

第一章 社会管理与近代南京城市社会

第一节 城市社会管理的概念与范畴

将历史中的城市纳入现代化的轨道中来考察，我们必须找到一个共同的理论评价体系。也许有人会问，用一种发源于近三四十年的社会管理学说，对六十年以前的城市发展究竟有多少相关适应性？笔者是这样看待这个问题的：管理是任何社会发展阶段上都固有的必然属性，应具有普遍意义。诚然，南京民国政府时期的城市管理者很可能并没有今天我们所形成的社会管理的理念，但今天的历史就是昨天的现实。可以推定，在对城市的管理方面，他们一定经过了与当今的管理者们相同的思考，采用了可能非常近似的手段。以社会管理的手段为例，社会管理的手段有多种，最基本的划分，可分为强制性与非强制性两类。强制性手段如法律制度、纪律等等，非强制性的手段主要是风俗习惯、道德观念、社会舆论等等。可以讲，人类从存在的那天起，就以不同的手段实行着社会管理。在原始社会里，社会管理完全是以非强制性的手段进行的。正如恩格斯所描述的原始氏族制度：“没有军队、宪兵和警察，没有贵族、国王、总督、地方官和法官，没有监狱，没有诉讼，而一切都是有条不紊的。一切争端和纠纷，都由当事人的全体即氏族和部落来解决，在大多数情况下，历来的习俗就把一切调整好了。”^①直到社会产生出剧烈的阶级冲突和阶级对抗之后，才出现

强制性的社会管理。我们完全有理由认为，无论我们是否总结归纳出历史上社会管理的理论体系 作为一项措施 历代管理者都不会也不曾忽视过社会管理。而今天的理论体系，恰恰为我们提供了一把评判的武器，使我们更为理智客观地更为科学合理地考察现代化历程中的社会管理现象。

一、社会管理的含义和目的

在管理学领域 有一个著名的例子：一个人搬石头 他自己动手动脚就可以了 但若是抬一块巨石，一个人的力量不够 需要两个或两个以上的人，一起搬这块巨石，那就必须要有人发号施令，大家配合起来共同进行才行，动作协调才有成效。这个小例子可以导出一个概念，即管理就是协调两个以上的人的行为的活动。

管理有各种专业管理 如企业管理、行政管理、科研管理、教育管理等等。在管理科学种类中，最先进入现代范畴的是企业管理。企业管理是随着资本主义的产生和发展，随着社会化大机器生产的发展应运而生的 企业管理的内容和目的非常明确 就是追逐最大利润，它注重的是经济效益。而社会管理是人类社会随着现代化高速发展的进程，在人们注重整体社会效益的要求下逐步建立和发展起来的。人们在现代化、工业化、都市化程度越来越高的社会里 体会到单一的经济效益无法代表人类社会的整体利益 为了社会整体利益 为了社会结构的协调发展 人类必须学会搞好对社会发展的协调和控制的综合治理、统筹安排。社会管理的研究内容 是运用社会学的知识 把社会看做一个整体的巨大系统 综合地、全面地 用现代管理学的方法 处理好社会各方面、社会组织与个人、社会组织与社会组织、个人与个人之间的协调和平衡 以求推动社会经济最优化的发展。所以说，协调和发展是社会管理的目的。

人是组成社会的最基本的元素。人们在生活中结成了各种各样的社会关系 要使这种关系正常维系 就要大家遵守一定的社会秩序和行为规范 使人们的相互关系比较协调 不致因为一部分人的利益侵犯另一部分人的利益而引起冲突 要求大家步调一致 力量不要相互牵扯和抵消 从而使社会得以顺利地发展 为了保障社会绝大多数成员的利益和安全,对那些危害公共利益的人要予以制裁。一句话 凡是运用社会力量对个人、群体和组织 包括非正式组织 的行为按一定的社会规范去给予约束和指导 以维持社会秩序 对整体社会及其发展进程进行调整、协调和控制 以便最有效地达到社会发展预期目标的过程,就是社会管理。

