

鄭宗楷編著

現代警察之理論與實際

正中書局印行

575.8

978

2

序

我寫這本書的目的，在供獻警察及一部分大學生和其他智識階級一個內容比較新穎的參考資料。但因種種關係，使本書祇成爲現代警察學術的一個極小的倉庫；然倘能藉此以引起讀者對這一門學問之研究的興趣，則作者可以自慰矣。

現代警察學術，在我國，尙在翻譯介紹時期，故本書多取材於各國，以便採人之長，補己之短，促成他日我國警察學術之獨立。脫稿之際，幸得中央警官學校正科第七期學生嚴世遠、范家槐、王國才、劉鴻傑、鄧純濞、楊志翔、顧德雅、傅爲能、鄭德榮、傅彥諸君分章抄寫，書成之日，應誌不忘。

鄭宗楷 民國三十年五月於重慶



67415

目次

第一章 建警原則	……	一
第二章 統一警察論	……	八
第一節 統一警察與國家前途	……	八
第二節 統一警察之意義	……	一〇
第三節 警察行政之統一	……	一二
第四節 警察人員思想之統一	……	一五
第五節 餘論	……	一六
第三章 關於縣以下之警察	……	一七
第一節 由「縣各級組織綱要」論到警察	……	一七
第二節 從疏散人口說 警察	……	一九
第三節 國民對於鄉村設置警察應有之認識	……	二一
第四章 警察教育論	……	二五
第一節 概說	……	二五

第二章	精神教育	二六
第三節	實務教育	二八
第四節	關於警察教育上之各種問題	三〇
第五節	警士警長教育	三二
第一款	警察訓練所(警察訓練員)	三三
第二款	警士教育	三四
第三款	警長教育	四三
第四款	結論	四七
第五章	學習要法	四九
第六章	現代社會思想之解說	六〇
第一節	概說	六〇
第二節	社會主義	六三
第三節	共產主義	六四
第四節	社會民主主義	六五
第五節	空想的社會主義與科學的社會主義	六六
第六節	議會主義與革命主義	六七
第七節	無政府主義	六七

第八節	工團主義	……	六八
第九節	基爾特社會主義	……	六九
第十節	國家主義	……	六九
第十一節	國家社會主義	……	六九
第十二節	國民社會主義	……	七〇
第十三節	法西斯主義	……	七一
第十四節	社會法西斯主義	……	七二
第十五節	三民主義	……	七二
第七章	心理學家領導者對於警察之關係	……	七六
第八章	警察法令研究法	……	八一
第九章	各國警察制度之一研究	……	八八
第十章	街道交通之整理	……	九八
第一節	概說	……	九八
第二節	交通整理之目的	……	一〇〇
第三節	交通整理之原則	……	一〇二
第四節	交通整理之方法	……	一〇七

第五節 餘論 一一三

第十一章 災難警察之指針 一一四

第一節 火災警察 一一四

第二節 水災警察 一二〇

第三節 水難警察 一二四

第十二章 消防研究 一二八

第一節 由重慶大火說到警察 一二八

第二節 防禦指揮法 一三一

第十三章 犯罪研究 一三五

第一節 犯罪之偵查及其分類 一三五

第二節 少年與電影 一四二

第十四章 風俗警察之指針 一四七

第一節 賣淫 一四七

第二節 電影 一五四

第三節 營業遊藝及其他 一六一

第四節 廣告物 一六三

第五節	未成年者吸烟飲酒之禁止	一六五
第六節	蓄奴養婢之禁止	一六六
第七節	違警罰法之規定	一六九
第八節	刑法之規定	一七〇
第十五章	娼妓問題	一七一
第十六章	噪音之取締	一七八
第一節	概說	一七八
第二節	噪音之害	一八一
第三節	大都市之噪音調查	一八七
第一款	噪音之調查方法	一八七
第二款	紐約市之噪音調查	一八九
第三款	大阪市之噪音調查	一九四
第四節	各種噪音之取締	一九九
第一款	交通噪音	一九九
第二款	音樂噪音	二〇九
第三款	工廠噪音	二一〇

目

次

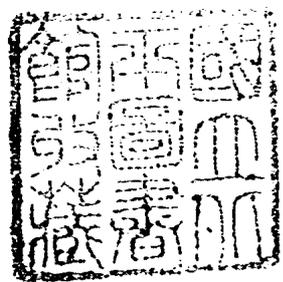
五

第一章 建警原則

建國的成功，自然是靠着許多條件，其中有一個不能缺少的條件，那就是未曾被一般人深切注意過的警政。現在即把這種建國的條件在長期奮鬥的建國工程上所給予的重要幫助，摘要地說一說。

(一) 法令的推行

建國工作，在內政上第一件事，就是推行法令，我們這些年來，表現在實際政治上面的，就是法令停滯難行，各項事務大都趨名避實。要知道法令的內容，不是固定的，而是常常變更的；法令的分量；不是限制的，而是時時增加的。所以維持公安在過渡時期，雖可利用憲兵、軍隊、保安隊及保甲等來代替警察的地位；但是推行法令，就不能完全利用這些人了。從事實上觀察，他們對於警察法令的推行，也缺少協助。從理論上說，維持公安，保護人民，固然是建國的基本工作；但推行法令，能使中國在世界上前進，確是建國的最大目的。警察就是推行法令的活塞。我們有了三民主義，還要有三民主義的立法（註），有了三民主義的立法，還要有推行法令的警察人員纔行。我們試想一下，爲達到建國目的而制出許多法令，倘不能十足兌現，這種貽誤，是無法可以補救的。我國法令的窒礙難行，可以推因於警政之不完備，假如有了完備的警政以推行法令，必能倍增建國的效能，建國是急迫需要警政的，不待再解說了。



(二) 民衆的指導及保護

我們如果有了完備的警政，其結果可以想像出來的有兩點；從一般民衆方面說，有了完備警政，政府容易指導民衆，更容易保護民衆，大衆能夠受到政府的實惠，其不愛國者亦知愛國了。再從另一方面說，整個社會在安寧狀態之下，受法令之支配而活動着，過去所謂社會上沒有辦法之事，也自然有辦法了。

(三) 國內氣力的培養

一個國家，有了完備的警政，正如一個人平時能夠養生一樣。這話的涵義，可就下面兩點來說明：第一，一切行政的推進，非有完備的警政來幫助，不能夠順利地完成，這是針對着現在實情而說的。凡百建設要在安定的社會裏舉辦；一般有錢的人，也歡喜在安定的地方居住。這種安定的社會，應如何促其實現，卻是內政上的頂重大問題。其次，一個國家有了健全的警政，恰如個人有強健的身體一樣，個人有了強健的身體，自不致罹於不治之症，國家也是這樣。

以上所說的，理論如此，事實亦如此。照以往的經驗告訴我們，上述建國上所需要的警察工作，最初試驗於未成熟的地方自治，失败了；接着試驗於沿革下來的保甲制度，又未見其成效；今後只有試驗於改造後純粹警官制的警政了。我在前面已說過，軍隊等人員或者可以代替警察來維持公安，而從推行法令等作用說，恐怕沒有成就啊！並且還會減少他們的本能。所以在分工合作的建國上，平時軍警的職務要分開；在步步求進的建國上、原則上，將來須以警官制度來代替保甲制度。必須這樣，纔能夠使警政成爲建國的重要條件。然而，中國警政的根本問題尙未解決，實爲「警察無能」的弊根。

因此之故，我認爲我國的警政有待於全盤的改造。現將大的問題列舉三項，以供讀者參考。

一、要改善警察素質 我們中上級的警官待遇，從前倒不覺怎樣；但是，我們下級警察人員待遇，可就苦了！民國二十年，我在日本學習警政，有一個警察（指巡查言），告訴我，他每月待遇有七十元，仰事俯蓄，仍感困難。那時候，我們的警察呢？待遇告訴他們，自己養活自己，尙感困難，更談不到養家了。以每月連伙食在內只有十元左右的待遇，怎樣使他們激發天良，努力工作呢？平時所得的物質報酬，已不能維持其最低限度的生活，使警士們時時刻刻感覺得苦悶和貧窮，沒有心思拿事情當事情辦。如果物價猛漲，越發入不敷出，若與其他職工，如汽車夫、郵差、印刷工頭及其他待遇較好的工人們，真不堪比較了。凡是關心警界前途的國民，都應當想一想，爲什麼給警察以「更夫」「掃地夫」「夫役」的待遇，而使他負着很重大的責任呢？他的職務和他的待遇，是否需要配合呢？現在的待遇是否合乎邏輯呢？如果有人質問我，待遇惡劣，也不愁沒有人來當警察，想當的人多着呢？我的答覆是：再壞一點，還是有人來幹；可是那就要不得了，素質越發不好了；如其不然，那是偶然的變態。素質太差的人，是無法訓練好的。如果要改善警察人員的素質，實行警官制，非提高待遇不可；如要發揮警察工作的效能，尤非提高警察實務之執行者的下級警察人員的待遇不可。

二、要提起警察人員的工作興趣 我國警界，從前成了鑽營倖進之人的麋集地方。過去的地方長官，每喜任用軍人做警察局長，以爲軍人有魄力，只要能夠鎮壓地方，他非所問。軍人做了警察局長之後，又引用他的舊部，做他的警察幹部。這些幹部，受着這個外行人的局長的指揮而活動；而一般低智能的窮警士，又受着這批外行人的監督者的指揮而活動，其實際如何，不難想像。真正的警校畢

業生，若非與他們有私人關係，不能插足；一旦去了一個外行的局長，再來了一個外行的局長，就演出「一朝天子一朝臣」的把戲。十幾年前，我從外國學習警政剛回國的時候，初在某省警界服務，我的情緒是非常惡劣的，和那般趨炎附勢的同事們不同，看不慣那種怪現象。同事中也有不少的青年，他們大有「學此行，誤了前途」之感！若是，可知在中國警界服務是否有工作興趣了。在經費充足的地方，待遇雖好，但不用內行人，結果還是糟的。本來警政的推動，全視有無稱職的人員主持及執行。即使有很好的待遇，很好的組織，而沒有內行人以運用它，也是不中用的；或雖用內行人，若使他們一齊衆楚，得過且過，也是沒有什麼成就的。我們認為若是講「尊才尚賢」的語，政府就要任用及保障專門人才，消滅引用私人之分贓誤國的惡制，英國政府從來就使警界人員服務甚久，無怪能把倫敦警察廳造成世界上「第一警察」的奇蹟了。我們仔細調查一下，人家都採取「一切警察人員皆循序進升」的方針，確訂一定不移的人事管理法規，以提起警察興趣。如果我們還不知改善，那就談不上改革警政了。我們主張，在革命領袖 總裁領導之下，國家對於個人，要多多地發生關係，使各個人樂於忠黨愛國，樂於擁戴 領袖，就改善警政的觀點上說，非勵行完善的人事制度，絕不能夠真正的提起警界全體同志的服務興趣，人人有了服務的興趣，不難把「瞎混」的病態醫好。

三、要研究警察制度 現代的警察制度，發端於歐洲。英國當十八世紀中葉至十九世紀之初，由於產業革命的推進，把農村中心的社會生活，移於工廠中心的社會生活，鄉村的人口急速的集中於都市，一方面有新興的資本家產生，另一方面又有多數悲慘的勞動階級出現，從此開始給社會一個極大的影響。從警察方面所看見的，一為人口急激的集中於都市；二為大量工人出現。這樣，必然的使風

俗頹廢，犯罪增加，依其固有的「十人組」「百人組」制度來維持治安，頗感困難。其結果，消滅了那種制度，而導入警察機關之畫時代的大改善。換句話說，英國在社會生活變更的轉換點上，內政上需要一個新的機軸，以解決維持治安的問題。其後，各國創辦警政的動機，也大抵如此。

接着，再論我們辦理警政的客觀需要。保甲制度，必以地方民衆能夠久住不移爲前提，有久住不移的住民，而後可以利用他們，共負警察上的責任，以維持治安；倘住民之旅行，遷移的機曾日多，自然要設專門人員，來代替住民負警察上的責任，此其一。向來鄉村民衆爲預防人爲之危害及保護生命財產起見，每每對於做壞事的人，予以極慘酷的處罰，這種嚴峻的私刑，在人道主義上，應該查禁，即必須設置警察，以負檢舉犯罪及查禁私刑之責，此其二。古時民衆的生產，如土地、木材、五穀、雜糧等，因容量重量等關係，多不易搬運，所以財產犯罪決無現代之多。自工商業發達以來，物資的種類，不但一天比一天多起來，而且便利攜藏，其中值錢的東西甚多，因此，盜竊之徒也隨之而多了。又隨着商業的發達，詐欺的方法日益巧妙，詐欺的機會也日益增多，大勢所趨，必須辦理警政，以收取締及保護的實效，此其三。倘有完備的警察組織，不怕不能鎮壓暴動，或在事變發生之初，就容易防止了。對於維持平時的治安，最好不用軍隊；對於暴動事件的鎮壓，也最好不用軍隊；因爲恐怕妨害其本來的重使命，並且有時因使用之，犧牲甚大；這樣說來，又非設置有力的警察組織不可，此其四。完成建國的工程，有治法，還須有治人。古人說：「徒善不足以爲政，徒法不能以自行」。古人在二千多年前，就知道中國必須要設此項管理人民，推行法令的官吏。這種遠大的眼光，真是會使西洋政治家叫絕起來！我們要推行法令，不能不辦警政，此其五。茲爲節省篇幅計，只

舉此五點，餘從略。我們讀過上文，就知道現代警察制度之產生及其在中國之需要了。

如今且說爲什麼要研究警察制度呢？我們須知，研究是一種最緻密最精細的工作，其巧拙不同之處，僅存在研究者理解力之遲速而已。其方法大可採用，採用之後，必有收穫。研究之效用，自是很大；可是，這裏所謂研究警察制度，是指政府要研究的，不是指個人的研究。因爲各國的警察制度，都是各以本國之政治、社會環境等爲其對象。我們的政治社會環境等現象，與任何國家都有明顯的不同，非可把某一國的警察制度移植過來；故政府在改善警政之初，若不精心檢討，細密研究，決難確立一個適合中國國情，爲中國此時所最需要之完備的警察制度。

關於警察制度之改善，應在中央設立一個有力量之研究委員會，以便專門設計，制定改善警政的新法。各國警界，都有確定不移的法規，以資遵守，無絲毫假借通融的餘地，故其效能著，其事能成。警察法規這樣東西，好比我們人身上的精神一樣，中國辦理警政快要半世紀了，而於此尙不健全，可謂如人之一身缺少精神，無怪其不能立。警政爲內政中最重大部分，與其他法律、預算、財政等方面，均息息相關。我們要使中國的警察制度良美完備，非在法律上確定警察制度，預算上提高警察待遇，人事上提起警察興趣，教育上加強警察智能不可。所以，上述警察制度委員會，除立法院、內政部、財政部及主計處當然參加外，並須由警察教育機關及實務機關派人參與。此外，則網羅有真知灼見的識者加入。聚精會神，集思廣益，對於中國警政組織，應採行大陸派，抑或英、美派？縣以下警察組織應如何樹立？警察經費應如何確定？警察人事管理應如何改進？警察設備應如何充實等等問題，均應分別作縝密的研究，常川開會，每有產品，必須貢獻中央，付諸實施。

上述三項，無一不是改善中國警政的根本問題，一經解決，其他都有辦法了。建國的條件，雖然不單是警政一項；但就建國工程的全體而言，有了完備的警政，各種事情不就好辦了麼？

(註) 我們以三民主義及五權憲法為建設新中國的根幹。關於本主義運用的立法原則，自應全部把他注入於各法典法條中。尤其在民生主義的立法上，以平均地權與節制資本為兩大根幹，對於佃農不庇護地主，對於勞動者不援助企業家，對於債務者不左袒債權者，對於使用者不壓制被使用者，是皆為三民主義立法的精神所在。請參照中華民國民法及土地法等。

第二章 統一警察論

第一節 統一警察與國家前途

中國在未統一以前，是一個四分五裂的亂國，自從全國統一以後，中央的政令、軍令，纔能夠普遍到全國。在過去的三三十年當中，全國的政治都是很散漫，行政機構也是極不合理的。在這種腐惡政治的環境裏所產生出來的警察制度，其本身足以失去警察的威信，其運用足以蠱民弱國，是不會好的。這種當然的事實，早已在我們預料之中。

凡是對於政治稍有認識的人，誰也曉得警察行政向來是從屬於政治的，警察與政治的關係，如影隨形一樣，所以警察之好壞，完全以政治之良否為轉移，警察之統一與否，也須視政治之統一與否而決定。如果一個國家的整個政治都不好，休想警察能單獨的好起來；在全國政治不能統一的時侯，休想全國的警察，能夠單獨的統一起來。中國自這十幾年來，有一位神武的革命領袖，領導着全民族，於內憂外患之艱苦環境中，改進政治，努力建設，他已經把一個羣雄割據，內亂叢生的垂危待斃的老大中國，領導着駿駿乎走上了現代國家的階段。近幾年來，由於全國整個政治之統一，迫成占政治中一小成分的警察，也非統一起來不可。在此種全國統一，擁護領袖的國家政治

活動之下，實爲構成中國實施統一警察政策的特徵。

在政治沒有統一以前，我們談到統一警察這個問題，只能做爲一種理想；在目前，政治已經統一，所謂統一警察，已由理想時期入於實行時期了。我們早已曉得，中國以往的警察之不能統一，純粹受了腐惡政治的影響，而由於當時的環境所造成的結果；中國今日需要統一警察，也是純粹受了光明政治的影響，由於現時環境所促成的結果。國家政治已與日俱進，則屬於政治裏面的重要要素之警察，也須循此政治的路線向前邁進，以爲政府政治之目的而活動，供政府政策的使用，這樣，纔適合現代政治的實情，纔配得上稱爲「警察的存在」。如果在現在統一政治的時代，中國的警察還沒有統一，那末，警察在政治中，又變成單獨的畸形的落伍，徒因警政之不進步陷於死滅的狀態，而使已經統一的政治，不能夠整個的美滿起來，此種不統一的警察，足爲抗戰建國之革命過程中的障礙。

誰都知道，政府爲達成國家的任務，應當負擔一切積極和消極的活動工作，以滿足人民的需要。政府的活動工作，無論是消極的警察行政，無論是積極的助長行政，決不是一向遺留下的舊法子所能收效的。我們只就警察行政來說，必須在統一警察的條件之下，來謀改良、改進、改造現在的情形，纔能得到極大的效果；否則，全國警察不統一，各自爲政，中央雖有完美的計畫，實際上依然等於具文，還是要聽各地方的自由自便。

我們在這裏，還有一層要明瞭的，中國社會經濟，現在正由農業經濟走上了工商經濟的階段，總理所訂的民生主義中產業革命和社會革命是同時完成的，所以有許多人說，中國政府的任務，實比任何國家要重大。我們爲着完成這種偉大的革命事業，固然是要政治統一；但在政治統一之後，決非

各自爲政，五花八門的警察所能盡警察職務之能事；所以今日四方八面的空氣，足以促進統一警察的迫切需要。

我們在此非常時期當中，內政上不能缺少一種安定力，以應付困難的環境，而安定大眾的信心。就事實來說，中國的警察，延至今日，各自爲政，荒蕪凌亂，甚至在同一省分之內，此縣與彼縣之警察制度，亦彼此互異。現在依此國家政府的需要，設立統一之警察，受中央政府之指揮，除表示建國之初步外，並可使警察達成完美優良的境地。總括說兩句話，我們就中國前途之一點觀之，我們國家政治已入於統一狀態中，占政治之一小成分的警察，當然要跟着政治統一起來，成爲中央集權制度，而能表現國家的統一精神，方能容許其存在；否則，倘其警察脫逸了中央的統制，而仍是各自爲政的制度時，則認爲違反此時期政治的根本使命，非嚴厲禁止不可；所以警察行政是國家的從屬物，而不是獨立團體的存在，他與政府的密切關係，是共同成爲實現三民主義的一體。

第二節 統一警察之意義

統一警察，並不是一種無意義的主張，而是包含着兩個大目的：一個目的在於國家前途的，一個目的在於警察本身的。我們要了解警察對於國家究有何種作用，必先知其能夠實現公安，掃除障礙，不使社會上各種內危害，成爲政府政治之掣肘。若是不統一警察，就是第一種解決這個問題的困難。我們都知道，內政問題常常影響到整個的國家政治；警察之不統一，也常常使內政方面有所顧忌。中國政治已經轉變到統一的局面，統一警察，即爲中國政治上之新的演化。我們的偉大領袖 總裁，曾

經說明統一全國的理由是：

「在鞏固統一與完成建設之兩大原則下，圖存救亡」。

總裁負着抗戰建國的使命，受全國的愛戴，其努力政治，統一警察的可能，乃是無限量的。我還記得前內政部蔣作賓部長曾對中央警官學校的職員、教員、學員、學生說過這樣的話：

「自從我們的領袖 蔣公組織行政院以來，首先覺得警察非統一不可，因為一個國家用軍隊以對外，用警察以治內，軍隊和警察倘不統一，則不能安內攘外。那麼，國家前途當然危險了，所以就決定統一警察」。

從上述各點觀之，統一警察，不但是安內的方法，並且是建國的要件；一定要統一警察，纔不使中央失望，纔不使地方當局失望，並且不使全國警察人員及一般民衆失望；所以說，統一警察第一個目的，就是實行我們的國策，以完成抗戰建國之大業。如果一仍舊貫，不謀統一，不獨新政治力量無從表現，而且警察本身就會成了新政治上的障礙物，這是必然的結果，已如前述。吾人須知當着警察制度與政治環境不相適應的時候，就是舊警察制度及其一切老方法，到了被淘汰的開端。所以統一警察，可以說是中國政治更新的要求。

中國過去的警察辦不好，不能責備內政當局，不能責備地方當局，也不必責備某一個公安局長；全由當時中國環境所造成的。這可以說，此種四分五裂的警察現象，非當時中央之力所能控制。

現就目前國家環境而言，統一中國的警察，實爲當務之急，而欲改良警政，使中國警察有很大和長久的前進，勢非先統一全國警察，不能得到圓滿的成就。因為我們要先整齊全國警察的步伐，使全

國之警察都受中央之統制，纔能夠得到事半功倍的進步和發展，每一個政治家，都應該知道警察之根本問題爲警察教育，所以警察教育是最急切和最重要的問題，但爲警察改革中之最難的一部分。此種問題非在統一警察制度之下，不能謀解決之道，尤其是非在統一警察教育制度之下，不能夠迅速的解決。我們可以說，統一警察第二個目的，就在改良警察。

還有，中國警察的設備，雖遠不如人，但我們要認定 總裁告訴我們的話：

「只有在事事統一之下，纔可以發揮我們各個人的能力」。

我們抱定這種宗旨，繼續努力，向前策進。有了警察人才，就不怕警察設備的缺乏，因爲物質問題，只要國庫充裕的時候，便不難立時解決。

第二節 警察行政之統一

這裏，我們談到統一警察行政的問題。在未開始論列之前，最不可忽視的，就是在警察行政機構沒有進步到相當合理化以前，根本談不上改革警察；所以我們在研究統一警察行政的時候，要從機構及人事等等實際問題上着想。茲分別說明如下：

一、警察行政機構完整化 中國的警察行政組織，從來各自爲政，各立制度，五花八門，光怪陸離，無一定的標準可尋，可謂不科學化之至了！我們爲統一一意志，健全組織，並爲求減省經費，提高效率起見，應該毫不猶豫的主張採用警察行政組織完整制度。民國二十三年 總裁所提倡的省政府合署辦公制度，即是實行完整制的先聲。此制的特質：政令集中，指揮靈便，監督容易，處事敏速。

若主管長官能得其人，收效極大。中國的警察官廳，向來不知完整制的好處，過去偏喜採用獨立制，每一個小行政區域，都有一個獨立制的公安局，不但在公安局之上，地方政府須設置警察的輔助機關，以處理關於公安局「等因奉此」的筆墨事務，並且在公安局之中，亦須設置輔助機關，以處理關於各分局所「等因奉此」的筆墨事務，疊床架屋，一切浪費太不科學化了。我以為今日中國的警察組織，應儘量實行完整制度。我所主張的警察完整制度，是怎樣呢？就是在使各警察組織互相關聯，成爲一個有機體。我再具體的說，即在各地地方長官之下關於警政部門，一律設置輔助兼執行的機關，廢除專辦「等因奉此」之筆墨事項而設有執行權限的輔佐人員。例如在市長或縣長之下，設置一個警察長官，一面受市縣長之指揮監督，作爲地方長官的輔佐人員；一面給予指揮全市縣的警察人員之權，作爲地方警察最高指揮官。首都警察廳及各級警察局的科長，亦應做行此種原則，能夠如此，則許多事情，都在一個辦公室裏解決，自可節省許多時間、人力及財力，去辦其他必要的事務。我想這種辦法，不但適用於警察方面，且適用於一般行政。在中央方面，主管警察的部門，必須發布一道公文，可以達到於全國警察人員身上。有了這樣的組織，纔配說得上統一警察，纔算是真的統一了警察。

二、警察人事應有完善的制度 改革警察，須先從厘訂並統一全國警察人事着手，若空言改革，侈談計畫，皆無補於事；所以關於警察人事問題，我覺得是很重要的；在中國更有統一警察的緊要問題。因爲工作能否爲最經濟，最有效的推動，全視有無稱職之人以爲斷。中國警察向來任人不計其才，而惟憑其「親」或「私」；賞罰不依其功過，而惟憑其「愛」與「憎」，謬誤至此，有何談頭？茲爲統一警察之人事起見，擬定方案如次：

(一) 凡委任以上警官，均由中央直接派充，以防止各地方濫用此等警察幹部人員；但准各地方最高長官，遵照警官任用法規，遴選合格人員或所屬應升人員，呈荐中央任用，然中央仍有審核准駁權，且不限定期派該原荐地方服務。

(二) 凡不受委任待遇之警察人員，均由地方最高行政機關查照任用法規，遴選合格人員，自行派充。

(三) 委任以上警察官吏，非曾受警官學校教育後，不得正式充任；不受委任待遇之警察人員，非曾受警察訓練所教育後，不能充當。

(四) 關於任用、考績、進級、升等、獎懲、交代、請假、卹賞等，悉加訂定法規，一律遵行。

(五) 於一般獎懲法規外，另訂警察人員保障法令，內分停職及免職之標準，除此標準限度外，概不得無故停免。

(六) 確立年功加俸及養老金制度，以期警察人員無生活顧慮，終身效力。

三、經費及待遇 這裏所說的警察經費，牽涉到中國整個國家的財政管理，並非內政部地方政府成公安局本身所能解決的財政問題，這是要預先聲明的。二十世紀之初，美國刷新中央政治，先從預算制度入手，實含有至理存乎其間。中國各省市的警察經費，必須在建立最完備的預算制度之下，纔能夠得到相當的解決。某項經費應歸國庫負擔，某項即由省市庫負擔，在警察預算的編製上作一個通盤的籌畫，對於待遇方面，是否仍舊適用一般文官之待遇，抑係另訂辦法？如係另訂辦法，警長警士是否在厲行考試制度之下，提高待遇，一律受委任待遇。此種制度均須厘訂。又對於警察機關之

請款手續，報銷範圍，發餉辦法等，亦須各定條文，以除從前之弊政。

第四節 警察人員思想之統一

現階段中國警察之統一，有絕對的必然性，不僅形式上要統一，比形式上更重要的，就是精神上也要統一。過去貪污警官之大量產生，其原因之所在，應該歸根於警察思想太卑污，所以警察思想能變好，纔會樹立警察精神來。

我認爲在統一警察思想上，第一步要先使他們認識中華民族的領袖，凡是一個中國警察人員對於民族領袖，不但須有深刻的認識，並且須有堅決的信仰。再進一步說，每一個中國警察，都要變成民族領袖的信徒，纔有做民衆的導師及保姆的資格。

我們的民族領袖，曾經告訴過我們，警察最重要的要領，是「自敬自重，自立自強」，這是革命警察的信條。凡黨員守則，軍警讀訓及總裁所頒之命令，所示之訓詞等，都能夠作爲警察思想訓練之教材。訓練他們時，固當以此爲訓育資料，即在平時各級官長召集在職警察人員訓示時，亦應儘量發揮此義；果能做這一步田地，全國警察人員之思想，便不難統一起來。

還有總裁在西安時對張學良楊虎城之一篇訓話，其中有「人格事大，生死事小」兩句話，真是極偉大的教訓，每一個警察人員都應該做效這種偉大精神，在生死關頭，千鈞一髮當中，生死不渝，有公無私，纔算是有崇高的犧牲義勇心。我們可以說，總裁是我們的唯一模範。這篇訓話，是我們的唯一的座右銘。

第五節 餘論

我們曉得中國在統一政治以後，就有統一警察之急需。前面已經說過，要統一警察，必須藉着政治統一之力量去推動。前面也已說過，警察是以政治為轉移，不隨着政治而轉移的警察，是違反時代精神的，是不中用的。有人說，現代政治的動向，政治立於主人的位置，警察立於僕人的位置，政治可以發號施令，警察要服從主人的命令去實施，這是現代政治學者的新見解。警察既是做事的主要工具，所以日本明治維新之後，即以統一全國警察為基本工作，造成今日之警察制度。中國政治已經望着新興的大道上邁進，誠如總裁數年前所說的：「今日之中國，已非往日分崩離析可比」。在此國運轉變的時期，如果沒有統一的警察制度，決不會改善全國的警政，警察不日趨於專門化、技術化，決難應付社會的需要，這一點，我們先要明瞭，再來談其他警察上的問題。

還有一層，我們應該知道，二三十年來，中國警察之不完善，是衆所公認的；中國今日需要統一警察，也是衆所公認的。政治統一，政府的事務日趨擴張，警察與人民的關係日益密切，自不待言。中央對於各省市的警政，一向主張放任政策，現已不能存在了，而有積極干涉，完全統制之必要。我們要知道，從前政府的主要任務，在掃蕩革命的障礙；現在政府的注意力，若是不抗戰的話，已經由帶軍事性的工作轉到政治性的工作方面。並且，同時由帶政治性的工作轉到帶經濟性的工作方面；所以現在政府所需要的，不獨要有安定社會，保護人民的保安警察作用，而且還需要有增進人民福利之警察作用。

第三章 關於縣以下之警察

第一節 由「縣各級組織綱要」論到警察

縣各級組織綱要，早已由國府正式的公布了；縣各級組織之全國的完成，尙待積極的進行，此在抗戰建國之我國今日環境下，頗感必要！我們推敲本綱要的精神所在，可以簡單地說，不外推行縣自治事務；但欲推行縣自治事務，必以先推行縣警政爲其先決的問題。

就條文言，本綱要將如何規定縣警察組織，方爲適當呢？關於這個問題，可作爲詳細的規定，亦可僅作大綱的規定。顧名思義，本綱要對於縣警察組織的規定，只能略而不備，這是本綱要的性質，此點足以民國二十五年內政部以部令公佈的縣警察機關組織暫行規程來彌補其不足。通觀該項規程，大體上與本綱要無甚牴觸，且與總裁所主張的警察組織，頗相符合。總裁所主張的警察組織，是全國區域，由省、市、縣、區、鄉、鎮，均應有處、局、所、分駐所、派出所乃至於最低單位的警管區，巡邏線的配置（見警察教育講習班畢業訓詞）；縣警察機關組織暫行規程，亦爲有警察之系統組織（警察局、所、分所、派出所等）與警士服務之基本單位（警管區）的規定。我們須知，一切組織，最忌脫節，尤忌頭重腳輕。總裁所主張的警察組織，是抗戰建國上最需要的警察組織。因爲警察健全

起來，能辦許多的事，既易收效，又省經費（如衛生、消防、防空等，都可不必另設新機關，完全交給警察去辦）。無怪乎英國、日本都把警察看得像「國寶」一樣，他們無論都市，無論鄉村，一律設置警察。

可惜，我國因過去種種關係；所以事功未見，流弊已生，給在朝在野的人留下一個壞的印象，但這是人的罪惡；所以今日之事，不是警察的存廢問題，而是怎樣改革警察的問題。一般人對於此點，沒有分辨清楚，每每盲目的反對警察，一唱百和，不加深思，殊不知無警察即無政治，無警察即無法律，也可以說，無警察即無國家。日本侵占朝鮮、臺灣後，基於殖民政策，不許朝鮮、臺灣人辦警察，只許辦保甲，現在朝鮮、臺灣人想辦警察也不可能，因為統治權喪失了，跟着統治權而走的警察，如影隨形一般，我們知道這個道理嗎？

警察的設置，以建國需要為其直接原因，此為次於軍隊之國家統一的有力手段，他是民衆之社會生活的保護者，在增進社會幸福之職能主義的原理上，確有他的重要性，絕非門外漢所能窺知。

著者前曾在閩南某大縣裏辦理過警察與保甲事務，根據實際的經驗與心得，深知目下有辦保甲之必要，但更有辦警察之必要，理由說不盡。中國倘有普遍的良好警察，必能促進政治，完成建國的大工程。無如我國少數淺見之士反對警察；惟 總裁不特不取消，反而有擴充之決行，此在我國警察史上，占一最光榮，最寶貴的篇幅，史家不可不記。

我們再說老生常談的話，警察是代表政府的，是推行政令的，凡中央權力所達到的地方，均為設置警察之地方。我們過去的最大錯誤，重於城市而忽於鄉村，所以那裏不設置警察；其實欲禁絕鄉間

之一切隱惡，更需要警察。抗戰以來，戶口大移動，爲有史以來所罕見，許多鄉鎮已經變成都市了，人口密度及事故發生，鄉間恐怕還多於都市，所以我們再也不能惑於都市與鄉村的名稱了。

縣之主要工作，就是辦理地方自治，盡人皆知。縣各級組織綱要何以除規定自治行政外，尙復有警察之規定呢？理由很簡單，總裁已告訴過我們：「要想把地方自治辦好，先要把警察辦好了纔行」，這真是精要之言。我國遲遲發展之農村，文化程度尙低，各種政令之推行，多需要警察來協助。凡百事務，皆有待於干涉後，纔能夠順利的推行，必須有很好的警察人員，纔能夠促進地方自治的發達。假如以警察人員輔佐自治人員去努力做些事情，自然容易得多了；而自治人員所掌理的戶籍、消防及衛生等事，都與警察職務發生密切的關係。據此而言，警察人員與自治人員，如飛機之兩翼，缺一不可。而警察爲自治行政之極好的助力，更是毫無疑義的。但欲這種助力之長成，首先要改革封建式的警察行政。

第二節 從疏散人口說到警察

疏散都市的人口，第一件事值得注意的，就是鄉村的治安。把大量的都市人民疏散到鄉村去，最容易惹起盜匪的非分之想。進一步說，政府對於遷移到鄉村去的人民，如果不能馬上保障其生命財產，無疑的會給疏散人口一個大障礙。所以亟應普設鄉村警察；同時我們尤須覺悟鄉村警察在抗戰建國上之必要。

中國警察在地理上的分布，從來沒有標準；警察的名額，也不以人口事故等做比例；並且警察的

設置及發展，是畸形的——只限於小面積的都市，而忘記了大面積的鄉村。外國警察的配置，大抵都市厚，鄉村薄，我國警察的配置，是都市有，鄉村無（指過去一般而言），我們看見這樣的配置，覺得過去施政的失當影響到民族的生命。

過去一般人還以為都市有工商業的繁盛，是居民稠密集團的區域；鄉村為農耕地域的村落。只好先注重都市的警察，而緩辦鄉村的警察了。可是抗戰以來，完全改變了，爲了都市人口的疏散以及大批難民陸續地移到內地來，鄉村在實質上恐怕和都市沒有甚麼區分了。因此，我們在今日，不能只重視都市與鄉村之名稱，而忽略了現實的實際問題。並且中國以農立國，鄉村是中國的生命線，農民是中國的基礎人民。中國農民占全人口百分之八十以上。對於這樣大量的農民，實有建立健全的鄉村警察，以便指導及保護之需要。我們要知道，在後方建立鄉村警察，也是積極的救國工作，與前方作戰，同其重要，政府應當把鄉村警察視為國防計畫的一部分。

這種鄉村警察，必須是武裝的隊伍，全國有一個整個的系統，其訓練及人事管理與經費等，都由中央統一辦理。鄉村警察的任務，不僅保安，還要負指導民衆及執行許多法令，調查許多事項。

並且公平的徵派壯丁，肅清鄉村的土匪，要取締謠言，要禁止舟車轎夫敲竹槓，要抑制鄉村房租的價格不合理的增加。凡此種種，都是鄉村警察應負的責任，只要建立了健全的鄉村警察，一切都不成問題。總而言之，鄉間許多重要的事情，都可由鄉村警察來擔任。

此外，保甲制度現時有與鄉村警察並存並行之必要。保甲組織能補助鄉村警察之所不及。鄉村警察之目的，有些要依賴保甲的組織來完成；保甲的設施，也須藉着鄉村警察的力量，而使它易於推

進，這兩種制度實行之後，對於抗戰建國的前途，都有相當的貢獻。因此，爲復興廣大的農村，遷移都市的人口，必須快快地建立健全的鄉村警察制度。

第二節 國民對於鄉村設置警察應有之認識

隨着縣各級組織綱要公布後而起的「鄉村設置警察問題」，的確是我們當前最切要的問題。事關建國，知難行易，每一個中國人對此都得加以研究。

總裁曾經說過：「今日社會一般眼光，對警察之認識，非錯誤，即流爲淺薄（註一）。這真是「一語道破」的話，看了上面的訓詞，我們可以聯想到有許多人的說法。

有人說，「鄉村不要警察」，這又犯了「偏於城市，忽於鄉村」之政治建設的老毛病。張三害了「因襲病」，何嘗想到城市要現代化，鄉村也應該現代化；城市是中國的，鄉村也是中央所統治的地方，並不是化外之域。我們所發見的事實，確係如此，若說城市需要警察，鄉村不要警察，這句話是難於成立的。因爲事實上，警察是以政治建設的範圍爲其範圍，不問城市與鄉村，都不能有所軒輕的，這即是鄉村不要警察之錯誤的鐵證。

有人說，「鄉村只辦保甲就夠了」，這更是不好，爲甚麼呢？在今日而言保甲，決不能離開警察，因爲警察與保甲二者的確是不可分離的兩個車輪；在學理上，可以說是有了警察理論與保甲理論的連鎖。我們再尊重事實，拿鄉村的真姿態看看，便可以證明保甲的推行，確有賴於警察協助之必要。我們不難想到，離開警察，專談保甲，將收到怎樣的結果，自然這一定是失敗的；反之，警察與保甲雙

管齊下的效果，一定是成功的，所以我們認為實行保甲，必須辦理地方自治；要辦理地方自治，必須與警察行政同時並進。

有人說，「我們應該把警察權賦予保甲長」。以今日言，萬萬要不得。我們試在行政上研究一下，便知道警察觀念的基礎，就是政府權力的統一，權力的行使，不分城市與鄉村的畛域；在國家統一之後，警察權是國家的權力，屬於政府掌握的，絕不容許任意的分割，尤其是在國家纔統一不久的時候，警察的統一作用，非常重要（詳見上述），如果把鄉村警察交給地方自治人員去辦，都市仍由政府主辦，實際上必定步驟凌亂，妨害國家警察權的統一。當今之時，我們應該力除破壞國家統一性的危險，凡主張課保甲長以若干警察權者，我們只能當做是一種理想。

又有人說，「應該使保甲長執行警察業務，藉省經費」，這更是不合邏輯了，因為現代化的警察，在警察行政上之任用、訓練、考核、勤務、服裝、財務、會計以及一切設施等，都要有確定的標準，以期整齊畫一。試問使保甲長兼充警察人員，上述各項，政府與自治團體在行政上，能夠保持聯絡而確守其統一的標準嗎？何況警察工作富有專門性，絕非外人所能勝任，若以又繁雜又痛苦的警察工作課諸保甲長，一定喪失其效率，我們明知這樣辦不好，又何必作此試驗呢？至於經費一層，我雖然不是預算專家，但知國家造預算的原則，應用之款，雖多不吝；應省之費，雖少必核。各國的警察經費，在全國預算上占如何地位，其人口若干，每年度總收入若干，而其警察費由國庫支出若干，地方負擔若干，大可供我們造新預算的參考。

以上所述那幾個人的說法，都是不健全的，過於偏見，當無價值之可言，勿庸多贅。我們現在要

接受 總裁之極正確的指示。他說：

「政治綱要，管、教、養、衛四項之中，無一項能離開警察。進一步言之，若警察行政能發揮最大的效用，即整個政治機構與行政效率，亦必由之迅速推動而獲得最大之成功。抑更具體言之，今後建國工作之中心任務，即在徹底實行地方自治，而今日地方自治之基層組織，厥為保甲制度。保甲制度之主要精神，在於一切組織，管理與運用，均採用軍事部勒，而所以掌握、控制、推動並充實之者，全在與警察行政相輔而行。吾人必須做到，凡有民衆之處，即有保甲之組織；凡保甲組織所到之處，亦即警察力量所達之處（註二）」。

我們看了以上一篇訓示，應該要有四點認識：

（一）警察是政治的手足，無警察即無政治；所以 總裁說：「政治綱要，管、教、養、衛四項之中，無一項能離開警察」。

（二）保甲絕對不能舍警察而單獨施行，且必賴警察之協助，纔有結果；所以 總裁說：「保甲制度之主要精神，在於一切組織，管理與運用，均採用軍事部勒，而所以掌握、控制、推動並充實之者，全在與警察行政相輔而行」。

（三）警察之系統的組織，要延長到鄉裏去，絕不以城市為其止境；所以 總裁說：「凡保甲組織所到之處，亦即警察力量所達之處」。

（四）警察與軍隊，同為有系統的組織，絕不容許脫節， 總裁所謂「警察力量」一語，係指警察人員在警察機關統一的面面下所發生的力量；如果各級人員脫了節，而反受保甲長或其他自治人員的

指揮監督，則造成警察組織不統一的局面，自無「警察力量」之可言。

我們認爲這樣的認識，在實行新縣政上，非常重要，這也可以說是新縣政的根本認識。總裁心目中之警察，已如上所述，凡我同胞，都應該接受這種最寶貴的訓示，把警察的性質與內容弄一個清楚，不可再爲他人之偏見所惑了。

註一 見總裁對中央警官學校第二期警察教育講習班開學訓詞。

註二 見總裁對中央警官學校正科第四期畢業訓詞。

第四章 警察教育論

第一節 概說

警察教育爲一種特殊教育與一般教育性質不同，非門外漢所能窺知。我國環境常使努力於警察事務者，其興趣與注意，俱集中於警察行政及警察實務之上；而致力於警察教育者，非常淡薄，因此之故，所以累及警察正常的發展，此爲警察界蒙受無形重大損失的原因。

我們試將警察教育分析一下，可知構成此警察教育之要素，有主體、有客體、有教育活動三者。甚麼是主體呢？警察教育的主體，即爲警察教育的本身——教職員及上官；甚麼是客體呢？警察教育的客體，即爲受教育者——學員學生及部下；甚麼是教育活動呢？警察教育的活動，即爲成仁取義的精神與服務勝任的能力二者，此種精神乃由於警察精神教育所陶冶，此種能力乃由於學術科教育及實務教育所養成。

現代民衆若向他們之指導分子的警察人員要求其如何負起社會導師及民衆保姆之重大任務，則警察界實有理解這種高尚的精神上及實務上之問題的必要。詳言之，必須有上述精神引導式之精神教育，使銘刻於受教育者的腦際，而使此精神教育直移於實行方面；另一方面，必須有上述工作實習式

的實務教育，使實地得到經驗，實務講義必須直移於實行方面。所謂精神及實務教育，應當並重，方得謂之完全的警察教育。

再就警察教育的本質言之，能夠表現其最大特色者，不外上述之精神及實務教育，兩者均須予以不斷的努力。

第二節 精神教育

警察人員之能夠消極的不貪賊，不枉法；積極的見義勇為，挺身赴難，實不外精神教育的精到與訓練的成果。假如失了這個無形的特長，顯致警察之價值與聲譽，每況愈下。故警察教育之依歸，實為此精神教育。警察人員在精神方面，以赤手空拳向兇器直衝打倒敵人，純粹是精神力的發揮，精神可以戰勝物質，精神愈充實，光華愈燦然；但其陶冶之力，有賴於周到適切的優良教育。

精神教育在警察教育上，極為重要；故對於警察學員學生及部下，務須努力使警察界之環境純潔化，高尚化，以更容易陶冶學員學生及部下，培養其做人道理，驅逐其心身上所潛伏之利己、排他、害人、虛偽、卑怯等惡魔。必先要求其能做人，然後訓練纔有意義。

警察教育之最大要求，除服務勝任外，可謂為警察精神及積極態度之涵養鍛鍊。因為在精神教育上說，警察與軍人，究竟是並立的，一旦有事，犧牲性命以盡職責，此與稅務局職員及郵政局職員等，實際上大異其趣，因此，警察教育非注重精神教育不可。

警察人員不可缺少的，是同輩愛及上下愛；倘如缺少此項要素，則精神的指導，甚難實施，精神

教育一定失敗無疑。上官或教官，如果有了非行缺德之行爲，雖時時刻刻向學生或部下播出美詞麗句之動聽的訓話，亦無效果，甚且反而招致其反對之回響；故上官及教官，不可不以精神的資質去訓化他的部下或學員學生。

我們恭讀 總裁行的道理一篇訓詞，深悟做人的真精神在此，革命之真精神亦在此。發於軍界，則爲軍人精神；發於警界，則爲警察精神。雖然，須以誠爲其基礎。如以誠爲基礎，動機善，結果亦必善。誠爲行之始，行爲誠之終。警察精神教育，實以此爲主眼。誠而力行，無往弗善，斯即精神教育之真髓，亦即精神教育之本源。若舍此而專授以學術科，或有名無實，或有之而不徹底者，皆非真教育。

