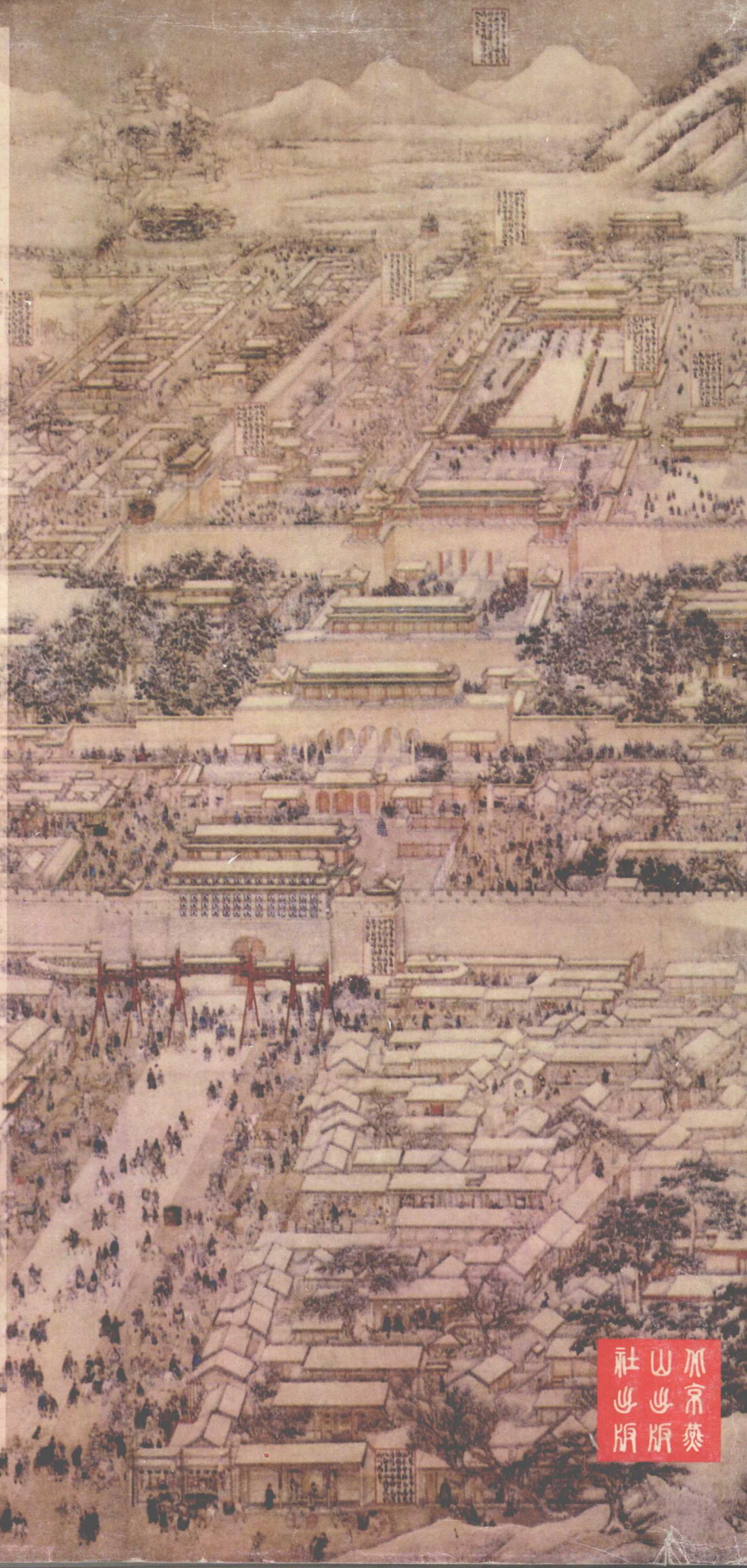


清末北京城市管理法规



北京
出版
社

(一九〇六——一九一〇)