正如“社会”一词有广义和狭义两种理解一样,“社会管理”一词也有广义和狭义两种理解。对整个社会系统的管理即广义的社会管理。据童星编著的《社会管理学概论》定义 广义的社会管理包括四个基本的部分 对社会的经济发展的管理即经济管理 对社会的政治发展的管理即政治 行政管理 对社会的思想 精神 发展的管理即思想管理,对社会的社会发展的管理即狭义的社会管理。^②我们探讨历史中的社会管理现象,与今天的社会管理研究有所不同 更多的不是寻找“应该怎么做”的操作性方案 而是以总结历史现象入手 在不背离整个历史环境的条件下 对其社会管理的现象、做法、效果作客观的评述 求得对今天的启示。因此 仅从以上定义的划分 我们还不能准确地指认社会管理的具体对象 为有利于今后的讨论,我们还需要具体到需要考察的对象——城市,着眼于城市社会管理的若干特征。

二、城市管理与城市现代化

城市是人类居住的地域概念 是经济、社会、自然三者的统一体。城市作为一种居住聚落体系,是一个历史范畴。在人类早期,

城乡还不像今天这样泾渭分明 那时只有一望无垠的平原、山川与河流。城市是社会经济发展到一定阶段的必然产物，它是社会分工加深和生产关系改变的结果。从生产力角度看，城市及其产生的经济社会基础是人类劳动的社会大分工。考察人类城市的发展史可以说 自从有了城市 便开始了城市管理的实践性探索。

城市管理是城市存在和发展的必要条件。城市管理的内容是随着城市的发展而发展的。从古代到现代，城市的建设和管理经历了一个由简到繁的过程。人口城市化的程度越高，城市规模越大 城市的社会生产、社会生活越发展 城市的社会经济文化活动领域越扩大 城市的内部结构和外部联系就越复杂 从而城市管理的内容就越繁多。

在城市学和城市管理学领域，对什么是城市管理，也颇有争论。有专门学者归纳出四种有代表性的观点。（1）城市管理等同于市政管理 主要指政府部门对城市的公用事业、公共设施等方面的规划和建设的控制、指导。（2）城市管理是以城市为对象的、对城市运转和发展所进行的控制行为，它的主要任务是对城市运行的关键机制——经济、产业结构进行管理和调节。（3）城市管理是包括人口管理、经济管理、社会管理、基础设施管理、科技管理和文教卫生管理在内的城市群体要素的管理。（4）城市管理是指对那些构成影响城市运转的动态因素的管理，而那些相对静止的构成因素则不在城市管理范围之内，亦称为城市动态要素管理。^③上述观点 从不同角度阐述了城市管理的含义 但似乎都不够全面。为了保持下文中应用理论的一致性 本文主张这样的观点 即城市管理是以城市的长期稳定协调发展和良性运行为目标 以人、财、物等资源为对象 对城市运行系统作出的综合性协调、规划、控制和建设活动。

由于城市管理的内容极其丰富，它的对象涉及到城市社区的

各种组织要素 为进一步弄清城市社会管理的构成 我们将城市管理的内容分作四大类 即城市的社会管理、经济管理、社区的生态环境管理和基础设施管理，或将后两种合并为一，称之为市政管理。这样我们逐渐有了城市管理的基本脉络。（见图一）

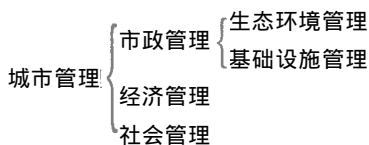


图 一

本文着重讨论的城市社会管理主要是指对城市社会生活的管理，也即对‘人’的管理。城市是由‘人’的集聚而成的，人们按照一定的社会关系和生产关系，在共同的环境里生活生产。城市现代化要求，为了使城市居住者生存在一个有序的、良好的社会环境里，必须对城市进行有效的组织，作整体、动态、综合的全面控制与管理。城市社会管理的内容包括：人口管理、社会秩序管理、社会保障事业管理、文化教育管理（见图二）

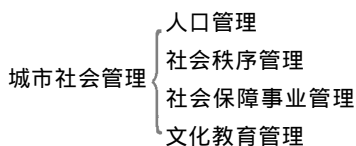


图 二

三、社会控制与市民自治——城市社会管理的回路系统

社会秩序的建立和维持依赖社会生活的两种机制，其一是社会控制，其二是社会的组织管理。^④社会组织管理是通过把社会生活结构化和把人们的行为标准化来达到社会的秩序化，但组织管

