

国家治理现代化视野下汉口租界市政管理简析

高学琴

(湖北经济学院马克思主义学院 湖北 武汉 430205)

摘要: 城市治理是城市主体参与城市治理多元互动的过程, 汉口租界当局以设置机构和建构规则作为近代汉口市政管理的制度性内容, 在一定程度上, 汉口租界成为引进西方先进理念和近代文明的窗口, 促使武汉逐步走出中古城邑, 迈入现代都市行列。故追溯近代汉口租界市政治理经验, 不仅可对当下城市可持续发展提供历史殷鉴, 亦可为新时代国家治理体系和治理能力现代化衍生启示。

关键词: 汉口; 租界; 市政; 近代化

租界是中国近代社会的一种特殊存在, 是近代中国屈辱的象征, 是外国侵略者在中国领土进行殖民统治的“国中之国”, 但也是中国近代城市化的先驱, 是西方近代城市管理理念、经验在中国的最先移植。汉口租界作为异质文化交织的“飞地”, 反映了西方国家城市建设与管理的最新成就, 既有象征西方文明的高大建筑, 整洁街道, 先进公共照明及公共卫生系统, 同时又渗透着西方近代城市的科学管理理念与模式。通过对汉口租界市政治理的梳理, 总结城市治理经验, 对当下城市可持续发展提供历史殷鉴, 亦为新时代国家治理体系和治理能力现代化衍生启示。

一、汉口租界开辟

汉口在开埠前商业已发达, 执清朝市镇之牛耳, 列居中国四大名镇之首和九省通衢之中心。但在行政上, 汉口一直隶属于汉阳县管辖, 是“镇”非“城”, 行政地位的低下与“商贾辐辏、人烟鳞集”的热闹繁华形成强烈反差。直到 1899 年, 汉口五国租界相继开辟, 湖广总督张之洞奏请将汉口镇改为夏口厅, 汉口始享有单独行政权力。1912 年, 夏口厅改为夏口县, 行政地位进一步提高。市镇时期的汉口, 面积狭小, 犹如一把笔帚, 商业繁华地段集中在汉水沿岸, 下设居仁、由义、循礼、大智四坊, 构成汉口旧镇的基本空间。

1861 年英国参赞巴夏礼与时任湖广总督官文签订《英国汉口租地原约》, 标志汉口正式开埠。英国率先在汉口北部靠长江地区设立英租界, 此后三十多年, 俄 (1896)、法 (1896)、德 (1896)、日 (1898) 相继在北部开辟租界, 长江沿岸日渐繁华。五国租界区大体上在今中山大道与长江之间, 从江汉路到合作路是英租界, 合作路到一元路是俄、法租界 (俄、法租界在洞庭街以东以车站路为界, 以西则在黎黄破路与黄兴路之间为界, 法租界之后逐步扩展至老汉口车站附近), 一元路至六合路为德租界, 六合路至麻阳街一带为日租界, 最终“使汉口东北花楼街沿长江以下约 2.5 平方公里狭长荒芜地区, 转变为一个有计划的现代城市”^[1]。汉口凭借濒临长江拥有的天然水运优势, 此外又是西方国家向四川、云南等内陆地区渗透的必经之地, 因此逐渐成为仅次于上海、天津、广州的第四大口岸城市, 由此经历了从传统市镇向近代城市的缓慢转变。

本文主要考察的是租界时期 (1861-1916) 的汉口市政的近代变迁, “从历史的实际进程考察, 汉口开埠后, 武汉才真正进入近代, 才有了近代文明的起步, 也才有了城市形态的转换”^[2]。汉口市政的近代化是一个由浅入深、由表及里的逐步深入过程, 具体表现在物质设施、现代制度和文教事业等三个层面。尤其是 19 世纪末 20 世纪初张之洞督鄂, 在借鉴汉口租界近代市政基础上, 汉口亦出现了新式马路、水电、公园、学校、医院等现代物质设施, 引进了现代警察制度, 并在吸收现代物质设施和现代制度的同时, 现代思想观念逐步形成, 一定程度上促进了汉口“居民”向“市民”的转变。

