

警 察 學 大 綱

余 秀 豪 著



商 務 印 書 館 印 行

本書敬獻給

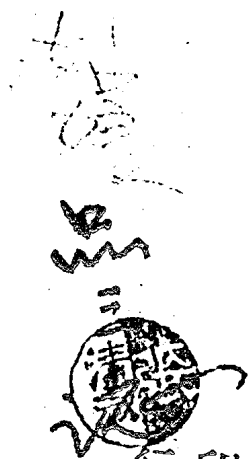
先父余子植

警 察 學 大 綱

余 秀 豪 著

民國廿六年九月一日

贈于南京



商 務 印 書 館 印 行

PREFACE

Within the past two decades, tremendous advances have been made in police organization and administration. During this period, in this and other countries, police administration remained in the category of the arts but at the same time there were manifestations in many directions which indicated that this branch of public service was gradually, through natural evolutionary processes, emerging as one of the sciences.

Attention may be called especially to two functional units in police service, namely, identification and communication, which have been completely removed from the sphere of speculation and art and are now recognized as exact sciences. Traffic and criminal investigation, two other divisions of police organization, are strengthened materially by contributions from various sciences and will soon rest largely on scientific foundations. Police Records and Crime Prevention, two more of the functional police units, are following speedily in the path of the aforementioned divisions and their affairs too, will be conducted on a more scientific basis than formerly.

Research experts throughout the world are constantly adding to our store of knowledge and the wise police experts of to-day consult the literature of the several sciences for new discoveries with the hope that they may find something among the countless contributions that may prove useful to the service. Wherever or whenever they are found they are quickly added to the present systematized knowledge of the profession.

In the present volume the author, an internationally known police expert, and member of the International Association of Chiefs of Police, presents to the public some of the modern conceptions of the police, along with a brief outline of the fundamentals that underlie the organization and administration of modern police. It needs to be added, however, that this contribution to police literature is not merely from the practical point of view, of a professionally trained police official who has had actual experience in managing a police department but is also in part, a brief resumé of years of research by the author in police science in this and other countries.

Fitting, indeed, is the emphasis which the author has placed on personnel, because it has been recognized by expert public administrators, ever since the time of Confucius, that successful administration of any branch of government is dependent upon the selection, training, and distribution of men especially qualified mentally, morally, physically and temperamentally for the tasks that are to be performed.

Ancient Chinese records reveal that when Duke Ting of Lu appointed Confucius minister of Crime, he administered the affairs of his office so efficiently that crime was practically eradicated. Historians may have exaggerated, somewhat, the miracle wrought by the world's greatest administrator of justice but there is every reason to believe that he put into practice his principle of "selection of the proper men" and thereby made possible the claim of the ancient recorders that: "Dishonesty and dissoluteness were ashamed and hid their heads. Loyalty and good faith became the characteristics of the men, and chastity and docility those of the women. Strangers came in crowds from other states." Confucius became the idol of the people.

There never has been nor can there ever be a suitable substitute for the right type of personnel management. The principle so correctly stated by Confucius is as sound to-day as it was when first enunciated, but the technique of selection has necessarily changed. This has been largely brought about by the fact that personnel experts have profited from the labors of the scientists who have in their laboratories, designed tests to aid the administrators to select men and women who possess the personal qualities, knowledge and skills needed for particular fields of endeavor.

Appropriate attention has been given by the author to the modern police recruitment processes and he discusses critically the limitations and potentialities of the means used in different countries to select men for police duties.

Throughout the volume, theory and practice are harmoniously blended so as to make of it a practical manual for the police executive and an informative work for the layman.

AUGUST VOLLMER

和麥氏序言

過去三二十年內，警察行政與組織，已有長足之進步。在此期內，警察行政在本國及其他國家，雖仍視爲一種藝術，不過此種公共服務，證實已經自然演進的過程，而成爲一種科學。

關於此點，可舉警察行政機關內兩種職務即犯人鑑識與遞訊以證明之，蓋已完全脫離想象的藝術而一躍成爲一種公認準確的科學。同時交通管理與犯罪偵查兩種職務，又因各種科學之協助，不久而穩建在科學基礎之上，又如警察記錄與犯罪預防，亦能迎頭趕上上述各種工作而有科學的根據。

世界上研究與發明家，既繼續供給吾人以新智識，而高瞻遠矚之警察專家，又常瀏覽各種科學書籍，期能找出無數的貢獻以改善其爲人民服務之方法。無論何時何地，一經發現，即行加入其有系統之職業智識。

本書之著者爲一國際著名之警察專家，爲國際警察局長協會會員，將警察之新意義與現代警察行政及組織之基本原理供給讀者。此種警察著作之供獻，不僅由一實驗之立場，而是一方面由曾受過專門訓練之警察官吏富有統籌全局之行政經驗，而他方面又爲其多年在各國研究之結晶。

著者對於人事管理特別注重，誠爲得體。良以自孔子後，一般行政專家已公認政府無論任何種行政之成功，端賴於考選、訓練與分配具有智力、品格、體格與性情條件之工作人員以分擔各種任務。

從中國古籍中，知孔子在春秋時代被任爲魯國大司寇，不三月而國大治，路不拾遺。歷史家或稍張大其詞，但敢信世界上有史以來最偉大之司法行政專家，能盡量將其「爲政在人」之原理實施，故有如許之成績，「使邪僞知恥隱匿，不敢作惡。男子知忠信，女子知貞潔之重要，民歸者如市。」而孔子遂成爲人民崇拜之模範。

優良的人事管理，誠爲行政不易之要圖，不過孔子當日可述之行政原理，今日雖仍堪稱金科玉律，但其考

選之方法，因時代之關係，必須加以改良。人事行政專家得科學家在實驗研究造出之種種測驗，藉以選拔其有職業上必要的個人品質、智識與技能之男女行政工作人員。

著者對於現代警察考選之程序，也有相當之論列，而對於各國現行考選警務人員之方法，又有精警之評論。

全書學理與實施並重，互相印證，故堪稱爲主持警務者之指南，與一般人士關於警政之優良參考資料。

自序

余在外國留學時，深知我國內政之無法推行者，胥由於警察行政辦理不良所致，故轉而專攻警察行政。返國以還，幸尙有服務警察行政及警察教育之機會。工作之餘，曾努力從事著作，四年來無稍間斷。期將世界各國警察制度盡量介紹，以作國內各地警察行政當局之參考。拙著有『美國模範警察制度』、『警察行政』、『警察人事管理』、『警察文集』等書，皆以警察行政爲一種科學作出發點。問世以來，頗得警界同志好評。上述數書，皆爲在杭州浙江省警官學校教書時的旁產品。繼念返國祇有兩年時間，國內情形尙待熟悉，雖任浙江省警察局設計委員會專員，究嫌行政經驗不夠。待轉往內政部警政司工作及隨內政部 蔣部長赴各省視察後，益知非將前著修正，加入後兩年實地工作與觀察之所得不可，爰就管見所及，指出我國各地警察行政種種弱點，如美國賀斯德(R. Foadick)氏作一比較研究，坦白地作一建設的批評，并力求簡明扼要，俾一般受過警士教育的警察同志都能了解。不過本書在短期內匆匆完成，錯漏之處在所難免，尙希國內警界同志予以指正。

中華民國二十七年五月余秀豪自序於廣東省會警察訓練所

目次

第一章	警察學概念	一
第一節	緒論	一
第二節	警察的意義	三
第三節	警察的演變	三
第四節	警察的分類	六
第五節	警察權的基礎	八
第六節	警察權的界限	九
第三章	警察作用	一二
第一節	概說	一三
第二節	警察法規	一三
第三節	警察處分	一四
第四節	警察強制	一八
第五節	警察行為的救濟	二四
第三章	現代警察的任務	二六
第一節	警察職務的範圍	二六
第二節	我國的警察問題	二六
第三節	警察任務的種類	二九

第四章 警察機關的組織

第一節 組織的重要

第二節 組織的原理

第三節 我國警察行政的組織

第五章 警察選任

第一節 概論

第二節 現行種種科學測驗方法

第三節 考選的步驟

第四節 錄用的條件

第五節 試用

第六章 警察教育

第一節 訓練的必要

第二節 訓練的利益

第三節 訓練的原理

第四節 歐美各國警察的訓練

第五節 我國應有的警察教育計劃

第七章 警力分配

第一節 外勤的重要

第二節 各國警力分配的辦法

第三節 警力分配的公式與有關的問題

三九

三九

三九

四三

五〇

五〇

五二

五六

六二

六五

六六

六六

六七

六九

七〇

七七

七七

八七

八九

九七

第八章	警察科學的設備與記錄	一〇二
第一節	概論	一〇二
第二節	設備的種類與功用	一〇二
第三節	警察記錄制度	一一二
第九章	警察待遇	一一九
第一節	概論	一一九
第二節	薪餉	一二〇
第三節	升擢	一二二
第四節	懲撤與職位的保障	一二八
第五節	獎勵	一三一
第六節	工作時間與例假	一三四
第七節	退休與恩俸制度	一三五
第八節	其他福利事業	一三八
第十章	世界各國警政概況	一四二
第一節	究竟何國警察最優	一四三
第二節	英國	一四三
第三節	法國	一四五
第四節	德國	一四七
第五節	奧國	一四九
第六節	意國	一五二

第七節	荷國	二五三
第八節	比國	二五四
第九節	俄國	二五四
第十節	美國	二五六
第十一節	日本	二六〇
附錄	我國各地警察行政應有的改革	二六五

警察學大綱

第一章 警察學概念

第一節 緒論

人類生活，經數千年之演變後，已由原始狀態經濟史所謂「漁獵時代」，一躍而進於現今之文明或機器工業時代。十八世紀法儒盧梭盛稱人類在自然狀態時，無貧富之分，為所欲為，如何快樂。英政治家浩布思之痛譏當時人類互相殘殺，不能合作，與禽獸無異。故人類欲求較為美滿之生活，遂不能不逐漸放棄自然自由，根據契約以成立政府。究竟兩說孰是孰非，及國家是否由人民根據契約或社會的本能演進而來，吾人不暇置辯。不過社會上人數日衆，人民日常接觸的機會自然因之日增，因利益上衝突而發生的爭執與糾紛，殆為不可避免之事。

為求解決人民的爭端，維持社會的秩序及促進經濟上的合作計，「政府」之組織，於是應運而興。今日世界各文明國政府之作用有三，即立法司法行政是也。孫總理以三權分立之組織，以立法機關兼彈劾權，以行政機關兼考試權，不無流弊，毅然根據吾國古時實行的考試與監察獨立制度，提倡五權憲法。自國民革命軍北伐成功奠都南京後，且見諸實行，分設五院，以立法院制定法規，司法院審理裁判民刑案件，行政院依法令之規定，維持社會安寧，增進人民之福利，考試院詮敘人材，監察院彈劾奸宄。

然自十八世紀產業革命後，社會上種種經濟設施日趨複雜，政府工作因之日繁，蓋人民除往日之消極保護外復要求積極之服務。二十世紀的國家為行政國家，此為一般政治學家所公認。某著名政治學家且說：「讓儂



(南)

瓜去爭制度，無論何種制度，倘能切實推行，就是好制度。『行政種類至繁，約言之可分為外務行政，內務行政，財務行政，軍務行政，法務行政五種。』

內務行政（內政部）在我國復有民政，地政，警政，統計，禮俗之別。大別之可分為兩部份，其一為警察行政，他則為保育行政。前者是消極的行政（公安行政）消極地維持公共安寧秩序，預防及排除社會上的危害；後者是積極的增進社會文化及行政客體之福利。

顧警察行政雖為內務行政之消極部份，但直接影響國民福利甚大，日本警察權威松井茂說：『吾人日常生活與警察之關係至為密切，自孩兒初生之時，即有賴於產醫，而產醫之取締，則為警察之職務。』一旦與世長辭，殯殮葬埋等，乃衛生警察應司之事，他如散步，乘車，沐浴，理髮，旅館之寄寓，酬酢之讌集，舉凡民衆生活，胥與警察有不可分離之關係。『民衆生活與警察關係之深於此可見。不過吾國人民，往往不願入警察之門，尤畏警之臨問，揆厥原因，雖半由於過去警察營私舞弊，作威作福，如廣東省台山縣某警察所長，竟將商會對於增加警費之人員，擅加拘留，無法無天，未能負起其偉大的使命所致，但國民未能明瞭其本身生活與警察生活之連繫，亦是一個很大的原因。』

今日不欲增進警察行政之效能則已，否則非努力以轉移人民之心理，使視警察為和藹可親，而致願意與警察合作不可。英美各國對今日警察與民衆之調和，頗為完滿，美國加州之伯克利市，人口八九萬而僅有警察五十八名，竟能使雞犬不驚，宵小絕跡，治安之佳為全美各市之冠。須知其警務人員委優則秀優矣，勤務上設備科學化則科學化矣，設無民衆之一致協助，曷克臻此？舉例言之，如警察欲緝捕罪犯，但市之民衆，見有形迹可疑之人，均能即時報告警察，即一般婦女，對於警察之任務亦極諒解，在警士巡邏中遇有車禍輒予申告。一九一八年該市疫症流行，市民臥病者不計其數，警察雖為大學生，亦均能按戶將病民送往醫院，且為市民洗衣燒飯抱小孩，直操主婦的工作，每日工作十餘小時，警察對民家既具此熱心，民衆對警察復極信賴，故能彼此相互合作。

警察在維持治安追捕犯人及指揮交通時，因為人民服務，即限制行人「靠左邊走」，檢查劇場所演影片或劇本，甚或取締出版，集會、選舉、犯罪、衛生、風俗、建築、營業、工廠等事，無非本着大多數民衆的福利，保障生命財產維持道德而執行職務，故警察工作，必使與國民之精神生活一致不悖。對於民衆最好從小學起即灌輸以安全思想。或如美國各地之訓練少年交通警察，使其參加警察工作，啓發其自衛之心。自對日發動全面抗戰以來，我國各省均有義務或義勇警察之組織，用以協助正規警察之不及，用意至善，深望當局能善爲利導，俾國民能日趨警察化焉。

第二節 警察的意義

吾人研究警察學，對於警察意義不可無一相當之認識，現在一般人對於警察兩字，大概知爲警之於先察之於後，警戒預察危害之意。不知我國漢書雖有「密令警察不欲宣露也」之句，而近代警察名詞卻來自日文，明治五年九月川路利良氏考察歐洲警察制度回來，提出建議書內有「夫警察者國家平時之治療也，猶人之養生，以保護良民培養國力者也」，至明治七年即用於司法警察規則。

警察之意義究應如何？有些學者以爲其目的在保持公安者有之，防止危害者有之，亦有以爲強制各人，而限制其自由爲警察之特質者，前者重目的後者重手段，學說紛紜不勝枚舉。在我國現行法制中，亦並無解釋之文明規定，但從實質上之意義言之，夫警察者以直接維持社會之安寧秩序，防止或減少公共危害爲目的，根據國家之一般統治權，命令或強制人民而拘束其自然的自由之作用，亦即內務行政上之手段行爲也。

第三節 警察的演變

人類自拋棄游牧生活，住在一定地方，從事農業後，即有財產之累積。生命亦因之而較前寶貴，爲求生命財產之安全起見遂不能不設置守衛。可知世界各文明國在很久以前，雖無警察之名已有警察之實矣。

在西方遠溯於數千孟斐士 (Memphis) 等古城之保安隊英文 (Police) 一字來自希臘文 (Politeia)，在古希臘時代，其意義包括當時國內一切政務。羅馬強盛時已設立有頗完備之半軍隊式警察，保安組合，市場監督及取締異族人等，且設有交通警察，服裝與紀律亦大有可觀。但世界上第一次有組織之警察，當推法國一三五六

年之馬巡 (Mare Chaussee) 當成立時，不過專司逃兵之追捕，其後職權漸增，竟至包括負責遏止在馬路上一切犯罪行為。至一七二零年，改成法國最著名之憲兵。大抵十七世紀後，各國為充實國力計，遂大事擴張其外交與軍備，同時內務行政亦日益發達，警察至是乃與其他機關分離而成一團體。現且有國際警察之提議。

說到現代警察當首推英國。一七八六年已有愛爾蘭王家警察 (Royal Irish Constabulary)，法國仿自英國，日本又仿自法國，我國警察是仿日本創辦的。英國在中世紀時，有類似我國之保甲制度，在鄉村有所謂聯保制度 (Frank Pledge) 人民每十名聯成一組，十個人組構成一百人團，一縣是由許多百人團組織而成。當時每人必經有人擔保，否則當以歹徒論，要捕之下獄，如此互相監視，一人犯罪，其他九人舉發，當追捕一逃犯時，要大聲呼喊 (Hue And Cry) 各人聞聲時須立即加入追捕，直至擒獲為止。後來在城市又設有分區守望制度，市民夜間要輪流看守，有職業之市民，因日間工作過勞，夜間非從事休養不可，故用錢僱人替身。循至後來夜間用以維持治安之人，幾盡為市井無賴之徒，不坐在街角打瞌睡，即四出竊盜，雖有嚴刑峻法，而倫敦街上仍毫無治安之可言，即國會議員夜間從議會歸來，亦須僱武士擊鼓為前驅，使不法之徒走避，可謂笑話之至。

英國看守制度之腐敗，已如前述，直至十八世紀末葉，倫敦判事克魯亨 (Calquehaun) 博士知非改革不可，乃大聲疾呼，將當時不倫不類之看守制度大加抨擊。至是倫敦人士漸知非從新組織一有紀律之正式警察不可，然而議論紛紛，莫衷一是。至一八二九年內務大臣羅拔比爾 (Robert Peel) 氏提出正式警察設立案，霹靂一聲，竟行通過，越年，即將腐敗之看守制度廢除，而易以有組織有紀律受過相當訓練，穿制服之半陸軍式之警察。年齡約三十歲之間。人數三千分十七區在參加拿破崙戰爭之 Rowan 與 Mayne 兩上校統率之下，服裝齊整。

精神翼翼，在倫敦街道上日夜分班巡守。初時一般守舊市民大起恐慌，極力反對，到處貼有打倒比爾之標語：「吾等向英人告訴」——大不列顛的忠實人們！快起來反抗比爾氏的殘暴黨人」。比爾氏亦不示弱，對衆人說：「我希望汝們明白所謂自由云者，不是使汝們的家庭，任有組織之盜黨劫搶，或使倫敦街上充滿酗酒鬧事歹徒之謂」。此種警察，厲行數年後，果然成績卓著，於是各國紛紛派人前往仿效，今日說現代警察之人，莫不以比爾氏爲創辦人。倫敦市民見在街道上服務之巡警整齊嚴肅，和藹可親，亦一反從前之態度，由憎惡改爲友愛，呼巡警爲博比(Bobby)以表示親愛態度及紀念創辦人之功勞焉。

吾國古時，人民大都以捕魚狩獵爲業，行止無定，未有若何行政之組織。至有巢氏發明巢居，神農氏發明耕稼之後，人民食居始有固定之生活。直至軒轅劃野分州，雖使鄰里得以守望相助，但仍未有警察之設施。夏時盛行什一之助，商行助法，亦不過使民守望相助之意，究無專官可稽。至周代行徹法，置有「司競」之職，詰奸察暴，以糾四方，其整理鄉里，防止危害之法，極爲縝密，是爲中國警察之雛形。戰國之時，齊管仲作內政以寄軍令，設軌里連鄉之制以爲內教，秦商鞅廢井田之制，定變法之令，五家一保，十家相連，使互相糾察。漢家有罪、九家舉發，尙不糾舉，就要連坐。六國被滅之後，秦統一中國，置中尉掌檄循京師。及漢武帝中興，更名執金吾，以翼衛京師，其性質實與今日之警察無異。至唐時分中央行政爲尚書、中書、門下三省，更設吏、戶、禮、兵、刑、工六部於尚書省內。將現代警察之職權，分隸於六部之下。宋時厲行保甲之新法，始行之於畿甸，其後達於全國。保甲之法，元明因之，明王守仁巡撫江西時，行十家牌法。每十家門上懸置一小牌，對於人丁、職業、財產，來往，舉動與田糧等事，均有詳細之登記，用作稽查。其法在防止危害，整肅鄉治，不啻中古時代一種人事登記，實爲中國警察沿革中之要點。清朝仍採用明保甲之法，設省、府、縣、鎮、保甲諸總局，統屬於兵部，而直隸於各省之按察。分設官吏以審理鬪毆竊盜一切紛爭細故之有妨治安之事宜。官吏之下，保有保正，甲有甲長。他們之系統與權限，雖未能清楚分配，然而關於警察之組織，則已稍具形態矣。保甲之制行之既久，弊端百出，庚子拳匪作亂時，八國聯軍陷京師，在東西城設有所謂安民公所，招募華

人充任巡捕管理界內警察事務。翌年亂平，和議告成，聯軍退出北京。安民公所亦隨之而撤消。然變亂之餘，地方治安之維持，乃甚感重要，因襲法安民公所之遺制，設立善後協巡營，旋又改爲工巡局，使之維持地方之安寧秩序。至光緒三十一年中央成立巡警部，各省設立警察督辦，是爲中國採用現代警察制度之嚆矢。對於訓練則由當時全權大臣慶親王奕劻，與順天府日本警務衙內事務長官日人川島浪速訂立合同，開辦警察學堂，訓練巡警應用，以川島爲監督，其訓練期間爲三個月。至光緒二十九年並特設高等科，以爲訓練警官之所，是爲我國警察教育之始。

第四節 警察的分類

警察可依目的職務或管轄上之關係作種種之分類。

一、國家警察與地方警察 此種區別，如在法德美等國，除國家警察外，尚有屬於地方自治團體者，或委任村里長者。承認有警察自治制度之國家，始能存在，而於我國現行制度，則無自治警察之可言，蓋一切警察機關，皆國家警察也。查縣保衛團法第一條：縣保衛團，以增進人民自衛能力，輔助「軍」「警」維持治安爲宗旨。閱其條文警衛之外，仍存有警察機關，可知此種意義之地方警察並不存在，僅有國家警察之存在，已可曉然矣。

或者另定區別之標準言之，以其保護之利益，僅以「地方爲限者，謂之地方警察，否則爲國家警察。是地方兩字之語義，和地方官地方稅等相同，即關於一省一縣地方之警察爲地方警察，非然者爲國家警察，不過依我國現行法制，尙無此種區分之必要。此外復有以掌理警察事務之機關爲區別之標準，即由中央機關所掌理之警察爲國家警察，由地方機關所掌理之警察爲地方警察。

二、行政警察與司法警察 此種區別起源於法國，在當時警察之名詞，比之今日含有更廣闊之意義。法國之一七九五年的刑法中，有如下之規定：「行政警察以保持國家與各地方之公共秩序，及防止犯罪爲目的」。

「司法警察以搜查及逮捕犯罪者爲目的」。觀此可知後者僅爲刑罰權之補助作用，受刑事訴訟法之支配，非爲純粹之警察。惟其職務，仍由警察機關行使，故不免有混同之事實耳。

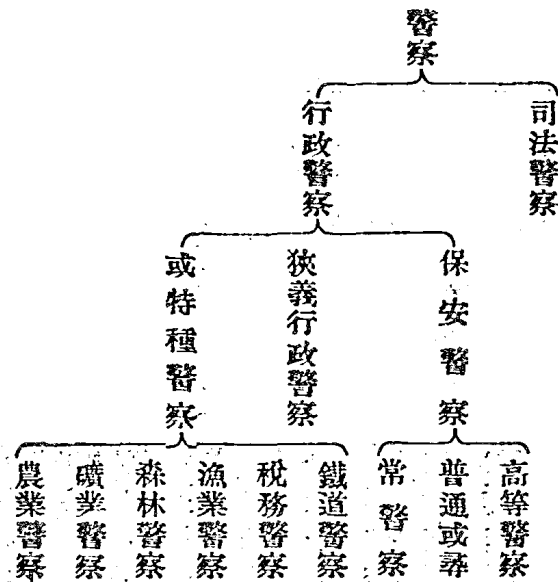
查民國二十五年八月五日國民政府公布之調度司法警察章程，第四與第五條之規定：警察官長及警士憲兵官長及憲兵均爲檢察官之補助官吏，而實施偵查犯罪，是司法警察者，乃行政警察當中的一種補助作用，非純粹之警察作用甚明，否則憲兵亦得直稱爲行政警察矣。犯罪預防固爲現代警察之主要任務，但在犯罪既發之後，尤須利用各種科學方法以破獲之，蓋兩種職務早已由同一警察機關（行政警察）負責執行矣，由此言之，司法警察與行政警察之分類，幾成爲過去之事實矣。

三、保安警察與特種警察（或名狹義行政警察）行政警察有廣狹兩種不同的意義。廣義行政警察，是與司法警察相對立，故廣義的行政警察，可以代表警察之全體。此外有時復將行政警察分爲保安警察與狹義行政警察二種。保安警察者維持公共安寧秩序，屬於內政部行政系統之警察，以一般的排除公共或個人之危害爲目的，因可名之爲一般警察。如關於集會結社，出版物等警察屬之。狹義行政警察者，乃基於欲達到特殊之行政各部目的之警察也，惟就各部保商行政充分發揮其作用爲目的，因又名之爲特種警察，如屬於鐵道部之鐵道警察，屬於財政部之稅務警察，屬於實業部之漁業警察是也。其實此種區別，殊無何等實益，蓋保安警察有其獨立之組織，得以同一官廳管理之，狹義行政警察，則隨時屬於他種行政，而不得概括使屬於同一官廳之掌理也。

四、高等警察與普通警察（亦名尋常警察）高等警察與尋常警察，在昔時與今日有不同之意義。昔日歐洲以屬於有國家最高之中央權——即屬於國王之警察，稱爲高等警察，屬於諸侯之警察，稱尋常警察。今日之高等警察與尋常警察均爲保安警察中之區別，其所除去障害之性質關於國家或一般社會，換言之，即維持社會生活全體安全爲目的者，謂之高等警察，例如關於政治之選舉，集會，結社，及勞動問題，出版物，新聞紙，外國人等屬之。其安全僅及於個人而保護之者，謂之普通或尋常警察，關於取締有害公安的人如酗酒者，乞丐，

患傳染病者是。須知此種分類仍為保安警察中之分類，若以此為警察分類則誤矣。

五、預防警察與鎮壓警察。在危害未發生之前，預先從事防止之者，為預防警察，危害既發生，而設法制止之者，為鎮壓警察。二者均為保安警察中所包含之當然性質，但此種區別無何等價值，學者甚少採用此種分類。蓋鎮壓警察自外表觀之，一若危害既發生而求遏止之方法於已然者，若進步論，亦可謂因改發事實而預防。復引起其他之危害也。預防警察似類行政警察，鎮壓警察則似類司法警察，大抵由於主觀不同學說互異之結果茲將警察之分類列表於左，以清眉目：



第五節 警察權的基礎

國家之要素有四：即人民、土地、政府、與主權是也。四者缺一不可。所謂主權者何，即國有自主之權也。對外要絕對獨立，不受任何國家之干涉。對內要有無上之威權，無論何人不能超越此權，亦名統治權。良

以國家在國內法及國際法之限制範圍內，有支配領土及人民之權。國家為維持公共秩序計，有時得命令強制人民，此種雖為行政執行權，實本諸統治權而發動。唯國家始得有之。對於國家之統治權，凡領土內之人民，無論其為本國人或外國人，無論其為自然人或法人，均有服從之義務，此為原則。惟有例外，如享有治外法權之外國元首，外交官，軍艦，軍隊，及享有領事裁判權之外國人民，均不受駐在國法律之支配是也。然警察權之作用，係為國家維持社會秩序，保護人民福利，與法律上民事刑事案件不同，雖享有領事裁判權之外國人民，亦須服從駐在國之警察權，如違犯交通律與其他違警罰法時，亦須照章處罰。

警察權基礎云者，警察權發動時所依據之法規也。國家設官分治，最小單位，則為警察。警察官吏，日與人民接觸，執行職務，其警察權之發動，雖淵源於國家統治權，然若漫無限制，不無違法之虞，適用警察權時所依據之基礎有二：

一、法律上之基礎，法律命令之有明文者，即法律，或命令之有明文規定者，警察官吏依據之謂也。例如依據刑事訴訟法，搜查逮捕罪犯，依據違警罰法，裁判違警案件，依據長官命令，預防傳染疾病，遮斷交通等是也。

法律命令所委任者，法律命令雖無明文，而有概括之規定，委任警察官吏，以自由裁量之範圍，於其範圍內，執行警察權之謂也。例如修築道路，禁止車馬通行，然於相當範圍內，亦得禁止步行人來往，凡有礙於修築道路者皆可禁止之。

二、條理上之基礎，法律命令，既無明文，且無概括之規定。然事實上為法律命令所默許，或為法律精神之所存在於某種程度內，無違法律命令，警察官吏亦可執行警察權也。例如逮捕匪犯，恐其逃逸，一時遮斷交通，雖無明文規定，實為法律精神所不禁也。

第六節 警察權的界限

所謂警察權之界限，乃國家於若何限度得行使警察權之問題，亦即警察法基本規律也。警察因保持公共安寧秩序，而有限制人民自由之權力作用，惟此權力作用之行使，非警察可以絕對自由。若使此權力強大而無限制時，則人民將處於絕無自由之奴隸境地，抑亦為近世立憲思想所不承認。故對於限制人民自由之國家權力，非有一定之界限不可。

警察權之作用，一方須依行政權而行使，一方尚須依立法權而行使，立法權之有無界限，及違反其界限時，有無宣告其立法為無效之制度，是憲法上有無其規定之問題。如美國憲法，即立法權本身，亦有一定不可侵犯之界限，若為侵犯其界限之立法時，則法院有獨立之審查權，得宣告無效。我國約法及前年立法院通過之新憲法上，第二章第八條至第二十條關於人民之自由權亦有明文之規定：

第八條 中國人民在法律上一律平等。

第九條 人民有身體之自由，非依法律不得逮捕拘禁審問或處罰。人民因犯罪嫌疑逮捕拘禁者，其執行機關應即將逮捕拘禁原因，告知本人及其親屬，並定至遲於二十四小時內，移送於該管法院審問本人或他人亦得呈請該管法院於二十四小時內向執行機關提審，法院對於前項聲請，不得拒絕，執行機關對於法院之提審亦不得拒絕。

第十條 人民除現役軍人外不受軍事裁判。

第十一條 人民有居住之自由，其居住處所，非依法律不得侵入搜索或封鎖。

第十二條 人民有遷徙之自由，非依法律不得限制之。

第十三條 人民有言論著作及出版之自由，非依法律不得限制之。

第十四條 人民有秘密通訊之自由，非依法律不得限制之。

第十五條 人民有信仰宗教之自由，非依法律不得限制之。

第十六條 人民有集會結社之自由，非依法律不得限制之。

第十七條 人民之財產，非依法律不得徵用徵收查封或沒收。

第十八條 人民有依法法律請願訴願及訴訟之權。

第十九條 人民有依法法律選舉罷免創制複決之權。

第二十條 人民有依法法律應考試之權。

但對於立法權，則始終未給以明確之界限，及侵犯其界限時之確定矯正方法。立法權之界限問題，姑置不論，其最重要者，乃對於警察權立法之根本方針應如何決定，對此問題，可立數原則如左：

一、對於人民自由權之立法，須以國家根本法規定其界限，如侵犯其界限，則以一定方法使之失效。

二、以國家根本法規定人民在法律範圍內，得享自由，警察非依法律不得侵害之。如美國憲法修正案第十四條明文規定之不依法定手續 (Due Process Of Law) 不得剝奪人民之自由權。此外復須以行政法規規定因警察權之結果，致人民之權利或利益受有損害者，得由人民提起訴願或行政訴訟，以爲對於濫用警察權之救濟方法。

三、就警察權行使之地方，宜以精密之法規定之，使警察官署之裁量範圍縮小。

法律恆爲概括之規定，於某程度，得許警察官署以自由裁量權，使得爲必要之處分，且其自由範圍，視行政權之其他作用，尤爲廣泛，若其裁量過當，其限制人民，縱不直接抵觸法律明文，亦不爲警察權之濫用，故警察權之界限問題，不得拘於成文法，尤須於法律範圍內，求出一般原則，以爲自由裁量之標準。在我國實際上，行政官署有下警察命令之權，於法律無抵觸之範圍，得以命令制定警察法規。其法規雖不能如法律之自由，僅警察上有必要時始得定之，然應於如何情形，視爲有警察上之必要。惟以關於警察權界限之一般原則始得定之，故決定警察權之界限，於此亦有法律上之意義也。茲述其重要之原則如左：

一、警察官署，惟依法律或命令之規定，始得行使警察權，此原則是由於人民自由權當然之效果。

二、警察官署，對於警察權，原則上信爲預防或除去社會障害始得行使，不得以增進社會福利，開發文化

之目的行之。

三、警察官署原則上不得干涉人民之私人生活。

四、警察官署不干涉單純民事關係。

五、警察限制人民之自由權，以能達於維持社會之必要程度為準，故侵害人民之自由，須與警察權成比例。

第二章 警察作用

第一節 概說

警察作用者，即警察為維持公共安寧秩序，預防危害，而限制人民自由權力之作用也。大別如下述：

一、制限人民自由，命以作為或不作為之作用。茲更可分为：

(1) 一般抽象的命為作為或不作為之警察法規。

(2) 於特定場合，具體的命為作為或不作為之警察處分。

二、對於不服命令者實行強制，乃以權力實現警察上必要狀態之作用。

以上二者之區別，無非對警察機關，本其警察權而為之權力作用而已。此外為完成警察作用之準備，或為完成警察作用而為之事實上之行為極多：如清查戶口，巡邏，守望，禁止交通等。無論從警察工作之分量，或社會之價值上言，均占重要之位置。

第二節 警察法規

警察法規，乃國家維護社會公共利益，抽象的對於一般人民命為作為，不作為，或忍受義務之意思表示。警察既以制限人民自由之作用，若非以法規明定其何者為應作為，不作為，或容忍之事項，則人民一舉一動隨時均有陷於違警之虞，殊非保障人權之道，故人民應負警察上之義務，自以法規明定為宜，否則不得處罰。

警察法規從形式上可分為法律與命令二者，茲分別言之。

警察法律，猶其他狹義之法律然，由法院三讀會之程序通過，經國民政府公布之，始為有效。可別之為一

般法與特別法，如行政執行法，即屬於一般法。狩獵法，即屬於特別法。亦可分爲全部警察法與一部警察法，如森林法，度量衡法，雖與保育混淆，亦不失爲一部分之警察法也。

警察命令，可分爲二種：

一、本其組織上所有之權限而發之命令。依現行法之國家機關爲標準，可分爲國民政府，行政院令，部令，省令，廳令，縣令等。

二、對於法律關係而發之命令。

(1) 執行命令 此爲執行法律所發之命令，通常以某某法施行令，或施行規則之名稱而頒布之。

(2) 委任命令 此爲本於法律委任之命令，凡法律對某等事項，不自規定，而規定以命令定之。

(3) 獨立之命令 此爲國家元首或行政官署，而與法律獨立所發之命令，非執行法律之命令，亦非受法律委任之命令也。

第三節 警察處分

警察處分者，乃就具體事件，決定國家人民間法律關係之單方行爲，一種警察權也。就其意義分析述之：

一、警察處分爲國家之單方行爲。此之所謂行爲者，與一般行政行爲同，即指意思表示而言。處分依國家機關之單方意思表示而發生效力，與因雙方意思之合致而始發生效力之雙方行爲不同。處分既因國家機關單方意思表示而即有效力，是相對人之承諾與否可不問也。

二、警察處分爲處理具體事件而行使之。處分須爲處理具體事件而行使，此其與法規區別之點。夫法規之性質，以一般抽象的規定事件之法律關係爲任務，而處分僅就現存特定事件，而定其法律關係。

三、警察處分所以決定國家與人民間之法律關係。故不生法律上效果之勸告或注意，不爲處分行爲。又常爲法律行爲，而不包含事實行爲，如事實上毀壞物件，拘束人身，其行爲不屬於處分。

四、警察處分乃本於警察權之行爲，警察處分，係警察機關本其組織而爲之行爲，是與其他之行政處分不同。

警察處分，官署得以其權限爲標準，別爲裁量處分，與執行處分二種：

一、裁量處分 裁量處分，係於一定範圍內，官署以自由裁量，得爲某項一定之警察處分也。例如因保持安寧秩序之必要，警察有制限禁止解散集會或結社之權，但於如何立場，有保持安寧秩序之必要，又於如何範圍或手段而行使制限禁止解散，乃一任警察官吏自由裁量也。故警察官吏，認爲有維持公安之必要時，依自由裁量，其所施之手段與範圍認爲適當者，卽爲警察之裁量處分。

惟此裁量處分，若毫無限制，是否可以發生不適當之危險，對此問題，學者間雖有以爲此種處分，無發生違法之可能，且對於行政官署之裁量處分，僅得爲訴願，而不得爲行政訴訟。然此說殊不合於理論，蓋警察官吏，雖有自由裁量之餘地，茲非毫無限制，祇得於達到警察目的上必要之最小限度內行使其自由裁量權而已。且此自由裁量之最小限度，已於前述之警察權界限示其準則，若超此界限，卽爲違法。故自由裁量，由理論上觀察之，當然亦可提起行政訴訟也。

二、執行處分 執行處分者，祇能依法執行，其結果是否足以達到警察之目的，官署不特無審查之義務，且無審查之權能，是以警察官署，行使職權而爲處分時，悉依法律所定之內容，及形式爲前提。例如對傳染病者之住宅，施行清潔方法，及消毒方法等事項，悉依法律之規定是也。警察處分，復得依其實質而區分之，其主要者，卽爲處分命令，許可，認可，免除，處罰五種。

(1) 警察處分命令，警察處分命令者，係依警察權，對人民命爲特定作爲或不作爲或忍受義務之處分，可分爲：

(A) 絕對的受警察禁止，如秘密結社，吸食鴉片與私娼之禁止等均屬之。

(B) 相對的受警察禁止，如保留許可是也，蓋非受許可，不得爲某事之禁止，因其行爲在社會上雖未必全

爲障害，若對一般人民而放任之，或有發生障害之可能，故對於此種行爲，先使官署審查，認定並無障害時，而後再予以許可是也。

(C)警察作爲令，即使其積極作爲之命令。如因衛生而施行清潔消毒方法。因災危預防，而使裝置安全之設備，因便利監督，而使爲呈報或登記等是也。

(D)警察忍受令，即令忍受警察強制義務之命令。凡法令授警察機關得以實力對人民強制某事之權能場合，同時即使人民有忍受其強制之義務。如家宅侵入並搜查，物品扣押並沒收，及其他所有權之制限，身體之檢查，並檢束等，凡有正當權限機關以實力而行強制時，人民負有不爲抗拒之義務。

(E)警察給付令，即命爲繳納金錢，或物品之命令。警察雖不以國家之收入爲目的，而警察作用爲特定人而發生，故爲特定人所必要之場合，則徵收其手續費，或使支償費，如附警察許可而征收執照費，爲代執行而徵收其費用等均屬之。此外爲達警察強制執行之手段而課以過怠金，爲警察監督上之必要，命繳呈出版物之冊本，爲擔保警察義務之履行，使負繳納保證金之義務等，皆爲警察給付令之實例。

(2)警察許可 警察許可因警察上之必要於具體場合，解除一般禁止行爲，使得適法而爲之處分也。所謂某種行爲，依一般之場合而受禁止者，如因妨害公安良俗，或阻遏福利之增進等是。依特定之場合，待解除其禁止者，如一方審查人格資產能力等，一方徵諸社會狀況，而有解除其行爲之禁止是可分爲：

(A)單純許可 許可與否由法令預爲規定，官署無自由裁量之餘地，亦不附加任何條件而解除其禁止者，是爲單純之許可。

(B)附款許可 法令以許可與否之權賦予官署之自由裁量，官署認爲在某種情形之下，待予許可者，是爲附款之許可，又可分左列各種：

(甲)附條件之許可 其中又分爲(一)附解除條件之許可，例如附以一年內不開始營業，則其許可當然消滅而爲營業之許可是也。各種許可之效力，雖即時發生，然受許可者不能完成其條件，則該許可之效力，即因

而解除矣。(二)附停止條件之許可，例如以具有一定之設備爲條件，而與以營業之許可者，則當該條件尙未成就以前，該項許可，固暫行停止其效力也。

(乙)附期限之許可 例如於特定之年限內許可其營業，以特定之期間爲有效，而發給車輛檢查證是也。又附限期之許可，乃係依行政行爲之自由限定許可之，有效期限，若直接爲法規中所限定者，則非真正附期限之許可也。

(丙)附負擔之許可 此卽於許可之際，附以特別之義務，使被許可者於實行被許可之行爲時，履行其義務是也。許可而附負擔，乃爲最普通之現象，例如許可演戲而同時制限其開演時間，及制限所演之戲劇種類許可集會，同時而制限集會之人數，場所，及禁止攜帶武器等是也。

附負擔之許可，其效力之發生與否，乃繫於受許可者自身之意思，若受許可者而不履行其義務時，則官署可撤消其許可。又官署付以負擔之許可時，雖不必依據法規之明文，然必須斟酌其負擔是否爲警察上所必要，若命以不必要之負擔，是與警察上之不必要而拒絕其許可無異，卽不免爲違法之行政處分矣。

(丁)保留許可權之許可 官署於許可之際，聲明將來於必要時，仍得取消其許可者，是爲取消權之保留，此於附入有負擔之許可最爲普遍，單純許可亦得附以取消權之保留也。官署於爲許可之際，雖保留取消權，然必須有公益上之必要，始可實行取消，否則非僅與原來許可之目的相反，且適足以妨礙人民之權利，至有無取消之必要，由官署裁量行之。

(3)警察認可 警察認可，非如許可之對特定人回復其天然之自由，乃對特定人賦與其天然所無之能力，申言之，卽賦與個人或團體在法律上不能單獨，而爲之一種行爲能力也。蓋認可處分者，係就特定行爲，使發生法律上效力，與以同意之處分。

(4)警察免除 警察免除者，對於負有作爲之義務者、及忍受之義務者、於特定場合、免除其義務之處分，例如種痘之免除與健康診斷之免除等是。

(5) 警察處罰。警察處罰者，對於違反法令者，科以警察罰之處分之謂也。如違警罪之即決處分是，其性質本為刑罰之一種，惟與刑事法所規定之刑罰比較，其處罰原因之行爲，各有不同，乃一為對於警察義務違反者而科，一為對於刑事法違反者而科。

警察法依國家之權力而產生，此國家之權力作用，對於違反者，若不加以制裁，即不能收圓滿結果，蓋國家權力，雖可命人民爲某行爲，或不爲某行爲，但人民對此命令服從與否，乃屬個人之觀的意見問題，倘國家對此不服從者，無制裁之力，社會秩序不易維護，故國家對違反者之制裁，須以罰爲要則，罰之種類，得別之爲懲戒罰，執行罰，刑罰三種。

(A) 懲戒罰。懲戒罰者，依國家與個人間之特別權力關係，而生之罰則，例如官吏懲戒處分是。

(B) 執行罰。爲執行罰者，依行政處分，課以完全義務所定之罰則也。例如過怠金是。

(C) 刑罰。刑罰者，國家對不法行爲之法律上效果而剝奪私人法益之罰也。國家對付不法行爲之方法甚多，刑罰僅其一種耳，此與前二者有所區別。蓋刑罰乃係一般權力關係，因人民之身分而不課以行政上遂行之義務也。此外刑罰又可別爲刑事罰與行政罰二種，而行政罰又可再別警察罰與財政罰二種，依據刑事法規，剝奪私人之法益者爲刑事罰，違反行政法規中所規定國家收入之法規者，則科以財政罰，違反國家安寧秩序之法規者，則科以警察罰。

第四節 警察強制

警察強制，係對不履行警察義務者，強制其履行，或直接以實力加諸人民之身體，財產，自由，以實現警察上必要狀態之作用也。一般行政官署，雖有制定法規及爲處分之權限，而直接有強制力爲執行之權限者則甚少。警察官署，每以實力爲強制執行之任務，此執行官吏，爲有力之警察隊，此與其他行政官署不同之點。警察處分命令，與許可處分，以意思表示而成，是屬法律之行爲；而強制乃依實力之侵害，是屬事實上之行爲。

警察強制之種類

行政官署於必要時，依據行政執行法之規定，得行間接或直接強制處分二種，試分別言之。

間接強制處分

間接強制者，警察於強制行為中，對於不履行警察義務者，以強制手段而使履行其義務為目的也，惟仍與人民以自由，並使其各盡遵守之責，加以間接強制手段也。依行政執行法之規定，其方法有二：

第一 代執行

代執行者依警察命令所定之義務，而不履行時，則警察官署自身，或第三人，代義務者為之，其費用得向義務者征收，代執行之手續，可分三者言之：

(一) 告戒 義務者於一定期間內，不履行義務時，須以書面限定期間，預為告戒；於此亦有二例外，如認為有緊急情形者，得不發告戒，而逕用代執行之手段耳。

(二) 執行 依法令或本於法令之處分，負有行為義務而不為者，得由該管行政官署，或命第三人代執行之。

(三) 費用 依行政執行法第三條規定，該管行政官署，或命第三人代執行之費用，得向義務人徵收之；按舊法有此項代執行之應徵費用，依國稅徵收方法徵收之規定，新法已刪去此項規定矣。

第二 罰鍰

罰鍰即執行罰，亦即舊法所謂過怠金是也。官署以強制手段，對於私人不履行實在義務，而又不能使第三人代為執行時，以書面限定期間預為告戒，而科以一定之金額，依行政執行法之規定，須有左列三種之限制，試分別言之如下：

(一) 罰鍰之事項，可分為二：

(A) 依法令或本於法令之處分，負有行為義務而不為其行為，非官署或第三人所能代執行者。

(B) 依法令或本於法令之處分，負有不行為義務而為之者。

(三) 告戒，非經官署預為告戒，不得科以罰鍰，惟不能為代執行之場合，認為有緊急情形者，得不告戒，而即時強制之，此罰鍰之告戒，與代執行之告戒，為不同之規定也。

(三) 金額，對於作為義務，或不作為義務者，依強制處分，而使之受金錢上之痛苦也。其金額則依行政執行法第五條之規定，以機關之各異，可分為四類，即

(A) 中央各部會，為三十元以下。

(B) 省政府及其各廳，直隸於行政院之市政府，及其各局，為二十元以下，中央各會直屬之行政官署亦同。

(C) 縣市政府，為十元以下，省政府及其各廳直屬之行政官署亦同。

(D) 其他行政官署，為五元以下。

直接強制處分

直接強制者，亦曰即時強制，國家以實力直接使實現國家所欲之狀態，此種強制，非如代執行之可以預先告戒者也。關於直接強制之方法，種類不一，茲據行政執行法之規定，得別為三種：

(一) 對於人之管束。

(1) 瘋狂或酗酒泥醉者；(2) 意圖自殺者；(3) 暴行或鬪毆之人；(4) 其他認為必須救護，或有害公安之虞者。上列諸端，非管束不能救護其生命或身體之危險，及預防他人生命或身體之危險，故不得限制其自由；惟管束之時間，不得逾二十四小時耳。

(二) 對於物之扣留使用，或處分或限制其使用。

軍器凶器，及其危險物，非扣留不能預防危害時，得扣留之。扣留之物，除依法應沒收，或應變價發還者外，其期間至長不得逾三十日。如一年內無人請求發還者，其所有權屬於國庫。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。

(二)對於家宅或其他處所之侵入。

(1)人民之生命身體財產，危害迫切時。(2)有賭博或其他妨害風俗或公安之行為，非侵入不能救護及制止。惟第二種情形，如在日入後，日出前時，應告知其居住者，方得侵入，但如旅館，酒茶樓，戲園，或其他在夜間公眾出入之處所，則不在此限也。

警察急狀權

依警察強制，得侵害人民之自由，或財產者，祇以受侵害者，有應負警察責任之正當事由為限，且其得侵害之程度，亦僅以在警察上之必要之最小限度為原則。惟警察上之強制，雖以有急迫必要之場合行使為主，若於此場合，依其他手段，無除去其障害之術時，是不必拘守警察權普通之限界也。依警察上不得已之場合而侵害正當人民之法益者，此種權利，曰警察急狀權。

警察急狀權，即因警察上目前之急迫，不得已而以普通情形所不許之強制力，加諸人民自由，財產之權利。此種權利，適與民法及刑法上之正當防衛，及緊急狀態之權利相當，均因防衛自己，或第三人，有迫於目前之危害，出於不得已之行為時，致侵他人正當之法益之權利，而警察之作用亦然，其障害由人之不法行為發生，而侵害其行為人之正當法益者，與正當防衛相等，例如集多人騷擾時，用武器制止是。又其障害，不問發自何種原因，而侵害非行為人之第三人正當法益者，則與緊急狀態等，例如罹於火災，破壞鄰人之家屋是。警察權普通之行動，僅能對於惹起障害者行使為原則，不僅對無警察責任理由之第三人之身體，自由，財產，不得加以侵害，即對於惹起障害者，亦不得為超越除去障害之必要程度，但在緊急狀態發生之際，而以普通之手段，斷難除去障害，則其侵害之手段亦為正當。

