

行政院國家科學委員會專題研究計畫 成果報告

歐洲近代初期的警察機制與警察學 - 以神聖羅馬帝國為中心

計畫類別：個別型計畫

計畫編號：NSC94-2414-H-004-051-

執行期間：94年08月01日至95年07月31日

執行單位：國立政治大學法律學系

計畫主持人：江玉林

報告類型：精簡報告

處理方式：本計畫涉及專利或其他智慧財產權，2年後可公開查詢

中華民國95年9月21日

歐洲近代初期的警察學： 一個關於現代法與現代國家原初知識的出現*

江玉林**

綱要

- 一、知識，學科與規訓
- 二、Policey：作為博理措置的警察
- 三、近代初期博理警察現象的成因
- 四、近代初期警察學中的人的形象

一、知識，學科與規訓

1756 年，當時在哥廷根大學講授「經濟學，警察學以及官房學」課程的尤斯第（Johann Heinrich Gottlob von Justi, 1717-1771），出版了一本名為《警察學原理》（Grundsätze der Policey-Wissenschaft）的教科書。尤斯第編寫這本教科書的目的，除了基於當時授課的需要之外，最重要的，莫過於是看到了警察學這門仍處於萌芽階段的新興知識（Wissenschaft），對於當時國家的整體發展，亦即如何促進共同體的福祉（die gemeinschaftliche Glückseligkeit）這項任務，具有積極的貢獻。誠如他在這本書的導論中所指出的：「警察學的一般原理即在於：人們必須將共同體內部的各種結構，以維持並增加國家的一般性財富以及促進共同體幸福的這種方式，來加以建立。」¹換句話說，「凡是可以用來增加國家財貨，並且因而取決於統治措施的一切

* 本文係發表於「政大法哲學與社會哲學論壇 VI：法，現代與後現代學術研討會」，2006 年 6 月 17 日。

** 政治大學法律學系助理教授

¹ Von Justi, Grundsätze der Policey-Wissenschaft, 1756, Nachdruck 1993, §8, S. 7.

途徑，都因此涵蓋在警察事先考量的範圍之內。」²

面對著此一在 250 年前，出現於歐洲，特別是在德意志領邦國家氛圍下的歷史事件，亦即《警察學原理》這本教科書的出版，我們所感到興趣的是，它究竟可以給我們帶來那些意義的聯想呢？在回答這個問題之前，讓我們先看一段傅柯於 1970 年 12 月 2 日，在他的法蘭西學院就職演說裡所說過的幾句話。在這篇名為〈論述的秩序〉的演講裡，傅柯指出：

「學科（Disziplin）乃是論述生產的控制原則。它對於論述生產界限的劃定，是透過某種同一性的遊戲來加以完成的，而這種遊戲擁有一種對於各種規則予以永續重現的形式。」³

總而言之，

「同樣在可以稱之為各種“學科”（而非各種“知識”）之中，人們可以辨識出一種限制性的原則。」⁴

在前述所引幾句簡要的陳述裡，我們不難嗅出傅柯在他轉任至法蘭西學院的一開始，便有了想要突破他在 60 年代就各種人文知識在考古上所逐漸凝塑出特定研究取徑的企圖。在當時的傅柯看來，歐洲社會各種人文知識的出現，固然反映了不同知識年代所可能各自擁有的特殊論述基底。但是，更重要的是，透過對於這些人文知識出現的考察，它將能夠同時提供人們一種新型態的反思視野，可以用來一窺歐洲社會究竟曾經循著何種特殊態樣的權力作用來形塑自我的認同。⁵正是在這裡，我

² Justi, Staatswissenschaft, I. Bd., 1755, Vorrede, S. XXXVI. 轉引自 Keith Tribe, Polizei, Staat und die Staatswissenschaft, in: J.H.G. von Justis „Grundsätze der Policey-Wissenschaft“, 1993, S. 115.

³ Michel Foucault, Die Ordnung des Diskurses, 1991, S. 25.

⁴ Ebd., S. 22.

⁵ 對於 60 年代的傅柯來說，從事知識考古工作的最主要目的，莫過於在文化內部的各個沈積層當中，找出各種論述與知識的共構模式與原則。此一知識的考古探究，固然可以打破人們對於存在著連續性與整全性歷史的迷思。但是，由於傅柯在全心投入此一知識考古工作的時候，尚未認真處理考古

們看到了一種可以稱之為「知識的學科化 / 規訓化」(Disziplinierung der Wissenschaft) 的特殊現象。⁶亦即，各種知識本身在建立的同時，莫不同時寓含著各種相互關連的規範化要求。例如，從知識建立本身所需要的理論，亦即典範的建構，到知識所賴以開展的社會及學術條件像是大學講座的設立、講座教授的聘任、教科書的出版乃至於課程的設計等等。在這些相互支撐的各種規範化要求的作用之下，我們在看到一門新興知識的建立是如何可能的同時，也看到了人們是如何因此地改變了對於這整個世界的認知以及對於自己的自我認同。而此一由知識的開展所引起在自我認同上的改變與重新建制，即是傅柯在前述所提及的「學科」，以及後來他將此概念轉化為一種特殊權力型態的「規訓」(Disziplin) 作用。