二、汉口租界区的近代市政

近代汉口是从接受西方的物质文化设施开始的, 汉口市政近代化亦是从事租界开始的。租界与华界 (汉口旧城) 只隔一条马路, 物质设施、市政管理制度等却迥然有别, 正如竹枝词所言: “鸿沟界限任安排, 划出华洋两便街, 莫向雷池轻越步, 须防巡捕捉官差”^[3]。汉口这种华洋对立的格局直到辛亥革命后才被打破, 至此华洋杂居。在市政建设方面, 从修筑新式马路到处理城市垃圾, 从输送煤气到安装电灯, 从供应自来水到设置卫生设备, 从接通电话

到发展公共交通, 租界皆早于华界, 并成为华界模仿的榜样。

(一) 道路与交通

马路是现代城市之表征, 也是租界繁华之动因。居民“乐居于租界者, 以租界之事事皆便也。而租界之事事皆便者, 马路便之也, 谓之马路者, 谓便于驰骋耳”^[4], 且“市面之盛, 半皆由马路之便也”^[5]。汉口租界区原来只有乡间小路及土路, 租界开辟后, 为便捷交通运输、便利日常生活, 修建、扩展完善道路系统成为各租界当局的头等大事, 即使在租界设立的最初十年, 租界区内市政变化不大, 但道路的建设却从未停止。最早的道路修建皆由英领事出面组织, 英国政府也为之捐赠修路款, 故英租界最先形成道路网络, 道路整齐划一。之后随着租界区的不断拓展和完善, 各租界当局在修筑道路方面通力合作, 严格规划道路, 逐渐形成租界区内道路网, 且至今仍通行。五国租界主干道大体上一贯相联, 如英租界的河街、俄租界的河滨街、法租界的河街、德租界的江岸街、汉江街与日租界的河街连接, 形成了今天的沿江大道; 英租界的湖南街、俄租界的玛琳街、法租界的德托美领事街、德租界的汉中街、日租界的中街和大和街连接为今天的胜利街等。且作为与华界交错的界间马路也由两国租界工部局协商管理, 至此租界区没有无人管理的真空地带。

租界当局不仅重视道路规划、设计与管理, 亦重视道路的维护与美化, 将道路建设作为市政先进的明信片。所以租界区的马路路面经历了几次大的变化, 从最初的土路和石板路, 过渡到碎石马路、石沙马路, 因碎石路面遇雨苦泥、遇晴苦沙, 于交通极为不便, 之后又以柏油石沙混合的柏油路面取代石沙路面 (称油渣马路)。同时还十分重视对人行道的维修和保养, 将人行道的维修和保养作为一项专门工作来抓, 故人行道也经历了几次大的改造。最初的人行道也是土路和石板路, 之后改造为石灰三合土人行道, 最终形成洋灰三合土人行道, 更加结实美观。人行道的高度最初与马路相同, 后逐渐升高, 一般高出路面 5 寸, 既维护了行人行车安全, 也兼顾了道路畅通。此外, 租界当局也重视对道路的美化工作, 在重要道路两旁种植行道树, 在江边河街一带还有草地, 建有河滩花园, 大量种植杨树、柳树。且对行道树定期进行维护, 所有枯死树木一律拔去改栽新树补充。每年冬季还对树木涂刷石灰水, 以防虫害发生。如遇修建防水墙或加高堤防时必须拔掉树木, 铲掉草皮, 但工程完工后必须补种, 恢复原貌。

租界当局运用现代城市交通管理理念对区内道路进行严格规划、设计、管理及美化, 从而使马路成为租界区一道靓丽的风景线, 租界区清洁、美观和井然有序与华界老城区零乱、嘈杂、肮脏形成鲜明对比。有鉴于此, 华界亦仿效, 于 1905 年修筑了华界最早的马路——后城马路, 同时还效仿租界交规, 制定了后城马路《马路条规》, 共十二条, 由汉口警察局颁布, 现抄录如下:

——马路洒扫洁净不准轻弃瓦砾渣滓及一切污秽之物, 不准于附近处□□屋摊。

——马路逐段添设小便处及厕所, 往来行人不准沿途大小便, 大小便者罚洋一元二角。

马路挑便桶漏面须置盖, 尽八点钟挑尽, 违时不准行走。

——马路繁盛之区, 马车宜按舆徐行, 不准任意驰骤, 人力车亦宜循序相街而进, 不得任意拥挤。

——马车往来须靠左手行走, 后车拟越前车, 须择宽阔处向右上前, 不准率尔争先, 陵蹶无序。

——马车人力车宜于所示停车处所，鱼贯停列，不准两车相并，不得争揽生意，任意喧哗。

——马路不准无灯之马车、人力车、自行车夜间行驶，行至十二点钟后须一律点灯。

——马路遇有夜行无灯，携有包裹，形迹可疑之人，巡警即应干涉，上前盘诘，随问置封，查明放行，不准与之抵抗。^[6]

