

ShiZheng GaiGe Yu ChengShi FaZhan



市政改革 与城市发展

赵可 著

中国大百科全书出版社

市政改革与城市发展

赵 可 著

中国大百科全书出版社

总编辑：徐惟诚

社 长：田胜立

图书在版编目 (CIP) 数据

市政改革与城市发展/赵可编著. —北京: 中国大百科全书出版社, 2004.6

ISBN 7-5000-7085-3

I. 市... II. 赵... III. 市政管理—体制改革—研究—中国—近代 IV. D693.62

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2004) 第 053448 号

市政改革与城市发展

责任编辑：余盼兮

责任印制：王丽荣

封面设计：亚细安图文设计

(北京阜成门北大街 17 号 邮编: 100037 电话 010-68315964)

网址: <http://www.ecph.com.cn>

排 版：北京圣波电子技术公司

印 刷：北京兴达印刷有限公司

版 次：2004 年 6 月第 1 版 2004 年 6 月第 1 次印刷

开 本：850 毫米 × 1168 毫米 1/32 印张：11.5

印 数：1-1500

字 数：279 千字

书 号：ISBN 7-5000-7085-3/C·29

定 价：22.00 元

作者简介

赵可，1971年5月出生于河南三门峡市。1990年考入四川大学历史系，先后获中国近现代史硕士、专门史博士学位。现在主要从事中国近代史和近代城市史的教学研究工作。已在《抗日战争研究》、《史学月刊》、《社会科学研究》等刊物公开发表学术论文30余篇。

ABSTRACT

Municipal Reform and City Development

The 250-thousand-character work focuses mainly on the municipal reform movement in the 20's-30's of the 20th century. It has seven parts.

The work discusses macroscopically on the clue of the municipal development in modern China and indicates that municipal reform movements are the mainline of the modern Chinese municipal history studies. There are not only historical succession but historical surpassment and development between two municipal reform movements which consisted of the municipal history in modern China.

Up to now the domestic academic circle has no such studies on the municipal reform of the Republic of China as an American scholar Kristin Stapleton has described the municipal reform mainly on its causes and intention in one of her thesis "The Municipal Development in the times of the Republic of China: The Historical Succession and Affection From outside China."

The work indicates that the municipal reform movement was actually the special manifestation of the local autonomous movement in the cities of the modern times. The style and purpose of the Chinese municipal reform movement in the 20's-30's of the 20th century had been greatly impacted by the American Municipal Movement during the end of the 19th century. The Chinese intellectuals educated in Europe and America wished to carry out nationwide political reform and establish a real democratic modern

country of China by way of municipal reform. The municipal reform movement had been carried out through the big and middle cities over China and had greatly impacted the urban development of the period of the Republic of China, but further political purpose of the modern times Chinese intellectual classes to urbanization couldn't be achieved in the political underground in the times of the Republic of China.

目 录

绪论 市政改革——近代中国市政史研究的主线·····	1
第一节 20 世纪 20~30 年代市政改革运动总体概 述及研究现状·····	1
1. 市政改革运动总体概述 ·····	1
2. 市政改革运动研究现状 ·····	2
第二节 “市政”的界定与近代市政史研究意义的说明·····	7
1. “市政”的界定·····	7
2. 近代市政史研究的意义 ·····	14
第三节 近代市政史的研究状况及研究主线 ·····	16
1. 近代市政史研究状况 ·····	16
2. 近代市政史的研究路径与研究主线 ·····	19
第一章 19 世纪以来欧美先进国家的市政改革 及市政发展趋势 ·····	22
第一节 欧美先进国家的城市化趋势 ·····	22
第二节 欧洲先进国家的市政改革运动 ·····	24
1. 市政体制改革及特点 ·····	24
2. 市政范围的大加推广 ·····	27
第三节 美国的市政改革运动 ·····	30
1. 市政体制改革及其发展趋势 ·····	30
2. 市政范围的扩大 ·····	35
第四节 欧美先进国家市政发展的特点与走向 ·····	37
1. 欧美先进国家市政发展的特点 ·····	37