理不能代替社会控制。如果一个社会缺乏社会控制，不仅已经建立的社会秩序要受到破坏，而且维持社会秩序的积极机制也根本无法发挥作用

社会控制既指社会、群体、组织对其成员行为的指导、约束、限制和制裁，也指社会成员间的相互影响、相互监督和相互批评。“社会控制”就词义本身来说，应是社会生活控制人的动物本性，限制人们追求私利而妨碍他人权益的倾向。社会控制也有广义和狭义之分。狭义的社会控制是指社会、社群和共同体对其成员的约束和限制；广义的社会控制则指社会互动中人与人之间一切相互影响，包括有组织的管理等均是社会控制。按照广义的解释，社会是互动的体系，这种体系含有控制组织、管理其成员的职能，包括赏罚、社会化、内在化组织管理等机能和手段。传统的社会学家倾向于狭义的解释，强调社会团结和共同的规范体系。如第一个提出这种看法的是美国社会学家罗斯（E. A. Ross），他认为社会控制就是社会统治手段，是社会生活方式的规定和对社会秩序的维护。后来派克（R. E. Park）、浦杰士（E. W. Burgess）发展了这一观点，认为一切社会问题都是社会控制问题。帕逊斯（Talott Parsons）认为，社会控制包括行为者和社会两个方面。从行为者方面说，是修正越轨行为的动机；从社会体系方面说，则是社会体系再均衡过程的复杂因素。还有的社会学家认为社会控制即文化，如法国社会学家葛维治（G. Gurvitch）认为：社会控制即整个文化模式。然而，广义的解释在近些年的社会学界颇占优势，认为社会冲突、权力和利益的分配都是社会控制的目标。如美国戴连道夫（R. Darendorf）说，社会控制是社会控制其成员的工具，多数社会控制实际上是为统治团体利益服务的。米尔斯（C. W. Mills）认为，社会控制是让社会制度、秩序发生作用，社会控制的主要工具是习俗、时尚、法律、道德和制度等^⑤

根据这些广泛性解释 我们不难看出社会控制不是单向的 它整个过程的完成实际上需要管理者与被管理者的共同协作。控制论是以系统与环境之间以及系统内部的信息传递和反馈控制为基础的一种控制系统理论。在最简单的控制系统中，至少要有司控元件、传递线路和受控元件三个部分组成。社会控制的基本原理是将社会作为一个开放运行的闭环系统。简单地说，司控元件通过传递线路发送控制信息至受控元件，同时受控元件接受信息后，会不断地将自身的状态信息反馈回司控元件；司控元件根据目标值、环境信息和反馈信息进行综合，不断地发出调整的控制信息。这样就形成了控制的回路系统。在城市社会控制中 管理者 政府机构 发出的社会控制指令 通过各种社会群体、组织传达至被管理者 市民)被管理者根据自身的需要对控制指令作出反应 通过言论、上访、集会或其它方式反馈自己的意见 管理者将根据社会状况、被管理者的反应调整控制指令。这样就形成了社会管理的回路系统。在城市近代化时期，市民自治是一个潮流。实践证明，其社会管理的效果与重视这一发展趋势的程度是密切相关的。

第二节 近代南京城市社会的形成

在中国城市发展史上 南京城市的发展始终占有一席之地 由于其地理位置特殊 宁镇山地环拱西、南、东三面 北有长江天险，江北有老山地相屏障，秦淮河由东南向西北入长江，出有通道，守有险隘 是历代军事重镇和政治中心。从东周楚灭越 依西部山地 据长江古道与秦淮河交汇处建石头城 到明代依南部山地和东部山地 夹秦淮河建都 城城相袭 从未间断。随着长江改道北移，城的地理位置略有不同，但其政治和军事地位，一直未曾被忽视。

