

学术专论

清末奉天警察制度的建立与地方行政

金泽璟

[摘要] 与既有清末警察的研究多停留在机构层面不同,本文从制度演变的角度来分析奉天警察制度的建立,澄清制度建立的过程以及与既定行政的关系。以往大多数研究强调警察的近代化因素,进而一概否定“前近代”的行政功能,几乎忽略两者之间的继承关系。事实上,警察制度承担州县政府的一些功能,州县的既定行政因此得以简化。这并不仅是单纯的对立竞争关系,警察制度是对于州县行政改革的补充。

[关键词] 清末新政 奉天 警察制度

[中图分类号] K254.2 [文献标识码] A [文章编号] 1002-8587(2013)-03-0097-13

一、序论

庚子前后,东三省危机日益严重,清政府需要向列强表现出具具备统治东三省的能力,以此证明东三省依然是清朝的领土。如果清政府控制不住东三省,列强就再会挑衅。由于东三省接二连三地遭受兵灾,因此,地方行政未能正常运行,团练等自卫组织取而代之维持地方。在内外双重危机之下,清政府要计划重构强有力的地方政府,使之维持势力均衡。

在新政期间,清政府开始建立警察制度。光绪二十八年(1902),各省陆续开始筹设警察。直隶总督袁世凯首先在保定创设警务总局,此后各省仿效举办。同年,奉天警察局由盛京将军增祺所创办,然有名无实。等到日俄战争结束之后,赵尔巽赴任东三省将军,实行“新政”,整顿警察组织,扩充经费,才形成了奉天警政的基础。

迄今为止,关于清末的警察,海内外学界的研究成果较多。^①但大多数论文的关注点仅停留

[收稿日期] 2013-03-20

[作者简介] 金泽璟(1974—),男,北京大学历史学系博士研究生;北京100871; kktmkj@126.com

① 代表性著作有王家俭:《清末民初我国警察制度现代化的历程(1901—1928)》,(台北)商务印书馆,1984年;韩延龙、苏亦工等:《中国近代警察史》上,社会科学文献出版社,2000年;[美]王笛:《晚清警政与社会改造—辛亥革命前地方秩序的一个变化》,载《辛亥革命与近代中国》,中华书局,1994年;[日]吉泽诚一郎:《光绪末年天津巡警的创设和城市行政的变化》,《城市史研究》1995年第10辑;王先明:《论清末警察与直隶、京师等地的社会文化变迁》,《中国近代社会文化史论》,南开大学出版社,2005年。林相範:《20世纪前半期北京의 警察과 市民生活》,《中國學報》48,2004; Mackinnon, Stephen R. *Power and Politics in Late Imperial China: Yuan Shi-kai in Beijing and Tianjin, 1901—1908*, Berkeley: University of California, 1980, pp. 151—163; Stapleton, Kristin E. *Civilizing Chengdu: Chinese Urban Reform, 1875—1937*, Cambridge, Mass.: Harvard University Press, 2000, pp. 77—110。相关述评有苏全有、殷国辉:《90年代以来的近代警政研究综述》,载《周口师范学院学报》2006年第1期。

在制度的机构层面，而很少论及制度建立的具体过程与既定行政的继承关系等方面。^①所以在某种程度上以近代制度比前近代制度更优越为前提，突出近代化。从制度建立的过程来看，清末警察制度限于建立时期地方行政的条件，同时蕴涵当时地方行政的重要变化。警察毕竟是新制度，它的建立引起与既定行政单位的权限分割问题。本文从制度演变的角度来分析奉天警察制度的建立^②，在进行分析的时候，注意显现出奉天的地方性。

二、制度建立的预备时期^③

据《奉天通志》，奉天从何时开始办理团练和保甲，因“规章远年无征”而不可得知。^④但至少自1860年至1866年农民起义期间，奉天已有地方精英组成的团练。^⑤重要的是，围绕地方治安组织，地方政府和地方精英之间的权力构图如何变化，有何种配置。为了维持地方治安，奉天地方政府强化保甲的同时，试图掌管乡团和团练等自卫性治安力量。地方政府吸收自卫性组织，进行改编，使之常设化。以下所列的史料显示出自卫性组织官方化的过程：

光绪二十六年，拳匪乱后，盗贼蜂起，爰就从前乡团另行编制，省城设保甲总局，各属设保甲局，属境四乡，各设分局，抽丁购械，使人民自卫。而或按地筹款，县自为政，漫无系统，后乃改为堡防，兼看青苗，或数村或数十村，联为一会，一村有警，联村互应。由各地地方官委任正、副防长，按亩抽收青粮，充堡防经费，各属多寡不等。^⑥

此处的“保甲总局”与“保防”等都是应用保甲的官方组织，代替民间的“乡团”负责地方治安，显示出民间治安组织官方化的一面。但此时保甲局“漫无系统”，经费不足，不得不“就地筹款”，地方政府主要通过正副防长职位的委任方式加以节制。^⑦

光绪二十七年（1901），盛京将军增祺于东华门设保甲局，然后以该局为基础，于光绪二十八年三月改为警察总局。^⑧但由于当时俄国军队还没有撤军，奉天警政未能遵章举办。^⑨俄国军

① [日]南满洲铁道株式会社总务部事务局调查科：《南满地方支那警察制度》，满洲日日新闻社，1918年（大正7年）；[日]吉泽诚一郎：《光绪末年天津巡警的创设和城市行政的变化》。

② 日本学者涩谷由里的研究虽与本文的角度不同，但考察了清末奉天警察改革。[日]涩谷由里：《张作霖政权成立の背景—奉天省における军队，警察と辛亥革命》，《アジア经济》38—5，1997。

③ 由于战争等的原因，日俄战争结束之前，警察制度未能发挥功能，故把这段时间称为“预备时期”。这一点从英国人克里斯蒂的记载中也可以发现。[英]杜格尔·德·克里斯蒂：《奉天三十年（1883—1913）—杜格尔·德·克里斯蒂的经历与回忆》，张士尊等译，湖北人民出版社，2007年，第170页。

④ 金毓黻主编：《奉天通志》卷144，《民治三保甲》，辽海出版社，2003年，第3341页。

⑤ 《中国方志丛书·开原县志》卷5，《警察·乡民团练》，（台北）成文出版社，1974年，第510页。

⑥ 金毓黻主编：《奉天通志》卷144，《民治三保甲》，第3341页。

⑦ 关于清末奉天地方精英对团练等自卫组织的动向及影响，参见马小泉：《清末地方自治与宪政改革》，河南大学出版社，2001年，第69—73页。

⑧ 徐世昌等编纂：《纪内城巡警》，李澍田等点校，《东三省政略》卷6，《民政·奉天省·警政篇》，吉林文史出版社，1989年，第939页。据《奉天通志》，在“奉天省会警察厅”项目，记载“清光绪二十八年正月，省城街道厅改为警察总局，直隶于督署，专司省城保安、卫生事宜，置总办一、提调一，设分局七，各置巡官一，以蒙古协领荣德总其事。”但在“奉天全省警察处”项目，记载“光绪二十八年，经将军增祺奏准设奉天警察总局，置总帮办各一员，总理局务，分设文牒、承审、收支三处。”因史料的限制而在此不能确定创设的具体情况，但笔者认为也许先设省会警察局，以此为基础设立全省警察局。金毓黻主编：《奉天通志》卷143，《民治二警察》，第3323、3325页。