市政建设和市政管理相辅相成，条规明确了车、人行走规则，且车辆须专区停靠，马车按时点灯，会车时减速让道及交通限速等问题，还强调公共交通卫生维护，并附有违规处罚规定，对改善公共交通大有益处。《条规》具有法律强制性性质，民众在参与、配合中也提高了交通和法制意识，同时也有助于政府当局减少管理阻力，降低管理成本。通过《条规》将西方近代城市交通理念输灌给民众，一定程度上有助于汉口“居民”向“市民”的转变。直至民国，“地皮大王”刘歆生以租界建筑风格和道路等设施为参照，建成一批西式街道和中西合璧的里分，成为汉口的“模范区”；汉口当局亦仿效租界，建设了民生路、中山公园等设施，无疑都推动了武汉逐步向现代化城市迈进。

（二）管理与体制

租界建立之初，各租界均由所在国领事直接管理。1862年英租界仿上海租界成立汉口英租界董事会，即大英市政委员会，英文原名为 The Hankou Municipal Council，翻译为工部局（董事会），开始全面管理英租界，对界内市政建设、经费使用、公共卫生事务、治安等重大事项具有决定权。此外还有纳税人会议，名义上是英租界最高权力机关，英国领事只是监督工部局施政，并不直接插手租界具体事务管理，租界具体事务由工部局（董事会）秘书即总办，全权负责。英租界不仅是汉口第一个外国租界，也是延续时间最长（66年）的租界，其制度设置与组织架构对其他租界产生了重要影响，故俄、德租界基本仿照英租界的管理模式，俄租界于1896年设立工部局，德租界于1906年设立工部局，权限与英租界大体相同；法租界与日租界的管理体制与英租界也大体相仿，只是个别环节略有差异^[7]，故不赘述，兹以英租界为例。

英工部局作为租界市政管理机关，大体由董事会、委员会、相关各科构成。因董事会、委员会成员均为兼职，不驻会办公，具体行政事务皆由总办及其各科职员负责办理。总办下设“秘书”、“工程”、“卫生”、“警察”、“教育”五科，各科有主任一人，主任由英国人担任，有英籍、华籍、印籍职员若干。工程科管理租界内一切工程事宜，如阴阳沟渠、道路设施、房屋建筑的修建；卫生科管理租界内一切卫生事宜，包括环境卫生状况、居民健康状况等；教育科专门管理与学校相关的一切事务；警察科即巡捕房，管理租界内一切治安事宜，包括民事纠纷、刑事案件、稽查一切违反《英租界捕房章程》的行为。从其机构设置可以看出，工部局已具备近代城市管理的各项职能，尤其在市政建设方面职能较完备。为加强租界的城市建设管理，法租界工部局还设有消防局、路政局、公共工程管理处、卫生局等。

此外，租界内部还制定了较为完善的法律法规体系，即1861年、1895年、1896年和1898年签订的《汉口租界条款》、《汉口租界合同》、《汉口俄租界地条约》、《汉口租界租约》和《汉口日本专管租界条款》，分别成为英、德、俄、法和日租界工部局所谓最高“施政”依据。除此之外，各租界当局还分别制定了名称不同的“基本法”，并以这些“基本法”为基础制定了众多的行政法规。如《英租界捕房章程》、《汉口德租界自治会章程》、《汉口法租界组织章程》等。日租界“基本法”则为日本政府颁布的《居留民团法》和以外务省令形式颁行的《居留民团法施行规则》，中国境内天津、苏州、重庆等地的日租界均以此法为“基本法”。依据上述基本法，各租界先后颁布实施了大量的行政法规，如前文所述，租界市政之所以呈现井然有序的状况，与其法规的制定、完善不无关系。

（三）卫生与防疫

英租界工部局设有卫生科，法租界设有卫生局，下设卫生防疫机构，将卫生状况的维护作为一项专门工作经营，以维护租界公共卫生。工部局每年拨付经费，进行城市消毒，预防传染病，定期请居民到医院接种牛痘，同时还采购霍乱、抗伤寒、抗破伤风、抗天花的疫苗，根据需要为居民注射，以保证租界卫生状况。因此，租

