

新中国

成立初期

城市政权的重构与现代化转型

XINZHONGGUO CHENGLI CHUQI
CHENGSHI ZHENGQUAN DE CHONGGOU
YU XIANDAIHUA ZHUANXING

杨 菁◎著



电子科技大学出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

新中国成立初期城市政权的重构与现代化转型 / 杨菁著.

—成都: 电子科技大学出版社, 2015.4

ISBN 978-7-5647-2951-6

I. ①新… II. ①杨… III. ①城市管理—行政权力—
研究—中国—现代 IV. ①D63

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2015) 第 076159 号

新中国成立初期城市政权的重构与现代化转型

杨 菁 著

出 版: 电子科技大学出版社 (成都市一环路东一段 159 号电子信息产业大厦 邮编: 610051)

策划编辑: 万晓桐

责任编辑: 万晓桐

主 页: www.uestcp.com.cn

电子邮箱: uestcp@uestcp.com.cn

发 行: 新华书店经销

印 刷: 四川永先数码印刷有限公司

成品尺寸: 185 mm×260 mm 印张 16.75 字数 418 千字

版 次: 2016 年 3 月第一版

印 次: 2016 年 3 月第一次印刷

书 号: ISBN 978-7-5647-2951-6

定 价: 36.00 元

■ 版权所有 侵权必究 ■

◆ 本社发行部电话: 028-83202463; 本社邮购电话: 028-83201495。

◆ 本书如有缺页、破损、装订错误, 请寄回印刷厂调换。

序

刚刚过去的 20 世纪的历史是城市的历史，世界性的城市化的发展趋势刺激着城市的数量和规模的日益增长和扩大，城市的地位和作用变得日益突出和显要。城市的建设与发展，使城市产生了巨大的经济跨越，诸多新事物的产生和出现使城市的发展呈现出新的规律和新的趋势，同时，随之而来的城市问题也层出不穷。在发展与问题这一对矛盾的交织中，城市发生着翻天覆地的变化。

面对着“城市”这一独特而又极其重要的人类生存空间形态和与“乡村”迥然不同的社会生产、生活方式，从 20 世纪六七十年代开始，就有越来越多的包括历史学家、政治学家、社会学家、地理学家在内的研究者开始专注并致力于城市这一领域的研究。城市日益成为学者们研究社会发展和人类文明的重要切入点，各种以城市为研究对象的新学科随之兴起。其中，城市史研究堪称一支耀眼的奇葩，它为我们全面、透彻地研究城市，探索人类文明打开了一扇窗。正如著名的城市史学家刘易斯·芒福德所说：“要想更深刻地理解城市的现状，我们必须掠过历史的天际线去考察那些依稀可辨的踪迹，去了解城市更远古的结构和更原始的功能，这应成为我们城市研究的首要的任务。但这还不够，我们还要遵循这些遗迹继续追寻，沿着城市经历的种种曲折和所留下的印痕……”

21 世纪以来，城市建设更是日新月异，城市化和现代化已经成为了世界各国发展的必然趋势，各种新兴的科学技术使城市的发展一日千里。然而，城市发展所带来各种负面效应也日趋严重，给人们的社会生产和生活造成了极大的不利影响。刘易斯·芒福德如是说：“人类技术文明发展至今，已使人类社会发展到了一个岔路口，这时，如果对历史有了深湛的了解，对那些至今控制着人类的古老决定有了高度的自觉，我们就有能力正视如今人类面临的迫切抉择，而这一抉择无论向什么方向都终将改变人类。”人们到了必须得对城市活动进行深刻反思，对城市建设的历史进行严肃思考的时候了。

对城市政权的研究可以揭示城市结构和功能的发展与演变，是城市科学的重要组成部分。我国封建社会的城市长期在“城乡合治”体制下发展，城市、乡村纳入同一套国家皇权制度统辖之下，无论管理机构，管理法规、规程，管理人员，管理层级及管理职能等都无显著性差异。而我国现代意义上的城市行政发端于清末民初的城市自治，受到国外现代市政思想的巨大影响。“城乡合治”走向“城乡分治”是世界城市史所揭示的一个共同规律。之所以有城市行政建制的单立，就是因为社会事务管理中出现了城市和城市区域的特殊管理事项。对城市政权的分析和总结有利于我们更好地研究城市，更好地建设和管理城市。

中国传统社会一直缺乏深入基层的行政层级，皇权对基层社会的控制长期依赖乡绅集团的协助。在传统城市，国家对基层社会的管辖也是透过地主精英和绅商集团得以间接施行的。鸦片战争推动了中国从传统向现代转型，近代百年中国经历了城市管理体制

现代化转型的艰难探索，城市自治运动的兴起、城市行政法规的建设等推动中国城市行政向现代化迈出了一大步，但是由于一直未能建设起统一、稳固的国家政权，近代中国城市政权建设的现代化探索零散、间断，终未能形成大势。

我国近代意义上的城市行政建制始于清末民初的预备立宪和辛亥革命中所颁布的一系列城镇地方自治章程，至此以后，在新中国成立之前，广州政府、北京政府和南京国民政府都在城市自治和城市管理体制建设方面进行了一定程度的实践，中国共产党在其领导下的革命根据地也在城市政府行政组织方面进行了有益的探索。中华人民共和国成立的初期是中国历史上承前启后、承上启下，极为关键的转折过渡期，中国从半殖民半封建社会转变为新民主主义、社会主义社会，国家的政治、经济、文化等各方面都经历着史无前例的变革。中国城市也不例外，中国共产党的工作重心从农村转移到城市，领导人民励精图治，展开了中国历史上史无前例的迈向现代化的城市政权重构和城市秩序重建的伟大工作，初步建立起了崭新的中国城市政治体制，并成为当代中国城市行政建制和城市行政管理的基础。本书力图从系统的角度，以重庆为例，探索新中国成立初期中国城市管理体制的组成机构、人员构成、运行机制等问题，分析当时的城市管理体制对城市管理和社会变革所起的作用，希望在一定程度上弥补目前对新中国成立初期城市政权构建研究方面的空缺。

