

清末地方自治与中国近代警察制度的构建

党敏

(河南警察学院 法律系,河南 郑州 450052)

摘要:中国近代警察制度的创建与清末政治改革相伴。清末近代警察或为官绅合办,或为官督绅办,或为其他地区绅商自发创办。由于是从地方上发起,且受到绅权政治的影响,故清末未能形成统一的警察制度,仅只初步确立了地方警察组织体系;但是,这种地方的局部实践,却在一定程度上,推进了中国近代警政的发展,且在客观上推动了地方政治革新。

关键词:清末;地方自治;近代警察制度

分类号:D92 **文献标识码:**A **文章编号:**1673-1395(2018)01-0100-04

近代意义上的地方自治发端于英国,是西方近代宪政运动的产物。随着民主宪政运动的推进,19世纪中后期,欧陆诸多国家开始实施地方自治,取得了显著的成效。地方自治传入中国,始于鸦片战争前外国传教士对西方政治、经济、法律等制度的介绍。1838年,美国传教士裨治文在中国出版的《美理哥合省国志略》中,阐述了美国的地方自治制度,但在当时并未引起国人过多的重视。鸦片战争后,为了挽救日益加深的民族危机,使中国走上富强与独立的道路,中国的有识之士提出,仿照西方国家的民主政治改革中国传统的政治体制。由此,地方政治制度和地方自治问题为人所关注,并逐渐形成一种社会政治思潮。1901年,晚清政府在严重的政治危机下,启动了一系列制度改革——“新政”。其涉及到新式政府机构的组建,以及军队、教育体系的现代化等多个方面,重点放在宪政改革和实施地方自治上。为加强基层建设,实现社会控制,清政府将地方自治的兴起与发展作为努力的方向。为尽快将地方自治制度付诸实践,黄遵宪等人提出以近代警察制度为切入点,“警察一局……诚使官民合力,听民之筹费,许民之襄办,则地方自治之规模,隐寓于其中。而民智从此而开,民权亦从此而伸”^{[1](P1227)}。因此,作为推进地方自治的一个重要手段,警察制度与地方自治紧密结合起来了。

一、中国近代警察制度在地方的实践

湖南是地方自治运动的先行者。1898年(光绪二十四年)7月27日,湖南巡抚陈宝箴、湖南按察使黄遵宪在湖南筹划了湖南保卫局。黄遵宪充分认识到地方自治与警察制度的关系,将警察制度的设置作为实行地方自治的一个手段,强调在实现地方自治的过程中警察制度推行的重要意义,因而提出“官绅合办”,邀请地方绅士参与其中。根据当时颁布的保卫局章程,保卫局的议事程序和机构设置都有当地绅士参与。湖南保卫局总办由司道大员担任,任期两年,期满由议事绅商选举,报抚宪批准,保卫局下分局的副局长亦由绅商担任。湖南保卫局“官绅合办”的方式被认为是绅权扩张的一个体现,亦是一次摒弃传统治安防控模式的有益尝试。虽然其存在时间较短,但湖南保卫局的创办被人们认为是中国近代警察制度的先声,是“资产阶级维新派在中国最早进行地方自治的实践,……为地方政治的革新做出了有益的探索”^{[2](P65)}。1900年,广东仿照湖南,以易学清、郭乃心为首的有识士绅,成立了设立于华林寺的“西关巡警总局”,负责西关一带的巡警等事宜。虽然有学者批评“西关巡警总局”的士绅办警更像是一种城市团防的做法,未摆脱传统的地方募勇办团的窠臼,并不具备近代警察的内涵,但这一事

收稿日期:2017-07-12

基金项目:河南警察学院2017年度院立项目(HNJY-2017-39)