我們立國之特長，在實行三民主義，此忠黨愛國的信念，是最緊要的。黨員守則，軍警讀訓及國父遺訓，總裁訓示，皆爲警察精神教育的本源，無論何時何地，均宜隨機應物，說明其真意之所在，使之銘刻於腦際。人類歷史，也是最好的精神教育材料。我們警界如有無可比類的赫赫史實，或有壯烈犧牲之人，應其時機，巧爲引述，就其活事實，活先例，施諸精神教育，使聽者動容，心嚮往之，亦步亦趨。

精神教育，要預定計畫，分成階段；否則將無何等的差別。假如分爲兩個階段，前一階段的精神訓話，其主要目的，在使獲得各種智識（這是精神訓話上所不可缺少的要件），直達於體會之境爲止；後一階段的精神訓話，其主要目的，對於遭遇到的各種違法非行，反動宣傳或反革命思想等等，毅然能夠堅持警察精神，不稍爲其所動，即後一階段的精神教育，須養成其自信力，雖處於困難之境，亦

能行事而不損其精神於毫末，是乃精神教育之成果。但欲有此成果，非充分的為精神之資質的砥礪不可。

精神訓話的初步，先說明警察建設的本旨與警察職務的高尚。訓話的內容，深淺繁簡，須視訓話的對象而異，不可有訓話過高或過於平凡之弊，此亦掌教者所應反省之點。

人之通弊，多偏於「小聰明」的發展，而喪失其寶貴之人格與意志；重視物質上的利益，而鄙棄其可貴之精神，相習成風，無所不為；故上官對於部下，教官對於學員學生之意志情操，須大加陶冶，使之於行住坐臥之間實踐之。所謂精神教育，在使受教育者養成警察精神，若不能達成此項要求，則所施之精神教育，只不過一種管教式的唱戲而已。

第二節 實務教育

警察教育中也不能缺少實務教育，假如失了實務教育，必難達到實務上的要求，其實用就無希望了。所以教人者與受教育者，皆當常常想到實務時的光景，專以實務上之要求的充足為念纔行。因為失了實務教育的警察教育，是無成效之可言的。所謂實務教育，並非指教室內所講的警察實務講義，乃是在實務機關所施的實務練習。實施此項教育時，在官長之人選上發生問題。如以專憑人的關係，缺乏經驗及毫無研究之人充常見習生之教官（指上官言），應感如何之困難與乏味。

關於各級警官之人選上的考慮，極為重要，非實施人事管理制度不能解決這個問題。教育本為教人者與受教育者人格智能之接觸問題，官長必胸有成竹，其所期望於見習生者，須一一先見之於躬行

實踐；所以各級警官應體認本身職責的重大，時時刻刻加以自省。

實務教育的目的，除依同伴學習外，並由學科及常識方面教以勤務執行上直接緊要的事項，使之明瞭不疑爲要。其科目有多種多樣的，但各種勤務之練習，多以章則爲根據，詳細說示，使之理解。

現代法令上之問題，有日益進步的傾向，倘無現在之新法令智識，即無從執行警察事務。所謂法令，在警察實務上必須通曉。我們應當知道與警察實際有關的法令，其數之多，至爲驚人！自國府成立以來所公布之現在有效的法律有多少，國府命令有多少，行政院命令有多少，內政部命令有多少，條約有多少，其他法令有多少，合計起來，共有多少？再把各該省市縣的府令、廳令、局令等加在一起，勢必可觀。當研究及執行之任者，一定感覺得十分痛苦。若訓練期間過短，依着跑步走之形式主義而受形式教育，此種警生，一旦隻身站在街頭上，當着取締之任時，我們對於他們，當作如何感想？我們試想一下，警生只受過短短時期的訓練，身着制服，立於街頭，果能保護民衆，指導民衆嗎？又果能執行無定量的法令嗎？我們實在不敢深信他；所以我們在責備他們之前，先要充分的調查四週的情況，考慮現在的制度，站在警士的立場上想一想！

警察教育應該極力避免傾於理論方面，務以實務爲主眼。同時，並應注意常識之灌輸。說到常識修養一層，應多見多聞，選讀良好之參考書報。爲甚麼要注重常識之灌輸？理由很顯明，因爲警察人員要有豐富的常識，是很必要的，有了豐富的常識，在執務上就沒有重大的過失，即得藉此來彌補一切的缺陷。總之，警察人員之執務，由於法令之研究的不充分而失敗者很少，其失敗之主因，多半由於常識不夠。

第四節 關於警察教育上之各種問題

我們剖視警察教育的內容，是綜合的教育。雖為綜合的教育，然於全部教育中，應當分為基本教育部分與基本以外之教育部分兩方面。譬如說，初等教育為期半年，應該規定前兩個月為施行警察基本教育期間，在此期間內所施之教育，是基礎的，分解的，若經過此期間以後，則為警察本體的教育，以綜合的教育完成此本體的教育。但於基本教育及完成教育中，亦復各有其分解的與綜合的方法。

第一期的教育，就要施以基本教育，以便打定教育的基礎。基本教育是教育的礎石，此最堅確的基本教育，在教育的要求上，必須與實施基本教育以後的第二期或第三期教育有具體的差異。

我們若要求下級警察人員教育之徹底，即不可不先要求高級警官教育之徹底；但專注重高級警官教育而忽略初級警察人員教育，或令初級警察人員教育不如高級警官教育之徹底，遂致警察之基礎，仍歸薄弱。因為警察之頭腦部分雖屬尖銳，但其身體卻失了臍下丹田之力。反而言之，輕視高級警官教育者，也絕對不能夠使初級警察人員教育達到堅實發展的目的。

警察教育應分為現任教育與非現任教育兩種，即是分為學員教育與學生教育兩者而實施之。必須分別實施，方可改善其素質，增進其能力。

學員生的體力智力以及社會的家庭的教育等，無論局部的綜合的，常因其素質惡劣，以致在警察教育上陷於不利狀態者極多，雖延長其訓練時日，以圖補救，但無論如何，亦難收效，這是警察教育上的重大煩惱。

我國警察人員，在其素質上，無論與列強任何國家比較，皆遠不如人。凡有謂警察人員能力之不充分者，就是告白了他們自己的警察人選有欠缺，警察人事制度不良，警察教育亦不充分；所以對於警察人事制度，應先改善確立；警察人員之選擇，不可不嚴格；對於警察教育的方法，亦須大加研究而改善之。

素質與待遇，頗有關係。警察素願者的素質，因將來生活不能安定或缺少發展性，則缺乏進取之心，教育者亦缺乏熱心，如此只限於形式方面，毫無效果。若予以合理的待遇及固定的進級，使為警察之活動，則促其能力向上之法，未有優於此者；所以警察人事管理問題不解決，警察教育無成果之可言。我們應當先把警察人事管理問題解決了，再努力於警察教育，使其努力成為有意義的努力。

改革警察教育，並不是一件容易的事，一面要顧慮到改革的條件，一面又須就着生活的現實情況來進行改革。我們對於警察教育，有無科學的研究？對於建議的新辦法，有無科學的實驗？恐怕我們對於警察教育問題做科學上之研究與實驗的精神太缺乏了！

智識與行為，不應分離，能當各級警官者，即能當警察教官。純粹的警察教官，應使之有服務及考察之機會。對於純粹的警察教官及各級警官的任用，應該按照章程，特別慎重，不使濫竽充數之輩混入警界。必如此，纔可以達到警察教育的真目的。

我們對於自己的工作，若以繁忙而有意義的精神來幹他，即能磨練能力。然而，要把餘裕的時間給我們纔行。凡物都各有界限，一個人在時間上全無餘裕，必致惹起勢難避免的倦怠，或使其活動變成機械一般，而有久而生厭之弊。但是，如何能使我們有餘裕的時間呢？必須把我們的時間為科學化

的分配，節省無益的事項。假如因襲故智來支配時間，多半是無益的。

教育計畫，也是很需要的，但不可認為是爲定計畫而定計畫，應當爲實行而訂計畫。這種計畫，最好由主持教務的人來主持之。

對於學員的教育，於一般教育之外，還應當實施特別教育。如刑事、衛生、教育、幹部、特務及消防等是，以便表現各個分掌事務的成績，完成警察之全部任務。

教育期間過長，固不必要；過短，亦難收效，此層亦甚重要，不可忽也。

若欲改革警察教育的內容，必須認識其目的之所在，從而審定評衡各科目的價值。規定課程時，除人格原則（指精神教育言）及實用原則（指教育實務化而言）外，尙須注意連鎖原則（指各科目間之連鎖關係言）。

課程的編配，往往只爲細微的注意，或過於緻密的研究，但若忽略其大綱，結果徒勞一番。因爲綜合價值的發揮，如有欠缺之處，在警察教育的要求上，即難滿足。局部的，分解的，雖如何能收良好之效果，但是綜合的要求，比此更爲重要。

警察教育上有許多很重要的問題，必須解決；如課程是否繁重，教育時數過多過少，教育期間是否合宜，訓練是否充分，教育監督權之行使是否得當，警生畢業後是否使之終身擔任警察工作，凡此種種，我們認爲在警察教育的目標衡定之下，必須檢討一番。

第五節 警士警長教育

第一款 警察訓練所（警察訓練員）

警察訓練所是基於教育規程而設立的長警訓練機關。從前的「警士教練所」，雖以訓練警士為原則，但常常有訓練警長的例外事情，為顧全事實及注重正名起見，所以現在改稱「警士教練所」為「警察訓練所」。

訓練所為各省及首都所必設之長警教育機關；各市警察局、各省會警察局、各特種警察局及專員公署，可設可不設，其未設者，應設置「警察訓練員」，掌理長警教育事項；各縣於必要時，亦得設置此項訓練員。訓練員的任用條件，以警校出身而有實際經驗者為合格，訓練所及訓練員均負計畫並辦理各種警察教育之責，此皆為教育規程上所規定。

訓練所之組織，於所長（荐任或委任）下，設教務主任（委任）；學生有兩班以上時，設總隊長（委任）；必要時得設事務主任（委任）。各科教授，由委任的教官及聘任的教員分別擔任；軍事訓練及管理事宜，由各班的隊長，隊附負責。隊長、隊附俱受所長、教務主任及總隊長之指揮監督。此外，並設事務員三人至九人，此亦教育規程上所規定。

在訓練所的教育行政機構方面，人事管理上有一個特色，即於修正的教育規程中，樹立「教務主任得由部派」的新制度。這種制度，是以經過銓衡而又受過特別訓練的人員派充教務主任，當無「人地不宜」或「人事不合」的不好現象。如此的好制度，在改革警察教育的今日實情下，頗感必要！不獨對於教務主任應該如此，而凡訓練所的教職員以及全部警官，尤有以一定制度來力求「人盡其才」與「才適其用」的必要！的確，在今日而談改革警察，第一是人，若是憑着人的關係來任用人，當然造成

派系，形成封建，這是極度危險的！教育云乎哉！

我們再就教育主體方面說，訓練所的教職員，以專任為原則，教官應由警校出身而受過特別訓練的局員巡官中選任。為使教職員要有活的警察事務與警察精神，能夠完全以活的實務去貫輸給受教育者起見，每年必須定期的與警察局現任警官對調一次，這種一年一度的對調，極有意義，必須如此，纔不使「知識」與「行為」分離，纔有教育成果之可言；否則當教官的老是當教官，沒有直接辦事的經驗，怎麼能夠「教以致用」呢？反之，做警官的沒有一點學識，怎麼能夠擔當國家的職務呢？

訓練所應該有獨立的建築物。有容納多少人的設備，平時就容納多少人。在教室之外，須有寢室、圖書館、自修室、休息室及雨操場、射擊場等必要的設備，這是我們的理想設備。

第二款 警士教育

一、教育目標

警士教育完成的標準，依教育規程所定，共有四項，即：

- (一) 養成警士必備的服務精神與應用的技能；
- (二) 警察學術須達到與警長教育相銜接之程度；
- (三) 普通知識須達到與初中相當之程度；
- (四) 軍事訓練須達到新兵教育程度。

觀此四點，即知警士教育的目標了。這種目標，簡單而明顯的說，就是要造成有警察教育的活動與中堅教育（中學教育）中之初中程度，及完全具備成一個軍人的警士，為使警士達到此種教育目標起

見，就把整個的警士教育分爲基本教育與補充教育兩個大階段，以收教育的成果，而圖素質的改善及能力的增進。基本教育與補充教育應同時並施，固不待言；但最要者是教育主體、教育客體及教育活動三者，應同時並重；故訓練所不僅不能隨便的任用教職員，更不能濫收學警，且不可不注重教育活動，此爲達成警士教育目標之實行上的必要條件。

二、基本教育

這裏所謂警士之基本教育，即指教育規程上所稱之「學警教育」而言。

(一)教育期間——現在規定的，學警教育期限，以六個月爲原則；經費充裕的地方，准予酌量延長。

(二)學術科——關於學警教育的科目，分爲學科、術科及實習參觀三大種類。

1 學科 學科原定單位甚多，爲充實各科內容起見，修正教育規程時，乃將不合邏輯之「戶籍警察」等科刪去，減爲十門。其科目爲政治訓練、法學通論、警察法令、警察一般實務、刑事警察、民刑法大意、憲法及行政執行法概要、違警罰法、防空須知及軍事學等。

精神教育在警察教育上，占重要的地位。總裁對於上述政治訓練科目中之新生活運動綱要及新生活須知，最爲注意，曾頒布電令云：

「嗣後各省市之……警察教練所等，應以新生活運動綱要及新生活須知爲唯一教育方針，務使警察對於新運項目，均能身體力行，然後再以警察之力，教導社會，勸戒民衆，則模範既沾，觀感有資，自能奏以一化千之效」(二十四年三月四日令)。

政治訓練即在使學警認識三民主義，力行並推行新生活，明瞭國家建警之目的及世界大勢。主持者能得其人，能得其法，訓練絕對有效果；不得其人，不得其法，則只見口頭上及書面上之訓示，而不振起正氣，發揚精神，徒有政治訓練之名。過去訓練所雖設有政治訓練的科目，但祇是灌輸概念，很少顧及躬行實踐方面，訓練人員最大的效能，只在消極的取締，並不能夠積極的引導。

在各種科目中，有些科目如憲法、民法大意及警察法令等，在教授上，都需要長時間。這些學科中包含着廣汎的法令，在六個月的短時間，統統的教完，好好的學會，非採用注入式的教授法不可。若認真說起來，在實行警士制的中國，警士是警察事務之實際上的推動者，警察法令的執行，除了他們還有誰？如果對於學警，不能把警察法令完完全全的教給他們，漏了一二種，這即是教育上的缺陷。

警士不知法律，就不能做警察的工作，然而，警士應具備的知識，並不以法律為限，法律只是知識的一部分，並非其全部，除法律科目外，必設警察實務講座，為甚麼呢？因為法令是實務的目的，實務是法令的手段。換言之，法令是政府的意思，使用某種方法或技術，以達成政府的意思就是實務。例如關於犯罪偵查的根本法制為刑事訴訟法，可是，無論怎樣精通這部法規，究竟是訴訟法的理論，犯人沒有捕着，要用如何方法去偵查犯人，逮捕犯人，這種研究，即是實務研究。所謂偵查逮捕，絕不是依訴訟法的理論而活動起來的。至於羣衆運動的取締，也不是依着法令講義能夠得到實效的。警察實務，範圍極廣。警察工作離開法律的解釋而做實際上之事實活動的，恐怕要占大部分。

其次，以二三十歲之具有高小畢業程度者，來接受這些科目，是否能夠吃得消，卻是疑問。而以半年的期間，把這樣程度的外行人，打定了警士基本教育的基礎，談何容易？無論是教人者或受教育者，若認真的做去，其痛苦實非第三者所能窺知！

爲甚麼呢？因爲研究法令的期間這樣短，上一小時的法令課，非使學警跑步走的死讀不可，不能夠完全過目讀一遍的東西很多，將來偶而遇着問題，想起適用法令的時候也正多着呢！依跑步走的注入主義而受了形式教育的學警，一旦隻身站在街頭擔任取締之任，能有多少把握呢？無疑的非知道一些法令不可；但是，法令的研究，事實上並不像我們所想像的那樣容易，已如上述。那麼，應該如何補救呢？我們爲着補救這種缺陷起見，只有注重常識訓練之一法。常識訓練的要點有二：一是使學警廣求知識，二是養成其正確的判斷力。學警在常識上有圓滿的發達，卽是有了理解人類之善惡是非的能力，在判斷上沒有錯誤，然後可以變通研究法令的方法，以省精力。學警教育，應以常識爲中心。總裁曾經指示過。在他的手令上，是這樣的寫着：

「警察程度太低，尤其對於社會各級人士之識別力與對付問答之道，更應特別注重，切實訓練，必須使其能明事理，知人情，盡其民衆導師之責任，尤其對於警戒時，不顧一切，兇暴橫行，驅逐行人，此乃警察教育無識別力之訓練，並不注重社會人情事理，與普通常識之訓練與其實地練習及試測之故也……」。

我們遵照 總裁手令，今後的警察教育，應以常識爲基本。

各種學科的講授方法，須以現實的並能立刻工作的講義爲主眼，而不是理論的講義。在可能範圍

內，還要利用實際問題及使用實物，照片與模型等以教之。爲努力於實物教育上的便宜計，平日應蒐集各種資料而陳列於一室。上課時多多質問，務使學警確實了解，等到全體確實了解之後，再抽查其已否記住，絕不以「聽而不懂，懂而不記住」爲止境。學科之教授用，及學警畢業後自習用，有編發「警察教本」之必要。教本中記述警察組織及其職務上的必要事項。此種教本的編發，最爲有益。編發之後，逐年應將改正的部分，另紙印刷出來，再分發之，俾讀者自行貼在書尾。

過去訓練所教育上的錯誤，就是「不切實際」四個字，因爲警察制度不完備，教官人選條件的欠缺，或因教官的懶惰敷衍，教材多半是不佳的，學警費力大而成功少。向來，不能以學警爲對象而特別下一番工夫去編講義，每就警官學校的講義因襲而成，且從前同時教授十幾種的課程，竟使粗通文字的學警，食而不化，即使食而化了，亦無實益，這是我國長警教育上的通弊。所以警察課本，可以不必取文言，應當全用語體，用通俗的文字來說明，務使粗識字義的人們都能看懂纔行。

警士在實務上最切要的知識應由訓練中獲得。若只由警察書籍刊物上所得之益，即能與經教官之指示者相等，則訓練所的設立，將無目的可言。教官應明瞭此點後，再努力教課。教授時，總以使學生徹底了解爲要。因爲外表的認識，其重要性究弗如內容的了解，教學如不了解，則囫圇吞棗，必無結果之可言。教授的材料，必有意義。興趣橫生的材料，極易印入腦海；材料若無興味，教官教授時，固然枯燥，學警學習時，亦甚艱困。學警課程單位，不可貪多，內容必求充實。不必同時開講，先教三四門，教完一門再教一門，在黑板上寫字，只以要領爲限。教室之人數不可過多。因爲最講究的教授法，是活的教授法，教官對於學生，應根據他們的個性，依着他們的程度，並考察他們的心理

現象，因人施教，隨機指示，這纔是活的教授法，但這種教授法的實施，必先以學生人數不多爲前提。學生聽講時，務必使之養成筆記要點及整理筆記的習慣，學生有了這兩種習慣，纔是有了聽講義的態度。又雜音妨害教學的效率，最宜注意。重要的課程，最好在早晨教授，上課時間不宜過多，自習時間不宜過少。自習時，若以高聲的學習有礙於全班的秩序時，不妨准其微微的震動其唇，如私語然（見下章一段）。

我們認爲改革警察，必先從學警教育上以「所教必所需，所需乃所教」爲原則做起。依據這個原則，不但所設的學術科，要切合實用；並且所教的內容，也要切合實用；例如教授刑事訴訟法（教育規程上無此科目），不必做全部的研究，更不必研究其沿革及學說，只研究其中與警察實務直接間接有關之條文若干條即可。我們若把研究與實務無關之條文的精力節省下來，去研究與實務有關的條文，並多舉實例或設例，這纔是切合實際呢。查教育規程上並無刑事訴訟法科目，施教時，可在警察實務或刑事警察中講授，並應講授基於刑訴法所制定之調度司法警察章程，這個法令是犯罪偵查的法令，在警察實務上，爲最重要而不可缺少的知識。警察史亦可附在實務科目中講述。

理想的教授方法，應儘量減低時間與精力的浪費，並使學警對於實際的警察實務能夠應付裕如，故學警教育，必須實務化。即於課堂教育及演習之外，必有真正的實務教育，而在課堂上所授的講義亦以實務爲中心。訓練所教官，應常自設問：「我當如何教授始以實務爲中心呢？」而以教授「警察法令」及「警察實務」，尤應時以爲念。關於學科的設定，各科講義內容的確定（如警察實務一科，是否應包括守望、巡邏及戶口調查等。又如軍事學一科，是否應以中央軍校教程爲準，並是否包括基本

戰術、應用戰術、軍制、築城、兵器、交通及地形等）。以及編輯的方法如何，我們都有意見，將來得着機會再談吧！

還有一事，教官方面應注意如何教法，固不待言；但是，學警方面，亦應注意如何學法；所以學警初入所時，最好先授以本書第五章之「學習要法」。

2 術科 關於學警的術科，分爲軍事訓練，警察應用技能及體育三大類，教育規程上所定之細目甚多。

軍事訓練，最好先在一定時期內教完；可是學警之教育期間，只有六個月，因此很難畫出一個專施軍訓的較長時間。但是早晨學警上過操，出了一身汗，這個上午的課就上不好了，這點應該糾正，務必不使術科妨礙學科。右列屬於軍訓的科目中，如「戰時警察勤務演習」「暴動處理演習」及「捕盜演習」等，都是實務演習，而非軍事訓練。警察工作，先貴乎書本上的指示，其次實際的指示。訓練所學生若能在教官所模擬預定之演習下從事練習，則所獲的心得，必更堅實。各種演習，不但爲訓練所學生所需要，亦爲現任警長警士所需要。但各種演習計畫的擬定，演習前之訓練，演習時之指導，以及演習畢之講評等，無一不需要思索，煞費腦力，所謂據其思慮，費其唇舌，卻不是容易的事，用心固良苦也！

體育科目中，如器械操，在警士的活動上，很有幫助，今後應該強制的使學警練習。

3 實習及參觀 實習爲警察教育中之最重要的教育，可是，關於實習的辦法，過去不加研究；實習的期間，也很短促，像這樣馬馬虎虎的實習，走馬看花的實習，實在學不到什麼本事。警察教育的

方式，我們可以分作兩種來表明之：

1 學科十論說 || 職術訓練

2 學科十論說 || 職術訓練

我國訓練警士，老是學右列第一個方式（術科方面，還不注重演習），無怪乎輕視實習了。要知道教育規程上所謂實習，即是實地訓練，即是真正的實務教育。若謂警察教育要切實際，莫過於在實務教育上用力，所以右列第一個方式不健全。警察訓練的原則，實習重於學術科，著者敢說，如果未嘗使學警在實地上體驗，無論講義上把理由及做法說得如何透徹，做起事來，還是隔靴摸癢。他們沒有十分把握的原因，無非由於實地欠工夫，所以不中用。根據「教育即生活」的主張，學警教育絕對不能與實際生活相隔閡；若是，則所訓練出來的人，等於廢人，所以右列第二個教育方式，合乎邏輯。總之，我們要培養警士人才，就應當施以警士訓練，這種訓練，要以實務教育為依歸，纔有用處。教者以此相教，學者以此體察，則所訓練出來的學警，必是最有用的警士。

再說，對於實習學生的訓練及考試；實習的辦法，應求妥善；否則徒有其名，毫無結果。我們認為訓練所的實習學警，宜分配到各下級警察實務機關，並置於其訓練部門的特別指導之下，再教以警察實務，人數不宜多。每星期指定一定範圍的自習與課題，實習生就向這方向努力用功，經過一定時間，予以實務問題的試驗，而將其結果，報告上面。最後應該騰出一個時間，使之受勤務以外的指導，假定到了六個月實習期滿時，再行試驗。所出的試題，都是實務問題，兩次考試不及格者，再行試驗，仍不及格者，再為試驗，受幾次試驗不及格者革退之。但是，若使學警真能夠得到了實習的實

益，必須每個警察分局不僅是一個警察實務機關，而且是一個最重要的警察教育機關；否則談不到實務教育，徒有實習之名耳。

在警士教育之計畫中，予學警以參觀的機會，可以增廣見聞，藉資實務上的參考。

三、補充教育

警士除基本教育外，還有「常年教育」與「特別教育」兩種的補充教育。

(一) 警士常年教育 我們就整個的警士教育言之，受畢基本教育之學警，不過有了訓練所畢業的資格而已，其實警察生活不能離開教育，警察教育沒有受畢那一天，加之，現代情形又與二三十年前不同，警察人員單靠學歷來做事，是做不好的；所以警士在基本教育之外，要有補充教育，學警教育是警士的基本教育，常年教育及特別教育是警士的補充教育。何謂補充教育，一方使之溫習舊課，一方隨時授以新知識及新法令，或教以某項專門知識與技能，促其學力向上，在工作上沒有缺陷。在補充教育中之常年教育，不僅是學警教育的補充，就時間方面說，占警士生活與教育環境的大部分；是以必須與學警教育聯繫起來，在不同的環境上，完成警士教育的完全標準，於此，可見常年教育的重要了。故教育規程上，有「警士警長常年教育，須由各級警察機關強制施行，不得視為自由補習教育」之規定。

依教育規程所定，常年教育係分區集中或散在行之，利用勤務以外之時間施行教育，其教育期間為四年。關於常年教育的科目大別為五類，即精神講話，警察實務，警察學科，普通學科及術科等是。

教育規程上並分別指出上述各科目的教育目的，各科目精神講話由主管機關最高長官擔任外，其餘則由主管機關指定所屬職員，分別擔任講授，此亦規程上之規定。

(二)警士特別教育 警士補充教育，除對於一般警士施以常年教育外，並視環境之需要，選拔少數警士，施以特別教育。所謂特別教育，如衛生、消防、外事、防空、偵探、國術及交通等教育。實施這些專門的教育，以舉各該分掌事務的成績，銳意努力，完成警察本來的使命。教育規程規定，特別教育之期間及科目等，均由各主管機關規定之。

四、戰時警察教育

所謂戰時警察教育，就是在此抗戰建國時期中，從警察教育方面來訓練適應戰時艱苦環境之富有活力的警察人員。

戰時警察教育，是不是大異於平時呢？非也。總裁在三全教會訓詞中，曾有「教育應循常軌，不分戰時平時」的明白指示，臨全大會所通過的各級教育實施方案綱要，更有一「戰時教育，非必大有異於平時」的規定。我們若是居安思危，思患預防，把平時視為戰時，則平時所實施的警察教育，自然可以適用於戰時了。

不過，戰時環境和平時不同，有時為事實所迫，不得不變通辦理。關於戰時警察教育，載在戰時警察方案中，可供參考。

第三款 警長教育

我國警察的監督組織，除設置專任督察人員外，大體上，以局員、巡官及警長而成立，依民國十

九年的統計，合二十七個省市的警察人員計算，共二十四萬五千一百九十五人，其中警官二萬四千四百六十八人，警長一萬九千七百六十七人，警士二十萬零九百六十人（見二十一年六月內政公報五卷二十二期）。而在上述監督者之人數上，占三分之二以上的是警長。下級監督者之警長，在監督警士之力量上，不但滲着警察的成績，而且掌握着許多事項，都在他們手裏辦理。警長的地位非常重要；其訓練應當普遍化。

警察人員的訓練，自來都是對於警士的訓練，專以下級監督者的警長為目標，那是不多見的。依現行教育規程，純粹的對於下級監督者的警長，加以訓練，不能不說是一個特色。我們若以現代的軍隊為例，下士的養成，是由於最初所施之特別教育訓練成的，決非由兵卒之中擇其尤者選拔出來的。為兵卒者，只會放槍掘壕，倘若教他們指揮部下，雖少至數人，但既在指揮的位置，就不能不施以特別教育了。對於警長要施以特別教育，固不待言。依個人的見解，警長的地位職務，在警察組織上都有的特殊性，其日常勤務，與警士完全不同，雖然同樣的服務外勤勤務，警士所做的工作，是守望、巡邏、特種營業取締等工作，警長卻不應該做這些工作。警長的主要任務，乃是對於執行這些工作的警士，加以教導監督或指揮命令，教他們怎樣的做纔無錯誤，如果警士的守望沒有效力，或其巡邏方法，不能夠防止犯罪，保持公安，怎樣的可使他們去做最有效的守望，並以周到的注意去巡邏或調查戶口。假如警長都能盡責任，自然能夠發展警察全部的效能，可惜我國警長學識欠缺，能力太差，所以警察事務推行不起來，所謂警長的任務，並不是警長本身能否工作的問題，而是能否教警士去工作的問題。故其任務的性質，與警士完全不同，任務的性質既然不同，對於警士有訓練的必要，

同樣的，對於警長也有訓練的必要，教育規程上有警長教育之規定，可以說是擴大了警察訓練的範圍，也可以說是展開了一個新的警察教育局面。

一、教育的目標

教育規程上規定，警長教育完成的標準有四項；

- (一)養成警長必備之服務精神與應用技能；
- (二)警察學術須達到與警官教育相銜接之程度；
- (三)普通智識須達到與高中教育相當之程度；
- (四)軍事訓練須達到軍事教育之程度。

上述四項，就是要造成一個標準警長的四個條件，為達成具備此四個條件的警長起見，也把警長教育分為基本教育與補充教育兩個大階段。

二、基本教育

所謂警長基本教育，即是教育規程上所稱之「見習警長教育」。

欲知所謂「見習警長教育」，必先知何謂「見習警長」。依教育規程，各級警察機關每年或間年舉行一次警長升用考試，以警士常年教育之科目與程度為考試標準，並以受畢警士全教育的警士為應考人。考試及格者，稱為「見習警長」。

警察界的幹部，屬於監督者之最下級者為警長，前面已說過了，警長應以監督指導警士為任務，並應熟悉警士勤務，最為必要。為警長者，是否明瞭警士的工作，此為決定警長是否能幹的最大條

件，且爲能否表現警察成績之全局所關。教育規程第十三條，警長須以受畢警士教育之警士升用。這種規定，可謂得其本也。

見習警長教育，應施以如何的科目，多少的教育期間，這個問題，實有深深研究的必要。可是，有一個原則，即應該就警長地位的需要，而加以必要的訓練。換句話說，就是對於見習警長，予以「爲下級監督者之必要程度」的教育。教育規程上規定，見習警長教育的期限爲三個月，以當地警察實務爲研究對象，其科目爲精神講話。警長之職務及責任，警長對於長官及警士之關係，報告書之整理及作成方法，警士服務之監督方法，臨檢與搜查實務及勤務見習等。

教育規程上，復有「除上列科目外，各主管機關可視地方之需要，授以其他應知事項」之規定。警長在制度上，應有監督指導警士的權能。真正的監督者，不是只在制度上，有了不同的階級，乃是要使部下心服與信仰。凡人都有缺點短處，但應以長處特點來補救此缺憾，所以對於見習警長，仍應施以精神訓練。又對於警長，應使之有向上發達之志氣，不可日暮途窮，只做些巡視與用印之形式的監督，故對於其職責及上下之關係，必須講解。警長既立於監督者之地位，故不可不知監督法。

外勤事務，若只會巡視巡邏及戶口調查之監查，也不能夠完全達到其任務；例如犯罪事件發生，除爲臨機應變之處置外，現場之保存，被害者之訊問以及非常配置等，均屬重要。此外，保安、衛生等各部門，亦各有其重要事情，所以爲監督者必須大概的通曉警察各部門之基本的知識。總之，爲一個警長，不問那一種警察勤務，都須受過最低限度的普通教育，各部門的東西，若不十分知道，即不能夠完成警長的職責。

關於見習警長的待遇，教育規程上是這樣的規定：見習警長在受教育期間，仍支警士原餉。教育期滿，考試及格後，予以警長存託，遇缺依次錄用，考試不及格者，繼續訓練；再滿一期仍不及格者，取消其警長資格。

三、補充教育

(一)警長常年教育 我們在學校時代，多能十分用功；或欲獲得某種資格時，在考試及格以前，也非常用功。可是，一旦學校畢業或考試及格，就不再繼續的用功了，以為學校畢業或考試及格，就是用功的終了時期，這是我國人的通病，所以沒有多大的成就。長警在訓練所受訓時，尚知用功，出所以後，便不想用功了。但是，無論學校或訓練所，所授的科目和程度，只不過是基礎根底的概論，或只是將來自己用功的基礎或指針，決不是依此即能夠永久的充分的工作了，這是學校訓練所本來的性質。社會是前進的，警察的對象，就是這個活的社會，對於新事物，必須隨時研究，決不能以失了時間性的講義及筆記來應付實際上的新問題，所以不使長警以訓練所所習得的知識為滿足，應當在他們服務當中，還要同在訓練所時代一樣的努力，一樣的用功，這纔是教長警打開自己命運的真正原則。

(二)警長特別教育 依教育規程，關於警長特別教育之期限及科目等，亦由各主管機關規定之，與警士特別教育同。

第四款 結論

單單地改善警察教育，就能夠把警察辦好了，這種說話，我們雖然是不同意，但對於警長警士，施以必要的教育，這點是必然贊成的。我們認為在改革警察的整個事業上，警察教育只是改革警察的

鑰匙罷了。

第五章 學習要法

本章所示祇以學習法的實用部分爲限，而將心理學上之理由略去之。所謂學習，卽是接受知識材料的意思。

學習的真正的原則，應儘量減少時間與精力的浪費，以達成其目的。我們在童年時代，父母師長多將學習的時間與方法，指示我們一個可行的途徑。可是，他們所指示的途徑，未必一定就是達成我們學習目的之最便捷的方法，有時候，他們認爲最適宜的，施於我們，反而使我們轉覺得不容易了。我們基於千百年來的人類經驗，以及心理學上之研究，現在已知最適宜的學習法了。實驗心理學在這方面的貢獻，確是不少。

一、各種領悟型及其最適宜的學習法

比方說，如有學習警察操法者。他們的視覺，必須注意教者的示範，耳頭聽取其說明，同時，更以運動的感覺，構成自我的活動。這些複合官能的接受印象及其所產生的效果，人各不同，可以分爲下列三型：

- (一) 眼型 多憑視覺。
- (二) 耳型 偏重聽覺。

(三)運動型 專恃動作的表演。

我們應就以上三型，自加審度，究竟是屬於那一型呢？屬於那一型，即據之以學習，可也。現再詳言之如下：(一)屬於眼型的，對於一切講演，當儘量構成圖像，仿髣目睹一樣而印之於腦海中。下課後，則將所得的材料，整挈其大綱，或彙成表式。對於紙上的重要部門，則標以線條，俾更易於記憶。其所標之線，可以使用各種不同的顏色，以表明材料性質的異同。至於他看到周圍的東西，每每分散他的注意力，那末，應該閉上兩眼，用腦力去默記其所習的材料。(二)屬於耳型的，上課時，筆記宜少不宜多，甚或完全不記，而專是注意去聽講，應把所聽的講詞，全經過其聽覺。他在自修時，若大聲朗誦，則所學習之材料，最易印入腦海中。至保持自習室中之靜謐，頗為重要。因為噪音（尤其是強音），足以妨害其學習。(三)屬於運動型的，他在上課時必須輕微的去「學語」，人云亦云，始易學習；但須注意，以不妨害別人聽講為要。他在自修時，則將繁難之部分從事記錄。至於他們學習寫字，一如談話，亦須發出特有助於記憶的動作。凡是草圖或卡片上的材料，若以手指循着輪廓去繪畫一番，就特別容易記得了。

各種領悟型，常常有互相混合的。但是混合型的表象，也是常常地偏於某一個感官的範圍。一般人對於言詞的表象，是屬於上述之耳型與運動型的。凡屬於複合領悟型的學習時，若祇是運用一種官能，往往不易達其目的；倘能多方並用，則混合領悟，獲益良多。前頭所說學習警察操法之例，假如使其視覺聽覺以及運動的表演，同時活動，則其觀念，極易印入腦海中。至於讀學習材料時，宜大聲朗誦，並在重要地方，標以線條。但是高聲的朗讀，有礙別人的自習時，則可微微地運動其唇，如私

語然。

二、全部學習與分段學習

遇有材料過長，學習時即感困難，於此，可析之爲若干段。各段分別的學習，最後再將全部材料全習之。這種學習方法，便是分段學習法。過去，人們都認爲這種方法是最好的學習法；可是，現在有一個相反的實驗，得着新奇的結果，即凡非過長的材料，總以一次全習完爲妙，俾其印入腦海中較爲順利而牢固，這是全部學習法。

上述之分段學習法，往往斷章割句，致使全文意義支離滅裂，並且多費了一番貫通前後的工夫；故以全部學習法爲妙。因爲學習全部的材料，意義是完整的，且是有組織的，易於記住；但也有他的缺點：

(一)全部學習，收效較遲，易使學者怠於學習；

(二)段落有難易之不同，易者已經純熟，而難者猶未了解。

如(二)所述，使必拘泥於全部學習法，則時間虛擲，頗不經濟；故可折衷之。初習之時，用全部學習法，待易者純熟之後，再用分段學習法，專習艱深的部分。這種方法，可說是最適宜了。

三、學習材料之整理

所謂材料之整理，即是材料之分組的意思。材料若不整理，即不易學習；試看下列之線條，共有若干條呢？

若欲一望而知這個未分組的九個線條，不是一件容易的事，甚至是一件全不可能的事；如果，把這九個線條加以整理，分組如下，則於一瞬之間，即易由視官而辨知其數為九。



依以上之設例觀之，可知分組之材料，較易於辨別。我們即根據這種認識，而整理其學習材料，加以分組。例如位數甚多，每不易辨讀；若加以分節時，即易領會。

四、韻文與歌曲易於學習

凡有一定的節拍，類似曲調的組織，則刺激有起伏，足以引起學者的興趣，而極易印入腦海中。例如清末之警察教本，嘗以韻文編成（註一），使當時粗識字義之生徒獲益不少。現在仍不妨酌用之。至最普遍而最重要者，則語調要有抑揚，字音應有強弱，既不宜一成不變，亦不必矯揉造作。一任自然，不假強制，則學者獲益，當更多也。

五、學習材料應有意義

學習材料若無意義，則艱枯晦澀，頗難印入腦海中；所以材料應有意義，則學習甚易。但同時也應當求其了解。因為讀書不求甚解，即不易十分記牢。內容的了解，比較外表的認識，實重要多多已如前述。了解愈深刻，則腦海中的印象也愈牢。凡不了解的材料，切勿強記。強記不了解的材料，既無意義，且費精力，更不切於實用。例如對於警察法令，若祇就表面上記其條文，而不了解其內容之意義，那末，囫圇吞棗，有甚麼用處呢？試舉一個事情，命加審斷，我們憑那些強記的知識材料，當

然無從應付。至若實際方面之警察勤務上的一切措施，更是茫無頭緒了。所以我們學習時，不可不求其融會貫通，並求在實際上能夠運用自如。若是學晉朝陶淵明先生好讀書，不求甚解，就糟了！

我們對於職務上最切要的知識材料，將由何處最易獲得之？可以說是「在教室裏」。但由紙上所得之益，即能與經教師所指示者相等，則教室制度的設立，將無目的之可言也。然我們早已知道，並非如此。上課時，經過教師詳細的講解，反覆的闡明，以及設例，譬喻，答問等，其所獲益，比較用同樣的精力去自修所得到的，當更多了。自修，乃作初步的預備及事後的複習，不宜耗時過多，更不宜深夜不寐，以致於在正式上課時精神恍惚，難以支持聽講的精力。我們要知道，上課時所費的精力，應較自修時更為清爽而充足，纔可以徹底了解教師的講解而無遺漏。

六、記憶術

我們對於已往的經驗，要教它復現於腦海中，那種經驗，必須常與其他經驗互相的連屬纔可以。各種經驗能夠互相的連屬起來，此呼彼應，容易記起；否則，如舟沉大海，無由復現。例如我們看見「花」，就容易念及「香」；聞到「香」，就容易念及「花」了。材料連貫，左右逢源，極易憶起。所以要打算記憶，應使經驗形成永久的聯想，纔不容易忘記。學習新材料的時候，必使之與舊觀念及各方面聯合，以求記憶上之便利。

七、注意

平時刺激我們感官的事情極多，在許許多多的事情中，加以選擇的作用，便是「注意」。注意可分為「被動的注意」與「自動的注意」兩種。前者為外界事物所引起，且如有魔力，使我們不得不注

意它；後者含有自己強制的性質。例如某個十字路口，往來的人很多，忽然有人大叫起來，交通警察人員遂應聲而注視之，他看見一部汽車輪下臥着一個女人，這部汽車正在以極大的速度駛逃中，該警員即先注視汽車的號碼，次及其顏色與形式，而不旁視其他車馬與行人，於此，可知他在最初的時候，被叫聲所引起的注意，即是「被動的注意」；以後他急看逃走汽車的號碼，顏色與形式，即是「自動的注意」。

欲學習某種材料時，我們的意識應當特別集中在那裏。而不想念其他。這種意識之加以限制，即是專心致志，注意的學習。這樣的學習，在短時間內，即可將材料印入腦海中。當着我們的意識未加束縛時，其注意力常被引致於內容有興味的材料。對於某種材料的學習，本不感困難，如果該項材料的內容，未能繼續下去維繫我們的興趣，並且有人常在旁邊談笑。我們勢必提高精力，始能繼續注意之，這即是由於被動的注意轉為自動的注意。自動的注意，常與努力相伴，用心不分，銳意推敲，以達學習之目的。這種能力，應該要養成纔行。至若被動的注意，常與興趣相伴，故於成立印象方面，常較自動者為易，用些微的精力，即可獲得相當的結果。

我們就日常的經驗以觀，雖用極大的努力，把學習的材料放在意識中，然常為其他的意念侵入，這些意念，或是新奇的見聞，或是逸趣橫生的稗史、小說等，其興趣皆較我們所習的材料為強。所以我們在學習之際，遇有應學習的材料甚多，或所學習的材料較難時，即應絕對避免那足以分散學習之注意力的見聞，或閱覽稗史、小說等，是為切要！

又繼續不休息的學習，最容易使人疲乏，倘如疲乏太過，其應有之注意力即不能夠再顯出；而學

習的材料，也不復能印在腦海中。如此不能集中其應有之注意力，其繼續的學習，便毫無用處了。有些學生，常在考試前，臨渴掘井，深宵不寐，以從事於強記所習之材料，他們對於此點，應該深加注意。

八、複習

凡曾習知的事物，每有若干之遺忘，而須常加複習以保存之。複習可將遺忘之自然歷程趨於徐緩，甚或完全免除之。我們在複習時，必須聚精會神高聲朗誦，或唇部微動，如私語然，反復爲之，到相當時，然後再捲卷默記，俾能記牢，且須隨時試驗所默記的是否無誤。

凡上新課後，其所習之材料每易遺忘，非從事複習，未由保存。故對所受之課，應在當日複習，不宜久延。例如每週僅星期二有「警察實務」之課，如於下一週之星期一，始將已學之該項材料作第一次之複習，就糟了。因爲其遺忘甚多，不得不重新致力以求之，這種精力的浪費，甚無謂也。

第一次之複習，應在當日，已如上述。學習的材料，是否應在一個時候連續的複習，到了能夠記憶爲止境呢？這倒不然，依德國人心理學上之實驗結果，經過六十八次之連續複習，與三十八次分作三日之複習比較，卻以後者之保存於腦海中者爲多。長期中之分次複習，在印象之保存上，其價值甚大。若欲一回爲多次的複習，如難於記憶時，不妨暫置一邊，不必強求，以待明日之再習，這便是節省精力的方法。

今日所學習的，不祇是要在今日複習，經過若干時日後，亦應加以溫習，以免遺忘。這種若干時日後的複習，在我警察人員，每感時期之不足，但可記其要點。故應於第一次印入腦海時，就紙上之

重要地方，標記線條，以便日後隨時複習之用。又對於當日所學習的材料，應先複習，因為其遺忘較快的緣故。

九、學習中之間歇

從事各種複習之時，應插入短時間之間歇，其收效常較無間歇者大。因間歇足資休息，休息後更易集中注意力。例如學習「政治學」後，再轉而學習「射擊學」，其間歇須較久，因直接轉移境況，既費精力，且其印象亦易互相混亂。由此，我們即知，對於規定各課間之間歇，應利用之，以事休息。若於此時預備下一課之材料，則誤矣！凡疲勞時，須有充分之休息，則於記憶工作之開始與實行，始有較大之興趣；否則，將無結果之可言。

十、聽講與筆記

聽講時之所應該注意的，是教師所說的，能夠全部的了解。不必把教師所說的，逐字逐句加以記錄，如果這樣，則須費多量的精神與體力，容易引起疲勞。我們最好的方法，莫如傾聽其講述，明辨其輕重，筆記其重要字句。聽者如能考量教師所述各點之輕重，其所獲益，當更宏大，頗足以促其注意與加深其印象；筆記之要點，亦能使自修時的複習，趨於便利。若聽者屬於耳型，儘可利用其聽覺，雖不記筆記，也容易印入腦海中。

十一、學貴有恆

記憶力與理解力的發展，均由於每日合理的鍛鍊，並非基於不合理的勞瘁而來的。我們於學習之始，即應按日致力學習，萬萬不可一暴十寒。

十二、保存精力

學習材料，不必鉅細靡遺，應擇其重要者記憶之，免得徒耗精力。至若保存精力的方法，不外平常藉散步，柔軟體操與睡眠等，以蓄其銳（註二）。

以上所述，祇是學習法之一部分，且未必盡適合於各個人，有宜於此者，亦有宜於彼者，要在各就其所宜耳。甚願本章所述各點，能有助於多數讀者，以習得其職責上所應具的知識。

本章取材於德國 *W. Nees* 博士所著警察學教程講義。

（註一）清末四川省所編之警察教科書，名為巡警營教授課目，全書共分四課，為木板線裝本，兩句一行每頁（半張）八行，無標點，格式甚舊。茲將其中之教授歌訣，選錄數章如次：

