

近代 北京市 管理法规研究

《北京近代城市法律法规整理与研究》课题组

新 华 出 版 社



北京市哲学社会科学“十五”规划项目

近代 北京市 管理法规研究

《北京近代城市法律法规整理与研究》课题组

组 长：时山林

副组长：梅 佳

新 华 出 版 社

图书在版编目 (CIP) 数据

近代北京城市管理法规研究/《近代北京城市法律法规整理与研究》课题组著
北京: 新华出版社, 2006.5

ISBN 7-5011-7427-X

I. 近… II. 近… III. 城市管理—法规—研究—北京市—近代

IV. ①D927.122.974②D929.5

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2006) 第 016945 号

近代北京城市管理法规研究

责任编辑: 吕仙挺

装帧设计: 肖东

出版发行: 新华出版社

地 址: 北京石景山区京原路 8 号

网 址: <http://www.xinhupub.com>

邮 编: 100043

经 销: 新华书店

照 排: 新华出版社照排中心

印 刷: 北京竹曦印刷有限责任公司印刷

开 本: 880 毫米×1230 毫米 1/32

印 张: 8.25

字 数: 250 千字

版 次: 2006 年 5 月第一版

印 次: 2006 年 5 月北京第一次印刷

书 号: ISBN 7-5011-7427-X

定 价: 18.00 元

本社购书热线: (010) 63077122 中国新闻书店电话: (010) 63072012

图书如有印装问题, 请与印刷厂联系调换 (010) 89580863

前 言

在北京城市近代化过程中，城市建设和管理以及城市各项事业的发展都必须以一定的法律规章作为前提和基础，城市管理法律法规的建立，是一个逐渐完善的过程。北京自晚清迈上近代化的道路以后，立法就成为各主政机关的必要工作之一，留下了大量内容广泛的法律法规和各种规章，其表现形式多种多样。

开展近代北京城市管理法规研究，是研究北京近代城市发展史的重要内容。进行近代北京城市管理法规的研究，有助于进一步丰富、充实、深化北京史的研究内容，从而有助于研究中国近代城市史和中国近代社会史，丰富中国近代史的研究内容。当代北京是举世瞩目的现代化大都市，研究北京过去的法制历程，研究近代北京城市管理法规的演进及其特点，对于“依法治国”更具有必要性和现实意义。

近代北京城市管理法规研究主要依托北京市档案馆藏档案资源，在馆藏 100 多万卷册的档案中，包含有大量的近代北京城市管理法律法规以及法律法规制定与实施等方面的相关信息。此外，清末、民国时期北京地方执政机关都曾编印过数量不一的市政法规汇编，这些都是研究近代北京城市管理法规的基本资料来源。

本课题分为 4 个历史时期，就北京近代城市管理法规的内

容、演变及特点进行研究，每一章节分别从法规产生的历史环境与立法机构概况、城市管理法规的基本情况、内容述要及演变、城市管理法规的特点等方面进行叙述。

第一章：清末北洋时期北京近代法制的发端与初步发展。北京近代城市管理法规的创立与北京城市管理体制的变化是分不开的，清末北京第一批近代城市管理法规产生于京师内外城巡警总厅时期，制定了关于道路交通、医药卫生、行业管理、市场管理、社会救济慈善等方面的法规。清末制定的法规具有鲜明的时代特征，这一时期清政府开始全面推行新政，而修律则是新政的重要内容之一。可以说清末北京的市政法规完全是清末法律改革的直接产物，在许多方面都是直接从外国移植而来。从编纂形式上看，它们与中国古代的律例有着根本的不同，采取了近代法律的法律编纂形式，在立法语言上也摒弃了中国传统的法律术语，移植了近代西方的法律用语。从内容上看，这些法规初步对北京的城市生活进行了规范，从而使人们在从事社会活动时有章可循，城市社会开始有了明确的可供遵守的法律秩序。不仅如此，这些法规表现其近代性的一大特征是他们开始体现出对人的关怀，其立法的出发点是为了人的安全和发展，这在中国传统法律中是很少见的。