⑨ 俄国占领东北之后，迫使清政府承认俄国占领东北，迅速推行签订的条约，逼迫盛京官僚签订条约。在1900年11月26日，俄国总督阿列克赛耶夫派人强迫盛京将军增祺在《奉天交地暂且章程》上签字画押。但该条约签订消息到达国内外后，引起以英国和日本为代表的列强和中国人民的强烈反对。因此俄国不得不同意从东北撤军，于1902年4月8日，雷萨尔和王文韶在北京签订了中俄《交收东三省条约》。

队接而不断地干涉奉天治安事务，不许地方政府具备武装力量。如在1902年3月，俄国阿穆尔省总管格罗德阔夫致函吉林将军长顺：不准在省城增加五百名捕盗队，也不许向民间卖军火。^①昌图绅士们联名禀呈所在地设立警察时，奉天地方政府对此回答的函文中，提到俄国军队的干涉：“御盗之法莫良于团练，清盗之源莫善于保甲。至办理保甲，亦有成法可循，乃其弊与团练相同，遂致外族借口干预一律清撤。兹核来禀仍不外设局抽捐招勇，铺张旧习，一经照准，必又生外人之疑，而为商民之累。查昨据昌图府禀请办理警察，业经明晰批示另议飭遵在案，仰即知照。”^②三月初一日，中俄在北京议订了《交收东三省条约》，协定了俄军从东北撤军。俄军撤军的同时，盛京将军增祺为强化地方治安，在奉天省城设立警察，并制定奉天警察的基本任务。

最初设立警察制度时，奉天地方政府首先要确保五百名警察，并规定“营务处总司缉捕，警察局职任稽查，且巡捕队兵原为防盗而设”。为选拔500名的警察，城内八旗军队中赵福汇和梁本宽的部队归属于警察局，而后警察局经过审查挑选其中的300名，剩余的200名警察在各旗佐制兵中选拔。400名巡捕，按章程上街巷巡查，梭巡城内外烟馆、伙房、客店等处。警察按区域“日夜分定班数，站街查察”，各正副巡长分段督察勤务，营务处随时巡察，相互稽查。^③100名巡捕归于工程队，修理边墙。此外，砖城八门由将军衙门的各旗佐马甲看守，八关边门由各旗佐步甲看守。警察局向八关边门添加弁兵，使之与巡捕队协同把守。^④

《奉天警察总局巡警队站段换班一切章程并各关应站数目缮具清折》一文记载奉天警察局制订的警察勤务守则，其具体内容如下：

一、每街各派巡警队轮班。巡警大街四名，小巷二人，分段专管。每日夜分派八班，每三点钟换班一次，由每早六点钟起，以次轮换，周而复始，以均劳逸。每换班时，须接替之人到班后，方可回局。即在局中，食宿歇息，不准他出。出必告，返必面，私自出局者责惩。一、巡警队日间携棍一根，系以自卫，不准打人，夜间拿枪，非捕盗不准放响，一闻枪响，委员立时查询，违者重责斥革。一、如有不可理喻拒捕之人，或夜间遇有盗贼，巡警队以吹小铜哨为号，临近闻之，亦吹铜哨相应，自近而远，闻声齐到，帮同拘捕送局，审明办理。一、凡巡警队按段直立街头，不准携伞执扇。号衣一律，不准任意穿带，不准带用眼镜。无事须缓步巡行，不准在街奔跑。大雨雪准立檐下，不准入铺面人家，吃茶吃烟，随便坐卧，任意谈笑戏谑。俟换班时，回局歇息，不准与朋友聚饮。不准与街市人嘈闹戏谈，违者责革。^⑤

由这道章程，可以发现设立警察的目的主要在于划分省城的空间，“分段专管”，巡逻重要地点。而且无论工作还是休息，警察总局都要节制警察人员的行动，强调勤务与生活上的纪纲。这是为防止巡警队的骚扰与勒索而制订的。总的来看，警察从军队中还没有完全独立出来，只负责巡查省城的职能。再加上日俄战争期间，即光绪三十一年二月，增祺令“现在警察事务日益繁琐，且与交涉相关，所有警察局事宜应令交涉局兼行”^⑥。说明警察组织受到时局的影响，从属关系时有变动，导致了权限和所属关系的不明确。作为独立常设机构的警察局直到日俄战争结束之后才出现。

光绪三十一年四月，增祺丁忧解职，赵尔巽接任盛京将军。赵尔巽来奉就任之前，廷杰暂署

① 辽宁省档案馆等选编：《东北义和团档案史料》，辽宁人民出版社，1981年，第692页。

② 辽宁省档案馆馆藏档案：《昌图绅耆郭树藩等禀请设立警察局以清地方》，JB14，258。

③ 据《东三省政略》，光绪二十八年，设城内警察分局以及大小东关、大小南关、大小西关、大小北关警察分局。至光绪三十年八月，改设六分局。城内设左右翼，城外东南西北关警察分局。徐世昌等编纂：《纪内城巡警》，《东三省政略》卷6，《民政·奉天省》，第939页。

④ 辽宁省档案馆馆藏档案：《飭省城内外巡队按段巡缉并分别派员管带札各处由》，JB14，142。

⑤ 辽宁省档案馆馆藏档案：《飭省城内外巡队按段巡缉并分别派员管带札各处由》，JB14，142。

⑥ 辽宁省档案馆馆藏档案：《所有警察事务应令交涉局兼衔等因分行由》，JB14，264。

奉天将军职。廷杰为稳定地方治安推行警察改革，主要有三个方面：一是警察组织的改编。他认为“法必待人而行，有熟谙警务之人，始能实行警务之法”，于是任命熟悉警务的冯国勋和富士英二人为总帮办，“以北洋咨遣来奉之警察员弁等，派充总巡、分巡各差”，共设巡目、巡兵 816 名，分段驻扎。二是警察教育方面的改革。他认为“以兵非素练，未谙警务精意”，故有必要创设警务学堂。他按照章程，录取 180 名学生，派警务学堂毕业生忠芳、德铨、兴贵和世荣等人为教练。以 3 个月为一期，培养警务人员。在毕业生中，选拔优秀学生，继续训练高等学科，而后按成绩，任命巡弁长，其他人作为巡目、巡兵充任，未经肄业的人员使之当巡兵。这样，他认为“不过三年可得卒业生二千余人，足敷推行。”三是有关经费确保的改革。日俄战争结束后，奉天在经济上受到空前的损失，省城商民的生活极为艰难，因此，官方也不敢随意地实行政改改革。但廷杰指出“警察为内政权輿，内政不修，遑云外交，故不敢因噎废食”，建议实行政改的需款仿照北洋警察章程筹集，但因奉天商界比天津商界落后而参酌奉天的商业情况，拟定分为 6 等，以津商的二等为头等，以次递减。除此警捐之外，“尚有斗、用灯膏等捐，款虽无多，藉资补助，俟有成数均作为奉天警察局警务学堂按月额支之款”。开办警察局的财政支出，“约计现在省城总局、学堂，每月额支薪饷、加粮、伙食等费，共需银一万四千余两，而创办之需、活支之款以及卫生经费尚不在内，已由斗秤、官盐项下随时筹拨，将来核实造报作正开销”^①。