第一課 第一章 警察兩個字從那裏來的有什麼講法

警察原名波里斯	開辦本是希臘人	祇因此事有益處	羅馬國人照樣行
波里斯名怎樣講	法國人說甚分明	能包一國的制度	能總一國的衙門
衙門制度儘管好	沒人幫忙不得行	波里斯是幫忙者	日本纔把警察稱
警察二字怎麼講	就在事上見其名	人不警覺我警覺	人察不清我察清
如以警察比保甲	一不用心一用心	保甲祇管街上事	面子擺起不淘神
警察都從裏頭看	事情未見先小心	既要打聽屋裏事	又要察看過路人
從早到晚晚到早	一點大意看不真	論說警察所辦事	中國亦非學外人
周朝從前會辦過	不過年久人未行	何以今日學外國	時候不同法要新
至於警察要緊處	保護善良禁暴人	兩字如果做得到	就算上上好巡兵

第三課 第三章 巡兵晝夜換班的法子

巡兵巡查街面	要分晝夜換班	雖是查了白日	還要再查夜間	各人定有時候	免得你後我先
三班輪流不斷	換法乃是循環	不能一刻不查	不能一刻偷安	一日十二小時	八個時候空閒
雖說上班辛苦	下班仍可安眠	晝查固是要緊	夜查更要心專	盜竊刁拐等事	多居夜靜上前
此時若當班出	不可懈怠遲延	莫嫌三更半夜	莫怕天熱天寒	夜能勸過白晝	記功定得賞錢

第四課 第一章 清查戶口的法子

保安第一要事	清查戶口認真	每戶改爲每號	每號共有幾人	查明男丁女口	問明職業營生
凡是本街百姓	平日都要相親	上冊男子人數	面貌都要認清	恐其暗中調換	恐其寄居游民
某家遷往某處	來局先報一聲	問確遷在何處	給與始准搬行	如有僕人更換	亦須報出姓名
死亡附住親友	一一俱要報明	客店循環號簿	清查格外用心	既是公共處所	儘管進內梭巡
此中往來人雜	來踪去跡填滿	不准再有漏戶	不准戶有漏丁	查明將表列定	分季分月上呈
窩娼窩賭窩盜	最是有害良民	此輩深藏不露	又有護庇的人	尤應清查得緊	匪始無處藏身
此等查法機密	不必拘定時辰	或是請人打聽	自己不現本身	或是改裝易服	纔能查出實情
或是一家不妥	暗中記著留神	或是定牌監管	便可拘束他身	或是普通換查	三月換表一輪
或受總局命令	或者來人面生	這是臨時查法	多半指有事情	法子都能做到	纔算上等巡兵
辦得街上清潔	從此夜不閉門				

第四課 第六章 擊人的法子

街上出了匪徒	拘擊巡兵專責	無論匪少匪多	擊入都有法則	擊要站住口子	防他乘閒逃逸
一人躲在一邊	一人上前對敵	使其注意不防	用繩從後捉賊	如不服拒捕	棍子當場打得

匪如被棍打倒 一下不可再擊 若果遇着匪多 可求衛衆之力 協力不能拘治 又當另用計策
本管委員不遠 請加巡兵禦敵 如與別管相連 吹哨求助鄰局 警察首重保安 務使民安盜息
(註) 關於精力的保持法，健與力第二卷第九號裏曾載有保持精力的十個誠條，指示如下：(一)不要愈忙忙的
作事。(二)不論勞心或勞力的事情，每天不能工作太久。(三)須有充足的睡眠；而且該睡在陽光與空氣充
足的臥室裏。(四)不要吃不消化的食物；不該吃過量的食物。(五)不要使自己或別人煩惱；不要放縱自己
的幻想；不要縱慾。(六)得意時不要太高傲；失意時不要太傷心。(七)須絕對控制自己；遇事要鎮靜
和勇敢。(八)給腦子以充分的休息。(九)好好的當心腸胃。(十)保持神志清爽；要有忠實的信仰。

第六章 現代社會思想之解說

第一節 概說

隨着社會經濟的演進，社會問題，日趨繁複，於是以解決社會問題的目的之社會思想，也因之滋生茂長。本來思想這種東西，最容易向脆弱的地方傾瀉；尤其在積弱已久，人心憂悶的國家裏，其社會思想之發生，當然更極其複雜紛歧之至！總理所訓示我們的一句話：「知難行易」，就是針對着一般人最容易為膚淺而動聽的思想所迷惑的毛病。以前中國統一局面之常被搖撼，青年學生之思想不定，其最大原因，就是由於「知」的缺乏，因此，有不少的人們誤入歧途，而形成社會不安的狀態。警察的作用，在防止變亂，維護安寧。尤其是對於社會運動的取締，更須具備特殊的認識；否則，何為應取締的對象，何為應助長的事態，均辨識不清，將何以望其能達成彌亂於未萌，消患於無形的任務？本章簡述現代各種社會思想之派別，奠以三民主義，以示依歸，使從事警察職務——尤其是政治警察——的人，有了這一點基礎的認識，更去作更深的探討，那不但對於國際思潮之龐雜，可以了如指掌；並且對於民族國家應向之途徑，也能夠堅定不移。庶幾警察之職務可以完成，警察之權能可以發揚光大。

一、社會問題

所謂社會問題，就是由於社會制度的缺陷而發生各種的問題。譬如勞動者爲着工錢而不能不被驅於奴隸式的生活，因爲要救濟這種缺陷，便發生了所謂「勞動問題」（即勞動的社會問題）。又如貧寒家庭的子女，連普通教育都不能夠受到，在這樣的社會中，「教育上的社會問題」便發生了。

在現代，一般社會學者，每把勞動問題常做社會問題的中心。因此，就有人把社會問題解釋爲勞動問題。其實，勞動問題只是社會問題之一部，民生問題纔是社會問題的重心。就中國而言，生產問題，纔是最大的社會問題。因爲只有大貧和小貧，原因是生產不足，而不在分配不均，生產問題如果是不解決，民生問題是不能夠解決的。民生主義要發展國家資本，同時要維護私人資本的原因，就在這裏。

二、社會思想

所謂社會思想，就是關於社會統制原理之理論的體系。換句話說，社會思想，就是要研究使社會成爲有秩序的合理的存在之一種知識。一般所謂社會思想，有兩種區別：一以維持現存的社會組織爲目的；一以否認現存的社會組織而實現新的社會組織的思想——稱爲社會思想。因此，我們老是把「社會思想就是企圖改革社會組織的思想」作爲通俗的定義，也未嘗不可。

三、社會科學

所謂社會科學，就是對於社會現象加以有系統有組織的研究之學問。例如社會學、政治學、法學、經濟學以及倫理學等，都是社會科學的分科，可是，現在一般人往往祇把「馬克斯主義」稱爲社會

科學，卻是一種錯誤。

四、社會運動

所謂社會運動，就是以排除現存之社會的缺陷及不合理爲目的之各種社會改革運動。因爲社會上發生了某種缺陷，於是，就隨之發生企圖改革這種缺陷的運動。這種運動，即是「社會運動」。

不過，這種改革運動，有急進和緩進兩途，亦即有暴力與和平之分。運用暴力而急進的社會運動，稱爲「革命的社會運動」；運用和平而緩進的社會運動，稱爲「改良主義的社會運動」。

五、社會政策

所謂社會政策，就是仍舊維持現存之資本主義的經濟組織，而欲剷除或修正從其組織上所生之缺陷的政策。社會主義是以打破現存之資本主義的經濟組織，而實現新的社會爲目的；社會政策，則是站在肯定現存之資本主義的經濟組織的立場上，來修正其缺陷；所以，社會政策是以協調勞資兩個階級爲目的（註）。德意的勞資協會，日本的協調會，就是站在這種立場上組織的。

國父主張勞資協調，所以有人把三民主義看做社會政策；其實，國父舉近代社會進化的事實來證明社會進化的原動力是勞資協調，並不是主張以勞資協調爲解決社會問題的唯一對策，這是必須注意的（參考後述）。

（註）勞力和資本，都是生產上不可缺少的要素，雙方能够合作，纔能够增加生產，所以各國政府皆頒布法律，規定勞動者不得任意罷工，資本家不得任意解雇。倘雙方有利害衝突或意見不合的時候，應依法律手續，從事調解；如調解沒有結果，再爲仲裁。這種調解或仲裁，稱爲「勞資協調」。詳細辦法，參照我國勞資

爭議處理法。

六、社會革命

所謂社會革命，就是把社會制度的各方面加以根本的改革。也就是將政治、經濟制度以及法律、道德、宗教及教育等等制度，加以根本的變更。因此，我們不能就把單純的政治改革或單純的經濟革命，稱爲「社會革命」。

但通常往往把「社會革命」這句話，用作和政治革命或經濟革命相對待的意思。社會方面的變革，也有人稱爲「社會革命」。

第二節 社會主義

在現代，所謂「社會主義」這個名稱，雖然有廣狹兩義之分，但簡單的給以概括的定義，便可以說：所謂社會主義，就是要消滅社會上經濟榨取的主義。若更詳細地說：那末，所謂社會主義，就是要滅絕人類能夠榨取人類的社會制度，使社會上各個人都從事於勞動，並公平地享受此種勞動收穫的主義。

社會主義既有廣狹兩義，所以也有加以簡單解釋之必要。

一、廣義的社會主義

廣義的社會主義，包括一切不滿於現存的不合理的社會經濟制度，而企圖使社會經濟合理化之主張。故國父倡導三民主義，以民生主義與社會主義相提並論者，卽以此故。

二、狹義的社會主義

這種意義的社會主義，是指滅絕現存的資本主義，而實現生產機關（土地、工廠、資本等）及金融機關等爲共有（公有或國有）的主義。換言之，就是只主張生產機關的共有，而對於生產物的分配，認爲是個人主義的（參看下節）。

第二節 共產主義

所謂共產主義，有兩種意義，茲分別解說如左。

一、共產主義

即是與個人主義的經濟制度相對立，而企圖把從生產到分配的經濟行爲，實現完全共同（共產的）的主義。如上所述，社會主義只主張生產機關的共有化；而關於生產品的分配，則承認是個人之處分的自由。共產主義卻不然，共產主義則主張生產機關的共有，不用說了；就是對於生產品的分配，也不承認有個人處分的自由。換一句話說，共產主義就是要實行共產。就是實行生產及分配之總干涉，而不承認個人主義的自由，專是希望着實現公共化的主義。

二、列寧主義

共產主義的涵義，已如上述。但自列寧主義（布爾雪維克主義）發生以後，在社會運動之用語上，其內容則稍有差異。

又現今於社會主義（廣義）之中，有認爲利用現存的議會制度以實現共產主義爲可能的，也有認爲

利用現存議會制度以實現共產主義爲不可能的。後者便是共產主義者的特殊立場。

然而，他們打算怎樣實現這種目的呢？他們就是把勞動階級做指導者，完成勞動者與農民的結合，用暴力推翻資本主義的政府，實現勞農獨裁（勞動者與農民的獨裁政治），藉以滅絕資本階級，而欲實現無產階級之共產制的社會。

在現在，普通所謂共產主義，多半是指上述的意思而言。這就是「國際共產黨」（第三國際或共產主義者）所奉行的主義。也就是我國共產黨所奉行的主義？大家都知道這種主義的創造者是列寧。這個主義又別名爲「列寧主義」或「馬克斯列寧主義」或「布爾雪維克主義」（因爲列寧把馬克斯所倡導的社會主義，加以闡發的緣故，所以列寧主義，在同一的意思上，又稱爲馬克斯列寧主義）。

蘇聯的現在經濟制度，並非當初所謂的共產主義制，而是採用所謂社會主義制的，就是只是實施生產機關與土地國有乃至於社會化；而生產品（收穫物及製造品）之共有化，則並未實行。換句話說，生產是共同的，分配是個人的。因此之故，現在蘇聯國家的名稱，「是蘇維埃社會主義聯邦共和國」。

第四節 社會民主主義

所謂社會民主主義，即是打算實現徹底的普通選舉，用現存的議會制度來實現社會主義的意思，就社會民主主義者之主張言之，他們以爲社會上無產者比有產者多，如果實現徹底的普通選舉，則無產階級所屬的議員，一定比有產階級所屬的議員多。這樣，無產階級所企圖的社會經濟組織，自然能夠實現了。

世界上代表此派的政黨，爲德國的社會民主黨，和英國的勞動黨等，日本的大衆黨，亦屬於此派。

第五節 空想的社會主義與科學的社會主義

馬克斯及其友人昂格思，把他們自己的社會主義，稱爲「科學的社會主義」。同時，又把他們以前的社會主義，稱爲「空想的社會主義」。這是什麼原因呢？因爲馬克斯以前的社會主義者。認爲社會的改革，只消由指導社會之智識階級，及富裕階級之分子，發動人道主義的覺醒（即對於無產者不做無理事情之道德的自覺）即可成功。爲了這種目的，他們曾經費盡畢生的努力，力求實現，終於未曾實現。但馬克斯以爲社會的變革，依存於歷史的必然性——即無法避免和不可抗爭的歷史力——進行。到現在，人類社會之歷史的必然性，就是要打倒資本主義而產生新的社會主義。資本主義的社會，基於歷史的必然性，一定會轉變爲社會主義的社會，這是馬克斯主義的理論基礎，也就是所謂：「唯物史觀」，在說明資本主義的社會基於歷史的必然性，但是要实现此種社會，主持者非當時的支配階級，而是立在反對方面的無產階級。其實現的手段，不是道德、仁愛和慈善的，而是所謂階級鬭爭的。

總之，空想的社會主義者以理性爲社會進化的動力，故亦以理性爲社會改良的手段，立論雖好，實則忽視現實，未免落爲崇高華美的一種理想。馬克斯主義者過於着重物質，忽視人類的理性，所以物質生活的生產力爲社會進化的動力，以階級鬭爭爲社會革命的手段，終不免陷於殘酷與恐怖鬭爭。

國父創三民主義，便彌補了這兩種缺陷，給社會改造以新的啓示與新的途徑。國父以爲「民生是社會進化的重心，社會進化又是歷史的重心，歸結到歷史的重心是民生，不是物質」。所以馬克斯的唯物史觀是一種錯誤，階級鬭爭更是一種可怕的錯誤。因爲「階級鬭爭不是社會進化的原因，而是社會當進化的時候所發生的一種病症。這種病症的原因，是人類不能生存。因爲不能生存，所以這種病症的結果，便起戰爭。馬克斯研究社會問題的心得，只見到社會進化的毛病，沒有見到社會進化的原理。所以馬克斯只可說是一個社會病理家，不能說是一個社會生理家」。

第六節 議會主義與革命主義

所謂議會主義，就是打算利用現存的議會制度來合法的實現政治的、經濟的及社會的目的之主義。所謂革命主義，就是要以多或少的暴力用革命手段來實現的主義。試舉一個實例來說，如日本的社會大衆黨等合法的無產政黨，大體上所奉行的是議會主義；而日本的共產黨，則是明確的奉行革命主義。

第七節 無政府主義

有名的無政府主義，是蒲魯東、斯太因、巴古寧、托爾泰及克魯泡特金等人提倡的。但是在他們主張之間，有非常不同的地方，其間共通性很少。因此，要簡單地加以說明，是很困難的。

假如要勉強的把上述各人的主張歸納起來，那末，所謂無政府主義，就是絕對的尊重各人的個

性，完全的認許其自由，否認束縛各人之一切的權力（國家、政治、法律等）。並廢制資本主義，而欲實現基於各人自由意志之自由聯合的社會的主義。但是，現在一般人所謂無政府主義，都指克魯泡特金所主張的無政府共產主義而言，所以下面再就他的主張，說明其梗概。

依克魯泡特金的見解，認為人類的歷史，不是階級鬭爭的歷史，乃是因為要實現由於相互扶助的理想社會為人類行動的記錄，在這一點見解上，和馬克斯主義不同。

克魯泡特金否定一切的政治行動。而其實現他們的目的的手段，則於言論和文書等的宣傳之外，並用「行動宣傳」（暗殺及暴動等）。這是無政府主義者所以使人們害怕的地方。

第八節 工團主義

工團主義即是無政府主義和馬克斯主義的混合產兒。這種主義的特色，就是否認國家，因而否認議會。而以勞動公會做社會組織的根幹，由公會來管理生產。為實現其目的所採用的手段，則是經濟的直接手段，就是罷工及怠工等，就中以總同盟罷工，最為重要。

日本於一九二〇年（大正九年）一九二二年（大正十年）間，工團主義雖盛極一時，但僅僅從事破壞，而在建設方面卻無何種成績，因此，它漸漸衰落了。現在此派存在的，雖為日本勞動組合自由聯合協議會（簡稱自協），但它的勢力，已漸微弱。其他各國的工團主義，也正在日趨沒落，幾乎沒有什麼重要性了。

第九節 基爾特社會主義

所謂基爾特社會主義，即是要使勞動公會掌管生產方面，使國家代表人民（消費者）的利害，以兩者的互相協和為基礎而欲實現合理的社會的主義。

這種主義雖然限定了其活動的範圍，但在肯定國家之永遠續存這一點上，不能不說是與馬克斯主義大不相同。但是，這種主義，不過在英國一時為一派所倡導，在世界上完全沒有力量。現在就是在英國也沒有勢力。不過，在學術上，則常常被人論及而已。

第十節 國家主義

近來因為愛國主義的社會運動的勃興，這些運動，統稱為「國家主義運動」；但是，其內容極為複雜，本節且把國家主義作為基礎，而將這種運動做為在它上面展開着的各種運動的總稱。

假若要對它下個定義，那末可以說：所謂國家主義，就是國家是超越國民個人和外國而存在的最高的協同社會，國民為着自己所屬的國家，無論何人都應當犧牲其本身之利害的主義。

簡單的說：所謂國家主義，就是把國家的利害看得比個人和世界的利害都重大的主義。所以，這種國家主義是和個人主義、民族主義及國際主義相對立的思想。

第十一節 國家社會主義

所謂「國家社會主義」這個名詞，本來是德國俾士麥所倡導的，原來的意思，即是所謂「社會政策」，決不是否認資本主義的，這只是主張改良乃至修正社會的思想。

國家社會主義，反對馬克斯主義。所謂國家是某階級爲着支配和榨取另一階級的工具的主張，而認爲國家是人類經營有統制有規律的社會生活之必要的統制組織。由於此種國家之力，從世界上消除階級的思想。他們以爲在現時，國家雖被當做階級榨取的機關而存在着；但隨着其運用的動向，國家也可以爲消除世界上的階級而服務。

國家社會主義對於經濟制度的主張，和社會主義一樣，就是要將主要的生產、金融及交通等各種機關及土地公有化或國有化。對於財產的分配方面，則承認私人的處分，而不主張共有化。

不過，馬克斯的社會主義，至少在原則上，對於財產的私有，是不承認的。國家社會主義，則以認許一般或某種限度以內的私有財產的所有爲原則。這是兩者不同之點。

要之，所謂國家社會主義，就是欲由於國家之力以實現一種的社會主義的主義。倘就日本社會具體的說，那末，就是所謂「在以天皇爲中心之下，把某種事業乃至某種限度以上的私有財產移歸國家，這樣，欲從社會上，消除榨取關係（即人吸取人的利益的事實）的意思」，假若榨取關係消除了，當然所謂階級這種東西，也就消除了。

第十二節 國民社會主義

國民社會主義，近來在德國希特勒所統率的國民社會主義勞動黨，是非常著名而膾炙人口的。但

這種主義和上述的「國家社會主義」，似乎無多少差異；所以在事實上，往往作爲同一的意思。

不過，國民社會主義的「祖國意識」非常強盛！「祖國第一」「本國第一」的氣概，此國家社會主義都強烈得多。就是說，國家社會主義把「國家」的地位看得是比「個人」和「階級」都優越而存在的。爲着國家、個人和階級都應當慷慨的犧牲自己的利益；但國民社會主義，把本國看得比他國重。高標本國乃至本民族的優越性和獨立性。所以國民社會主義和馬克斯主義所高唱的「勞動者無祖國，萬國勞動者團結起來」的主張，是絕對對立的。

第十二節 法西斯主義

所謂法西斯主義，當初並未曾被人做一種主義而提倡的。最初只爲義大利的首相墨索里尼採用它來作實踐的運用，後來隨時推演，遂成爲一種思潮了。要對他下一個定義，是極困難的，現在且將法西斯主義的特徵，列舉如後：

(一) 站在愛國的立場上；

(二) 攻擊社會主義（當然包含共產主義）；

(三) 攻擊現存的議會制度；

(四) 採用獨裁政治主義（他們認爲任何形式之議會的設置，都屬於有名無實的）。

近來，德意志的國民社會主義德國勞動黨（簡稱國社黨，其領袖爲希特勒）以非常之勢，扶搖直上。此黨的主張大體上，具備上述的特徵，和墨索里尼的主張，頗相類似。因此，世人都認爲此派爲

奉行法西斯主義的黨派。

但在新聞紙及雜誌上，只把所謂「暴力團結」（奉行法西斯主義的團體及其行動的意思）稱爲「法西斯」，因而，把暴力分子（奉行法西斯主義的人）稱爲「法西斯蒂」。還有，共產黨分子，常把共產黨以外的主張，統稱爲法西斯主義，統認爲是資本主義的走狗，但這只是爲了壓倒異己黨派的宣傳上的稱呼，不能當作學術上的定義。

第十四節 社會法西斯主義

所謂社會法西斯主義，就是共產主義者指斥社會民主主義者的用語，含有辱罵意思的稱呼，即含有「冠上馬克斯主義的假名的愛國主義」，結局在資本主義的新階段上，爲新獨裁的御用主義」的意思。

依共產主義者所說的，社會主義與國家社會主義等，全是資本主義之新的獨裁典型，看來不過是資本主義的延長而已。而其中，社會民主主義爲着冠上了社會主義的假名，所以說是最危險的敵人，把他稱爲社會法西斯主義，以示與普通的法西斯主義有別。

第十五節 三民主義

以上各節，已經把各種社會思想分別的解說了。本節再將我們 總理的社會思想「三民主義」解說一下：在現代，在中國，三民主義已是家喻戶曉的普通思想，似乎用不着在這裏再來詳細的說明。

三民主義就是包括民族、民權及民生三個主義的救中國、救世界的偉大主義。但在三民主義之民生主義的理想，是要解決民生問題的，於是許多人把民生主義看作社會政策或社會主義或共產主義。其實，民生主義的特質，和社會政策與社會主義及共產主義，都不一樣。共產主義或社會主義的辦法，都不能解決中國的民生問題。民生主義究竟是什麼呢？要得到正確的答案，我們非加以研究不可，現說明如左：

一、民生主義和社會政策不同

前面已經說過，社會政策的目的，在維持資本主義的經濟制度（見本章第一節之五）；而民生主義的最後目的，則是要打倒資本主義的。社會政策的主動者和執行者，都是資本家階級，所以不是革命的；民生主義是三民主義的一部，三民主義是被壓迫民衆自求解放的指南，是革命的；而民生主義的主動者是被壓迫的民衆，其執行者也是被壓迫民衆，這是民生主義和社會政策不同的要點。

二、民生主義和社會主義及共產主義不同

我們已經知道，社會主義是要打倒現存的資本主義，把生產機關及金融機關收歸公有的（見本章第二節）。共產主義則不但要把生產機關收歸公有，而且在生產物的分配上，也不承認各人處分的自由（見本章第三節）。那末，民生主義是怎樣的呢？總理說：「我們要實行三民主義來造成一個新世界，就要大家對於這種需要（衣、食、住、行）都不可缺少，一定要國家來擔負這種責任。如果國家把這四種需要供給不足，無論何人，可以向國家要求」。總理又說：「共產主義是民生主義的理想，民生主義是共產主義的實行；所以二種主義沒有分別，要分別的，還是在方法」。我們根據這個

理論，就可知道民生主義和共產主義及社會主義不同之所在了。就是，民生主義的最後理想是共產，社會主義的辦法之一部分爲民生主義所採用，民生主義是集二者之長而成的，民生主義包括社會主義和共產主義，社會主義是第一期的民生主義，共產主義是第二期的民生主義。民生主義是以社會的進化原則爲根據的，不是一種空想的理論，國父說：「今日一般國民道德的程度，未能達於極端，盡其所能以求所需者，尙居少數；任取所需而未嘗盡其所能者，隨處皆是，於是盡所能者，未必有充分之能，而取所需者，其所取恐又爲過量之需矣……」。所以民生主義的理論，是包括社會主義與共產主義的。

其次，共產主義的辦法，是階級鬭爭和無產階級專政，前面已經說過了。民生主義是不採取這種辦法的。馬克斯以爲社會進化的原動力是階級鬭爭，國父則指出近來社會進化的事實，都不是經過階級鬭爭而得到的。例如經濟上的社會與工業的改良，運輸與交通之收歸公有，直接稅的徵收及分配的社會化，都是用改良的方法進化而來的。馬克斯研究社會問題所得的心得，只見到社會進化的毛病，沒有見到社會進化的原理。所以馬克斯只可說是一個社會病理家，不能說是一個社會生理家，已如前述。在社會進化原則上沒有根據的階級鬭爭的理論，這是爲民主主義所不取的。

最後要說的，就是三民主義的不可分性，我在上面已經把民生主義解說得不少了，也許有人要因此而說三民主義中，只有民生主義纔有社會思想的內容，如果這樣，那又錯了。三民主義雖分爲民族、民權及民生三個主義；但實際上，這三種主義是不可分的，民族主義是民權主義及民生主義成功的條件，假設民族解放運動不成功，則民權固然談不到，民生更談不到了；民權主義是民族主義及民

生主義成功的條件，在人民無權的奴隸國家裏有什麼民族民生之可言呢？至於民生主義，則是以民族主義和民權主義爲界限的，就是說，民生主義必須是民族主義和民權主義的民生主義。民生主義之所以不變成資本主義，就在這一點，民生主義不是俄國式的共產主義也就在這一點。

第七章 心理學與領導者對於警察之關係

心理學是研究行為之原因的科學；例如我們站在蟻羣之旁，投下一個小土塊，我們就可看到，那一羣螞蟻將要逃走；倘放了一塊糖在蟻羣的旁邊，我們就可看到，羣蟻將趨前而包圍糖。所以，我們如果站在房子裏，臨窗大聲叫幾聲：「起火了！起火了！」我們預料到，在街上的人一定要停着望；同時，假如是果真起火的話，那些人們還會衝向起火的地方去救火呢？關於這一種學識，即是心理學。

我們的某一種反應，這是人類都有的。研究這種因果的人，即是心理學家。

我們都有天賦的五官，即是有視覺、有聽覺、有觸覺、有味覺、有嗅覺。我們有此五官的感覺，纔能夠與環境發生關係。有些人會充分的利用他的五官，所以他比別人更有辦法。自然，我們不能夠十分的看到別人心裏的事，但總可以揣測到相當正確的程度。因為他的行動，他的言論及其他一切表示，可以使我們相信他所告訴我們的一切了。

兒童逐漸長大時，先學習運用五官；由於五官之運用，積成其記憶力。這種記憶力，即可構成人之個性。當着兒童逐漸長大的時候，各種行動之記憶，亦深刻於腦際，於是隨着一切行動的結果，均能造成記憶力而產生知識。我們的思想，完全是由於五官得來之記憶力為依據的。

我們應當要有意志 (Will)，每一個人都有權來決定他自己所要做的事，並須將心理學的研究包括在內，這是人類所有的權力中之最重要的。我們能為誠實、有禮、助人的警察人員，同時，並能運用個人權力去掃除一切罪過，那真是理想的事。我們能否達到這個理想，則須視整個警察界中之每一分子有無這種堅決的意志。

心理學之研究，在警察工作上是很需要的，為什麼呢？因為警察人員在執行職務時所加於民衆之一切行動、態度與人格，若能給民衆以很好的印象，則其獲得的效果，自然很大？這種心理，警察人員不能沒有。

所謂人格是甚麼？在各種規矩的當中，適當的人格包括善良的態度。倘能運用善良的態度，尊人即所以自尊。凡具有健全人格的人，定能使人感覺得他重視他人。假如他的善良的態度永遠保持着，並能表示其精神，這個人已具有高尚的特質，這種特質，西方人士稱之為「人格」。

西洋各國舊式的警察人員，拿一根木棍，常常毫無標準的派遣出去。這種情形，已經與採取流血政策統治人民的暴君，及照着講義死讀的教員，等量齊觀，成為歷史上的紀念物了。過去，我國的警士，穿了一套不配身的制服，或是穿了一件不清潔的制服，見者心厭惡之。這種警士，使人們得不好的印象，全怪他們違反自身的紀律，馬虎小節的地方，致喪失其能獲得之光榮，實屬可惜！一個警察人員，在他的態度和舉止上，如果是懶惰的，笨拙的，那麼，就違反警察組織之精細的條件；反而言之，我們遇見了富有朝氣、伶俐、整潔、簡樸的警察人員，他的態度和舉止又和善，又有禮貌，當然要對他表示好感，尊重他，恭敬他，以致推及他的同行人現代的警察人員，除具有銳利聰敏，受

過教育之條件外，尤貴乎能了解人類的天性，認識法規，及運用智慧三事。我們看見一個人吃東西，就可以知道他是那一種人。凡是沒有禮貌的人，都是不光榮的人。警察界之每一分子，都應當給予他周圍的人以一種好印象，這樣纔可以提高警察同人的地位，這一點，是警察人員必須知道的。

在外國，軍隊裏常常舉行心理測驗，以便知悉長官與士兵之優劣，而將腦筋極敏慧的人，評定為甲等。他們認為腦筋最好的人，可以做最好的行政管理。美國人曾將美國行政長官及領導者，分為六種人，其分類之結論，簡述如次：

(一)第一種領導者 凡是性情不好的人，最容易遺失工具，在其瑣細的事務方面，常常因其命令之錯誤，對於部下，發出面色發紫與工作乖戾的暴怒。他是生成的莽漢，現在又成爲有權威的莽漢。他會使每一個他的部下，都處在恐懼的環境中。凡人生活於此環境中者，絕不能夠做出好成績來。這種領導者，常常兩拳相擊，毫無辦法。同時，猜疑他的部下，正在設法向他爲難或作僞，其實，這是由於他沒有測量同他常常接觸之一般人的心理所致。這種人，教他帶着隊伍去參加戰爭。也許會偶然的或是意料中的被人由背後射擊而死。

(二)第二種領導者 這種人，自信他唯一的任務是命令，其他都可不問。他所規定的各種命令，只告訴部下怎樣確實的去做，他並不相信任何人，他永不接受任何建議；所以他所指揮的組織，永無任何人的貢獻，藉以推進。這種人是一個苦幹者，他所消耗的時間，全用之於瑣細的小地方，而不是在他指揮下的大問題上去費時間，去用腦力。他的行政，往往是一種失敗。因爲總有嚴酷的批評來代替指示；並且他對於部下，常常造成不公平的現象。

(三)第三種領導者 這種人，幾乎像第二種；可是，除了計畫一切工作的詳細的節目之外，他設法將一切的工作，都由他自己做起來。他是整個組織中之最忙者，每一個人都不仇視他，因為他每一分鐘所做的工作，都是別人的工作；同時，他讓別人去閒着。雖然他是十二分的謹慎做事，但是實際上的成就，卻是很少，因為他所做的工作是繞圈子式的，不知合衆人之力去做，結果徒見其費力而不討好，徒勞而無功。因此，他的組織，亦歸於失敗。因為要他一個人去做一切的工作，是不可能的事。他的精神，可以在一個好的行政長官領導之下去利用；可是，叫他獨當一面，那是萬萬不行的。

(四)第四種領導者 這種領導者，他的主要觀念，就是要孚衆望。對於每一種請求，不管能不能做到，都是貿然的許可，有時甚至運用卑劣的手段去取消那已經許可的要求。他常常猶豫不定的，毫無主見，極力規避。他稱贊某一個人，無論其值得稱贊與否，都是漫口說好；但遇有真嘗試的時候，他並不維護他自己的人。因為他恐怕稍微得罪了人，而損害其自己。這種人，就是美國軍隊裏所稱之「利益追尋者」。他還厭惡他的部下有學問能力者。他爲孚衆望，使人人都說他好，結果使他的努力，他自己的目的，歸於失敗。

(五)第五種領導者 這種人，是懶惰的行政長官。如果他的部下得到適當的人物，可以有一個成就的組織，什麼都由他們去自己負責，他們也能夠發展他們自己的原動力，使一切工作的進行，異常順利。可是，領導者過於懶惰，各部沒有聯繫，發生各自爲政的毛病，所在皆有；散漫零亂的現象，自然呈現出來。到了這時，就發生麻煩。領導者因爲不能熟悉其自身組織的情形，適足以速其崩潰。

(六)第六種領導者 這種領導者，他是負責任的，只要運用幾點有力的指示，各事都能夠馬上調和進

行與推動。從他負責那天起，諸事皆趨和諧，融穆之精神，油然而生。這種長官，都具有和藹的性情，很少暴戾狂悖。他與部下接觸時，都是正直公平的。對於工作，具有滿腔的熱誠。他的成功，主要原因，多半由於「公正」二字上得之。他能與部下之意見一致，並有和衷共濟的精神，這也是他成功的要點。他的部下，在「公平正直」的空氣中工作，他們應做工作之多寡，則在所不計矣。他為整個組織而工作，為國家社會，絕非為己；同時，認清領導者事業之成敗，均以其部下之工作情形為斷，領導者之成敗，就是部下之成敗。這種領導者一定成功，但必須忠心對於部下，與之共同奮鬥，絕不可有絲毫不公平的事實，容其存在，是為主要！

以上所述第一至第五種人，都各有其不同的大缺陷，其領導自然要歸於失敗了。沒有各種毛病，不愧為一個賢能的領導者，那是上述之第六種人。這些都是指着美國人而說的。美國的文明、教育、心理學的研究，都比我們好得多，他們的行政長官及領導者，尚有五種缺陷之多，我們恐怕要在十種以上吧；而做我們的賢能領導者，也恐怕還要添加一點條件吧！

一個賢能的領導者，應該做一個心理學家，研究自己的行為與他人的行為；並應了解自己的一舉一動，將影響於自己周圍的人；尤應分析自己，究竟自己是那一種領導者，應如何來訓練自己去做賢能的領導者。警察人員就是民衆的領導者，因為每一個警察人員，頭上已經罩着社會導師的頭銜！

本章取材於美國警察教本(The Policemen Manual)

第三章，本書為喬治張特爾(Chandlas)所著

第八章 警察法令研究法

本章理論，不僅適用於警察法令，且適用於一般法令。

一、概說

我們研究警察法令，先要知道警察法令的目的在那裏，其功用是甚麼；否則，你就沒有開始研究的資格，你研究的結果如何，也不問可知了！

從警察法令的目的與功用來說，警察法令是用之於人類社會來管理大眾的重要工具，包括的範圍很廣。自人之出生，以至於死亡，都與警察法令有關係，其作用普及於各種行政。因範圍廣博，分門頗多，總共可析為好幾個大類，各有其特殊研究的對象及範圍，不相重複。它在一般法令之中，實占了最重要的地位，可以說是法令中的金字塔。只要產生一種法令，執行者便應知道一種法令；變更一個條文，執行者便應知道一個條文。而對於各種有關警察的法令及例規，時時刻刻都要作一種想知道的準備，並加以鑽研。最好由理論的研究轉變到實務的研究。執行者不僅要知道法令，並且還要會運用條文。執行者在他的準備工夫上，只要在法言法，而不問其他理論，就夠用了。可是立法者決不能僅僅會創造或翻譯一些條文，就算了事，也須由條文的研究轉變為運用的研究。畢竟所立出的條文，是否合乎三民主義的要求，是否適合現實社會的需要，是否以中華民族為對象？又如一種法令或一個

條文運用起來，與社會人民發生怎樣的影響，其所得的結果是利多呢，還是弊多呢？這些問題，立法者都要加以徹底的研究，從而矯正一切的錯誤，纔能夠說得上警察立法技術的改進。

二、從執行方面說

在軍警職務個別分開的國家，萬一警察停止其活動時，則國家及個人的危害立迫而來；所以保全國家及個人之生命財產，真是國家社會生活之最先的根本條件。倘使國家之安全不能維護，社會之秩序不能維持，個人之生命不能保障，到了這種地步，無論欲行怎樣好的善政德政，都是行不通的。因此之故，國力之振興，經濟建設之發展，教育之進步，文化之發揚，生活之向上等等，其最先的根本的條件，均以保持社會良好秩序為焦點，缺了這種重要的條件，無論怎樣偉大的政治家，都無從着手，而此國家與個人之安全的保障，即是維持公安，為警察所專負之責任。警察在負起這個重任時，唯有借了警察法令之力量，來作保障社會安全的活塞。

外國警察在知識的教育上，向來是很重視法律的。大家都知道，日本警察教育是過於偏重法律的；其實美國警察教育也不輕視法律。就從前紐約市警察大學而論，除特設「法律科」外，各特科中，於技術科目外，就是與該科有關之警察法令，如「刑事科」之科目，除一般警察及刑事勤務，犯罪之證據，犯罪偵查，犯人鑑識法，犯罪之預防及其他有關之科學外，就是刑法，刑事訴訟法及其他有關之警察法令。本來在採用大陸派警察制度的國家，凡含有警察作用之法令，其執行機關皆為警察；所以大陸派警察對法律的知識，是非常必要的。人間之事，雖不能說樣樣都可用法令來解決（有時宗教力、道德力及習慣力比較法律之力還大），可是警察法令總是統制社會的重要工具，這是任何

時代的人所不能否認的。

一般準備到警察機關去服務的青年學生，應該讀警察法令，尤其是應該讀警察法令的原文。日本警察實務家高橋雄豺氏曾說過：「不讀法之原文而學法律，恰如不參照法條而為法規處分同樣危險而且同樣是沒有計畫的」。所以著者主張，每一個警生的書桌上，每一個警察人員的辦公桌上，都應該常置一冊警察法規集，以便翻檢之用。這種計畫，如果一時為事實所不許，不能實現，教者對於學生，就應該別謀辦法，以資補救。著者與中央警校正科第三期同學研究「警察法各論」時，即於講義稿中，處處引錄警察法令之原文，以免學生翻檢之勞。至於研究警察法令時，絕對不可躐等，我們先要明白一般的原理原則，然後再研究各部門；先研究總論，再研究各論，是正常的順序。

我們要認清警察的官是做不大的，但其職務是繁重的，警察人員的待遇是非薄的，但其責任是重大的；警察人員的學問是不要淵深的，但其處置是要適宜的。這種直接對民衆負指導保護任務的特別公務員，除以警察常識為緯外，不能不以警察法令為經。

我們研究警察法令，千萬不可失諸空洞，一定要注意事實的研究，即要做問題與例案之研究。因為若只研究警察法令之原理，常不足以運用到實際，並且常會發生機械化的毛病，應用起來，多不能切合各別的問題。關於警察法令之研究，可依學者的佳著與新的講義及良好之參考資料等，不必如研究警察實務者必須實務家之指導。

誰都曉得，警察的活動，必有法令的根據。但是，所謂法令，不是單指警察法令而言，即咨文與指令等亦包括在內。這些東西，都是警察職務的羅盤針，沒有羅盤針，不能夠走船；警察人員不知法

令，也不能夠活動。理論如此，事實亦如此。

我國現行警察法令是否妥善，是否完備，我們不去一一批評它，只在我們自己本身上說話，我們還有幾點要知道和注意的是：

(一)記不住 個人的頭腦雖好，但要將現行的多種警察法令，完全記住，確是難能的事。我們大概都會這樣的感覺着，看些警察法令就忘記了，尤其是我們到了相當的年齡，理解力是敏速、明瞭、正確的；但是相反的方面，記憶力卻非常的減退；我們讀了許多警察法令，過後就都忘了。

(二)記不實 我們在自己記憶力要特別留心的，是記憶力之不正確。我們的記憶力常常的不正確，有時自己明明白白的覺得不錯，其實是記錯了。這種情形，非常之多。也有時我們起初的記憶是正確的，但後來漸漸地改變了；所以我們不可過信自己的記憶力，以免誤事。

(三)要知道新法令 我們為應實際社會之需要，自然法令要一天比一天多起來。警界中之一般人，向來不留心警察法令，法令雖然日日增多，也不知道。而對於某一種警察法令雖知道有這樣的東西，但不十分知道它的內容條項，適用起來，無從依法行事，不能公事公辦。

(四)要知道修正的條項 警察法令是時常修正的，我們適用的時候，非參照修正的條文不可；所以我們除讀法令的原文外，並須多讀例規。例規是甚麼呢？例規是解釋法令或說明其不明之意義，或補助其不足的部分，以為警察執務上的規矩者極多。大凡能夠處理實際事務，被稱為經驗家者，通常是指知道這些例規的人而說的。

多少警察人員不怕民衆的詛咒，利用違警罰法等罰則的規定，來增加他們的收入。甚至更進一

層，胡亂引用條文，來處罰民衆，被罰的人十之八九是窮人。對於沒有受過相當教育的苦同胞，事先不加以指導，事後不加以訓誡，只知向他們要錢，對貧民一次加以十數元的罰金或十數日的拘留，是否能在民族生命上發生良好的影響，是否能使民衆不痛恨政府，平時民衆和警察能否打成一片，戰時民衆能否樂於動員，癥結豈非尤在警察人員能盡其指導的職能，而不在處罰，專與一般真正的下層民衆結怨麼？

所以，我們認爲革命的警察人員是努力指導民衆，保護民衆的。假令下層民衆違警時，非至萬不得已，不加以輕微的財產罰或身體罰，通常以訓誡爲唯一處分。

在這些時候，執法者不要忘記中國固有的法律哲學是六個字：「法律不外人情」。

三 從立法方面說

名作家莫羅阿氏嘗說：「法律是爲生人制訂的，它和人類同時演化，同時生長，同時死滅」。起草先生在您們起草警察法令時，要小心謹慎，萬不可拿一種不適合國情的主張或是不適當的條文，來貽害社會。前幾年就有人說過，國家多一禁令，地方官吏即多一發財機會，這個責任，多少要壓在立法者的肩上。警察法令原爲管理社會的。如果立法者立出的法，不能針對着中國社會的特殊環境，運用就有毛病，法不立還好，立了法，社會反蒙其害。由此可知立法技術的好壞，可以直接間接影響到社會的秩序，甚至影響到國家的治亂，民族的興衰。

起草先生們您們應該反躬自問，自己制訂的警察法令，是否有裨於民族之復興，以及改造辦理多年的警政。民國二十五年，我在警高當特約講師，逢到政府裏面的朋友便宣傳：「請他們在法律上改

進警察制度，提高警察的地位；在國家預算上，改善警察的待遇」。他們也以爲是。我們認爲，實能的立法者，會訂出高明的健全的警察法令，其意義是：如果警察官制官規等法令的內容，至少要同軍事警察法令中之憲兵官制官規一樣進步（他們似乎注意憲兵人事管理，使全軍官佐士兵皆有保障）；對於人民直接發生關係的法令，多爲指導或訓誡的條文，少罰錢的規定，甚至不許行政機關及警察機關操罰錢之權，用其他有利無弊的方法來處罰人民，洗盡向來的毛病，而使全部警察人員受一番革命的洗禮，警民達於親愛合作的目的，那麼，這種警察法令便是好的警察法令。

在大時代中，警察立法當局在立法的時候，不可懶惰，不可盲從外國。要知道我們是中國立法者，立的是中國所需要的法令，要怎樣地拿事情當事情辦，給中國去立法，所以立法者應用客觀的態度來加以深思明辨，而後纔知謀立法技術之改進。

世界上法學派別之多，理論之多，方法之多，各有各的理由，誰是誰非，莫能判定。但我個人的個性是「好古喜新」的，我主張要採用社會法學派的方法。因爲警察法令也是社會現象之一，警察法令也是社會制度之一，應該依着現實社會的環境，而客觀的來謀警察法令的改良，舊機器已生鏽了，舊制度已不合大時代的需要了，正待着賢能立法者的建設。

著者嘗讀西洋史，頗知美國前大總統林肯氏能從實際經驗上去研究法令，後來的收穫竟爲一般法學所不能及。我希望立法當局能容納警察實務家及警察學者參加警察立法工作。

再者我們應知道，要社會怎樣有秩序，其所需的工具就是察警法令；所以在其實際應用上，比較其他一般法令的功效更大。察警法令，不但是管理社會的工具，而且是推動社會的力量。有了好的警

察官制官規，警察早已改革了；有了好的警察法令，民衆早已受到政府之恩惠了；如果沒有好的警察法令，有甚麼說頭呢？

第九章 各國警察制度之一研究

現代世界上，無論是民主的國家，或非民主的國家，在他們的組織上，無一不有警察。但是，他們的制度，各國是不同的。現依英、美、德、法、日、意、蘇諸國之順序，先將抗戰以前各國警察之概況簡單的介紹於讀者：

一、英國之警察

我們考究英國之歷史，知道英國自治制度之優良，為全世界之冠。他們是自治發達的國家，其國民公德心的發達，卻為他國所不及。基於此自治的警察制度，完全是先天的以自治為立場，警察制度當然立腳在自治的圈裏。英國之警察，與德國日本不同的原因即在此。

英國自治警察制度，非常發達；民衆與警察，亦極見親善。英人素以警察官為己任，由於此義務觀念，願為警察上之效勞，這是英人之特長，也是英國警察之特長。他們義勇警察隊（註一）之產生，不無原因。

在倫敦警察廳管內，是直接以國家機關來辦理警察行政的，其他地方，均委任於州（County）及市（原則上只限於人口二萬以上之市）之自治團體。換句話說，他們於維持倫敦治安，並管理全國政治警察及刑事警察之國家大警察的倫敦警察廳外，各地方個別的設置許許多多之自治團體的小警察。這種