假使傅柯前述由權力分析而來的存有論構想是可能的，亦即人們可以透過知識，學科以及規訓所共構而成的分析性座標，來探索我們自己究竟是在何種特殊知識或學科的建立歷程中，改變並重新塑造了對於自己的自我認同，則我們現在接著要處理的問題便是：究竟我們可以從 1756 年尤斯第出版《警察學原理》這本教科書的歷史事件，或是從當時近代初期的歐洲社會，其在發展出這樣一門可以稱之為警察學的知識建構過程中，看到何種自我認同的轉變？而這樣一種自我認同的轉變，它又將與今日已經被廣泛地視為擁有所謂現代性特徵的法與國家等制度性措置之間，具有何種特殊的互動關係？

學與存有論關懷兩者之間所可能擁有相互作用的關係，這遂使得他在 60 年代的考古工作，始終無法擺脫來自被批判為結構主義的糾纏。這種困窘的局面，一直要到他自 70 年代起，另起爐灶轉從系譜學的路徑對於權力作用進行解析之後，才逐漸獲得改善。這在後來同時揉合了考古學與系譜學的方法論而在存有論關懷上所表現出來的認知態度，即是一種可以稱為有關「我們自身的批判性歷史的存有論」(die kritisch-historische Ontologie unserer selbst)。在這個擁有強烈批判性色彩的歷史存有論裡，每一個人首先都被當作是一個「帶有歷史性的存有」(ein geschichtliches Wesen)。而作為一項帶有歷史性存有的命運，便在於儘管我們每一個人，始終隨時受到來自於各種措置，其在文化上，所加諸於自身之具有不同指向、層次與強度的規訓化作用。但是，我們卻仍然可以透過對於伴隨著各種措置的出現所形成的問題化(Problematisierung)的考察，而為自己的生命，找到另一條可能的出路。相關討論，參閱江玉林，凱爾生、考古學與法學的論述格局—從大法官處理宗教自由與國家權力衝突的相關論述談起，政大法學評論 85 期，2005 年，頁 26-31。

⁶ 進一步的討論，參閱《學科，知識，權力》，香港嶺南學院翻譯系「文化/社會研究」譯叢編委會編，牛津大學出版社，1996 年。

簡單地說，今天我們所稱的現代法與現代國家，它們首先是一組源起於歐洲十六世紀的近代初期，並且是以主權（Souveränität）及其對於國家權力的獨占化（Monopolisierung）為框架條件所出現的特殊制度。就此而論，誠如萊因哈德（Wolfgang Reinhard）所說的，現代法與現代國家，它們「並非是人類學上必然存在的事物，而“只能”是一種歐洲政治上特有的生活形態」⁷。1572年，當布丹（Jean Bodin）在《共和六論》（Les six livres de la république）一書裡，為主權這項概念寫下了一個劃時代經典定義的時候，亦即認為「主權乃是對於臣民及所屬，所享有一種最高的、且不受法律拘束的統治權力」（Majestas est summa in cives ac suditos legibusque soluta potestas.）⁸，他同時也在上述以主權為範疇的新興國家與法律秩序裡，賦予了這些必須聽令於主權者的臣民及所屬，一個嶄新的身分。而這樣一個新的身分，套用耶林內克（Georg Jellinek）的話來說，即是所謂居於臣屬地位（im status subiectionis）或是被動地位（im passiven Status）⁹的身分。

然而，無論是要求統治者必須重新以主權者的身分自居，或是要求他所治理的人民必須改以臣屬的身分來面對他們的領導者，這其實並不是一件想當然爾，可以輕而易舉做到的事情。其間所遇到的最大困難，便在於要如何取消當時既有封建采邑體制內所存在的多層級，且具有遞延性的服從關係¹⁰，從而使得一切臣民及所屬皆

⁷ Wolfgang Reinhard, *Lebensformen Europas. Eine historische Kulturanthropologie*, 2004, S. 286.

⁸ Jean Bodin, *Über den Staat*, 1999, S. 19. 此一中文翻譯係參照 Martin Kriele 的德文翻譯而來的：「Souveränität ist die höchste, rechtlich unbeschränkte Gewalt über die Bürger und die Untergebenen.」Martin Kriele, *Einführung in die Staatslehre*, 5. überarb. Aufl., 1994, S. 58f. 此外，值得注意的是，對於布丹來說，即便主權者掌握了制定法律的最高權限，以及享有不受法律拘束的特權。但這並不表示，布丹即認為主權者可以因此毫無限制地為所欲為。事實上，它仍然必須受到神法與自然法的約束。Vgl. Bodin, ebd., S. 22, 24 ff.