在传统社会向现代社会转型的特殊过渡时期里，中国在新的国家政权的领导之下，顺利、快速地接管城市，重构政权，建设起了作为国家一级地方政权新的城市政权，给中国的现代化政治与行政开辟了一条新的道路。在近代世界变革的历史中，几乎所有的国家在从传统社会向近代社会转型的过程中，伴随着社会变革和政权更替的都是长期的政治斗争、社会动荡，甚至有的国家还发生了历史倒退性的封建王朝复辟现象。新中国成立前清末新政、北京政府、广州政府、南京国民政府的尝试都以失败而告终。在英国、美国、法国等众多的西方资本主义国家，当新兴的资产阶级政权诞生之初也都没有能够迅速地建立起包括城市在内的统一的、稳固的地方政权，更难以顺利而快速地稳定社会秩序，从而出现反复的政治和军事斗争，这给这些国家的人民带来了巨大而且长期的灾难和痛苦。即便苏联十月革命胜利后诞生的第一个社会主义苏维埃国家政权在夺取城市政权和重建城市政治与行政过程中也经历了长期的社会阵痛和动荡。

然而，中国共产党领导全国人民在取得国家政权后，不仅迅速、平稳、成功地进驻城市、接管城市，在全国范围内有计划、有步骤地重构城市政权，稳定城市秩序，成功地巩固了新生的国家政权，并迅速转入国家经济建设阶段，这不得不说是个历史的奇迹。当然，奇迹的缔造是有缘由的。新中国的政权建设运动同任何一种社会历史和文化运动一样，没有记忆、没有遗产、没有历史，也就不能创造未来。有必要重新审视新中国成立初期接管城市、重建城市政权的历史经过，从它的成功和不足中得到新的认识和感受，分析其深刻的历史印记和深远的历史影响。

新中国成立初期的 1949—1957 年是中国历史上承上启下的关键时期，在此特殊时期所建立起的国家和地方的政治制度及行政体制奠定了以后中国政治、行政体制的基础，对以后中国的政治和行政领域产生了重大并且直接的影响。改革开放以来，中国的行政体制包括中国城市管理体制已经取得了巨大的进步，但也由于历史的发展和现实的诸多

因素逐渐显现出了许多弊端。一种体制的形成、演变都是在特定的历史条件中进行的，也都有特定的历史缘由。现今中国城市在国家政治、行政集权体制下形成了统一的行政模式，并获得了平稳、快速发展，作为一级地方政权，“行政分权型”的城市政权性质又完全区别于美国等西方国家的“行政转让型”的城市自治体制，这些通通都与新中国成立初期城市政权建设的考量和设计息息相关。再如，当今中国城市行政职能“条块”分割，城市行政与社会二元对立等体制弊端也都由新中国成立初期的城市政权建设发端而来。当今中国在国家政治、行政体制迫切改革的大背景下，城市管理体制的改革也正如如火如荼地进行。面对优势和弊端，我们需要重新深入地审视中国城市政权建设的历史与发展。本书也力图从历史的角度回顾新中国的城市政权体制建设过程，追寻当前体制弊端的历史根源，深刻剖析，为当今中国城市管理体制改革提供历史的依据、可靠的借鉴。

对城市政权的研究是一个涉及交叉学科和多理论的选题，它涉及历史学、政治学、管理学、行政学等学科领域，但由于政治学、历史学、行政学等学科各自关注重点的差异，造成了目前对城市管理体制的研究在新中国成立初期这一时段的空间。迄今为止，学术界对新中国成立初期城市政权重构这一问题还缺乏深入而系统的研究成果。本书从行政史的视角，综合运用历史学、政治学、管理学、行政学等多学科交叉理论，通过搜集和分析档案史料，系统研究和审视新中国成立初期城市政权的发展和演变，揭示新中国城市政权建设的特点和规律，希望在一定程度上弥补行政史领域的这一研究空白。

本书共分为七章。

第一章为绪论。作为研究前的准备，该部分归纳了中国现代城市管理思想的引入和发展情况，论述了在历史学、政治学、行政学及管理学等交叉学科关于中国城市政权建设的研究现状和前沿。

第二章为现代化视野下新中国城市政权重构的历史起点及时代溯源。该章着力探讨新中国建立初期城市政权重构的历史及时代背景。从宏大的历史背景来看，新中国的建设为中国近代百年的现代化进程打开了新的局面，新中国成立初期的城市政权重构不仅是稳固国家政权、恢复经济发展的重要举措，更是中国政治现代化进程中的关键环节。中国共产党领导的新中国城市政权重构既继承了近代城市现代化运动的历史成果，又充分吸收了新中国成立前共产党局部执政的经验，还鲜明地体现了当时国际环境的特征和共产党领导人的行政思想。

第三章为军事管制时期城市政权建设研究。军事管制时期虽然短暂，但是城市政权建设甚为特殊，城市军管会统一行使城市政权，集城市的军事、政治、行政管理于一身，集中完成城市的接收工作。该时期市政府在军管会统一指挥下开展工作，机构和职能设置均不完善，但已经开始在机构和人员配备上为军管体制结束后正式开展工作做准备。

第四章为国民经济恢复时期城市政权建设研究。国民经济恢复时期，在《共同纲领》指导下，全国城市各界人民代表会议陆续召开，选举产生了市政府，市政府成为了城市正式的行政机构。该时期的城市行政体制带有明显的新民主主义色彩，城市各界人民代表会议代行市人民代表大会的部分权力。然而由于相关法规并没有赋予人民代表会议以立法权，所以市政府实际上集城市立法与行政权于一体，体现了明显的议行合一的制度特征。

