

旧都新造

民国时期北平市政建设研究
(1928-1937)

王煦 著



人民出版社

旧都新造

民国时期北平市政建设研究
(1928-1937)

王煦 ©著



人民出版社

责任编辑:朱云河
封面设计:马淑玲
版式设计:周方亚
责任校对:周 昕

图书在版编目(CIP)数据

旧都新造:民国时期北平市政建设研究:1928~1937/王煦 著.
—北京:人民出版社,2014.10
ISBN 978-7-01-013993-7

I. ①旧… II. ①王… III. ①城市建设—研究—北京市—1928~1937
IV. ①F299.271

中国版本图书馆(CIP)数据核字(2014)第227101号



旧都新造

JIU DU XIN ZAO

——民国时期北平市政建设研究(1928—1937)

王 煦 著

人民出版社 出版发行
(100706 北京市东城区隆福寺街99号)

北京瑞古冠中印刷厂印刷 新华书店经销

2014年10月第1版 2014年10月北京第1次印刷
开本:710毫米×1000毫米 1/16 印张:21.5
字数:313千字

ISBN 978-7-01-013993-7 定价:56.00元

邮购地址 100706 北京市东城区隆福寺街99号
人民东方图书销售中心 电话 (010)65250042 65289539

版权所有·侵权必究

凡购买本社图书,如有印制质量问题,我社负责调换。

服务电话:(010)65250042

序

王煦的《旧都新造——民国时期北平市政建设研究(1928—1937)》一书,是在其博士学位论文基础上修改充实而成的。这是一部有关古都北京如何向现代城市转型的史书。

在中国现代化的过程中,城市的发展是一种重要的现象。民国时期是中国社会由传统走向现代的剧变时期。近年来,学术界关于民国时期城市史的研究成果迭出。不过,综观学人们的成果,虽然关注到了各地城市现代化的过程,但大多停留在对城市发展的表象论述,而缺乏促发城市现代化的深层次探究,尤其忽视城市现代化过程中“市民”因素的研究。而王煦关于民国时期北京城市史的研究,在前人研究的基础上,不仅考察了民国时期北京市政建设的外在变迁过程,而且以较多的笔墨,论述了在城市变迁过程中的人,即那些被市政建设现代化影响而又影响着市政建设现代化的人们。

作为王煦读博期间的导师,我有幸成为他研究成果的最早读者。通览全书,我认为,本书具有如下特点:

第一,依据较为丰富的资料,勾勒了民国时期北京市政建设的发展历程。通过该书,我们可以清晰地了解1928—1937年间北京市政建设和管理活动的基本内容和发展脉络,同时还可以了解当时北京市政建设在指导思想、行政决策、管理方式等方面的特点,特别是市政建设的现代化取向,城市管制的强化以及“民族复兴”意识形态在市政建设中的反应等

问题。

第二,从中国传统政治中心城市现代转型的角度,探讨了北京市政建设和城市发展的路径和特征。民国时期,北京仍然维持着其政治中心城市的特征——工商业不发达,西方势力影响较小而国家力量相对强大。即便是1928年首都地位丧失后,这种特征在相当长的时期内仍难以扭转。因此,北京城市现代化有其自身鲜明的特征,如:现代化的城市发展主流方向,市政建设中的政府主导,强势的地方社会与传统文化,传统与现代冲突与融合并存,现代化道路曲折缓慢又不断发展进步等。虽然,民国时期北京的现代化进程不如上海、天津等口岸城市明显,城市发展过程也经历了很大的曲折,但这种历史发展态势正典型地代表了这类中国传统政治型城市现代变迁的基本特征,有助于我们深入理解近代以来中国城市转型、发展的道路和特色。

第三,着重探讨了不同社会群体,特别是城市居民对城市建设的参与及其影响。市政建设和管理尽管从表面上看主要是市政当局的行政行为。但在现实中,市政建设因为改变了原有的城市物质环境和空间格局,也就必然会影响到社会运行、市民生活乃至城市文化。因此,市政建设和管理具有强烈的社会性,也会引起社会成员的不同反应。本书从考察不同社会群体对待城市改造和市政建设、管理上的不同态度和行为入手,分析了隐藏在物质环境变迁之下的社会活动甚至地方政治活动,有助于我们了解北京城市现代化特征的形成,以及民国时期城市社会的发展。