⁹ Georg Jellinek, *System der subjektiven öffentlichen Rechte*, 2. Aufl., 1919, S. 86. 對於耶林內克身分理論的討論，參閱李建良，基本權利的理念變遷與功能體系—從耶林內克「身分理論」談起（上），*憲政時代* 29 卷 1 期，2003 年，頁 5 以下。

¹⁰ 在當時階層化的采邑秩序（Lehnsordnung）或是透過誓約所結合起來的各種身分聯盟（Personenverbände）裡，其中各階層的成員，原則上可分為下列幾種等級：第一級為君王，第二級與第三級則分別為宗教界與世俗界的諸侯（這兩者共同構成了帝國諸侯等級），第四級則包括了伯爵以及具有貴族血統的自由人（die Edelfreien）。在這等級以下，大致包括了像是具有騎士身分的

能夠矢志效忠君主，並且嚴格遵守主權者透過法律及命令所加諸於自身的一切義務。厄斯特萊希（Gerhard Oestreich）在 20 世紀 60 年代末期所提出來的社會規訓化（Sozialdisziplinierung）理論，便是一個很好的例子，可以用來解釋前述環繞在主權範疇的現代法與現代國家於其建構過程中所面臨到的問題。¹¹而要如何在這一個「全新的時代」（亦即意譯為近代的德文 *Neuzeit*，其在字面上用來區分中世紀這個靜滯社會型態所擁有的原初意義）裡，使得每一個人皆能夠根據主權範疇所界定下來全新的命令服從關係，來重新調整並確認各自的自我認同，這件事便成為當時被稱為 *Policey*，乃至於警察學（*Policeywissenschaft*）的任務所在。就此而論，近代初期所出現的警察機制以及接著所發展出來的警察學，可以說便是遂行當時以「主權—國家—法律」為核心軸線的現代性計畫的主要中介性技術之一。

二、*Policey*：作為博理措置的警察

前面所提到近代初期的 *Policey*，它在德語的發音上，其實與今日所使用的 *Polizei*，二者並無太大的差別。不過，德語世界目前所通用的 *Polizei*，亦即中文所稱的警察，它在現今的理解裡，往往被用來指稱一個擁有固定編制、人員，並且被賦予特定任務與職權的行政機關。而今日警察所從事的特定任務，最主要的，莫過於公共安全的維持以及危害的防止等事務。事實上，此一對於治安維護的要求，可以說是在法國大革命前後所發展出來的一種屬於自由主義的警察任務。對於這項自由主義警察任務的最佳說明，則非 1794 年《普魯士通用邦法典》（*Allgemeines Landrecht für die Preußischen Staaten*）中對於有關警察權限的規定莫屬。在該法典的第二編第十七章第十條（§10 II 17）規定裡，便曾對於警察機關的任務作出了如下明確的規定：「為了維護公共安寧、安全與秩序，以及為了防止公眾及其個別成員遭受當前的危險，

自由人、擁有特殊才能的家臣（*die Ministerialen*）以及非自由人等。參閱 Reinhold Zippelius, *Kleine deutsche Verfassungsgeschichte. Vom frühen Mittelalter bis zur Gegenwart*, 6. Aufl., 2002, S. 57.關於中世紀采邑關係的討論，參閱陳惠馨，中世紀時代的德國法（上），*月旦法學* 91 期，2002 年，頁 210-212；周惠民，德國史—中歐強權的起伏，2004 年，頁 35-37。

¹¹ 相關討論，參閱江玉林，近代初期國家的塑造，社會的規訓化與憲法史的論述—論萊因哈德「國家權力的歷史」一書中的權力建構過程，*月旦法學* 82 期，2002 年，頁 245-246。

所因而設立之必要性機構，即是警察機關。」¹²

然而，在此之前，特別是回溯到十五、六世紀之初所出現的 *Policey* 概念，它與前述所提到具有特定任務與人員編制的警察機關，亦即 *Polizei*，其實是有著相當大的出入的。首先，從相關的用語沿革來看，當時除了 *Policey* 之外，還使用過像是 *Pollucey*、*Pollucy*、*Polletzey*、*Pollicei* 或是 *Pollicey* 的寫法。從這些用語所出現的文獻脈絡上來看，它們大致具有兩種意涵。第一個意涵通常是用來形容某種具有良善秩序的共同體狀態 (*Zustand guter Ordnung im Gemeinwesen*)。在這個良善秩序裡，每一位共同體的成員，原則上都應該根據既有的各種規範，例如宗教的、道德的以及社會習俗上的規範等等，來約束並安排自己的行為。在這個意義脈絡之下，遂出現了像是「教會警察」(*Kirchenpolicey*) 或是「道德風俗警察」(*Sittenpolicey*) 等構想。¹³*Policey* 的第二個意涵，則是專門用來指稱當時由帝國或是由各個地方權力（例如各個帝國領邦或帝國城市）所頒佈的警察法規 (*Policeyordnungen*)。以當時的神聖羅馬帝國為例，其便曾分別在 1530, 1548 以及 1577 年陸續頒佈了帝國警察法規 (*Reichspoliceyordnungen*)。除此之外，像是 *Nürnberg* 城市更早在 1482 以及 1492 年，便已經制定了相關的警察法規。¹⁴德國位於法蘭克福的馬克斯－普郎克歐洲法律史研究中心，自 1991 年起，在 *Karl Härter* 與 *Michael Stolleis* 兩位教授的策劃以及德國研究學會 (*Deutsche Forschungsgemeinschaft, DFG*) 的贊助下，便曾進行了一個具有相

¹² Hans Hattenhauer (Hrsg.), *Allgemeines Landrecht für die Preußischen Staaten von 1794. Textausgabe*, 1970, S. 620.

