

陈伟明 著



COLECÇÃO CULTURA DE MACAU

澳门文化丛书

管而不控：
澳门城市管理研究
(1840~1911)

*Urban Management of Macao
(1840-1911)*



社会科学文献出版社
SOCIAL SCIENCES ACADEMIC PRESS(CHINA)



澳門特別行政區政府文化局
INSTITUTO CULTURAL do Governo da R.A.E. de Macau

陈伟明 著



COLECÇÃO CULTURA DE MACAU

澳门文化丛书

管而不控：
澳门城市管理研究
(1840~1911)

Urban Management of Macao
(1840-1911)



社会科学文献出版社
SOCIAL SCIENCES ACADEMIC PRESS(CHINA)



澳門特別行政區政府文化局
INSTITUTO CULTURAL do Governo da R.A.E. de Macau

图书在版编目(CIP)数据

管而不控：澳门城市管理研究：1840～1911/陈伟明著.
—北京：社会科学文献出版社，2014.10

(澳门文化丛书)

ISBN 978-7-5097-6074-1

I. ①管… II. ①陈… III. ①城市管理—城市史—澳门—
1840～1911 IV. ①F299.276.59 ②K296.59

中国版本图书馆CIP数据核字(2014)第114402号

·澳门文化丛书·
管而不控：澳门城市管理研究(1840～1911)

著 者 / 陈伟明

出 版 人 / 谢寿光

项目统筹 / 王玉敏

责任编辑 / 王玉敏 张志伟 张文静

出 版 / 社会科学文献出版社·全球与地区问题出版中心(010)59367004

地址：北京市北三环中路甲29号院华龙大厦 邮编：100029

网址：www.ssap.com.cn

发 行 / 市场营销中心(010)59367081 59367090

读者服务中心(010)59367028

印 装 / 北京季蜂印刷有限公司

规 格 / 开 本：787mm×1092mm 1/16

印 张：18.25 字 数：247千字

版 次 / 2014年10月第1版 2014年10月第1次印刷

书 号 / ISBN 978-7-5097-6074-1

定 价 / 69.00元

本书如有破损、缺页、装订错误，请与本社读者服务中心联系更换

▲ 版权所有 翻印必究

出版说明



国学大师季羨林曾说：“在中国 5000 多年的历史，文化交流有过几次高潮，最后一次也是最重要的一次是西方文化的传入，这一次传入的起点在时间上是明末清初，在地域上就是澳门。”

澳门是我国南方一个弹丸之地，因历史的风云际会，成为明清时期“西学东渐”与“东学西传”的桥头堡，并在中西文化碰撞与交融的互动下，形成独树一帜的文化特色。

从成立伊始，文化局就全力支持与澳门或中外文化交流相关的学术研究，设立学术奖励金制度，广邀中外学者参与，在 400 多年积淀下来的历史滩岸边，披沙拣金，论述澳门文化的底蕴与意义，凸显澳门在中外文化交流中所发挥的积极作用。

2012 年适逢文化局成立 30 周年志庆，在社会科学文献出版社的鼎力支持下，澳门文化局精选学术奖励金的研究成果，特别策划并资助出版“澳门文化丛书”，旨在推介研究澳门与中外文化交流方面的学术成就，以促进学术界对澳门研究的关注。

期望“澳门文化丛书”的出版，能积跬步而至千里，描绘出澳门文化的无限风光。

澳门特区政府文化局

社会科学文献出版社

谨识

前 言



本书主要研究近代澳门（1840～1911年）城市管理发展的历史状况，包括城市管理架构与机制，城市管理模式与运作，以及涉及城市管理的经济、文化、人口、卫生等不同层面的内容，总结近代澳门城市管理的内容、特点与成效，由此探讨城市管理的完善与发展，对推动近代澳门城市社会文明进步具有重要意义，从多角度、多层面研究探讨了近代澳门历史发展的动力与规律。所谓城市管理，就是把城市作为一个复杂的系统工程，以城市的社会发展为基础，运用政策、措施、监管、控制等一系列的运行机制，采取有关行政、法律、经济等手段，通过政府、社会与市民的互动，对城市运行发展的历史进程进行决策引导、规范协调、服务经营，使城市在历史的进程中能够保持经济繁荣，维持社会平衡，保障公平正义，从而进一步推动城市的可持续发展。

