

# 论 20 世纪 30 治安应急法制年代区域性自然灾害中的 ——以 1931 年武汉水灾为中心<sup>1</sup>

刘舟祺

(北京外国语大学 法学院, 北京 100089)

**【摘要】**: 1931 年武汉水灾发生后, 陆海空军总司令行营下达训令, 成立武汉地方救灾应急的协调机构——武汉防险事务处, 灾中治安事宜均由武汉警备司令部处理。依据相关法律法规, 夏斗寅领导的武汉警备司令部获取灾害中治安应急管理的首要主体资格, 并享有节制调遣警备区内军警的权力。针对难民收容与交通管制中的匪徒防治问题, 武汉警备司令部下达治安布告, 加强严密清查; 针对危害他人生命权与财产权的不法匪盗, 则由武汉警备司令调度军警予以缉拿, 并交司令部军法处进行特殊审判。武汉警备司令统筹指挥的“军—警”治安应急机制, 在武汉特大水灾中发挥了稳定社会秩序的治安效能。但是, 此种过分依赖特别机关与特别法制的应急模式, 也反映出南京国民政府紧急状态常规立法的不足。

**【关键词】**: 武汉; 水灾; 应急法制; 治安

**【中图分类号】**: DF34 **【文献标志码】**: A **【文章编号】**: 2095-9915 (2023) 02-0005-11

DOI: 10.16387/j.cnki.42-1867/c.2023.02.001

在对 1931 年武汉水灾研究中, 灾民赈济受到史学界的较高关注<sup>①</sup>, 但治安应急管理却一直较少有学者研究。在关于 1931 年武汉水灾史料中, 《水灾中武汉警备特刊》(下称《警备特刊》)不仅是尚未引起学界重视的原始材料, 而且是 1931 年水灾中治安应急史料的集中呈现。因此, 《警备特刊》属于新史料, 而 1931 年水灾中的治安应急法制是新问题。此外, 关于民国军事法制的研究, 近几年有所增加, 但仍有待进一步丰富。<sup>②</sup>

在当代应急法学理论中, 以应急主体是否为行政部门, 应急法律制度可分为行政应急法律制度与非行政应急法律制度(即权力机关、军事机关等非行政国家机关作为应急主体的应急模式)。上述两种应急模式最为鲜明的差异性在于: 第一, 军事机关在应急活动中的地位不同。在行政应急状态中, 国家行政机关居于主导地位, 军事机关仅处于协助或配合地位。但在非行政应急模式中, 军事机关为应急主导主体, “立法机关和司法机关的权力往往会转移到军事机关, 从而集决策、执行和裁判权力于一身”, 应急权力的行使缺乏有力的外部监督。第二, 对于公民权利克减程度不同。在行政应急模式下, 行政机关对公民权利的克减, 其种类与数量均极为有限, 但在非行政应急模式中, 公民权利克减是大规模的。从历史角度来看, 世界主要法治国家的应急法制都存在“从军事统治体制到授权法体制”的转变历程。相较于军事机关应急模式而言, 授权法制式行政应急模式具有如下特点: (1) 采用统一立法与单行立法相结合的复合型立法模式; (2) 强化权力机关对应急活动的参与及监督; (3)

<sup>1</sup> 收稿日期: 2022 - 11 - 18

**基金项目**: 2020 年国家社科基金项目“清末至民国时期司法改革顶层设计与省区实践比较研究”(20BFX025); 武汉市社会科学重点研究课题、武汉市依法治市(普法)领导小组委托项目(武普[2014]号); 武汉市法学会、江汉大学联合主持的《武汉法治发展史》研究项目(武法学[2016]18号)

**作者简介**: 刘舟祺, 男, 北京外国语大学法学院博士后、讲师, 博士。

具有暂时性与较为明确的期间限制；（4）尊重公民在紧急状态下的基本权利；（5）重视司法机关在紧急状态下的作用等。<sup>[1]30-46、</sup>

89-91

根据应急法学的逻辑结构，应急法制可分为应急对象、应急主体与应急过程三个部分。<sup>[1]1-16</sup> 本文以《警备特刊》为考察中心，借助应急法学框架，考察水灾治安应急活动中的应急主体，分析该主体所面临的治安对象与其在应急过程中所采用的治安应急手段，检讨其性质、功能与不足。

## 一、应急对象：聚集难民与不法匪盗

应急对象是指应急主体行使权力所指向的客体，也即突发事件。<sup>[1]1</sup> 就 1931 年武汉特大洪灾而言，国民政府的整体应急对象（突发事件）是此次洪灾，但就区域性治安秩序层面来看，武汉警备司令部的应急具体对象则是聚集难民与不法匪盗。一方面，因为洪水侵袭而流离失所的难民，无论从维持收容所治安的角度，还是从防止分散难民滋事的角度，对国民政府来说都是不可忽视的治安威胁；另一方面，趁灾打劫的匪徒兴风作浪，则是对国民党地方政权与社会稳定的直接冲击。同时，匪盗也可能混迹在流动或者被收容的难民之间，难民也可能转化成趁灾盗窃劫掠的匪盗。在《警备特刊》中，“难民”与“匪徒”常置于同一语境下：匪盗既可能混迹于秩序混乱的难民之间，亦可能由难民直接转化而成，因此安置难民与打击匪盗很难分离看待。两者共同构成 1931 年武汉水灾中治安应急管理的主要对象。

### （一）滋闹争抢、匪盗混迹的聚集难民

1931 年 8 月初，汉口公安局局长汪世濠报称，“至群集铁道两傍及未浸水各街巷马路等处者，大半属于当地居民，或声称家俱太多不肯搬迁，或称我家有人现正在觅屋居住不愿离开，或称无钱俟向戚友借贷再搬，均不愿赴指定地点寄居”<sup>[2]救灾，</sup> 12。尽管难民面对洪水被迫采取的聚集行为是一种求生本能，但容易引发诸如争抢物品、捣乱滋事、潜藏匪盗等治安隐患。