北洋时期最主要的市政机构——京师警察厅、京师学务局和京都市政公所，是最主要的法规制定机构。京师警察厅是京师地区的主要法规制定机构，先后修订了数百件法规，涉及城市管理和社会生活的方方面面。京师学务局是京师教育法规的主要制定者，内容涉及劝学督导、私立学校、教育经费、教师、校务、学校体育卫生及私塾整顿等。京都市政公所制定的法规主要集中在都市街道修建和整修疏浚沟渠等，特别是房地法规方面。北洋时期的法规与清末相比，数量多，内容广，基本触及了城市生活的

各个方面，特别是教育法规数量众多，内容丰富而完备；而且更加体系化，在各种不同的法规之间开始呈现出法规层级体系，立法技术较之清末大有进步。但整体上依然显得粗糙，绝大部分法规内容简略，针对某一具体事项的规定较多，而从宏观上对某一方面进行规范的法规较少。

第二章：抗战前国民政府时期北平城市管理法规。内容主要包括市政府及所属局拟订并经过，具有全市意义并在全市范围实施的行政、经济、社会、公安司法、教育、文化、卫生等方面的法规。这一时期是北平城市管理法规的建设真正步入正规化发展阶段，结束了北洋时期地方法规由几个机构制订、没有明确的审议程序的局面，避免了由此带来的立法重复、执法不力的现象，城市管理法规清晰，执法部门明确，从而使城市管理活动能有效开展起来。随着北平市大规模的立法活动的开展，这一时期是北平市政管理法规体系的形成阶段，法规涉及范围广泛，内容丰富，呈现配套性和系统性，从多个方面对法规管理的对象进行约束和规范，使北平城市管理沿着法制化的轨道有序发展。同时，这一时期还是北平城市管理法规稳步良性发展的阶段，虽然北平市政府所属各局屡经裁撤合并，但由于没有大的社会动荡和政权更替，城市管理法规虽也随着客观形势而屡屡做出修正和调整，但仍在继承的基础上不断完善细化，日益规范。

第三章：日伪统治时期北京城市管理法规。在日伪统治时期，北京城市管理法规的制定和实施是与日本帝国主义的侵略掠夺密切相关，与国民政府时期的法规在性质上有着本质的不同，具有殖民地性质。这一时期的城市管理法规涉及行政、政治、军事、经济、公安司法、市政、教育文化卫生体育和自治八大类，各类下又有若干小类，内容十分广泛。通过对日伪统治时期北京城市管理法规产生的历史环境和基本内容进行初步分析，可以看

出，这一时期法规具有与国民政府时期的法规在性质上本质不同的几个特点：制定伪北京特别市地方政府组织、人事法规，以维护其统治地位；制定政治、军事法规，通过利用新民会首都指导部进行“剿共”宣传、强迫进行政治献纳和举行五次大规模的“强化治安运动”以打击抗日活动；制定横征暴敛的经济法规进行经济侵略和掠夺，控制北京城市供水、供电和交通的重要命脉，实行经济封锁和贸易管制，掠夺战略物资，增加税收，以支持侵略战争的需要；制定周密具体的教育法规进行卖国宣传、奴化教育，通过向各中小学派进日本教员、根本修改中小学校教育内容、增设日语，并频繁开展“兴亚运动”、“东亚新秩序建设运动”等灌输“新民精神”，进行“精神训练”，使这一时期的教育具有强烈的殖民地色彩；制定严厉的文化管理法规，实施文化侵略、文化掠夺，强制推行奴化思想，统制言论。