關於警察急狀權之作用，雖為國法認許之權利，唯法令有根據時，始得行之，故其範圍，應從狹解釋，其

所認之權力，祇限於天災事變之際，或對於生命、身體、財產有急迫之危害，須救護而出於不得已時，其得為侵害之法益，亦依普通之社會見解，認有不得已之侵害限度而止。其手段最普通者，有如左之四種：

第一 警察上之援助強制

警察權原則上，僅對其障害應負責任者，始得行之，於第三者本無援助警察權行動之義務；然法律規定當水火及一切災變之際，為防止危害有不得已之時，警察官吏得於就近請人防護救助，若受公署救助之令而抗不遵行者，則處以十五日以下之拘留，或十五元以下之罰金。至其得為要求救助之程度，法律雖無明文之規定，要依普通之社會見解，在社會上普通人認為當然應有之義務為標準。

違警罰法第三十二條第七款：當水火及一切災變之際，經公署令其防護救助抗不遵行者。本款為本法妨害安寧之一，處十五日以下之拘留，或十五元以下之罰金。按水火及一切災變之際云者，即指水災、火災，及其他天變地異之時而言。水災即山水雨水及一切洪水之災厄。火災，即發火延燒之災厄。一切災變，即山崩地震噴火等天然災害。抗不遵行者，祇有不服指揮之表示已足，不必有反抗之動作也。惟老幼婦女等，無防護救助之能力者，雖不遵行，亦不得以抗不遵行論。

第二 土地家屋物件之使用

警察官吏原則上，不得認為有警察上之必要，而即使用無警察上責任之第三者之土地家屋物件，然行政執行法第九條之規定，如遇有天災事變，及其他交通衛生上或公安上有危害情形，則警察官吏，得使用他人之土地家屋物件，以達防護之目的，此時亦無非出於不得已之急迫必要之例外權力，僅限於不能以他種方法達其目的時始得行使，且其使用，並無給以賠償之規定，可見其使用，自不應加以財產上過度損失也。

第三 土地家屋物件之處分

土地家屋物件，若為惹起警察上障害之原因時，則處分其土地家屋物件，以除去其障害，為警察之正當任務，並不越出其普通之界限，否則，若於普通情形，處分非為障害原因之物件，則非所許；然於此法律亦有時

認爲必要之場合，得處分他人之土地家屋物件者，例如火災發生，爲防止其延燒，乃破壞尙未燃及家屋是也，證之上述行政執行法第九條之規定，卽當明瞭矣。

第四 武器之使用

警察使用武器，最易發生殺傷，故殺傷者，乃給警察目的上之必要程度以上之損害，是武器之使用，非爲警察權普通行動上之所容許，僅以適用警察急狀權之情形爲限；警察官吏得使用武器之情形，爲警械使用法之所限定，若違反其規定而使用武器時，不特違反職務，抑且對於人民爲非法之行爲，其因違法而加人民以傷害時，則構成刑法上之傷害罪，依我國現行之警械使用法，警械之種類爲棍，刀，槍。警棍所以供指揮或制止之用，至於刀槍之使用，非有左列情形之一者不可，且其情形如非異常急迫應事先警告：

一、警官警士之生命身體受危害之脅迫，非使用刀或槍不足以抵抗或自衛時。

二、警官警士所防衛之土地房屋或人之生命身體，財產受危害之脅迫，非使用刀或槍不足以保護時。

三、要犯脫逃或拒捕；非使用刀，或槍，別無他法足以制時止時。

四、暴徒擾亂公安，非使用刀或槍不足以鎮壓時。

警官警士將使用警械時，無論爲警棍或刀槍，其已有畏服之情狀者，應立即停止使用。使用時。如非異常急迫，應注意勿傷及其人致命之部位，且應注意勿傷及其他人，於使用後不論傷人與否，應卽報告該管長官。

警察強制之適法

對於適法之警察強制，被強制者有忍受之義務，如抵抗之則構成刑法上妨害公務執行之犯罪，然被強制者之負忍受義務以其強制適法之情形爲限，對於違法之強制，被強制者則有正當防衛之權，不特得適法以抵抗之，行強制之警察官吏，其本身且須負刑事犯罪之責任，而對於被強制者財產上加之損害，亦須負民事上賠償之責任也。

警察強制以如何場合而認爲適法，不得依客觀而定，蓋警察強制，如超越正當界限，卽認爲違法之場合。

警察強制，在刑法上之意義，爲適法之行爲者即

(一)須屬於一般權限內者。

例如警察官吏干涉單純民事之不法行爲，於日沒後，行使家宅搜索，及扣留非禁止發賣出版物者，乃屬超越權限之行爲，人民如施以抵抗者無罪。

(二)須不以惡意而濫用其職權者。

例如明知無警察上之必要，乃故意認爲必要，而加以強制者，以刑法之意義論，亦成立職務上之犯罪，故對之有正當防衛之權。

(三)須不基於不識法令，或誤解者。

官吏有認識職務上法令之義務，因不明瞭法令，或因誤解法令，而爲法令所不許之強制，依刑法上之意義而解釋之，亦屬違法，人民亦有抵抗之權。

但警察官吏，在認定某甲之所爲，是否爲警察上必要，而行其職權時，因誤認爲超越必要之程度，而行強制，若依客觀而論，雖不失爲違法行爲，然警察官吏，屬於其自由裁量之範圍內而執行者，由人民方面觀察之，因可斷定爲違法，仍不能免認受之義務，遂施以抵抗，以致構成妨害公務之罪也。

第五節 警察行爲的救濟

警察作用，須合於法規，於法規範圍之內，又須合乎公益，如警察作用而違反法規或妨害公益，則爲違背國家目的之作用，故宜預防之於未發之先，或急圖矯正之。於既行之後，雖警察上監督機關亦爲此目的而設，然有時終難保全人民之權利及利益，故對於警察作用違法或不當之處分時，不得不與人民保有自求救濟之手段。有時且於警察行爲未爲之前，即令關係者互相對立，盡情陳述其各自之主張也。一方面可確保人民之權利及利益，一方面可使警察官吏法令執行之慎重，所謂救濟之方法，即訴願與行政訴訟是也。

訴願

訴願者，謂人民因警察官署之違法或不當處分，致損害其權利或利益之作用，得向原處分之官署，或原處分之上級官署請求取消，或變更其處分之意思是也。

人民對於左列事項，除行政訴訟法及其法令別有規定者外，均得提起訴願，是即爲訴願事項之範圍。

- 一、中央或地方行政官署之違法處分致損害人民權利及利益者。
- 二、中央或地方行政官署之不當處分致損害人民權利及利益者。

行政訴訟

行政訴訟者，係人民對於行政官署之違法處分，致損害其權利，而要求更正其處分爲目的，因已訴願於各該最高級行政官署，而不服其決定，或於三十日內不爲決定時，得向行政法院，提起行政訴訟者是也。

論行政官署之違法處分，在原處分之官署，本自有撤消或停止之權限，又處於監督官署之地位，有因訴願而撤消，或停止之權限，救濟之作用，不可謂不周，然此皆係官署內部，或上下級機關相互間之作用，倘一失之偏倚，仍難得其公允，故又特設專司救濟機關，依司法訴訟之形式，俾人民之對於行政官署之處分已訴願仍不服其決定者，得有提起行政訴訟之權利，蓋可以期救濟作用之周詳，即可以保持行政之公允，此行政訴訟制度之所由設也。

第三章 現代警察的任務

第一節 警察職務的範圍

現代警察，是英國的產物，已如前述。當時警察的任務至為簡單，蓋祇司維持治安，追捕犯人與指揮交通三事，以視美國紐約市憲第三百一十五節內所規定警察職務之繁重，真不可同日而語。今日美國市民倘在屋內發見一竊盜或毒蛇，固須警察立即前往圍捕，即鄰家小孩夜啼哭擾人好夢，亦須警察加以調查。故有一位著名市政學家說：「美國各市警察局，有如一字紙箋，舉凡不屬於其他市府機關之事情，悉交警察局負責辦理。」

其在我國，則更有甚焉，良以我國一般人民知識水準極低，且受帝國主義者之壓迫，警察除如外國之消極地保護人民的生命財產外，還要依蔣委員長冬電之主張，積極地負起復興民族的工作。蔣委員長說：「國家內祇有兩種人配帶武器，一為軍隊一為警察，一司對外一司對內；警察是人民之導師與保姆，須切實推行一切政令」。江蘇省崑山縣實行警管區制，各區警士，除負責訓練壯丁推行新生活，及協助徵兵進行外，復要教書，警察工作之繁重，於此可見一斑矣。

第二節 我國的警察問題

我國警察所遭逢之困難，實為其他各文明國警界所夢想不到。從待遇方面言，月餉祇得十元八元，最多亦不過三十元，以視日本警察之五六十元，美國紐約之三百二十五元，相差何啻天壤。從地位方面言，幾為社會上最低下之職業，「沒辦法，當警察」，差不多成為公認之事實，前時廣州市民且呼警察為「杉木靈牌」，其

輕視警察之心理與態度，不問可知。

常見警察依法取締或干涉時，市民猶每說：「你合法則合法矣，但態度不對」，倘遇着大人物或「猛人」，且性命難保。杭州某市長一日方與一情人在飯店內閒談間，遇警察來調查旅館，他大聲說：「你識我麼？我是市長，你快走罷！」又長沙警察因執行職務，干涉某黨政要人，夜間不燃燈行車，結果警察局長，除將認真之警察撤差外，須燃邊礮道歉，始得了事。南昌警察局長因捉又麻雀，竟被要人批煩，諸如此類；不勝枚舉。以視意相汽車夫之違章駛車罰二十五里拉，法總理夫人且受拘留，真不可同日而語。

前年杭州市警察因干涉保安隊兵違章乘腳踏車，結果大隊保安隊攜帶機關槍進攻警察局。警察被毆傷者不知凡幾，若非其參謀長及時趨到制止，恐不免演出流血慘劇，則用以保護地方治安之武力，不免用作摧殘人民生命財產之工具矣。此外學生亦每與警察爲難，幾成一種風氣，北平警察尤其是在五四運動時被磚瓦擊傷者幾無日無之。上海某警察分局且被暴徒攻入搗毀一切，大抵一方面因警察當局未能當機立斷，一方面由於警察平時未研究警察戰術，不曉利用警用瓦斯以應付所致。

我國警察雖名義上爲國家警察，但各地軍閥割據，儼如地方霸王，封建餘氛尙待掃除。此事可證諸前年內政部派一中央警官學校教育班畢業學員，往充濟南兩警察訓練所教務主任，每月薪俸由內政部支給，其如到差時，初則爲韓主席拒絕，繼則調充分局長，教務主任呈中央之改進報告，則一律被扣留。其他由內政部派往各省實習之警官學生，故意不給津貼或折半發給，使消極離職者有之，其中有一省不特不分派工作，且目爲間諜，密令逮捕，若非知機走避，則不免被監禁或鎗斃矣。

上海流氓根深蒂固，敲詐勒索，無所不爲，公民宜視之如公敵，合力將之剷除。然要人富商大紳，每爲求自身安全計，不惜與之勾結，循至警察之有道德觀念者，既被其視爲腐化，而辦事認真者，每遭毒手，上海租界因吾國未能行使警察職權，寢假而形成犯罪及逃犯之淵藪，同時租界之待遇，比華界特高，遂至在華界訓練畢業之學警每被吸收，亦爲我國警察行政上之二大問題也。

至於對外人違法之處理，亦為我國當前之一嚴重的警察問題，本來警察權是本諸國家統治權而發動，國家在領土內有絕對支配人民之權力。不過自鴉片戰後，我國因武力不如人也，故被迫而締結種種不平等條約，英美日等國人民享有所謂領事裁判權。即他們為民刑案件之被告時，不受中國法庭管轄，而由各該外人所屬國領事自行處理，遂致無形中將我國主權破壞無餘耳。

前年南京藏本失踪，日方竟遣軍來華，去歲鄭州日人特務機關之破獲，更足證明彼方之積極謀我。湖北黃崗等地，日人以賣仁丹廣告為名，在高地豎立廣告牌以作指示目標之用。此外復派人沿滬杭線繪圖攝影，迫被軍警制止時，又用領事名義詢何地屬要塞請一一繪圖列出。烟台日人設派遣所，初經地方官拒絕，後復經中央據理力駁以無設置之必要，但正在交涉中，而派遣所之牌已高懸，日警開始執行職務矣。西安事變初起時，日人以為中國大勢已去，在首都下關車站，公然不服檢查，此外臺灣浪人在福州廈門，更公開包庇烟賭，無所不為，使警察束手無策。

憶余在美國求學時，見華僑犯法，不特與美人要受同樣處分，且有時備受種種非法之虐待。吾國人之稍有地位者，於抵日後，無時不受日本所謂高等或特高警察之跟踪監視，行動毫不自由。而日人在我國住居者，常不遵守我國之法規，如去年汕頭青山清對於警察之戶口調查，不特不肯照實填報，反特蠻毆傷警察，釀成嚴重之局勢。

我國數十年來備嘗不平等條約之束縛，雖屢進行將之取消，迄今尚未實現。但我警務人員，務須明白外人享有所謂領事裁判權，祇限於民刑法律案件。如有違犯我國行政法令之行為，原則上仍受我國行政官廳之處分。違警罰法為一種行政法，違警處分，即為行政處分。故外人有違警行為，不論其是否享有領事裁判權，警察機關有予以適當之處理之權。例如外人蠻不講理，或醉後逞兇，將傷及行人，或駕駛汽車不聽警察指揮，越路前進，凡此種種情形，警察自可隨時制止，設經警告不從，並得強制禁阻，或處罰，蓋為維持公共秩序起見，警察有強制干涉之權也。

第三節 警察任務的種類

自十八世紀產業革命後，因財產增加，吾人的日常生活亦隨之而為複雜化，當然社會所發現之一切事實，不是天經地義萬古不變，而是隨社會思潮，與物質之進化而異。吾人所研究的警察問題，既然以變化無窮之社會現象為對象，則警察任務之繁難可知。惟從人的性格方面看來，古今中外，根本上未有若何之差別。犯罪之動機從心理學方面看來，大抵可分利己，仇恨，與性慾三種；最多者為利己，約佔百份之七十五；仇恨佔百份之十五；性慾則佔百份之十，故世界各國的警察問題，根本上是相同的。不過隨時隨地有數量之異，如夏季多強姦，在熱帶之地尤盛，冬季多劫掠，在寒帶又特多。茲為易於討論起見，分重大犯罪，不正當的營業，交通，與雜務四大類。

重大犯罪

普通社會人士所公認之重大犯罪，除自發動對日全面抗戰以來所謂漢奸外：即謀殺，強姦，強盜，盜竊等是也。謀殺或他殺案之構成，非僅殺人而已，須事前有預備，有一定之動機，如謀財，報仇與強姦之類是。我國發生之謀殺案，都由盜匪謀財，彼此爭財，意氣鬪毆，姦淫與仇恨等動機而起，現尚乏正確之統計。現在各文明國中每年謀殺案件以意大利為最多，美國次之，英國最少。他殺案件倘為一時意氣用事，兇手因證據確鑿或難逃關係，每自首或待警察之來捕，故不難破獲。但亦不少事前有充分之預備，利用種種方法以掩飾其犯罪痕跡，頗費捉摸者，如美國一九一九年之瓦特生 (Wagoner) 之騙婚謀財害生案是也。最要者警察於發見屍體時，無論其為自殺或他殺，均須以對付謀殺案之態度與手續進行調查。除先將好事旁觀之徒驅逐，自己亦不可稍觸屍體外，還須盡力保全現場，一面着人或以電話報告總局，俾立刻派出指紋，攝影，法化學，法醫學等專家到場勘驗。蓋屍體之位置與血跡之動向，所用之兇器，與遺留現場之指紋，毛髮，精液，塵埃等，皆足以構成破案之線索，不容絲毫之擅動，致增加偵查人之困難。據美國著名偵探彭克頓 (Pinkerton) 言：「凡罪案均

不無線索可尋，所謂完全罪案者，端在負責偵查之人，能否啓微發隱，尤須借重科學。因犯罪遺下之衣服，法化學專家僅在袋內搜集一些塵埃，在顯微鏡及化學分析之下，可知其爲何等人，其嗜好，職業，有時甚至住居地亦可有決定之可能矣。」

所謂強盜，即當街攔路，或闖入人家，施用暴力或用兇器恐嚇以劫掠財物是也。近亦知利用科學，事前作種種預備，如美國之威遜黨，即前年上海北四川路郵局之鉅劫與杭州之上倉橋案，實值得吾人之注意。上海與各地之青紅幫與其他之勒索黨人，組織至爲嚴密，恆能謹守誓死不認之犯罪法典，自有其暗語。但倘政客，法官，警察及檢察官能切實執行職務，不肯與之勾結，則必不致橫行無忌，一至於此也。

所謂竊盜，指夜間或白晝，潛入他人之房屋，或破扉而入，盜竊財物之謂，據一九三〇年美國警政統計，盜竊一項，佔重大犯罪百分之二十六強。盜竊人數不下四十萬，因利用汽車來去無踪，故破獲者僅得百份之二十五。吾國盜竊案件之多，當不下於美國，惜乏可靠之統計耳。此輩樑上君子，多屬青年人，年齡由十七八至三十不等，技術精巧，其開鎖，入屋，破門，炸夾萬之器具應有盡有，異常齊備。如前年奧國之（Weiss）且極科學化，今日遊客之參觀維也納之刑事博物院者無不爲之咋舌。竊盜多爲習慣犯，對於何時入手光顧，何種建築物，用何法入屋，目的物爲金錢或首飾，均有一定之方式。大抵因習慣，技術與售賊等關係，其方式恆歷久不變，倘能援用英人愛車勒（Atcherley）將軍發明之犯罪方法制度（Modus Operandi）注意盜竊之時間，受害人之建築物，目的，侵進方法及所用之器具，喬裝，誕談，夥伴，搬運與標記，細心研究，自能推敲其爲何竊盜之所爲，然後分佈安排，不難將之一舉成擒矣。

不正當的營業

此處所謂不正當的營業，包括賣淫，賭博，與麻醉藥，警察最不願執行此種法規，以其常在威迫利誘之下工作，最足以降低其道德也。

取締不正當的營業之困難點，大抵由於社會採取用以解決此問題之方法，祇求通過禁律以剷除上述種種罪

惡，執行上已遭逢無限的困難。提高社會之道德水準，實爲當前之急務，就從受害，墮落，寄養，家庭與兒女之疏忽，青年之沉淪，與夫時間及金錢之消耗，以偵查及取締此種非法行爲，足證非謀根本上剷除不可矣。不過徒通過禁止法規，並非解決之道，蓋從來法律不能用作人類道德有效的替代物也。蓋所謂社會之品行，無非社會上各個人民品行之反映，任管通過無數法律，其執行實無法以超過人民容許之限度也。一般人對於不正當的營業事情不肯實事求是，在處理此種事情未能運用理智與良好的判斷力，與泥守問題可用法律解決的陳舊思想，致使社會上一重大問題，未能尋出一妥善處置之辦法，誠不幸也。

余以爲苟不欲將不正當的營業使之根本剷除則已，否則非改用教育方法不可。良以幾成爲一定例，無論何種法律，如欲實地執行，必須得全體人民情感上無條件擁護，始克有濟，必也使全體地方人士，深信被禁止之行爲，從道德與社會立場看來，均是一種不正當的行爲，尤須掃除成見，熟知其中實在綜錯情形。須知社會上有許多所謂有地位之政客商人與專家，其或與教堂及報館有關係之人，有時亦間接賴賣淫，賭博與鴉片等不正當的營業之收入爲活。

賣淫是女子委身於任何男子，以其肉體之一部，作不倫之商賣行爲，除公開娼寮之公娼外，可分爲在旅館及住宅內以賣淫爲業，或日間工作夜間賣淫之私娼，其中必有中間人，如汽車夫，酒館之侍役與旅館之夥計是也。欲求此問題之解決，吾人不能祇談道德而置人性與現代資本主義社會於不顧。須知性慾爲人類天賦本能之一，所謂「食色性也」，我國古時已有秦樓楚館，此種醜業可謂與人類共存。

社會上賣淫之需求既不能免，則墮落婦女之供給，殆爲不可避免之事。現在世界各國常見有無數男子遷移靡定，無一定之住居地，因而城市無論大小，賣淫婦女幾隨處可見，尤其是在大工業與五方雜處之都市，有許多心神耗弱與乏道德之成年人，犯罪與賣淫幾不可分離，警察亦久已認識兩者關係之密切。其如明知其足以生出不道德之事情與花柳病，仍無法以剪除之。賣淫婦女一時因環境關係而墮入火坑者固不乏人，但據專家之調查，則大部分是因生理上之缺陷，加上無數破壞道德的因素，「逐漸自行淪落者」。待道德既破壞過了相當時間

後，卽不願改邪歸正，祇求安心工作，不受外界之干涉。

世界各文明國，對於賣淫所取之政策，各有不同，日德法奧等國，採節制政策，所有娼妓須納稅領照方許營業，每月或每兩星期由醫生加以檢驗，然不過形式工夫耳。其實所有娼妓，幾皆染花柳病，據著名之醫學家言，非經長期治療不易奏效。美國聖路易市每年所費不下二三百萬，現在各文明國之大都市如巴黎柏林東京與我國之上海，公私娼人數奚止數萬，政府無此治療之能力，可斷言也。由此言之，徒將其逮捕拘禁，殊非法之善者，法國風俗警察，每利用娼妓作耳目，以偵查犯罪，蓋一般犯人皆嗜賭娼，花天酒地醉後無事不吐，故能藉取線索。

余以爲賣淫不僅爲一道德問題，因花柳病足以影響國民健康，從公共衛生上言，恐其危害社會程度，比他尤爲重要。故對於賣淫之節制與取締，應從兩方面着手，公共衛生事情，宜交給一有經驗之醫學專家，至於道德方面，則可由父母，教師，或教育專家負責。若徒恃法律以厲行禁止，何異注水入海以求提高水準，不惟無益，適足以使警察日趨腐化，反不能執行其他各種原有任務耳。

賭博是根據吾人貪得與僥倖的心理而生，平心而論，處此資本主義社會，孰不愛錢？！不過金錢恆千辛萬苦得來，故一般心神薄弱之輩，遂異想天開，擇賭博爲致富之捷徑耳。賭博之種類甚多，大抵十賭九騙，世界上之大賭窟，厥爲歐洲之滿底克羅(Monte Carlo)呼盧嗚雉，一擲動輒十數萬，各國之大賭徒，均趨之若鶩。我國以廣東人爲最嗜賭，光緒十八九年兩廣總督張之洞會上奏請許賭博，民國七八年護法軍興，軍政府開賭籌餉，財政收入，竟以賭博爲主要之稅源，葡人之澳門政府，亦恃嫖賭飲吹所謂四大害以資維持。賭博與犯罪有密切之關係，蓋賭徒贏時，每視金錢爲儻來之物，恣意揮霍，待輸去無法抵補，於羞愧之餘，自戕其生者有之，道德心稍薄弱之人，則流爲盜竊，無所不爲，卽僞造侵佔諸罪，每爲此輩中人。此外因收入動輒不下千數百萬，政客從中包庇，在威迫利誘之下，警察不爲所腐化者幾稀矣。昔美國之舊金山，曾一度如我國之上海爲賭徒與流氓所操縱，各方面之有勢力賭王，竟至開會擲骰子以取決警察局長。處此情況之下，試問警察有何法

以禁止之乎！

麻醉藥之種類甚多，在我國最盛行者為鴉片與紅丸，此外尚有嗎啡，白面，高根，海洛因等，服法各有不同，其害甚於洪水猛獸！我國前清時因拒英國從印度運鴉片入口，結果釀成鴉片之戰，喪權失地，為不平等條約之肇端，言之痛心！各國迭開會議，從嚴取締，其為英國不肯放棄利權，多事阻撓何？我國近年決心禁絕，蔣委員長自任禁烟禁毒總監，各省設戒烟醫院，違者交軍事法庭審理，成績大有可觀，頗得外人之稱許。惜乎日人常利用租界為大本營以包庇，在火車輪船又不受檢查，故此種要政之推行，無形中被其阻撓。

無論何種麻醉藥，其推銷必有發行，小販，經紀與使用者。販運之人狡猾異常，花樣翻新，警察方面非努力研究不可。青島警察利用警犬在火車與輪船碼頭搜查鴉片，成績卓著，可為各地借鏡。使用麻醉藥之人與犯罪有不可分離之關係：例如常服高根之人，一旦缺乏時，即感痛苦萬分，不可名狀；此時祇求達到取得藥物，不擇手段，雖盜竊強掠，在所不計，倘神經受劇烈之刺激時，則殺人亦不惜為之矣。此外復有許多犯人，每服麻醉藥後，借膽力以犯罪。據犯罪學專家之調查，則今日在監獄之犯人，幾有百分之五六是借用麻醉藥者。麻醉藥正如賣淫，亦非純粹一警察問題，良以其為社會一種病態，自始至終是一醫藥問題。警察實難找出解決方案，必也由科學家與富有訓練之醫學專家，聚精會神以減輕或將此種害人的胃口根本剷除，始克有濟。為今之計，宜先進行設立此種設備完善之醫院與治療所，盡量施行預防原則，此外還須致力向民衆宣傳，先教以治療或減輕再進行預防方法。

交通

上述之重大犯罪與不正當的營業兩問題，幾竭警察之精力，倘無法以求完滿解決；但，此外警察復負有同樣繁難之任務，即交通整理是也。蓋交通整理的工作，不特足以減少警察防止犯罪的人數，且一般公民，每不承認違犯交通律為一種犯罪行為。遇干涉或被逮捕時更大肆咆哮，起而與警察為難。故美國有不少人主張將此種職務交政府之別一機關辦理。

交通爲人類一大問題，在今日生活，幾與衣食住三問題相等。蓋移動是進步的徵象，亦即縮地之方，證諸史乘，古今強國必有優良之路政，昔羅馬之強也，亦藉四通八達之公路以達其遠交近攻之政策，即今日號稱世界上物質最文明之美國，亦無不藉其密如蛛網之鐵路與公路以完成其大宗出產之政策。顧美國汽車雖佔全世界八分之六有奇，但因交通事故而蒙生命與經濟之損失，亦爲其他各國所不及，統計每年死者二萬，傷者幾百萬，損失凡二十萬萬美金，直與全國公共教育行政經費相等。此外犯人復知利用汽車，神出鬼沒，來去無踪，使警察無從捉摸，犯罪因此爲之易色。

交通問題可分爲三部分：即流通，駐車，與安全是也。常人對於交通問題，意見各不相同，要之皆視爲不難解決者，大抵由於未有充分之認識所致，所謂流通者何？即車輛迅速流動，使受最少之限度與停止之謂。一般人在街道上行駛，常自私自利爭先恐後，每因小事破口謾罵。駐車問題，在汽車多的國家欲求妥善解決，亦非易事，因停車人之利益與商人之利益，恆處於相反的地位。最後駕駛人與行人之安全，因人命關係，恐爲三問題中之最重要者。

交通的事故，是人事而非天事，是可以避免的，解決之方法有三：即工程，教育，與執行是也。三者互相爲用，正如三腳櫬然，缺一不可。第一利用工程方法，先從事搜集所有困難事實，根據此事實在情形，以求出合理解決的方案；第二利用教育方法，將交通工程家搜集之事實及研究之結論進行向民衆宣傳，使知遵守法規的必要；第三待民衆肯予贊助後，始將經過詳細考慮，通過之法規，切實執行。

所謂工程，即包括一切安全車輛之設計與構造，與夫街道公路之設計建造與適當之修理，及解決一切關於交通管理與節制之問題是也。換言之，即利用機械以控制一切的事，是根據事實而又非常確定的，其目的在使街道安全，及使有些交通事故絕對不會發生，故收效最易。交通工程，在搜集所有關於交通之事實，如發生事故之地點，時間，氣候，道路修理之情形，違法人與汽車之識別，速率，交叉點，交通量與交通流之方向等，作一精密之研究，根據事實以進行補救設計。此種事實，完全取諸交通事故調查記錄，現在歐美各國大都市，

恆配置有無線電及各種測量器具與急救材料之汽車 *Safety Cruiser* 俾能於交通事故發生後，立刻馳赴肇事地點，以做救護及調查工作，處理極有步驟。交通工程家除觀察一般駕駛人之習慣外，復常自行駕駛汽車，從各方向及在各種不同之情形下駛經研究地點，俾不致忽視重要因素。美國一九二六年第二全國街道與公路交通安全會議提議：凡城市之發生重大交通問題者，應僱交通工程人員，設立交通設計機關，結果成績卓著。

所謂關於交通事實已清楚調查，改善方法如將街道擴闊，按置信號標誌，禁右轉或祇許單行均已決定矣；但未經過相當之宣傳，使明白改革之必要，仍未可遽爾執行，否則捕不勝捕，此種交通宣傳工作，尤須持之以恆。表面上看來，交通宣傳似為一種紆緩之步驟，當人民於未得到相當之了解以前，實不易執行。須知人類已本有自私自利之弱點，尤其是一般汽車駕駛人，於將腳踏板上發動機開車時，每似失去所有智力，感情與道德之均衡者。交通宣傳在改正吾人關於交通方面種種不良之習慣，使無論道路與交通信號如何不良，也不致發生事故；但於本人的不良習慣，未有充分認識以前，實不易使之更正。例如某人已知在途中遇一婦女，與他談話時不脫帽是無禮貌的行為，以後就自然會改正矣。

任何行為之反應，在一地方有養成之可能，不過此種教育，宜從孩提時期做起。蓋長成時各種心理習慣已牢不可破，將無從改正矣。故對於學童宜教以交通規則與遵守之必要，最好小學校長能與學生組織交通安全隊，協助警察以獲得最低交通事故區之榮譽。倘能使小學生對於交通有如運動然，必須遵守規則，使人人有此種感想，將來長成駕駛汽車時，自能與今日一般駕駛人之習慣不同矣。最好警察當局，能利用小學生以參加交通量調查運動，同時設立駕駛學校以教授中學生，使其在此時期得安全駕駛與尊重他人之習慣。蓋此種良好習慣確定後，將來不易變更也。美國積采市警察局選派若干名會彈會唱之警察，每天晚上赴兒童團體表演，乘機作交通事故宣傳，兒童赴會者必攜同父母。維吉打市警察局挑選二長於演講熟諳交通事故之警官，使駕駛白色大汽車，在街道上除播音外作交通安全宣傳，使人民知交通事故之嚴重情形與發生之原因，成績甚佳。伯克利市警察局，自一九二三年起，且實行訓練小學生，使於上下堂在學校附近交通頻繁之交叉點指揮交通，穿少

年交通警察制服，手執指揮牌，如遇違犯交通規則之汽車，則記下號數交警察處罰。推行以來，不特絕對無交通意外事故，且有極大教育作用，更可使警察得有休息之機會，其他各市紛紛仿效，亦值得吾人之注意。

上述之三種與宣傳工作做到後，警察非認真執行交通規則不可矣。良以交通法規是在使汽車駕駛人與行人不致會發生交通事故之行動，而事實上每次汽車肇事又必違犯交通規則。故為預防交通事故起見，人民非認真遵守不可矣。交通信號雖在整理交通，但人民若漫不經意，行見徒增混亂，有不如無。據交通工程家言，倘能切實執行，足以減少百分之五十的交通事故，現在執行交通規則之鬆懈，實為交通整理之最大弱點已無可諱言，須知駕駛汽車不是一種天賦而是一種准許而附有條件的權利。

警察要認真執行交通規則，是無可疑義的，但執行差不多是一種干涉私人行為之行動，故須十分審慎。最要者須有一適宜之事故記錄制度，使能集中精力於某時某地某種駕駛人，據紐約著名交通工程家海路斯(Hedalsey)之調查，則有百分之八十的交通事故是由於違犯十種交通規則而生；其中有百分之六十的交通事故，是集中百分之二十的街道；有百分之六十的交通事故，則在兩小時內發生。同時據維吉打市警察局之估計，則曾醉酒駛車肇事之人，其會發生交通事故之可能性，比常人高十六倍，可知交通警察應集中力量從事矣。現查有百分之四十五至六十的致命，交通事故，是連帶道上行人，警察宜注意此種事故也明矣！

年來我國軍事交通發達，若輩交通兵之行駛汽車橫衝直撞，非特不守交通規則抑且不聽警察指揮，滋生事故不少。補救之道須由當局命交通兵訓練機關，加入交通規則一科，使交通兵知所遵循。

此外為求根本上解決計，警察宜舉行車輛安全檢查，每年定期將車輛檢驗若干次，看掣動機，方向盤，燈，與其他安全機件是否良好，其損壞者應禁止行駛，至於司機之測驗亦然，非無體質與精神上之缺陷熟諳交通法規，及舉行實地駕駛測驗合格外，不給予駕駛執照。

美國近年來對於交通事故預防工作，可謂無微不至。國際警察局長協會之安全部，除盡力協助各地警察設置交通事故預防科外，且設立交通訓練班，俾各地警局派人前往受訓。所有教官皆全國交通權威，以最著名之

交通事故專家克林莫 (Kreml) 爲主任，除上課外由教官率領往街道實地研究。我國年來公路發達，車輛數量日增，交通事故亦日趨嚴重，內政部有見於此，故於民國二十三年七月招集都市交通警察專員會議，同時全國經濟委員會，亦組織蘇浙皖道路專員委員會今且遞嬗爲全國公路委員會。對於公路交通規章之編訂，以謀統一管理，可謂有相當之努力，用意與美國上述之全國街道公路安全會相同。惜乎偏於公路方面，而置城市街道交通於不顧，同時太過側重經濟方面，對於交通管理工程方面，尙乏充分之注意，甚願其能推廣範圍，網羅專家，以解吾國之交通安全問題也。

我國京滬兩地，因交通事故日增，漸知舉行交通安全宣傳，但交通整理工作仍辦理不良，爲市民所詬病，已不容諱言。所謂交通警察，除學過一些車輛指揮手勢外，不知交通事故預防爲何物，於執行職務時，祇知奪取人力車伏之坐褥，汽車不多而沿途喇叭嘈聲不絕於耳，凡此種種足證未受過專門訓練所致。內政部因此特着中央警官學校舉辦交通警察訓練班，其如缺乏此種專門人材，結果毫無成效。爲今之計，宜速派有此交通經驗，受過大學機械工程教育精通外國語之人，赴美國隨德勞 (Taylor) 等交通專家實地研究，庶幾將來可解決我國複雜之交通問題。

雜務

所謂雜務，指上述三大問題以外之任務，包括一切中央，省與地方法令之執行，如失蹤之追查與拾得物之交還原主，酗酒鬧事之處理，遊行，火場與公共娛樂場所的秩序之維持，不良少年之監查，與夫形跡可疑人之盤問等等是也。警察發見屍體固須調查其致死之原因，傷者亦須即施急救術及送往醫院，對於自殺未遂之人，既要負責料理，癡狂與心神耗弱之人，尤須迅速送往治療機關。因罷工過激活動與種族意見而發生之暴動，恐爲警察問題中之最複雜者，甚少人了解爲何警察局須保持相當富有訓練而又配備完善之人數！以應付天災人禍等意外事情之來臨。此外警察對於所有須領執照然後准許營業之商店，須舉行臨檢視察，調查足以影響地方人民康健之情形，如關於康健衛生，食物與藥店種種法規之遵守。最後雜務復包含無數界限未經明確劃定之服

務。在警局方面每視爲「人民告發雜務」，其範圍至爲泛廣，大抵所有不屬於政府其他機關者均屬之。

今日我國各地警察，推行新生活，似有干涉私生活之嫌疑，每爲人民所詬病。自「七·七」事變以來，復須負責訓練壯丁與義勇警察，工作之繁難，可謂無以復加。但既如最高領袖所言，兩者均爲復興民族過程中基本工作，則無論如何，實責無旁貸。惟催捐與清道等工作似可交其他機關辦理，俾警察名符其實，能專心致力於犯罪預防與維持治安之工作。嘗見警察在一地方因捉賭被拒捕，千百成羣圍毆警察，雖死亦無人出而救護，反多稱快，據云則因平日催捐積怨所致。

警察在社會無地位已不容諱言，美國警政威權和麥局長說得好：「警察終日在外工作，毫無家庭樂趣，結果不特未能得社會人士一些慰藉，反白眼相加，有如足球然，被人踢左，踢右，踢前，踢後，報紙既大肆抨擊，電影又用作笑柄，縱稱和藹可親之牧師，亦不時無理取鬧，在教堂內加以指摘」。但無論如何，究爲社會絕不可少之人，可引一九一九年美國保士頓市警察罷工之事爲證。當時因警察局長將有些加入工會之警察撤換，結果釀成罷工，不三日全市入於無政府恐怖狀態，殺人放火，姦淫擄掠，無所不爲。省府不得已調軍隊入城，取斷然行動，用快刀斬亂麻手段，始克將秩序恢復；惟人生與財產之損失已不下數千萬矣。歲寒然後知松柏之後凋，社會人士對於警察與地方治安關係之密切，至此始有相當之認識。其實警察謂爲社會抵抗犯罪之第一道防線，亦無不可。聰穎與仁慈之警察，最能促進人民對於政府之信念，實乃路上之裁判官，有爲人類服務最好的機會，絕對非保甲或任何制度所能替代。深願我警察同志，了解我們在國家尤其是民族復興過程中的使命，切實埋頭苦幹，毋斤斤計較待遇與地位，偶遇人譏笑或輕視，卽意志動搖，或見異思遷。須知則國家民族當前之難關終有打破之日，警察地位將亦能提高，可斷言也。

第四章 警察機關的組織

第一節 組織的重要

二十世紀社會上經濟設施，錯綜萬端，利益衝突日趨尖銳化。立法機關每深信通過法律，卽足以制止反社會行爲，故每次會議，通過議案，動輒多至百數十件，警察既負責推行一切政令，其職務遂日增無已。爲求將千頭萬緒的警察事務，作迅速妥善處理計，警察機關的組織，自不能不力求嚴密。

我國數千年習慣，最不重視組織，常泥守一爲政在人家的政策，自上自國家，下及個人，無不表現散漫廢弛之怪象。機關組織，其疊牀架屋者無論矣，卽唯一管理機關，亦有一日可辦之事，與非歷數日不可辦有司人可辦之事，非經數人不可，官樣文章，輾轉拖延，互相譴責，循至一事無成，因百政皆廢，大抵皆未考究組織所致。歐美則不然，任何事業，無不從組織與效率入手，唯組織完善，乃能增進效率，唯效率偉大，乃能收穫成果。良以有完備之組織，則任何繁忙事務，皆可以極少數之人員擔任之，若無組織，則二人可辦之事，分諸五六人，而其效率，尙未能如一二人所表現者，其故可深長思矣。

第二節 組織的原理

我國自做八國聯軍入京時所設立之安民公所，舉辦警察至今已三十餘年之歷史矣。在此三十餘年內，無日不在東摹西倣中，以求警察行政之進步，卽就名稱而言，業已數易，由巡捕而巡警。由巡警而警察，由警察而公安，至民國三十六年正月，又將公安局改爲警察局。東摹西倣，可謂煞費苦矣，究竟成績如何，吾人可引前內政部警察司長李松風之言爲證，他說：「中國辦理警察，已有三十餘年的歷史，在今日全國警察局所，爲六千

九百四十九處，警察人數爲二十四萬二千二百五十二名，警察經費爲四千五百六十萬八千零六十八元，從表面上和數字上看來，似乎具有相當規模；然一考其內容，觀其實際，真使吾人慚愧和悲觀，除了幾處都市的警察差強人意，能指揮交通與維持秩序外，其餘多是流氓乞丐的集團，不僅不能負保障社會安寧，增進人民福利的責任，反而成爲社會和人民的蠹物，於是人民談到警察，幾比猛獸毒蛇無不深痛惡絕。人民怨恨警察的心理，既如是其深刻，因而警察本身，發生絕大的搖動，岌岌不能自存，甲縣裁局，乙縣改科，充分表現了警察不能適合社會的需要。三十餘年辦理警察的成績，到如今獲得了總崩潰時期的來臨。

由此言之，可知不特毫無進展，反有每況愈下之勢，絕無制度之可言。各地警察機關因組織不嚴密無顯明之系統，指揮不靈，致不能負起維持社會秩序與預防犯罪的使命，遂使各城市紛紛設立保安隊以補其不足；因此似非從根本上改組不可。但負責調整之人，不能撻拾一二空洞學理，率爾從事，應根據實地搜集的資料縝密計劃，尤須明悉健全行政之原理，澈底從根本上探討。現代警察行政，因專家多年研究與實驗之結果，已發見若干實用組織原理，各國與地方間，因民族性，社會，地理，氣候，風俗，法制與經濟上種種設施不同，警察問題，亦隨之略有差別，故各地方警察機關之組織，無一定有效的方式。最好能設置現代警察記錄制度，搜集資料，施用健全組織原理，參考各先進警察局的制度，按地方特殊之情形，酌量變通，以求適應環境，尤要具科學的態度，事事虛心實事求是，本着實驗的精神，放闊眼光，掃除成見以探尋真理，實爲負責改組人應有之認識。此主要的組織原理爲何？據前數年改組美國芝加哥市警察局，著名的警察專家波羅斯密士（Bruce Smith）言則有下列之基本原理：

（一）關於行政領袖，不特專權與指揮要統一，且局長須時時對於所屬各科各股，有直接與不間斷監督之可能。

（二）局內分科分股不宜太多，局長方有監督指揮控制之機會，分科須根據警務之性質與繁簡而定，如科數與股數過多，則此行政領袖，不特疲於奔命，且傾其全力，以辦理一切不關痛癢之日常事務，亦辦不勝辦矣。

(三)即由於第二項生出自然之結果，取統合或完整制度，將各種有關之警務放在一組，使之互相統屬，直轄於各科，俾各主管科長在局長管理之下，得有每日監督指揮與控制之可能。

普通一般公安機關組織之弱點，在於太過複雜，每致局內人員，亦莫明其妙，或不顧實用，祇求組織系統表在紙上看來美觀，無怪乎行政領袖無時間以統籌全局，處超然地位，以研究警察問題及設計矣。著名警察著作家賀斯德(Raymond Fosdick)曾遍考歐美各都市之警政，著有「美國警察制度」與「歐洲警察制度」兩書，他深信一個警察機關，果有健全之機構，必須滿足下列三條件：

(一)工作與監督兩方面之關係，必須十分平衡。

(二)局內各部分之機構，須求統屬協調。

(三)全部機構上的組織，務須適合於工作。

其意以為上述三原則，可用作標準，以判斷任何警察制度，看是否為科學與合理之組織。美國加州伯克利市警察局長和麥(August Vollmer)氏，有科學局長之名，不特為美國今日警察行政方面之泰斗，且為世界警察行政有數權威之一。任伯市局長二十七年，學問與經驗，均異常豐富，美國各大都市，鮮有不聘請代為改組者。加州之洛杉磯市警局，經他改組後，幾為全美大都市警局之最嚴密者，茲將其年來主張對於組織之幾條原理臚列，以供吾國警政當局之參考：

(1)專權統一。所有局事務均應由局長直接指揮，不容絲毫之隔絕。

(2)減少職務上之衝突。職務衝突，雖為常見之事，但警察機關組織之原理，首在於使負責指揮之各長官，在事權上無衝突，故要努力設法，使減到最低可能之限度。

(3)避免延滯。局之組織所當特別注意者，要能令到全體警察調動時，得到最少之阻留。

(4)責任之分擔。一人之精神有限，故在較大之警局，局長之責任，實有分擔之必要，良以職務太多，一人之力不克勝任，此種分擔之責任包括：

(A) 與新聞記者之談話；

(B) 員屬之請示；

(C) 高級長官之情報；

(D) 每日不關輕重之繁瑣工作及日常事務；

(E) 體力與智力方面，一人不能兼顧之工作。

(5) 計劃以求適合於情勢。任何一地方必有各種不同之情形，故於劃分警區時，務求適應此種情形，萬不能千篇一律。泥守成法。土地方面，不過為警力分配中一個因素，不宜專用作根據，而置種族，經濟，犯罪，與社會等情形於不顧。

(6) 人口與面積之單位不要太大，因：

(A) 各負責管理之分局長，對於管理地方能隨時發生政治問題之人，必須熟悉。

(B) 一分局之面積，須小到能令分局與擁護他之人，常常保持其正大友誼之關係。

(C) 發出之命令，要能迅速傳達無阻。如面積太大，則絕對無辦到之可能矣。

(D) 要有常常與其所統屬之警察有接觸之機會。

(E) 須知人民須救援時，他們要立即得到助力。倘所管之面積太過遼闊，分局與人民之距離太遠，則服務之能力，亦必因之低減矣。

(7) 一分局管轄之面積，不要超過十里，人口亦不要過十萬之數。

(8) 分局長如非失職或不能勝任，不要任意撤換，依政潮而進退，若行政與政治不明白分清界限，職位缺乏保障。則不特效率將從此減低，即所屬亦因之紀律廢弛，無精誠團結之精神矣。

(9) 常要保持一有力與相當之監督幹部，使所屬人員，無刻不敏活努力從公。

(10) 每七個警士中，必有一負責監督之警長，但可依一地方特殊之情形，酌量加減之。

第三節 我國警察行政的組織

現代世界各國警察之組織，屬於國家者有之，屬於省或地方自治團體者有之。中國與日本屬於前者。英美等國屬於後者，大抵因歷史政制與民族性等情形之不同，故系統各異，然各有各的優點，端在運用之能否得宜耳。在警察權屬於中央政府的國家，恆因組織劃一，指揮靈便，故罪犯不易逃出法網。反之，倘警察權屬於省或地方自治團體如美國，狡黠之徒，往往利用各地警察良窳不一，組織不同，未有充分之聯絡與合作，遂能逍遙法外。但不少先進都市已能因時制宜，努力實驗，結果對於警察行政，每有種種新穎的貢獻。

此外在同一國家內，又分通常或平時警察組織與非常警察組織。通常警察組織，茲分述如左。

通常警察組織

通常警察組織，依土地之界限，又可分爲中央警察機關與地方警察機關。

中央警察機關

中央警察機關，其權限及於全國，我國曾於前清光緒末年，設立巡警部，爲當時全國最高級之警察機關。至預備立憲時，認警政爲民政之一端，又改爲民政部，今又有設置警察總監及警政署之議，但迄今尙未實現。依現行制度，內政部爲主管警察之中央機關，具有管理全國警察的權限，設置警政司，掌理關於一般警察行政，行政警察，外事警察及出版品登記等事，其他各部，在其職權範圍內，可行使警察權，亦可爲中央警察機關，例如財政部之取締銀行業及信託業，實業部之取締工商，農林，鑛山及水產業，交通部之取締電氣及航業等是。各部長有發布部令，指揮下級官署及爲特定警察處分之權；然不過就其主管事務範圍，得附隨有必要之警察權而已，不像內政部之於不屬其他各部主管之範圍，掌理一般警察事務，保持社會秩序，得行使其警察權也。

地方警察機關

地方警察機關，其權限僅能及於國內之一地方，地方警察機關，在我國南京地方爲首都警察廳，在其他省，市，縣地方，爲省，市縣警察機關。現除首都外，各省多將警政移併於民廳或警務處管理，各地方警察機關，如市警察局，省會警察局，特種警察局及縣警察局，等均隸屬於各該地方政府的警察執行機關。茲將其組織分列如左：

(一)首都警察組織

首都警察廳直隸於內政部，廳長下內部設秘書四人：總務，保安及司法三科；督察及訓練二處，各科設科長一人，股主任四五人，科員辦事員若干人。督察處設處長一人，督察長四人，督察稽查若干人。訓練處設處長一人，訓練官四人，訓練員辦事員各若干人。又因特種事務的需要，設技正一人，技士若干人。至於外部所屬之凡警察局，各設局長一人，局員一人，巡官二人，辦事員三人，戶口調查員四人，錄事四人，每局各設分駐所五六七處不等。分駐所各設巡官一人，錄事一人，長警名額四五班，此外附設保安警察隊，特務警察大隊，（共三中隊，內分：水槍隊，騎巡隊及車巡隊。）消防隊，（分設東，南，西，北，中，下關各分隊。）偵緝隊，（內置高等密探）警察訓練所及醫務所等。另在八卦洲，上新河，燕子磯各處設巡邏隊。

(二)各省市警察組織

省政府爲一省最高行政機關，有綜理全省政務之權，全省政務，既歸其綜理，則全省警察事務，亦當然受其統轄，在省政府於不抵觸中央法令範圍內，得制定警察命令指揮監督各廳處並下級警察官署，及爲重要警察處分之權，以全國言，其所占之行政警察地位，次於內政部，爲第二級警察行政監督機關。

省警察行政事務，現尙無專廳掌管，按照現行制度，除福建外，全省警察行政事務，歸民政廳主管，民政廳受內政部及省政府之指揮監督，對於管轄區域，於不抵觸中央法令，或省政府委員會議決之範圍內得發廳令，指揮監督所屬機關，及爲重要之處分，故民政廳又次於省政府，爲全國第三級警察監督機關。