三、警察制度的建立

（一）警察组织

光绪三十一年，赵尔巽就任东三省将军，改革警察组织，扩充省城及各地州县警察，虽然其组织系统尚未完善，但具有一定的规模。他仿照京师工巡总局，把兴修马路事宜归并于警察局，改为工巡局。当年，工巡局又改为巡警部，其原因是“旧名与部章不合”，翌年，又改为巡警总局，由道员张锡銮统管。^② 巡警总局主要负责省城的治安，也兼管工程和卫生事宜。张锡銮在巡警总局的指挥系统裁撤帮办，设置提调、总巡各一员，在所属系统裁撤文牍、承番、收支三处，设警务、书记、裁判、卫生、工程、调查、侦探、消防、出纳、庶务十科。^③ 光绪三十二年六月，道员姜恩治厘定章程，设立执行、司法、卫生、教练、工程为五科，在五科之中，分别设股，“复立书记、交涉、出纳以综五科之成”^④。

巡警总局设有总办和会办，书记、交涉和出纳三股有股长一名、股员 4 名至 7 名，执行、司法、卫生、教练和工程各科有科长一名，几个所属股，各股有股长一名、股员 2 名至 9 名。执行科之下有警事警卫、消防、交通风俗、营业工厂 4 股，共有 13 名股员。司法科掌管户口、侦探、裁判 3 股，共有 21 名股员。卫生科的属下有清洁、医务、防疫、分析 4 股，共有股员 18 名。教练科管理教练股，共有 9 名股员。工程科有筹备、监察、工事 3 股，共有 7 名股员。巡警总局把省内外空间划分为 7 局，各派任警官一人为局长。分局设有巡弁、巡长、巡记、书手、司书生、局役等职，但关于他们的职务和权限，都不得而知。基层组织有巡目和巡警。巡目大体分为头等和二等，各又有三、二、一级的区别。巡警是最基层的人员，有头等、二等、三等的高低。这样

^① 辽宁省档案馆馆藏档案：《为具奏整顿警察兼设警务学堂由》，JB14，268。

^② 徐世昌等编纂：《纪内城巡警》，《东三省政略》卷 6，《民政·奉天省》，第 939 页。

^③ 金毓黻主编：《奉天通志》卷 143，《民治二警察》，第 3323 页。

^④ 徐世昌等编纂：《纪内城巡警》，《东三省政略》卷 6，《民政·奉天省》，第 939 页。据《东三省政略》，“五科之中分股十有七”，没有列出具体股名，在此，根据辽宁省档案馆馆藏档案，以 15 股要说明。

奉天省城警察人数共约 1500 余名。^① 除此之外，附设卫生医院、屠兽场、工程队都隶属于巡警总局。^② 如此，赵尔巽赴任奉天将军以后，奉天省城巡警总局实现在组织规模上的扩大，其组织系统也显出专业化的趋向，奠定了后来警政发展的基础。

光绪三十三年，徐世昌到任东三省总督以后，改省改制，设置民政司，“掌办理民治、巡警、缉捕等事”^③。奉天省城巡警总局总办王治馨改订局章，改设总务、行政、司法、卫生、捐务 5 课，分设 19 股，并设置稽查处及警卫、消防、侦缉、清道各队。同年五月，清政府发布直省官制改革案，规定“别就省会增设巡警道一员，专管全省警政事务”^④，随之，奉天也设置巡警道一缺，统管全省警政事务。其下属分设行政、司法、卫生、庶务 4 科，按民政部章程，改庶务为总务，列于各科之首。光绪三十四年，裁撤巡警道，全省警政由民政司主管^⑤，设警政一科，由民政司管理警务，改巡警总局为警务公所，又附设贫民习艺所。宣统元年（1909），改为奉天全省警务公所，以民政司为总办，改五课为总务、行政、司法、卫生、捐务五科，设第一、二、三屠兽场。

徐世昌执政期间巡警总局在组织上设总局和 7 个分局，每分局分为 2 个区，共有 14 个区，附设警卫、消防、探访队。总局设总办、提调各一员，局中分为 5 课。局内有 36 名局员，司书杂役等有 59 名，总共有 95 名人员。总办受督抚的委任，负责省城警务，指挥监督其属下。提调也受督抚的委任，服从总办的命令。它的主要任务是“联合各课，整理全局事务”。5 课分别为总务、行政、司法、卫生、捐务，共设 21 股。在总务科里，有警事股、机要股、文牍股、文应股、统计股、筹备股和警卫股等 7 股；行政课由治安股、交涉股、户籍股、营业股、交通股等 5 股组成；司法课有裁判股、侦察股、监视股等 3 股；卫生课有清洁股、防疫股、医务股等 3 股；捐务课由收发股、核计股、稽查股等 3 股组成。^⑥

分局各设巡官一、正副巡弁各二，第一、二分局各有 149 名人员，第三、四、六分局各有 202 名人员，第五分局有 216 名人员，第七分局有 124 名人员。“各局管辖不同，繁简不一，所有长警因以增减”。分局警察人员总共有 1244 名人员。附属队人员总共有 234 名人员，其中，警卫队为 120 名，消防队为 60 名，探访马队为 54 名。^⑦ 光绪三十三年（1907）六月，巡警总局改制，整顿巡警官制，把巡弁、巡长、正目、副目分别改为（正）巡弁、副巡弁、（正）巡长、副巡长，统一巡警官制。^⑧ 关于“巡警兵”的等级区分，因史料不足，不得而知，但也许与赵尔巽执政时期没有太大改变。宣统元年（1909）二月，道员申保亨禀定，“以商埠地面空阔，人烟稀少，华洋杂处，铁道交驰，非分设两局，难资控驭。当即添设第八分局以期周密”^⑨。

宣统元年，锡良接任东三省总督，在徐世昌扩展警政的基础上，整顿警察组织，节省警政经费，在城外郊区设立预备巡警，治理“四乡”郊区。宣统二年，警务公所归并民政司，并委奉

① 辽宁省档案馆馆藏档案：《为具奏整顿警察兼设警务学堂由》，JB14，268。赵尔巽当政时期，省城巡警总局的实际警察名额为 630 名。徐世昌撰：《密陈考查东三省情形折附考查奉天省情形单》，《退耕堂政书》卷 5，《奏议五》，中国书店，1984 年，第 16 页。