第一，尚未收容安置的灾民自身难以产生良好的秩序，如遇天气变动，或者遇到赈品分发，容易出现争抢、滋闹，“现群集平汉路两旁之难民数逾二万以上，一则难以维持秩序，有碍治安，一则水浸人众，路身经践，日久必至溃决，不惟此等众多之民命堪虞，而影响所至必致市内水势增加，灾情愈重，亟应设法收容并赈济之”<sup>[2]救灾，20-21</sup>。数以万计的难民聚集在一起，若未能建立起适当的秩序维护机制，会因为生活必需品紧缺而引发暴力争抢行为；难民聚集的区域包括平汉铁路，即当时武汉市内的一条重要交通枢纽，由此妨害省际交通运输以及赈济品供应。

第二，难民中难免混杂匪徒，这一问题尤其引起武汉警备司令部的重视。在勒令本区域难民迁移到收容所后，武汉警备司令部多次命令本部机关、部队与省市警署对难民收容所进行检视排查，“据报武汉难民已近二万之多，接踵而来者，尚源源不绝。值此匪氛未靖之时，难保无宵小溷集其间，乘隙思逞，若不严加防范，稍有疏虞，关系匪轻”<sup>[2]救灾，12</sup>。从外地逃往武汉的难民中，也可能混杂有匪盗。<sup>[2]救灾，17</sup>

### （二）危害生命、劫掠财产的不法匪盗

在洪水泛滥之际，趁灾打劫的匪盗不在少数。其行动往往以木划或者船只为媒介，借助水运，进行盗窃或者打劫。此种情况下，匪盗作案方式多样，既有趁所有人不注意或者不在场的盗窃方式，也有利用武装暴力威胁伤害的抢劫方式。匪盗杀害民众、掠取财物的行为，是当地灾中治安应急秩序的直接威胁。

第一，《警备特刊》中记载的打捞浮木据为己有的盗窃案例至少有两例。其中一例是张源顺父子趁灾将居民房屋锯作柴火用以出售卖钱。<sup>[2]救灾，16-17</sup> 另一例则是存放在仓库的家具、木料被水冲散后遭到流氓打捞盗取，凭借自力无法制止，只好申请官方处理。<sup>[2]救灾，61</sup> 盗窃者本身亦具有难民身份，因此以上两个案例体现出难民向匪盗转化的可能性与现实性。

第二，乘坐木划、船只，并利用暴力、威胁等方式抢夺财物、伤害人身安全的案件至少也有两例。此类船只则被称为“匪船”，不论是本地居民之外还是过境商旅均未能幸免于难。湖泊中的匪船不仅拆毁民房，而且明目张胆进行抢劫。<sup>[2]</sup>救灾，8-9 在长江段江面进行打劫的匪船更加猖獗，匪徒将军队护送的运木商船一抢而空，击毙行商三人，并夺走护船军备。<sup>[2]</sup>防务，120 匪徒趁灾谋财害命，挑战武汉治安秩序。

## 二、应急主体：警备司令部与地方军警

应急主体即运用紧急权力的国家机关或法律授权组织。<sup>[1]</sup><sup>2</sup>为专门应对救济难民与维持治安，陆海空军总司令行营特批准设立武汉防险事务处，负责灾中救济与治安的协调工作。与此同时，国民政府中央层面并未就治安问题成立相应机关，仅成立救济水灾委员会。该委员会系最高赈济机关，并不处理治安紧急事件。经过对相关法律规范进行梳理可知：武汉警备司令部是 1931 年武汉水灾中治安应急管理事宜的实际总负责机关，武汉防险事务处为临时议事协调机构，该处会办即为武汉警备司令夏斗寅，武汉警备司令部所属机关与部队、本地驻扎第十军部队、本地各公安局均服从武汉警备司令部的节制与调遣。因此，武汉警备司令部为治安应急活动的领导、组织与管理机关，而武汉警备司令部各机关和部队、地方军警均为居于下位的应急执行机关。

### （一）领导机关：武汉警备司令部

《戒严法》《武汉警备司令部组织条例》及《武汉防险事务处组织暨办事大纲》是武汉警备司令部享有与行使应急权力的法律依据。上述法律法规分别赋予武汉警备司令部在常规时期与非常时期的治安管理权、临时戒严权与军警调度权等职权。武汉警备区域内的治安问题，在灾前、灾中、灾后，均由武汉警备司令部负责办理。

第一，《戒严法》赋予警备司令官以临时戒严权。民国元年 12 月公布施行的《戒严法》规定，大总统有权自行或者命令他人宣告戒严，而军长、师长、旅长、要塞司令官、警备司令官等军事官员，均有权宣布临时戒严。<sup>[3]</sup>1927 年《国民革命军战时戒严条例》规定，国民革命军在作战区域或后方要地，一般戒严主体为总司令，但在非常事变、通讯断绝之时，该地区最高军事长官得为临时戒严主体。戒严司令官可依条例所赋予的职权调遣该地区水陆军警部队。但该条例在解严后即失效。<sup>[4]</sup>由此，《戒严条例》并非 1931 年水灾中警备司令部宣布临时戒严的依据。南京国民政府立法院制定的《戒严法》于 1934 年方才颁布。应注意的是，在南京国民政府建立初期，国民党中央政治会议决议，北京政府实施的实体法、诉讼法及其他一切法令，“除与中国国民党党纲或主义，或与国民政府法令抵触各条外，一律暂准援用”<sup>[5]</sup><sup>211</sup>。因此，被沿用的 1912 年《戒严法》为军事机关应对非常事变状态实施戒严权的法律依据与法理基础。

