

由于是创设初期，一些法规都是参照外国相关法规制定的，脱离中国实际，不少法规只是文字上的东西，清朝的各级地方官员以及警察官员，很少有人能真正了解这些法规的立法精神，更谈不上严格执行。而且，这些法规以警察机构办事规程为主，除了中央的《违警律》和本省的《广东巡警道稟准取缔军人持枪并查禁民间私挟私藏枪支章程》外，还鲜见维持治安的地方法规。尽管如此，清朝末年广州警察机构制定的各种法规，仍然为民国时期广州警察的法制建设奠定了基础。

第二章 民国初期的广州警政

辛亥革命时期的广东军政府，由一批政治上最接近孙中山的同盟会员掌权，他们实行孙中山确定的革命政策，建设共和制度的地方政权，开展了卓有成效的工作，表现了破旧立新的革命开拓精神。在这一大背景下，具有近代变革意义的广州警察机构逐步建立，带来了不同的警政风貌。陈景华主持广州警政时期，通过完善警察制度和机构，从严治警，推进了当时的警政改革。

军阀统治时期，政局不稳，警察主官变化频繁，主要依附于政府当局，多数警察主官没有什么建树。魏邦平任职期间，通过调整警察机构、制定法规法令、加强警务管理、接收各县市警察权力、初步创办交警等，使得广州警察在社会治安、交通管理等方面有一定起色。

一、辛亥革命时期陈景华主持的警政改革

1911年11月9日，广东宣布“共和独立”，成立军政府，推举胡汉民为都督；在原巡警道署址设广东警察总部，同盟会员陈景华为部长。1912年（民国元年）2月，广东警察总部改称广

东警察厅，后改称广东省城警察厅，迁至南堤二马路，负责广州公安和市政职能。

陈景华是广东军政府重要的成员，同孙中山关系密切。他虽然担任的是广东军政府最高警察长官，但当时新式警政在多数县份尚未建立，广东警察厅与各县并没有建立垂直的领导关系，所以，陈景华实际上主要负责广州的警政。陈景华主持广州警政时期，通过完善警察制度和机构，从严治警，推动了当时的警政改革。



陈景华像

（一）完善警察制度，健全警察机构

陈景华接任广东省城警察厅长后，不举行仪式，不带亲友人员，命将厅署迁至南堤二马路，并将接收清代广东巡警道署的册籍卷宗，付诸一炬。有人劝留之以备考据，陈景华答，非如是，则何足以除旧布新？足见其人行事之猛烈。但他用人不分新旧，大多数未离职旧员均被留用，会计庶务部分职员，不辞退者，也不更动。

在接任警察主官后，陈景华将原满旗巡警总局接管改编，委满族人傅启盛为区署长，同时将接收巡警道的区署番号改编，变更为第一至第十二区署；创设沙河马巡队，属第四区署管辖，其管辖范围由大东门外至沙河圩止；接收满旗巡警所管辖的街道，

编入第三区署及一、二分署管辖。省城内外和河南、省河的警察，共编为十二个区署，二十三个分署，一个马巡队，划分区域管辖。警察厅内部的组织，仍沿巡警道旧制，设总务、行政、司法、侦缉四课，并增加军事课。厅下辖十二个区署，各区署设区署长主理。

陈景华还增设了如下机构：

1.设警察游击队。分三个中队，每中队兵额一百名，施以军事训练，配备精良装械。

2.设惩戒教场。陈景华选定河南南石头建筑监狱，面积之大可容千人，除判处死刑者外，刑期超过三个月以上者，悉送场执行。场内分设戒护、教诲、事务三部，并派教师授犯人以手工艺，分设印刷、制鞋、藤器、竹扫帚等各部门。