当然,本书主要是针对北京某一历史阶段的个案研究,相关领域还有很大的研究拓展空间。诸如不同历史阶段北京城市建设的特征及其比较,近代以来直至当代北京城市建设的长期演变过程,北京与其他城市建设管理问题的比较研究,近代以来中国城镇化、城市现代化的道路和特征,等等,都值得进一步深入探索。

王煦在求学期间,勤于思考,踏实努力,已经展现了较强的学术研究和素养。毕业后,他继续从事历史学的研究和教学工作,并取得了一定的成果。今天,看到其著作出版,倍感欣慰。希望他能够继续潜心于相关问题、领域的研究与探索,期待他取得更好的成绩。

朱汉国

2014年8月

引 言 / 1

第一章 “故都”新路:现代市政管理的发展与市政
计划的编制 / 8

第一节 北平现代市政管理的演进 / 8

- 一、现代市政管理体制的创立 / 9
- 二、北平市政府的组织与市政管理现代化 / 13
- 三、政局动荡与市政管理的不稳定性 / 18
- 四、城市经济环境与北平财政状况 / 24

第二节 城市发展方向的转变:“繁荣北平”规划活动 / 28

- 一、“繁荣北平”活动的兴起与中辍 / 29
- 二、“繁荣北平”呼声的复振 / 32
- 三、北平“文化中心”城市性质的确立 / 36
- 四、“繁荣北平”活动的沉寂 / 42

第三节 都市计划的实践:1933—1935 年的北平市政计划 / 45

- 一、北平都市计划的产生和改进 / 45
- 二、游览区建设计划 / 48
- 三、文物整理计划 / 50

四、改善城市形象,整顿城市秩序 / 53

第二章 营造与管治:市政基础建设的开展 / 57

第一节 城市基础设施建设 / 57

一、道路、河渠建设 / 58

二、市政设施管理 / 66

第二节 城市环境卫生的整治和改善 / 75

一、北平清洁卫生自治的建立及其困境 / 75

二、政府与自治机关合作下的清洁工作 / 80

三、清洁管理的强化与恢复官办 / 84

四、市民卫生行为管理 / 88

五、厕所管理与污物清除 / 93

第三节 市容环境修饰与美化 / 98

一、城市绿化的开展 / 98

二、古建文物保护与修缮 / 109

第三章 公益与私利:城市公用事业的发展 / 120

第一节 公用事业发展概况 / 120

一、电气事业 / 121

二、公共交通 / 127

三、自来水供应 / 135

第二节 地方政府的公用事业管理 / 138

一、供电、用电安全管理 / 139

二、电车设备建设和服务改进 / 143

三、自来水水质卫生监管 / 146

四、控制企业经营 / 150

第三节 公用企业间的关系:电灯、电车公司供电纠纷 / 159

一、供电纠纷缘起 / 159

二、供电纠纷的处置与化解 / 162

第四节 公用企业与政府的互动:减低电费交涉 / 169

一、减低电费问题的产生 / 169

二、减费交涉与中央、地方政府分歧 / 173

三、减低电费交涉的终结 / 179

四、公用企业、地方政府、中央政府间互动简评 / 181

第四章 基层的力量:北平市民与市政建设 / 185

第一节 市民对市政建设和规划的参与 / 185

一、民修市政工程及市政捐费供给 / 186

二、民间市政建议和计划 / 199

第二节 市民针对市政建设的维权活动 / 212

一、传统行业集团反对市政管理的行动 / 212

二、城市改造中的拆迁维权 / 220

三、市民争取降低公用事业价格的活动 / 227

第五章 小利大患:市政建设现代化进程中的阻碍因素 / 242

第一节 城市传统行业从业者与市政现代化的冲突:

