

从省城 到城市

近代广州土地产权
与城市空间变迁

黄素娟 著

FROM PROVINCIAL CAPITAL
TO MODERN CITY

Real Property and the Change of Urban Space in Guangzhou



从省城 到城市

近代广州土地产权
与城市空间变迁

FROM PROVINCIAL CAPITAL
TO MODERN CITY

Real Property and the Change
of Urban Space in Guangzhou

黄素娟
著



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

图书在版编目(CIP)数据

从省城到城市：近代广州土地产权与城市空间变迁 /
黄素娟著. -- 北京：社会科学文献出版社，2018.1

ISBN 978 - 7 - 5201 - 1085 - 3

I. ①从… II. ①黄… III. ①城市史 - 研究 - 广州 -
1860 - 1936 IV. ①K296.51

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2017) 第 165288 号

从省城到城市：近代广州土地产权与城市空间变迁

著 者 / 黄素娟

出 版 人 / 谢寿光

项目统筹 / 宋荣欣

责任编辑 / 李丽丽 楚洋洋

出 版 / 社会科学文献出版社·近代史编辑室 (010) 59367256

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 59367018

印 装 / 北京季蜂印刷有限公司

规 格 / 开 本：787mm × 1092mm 1/16

印 张：20.25 字 数：333 千字

版 次 / 2018 年 1 月第 1 版 2018 年 1 月第 1 次印刷

书 号 / ISBN 978 - 7 - 5201 - 1085 - 3

定 价 / 98.00 元

本书如有印装质量问题，请与读者服务中心 (010 - 59367028) 联系

 版权所有 翻印必究

本书为广东省高层次人才项目“全球史视野下的岭南社会文化”（项目号：11200-52010005）资助成果

目 录

导 论	001
第一章 清末新政前广州的城厢格局 (1860 ~ 1900)	021
第一节 省城内外的景观	023
第二节 张之洞主粤时期省城的新建设	061
第二章 新政时期广州城市的开发 (1901 ~ 1911)	088
第一节 兴建长堤之争端	089
第二节 新城市观念及其实践	107
第三章 军政府时期的土地产权与城建计划 (1912 ~ 1920)	143
第一节 广东军政府成立初期的城市土地与城建计划	144
第二节 市政公所时期拆城筑路计划及施行	169
第四章 市政厅时期政府控制领域的扩大 (1921 ~ 1928)	192
第一节 划定市区与土地控制	193
第二节 双重产权与城市建设	225
第五章 陈济棠主粤时期的城市规划与实践 (1929 ~ 1936)	246
第一节 都市设计	247
第二节 市的边界	269
结 论	286
参考文献	291
索 引	310
后 记	317

图表目录

图 0-1	1926 年警界、权宜区域、展拓区域	011
图 0-2	1935 年警区、权宜市区、拟定市区	012
图 0-3	市政公所组织结构	015
图 0-4	市长制时期市政厅组织结构	016
图 0-5	市政委员制时期市政厅组织结构	017
图 0-6	恢复市长制时期广州市政厅组织结构	017
图 1-1	康熙年间省城布局	031
图 1-2	位于广州的新皇家造币厂	070
图 1-3	广东钱局总图	071
图 2-1	20 世纪 20~30 年代广州长堤	090
图 2-2	长堤主体工程示意	100
图 3-1	《改换断卖新契纸》(1913 年 1 月 20 日)	149
图 3-2	广州市第一期新辟马路名称	178
图 4-1	1924 年的“民产保证”	212
图 4-2	1900~1936 年兴建骑楼马路	237
图 4-3	清末六街一带街巷分布	238
图 5-1	洲头咀内港示意	265
图 5-2	1932 年广州市道路系统	278
表 1-1	芳草街幽兰巷 23 间房屋买卖情况	038
表 1-2	新城主要街道沿线商号及出售商品	041
表 1-3	西关主要街道沿线商号或售卖商品	045
表 1-4	南关主要街道沿线商号及出售商品	051
表 1-5	东关与北关外义庄、丙舍分布情况	055
表 2-1	1903 年堤工局所定长堤各段填筑宽度	097
表 3-1	广东军政府接管的清代衙署	152
表 4-1	六街马路收支情况	242

