

近代城市发展与社会转型

上海档案史料研究

上海市档案馆编

第四辑

伍克吾兄台鑒
潤別多年蒙思莫釋前奉九月五日

東函展簡之下藉悉祖國過去三年由於天災之故影響市場供應所幸去年曾饒轉仔今年更好副食品不僅應有盡有而且價廉物美云云遂道聞之無任快樂至

兄其各位鄉長囑囑回國觀光一節自六月二十七日到香港後未幾患病不支每次當入醫院科醫院治療其原因由於風燭殘年老邁衰朽有以致之是以

元等所囑一切祇為稍緩時日爾後壯健上能成行身事此佈
謹呈賀
新禧

再告也過新年後想當不久可來香港矣
二月二十八日



上海三所

近代城市发展与社会转型

上海档案史料研究（第四辑）

上海市档案馆 编

Shanghai Archives &
Records Studies

 上海三联书店

图书在版编目(CIP)数据

上海档案史料研究. 第4辑, 近代城市发展与社会转型: 专辑/上海市档案馆主编. —上海: 上海三联书店, 2008. 3
ISBN 978-7-5426-2732-2

I. 上… II. 上… III. ①上海市—地方史—史料—文集
②城市史—研究—上海市—近代 IV. K295.1-53

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2008)第 018006 号

近代城市发展与社会转型

——上海档案史料研究(第四辑)

编 者 / 上海市档案馆

责任编辑 / 邱 红

装帧设计 / 樊 琳

监 制 / 李 敏

责任校对 / 张大伟

出版发行 / 上海三联书店

(200031)中国上海市乌鲁木齐南路 396 弄 10 号

<http://www.sanlian.com>

E-mail: shsanlian@yahoo.com.cn

印 刷 / 上海叶大印务发展有限公司

版 次 / 2008 年 3 月第 1 版

印 次 / 2008 年 3 月第 1 次印刷

开 本 / 640×960 1/16

字 数 / 350 千字

印 张 / 23.25

ISBN 978-7-5426-2732-2/C·250

定价: 42.00 元

目 录

城市发展与政治

- 近代西方市制的引入与近代中国城市制度的转型
..... 翁有为 张学武(3)
- 传统城市与通商口岸:特征、转型及比较 刘石吉(18)
- 上海与辛亥议和 廖大伟(32)
- 19世纪末上海两次小车夫抗捐事件历史考察 马长林(55)
- 1927-1931年上海华界税收风潮述略 白华山(68)

城市空间与文化

- 西餐引入与近代上海城市文化空间的开拓 邹振环(85)
- 模特儿事件:1920年代上海尊孔派的一场围攻
..... 邢建榕(108)
- 建国初期上海停映美国电影之研究 汪朝光(124)
- 电影与传媒
——以近代上海电影杂志为例 张 伟(138)

社会变迁与群体

- 上海石库门述论 冯绍霆(157)
- 租界上海与日本居留民社会 陈祖恩(181)
- 1930年代上海工人生活水平与状况的调查及分析
..... 忻 平(205)

城市特殊群体社会救助制度的历史考察

- 以上海人力车夫互助会为例 马陵合(222)
- 上海福建人的群体结构与特点 高红霞(242)
- 晚清上海乞丐初探 邵 雍(265)

工商金融及比较

金融扩散中的区位差异

- 以近代上海、汉口、重庆三地华资银行业的发展
为例 李一翔(277)
- 开埠初期上海的国际贸易与汇兑 宋佩玉(290)
- 国货品牌与近代上海商业文化
- 以丽新纺织品商标画为例 陈正卿(304)
- 近代珠三角与长三角地区缫丝工业之比较 王 翔(316)
- 维护商业诚信的制度化探索
- 20世纪三四十年代上海同业公会业规刍议 ... 张姚俊(328)
- 国际博览会与上海(江浙皖)丝厂茧业总公所(1910-1928年)
..... 黎 霞(343)

后 记 (362)

Contents

Urban Development & Politics

- Weng Youwei & Zhang Xuewu: *Introducing of Modern Western Urban System and Transformation of Modern Chinese Urban System.* (3)
- Liu Shiji: *Traditional City & Treaty Port : Character, Transformation and Comparison.* (18)
- Liao Dawei: *Shanghai and the Peace Negotiation in 1911.* ... (32)
- Ma Changlin: *Historical Review of the two Incidents of Shanghai Wheelers against Tallages in the Late 19th Century.* (55)
- Bai Huashan: *Brief Narration of Revenue Unrests in the Chinese Boundaries of Shanghai, 1927 - 1931.* (68)