第二，为武汉警备司令在紧急状态下实施戒严与调度军警提供正当性依据的法律文件还有 1930 年公布的《武汉警备司令部组织条例》。该条例由武汉警备司令部拟定并呈报军政部核定后公布施行。关于武汉警备司令部的主要职能，该条例第 1 条规定：“为维持武昌、汉口、汉阳治安起见，特设武汉警备司令部。”第 4 条规定：“武汉警备司令，关于警备勤务，得将警备区域内陆海空军、水陆警察及与军事有关系之各机关，拟具勤务分配方案，呈请军政部，分令负责遵办，由警备司令负指挥之责。紧急时得直接指挥或分配，但须即时报告军政部。前项所述各机关，遇有关于警备情报，应随时通告武汉警备司令部。”本条赋予武汉警备司令以常规状态下的警备勤务分配权与应急状态下的指挥权与任务分配权，其调度的对象为：（1）陆海空军；（2）水陆警察；（3）相关各机关。军政部保留对武汉警备司令行使安排权与调度权的监督权。第 5 条规定：“武汉警备司令，遇非常事变时，得呈请军政部，宣布戒严，或指挥部队，以供调遣。倘事急不及呈请时，得酌调附近部队，相机处置，但须即时呈报军政部。”本条则赋予武汉警备司令在紧急状态下的戒严权与部队临时调度指挥权。第 11 条规定，警备区内所驻宪兵亦归警备司令部指挥。<sup>[6]</sup>在应急状态或者戒严状态下，武汉警备司令享有对本辖区军警的临时调度指挥权，对于军政部只需承担报备义务。

第三，《武汉防险事务处组织暨办事大纲》明确规定水灾中的治安应急管理、水灾后的治安管理事宜，均由武汉警备司令部负责。该大纲由武汉防险事务处督办徐源泉、会办夏斗寅制定施行。武汉防险事务处是经陆海空军总司令行营批准、武汉行营主任何成濬命令临时设立的议事协调机构，负责水灾中难民救济与地方治安的整体事宜，“兹设立武汉防险事务处，专理救

济水灾、维持治安各事宜，所有建设厅、水利局、市政府、武汉两公安局、平汉铁路管理局等，统归防险事务处节制调遣”<sup>[2]防</sup>险。20-21。这一宗旨进而转化为该组织大纲第1条，“本处奉武汉行营主任何之命令，办理武阳夏一带缩小灾区、防止匪患、处理难民、维持安宁诸事宜，由武汉军政警商及交通诸机关联合组织之”。第7条规定各机关职责，其中武汉警备司令部负责治安事宜，并“督饬所属警备部队加紧工作，并多派侦察人员，侦缉匪类，所有警备区域内治安情形，每日列表报告一次……如遇有紧急事（故）发生，随时报告”。第11条再次专门申明治安事件的归属问题，“关于维持治安、必需戒严各项处置，以及拿获匪类、讯审惩办诸事宜，均归警备司令部办理”，即在水灾中涉及治安应急管理的临时戒严、缉拿匪盗以及审讯处罚等职权，均由武汉警备司令部行使。<sup>[2]防务，21-23</sup>武汉防险事务处在洪水消退后即行解散，治安问题仍然由武汉警备司令部负责办理，“爰拟于本月三十一日将本处结束。至以后武汉治安，当由警备司令部督率办理”<sup>[2]防险，21</sup>。该大纲反复强调武汉警备司令部在水灾中治安应急管理问题上的首要地位。同时由于夏斗寅兼任武汉防险事务处的会办，因此地方军警亦受其节制、调遣、指挥。

武汉警备司令享有应急权力，在应对区域性自然灾害的具体行使紧急职权过程中具有集中性、权威性，借助武汉防险事务处进而获取综合性和协调性，符合应急主体的基本特征。<sup>[1]2-4</sup>武汉警备司令夏斗寅依据职权宣布武汉地区进入临时戒严状态，“警备司令部以武汉街市被水淹没，一般无聊市民竚立街头观水，以致秩序凌乱，交通阻塞，宵小乘机，不无可虑，故于二十九日呈准行营，实行特别戒严”<sup>[7]18</sup>，并调遣军警开展治安应急管理活动。

## （二）执行机关：地方军警及其协同机制

《戒严法》《武汉警备司令部组织条例》及《武汉防险事务处组织暨办事大纲》不仅确立武汉警备司令部在应急状态享有治安管理权、临时戒严权与军警调度权，也塑造武汉警备司令指挥下的军警协同机制。换言之，地方警署作为地方政府的下属机关，地方部队作为地方军部的下属机关，与武汉警备司令部应当分属三种权力系统。但是，在特殊的应急状态下，依据法律的规定以及特别的授权，地方军警均须服从武汉警备司令部。

根据《武汉防险事务处组织暨办事大纲》第2条，武汉防险事务处由武汉警备司令部、武汉要塞司令部、第十军军部、汉口市政府、汉口公安局、武昌公安局、湖北水上公安局等十一个机关或组织联合组成。第7条中明确涉及治安职能的机关有第十军军部、省市公安局，即地方军警。<sup>[2]防务，21-22</sup>《申报》亦报道称，“治安方面，因军警维持得力，尚属安定。除原有警备部队外，又增派八团以上兵力，在武汉附近控制，一面由行营训令所属，查缉奸宄、防止暴乱”<sup>[8]</sup>。可见，地方军警承协同担灾中治安应急管理的实际落实主体，与《戒严法》及《武汉警备司令部组织条例》的规定是一致的。