制度，乃基於英人之公德心與自治發達而長成的，正是適合於英國之國情。這在德國人或日本人看來，或許以為英國之警察，未免有極端的偏於「地方的」的毛病，但此為英國警察之特點。不過，他們自從受了戰時警察官大罷工的驚恐之後，認為他們的警察，有不統一的缺陷（註二）。自是以後，統一警政的呼聲，叫得很久，遂促成賦予內務大臣以各種監督權的實現。所以現在他們的自治團體，都是在內務大臣之嚴格的監督之下，來辦理警政的（註三）。內務大臣對於地方警察之監督權，以警察經費之中央補助為基本（註四）。

二、美國之警察

美國是從英國興起的民主國，其政治組織，以自由平等為基礎。四十八州各有其個別之憲法，行政組織亦各分立，此為其特殊國情之一。美國又為各國人之戶口所湊集的地方，有許多不同的人種會合在那裏，此亦為其特殊國情之一。合此兩點觀之，美國之警察，當然為地方分權之制度，沒有像日本那樣的統一的國家警察。其警察權，更不像日本那樣的有權威。

美國之警察，依地方而異其趣。他們在大體上，可以分為三種，即國警察（註五）、州警察（註六）及市警察（註七）是也。國警察之規模甚小。一般警察權，為州及州內之都市所有。都市以市警察，市外以州警察維持治安。州及市皆本其固有之權限，樹立各自獨立的警察制度，不受任何之國政府的指揮監督，完全依其獨自之立場來辦理警政（註八）。這種自治警察制度，有十幾個都市，採用執務不敏活，責任不明瞭之警察委員制度（註九）；有二等都市及百有餘市，一律採用單獨的警察長官制度（註一〇）；芝加哥則採用警察總監制度（註一一）。其任命警察長官之方式，亦不一致，計有五種方法（註一二）。

之多。他們在事實上，皆由市之本身行使警察權。因賦予自治團體以警察權，所生之弊害甚多。美國警察官，不但受政黨的氣且受 *Organ* 的氣。甚至有時，政黨、*Club*、警察三者聯合起來，共同作惡，常使美人留下對於警察官不信任的壞印象。美國警察，實在是犯了太文明的毛病。若是從好的方面說，他們非常進取的地方，亦復不少。

三、德國之警察

德國本是聯邦國，原未有組織統一的聯邦警察，與美國一樣。聯邦郵政廳、財政部、鐵道廳、交通部關於各該主管之事務的範圍內，均有警察權（註一三）。此外，一般警察權，皆屬於聯邦內各邦之權限。而警察權認為是國家權力，由國家機關行使。聯邦中以普魯士之警察，可為各邦之模範。柏林等有二十個大都市，直接以國家機關來辦警政，市外則以國設之保安警察官及地方警察官（*Landjäger*）來掌警政；但在自治團體之中的中小都市，向來以警政委任於自治團體去辦理（註一四）。可是因警察權為國家統一（聯邦內各國之國家的統一），警政亦為國家統一，在使警察力強大的必要上，逐漸擴張的結果，致使自治團體的警察權，漸漸地微弱了。世界第一次大戰爭之後，德國於動亂中，組織半軍隊的警察，後來被聯合國屢次的抗議，纔完全變為文官的警察官的組織。據日本人所調查，德國人對於警察權之服從心的真誠熾盛，世所罕見。迨希特勒執政以來，特為加大警察權力，令人瞠目吐舌！又德國人富於研究心與創造性，其在警察方面所表現的，如他們警察教育之設備（註一五），舉世第一，使日本人吃了一驚。上次大戰後，德國警察組織實行根本的改革，一九三一年，頒布「警察行政法」，以圖法制之統一。

四、法國之警察

法國警察權，亦認爲是國家權力的一種，以由國家機關來行使爲原則。其所以委任於地方團體者，乃爲適應地方之特殊情形，以辦理警政。此種情形，與德國同。巴黎警察廳管內，馬魯協有及里昂，直接由國家來辦警政；其他都市，則以警察權委任於市長（註一六）。

巴黎的制度，在二次大戰前，已與各國不同。他們以三千人之軍隊，平日擔任警察官的任務，一面受陸軍部長指揮，一面受警察總監指揮，這便是巴黎的警察組織。

法國之警察是很保守的。內政部的警政司有相當的權威。

五、日本之警察

日本把全國的警察，統一之於內務省，在內務省中特設一個警保局，此局與法國義大利一樣的對於全國有傳統的相當權威。

日本警察組織，是國家的組織，是統一的組織，採取中央集權制。觀其訴願法等法規，雖有「地方警察」之一名詞；又他們在學問的研究上，也常常具此觀念。但分權於地方之地方警察，他們是絕對沒有的（註一七）。他們以內務大臣爲最高級的警察官廳，中間的官廳爲地方長官（東京爲警視總監），最下級的官廳爲警察署長，如是而完成三級之一元的大警察制度。

如上所述，日本警察，既是統一組織的警察；所以他們的內務省方面，對於警察之熱心與否，與全國警察界之盛衰，有極大的關係。

六、義大利之警察

義大利之警政，完全為中央集權制。其組織之中心，恰似日本。內政部的警政司，處於極有力量之地位。在他們的組織上，令人不能忽略的，是警察官的憲兵(Carabinieri)，分配在全國各市鄉鎮裏，於內務大臣監督下，依軍隊之組織，與地方政府完全獨立分開，以行使警察權(註一八)。除大都市外之一般都市，雖有都市警察官，從事於交通整理、市場監督及公共衛生等都市規則之執行；但關於維持公安，防壓犯罪等事，則全由此憲兵掌理。都市及市長並無何等之一般警察權，憲兵不受都市當局之指揮監督。

義大利之警察，完全是統一權限的制度。往日已是蓬蓬勃勃之象。內設騎槍隊，都市守護隊及自治警察隊等。法西斯平時全部充任義勇警察。又義大利全體之警察汽車的中央本部，設在羅馬，全國有統一的組織，世所罕見。

七、蘇聯之警察

我們對於蘇聯的警察制度，現時不能得到詳確的新材料，無法考究。

蘇聯原有人民委員會(鄉村)與中央執行委員會之設置。日本人說，驟視這種組織，彷彿是民衆警察的組織，若從實際上考察之，他們從前之G. P. U.之警察組織，是警察國家時代之制度，那可說是「軍」「警」「憲」三者兼備之警察組織。他們把這種人員配置在各處，擔任政治警察及特務工作，好像日本往昔在關東地方設置八州刑事警察官，使人民畏服不置。聽見蘇聯人民，對於「個別烏」之畏懼的心，亦不亞於當日日本之八州刑事云。

除了蘇聯一國有另行考察之必要外，由以上各國之警察制度觀之，若從他們之權限分配的觀點上

說，可以分爲左列三種：

(一) 中央集權之警察制度；

(二) 地方分權之警察制度；

(三) 折衷於國家警察與地方警察之制度。

以下再就此三種制度，加以解說。所謂(一)中央集權之警察制度，係將警察行政，全部集中於中央政府，而與地方政府及地方自治團體無關。即直接以國家機關來行使警察權，這種警察行政，就是國家警察。所謂(二)地方分權之警察制度，即以警察行政委任於地方政府或地方自治團體任意爲之，而與中央政府無關。此爲對於國家警察而稱的地方警察。所謂(三)折衷於國家警察與地方警察之制度，卽爲適當的把權限分配於中央政府及地方政府或地方自治團體，以同一機關或個別機關來辦理警政。

把警察權怎樣的分配於中央及地方呢？又中央對於地方，有無警政的監督權呢？如有之，究竟是有到什麼程度呢？這些問題的答案，皆依其國情而各異。蓋此與其國家特殊情況及其歷史之沿革，互相發展而成。義大利爲極端的國家警察，日本亦爲國家警察，這兩國都是中央集權制；反之，美國爲完全的地方分權制的警察。介在義、日與美國之間的警察制度，便是德、法、英三國。德、法兩國，均以國家警察爲本體，而附以地方警察；英國則以地方警察爲本體，而附以國家警察。

下面再就理論上，檢討各國警察制度的利弊。

(一)以義、日而言，他們採用中央集權之警察制度，此種畫一的中央集權的警政，能否斟酌各地特殊情形而爲社會生活之完滿的進化呢？

(二)以美國言，他們是地方分權的警政。這種警政，能否使各地成爲構成國家之一部分，而與國家共同進步呢？此其一；又既由中央政府獨立出來，使各地方自由任意的去辦理警政，能無許多之缺陷嗎？此其二；又在各地方警察之間，倘欲聯絡統一，不會發生困難嗎（註一九）？此其三；又如這個地方之警察，非常完備；那個地方之警察力極其薄弱，能否互相協助呢？此其四；

(三)以德、法、英而言，德、法兩國皆近於中央集權，英國則近於地方分權。前者難免就無義日兩國的缺點嗎？但使能夠在另一方面考慮地方特殊情形，那就是其特色了。後者能發揮地方分權之特徵，使地方分權制之所有的利益都存在着；同時，也有中央集權制之利益的存在。所以最理想的警察制度，可說是英國了。

以上把各國警察之權限分配的得失利害大略說完了。關於以上所述各國之制度，實在說，都是由於其國情之不同，國民性之不同，以及其他種種的原因而造成不能一樣的制度。究竟以那一種制度好呢？這要按其國家的情勢而論，未可一概言之。

主張中央集權與地方分權者，各有其理由（註二〇）。我們以爲在過渡的時代，當以採用中央集權之警察制度爲宜，俾免妨害此時期行政上最必要的統一。到了完全入了憲政時期，一般國民果真有了自治的能力。此時，亦不必完全採用地方分權之警察制度，而以採用折衷於中央集權與地方分權之制度爲妙，即以地方分權爲本位，在中央之嚴格的監督統制之下，認許各地方各依其特殊情形而辦理警政，中央站在國家之整理的立場上，加以考察與指揮監督，使警察行政達到「國家的統一」的地步。

以上之所述，只說明各國警察之概況及其權限之分配。至於各國警察人事、警察教育及警察實務等各方面之比較詳說，爲篇幅所限，一概從略。

(註一)參照東方雜誌三十五卷二十號所載鄭宗楷：英國戰時的義勇警察一文。

(註二)一九一八年八月，倫敦及其他幾個都市之警察因大罷業的時候，英人都爲之一驚。內務大臣爲圖警察之改善，乃設置一個有力量的「警察制度調查委員會」。後來，他們的結論，大意是：英國之警察，在沿革上，是隨着自治而長成的，將來當繼續的下去。可是，在另一方面，國家對於地方警察，應注意其統一監督。因爲向來內務部對於地方警察的監督，總是緩慢的，將來必須加以極嚴格之監督云云。

(註三)英國之州及市，依法律所定得獨自辦理警政；但關於其組織，乃警察能率之保持，則受內務大臣之監督；其爲警察長官之任命時，亦須受內務大臣之承認。

(註四)英內務大臣之下設置監察官(Home Office Inspector)三人，監察各州各市之警察，而將其組織、訓練、能率等做成報告書。對於成績不良之警察，減發中央補助費。

(註五)至(註七)美國一般警察權爲州及市之固有的權限所保留，依合衆國憲法，凡不以憲法委任合衆國及各州所禁止的權限，皆爲州及人民所保留合衆國憲法，因爲對於國政府不把何等的警察權委任之，故州之一般警察權的行使被認爲是他們固有的權限。可是，合衆國政府在他們憲法所認可的範圍內，爲了執行法令，也有一部分警察權。其唯一之警察官，即爲屬諸司法部偵查局之數百名警察官也。此外爲禁酒法、移民法之施行或爲沿岸海上之警戒，或爲祕密輸入之防止等。不過隨着此等事項認爲應有警察權而已。又他們於國警察州警察及市警察之外，還有Private。這是爲了鐵道公司及其他企業公司保護自己之企業設備起見，而被認許設置的。依美國法令，容許其有一部分之警察權。

(註八) 試舉一例如下：如以波士頓為中心，於其十二哩之半徑，畫一圓圈之地域內，就有三十九個完全不是統一之獨立的警察制度在那裏樹立着。其唯一之例外，為首都盛頓所在之哥倫比亞州。在哥倫比亞州所有的地方行政與警察行政，都是統一的，由大總統及上院任命三個官吏來掌理警政。

(註九) 五(註一一) 詳見日文警察讀本一三二至一三六頁。並參看本書著者松井茂博士所撰警察卜特別市制一文(載日文警察協會雜誌)。

(註一三) 屬於聯邦政府之權限的，如聯邦郵政廳之於郵政犯罪，書信及證券等的偽造取締；聯邦財政部之於密輸入的防止；聯邦鐵道廳之於鐵道警察；聯邦交通部之於水上警察，僅此數者而已。德國之水上警察，為上次大戰後創設之唯一的統一的聯邦警察，當時因受聯合國的抗議，萊茵河不能設置聯邦水上警察。

(註一四) 德國中小都市，從來有「都市警察官」，由市長或管理警政者任命之

(註一五) 第一次大戰後，德國在經濟十分困難當中，仍不忽略警察幹部之教育。他們所設之教育機關，有高等警官學校、警察研究所、警察體育學校、技術及交通研究所及警察犬研究所等。據聞，二次大戰前，普魯士內政部仍傾全力以注意此事。

(註一六) 法國都市，亦設「都市警察官」，由市長任命之。

(註一七) 日本訴願法上，雖有「地方警察」之名詞；但須知德國原以市鄉鎮自治團體之警察，稱為「地方警察」，日本與德國不同，他們沒有自治團體的警察，雖則是一個地方的警察，然其根本的性質，仍為國家警察。

(註一八) 義大利憲兵即警察，同時為構成軍隊之一部分。關於警察權之行使，承內政部長之指揮監督；關於規律訓練，則承陸軍部長之指揮監督。其組織為軍隊的組織，全國約五萬人。

(註一九)美國某個地方有殺人犯逃到芝加哥，芝加哥之警察官竟謂與他們無關。

(註二〇)主張中央集權的理由，不外說，隨着人權之發達，跟着交通機關之完成，國家統一之要素，比「地方」日益增多，就中如特務警察、政治警察及刑事警察，皆其大焉者也。主張地方分權的理由，不外說，警政直接對於民衆的日常生活，有重大影響，實在有適應各地特殊情形而為適切敏速之行政的必要。且為免去警官與民衆之隔閡計，更有採用地方分權制度的必要。

第十章 街道交通之整理

第一節 概說

在現代都市中，街道之大部分，有的是幾十年前造成的，有的是幾百年以前造成的，從前的人多不把交通整理放在腦袋裏而定街道計畫，所以從前的街道計畫，大概可以說是沒有甚麼價值，因為離開了交通問題的街道計畫，是無價值之可言的。

距今幾十年或幾百年以前所造成的街道，當然不是預想如今日之複雜的交通而設計建築的。但是，到了近世，人口愈來愈向都市方面集中，又因商業的進步和工業的發達，都市呈現着活潑的活動狀態，形成人類活動的中心。同時因為各種機械的發明，隨着就在交通機關上面使用起來，於是從前的人所夢想不到的用機械力而行動具有高速度的交通工具也漸漸地出現了。而利用高速度的交通工具的人，是越來越多的。

都市的交通工具不但逐年增加，而且它的種類，也會同時的增多（註一）。現在的街道，實在不幸得很，它在交通之量上，既課以過重的負擔；而在交通之質上，也失了它的收容能力，我們看看道路上的樣子，及道路和街巷的寬窄就可以明瞭一切。總之從交通上看來，現在的街道，多是非常窄狹，

其結果，不斷的發生種種交通事故，像這樣的街路，已經陷於不能滿足交通之要求的狀態中，其不足以供應用，卻是遺憾的事。

說到交通上的要求，我們單就交通工具逐年增加的一方面講，在這種情勢之下，街道的交通，必致一年比一年混雜，其結果，一定不能實現交通的安全和圓滑，甚至馬上暴露了脅迫交通安全或妨害交通圓滑的壞現象，這是我們可以預料出來的。但是，爲着免除上述的流弊起見，對於現在的街道，加以擴充的建築或重新的設計建築，以適應現代交通的要求，這種方法，固然是很好的，然也不是容易舉辦的事。所以交通警察，必須依照交通整理的科學方法去整理交通，把街道的能率積極的儘量的提高起來，以圖交通的圓滑；同時防止交通上的危險，以圖交通安全之目的實現。

還有一層，依可靠的記錄所示：車輛數目增加之後，交通事故也同時的隨着而增加（註一）。依日本一九〇七年（明治四十年）統計這一年中，平均一百三十幾輛車輛發生一件交通事故，而在交通事故中，平均以一萬九千六百二十七輛車輛，死一人；以一百四十八輛車輛，傷一人。到了昭和元年，中間經過二十年，在一九二六年（昭和元年）這一年中，平均統計起來三十六輛車輛，發生一件交通事故。故交通事故中，以三千二百八十七輛強，死一人；以五十九輛強，傷一人。依據上面所示日本的一件交通事故的車輛數目的比例看來，事實告訴我們，近時交通事故的發生的比率是怎樣的多呢？換一句話說，最近顯示交通是怎樣的危險呢！我寫到這裏，聯想到將來市政上的最重大的問題，恐怕就是街道的交通整理吧！

（註一）參看藤岡長敏著交通警察論八二、八三兩頁。

(註二)參藤岡長敏著交通警察論八四、八五兩頁的統計表。

第二節 交通整理之目的

交通整理的第一個要求，就是使交通能夠安全和圓滑。

現在的街道，不能滿足交通上的要求，已如上述。而在事實上，交通上的要求，無論在質的方面，和在量的方面都是不斷的增加。預想此後的交通，是一天比一天混雜的，其結果，必致脅迫交通的安全和妨害交通的圓滑。因此，交通警察就要緩和交通的混雜，以圖交通的安全和圓滑，這即是交通整理之必要的理由，也即是交通整理上的技術(註二)和交通整理的目的。

交通整理的目的，詳言之，就是依交通整理的方法，一方面把街道的能率極度的提高起來，不使它滯澀；一方面防止交通事故的發生，不使它危險，以圖其安全和圓滑。交通發生滯澀，便是交通的圓滑被妨害了；交通發生危險，便是交通安全被破壞了；所以交通整理的目的，不外避免這兩者而努力，以保護交通。然而，從一般的考究起來，專門防止交通事故，並未達到交通整理之目的的全部；不過，期望交通的安全，也是交通整理之目的中的重要事項，這是任何人所不能否認的。但世界先進各國，它們對於交通的企求，不僅限於安全一方面，對於敏速，也視為很重要的事。

可是，交通的安全和圓滑，在某種限度之內，兩者都可以求得的；但超越一定的限度時，就只能求得一方面而不能兼求了。換一句話說，在某種範圍內，交通的安全和圓滑，是可以兩立的；但是一經達到了某一種程度時，則暴露了不能兩立的性質。現在我們先從交通安全說，本來各種交通物體的

速度，越慢越見安全，比如汽車一小時走二十公里的走十公里，走十公里的走五公里，當然會安全了。然而分布在都市內的許多汽車，若是過分的減低其速度，就不能發揮它的圓滑效用。欲企圖交通整理的第一個目的——安全，就必須盡量的使交通流緩慢；但欲企圖交通整理的第二個目的——圓滑，卻又須盡量的使交通流迅速，方為適當。在這裏，究竟應該怎樣處置呢！我們將為求安全而緩慢呢？將為求圓滑而迅速呢？這是勢不兩立的。許多的交通工具在同一路面之上，若欲其依然敏速的行駛，就不能保證其安全；若欲因絕對的安全，而仍要保持其所要求的敏速，也是不可能的。如何纔能夠企圖其兩立，而使之獲得這兩種要求，以謀大眾的最大利便呢？深信必須考慮下面的問題，纔能夠知道交通整理的真諦。

原來交通流的迅速，確是必要的，但須限制其速率在無害於交通安全之程度內，使其速率被限制於不妨害交通安全的限度內，確是交通整理的良法（註二）。如果一味增加過度的速率，其結果，不免要發生妨害交通安全的事，首先就破壞了交通整理本身的目的，目的破壞了，還有甚麼價值之可言呢？所以說交通整理的方法，須在確保安全的範圍內盡量的增加流動速率。

（註一）就一般來講。所謂技術，就是盡可能的完全實現我們人類之意思的方法。盡可能的把我們腦袋裏所考慮的意思完全實現的方法，就叫做技術。交通整理上的技術，就是盡量的使交通實現於安全和圓滑的方法。

（註二）參照前南京市陸上交通管理規則第四十三條。按汽車速度向無正確的自外部測定的良法。故世界任何國家，對於汽車速度的取締，都不能完全履行。汽車速度的限制，不僅為司機人所不遵守，即交通警察亦

不甚認真取締之，且在許多的場合，不能實行取締。此種問題，任何人均不能圓滿作答，故學者謂法律上對於汽車速度的規定，等於具文。

第三節 交通整理之原則

我們在研究交通整理的方法之前，首先應該提出幾個交通整理的根本原則，當做研究的前提。這幾個原則，都是為實現交通整理的目的而不能不放在前面來研究。

一、交通流單純化原則

交通的滯澀，和交通事故的發生，大體上都是因為交通流過於複雜的結果，所以交通整理應使交通流盡量的單純化。若使各種交通機關，全都在街道上流通着，任隨它靠左或靠右兩邊走。並任隨疾行的交通機關和緩行的車馬在一起走，似此亂七八糟的「複雜的行進」(註一)，怎會不發生交通事故呢？因此欲使交通整理得到美滿的結果，必須依交通的方向、種類及速度等，而謀交通流的單純化，茲析述如左：

(一) 一方行進路的方法 街道上的交通機關，有從東來的，有從西來的，有從南來的，有從北來的，像這樣複雜的交通方向，實在不能使交通單純化。所以一方交通式整理法(註二)產生了。這種方法，就是允許從這邊來的交通，禁止從那邊來的交通。

(二) 分路式的整理方法 分路式整理法就是依交通物體的種類而畫分道路，它的作用，就是依交通物體的種類而謀交通流的單純化。如某條道路。只許急行車馬通行，而不許緩行車馬通行。又如某

條道路，只許汽車通行，而不許腳踏車通行。

(三)道路的區分方法 若使高速度的交通車輛和緩慢的交通物體，以及步行者，在街道中一起流通，是很危險的；所以有依交通工具的速率而行交通流單純化的必要。第一要有步道和車道的區分，其次要將急行車馬和緩行車馬的通行道路，加以畫分。

(註一)所謂複雜的行進，就是同一路面上雜沓的交通的意思。

(註二)一方行進的整理方法，又稱為一方交通整理法。

二、街道能率增進原則

隨着社會文明的進步，對於交通上之使用的要求，也隨時隨地增加着，當然現在的交通量，比從前增加了許多。所以我們在交通整理之先，對於街道能率的增進，不能不加以注意。換一句話說，我們不要使道路白費，須有能率的使用它，而盡量地使交通物體徧布在他的上面。

依據街道能率增進原則來說，必須使所有的道路，都無遺漏的通行交通物體。若某些街路上有多的車馬通行着，而在某些街道上都是空空的，這是浪費不經濟的現象，應不使有這種現象發生，但是，要用什麼方法去防止這種現象發生呢？第一要改良道路的質，用同樣的物品鋪裝，一律造成好的道路。如果街市內的道路，沒有良劣之分，自然不會發生「在好的道路上擁擠不堪，在壞的道路上空空如也」的壞現象。

三、交通平等原則

所謂交通平等原則，就是給予各種交通物體及步行者以平等的交通機會的原則。原來行政的真

諦，就在一視同仁。若厚於此人而薄於他人，就與行政精神違反了，一切交通者之中。受便利處理者，固然是很好了；但是受到限制而不便利的處理，則麻煩已極，故於交通整理之際，不能不從給予一切交通者以平等的通行機會入手。

四、交通優先權原則

所謂交通優先權，就是交通物體或步行者同時欲通過於道路上同一地點時，其一方對於他方享有居先行進的權利。這種權利，稱為交通優先權。在從前，都市中的交通量尙少，交通機關的速率也不高，一切交通者都可以在街道的交叉點自行判斷而完全無障礙的行進，故無所謂交通優先權。但是，現在大都市的交通情況，卻不然了。在街道的交叉點上，若無交通警察或未設自動交通整理機以整理交通時，從交叉點各路駛來的交通物體，同時欲通過同一地點，則其通過的順序，難免混雜，並有發生交通事故的危險性。此種問題，在已有交通警察或已設自動交通整理機而為交通整理的地方，固無從發生，但在未實行交通整理的場合，為維持交通秩序及防止交通事故起見，不得不基於法律之力，及基於一般交通者從來在無意識中所互相遵守的交通道德，對於特定的交通物體，給予得較其他交通者有居先通行的權利，即是使其他交通者當着該特定交通物體要居先通行的時候，負有暫時等待的義務。這幾年來，歐美交通學者均主張制定道路交叉點上的交通優先權的法則，由委諸汽車司機人交通道德及交通習慣，進而為立法的強制化。我們陸上交通管理規則對於交通優先權，亦有相當的規定（註一）。

在交通優先權中最重要，有下列三種：

(一) 通行大街道的交通物體比通行小街道的交通物體優先通行 在大街道和小街道（註二）相會的場合，如果從大街道而來的交通物體和從小街道而來的交通物體，都照舊的行進着，自然難免發生衝突。故在這種場合，除消防汽車及救急汽車外，必須給予由大街道而行的交通物體以優於由小街道而行的交通物體的優先通行權利。英、美、德各國把認許有這種優先權的道路，稱爲「列樹的街道」（Boulevard），或稱爲「市街」（Traffic Street）。行政官廳指定此種道路後，在這個道路上通行的交通物體，對於由此道路橫面而來的交通物體應有優先權。反之，那由橫面而來的交通物體，就負有停止於此道路之交叉線前面的義務。

(二) 直進的交通物體對於轉灣的交通物體應有優先權 直線行進的交通物體，對於轉換方向的交通物體，應有優先通行的權利，無論在丁字路或十字路上，皆給予直進的交通物體以較諸左轉灣或右轉灣的交通物體先行通行的權利。換一句話說，當一直行進的交通物體和左轉灣或右轉灣的交通物體一同行進的時候，一直行進的交通物體可以仍舊的行進，而其他打算左轉灣或右轉灣的交通物體，則不得不稍爲等待，這是世界各國共同採用的原則。

(三) 其他 在交叉道路上，從兩方面來的交通物體都照舊的行進，必不免有衝突之虞，所以在這種場合，除消防汽車及救急汽車外，應使靠近較寬處的交通物體停止一會兒，以等待那方來的車馬通過（註三）。

以上三項，雖爲交通優先權中之最重要的，但除此以外，汽車與火車電車，汽車與汽車，汽車電車等對於其他車馬，汽車電車以外的車馬與車馬。車馬與步行者等相互間的交通優先權，也都是最值得我們注意的事，這裏不可忽略過去。茲分別列述如左：

(一) 汽車與火車電車 通行於鐵道上的車，比其他交通物體，有優先通行的權利，這是依習慣而來的。如火車電車與其他車馬，欲同時通過同一地點時，其他車馬是不能使火車電車停止的，故在這種場合，其他車馬對於火車電車要等待着。如此辦法，是有理由的，我們就交通物體的公共性來講，火車電車是輸送多數公眾的交通工具，比輸送少數人的其他車馬，應有交通優先權。再就交通物體的危險性來講，交通物體的危險性，大體依交通物體所具的行駛速度的能力而判斷，火車電車循一定的軌道而行，其速度甚高，在與其他車馬相互關係的危險性上看來，亦應比其他車馬有交通優先權。歐美習慣；市內電車通常對於消防汽車等，應予以交通優先權。

(二) 汽車與汽車 汽車與汽車相互間之交通優先權，須依各個汽車之公共性及其相互關係上的危險性而決定。就社會性說，公共汽車對於其他汽車應有交通優先權，乘用汽車對於載重汽車應有交通優先權，乘用汽車之載人者，對於空汽車亦應有交通優先權。至對於消防汽車及救急汽車，更是無條件的承認其有交通優先權了。

(三) 汽車電車等對於其他車馬 交通物體在向同一方向行進時，如果緩行車馬不讓疾行的交通機關先行通過，那末，疾行的交通機關，不但不得立時通過，並且緩行的車馬因為先行之故，可以故意的妨害疾行的交通機車的圓滑。在這種場合，若是先使疾行的交通機車通過，在時間上，並不需要多久，而且能夠免除上述的流弊；所以依據疾行交通工具對於緩行車馬應有交通優先權的原則來說，汽車電車對於汽車電車以外的其他車馬享有交通優先權，自不待言。

(四) 汽車電車以外的車馬與車馬 汽車電車以外的車馬，除速度高而欠安全的機器腳踏車（註四）外，

如運貨馬車，人力車，腳踏車等相互之間，其交通優先權不妨委諸習慣而放任之。

(五)車馬與步行者 在車道內，車馬對於步行者應有優先權；只要街道上有車道和步道的區別時，通行於車道內的車馬對於橫越車道的步行者，就有優先通行的權利。

上面所述的車馬在車道內對於步行者，雖然應有交通優先權，但在車道內，如有指定為橫越步道的地點，則通過那裏的車馬，對於通過那裏的步行者，應該一律停止，以保護步行者的安全通行。

(註一)陸上交通整理規則第四十八條規定，「各種車輛，遇有特別優先權之消防車、警備車、衛生救護車、工程救險車、監犯車同向行駛時，均須讓避，讓其先行」。同法第四十九條規定「有優先交通權之車輛，得使用特別信號」各等語。按此等車輛，在性質上比一般汽車有特別迅速進行的必要，而負有救濟公共急迫之利益的使命，無速度的限制，應使用鐘或吼聲或汽笛等發音器，以為公認救急救護汽車的條件，而促一般車馬的注意。美、日兩國對於警察署公務車及警察官輸送用的汽車，亦特許其具有比一般汽車更高的速率。又陸上交通管理規則第五十一條規定，「由小路或支路駛出之車輛與幹路之車輛相遇時，須讓幹路之車先行」等語。

(註二)見陸上交通管理規則第五十一條。關於道路的大小，最好以顯明的標示而明示之，使任何人一望即知。

(註三)南京市陸上交通管理規則第二十八條第七款規定，「凡兩車相遇於窄狹之街道或有障礙物之地點時，應由靠近較寬處之車輛停止，讓對方車輛先行」等語。在外國也有認許靠左的交通物體有交通優先權的。

(註四)機器腳踏車的交通優先權，應準據汽車之例。

第四節 交通整理之方法

我在前面已經把交通整理的四個原則，加以說明過了；但如果再進而為交通整理的研究，則應該採取怎樣的方法呢？

所謂交通整理的方法，就是為達到交通整理的目的（緩和交通的混雜，以圖交通的安全和圓滑）所施行的一切方法。比如為增加交通的收容能力起見，而新設道路，或擴築道路；為增進交通的能率起見，而鋪築道路等是。

然而，設備必要的交通機關，以適應交通的要求，雖不失為交通整理的一個方法，但這種事項。究竟屬於助長行政。這裏以交通警察的見地為主，不研究交通警察圈外的問題；所以這裏所研究的，就是對於街道的交通應該怎樣統制的問題。

我們在交通上予以一定的限制而統制之，以為緩和交通之混雜的方法和設備，關於這種問題，最好從各方面去研究，即就各個的場所依其交通狀態和交通上的要求，來考慮其各個適應的特殊方法而決定之。但這裏不能把各個場所都加以研究，僅將幾點最重要而能夠做代表的交通整理的方法，加以說明而已。

一、交叉點的整理法

交通整理最初實行的地方，是街道的交叉點。因為街道的交叉點，是交通上危險最多而整理最感困難之所在。在這種交通交錯的地方，它不但是由各方面而來的種種交通薈萃之地，並且汽車及其他車馬轉換其行進方向，也多半在此處。又不但因公共汽車的停車場大半設在此處附近，而上車和下車的人也大半要從這裏通過，並且步行者往往在這裏橫過街道。因為有這四種理由，所以街道的交叉點

比其他地點的交通，都見混雜。我們可以說，道路交叉點，不但是交通最混雜的地方，而且是交通整理上最重要的地方。現今世界各國，在道路交叉點上施行的交通整理法，最足做一般代表的，有左列四種：

(一)斷續式整理法 所謂斷續式整理法，就是替換着使用「進」「止」的信號，以截斷「東西」「南北」的交通流，而使之交換着流通的方法。施行此種方法時，或使用「進」「止」機，或在交叉點的中央，由交通警察作手式，或用其他各種的交通整理信號。這種交通整理法，初行於英國，繼為法國所採用，美國自一九〇二年起，亦採用此法。因為這種整理法，極容易實行，而其效果亦甚確實，雖在怎樣狹小的道路交叉點，也能夠實行，並且能給予步行者以橫越的機會；所以現今世界各國，對於道路交叉點的交通整理，大抵皆採用這種方法。

這種整理法的長處，已如上述，但其中有種種的缺點。其缺點中之最大的，就是採用斷續式整理法時，因為隨着交通的間歇，不免減低街道的能率，予通行者以時間上的損失。換一句話說，此種交通整理法，與其謂為企圖交通的流過，勿寧謂為着重於交通的停止，且有高速度交通機關，因為一度被停止了，為着要趕時間起見，往往在信號變換之後，用超過警察法令上所限制之速率行進，結果就難免惹出交通事故。此外，在許多道路會合的交叉點，實行此種整理法，亦頗感困難，這都是它的缺點。現今美國在大都市中，雖實行一齊式的信號法，以圖補救斷續式整理法的缺點（註一），但因街路的長短參差不一，通行在街路上的交通物體，也極為複雜，要把時間作適當的分配，是很困難的，所以在街道交叉點上有第二個交通整理法——循環式整理法的發明。

(二)循環式整理法 所謂循環式整理法，就是在街路交叉點的中央，設置禁止車馬通行一定空地，使通行此交叉點的交通物體，環繞其空地，依一定的方向，向其可要行的通路而行進的整理法。

循環式整理法，為糾正斷續式整理法的缺點而研究出來的方法。一九〇五年，最初在紐約地方試行過；一九〇七年，在巴黎地方實行過；後來倫敦和柏林也採用此法。

說到循環式整理法的優點，卻有幾種：因其在道路交叉點上不使交通停止，所以沒有減低道路通行能率，並不予通行者以時間上的損失，及在許多道路會合的交叉點，得完全的應用。除在這些長處之外，還有一種特徵，就是由通行者的自制而為交通的整理，不需要交通整理機及交通警察之手。至於循環式整理法的缺點，也有幾項；據愛諾氏（註二）謂「假如道路交叉點的位置，有直徑六十五呎的內接圓那樣大，對於循環式整理法的實行，就很寬廣了」。依此而論，欲實行循環式整理法，其通路交叉點的中央，不能不有一定的空地，倘在不甚廣大的交叉點，便不能實行此法，這是一種缺點。一九二四年，紐約第五街五十七巷試行此法時，曾經得到「就交通物體方面說，成績非常的好；但就步行者而言，則極端危險」的經驗（註三）。因車馬交通無間斷的行進着，步行者在橫越道路時，不能沒有相當的危險，自不待言，這是第二種缺點。又有電車軌道的敷設場所，因電車的循環交連，非常亂雜，實施上感受多少的困難，這是第三種缺點。

(三)兩法兼用 如上所述，實行循環式整理法時，不但對於步行者不能給予橫越道路的機會，並且對於消防車等需要急行的車輛欲通過其交叉點時，亦必須與一般車馬同樣的入於循環交通之流，使通過此處，不能不費一點時間，這便是專行循環式整理法之不便利地方。所以為便利步行者及消防車等

起見，最好於實行循環式整理法之中，兼行斷續式整理法；限於一定的時間，在交叉點內，禁止一切交通物體的通行，俾於步行者以橫越街道及消防車等通過的便利。

(四)右轉灣的禁止 交通物體在交叉點上右轉灣時，一定要橫過在這交叉點上的兩個交通流，這樣，對於交通物體的本身，不但自己感覺困難，同時也會妨礙其他車馬的交通。因此，在交通頻繁的交叉點上，要絕對的禁止右轉灣纔好。

二、交叉點以外場所的整理方法

關於交叉點以外場所的整理方法，我在前面已經說過，交通流要單純化。交通流單純化的方法，最普通實行的，或依交通流的方向而為單純化，或依交通物體的種類而為單純化。前者為一方行進路的方法，後者為分路式的整理方法，若兼用此二法，更能夠使交通流單純化了。茲分述如左：

(一)一方行進路的方法 這個方法，前面也說過，在很窄狹的街路上，有多量的車馬行進時，如果容許這邊來的，同時也容許從那邊來的，那末，交通事故就不免要發生了。所以只許一方行進，禁止與此方向相反的行進，這是一方行進路的方法的原理。

這裏對於一方行進路的方法，下一個定義：「所謂一方行進路的方法，就是對於特定道路的交通物體的交通，只許一方向通行，禁止對向交通物體通行的交通整理法」。

在道路狹小，而車馬的交通又多的場合，除了實行這種一方交通式整理法之外，再無緩和交通混雜的妥善方法。實行此種方法，不但在車馬之交通整理上，頗有效果；就是在實行此種整理法的道路上，步行者於橫越街路時，只注意一方面就行了。所以就步行者能夠得到安全這一點說，可以說是對

於步行者是有利益了。但是，在採用這種一方交通式整理法的場合，附近的平行道路，必須依此種整理法而得收容被禁止之方向的車馬的交通，換句話說，其附近必須有平行的道路；否則，停止的車就非大迂迴不可，頗不便利，這是必須考慮的問題。

一方行進路的方法，雖視為通常的交通整理法而採用之，但在舉行特殊的儀式，或集會或劇之終演時等，向同一的場所，由同一的方向的多數車馬，一時的集散的場合，臨時應用之，其效果亦甚大。

(二)分路式的整理方法 所謂分路式的整理方法，就是對於特定街道上之車馬的交通，只許特定種類之車馬的交通；屬於其他種類車馬，使之依照其他道路而行駛的交通整理法。我在前面已經說過，分路式的整理方法，就是依交通物體的種類，某些街道上許緩行的車馬通行，某些街道上則在所不許，例如在通過交通(Through Traffic)甚多之特定道路上，只許汽車及電車等速度快的交通工具通行；如貨車，速度遲的車馬，使之在其他道路上通行。

這種整理法，在交通物體之種類甚多的都市中實行，最有效果。若採用之，可以使各種的交通工具發揮其本身特有的機能，但在採用這種方法的場合，與採用一方交通式整理法，有同樣的應該要考慮的事情，就是在其附近，必有平行的道路，將一方道路所禁止種類的交通，收容於其他道路中；否則，是很不便利的。

(三)兩法兼用 在大都市的某種場所，若專行一方行進路方法，或專行分路式整理方法，都未能十分有效的整理交通的場合，必須兼用這兩個整理法。假定有甲、乙、丙、丁四條道路平行着，可是各街

道上之雜多的交通，非常繁劇，若單行一方行進路的方法，或單行分路式整理法，均不能達到所希望的交通整理的目的。在這種場合，應該把甲及丙的兩條道路做爲同一方向的一方交通路；乙及丁的兩條道路做爲反對方向的一方交通路；並且以甲及丁的兩條道路做爲汽車的通行路，乙及丙的兩條道路做爲貨車、腳踏車等的通行路，這樣的整理，極有效果。

(註一)所謂齊一式的信號法，就是把相接着的五個或六個交叉點，作爲一個區域，而在這一個區域內的道路交叉點上，同時發出進止機的「進」或「止」的標示。東西行，則各處東西行；南北行，則各處南北行。

(註二)愛諾氏爲循環式交通整理法的研究家。

(註三)詳見一九一六年五月二十五日出版之美國市政週報十六卷七一八頁(Municipal Journal Vol. XI: 718 May 25, 1916)

第五節 餘論

我們在討論本問題時，應該想一想，要用甚麼力量來消除交通上的危險和滯澀呢？又要用甚麼方法來消除交通上的危險和滯澀呢？無疑的，前者是警察權，後者是交通整理。用警察權來除卻交通上的危險和滯澀，就是交通警察的作用；換一句話說，用警察權來實現交通上的安全和圓滑，即是交通警察的根本目的。分析說來，交通警察，一方面是以警察權的力量來除卻交通的危險以實現交通的安全；一方面是以警察權的力量來除卻交通的停止和滯澀，以實現交通的圓滑。綜合言之，交通警察是要實現交通的安全和圓滑的，我在前頭已經再三的說過了。其實現此目的的方法，即是「交通整理」。

第十一章 災難警察之指針

第一節 火災警察

火災警察通稱消防警察，就是預防火災之發生及於已發生時以防護生命財產爲目的之警察作用。關於火災警察之一般規定的法規，有行政執行法及違警罰法兩種。

行政執行法

第九條 遇有天災事變及其他交通上、衛生上或公安上有危害情形，非使用或處分其土地、家屋、物品或限制其使用，不能達防護之目的時，得使用或處分，或將其使用限制之。

違警罰法

第三十二條 有左列各款行爲之一者，處十五日以下之拘留或十五元以下之罰金。

- 二 於人烟稠密之處燃放烟火及一切火器者。
 - 六 於人家近傍或山林田野，濫行焚火者。
 - 七 當水火及一切災變之際，經公署令其防護救助，抗不遵行者。
- 爲防止火災擴大起見，必須切斷火道，這在消防方法上是最適當的處置；但爲切斷火道而破壞鄰

家或使用他們的東西，是依右列行政執行法九條之規定，屬於物件之處分。所謂遇有天災、事變及其他交通上、衛生上或公安上有危害情形，如洪水、暴風、暴動、戰爭及火災等是。火災時，為預防危害起見，該管警察指揮官即可依此條文辦理，這是合法的措置。其下之警察執行官吏，基於指揮官之一般的或具體的命令，或指揮官不在時臨機應變，得命救火會或一般民衆依法執行（註一）。其不聽指揮者，則依右列違警罰法第三十二條第一項處罰之（註二）。為達成警察之目的，而使用或處分私人之土地、家屋、物品或限制其使用，所加於個人之損害，以不賠償為原則，故警察人員應特別注意這點，以行使此項權力。

違警罰法三十二條一項中之第三款禁止事項為：「於人家近傍或山林田野，濫行焚火者」，一則因為在人家近傍濫行焚火，有延燒房屋、建築物或引火性物質（註三）的危險；二則因為在山野濫行焚火，有延燒森林等的危險；故在那些地方，一律禁止焚火。至於焚火的理由，是否正當，在所不問，無論為煮飯，禦寒或玩弄火柴，只要是在人家近傍或山林田野，其行為達到這裏所謂焚火之程度時，即可處罰（註四）。焚火行為本身是不法的，而「濫行焚火」的「濫」字，即是「不法」的意思。

於此，有一注意之事，若有妨害消防夫的動作，或對警察消防人員詐稱火已熄滅者，均為犯罪。刑法有規定：

第一百八十二條 於火災、水災之際，隱匿或損壞防禦之器械，或以他法妨害救火防水者，處三年以下有期徒刑，拘役或三百元以下罰金。

以上為妨害救火罪之規定，以下為準妨害救火罪之規定：

第一百九十四條 於災害之際，關於與公務員或慈善團體締結供給糧食或其他必需品之契約而不履行，或不照契約履行，致生公共危險者，處五年以下有期徒刑，得併科三千元以下罰金。

此項犯罪之成立，以對於所訂立供給災區必需品的契約，因不履行或不照契約履行，致生公共的危險為要件。

與火災警察有關係的法令，除上述行政執行法及違警罰法外。尚有（一）電氣事業取締規則，（二）商港條例（註五），（三）郵運航空器乘客取締規則（註六），軍政部兵器彈藥及危險物品保管並搬運規則（註七），（五）軍隊乘船裝運危險物品規則（註八）及（六）森林法（註九）等。

再者，基因於火災所生之刑事責任的法令，刑法有放火罪，森林法有罰則之規定。關於民事責任之法規，民法有規定，列示其條文如下：

刑法

放火罪（第十一章）

第一百七十三條 放火燒燬現供人使用之住宅或現有人所在之建築物、礦坑、火車、電車或其他供水、陸、空公眾運輸之舟、車、航空機者，處無期徒刑或七年以上有期徒刑。

失火燒燬前項之物者，處一年以下有期徒刑，拘役或五百圓以下罰金。

第一項之未遂犯罰之。

第一百七十四條 放火燒燬現非供人使用之他人所有住宅或現未有人所在之他人所有建築物、礦坑、火車、電車或其他供水、陸、空公共運輸之舟、車、航空機者，處三年以上十年以下有期

徒刑。

放火燒燬前項之自己所有物，致生公共危險者，處六月以上五年以下有期徒刑。

失火燒燬第一項之物者，處六月以下有期徒刑，拘役或三百元以下罰金。

第一百七十五條 放火燒燬前二條以外之他人所有物，致生公共危險者，處一年以上七年以下有期徒刑。

失火燒燬前二條以外之物，致生公共危險者，處拘役或三百元以下罰金。

第一百七十六條 故意或因過失，以火藥、蒸氣、電氣、煤氣或其他爆裂物炸燬前三條之物者，準用各該條放火失火之規定

第一百七十七條 (略)

森林法

第六十三條 放火燒燬他人之森林者，處三年以上十年以下有期徒刑。

放火燒燬自己之森林者，處一年以下有期徒刑，拘役或三百元以下罰金；因而燒燬他人之森林者，處六月以上五年以下有期徒刑。

失火燒燬他人之森林者，處一年以下有期徒刑，拘役或三百元以下罰金。

失火燒燬自己之森林，因而燒燬他人之森林者，處六月以下有期徒刑，拘役或三百元以下罰金。

民法

第一百八十四條 因故意或過失，不法侵占他人之權利者，負損害賠償責任……

又依國民工役法規定，遇有水火災、蟲災、地震及其他重大災難之防衛及救護時，中央及省市政
府或事變發生地之地方行政長官得發布非常時期徵役之命令。關於服工役日數，徵工役時期，工役時
間，工役主辦機關，服工役人民之編制，得依事變之情況及事實之需要決定之。不依法發布此項徵役
之命令者，處五年以下有期徒刑，辦理工役人員藉口應修工事，擅向居民派捐勒捐者，處七年以下有
期徒刑，併科一千元以下之罰金；辦理工役人員，若不依法為徵役或免役之處分者，處一年以下有期
徒刑或拘役；人民無故對於工役抗不應徵者。得由鄉鎮區長報由縣市政府強制執行，或處以每日一元
以下之罰金。其詳見國民工役法。