作者简介:党敏(1981-),女,河南商水人,讲师,硕士研究生,主要从事法律史研究。

例,也表明了地方士绅借办警扩张绅权参与到政治生活中的努力。

1901年7月30日,清政府决定创办巡警,发布上谕,要求各省裁撤绿营,举办巡警。此后,各省陆续举办警政,但各省之间的发展程度存在着严重的不平衡,直隶、四川、东北三省,警政开展较早,较为发达。其中,直隶率先在全省范围内开展警政建设,这与时任直隶总督的袁世凯有着莫大关系。1901年,袁世凯上任直隶伊始,就基于当时地方精英们关注的经济改革、教育、警察等问题,与当地士绅合作,启动了多项改革。此后,基于在保定、天津建警的经验,袁世凯一直致力于将直隶的警政改革向乡村推进。袁世凯给予当地县官和士绅以政治上和行政上的支持,比如赵秉钧——袁世凯的亲信之一,天津巡警的设计者和执行者,为直隶乡村巡警的创建制定了《乡村警务章程》。按照这个章程,巡警人员的挑选是由村长和士绅们承担,他们负责挑选品格端正的人担任巡警,同时,也由当地士绅担任巡警头目。巡警经费则由村长和士绅筹集。根据章程的规定,巡警要与当地士绅保持友好关系,积极与他们合作,尊敬当地士绅。^{[3](P149~150)}在袁世凯、赵秉钧“官督绅办”建警理念指导下,直隶的巡警制度最终以半自治的方式扩展开来。以直隶下属大名县为例,大名县在当时只是地处南直隶的偏僻之处,地理位置并不重要,但大名县在1904年就开始组建巡警队伍,至1906年,该县已经拥有了13个分区,240名巡警。与当时地处京汉铁路线上的磁州地区尚未开展巡警制度建设相比,其警政建设成绩斐然。这与当地士绅的积极支持有着莫大的关系。

清末地方警政的建设,除了“官绅合办”“官督绅办”以外,还有绅商自发创办者,典型的如1904年8月,在东北地区由洪东毅、郑俊卿、何九皋等人创立的东三省保卫公所。庚子事变后,日本在东北不断扩张其势力,懦弱的清政府在此的控制力几乎形同虚设。为防止外国列强尤其是日本对该地区主权以及人民财产安全的侵害,维护自身权益,当地的绅商联合起来,倡办东三省保卫公所,提出“以本地人力、财力办理本地民事,所有一切内政,原有十分自主之权,同人当效其死力,合其团体,以保此权利为第一要务”^{[2](P70)}。东三省保卫公所下设五个机构,由武备股主要执行相关警察职能,包括编制户口、调查打击妨害治安事项、救护以及修治等涉及到警察制度的诸多方面。随着公所的建立,东三省州、县地方的警察制度也随之产生,并初步实现了维持治安、保卫

地方安宁的目标。客观上而言,东三省州、县地方警察制度,体现了地方自治的基本含义。

二、地方自治与近代警察制度结合的成因

“从制度变迁规律来看,任何一种新制度的创建,总是与一定现实的社会政治经济发展需要相适应的,皆有其现实的和动态发展变化的原因。”^{[4](P140)}清末近代警政在地方的创建之所以与清末地方自治紧密结合起来,主要有以下三个方面的成因。

为应对国家衰落的危机,清末的政治变革应运而生。在政治变革的过程中,地方自治思想及近代警察制度的理念逐渐落地生根。随着地方自治思想的传播和深入人心,清末地方自治运动在各地陆续开展,其中较有成效的有直隶、东三省、天津等,其他如上海、江苏等地也陆续尝试地方自治,有的建立自治研究所或研究会宣讲自治的相关理论,“有的州县则直接开办自治局或公益局,试办自治”^{[2](P93)}。清末各地方实行的地方自治,虽然形式、规模、实效不一,但清查人口、划定区域等事项,都需要新式警察提供支持,因此,可将创办新式警察,看作地方自治的一项内容。日俄战争后,国人将日本取得战争胜利归结于实施宪政的结果,进而要求清政府速行立宪,以谋自强。清末高级官员也纷纷要求实行地方自治,作为预备立宪的基础。因此,警察与地方自治作为预备立宪的重要内容,在其后的警政建设中得到了进一步结合。近代警察制度的创建一直贯穿于清末的政治变革中。1912年2月,清王朝灭亡,清末“新政”宣告失败,地方自治与近代警察制度建设随之落下帷幕。

在构建近代警察制度初期,由于经验匮乏,清政府缺乏对新式警察制度创建的整体规划和指导,中央无统一性的管理全国警政的机构,地方亦无专门性的警政管理机构,一般由各省督抚负责。警察管理权的分散与不统一,使各省警政的发展规划呈现出“随意性和无目的性”^{[5](P12)},地方警政“办法既有参差,名称复不划一,且有虽经具奏,并未实行者,于警政之规制饬章均有窒碍”^{[5](P127)}。1907年5月,清政府设置巡警道以指导各省警政,但现实却是各省督抚仍然掌控着警察权,民政部对警察的人事、行政、经费等事项无决定权。虽然有呼吁加强民政部对地方警政的决定权,提出统一各省规章及将地方警政的人事权收归民政部等措施,但最后均未付诸