第五章为“第一个五年计划”时期城市政权建设研究。国家转入大规模的经济建设阶段，城市行政体制已日趋完善。特别是全国各级人民代表大会召开，《五四宪法》颁布之后，服务于人民民主专政的城市行政体制正式建立起来。该时期在市人民代表大会、市政协、中国共产党市党委、市政府共同组成的城市政权结构中，市政府成为了独立的城市行政机构，宪政下城市行政体制逐步现形。

第六章为城市政权各要素间的关系研究。总结和概括了新中国成立初期在城市政权结构不断调整变化中，市人代会、市政协、市党委、市政府和军队的关系及其变化情况。

第七章为国际比较视野下对新中国成立初期城市政权重构的评述。在展开了对新中国成立初期城市政权重构的评述。与苏联和美国这两个特殊国家的对比之下，分析了新中国成立初期中国城市政权重构所取得的伟大成绩，同时也审视了它给后来的中国城市政权建设所遗留的弊端和教训。

目 录

绪论	1
一、现代城市行政管理思想的引入与发展	1
二、交叉学科中关于新中国成立初期城市政权构建的研究动态	5
第一章 现代化视域下新中国城市政权重构的历史起点与时代溯源	21
第一节 现代化进程中新中国城市政权的破旧与出新	21
一、世界现代化变迁的历史洪流	21
二、百年艰难探索后新中国的现代化破冰	24
三、政治现代化进程中新中国城市政权的压力与回应	33
第二节 新中国城市政权建设的历史起点	36
一、封建社会城乡合治下的城市管理	36
二、近代民主化市政浪潮的反复	39
三、共产党领导的苏区、边区及解放区民主管理的积极探索	47
第三节 新中国城市政权建设的国际背景	63
一、两大敌对阵营下的政治选择	63
二、苏联模式的全盘学习与借鉴	64
第四节 新中国城市政权建设的思想渊源	66
一、城市管理的领导力量——坚决依靠工人阶级	66
二、城市管理层级的确立——集中权力与密切联系群众间的权衡	67
三、管理机构设置与职能定位——“条块”分割布局，行政统辖城市	69
四、城市行政对社会的控制——破除“行政”、“社会”二元结构	69
第二章 军事管制时期：集权维稳思路下城市政权建设的缓冲与过渡	71
第一节 军事管制时期的城市政权结构	71
一、国民党时期遗留的城市政权结构	72
二、新中国城市军事管制制度的形成	78
三、军事管制制度下的城市政权结构	82
四、军事管制委员会的机构职能及其法律地位	86

第二节 军事管制时期城市政权机构的决策与执行机制.....	91
一、城市军事管制委员会的决策机制	92
二、城市军事管制委员会的执行机制	99
第三节 军事管制时期城市政权机构的人事制度.....	106
一、军事接管干部的调配政策和培训制度	106
二、城市旧的政务系统工作人员的处理制度和教育政策.....	110
三、军管时期城市政务人员的构成情况	113
第三章 国民经济恢复时期：议行合一体制下城市政权建设的调整与变化.....	116
第一节 国民经济恢复时期的城市政权结构	116
一、国民经济恢复时期的城市政权结构	116
二、国民经济恢复时期的市人民政府及其职能.....	121
三、国民经济恢复时期城市基层管理机构的初建.....	123
第二节 国民经济恢复时期城市政权机构的 决策与执行机制.....	126
一、国民经济恢复时期城市人民政府委员会的决策机制.....	127
二、国民经济恢复时期城市人民政府的执行机制.....	132
第三节 国民经济恢复时期城市政权机构的人事制度.....	136
一、城市管理人员的培训政策和学习制度	136
二、政府机关的各种运动式学习及影响	139
三、城市政府机构整编及该时期政府人员构成的变化.....	142
第四章 “第一个五年计划”期间：《五四宪法》框架下城市政权建设的完善与发展... 146	
第一节 “第一个五年计划”期间的城市政权结构.....	146
一、《五四宪法》框架下的城市政权结构	146
二、“第一个五年计划”期间城市人民委员会及其职能的变化.....	149
三、“第一个五年计划”期间城市基层行政组织的演变.....	158
第二节 “第一个五年计划”期间城市政权机构的决策和执行机制.....	161
一、“第一个五年计划”期间城市政权机构的决策机制.....	162
二、“第一个五年计划”期间城市政权机构的执行机制.....	166
第三节 “第一个五年计划”期间城市政权机构的人事制度.....	171
一、干部培养和选拔标准：“又红又专”	172
二、城市政府工作人员培训与教育	173
三、城市政府工作人员的调整 and 构成情况	179

第五章 新中国成立初期城市政权结构关系与演变脉络.....	185
第一节 新中国成立初期城市政府地位及权限的变迁脉络.....	185
一、城市政府法律地位逐渐清晰：中央集权体制下的一级地方行政机关.....	185
二、城市政府管理权限初步明确：分权型的基层行政执行机构.....	187
三、条块结构决定城市政府的机构设置和职能配置.....	188
第二节 新中国成立初期城市政权中执政党地位的发展与变迁.....	189
一、新中国成立初期中国共产党执政领导思想的演变.....	190
二、新中国成立初期城市政权中党政关系的变迁.....	192
第三节 新中国成立初期城市政权中人民代表大会制度的确立与发展.....	194
一、新中国成立初期城市人民代表大会制度的确立与发展.....	194
二、新中国成立初期城市人民代表大会制度与城市行政之关系.....	197
三、宪政构想与现实结构下的城市人民代表大会制度比较.....	198
第四节 新中国成立初期城市政权中政治协商会议的作用演变.....	199
一、新中国成立初期城市政权中政治协商会议的作用演变.....	199
二、新中国成立初期城市政治协商会议与城市行政的关系.....	201
第五节 新中国成立初期城市政权中军队力量的变化.....	203
一、新中国成立初期军队在城市政权中作用的演变.....	204
二、新中国成立初期军人从革命力量向城市行政建设力量的转变.....	206
第六章 比较视野下新中国成立初期城市政权重构的评述.....	208
第一节 新中国成立初期与同阶段苏联和美国的城市政权建设比较.....	208
一、新中国成立初期对苏联城市政权体制的效仿.....	208
二、美国建国初期的城市管理体制.....	217
三、比较视野下新中国城市政权重构的启示.....	221
第二节 新中国成立初期城市政权重构的历史意义.....	224
一、为巩固政权、稳定秩序做出了重大贡献.....	224
二、极大地推动了中国政治现代化转型.....	227
三、为国家经济复苏和发展奠定了坚实的政权基础.....	229
第三节 新中国成立初期城市政权重构的缺憾.....	230
一、新中国成立初期城市政权重构的缺憾及对当今城市行政带来的影响.....	231
二、对当今中国城市管理体制改革的思考与建议.....	235
结束语.....	239
参考资料.....	242