清末北京城市管理法規

田 濤 郭成偉整理

北京燕山出版社

(京)新登字 209 號

圖書在版編目(CIP)數據

清末北京城市管理法規/田濤 郭成偉整理.-北京:北京燕山出版社,1996.11

ISBN 7-5402-0767-1

I. 清… II. 田… 郭… III. 城市管理-法規-北京-清後期-叢編 IV. D929.5

中國版本圖書館 CIP 數據核字(96)第 17173 號

北京燕山出版社出版發行

(北京市東城區府學胡同 36 號)

(郵政編碼:100007)

新華書店經銷

河北省香河縣第三印刷廠印刷

* * *

787×1092 毫米 1/16 開本 33.75 印張

1996 年 9 月第 1 版 1996 年 9 月北京第 1 次印刷

* * *

印數:1—1000 冊

定價:98.00 元

出版說明

本書為二十世紀初清朝政府實行『新政』之後制定出的有關首都城市管理方面的一批法規。原書為抄本，計三十九種，每種訂成一冊，共裝一函。書葉為藍格稿紙，半葉十行，中縫象鼻黑口，單魚尾，下署『京師衛生陳列所』。版心寬一四二毫米，高一八九毫米；書寬一七七毫米，高三〇四毫米。

社會急劇變革的清末離我們今天並不遙遠，留存的資料及研究著述林林總總，汗牛充棟。而這批城市管理法規却為海內外首次發現，在本世紀三十年代編寫的北京市志稿等有關北京的書籍中均未提及。這三十九種法規明顯地帶着新舊嬗變時代的印迹，不僅對研究清末歷史、政治、法律、經濟，甚至對瞭解當時社會生活及語言文化都具有較高價值。

為使廣大讀者及史學工作者能瞭解、使用這些珍貴的資料，我社特將本書影印出版，定名清末北京城市管理法規，並請收藏及整理者田濤、郭成偉二先生撰寫中國城市管理走向現代化的里程碑一文，弁於篇首。原書中的奪、衍、誤字及避諱字，如第五五頁標題奪「行」字，第九三頁標題下署年號衍「城」字，第一六三頁「癲狂病」誤作「癲狂病」，第二二七頁「貯」避咸豐諱寫為「貯」等，均不做改正。

中國城市管理走向近代化的里程碑

——新發現的清末北京城市管理法規研究

一

清朝在一八四〇年以前的近二百年中，推行維護滿洲貴族利益的封建中央集權的君主專制，由於當時社會階級矛盾與民族矛盾的尖銳，清廷在總結歷代經驗的基礎上，於全國上下建立包括戶籍、治安、火政消防等項在內的封建城市管理體制，又在大清律例、大清會典等法典當中集中了封建城市管理法規。因京師地區在『天子輦轂之下』，故倍受清廷的重視。

前清時期，京師地區戶籍、衛生、治安、交通、火政消防等項管理工作，分屬不同機構。其中，市內由步軍統領衙門掌管，近郊由五城兵馬司掌管，遠郊地區則主要由順天府率大興、宛平二縣掌管。

步軍統領衙門長官簡稱步軍統領或九門提督，由部院內親信大臣充任。下設由八旗步兵組成的步軍營，以及由京城綠營馬步兵組成的巡捕五營。前者負責內城旗人居住地區，後者負責外城。

五城兵馬司與五城御史是隸屬都察院的文職機構，京城分東、西、南、北、中五城，每城設御史，滿、漢各一人，兵馬司指揮一人、副指揮一人，吏目一人。兵馬司指揮與五城御史分別指揮屬

下，管理城近郊區治安，查禁邪教、匿名揭帖、捏造俚歌、傳誦邪詞等；同時負責市場管理，制止非法交易等。

大興與宛平是隸屬順天府的兩個京縣，據清朝通典卷三十三載：大興、宛平縣設知縣各一人，『掌其縣之政令，與五城兵馬司分壤而治，撫輯良民，緝禁奸匪，以安畿輔』。即負責京師遠郊地區的管理工作。

縣、區以下實行設牌，立保、甲制度。依清朝戶部則例：『十戶為牌，立牌長；十牌為甲，立甲長；十甲為保，立保長』。牌、甲、保長負責基層的編查戶口與戶籍管理工作。此外還擔負稽察奸宄，維持鄉村治安等各項市政工作。