导 论

中国近代城市转型是中外学术界热门的研究课题之一，现代国家政权在城市中的建立尤其受到重视。本书所关注的即是城市建设与现代国家建设之间的关系。广州是近代中国最早开放的沿海通商口岸之一，也是国民政府最早进行近代城市建设的城市，有“模范之广州”、“建设都市之指南”、“文明之路、自治之花”等美誉。^① 在这个过程中，广州的城市景观发生了巨大的变化。1900年前后，广州仍保持着明清时期省城的风貌。高高的城墙北倚越秀山，南临珠江，东为丘陵台地，西为河网密集的西关平原。城墙设有东南西北城门，城门之上建有重檐城楼。城内东西主干道上分布着大大小小的衙署，南北主干道上聚集着书坊、酒家、茶楼等商铺，旗民及其眷属居住在城西，学宫、贡院、书院、合族祠咸集城东南。城墙之外是东南西北四关，东北部多山，西南部近水而利于发展商业，素有“东村西俏，南富北贫”之说。^② 至20世纪30年代，广州的城市景观已截然不同。城墙被拆除，四通八达的马路连接全市各个地点，汽车穿梭，马路沿线遍布颇具西式建筑风格的骑楼。珠江河岸两旁筑有长堤，码头众多，船艇密集，跨江大铁桥沟通南北两岸。江北堤岸伫立高耸入云的摩天大楼，城内散布公园、图书馆、博物馆、中山纪念堂等公共建筑。在1936年出版的《新广州市》（*Modern Canton*）中，作者李炳瑞

① 李宗黄：《模范之广州市》，商务印书馆，1929，页首。

② 黄佛颐编纂、仇江等点注《广州城坊志》，广东人民出版社，1994，第25页。

(Edward Bing-shuey Lee, 1907 ~ 1956) 的第一句话写道：

一些外国保守派人士最喜欢说没有外国政治统治，中国永远不可能成为一个现代国家 (Modern Nation)。广州从一个道路狭窄曲折的省城迅速转变为一个拥有宽阔的沥青道路并如同欧美城市一样拥有公共便利的近代城市 (Modern City) 为这个过时的观点提供了答案。^①

显然，李氏认为广州从省城转变为城市的过程是中国无须依靠外国帮助走向现代国家的象征。李氏是广东台山人，早年赴加拿大留学获政治经济学硕士学位，后在美国华盛顿大学研究院做研究员。回国后加入国民党中央宣传部，出任《北平导报》、《民族周刊》等英文报刊的编辑。^②《新广州市》由胡汉民题名，写作过程中得到广州市市长刘纪文、前市长孙科、广东省省长林云陔等的大力支持。可以说，城市景观变迁反映出现代国家建设是不少国民政府高层官员及社会精英共同的想法。近代以来中国的城市建设，寄寓着时人对于现代国家建设的追求。

然而，城市建设并非打造空中楼阁，而是要实实在在地建基于城市土地之上。在明清时期，城市土地的重要性远不及广大乡村地区。从经济和国家税收角度上看，明清时期国家经济依赖于农业生产，赋税体系的支柱是田赋钱粮。随着近代国家经济逐渐向工商业转移，有利于发展工商业的城市日益成为赋税征收的对象，城市土地的重要性日益凸显。特别是西方城市建设观念传入中国后，一方面城市土地成为开发的对象，被市政机构用于实施各种现代化市政建设；另一方面，城市土地亦是征税的对象，是市政机构筹集市政建设费用的来源。摆在近代市政部门面前的是一系列极为困难的问题：土

① Edward Bing-Shuey Lee, *Modern Canton* (Shanghai: the Mercury Press, 1936), p. i.

② 李炳瑞后历任中山大学教授、国民政府行政院新闻处驻华盛顿办事处主任。1939年9月6日任外交部秘书。1946年9月12日被选为三青团第二届中央监察会监督。1947年7月选任中国国民党第六届中央监察委员会委员。1948年当选“行宪”第一届立法院立法委员。后去台湾，仍为“立法委员”。1956年1月25日逝世。著有《中国关税自主》、《两年来中日不宣而战》等英文著作。见刘国铭主编《中国国民党百年人物全书》上册，团结出版社，2005，第896页。

地从何来？哪些土地属于城市而非乡村？如何划分“公有”与“私有”土地？哪些土地属于“公有”，可以被用于公共目的？哪些土地属于私人所有，不能被用于公共目的？划分的标准是什么？更进一步的问题是，谁有权用怎样的方式去划分城市土地产权的类型。与之相应的，还有城市建设经费从何而来等问题。