从上文所引《戒严法》《武汉警备司令部组织条例》的内容可知，地方政府水陆警署在应急状态下，均应配合应急管理任务安排，接受武汉警备司令指挥调度。在落实治安应急管理过程中，武汉警备司令夏斗寅一方面对湖北省会公安局长苏世安、湖北全省水上公安局长陶继侃、汉市公安局局长汪世鏞等警署长官直接下达调度训令，要求警署配合警备司令部的工作；另一方面也向司令部内部机关与军官下达训令，命令其配合公安部门完成相应治安任务。由此，在武汉警备司令的统一调度下，军警之间形成互补协同机制。

## 三、应急过程及措施：治安布告、内部训令与特殊审判

应急过程本指应急主体运用应急权所须遵循的时空上的法定步骤与方式。就行政应急过程而言，其开始与结束须经过相应机关决议并作出正式宣告，各环节与步骤具有法定性。<sup>[1]121</sup>但非行政应急状态下，尤其是军事机关主导的应急过程，其应急程序的规范性较弱。1931年武汉水灾发生后，经陆海空军总司令行营令准，武汉地区特别戒严自7月29日正式宣布实行。<sup>[9]</sup>但此次戒严一直持续至同年11月下旬仍未正式解严，“武汉在水灾期间，宣布紧急戒严令，每晚十时起断绝交通，自大水退出市面，本拟提前解严，以利商民，惟因灾民群集……解严令迄未颁布”<sup>[10]</sup>。在水灾过程中，武汉警备司令部所采取的应急措施如下：

（1）发布治安布告；（2）对军警下达训令以维持秩序、缉捕匪盗；（3）实施军法审判。

### （一）迅速发布安民防匪布告

《警备特刊》收录布告共计 12 份，均以警备司令夏斗寅的名义发布。其内容涵盖难民收容救济、匪盗防范治理、交通临时管制、严禁假借勒索、电汽线路安全等多个具体方面。但从总体而言，其目的仍然主要指向“难民秩序”与“匪徒防范”两大治安问题。针对难民秩序问题，武汉警备司令发布 3 篇专门布告，其中 2 篇涉及难民中的匪盗防治问题；针对匪盗防范问题，武汉警备司令部并未明确使用某一专门布告进行集中规范，而是使之分散在几乎各个布告中，主要涉及交通管制中的匪徒防治问题。在 12 篇布告中，有 8 篇布告直接或间接论及对于匪盗或流氓的防范与治理，占总数的 2/3。因此，在警备司令部的治安应急管理规划中，匪徒防治的重要程度远远超过对失序难民的管控。

其中，《二日内迁运完竣文》<sup>[2]救灾, 5</sup> 与《严守秩序文》<sup>[2]防务, 130</sup> 在行文层面均按照“救济难民+防治匪徒”的模式，且救济为轻、防匪为重。在 8 月 2 日发布的《毋相惊扰文》中，武汉警备司令首先言明湖北急赈会正在建立收容场所，用于救济，武汉警备司令部也已分派人员予以救助，“本部复急令各公安局暨本部稽查处、船舶检查所各组难民救护队，施行救护”，且洪水也将逐渐消退，“望我市民暂忍痛苦，恪守秩序”；由此进入本部核心管辖范围——治安问题的陈述，言下之意即“治安”乃是较之“市民痛苦”更为重要的环节，如有不法之徒扰乱治安、趁机捣乱，必将绳之以法，“难民集团之处，诚恐匪徒溷迹，亦已密布暗探，消防机关均常作机动准备。倘有不逞之徒希图乘机扰乱或造散谣诬，自当严法以绳，亦必无倖逃法外。凡我市民，务持镇定，毋自惊扰为要”<sup>[2]救灾, 4</sup>。前半段的“安抚”是为后半段的“规训”进行铺垫。其他多数布告亦是如此模式。从篇幅来看，专门负责武汉警备区域治安的武汉警备司令部更为注重的是“匪徒防范”这一治安应急问题。

表 1 《警备特刊》中收录布告一览表

时间/板块	布告名称	事项/功能
8 月 2 日救灾	布告为本市连日水浸市郊居民荡析业经建造棚厂多处收容救济难民凡 我市民毋相惊扰文（即上文《毋相惊扰文》）	难民秩序 防范匪徒
8 月 4 日救灾	布告为灾民聚居铁道上殊多危险刻在武昌凯字营造妥棚厂并预备船只 限二日内迁运完竣文（即上文《二日内迁运完竣文》）	难民秩序 勒令搬迁
8 月 4 日交通	布告为布告会组汉口船舶临时登记处取缔汉市街船只办法文	交通管理 防范匪徒
8 月 19 日交通	布告武昌汉阳两区设立临时船舶登记处取缔行驶市街船只仰周知文	交通管理 防范匪徒
8 月 26 日交通	布告为奉令派兵监护武汉轮渡禁止强拉周知文	交通管理 防范匪徒

---

8月26日防务	布告电汽线路整理安全会议议案仰遵照文	电路安全
9月3日交通	布告规定市民自由雇佣划船办法仰周知文	交通管理 火情匪患
9月3日防务	布告市民严禁假借赈灾强索捐款如违法办文	打击地痞 难民秩序
9月8日防务	布告各被难民众严守秩序并举发匪徒文（即上文《严守秩序文》）	防范匪徒
9月11日防务	布告自九月二十日起入夜遮断交通后非有本部新发之通行证不准通行  仰周知文	交通管制  防范匪徒
9月12日交通	布告友仁义社善堂办公渡出示保护以资和济而便灾民文	交通管理 便利灾民 难民秩序
9月28日防务	布告严禁襄河航轮搭载难民来汉如有军人纳贿保护强行入境即逮捕惩办仰通知文	管理军人  防范匪徒

