

长了广东的“盗风”，而且还使部分绿林团伙带上了政治土匪的色彩。

## （二）烟毒娼乱

除“赌盗会斗”之风外，“烟毒娼乱”也是困扰清末民初广东治安的主要因素。广州是近代鸦片贸易开始最早的地区，也是南方最重要的鸦片消费城市。烟毒对广州社会秩序与治安状况造成严重破坏，城内烟馆林立，清末广州的烟馆主要集中在芳村、越秀一带，其中西堤二马路两边是数十家烟馆，被人们称为“烟馆街”。大量市民吸食鸦片，染上烟毒之后的烟民终日奄奄待毙，以致丢弃营生、破产倾家者无数，这直接导致社会失业人口、无业游民的不断增加，这些人最终便不得不铤而走险，做贼为娼。另据《游艺报》统计，陈塘与东堤成为20世纪初广州妓院的集中地。陈塘计有大小妓寨35间，妓女2000多人。东堤的妓寨建于1910年，当时东堤妓院有12所，连同南词班的天香、绮翠两院共14院，有妓女1000多人。除公娼外，还有两种流娼：一种称南词班，又名大、小扬帮；一种称挡子班，又称外江女伶。这些人活动于酒楼茶馆，名为卖唱，实则卖身。散布在市内各处的暗娼更是不计其数，这些暗娼全由黑社会组织和当地的“地头蛇”庇护，定期向这些人交纳“保护费”。在1908年至1910年间，仅陈塘和东堤两处就共有娼妓3000余名，可见当时广州娼妓行业的规模之大。

娼妓业的畸形昌盛带来各种复杂混乱的治安问题，三教九流混迹于妓院，使抢劫盗窃事件时有发生。在城西陈塘的妓院中，嫖客与抢劫之匪均混迹其间，夜夜笙歌；许多赌徒在赌馆中输

光家产，又来妓院寻欢作乐、消磨意志，因此当时有“赌仔无钱来妓馆，衣裳脱尽买番摊”之说。由于人迹复杂，妓院还频发一些暴力冲突事件。1887年12月，在城内长塘街的金花巷，有两人站在妓馆外



清末广州的妓女

窥探看花，突然有多名手持器械的不法之徒，拽着二人的发辫，将其强行带走，而被带走者一时神色仓皇，吓得不敢出声辩解。1892年，在河基一带妓院中，有人挟一妓女与玉工、鞋工三人争闹，结果冲突升级，玉工和两名鞋工毙命。同年12月，在塘鱼栏某妓院，有鞋工借寻花问柳向妓院寻衅为难，龟奴不愿忍气吞声，出手打伤了鞋工三人，但因鞋工人多势众，不会就此罢休，后来又找和事人进行调解，并雇了轿子将伤者抬回妓院，沿途还燃放爆竹。当事人以为很有面子，而知道内情的人目睹这出闹剧，不禁偷笑。

## 二、重典治乱：民初广州警察的治安管理举措（1912年—1920年）

“赌盗会斗”、“烟毒娼乱”的乱象皆是社会病态的产物。清末广州建警以后，警察确立起治安管理的基本职责，成为维持社会治安的主要力量；至民初广东军政府成立之后，在省城广州，以陈景华领导的广东省城警察厅也集中起所有力量，以“重典治乱”的方针对“赌盗会斗”、“烟毒娼乱”的治安乱象进行

了全面的整治。有学者曾对1912年5月4日至1913年8月4日(广东“二次革命”失败之日)的广州《民生日报》本省新闻栏做过一项统计,其中的355天中,该栏共刊出新闻13217条,其中以赌、盗、会、斗为主的各类案件及军政府维护社会治安的政策措施的新闻就有3477条,占了本省新闻的26.38%。<sup>①</sup>这反映出当时的社会治安极其严峻,不仅成为报刊舆论注意的焦点,也成为广东军政府这个新生的政权全力处理的要政。