至若守望員及巡邏員，發見火警或救火時，應如何措置？警長警士服務規程中，有下列之簡單的
指示：

第六十條 守望及巡邏警士，發見火災時，應即鳴警笛，俾衆週知，並盡力息滅；消防人員已集
合時，應防止混亂及乘機竊盜情事。

第六十一條 守望及巡邏警士救護火災時，應首將人口救出；若係官署或其他公所，並應急護各
項文卷。

各地方救火會，應分爲若干管區；各警區之火場指揮官，亦應指定，如火患涉及二警區以上時，
應由該地方最高警察官或督察長指揮之，此項規定及應援辦法，可由各地方警察機關自定之。

還有，我國消防事務常由警察機關來執行，或謂在形式上，消防雖屬警察事務，但在實質上，則

非警察事務。因消防只限於災害之警戒防禦，非如警察之以命令或強制來限制人民之自由；故消防不能包含於警察的觀念中。

又消防有官設的與公設的兩種。官設的消防，法令上雖名之為消防組（註一〇），但俗稱消防隊，公設的消防，即救火會。而官設及公設的消防，法令上均稱之為消防組。

（註一）行政執行法第九條所定之處分，鄙意只許行政官署有此權限（見第一條），一警士則無此權限。故救火會及人民有服從警察局或該管警察分局的命令，而無服從一巡官長警所發之命令的義務。如只基於一警士自發的命令，即為警士權限外之命令，這種命令是違法的，救火會與人民均無服從的義務。

（註二）積極的放火，固屬犯罪。負有消防義務的人不救火，也視為放火。消防組員袖手旁觀火災時，即是不作的放火。然火災時，經公署令人民救助抗不遵行者，則非放火，因一般人不負消防義務，只構成違警行為；但老幼婦女及殘廢之人，不在此限。

（註三）引火性物質，如油類、火藥類、酒精類等物。

（註四）農人焚燒野草以培土壤，或習慣上因祭祀而焚化冥器，雖未便謂濫行焚火，但燃燒東西的火力過於猛烈，或遇急風時舉火，以及不遵守公署指定地點焚火者，均可處以違警罰。

（註五）商港條例（二十二年六月二十七日國府公布）。

第二十二條 船舶在港內失火時，除急鳴警鐘外，日間應掛道報火警之旗號，夜間應放藍火或閃火，至遇救時為止。

第二十三條 船舶如載有非應備之爆發物易於燃燒之危險物，於入港時，應在港外停泊，日間應懸掛旗號，夜間應懸掛紅燈於前桅之上端。

前項船舶，非經主管船政官署指定停泊地點後，不得入港，並不得任意裝卸該項物品。

(註六) 郵運航空器乘客取締規則(十九年九月十八日交通部公布)。

二、乘客不得攜帶違禁物，危險物或照相機。

五、乘客不得於航空中吸烟、酗酒，或喧嘩鬪毆。

(註七) 二十年五月軍政部公布。

(註八) 十九年四月二十三日軍政部公布。

(註九) 森林法(二十一年九月十五日國府公布，二十四年三月十二日施行)。

第四十八條 森林保護區內，不得有引火之行爲；但經該管公務員之許可者，不在此限。前項保護區，由地方主管官署畫定之。

第四十九條 經前條第一項許可爲引火之行爲時，應預爲防火之設備，並通知鄰近各森林之所有人或管理人。

第二節 水災警察

所謂水災警察，就是以預防水災，減輕其被害爲目的之警察作用。關於水災警察之法規，除行政執行法(第九條)及違警罰法(第三十二條第一項)外，尚有十九年一月行政院公布的河川法(註一)。

河川法

第十七條 當洪水迫切，急於搶險時，專管機關或地方政府得就地徵用防禦上必需之物品，人工，並得拆毀其障礙物類。但認爲所受損失重大者，得酌量補償，或令受特殊利益之地方補償。

之。

根據此條，在洪水之危險迫切時，地方政府或受其委任之官吏，得立即防禦，使用或徵收土砂竹木及其他材料，並車馬及其他搬運物件及器具等；又使役人夫，以及破壞房屋及其他障礙物。倘遇有發生緊急工程時，並得以相當之時價，徵收工程應用之物品，如下條河川法所示：

第十八條 凡河川發生緊急工程時，專管機關或地方政府得徵收工程應用之物類，但得酌給相當之時價。

以上規定，皆為洪水之危險迫切時的緊急處置。水災警察之第一目的，在有備無患，符合此種旨趣者，則有下列河川法條文：

第十九條 專管機關或地方政府，得令所屬機關或其他公共團體於相當時際，準備水災之防禦。

第九條 專管機關或地方政府，認為河川沿岸土地或私有工程物，有妨害河川本身或其效用之危險時，限令當事人於一定時限內修理或拆毀之。

第十條 專管機關或地方政府，為防止土砂崩潰，得令沿河川兩岸地主於必要之限度內，培植護河草木或其他設備，地主不得抗拒。

第十一條 左列工程建築，改造或毀除，應先得專管機關或地方政府之許可。

- 一 預防水害之工程物，
- 二 引用或注入河川所設之工程物，
- 三 保護河川兩岸田地所設之工程物，

四 其他有關河流之建築物。

第十四條 凡利用河川，恐於水患預防上發生危險時，專管機關或地方政府，得令利用者建設相當之工程物。

第十五條 利用河川興辦之工程，經許可後，發生左列情事之一者，得撤銷的許可或加以條件的限制，於必要時，並得令改築或拆毀之。

一 施行工程方法或管理方法不良，發生危險時，

二 設施工程經許可後，更貼用許可外之他項事物時，

三 對於法律命令有違背時，

四 對於公共利益有妨害時。

遵守以上各種規定者，有時得賞；違反者則被罰。其懲罰之規定如左：

第二十五條 凡人民或公共團體或本法或根據本法所發之命令有不遵守時，得限制一定期間履行；若逾期不履行或履行不充分時，得強制履行，並得科以千元以下之罰金。

基於水災所生之刑事責任問題，刑法上有具體之規定：決水罪（第十一章）

二百七十八條 決水侵害現供人使用之住宅或現有人所在之建築物、礦坑或火車、電車者，處無期徒刑或五年以上有期徒刑。

因過失決水侵害前項之物者，處一年以下有期徒刑，拘役或五百元以下罰金。

第一項之未遂罪罰之。

第一百七十九條 決水浸害現非供人使用之他人所有住宅或現未有人所在之他人所有建築物或鑛坑者，處一年以上七年以下有期徒刑。

決水浸害前項之自己所有物，至生公共危險者，處六月以上五年以下有期徒刑。

因過失決水浸害第一項之物者，處六月以下有期徒刑，拘役或三百元以下罰金。因過失決水浸害前項之物，致生公共危險者，亦同。

第一項之未遂罪罰之。

第一百八十條 決水浸害前二條以外之他人所有物，致生公共危險者，處五年以下有期徒刑。

決水浸害前二條以外之自己所有物，致生公共危險者，處一年以下有期徒刑，

因過失決水浸害前二條以外之物，致生公共危險者，處拘役或三百元以下罰金。

第一百八十一條 決潰提防，破壞水閘或損壞自來水池，致生公共危險者，處五年以下有期徒刑。

因過失犯前項之罪者，處拘役或三百元以下罰金。

第一項之未遂罪罰之。

依擴充消防組織大綱規定，消防組分救水救火兩種，水災消防組專負防止水災之責，其組織見前。

關於河川之防衛，得設置河防警察（河川法二〇條），在河防範圍內，警察官職權，得由河川官吏執行（同法二一條）。

(註一)河川法第二十九條曰，「本法海岸線，亦得適用之」。

第二節 水難警察

所謂水難警察，即以水難之預防及救護爲目的之警察作用。我國關於水難之預防法令，有國府二十三年五月十五日公布的航路標識條例及十九年五月六日公布的海軍測量標識條例。

航路標識條例

第三條 各地方政府經交通部核准，得設置必要之航路標識。

法定團體呈由地方政府核轉交通部核准後，亦得設置之。

第四條 交通部對於前條之航路標識，認爲不適當或易生危險，或無必要時，得令變更或撤銷之。

交通部對於前條之航路標識，認爲有直接管理之必要時，得以相當價額收買之。

第五條 有左列行爲之一者，處三百元以下罰鍰。

一 移轉或遮蔽航路標識者，

二 變更航路標識之性質者，

三 在禁止區域，使用易於淆亂航路標識之燈光或警號者。

第六條 有左列行爲之一者，處十元以下罰鍰。

一 衝撞航路標識者，

- 二 繫泊船隻於航路標識者，
- 三 攀登航路標識者，
- 四 塗抹航路標識者。

海軍測量標條例

第八條 人民有左列之情事者，依左列處斷。

- 一 移動或毀壞水上永遠浮標及凡為指導航船者，處二月以上六月以下之徒刑，並賠償損失。
- 二 移動或毀壞測量標石者，處二十元以上百元以下罰金。
- 三 移動或毀壞測量標者，處十元以上百元以下之罰金。
- 四 移動或損壞測旗及暫用標柱者，處五元以上十元以下之罰金。
- 五 因過失損壞測量標或於測量標近旁，堆積塵土，拋棄砂石，黏貼紙張及繫養牧畜者，處一元以上二十元以下之罰金。

航路標識及海軍測量標應加以保護，以免水難事件發生，固不待言；但舟車、擺渡及橋樑等，亦應同樣加以保護纜行。故刑法危害交通罪中有下列之規定。

第一百八十三條 傾覆或破壞現有人所在之火車、電車或其他供水、陸、空公眾運輸之舟、車、航空機者，處無期徒刑或五年以上有期徒刑。

因過失犯前項之罪者，處一年以下有期徒刑，拘役或三百元以下之罰金。

從事業務之人，因業務上之過失，犯第一項之罪者，處三年以下有期徒刑，拘役或五百元以下

之罰金。

第一項之未遂犯罰之。

第一百八十四條 損壞軌道、燈塔、標識或以他法致生火車、電車、或其他供水、陸、空公眾運輸之舟、車、航空機往來之危險者，處三年以上十年以下有期徒刑。

因而致前項之舟、車、航空機傾覆或破壞者，依前條第一項之規定處斷。

因過失犯第一項之罪者，處六月以下有期徒刑，拘役或三百元以下罰金。

從事業務之人，因業務上之過失，犯第一項之罪者，處二年以下有期徒刑，拘役或五百元以下之罰金。

第一項之未遂犯罰之。

第一百八十五條 損壞或壅塞陸路、水路、橋樑或其他公眾往來之設備，或以他法致生往來之危險者，處五年以下有期徒刑，拘役或五百元以下罰金。

因而致人於死者，處無期徒刑，或七年以上有期徒刑。致重傷者，處三年以上十年以下有期徒刑。

第一項之未遂罪罰之。

警察人員及自治人員對於水難救護事務，應設一專法，以便奉行。依二十年一月一日國府公布的海商法，規定水難救護之責任者為船長。

海商法

第一百二十一條 船長於不甚危害其船舶、船員、旅客之範圍內，對於淹沒或其他危難之人，應盡力救助。

違反前項之規定者，處三年以下有期徒刑或拘役。

第一百二十八條 船舶碰撞後，各碰撞船舶之船長於不甚危害其船舶、船員或旅客之範圍內，對於他船舶船員及旅客，應盡力救助。

各該船長除有不可抗力之情形外，在未確知繼續救助爲無益前，應停留於發生水難之處所。

各該船長應於可能範圍內，將其船舶名稱及船籍港並開來及開往之處所，通知於他船舶。

違反第一項之規定者，處五年以下有期徒刑。

又查外國船舶，如因避難，得在中華民國港灣口岸停泊（船舶法三條）。

第十一章 消防研究

第一節 由重慶大火說到警察

讀者還記得吧！當民國二十七年五月間重慶臨江門外之大火，燒了六個鐘頭，毀了三十七條街巷，焚了一萬多戶，傷者近百人，死者二三十人，無家可歸者約兩萬人，受大驚受小驚者更不知有多少，痛哭號啼，一片焦土，房屋財產之損害總額，約在五百萬元以上，這真是抗戰期中中華民族後方的一個大損失。但是，這件慘事，並不是非人力所能夠預防的，試問在平常，地方當局與當地居民是否已盡人事而沒有一點遺憾呢？如有一點遺憾之處，負責者又怎能為自己解其重大的責任呢？

論起那一次大火之責任，各方面都應該負擔；不過，禍既發生，責備已遲，惟對於將來不能使重慶以及其他都市再演這樣的悲劇，這一點，純為保存中國人力物力以及為着無數平民之生命財產打算，所以無論市政當局，警察當局或禁煙當局，都要格外的努力，籌謀萬全之策，定下一個根絕火患的方案，這是他們應負的責任。而這種重大之責任，以專由警察機關負之，較為得當，一則可增進取締建築及防火之工作效率，二則建築物直接歸警察機關指導及取締，則建築者不敢藐視警察易於守法就範。那次大火發生之原因雖多，但沒有使警察機關對於建築之指導及取締，作有效之處置，亦為一

大主因。再則救火人員對消防技術，既無消防法令之根據，又缺適當之訓練，此亦無可諱言之事。重慶為著名之火災都市，我們住在這個木造建築物之麤集的地方，個人之生命財產，隨時有被犧牲之可能，即整個之國家，亦隨時有受損失之危險，我們不能不希望當局迅速擴大地方警察機關之職權，改進消防技術，以達消防警察之防火目的，這纔合乎一面抗戰，一面建國的原則。

建築物與警察之任務，極有關係；譬如沒有秩序或沒有計畫的建築，一定會使外勤人員難為適當之配置，若欲警察力之週到，又非增加許多無謂的經費不可，在富有國家，不成問題；在貧窮國家，負擔不起。不但此也，不合警察上要求之建築（如疊床架屋之木板的高層建築等）。警察當局對它雖努力的預防火災，亦不易盡防火之能事。我國有很多地方的建築，對於此點警察上之要求，全不注意，向不計及。加之，地方警察機關多無管理人民建築之權，不容易負消防保安之重責，而主管建築之機關對於建築之管理，又未見其全由警察本義上着眼，事權之不統一，確是政府工作常常發生不聯繫的弊病之一原因。我們為根本上防止火災事故發生計，應使警察機關對建築物之取締及指導作有效之措置。換句話說，對於管理建築之機關的職權實有從根本上加以調整移轉之必要，絕對使管理建築之任務盡歸警察機關，確是善策。

我國應訂之管理建築物法，過去久付闕如，僅在違警罰法中有一二條有關建築物之消極的規定而已，雖有此一二條治法，又各地方無苦治人，執法者每每曲解法意，以苦人民，而受屈者多不知或不願告訴追究，適足以濟其惡。我們為應付現實的需要，鑒於那一次重慶大火，而制定適當之條文，不僅專注意臨江門外一帶之建築，應注意全國各處之建築。對於將着手之新建築物，應如何指導，如何

取締？對於已成之舊建築物，應如何指導，如何取締？對於特殊之建築物，應如何指導，如何取締？均應一一計及。並於警察機關內，設若干建築技師、技手及建築監督員，以司其責，然後建築物纔不致危害都市的生活，以免再蹈此次大火之覆轍，而保持國家之實力，此為都市警察之頂重要的任務，亦即戰時警察之頂重要的任務。

當臨江門起火時，憲兵、軍隊及警察人員得報後，均馳往維持火場的秩序；重慶警察局長在場指揮數小時之久，該管分局長及消防隊員及隊兵等，受傷的受傷，焦背的焦背；全市消防隊由深夜鏖戰至天明，此種努力犧牲，除值得我們欽佩外，無可異議。但本節所討論的，不是這個問題，乃是怎樣的改良消防技術及注重消防警察以求進步刷新的問題。

據查，當起火時，係屬深夜，消防聯合會及各地水龍聞訊馳至施救時，火已延燒甚廣。本來消防工作是以迅速為第一個要件，這是警察及救火人員所不能忽略的。記得是年四月十三日上午十時許，我方從仁濟醫院搬出，因開刀後十餘日未進米飯，肚子很餓，先到重慶通遠門外中央汽車公司休息吃飯，恰好遇到那裏起火，他們即以電話告警，等待一刻鐘之後，纔有兩部消防車前後開來，到時，火已被撲滅了。如果這火燃燒起來了，則星星之火可以燎原，火勢蔓延起來，越久越烈，越烈越難撲滅；所以救火要爭時間，我們可以說，救火以迅速為第一。

又聞當時來到臨江門外火場之水龍，不下四十多架，雖奮勇施救，無如火勢過猛，收效甚微，而灌救者又將水頭向燃燒處灌救，反視近火房屋決不會接火者然。我們要知道，最適當而有效之救大火的方法，不宜向燃燒處灌救，應向近火建築物多多的澆水。如火勢過猛，則不妨切斷火道，尤其是先

切斷風下之火道。因為專向火燄處澆水，有時等於澆油一樣，越澆水，火勢越兇，警察機關為防止火災之擴大延長，可依據行政院執行法，當場下令破壞鄰家的房屋，以切斷火道，已如上章第一節所述。此種臨機應變之處置的權限，法律已委任警察局長及其分局長了。他們自可依法行使，毋庸再有所顧忌。

至於欲注重消防警察，必先注重消防警察之訓練，其他次之，此為消防實務之教育問題。我們須知，民國二十一年、二十二年、二十三年，當局因軍事上之失利，始感覺有訓練軍官之必要，其後因訓練軍官而得到軍事上之勝利，所以軍隊之能夠作戰，當歸功於軍事教育；警察人員之善於防患，與消防人員之善於救災，亦當歸功於警察教育、消防教育。如警察人員及救火人員在火場之勤務為何，指揮消防時之部署原則如何，放水之方法如何，又視燃燒之程度而應如何變更其防禦之方法，以及對於飛火之警戒，防止火場之混亂，使救火人員可以充分活動，他如救護人命，防止搶盜，調查起火之原因等等，平時均應受充分之教育，臨事纔不會手忙腳亂。倘以曾受嚴格訓練之批人員來救火，火場秩序一定會好，決不致火勢加強及兒童被腳踏死和成年人先被踏死之後，再焚其屍首等慘況。總之，我們認為有訓練消防人員及警察人員之必要，質之高明，以為如何？

第二節 防禦指揮法

指揮者所做的事情，並不是只對於被指揮者所應做的事情，加以督勵鞭策，因為這種督勵鞭策，不過是指揮者一半的重要任務。

一、先着部隊指揮者之任務

(一)第一個要務 試舉一個問題：「在廷燒甚烈時，先着部隊的指揮者，第一步應該做些什麼事情呢？」我們不希望下面的答案：

「應令隊員向最危險的方面突進防禦」。

「令」固然是不錯的，然而我們所希望的答案，卻是「怎樣的令呢」？因此，我們所希望的答案是：

「細察平日所知該地附近的水源、地勢、建築物及當時之風向與風力；部隊到場後，即馬上實行調查，確定最危險的方面，然後令隊員向這方面突進防禦」。

如果缺乏實地調查，常將可以防禦的火勢做到不能防禦的地步。若不實地調查，真有點危險。故防禦指揮者，應當視察隊員所不能視察的事情；發見隊員所不會注意的地方，從而指示其應突進的方向及應破壞或犧牲的地方。指揮的重要性即在此。

(二)第二個要務 我們要知道，「火」是自由轉變的生物，其是否向意外之方向轉注其火焰，實在所難免。故先着部隊的指揮者最初的視察，縱然是怎樣的正確，但於自己的部隊布置後，對於火勢的進展，仍應要有充分的觀察的必要，從而應使自己部隊的布置，隨着火勢的進展而轉換。這是先着部隊指揮者之第二個要務。

(三)第三個要務 後着部隊到來時，各自布置其隊員，這是消防戰鬥上最忌的事。因為各個部隊的行動，縱然怎樣巧妙；但其行動範圍，每易偏於一方。倘如各部隊間不相聯繫，則最易予火勢以可乘之隙，這是先着部隊指揮者所當留意之處，這也是後着部隊指揮者第一個要務之所在。

小部隊之指揮者，當上級指揮者不在場時，須覺悟自己乃一最高指揮者，執行最高指揮者的任務。不可認爲自己之部隊，已經分布在最危險的方面去努力活動，即以爲先着部隊指揮者的使命已告完畢。因爲防禦法則的主要法則是：

「應適應火勢與延燒危險之大小，而爲濃淡適當之包圍布置」。

命令後着部隊爲上述之「濃淡適當之包圍布置」，使各部隊間有一定的聯絡，這是先着部隊指揮者的重要任務。如上級指揮者已到火場時，先着部隊指揮者，應將自己觀察所到之處報告之，使上級指揮者在指揮上毫無遺漏。若上級指揮者尙未到場時，亦應將自己所見到之處，告知後着部隊指揮者，使後着部隊在他們之隊員布置上，毫無錯誤。這是先着部隊指揮者之第三個要務。

二、後着部隊指揮者之要務

後着部隊指揮者，於其部隊到着後，其第一步工作，與先着部隊相同。後着部隊指揮者，首先應當觀察已被先着部隊壓下一部分之火勢，自不待言。其着手防禦時，應與先着部隊保持密切的聯繫。至若第二與第三個要務，概與先着部隊同。

三、上級指揮者之要務

上級指揮者，如與先着部隊同時到着時，則上述先着部隊所應做之要務，應由上級指揮者爲之。下級指揮者在上述指揮者指揮之下，或幫助上級指揮者視察；或傳達上級指揮者之命令；或擔任一部分之指揮；或督策隊員之活動。

倘如上級指揮者在先着部隊布置後纔到達時，其首先應做之事，則爲全局之觀察。如火勢有可乘

隙之處，應即按其間隙之大小，而轉換先着部隊既定的布置，指定後着部隊的布置。若認為有應增援之必要時，應即增加部隊。同時，對於間隙，施以措置。通常於此種工作完畢後，再致力於防禦行為之督勵鞭策。

再則，火患防禦的法則，即是「防禦火患，以阻止延燒為目的」。對於無延燒或飛火之危險的部分，其外觀上，雖然火勢怎樣的猛烈，也不關緊要；若其他部分有延燒之危險的存在，應即轉換其主力，以阻止其延燒。這是防禦指揮者所應注意之點。

此外，我們欲使蒞臨火場時，行動不拙劣，而達到防禦之目的時，平日應有實務上之訓練；尤應預定對象，指示防禦方法的防禦計畫；並應為事前的指揮，由指揮者親自演習其現場之指揮，務使被指揮者的活動，能以指揮者之心為心。又所謂事前指揮，其要點就是「在什麼場合，用什麼方法」？所謂「什麼場合」，這即是對象；「什麼方法」，這即是手段。防禦法則，即以一定之對象為前提，而後講求使用適當的手段。關於地勢，水利調查及特殊建築物，危險區域調查等，均為事前認識對象之工作。這裏還有兩句重要的話，即是「現場的指揮，應求其圓滿徹底；隊員的活動，應求其敏速正確」。

本節取材於日人岩城彌太郎所撰防禦指揮論一文（見日文：消防雜誌第五十六號）。

第十三章 犯罪研究

第一節 犯罪之偵查及其分類

犯罪之情態，隨世界進化，日益複雜與歧異。對於犯罪者之研究與解剖，因此愈費推敲之力。然而，關於此種複雜而又歧異之犯罪，應當如何解剖及偵查，就不能不採取一種最適當之分類法。

何謂分類法？質言之，便是一切犯罪解剖之基礎，姑不論其偵查何種犯罪，假使不採取此種分類法，竟完全不能得到解剖之真理。因所謂分類法，乃對於犯罪之解剖分析，先將所犯之罪，分爲科學、醫學、精神、境遇等類，加以檢討，籍資解釋明瞭其案情之謎。

但此種繁複之分類，若一一將其細微之處加以條分，自屬極困難之問題。所以在未加以細微之分類以前，不能不先將其大意分爲二大別之分類。所謂二大別之分類法，即「自然之犯罪」及「人爲之犯罪」。簡言之，稱爲「普通犯罪」及「病態犯罪」兩類之犯罪亦可。

何謂普通犯罪？凡屬於境遇之犯罪與利用愚蠢之犯罪，及詐欺之犯罪等類均屬之。何謂病態犯罪？凡在普通犯罪以外，對於犯罪誤認爲一種有興趣之行爲，即所謂變態犯罪，或由於無意識的行爲而成爲犯罪，均稱爲病態犯罪。此外，如慣爲扒手之類之犯罪，統屬於此，稱之「特異犯罪」。

世界各國以分類法研究犯罪之學者，當以倫布羅素爲鼻祖。倫布羅素之分類法，於近代研究犯罪之學者中，雖然多已遺忘其存在，若討論犯罪史時，無論如何，絕不能逸出倫布羅素之分類法以外。

倫布羅素係義大利託里諾大學教授，且係一位醫學者。倫布羅素之分類法，分爲左列五項。

- (一) 生來性犯罪者，
- (二) 精神病犯罪者，
- (三) 感情犯罪者，
- (四) 癡癩性犯罪者，
- (五) 偶發犯罪者。

以上所列，係著名的倫布羅素分類法，此種分類，在很長久時期中，一切研究犯罪學者，大都以此爲研究之指針與參考。在犯罪之偵查上，曾有偉大之成績。

自倫布羅素發表犯罪分類法以後，接踵而起者很多，爲哈佛洛克士、亞沙芬柏魯克、屈克德、考佛曼、埃林考菲里等人。

埃林考菲里之分類法，現在雖然還是一種犯罪分類參考上所必要之分類法；但若專指近代之犯罪而言，則埃林考菲里之科學分類法，非摒棄不可。因現時之犯罪，已經成爲多歧式之複雜化了。

但學說雖然很多，單指近代之分類法而論，其能勝於倫布羅素及埃林考菲里之分類法者，從來是未曾有的，截至現在止，所發表者不過於二人之分類法，略將倫氏分類加以整理與修改，並無獨出心裁之新的分類法。

藉資近代犯罪分類法之參考的埃林考菲里分類法，可分爲左列五項

- (一) 病理之犯罪者，
- (二) 生來性之犯罪者，
- (三) 習慣性之犯罪者，
- (四) 偶發性之犯罪者，
- (五) 感情之犯罪者。

以上雖是埃林考菲里之分類法，但實際上犯罪之解剖，尙有種種分類而不可不依據犯罪與犯罪者，另定一分類法。

埃林考菲里之分類法中，最重要者，是以犯罪原因爲根據之分類法，此種分類法，學者間，尤其法學者間，議論雖然很多；但確定之分類法，則至今尙未見過。

犯罪必然的一天一天的複雜，分類法當然就隨着愈加煩細，且要成爲科學之一部門，現在依據分類，闡明犯罪之真相。

於特異之犯罪中；尙有變性之犯罪，卽所謂癡癩病之犯罪者。此種犯罪者，完全出於意料以外，且爲想像所不到之犯罪者，顯係近於精神病之象徵。

本來精神病與癡癩病之犯罪者，是不能相提並論的。犯人患有精神病患者，永久呈其精神之變態。癡癩病性之犯罪者雖然不失其爲癡癩病之象徵，但因其中之差別，極爲微薄，所以一般人往往將精神病者與癡癩病性者，視爲同列，且其事例，尤爲常見。

繼癲癇病性犯罪者之特異犯罪，當然必定是意識溷濁之犯罪者的酩酊性犯罪者。惟此種酩酊性犯罪者與意識溷濁之犯罪者，乃截然不同。若欲區別癲癇病性犯罪者與精神病者，甚為困難。至於意識溷濁之犯罪者，即是酩酊性之犯罪者，蓋兩者之間，大有類似之點存在，所以意識溷濁病之犯罪者與酩酊性犯罪者之區別，完全在於生性低能與變質支配之一點。若從分類法來解釋，則須感情之犯罪者，纔是此種酩酊性犯罪者。

成爲特異犯罪之根本方面，更不僅此一小部分，由於劇烈之感動，或由於迷信之特異犯罪，其事例甚多，且尚有被妄想或幻聽所支配之特異犯罪。此種被妄想與幻聽所支配之特異犯罪，並非具有獨立性者，在癲癇病性之犯罪者中，爲此種幻聽妄想所支配者，誠屬屢見不鮮。

與其說癲癇性病之犯罪者與特異犯罪，具有密切關係，毋寧謂特異犯罪乃癲癇性病之犯罪者所具之犯罪。又如幻聽妄想之犯罪，亦係此種癲癇性病所具有者。且意識溷濁之犯罪者，亦以癲癇性病者犯罪爲多，其他自屬少數。如是，對於癲癇性病者，祇認其爲癲癇，不加以注意，實在是很危險的。

癲癇性病之表現，隨時隨地都有發生可能，甚至連本人都不能豫知，突然意識變爲溷濁，原有之痙攣，也同時隨之而發作，這是十分煩惱的病症。

此種病症發作時，於將發作之前，本人雖有一種可以預知的朕兆，但於發生朕兆之時，卽已入於發作之狀態，因此，決不能僅就預知朕兆一事，來作爲其善後之方案。

癲癇性病發作前後之朕兆，大都迅速地起了異常之感覺、疼痛、苦悶、臉色紅潮與成爲蒼白色等，或起了幻視、幻覺等之前兆。此種前兆發現之後，或卽繼之發出一種叫聲，一面隨即跌倒，不省

人事，手足痙攣，此時，癲癇病者之狀態，已大為發作。至於呈此種種之前兆時，當然都已經失了知覺性，而成爲臨時性之無意識狀態，或失神、朦朧，都成爲癲癇性病之狀態之類了。

在特異犯罪之中，此種癲癇性之朦朧狀態爲最多，當神智朦朧之時，卻成爲夢中生活一樣，意識當然溷濁不清，注意力也隨之而減退，所有思想都變成錯誤，受外界刺激之影響，至爲容易。且多數往往現出興奮與錯亂之狀態，於此，每每引起特異犯罪之可能。

於此種神智意識昏瞶之時，好像看見魔鬼，遇着猛獸之類，起了極端恐怖之幻聽，成爲恐怖性之苦悶。因此，遂突然發生了殺傷之犯行。此種情形，大都以在於朦朧狀態中之時爲最多。有時於朦朧狀態之中，或有發生徘徊、猥褻、浮浪、嗜酒等等之變態犯罪者。

此種朦朧狀態，大都要經過數小時，或要經過數天與數星期不定。吾人每聽到有人突然失蹤，至若干日或數個月以後，纔飄然歸來。詢其本人何以至此？據其答覆，好像被一奇怪者拉住，在山野地方徬徨了許久等類。此種朦朧狀態，以癲癇病性者爲最多。

癲癇病性最可怕之階段，卽是此種朦朧狀態，倘經過時期長了，甚至連性格都會改變，成爲變質，或感情成爲被刺戟性，容易發怒。偏執已見，喜愛爭鬪，心中常覺不平，好說假話，感情極易轉變，色情也因之同樣充進。由此卽可以成爲變態之犯罪者。

除癲癇病性犯罪之外，尙有一種爲模倣性之犯罪。此種犯罪，與病態犯罪，稍爲不同。所謂病態犯罪，並非犯罪本體有病，乃係犯罪者有病，例如犯罪者因得了某種病症之苦痛，不堪其煩惱而引起犯罪。此種犯罪，是屬異想天開之犯罪。

或因自己之妻子，偶不注意，竟至受無謂之刀傷，或將自己身體於門檻處蹣倒，或於門外一面奔跑，一面大聲吶喊等類，都屬於病態犯罪之例，若更進一步說，則不能不稱之爲「特異之犯罪」。

以前曾發生過此類之案件，犯人是一患腦毒病者，以後雖然探知犯人本來也患有梅毒，但此係犯人供認於病苦中糊裏糊塗之時。不過此類案情，必定發生於年輕夫婦之家庭中奇怪之案件。

曾有一案發生於夫婦二人息燈就寢之時，犯人於此時潛伏窗外竊聽房中動靜，夫婦二人在床中所談之猥褻言語，都一一聽見，且二人所有之舉動，亦很明瞭地一一窺見。此時該年輕夫婦，不但相對愕然，而且臉紅耳熱，幾無處存身。此豈非特異之案情而何？

假令僅如上述之情形，當然不至成爲何種問題；但以後事態，卻大有出入。倘使犯人當時不在此種場合，固不至窺見一切，更不至於丈夫之前，對其妻作荒謬之舉動，自案情暴露以後，犯人立刻被捕。似此案情屬於病之犯罪，於實例上，固不常見，且尚有一案，犯罪者，係一裁縫店工人，因患牙疾，不能工作，糊裏糊塗驟然外出，同街上來往之人打罵。此種案情，亦係病之原因之一。

模倣性犯罪，比較此種病態犯罪，其性質更有出入，且係一種險惡之犯罪。此種犯罪，近來亦曾發生過，案情係一傭婦，年齡祇二十二歲，奉其主人之命，因事上街，回來時於途中驟過一年約二十六歲之男子，以一柄短刀，就該傭婦之右額及左手兩處猛砍，深約一寸以上之重傷，犯人當場被捕，但經過訊問之後，原來該犯人係一極愛閱偵探小說者。據其所供，平日遇着女人痛哭及跌倒之情況，覺得非常有趣。且供認以前曾經犯過兩三次，大都類似此種變態之犯罪。

本來類似此等之人，固然具有極易成爲本性生來之犯罪者的危險性，但其中亦有由於當時特別刺

激，頓呈特殊之精神變態，係一種偶發犯罪之模倣，且此種犯罪，往往含有流行性。

此外，關於模倣性之犯罪，事例之多，幾乎不勝枚舉。或由於新聞報紙之影響，或受電影及戲劇影響。犯人本身，於最初一次覺得興味以後，會時時重犯此種之罪。

從前日本有一喧傳一時之案件。所謂剪斷女人頭髮，聚集在一處之模倣犯罪之案件，本案固屬於模倣之犯罪，但因此種犯罪中，係含有若干所謂變態性慾之緣故。

變態性慾之犯罪，當然不僅於聚集女人之頭髮，即衣服等類，亦為常見。因變態性慾之犯罪，感覺非常嫻熟，所以纔能成為變態之犯罪。

女人頭髮，大都含有女性特有之脂肪香味，變態性慾者所以成為犯罪之原因，即在於此。因而極容易造成幻想，所謂幻想，即對於一根頭髮能造成種種之幻想，基此幻想，遂發生犯罪。此外，關於其他幻想，亦能造成變態性慾之犯罪。因此，不妨將其歸納於變態性慾之犯罪範疇以內。

基於幻聽之變態性慾之犯罪，從前，日本曾發生過害死一少女之案件。據犯罪者供述，雖因少女曾對犯罪者表示犯罪行為動機之事件，但此類言語，斷不似少女所談得到，若加害者所供成為事實，則為基於極厲害之一種幻想。

關於意識溷濁之犯罪，於前節癲癩性病犯罪之中，雖已略述；但該意識溷濁之犯罪範圍，非常廣大，其中如所謂病態酩酊犯罪及低能之犯罪等類，都包含在內。

所以意識溷濁之犯罪，係多面式者的一般慘毒之犯案，亦以此種意識溷濁之人所犯的案件為最多。以前有一放火案件，且係屢次發生之放火案，至本案之犯人逮捕以後，市民大感威脅，幾至大家

不敢安睡。稀奇案件，無逾於此。蓋因所捕獲之犯罪者，完全出於市民意料之外的一個男子，聽他供述，愈發驚駭。

原來本案之犯罪者，與市民咸熟識，係一半糊塗之賣漁人。平日於初見面之時，雖然與普通人無異，但詢其何故放火？據其答復，自己忽然想要自己來放火，再由自己來撲滅，一定可以博得多數人之誇讚。此種動念，固極其單純，但市民明瞭其放火之動機後，安得不發生其驚駭之情態？

本來低能之人，與放火有密切關係，因平日看見消防隊之出動，於路上風馳電掣，被其所眩惑，遂引起放火的觀念，而成爲意識溷濁之犯罪者。此威脅世人之犯罪，當然與殺人及傷害之犯罪相同。且其意識溷濁之人所犯之殺人與傷害之犯罪，一定較諸任何殺害，更爲慘毒。所以世人所受之威脅，亦格外厲害。

譬如從前尚有殺子一案。一日天色黎明，其子於河邊洗臉，其父突然用槍將其射死，屍體浸在血泊之間，然其父絕非低能之人，其犯罪係基於酒癖，以致成爲意識溷濁的緣故。

基於酒癖之意識溷濁，亦可稱爲病之醱醉者。至於低能之意識溷濁，係最可怖之犯罪，而且社會上所常見的，大都係此種病之醱醉的犯罪。

第二節 少年與電影

西洋人常常地這樣說，兒童變爲一個壞孩子，都是受了電影的影響。他們認爲電影對於兒童及少年，是有害的東西，並且認爲電影的壞影響，常比好影響大。

我們知道，喜歡娛樂的少年受了電影的吸引力，就會發現其感化力之強大，其實善惡雖是兩個極端，但無善即無惡，無惡亦無善，以惡為情節的，若以善為結果，必受世人之壞批評。少年對於電影之吸引力，常未能理解其所感覺的興味，這就是少年對於電影的缺陷，同時，也是我們企求電影片要純淨化之所在。

電影的惡結果，頗能使少年因為看了它而去犯罪，在少年犯罪中，因看了電影而被其誘發或模倣其手段，而做出竊盜暴行或詐欺等犯罪行為。電影對於犯罪之動機，雖是直接或間接的予以不少影響；但少年敢走上犯罪之路，實以父母養育上，監督不周，教導無方為其主因，所以有人說，少年犯罪，常胚胎於家庭的缺陷；倘如家庭有了缺陷，就是絕對的禁止少年往電影院去看電影，也不能夠絕對的防止少年的犯罪。

據日本調查，少年因看電影而犯罪者，由十三歲起，漸次增多，以十六歲十七歲為最多，十八歲以上則漸次減少，這是表示着易受電影影響之年齡。這些少年，在精神狀態最易變動的時期，依其觀覽，確有被感化或使之模倣等傾向，而十二歲以下的兒童，缺乏電影片內容之理解力；二十歲以上的少年，思想固定，受電影的影響尚少。

依日本一九二七年（昭和二年）全年調查的結果，少年因看電影而犯罪，在日本本國（除殖民地外）中，殺人者二名，放火者一名，暴行者一名，恐嚇未遂者一名，強盜者十八名，強盜未遂者三名，強姦未遂者一名，竊盜者二百二十四名，掏摸者二名，詐欺者七名，侵占者十四名，妨害火車未遂者三名，妨害往來者一名，侵入住宅者三十五名，失火者二名，違反縣令或器取締令者一名，共計

三百二十二名。此數字上所表現的少年犯罪，僅限於官廳所知者，尙有其他犯罪事實爲當局所未聞者爲數亦很不少，這是不待言的。

電影惡害之極端論者，嘗將不良少年之原因，專歸咎於電影，這是不精確的議論。因爲在從前沒有電影的時候，也有不良少年，但今日之不良少年，多是嗜好電影，此爲讀者所應注意之點。

電影之有吸引力和感化力，對於一般觀衆，並無差別，就中對於少年之影響，特別強大！所以電影檢查對於一般民衆，以除去公害爲其原來目的，但在此種目的中，對於少年，不能不加以特別的考慮。在電影片之檢查標準中，對於左列幾點要特別注意。

(一) 阻礙智德之發達，有教育上障害之虞者。

(二) 誘發兒童之惡戲心，或有傷教師威信之虞者。

(三) 涉於殘酷，或於醜惡之感者。

(四) 表示犯罪之手段方法，或犯人隱蔽之方法而有誘發其模倣心之虞者。

(五) 有使人怠惰業務，荒廢志操之虞者。

我認爲至少我們的電影檢查，應該注意到上述幾個問題，以期電影片審查之完全，而減少少年犯罪。

對於兒童及少年看電影，應該怎樣的處置呢？關於這個問題，世界各國會有兩個方法，一個方法是採用「禁止主義」，以法規來禁止兒童及少年看電影，一個方法是採用「選擇主義」，使他們選看適當的電影片。採用禁止主義的國家，如德國是；採用選擇主義的國家，如英、美是。

德國電影法規定，電影片非受特別之許可，不許未滿十八歲者看，違者處以二年以下之懲役或十萬馬克以下之罰金，或予以併科之處分（註一）。他們規定十八歲以下的年齡限制，是有理由的。因為十八歲，是少年之心理及生理的變動期，受電影之影響，至為強烈，所以他們規定的年齡，比較其他各國高些。又規定未滿六歲之兒童，禁止入電影場。此種規定，專為保護兒童身體的健康起見，沒有別的用意（註二）。

前述之選擇主義，恰似新聞紙、雜誌等出版品，任人自由購讀一樣，即關於少年所讀的，由他們的家庭或學校代為選定，然電影這種東西，不像其他出版品，善惡的判別，頗不容易，勢非靠公益團體或公共團體代為選定不可。美國各處之「家庭學校保護協會」，首當電影選定之衝。日本東京亦曾組織「兒童映畫教育調查會」，每月開審查會，從一般電影片中選擇適合兒童看的片子，一月之內，一二次的利用星期日上午在市內特別館公開映演。英國以公會檢查來代替官廳檢查，設置一個檢閱所，檢查電影片後，發給兩種證明書，一為U種（Universal）許任何人看；一為A種（Adults）只許成年者看。此種檢查制度，假令在映演A種電影片的場所，並沒有絕對的禁止兒童入場之限制。這兩種區別，除單做檢查後的證明外，並沒有法律的拘束力，檢閱所之設此區別，無非促兒童及少年之保護者或監督者之注意。此種實行選擇制度的國家，一任少年之父母及教師等自為良心上的裁判。美國亦與英國同。

由上述觀之，略見各國關於這種問題之情勢。採用禁止主義的，就是大陸政策；採用選擇主義的，就是英美政策。兩者各有優劣，不可一概而論。大陸政策，因為電影片對於社會的反響之意外

上，非常強大，且對於少年之惡感化最強，必然的須命當事者自重自慎；英美政策，對於一般所有的發表物，皆取寬大主義，但其不良者，必受社會反響的制裁。要之兩種國民性不同，同時，國民之訓練程度亦不同，在這種根本問題上，就產生以上兩種制度。這兩種制度，也正是世界上的兩個潮流，而在我國交流着。我們應採取禁止主義呢？還是採取選擇主義呢？民國二十六年二月二日，內政部召集各機關代表開會，討論限制兒童觀覽電影年齡時議決：六歲以下兒童，絕對禁止觀覽電影；七歲至十五歲，除教育影片外，僅能觀覽檢查許可影片，但不得觀夜場。在我國國民性與國民之訓練的程度來說，目前還是暫探這種禁止主義好。還有一層，這種問題，若不仰賴社會一般人的理解，與電影片製作者的協力，決不會得到十分美滿的結果，所以著者除希望社會各方面之協同努力外，並希望電影片製作者多製作有益於少年的影片。

還有我們要知道爲什麼不許小孩子觀覽電影呢？其原因是：

- (一) 成人所看的電影，不適合兒童心理。
- (二) 若劇情高深，非兒童可能了解。
- (三) 公演時間長，非兒童體力可能支持。
- (四) 劇場空氣較濁，有礙兒童健康。
- (五) 兒童常愛活動或哭鬧，有礙觀衆視聽。
- (六) 兒童常常便溺，有礙劇場秩序。

(註一) 參看德國電影法三條一項及十八條二項。

(註二) 參看德國電影法三條七項。

第十四章 風俗警察之指針

所謂風俗警察，即以維持善良的風俗，而防止其頹廢爲目的之警察作用。維持善良的風俗及防止其頹廢，是國家之一種頂重要的任務，要知道這種頂重要之任務的完成，單單有了教育行政權的作用，是不夠的。所以在教育行政權之外，還要有兩種作用：一爲警察權，一爲刑罰權。

第一節 賣淫

現時代有些國家的法制，關於性生活的秩序，除以婚姻制度來維持外，並以公娼制度來彌補其不足。這種國家的人民，他們性的結合，如有不循結婚、嫖娼與賣淫（均指公娼言）及其他不犯法之途徑，而破壞善良之風俗時，即應受警察權或刑罰權之干涉。故在風俗警察作用之中，最主要的就是對秘密賣淫之警察作用。換句話說，警察對秘密賣淫的私娼，及爲私娼媒合、容留、止宿，絕對的禁止；對官認的公娼，則命其受警察的許可，而期望她們在警察監視之下，不發生流弊的營其妓業。惟我國關於公娼之取締，中央向無一般規定的法令，亦無絕對禁止公娼的法令，似乎是默許了各地方公娼的存在（？）各地警局嘗自行訂定管理公娼的單行規則（註一）。

凡有賣淫行爲的女子，均可謂之「娼」。所謂賣淫行爲，是如何解答呢？我們可以說；女子以受命

錢或物品的報酬爲目的，而任意與不特定之男子交媾的行爲，卽是賣淫行爲。故女子與假裝男子之女子，爲交媾之舉動，而受報酬者，非密賣淫。又密賣淫者爲有夫之婦，其對方知其事實時，則爲通姦罪（刑二二九條）。若嫖未滿十四歲之女子時，亦屬犯罪（刑二二一條二項）。又女子無受報酬的意思不爲賣淫，例如妾之對方爲特定的，故不爲賣淫。賣淫行爲，得官廳許可者，謂之公娼（或稱娼妓）。未得許可者謂之私娼（或稱暗娼或稱密賣淫）。換句話說，公娼與私娼區分，以賣淫得警察許可與否爲標準。

提起公娼制度，是不合時代了。然私娼隨着社會進步一天比一天多，倘私娼日增無已，對社會之風化極有影響，故警察人員不得不禁止爲私娼介紹相姦之人，或給予賣淫場所。違警罰法規定如下：