南京城的建设 始于战国时代。春秋时为冶城 属于吴国 战

国时为金陵邑 属于楚国 秦时称秣陵县 三国时为东吴的都城 改名建业 东晋改名建康 历宋齐梁陈六朝 都相沿未变 一直为都城。五代时为南唐的都城 改称江宁府。明初建都 称应天府 明都北迁后 就改称南京。这是南京之名的最早由来。后来 清设江宁府 为江苏的省会。辛亥革命后 孙中山在此就任临时大总统 改称为南京府 政府北迁后 改为江宁县 仍为江苏省会。这是国民政府建都南京前 南京行政区的大致沿革。

毫无疑问 南京城称得上是中国古代城市发展的代表作之一 甚至可以说 南京城曾是中国封建社会文明发达的结晶。但用城市现代化的眼光观察 在 1927 年国民政府在此定都以前 南京城的发展是迟缓的 不要说与同时代国外先进都市相比 与国内同期发展的近代城市比较 仍少有以发达工商业为特征的城市色彩。当时的市内往往“阡陌相连”；垦牧渔猎 森林水利 样样都在它事业内”。“它名义上虽是都市 可是完全没有脱离乡村社会的状态”。^④造成这种状况的因素有多种 如南京地理环境三面环山 秦淮河河谷平原地势坦荡 河汉纵横 宜于耕作 农业从业人口比例居高不下 南京历来为政治中心“重农抑商”的传统 使工商业人士避而远之 当地缺乏工商业发展基础 近代以后出现了一些工商业士绅 但也基本上兼有“乡绅”的身份 在城市周围多有土地 农业始终在南京的经济中占有一席之地。但根本地看 南京开埠较迟 对外商务、贸易开展不广泛恐怕是一个重要原因。所以 总结起来说 在影响近代南京发展的诸多重要历史事件中 按其重要性排序 其一当属国民政府建都南京 其二便是 1899 年的下关开埠。下关开埠是近代南京发展的起点。

一、下关开埠始末

中国最早的近代城市都与“开埠”有着紧密的关系 这决定了

中国近代的城市化运动是以商业化而非工业化的力量作为其自身发展的主要动力源。因此 回顾南京开埠通商的历史过程 对研究南京近代城市社会的形成是十分有意义的。

我们不能否认,1840 年以前的中国社会,虽然游离于世界现代化潮流之外 但也是按照人类社会发展的规律 独立而缓慢地向前发展。中国的资本主义萌芽 早在明清之际 在中国封建社会内部已在慢慢地孕育着。但中国这一独立的发展进程,在 19 世纪 40 年代中断了。鸦片战争后 在外国枪炮和资本的冲击下 中国的封建经济逐步解体,资本主义商品市场逐步形成。正如毛泽东同志所说 它“不仅对中国封建经济起了解体的作用 同时又给中国资本主义生产的发展造成了某些客观条件和可能”。^⑦清王朝闭关锁国的大门从此被资本主义列强用大炮和商品打开,“开埠”是列强进入中国堂而皇之的理由。在“开埠”之风影响下,一些传统的商业集聚地——“集”、“市”、“墟”和政治军事中心“城”发生了急剧的变化 近代工商业得到快速的发展 城市人口高度集中 在 19 世纪 90 年代形成了中国的第一批近代城市。所以说,中国近代城市化是在非正常的条件下发展起来的 帝国主义、封建主义以及官僚资本主义三位一体的社会经济体制给中国的城市发展打上了深深的印记。

在中国城市史上,“下关开埠”的影响与广州、上海、天津、汉口等地的开埠相比不可同日而语。但在南京城市的发展史上,“下关开埠”的确是一件对其影响深远的历史事件。南京是中国历史文化名城 六朝古都所在地 地处长江下游 控制着长江水道 是我国东南的军事重镇 历来是兵家必争之地。在鸦片战争时期 它也不可避免地受到西方列强的“重视”。在西方列强看来,“扬子江是世界上最优良和最适宜航行的河流之一”,是中华帝国最肥沃、人口最稠密的区域 泛滥的江水供给无数支流以水源 这些支流又和许

