

doi:10.13582/j.cnki.1672-7835.2024.02.019

现代国家取向向下清末新政时期 警察形象的建塑

肖宗志

(南华大学 马克思主义学院,湖南 衡阳 421001)

摘要:警察制度是现代国家的重要构件,警察形象是警察制度的组成部分。清末新政是一场以现代国家为取向的改革,警察制度的建立和警察形象的建塑是新政向西方学习的主要成果。因此,警察形象建塑不得不打上现代国家取向的印迹。官方和社会从多方面建塑警察形象,在短短的10年时间里,警察形象发生了本质性变化。这些变化既是新政的结果,也为新政创造了条件,更为警察形象的持续向好,进而为警察制度和现代国家的建设奠定了基础。

关键词:新政;警察形象;建塑;转变;现代国家取向

中图分类号:K25 **文献标志码:**A **文章编号:**1672-7835(2024)02-0147-08

警察制度是清末借鉴西方、日本经验而建立起来的增量制度,警察形象是其有机组成。新政时期,官绅民通过警察外显的身心风貌、品德素养、职责履行和警政实效等状况,对清末警察的总体性判断有了重要变化,警察形象有了较正面的本质性转变。究其根本原因,在于以现代国家为取向的新政,警察制度建立和警察形象建塑具有现代国家的指向,尽管清末新政和警察制度改革存在诸多不足和局限性。关于清末警察,学界多从制度史角度研究,警察形象研究成果少^①。所以,深化和拓展清末警察形象的研究是必要的。

一 新政时期建塑后警察形象的本质性转变

新政前,清代没有专门的警察制度,“往时警察,涉于政治全体,混合外交、军事、裁判等项,则未能占得独立地位”^②。当然,也就没有职业警察。维护和管控社会秩序,新政前采用的是军政共管、官民共治和官方上下负责的共管共治体制。如安平县,除知县外,“捕缉官名”还有“捕厅、巡检、保甲委员、文口委员、皂役、快役、局勇、地保、总理、乡长、总签首、签首、壮丁、更夫、庄耆、中营委员、城守、左军、右军、水师、营勇、汛官、汛兵、武口汛弁”^③。这些官员、兵勇、差役和团丁承担着与现今警察相同但更广泛的职责,正所谓“中国

收稿日期:2023-11-23

基金项目:湖南省社会科学基金重点项目(21ZDB018)

作者简介:肖宗志(1964—),男,湖南澧县人,博士,教授,主要从事中国近现代政治史、晚清史研究。

①从制度史视角研究警察的成果如:《中国近代警察史》(韩延龙、苏亦工,2000)、《中国警政史》(万川,2006)等,区域性警察制度研究成果如:《近代浙江警察史研究(1903—1949)》(易继苍、史奕,2019)、《清末直隶警政研究》(谢明刚,2019)等;从现代化、社会变迁等视角研究警察成果如:《清末民初我国警察制度现代化的历程(1901—1928)》(王家俭,1984)、《中国警察近代化研究——以法文化为视角》(孟庆超,2006)、《新政之后:警察、军阀与文明进程中的成都(1895—1937)》(司昆仑,2020)和《论清末警察与直隶、京师等地的社会文化变迁》(王先明、张海荣,2005)等。不论是政治史视角,还是社会史、现代化视角,这些成果多少涉及清末警察制度的积极影响,也直接或间接论及警察相关形象,但囿于主题,对警察形象论述不多。《晚清画报中的北京巡警形象》(丁芮,2014)、《〈时事报〉系列画刊中晚清巡警的报道研究(1907—1910)》(李平,2023)等基于画报画刊的记载扼要阐述清末警察形象,但其视野和深度还需拓展。

②织田万:《清国行政法》,李秀清等点校,中国政法大学出版社2003年版,第26页。

③《安平县杂记(台湾文献丛刊第52种)》,台北大通书局1984年版,第44—45页。

旧制,无警察之名,而有警察之实”^①。

新政初,清政府创设警察制度,新瓶装旧酒,警察来源十分复杂,素质和能力差,社会地位低下。“警察称曰警兵,人民向以当兵为耻,遂以贱兵者贱警察。”^②差役、兵勇和团丁生活无保障,衙役每年法定的薪酬只有6两^③,难以养活家庭,且衙门还有大量无薪酬的白役,他们只能巧取豪夺,才能勉强度日,是卑贱齷齪的形象。从言行举止和工作实效看,差役、兵勇和团丁多为市井无赖,倚官作威,甚至与盗贼勾结。“捕役恃窃贼以贍身家,而典史、吏目即恃捕役以充囊橐。”^④作为国家军事力量的兵勇也是如此,鱼肉乡民,无所不至,“营兵之弊亦与捕役彷彿”^⑤。由此可见,清代官绅民对兵勇、团丁和差役自然没有留下好印象,自私、懒散、无能和败坏的形象是其真实、全面的写照。