绪 论

城市是人类社会发展到一定历史阶段的产物，是人类物质文明和精神文明的主要载体。在人类刚摆脱蒙昧，文明的曙光初照天际的时候，城市就开始出现。随着文明的发展，城市成为文明的载体和温床。^①城市也逐渐成为人类生存、栖息和发展的主要场所。千百年来，人类活动的痕迹布满了城市的场所，甚至很多都又被新近的印记不断地覆盖得难以看到踪影了。城市像是人类文明和社会发展的沃土，政治的、经济的、文化的奇迹不断在这里上演，正确的、错误的，积极的、消极的也不断在这里得到检验。

一、现代城市行政管理思想的引入与发展

城市科学是人类建设城市、改造城市和管理城市的实践经验在理论与方法层面的系统总结。^②南京大学顾朝林教授为纪念中国城市科学研究会成立 20 周年，在 2004 年曾撰文写道：“21 世纪的城市已经演变为一个复杂的大系统，因此，城市科学不仅是地理学和建筑学的新兴学科生长点，而且也是理、工、文、经多学科交叉的边缘性学科，对城市建设、区域开发和社会经济可持续发展研究、人才培养都具有十分重要的意义。”^③国内著名城市史学者何一民教授等也早已发觉，多年来学术界的研究视野更多地分别集中于历史学、地理学、行政学、城市规划、城市经济学、管理学、社会学等各个方面，各自为政对城市进行分门别类的按各学科自身不同的出发点进行了研究，而城市本身是一个复杂而庞大的综合系统，各自的研究在自身的领域虽有所突破，但很难更深入、全面地认识日益复杂的城市问题，必须开拓一些综合多学科交叉的新领域，才能使城市得到更为全面、科学的研究。

对城市管理的研究是城市科学的重要组成部分。我国封建社会的城市长期在“城乡合治”体制下发展，城市、乡村纳入同一套国家皇权制度统辖之下，无论管理机构，管理法规、规程，管理人员，管理层级及管理职能等都无显著性差异。而我国现代意义上的城市管理发端于清末民初的城市自治，始于国外市政思想的影响，它实谓西方舶来品。

粗略梳理学界前辈们对我国现代城市管理的研究足迹，呈现出了如下几个鲜明的发展阶段。

（一）西方现代市政思想的引进和借鉴

中国现代城市管理不是在封闭的环境中自发孕育、产生的，而是受到西方主要资本

① 何一民：《中国城市史纲》，四川大学出版社，1994 年，第 1 页。

② [美]刘易斯·芒福德：《城市发展史——起源、演变和前景》，倪文彦，宋俊岭译，中国建筑工业出版社，1989 年，第 12 页。

③ 顾朝林等：《论城市科学学科体系的建设》，《城市发展研究》，2004，（6）。

主义国家的影响，具有浓厚的洋化气息。^①中国国内对西方市政体制的介绍始于梁启超。1903年，梁启超应美洲维新会之邀到新大陆游历时，已经注意到了美国正在进行的市政体制变革。他在《新大陆游记》中明确指出，美国政治“最腐败者，莫如市政”。他还援引布黎氏所著《美国政治论》一书列举出美国传统市政体制的诸多弊端：重金竞选、结党营私、滥用职权、蹂躏公益等等。梁启超写道：“美国诸大市中，如纽约、费尔特费等，常为黑暗政治之渊蔽，非无故也。（附注：此布黎氏著书时之现象也，近屡改良）”。^②梁启超在此附注中特意记载有美国市政“近屡改良”的发展动向，因此他堪称是将美国市政体制改革的最新信息向国内介绍的第一人。

中国现代城市管理最早出现于列强租界和租借地，在辟有租借的城市里，洋界、华界的强烈反差使国人意识到中国市政体制的落后，同时也刺激了一批有留学背景的知识分子对市政体制的关注和研习。20世纪20年代，一批具备留学美国背景、侧重于研习市政学或是与市政密切相关的政治学、行政学和经济学等科目的知识分子，在国内纷纷著述，广为宣传和介绍美国的市政体制改革知识。^③他们于1927年11月间，还在上海成立了中华市政学会。该会以“联络市政同志，调查市政状况，研究市政学术，促进市政发展”为宗旨。这些留美知识分子中的核心人物专业水平还相当高，国内普遍以“市政专家”称之，有时他们也以“市政专家”自许。^④当时国内环境适宜，这些热心市政的留美

① 何一民：《近代中国城市发展与变迁（1840—1949）》，科学出版社，2004年，第255页。

② 梁启超：《新大陆游记》，湖南人民出版社，1981年，第170—171页。

③ 据《市政全书》截至1928年7月的统计结果，当时热心市政的留美知识分子共译著有关于市政问题的书籍78种，与市政密切相关的关于地方自治问题的书籍20种（资料来源：陆丹林编纂的《市政全书》附录“市政书报一览”，道路月刊社1928年）。