随着香港的崛起以及葡萄牙殖民者逐步取得对澳门的实际管治权，近代澳门城市社会的发展出现了较大的变化，也对澳门城市的发展产生了重大影响。近代澳门如何应对复杂多变的社会环境，以更好地维持澳门城市的发展，是城市统治阶层必须面对的问题，所以，近代澳门城市管理的完善与发展，具有重要的历史意义。近代澳门城市地域狭小、资源有限、人口混杂、经济动力不足，容易受到周边政治、经济形势的冲击而出现波动。政府如何决策管理，寻求合理的城



市发展路向，维持近代澳门的平稳安定，是近代澳门城市管理的主脉与主流。近代澳葡政府，主要实行行政主导，通过有关政府架构的建制运作，实施有关政策措施，从政治、经济、文化各个层面，对城市社会以及民众进行有效的管理管治，从而使近代澳门在中外复杂多变的竞争形势中，仍能走出一条适合自我发展的城市路向，在一定程度上继续保持澳门的繁荣稳定，也为后世澳门城市的发展打下了良好的基础。本书正是希望从不同的城市社会层面对近代澳门城市管理的有关内容、特点和成效作用做一些探讨总结，从而更好地认识近代澳门城市发展的规律与方向。

关于近代澳门城市管理的研究，目前总体的研究情况相对较弱。这里有几个方面的问题值得注意。

第一，有关澳门城市管理问题的研究，时间上主要集中在鸦片战争（1840年）前的明清时期。如香港大学1970年博士论文《澳门模式：16世纪中叶至鸦片战争前中国对西方人的管理》，山东大学2006年硕士论文《清朝康熙时期对澳门的决策与管理》，山东大学2007年博士论文《1651～1849年清朝政府对澳门的管治》，等。又黄鸿钊《澳门同知与近代澳门》（广东人民出版社，2006年），杨仁飞《论清政府对澳门的海关管理》（《广东社会科学》1993年第2期），万明《鸦片战争前清政府对澳门的管理述略》（《黑龙江社会科学》1999年第5期），都对鸦片战争前清朝政府对澳门管治问题作了很好的研究。而鸦片战争后近代澳门城市，葡萄牙人如何对澳门城市进行管理，尽管一些论著或有述及，总体而言，这方面的研究还是缺乏较为深入的讨论。

第二，在横向研究空间上，有关澳门城市管理的研究，内容上相对较多地集中在司法与博彩方面。司法方面的研究，如康大寿《明清政府对澳门的法权管理》（《四川师范学院学报》1998年第4期），陈文源《明清政府立法治澳之探讨》（《暨南学报》2000年第1期），刘冉冉《清朝政府对澳门的司法管理（1849年以前）》（《兰州大学学

报》2007年第3期),等。而博彩管理方面的研究,最突出的有胡根《澳门近代博彩业史》(广东人民出版社,2009年),张廷茂《晚清澳门番摊赌博专营研究》(暨南大学出版社,2011年),赵利峰《尴尬图存:澳门博彩业的建立、兴起与发展(1847~1911)》(广东人民出版社,2010年),分别从不同角度论及近代澳门有关博彩管理的问题。但是城市管理是一个综合复杂的大课题,涉及城市社会发展的各个方面。有关近代澳门城市管理还有不少内容,目前的研究还是比较缺乏。

第三,近年出版了不少近代澳门研究的中西文献、档案及报刊资料,有关澳门城市发展的研究成果也越来越多。如严忠明《一个海风吹来的城市:早期澳门城市发展史研究》(广东人民出版社,2006年),主要从澳门城市的起源、政治结构、社区发展和澳门不同族群的市井生活方面展示澳门城市发展模式与城市发展进程。在城市管理方面较注重政治层面的管理与社区管理,而且以鸦片战争前的澳门城市为主。对于近代澳门城市管理,尚未全面展开讨论。又查灿长《转型、变项与传播:澳门早期现代化研究(鸦片战争至1945年)》(广东人民出版社,2006年),是一部论述澳门近现代发展的专著,主要从政治架构、经济架构与文化传播几个方面探讨近代澳门城市发展历程,清晰展示了近代以来澳门城市发展的历史全景。而对澳门城市发展的历史进程中,政府与社会如何对澳门进行管理,以维护澳门社会的平稳发展,似未多触及,其他不少研究论著也大体上出现同样的情况。

综上所述,关于近代澳门城市管理问题的研究,时间上主要集中在鸦片战争前的明清时期,而空间上则较多集中在司法、博彩管理等方面。而在社会经济和社会公共服务层面上的更多的城市管理方面的内容,还有待进一步加强研究探讨。本书希望能在前人研究的基础上做更多的开拓工作。