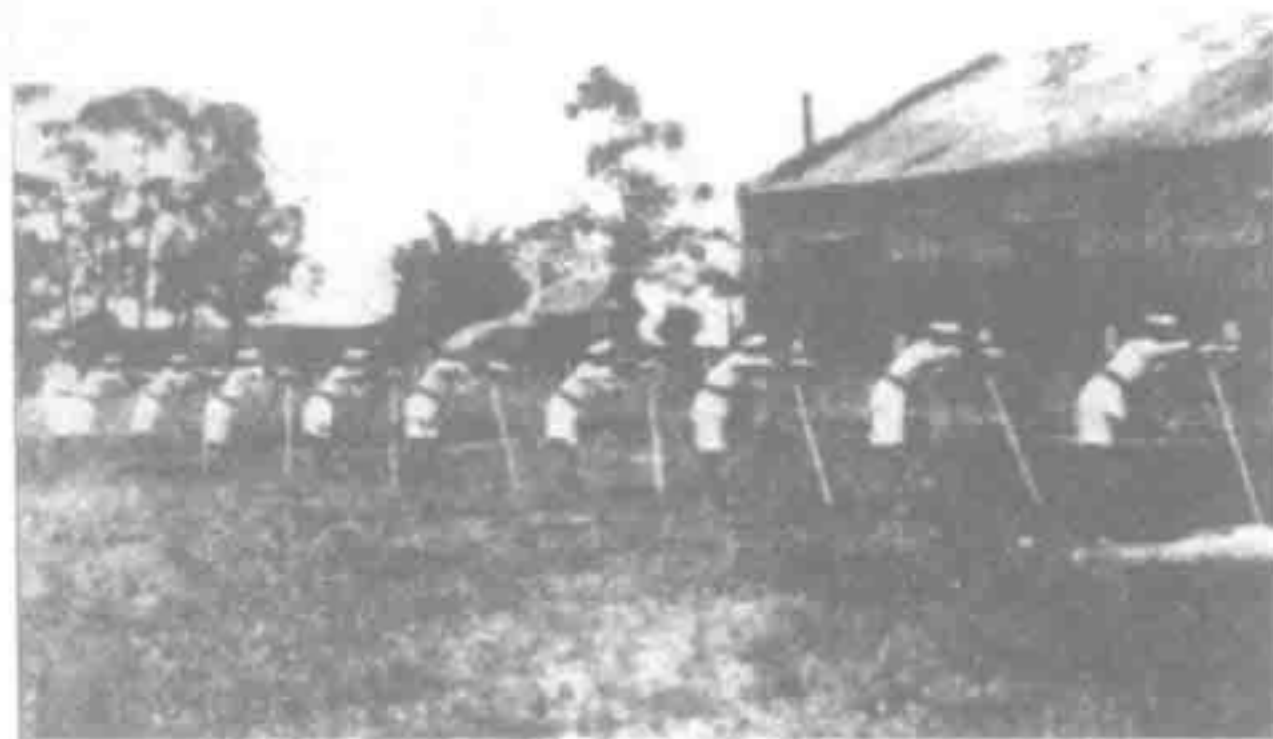
陈景华于1911年出任广东省城警察厅长,甫一上任,他便先接管与改编原清末满旗街道的巡警总局,委满族人傅启盛为区署长,并将接收巡警道的区署番号改编,废除东西的名称,而变更为第一至第十二区署。同时创设沙河马巡队属第四区署管辖,其管辖范围由大东门外至沙河圩止。接收满旗巡警所管辖的街道,编入第三区署及一、二分署管辖。这样一来,省城内外和河南,省河的警察,共编为十二个区署、二十三个分署、一个马巡队,划分区域管辖。这位新上任的警察主官,行事作风雷厉风行,由于他面对的是一个流氓强盗、兵痞悍匪劫杀抢掠、无恶不作的社会局面,因此他相信惟用重典方可治乱世,不惜以严刑峻法来处决违法者,被人评价为“杀人不眨眼”的警察主官。陈景华“重典治乱”的铁血政策中,显然有许多不符合近代社会文明与法制观念之处,而且这一政策虽在一定时期内能起到震慑犯罪的作用,但纵观其后广州城市治安的发展,可看出其收效并不持久。然而,他的铁血政策与铁腕治理,还是在一定程度上反映出广东军政府不惜一切手段整顿治安,建立稳定社会秩序的坚定决心。

---

<sup>①</sup> 邱捷:《1912年—1913年广东的社会治安问题与广东军政府的清乡》,《近代史研究》1992年第3期。

### （一）编练游击队，改善警备警风

陈景华上任后，即着力切实提高警察治安治理的能力。他亲自负责编练三个中队的警察游击队，每中队兵额一百名，施以严格的军事训练，并配备精良装械。当



正在进行射击训练的民国警察

时广东民间武器泛滥，许多盗匪以武器精良著称，他们使用新式的驳壳枪，有些盗匪团伙还拥有机枪、轮船；而相比之下，广州警察的武器主要是旧式的村田枪，武器的落后影响了警察对盗匪的缉拿。在陈景华接手警察厅以后，他设法改善与提高警察的武器装配，并向外国商行订购新式手枪及子弹一批，准备适时换发。