第四章：抗日战争胜利后北平城市管理法规。抗战胜利后，北平市政府从日本侵略者的傀儡政权回归为主权国家城市的地方政权，影响北平城市管理法规产生的历史环境有以下几个特殊的方面：处理日本侵略者占领北平及对北平实行殖民化遗留的问题；恢复遭到日本侵略者破坏的城市管理的行政系统，使之正常运行；复兴市政、解决人民生活贫困问题。这一时期北平城市管理法规除了承袭抗战前的城市管理法规外，市政府在制定城市管理法规的目的、内容和特点上的变化也主要体现在上述方面。同时，抗战胜利后不久内战爆发，特殊的历史条件影响，使得北平城市管理法规缺乏一个稳定的制定环境，造成有关城市建设、经济发展和社会改良等方面法规的颁布远远少于战前，而直接和战争有关的如招募士兵、军事器材等，以及由战争造成的问题，如物价、粮食配给等法规的数量远远多于战前。

目 录

前 言 /1

第一章 清末北洋时期北京近代法制的发端与初步发展 (1901—1928) /1

第一节 清末北京近代城市管理法规的创立 /1

第二节 北洋时期北京近代法制的初步发展 /5

第二章 抗战前国民政府时期北平城市管理法规 (1928—1937) /13

第一节 法规产生的历史环境和立法机构 /13

第二节 1928—1937 年北平城市管理法规内容述要 /14

第三节 抗战前国民政府时期北平城市管理法规的特点 /68

第三章 日伪统治时期北京城市管理法规 (1937—1945) /72

第一节 沦陷时期北京的社会状况与市政管理机构概况 /72

第二节 1937—1945 年北京城市管理法规概况 /74

第三节 1937—1945 年北京城市管理法规内容述要及演变 /76

第四节 日伪统治时期北京城市管理法规的特点 /200

第四章 抗日战争胜利后北平城市管理法规（1945—1949） /211

第一节 法规产生的历史环境与立法机构 /211

第二节 抗战胜利后北平城市管理法规的主要内容及演变 /212

第三节 抗战胜利后北平城市管理法规的特点 /252

后 记 /255

第一章 清末北洋时期北京近代法制的 发端与初步发展 (1901—1928)

北京的近代法制是在清末开始出现的。这一方面是由于社会的发展变化，城市生活的内容日益拓展和复杂，传统的城市管理手段已不能适应社会发展的需要，另一方面随着西方近代文明的传入，一种崭新的城市管理体制和方式方法出现在中国统治者面前，为中国的城市管理提供了可资借鉴的范例。作为先进文明的一部分，西方社会运用法规管理城市的方法逐步为中国的城市管理者所认可和采纳，并内化为北京城市近代化的一部分。

第一节 清末北京近代城市管理法规的创立

北京近代城市管理法规的创立与北京城市管理体制的变化是分不开的。北京传统的城市管理基本上完全依靠行政手段，不仅没有统一的法律法规对城市里的各种活动进行规范，而且也没有一个独立的机构对城市进行全面的 management。这是由传统的自给自足的小农经济和手工业时代的社会特点所决定的，由于社会生活内容比较简单，城市管理的内容较为单一，其难度也比现代城市管理要小得多。清末北京的城市管理基本上由步军统领衙门、五城

兵马司和顺天府共同负责，这些机构也不是负责北京城市管理的专门机构，其管理内容并未超出传统范围，主要是治安防范，维护城市的正常秩序，另外也负责户籍、卫生和街道沟渠的管理等。

北京城市管理体制的改变发生在庚子之乱以后。1900年八国联军侵入北京并实施分区占领，为稳定秩序，日本在其占领地内设立军事警察衙门，各国亦联合绅商设立安民公所。《辛丑条约》签订后，各国交还占地，清政府即仿效日军警察机构设置警务处，并在安民公所的基础上成立善后协巡总局。1902年善后协巡总局改为工巡总局，1905年改为巡警部，1906年巡警部易为民政部，并于京师设内外城巡警总厅，全面负责北京城的管理事宜。巡警总厅内设总务、行政、卫生、消防及司法行政等处，分别负责机要、统计、警事、治安、护卫、刑事、户籍、正俗、营业、交通、建筑、卫生、防疫等。内外城巡警总厅的设立是北京城市管理史上的一个里程碑，是一次体制、机构上的变革，是一个质的变化。巡警总厅是负责北京城市管理的专门机构，不再承担司法审判和军事保卫的职能，北京自此开始形成比较系统、独立的城市管理体制，并直接导致了北京近代城市管理法规的产生。