④ 这些留洋知识分子的代表人物有：董修甲，清华学校毕业后赴美留学，获密西根大学市政经济学学士学位，后获加利福尼亚大学市政硕士学位，著有：《市政新论》《市宪议》《都市存废问题》《市组织》《市政学纲要》《市财政学纲要》《中国地方自治问题》等。臧启芳，1919年赴美留学，初入加州大学研究院研究经济学、财政学，后转入伊利里诺大学学习经济学，1923年回国，著有：《美国市政府》（译著）。张慰慈，留学美国，专门研究市政制度，获博士学位，著有：《市政制度》。陈钟声，南京金陵大学毕业后赴美留学，获哥伦比亚大学哲学博士学位。1926年回国，著有：《中国国势调查》。桂崇基，早年赴美留学，获俄亥俄卫斯理大学学士和哥伦比亚大学硕士学位，后入纽约美国市政研究所并获证书，曾任纽约州文官委员会官吏资格审查员、哈兰市政府财政审查员，同时在哥伦比亚大学进修，1925年回国。何思源，1916年入北京大学，1919年8月赴美国留学，入芝加哥大学研究院，1922年获硕士学位，同年又赴德国留学，入柏林大学学习经济学。1926年回国，著有：《欧美各国社会之发展》等。王宜，国立北京法政专门学校本科毕业，赴美国留学，入伊利里诺大学研究政治，著有：《五权宪法建制研究集》等。孙科，留学美国加利福尼亚大学，1916年毕业获学士学位，后进哥伦比亚大学研究院，主修政治、经济和理财，选修新闻学硕士学位，同年返国，著有：《都市规划论》等。白敦庸，1919年清华官费留美，进芝加哥大学学习政治经济和市政管理，后入纽约国立行政讲习院毕业，1924年回国，著有：《市政举要》《市政述要》等。（徐友春：《民国人物大辞典》，河北人民出版社1991年；《胡适文存》三集卷九第1183页，亚东图书馆1930年；《回国留学生现在国内服务状况调查表一组》，载《北京档案史料》1996年第4期；《大公报》，1930年1月21日，第十三版，《书报评论》；《大公报》，1930年1月7日，第十三版，《市政府良否之标准》。）

知识分子更是积极地向国内宣传、介绍美国的市政体制改革知识，其目的主要是希望对中国国内问题的解决有所帮助。臧启芳认为：“到 20 世纪开始的这几年，美国市政的进步最大。”“市自决制的运动日见得势，市政府组织也发生了新变化，而有委员制和经理制两种体制出现，美国市政确开了一个崭新的局面”。^①董修甲在《各国市行政之发达史》中，对比了欧美各国城市化的状况后，亦曾指出：“在 20 世纪初期，美国对于城市政府，锐意改良进步甚多。对于政府组织，一改再改，其委员会制度，与市议会经理制，为当今最新之组织制度。世界各城市，均注意焉。至城市管理，亦有彻底之改进，其旧有事业，日见发展，逐渐改良，对于新事业，则次第提倡。”^②因而中国“不言市政则已”，若言市政就当效仿美国“力图改良”，将原有缺点予以“根本救济”。^③20 世纪 20 年代这批留美知识分子不仅从欧美各国城市发展历程中认识到：“都市自治为培养民主国民自治之智识而达成真正民治之阶。”^④而且从以美国为代表的欧美各国自 20 世纪以来“对于都市政治问题，力谋改良，日益进化……进步尤为神速”的现实经验中，吸取了许多新的思想资源，^⑤他们的城市观念比晚清时的梁启超则深化了一步。^⑥

尽管这批留美知识分子的积极努力影响了近代城市的发展，但是他们想通过改革市政、推进城市自治，最终达到改良全国政治的根本目标却没能实现。这一时期，知识分子们对市政体制的研究多照搬西方理论而不顾中国国情，尤其又遭遇政治环境的劫难，南京国民政府成立后，在政府当局推行名不副实的所谓“地方自治”的恶劣环境中，以

① 臧启芳：《市政和促进市政之方法》，东方杂志，第 22 卷第 11 号。

② 《市政全书》第 97 页，第一编论著。

③ 《市政全书》跋。

④ 张锐：《市制新论》，上海：商务印书馆，1926 年，第 2 页。

⑤ 谢璋：《重庆新旧市场之改建》，载《重庆商埠月刊》，1927（3）。

⑥ 20 世纪二三十年代一部分官员与学者在与城市行政密切相关的行政、政治制度领域中的研究成果非常丰富，市政研究是其中的一个分支，知识分子在这些研究中的观点、主张直接映射到了市政领域。大致总结，它们有：一、著作类。（一）有关政治制度介绍的有陈之迈的《中国政制建设的理论》（艺文丛书编辑部（十五）民国十八年）等。（二）关于政府行政体制设置的介绍有杨栋林著的《缩小省区问题》（民国二十年铅印本）等。（三）在行政学论著中关于国民政府的行政设置的论述有何鲁成的《行政管理》（浙江省地方行政干部人员讲习所出版，民国二十七年）等。（四）对于行政改革和提高行政效率的附议有祝世康的《行政救国论》（中国政治学校图书馆藏书 1934 年）等。（五）阐述专门行政问题，如人事行政、公文处理等的有何鲁成的《人事考核》（上海商务印书馆，民国二十五年）等。二、时评、文章类。（一）留洋知识分子在报刊上的时评文章，这些时评以政治评价为主，间或对于行政有所议论，有论述专家政治的，有评论政府机构设置的，有评政体制度的，当时的《独立评论》《东方杂志》《国闻周报》《大公报》，甚至以文学为主的《新月》，都刊登过不少此类文章。如罗隆基的《专家政治》（载 1929 年 4 月 10 日第 2 卷第 2 号《新月》）等。（二）由行政官员与研究行政学的学者对于行政改革、提高行政效率的学术论文，这种论文主要发表在 20 世纪 30 年代的《行政效率》与《行政研究》杂志上，间或也有出现在其他报刊上。主要有如下：张锐有的《行政效率是否高调》（载 1934 年 7 月第二号《行政效率》），《地方政制改善的途径》（载 1935 年 3 月 1 日《行政效率》第二卷第五期），《新政的透视和展望》1936 年 10 月 5 日《行政研究》创刊号等。

