

E R S H I S H I J I Z H I Z H O N G G U O

丛书主编 王先明



国家出版基金项目
NATIONAL PUBLICATION FOUNDATION



二十世纪之中国——乡村与城市社会的历史变迁

管理北京：北洋政府时期京师警察厅研究

丁芮 著

山西出版传媒集团

 山西人民出版社 山西经济出版社



国家出版基金项目
NATIONAL PUBLICATION FOUNDATION

014036439

D693.65
丛书主编 31 王先明

《中国》(1911-1949) 目录



二十世纪之中国——乡村与城市社会的历史变迁

管理北京：北洋政府时期京师警察厅研究

丁芮 著



北航 C1715689

山西出版传媒集团

山西人民出版社 山西经济出版社

D693.65

31

014038433

图书在版编目 (CIP) 数据

管理北京：北洋政府时期京师警察厅研究 / 丁芮著. —太原：山西人民出版社，2013. 11

(二十世纪之中国——乡村与城市社会的历史变迁 / 王先明主编)

ISBN 978 - 7 - 203 - 08344 - 3

I. ①管… II. ①丁… III. ①北洋军阀政府 - 警察 - 国家机构 - 研究 - 北京市 IV. ① D 693. 65

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2013) 第 220396 号

管理北京：北洋政府时期京师警察厅研究

著 者：丁 芮

责任编辑：冯灵芝 高 雷

装帧设计：柏学玲

出 版 者：山西出版传媒集团·山西人民出版社 山西经济出版社

地 址：太原市建设南路 21 号

邮 编：030012

发行营销：0351 - 4922220 4955996 4956039

0351 - 4922127 (传真) 4956038 (邮购)

E - mail: sxskcb@163.com 发行部

sxskcb@126.com 总编室

网 址：www. sxskcb. com

经 销 者：山西出版传媒集团·山西人民出版社 山西经济出版社

承 印 者：山西出版传媒集团·山西新华印业有限公司

开 本：787mm × 1092mm 1/16

印 张：32

字 数：460 千字

印 数：1 - 3 000 册

版 次：2013 年 11 月第 1 版

印 次：2013 年 11 月第 1 次印刷

书 号：ISBN 978 - 7 - 203 - 08344 - 3

定 价：76. 00 元

如有印装质量问题请与本社联系调换



总序 GENERAL PREFACE

ERSHI SHIJI ZHI ZHONGGUO

20世纪的中国,经历着史无前例的社会变迁。这一变动的时代性特征之一,一定程度上体现为传统时代的城乡一体化发展进程逆转为城乡背离化发展态势。伴随着中国与西方交锋以来军事、政治与经济的挫败,以及由此而来的知识分子的传统文​​化认同危机,现代化(或西方化)与城市化成为显而易见的社会潮流,传统城乡“无差别的统一”为日益扩大的城乡差异所代替,近代农民群体也从“士农工商”的中层政治身份一变而为“乡下人”这一饱含歧视色彩的社会底层,由此形成的城乡社会—经济与文化断裂不仅是20世纪社会结构畸形化与不平衡性的显著现象,也是至今仍横亘在中国现代化进程中的重大社会问题之一。

即使在当代社会发展进程中,巨大的城乡分离化也不容忽视,明显的城乡对比已经成为社会认同危机的主要表现之一。当新农村建设如火如荼却面临种种困惑时,当乡村人才空心化现象日益突出时,当城市化的进程突飞猛进时,当城市景观和生活方式与国际接轨时,城市人与乡下人

成为国人赫然的身份标识，现代日益扩大的城乡失衡与传统中国城乡之间的无差别的统一体形成鲜明对比时，深入研究城乡关系的历史变迁就成为一个理解当下中国政治、经济与文化发展的必要途径。此外，对于近代中国社会的认识，无论是政治家、社会学家还是经济学家，都不约而同地将之解析为城市与乡村两大基本单位，中国近代社会之不平衡性、半封建性、半殖民性等特点均可从城市和乡村社会结构的析分中被实证；而城乡之间的关系与特征，亦成为深度理解和把握近代中国历史的不可回避的焦点问题。

