

多视野的中华民国史研究丛书

艰难的起步 中国近代城市 行政管理 机制研究

张利民 著

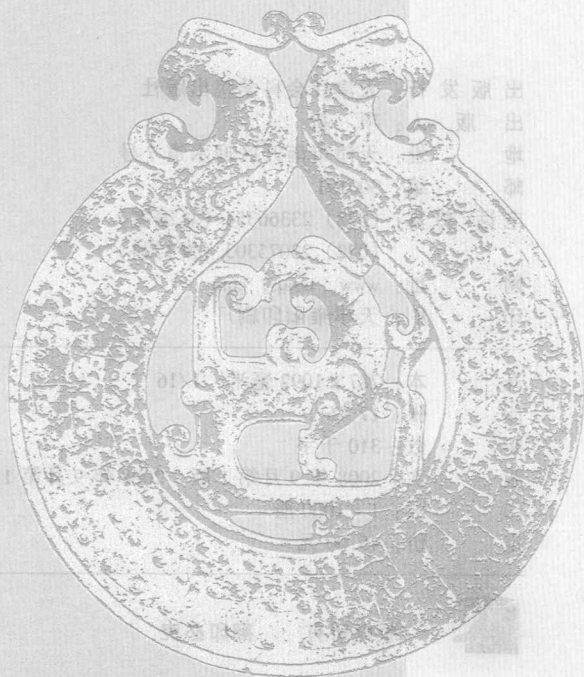


天津社会科学院出版社

多视野的中华民国史研究丛书

艰难的起步 中国近代城市行政管理 机制研究

张利民 著



天津社会科学院出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

艰难的起步：中国近代城市行政管理机制研究/张利民著. - 天津：天津社会科学院出版社，2008.9

ISBN 978-7-80688-401-0

I. 艰… II. 张… III. 城市-行政管理-研究-中国-近代 IV.D693.6

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2008) 第 141552 号

出版发行：天津社会科学院出版社
出版人：项新
地址：天津市南开区迎水道 7 号
邮编：300191
电话/传真：(022) 23366354 (总编室)
(022) 23075303 (发行科)
网 址：www.tssap.com
印 刷：天津雍阳印刷厂

开 本：787 × 1092 毫米 1/16
印 张：17.75
字 数：310 千字
版 次：2008 年 9 月第 1 版 2008 年 9 月第 1 次印刷
印 数：1 - 1000 册
定 价：45.00 元



版权所有 翻印必究

总 序

2004年12月天津市哲学社会科学重点学科建设工程正式启动,“中华民国史”被确定为市首批重点学科给予扶持和资助,天津社会科学院历史研究所所长张利民研究员被聘为该学科首席专家。这是天津市委市政府为进一步繁荣发展哲学社会科学所采取的一项重大举措,是对广大哲学社会科学工作者的有力支持和激励,有着重要意义并产生深远影响。

哲学社会科学是认识世界、改造世界的重要工具,是推动历史发展和社会进步的重要力量。哲学社会科学的研究能力和成果是综合国力的重要组成部分,繁荣发展哲学社会科学是科教兴国战略的一个重要方面,其地位与自然科学同等重要。建设中国特色社会主义离不开以马克思主义为指导的哲学社会科学的繁荣发展。在全面建设小康社会、加快推进社会主义现代化的新的发展阶段,哲学社会科学工作者肩负着新的历史任务,面对着新的机遇和挑战。特别是在全面贯彻落实科学发展观和构建社会主义和谐社会的新形势下,哲学社会科学工作者要从党和国家事业发展的全局出发,更加自觉地承担起自己的社会责任,努力为人民奉献出更多更好的精神产品,为经济发展和社会进步提供强有力的思想保证、精神动力和智力支持,满足人民群众日益增长的文化需求。在天津市全面建设小康社会、率先基本实现现代化的发展进程中,天津市的哲学社会科学工作者更是应当努力做出自己的特殊贡献。

学科建设是繁荣发展哲学社会科学的基础。中华民国史研究是新中国成立后逐渐形成的学科,在改革开放以后得到迅速发展,且不断充实、拓展。在一般意义上讲,这一学科属于传统学科,应当按照整体推进、重点突出、点面结合、重点建设的原则,对“中华民国史”研究学科进行适当调整,在调整中发展,在发展中巩固,使之增强活力,适应时代的发展。同时,要重视与其他学科特别是新兴学科的交叉渗透,以增强创新能力。创新是科研的生命。学科创新要坚持马克思主义的指导,立足当代又继承民族优秀传统文化传统,立足本国又充分吸收世界文化优秀成果,把握学科建设规律,积极推动学科体系创新、