市自治为核心培养市民自治精神，最终以实现改良全国政治为目标的市政改革运动肯定步履艰难、困难重重，留美知识分子的政治改良理想注定没有实现的现实环境。

（二）新中国阶级斗争模式下的城市管理理论

新中国成立初期，由于严肃的政治气氛，政治、行政领域逐渐成了学术禁区，学者们甚少在公开场合发表学术见解，公开刊物上刊登的有关政治、行政的客观研究著述也非常稀少。中国共产党七届二中全会正式提出工作重心从农村向城市转移，管理、统辖城市对中国共产党而言是相对陌生的课题，但却是备受重视的任务。在这一特殊时期，中国共产党面临相对陌生的城市环境以及急迫巩固政权的艰巨任务，在城市中几乎照搬了苏联社会主义的行政管理体制，以阶级斗争为纲，彻底打破旧有国家机构和城市管理机构，清除国家政权和人民大众中的反革命分子，建立起“条块”分割的城市管理体制，将所有市民的生产、生活一律纳入统一行政统辖之下。与这一时期中国共产党领导下的重建城市管理的工作风风火火、紧锣密鼓的局面形成鲜明对比的是：学术界对新中国城市管理应该何样的探索和研究却几乎停滞了。其中原因很合理，一方面，旧时期的学者被新政权划为旧社会知识分子的行列，他们正忧心忡忡地接受新社会人民大众的甄别，等待将要发生在自己身上的社会主义改造，在新社会里个人身份合法性的不确定，使得他们根本无暇，也无能力再顾及学术研究，尤其是对政治、行政敏感领域的讨论；另一方面，新中国城市管理的建设和确立关系到新的国家政权的巩固，加之，新中国成立初期城市斗争形势的复杂性，执政党能够给予的行政体制公开讨论的学术空间不可能很大，这是易于理解的。新中国成立初期，在国家政治、行政等重要领域中的公开和权威话语几乎全都来自于国家领导人的命令。苏联式的以阶级斗争为纲的城市管理理论成了此阶段在城市管理领域压倒一切的管理理论模式。

（三）重新探索城市管理研究内容和体系

城市管理学术领域迎来春天是在十一届三中全会以后，随着国家经济、政治体制改革拉开序幕，政治、行政领域的学者、研究人员终于从高压的政治气氛下解脱出来开始崭新的探索。由于长期的政治回避和学术封闭，当政治、行政领域的学术研究再次兴起时，尤其是当我们主动开放国门看世界的时候，学者们发现我们离国外的行政实践和理论研究的差距已经非常之大了。以往我们惯常在政治的领域和角度下研究行政问题，但自20世纪80年代以来，伴随着全球化、信息化以及知识经济时代的来临，西方各国相继掀起了政府改革的浪潮，一种“新公共管理”的实践模式和研究范式，成了当代西方政府改革和学术研究的最基本趋势。20世纪80年代开始恢复和重建中国行政学，期间最为显著的特征就是以行政为研究对象的公共管理逐渐从政治学科中脱离出来，并形成了以行政学、管理学的研究方法为核心的单独学科——“公共管理学”。由于研究和实践的差距，我国学者从20世纪80年代开始大量引进和介绍西方“公共管理”的学术成果，^①

^① 粗略统计大致有：周志忍教授主编的《当代国外行政改革比较研究》，（国家行政学院出版社，1999年版）；国家行政学院国际合作交流部编译的《西方国家行政改革述评》（国家行政学院出版社，1998年版）等。

这些著述成为国内学者了解研究西方新公共管理的主要资料，为推动我国公共管理研究做出了重要贡献。随着对新公共管理了解的深入，国内一批学者开始对新公共管理的理论基础、发展趋势、相关得失也进行了深入研究。^①

最初公共管理学在中国的发展一直集中在国家体制层面，随着我国城市化进程的加快和众多城市问题开始出现，有学者开始关注城市政府的行政体制研究，研究日益深入，成果也越发丰富。粗略统计，仅此方面的专著就有：秦甫的《现代城市管理》（东华大学出版社，2004年2月），程俐婆的《城市管理与运行》（苏州大学出版社，2004年6月），谭善勇的《城市管理概论》（经济科学出版社，2003年10月），任平的《时尚与冲突——城市文化结构与功能新说》（东南大学出版社，2001年4月），尤建新的《现代城市管理学》（科学出版社，2003年8月），马彦琳、刘建平的《现代城市管理学》（科学出版社，2003年1月），吴开松的《比较城市管理》（科学出版社，2004年5月），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》（东南大学出版社，2001年1月），唐恢一的《城市学》（哈尔滨工业大学出版社，2004年2月），沈耀泉的《现代城市管理》（中国轻工业出版社，2002年1月），叶海平、季潮流的《都市公共政策概论》（华东理工大学出版社，2002年11月），林彬、王汉生的《变迁中的城区政策与区街经济》（中国社会科学出版社，2002年12月），尹维真的《中国城市基层管理体制创新》（中国社会科学出版社，2003年12月），张跃庆等的《城市管理概论》（北京经济学院出版社，1990年），刘明信主编的《现代城市管理学》（中国财政经济出版社，1989年），陈光庭主编的《城市综合管理》（北京科技出版社，1987年），江美球等的《城市学》（科学普及出版社，1988年），刘传江的《中国城市化的制度安排与创新》（武汉大学出版社，1999年），李立其等的《城市政府行政管理》（中国城市经济社会出版社，1990年），刘洪奎主编的《城市现代化建设与管理》（天津科学技术出版社，1993年版）等。这些著述运用城市学、行政学、管理学等跨学科研究方法，结合中国国情，对城市管理做出了深入而细致的剖析，为新时期中国城市管理研究构建了基本框架，奠定了研究基础。当然，这些研究几乎都以当代城市管理作为研究对象。除公共管理学科外，近20年，城市史、地方政治制度领域的研究著述中也涉及我国古代、近代、现代城市管理体制内容，它们对公共管理领域的城市管理研究是非常有益的补充。