違警罰法

第四十三條 有左列各款行爲之一者，處十五日以下之拘留或十五元以下之罰金。

一（略）

二（略）

三 暗娼賣淫，或代爲媒合及容留住宿者。

此爲不許私娼賣淫，及爲私娼媒合或容留住宿的禁條。私娼賣淫，卽是女子秘密出賣貞操的行爲。其出賣貞操時，不以現實的取得報酬（價值）爲要件，例如已約定價錢而秘密賣淫時，雖尙未現實的取得價錢，亦構成暗娼賣淫之違警；反之，取得價錢後，尙未實行時，則不得謂之賣淫。又所謂媒合，卽

是媒介行爲，詳言之，卽已知其爲暗娼賣淫，而與之爲交媾之實行，用勸誘及其他一切的方法，給予暗娼實行賣淫之機會的行爲。此種行爲，有無利得，在所不問；又勸誘等是對暗娼呢，或其對方呢？抑是對雙方呢？亦在所不問。又所謂容留住宿，略稱「容止」，卽供給暗娼以場所而幫助之之謂。換句話說，供給秘密賣淫之場所的行爲，卽是爲暗娼「容止」之行爲。爲暗娼容止違警者之成立，以知其爲暗娼，預先對暗娼約定給予房屋或其他場所之後，而令其使用該場所爲賣淫行爲時爲要件。卽是媒合及容止的處罰，隨密賣淫之實行而成立。假如雖知其爲密賣淫而給與屋子或爲其拉攏，但無密賣淫之實行，仍未構成違警。再者，爲暗娼之媒合或容留住宿，皆以賣淫出於女子自己之意思爲限，倘女子原來沒有賣淫之意思，只因第三者之勸誘，纔與人姦淫時，則引誘者犯了引誘姦淫罪。刑法規定如次：

刑法

第二百三十一條 意圖營利，引誘或容留良家婦女，與他人姦淫者，處三年以下有期徒刑，得併科五百元以下罰金。

意圖營利，使人爲猥褻之行爲者，亦同。

以犯前二項之罪爲營業者，處五年以下有期徒刑，得併科一千元以下罰金。

公務員包庇他人犯前三項之罪者，依各該項之規定，加重其刑至二分之一。

本條犯罪之成立，以引誘女子與男子姦淫爲限。而所謂猥褻，並不以女子爲限，只要其目的在營利，雖使男子爲猥褻行爲，亦屬犯罪。若查姦淫未滿十四歲的暗娼，卽令暗娼願意與男子性交，男子亦爲

犯罪（見刑法第二二二條第二項）。

又依違警罰法規定，不得召暗娼，其條款如下：

違警罰法

第四十三條（略）

一（略）

二（略）

三（略）

四 召暗娼止宿者

我國各地警局對於暗娼賣姦後，多未予以健康診斷，故一般為補助貧寒的家計，每夜不得不接客之娼妓，若是不幸地染了惡性的楊梅瘡或淋病時，她的自療方法，即喝鴉片烟酒。據說鴉片烟酒可以止痛，還有一種迷信的療法，就是趕快再把病傳給別人，自己便會好。

（註一）北平取締公娼之制度

一 娼妓 依前北平市公安局取締娼妓規則所定，年齡未滿十六歲，不得為娼妓。登入於娼妓名簿者，由北平市公安局發給執照為憑；自從良及不願為妓女者，即於娼妓名簿內除其姓名。自願為娼妓者，須具請願書，並取其保結及四寸半照片兩張，自行呈請公安局，經查詢許可後，發給執照，照片以一張存局備查，一張貼於執照背面，由妓女自行收執，請願書內須列出以下各項：（1）姓名籍貫居所及生年月日，（2）有無本夫及親族，（3）家中歷來作業及依人作何生計，（4）因不得已自願為娼妓的事故，（5）確係自願，並無強迫及典賣情事，（6）來自何處，（7）現為某等娼妓及所屬小班、茶室或下處的名稱等。

妓女應盡的消極義務如下（同規則所定）：

- 一、不准設局，誑騙客人出不正當的花費。
 - 二、不准倚立門前，爲客人的舉動。
 - 三、不准設計引誘行人。
 - 四、不准奇裝異服，舉動妖冶，有傷風化。
 - 五、身有傳染病及花柳病者，不准仍在樂戶接客。
 - 六、懷孕已至五個月者，不准留客住宿。
 - 七、不准接待身着制服及未成年之客。
 - 八、在樂戶外，不得賃屋寄宿，招引遊客。
 - 九、凡爲妓女者，應按照妓女驗治所的规定，受身體的驗治等。妓女患病者，非經治愈復驗後，不得接客。
- 又依北平市公安局取締娼妓規則所定，妓女因各項事實，得自行呈公安局或區署申理，查核後，應將該樂戶

或其親屬依法懲辦。

- 一、不願爲妓女或自願從良或願入婦女救濟院，爲親屬或樂戶所攔阻者。
 - 二、妓女所有的物件或客人贈與的銀錢物件，爲親屬或樂戶所逼索，並勒派占取者。
 - 三、妓女願調換樂戶或他往，而爲樂戶強留阻滯者。
 - 四、受樂戶人等種種脅迫、凌虐或以其身體抵押債款者。
 - 五、妓女患病或懷孕五個月，被樂戶或親族強迫其接客者。
- （著者按：娼妓名簿的登記，從法律的性質上說，就是警察許可）。
- 二 樂戶（妓館） 樂戶就是供給爲娼妓營業之場所的營業，限於一定的區域，在限定的許可區域外，不許營

業。關於樂戶許可地的新設，移轉或擴充，不只在風俗取締上有慎重調查的必要，並且在其他關係上，也有發生流弊之處，除了把風俗上不適當的許可地移轉於取締上適當之地方的場所外，非至事情不得已時，不許可之，還是對於樂戶取締的一個原則。

依北平市公安局管理樂戶規則所定，樂戶以前警察廳所指定的地段，已經允許開設者為限，不得增開。開設樂戶，應呈局發給執照。

樂戶應盡的消極義務如下（同規則所定）：

- 一、改造房屋，除呈報工務局外，須遵照一定限制，先將屋宇形式繪圖呈請核准。其限制為：（1）不准於道側設玻璃窗，（2）不准於臨街為引人注意的建造或裝飾，（3）建設樓房，不得於臨街一面作廊。
- 二、不得知情容留匪犯。
- 三、不得誘迫或典賣婦女為娼。
- 四、收留妓女，須來歷分明，並持有執據。
- 五、不准虐待妓女。
- 六、不准攔阻妓女遷移或停業。
- 七、不准索取妓女所有物品或游客贈與的金銀物品。
- 八、不准訛騙游客出不正當的花費。
- 九、不准寄宿妓女雇人以外的婦女及游娼。

樂戶應盡的積極義務如下（同規則所定）：

- 一、每晚十二時後應一律閉門。
- 二、於開門營業時間，有欲面會游客者，不得託故阻止藏匿。

- 三、樂戶門旁應掛直牌，夜間門首應懸玻璃燈，並寫明名稱標示等別。
 - 四、妓女患傳染病或花柳病時，應速送醫院診治，並報明本管區署。
 - 五、男女廁所應分別設置，並隨時掃除潔淨。
 - 六、夥計人等須有妥實鋪保。
 - 七、遇遷移更名及倒閉頂開時，應先取具同業三家保結，並將原領執照繳銷，呈請應發新執照。
 - 八、應於營業期間內，將取締娼妓規則及本規則懸示各妓女房內易見之處。
 - 九、應將掌班雇人等開具名冊報告本管區署，其有增減更換時，並須隨時補報。
 - 十、歇業時，須先期報告本管區署。
 - 十一、遇有下列事項之一時，應立報本管區署：(1) 游客或樂戶內其他人等死亡者。(2) 游客形迹可疑或審知其為在逃罪犯者。(3) 游客酒醉妨害公安者。(4) 游客攜帶軍械或兇器者。(5) 游客以物品抵還游資或妓女欲以游客物品抵還游資者。(6) 游客互相爭毆者。(7) 妓女移住別家樂戶或他適者。(8) 妓女違背取締娼妓規則所定事項，不服勸阻者。
- (著者按：我國樂戶，分爲一、二、三、四各等)。

第二節 電影

隨着人類文明之進步，電影極爲發達和流行，除了沒有電氣的地方外，都有這種娛樂。電影不但可以當作游藝玩，並且還可以供教育、實業、政治及其他各種宣傳工具之用。可是電影之宣傳力真大，一般人習於奢華，女子之燙髮與奇裝異服，都是歸功於電影的指導。所以說，如果對於電影不予

取締，就用不着挽頰風與正末俗了。

電影之取締，不單以電影片（軟片）為限，游藝場、電影院、從業員、廣告及攝影所等，都應該在取締之列，不過，就中之最要的，還是電影片的檢查。

一、應受檢查之電影片

凡公開影演用的電影片，要受檢查。為純粹家庭用的軟片，則屬於私生活之範圍；無受檢查之必要；但是，無論在任何場所，倘把這種電影片影演給一般羣衆觀覽時，就應該受檢查了。

中外的一切電影片，未受檢查許可，不准放映，也不得運出國外。違者平時由電影檢查委員會（或函請警察機關）處以罰鍰。民國二十四年四月十四日國府修正公布之電影檢查法，為管理電影的唯一根據。其中規定映演許可之標準及對於違反者之處罰如下：

電影檢查法

第一條 凡電影片無論本國製或外國製，非依本法經驗查核准後，不得放演。

第二條 電影片有左列情形之一者，不得核准。

- 一 有損中華民族之尊嚴者。
- 二 違反三民主義者。
- 三 妨害善良風俗或公共秩序者。
- 四 提倡迷信邪說者。

第十一條 違反本法規定者，得處聲請人或映演人以三百元以下之罰鍰。

電影檢查法施行規則(二十一年二月二十三日行政院公令施行)布

第七條 本國製之電影片未經檢查核准者，不得出國；其已領得准演執照，而欲運出國者，須另具聲請書，連同軟片准演執照聲請電影檢查委員會核發出國執照。每分出國執照費，銀二元，印花稅銀一元。

第八條 電影片如有未經核准，偷運出國者，依電影檢查法第十一條之規定處罰之。

第九條 依電影檢查法第十一條之規定應處罰之事項，由電影檢查委員會執行，或函請警察機關執行。

二、聲請手續及檢查

電影片之所有者，在影片發行或映演前，應填具聲請書及詳細說明書各二分，連同該片送至首都電影檢查委員會檢查。電委會檢查後，認為無違反本條第二條所定情形，或認為違反本條各項規定之一者，令其修正後再送檢查，認為無違反本條時，應發給准演執照。同時，將該片說明書一分驗印發還。其規定如左：

電影檢查法

第四條 凡本國製或外國製之電影片，應由持有人於影片發行或映演前，備具聲請書及詳細說明書各二分，連同本片聲請電影檢查委員會檢查。

第五條 聲請書應記載左列各事項：

- 一 影片名稱及節目，如係外國製者，應將原名及譯名一併記載。
- 二 卷數，幕數及尺數。
- 三 影片價格。
- 四 製作之年月及地點。
- 五 製作人及主要表演人之姓名、住址、略歷。
- 六 聲請人之姓名、住址、略歷。

第六條 電影檢查委員會檢查電影片，認為無第二條所規定之情形者，應即發給准演執照。

電影檢查法施行規則

第二條 凡本國製或外國製之電影片聲請檢查時，均須運至首都由電影檢查委員會施行檢查。

聲請書及說明書之格式，由電影檢查委員會製定頒發。

第三條 聲請檢查之電影片，如有一部分違反電影檢查法第二條各項規定之一者，應令聲請人修改或剪除後，再行聲請檢查。

第五條 發給電影准演執照時，須將該片說明書一分驗印發還。

三、檢查機關

電影片之檢查機關，一為電影檢查委員會，二為受委託之各地方教育主管機關，規定如左：

電影檢查法

第三條 電影檢查，由電影檢查委員會辦理之。

電影檢查委員會之組織，由行政院定之。

電影檢查法施行規則

第十二條 電影檢查委員會得委各地教育主管機關，派員攜帶本會發給之檢查證，至映演電影片之場所，就近施行檢查。

第十三條 電影檢查委員會或各地教育主管機關派員到映演影片之場所施行檢查時，除要求映演人呈驗准演執照外，並得查核驗印發還之說明書。

四、檢查之效力

長期准演執照，以三年在全國內為有效期間；短期准演執照及臨時准演證明書之有效期間為一年，均自發照之日起算。規定如左：

電影檢查法

第七條 電影片准演執照，以三年為有效期間，期滿後應另行聲請檢查。

電影檢查法施行規則

第十一條 電影檢查法第七條規定准演執照之有效期間，自該執照發給之日起計算。電影檢查委員會檢查電影片，得斟酌情形，核發短期准演執照或臨時准演證明書，其有效期間，不得過一年。

五、電影片名稱及節目之變更

電影片檢查許可後，遇有變更其名稱及節目時，應重行聲請檢查，規定如左：

電影檢查法

第九條 有准演執照之電影片，如變更名稱及節目時，應依本法重行聲請檢查。

六、映演人之義務

映演時，映演人負有向當地教育主管機關呈驗准演執照，於開始映演時，先有映演該影片准演執照之義務。茲將其規定，摘錄如左：

電影檢查法

第八條 有准演執照之電影片，於映演時，應由映演人將執照向當地教育主管機關呈驗，不得收費。

電影檢查法施行規則

第十條 每一核准之電影片於開始映演之前，須將本影片准演執照映演。

七、處分及臨檢

核演後，當地教育主管機關有依法禁止映演之權，電影檢查委員會亦有派員臨檢之權。其規定如左：

電影檢查法

第八條 有准演執照之電影片……………

前項電影片，於映演時，如發現有軼出原核准之範圍者，當地教育主管機關，除即予禁止映演外，並呈請電影檢查委員會撤銷其准演執照。

第十條 電影檢查委員會得派員攜帶檢查證，至映演電影片之場所檢查。

前項人員，得要求映演人呈驗影片底本及准演執照。

八、手續費

檢查電影片，徵收一定的手續費。對本國電影片，收費有限；外國電影片則否。重行聲請檢查時，均加倍徵收其費用。其規定如左：

電影檢查法

第十二條 電影檢查委員會檢查電影片，每五百公尺，收檢查費二十元；不滿五百公尺者，以滿五百公尺計。

凡依第七條第一項之應另行聲請檢查，第九條之重行聲請檢查，或檢查不合經修正後再聲請檢查之電影片，一律加倍繳納檢查費。

本國電影片，免收檢查費；但遇必要時，得酌收消耗費，每部電影片不得超過十五元。

九、執照之毀損或遺失

准演執照，如有毀損或遺失時，繳足三元，得聲請補給，其規定如左。

電影檢查法

第七條 電影片准演執照，以三年為有效期間。……

在前項期內，准演執照如有毀損或遺失時，得聲請補給。

電影檢查法施行規則

第六條 准演執照如有遺失或損壞時，得聲請原因及執照號數，核發年月日，呈明補發；但須繳

納執照費銀二元，印花稅銀一元。

十、對於外人在華攝製電影片之取締

依修正外人在華攝製電影片規程，外人在華攝製電影片，應先得內政部許可，並須請領外人「游歷內地護照」。攝影時，應將許可執照向當地地方政府呈驗，如未領有許可執照，擅自攝影片時，地方政府應沒收其底片，並扣留其機器。遇有攝製有損民族體面，違反三民主義，妨害風化，洩漏國防等電影片時，應即制止，並沒收其已攝之底片。又電影片攝成後，非經電影檢查委員會許可，不得出口。

第三節 營業游藝及其他

關於營業游藝之風俗警察作用的目的有三：其一，在羣衆集合的場所，防止危險。其二，爲保健上的取締。其三，爲秘密賣淫的防止。這些事項，雖是警察上最要注意的，但中央設有法令規定，故各地方有自訂章程的必要（註一）。

（註一）關於風俗上要取締的營業及游藝，如旅店、飯館、浴室、跳舞場、公共娛樂場、劇場、電影院等是，茲將各地風俗警察令摘錄於後，以供參考：

（一）旅店飯店 前福建省省會公安局管理旅店暫行規則第十七條規定：「遇有住客攜帶婦人或幼童穉女，舉止不端，形跡可疑時，店主應即時報告該管分局核辦」。同規則第十八條規定：「如有旅客在店吸食鴉片以及聚賭挾妓，夜間高聲歌唱各情事，店主應即禁止。如不聽從，應報告該管分局懲辦」。同規則第十九條規定「遇有孤身女客來店，須詢明來歷，如係正當，方得容留」。同規則第二十條規定：「遇有游娼到店住宿，須詢明事由，來自何處，擬往何處，住居幾日報告該管分局，並不准在店接客」。同規則第二十二條規定：「非來客之眷

屬，男女不得同住一處，非同伴之來客，未得兩容彼。應允者，不得強令同居一房」。又前北平市公安局取締旅店飯莊招妓規則第二條規定：「應招之娼妓，以本局核准各樂戶，須有執照之人爲限」。同規則第三條規定：「招妓時須用本局印製之招妓條，其格式另定之」。同規則第四條規定：「應招之娼妓須持有原招妓條前往，遇有警察人員稽查時，應即呈驗」。同規則第五條規定：「應招之娼妓，只准彈唱侑酒，不得在旅店飯莊寄宿」。

(二)浴室 前福建省省會公安局規定男女浴室辦法如下：

一、男女浴室，應分別設置，不得混在一處。浴室門口，並須懸掛男浴室女浴室小牌，以示區別。二、男女浴室，應各置男女招待，分別照料，不得混淆。三、浴室用具，如浴盆面巾汗衫等件，應辨別男女，男女浴室既經分定，不得因浴浴擁擠，臨時變更借用。五、大池仍照舊習慣，不准婦女入浴。但湯房如有另闢女大池，四圍有適宜之掩蔽及隔離，自不在禁止之列。

(三)跳舞場 前青島市舞女管理規則第二條規定：「舞場經理人呈請營業時，應將舞女人數、姓名、籍貫、年齡、住址等，依照報告書式樣填報公安局，如新僱或解僱時，亦應隨時呈報，以備考查」。同規則第三條規定：「舞場經理人不得苛待舞女」。同規則第四條規定：「舞女不准與舞客強行飲酒，及有妨害風俗及秩序之行為」。同規則第五條規定：「舞女不准兼營娼妓營業，其公共宿舍不准招待遊客」。同規則第六條規定：「舞女每月須由舞場指定醫生檢查有無懷孕」。同規則第七條規定：「舞女懷孕三個月者，得由舞場經理人停止其營業，至產後滿月，仍應由舞場指定醫生驗明身體無礙者，方准營業」。同規則第八條規定：「舞女因懷孕停業期間，如無家可歸，或窮苦者，應由舞場設法扶助之」。同規則第九條規定：「如查有舞女懷孕在三個月以上仍行營業者，除勒令該舞女停業外，並嚴重處罰其經理人」。

(四)公共娛樂場 前北平市公安局管理書館雜誌技場規則第三條規定：「書館雜誌技場每日演唱之劇目，須於開演前，開報公安局查核」。同規則第四條規定：「書館雜誌技場演之戲曲書劇，須呈送教育、社會、公安三局核准

• 方得演唱，不得臨時攪雜淫詞，邪曲，並表演猥褻形狀」。同規則第十一條規定：「聽客不得高聲叫好或長時間之鼓掌……」。同規則第十二條規定：「書館雜技場演員不準下台招攬聽客及與聽客調謔笑罵，或其他不當的行爲」。

(五)劇場 前北平市公安局管理劇場規則第二條規定：「劇場於演戲時，應先期呈報公安局，其每日所演之戲目及角色，姓名，並須登記循環簿，於期前呈局查核」。同規則第十條規定：「劇場開演各戲，不得演出猥褻形狀」。同規則第十三條規定：「觀客不得怪聲叫好或長時間之鼓掌，以致礙人聽聞」。

(六)電影院 前天津市公安局管電影院規則第四條規定：「院內除安裝電燈外，須得設備汽燈四盞或二盞，以備電燈發生事故時使用」。同規則第七條規定：「院內電燈非開演時，不得無故息燈，以防流弊」。同規則第九條規定：「院內所映廣告，不得有傷風敗俗文字及圖畫」。同規則第十條規定：「開映時，觀客不得大聲談笑或怪聲叫好，及喧嘩舉動」。

第四節 廣告物

一、意義

所謂廣告物，即是除招牌外，爲一般廣告之建設的意思。

二、對廣告物之限制

爲保持美觀或風景及其他重要地方起見禁止樹立、粉刷、張貼廣告，違者政府機關均勒令其遷移，或拆除之。其規定如左：

修正取締樹立廣告辦法（二十五年十月十七日內政部公布，同日施行）。

(一)關於取締樹立(包括粉刷、張貼及其他方法)廣告，除其他法令另有規定外，應依照本辦法辦理。

四 凡高崗處所、公路、鐵道、交通交叉點、重要建築附近及其他有礙風景或觀瞻處，不得樹立廣告。

五 已經樹立之廣告，遇有前項情節，於必要時，政府機關得勒令其遷移或拆除之。

三、應受許可之廣告物

凡三尺見方以上之廣告物，非得地方政府許可及繳費後，不得樹立，粉刷張貼廣告其規定如左：
修正取締樹立廣告辦法

(一)樹立廣告，其長闊逾三尺以上者，先將樹立地點，式樣顏色，圖畫及文字呈請各該地方政府核准，領取許可證。

前項許可證，每張得收手續費洋五角。

四、被許可人之義務

樹立、粉刷、張貼廣告，已得地方政府許可後，被許可人應一面向所轄地警察機關，保甲辦公處呈驗許可證件，一面須得建設廣告物處所之物主同意，並將許可證號數及核准機關登載於廣告物之上。其規定如左。

修正取締樹立廣告辦法

(二)領有樹立廣告許可證，須赴樹立處所之警察機關或保甲辦公處呈驗許可證，並須得樹立廣告處所地主之同意，方得樹立。

每一廣告，須將許可證號數及核准機關載明於其上。

第五節 未成年者吸烟飲酒之禁止

一、未成年者吸烟飲酒禁止之原則及其例外

未成年者的吸紙烟及飲酒，對風俗、衛生、教育及其他各方面，都有壞影響，所以必須絕對的禁止；但在婚喪等儀式時，或因治病而飲酒時，或為製造販賣酒類的商人於職業上鑑別酒之良否而飲酒者，都不在取締範圍之內。請參照下列規定：

禁止未成年者吸紙烟飲酒規則（十七年六月三十日內政府公布）

第一條 凡年齡未滿二十歲之男女，一律禁吸紙烟並禁飲酒；但經醫生證明確為治病飲酒者，不在此限。

二、對於未成年人的處理

對未成年人禁吸紙烟及飲酒，已如上述，違者市縣警察局或縣政府，處本人五元以下之罰金（未滿十三歲人免罰），沒收其所持之烟或酒及器具。其規定如下：

禁止未成年者吸紙烟飲酒規則

第二條 違犯前條規定者，處五元以下之罰金；但未滿十三歲人免除之，仍告知其行使親權人或監督人，令其自行管束。所持之烟或酒及烟具酒具均沒收之。

第五條 本規則執行機關為市縣公安局或縣政府。區村自治機關並負協助查察之責。

三、對於行親權人或監督人

未滿十三歲人吸紙烟或飲酒時，應告知其行親權人或監督人，令其自行管束，已如上述。如行親權人或監督人明知未成年者吸紙烟飲酒而不加以制止時，處以罰金，規定如下：

禁止未成年者吸紙烟飲酒規則

第三條 行使親權人或監督人知未成年者吸烟飲酒而不加制止者，處五元以下之罰鍰。

四、對於營業者的處罰

商人若明知未成年者係供自用而以烟酒及烟類酒類售予時，處以罰金，規定如下：

禁止未成年者吸紙烟飲酒規則

第四條 明知未成年者係供自用而以烟或酒及烟類酒類賣與者，處二十元以下之罰金。

第六節 蓄奴養婢之禁止

一、奴婢之意義

所謂奴婢，就是只有服役而沒有報酬的奴隸。蓄養奴婢在封建時代為最體面之事，但在尊重人權之現代，蓄奴養婢，不但違反時代思潮，且為法令所禁止。茲將其規定，錄之如下：

禁止蓄奴養婢辦法（二十一年九月二十一日內政部公布）

- 一 凡非雇傭關係之奴婢，不論以買賣、贈與或慈善關係而蓄養者，均依本辦法禁止之。
- 二、取締之步驟

取締奴婢之蓄養，以勸告爲先，解放次之，救濟又次之，最後爲處罰，其規定如左：

禁止蓄奴養婢辦法

二 禁止蓄奴養婢辦法

(一) 勸告，

(二) 解放，

(三) 救濟，

(四) 處罰。

三、勸告機關

禁止蓄養奴婢之勸告機關爲下級地方政府，在首都及省會則爲警察機關其規定如左：

禁止蓄奴養婢辦法

三 各直轄市政府及各省所屬之市縣政府應督飭警察機關切實調查，如發現有蓄奴養婢情形者，須立即報告該管市縣政府執行勸告，其在首都或直隸各省之公安局，得逕由該警察機關執行之。

四、受勸告者之義務

蓄養奴婢者受勸告後，負有解放奴婢之義務，欲知解放之方法爲何，且看下面條文：

禁止蓄奴養婢辦法

四 凡蓄奴養婢者經勸告後，須於一定之期限內解放其蓄養關係。如願繼續使用者，應一律解爲雇傭，酌給工資，受傭與雇主之一方，均有隨時解除雇傭關係之自由。

五、處罰

下級地方政府對於不聽勸告者，應以觸犯現行刑法第二百九十六條之規定，送交法院治罪。同時，強制的解放其所蓄養之奴婢，並處以罰鍰。其規定如左：

刑法（第二十六章妨害自由罪）

第二百九十六條 使人爲奴隸或使人居於類似奴隸之不自由地位者，處一年以上七年以下有期徒刑。

前項之未遂犯罰之。

禁止蓄奴養婢辦法

五、凡蓄奴養婢，經勸告限期解放後而仍不遵守，或在本辦法公布後而仍有蓄養者，各市縣政府除依刑法第三百十三條使人爲奴隸之罪，送由司法機關辦理，並將所蓄養之奴婢立時強制解放外，並得處以三百元以下之罰鍰，作爲當地救濟院或其他慈善團體救濟失業奴婢之用。

六、救濟方法

男女因無知識無生活而爲他人之奴隸，一旦解放，爲不使這批人陷於任何經濟的困難中，即應通盤打算維持其生計之方法，其規定如下：

禁止蓄奴養婢辦法

六 各市縣如因同時解放多數之奴婢，而雇傭關係一時又未能成立者，依左列方法救濟之：

（一）未成年之奴婢，有家可歸者應送回家；如無家可歸或家屬無力贍養不願收留者，應送當

地救濟院收養；如無救濟院者，由當地政府設法送入慈善團體撫養之。

(二)已成年之奴婢，不論男女均須自由擇配，另謀職業；如一時無相當配偶而有失業凍餒之虞者，當地政府得酌送救濟院或慈善團體安置之。

第七節 違警罰法之規定

在現行違警罰法中，可以見到許多關於取締妨害風化的條款。我讀違警罰法，隨時把我所讀的與風俗警察有關係的第七章法條抄錄下來，並搜集我們在參考上所需要的其他例規。茲並列如下：

違警罰法

第四十三條 有左列各款行爲之一者，處十五日以下之拘留，或十五元以下之罰金。

- 一 游蕩無賴，行跡不檢者。
- 二 僧道惡化及江湖流丐，強索錢物者。
- 三 暗娼賣淫，或代爲媒合及容留止宿者。
- 四 召暗娼止宿者。
- 五 唱演淫詞淫戲者。

第四十四條 有左列各款行爲之一者，處十日以下之拘留或十元以下之罰金。

- 一 污損祠宇及一切公衆營造物情節尙輕者。
- 二 污損他人之墓碑者。

三 當衆詈罵嘲弄人者。

四 當衆以猥褻物品加入身體，令人難堪者。

五 於道路叫罵，不聽禁止者。

前項第三款第四款之違犯，經被害者告訴乃論。

第四十五條 有左列各款行爲之一者處十五日以下之拘留或十五元以下之罰金。

一 於道路或公共處所爲類似賭博之行爲者。

二 於道路或公共處所赤身露體及爲放蕩之姿勢者。

三 於道路或公共處所爲猥褻之言語舉動者。

四 奇裝異服，有礙風化者。

上列第四十三條第一項第一款之範圍，頗爲廣泛，凡是沒有正當職業的人，其行爲妨害善良風俗時，皆爲觸犯本款，故本款乃爲禁止游蕩而設。其第二、三、四各款，前已述及，勿庸再贅。其第五款爲禁止說書演劇之地有猥褻之言語舉動而設。凡言行違犯善良風俗時，無論在劇場、道路或其他公共處所，均屬觸犯本款。

又該第四十四條第一項第一款，爲禁止輕微的污損祠宇及一切公衆營造物而設；其第二款乃爲禁止污損墓碑而設，其第三款乃爲禁止當衆罵詈嘲弄人而設，但須經被害者告訴乃論。第四款乃爲禁止以一切污穢物或使人見而厭惡之物加入身體而設，亦須被害人告訴乃論。第五款乃爲維持風化而設。

上列第四十五條第一項第一款爲禁止誘起或助長人民財產上之僥倖心而設，其第二款乃爲禁止赤

身露體等行爲而設；其第三款乃規定在公共場所狎褻行爲者之罰，若猥褻行爲出於一方面強行者，刑法中處罰極嚴。茲將刑法之規定錄之如下：

刑法（第十六章妨害風化罪）

第二百二十四條 對於男女以強暴、脅迫、藥劑、催眠術或他法，至使不能抗拒而爲猥褻之行爲者，處七年以下有期徒刑。

對於未滿十四歲之男女爲猥褻之行爲者，亦同。

第二百二十五條 對於婦女乘其心神喪失或其他相類之情形，不能抗拒而姦淫之者，處三年以上十年以下有期徒刑。

對於男女乘其心神喪失或其他相類之情形，不能抗拒，而爲猥褻之行爲者，處五年以下有期徒刑。第一項之未遂犯罰之。

第二百二十六條 犯第二百二十一條、第二百二十四條或第二百二十五條之罪，因而致被害人於死者，處無期徒刑或七年以上有期徒刑。至重傷者，處七年以上有期徒刑。因而致被害人羞忿自殺或意圖自殺而致重傷者，處七年以上有期徒刑。

第八節 刑法之規定

刑法中對於善良風俗之犯罪的規定，如第十六章，妨害風化罪，第十七章妨害婚姻及家庭罪，第十八章褻瀆禮典及侵害墳墓屍體罪等是。自二二一至二五〇條，條文甚多，現爲篇幅所限，不能列載之。

第十五章 娼妓問題

上一章已經說過，在風俗警察之作用上，最要緊的，即是對於賣淫的取締。許多國家，對秘密賣淫的私娼及爲私娼媒合，容留住宿者絕對的予以禁止；而對於公然賣淫的公娼，則命其受警察許可，使她們在警察的監視圈內，不妨害安寧風俗而營其醜業。我國的情形，也大抵如此？茲將取締公私娼的地方警察令各列出一種，以供參考。

重慶市警察局管理樂女規則（自民國二十四年七月公布施行）

第一條 凡在本市爲樂女者，均應遵守本規則。

第二條 樂女以所入樂戶之等級爲等級，計分一等二等兩種。

第三條 凡欲爲樂女者，均須向本局領得樂女許可執照，方准營業。

第四條 年未滿十六歲，或已滿十六歲而身體未發育健全者，不得爲樂女。

第五條 自願爲樂女者，得具左列事實之請願書，並取具保結，及二寸半身相片二張，執照費二元，自行呈請本局，經查詢許可後發給執照，其相片以一張存局備查；一張粘於執照上，由樂女自行收執。

一、姓名、籍貫、居所及出生之年月日。

二、有無本夫及親族。

三、家中歷年作何生計或依人作何生計。

四、因不得已而自願爲樂女之事故。

五、來自何處。

六、居住本市年月日。

七、確係自願，並無強迫及典賣情事。

八、現爲某等樂女及所住樂戶之名稱。

第六條 爲樂女者，須遵守左列各項：

一、不准倚立門前，爲騷人之舉動。

二、不准設計引誘行人。

三、不准奇裝異服，舉動妖冶，有傷風化。

四、不准接待身著制服及未成年之客。

五、不准設局誑騙客人出不正當之花費。

六、懷孕已至三個月者，不准留客住宿。

七、身有花柳病及傳染病者，不准接客。

第七條 樂女因左列各項，得以書面或口頭自行請求本局，或本管警察分局之保護。

一、不願爲樂女，或自願從良及願入婦女救濟所，爲鴉母或樂戶所阻者。

二、樂女自置之物件或客人贈與之鈔錢物件，爲鴉母或樂戶所逼索或強行拿取者。

三、受樂戶人等種種迫害虐待者。

四、樂女自願調換樂戶或出班，而爲樂戶強留阻迫者。

五、樂女患病或懷孕至三個月，被樂戶或鴉母強迫其接客者。

第八條 樂女於固定樂戶地點外，不得賃屋，招引游客。

第九條 樂女須受身體之檢驗，不經檢驗，不准接客。檢驗規則另定之。

第十條 樂女執照，每年更換一次，每年於一月將執照連同本人最近相片二張呈送本局更換。

第十一條 各樂女調換樂戶，無一同等與不同等，均須將原領執照親自呈請更換。

第十二條 樂女如將執照損失，須另補照片，聲請補領。如有損壞或字跡模糊時，將原執照呈局補給，但須另繳工本費。

第十三條 樂女對於本規則第五條規定各款之一，有虛偽陳述者，處五元以下之罰金或五日以下之拘留。同時發覺違犯三次以上者，得停止其營業。

第十四條 違反本規則第三條第四條之規定者，處十五元以下之罰金或十五日以下之拘留，並取銷其營業。

第十五條 違反本規則第六條各項規定之一者，處十元以下之罰金或十日以下之拘留。

第十六條 違反本規則第八條第九條之規定者，處以十五元以下之罰金或十五日以下之拘留。

第十七條 樂女依照本規則第七條之規定，向本局聲請查實者，應將該樂戶或鴿母依法懲辦。

第十八條 本規則自呈奉市政府核准公布之日施行，如有未盡事宜，得隨時呈明修正之。

查禁私娼辦法（民國十九年九月十五日，首都警察廳，呈奉內政部核准施行，二十二年八月五日呈奉修正

第三條條文）。

一、查禁私娼，以按警罰法第四十三條第三第四款之規定為範圍，但以不罰金為原則。

二、各局戶籍員警調查戶口時，應隨時注意有無私娼賣淫及容留住宿等情事，一經查覺，即便報告長官或就近警察機關，飭派長警拘案法辦。

三、各警察局所稽查旅館及宿舍，應於夜間十二時以前舉行；但有負責報告，指定房號處所或長官特別命令

者，不在此限。

四、警察在旅館及宿舍稽查私娼時，應慎重從事，不得無故侵入其他旅客房間，尤不得有橫暴之言語及舉動。

五、警察稽查旅館及宿舍時，遇有男女同宿者，除明知其為私娼，應予訓辦外，即非正式夫婦，亦須有法定告訴權者告訴，乃得干涉。

六、凡查獲私娼，經訊明確實者，初犯時除處以十五日以下之拘留外，並傳其父母或親戚，出具切結領回，另謀生活，其有鴿母者，應將其一併拘案法辦。再犯時，除處以十五日以下之拘留外，得將其發送救濟院或濟民所。

七、凡旅館或宿所主人，須隨時告誡旅館宿所之侍役，不得招引私娼止宿，一經查覺，應即就近報告警察機關查禁，其有扶同隱匿者，應依法罰辦之。

八、凡歌女兼營販淫事業，依照取締歌女辦法辦理。

各地方的取締公娼規則，在大體上，皆與以往重慶市相同，不過大都不能完全兌現，整個實行；故法令自法令事實自事實，人間地獄，依然存在。查禁私娼規則，只是從前南京警察當局曾經一度的頒行，但聞實施未久，就無形中作廢了，其作廢之原因為何，頗足供人研究。

暗娼的存在，是婦女生活問題，非依科罰可以禁絕的。數年以前。著者曾經聽取一位警長報告，他說「我在某處當警士的時候，因為那裏私娼太多，警察當局迭奉上峯命令肅清，於是命我等化裝為嫖客，攜帶金錢，前往姦宿，正在計誘賣淫之際，與之約定時間之另一警士則敲門檢查（按依行政執行法第十條之規定，警察知有賣淫之事實的場合。當時可以侵入人民之家宅），外敲，應，人證俱在，使無法辯論及否認，如是帶案，驅逐出境者甚多」。該警長言畢，又說：「此因為捉暗娼之有效辦

法，但她們多屬窮人，以這種手腕來對付她們，捫心自問，亦云慘矣！言下不勝歎惋！

現在再說公娼，我國傳統上本來就有公娼制度，人們對於賣淫一事，已司空見慣，毫不以為怪，且有一些不要臉的人，偏歡喜在這上面出風頭，真是不足道之。我們都是二十世紀的人，要曉得公娼是文明史上的污點，違反人道的壞制度。這種「性之享樂」的營業，是封建時代之花柳巷制度的延長，在現行的法規上，若是再有「娼妓」「樂女」的名稱，實在是違反男女平等的原則，侮辱女同胞太甚了！我們生在今天，天經地義的不應當再輕視女子的人格，所以爲了尊重女同胞的人格起見，應廢娼妓。過去南京廢娼，從尊重女子人格之觀點上說，是值得我們稱贊的。我們站在教育的立場上，站在宗教的立場上，或是站在道德的立場上，都應當廢娼；那些少數的人，他們只注重到消極的衛生方面，爲防止花柳病之傳播而主張不廢娼，理由是不充分的。這些年來，尊重女權，高唱入雲霄；如各地方再默認公娼的存在，卻顯得政治及社會的步調，異常的不調和。

關於公娼的取締，中央尚無一般規定的法規，亦無一般禁止公娼的命令，地方的警察局，大都是自訂管理娼妓的規則，有如上章所述。不過，雖有這種公娼的存在；但這不是明白的承認公娼制度。我們可以預料到的，公娼廢止以後，私娼必定激增起來，雖然有了這種不可避免的缺陷，但不可因噎廢食。總之，這件事決不能專靠警察政策來單獨解決的，而對警察以外的社會政策，更有注意研究之必要。

主張公娼的人，認爲一個建築物內不能短少的是廁所，一個都市內不能短少的是娼妓，娼妓也就是都市的廁所，但這樣似是而非的說話，不合邏輯，我們不敢苟同，無論如何，我們站在時代的立

場，敢說公娼制度是不適合新時代了。我們試看公娼營業的漸漸衰微，即可不言而喻。公娼在今天不僅受歌女及女招待的壓迫，且受私娼之重大打擊，而有氣息奄奄之勢。因為少數的公娼，是經不住多方面的磨擦，再加之，公娼營業不振興的原因，還有幾種：

(一)一般樂戶墨守舊習，不合時代，所謂「花魁時代」早已過去了。

(二)依靠妓女寄生者不少，妓女負擔重，因而嫖費必貴。

(三)有人說，其興趣比較歌女還薄，且不如嫖暗娼之省事省錢。

(四)為公娼的自由多被束縛，娼妓之志願者因之日減。

(五)有地些方，私娼每月向極少數的警察人員或偵緝人員納賄，受了他們的庇護，便可以公然的在旅館或澡堂裏賣淫，這種包娼制度的底細，局外人多不知道；就是他們的局長，恐怕也未必知道。這樣一來，公娼營業受了很大的影響。

基於上述之種種原因，公娼漸被淘汰，已成一定的事實。前此事實告訴我們，重慶市的娼妓，是散居各街各巷了。我們依客觀之社會學的研究，可以這樣說，散娼制度就是救濟現在公娼的辦法，因為娼妓不集中一處，自然能夠廢止表面上的花街柳巷，這不但減輕娼妓的負擔，而且可使娼妓少接生客，恢復其身體的健康。我們倘為進一步的救濟娼妓營業計，還應該限制樂戶的美麗裝飾，並許妓女各樹一幟，單獨營業。為顧及妓女個人的利益，當然的是散娼制度好；但是，若為全社會的利益着想，又無疑的是集娼制度好。散娼與集娼，這是日本警政上的重大問題。就管理娼妓之便宜上說，絕對需要集娼制度，重慶警察局從前畫定金沙崗為樂女區，擬集中娼妓以便管理，正是一個實例。樂戶集中

一個地帶，在警察之取締上，自屬容易而周密。不但公娼集中好，就是私娼也是集中好。所以外國警察有在一定之街巷內，不取締暗娼的特別辦法，而有意的使私娼麤集於一處。

話又說回來了，公娼制及樂戶區，真是違反了時代進步的精神。我們相信，罪惡的種子不會開出幸福的花來；所以無論如何，非廢止管理娼妓章則這一類的東西不可。同時，一方厲行解放娼妓及嚴禁買賣婦女的警察政策，一方推行救濟娼妓及努力婦女教育的社會政策，雙管齊下，掃除公開賣淫的惡習，使中國婦女沒有再當娼妓的。

第十六章 噪音之取締

第一節 概說

現代文明的一個最大特徵，就是大都市人口的集中和大都市的繁榮。現在科學上一切的發明，都是先在大都市之中實行；因此，大都市便成爲歷史上空前的人類活動的中心。在那裏，四通八達的交通機關集中着，汽車奔馳着，電車流動着，各種工廠建築着及游藝場所開設着，還有收音機和留聲機裝着擴聲器向街衢上放送，而這些現代科學所產生的物件，沒有一個不是造成噪音的原因，尤其是現代機械的發明，更使噪音騷擾，震耳欲聾。在交通繁盛的街道，人們有三分之一或三分之一都要變成聾子。所以，在大都市化爲噪音之巷的今天，隨時隨地都可以使人們這樣的感覺：所謂機械的文明，就是這樣的騷擾了罷！

大都市的噪音，是現在科學文明所齎來的必然現象，也是大都市繁榮的象徵，和大都市市民踴躍活動的結果。這種噪音，不問市民的喜歡或厭煩，總是不斷的向人們襲擊，所以歐美學者把現代稱做「大都市的噪音時代」。

但是，噪音是甚麼呢？依現代學者的見解，噪音是不能引起快感的，牠是非音樂音調的音響，彷彿

佛砲聲一樣，音響非常短促。又如雷音和波聲一樣，是由許多雜音混合而成的。要之，噪音總不是依着一定節奏所發出來的音響，他是雜音的交錯，而且不像依一定節奏所發出的音響一樣，能夠使人發生快感。譬如用手指支撐一個金幣的中央，敲打牠的緣邊時，牠所發出的音，便是音樂的音響，但把二十個金幣放在一個箱子裏搖動，就是箱子裏面的二十個金幣互相觸撞的音響，以及金幣和箱子相撞而發的雜音。這種雜音，就是噪音。大都市的噪音，是由電車鐵軌聲、汽車發音器的音，收音機留聲機的放送聲、步履雜沓聲，以及人們交談笑語聲，種種雜湊而成的。在這些噪音裏面，有些音響本來不是噪音，如收音機、鋼琴或風琴等所發出的音響，都不是沒有一定節奏的音調，只因在大都市裏面，和其他許多的雜音混在一起，所以失卻音樂的存在。但是，縱有單純音樂的音，如遇到不感興趣，或屢次聽慣，或昏昏欲睡的人，依然覺得好似噪音一樣的可厭。甚至覺得這種音響，就是噪音。況且這些音樂的音，常常的和其他雜響併發。在非常疲勞的大都市市民的神經上，總會感受着噪音的難堪滋味。總之，大都市裏面的音響是很多的；但是一切的音響，無論是汽車發音器的音，電車的鐵軌聲，或是鋼琴、風琴之微妙的音響，都可以視為噪音的一部分。

五十多年以前，紐約市有一位婦人曾發起紐約市內防止噪音的運動，當時有人主張先禁止紐約市內一般賣東西的叫賣聲，限制港內和河上汽船的汽笛；又在醫院的周圍設置靜謐地帶，以靜養病人。這種辦法，業經紐約市當局全部採用。近來這三個條件，已經為行政法令而切實推行了。然而，從當時起一直到現在，中間經過五十年，這五十多年所齎來的機械文明，確是空前的進步。試看紐約市汽車的充斥，無晝無夜，奔馳喧騰，制動器聲，齒輪聲。還有發音器的音，嘈嘈噴噴的反響於兩旁的

建築物上。高架鐵道，也好像一種怪物似的響動着；收音機、留聲機、音樂隊等所發出的聲響，更屬喧囂煩噪，震耳欲聾。他如雄奇高聳的大建築物，費了幾年工夫而繼續建築的工事上所使用的電動機和壓榨空氣的各種機械，也發出一「喧啾惱人」的噪音，這種情形，不獨紐約市一個地方是這樣的，凡是世界上的大都市，簡直都化為難堪的噪音之卷了！從前雪奔哈威氏生平最痛恨的事情，就是街路上馬車的鞭打聲，因為這種聲音，能妨害他的思考。若果把那個時代同今日比較一下，恐怕不止隔世之感啊！

大都市的噪音，是大都市繁榮的象徵，是大都市過於活動的結果。大都市的市民往往眩惑機械的文明，醉心大都市的繁榮。大都市的噪音，就是大都市之活躍的動象（達於極點的）。這些噪音，能夠害及市民的健康，漸漸的減低人的活動力，這一層是一般人沒有注意到的。換一句話說，噪音所齎來的一種「都市病」，是一般人沒有想到的。但是，一天比一天厲害的噪音，牠可以使市民傷身損神，甚至使大都市本身的活動，也受了妨礙。因此，他們對於大都市的噪音問題，怎樣可以隨便放任而置諸不理呢？