总体上说,巡警部设立后,官绅民、媒体和在华外国人对近代中国警察留下相对好的印象,警察形象经历了一个急速而本质性转变。所谓急速变化,就是在短短10年时间里发生的;所谓本质性转变,是由新政初的坏形象转向较好形象。如云南官方称,昆明警政初萌,尽管存在诸多问题,“然街道清洁,小偷敛迹,酗酒、赌博以次减少,亦其效也”^⑥。山东烟台1904年创办警政,“较旧日绿营气象,迥不相同”^⑦。警察制度建立后,民众已“感受到设立巡警的好处”^⑧。在华外国人对中国警察的整体评价就更多见,“各城门不再出现堵塞现象……即便是由德国兵驾着的笨重四轮运货马车,也不准破坏马路规章”。警察处理违章案件,也能做到一视同仁。所以,《泰晤士报》驻

华记者莫里循认为,“1905年的北京警政大有改进”^⑨。

具体来说,警察形象可从四个维度考察。从身心风貌看,新式警察穿着统一警服,态度较和蔼。英国游客曾评价成都警察:“身着某种欧式制服,显得干净整洁,态度绝对地文明礼貌。……总之,他们是我们遇见过的最佳类型的警察。”^⑩在街道上,“穿着整齐警察不时地在城内巡岗,每个警察都配有一根警棍,个个看起来都训练有素”^⑪。在1908年的北京街头,“四下望去,尽是新式的警察,他们身穿整齐划一的外国式制服,手持着来复枪巡逻”^⑫。这些新式职业警察衣着整洁,站岗巡逻,履职认真,年轻精干,初步树立了警察文明威仪、自信自律形象。

从品德素养看,警察们较积极保护人民生命财产安全。如,各城市警察部门先后建立消防队,防火减灾。驻华记者莫里循在1911年写给布雷克夫人的信中就赞扬到,“我昨天就看到一个警长帮助一个推独轮车的人把车子从地上扶起来”^⑬。警察较乐于帮助百姓,由此初步树立爱民亲民形象;为了扭转治安和城市市容状况,江西开始注重救济贫民的公益事业。官绅创办院堂,收留流民、乞丐,防止穷民街头流浪。“工艺院厂则专收壮年,怀少堂则专收幼童……普济堂则专收老民”^⑭,警察积极参与此事。警察巡逻时,将流浪街头的贫民送入各类救济院堂厂,既救济了贫民,也有利于城市观瞻,初步塑造警察的人道主义形象。