界区内传染病的流行较之华界区少。租界区如有传染病人出现，卫生机构便在各居民区粘贴有关各种传染病的图片文字，进行预防宣传，并定期检查餐馆及食品店的清洁卫生，呼吁住户注意并共同维护公共厕所的清洁，防止传染病进一步扩散蔓延。

为改善租界区的卫生状况，法租界还专门成立卫生委员会，并由法领事发布领事法令，就卫生状况做进一步规定：第一，必须有效管理脏水和粪便的排放，楼梯过道的清洁，食品商店、食品生产和饮料生产的监控，同时要尽力减少在租界开设的不利于公共卫生的机构数量；第二，进行流行病的预防，租界医生一旦查实疾病的发病原因，在得到巡捕房总长同意后，将立即戒严隔离，提供用药，并进一步采取保护措施，对传染病病原区进行消毒和管控，尽可能掌握所有的疫苗、类型的血清，并向工部局及时报告最新动态。此外，还必须提供免费疫苗注射，以防止扩散；第三，医生还需经常巡视租界所有地方，尤其是疫区，做出必要估计，降低风险，安抚民众。第四，规范私人诊所和私人医院的医疗行为，共同致力于卫生防疫。工部局所采取的科学防疫措施，既使民众逐渐克服对传染病的恐惧拒排，也使疫病防治从迷信无知走向科学理性，体现了应对公共危机时政府的现代治理能力的重要性和优越性，可见国家治理能力现代化的提升对化解公共危机具有重要作用。

综上：深处内陆的武汉自1861年起，形成与中国传统自然经济模式迥然不同的租界。故租界时期的汉口不仅是东西方文化交织的场域，也是有形空间与无形空间交织的场域，租界当局为了维持租界的稳定和发展，从欧式建筑到下水道、人行道，从电灯、电话、电报、自来水、公厕、公园，再到交通、卫生、治安等市政管理，在完善市政的同时，也将先进市政管理理念渗透到居民中间。城市治理是城市主体参与城市治理多元互动的过程，租界当局以设置机构和建构规则作为近代汉口市政管理的制度性内容，且“租界所显示的以现代化市政建设和现代化城市管理为核心内容的现代市政文明，在启动中国城市管理现代化方面扮演了重要的角色。中国公民对城市管理体制的认同首先是在租界内完成的，也是长期受租界先进市政体制影响的居民率先发出了改革中国传统地方制度的呼声。租界成为中国市政管理者步入现代化历程的催生者和仿效榜样。”^[8]追溯近代汉口租界市政治理经验，不仅可对当下城市可持续发展提供历史殷鉴，亦可为新时代国家治理体系和治理能力现代化衍生启示。

参考文献：

- [1] 苏云峰.中国现代化的区域研究——湖北省, 1860—1916[M].台北:中央研究院近代史研究所, 1987: 524.
- [2] 皮明麻编.近代武汉城市史[M].北京:中国社会科学出版社, 1993: 1933.
- [3] 罗汉.民初汉口竹枝词今注[M].徐明庭校.北京:中国档案出版社, 2001: 2.
- [4] 观沪南建筑马路系之以论[N].申报, 1896年12月8日(01).
- [5] 阅本报纪马路开工喜而书此[N].申报, 1896年7月1日(01).
- [6] 马路条规[N].汉口中西报, 1909年8月22日(04).
- [7] 注释:法租界工部局权限较大,工部局董事会总董(总办)通常由法国领事兼任,故法租界实行领事独裁;日租界由“居留民团”负责界内事务,其职权与机构与工部局也基本一致。
- [8] 何一民.中国城市史[M].武汉:武汉大学出版社, 2012: 548.
- [9] 汉口租界志编纂委员会.汉口租界志[M].武汉:武汉出版社, 2003年.
- [10] 王汗吾、吴明堂.汉口五国租界[M].武汉:武汉出版社, 2017年.

作者简介:高学琴,女,1988-04-11,山西大同人,博士,讲师,中国近现代史,湖北经济学院马克思主义学院。

项目名称:湖北省教育厅人青年项目“汉口租界时期近代化市政管理对当下城市规划的启示研究”(20Q117)