本书主要从近代澳门城市管理角度切入,较全面地总结探讨近代澳门城市管理的发展历史,进一步剖析澳门城市管理与城市形态演变以



及社会层次、社会发展的互动关系，充分展现近代澳门城市发展的历史风貌，从不同的角度与视野，对澳门近代历史的发展作更深入的探讨研究。

本书的基本思路与方法，是以历史唯物主义和辩证法为指导，站在城市系统与功能的理论角度，总结近代澳门城市管理发展的历史状况、历史特点与历史规律。在探讨研究中，一方面注重考察城市协调系统与功能。近代澳门城市的各种管理部门、管理制度、管理政策，如何在澳葡政府的调控下，在澳门城市社会发展中互相协调，不断发挥功效。另一方面注重考察城市冲突系统与功能。近代澳门城市管理，主要是在葡萄牙政府的管治下进行的，主要表现了葡萄牙人的西方管理理念与法规，如何适应澳门以中国籍居民为主的政治生态与文化传统，如何在对立统一的辩证过程中，推动澳门城市的社会发展。另外，本书还注重考察城市动态系统与功能。近代澳门城市管理的历史进程中，不同时期、不同区域、不同层次、不同群体，城市管理的内容与方向并不划一，也非一成不变，不仅存在管理上的差别，而且不断调整演化。在这一历史过程中，如何发展，有何异同，本书将在有关章节的研究内容上，以系统功能理论为基础，在宏观上进行较为全面的考察总结。希望在收集有关中外历史文献、档案、笔记和报刊资料的基础上，采用区域史研究方法，吸收城市管理学与城市史学的理论与方法，在近代澳门城市管理的研究上有更多的创新与突破。

十分感谢澳门特区政府文化局的学术研究课题奖励，使本课题的研究能够顺利进行。近代澳门城市管理历史的研究是一项长期性、艰苦性的工作。笔者在研究过程中，也深感挑战之巨。一方面，在研究资料上，随着很多问题的深入，愈发感到资料之不足，一些研究问题也只能暂时搁置，待以后在更多资料补充的基础上，再进一步探讨研究。另一方面，在方法上与理论上也有待进一步的突破。城市管理研究是一个复杂的系统工程，需要通过不同的专题研究，不同的个案分析，以点带面，纵横论证，方能从典型透析整体，以微观反映宏观，更加全面深入

探讨近代澳门城市管理的发展。对笔者来说，本书的研究过程也是一个不断学习提高的过程，很多收集整理的中外资料，很多前人的研究成果，众多专家的中肯意见，都为笔者的研究提供了很好的条件，使笔者得到不少启发与认识，也看到了研究中的不足。笔者希望能为澳门研究的深入发展继续努力，不当之处，敬请批评指正。