他还针对警察纪律散漫，维持治安不力，扰民害民之事层出不穷的现象，着力整顿警风，他一方面淘汰不及格的警员，明确各级警员职责；另一方面，他加强对警员的考察与监督，在任期间经常亲自去各警署、警局、警岗进行巡查。他甚至主张不惜杀一儆百，对贪污害民的警察予以严惩，如1912年一名叫邱松辉的警长在戏院恃强欺弱，不买戏票强行进入戏院看戏，后被陈景华捉拿，并以军法判处死刑。

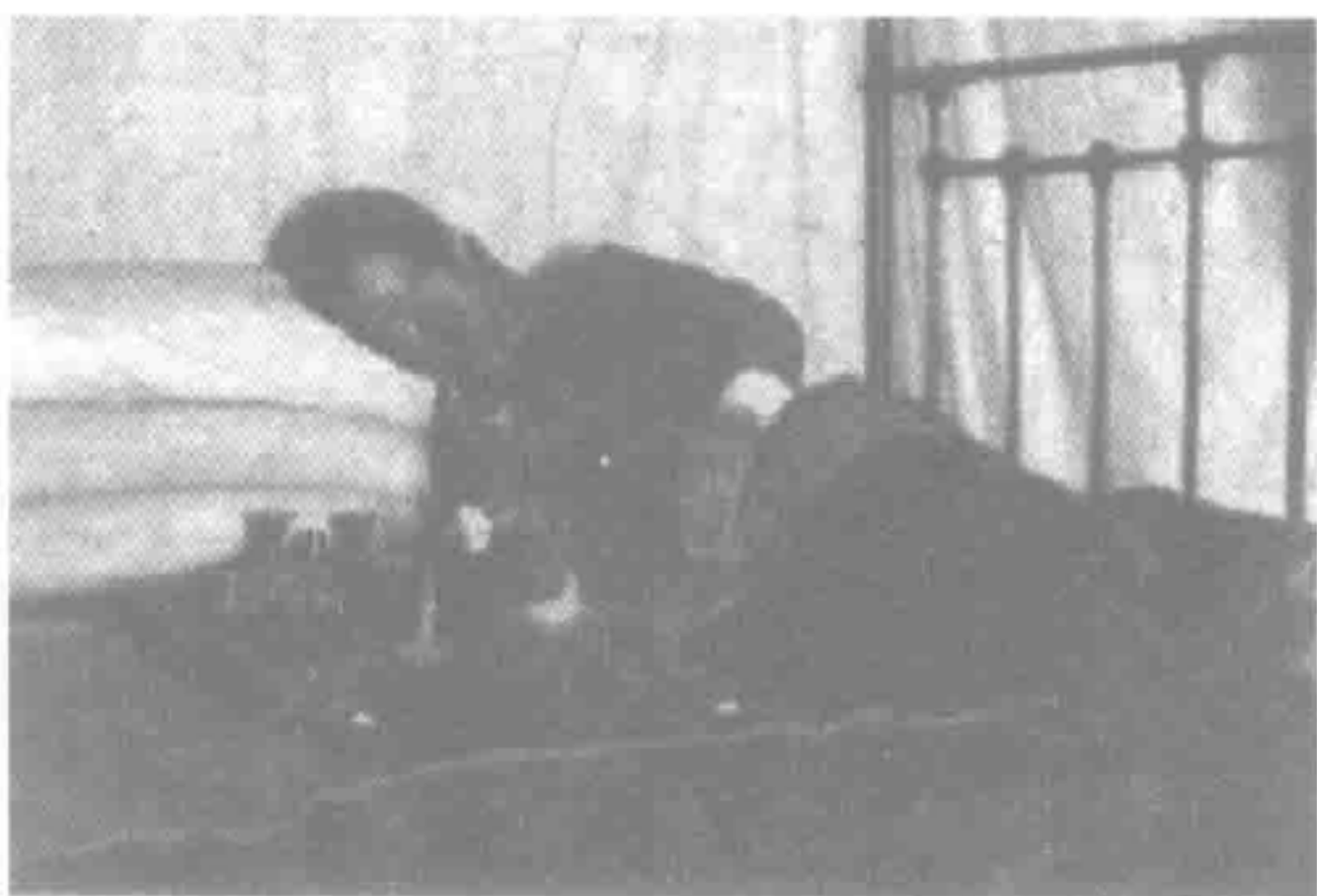
## （二）巧妙治盗

陈景华不仅雷厉风行，还足智多谋。他颁令收缴所有出勤警士佩带的旧式手枪和子弹，统一改发警剑佩带出勤，警剑不能砍物，只作象征武器。因为警士不佩带枪械，一旦发生劫杀事件，警士无力制裁追缉，不给予处分，但规定警察必须在现场认明肇事者的人数、服装、佩带之武器、来去方向、事件发生的时间地点、被害人损失的程度和其他有关的情况，如实记载并迅速报告；如不知或知而不如实迅速报告者，以渎职论处。陈景华实施的这一政策，可谓“引蛇出洞”，当时匪徒以为警察被解除武装，气焰更加嚣张，杀人越货，无法无天；而市民也一时不理解陈的用意，诟怨大增，于是讥讽警察为“神主牌”“电灯杆”（意为“不中用”）。谁知数月之后，陈景华借陈炯明镇压民军之力，命令警察游击队迅速停止训练，严装待发，并令值勤警士统一佩带新式手枪子弹，立即恢复缉捕职权。他又向陈炯明建议军警配合，使陆军辅助警察检查户口，凡属昔日驻军地点和专册记载的可疑住户，均遭搜捕。陈景华这一以退为进的策略，令匪徒猝不及防，警察的迅速行动有效抓捕了一批盗匪。

当时警厅还开始通过编查户口，进行人口管理，以防范歹徒。凡被认为可疑之户，可疑之人，即将其姓名、住址、年貌特征活动情况，详细列明，专册记载，保密备查。陈景华还注意与报界通力合作，令警厅将每日劫杀暴行情况进行统计，以书面形式送至广州报界公会，并请其分送各报刊如实发表，使市民认识暴徒的特征及活动情况，帮助市民加以防范。

### （三）厉行禁绝“黄赌毒”

针对“黄赌毒”的泛滥，陈景华厉行禁烟、赌、娼。初期，警察厅将禁烟重点放在禁吸和禁售上，1913年后将禁令重点放在禁种上。在禁烟初期，警察厅发现



广州城内吸食鸦片的女性烟民