警務處直隸於民廳，秉承民政廳長之命。掌理全省警察事務。警務處對於所屬機關之處分或命令，認爲違背

法令，妨害公益，或侵越權限時得報民政廳變更或撤銷之，故警務處又次於民政廳，為全國第四級警察監督機關。民初以各省本有警務處之設，受省長之指揮監督，籌辦全省或全區警政國民政府成立後，始將之撤銷，各省警察事務，改由民政廳管轄，迨民國十七年，國民政府主席蔣主席巡視各省，目擊各地警政腐敗情形，乃力主恢復警務處，以專責成，而資改進。當經提出行政院議決，通過省警務處組織法，規定警務處隸屬於各省民政廳，此與舊制之受省長指揮監督者不同。惟自民國十八年六月二十七日，由國民政府公布省警務處組織法以來，全國各省，有已遵照設置警務處者，有因經費等種種關係，仍未能遵照辦理者居多數，去年內政部遵照中央整理警政綱要，調各省保安團隊幹部赴中央警官學校受警察訓練，擬於三年內裁撤保安團隊，並決定於省政府之下，得設全省警務處，掌理全省警察行政事宜，但旋因抗戰關係，迄今尚未實現。

至於各省會公安局及市公安局之組織，向係依照各級公安局編制大綱第二條之規定辦理，內部組織大同小異，計分秘書處、總務科、行政科、司法科、衛生科、督察處及特務組等，亦有設置一三三四等科者。局內職員計設局長一人，秘書二三人，科長各一人，科中分股，設主任科員每股一人，科員及辦事員等各若干人。督察處設督察長一人，主任督察員二人，督察員若干人。稽查員若干人。特務組設主任一人，特務員若干人。至於外部的組織，公安局就其轄境內，得依自治區劃分為若干區，每設一公安分局，分局之下，酌量地方情形，分設分駐所或派出所若干處，每分局設分局長一人，局員二人。分駐所有設局員，有設巡官，長警三班至四班。每班警長一人，警士十人，派出所則設警長一人，長警一班至三班，分管各該地段內的警察事務。此外在各分局內，於分局長局員下，設置戶籍員，辦事員，書記各二人，長警若干人。分駐所在其管轄地段內，分做幾個巡邏區，每設警士若干名，分任巡邏守望工作。另設戶籍警一二人，徵收警三三人，決役一二人，清道夫若干人。派出所只劃一巡邏區，支配巡邏警士及守望警士，另設戶籍警及徵收警各一人。

公安局於分局外，均附設保安隊，專備臨時調遣及分配各區巡邏保衛地方安寧之用，其人數之多寡，視地方之情形及經費而不同，又為查訪要案，偵緝盜匪，附設偵緝隊，置探員及探警各若干人。又為檢查衛生，指

揮各分局清道事宜，附設衛生隊，置檢查員，衛生警及清道夫若干人。公安局除上述各隊外，尚有其他附屬機關，如警察教練所，游民習藝所，懲教場，婦女教養院，警察醫院及屠場檢查所等。

(三)各縣警察組織

縣警察組織，各自為政，有的設局，有的設科，有的設隊，有的設所，有的設局設科又設所，有的設科設隊又設隊，有的不設局不設科又設所，只於縣政府中設置警佐一人，通常設局者於局內分設二科或三科，通常總務，行政，司法，衛生等警察事務，其規模較大之局，亦有督察處之設。江寧自治實驗縣的警察組織，算較為完善者。於縣政府內設置公安科，分股辦事，依自治區的劃分，每區設警察局一所，但因當地情形之必要，得設若干直轄分駐所。各警局於管轄區內，因地方情形之必要，得設若干分駐所及派出所。警察局於局長下置書記，警長一二人，警士若干人。各直轄分駐所設巡官一人，文書一人，警長一人，警士若干人。縣政府並附設警察訓練所，特務警察隊及保安警察隊等。

可知各地方警察組織，雖有各級公安局編制大綱。然其內部如何組織，未予規定。編制大綱第十二條有公安局之組織，由內政部以部令定之，但具體辦法，久未實現，而十八年公布之縣組織法及十九年公布之市組織法，關於公安局之組織，亦語焉不詳。各級公安局，不得已依地方情形，由各省市府自定單行組織章則辦理，呈內政部備案，循至名稱不一，編制凌亂，效率毫無，行政院有見於此，乃制定各級警察機關編制綱要十八條，於民國二十五年七月二十五日公布，限三個月內施行，於民國二十六年正月一日，將公安局的名稱一律改為警察局。惜乎未加以澈底之改造，究竟還是換湯不換藥，大抵因當局之人，不明各地實情所致，故頒布以來，無甚成效之可言，茲將原綱要錄左：

〔各級警察機關編制綱要〕

- 一、首都及各省市地方警察機關之編制，均依本綱要規定辦理之。
- 二、首都警察廳，直隸於內政部之指揮監督，處理首都警察事務。

三、各省得設警務處，直隸於省政府，掌理全省警察事務；不設警務處之省區，其警察事務由民政廳掌理之。

四、各省省會地方，應設省會警察局，受省主管機關之指揮監督，處理省會警察事務。

五、行政院直轄之市政府或行政區，除首都外，應設警察局，冠以市或行政區名稱，受該管市政府或管理公署之指揮監督，處理該市區警察事務。

六、各省轄市，除省會外，應設市警察局，受該管市政府之指揮監督，處理市警察事務。

七、地勢衝要，人口稠密，工商業繁盛之地方，得設警察局，（冠以所在地名稱）直隸於省主管機關，但以有合格警士二百名以上者為限。

八、各縣得設縣警察局，受縣政府之指揮監督，處理全縣警察事務。不設局之縣，應於縣政府內，設警佐一人，及合格警長警士若干人，辦理警察事務。

縣區域內之重要鄉鎮，經省政府核准，得設警察所（冠以地方名稱）直隸於縣政府或縣警察局，處理各該區域警察事務，但以有合格警士三十名以上者為限。在分區設署之縣分，得於區署內設巡官一人，合格警長警士若干人，辦理該區域內警察事務。在未設警察之鄉村地方，得暫以保甲代行警察事務，派巡官或警長巡迴指導，關於保甲代行警察事務辦法，另定之。

九、首都警察廳經內政部核准，得就轄境內劃分若干區，每區設警察局，並因事務之繁簡，局以下得設警察分駐所及派出所。前項警察局之名稱，冠以所在地之區名，稱某某區警察局，其分駐所及派出所之名稱亦同。

十、院轄市省會，省轄市及依第七項規定設立之警察局，呈奉主管機關核准，得劃分若干區，每區設分局，並因事務之繁簡，分局以下得設警察分駐所及派出所，其名稱准用前項之規定。前項局所之設置及裁併，均應呈報內政部備案。

十一、各級局所警察勤務，以採用巡邏制爲原則，並得劃分若干警管區爲警察擔任勤務之基本單位，關於巡邏區之配置，警管區之劃分等事項，由各該警察機關酌量地方情形定之，但須呈報主管機關核准。

十二、各警察機關呈奉主管機關核准，得設消防隊，偵緝隊，水警隊及保安警察隊。

十三、各省政府爲謀公路之安全起見，得設省公路警察隊，直隸於省主管機關。

十四、各省政府爲謀水上之安全起見，得設省水警察隊，直隸於省主管機關。

十五、關於森林，礦業，漁業及其他各項特種警察之編制，由內政部會同有關機關制定之。

十六、各級警察機關之組織，由內政部另定之。

十七、本綱要施行後，十七年十月三日內政部公布之各級公安局編制大綱廢止之。

十八、本綱要自公布日起三個月內施行。

非常警察組織

憲兵，軍隊，保安隊及保衛團，本非警察行政機關，但因事態上之關係，亦執行警察職務，學者稱爲變則警察組織。我國憲兵隸屬於軍政部，主管軍事警察，兼掌行政警察，司法警察，及其他各部會省市政府指定之事項，關於軍事警察，受軍政部長海軍部長之指揮，屬於行政警察者，受內政部長之指揮；屬於司法警察者，受司法行政部之指揮，關於其他各部會市政府指定事項，則受各該主管部會省市政府之指揮。憲兵服務除適用陸軍各法規外，遇有關於行政警察，司法警察案件，及刑事訴訟法之規定，應依照各規定，受警察廳長法院檢察官縣長及警察局有正當職權者，或地方官請求協助時，應立即如請協助，倘遇地方騷擾，或遇突生事變，並應不待請求，相機處置之。

憲兵的組織，與陸軍編制無異，我國於首都設置憲兵司令部，各省市得酌量情形，呈准設置憲兵司令部，至各師管區，各政治區，各警備綏靖區以及各軍港要塞，鐵道，國境等憲兵部之配置，由軍政部定之。

軍隊組織，與警察全然異其系統，本以戰時出動，防外敵攻，爲其任務，而其偉大之實力，有時亦爲警察

用。尤其是於變出非常，遇有非普通警察力量所能鎮遏之際，法律恆許軍隊爲警察上之臨時援助，軍力之用於警察作用，可分爲下列三種情形；

一、宣告戒嚴。

二、各級地方長官之請求出兵。

三、遇有非常事變，地方長官不及請求，而衛戍司令以兵力作便宜之處置。

保安隊

保安隊創於民國十九年春，其時蘇，皖，贛三省萑苻遍地，各省爲綏靖地方維持治安起見，遂有保安隊之設，現時各省保安隊，歸軍事委員會統轄，受省政府節制，爲指揮監督便利起見，於省政府之下設保安處，設正副處長各一人，處長承省政府之命，綜理全處事務。

保衛團爲人民自衛之組織，輔助軍警力量之所不及。從其任務上觀之，保衛團中之甲長，對於各居民如有窩藏盜匪，寄頓贓物，或有反革命份子混入煽亂，祕密聚集，或攜帶違禁物品者，須隨時偵查捕獲。解送該管官署。依法訊辦，此外各鄉鎮遇有水火盜賊。及其他非常事變時，甲長應召集團丁，分任圍捕消防事宜，綜上觀之，實以增進人民自衛能力，輔助軍警維持治安爲宗旨。

第五章 警察選任

第一節 概論

員吏制度之重要，爲我國往日從政及論政之人所認識，所謂「爲政在人」是也。自周之夏官以迄明清均設爲專部，以掌理員官之進退及考核，卽今日英美現行之文官考試(Civil Service)制度，在我國二千年前早已行之，不過行之既久，弊端百出，加以產業革命以來，國家所經營之事業，日益繁重而複雜，故以舊日方法所取之士，決不能勝任今日員吏應負之重任，故不能不將之改革以資適應耳。目前我國政治之腐敗，不在於無憲法，而在於吏治未上軌道，吾人試看我國百數十萬之公務人員，上至司長下至差役，有幾許不是由於推薦，援引，夤緣，舞弊之方法而產生者。在此分贓制度之下，貪官污吏到處充斥，不特毫無專門智識，亦缺乏行政訓練，祇曉一些「等因奉此」，便可一身兼任數種要職，吏治如此，政治安有昌明之日。故吾人不欲澄清吏治則已，否則非從刷新我國之員吏考選制度入手不可。

公共行政之成功，十分之九有賴於優良人員，警察行政又較其他公共行政特重，良以警察是政府唯一的代表，日日與人民接觸，最足以促進人民對於政府之信仰。現代政府因時勢之關係，已拋卻從前之放任(Laissez-faire)主義而採干涉政策，其任務亦由消極的保護而一變爲積極的服務。今日立法機關，每年會議，通過無數關於衛生，教育，交通，消防，公務，公用，財政，風化等議案，雖曰由法庭負責裁判，但非藉警察以切實執行不可，否則有法不行與無法等。

現代警察的主要任務。在防止犯罪於未然，而不在事後將違法之人加以逮捕，依法懲罰便算了事。警察問題以社會爲對象，社會現象既日趨複雜，警察工作亦因之而日就專門化，故其職務迥非往日臨時召募，毫無訓

練與今日所謂之餘丁，所能執行。美國伯克利市警察局警察上尉約翰遜說：「一般人對於警察，希望其能爲統帥，醫生，商人，速記員，演說家，心理學家，銃器學家，指紋專家，統計學家，律師，除熟悉兒童問題與商務行政外，又須明瞭社會上各項職業之技藝」。

今日公務員於執行職務時，全靠其自己之應變能力，未有如街道上巡邏之警士者。良以在其他政府機關，對於新委任的人員，每予以一種責任較輕之工作，每事必着一老成練達之科員，從事指導改正，又可隨時請示長官。故縱有一些錯誤，亦可補救，有如軍隊然，常在長官指揮監督下執行職務。但警察則不然，當他離開警局初次出外巡邏時，無論何人，其經驗如何豐富，亦不能預料途中有若何嚴重之事情發生。一般市民以爲他既願充警察，當然能負起保護生命財產，及防止危害之責任，既佩武器又有警察權，應能遏止犯罪，或將違法之人加以逮捕，從不因其無能或缺乏訓練，於失敗時予以一些之原諒也。譬如某日有狀似外交官之外人，偕中國隨從數人在觀音山遊玩，突有乞丐向之討錢，纏繞不休，隨從怒，將乞丐踢傷倒地。旁人咸抱不平，大聲喝打，此時在場警察如不諳法律，具一些政治頭腦，實無法處理。蓋彼外交官也，若處理不當，最易引起國際交涉，但若置之不理，不特爲旁觀者所唾罵，且有受上峯處分之虞，況不當機立斷，則稍縱即逝，實不容遲疑不決，蓋無請示之機會也。警察之行動，雖事事以法律爲依據，但法律不過爲一種概括之條文，故在處理案件時，非運用良好之判斷力，期善爲行使其裁量權不可，若無相當之學識與智力，而貿貿然予以裁量權，則濫權之事行將百出，人民的自由，將無一些保障之可言矣。

際茲經濟恐慌，與長期全面抗戰之秋，一般人民皆乏擔負之能力，故地方行政，不能不講求經濟與效率，期用去一錢，能得回一錢之代價，其實地方政府各機關所負之責任，未有如公安機關者。蓋不特社會上飢寒交迫，與乏民族觀念之土匪漢奸，最易挺而走險，危機四伏，而警察正要加人之際，反因收入短少，要實行裁額減薪，故警察行政當局，不能不設法以增進行政效率，使一人能做數人之事不可。從前遇工作增加時，恆用添額方法以應付之，今則不能不實行科學人事管理，改善組織與行政技術，使能盡量利用原有之警力與設備

不可。余以爲倘能利用科學考選制度，選拔社會優秀份子，予以嚴格專門之訓練，努力充實交通與其他勤務上的科學設備，再求警力上適當的分配。改善其待遇，結果如上述美國伯克利市警局，除能減輕人民之負擔外，又可增加行政效率。余師和麥前聞余在浙江省會公安局任設計專員，曾致函再三諄囑以努力改良警察人事行政爲最要之途。

第二節 現行種種科學測驗方法

用科學方法以選拔優秀警察人員，實爲良好警察行政之基礎，亦爲警察人事管理之出發點。往往一地方之警政辦理不良，皆因入伍資格太低，或因未能採用現代科學挑選方法所致。預防危害及保護生命財產之責任既如是之繁重，實有努力羅致社會上最優秀份子，使能爲警察行政用之必要。爲今之計，宜提高標準，以期先事淘汰一切不適宜於警察工作之人，良以事前預防，比事後徐圖人事之糾正較爲經濟合理也。況不良之警察。往往混以敗壞一局之風紀，及失去人民對於政府之信賴心。倘警察不誠實，下愚，作弊，或性氣乖僻結果，不特辦事毫無效能，徒苦人民之負擔，且每作威作福，殘忍，濫用權力，凡此種種，反足以助長社會之罪惡，使愈入於無政府之狀態。

今日警察對於社會所負之責任甚重，需要具備之條件甚多，茲略分述如下：（一）關於體格方面：身軀須高大，健全，及有良好之身態與步態，雄壯與和悅之聲音，勞而不倦之體力；（二）外貌須整齊清潔；（三）關於精神方面：如知覺與運動神經之節制，人體各部運用之準確；（四）關於心神方面：如摹仿，好奇心，感覺靈敏，特別能力，知識，判決之速度，裁判力，推理力，記憶力，視力，聽力與領略命令之能力；（五）優良之特性與工作習慣：如合作，勤勞，對於警察工作之興趣，接納監督，對於人民之禮貌，責任心，精力，觀察力，敏捷，鎮定，體力，創造力，仁愛心，自立能力，工作能量，自動工作，服務理想，服從心，適應環境的能力，條理與決心；（六）關於情操與氣質上之節制：如不畏難，不輕易動怒，不意氣用事；（七）關於品

格方面譬如道德上的勇敢，嚴肅與種種良好習慣；（八）個人理想如信義，誠實與忠心；（九）健全的社會理想。

年來各國警察當局，莫不異口同聲，主張提高警察質素，即我國晚近之論警政者，亦大聲疾呼，以喚起當局之注意。惜乎祇尙空談，甚少作根本之圖——潛心研究一測驗制度，今日警察須具備資質之多已如上述，則當然不能以現行國文，算術，史地，黨義等科目之筆試，方法以獲得之。茲將各國所用之方法，作一介紹，以供警政當局之參考，惟因篇幅關係，不能細詳論列，請參看拙著「警察人事管理」。

普通一般測驗，大多注重智力，與學校內所需用成功之種種能力，良以現代警察工作日趨科學化，非有相當智力不能接受專門訓練，與於遇事時臨機應變也。世界上首次採用心理學測驗以考選警察，當推美國。第一實驗，為一九一六年，士丹佛大學，著名心理學教授吐孟（Thorndike）氏得柯泰士（Otis）助為加州（San Jose）市警察局挑選警察，他們對於時間之反應，與聯想速度之測驗，認為難以實行，蓋以為警察與消防人員所需官覺上之三種能力，不易測量也，惟心目中以為警察最要之條件，除忠實外為普通智力，認定「普通智力」無論如何解釋總屬必需之條件，且有準確測度之可能，可分五種測驗：即讀，寫，拼音，算術之運用，與數學之理解力是也。

第二實驗，殆為此類實驗之最具有價值者，主持之人為哥崙比亞大學托士，Toops 博士為 Newark 等市警局考選警察，其步驟為：

（一）先從事作一職務分析，然後根據以造成幾種測驗，此種測驗，須能測定執行職務的能力。

（二）用上述的測驗以試驗若干正在服務之人員，但對於核其辦事能力須十分明白，期能測定此測驗與職務所需要之各種特別能力。

（三）最後則用統計方法，以製定一種標準，並從此警察工作所需用之各種特別能力，可有準確測量之可能矣。

採用上述之步驟時，當然工作的環境要頗固定方可，但從職務上言，可分作關於節制，調查，與報知三大類任務，托氏深信下列警察需用特性確有測量之可能，

- (1) 記憶力 被通緝的犯人與口頭上的傳令。
- (2) 觀察力 在巡邏區內一切可疑之情形，及與發生罪案，或與意外事有關之事物。
- (3) 推理力 分析裁判力，認識與犯罪有關之情勢與線索，根據一些證物，即足以推敲犯罪之理論。
- (4) 接納指導的能力 了解長官之命令。
- (5) 系統能力 無論對於長官或法庭，關於報告一切調查得來的事實，須有組織與系統。
- (6) 身心之敏活 在一緊急情形之下，須明白如何應付，因長官平日所發之訓令，都勢不能事事顧及，故在生命危險時，警察不能不立即決定應付之辦法也。

(7) 裁判力 常識。

(8) 決心 對於日常事務的堅持能量。

然則投考人所需用之種種特長果能量度乎，現有三種方法：

(一) 分析法 專用以測量職務上需用之一種或多種能力，其法先作一精密的工作分析，以決定究竟警察職務所需用的主要能力為何，然後根據此分析，造成幾種測驗，每種測驗，在量度一種或幾種能力。

(二) 經驗法 此法不用職務分析，而竟用幾種測驗以測量投考人之可能效率，後來再與其工作之成績作一比較，但此法究屬太乏步驟故不甚實用。

(三) 類似法 其法在一種測驗內，要具備所有關於警察職務上主要的活動，其意以為一種活動之主要特性，不過指各種構成機能間之關係而言，不應將整個的工作，分為構成之若干種任務，至失去其互相間的關係，因警察工作之成功，端賴於此種關係之維持也。

智力測驗

智力測驗 爲挑選警察人員絕不可少之測驗，美國紐約州之西來叩市政研究會，對於其價值曾說：「科學方法的智力測驗，已經過理想時期，工商業當局用以挑選請求工作者，已有極普遍之證明，在教育方面亦然。至在海陸軍方面，用以判斷官兵之適宜與否，成效大著，誠爲測定人類的能量與資質一極簡易而又最正確方法」。

普通智力測驗，因法人皮奈(Binet)多年之研究與提倡，於一九〇五年後已用以測驗學童，迨美國加入大戰後，一般高瞻遠矚之軍事專家，知非善用人力，尤其是心與腦之運用，不足以獲最後之勝利。爲改良軍隊人事行政起見，軍部於一九一七年夏，遂聘國內著名心理學家十名爲委員，負責創造適當的心理測驗方法，經數月之苦心研究與實驗，率造成今日所謂「陸軍智力測驗」(Army Alpha Test) 以其屢試屢驗也，遂於該年八月正式採用。此智力測驗之效用，在一、協助以淘汰一切心神薄弱之人；二、依智力的能量，將召募之人分類；三、挑選優秀能幹之人，以擔任重要之工作，美國高級軍官以爲一般軍人，於未分發工作以前，非經過此種智力測驗不可，至一九一八年十一月十一日，被測驗之人凡一百七十二萬，內有四萬一千軍官。根據測驗之結果，有七千八百員因得D以下的分數，致被開除。一萬則因智力太低，僅許充工兵，所有高級軍官，均須得B以上之分數。

此陸軍智力測驗，是由八種題目集合而成，分七等級，最高者得二百三十三分。第一個測驗，在測量應試者之記憶力，與留心命令如言執行能力；第二個測驗，係測驗一人的計算能力；第三個測驗，係測驗一人的判斷力是否準確；第四個測驗，是用以測驗一人的胸懷文字之多寡與其運用能力；第五個測驗，是測驗鑑別相關部份，及能否解釋其所有概念的能力；第六個測驗，係測驗計算能量及推理能力；第七個測驗，在測驗定一人的聯想能力；第八個測驗，是關於智力限度及觀察能力，與有關事實之回憶測驗。大戰後在美國已普遍採用，以作警察人員的挑選與分配的根據。反對者每謂。一、易受意外之事情如疲勞疾病。與時間之影響，二、難以測量一人之真實能力，最多不過足以表現其教育與社會方面種種經驗；三、若事前受人指導或經過一次測驗，

結果分數必大不相同。對於上述種種非難，平心而論不得謂為全無根據，但無論如何，影響總屬極少，實不足以使之失去效力。究竟今日警察需用智力分數若干，方足以負起其使命？關於此點，和麥氏主張入伍警察智力的標準，應提至等於陸軍智力測驗七十五分，若依此標準，則美國各地警察，有百分之五十以上應在淘汰之列。警察專家司都（Stone）氏提議，以一百一十分為最低限度，洛杉磯市文官考試委員安門司登（Anderson）氏以不能考得一百一十分之人，絕對不能做警察工作。

余於前數年歸國時，與同事極力提倡於考選警察時，加入智力測驗。當時一般人頗不諒解，但經多次試用後，警界同志漸能認識其重要性，同時因余仿陸軍智力測驗所製之智力測驗與警察標準半確定測驗，先後由各地警察同志採用，至是內政部遂進一步規定於考選警察時加入智力測驗。不過究竟是一種科學工作，非由心理學專家擔任不可，故在內政部警政司任職時，擬定計劃，聘著名心理學家蕭孝嶸博士主持，一年為期，製定適合我國社會情形的智力測驗，以供各地警察當局之採用。惜乎工作甫開始，而蘆溝橋事變發生，與中央指紋處之籌備同時停止。

其五關於警察心理測驗，除陸軍智力測驗外，尚有柯泰士集合智力記分法，與吐孟智力集會合測驗，此外復有柯羅克氏（Orl. Rorke）氏「普通適應」測驗（General Adaptability Test），美國人事行政研究局之「警察標準半確定」（Partially Standardized Test For Policeman）等測驗。先示投考人以奇意外或謀殺圖畫，約四五分鐘後即給紙問題，以驗測其觀察，記憶，解釋，推理，判斷，想像等警察必需能力。最近復有警察挑選模範計劃（model Plan），堪稱完備。德國警察對於心理測驗亦頗注重，柏林警察權威（Schulte）氏尤注重想像力，將一建築物之佈置迅速講述一次後，要投考人如言劃出，以測量其準確的程度，實為近年警察人事行政一種好現象。

第三節 考選的步驟

現代警察的工作，日趨科學化，且其主要任務在防患於未然，對於投考須從嚴選擇，然後予以種種職業訓練，實為一合理之步驟。但測驗制度與經費、時間，及投考人數之多寡，有密切的關係，倘取錄人數極多，則須採用快捷淘汰辦法。現在良好的測驗，尙寥寥無幾，故最要者，勿隨便採用，宜盡力參考其他先進警局之教育，與工業方面所用的測驗。警察工作之成功，有賴於優良之氣質與人格者極多，故不可不統籌兼顧，茲將選擇之步驟，略加討論。

工作之分析 (Job Analysis) 無論何種職業，對於人員之選擇，第一步工作即為工作的分析。警察之任務可分為：

(1) 觀察力：在管轄地段內，人之嗜好與習慣，地方地理與路程，犯人的習慣方法與隱語，判別汽車之物主。對於個人的鑑識，其名字及住址，職業，籍貫與特性，甚至姿態亦須認識，以作將來之參考。集會時，領導人所用之方略，暴徒與羣衆之性質與形勢。認識罪之種類，及不正當營業之證據，決定失火地點及認識放火的證物。注意消防警鐘，警用電話箱，水龍喉，公共機關，車房，與戲院之所在。其他對於一切須向警局領執照及受警察監督之營業，亦須常常加以觀察。

(2) 法規的記憶力：如須防意外事件之普通法規，逮捕與沒收法，憲法上規定的人民權利，與夫關於取締暴動乞丐與不合法集會的取締，自衛權，與謀殺案等法律。

(3) 口頭訓令的記憶力：所有長官之指導與教訓，如關於搜查與沒收的法律手續，警察對於違警案件的法律權，警局對於人與動物的救護所採之政策，與夫處理死屍之命令。

(4) 關於人與情形需要之目力：如逃犯，居民之面貌與特性，管轄區內之地點，地勢與環境。

(5) 報告：對於長官及法庭造成報告之能力，如每報告對嫌疑人盤詰後之筆記，在遇事地點搜集事實造成之意外事件報告，由筆記簿轉抄犯罪與逮捕記錄，在筆記簿作準確的記載，與犯罪現場的測繪。

(6) 言語陳述的能力：如在法庭將垂死人的供詞陳述，及搜獲物呈出作證據，對長官將犯罪現場及處置作

口頭報告與建議。警察須說話清楚，對於所見所聞所嘗所覺，亦須能原原本本說出。

(7) 普通智力。

(A) 分析判斷力 發生事故地點的猜想，罪案嚴重之程度，由一些證據而推出犯罪理論之能力。

(B) 辨別能力 刑事案件之識別，決定授權書之效力，與夫合法的證據，在一罪案中，能判斷將來出庭時，何物會構成最有力之證據，及明白何時需人協助。

(8) 社會常識。

(A) 關於人類動機之了解 認識對於處罰或做告違犯交通律者之價值，減輕顯著的討厭事物之方法。破除嫌疑犯人之藉口，協助市民向政府各機關改善服務之能力，明悉失蹤，自殺，逃兵及一切疑慮與恐怖之動機，在火場人與物之常情，在逮捕時秩序之維持。在處罰時應持的公正態度，了解犯罪方法，須防拘留人之逃走，及認識犯人之習慣。

(B) 屬於報知的 對於鄰里之口角，家庭糾紛，主僕與買賣間轆轤之調解與補救，對於民事案件警察權限之解釋，對於市民求改善公共服務之指導，與輕微案件控訴之協助。

(9) 關於警察問題之情形 如對於傷者之施救急術，滅火之方法，逮捕之手續，犯罪或意外現場之保全，在火場救人最妥善之辦法，假日遇天災時之協助，火場中火線之維持，死屍之搬運與處置之最好辦法。對於重大罪案，犯人之搜索，與受害者之保護，決定何時要召偵探，如何制止嘈雜及擊斃瘋犬，找尋與識別奉命拘捕之人，預防物業之危害，與器械之保全。

(10) 對於命令之了解能力 明瞭長官之訓令，如言辦理不至誤解。

為求經濟與效率起見，歐美各國，對於投考之人宜先予以智力之測驗；第二檢驗體格；第三筆試；第四品行調查；此外還要予以精神查驗然後口試。如為一小警局投考之人不多，可酌量變通辦法，以適應地方之需求，蓋人數少時大可先予口試，再予智力測驗。常見有許多投考之人，一聞警察工作常備受困苦與危險，即畏

難不敢應考，此法在先事淘汰不能刻苦耐勞之人，投考者既已及格，又須通知前來警局管理人事長官處報到，他要捺印指紋多分，分送首都指紋總局，證明其過去曾無犯罪記錄，然後方予試用，不像我國有流行的錯誤觀念，以為做警察即是壞人也。

體格檢驗 應於智力測驗後舉行，此體格檢驗要十分透澈，因警士於執行職務時往往要櫛風沐雨，遭逢種種人事與物質上之艱苦，非有雄壯健全之體格不可，況警察工作帶有半軍隊性質，尤非具有軍人之姿態實不能使城市居民滿意。

(A) 個人與家庭之歷史 負責檢驗體格之人應令投考人一一填寫，如其父母已死須知其致命原因；是否因遺傳病，肢體折斷，或經外科醫生之剖割。

(B) 年齡與體重 太胖，或羸弱與缺乏氣力等。均屬不合格。

(C) 視覺 警士雖在光線不甚充足之下，也要能辨別物體及認識其性別，雖遠望一動的物體，對於其動之速度，方向，加速，或減輕速率，也須有判斷之能力。不許戴眼鏡應能用一目及雙目讀 Snellin's 測驗 20/3020/20 除能看過顏色線紗測驗外，還須無幻視方可。

(D) 心與肺 心要不失常，倘心或血管稍有毛病，應加以拒絕，肺與其他呼吸之機件與附屬件均須正常。

(E) 聽覺 兩耳均要有良好之聽力，尤須無幻聽。

(F) 神經系 腦與神經系須毫無病狀，如腦與脊髓神經有些不足，即要不及格。

(G) 重大之損傷與疾病 要完全復元而無絲毫之影響。

(H) 體質之缺陷 手，足，臂，腿，等之運用要自如，倘僅失去左手指一節，仍可通融辦理，其餘如身體上有任何特性足以影響姿勢或服務者，如槌脚址與平脚底或疝氣等，均應在不合格之列。

(I) 脹腫 脹腫或有此趨勢者，應作不合格。

(J) 皮膚與頭皮 無論身體何部，倘有一些之傳染病或徵象者亦應不予合格。

(K) 牙齒 要有相當之數目及異常健全，如經修理，也須要妥當修理。

(L) 酒，煙草，與藥物 如覺有重量之服用即不及格。

(M) 頸腫 不合格。

(N) 種痘 要有最近良好種痘之證據。此未來之警士還須受跑，跳，登牆與墮地等之試驗，跑與跳皆有一定年齡之標準，用兩手之按力跳過一障礙物，體要不與此障礙物稍有接觸。登牆之試驗用一吋半圓徑之繩，牆高至十二呎，足離地在一懸之姿勢以登牆頂，要完全不用足與腿之助力，方能及格。此外尚有游泳之試驗，須將一沉溺待斃之人，救之上岸，表演幾種救生術。

精神之檢查 為增補體格檢驗起見，應試者宜再受精神之檢查，看其是否有無神經上之缺陷，及身體上各部之協調與神經之節制：

(一) 衰敗之烙印：身體上之反常。

(二) 筋肉 因營養不足而消瘦，或一器官過分之發育。

(三) 自主之動作 如活動，速度，準確，用力之限制，強硬，與伸縮等是。

(四) 準確之測驗：

(A) 輕敲之測驗 每秒鐘四敲或八敲，一連十五秒。其次受試者，或坐，或臥，閉目以兩手連續觸鼻，此外復須以一足觸他足之膝蓋，（此為身體之協調測驗）

(B) 運動力 要受試之人，運用其一手，或一足，用力以壓其他之手足。

(五) 反射機能：

(A) 筋，皮膚，器官的，膝蓋之急叩，踵骨之蹠與足蹠。

(B) 腹部，

(C) 血管之運動，

(D) 目(瞳孔的，同情的，適應)

(六) 神經幹部之感覺力。易感覺之部，尤其是指脊髓處而言。

(七) 協調。手指，鼻，拇指與他指，膝，踵，目之開合等是也。

(八) 腦殼的神經。

(A) 目向各方面之運動。

(B) 瞳之大小，四圍與反射作用。

(C) 面部之均稱，運動(發嘯聲，或露齒等)。

(D) 聽覺。銳利，鈍，高低音。

(E) 舌之伸出。

(九) 實體物的知覺力。形，關節與肌肉之感覺力，但必與力的測驗並用方可，其法要此受試之人用左右兩臂以抵抗兩旁之障礙物，不特對於其身各部分之比較，可以估量，且對於其手指之伸屈力，手之握腕力與夫肘，肩，手，膝，股，等部均能測驗。對於握力之測驗可用一量力機，至於肩力之測量可使受試之人，用兩中指鉤此量力機之一端，向任一方拉扯。

(十) 肌肉的疲勞。受測驗之人要一做一停，作有力之運動，此人可看測量機，一組肌肉運動之程度，可以環狀度數表現之，以測量身體之任何一部向一方運動之距離。但常受筋肉拘攣，關節太硬，性肌緊張症，或肌肉間之神經末梢，與軀幹，因受壓迫而生出之痛苦所限制。

(十一) 不自主的運動。如震動，不注意，抽筋，拘攣，或筋肉痙攣等是。

面洽或口試，亦為挑選警察之重要部分，因有許多事情，實為筆試所不能分析，故不能不藉口試將投考人加以觀察。此種估量，雖似屬偏重主觀，但主試人如曾受過相當訓練，則對於應試人身體各種特徵，舉動，與對答見解，對於上述種種測驗，有莫大的補助價值。此外主試人對於與警察職務有關係之特性，如感情之驅使

與性氣等，均能藉面談以發覺之。換言之，此種人格之估量，實一個性的診斷，慎重校對之意，足以決定投考人，是否適宜於警察工作。但主試之人，不特須暢曉人性與行爲，且須富有經驗，即對於口試問話，事前須有相當之預備，同時採取上述種種測驗報告以作參考，與有速記員在旁記錄方可。由投考人個人的與工作的歷史，以至健康歷史，教育歷史，人格或儀表等均須顧及。常見一般主試人，每問：「你信三民主義嗎？你爲何要來考警察？」投考人每答以：「信，在此國難當頭，我要爲國家效力」，試問有何價值。故余於前數月爲廣東省會警察局招考女警口試時說：「際茲全面抗戰之秋，女警察所負的使命甚重，你爲何相信你能適宜於此種工作？」繼問：「你從來有無冒險救人的事情？」投考人驟聞之下人不知如何應付，一時廬山面目爲之畢露，當時參加口試之女界聯合會某先生亦以爲太難爲情，不知正欲在此心理情形之下從各方面，藉以觀察一切也。

第四節 錄用的條件

依民國二十五年八月頒布之警士警長教育規程，第八條之規定，凡錄用學警，須具備左列各款條件：

- 一、年在二十歲以上三十歲以下者。
- 二、高級小學畢業者，但有特殊情形，得酌收有與高級小學畢業相當程度者。
- 三、體質強健，身長五尺二寸以上，胸圍約等於身長之半者。
- 四、儀容端正，言語明晰者。
- 五、視聽力銳敏者。
- 六、精神暢旺者。

第九條 有左列各款情事之一者，不得錄用：

- 一、曾受徒刑之宣告者。
- 二、曾受破產處分債務尙未清償者。

三、身有暗疾或特殊嗜好者。

四、性情過於暴烈或怯懦者。

第十條 應試人之體格，經檢查不合第八條三、四、五、六各款之規定或有第九條三、四兩款事情之一者，不得得應筆試及面試。

第十一條 學警錄用之筆試科目如左：

一、國文。

二、本國史地概要。

三、常識測驗。

四、智力測驗。

五、算術。

第十二條 面試，就筆試之主要科目，及應試人之學術經歷，詳加詢問，面試分數作爲五分之一，與筆試分數合併計算，以平均滿六十分者爲及格。

綜上以觀，可謂粗具規模，比從前之文理粗通，與無智力測驗之規定較勝多矣。不過尚有若干應行注意之點，如教育程度未免失之太低，體格檢驗尙待切實規定，面試用意猶未十分了解，大抵由於當局事前尙未能充分採取歐美現行考選制度以作參考所致。茲將警察錄用的必要條件，略加討論以清眉目。

(一)年齡 其限度須明確規定，如欲招收年富力強的青年，則以規定自二十一歲至三十歲之間爲適當。現在各國所規定之年齡各有不同，因尙乏一定之標準也。英國警察以二十七歲爲最高限度，美國市經理協會，亦贊成此種主張，但應募之人，倘有警察經驗，則可通融一些。紐約警察學校警察中尉慕理氏，以二十一至二十五歲青年，爲警察最好的材料，認過三十歲卽有種種積習，使之執行職務，卽未免失之延緩矣。反對此說則謂無經驗之青年，適足以誤事，市政研究會以爲通常警察之失敗，不在於太過年青，而在於缺乏社會經驗以應付

事故，在每日執行職務時，最要者為有運用良好判斷力之經驗，以為年齡不成問題也。斯密士主張年齡應有最高與最低標準之規定，且謂年齡問題，有再事研究之必要，關於年高之主張，其理由以警察工作要需用多少裁量能力與堅定的習慣，故除二十餘歲之青年外，不妨招收些中年人。但對於年輕之主張，以為一定的習慣，不在外界，亦可在警察紀律內養成之，並因養老金問題，及為杜絕一切在工商業方面失敗之人來投奔起見，除具有警察經驗或特殊技術外，不宜收納中年之人，但無論如何，總須規定最高年齡之限制，否則終屬失策。依最近中央所定之戰時警察方案，現役長警凡年逾五十或身體精神衰弱者一律淘汰之，但須酌予遣散費。

(2) 高度與重量。英美錄用長警，須在伍呎七吋以上，並規定體重的相當比例，依美國陸軍標準，如高伍呎八吋則重須二百四十磅。現在我國規定高伍呎二吋，從我國一般人體格論尚無不可，但必須嚴格保持，同時規定體重比例方可。

(3) 教育。須視警察人數之多寡，當局者之眼光，警局之設備，與夫人民之性格與態度而定。在可能範圍內，須盡力羅致程度較高之人，最小受過中學教育或初中畢業，我國現時名為招收高小畢業生，前且以粗通文義者為足，無怪乎每被目不識丁之人混入，無法以發揮警察之效能矣。關於此學識條件，有以普通學識為主，有以法律學識為主者，德美等國在錄用長警時注重前者之試問，日本則多注重一般普通法律學識之試問，於錄用後之涵養與教授，亦採此政策。

(4) 品行。錄用長警，倘非有良好的品行，於任職後，不與違法之人勾結，即嗜酒好賭，無法以執行警察職務。歐美利用指紋方法，以調查其是否為前科，日本於未入所受訓前，尚以一個月之時間，在各方面調查及格者之品性與平素的行為等事項。今日我國警察犯罪者不少，廣東省會警察局警察之被判發落懲戒場者凡百餘，幾佔全體犯人十分之一。曾見廬山有一警察且夜入人家用槍恐嚇，以姦淫婦女，皆因缺乏品行調查工作所致。今日所用之介紹書，證書與面給等方法，均未十分妥善，余以為最好能利用一富有訓練之人，作實地的調查，然後再用證書法以補助之。

(5) 經驗 其他職業的經驗，於警察工作無甚裨益，故其價值之有無，尚屬疑問。每次招考學警，余見有業膏丹丸散，甚或在娼寮工作者前來應試，其不適宜警察工作自無待言。但其中亦有些與警察工作有關者，如曾任管理不良少年，偵探或調查工作是也。

(6) 其他條件 此外復有若干條件，警察工作帶有多少維持國家主權性質，當然須為本國國民。但在美國各地復有住居條件，即必在該地住居六個月至兩年以上，始能充該地警察，蓋取其熟悉方言與地理也，但結果社會上每有許多優秀份子，每格於此住居條件，無法以參加考試，故有許多專家主張將之廢除，最多以州界為限。倫敦警察廳，且派人赴鄉村招募，有「一直從田舍來」之口號，取其無城市之陋習與易於造就也，最後歐美國家，每對於退伍軍人，恆於考試時，多予若干分數以示優待其對於國家服務之意，但此舉亦未必可行。以其任用，非完全根據考試成績所取錄也。

第五節 試用

長警既改考選及格錄用後，又必須經過一試用時期，蓋無論考選時如何科學與嚴格，結果總不免有一二不適宜於警察工作的人混入。記得余在美國加州伯克利市警察局實習時，見有一入伍警察從品行學與體格方面言，實為儕輩冠，後忽為和麥局長勸使他適。當時不勝詫異，幾疑局長不公平矣。一日以此事詢諸和麥氏，始知其人太忠厚，不信社會上任何人，會有不法之行為，警察須具備之懷疑態度與好奇心，實無從以做預防犯罪之工作，故不如及早淘汰公私兩便。試用制度各國多已採用，由六個月以至兩年，在此試用期內，常在長官嚴密觀察之下工作，倘發覺有違法事情，不良習慣，對警察工作乏興趣，或智力與智識低下，不堪造就，局長絕對有權勸使離局，倘不聽從，則明令撤換，但試用期滿須給予種種法律上職位的保障方可。

第六章 警察教育

第一節 訓練的必要

既用科學方法，選取優秀警察人員矣，但如以為隨便予以一些訓練，即可執行警察職務，則警察行政，終無效率之可言。現代社會，凡百設施，錯綜萬端，故吾人無論欲執何業，事前非經過相當專門訓練不可。倘法律、工程，或醫藥界任便召募不學無術之人，而貿貿然懸起問世的職業招牌，結果必笑話百出可斷言也。當吾人患病時，必找一飽受訓練與富有經驗的醫師，而不願將性命交給鞋工，車伕或泥水之手，當吾人欲建築一大廈或橋樑時，不與醫師或律師而與一著名的土木工程師商量。但現在社會一般人士對現代警察工作之需要專門訓練，尙未認識，誠怪事也。

此無他，皆因吾人不知若干時吾人的命運甚或生命，是在警察之手耳。嘗見守法市民被警察槍傷或槍斃，無辜人民每被警察控告終至飽嘗鐵窗風味，又有一謀殺案，所有物質與心理方面的證據，俱足以證明被告是一無辜，其因警察愚昧，毫無常識，結果枉被判處死刑。警察無能力以執行職務事情，幾無日無之，用未受過訓練的人，以執行警察職權的地方，以為能駕駛機器腳踏車，即可充交通督察，人民的生命財產必無保障之可言，此為顯而易明之事實，乃社會上一般人竟漠不關心，殊屬可惜。

警察既須負起解決重大罪案的責任，但若毫無專門知識，試問有何法以勝任乎。有人向警察告發，說有人放兩槍向他射擊，但何人放槍？放槍時他站在何處？兩粒子彈射中一石的建築物已搜得證據。在未受過訓練之警察，祇能發覺兩子彈頭有觸物的痕跡，但受過訓練的警察則不然，用最簡單的科學法則，以決定射擊線，進而證明告發人的話是否屬實矣。又某日一警察發見一屍體，根據他的說話，檢驗官宣佈為一自殺案，但後來發

覺死者生前被人殺害。倘該警士果曾受過一些訓練，即能推知一切，蓋當死屍發現時，被人謀殺的證據，甚為明顯也。

需用以解釋及推知犯罪事實的訓練是專門的，應在初步普通訓練之後行之，並非今日一般警察局所規定之訓練所能辦到。良以警察工作在此數十年內，已發生絕大的變化，自汽車發明後，無形中增加警察日常工作，使之站在街上指揮交通，保障行人及駕駛人之安全，而犯人又每知利用汽車以犯罪，行踪飄忽，使警察疲於奔命。一百年前創辦英國警察比爾氏，有見於此，故對於警察訓練之提倡，不遺餘力，主張確定警察勤務手續，蓋深信負起維持社會安寧之警察，對於其目的與工作，不能無深刻的認識也。警察於第一次開始勤務，或要處理一嚴重汽車肇事，內有數人受傷，此時他須先設法將之救出，召隣警察協助及告醫生到傷救護。此外還須將違法之人逮捕，取錄證人，一如旋轉的照相機然，將肇事地點，測量一番，向傷者施急救術及搜集事實，造成意外報告。最後還須指揮車輛與驅逐好事之人，使交通回復常態，凡此種種皆非未受訓練之人所能勝任。有時或遇一強盜或重大罪案，須盡量運用其觀察力及關於人的性格知識與夫所有天賦的智巧。有時此新錄用警察，須將某違法人拘捕，執行一種司法手續，後來上訴的法庭。方能決定他是否有越權的行爲。

第二節 訓練的利益

我國各地警察行政之所以每況愈下，人民聞警察即聯想到敲詐與無能力者，大抵半由於挑選不嚴格與隨便或不注意訓練所致。在街道上服務的警察，雖佩手槍，但罕受過相當訓練，不知如何使用，祇知緊藏木殼內，外繫一紅綠絲球以求美觀。曾見一警察當局且防失火，將子彈置於封套內，非至緊急時不得啓用，結果每反被匪擊傷。憶余於前數年率學生赴廬山實習時，一日便裝出外散步，見一苦力工人因在樹下打瞌睡，不當心跌下溪下，頭觸石血流如注。當時溪上中國人祇知大呼不得了，袖手旁觀，附近崗亭警察亦如之。但傳教外人則不然，不作一聲急躍下施行急救術，苦力乃得救。當時一外人對余說中國人最怕見血，其實中國人又何嘗怕見

血，每因幾個銅元而演流血慘劇，特因平時未受過急救術的訓練耳，平常人不曉急救術猶可原諒，警察爲一專門職業，負起保護生命財產的責任，受人民之給養，豈能以未受過訓練爲藉口乎？

無論地方之大小與警察人數之多寡，欲求犯罪問題之解決，警察人員，必須受過一定的訓練。西班牙人說得好：「蠢才受過訓練，也會不同」。況現在入伍警察，皆須經過科學的挑選步驟乎。就從經濟上看來，訓練是一合理之事，因教官一生辛苦從經驗上來得的智識，能於最短期間，使入伍學警，得有一正確的基礎與門徑，且先教育而後經驗，亦爲一合理之步驟。此外在訓練期內，如長官留心觀察，即能估量他們將來辦事的能，依其個性與特長利用，其不堪造就者，又可勸使他適將之淘汰，藉以補救考選時之不周乎。

訓練之目的，不僅在予警察以一種職業的智識與技能，尤貴乎養成爲人類服務的理想與精神，使能了解警察的立場，事事從人民之幸福方面着想。外國警察，於下班時亦鼓勵其穿着制服佩武器，俾於遇有非常事故時，可協助其他值勤人員工作。在我國則不然，規定非值勤不得穿制服，今且取消證章，以防其假公濟私魚肉人民，一些心理學智識，亦爲警察所不可少。良以警察之一舉一動，均足以令人民生出反感。須知大多數人民對於警察的工作，皆表同情，當然對於限制有些認爲私生活或不以爲然，惟總關心地方治安與秩序之維持也。但不要忘记，他們所注意者。不在於警察之手段行爲，而在於工作的效果。警察須孚民望，方有名譽之可言。如一警察的行爲有些不檢，則全局將受咒罵，他們對於一般警察的行爲與服裝之要求，頗爲苛刻，從不原諒其衣服襤褸與精神萎靡不振之種種困難情形也。故須令警察注意，努力以博得人民之好感，不特對自身爲然，即對於全局及警察職業亦須如此，遇人民有事求助時，應說：「我有甚麼可以幫忙的地方嗎？」不宜言：「你要甚麼東西？」良以寧失之過恭，較驕傲與漠不關心爲佳也。

除努力服務外還須使人民深信其飽受訓練及富有進取的精神。許多時候，警察要作一般貧民的導師，他們以爲警察應該明白一切，故向之求指導，此時爲警察者，不要詐作莊嚴，但同時不得離開警察的立場做事，普通人最厭聽者爲警察長篇大論向之演說，故有勸告宜簡明適當。因他們深恐怕被拘捕或申飭也，倘兩者不怕，

則此擅權的警察，將老羞成怒，大肆咆哮，與人民發生衝突矣。如見有人犯輕罪，祇須依法辦理，不要以為是對我的挑戰的行動，而予以難堪，因法律乃國家與社會的產物，有法律必有違法之人，宜養精蓄銳，以預防重大犯罪的發生。倘有人在你的管轄地段謀殺，則真是向你挑戰，非立刻將之破獲懲罰不可矣。美國伯克利市的警察，有一對付人民的口號，即「以仁服人」(KILL YOU WITH KINDNESS)是也。他們雖多為大學生，但從無驕傲的態度，一九一八年該市疫症流行，市民臥病者無數，他們不特要將病者送往醫院，且為洗衣燒飯料理嬰孩，每日工作不下十餘小時，故皆願與之合作。最後警察既以弟兄相稱呼，須教以相親相愛，使有精誠團結的精神 (Esprit de Corps)，大家應如同在一球隊與一人正在比賽然，倘有一人失手，全隊將被擊敗。唯如是，則違法之人，方不敢輕於嘗試，同時社會上腐敗的勢力，亦無從以乘機侵入矣。