3.设孤儿教养院。选定花地黄大仙祠建设孤儿教养院，收容无父母抚养及被拐之儿童，也有贫苦人自动请求收养的，内有宿舍、讲堂、游乐场，委任职员对孤儿施以衣食、教诲。

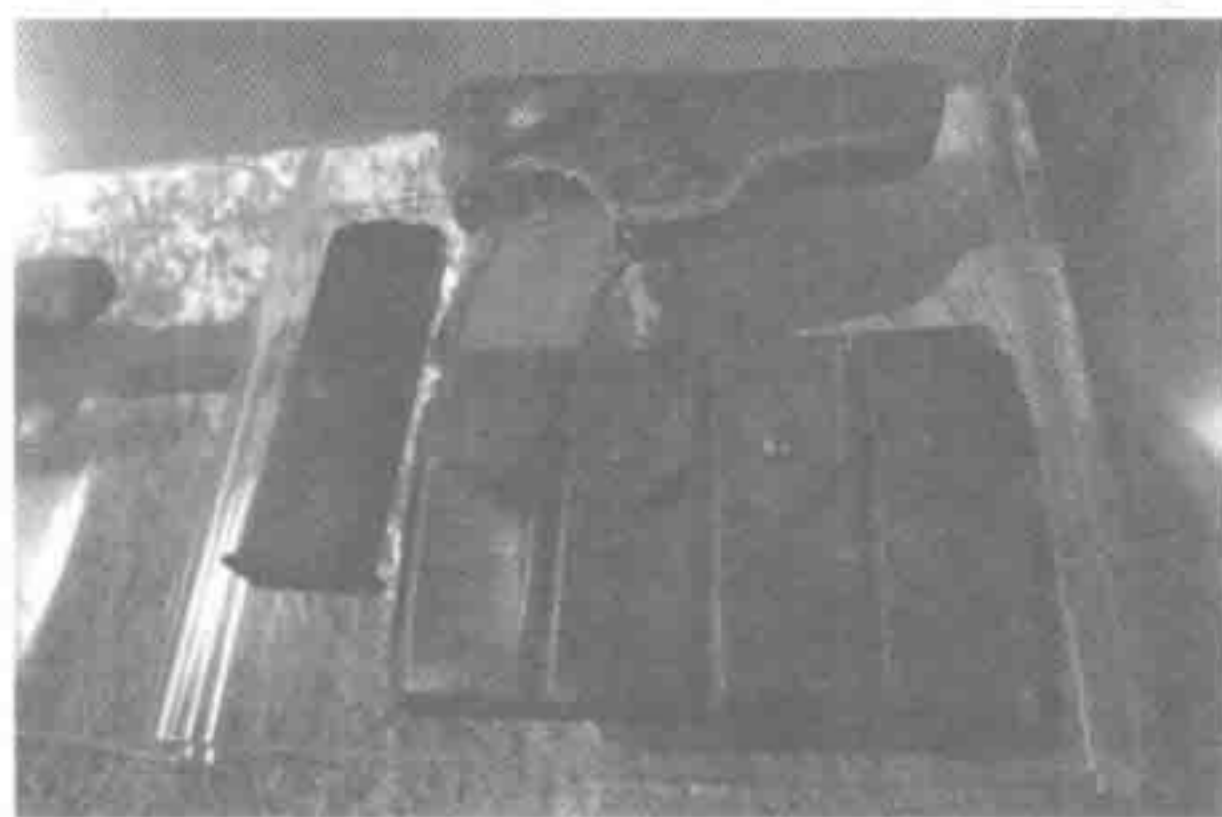
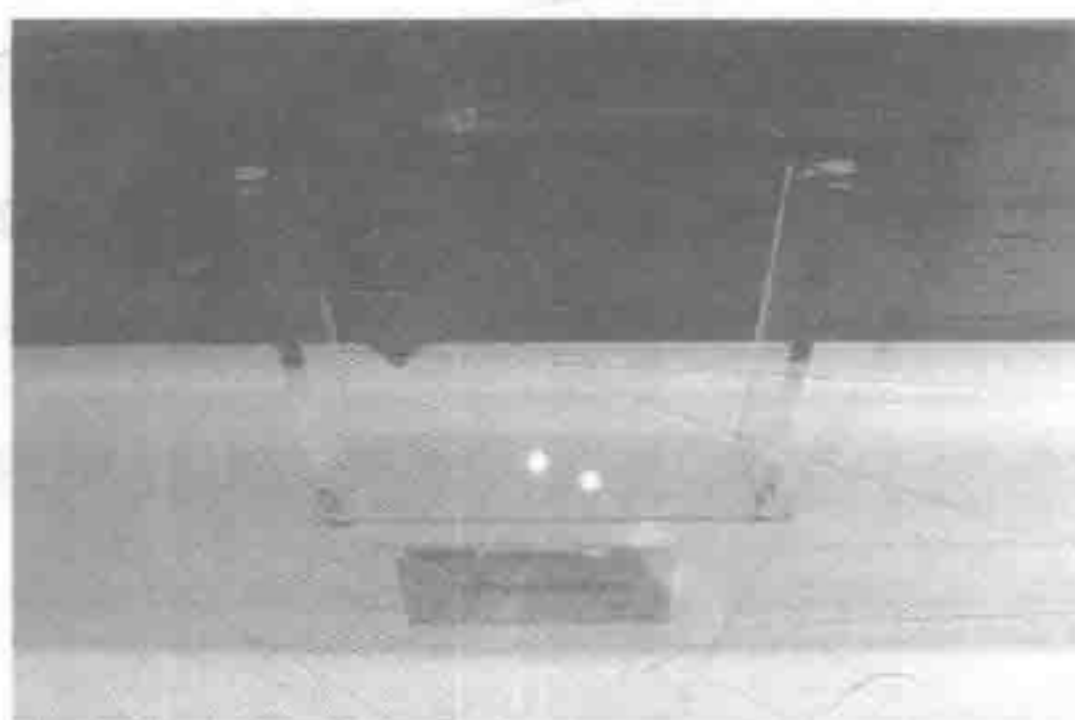