Urban Space & Culture

- Zou Zhenhuan: *Introducing of Western Food and Exploiting of Urban Culture Space in Modern Shanghai.* (85)
- Xing Jianrong: *Model Incident : A Siege from Shanghai Pro-Confucians in 1920s.* (108)
- Wang Chaoguang: *Study on the Cease-Screening of American Movies in Shanghai at the Early Stage of the People's Republic.* (124)
- Zhang Wei: *Movies and Media : A Case Study on Modern*

Shanghai Movie Magazines. (138)

Social Vicissitude & Colony

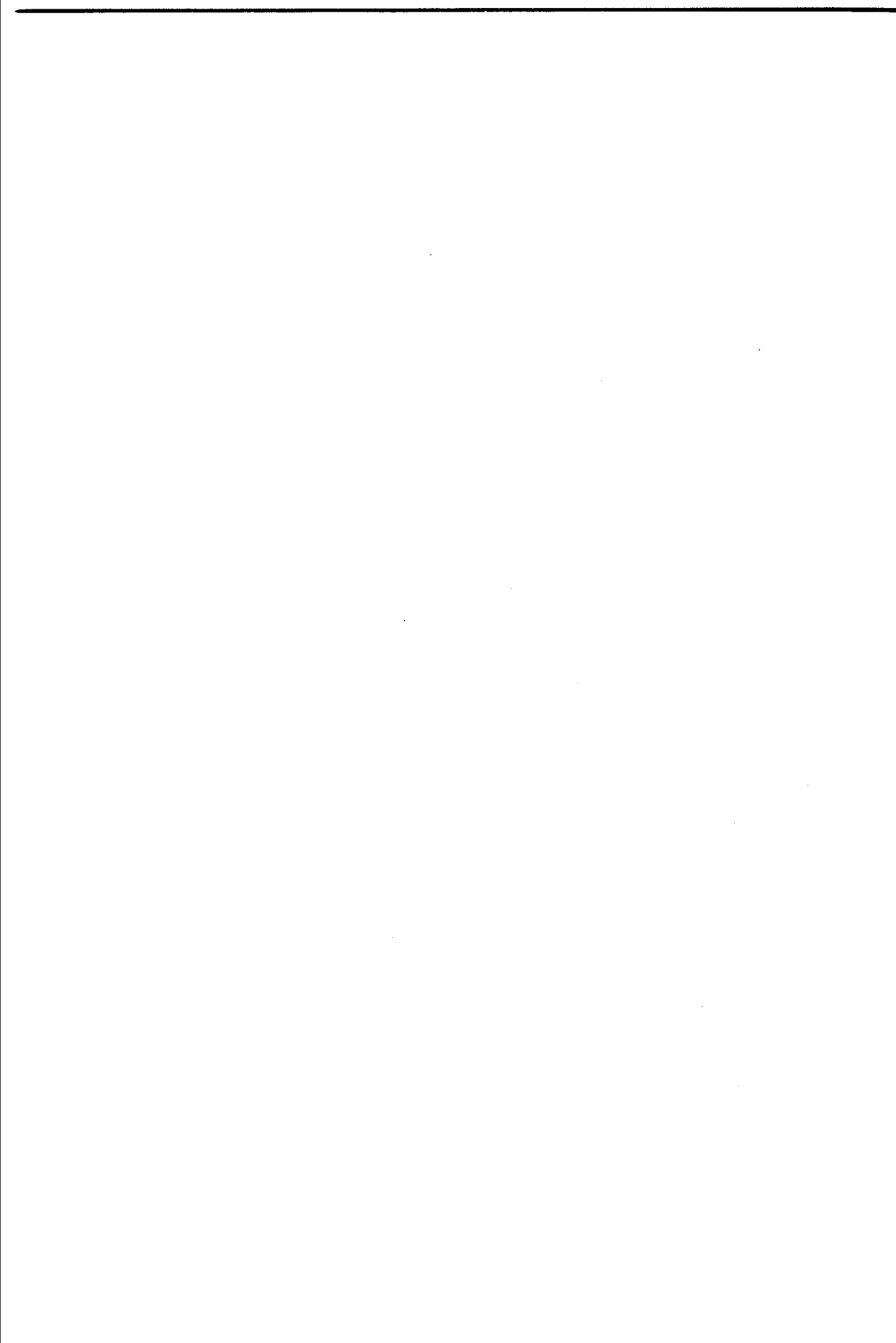
- Feng Shaoting: *Commentary on "Shi Ku Men" Houses in Shanghai*. (157)
- Chen Zu'en: *Foreign Concession in Shanghai and Community of Japanese Residents*. (181)
- Xin Ping: *Investigation and Analysis of Shanghai Laborer's Living Standard and Condition in 1930s*. (205)
- Ma Linghe: *Historical Review of the Urban Social Salvation System for Special Groups: A Case Study on the Pullers' Mutual Aid Association of Shanghai*. (222)
- Gao Hongxia: *Colony Structure and Character of Fujianese in Shanghai*. (242)
- Shao Yong: *Primary Research on Shanghai Beggar in the Late Qing Dynasty*. (265)