十年以前，英國國家保健局設置一個噪音排除委員會，專門研究消滅大都市噪音的方法。自一九二九年八月一日施行交通（過度的噪音）取締規則以後，即開始用強制權力取締汽車的噪音。在十年前，柏林便禁止開窗聽取收音機、留聲機及音樂等。限制在街路上放聲高談，對於金屬材料等的搬運，尤特設限制，其後並討論機器腳踏車消音裝置的問題。在巴黎和維也納，十年以來，夜間聽取收音機、留聲機及音樂等，也須關閉窗戶，並禁止在一定時間以後表演，巴黎對於汽車發音器的使用，

早有相當的限制。一九二九年十一月，美國於紐約保健局內，設置一個噪音防止委員會，經過三個月，也實行一次紐約市內的噪音調查，對於噪音防止的實行上。卻有不少的設施。一九三〇年四月，日本在大阪市舉行一次噪音調查，接着舉行都會噪音展覽會，積極的喚起輿論。

照上面所述的事實看來，世界上的大都市，不期然而然的起了「反噪音運動」，這種「反噪音運動」的勃興，實有漸漸擴大的傾向。因為對於大都市的噪音問題，倘如沒有何等防止方法，大都市的市民，便要失去了他們的活動力；所以這個「反噪音運動」，的確可以減輕現代大都市的苦惱，維持大都市市民的健康和活動力。我們爲着大都市的繁榮能夠永久繼續的緊要問題計，不能不認爲大都市噪音的取締，是爲政者和大都市市民應當研究的一個最重大的問題。

第二節 噪音之害

大都市的市民，常常感覺噪音的騷擾，這是一種不能避免的事實。但是，噪音對於人們有甚麼害處呢？這不能不研究牠對於人們的影響究竟是怎樣？噪音可以妨害人們精神的集中和工作的效率。對於要想休養的人，不但妨害他的靜謐，反而增加他的疲勞，尤其對於病人的影響，非常不利。這種情形，無論任何人，都能夠體會出來的。若就噪音的惡影響及於心理學或醫學上的結果而言，在現時，這種專門的研究，還是非常的幼稚。美國雖則很早已有噪音對於能力之影響的研究，但關於大都市的噪音，對於人們身體的組織有怎樣影響，有怎樣害處？還沒有充分的探討。其中如下列各點，都是歐美國學者從前努力研究，懸而不決的問題。

(一) 假如噪音是有害的，那麼，究竟是某種噪音有害於人們身體的組織呢？

(二) 人們對於噪音，必須到了某種程度，纔能夠覺得習慣呢？

(三) 怎樣的影響，對於人們是最刺激的，並且，在怎樣的狀態之下，纔會這樣呢？

(四) 這個刺激，當真的是有害麼？

噪音之害，既是影響及於人們，所以纔發生防止噪音的運動，並且積極的進行研究，前面已經說過了。但是這種研究，尙未成功，實屬遺憾之至！茲將各方面研究之概況，介紹如下：

羅巴得河姆斯敦約翰氏曾說：大都市的市民，實在變成了神經病者。神經病者所不可缺少的是靜養和睡眠。可是，在大都市所在之處，汽車發音器的音，機器空回轉的音，電車鐵軌聲，以及人們的嘈雜聲等，不但使人不能靜養，就是想好好的睡一回覺，也是不可能的。依倫敦噪音防止委員會的研究，街路的噪音和工廠的噪音，是很不同的；街路的噪音，因為很紛雜，沒有一定的節奏，所以使人對於這種聲音很難聽得慣。因此，街路的噪音，便有害於人們的身體，容易激發人們憤怒的情緒，還會增加人們的許多疲勞。

關於實際上噪音對於人們身體的反應一層，據北威斯坦大學心理學教授莫爾岡氏研究的結果如下：

就做工及讀書中的男女五十人實驗的結果，在做工與讀書精神集中的時候，一旦聽到噪音，就可以使注意力中斷，增加呼吸，減少讀書的速度。再就打字者實驗的結果，在噪音場所打字，要比在靜謐的場所多費氣力，而且所費的氣力，就是想抵抗噪音，也是歸於無用的努力。

乳兒對於振動數少的低音調，或且不會發生積極的不快活的樣子；但是對於有刺激的聽覺，卻能夠顯著的起了不快的念頭，

所以在噪音時候的勞動，因為要抵抗噪音，非耗費許多精力不可，而在噪音之中，依牠的種類之不同，便有各種危害的程度。我們消滅噪音，應當對於振動數多的，特別加以注意。

拍芬巴華拉氏更就莫爾岡教授研究的結果，說明如下：

莫爾岡教授研究的結果，核計噪音的惡影響很少，噪音的影響，不是使人人用盡全能率而不能工作，不過使工作效率不能顯然的提高罷了。

本着以上的研究看來，噪音對於人們身體組織的能率過度消耗，身體組織受了噪音的影響，比平常總要多用他的能率。

至於噪音對於能率的影響，科魯格多大學心理學教授多奈魯多尼利耶博士，曾經發表他的研究結果。博士自一九二六年九月至一九二七年三月之間，在他實驗室內所得實驗的結果如下：

(一)能率的消耗 在完全沒有噪音的場所，做打字的工作時，他的新陳代謝機能，比較沒有工作時候，平均增加百分之五二；但在噪音時工作，平均增加百分之七一。簡明的說，在噪音的場所做打字的工作，比較在完全沒有噪音時所做的工作，多消耗百分之一九，這是多消耗能率的理由。

至於代謝機能的原因，怎樣能夠使能率增加消耗呢？這雖沒有正確的證明，但很容易使能率消耗了，這是真確的事實。在很好的條件之下，有時候在費了實際上必要的能率之外，還要白白的費了過剩的能率；但是這種過剩的能率，在噪音的時候，明明是虛費的。據被實驗者內在的觀察，在噪音的

時候，實實在在的多費了過餘的能率。這種過餘的能率，既要很用力的去工作，還要使人們身體的全部肌肉發生一般的緊張。

(二)工作的速度 我們試驗打字者打完一封信所用的時間。在噪音場所打完了一封信所需的時間爲一六二秒；但在實驗室內用吸音盤把噪音減去一半的時候，只費了一五五秒，這就是把噪音減去一半，用以增加百分之一三的打字速度。

被實驗者之能率的消耗，大約是一定的；但工作的速度，不必是一定的。左表是實驗的結果。

被實驗者的姓名	被實驗者的技倆	在噪音減半時之速度的增加
甲	工作速度最遲者	○
乙	工作速度稍遲者	○、八%
丙	工作速度稍速者	三、六%
丁	工作速度最速者	七、四%

依照上表所示，可知工作速度愈速的人，他所受噪音的影響也愈大。

歐、美學者對於噪音之影響及於聽覺及腦神經等，有很多研究材料的發表。據英國達柯博士研究的結果：人們的耳，能夠感覺得由一個至千萬個很不同的音響，所以耳的裝置，可以適應倫敦嘈雜的交通噪音，不過這些噪音，在十六小時之中，不是斷絕的。因之，耳內掌聽覺的部分沒有休息，若聲大而斷續的音響頻繁而作，到了某種程度時，耳的調節肌肉，就不是反應的作用；因爲這種噪音而引起反應，便害及耳的保護機關，這就是變爲疲勞的原因。

據溫依得馬克氏所證明聽覺中的某種機關，對於長時間的大音響是有害的，甚至於使人發聾，而對於音調，是老早的不能明白判別了。

英國學者認為大都市的噪音，跟着程度的厲害，能使「職業聾」異常的增加，這是顯著的事。如印刷店、公共汽車的司機生、道路夫役、交通警察官等，其例甚多。

美里蘭大學教授吟里夫利哇爾得博士，曾經發表動物試驗的結果，據他報告，每天規定的時間，把動物放在 *Bell* 響和風琴鍵子發出的音調，以及號笛等雜響的同一噪音之中，一方面又使牠聽到手槍的聲響，於是牠的外上耳皮的細胞，先起故障，繼之神經纖維及神經節細胞等，也起故障，以致耳膜就漸漸的被破壞了。

據革拉今斯載也不魯克博士，在疲斯頓耳科醫學協會所發表的意見，則噪音可以影響及於耳鼓膜及其精確的筋肉的變化，同時也能夠使內耳粘膜生厚。

就繼續的噪音影響及於腦神經而言，這種圓滿的實驗，雖是非常困難的；但推究噪音突發的影響，也能夠曉得噪音會影響及於人們身體的各種組織。並且這種實驗，是根據血壓計和測驗頭蓋骨內壓力的器械等而實驗出來的。若就某頭蓋骨有損傷的患者實行測驗，用某種器械放在腦的柔軟部分制止腦的脈動，使內敏感的針，畫出線狀，腦子感到噪音的時候，那個針可以畫出許多波狀，這樣便能夠知道了噪音的影響。

噪音不但妨害人們的睡眠，並且妨害靜養者的休養，這是由於平常的經驗可以明瞭的。據約翰何樸琴大學教授研究的結果，神經的刺激，對於睡眠者的影響，雖不至破壞他的睡眠，但是受到的結

果，是很不良的。大音響的感受性，往往破壞通常的睡眠，這是無可疑義的，據實驗的結果，在不擾害睡眠的場合，也和被擾害的場合受同樣的反應。里里昂吟如不列斯博士，對於工廠能率的研究，據他主張，若使增進職工的能率，不但要使職工得到充分的睡眠，而且他們在休息時間中的休息，也要在靜謐的場所。

一九二八年六月紐約市衛生及港灣衛生小委員會醫師，以日常經驗做基礎之研究的報告，認為睡眠實在比較吃東西還要緊，睡眠一事，是必要的事；因為受噪音的影響，使要想睡眠而不得睡眠的結果，是為服用安眠藥的一個原因，又因為服用過量的安眠藥而致死亡的，確是常見的事。倘欲消弭這種弊害，防止不必要的噪音，是很有效果的。

凡一切的人，每天必須八小時內外睡眠，大多數的人們，夜間睡眠最遲在下午十點多鐘；所以在夜間十點以後，有完全防止噪音的必要。正在發育的小孩子，和某種病者及在身體回復期的病者，更以安靜為必要。至夜間工作的人們，如看護婦，警察人員等職業，因為白天不能睡眠，應該不分晝夜，都有防止噪音的必要。

還有一層，街路的噪音，間接也是有害的。現在大都市因為避免噪音而把窗戶關閉起來，使健康者和病者同樣的呼吸，比較打開窗戶時的空氣更壞，這個事實，在紐約市的小學校等處，已經成為重要的問題。

關於噪音對於人們間接的弊害，有人這樣說：假如除去噪音，大都市的犯罪，能夠非常的減少；或者大都市的市民道德，也不至於墮落了。其一部分的原因，無論如何，總是要歸咎於大都市的噪

音。

噪音之害，綜合上面所說的歸納起來，可以得到下面的結論：

- (一) 噪音有害人們工作的效率，妨礙人們的注意力及精神的集中。
- (二) 聽到不斷的噪音，有害聽覺。
- (三) 因努力排除噪音，使神經組織過於疲勞，致生神經系的疾病。因為都市有不斷的噪音，欲靜養疾病，不得不尋覓靜謐的田園。
- (四) 噪音害及睡眠，妨礙休養。
- (五) 不斷的噪音，有害乳兒和小孩的發育。

第三節 大都市之噪音調查

第一款 噪音之調查方法

大都市的文明，雖是機械文明所齎來的必然產物，而且也是大都市活動的象徵；但是正因為大都市的文明，就漸漸害及大都市市民的身體，並減少他們的活動力，這是很顯著的事實。假如現時不研究防止噪音的方法，恐怕大都市的本身，也將陷於衰頹之運了。要研究防止噪音的方法，第一要實行大都市的噪音調查，這是非常重要的事。所謂實行大都市的噪音調查，就是必須調查大都市的噪音，是從甚麼原因而來的。又大都市的噪音之中，那種音調刺激人們最厲害？在噪音調查之後，得到了這些噪音原因調查和質量調查的結果，纔可以決定防止噪音的方法。大凡噪音的原因和質量，常視

大都市的文化程度，及大都市的特殊情形而有不同。一九二九年十一月，紐約市舉行大規模的噪音調查，一九三〇年三月，大阪市舉行極簡單的噪音調查。

大都市的噪音，究竟應該怎樣的調查呢？原來用科學的方法能夠測定音響，這是近來的事。現在測定的方法有兩種：一是用德國國立科學研究所巴康森(Barkhansen)氏所發明的測定機，一是採用美國哈佛佛萊卻爾(Harvey-Fletcher)技師所發明的方法。二者之中，後者極為精確，尤其是對於噪音調查，若用後者的方法，更見得精密了。

Barkhansen氏以Phon表示音的單位，對於僅僅能夠聽見程度的音響，定為零Phon；對耳膜感覺震動程度音響，定為一四Phon。大阪市的噪音調查，是使用大阪市電氣局所有Barkhansen氏噪音測定機。

Harvey-Fletcher技師以Decibel(通常略寫db)表示音的單位，他的測定機，由可以測定0db至100db的音，是幾乎不能聽見程度的音響。100db音的高度，使耳膜震到了感覺痛苦的程度。我們可以曉得，Barkhansen氏測定機，是由0Phon到14Phon。Harvey-Fletcher是由0db到100db。依0decibel音的測率，我們可以聽見最微小音的變化，若再精確的說來，兩音高度的比例，倘是10:1時，這些音的相差，是為10db之不同的。兩音的高度，如為10²:1就是160:1時，這是相差20db的表示；並且是測定兩音之高低的表示，音高比例的對數是十倍的。所以在一定的場所，噪音平均若為60db，則噪音的高度，可以說是我們能夠聽見最微小音的10⁶倍，就是一百萬倍。

大都市的噪音調查，是用這些測定機而測驗的，上面所說的，雖然由於知道噪音高度的種類，而

求其所以防止的方法；但是大都市的一切噪音，不能一律防止或排除，這是很顯明的事。噪音調查的最終目的，在怎樣去研究不必要而可以避免的噪音，以及用怎樣的方法，纔能夠避免等問題。

第二款 紐約市之噪音調查

在大都市的噪音調查之中，規模最大而且能夠精確測定的，便是紐約市的噪音調查，據紐約市保健局內噪音防止委員會的決議，一九二九年十一月實行大規模的噪音調查。這種噪音調查，是在喀爾得博士指導之下而實行的，茲略述其概況如下：

(一)調查的目的 當調查開始的時候，規定兩個方針，就是在紐約各方面調查戶外之噪音量和研究一般的戶外噪音相當高度音響的主因，依據各種原因去分類研究的。

(二)調查的範圍 紐約市內設置一百十三個噪音測定所，其中如下列九十五所，都是戶外測定所。

布爾克林區 七所

布爾克斯區 六所

曼哈丹區 七七所

克威英斯區 五所

這幾個測定所設置的地點，是由住宅附近地方推及市的繁榮中心，從交通的狀態上說，差不多由於沒有交通的地方及於一分鐘通過一百二十九輛汽車的地點。從地理上觀察，包含了近郊的紐約大學的校舍和大道地方，並包含建築工事和掘鑿工事場的附近，地下鐵道及高架鐵路的旁邊，仰斯托利拔橋上，在福伊斯裏頭。要開駛汽船的汽笛音，學校病院的附近，以及有收音機及其他特殊情況之下

的區域等。

凡一切調查，由上午九時半起至下午五時半止，為實行的時間，只限定兩個特別的地方，不分晝夜，在二十四小時內，均行調查。調查的次數，實達七千次，其中有五千五百次的戶外調查，可以使人明瞭特定場所及時間之所有噪音原因的綜合結果。在這些測定中的一千五百次，不但有紀錄，而且把牠的原因分類的區別出來。若就各個噪音的測定說，載貨汽車的噪音，達二百次；警官的警笛和汽車所發的音響，達六十次。

(三)調查的結果 紐約市內調查的結果，噪音最厲害的，是近於一百九十六街輻輳地中之地下鐵道的掘鑿工事所使用炸藥爆發的音，占九八 $\frac{1}{2}$ ；噪音最少的是二百三十三街附近之紐約大學的校園，占四五 $\frac{1}{2}$ 。茲將紐約市各重要地方所調查的結果，揭示如下：

	(測定所的位置地點)	(最低噪音)	(最高噪音)	(平均噪音)
紐約大學校園		四五	五一	四八五
伯勤特登斯得利布爾克林		四七	六九	六一
先得拉爾伯克南端		五二	七二	六二
第五亞伯紐四二街		六二	七六	六九、五
第五亞伯紐五二街		六五	八〇	七一
通衢勤克他街附近		六七	八〇	七三、五
通衢克那爾街附近		六〇	八八	七四
第三亞伯紐一四九街		六四	九二	七六

曼哈丹橋上中央	七〇	八〇	七六、五
曼哈丹橋上西端	六七	八三	七六
荷蘭隧道西向出口	七〇	八五	七八
通衢克加爾街高架鐵道下	七五	八七	八一
地上輻輳一九六街	七四	八七	八一

(但掘鑿工事時的爆發音，是九八)。

以上是紐約市內各場所聽到的噪音，茲再將各個噪音的重要調查，揭列如下：

區 別	(平均噪音)	(測定的距離)	(測定的回數)
用壓搾空氣建築的打針	九九	三五	一六次
掘鑿工事的爆發	九八	五〇	一
汽船的汽笛	九五	一一五	四
用蒸汽機罐之建設物的打捨	九一、五	八〇	六
高架鐵道	八三	一〇——七五	三六
地下鐵道普通列車	九〇	六	三
動物園馬子的吼聲	八九	一五——二〇	三
拉絲亞哇地下鐵道出入口的音響	八五	三——七	一九
掘鑿機械的工作	八四、五	五〇	一〇
警察人員的警笛	八四	一五	四
西伯利亞所產之虎的咆哮聲	八一	三〇	一〇

沒有消音器的載貨汽車	七九、五	五——八〇	一三
地下鐵道經過的地土部	七九	五	六
孟加拉所產之虎的咆哮聲	七七、五	一五	一一
馬車	七七	三〇——五〇	一九
載貨汽車	七六	五——八〇	一五九
電車	七五	五——八〇	一一〇
汽車制動器的音	七四	五——五〇	九
汽車發音器	七四	五——八	六五
汽車齒輪的音	七四	五——五〇	一七
公共汽車	七二	五——五〇	四
載貨汽車	六九	五——八〇	一二〇
紐約市的街路的交通	六〇——八〇	五——八〇	
紐約市內街路的交通	五〇		

傍臨街路住宅的室內所受街路噪音的影響，視房屋之臨街路的廣狹，吸音材料的有無，以及有無開窗等，而有各種的差異。

測定直面於街路的三樓室內噪音，平均噪音，開窗的時候，比街路的噪音，低至十至二十分貝；閉窗的時候，低至十五乃至三〇分貝。

弗拉哇醫院三樓各室的平均噪音是五四分貝。這個噪音，大半是由外戶噪音而來的。這個五四分貝的

噪音，在紐約市等於一般辦公室內的平均噪音。

在金克斯亞伯紐第二百三十二街的第7小學校附近街路的噪音，是五十乃至十五分貝。若論小學校之中，卻可以算是最安靜的地方。福爾得哈母洛得附近惹母斯亞伯紐第三十三小學校的噪音，是六〇乃至七〇分貝。

關於噪音的報告，紐約市之噪音的科學調查，為着要知道市民最煩惱的是那種噪音，市民得自動報告。噪音之中，有時音調大，而能夠刺激人們神經的，是比較少的，有的感覺着特別的刺激。

噪音的報告，大約是怎樣的噪音最有害於人呢？這是心理學或醫學研究上的重要資料。依一九二〇年三月一日噪音防止委員會所發表的噪音，市民報告之數，達一萬一千六十八件，其中以載貨汽車的一千一百二十五件為最高。其次如汽車發音器的音，為一千八十七件，家庭收音機為七百七十四件，高架鐵道為七百三十一件，店頭及街路的收音機為五百九十三件，汽車制動器的音為五百八十三件等，最低的是洗皿的音二十五件，茲將這些噪音，分類列示於後：

交通（搬運汽車機器腳踏車之發音器制動器整理交通的警笛等）	四〇一六件	三六·二八
運輸（高架鐵道公共汽車電車）	一八〇一	一六·二九
收音機	一三六七	一一·三四
聚集分送（塵芥、牛乳、水等）	一〇二三	九·二五
笛鈴等（消防汽車、汽車小汽船、曳船）	九一六	八·二八
建築（川塵掃空氣的釘打捆鑿等）	八一九	七·四

雜聲（賣報者步行者、大貓喧噪的雜音）

八〇五 七・二七

其他

三二一 二・八九

共計

一一〇六八 一〇〇・〇〇

第三款 大阪市之噪音調查

一九三〇年，大阪市舉行都市及音響展覽會於天王寺公園內市民博物館，展覽關於音響的各種參考材料，作為實行市內噪音調查的準備。據Barkness的音響測定機的測定，在大阪市內各地點所測定的下午一時至四時之間的噪音，可以使人注意的，是在各地點的噪音調查，那個地點閒歇的噪音，就是避免汽車發音器的音和電車的警笛等。調查的結果，發現了比較各處平均噪音有更低之數字出現，大約可認為是比較各處最低之噪音的測定。茲將大阪市噪音調查的結果，列示如下：

(一) 大阪市内街道上之噪音

(場)	(場)	(場)	(場)
(場)	(場)	(場)	(場)
(場)	(場)	(場)	(場)
阿信野橋電車交叉點	大軌電車驛	千日前電車停留場	玉造電車終點
惠美須町	大正橋	船津橋電車分歧點	出入橋阪神電車橫斷路口
日本橋筋三丁目	大正橋	船津橋電車分歧點	福島淨正橋筋(西成線橫斷路口)
長堀橋電車交叉點	大正橋	船津橋電車分歧點	
大町二丁目交叉點	大正橋	船津橋電車分歧點	
北町二丁目電車交叉點	大正橋	船津橋電車分歧點	
市廳舍前	大正橋	船津橋電車分歧點	

阪急驛前 六
 大阪驛前 六
 阪急電車驛前 七
 千日前(敷岸俱樂部) 四
 道頓堀通(角座前) 四
 新世界(惠美須通) 五
 (二)高層建築物附近之噪音
 (測定場所)
 新世界通天閣 東側 北側
 南側 西側
 四大王寺五重塔 東側 北側
 南側 西側
 大軌大洋樓屋上西北角 四
 三越屋上西側 四
 大阪城天守閣 二
 高島屋屋上 四
 大丸屋上 三

築港棧橋 三—四
 九條通(井筒屋洋衣店前) 四
 中央公會堂前 三
 中島劍先 三

(噪音度)
 備考
 有電車道
 南側電車道

市廳舍塔上

五

(三) 橋樑上之噪音

(測定場所)

(橋樑種類)

(噪音度)

(備考)

難波橋中央東側

石橋

五

電車通過一輛時

淀屋橋中央東側

鐵橋

六

電車通過一輛時

大江橋中央東側

鐵橋

八—九

電車通過一輛時

阿倍野橋中央西側

鐵橋

七

電車通過一輛時

天滿橋中央

鐵橋

四

電車通過一輛時

天精橋中央

鐵橋

四

電車通過一輛時

戎橋南端

石橋

五

電車通過一輛時

心齋橋中央

石橋

五

電車通過一輛時

大正橋中央

鐵橋

六

電車通過一輛時

渡邊橋中央

石橋

四

電車通過一輛時

(四) 都市噪音之程度

(類別)

(場所)

(所)

(噪音度)

辦公處

對面有電車道於閉窗時

— 13

大洋樓屋上

雜鬧地

千日前道頓九條新道玉造

惠美須町日本橋筋三丁目阿倍野

電車交叉點

橋北濱二丁目阪急電車驛前等

電車的鐵橋

淀屋橋大江橋

紡織工場內

織布工廠

電車內

條路線

造船所製罐工廠

包頭釘作業

製材所

帶鋸使用

(五) 以地方之情形作為基準所測定之各種噪音

(地方情形)

(場)

(所)

(噪音度)

電車道和對岸之音響

長堀川沿岸

電車道對岸的道路

走過較家更低處之電車

末吉橋東畔

電車道

樹木和音響

天王寺公園橫

電車道

四—五
四—五
六—七
七—八
八
八
九
九—一〇

三四五 三五 二五六

高壁和音響

煉瓦壁(可以通過一輛電車)

八—九

特別鋪裝和音響

內安堂寺町(小石鋪道可通牛馬車)

七

特別的材料和音響

天王寺公園橫(鐵材運煉瓦道)

六

橋樑和音響

大倍野橋(通過中央線的電車)

七

川流和音響

堂島川(電船的發動機)

四

高的建築物音響

堺筋白木屋(電車通過店前)

六

(六) 影響小學校教室之路面電車的噪音

(小學校名)

(開窗)

(閉窗)

(電車的噪音)

(開窗)

(閉窗)

(測定場所)

敷津

四

三

七—八

木造南館洋樓下

櫻川

三—四

三

六—七

木造本館洋樓上

鞆

三—四

三

六

本造南館洋樓上

高津

三

二

五

木造西南端洋樓上

木田

三

二

七

鐵木混凝土建築的西館三層洋樓上中央部

天王寺第一

三

二

六

木造二層洋樓東北隅洋樓上

精華

三—四

二

四

鐵筋混凝土建築的三層洋樓西南隅

西六

二

一—二

四—五

木造東館洋樓下理科室

上福島第二

三—四

三

七—八

木造東館洋樓上

濟美第四

三—四

三

七

鐵筋混凝土建築的西館一層洋樓講堂

(七) 鋪裝道路之種類與噪音

(種類)	(場所)	(噪音度)	(備考)
奇爾他爾	新世界	四	行人步聲
亞斯發爾得	南江通(中橋北)	四	搬運馬車一輛通過時
木塊	西道頓堀通	四—五	搬運馬車一輛通過時
混凝土	頓道掘道九條新道	四	行人步聲
煉瓦	天王寺公園西橫	五	搬運馬車一輛通過時
石板	市廳舍前	六	搬運馬車一輛通過時
小石塊	內安堂寺町	七	搬運馬車一輛通過時

第四節 各種噪音之取締

第一款 交通噪音

大都市噪音中最厲害的，不能不說是由於交通運動機關所生的噪音，兩大都市噪音的大部分，也可以說是屬於電車、汽車、馬車等噪音。

英國噪音排除委員會所調查研究的結果，認為要排除大都市的噪音，必須預先消滅或避免由交通機關所生的噪音，倫敦於一九二九年八月一日施行汽車(過度的噪音)取締規則防止交通機關所生不必要而且可得避免的噪音。

又據紐約噪音調查的結果，把各個交通轉運機關，分別觀警，噪音的程度非常之高；但是交通轉

運機關，在二十四小時之中，往來於市內的，為數極多。從噪音的總量上說，在交通轉運機關所生的噪音，大約要占市內噪音的過半數。

再據紐約市民的噪音報告，由交通機關所生的噪音，占百分之三六、二八；由轉運機關所生的噪音，占百分之六、二九。依一九三〇年一月的調查，紐約市的噪音如左：

各種汽車	百分之四〇
高架鐵道	百分之二五
路面電車	百分之二〇
其他	百分之二五

這個小統計，雖說是紐約市噪音調查的結果，然而這樣的數字，怎樣的能夠算得出來呢？又真是一回事實嗎？固然是令人不能無疑的；但在大體上已經表示了紐約市噪音的劇烈現狀。我們根據這個數字，總可以想像出來，而得到一個輪廓。

由交通機關所生的噪音，在大都市噪音中，是最厲害的，我在上面已經說過，如果能夠把交通噪音排除於現代的大都市之外，大都市的噪音問題，大部分就可以解決了。所以我國陸上交通管理規則第五十八條規定「車上喇叭、警鈴，非於必要時，不得頻用」。

在將來，究竟能否把交通噪音完全的排除於大都市之外，是不可知的。但在今日，除了把現在的交通機關整個的排斥在都市之外，恐怕沒有第二個途徑。然而把現代的交通機關排除於大都市之外，勢必廢止大都市的活動，這又是不可能的事。所以關於由現代交通機關所生的噪音問題，必須於不妨

害大都市活動的範圍內，對於能夠避免的噪音加以取締。並須利用適當設備的改善，構造的變更等，使噪音減至最低限度的方法。簡而言之，即是在不妨害現代交通機關的範圍內，防止由此等所生的噪音，這就是交通噪音防止策的着眼點。

一、汽車噪音及其防止

紐約市的噪音，百分之四十，是由汽車發生的。在紐約市汽車的輛數，是非常之多，所以有時步行比坐車還走得快些。在這種大都市中汽車的噪音，自然是占了大都市噪音的首位，這確是不移的事實。由此可以推知無論是那一個大都市，其由汽車所生的噪音，都是占大都市噪音中很重要的地位。尤其是因為利用汽車的緣故，其輛數漸漸增加，使噪音愈來愈多。

紐約市在不通行電車或高架鐵道未建設的街道上，交通機關的百分之九〇，若是利用汽車的時候，通過汽車的輛數，如果達二倍的，則附近的平均噪音，可以達到三〇的高度。就是平均噪音的高度，和一分鐘通過汽車的輛數成正比例；若是一分鐘通過汽車的輛數，在五十輛以上時，更成爲正比例了。至少平均噪音和汽車輛數的增加，是逐漸增高的。

汽車所發生的最大問題，便是發音器的音，要想絕對禁止發音器的使用，是極困難的事。發音器的音，通常是最厲害的刺激，而且容易使人發生惡感，所以討論都市噪音的第一個着眼點，就在這裏。在我國及日本的大都市中，特別濫用發音器和使用刺激發音器的人，是占極多數的。

其次，是運貨汽車的噪音，運貨汽車比較普通汽車的構造，不但簡單，而且車體的構造，也比一般的粗劣，所以機器構造和車體的響動，是特別大的。還有因為關於車體的修理，自然是不很注意；

因此，噪音更多。愈見運貨汽車，將依載重所生的噪音，使貨物的裝置，愈不平穩，而搖動之聲，則越見厲害。運貨汽車的噪音，比普通乘用汽車發出的噪音，大至五倍乃至十倍。據紐約市的調查，通過汽車、電車的街路，若是一分鐘可以通過三十輛的時候，其中運貨汽車的輛數，增加百分之二十的時候，平均噪音，要增三八五分。

其次，由機器腳踏車所生的噪音，也是很厲害的，很刺激人們的耳鼓，如果機器腳踏車沒有消音裝置，或是項裝置不完全，更容易使人發生惡感。

在汽車噪音之中，制動器的音響，齒輪旋轉的音響及機器空迴轉的音響，是容易忽視的。這些噪音之中，在十字路的地方，和停車開車等時候所起的現象，據紐約市的調查，這種噪音率，也是很高的。

(一)由汽車發音器所生之噪音的防止 在汽車的噪音中，無論任何都市，首先成爲問題的，就是發音器的噪音。此種發音器的使用，就其爲警戒交通的危險及預防危害的立場上說，雖屬不得已的而爲適當的使用，然而常常的不只是濫用，並且發生出很高和很刺激的音響，惹人特別注意，非常討厭。此種發音器的使用，尤以在中國的都市地方爲甚。這是由於交通規則不合理化，司機生和步行者的交通道德不發達的緣故，甚至汽車的司機生開放怪音追迫行人，或因汽車駛近其目的地的門前，爲使其家人知道汽車的到來，而故意鳴音發響，這種事情，不獨是中國如此，就是日本和亞美利加地方，也是很多的。

汽車發音器的使用，最少地方，是倫敦和柏林，這雖屬於國民性所致，但也是因爲交通道德進步

及交通取締和整理方法巧妙而合理化的結果。

汽車發音器的使用與交通安全，有密切的關係，若絕對禁止使用，固屬不可能的事；但對於發音器的發音，特別刺激，必有相當限制。停車中的汽車，非有危險預防上之必要時，必須依完備的交通取締規則。禁止發音器的使用。

一九二九年八月一日，英國施行汽車（過度的噪音）取締規則，規定汽車在公路上停車，無論何人，若非保持安全上有必要時，不得使用發音器或命其使用。

巴黎爲矯正濫用發音器之弊，主張發音器的使用，對於一次的危險，只准使用一次。

一九三〇年，紐約噪音防止委員會，在衛生法典中提出修正一部分的意見，就是停車中的汽車，除於警戒、緊急危險之現存的場合外，不得使用發音器。紐約關於郵政用的汽車發音器的濫用，認爲是不平的事，從前郵政局長官對於市內郵政汽車司機生，曾經發出非在危險預防上必要的場合，不得濫用發音器的嚴令

一九三五年，我國上海租界工部局交通委員會，鑒於汽車噪音的喧鬧，同時受一般市民的請求，對於取締汽車濫用發音器一事，擬於交通管理規則中，增加下列各點即：（1）每車不得裝置二個以上的發音器；（2）一切多音的發音器，絕對禁止；（3）任何發音器，只可用極短促的聲音；（4）除緊急必需外（警告直闖而來之車輛），汽車停止中，管車人不許使用任何發音器。以上各款，經工部局董事會通過，暫予試行。嗣於一九三六年九月舉行董事會議時，決定於交通管理規則中，增加以上各款，並自是年十月三日起施行。

發音器之使用的限制和交通取締規則的完備是相輔而行的。汽車通過的道路方面，人行道和車道的分別、停止線，步行者的道路、橫斷線，緩行地點及停車場等，如有合理的規定，發音器使用之必要，自當減少許多。至發生刺激音響的發音器，實在有法令加以限制的必要。

各大都市的當局，應該隨時考慮現行交通規則是否能適應現今複雜的交通狀態之要求？這是一件很重要的事。我在民國二十二年三月間，調查上海的汽車，被公共租界工部局警務部交通課所登記的有：

自用汽車	五六一四	營業汽車	四二四
自用貨車	九七一	營業貨車	八三九
公共汽車	三二三	機器腳踏車	七八二

上海為有名之國際都市，當然在交通整理上，不能忘記噪音的防止。我們要知道，上海租界對於汽車之噪音的防止是怎樣呢？請看下列交通規則第三十條之規定：

“No drivers shall use a horn, bell, or other blow of warning signal unnecessarily, or in such a manner as to cause public annoyance”

上面所列英文之大意為：「司機在非必要時，絕對不許鳴喇叭、鐘或其他之發音器，以避免擾亂公安」云。汽車之發音與機器腳踏車之爆音等，皆為釀成噪音之問題，對於這點之適當對策，實屬緊要。先進各國為預防人民攻擊警官之無能起見，老早注意此事，散布發音器之使用限制注意書，以代警告。從前，日本京都府舉行「交通安全週」，警官在此時，對於不必要而鳴發音器的汽車，加以曉

諭，同時，把車輛的號數及對於機器腳踏車沒有消音器的裝置，或裝置不完全的，所有者之住址姓名等，即日報告署長，署長即報告保安課，而對於鳴不必要的發音器在三次以上的，傳其赴保安課問話。在訓誡之處分上，把「騒音違反」的條子，貼在汽車前面的玻璃上，這樣手段之施行，雖不穩妥，但在徹底的防止噪音上，也是不得已的辦法。至對於機器腳踏車，則實行檢查，命其修理。

紐約警察局對於全體警官曾發布一道命令，命其協力作全市之噪音防止運動。又命其對於鳴不必要音響的市民，加以戒告，如有不聽戒告者，送至法院，並登記於警官之報告書中。

紐約警官所用的馬匹，在馬蹄上穿上用橡皮製成的靴子，使馬在街的路面上行走，沒有一點噪音。在市內，有許多牛乳廠使用的馬匹，都已穿上用橡皮製成的靴子。

幾年前，紐約警官對於噪音防止運動，開始活動，同時，市長與噪音防止委員會之人，努力撲滅全市不必要之噪音。在噪音防止委員會之下，設置幾個小委員會。

日本京都府交通取締規則修正後，特設防止噪音之規定。噪音之防止，在日本之大都市中，近來已成爲重要之問題。在都市之噪音中，最厲害的，是由汽車所生的噪音，而由汽車所生的噪音，因汽車之普及發達，愈來愈甚。所以汽車之噪音防止，實爲現今之緊急問題。

制定完備之交通取締規則，以防止由汽車所生的噪音，這是第一步應該要做的事。

汽車之噪音中，最厲害的，就是在不必要的場合，沒有間斷的使用發音器，而欲認爲如何的場合是鳴不要之音響呢？須具體的列舉規定勵行的取締。同時，對全體汽車所有者分發注意書，以示警告。所謂認爲不必要而應行取締的場合，卻有幾種：

1 在法定地域內，夜間由十一時至翌晨六時之間，認為無使用發音器之必要。交通量少的地方，夜間認為無使用發音器的必要。

2 除對於步行者或車馬有危險時或雖減低其速度，仍有危險者外，無論在何時何地，認為無使用發音器之必要。有使用發音器之必要時，只得使用一次或二次禁止十分長久的連續的使用。至於有交通優先權之消防汽車，亦應在嚴禁之例。

3 禁止為惹起家人注意起見，在門外使用發音器。

4 禁止後車要想催促前車進行時，使用發音器。

5 禁止惹起乘客之注意，而使用發音器。

6 非在郊外道路或交通頻繁之道路上，禁止使用發音器。

7 以使用空氣笛為原則，除非萬不得已時，禁止使用電氣笛。

8 為維持或增加汽車之速度而使用發音器，極為危險，應予嚴禁。

此外，對於發音器的限制，及對於機器腳踏車之消音器的裝置等，均應確立檢查制度，以防噪音。

(二) 由汽車機器及車輛等所生之噪音的防止 汽車的車體構造，因為不完全的緣故，牠所發出的噪音很大，就中如欲防止載貨汽車和機器腳踏車等所生的噪音，必須特別在構造上加以限制，並使所有者和司機生負適當之修繕義務，這是很必要的事。關於機器的噪音，無論怎樣的機器，都是會一樣的發生噪音；不過要在使用許可的時候，附以一定條件，或在一定時期之車體檢查的時候，對於有發生劇

大噪音之虞者，命其改造修繕，若是施以完全的消音裝置，差不多就沒有問題了。對於預備不完全的消音裝置，或完全沒有消音裝置的，有命其為完全消音裝置的必要。

制動器的聲音，齒輪的聲音，以及停車中機器空迴轉的噪音，雖有待於技術上的改善，但防止汽車所發的噪音，若以法規設一定的限制，汽車製造業者，應當遵照這個規定，施行適當之構造上的改善。

英國汽車（過度的噪音）取締規則，對於因汽車缺陷修繕的不足，或調整上的過失等所生過度噪音的汽車，禁止其使用。紐約噪音防止委員會，在衛生法典中，提出一條改正案，不得使用不施防止之重大噪音，或過失噪音的消音裝置內燃機，或壓榨空氣，或依蒸氣使用氣罐，或命其使用。這種修正案的主要目的，在防止由建築工事，或使用土木機械所生的噪音，當然也適用於汽車的機器方面。

日本昭和八年（一九三三）內務省，頒布自動車取締令，規定汽車開駛之際，禁止發出很厲害的噪音，並規定汽車的排氣管，應為適當的消音裝置。

二、由電車馬車及汽船等所生之噪音的防止

先就由高架鐵道所生的噪音來說，高架鐵道的噪音，是非常厲害的。縱是一次，已足以使住居於附近的人，和辦公處的職員等，發生嘆息了。紐約市中由高架鐵道所生的噪音，差不多占全市噪音百分之二五。又據噪音防止委員會的調查結果，高架鐵道通過電車之際所發生的噪音，在十之七五呎的高距離，可以發生八三 $\frac{1}{2}$ 的音。若由物理上研究，是另外的一個問題，而大都市交通機關的噪音，將來是不能不絕對的加以取締。

路面電車的噪音，也是非常厲害的。這是我國和日本都市住民，久已苦惱的事。歐、美大都市的

路面電車很少，實在令人羨慕得很！路面電車的噪音，不待說的，就是鋼鐵的車輪，和摩擦架空線的聲音等，尤其是在敷設鐵道的場合，或在施行修繕鐵道的場合為尤甚。還有，電車的警笛，也是構成噪音的一種，電車依照一定的軌道而行，應該沒有像汽車那樣需用警笛的必要；所以交通整理的方法，如果是合理的，簡直用不着使用警笛了。

在接近港灣河川的大都市，汽船和曳船發出很厲害的噪音，依紐約市的噪音調查，開出汽船之汽笛的噪音，距離一百一十五呎時，平均達九五 $\frac{dB}{A}$ ，附近建築物之室內的噪音，在開窗的時候，通常由六十 $\frac{dB}{A}$ 至六十五 $\frac{dB}{A}$ 。汽笛放響的時候，為七十 $\frac{dB}{A}$ 至七十五 $\frac{dB}{A}$ ，凡此種種，每每的使人們的談話為之中斷。

其他馬車、載貨馬車及腳踏車等的噪音，也是不能忽視的。飛行機如果發達起來，都市的上空，離着煩惱飛行機之爆音的時代，也就不遠了。

由各種交通運輸機關所生的各種噪音，在大都市中構成噪音的主要部分。都市噪音的大小，完全以交通噪音的大小為轉移；交通噪音，對於都市中平均噪音的影響，依交通量和交通車的種類而異。

日本通過大都市的火車和電車等，都是依高架式的鐵道而行，高架式的噪音，是最厲害的。所以歐、美的大都市中將主要的交通機關，漸漸的使之變成「地下式」。日本因為限於交通安全和輸送能力等關係，還沒有取消敷設高架鐵道的傾向，高架鐵道依其設計，構造等的改善，在不久的將來，當有減少噪音的可能。紐約高架鐵道的噪音，也是非常的厲害，依噪音防止委員會的調查，約有十 $\frac{dB}{A}$ 。無論如何，都市當局將來對於架設高架鐵道，應該加以深切的注意，而決定其可否。

關於路面電車的噪音防止，在車體之中，車輪的改善和修繕，是不能怠忽的。軌道的保全及軌道的敷設，也是很重要的。軌道經過很久期間的使用，其面成爲波狀，這是發生噪音的重大原因。電車照一定的軌道而行，交通取締規則能夠圓滿實行的時候，差不多就沒有警笛的必要了。

大都市的交通機關，將來什麼東西接續電車的使用？無論何人，皆不得預言。至少漸漸的由路面變爲地下，這是事實。

關於火車、汽船的號笛和馬車、人力車、腳踏車的噪音防止，也是很重要的。紐約市限制汽船的號笛；柏林對於車上載貨，加以適當的限制，並限制腳踏車的車鈴等。

第二款 音樂噪音

風琴、鋼琴、留聲機、收音機和音樂隊等，雖是音樂，但在大都市中，不能不認爲是噪音的一種，而應加以研究。從場所方面說，在學校、醫院及辦公處等附近的音樂，影響的地方，非常重要。由時間上說，對於市民的修養時間，最有影響。巴黎和柏林兩個地方，於一定時間以後，禁止開窗聽取各種音樂。歐、美大都市更是特別的禁止，無論在任何場所，都要求市民自動的抑制自己，維持公共的靜謐。

紐約市噪音防止委員會依極適當及有效的方法，而爲必要的取締，提出兩個法令修正案，主張禁止收音機等噪音。原來建築物住宅或其一部的所有或占有或管理者，於其建築物住宅或其一部，依備置收音機及其他所生之音響，或再生音響的裝置，或容許這些所生噪音，不得妨害在其建築物或住宅的人，或在其鄰近的人的靜謐及休息，或與以苦痛。關於這種修正案，曾於一九三二年四月八日爲當

局所採用。其內容爲禁止由收音機發出之重大或過度的噪音。紐約市內建築物，住宅或其一部分所有，占有或管理者，對於收音機、留聲機依其他機械力或電力使發生的音響或使用，及其使用再生的方法，裝置機械等發生或使其發生重大及過度或異常的噪音，或使之發生，不得妨害其建築物住宅或其鄰近者的靜謐與休養。

其次，對於紐約市條例的修正案，即是在商業用的建築物前面及外側或接近公衆之通行的街道及場所，或在附近建築物的窗戶，若入口地方及開放的窗戶，收音機留聲機使發生其他的音響，或依再生音的設備，使用擴大音聲的方法及裝置，或欲使用者，須得警察總監的許可。在學校法院及教會二百五十呎以內的距離，在學校的上課時間內，法院的開庭時間內，及教會的祈禱時間內，都不得使用擴大聲音的方法及裝置，或欲使用之。在醫院及其同樣之建築物二百五十呎以內的距離，無論在那種場合，不得使用擴大音聲的方法及裝置，或命其使用。

還有，關於紐約市特許會的修正案，規定無健康道德等輕微罪，不依法院的手續以處罰的權限賦與警察總監。但此案截至一九三二年止，尙未向市會提出。

音樂噪音的防止，對於用樂隊來做廣告所生的噪音，更有加以限制的必要。大都市中音樂噪音雖多，但以行政命令而得取締之，所以防止的方法，是很簡單的。

第三款 工廠噪音

工廠噪音，就是由各種汽罐和機械，或用這些東西在作業上所生的噪音之謂，防止工廠噪音，對於工廠能率的增進上，極關重要。德國和美國關於這個問題，早已研究過了。工廠噪音，對於附近住

民的影響是有害公共的靜謐。實際上大都市的住民，在工業振興的美名之下，久已不堪噪音之擾。

在任何國家的大都市，依照都市計畫法和其他法令的規定，畫定工業地城。這種辦法，無非爲維持住宅地域和商業地域的靜謐。

工廠噪音，依工廠作業的性質和機械汽罐等的種類而有不同，大規模的工廠，固然是有地域的限定；但在工廠的廣大及設備的完備等關係上，對於外部噪音的影響，多半能夠比較的少些。所以小工廠的噪音，是很厲害的。一般小工廠，多是和附近的住宅相接，設備既不完全，而發動機和機械的維持修繕等，也是不十分完全。這種小工廠，如果建設在住宅地域內，或商業地域內的場合，必須命其施行防音的裝置。

再者，工廠的號笛，看來也是工廠的大噪音，一般人的睡眠時間中的清晨，正當四五點鐘之際，很怕聽到刺激強烈的巨響。工廠的號笛，倘非必要時，其音響足以使工廠內能夠聽到的爲限，實在沒有使用遠響而防害他人靜謐的必要。這種利己的噪音，不能不予以取締。