有时我们不得不惊叹“历史惊人地相似”！从20世纪二三十年代的“农业破产”、“农村衰败”、“农民贫困”成为举国至重的话题，到新世纪以来被广泛关注的“农民真苦、农村真穷、农业真危险”的当代“三农”话语；从1926年王骏声提出的“新农村建设”问题，到新世纪以来持续推进的“社会主义新农村建设”。尽管不同时代条件下，它所聚焦的时代主题内容会有所不同，但如此一致的话语或命题的背后却应该深伏着共趋性或同质性的深层致因。这至少给我们一个基本的提示，即农业、农村与农民问题，是百年来中国社会发展或乡村变迁中始终存在的一个重大课题。它是伴随着工业化、城市化与现代化进程而导致的传统城乡一体化发展模式破解后，乡村社会走向边缘化、贫困化、荒漠化和失序化的一个历史过程。“三农”的困境生成于工业化、城市化与现代化进程之中，这是近代以来城乡背离化发展态势下生成的一个“发展问题”。“三农”从来就不是一个孤立存在的问题，如果没有工业化、城市化、现代化进程的发生，“三农”不会凸现为时代性问题。当然，这并不意味着传统时代没有社会问题，但是问题的呈现和表达不会如此集中在“三农”方面。一个多世纪以来的历史演进的客观事实的确显示了“三化”（工业化、城市化与现代化）与“三农”二者的相关性。问题在于，会是怎样的相关？如何揭示二者互相影响和相互制约的内在关系，并寻求最佳的或最有效的协调方略？

传统农业始终是一个低产出的行业，大部分农民的收入不可能迅速提高，得到高收入的人都是进城从事其他行业的人。社会分工、社会分化

始终伴随着城乡背离式发展趋向前行，从而整体上的贫富差距在城乡之间成为一种显性的社会不平等。人口逐渐从农村迁向城市，城乡之间的收入差别就是这种活动的推动力。但在先进国家里，这个工业化过程是在200多年里完成的。在此过程中总体的经济年增长率也不过2%~3%。这部分增长不是靠农业，而是靠在城市中发展起来的工业和服务业。农业生产的收入总是低的。为了平衡城乡之间的收入差距，政府都采取对农业补贴的办法，几百年来已经成为传统。反观我国的情况，在新中国成立后的30年工业化的过程中非但没有补贴农民，反而是剥削农民；再加上对农民的身份歧视，事实上农民成为低人一等的群体，造成严重的城乡二元化结构，城乡收入差别变得极其突出。改革开放后我国经济增长率达到10%左右，这部分增长几乎都是在城市中发生的，所以农业产出占GDP的比重从33%(1983年)降低到2005年的12%。在此过程中幸亏有几亿农民进城打工，沾上了工业化的光，否则城乡收入差距还会更大。我国农村金融的衰败，将大量农民储蓄调动到城市里搞非农项目，进一步使得农民收入增长困难。这一人类社会发展的共同规律，说明了总体上收入差距发生的过程是相伴着工业化过程而发生的。这也是库兹涅茨研究收入分配的倒“U”形曲线的原因。

“三农”问题形成的历史成因和时代特征，如果仅仅局限于现实的考量，或将既无法捕捉到问题的实质，恐也难以探寻到真正的求解之道。事实上，百年来关于中国乡村发展论争的各种主张和方案，以及由此展开的各种区域实验与社会实践，其丰富与多样、繁难与简约，已经有着足够的样本意义和理论认知价值。在百年中国的历史进程中审视“三农”问题的历史演变，或许会有更深刻的思想领悟！历史的选择和运行有着它既有的逻辑进程，因此有关中国乡村道路选择的理论思考和种种分歧，却依然为我们的历史反思和长时段观察提供了理性辨析的基础。

近年来，对于近代城乡关系的研究存在诸多薄弱之处。学界研究的主要态势要么关注城市化历史，要么偏重于乡村史研究，城乡关系仅仅作为了这些研究的副产品而出现；城市与乡村是一个预设的、对立的地域单元。

但是事实上,无论是城市化进程还是现代化进程,从根本上来说其实就是一个乡村社会变迁的过程:从农业社会转变为工业社会,从农耕文明转变为城市文明,从传统生活方式向现代生活方式的演变过程。如何广阔而全面地呈现20世纪中国社会历史的变迁,并深入揭示一个世纪以来的历史演进轨迹与规律,从而为当代中国发展的路向选择和理论思维提供丰厚的历史经验与启示,当是这一丛书设计的基本诉求或宗旨。