2. 欧美先进国家市政发展的走向	40
第二章 市政改革——20 世纪 20 年代中国城市发展	
展的趋势和要求	42
第一节 近代城市化的启动与快速发展	42
1. 近代人口城市化进程的明显加快	42
2. 社会精英人士的城市化流动	44
第二节 传统地方行政管理体制的变动及趋势	46
1. 传统地方行政管理体制的变动	46
2. 地方行政管理体制变迁的趋势	58
第三节 城市基础设施对城市近代化发展的严重制约	63
1. 城市基础设施建设的严重滞后性	63
2. 市民对完善城市基础设施建设的强烈呼吁	67
第三章 市政改革新兴势力的崛起和市政发	
展效仿目标的转向	72
第一节 市政改革新兴势力的崛起	72
1. 新式留学知识分子的学成归国	72
2. 以美国为代表的世界性市政改革潮流对留	
学知识分子的影响	79
第二节 市政发展效仿目标的转向	89
1. 市政改革效仿目标的重大转向	89
2. 市政改革新兴势力对国内自办市政的抨击	102
第三节 市政改革新兴势力的宣传与组织活动	113
1. 市政改革新兴势力的宣传活动	113
2. 市政改革新兴势力组织的研究团体	118
第四章 市政改革运动的兴起与推广 (1921 ~ 1927 年)	125
第一节 20 年代初市政制度的陆续颁布及	
其主要内容和趋势	125

1. 《广州市暂行条例》的制订及其主要内容、特点	125
2. 《市自治制》的制订与联省自治运动期间的主要市制	135
3. 20 年代初各种市制的发展趋势	140
第二节 以广州为代表的市政改革运动的兴起	145
1. 广州的市政改革运动	145
2. 昆明的市政改革运动	154
第三节 市政改革运动的推广	160
1. 广州市政改革的影响	160
2. 市政改革运动的推广	165
第五章 市政改革运动的全面展开 (1927 ~ 1936 年)	190
第一节 全国性城市组织法规的统一推行及各地城市政府的相继建立	190
1. 城市组织法规的制订和推行	190
2. 各地城市政府的相继建立	195
第二节 市政改革新兴势力的身份转换及城市政府专门化水平的提高	203
1. 市政改革新兴势力的身份转换	203
2. 城市政府专门化水平的提高	207
第三节 城市政府的科学化管理水平日益提高	216
1. 集中采购	216
2. 合署办公	218
3. 城市规划设计	219
4. 加强人事管理	222
第四节 城市建设与城市管理的全面实施及成绩——以汉口、杭州两市为例	225
1. 城市基础设施建设	225

2. 城市公用事业管理和社会卫生管理	239
第五节 城市管理民主化的严重滞后与市政改革 势力的分离	259
1. 民主化管理的严重滞后	259
2. 市政改革势力的分离	262
第六章 20 世纪 20 ~ 30 年代市政改革运动的影响与得失 ..	267
第一节 市政改革运动的影响	267
1. 促进城市至少在形式上完成从传统 到近代的社会转型	267
2. 城市政府推动城市发展的主导性作用初步凸现 ..	269
3. 推动大中城市的市容风貌显著改观	271
4. 促进市政专门人才的培养	276
第二节 市政改革运动的得失与历史借鉴	279
1. 市政制度创新的力度	280
2. 城市基础设施的优先与超前发展	282
3. 城市管理的力度和水平	286
4. 理论的移植及与国情的结合	293
附表 1: 近代有关市政学译著书目表	297
附表 2: 各特别市或院辖市政府高级职官简况 (1927 ~ 1936 年)	317
附录 征引书目	341
后 记	356

绪论 市政改革——近代中国市政史研究的主线

第一节 20 世纪 20 ~ 30 年代市政改革运动总体概述及研究现状

1. 市政改革运动总体概述

20 世纪的 20 ~ 30 年代是中国近代城市发展的重要历史时期。自工业革命以来，特别是 19 世纪以后，在以英、法、德、美等欧美先进发达国家的城市为代表的世界性城市改革潮流的影响下，我国的大中城市和重要商埠也相继开展了以健全城市政府职能、强化城市管理、完善城市基础设施为主要内容的市政改革运动。国内的市政改革运动直接导致了民国时期城市建设高潮的出现，使城市政府的管理职能和服务职能初步展现并发挥作用，在一定程度上改变了城市的落后面貌，促进了民国时期大中城市的发展和城市近代化水平的提高。