目 录

第一章 近代澳门城市管理模式 / 1

- 一 近代澳门城市行政管理架构 / 2
- 二 近代澳门城市行政管理机制 / 10
- 三 小结 / 22

第二章 近代澳门城市市政管理 / 24

- 一 近代澳门城市空间发展管理 / 24
- 二 近代澳门城市公共事业管理 / 41
- 三 小结 / 65

第三章 近代澳门城市人口管理 / 68

- 一 近代澳门城市一般性人口行政管理 / 69
- 二 近代澳门城市特殊性人口行政管理 / 78
- 三 小结 / 97

第四章 近代澳门城市交通管理 / 99

- 一 近代澳门城市陆上交通管理 / 99



二 近代澳门城市水上交通管理 / 109

三 小结 / 118

第五章 近代澳门城市公共环境规划管理 / 122

一 近代澳门城市公共环境规划 / 122

二 近代澳门城市公共环境管理 / 137

三 小结 / 148

第六章 近代澳门城市公共卫生管理 / 151

一 近代澳门城市食物卫生监督管理 / 151

二 近代澳门城市食水卫生监督管理 / 158

三 近代澳门城市公共卫生监督管理 / 160

四 近代澳门城市公共卫生预防管理 / 168

五 小结 / 173

第七章 近代澳门城市治安管理等 / 176

一 近代澳门城市治安 / 176

二 近代澳门治安管理等 / 187

三 小结 / 199

第八章 近代澳门城市危机应急管理 / 205

一 近代澳门城市灾害危机状况 / 205

二 近代澳门城市灾害预防管理等 / 210

三 近代澳门城市灾害应急队伍组织与管理 / 221

四 近代澳门城市危机预警与善后管理等 / 228

五 小结 / 233

第九章 近代澳门城市商业经济管理 / 236

一 近代澳门城市商业牌照管理 / 237

二 近代澳门城市市场商品管理 / 243

三 近代澳门城市市场行为管理 / 251

四 小结 / 266

第十章 结语 / 268

参考文献 / 273

第一章 近代澳门城市管理模式

所谓城市管理模式，一般而言，是指在城市行政管理架构与管理运作机制组合的基础上，实行城市高效有序运行的管理方式与形态。实际上也是指由什么人来管理城市，以什么样的方式管理城市。不同城市，或会形成不同的行政管理架构与不同的管理运作机制，表现为不同的管理模式。所以城市管理模式的演化发展，也是一个城市发展历程和管理经验的总结。近代澳门城市管理模式的发展也清晰地表明了这一点。鸦片战争前的澳门管理模式，主要体现了中葡并轨的管理特色，明清政府设立有关职官，对澳门实行有效的管治，而葡萄牙人则以议事会作为自治管理机构，实行澳门葡萄牙人的内部管理运作。19 世纪以来，澳门葡萄牙人一直试图通过各种手段与办法，进一步加强对澳门城市的管治权力，但似乎成效不大。直到鸦片战争以后，随着西方列强不断加强对中国的侵略与掠夺，中国的主权不断遭到削弱，澳门葡萄牙人乘势加强对澳门城市的控制，使其脱离中国地方政府的有效行政管治，形成了以总督为首的集权分层式行政管理架构与管理运作机制，对澳门实行全面的管治。探讨近代澳门城市行政管理架构与管理运作机制，有助于进一步认识近代澳门的城市管理模式，也可从行政管理层面，对近代澳门城市的发展作更多的分析研究。



一 近代澳门城市行政管理架构

城市行政管理架构，主要是指城市行政管理机构中各层次、各部门制度化的组织与构成，包括机构的建制与功能。鸦片战争以前，一方面主要是由中国地方政权设置机构及官员对澳门实行全面有效的管治；另一方面，澳葡政府则以城市议事会的自治方式对澳门的葡萄牙人及其他外籍人士进行内部的管理。有谓：“议事会。这个机构的选举和组成与以前一样，由两名法官、三名高级市政官和一名理事官组成。每月由一名高级市政官主持叫作‘市政委员会’的会议，他们完全地管理着各种自治市政事务，根据现存的命令和法规行事。对需要考虑之事，由多数票表决决定。和政府事务有任何关系的文件，都要在议事会的秘书室登记。这些文件包括新总督的委任状，判事官的委任状，甚至教皇对被选出主教的训令，以及葡萄牙国王发下的死刑执行状。在选定这些先生依法就职的日子和时辰后，议事会就给教士和贵族送去请帖，一般群众则以布告通知。”^① 表现了葡人的民主自治色彩。19世纪以来，随着西方殖民主义的日益强大与扩张，中国封建王朝逐步走向衰落，葡萄牙人越来越不满足于中葡并轨的城市管理模式，开始有所企图、有所动作，试图从中国地方政权的管治范围内取得更大的管理权限。当然，直至鸦片战争前，澳葡政权仍然没有勇气也没有能力在中方实际管治权问题上有更大的奢望，而主要是围绕着内部自治的管理架构权限方面进行改革，即围绕澳门葡萄牙人自治机构议事会与澳门总督的权力争斗，开展行政管理架构的重组变革。这仍然是在中国行政机构的有效治理下，开始内部管理架构的权力争斗与改革。

18世纪末叶，葡萄牙政府希望澳门城市能够通过加强总督的权力，在澳门建立一个集权强势的行政管理架构，加强对澳门葡萄牙人的监管

^① [瑞典] 龙思泰：《早期澳门史》，吴义雄等译，东方出版社，1997，第77～78页。

力度。同时它也希望建立一个以总督为首的行政主导政府架构，以便更好地在中国地方政权的治理下取得更大的自由自主度，最终摆脱中国地方政权的实际管治，在澳门全面推行强势管治。曾有记载谓：“总督应掌管一切经济、政治、民政或军事事务，就是说，主持所有有关公共资金，维持治安，以及与中国人和外国人和睦相处的讨论，与军事有关的决定，也由他做出。澳门总督一般由葡属印度总督从果阿派来，任期三年，或直至由继任者接替为止。……尽管总督没有投票权，但他可以根据他的职责，反对任何违背规章制度、法律或来自里斯本和果阿的命令的任何提议。假如议事会和总督在有争议的问题的任何一点上都不一致，而且推迟决定又太危险，就召集主教和有投票权的人组成政务委员会，由多数票对这一问题进行决定。”^① 似乎进一步加强澳门总督权限已成必然之势，所以在 1783 年，葡萄牙政府海事暨海外部部长卡斯特罗以女王唐娜·玛丽娅一世的名义发布了著名的《王室制诰》，希望进一步削弱议事会的自治权力，提高总督的管治权限与威望。这表明其希望逐步摆脱中国地方政府实际管治的政治理念与意向。