多运河相通 组成了庞大的水上交通网”。因此 英国人宣称：“我们只要沿着扬子江攻入中国的核心地带——江苏、安徽，甚至河南，占领南京，控制吴淞江和最重要的大运河，再占有苏州府的财富，开采那里的铁和煤，并占领乍浦和上海，控制住全国主要的航道，我们就可以掌握中国工业的主要部门，例如杭州府的丝绸，景德镇的瓷器等等。这样，北京就自然成为我们的囊中之物了。”^⑧ 恩格斯也曾一针见血地指出英国人发动第一次鸦片战争的目的，“在于侵入横贯中国中部的大河长江，并溯江而上，直达离江口约200英里的南京城。”英军“采取着这种进攻步骤的用意，是夺取这条重要水道，置北京于死地，并逼迫清帝立即媾和。”^⑨

末年的清王朝，政治腐败，军备松弛，在对英战争中不堪一击，一败涂地。道光皇帝曾谋求与英军议和，力求结束对外战争。而尚未达到目的的英军，已看出清王朝的虚弱，对清政府的求和不予理睬，继续向目的地南京进犯。在英军到达南京后的1842年8月29日，清政府被迫在英国的军舰上签订了《南京条约》。条约规定，除割让香港，赔款2100万元外，开放广州、福州、厦门、宁波、上海等五处为通商口岸。然而，英国人的目的尚未完全达到，自然不会善罢甘休。英法两国为攫取比《南京条约》更多的特权，在沙俄和美国的支持下，又联合发动了第二次鸦片战争。在1858年签订的中英、中法《天津条约》中，南京被辟为通商口岸。条约订有：“长江一带各口，英商船只俱可通商。惟现在江上下游均有贼匪，除镇江一年后立口通商外，其余俟地方平靖，大英钦差大臣与大清特派之大学士尚书会议，准将自汉口溯流至海各地，选择不逾三口，准为英船出进货物通商之区。”^⑩ 中国多添数港，准令通商，屡试屡验，实为近时切要，因此议定，将广东之琼州、潮州、福建之台湾、淡水、山东之登州、江南之江宁六口，与通商之广东，原文如此。作者注：福州、厦门、宁波、上海五口准令同市无异。其江宁俟官兵将

匪徒剿灭后，大法国官员方准本国人领执照前往通商。^⑪ 由于当时的南京在太平军的控制之下，南京开埠通商之事虽然提了出来，但一直未能付诸实施。1865年初，英法两国曾照会清政府，再次提到南京开埠通商之事。法国照会中说：“近数月前，江宁肃清。此后须照本国在天津续增条约之第六款 将江宁地方安置埠头 为通商之所。岁统计现在贸易情形 不能遽见若何扩大 但为筹备将来事宜。今在该处择定地址，本国商人可随时到彼居住。现在江宁城内外居民 尚多未回 免至后此别生事端。”本大臣即当饬知上海本国总领事 派员前赴江宁 察看沿河地方 择取何处便于贸易 即将该地指定 并将地址四至丈量明白 按立界碑 议立暂执合同字据。”如依所请 即望行文江苏巡抚 转饬该地方 于本国总领事派员到日 务须加意接待 帮同妥办。英国照会中说：“案查法国戊午年 定约第六款内载 其江宁俟官兵将匪徒剿灭后 大法国官员方准本国人领执照前往通商等语。现在金陵收复。商局以早定租赁地基等事为妥。盖各处向开通商口岸 因使民迁移故土 每致租价难定。现时金陵府城内外 人民甚稀 趁此议定地址 庶免相争 或换约各国 经理共同租地 免有不协”本大臣即令上海领事馆派员“协同各国派出各官 前赴该处沿河地方 选择通商适用之地 丈量其地可容洋行二三十座大小 作为英国租赁基地”。

当时清政府认为 英法两国“既请租地通商 自应按照条约办理”并“行文两江总督、江苏巡抚 转饬地方官 斟酌妥办。总期于中外商民 两无窒碍 以副国家一视同仁之至意”后因别故致不果行”。^⑫ 这样，南京开埠通商之事再次被搁置下来。

1899年，清政府与各国修订长江通商章程。规定凡有约规定之商船 准在镇江、南京、芜湖、九江、汉口、沙市、宜昌、重庆等通商各口往来贸易。南京开埠通商事宜正式确定下来。5月1日 在南京下关滨江地方设关征税 定名金陵关。金陵关的设立 标志着