第四款 工事噪音

大都市中最成爲問題的，就是由建築和土木工事等所生的噪音。這些工事的一切部分，各個成爲噪音的原因。依紐約市的調查，用壓榨空氣建築工事的打釘者三五呎的距離爲九九 $\frac{1}{2}$ 的噪音，所謂九九 $\frac{1}{2}$ ，差不多是通常人所難堪所受的激音，用其他蒸氣機罐之建築物的基礎工事的抗打爲九一、五 $\frac{1}{2}$ ，土地的掘鑿機械爲八四、五 $\frac{1}{2}$ ，破壞道路的爆發爲九八 $\frac{1}{2}$ 。紐約市許多幾十層的大建築物，費了幾年光陰去建造，因爲連日不斷的激音，苦了附近的住民，真是使人覺得文明的殘忍。

打釘大建築物鐵骨的方法，若大部分依銲接的方法而行，是能減輕噪音的程度的。美國太平洋岸有幾個都市，自一九二九年七月十一日起，已經公認的採用亞美利加銲接協會 American Welding Society 的銲接方法。我們相信銲接方法，漸漸的能夠代替用壓榨空氣的打釘，這是事實，將來銲接能夠安全而容易的，一定可以驅逐打釘的激音。

紐約市噪音防止委員會，為維持公共的靜謐，提出一種法令的修正案。在衛生法典中，規定居住地帶，自下午五時至上午八時之間，因建築修繕、破壞或掘鑿等的建築工事使用機械所生的噪音，不得妨害附近住民的靜謐。並在衛生法典中，提議增加一個條款，凡內燃汽罐及壓榨空氣或用蒸氣力的汽罐，非有防止爆發噪音的消音裝置，不得使用之。

關於建築工事等使用機械所生的噪音，至少須有左列限制的必要。

- (一) 市內下午五時至上午八時之間，即在一般市民休養時間內，禁止使用發出噪音的機械。
- (二) 在一定場合能夠避免發出不必要的噪音時，應使用不發出噪音的機械。
- (三) 內燃汽罐及蒸氣或用壓榨空氣的機械，在一定的場合，非有消音的裝置，不得使用。

第五款 建築物構造上之改善與吸音裝置

隨着各種工事所生的噪音，依其工事方法的改善及限制，雖得予以相當的緩和，但大都市之物的設備，即道路及公衆用的建築物等，凡是不發出噪音，始許建造之；比如同是道路的鋪裝，因所用的物質不同，而所發出的噪音也不同。

電車軌道的鋪石，如不適當，也容易發生很大的噪音，軌道變成波形，電車車場經日久的使用，

變成凸凹時，也會發生劇音。最好在不會發生噪音的方法和構造上，預先計畫，這是必要的。同時對於已設的，加以充分的修理和改善。

建築物的吸音方法，中國現在也有相當的研究。大學校的講堂，常常的因為聲音的反響，暴露了建築學上的醜態。這種事實，是不能諱言的。所以吸音的科學研究，極為重要。通常以馬糞紙作天花板，是有效的。

倫敦噪音排除委員會研究怎樣的鋪裝道路，最能使吸音率增高。其結果認為橡皮的鋪裝，最能使吸音率增高，只是限於價格的問題，在病院的入口及附近等，實有這樣鋪裝的必要。

建築道路的鋪裝，公共用的營造物及大建築物等，應預先調查其材料的吸音價值(Absorption Value)。建築物的吸音裝置，不只為其建築物利用者的靜謐計，就是在增進大都市全體的靜謐上，也有很大的必要。

第五節 餘論

大都市噪音的防止，雖然有很多的地方，必須仰賴國家或為政者的力量，但是有待於市民之自制的地方也不少，這是可以想像出來的。我們總要想到噪音對於人們身體及工作效率會發生怎樣惡劣的影響，並省察市民的休養怎樣感受威脅，所以要互相遵守規律，保持靜謐。個人的權益，在某種限度以內是應該犧牲的，這是團體生活上不可缺少的原則。因為能夠維持大都市的靜謐，適足以增進大都市的健康；所以大都市之靜謐的維持，可以說完全是市民的義務。

例如：聽收音機，只限於自己或只限於自己的一家，得到能聽的程度就夠了。若果儘量的放任，使其發生過度的高音而不顧及鄰人所受的影響，他便是欠缺團體生活之一員的資格。紐約市各種噪音，在夜間十時以後，常賴個人道德的自制，而得到緩和都市噪音的途徑。

大都市的住民，時時刻刻要留意不侵害他人的靜謐，這是必要的。在道路、公園及其他羣衆集合的處所，若任意的互相喧噪，不但有害他人的健康，並爲工作的妨礙，就中以醫院、學校及寺廟等附近，應該嚴守靜謐。又無論聽收音機及留聲機等，對於場所和時間，都要考慮一下。畜犬也能夠妨害人的靜謐，因此也有喚起畜犬家之注意的必要。

歐、美各國，及日本當局，在各種物的設備上，常有不放棄防止噪音的念頭；對於學校及公共會堂等的防音設備，無時不加以考究。鋪裝道路，也可以增加吸音價格的效果，自鋪裝爲始，對於作業等，務必不妨害附近靜謐的方法和時間。如電車之樹立百年大計，可在地下行走，這是極妙的事。

汽車的所有者和司機生，須牢牢的記着汽車爲都市噪音的重要原因。關於消音裝置和機器的調子以及制動器的物件，均當一律注意。並且在開駛的時候，總要加以慎重的注意，養成不濫用發音器的靜謐道德。

本章大部取材於日文都市卜噪音，取締講義，原著者爲清水重夫先生。

第十七章 對於遺失物及埋藏物之處置

一、意義

(一)遺失物 所謂遺失物，就是不問因為甚麼緣故，偶然失其占有的東西（指動產言），而其偶然失去占有的原因，既不是出於物主自己拋棄的意思，又不是被人家侵奪去了。所以遺失物不是遺棄物，也不是逃畜，更不是被侵奪之物。物入盜賊之手，而不拋棄，自不為遺失物；但他人遺棄的東西，或逃走的家畜，以及誤占人家的東西，雖然不是遺失物，但也不能說沒有人來占有這些物件；所以處理這些東西時，也應該準用關於遺失物法條的規定。又盜賊拋棄之贓物，若為他人拾得，也應當認為是遺失物。

遺失物本可以包括陸上遺失物與水上遺失物二者而言，漂流物與沉沒物，即屬於後者。

(二)埋藏物 所謂埋藏物，即是不問為何緣故，埋藏於他物之中的動產，而不明其所有人是誰的意思。所以物件在容易看見的地方，是遺失物而非埋藏物；埋藏物的所有人若分明時，是隱蔽物而非埋藏物；又確無所有人之無主物，如地下自然的產出物，也不是埋藏物。

二、遺失物

這裏所講的遺失物，包括漂流物及沉沒品在內，因現行民法中有左則之規定：

民法

第八百一十條 拾得漂流物或沉沒品者，適用關於拾得遺失物之規定。

(一)遺失物之拾得處理及保管 古有「路不拾遺」之風，這是值得我們贊賞的。一般人拾得東西，常把東西拿回家去，祕而不宣，這是不合法的行為。拾得的東西，應該要招領失主來認領，或送交警察官廳或自治機關，這纔是合法的手續，否則犯罪。法律規定如下：

民法

第八百零三條 拾得遺失物者應通知其所有人；不知所有人其所有人所在不明者，應為招領之揭示，或報告警署或自治機關，報告時應將其物一併交存。

刑法

第三百三十七條 意圖為自己或第三人不法之所有，而侵占遺失物、漂流物或其他離本人所持有之物者，處五百元以下罰金。

依刑法規定，凡拾得而侵占他人之遺失物，都可以成立遺失物侵占罪；如下面所列舉的幾個例子：

- 1 公司的店夥侵占客人忘記帶走的帽子；
- 2 某姓住戶侵占郵差送錯了的郵包(他人的小包或包裹)；
- 3 買東西的人侵占商人計算錯多找了的錢；
- 4 某小家主婦侵占風吹過來之鄰家洗濯物；

5 某貧戶侵吞人家跑走了的家畜；

6 火車、輪船上的茶役侵占乘客忘記帶走的行李；

7 學校夫役侵占字紙簍裏發見的法幣；

8 某船戶侵占因水流波浪的停留在沿岸的漂流物。

以上的設例，都是因為有侵占遺失物的不法行爲，所以一律成立遺失侵占罪。拾得的東西，既不許自己領得，應該如何作法呢？依上述民法規定，一般人拾得遺失物時，應先設法返還物主，其方法爲招領；但在招領文字發出之後，經過相當時期，還沒有人來認領，應該把拾得物送交警察官所或自治機關。民法規定如下：

民法

第八百零四條 拾得物經揭示後，所有人不於相當期間認領者，拾得人應報告警署或自治機關，並將其物交存。

拾得者經「報領」後，而無人來認領時，應送交警局或自治機關，已如右條所定，當無疑義。但拾得物交存於警察機關或自治機關後，可以保存的，自無問題。不容易保存的，又該如何處置呢？遇到這種情形，機關依左列規定，可以「拍賣」而存其賣得的價錢。

民法

第八百零六條 如拾得物有易於腐壞之性質，或其保管需費過鉅者，警署或自治機關得拍賣之，而存其價金。

警察遇有迷路兒童及遺失物時，應依民國十九年三月四日內政部公布之警長警士服務規程之規定辦理：

警長警士服務規程

第五十一條 守望及巡邏警士，遇有幼兒迷失道路，應速為保護。其居所不明者，暫安置於其地之閭鄰長家，並報知警長設法送致；其居所已明，且在本營區域內者。逕送致之；若屬他區，即通知其區之閭鄰長或警士送致。

第五十二條 守望及巡邏警士，遇有遺失之牲畜或他物時，應留置於便宜之地，交還其失主；失主不明時，報知警長處置

(二)關於遺失物之權利義務 所謂遺失物之權利或義務者，即指物主及拾得者之權義而言。物主於半年內來認領遺失物時，須付一定的費用，並贈給拾得者一定的酬金；超過了半年而不來認領時，則拾得者便取得遺失物的所有權。民法規定如左：

民法

第八百零五條 遺拾物拾得後，六個月內所有人認領者，拾得人或警署或自治機關於揭示及保管費受償還後，應將其物返還之。

前項情形，拾得人對於所有人，得請求其物價值十分之三之報酬。

第八百零七條 遺失物拾得後，六個月內所有人未來認領者，警署或自治機關應將其物或其拍賣所得之價金交與拾得人，歸其所有。

三 埋藏物

(一)埋藏物所有權之取得 欲取得埋藏物之所有權，必須具備兩個條件：一是「發見」，二是「占有」。前者係依目望或接觸而直覺埋藏物之所在，後者乃係既被發見之後而實際持有其物。

任何人如能在無主土地內，發見而占有地下埋藏之物時，他便享有取得的優先權；若是在他人所有物中發見時，就不能單獨的取得其所有權。民法為避免人們發生爭執起見，故命發見者，須與包藏物所有人平均分之。其規定如下：

民法

第八百零八條 發見埋藏物而占有者，取得其所有權；但埋藏物係在他人所有之動產或不動產中發見者，該動產或不動產之所有人與發見人，各取得埋藏物之半。

(二)禁止私有之埋藏物 無論在甚麼地方發見之埋藏物，若足供學術、藝術、考古、或歷史之資料者，按民法左列條文之規定，其所有權之歸屬，應依特別法之規定。

民法

第八百零九條 發見之埋藏物，足供學術考古或歷史之資料者，其所有權之歸屬，依特別法之規定。

所謂特別法之規定，例如就古物保存法來說，其中規定古物之所有權，概歸國家，其條文如下：
古物保存法

第七條 埋藏地下及由地下暴露地面之古物，概歸國有

前項古物發現時，發現人應立即報告當地主管行政官署，呈由上級機關咨明教育內政兩部及中央古物保管委員會收存其古物，並酌給獎金，其不報而隱匿者，以竊盜論。

發現古物，不得隱匿不報；違者以竊盜罪論。若是報告當地行政官署，不但不罰，有時並受獎勵（參照古物獎勵規則）。但右列條文，所謂古物一語，其意義若何，在古物保存法上亦有規定，即：

古物保存法

第一條 本法所稱古物，指與考古學、歷史學、古生物學及其他文化有關之一切古物而言。

至於採掘古物，也不是隨便好玩的事，只以某種學術團體為限，而他們必須請頒採掘執照；否則，以竊盜論罪。詳見古物保存法及其施行細則。

第十八章 急救要法

一、人體損害之原因

人體有天然的抵抗力，人體的皮膚，如果能保護得法，不把他損壞，毒菌傳染的危險，可以完全免除，因為我們目力所看不見的極小微生物就不能進去了。所以要免除傳染病，務必使一切微生物，不得進入人的身體，這就是急救法的唯一要則。

我們所接觸的物件，和我們自己的耳、目、口鼻、手、足、衣服、都有微生物的，不過我們眼睛看不見就是了，這些微生物，就是傳染病的媒介。

人體損害的原因，簡單的說，可以分爲三種（一）傳染病，（二）意外之事（這一點包括極廣，小之從針刺起，與大至生命危險爲止，被火燒傷，亦在其內），（三）瘡毒瘤癰等外症。

至於殺除微生物最好而且簡便的方法，是用熱力和火力。此外就是用石炭酸、碘酒、酒精等化學藥品。

二、對於受傷者之處置

看見有人受了傷害，第一步要注意的事情，是使傷處不要受熱，愈冷愈妙，並且不要使微生物進去。說話的聲音須幽靜。傷人四週的人，要設法驅散他們，而且不要發出大的聲音，使傷者受驚，也

不要自己將傷者胡弄瞎治，要知道警察人員不是醫生，醫治的事情，醫生自然會有辦法的。

對於受傷的人，務須使其安適，千萬不可使污穢的東西或微生物，進入傷口，倘已經預備有消毒的紗布，可用紗布將傷口包好，在包紮的時候，不要將自己的手，和傷處接觸，因為我們的手上是有微生物的。

碘酒是殺除微菌最好的藥品，看見受傷的人，可以用碘酒輕輕的塗其傷口上面，受傷的人雖然覺得有點痛苦；但是空氣內的微生物，卻不得再侵入了。

三、流血的急救方法

看見有人的手臂或腿上損傷，流血很利害，這大約是動脈或靜脈破裂了。應該立刻用手帕或布條、繩子，皮帶等物，在傷口以上紮住，不宜太緊，也不宜太鬆，以能止血為度，如果血仍止不住，可將布繩等物，依樣紮在傷口下面試之。一方將傷者送入附近地方的醫院去診治。如果沒有醫院，再去請就近的醫生來診治，但是切不可同時請數位醫生，除非是受傷者傷勢極重，一位醫生恐怕不能照料，纔去請幾位醫生。

至若頭部損傷流血，其止血的方法，是用一塊消毒的紗布，放在傷口外面，再用消毒紗布包紮起來，如果沒有備着消毒的紗布，可以拿一塊平常的布，用火來烘一下（火柴也可以應用），待布略有焦形，就可以應用，因為火力能把布上的微生物，殺滅殆盡，決不至有什麼危險了。這個法子，雖是很舊；可是在急救上，用處很大。

關於流血的急救法，用處最大，因為在街道上所遇見的傷者，大概以流血為最多，現將急救的方

法，列示如下，以便牢記。

(一) 對受傷的人，態度要鎮靜，說話要幽靜，各方面都要小心，就近處去請醫生，或將傷者送到附近醫院裏去。

(二) 先設法將血止住。

(三) 除已經消毒的物件之外，不准其他的物件接近傷處，以防污穢及微生蟲之侵入。

(四) 將傷者安放在最舒適的地方，不要教人去噪擾他。

四、骨骼折斷的急救方法

對於骨骼折斷的急救法，沒有像上述流血那樣簡便。應該立刻設法用衣服或被褥等軟的東西，墊在傷處的下面；或者將受傷的地方，用架子夾好，使受傷者可以減少痛苦，然後再送往醫院，切不可去推搖那已受傷的骨骼，更不可去嘗試接骨。

五、火傷的急救法

火傷的急救法有兩種：(一) 用一匙蘇打，一碗開水，沖化後，用一塊紗布，浸濕蘇打水，敷在傷處上面；(二) 用油敷在火傷的上面，使其滋潤，也可以防止微生蟲的侵入。這兩種方法比較起來，效用是相同的，不過第一種能使受傷者減少痛苦，第二種簡便一點，要隨着當時的情形去使用。

六、被水淹溺及觸電的急救方法

被水淹溺的人及觸電的人唯一的急救法，就是用人工呼吸法，一方面去請醫生診治，或送往附近的醫院裏去。

人工呼吸的方法有兩種，說明如下：

(一)荷華氏法 將病人仰臥，以兩手重壓胸廓的下部，使肺臟內的空氣排出，手離胸部，空氣復入。
(二)西萬德法 置病人於檯上，低其首，實施者立於頭端，緊握病人的肘或腕，向胸廓推送並重壓之，復用力緩將兩臂向頭的兩方展開，稍待二秒鐘，再將兩臂向胸廓推送，如此反復運動，約每分鐘二十次，動作須緩慢、有力，其節調須相同。

在這種危急情形之中，實施者切不可失卻鎮定的態度，使動作錯亂，不生效力，以致暈厥的病人，不能免於一死。對於溺水事件之處置，其主要者，乃是人工呼吸的運用，至少二小時，每分鐘十二次

遇有觸電等不幸事件發生，如病人失去知覺，人工呼吸法亦須運用。但切記此法須繼續運用直至醫生到來時為止。

七、服毒的急救方法

服毒的人，急救的方法，是使他嘔吐，遇見了這種事情，當想各種方法，使之嘔吐，普通方法，用芥子粉水、濃鹽水或多量的微溫水，叫服毒者喝下去，可以將毒物吐出，一面立刻去請醫生或將服毒者送往醫院。

八、患羊癲及豬癲病的急救方法

患羊癲或豬癲病的人，常常不由自主的翻倒在地上，口吐涎沫，形狀非常可怕。如果看見路上有這種病人，不要急忙，用一塊布，放在他的上下齒間，再使他靜靜地臥着，不要他人去噪擾他。過了

幾分鐘以後，自然會復原的，除此以外，別無方法了。

九、對於急病的救急方法

遇着有人在路上忽然生了急病，看他的樣子，如果不是十分沉重的，可以將病人擡進屋內，放在很舒服的地方，一面再去請醫生或將病人送往醫院。

十、傷者之飲食

對於傷者之飲食，除內部受傷者外，不必有什麼禁止或忌食，熱咖啡、熱茶或者幾滴「阿摩尼亞」和在水中，叫傷者飲下去，都可以使他的精神奮興一點；但是，若用含有酒精的東西去奮興他，是不行的。

第十九章 對於戶籍事務應有之認識

本章所敘述的範圍，祇以讀者對於中國戶籍史實，戶籍法制及戶籍問題所應理解之要點為限。究竟我們是否應實行那複雜性的戶籍及人事登記制度，抑或應該不要戶籍登記，祇實行那單純性的人事登記制度？對於這個重要問題，這裏是缺而不答的，讓讀者去研究，代我答覆吧！

第一節 由我國戶籍史論到戶籍問題

七七事變前，著者曾經讀過中央官廳所存內務部檔案中之戶籍條例草案理由書，現在還記得開端有這樣的一篇話：

「夫治一家之事者，於其家人之關係，子弟之職業，傭工之狀況，以及財產多寡，生計豐嗇，當無不燭照而計數焉；否則，家政弛而家道墮矣！治國者何獨不然？嘗考東西各國，均以戶籍為內務行政之大端，舉凡畫分自治區域，規定選舉名額，普及教育，徵集兵役，整理賦稅，以及保護私權，維持治安等事，無不以戶籍為根本」。

上面所說的理由書，東西雖舊，可是這些道理，萬古不變，永久是新的。我們懂得這些道理，自然覺得戶籍效用的廣大，戶政地位的重要，卻不在軍事、警察及保甲等之下。祇要是研究過戶籍法的

人，我想沒有不知道戶籍的功能，直接的可以公證個人身分，確定屬籍及國籍（我國戶籍法和歐、美不同，還可以證明家的關係）；間接的能夠詳悉戶口實數，確定個人年齡，而與選舉、兵役、課稅、教育及生產事業各方面都有極大的關係。換幾句話說，我們從小處說，戶籍不過是保障個人私權的設施；從大處說，戶籍的確是一切行政的根基；決不是可有可無，可辦可不辦的事。我國歷代各種官治行政辦不好，焦點所在，固然是由於人才與物力的缺乏；但其最大原因，就是因為戶政太差，戶籍紊亂得很，政府欲辦一件事，輒不知做對象的民衆之真況如何；故計畫與設施，均難得到圓滿的結果，這是值得我們注意的一個嚴重問題。

相傳大禹平水土的時候，就開始調查戶口了，這不過是一種傳說。我們從歷史上看來，我國戶政周代就有了，周代算是我國最初推行戶政的草創時期。我們讀周禮一書，就會知道一點戶籍史實。周的官制，中央設「地官」六十人，以「大司徒」爲長，掌理民政、教育、農商及戶籍事務，地方亦設類此的官職，當時對於戶籍事務，是很鄭重將事的。戶籍條例草案理由書上說：

「我國戶籍制度，雖古無成書，然其概要備詳於周禮；如司民之職，卽爲掌民版專官，歲自生齒以上，皆書於版，紀其男女，登其生死，每歲孟冬，司寇獻其數於王，王拜受之，登於天府，其視戶籍如其重也」。

從制度上講，我想周代的戶籍制度，就是現今的戶口調查吧？按周禮所載，與此頗有出入，現抄其原文如下，以相對照：

「司民掌登萬民之數自生齒以上，皆書於版，辨其國中與其都鄙及其郊野，異其男女，歲登

下其生死，及三年大比，以萬民之數詔司寇，獻之於王，王拜而受之，登於天府」。

關於以上幾句話之文字上的疑義，除辭源中可查考外，鄭玄並有所解釋，他在周官正義那一本書上說：

「登上也，男八月女七月而生齒，版今戶籍也，下猶去也，每歲更著生去死」。

前面所謂「司民」，我想就是上古時代的戶籍吏吧？那時的戶籍制度，和現行之近代化的戶籍制度，自不能同日而語；所以在確切的意義上，祇能夠當作戶口調查，而不是真正的戶籍事務。然而周代僅僅有此「查戶口」的工作，竟能對全國的人口戶數，瞭如指掌。我們若從注意點上講，我國古代戶政辦理最認真的時期，首推八百年的周代。

到了兩漢及三國時代以後，經過兩晉、南北朝、唐、宋、元等朝代，直至明代為止，各因環境的關係，官方老是長期的忽略了戶籍的要政，不過，有時因為徵稅與徵役的需要，不得不調查戶口，而辦理「查戶口」工作的官吏，也不大負責，馬馬虎虎，隨意濫填，而且事功未見，流弊已生，所有戶口統計都是假的，無論中央或地方，都不知其所屬戶口的真確數目，這好像一家過日子，主人翁不知道自家人有多少，日子如何能過得好，真是一樁大糊塗的事。戶籍條例草案理由書告訴我們：

「兩漢以後，法制廢弛，僅據戶口以定賦役。郡國所上版籍，遂相隱漏；歷代踵承其弊，至明尤甚」！

我們從戶政史上觀察，由漢至明，這幾個朝代最糟糕了；合計起來有一千多年之久，這幾個朝代，可以說是戶政之長久的敷衍時期。

明代沿歷朝之通弊，仍是繼續的敷衍下去，一直到清初滿人入主中國，爲了稽賦與徵役的關係，對於戶政又特別認真起來，不過日子一久，辦事的人就漸漸地把戶籍事務看做具文，缺乏趣味，自然衍敷，戶籍事務又由認真時期再轉入敷衍時期，戶籍條例草案理由書上說：

「清初革有明里正加派諸弊，賦役之法，載在全書，天下戶口，咸籍於黃冊，定爲三年一編審。順治十三年，改爲五年，以百有十戶爲里，推丁多者十人爲長，餘百戶爲十甲城中曰坊，近城曰廂，在鄉曰里，每屆造冊時，令人戶自將本戶人丁依式開寫，付該管甲長，該管甲長將本戶並十戶造冊送坊廂里各長，由是而州縣、而府、而司以達於部，皆有冊。載籍之時，六十歲以上者開除之，十六歲以下者增註之，丁增而賦自隨。民之中，有市民、鄉民、富民、佃民、客民之分；民丁之外，又有軍、匠、竈、屯、站土之目，稽核至爲精密。康熙五十一年，以承平日久，戶口日增，地畝並未加廣，將人丁現數，永定爲額，自後增添口數，謂之盛世，滋生人丁，不再加賦。編審時，祇須將增加實數填明，另冊造報。雍正初，丁額補缺，有本戶新添抵補之法，又有親戚丁多抵補之法。每屆編審，擦除擦補，易滋流弊，乃將丁稅攤入地糧，自是而官吏之視戶籍，遂爲不急之務。乾隆五年，復停編審，以保甲丁額造冊，除去流寓，盡入土著，而戶籍復等於具文。門牌丁冊，任意填造，芸芸萬衆，一聽其自爲生息，視與國家政治若無絲毫關係焉者。蓋自編審變爲保甲，而戶籍遺制蕩焉無存矣！」

據此而言，清初戶籍的編審，原爲三年一次，後改爲五年一次。坊長、廂長及里長所負的責任很大，他們都是當時純粹的戶籍吏，辦不好戶籍，就要吃板子，比現在雲南懲戒戶籍人員的辦法來得

凶(註一)；例如順治三年制定的大清律，定有笞刑之制：「若里長失於取勘，致有脫戶者，一戶至五戶，笞五十」之類，可見一斑。

清代的戶籍，可分為兩種：一是普通籍，即漢人的戶籍；一是特別籍，即滿、蒙等人的戶籍。前者的編制，屢屢地更易，順治三年，纔制定戶籍律，把戶籍分為軍、民、驛、宦、醫、卜、工、樂等八大類。順治五年，規定編審之法，又把戶籍分為軍、民、匠、宦等四大類。後者的編制，為不設戶籍別之一體的編制，分為「族籍」及「舊籍」兩類(註二)。坊廂里制的戶籍，是以戶役為主，這種戶籍簿，直可稱為「賦役冊」。祇因丁稅抽得太重，逃戶避差，已成家常便飯，人口很難得到確數。後來丁稅攤入地畝，連這種賦役冊也失其作用。隨着而廢弛了戶籍事務，恰好實行保甲制，也要辦「查戶口」工作，當局者遂存了專靠保甲來辦戶籍的錯覺，實則戶籍事務不是「查戶口」工作，戶籍簿不是戶口冊。保甲制的戶口異動工作，是以警防為主的，這種戶口冊，與其稱為戶口冊，無寧稱為「保甲冊」，更見適當。可是，坊廂里制的戶籍，雖以賦役為主；但從其本質上看來，這種戶籍制度，的確是清代之純粹的戶籍制度，與現今戶籍制度之意義吻合，不過繁簡則有差異，今試與保甲制的戶口異動工作做一簡單的比較，即可知其異點如下：

坊廂里制的戶籍

(1) 明白一家之田糧及丁數(以家為主)

(2) 證明一家之構成及家族之身分關係(以一戶為

一籍)

保甲制的戶口異動工作

察知個人之出入及動靜(以人為主)

無上述效用(數家可合為一戶，一家也可以分為

數戶)

(3) 明記家族之姓名年齡及身分關係

不重視上項

我們看了上表，就容易辨別了。乾隆三十七年，上諭：「編審之例，永行停止」；乾隆四十年，又諭：「直省通查保甲所在戶口人數，俟稽考成編」。戶籍條例草案理由書中所謂「乾隆五年復停編審」一語，恐怕誤也。

歷史上無先查戶口，再來徵稅徵役的，都是因為徵稅徵役辦不好，而不得不查戶口。清代所以起始認真的辦理戶政，完全因為稽賦及徵役上的需要。所以我說，歷史上無先查戶口再來徵稅徵役的，就是指這些情形而說。可是，清末預備立憲的時候，當局首先注意戶口之登錄及其統計，其唯一原因，乃是光、宣年間，有一部分聰明的官吏，明瞭戶籍在新政設施之參考上的重要。這時注意戶政，與從前為徵稅徵役而注意戶政的情形，顯然不同。換句話說，以前調查戶口的動機，是為徵稅徵役的事實所迫出於不得已的作為；此刻調查戶口，乃是為各種新政設施上的參考。

現在為節省篇幅計，我必須趕快地敘下去了。民國成立後，中央對戶籍，屢屢地為法令表冊的改造，民國十六年以前的，姑不具論；十六年以後，曾經公布了未辦自治地方適用的戶口調查統計報告規則及戶籍法未頒行前適用的人事登記暫行條例，其後又為根本上使戶籍法規成爲一部完備的法典起見，把戶籍法及其施行細則等公布了。我國從來雖有戶口調查的制度，官方簿冊也有記載人民籍貫（即本籍）的成例，可是在確切之意義上說，除前述清代坊廂里制的戶籍外，都不能認爲是真正的戶籍制度，現行戶籍法是由一百三十二個條文湊成一部完備的法典，自從這一部真正的戶籍法產生出來，我們可以這樣說，中國的戶籍法制已到了大備時期。

但是，我們認爲戶籍的法制既已完備，立法當局的一部分人即應放下立法的筆桿，做周代的古制，到四方去調查一下，究竟本法之實施實情如何，是否過於理想而不適合國情，及施行上有何障礙，立法人員檢查自己所立的法，在施行上能否獲得成績，這是立法人員的一種責任。這些年來，我們要建設一個新國家，推行戶政，已成了急切而普遍的要求，實則，不但建國要辦戶籍，就是抗戰也要辦戶籍，民國二十七年四月間中執會制定了「爲達成長期抗戰之目的，必須一致努力推行兵役制度」一案。其中標舉「迅速確實調查戶口，限期舉辦戶籍一項」曰：

「我國人口並無詳確調查，以前稱爲四萬萬，最近稱爲四萬萬五千萬或四萬萬七千萬，現爲長期抗戰，徵集壯丁服役起見，所有調查戶口及舉辦戶籍等事，實有趕速辦理之必要」。

我們可以說，從來沒有先認真辦戶籍，再行徵兵；大抵因爲要徵兵而不得不認真辦戶籍。日本不就是這樣嗎？我們自全面抗戰展開以來，爲了當前環境的需要，戶政更顯得其重要了，無論抗戰或建國，同樣的需要它，在建國上，更有經常時期需要它的永久性。所以我們需要確定一個適應大時代的戶籍制度，造成我國戶籍史上的改造時期和實行時期，使我們不再是沒有戶籍的人。戶籍事務的目的，一面屬於保護私權的作用，一面屬於施政參考的作用。這種事務，既與一時的戶口調查有別，亦與警察的調查戶口不同，可以說是現代的新政，卻有值得特別研究的價值。下面所論列的，是關於推行戶政的實際問題，而不是鑽研戶籍法令的理論問題。

第一個問題，就是我們要使戶籍法不是理想的法，而是適用的法。現行的一部戶籍法典，關於戶籍及人事登記事務的規定，詳細精密，有戶籍主任以專責成；有行政官署以嚴監督；有戶籍登記簿以

確定人民的屬籍，詳明一家的關係；有人事登記簿以公證個人身分之得喪變更；對於戶籍的管理，可說是賅備不遺了。倘如能夠推行起來，正與土地法之新制度互相比美；然而，這不是容易辦理的事。原來戶籍法的實施，與地方自治的關係太密切，戶籍事務雖為國家的行政，但交給下級地方自治機關去辦理。如果各市縣以下之地方自治制度多未實行，那末，辦理戶籍的機關，當然無所寄託；戶籍事務的管理，也就無所歸屬了。雖則，立法當局苦心遷就事實，規定於依法掌理戶籍及人事登記事務之鄉鎮坊公所未成立時，暫由警察機關兼管戶籍，法是這樣定下來的，但按諸實際，舉辦戶政與地方自治區域的畫分，各區及鄉鎮的制度，彼此有分不開的關係，非先完成自衛，有了健全自治組織，絕對不能夠推行這一部戶籍法典，無如事實擺在眼前；大衆智識過低，社會情形特殊，許多地方一時還沒到辦自治的程度，祇好單辦保甲。地方自治既辦不起來，戶籍法雖是怎樣的好，也變成無用的東西。至於警察的分布也不普遍，警察與鄉民不能接近，廣大的鄉村，根本就沒有警區，更談不上兼辦戶籍的事。即在已設警察的地方，是否能夠兼管這種事務，以及兼辦此事的先決條件等等，都非經過一番考慮和試驗不可。若是不問一切，硬要推行戶籍法，雖削趾適履，也不可能。例如現今各地警察局雖於行政科內設置一戶籍股分局內設置戶籍員及戶籍警長，分駐所內設置戶籍生，辦理人事登記事項；但結果，祇能登記極少數自己來登記的人，不能顧及那些大多數自己不來登記的人，辦理此項人事登記之人員，亦自知辦不好，白費勁兒。戶籍法產生在這不能推行的環境中，有等於無。所以立法的進化，必須隨着一般民智的發達，否則，法律與社會真會懸絕起來，國家及個人都享受不到「法益」。戶籍法既有與現實社會懸絕的情形，就須察其實情，稽諸國勢，按之民情，妥予修正。

第二個問題，要訓練辦理戶籍的人。關於戶籍法的常識，別的不論，姑舉幾項來說：戶籍事務在行政上的地位如何，自治人員及警察人員兼理戶籍事務的理由何在，戶籍事務的進行及其管區，執行機關監督機關及襄助機關，戶籍主任及戶籍員之職務的迴避，賠償責任，戶籍經費及其預決算等等，地方上之大小公務員都會知道否，真是疑問。著者曾經在一個大縣裏服務過，所接觸的公務員也不少，十個有十個，對於這些事務茫然不知，毫無概念。又關於出生及死亡的聲請登記，駐外的使領，商船船長，軍艦艦長及警察官吏等，在戶籍法上所負的責任是些甚麼，他們都曉得嗎？卻是問題。此外，依法辦理戶籍的人對於戶籍登記上的必需知識，除民法外，如登記簿的製發保存，請求閱覽，交付謄本，以及聲請的方法，聲請書的正副本及附件，僑胞的聲請登記的通則，登記後的處理，登記之變更及更正，統計報告各項，執行者都具備否？又是疑問。我國有名的古詩人白居易，在文化最發達的唐代，嘗嘆息道：「有貞觀之法，而無貞觀之吏」，以今觀昔，我們對戶籍法當做如何感想？如果我們也嘆息道：「有戶籍之法，而無戶籍之吏」的話，那麼，凡與推行戶籍法有關係的人，一律要把戶籍法上的必要知識灌輸到他們的腦海裏。

第三個問題，要使一般民衆明瞭戶籍的作用。歷代舉辦戶籍，都是爲了徵稅徵役，相沿下來，給人民的印象太壞，現在一般人還認爲舉辦戶籍，專是納捐稅及抓壯丁的勾當，所以民衆一聽到舉辦戶籍，個個會頭痛起來，有的恐慌，有的咒咀，家家戶戶，暗懷鬼胎，不報實數，因此欲推行戶政，必須先糾正民衆的錯誤心理，所以十二分的需要政府作有計畫的廣大宣傳，作成歌曲，編製演詞，使每個人對於近代化的戶籍制度，都有了相當的認識纔行。如果民衆都已知道戶籍對個人對國家的利益，

必會博得大家一致的同情，事雖繁難，也能夠獲得美滿的結果，根據「知難行易」學說，更希望政府此後要注意戶籍的宣傳工作。

第四個問題，要在可能範圍內儘量的使戶籍法簡單化。這是針對着社會實情而說的，因為我國是窮國家，社會制度是複雜的，地方交通是不便的，民衆多是文盲，以這種落伍的社會來施行一部複雜的法規，難怪社會與法規摩擦起來，所以戶籍制度寧簡勿繁。我們對於現行的戶籍法，實有再檢討之必要。法律的進化，要本着客觀之社會學的研究來改良，以現實社會爲對象，把法律與社會之摩擦減少到最低的限度，以期法規條條兌現，件件實行。事關戶籍法之立法技術問題，這裏祇能舉出一個原則來，具體研究，俟諸異日。

關於推行戶籍事務，比較重要的問題，我在上面已經提出幾項了。著者的目的，是備研究戶籍制度者的參考，同時希望立法當局造出一種能夠普遍適用而容易推行的原則。我們常常感覺到「造法易，行法難」，戶籍法已經公布了許多年，施行了許多年，這還不是有名無實嗎？今後應當注意「行」的問題了；所以本節的結論就是一句話，要求政府在戶籍制度之實施上，做種種的充分準備。

本節文章是在東方雜誌第三十五卷第十九號裏發表過的。此次經過一點小改動，並刪去幾句無關緊要的話。

（註一）參看雲南省辦理戶籍各級人員考核獎勵辦法

（註二）詳見蕭一山清代通史卷中四六四至四七〇頁。

第二節 戶籍法應如何實施

民國二十九年一月九日，我在家裏聽取中央廣播電臺廣播新縣制之實際一題，最後結論中有這樣的一段話：

「教育、合作、地籍和戶籍，就是一切工作的基礎。如果這四項工作不先做好。其他各項不易着手；所以我們應該把教育、合作、地籍和戶籍，視爲新縣制中最重要的工作，而首先把他完成起來。我們辦地方自治的人，如能把握以上四點，便可左手執教育，右手執合作，兩足踏定地政和戶籍，邁步前進，無往不利」。

依此說來，戶籍是地方自治的中心工作之一，其實若再徹底的說，戶籍是一切工作的基礎，因爲戶籍辦不好，會影響到教育，合作及地籍的進行；所以辦理地方自治的人，必以辦戶籍爲其重要任務。

戶籍事務是國家行政之一，政府應該設置「戶籍局」，任命公務員，專辦此事，也好像「警察局」、「郵政局」一樣的，爲什麼要教辦自治的人來兼辦這種事情呢？其理由是很顯明的：一個人自出生以至死亡，關於其一家之戶籍上及一己之人事上的登記事件，不知有多少，是不能夠估計的，並且本籍主義之戶籍登記的性質，一經登記，就發生法律上的效力，登記錯了，要負法律上的責任，與現住主義之「清查戶口」及「警察上的戶口調查」，大大不同。戶籍登記是很鄭重的，很麻煩的，決非不依法令，不負責任之隨隨便便的登記。例如每件登記，無論形式上或實質上，均須合乎民法國籍法及戶籍法之所規定。又如對於戶籍與人事之有關的登記事件，均須加以對照，遇有不同之處，即應追究其原因，並分別依法更正之。所以戶籍事務是一種極廣汎又極繁雜的事務，辦理這種事務的人，既須知道民法

國籍法及戶籍法的內容，又須小心謹慎，免得損害他人，自己受罰。倘若政府設置一大批專辦此項廣汎繁雜之事務的公務員，不但需要大量的經費，而且與民衆隔閡，爲取其節省經費及便利民衆起見，故現行戶籍法上規定，鄉鎮坊長兼充本鄉鎮坊之戶籍主任，鄉鎮坊長以下的自治人員兼充戶籍員，卽就鄉鎮坊公所內辦理戶政。這種規定是以自治人員來辦戶籍，用意甚善，惜在幾年以前，全國自治團體尙未一致成立，就把這種以自治人員爲中心的戶籍法頒布下來，並明定自民國二十三年七月一日起施行。這些年來，我們是有了戶籍法而沒有戶籍機關（指一般情形而言），自然是「徒法不足以自行」的一例。

今後情形不同從前，因新縣制的實行，各地必須成立自治機關，有了自治人員，戶籍事務就有了寄託，戶籍法令不致永久成爲一部「有名無實」的法律，這在戶籍法之實施上，或許可抱樂觀了？

但是，在戶籍法之實施上，現在尙有幾個中心問題，值得我們特別的注意，請分別述之：

第一點，要辦理戶籍事務，必須全國舉辦（自然淪陷區域及戰區，應另訂辦法），不可局部舉辦。換句話說，要辦就整個的辦，若是幾省幾縣的辦，就不如不辦，何以言之？因爲戶籍事務的本質，有全國舉辦之必要；例如登記之時，常須依法通知被登記者之有關的戶籍主任，爲某種登記事件之註銷或改正；被登記者若非本籍人時，一面予以登記，一面應將聲請書之複本，分別送致其本籍地或寄籍地之管轄戶籍主任，倘如不是全國的辦戶籍，此地辦，彼地不辦，此地戶籍主任一旦受理彼地本籍人之登記時，將無從依法與彼地戶籍主任取得聯絡，這樣，戶籍法怎樣能夠踏實的執行呢？

第二點，戶籍事務指定某項人員辦理，就要完全的指定某項人員辦理。不可某處委任自治人員辦

戶籍，某處又委任警察人員或其他人員辦戶籍，制度雜亂，步驟紛歧。過去，我國因為自治團體多未成立，警察設置亦不普遍，所以戶籍法施行細則上規定，在未成立鄉鎮坊公所之處，戶籍事務得依警區辦理；未設警區之處，酌量畫區辦理，而以警察局所職員及他項人員兼充警區及特行畫區之戶籍主任及戶籍員。這種規定，乃是適合當時國內狀態的方法。現在各地辦理地方自治，此後自以依照戶籍法所定，戶籍事務由自治人員掌理為是，不宜再設變通的補充辦法，以免戶籍主任彼此之間，遇有互相連絡，互相通知事件，不知應向何項人員接洽。制度若不畫一，辦事必多妨礙，這是戶籍法之實施上的一個重大問題，必須改正。若認為自治人員不能夠辦理此項廣汎繁雜的戶籍事務，亦可完全讓給警察人員來承辦。

戶籍事務完全由警察人員掌理，並非是「不可以」的，好在中國人都存着「警察應辦戶籍」的共同心理，而且在某種狀態之下。需要這樣，祇要修改戶籍法的條文，明定警察人員掌理戶籍事務，順乎輿情，即以此為中心而重視警政，普設警察，提高其地位及重要性，確立特別的戶籍制度，使地方警察機關於原來「警察事務」之外，兼理這種極廣汎，極繁雜的「戶籍事務」，那麼，警察的戶口調查簿，一物兩用，一面為「警察簿」，一面又可作為「戶籍簿」，換句話說，即是使警察的戶口調查，實質上含有戶籍登記的性質。我們要知道，違警罰法上雖有婚姻、出生、死亡及遷移不向警察局所報告之處罰，但此種立法之本旨，祇注意戶口的異動，以達保安警察之目的而已。違警罰法為警察法而非戶籍法，各地警察局基於此法所訂之「戶口調查章則」，均為警察命令而非戶籍命令，凡基於警察命令之戶口調查所記載的，應當都不能夠發生戶籍上的效力，所以警察的戶籍調查，必須含着戶籍事務的性質，纔

可以達到法政上之目的。

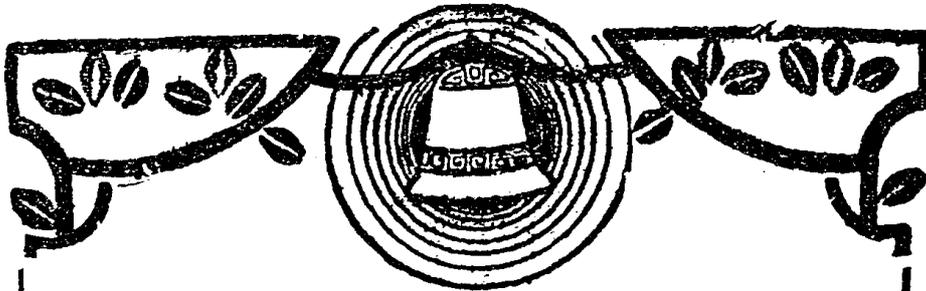
第三點，要趕緊訓練辦戶籍的人。地方政府對於掌理戶籍事務的人員，應即予以「爲戶籍主任及戶籍員者」之必要的訓練。訓練是由於需要而產生的，此時對於戶籍的人，最需要訓練不過了。訓練時應特設「戶籍法」及「戶籍實務」兩種科目，敦請有研究的人充任教師。教授時，要注重實用方面，使之發生影響，即是應該注意實務之學。訓練的課本，不取文言，全用語體，以淺近的文字說明法律的意義及處理的手續，並多多演習，務使「學了會做」，這種訓練，纔有用處。

第四點，辦理戶政，必須加以不斷的研究與改善。事非研究不知改善，研究的效用，非常之大。各國的制度，各以其本國的國情爲對象，我國的國情與任何國家都不同，非可把某一國的制度移植過來便可了事的。戶籍是一種新興的行政，我們以往既沒有這個經驗，而戶籍法令的條文又多至一百數十條。現行法制，取法日本，不免繁雜；而所定之表格形式，亦欠完善，最好予以修正，使之簡單便利。如以時間來不及爲理由，姑試行一下，以觀結果，然於推行戶籍法之初，倘不依據經驗，精心研究，以作修訂戶籍法的根據，決難確立一個適合中國的國情，爲我國所最需要的戶籍制度。望讀者於此多多注意。

以上四點，都是實施戶籍法的重要事項。此外，我們當知，一種新興制度的創設及改革，有種種事實上的困難，以我國教育之不普及，幅員之遼闊，鄉間交通之不便，自治制度正待完成，辦戶籍的獎懲尙須厲行，戶籍宣傳尤需實行，民衆之聲請習慣亦應養成，以及門牌號數之編定等，凡此種種，對於戶籍法的實施，都有很大的影響。我們現在實施戶籍法，就要注意到與戶籍法之實施上有關聯的

各種事項，儘量設法解決之，以利戶政的進行。而對於淪陷區同胞，戰區內同胞與海外華僑的戶籍聲請及登記事件，亦應另訂特別辦法，以實應現實的局面。





版權所有
翻印必究

中華民國三十一年三月渝初版
中華民國三十五年十月滬一版

現代警察之理論與實際

全一册 實售國幣四元八角

(外埠酌加運費匯費)

編著者	鄭宗楷
發行人	吳秉常
印刷所	正中書局
發行所	正中書局

(1475)