二、交叉学科中关于新中国成立初期城市政权构建的研究动态

新中国成立初期城市政权构建研究是一个涉及多学科、多理论的选题。对城市的管

① 中国人民大学的张康之教授的论文《论政府的非管理化——关于“新公共管理”的趋势预测》载于2000年第7期《教学与研究》；厦门大学的陈振明教授《走向一种当代西方政府改革趋势透视》载于2000年第2期《厦门大学学报（哲学社会科学版）》；中国人民大学的张成福教授《公共行政的管理主义——反思与批判》载于2002年第1期《中国人民大学学报》；中山大学的蔡立辉教授在《公共管理范式：反思与批判》载于2002年第3期《政治学研究》。此外还有张国庆教授的《公共行政的典范革命及其启示》载于《北京大学学报》2000年第5期；卢明教授的《公共管理学管理范式的演进》载于《中国行政管理》2001年第1期；唐钧教授的《西方公共行政的新视野》载于《新视野》2000年第5期等。

理在人类历史上有数千年的历史,但是对其研究的历史却相较短暂。就目前学术界对城市政权构建研究状况来看,研究内容非常分散,历史学、政治学、管理学、经济学、行政学、社会学、法学等领域的学者对城市管理均有或多或少,或深或浅的著述,研究的内容涉及城市政治、城市政府法律地位和权限、城市政府体制、城市行政职能、城市管理体制改革、城市治理模式以及国家与地方行政关系等,其中尤以行政学和管理学领域的研究成果最为丰富,包括余振的《中国城市公共行政与公共政策研究》(2005年),李耀省的《城市行政管理》(2000年),王续琨的《中国城市行政系统的建设与改革》(1998年),李琪的《中国特大城市公共行政管理》(2003年),李里程的《依法行政与城市管理若干问题研究》(2006年)。这些著述均运用行政学、管理学的研究方法,以当代城市行政管理为主要研究对象。

除行政管理学科之外,对城市管理的研究还相对常见于城市史和地方行政体制两个研究领域。近10年来,在城市史的著作中,研究对象无论是单体城市、区域城市,还是城市整体,都陆续涉及城市政权建设的研究内容,但特点是研究分散,多作为城市发展研究的辅助性内容,少有专题论述。另一方面,地方行政制度一直是政治学、行政学、历史学的重要研究内容,近十余年来相关研究成果频繁面市,“中国地方行政制度史”、“中国历代地方行政制度”、“中国近代地方行政体制”、“中国现代地方行政制度”、“中国地方政府体制”等研究领域成果累累。尤其,最近几年,随着政府公共管理研究备受关注,地方政府学、地方行政学、城市行政学等领域也屡见佳作。然而,无论城市史还是地方行政体制领域针对城市管理的研究内容都极少关注新中国成立初期这一历史时段,即便涉及也着墨甚少。

多学科交叉本是学术研究寻求创新的趋势,但由于政治学、历史学、行政学关注重点的差异,在新中国成立初期城市政权重构研究部分就形成了空档。城市史研究时段至多到近代,现代城市史研究到新中国成立前也戛然而止。地方行政体制的研究,或者站在政治史角度,关注古代、近代、现代城市政权体制;或者立足公共管理学、行政学领域,着力研究当代城市政府管理问题,即便回顾历史至多回溯到十一届三中全会召开。另一方面,由于新中国成立初期这一历史时段的特殊性,其实学者的关注并不见少,但将此时段的城市政权作为单独的考察对象的研究成果确实凤毛麟角。为给研究理清思路,有必要详细梳理如上述谈到的几个领域的研究状况。

(一) 城市史研究中有关城市政权建设的著述

作为城市科学重要组成部分的城市史的研究,兴起于19世纪末至20世纪初,首先在城市化发育充分的美国形成,第二次世界大战后在欧美地区有了进一步的发展。20世纪六七十年代以来,欧美和苏联的一些学者对中国近代城市有了一些研究,但由于中西文化长期的阻隔,中国学者对这些研究成果的了解不深入、不全面。到了20世纪80年代初,城市史的研究在我国学术界逐渐起步,日渐成为一个关注和重视的热点领域。许多学者在理论上进行了不懈的努力和探索,使城市史研究取得了长足的进展。研究的范围和领域,呈现出从单体城市研究普遍化和深入化,研究领域从单体城市研究向区域城市研究和城市整体研究拓展,将近代城市研究与现代城市发展研究相结合的三大趋

势。^①在研究方法上,也经历了一个从历史学、地理学等单一学科到多学科综合利用的变化发展历程。

我国著名城市史研究学者隗瀛涛先生曾指出中国城市史可通过几个方面的研究来揭示城市结构和功能的发展与演变,其中之一就是“城市政治,包括城市政权,城市行政管理,政治组织和政治活动”。^②“城乡合治”走向“城乡分治”是世界城市史所揭示的一个共同规律,其所以有城市行政建制的单立,就是因为社会事务管理中出现了城市和城市区域的特殊管理事项。对城市管理体制的分析和总结有利于我们更好地研究城市,更好地建设和管理城市。