学术观点创新和科研方法创新。

中华民国史研究作为历史学的分支学科，具有时间上距离当今时代最近的特点，研究前朝的兴衰对当代社会主义建设有着较为直接的借鉴和参考，同时也需要新的研究思路。由张利民为首席专家的“中华民国史”研究课题组，确定将研究成果汇集为“多视野的中华民国史研究”丛书，说明该课题组具有创新意识的意识，并将这种意识运用到科学研究中。21 世纪开展对中华民国史的研究，需要进一步完善中华民国史研究的框架，勾画中华民国发展的总体脉络，评述历史事件和历史人物的作用，整理出版档案资料。但仅此还是不够的，对于中华民国史研究应该有新的起点和新的思路。要从 20 世纪后进入全球化的新视角，积极探索中国发展的规律性东西；要重视中国几千年来在思想、制度、伦理、文化、习俗等诸多方面的浸透和惯性，构筑中华民国史研究的框架体系；要结合当前社会主义建设的多重需要，从更多领域和视角来研究多层面的发展变化，不放弃从细节与偶然性中探求规律性；要注重宏观与微观的结合、区域之间的比较、城乡之间的差异，从差异中发现新的问题；要提倡多学科交叉的综合性研究，甚至是自然科学研究理论和方法的介入，进行多向思维与解读；要鼓励新资料的挖掘整理、数据的量化分析，以致于视图传媒、田野考察、口述史等方法获得的鲜活素材，体现历史的丰富性与生动性。总之，要以哲学社会科学工作者应有的职责，做到对历史负责，对人民负责，对国家负责。

这套丛书是“中华民国史”研究课题组的部分成果，同时也是搭建起一个平台，希望研究者能够充分地利用这一广阔的空间，锻造出更多更好的学术成果。

天津社会科学院院长 李锦坤

(教授、博士生导师)

2006 年 3 月

序 言

“多视野的中华民国史研究”丛书，是天津市哲学社会科学重点学科建设工程首批项目——“中华民国史”的成果汇集，重点是从政治、经济、文化，以及区域、城市、乡村等多视角论述中华民国时期的变迁。

该丛书所追求的多视野，不仅仅局限于研究中华民国史的方法，更重要的是顺应当前多学科综合研究的趋势，多角度地开拓中华民国史研究的新领域。新中国成立后国家就制定过中华民国史研究规划，到20世纪80年代中叶中华民国史研究迅速兴起，现已形成了一定的规模。无论是系统的通论和专题研究，还是对事件、人物的评介和档案资料的积累，都取得很大的成就，为中华民国史研究打开局面，奠定了基础，造就了一批高素质的研究力量，也成为一些科研院所的优长学科。今后，中华民国史的研究一方面要在理论上有所创新，如对于北京政府和南京政府在外交、经济和稳定社会等方面的作用，中央和地方的关系、国家与社会力量的互动、农村基层社会与经济的演变、城市的管理和社会控制、抗日战争的正面战场，以及一些重要事件和人物的重新评价等。另一方面，还要将研究的视角扩展到更为广阔的层面，如制度创新、机构重组、法制建设、生态环境演变、空间布局态势、城乡社会经济制约、城乡文化生活差异，以及技术改革与社会进步、社会分层与流动、社会控制力与制约因素、时尚与风俗等，从多学科的角度注重相互关系的研究、区域特点与比较研究。通过新领域和新视角的研究，不仅可以进一步梳理中华民国发展的总体脉络，总结发展规律和特征，还可以充分论述各个层面的演变，分析历史发展中的细节和偶然因素，进而更全面系统地阐释中华民国的兴衰，更生动具体地研究中国现代化的轨迹，更客观准确地总结中国历史发展的规律。

从多领域多角度研究中华民国史是我们的一种尝试。中国自开埠通商以来，政治、经济、社会和文化等诸领域都发生不同程度的变化，这种变化不能仅仅归结为西方入侵带来的冲击和影响，要充分考虑到中国本身长期形成的自我调节和自我完善机制，要充分考虑到中国深厚的文化积淀和价值取向，也要

2 津海关贸易年报 (1865~1946 年)