本书试图从城市建设与现代国家建设的关系入手，以广州从省城转变为近代城市为线索，来探讨中国近代城市的社会变化。特别关注在城市建设过程中，不同时期的政府如何逐步规划城市的不同土地，区分公私土地产权，并将公有土地用于进行现代化建设，以及生活在城市的民众如何应对国家政权控制城市土地的努力。换句话说，本书力图从城市土地产权变化入手，来讨论中国城市从传统城市到近代城市的转变，以及国家管理城市土地的种种措施给生活在城市的民众带来怎样的影响。所以，虽然本书研究以广州为中心，但它所涉及的问题却与整个中国有关。随着国家政权不断深入城市，广州从城墙高耸的省城转变为马路四通八达的近代城市。这个历史过程不但形塑了城市景观本身，也重新塑造了人们对于城市生活的想象和期待。

城乡关系与城市建设

孔飞力（Philip Alden Kuhn）指出，中国现代国家形成的关键在于借助外部势力用以获得物质及社会主导地位的各种手段，来抵御外部势力的统治。仿效西方包括香港和日本等地的模式，进行近代城市建设是借助西方物质手段以抵制外国势力统治的典型。这使得近代中国的城市与乡村在国家社会中的角色发生极大转变。

在传统帝国时期，中国的城市与乡村存在着社会与文化的“连续一体”。从建筑式样、空间布局与空地利用，到服装、饮食、交通工具或日常生活中其他显而易见的方面，再到士大夫的文化心理，都没有明显的城乡分别。这一点在施坚雅（George William Skinner）等主编的《中华帝国晚期的城市》中得到充分论证。直到19世纪，处于不同的地理区域，行政管理、商业经营水平完全不同的城市和乡村，呈现一片和谐相融的

景象。这使得中国文化中“城”与“乡”浑然难分，与前现代欧洲的城乡分别截然不同。^①“城乡连续一体”的提法遭到一些学者的反对，他们认为明清时期蓬勃的商业发展和繁庶的物质文化，使城市成为相对自由的所在。城市中的时尚、豪宅、情色、节庆、感官之娱、城市文学与城市想象等都与乡村生活有着天壤之别。^②但城镇和乡村同处于一个贸易网络中，士人在城市和乡村之间的沟通作用，以及赋役征收系统的运作和胥吏的活动等，使得中国传统城市与乡村紧密地联系在了一起。在一个漫长的、动态的历史过程中去体会城乡之间的种种交流，就不难发现，很多东西根本无法标签为“城”还是“乡”。^③更为重要的是，在明清时期的地方行政管理体制中，城乡是“合治”的。城市作为各级官衙的所在地，通常由管辖全县城乡的县衙门兼管，没有专设的城市管理机构，且同城的地方衙门在城市管理上的职权不清。明清时期广州“省城”既是两广总督、广东巡抚、布政司、按察司、广州将军等衙署驻地，也是广州府及南海、番禺两县的府治和县治。省城日常行政管理事务虽分署南、番两县，但驻在省城的高级官员衙署均有权干预本城事务。^④相应的，城乡土地在行政管理架构和买卖交易中也具有相似性。《大清律例》户律下关于田宅的律例中，并无城市房产的规定。城市房地交易中的契约也与乡村土地契约极为相似。这些契据至民国时期仍被视为产权所有的直接证据。广州商铺中存在的双重产权现象更是直接来源于乡村田地的所有权观念。

20世纪初，随着政治、经济及社会的变革，城乡连续一体逐渐出现分离。科大卫（David Faure）强调这种分离是源自政治改革。当划分城市和城镇作为社会变革代理人时，一种视乡村为落后之源的意识形态开始出现。在二三十年代，这种视乡村为落后的观念，反过来又影响了社会学家关于中

① [美] 施坚雅主编《中华帝国晚期的城市》，叶光庭等译，中华书局，2000。

② 见李孝悌编《中国的城市生活》，台北，联经出版公司，2005；巫仁恕：《品味奢华：晚明的消费社会与士大夫》，台北，联经出版公司，2007；Si-yen Fei, *Negotiating Urban Space: Urbanization and Late Ming Nanjing* [Cambridge (Massachusetts) and London: Published by the Harvard University Asia Center, Distributed by Harvard University Press, 2009]；等等。

③ 杜正贞：《村社传统与明清士绅：山西泽州乡土制度变迁》，上海辞书出版社，2007，第1页。

④ 贺跃夫：《近代广州街坊组织的演变》，香港《二十一世纪》总第35号，1996年6月，第37~46页；邱捷：《同治、光绪年间广东首县的日常公务——从南海知县日记所见》，《近代史研究》2008年第4期。

