

# 二十世紀之初的中國城市革命及其性質

吳松弟

(復旦大學 中國歷史地理研究所，上海 200433)



**[摘要]**在中國近代對外開放和先進生產力興起的浪潮中，一批沿海沿江的口岸城市率先發展為工商業城市，並帶動交通和工礦類型城市的興起與傳統城市的轉型，原有的管理行政中心型的城市制度已不適應。清末推行地方自治，各地富有的工商業者逐漸掌握所在城市的政治權力，並導致歷史上從來沒有出現過的專門管理城市的行政單位“市”的出現並推及全國。“市”的設置依據人口數量和稅收性質，不取決於行政中心的地位，對城市的管理亦具有相當濃厚的資產階級地方政權的性質。自清末開始到北伐

戰爭勝利以後的數年，各地的城市自治運動實際是秦漢以來的第二次城市革命。但此次城市革命的性質不同於唐宋之際的第一次城市革命，具有資產階級革命的性質。在城市革命的推動下，傳統城市那種以行政中心為首、經濟相對弱化的狀態，朝着經濟功能為主的方向發展；隨着城市人口不斷增多，現代交通逐漸取代舊式交通——歷代作為城市標誌的城牆因影響交通改善和城區擴大，大多被拆除；隨着橋樑修建材料和技術的根本性改進，雙岸城市開始大量出現，雙岸或多岸城市成為近代中國大部分城市空間結構的一大特徵。

**[關鍵詞]**20世紀初 資產階級 城市革命

**[作者簡介]**吳松弟（1954—），男，浙江省泰順縣人，歷史學博士，復旦大學中國歷史地理研究所所長、教授、博士生導師，教育部人文社科重點研究基地——復旦大學歷史地理中心主任，主要從事中國人口史、中國移民史、中國歷史經濟地理研究，代表性著作有《北方移民與南宋社會變遷》、《中國移民史》第三卷（隋唐五代時期）和第四卷（遼宋金元時期）、《移民與中國》等。

**Title:** The Chinese Urban Renovation in the Early 20<sup>th</sup> Century and Its Nature

**Abstract:** In China, a number of coastal cities located along the coast and the banks of the Yangtze River experienced a rapid development in industry and business as a result of the opening-up of the national economy and incorporation of advanced technologies in modern China. This trend also gave rise to the development of towns turning into transportation hubs or mining centers, leading to transformation of more traditional towns. The contemporary status quo of the urban governing system, which was meant to govern towns that functioned as local political centers, no longer suited those newly developed towns. Consequently, local autonomy was promoted in the late Qing Dynasty. Local industrialists and businessmen gradually achieved administrative power over towns, resulted in the establishment of a new local territorial and administrative division, namely "Shi" (市), across the country. Whether a "Shi" was established depends on the town's population and the revenue of the local government regardless of it was a local political center or not. The administrative rules of "Shi" also possess the nature of capitalist regime. Over the years during the late Qing Dynasty and the victory of the Northern Expedition, the autonomy movements in different countries were in fact the second urban renovation since the Qin and Han Dynasties. However, this urban revolution possessed the nature

of Bourgeois revolution, which is different from the first urban revolution during Tang and Song Dynasties. Being spurred on by urban revolutions, the traditional towns which are led by administrative centers and in a relatively weak economic status, are now heading to the directions of economy-oriented development. With the continual growth of population in urban towns, modern transportation is replacing old transportation: most of the walls that once were the landmarks of the towns were being demolished due to the need for traffic improvement and expansion of the towns. With the fundamental improvement on the materials and technology for bridge constructions, dual-shore cities or multi-shore cities become the signature of most of the urban spatial structure of China in recent years.

**Keywords:** early 20<sup>th</sup> century, bourgeoisie, urban revolution

**Author:** Wu Songdi is a PhD in History. Currently he is the professor, doctoral tutor and the Director of the Center for Historical Geographical Studies at Fudan University. He is mainly engaged in the studies of Chinese population history, history of the Chinese immigrants and the Chinese history, economy and geography.

城市是與農村異質的大型聚落，不僅是人口的集中居住區，也是物質文明、精神文明集中的區域。近代是中國城市得到較快發展的時期，中國歷史上從來沒有過的資本主義工商業城市在沿海沿江口岸地帶成批出現，並促使傳統的行政中心型城市通過發展工商業向近代城市轉型。在經濟、政治發生巨大變化的背景下，延續幾千年的傳統城市向資本主義文明為指向的近代城市轉變，並導致相當多的城市在行政體制、領導階層、城市空間等方面都發生了影響深遠的變遷。近代城市發展在中國走向現代化進程中所扮演的重要角色，深刻影響了中國社會。

## 一、鴉片戰爭前的城市概貌

古代的中國城市與歐洲的城市有一些區別。按照馬克斯·韋伯（M. K. E. Weber, 1864—1920）的看法，西歐的城市是自治的，而中國城市卻沒有自治，它是軍事要塞和皇帝的行政機構的官邸所在地。他又認為，城市是封建領主和其他政治當權派，在那裏花銷他們城市之外的土地租息或者其他的、特別是受政治制約的收入的地方。他將北京稱為“官員城市”，而廢除農奴制之前的莫斯科是“吃土地租息者的城市”。<sup>①</sup>

中國古代的城市絕大多數都是政治型的城市，它是因作為一定等級的行政中心而積聚一定數量的人口，從而形成區域內消費量最大的聚落即城市。宋代以後，商業日趨發達。按照梁庚堯的看法，當時的城市“是以行政中心兼具工商、文化、娛樂等方面的功能”；如果細緻考察南宋臨安等城市人口的職業構成，不難看出，“南宋城市居民的行業與身份以政府人員和商人為重要”，手工業工人的數量相對少一些。<sup>②</sup>

臨安是南宋王朝的首都所在地，臨安以外的城市人口的職業構成又如何呢？據《津門保甲圖說》，在清代中葉擔任南北水運樞紐的天津，城內共有戶數32761戶，除去未知職業的烟戶（一般居民）9719戶、土著746戶、其他22戶，別的人戶均已知職業。其中，人戶最多的是大小商人（鹽商、鋪戶）11998戶，其次是從事貨物運輸的人員（船戶、負販）6384戶，官員、生員（紳衿）和為官府服勞役的人員（應



南宋首都臨安的街市圖

① [德]馬克斯·韋伯：《經濟與社會》（北京：商務印書館，2006），林榮遠譯，第567—570頁。

② 梁庚堯：“南宋城市的社會結構”，《大陸雜誌》4—6（1990）；《宋代社會經濟史論集》（臺北：允晨實業文化股份有限公司，1997），上冊，第591、618頁。

役) 2991戶，傭作707戶，乞丐89戶，僧道105戶。<sup>①</sup>顯然，已知職業的人戶，主要是商人和從事貨物運輸的人員，其次纔是紳衿和為官府服勞役的人員，似乎沒有從事手工業生產的人員。因資料的原因，不知烟戶、土著戶以及“其他”的具體職業，但他們總數10487戶，祇相當於經商、運輸、紳衿與為官府服勞役人員合計21373戶的49%。可見，天津的總戶數中即使含有從事手工業的人戶，人數也將大大小於其他職業的人數。

據上可以推測，古代大多數城市尚缺乏較大規模的商品生產，城市自身所產貨品祇能滿足本地的部分需要，對外地的貨物輸出不會很多。就經濟職能而言，城市主要是消費中心，生產不佔重要地位；甚至鄉村貨物的主要輸出對象也並非城市，而是別的地方的農村，而輸往遠方也未必要經過城市。趙岡指出，除了蘇州等一兩個城市外，中國龐大的棉布市場的交易量，對於大城市幾乎很少發生影響；他推斷，每年銷售的31500萬匹棉布，大概祇有15%賣給了城市居民，而85%是由江南地區直接賣到北方農村居民手中。這是鄉村對鄉村的交易。另一方面，大布商愈來愈向農村靠攏，城市並非貨源地，農村纔是真正的貨源地。<sup>②</sup>