充分考虑到不同的空间环境、不同领域在发展模式、方法和程度等方面的差异和特点。因此,我们将从制度、网络、环境、法律、风尚等领域,论述开埠通商以来,特别是 20 世纪进入全球化大环境后中国在城市与乡村、社团与慈善、教育与文化、生活与娱乐等方面的演变;既有全国的宏观研究,也有一个区域和城市的微观探索;运用了政治学、经济学、社会学、政治学、行政学、法学、地理学、环境学等多学科的理论和方法,体现了多学科交叉的综合性,并注重将研究的视点集中在华北区域,其目的为多角度剖析中国不同领域和侧面的发展历程,探求不同区域发展的特点和范式。

我们相信,多视野的中华民国史研究,将为民国史研究开拓新的领域和视角。天津社会科学院历史研究所成立于 20 世纪 50 年代末,经过几代人的艰苦奋斗,在华北区域史、城市史、商会与商人、租界与城市社会、义和团与近代社会、民国北京政府与人物等方面的研究有着良好的传统和优势,搜集整理并出版了大量的珍贵资料,撰写了相当数量的高质量专著和论文;近代城市史、华北区域史和商会史等方面的研究深受国内外学术界的赞赏和关注,并连续十七年编辑出版全国惟一的城市史研究连续出版物——《城市史研究》。历史研究所科研人员的知识结构和年龄结构比较完备,有着较为优越的发展潜质。参与中华民国史研究项目的有长期从事研究工作的研究员,有年富力强的青年科研骨干,博士占半数,是一个稳固的且具有很强凝聚力和相当学术水平的研究集体,在国内外相关的研究领域形成自身的特色和影响。“中华民国史”课题组研究的成果将以“多视野的中华民国史研究”丛书的形式陆续面世。该丛书按照“中华民国史”研究的总体规划,对于近代特别是 20 世纪以来中国现代化发展中的一些问题从不同领域和视角开展专题研究,其成果除了课题组内多次讨论审议外,还经过了专家评审;有些成果是在博士学位论文基础上的充实和提升。可以说是各具特色,各有所长,具有较强的学术性和前瞻性。

当然,作为新的尝试,我们的成果会有诸多不足,我们期望学术界和读者的批评指正。

“多视野的中华民国史研究”丛书主编

张利民

2006 年 2 月

目 录

导 言	(1)
一、问题的提出	(1)
二、研究的回顾与总结	(4)
三、结构与主要内容	(10)
第一章 传统城市的治理与政治特征	(15)
一、基层组织与管理机制	(16)
1. 城乡合治:从里坊到保甲	(16)
2. 政出多门:从都城到市镇	(20)
二、市政建设与社会维控	(25)
1. 划地而居:从布局到交通	(25)
2. 以户为本:从户籍到防控	(29)
第二章 近代城市社会发展与管理缺失	(36)
一、近代城市群体崛起与功能转型	(36)
1. 近代化之路:常态发展与异态速成	(36)
2. 个性化之始:功能转型与角色定位	(43)
3. 多样化之姿:类型养成与多元内涵	(47)
二、近代城市社会蜕变与政控失衡	(53)
1. 常规化之势:社会流动与阶层换位	(53)
2. 异质化之变:秩序失控与环境失衡	(57)
第三章 西方模式下的行政管理 with 示范	(61)
一、多元化的样板:租界管理模式	(62)
1. 立法权:规范化的保障	(62)
2. 行政权:专业化的管理	(64)
3. 管理权:常规化的措施	(67)
二、异国化的范例:殖民统治系统	(70)
1. 军民兼重:沙俄、日本占领下的旅大	(71)
2. 军事色彩:德国统治下的青岛	(77)