从职责履行看,新式警察较认真负责。官绅“出其涂者,惟见巡勇,身穿号衣,手持木棍,街头

①龙云,周钟岳:《民国新纂云南通志四(卷126)》,凤凰出版社2009年版,第191页。

②龙云,周钟岳:《民国新纂云南通志四(卷126)》,凤凰出版社2009年版,第191页。

③王尔鉴,熊峰:《乾隆巴县志(卷3)》,乾隆二十六年刻本,第18页。

④《论整顿捕务宜变通成法》,《申报》1897年6月5日。

⑤《书丁制军带查团保夹片后》,《申报》1879年8月30日。

⑥龙云,周钟岳:《民国新纂云南通志(卷126)》,凤凰出版社2009年版,第191页。

⑦《山东巡抚周奏试办巡警就已裁兵餉改练巡军缘由折》,《申报》1904年3月13日。

⑧丁芮:《晚清画报中的北京巡警形象》,《北京档案》2014年第5期,第47页。

⑨骆惠敏:《清末民初政情内幕(上卷)》,刘桂梁等译,知识出版社1986年版,第431页。

⑩司昆仑:《新政之后:警察、军阀与文明进程中的成都(1895—1937)》,王莹译,四川文艺出版社2020年版,第158页。

⑪王笛:《街头文化:成都公共空间、下层民众与地方政治(1870—1930)》,李德英等译,中国人民大学出版社2006年版,第204页。

⑫《帝国的回忆:〈泰晤士报〉晚清改革观察记》,方激编译,重庆出版社2014年版,第211页。

⑬骆惠敏:《清末民初政情内幕(上卷)》,刘桂梁等译,知识出版社1986年版,第737页。

⑭《广西巡抚护理江西巡抚柯逊庵中丞奏陈江西筹地方各要政五条》,《大公报》1903年9月3日。

植立无间。昕[昕]宵有警,亦吹号叫,召他勇助之”^①。警察不辞劳苦,保一方平安,初步显示负责任形象;从 1909 年 7 月至 12 月,在广州市内,警察抓获强盗、盗窃等各类刑事罪犯 1211 人,处置妨碍治安等违警案件 439 件。警察依法行为,初步展示了警察威严如山形象;传教士 J·维尔认为,“在旧制度下,一般至少需要一周或十天时间,但现在每个案件在立案当天就开始处理了”^②,初步彰显了警察高效形象;1903 年,一知县的公子到饭馆吃饭,以饭馆“伺候不周”为借口,将饭馆家具“摔砸不堪”,巡警令其迅速向饭馆赔偿家具。“各街自设巡警以来,无论何人滋事,登时查办,人皆悦之”^③,初步树立了警察正直公正形象;由于警察安民保良,积极为民众服务,老百姓付费登载广告,“那是大东街沿线的商人们发来的对警察的感谢信”^④,初步展现了警察可信赖可依靠形象。

从警政实效看,在短短的 10 年时间里,清末警政成绩较为显著。警察在清查户口、管理游民乞丐、禁赌禁烟、查禁缉捕、监管舆论集会结社、营业管理、卫生防疫、交通管理、防火救火和市容风俗整顿等方面都做出突出贡献^⑤。在保定,警兵自巡逻街市后,“宵小为之敛迹,百姓称诵,有夜不闭户之风”^⑥。成都绅士傅崇矩认为,新政时成都市政卫生发生如此大的变化,警察的善政是主要原因^⑦。英国在华内地传教团的裴焕章称:“街道变得宁静了,也干净了,也没有了过去常有的争吵和街道堵塞的情况发生;偷盗的现象也由于夜里有了警察巡逻而大为减少。”^⑧因为正面的主观评价建立在较好的警政效果基础上,警察制度所带来的积极影响与警察的正面形象就是同义语。

清末时期,由于新政改革使矛盾叠加和恶化,社会秩序混乱,治安难度加大;由于警察制度处于草创阶段,法规欠完善、警察数量不足,警察素质欠佳;还由于承袭以前的传统,新式警察职责宽泛,内部职能分工欠清晰,治理难到位,社会人士对警察制度多有批评,对警察多有责难。“所用警队大半流氓,或倚槛傍户,随意坐卧,或结队成群,游行嬉笑。调戏妇女者有之,藉端讹诈者有之,遇事生风、逞凶扰害者又有之,而应尽之义务反放弃于不问。”^⑨江苏警察创办近 1 年,但问题不少。如各巡捕“每至夜间,或潜伏赌场,或匿居浴堂”等^⑩,责任感差。由此可见,警察形象并不都是正面形象。但新政时期警察形象朝积极方向发展,则是不争的事实。且新式警察办得越早的地方,警察正面形象越好。在天津,警察“虽曰事属创举,组织尚未尽完全,然所得效果已自不少”^⑪。《时事报》系列画刊(1907—1910)对上海地区巡警的报道有 62 篇,其中正面报道占 74%,负面报道占 21%;对江浙地区巡警的报道,正面报道有 67 篇,占 55%,负面报道 46 篇,占 38%;对北京巡警的报道,正面报道占 63.1%,负面报道为 26.3%^⑫。王笛也指出:“在外国传教士的观察和地方报纸的新闻报道中,警察的影响基本上是积极的和正面的。”^⑬警察制度建立后,警察获得的肯定性评价较多,与过去的兵勇、团丁和差役相比,有天壤之别。正是因为警察制度有效,该制度一直持续存在并发挥着不可或缺的作用。