北京第一批近代城市管理法规即产生于巡警总厅时期，主要有两类：一是组织法规，如《内城巡警总厅设官治事章程》、《内城巡警分厅设官治事章程》、《京师内外城巡警总厅办事规则》等，规定了京师内外城巡警总厅的官制及各自权责，机构设置及分管事务和一些具体的办事规程等。虽然从名称上看，巡警总厅仅是一个警政机构，但其实际的管理范围除了一般的警务和治安以外，还包括营业（商户、银号、度量衡、市场、典当、商标版权等）、道路交通、建筑物、卫生防疫、医学医务等，基本上是一个市政管理机构。除了巡警总厅本身的工作被细化、确定和规范以外，在具体的管理工作中，巡警总厅也相应制定颁布了

一些现代意义上的法规。据北京燕山出版社上世纪80年代影印出版的《清末北京城市管理法》一书，这些法规由巡警总厅制定，由其上级部门核定颁布，主要包括以下一些内容：

第一、关于道路交通的法规。道路交通是传统城市管理的内容之一，随着时代的发展和要求，巡警总厅对其进行了相应的规范，主要是清洁街道和管理各种车辆，前者如《改订清道章程》、《清道执行细则》，后者如《管理地排车专则》、《管理大车规则》、《管理人力车规则》、《车辆夜行不燃灯处罚规则》等。

第二、医药卫生方面的法规。西医西药和公共卫生是近代的新生事物，且事关重大，必须对其进行严格管理，医药方面的法规包括《厅区救急药品使用法》、《预防时疫清洁规则》、《卫生处化验所章程》、《卫生处化验所办事规则》、《卫生处化验所化验规则》、《管理种痘规则》、《内外城官医院章程》等；在公共卫生方面，主要是对饮食行业卫生进行管理，如《管理饮食物营业规则》、《管理牛乳营业规则》、《各种汽水营业管理规则》、《管理各种汽水营业执行细则》、《肉食品之预备与贮藏法》等。

第三、行业管理法规。城市里有许多古已有之的传统行业，如理发、澡堂、娼妓乐户等，在传统社会，这些行业多有约定俗成的行规，官府一般不加过问。在巡警总厅时期，出于社会治安和公共卫生的考虑，这些行业都被纳入了政府管理的范围，制定了一些管理法规，如《管理剃发营业规则》、《管理旅店规则》、《管理浴堂营业规则》、《管理娼妓规则》、《管理乐户规则》等。

第四、市场管理法规。巡警总厅设立了营业科，掌管各项营业、开业、歇业的登记、各种官立、公立市场及工厂、典当和估衣铺的管理以及调查度量衡和货币流通等。这方面的法规主要是《内城官立东安市场管理规则》、《外城官立广安市场地租规则》和《外城官立广安市场管理规则》。

第五、社会救济慈善方面的法规。赈济贫民一直是传统中国的一项社会事业，官府也参与其中，其方式主要是定期或在必要时开办粥厂施粥。到了清末，政府赈济的方式有了发展，已不再是简单的施粥度日，而是创造条件尽量养成城市贫民的谋生技能，为此制定了一系列的规章制度，包括《创办京师内城贫民教养院章程》、《内城贫民教养院管理规则》、《贫民教养院附设疯人院简章》、《外城初级教养工厂章程》、《外城中级教养工厂章程》、《外城教养女工厂章程》、《外城公立贫民养济院试办章程》、《外城贫民工厂章程》、《内城公立博济工厂初级章程》、《内城公立博济工厂中级章程》、《民政部习艺所试办章程》、《重定济良所章程》等。