由上可知，前清京師的市政管理機構，貫徹三綱五常的『禮治』原則，為拱衛皇室，安定畿輔發揮了不可替代的作用。但由於融政治保衛、治安防範與行政管理為一體，不可能分離出專司市政管理的獨立機構，也不可能獨立形成規範市政管理行為的法律與規章。又由於當時實施『綜合為治』的方針，把編戶其民、通行憑證、宵夜禁行、火政消防、市場管理等手段結合使用，在『康乾盛世』起到了堵塞犯罪渠道與預防犯罪的作用；至於嘉道以後，社會出現動蕩，以上措施漸失作用，京師地區也變得更難治理。

清朝在一八四〇年以後的七十一年中，特別在一八九五年中日甲午戰爭失敗後的十七年中，因陷於被西方列強肢解瓜分的深重災難中，亡國亡種之禍使朝野有識之士憂心如焚，催人變革。康梁資產階級改良主義的『百日維新』隨之而起，議論西學，引進『新說』，成為時尚。晚清王朝有鑒於此，決心倣效西方資本主義國家，建立近代化的城市管理機構與法律制度，作為推行『新政』與變法修律的一項重要內容，納入實際運作的軌道，並首先從京師試辦開始。

光緒三十一年（一九〇五年），因清廷上下均感『無前緒可尋』，故主張『凡釐定章程，酌核辦法』制定新型城市管理制度與法律，應以『貴參各國之程式，尤必度時勢之所宜』（民政部習藝所試辦章程·原奏）為指導原則，並在京師試辦，繼之推廣全國。

晚清政府在京師正式建立近代管理機構，是從倣照外國侵略者在華設置機構開始的。一九〇〇年八國聯軍侵佔北京後，曾在各自佔領的區域內，設置『安民公所』，用以維持侵略秩序，鎮壓北京人民。其所長、事務官以及憲兵均由外國人充任，僅僱中國人充當巡捕，帶有典型的殖民地與半殖民地色彩。光緒二十七年（一九〇一年），八國聯軍退出北京，『安民公所』自然解體。嗣後清廷以『安民公所』為模式，設置『善後協巡營』，以後改稱『工巡總局』，作為京師城市管理的執行機構。

晚清『工巡總局』直屬皇帝領導，具體由工程巡捕事務大臣統轄，下面分設工巡總監和副總監各一人，輔佐事務大臣處理要務。總局內又設工程局、巡捕局，每分局除局長外，另置巡警隊長與巡捕若干人，多由滿人或漢軍旗人充當，他們又由日本弘文學院和北京警務學堂畢業，具有系統的專業知識。當時的工巡總局一方面掌握治安行政管理各項，另方面也負責土木工程等其他市政管理事項，同時還兼理簡易民事案件與輕微刑事案件，是市政管理與司法審判合二而一的政府機構。

光緒三十一年，清廷進一步改革城市管理體制，同時外派五大臣出洋考察。是年八月發生革命黨人吳樾在京以炸彈轟擊五大臣事件，震驚朝廷內外。作為北洋大臣、直隸總督的袁世凱利用這一突發事件，提出建立巡警部替代工巡總局的意見，以便於自己安插親信，控制京師。同年九月被清廷採納正式建立巡警部。據清史稿·職官六載：巡警部作為中央機構，設置尚書，左、右侍郎，左、右丞和參議各一人，郎中五人，員外郎與主事各十六人，小京官四人，一、二、三等書記官各十人，

習藝所員外郎一人，主事二人。該部成立後，奏准裁撤綠營，巡捕亦改為巡警。

光緒三十二年（一九〇六年）九月，清朝深化官制改革，改巡警部為民政部，除將原巡警部主管的警察事務併入該部外，同時將步軍統領衙門的執掌，戶部兼管的疆里、戶籍、保甲各項，以及工部所掌城垣、公廨、橋梁等項，均歸民政部所管。民政部改尚書為大臣，侍郎為副大臣，置左、右丞和左、右參議各一人，郎中八人，員外郎十六人，主事十八人，小京官五人，習藝所員外郎一人，主事二人。下設兩廳五司，分別為承政廳、參議廳、民治司、警政司、疆里司、營繕司、衛生司。其中民治司主『掌編審戶口，兼司保息鄉政』；警政司主『掌巡察禁令，分稽行政與司法』。

