

直隶时期袁世凯警政建设的路径与成就探析

何洪涛

(西南政法大学宪法与行政法学院 重庆 400031)

【内容摘要】清末新政的深入为警政的发展提供了契机,袁世凯在直隶仿效西法创办警政,一是进行警察队伍的建设,包括警察种类的多样化、各种类警察人员的构成和专业的警察教育训练;二是警察职能的划定和职责守章的拟定;三是警察机构的设立和管辖范围的确立。袁氏的警政建设路径,在当时的清末社会无疑是最全面且最有效的,被视为中国近代警察建设的典范和中国警察建设的真正开端。正是他在直隶的成功试验,使得清政府摸索到发展现代警政的有效路径。

【关键词】直隶 袁世凯 警政建设 路径

中图分类号:K258.3

文献标识码:A

文章编号:1007-9106(2011)04-0132-03

一、直隶时期袁世凯警政建设的历史背景及所经历的阶段

1901年至1906年是清末地方警政的初创阶段。由于缺乏全国统一的管理机构,各省仅是依据最高政府的指示和谕令各自发展,因此,这个时期的警政建设具有很强的盲目性和混乱性。这个时期警政建设的主要任务并非是以立法为主体,而是围绕改造清朝旧有的军事、保安组织进行的。清朝以民治民、维持地方秩序的传统治安机制已经基本瘫痪,因此,这个时期的警政建设除了有盲目性和混乱性,同时还有革命性。尽管,这个时期的警政实验处于地方探索的起步阶段,但是在这其中不乏具有全国示范意义的成功样本。这个样本就是袁世凯在任直隶时期的警政建设。袁世凯在保定、天津试办警政时,直接借鉴西方警察建设方法,取得了一定的成效。清政府看到袁世凯办警方法的成效,认为袁世凯所奏定警务章程对保卫地方十分妥善,遂于1902年发布上谕命令各省仿效直隶办法办理警察。自此,清末地方警政进入全面发展的时期。

光绪27年(1901)袁世凯调任直隶总督兼北洋大臣时,对直隶地方各州县书役把持公事,骚扰民间的情形极为不满,1902年4月,他便仿效西法,制定巡警章程,并于“省城保定创设警务总局一所,分局五所,遴委干员筹办,挑选巡兵五百人,分布城厢内外”,而后袁氏认为,仅此工作实属草率,“非精益求精不可”,遂“添设警务学堂一所,责令巡兵分班学习,并令警务各官入堂讲习”^[1]。其后,袁世凯委托日本驻华公使聘请日本警视厅三浦喜传为警务顾问,派赵秉钧与之参照日本警务立法拟定《保定警务局暂行规条》,从招募、局制、职守、办法、奖赏五个方面将警政有关事务详细规定下来。及至西方列强将天津交还中国之后,袁世凯将警政实验的场所扩及到天津这一商旅骈集、海盗出没靡常之地。

由于列强在交还天津之时,有“距天津二十里之内,清国不得驻屯军队”的蛮横要求,但是巡警不在此列,袁氏遂“以新练两营改编巡警,来津驻扎。”^[2]天津交收之日,袁氏饬派巡警1500名留津驻扎,就津设立总局,是为南段巡警局。另派1500名分驻西沽、塘沽、山海关、秦皇岛、北塘等处,称为北段巡警局。同时,为了加强巡警工作,又添募马队巡警50名,消防巡警100名,予以严格的训练和管理……又置小汽船三艘专为巡查海河之用,^[3]这些都是现代警察的雏形。

除此之外,袁氏认为警政本是专门的学问,而且“设立各处巡警,事属草创,而期在速成。亦只粗具规模。欲其精益求精,非设学堂不足以资考校。”^[4]所以,他在接收天津之后就开办了一所警务学堂,宗旨是通过“饬令各巡局官弁兵丁分班肄业,延订洋员充当教习,编译外国警务诸书,立定课程,为之讲贯,务令一兵一弁皆由训练而成。”^[5]光绪29年,袁氏将保定巡警学堂并入天津,更名为北洋巡警学堂,以三浦喜传为总教习,和泉正藏、中岛比多吉、河崎武、小川胜诸、葛上德五郎、天野健藏等日本警官为教习,同时在保定设立一所初级巡警学堂,目的是培养具有一定文化水平与法律知识的通省巡警官弁。在这之后,北洋警务学堂招生数额增多,学制也由半年延长为一至二年,所开设的课程更多、更细,除法学通论、国际警察要则与章程、监狱学、行政和司法等各类警法律例及相关法律课程外,举凡伦理、修身、中外史地、算学、国文、统计、(北洋陆军)测绘、理化等皆包含在内,此外,袁氏还命令直隶所辖各州、县设立巡警传习所(后改名巡警教练所),使警察教育普及于各州县。光绪30年,又将北洋巡警学堂改名为北洋高等巡警学堂,分新旧两班授课,学额一百多,初以二年毕业,光绪34年后改为三年毕业。由各地方官选送学员入堂修习,毕业后派往各州县之教练所,教习警兵,藉以养成警察专业人才。^[6]1904年,袁世凯