南京成为对外开放的开埠城市。

二、开埠对南京城市社会的影响

南京在开埠以前 已是中国著名城市 东南一大都会 两江督署所在地。但由于南京没有开埠，全国其他地方的开放对南京的影响并不大。在 1899 年前，整个南京社会仍基本保持传统的生活方式 其主要原因 是因为促进社会生活方式发生变化的新式工商业在南京发展非常缓慢。自 1865 年李鸿章在南京创办金陵机器局后 到 19 世纪末 30 多年间只开办了胜昌机器厂、咸阳火柴厂和青龙山幕府山煤矿 其中咸阳火柴厂仅是个手工工厂 胜昌机器厂资本仅 0.3 万元，只有青龙山幕府山煤矿属官办企业，规模稍大 资本有 18.1 万元。这种状况不仅大大落后于已先开放的镇江、苏州 甚至比不上偏于一隅的海州。当时的镇江已有大纶、永利、萃纶、四经和丹徒大纶等五家丝厂 且都为商办 其中除四经丝厂资本不详外，其余四家资本总额达 52.5 万元。苏州则先后创办了源盛、苏经源盛、吴兴、苏经四家丝厂和苏纶纱厂 资本总额达 159.9 万元。这时的海州也已先后开办了海州种植实验场、果木实验场、临洪榨油饼场、溥利树艺公司等农工企业，资本达 91 万元。即使是传统的小农业和丝织手工业，在经历了太平天国时期的战乱以后 也出现了萧条 人口大量外逃 土地荒芜 机户四散。后清政府虽然采取了一些恢复生产的措施，手工业经济有所回升，但比起乾、嘉年间 仍衰落了許多。^⑬

下关开埠 开了南京直接对外开放的先河。客观地说 虽然下关开埠是南京城市发展史上的标志性事件，但它对当时南京发展的影响是有限的。据笔者在南京老人中的调查发现，不少老人对下关开埠事件本身及其影响缺乏记忆 说起对外开放 他们认为影响来自上海：“下关开埠 仅仅建了条商埠街、大马路而已”。^⑭当

然老人的回忆受其自身年龄、经历的局限，还与他生活年代的政府宣传有关。但至少可以提供一个信息，下关开埠事件在当时以及后来的南京人心目中的影响是极为有限的。原因除了老人们认为的下关距南京市中心较远外，以后的国民党政府对开埠后的下关未给予必要的重视也是一个重要原因。

宏观地看，尽管下关开埠，起初仅限于下关滨江一带，未及城内。但后来随着贸易的不断扩大，到 1912 年，政府又主动决定开放浦口通商，整个南京发展出现了新的机遇，南京社会获得了新的发展，这也是显而易见的。

首先，与西方国家的交往有了进一步的扩大。虽然在下关开埠以前，长江已经开放通航。已有外国轮船驶临南京，但因为下关尚未开埠，外国轮船公司不能自行开辟码头，而且只能参与客运，不能从事货运，对外贸易必须通过上海、镇江等其他通商口岸，这必然限制了南京对外贸易的开展和外国轮船公司在南京的经营活动，影响了开放的程度。开埠后，外国轮船公司纷纷建造码头，至 1906 年，已先后建造怡和、太古、大阪、美最时等四大轮船码头，南京的对外贸易也得到了迅速发展，进出口总值从 1900 年的 143.9 万海关两，增至 1908 年的 534 万海关两。其中在 1905 年更高达 626.8 万海关两。^⑤这必然地扩大了与外国的接触面和外商在南京的经营活动，从而使中外交往更加频繁，促进了中西文化和科学技术的交流。

其次，促进了城市交通通讯等硬件设施建设。开埠后的南京，对外联系的要求日益增加，交通通讯事业已显然不能满足发展的需要。在 1904 年至 1911 年间，沪宁铁路和津浦铁路先后建成，开通了南京与当时中国最大的两个工商业中心上海和天津的陆上交通。在南京市内，将原先已建成的下关至碑亭巷的马路继续延到贡院、通济门，同时又建造了三牌楼至陆军学堂、大行宫至西华门、