行进中的马巡队

4.设女子教养院。在孤儿教养院同一地址，另设女子教养院，收容被虐待之婢、妾、幼娼、幼尼等，其衣食待遇与孤儿同，授以缝纫等手工艺，以期将来能独立生活。适龄者接受其提出意愿，为之选择配偶，成立家庭。

（二）大力整顿警察作风，建设警政

陈景华上任后大力整顿警察作风和建设警政。警察厅人员很多来自清末的警界，警察纪律散漫，维持治安不力，扰民害民之事却层出不穷，文化、业务素质很低。1912年8月，即陈景华接任后的9个月，警察厅发布通令规定警察出勤时警棍不得离手。陈景华发出布告，号召清代警校毕业生到厅登记，派赴各区见



清末民初时，警察适用的警枪以及枪套、子弹夹等物品

习，期满委充下级职员。同时，高等警察学校开设夜班，将未受过警察教育的现任警员送往受训。陈景华对学员要求严格，学员如有严重违规则坚决开除。

陈景华采取了一系列措施，如淘汰不及格的警员、明确各级警员职责、完善各项规章制度、引进科学的破案方法、加强对警员的考察监督等。他反对清朝官吏那种因循拖沓的作风，办事雷厉风行，常常亲自办案，很多公文也是亲自拟稿。他经常到各警署、警局、警岗巡查，出于痛恨警察队伍的旧习气，不惜杀一儆百，对贪污害民的警察查出枪毙。警长邱松辉只因不买戏票强行入戏院看戏，被陈景华以军法判处死刑。陈景华此举虽等同滥杀，但他靠此种严惩手段维持警队的纪律，使得广州的警察署长、警长直到一般警员不敢公然徇私舞弊、敷衍渎职。在陈景华的努力下，警察厅成为民国初年广东最有办事效率的机构。陈景华还在警察厅内设立了广东警察筹备处，他自兼处长，筹划改良全省警政。后来因时局变化，他改良全省警政的理想未能实现。

陈景华接手时，警察的装备也很落后，警察游击队（按军队编制、装备、集中使用的武装警队）的武器主要是旧式的村田枪。但广东盗匪以武器精良著称，不少著匪有新式的驳壳枪，他们还组成“驳壳会”，有的盗匪团伙甚至拥有机枪、轮船。陈景华设法改善警察的装备，加强对警察的训练，提高警察的士气，使警察队伍在短期内就出现起色，承担起维持广州治安的重任。

陈景华努力引进国外先进的警察技术。首先在警察厅建立指纹档案。以往所谓犯人供词，须犯人自己亲笔签名，并捺印指模，男性左手二指，女性右手二指。陈景华任用曾在外国学习指纹法的技术人员，训练内外部职员捺印十只指纹法，购置指纹机、指纹纸，发给内部司法课、侦缉课、外部各区署分署使用。

凡属涉及刑事关系的被告人及违犯警律的人，不论案情轻重，都要捺印十只指纹，送交司法课设立专门档案保管备查。日后广州市公安局将其扩大为指纹股。这项措施，在全国的警察机构中实属首创。

