

清末民初的广东警察

沈晓敏

论述。

清末民初，是广东治安最为复杂的时期，也是广东近代警察的草创时期，在广东警察史上具有重要的地位。前人有关广东警察的述论多为当事人的回忆，因年代久远，难免有疏漏讹误之处。本文拟在前人的基础上，综合时人的回忆及当时报刊的记载，对此时期的广东警察历史作一粗浅的

广东地处东南沿海，毗邻港澳，远离北京政治中心。清朝末年，革命党在广东境内频繁起事，统治者对城乡基层社会的控制力越来越弱，社会动荡不安，民穷财尽，盗贼横行，会党猖獗，绿林遍地，烟馆林立，赌风炽盛，旧有的统治秩序难以维系。八旗、绿营军和团练、保甲等官绅联防体制已不能解决日趋恶化的社会治安问题，警察这种舶来的“先进”制度便应运而生。广东筹办警察，既是朝廷的命令，也是实际的需要。

1901年1月，清廷宣布实行“新政”。次年12月，又谕令各省筹办巡警。光绪二十九年（1903）三月，广东巡警总局在省城正式成立，设总办（按察使兼）、会办（道员级）、提调（知府级）、坐办（知县级），下设承审、侦探、收发、收支、文牍等委员。吴东荪、程仪络、朱寿镛、龚山湛、于齐庆、王人文、蒋式芳先后出任总办。总局之下设分局，以巡官为最高长官，下设巡佐、巡尉、巡目、巡兵等。^①筹办巡警从广州“老城”开始试办，初设五个分局，老城内原有之保甲局暨老城九段各卡一律裁撤，新城、东南关、西关、河南等处保甲局、卡继续保留。巡警总局取代原来的保甲总局，最大的不同是巡警总局完全为官办，士绅不再参加，而保甲总局是官绅联防，必须依赖士绅的参加。

1905年10月，北京成立了巡警部，“各省巡警，并著该部督饬办理”。^②巡警部成为全国最高警察行政机关。次年的官制改革中，巡警部改为巡警司，隶属民政部。各省巡警总局或警察总局一律裁撤，改设巡警道，在机构编制方面渐趋全国统一。巡警道直接受各省督抚节制，亦间接受民政部的监督，负责各省警察行政事务，统辖全省警察机关，为各省警察主管机关，同时负责省城的警察事务。1908年9月，广东巡警道成立。原有的总办、会办等名称被废除，改设警务公所（办公厅），下设总务、行政、司法、卫生四科。广东巡警道专门制定了《全省警务公所各科办事细则》10章85条，使各科的工作有章可循。^③巡警道设立后，王秉必、高觐昌、李湛扬、严家炽先后出任巡警道。

随着“新政”在广东的进一步推广，广

广东史志 2001/2 9

东警察队伍迅速发展。在原有老城五局的基础上,省城广州先后成立了新城第六局、新城第七局、河南一至四局、东南关一至五局、西关一至十二局,^④并在省河设立了水巡队,共合 29 个分局(队)。至此,省城的警察机关已初具规模,前后经历约 5 年时间。

1910 年,巡警道又作了较大的调整,取消原来的分局名称,省城警察分为东西 2 路,路下分区,其中东路分 4 区,西路分 6 区,区下再设分驻所或派出所,全城共计有 2 路 10 区 17 分驻所(派出所),管辖全城 49 个“大段”街道,855 个“小段”街道,^⑤颇具规模。各分局长官改称区官、巡官、内勤巡查长,由区官领导各区工作。

除省城警察外,外府州县交通、经济繁盛之地,如汕头、江门、佛山、顺德、石龙等地,也较早地建立了警察机构,但名称与省城警察有所不同。省城以外的警察机构,按相应的行政区域的级别分为正局(县级)和分局(县级以下),隶属省巡警道管辖。到 1909 年时,广东全省警察已有“正局五十所,分局一百九十所,巡长、巡工一万名有奇”。^⑥也即全省 95 个厅、州、县中已有一半以上的州县都成立了巡警正局,普及程度居全国先进水平。为了使广东警察与全国相统一,1910 年巡警道规定原有之正局一律改名为警务所,设警务长负责;警务所划分为若干区域,为巡警区所,设区官负责;巡警区所以下,根据具体情形设立巡警分所或分驻所、派出所,那些交通经济繁盛之地,每处可同时设立几个分所(派出所),那些散处的乡村,则可合设一个分所(派出所),设巡长、巡警负责,原有的巡佐、巡尉、巡士长、巡士等名称一律取消。^⑦全省各级警察机关,既受所在地区的行政长官的节制、指挥,又受上级警察机关的监督。