Industry, Commerce, Finance & Comparison

- Li Yixiang: *Territory Diversity in Financial Diffuseness: A Case Study on Modern Banking Developments in Shanghai, Hankou and Chongqing*. (277)
- Song Peiyu: *Shanghai International Trade and Foreign Exchange in the Early Treaty Port Period*. (290)
- Chen Zhengqing: *Brands of Domestic Products and Commercial Culture of Modern Shanghai: A Case Study on Brand Drawings of Li Xin Textiles*. (304)
- Wang Xiang: *Comparison between Modern Filature Industries in the Zhu River Delta and the Yangtze River Delta*. (316)

Zhang Yaojun: <i>Institutional Exploration of Maintaining Commerce Credit: A Primary Discussion about Trade Associations of Shanghai in 1930s - 1940s.</i>	(328)
Li Xia: <i>International Expos and the General Guild of Silk Mills and Cocoon Industry of Shanghai (Jiangsu, Zhejiang and Anhui), 1910 - 1928.</i>	(343)
Afterword	(362)

城市发展与管理



近代西方市制的引入与近代 中国城市制度的转型

翁有为 张学武

城市是人类文明发展到一定阶段的产物,是生产力发展的必然结果。所谓市制,“是指国家通过立法和行政手段在城市地区建立行政区划建制,进行城市管理的一种制度”。^① 中国自古以来都是一个典型的农业社会,统治者统治的重点是乡村,城市只是中央或地方官署的驻地,或是军事要塞。城市居民主要是王公贵族、政府官员、士兵、手工业者、商人以及其他一些为城市居民生活服务的人员。城市本身的生产能力很差,甚至几乎没有,它的生存是建立在对乡间生产资料和生活资料的单向汲取基础之上的。正如马克思所指出的,“亚细亚的历史是城市和乡村无差别的统一(真正的大城市在这里只能干脆看作王公的营垒,看作真正经济结构上的赘疣)”。^② 在小农经济占统治地位的封建社会,城市的功能很简单,主要是政治和军事功能,城市的基础设施相对也很简单。对城市的管理则采取城乡一体化的管理体制,除京师等国家特别重要者外,没有建立单独的城市管理体制。近代以来,随着西方列强的入侵,中国逐渐被卷入到世界资本主义体系中,近代经济的发展促进了近代的城市的发展,特别是在沿海、沿江及铁路沿线等交通便利的地方,大批工商业城市崛起,城市与乡村的差别在逐渐扩大,这对城市管理提出了更高的要求。传统的城乡一体化的管理体制不能解决

① 戴均良:《中国市制》,中国地图出版社2000年版,第1页。

② 《马克思恩格斯全集》第46卷(上),人民出版社1965年版,第480页。

城市发展过程中遇到的种种问题。同时,西方的入侵打破了传统的管理体制,近代的民主观念和城市管理思想也随之传入中国,于是近代西方市制被引入中国,并对中国的城市发展产生了很大影响。