第三節 訓練的原理

訓練的重要已如上述，當然不能隨隨便便無一定的計劃，普通中等教育與高等教育如是，警察教育何獨不然，故必須循一定的原則以進行，此原則為何，據和麥氏之意則為：

一、當入伍學警如醫科學生之入醫院實習然，除其他訓練外，須加上三個月不正當營業的取締，犯罪的鎮壓，交通整理與警察記錄制度。

二、在訓練所，初入伍警察的科目，須包含法律，犯罪心理學，犯罪預防，個人識別法等科，但開始服務時，他們對於局內各部門的工作，都須有一些認識的機會，方能明瞭一切，融會貫通也。

三、須規定隨時將各地新發明之警察技能，盡量加入正在服務警察的訓練課程中。

四、在訓練期內，負責訓練的長官，對於受訓的人，須加以不斷的精密觀察，俾能依其特長與個性，予以特殊的訓練。

五、各省在適中地點，宜設立分區訓練所，俾經濟與人才上無能力以設置訓練所之小地方警察，并有受良

好訓練的機會。

第四節 歐美各國警察的訓練

予招募的警察以充分的訓練，然後遣出街外服務。在歐美各先進國家，早已認爲絕對必要之事，故在過去五十年間，紛紛設立訓練機關。良以警察職務，因社會之進步而變更，除遏止犯罪外。復須爲社會作他種服務，況晚近犯罪日趨科學化，故認定前時之祇予一警察職務須知卽買買然遣出巡邏爲不足。

英國警察訓練時間，雖祇有八星期，但對於實用科目如司法手續，報告之造成，急救術，武器的使用，警察實務，瑞典式體操等，甚爲注重，尤測重實地演習。又見倫敦犯人之日趨科學化，僅恃常識不足以應付也。一九三三年爲充實警察幹部人才起見，在 Herts 地方，創辦比爾警察大學 (Peel College)。學生皆由英國各地之高等學校或大學而來，經過十五個月的嚴格科學訓練，卽以之充初級警官。科目爲法化學，法醫學，顯微鏡學，照相學，犯罪心理學，個人識別學，收發電報，電傳打字機，及警邏車之駕駛，舉凡現代警察科學設備，無不應有盡有。各科教授皆甚著名，英國警察能一改從前主張，日趨科學化可斷言也。

德國藉警察之力，以復興國家，街道上挺胸直立的警察，目不轉瞬，精神奕奕，有如地段內的司令官，令犯罪人一見而生畏，遊歐洲者類能道之。柏林警察，必須經過長期的訓練，始能出外巡邏，服務至相當年限後，如欲升級，還須再受高深的訓練考試及格方可，普魯士省所有警察，須在省立警察訓練所畢業，刑事警察常作實習演習。奧國維也納警察訓練之澈透爲世界冠，一九二四年且將警察訓練延至兩年。所有高級長官，皆大學法政科學士或博士，富有刑事偵查學識。餘如意瑞等國，對於警察教育亦甚注意，法國警察雖比上述各國略爲遜色，但刑事實驗室工作頗爲各國所矜式。

美國前時對於招募警察，祇予一警徽，一警棍，一套制服，與一職務須知，卽遣使服務，毫無訓練，有之亦不過一些手槍射擊而已。有一位警察局長對新入伍警察訓話說：「現在你是一個警察了，我很希望你爲本

局爭光，不用別人指導你去執行法律，你祇須到街上去，打開你的眼睛，你既曉得十誠，那末你在巡邏區內，見何人犯此十誠，就是犯罪了」。今則不然，各大都市皆有現代化的警察訓練所。紐約警察學校，可稱爲美國警察教育之代表，共分入伍警察，警官，交通，偵探，手槍射擊，騎術，航空等專科，主持者爲富有經驗之警察專家奧肯拿氏(O. Cannel)，科目與設備均甚完善，使正在服務之人員，亦有深造之機會，故交通警察，偵探，與行政長官，皆能利用最新之科學方法，不至陳陳相因拘泥不化。其餘如聖蓋士(St. Louis)，美路華克(St. Louisville)，等警局，對於警察訓練，亦辦理得成績卓著。在訓練期內所有入伍警察，皆在長官嚴密監督與考察之下，倘發覺稍有不能規定之標準相符，即行淘汰。最近紐約州且設立分區(Zone)訓練學校，意在使無能力之小城市警察，亦有受良好訓練之機會。現美國各州已先後仿法舉辦矣。因小城市之警察，亦須有充分之訓練，若責成地方負責，經濟與人才方面均有所不能也。

就美國警察學校中訓練言，其最透澈者，爲伯克利市警局所辦之學校，因其他學校之訓練，每祇顧及實用方面，幾完全注重於問題之機構，而竟置人的要素於不顧，不得不認爲現在一般警察訓練之弱點。麥唐納氏說此後比其他學校先進二十五年以上，賀斯德氏說開美國警察教育之新紀元，創立一新思想的標準。此訓練學校，並非完全爲入伍警察而設，乃一種夜學，每星期上課三次，每一小時，祇授一學科，訓練之時間爲三年。此學校之成立，乃由於局長和麥氏之眼光與多年苦心經營及努力之結果。憶一九零八年創辦時，祇有幾科警察技術。法律，及法人勃爾泰榮量身法等零零碎碎之演講，並無一定之政策與標準，此學校在一董事局管理之下，董事由市長，衛生局長，教育局長與市參事組織而成，有一校長及教務主任，由和麥氏自任校長。茲將其課程大綱開列於下以供吾國警察教育家之參考：

(A) 初步訓練：

- (1) 自衛術與進攻術 (除美國自衛術外，復聘有一日本柔道教官)
- (2) 軍事訓練。

- (3) 柔軟體操（現每次出外巡邏前，必舉行十分鐘之啞鈴操）。
- (4) 射擊（注重短槍射擊）。
- (5) 左輪，自動手槍，來福槍，霰彈槍，瓦斯槍，烟彈等之使用與料理。
- (6) 局令與局規。
- (7) 急救術。
- (8) 地方地理。
- (9) 市條例。
- (10) 伯克利市政府之組織與行政。
 - (B) 刑法與刑事訴訟法：
 - (1) 刑法與刑事訴訟法與歷史。
 - (2) 刑法與刑事訴訟法普通原理。
 - (3) 州法律。
 - (4) 證據法。
 - (C) 罪犯識別法：
 - (1) 指紋。
 - (2) 書法與筆跡學。
 - (3) 照相學。
 - (4) 言詞描寫 (Portrait Parle)。
 - (5) 犯罪方法 (Modus Operandi)。
 - (D) 警察實務：

- (1) 普通職務。
 - (2) 巡邏之預備。
 - (3) 巡邏之觀察。
 - (4) 街巷之情形。
 - (5) 交通。
 - (6) 犯罪。
 - (7) 不正當營業（如麻醉藥，賣淫，誨淫書畫等）之取締。
 - (8) 形跡可疑之地方與人。
 - (9) 法庭手續。
 - (10) 集會，在建築物與空地之取締。
 - (11) 巡遊與聚集。
 - (12) 暴動與騷擾。
 - (13) 罷工。
 - (14) 記錄與報告。
- (E) 普通偵查：
- (1) 調查。
 - (2) 證人與被告之訊問。
 - (3) 現場之勘驗。
 - (4) 調查人之器具。
 - (5) 專家之使用。

- (6) 職業犯之伎倆。
 - (7) 武器之構造與使用。
 - (8) 足印與其他痕跡。
 - (9) 血痕。
 - (10) 欺詐與盜竊(用與不用武力)。
 - (11) 放火。
 - (12) 欺詐之測驗(說謊偵知機)
- (F) 警察精神病學：
- (1) 心神缺憾與犯罪之關係。
 - (A) 重大之精神錯亂。
 - (B) 半瘋狂與有神經病之人格。
 - (C) 色情倒錯與反常。
 - (D) 心神耗弱。
 - (2) 疾病與犯罪之關係。
 - (3) 犯罪之社會因素。
- (G) 警察組織與行政。
- (1) 權力與限制：
 - (A) 美國憲法。
 - (B) 加州憲法。
 - (C) 州法對於警權之規定。

- (D) 與警權有關之市憲。
 - (E) 與警權有關之伯克利市條例。
 - (F) 與警察有關之市議會議案。
 - (G) 市經理須知。
 - (H) 市經理之命令。
 - (I) 警察局須知。
 - (J) 警察局之普通命令。
- (2) 警力分配。
- (A) 普通組織之用意。
 - (B) 巡邏區。
 - (C) 局或室。
 - (D) 規例。
 - (E) 特別職務。
 - (F) 特差與特動隊。
- (3) 犯罪預防：
- (A) 統計。
 - (B) 不良少年。
 - (C) 潛伏之少年墮落。
 - (D) 犯罪預防之合作（社會上各機關與團體）
 - (E) 教育。

(4) 交通整理：

(A) 工程（交通事故之調查，分析，與設計）。

(B) 教育（交通安全之宣傳）。

(5) 警察精神 (Morale)。

所有人員，每年必受下列各種科目之考試：初步之預備，刑法與刑事訴訟法，犯罪偵查，警察實務，個人識別法，警察精神病學，其他科目之考試，則由局長隨時指定。晚近維吉打 (Wichita) 市警局所辦之警察學校，亦大有可觀，足與伯克利市學校媲美，主持之局長威爾遜氏，曾充伯市警官，為和麥氏最得意之門人，其所編之警察訓練大綱，極為完備，堪作我國警官學校之模範。至於刑事方面，則以一九二九年西北大學附設之科學犯罪偵查實驗室最為完備，我國際茲提倡警察合理化之秋，尤須注意。學費一百元美金，訓練之時間一連六星期，上午演講下午實習，科目凡六十種，由普通犯罪偵查以至物理，化學，紫外線，槍械檢驗，照相，毒物學，筆跡學，密碼，偽幣，無線電與電傳打字機等，均應有盡有。各科教授如葛德 (Godard) 與克勒 (Keeler) 等，均為世界上有數之專家，故不特為美國，抑亦為世界最著名刑事警察學院之一。但學員非有充分之科學程度，及得該實驗室通過，不能入學肄業，因在該處取得證書後，即能任刑事警察技術專家也。司法行政部犯罪偵查局最近復辦一訓練學教，訓練期間為十二星期，科目有統計，警察記錄，指紋，犯罪偵查，急救法，警察行政及組織等實用學科，學員由各地警察申請後選送，不收學費，使畢業回局後能充教官，亦未始非提高警察程度之一種辦法也。

美國警察專家，深知警察問題之解決，端在於各地大學之能否與警局合作，自一九一六年加州大學夏令班首次聘和麥氏等警察專家教授犯罪學後，種子四播，其他各大學無不聞風響應，雖尚缺乏一完備之警察教育計劃，但一般行政學校之學生總有研究警政之機會。同時芝加哥大學為予附近警察以一良好教育起見，加入警察行政及組織一科，報名之警士異常踴躍。至是加州之山阿薩與洛杉磯市兩高等師範學校，遂進一步製定兩年警

察教育計劃。此後美國警察行政當能日趨職業化。最近加州大學，且籌備四年之警察教育計劃，利用各種教材與設備，使男女生畢業此警政科後，即能在警局擔任警察工作。余以為國內著名大學亦有即行仿辦之必要，蓋不如是不足以提高警察之程度與地位也。

最近加里福尼亞州對於警察訓練，有一極實用之計劃，尤值得我國各地警局之參考，此計劃可分三方面：其一為設立警察學校以訓練現任警察人員，由當地之警局與州立職業教育局當地社會之職業教育局協同辦理之，其法在每一警局設置三個主要組，第一組為顧問團，包括局長，數名最熟練而精選之人員，及一位幫助彼等訓練教官並計劃全部課程之職業教育專家，由當地之警局請求後組織之。第二組包括警士以上之全體指揮警官，在大城市之警局，此組可再分為警察上尉，中尉，少尉等第三組為警士。其程序如下，先由顧問團成立一種試驗的組織，次由職業教育指導員協同警官組會商訂定一種普通課程表。並助彼等選擇各學科之教官，此課程表當然須交顧問團作最終之認可。然後教育指導員教授各教官以教授之方針，採用現代職業教育的教授法，即以一、準備，二、講授，三、實施，及四、測驗四種方法教授各學科也。學科準備後即由教官向警官組講授之，彼等或批准或加以批評。學科既得到最終的批准後，即送交顧問團核閱，通過後再由教官向警士組講授之。此法有兩種顯著之優點，因全局皆得到教訓，故能集合局內所有最優良的知識，而授與警士之學科因已得到全體上級長官及局長之認可，故其教訓有偉大之權威。此整個計劃之第二個主要的方面為設置專精各科之巡迴教官，遍歷全州各警局。第三方面如上述在各大學訓練將入警局服務之學生。

第五節 我國應有的警察教育計劃

我國的警察教育，遠溯於三十餘年前，在北京所辦之警察學堂，親慶王奕劻聘順天府日本警務衙內事務長官川島浪速為監督。當時定訓練時間為三個月，以為訓練警察之用，後設高等科以為訓練警官之所，以五年為期，其後合同期滿，我國收回自辦，旋於光緒三十二年，改辦高等巡警學堂，民國元年，改組為警察學校，民

國四年改設警察傳習所，至民國六年九月，始開辦警官高等學校。以過去警察教育言之，大概可分三級，一為內政部設立之警官高等學校，二為各省警官學校，三為警士教練所。其質量如何，固無論矣，即由數量方面看來，不能不算為失敗。據前內政部長甘乃光言，到民國二十年，警高畢業計有十九班，為一千八百八十七人，另正科衛生班一班，與專門班六班，共為五百九十九名。各省警官學校前共有十五所，後因經濟問題，陸續停辦，至警士教練所共有一百九十八所，停辦者已有五十四所，現在只剩一百四十四所，統計畢業學生共四萬八千八百四十一名。試作一比較，全國警官共有一萬八千八百三十五名，全國警士共十七萬二千八百三十七名。兩共合計約有二十萬人。如以受過高等警察教育之人，去支配管理與指揮，則為百與一之比，如以警士畢業學生與普通警士會受教育作一比例，則為百分之二十，換言之，未受過訓練之警士，占百分之七十二，無怪乎警政辦理毫無起色，幾受社會之淘汰，揚永泰等且主張明令取消警察另覓替代矣。

從質量上言，昔日北京之警官高等學校，因經費短絀，而主持者對於現代警察行政毫無研究，加以飽受北京官僚習氣之洶燻，結果有名無實。至民國二十三年春。奉內政部之令，遷至首都以便管理，自陳又新校長接任以來，銳意改革，終因經費無着，反比不上浙江省警官學校。該校於民國十七年開辦，得中央津貼，經費充足，除正科外，復設巡官警長與警士訓練班，自趙龍文先生接任校長後，力加整頓，對於警政人才之羅致，不遺餘力，民國二十三年夏奉蔣委員長之命，將正科生六十餘名調往廬山實習，前後三月，極得中外人士之稱許。故同年第四期正科招生時，不特各省學生紛紛前往應試，江西與湖南兩省當局，更各資送二十名前往肄業。二十四年夏復奉命前往擔任警衛工作，以作者充總隊長，成績亦佳，臨時時居民燃燄砲歡送，牯嶺英國租界之能以收回，實習隊與有力焉。趙校長極力主張實用及科學化，首次設立刑事實驗室，實開吾國警察工作科學化之先河，至是我國各地遇有證物檢驗，再不要送上海英捕房實驗室檢驗矣。無何趙校長兼任浙江省公安局長，第三期正科生悉調充警官，教官兼設計委員，肄業之學生，常出外實習勤務，本學以致用之意，使教育與行政打成一片。

蔣委員長深知欲切實推行內政，須從改良警察行政提高警權處着手，前年在廬山時曾下手諭浙江省警官學校實習隊，遇有軍人不打腳綁或違反新生活者，實行拘解懲辦。又見改良全國警察行政，非有整個計劃不可，囑令內政部於民國二十五年擬具整頓警政綱要。先從京滬蘇浙皖贛鄂閩魯豫湘川着手，將民廳警務劃出，三年為期，將保安團隊改入警察系統，改保安處為警務處，作警察行政專務機關。改良警察素質，以高小為最低標準，分期抽調受訓，提高警察待遇，月餉須達十一元以上裁汰老弱以補足，實行一人一槍，短槍佔三分之一，經費由省平均分發，教育由中央統籌辦理。各省警官學校停辦，各省警察集中訓練，學術精三者並重，中央派遣教務主任，舉行全國警官總登記，內政部派員督飭指導限期完成。

為求符合統一高等警察教育方針起見，採李士珍先生意見，於民國二十六年八月，將警官高等學校與浙江省警官學校合併。改為中央警官學校，以蔣委員長任校長李士珍為教育長，在中山門外五棵松地方建築數十萬元的新校舍，經費由每月八千增至四五萬元，另津貼警察實驗室與勤務方面設備費數萬元。除正科生外，復辦警察教育，高級，交通，與戰時警察等訓練班，各省市派人前往受訓，警察教育班畢業學員，先後派往各省市充警察訓練所教務主任，月薪由內政部支給，實行中央警察教育統制。民國二十七年秋且調各省保安團隊幹部集中訓練，擬實行於三年內保安隊裁撤，改入警察行政系統。

從外表看來，可謂有相當之規模，即日本警察教育權威松井茂，亦頗稱許。不過一最高的警察學府，顧名思義，不徒在物質上的講求，而尤貴乎有學識與經驗兩者兼具的優良教官之羅致，俾能予未來的警官以高深警察學問。深願當局之人真能卑詞厚禮以招致著名學者，技術專家與富有行政經驗之人以充教授，俾能養成真正的警察幹部人材。

此外對於用中央警官學校為訓練警官唯一機關，亦頗有商榷之餘地，誠以中國之大，需用警官之衆，況際茲抗戰時期，中央警官學校改遷重慶後地點不甚適中，規模又小，其不能完全負起此種綦重的使命也明矣。余以為苟不設分校，各省之未設有警官補習班者，似應任各地大學附設警政訓練班，聘警察專家主持，招收大學

法政科畢業生，予以一年警政的訓練，使任地方警官，以資救濟。須知警察問題研究對象是社會的現象，大學畢業的法政學士，對於社會一切，已有相當的了解，倘能再予以一年的警察訓練，即能執行警官職務有餘，比中央警官學校學生，實有過之無不及。況一般大學的人才與設備，尤非中央警官學校所不能望其項背乎，觀於歐美各國現行之辦法，可深長思矣。

至於警士警長教育，依民國二十五年八月內政部公布之規程，警士教育，分爲學警教育，警士常年教育，警士特別教育，以警士常年教育爲中心階段。警長教育，分爲見習警長教育，警長常年教育，警長特別教育，以警長常年教育爲中心階段。學警教育及警士特別教育，見習警長教育及警長特別教育，均以集中訓練爲原則，警士警長常年教育，可分區或集中行之。警士警長教育，已設警察訓練所者，由該所統籌辦理。未設訓練所者，應置警察訓練員辦理之。學警教育科目，可照下列科目，斟酌地方情形，擬訂課程進度教學方法，及實習綱要等，呈由主管機關核定之：

(甲)學科：

政治訓練（黨義，新生活綱要及新生活須知國際大勢等）。

法學通論。

警察法令（包括處理手續）。

警察一般實務（消防實務，警察案例，及暴動處理等）。

刑事警察（指紋捺印，現場保護，攝影術，犯罪偵查等）。

民刑法大意。

憲法及行政執行法概要。

違警罰法。

防空須知。

軍事學。

(乙)術科：

一、軍事訓練：

(一)各個教練，(二)射擊，(三)班教練，(四)街巷戰術，(五)戰時警察勤務演習，(六)檢閱，(七)武器使用，(八)防空演習，(九)暴動處理演習，(十)捕盜演習。

二、警察應用技能：

(一)腳踏車或機器車輛駕駛練習，(二)捕繩術，(三)擒拿法，(四)劈刺，(五)簡易救火術，(六)簡易救急術，(七)簡易避毒及消毒術，(八)馬術，(九)代語術。

三、體育：

(一)遊戲，(二)團體混合器械運動，(三)球類運動，(四)田徑運動，(五)國術，(六)天然活動。(包括游泳滑水爬山搖船等)(七)障礙運動。見習警長教育，以當地警察實務為研究之對象，其科目如左：

一、精神講話，

二、警長之職務及責任。

三、警長對於長官及警士之關係，

四、報告書之整理及作成方法，

五、警士服務之監督方法，

六、臨檢及搜查實務，

七、勤務見習。

除右列科目外，各主管機關，可視地方之需要，授以其他應知事項。常年教育之期限，警士定為四年，警長定三年，其科目選用之標準如左：

一、精神講話，目的在敦品勵行，鍛鍊精神，應以智仁勇爲三大綱領。

二、警察實務，目的在增進服務效能，改善實務成績，應注重研究與自身職務有關之事項。

三、警察學科，目的在增高警士警長之警察智識，應選擇與警察職務直接有關者。

四、普通學科，目的在培養警士警長之常識，應選擇可以應用於警察事務者。

五、術科，目的在養成實用技術與增益體力，應注意軍事射擊及國術之熟練。

至於警士警長特別教育，各級警察機關，應視環境之需要，選拔警士警長，予以特別訓練，如衛生，消防，外事，防空，偵探，國術，戶籍，交通等，其期限科目，課程等項，悉由主管機關規定之。

自七七事變以來，中央復擬具戰時警察方案，關於長警訓練，期間視情形之需要，得縮短爲三個月，三個月訓練期間之分配，以前個半月測重軍事訓練，後個半月測重警察學術科訓練。課目：軍事訓練，內分各個教練，班教練，射擊，街巷戰術。戰時警察勤務演習，警用科學器械使用法。警察應用技術則有：機器車輛及腳踏車之駕駛，捕繩術，擒拿法，劈刺，簡易救火術，簡易急救術，簡易防毒及消毒術，防空演習，暴動處置，捕盜演習。學科一、政治訓練（包括精神講話）；二、警察法令（包括戰時法令）；三、警察一般實務，如：消防，戶口調查，外僑監護，暴動處置，臨檢及搜查等。四、刑事偵查及漢奸防止辦法，五、違警罰法；六、防空防毒須知；七、民衆訓練須知。八、軍事學摘要。

爲求提高警察教育效能計，應如前內政部甘次長所言，要中國化，地方化與行政化，中央警官學校警察教育班學員於畢業時，曾擬具改進警長警士教育實施方案，關於教育方針之確定，學警之挑選，教學訓育及管理方法之改善，課程與實習時間之分配，與劃一計分方法，頗爲詳盡，足資參考。但從余過去五年辦理警官警士教育經驗看來，有若干值得注意之點，茲一一略加論列，以供吾國警察教育當局之採擇。

我國一向以素未受過警察訓練之軍人辦理警察行政，公安機關，久已有成爲下台軍人的養老院之譏，有一大都市的公安局長，且於接任後，始着人購一兩本警察書籍以作爲民服務的指南，視部屬如牛馬，試問警政如何

望其推動。須知軍隊與警察之訓練不同，任務亦異。軍隊在長官指揮之下，一起動作，殲滅敵人，則算達到目的。警察則不然，常須獨自工作，毫無請示之機會，用盡種種和平手段，以期能將違法之人感化改造。即間遇羣衆暴動，其解散方法，初則用水喉，繼則用警用瓦斯，萬不能如軍隊之用機關槍大砲掃射也。故軍人雖能馬上得之，實難馬上治之。對於警察教育亦然，每委軍人充主管長官，事事求軍事化，而置警察學術於不顧，削足適履。且有非軍人不配做警察訓練所長等謬誤見解，此警察教育之所以每況愈下也。

訓練機關，在予學生以充分學識，負責傳授之教官，實為其中最重要之人員，從余過去的經驗看來，做官容易，做教官難。良以今日中國做官，祇曉應付公事已足，但做警察教官則非學問與經驗兼具，不能寫能講不可，否則終難使學子滿意，試問學生討厭時，有何法以免強支持，欲不言辭，其可得耶！故對於教官之聘請，對於其學歷與經驗，宜從嚴審查，既得優良的教官，又必厚為待遇與妥為保障，提高其地位，方能使之安心工作，致力研究學問，講求教授方法。今則不然，合上述要求的教官既不多，負責訓練當局亦不甚注意，階級有時且比區隊長不上，加以現制無教育長之設置，教務主任與隊長對峙，不特不得隊長官之合作，反每被輕視。既無甚出路，月薪又不滿百元，且朝不保夕，擔任鐘點既多，祇知終日伏案寫講義以資應付，無一些研究時間，而每教室人數又恆在一百以上，教授不易收效，無怪乎飽學之士，每視為畏途，裹足不前矣。

對於科目之規定，亦不能太過隨便，目下我國各地警察訓練機關的科目，有許多是有名無實，或與警察無多大關係，每祇斤斤於司法警察與行政警察等定義，而反置警察於巡邏時應如何觀察及處理案件於不顧。大抵抄襲而來，人云亦云，即新頒警長警士教育規程所規定之科目，以高小程度之學警，祇予法律概要已足，而竟教以法學通論，民刑法，又憲法及行政執行法，一為實質法，一為程序法，兩者合併教授，實屬無理。此外復有些科目應行加入，故不無改善之餘地，大抵因當局之人，事前未能審慎考慮所致。記得余在內政部工作時，以警察行政，十分之九是人的問題，提議在中央警官學校高級班課程內，加入「警察人事管理」一科。其如某參事不懂人事管理為何物，愚而好自用，竟批「查軍校無此科目，警校亦無加入此科之必要」，一筆勾銷，此

我國行政之所以年復一年，無法以上軌道歟！

警察行政，雖有若干健全的原則，惟尙有一定有效的方式，北平警察以之服務南京，卽失去原有效能，訓練科目亦然。總要因人因地因時制宜，爲今之計，宜：

一、先將警察的職務作一科學的分析，然後決定需用以執行此種職務之知識與技能。

二、再行將各種職務，作一有條理之分列，使成一合理的教授程序，並決定每種工作之起點與其教授的方法。

三、卽根據上述兩項以編纂教材及參考材料，使全國警察教材日趨標準化。

我國近年來出版警察書籍，雖較前略多，但有價值足供參考者，實寥寥無幾，能用作警察教本尤不多觀，結果互相抄襲，陳陳相因。毫無標準。每將警官學校之講義縮改，以作警士教本，致使無從領略，興趣索然。在此過渡時期，惟有在內政部速行成立一編譯室，將各國有價值之警察書籍編譯，以作參考。不觀乎彼東鄰日本乎，自身本無甚貢獻之可言，但外有大規模之編譯局，所有歐美出版有價值之警察書籍，一一譯成日文，此外每年復派有行政經驗之人出外考察，取人家之長以補其不足，故亦不致落人後。余在內政部主任職時，有見於警察課本之宜標準化，曾建議規定一種原則與標準，集全國警察專家，分頭編纂，經內政部警察課本編輯委員會批准修改後，交商務印書館或中華書局出版。版權歸著作人，但價目由委員會規定，不出數年而全國卽有實用優良的標準警察課本，其如當時當局乏遠大眼光，卒因畏難而罷，殊屬可惜。

警察訓練與警官有些不同，以法令及實務爲基柱，尙對於兩者有相當之認識，再加上其他輔助科目，則可執行職務矣。故初步訓練，宜規定：法律概要，警察實務，犯罪偵查（包括現在所謂刑事警察與偵探學）警察法令，違警罰法，政治訓練，軍事學，警察公牘，地方地理，警察應用技術如：短槍射擊，擒拿術，急救法，指紋，警用應急器具（警用瓦斯等）之使用，游泳，車輛駕駛等爲必修科。科目不必太多，以免有不透澈或無時間溫習之弊。尙時間與程度許可，宜加入保安警察，警察行政及組織，個人識別法，犯罪預防，社會問題，

地方政府，刑法與刑事訴訟法，外事警察，交通整理，警察戰術等較高深之訓練。最好能於畢業後給一概括的警察職務須知，俾出社會服務時用作參考。

最要者如爲常年教育，須規定一定訓練的時間，因利用休息時間以訓練，實難得有良好的效果也。各分局之訓練，須力求劃一、負責訓練之教官。又須了解警察的心理，不要說「不」字太多，有時要予獎勵，以期恩威並施，在教授之前，尤要有充分的預備，材料須有組織有條理，於未開始以前，最好先將題目說明，俾易於領略。最後須實行廣義警察教育，即爲不依一定教育機關，對於在職警察人員，於平素灌注以職務上知識之謂。良以一旦畢業，出任警察官吏，對於警察智識之研究與身心之修養，亦不宜忽視。研究與修養之方法甚多，如日常訓話，對於部屬之監督，報告，巡視，與至演講，書報，雜誌，刊物，及社會環境等，均可爲警察官吏在職中平素教育之資料。其中最要者，莫如對於休班長警之日常訓練與訓話。

訓話之目的，即爲將上司之意思，傳達於部屬，訓話之事實，或關於訓育事項，或關於服務事項，或關於治安，風俗，衛生事項，不論關於警察上直接或間接事項，倘於警察有關係者，均可爲訓話之資料。所應注意者，即爲訓話與演講，及授課時間之講義不同，訓話不宜憑空發揮，應多注重實際之事象，以期在職務上收獲效果，故訓話時，對於時間與周圍之事情，輿論之趨勢，均應加以考慮，通常可從左列各項中選擇：

- 一、在自己執務或巡視時之見聞及感想。
- 二、法律及命令。
- 三、上司之訓令，指令及公函佈告。
- 四、局員或監督者之報告。
- 五、局員或警察界所發現之功績或失敗。
- 六、轄內或其他地方所發生之各種警察案件與事實。
- 七、各項時事問題，政治問題，社會問題等。

- 八、密告投書（調查終了後認為有發表之必要者）。
- 九、社會之輿論及特殊警戒取締之計劃。

第七章 警力分配

第一節 外勤的重要

警察行政當局，既得優良之人員，必須作一科學與合理的分配，始能作有效之利用。第一，各員警所擔任之職務，在可能範圍內，須爲其所長；第二，即數量方面之分配，亦須求均適，毋使有太過與不足之虞。然後能令其心悅誠服，人盡其力以黽勉從公，所謂內外勤之分配是也。

內勤人員之分配，務須求妥善，蓋今日各地警察機關，恆有百分之二十以上，以辦理內勤工作。欲求冗員之裁減，對於內勤工作，宜先實地作一精密的調查，看全局辦稿與抄寫工作，究竟需時若干？指紋人員一星期或一月，能捺印，分析，貯藏與檢查指紋多少份？記錄員大約能將告發若干起，分造各種記錄？財政與物料之管理，犯罪統計與犯罪報告等表之填造，每日又各需若干時？皆非一一調查清楚不可。上述種種工作，均有準確測量之可能，倘能明瞭行政領袖所規定之標準，自能求出需用各項人員之數目矣。

但內勤工作，究比不上外勤工作之重要，須知今日警察所負一切之任務，幾完全靠街道上，日常與人民接觸的巡邏守望警士以執行之。聰明而又具慈心的警察，最能促進人民對於地方政府之信賴心，除保護管轄地段內的人民之生命財產外，又作區內之宗教，法律醫藥與社會的顧問，在貧窮無智與移民看來，警察不特爲政府的代表，且等同政府，在美國有些地方，甚且視如「法律」。警察巡邏的用意，在使犯罪之人，難以逃出生網，聰穎而又富有訓練的警察，實爲社會抵抗犯罪最好的保障，倘制服警能盡職在其所轄地段內巡邏，不時出現，已足使社會上心神薄弱之人，有所畏懼，不敢作奸犯科。無論何人受暴徒攻擊，警察聞聲，必不顧一切前來救援，過去爲着保護人民，執行職務而死傷者，已不可勝數。

此外巡邏警察復爲行政當局之耳目，良好的警察行政，端賴乎各個警察，對於所轄地段內諸色人等，無論好壞男女老幼，有充分的認識。故有些地方，規定警察對於巡邏區內住居的人，其品行，職業，與習慣必須加以調查，俾長官遇事須詢問時，能立即報告。所有已知犯人與歹徒之行動，其常到之地方，及與來往的人的名字，住址，職業，必須加以觀察及詳爲記錄，良以許多時，對於犯人的習慣與朋友的知識，足予重大罪案的偵查以線索。有時在下流社會湊集地方，一處聽得半言隻字，即能找出線索，以擒獲重要逃犯，或破獲離奇案件。機敏警察所報之形跡可疑的地方人物與情形，不特可供給未破獲案件以有價值的暗示，且對於狡黠者的陰謀，常能予以致命的打擊。一般以犯罪偵查著名的人，常借重巡邏警察，故聰明的偵探，在未先向巡邏區內警察，問明行將訊問的人之品行與可靠的程度，甚少貿貿然着手進行偵查。

由此言之，可知一地方之秩序與安寧，全靠外勤警察以維持之，內勤人員，不過用以協助外勤人員，使他們的努力發生效力，增加其服務效能耳。日本警察學者高橋雄毅當主張外勤第一，在其所著之警邏勤務說：「警察事務之本體爲外勤，我國素未了解警察的根本任務，以社會的生存發達爲基礎，結果致有輕視外勤之傾向，不知警察莫不以維持國家社會之治安，及保護人民之生命財產，應爲其全部勢力集中之點，此乃警察事務之中心，可不待言矣。」高氏之言，可謂能同時指出我國警界之謬誤，常見內勤之錄事書記，其待遇往往比外勤警士警長爲高。余以爲巡邏區，實爲警察機關最小的基本單位，抑亦爲警察教室外的訓練學校。美國某城市有荒僻夜間燈光不亮的巡邏區，一般老警察皆設法避免派往該區工作，以其不發生興趣，無事可做，而狗又多。但一新入伍警士則不然，覺得有許多應行整理之點，在執行巡邏職務時，反覺興趣異常，至天亮仍繼續工作，後卒升爲該市警察局長。

近代種種警察勤務上科學設備的發明，祇足以增加警士巡邏的效能，其本身並不能取警察而代之也。倘警力分配不得體，行將犯罪充斥，警察局長，將爲衆矢之的，勢非引咎辭職不可。顧此警力分配，雖爲警察行政中最重要問題，但過去一般行政當局，對此問題從不十分注意。祇知將所管轄的面積，劃分若干四方形地段，

每段置一巡邏區，派一警察負責巡邏，即算了事，結果有等警士終日無事可做，有等則疲於奔命。結果在行政上既無效率之可言，而在警士方面，又因待遇不公平，每致心意灰冷，無精誠合作之精神。

近年來各國警政當局有見於此，紛紛發起研究此問題，蓋深知一人之精力有限，如所負之工作太多，則不能兼顧。不過工作若太少，亦足以使其身心疏懶，失去服務的效率，況各地段警察保護力分配不均適，尤非為人民服務之道乎。欲求提高警察行政效率，對於外勤人員之分配，必須均適，第一，各警士所負擔的工作須平均；第二，須根據日夜不同之情形，依地方之需求以分配。各國警察行政長官，恆缺乏充分的警力，惟總要盡其所能，以鎮壓一切犯罪，期能負起維持地方治安之責任。為求解決此問題起見，每利用歷年行政所得，或參考他人之經驗，根據種種資料，將其所轄地方劃分若干巡邏區。惟此一二十年內，社會上種種設施，已發生空前未有的變化，故他們過去多年辛苦得來的經驗，非以以現代眼光詳加分析與重新估量，實不宜用作警方分配的根據。警察問題，每日二十四小時與各地段各有不同，倘祇根據地方之面積，人口，或財產，即進行分配警力，如某參事所批：「查犯罪事實與警力分配無關」，愚而好自用，一筆勾銷，難有良好的效果也。

第二節 各國警力分配的辦法

各國因有特殊情形，與勤務方面設備之不同，故警力分配方法，亦因之而異，茲擇其較著者略加敘述，以介紹於吾國各地警政當局。一九二〇年英國(Hertfordshire)警察局長洛(A. L. Loe)上校發明「組合」(Sector)制度，將若干巡邏區聯成一組，其交代時間不一定，將管轄地段劃成極複雜的警邏線，每線均備有卡片地圖，人民對於時間與路線，固無從懸揣，即警察亦不能預知，監督亦極利便，可免卻一切換班時青黃不接之弊。實施七年，犯罪大為減少，誠為小城市別開生面警力之分配方法也。

其他英國制度，足以值得吾人之研究者，為一九三三年Newcastle Upon Tyne警察局長克羅里(F. J. Crawley)氏發明之散在警察箱或崗亭制度據稱則在解決下列三問題：

一、如何使市民於有事時，能立即報告警察。

二、如何能使警察有一定地方，以接受其長官之訓令用膳，存貯公文，與做其他記錄工作，同時不須於換班時跑回警局，以免廢時失事。

三、如何以遞解犯人回局究辦。

無論何人，如須召警時，可至此等警察崗亭推開小壁櫃，取出電話，即直接與警局的長官談話。除警用外，復可用以召救護車與消防車，私人電話亦可與此線搭接。每警士在巡邏區內，必有一警察崗亭，故可依規定的時間，約半小時打電話報告一次。每日不同之上下班地點亦有規定，警士於上班後，即不須離開其巡邏區，因可在警察崗亭內用膳也。所有情報。訓令，建議，均可用電話為之，故無論何時，有與總局長官接觸之機會。除暫作拘留犯人用外，幾所有分局的事務，皆可在此警察崗亭辦理之，崗亭內有電話，寫字檯，檯，命令夾，紙，筆，警察法規，與其他各種參考資料。警察崗亭之長闊各四呎，高七呎，各崗亭之距離約半英里。此制度推行不數年，而先後仿行者凡五十餘市，成績之佳，可見一斑矣。

倫敦警士，每小時巡邏之速度久已規定，為二哩半，日間沿人行道邊，夜則傍房屋巡邏，數十年來援用不變。前任警察總監託倫卻 (Trenchard) 氏，知非大加改革，不足以適應社會之需求，故授命阿比 (Abigs) 氏進行調查，作一徹底的改組。其所計劃之新巡邏區制，在根據各種不同情形，盡量利用原有的警力與設備，使市民得有充分的保護。先將面積及與警力分配有關之份子如居民之種類，習慣，人口之密度，財產，建築物受攻擊的危險程度，各地段過去與現在的普通情形，一日二十四小時不同的警察問題，一一作一精密的調查，再決定究竟需用人數若干，方足以負起一切任務。除普通巡邏分配外，復在認為危險之時間與地點，加上特別巡邏，以資週密，推行後裁警察千餘。不過究屬太過複雜，其成功與否，端在各長官之能否運用良好的判斷力，先事籌劃與努力監督為定。

美國芝加哥久以犯罪著名，一九二九年，該處市民，為洗卻此等恥辱，使芝加哥成為樂土起見，特組織一

芝加哥市民警察委員會。聘警察專家波羅士密斯爲會長。作一澈底之調查，經兩年之實地研究，卒能刷新芝市之警察行政。據其報告書，則於未改組以前，全市有警士六千七百人，因分配不得宜，故一日二十四小時內，祇有七百五十名擔任巡邏工作，此七百五十人，再分三班，每分署僅得六人，可知改善計劃之急不容緩矣。此市民委員會先從事搜集各分署關於下列之資料：

- (一) 分署之號數，名，與地界。
- (二) 特殊之地勢。
- (三) 面積之總數。
- (四) 公園警察所管之面積。
- (五) 人口。
- (六) 人口之密度。
- (七) 使用之面積。
- (A) 住宅區之哩數。
- (B) 商務區之哩數。
- (C) 工業區之哩數。
- (D) 空地與人煙稀少之哩數。
- (八) 少年犯罪率。
- (九) 犯罪率：
 - (A) 盜竊。
 - (B) 強盜。
 - (C) 其他之犯罪。

(十)危險之地點：(如芝加哥畜牲場與 Loop 等地段是)。

(十一)巡邏之障礙(如鐵道，高架橋等是)。

依此計劃，必須先假設一各區巡邏速度之根據，用簡單之乘除方法，以改變此標準依上述各種不同之情形，使能達到幾種不同之總數。步行巡邏之根據如下：

(一)住宅區內巡邏區之面積為二哩，一小時內，要作一次之巡邏。

(二)商務區內每巡邏區之面積約半哩。

(三)工業區內之巡邏區約四哩，兩小時內要巡邏一次。

於實施上述之標準時，商務區與其他之住宅及工業區，要作一區別，因在商務區巡邏時，左右兩方面也要兼顧。不若住宅與工業區，警士祇須靠一邊走，即能觀察一切也。此根據決定後，第二步之工作，即依法求出各區所需巡邏警士之數目，警士巡邏共分三班，第一班為上午八時至下午四時，人數約佔總數五分之一；第二班由下午四時至夜十二時，第三班由夜十二時至上午八時，人數約各佔巡邏警士五分之一。良以入夜以後不特巡邏較難，且犯罪亦較日間為多也。上述之工作完竣後，即要將所有能譯成微分之各分子開列，此外還要用長條及班點圖表，以表明各區人口與犯罪分配之密度。同時將各區再加以考慮，看有無足以影響額定數目之分子？如區內有公園，警察巡邏之警力自可因之減少。自此新制度實行後警力較前幾多一倍。

伯克利警局對於警力之分配尤為科學化，每五年必根據管轄地五年之犯罪記錄，作一精密之研究。不特將各項犯罪加以分析，且將各巡邏區發生之案件，一一開列，使行政長官一望即知何巡邏區須特別注意，且利用斑點地圖，以表明各種犯罪之集中程度。其分配之原則，在使各巡邏區之警士，公平分擔工作，故日夜巡邏區之大小各有不同。其警力分配之方法，是根據下列各項之資料：

(一)三班不同之巡邏區界線。

(二)各巡邏區犯罪與逮捕之數目。

- (三) 各巡邏區每一方哩與每一千人口之犯罪率。
- (四) 犯罪密度，逮捕，與巡邏區面積間之關係。
- (五) 三班間犯罪與逮捕的不同之點。
- (六) 三班巡邏區大小之不同。

除此分析外，各區負責巡邏之警士，對於其所轄之巡邏區，須作一詳細之報告，關於此種報告之格式，並無若何之規定，各警士皆須自出心裁，依其直覺與判斷力寫成之。除其訓練與警察要素外，絕無其他之影響，故此等資料，實足以補助數字分析之不足處，且讀此報告即能知各人對於職務之熱誠與興趣，及一良好警士的個性之足以影響其巡邏區的程度。如此警士他調，接替之人，又可利用其經驗，及其改良之供獻，乃根據日積月累實地調查所得之結果，故為最有價值之巡邏資料，自不待言。茲略述如下：

(一) 巡邏區之界線，巡邏面積縱長之哩數，居民之性質，街巷之總數，每街巷建築物之數與其性質，用途之高度，及能受攻擊的程度，作一簡單之繪圖，塗以顏色以表明高度及空地。

(二) 潛伏之警察危險分子，其性質與數量。

(三) 犯罪之性質，密度，與方法。

(四) 用膳之時間，告發之調查，門窗之推試，與乎巡邏之回數。

(五) 巡邏之種種方法。

(六) 改善之條陳。

其警力之分配，是絕對根據三班不同之情形與地方之需求。第一二兩班警察問題不多，故祇將市面分作六個巡邏區。惟第三班則不然，因黑夜與行人稀少之關係，竊盜乘機四出防不勝防，醉酒之徒，從宴會歸來，往往無所忌憚，駛車鬧事，因黑夜之關係，所遇之行人，須一一加以觀察。此時巡邏之警士，非倍加注意不可，故巡邏區由六個增至九個，警士幾須加多一倍。巡邏警長除監督外，復作不分區之補充巡邏，遇有事情發生

時，他必在場指揮一切，局內管理無線電與回召信號之告發檯警長，為明瞭巡邏區一切之實情計，亦於相當期內出外巡察一次，俾得較密切之合作。各巡邏區之警士，非有事故，不輕易調動，故對於區內事情，能熟悉無遺。警察長下令無論何巡邏區發生事故，全體警士皆須負責，因其平日待遇公平，故無不願為之出力，遂使違法之徒一望生畏，咸存戒懼之心，因之該城亦遂成為全美最太平之城市。

其他美國警察當局，對於警力分配問題，有深刻的研究者，厥為維吉打市。警察局長威遜遜氏富有研究的精神，他最注意於警察危險分子(Hazard)之估量，所謂警察危險分子，可分作物質與人事兩方面，例如地段內夜間燈光不亮，或有歹徒住居，隨時即會發生竊盜與強盜案件。驟視之警察危險分子，似甚空泛，但有兩種估量方法，第一，即以犯罪之總數，如重大犯罪，雜項告發，財產損失，逮捕等以量度之。此種估量法似尚乏美滿的標準，惟施用於一班或一巡邏區，看佔全體百分之幾，則其確定的價值，自能表現矣，蓋能表明一日二十四小時，市內各地段警察工作，與危險分子分配之程度也。其他估量的方法，即為看果需用多少巡邏時間以防備之。有等商店，比其他商店的危險性較大，優良的警士，在其巡邏區，為提防此等危險分子，以免發生事故起見，恆多事遂巡或推試門窗，俾竊盜無隙可乘。

日本各地警察當局，對於警力分配取散在制度，其勤務方法，採用受持區與組合區制度，每警士一人劃定擔任一受持區一處，連合兩個乃至九個受持區為一組合區，組合區離警署較近之交通要衝地點，設一巡查派出所，每所設巡查九人或六人，互相交替勤務。組合區離警署較遠，與在郡部及島嶼或因地方狀況之關係，則設巡查駐在所，每所設警士一人至二人擔任受持區的警察事務。

外勤巡查勤務時間，在派出所方面，有九人三部制，六人三部制，隔日勤務制，在駐在所則行每日勤務制。所謂九人三部制，即在警署轄下分為若干組合區，於每一離署較近之組合區，設巡查派出所一處，巡查派出所置巡查九人，每三人為一班，共分甲乙丙三班，互相交替勤務。三班之勤務分為日勤，當值，休班三種，分別交替任之。日勤之時間為午前九時至午後五時，八小時勤務多在署內，除服戶口查察，臨檢視察，及其他

臨時勤務外，並授以講學，練武，與操練等訓練。

六人的派出所分甲乙丙三班，其勤務方法分爲日勤，當值，與休班三種，除值勤班甲乙兩人之時間分配略有不同外，其餘日勤休班等制度，悉與九人派出所相同。三部制在東京各警署行之，橫濱之警署所行者爲二部勤務制，二部制之每一派出所設巡查六人，分甲乙兩班，每班設某甲，某乙，某丙巡查三人，其勤務方法分爲當值休班兩種。當值班之勤務自午前八時起至翌日午前九時止，除出勤之午前八時到警署受訓三十分鐘至一小時外，自午前九時至翌日午前之二十四小時內，甲乙丙三人分任區內之站崗，巡邏及休憩，每一小時或兩小時交替一次。

我國各地外勤勤務之分配，有採集中制度，將長警直隸於各區署，然多採散在制度。於各區署下設派出所，其服務之班次與時間之配置，各有不同，然通常以三班制及四班制者爲多。所謂三班制者，卽站三歇六制，申言之，卽站崗三小時休息六小時之外勤勤務制度。最近復有站四息八制，從休息方面言，略比三六制爲優。所謂四班制者，卽站崗三小時，休息九小時之外勤勤務制度。此二制時間之支配，有用三六九，有用二五八，有與一四七者，雖各不相同，惟其支配之方法，則無二致，不外每三小時作出勤，休息，預備之輪流耳。但無論何種制度，苟祇有守望而無巡邏，總不免失之陳腐，不能適應地方之需求。近年來我國留學生，有見於國內警政辦理之不良，漸知研究外國警察制度，歸國後提倡改用巡邏制度，不遺餘力，其中推行有效者，有九江杭州等市。前九江市警察局長潘白堅，力排衆議，改守望爲巡邏，當時地方人士，對於治安頗爲懷疑，其如推行不數月成效卓著，除裁汰警察一百餘名外，減少竊案百分之七八十，至是以外國制度，不盡適用於我國爲詞反對之人，始緘默無言。據云與此制有密切關係者約有數事：

- 一、巡邏長警，須受相當訓練，尤以發展其觀察力爲最重要。
- 二、考勤宜有常規，以免巡邏警士取巧偷安，惟次數不必過密，須隨時抽查，夜間亦須行之。
- 三、每次考勤成績，無論如何，均須登記，最注意賞罰分明。

四、巡邏警士之升級，必須根據其考勤登記總表。

浙江省會警察局，過去數年，幾成爲勤務制度的實驗室，趙龍文先生任局長時，設立設計委員會，任鄧裕坤，沈觀康與作者爲設計專員，改行巡邏制度，推行後警士的休息與睡眠時間，固較充足，竊案亦大爲減少。顧巡邏制度雖佳，但在交通不便，勤務設備不完善，警察待遇非薄，尤其是慣行守望制度的我國，人民於有事時找不到警察，即歸咎於巡邏制度之不良。但爲繼續推行巡邏制，同時爲滿足人民之願望起見，根據數月巡邏之經驗，施行「巡邏組合區制」，其法將三個巡邏區聯成一巡邏組合區，一巡一守有類上述洛氏的組合制，俾同時兼收巡邏與守望之利益，成績頗佳，南昌長沙等市先後仿行。