民政部以下，在京師設置內外城巡警總廳。這次變更並非簡單地改換名稱，而是體制、結構上的重要改革，較前更加嚴整。京師巡警總廳由廳丞總管，負責繳循坊境，並典蹕路警衛各項。下設參事（後更名為僉事），主管總務、行政、衛生、消防、司法行政各處。各處分設機要、統計、警事、治安、護衛、刑事、戶籍、正俗、營業、交通、建築、衛生、防疫諸股，分理具體事務。廳內設六、七、八品警官各十八人，書記官、司書生和巡警若干人。另外，在內外城巡警總廳以下，設巡警分廳，內城為五，外城為四。執掌轄區各項具體事務。分廳設知事一名主管，配備六、七、八品警官各三人，作為輔佐。

此外，清廷在京師還創設消防公所，負責火政消防各項，初期編制為六十人，組織一個中隊，嗣後陸續擴大出二、三、四、五、六中隊，形成專業消防隊伍。京師消防公所直屬民政部管，該部習藝所員外郎兼任消防總理。清末上至民政部，下至京師巡警總廳與各地巡警總廳形成獨立完整的市政管理體制，並接近現代社會的需要，分官設職，各司其責。這同原來的職責不明，權限難分的舊時體制形成的鮮明對照，最終完成了行政管理權與司法審判權及軍事管制權的分離，為城市管理

走向近現代化樹立了重要的里程碑。

二

清末的社會改良，城市的發展變化較農村更為突出，而城市內部的變化又集中體現在新職業的產生與新的秩序關係上，這些都為清末北京城市管理法規的出現奠定了基礎。傳統的中國社會的城市是相對閉塞的，是封建的以農業自給自足的經濟中的一個組成部分。鴉片戰爭以後，隨着通商口岸的開放，首先與外界的新思想、文化與法律進行碰撞的，必然是城市，尤其是做為商業與文化中心的大城市。那種日中而市、五更聞鼓的傳統城市的生活秩序，已經被不斷產生的新的商業活動，社會關係及新的交通手段所打破。光緒末期，新的法學思想開始向中國輸入，這些成為清末北京城市管理法規產生的必要條件。

清末北京城市管理法規，目前發現三十九種，每種均為單行法規，共三十九冊，為藍格謄清稿本。雖然包括了衛生、交通、市政、飲食等各種內容，但我們從這些單行法規中可以發現，其中沒有一種是從傳統的中國法系中直接派生出來的。而應當是隨着新的社會生活秩序的產生，經過引進與改良而成。並且大部發源於日本明治維新的以後的相應法規（日本現行類聚法規大全，內川義章編，明治三十四年，東京）。我們選擇幾種對照如下：

清末北京城市管理法規		日本明治相應法規	
名稱	頒行年代	名稱	頒行年代
管理娼妓規則	光緒三十二年（一九〇六） 外城總廳訂巡警部批准	娼妓取締規則	明治三十年（一八九八）十 月內務部

預防時疫清潔規則	光緒三十四年（一九〇八） 外城總廳訂巡警部批准	傳染病預防法	明治三十年（一八九八）三 月法律第三十六號
衛生處化驗所章程	宣統二年（一九一〇）四月 內外城總廳會定	衛生試驗所規定	明治三十四年（一九〇二） 六月內務省令第十七號
各種汽水營業管理 規則	宣統元年（一九〇九）四月 內外城總廳會訂申報民政部 立案	清涼飲料營業取締 規則	明治三十三年（一九〇一） 六月內務省令第三十六號
管理牛乳營業規則	宣統二年（一九一〇）內外 城總廳會訂民政部立案	牛乳營業取締規則	明治三十三年（一九〇一） 四月內務省令第十五號
管理種痘規則	宣統二年（一九一〇）二月 內外城總廳會訂民政部立案	種痘規則	明治十八年（一八八五）十 一月第三十四號布告