就城鄉關係而言，作為國民經濟主要部門的農業的生產和分配過程都不依賴城市，但城市對鄉村卻具有依賴性。城市中不少人在農村擁有一定數量的田地。宋人謂：“士大夫發迹壘畝，貴為公卿，謂父祖舊廬為不可居，而更新其宅者多矣。復以醫藥弗便，飲膳難得，自村疃而遷於邑，自邑遷於郡者亦多矣。”<sup>③</sup>清道光以前的人說：“江南烟戶業田多，而聚居城郭者什之四五，聚居市鎮者什之三四，散處鄉村者什之一二。”<sup>④</sup>顯然，自宋代以來，就有一定數量的由士大夫、富戶組成的富裕階層自鄉村移往城市和市鎮，而江南地區清代鄉村富裕階層的大部分人已移居城鎮。地主城居並非與農村割斷聯繫，他們在經濟上主要依賴農村地租，城居致富後還要在農村購買土地，即使經商和興辦手工業企業，原材料、商品的來源和銷售對象都離不開農村。在一些地區，如清前期的江南，可以說城居地主控制了鄉村的相當部分的土地。<sup>⑤</sup>

秦漢時期，隨着君主集權政權的建立和強化，首都成為全國皇權的中心，朝廷建立了通過不同等級的行政區劃對全國實行有效統治的垂直統治體系。這些行政區劃相對均衡地分佈在全國，一般是全國下轄百餘郡或府州，郡級單位再下轄千餘縣，各級行政中心大致位於行政區域的中心地或交通要衝上。住在首都的皇帝通過郡、縣這種行政區劃統治全國各地，而“首都—郡城—縣城”則構成與其行政區劃級別相匹配的全國城市體系。

各級行政中心的官僚人數、駐兵數量、服務人員和他們的家屬以及官屬工匠的數量，除個別位置特別重要的地方或官屬工業特別發達的地方，大體上與行政體系相匹配，級別越高，人數越多。城市的規模也與其所在政區的級別相匹配，級別越高，城市規模一般也越大。章生道根據近代測繪地圖，測量了19世紀90年代中國部分府城、縣城的城內平均面積，認為“在11個省的每一個省中，抽測的府城平均面積顯然比縣城平均面積要大”；成一農分析了清代1390座城市的周長，平均規模是，省城10973.6米，府級城市5195.7米，縣級城市2850.7米。<sup>⑥</sup>當然，城市規模並非僅僅由行政等級所決定，也受到地形等其他方面的影響，因此仍有一些城市的規模超越其上級單位的治所城市。

自先秦到唐代，中國的城市主要採用了封閉式的管理制度，作為城市之首的首都尤其

<sup>①</sup> “清代天津城居人口職業、身份和區域分佈一覽表”，《近代天津城市史》（北京：中國社會科學出版社，1993），羅澍偉主編，第100頁。

<sup>②</sup> 趙岡：《中國城市發展史論文集》（臺北：聯經出版事業公司，1995），第18—19、21—22頁。

<sup>③</sup> [宋]洪邁：“思頴詩”，《容齋隨筆·續筆》（上海：上海古籍出版社，1998）卷16。

<sup>④</sup> [清]趙錫孝：“徭役議”，《道光蘇州府誌》卷10。

<sup>⑤</sup> 《乾隆吳郡甫里誌·風俗》載：“土著安業者田不滿百畝，余皆佃戶，上田半歸於郡城之富戶。”

<sup>⑥</sup> 成一農：“清代的城市規模與行政等級”，《揚州大學學報(人文社會科學版)》3(2007)。



如此。楊寬認為，整個都城的制度發展史可分為前後兩個時期：前一階段從先秦到唐代，郭內采用封閉式的居民“坊里”和集中貿易的“市”。“坊里”和“市”四周都築有圍牆，所有門戶設小官管理，早晚定時開閉，夜間不准出入。等到了晚上坊門、市門關閉，大街上便不准通行，而一般居民的住宅祇准造在“坊里”，不許當街開門。唐宋之際，中國的都城制度發生重大改變，進入後一階段即北宋到明清的開放式都城制度時期。<sup>①</sup>這種變化，主要表現在：第一，居民區與商業區融為一體，夜市興旺發達；第二，興建高樓和商店私自向街道伸展的“侵街”現象屢屢出現；第三，草市在諸多舊城外興起，逐漸改變了舊城的外部形象，此後部分草市上升為鎮，城市和鎮的數量增加，並都有專門的城市戶口即廂坊戶。加藤繁首先指出的中國城市的這種重大變化現象，後被學者普遍接受，稱為中國歷史上的“城市革命”。<sup>②</sup>

經濟史家在關注城市內部變化的同時，也關注市鎮的成長及其數量的增多。然而，儘管從宋代直到明清市鎮達到了一定的數量，明清時期有的市鎮超過所在的縣城，但總體上說絕大多數的市鎮人口規模仍然不如縣城，更不用說縣城之上的州城水平了。因此，儘管宋以後出現城市變革和市鎮成長的浪潮，但直到1840年鴉片戰爭來臨，行政中心型城市佔絕對地位的狀況並沒有得到根本的改變。而且，歷代行政區劃祇有管理片狀區域的省、府、州、縣，而沒有管理點狀聚落的“市”。無論城市達到多大的規模，都在縣的管理之下，連首都也不例外。金元時期一度設立錄事司和司候司，用以管理城市人口。<sup>③</sup>然而，錄事司、司候司制度進入明代便被廢除<sup>④</sup>。清代同明代一樣，不設專門管理城市的行政區劃。

## 二、近代工商業城市的興起與傳統城市的轉型

在近代對外開放和先進生產力傳入的浪潮中，一批沿海沿江的口岸城市率先發展為新興的工商業城市；緊接着，擁有優良地理位置的衝要之地和蘊藏豐富的礦區也分別成長為一定規模的交通城市和工礦業城市。它們都帶動了一大批傳統城市通過發展工商業向近代城市轉型。

工商業尤其工業的發展是近代城市興起和壯大的主要動力。它不僅促進城市經濟的發展，也促使外來移民的涌入導致城市人口的加速成長。20世紀初，上海海關注意到：“近幾年來上海的特徵有了相當大的變化。以前它幾乎祇是一個貿易場所，現在它成為一個大的製造中心。”<sup>⑤</sup>1865年，上海祇有69萬人；1910年，達129萬人；1915年，超過200萬人；1942年，已近400萬人；1949年，達到546萬人。<sup>⑥</sup>當上海成為南方工業城市的時候，天津也迅速發展為北方的工業城市。1914—1928年，是天津工業迅速騰飛的時期，成長為僅次於上海的全國第二大工業城市。<sup>⑦</sup>1906年，天津城市人口是42萬人，1910年達到60萬人，1925年為107萬人，1936年達到125萬人，超過北京成為僅次於上海的全國第二大城市。無錫在清代是常州府屬縣，受鄰近的工商業大都市上海的影響，1895年近代企業開始形成，金融業得到發展，1936年已躋身中國重要工業都市之列。1949年4月，無錫建市，市

① 楊寬：“序言”，《中國古代都城制度史研究》（上海：上海古籍出版社，1993），第1—4頁。

② [日]加藤繁：“宋代都市的發展”、“唐宋時代的草市及其發展”，《中國經濟史考證》（北京：商務印書館，1962），吳傑譯，第1卷。

③ 韓光輝：“12至14世紀中國城市的發展”，《中國史研究》4（1996）。

④ 《萬曆溫州府志·輿地志·永嘉縣》載：“附府城……元以州為路，別置錄事司治城內，而縣轄城外廂鄉都。國朝復改路為府，革錄事司，而縣仍統四隅四廂五十二都。”