禁烟成效甚微，不仅发现各县呈报的烟膏店与吸户数目相去甚远，甚至全广半年之久所获烟贩不过十余。因此，从1912年5月起，军政府开始在广州城实施最严厉的禁烟措施，要求在当年5月10日之前，全城的烟民要向各人所在警区申报诸如姓名、年龄、籍贯、住址、职业，以及每日吸食鸦片分量等各项详细情况；并在缴交两张相片后凭购烟证购烟，且每日只能购烟一次，分量只能减少不得增加；购烟证不得遗失，亦不得转借他人使用；无证者不得购烟；领证后三个月另换新证；须在当年12月31日前戒断烟瘾；对于违反规定者，烟膏店要撤销其售烟准许证，烟民要吊销购烟证，并视情节轻重给予处罚。随后，在1912年6月，广东警察厅又制定了《禁烟条例》12条及附增条例3条，对于栽种罂粟、制造鸦片烟、无证售烟购烟吸烟，以及制售烟具、开设烟馆、监管官吏失职等行为做了详细的处罚规定。同年12月，广东警察厅又制定了《禁烟章程》18条，要求从1913年1月



清末民初广州街头的赌博活动

1日起执行，警察厅以前制定的禁烟章程、条例、查拿奖励章程一律取消，同时规定无牌私买、私卖、私吸鸦片者，和有牌而重买重卖、聚吸鸦片者统由警察厅、各警区及各县长执行处罚，以省却繁琐之手续，但是审判权仍归司法官厅。由于军政府禁烟措施针对性强，广州城禁烟成绩显著，警察厅每日能抓获十余名吸食鸦片者，罚款最高的达1000元，以致“烟鬼”纷纷潜逃香港、澳门。

陈景华就任伊始还发布禁赌布告，对私自聚赌者一律处以罚金，或者充苦工20天。大至字花、白鸽票，中至番摊、牌九，小至斗蟋蟀等，一时禁绝。1912年秋，广东总绥靖处颁发严禁赌博令，1913年上半年，停止由政府收饷开赌，但私赌在四乡仍然泛滥。广东独立后不久，先后出任广东军政府都督的胡汉民和陈炯明在1912年春、夏间均发布禁娼命令，明确令示，如有未经察准擅令开设娼寮者，会将准许开业的长官严拿究办。陈景华严格执行胡汉民和陈炯明的禁娼政策，一方面，警察厅对逼良为娼者处以重刑；另一方面警察厅制定了《取缔娼妓章程》，呈军政府批准执行，使禁娼工作有章可循；警察厅还多次发出令告要求所有娼妓寮馆停止营业，娼妓自谋生计，又规定凡无妻之男子取得官府职员担保，可免费领一从良娼妓为妻室。在严厉的禁娼令下，民国初年广州娼妓聚集的陈