---

在戒严期间，武汉警备司令所宣告的戒严命令与所发布的治安布告之法律效力，由法律或条例所宣示与保障。戒严期间由应急主体所颁布的布告，有当然的法律效力，但其并非法律，而是一种以应急权力为基础的规范。<sup>[11]19-27</sup>

## （二）对内下达军警调度训令

与安置难民和惩罚匪徒的措施不同，武汉警备司令向当地部队与警署下达的治安训令，并不具有对外的法律拘束力。训令行为是一种内部的辅助或衔接手段，其目的在于协助落实安民布告与军法审判。

在实行临时戒严后，警备司令夏斗寅就向所属机关与部队下达相关管制训令：“查近日各地洪水暴发，据报有匪徒趁此时机从中捣乱，兹为查缉奸宄、防止暴乱起见，除宣布临时戒严外，特再定办法如下：（一）各地方官及地方绅董暨保安团队应速从事清查各管地段户口及各旅社旅客所有新近居留本市人民，如无联保者，应即驱逐出境，不准逗留；（二）应严切清查歹人如有形迹可疑及平日不守本分者，须特别注意，依法处理；（三）如各地段发生捣乱情事，即处罚该管地段之官绅；（四）

在戒严期内各机关职员均须常住各该机关内，不得散漫及住居旅馆”<sup>[2]防务, 11</sup>。戒严期间，武汉警备司令训令各方保持警惕，清查市内难民，禁止外省难民入内，以维持治安、防范匪盗。

针对水灾中难民搬迁与收容问题，武汉警备司令对各部下达训令，“该案业经本部布告周知，统限两日内迁徙完竣，并由本部稽查处于本日始雇船载运，仍仰转饬各该署队员兵，剴切晓谕，勿任发生意外”<sup>[2]救灾, 11</sup>。对于拒绝搬迁的难民，除竭力营救外，还可使用勒迁方法，例如对于硚口一带聚集的一万余名难民，武汉警备司令部对本部队下达训令，“迅即协同汉口市公安局前往设法收容于指定地方，并须详加劝导，或酌量情形，勒令迁移”<sup>[2]救灾, 20</sup>。

为防止匪徒混入难民收容所，武汉警备司令多次下达训令，命令军警协同清查难民收容所。8月7日，警备司令夏斗寅指派武昌区指挥官黄新协助清查难民住所。<sup>[2]救灾, 12</sup>8月25日，夏斗寅指令汉口区指挥官刘汉涛、本部稽查处处长任本昭、汉口市公安局局长汪世鏊负责传令各监护官兵协助清查。<sup>[2]救灾, 41-43</sup>9月14日，训令湖北省会公安局局长苏世安将汉口公安局呈报的灾民户口异动日报表汇总成总表呈报。<sup>[2]救灾, 76</sup>10月3日，受命实施总检查的特务营营长范天印回报，“职为防患未然计，特饬职营第一三三连会同当地警署武装员警于本（一）日上午十时施行总检查……尚无其他情形”<sup>[2]防务, 200</sup>。严密监管、厉行清查是维持难民收容所内治安秩序的重要手段。落实这一手段则需要训令加以传达与衔接。

武汉警备司令下达的治安训令，并非具有普遍约束力的法律规范，而是军事命令，仅在武汉警备司令依职权调配的军警内部发生效力。尽管训令对象是内部军警，但是训令的目标却是安置难民与清查匪盗。因此，武汉警备司令下达的治安训令，经过军警落实与转化，才能作用在难民管制与匪盗缉拿的治安应急管理事务上。

### （三）实施特殊审判惩治匪盗

根据民国元年12月公布施行的《戒严法》规定，在警备区域内，与军事有关的地方行政与司法事务，限与军事有关系的案件，管辖均移属该地司令官，地方行政官与司法官亦受司令官指挥；在接战区域内，地方行政与司法事务管辖权移属于该地司令官，与军事有关的民刑案件由军政执法处审判（不得控诉或上诉），如该地没有设立法院或与法院交通隔绝，则一切民刑案件均由军法处审判。<sup>[3]</sup>《武汉警备司令部组织条例》第8条规定，武汉警备司令部设置军法处，负责相应审判事宜。<sup>[6]</sup>《武汉防险事务处组织暨办事大纲》第11条明确水灾中治安案件审判权由警备司令部行使，“关于维持治安、必需戒严各项处置，以及拿获匪类、讯审惩办诸事宜，均归警备司令部办理”<sup>[2]防务, 23</sup>。不仅如此，警备司令夏斗寅下达指令，要求水灾期间发生的盗窃案件，嫌疑人由公安局讯办后，仍移送该部军法处“以严法制裁”。<sup>[2]防务, 92</sup>因此，武汉警备司令部军法处对水灾中治安案件享有管辖权。

《警备特刊》收录有两份判决书。其中一起案件系彭明清伙同另外二人挖掘汉口单洞门铁路堤身扰乱公共安全。经查明，彭明清等三人蓄意破坏治安，破坏交通设施。在此判决中，军法官指出匪徒破坏治安的严重后果，“结合匪徒，躬执锄具，掘挖堤身。凡沿单洞门一带，居民多系流离困苦工作食力之人，该犯竟出以残忍卑劣手段，目其漂流淹死而不顾，已属绝无心肝，及捕获解案临审，犹敢蛮强抵抗”。本案在缺乏明确证据的情形下仍然宣判死刑，“就其在所自写之函稿，并临审蛮强之情形，即足以认定事实之标准”。此案中，军法官依据《危害民国紧急治罪法》第1条第1款、第3款以及民国《刑法》第104条、285条第1项第1款、第70条第1例，判决“彭明清结合匪徒乘机挖掘汉口单洞门铁路堤身、扰乱公安之所为，并合论罪，处死刑并褫夺公权无期”，8月9日即“签提该犯验明正身，绑赴刑场执行枪决”，布告周知。<sup>[2]防险, 40-42</sup>另一起案件系六人结伙趁灾打劫、擅拆堤防防水麻袋，同时在该案审理中，合并审理一人窃取堤防麻包作为铺盖的案件。此案中，以邓万前为首的团伙趁灾打劫，被告六人“系邓万前为首，结伙乘灾打劫，并擅拆堤防堵水麻袋，意图扰害公安，由七十七团驻堤连当场查获报明，转解来案”。依据《危害民国紧急治罪法》第1条第1款、第5条第3款及民国《刑法》第70条第1例合并论罪，主犯邓万前被判处死刑、褫夺公权无期；其余五名从犯，则依照第1条第1款、第5条第3款、民国《刑法》第57条均被判处有期徒刑5年，并各褫夺公权10年。朱别光窃取麻包围铺盖、意图睡眠，被湖北省公安局第五分局查获，“窃取麻包，以为铺盖，其意实在安眠，虽抵御潮湿有紧急不得已之情形，但防闸麻包关系甚重”，依据民国《刑法》第337条判处有期徒刑1年、