一、近代市制的引入与发展

从法制的角度讲,近代中国市制可以根据引入现代性市制法规的进程,分为以下几个阶段。

1. 清末——近代中国市制的萌芽阶段

19世纪末20世纪初,随着近代工商业的发展和西方民主思想的传入,在新兴的民族资产阶级的推动之下,在全国范围掀起了一场地方自治运动,这项运动的重要成果之一,就是现代地方城镇制度的诞生。1907年9月,民政部遵旨拟定地方自治章程,于1908年8月具奏并咨送宪政编查馆。1909年1月,清政府正式颁布宪政编查馆核议的《城镇乡地方自治章程》(以下简称《章程》)和《城镇乡地方自治选举章程》,^①拉开了改革近代中国城市管理制度的序幕,同时也是引入西方近代市制的开始。《章程》规定府厅州县所治城厢为城(即后来的市的雏形),城厢以外的市镇村庄等人口在五万以上的为镇,不足五万的为乡(后两者即后来的乡)。^②这是中国历史上城市与乡镇分而治之的开始,从此城市逐渐有了不同于乡村的管理模式。

《章程》规定城市的权力组织结构“采的是德法意日诸国的分权市制。所谓分权市制,其要义即在将一市的议决权与执行权,分配于城市的议决机关与执行机关两个机关”。^③《章程》规定城设议事会和董事会,分别为议事机关和执行机关。议事会议员的名额根据人口而定,凡人口不满五万的为二十名,在五万以上的,人口每多五千增加一名议员,但至多以六十名为限。议员为城镇选民互选产生,议事会设议长、

^① 《宪政编查馆咨政院会奏宪法大纲暨议院法选举法要领及逐年筹备事宜折》,《清末筹备立宪档案史料》上册,第57页。

^② 《政治官报》,光绪三十四年十二月二十八日,第445号。

^③ 顾敦铎:《中国市制概观》,《东方杂志》第二十六卷第二十七号,第34页。

副议长各一名,由议员互选产生。议长和议员任期都为两年,但议员每年改选半数。董事会设总董一名,董事一至三名,名誉董事四至十二名。董事的名额为本城议员数的二十分之一,名誉董事的名额为本城议员数的十分之二,董事和名誉董事都由议事会选举产生。董事需经地方官核准,任期两年,名誉董事无需核准,每年改选半数。总董则需选出正陪各一人,由该地方官呈请督抚遴选出一人委任。此外还规定议事会中父子兄弟不得同时任为议员,若同时当选,应以子避父,以弟避兄;若有父子兄弟现为总董或董事者,不得任议员。议事会为议决机关,其职能主要是议决事件、自治经费的预决算、选举董事会职员及监督董事会。议事会议决的事件由议长、副议长呈请地方官查核后,移交董事会,按章执行。^① 这样的议事会具有一定的地方立法和行政监督等权。“此种选举方式,不仅为中国传统政治生活之创举,而且体现了以地方之人办地方之事的自治精神。”^② 这样,既提高了本地绅商办理城市市政的积极性,又易于地方官员的控制。《章程》对各城市赋予了一定的权力,包括农工商务、社会救济、文化教育、公用事业等,以及其他因本地习惯向归绅董的事宜,涉及到改良种植畜牧及渔业、整理商业、开设市场、筹办水利、改良工艺、开办工厂、育婴、保节、施衣、放粥、救火会、保存古迹、中小学堂、图书馆、蒙养院、教育会、清洁道路、医院、公园、改正和修缮道路、建筑桥梁、建筑公用房屋、路灯、电车、自来水等事业。^③ 此时城市的市政权力与中国传统的仅限于义仓、义学等方面的社会自治相比扩大了很多,拥有了某些如工商实业、文化教育、公用事业等原属于地方政府的行政管理事项。从这些方面来看,清末的城市议事会和董事会已具备近代市政机关的雏形。

2. 北洋政府时期——近代中国市制的确立阶段

1911年武昌起义爆发后,各地纷纷独立,这一局势使城市管理体制改革权力也由中央转移到了地方。其中,最具有代表性的是江苏

^① 《政治官报》,光绪三十四年十二月二十八日,第445号。

^② 马小泉:《国家与社会:清末地方自治与宪政改革》,河南大学出版社2001年版,第141页。

^③ 《政治官报》,光绪三十四年十二月二十八日,第445号。

省推行的市乡制。1911年10月江苏临时省议会议决的《江苏暂行市乡制》，后又经1912年4月和6月两次修正，在全省推行。该制沿袭了清末的《章程》，将市组织分为董事会和议事会，分别作为行政机关和立法机关，自治的权力有了一定的扩大。在名称上把前清的城改称为市，这是近代中国第一次采用“市”这个名称。1914年袁世凯下令停办各级自治，此一市制遂被废止。