2 艰难的起步——中国近代城市行政管理机制研究

3. 经营商埠:沙俄控制下的哈尔滨	(82)
三、军事化个案:共管政府体制	(84)
1. 八国治津:临时政府的建制	(84)
2. 萧规曹随:城市治理的示范	(87)
第四章 地方自治中的城市空间与管理发轫	(90)
一、地方自治思潮的产生及初期实践	(90)
1. 西风东渐:西方思潮的引入传播	(90)
2. 为天下先:地方自治的初期实践	(94)
二、地方自治的试行与全面推行	(97)
1. 首善之区:为城师表的沪津两地	(97)
2. 推而广之:众望所归的自治章程	(100)
三、地方自治的延续与异变蜕化	(104)
1. 各自为政:地方政府的推波助澜	(104)
2. 纸上谈兵:南京政府的画饼充饥	(108)
四、城市管理的展示与南北模式	(111)
1. 舞台效应:管理与理念	(111)
2. 沪津比较:民办与官治	(116)
3. 南北模式:主旨与形制	(120)
4. 实虚异数:内容与实效	(123)
第五章 起步维艰的本土化城市管理	(128)
一、城市管理机构的发端与雏形	(128)
1. 紧迫之举:倡导与初试	(128)
2. 照猫画虎:政府主持与初创	(130)
二、城市治理理念的更新与运作	(135)
1. 循序渐进:“城”“市”范畴与共识	(135)
2. 渐入佳境:“市政”理念与内涵	(136)
3. 本土运作:多元模式与尝试	(140)
三、城市管理机制的初立与实施	(146)
1. 自上而下:组织法筹划与确定	(146)
2. 权重平衡:法律调控与自治	(149)
3. 虎头蛇尾:政策实施与调整	(153)
第六章 近代城市行政管理的范畴与外延(上)	(156)
一、本位特色的城市法规	(157)
1. 城市法规与租界模式	(157)
2. 地方自治与法规引导	(159)

3. 政府行为与立法高潮	(161)
二、未雨绸缪的城市划界	(163)
1. 行政区划与西方模式	(164)
2. 警区模式与商埠区划	(166)
3. 法规条例与勘定划界	(169)
三、流于形式的城市规划	(173)
1. 传统理念与他山之石	(174)
2. 修路开埠与城区规划	(178)
3. 城市政府与规划设计	(184)
4. 战争环境与新城规划	(189)
四、渐入正轨的经济管理	(191)
1. 经济发展与市场监管	(192)
2. 经济部门与制度规章	(194)
3. 捐税体系与演变趋势	(197)
第七章 近代城市行政管理的范畴与外延(下)	(204)
一、城市社会治安的维护	(204)
1. 警察制度的常态化	(204)
2. 户籍管理的近代化	(212)
二、城市社会秩序的治理	(216)
1. 交通法规的完备化	(216)
2. 消防系统的整合化	(219)
三、城市环境景观的整治	(223)
1. 道路修筑的职业化	(223)
2. 卫生管理的专业化	(233)
3. 环境景观的大众化	(244)
结 语	(247)
主要参考书目	(252)
后 记	(259)

导 言

一、问题的提出

论述中国城市行政管理机制的形成,可以探索国家面对城市迅速发展,城市经济不断强化和城市社会多方位多层次的变化,是如何改变两千年的行政管理机制,是如何出台适应城市变化发展的法律、法规、制度和措施,是如何初建城市行政管理机构,进而勾勒出城市现代化进程和上层建筑领域的改革,为当前的城市化提供理论依据和历史借鉴。

研究城市行政管理机制也是探索国家与社会互动关系的切入点之一。城市的管理是从国家和社会两个方位显示出来的。国家是通过中央和地方政府的立法、司法和执法等法律法规体现出来的,在确定城市是行政区划的前提下,逐步建立对政治、经济、社会、文化等全方位的行政管理,以形成系统的行政管理机制。创建城市行政管理机制也离不开社会力量的努力。一方面社会上绅商、知识分子等尤其是生活在城市中的社会力量,随着自身经济实力和参政意识增强,希图通过社团等各种渠道和手段参与城市的管理,而且租界、殖民城市管理模式所营造的环境和景观也激发了他们积极地投身改革行政管理体制的行列,以创造出适合自身生存和发展的理想环境,其作用在利用媒体宣传倡导和最初创建一些类似行政管理机构上尤为突出,是行政管理机制改革的主要推动力量。另一方面这些社会力量在以传统的道德观念、风俗、习惯法以及教化规范城市社会秩序的同时,在参政议政的途径和方式上、社团组织形式和内容上、与代表国家的中央和地方政府的关系等诸多方面进行补充调整,进而重新整合社会控制系统,与代表国家权力的政府形成错位的互动和互补,以适应城市的变化和发展。本课题主要集中在国家权力的层面研究中央和地方政府对城市的行政管理,以考量城市近代化的进程,对近代以来社会控制系统的演变仅仅略有涉及,并没有展开