⑤ 《上海近代社會經濟發展概況（1882—1931）——〈海關十年報告〉譯編》（上海：上海社會科學院出版社，1985），徐雪筠等譯編，張仲禮校訂，第158頁。

⑥ 鄒依仁：《舊上海人口變遷的研究》（上海：上海人民出版社，1980），第90—91頁，第112—115頁。

⑦ 《近代天津城市史》，第416—417、433、455頁。



區人口近49萬。<sup>①</sup>

如果說天津、上海、無錫這些城市，原來或是府城或是縣城，多少有一點經濟和人口基礎的話，近代還有一批城市，如青島、大連、石家莊，原來祇是漁村或鄉村，幾乎談不上有經濟和人口的基礎，完全是由於工商業或交通的發展而迅速興起為城市。青島原是膠州灣的小海口，1901—1905年間，先後建成大小兩個港口和幾個靠泊碼頭；1904年，膠濟鐵路通車，近代工業也隨之發展起來；1936年，工廠數和工人數均在北方居第一——城市人口在1902年約1萬餘，1910年達16萬餘，1930年代已達60多萬，人口數量超過省會濟南。<sup>②</sup>大連“本名青泥窪，為一荒寒之漁村”<sup>③</sup>。自1906年開做自由港後，1910年超越營口，成為東北最大的貨物進出口貿易中心<sup>④</sup>，1920年成為東三省南部最大的工業都市。1903年，大連城市人口不到3萬人；1915年，增長到近8萬人；1930年，發展到29萬人。<sup>⑤</sup>石家莊在1903年仍是一個祇有三四十戶人家的小村莊；1905年以後，隨着京漢鐵路和正太鐵路的通車，成為冀晉兩省的交通咽喉，從此商賈雲集、工業興起；1936年，已是擁有6萬餘人的工商業城市；1939年設市；1940年，人口達到20萬。<sup>⑥</sup>

民國時期全國各地建立了百餘個“市”，它們的絕大部分都是因具備一定的人口規模，且地方財政倚賴工商業稅收而升格為市的。將這些“市”作為城市對待，自然比沒有任何人口和稅收的數據僅僅依據文獻描述要科學得多。下面依據各省省城設“市”的情況，進一步探討工商業對城市發展的影響。

到1949年9月底止，中國省一級的行政區域，除了西康、西藏和獨立前的蒙古三個以牧業經濟為主的地區之外，其他各省都設了市；省城尤其如此，凡清末已擔任省城的城市全部設為市，民國開始擔任省城的城市也大部分設為市。然而，各省城設市的歷程卻各有千秋。

1937年抗日戰爭爆發前設市並在以後長期維持下來的省城，計有廣州、杭州、天津、昆明、濟南、成都、長沙、瀋陽、齊齊哈爾、歸綏（今呼和浩特）、武昌、吉林等。這些省城城市，近代以來工商業經濟都有了較大的發展，並在省內有着較高的地位。

《中華最新形勢圖》說：廣州是“南部第一大埠，我國五大貿易港之一也”；杭州“戶口殷闐，商旅輻輳，特產饒富，工藝興盛，為東南一大都會”；天津“黃河全域及漠南各省之貨物，靡不聚散於此，遂為華北商務之中心”；昆明“無論在政治、軍事、商業、文化、交通上，皆為全省之中心，西南一大都會也”；濟南在膠濟鐵路開通和自開商埠後城市得到擴展，而“工商之盛大，與青島相伯仲”；成都“城內人烟稠密，市肆繁昌，我國西部第一大都會也”；長沙“戶口殷繁，工商輻輳，繁富冠於全省”；瀋陽“夙為關東政治軍事之樞紐，東三省第一大都會也”。由於區域開發較



民國時期的廣州街景

① 《無錫市志》（南京：江蘇人民出版社，1995），第337頁；虞曉波：《比較與審視——“南通模式”與“無錫模式”研究》（合肥：安徽教育出版社，2001），第3章。

② 吳松弟、樊如森、陳為忠、姚永超、戴鞍鋼：《港口—腹地與北方的經濟變遷（1840—1949）》（杭州：浙江大學出版社，2011），第290頁。

③ 《中華最新形勢圖》（上海：世界輿地學社出版，1937），世界輿地學社編繪，第69頁。

④ 張富全：《遼寧近代經濟史》（北京：中國財政經濟出版社，1989），第295頁。

⑤ 吳松弟、樊如森、陳為忠、姚永超、戴鞍鋼：《港口—腹地與北方的經濟變遷（1840—1949）》，第303—304頁。

⑥ 江沛、熊亞平：“鐵路與石家莊城市的崛起：1905—1937年”，《近代史研究》3（2005）；宓汝成：《帝國主義與中國鐵路，1847—1949》（上海：上海人民出版社，1980），第610頁。



晚，黑龍江省（當時範圍主要集中在嫩江流域）沒有特別繁榮的城鎮經濟，《中華最新形勢圖》對齊齊哈爾和其他城市的經濟都無較高的評價。然而，直到1949年為止，齊齊哈爾都是黑龍江省內唯一的市，足以表明其地位在省內無出其右者。總之，上述省城民國時期在省內不僅保持省會的政治中心地位，而且也成為省內的經濟中心。

歸綏、武昌、吉林也是抗戰以前設市的省城，但它們在省內的經濟地位並不如上述省城那樣高。

綏遠省經濟最發達的城市不是歸綏，而是包頭。《中華最新形勢圖》說包頭：“實扼西北水陸交通之樞紐。凡黃河上流及烏、伊二盟輸出之牲畜、皮毛、農產，及平津輸入之綢布、雜貨，咸萃集於此。毛織、麵粉等工業，亦漸有發達之象。其繁榮之程度，已駕於歸綏而上之，儼然內蒙第一市場也。”

在湖北省內，武昌、漢口和漢陽三鎮既各具不同的城市功能，又隔江相望，“武昌為政治之都市，漢口為經濟之都市，漢陽為工業之都市。鼎足分峙，氣息相通，實一而三，三而一也”，漢口和武昌有過多次的組合建市和分別建市的過程，作為政治都市的武昌經濟上不如作為經濟都市的漢口發達。

吉林雖然長期擔任吉林省的省城，但長春自清末中東、南滿、吉長三條鐵路在此交會，開埠以後經濟發展速度超過吉林，“遂為關東中部一大都會。貿易範圍，幾及三省全部，故商況之盛，省會不逮也”。<sup>①</sup>

抗戰以前安慶、福州、開封、西安等幾個省城也都建過市，但以後又一度撤廢，此後過若干年再重新建市。其中，安慶在1927年設市，但三年後便併入懷寧縣，1949年又設過，不久再廢，直到1950年再設置縣級市。福州1933年建市，次年撤，1946年復置。開封於1927年成立市政籌備處，1929年改組為市政府，但第二年便遭裁撤；此後，1936年1月復置，當年又廢，直到1948年再置。西安於1928年置市，1930年廢，1932年中央政府定西安為陪都，並將之改名西京，直屬行政院，但僅設籌備委員會，並未設立市政府，直到1943年纔正式設立西安市。這些省城之所以市設而復撤，主要是經濟和城市人口增長較慢，不符合中央政府建市的標準。

抗日戰爭期間和抗戰以後，南昌、貴陽、蘭州、銀川、西寧、張家口、迪化（今烏魯木齊）、陽曲（今太原）、烏蘭浩特、承德、桂林、通化、保定、鎮江等省城，分別設市。

《中華最新形勢圖》說：南昌“戶口之殷繁，街市之繁華，貿易之興盛，均冠於全省”；貴陽“為全省政治、軍事、工商、交通之中心”；蘭州“儼為西北一大都會”；銀川“為本省唯一之都會”；西寧向為青海經濟中心，“凡全省對外省之貿易，胥集中於此”；張家口“貿易以牲畜、皮毛、茶葉、綢緞為大宗，繁盛冠於熱察綏三省”；迪化“繁華富庶之狀況，冠於全省，有‘小南京’之號焉”；陽曲“為全省交通之大中心……蓋為全省政治、教育、經濟之重心點也”。烏蘭浩特位於今內蒙古東部，原名王爺廟，1947年5月1日，中國第一個少數民族自治政府內蒙古自治區人民政府在此成立，同年11月改名烏蘭浩特市，1949年12月自治區人民政府西遷，1964年7月取消市建制。總之，南昌、貴陽等九個省城，在成為市之前，一般都是區域內的行政中心，同時也是貿易或經濟中心。

承德、桂林、通化、保定、鎮江等五個省城的設市情況不同於南昌等省城。

在熱河省內，最早建立的市不是承德，而是赤峰，1945年8月赤峰設市，1947年廢，1948年復設，在赤峰重新設市之年承德建為市。據此，當時赤峰的經濟地位不在承德之下。

