

新民晚报 | 星期天夜光杯 / 上海珍档



1906年上海总工程师局警务堂毕业证书

老城厢第一代警察

黄臻霖

上海地区早期的警察萌芽

我国自秦朝开始,县在县长(县长、县尹)管辖下,设县丞掌管刑狱(小县不置丞,由尉兼之),县尉掌管兵事,戡奸禁暴。明朝至清朝中期,县除设县尉外,还增设巡司。县尉负责禁奸究,缉捕盗贼,巡司维持地方治安。作为封建帝国中央集权下的一个属县,上海县的行政建制与全国同一模式。上海治安在清朝由县丞、巡检掌理,实行“政警合一”“军警合一”制度,职能多以缉盗为主。1860年至1862年间,太平军攻克苏南、浙北广大地区,数以十万计的难民涌入上海,使老城厢治安和社会秩序发生极大的混乱。鉴于此,1862年,上海巡道应宝时依循清政府整顿地方行政、推行保甲制度,颁发保甲章程的要求,创设巡防保甲局,又称保甲总巡局。城厢内外设10局,浦东各乡设11局,形成了一个比较严密的巡防体系,

巡防保甲局局长称总巡,分局长称局员,抽调抚标沪军官兵充当局丁,专门用于防御盗贼。作为开埠后老城厢新设立的负责地方治安的专职机构,巡防保甲局的职责主要为缉查社会上惹事生非的痞棍、窃贼、赌徒等,与近代刑警相似,具备了近代警察的某些特征和若干要素,然编制结构并不完整,没有特定的警察章程和制度,尚不能算完整意义上的近代警政机关。当时的治安管理人员仍处在官、警、军、警混淆不分时代。负有地方治安责任的道台、知县、保甲总巡等官员,除了保甲总巡以外,都非专职,而一般人员巡勇、地甲、棚夫等,也非专职,如:巡勇主要由驻防军营调拨充当。另外,地甲还要兼管“租房买地”“开行开店”等。巡防保甲局设立后,治安状况曾有改善,但其作用相当有限:“虽有巡勇,而流氓之横行如故也,地方之受害依然也。”老城厢社会秩序没有获得真正改观。至1905年巡防保甲局被废除,相沿43年。



曾任巡警部、民政部尚书的徐世昌

当1843年上海开埠时,老城厢是上海的中心城区,但随着租界的开辟,这座城市内部逐渐出现两个相对独立的区域——租界城区和华界城区。租界城区的迅猛发展和繁荣,逐渐取代原来的城市区域老城厢。在租界城区的刺激下,为了缩小两城区之间的距离,老城厢官方、自治方采取了很多新的城市治安管理措施,其中之一就是创办警政,从而改变了老城厢旧有的保安制度框架,在某种程度上标志着老城厢近代警察制度向正规化迈进。

仿效租界的绅办警务

19世纪末20世纪初,上海租界之外,南市、闸北、吴淞、浦东等地相继有市政机构兴起,其中南市、闸北两地市政建设也最旺,渐成华界南北两市并驾齐驱的繁盛格局。从清代的捕快向近代城市警察的转变也发生于19世纪末,主要由两方面的力量促成的:一是自上向下的官僚机构推动,以正规的巡捕来代替旧有的保甲制度;二是自下而上的士绅领导,发展了一支明显受到租界警察制度影响的巡捕队伍。

1895年,地方绅商仿效租界在沪南设立第一个中国人的市政自治机构上海南市马路工程局,从事修筑道路等市政建设,勘定南市自方浜起至陆家浜口路线,并动工修筑“大马路”(即外马路)。马路竣工后,为加强管理,于1897年改为马路工程善后局,创办“中国巡捕房”,专为拘罚马路行人违章而设,先后在南市、闸北分设三处。由江苏抚标沪军营选派派勇丁充当巡捕,同时制定招捕章程,公开招募巡捕(当时称为捕勇),规定要身体强壮,年龄在30岁左右,能使用本地语言,有可靠铺保,不嗜烟酒,不赌博者。由于没有对应聘者的职业、籍贯等作出特别要求,加上较高的工资收入,吸引了众多民众报名。经过局方考验后,一共选定巡捕(捕勇)60名。工程善后局还要求捕勇于“落差之暇,或习土语,或习方言,互相教练,其外国语言则向印捕随时学习”,并规定如果三月之后仍无成效,“则是自甘暴弃”,将被革职。后来,上海道又雇用印捕6名,每名月工资16元,印籍教习每月工资35元。后来,为挽留印捕继续履职,每名每月增加工资6元,教习月加10元,以示鼓励。中国巡捕房制定《捕勇章程》,规定捕勇“不准吸食洋烟,嗜酒好赌”;“挨班更替,不得往烟酒茶肆歇息”;不得随意请假,不得擅离守所,不得擅用警棍殴人等等。起初,中国巡捕房管辖范围仅及新修筑的浦江外马路。1902年9月,工程局推广警务,派华捕20名,巡捕万裕码头里街一带,管理范围扩展到十六铺里街。

在上海地方自治的区划中,闸北属于城厢自治范围。但是闸北与老城厢之间有租界阻隔,以南市为基础的城厢地方自治鞭长莫及,而且由于闸北地区的东面已与租界紧相毗连,西面和南面仅以苏州河水与租界相隔,为抵制殖民主义势力向闸北渗透和避免闸北最终成为租界一部分,闸北的市政便独立发展起来。1900年,闸北绅商创设闸北工程总局(1906年由官方接办该局,改称上海北市马路工巡总局),除了着手修路、造桥等工程事宜外,还开办警务,亦设有警察,警费由北关提拨。