* 作者简介:何洪涛(1973—),男,西南政法大学宪法与行政法专业博士研究生。

又奏设了天津四乡巡警总局。至此,袁世凯在天津的警政建设工作大体完成。

1905年,北京发生革命党人试图杀害出使五大臣炸弹事件后,袁氏认识到铁路巡警创设的必要性,于是开始在各铁路要塞加强铁路巡警的建设。其中创建的章程主要有《京保铁路巡警试办章程》、《山海关内外铁路巡警稽查职守章程》等。袁氏认为,“铁路巡警原为保护客商之平安,预防祸害为宗旨;凡在车站内警兵务须按照章程开列之各项章程切实遵守,以期消隐患于无形,达治安之目的。”^[6]各车站均应驻扎铁路巡警,他们应“以保护铁路产业完全无缺与往来搭客平安无虞为应尽之义务”。袁氏认为,“铁路每日行车,来往搭客众多,良莠莫辨,难免有不法之徒搭车,易滋流弊。是以铁路逐日有巡警稽查、跟车来往,准其盘诘搭车客人。如查有形迹可疑之人或随带有犯禁物件或聚众私语似非善类者,无论何类客商应即扣留,押送地方官或北洋警务处讯明究办。”^[7]所有这些改变了中国传统的城乡治安管理方式,在控制和强化社会治安、做好城市消防、硬化国家对地方的控制方面影响深远。

袁氏在保定和天津的警政建设取得成功之后,他决定以这两地为样本,通饬其他各府州县一律仿行照办。袁氏认为各地试办警政理应“划分区域、计地募兵、就兵筹饷、条理井然且先立警务学堂以植基础,并重演说以开风气。”各地警政如能成功举办,“果能行之以渐,持之以恒,于教育、卫生、劝业各新政当有进步”^[8]之意义。袁氏在1905年的一份奏折之中讲到:“……查外国警察之制,上通政府,下达穷乡,就地抽捐,以取诸民者,仍用诸民,故官无筹款之劳,民无横征之怨。臣督饬天津巡警总局道员赵秉钧,先从天津四乡办起,以为各属模范。……此外,命、盗、户、婚、田土等案,仍归地方官管理,即地方官固有之裁判权也。但使实力奉行,颜面岁月,不独乡曲愚民明公理,凡兵衙役亦可以次裁撤。催科传案,则一呼即至,无繁累之虞;募兵退伍,则有籍可稽,无顶替之弊。一切学清赋,推行新政,有事半功倍者。”^[9]

二、袁氏在直隶的警政建设成就分析

具体而言,袁氏在直隶的警政建设主要集中于三个方面:一是警察队伍的建设,包括警察种类的多样化、各种类警察人员的构成和专业的警察教育训练;二是警察职能的划定和职责守章的拟定;三是警察机构的设立和管辖范围的确立。

首先,袁氏在警察队伍的建设方面有一套系统的安排并取得了一定的成绩。袁氏在直隶各州县举办警政的具体办法是“以村计户,保举警员,官督绅办,自筹经费。”^[10]在袁氏的督令和直隶警务处的统帅下,直隶各州县纷纷举办警政,并取得了初步的成效。根据当时这个官方的不完全统计可以看出,直隶府州县的警政建设已呈蔚然之势,并且袁氏对于地方警政建设突出的府州县有一套奖励措施,以刺激各地试办警政的积极性。除了积极招募巡警之外,积极筹备铁路巡警、马队巡警、消防巡警和便衣警察等不同类别的警察,并将他们分班分期予以培训也是直隶警察队伍建设的重要方面。

其次,袁氏十分重视警察法规的制定与颁行。警察行政的展开需要根据相关法律命令的导引与规范。近代警察的建立要求中央、地方相应的法律制度建设同步回应,这是一种基于制度系统性特征的要求。当新的警察行政确立下来并逐步运行之后,相应的制度匹配就将不可避免地成为警政建设的关键任务。袁氏深知这一点,它在保定与天津创办巡警的时候,十分注重有关巡警的立法工作,出台了一系列的警察法规。如《保定警务局站岗规矩》、《保定警务局巡逻规矩》、《保定警务局旅店管理法》、《保定警务局额定旅店食宿客商册式规则》、《天津巡警总局试行裁判办法》、《天津南段巡警总局现行章程》、《天津四乡巡警章程》。这些警察立法无疑推动了近代警察制度的规范化和法制化,为清末社会的近代转型提供了法制保障。