近年來對於警力分配，能引起各地警界之注意，同時紛紛派人往研究者，爲江蘇省崑山縣實驗之警管區制。據云從學理上言，爲一比較最完善之警察勤務制度。在求警額配備及警察基本組織之合理化，由各個警士在用科學方法嚴密督察指導下之真實分工，綜合而結成整個強固之警察力量。從根本上改善警察實務，以期增進警察效能。二十三年七月江蘇省所訂試辦警管區制計劃大綱，提經省府委員會會議通過施行，根據大綱之規定，設立省警察訓練所以造就健全警察人才，並於二十四年六月指定崑山爲試辦縣份，調該所教務主任爲警察局長，督率畢業警官前往實地試驗。試辦以來頗著成績，此警管區是仿自日本之受持區，爲執行勤務最小的單位，每警士規定其能力所及之區域內擔任一切職務，爲一散在制。每人約管一百至二百戶，設一辦公處於該區之適當地點，合七區爲一巡守區，每區設一警長及警士七名，使負守望巡邏並調查戶口之責。聯合三個至五個巡守區爲一聯巡區，以巡官統率之，並設特務警數名，勤務以七人三部，合七區六人分三班，日夜輪值巡守。守望崗設在巡守區之衝要地點，依巡邏路線值勤，採四八制，每班二人一巡一守，二小時交換一次，每人每日勤務八小時，訓練及調查戶口二小時，休息六小時，每星期有一天之休息。

最後去年廣東省會警察局，督察長黃開榮提倡之崗亭勤務制度，亦頗值得各地警察當局之注意。此制有似上述美國的警察箱及杭州推行的巡邏組合區制，其法在衝要地點，設置一尖頂六角形黑色的小木亭。內有檯，

機，電燈，紙，筆墨，考勤簿等，採七人三部制，一巡一守，約半小時交替一次，故警士約巡邏半小時後，可有半小時的休息，在崗亭內守望。人民遇有事時，既可跑往求助，而外勤警士，在風雨下雪時，亦可有一些掩蔽的地方，不致如前之跑入人家躲避。

不過任何勤務制度，在吾國今日，尚有若干困難之點：第一，因一般警察待遇微薄，結果智力低下，程度幼稚，不易訓練，故每致巡邏時，不知觀察之重要，祇知跑路或擇捷徑以簽到。不切實負起巡邏任務，視撤差爲閒事，循至長官無法以執行紀律。其次，勤務上科學設備全無，崗亭既無電話，街道上又乏回召信號，祇恃機械的巡邏箱以資監督，致不能行亂線巡邏，以實行預防犯罪工作。消息已不靈，卽知某地有事情發生，又無車輛以迅速馳往救護，無法以發揮警察的原有效能。最後一般巡邏區或崗段之劃分，又未能利用各種與警力分配有關的資料以作根據，祇知以面積及人口爲標準，亦爲其中失敗一大原因。

第三節 警力分配的公式與有關的問題

警察既從軍隊分化而來，巡邏區亦不過爲軍隊的崗地，當時因無交通設備，故使能互相接觸，俾一旦有事，可藉以傳訊。因此，最初的警察行政長官，將其所管轄地面，劃作若干相等地段，使警士負責巡邏。其後漸以人口作根據，每千市民置警士一人，今猶有泥守此成法者。近年來因警察職務日繁，故不能不將其他與警力分配有關分子加以考慮，結果有等巡邏區不能不縮小，有等則略加擴大。警力分配的依據各有不同，有以一商務區一條街，或以三十分鐘步行的距離，作一巡邏區者。有不少都市的巡邏區之大小，以一小時步行一回爲標準，然亦有以商務區一哩，住宅區五哩至六哩爲根據者。與京維也納置崗亭，其他歐美各國都市，則利用機器腳踏車巡邏，以補助步巡之不足，柏林警察晚上十時後，由總局派汽車遍巡全市地面，有用二人制，有用單人制，亦有祇於晚上用兩人巡邏者。美國千薩市，更規定警士某時，應行至某指定地點，以現時世界各國通行之辦法言之，可作如下之歸納：

- 一、商務區之巡邏區較住宅區者爲小。
- 二、有許多警察行政當局，根據幾種有關資料以劃分巡邏區，此等資料，實足爲其他當局之參考。
- 三、住宅區與偏僻地段，恆用騎警巡邏。
- 四、回召信號與警用電話，爲不可少之勤務設備。
- 五、巡邏區之構成，巡邏職務與巡邏方法，似甚少變更者。

吾國各地方政府，每年警察行政經費之支出爲數不少，有些幾爲地方政府預算中之最大宗者，爲何直至今日，此社會治安所賴以維持之公安機關，無一些科學的根據。恐從前有心改良之行政領袖，見警察行政，千頭萬緒，似無從入手，故以爲改良不易，祇可維持現狀。巡邏區改爲一警察機關最小的單位，倘不妥爲劃分，則整個警察機關，將失去重心。故吾人苟不欲改良警察行政則已，否則宜從此最小的單位着手，再及其餘。欲求此重要問題之解決，余以爲有探尋一分配公式之必要，此公式要不論地方之大小與無論在何國家，均有施用之可能，故不特要健全，且須顯而易明，俾各地警察當局，雖未受過十分高深訓練，亦能仿行，余對於警力分配問題研究有年，雖一時未能求出一有效分配公式，但深信行政當局，苟能明悉地方犯罪，不正當營業，交通事故，與其他輕微案件之性質與數量，自能將其所轄地面，劃分相當的巡邏區。惟必先求出果需用何法，方能人盡其才，使社會得有充分的警察保護力，其步驟爲：

- 一、使每班警察之工作平均。
- 二、將各地段之警察危險分子妥爲考慮。
- 三、清楚調查犯罪，不正當營業，與交通事故之確數。
- 四、明悉一日二十四小時內以何時犯罪爲最多。欲求第一項問題之解決，端在二三四各種特別職務之研究，茲將第二項所謂警察危險分子，擇其較著者開列，以清眉目：

(1) 在二地段聚居之外來人。

- (2) 各種工會。
- (3) 不正當營業的嫌疑犯人。
- (4) 街道上無業游民的聚集地點。
- (5) 一切掛羊頭賣狗肉之營業。
- (6) 公公娛樂場所，尤其是內有佩貴重首飾的人。
- (7) 夜間街燈不亮或無街燈地方。
- (8) 破爛與無人住居之建築物。(最能引起不良少年犯罪)
- (9) 有搭食的宿舍。
- (10) 大公共住宅比小住宅較要注意。
- (11) 二三等旅店。
- (12) 有各種娛樂設備的公園。
- (13) 當舖，舊貨店，涼水店，與彈子場等。
- (14) 人事與消防上的危險分子。
- (15) 機會的危險分子(如在偏僻街巷，店內祇有一女子，最易為匪徒所乘)。
- (16) 發生案件最多地點。
- (17) 根據報告，認為匪徒垂涎之地(如銀行或大首飾店，未有充分之戒備者)。
- (18) 犯人與不良少年住宅，及無賴之徒常常聚集地方。
- (19) 一日犯罪最多之時間。
- (20) 警士於巡邏時必須執行之日常瑣務。
- (21) 地勢(如河流，湖沼，鐵道，樹木與街道崎嶇等是)。

(22) 警察記錄與保險公司，認為危險的營業。

所有上述的警察危險分子，負責分配警力之長官，對之非特別注意不可，其危險的雖各有不同，要之其足以發生警察問題則一也。當然在充滿此等危險分子的地段，其巡邏區須較小，俾警士能易於兼顧。荷蘭首都警察廳，頗能注意此點。倘對於警士在一班內處理之案件，與時間之消耗，作一精密之研究後，復知各地段各種案件之多少，與應執行的職務為何，即不難求出果需若干警士，方能負起保護之責任矣。最要者為斑點地圖，務使對於犯罪者為何人，何時，何地，何故，及用何方法，皆能一目了然。此警力分配公式之可能性，是根據：一、犯罪之發生似有一定的常規，故警察之職務，幾能預為測定；二、即日常事務之時間有準確量度之可能。故警士日常事務，乘以巡邏之回數，復加上逮捕與調查時間，即為巡邏區之大小，祇須如大公司之利用會計原理，並無何種奧妙與神祕存乎其間也。此外與警力分配有關之問題頗多，行政當局，非一一找出答案，不克為功：

- (1) 究竟周妥的保護，需用最低巡邏的限度為何？
- (2) 巡邏的回數應如何決定？
- (3) 巡邏的密度果以何事作根據？
- (4) 如何方能使工作平均分配？
- (5) 如何以分配警力，俾得到一定最低限度的效能？
- (6) 何時及如何設立一定崗位，與十分鐘或二十分鐘或一小時的巡邏區？
- (7) 何時，如何，及在何地，應設置步行巡邏？
- (8) 何時，何地，及為何要警察兩人一起巡邏？
- (9) 何時，何地，及為何要用騎警巡邏？
- (10) 需用何種設備及人數，包括單人，兩人，與分隊巡邏？

- (11) 何時，設置圓形與直線式巡邏區？
- (12) 當警士在特定地點執行職務時，有何法以兼顧其整個巡邏區？

第八章 警察科學的設備與記錄

第一節 概論

近代科學昌明，大有一日千里之勢，惟所有發明的利器，幾盡爲作奸犯科的人所利用。其爲非作惡的技術，因之日趨科學化，所謂道高一尺，魔高一丈。自人類利用汽車以作交通器具後，犯罪問題，遂完全爲之易色，蓋此輩不法之徒，見每次所獲不貲，寢假而視反社會的行爲，爲一種大專業，事事求科學化。有組織的綁票匪徒固無論矣，卽破扉竊盜，亦有一定標準的器具。既用種種科學方法，以達其竊掠之目的後，又知利用最快捷之汽車以逃走。例如前年，美國加州發生之案件，盜黨竟利用飛機行劫，來去無蹤，所謂犯罪無國境，使警察無從捉摸。彼輩有時且配備有最新式的譚遜式機關槍，故警察於追捕時往往爲此等亡命之徒所擊傷。

由此言之，可知警察方面的勤務設備，不可不力求近代化，良以置身警界者，既以警察爲終身職業，爲社會服務周妥計，不可無精良的職業器具，所謂「工欲善其事，必先利其器」，卽此之謂也。大抵一般政客於搜括之餘，恐受輿論之攻擊，故將警察行政經費擅行減低，致使警察赤手空拳與社會的敵人格鬥。若使警察跑步或乘腳踏車，以追捕一乘速率汽車之匪徒，而希望將之擒獲，寧非滑稽！爲今之計，不特要立刻科學化，且還要比社會的敵人，更進一步，始有制其死命的可能。中央有見於此，故去年實行撥鉅款補助，並指定應購置各種警察科學設備，誠一好現象也。

第二節 設備的種類與功用

際茲新生活積極推行之秋，警察的服裝，亦須求清潔整齊，若穿破爛衣服，在街道上巡邏，適足以予羣衆

以笑柄，喪失警察應有的威儀。蔣委員長對於警察制服，有一次在杭州曾對趙局長說：『以不打綁腿，不掛皮帶爲佳，一如英美的警察然，俾一望而知其爲警察。』新頒警察制服條例，除階級方面，尙未十分清楚外，可謂已有相當的進步矣。現代科學警察設備日進無已，種類亦不勝枚舉，祇能將其犖犖大者，如勤務與犯罪偵查等，略加論列耳。

(一) 閃光回召信號與交通器具：

(1) 告發室電話之集中。

(2) 電話箱：

(A) 派出所警用電話箱，奧國與日本式。

(B) Kiosk 式如英國 New-Castle-Upon-Tyne 警察箱內的電話是也。

(C) 柱或架式。

甲、蓋威爾式 (Gamevell)。

乙、普通電話，如伯克利式，有獨立線直達總局。

(3) 回召信號制度：

(A) 色燈：

甲、紅色。

乙、綠色。

(B) 汽角。

(C) 號笛。

(D) 電鈴。

(4) 電傳打字或電印機。

(5) 警用無線電制度。

(二) 運輸：

(1) 汽車。

(2) 機器腳踏車。

(3) 腳踏車。

(4) 馬。

任何一警察機關，倘於調動應變時，不能聯成一氣，實難收效，如所管轄之地面愈大人數愈多，則此交通問題，亦愈覺重要。倘祇恃一徒步警士以追捕匪徒，實無濟於事，若全體警察能作一單位以運用，構成一線將全市包圍，則其漏網的機會，將減少一半矣。此聯絡的器具爲何？卽最新式之回召信號是也，苟無此種設備，局內長官，無從與外勤人員接觸，於變出非常時，各個散在警察，將求援乏術，行見有首尾不應之虞。況際茲交通便利之世紀，速率爲一極重要之事，一分鐘或數秒鐘之阻延，每致令亡命之徒，有離開犯罪現場半哩之機會。所謂回召信號，其法用一百枝燭光之紅色或綠色電燈（如街道有樹木，不宜用綠燈，因恐難以辨別也。）掛在適中交叉路口之電線上，各外勤警察，皆有一定信號。故巡邏時須十分注意，絕無偷懶之可能，實爲一良好的監督方法。總局有電扣，扣一掀則電流達於彼處之燈自明，不特任何一警士，卽數警士或全體外勤警士，亦可同時呼喚。局長在外，亦有一定信號，故遇有嚴重事情發生時，可趕回指揮一切。卽有大幫匪徒來襲，亦可按緊急信號，於數分鐘內，調動全市警察向之包圍進攻，使不至漏網。有時於回召信號外加用電鈴，蓋恐在大霧及烈日之下，不易辨別也。回召信號下亦裝電扣，爲市民鳴捕之用，紐約用此法最早，收效甚宏，近年來復大加改良，故美國各地警局採用者日多。如嫌此法裝置費太昂，不妨置紅綠燈於山上，水塔，或市內最高建築物之上，用時可以電話通知，使代爲閃電呼喚。無論一地方之情形如何，皆可因地勢以裝置，但須有一定的長期計劃，依犯罪之情形，利用地圖以策定之。閃光回召信號制度之功用有九：

- (1) 能助警察散在制度。
- (2) 可於緊急時，集中全市散在的勢力以應付一切。
- (3) 警士可作亂線巡邏，使違法之人，無從提防。
- (4) 藉以試驗警士的敏捷程度。
- (5) 加速車巡隊，便衣隊，與偵緝隊等出發馳赴犯罪現場之進行。
- (6) 爲犯罪預防之利器。
- (7) 足以振刷警察的精神。
- (8) 可促進社會人士的好感。
- (9) 爲一合經濟之投資。

上述之回召信號，雖爲警察的聯絡利器，但與警用電話互相爲用。巡邏警士一見回召信號，須立即打電話回局聽候指揮，方知須趕往何地服務，故在未配備有無線電之警察局，非有回召信號，與警用電話不可。近年來美國蓋威爾公司，對於此項警用電話之製造，精益求精，幾達完善時期，故各大城市的警局，無不普遍採用。此項信號機件若干，而以電話通於總局之接話機，接話機上有記數時間之圖章各一，並有紙筒一捲。警員如有所呈報，祇須揭開其信號機，掀其機槓，號數即傳於總局矣。總局之接話機能自動將時間印入紙上，如欲與總局談話亦可，如此則總局知簽到者，實爲本人也。倘警局能利用警用電話，將全市之面積，根據地勢與犯罪之性質及數量，作科學之分配，使巡邏警士於每句鐘內，打電話回局報告一次，不特可減省巡邏之人數，且可增加警士預防犯罪的效能。因可作亂線巡邏，神出鬼沒，使違法之人，無從防備，爲巡邏最要之點，而於遇有重大事故發生時，又可即時集中應付，巡警既每句鐘利用此電話箱報到，警長自有充分的時間。蓋除監督及指揮巡警外，復可協助警士巡邏，以補其不足。撮要言之，巡邏區警用電話，可達下列等目的：

(1) 無論在緊急或平時，可加速大隊散在警士之調動與統制。

(2) 可增進各警士之活動與效能，藉以減輕市民對於警費之負擔。

(3) 可使城隅與偏僻，平時絕無警察足跡所到的地段，得有相當警察的保護力。

(4) 可增加長官監督警士之能力。

(5) 如一巡邏區內有數個警用電話箱時，警士可按犯罪的情形以自由巡邏，以增加其預防之能力，使匪徒無所措手。因在各地點，均可按時由警用電話箱報告總局或分局也。

(6) 可廢除在總局守候之緊急預備隊，藉予警士以充分的休息。

(7) 除有保全使各警士預防犯罪之價值外，仍可使於緊急時，作預備隊的單位。

(8) 對於訓話、命令、與消息之傳遞，可得有極大時間經濟。

(9) 可使警士於數分鐘內，與告發的市民接觸。

(10) 巡邏警士，可不時與總局長官通消息，遇需要協助時，可即行電召。

(11) 警用電話箱設備雖甚簡單，實足以當一派派出所之用。

(12) 可使分佈全市的外勤警察，聯成一氣取一致的行動。

(13) 遇變出非常時，每個警用電話箱，有可用作分局之可能，如準備數輛速力汽車與機器腳踏車，配有新式的應急器具，用相當人員居中策應，可使成爲一小根據地，以就近應付一切事變。

電印機或電傳打字機 (Teletype) 之功用與電話不同，亦爲近年發明之交通利器。此機可稱爲電話打字機，因爲一以電力管理之打字機，而以電話線爲聯絡故也。在一處發出，所有相聯之地點，皆能自動接收，且可成爲永久之記錄，所需之時間不過一分鐘，總局與各分局固可聯絡，即各地警局亦無不可。電傳打字機制度最發達者爲美國紐約，馬色超實，康尼德克，片沙萬尼亞，與紐約州督察長慕 (Moore) 氏言，則五州內有六百八十個收發地點，任何一地點發出警報，其他所有地點，最多不過三十分鐘內即能收到。每年約發生二十五萬通警報，大部分發生效果。前數年片沙萬尼亞州之積彩市，活臣氏且實驗空間電傳打字機之作

用，將來之進步，誠未可限量。近代社會日趨繁榮，警察事務亦因之而愈複雜，往往發生之事情，非一時一地可能解決，常與各地有連帶之關係。近則與鄰縣鄰市有關，遠則與各省有互相合作之必要，且常有案件與國際間發生關係。故為我國今日計，縱不設省警察，各省也宜設立犯罪偵查與鑑識局，公路上則用汽車警察巡邏，策應一切，中央則宜即設立一犯罪偵查與鑑識總局，內設國際警察情報處，一如美國華盛頓之司法行政部犯罪偵查局然。同時各省裝置電印機交換警察情報，然後進而求國際之合作，庶幾匪犯無漏網之虞，近年來且利用電流以傳遞犯人之照片、指紋、與文書矣。

最後而又最重要之交通利器，即為警用無線電。使能實施於警察行政之功勞，實由於上述精彩市公安局長 Rutledge 氏多年研究之結果。每年藉無線電以捕獲之重大罪犯，凡六百餘起，每次之逮捕，平均僅需八十秒鐘，開警察空前未有之記錄。據其報告：「殺人之兇手在現場未及拋棄其武器，即為警察所捕獲；竊盜正在將贓物搜集，警察即聞警而至。強盜僅下手已被包圍，打劫銀行之匪徒，僅離開現場祇六十秒鐘，已被上手錄。一命案人犯。於殺死人後，僅兩分鐘即被拘獲，因緊急之電話打到總告發室後，長官立即發出警報，適附近有巡警在汽車上接得訓令，立即馳赴謀殺之地點，兇手正欲將手鎗拋入溪內即被擒獲……」。計精彩市警局一九二九年，發出之無線電，共二萬二千五百九十八通，捕獲之案件，共一千三百二十五起，每起約需時一分四十二秒，觀此，一般懷疑之人自可明白矣。

與無線電有關者，為用汽車巡邏。既有回召信號、警用電話箱、電印機、無線電可解決警察聯絡之問題，更不可不從事於迅速運輸之設備。蓋數者互相為用缺一不可，因警士見回召信號，打電話回局，於接得差遣後，不能不立即馳赴事故發生之地點，否則，警士將於犯人逃遁後始到，不免有遠水不救近火之歎矣。故警士之巡邏，於可能範圍內，宜酌量參用汽車巡邏。此法創自美國伯克利和麥局長，每警士皆須自置汽車一輛，車上裝有各種警察用器具如繩索，救急綑帶，電筒，小滅火機，瓦斯彈之類以備火警及意外事件發生時之用。養車費用每人每月另支四十元。據他最近來函，則不特警邏車配有兩向無線電機(Two-way radio)，巡邏警士

可直接與總局之指揮長官通信，遇有嚴重之事故發生，三五分鐘內，即有多名警士到場包圍。且發明一無線電竊聽機，祇須將此機向打來之電話線接觸，即能竊聽無遺。換而言之，即電話線上來往之通信，此後再不能成爲祕密的情報矣。

紐約市警局對於此等配備無線電汽車之管理，頗爲科學化，在總局內交通科內，有一高級長官，專司此等警邏車之調動。他之前面桌上，備有一全市大地圖，用黑色卡片，上書號數當作巡車，故他對於巡車管轄之地段，一目了然。但每巡車於被遣出後，即將地圖上之卡片覆置使現白色，倘於十五分鐘未接得電話報告，即再遣一輛，前往協助。兩向警用無線電，是由一退伍軍人波朗 (Brown) 氏發明，先在加州之 Piedmont 市警局試用，我往參觀時，會與一巡長乘車出外巡邏，每十分鐘所到之地點，輒向總局報告。在局內負責指揮之長官於接得報告時，如無特別事情時恆回說：可以了 (O.K.) 每五分鐘，即發出試驗口號，而巡邏警士與他人談話時，總局也可以聽得，故幾不用派人監督。美國各地自試用警用無線電後，不特犯罪之數量大爲減輕，即巡邏警士之人數亦因之減少，實爲一極有效率而又經濟的設備。

近日警用無線電臺，已將及一百之數。我國倘現時無舉辦之能力，可做英國倫敦之「飛車隊」(Fly Cars Squad) 之辦法，利用若干輛汽車，作不分區之巡邏，以補步行巡邏警士之不足。但此等駕駛警士，對於市內一切不法之徒，須有深刻之認識，一見形跡可疑者，即要上前加以盤詰方可。各國亦有利用配有無線電收音機之機器腳踏車巡邏者，但機聲太響，最易使匪徒走避，且乘車之人，每受損傷，故祇可用以維持巡遊之秩序，執行交通律及追捕逃犯之用。騎馬巡邏祇適於應付羣衆暴動，或汽車不能到達之山地，因馬之精力有限，且不易料理也。至於腳踏車巡邏，則不過爲經濟起見，聊勝於完全徒步巡邏耳。據專家言，則所有步巡之職務，車巡無不優爲之，在人烟稠密之商務地區，爲過密保護計，以爲最宜用徒步巡邏矣。但車巡除於相當時刻，作徒步巡邏外，仍可利用汽車於其餘之時間，在管轄地四圍巡緝，增加巡邏之效能，在住宅地區或半住宅地區，徒步之巡邏即須廢除。自汽車用作交通器具後，一般巡邏警士，也明白在住宅地區徒步巡邏之不適用。從經驗看

來，乘汽車巡邏之警士，在每日八小時之外勤時間內，除平均車巡三十哩外，仍在作如前之徒步巡邏，結果人數不須增加，而巡邏之效能則加倍矣。至所用之汽車以福特(Ford)廠所製者為佳，以其價廉適用，且燃電油與料理，也較其他之汽車為經濟也。

一地方要用多少警士分擔巡邏之工作，實為一難知之數，如有完備之記錄制度，則器具之種類與數量，均有明確之宣示矣。據富有經驗之警察專家言，如能切實明悉一地方之警察問題後，可利用完備之新式器具，不特能將警士之人數減低，且同時可增加防止犯罪之效能。一九二九年和麥警長應美國甘沙士市長之聘，往改組該地之警局，和麥氏於調查完竣後，依該市之地方情形，設置新式之紅燈回召信號，及利用福特汽車巡邏，結果裁去七十七名警士，減輕市民之負擔，推行後犯罪之數量亦因之銳減。處茲交通便利之世界，交通與運輸之設備，為警察外勤最重要之問題，我國各地推行巡邏制度之所以無相當之成效者。大半由於無上述之設備，為今之計宜於可能範圍內盡力兼顧，寧將老弱與無資格之警士大加淘汰。最近美國那薩市(Nassau)且設置最新式警用飛機一架，上有毒氣、煙幕、催淚等炸彈，機關槍及閃光燈、望遠鏡、無線電收發機等，用以追捕逃犯。其他警察應用之器具，不勝羅舉，但器具設備之原理，大別有五：

(1) 欲求服務有效起見，警察必須有警用電話箱與回召信號。

(2) 上述之電話箱與信號，要在相等之距離地點裝置，在住宅地區之距離為一哩，在人煙稠密之商務地區，則宜裝置於各街角。

(3) 必配備電印機，使各區署與各地警察局間之情報，傳遞靈通。

(4) 若缺少無線電，則一局器具之設備，不能謂為完善。

(5) 所有徒步巡警所能辦到之事，汽車巡警皆可一一為之而更優。

富有訓練之警犬，與警察工作，有莫大之關係，大戰後，警察始利用警犬。倘各地警局有警犬之設備，有許多案件，恐早已破獲。蓋不特嗅覺敏銳，且其目光於黑夜亦可辨物，體力靈活，有入夜不眠之精神，在偏僻

之巡邏區，警犬實爲警士最好之伴侶，除偵探與巡邏外，復可用作保護、看守、救助、與傳令等工作。故日本警察先進松井茂說：『用一警犬，足抵六十名憲兵。』因極忠於其主，如欲解散羣衆集合，可使警犬向人叢中橫衝直撞，不難使其散去，世界著名之警犬有六：一種獵犬 (Bloodhound)，長於追蹤；英國現選阿達拉推利埃 (Airedale terrier)，作看守船塢之用，亦有用作巡邏者。但有許多人主張用 Bull mastiff 與 Retriener，何者爲較佳？英德兩國專家，尙紛紛其說，莫衷一是，但予以爲德產多伯曼瓶秀 (Doberman pinscher) 爲最適用，因其懂得指揮，極能與主人合作，絕無兇悍之虞，用以追蹤，爲其他警犬所不能及，雖敵人向之鎗擊，亦絕不畏縮不前也。

犬如人類，無論何種每犬均有勇敢、聰慧、與信義上不同之處，未經訓練之犬，不能做警察之工作。英國警察總監愛車勒將軍說：『吾深信犬爲警察不可少之物，但其成功與否？全視訓練而定。』觀此，可知訓練之重要矣。惟低能之犬，實不堪訓練，故警犬專家現注意於改良犬種。警犬應有之品質與訓練，可分列如下：

- (1) 絕對服從。
- (2) 具無疑之勇敢。
- (3) 不特要能接踵跟隨，又能前驅領導。
- (4) 聞令卽吠。
- (5) 拒絕他人之食物。
- (6) 無論入水或踰牆，要能將目的物取得帶回。
- (7) 最少要能跳高至五呎，
- (8) 不畏鎗擊，除訓練人與穿制服之警官外，要向放槍之人襲擊。
- (9) 搜查房屋時見有人隱藏，卽要將之緊咬不放。
- (10) 維護主人。

(11) 趕上犯人，將之推倒及加以看管。

(12) 能向警局或指揮長官傳訊。

欲得上述之資格，非經過長期高深之訓練不可，此等練習約須八十次，因每次之教訓，於學得後，尤要重複練習，犬祇能逐步學習，故訓練之人要富有忍耐性。在訓練期內務要仁慈，方能使之忠實及爲主人犧牲，宜用警笛指揮使之習聽。若常常施以夏楚，祇能使之成爲一服從之奴隸。世界各國利用警犬以破獲案件，其成績最著者首推德國。我國於民國初年，曾有警犬研究所之設立，前警官高等學校亦曾附設警犬專科，胥因經費支細，先後停辦，殊屬可惜！現青島市警局對於警犬之選種、豢養、訓練、與使用頗爲注意，在碼頭車站搜查鴉片，成績卓著，同時中央警官學校，亦聘專家教授警犬，希望各地警局，能採購良種警犬，訓練利用，以其爲犯罪偵查不可少之設備也。

應急器具 (Emergency Equipment) 亦爲不可少之物，前年法國巴黎警察之應付政治暴動，與美國華盛頓警察之阻止退伍軍人擁入白宮，參加之人數，凡十餘萬，警察祇有數千人，當然要借助新式之應急器具。最近耶路薩冷之暴動，無情之石頭，左右飛來，倘無鐵盔與鐵盾實難抵禦。我國各地警察局常受暴民之襲擊，尤要注意此項武器之設備。此等應急器具爲何？即譚遜式 (Thompson sub-machine gun) 手提機關槍，來福槍，暴動霰彈槍，瓦斯槍，暴動棍，淚彈，瓦斯燭，避煙面具，拒彈背心，警用鐵甲車等是也。前年五月廣東開平水新村曾有一奸夫挾手鎗憑樓死守，凡數星期警察莫奈之何也，倘能利用淚彈，即可將之一舉成擒矣。

警士隨身器具，如警棍，手槍 (與警士之生命有關，以三、八口徑之新式左輪，如美國之 Smith & Wesson 等爲佳) 子彈，手鐮，電筒，警笛，筆記簿等。

刑事實驗室，爲現代警察行政絕對不可少之設備，須知今日社會之所需用以鎮壓犯罪者，不在於無數之法律，而在於使現有之法律，在技術上有執行之可能，即如何以緝捕鑑別，及宣判犯人是也。奧國已故著名之科學犯罪偵查家，翰史格洛斯 (Hans Gross) 在其傑作『犯罪偵查』一書，早已提及塵埃之檢驗，他如指紋，足

印，照相，銃器，偵查謊言等，也有頗精密之論列。當時以爲荒誕難行，今則視爲平常矣。但據歐洲已往之經驗，則犯罪偵查的技術之進步殊緩，故非羅致專家以從事於此種科學的研究不可。現在世界上最著名者，爲法京巴黎之司法鑑別室，里昂之警察實驗室，南國內政部之技術與人體測量處，瑞士洛桑之科學的警察局，尤以美國芝加哥市西北大學附設之科學犯罪偵查實驗室，自一九二九年設立以來，大有進步，實爲其中後起之秀。吾國警界近年來，對於刑事實驗室工作，頗爲注意，但究竟尙缺乏此項科學人才，最好能派若干名大學畢業，富有科學基礎而又有相當犯罪偵查經驗之人，赴歐美著名刑事實驗室，隨專家實地研究。

第三節 警察記錄制度

古無文字，亦知結繩記事，可知記錄之重要矣。良以吾人之記憶力有限，而人生日常應辦之事無窮，苟無記錄，不特吾人之腦難以應付，抑亦不免有掛一漏萬之虞。況人類文明有不斷的演進，社會現象，亦日就複雜，今日吾人之所持以解釋此種千頭萬緒之狀態，祇有藉統計之一途，然則統計之資料何來？端賴乎有記錄制度，日積月累以搜集之。

現代警察行政，與警察記錄制度，有莫大的關係，苟不先從事搜集真確的事實，澈底查明真相，尋出病源，然後對症施藥，豈祇隔靴搔癢，無濟於事，抑藥石亂投，對於病人有無限的危險。故於未改組之前，宜先置一完備的記錄制度。據和麥氏言：「警察記錄，乃人與物的描寫與報告之累積，以作協助偵查擒獲與鑑識犯人之工具。指導當局者，使能用最小的行政經費，而同時予社會以至大的保障，故記錄室，實爲警察情報的清算處，一如航船指南針然，引導警察行政，使能迅速地向目的地駛去。集中警察活動，俾不相統屬的繁瑣細微警察事務，能構成一體，令行政領袖可有全盤策劃之可能。」故無論一警察局的人員之智力與體格如何優良，倘其工作，未能得到準確之量度與分析，絕難得有良好之效果。蓋必須明悉實在情形，方不至無的放矢，徒勞無功，對於各種難題，始能找到正當答案。警察記錄，並不是如商店的簿記，乃是大公司或銀行裏的會計，使

其經理能得有效之操縱與管理，警察記錄的用途至廣，茲將其較著者略加列舉：

(1) 統制案件之調查：警察發覺及報告一犯罪後，此案必指定一製服警或偵探負責辦理，倘對此案之調查及其進步報告，無相當之管理與監督，勢必至敷衍苟且了事，或甚至半途而廢。

(2) 統制被捕之犯人及其處理：逮捕記錄，對於被拘獲之人犯，應有相當的管理，直至法庭判決發落為止，法庭發出之拘票、傳票與通告等，亦應有同樣的管理。

(3) 判斷一警察行政機關之效率，對於犯罪總數之報告，破獲之成數，物件失去與追回的比例，不特對於全局，且對於各部分，亦有判斷其是否進步或退步之可能。

(4) 宣示非常警察問題：如警察對於犯罪問題，果有解決的能力，則當一案件發生時，應能識別所有異常構成犯罪的原因，記錄室對於何時、何日、何人、何地、用何方法、何罪，應有真確的宣示，使能先事預防。

(5) 決定警察的名額：倘能知犯罪之總數，調查與逮捕之數，與社會方面種種事實，人民之特性，警察的危險分子，與夫警察的職責後，稍加分析與研究，即能決定應有警察之人數矣。

(6) 警力之分配：若能將第五項內敘述的各種事實，依警察的職務與分區的原則，加以詳細的分析，自能知警力之分配的得體與否。

(7) 選擇優良人員，分別任職以期各盡所長：完備的記錄制度，能知一局各個警察與警官之工作，例如偵緝處的案件指定偵查記錄，對於各偵探偵查各種案件的能力，與其特長應有所宣示，長官須根據各人之所長，分別升用，方能增進行政效率，否則優劣不辨，怨謗叢生，紀律亦因之廢弛矣。

(8) 根據犯人的犯罪方法以擒獲之：須知一切習慣犯，恆泥守一種犯罪方法，歷久不變，倘能依英人愛車勒之犯罪方法制度，設置犯罪方法(M.O.)記錄，不難將犯人識別矣。換言之，即將某一種之犯罪，例如盜竊所用以破扉入屋的器具、時刻、目的物，及逃走方法等犖犖大者登錄起來，利用電計機(Hollerith tabulating machine)將之分排，自能將同樣的案件卡片報告放在一起，使警察先事安排，不難將之擒獲。將來如再有同

樣的案件發生時，即知其為某竊盜之所為，此種記錄施用於歐美各地警局，破獲竊罪無數，且可指導預防的方法，使犯罪消弭於無形。

(9) 鑑識犯人與失物：指紋與照相等鑑別犯人方法，類為警界所能認識，各地警局如能通力合作，必能獲得相當效果。如我國在南京能設一全國指紋總局，各地警察機關每次擒獲犯人，寄一份總局備案，假如某甲在廣州為一殺人逃犯，如逃往上海，在該處因犯竊盜被捕，南京總局於接得上海寄來之指紋後，即通知廣州警察局，將某甲由上海遞解究辦。

自汽車發明後，犯人來去無踪，故不特國內各地即世界各國警察當局，亦須實行合作，方有解決犯罪問題之可言。對於失物之鑑識亦然，例如某乙失去手錶一只，倘他能將失錶之款式，製造工廠，與號數一一向警局報告，由記錄員記於一藍色的失物記錄卡片，如此錶為一扒手所竊，押於當舖，偵探到當舖索取當物報告時，將此失錶之式樣，工廠，與號數轉抄在藍色的當舖記錄卡片。如此失錶果為某乙的失物，則兩者相符，自然與前述之藍色記錄卡片放在一起，此偵探於發覺後，即通知某乙到上述的當舖贖回，或設法將當者拘辦。

(10) 協助找尋處置犯人最妥善的辦法：警察於拘獲犯人後，完備的記錄制度，應能將其人之犯罪活動，社會上之地位，及其家庭與體格的歷史，犯罪的原因，一一和盤托出。法官與獄吏依此記錄，將其應負犯罪之責任，找出處置的辦法，苟其人果患精神病，或為一習慣犯人，則不宜再縱之社會，蓋為本人計，為社會的治安計，不得不將其永遠幽禁也。

(11) 決定警察的交通與運輸等器具之種類，數量及分配：犯罪之量數與性質，人口之多寡，面積之大小，商務與住宅區之情形等，應為警察勤務上設備之設置與分配之根據。例如巴黎時有政治暴動，警廳宜多置騎警，及警用瓦斯等應付暴動的器具，倘巡邏之面積遼闊，則非有無線電之設置，及利用汽車巡邏不可，他如警用電話箱之分配，及紅燈信號之設置，在商務區當然比住宅區為密。

(12) 違犯交通律與汽車肇事之分析：因汽車失事，所受財產與生命之損失無數，故每次肇事之原因及地點

等事實，不可不從詳細查，期設法將之減輕；社會一般人最不喜歡者，為違犯交通規則之處罰，幾不視為犯罪行為，警局方面每有因此失去人民的信賴心與擁護，故必有縝密之記錄，造成統計，以為市參事立法之參考，俾不致創制難以執行的交通規則，及用以向市民作交通事故預防宣傳運動，期獲得民衆之諒解與合作。

既明警察記錄之用途，則知記錄室，非徒用以貯藏各種報告，必用作統制各種警察事務之機關。利用工作稽查（Follow-up）制度，將各正待調查之案件放在一處，此稽查警官不啻為局長之右臂，對於待查之案件，須不斷查察，看有無延期之調查，或不認真與半途未奉命而停止之案件，及不完善之調查。在過期不報告的人員名字下，劃一紅線以作做告，如仍不注意，即報告長官或局長。有時且分析記錄，代偵探找尋線索，以助偵查之進行，俾早奏功，實為記錄制度的關鍵。

由此言之，此記錄室，實為各種警察工作之出發點，故必須集中所有關於鑑識，交通，與物業記錄，告發報告，逮捕與失物鑑識記錄，汽車盜竊報告，失蹤目錄，人事登記，汽車肇事報告，通信目錄等。指紋記錄，僅為犯人鑑識記錄中一個單位，所有到局之告發，無論當事人親到或用函件與電話報告，皆由此記錄室集中接受，然後指定調查。所有財物，無論由拘禁的犯人身上取得，或由警察與路人拾得，均須記錄。

記錄室既負如許綦重的使命，必須有相當的人員擔任，尤貴乎有精明能幹的領袖，良以每日應辦之工作，比較任何部分為繁瑣，且又須嚴密執行，不特如期要警察交出調查報告。且有時不須詢問長官，以指定案件之調查，蓋事機急迫，不得不如此也。故記錄室長官之官等，祇宜遜局長一級，俾能隨時與各科部長官，作直接有效之交涉。他又必為一犯人鑑識專家，此外還須切實監督與查察，務使各種記錄，成為真確可靠的記錄。否則不能負起指導之任務。有如航行大海，茫茫然不知駛向何方，行見犯罪充斥，人民羣起攻擊，局長將不安於位矣。一九二九年，美國芝加哥高市各分局長，恆取壓低犯罪記錄政策，以欺騙市民，對於重大的案件，於未破獲以前，絕不記錄，如遇長官查詢時，恆以正在調查中對。據芝加哥高犯罪調查委員會之報告書，則一九二六年之犯罪記錄，僅得犯罪總數百分之六，此種腐敗惡習，足使整個警察行政失去效能無疑，又安能負起指南針之

任務歟！

歐美各國警察機關，對於記錄異常注意，隨處有單指紋記錄，奧京維也納，且為歐洲各地警局之犯人鑑識總清算室。犯罪方法記錄，尤為盛行，德奧兩國人事登記收效尤大，外人入境後即要自動向警局註冊。柏林警察如欲知犯人密爾米地前次之犯罪，祇須一按刑事記錄，不獨其曾犯幾次、及所犯者為何罪，即其親族朋友及黨徒之姓名籍貫，於一分鐘內，即能洞悉無遺，其記錄制度之精密，於此可見一斑矣，日本各地警察局，均仿此制，故警察不用攜槍，而治安極好，未始非此登記制度之功，蓋不如是，則歹徒易於混跡也。南美洲阿根廷，規定在領土內人民，一律須攜帶個人識別證，警察隨時有權索取檢驗。上述之伯克利市警察局的普遍指紋登記運動，早已成功，紐約警察廳置有洗衣記號記錄(Laundry Mark)，可謂別開生面。此法認出許多意外或被殺多日的屍體，面部與指紋均腐爛模糊不辨，若非有內衣之洗衣記號，則不知其為何許人矣。

世界各國警察記錄制度，各有不同，其中以英國最為完備，但有許多警察機關如吾國，則無警察記錄制度之可言，蓋雖有一些告發報告，惟不分門別類，造成各種記錄，使能互相參證，一呼百應，無濟於事。茲將主要的記錄開列：

(A) 告發報告：每當有事故發生時，無論為警察旁人或受害人到局報告，記錄員必將該事發生之情形與經過，一一記下，予以一次序的號數，但根據此告發報告，記錄員須造成下列的記錄。

(1) 字母次第記錄檔：

(a) 依犯人的姓名分列。

(b) 依告發人的姓名分列。

(c) 依犯罪的性質分列（即法律所規定的罪名）。

(d) 依事故發生的街名分列。

(2) 調查報告記錄，案件指定後，每次調查之告發報告，放在一大封套或紙摺內，以構成該案的歷史。

- (B) 逮捕記錄。
- (C) 物的鑑識記錄：
- (D) 個人鑑識記錄：
 - (1) 指紋。
 - (2) 書法筆跡。
 - (3) 照相。
 - (4) 言詞描寫 (Portrait Parlé)。
 - (5) 犯罪方法 (Modus Operandi) 卽日人所謂手口記錄。
 - (6) 勃爾蒂榮 (Bertillon) 量身法，此記錄自指紋記錄施用後，已日漸消滅。
- (E) 各地警察局對於逃犯及失蹤通告。
- (F) 工作稽查記錄 (Follow-up or Ticker)。
- (G) 行政記錄：
 - (1) 人事記錄
 - (a) 任用 (個人的歷史)。
 - (b) 工作效率。
 - (c) 逮捕。
 - (d) 季考與年考成績。
 - (e) 射擊成績。
 - (f) 疾病與告假報告。
 - (2) 值勤與特務記錄。

- (3) 各項比較式犯罪每日，每星期，每月，與每年總報告。
- (4) 通訊記錄。
- (5) 執照。
- (a) 跳舞場。
- (b) 酒吧。
- (c) 巡遊。
- (d) 遷移。
- (e) 派廣告
- (f) 其他。

上述所有記錄，對於犯罪告發報告之號數、罪名、犯人之膚色、高度、重量、年齡、何時發生、指紋公式、照相號數、犯人的綽號與別名等，均詳載無遺。指定案件每次外出調查的報告與告發報告放在一起，故偵查警探，於數分鐘內，即可由犯人記錄索引(Cross index)將指定調查的犯人各項記錄取出以作參考，故犯人之犯罪活動、歷史、與動機，均能一目了然，其周密之程度，設歹徒有知，亦不敢輕舉妄動矣。

第九章 警察待遇

第一節 概論

警察行政既是人的問題，則當局之人，須先決定果需要何等人材？次則何以羅致之？復次則何以訓練之？最後則何以使用之？上章對於警察人員之考選、訓練、分配，似已有相當的論列，樹立相當的標準矣。但吾人不欲實現則已，否則非從根本處着想不可。即看努力工作，果有何等代價，如何方能使之安心工作是也。須知求日常生活舒適，是人之常情，警察工作既已繁難不堪，復帶有若干危險性。從我國今日一般警察之待遇上言，尙不能與一人力車夫或雜差比，遑論與社會上其他高尚職業求平等！故結果不惟無法以羅致社會優秀分子，即有亦無從以使之繼續做去，而不見異思遷也。

在我國有種種歷史上的困難，因一般警察差不多是由前清之衙役脫胎而來。故表面上仿效租界的巡捕，但身為警察者，每不明警察之身分與地位。正如某著作家所言：「竟以家奴裝飾自居，任人驅使，恬不知恥，每遇富豪要人之喜喪事故，門首持槍鵠立者警察，迎賓送客者警察，借什物者警察，擡食品者警察，監廚房者警察，看馬廐者警察，提酒壺者警察，攜馬桶者警察，打簾子、抱小孩、倒茶、點煙……無一非警察。甚有某宅出殯警察掛孝排隊，陪尸靈者。各國警察之身分地位，何等尊嚴？何等高尙？人民對警察如何崇拜？如何敬畏？而在中國反以警察爲下役爲奴僕，人民視警察爲菟狗爲蛇蝎。」以視日本在鄉村與小學校長及鄉長平等，相去何遠哉？

爲今之計，宜即從提高警察之待遇始，使一般有志服務警界之人，知今日的警察，迥非往日之低下者比，藉以掃除前時一切腐敗氣象。現代警察既須年青聰穎，以受嚴格的訓練，復須證明其爲一品行純潔之人，當然

對於薪餉、工作時間、假期、津貼、升遷、意外保障、退休、與福利事業等，宜從優規定，以示公平體卹之意。我國今日一般談改良警政者，無不異口同聲，要提高警察待遇，此誠為當今急務，但尙無一切實與合理化之辦法。從廣義言，警察待遇包括薪俸、升擢、紀律、工作時間、年假、病假、津貼、獎懲、職位保障、恩卹、退休制度、與福利事業，茲一一略加論列，並將各國的辦法涉及，以資國人之借境。

第二節 薪餉

薪餉為警察待遇中最重要之項目，自不待言。徒提高薪餉，雖未必一定能吸引優良的人員，但總可助行政當局，以招致及保留能幹的人員。蓋孟子論政，先重五口之生計，管子述治，首在倉廩之敦實，使其差得足俸，妻孥溫飽，可以安心而在職，然後可樹立百年不壞之基。在規定警察薪餉之等級時，須知俸給非一絕對之事，與一地方的生活程度及其他各項待遇，實有不可分離之關係。例如美國芝加哥市警察廳，一千六百萬預算中，有百分之九十五是薪餉之開支，警士每年所得不下二千五百元美金，紐約且達三千元，可謂高出一切，使其餘各國，不能望其項背。願歐洲與日本等國的警察之薪餉雖比不上，惟其生活程度，則遠不如美國各地之高，經過若干年之服務，又必享受相當恩給與養老金之保障，此外如服裝、食宿、娛樂、醫藥等之設備，均應有盡有，結婚或有兒女時又有多少津貼，務使一般警察生活能經濟舒適。

現代警察行政既需用優等人材，究竟薪餉應高至如何程度？據美國著名人事行政專家鐵羅佛（Telford）氏言，則應從普通福利的立場着手，即其薪餉之多寡，以能維持其生活為原則，此生活程度之決定，是以社會上略與警察相等的職業最低的俸給作根據。一九三一年波羅士密斯在美國市經理年會，對於警察薪餉問題，曾表下列的意見：「警察的薪餉，已成久懸不決的問題，若根據別市的薪餉之支給以取決，似有未妥善的地方，因搜集此等資料後，尙不知各地生活程度之高低也。且從各地得來之數字，又罕能自身表出平均之數，以宣示警察應得的薪餉，因或有過高過低之虞也。現時有一可行的辦法，即先決定究竟所需用以執行警察的職務之資格

爲何？再考慮果需多少薪餉，方能招致此種人材？最後則看，地方在經濟上果有此能力否？倘對於此三問題有答案，則資格與代價自能平衡矣。現在對於警察所得之薪餉，有許多非難的地方，余實不知此外有何衡量的方法。

依民國二十三年十二月內政部公布之警長警士薪餉暫行條例：長警薪餉分爲甲乙丙三種每又再分六級，警長三元一級，甲種由三十五元至五十元；乙種由二十五元至四十元；丙種由十八元至三十三元。警士甲種二元一級，由二十二元至三十二元；乙種一元五角一級，由十五元五角至二十三元；丙種則一元一級。由十一元至十六元。至於應依何種支給，由各級警察機關，視其服務地方經濟狀況及實際需要，編定後報由各該管最高級主管長官，分別呈咨內政部核轉銓敘部核定備案。

顧內政部公布的條例，雖有甲乙丙三種規定，但各地警察機關最多不過支給丙種薪餉，其餘或十元八元不等，有等地方且低至三五元甚或一元如雲南之宣城。即稱警察行政經費最多之廣州市，亦不過支給乙種薪餉，僅有前歐陽局長時代，主張提高待遇，曾支過甲種薪餉。在未有其他福利事業以前，實等同雜差伏役，待遇未免失之太薄，無怪乎逃亡者日凡十餘起矣。蓋以此區區之數，除本人每月膳費外，所餘微款，祇足充作理髮沐浴鞋襪等零用而已，如遇疾病慶弔及家庭贍養等費，則無從出矣。故不欲改良我國的警察行政則已，否則非從改善待遇，尤其是提高薪餉處着手不可。就以現在生活程度言，祇加一二元，實無濟於事，非增至二十五元或三十元，使衣食住三問題有些着落，俾能招收初中以上人材以服務。如萬不得已要緊縮時，寧將警官之薪俸酌減，否則實難安心工作，現行警官薪俸與長警薪餉相差未免太過，由長警之十餘元，以至巡官五六十，局員八九十，督察百餘，科長二三百，局長四五百，此種高下懸殊的狀況，實爲一般國家所無。以視外國長警之七八十，警官一二百，局長三四百，真不可同日而語。此警察之所以不知自愛，自形慚愧，即長官亦視同勤務矣。中央有見於此，在整理警政原則，規定警士月餉最少十二元以上，並擬實行撥款補助，不過究竟僧多粥少，能力有限，實難統籌兼顧。故一般談改善待遇之人，又主張從確定地方警察行政經費着手。去年內政部中