塘、东堤等地的大小妓寨随即衰弱，门庭冷落。作为警察主官的陈景华，执法甚严，以身作则，绝不徇私情，当时曾有获悉娼禁将弛人士想承办花捐，托陈景华的堂弟出面探听消息，陈景华知道后非常生气，他严厉斥责道：“太不识相！我们家里的人世间几许正当职业不去干，而要去喝淫水做龟公？真是头等王八的下流行为！”

#### （四）严刑峻法治会党

面对会党之乱，陈景华以极刑处置违抗者，严禁会党结社现象的发生。1913年“共和同人总会”的创办人容舜卿被陈景华枪毙，他的罪名不过是“在米埠河旁，勒令水面船户挂号编籍；其章程有云非人会不能平等自由、非人会不能保护生命财产等语”。洗涌铺户选出的乡约议事会议长、医生谢石村因为私自设会，向会员每人收银五角，并招集河南洗涌一带无赖与街坊为难，而被逮捕，随后“约中各铺户联盖图章赴保”，但他最终因顶撞陈景华，将陈触怒，也被枪毙。清末粤商自治会会长陈惠普组织了号称有十万人的“国民团体会”，也被军政府勒令解散，陈普惠被迫出国。以前同盟会的领导者中，有不少在反清斗争时都加入过会党，但当海外的洪门致公堂要求在广东立案时，却遭到了胡汉民的拒绝。无政府主义者的心社，也由于“此等社会党最足扰乱秩序，灭绝人伦，自应严行查禁，以杜乱兆”的理由，被严厉查禁。针对扶正同盟会要起事的谣言，1912年五六月间，警察在广州城多次大举搜查军火，以及扶正同盟会成员和涉嫌赌盗会斗的人士，当时报纸就刊出了处决“扶正同盟会”成员的消息。陈景华还曾使用智谋，严厉处置过一个名叫“百二友”的秘

密组织。这个组织的是一群统一穿着白鞋绿袜的党徒，他们在广州无恶不作，专在长堤戏院及西关戏院一带暗杀抢劫，扰乱治安。足智多谋的陈景华遂想出一个抓捕罪犯的对策，他利用这群党徒联祭黄花岗的机会，派人扮成摄影师，假称是为纪念而为党徒们留影拍照。这群气焰嚣张的党徒果然中计，陈景华于是利用这张照片作为重要的办案线索，令警察对照照片，在短短几十天内迅速将党徒一一抓获。

### （五）引进指纹技术

陈景华非常重视对国外新型警察技术的引进与运用。以前犯人在警局提供证词时，警察只要求犯人亲笔签名，并捺印指模，男性左手二指，女性右手二指。但这一方法多数时候是虚应故事，毫无实效。陈景华任警察厅长时期，对此进行大力改革，他大胆任用了曾在外国学习指纹法的陈某，训练内外部职员捺印十只指纹法，并购置指纹机和指纹纸，发给内部司法课、侦缉课，以及外部各区署分署使用。他要求以后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，并送交司法课设立专门档案保管备查。陈景华的这一举措提高了警察打击违法犯罪活动的效能，也为以后指纹技术的进一步发展奠定了基础。

可以看到，“重典治乱”是民初广州警察针对“赌盗会斗”“烟毒娼乱”等治安乱象进行治理的主要特点。在陈景华主持广州警察时期，事实上许多违法者，无论按清朝还是民国的法律，其罪名都不至于判处死刑，如1912年3月至5月，警察厅