最后,警察机构的设立和管辖范围的确立也是袁氏警政建设的重要工作之一。如在束鹿县,“兹经会同绅董公议办法,厘定章程,查明县境内广袤南北百二十里,东西六十里。四乡向分十八疃……各疃所属大小三百零九村……四乡则照上年学堂办法,将东西南北划分四区,每区分设一局……需用官弁亦以绅董中之留学东洋及保定警务学堂者充之,以本地人办本地事,免蹈隔阂之弊。一面按疃订地,按地募兵,按兵摊费……以十五顷地募兵一名计,共得兵四百八十六名,粉猪各该本村。大村三四名,小村一名。……以十五顷地养一兵……”^[11]再如安平县“全境大小共二百三十四村庄,初办巡警分八区,兹因策应难周,增添四区,共十二区……四乡各设传习所一处,按期分调各本区巡兵到所授以警察及操练诸法。每区分设分局一处,遴选绅士中粗通警务者派充警董、区长各一员……各村按地派捐之钱,官不经手,统共每月由村正副敛交警董”^[12]又如获鹿县,其五路各村庄分为十区,各设巡警分局一处……各区经费均是按地亩分摊,亦有的提村中公款补助。到了1906年,直隶各地大体建成了一个由保定、天津为中心,遍及各州府县的警察网络。直隶警察的规模、人数、警察教育、警察立法等都为其他各省所不及。

三、结语

综上,笔者认为,袁氏在直隶的建警工作在当时的清末社会无疑是全面且有效的,被视为中国近代警察建设的典范和中国警察建设的真正开端。当时的《大公报》评论说:“中国之警察,以北洋为第一,此天下公言,非阿论也。”自袁氏在直隶创办警政以来,直隶地区的社会治安得到了根本性的改善。如1902年和1905年《大公报》刊载的几则言论充分表明了袁氏直隶警政建设的成就,“袁宫保选派巡警官兵丁在城厢内外昼夜逡巡,清理街道,盘诘奸宄,夜间按时换班,尤为慎重,宵小为之敛迹,百姓称诵,有夜不闭户之风。”^[13]“津埠五方杂处,最难清理,自创办巡警以来四年之久,得有现在之状况,虽非道不拾遗,夜不闭户,而贼益敛迹,间阎又安知巡警之效验。”^[14]“天津交还后,巡警更加整顿,道路更见清洁,实出人意料之外,倘中国各处皆然,何患不自强而为天下之强国耶?”^[15]同时,更为重要的是,警政建设是传统社会走向近代化的一个重要内容,它对直隶地区的政治文化、社会文化、民众思想等现代化(下转第167页)

组织 员工	避责	支持
懈怠	失业, 闭厂	解雇, 成本徒增
尽责	辞职, 增长缓慢	发展, 发展

四、结语

综上所述,心理契约的构建有利于组织内部雇佣关系的稳定、组织驱动力的增强、优秀组织文化的建立、组织行为的优化和双赢发展目标的实现。但是心理契约一旦失衡也会给组织带来很多负面影响,如组织忠诚度和责任感下降,工作满意度降低,离职倾向提高,甚至当失衡范围扩及至一定程度或一定范围之时,抑或可能导致消极怠工、攻击报复和游行罢工等恶性对抗事件。因而有效的心理契约管理是十分必要的,组织首先应在心理契约形成之初,对其成员的期望做有效地引导,对组织的现状与发展做真实的描述,使个人目标与组织目标能够趋同,以减少心理契约内容的彼此歧义;其次,心理契约形成之后,在因员工能力不足而造成契约破裂的情形下,组织应加强内部培训或进行调岗安排,无法与组织契合的成员应予以辞退(但要按法律规定以及组织内部优待方式给予补偿),最后,组织应积极履