清末警察官弁的选用,在建警之初,多以旧官僚、防勇充任。如 1903 年巡警总局成立时,总办以下各警官大都由现任或候补官绅兼任或专任。五分局共有巡目 60 人,巡丁 480 人,也分别从安勇、巡勇及介字营内挑选“朴实耐老”者充任。^⑧随着警察制度的发展,对官弁尤其是对警官的选用,渐趋严格和正规,不再直接录用旧式官绅和军队官兵,已经录用的也被逐渐淘汰或进行培训,那些受过专门警察教育的国内外警校毕业生逐步充实到警察队伍。广东当局先是派员赴日本留学警察教育,以后又先后在本省设立了警察速成学堂、巡警预备营、高等巡警学堂,但仍不能满足实际需要。为了快速、大量地培养警察人才,限期完成中央和广东当局推广巡警的任务,巡警道在广州设立了巡警教练所总部来领导全省警察训练事宜,要求各厅州县在宣统二年(1910)八月以前各设一所巡警教练所,如确有困难,相邻两县须合设一所。根据《广东省属各厅州县巡警教练所通行章程》规定,教练所学员分为速成、完全两班,速成班以 6 个月为期,完全班以 1 年为期,每期定额为 40—100 名。学员必须具备下列五项资格:无不良嗜好者,年龄在 20—35 岁,身家清白及未犯过刑章者,五官端正身体健全无暗疾者,粗解文字语言清楚者。教练所教授的课目有:国文、大清违警律、警察要旨、法政浅议、地方自治大意、本处地理、操法、国语,共八门。学员入学须考试,中途要经过筛选淘汰,毕业成绩分为最优等、优等、中等三级,毕业后被分派赴各地充任巡警、巡长,试用期 1—2 年。教练所的经费由地方官筹拨,主要是向学员籍贯所在的州县摊派或由绅商认捐。^⑨

根据清廷的规定和广东当局的计划,广东全省筹办警察的进度,在宣统元年

(1909)要“初具规模”,宣统二年应“一律完备”,宣统三、四年后乡镇一级的巡警也应普及。^⑩但宣统三年(1911)爆发辛亥革命,清王朝在广东的统治土崩瓦解,筹办警察计划也就此告终,除少数偏远落后地区外,全省大多数州县都已建立了警务所,但乡镇一级的警察机关远未普及。

二

1911年11月9日,广东“和平独立”,成立军政府,胡汉民任都督。军政府按照同盟会确定的组织原则,“取三权独立之制,分为立法、行法(政)、司法三大纲”。^⑪都督府的建置前后有所变化,基本上维持了9司、2厅、2署、5处、1院的行政格局,其中2厅是省警察厅和水上警察厅,同盟会员陈景华出任警察厅厅长,直至1913年9月被害。周之贞、魏邦平先后任水上警察厅厅长。

陈景华任厅长后,省城警察废除了原来东西两路的名称,统一编为第一至十二区署,称正署,区署下设分署,又在沙河设马巡队。这样,省城的警察共有12个区署、23个分署、1个马巡队,实行划区分域管辖。^⑫在内部组织方面,警察厅沿用巡警道旧制,设总务、行政、司法、侦缉四科,又增设军事科。陈景华“所行警政,多取法泰西”。^⑬首次引进指纹纸和指纹机,请人教授指纹法,将指纹法广泛应用于侦查、审讯、审判活动中,务求切实有效,改变了过去人犯按捺指印纯属虚应故事的作法。实行户籍制度,规定市民必须如实申报出生、死亡等情况。实行市政改革,拆毁全城街道闸门,安装街道电灯。重视警察队伍的

建设,严格管理,赏罚分明,择优录用前清警察官弁,培训在职警员,整顿警察学校,培养适用之警察人材。

警察是国家机器的重要组成部分,以陈景华为首的警察厅面临的首要任务是维护和巩固广东军政府革命政权。广东独立之初,因“革命之空气为之护持”,^⑭短时间内社会秩序有明显的好转。但好景不长,随着辛亥革命高潮迅速退去,民军被大量遣散,落草为寇,经济不振,武器流落民间,旧的统治秩序已被打烂,新的统治秩序及权威迟迟未能建立。广东的社会治安情况急剧恶化,较独立前有过之而无不及。有人对广州《民生日报》1912年5月4日至1913年8月4日的“本省新闻”栏作过统计,发现所载13217条新闻中关于“赌盗会斗”案件及军政府采取相应治安对策的新闻就有3477条,占26%强。^⑮省城广州的抢劫案“一日凡十余起,居然一盗贼世界”。^⑯军政府和警察厅都面临着严峻的考验。