<sup>①</sup> 以上據《中華最新形勢圖》相關分省的“地方志”。

桂林一向為廣西省城，因偏在省域東北，對邊疆鞭長莫及，1912年廣西將省城移到南寧，1936年省城遷回桂林，1950年2月又遷回南寧。1940年桂林設市，1949年南寧設市。《中華最新形勢圖》說桂林：“商業昔頗繁盛，自省會南遷，日形凋敝，今迅復舊觀。而以自古為西南名城，得中原風氣最先，由來人文稱盛，雖在省會南遷時，終不失為全省之文化中心。”說南寧：“城市經近年努力經營，馬路日闢，綠蔭扶疏，頗有新都市之氣象，商業已尚繁盛。已於清光緒三十三年自開為商埠，左、右二江流域之貨物，胥集中於此，在本省中繁榮僅亞於蒼梧（今梧州）而已。”據此，在民國時期的廣西，南寧為政治中心，桂林為文化中心，而1897年開埠、1949年同時設市的梧州則為商業中心。

通化於1942年設市，原是偽滿洲國的通化省省城，抗戰勝利後原屬於通化省的吉林東南部和遼寧省東部成立安東省，通化是安東省的省城，但其經濟實力似乎不如安東。1949年改設遼東省，以安東為省城，通化為省轄市之一。

河北省城原在天津，1935年天津分設中央直轄市，河北省城移到保定。保定在河北省內的經濟地位，一向不如被稱為“我國有數之礦工業都市”的唐山<sup>①</sup>，在石家莊興起後又被其超過。1921年，保定縣城有8萬人，比同時期石家莊6000人多十餘倍；但到1932年，石家莊增至約9萬人，保定縣城僅剩4.2萬人<sup>②</sup>。此後經歷了河北省會兩次遷入、兩次遷出的過程，1968年以後再也沒有擔任過省會。

鎮江原是中國南北物資轉運中心之一，但到了晚清時期，因津浦、隴海鐵路相繼通車、運河不用於漕運，鎮江經濟地位日形衰落，在省內不如無錫、蘇州、徐州等城市。儘管在國民政府定都南京以後江蘇省會移到鎮江，但鎮江城市發展仍相當緩慢，1949年設市時不過是縣級市。當時江蘇省被分成蘇北、蘇南兩大省級區域，蘇南的首府在無錫而在鎮江，鎮江成為鎮江專區下轄的縣級市，而無錫、蘇州都是地級市。

在瞭解了各省會城市的設市狀況後，如果再對照這些不同時期建立的市的行政等級和人口數量規模等級，我們會發現兩者之間存在着某種聯繫。

#### 不同時期設為市的省會的行政等級與人口數量等級

等級類別	抗戰前已設市的省會		抗戰時期和抗戰後已設市的省會	
	數量	地名	數量	地名
特別市和院轄市	3	廣州、天津、瀋陽		
人口100萬~200萬	2	廣州、天津		
人口50萬~100萬	2	杭州、瀋陽		
人口20萬~50萬	4	成都、長沙、濟南、武昌	5	福州、開封、南昌、鎮江、保定
人口10萬~20萬	2	昆明、吉林	7	安慶、西安、貴陽、蘭州、西寧、張家口、太原
人口5萬~10萬	2	齊齊哈爾、歸綏	3	銀川、迪化、桂林
缺數據			2	承德、通化
有人口的城市合計	12		15	

註：表中所列的都市人口，參見沈汝生：“中國都市之分佈”，《地理學報》1（1937）。

據表可見，民國時期各省的省城普遍設為市，但設市的早晚和過程有所不同。凡是較早設市的省城，不僅大多位於工商業相對發達的沿海省份，而且也是近代經濟發展較快、

① “河北省·地方志·唐山”，《中華最新形勢圖》。

② 江沛、熊亞平：“鐵路與石家莊城市的崛起：1905—1937年”，《近代史研究》3（2005）。

集省內行政中心和經濟中心於一體的城市。凡是設市較晚的省城，大部分位於近代生產力發展相對緩慢的西部和邊疆地區；還有一部分設市較晚的省城，雖然位於經濟相對發達的地區，但由於發展速度慢於其他城市，城市僅僅是行政中心而不是同時兼有經濟中心，在市的設置上不得不經歷了設而復撤，然後再設的反複過程，因此影響了設市的進度，有的最終還將行政中心的地位讓給了新興的經濟中心城市。因此，省會市建立的早晚及其城市行政等級與人口等級的大致一致，既反映了中國近代先進生產力從沿海向內陸推進過程中產生的地區經濟差距，又反映了省內各城市經濟發展速度差異對行政區劃制度的影響。

近代新興城市以工商業經濟為基本功能，工商業的規模直接影響城市人口數量和城市規模。在此規律主導下，傳統的行政中心城市也不得不朝着兼具政治和經濟功能的方向轉化，以避免走向衰落。城市居民的行業與身份發生了較大的改變，從事工商業（包括服務業）的就業人口一般都佔了城市就業人口的過半數<sup>①</sup>，在某些工礦業城市工業人口又超過商業與服務業人口。

這種工商業城市，並不僅僅消費從農村運來的物資，同時也將自己生產的各類工業產品運到農村。而且，農村需要購入或運銷的物資往往也要通過工商業城市中轉，城市的商人不僅組織物資流動，往往還掌握價格的制定。顯然，近代城市不再是古代難以脫離本地鄉村而存在的聚落，而是掌握農民經濟命脈的超級大鱷。城市工商業的發展促使農民流入城市，大量增加的流動人口給城市帶來空前未有的管理上的壓力。在這種背景下，沿用兩千年的將城市作為農村一部分加以管理的省、府、州、縣制度面臨着挑戰，需要採取城鄉分治的辦法，創造出完全不同於管理農村的城市管理制度。

### 三、城市革命的第一階段：地方自治

這裏所說的“城市革命”，是指自清末地方自治以來，各地富有的工商業者逐漸掌握所在城市的政治權力，導致“市”這種中國歷史上從來沒有出現過的專門管理城市的行政機構的出現並遍及全國。儘管各地的城市革命都有自己的特點，但較早開埠的通商口岸在其中起了開風氣之先的作用卻是毫無疑問的。要探討這一點，需要對廣泛分佈在許多口岸的租界略作一些分析。

列強在許多城市建立的租界，固然是西方列強侵入中國的產物，加劇了中國社會的半殖民地化進程，同時又是資本主義世界在封建主義中國的一塊“飛地”，客觀上具有擴散資本主義思想文化、促進中國社會新陳代謝的功能。尤其是西方人集中居住的租界引人矚目的現代市政文明，因其先進、方便、清潔、有序等諸多優點，更引起市民強烈的好奇、興趣、羨慕，從而產生強烈的效仿的衝動。

現代化的市政建設是租界的一大特色。在上海，西方人不習慣中國舊式生活環境，在租界營造本國樣式的建築和道路。他們用水泥磚頭結構的獨院式高級住宅和花園洋房，代替中國土木結構的院落式低層建築，用石材鋪砌或水泥澆築的馬路代替晴天塵土、雨



民國時期的上海外灘遠眺

<sup>①</sup> 鄒依仁：《舊上海人口變遷的研究》（上海人民出版社，1980），第37頁。上海解放前夕，商業人口占全部就業的31.69%，工業人口占全部就業人口的21.77%。

天污泥的中國舊式土路。城市垃圾處理系統，煤氣、電燈、電話、自來水、郵電通訊、公共交通這些中國從來沒有的新鮮事物，都普遍出現在租界。在進行現代市政建設的同時，又在租界實行西方式的管理措施，並使之制度化。租界迥然不同的城市面貌，與華界的擁擠、骯髒、混亂、破敗形成鮮明的對比。<sup>①</sup>