央警官學校舉辦之警官高級班，學員小組討論，且提議金庫制，一如日前教育經費之獨立然，不過究不合現代預算的原則。戰時警察方案，關於警費，定由省擬定統籌統支辦法，於必要時得設立警餉募集委員會，並得請商界重要份子，銀行經理，及熱心公益之地方士紳作委員，免除一切不必要之支出，於核減警餉時官長應先於長警，其成數亦應多於長警，亦未始非一辦法也。

與薪餉有關者，厥為器械服裝膳宿費等之津貼，在薪餉微薄的國家，服裝器械，當然由局購置。美國各地，則每年津貼若干，由警察自行負責。在解決此問題時，當局對於公款與警察之外貌與服務能率，須同時顧慮。

第三節 升擢

除薪餉外，人事行政最要者為升擢的機會，足以引起服務之興奮。行政效率是建在依才授職，論功行賞兩基柱上，有時薪俸雖不高，但如有公平升遷之機會，亦足以吸引有學識之人。蓋人生必有希望，恆見有許多職位，初任時俸給頗優，徒以無甚出路，成為所謂「死胡同工作」，及無人過問。晉級為警察行政中一困難問題，蓋庸才固不可使之登職，尤不可使之升級，故縱已服務多年，苟無相當資格，亦祇可酌量加薪。故應根據詳細之審查與研究之結果，因晉級常附帶待遇的提高，若行之不當，必致枉費金錢，況擢升不公平，又每足以敗壞團體之紀律乎。

由此言之，晉級必須有一定之資格或條件，尤要實行職位分類，否則難免無粥少僧多之虞。蓋職位分類，為施行科學行政之先決條件，對於每一職位之任務性質、任職者之資格、俸給、升擢範圍、各方面之關係等，經精確之規定後，能使一、任職者工作均平，權責分明，處事迅速；二、新公務員之選錄，得以職位任務為根據，則錄用後不致不能勝任；三、待遇公平，辦事者無憾，工作興趣提高；四、公務員之考選、遷調、晉級、考績、培養、均有可循之標準。現在警察機關裏一般職位，每以俸給，而不是以責任之繁簡，資格之高下與能

力之強弱爲分類之標準，究竟何者爲局員、督察、科員、巡官、辦事員，毫無一定的根據。此外又祇有職而無官，一旦因政潮而無職，則縱服務警界多年，從社會地位與謀生各方面看來，均無一些好處之可言。非同軍人之曾任上尉或少校，縱去職亦可保留此種官銜，以作找工作之參考。爲求警察職業化計，實有卽行改革與釐訂之必要。

各國警察晉級辦法，各有不同，根據服務年限者有之，根據主管長官之判斷力者有之，根據考試之成績者有之，但晚近漸以工作能力與效率爲主，而以其他作參考，俾能事事兼顧。徒以服務年限爲唯一的標準，而置工作能力於不顧，已異口同聲，認爲非計。若以升遷之權付諸長官，長官如果公正嚴明，自能創行良好制度，以爲升級之用，苟長官願藉此以討好政黨，則升擢之權，實操諸領袖，其弊又將伊於胡底耶？

依我國暫行條例，長警任職滿一年確有成績者得進升一級，升級後未滿一年非有特殊功績者，不得續行進級。對於警察晉級未有詳細之規定，考績祇適用一般公務員考績辦法，結果各訂暫行辦法，以資應用。至於利用上述與警察有關之種種能力測驗以考試擢才，固甚公平，且能鼓勵員警研究學問，有激發其向上進取心之功，但有許多警察應具備之資質如勇敢、負責、忠實、可靠等，則實非考試方法所能測定，況平日工作之效率，尤不能不加以考慮，以資鼓勵乎。然欲將各員警之服務效能，一一加以量度，實爲一種極難之事，因其中包含有許多因素，如欲求出一人相對的工作效能，勢非將所有構成效能之事物，一一予以準確的測驗不爲功，然事實上，祇能將其中較重要者加以估計。

晚近各國行政學專家，均主張以工作能力與效率作升遷之根據，現正在努力研究，以探尋一妥善方法。上述鐵羅佛氏所發明的警察測驗，足以測驗警察多種的特性。他如近年白樂士 (J. B. Probst) 發明之考績法 (Service Rating-Scale)，側重性行，考績表上項目多至百條，用機計算。專以排除主觀與臆測，不特能使長官比較各個警察的能力，且可指出每個警察的弱點，使之知所改善。經美國及加拿大各地數年之試用，咸認爲滿意。目下最要之問題，卽究竟各警察，如何利用其天賦的聰明才力？換言之，卽他之生產力幾何？如能做到

此點，則自知其效能，除用作晉級的根據外，復可用作比較，以鼓勵全體警察競爭的精神。

爲求解決此考績問題，不知費盡專家幾許之研究與實驗。常見我國各地警察局之考績，等同官樣文章，每加「勤謹」、「能幹」等批語，其無科學的價值可知。美國積采市警察局現用一百分法，其法將警察服務，應有之種種條件分爲十組，每組分A等十分，B等八分，C等六分，D等四分，E等二分五種，茲錄出以供參考：

積采警察局

服務記分，由 年 月 日至 年 月 日

姓名 級別

警星號數 職務的性質 分局

(一) 外貌：

(1) 體格(十分)

他是否常常運動，使身體得到最健康狀態，或疏懶成性？

(2) 整齊嚴肅(十分)

他有軍人的姿態否？

身體與衣服是否整潔？

(二) 聰明：

(3) 智力(十分)

他能否造成通順與完備的報告，抑要召見詢問，然後明瞭事情經過的真相？他容易明白訓令否？抑每次須多事解釋？不用先事指導，他遇事故須處理時，有無良好的判斷力？

(三) 紀律：

(4) 紀律 (十分)

他誠實否？

他守時否？

對長官恭敬否？

他能否與同事相處合作？

(5) 對於職務的態度 (十分)

他能否審慎將事，努力奉行？

他執行職務時，有無禮貌與歡容，抑他每好作無謂的辯論與發脾氣？

他熟悉與關心一切通令否？

他諳法令與市條例否？

(四) 效率：

(6) 普通的能力 (十分)

他是否對於警察工作有些特長？

他能否吃苦耐勞，抑爲一懶惰之人？

他對於職務小心謹慎，抑敷衍了事？

他執行命令時可靠否？

(7) 行使職權 (十分)

他行使職權時，能否依法運用良好的判斷力，抑每濫用職權，作威作福？

他對於一切行動，是否完全負責，抑每藉故卸責？

他能常常發覺違法事情及報告長官否？

他在危險情形下，能否鎮定應付？

(8) 維持秩序(十分)

他對於其巡邏區內事情，能否一一妥為處理？

他在其巡邏區內，能否得居民的合作，抑常與之生氣？

當他與羣衆接觸時，能否忍耐，抑每大言恐嚇，發生爭論？

他對於市民是否有幫忙態度？

(9) 逮捕的處理(十分)

對於輕微的案件，能否運用良好判斷力以處理之？

他好作無根據之逮捕否？

他注意與跟蹤偵查形跡可疑之人否？

他有無處理好事與好鬪者的能力？

(10) 搜集證據呈諸法庭(十分)

他留心證物的保全否？

他熟悉法庭手續否？

他能預備案件出庭作證否？

他能清清楚楚將適當的證物呈諸法庭否？

積采市警察局利用此考績制度，能使三千餘警察的能力，令行政長官一目了然，分數由分局長評定，雖為一種主觀的估量，然較吾國各地警察局之籠統考績法，則勝多矣。究竟考績實驗，尚在胚胎時期，其完成仍有待於專家之繼續努力，美國屋崙(Oakland)市用一扣分法，規定違犯某種局規扣若干分，盡力職務無扣除者得一百分，亦一考績辦法也。然有不少以工作的數量佔四十分，質量佔四十分，人格佔二十分以評量者。但維

吉打市警局，則完全以能力、知識、自動工作、與領導能力，作升遷的根據，而置服務年限於不顧，可謂別開生面。伯克利市警察局亦然，但晉級後，尚須經過一年的試用時期。可知人事記錄，與現代考績制度，有不可分離的關係，近年來國人頗注意此點，浙江省會警察局與最近廣東省會警察局，實行設置現代警察人事記錄，以作一切升遷獎懲標準。但美國米路華克 (Milwaukee) 的人事記錄，較爲完備，實值得國人之研究，茲略述如下：

新入伍的警察，必須填寫一記錄卡片，其姓名、照相、指紋、特徵、簽名、到差日期、住址、出生時日與地方、國籍、過去職業、已婚或未婚、指定工作之分局或科、警星的號數、遷調、升降，與其他如功過、辭職、撤差、死亡、與退休日期，無不詳爲記載，當選擇人員充某種任務時，必翻閱此人事記錄，以作參考。

此外復另置一三寸闊五寸長之卡片，內註明各個人的種種資格能力，如除英語外，尚能操何外國語，其年齡、高度、教育、交通管理與犯罪偵查能力，前時的職業，享受養老金的資格，勞績與其他的資格，每必另用一卡片，書其姓名於其上。此制度可令行政長官於數分鐘內，將某人之特長檢出。如欲得一閑熟外國語人之姓名，祇須向某種外國語資格記錄檢查即得。如欲知某員警於未入局前，所操者爲何職業，亦可按姓名一找即得。此種記錄，能協助負責指揮監督的長官，使能依各人之特長，以指定特別工作。

普通的請假記錄，尤有價值，內載明員警因病、傷、例假、年假、家人的死亡與疾病、停職及其原因，一張卡片已足將一人十五年內服務之情形，對於他服務與請假的原因，皆能一目了然。爲求明瞭各警察之活動起見，在其工作之分局內，又置一服務或功績 (Merit) 記錄。對於晉級、功過、逮捕數目，又其爲個人的逮捕，抑有人協助、或根據拘票與調查之結果，均有簡明的敘述，每次逮捕之控告與發落，亦有記錄。此記錄於警士被人告發時，常用作審判委員會之參考。倘此警察曾獨自作若干之調查與追蹤逮捕，尤其是有晉級的資格，應准予通融辦理。

依警察之姓名，復有一各巡邏區重大犯罪記錄，此記錄對於重大罪案發生之時日，與告發人之姓名與住

址，此案件能否破獲？警察逮捕與證明犯罪之次數，均一一登記。警察的任務，在於預防其巡邏區內犯罪於未然，及追捕逃脫的犯人，看此記錄，可知他曾否盡職。如巡邏區內，尚有許多案件無法處理，是不啻未能克盡厥職矣。此外各分局內，復有人民對警察不滿意之告發記錄，可助以決定一個警士在其服務期內之行爲，此後在各分局尚有警長對其所統屬警察的工作特別報告，於警士請求晉級時，尤構成良好的參考材料。

偵緝隊各偵探的工作記錄，尤爲詳盡。此記錄包括：每日、每月、與每年卡片，宣示各人之活動，如爲逮捕，則看是否爲一人，抑受協助及祇憑拘票，追捕或爲調查結果之逮捕，犯人由別地解回或代別地警察機關逮捕，逮捕內復分重大犯罪，市條例與不正當營業數種。此記錄對於逮捕之發落，個人調查之次數，各案財產損失之總數，破獲數目與追回失物之價值，均詳載無遺。雜項記錄，則表示何時離市區，在局內工作、特別工作、例假、年假、病假，逾時的額外工作。上述的情報，皆取諸偵探人員每日服務報告，此報告偵緝區隊長閱後，復由隊長核准簽名，每年終必造成偵緝隊人員活動記錄，使在比較之下，能明白各人工作之成績與效能，此種統計表，每年必張貼在偵緝隊會議室之通告牌上，利用心理作用，以鼓勵各人努力從公，此制度施行已有十一年，成效卓著。

其中最要者厥爲訓練所之報到與考試記錄，有種種警察科目，每年對於各科，必有若干次測驗，其成績登入上述的記錄。此訓練所週年授課，員警在服務期內，均須上課，故長官得以不斷地看各人之進步，以用作晉級之根據，在估量各人的能力與記分時，所有上述的種種記錄，皆須予以相當的考慮，此等情報彙集起來，對於任何人的行爲、效能、與普通的價值，皆有明白真相之可能矣。

第四節 懲撤與職位的保障

晉級與懲戒，皆爲增進公務員辦事效能之工具，兩者在吏治制度中，有同等之重要。質言之，二者乃一物之兩方面耳，陞獎是積極方法，懲撤是消極方法，強迫各公務員，使維持最低限度之效率。尤其是在今日之我

國，各人之背景複雜，利害不一，自易引起各種衝突與傾軋。若有一有效之懲戒法以裁制之，自足以消除或減輕此項衝突與傾軋，促進各公務員間之協力與合作，並造成和陸穩定的良好現象。況官吏者政治組織或主權機關之工具也，尤其是警察職務，在法律範圍內，具有強迫性及最高性，所謂「有權必濫」，乃勢所難免，為防止警察濫權違法計，自須有懲撤之規定也明矣。

警察帶有半軍隊性質，日與人民接觸，為一社會之安危所繫，對於國家，有一般人民以上之特別服從關係，更非絕對遵守紀律不可，蓋有了紀律始能對長官及命令負責也。美國伯克利市警察局，對於所有下列事情如：擅離職守，實行參加政治活動，為報館作訪員，或未得局長之同意，供給報館以情報，違犯紀律，無論屬何性質，有敗壞團體紀律之行為，行為卑鄙，懦弱無能，不忠實，侮辱長官，不按時上課出操或考試，不依正當手續以解決糾紛，不盡力在管轄區內巡邏，賭博，妄用警察情報，對於同事之能力習慣與品行好說閒話中傷，酗酒，不道德或放蕩，對長官或人民無禮貌，不注意職務，無能，出言不遜，不服從，懶惰，無充分的理由而離開職務，詐病，未得長官之許可，而將警力之調動洩漏，向人民批評長官的舉動，接受或與被逮捕及拘留之人買物，因幫忙而向人索取或接受人民的餽贈，不肯以名字及警星號數告人，向被逮捕的人介紹律師或保釋經紀，在值勤時打瞌睡，與部下過分親暱，濫用警棍或手槍，不誠實，不是因執行職務而穿制服往公共娛樂場所玩忽職務，不服從命令，忽略外貌，見同事做出違法及與一局的名譽有關之事情，而不報告長官，不立即將從被逮捕或拘留人的身上搜得或沒收之財物，交指定之人員保管，不將捕獲之野犬或動物交野犬收容所保管，疎忽債債，不肯將全副精神以執行警察職務等。不論等級，皆受申飭、暫時停職、罰俸、扣假、降級、與撤差之處分。

不過懲戒究屬一種消極辦法，無論執行如何公平，亦有許多困難地方，故宜於考選及試用時嚴格先事淘汰，蓋不特較為經濟，且可藉以減少許多紀律行動也。申飭扣假為最普通而又最輕之懲戒，在所不免。暫時停職，為較重之懲戒，在停職期內不能享受俸給及其他權利，在美國施用，收效甚微，用之極少，我國現在政治

尙未上軌道，此停彼僱，更談不到此種懲戒辦法。罰俸是對於過失過重，不能以申飭除功扣假了事者，在外國恆移作員警卹金之用，惟事實上每使被罰者之家人蒙其損害，故警察協會，始終反對，尤其是待遇菲薄之我國警察，罰俸懲戒更爲困難。降級爲除出免職以外最重之處分，降級須減輕責任與俸給，其痛苦不亞於免職，蓋每使受懲戒者精神頹喪，對於職務不發生興趣，敷衍了事，常存一種低下之情感，而效果尤屬微渺，故用之以懲戒過失，實不甚適宜。上述各種懲戒方法，除申斥外，餘均無關宏旨。考懲戒之目的，原爲強迫員警維持最低限度之辦事效能，若以罰俸降級、暫時停職等方法處罰犯過員警，則被罰者，往往志氣沮喪，精神萎靡，鮮有改過自新、努力工作、服從長官之指導也。懲戒之目的，既不能達，何必多此一舉，故最有效之懲戒，乃爲免職，此和麥氏之所以對於不法之部屬，必親與面談，使能開誠相告，期能明瞭其中實情，然後曉以大義，主張於不得已時寧將之免職，不肯採用其他辦法，大抵因員警不多，且每有與接觸之機會，故較爲易行也。

現時我國警察官吏之懲戒法規，適用民國二十年六月國民政府公布之公務員懲戒法依該法之規定，公務員如有一、違法，二、廢弛職務或其他失職行爲等情事之一者，應受懲戒。懲戒處分一、免職；二、降級；三、減俸；四、記過；五、申誡五種。長警能否遵守法規，盡心供職，關係於警察行政事務之推行甚大，爲此自應明定賞罰，戒其怠慢，爲鼓勵其專心供職起見，各省市警察機關，每多另行制定長警賞罰規則，賞功罰過，以補中央法規之不足。此種規則，各有不同之處，惟通常大致均規定關於賞例者有升級、記功、嘉獎數種，而記功則有大功小功之分；關於罰例者有撤差、降級、記過、罰餉、申誡數種，記過亦有大過小過之別。此外復有打手板打軍棍及禁閉等懲戒辦法，作畜類看待，余以爲有廢除之必要，因結果亦足以使受懲戒者生出一種低下情感，實難希望其能再負起指導民衆、復興民族的重大使命。

警察官吏無職位的保障，實爲我國警察行政最大的弱點，對於警官恆用一紙「另有任用」命令，即可換以親信，對於警察則予以一種不公平的待遇，使之消極地自動離職。遂至咸存五日京兆之心，結果人員之更動有如走馬燈。卽行政領袖亦然，致令下級人員，有今日遵守某甲局長之命令，明日將受某乙局長懲罰之虞，有無

所適從之歎，內部因此每發生黨派，紀律與團結合作之精神，亦從茲破壞無餘矣，期其能維持治安，防止犯罪，寧非夢想！歐洲各國，深知警察行政領袖職位之繁難，及與地方治安之關係，知非以有專門學識富有行政經驗之人充任不可，倘為政客所操縱則不可思議。故對於其地位之改善，不遺餘力，使成國家與社會上最有地位與威信之人。俸給與其他待遇無不從優，尤注意職位的保障，務使與其所負之責任相等。

為今之計，對於警察行政長官，固不宜因政潮同進退，使能安心工作，同時人民方面，亦可減輕許多因政策改變而浪費的負擔。進而謀員警的職位之保障，倘試用期滿，對於撤換者，事前宜予以申辯之機會，如有組織，則各級警務人員，可派代表參與審訊，以昭大公，使任用私人的長官有所畏忌。

日本警察官吏，非因受刑法之宣告，懲戒處分，或因一、因不健全之殘疾，或因身體及精神衰弱以致不能執行職務者；二、因受傷病，或罹疾病而致不能任職，及因自己之便宜上而呈請免職者；三、因修改職員名額而致超過定額者，不得免其官職，故在制度上對於警察之地位，均有充分之保障，任何長官，倘非有相當事由，不得將部下之警察官吏隨意革免也。

美國各地，對於不法員警之懲戒，辦法最多。有以免職之權交與行政長官者，有以交於文官任用委員會者，有以交法庭者，亦有採用調和制度者。英國警察官吏被撤職或勒令辭職者，除公開審訊，予申辯機會外，有向國務大臣上訴之權，余以為警察行政長官，為維持紀律計，應予任免之權，故被撤革之警官，如欲得一公開審訊時，此審訊為一行政式之審訊。警察行政長官須有最後與唯一之權力，若任法庭或外來機關，隨便將其判決推翻，不特足以損害其威信與統治權，且傷害負責領袖的原理，無法以維護行政的完整，使無政治作用矣。

第五節 獎勵

我國對於警務人員，為表彰其勞績起見，在前北京政府及國民政府，均頒有警察獎章條例。北京政府舊條

例，由前內務部於民國三年四月頒布，其後在同年十月及七年一月各修正一次。至現行警察獎章條例，則於民國二十一年六月由內政部公布，又於民國二十四年四月經過一次修正公布，是為現行警察獎章條例。

警察獎章，乃對於服務警察行政人員，有左列勞績之一者，除由內政部特給外，均由該管長官，開具事實、履歷、按照官等資勞，由內政部分別給予，依警察獎章條例第一條規定，其認為得給予獎章之勞績為：

- 一、值地方有騷擾暴動，或其他非常變故，能竭力制止或防護，使該地方得獲安全者；
- 二、發覺或緝獲關於陰謀內亂者；
- 三、發覺或緝獲關於外患國交犯罪者；
- 四、當場或事後緝獲擄拐案正犯，或營救被擄人出險者；
- 五、緝獲逸犯或刑事被告人，受法庭判決，處五年以上徒刑者；
- 六、查獲攜帶或埋藏凶器、及其他危險物，致免他人於危難者；
- 七、查禁鴉片及其他代用品，著有成績者；
- 八、於倉卒急迫時，應其他警察機關之請求，能竭力援助，確有成績者；
- 九、水火災變，或當人民危難時，能竭力防禦救護。使人民生命財產，得獲安全者。
- 十、盡瘁職務，其功績足資矜式者。

除上列十項功績外，又依該條例第二條規定，凡屬警察行政人員，積有左列年資，未經懲罰及曠職並成績優良者，亦得給予警察獎章，即為：

- 一、警察官佐在職繼續滿五年以上，曾經積累功績，未經升用者；
- 二、長警在勤繼續滿十年以上，曾積累功績未經升用者。

警察獎章，分四等十二級，每等各分為一級至三級。一等給予簡任警察官，二等給予薦任警察官，三等給予委任警察官，四等給予長警。初受人員，由各該等最低級——即第三級起。以後得因所著勞績，依次遞晉，

如因累功，以前已給至各該等一級者，除簡任警察官得由內政部彙報或專案呈請國民政府特獎外，其薦任委任警察官或長警，均得超給至高一等第三級。

此外依警長警士薪餉暫行條例第六條，長警有特殊功績時，得由該管長官呈准該管上級機關酌給獎餉。同時各地警察機關，每將違警罰款若干成，用以獎賞努力警務人員，有些外國對於接受人民之獎款時，必先向直屬長官報告，否則立予撤差。用金錢獎勵，固足以使警察努力執行職務，但每多流弊，尤其是在我國，嘗見某警察局之探員，遇有「花紅」之匪徒，則拚命追捕，否則說「虧本生意」，置之不理，其不明警察任務，不顧社會安全不問可知矣。

日本警察人員，在勤務上表彰其功績及名譽之獎勵方法，有精勤書，警察獎賞，及功勞記章制度。精勤書係證明巡查之精勤而表彰其名譽也。如行為端正，盡力勤務，事務熟練，連續在職滿三年以上，經地方長官審查合格者，得授予之。凡受有精勤證書者，此後每月得支給十元以內之精勤加俸。警察官吏對於一般警察事務之有功勞者，其表彰之方法有二。即由地方長官給予一、賞金，二、賞詞，以上兩者均稱為警察獎賞。賞金在通常為五十元以內，凡對於有超羣之功勞，足為一般之模範者，經由內務大臣之認可，得給予三百元以內之特別賞金。但在非常事變及冒其他重大危險者，於必要時，其全額得增加五十元，至於功勞記章，為警察有超羣之功勞，特可為一般模範之表彰方法，由地方長官呈請內務大臣授予之。記章佩用於制服之上衣右胸部乳下，凡受有記章者，每月得支二十元以內之功勞加俸，倘領受記章者被處禁錮以上之徒刑，或被懲戒免職時，應將其記章繳還。

英國一郡之常設委員會、與一縣之警察委員會，由警察長官之推薦，經議會之核准，得在警察經費中，取出一部分，頒給該郡或該縣之警察，以作服務優良之報酬金。警察當局，得在警察之特別優良工作，而以金錢獎賞之。優良之工作，即如偵察罪犯，施用急救法，或其他特別勇敢之工作等是，警察長或警察當局且可不用金錢之獎賞，而以推薦方法報酬之。至於勳章之獎賞，原無普遍之規則，普通之勳章往往為有條紋之臂章，每

警察之獎章及其頒給之規則，各不相同。此種獎章之頒給，是用以酬報優良工作或品行，為警察所發個人之最高獎章，警察章程第二十一條，特別述明，此種獎章，是用以獎賞勇敢之行爲，不得因違反紀律罪而剝奪之也。

第六節 工作時間與例假

工作時間，亦為待遇項目之一，其支配得當與否，於增進人員辦事效能上，亦有密切之關係，平時一般人，每以為工作時間愈長，則工作分量愈多，詎知事實上，亦容有未必然者。蓋工作時間過長，因操勞過度，精神不無疲憊，工作分量，非但不增，反足以影響質量，實屬無可諱言也。所以在一定限度內，減少工作時間，適足以增進辦事效能。

我國警察，除站三歇六外，仍須做內勤、戶口調查、推行新生活、訓練壯丁或義勇警察等工作，與受補充教育。一般警士須在警察機關內住宿，一如囚犯然，致使稍具人生觀之人，即裹足不前。歐美等國則不然，每日祇工作八小時，除每星期受三數小時之補充教育外，可料理家事、訪朋友、讀書、或與家人覓些娛樂以恢復精神，故能一連作八小時之外勤。除每星期有整天之休息外，每年必有兩星期之年假，俾能往別處一行，轉換環境，或乘機以考察別地警察行政以資觀摩。告病假如經醫官許可，又能支薪，初入局者酌給若干日，服務多年之警官且增至一二月，然亦有支半薪者，如有特別事情，則由行政長官酌量決定。

日本警察部補以上之休假，與一般文官之例相同，至於巡查之休假，則由內務省訓令另行規定。地方長官，每年得因巡查事務之繁簡，而給與十日以內之休假，對於一年以上全勤者，除給與前項之休假外，另得給與十日以內之特休假。各項休假得合併給與之，休班、休假、父母之祭日、請假奔喪、因公受傷、及因疾病而不能勤務之日數，亦以勤務論。余以為警察當局，除特別情形不得已時，不宜常令警察作過分額外工作，如遇必要時，則應酌給酬勞，或最少給一些點心費，如是方足以引起他們之興趣也。余前在美國伯克利市警察局實

習時，晚間每見有若干名警官回局自願幫忙工作數小時者，大抵當局待遇公平，同時有一種團體成功之感覺，與夫上進心所致。

第七節 退休與恩俸制度

警察職務，責重事繁，不論寒暑，亦無分晝夜，無時或斷，至爲勞苦，故需用年富力強之人。但今有衰弱與殘廢而不能切實執行職務之員警於此，准其留職照常工作歟？抑酌給恩俸使其退休歟？此實爲人事管理之一重要問題也。當然此問題發生於才能制度穩固之後，蓋處分賊制度之下，員警常隨政潮進退，焉有退休問題之可言？近世各國，爲維持警察行政效率，及爲維持警察退職後之生活與贍養其家族計，大都以法律制定卹金制度。又因在職年期之長短，或傷病程度之輕重，而卹金之給予，亦分別有一定之規定。

恩俸之籌措方法，約爲一、政府擔負；二、員警擔負；三、政府與員警平均擔負三種辦法。如恩俸由政府擔負者，員警無須資助分文，至退休時，得享有恩俸之權利，例如我國之卹金制度是。如恩俸由員警負擔者，則政府無須津貼，祇在員警的俸給項下按月扣存，此法因員警反對，故各國政府均未甚採用，如恩俸由政府與員警平均負擔者，則政府與員警均須出資；政府方面由公費項下撥用，員警方面仍由月下扣支，至於規定須服務若干年，退休後可得月薪百分之幾，各國辦法略有不同，大抵服務三十五年，年齡達五十五歲者，可得最後五年平均月薪之半數。服務三十年，則須至六十歲，方有享受養老金之權利。依我國現行制度，在職十五年，警官年逾六十，長警年逾五十，得按其退職時俸給之半額至全額酌給之，服務年限未免太短，實不能招致年少英俊之人，與保留經驗豐富之人在警界服務，使視警察爲終身職業。余以爲大可酌量變通，倘服務已滿十年體質不佳，退休後可得月薪百分之二十五，服務十年至二十年，願退休者可得月薪百分之三十至五十。退休年齡各國雖規定爲六十，但以五十五爲佳，六十可規定爲強迫退休之年齡矣。最要者此種養老金之管理與投資，倘辦理不得人，將絕無保障之可言。美國各地警察機關，除各級警官舉代表參加此管理委員會外，復加入市長，

市財政局長，與警察局長爲委員，舊金山且加入一大銀行與保險公司之經理，以其屬於一種專門財政問題也。退休年齡固不宜太高，以期源源得年富力強之人以做警察工作，但亦不要太輕，蓋不特財政方面難以應付，且有將經驗豐富之人淘汰之虞。最後宜採用年金儲入制 (Annual Reserve)，切勿隨時由預算用現款支給，否則將蹈美國前時之覆轍，終無法以支持也。

我國警察官吏之撫卹，從前有警察官吏卹金給予條例，於民國三年七月三日公布施行。民國十六年九月以後適用同年九月公布之官吏卹金條例，該條例曾於民國二十年十二月經一次修正。現時關於警察官吏之撫卹，則適用民國二十三年三月二十六日國民政府公布，同年五月二十六日修正之公務員卹金條例，該條例規定公務員卹金有公務員年卹金、公務員一次卹金、遺族年卹金、及遺族一次卹金四種。

一 公務員年卹金

公務員年卹金，係對於公務員因公受傷或致病，不勝職務，或在職一定年期以上者，非因懲戒或刑罰而退職，或因身體殘廢，不勝職務，或因逾一定年齡自請退職，爲報酬其勞績及保障其生活而給予之常年卹金，雖未達一定在職年期，倘因公受傷或致病不勝職務者，亦得受同樣之權利。

凡公務員有下列情事之一者，卽爲：一、因公受傷或致病，致成殘廢，或心神喪失，不勝職務；二、在職十五年以上，身體殘廢，不勝職務；三、在職十五年以上，勤勞卓著，年逾六十（長警年逾五十），自請退職者，經證明屬實，得按其退職時俸給之半額至全額酌給之。除上列各項規定外，其有受領一次卹金權利之公務員，在領卹後一年內因傷病增劇，以致殘廢或心神喪失者，亦得享受年卹金之權利。

享受年卹金者，依下列情形之一而喪失其領受之權利：一、褫奪公權無期，二、喪失中華民國國籍。又依下列情形之一而停止其領受權利：一、褫奪公權尙未復權，二、依前段一至三各項規定，受卹後再度任職者，得停止其領受卹金權利。

二 公務員一次卹金

公務員一次卹金，係對於公務員因公受傷或致病，而未達殘廢或心神喪失之程度，得於其退職時，以一次爲限給予之卹金。依現行法規定，公務員一次卹金，得於其退職時兩個月俸給之限度內，酌予一次卹金，但受卹者爲委任警官時，以三個月之俸金爲率，爲長警時，以六個月之俸給爲率。倘公務員領受一次卹金後，在一年內因傷病增劇，以致殘廢或心神喪失者，亦得給予年卹金，但已給之一次卹金，應行扣除。

三 遺族年卹金

遺族年卹金，係公務員因公或在職一定年期以上而亡故，或現受年卹金未滿五年而亡故時，對其遺族所給予之常年卹金。依現行條例規定，凡公務員，一、因公亡故，二、在職十五年以上病故，三、依公務員卹金條例受年卹金未滿五年而亡故者，得按其最後在職時俸給十分之一，給予遺族年卹金，但對於委任警官得以其最後俸給七分之一爲率，對於長警得以其最後俸給三分之一爲率。

亡故者之遺族，領受卹金，依下列次序：一、亡故者有配偶時其配偶，但亡故者之夫，以殘廢不能謀生者爲限。二、無前款遺族時，其未成年之子女。但成年而殘廢未能謀生者，亦得領受。三、無以上遺族時，其未成年之孫子暨孫女。四、無以上遺族時，其父母。五、無以上遺族時，其祖父母。六、無以上遺族時，其未成年之同父弟妹。

遺族年卹金之支給，自該公務員亡故之次月起，依下列事由發生而消滅：一、其妻亡故或改嫁；二、其子女已成年；三、其孫子暨孫女或弟妹已成年；四、殘廢之夫或殘廢之成年子女能自謀生或亡故時；五、其父母或祖父母亡故。

四 遺族一次卹金

遺族一次卹金，係公務員因公亡故，除給予年卹金外或其任職未達享有年卹金年期而亡故時，以一次爲限，對於其遺族所給予之卹金，依現行條例之規定，公務員因公亡故，除遺族年卹金外，並得於其最後在職時兩個月俸給之限度內，酌給遺族一次卹金。但對於委任警官，以四個月之俸給爲率，對於長警以十個月之俸給

爲率，公務員在職未達領受遺族年卹金年期，在職亡故者，得依下列規定，給予遺族一次卹金：一、在職三年以上六年未滿者，按其最後在職時兩個月之俸額給卹，但對於委任警官，以三個月爲率，對於長警，以四個月爲率；二、在職六年以上九年未滿者，按其最後在職時三個月之俸額給卹，但對於委任警官，以四個月爲率，對於長警，以五個月爲率；三、在職九年以上十二年未滿者，按其最後在職時四個月俸額給卹，但對於委任警官，以五個月爲率，對於長警，以六個月爲率；四、在職十二年以上十五年未滿者，按其最後在職時五個月俸額爲率，但對於委任警官，以六個月爲率，對於長警，以七個月爲率。

第八節 其他福利事業

警察人員，須有健全之身體、靈敏之腦力、活潑之精神，方可負起預防犯罪之使命，晚近自人事管理科學發達後，各國對於警察的福利事業，如衛生、圖書室、研究、警察子弟教育、住宅、娛樂、公墓、消費合作、共濟組合等，均極力提倡。其目的不外使警察生活上滿足，而增加他們工作的效率，不過無相當之組織，不易辦理，自實業界職工獲得參加人事管理之權力後，政界之公務人員，亦羣起直追，聯合組織公務員公會，以期達到同項之目的。

惜乎爲達到提高待遇之要求起見，各國警察間有以罷工爲要挾者。一九一九年美國波士頓市警察，舉行罷工，要求加入總工會，頓時市內秩序大亂，搶劫蜂起，生命與財產之損失，不知凡幾，市長立即宣布臨時戒嚴，調五千兵入城保護，凡參加罷工者，皆行開除。美國國會爲防微杜漸計，於第六十六次開會時，議決將首都警察俸給，酌量增加，並令其不得與任何公會發生關係，否則褫職，主動罷工者，處以三百元以下之罰金，或六個月以下之監禁，或二者並行之，首都警察聯合會之公會特許狀，應即退還。

英國倫敦市之警察，亦曾作一度之罷工，爲應付罷工起見，一九一九年警察條例第一條成立政警聯合會，該會由該條例所規定之中央及地方代表團體組織之，討論英國警政一切改進事宜，以備各警察當局及國務大臣

之採擇。但關於紀律與升級等個人問題，則不在討論之列，警政聯合會及各分會與警務以外之人物及團體，絕對不相聯絡。該條例第二條規定，警政人員不得為商會及其他關係警政之聯合會會員，得警察當局允許者，不在此例。該條例第三條規定，倘有離間或引誘警隊人員不肯服務或破壞紀律之圖謀或行爲者，其人即犯輕罪。其處罰辦法，若以公訴定罪須判處二年以下之監禁，或以簡易定罪須判處三月以下之監禁或五十鎊以下之罰金，或判監禁罰金兩者俱備。若警察干犯此種罪案者，其一切養老金權利，均須取消，或剝奪其爲警察之資格。但若彼未受監禁或罰金之處罰時，則警察當局得發給其俸給中之比例減額全部或一部也。

警察若因欲達到改良待遇之要求而罷工，除政府方面不容許外，即民衆方面亦不表同情。因警察執行法律，維持秩序，不可一日無之。蓋社會之安危所繫，實不容有罷工之行爲，況其職務復帶有國家主權性。更不能如其他勞工之自由進退也。我國警察甚少同盟罷工之舉，間有一二罷崗，亦每由於軍隊壓迫而起，但爲防患於未然計，宜注意改善待遇與維護其獨立。其實倘警察有健全之組織，不特可藉以作種種改良待遇與服務之有效建議，參加入事一部分管理，使有安全與責任之感覺；同時負責監督之長官方面，亦可藉以傳達政府之意見與政策，消除許多隔膜與個人之過激行動，警察有了組織與領袖，自然能增進永久團結與合作之精神矣。

福利事業關於衛生的，有食堂、醫藥處、運動、遊藝與工作環境之研究等。飲食與健康有密切之關係，理極明顯。員警飲食應該合乎衛生，乃對於其個人及當局雙方有利的事。美國芝加哥市警局，每年因病假之損失，不下十餘萬元，即我國今日各地外勤警士之精神萎靡不振，亦泰半由於伙食管理之不良，營養不足所致。疾病一事，無論衛生如何講求，終不能免除，況警察工作比任何職業爲辛勞，易染疾病，故不能不有醫藥處之設置。若因一些小病，或微細之傷損，必須出外診治，所費之時間與費用，均不經濟，對於員警與警局，雙方不便。警察局設醫藥處，固然需人才與經濟，表面上似爲一消費之事；但就地診治，可免除重大病症，因此節省時間，少誤工作。況醫藥處之設置，復可以引起員警之好感，增加精神的快慰，更有不能估量之價值，從行政方面言，醫藥處除於考選時檢驗體格與積極做預防疾病之工作外，且能同時減少許多告病假之流弊，解決人

事管理上一重要之問題。其職掌如下：

- 一、求職者之體格檢驗。
- 二、應付警察人員之求診。
- 三、對於請病假者之探訪。
- 四、通知請病假者銷假。
- 五、員警因病永不能工作者報告其主管長官。
- 六、報告身體不佳應行退休之人員。
- 七、對於警界人員隨時舉行體格檢驗。
- 八、察看各分局衛生狀況。
- 九、對於醫務所工作之總報告。

工作環境，除工具外，即光線、空氣、溫度等事，亦能影響員警健康及工作之效率。惟如何設置，如何改良，都要根據精細之研究，例如空氣之清濁，塵雜之多寡，氣溫之高低，均可用器械計量。此等事對於身體之關係，須詳細檢查員警體格，方能明瞭，光線、溫度，亦可用器械計量，分析其發生之影響，非根據研究，不能斷定，故主管衛生事務之人，對於其工作，應有充分之訓練。最好能同時提倡運動與游藝，使業餘有正當之消遣，不致沾染不良之習慣，傷害身體精神，而損失工作能力，運動與遊藝種類甚多，可依大多數興趣舉辦。

關於知識方面，則有圖書室、研究、警察子女學校。警察局內設置圖書有兩種功用：一在增進員警對於與工作有關之知識，使工作之能力長大；二在輔助員警業餘之消遣與進修。研究亦為不可少之事，因警察工作日趨科學化，非於補充教育外互相研究，實難負起重一些之責任。歐美各國，無論對於犯罪鑑識、行政、與夫犯罪預防，無不組織聯合研究，觀於歐洲之刑事警察，與美國之國際警察長協會之成績可知矣。警員本身固要求知識，但其子女亦不可使之失學，惟俸給微薄，每有顧此失彼之虞。故日本與我國各地，為減輕員警之擔負起

見，警察局每撥款或捐款設警察子弟學校，用意至善。

最後關於經濟方面，則有住宅、公墓、消費合作社。與共濟組合。日本警察當局，為解決警察一部分之經濟問題計，建築警察住宅，不特租廉且頗舒適。近年來我國亦頗注意此事。近年浙江省會公安局籌設警察新村，用意亦同。養生送死，人之常情。但在城市，貧窮之人雖死亡欲覓一葬地不易。警察公墓，除經濟方面外，即精神上亦有重大之意義，良以積勞病故、捕盜、或因公殞命之人員，歲歲有之，況客籍寄柩，歸葬不易，忠魂長往，宜加優綏。一年以來，俾鼓勵生者服務之精神。我國首都警察公墓，係民國十三年前江蘇省警務處所設置，地在清涼山，共三十餘畝，於高處建警祠一所，以供歷年故警靈位，風景優美，夏秋之季，遊者萃焉，各地警察并有公墓之設置，誠一有意義之事也。

消費合作與共濟組合，尤為今日不可少之事。良以警察之俸給既微，而處茲資本主義社會，誰非為獲利而生產。倘警察當局能推行消費合作事業，減少商人之利，是不啻增加員警之購買能力矣。晚近我國各地公安局，已先後舉辦消費合作社，對於因公殞命及積勞病故之員警，亦有賻金之互助，但究不如日本警察共濟組合之完備。

第十章 世界各國警政概況

第一節 究竟何國警察最優

自英國內務大臣羅拔比爾，於一八二九年創設現代警察以來，迄今雖祇有一百一十年的歷史，但各文明國，事實上為推行一切政令起見，對於警察行政之改善，不遺餘力，故有驚人之成績，其進步之速，實為其他各種行政所不及。

今日一般人之談警政者，倘從日本歸來，每說日本警察不須佩武器，而路不拾遺，認治安之佳，為歐美各國所無。若從歐美考察回國，不說英國蘇格蘭場偵探之如何精明能幹，破案神速，即說德國警察之精神翼翼，如何軍事化，或美國警察用汽車巡邏，勤務上如何科學化。紛紛其說莫衷一是，不知各國有各國的歷史背景、民族習性、地理環境，與夫政制上之不同，故警察在社會上之地位、權力，與執行職務之難易，亦因之各異。從大體上言，歐洲警察是採集權制，在求行政效率，比不如盎格邇撤遜民族之尚自由，故能將法律嚴厲執行。德國交通警察，在街道上對於違法之人，往往不特大聲喝罵，且常將嫌疑犯人拘留二十四小時然後審問，恐嚇拷打之事，在所難免，此外復不時使用武器，不若英國博比之和平恭謹，祇為一穿制服之市民，刑事訴訟，採糾問制度，非證據確鑿不能成罪，倘無充分證據而竟行逮捕，往往有被人民控告，負賠償損失之虞。在倫敦警察廳指紋捺印後，如經偵查無罪，則須當面撕毀，俾不留一些痕跡，但民衆亦能敵愾同讎，視協助警察肅清奸宄為天職，蓋民衆與警察之關係，有不同之風氣與歷史背景。故英國犯罪極少，暗殺案件，計一年全國之數，亦比不上市美國芝加哥一市，大抵因政治昌明，法庭與警察辦事認真，故犯人不致輕於嘗試所致。日本警察仿自法德，政制亦取諸普魯士，警察地位，正有如日人所云，在天皇之下萬民之上，人事登記亦頗嚴密，人民懾於

警察之威權故鮮有敢與作對者。

警察問題是以社會爲對象，日本與吾國同種同文，民情風俗與我相類者不少，故其警察制度，最足資吾人之借鏡。近年來吾國源源派人東渡考察或研究警政，其如不是日語不通或程度太低，即在國內未有警察行政經驗，結果有如走馬看花，每每看東京警視廳之組織或幾次幾部的派出所外勤制度即沾沾自喜，反置人事管理或警察記錄制度等警察行政成功要素於不顧，無怪乎返國後空談改組，羊頭萬緒不知從何做起矣。關於日本警察制度之著作雖不少，究竟因觀察未十分清楚，且對於歐美警政未有相當之認識，故除前年李英先生在商務印書館出版之日本警察制度一將日本警察作一有條理之敘述，堪稱佳作外，甚少作一精密比較與分析之研究。現代警察制度，是歐洲的產物，吾國警界對於歐洲警政之種種設施，自有深刻研究之必要。不過考察歐洲警制之人雖多，欲得一本優良之歐洲警制參考書實在不易，美人翼斯德一九二五年所著之「歐洲警察制度」誠爲空前未有之傑作，惜乎去出版之時已久，中間不知經過多少變遷，前數年美國社會衛生研究所夏利遜（H. L. Ross）氏曾赴歐洲考察警政，歸國後爲應此種需求起見，擬將賀氏之書修正，加以實地考察所得，其如夏氏雖有此雄心，但對於歐洲警察自問尙乏深刻的認識，恐貽羞賀氏也。人故開始工作未久，即知難而罷，不能不認爲警政學生之不幸，因此日本與中國一般警察著作，仍不免取材於賀氏之舊作。斯篇之作，當然不易將世界各國警制從詳論列，與祇求將特色及晚近變革之要點，作一簡明之敘述與比較，聊供吾國警界同志之參考耳。

第二節 英國

查英英國警察多來自鄉村，有「一直從田舍來」之口號，蓋取其無城市之陋習，易於造就也。程度雖不甚高，但年齡在二十七以下，少革莠俊，且體格極好，態度謙和，忠實可靠，實執和平軍人。遊客之由柏林赴倫敦者，無不感覺兩地警察之剛柔不同，各有各的好處。因任務比較單簡，職權極爲分明，故訓練祇有八星期，然科目亦不適財誦、書法、算術、地理等常識，刑法、警察法令、地方政府與勤務須知，對於體育與武器兵操之訓練，

均甚注重，常舉行實際勤務上有關講演，理論課程，僅佔一小部耳。入學之第一兩個星期，教以瑞典式之體操，俾養成健全體格。第三星期即從事於實地勤務之練習，本經歷之實際工作，以期增進學警之理解能力。關於法律課程，亦就實在情形，多設例解釋以引起興趣，畢業出外服務時，即發一職務須知(Duty Manual)俾知所遵循。

英國警察以犯罪偵查著名，故每以蘇格蘭場(Scotland Yard)前警探處所在地以代表首都警察廳。英國犯人一聞 C.I.D. 刑事偵查部固發生畏忌，即一般會讀過偵探小說之人亦每油然而生出神祕感想。偵緝警察於一八四三年始成立，與制服警分離，至一八七八年又改爲刑事偵查部。置一副總監負責，初時雖能預防犯罪，但提賊工作，尚不如一八三九年前，波街行走(Poor St. Runner)私人或駁脚偵探之能幹。認爲一種特別技術與秘密，非有多年教導及特殊才能不可，因含有間諜陰謀及模仿外人方法也。當時備受輿論之詆毀，至一八七八年經費新氏(H. Vincent)改組後聲譽漸著。至 Wensley 等四巨頭出，更爲各國所矚式。

顧英國偵探，雖有多年制服警察經驗，常識豐富熟悉社會情形，且經過極嚴格之挑選，智力頗高，故皆精明能幹，皆富有跟蹤的經驗。大戰時幾大部分出發做密探工作。其破案也，常用縮小範圍或「剔」的方法，例如，某大廈主人被人謀殺，窗門似由內洞開，晚間大霧，庭園外無足印，失去珍飾無數，偵探到場調查時，先將僕人拘詢，蓋深知爲屋內人之所爲，不再向外搜索，以免空費時間與精力。偵查案件恆不惜金錢，破獲之效能雖高，但祇憑經驗輕視科學。不過近年來倫敦犯人漸知利用科學以犯罪，前任廳長託倫卻漸覺祇恃經驗之不足，除將外勤制度大加改革外，一改從前態度，於一九三三年五月在倫敦附近之 Highbury 設立比爾警察大學招收大學生授以種種現代犯罪偵查科學，以適應時代之需求。

由此言之，英國警政，其科學化之程度雖比不上德奧，但近年來，輕視科學之態度，逐漸改變，愛蓮勒將軍所發明之犯罪方法固已成績卓著，而巴里(Bailey)之單指紋制度，每案破獲案件凡六百餘件，亦爲各國警察當局所採用。

英國雖為歐洲國家之一，但與大陸制度有些不同，全英國共有二百一十八個警察行政組織，除首都警察廳外，概為地方政府管轄。但內務部用資助 (Subsidy) 制度，每年必派警政專家往各地視察，如能達到中央規定之標準者，得受中央補助，故其措施無形中受中央之統制，一切警政設施亦大有可觀，同時各地警局，見所派來視察者皆國內一流警察專家，富有行政經驗。故亦樂意接納指導監督。警察行政因人民認為事務官，必由專家主持，故絕對無政治作用，常見警察行政領袖由小市升至大市，完全以經驗學識為標準，而已成爲一種風氣，實足以助成警察職業化，最值得吾人之注意。

鄉村警察如 Derby, Shire 等地，辦理極有成效。New Castle-Upon-Tayn 警察局長 Crawley 所發明之警察箱制，利用電話與崗亭，以作警察執行職務之基本單位。既不須常常跑回分局以接受長官訓令，市民遇有事故又可即得救助，推行以來成績極佳，各地警察，皆置有現代警察記錄制度，尤注重犯罪方法。關於組織，英國警察有三個口號即「能集中時須絕對集中，需分散時可盡量分散。」故首都二十二分局內，每置若干名普通偵探，受分局長之節制以辦理一切帶有地方性之普通案件。刑事偵查部之專門偵探，則不分界限以偵查全倫敦重要案件，犯人鑑識局且為全英國服務，以兼收集中與散在之效，偵探每月或每星期必開一聯席會議，以期取得密切聯絡。此外復利用配有無線電之汽車 Motor Cycles 巡全市，似遊擊隊然，一遇有形跡可疑之人或有前科犯人即跟蹤偵查。英國警察行政效率之高，已為一般人所認識，但警察人事管理亦甚科學合理化，自廿九一九年來不准罷工，但警察之任免極為慎重，職位上有絕對保障，警士出身雖未能十分高升，惟可依服務年限考試升級或加薪，退休制度尤為妥善。