¹³ Wolfgang Reinhard, *Glaube und Macht. Kirche und Politik im Zeitalter der Konfessionalisierung*, 2004, S. 25; Thomas Simon, »Gute Policey«. *Ordnungsleitbilder und Zielvorstellungen politischen Handelns in der Frühen Neuzeit*, 2004, S. 120-126; auch Michael Stolleis, *Geschichte des öffentlichen Rechts in Deutschland. Erster Bd., Reichspublizistik und Policywissenschaft 1600-1800*, 1988, S. 380.

¹⁴ Franz-Ludwig Knemeyer, *Polizeibegriffe in Gesetzen des 15. bis 18. Jahrhunderts. Kritische Bemerkungen zur Literatur über die Entwicklung des Polizeibegriffs*, *AöR* 92, 1967, S. 155-160. 對於 1530, 1548 以及 1577 年帝國警察法規內容的比較（特別是圖示性與統計性的比較），參閱例如 *Lucas Marco Gisi, Landespolicey und Reichspolicey. Die Policeyordnungen des Fürstentums Kempten im Kontext der Genese reichspoliceylicher Normsetzung*, in: Peter Blickle, Peter Kissling, Heinrich Richard Schmidt (Hrsg.), *Gute Policy als Politik im 16. Jahrhundert. Die Entstehung des öffentlichen Raums in Oberdeutschland*, 2003, S. 285ff.

當大規模的整合型研究計畫：「近代初期警察法規文獻」（*Repertorium der Policeyordnungen der frühen Neuzeit*）。截至 2005 年為止，已經結集出版了五卷共七冊的檔案資料。¹⁵

¹⁵這些資料的書目如下：*Bd. 1, Deutsches Reich und geistliche Kurfürstentümer* (Kurmainz, Kurköln, Kurtrier), hg. v. Härter, Karl (= Studien zur europäischen Rechtsgeschichte 84). Klostermann, Frankfurt am Main 1996. XIV, 916 S.; *Bd. 2, Halbbd. 1 Brandenburg/Preußen mit Nebenterritorien* (Kleve-Mark, Magdeburg, Halberstadt), hg. v. Simon, Thomas (= Studien zur europäischen Rechtsgeschichte 111,1). Klostermann, Frankfurt am Main 1998. IX, 650 S.; *Bd. 2, Halbbd. 2 Brandenburg/Preußen mit Nebenterritorien* (Kleve-Mark, Magdeburg, Halberstadt), hg. v. Simon, Thomas (= Studien zur europäischen Rechtsgeschichte 111,2). Klostermann, Frankfurt am Main 1998. IX, 651-1120 S.; *Bd. 3, Halbbd. 1 Wittelsbachische Territorien* (Kurpfalz, Bayern, Pfalz-Neuburg, Pfalz-Sulzbach, Jülich-Berg, Pfalz-Zweibrücken), hg. v. Schilling, Lothar/Schuck, Gerhard (= Studien zur europäischen Rechtsgeschichte 116, 1). Klostermann, Frankfurt am Main 1999. XIV, 1-1016 S.; *Bd. 3, Halbbd. 2 Wittelsbachische Territorien* (Kurpfalz, Bayern, Pfalz-Neuburg, Pfalz-Sulzbach, Jülich-Berg, Pfalz-Zweibrücken), hg. v. Schilling, Lothar/Schuck, Gerhard (= Studien zur europäischen Rechtsgeschichte 116, 2). Klostermann, Frankfurt am Main 1999. XII, 1017-1991 S.; *Bd. 4, Baden und Württemberg*, hg. v. Landwehr, Achim/Simon, Thomas (= Studien zur europäischen Rechtsgeschichte 139). Klostermann, Frankfurt am Main 2001. VIII, 1065 S.; *Bd.5, Reichsstädte*, hg. v. Härter, Karl/ Stolleis, Michael/ Halbleib, Henrik/ Worgitzky, Inke (= Studien zur europäischen Rechtsgeschichte 169). Klostermann, Frankfurt am Main 2001. IX, 761 S.. 相應於前述警察法規文獻的整理出版，歐洲法律史研究中心亦自 1999 年起，由 Michael Stolleis 編纂一系列關於「警察與警察學研究」（*Studien zu Policey und Policeywissenschaft*）叢書。該書編選的對象，主要是與此議題相關的教授資格論文與博士論文。截至目前為止，已經出版了十三冊專書。相關出版資料如下：Gerhard Sälter, *Polizei und soziale Ordnung in Paris. Zur Entstehung und Durchsetzung von Normen im städtischen Alltag des Ancien Régime (1697-1715)*. 2004. 499 S.; Airton L. Cerqueira-Leite Seelaender, *Polizei, Ökonomie und Gesetzgebungslehre. Ein Beitrag zur Analyse der portugiesischen Rechtswissenschaft am Ende des 18. Jahrhunderts*, 2003. 251 S.; Peter Blickle/Peter Kissling/Heinrich Richard Schmidt (Hg.), *Gute Policey als Politik im 16. Jahrhundert. Die Entstehung des öffentlichen Raumes in Oberdeutschland*, 2003. 595 S.; Martin Hackenberg, *Die Verpachtung von Zöllen und Steuern. Ein Rechtsgeschäft territorialer Finanzverwaltung im Alten Reich, dargestellt am Beispiel des Kurfürstentums Köln*, 2002. 244 S.; *Policey in lokalen Räumen. Ordnungskräfte und Sicherheitspersonal in Gemeinden und Territorien vom Spätmittelalter bis zum frühen 19. Jahrhundert*. Herausgegeben von André Holenstein, Frank Konersmann, Josef Pauser und Gerhard Sälter 2002. 439 S.; Andreas Blauert/Eva Wiebel, *Gauner- und Diebslisten. Registrieren, Identifizieren und Fahnden im 18. Jahrhundert*. 2001. 367 S.; Johann Christian Pauly, *Die Entstehung des Polizeirechts als wissenschaftliche Disziplin. Ein Beitrag zur Wissenschaftsgeschichte des öffentlichen Rechts*. 2000. 176 S.; Achim Landwehr, *Policey im Alltag. Die Implementation frühneuzeitlicher Policeyordnungen in Leonberg*. 2000. 429 S.; Thomas Dehesselles, *Policey, Handel und Kredit im Herzogtum*