② 徐世昌：《密陈考查东三省情形折附考查奉天省情形单》，《退耕堂政书》卷 5，《奏议五》，第 16 页。

③ 徐世昌：《拟定东三省职司官制及督抚办事要纲折附东三省职司官制章程》，《退耕堂政书》卷 8，《奏议八》，第 25 页。

④ 朱寿朋编：《光绪朝东华录》第 5 册，光绪三十三年五月丁巳，中华书局，1958 年，第 5686 页。

⑤ 徐世昌：《拟裁奉天巡警道添设洮昌临长海两道员缺折》，《退耕堂政书》卷 23，《奏议二十三》，第 18—19 页。

⑥ 徐世昌等编纂：《附巡警总局局制职掌章程》，《东三省政略》卷 6，《民政·奉天省·警政篇》，第 940 页。

⑦ 徐世昌等编纂：《附巡警总局局制职掌章程》，《东三省政略》卷 6，《民政·奉天省·警政篇》，第 940 页。

⑧ 盛京时报影印辑录：《巡警改制》，《盛京时报》卷 3，光绪三十三年六月二十日，1985 年，第 293 页。

⑨ 徐世昌等编纂：《纪内城巡警》，《东三省政略》卷 6，《民政·奉天省·警政篇》，第 939 页。

天府知府孟秉初兼充所长。^① 宣统三年，辛亥革命发生之前，赵尔巽回奉就任东三省总督，因前省城警务由奉天府监督办理，“殊不足以崇体制”，议定将该所仍改为巡警总局，添设总办一员掌管局务，被总督节制。^②

增祺创设奉天警察以来，警察组织不断地扩大，据当时奉天巡警总局所作的统计，至1909年，省城警察人员的总数达到1672余名（警官347名，警兵1325名），镇乡警察人员总数达到1044余名（警官242名，警兵802名）。^③ 全省巡警的状况，“警区二百一十有八，分所六百八十有七，巡警一万九千一百九十七名”，大体具备规模，“足敷平时保安之用”。^④

但是，除组织规模的形成与有关法规的整顿以外，还有些因素影响警政有效的运作。警察的素质与纲纪如何，是警察能否发挥职能的基本要素。首先，从警察人员的来源来看，领导警察组织的高级警官从既存官员中选拔，他们具备一定的警学常识。普通警官从既存官员或巡警学堂、日本留学出身的人员中选拔出来，但对于他们在全体组织中所占的比例却不可得知。普通警察人员是警察组织的末端，因为他们在老百姓生活空间工作，他们的行动直接影响到人民的生活。因此，提高警员的素质与警察组织的发展密切相关。普通警察选拔的基本规则是，“一、本地人民。二、年在二十五岁以上。三、身体强壮无废疾者。四、文理粗通。五、曾未受刑事上之处分”^⑤。开办初期，奉天警察局在省城从八旗军队中选拔警察人员；在城外郊区，把团练和保甲改为警察队，很多警员由一般民众中选拔而扩充。改八旗为警队的目的，不是单纯地确保警员人数，而且还考虑旗人的生计。

惟各属旗兵生齿日繁，生计日窘，虽有餉糈，而自该兵得之不足养身家，自国家出之已成为巨款，置之无用之地而又难于概行摈弃，是固不可不筹一变通之法，以补救之也。现在举办新政，奉省各处就地筹款，兴办巡警，筹款既艰，巡警亦未能着实举办，而原有各旗兵人既等于闲散，餉糈亦属虚靡，此中情节，早在洞鉴之中，职等熟思协商，拟一变通办法，即以原有旗兵改办巡警，旗兵既藉资教练，地方亦易于联络，窃以为两全之道也。^⑥

但这些八旗军队从未受过警察训练，因此，警察组织难以维持严厉的纲纪。

警察的腐败问题不仅损坏建立警察的正当性，而且还使民众觉得警察是新设的苛政。清末，奉天警察的腐败现象可以分为两大类：第一，是警察用自身的身份庇护非法行为，如赌场、烟馆、妓院等场所有不法营业和行为，即使有人报警，警察局仍是视而不见，警察依靠这种办法获得一定的贿赂。第二，是警察亲自做吞款与勒索，这种现象在控制力度较低的城外郊区更为突出。甚至警察与胡匪勾结或警察本属于胡匪，“绅士之公正及拥厚资者皆畏马贼，不敢任事，故闻有劣绅匪首充巡长者，巡兵中亦杂有匪类，乡民养之，冀使不为患于本乡，然亦有不免者”^⑦，抢劫本地，导致地方治安的恶化。

（二）警察的培训

① 《责成孟所长主持警务》，《盛京时报》卷15，宣统二年四月二十六日，第99页。

② 《警务局实行改变》，《盛京时报》卷19，宣统三年五月二十七日，第237页。

③ 辽宁省档案馆馆藏档：《奉天巡警道所辖城乡巡警局区户口居留民医院教堂等调查表》（抄本），奉天省长公署档，第1756—1758页。省城城关警官：总办1名、提调1名、分局巡官7名、总分局员弁书记共计338名；警兵指巡警、杂役。承兴两县警官：总办1名、提调1名、总分局员司弁书记共计240名。警兵：马步巡警、夫役。

④ 故宫博物院明清档案部编：《东三省总督锡良奏奉天第三年第二届筹办宪政情形折》，《清末筹备立宪档案史料》下册，中华书局，1979年，第813页。

⑤ 徐世昌等编纂：《附厘定巡警统一章程》，《东三省政略》卷6，《民政·奉天省》，第938页。

⑥ 盛京时报影印辑录：《奉天巡警学堂请变通各旗兵改办巡警禀并督批》，《盛京时报》卷1，光绪三十二年十一月十日，第212页。

⑦ 徐世昌：《密陈考查东三省情形折附考查奉天省情形单》，《退耕堂政书》卷5，《奏议五》，第17页。

清末，中国警察是从无到有的组织。为实行警政需要对警政有识的专门人员，警察组织应具备专门的培训机构。光绪二十八年（1902）七月，直隶总督袁世凯在保定开设警务学堂。不久八国联军交回天津时，在天津设立巡警学堂。翌年，保定警务学堂并入天津，成立北洋巡警学堂。各省模仿京师和北洋巡警学堂纷纷开办巡警学堂。光绪三十一年，奉天省城创办警务学堂。但由于条件简陋，其运作尚未走上正轨，“至三十二年，毕业生二百余人，然功课浅鲜，程度低微，不合于用”。同年九月，改警务学堂为高等巡警学堂，以培训警务官吏为宗旨，设立高等、简易、专科。由于经费支绌，先开高等、简易两科，高等以三年为毕业，简易以一年为毕业，核定学生150名，并令自筹膳费，以资补助。光绪三十四年，按民政部奏定的《各省巡警学堂章程》，“改正职员名称课程，并详细厘定各项规则，力求改良，以为吉、江两省之倡”^①。

根据《各省巡警学堂章程》的规定，巡警学堂分为高等巡警学堂和巡警教练所，各省在省城设立高等巡警学堂，在府州县设立巡警教练所一处。光绪三十三年九月，奉天巡警教练所成立，学生人数200名，分甲乙两班，一律住宿。光绪三十四年，设所长一员，“巡警学堂斋务长兼任之”；另外，教务、庶务等各员，一半由堂员兼摄，以节省经费。学期以一年为毕业。学科为“曰国文，曰大清违警律，曰警察要旨，曰政治浅义，曰地方自治大意，曰奉天地理，曰操法。”^②