二案均系扰乱治安性质的案件, 均由军法处主持审理, 审判人员均为军法处处长李起治、法官余会云及书记员杨棣华。两份军法判决均包含“主文”“事实”与“理由”三个部分, 具有一般判决书应有的基本结构与内容。两件案件判决书所援引的法律均为普通刑法与特别刑法, 即《危害民国紧急治罪法》与《中华民国刑法》相关条款, 而非军事刑法。两案主犯均被判决死刑, 均援用《危害民国紧急治罪法》第 1 条第 1 款: “以危害民国为目的而有左列行为之一者, 处死刑: (一) 扰乱治安者……” 针对彭明清案, 军法官还援用《危害民国紧急治罪法》第 1 条第 3 款: “以危害民国为目的而有左列行为之一者, 处死刑: …… (三) 勾结叛徒扰乱治安者。” 邓万前案还引用同法第 5 条第 3 款: “以危害民国为目的而有左列行为之一者, 处死刑、无期徒刑或十年以上有期徒刑: …… (三) 破坏交通者。”<sup>[12]</sup>此数法条均用于“危害民国”的“紧急治罪法”中, 其处罚之重、审结之速, 远超普通刑法。按照民国《刑事诉讼法》第 387 条规定, “初级法院管辖案件, 其最重本刑为一年以下有期徒刑、拘役或专科罚金之罪者”<sup>[13]</sup>, 相较而言, 戒严状态下的军法处之裁判权限远远超出普通法院裁判之权限。武汉警备司令部《军法处办事细则》第 5 条规定: “各职员依照职掌承办之案件, 应负全责迅速办理之。”<sup>[14]</sup>在彭明清案中, 实行犯彭明清 8 月 1 日身受逮捕, 8 月 8 日判决死刑, 8 月 9 日处以枪决; 在邓万前案中, 诸犯均于 8 月 18 日被逮捕, 8 月 22 日产生判决。换言之, 两案嫌疑人由军警当场逮捕, 并在一周之内完成判决, 且无检察人员与辩护人参与, 甚至剥夺其上诉之权利。两案主犯均判处死刑, 其判决速度之快, 惩罚力度之重, 极有“以儆效尤”之意。对于捕获的犯罪分子, 警备司令部一律严厉法办, 也符合前文所引强调将匪徒“严法以绳”的布告内容。

水灾中汉口法院的工作情况应当处于停摆状态。在灾害时期或戒严时期, 普通司法机关的功能受到抑制或减损, 军事司法机关的速裁机制能够有效填补普通司法机关的功能缺失。根据《审计部公报》记载, 1931 年水灾发生之时, 汉口法院由于地势低洼而首当其冲, 院内积水直到同年 11 月方才完全退却, 地下室直至 1932 年仍满室泥泞, 水灾中汉口法院的工作情况可想而知: “查汉口去年所受水灾为数十年来所未见, 当八月二日上午七点钟, 铁路堤断, 陡然水入市面一丈余深。本院于铁路堤近, 受害尤钜……本院地势低洼, 所有院内积水, 至十一月终始退去, 而楼下赃物室不受日晒, 满室泥泞, 仍难清点。”<sup>[15]</sup>故从功能弥补角度来看, 军法处实施特殊审判亦有一定的现实必要。在灾害时期或戒严时期, 军事司法机关的速裁机制能够有效填补普通司法机关的功能缺失。

#### 四、效能与反思：灾中治安秩序的重建与常规应急法制的缺位

警备司令部的应急手段包括安民布告、军警训令与军法审判。从安民布告到军警训令再到军法处审判, 是法律约束力由弱至强、管理覆盖面由广至狭的社会控制手段。武汉警备司令部主导的治安应急法制与军警协作应急模式具有一定的治安效能:

第一, 安民布告针对的对象是不特定的大多数人, 发布人是应急状态下的本区域最高警备长官夏斗寅。布告文字背后所包含的内涵是紧急权力的体现, 即对于纪律与法律的重申以及对于秩序的维护。即使警备司令签署的布告不是常规意义上的法律, 也是具有法律效力的命令性文件。第二, 治安训令是武汉警备司令部向本部机关及部队、本地驻扎部队、省市警署下达的内部命令。在治安训令的辅助下, 司令部安民布告与军法处特殊审判共同构成水灾中社会控制的重要手段, 对于社会秩序重建能够起到关键作用。第三, 军法处审判直接针对的对象是危害公共安全、扰乱社会秩序、引发治安危机的犯罪者, 但其所适用的《危害民国紧急治罪法》及《中华民国刑法》, 能约束与防范潜在的治安秩序破坏者。特殊审判由军法处主持举行, 其打击力度也比普通审判更为严厉。尽管军法审判是实施社会控制的高压手段, 但不得不承认的是它在水灾期间在恢复秩序方面的强制力与有效性。军法处审判的法律属性最强, 强制力等级最高, 具有剥夺犯罪者生命之权力, 也可及于普通民众。在这些治安应急措施与社会控制手段的落实之下, 难民得以安置与监管, 匪盗得以捕拿与惩处, 武汉水灾中秩序得以逐步恢复。