（三）警务公开，秉公执法

广东军政府成立后，财政十分困难，警费紧张，主要靠警捐和罚款提成维持。陈景华征得广东军政府批准后征收房捐，作为警察厅经费的主要来源。他规定了严格的征收制度，堵塞中饱、滥支的漏洞。他自己掌握很大权力，但绝不徇私。如广东军政府成立初期实行禁止娼妓政策，后来出于增加税收的考虑而解除禁令，向妓院征收花捐。有人托陈景华的堂弟出面试探，想承办花捐，并允诺给予好处。这位堂弟虽知道老兄的脾气，但利之所在，也有些动心，就找个机会婉言试探，陈景华当即严词斥责，一口拒绝。陈景华在辛亥革命后当了两年广东全省警政的最高级官员，在一般人看来是个肥缺，但他竟然没有任何积蓄，他被龙济光杀害之后，家无余财，殓殮费用还得靠人寿保险公司开销。

陈景华秉承孙中山“国家之本，在于人民”的民主精神，对来警察厅投诉或谈公事的人，“向持平等主义，无论何人因公来见，均与接谈，有所陈请，无不立予办理”。他要求各警署、警局对因公来访的人，一律立即接待；要求警察对涉及民间疾苦的事要及时报告、处理，如规定下雨水浸街道时，警察要及时上报。

警察厅在《民生日报》等报纸开设了“警厅公告”专栏，各种法规禁令、警费和其他费用的征收、社会治安状况、疫病流行

情况、大案要案的案情、犯人的判决处置、各种重大事故（火灾、沉船、自杀等）、收容解救受虐妇女精神病人的姓名、警察厅各级官员的任免、员警的奖惩，都在这个专栏上向全社会公布。

对社会各界以及临时省议会的批评，陈景华在报纸公开发表答辩。有一次警察查缉鸦片与商人、市民发生冲突，陈景华公开表示会公正处理，绝对不会袒护警察。福建商会在给警察厅的呈文中有“乞恩”的字样，陈景华认为这是专制遗毒，不符合共和精神，予以批驳。又有一次警察夜间敲门查案，引起议论，他亲自致函报社予以解释。

陈景华曾在清末官场任职，对官员、士绅、富商利用权势财富干预司法的事非常了解，也深恶痛绝。民国以后，这种风气也没有断绝。为此，警察厅曾发表公告，规定来厅投诉办事者，不准军人、议员陪来，就是为了防范一些人利用职权干预警务。陈景华的个性是出了名的，越是头面人物来说情，他就越不买账，所以，人们也就不敢公然违反他的规定。

1913年，孙中山发动二次革命讨伐袁世凯，失败后同盟会人纷纷逃亡，独陈景华坚守不走。龙济光进驻广州，接任都督。广东的旧官吏、豪绅、富商纷纷“控告”陈景华，袁世凯下令把陈杀害。是年9月15日晚上（八月十五中秋之夜），龙济光邀陈赴宴，诱捕后，龙告以袁政府“正法”之令，陈景华从容就义。

陈景华任职近两年，由于他的努力，清末创建的新式警察制度在广州得到稳定和发展，并在很多方面为民国广州的警政打下了基础，为日后的广州警察所仿效、继承。他所主持的警察厅，在办事效率和廉政建设方面，也可说达到了近代广州警察的最高水平。同时，他是一位坚定的民主革命者，并为民主革命献出了生命。1916年龙济光倒台，陈景华的好友潘达微协助陈的后人将

其移葬香港，潘达微在墓志铭上写道：“强悍之令，猛以济宽。冤同三字，狱等覆盆。盖棺论定，毅力维新。哀我国民，丧此良人！”