20 世纪 20 ~ 30 年代的市政改革运动对民国时期城市发展的重要影响，还表现在它基本上奠定了以后城市的发展走向。抗战期间以及战后，推行市政改革、发挥城市政府职能依然是一些大城市的主要目标，只不过增加了一些顺应战争环境需要的市政新内容。由于受到时局影响，30 年代中期以后的市政改革活动成效普遍不大，几个规模宏大的市政建设计划方案均未得以实施。如果联系起来考察，可以认为：市政改革是 20 世纪 20 年代以后民国城市发展的主要线索，只是由于受战争影响有所中断，战后

成效不如战前显著而已。因此，研究 20 世纪 20~30 年代全国性的市政改革运动，对于认识和把握民国时期的城市发展具有十分重要的意义。

2. 市政改革运动研究现状

对于 20 世纪 20~30 年代的市政改革运动，国内学术界基本没有进行过系统研究，已出版的个案城市史著作都是从城市管理和城市建设近代化的角度，立足于单体城市范围进行纵向论述的，从而缺乏对各个城市在相同历史时期内具有普遍共性活动规律的整体把握和全面研究。当然，这种状况的出现相当程度上缘于个案城市史体例和内容的限制，不能过分苛求。由张仲礼先生主编的《东南沿海城市与中国近代化》一书，是目前较具代表性的区域城市史著作，其中专辟有《东南沿海五口市政近代化与城市发展》一章，由长期从事近代城市发展和建设研究的郑祖安先生执笔撰述。该章从近代市政体制的变化、新式市政管理的开始、近代城市建设、市政和市容的差异四个方面，详细论述了以东南沿海五口通商城市为主体的城市群体自开埠通商以来市政管理体制的近代化，及其对城市建设和发展的促进作用，并经过对比，讨论了五口通商城市之间市政状况和城市面貌的不平衡性问题。^① 这一专题研究脉络清晰，内容全面，和郑祖安先生以相同内容为主干、侧重近代上海城市发展与建设角度的著作《百年上海城》^② 一起，基本代表了国内在市政体制及城市管理近代化领域的研究水平。

但是，这些研究存在的基本不足是：虽然对城市管理体制和

① 张仲礼主编：《东南沿海城市与中国近代化》，上海人民出版社 1996 年版，第 555~587 页。

② 郑祖安著：《百年上海城》，学林出版社 1999 年版。

城市发展在步入近代之前和步入近代之后的强烈反差及明显进步予以了充分关注，但是对市政管理近代化里程中一些阶段性的重要变化关注研究不够。概括地说，就是对城市的变与不变关注较多，而对处于近代化变迁过程中的快变与慢变、新生变化与旧变延续研究不够。而 20 世纪 20~30 年代的全国性市政改革运动正是一次具有实质性意义的变化。与此前的近代城市管理相比，效仿的目标、推动的力量、借鉴的理论都有重大改变。如果忽视这些内在因素的重大变化，将难以理解为何在 20 世纪 20~30 年代市政体制和城市发展会有根本性的改变。

国外的城市史学者已经开始注意到这一问题。美国肯塔基大学研究中国近代市政史的专家司昆仑 (Kristin Stapleton) 在《民国时期的市政发展：历史传承和异域影响》一文中，从宏观角度探讨了 20 世纪 20~30 年代的中国市政改革运动。^① 该文指出市政运动值得重视和研究的原因在于：首先，市政运动发起的城市改革的重点，对中国城市的结构和组织产生了相当大的影响，至今仍然制约着城市发展的道路；其次，20 世纪 20 年代初正处于军阀混战时期，国家极度分裂，此时兴起的市政运动为史学家提供了契机，使之可以评估此类运动对维系中国成为一个统一体所起的纽带作用；第三，对市政运动史的研究，能够帮助史学家准确把握中国民族主义的特质。20 年代市政改革的主要倡导者几乎全是归国留学生，他们从日本、欧洲，尤其是美国贩回了“市政”学说。“现代城市”的概念，对许多中国人而言，几乎成为帝国主义侵略中国的代名词。研究 1920~1930 年的内陆和沿海的城市改革，有助于阐明城市现代性与帝国主义影响之间的相关程度如何，