此外，光绪三十一年，乡镇巡警总局曾设官长补习班，有60名毕业生。后来设司法警察班，有60名毕业生。光绪三十二年，又设五路教练所，各分区有200名毕业生。宣统二年（1910），承德县设巡警教练所有96名毕业生。^③关于五路教练所的情况，《盛京时报》留下了一些记录：

奉天乡镇巡警，朱会办庆澜接事以来，极力振兴。所有五路分局巡官严加考求，以收得人之效，四乡盗贼，因之敛迹。朱会办乃于每分局设立巡警学堂一所，招考文理通顺、身体精强学生六十名，入堂肄业，授以操法、警章、笔算、绘图等课，期以毕业后，或派官长，或给优差，或挑宪兵，或充巡目，均由毕业生录用，是以赴选者，每局已有三四百人之多，并且均是乡绅富户子弟矣。将来办有成效，再行推广各府州县派员专办，以挽颓风，而安闾阎。拟于月之念六七日报派员往各分局考试，十一月初旬，即可开学。^④

可见警察教育的范围延伸到城外周边的郊区和州县。从长远来看，“乡镇巡警”开办巡警学堂，“乡绅富户”地方精英的子弟进入警政领域，是引人注目的现象。

总之，警察开办初期，警务人员亟需，不得不招收对警察一无所知的人员。警员的教育程度千差万别，良莠不齐，勒索老百姓的事件时有发生。这种现象在很大程度上会引起组织运行的低能，阻碍组织的发展。省政府尽力谋求扩充一定资格的警察人员，重视警官和普通警察的选拔与培训。省政府的目标是：“将来全省自上级至最下级警员，均以由学堂及教练所出身为正途，其旧日派充警员未经入学者，亦须更番来堂，补习毕业后，再行派充，以期全省警察措施一律。”^⑤但由于人资和经费的不足，警员的教育培训受到很大影响，难免发生不开设学科或缩短学期等现象。

（三）警察的经费

奉天巡警总局推行警政的历程中，一直处于经费不足的困境。清末，地方警察经费向来不列入中央财政的预算之内，均由各级地方当局自行筹款，或者借助于地方乡董、土豪。^⑥如廷杰以

① 徐世昌等编纂：《纪巡警学堂》，《东三省政略》卷6，《民政·奉天省·警政篇》，第946页。

② 徐世昌等编纂：《纪巡警教练所》，《东三省政略》卷6，《民政·奉天省·警政篇》，第957页。

③ 赵恭寅等编：《沈阳县志》卷2，《职官》，奉天作新印刷局，1917年，第8页。

④ 盛京时报影印辑录：《巡警进步》，《盛京时报》卷1，光绪三十二年十月二十三日，第161页。

⑤ 盛京时报影印辑录：《通筹奉天全省巡警教练办法条陈》，《盛京时报》卷4，光绪三十三年七月初六日，第26页。

⑥ 韩延龙等：《中国近代警察史》上，第208页。

开办警政要用斗秤官盐税时，中央政府不准动用正款，“如或不敷，由该省另行设法筹补，不得擅动正款”^①。因此，为扩充警政经费，奉天省政府采取了“就地筹款”和增加税捐项目等措施，但由于支出巨大，难免财政经费的赤字。

赵尔巽执政时期，省城巡警总局征收铺捐、斗捐、烟灯捐、戏捐、妓捐、人力车捐、屠兽场捐，每年入款约13万两，每年出款约40万两，“出入相较，不敷甚巨”。乡镇巡警总局以亩捐为大宗，总办朱庆澜实行征税改革，整顿征税方法，减轻人民的负担，其改革的具体方法是：

此项捐款，系旧日团练所兴办，改设巡警，遂仍之。其抽捐之法，双绳地纳银元一角五分，单绳地纳银元一角。道员朱庆澜总办该局，以亩捐太重，于单双绳之十成中减收三成，一年分两卯纳捐。查地捐旧章，按单双绳收捐，并未分晰亩数，殊嫌混杂，因改绳为亩，再为减收，每亩每月纳银元七厘，一年分为四卯，以三六九腊等月为限。分局公费薪津及一切杂支，照章由度支司按月具领。^②

根据档案等史料的统计，清末巡警总局的经费状况大体如下：赵尔巽时期巡警总局的月经费为30525.2两，徐世昌时期巡警总局的常经费343845两，锡良时期巡警局的常经费为429933.403两。^③

四、警察与基层行政的关系

清代州县官作为一州一县的行政首脑，被要求熟悉辖区的各方面情况并对其辖界内的一切事务负责。尤其重要的是，他必须维持辖区的秩序。他是法官、税官和一般行政官。他对邮驿、盐政、保甲、警察、公共工程、仓储、社会福利、教育、宗教和礼仪事务等等都负有责任。^④而20世纪初，随着奉天城市的复杂化，维持治安的要求日益增加。沿用既定的行政惯行，已无法使市面改观。新政时期，奉天城里，诸多新机构开始出现，这些机构是为承担专门事务而设立的，不像州县政府那样总管辖界内的一切事务。从州县政府的立场来看^⑤，警察制度从州县原有的权限分立而专门化，使州县“固有”的权限相对化了。^⑥换句话说，它们之间就出现了权限和统属关系上重复的局面。但这种局面并不一定仅仅引起竞争、矛盾和僵化，从长远来看，警察与州县的权利方向是较一致的。以下将以州县基本的职责为中心，探讨警察制度与基层行政单位之间错综复杂的关系。

户口编查管理是国家行政管理最基本的职责，主要关系到征税与治安等事务。清代里甲和保甲都是在户口编查的基础上建立的。清代的户口管理以康熙五十一年（1712）为界，大致可以

① 辽宁省档案馆馆藏档案：《为具奏整顿警察兼设警务学堂由》，JB14，268。

② 徐世昌等编纂：《纪乡镇巡警》，《东三省政略》卷6，《民政·奉天省·警政篇》，第943页。“计纳警捐地二百十五万五千亩，每亩年征小银元八分四厘，共应征小银元十八万一千零二十元。纳学捐地三十五万八千绳，每绳年征小银元四角八分，共应征十七万一千八百四十元。”赵恭寅等编：《沈阳县志》卷5，《财政》，第4页。

③ 辽宁省档案馆馆藏档案：《为具奏整顿警察兼设警务学堂由》，JB14，268；辽宁省档案馆馆藏档案：《奉天巡警道所辖城乡巡警局区户口居留民医院教堂等调查表》（抄本），奉天省长公署档，第1756—1758页；《附巡警总局常经费各项预算表》，徐世昌等编纂：《东三省政略》卷6，《民政·奉天省·警政篇》，第941—943页；盛京时报影印组辑：《奉天宣统三年预算地方行政经费核正表》，《盛京时报》卷18，宣统三年三月初九日，第255页。

④ 瞿同祖：《清代地方政府》，范忠信等译，法律出版社，2003年，第31页。

⑤ 清初以来，奉天府与承德县同治一城，在文中，为避免误解，统一用“州县”或“县”。

⑥ 日本学者吉泽诚一郎关注在审判事务上巡警局与县政府没有明确的从属关系这一点，主张此时警察的设立使县政府的权限相对化，但它们之间既存在竞争也存在相辅相成的关系。[日]吉泽诚一郎：《光绪末年天津巡警的创设和城市行政的变化》，第134—139页。