在中国,由于城市具有悠久的历史,城镇同乡村一样,作为一种基层行政建制和基层行政管理,在封建专制国家地方行政制度中早已存在,但却与乡村区域有着不同管理形式与内容。例如,京都的行政建制历来特别,集市管理的史迹自战国以后南北可见,尤其显著的是北齐的县组织中已有市长的名称。隋唐的县组织中也设有市政主管官员市令,掌握市井交通,通制市事。唐代县以下的基层行政在乡村为乡里,在城镇为坊,在郊外为村里及村坊,这都说明城乡具有一定的区别。此外,在宋代的行政制度中,与县同级的行政单位以“城”、“镇”命名者也表现了某种与一般乡村区域为主的行政区划的不同的特征。^③如此种种,都说明不同于乡村区域的城市区域行政建制,在中国早已孕育着胚芽。而近代意义上的城市行政建制和行政管理,则是伴随着近代工商业的发展而形成的,创始于欧洲国家。英国的所谓“县等市”,已有几百年的“法人”地位,在行政事宜上与县等同的完全独立的地方区域团体,这种单立的行政体制是适应近代城市的形成及其特殊管理的需要而产生的。中国城市的产生和发展,虽然有近四千年的漫长历史,但是在法律上确认市(镇)是一套单立的地方行政建制和管理体制则是20世纪初以后的事情,并且也是西方国家市制的舶来品。

城市史领域有关城市管理体制的研究多集中于近代,古代有为数不多的研究成果。其中尤以在单体城市的研究上涉及相对较多。

1989年由重庆城市史研究的开拓者隗瀛涛先生主编的《重庆城市研究》一书中,陈建明著有“重庆城市基层行政管理”一章,作者认为“城市行政管理指城市政府依靠行政组织,运用行政手段,按照行政方式来组织、指挥、监督城市和城市内各部门的各种社会经济活动。在旧中国,行政权力支配一切社会生活,城市的行政管理自然居于首要的地位。”书中详细论述了重庆明清的坊厢制与保甲制、民国前期的团练坊制(1912—1935年)以及民国后期的保甲编查制度(1936—1949年)。作者认为无论是清统治者所采用的党、坊厢和保甲组织相结合的城区行政机构设置,还是民国时期四川军政府重庆府将区、段、坊纳入团练的统辖方式,目的都是为了防止人民反抗,对城市居民实施严密的控制。在民国后期,国民党统一政权后,在全国推行地方自治,通过先后三次编查,最终形成区一保一甲的行政组织形式,除基层行政组织管理职能外,兼行使治安、民众武装、经

① 何一民:《近代中国衰落城市研究》,巴蜀书社,2007年,第1页。

② 隗瀛涛:《近代重庆城市史》,四川大学出版社,1991年,第8页。

③ 刁田丁:《中国地方国家机构概要》,法律出版社,1989年,第157页。

济建设、文化教育等行政职能。对中国古代、近代保甲制度的著述不在少数，但以城市为研究对象，将之纳入城市管理组织和管理职能的研究范畴，此专著开辟了新的视角。

何一民教授在主编的《变革与发展：中国内陆城市成都现代化研究》一书对成都市的政治结构，自清末到民国时期的演变过程进行了详细探讨，分析、阐释了成都市管理体制的沿革，城市管理机构设置以及行政管理人员的构成成分的演变过程。^①

皮明庥主编的《近代武汉城市史》，分别就 1840—1911、民国中期、1912—1937 三个时段分析了武汉市政的历史面貌。“有清一代，武昌、汉阳、汉口各有隶属，三个城区鼎足而立，分而治之。”清末，随着近代地方警察制度及地方自治运动的兴起，为官绅商三位一体的以警政为限的近代城市市政管理执行机构“汉口市政会”成立。1927 年武汉建市，总体来说民国时期，“汉口市或武汉市由于其功能的增强，从县、厅的地方基层建制，省、府的治所，终于逐渐形成为多功能的都市，并建立了与省相平行或次省级的行政级位。但由于政局的变界和派系斗争，武汉三镇离合无常，还没有形成稳定的城市建置”。抗战时期，“武汉成了全国政治中心，实际上的战时首都”，“为了统筹全局，指导抗战，国民党重新在汉调配军事指挥机构和军事部署，建立和健全战时党政体制”。^②书中虽使用了“行政机制”、“市政机制”、“城市机制”等用词，并设置了专节讨论，但是涉及武汉近代城市管理的研究内容仍然比较有限，关于体制中的各大要素并没有系统呈现。

罗澍伟主编的《近代天津城市史》一书也间或论述到天津的城市管理内容，论著中对天津城市管理最早追溯到了元代，作者认为“一套比较完整的城市管理和社会控制系统确在元代的直沽出现了”。随后，“明代早期的天津城市管理系统，是基于卫城作为军事基地这一特点建立的”。但明代中叶以后，旧有的军事管理系统无法适应城市管理需要，于是“在 1490 年（弘治三年）根据刑部左侍郎白昂的建设，添设职权凌驾于府、卫之上的天津道整饬副使一员”，作者认为“天津城市管理事权归一，军民分治，三卫大权旁落……天津道整饬副使的设立，是天津城市由军事管理体制向行政管理体制过渡的开始”。清代随着天津城在全国地位日趋重要，雍正九年，天津改府设县，此时，“天津一城既为府治，又为县治，因此设知府、知县，分管府、县辖境的行政、司法、治安。地方教育则分设府学、县学，由教谕、训导主其事，后来又改河道为天津巡道，巡理河间、天津 2 府 18 州县”。鸦片战争后，天津开埠通商，各国在天津设立租界，“把西方的城市自治制度，引进到租界的市政管理中来，由于英、法等国在上海已有了租界的市政管理经验，天津的租界市政管理，也可以说是上海租界市政管理的翻版”。同时，在都统衙门统辖的天津中国辖区内第一次出现了专门负责城市警备、执法和治安任务的城市警察，成为城市管理的组成部分。随后公共工程局、卫生局、库务司、田产局等近代城市管理机构也相应设置并负责天津市政管理。作者进一步梳理：天津被日军占领后，日本利用伪政权及民间组织和帮会对天津实施殖民统治，并设立日本宪兵队和警察署等凶恶的权力机关对治安、户籍、交通、消防工商管理进行全面干涉。“日本投降以后，国民党政府

① 何一民：《变革与发展：中国内陆城市成都现代化研究》，四川大学出版社，2002。

② 皮明庥：《近代武汉城市史》，中国社会科学出版社，1993。