上海租界從1854年開始，已實行華洋雜居。而且在租界和華界之間，人員可以自由流動，租界體現的西方物質文明和精神文明，可以毫無阻礙地擴散到華界。通過租界展示的西方文明，租界與華界的巨大差距，極大地刺激着上海人，推動他們學習西方的步伐。以市政建設為例，1864年3月，上海第一家煤氣公司——大英自來火房開張；1882年，電燈開始出現在租界。此外，租界的道路比華界寬闊、整潔，市政管理更比華界嚴格、講究法制。華界居民對這些都是先是詫異、不解，繼而便是理解、仿效，試圖以租界為榜樣，邁向現代化。1895年，上海士紳成立了上海馬路工程局，以建設市政、縮小華界與租界的差距為重點。與此同時，租界實行的議會制度、生活方式、倫理道德、價值觀念，乃至審美情趣，也對華界形成示範效應。<sup>②</sup>

不僅上海如此，其他設有租界的條約口岸城市無不存着租界和華界巨大差距。例如漢口，有人回憶道：“當時漢口各租界街道房屋清潔整齊，治安秩序良好，並備設有巡捕房，輪派巡捕日夜守望……。反之，武漢的街道和里巷，人極複雜，漫無秩序，甚至當街便溺，當街曬衣，毫無交通衛生的講究，一到夜間，盜賊充斥。以此情況與租界相比，自是相形見绌。”<sup>③</sup>

目睹租界與華界巨大差距，本地人受到極大震撼。生活在上海的李平書，便是如此：“吾一言通商以後之上海而為之愧，為之悲。愧則愧乎同一土地，他人踵事增華，而吾則因陋就簡也；悲則悲夫同一人民，他人俯視一切，而吾則局促膝下也。要之通商以來，上海，上海，其名震人耳目者，租界也，非相形見醜耶？”<sup>④</sup>周積明說：“思想上的震撼與落伍的時代感往往是深刻反思與新追求的開端。中國近代革命思潮的形成，雖然並非因租界刺激而起，但香港和租界裏的資本主義文明，確確實實對傳統世界中的中國人起有一種文化示範和思想誘發作用。”<sup>⑤</sup>地方自治和市的設立首先始於口岸城市，並以口岸城市的表現為最劇烈，顯然與口岸的市民對中外差距認識最清楚，要求改變的願望最強烈，而且具備改變的物質與思想基礎，有着莫大的關係。以上所提到“吾一言通商以後之上海而為之愧，為之悲”的李平書，以後便是上海自治的領袖人物。

1900年，八國聯軍進攻北京，慈禧太后率光緒皇帝倉皇出逃。危急的時局迫使他們痛定思痛，思考對策。1901年1月29日，慈禧太后以光緒皇帝名義在西安發佈上諭，宣佈變法革新。此後各地實行的地方自治，便屬革新的內容之一。地方自治為資本主義國家的一種地方管理制度，通過民主選舉，實行地方自治，民衆可以根據大多數人的意志和實際情況自由處理本地事務，使地方獲得較快發展。

在中國，對城市自治制度的介紹始於19世紀五六十年代，那些走出國門、目睹域外城市文明的駐外使臣和留學生已注意到國外獨特的城市管理制度。積澱所至，“清季以來，談國是者，咸以地方自治為立國之基礎”<sup>⑥</sup>。

① 袁燮銘：“工部局與上海早期路政”，《上海社會科學院學術季刊》4（1988）。

② 《東南沿海城市與中國近代化》（上海：上海人民出版社，1995），張仲禮主編，第43—44頁。

③ 策前：“清末武漢的警察機構”，《武漢文史資料》1（1986），第97頁。

④ “論上海”，《上海縣續志》（1918）卷30。

⑤ 周積明：“租界與中國早期現代化”，《江漢論壇》6（1997）。

⑥ 柳貽徵：《中國文化史》（北京：中國大百科全書出版社，1988），下冊，第840—841頁。

在關於地方自治的大討論中，無疑以梁啟超影響最大。梁啟超在其所著的《中國文化史》的社會組織篇中，認為中國歷史不乏地方自治，但這種自治祇是在鄉村家族而不在城市，與西方比較，“歐洲國家，積市而成，中國國家，積鄉而成，故中國有鄉自治而無市自治”；“歐洲各國，多從自由市擴展而成。及國土既恢，而市政常保持其獨立，故制度可紀者多。中國都市，向隸屬於國家行政之下，其特徵可載者希焉”。<sup>①</sup>“彼之所發達者，市制之自治；而我所發達者，族制之自治也”；而中國都會“狀態之凌亂”，都是中國人“皆能為族民不能為市民之明證也”。<sup>②</sup>他強調地方自治的重要性，強調要培養市民城市自治的意識。

20世紀前後，資產階級為爭取參政、議政，獲取一部分地方行政權，成立了許多地方自治團體。上海是中國近代工商業興起較早、規模最大的城市，也是資產階級力量最强的城市。因此，晚清民初上海自治運動表現的氣概和力量遠遠超出其他城市。

清代沿襲歷代的制度，管理都市的仍是傳統的州縣、坊廂和保甲制度。這種行政管理制度，對建立在傳統農業基礎上的小縣城尚有成效，但對於建立在工商業基礎上且具有一定人口規模的近代城市則難以收到成效，不僅辦事效率低，許多方面甚至無人管理。在上海、天津、漢口、廣州等工商業發達較早的城市，由商人組成的民間組織不得不承擔多方面的市政事務，從而為地方自治打下基礎。

清末以前，上海並無專門的市政機構，所有清道、路燈、築造橋路、修建祠廟、舉辦團防等事宜，悉由地方慈善團體輔元堂經辦。1895年，商人成立南市馬路工程局，負責修築馬路等事宜；1897年，南市外馬路建成後改名南市馬路工程善後總局，上海始有常設市政機構之雛形。由於善後總局的組織既不完善，所完成的任務也無足述，“上海士紳之開通者多惕於外權日張，主權漸落，道路不治，溝渠積污，爰議創設總工程局，整頓地方，以立自治之基礎”。1905年10月，上海道袁樹勛采納上海縣紳商提出的成立上海城廂內外總工程局的建議，同意“即將南市工程局撤除，所有馬路、電燈以及城廂內外警察一切事宜，均歸地方紳商公舉董事承辦”。不久，通過投票，推舉76人為董事，宣告成立總工程局。<sup>③</sup>在總工程局成立之後，上海商界紛紛組織“地方自治研究會”、“地方公益研究會”等組織，探討本地的地方自治問題。<sup>④</sup>

1909年初，清廷頒發《城鎮鄉地方自治章程》，上海縣城廂內外總工程局改名為上海縣城廂內外自治公所，權限得到進一步擴充，商人組織成了地方上的強大力量。1936年撰成的《清季上海地方自治與基爾特》一文，對此評論道：“清季上海地方自治，既有衆多的基爾特（同業互助組織——引者）參加，並有兩個研究團體，以商人為中堅分子，這樣他們就造成了地方政治上的一種勢力。對內有商團的組織，系純粹由商人自己武裝起來保衛自己的行動；對外則對於外人租界擴張的企圖，竭力防止，也奏相當成效。至於辛亥革命之役，不血刃而使革命軍得手，實際上他們一種政治上的勢力是發揮了相當作用的。”<sup>⑤</sup>1913年，又以自治公所的原班人馬改名組成上海市政廳。經過十餘年的努力，上海的地方自治，便由以前祇擁有一部分地方行政權，受清朝地方官府監控的民間市政機構，發展成為正式的資產階級地方行政機關。

<sup>①</sup> 梁啟超：“中國文化史·社會組織篇”，《飲冰室合集》（北京：中華書局，1989），第10冊，專集之86，第52、61頁。

<sup>②</sup> 梁啟超：“新大陸游記節錄”，《飲冰室合集》，第7冊，專集之22，第121—122頁。

<sup>③</sup> “清季上海地方自治與基爾特”，《上海研究資料續集》（上海：上海書店，1984），第153—154頁；“上海城廂內外總工程局大事記”，《上海自治志·上海市自治志大事記》，甲編。