国社会的观点。^① 在卢汉超看来,人们认为现代化、工业化、高度商业化的城市比乡村市镇要好,则是来源于城市有更好的经济机遇。^② 周锡瑞(Joseph W. Esherick)将近代中国城市物质结构变迁与社会结构变迁相联系。他认为,拆城墙、修马路、行驶人力车和电车等现代交通工具、使用自来水和电灯电话等、公共卫生规章的制定与实施、公园和运动场等新公共空间的形成等物质空间的变化,以及百货公司带来的新商贸形式、印刷业带来的新闻评论等舆论媒介的蓬勃、铁路和银行及电信工具将大城市连接到全国性的都市网络,所有变化都使得近代中国城市与帝国晚期的中国城市大相径庭,一方面城市在政治体系中的地位凸显,突破了帝国时期县、府、省的王朝行政架构中的等级次序;另一方面城市在经济体系中的地位也日益重要。城市与乡村的鸿沟变得明显而真实。^③

可见,由城市建设所带来的迥异于乡村的马路、高楼大厦等物质空间的转变在一定程度上可以被视为近代中国城乡分离的开端。前辈学者已对近代中国城市的空间变迁做出细致而深刻的研究。以广州为例,胡华颖、李萍萍、周霞等从城市规划角度研究广州城市形态之演变;许瑞生关注近代广州市政制度与城市空间变迁的关系;彭长歆研究近代广州建筑风格所体现的现代性与地方性。^④ 但较少研究论及市政当局改造城市空间的背后所牵涉的土地产权变化。

中外史学界长期以来关注的是乡村社会的土地产权,至20世纪90年代才有少量关注城市土地的研究。在20世纪30年代,学者、学术机构及政府相关部门为了解决中国普遍存在的乡村土地问题而研究土地产权。他们引进西方土地经济学理论,梳理中国历代土地制度,并进行相关的土地调查,以

① David Faure and Tao Tao Liu eds., *Town and Country in China: Identity and Perception* (New York: Palgrave, 2002) .

② 卢汉超:《霓虹灯外:20世纪初日常生活中的上海》,上海古籍出版社,2004,第4页。

③ Joseph W. Esherick eds., *Remaking the Chinese City: Modernity and National Identity, 1900 - 1950* (Honolulu: University of Hawaii Press, 2000) , pp. 9 - 11.

④ 关于广州城市规划研究,见胡华颖《城市·空间·发展:广州城市内部空间分析》,中山大学出版社,1993;李萍萍等编《广州城市总体发展概念规划研究》,中国建筑工业出版社,2002;周霞:《广州城市形态演进》,中国建筑工业出版社,2005;等等。关于广州市政制度研究,见许瑞生《广州近代市政制度与城市空间》,广东人民出版社,2010;广州市规划局、广州市城市建设档案馆编《五羊城脉——1911~1949广州城市建设》,广东人民出版社,2012;等等。关于近代广州建筑风格研究,见马秀之主编《中国近代建筑总览(广州篇)》,中国建筑工业出版社,1992;彭长歆:《现代性·地方性——岭南城市与建筑的近代转型》,同济大学出版社,2012;等等。

便国民政府推动土地立法、土地政策和土地行政。^①新中国成立后的五六十年代，为了解中国封建社会的发展规律、阶级斗争发展的规律，学者们探讨了因土地分配和利用而形成的权力与经济关系。^②自20世纪80年代开始，学界注重土地契约文书及相关资料的收集、研究，强调从当时人们如何认识和理解自身所处的结构重新思考土地产权问题。^③这些研究大多关注乡村社

① 早期介绍西方土地经济学的著作有章植《土地经济学》，黎明书局，1930；邹枋：《中国土地经济论》，大东书局，1933；卜凯编著《中国土地利用》，金陵大学农学院农业经济系，1937；中国农村经济研究会编《中国土地问题和商业高利贷》，黎明书局，1937；黄通：《土地金融问题》，商务印书馆，1942；张丕介：《土地经济学导论》，中华书局，1944；等等。研究中国历代土地制度的著作包括陈登元编著《中国土地制度》，商务印书馆，1932；〔日〕长野郎：《中国土地制度的研究》，强我译，神州国光社，1932；〔德〕单威廉：《中国之土地制度及土地登记测量及征税条例草案》，萧铮译，中国地政学会，1934；等等。各地土地调查报告有广东省政府秘书处统计股编《土地与人口》，东成印务局，1932；导淮委员会编《高宝湖区土地经济调查报告》，1933；财政部整理地方捐税委员会编印《安徽省当涂县土地陈报概略》，1935；河南省土地陈报委编印《河南省第一期土地陈报陕县试办报告》，1936；土地委员会编印《全国土地调查报告纲要》，1937；关吉玉：《田赋、土地陈报、土地税》，中国文化服务社，1943；等等。研究土地问题与土地法、土地政策的著作包括黄通编《土地问题》，中华书局，1930；吴尚膺：《土地问题与土地法》，中国国民党广东省执行委员会党务工作人员训练所编译部，1931；孟普庆：《中国土地法论》，南京市救济院，1933；祝平：《土地政策要论》，文信书局，1944；〔德〕达马熙克（A. Damaschke）：《土地改革论》，张丕介译，建国出版社，1947；董中生：《土地行政》，大东书局，1948；等等。