這些為當時各階層統治者所編纂頒佈的警察法規，其最主要的目的，便在於維繫並促進前述良善秩序的實踐。當時所想像的良善秩序，可以說是鉅細靡遺地涵蓋了一切日常生活上的事務。凡舉從人民的宗教活動（例如星期日的禮拜、禁止對神的褻瀆、異教崇拜的禁止）、道德風俗、服飾與節慶活動的管制（例如犯罪處罰、奢華與酗酒的禁止、婚姻忠誠的要求等等）、疾病與健康的管理、貧窮與老弱婦孺的照養、教育與勞動力的培訓、到度量衡的頒佈、糧食與物資的調節生產、商業的規制、乃至於城市中房屋的修繕、土地規劃、道路與橋樑的整修、河川的整治以及礦物的開採等等，這一切莫不屬於良善秩序所必須管制的對象。¹⁶

面對著近代初期這樣一種無所不管的警察治理現象，無怪乎傅柯要一再地引用 Louis Turquet de Mayenne 早在 1611 年便已經提出來的一句話，亦即：「警察的真正對象就是人」¹⁷，或者引述像是 N. Delamare 在 1705 年所說的：「凡是對於社會的管

Braunschweig-Wolfenbüttel in der Frühen Neuzeit.1999. 219 S.; Peter Kissling, "Gute Policey" im Berchtesgadener Land. Rechtsentwicklung und Verwaltung zwischen Landschaft und Obrigkeit – 1377 bis 1803.1999. 299 S.; Imke König, Judenverordnungen im Hochstift Würzburg (15.-18. Jh.).1999. 331 S.; Naoko Matsumoto, Polizeibegriff im Umbruch. Staatszwecklehre und Gewaltenteilungspraxis in der Reichs- und Rheinbundpublizistik.1999. 274 S.; Benno König, Luxusverbote im Fürstbistum Münster. 1999. 290 S. 此外，為了配合「近代初期警察法規文獻」的編纂計畫，歐洲法律史研究中心亦在 1994-1995 年間，陸續邀請歐洲各國專家，就近代初期警察的議題，共發表十六場主題演講。這些主題演講目前已收錄在 1996 年所出版的《歐洲近代初期的警察》(Policey im Europa der Frühen Neuzeit, hg. von Michael Stolleis, unter Mitarbeit von Karl Härter und Lothar Schilling, 1996. X, 604 S.) 一書。在 1998 年，歐洲法律史研究中心又進一步與曼因茲歐洲史研究中心 (Institut für Europäische Geschichte Mainz) 共同主辦了一場規模盛大的科技整合研討會：「警察與近代初期的社會」。會中共發表二十篇論文。該研討會論文，也已於 2000 年結集成冊出版 (Policey und frühneuzeitliche Gesellschaft, hg. von Karl Härter, Ius Commune Sonderheft 129, Frankfurt am Main: Klostermann 2000. XIII, 629 S.)。由上述所陸續出版的文獻資料來看，其實已不難想見，有關十六世紀到十八世紀近代初期歐洲警察 (Policey) 以及警察學 (Policeywissenschaft) 的研究，在現今已經成為歐洲法律史、憲法史、社會學乃至於文化人類學等學科整合研究以及國際合作的一項重要議題。

¹⁶ 上述這些以人民日常生活的管制為內容的警察法規，其實便是一種法典化的運動。在這個意義之下，警察法規的編纂，甚至也可以看成是某種現代化的表現。不同意見，參閱 Stolleis (Fn.13), S. 371.

¹⁷ Foucault, Die politische Technologie der Individuen, in: Luther H. Martin/Huck Gutman/Patrick H. Hutton (Hg.), Technologien des Selbst, 1993, S. 180.