二 新政时期警察形象的系统性建塑

警察形象的本质性转变根源于新政的系统性

①《论各省兴办警察事》,《申报》1903 年 9 月 10 日。

②王笛:《街头文化:成都公共空间、下层民众与地方政治(1870—1930)》,李德英等译,中国人民大学出版社 2006 年版,第 227 页。

③《公子宜鉴》,《大公报》1903 年 8 月 2 日。

④司昆仑:《新政之后:警察、军阀与文明进程中的成都》,王莹译,四川文艺出版社 2020 年版,第 112 页。

⑤谢明刚:《清末直隶警政研究》,群众出版社 2019 年版,第 81—117 页。

⑥《巡警认真》,《大公报》1902 年 7 月 1 日。

⑦傅崇矩:《成都通览》,成都时代文艺出版社 2006 年版,第 250 页。

⑧司昆仑:《新政之后:警察、军阀与文明进程中的成都(1895—1937)》,王莹译,四川文艺出版社 2020 年版,第 102 页。

⑨《苏抚派员设立警察学堂札文》,《申报》1905 年 9 月 15 日。

⑩《警察无用》,《广益丛报》1904 年第 34 期。

⑪《论巡官责人宜定限制》,《大公报》1904 年 12 月 12 日。

⑫李平:《〈时事报〉系列画刊中晚清巡警的报道研究(1907—1910)》,西南大学硕士学位论文,2023 年。

⑬王笛:《消失的古墙——清末民初成都的日常生活记忆》,社会科学文献出版社 2019 年版,第 279 页。

建塑,且是一个不断修正和向好的过程。政府、警察机关、媒体和社会以西方、日本警察制度为效仿对象,对原从事治安工作的人员全面再造,对新入警人员全方位建塑。

第一,以宗旨建构塑造警察形象之魂。传统治安宗旨“专在于保国家存立,张君主威福。至于保护个人安全,则未也”^①。新政后,警察宗旨为之一变。清末政府一再强调,警察以“保护一般人民、维持治安为宗旨”^②。警察机关也不断通过公告发声,积极表明其“专为保民卫国、防患未然起见”^③。为加强警政建设,除了警察法规外,民政部于1910年专门颁布了《巡警要旨》,对警察宗旨、品格、操守、知识、职责、纪律等都做了全面细致的要求。该文指出,巡警以“维持秩序、保护人民为本义”,警员的“操守不可不严,品格不可不保养之”^④。警察“以预防天然人为之危害,以增进人群生活之利益,斯为正当职权”^⑤。在培训培养中,官方和社会不断地向警察灌输新宗旨,这在新政前是难以想象的。

第二,以身心建构塑造警察形象之魄。“警察之组织同于军队,而其实则为行政上之官吏,是二者皆当有形式之仪容,以取人民之钦信者也。”^⑥所以,警察身体必须强健挺拔,心理健康。官方在录用警察时,对身高、年龄、长相、性情和习惯等方面都作了明确要求。“年岁限20岁以上35岁以下,身材限工部营造尺四尺八寸以上,五官齐整,言语清楚,身体强壮,无残废、暗疾者。”^⑦

官方规定在履行职责时,警察要做好内务,注重外观形象。如保定警察统一着装,“每年号衣两套、布鞋两双、皮鞋一双、雨衣三年一套、油靴二年一双、皮衣三年一件”^⑧。京师外城巡警总厅要求巡警,穿戴的衣帽靴、子弹和皮盒必须整齐,手脸、衣服必须干净,发辫常梳理,夏天勤洗澡,不吸烟,不骂人,不依靠墙壁,枪械勤擦拭等^⑨。民政部还要求警察,“铺盖衣服以及一切用具务求洁净,佩刀及皮带须慎重保存,必时常擦磨,不使销蚀”^⑩;在心理心态上,招收警察,要求其性情和平、诚实俭朴,“性情强暴者”不得选充。警察履职时,要忍耐沉着、心平气和。对待人民,要词色温和,“容态严重”;对待坏人坏事,则要坚定果敢,英勇无畏。

第三,以素质建构培植警察形象之根。警察是专门之学,有较高素质的人才能担当。所以,“设警务学堂,以增长其才识;设巡警教练所,以补助其学问”^⑪。官方和媒体认为,官绅子弟和士子报考警察,“自当格外优待”^⑫。派遣留学生,出洋学习警察事务^⑬。国内大办警务学堂,“招选士人,学习警务,而又优予出身,荣以名誉”^⑭。到1908年,各直省相继有20多所巡警学堂开办,培养了一批警政毕业生。安徽还添办绅班简易科,为现充巡警人员开办补习科。因为“警察行政尚属幼稚”,安徽省创办警察协会,还创办《警务杂志》月刊^⑮。这些警务人员通过1—3年的专门学

① 织田万:《清国行政法》,李秀清等点校,中国政法大学出版社2003年版,第26页。

② 《天津南段巡警总局现行章程》,《北洋公牍类纂(卷8)》,全国图书馆文献缩微复制中心2004年,第555页。

③ 《五续江西全省警察局兼学堂章程》,《申报》1903年7月23日。

④ 《民政部咨行警务要旨文》,载《大清新法令(1901—1911)(卷10)》,商务印书馆2011年版,第404—407页。又见《部颁巡警要旨》,《申报》1911年2月10日、11日。光绪三十二年(1906)五月,外城巡警总厅制定了《巡警禁令》,该禁令也是29条,比民政部的《巡警要旨》早四年。从内容上看,两个文献在诸多方面相同或相似。故有理由相信,民政部颁布的《巡警要旨》在很大程度上参考了《巡警禁令》。所不同的是,《巡警要旨》在理念、立意等上站位更高,并将地方性规章变为全国性规章,而《巡警禁令》则就事论事,比较具体。同时需要指出的是,《大清新法令(1901—1911)》点校本错误太多,需对照其他文献校正。