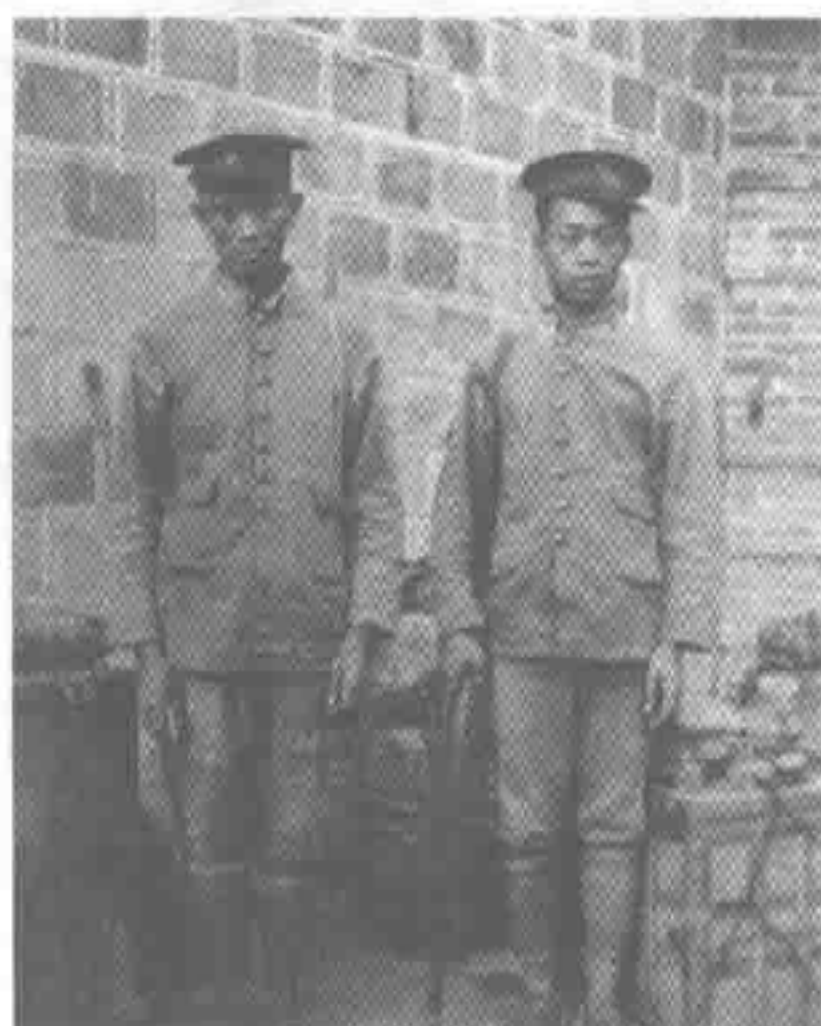
二、民国初期军阀统治下的广州警政

1913年8月到1923年3月的这个时期，广东政局动荡，新旧力量斗争激烈，政权数次易手。在这段时期的初期，警察主官频繁变化，反映了政局不稳的特点。如1913年8月，广东“二次革命”失败，袁世凯任命龙济光为广东都督。龙济光到任后杀害陈景华，安排亲信邓瑶光担任省城警察厅厅长，专设侦探局，防范革命党活动。1915年，广东省城警察厅改为广东省会警察厅，由前清警官、日本警校毕业生的王广龄为厅长。1916年3月，王广龄以“既不能整饬警政，纳人民轨物之中，复未能策力进行，尽保维地方之责”，以及身体有病为理由要求辞职。实际原因是当时护国战争风起云涌，龙济光在广东的统治已经风雨飘摇，王广龄欲求全身而退。但是，事情并未如愿，王广龄在4月份的“海珠事变”中受伤而死，7月省长朱庆澜任命前清知县王顺存为厅长。



魏邦平

1917年6月24日，魏邦平接任厅长，掌握广东和广州的警察大权达5年之久，直到1922年辞职，成为民国时期任职时间最长



北洋军阀时期的警察

的警察厅长（公安局长）。1918年，广州市政公所成立。拆城筑路后，设交通警察和马路派出所。1921年2月，广州市政厅成立。广东省会警察厅改为广州市公安局，隶属市政厅，警察主官仍然是魏邦平。局址迁回前清巡警道署附近的维新路（现起义路）。1922年2月14日，市长孙科任命吴飞（曾任魏邦平部参谋长）为副局长。3月2日魏辞职，吴任局长。局内设警务、司法、侦缉、消防四课及督察处。

这个时期的广州警察机构主官大多依附于执政当局。最初的警察厅厅长邓瑶光，广东人，清代武弁出身。他善于逢迎上司，勾结豪绅。龙济光入粤后升邓瑶光为陆军少将，任宪兵司令，专门对付革命党。当时报纸报道，龙济光选择邓瑶光，就是因为他在“破获乱党机关”中出了大力。邓瑶光任警察厅长期间，军警并没有严格的分工，只是根据军政长官的命令，执行镇压革命党人以及其他任务。邓瑶光当政期间杀害了不少革命党人和无辜平民。1913年11月，警察以私带军火罪名逮捕了3名女子，后