王先明

2013年1月7日于津城阳光100国际新城西园



序

PREFACE

ERSHI SHIJI ZHI ZHONGGUO

这本书是丁芮在博士论文基础上修改而成的。她在湖南师范大学读硕士期间,就选择了近代湖南社会控制作为研究方向,因此无论从理论上还是研究方法上,都有了一定的基础。五年前她来中国社科院近代史所攻读博士学位后,还希望沿着这一思路继续进行研究,经过查阅档案及资料,她最后选择了北洋时期北京警察厅这个题目。我觉得这是一个从学术上及现实意义两方面都很有价值的论题,虽然起初还因资料分散、题目涉及面广而对地是否有足够的能力驾驭有些许担心,但看到她信心满满、干劲十足,开足马力投入收集资料并展开研究的状态,以及时时听到她的收获与进展,也就慢慢释然了。在此期间她还经过生子等人生大事,但学业及论文撰写仍大局不乱、按部就班,最后是论文、生子双丰收,如期毕业,且毕业论文厚重丰实,受到答辩专家们的一致肯定。作为陪伴她度过三年时光的所谓“导师”,我也为她的努力及取得的成绩而感到欣慰。如今,她又经过一年多的修改增补,使这部书稿更加充实而成熟,可以为人们提供这一论题比较全面、系统的知识,相信读者会从中获得不少新知和启发,这也是她对社会的一个回报吧。

至于这本书的瑕瑜短长,读者自会各有所见,在此我只想就书中涉及的几个问题谈点个人感想,也是受本书启发而来的吧。

中国近代百年,内忧外患不绝如缕,政治舞台风云变幻,酿成了一波波政治事变与社会动荡。百年后我们回望历史,往往被这些波澜起伏的政治事变及活跃政坛的各色人物吸引,似乎这些是历史的主线与主角。然而,如果从长时段看历史,一时的政治事变和风云人物,在历史长河中只是转瞬即逝的星星点点。我们之所以关注历史,是由于我们关心人类生存状况及未来,回顾历史可以确认我们今天处于何处,以及能为自己及后代子孙生存状况的改善做些什么。因此,我们若从这样一个长时段来观照历史,站在社会整体和人民大众的立场来反省历史,以往的政治事变也好、风云人物也好,对历史更具价值的是看其为社会发展和人民福祉留下了什么。多少年来,我们的眼睛过多地盯在政治权力斗争上,成王败寇、昏君圣主、党派争斗、正反善恶,政治史往往成了政治事件史、人物史、政争权斗史。在这种历史观濡染下,一代代中国人把命运寄托在圣君明主身上,期盼着圣君当朝、明主出世,养成了浓厚的圣君清官情结。

实则,一个政权及统治者对于社会和民众的影响,更多地在于其怎样进行社会管理,用什么方式、靠什么制度、向什么方向、花多大力气去管理民众和治理社会,其功效如何。一个政权治理社会的杠杆就是社会管理制度,这是直接连接政权与社会、官府与民间的纽带。这种社会管理制度的性质、机能及效果,才是影响社会治乱及民众祸福的关键,也应当是衡量一个政权及当政者功过优劣的首要指标。当一个政治家及政治集团以夺取政权为目标之时,争夺政权自然是最迫切而重要的。但“有了政权”之后,就自然会“有了一切”吗?历史已经证明——非也,“有了政权”只是有了掌握一切资源的权力而已,同时也是担起了社会管理的义务与责任,这个“社会管理”的责任及能力,才是决定政权生命、决定是否“有了一切”的命脉。所以我们看历史,更应看重一个政权或当权者怎样进行社会管理,怎样理政治民,用怎样的管理制度把自己的政治理念与社会民众连接起来。古语“水可载舟,亦可覆舟”,说的是当权者与民众的依存关系,