内桥至升平桥三条马路。1908 年又建造了下关至中正街（今白下路）全长 7.3 公里的市内铁路。在原先建成的金陵电报局的基础上进一步开通了市内电话，使南京成为我国第一个开通市内电话的城市。将设立不久的邮政支局扩大为总局，兼管苏、皖两省邮务。在市内鼓楼、下关、浦口、水西门、三牌楼、中正街以及龙潭、溧水、湖熟、句容等 10 多处设立了邮政支局。

第三、社会事业得到进一步的发展。西风东渐已成为当时的潮流，南京的开放环境成为具有近代化意义的社会事业发展的必备条件。新式教育，初见端倪。南京最早的民间私立中学——钟英中学就产生于这个时期。钟英中学由南京回族富绅蒋长洛在 1898 年戊戌变法时期创办，兼习中西学术。百日维新失败后，学校停止招生，转入私宅。南京开埠后，随着时势的推进，清政府不得不接受某些体制上的改革。至 1903 年，清政府颁布了《大清学堂章程》，钟英高等小学堂后更名为私立钟英中学，才得以公开出现在南京。除此之外，当时美国基督教教会兴办的南京最早的教会大学、公立或私立初等小学、高等小学、中学堂及初等师范学堂在南京成规模的出现，并得到前所未有的发展。许多外国教会为进一步传播其西方文化，对兴办教育、医疗卫生、慈善救济等社会事业，表现出极大的热情。同时也为南京社会事业的发展提供了好的基础。

第四、西方的社会管理方式开始在南京出现。“光绪二十八年（1902 年）改保甲为警察，南京之有警察，自此始”。^⑩这个最早成立的警察局，是在保甲局的基础上改设的。保甲局原有的 140 名巡警兵、135 名保甲巡勇，一律编为警察，统一着警察制服，以示整齐严肃。警察分巡警和站岗警士两支队伍，以维持城关和繁华街坊的治安。警察制度是西方社会管理的基本制度之一，南京开埠后，在清政府的统一部署下，各地派员前往日本学习西式警察制

度，回国后立即推行。这成为近代社会管理革新的一个引人注意的标志。南京的警察局成立后，由于是初创，“一切体格俱未完全，徒循警察之名，仍未革保甲之习”^⑦。直到民国建立后，警察机构才逐步健全，警察组织法则得以颁布实施。

第五，南京的城市功能结构出现新的变化。哈佛大学玛丽露丝·科勒曼 (Maryruth Coleman) 在其《南京地方政治：1927 - 1937》中开篇就写道：“政治……多少世纪以来都是南京的主要‘产业’，是南京的悲哀。它的主要产品有围城、屠杀、劫掠、战火和残墟。……这一点其它任何城市都无法比拟”。^⑧南京作为政治都市的印象在人们头脑中根深蒂固。无疑，古代南京也有经济功能，我们经常可以读到描述古代南京城市市场繁荣的文献和著作。浓烈商业化气息的开埠通商，使城市的经济功能突破了过去集中在流通和消费领域的局限，生产功能和对外贸易作为南京的主要城市功能得到前所未有的发展。除了原有的商品市场更为发达外，钱庄和新式银行的竞争、股份制公司的出现，带动了资金市场的繁荣。各种新式服务业也应运而生，服务市场带动了许多新的城市职能部门建立和更新。较为完善的近代城市功能结构初步形成。

要正确地认识南京开埠，我们还应指出，南京开埠是殖民主义的产物，它对南京社会发展的影响，首先是破坏性的。它破坏了南京社会长期形成的稳定的社会结构和正常的发展进程，助长了殖民者对中国的进一步掠夺，造成了国家资源和国民财富的流失，加重了我民族受奴役受剥削的灾难，也给民族工业的发展带来了灾难。南京是较早孕育和发展民族工业的城市之一，自开埠以来，洋货逐步进入我国市场，冲击了本已脆弱的民族工业，使南京逐步沦为—座臃肿的、庞大的、畸形的消费城市。南京也一度出现过畸形的繁荣，当时人称：“南有夫子庙，北有商埠街”^⑨，南有秦淮河，北有大马路”^⑩，下关商埠街、大马路一带，商贾云集，洋楼林立，颇有些繁