分析和论述。

城市管理主要是指中央和地方政权对城市的行政管理。行政一词曾在《左传》中出现,如“行其政事”、“行其政令”等;在《史记》的周本记中也曾记载,“成王少,周初定天下,周公恐诸侯叛周,公乃摄行政当国”,^①即处理国家政治事务之意。在当代汉语中,通常把行政与行政管理混同使用,对行政的理解十分宽泛,应用的范围也相当广泛和普遍。除了政府机关外,企业事业单位、社会组织中具有管理职能的部门等都被称之为行政部门,其活动时而称为行政工作,时而称为管理工作,并没有严格的区分。英语的“行政”(Administration)被解释为,国家在行使其权利或义务过程中的活动;行政机关,管理部门构成政府行政机构主体。从行政管理学的理论和方法上讲,行政管理“是指中央和地方政府机构执行政治决策的过程和与之有关的人员”。因此,行政活动的主体是国家政府的管理机关或部门,是基于国家和民众的权利,有法律、法规明确授权的机构,而不是私人组织或机构。同时,国家政府的管理机关或部门还负担着社会的、公众的责任和义务。为了保障公众的基本权利以及因此引发的社会管理活动不得任意转移和撤销,为了防止政府或管理部门对公众权利的随意侵害,对管理机关或部门不仅在法律法规上明文规定了其权利,而且以立法、司法和民众监督等形式在宏观上进行控制。这些中央到地方的各级行政管理机构或部门所持有的权力,是由宪法、法律、法规确定的,只有获得宪法、法律、法规的授权,才能成为行政权力的主体;其目标是在宪法和法律规范下,执行法律、法规以及上级与本级政府的政策、政令;而且,行政权力是国家权力的一个重要组成部分,其执行的是国家意志或国家认可的强制性的集体意志,决定了行政权力在必要时必须具有强制力。^②

城市行政管理空间范围无疑是城市,可以从不同的角度阐释城市行政管理机制,如果从国家与社会角度可以将其视为国家权力的代表,与社会控制系统共同构成城市的管理体系;如果从中央到地方的角度可以视为是有别于农村的,专门以城市为单位的行政管理机构;如果从政治制度现代化的角度可以视为是对中央集权下行政管理机制的改革;如果从城市发展史的角度可以视为是创建了具有现代特点的管理机制,以适应城市经济、社会、文化和生活等诸多方面的需要,进而促进了城市稳定和发展,是城市现代化的一个主要标志,开创了城市管理的新纪元。

之所以选择近代城市行政管理机构作为研究课题,除了前人很少进行深入系统研究之外,更主要的是将其视为城市现代化进程的一个主要标识

① 《史记》卷四,周本纪,中华书局1972年版,第132页。

② 参见马建川等《公共行政原理》,河南人民出版社2002年版,第89、169~173页。

和政治制度改革的重要体现进行开拓性研究。

中国传统时期一直实行中央集权的专制体制,中央政府对地方的行政管理机构基本延续秦汉以来的省、府、县三级管理,其最基层的行政机构是县,县以下没有政府一级的行政管理机构。除了都城和有些朝代的城市中曾一度设置过管理机构外,并没有常设的以城市为行政区划的管理机构,即推行的是城乡合治的管理模式。这是与小农经济为主的经济结构、中央集权的政治统治,城乡差距并不明显,以及城市对政权的依附性等社会经济发展相适应的管理模式。就城市本身来看,传统时期城市的政治和军事职能十分显著,政治地位代表着城市的规模,城市的经济功能没有得到充分的发挥,致使城市自身的经济实力不能长期持续的发展和增强;而且,城市中聚集着众多官绅军人眷属和为各级政府服务的人员,具有很强的依附性和寄生性;商人数量有限,且在重农抑商的政策和观念下经济实力难以发展,政治地位低下,缺乏强烈的参政议政意识,也没有形成西方中世纪城市中的市民阶层和市民社会,也就缺少创建不同于农村的城市管理机构的要求、勇气和信心,进而没有出现城市管理机构。