1921年2月广东省颁布《广州市暂行条例》(简称《条例》)，在广州建市。《条例》主要起草人为孙科，在起草《条例》时，“孙科乃采用美国之市委员会制，参酌地方情形，略加改正”，^①市政机关为市政厅，下分三个独立部门，有行政委员会、参事会和审计处。此外市政厅还设置财政局、工务局、公安局、卫生局、公用局、教育局等行政职能管理机构，局长由市长荐请省长委任。市长和各局长共同组成行政委员会，市长为委员会主席，议决并执行有关市政事务。参事会由参事员组成，参事员由省长指派、市民直接选举、各界推荐三种形式产生。参事会的职权主要有：“(一)议决市民请愿，咨送市行政委员会办理；(二)议决市行政委员会送交案件；(三)审查市行政各局办事成绩”。从其职权可以看出“参事会只能议决行政机关送交案件，不能独立议决”，^②对行政机关无法行使监督或弹劾权。审计处设处长一人，由省长委任，审计处主要审查市财政，并向省长提交审计报告。广州市制与清末的《城镇乡地方自治章程》和辛亥年《江苏暂行市乡制》相比，市政的权力更大，如拥有警察权、财政权等，市政机构也更加健全。广州自从实行市制以后，城市各项建设有了很大发展。这是中国近代第一次成功的市政体制改革，广州可以说是中国第一个具有现代意义上的市，广州市制也可以说是第一个现代意义上较为完整的市制。

就在《广州市暂行条例》颁布的同年7月，北洋政府正式公布《市自治制》，9月公布《市自治制施行细则》，在停顿了六年之后北洋政府重新开始推行市制。《市自治制》最大的特点就是明确规定“市为法人，承

^① 《中华民国史事纪要》(民国十年元月至六月)，台北中华民国史料研究中心出版，出版时间不详，第125页。

^② 钱实甫：《北洋政府时期的政治制度》，中华书局1984年版，下册，第327—328页。

监督官署之监督,于法令范围内办理自治各项事务”,^①明确了市作为自治单位而存在的地位。《市自治制》把市分为特别市和普通市,特别市的地位相当于县,和县同属于省;普通市则隶属于县。市的职权主要有教育、交通、水利、公共工程、公共营业、卫生及救济事业等其他依法令属于市自治的各项事务。^②市仍然采取分权制,设自治公所(相当于市政府)作为执行机关,设自治会为议决机关,特别市设参事会作为执行辅助机关。市自治公所设市长一人,由市自治会就居民中具有市自治会会员被选举资格者选举,然后呈请上级官署委任。特别市设佐理员,普通市设市董,作为市长的助手。市长代表市自治公所,主要职权是指挥监督所属职员,“(一)执行市自治会议决事项;(二)办理市自治会选举事项;(三)提出议案于市自治会,但特别市须先经市参事会之议决;(四)管理或监督市之财产营造物及公共设备;(五)管理市之收入与支出;(六)依法令及市自治会之议决,征收市自治税及使用费规费”。^③自治会会员由市民选举产生,会员的名额根据市人口而定,最少十人,特别市最多三十人,而普通市最多二十人,设会长一人,由会员互选产生。市自治会作为议决机关有议决市公约、财政、税费、公债、市财产以及答复市自治公所和监督官署的询问等权。特别市的参事会由市长、佐理员、区董(特别市分区,各区设区董一人,由自治会选举)及名誉参事员组成,市长为会长。参事会作为市长的辅助机关,由市长随时召集开会。这个《市自治制》是民国时期第一个由中央颁布的市制法规,虽然因为当时政治的原因只在北京和青岛施行,未能在全国推广,但是从法制上确立了市制的合法地位。

北洋政府时期,各地方也曾制定了本地的相关市制法规。如浙江省宪中有特别市与普通市乡制的条文。湖南省宪将市分为一二三等。一等市采用分权制,其议决机关称为市议会,执行机关则称市委员会。市长由公民直接选举,是市委员会的委员长。^④二等市也采取一等市的制度。江苏省也曾起草了《淞沪特别市公约》,也