<sup>④⑤</sup> “清季上海地方自治與基爾特”，《上海研究資料續集》，第157、155頁。



天津也是清末嘗試地方自治較早的城市。1906年，袁世凱委派天津知府凌福彭等籌設天津自治總局，作為直隸城鄉最高的自治領導機關；8月，天津自治總局成立，各州縣選派“舉、貢、生員或中學堂以上畢業者，家道殷實、勤於公益之紳商”，分批進入總局附設的自治研究所，學習地方自治制度和管理國家必備的知識。為了讓民衆加深對地方自治的認識，袁世凱又委派學習過法政又深諳土風的多位本地人士，分赴天津府屬城鄉進行宣傳，並分發有關地方自治的基礎知識。經過一年多的準備，1907年6月，天津開始按照選舉規章選舉，在2572名候選人中選出30名議事會議員；8月18日，天津議事會及議長、副議長等被隆重選出。這個議事會是中國第一次“普選制”試運行。這個樣板被層層複製，1911年天津的州縣大體都成立議事會。<sup>①</sup>

地方自治運動本由各地自發舉辦，1909年年初轉入在清政府的督導下全面推行階段。據不完全統計，到辛亥革命爆發前，全國已成立的城市自治公所超過850個，鎮自治公所超過530個，鄉自治公所在1970個以上。<sup>②</sup>

這些城市建立的自治機構，大多採用了西方議行分立的組織體制。議決機關為議事會，執行機關為董事會，兩者互相監督，是大眾參與政治的重要環節。民主選舉、議行分立等民主化因素在這些城市最先出現，推進了城市的政治近代化。在地方官員的監督下，日益城市化的紳商們關注城市的發展，積極參與城市公共事務，成為城市自治的主體力量，使得自治運動開展得有聲有色。<sup>③</sup>個別大城市自治機構的行政權限，例如上海，已經包括財政、工務、警務、學務、衛生、司法等。<sup>④</sup>而1909年成立的漢口各區基層自治機關，已具有對地區性公益事務進行管理的權限，儼然是城市基層政權。<sup>⑤</sup>

在各地的城市自治中，商會發揮了重要的領導作用。1904年初，清政府頒行《商會簡明章程》，諭令各省設立商會：“凡屬商務繁富之區，不論係會垣、係城埠，宜設立商務總會，而於商務稍次之地，設立分會。”<sup>⑥</sup>到1905年，全國共創設商務總會和分會約70個，而次年一年之內所設立的商會就達108個。與此同時，外洋各埠的華僑商人也紛紛設立中華商務總會。<sup>⑦</sup>1911年，四川、江蘇都成立全省性的商會聯合會；次年11月，各省又聯合成立全國性的中華全國商會聯合會。

當時，除了少數地區以外，各地為數衆多的晚清新式社團，“它們大多以商會為中心和基線，構成一個關係緊密的社團群落。在這個群落中，商會扮演着某種領袖團體的角色，或者說勉為其難地代行了部分資產階級政黨的職能”。通過功能的聯結，以商會為中心的新式社團網絡已擁有不完全的市政建設權、商事裁判權、地方治安權以及工商、文教、衛生和其他公益事業權，並隨着地方自治運動的深入，進一步集中、加強了控制市政建設和管理的權利。一種潛在的地方性“自治政府”正在悄無聲息地形成，“它不僅填補了封建官府所留下的權力空間，並且還在不懈地開拓更大的發展空間。而這正是晚清民間社會自組織運動的根本趨勢和實質，也是資產階級區域性階級整合的基本目標和方向”。<sup>⑧</sup>

由於辛亥革命是革命派、立憲派和舊官僚共同參與的推翻清朝的行動，因此，民國初年形成各派共同參政的局面。“就地方政府的成員組成而言，有不少社會上層人士直接進

① 徐永志：“論20世紀初直隸地區的社會整合”，《清史研究》3（2000）。

② 丁旭光：《近代中國地方自治研究》（廣州：廣州出版社，1993），第92—93頁。

③ 趙可：“清末城市自治思想及其對近代城市發展的影響”，載《史學月刊》8（2007）。

④ 《近代上海城市研究》（上海：上海人民出版社，1990），張仲禮主編，第635頁。

⑤ 《近代武漢城市史》（北京：中國社會科學出版社，1993），皮明庥主編，第100頁。

⑥ “商部奏定商會簡明章程二十六條”，《大清光緒新法令》，第16冊。

⑦⑧“資產階級的初步成長”，《中國現代化歷程》（南京：江蘇人民出版社，2001），虞和平主編，第1卷，第262，271—274頁。

入政府機構擔任職務。由於各省在起義和光復中，都有革命派、立憲派、舊官僚，以及社會各界人士參與其事，因此在成立新政府時也就不可能僅僅限於某一派人士，往往是革命派掌握軍事權，立憲派掌握財政、實業等民政權。”在上海軍政府中，立憲派和工商界領袖人物，如李平書、沈縵雲、朱葆三等，多人擔任了民政、財政、交通、工商、市政各部廳的部長、次長、市長、顧問等職務。其他各省的政府成員構成，也都不同程度上存在着類似的狀態。<sup>①</sup>

民國初期，袁世凱為復辟帝制，重申地方自治的宗旨是“輔佐官治，振興公益”，決非脫離官制而獨立；他還詆毀各自治團體“良莠不齊，平時把持財政，抵抗稅捐，干預詞訟，妨礙行政”，並於1914年3月“著各省民政長通令各屬，將各地方現設之各級自治會立予停辦”。<sup>②</sup>然而，之後的地方自治運動是否真的遭到扼殺，仍有討論的必要。根據《清季上海地方自治與基爾特》，自入民國直到撰寫該文的1936年6月8日，上海商人在地方政治上的力量並無任何減弱的迹象。民國初期，上海商人與地方政治勢力幾乎打成一片，很多商人在滬軍都督府等高級行政機關任官和任職，或者高官與商人保持良好的關係。到了1913年“二次革命”以後，“對於官廳當局，上海商界也站在領導者的地位，熱烈地爭取治權，如地方自治恢復問題，閘北市政問題，淞滬特別市組織問題等等，俱為彰明昭著的表現”；“而這種表現的力量，直到現在（1936年）還是有增無已”。<sup>③</sup>可見，不消說1914年3月以後上海的地方自治運動並未遭到扼殺，甚至對1927年國民政府統一南北之後上海的城市自治問題仍須細緻探討。

民國學者顧敦錄在《中國市制概觀》中分析了“向來重鄉治而忽市政”的傳統在清末被大大改變的原因，認為是受到西洋三種影響所致：一是“交通頻繁，商業逐漸發達”；二是“機器的輸入，工廠並設”（這兩種原因導致中國的城市化啓動）；三是“德謨克拉西的影響”，這也是最大的原因。他解釋說：晚清新政運動，“與市政有極大的關係。原來所謂西洋政治，就是立憲政治；立憲政治，就是民主政治，民主政治的初步，就是地方自治；而市政的推行，就是地方自治的一部分的工作”。<sup>④</sup>顯然，20世紀初的有識之士在探索救亡圖存方略時，找到了地方自治特別是城市自治這一西方民主政體的根基，從而自覺地將民主政治與作為地方自治重要構成部分的市政推行緊密相聯，將實現民主政治的願望寄託在爭取城市自治之上。<sup>⑤</sup>

#### 四、城市革命的第二階段：“市”的推行

1908年12月27日，清政府頒佈《城鎮鄉地方自治章程》，第一次以國家法律的形式將城鎮區域和鄉村區域區別開來，確認雙方都是縣下的基層行政建置。民國初年繼承晚清的制度，如江蘇臨時省議會通過的《江蘇暫行市鄉制》，重申市、鄉分治的原則，並對各自的功能、下設機構名稱和人員組成做了明確的規定。幾年以後，其他省的一些大城市也設立各種形式的市政管理機構，並有着自己的管轄區域。儘管如此，這些市還不能視為一級行政區劃單位，只能算是“市”的雛形；而且，在1914年袁世凱停辦地方自治以後，江蘇等省的市制也停止施行。<sup>⑥</sup>