到了近代中国则不然。城市规模的扩大,尤其是沿海沿江各开埠通商口岸,随着城市功能的改变,城市的经济实力迅速增强,形成辐射范围不同的经济中心,以城市为主要载体的近代经济愈发显示出在国民经济中的重要地位,推动着经济发展。城市中社会分层日趋复杂化、多样化和多变性,社会团体以前所未有的规模和形式渗透并参与政治、经济等各个领域,寻求其立足点和发展。于是,国家权力与社会力量在这里此消彼长,既相互补充亦相互角逐,甚至左右时局,推动或阻碍着时代的车轮。同时,城市已经是西方等列强在中国的桥头堡,他们设立租界,通过各种手段干涉中国的政治,扩张经济势力,传播西方文化,进而构成了全方位的“威胁”中国的阵地。另一方面,城市中中外人口的汇聚,融合了不同国籍和不同地域的思潮、民主意识和文化习俗等,与农村有着很大不同的道德理念、价值取向、社会风尚等在这里高度集中,呈现出多层次多角度延伸的趋势,成为各色人等生活和表演的主要舞台,显示出巨大的活力和蓬勃的朝气,由此也造成了城乡差距的凸现。同时,城市发展也对城市环境和社会治安带来巨大的压力,交通、住房、卫生、环境、娼妓、游民和乞丐等“城市病”开始显现,使统治者应接不暇,难以招架,也为城市的稳定与发展带来隐患和危机,甚至成为聚集和激化社会矛盾,引发冲突和动乱的主要场所。西方人对中国城市环境、公共秩序和居民公共道德理念等无休止的批评、指责、责难和嘲讽,损害了中国的形象,也成为中国朝野之诟病。这些都使得国家权力和社会力量达成共识,即加强对城市的管理和控制,稳定政权和社会秩序。经过长期的思想贮

备和酝酿,到20世纪初后,城市社会力量等竭力利用各种路径参与城市的治理,创建具有自治性质的管理组织,国家也开始着手新机构的设立,使中国的城市管理开始突破原来的模式,向具有近代意义的城市管理机制迈进,到了20年代末国民政府以法律的形式,正式确立了城市的行政管理机制。城市管理机制的创建,虽然没有戊戌维新和清末新政那样轰轰烈烈,也没有军阀纷争和政权变迭那样鲜血淋漓,但这是政治体制的改革,是研究中国城市现代化的重要组成部分,也更能体现中国城市化道路,对当前也有着更直接的借鉴意义。

二、研究的回顾与总结

目前,国内外对城市行政管理有确定的研究。从大的领域来看,主要分两个方面。一方面不同学科从城市发展、城市史和城市化角度的研究颇有建树,另一方面是从历史学、社会史、政治史、法制史等角度研究城市发展、社会阶层、国家与地方的关系等,为探讨城市管理的近代化提供了理论和方法,有助于深入开展行政管理改革的研究。

施坚雅主编的《中华帝国晚期的城市》是研究明清中国城市史的力作,其中有多篇文章都论及城市管理与控制。施坚雅从经济地理和行政区划等角度论述晚清城市体系时认为,城市行政分区的等级与农村的不同,“实际上所有较高级的城市都以城市领导结构为特点,这种领导结构与官方行政区划的政府判然有别。地方城市和较高级城市内部的行政分区,一般说来总是与乡村行政分区的等级不同的”。“中华帝国的城市向人们证明,一个前现代的朝廷,能够巧妙地节约使用和调度它有效控制着的有限官僚政权。官僚政府可能把形式一致性因素强加于中国城市,但实际上,地方行政表达了,而不是压抑了城市体系内功能上的差异性”。瓦特在《衙门与城市管理》中强调了衙门的都市性,认为“县衙门作为一种主要政治机构,与中国社会的都市化过程密切相关”。在较重要的城市里,不止仅有一个县衙门,还有多种政府机构,而且这些官员均在城市中工作和生活。“除了衙役常被派遣索税或逮捕嫌疑分子外,衙门官员不再直接受理乡村民间生活事务。衙门官员在任职期间(在有些情况下是相当长的),总是住在衙门内,不许他们外出。这样,衙门在许多方面就跟人口众多的乡村隔离开了”。“衙门是反映城市发展的组织特征和文化特征的例证。它所提供的职能协作,要比县以下各级可能存在的协作紧密得多。事实上,清朝衙门在很大程度上表现出职能的专业化、合理管理和重视效率——总之,就是官僚制度化——这是典型地与城市化的一般过程联系在一起的。另外,衙门表现出与城市居民和那些倾心于城市文化的农村居民成分打交道的强烈倾向性。普通乡民一般回避衙门,并经常受到衙门的鄙视和剥削。在清朝时期,随着城市的发