尽管武汉警备司令部主导的军事化治安应急模式在水灾中秩序重建方面发挥了相当效能, 但该模式也反映出南京国民政府在治安应急法制构建的潜在问题: 南京国民政府在治安应急方面过度依赖特殊机关(如警备军事机关), 而未能建立起较为健全完善、授权法制基础上的行政应急模式。军事应急法制存在缺乏合理程序约束、缺少有效外部监督、民众损失难以请求赔偿等问题。例如, 根据《武汉警备司令部组织条例》规定, 遇到非常事变, 警备司令部应呈请军政部宣布戒严, 但无法及时呈

报，警备司令有权随机应变，且只需即时向军政部汇报。<sup>[6]</sup>来自军政部的监督属于军事系统的内部监督，但在应急过程中，对于武汉警备司令部的行为与措施，不存在来自其他国家机关的外部有效监督。再如，被沿用的1912年《戒严法》规定在戒严地域内司令官的特定执行职务行为（如停止结社或新闻图书、拆阅信件电报、检查交通、因交战破坏私人的动产不动产等）造成民众损失，民众不得请求赔偿。<sup>[3]</sup>可见，20世纪30年代的应急法制，对于应急主体权力的外部约束与对于应急过程中民众权利的有效保障，是处于缺位的状态。即使在1931年武汉水灾发生之后，国民政府也未对此展开充分反思，上述问题仍在其后的应急法制中继续存在。尽管国民政府在立法上试图设置专门的行政主管机关应对洪水等突发事件，但其构建的行政应急法制却极不完善：

第一，国民政府未制定适用于紧急事件的专门法律或者统一应急法规。首先，1934年国民政府颁布的《戒严法》，可能被适用于应对自然灾害等状态下的戒严及治安应急措施仍仅有1条（即第14条关于“非常事变”的规定，前13条内容均与战争状态直接相关），并可以准照战争戒严中的4个条文。<sup>[16]</sup>但是，作为基础概念的“非常事变”，其内涵与外延究竟如何，是否包含自然灾害、公共卫生事件等紧急情况，又是否会被军政当局随意扩大适用，均未予以明确。如果说1931年武汉水灾期间尚未颁布正式的《戒严法》，沿用1912年《戒严法》等法律法规中关于“非常事变”的条款作为依据，应对区域性自然灾害，实施临时戒严，尚属权宜之计，但1934年《戒严法》颁布后，却仍未明确“非常事变”的适用范围，则可能导致此后因自然灾害等紧急事件实施戒严的合法性基础不牢固，也可能为国民政府军事机关随意戒严提供法律依据，还会与其后颁布的《水利委员会组织条例》《水利法》等法律法规发生适用冲突。

其次，针对水灾的应急管理措施，散见于各种法律法规中。如1935年颁布各水域《水利委员会组织条例》规定：“本会执行主管事务，各该地方行政机关及驻在军队有协助保护之责。”<sup>[17]</sup>1942年《水利法》规定的应急主体是“主管机关”，该法第3条规定主管机关“在中央为水利委员会，在省为省政府，在市为市政府，在县为县政府”，第60条规定“主管机关得于水道防护范围内，执行警察职权。防汛期间，主管机关于必要时，得商调防区内之军警协同防护”，第61条规定“防汛紧急时，主管机关为紧急处置，得就地征用关于抢救必需之物料人工，并得拆毁妨碍水流之障碍物”<sup>[18]</sup>。《水利委员会组织条例》所构建的应急模式为特别机关为主、行政机关与军事机关为辅的应急模式，而《水利法》所构建的应急模式则为行政机关为主、军警机关为辅的应急模式。可见，尽管南京国民政府水灾应急活动呈现出从非行政化（军事化）向行政化过渡的趋势，但是其将水灾应急管理问题零散附着于《水利法》等法律法规中，而缺乏集中规定，体系性与系统性较弱，并不利于各机关明确自身权责，也不利于各机关实现在应急状态下的有效配合。

第二，国民政府应急法制以赋予军事或行政机关以应急公权力为主旨，但是在应急活动的程序限制、应急公权力的组织监督等方面制度不健全。如前所述，1931年武汉水灾特别戒严于7月29日即开始，但是同年11月底仍未解除。尽管9月大水逐渐退却，紧急状态消除，戒严条件消灭，但武汉警备司令部仍肆意延长戒严期限，亦无限制。又如，1934年《戒严法》第14、15条规定，遇有国内的非常事变，国民政府有权不经过立法院的决议，即宣告对某一区域实施戒严。需要戒严的情况终止时，应当宣布解严。<sup>[16]</sup>可见，在应对“非常事变”时，宣布戒严与解除戒严的程序过于简易，对于能够宣布戒严与解严的情形（即启动条件）规定不明。就权力范围而言，该法第12条规定，戒严地域内军事长官有权执行下列职权：（1）停止集会结社，取消新闻、杂志、图画、标语等妨害军事活动的活动；（2）拆阅并在必要时扣留或没收信件、电报；（3）检查出入戒严区域的交通工具（包括车船及航空器），必要时停止交通、遮断主要道路或航线；（4）检查、扣留、没收私人持有的枪支弹药等危险物品；（5）在接战区域内，有权检查建筑物、船舶及可疑住宅，但不得故意损害；（7）在接战区域内，有权在必要时勒令寄居者退出该区域；（8）因作战不得已原因，可以破坏民众的不动产（但应予以酌量补偿）。由此，戒严区域最高军事长官享有极大的权限，可以限制或禁止民众基本权利。但第5条规定，最高司令官仅有“将戒严之情况及一切处置，随时迅速呈报国民政府及该军事长官”的义务。<sup>[16]</sup>作为外部监督主体的国民政府，对于戒严实施主体的戒严地域最高司令官，并无切实有效的监督机制。可见，国民政府军事应急模式的程序约束与组织监督较为薄弱。