社会管理制度就是连接政权与民众的纽带，也是决定民心向背、决定政权生死存亡的生命线。对此，近百年来中国历史的曲折历程就是最好的注脚。

今天我们仍然身处社会转型期，也仍然面临着怎样进行社会管理、保障社会长治久安、持续增进民众福祉的挑战。我们需要反省这100多年来中国社会管理制度的得失成败，以总结经验、汲取教训，并从中获得有益今天的知识与智慧。也因此，近年来不少历史研究者的眼光，开始由“权本位”转向“民本位”，选择“国家与社会”“制度史”等领域进行探索，这是一个史学走向理性的良好转向。这本书的选题从社会控制与城市管理的角度着眼，就是这种新趋向的一个新探索，也可以说是一种问题意识吧。

这本书选择的时段是北洋政府时期，这也是一个重要的关节点。辛亥革命推翻帝制、建立民国，这是2000年来政体制度的大转折，是新旧交替、新体制初建时期。对于这一时期的政治怎么看？以“政争权斗史”框架来看，这时期政坛上许多人物身上还浸透着皇权时代沿袭下来的腐朽气息，政客争权、军阀混战，充满权争恶斗、阴谋谎言，因而是“政治黑暗”时期。当时不少旧派新派人士都曾发出“今不如昔”、新民国不如旧皇朝的感叹。但若从长时段历史着眼，把这一段政治放到“社会治理史”角度来看，这一民国初建时期是社会制度全面转向的开端：国家理念从皇权专制转向民主共和，政权体制由人治礼治转向宪政法制，国家功能从统治社会转向管理社会，社会形态由臣民社会转向公民社会。尽管这种转向十分艰难曲折，有时甚至出现迷乱与倒退，但毕竟从大方向上中国开始转向现代社会制度的创建。从一定意义上来说，这一社会制度的转型仍延续至今。

民国初建的北洋政府时期是这一社会制度转型的起始阶段，虽然这一政权存在仅短短十几年，但也是民国建制的奠基时期，是新社会制度草创时期。这一时期社会管理制度的草创，一方面是对清末新政开启制度改革的延续，同时更是在新建国理念促导下的全面加速与扩展，这种制度改革也从清末时当政者的被动应付转向上下一致的主动推进。这一时期各级政府管理人员中已有不少接受新式教育的专业人员，有的已经成为中

坚,其中不乏有志于推进社会管理现代化改革的人才。在军阀混战的“黑暗政治”之下,社会管理的变革也在静静地进行着,新机构、新组织、新制度、新事物不断出现,虽然新旧交杂、中西混合,甚至显得纷乱无序,但从中已经可以看到现代社会管理制度的一些雏形。这本书以北洋时期社会管理的基本制度——警察制度及其机构为切入点,可说是抓住了反映这一时期社会治理和管理制度的主干。而城市管理又是集中体现社会管理制度的典型形态,特别是北京作为北洋政府的首都,中央政权所在地,北京城的社会管理也自然成为北洋政府进行城市管理的样本和标杆。本书以北洋时期北京的警察厅为载体,通过考察警察厅的组织运作及其作用,试图揭示由此体现的这一时期由上至下进行社会控制和社会管理制度建设的利弊得失,以此评估这一制度的社会治理功效。这应是一个很有典型意义的研究个案。

从本书对北洋时期北京警察厅的机构设置、职能、警务人员构成、财政支撑等组织建设,到警察厅承担的治安稽查、交通秩序、卫生消防、收容救助、税收户籍、政治管控、维持风化等公共生活及市政管理职能,我们看到,从前清社会管理粗放、城市生活官民共治、公共生活多为民间自治的自然状态的旧时代社会管理体制,开始向现代社会管理组织化、制度化转变的形态,同时还可看到,政府通过警察组织,对社会及民众生活强化了控制、干预,同时也增加了服务、救助功能。由北京警察机构的性质及职能转变,我们对社会管理由传统向近代的转变有了直观、生动的认识,从中会对我们思考社会管理问题有所启发。

城市化是近代化的一个重要内容,城市管理是近代性的制度体现,城市管理与公共管理是近代社会管理的主干。如今,我国城市化正在急速进行,从一个农业大国发展到如今城市化水平已经过半,在这一过程中,城市管理、公共管理乃至社会管理都遇到了许多新问题,如国家与社会的关系、政府与民众的关系、公共利益与个人利益的关系、管理与服务的关系等等,由此引发的官民矛盾、人际冲突激增。如何有效地解决这些问题,我们需要借鉴中外古今所有可资利用的经验,回顾历史,特别是反省现代