② 南开大学历史系中国古代史教研组编《中国封建社会土地所有制形式问题讨论集》上下册，生活·读书·新知三联书店，1962。

③ 在国内学术界，傅衣凌先生在20世纪40年代就注意到明清土地契约文书在研究中国社会史和经济史上的价值。（见傅衣凌《明清农村社会经济》，生活·读书·新知三联书店，1961）随着徽州和福建等民间文书、山东孔府文书及四川盐业文书等的大量发现，80年代以后中国契约文书的收集、整理、收藏和研究日益受到重视。80年代重要的研究著作包括中国社会科学院历史研究所编《封建贵族大地主的典型——孔府研究》，中国社会科学出版社，1981；叶显恩：《明清徽州农村社会与佃仆制》，安徽人民出版社，1983；章有义：《明清徽州土地关系研究》，中国社会科学出版社，1984；张学君、冉光荣编著《明清四川井盐史稿》，四川人民出版社，1984；傅衣凌、杨国桢主编《明清福建社会与乡村经济》，厦门大学出版社，1987；杨国桢：《明清土地契约文书研究》，人民出版社，1988；等等。日本学术界注重从契约文书入手研究中国的法律惯例，二战前代表性的研究是《台湾私法》和《满洲旧惯调查报告书》，70年代以后以东京大学东洋文化研究所为中心再次兴起新的研究活动。日本学界比较有代表性的研究著作包括〔日〕仁井田陞《中国法制史研究》，东京大学出版会，1960；东洋文库明代史研究室编《中国土地契约文书集（金~清）》，东洋文库，1975；〔日〕滋贺秀三等编《中国法制史：基本资料的研究》，东京大学出版会，1993；王亚新、梁治平编《明清时期的民事审判与民间契约》，法律出版社，1998；等等。时至今日，土地契约文书已经成为研究中国社会史、经济史和法制史不可或缺的材料。

会的土地关系和契约,较少涉及城市土地。自20世纪90年代起,有学者注意到近代中国城市的房地产发展、土地产权、土地管理思想和地籍整理等问题。^①其中马学强和陈玥的研究填补了城市土地产权研究的空白。马学强认为,传统中国关于土地的占有、使用、所有之种种权利及房屋与地产的分离情况,都有自己的表达语言和处置方式,不同于近代意义的“所有权”概念。到了近代,原先官府占有的财产大多已按市场规律、经济原则,逐渐转化为“民有”,在能控制的有限的公产中,大多造册在案,或租或卖,都有章程予以制约;与此同时,政府在产权管理方面的职能与功能却得到了一定程度的强化。他也注意到近代市政建设所需要的大量资金,即由地税、房捐等组成,江南的部分城市还成功地通过标卖土地等形式融资,加快了城市建设。^②马学强并未说明官府占有为什么会转化为“民有”,近代政府如何强化产权管理的职能,政府如何实现通过标卖土地等形式融资。他强调道契是建立近代上海土地制度的核心,但道契的影响仅限于上海及其周边地区,并不适用于全国其他城市。陈玥认为传统土地业权向近代土地所有权的转化主要通过两种路径发生在城市及其周围,一是从国家最高处置权转变为土地国有权,二是从业权转变为土地所有权。民国的法制建设中,私有为主的所有制结构与私法自治的司法原则被确立,直至1938年日军占领武汉彻底破坏了产权秩序。^③但陈玥没有说明,谁有权力用怎样的方式去区分土地国有或是土地私有,民众对于这种区分做何反应,在法律层面确立私有为主的所有制结构与政府的行政管理、民众的日常生活的产权实践是否一致。

在笔者看来,城市建设的迫切需求使得近代政府必须建立一套有效的控制城市土地的管理体系,城市土地产权由此日益脱离“城乡连续一体”。然而,这个过程必然会牵涉生活在城市中的不同人群的利益。换句话说,当近代政府想要征用城市土地用以公共建设时,关涉到切身利益的不同人群不会