实施。清末警察权的不统一,使得中央与地方之间无法上下呼应,警令无法畅通,但这也为地方警政的建设,提供了一个先行局部实践的机会。因此,地方警政的创办结合了地方实际,具有了地方特色。如直隶因为其地理位置及政治价值,其警政建设因为当政者袁世凯的重视,开始较早并效果良好;东北地区属边防重地,且由于处于特殊的政治环境下,警政建设的成效也很可观;浙江省因为水路交通繁忙,水上治安也颇为重要,为筹备水上巡警,便仿照直隶的做法,采取官绅合办的方式,由当地士绅充当巡董筹措费用。对此,王家俭先生认为,将“警察划归地方行政事务,并以地方之财力办理地方之警政,以维护地方之治安。这种政策,非仅减轻了中央财政的负担,且也加重了地方的责任,而含有若干地方自治的成分,实有可取之处”^{[6](P146)}。

费孝通先生认为,自秦汉以来,士绅作为一个阶层伴随着皇权出现,取代了先秦的贵族政治。士绅阶层作为社会的精英,是官吏与民众的中介,对其所在(出生)地区的影响力是不容忽视的。他们以财富与家族纽带为依托,与政府权力之间形成亲密关系,并在地方事务如治安、税收、教育中发挥了重要作用。士绅利用政府无法控制整个社会的弱点,在基层社会形成了非官方的地方控制系统——“绅权政治”。其独立于官方的行政控制系统,对地方秩序的稳定,起到了非常重要的作用,因而在地方,士绅与政府的合作程度,往往会影响到一个地方的安宁与否。当政府腐败无能时,如果士绅及其家族利益得不到保护,其就会产生与政府的离心力,使政府受到地方势力的挑战,逐渐丧失对地方权力的掌控能力,进而带来士绅权力的扩张。清末,由于清政府对地方的掌控减弱,地方士绅的势力发展较为迅速,政府职责和权威逐渐被地方士绅承担起来,由此形成了一种独立于国家权力外的地方势力。这种地方势力,在清末“新政”过程中,借助地方自治以及警察制度的建设扩张更为充分。具体到地方警政建设过程中,由于其资金往往需要各地自筹,在地方财政捉襟见肘的情况下,只得依赖地方士绅通过对商品或农产品征税以募得巡警所需费用。士绅也希望将其影响力扩展到新的地方社会治安体系——警察制度构建中,因为通过担任巡警队伍中的重要职位,他们可以获得维持自身影响力和利益的机会,并借机扩大话语权,参与到正式的权力支配层面。从警察制度在地方创办的实践来看,一定程度上,士绅的参与度往往会影响一个地方警政建设的效果。“在任何领

域——不管是教育、经济还是警政的改革,取得长远的成功都依靠当地士绅的配合。”^{[3](P170)}这也是袁世凯、赵秉钧等人之所以秉持“官督绅办”建警理念的直接原因。

三、中国近代警察制度创建的历史功效

清末地方警政的创建与地方自治的结合,是中国迈向警政近代化的一次尝试,虽然在其中存在诸多缺陷,如“机构不稳定、法规不健全、职能划分不清、警察人员素质低下”^{[7](P366)},但这次变革的积极意义也不容忽视。它在一定程度上,推动了清末新政在地方的开展,更奠定了我国近代警察制度的建设基础。

清政府主要借助保甲制和绿营、团练来维持社会治安,并没有一个统一的机构行使治安权,基本上是“沿袭明代旧制,于京师设置步军统领衙门和五城兵马司指挥,兼管京师的警察事务……各省则以绿营执行地方保安任务”^{[8](P298)}。19世纪中后期,基于旧的治安防控体系在当下失效的事实,清末统治者急需建立新的治安体系,以维护巩固自身的统治。这种需求,在中国近代化的过程中,很大程度上推动了清末警察制度的创办。以湖南保卫局为例,湖南保卫局的机构设置、机构权限划分不同于传统的治安模式,而是仿照日本、美国警察局的设置,结合黄遵宪“增民权”“促自治”的理念设计的。其组织体系采取三级制,共设总局一个,分局五个,小分局30所,另下设迁善所五处,负责轻微犯罪人员及无业游民的安置和改造,由此形成了清晰的权责明确的组织体系。其人事组织由官吏和士绅形成两套体系,并承担不同的职责。不仅湖南如此,直隶作为地方警政创建的典型,在总督袁世凯的稳步推动以及当地士绅积极参与下,警察组织体系基本建立,警政建设也初具规模。袁世凯首先在保定、天津试办警政。1903年,袁世凯在天津周围的南皮、静海、庆云等五县试办巡警,随后要求下属各府厅州县一体照办。1906年,袁世凯设立省警务处,以指导直隶的巡警建设。直隶下属大多数县都按照警务处设定的标准和规章要求,根据治安需要设局(每局辖10000人左右),局下三至四个区(每区辖3000人),并设巡官、巡董、区长,以履行相应职责。至1907年,据不完全统计,直隶省57个县的警察人数达15390人,平均每个县约有270名警察^{[3](P153)},建立起了一支新式警察队伍,构成了严密的警察网络。湖南保卫局及直隶建警对其后的清末地方警政,尤其是州、县警政