分为两个阶段：前一阶段主要以控制赋税收入与加强社会治安为目的；后一阶段，因“摊丁入亩”的实施，逐渐地停止人丁编审^①，至1772年，完全被废止。这是因为“既然丁银（人头费）已经在1711年固定的人口基数上征收，加上又与土地税合并，再进行下去已无实际意义，应永行废止”^②。由此，户口编查事实上成为一纸空文。

众所周知，清初奉天的居民基本上是旗人。八旗户籍均以旗为单位，“各旗户口无论省城外城，向归各佐领稽查登册”^③，地方政府编丁册和户口册，控制旗人户口。随着汉人移民的增加，民政建制也逐渐增长，华北流民“咸以客籍而为主户，生机渐畅”。为了地方人口管理地方政府采取了强化户口编查的措施，警察作为户口编查的有效手段，负责户口调查的事务。以下史料显示清末奉天户口编查的情况：

裁革乡约方长名目，以从事于切实调查户口之役，悉依民政部奏颁清查户口表式，飭各属巡警依限举办。虽新设之州县土地荒芜，甫经招集，人民迁徙无常，似难遽责详确。然如他省，或因查户而疑为征丁集财，动相龃龉，几酿事变者，奉省尚无此等举动。固由严飭巡警官吏出以和平，禁绝骚扰，亦民气驯良，略有普通之知识也。^④

在此，重要的是，不论当时户口编查统计的可信度高低，而是警察制度的建立，有助于恢复早成具文的户口编查。警察填补州县的行政缺陷，把原先归属于州县的事务作为自己的权限。

里甲制主要是编制赋役图册，以110户为单位，在乡村者称“里”；在城中称“坊”；近城者称“厢”。^⑤由于里甲的功能与保甲重合，里甲逐渐地消失。那么，奉天地方当局如何治理城内外基层社会？根据《奉天警察局清查户口章程》，清末在奉天城里的各街，有类似街坊，在城里各街巷，“每十家公举街长一人，举定之后，由分局转禀总局注册”。街长负责“所管各户有无寄宿及出入形迹可疑之人、窝匪聚赌，各事随时就近报知分局，转报总局”；街长还有查看门牌、号牌的责任，如有损坏者，向分局报请交换。街长的权力：第一，“街长有约束居民之权。时常传知各户打扫院落街道”；第二，如果发生口角争斗，街长先劝排解，“解之不服，再送分局”；第三，如果所管各户不服从街长的管束，就准予指告；第四，街长发现巡兵违犯警务规条等，可以去分局指告。^⑥可以看出，编制街长的目的在于维持基层社会的治安，它与警察分局直接联系。警察通过沿用里甲和保甲混合模式的街长编制，试图直接控制基层社会。至民国时期，奉天警察制度逐渐本土化，保甲与警察制度互相结合，“警保体系”在基层社会中显然起到一定的作用。

司法是州县政府重要的功能之一。作为基层法庭的法官，州县官被授权民事案件及处刑不过笞杖或枷号的轻微刑事案件作出判决。奉天警察在开办初期具有调解街道纠纷之权，同时行使预

① 朱绍侯主编：《中国古代治安制度史》，河南大学出版社，1994年，第768页。

② 瞿同祖：《清代地方政府》，第250页。

③ 盛京时报影印辑：《奉天巡警学堂请变通各旗兵改办巡警禀并督批》，《盛京时报》卷1，光绪三十二年十一月十日，第212页。

④ 徐世昌等编纂：《纪户籍》，《东三省政略》卷6，《民政·奉天省》，第923页。

⑤ 朱绍侯主编：《中国古代治安制度史》，第724页。斯普伦克尔关于城市基层社会的控制，以街坊、会社等为例，探究其管理功能。[美]斯普伦克尔：《城市的社会管理》，[美]施坚雅主编：《中华帝国晚期的城市》，叶光庭等译，中华书局，2000年，第731—761页。

⑥ 辽宁省档案馆藏档：《警察局呈拟清查户口章程并门牌式样委员街名段落呈核由》，JB14，267。街长如果“包庇徇纵”，就会受惩罚。街长管辖的各户一年期间平安无事，且街长办事认真，总局呈请督抚给功牌，以资鼓励。

审讯问之权并具有对轻罪的判决处罚之权限，甚至对于拘留所之犯人也有管理之权。^① 警察被授予司法之权，县政府也基本上维持同样的权限，这样就出现了权限重复交叉的局面。因此，警察和县政府之间往往引起权限之争。在这种情况下，民众往往受罪：“州县理民词，警察亦有审判。警察（有）巡捕，州县亦有捕役。有时一事分控两署，有时两署共理一事。民之伸情于彼者，或反见抑于此。受罚于此者，或反得直于彼。为政为法，无所分别，为适为莫，无所折衷，徒使奸吏黠民，得以依违弄弊于其闻也。”但警察贴近民众的生活，用积极的方式来介入城市空间，无论它的作用是好是坏，警察的组织力量远远超越了县政府的行政力量，能够代替州县的司法功能。

在司法行政方面，奉天警察的涉及面相当广泛。警察局根据《违警律》^② 进行裁判，同时执行处罚。而且奉天警察还具有预审权，“至户婚、田土、钱债、命盗，一切民事、刑事案件，假预审后，分别送交各级审判厅管理”^③。这与其他城市的警察做比较，更为明显。例如在光绪三十一年（1905）八月，直隶总督袁世凯上奏制订天津警察的司法权限，天津警察“开办之初，先从清查户口入手，酌定禁令，务去民害，犯者名曰违警，由巡警官受理，即警察应有之司法权也。此外命盗、户婚、田土等案仍归地方官管理，即地方固有之裁判权也。次在维持治安，凡有关于公共利害之事，官绅联合，徐议兴革，但使实力举行”^④。可以看出奉天警察对在天津归属于地方官的裁判权行使初审权，直接与审判厅联接。

随着司法机构的设立，清政府试图调整各行政及司法单位的权限关系，尤其是把警察视为司法行政的协助者，支撑各级审判、检察厅。光绪三十三年，奉天省城创设审判和检察厅，挑选普通警察 80 名，隶于司法部分，命名为司法警察。但提法司等人呈请“将各厅拨用巡警悉数还之警局”，其理由是，“若每厅必须专用司法巡警，匪特款项支绌，力难筹办，且所用人数有限，亦决不能举地面搜查、逮捕之事，并顾无遗，诚不若警察之布满城乡，耳目心力较为周至”，因此警察局仍然承担司法警察事务，受提法司委任，在相关事务上受检察厅的指挥。^⑤ 宣统二年（1910），法部奏《详订检察厅调度司法警察章程》，其中，规定检察厅和警察只掌刑事案件，民事案件由各级审判厅接收诉讼：“凡关于命盗杀伤案件警署得接收呈词移送检察厅办理，其民事诉讼，概不受理。”^⑥ 奉天如何反映这道章程，因史料的缺乏，不得而知。但可以推测警察不一定局限于刑事诉讼。