中國內地第一個具有行政區劃單位意義的“市”形成於廣州。1917年，孫中山因受袁

<sup>①</sup> “資產階級的初步成長”，《中國現代化歷程》，第1卷，第380頁。

<sup>②</sup> 白蕉：“袁世凱與中華民國”，《近代稗海》（成都：四川人民出版社，1985），第3輯，第83—84頁。

<sup>③</sup> “清季上海地方自治與基爾特”，《上海研究資料續集》，第143—158頁。

<sup>④</sup> 顧敦錄：《中國市制概觀》，《東方雜誌》17（1929）。

<sup>⑤</sup> 趙可：“清末城市自治思想及其對近代城市發展的影響”，《史學月刊》8（2007）。

<sup>⑥</sup> 傅林祥：“自治市制與城市型政區的萌芽”，《中國行政區劃通史·中華民國時期卷》，周振鶴主編，第1章第6節。

世凱排擠而來到廣州，在地方軍閥的支持下組織中華民國軍政府。軍政府任命陳炯明為廣東省長，陳炯明企圖使廣州成為不受舊行政區劃管轄的城市，委託從美國學成回國的孫中山的兒子孫科起草有關條例。1921年，孫科草擬《廣州市暫行條例》，呈省長核准後於同年2月15日公佈施行。廣東省遂將廣州兩年前所設的市政公所改組為廣州市政廳，以孫科為廣州市長。《廣州市暫行條例》的第三條規定：“廣州市為地方行政區域，直接隸屬於省政府，不入縣行政範圍。”<sup>①</sup>廣州市成為一個與縣平級的獨立的行政區域，廣州市政廳成為獨立的一級行政權力機關，而在中國歷史上以前尚無一個城市能夠如此。因此，這條規定實際宣告中國第一個城市型政區的誕生。<sup>②</sup>

市政廳由市長和財政、公安、教育、衛生、工務、公用事業等6個局的局長共7人所組成，行使市政管理的職能，並設立30人組成的市參事會。依《條例》的規定，市參事會是“代表市民輔助市行政之代議機關”。其職能主要有三項：一是議決市民的請願案，諮詢送市行政委員會辦理；二是議決市行政委員會送交的案件；三是審查市行政各局辦事成績。市行政委員會對於市參事會的議決有異議時，得提交覆議，如參事會仍執前議，市行政委員會應即執行。市參事員30人，10人由省長指定，10人由市民直選產生，另有10人由商會、教育、醫藥、工程、律師等不同的協會和團體選出。參事員任期一年，連選可連任。此外，又設立審計處，處長由省長委任，任期一年，但得連任，地位和市長平行。<sup>③</sup>

顯然，廣州市的政府結構不同於中國歷史上的任何地方行政機構，而與清末民初地方自治時清政府頒佈的《城鎮鄉地方自治章程》、江蘇臨時省議會通過的《江蘇暫行市鄉制》規定的行政機構，有較多的相似處。由此可見，儘管1914年袁世凱停辦地方自治，但各地的地方自治仍然在繼續運行且在有些地方達到了新的高度。

1921年，以廣州為中心的南方政府還不是全國性政府，不過北京的北洋政府卻已注意到了廣州市的變化。7月3日，北洋政府公佈《市自治制》，恢復了市的行政建制；9月9日，再公佈《市自治制施行細則》。<sup>④</sup>然而在當時的條件下，這一法規影響有限，而在全國範圍內正式設市的城市寥寥無幾，更多的是在大城市設立督辦商埠公署，在中等城市設立市政籌備處，以此作為管理城市市政的過渡性機構。

在1920年已展開並持續到1925年的十餘個省的聯省自治運動中，南方各省頒佈的省憲均有關於市制的規定。這些都直接刺激和誘發了人們壓抑已久的地方自治熱情，城市自治運動又開始重新活躍。1922年，北洋政府將北京改稱京都，定為特別市，在自治機關沒有成立前先設立籌備處，由官府督辦。北京市民為反對官府督辦市政，拒交警捐，要求提前設立市自治會，由市民自辦市政。<sup>⑤</sup>1925年5月30日，臨時執政又公佈《淞滬市自治制》。時人有言：“故年來地方自治之聲浪洋溢於耳，各大通商口岸之居民復因種種需要與刺激，感覺創辦市政之必要，於是乎市制度乃極為一般人所注目。”<sup>⑥</sup>此後，隨着北伐軍的節節勝



1927年的武漢街景

<sup>①</sup> “廣州市暫行條例”，《東方雜誌》16（1925）。

<sup>②</sup> 傅林祥：“自治市制與城市型政區的萌芽”，《中國行政區劃通史·中華民國時期卷》，第1章第6節。

<sup>③</sup> 錢實甫：《北洋政府時期的政治制度(下)》（北京：中華書局，1984），第326—328頁。

<sup>④</sup> “市自治制”，《東方雜誌》14（1921）。

<sup>⑤</sup> “北京通信：市民反對警捐，要求提前設立市自治會”，《申報》，1924-02-04。

<sup>⑥</sup> 張銳：《市制新論》（上海：商務印書館，1926），第2頁。



利，“市”開始在一些重要城市建立。

1926年10月，北伐軍佔領漢口、漢陽和武昌，不久分別成立漢口市政委員會（兼轄漢陽縣城）和武昌市政廳。1927年1月，國民政府從廣州遷到武漢，武漢成為臨時首都；4月，經國民黨中央政治委員會決議，漢口、漢陽和武昌三鎮合一，成立武漢市政府，後改為武漢特別市。<sup>①</sup>同年4月，國民政府定都南京；5月，設南京特別市，直隸國民政府。此後，上海、杭州、寧波、重慶等地相繼設市。

1927年5月7日，國民黨中央政治會議通過並公佈《上海特別市暫行條例》。條例規定：“本市為中華民國特別行政區域，定名為上海特別市”；“上海特別市直隸中央政府，不入省縣行政範圍”。<sup>②</sup>上海成為中國第一個直轄（特別）市。6月，設立南京特別市。上海、南京這些直屬於中央而與省平行的特別市，與先前設立的廣州市等省轄市一起，組成了中國第一批城市型政區。

1928年7月3日，國民政府頒佈《特別市組織法》和《普通市組織法》，規定市分特別市和普通市兩種，特別市直屬國民政府，普通市隸於省政府。凡首都和人口百萬以上的都市，以及其他有特殊情形的都市，經過中央政府的批准，可以設為特別市。關於普通市，法規規定：凡人口滿20萬以上之都市，得依所屬省政府之呈請暨國民政府之特許建市。

1930年5月，國民政府又頒佈《市組織法》，廢除原先的特別市與普通市，將市分為直隸於行政院的院轄市與直屬於省政府的省轄市兩種。院轄市設立的標準，依照該法規定，凡首都或人口在百萬以上者，以及政治上、經濟上有特別情形者，得直隸行政院，設為院轄市；但以上各項均以非省政府所在地為限，如為省政府所在地者，該市應隸屬於省政府。到1933年5月，國民政府取消了省會不設院轄市的規定。

關於省轄市，《市組織法》規定，凡人民聚居地方有下列情形之一者設為省轄市：（1）人口在30萬以上；（2）人口在20萬以上，所收營業稅牌照費土地稅每年合計佔該地總收入一半以上。由於設市標準比以前大為提高，因此，在以後的相當長時間中，有的城市祇能以市政籌備處及市政委員會等形式進行過渡。<sup>③</sup>直到1947年7月，再次修正的《市組織法》始降低准予設市的城市人口標準。

從有關市設置的資料來看，在相當長的時間中，人口和稅收都是國民政府批准各地設市的主要標準。1933年，長沙設市獲得行政院批准，理由是城市人口已逾30萬，且市政籌備已有頭緒；<sup>④</sup>1927年，廣西設立梧州市，但因人口不滿10萬，一直沒有得到行政院的批准，並於1932年被廣西裁撤。<sup>⑤</sup>然而，如果城市地位特別重要，行政院也會降低人口和稅收的標準而予以設市。1935年，江蘇省政府決定析灌雲縣墟溝老窯一帶設置連雲市。內政部認為，連雲人口約有10萬左右，稅收也不多，尚未達到設市程度，但它是濱海重鎮，港埠市政的規劃設施刻不容緩。行政院復交內政、軍政、財政三部及江蘇省政府再行審查，最後准予設市。<sup>⑥</sup>1929年，廣東省政府要求設立汕頭市，上級部門認為，雖然城市人口祇有14萬，與《市組織法》不相符，但從交通、貿易及稅收而有設市的必要。這項要求獲得國民政府批准。<sup>⑦</sup>