展,特别在由于人口的增长和商业化的结果,县衙门的规模和复杂性也增大了;这种变化与发展又加强了它的城市性”。施坚雅在总结城市社会结构中谈到,至少到 19 世纪时有许多城市设施“是由非政府的社团提供,由税收、会费、或社团产业的收入供给资金的”,衙门在管理城市方面的作用明显减弱。这些社团包括由商人和绅士组成的行会、善堂等,而商业行会等联合性的社团,“在某些城市,这类组织有点像市政府”。^①

何一民主编的《近代中国城市发展与社会变迁》是全面研究城市史的巨著,其中列专章全面系统地论述城市管理的现代化趋势,认为中国城市管理体制是在西方模式楔入和城市改革浪潮影响下开启的,并通过在上海、广州等城市的尝试得以初步确立;强调了晚清警察制度和地方自治运动的推动作用,归纳了该体制确立以后在行政民主化和法制化的演进,肯定了城市管理的现代化趋势,也分析了在民主化程度不高、制度与实施脱节、政治因素影响等方面的制约下,城市管理体制不能充分发展的主要原因。^② 赵可的《市政改革与城市发展》,是目前国内第一部从制度史和城市史的角度研究近代市政问题的专著。该专著以 20 世纪二三十年代市政改革运动为主体,系统阐述了在欧美留学知识分子在国内宣传与实践市政的史实,考察了市政改革运动在广州、昆明的兴起和推广,介绍了中央政府颁布的《市组织法》等法律制度,分析了该类法规在法制化、专门化和科学化等方面的提高,总结了该项运动的得失。^③

一些论著运用历史地理和行政区划的理论方法研究城市管理机构,探讨中国的城市发展和城市化道路,虽然其重点是改革开放以后,但多贯穿古今,整体感较强,为城市史研究打开了新的领域。顾朝林的《中国城镇体系——历史·现状·展望》是从城市地理学、规划学和城市史等角度的宏观研究。刘君德、汪宇明的《制度与创新——中国城市制度的发展与改革新论》,是从行政区划研究着手,对“市制”的概念和内涵,以及其科学的范畴进行了理论性的论证,并系统且简要地叙述了中国市制的形成过程。^④ 戴均良的《中国市制》,是第一部论述城市建制和行政区划体制改革的著作,从行政区划的角度研究近 50 年城市行政区划建制和调整,并通过对近代以后自治和创立市制的回溯,简单勾勒出中国市制产生和发展的整体脉络,也为探讨城

① [美]施坚雅主编,叶光庭等译:《中华帝国晚期的城市》,中华书局 2000 年版,第 313、402、418 ~ 419 页。

② 参见何一民主编《近代中国城市发展与社会变迁》,科学出版社 2004 年版,第 251 ~ 337 页。

③ 参见赵可《市政改革与城市发展》,中国大百科全书出版社 2004 年版。

④ 参见刘君德等《制度与创新——中国城市制度的发展与改革新论》,东南大学出版社 2000 年版。

6 艰难的起步——中国近代城市行政管理机制研究

市行政管理机构的近代化提供了相关学科的理论和方法。^① 靳运成主编的《中国城市化之路》，从城市化角度将城市行政体制变革作为城市发展的重要标志之一。^②

随着历史研究的不断深化,国内外学者从不同的学科研究中国的政治制度、社会结构,论述各个领域的发展演变进程,为深入研究城市行政管理机构的创建提供了新的路径。张研的《清代社会的慢变量——从清代基层社会组织看中国封建社会结构与经济结构的演变趋势》,从社会史和社会组织学等角度认为,清代基层社会组织有三大系列。在城市中,有法定的社区,如都、省、府、县城和其中的坊、厢、铺、街、巷、胡同等,是保甲坊厢系列,是国家以“影响力”在基层社会建立的组织形式或统治形式,其发展特点为,从以经济职能为主向以政治军事职能为主发展,从单一性职能向综合性职能发展,并与其他社会组织融合。在清代绝大多数城市均已不再仅有单纯的政治军事特色,而加上了浓重的经济色彩。在城市的经济社区中,则建立了官方防卫系统和乡族组织、行业组织系列。官方的管理,主要是以县级文官驻镇来接连法定社区的保甲系列,以汛弁驻防接连自然社区的乡兵团练系列,构筑了综合防卫系统,但是缺乏从法律和政治制度等角度进行归纳和分析。柏桦的《明清州县官群体》,是对政府行政管理机构最基层的州县官进行政治行为和心理特点的研究。该书分析了州县官群体源流、构成和分类,评价了州县官的奖惩制度、狱讼和该群体的政治行为等,意从更深层次了解地方政治体制的概貌。^③ 吴吉远的《清代地方政府的司法职能研究》,是论述清代前期高度集权专制政体下州县、府、省级政府的司法职能,以及幕僚、差役在地方司法中的作用,分析了地方官素质、官场陋习等官僚政治和绅衿对地方司法的影响,认为清代完备的专制法制是人治法制,随着最高统治者的懈怠和官僚体系的腐败,地方政府司法职能就连统治阶级所祈求的最基本的统治秩序也难以维持,必然走向失调。^④ 赵秀玲的《中国乡里制度》运用政治学和政治制度史研究乡里制度。该书对乡里制度的发展,乡里组织的管理模式、领袖类型,乡里制度与宗法、官僚政治、乡绅、农民的关系等进行了分析和研究,其结论是国家的基层机构结构比较简明,属于横向型扇面结构的二级制,而乡里制度的结构比较注重层级递进的纵向延伸,是层级节制、左右关联的纵深型网状控制体系,具有控制性、渗透性和专一性的特点;乡里制度带有相当的民治色彩和自治性质,用道德教化来推进乡里社会