第三節 法國

法國警察仿自英國，巴黎警察純為文官性質，人選服裝與柏林之糾糾武夫者迥然不同。除城市警察外，尚有國家警衛隊 (Republican Guard)，為國家憲兵之一部，亦擔任警察之任務，例如公家集會場秩序之維持。

公共建築物及機關之守衛，一定地點交通之指揮及騎警工作之分配等皆屬之。又為普通警察之預備隊。曾經有事，隨時可以應召出發，良以巴黎幾成爲世界政治暴動之中心，恆變出非常。絕非普通警察所能勝任。一九〇七年復設置流動警察隊 (Brigade Mobile) 即法國國家偵緝隊，受內政部之管轄，其目標不僅在偵緝罪犯，且注意犯罪預防。將全法國分爲十五刑事區，每區置專員負責。巴黎總部成爲一案件清算室，凡被逮人犯之姓名身材體量照相等鑑別材料均送巴黎刑事警察總部，以候查考比較及證明，以收合作之效。每星期刊物，專載待捕之犯人影片，及其犯罪之情形，俾各地警察得以合力緝捕。成立以來效率卓著。

法國警察固無論從訓練之服務之廉潔各方面看來，都其他歐洲各國略有遜色。車站碼頭警察常索小費免檢，大抵因行政與政治未能分離所致。例如巴黎警察總監之地位雖高，但隨政潮進退。議會及人民每於攻擊內閣之先，攻擊巴黎警察。如警察不能適應此環境，則歸咎於其主管機關之內務部以至內閣。故倒閣之事，往往起於攻擊巴黎警察。

法國警察教育，恐爲歐洲各國最壞者。除巴黎外警士教練所殊不多見。即巴黎警察之訓練，亦未臻完備。從入伍日起，即開始勤務，在所上課時間祇有四月。從上午八時至十一時止。餘時則在街道上服務。所內設備簡陋。訓練不上者又不知淘汰，亦無畢業經驗手續。課程簡易。最注重報告之作法。對於體育，刑事偵探，與夫種種科學鑑識方法則不顧也。

至於刑事偵查，尙有多少貢獻。探長恆喬裝出入各恐怖窟以偵察案情，均能抱有不入虎穴不得虎子之精神。最後必找尋與案有關之婦人，其口號爲 *Cherchez la Femme* 「捉彼婦」。昔巴黎每利用市井無賴之徒，以協助犯罪偵查。M. Doss 曾立奇功。刑事警察部之組織一向採集中制，但經漢良氏 (H. H. H.) 改革後又改爲分權制。將刑事警察事務分配於十警察區。隸屬於區長。總辦人員則專辦理性質較爲重要之刑事案件。普通言巴黎警察之組織，與柏林同。內廣而複雜，在英奧以其屬於省或市政府範圍內之事。在巴黎則由警察廳任之。如關於公共衛生，街東之危險物品，食物潔淨，消防等，悉爲警察分內之事。其工作既如是瑣屑，爲應付起

見，其組織亦因之而複雜，有風俗警察隊，專司賣淫之取締，且利用娼妓作耳目以取得種種情報。

伯爾泰榮 (A. Bertillon) 曾充巴黎警察廳犯人鑑識局長，為現代犯人鑑識鼻祖，巴黎警察廳之犯人鑑識局，為世界最著名犯人鑑識局之一，在 Orin 領導之下，分指紋、照相、筆跡、與刑事事實驗室等部分，幾為全法國與其領地服務。實驗室可檢驗各種武器、子彈、五金、血、指垢、與人類排洩物等，編有一良好的檢驗須知。現有指紋五百萬份，採用佛色蒂 (Vucetich) 制，因認為比其他制度為簡易也。伯氏之量身法自指紋制度發明後，各國已先後廢除，但巴黎警察廳仍泥守成法，誠怪事也。單指紋櫃內，祇儲犯罪現場發現之指紋，從經驗上看來，少過三個指印之案件能破獲者極少，據負責之 Chumnie 氏言，則非有十五六處相同不為功。每年約能鑑識一百五十個犯人，現場指紋，每用膠片黏取，照相工作最佳。其餘各地警局不儲指紋，亦無犯罪方法記錄之設置，累犯之處罰極嚴，倘犯罪多至四次，則不免受終身之監禁矣。最後羅克博士 (Locard) 在里昂刑事實驗室所做之檢驗工作，實值得世界各國刑事專家之注意。

第四節 德國

德國警察，幾為軍隊之變相，頭戴鋼盔，在街道上挺胸直立，精神翼翼，儼成其所轄地段內之司令官，在公共地方即見長官有些少違法事情，亦能趨前告使注意。人事登記 *Mildewesen* 之辦理，尤為周密，此種良好印象，曾遊柏林者咸津津樂道。不知前時德國警察，最少要在軍隊服役九年以上，始得任用，即現在亦極軍事化，蓋預備於戰事發生時，每個警察均足以充連排長也。惜前時年齡太高，故不免有「警伯」之譏，一九一八年大變事起，全國震動，當時覺舊制之不適應時代之需求也，故實行改革。至一九二〇年更一反前軍隊化之組織，笨重軍器如大炮之類，一概摒棄不用。現在警察之招募，分製服警察、偵探、與行政人員，所有高級行政人員，幾全由大學方面直接考入，多有法學士或博士銜，厲行考試升級，以鼓勵少年英俊之人為警察行政服務。其他警官必高中畢業，受五年以上之警察嚴格教育，經過五個階段，方能分發當一少尉警官，在警局服務。

之警察，必受六年以上之警察隊實習教育，始派遣在街上服務，故成效卓著。

德國警察，是國家警察，祇有幾個小地方設有地方警察，前國務總理 Von Papen 氏為統制柏林與普魯士之鄉村警察計，且將普魯士之治權取得。自凡爾賽條約簽字後，德國直無軍隊之可言，祇靠警察以維持國家的主權。前年政變時警察且能直入國防軍總司令部，卒能將叛黨之陰謀檢舉無遺，使國家危而復安，德國之能復興而重現於世界政治舞臺者，賴警察之力為多。普魯士警察，從職務上言，分保安、行政與刑事，行政警察包括商業警察、嚮導警察、衛生警察、及外事警察種種，予警察以判處罰金及拘留之權，故即無法官在場，亦可兼理司法上一部分事宜。此外復有發布警察號令及警告懲罰之權，刑事警察，擔任違法者之考詢、及犯法之認辨，與夫逮捕嫌疑人犯等工作，又為提起公訴之原告。至保安警察，則維持公共安寧秩序，及免除公共或個人之危害。

刑事檢驗工作，恐以德國警察為最科學化，與大學取得密切之合作，如偵探拾得兇手之手槍後，即小心保管，迅速送往實驗室。經檢驗後，不特可斷定為何人之物，且可估定使用後若干小時。一日有人被小刀刺死，陳屍道旁，偵探將嫌疑人之小刀細察一番，雖無血跡，但刀柄與刀相接處，在顯微鏡檢驗之下，有些土質適與屍旁之土質相同，即知兇手於犯罪後，將小刀插入屍旁之土內，以圖消滅血痕，再察該處小洞之深淺大小無異，至是犯人遂不能不承認矣。現在柏林刑事警察在學氏 Schell 指揮之下，科學設備比任何國為優，有如樹形的組織系統圖極為明顯。已由三十一部改為九部，八部皆各司一種專門犯罪之偵查，其餘十五分局，亦有偵探分駐，受探長之指揮監督，第九部為犯人鑑識局，工作人員凡一百五十餘，分五個單位：一、十指指紋，二、單指紋，相部等；三、用犯罪方法，照片，指紋與書法筆跡等方法，以鑑別罪犯及不明來歷之人；四、書法筆跡與集中情報；五、被通緝之人與嫌疑人。罪案發生後或報告分局或總偵探局，所有不甚重要之案件，皆由分局負責偵查，學氏祇注意重要一些案件的記錄，似無甚工作稽查記錄之可言。全德國現有五處主要指紋局，但尚乏一總清算室，所有被逮捕之人，雖辦至酗酒鬧事，亦要捺印指紋三份，一寄維也納國際警察情報總

局，一寄犯人之祖國，一則留地方警局。每月分析與檢查指紋約有三千份，現儲有指紋六十萬份，單指紋則祇限於竊盜、強盜與勒索等案件，有等案件且印掌紋。此單指紋之分類，是根據亨利之主要分類，先依指，再依式樣，後依線，據柏林警官云，則比英人 *Bailey* 爲優。每次現場勘驗，必有單指紋專家同往，敷粉後用一種膠片 *Bellier Folio* 先黏取指紋再移到白紙上，故除在軟物體上不用照相，有極科學的指紋比較機，現有單指紋十五萬，曾破獲案件數百，掌紋亦分類儲藏但未有若何成效。犯罪方法記錄，亦頗重視，柏林實爲全國服務，所有被逮捕之人，均須照相，附以言詞描寫，分類貼在相部。書法與筆跡之鑑識工作，在 *Arthur Bock* 領導之下，極有成績，各分局每將欺詐，假支票送總局檢驗，前時依字母分類頗爲麻煩，今則改用數字。現約有五六千，每千被鑑別凡二三百，犯人鑑識局除做鑑別工作外，且常研究犯人之習慣，協助偵探以找尋線索。現柏林有三十一個專隊，每隊有一曾受訓練之官長統率之，專司一種或數種刑事案件，此外另有殺害案委員，以七人或八人組成之，按月調查辦理所生之殺害案件。一委員同時不得處理兩案，如在一月內，發生兩殺害案，則立派另委員辦理之，最後有便衣警察若干人，檢察風化事宜，如娼妓舞女之類，又有專管幼年犯者，此兩種爲專門組織。

吾人每祇知德國藉警察之力以復興國家，而不知高瞻遠矚之德國當局，於戰敗後，寓兵於警，努力澈底改善德國的警察教育。鄉有鄉警訓練所，省有省警官學校，又因軍隊減少警官來源缺乏，特設警察體育學校，俾在一年警察訓練所畢業之學生，得有補習競走、游泳、跳高、柔術、擊劍、及使用武器之機會，畢業後可升入柏林高等警官學校。此外復有警察交通技術學校，凡正式警官學校畢業或充警官四年以上成績優良者，可入校受訓：分電信、汽車、照相、飛機、交通五科。最後復有警政研究院，聘國內著名警政專家，七八名作委員，以警政司長爲主席委員，除指導研究工作外，復爲政府設計。

第五節 奧國

奧國警察久爲各國所矜式，維也納警察尤爲著名，兼有各國之長處，警察地位極高。維也納警察廳長司可波(Schöber)，他爲全奧最出衆人物，曾升國務總理，辭職後復回任警察廳長。維也納警察廳爲國際刑事警察委員會所在地，除每年招集國際刑事專家研究討論學術及方案外，復爲各國交換國際犯罪情報。前翰史格洛斯(Gros)所著之「犯罪偵查」一書，至今尙爲刑事警察最大之權威，而 Tittel 氏所做之刑事檢驗工作，早爲一般警察人員所認識。最近波拉(Poller)博士所發明之模型膏，Nesecoll 尤爲晚近警察科學之新猷。

奧國警察之所以蜚聲世界者，實因有優秀警察幹部人材，一般高級警官皆曾受大學教育而諳法學並經文官考試及格者，除受警察之理論與實務教育外，仍須在維也納警察指導刑事學院內受高等教育，故市民之往警局問事者，信口即呼警博士。維也納雖以貧著名，但對於警察之設備，尤其是刑事方面之設備不遺餘力，一聞犯罪發生，即乘最快之汽車馳赴現場，舉凡用以勘驗之科學器具，無不應有盡有，故對於證物之搜集，最爲精確。維也納刑事警察，分佈於二十二個警區內，司理一切刑事案件，小如違警，大至盜賊詐欺侮辱等案，悉爲其職內之事。較大之案件，由刑事警察總機關偵緝辦理，故實際上是絕對集權，總機關委員一司紀律，指派工作調遣及全隊庶務，一則參與全隊工作計劃。分重利借貸、詐欺外僑、商務欺騙、支票偽造、博徒、偷竊、小賊、扒手、膺造、自殺、星相，行政包有公報之編緝等十二科。

奧國警察之訓練，恐爲世界之最透澈者，故特詳爲敘述以供國人之參考，前多由軍隊招募而來，惟年齡不若德國之高，考試及格入伍後，送入教練所，住於維也納警士營房，試用期內，分爲若干組，以二十五人至三十人爲一組，以富有經驗之教官率領之。第四個月後，分發制服正式開始訓練，又三組混合，由警局富於法律及行政警官授以較深之學科。經十六月的理想訓練後，即開始分發各局所實習，因此特設兩警所，以爲實習之用。四閱月後更溫習一遍，以備參加大考，至訓練時期，在試用預備隊者，得於緊急時如罷工火警暴動與公共擾亂等，被召臨時服務。

維也納警士教練所，其設備與組織，爲歐洲各國之冠，校址爲一大學舊址，面積廣闊，教室宿舍圖書館博

物館體育室咸備，數百生徒分作二十五班，每班置一班長以作單位，分班食宿，與學習游泳划船射擊防禦實習電信，急救法，如遇緊急事件，則分班應付，故構成奧京預備警察。

最初之八星期，學警練習巡邏實務，佐以教官講演刑事功課，止課時間每日從上午八時至十一時，下午二時半至五時半，講授溫習，相繼上堂。在中午休息時，分遣學警至京城各處，按圖尋訪歷史之偉大建築及古跡之地位，街車及公共汽車道路站所之默誌，及京城各部之大致形勢。每晚則入健身房練習體育，八星期終了時，穿着發給之制服，實行與奧京素有經驗之警察，參入服務，此後祇於上半日在校受課，下半日則從事街市巡邏職守。在試用期間之最後六個月，每學警指派於城市中心之一空地點，實行勤務。然關於理論上之功課，亦未盡輟，如刑法之應用、刑事訴訟之程序、各警職守上對於該法之關係，尤應有深切之認識。對於德文須能書能讀，且須有時習他國文者，至若炸彈及爆烈物之構造，毒物及解毒劑之化合，槍彈記號血斑刀傷及辨別法等，亦為必修科目。電信須諳練，急救須了解，而交通實況之講解，取締羣衆擁擠之方法，又須准時聽講，及隨時練習，能一目了然在疾馳車輛之號碼，隨時隨地練習。關於一完全警察應具之種種常識，大半功課可於特備教科書中得之，學期終了予以筆試，及格後得分發指定地點實習勤務工作。

畢業後須經過兩年試用時期，出勤時當佩軍刀手槍及橡皮棒，甚為美觀，即不值班，刀與制服亦不得隨意脫卸，以視我國之不准穿制服佩證章，以防假公濟私藉做各種不法事情，真不可同日而語。升擢有一定年限，有如其他歐洲各國警察然，不容踰越，可升至委任低級官，較德國之僅能升至警長已屬不同，但須經過升遷或警長教練所訓練及格方可。一切生活設備如營房、酒飯間、浴室、俱樂部、醫藥頗為完備，此為歐洲比美國薪餉較低之一大原因。警察非服務三年後不得結婚，婚後公家津貼四十元，為房租費用，疾病有時亦免費，恩給與德國大致相同。警士經過十年之服務後即可接受恩給，其數等於薪餉百分之四十，此後陸續增加，設因公受傷，則其服務年限多加十年計算。

第六節 意國

意於慕索里尼首相未執政時，恐為歐洲最落伍之國家。火車不依時開行，街道骯髒異常，流氓充斥。那伯爾斯之 Camorra 與昔昔來之 Mafia 會（又稱黑手黨）為其中最著者，以私運違禁品及掠取財貨為目的，根深蒂固與政客勾結，聲勢浩大，人民受其魚肉無法可想，慕氏為根本肅清計，毅然授警察以自由處置之全權，經數年之奮鬥始克成功。

意大利警察概分三種，即皇家警察（或憲兵隊）（The Royal Carabinieri）城市警察與自治市警察，前者完全為軍隊組織，受內政部管轄，後者由各較小之自治區域組合而成，受制於地方議會，責在執行法令與維持地方安寧。皇家警察與德法之憲兵隊類似，願其間亦有不同之處，即德國憲兵隊乃一種鄉村巡防警察，負責維持鄉村及遼闊地域之治安責任。意國皇家警察，則服務於各大城市鎮鄉，一無軒輊，舉國之內無不有皇家警察之足跡。意國全境，一村一舍，甚至荒僻之區，悉有駐所，無論在城市市鄉村能單獨拘捕人犯及舉行搜查，隨在可代表中央政府之權威，飽有訓練，莊嚴而又帶和藹，故一聞「皇家警察」四字，不啻為最良訓練及獨立精神之表現也。計有三萬一千人之衆，分布於三千七百處，羅馬一地，計有九百人，巡邏街道，負拱衛京都之責，遇有意外，可立調增千人。精神煥發，服裝秀美，制度集中，待遇優良，不獨為全歐之冠，抑亦為世之佼佼者，對於流氓之剷除，厥功最偉。曾被請求往組織馬其頓、智利等警察，歐戰時全部出動司理動員情報等警察交通運輸種種工作。

意國警察制度，在歐洲各大國中最能一致，且權力集中，亦為各國之冠。地方自治與警察權，徒有名目，實際上地方自治地方，警察自警察，全國警察操諸羅馬之總機關。大抵因環境使然，良以意國社會經濟種族方面，頗乏一致之狀態，政府當局深信非採用集權制度及強制手段不可。

皇家警察為政府各部執行職務之工具，舉凡司法偵查之進行、郵政衛生消息之報告、民政候用人員性格及

地位之考詢，以及其他性質重要、及細密案件之辦理，悉屬其分內之事，又以其受軍政部及內政部之管轄，而負維持地方安寧秩序、及代表政府執行職務之責，如遇地方有不靖狀態，亦當荷戈披甲以衛社稷。市衛隊亦如保安警察性質，但亦執行刑事警察職務，故難免與皇家警察發生衝突。城市警察普遍於意境各城鎮，受制於議會，負屬地方法規責任，以地位論，當然不及上論兩種，故大有默然無聞之慨，蓋其任務不外指揮交通、監察市場及辦理衛生警察事務而已，組織既不一致，訓練設備與待遇，亦頗簡陋，大有歸併於市衛隊之勢。

意國警察之錄用極為嚴格，非經過競勝考試及格與詳細之調查不可。大學畢業者最為歡迎，於警官專門學校畢業後，即派在各警區服務。如成績優良可擢至警政代辦，且有全省警政處長之望，其升遷悉按成績與學識為標準，故每易一重要警官，即於現任警官中擇其學識優良經驗充足者抵充之，此意國警官之終身服務於警界者之多也。

意國警官雖建築於軍隊式之基礎上，然其治理之人，則又率為飽學者，悉皆了解法學而具有兩年以上辦事之經驗，平均年齡為二十七歲，大多為大學畢業，而於社會或法律得有學位者。受過試驗及格後，即入羅馬科學警察學校，受四個月之訓練，該校直隸內政部，科目有：偵探：偵查犯罪之方法及其真相；證據：指紋照相毛髮等之鑑別；心理學：犯罪心理之探討；生理學：先天後天遺傳性之研究，科學設備應有盡有。現資格且改為大學法科博士，年齡在三十以下，畢業後分發各警區實習，而為候補警官。意國警察之所以如斯科學化者，實賴 Lombroso, Ortolenghi, Garzi 等諸賢努力倡導有以致之。

第七節 荷國

荷蘭警察，亦頗值得我們之注意，荷京警士以外國語見長，警察廳分總務、刑事、鑑識、兒童、交通、風俗與水警七科，共有警察二千五百名，約每三百餘市民有一警察。考選頗為嚴格，投考之人皆受心理、精神等測驗。智力、品行與體格並重。有良好的訓練，圖書館設備頗佳。警察晚上好讀書求進步。當局常將內外勤人

員對調，俾有熟悉全部警察工作之機會，除星期例假外，每年有兩星期之年假，除月薪二百元外，尚有制服與醫藥等費。十二個分局內有警用電話及電報以作交通工具，警力分配尤能根據各地段之警察危險分子，巡邏警每二十分鐘，必至指定地點，俾與局有通信之可能。總局祇偵查重大罪案，犯人鑑識局長為 Van Bopdriel 氏，指紋用 Jorgensen 氏制度，祇有三萬分故頗覺太少，此制用數字由右而左以分類，竊盜與強賊皆有指紋。掌紋工作亦極有成效，每百件案件內有二十件被鑑識。除照相外復有犯人繩號記錄。每案有一歷史個案摺，實驗室工作亦頗注意。廳長 Hogendijk 氏見大戰後犯罪日增，為求預防犯罪計，於一九二〇年設一兒童局。此局有男女工作人員五十名，由警察升任，皆須受過精神學、社會、與兒童問題等科之訓練，以協助父母以調查忽視與失蹤等案件，及為少年法庭作監查、統計、與個案等工作。所有二十一歲以下之少年皆得受理，故範圍極廣，現荷京幾無少年行乞之事情，誠值得吾人之借鏡。

第八節 比國

比利時鑑於大戰後犯罪日增，故於一九二〇年在 Brussel 設立國家刑事警察，內分偷竊欺詐等股，中央犯人鑑識局尤為特色。每個被捕犯人，均有一個案摺，內有關於其人每次調查之報告，照相指紋等鑑識資料無不應有盡有，偵緝隊攜有三個輕便箱子，內有通緝卡片凡三萬，無論何國人皆須攜護照以備隨時檢查，用此法捕獲逃犯極多。犯罪方法記錄，依姓名與上述之案摺分列，此外復有犯人通告，將其言詞描寫等分送各地警局，單指紋是依幾種特徵以分類，幾完全由犯罪研究院負責。刑事實驗室在 Crustane De Rechter 博士指導之下，照相、子彈鑑識法、化學、顯微鏡與五金分析等工作，在國際上已久負盛名。

第九節 俄國

其他歐洲警察，因篇幅關係，祇能略述其特點，瑞士警察最注意於現場之保全，犯罪發覺後四周即妥為看

守，不准任何人進入。吾人談及俄國警察時，即聯想到聞而股慄之「奇卡」Чика即特別委員會二字之縮寫，一九一七年十一月七日列寧爲實現其恐怖政策起見，以人民委員會主席之資格，乃下手令組織，「懲戒反革命、怠工、失職特別委員會」是爲「奇卡」成立之起源，其任務專用以輔助革命法庭之不足，充實政治警察力量，全國奇卡之最高幹部爲一委員會，有判決死刑，領導各級奇卡之組織及工作，對人民委員會直接負責之權。奇卡人員工作，已進入科學階段，毀滅階級敵人之方法，達到極精密之地步，工作人員皆經嚴格之選擇，其挑選方法，以生性兇暴而曾參加革命工作爲條件，請求者均經嚴格之審查，認爲合格，方許加入。

奇卡工作人員之理想，以爲世界上僅有二種人，一爲共產黨同志，可以解衣推食而享受人類待遇，一爲可供宰割之階級敵人。計自一九一八至一九二〇年間，俄國人民之被犧牲，爲奇卡工作之代價者計一百七十萬人，言之使人咋舌，恐怖手段爲共產黨對內對外之唯一政策。俄國在停戰後，政治漸入常軌，各國外交關係次第恢復，新經濟政策亦已開始，至是奇卡即蛻變爲「格別烏」ОГПУ。國家政治機關處。其重要工作，爲世界革命事業之完成，自表面上看，格別烏應受中央人民委員會及總檢察官之監督與指揮，不過實際上擁有巨大勢力，直屬共產黨之政治委員會，非上述兩機關所能節制。

格別烏除承襲從前奇卡之質素，由殺人機器而蛻變爲世界最偉大之秘密偵探網，最高幹部爲一委員會，各委員分負反革命、國外、密探、特別、特務、經濟、執行、情報、東方、邊疆等部工作。反革命、密探、經濟、特務四部負國內肅清工作，其對象爲偵察各個俄人之心、言語、及行動與駐俄各國使館每頁公文之內察，以及反革命勢力之陰謀，尤注意國際消息之透露，格別烏既運用秘密組織，現爲掩飾國內外耳目計，改爲內政部，其與警察有關者爲：（一）保安總局；（二）公路總局；（三）感化院。保安總局之任務，爲國內治安之確保，其下設置之警察爲：

（一）軍事警察：維持軍風紀，擔任憲兵之事務；

（二）制服警察：擔任通常警察之任務；

(3) 祕密警察：仍繼續擔任格別烏之工作；

(4) 外事警察：外事警察分爲二部：一爲尋常檢查護照監視外僑之外事警察，一爲擔任旅行社等祕密工作之格別烏。

自奇卡改組爲格別烏後，工作人員程度，實爲最重要之轉變，從警察入選方法嚴格上言，恐世界任何國家無出俄國之右者。警察在試驗時期，輒被派以偵察白俄之行動，乃故弄玄虛，以試驗其是否忠誠。例如令其偵察某案而被僞裝白俄者所逮捕，施以極殘酷之刑，逼其吐出祕密，倘露半言隻字，則性命不保，被選爲奇卡後即認爲無上之光榮。

訓練亦極嚴格，莫斯科格別烏辦公廳內之警察學校，爲世界最奇突之學校。格別烏之負責人員，深知其工作必須繼續之重要，與各種技術之可貴，乃設此專門學校，在不耗費金錢與不洩漏祕密原則下，利用劇盜積賊及判決無期徒刑之囚徒，委爲教授。其教材均爲過去經驗之結晶，學生之屆畢業者，必需獲得偷拆信封、私攝拍照、用摩西號碼通訊方法、與夫飛簷走壁及利用槍械炸藥毒物等殺人不見血之技能。

從上述看來，所謂俄國警察，其任務訓練與組織實與其他各國有許多不同之處，以其謂爲警察毋寧謂爲特務工作或密探。顧俄國警察雖以手段兇殘造成恐怖見稱，爲一般遊客所不滿，但從犯罪學方面言，亦有其特殊之供獻。凱索可夫博士以爲多數犯罪，乃由於器官方面不平均之表徵，努力從事於無管分泌線之研究，成績卓著。感化工作亦足資借鏡，感化院，實爲俄國變相之新式監獄，分全國爲五大區，採野營管理制度。利用犯人築路做工。工餘則教以音樂，期滿出獄尤注意洗刷其過去犯罪之痕跡，絕對不能重提，凡此種種皆在使被釋人不生出低下的情感，俾能改過自新，復爲一良好公民。

第十節 美國

美國警察仿自英國，但警察權歸各州行使，同時各地方復厲行自治，各自爲政分頭實驗，結果警察行政，

辦理卓有成效者固多，而受政客所把持，賄賂公行，犯罪充斥者亦不少。重大犯罪之多恐爲其他文明國所不及，據美國司法行政部犯罪偵查局長賀華氏(Hoopar)言：則每年每十戶中，必有一受強盜、竊盜、放火、強姦、重毆或謀殺者。據一九三五年之犯罪統計，被殺害者凡一萬二千人，重大之犯罪不下一百四十四萬五千八百三十三件，故平均每八十四人中，每年必有一因犯罪而受傷或死者。以謀殺案而言，則僅克利呼崙二市，已超過全英國六倍，每年因犯罪所受經濟上之損失，竟達一百五十萬萬元美金。每人平均負擔一百二十元，言之使人咋舌，蓋不法之徒，因每次犯罪所獲不貲，已視犯罪爲一種大事業。

此種現象大抵由於若干都市之警察行政，仍爲政客所操縱，以致未能趨於科學與合理化，故警察本身，不能不負一部分之責任。然夷考其實，則大半由於其特殊之經濟、社會、政治與法律之關係所致，蓋美國城市人口之複雜，法制與執行法律機關之鬆懈，政治爭鬪與流氓之猖獗，汽車數字之激增，與乎一般公民態度之不良，實足以加重警察問題。故著名警政著作家賀斯德在其所著之「美國警察制度」一書內曾言：「美國各地警察所負擔之工作，實爲歐洲警察所不及料，倫敦以效率著名之博比，恐無法以遏止紐約之犯罪」。亨特(Hunter)且說：「倫敦警察若到紐約服務，不出二十四小時即行崩潰，非求救於軍隊不可，即巴黎之偵緝隊，無論其如何機敏智巧，與器械之精良，如移往芝加哥工作，必立失其原有之效力無疑」。良以美國警察問題，實較世界任何國家爲繁難也。

一九三〇年美國總統胡佛，鑑於犯罪數量之激增，綁票與拉咕狄亞之頻聞，深知此風不可長，乃委一法律之遵守與執行情形調查委員會，以維克森(Wickensham)爲委員長，意在搜集資料，澈底明瞭一切不法的實情，然後進行研究補救之方。經兩年之實地調查，造成報告書十四冊，洋洋數百萬言，將種種腐敗情形暴露無遺，並指出應行改革之點，近年來美國之警察行政，已有顯著的進步，從過去二十五年之進步而言，實非其他公共行政所能及，在此短速期內，而有如許改良之成績，幾爲一般人所不能預料。蓋已將從前陳腐受政客操縱之警察局，一躍而爲近代科學管理之公安機關，在舊制度之下，從組織上言，採用警察委員會，事權不統一，

互相推諉行動遲緩，所有警察人員，祇恃政治背景而任用，既乏體格智力品行等條件，且未經訓練，即隨便分配使負各種警察職務，毫無今日科學交通器具，祇有零零碎碎之記錄，犯罪方法陳舊不堪，更不知犯罪預防為何物。晚近則不然，漸知會議制度之非，採用首長制，今且實行專門警察行政部長或局長制，使負警察行政之完全責任。設立嚴格的考選標準，警官警士由下而上，無不經過精密的選擇步驟，警力分配，根據一科學全理之公式。交通與運輸制度，可使市民求援之警報收到後，不需一秒鐘，而該區巡邏警士，已接得訓令，乘汽車飛奔前往。各地已先後設置近代完備的警察記錄制度，同時歐洲種種犯罪偵查技術，亦已被採用，有許多城市，且進而施行長遠的科學犯罪預防計劃，結果證明其為一極有價值之舉動。

近年來美國警察行政之所以有如許之進步者，約有幾個原因，茲因其足資國人之借鏡也，故詳為敘述。大抵由於人民態度之改變，蓋無論何國，苟其國民對於政府之設施漠不關心，不監督不擁護，政府未有不敷衍因循了事者，最近美人之所以幡然覺悟，皆由於國內三數憂時之士，大聲疾呼，將犯罪嚴重之情形，一一暴露無遺。於是一般公民，再不如以前之袖手旁觀，聯合起來，上下一心不分州界，全國一致合作，有如藍鷹運動，誓將政客盜黨及不合時宜之法制掃除。此事可證諸一九三四年十二月檢察部長召集之犯罪會議，各地赴會代表之踴躍，為前所未有，皆異口同聲以打倒社會的敵人為己任，結果通過議案九件，意在將政客與犯罪之護身符根本剷除。有十五州且願締結公約，不用法律手續以遞解逃犯，使違法之徒，無從取巧免脫。

警察專家之能努力研究與合作，亦為美國警察行政進步之主要原因，而此事亦最值得國人之注意。自蔣委員長提倡提高警權後，國內警界頗能努力研究警察著作日多，現且設立中國警察學會，各地設分會，深願其能如美國之國際警察局長協會，集思廣益，通力合作，以改良我國之警察行政也。據其會章，則宗旨在：「使國際警察長官，常常有接觸之機會，俾對於警察事務能取一致行動；設法減少政治活動，及加長警察長官之任期，以提高警察行政之標準，維持及保留現在警界服務之忠實人員。普遍採用退休與津貼制度，淘汰一切慘無人道之執行法律的陋習；對於努力職務之會員遇有危難時，宜予以相當之援助及改進一切犯罪偵查，犯罪預

防，犯人鑑識方法與犯人之待遇。」內分各種警察問題研究組分頭研究，每年開會除宣讀論文報告進度及介紹工作外，其所提議之計劃，先後由政府採用，經多年之奮鬥，卒於一九二四年，促成政府在司法行政部設立「犯罪偵查局」。一九二九年在波羅斯密士指導之下，完成劃一犯罪報告，先後由各州採用，至是美國各地之犯罪統計，然後有準確比較之可能。

司法行政部之犯罪偵查局，在局長胡佛氏指導監督之下，已成美國鎮壓犯罪之總機關，內有世界上最完備之刑事實驗室，實足予綁匪及拉咭狄黨徒以致命之打擊。前時美國因警察權概屬於各州，因之各地警官不能越州界一步以追捕犯人，苟有一殺人越貨之兇手。由甲州逃入乙州，甲州之州長必須先移文乙州之州長，詳述犯罪之事實與犯人形貌，請求乙州之州長逮捕遞解。乙州之州長在法律上無遵行之義務，故每有拒絕者。即肯給予合作，亦恆經過許多無謂手續，廢時失事，犯人聞訊又逃往丙州，故甚少有擒獲之機會。今則不然，胡佛局長有五百名富有訓練之偵探分佈全國四十八州，星羅棋佈，不分州界以協助各地警察擒獲著匪。自林白法（即綁票法）通過後，其職權愈大。胡氏在局內不絕接得各方面發來之情報，類皆零碎片段之消息，不相聯續，分別觀之，一若毫無關係，然氏得此無異拼圖遊戲中散碎之紙片，將其逐一拼合，尋繹意義，即能彼此關聯，發見線索，再由此加緊偵查，即可迅速破獲，故年前橫行全國之著匪狄靈狄（Dillinger）等，均先後被跟蹤擊斃。被解赴法庭之人，有百分之九十四皆被宣判。其所以能有如許效率者，胥由於能脫離一切政治黑幕，且深得法律為後盾。局內設有刑事鑑識室，內有指紋五百餘萬份，一千六百餘著名之綁匪與拉咭狄黨人，皆有單指紋記錄，除用作全國警察情報之清算室外，復與六十四國警察機關合作。指紋室每日收到指紋不下三千份，皆須於接到後三十六小時內回覆，其中有百分之四十五被鑑識，其遏止犯罪之效用可知。他如國際犯人鑑識協會，國際女警察協會等，亦各有其特殊之貢獻。

最後對於警察行政有深刻之影響者，厥為國內三數名警察專家，恆將多年苦心研究與實地經驗之所得，廣為傳播，以為各都市警察行政改良之張本。著名警政著作家賀斯得氏曾遍歷歐美各大城市，考察警察行政，著

有「歐洲警察制度」與「美國警察制度」兩書，其觀察之準確與夫立論之深切高明，其為他人所不及，除盡量將美國警察之弱點與所遭遇之困難詳為指出外，復提出種種改良及補救之辦法，極能引起美國警界之注意。前紐約市警察總監伍德（Wood）有先見之明，早已提倡種種犯罪預防之方法，致力鼓吹警察與市民合作，斯密士除完成劃一犯罪報告表外，且將以腐敗著名之芝加哥市警察局完全改組。但其中貢獻最多者，為加州伯克利市警察局長和麥氏，有科學警察局長之名，他僅受過小學教育，惟天資過人，且好研究，每星期必讀一與警政有關之專書，由郵差而局長而教授，其成功之記錄，有令人讀而奮發之慨。曾任伯克利市警察局長二十七年，使該市市民鷄犬不驚，高枕無憂。該市人口九萬餘而警察人員連兩頭警犬，不到六千名，不特犯罪最少，而警察行政經費之小，亦為全美國之冠。所屬警察多為大學畢業或肄業，警官之領有博士銜者亦有數人，故有大學警察（College Cop）之稱。氏又曾任國際警察局長協會會長，及美國犯罪學與刑法雜誌總編輯，其著作之多，亦為其他警察領袖所不及。嘗改組古巴首都、洛杉磯、芝加哥、肯薩士、德哇萊等市警察局，復發明警察科學測驗，警察記錄與「偵知說謊機」（Lie Detector）首先提倡利用汽車巡邏，創立美國最現代化之警察訓練所，負責設立加州刑事鑑識與偵查局，其門人充各地警察局長者凡十餘人，一九三九年受芝加哥大學之聘一躍而任警察行政教授，協同設立世界最著名之西北大學科學犯罪偵查實驗室，於一九三三年退休後任加州大學警察行政教授。

第十一節 日本

日本現代警察有如陸軍然，其始也仿自法國，慶歷三年日本駐法公使栗本鋤雲作曉窗追錄，最先將巴黎警察情況介紹於日本，迨明二年福澤諭吉奉命調查歐洲警察制度，至是日人始知警察之重要。待普法戰爭後，日人轉仿德國制度，聘德人 Wilhelm Hoehn 指導警察事務，厥功甚偉，奇尤為日本警界所稱頌，且立碑文以為紀念焉。

各國警察制度，恆以其特殊之歷史與環境為根據，前已言之矣。日本的政治思想以萬世一系之天皇為中心，且地小人少，故形成一種極端集權主義制度，亦可謂為大陸制度與英美式之散在主義適處於相反之地位。一切警察皆國家警察，中央法令可直接施行全國，初無所謂地方警察之存在。關於此點，美國警察權威和麥氏與日本警察學者松井茂論警察制度時曾說：「日本警察有統一的組織，惟美國則反是，此為美國最大之缺點。但美國警察亦有其特長處，即各省市警察能自由實驗互相競爭，故能向上發展」。

日本警察既仿自法德，故其任務的範圍亦至為廣泛，因而組織上不能不分門別類，置特別高等警察、出版警察、風俗警察、交通警察以處理種種複雜任務，初非簡單英國式所可比。內務省為全國最高警察機關，下有警保局相當於我國之警政司，掌理全國關於行政警察、高等警察、圖書出版及著作權等，乃全國警察之最高補助機關。至於地方上級警察組織，除在首都之東京另設警視廳專掌首都之警察事務外，餘如北海道設北海道廳，府縣設府縣廳，掌理各該地方行政及警察事宜。關於地方之下級警察組織，自大正十五年七月日本施行改正地方官制以後，廢止全國之警察分署，故現時日本僅有警察署為唯一之地方下級警察組織，約相當於我國首都之警察局、市或省會之警察分局、及縣之警察所，即為於一定之區域範圍內，執行轄內之警察事務者也。日本全國共有一千零九個警察署，另二十三個水上警察署，署長或為薦任或為委任官。

據一九三二年之調查，警視廳轄下有八十二警察署及另二十三警察署，共計八十二署，警察官吏一萬三千七十七人。另有技師、技佐、書記、雇員等一千零六十七人。規模之大，幾足與美之紐約英之倫敦媲美。警視廳設總監一人，下設有總監官房（相當於我國之祕書室及總務科）警務、特別高等、刑事、保安、衛生、消防等各部。此外尚設有警察練習所及消防練習所各一所。道府縣均設有警察部，專掌理轄內之警察事務。轄境內各警察署均受其指揮監督，在職權上大致與我國之警察局及警務科相同。部以下各應其地方情形之需要，可分警務、保安、衛生、高等警察、工場刑事、特別高等警察、調停、建築、健康保險、外事、交通、消防等課，可謂已具相當之規模矣。

日本警察在警力分配上，採散在制，其勤務方法，採用受持區與組合制度，每警士劃定擔任受持區一處，連合兩個乃至九個受持區爲一組合區。組合區離警署較近之交通要衝地點，設一巡查派出所，派出所爲長方形之建築物，比我國之派出所略大，除一切勤務設備外，復置床以作休息之用。每所設巡查九人或六人互相交替勤務，組合區離警署較遠，與郡部及島嶼或因地方狀況之關係，則設巡查駐在所，每設警士一人至三人擔任受持區之警察事務。

警察在社會上地位甚高，巡查雖祇需小學程度，但事實上多爲中學生，甚且有大學學生，待遇平均月薪不下五六十元。有職位保障，生活安定，故能安心工作，厲行戶口調查與臨檢視察，對於外人管理與思想方面復有高等或特高警察專司其事，辦理認真，且日人篤信天皇，頗知守法，故社會安定，治安之佳比歐美且有過之無不及。

顧日本警察從行政效率上言，雖足與歐美並駕齊驅，警察經費全年支出達八千餘萬元，但若從設備上言，一般人必以爲比不上歐美，蓋除警用電話線有十三萬餘杆，電話二萬五千餘具，堪稱消息靈通外，全國警用手槍爲數不過三千六百餘枝。若以之配諸全國六萬三千餘名之警察官吏，以他國情形度之，未免過少。蓋通常警察官吏只佩與陸軍指揮刀相同之短刀已足自衛，正如倫敦博比之佩警棍，非有特殊情形，實無攜帶手槍之必要，以視上海租界及我國有等地方警察之負長槍刺刀，相去正不可以道里計。至於科學設備亦然，全國警察機關。據昭和九年之調查，雖有照相機一千零六架但祇有現場指紋器三十，電壓測定器一，太陽燈一，顯微鏡八，紫外線發光器一。故余前年赴警視廳考察時亦有此感覺，大抵因經濟關係，而事實上亦無多置之必要也。惟犯罪記錄制度則甚完備，極能取歐美之優點，力圖改變以適應日本國情，收效極大，實爲今後我國研究或考察日本警察制度所宜特別注意者。

日本警察之所以能辦理有如許成效者，一方面固由於其國情所致，但警察學者之努力，亦爲其中一太原因。據余在外國之所見，則日本警察當局，每一二年必派富有行政經驗之人，赴外國實地考察，專門研究一種

警察技術或行政，歸國後專司一種警察事務之改良。以視我國之每派毫無警察經驗不懂外國語，一無目的之人前往外國考察，歸國後即號萬能者，真不可同日而語，此吾國考察人於歸國後之所以每無顯著之貢獻歟。

日本警察權威松井茂高橋雄豺兩人，在警察行政與學術方面所做之工作，想為一般研究警察同志所熟悉，高橋雄豺氏，力排衆議，倡「外勤第一」，改正日本警察界錯誤觀念，著有「警邏勤務論」一書，對於外勤制度之論列與應有之改良，闡釋無遺。松井茂氏一生致力警察事業，最注意警察教育，氏意以為警察在外執行職務，須獨自應付，毫無請示之機會，又須具政治頭腦，明瞭國家之政策，非受過嚴格的訓練，實無法以行使其裁量權，結果不免有太過與不及之虞。深知警察與民衆之關係，極力提倡警察國民化，國民警察化，知現在內務省警察講習所修業時間太短，教育方式失之機械化，難養成高級之行政官或專家也，稱揚吾國中央警官學校之設立，倡議設立警察大學。

日本警察因其國情與吾國國情相似，足資吾人之借鏡實多，余以為宜先從研究日本警察人事管理處着手，日人對於警察行政，視為特殊之職務，巡查人選固甚嚴格，而警察長官人選，亦大多數從與警察有關係方面物色而來。日本當局之意，以為軍事上之經驗，非處理警察事務之必要資格，以其選用一軍人，毋寧選用富有行政經驗之法政出身者較為適宜，蓋軍事上之經驗，不能保證其對於繁複廣泛之警察事務，得有充分之效能。故對於警視總監上選任，恆由府縣知事及其他行政機關之高級行政官而富有警察行政經驗者調充，或由警視廳內各部長中之成績優良者升任，或從在野人士之富有警察學識經驗與有相當資望者選擇充任，三者中必居其一。至於警察部長之選用，大多均由警視廳晉升而來，或由有相當警察經驗之內務部長及學務部長（即我國辦民政與教育科長）中調任，他們全部皆出身大學，大學畢業生，初委以警部補或警部階級之職務，倘其對於職務上有相當之把握與能力，即能晉升其他較高之地位。日本當局以警察講習所之所習者，皆為警察及法律之知識，從此種教育所產出之人物，其見識每多失之狹隘，究非充任高級行政事務所宜。故全國警察部長，類皆以大學出身者充任，初非如我國之妄委軍人充警察長官，委任後倘非有政治背景，即毫無升遷希望者可比。

從待遇保障與福利事業上看來，日本警察亦極周妥。警察總監規定每年爲五千八百元，中級幹部如警部，全國俸給每月爲七十三元，警部補爲六十一元，巡查由三十元至八十五元，此外尚有精勤加俸、宿食津貼及特殊津貼，故東京巡查部長中最高收入，每日恆達二百七十餘元，巡查之最高收入，亦每日達二百六十餘元。如不是一、因廢疾或身體及精神衰弱以致不能執行職務者，二、因受傷或患疾病而不能任職及自請辭職者，三、因更改組織名額而至超過定額者不得隨意免職。警察在職死亡時，有卹金之發給。若經十二年以上而退職，以後得每年支給養老費，此外復有警察共濟組合，其目的在謀下級警察官吏對於疾病及發生事故時之互相救濟，以警部補以下及受委任待遇之消防手爲當然組合員。統計昭和七年全國共有組合員六萬五千九百一十一人，推行以來，全國各地組合成績極佳，觀此可知日本警察辦理之有成效，非偶然事矣。

附錄 我國各地警察行政應有的改革

民國二十五年十一月十八日，作者隨內政部長蔣作賓作第一次視察我國各省內政，由蘇而浙、而贛、而湘、而鄂、而豫、而秦，不幸甫抵西安，翌晨即發生駭人聽聞的西安事變。被留凡三星期，始得脫險返京，復於二十六年元月二十六日，隨內政部主任秘書赴皖一星期，完成第一期視察工作。雖未敢云曾遍歷全國各地，但曾在閩粵兩省警界服務，其餘北平、天津、青島等大都市與滇蜀等內地的警察行政，雖尙待實地調查，惟在中央警官學校教書時，亦曾請從各地就學的警察教育與高級班等同學，盡量報告及代搜集材料，以補充實地考察之不及。一待驅逐倭奴，還我河山後，當找些機會往東北與內地一行，以完成「中國警察制度」一書。茲就現有觀察與面談之所得，對於我國各地警察行政，除將顯著地方略為敘述，並與外國警察行政作一比較外，最後效美國賀斯德氏之所為，本建設批評的精神，指出種種弱點，並大膽提出應有的種種改革。實不敢好高騖遠，不過妄開其端，供給一些討論的根據，引起國內警界同志之注意，共同繼續研究，以找出妥善的解決方案耳。

曩昔各地警察行政當局，無論成績如何，均不願中央與聞，即派人前往視察，亦不甚歡迎，或敷衍了事，若與中央不發生關係者。今則不然，各地均渴望中央能切實明瞭其中種種困難情形，且進一步希望代為設法，以解決人才與經濟上不能解決的問題。此外對於中央政令之推行，如義勇警察與壯丁訓練等，亦鮮陽奉陰違之例。縱有隔膜，亦肯貢獻意見，使法令與事實相符，如去年促成違警罰法的修正運動是也。以前各省省會公安局長，事實上不過省主席之侍衛長，對於人民方面幾不負若何責任者，今則漸能認識責任，注意人民生命財產之保護。同時感覺現代警察行政並非如某局長所言，是介乎文武之間一種東西，而是一種專門而又精密的科學，蓋社會上狡黠之徒，每利用科學方法，以掩藏其犯罪的痕跡。從前所謂「三木之下何求不得」，早已無

效，故負責偵查人員，對於指紋足印照相模型檢驗與警犬等科學警察技術，亦漸知利用與研究，即縱無上述種種設備，亦認識其重要性。此外尚有一種好現象，即實行負責組織與訓練民衆，與之打成一片，以消除往日與民衆間種種隔閡。對於外國警察研究有素之人，一旦到我國各地調查，未免不覺失望與灰心，不過平心而論，雖現在無論在實質上與形式上，與吾人心目中的理想警察，仍相距甚遠，但今昔相比，亦可謂差強人意矣。

公共行政 十分之九是人的問題，警察在外執行職務，事事必加以精密之觀察，隨時隨地須迅速獨自應付，庶能預防犯罪及負起現代警察的任務，故從人事管理上言，警察行政，又較其他各種公共行政爲重要。警察人員之選用，實爲警察行政之出發點，良以此項人員苟缺乏學識智力體格或品行任何條件之一，即不能認爲健全的人員，因此縱有優良的政策與制度，亦無推動之可能。前內政部蔣部長說：「警察須有高尙的人格，公平的道德，與慈悲的心腸。」可深味矣。

我國警察機關，早有爲軍人養老院之譏，在盧溝橋事件未發生以前直至今日，全國各重要城市的警察局長，除南京外，如上海、廣州、北平、天津、漢口、武昌、重慶、長沙、安慶、福州等，均是軍人出身。對於警察行政，自屬茫然，但苟有相當行政經驗與良好的判斷力，對下能做到委員長所謂公明勤嚴，不自作聰明，肯任用警察專門人才。不完全以治軍的手段辦理警察行政，獨行獨斷，如前廣州市有些局長擅自殺人，視人命如草芥，置一切警察法令於不顧。同時能採取他人的經驗以作參考，職位上有保障，事權統一，以切實負起勤務，財政，人事行政，民衆關係，及與其他警察機關間之聯絡等職務止之責任，努力向上，視作一種事業，結果亦可有相當之成績。一般人到武昌時，均覺該地警察體格精神與服裝，頗有可觀，漢口特三區的警察，以五尺十吋高爲合度，尤爲各地警察之冠。