第六、关于戒烟的法规，包括《戒烟局章程》、《戒烟局管理规则》、《管理公和私立戒烟局章程》。

通观这些法规，不难看出它们具有鲜明的时代特征。这一时期清政府开始全面推行新政，而修律则是新政的重要内容之一。从1902年开始，清政府设立专馆，任命沈家本和伍廷芳为修律大臣，主持修律，制定新法。在10年的时间里，沈家本他们翻译了世界各主要国家的法典，制定了宪法、刑法、民法、诉讼法、商法等新的法律草案，初步奠定了中国近代的法律体系，对于当时和以后的法律编纂有着决定性的影响。清末北京的市政法规完全可以说是清末法律改革的直接产物，在许多方面都是直接从外国移植而来。从编纂形式上看，它们与中国古代的律例有着根本的不同，采取了近代法律的法律编纂形式，在立法语言上也摒弃了中国传统的法律术语，而移植了近代西方的法律用语。从内容上看，这些法规初步对北京的城市生活进行了规范，从而使人们在从事一些活动时有所遵循，城市社会开始有了明确的可供遵守的法律秩序。不仅如此，这些法规表现出其近代性的一大特征是他们开始体现出对人的关怀，其立法的出发点是为了人的安

全和发展，这在中国传统法律中是很少见的。

第二节 北洋时期北京近代法制的初步发展

一、城市职能机构的进一步建立

整个北洋时期北京依然没有一个独立、统一、完整的市政机构，虽然此一时期北京的市政建设和管理较前有较大进步，市政法规的颁布与实施也较前明显增多，但这是多个部门分别施政的结果，并没有一个统一的规划，法规的制定、颁布与实施是各个部门就各自的管辖范围和事项而做出的独立行为。有权做出这些行为的机构主要有京师警察厅、京师学务局和京都市政公所，这是当时最主要的三个市政机构，同时也就是三个最主要的法规制定机构。

（一）京师警察厅

京师警察厅的前身即是内外城巡警总厅。1913年民国政府内务部改革警制，将巡警总厅改为京师警察厅，直属内务部，作为北京全城的管理机构。京师警察厅比巡警总厅有更为完备的组织系统和更加广泛的管理职能。该厅下设总务、行政、司法、卫生和消防等处，每处各设三科，各处科分工明确，各负其责。京师警察厅并不是一个单纯的治安机关，而是一个综合的城市管理机构，在相当程度上执行着后来的市政府的职能。

运用法规管理城市是京师警察厅进行城市管理的重要手段，依法管理不仅仅是社会进步的一个标志，更是实际社会生活对城市管理者提出的必然要求，为了有效地完成如此广泛的城市管理工作，制定法规便成为其中必不可少的一环。京师警察厅在其存在期间先后修订了数百件法规，涉及城市管理和城市生活的方方面面，是北洋时期京师地区的主要法规制定机构。

（二）京师学务局

京师学务局是北洋时期京师地区的教育行政机构，其前身是京师督学局和八旗学务处。该局设于1912年，为教育部组织机构之一，下设总务、中学教育、小学教育和通俗教育四科，负责管理京师各项中等以下学校事务。京师学务局是此一时期京师教育法规的主要制定者，其内容涉及劝学督导、私立学校、教育经费、教师、校务、学校体育卫生及私塾整顿等。

（三）京都市政公所

京都市政公所成立于1914年6月，是北洋时期负责办理京都市政的专门机构。但由于事实上京师警察厅并未移交出其在卫生、交通管理等方面的权力，京都市政公所的工作仅限于京都市的街道修建和整修疏浚沟渠等，因此，由京都市政公所制定的法规主要集中在这些方面，特别是房地法规。

二、北洋时期法规的主要内容

（一）行政法规

行政法规主要包括京师警察厅和京都市政公所制定的一些有关组织、人事、公文往来等方面的规定。从严格的意义上来说，这些规定并不属于城市法规的内容，但因当时市政初创，事务较简，这些具有近代形式特征的规定在当时也算是城市法规的一部分。京师警察厅的此类规定多表现为训令、公函、饬等，形式多不正规，其重要者有京师警察厅总监关于特定限制请假规则的训令、关于组织文官普通惩戒委员会拟订施行细则的饬、京师警察厅总务处关于厅员考勤办法、薪俸发放办法、文件收发办法、文牍员收发文件办法、整顿茶役办法的公函等。市政公所把这类法规称为总务法规，包括《修正京都市政公所暂行编制》、《修正京都市政公所各处分科办事细则》、《督办京都市政公所评议会

