

# 清末民初广州行政制度变迁与 独立行政主体的形成<sup>\*</sup>

梁敏玲

**内容提要** 近代治所城市在管治形态上的转型 不仅在横向层面体现为从“城乡合治”到“城乡分治”的演变 还在纵向层面体现为城市本身脱离既有行政序列 进而成为具有独立行政区域的行政主体的过程。广州作为近代首个具有独立行政建制意义的城市 其成为“广州市”的过程包含从晚清开始的超越南海、番禺两县合治 直属省级政府 又从省级各机构中独立出来等一系列的变动 其中涉及新旧制度的勾连、中央与地方的关系、资源的博弈、权限的分割等多个方面。同时 也伴随着近代社会经济变动中一个整合度较高的城市社会的形成与新型管治方式的确立。从较长时段看 这是制度与社会共同作用的结果。

**关键词** 省城 广州 近代城市 制度转型 行政主体

**作者简介** 梁敏玲 暨南大学历史系讲师

关于中国近代城市在管治形态上的转型 许多学者将其视为从“城乡合治”到“城乡分治”的变化<sup>①</sup> 这当然十分重要。然而 社会经济层面上的城乡差异在历史上长期存在 并不为近代中国所独有 王朝的官僚也或多或少会因应这种差异而对城市居民采取一些有针对性的管理措施。<sup>②</sup> 这些措施之所以往往只是在既有的行政制度中进行调整 而没有将城市导向独立的行政单元 一个重

---

\* 本文是教育部人文社科青年基金项目“晚清省会城市行政运作实态研究：以广州为中心”（19YJC770024）的研究成果。感谢冯筱才教授的指点！成稿吸收了匿名审稿专家的宝贵意见，谨致谢忱！

① 周锡瑞就提到，帝制时期的城市不是独立的管理单元，而“现代”城市的建设需要新的机构下进行，参见 Joseph Esherick ed. *Remaking the Chinese City: Modernity and National Identity, 1900 to 1950* (Honolulu: University of Hawaii Press, 2002) p. 9。既有研究认为，传统城市依附于城乡合治的地方行政体制，近代城市通过警察制度的确立以及地方自治机构的建立开始了“现代化”管理的趋势，最终初步确立了市政的现代管理体制。参见何一民主编《近代中国城市发展与社会变迁》，科学出版社 2004 年版，第 259—302 页。

② 比如在宋代，针对城镇与乡村居民的不同，户籍有“坊郭户”与“乡村户”之分，参见包伟民《宋代城市研究》，中华书局 2013 年版，第 213—219 页；韩光辉将宋辽金元时期有明确行政范围和职能完善的城市行政管理机构的城市称为“建制城市”，参见韩光辉《宋辽金元建制城市研究》，北京大学出版社 2011 年版，第 202—205 页；面对晚明南京的繁荣，当地官员在与民间社会的协商中使城市成为区别于乡村的课税空间，参见 Si-yen Fei *Negotiating Urban Space: Urbanization and Late Ming Nanjing* (Cambridge, Mass. and London: Harvard University Asia Center 2009) pp. 29—75。

要原因是,城市(指行政城市)作为各级官僚所在地,首先是一个行政中心。即使已成长为商业繁盛、人口众多的大都市,其作为城市所具有的相对于乡村的“城市性”,在王朝制度中依旧从属于其作为治所的“行政中心性”。因此,近代城市制度转型的另一个重要的却未得到足够重视的方面就是,作为清代省一府一县行政序列中各层级行政中心的“城”,具体是如何在近代的制度与社会变迁中脱离原有的行政架构,转变为市政制度定义下具有独立行政区域的行政主体——“市”的?虽然已经有许多学者从法制、行政实践、行政区划、政府结构等方面对近代的“市制”与市政府进行了考察<sup>①</sup>,却较少有人关注到当中治理逻辑的变化与新旧制度的勾连。