华景象。正如马克思指出的，殖民主义对殖民地的“双重使命”，“一个是破坏的使命即消灭旧的亚洲式社会另一个是重建的使命，即在亚洲为西方式的社会奠定长期的物质基础”。^⑭我们总结的南京开埠对南京社会发展的破坏性及其为南京发展提供的机遇就是遵循这个原理而得来的。

三、近代南京发展的三个阶段

纵观近代化城市的发展过程 开放仅是基本条件之一 同时还必须有其它因素的共同作用。无论是工业化推动，还是商业贸易带动下的近代城市 与主要是政治中心 市区呈四方型的古代城市相比 表现出经济功能成为城市的主导功能、地域结构复杂化多样化的特点。其中，一个划分城市发展阶段的基本的衡量指标 是城市工商业的发达程度和贸易量的大小以及市政设施优劣，这也是城市作为工商业基地、商品集散地功能强弱和城市生活水平高低的基本测量方法。比照这个指标，我们将抗战前的南京城市发展划分为三个阶段。

第一阶段 从 1899 年开埠到 1911 年清政府的灭亡。这一时期可视为南京近代化的初步发展时期。开放是近代城市发展的必要条件。下关开埠是近代南京发展的重要背景之一，其重要性是显然的，足以使我们将之视为近代南京发展的起点。清王朝在 20 世纪仅仅存在了十年 在这十年间 清政府也许已经意识到了政权的垂危 为了做最后的努力 它也曾力求顺应历史潮流 推出了一些诸如‘预备立宪’等有积极意义的举措。但暮年的清政府内部已无力产生推行这些措施的动力，所以指望这些举措挽救气数将尽的清王朝 实在是力所不逮 权且认为只是清政权的‘回光返照’。但历史总是发展的 清末的这十年 近代城市的发展已经不同以往了。就社会改造方面来说 南京的‘地方自治’就发端于那个年代。

据《首都志》记载：“清光绪三十三年（1907年）十一月，上江两县（即南京。作者注）试办地方自治。由官绅引导，订开办简章数则。”为宪政之基础。”先设资政院，以立议院之基础。非地方自治，则人才无从历练。……自治法理，必先由本地人民，从下级办起，次于上方。为纯一之治法，中国法制未备，人民程度不齐，不得不稍有变通，由官绅先为引导，以期推行无阻。江苏民智发达最早，士夫之热心公益克尽义务者，颇不乏人，亟宜仿找天津章制，于上元江宁两邑，先行试办，即于省城设自治局。”还制订了《江南筹办地方自治总局开办简章》若干。此外，还“设立调查局，调查官署局所各项事项，以逮风俗习惯等”。“又设研究会，探讨行政之改良”。“其办事次序，具有计划，以次实行”。^④这些具有现代意义的社会管理措施，为民国时期的地方自治的实施和管理方式的形成奠定了基础。

在1899—1911年间，南京先后开办了同泰永机器翻砂厂、同泰永机器厂、亨跃电灯厂、金陵机器火砖厂、津浦铁路南段机车厂、金陵自来水厂、南洋印刷官局、金陵电灯管厂、杨永兴机器厂等9家。工厂数和资本总额较1899年前增加了2倍。而且除津浦路段南段机车厂、南洋印刷官局、金陵电灯官厂为官办外，其余6家均为商办，商办资本即达72.37万元，占全市工厂资本总额的一半以上。在此期间，制酱业和砮坊碾米业等传统手工业，也获得了新的发展。此外还出现了一批如城市个体织布业、制皂、皮革、制砖等新兴手工业部门。1903年官府在复成仓设立工场，招收艺徒学习织布，城里的手工织布业迅速发展起来，手工织布机由1895年30余张增至1908年的300余张，使手工织布业成为南京市内最主要的手工业部门。为与洋货争夺市场，人们还用手工仿制西方工业品，1902年前后，南京开始出现仿制的肥皂，以攘夺洋皂市场。红砖平瓦业在乌龙山、钟山和西善桥一带有很大的发展。