上述法規絕大部分屬於在新的城市發展過程中對於新出現的行業的管理，即便是對於娼妓業的管理，也與傳統的對於娼優樂戶的管理有着根本不同，而改變成諸如營業登記範圍、從業妓女的常規與定期身體檢查與性病預防、從業妓女的年齡要求及妓女與業主的關係等等。除年齡劃分清末要求妓女年滿十八歲以上有區別外，其餘多款基本相同。至於衛生化驗、汽水管理、種痘等規則，則進一步體現出了這一類單行法規在修定時的借鑒性。我們在下述比較中，可以清楚地進行瞭解其借鑒的特徵與方法。

例如：各種汽水營業管理規則的修訂，直接參考了日本明治時清涼飲料水營業取締規則的大量內容。大部分條款基本相同，僅個別文字有區別，而其區別顯與兩國商品市場與社會的承受水平有關。如對於禁止販賣的汽水晶種一條，日本明治清涼飲料水營業取締規則規定為八條：

- 一、渾濁腐敗者；
- 二、有沉澱物者；
- 三、含有鹽酸、硝酸及硫酸等其他游離礦酸者；
- 四、含有砒素、安知母組謨、鉛、亞鉛、銅、錫者；
- 五、含有爹兒色素者；
- 六、含有薩葛林者；
- 七、含有有害芳香物質；
- 八、含有防腐劑者。

清末各種汽水營業管理規則中將其合併為七條：

- 一、污濁變壞者；
- 二、有沉澱物者；
- 三、含有鹽酸、硫酸、硝酸及其他游離酸者；
- 四、含有砒素、鉛、亞鉛、銅、錫各質者；
- 五、含有毒性之顏料者；
- 六、含有毒性之香料者；
- 七、含有毒性之防腐劑者。

從中我們可以發現，對於汽水這樣一種新的商品及其管理法規的制定，基本上是以引進為主，僅是相應文字作了修改，但由於汽水行業在過去從未出現過，所以對於這種舶來的商品管理，在制定規則的時候，相應採用了舶來的法規，這在中國的法規編纂史上，是一種很有價值的突破。

由於城市的發展，部分原有的商品的價值表現也發生變化，原有做為自產自用或僅在集市上用於交換的牛乳，隨着商品化的生產過程的轉變，逐漸產生了專門經營牛乳的行業，對於傳統的產品所變化推出的新興行業，在制定行業規則的時候，按其新的商業特徵，參考了日本明治時牛乳營業取締規則。如對於各類病牛不得生產牛乳，『鉛類、銅類、陶工不良且有釉藥之瓷具、瓦器等不得為牛乳之容器量器』等內容，清末管理牛乳營業規則幾乎全文照搬。其區別也僅如對於禁止貯存販賣的牛乳品種。條文中所表現的，僅僅是清末市場的隨能力有所不同。例如日本明治時牛乳營業取締規則規定五條：

- 一、腐敗變質者；
- 二、粘稠並有苦味者及呈藍色、赤色其他異常者；
- 三、他物沉入者；
- 四、因有病及用藥、分娩七日以內不當榨取者；
- 五、牛乳之比重、脂肪含量低於規定者。

清末管理牛乳營業規則中規定為七條：

- 一、腐敗者；
- 二、脫去油脂者；
- 三、粘稠或有苦味者；
- 四、有藍色、赤色或其他種異常者；
- 五、摻入水或其他物者；
- 六、非當出乳之時（即有病、用藥及生犢後一星期以內）非法催取者；

七、各類容器不當及榨取者。

比較的結果，在編制牛乳業管理規則時，除盡量參照日本原有的條款以外，相應考慮到京師地區的具體情況，一方面當時京師地區牛乳行業還不具備測定牛乳比重、脂肪含量的條件，而市場上對於牛乳的是否脫脂和摻水尤為重視的特點。