建设,有着一定的影响。^[9]其后,如广东省,是清末警政创建效果较好的省份,“石城、佛山等处警察即采官民合办方式;嘉应州、电白、揭阳则为官办;西洋和水东圩等地则应商所需而设”^{[6](P71)}。其他一些开办警政的省份如山东、四川等省份亦纷纷仿效,或派员到京师和天津警务学堂学习,或直接创立警务学堂,地方警政建设由此获得了实质性进展。

亨廷顿认为,一个政府强大稳定与否,关键在于其能否在完善政治制度化的速度与扩大群众参与水平之间达到平衡,如果一个政府能在这两者之间求得最佳值,使这两者能够相辅相成,就能有效地实施国力资源的开发、社会财富的分配和权力象征的表达等主要功能,也才能走上稳定的现代化发展道路。^{[10](P3)}这同样适用于评价清末地方自治实践。清末清政府在最后十年的统治中,为强化已经严重弱化的中央权威,加强对地方的控制,对于地方自治先在地方的实验持谨慎态度,直至宣布预备立宪后,才转变为将地方自治作为实现宪政的手段,开始全面规划推行地方自治。虽然清政府的本意是以地方自治弥补“官治之不足”,要求地方自治“不得抵牾国家之律”,“不得违抗官府之监督”;但在清政府的推动下,各地纷纷为举办地方自治做准备,如调查人口、划分区域、设立自治研究所等等。这些举措中的多数内容为近代警政应有之义,客观上推动了近代警政在地方的创建,也为地方自治提供了相对安定的治安环境,为其开展奠定了基础。其后,随着各省谘议局的设立,地方士绅通过代议机构逐渐参与到地方政权中,打破了原有的地方政权由地主阶级把

控的局面,“使地方权力机构和政权功能发生了某种程度的变化”^{[2](P199)},对清末地方政治的革新有一定的积极意义。

近代警察制度在清末的创建,是整个清末“新政”的重要组成部分。它既满足了当时中国社会部分政治精英对国家政治、经济发展的愿景,也在一定程度上符合了历史发展的潮流。由于这种警察制度是为了维护清王朝的统治而实施的,因此,其注定难以成功。今天,在中央全面深化改革的时候,研究分析清末地方自治和近代警察制度的建立,对我们警察制度和法治的建设发展,有一定的参考意义。

参考文献:

- [1]钱仲联.黄公度先生年谱[M].上海:上海古籍出版社,1981.
- [2]马小泉.国家与社会:清末地方自治与宪政改革[M].开封:河南大学出版社,2001.
- [3](美)斯蒂芬·R·麦金农.中华帝国晚期的权力与政治:袁世凯在北京与天津 1901—1908[M].牛秋实,于英红,译.天津:天津人民出版社,2013.
- [4]刘锦涛.中英创建近代警察制度比较研究[M].北京:法律出版社,2014.
- [5]韩延龙,苏亦工.中国近代警察制度[M].北京:中国人民公安大学出版社,1993.
- [6]王家俭.清末民初我国警察现代化的历程(1901—1928)[M].台北:台湾商务印书馆,1984.
- [7]万川.中国警政史[M].北京:中华书局,2006.
- [8]陈鸿彝.中国治安史[M].北京:中国人民公安大学出版社,2002.
- [9]黄晋祥.论清末警政演变的历史轨迹[J].社会科学家,1997(2).
- [10](美)塞缪尔·P·亨廷顿.变化社会中的政治秩序[M].王冠华,刘为,等,译.上海:上海世纪出版集团,2008.

责任编辑 韩玺吾 E-mail:shekeban@163.com