⑤ 《朱聘三太史上徐尚书请置训方员书代论》,《申报》1906年5月8日。

⑥ 《节录留学日本警务生潘世琛张玉辉上署两江总督周条陈警务纲要八则》,《东方杂志》1905年第10期。

⑦ 《北洋大臣袁慰帅创设保定警务局暨警务学堂章程》,《申报》1902年9月4日。

⑧ 《创设保定警务局并添设学堂拟订章程呈览折》,《大公报》1902年8月16日。

⑨ 《警察史料》,《警高月刊》1936年第3期。

⑩ 《民政部咨行警务要旨文》,载《大清新法令(1901—1911)(卷10)》,商务印书馆2011年版,第407页。

⑪ 《敬告握有警察权诸公》,《申报》1910年3月10日。

⑫ 《招考警察示》,《申报》1903年2月28日。

⑬ 《调查留学日本警务学生》,《申报》1905年5月20日。

⑭ 《以为京城尚且如此则外省之因陋就简弊窳所滋又何足责哉》,《申报》1905年8月7日。

⑮ 《皖省整顿省垣警察办法》,《申报》1910年5月28日。

习,或者几个月的在职培训,加之平时学习钻研,警察的整体素质和能力有了较大幅度提高。

第四,以职责建构塑造警察形象之本。新政时期,从大清律例到治安规则,大批法律法规出台,以此确定警察的职责范围。如遇有斗殴、强抢、劫盗、小窃、诱拐人等,当即拘捕;如有匿名揭帖干犯法律者,无论贴于何处,即应拘拿等^①。强调清理街面、保卫人民是警察专责,“本段户口数目、衙署、庙宇、教堂、坐落桥梁、沟渠等一切情形,悉应留心考察”^②。湖南警察局的职责是:清查户口、改良文告、惩戒警兵、打扫街道、多设路灯、疏通道路、讲求卫生、维持风化、破除迷信、查拿棍徒和安置流丐^③。1907年,民政部制定了《酌拟大清违警律草案》^④。宪政编查馆经过审查,将违警律厘定为10章45条^⑤,“以示巡警活动之范围,而明其权力之界限”^⑥。从执法角度来看,警察职责范围更明确。

第五,以规矩建构打造警察形象之要。为了防止警察不作为和乱作为,同时对警察执法进行规范。巡警“当恪守规制,执行任务,勿得越职妄为”^⑦。非警务范围内事务,警察“一概不准干预”,如不服从指挥,不接受监督,一旦查实,分别惩处^⑧。广东巡警总局1903年初制定了巡查章程,要求巡目、巡兵、巡街时,不准坐卧,不准入铺户人家闲坐,不准吸烟,不许收取陋规^⑨。民政部对警察官制、警察选用、警察权利义务、警察考核奖惩、警察待遇以及警察的职务行为给予全面的规范^⑩。官方还要求警察要有以死报国的决心,

“遇顽梗凶徒逞强抗拒者,务当奋勇活泼,尽其职责”^⑪。奖惩并用,直隶保定警务局对巡官、巡弁的罚禁是“一记过二撤差三详参”,对巡兵的罚禁是“一责二革三斩”;对巡官、巡弁奖赏是“一记功二奖叙”,对巡兵的奖赏是“一赏二升三给功牌”^⑫。外城巡警总厅在1906年制定了《巡警禁令》,对巡警的日常行为和举止进行统一规范^⑬。还制定了京师巡官、巡长和巡警的甄别规则。它由升级、奖励、降级、惩罚、开革和留差等六类和总则构成。总则还确定了加饷、减饷的标准,并延续以前的功过相抵办法^⑭。因为功过可以相抵,更容易激发警察改过立功。

第六,以条件建构奠定警察形象之基。士居传统中国四民之首,为提高警察的社会地位,新政初,警察不再被称为警兵、巡兵和巡勇,而是被称为巡士、警士。如,云南“改设学堂,易名警士,示所以尊异之”^⑮。在湖南,各巡警区派官员和绅士各1人。员则称为警官,绅则称为巡官,前之部长改名巡长,其余列为一、二、三等巡警,不用伍长、警兵之名^⑯。充当巡兵巡士,其家属享受实际利益,“勿任土豪痞棍任意欺凌。倘家属有涉讼案件,准其援照生衿,一律遣抱,以示优异。巡兵当差三月后,果能胜任……每名准免差徭三十亩”^⑰。官方给予巡警较优渥而体面的经济待遇。如,江西将巡警分为巡长、巡目、巡兵三等,每等工食又分为三等。巡长一等每月10两、二等9两、三等8两;巡目一等8两、二等7两、三等6两;巡