① 研究城市房地产的代表作有赵津《中国城市房地产业史论(1840~1949)》,南开大学出版社,1994。研究城市土地产权的代表作有马学强《从传统到近代——江南城镇土地产权制度研究》,上海社会科学院出版社,2002;陈玥:《晚清民国武汉城市土地问题》,博士学位论文,中山大学,2014。研究城市土地管理思想的代表作有贾彩彦《近代上海城市土地管理思想(1843~1949)》,复旦大学出版社,2007。研究城市地籍整理的代表作有刘一民《国民政府地籍整理:以抗战时期四川为中心的研究》,上海三联书店,2011。

② 参见马学强《从传统到近代——江南城镇土地产权制度研究》。

③ 参见陈玥《晚清民国武汉城市土地问题》。

被动接受，他们会利用各种途径与政府讨价还价。这意味着拆城墙、开马路、建公园等城市建设的实现，是国家政权与城市社会互动的结果。

国家政权与城市社会

已有不少前辈学者指出，在 20 世纪国家政权渗透进城市社会以前，城市社会是相对自治的。来自不同区域的商人融合成独特的城市精英体，在很大程度上自行管理着城市事务。^① 广州的情况与之相似，基层的街坊组织获得官府默许，通过“集庙”来议决本街区公益事务、解决民事纠纷、处理被获案犯、向官府提出街区的要求或申诉，甚至抗议官府的不公平对待。而街坊组织的中坚力量绅商，组成更高级别的七十二行、总商会、九善堂等商人组织，在清末城市事务中充当越来越重要的角色。^②

20 世纪前期，国家政权通过持续地深入基层和吸收基层财源来实现权力扩张。^③ 在城市中，国家政权通过建立近代警察制度和市政制度，来改革税收系统、教育、公共卫生及城市规划等，进而缔造新的政治和社会秩序。^④ 新政时期的改革见证了国家政权在城市的深入，为以后的城市建设奠定了坚实的基础。^⑤ 20 世纪 20 年代，现代国家政府开始利用各种“科学”知识来改造城市空间。^⑥ 广州作为国民党的“革命摇篮”，“竖立模范”

① William T. Rowe, *Hankow* (Stanford: Stanford University Press, 1984); William T. Rowe, *Hankow: Conflict and Community in a Chinese City, 1796-1895* (Stanford: Stanford University Press, 1989).

② 见 Edward J. M. Rhoads, "Merchant Associations in Cantons, 1895-1911," in Mark Elvin and G. William Skinner eds., *The Chinese City Between Two Worlds* (Stanford: Stanford University Press, 1974), pp. 97-118; 贺跃夫：《近代广州街坊组织的演变》，香港《二十一世纪》总第 35 号，1996 年 6 月，第 37~46 页；邱捷：《清末广州居民的集庙议事》，《近代史研究》2003 年第 2 期。

③ Prasenjit Duara, *Culture, Power, and the State: Rural North China, 1900-1942* (Stanford: Stanford University Press, 1989).

④ Frederic Wakeman Jr., *Policing Shanghai, 1927-1937* (Berkeley: University of California Press, 1995); [法] 安克强 (Christian Henriot): 《1927~1937 年的上海：市政权、地方性和现代化》，张培德、辛文锋、肖庆璋译，上海古籍出版社，2004。

⑤ Kristin Eileen Stapleton, *Civilizing Chengdu: Chinese Urban Reform, 1895-1937* [Cambridge (Massachusetts) and London: Published by the Harvard University Asia Center, Distributed by Harvard University Press, 2000].

⑥ Michael Tsin, *Nation, Governance, and Modernity in China: Canton, 1900-1927* (Stanford: Stanford University Press, 2000).

和“国民政府大本营建设”的政治需求推动了城市改革的最后成功。^①

然而，重大的城市变革往往不是政府构建出来的“理性”规划，而是具有偶然性和意外性。^② 尽管政府通过制定各种政策和法规将力量延伸至街道、邻里和社区，但政府的规章经常遭到抵制，特别是当这些政策影响到普通人的生计时，而政府也因时局变动或缺乏资源无法始终如一地监察，这再次证明了国家权力深入社会底层的困难。^③ 王笛、何杰尧（Virgil Kit-yiu Ho）、冯志明、马木池等人的研究都证明，虽然近代城市改革反映了整个国家政治、经济、文化一体化的趋势，但不能忽视地方社会的多元性。^④ 例如，尽管政府一再加强对赌博、娼妓、吸鸦片等行为的管治，但人们对这些敏感的道德与政治行为有一套自己的解释，管治稍微松懈时这些行为又会卷土重来。^⑤ 尽管城市生活常被认定为必将带来统一的同质性，但基于传统亲属关系的迁移模式，在一些职业中相当盛行族群差异、竞争与排斥，以及同乡同音人群的聚集等都证明了中国城市生活的不均质性。^⑥