共枪毙了105人，其罪名有“赌匪”4人、“抢匪”26人、“抢劫伤人”1人、抢劫强奸者1人、奸拐妇女匪犯1人、抢劫及“打单”“掳人”者28人、“会匪”6人、“无恶不作之匪”23人、“身藏枪刀谋为不轨”者3人、“立会敛钱”者2人等。除了给予大小违法者死刑的处决，当时警厅为治安行政机关，本无司法权，陈景华竟越权将所捕人犯自行处理，分别判处死刑、徒刑，由警厅直接执行，其宣布死刑罪状，不列举具体犯罪事实，而给予“无恶不作”的四字罪名；由审讯到执行死刑的时间不久，很少复审，更谈不到给犯人上诉。在陈景华看来，在政权交替、社会动乱时期，只有采用严厉的手段，方可震慑犯罪。他针对社会治安而采取的一系列举措，反映了他治理乱世的坚定决心，而他本人在任期间也以身作则，不徇私情。但必须看到的是，他的铁血政策不仅在当时遭遇多方批评，也显然不符合近代社会的文明与法制观念，因为法律应该保护公民正当权益，在重法之下必有冤魂，这是对公民权利的野蛮侵犯，“重典治乱”事实上暴露了这批资产阶级革命党人在制度建设、文明观念与社会治理方面的历史局限性。

在军政府和陈景华领导的广州警察的治理下，广州的治安状况确有较大改观。1912年粤海关报告评价军政府时期广州警察治安治理“极臻妥善”“向所未见”，认为广州贸易得以兴旺，正是由于“省城警察能于时局艰难之中维持治安”。在陈景华的努力下，清末创建的新式警察制度在广州得到了稳定的发展，警察在治安治理方面的很多经验，也为日后的广州警察所仿效与继承。

至龙济光与桂系主粤期间，受动荡时局的影响，广州警察直接参与了军事战争，这不仅使警察维护社会治安的职能遭到严重

的削弱，还导致了治安状况的进一步恶化。1913年，龙济光为都督率“济军”进入广州，这些军人在市内抢劫杀人，为所欲为，广州城内治安状况一片混乱。是年8月13日，广东造币厂及其他财政税收机关，全部被“济军”抢劫一空，仅造币厂就被抢去毫银、银饼、边碎银、银元等约值406390两，成为广东历史上最大的抢劫案，而当时的警察机关对“济军”的暴行根本不敢过问。

在魏邦平主政警政时期，他曾力行通过法规法令加强警察治安管理的效能，但这些治理措施因时局影响，并未能得到系统的贯彻与进一步的完善。如他曾为提高警察治安管理的效能，创设了警察派出所制度。当时广州拆城筑路后，盗匪频繁出入，警察晚间一人巡逻，力量单薄以致无法保障市民的人身安全，后就利用拆城筑路所剩余的畸零地，建筑了警察派出所。派出所被当时市民称为“红屋”，即用大约一两井方形地建筑的一栋红色



1919年在广州太平南路执勤的派出所警察

小屋，屋上筑小望楼，内部安装电话一台，办公桌一张，放置记事簿、考勤簿及文具等，设座椅一张。由魏邦平时期开始，警察治安管理工作也开始实行巡、守、值的分任制，派出所警察值勤班次时间仍照旧制，但每一班次值勤为警察三人，内分巡逻、守望、值班三种任务。巡逻是逡巡派出所管辖的范围；守望是站立适中地点，瞭望关顾所管地方；值班是坐在派出所，如有事发生，在所内处理。每班次值勤仍四小时，每种任务每人分担一时二十分。此外，当时公安局还针对广州“旅店容留暗娼”之乱象进行了专项治理，并督促各区对市区以外迁来的住户严加查察，“以分良歹而维治安”。然而，总体来讲，由于军政府以后广州陷入各路军阀混战的动荡时局中，警察主官依附于执政当局，使警察治安管理的职能遭到削弱。直至1921年广州建市，广州市政厅开始统管广州警察，警察的治安治理职责开始明确，并得到进一步强化。

## 第三章 20世纪20年代广州的社会治安与管理

### 一、“劫杀拐盗”的治安乱象与成因

#### （一）“劫杀拐盗”

在20世纪20年代（1921—1929），广州经历了粤军驱桂、陈炯明炮轰总统府、孙中山第三次建立政权、商团事件、刘杨叛变<sup>①</sup>等一系列政治事件，战事的频繁使正常的社会秩序被严重破坏，政治的动荡又令政府控制力减弱，经济落后、贫富悬殊导致无业游民与失业人员俱增，加之赌盗风气极盛的历史惯性等原因，各种形式的犯罪层出不穷，人民生活在极度不安定的社会环境之中。综观大革命前后的这段时期，抢劫、盗窃、谋害、拐骗（劫杀拐盗）是发生率最高的四类刑事案件，它们也成为威胁此

---

<sup>①</sup> 1925年6月3日，桂系军阀刘震寰、滇系军阀杨希闵发动军事叛乱，企图推翻广东革命政府。东征军回师广州平定了叛乱。