《王室制诰》第 5 条指出：

如总督被排除在议事会之决定及决议之外，无论对行政管理的好坏，王室财产的收支，还是对其他事宜均无权检查，而只能对城堡及守卫城堡的 60 或 80 名既可怜又贫穷的所谓士兵进行监管^②。

第 7 条指出：

由于议事会的过失、无知及疏忽大意，以及他们虚构出的

① [瑞典] 龙思泰：《早期澳门史》，吴义雄等译，东方出版社，1997，第 78～79 页。

② 转引自吴志良《澳门政治发展史》，附录五，上海社会科学院出版社，1999，第 346 页。



中国人将带来的恐怖，该议事会几乎失去了（中国）前朝皇帝同意给予该葡萄牙据点的全部特权、豁免及自由。而造成这一无法弥补之损失的原因，除了中国官员的野心之外，就是议事会对中国官员的畏惧和卑躬屈膝^①。

第15条指出：

第二条圣谕是，议事会经过多年努力，最终打击并排挤了澳门的总督，使后者依附甚至某种程度上屈从于议事会。其最过分的举措是竭力控制支付守城部队的开支，以致驻军不是由士兵而是由土著和乞丐组成，事实上人数也很少。因为上述部队由总督统帅，故这支部队越可怜，其统帅也就越不受人尊重^②。

第17条指出：

如果某一位总督不满此等举动，为保护民族荣誉怒而抗争，议事会则立即反应，指责他是在企图丧失该据点，且中国人会驱赶所有葡萄牙人，禁止一切供给进入该城，令所有人饿死，此外还捏造其他控罪，指责上述无辜且有荣誉感的总督。这些控罪被送至果阿，造成（对总督的）愤怒与不满，使控罪被错误地接受并导致总督不公正地成为牺牲品^③。

第20条又指出：

① 转引自吴志良《澳门政治发展史》，附录五，上海社会科学院出版社，1999，第346页。

② 转引自吴志良《澳门政治发展史》，附录五，上海社会科学院出版社，1999，第349页。

③ 转引自吴志良《澳门政治发展史》，附录五，上海社会科学院出版社，1999，第346页。

第三条圣谕是，澳门总督应有更多的司法管辖权及权威，而目前他们很少或根本没有这些权力。为此阁下应命令该城的议事会不得在没有听取澳门总督意见并获同意及许可之前，决定任何有关中国或王库的事宜。在未达成统一意见的情形下，应知会本省总督及兵头讨论决定。如果除上述有关中国或王库之事宜以外，阁下遇到其他需经有关总督审查或发表意见的事宜，亦应以相同方式向议事会发出指示^①。

《王室制造》主要代表和反映了西方所奉行的殖民主义思想和利益。对澳门葡萄牙议事会的权限提出了批评，尤其是对澳门葡萄牙议事会屈从于中国地方政权的管治，排斥、限制澳门总督的权限，进行了猛烈的抨击。希望通过加强集中澳门总督在澳门城市政治、经济和文化方面的权力，进一步提高澳葡政权的管治权限与管治能力，最终摆脱中国地方政权对澳门的实际控制与管治。《王室制造》的出台，削弱了议事会的行政权力，树立和赋予总督权力和权威。

19 世纪以后，随着西方殖民主义的日渐强大与扩张，澳门总督更进一步加快其在澳门行政管治居主导地位的改革步伐。1834 年 1 月 9 日，有载：“新实行的殖民地行政改革减少了澳门议事会的权限，使它成为一个依附于总督的市政厅。晏德那总督甚至在 1835 年 2 月 2 日解散了市政厅。”^② 又有记载谓：“葡萄牙的政治变革使澳门有了一种新的殖民政权。1834 年王室命令，只要新政体适合当地情况，就应立即实行。其中一些措施有：废除王室大法官一职。1835 年，澳督晏德拉解散了议事会。从此，澳督成了行政总督，被授予了最高权力，而议事会只能负责市政事务了。”^③ 这些措施为近代澳葡政权行政管理架构的建置奠定了重要的基础。1846 年 4 月，澳门总督亚马留上台执政，更进

① 转引自吴志良《澳门政治发展史》，附录五，上海社会科学院出版社，1999，第 350 页。

② [葡] 施白蒂：《澳门编年史（十九世纪）》，姚京明译，澳门基金会，1998，第 55 页。

③ [葡] 徐萨斯：《历史上的澳门》，黄鸿钊译，澳门基金会，2000，第 181～182 页。