可是智力爲警察絕對不可缺少的條件，蓋無論體格品行與學問如何優良，苟智力太差，將來出外勤務，在嚴重的情形之下，難期隨機應變措施裕如。如人民見一愚蠢的警察時，即以此類推其他，則警察爲人民所輕視，可斷言也。故意大利於挑選警察時，對於投考人的三代，亦須加以調查，蓋防劣根性之遺傳也。其他歐美

各先進國家，於考選警察時，且實行心理測驗，以期能先事淘汰一切不適宜於警察工作之人。故余於前數年返國後，與同事鄧裕坤謝灝齡等，極力提倡於召募學警時，加入智力測驗。在浙江省警官學校教書時，與警察人事管理系學生，且仿歐美辦法，訂製「標準半確定的警察測驗」，已得浙江省會警察局、湖北省會警察局、福建省警官訓練所先後採用。至於智力測驗，除由內政部加入警長警士教育規程外，且實行聘國內著名心理學家蕭孝嶸博士，進行研究實驗期能，造一標準智力測驗，以供各地警察當局之採用，實為我國近年來警察行政一種進步的現象。

除智力外，其他警務人員，必須具備之條件，如體格、教育程度、與品行，亦須同時顧及。就年齡上之限制言，各國大抵規定二十至三十，英國則二十至二十七，其理由以為二十五歲以上之人，其性情習慣大致已定，且腦筋不靈，可塑性甚少，不易接受高深一些科學的訓練，蓋訓練機關不過一鐵匠耳，倘無好的鋼鐵，實難打出犀利的刀劍也，今山東省所定十八至三十五，倘非有經驗或為技術人才，不能不認為失當，警察人員之挑選，實為整個警察行政之基礎，今日我國警察除於執行法令外，復作人民的導師，負有積極復興民族的神聖使命，不像外國警察之祇消極地維持治安也。

我國教育不普及，一般國民智識薄弱，警察程度，更有提高之必要，現在中央祇規定高小畢業或有同等之程度，實嫌不足。從余辦警察教育經驗看來，有等學警對於何謂「積極」「絕對」尚不知作何解。有些且問曹焜是否法國總統，似此國文不通，毫無一些普通常識，在訓練期間，且不知愛惜公物，日以毀爛為能事，試問有何資格以處理社會複雜之事端乎！故無論如何困難，為求達到上述的目的起見，宜於最近之將來，改為中學或最少初中畢業，受過正式警察訓練，領有畢業證書，方准入警察行政機關服務，一如社會上各種專門職業然，事前須經過相當嚴格之訓練者同。

與考選有關，現成為問題者，為依照警察官吏任用條例銓敘各地辦理警察行政人員是也。提高考選與任用標準之用意，在將一般不適宜於警察工作之人絕對淘汰，不過我國過去政府機關用人漫無一定的標準，以致形

成今日之狀況，若依現行條例銓敘，幾有大部分不合格者，聞漢口等市警察局工作人員，有百分之七八十不能合格。其他各地警察局亦然，若嚴厲執行，不但使他們不能安心工作，結果足以使地方上治安發生影響。蓋現在尚缺乏大批受過訓練之合格警官以接替，故若嚴厲銓敘，實行淘汰，實有青黃不接之虞。況前時各省巡警學堂辦理不善，程度高低不齊，縱名義上受過兩年之訓練，然對於現代警察行政，尚乏深刻的認識。故有一警察局長說：倘起用此輩年過半百腐化落伍之人，不如任用未受過訓練，年富力強之中學或大學生為佳，此言亦不無幾分理由。余以為警官之任用固須嚴格，但同時不能不顧慮已成之事實，對於受過相當教育，尤其是曾在法政學校畢業，如已在警察機關服務兩年或三年以上，確有成績者，宜酌予通融。因對於社會一切情形，已有相當之基礎與認識，祇須一些經驗，即能擔當一部分的警察工作。至於為補救起見，大可分期抽調到中央警官學校，或在各省酌量設立警官補習班，使受警官補習教育，然後逐漸提高其任用水準。中央有見於此，已實行修改警官任用條例，期能解決目前一般委任警官銓敘之困難矣。

依民國二十六年六月國民政府修正公布之警察官任用條例，委任與薦任警察官資格，尚易取得，但對於簡任警察官資格之規定，未免太過不合理。蓋除曾任簡任警察官或專辦警察行政事務之簡任官外，須曾任最高級薦任警官或專辦警察行政事務之最高級薦任官三年以上，經銓敘合格。即在國外著名警官學校畢業，學識豐富，亦須於此條例施行前曾任薦任警察或專辦警察行政事務之薦任官三年以上。是不啻予從前濫竽充數毫無受過現代警察行政訓練之朽木以種種優越的保障。對於後起之秀，則無論學識與行政經驗如何豐富，縱終身從事於警察行政工作，亦無做簡任警察官之希望。至於如外國習慣，社會上有聲望，或富有公共行政經驗或軍事傑出人物，縱有心為警察行政服務，亦有不得其門而入之歎矣。最後警察簡任官，與軍隊比亦未免太少，蓋除首都警察廳長、中央警官學校教育長、與北平青島上海南京等三數特別市之警察局長外；縱人口過百萬，警察預算年超五百萬，現在唯一通商口岸，革命策源地，又屬抗戰要區，每以師長軍長充任的廣東省會警察局長，照例亦祇為薦任官，未免太不公平，以視青島之簡任官，相去何遠哉！

我國警察使命之綦重，已如上述，故對於考選的優良人員，又必予以一嚴格的科學訓練，使成利刃，始能勝任愉快。現在各地警察訓練工作，雖在積極努力整頓中，但仍未有整個現代警察教育計劃，大抵未能先將我國的警察工作，作一有條例之分析所致。故科目之多寡，既各有不同，而學科之名稱與內容，復極不一致。各科講義，大抵抄襲而來，多係警官教育課本的縮寫，殊不合行政化、地方化、與中國化等因材施教條件，無怪乎警士之興趣索然，難以領略矣。晚近有人提議集中全國警察專家，在內政部設立警察教育課本編纂委員會，分頭編纂警察教育課本，使能日趨標準化，亦為一極有意義之舉。

歐美警察教育家，恆視短槍射擊、急救法、自衛或擒拿術、警用瓦斯槍與彈之使用、車輛駕駛、與指紋等為警察不可少之技術。惟我國則不然，雖警官教育，亦從未注意及之，即有射擊與急救法，亦不重實習，至如外國警察之舉行比賽，以資鼓勵者，更不多觀，故每至臨時彷徨失措，不能應付，不為人民所信賴者以此。曾見一警察追捕一劫匪，不知利用所佩手槍，反被劫匪放槍威嚇逃脫，試問有槍而不能用，佩帶有何意義。各地警察，尤其是湖南省會警察，能提倡國術固佳，但能同時教以一些柔術或擒拿術，則更佳矣。蓋不特於危急時可以自救，且於執行職務時，犯人亦不致多受無謂之損傷。

寧夏警察，對於訓練祇有平民識字課本、常識、及違警規程三種學科，當然不足以執行現代警察工作。即今日號稱有名之警察訓練機關，亦甚少注意予警察以一種犯罪預防的訓練，實不能認為美中不足。須知現代警察行政的主要任務，是在防患於未然。常見各地警察局拘留所，每雜有迷途女孩，足見主管警官，尚不知此等無辜之女孩，易受拘留不良的影響。蓋與此輩犯人同居，不但容易生出一種低下的情感，且有染疾病之危險，所謂名為愛之，實則害之是也。此外復有些懲教場與監獄，不知分房隔離原理，嘗見一違法探員，入獄後被竊犯打得遍體鱗傷。故警察最少對於犯罪之種種環境與體質上因素，須有相當的認識，否則對於最重要的犯罪預防工作，無從做起也。

現在有些警察，對於所謂行政警察與刑事警察，亦未十分了解，每以為行政不管犯罪偵查為辭。不知此乃

百餘年前法國警察過去事實。現代警察，對於行政與司法工作，並無鴻溝之分。良以巡邏警察，既負犯罪預防之責，自當隨時隨地留心觀察，以作局長之耳目。待在其所管轄區內發生重大罪案後，並須將平日觀察所得與認識，告知負責偵查之偵探。如先馳抵犯罪場所，須協助保全犯罪現場及搜索犯人與證物，對於犯罪偵查，固負有重大的任務，同時偵探亦應與之取得密切的聯絡。故負責訓練的教官，宜多從事予以現代警察的新精神，隨時留心糾正往日種種謬誤的見解。須知警察有爲人羣服務最好的機會，必須養成其對人羣服務的理想，然後對於每日工作，方發生興趣，所謂服務理想者何？即盡己力之所及，爲人羣服務是也。此種理想係增進人羣幸福的原動力，須知今日我人所以得以享受電力飛機與一切科學發明，皆服務理想有以致之，有此理想，方能有日新月異之運動。

警察有爲人羣服務的理想，必須具有無畏的勇敢，始能抵抗社會上一切引誘，不怕譏笑怒罵，以維持所定之服務標準。又須具闊大的胸襟，對老弱疾苦，固須表同情，對於一切因環境或體質原因而被動的犯罪，須深切了解，即對於他人不同的見解，亦宜加以原諒。須有樂觀的態度，不因社會環境之惡劣而悲觀。蓋苟我能盡我的責任，則人類自私自利之心，自能日就消滅。並須有創作的精神與犧牲的決心，不存自滿的態度，時思努力以改良社會的現狀，俾人人能安居樂業，警察有爲人羣服務最好的機會，既入警界服務，必須拋棄世界上一切名利思想，有此真正犧牲的精神，工作上即覺有無窮的慰藉。良以欲負起現代警察的使命，不容有絲毫自我的態度，必也有堅忍不拔之志，然後乃能百折不撓，以抵於成。最後須有友誼親愛的精神，蓋有了此種精神，方能快樂、慈悲、談諧、與有信念，因之無論與所轄地段內任何一人接觸，皆能發生良好的影響。正如美國洛杉磯市一日本女孩對其巡邏區警察 *Reynolds* 所言：「他正是像太陽一般，常帶着笑容，和藹可親。」警察有上述的服務理想。自然提高其所屬警察團體的服務效率，轉移地方風氣，不致如前年西安市警察，監守自盜，乘事變以劫掠，忘卻自己的責任。浙江及廣東省會警察當局，頗能注意政訓工作，派幹練人員，分駐各分局，指導警察，俾其頭腦能日趨政治化，常曉以國家政策，舉行個別談話，明悉其家庭狀況與服務上的困難，盡量

溝通上下感情，免除往日一切的隔閡情形，使得一些慰藉，亦足以提高其服務的精神。

一些心理學智識，亦為現代警察所不可缺者，所謂心理學，簡言之，即研究吾人於受某種刺激時，會發生某種反應——行為——之科學。如立於山巔時，思及偶一失足，即有生命之危，置一些糖於地板上，不久即引了無數螞蟻前來。警察對人民態度不好，人民即不肯服從其指揮勸導，而發生反抗事情是也。須知警察在街道上服務，其一舉一動，均足以予人民若干的影響，社會上一般人士，對於警察服務的要求，非常苛刻，從不原諒其在執行職務時，所遭遇的種種困難，苟見交通警在崗上吸煙，或與過路的賣笑婦打個招呼，更無論矣。言行上稍有一些不對地方，即大肆攻擊，有時即警察能依法執行職務，亦每說其態度不對。故對於警察須切實預防其對於人民無禮貌或有勒索之行爲，平常人最不喜歡者，即遇有事時，警察向之長篇大論演講，故說話宜求簡明，如以為做告即足以達到目的，則不須逮捕，對於處理輕微之交通違法事件時，不妨先對違法之人說：「我此次不處罰你，但你須知此種違法，每致釀成交通事故，爲着你與他人的安全起見，以後請注意。」千萬避免使之難堪，須知警察是代表政府以執行法律，有法律必有違法之人，違法之人，並不是一定看你不起，或故意與你爲難。常見吾國街道上遇有一些事故發生，即見行人圍集圍觀。交通爲之阻塞，皆因警察不知迅速決定處置辦法。與當事人多作無謂之爭辯，不知驅逐旁觀好事之徒所致，對長官亦不知敬禮，最易使人民生出不良的印象，外人亦每引爲怪事，此亦爲訓練時所宜再三告誡者。

總之科目方面，除幾門基本必需之訓練外，須盡量利用原有人才，因時因地因人制宜，際茲抗戰日烈之秋，各地漢奸土匪，每乘機活動，尤其是有些和尚，本其「知半解」佛教無國境」的謬誤思想，每爲虎作倀。爲求負起反間諜之任務計，警士對於政治警察，不能無一些訓練。但吾國警察行政當局最少注意者，厥爲警察與民衆之關係，一般警察，以爲其薪餉是由政府所發給，似不知政府經費，皆民脂民膏，政府願爲人民服務而設者。故在街道上服務時，貪污強暴，無所不爲，對於人民恆取不負責的態度，祇知迎承長官意旨，實爲今日我國一般警察的通病。安慶人民每在馬路中心行跑，見汽車或人力車來時，亦不肯讓路，當然其中有交通工

程問題，尙待解決，即馬路根本上過於窄狹，不過警察不知從事交通安全宣傳訓練與執行，不能不負相當責任。

歐美各國則不然，爲求達到與市民合作之目的起見，警察局內設有「民衆關係科」，(Public Relation Bureau)除發行刊物，在報紙上與作播音的宣傳外，復派警官到人民團體與學校分頭演講，使明瞭警察爲人民服務的實情，及須得到民衆合作之必要。又常舉行聚餐及作種種警察技術表演，勸人民參加普通指紋登記，復訓練學童於上下學時，在十字路口指揮交通，實行參加警察工作。對於警察，則切實告以服務效率禮貌與自動工作之重要，組織上既求健全與適合地方工作，人事管理方面，亦力求科學與合理化，無時無刻不爲人民服務着想。嘗見美國伯克利市警察局，每天晚上爲小販收藏金錢，妥爲保管，翌晨依收據發回，不收費用。如遇市民他往，其巡邏區警士，除來試推門窗查察外，且爲移去門前的廣告與牛奶瓶等，俾竊盜不知主人外出，故人民極願與之合作。浙江省會警察局，每星期派警官赴市內各中學演講，使明警察行政實情，俾得到諒解與密切的合作，用意甚善，此外復抽壯丁予以警察訓練，組織義勇警察隊，協助警察勤務，使市民日趨警察化。武昌警察局，在市內衝要地點如碼頭等處，設「人民問事處」，所有關於法律、戶口、政府機關、街道，均予指導，且可借用電話，亦一種聯絡民衆的辦法也。

科目的選擇不合理化，已如上述，但縱有良好的教育計劃，而無學識與經驗豐富之教官以副之，終難收訓練的實效，良以教官爲訓練機關最重要的人員，不特須有學問經驗，又須能寫能講，學生程度雖低，但對於教官之優劣，總能判斷，從未有不良教官能引起學生之興趣者，現在各地警察訓練機關優良教官之缺乏。無可諱言，充教官者，不是剛從警官學校畢業，未有充分的行政經驗，即是由總局隨意派充。在局或已服務若干年，但祇知擬辦文稿，對於現代警察行政的新智識，向無研究也。大抵一般當局，咸存五日京兆之心，祇知維持現狀，故對於其部屬，亦不鼓勵其研究學問，以視外國之身爲警察行政家，同時又爲警察學者，如上述和麥警察局長發明警察記錄制度與偵察說謊機(Lie detector)，真不能同日而語。無怪乎我國警察行政當局，縱任職

十餘年，亦毫無貢獻，陳陳相因，祇知泥守成法，因循敷衍，事事須祕書督察長是賴矣。

當然優良教官不易羅致，現在各地警察訓練機關教官，月薪不滿一百，甚且少至五六十，仰事俯育，尙不能足，又安能希望其安心研究學問歟！況不學無術之人，做行政工作。尤可勉強應付，不致完全暴露，若貿貿然上講堂，而無相當的新學識以滿足學生之智慾，雖欲繼續敷衍，濫竽充數，恐亦不易。日本警察教育權威松井茂博士說：優良的警察官吏，非學問與經驗兩者兼具不可，前浙江江蘇兩省所辦之警官學校，頗能將教育與行政打成一片。浙江省警官學校，每年暑假且奉 蔣委員長之命，着人率實習隊赴廬山服務。江蘇省警官學校，則派教務主任，率學生赴崑山縣作警管區實驗工作。

余以爲今後欲求我國警察行政進步，宜從速設法鼓勵警察行政人員，本其多年行政經驗，暇時多做研究工作，盡量取歐美警察制度及辦法，按照吾國社會情形，酌量改變實驗，良以我國有我國特殊的警察問題，不如自然科學，在實驗室內可絕對控制，對於實際情形非十分明瞭，實談不到改革工作。此事可證諸數年前浙江省民政廳所願之奧國警政顧問，與首都警察所聘之美國警政顧問，他們本爲奧美有名的警察專家，徒以不明吾國實情，且語言隔閡，率無若何顯著的貢獻可知矣。

提高今日警察刊物水準，使能與英國倫敦之警察季刊互相媲美，爲警察經驗與新智識的正式媒介物，亦爲目前應做的事。最好能推廣去年成立的中國警察學會，俾各地警察行政長官與學者，能每年開會一次，一如國際警察局長協會，宣讀論文，聯絡感情，舉行警察技術表演，及分組研究吾國今日急待解決的種種困難問題，進而介紹工作，以減少警察行政上政治作用。又爲求我國警察行政科學化，及改變社會人士對於警察工作的輕視心理，實行提高警察地位，使國內優秀青年，參加警察行政工作計，國內各著名大學，實有添設警察行政科目之必要。蓋警察與國家政策之推行，同時現代警察工作日趨科學化，大學既爲國家社會之基柱，應協助培養警政人才。美國自一九一六年加州大學聘和麥氏講授犯罪學後，各地大學紛紛起而仿效，添設許多警政科目，有兩省立大學，近且有兩年警政科目之設置，在肄業期間，可在該地警察局實習，使領有警政學士文憑之大學

畢業生，能在警察機關擔任行政工作。西北大學附設之犯罪偵查實驗室，尤為完備。其他歐洲日本等國，亦莫不然。瑞典之 Soderman 瑞士之 Reiss 奧之 Gross Tirkel 德之 Heindl 意之 Lombroso Ottolenghi 英之 Lucas Mitchell 日之松井茂高橋雄豹等教授，對於本國之警察行政，均有極寶貴之貢獻。蓋不特大學肄業時間較長，研究空氣濃厚，尤其是種種科目，人才，科學與圖書設備，實為今日一般警察訓練機關所不及。現在高級警官學校所需要之基本科目如經濟、市政、行政學、心理學、社會學、統計學、會計、法律、外國語、生物學、生理學、物理、化學、法醫學、照相學、顯微鏡學、交通工程、軍事訓練等，大學內已應有盡有。祇須一警察專家為校長計劃，加入警察行政及組織、警察實務、犯罪學、警察人事管理、警察記錄制度、警察戰術、政治警察、女警察、犯罪預防、指紋學、交通整理、犯罪偵查、個人識別學、各國警察制度、與急救法、射擊、擒拿術、車輛駕駛、警用瓦斯之使用等警察應用技術，將科目妥為分配，使畢業者能得警政學士，同時與當地或附近警察機關接洽，使學生在肄業期間，有實習的機會，即成為一良好的警官訓練機關矣，願吾國各地大學當局急起圖之。

既得優良之教官，又必厚其待遇，提高其地位，使能安心工作，一生致力於警察教育事業，不致見異思遷，在教官方面，為求增進教授效能計，除每日從事研究外，宜同時講求教授方法。第一須設身處地，以明瞭學生之心理與程度，再因科目性質之必要，兼用啟發表演指導實習等種種新教育方式以誘導之。警察工作非有十分把握不可，故對於指紋、照相、足印等刑事警察，與急救法射擊等勤務技術，非多多實地練習不為功。同時須有誠懇的態度、友誼的精神，鼓勵學生研究及提出問題互相討論，於未上課之前，對於教材，須妥為預備，俾有先事組織之機會，然後能有條有理的講授，尤宜按時上課，予學生以良好的印象。

中央為統一警察教育，提高一般警察的程度，及增加訓練效能起見，依整頓警政計劃，於去年九月在中央警官學校舉辦警察教育講習班，令各省選送曾受警官教育之人，前往受訓，凡四個月，學員四十餘名，已於去年二月十五日畢業，由內政部委任，按成績與來處分發各省市充警察訓練所教務主任。該班學員於畢業前，經

詳細的討論與研究後，曾擬具警士警長教育實施方案，舉凡關於學警之挑選、警察教育方針、教學、訓育、管理及計分等方法，均有頗詳盡的改革計劃，已由內政部通令全國警察教育機關，用作改良之參考矣。此外中央警官學校，復辦高級警官、警官補習、刑事警察講習、消防警察講習、交通警察、戰時警察暨指紋人員訓練等班。俾能予各地現任警官以深造之機會，提高警察行政水準，及溝通中央與地方政府往日種種隔閡情形，實一良好現象。不過各地方警察機關，宜體諒中央的苦心，選派優秀人員前往受訓，同時中央警官學校，亦宜盡力羅致專門人才，中央整頓警政的計劃，庶有早日實現的可能。

爲充實各地警察力量計，中央已擬定三年計劃，逐步將各省保安團隊幹部調往中央警官學校受訓，改編入警察系統，分駐各縣受縣長之指揮監督。將保安處撤銷，另設警務處以爲警察專務機關。不過保安團隊之任務與訓練，與警察有許多不同的地方，故於未改編以前，宜切實甄別，及予以嚴格的警察補充訓練，將來始行負起警察的任務。前浙江省政府主席黃紹雄氏在浙江省警官學校訓話時曾說：「試問今日將保安團隊裁撤，警察究竟能否完全負起維持地方治安的責任？」可知此時非從速整頓，實行提高其程度與服務之效能不可矣。

警察執行職務，必須根據法令，所謂「路上裁判官」，此乃人所共知者，但祇知法令，如明知某人違法，而不知如何處理，以達到法令的精神，亦無濟於事，故必同時講求警察實務。良以警察實務，不啻警察先進經驗之談，足供警察執行職務時之參考，由此言之，法令與實務，應爲訓練之主要科目，尤其是長警訓練，謂爲訓練之兩基柱亦無不可，最後從經驗上看來，國文與辦事能力，有密切的關係，亦宜十分注意。

今日各國之整頓警政者，無不從改良警察教育入手，大戰後窮蹙如德意志，對於警察教育之整頓，尙不遺餘力，卒藉警察之力，以安定及復興國家，吾國處茲民族復興，對日本帝國主義者採長期抵抗政策，內憂外患相迫而來，警察訓練，宜多參考德國的辦法，實行軍事化，訓練期間，因國民程度關係，尤有延長之必要。現在我國各地警察未受過訓練者，爲數不少，蘭州市警察有三分之一，簡直目不識丁，聞在前史局長未到任以前，且有三分之一有阿芙蓉癖，遑論復興民族，卽以之執行維持地方治安的責任，其能勝任愉快乎！受過訓練

之警察，服務數年後，固宜再予以較高的訓練，但最好能仿外國辦法，編一『警察必攜』，所有關於法令與警察應用技術、及勤務時應行注意的事項，作簡明之敘述，以作服務之參考。

既得優良的警察矣，又必作科學與合理的分配，庶能人盡其才，同時警士服務，方不致有勞逸不均之虞，而地方上各地段居民，亦可得有充分的保護。我國各地警察當局，對於警察外勤，尙欠正確的認識，內勤書記與錄事的待遇，反此外勤長警高數倍。又每因外勤人員待遇較低也，遂每爲內勤人員所輕視。不知警察行政以外勤爲主體，內勤人員不過協助外勤人員，使得到有效的努力。對於警力分配問題，亦尙少研究，祇知泥守往日的守望制度，不知歐美各國，已視爲過去的事實，早已易以巡邏制度矣。間有仿行日本的派出所制度，惟大率祇顧及勤務時間之分配，對於最重要的人事上種種措施，尙乏精密的研究，至於派出所之設置，事前尙少計劃，根據犯罪、人口、面積、與夫警察物質與人事上種種危險分子以決定之，故收效極微。不過日本近年來，因交通頻繁，派出所制度亦覺有改良之必要，此爲我國仿效之人所宜注意者。

中央有見於此，在新頒警察機關組織規程規定以採用巡邏制度爲原則，計近年來採行巡邏制者，有南京、上海、杭州等大都市。其他小城市仿行者日衆，結果比往日之專採守望制度者爲佳。然亦有改行後成效鮮見，人民羣起反對，因而恢復舊制者亦復不少。大抵第一因巡邏區之劃分，祇知根據人口與面積，而置其他應有的因素於不顧，遂致警察問題較多之地段，巡邏回數太少，因此未能切實做到犯罪預防的工作。而警士於巡邏時，每不知觀察，無由以發覺管轄區內非常情形，大失巡邏之本意，亦爲其中一大原因。須知犯罪手段，無論如何高明，犯人事後爲掩飾其犯罪行爲，或恐爲人發覺，其言語舉動必失自然，此時倘警察能留心觀察，見形跡稍有可疑者卽加以盤詰，不難看出破綻，所謂觀其所察其所由是也。不過推行巡邏制度，而乏巡邏上應有的回召信號，警用電話、與警用無線電等指揮監督的設備，實難盡量發揮此制度之效用。

勤務時間之分配，近亦成爲我國警察行政上一大問題，一般人不願充警察，雖云待遇太過菲薄所致。但稍稽考其實，則知今日警察勤務，除站三息六或巡四歇八外，復有無數額外工作，結果每星期不特無一整天休

息，即欲找一些娛樂，以恢復疲勞的精神亦不可得。且每因睡眠時間不足，影響身體健康，甚至與家人會面的機會亦少，了無人生樂趣，亦未始非視為一種苦事。為求解決此問題起見，各地先後試行種種勤務制度，武昌警察局採用半日更替制，長沙警察局且採用四班制，杭州與無錫採用日三六夜四八制，首都警察廳則採用四八制，每星期除大休息（整天休息）外，復有兩次十二小時之小休息，俾能回家一行，每兩小時巡邏守望互調一次，以資調劑。

關於我國各地外勤，勤務制度，杭州之「巡邏組合制度」，其法將三個巡邏區聯成一勤務組合區，在區內重要地點，設立一二守望崗，以四人為一組，按時陸續出發，首尾銜接，按照規定路線及指定地點（交合點）實行每半小時輪迴巡守。但對於江蘇省政府在崑山之「警管區制度」的實驗，究竟實績如何。想為一般人所欲知者。余到崑山視察時，曾由該警察局第二科科長劉勁引導，參觀各分駐所派出所。據云則此制度之關鍵全在人事方面，不過試辦一年尚有些效果，老百姓說過去警察與他們不發生甚麼關係，自警管區成立後，警察頗能向事業上着想。警士大部分能推行政令，與參加社會工作。司法方面的工作是消極性質，較前為廉潔，無勒索事情。現設有民衆問事處，如遇人民發生糾紛，帶回先從事調解，不行然後求法律上的解決。戶籍辦法與他處不同，雖由警察負責，警士調查登記及整理卡片，變動須報告，報告兩份一存區公所一存警局。壯丁訓練未實施前，已由警局開辦，現正在予以一些軍事常識，先從事調查，再實施訓練。警士充班長與學術科教官，不到者由警士先勸導而後執行強制。徵兵由警士充組長，至於義務教育之施行，亦由警士調查統計，交教育局，社會局則辦有識字班，受訓凡百餘人，由巡守所會同鎮公所合辦，初時人民不願上學，但經勸導後頗為踴躍。治安方面，因崑山縣近太湖，且與數湖通，水道太多，蘇州常熟嘉定交界處有水巡隊，因尚能與水上警察聯絡，故無甚事故發生。警士除每天工作外要自修，設有讀書會，由警官指定讀何種書籍，並派員指導及考核進度與心得。同學多北方人，初時服務語言不通，頗感困難，而地面太大，一人之精力有限亦復可慮。蓋水道既多，交通設備又極形缺乏，大抵因行政經費短絀所致。現祇有正常經費七千元而無事業費與公費，有一分駐所與總局

通電話，須打長途電話到他縣轉接，交通不靈之情形於此可知矣。至於鎗械，亦屬朽壞不堪，故不能不借用人良鎗械。總之欲推行此警管區制，戶口要簡明確實，總局隨時能考核，現有四個分局三個分駐所，全縣約有三十七萬三千九百人，城內分駐所有長警七十名分四巡守所，二十個警管區，全縣警管區共一百四十一個。勤務不分三六四八或三部三部制，每星期無整天的休息，警士月餉十六元，自治保甲公安三機關，每月開會一次以資聯絡云。

崑山警察的苦幹實驗精神，實足為各地警察之榜樣，不過從制度方面言，警管區仿自日本之受持區，亦即歐美警察之巡邏區 (Beat)。歐美警察，對於所管轄巡邏區內一切事情，均須負責，幾視為訓練機關外的教室，除維持區內治安指揮交通外，尤須注意犯罪預防工作，同時與其他巡邏區，亦須取得聯絡，有如同一隊與人比賽之球員然。惜我國每祇學人皮毛，故失卻巡邏區內的真正意義，遂致有名無實。今崑山警管區與歐美之巡邏區不同者，祇因外勤的設備不如人，故為便利有事時馳告警察起見，在衙要地點添設崗位，任務則加上我國今日需要之組織與訓練民衆耳。總之此制仍在實驗時期，頗宜鄉村狀況，但尙待擴大實驗，隨時改良，至從行政效率上批評，尤嫌太早，不過此制有數點為一般仿行機關所宜注意者：

一、因任務太繁重，且須積極工作，警士除初中畢業，受過嚴格的警察訓練外，更應繼續予以補充訓練。

二、警察既具上述的資格，復須有專業心，自要厚其待遇，或實行年功加俸，及注意一切福利事業，否則難望其安心工作。

三、所管面積不要太大，以免精神不能顧及，戶口調查與保甲之辦理，須十分認真。同時警管區之劃分，除戶口外須根據犯罪之性質、數量、地點、社會情形、與其他種種物質與人事上警察危險分子。

四、因為一散在制度，且在鄉村地方，交通聯絡與運輸設備，宜求完善。

五、宜置相當警備隊，俾遇變出非常時，可立即出發，策應各區。

吾國現在人口與警察數額之比、人口與警察行政經費之比、人口與犯罪數量之比等，尙待從詳調查，作比

較的研究，以決定各地警察行政機關之效率，但有幾個省會警察局，祇得一二十萬人口，而長警人數竟達二千之多，未免太重量不重質。大抵不講求警力分配、及不知盡力減少無謂用作裝飾的門崗所致，無怪乎不能羅致優良人員，日日請求增加行政經費矣。江西湖南等省，縣以下之警察似未有基礎，江西省有許多縣份，全縣祇得十名八名長警，大抵因過去不信任警察，將之裁撤，故非亟行補充不為功。同時中央警官學校，宜添設鄉村警察一科，因吾國以農立國，工業尙未發達，大部分人口猶居鄉村，政府宜本平等原則，一律予以充分之保護也。

至於勤務上設備如回召信號、警用電話、汽車、無線電等固談不上。漢口有警用電鈴，因限於經費無法維持，久已不能運用，即最重要之武器，亦大抵為軍隊所棄而不用之舊式槍枝，不堪用者幾佔半數，其何以鎮壓犯罪乎！聞刺楊主席之兇手，在武昌時本擬下手，但見武昌保護楊主席之警察，身長六尺精神奕奕，均佩有最新式左輪，結果不敢動手，觀此可知武器與服務之關係矣。湖南各縣的壯丁尚持長矛負竹筒，宛如十八世紀的武士，試問有何法以抵抗配有最新式武器之匪徒。水警除江蘇湖北等省設備比較完善外，其餘均非切實補充不可。江西水警祇有飛龍飛鳳兩三條小汽油船，仍亦不過供要人過江之用耳。消防設備更形缺乏，多為民辦人力唧筒，號稱設備比較完備之首都消防隊，亦祇恃瞭望臺以測失火地點，水力亦僅及五六十尺。其訓練組織與機械，實不足以應付現代建築物的火災，如遇日機轟炸拋燃燒彈時，無怪乎無法即時撲滅，每致損失不貲矣。刑事方面之設備，除青島市警察局關於指紋警犬照相等，因前時受德國人之影響略具規模外，各地警察機關尙少注意，即有指紋室，亦未能切實從犯罪現場發現指紋。至於警用應急器具，如瓦斯槍彈等，更為各地警察所未觀。此上海警察局之所以每有被羣衆暴動攻佔之虞矣。

所幸者當局已漸覺非急行整頓不可，就服裝言，依新頒警察制服規程，除尙有些不切實際尙待修正外，比前確有進步。同時着手進行統一指紋制度，在內政部籌設全國指紋總局，實行與各地警察機關交換情報，復在中央警官學校設置一完備的刑事實驗室，並通令各地方政府盡量利用。從警察機關的建築方面言，首都警廳與

漢口市警察局，確有急行改建之必要，但廣州、武昌、長沙、杭州等局均有新氣象，不過除美觀外，更須求適合衛生與行政效率等條件。去年南京軍警界設立中華軍警警犬研究會，推廣警犬用途，浙江省會警察局，前年且擬進行裝置無線電，實行與分局及分駐所通訊，行政院且撥鉅款補助長江一帶省市警察機關，購置船艦槍械通訊材料，瓦斯槍彈，防毒與各種消防器具。同時軍政部兵工署技術司，亦進行製造警用化學兵器，以供各地警察之用，誠一良好現象也。

須知無論人員如何優良，倘無近代警用器具，實難以盡量發揮其服務的能力。警察既為社會上一種專門職業，當然須有其專門職業的工具，所謂工欲善其事必先利其器是也。蓋有此種科學設備，祇須少數優良人員，即可應付一切，不特可增加行政效率，又能減少行政經費。我國廣州、南京、上海、北平等市警察局每年行政經費不少，廣州市且多至五百餘萬，直能與歐美城市警察局預算媲美，欲使警政有所進展，端在行政當局有無研究，及將經費作一有計劃的分配，使能合乎經濟與效率等原則耳。

現代警察行政，與警察記錄有密切的關係，苟不先事搜集事實，澈底查明真相，尋出病源，然後對症施藥，於事無濟。故歐美各國專家，於未改組任何警局以前，恆置一完備的警察記錄制度。我國警察機關，除指紋與戶口外，尙有不少行政報告，惜乎無一整個計劃，將之造成各種記錄，以作行政指南，凌亂不堪，無法稽查，故無從利用，實無制度之可言，祇尙等因奉此等官樣文章，曾見有許多公事，內書本月無事發生，外尙有「密不錄由」等字樣，實堪發噱，無怪乎種種改良計劃，祇憑一種臆斷以決定矣。所謂警察統計既不確實，然亦不過注重案件之登記，對於人事行政方面從不注意。邇年九江與杭州兩警察局，漸知警察記錄之重要，仿外國警察辦法變通施用，浙江與最近廣東省會警察局之人事登記，尤為詳盡，所有關於員警之來歷、資格、特長、訓練、服務成績、與家庭狀況，均能一目了然，用作升遷調遣與獎懲之根據，近日且進一步試用英人愛車勒的犯罪方法制度，用以擒獲竊盜，成績頗佳。余在中央警官學校教書時，亦製有一種人事行政記錄，各地警察機關先後變通採用。希望國內警政同志，能注意此重大而又繁雜的警察行政問題，不過欲實行警察記錄制

度，現行警察行政機構，實有略加調整使成合理化之必要，武昌警察局正進行考慮此問題。

現代警察行政，既需用智力學識體格與品行俱全的人員，自非提高待遇，不足以羅致與保留之。今日我國一般警察所負之任務，實爲歐美警察夢想所不到，因勤務上缺乏種種科學設備，充警察者，非具有苦力工人之體格不可，但每月祇有十一二元餉銀，反比不上苦力之所得，無怪乎湖北嘉魚縣擬提高警察標準，於招考時無一人應試矣。同時社會人士，不特不肯予以合作，且不時作不負責的破壞批評，有時縱警察能依法令執行職務，亦往往以態度不對爲藉口。嘗見有一警士入局時須具保服務三年，後因待遇菲薄，工作時間太長，且有幾次盡力職守，反遭長官的斥責，爲求達到離開職務起見，不惜故意狎妓或賭博，假名以電話報告長官，俾達到撤差處分，諸如此類時有所聞，實行警察行政當局所亟宜注意之事。

警察待遇微薄，固由於行政經費不充裕或不確定所致，但行政領袖苟能將經費作一合理的劃分，任用優良人員，自能裁額加薪。而無職位分類，各級薪餉懸殊，亦爲其中一種原因。中央對於一般警察當局貪污與剋扣行政經費中飽私囊，非澈底查辦不可，前淞滬警察廳長徐國樑包庇煙賭，死後遺產四百餘萬，試問利祿薰心，尙有何暇爲人民服務乎。他如蕪湖前時每一分局應每月撥行政經費一千則僅予七百，其餘則責令就地籌足，循至每因經費而找違警案件，捨本求末，警察服務處處有威迫利誘之危，處茲情形之下，如何能保持官吏應有的廉潔道德乎！前上海市警察局的學警，因待遇太低，於畢業後每藉故入租界巡捕房服務，已成爲一嚴重問題。爲今之計，宜速確定行政經費，並作一科學與合理的分配，根據警察在社會之地位，與各地的生活程度及地方的財力以決定月餉，並規定最低限度，否則徒加一二元終無濟於事。同時警力分配與勤務制度，亦須多多研究，於可能範圍內，將清道及催捐等非警察工作，交其他機關辦理，俾減少勤務時間，使有充分的休息，及專門化之可能。採用合理與公平的考績制度，掃除往日一切恃背景以升遷，與夫對長官不服從的腐敗積習，置人事記錄以作獎懲的根據，實行年功加俸，以保留忠實能幹人員。警官服務勞苦與軍人同，今軍事人員已分別授官，前汪院長說：「軍隊用以維持國防，警察用以維持國內治安，爲現代國家通則，故警察應與軍隊並重。」

似應酌爲規定，以免偏枯。曠觀歐美各國警官多有照軍官例補官，即吾國在民國初年，亦有警佐警正警察總監諸級之分。蓋名分一定，身心自安，樂羣敬業之念油然而生，自致見異思遷，前首都警察廳長王固盤氏，有見於此，於民國二十五年十月，曾呈請內政部明定警官保障辦法及頒布補官制度，惜未爲當局所採納。

在現在我國經濟狀況之下，尤其是抗戰後財政拮据萬狀，一時退休制度不易實行。但不可不作此種預備，否則不特不能安心工作，抑亦無法以淘汰老弱人員，使少年英俊之士，可有任用之機會。不過現時最少對於因公死傷的警務人員，宜厚爲撫卹，方足以鼓勵使之努力從公。他如警察子弟學校、警察醫院、警察住宅、消費合作社，與有益身心之娛樂亦須逐步舉辦。前山東濟南警察，於服務三年後，按月薪百分之五倍，加勞績金以保留優良人員，首都警察廳，亦擬定長警年終加餉的辦法。武昌警察局，每月召開人員困難會議，分局長不能解決者由局長負責，蔡局長且爲部下警官作介紹人，並作經濟上的援助，使能結婚，俾安心工作，亦未始非一種警察福利事業也，南昌警察局建有頗大規模之澡堂與理髮室，收費極廉，規定警士每星期須沐浴若干次，廣東省會警察局且提倡唱歌以提起抗戰精神，此外復舉行旅行游泳戲劇等使生活日趨團體化，亦一辦法也。

警察行政，雖大部分是人的問題，但警察事務錯綜萬端，警察行政機構不能不求嚴密。我國各地警察機關之組織，不論地方警察問題如何，照例設第一第二第三或總務行政司法三科。僅有南昌設司法警務二科，廈門稱股不稱科，北平稱第一科爲人事科，第二科爲調查科，廣州仿軍隊制度添設經理科以辦理營繕、兵實、出納、警捐、審查事宜，改偵緝隊爲警探處外，其餘均千篇一律。不知警察機關之組織，在解決地方警察問題，務須適合於工作，應因時因地制宜，從無一定有效的方式。故巴黎有巴黎之組織，倫敦有倫敦之組織，美國舊金山警察局，因唐人街警察問題之不同，爲求適應起見，另組一唐人街警察隊。芝加哥市因該處流氓常拋炸彈勒索恐嚇，故有炸彈隊之組織，可知警察機關，須根據地方實情與犯罪問題以決定之，不容泥守成法矣。

余以爲警察局之分科，應根據警務之性質與量數而定，苟爲同一性質或有密切關係之工作，應劃爲一科主管，不宜支離破碎，致失合作與協調作用。有時寧將一科擴大，復依工作之性質分成數股置股主任負責辦理

之。至於完全不同性質而又有相當工作者，宜另設一科以資專責，不宜任便撥歸某科兼管，循至科長萬能辦事，祇求敷衍了事，工作與監督尤須求平衡。行政領袖，不特要事權統一，且須有直接不間斷監督之可能，否則尾大不掉，無法負責。前後全部行政機構，必須求適合地方上的警察工作。依上述的原則，在較大一些的警察局，宜仿外國辦法設置一人事科，所有關於人員之考選、訓練、任用、分配、考績、獎懲、待遇、與福利事業，均為此科主管，現時各地警察局之總務科兼辦人事庶務及編制組織，最違反健全的行政組織原理，大抵一般局長因保管財政與用人，視為一種權利，故隨便放在一科，委一親信人任科長以資控制，遂致人事行政方面，對於近代科學管理方法不肯研究，同時因雜務太多，亦無專門化之可能矣。警察最大的任務，為犯罪預防，此種工作由巡邏警察任之，但犯罪既發生，則須進行偵查，犯罪偵查亦為警察重要的任務。乃一般警察機關之司法科，祇知辦理違警等司法事務，反置偵查於次要地位。對於現代偵查的種種科學方法如指紋照相警犬及刑事檢驗工作於不顧。指紋室不設在偵緝處，不知利用以檢舉犯人，夫失設置之本意。

今日各省大城市車輛日多，交通事故亦日增無已，當局者宜參考歐美各國之交通事故預防方法，積極作交通上之工程教育與執行工作，良以交通指揮不過其中一小部分職務，為求此種工作之專門化起見，實宜另有設立交通科或交通事故預防隊之必要。消防在英美各國以其與一般警察工作不同，故另設火災消防局辦理之，除救火外積極作檢查與宣傳等預防火災之工作。京滬等大城市年來因建築物日趨宏偉，前年南京火災損失不下百餘萬，去年四月太平路之損失尤鉅，火災消防已漸成一嚴重之警察問題，縱不另設機關主管，但從工作之性質與數量方面看來，宜另設一科或局以主管之。犯罪預防為現代警察行政之主要任務，五十萬人以上之都市警局雖不設科，亦有置股負責之必要。上海杭州等警局設計委員會，專負調查計劃全局應興應革之事，一如軍隊之參謀本部，用意至善，不過宜聘學識與經驗豐富之人員委員，規定出席警務會議，使明白行政實情，方能名副其實。此外督察長為求切實執行其任務計，其階級應比各分局科長等略高，督察員亦然，不在於多設，而在於挑選富有行政經驗與人格高尚之人員充任。最後各省省會警察局應改隸市政府，良以現代各國一切市政之推

行，均唯警察是賴，我國亦不能例外，以免支離破碎，致失去協調作用也。

自汽車用作交通工具後，犯罪無國境，故行政領袖除事權絕對統一外，尤須與社會上其他執行法律機關作密切之合作。現在在一地方內對於政治犯之取締，除警察機關外復有憲兵、保安隊、省黨部與特務機關每每不相統屬，在城市警察分局長既充防護區團長，又同時兼義勇警察隊長、社訓區隊長、保甲區長和勞工訓練等工作，實不易收效，此數者之間非取得聯絡或機構上加以調整不可。至於縣政府組織方面，前數年為減省行政經費暨增高縣長權力計，有許多省份改公安局為科，遂至一縣警務集中縣長一人。從行政效率上看來，實不適宜。蓋不特縣長對於警察工作不大明瞭，每將警察人數與經費裁減，且警察工作與地方治安有密切之關係，遇事非當機立斷，迅速處理不可，實無每事請示之機會，負責行政人員，當有授權之必要。在中日戰事未發生前，聞浙江省擬進行恢復局制，使收分工合作之效矣。

其後與警察有關之保甲問題，亦有作一檢討之必要。我國今日現行之保甲制度，與英國十八世紀之聯保(Frank Pledge)相彷彿，本為未有正式警察以前藉以維持地方治安之一種過渡辦法。目下我國鄉村地方因經費與人才短絀，無力舉辦警察。且近年來復利用保甲以作民衆訓練徵工服役及徵兵等事之單位，故中央通令推行。不過制度及用意雖佳，惟事實上因經費無着，地位低微，且職務繁雜，又易結怨，循至地方上有智識與地位之人，皆為之退避三舍。結果充保甲者，類皆下愚地痞土豪劣紳與無賴之徒；不特不能執行職務，且每藉端敲詐，甚或因畏懼盜匪反而與之互通聲氣，此種情形無可諱言，非乘時將此制度作一實績之檢討，另求根本解決之辦法不可。現中央政府且進一步訂有保甲代行警察職務辦法，擬於未設警察鄉村地方以保甲代行警務。雖祇以保安業務為限，不能處理違警案件，但保甲長之業務已不少，且現代警察已成一種專門職業，雖在鄉村，亦非毫無訓練之人所能勝任愉快，況警察人員非具有高尚之人格與慈善之心腸不可乎。故宜從保甲中挑選優秀份子再予以警察訓練，然後使負警察工作。

警察行政與國家之盛衰有極密切之關係，此於歐美先進國家證之。我國今日一般人民智識程度低下，其關

係尤切，國人宜如何加倍努力，以求改良，乃社會人士竟漠不關心，是不啻置自身之生命財產於不顧。余以爲欲改良吾國之警察行政，當先從整頓警察教育入手，教育雖似爲一極慢而又不經濟之步驟，但爲一必經之途徑。良以警察執行職務必須迅速應付，不似其他公務員有從容請示之機會，同時對於案件之處理，於運用警察官吏裁量權時，又要均適合度，使無太過不足之虞。況警察幹部人才，尤須切實明瞭國家政策乎。現在我國軍隊已日有進步，其幹部亦已有極嚴格之訓練。蔣委員長說：『一個國家內祇有兩種人配帶武器，一是軍隊一是警察，一司對外一司對內』由此言之，警察之任務實不亞於軍隊，乃各地警察每因執行職務觸要人之怒，大則喪生，小則撤職，局長且被批頰陪罪，此種事情已屢見不鮮，非由中央實行查辦，不足以維持警察官吏應有之威信。現中央已設有中央警官學校，以統一全國警察教育，將來國內著名大學，倘能添設警察行政科目，實足以振奮全國警察官吏，使向前邁進，以負起復興民族之工作。但宜實行提高其訓練之水準，使能名符其實，與歐美警察並駕齊驅，尤宜提倡與民衆合作，庶能收事半功倍之效。

至欲達到提高警察人員素質之目的，則非確定警察行政經費，提高待遇不可，中央爲透澈明瞭各地警察行政實在情形計，除規定標準警察機關年報格式項目，通令切實呈報外，每年須仿英國內政部辦法，派遣有學問經驗與聲望之警察專家，到各地實地考察指導，並協助改組工作。對於辦理成績卓著之機關，則酌量補助以獎勵之，除搜集良好之實驗資料以供各地警察機關之參考外，同時可考核中央頒布之法規，看是否與事實相符，及有無執行上之困難。最後最好能如日本，將地方與中央警察行政機關優良之人員對調，使能互相傳達意見，亦一溝通上下感情與增進行政效率之辦法也。

主要參考書目錄

(一)中文

余秀豪 警察行政 商務，二五

余秀豪 警察人事管理 商務，二七

余秀豪 美國模範警察制度 中華，二六

余秀豪 警察論文集 廣東省會警察訓練所，二七

李英 日本警察制度 商務，二四

李英 警察行政論 浙江省警官學校，二四

朱士斌 警察法學 浙江省警官學校，二二

吳石譯 松井茂著「警察學綱要」商務，二五

劉麟生譯 葛拉伯著「美國警察行政」商務，二二

陳秋朗譯 莫雷德著「英國警政新編」商務，二三

鄒悌等，德英法意四國考察報告 中央軍校，二四，

汪大燮 歐洲各國警政考察錄 江蘇省警官學校，二〇

李士珍 現代各國警察 拔提，二六

管 歐 行政法務論 商務，二五

行政研究第二卷第六期 行政院行政效率研究會，二六

中央警官學校校刊 第一卷第七號，二六

(二)英文

- American Journal of Criminal Law and Criminology
Fosdick R. : European Police Systems, 1915
: American Police System, 1920
Halsey M. : A Course in Traffic Accident Prevention, 1935
Vollmer A. : The Police and Modern Society, U. C. 1936

中華民國三十五年三月重慶初版

*(34370.1)

警察學大綱一冊

定價國幣肆元

印刷地點外另加運費

著者 余秀豪

發行人 王雲五
重慶白象街

印刷所 商務印書館
商務印書館

發行所 商務印書館
各地

版權所有
翻印必究

575