① 参见戴均良《中国市制》,中国地图出版社2000年版。

② 参见靳运成主编《中国城市化之路》,学林出版社1999年版。

③ 参见柏桦《明清州县官群体》,天津人民出版社2003年版。

④ 参见吴吉远《清代地方政府的司法职能研究》,中国社会科学出版社1998年版。

的政治社会化过程,也是乡里制度的特征。该书认为,到了清代,保甲制已经成为全国普遍推行的制度,其影响所及几乎渗透到每一个角落,对乡里社会施行造册等严密控制,且愈发官方化和制度化,其职役性质明显,乡里领袖的地位江河日下,说明社会的自治性越来越淡,政府对乡里社会的控制更加强化,里甲制度已成为其统治的工具。该书没有专门分析和论述城市的基层组织,但对探讨城市管理和控制的演变颇有启发。^①

维护社会治安是城市行政管理的重要方面,尤其是近代以后出现的警察是行政管理机制改革的重要标志,有的学者撰写了关于社会治安和警察的专著。朱绍侯主编的《中国古代治安制度史》从国家的层面研究历代的治安制度及其演变,该书展现了各个朝代治安思想理论的发展,治安制度、组织机构和法规建设,从户籍、交通管理和市场、公共设施等角度叙述了发展与演变的历程,而且除了对中央和地方,以及首都的治安保卫进行了归纳和研究外,还在一些朝代另辟专节论述对城市公共秩序等方面的治安管理工作,可以深入探讨治安管理的承袭关系。^② 另外,陈智勇的《中国古代社会治安管理史》则是侧重于管理学的角度,简述了历代管理机构的沿革和对户籍、消防、交通和社会秩序的治安管理工作。^③ 韩延龙等撰写的《中国近代警察史》是第一部研究警察的专著,该书运用了大量的档案资料,从警政思想的传播、中央与地方警察机关的成立和演变、警察的职权与管理、警察教育、有关警政的法律法规等方面进行了系统深入的研究,尤其是深入探讨了朝野对警察的认识过程、警察初建的历史背景和与清末新政关系,以及警政和法规的建设,既有资料的深度发掘又颇有见地。^④ 另外,在租界、清末新政、地方自治、中央和地方政府、政治制度等领域的研究对本课题也具有一定的启发和帮助。

除了宏观的研究外,还有很多城市的个案研究,不仅有助于了解各城市的特质,更重要的是通过详细的描述和深入的研究,勾画出一些共性的规律性的观点。近些年来,中国城市史研究引起了中外学者的兴趣,有诸多学术专著面世。如对近代上海、天津、重庆、成都、广州和北京等城市的研究,展现出近代以来不同类型城市的发展特征,城市社会、生活、法制等更为细化的研究,五光十色,色彩斑斓,呈现出持续发展的趋势。并且,城市史向区域城市、沿江和沿海城市、衰落城市研究等多角度多层次拓展,也预示着研究

① 赵秀玲:《中国乡里制度》,社会科学文献出版社 2002 年版,第 305~312 页。

② 参见朱绍侯主编《中国古代治安制度史》,河南大学出版社 1994 年版。

③ 参见陈智勇《中国古代社会治安管理史》,郑州大学出版社 2003 年版。

④ 参见韩延龙等《中国近代警察史》,社会科学文献出版社 2000 年版。