^① 司昆仑在 1995 年 10 月武汉“社会转型与文化变迁”国际学术研讨会上提交此论文。论文摘要见马敏：《社会转型与文化变迁国际学术研讨会综述》，载《历史研究》1996 年第 3 期。

或从反面而言，中国自身进行城市改革的状况又是如何。

司昆仑的这篇论文侧重于论述 20 世纪 20~30 年代市政改革运动的发展脉络和总体表现，其主旨在于探讨市政改革运动的缘起和意图，为以后的进一步研究作必要的铺垫。这是第一篇正面提出和研究 20~30 年代市政改革运动问题的论文，具有显而易见的学术开创意义。

在司昆仑的影响下，研究中国 20 世纪 20~30 年代市政改革运动已经逐渐成为美国城市史学界的热点，这也使 20~30 年代的市政改革运动研究成为国际学术前沿性课题。现在已知推出的研究成果有：迈克尔·秦（Michael Tsin）的《重新规划广州》、董悦（Madeline Yue Dong）的《市民的公园与国家的象征：北京的全国性变革》、王立平（Wang Liping）的《近代发明的传统：杭州旅游业和空间的变化，1900~1930》、司昆仑的《成都时期的杨森：城市建设政策与文化演变》、查尔斯·马斯格罗夫（Charles Musgrove）的《建造梦想：国民党理想首都的政府建筑，1927~1937》等论文。^① 研究者们一般称 20 世纪 20~30 年代的中国市政改革为“近代工程”或“公共工程”，比较强调西方技术因素对民国时期城市的重要影响。出于研究兴趣的缘故，美国城市史学家似乎更着重于透过 20~30 年代的市政改革运动研究，分析和探讨民国时期国家、城市空间和社会之间的关系，以及市民城市意识增强等深层次问题，而对市政改革之于城市物质层面实实在在的近代化变迁似嫌着力不足。

值得着重加以评论的还有留美学者史明正关于近代北京城市

^① 这些论文在 1996 年 9 月美国圣迭戈加州大学举办的主题为“上海之外：勾画民国时期的中国城市”学术会议上提出，后发表于美国城市史学会会刊《城市：中国城市史研究通讯》第 1 卷第 2 期（1996 年秋季号）。论文提要及会议综述参见李·麦萨克、史翰波著、刘海岩译：《上海之外：从圣迭戈看中国城市》，载《城市史研究》第 13~14 辑（1997 年）。

发展变迁的学术专著《走向近代化的北京城——城市建设与社会变革》。该书重点讨论了 20 世纪的前 30 年间北京城市基础设施建设和公用事业工程的长足进步，结论认为：“在 20 世纪的最初 30 年间，北京经历了其长达几个世纪的历史上所没有的近代化。”“与 1900 年的北京城相比，1930 年的北京城已经开始走向近代化。”^① 该书的突出特色还在于对城市建设和社会变革互动关系的深入探讨，具体表现为注意城市基础设施和公用事业工程的变革对 20 世纪前 30 年北京城市环境、城市生活的影响，并将城市面貌的转变与社会的变革有机结合起来，从而使城市的近代化变迁鲜活地呈现出来。这一研究取向在近代城市史著作中尚属首次，已获得国内学术界的瞩目和好评，北京学者即赞誉其为“第一部系统研究北京城市近代化（现代化）的学术专著”。^②

由于该书论述内容跨越的年代始自 1900 年，终于 1928 年，尽管它不直接研究 20～30 年代市政改革运动时期的北京，但在时间跨度上有所重合，书中阐述的诸如市政管理机构在城市近代化过程中的演变及其领导作用、近代北京公共工程运动的开展等内容，事实上已经触及到 20～30 年代市政改革运动的部分特征，所以在此也将此书作为国外研究 20～30 年代市政改革运动的相关成果之一进行述评。

史明正的专著因大量运用比较研究的方法而特色鲜明，但作者所进行的往往是北京与欧洲、北美、日本等国重要城市之间跨区域、跨文化的对比研究，以助于人们了解北京在世界范围内城市化进程中所处的地位，而对于同时期内中国城市的变化趋势把