人力车夫捣毁电车事件 / 242

一、人力车夫与电车公司矛盾的加深 / 243

二、人力车夫的诉求活动及其暴力性的增强 / 248

三、暴动的直接原因:总工会改选纠纷 / 252

四、暴动经过及处置过程 / 255

五、电车复工问题 / 258

六、捣毁电车事件的影响 / 263

第二节 占用、盗用电流资源 / 267

一、严重的窃电、欠费问题 / 267

二、电灯公司、市政当局防止窃电的措施 / 272

三、擅用电流问题简析 / 281

第三节 电车运营中的无票乘车问题 / 285

一、严重的票务损失和车路纠纷 / 285

二、车路秩序的整顿 / 289

三、处理车路纠纷过程中的各方立场 / 296

结 语 / 301

一、北平市政建设的基本特征 / 301

二、市政现代化与民族文化传统 / 305

三、市政建设中的政府与民众关系 / 311

主要参考文献 / 323

后 记 / 332

引 言

本书所探讨的主要内容,是1928—1937年中华民国国民政府时期北平市政建设的发展及其社会意义。

市政建设,主要指那些以城市基础设施和公用事业为对象的工程建设和管理活动,包括道路交通、环境卫生、供水供电等方面。市政建设直接作用于城市的物质环境——这一城市社会赖以存续的基础。因此,它关系着城市的宏观发展,同时也对城市社会运行和城市居民生活产生巨大而广泛的影响。民国时期,在中国社会现代化的大背景下,西方工程建设技术和市政管理理念对中国城市影响日益深入。这极大地扭转了城市建设、管理的中心和视角,使体现现代性、公共性价值的市政建设取代以皇宫官署为核心的传统城市设计与营造,广泛地开展起来,深刻地改变了城市形象,并日益显著地影响城市社会生活,成为中国城市化、现代化的重要组成部分和标志。因此,在民国城市研究中,有必要对市政建设问题加以考察、分析。

多年来,学术界对于民国时期城市建设的研究,已取得了可观的成果。仅就北京而言,曹子西主编的《北京通史》第九卷(中国书店1994年),史明正的《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),王亚男的《1900—1949年北京的城市规划与建设研究》(东南大学出版社2008年)等专著,对民国时期北京城市规划、市政建设进行了综合性的研究,对我们从整体上认识北京近现代市政发展,城

市空间形态演变,以及城市现代化进程及其与政治、社会变迁的关系,都具有重要价值。其他还有很多著作、论文,都从不同角度切入了北京市政建设相关问题,诸如市政建设与城市社会生活的关系,市政建设进程中行政管理与政府权威的强化,市政建设活动中政府与市民的互动,城市现代化进程中传统文化观念及其载体的变迁命运,等等。这些成果都成为本书写作的重要基础和参考。当然,相关研究仍有进一步深化的空间。在进一步厘清史实的同时,理论分析力度还需加强。在对各建设项目做专业化考察的同时,也应关注其社会意义和影响。对于市政建设与市民大众的关系、民众在市政建设中的作用,也应加以关注。这些都需要学术界进一步的深入研究,也是本书力图推进和完善的。^①

1928—1937年间是民国时期北平市政建设相对繁荣、发展明显的时期。1928年北平市政府的建立开创了北平市政建设史上一个新的阶段。在这个阶段,北平城市基础建设规模进一步拓展,市政管理体系更为完善、专业,市政建设对城市社会的影响也日益深化,在整个民国时期北平市政发展历程中居于承上启下的地位。而另一方面,1928年的政权更迭,北平首都地位的丧失,之后长期的经济衰退和政治局势紧张,以及北平历史上长期以来形成的复杂的治理形势,也始终困扰、考验着当时的市政决策者和建设者,使这一时期的市政建设又具有明显的曲折性和复杂性特征。因此,本书将针对这些问题,以1928—1937年的北平市政建设为对象,就其基本发展过程、主要项目进行考察和梳理。同时,作为社会史研究,本书试图从社会、文化角度,全面地认识北平现代市政建设的社会意义,以及围绕城市建设、管理出现的社会互动与群体博弈,特别是对城市居民在市政建设中的地位和作用进行分析。

现有研究中,比较普遍的看法是:现代市政在北平的产生和发展主要

^① 详见王熙:《三十年来北京近代市政建设研究述评》,《北京社会科学》2010年第1期。

是城市管理者,即地方政府部门主持推动的结果。当然,这种政权主导的特点在整个民国时期北平城市现代化过程中是明显存在的,尤其是国民党和国民政府的国家治理模式,更将这种主导和管控推到了一个新的高度。市政建设不但表现为物质环境变革本身,而且通过市政建设理念和城市管理体系向城市基层社会的延伸,(部分的)实现了社会管制与社会整合的强化,从而具有了现代(民族)国家建构的特征,影响、塑造着城市中的每个社会成员。