①《巡警新章》,《申报》1902年8月30日。

②《续录北洋大臣袁慰帅创设保定警务局暨警务学堂章程》,《申报》1902年9月6日。

③《整顿警务规则》,《申报》1908年7月9日。

④《民政部酌拟大清违警律草案》,《申报》1907年10月15日。

⑤《宪政编查馆奏考核违警律折并单》,载《大清新法令(1901—1911)(卷3)》,商务印书馆2011年版,第8页。

⑥《奏参各属巡警扰民》,《申报》1909年2月8日。

⑦《民政部咨行警务要旨文》,载《大清新法令(1901—1911)(卷10)》,商务印书馆2011年版,第405页。

⑧《规定各属警务长办事权限》,《申报》1910年9月15日。

⑨《粤兴巡政》,《申报》1903年5月6日。

⑩《宪政编查馆奏考核巡警道属官任用章程折》,《申报》1910年12月30日。

⑪《民政部咨行警务要旨文》,载《大清新法令(1901—1911)(卷10)》,商务印书馆2011年版,第406页。

⑫《续录北洋大臣袁慰帅创设保定警务局暨警务学堂章程》,《申报》1902年9月12日。

⑬《警察史料》,《警高月刊》1936年第3期。

⑭《巡警总厅甄别巡官长警规则》,载《大清新法令(1901—1911)(卷3)》,商务印书馆2011年版,第23—26页。

⑮龙云,周钟岳:《民国新纂云南通志四(卷126)》,凤凰出版社2009年版,第192页。

⑯《改良巡警规则》,《申报》1908年9月25日。

⑰《创设保定警务局并添设学堂拟订章程呈览折》,《大公报》1902年8月16日。

兵一等6两、二等5两、三等4两^①。建立全国性抚恤金制度,依据警官牺牲、受伤等不同情形,按照不同的级别,分别给予警官不同的抚恤金。如,“缉盗拒捕陨命者,在外海、内河缉盗遭风漂没,或触礁陨命者”,警官恤银400两、巡官300两、巡长200两和巡警100两。如果警官受伤残废,恤银分别减半,并按月领取薪水^②。

警察的招收、教育、培训、任用、奖惩和抚恤等制度的建立,使之成为较有效的制度,为新政的顺利推进奠定了基础,也为今后警察制度的进一步完善创造了条件。官方、社会和警察自身从多方面系统建塑警察形象,此后人们心目中的警察形象持续向好。

三 新政时期警察形象建塑的根本性动因

传统中国已具备领土、人口和民族认同等一些国家基本要素,但在近代中国的双重危机下,清政府向列强学习,进行改革,逐渐朝现代国家转向。所以,与西方现代国家相比,中国现代国家走过了不同的发展道路。1903年后,中国“有志之士,翻译欧美及日本之政治书籍”^③,各类出版物“散布各地”^④。社会进化论、契约论、国家学说和宪政主义等“新思想之输入,如火如荼矣”^⑤。官绅民逐渐认识到,人民是国家的主人,“故国者,民之国,天下之国,即为天下之民之国”^⑥,政府就是“为国民谋公益者也”^⑦。这种持续性的舆论宣传具有三重影响:一是官绅民渐有国家主权意识、人民主体意识和公德意识等现代意识,为以现代国家为取向的改革奠定了思想基础。二是使清政

府庚子年末立下的“渐致富强”目标在对象上更具体,在内涵上更丰富,由此确立现代国家的初步指向。“为了能在与邻近国家的战争中存活,把他们的政体重建成有力的西式民族国家,确为当务之急。”^⑧三是直接推动清末政府的现代化改革。在民意的强烈要求下,“朝议亦不能不与为转移”^⑨。特别是反清思想和斗争蔓延时,清末统治者“欲用立宪之说,以消弭其患”^⑩。为履行“过去两年里发生的那些事情将不会再次发生”^⑪的承诺,清政府被迫进行以现代国家为取向的改革。近代中国警察制度建立和警察形象建塑本质上就是建设现代国家的题中应有之义,也因为警察制度在新政改革、初步现代国家建设中的地位和作用,警察形象建塑是必要的。

第一,警察形象建塑是清政府以现代国家为取向的一个积极改革信号。义和团运动后,列强瓜分中国的野心膨胀,国内民怨沸腾,专制统治已陷入合法性危机中,清政府“已不为百姓所信服”^⑫。且慈禧太后就是“策划并执行针对在京各国犯罪行为的罪魁祸首”^⑬。她企图开启新政,换取列强的谅解和国人的支持;通过新政,表明其“有发愤为雄之志”。清政府的公开说辞向列强、国内官绅民、保皇立宪派和革命派传递了改革的坚定决心,同时推进包括警察制度在内的各方面改革,不使承诺落空。