① 《市自治制》,《东方杂志》第十八卷第十四号,第129页。

② 《北洋政府时期的政治制度》下册,第329页。

③ 《市自治制》,《东方杂志》第十八卷第十四号,第132页。

④ 《中国市制概观》,《东方杂志》第二十六卷第二十七号,第39页。

采取分权制,议会为立法机构,市长为执行机关,董事会为市长执行的辅助机关。但这些市制有的只在本地施行了一段时间,有的从未施行,影响不大。

3. 国民党政府时期——近代中国市制的完善成熟阶段

南京国民政府建立后,于1927年颁布了《南京特别市暂行条例》、《上海特别市暂行条例》和《杭州市暂行条例》,在这三地建市。这三个条例对市的职权范围、组织结构的规定大致相同,都采取市长制。市长由国民政府任命,作为全市的行政首脑,综理全市行政事务;市政府下设主管各局,每局设局长一人,由市长呈请国民政府任命,市长与各局长组成市政联席会议(上海为市政会议,杭州为市行政委员会);设参事会作为市政府的咨议机构。^①这三个条例也奠定了南京国民政府市制法规的基础,以后的法规都是在这三个条例的基础上制定的。1928年国民政府颁布了《特别市组织法》和《市组织法》,将市分为特别市和普通市,特别市直辖国民政府,普通市隶于省政府。提高了设市的条件,特别市除首都外,人口要达到一百万以上,或者是“其他有特殊情形之都市”;^②普通市的人口也要达到二十万以上。特别市和普通市都设市长和市议会,市长“指挥并监督所属职员”,^③参事会作为市的咨议机构,向市政府提出建议。“由此以降,省辖各市之组织建制、职权范围、佐治机构、监督系统,乃归于统一。”^④1930年南京国民政府在1928年颁布的《特别市组织法》和《市组织法》的基础上制定了新的《市组织法》。该法以《特别市组织法》和《市组织法》为蓝本而制定,取消了特别市,把市分为院辖市和省辖市,其组织结构上,在市下分区,区下分坊,坊下分间,间下分邻,把市分为五级结构。由于该法对市的分级过多,设市标准过高,各方意见很大,很多市并未完全按照该法的规定设立,于是在1943年作了修正,降低了设市的标准,减少了市政权组织中机构的层级。至此,市制法规基本成熟、完善。

① 阮敦存:《市政府论》,世界书局1927年版,第64—88页。

② 《特别市组织法》,《中华民国史档案资料汇编》第一编政治(一),江苏古籍出版社2000年版,第125页。

③ 《国民政府公布之组织法》,《中华民国史档案资料汇编》第一编政治(一),第82页。

④ 孔庆泰:《国民党政府政治制度史》,安徽教育出版社1998年版,第116页。

二、近代西方市制的引入对中国城市发展的影响

近代西方市制的引入使中国的城市管理制度有了根本性的转变，同时也使人们对现代城市有了更深入的认识，认为“都市‘是一个社会的力量与文明最高度的集中点’，在都市里，‘人类生活各方面的光芒以此为焦点，并且因其高度集中而益增效用与重要’”。^① 这对城市的近代化转型起到了巨大的促进作用，城市的各项事业都有了很大的发展，城市的功能逐渐健全，城市的吸引力和辐射力大大增强，逐渐成为经济、政治、文化、教育的中心。

第一，西方近代市制的引入，促进了城市在政治、文化、教育等方面的近代转型。近代市制被引入后，城市建立了具有现代意义上的城市管理组织，组建市政府和市议会，组成较为完善的分权式城市管理组织，并在市民中间选举城市的管理者。虽然这种制度在实际运行中并未完全实施，但是这种民主管理的体制在法律上得以确立，使民主管理的观念首先在城市传播，也使城市成为近代中国第一个民主试验区。

民主管理城市的制度需要具有一定文化水平的市民参与，这就要求“群体必须受教育，中国年轻人要成为模范市民。在这一教育活动当中，学校是主要的媒介体，通过学校的作用反复灌输新的行为举止，培养政治和爱国意识，产生新民”。^② 各市政府大力兴办教育，创办和改造了很多学校，建立了比较完善的近代教育体系。以小学教育而言，如南京，1938年“计有完全小学十三所，初级小学十二所，分校一所，共有一百二十学级，男女生五千八百四十六人”。^③ 如杭州，1937年公立幼儿园5所，共有学生261人，私立幼儿园9所，共有学生316人。“市立小学已有八十一所，三百二十一学级，以学校论，增加一倍，以学级言，

① 陈之迈：《中国政府》，《民国丛书》第三编，上海书店1991年版，第141页。

② [法]安克强：《1927—1937年的上海——市政、地方性和现代化》，上海古籍出版社2004年版，第137页。

③ 《南京市政概要》，《近代中国史资料丛刊》三编，文海出版社2000年版，第74页。