制能有所效勞的，都應該是警察所必須加以注意的事項。」¹⁸在這個意義之下，當時所使用的警察概念，亦即 *Policey* 一詞，嚴格來說，它已經不只是代表著一種在政治上專門以顧慮人的生活（*das Leben*）為旨趣的特殊治理現象，更代表著一種可以實現人的圓滿性的確信政治（*die Politik der Zuversicht*）¹⁹。而這樣一種以整體社會，整個共同體，亦即以國家中所有人民的幸福，作為警察管制最終目的的構想，它發展到最後，便成了後世所極力批判的警察國家（*Polizeistaat*）。在這樣一個無所不管的行政管制國家裡，統治者所始終擔心的，便是是否「管得太少」（*governing too little*）這件事。²⁰

近代初期警察國家所擔憂的是否「管得太少」的治理態度，在十八世紀重農主義以及自由主義者的眼裡，其實正好是造成當時糧食與經濟危機的最大原因所在。對於自由主義者來說，真正應該讓政府感到憂心的，並不在於是否「管得太少」，而應該在於是否「管得太多」（*governing too much*）²¹了。此外，像是康德也曾明確地指出，近代初期的警察構想以及因此所形成的國家法（*Staatsrecht*），其所犯的最大錯誤，便在於試圖為所謂的幸福找出一個確切的答案這件事情之上。在康德看來，在這個世界上，根本沒有一個普遍有效的立法原理，可以用來判斷究竟什麼才夠格稱得上是幸福。主權者若一味地只想要按照自己的想法去界定並促進人民的幸福，這終將只會為他自己招來獨裁者的抨擊。²²而前述 1794 年《普魯士通用邦法典》將警

¹⁸ Ebd., S. 181.

¹⁹ 參閱 Michel Oakeshott, *Zuversicht und Skepsis. Zwei Prinzipien neuzeitlicher Politik*, 2000, S. 54-66,

²⁰ Foucault, *The Birth of Biopolitics*, in: Paul Rabinow (ed.), *The Essential Works 1954-1984*, vol. 1: *Ethics, Subjectivity and Truth*, 1997, p. 74; auch Foucault, *Geschichte der Gouvernementalität: Die Geburt der Biopolitik*, 2004, S. 437.

²¹ Ibid.

²² 參閱康德，李明輝譯，*康德歷史哲學論文集*，2002 年，頁 124-129。康德在提到憲政共和國的各種建制原則時，即曾特別指出，每一位作為憲政國家中的自由公民都擁有追求自己幸福的權利。對此，他便曾非常明確地說：「作為人的自由，它的原則就一個共同體的建構來說，我將以下面的準則來加以闡明：沒有人可以強迫我去按照他的方式（如同以他自己所設想別人的福祉的方式）而獲得幸福的，但每一個人卻可以按照他所認為對自己是好的的途徑去追求他自己的幸福，只要他不去侵害到其他人追求一項類似目的的自由（亦即不去侵害到他人的這項權利），而此一自由則可以根據一項可能的普遍法則而與其他人的自由相互共存。」Kant, *Schriften zur Anthropologie, Geschichtsphilosophie, Politik und Pädagogik 1*, Suhrkamp Taschenbauch, 1991, S. 145. 另參閱康德，李

察權限制在治安維護以及危難防止的作法，正好反映了當時自由主義要求限制國家權力的基本構想。

面對前述不同時期各有所指的兩種警察現象，目前的德語學界，已經漸漸約定成俗地發展出區隔 *Policey* 與 *Polizei* 兩種用語的使用習慣。相較於將既有的 *Polizei* 保留給現今以治安維護為主要任務的警察機關，過去在文獻上所出現的 *Policey* 用語，則留給近代初期專門用以促成良善秩序實現的警察政治以及與此相應的各種警察法規。而為了順應目前德語學界上述區隔出 *Policey* 以及 *Polizei* 的用語習慣，在中文上，則不妨可以將 *Policey* 一詞，根據它在中文上的諧音，同時另譯為「博理」，亦即取其「廣博治理」的意義。不過，為了避免因為博理一詞的翻譯而可能引起相關理解上的不便與負擔，其實也可以透過類似像具有博理特性的警察或是博理警察這種複合詞彙的說法，來與今日特別強調治安維護的警察機關，做一適當的區別。

三、近代初期博理警察現象的成因

面對前述近代初期具有博理特色的警察政治及其特別是當時在神聖羅馬帝國領域內所出現的大量警察法規編纂的現象，我們除了可以透過厄斯特萊希所提出的社會規訓化理論來加以分析之外，近年來傅柯有關治理理性（*Gouvernementalität*）或是國家的治理化（*die Gouvernentalisierung des Staates*）等演講文獻的陸續出版，也提供了另一種反思警察現象的理論分析視野。而其中最具有參考價值的，便屬 2004 年所新編出版傅柯 1977-1978 年度的法蘭西學院演講實錄。在這個以「安全，領土與人口」為標題的年度系列演講裡，傅柯便曾特別從十七世紀所逐漸建立起來的歐洲均衡局勢著眼，指出當時的警察機制，其實便是匯集著各種可能手段的整體，透過它，不僅可以因此提升國家的勢力，更可以同時維繫住國家內部秩序的穩定。²³

大致上來說，無論是厄斯特萊希從社會規訓化的觀點，或是傅柯特別從治理理

明輝譯，前揭書，頁 115。

²³ Foucault, *Geschichte der Gouvernementalität I: Sicherheit, Territorium, Bevölkerung*, 2004, S. 451.