暂行章程》、《京都市政公所职员会议规则》、《会议科办事细则》、《修正会议科新式簿记规则》、《京都市政公所职员奖惩暂行规则》、《京都市政公所名誉奖章给予章程》等。

（二）经济法规

此一时期的经济法规基本上是关于捐税的，主要由京都市政公所制定，京师警察厅协助市政公所执行。其基本内容主要分为两类，一是税务机构的组织法规，如《京都市城郊市政捐局组织章程》、《京都市内外城市政捐局各处办事细则》、《京都市四郊市政捐局办事细则》、《京都市内外城市政捐局收捐处组织章程》、《京都市内外城市政捐局收捐处办事细则》等；二是具体的税捐征收办法，如《京都市铺捐章程》、《京都市铺捐罚则》、《京都市戏捐章程》、《京都市车捐章程》、《京都市乐户捐征收章程》、《京都市娼妓捐征收章程》、《京都市公用汽车免捐暂行办法》等。

（三）公安司法类法规

公安司法类法规是城市法规中的主要组成部分，包括警务、治安、户籍、消防、司法等，其中又以警务和治安规定居多。

1、关于警务方面

警务法规基本上是京师警察厅关于警察事务的内部规章，事涉警察奖惩、办事规则等，多以规则、细则和章程的形式出现，主要的有《京师警察厅收发差遣守卫三所服务规则》、《京师警察厅治安警察条例》、《京师警察厅警察奖章条例规则》、《京师警察厅警察胥吏金给予条例施行细则》、《京师警察厅勤务督察施行细则》、《京师警察厅总务处关于科员办事员日夜承审案件时间的规定》、《京师警察厅巡警暂行章程》、《京师警察厅巡官长警赏罚章程》等。

2、关于治安方面

治安类的规定基本上是京师警察局制定的，但因为事权的不统一，也偶有其他机构就特殊行业制定的特殊规范，如酒类公卖总局

的缉私酒规则、京兆全区官硝总局的收售硝石惩罚保管规则等。京师警察厅的治安法规多表现为通令、通告、布告等，如关于各区署严禁售卖军服的通令、关于借用电话各户主均应负责的布告、关于文明茶园严禁怪声叫好及借端骗财的布告、关于各车站空车内不准闲散军人无业游民逗留住宿的布告、关于城郊各署禁止赌博的布告、关于百姓勿再入钱会的布告、关于各商民等禁止行使伪币的通告等。

3、关于消防方面，有《消防建筑警钟章程》

4、关于司法方面

司法规定是比较特殊的法规，一般由中央国家机关制定，地方上只是就一些具体的司法程序、办事细则等做些规定，在北洋时期的北京主要是京师高等检察厅和京师地方检察厅拥有这种职权。

（四）市政类法规

市政法规是城市法规的核心组成部分，主要包括道路、房地、公用、交通、社会救济和其他方面的城市管理等。

1、建筑与工程法规

京都市政公所还制定了一些建筑与工程法规，建筑类的有《修正建筑管理办法》、《修正建筑管理施行办法》、《夏令建筑暂行变通办法》、《修正公共场所建筑审查暨征费规则》、《修正公共场所建筑查工规则》、《公共场所建筑审查细则》、《京都市承揽工程厂商取缔规则》、《京都市营业建筑工程师取缔规则》、《京都市修正承揽工程厂商取缔规则》。

工程类的有《考工科办事细则》、《考核各项工程做法规则》、《工科考核办法》、《工程调查办法》、《公共场所建筑工程查工规则》、《工程队编制及办事规则》、《工程队奖罚办法》、《京都市政公所招标承揽工科章程》、《扣罚违约金办法》、《修正路工巡查队组织暨办事规则》、《路工巡查队奖罚规则》、《修正工料购置收发规则》、《汽碾管理规则》、《汽碾工匠夫役薪资级数表》、《修正材