相对说来,与其他国家公职人员形象相比,警察形象更外显现代国家形象,警察形象建塑更能显著地体现政府的改革姿态,因为警察有鲜明的职业特性。与军人职业不同,军人对外维护国家利益,英勇奋战,战死沙场,但和平时期军人形象

①《招考警察示》,《申报》1903年2月28日。

②《民政部奏定巡警官弁议恤章程》,《申报》1907年1月15日。

③伦父:《立宪运动之进行》,载《辛亥革命(四)》,上海人民出版社1957年版,第4页。

④李华兴,张元隆,李海生:《索我理想之中华——中国近代国家观念的形成与发展》,安徽教育出版社2005年版,第299页。

⑤梁启超:《清代学术概论》,岳麓书社2010年版,第93页。

⑥张枏,王忍之:《辛亥革命前十年间时论选集(第一卷)》,生活·读书·新知三联书店1960年版,第72页。

⑦张枏,王忍之:《辛亥革命前十年间时论选集(第一卷)》,生活·读书·新知三联书店1960年版,第254页。

⑧罗威廉:《中国最后的帝国:大清王朝》,李仁渊等译,台湾大学出版中心2013年版,第264页。

⑨别士:《刊印宪政初纲缘起》,载《辛亥革命(四)》,上海人民出版社1957年版,第10页。

⑩伦父:《立宪运动之进行》,载《辛亥革命(四)》,上海人民出版社1957年版,第4页。

⑪萨拉·康格:《北京信札——特别是关于慈禧太后和中国妇女》,沈春蕾等译,南京出版社2006年版,第185页。

⑫张枏,王忍之:《辛亥革命前十年间时论选集(第一卷)》,生活·读书·新知三联书店1960年版,第941页。

⑬阿瑟·亨德森·史密斯(明恩溥):《动乱中的中国:十九世纪末二十世纪初的晚清时局》,桑紫林译,上海社会科学院出版社2019年版,第267页。

较难充分展现;与其他公职人员职业不同,公职人员多在与民众较疏远的官场,官场中官员形象也较难时时展现。而警察职责多种多样,警察设施无处不在,警政状态随处可见。他们夜以继日地巡逻于城市街头巷尾,遍布于乡村阡陌之间。他们的履职好坏,直接关系到国家利益、社会秩序和民众生命财产安全,警察形象也就时时刻刻被观察并反映出来。因此,新政之初,首先启动的就是强化国家机器,进行军事改革,其中包括建立“专为巡防、警察之用”的巡警军。且经过改组,巡警军还成为部分省份新式警察的组成部分。同时,官方、社会和警察机关认真、严格地招收、培养、任用和考核警察,尽力建塑警察形象,使警察形象在短时间内发生了本质性变化。

第二,警察形象建塑是现代国家本身的必然要求。警察制度是现代国家的有机组成部分,最能体现现代国家取向。如西方和日本警察制度,“为一国治理机关所不可缺者,即一国内政之要素也”^①。现代国家以主权为本质,主权有对内和对外之分。警察权属于国家行政权,警察代表国家,警察形象就是国家形象,是“治国养民行教化理财用之根柢”^②。现代国家在 17 世纪的西欧兴起,在 19 世纪初竞相崛起,但现代警察最早诞生在 1829 年的英国。英国警察统一着装,统一职责,领取薪水,积极执法,初步展现了现代警察形象。1854 年 7 月,上海英租界的警察机构正式成立,时人通常将这一警察机构称为“巡捕房”。它向中国人就近展示着现代英国的先进制度和较好的巡捕形象;日本在明治维新时期引进西方现代警察制度,成为现代日本的重要制度。新政时期,中国主要仿照日本,建立警察制度,建塑警察形象,作为现代国家的一种重要构件。

在时人看来,西方和日本作为现代国家,最突

出的特征是富强,富强自然成为现代国家的外在表现。西方等现代国家之所以富强,其中一个原因在于建立比较完善的警察制度。“查各国警察为内政之要图,每设大臣领其事,盖必奸宄不兴,而后民安其业;国本既固,而后外患潜消”^③。时人进而认为,日本快速地从弱变强,其重要原因是将警察制度当成国家富强的第一要务,“‘警察’二字来自东译,日本初改西政,以为富强第一策”^④。在甲午战争后,日本警察制度正式传入中国,其形象逐步被中国官绅所熟知。新政时期,建立警察制度,建塑警察形象,使之成为近代中国走向富强的一种实际行动。