因此，有学者指出国家政权与地方社会的关系并不必然是此消彼长。潘淑华认为，民国时期国家政权的扩张是一个协商过程，而非单纯的高压强制。国家和社会均非铁板一块，其内部存在不同的差异。而国家和社会的关系也非零和博弈，没有绝对的赢家和输家，国家控制与城市自治始终交织在一起。^⑦ 杜丽红建议采用“社会中的国家”的视角来看民间组织与国家的互动。

① Yeung Wing Yu, Hans, *Guangzhou, 1800 - 1925: The Urban Evolution of a Chinese Provincial Capital* (Ph. D. diss., University of Hong Kong, 1999) .

② Peter J. Carroll, *Between Heaven and Modernity: Reconstructing Suzhou, 1895 - 1937* (Stanford: Stanford University Press, 2006) .

③ Di Wang, *The Teahouse: Small Business, Everyday Culture, and Public Politics in Chengdu, 1900 - 1950* (Stanford: Stanford University Press, 2008) .

④ 见王笛《走进中国城市内部：从社会的最底层看历史》，清华大学出版社，2013；Virgil K. Y. Ho, *Understanding Canton: Rethinking Popular Culture in the Republican Period* (New York: Oxford University Press, 2005)；Chi Ming Fung, *Reluctant Heroes: Rickshaw Pullers in Hong Kong and Canton, 1874 - 1954* (Hong Kong: Hong Kong University Press, 2005)；马木池：《国民政府控制下商人的分化与冲突——1924~1934年间广州商会整合之背后》，博士学位论文，中山大学，2007。

⑤ Virgil K. Y. Ho, *Understanding Canton: Rethinking Popular Culture in the Republican Period*.

⑥ Chi Ming Fung, *Reluctant Heroes: Rickshaw Pullers in Hong Kong and Canton, 1874 - 1954*.

⑦ Shuk - wah Poon, *Negotiating Religion in Modern China: State and Common People in Guangzhou, 1900 - 1937* (Hong Kong: The Chinese University of Hong Kong, 2011) .

在她看来，民间组织与国家实际上围绕着什么应该归国家管理及如何管理的问题展开互动，这一过程伴随国家权力扩张的始终。由于有些事务关系到某些行业的经济利益，国家不仅无力切实保证制度的实行，而且其内部亦存在矛盾。因此，它不得不与商会、行会等民间组织展开博弈，最终达成妥协。^①

这些研究为我们理解近代中国城市土地产权问题提供了良好的借鉴，特别是回到地方社会本身的历史脉络中，将“自上而下”的国家视角与“自下而上”的社会视角相互结合，为本书奠定了坚实的基础。近代以来，当市政机关在扩张“市区”的界定的时候，通过立法和行政手段挑起的城市土地产权问题，也不断受到地方社会的各种抵制。但在近代中国城市中，广州的城市建设却是相对成功的，为后来国民政府建设南京、上海等地提供了一定的借鉴。特别是土地登记、征收地税等办法，成为1930年国民政府颁布的《土地法》的基础。因此，对其实施过程的探讨，将有助于重新思考中国近代城市中国家与社会的关系，并加深我们对近代中国的城市土地情况的了解，具有一定的学术价值和现实意义。

近代广州市区的空间范围

本书所讨论的近代广州市区范围，在明清时期称“省城”。晚清时期，省城内外范围以城墙为界，包括城墙内的老城和新城，城墙外的东关、南关、西关、北关及河南岛沿珠江河岸的一些街巷。自1903年起，省城内外先后设置巡警，设置了巡警的“警界”遂成为省城内外大致的范围。辛亥革命后，广州警察机关多次改组，警区重新调整，警界范围随之略为扩张。^② 市政厅成立后，