为了巩固革命政权,打击旧势力,维护正常的社会秩序,警察厅采取了许多措施,取得了较明显的效果,但也带来不少负面影响。

一、全面整肃治安 广东独立之初,各地民军蜂拥入城,良莠不齐。军政府在镇压民军以前,警察厅作了充分的准备:编练了三个中队的警察侦探游击队,每队一百名,进行严格的军事训练;密查驻扎广州城内的民军番号、人数、首领、枪械及行动情况,专册备案;责成各警署将辖区内可疑之户的姓名、住址、年貌特征等编册备查;责令当值警察记录劫杀案的现场情况备查。完成上述措施后,陈景华给警察侦探游击

队配备精良武器,责以缉捕特权,配合军队镇压民军,搜捕可疑之户,^⑩大肆镇压。为了及早消灭以革命党自居、专事杀人、抢掠、奸淫等勾当的省城“百二友”匪徒,警察厅获都督胡汉民“拿获匪徒就地正法”之授权,严令各警署“加派警察巡查长,会同本厅侦探游击队,无分日夜,随时严密查拿解厅。限十日内一律指拿殆尽”。^⑪警察厅与总绥靖处联合行动,围捕百二友,大开杀戒。在严厉打击的同时,警察厅也注重采用改造的手段。在河南南石头另建监狱,定名为惩戒场,可容纳千人,作为改造判罪较轻的犯人的场所,“教以工艺,使其学成后出以糊口,不至再蹈法网,是亦寓慈善于惩戒之中也”。^⑫在陈景华的大力整治下,省城治安在短时间有所好转。

二、严禁烟赌 警察厅在种、运、售、吸四个环节上狠下功夫,勒令罂粟苗“已种者立即拔除,未种者严行禁止,务期根株尽绝,不留余毒”。^⑬严禁洋烟、土烟非法运入广东境内,重奖缉私有功的警察和线人。要求全城烟膏店须按规定办理售烟准许证,所有吸烟人员须在十日之内向所在地警区申报姓名、年龄、籍贯、住址、职业以及每日吸烟的份量,办理购烟证,以后凭购烟证购烟,份量只减不增,至迟在1912年12月31日前戒断。为帮助烟民戒烟,警察厅公布核准了“春和堂”等十种戒烟丸。对违反禁烟规定及过期不能戒绝者,即行捕押,或罚以重金,或令其扫街,或处以徒刑。^⑭全省尤其是省城的禁烟工作因此取得了显著的成效。警察厅和总绥靖处出示严禁赌博,重治赌犯,对出财设赌及因赌拒捕者,格杀勿论,对一般赌徒则罚以重金或判处3年有期徒刑。终于使全省的赌风有所收敛。

三、严禁娼妓、蓄奴和拐卖华工 警察厅专门制定了《取缔娼妓章程》,勒令所有妓馆停止营业,重刑判处卖良为娼之罪犯,让娼妓自谋生计,允许从良嫁人,取消花捐等。通飭全省各属警察严缉贩卖“猪仔”出洋,严惩“猪仔头”。发布通告,申明“现在实行放奴,定为政策”。^⑮为了安置被解放的奴婢等,警察厅在广州芳村黄大仙祠设立了女子教育院,收容被虐待之婢女、侍妾、幼妓、尼姑等,教授她们缝纫等手艺,使之能独立生活。又设立了孤儿教养院,收容孤儿及被拐之儿童。

四、破除迷信,移风易俗 警察厅多次布告,要求各区各街道按时打扫疫屋、收受死鼠以消灭鼠疫;公布《规定棺柩寄庄之办法》,取缔庄房,限期安葬棺柩;^⑯查禁“通书”,代之以新式日历;强行拆除街闸庙内供奉之菩萨;禁止乞丐行乞;严禁演出淫秽黄色戏剧,取得了一定的效果。

除省城警察外,独立后外府州县的警察基本上因袭了清末的机构和编制,有的称警察局,有的称民政部,直接受道尹、县知事等地方官的节制和指挥。由于外府州县的治安较省城更差,各地的警察难以维持秩序,军政府动用了大量军队,成立总绥靖处,实行“清乡”,实际上犹如处于战时环境。1913年初,袁世凯政府统一全国警察机关的组织名称,一些重要商埠也设立了警察厅。陈景华继续担任省会警察厅长,并兼任广东警察筹备处处长,主管全省的警察和治安。他在各属组织警卫军,加强原有的警察组织,整肃各地的治安。但此项工作未及全面展开,陈景华便惨遭龙济光杀害。

警察厅大刀阔斧地整肃治安,对维护社会秩序和巩固革命政权作出了较大的贡

献,但施政过激,行事苛刻,急于求成,产生了许多副作用。警察厅信奉“乱世用重典”,又拥有捕人、定罪、杀人的大权,经常随抓随杀,不经任何审判就处死被捕者,造成许多冤案。陈景华曾不无自豪地宣称:“景华以杀人著,人所皆知”。^②警察厅杀人无数,仅1912年5月4日至17日不到半个月的时间内,就在广州枪毙79人,^③已接近恐怖政策,人人自危。难怪临时省议会说陈景华以“嗜杀自鸣”,要对其进行弹劾。^④警察厅的其他措施,虽然出发点良好,但因实施的人员和方法不尽妥贴,说服、宣传、教育的力度不够,不但引起那些被侵犯了利益的富绅大户的群起反对,也得不到普通百姓的支持和理解,大多半途而废。