性或是國家的治理化角度對於當時警察現象的處理，基本上並沒有脫離以主權為範疇的現代國家這個論述脈絡。當然，這兩種理論在主權國家這個脈絡下，仍有各自強調的重點。例如，對於厄斯特萊希來說，警察的最重要目標，便在於透過各種法規命令的編纂，以使得社會中各種層級與職業的個人，皆能夠重新確認自己作為臣屬的身分，從而可以自發性地抒展對於君主的忠誠。至於在傅柯那裡，他則是拒絕片面地僅從上對下的支配臣服關係來處理警察的現象，而試圖將警察，軍事（特別是職業化軍隊）以及外交等三項措置整合起來，並且將它們分別視為是主權國家在當時歐洲勢力均衡的格局之下，要如何能夠取得自我論述空間所必須同時採取對內以及向外經營的運用策略之一。²⁴

然而，當我們試圖從上述厄斯特萊希或是傅柯的觀點來解釋近代初期所出現的警察現象的時候，仍有一些問題必須要加以釐清。誠如上面所指出的，無論是社會規訓化理論或是治理理性的分析，它們大致上是循著以主權為範疇的現代國家為論述開展的軸線。但從近十年有關近代初期警察的研究成果，特別是其中對於各種警察文獻的分析顯示，當時作為良善秩序或是博理機制的警察政治，它在後來的發展，固然可以通過主權論述來加以闡明。但是，它的原初發展契機，卻很有可能是因為十五世紀中葉以後，歐洲各地城市中人口大量的激增，以致於出現了各種新興的管理問題，例如疾病、衛生、貧窮、糧食供應、貿易甚至是犯罪與騷動等現象。²⁵而面對這些城市生活新興問題的主要管制手段，即是我們先前所提到的各種警察法規。就此而論，十五世紀中葉以來對於博理警察秩序的強調以及陸續出現大量警察法規的編纂等現象，幾乎可以說便是基於實際城市生活的管制需求而產生的。換言之，無論是統治者，或是作為被統治者的社會各個階層，他們莫不企盼透過以謀求共通福祉（*Gemeinwohl*）為職志的博理警察政治乃至於鉅細靡遺的警察法規的頒佈，以改善日益受到失序（*disorder*）威脅的社會生活，而重新回到舊時充滿著良善秩序的

²⁴ Ebd., S. 450.

²⁵ 參閱 Alan Hunt, *Governing the city: liberalism and early modern modes of governance*, in: Andrew Barry, Thomas Osborne, Nikolas Rose (ed.), *Foucault and Political Reason. Liberalism, Neo-Liberalism and Rationalities of Government*, 1996, pp. 167-185. 雖說如此，傅柯其實並未忽略博理警察其實是源於對城市生活的管理。參閱 Foucault (Fn.22), S. 482.

美好時光。²⁶

此一基於城市生活型態的改變而需迅速重新建立起良善秩序的政治目標，事實上，也正好改變了中世紀長時期以來所奉行的亞里斯多德的政治學。在亞里斯多德的政治學裡，共區分了三種管理或統治技術，亦即針對個人自我管理的倫理學、以家（Haus）或莊園管理為目標的經濟學（*oeconomia*）以及有關公眾事務管理的政治學（*politia*）。²⁷在過去，這三種統治技術彼此之間是各自為政，沒有任何互動的。不過，隨著博理警察政治的出現，前述這三種互不指涉的統治技術，其相互間的壁壘很快地便被打破了。原因其實很簡單，在面對著各種城市生活失序所帶來的問題，此時所迫切需要的，正是一個既可以加強對於個人的道德要求（例如對上帝的虔敬，不酗酒，不浪費，戒懶惰），又可以同時管制城市中各種經濟活動的政治措施。而這項政治措施，即是後來所出現的 *Policey*。事實上，從字源的演變來看，*Policey* 一詞原本就是從拉丁文 *politia* 轉譯而來的。就在 *Policey* 作為是一種對於傳統政治管理範疇的突破與變形，亦即在它特別結合了傳統 *politia* 與 *oeconomia* 這兩種不同型態的管理技術之後，不僅因此創造了歐洲在近代初期特有的博理警察現象以及一系列各種相應的警察法規，更因而提供了大量的素材，使得後來的人們得以繼而以一種理性的、知識的、體系的、甚至是從技術上的觀點，予以重新組織與編排的機會。而日後所出現的警察學（*Policeywissenschaft*）以及當時與此警察學相互呼應的政治經濟學（*politische Ökonomie*），即可以看成是對於作為博理機制的警察現象以及各種警察法規在知識上最具體的反思成果。

²⁶ Vgl. Andreas Hieber, *Legitimation und Implementation*, in: Peter Blicke, Peter Kissling, Heinrich Richard Schmidt (Hrsg.), *Gute Policey als Politik im 16. Jahrhundert. Die Entstehung des öffentlichen Raums in Oberdeutschland*, 2003, S. 226f.; auch Stolleis (Fn. 13), S. 371.

²⁷ Vgl. Foucault (Fn.22), S. 142f.; Simon (Fn.13), 418ff.