(上接第133页)的关键领域都发生了巨大的作用,对于地方行政的自治转向、民主意识的初步培育、政治结构的合理演变、城市文化的发展都带来了积极的影响。当然,袁氏在直隶的现代警政实验的影响范围并不仅仅止于直隶地区,它对于全国警政的普遍建设也具有重大意义。申言之,袁氏对全国警政的普遍建设有两个重大贡献:其一是光绪28年专折奏定的警务章程被清廷视为“甚属妥善”的警察立法典范,遂令各省仿照直隶章程,普遍办理巡警;其二是1905年发生的五大臣被炸事件之后,袁氏建议设立巡警部来统辖全国警政建设,并推荐徐世昌为该部尚书,赵秉钧为侍郎。清廷采纳了袁氏的建议,于同年9月正式创设巡警部,接收工巡局所有业务,内设警政司、警法司、警保司、警务司、警学司、机务所等单位,下辖内城巡警总厅、外城巡警总厅、内城预审厅、外城预审厅、高等巡警学堂、京师习艺所、路工局、消防队、协巡营、探访队、稽查处等单位,加强维护治安工作,并在1906年7月的官制议定项目中普设巡警。在此期间,徐、赵二人借助多年主持北洋和直隶警政的经验,规划了诸多警察法制,为警政建设奠定了良好的基础。

尽管,个人的力量在历史的发展演进中并不具有决定性的作用,但是个人的重大影响往往在某一历史发展事件中起到举足轻重的作用。袁世凯之于中国的警察制度建设正是如此,正是他在直隶的成功试验,使得清政府摸索到发展现代警政的有效路径。当然,笔者认为,就袁氏创办警政的经过与方法而言,袁氏、赵秉钧及当时一般的官僚虽然知道警察为推行新政的工具,但是他们只知道设立巡警,而不知道由日本引进来的“警官制”到底为何物,它的制度根基在哪,生存土壤如何培育这些问题都没有被充分重视和认识,并且警饷的获取方式并不是正规且行之有效,而是假借村董之手。他们创下的“就地抽捐”的方法种下后来“贪污病民”之苗。

注释:

行社会责任和契约义务,提供宽松的工作环境、组织系统的能力培训、提倡无障碍沟通、鼓励员工决策参与等,使组织内成员感受到组织的关怀和支持。心理契约的形成并得以有效维系,不仅有益于劳资关系的和谐,更主要的是激发了成员工作动力,在趋于一致的目标指引下,组织的创新与发展将被全面有效地推进。

参考文献:

- [1] Schein E. H. Organizational psychology [M]. Englewood Cliffs, New Jersey: Prentice-Hall, 1980: 15-30.
- [2] Rousseau D. M. New hire Perceptions of their Own and Their Employer's Obligations: a study of Psychological Contracts [J]. Journal of Organizational Behavior, 1990, 11: 389-400.
- [3] 何强. 共建企业心理契约型的人力资源文化 [J]. 企业文化, 2006(5).
- [4] Turnley, W. H. & Feldman, D. A. Discrepancy model of Psychological Contract Violations [J]. Human Resource Management Review, 1996, 9(3).
- [5] 李成江. 知识型员工心理契约管理研究 [D]. 河海大学博士论文, 2007, 5: 70-71.

管办文书的属吏,亦泛指掌管文书翰墨的人。

该规条在“创设保定警务局并添设学堂拟定章程呈览折”附件中具体列出,袁世凯指出,“谨查练兵所以防外,巡警所以治内,迹似相近,功用迥殊。故巡警之设,不曰营而曰局也。”

参考文献:

- [1] 袁世凯奏议(中册). P605.
- [2] 王守恂. 天津政俗沿革记(卷14). 民国廿七年刻本. 8.
- [3] 曾荣汾. 中国近代警察史料初编 [M]. 台北:警官学校, 1989. P3.
- [4] 宫中档光绪朝奏折(第15辑). P560.
- [5] 陈纯莹. 清末中国沿海各省区的警政建设(1901~1911) [J]. 警专学报, (4). P351.
- [6] 《京保铁路巡警试办章程》,《北洋公牍类纂》(卷九),警察三,光绪丁未九月初版. P8.
- [7] 《山海关内外铁路巡警稽查守章程》,甘厚慈辑. 北洋公牍类纂(卷九),警察三,光绪丁未九月初版. P9.
- [8] 《直隶警务处详报遵扎核定通省各州县巡警试办章程文并批》,甘厚慈辑. 北洋公牍类纂(卷九),警察三,光绪丁未九月初版. P11.
- [9] 郑宗楷. 警察法总论. 商务印书馆,民国二十七年初版, P10-11.
- [10] 《大公报》第978号.
- [11] 《束鹿县禀举办全境巡警文并批》,甘厚慈辑.《北洋公牍类纂》(卷九),警察3, P21.
- [12] 《安平金令永禀整顿全境巡警文并批》,甘厚慈辑:《北洋公牍类纂》(卷九),警察3, P24-25.
- [13] “巡警认真” [N]. 大公报, 1902-7-1.
- [14] “巡警局示” [N]. 大公报, 1905-5-21.
- [15] “译件” [N]. 大公报, 1902-9-22.