第三,警察形象建塑是现代文明与法治的必然要求。警察是文明与法治的维护者和促进者,也是文明与法治的象征。现代国家以社会为本位,“吾闻日政治家昔于警察,以巩固政府为的,今以协和社会为的”^⑤。警察承担着与“与民最相切近”^⑥的事务,有“幸福之母”^⑦之谓。日本作为现代国家,因为有警察,城乡“洁清整肃,条理分明,民乐其生,匪匿其迹,几于野无奥草,路不拾遗”^⑧,社会文明程度很高。对中国来说,以西方和日本为楷模,文明既是新政顺利进行的重要基础,更是走向现代国家的指向标。警察是文明的维护者,对社会中不文明现象进行制止,大大提高了社会的文明程度。如,1902 年,直隶出台巡警新章,行人夜至 10 点钟多携包裹、赌博、车辆夜至 12 点钟装载包裹货物,在通衢大道、小街僻巷各处路口和贮水池等处大小便以及倒溺器、倾弃灰渣秽物,夜间有在屋角堆积秽物、赤身裸体和狭道驰马等行为^⑨,均被禁止。警察在履职时约束自身,成为文明的倡导者。山东巡警局规定,巡目、巡捕等无论何事必须照章办理,不准倚势凌人,不准挟嫌妄指滋生事端;无论各生、巡目和巡

①《论我国警察之弊及其整顿之方》,《申报》1909 年 9 月 18 日。

②赵志飞:《中国晚清警事大辑(第一辑)》,武汉出版社 2014 年版,第 6 页。

③《创设保定警务局并添设学堂拟订章程呈览折》,《大公报》1902 年 8 月 16 日。

④王廷梁:《王省山观察丁未年警察日记》,载《辛亥革命浙江史料汇编(第 3 册)》,国家图书馆出版社 2011 年版,第 5 页。

⑤杨立强等:《张謇存稿(复李万里函)》,上海人民出版社 1987 年版,第 392 页。

⑥《苏绅王编修同愈致苏抚陈中丞函》,《申报》1907 年 6 月 9 日。

⑦《朱聘三太史上徐尚书请置训方员书代论》,《申报》1906 年 5 月 8 日。

⑧赵志飞:《中国晚清警事大辑(第一辑)》,武汉出版社 2014 年版,第 3 页。

⑨《巡警新章》,《申报》1902 年 8 月 30 日。

捕,均不准私入娼寮、妓馆、酒馆、烟室等^①。

现代国家是法治国家,法治是文明与野蛮、民主与专制的分水岭。现代国家是法制相对健全的国家,法制是文明不可缺少的利器,文明是法治的结果。清政府以日本法律法规为蓝本,对政治、经济和社会生活等秩序进行规范。自1906年至1911年,清廷颁行的全国性警察法规不下百件^②,如《违警律施行办法》《巡警禁令》《巡官长警赏罚

章程》等^③。还如,清末制定了不少城市管理法规,如道路交通法规、医药卫生法规、饮食服务行业管理法规、市场管理法规、矫正收容法规和特种行业管理法规等^④。新政时期,中国引进日本各类法规,并结合中国的实际,做了适当的修改,以法制促进社会和谐稳定;警察以法治治理社会,以文明执法促进社会文明的提升,警察形象就成为面向现代文明与法治国家的化身。

Shaping of the Police Image During the Period of the New Reform in the Late Qing Dynasty with a Modern State Orientation

XIAO Zongzhi

(School of Marxism Studies, University of South China, Hengyang 421001, China)

Abstract: The police system is an important component of modern countries, and the image of the police is part of the police system. The New Reform in the Late Qing Dynasty was a reform with a focus on modernizing the country, and the establishment of the police system and the shaping of the police image were the main achievements of the New Reforms' efforts to learn from the West. Therefore, the shaping of the police image had to bear the initial mark of the modern state orientation. Both the official and the society contributed to the shaping of the police image, and in a short period of ten years, the police image underwent fundamental changes. These changes were not only the result of the New Reform, but also created conditions for the New Reform, and laid the foundation for the continuous improvement of the police image and ultimately for the construction of the police system and a modern state.

Key words: New Reform; police image; shaping; transformation; modern state orientation

(责任校对 葛丽萍)

①《山东巡警局条禁》,《申报》1903年10月2日。

②孟庆超:《中国警制近代化研究》,中国政法大学博士学位论文,2004年。

③韩延龙,苏亦工:《中国近代警察史》,社会科学文献出版社2000年版,第262页。

④田涛,郭成伟:《清末北京城市管理法规》,北京燕山出版社1996年版。