但同时,不可否认,城市居民是城市生活的主体,也是城市社会发展进程最主要的参与者,因此这一人群在城市建设活动中的地位和作用不可忽视。一方面,至民国时期仍主要遵循传统生活方式,在社会发展进程中总体相对滞后的北平市民大众,不可避免地受到现代化城市建设的影响,面临环境的改变和管制的加强,其生活方式、习俗及心态也(主动或被动的)发生改变。另一方面,在新式市政建设开始对每个人的日常生活发生切身影响的时候,即使是处在社会底层的普通百姓也不会对城市的新变化无动于衷。因此,作为一种辩证关系,城市居民群体在城市现代化的过程中被改变、被塑造,同时也以其自身行为影响着市政建设和城市形态的走向。

客观上讲,与通商口岸、经济中心上海、天津相比,作为传统政治中心、非生产型城市,发展进程又在民国时期经历巨大起伏的北京,其现代化、城市化水平是无法相提并论的。也正因此,在比较传统的城市史研究中,北京也是相对冷僻的,或者说北京在近代中国城市现代化方面不具备典型意义。

但事实上,对近代北京的研究是不应被忽视的。北京作为成熟的古典城市和首都,典型地代表了中国城市化过程中的一种方式 and 类型。作为长时期的帝国都城,它具有成熟的建筑和规划设计。同时,在这个经济繁荣的政治中心,也孕育了更为成熟的传统城市社会,具有特定的社会结

构、运行体系,以及社会风习和文化。

而现代城市建设活动的引入,不但从物质上打破了传统的城市格局,而且还带给社会,包括作为社会成员的城市居民个体,以物质、文化及至生活方式、习俗上的冲击和改变。在这一过程中,地方政府作为城市的主要建设者和管理者,拥有了日益强大的权力和能力,伴随而来的是社会管治力度的加强。

尽管如此,这些现代化的推动力量,仍要面对传统北京遗留下来的强大(顽固)的社会结构、社会势力和社会习俗。从古建筑、老城墙到水夫、粪夫等传统行业群体,乃至随地便溺、吐痰、扔垃圾的旧习惯,无不给北京市政建设的现代化带来困扰和窒碍。在这种情况下,破坏、适应或调和这些传统社会元素,就成为北京城市现代化过程的重要课题和内容。由此引发的国家与社会,政府与民间的互动与博弈也日益明显、频繁。这种现代化历程的曲折、复杂性,正构成了北京不同于其他类型城市的发展状况和特征,民国时期北京市政建设也因此具有相当典型的意义和考察价值。可以说,正是北京市政建设的不充分,现代化道路之曲折本身,才是值得进一步探讨、研究之处。

再者,目前我国正在进行大规模的城镇化建设和改造,其规模远远超越了历史上的任何时期。在这一过程中,不可避免地产生了一些问题,特别是为了追求物质建设和经济指标的单纯增长而忽视城市中的人与社会。在处理不同群体利益关系以及协调城市文化特色,即民族传统、地方特色与现代化(全球化)关系方面,都存在着问题、争论甚至矛盾冲突。在当今城镇化迅猛发展,社会文化剧烈转型的时期,促进社会和谐安定,需要各方面着力加以重视。而推进以人为本的新型城镇化,已成为我国今后城市建设的重要战略指导。本书从历史角度,考察民国时期北平城市建设的现代化发展,分析其建设历程和特征,以及围绕这一问题产生的不同社会群体的互动和博弈,对于今天开展城市建设、认识城市社会运

行、维护社会和谐安定,均具有一定的意义。

因此,本书主要从社会的角度考察民国时期1928—1937年间北平市政现代化的发展过程、历史意义和影响,同时考察城市建设现代化过程中社会生活的变迁。本书在结构上,将围绕市政建设这一核心,从不同社会力量——地方政府、公用企业、知识分子、普通市民等在市政建设活动中的作用和影响入手,采用市政建设各方面的分门类叙述与横向比较相结合的形式进行布局。在厘清10年间北平市政建设整体发展脉络的同时,也会特别关注那些具有典型性的事件和个案,通过它们来分析社会大众对城市重大公共事务的态度和应对方式,进而一窥现代转型中中国城市社会的现实。

为了推进研究的深入,本书尝试采用历史学与社会学、地理学等多学科交叉的视角和方法。

唯物辩证法和历史唯物主义是我们进行学术研究的基本指导思想。在历史研究中,要努力以追求历史的真实为目标,把各种历史现象置于特定的时、空坐标中,进行具体的、历史的分析。坚持实事求是的原则,通过对史料的广泛搜集和细致分析,做出历史的、客观的、理性的判断。厘清事件发展的过程与脉络,进而通过归纳和总结,揭示社会历史发展的本质和规律。这是我们研究历史问题应遵循的最基本的方法。