四、近代初期警察學中的人的形象

1611 年，Turquet de Mayenne 在一本名為《貴族民主的君主制》（*La Monarchie aristo-démocratique*）的著作裡，他對於統治權以及特別是警察的權限，作出了如下的建議。他認為，警察的任務，首先在於促進市民的榮譽以及公共的道德。接著他建議，在每一個省份，都應該建立四個警察部門，以確保法律與秩序的維持。這四個警察部門，其中二個部門管制的對象為人，另兩個所涉及的，則屬於事務上的管理。第一個部門，除了要注重對於教育的管理之外，更要仔細調查每一個人所擁有的能力以及嗜好。例如，每一個成年男子在 25 歲之後，他的才能以及職業都必須據實登載記錄。無固定工作者，將會被視為是社會的廢物。第二部門管制的對象，則包括了貧窮與失業等需要幫助的人。此外，它還必須因應公共衛生、疾病、傳染病、火災與水災等意外事件。第三部門管制的對象除了商品以及市場秩序之外，還包括商品的製作應符合哪些規定等等。第四部門所涉及的，則屬於土地與空間的管制。此外還應包括私人財產、遺產、贈與、買賣、采邑、道路、河流、森林以及公共建築等等。²⁸

先前曾經引述過，Turquet 認為「警察的真正對象就是人」。在這句話中，Turquet 所要指出的人，其實並非是一個抽象的人，而是一個個擁有特殊生活方式、有自己的嗜好、有喜怒哀樂且多半具有勞動力與生產力的活生生的人（此即是傅柯所提及受到規訓權力作用的身體）。而這樣一個個活生生的人，當他們因著主權權力以及警察法規的作用，而同時聚集在一個以現代國家為名義的領邦之內的時候，此時，他們不但另外取得了一個作為臣屬或是臣民（*Untertan*）的身分，更將因此被匯集收編成為一個具有集體性格的人口。身為一個國家或是主權者的臣屬，他的義務，便是建立在必須對於主權者矢志效忠以及隨時遵從由主權者所頒佈各項法律與命令的要求之上。而身為一個國家人口的組成份子之一，他所可能擁有人格特性，其實並不是他自己所特有的，而是來自於他所歸屬的人口，其在統計學上所可能擁有的特殊屬性，例如生育率、死亡率、勞動力以及可能染病的風險等等。正是在這個以人

²⁸ Foucault (Fn.17), S. 178f.

口為單位的框架條件之下，我們看到了何以後來的尤斯第會在他的警察學裡，一再地強調人口的重要性，並且認為人口的增長，乃是一個國家財富是否能夠維持與增加的關鍵所在。²⁹

假使本文一開始所提到傅柯對於知識、學科與規訓的論述是可能的話，則我們在近代初期警察學的形成過程裡，不僅可以看到以主權範疇為基底的現代法與現代國家的身影，更可以看到在這一特殊政治現象（主權，國家，法律乃至警察等等）裡的人，不但是是一個擁有生命、勞動力以及各種特殊生活面向的具體的人，他更是一個臣服於主權者且具有守法義務的臣屬以及同時擁有特殊人口屬性的集團份子之一。然而，上述的這三種身分或屬性，是否就因此真得窮盡了人所可能擁有一切的特性？事實上，十八世紀的啓蒙時代，早已接著為人創造出了另一個可以稱之為主體、或是「既是主體又是臣屬」（此即為 Subject 所同時具有原初以及現代的意義）的身分。而今，我們是否又已經增加了其他更多種類的身分？如果這個提問的答案是肯定的話，那麼，我們是否也因此同時創造出了一些新興的知識、學科與規訓作用？正是在這些問題的提出與擬答裡，可以說，我們已經實際地見證並確認了自己正同時兼具著現代性與後現代性的雙重身分。³⁰

²⁹ Justi (Fn.1), §85, S. 56f.

³⁰ 究竟什麼是後現代？對於這個問題，大體上可以下面三點來加以思考。第一：後現代是一種對於現代的反思，並且拒絕將現代視為一種普遍的文化現象。第二：後現代拒絕建構，我常舉個例子，現代的極致表現是蓋出一棟台北 101 的完美建築。此一建築是圓滿的體系以及理性的表現。但後現代則像是蟑螂。蟑螂不會蓋房子，只知道求生存。在台北 101 裡面是不允許蟑螂這種他者存在的。理性的特徵，便是不斷地進行差異化的工作，從而區隔出自我與他者。在這種不斷進行差異化，並篩汰出他者的過程裡，我們看到的便是理性片面化以及獨斷化的要求。在這裡，並沒有多餘的空間留給多樣性，即使有，也是出於理性的寬容。這是一種施捨、同情、不捨與憐憫的表現。而蟑螂求生存所依靠的，不是理性，而是本能。並且，蟑螂的生存，不是一個蟑螂個體可否存活下來的問題，而是整個蟑螂物種是否可以繼續延續下去的問題。蟑螂物種所擁有的本能，在於會藉著基因的調整，來對抗類似台北 101 的裝置（或者說是一種撲殺的設計）。第三：後現代要求變異與可能性。可能性是後現代的特徵。它乍看起來與現代自省所要求的多元性一樣，但兩者其實是不同的。可能性是一種基於對抗而來的要求，亦即挑戰並拒絕理性所承認的界限。多元性則是安撫的，是經由理性權威的承認而施捨來的。