① 杜丽红：《制度与日常生活：近代北京的公共卫生》，中国社会科学出版社，2015。此资料由杜丽红博士惠赠，特此致谢。

② 广州警察，筹设于1902年底，1903年正式将原保甲总局改组为巡警总局。1905年，巡警总局将管区分为老新城、东南关、西关南路、西关北路、河南五大区域。1909年，奉清廷令设巡警道，巡警总局改为警务公所，附设巡警道署。1910年，改五大区域为东西两大区域，将各分局改为警察区署，东区设区署四，西区设区署六。辛亥革命后，警察机关多次改组，警区随之更动。1912年2月，改称广东警察厅，至10月，又改为广东省城警察厅。将东西区署改编为12个区署，并规复马队警察，及接管广九铁路警察。1915年，改称广东省会警察厅，添设第十三区署，旋撤，将所管区域划入第四区署。1921年广州市政厅成立后，广东省会警察厅改为广州市公安局，隶属市政厅，在区署下设派出所46个。1926年，在黄埔新洲设警察第十三区署。1930年1月1日，裁各区署分署，改设公安分局30处。1930年8月，改广州市公安局为广东省会公安局，直隶于省政府。见广东省会公安局统计股编印《广东省会警务纪要》，1936，第2~10页。

在 1923 年底划定市区时，以警界作为现有市区，以现有警界及将设警察范围作为“权宜区域”，以山川河流等自然界线为“展拓区域”（又称“拟定区域”）。^①（见图 0-1）也就是说，广州市区的实际范围就是警界范围。据 1931 年统计，广州警界范围内市区水陆面积共 28277.6 亩。^②至 1935 年，随着警区拓展，市区面积增加为 35758.9 亩。^③（见图 0-2）直至 1937 年日军入侵广州时，市区范围基本未有大的变动。

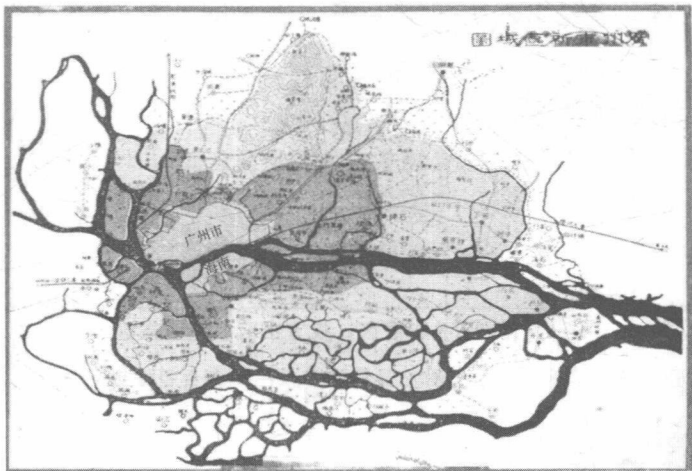


图 0-1 1926 年警界、权宜区域、展拓区域

说明：标为“广州市”和“河南”的区域为警界范围，警界外深色区为广州市“权宜区域”，权宜区域外淡色区为广州市“展拓区域”。

资料来源：《广州市市政公报》第 210 号，1926 年 1 月 10 日，封面。按，《广州市市政公报》创刊于 1921 年 2 月 28 日，为第 1 号，至 1922 年 8 月 1 日出版第 23 号；1922 年 8 月 8 日第 24 期改用“期”，至 1922 年 6 月 12 日第 68 期停刊；到 1923 年 3 月 26 日复刊改用“号”，为第 69 号，用至 1933 年 12 月 31 日第 450 号；1934 年 1 月 10 日又改用“期”，为第 451 期。为行文方便，本书统一用“号”。

① 广州市市政厅总务科编印《广州市市政报告汇刊》，1924，第 128~133 页。

② 警界范围四至的界线为，东：由鹿鸣岗之东起，经百足岗之西，折向横枝岗之南，经金铁岭、北较场之东，折而东向，经洁德书院、半边岗、寺贝底之西，横过省河二沙头，至大涌口之东止。南：由大涌口之东起，沿河南岸线，经大涌口、二涌口，沿石涌雨道，经小港之北、草芳之南、龙田之东，横过省河后航线，至白鹤洞之南止。西：由白鹤洞之南起，经大箕地之东，与河南线略平行，经河界各货仓之西，芳村、花地、汛地头之南，折而东向，经太平约之北，山村之东，直至省河南岸，沿石围塘岸线，至塞坝口横过省河，沿牛牯河之中线，至增步止。北：由增步之北起，经西村流花桥、粤秀山（即今越秀山）镇海楼、田心、下塘、游鱼岗、唐帽岗至鹿鸣岗之东南止。见《警界范围内本市面积统计》，《广州民国日报》1931 年 3 月 5 日，第 1 版。

③ 广州市政府编印《广州市概览》，1935，第 3 页。