在此基础上,本书的写作还基于民国时期北平市政建设是一个现代化过程,同时也是中国城市总体现代化进程的一部分这一认识。民国时期北平市政建设虽然具有很多城市个体特征,如浓厚的民族文化环境和社会观念中的“传统”情结等,也因此造成发展的曲折,但总体上其发展的主线仍是一个向西方学习、引进西方技术和管理体系、变革传统城市环境和社会以适应现代化需求的过程,这也是本书论述的主要前提。

本书还吸收了城市社会学和城市地理学中“社会空间辩证法”理论。该理论认为,人类与环境之间具有相互的作用和影响,人们在创造和改变

城市空间的同时,又被他们居住、生活的空间以各种方式控制着。在本书中,现代市政建设就是一种引发城市空间变动的重要因素,同时也是与社会生活密切相关的元素。而市民作为城市社会生活的主体,一方面其生活在市政现代化的过程中发生了相当程度的改变,另一方面城市居民在这个变革的社会环境中也对市政建设和决策的发展(或主动或被动的)施加着影响,其作用是不应忽视的。该理论同样有助于我们认识到,市政建设不仅是一个物质建设和改造活动,而且也是一个广泛的社会活动和过程。

最后,为便利相关研究的进行,这里首先有必要对本书涉及论题相关的概念及时空范围加以界定。

首先,对于“市政”基本概念的界定。“市政”是本书最核心的概念。目前,学术界对于“市政”概念的界定尚不统一。一般而言,存在广义和狭义两种定义。

广义上,市政是指城市的政党组织、国家政权机关、各类非政府公共组织以及广大市民,为实现一定的价值目标和管理目标,依据一定的市政体制和运行机制,对城市的政治、经济、文化和社会发展等各项事务进行的管理活动及其过程。该定义认为市政是指城市管理的各种业务的总称,类似于英文中的 Municipal Administration(市政管理)。

狭义上,市政通常被理解为工程技术方面的事务,包括诸如道路交通、环境卫生、供水供电、林园绿化等市政工程、市政建设、城市公用事业及其管理。该定义是目前国内行政、建设领域比较通行的概念,类似于英文中的 Municipal Engineering(市政工程)。^①

笔者认为,广义市政概念内容广泛,在推动城市管理的统一以及权力行使和决策系统化、专门化方面,具有较大的现实意义和价值,但由于涵

^① 参见张永桃主编:《市政学》,高等教育出版社2006年版,第3页。赵可:《市政改革与城市发展》,中国大百科全书出版社2004年版,第8页。

盖范围太广,基本上城市公共事务无所不包,因此容易流于空泛,也不易考察把握。而狭义市政概念则相对具体,所涉及项目演变线索比较清晰,具有较强的历史性,且与当下现实有较强联系。因此,本书基本上取狭义市政概念,即市政工程、公用事业等改造城市物质形态、影响城市社会运行和市民生活的公共性的城市建设和管理活动,同时也会涉及作为建设活动决策过程、背景的政治、政策性活动,以及相关的社会作用和影响。鉴于目前“市政”概念的不统一,本书在行文中会具体地运用“市政建设”、“市政管理”来进行更进一步的界定。

其次,对于本书研究内容的时代断限和空间界定。本书论述之时代断限,以1928—1937年(国民政府统治前期)为主,但考虑到社会发展的连贯性,各历史阶段间的比较分析以及历史事件论述的需要,本书部分内容会适当进行追溯和后延。空间方面,本书主要从社会角度分析城市问题,因此文中所指的“北平”空间范围,主要并不依照行政区划和边界(不论是民国时期的还是当代的)进行界定,而是从城市性质、功能来界定。因此,本书考察的空间范围,以北平城区范围(主要在城墙内)为主,适当论及北平郊区的城市化和新市区建设。

最后,还要明确的是,在民国历史上,北京名称曾发生变化。1928年6月,国民政府改“北京”为“北平”。本书所述,以1928—1937年为主,故其中凡涉及1928—1937年具体史实之处,均依例称为“北平”。而在涉及到其他时段史实,北京城市特征和文化以及长时段的比较和变迁时,则相应地称为“北京”,以保持城市历史发展和文化遗产的连贯性与一致性。