and “abolishment” of police chief, it showed the operation and interaction between unity of police power and the faction struggle.

Key Words: Police Chief, Political Struggle, Unity of Police Power, Faction Struggle, Wu Tiecheng

① 黄曾元《吴铁城警察总监之搁浅》,全国政协文史资料委员会编《文史资料存稿选编》第15辑·军事机构(上册)第763~764页。  
② 《刘尚清即来京吴铁城亦将同来》,《中央日报》1930年12月25日。  
③ 陈进金《东北军与中原大战》,《近代史研究》2000年第5期。  
④ 吴铁城《吴铁城回忆录》,台北:三民书局,1971年,第166页。