其中,不同于府城与县城,作为地区最高行政中心,省城往往与其他层级的治所重合,从原有制度中独立成“市”的过程尤为复杂。而饶有深意的是,近代首个具有独立行政建制意义的城市,恰好是一个历史悠久的省会城市——广州。1921年《广州市暂行条例》颁布,广州成为近代最早实行市制,正式确立行政主体地位的城市。可以说,广州集中反映了近代城市制度转型中的“新”“旧”两面,也一定程度上区别于上海等开埠通商后迅速发展起来的新兴口岸城市。不过,吸引学者更多注意的是近代广州的“市制”与“市政”的内容本身,如杨颖宇、许瑞生、周霞等讨论了广州的市政制度、市政建设、城市规划与城市空间变迁等方面,黄素娟则相当细致地考察了伴随市政建设出现的城市土地产权及其被纳入政府行政管理的过程。<sup>②</sup>与这些研究的侧重点有所不同,本文更多关注的是使“市制”与“市政”得以确立的整体制度环境,即“广州市”成为独立行政主体的过程。作为清代广东省的省城、广州府的府城与南海、番禺两县的县城,“广州市”的制度化之路,不仅包含管理区划上的城乡分离,还包含超越南海、番禺两县分治的格局、实现城厢内外(城内与城外关厢地区)的整合,以及处理与省级政府权限关系等一系列复杂变动。本文在简要回顾清代广州城市的制度设计与运作逻辑后,结合清末民初广东的政治与社会形势,细致梳理这一变化的过程。希望通过广州这一个案研究,重新思考近代城市制度转型的复杂样态。



广东省域图

资料来源:光绪《广州府志》第8卷,“舆图”,第3—4页。

注:图中“老城”“新城”“北郊”“南关”“东关”“西关”等标记为笔者添加。

<sup>①</sup> 胡乐伟、吴宏岐《论中国市辖区形成的历史过程》,《陕西师范大学学报》2013年第5期;李玉《中国近代市政府的产生及其研究刍议》,《暨南学报》2014年第3期;刘君德、范今朝《中国市制的历史演变与当代改革》,东南大学出版社2015年版。

<sup>②</sup> Hans Yeung Wing Yu, *Guangzhou, 1800—1925: The Urban Evolution of a Chinese Provincial Capital*, PhD dissertation, Hong Kong University, 1999; 许瑞生《广州近代市政制度与城市空间》,广东人民出版社2010年版;周霞《广州城市形态演进》,中国建筑工业出版社2005年版;黄素娟《从省城到城市:近代广州土地产权与城市空间变迁》,社会科学文献出版社2018年版。

## 一、广东省城与南海、番禺两县捕属：既有制度下的城市界定

清代的广州城厢范围,大致由官署集中的老城(旧城)、南边与其相连的新城、城外珠江边日渐繁荣的关厢地带西关与南关、人口相对较少的东关以及越秀山麓人烟稀落的北郊构成。虽然我们可以用今天的城市概念(如将其定义为以非农业人口为主的聚落)为清代的广州划定一个研究上的边界,但在当时人眼里,作为府的名称,“广州”并不是一个用于界定城市的清晰概念。谈到这座城市,时人往往直接使用“省城”“西关”等说法。即使是定居城市的人群,在使用“世居”“土著”等字眼自称时,往往也是搭配“省城”“西关”“城南”等地名。城市社区的整合性不高,也不存在一个涵盖城市整体的“广州人”的认识。不过,在制度运作中,还是有两个名词对当时的城市界定发挥了重要作用,一是上文反复提到的“省城”,一是南海、番禺两县的“捕属”。

作为省城,两广总督(乾隆十一年从肇庆移驻)、广东巡抚、广东布按二司、广州府与南海、番禺两县的官员,以及学政、督粮道与盐运使等官员均驻扎在广州城内。承担广州城厢内外管理任务的主要是在城中划界而治的南海县与番禺县(西边南海、东边番禺)。同时,知县以上的官员也会直接或间接加入到管理中。不过,这种多机构共治的形态,在空间上存在着管理权责与力度的差异。论及晚清广州,城外繁盛的西关、南关当然不会被排除在外,然而,在清代的制度设计中,各级官署所在地,即被城墙包围的部分才是中央集权体系之下一省的统治中心。