这两处的巡捕、警察可说是上海华界最早的警务人员,但当时警务机关尚为雏形,并未形成独立的组织系统。



《沪游杂记》描绘的成群作恶的拆梢党,屡经巡防局保甲局惩治

清廷建警始末

中国近代警察的历史,是在戊戌变法的高潮中,由维新运动最活跃的省份——湖南,首先揭开序幕的。主张变法维新的湖南按察使黄遵宪认为,“警察一署,为凡百新政之根柢。”在湖南巡抚陈宝箴的支持下,黄遵宪参照日本警视厅和上海等地租界巡捕制度,于1898年6月,在湖南省城长沙将保甲局改组,创设了湖南保甲局,委派员绅充当头目,招募地方贫民为巡捕——警察,其职责明确规定为:“去民害,卫民生,检非违,索罪犯”,成为我国第一个警察机构。从其组织和职权上看,已基本具备了近代警察机构的全部性质和内容。

清政府正式建立警察制度是仿照外国人在中国设立的警察机构,首先从京师开始。1900年,八国联军攻陷北京后,在各自的占领地区建立了殖民地式的警察机构——安民公所,委派外国人充当头目、事务官员和监督华捕的宪兵,大肆招募中国人作为巡捕,行使警察职能。1901年,八国联军撤出北京,各占领区的安民公所也随之全部撤消。清政府便仿效安民公所,在北京创设善后协巡营,后又改为工巡总局,以维护京师治安秩序,并负责监督兴建道路工程等。1903年9月,工巡总局改组为京师内外城巡警总厅。工巡总局和巡警总厅都是效法帝国主义警察机构而建立的警察、市政与司法“三位一体”的混合机构。

1902年,外务部总理大臣庆亲王奕劻,为了维护京城秩序,同意举办警察,并决定先开警务学堂训练警察,并聘请日本警察教官负责训练巡警,在中国开启了警察教育的先河,并以日本警察机构——警视厅为基本模式,拟定了洋洋万言的《建警方案》。这一方案获得庆亲王奕劻的赞同和支持,成为清朝最初建警的蓝本。同年,直隶总督袁世凯,在其心腹幕僚赵秉钧的竭力怂恿下,参照“东西成法”,于天津市内和天津附近四乡设立巡警总局,总局之下另设分局和若干区。同时,在保定也创办了巡警局,并颁发了警务章程。

袁世凯、赵秉钧创办的北洋巡警成为维护统治秩序的得力工具,不但得到朝廷赞赏,并且对全国设置巡警影响很大。1905年,清政府为统一全国警察系统,加之当年8月,革命党人吴稚在北京火车站用炸弹袭击出洋考察政治的五大臣,袁世凯利用这一事件,出于夺取京师警权、安插亲信的目的,建议设立巡警部,并推荐其部下徐世昌为巡警部尚书,赵秉钧为侍郎。慈禧准,下令设立巡警部,从而产生了中国最早的中央警察机关。

《图画日报》描绘的上海县署



上海巡警总局



巡警部官员合影



上海新任道台在校场“点卯”的情景



八国联军进入北京后,协助联军士兵的中国临时巡警

上海华界最早的警察机关

袁世凯的办警方法得到朝廷的赞许,清政府发布上谕,命令各省仿照袁世凯的方法办理警察。各省及上海等地纷纷仿效直隶,相继废除原来的保甲组织,设立巡警局、警务局,并开办警务学堂,开始普遍推行警务。这些警察机构的设置,成为清末地方警政的基础和主干。清政府实行“新政”,设立巡警部后,中央对地方警政的管理得到了一定的落实。上海得风气之先,同时也为了对抗租界越界筑路收捐,即于1905年由上海道台袁树勋准两江总督周馥在非租界地区(华界)举办巡警。首先,聘请留日专攻警察学的毕业生刘景沂在老城厢内的著名书院——求志书院(今乔家路北巡道街)设警察学堂,招考学生,并将驻扎城厢九亩地的军营兵士,汰弱留强,挑选100名入堂受训,统以3个月速成结业,当年冬,在城厢内外分设岗位,轮班站街巡道,维持治安。接着,成立官办的上海警察总巡局,由知县任总办,委绅董5人为会办,以保甲总巡为警察总巡。警察总巡局设在常平仓,下设东、南、西、北4个分局,撤消城内各巡防保甲局。当年共训练巡警,在城内开设警岗。上海华界的警察机关和第一代警察就此正式诞生。因南、北市区域辽阔,警力难以顾及,1906年9月,两江总督周馥以上海“地广兵少,顾此失彼,疏漏尚多”“设遇事,不敷调拨,缓急实未可恃。若不将从前未经设巡之处一律补办齐全,实无保治安而慰中外商民之望”为由,上奏请求“再行添设巡警五百名,其管制饷章照南洋巡警章程办理。”民政部奉命复议周馥的奏折,同意他的请求。警察总巡局年需经费3.8万余两,以沪军营饷及城内巡防保甲局薪费尽数作抵,不足之数在关税下拨补。

1906年4月,绅办闸北工程总局因增加警察事业改为官办上海北市马路工巡总局。次年,两江总督端方奏准上海推广巡警,派道员汪瑞闾到上海总办警察局。汪瑞闾,安徽盱眙县人,1901年曾随胡燏棻办理京畿善后营务事宜,1903年又随护江西巡抚何逢时总办巡警,具有一定的办警经验。他于1907年到沪以后,将北市马路工巡总局改组为上海巡警总局,以上海道台瑞澂为督办、侯补道汪瑞闾为总办。闸北市政由此被纳入警政的范围。此时,设于常平仓的上海警察总巡局也划归巡警总局。上海巡警总局管理上海县城、闸北、浦东所有警务,区域内遍布巡警岗位,共计1000余名警务人员。从此,上海华界开始有了统一的、近代意义的警察机构。