中國在民國時期直到抗戰勝利以前，曾存在偽滿洲國、汪偽政權、偽蒙疆聯合自治政

① “武漢建市”，《近代武漢城市史》，第13章第1節。

② 《國民政府公報》（1927-05-11），寧字第2號，第12頁。

③ 姚驥：《市組織法釋義》（上海：世界書局，1937）。

④⑤⑥ 錢端升：《民國政制史》（上海，商務印書館，1946），下冊，第417, 420, 424頁。

⑦ 《國民政府指令第2359號》（民國18年10月21日），1929年10月22日第300號《國民政府公報》，第6頁。

府等外國侵略者扶持建立的傀儡政權，臺灣亦在日本的佔領下，這些政權在各自範圍內都設立過市。儘管情況有所不同，但人口和稅收無疑也是主要的標準。例如，1941年，偽滿洲國17個主要市的城市人口，奉天（後改為瀋陽）、哈爾濱、新京（後改為長春）均在50萬以上；安東、撫順、吉林省、鞍山均在20萬—30萬左右，牡丹江、營口、阜新、錦州、齊齊哈爾、佳木斯、遼陽均在10萬—20萬左右，只有本溪湖（後改名本溪）、四平和鐵嶺在5萬—10萬左右。<sup>①</sup>雖然少數城市人口的數量低於同時的關內，畢竟看得出，一定的城市人口仍是偽滿洲國設市所堅持的標準。可以說，在中國的各個區域，大致上只有那些人口數量達到一定的規模，並且具備一定經濟實力和稅收額度的地方，纔有可能被批准設市。

南京國民政府建立的市政體制採取的是獨任制，即市長一人由國民政府或省任命，管理行政，監督所屬機關，其下設處、局、科分管具體事務。按照《市組織法》，市應設立參議會，為代議機構，由公民選舉參議員組成，三年一任，每年改選三分之一。《市組織法》頒佈後在全國範圍內推廣，對中國的市制的形成起了重要的推動作用。市政府正式成為國民政府在城市中的政權機關，從而一舉改變過去大中城市城鄉合治的狀況，有利於加強城市管理，促進市政建設和社會、經濟的發展。

自晚清開始直到北伐戰爭勝利以後的數年，以通過民主選舉實行地方自治，在城市中建立市政府為主要目的的城市自治運動，無疑是中國近代歷史上的重要事件。從歷史的角度看，近代的城市革命，是自唐宋城市革命以後所發生的又一次城市革命。以往學術界將這一場持續三十餘年的自治運動人為地縮短為晚清自治的有限幾年，且將這場自治運動視為“具文”和“遮羞布”；同時，又忽視北伐戰爭以後席捲全國的設市潮流及其意義。經過這樣的拆零處理，在貶低自治運動的意義的同時，自然也忽視了這一場城市革命的意義和性質。

## 五、第二次城市革命的意義及其影響

發生在清末民初這三十餘年中的第二次城市革命，使得中國城市發生了巨大變化。

第一，出現專門管理城市的行政區域“市”，城市開始與農村分屬不同的行政機構管理，以前的城鄉合治變為城鄉分治。

傳統社會之所以沒有設立城市管理機構，最根本的原因是統治建立在自給自足的小農經濟基礎上，統治者主要根據農村社會需要制定相應的政策和措施，而城市集中體現的是政治、軍事和文化功能，代表城市自身發展的經濟功能當時情況下難以持續發展，也不可能形成可以制約國家權力的社會精英，在社會結構、價值理念和倫理習俗等方面城鄉差別並不明顯。<sup>②</sup>而近代出現城鄉分治，是城市的工商業和人口數量都得到較大發展，沿用兩千年的將城市作為農村一部分加以管理的省、府、州、縣制度面臨着挑戰，需要採取城鄉分治的辦法，建立不同於農村的管理機構的產物。經此變革，在中國出現最早、持續時間最長的最下一級行政區劃單位“縣”，此後變成基本管理農村及其聚落的行政區劃單位。

第二，中央政府批准設市，一般要求該市必須有相當高的人口數量，而且營業稅、牌照費、土地稅必須佔該市每年財政總收入的一半以上。這一點表明，工商業者已成為城市人口的主體部分，工商業是城市的主要功能，城市由商品少出多進的地方變成工商業中心。隨着“市”的普遍建立，人們逐漸將“市”等同於城市，而將人口較多但未設市的聚

<sup>①</sup> [日]滿洲國史編纂刊行會編，《東北淪陷十四年史》吉林編寫組譯：《滿洲國史（分論）》（內部發行）第360頁中“主要十七城市人口”。

<sup>②</sup> 張利民：《艱難的起步：中國近代城市行政管理機制研究》（天津：天津社會科學院出版社，2008），第35頁。



落稱之為鎮，從而又將市與農村、設市的城市與未設市的城市、市與鎮區別開來。

第三，中央政府批准建立市的標準，主要不是依據它的行政中心的級別而是依據人口和稅收的標準，基本不考慮它是地方垂直行政體系的哪一級的行政中心，甚至是不是行政中心。這一點，標誌着中國的城市開始從數千年的行政中心型，轉向了經濟中心型，不再像以往那樣主要依據行政等級的高低來決定城市的重要性。

第四，形成市長、市政廳、市參事會（議會）、市董事會、市行政委員會、審計處等城市行政管理機構，市議會的大部分成員理論上要通過選舉產生，並對市政廳具備一定的監督、檢查的職能。這種行政機構、立法機構和民主選舉方式在中國歷史上可說是聞所未聞，是純粹的資本主義政治文明的舶來品。資本主義議會政治的民主形式已正式進入中國的城市。儘管各地的某些做法徒具其表，或者停留在較淺的層次，但資本主義議會政治的民主形式畢竟從此深入人心。

自秦始皇統一以來，中國建立了高度發育的君主專制，在政治上不消說鄉村農民享受不到民主，城市居民同樣難以想象三權分立、投票選舉、議行分立等來自歐美的政治民主。儘管清末民初的地方自治運動的宗旨是要協調官府和民間的關係，以民治輔助官治，在專制權力面前始終處於受控狀態和弱勢地位，無法成為擁有獨立行政權的一級政權實體；但政治民主進入中國的城市，畢竟是開天闢地以來從來沒有過的大事，不僅預示着中國社會的發展方向，也清楚地表明近代的城市已根本不同於古代的城市。因此，這場城市革命，其性質不但不同於唐宋之際的城市革命，也不同於其他任何時期的城市變革，是一場資產階級城市革命。

在發生上述城市革命的同時，傳統城市主要功能以行政中心為首、經濟相對弱化的狀態，已朝着經濟功能為主的方向發展。與此同時，城市功能得到改變，城市人口有了較多的增加，加之現代交通逐漸取代舊式交通、科學技術日漸發達等因素，城市內部的空間格局也發生了重大變化。例如，數千年作為重要的防禦工事的城市的城牆，因影響了城市交通的改善和城市建成區的擴大，民國以後在漸及全國的拆城運動中大多被拆除。<sup>①</sup>如果說宋代的城市革命，拆除的是城市內各居民區“坊”的坊牆的話，那麼，清末民初的城市革命則將歷代作為城市標誌的城牆也拆除了。又如，中國古代的城市一般都位於較大河流的一側，並沒有在河流沿岸形成對稱的市區，沿江、沿河分佈成為傳統的中國城市的一大特點。開埠後，隨着城市經濟的不斷發展和人口的增多，尤其是橋樑修建材料和技術的根本性改進，雙岸城市開始大量出現，雙岸或多岸城市成為近代中國大部分城市空間結構的一大特徵。<sup>②</sup>近代城市空間所發生的多方面的變化，城市革命是重要的推動力之一。

[編者註：該文係作者承擔的中國教育部人文社科重點研究基地重大項目“港口—腹地與中國近代經濟地理格局的變遷”（11JJD770020）的階段性成果。]

① 劉雅媛：《晚清以來五省市城牆拆除的階段分析——兼論近代以來的城市改造》，待刊。

② 王列輝：“近代雙岸城市的形成、特點及機制分析”，《城市史研究》24（2006）。