以城墙修葺与渠道疏浚为例。城墙修葺是地方官应尽之责,但根据乾隆年间两则省例的规定,省城广州的城墙并不仅由附郭的南海、番禺二县负责。视工程大小,修葺经费分为由首县负责、摊派全府、摊派全省等几种情况。<sup>①</sup>而在濠渠疏浚方面,根据嘉庆十五年(1810)定例,老城濠渠“每遇疏浚之年,司道饬行广州府,并南番二县勘估工程费用,院司以下在省各官捐办,或南番二县捐廉合办”,新城濠渠“由两县各按界限雇夫挑挖外,其余铺户皆系有力之家,应饬各按所居基址循照旧有沟道,限一日之内挑挖清楚”。<sup>②</sup>至于西关、南关等城外关厢地带的濠渠疏浚,则更多的是民间行为。在近代广州扮演重要角色的士绅机构文澜书院,便始自嘉庆年间设立于西关的清濠公所。<sup>③</sup>

也就是说,省城城墙的边界不仅昭示着这座城市的行政层级,还造成了城厢内外管治方式与权责的差别——城内(尤其老城)各级官署在管理上介入更多,而城外更为依靠民间力量。除此之外,驻扎城墙、城门与城内的军队系统,亦强化了这种边界。清代八旗在老城内旗境集中驻防,并防守老城城墙与城门。绿营军则存在几个系统——驻防在老城内的直属八旗将军的军标(乾隆三十三年裁撤)、直属巡抚的抚标二营、驻防新城的广州城守协,以及道光年间开始陆续从肇庆移驻的督标兵丁,在城内分散驻扎。鸦片战争后,还增加了勇营。这些系统之间存在着复杂的层级关系,他们参与城市的治安维持,但并不会统一行动。<sup>④</sup>因为有着这样一套多层级的军队系统,“城”这个空间亦区别于尽管人口众多,但没有城墙保护、不设八旗驻防、绿营驻军人数亦远少于城内的关厢地带。

<sup>①</sup> 《广东省城分别派修详》《派修省会郡城例》,《粤东省例》(抄本)第16卷,“诈伪·夫役·邮驿·营造”,北京大学图书馆古籍部藏。

<sup>②</sup> 《修理渠河》,《粤东省例新纂》第8卷,“工例·水利”,1846年藩署藏版,第5—9页。

<sup>③</sup> 参见黄海妍《清代广州文澜书院》,中山大学孙中山研究所编《孙中山与近代中国改革》,中山大学出版社1999年版,第149—164页。

<sup>④</sup> 清代广州驻防各系统军队的相互关系以及在具体事件中的配合,参见梁敏玲《「城防」から見る清代城郭都市の一側面——広州を中心として》,《社会経済史学》第79卷第3号,2013年11月。

如果说“省城”一词反映的是集权体制下的行政层级,那么,随着城市规模的扩大,社会经济意义上的城市范围自然还应包括城外关厢地带。为了因应社会经济方面的城乡差异,附郭省城的南海、番禺两县基层行政作出了一定的调适。嘉道以降,南海与番禺两县在相近的时期形成了以“捕属”对应城厢范围的习惯。“捕属”是典史(衙门称督捕厅)管属之意,与南海、番禺两县乡村地带的“司属”区域,即巡检司等佐杂官员属区域对应。<sup>①</sup>随着城市移民的增多,这种“捕属”大致对应两县城厢范围的习惯日渐加强,同时产生了“捕属人”“捕属籍”的说法。<sup>②</sup>

在晚清,捕属与司属的划分愈加明确。同治以降各版本的南海、番禺县志,都收入捕属图与各司图,以地图与文字的形式明确记载了区域内的街道、桥梁、坛庙、津渡等。两县的幕友案牒,分为捕属、司属、客案三类<sup>③</sup>。科举废除后番禺县公立学堂学生的定额与经费也按照“一捕四司”进行划分。<sup>④</sup>晚清两县捕属区域的明晰化,是县政层面将本县城厢区别于乡村地区的必要性的加强,以及民间对这种划分形成习惯的结果。值得注意的是,捕属形成于两县分治的格局之下,两县的捕属区域才共同构成制度上省城的城厢范围。