城市管理制度初建时期的成败得失,也具有借鉴意义。我想,这也是这本书研究论题的意义所在,读者会从中得到一些有益的启示吧。

这就是我从本书所得到的一点思考。是为序。

李长莉

2012年4月9日于京北怡然斋



目 录 CONTENTS

ERSHI SHIJI ZHI ZHONGGUO

导 论

- 一、既往研究的回溯 3
- 二、本书研究范围及主旨 8

第一章 北京警察机构的设立与演化

- 第一节 近代北京警察机构的诞生 15
- 一、清前中期的北京社会秩序管理 15
- 二、警察在北京的初现 18
- 三、清末民初北京警察机构的变化 22
- 第二节 京师警察厅的机构设置及其职能 31
- 一、扩充机构 31
- 二、警署分区 33
- 三、基层警所 35
- 四、编练专职警队 37
- 五、附属机关 41



第三节	京师警察厅的警务人员	44
一、	高级警官	44
二、	一般警察	51
第四节	京师警察厅的财政问题	56
一、	经费来源与支出	56
二、	经费问题分析	60
第二章	京师警察厅与北京政治	
第一节	北京“特重警察之权”	71
一、	“特殊”的总监	71
二、	“复辟”事件中的总监	75
第二节	政治纷争中的北京警察	79
一、	“特加注意”结社集会	79
二、	控制新闻舆论	85
第三节	军人与警察之关系	89
一、	军人干涉政府	89
二、	军警难分	96
第四节	无事不涉之警察	101
一、	赞助教育	102
二、	参与财政及交通	105
三、	警察干涉司法	108
四、	请愿巡警	111
五、	补助警察	113
第五节	警察与政治的微观考察	
——	以“章太炎被羁北京”事件为例	116
第三章	北京警察与民众生活	
第一节	社会秩序	135

一、保障商业、金融秩序	135
二、平抑物价	144
三、社会治安	148
四、交通与街道	152
五、消防安全	166
第二节 日常生活	178
一、人口调查与管理	179
二、日常行为之约束	184
三、公共娱乐不再自由	189
第三节 文明风化	193
一、身体不得自主	193
二、影剧、书画与社会风化	202
三、移风易俗	206
四、管控娼妓	216
第四章 京师警察厅与北京市政	
第一节 道路为市政之重点	229
一、整修道路,改善交通	229
二、规范建筑,禁止占路	239
第二节 协助办理税收	247
一、北京政府税收概况	247
二、协助征收捐税	252
第三节 公共卫生为首要之政	263
一、环境卫生:“京城街巷,向欠洁净”	265
二、医疗卫生:“提倡之中加以限制”	285
三、传染病控制:“强制执行之权”	297
四、饮食卫生:管束与宣传	312



第五章 京师警察厅与北京慈善救济

第一节 施舍衣食

——救助贫民基本生存 334

一、施放贫民棉衣裤 334

二、开设粥厂 337

第二节 收容与教养结合

——传统慈善向近代慈善的转变 344

一、收容救助孤寡病残 344

二、教养结合,以教为主 350

三、教育救助,授以知识 356

第三节 救助女性

——近代慈善的亮点 366

一、济良所:救助娼妓 366

二、妇女习工厂:救助贫民妇女 382

第六章 警察与社会:认知与境遇

第一节 警察的社会评价与自我认识 393

一、各方的称赞 393

二、批评的声音 401

三、警察的自我认识 412

第二节 警察的出现与民众社会生活的变化 417

一、社会治安模式的改变 418

二、对于城市区划的影响 424

三、“有困难,找警察” 428

四、推进风俗改良 435

五、民众与警察的关系 439

第三节 影响警察制度的不利因素 452

一、政府的限制 452

二、警察素质欠缺 455

三、民众认识偏颇	463
结 语	
一、一个微型政府	471
二、社会管理的过渡	474
三、民众生活的改变	478
四、政府社会控制力增强	481
参考文献	487

★

目
录

5

CONTENTS