① 史明正著，王业龙、周卫红译，杨立文校：《走向近代化的北京城——城市建设与社会变革》，北京大学出版社 1995 年版，第 287 页。

② 魏开肇：《研究古老都城近代化的开拓之作——评〈走向近代化的北京城——城市建设与社会变革〉》，载《城市史研究》第 15～16 辑（1998 年）。

握不够。由于缺乏对 20 世纪前 30 年间,尤其是 20 世纪 20 年代以后国内其他城市变动情况的观照,遂使北京城在 20 世纪前 30 年间的近代化变迁缺乏更合理的定位背景。事实上,当 20~30 年代市政改革运动兴起后,北京基本上是被视为官僚举办市政事业、成效不良的典型而受到广泛的批评。在当时关注市政改革和城市发展的士人看来,北京的市政情况是落后的、腐败的,与理想中的目标差距甚远,必须进行市政改革。以上内容提示我们,北京在 20 世纪前 30 年间的近代化变迁固然巨大,但是与同时代国内其他城市的发展状况相比,却明显落伍于时代潮流了。如果对国内 20 世纪 20~30 年代各大中城市的最新发展趋势予以充分关注,那么史明正就北京近代城市建设和社会发展问题提炼的一些观点和结论则值得商榷和讨论。这也从反面表明研究 20 世纪 20~30 年代市政改革运动的必要性和重要性。

通过以上对 20 世纪 20~30 年代国内市政改革运动既存研究成果的回顾和评述,可以认为,美国城市史学者在发现和研究此课题方面展示了较强的学术敏感性和创新精神,目前在此领域居于领先水平。但是也应看到,海外关于 20 世纪 20~30 年代市政改革运动的研究毕竟起步晚,尚处于初始阶段,目前推出的已有研究成果无论数量还是质量,均与这一涉及各大中城市的全国性运动的作用及影响远不能相符。另外,毋庸讳言的是,当前此专题的研究主要在海外进行,并有渐成美国城市史学者研究热点的趋势,而在当事国方的大陆却几乎无人涉猎,研究成果付之阙如。缺乏海内外的学术呼应和彼此促进,势必影响该课题的研究进展。

笔者在回顾和评述关于此课题的既存研究成果时,还有一个强烈的感受,即研究者面对同一个研究课题时,由于所处位置不同,研究旨趣有别,致使研究风格各异,体现出迥然不同的学术关怀指向。美国学者的研究指向即明显流露出受当代西方史学理论影响的特征,有些雾里看花的观点不能被我们所认同。目前,

关于 20 世纪 20~30 年代全国性市政改革运动的研究只是刚刚起步，有大量实证性的工作需要展开，以凸现此运动的大致情况、影响及作用。这一基础性研究迫切要求国内学者的关注和参与，最终形成海内外学者间的相互呼应和良性互动局面，共同推动该课题研究的深化。

本书正是着眼于此，尝试着在充分吸收既存研究成果的基础上，从近代市政史的研究角度，审视 20 世纪 20~30 年代的市政改革运动。

第二节 “市政”的界定与近代市政史研究意义的说明

1. “市政”的界定

“市政”一词是市政学的基本术语。20 世纪 20~30 年代全国性市政改革运动兴起的背景之一，即是西方市政学知识的大量传入。近代以来特别是民国时期，“市政”一词被广泛使用，但其内涵往往随语境而扩大或缩小，始终缺乏明确的界定。就是在今日，“市政”一词的使用频率也极高，但其内涵和外延依然模糊，各种解释出入较大。研究市政改革运动或是近代市政史，首先要解决的问题就是“市政”一词的准确界定。

据考证，“市政”一词在中国古代典籍中就已出现。《周礼·地官》中有“凡会同师役司市帅贾师而从治其市政”之语，这是“市政”一词的最早出处。只不过《周礼·地官》记载的市政制度是关于中国古代市场的制度与管理^①，与近代市政的含义已大相

^① 学术界对于中国上古时期的“市政”已有研究，参见杨生民：《论春秋战国的市》，载《历史研究》1996 年第 3 期。