三

清末民初(1903—1913)是广东警察史上的一个特殊时期,处于一个省自为政、频繁更动、很不稳定的状态。1905年巡警部设立以前,清廷放任各省自办警察,广东警察处在试创期内,新旧制度混合。巡警道设立后,清廷开始追求全国划一的警察制度,广东警察和全国开始趋向一致。但清廷和广东当局庞大的建警计划开始不久,清王朝便寿终正寝。广东独立后,革命党建立起崭新的革命政权,广东警察为维护和巩固革命政权作出了自己的贡献。革命党按照自己的意志建设广东,抵制袁世凯政府种种旨在加强中央集权的行为,中央政府统一全国警政的计划在广东无法实施,广东警察实际上仍是省自为政。

清末民初广东社会治安日趋恶化,是

由当时的社会问题所引起的,广东警察的创设,不可能从根本上解决当时的治安问题。以近代警察取代传统社会官绅联防的保甲制度,适应了时代的需要,具有进步意义。清末民初的广东警察在调查户口、禁赌、禁烟、缉盗、查禁贩卖“猪仔”、举办慈善福利事业、破除迷信、移风易俗等方面作了不少有益的工作。但由于警察的文化素质普遍低下,此时期的警察存在着许多严重的问题:一是清末广东警察在政治上特别反动,不识大势,顽固地坚持效忠清王朝,不但不能象广东新军那样积极投身革命,反而多次积极参与镇压革命党人,给革命党人带来惨重的损失。二是警容风纪太差。虽然清末和民初的警察都有严格的纪律规定,如1903年的“巡警章程”规定巡警巡街时“不准坐卧,不准入铺户人家闲坐,不准吸烟”;“不准在娼寮赌馆烟馆等处收取一文陋规”。^⑤但此规章并没有被严格执行,“所募巡兵,多系各处遣散勇丁,性甚强悍,在上者又约束不力,以致非惟不能实力稽查,且时在‘先进’上滋生事故”。^⑥经常发生警察浪游妓院、吃喝玩乐、强买强卖、勒行收水等,巡警道自己也承认“邇来各区外勤巡警犯规者日见其多,时或受人指摘”。^⑦民初时,警察厅的有关章程规定警察“不准勒索犯人钱物;不准受犯人贿赂;不准勒索犯人探望钱”等,^⑧陈景华还不时枪毙违法警察,但只能震慑于一时,未能从根本上杜绝警察扰民、害民的现象。

总之,清末民初是广东警察的草创时期,它的成功和失败都为后人提供了借鉴,它的许多制度,如指纹法、户籍、巡逻、站岗等,都为以后的广东警察所继承,功不可没。

注释:

- ①林仁:《清末民初广州的警察机构(1903—1917)》,广州市政协文史委员会编:《广州文史资料》第11辑,第90—91页
- ②《光绪朝东华录》,五,中华书局1958年版,总第5408页
- ③④⑤⑥⑦《广东警务官报》宣统二年(1910年)第3期,第14页、第87页、第85页、第15页、第15页
- ⑧《申报》1903年5月6日
- ⑨⑩《广东警务官报》宣统二年(1910年)第3期,第37—43页、14页
- ⑪《申报》1911年12月12日
- ⑫林仁,前揭文,《广州文史资料》第11辑,第100页
- ⑬钟荣光:《广东人之广东》,第41页
- ⑭《胡汉民自传》,《近代史资料》总第45号,第50页
- ⑮邱捷:《孙中山领导的革命运动与清末民初的广东》,广东人民出版社1996年版,第336页
- ⑯《时报》1912年3月5日
- ⑰林仁,前揭文,《广州文史资料》第11辑,第96—97页
- ⑱《民生日报》1912年5月15日、21日
- ⑲《民生日报》1912年6月10日
- ⑳《民生日报》1912年7月13日
- ㉑《民生日报》1912年5月8日、1913年3月3日、6日
- ㉒《民生日报》1912年3月6日、7月1日
- ㉓《民生日报》1912年5月1日、19日、20日、27日
- ㉔《民生日报》1912年5月14日
- ㉕《广东临时省会议事录》,第6卷,第68页
- ㉖《民生日报》1912年5月25日
- ㉗《申报》1903年5月6日
- ㉘《申报》1904年12月22日
- ㉙《申报》1909年1月12日
- ㉚《民生日报》1913年6月9日

作者单位:广东公安高等专科学校