交通運輸的發展水平，在一定程度上代表了一個城市的發展水平。清末的城市交通很不發達，是在原有的轎子、馬車、人力車的基礎上發展起來的。在這些法規中，我們沒有發現對於抬轎子行業的規則，對於人力車、地排車、馬車等交通運輸業的規則，在一定程度上顯示出了對於舊有行業在新的立法規則上的管理。其特徵主要表現在規則條款的口語化、通俗易懂，並以當時的北京方言為語言基礎。如管理人力車規則中所表現出來的那種風格。

管理人力車規則：

第一條 有人力車的主兒都得到本管區上呈報（凡小車用手推的、手拉的、腳踏的都是人力車）。

第二條 報過的車由總廳發給一個有號碼的銅牌，釘在車上就准你們走。

第三條 拉人力車的都要到總廳領一件號坎。

第四條 年在五十歲以下十六歲以上方准拉人力車。

第五條 有保人方准拉人力車。

第六條 不准光着脊梁拉車。

第十八條 拉車的人如有不明此項規則者，須隨時聽從巡警指揮。

第十九條 這個規則如有添改時候，隨時出示曉諭。

這種以口頭語言為表現形式的編纂形式，在中國的法規編纂史上，不能不說是一件很有意義的現象。這說明考慮到本規則的受體是以人力車運輸為業的工人，因此在編制法規的時候，首先是能讓這些人明白本規則的內容，並且尊重了他們的語言習慣。如在第一條『凡有人力車的主兒』及第十三條『僱車主兒指定地方不得半途卸下』中對有車人及乘客均加『兒』字，這就是北京方言的『兒化』現象。類似這種常有的明顯方言特徵，作為法規的書面用語，表現出了一種新的風格，即沒有遵守傳統的法規編纂形式和語言習慣，而更多地顧及到了受體，是對我國傳統的法規形式的突破，是很有意義的事情。

傳統的行業如浴池與理髮業，明清以來已在城市中有數百年的歷史，並且形成過一種行會性質的社會組織，但其根本上沒有脫離手工業者傳統模式，並且沒有納入到城市管理的系統中去。清末北京城市管理法規對這一類職業的管理，灌入了大量科學的內容，首先是要求進行行業註冊登記，並且進一步提出常規的衛生要求，如管理剃髮營業規則中訂立了較為科學的消毒方法及要求，指定『石炭酸水、炭酸曹達液、生石灰水』為必備的消毒液。在管理浴室營業規則中對於浴池業則規定『每日至少換水兩次』，除指定石炭酸等消毒劑進行常規消毒外，禁止『身有瘡疾易於傳染者、身有重病力難支持者、飲酒過量者、患瘋癲之病者』入浴。在這類規則的制定時，纂修者一方面引進了科學的消毒與衛生管理方法。一方面則兼顧了當時京師對於此類行業的傳統習慣。

三

清末北京城市管理法規的編纂形式是對中國傳統的法規編纂的系統性突破。在行業的劃分上，也沒有落入傳統的『保甲與行會』的窠臼。而是將外國先進的行業管理的經驗加以引進，並盡可能

地考慮到當時京師地區的承受能力，以使這部法規能夠得到實施。這種按照行業管理編纂管理法規的方法，成為了我國近現代行業單行法規的先河，對民國時期直至現在，都產生了極其深遠的影響。

從清末北京城市管理法規的內容與形式可以看到，不管其城市管理法規涉及到什麼範疇，其基本立法精神和立法意旨都與過去的封建法律有本質不同。其中最突出的表現之一，在於貫穿了人格的尊重，在整個城市立法中，一反過去區別良賤的習慣作法，而採取不分良賤尊卑一體對待的立法態度。即使是對無業貧民的收容教養，也在立法中貫穿不予歧視的新風尚，這與過去等級秩序森嚴所要求的踐踏人格的作風是根本格格不入的。此外，清末城市立法也明顯拋棄了過去封建立法所必須保護達官顯貴和宗法尊長的慣例。一方面，城市立法中不規定等級有秩的原則，對封建官僚貴族的特權隻字未提。另一方面，城市立法的各類規範在確立賞罰時，亦明確顯示出一視同仁的傾向。只不過在工商管理方面，尚突出了過去封建商工業行幫管理的陋習，對申請開業領照的擔保十分強調，留下了由封建向資本主義階段過渡的痕迹。但這種落後痕迹的存在，抹殺不了清末北京城市管理法規在立法精神上吸取近代西方以天賦人權和契約自由為核心的法制建設的營養的客觀事實。正是這種對外來先進法文化營養的吸收和引進，才肇開中國傳統法制向近代化演進變革的先河，從而對整個社會轉型從法制建設方面給予徹底的撞擊，其促進社會歷史進步的功用不容否認。