清代州县负责在其管辖区内征收田赋和各项杂税，并将除地方额定开支数额以外的税收上交布政使和粮储道。新政时期，各地建立学堂及警察，带来了新的附加税，以解决财政上的需要。

① 盛京时报影印辑录：《奉天巡警总局妥定裁判执行章程》，《盛京时报》卷 2，光绪三十三年二月二十二日，第 168 页。清代司法领域本来属于地方政府的最重要权限之一，地方政府不仅主持庭审和作出判决，还主持勘察和讯问及缉捕罪犯。用现代语言来讲，地方政府在司法领域上有法官、检察官、警察、验尸官等的职责。但应注意的是，一般人民非遇盗窃命案，不轻易赴官衙控告。因此，一些有威望的宗族、乡里人士往往出面调解各种民事纠纷。瞿同祖：《清代地方政府》，第 193 页；费孝通：《乡土中国 生育制度》，北京大学出版社，1998 年，第 54—58 页。

② 《违警律》仿照日本《违警罪之体制》，光绪三十三年，民政部拟定《违警律草案》，提交宪政编查馆审核。到光绪三十四年四月，经宪政编查馆考核之后，正式颁行。韩延龙等：《中国近代警察史》上，第 264 页。

③ 徐世昌等编纂：《附巡警总局局制职掌章程》，《东三省政略》卷 6，《民政·奉天省》，第 940 页。

④ 朱寿朋编：《光绪朝东华录》第 5 册，光绪三十一年八月乙巳，第 5393 页。

⑤ 徐世昌：《奉省各级审检厅遵章退还司法警察折》，《退耕堂政书》卷 25，《奏议二十五》，第 2—3 页。清末，司法警察也许没有固定人员，警察局执行有关司法事务时，临时称之司法警察。法部也以“无论何等官厅，但执行此项事务时，即得称为司法警察”来定义。《法部会奏详订检察厅调度司法警察章程折并单》，《盛京时报》卷 15，宣统二年四月二十六日，第 97 页。

⑥ 《法部会奏详订检察厅调度司法警察章程折并单》，《盛京时报》卷 15，宣统二年四月二十八日，第 106 页。

奉天巡警总局管理征收“房、铺、车捐暨妓馆、戏园、屠场、菜市、斗用、官地各项捐款”。^①在城外“四乡”，乡镇巡警总局掌管“稽查四路地亩之增减、地捐之收缴”。^②据王业键的研究统计，奉天省办学堂与警察所征的附加额高达税额之300%。^③州县政府的征税与警察的收捐并不是关系密切，但自光绪三十三年十一月清政府令裁撤差役以来，警察代之催征赋税等事务，相对来讲，州县政府减轻了行政事务的负担。^④正因如此，随着警察和审判厅的出现，承德县和兴仁县的事务简化，省政府把兴仁县移治于抚顺县。^⑤

为征收警政捐税，奉天省城警察局内设捐务课，由收发股、核计股、稽查股等3股组成，分别负责征收、统计、稽查等与各项捐税相关的业务。城外“四乡”始于光绪三十一年，“由各区主计按季督同各屯乡正副”征收警学款。^⑥宣统元年，由于各区主计“奉公守法者固不乏人，而侵渔吞蚀者亦所在皆是”^⑦，因此裁撤主计，设立警学收捐处，共举收捐董事一名。^⑧宣统二年，奉天镇乡议事会告成，次年由镇乡自治会办理。^⑨

在此，应该探究的是奉天警察征收警捐的过程。如忽略其过程，就难以分析征收警捐所引发的一系列问题。但关于征税的具体过程及情况，史料极其有限。因此，本文将用宣统三年三月初八日《盛京时报》记载的“奉天谘议局会议纪事”，考察奉天征收警捐的过程：“查各属警捐始由绅董劝办，即归绅董经理。省城警捐除铺捐一项系公议商会劝办交由警局经收外，余均系由官劝办，自行征收，情形本与各属迥异。省城地大人众，警务事繁，需款较巨，开办伊始尚恃公款。嗣各项捐务陆续推广渐成巨款，而出入相较，不敷尚多，仍待公家拨款以为补助，复与各属警务专用地方捐款者，情形不同。警局办理捐务，始设一股，继改为科务，由简而至繁，局内亦由小而至大。然较之京津各处专设一局长管理，既使用，费亦轻，是以该科虽为部章所无事务，所在责任攸归，屡次报部，并未驳诘。至征收捐务，本意招怨，各属收捐处向由绅董管理，亦时有被人控告之事，并非一归绅办理，民遂相信也。房捐、车捐两项，他省已办理就绪，独奉省尚未能办到。若徒归咎官民，均非确论。”^⑩据《厘定巡警统一章程》，各地方警察的收入由地方捐、营业捐和卫生捐组成。如属于地方捐的亩捐，由绅董专办，地方官直接监督，绅董按月详细报告警务长，警务长经过每月收支和预决算等再向地方官和绅董通知。^⑪与此相反，奉天省城警察开办以来，征收警捐由警察局专办，也就是说奉天警察局掌管征收有关警捐之权，几乎没有受到一般行政官和绅董的牵掣。在财政上，省城警察局的需款远远超过所收每年大约二十五万元的

① 徐世昌等编纂：《附巡警总局局制职掌章程》，《东三省政略》卷6，《民政·奉天省》，第940页。

② 徐世昌等编纂：《附乡镇巡警总局办公权限章程》，《东三省政略》卷6，《民政·奉天省》，第944页。

③ 王业键：《清代田赋刍论（1750—1911）》，第84页。奉天各属政府冒着民众的抗捐斗争而坚持征收附加税，其原因也许有几个方面，但主要是为了应付内外时局。盛京时报影印辑录：《东三省奉天清理财政局关于编定预算之议案》，《盛京时报》卷13，宣统元年十二月十八日，第277页。

④ 《光绪朝东华录》第5册，光绪三十二年十一月辛酉，第5612页；徐世昌等编纂：《纪裁并捕盗营》，《东三省政略》卷6，《民政·奉天省》，第961页。

⑤ 徐世昌等编纂：《纪乡镇巡警》，《东三省政略》卷6，《民政·奉天省》，第943页；盛京时报影印辑录：《移县设治》，《盛京时报》卷7，光绪三十四年五月三十日，第203页。

⑥ 赵恭寅等编：《沈阳县志》卷5，《财政地方税》，第4页；《清理四乡警学款项》，《盛京时报》卷12，宣统元年九月十四日，第312页。

⑦ 盛京时报影印辑录：《督抚伤查各路主计》，《盛京时报》卷12，宣统元年八月初一日，第141页。

⑧ 赵恭寅等编：《沈阳县志》卷2，《职官地方收捐处》，第4页。

⑨ 赵恭寅等编：《沈阳县志》卷5，《财政地方税》，第4页。

⑩ 盛京时报影印辑录：《提议另立省城巡警局捐务处及清道修补马路事宜改归自治会办理等案》，《盛京时报》卷18，宣统三年八三月初八日，第250页。

⑪ 徐世昌等编纂：《附厘定巡警统一章程》，《东三省政略》卷6，《民政·奉天省》，第936—937页。

警捐，财政局和度支司拨款补助警察局的支出。^①省城警察局直接归属于省政府，因此，该局与一般行政单位有所不同，只要得到督抚和省政府的支持，就有利于自己行政范围的扩大。