第三，对行使应急职权造成的公民私权利损失恢复（赔偿或补偿）等事项，缺乏较为明确的规定。例如，1934年《戒严法》第12条第8款规定，“因作战上不得已时，得破坏人民之不动产，但应酌量补偿之”，第13条规定，对于戒严区域内民间粮

食、物品，“如必须征收时，应给予相当价额”<sup>[16]</sup>。1942年《水利法》第61条规定，在防汛紧急时期，主管机关为实施紧急处置，有权征用抢险必需的人力物力，甚至拆毁妨害水流的障碍物，但“主管机关应于事后酌给相当之补偿”<sup>[18]</sup>。北京政府应急立法排除人民受损失后的赔偿请求权，这一条文在1934年《戒严法》颁布前仍准援引。尽管南京国民政府应急立法设有补偿条款，但上述条款不仅模糊与消解了“赔偿”与“补偿”的差异，而且如何认定“酌量”“相当”以及“不得已”“必须”也无明确标准与操作细则。

至20世纪40年代，国民政府应急法制仍然存在未进行专门统一立法、对应急公权力监督不足以及对应急活动造成私权利损害救济不充分等问题，1931年武汉水灾中警备军事机关应急模式的不足之处仍未明显改善。这也正是南京国民政府应急法制的局限性所在。

## 注释

①2000年以后，武汉史学界对于1931年武汉水灾研究已有部分成果，但主要是从历史学角度出发研究灾民赈济与市政建设等方面。有关1931年武汉水灾中灾民赈济的代表作品当属华中师范大学章博的研究，他指出南京国民政府是这次水灾救济的主导者，尽管有所局限、功能缺失，但仍然起到积极作用。参见章博. 武汉一九三一年水灾救济问题研究[D]. 华中师范大学，2002:19-66；章博. 论政府在灾荒救济中的作用——以武汉1931年水灾为个案的考察[J]. 江汉论坛，2006(12):87-90。此外，还有对武汉市政、水利建设作出反思的作品，如余涛. 二十世纪三十年代湖北的水灾及水利建设[D]. 华中师范大学，2005:16-41；方秋梅. 堤防弊制、市政偏失与一九三一年汉口大水灾[J]. 人文论丛，2008(00):472-494；朱志先. 1931年汉口水灾述论——基于民国报刊为中心的考察[J]. 武汉科技大学学报（社会科学版），2014, 16(01):104-111等。

②参见李晓社. 抗战时期国民政府军事法制机构述略[J]. 军事历史研究，2011, 25(02):68-76；孙君，陈仕平. 中华民国南京临时政府时期的军事立法[J]. 军事历史研究，2011, 25(04):31-36；卢卫彬. 南京国民政府军事法文化的若干特征[J]. 军事历史研究，2013, 27(03):59-63；刘成虎，李卓，高宇. 试论国民政府军法禁烟与鸦片运销管理[J]. 中国社会经济史研究，2019, No. 149(02):77-85；严海建，施祺. 军法惩戒的轻与重：余程万弃守常德案研究[J]. 日本侵华南京大屠杀研究，2020, No. 9(01):97-107；刘卫. 民国时期县长兼理军法制度的演变——以四川省为中心的考察[J]. 民国研究，2020(01):48-62等。

## 参考文献

- [1] 戚建刚. 中国行政应急法学[M]. 北京：清华大学出版社，2013.
- [2] 水灾中武汉警备特刊[N]. 武汉：武汉警备司令部参谋处，1931.
- [3] 戒严法[0]. 政府公报（法律），1912(229):11-13.
- [4] 国民革命军战时戒严条例[J]. 兵站半月刊（法规），1927(3).
- [5] 谢振民. 中华民国立法史（上册）[M]. 北京：中国政法出版社，2000.
- [6] 武汉警备司令部组织条例[N]. 武汉警备专刊（法规），1930(1).
- [7] 谢倩茂. 一九三一年汉口大水记[M]. 武汉：江汉印书馆，1931.
- [8] 武汉水灾续志[N]. 申报，1931-08-07.

- 
- [9] 何成濬电国府报告鄂灾，请赈会拨巨款救济，武汉宣布特别戒严[N]. 申报，1931-08-01(11) .
- [10] 汉口特函[N]. 大公报（天津版），1931-11-19.
- [11] 哈特. 法律的概念[M]. 张文显，郑成良，译. 北京：中国大百科全书出版社，1996.
- [12] 危害民国紧急治罪法[J]. 东方杂志，1931(3) .
- [13] 刑事诉讼法[0]. 司法公报，1928(17):45.
- [14] 军法处办事细则[J]. 武汉警备专刊（法规），1930(1) .
- [15] 南京国民政府审计部. 咨司法行政部为汉口地方法院二十年八月因水灾损失赃物赃款一案应准核销文[J]. 审计部公报，1932(19-22) .
- [16] 戒严法[0]. 立法院公报（法规），1934(64):1-4.
- [17] 黄河水利委员会组织条例，扬子江水利委员会组织条例，华北水利委员会组织条例，导淮委员会组织法[0]. 立法院公报，1935(72):70-75（法规）.
- [18] 水利法[0]. 立法院公报（法规），1942(121):70-80.