晚清政權在構建近代化的新秩序中，一方面對歐美，特別是對日本的反映資本主義先進管理經驗的城市管理法規，作了大量的引進與繼受工作；另一方面又對數千年來中國城市管理的優秀成果予以總結，並同引進的西方內容加以融和，從而形成中西薈萃的近代城市管理體制與法規系統。清末獨立的行政法規的制定，不僅完成了與封建刑、民、訴訟諸法的最終分離，用近代行政法律制度替代自秦漢以來延續了兩千多年的舊制，而且也符合行政法律作為一門科學其自身的發展變化規律。

這種立法手段的改進使法律的形式更能適應內容發展的需要，也更便於調整變化了的社會經濟關係與政治關係。從中國法制演變與發展的角度看，這確實是一個重要進步。此外，還應指出，清末京師城市管理法規涉及方面相當廣泛，不僅限於對在押人犯的醫藥衛生、感化教育等獄政管理內容，而且更多的是社會進步所必需。諸如對城市交通、水電燈具、環境污染、火政消防、戶籍登記等各類行政管理內容的問世，均是近代社會政治、經濟、法律、文化綜合發展的必然反映，故對當時以及北洋與國民黨南京政府統治時期都產生了直接的影響。

又因這些城市管理法規與大清新刑律等刑事與民事法規有所不同，其內容及操作實施與清末統治階級沒有直接的利益衝突，故在其修訂後，更易於為當局首肯並加以頒布和施行。與此同時還須指出，清末統治者採納這些較為進步的城市管理原則和法規，是為了變換統治方法，緩和嚴重的內外矛盾，進而延續行將滅亡的王朝統治，故不可能嚴格依法執行，更不可能徹底根除專制主義的殘餘影響。除了強調傳統的中、保關係與連帶責任外，又對直接責任者按違警律課以罰金，則顯示出在新舊法律衝突中出現了既矛盾又交融的現象；這正是傳統法律走向近現代化過程中必然出現的反映。此次在民間發現的這部清末北京城市管理法規中還有對東安市場、廣安市場等專門的管理衛生規定，以及對旅店、娼妓、樂戶等各行業的管理規則，這些對於研究北京城市發展史及近代市政管理，是十分難得的寶貴資料。今蒙燕山出版社斥資精印，使之廣為傳播，實在是一件幸事。

整理者

一九九六年七月於北京

目錄

一 道路交通法規

改定清道章程	三
清道執行細則	九
管理地排車專則	三五
管理大車規則	四三
管理人力車規則	四九
車輛夜行不燃燈處罰章程	五五
二 醫藥衛生法規	
廳區救急藥品使用法	六一
預防時疫清潔規則	七五
衛生處化驗所章程	八三
衛生處化驗所辦事規則	九一
附：衛生處化驗所化驗規則	九三
管理種痘規則	九七

三 飲食服務行業管理法規

內外城官醫院章程	一〇三
管理飲食物營業規則	一一七
管理牛乳營業規則	一二三
各種汽水營業管理規則	一三五
管理各種汽水營業執行細則	一四三
肉食品之預備及貯藏法	一四九
管理剃髮營業規則	一六三
管理旅店規則	一七一
管理浴室營業規則	一八九
四 市場管理法規	
內城官立東安市場營業規則	一九七
外城官立廣安市場地租規則	二一七
外城官立廣安市場管理規則	二三三