五、结论

光绪二十八年（1902），袁世凯在保定和天津设置警察机构以后，全国各省先以省会为中心纷纷建立警察机构，然后试图将警察制度普及到州县以下的行政单位。清政府实行警察制度的目的，除了为恢复因义和团运动而紊乱的地方社会秩序，确保维持内政的武装力量之外，还在于使警察支撑基层行政的改革。从政权的安全来看，改革毕竟会面临诸多挑战和纠葛，清政府通过警察制度，企图一举实现社会秩序的稳定与政权的巩固。

历任东三省总督都重视警察制度的确立及普及，力图建立强有力的警察组织，以此，奉天警察制度的面貌能大幅改观。在省政府的支持下，奉天警察逐渐形成组织规模，但大多数警员来源于旗兵和团练等，警察的任务一无所知，因此，省城警察局不得不并行组织的扩大与警员的培训。警员的扩大与培训的并行需要财政上的支持，对于这个问题，省政府认为奉天警察作为东三省警察的模范，即使有政治、财政上的一些困难，也应维持一定的组织规模。甚至省政府冒着民众的抗捐，力图确保警察行政的经费。但警察制度显然受到财政上的限制，尤其是清朝灭亡之际，面临组织发展停滞的问题。

之前，清末警察制度的大多数研究强调警察的近代化因素，进而一概否定“前近代”的行政功能，几乎忽略两者之间的关系。从功能的角度来进行对比，警察制度继承州县行政的诸多功能。从制度演变的角度来看，警察制度密切关系到新政时期州县行政改革，它们的关系基本上是联动的。警察制度承担县政府的一些功能，分立自身的行政领域，州县的既定行政事务随之简化了。应该注意的是，这并不意味着单纯的对立竞争关系，警察制度是对于州县行政改革的补充。

主要参考文献

- [1] [英] 杜格尔·德·克里斯蒂著，张士尊等译：《奉天三十年（1883—1913）—杜格尔·德·克里斯蒂的经历与回忆》，武汉：湖北人民出版社，2007年。
- [2] 费孝通：《乡土中国 生育制度》，北京：北京大学出版社，1998年。
- [3] 故宫博物院明清档案部编：《清末筹备立宪档案史料》下册，北京：中华书局，1979年。
- [4] 韩延龙、苏亦工等：《中国近代警察史》上，北京：社会科学文献出版社，2000年。
- [5] [日] 吉泽诚一郎：《光绪末年天津巡警的创设和城市行政的变化》，载《城市史研究》1995年第10辑。
- [6] 辽宁省档案馆等选编：《东北义和团档案史料》，沈阳：辽宁人民出版社，1981年。
- [7] 辽宁省档案馆馆藏档案：《昌图绅郭树藩等禀请设立警察局以清地方》，JB14，258。
- [8] 辽宁省档案馆馆藏档案：《伤省城内外巡队按段巡缉并分别派员管带札各处由》，JB14，142。
- [9] 辽宁省档案馆馆藏档案：《奉天巡警道所辖城乡巡警局区户口居留民医院教堂等调查表》（抄本），奉天省长公署档，第1756—1758页。
- [10] 辽宁省档案馆馆藏档案：《警察局呈拟清查户口章程并门牌式样委员衔名段落呈核由》，JB14，267。
- [11] 辽宁省档案馆馆藏档案：《所有警察事务应令交涉局兼衔等因分行由》，JB14，264。
- [12] 辽宁省档案馆馆藏档案：《为具奏整顿警察兼设警务学堂由》，JB14，268。
- [13] 马小泉：《清末地方自治与宪政改革》，开封：河南大学出版社，2001年。
- [14] 瞿同祖著，范忠信等译：《清代地方政府》，北京：法律出版社，2003年。
- [15] 盛京时报影印组辑：《盛京时报》（影印本），沈阳：盛京时报影印组，1985年。
- [16] [美] 斯普伦克尔：《城市的社会管理》，载 [美] 施坚雅主编，叶光庭等译：《中华帝国晚期的城市》，北

^① 徐世昌：《查明奉省历办房捐情形并善后办法折》，《退耕堂政书》卷20，《奏议二十》，第26页。

京：中华书局，2000年。

- [17] 佟冬主编：《中国东北史》，长春：吉林文史出版社，1998年。
- [18] 徐世昌等编纂，李澍田等点校：《东三省政略》，长春：吉林文史出版社，1989年。
- [19] 徐世昌撰：《退耕堂政书》，北京：中国书店，1984年。
- [20] 王笛：《晚清警政与社会改造—辛亥革命前地方秩序的一个变化》，载《辛亥革命与近代中国》，北京：中华书局，1994年。
- [21] 王家俭：《清末民初我国警察制度现代化的历程（1901—1928）》，台北：台湾商务印书馆，1984年。
- [22] 王先明：《论清末警察与直隶、京师等地的社会文化变迁》，载《中国近代社会文化史》，南开大学出版社2005年。
- [23] 赵恭寅等编：《沈阳县志》，奉天作新印刷局，1917年。
- [24] 朱绍侯主编：《中国古代治安制度史》，开封：河南大学出版社，1994年。
- [25] 朱寿朋编：《光绪朝东华录》，北京：中华书局，1958年。
- [26] 《政治官报》（影印本），台北：文海出版社，1965年。
- [27] 《中国方志丛书·开原县志》（民国19年），台北：成文出版社，1974年。
- [28] Mackinnon, Stephen R. *Power and Politics in Late Imperial China: Yuan Shi-kai in Beijing and Tianjin*, 1901—1908. Berkeley: University of California, 1980.
- [29] Stapleton, Kristin E. *Civilizing Chengdu: Chinese Urban Reform, 1875—1937*. Cambridge, Mass.: Harvard University Press, 2000.
- [30] [日] 南满洲铁道株式会社总务部事务局调查科：《南满地方支那警察制度》，大连：满洲日日新闻社，1918年。
- [31] [日] 涩谷由里：《张作霖政权成立の背景—奉天省における军队，警察と辛亥革命》，《アジア经济》38—5，1997。
- [32] 林相範，〈20世期 前半期 北京의 警察과 市民生活〉，《中國學報》48，2004。

The Establishment of the Police System and the Local Administration in Mukden in the Late Qing

KIM Taekkyung (Department of History, Peking University; kktmkj@126.com)

Different from the extant research, which have been limited to investigating the organization and the function of the police system, this article is to analyze the establishment of the police system in Mukden, focusing on the changing shape of the local administrative system. In so doing the author concentrates on the process of establishing the police system and its relationship with the existing local administration. Up to now, many of the studies on the police system during the late Qing have emphasized its modern aspects; the function of the “premodern” administration system has been regarded negatively; the connection of the premodern administration with the police system has not received enough attention. As the police system absorbed some functions of the magistrate and the existing local administration into its own services, the administrative duties of the magistrate were reduced. The police system played a role in supporting and assisting the duties of the magistrate.