## 二、督抚、局所与团练:超越两县分治与城市整合

如果说,省城的管治与捕属区域的形成更多是既有制度的运作与调适,那么,19世纪中叶以降的种种临时性措施的常规化,就是一套溢出了既有行政回路的机制。经历了两次鸦片战争与洪兵起义,本就有权直接管理省城事务的督抚愈加经常性地通过差委、设局等方式统筹城市中各类善后及新式事业,加上城市精英人群对城市事务的积极介入,城市社区日益走向整合。

其中,督抚控制下省城局所的泛滥与各项事务范围的划定,使得超越两县分治,统合省城城厢内外的趋势日益加强。梁元生通过上海个案指出,晚清的“局”是正式官僚系统外的临时官委组织,与清末的现代化与城市化密切相连。关晓红则从整体的角度指出,局所的膨胀与捐纳、保举泛滥及行政新事务的扩展相交织。衙门与局所并存的格局使得督抚在直省的权力由虚而实。<sup>⑤</sup>二人的研究分别揭示了局所在晚清城市中的作用以及督抚在当中的位置。作为省城与通商口岸,广州同样在督抚令下设置了与善后及新事业开展相关的局所,负责人有官有绅。出现在文献中的就有善后局、厘金局、报销局、谏局、军需总局、积案局、奖恤局、团防局、安良局、营务局、保甲局、厘务局、缉务局、电报局、制造局等。

不但局所由督抚设置,受督抚管控,经由局所推行的事业所需要的经费,也往往受到督抚的直接监管。咸同军兴后就地筹饷、财权下移<sup>⑥</sup>,晚清督抚绕过掌管一省钱粮的藩司,对善后局、牙厘局等涉及财政的局所直接派员监管。<sup>⑦</sup>又因为善后、洋务诸事业多以省城为中心向外推广,省城许多事务的收支也处于督抚的直接管控之下。光绪前期,与省城、佛山巡缉相关的善后各款就由报销总

① 胡恒认为,在清代广东,捕属与其他佐杂官的辖区一起,共同构成了县以下“司”这一辖区。胡恒《“司”的设立与明清广东基层行政》,《清史研究》2015年第2期。

② 参见梁敏玲《清代广州における都市の行政区画の成立——「捕属」と「捕属人」を中心に》,《東洋学報》第97卷第2号,2015年9月。

③ 徐珂《清稗类钞》第3册,“幕僚类·粤省幕友”,中华书局1984年版,第1381页。

④ 宣统《番禺县续志》第11卷,“学校志二”,第3—4页。

⑤ 梁元生《体制内的变革:清末上海的“局”》,《晚清上海:一个城市的历史记忆》,广西师范大学出版社2010年版,第187—206页;关晓红《晚清局所与清末政体变革》,《近代史研究》2011年第5期。

⑥ 邓绍辉《咸同时期中央与地方财政关系的演变》,《史学月刊》2001年第3期。

⑦ 刘增合《“财”与“政”:清季财政改制研究》,生活·读书·新知三联书店2014年版,第370页。

局支給 经总督张树声造册报销。<sup>①</sup>

其中,善后局在第一次鸦片战争后就已设置<sup>②</sup>,长期负责管理各类饷捐杂款,对晚清广东财政结构的影响尤为深远。而善后局的支销范围虽然涉及全省,但大部分是19世纪中叶以降在省城及周边进行善后与新事业开拓所需的费用。比如,同治十三年(1874),善后局拨银组建八旗五营洋枪队,洋枪队及添防官兵应支薪粮亦由善后局按月支給。<sup>③</sup>光绪初年,善后局又负责经办海防,改称海防善后局。据统计,省城勇营的口粮、保甲局巡防弁勇薪粮、驻扎广州各营练兵饷银,及制造局、采访局、谏局、保甲局等各局所薪水夫马费用等均由海防善后局支出。<sup>④</sup>

而在善后局的饷捐收入中,赌饷最值得一提。晚清广东赌风弥漫,加上军需用度日增而地方财政困窘,在历任督抚对赌博或弛或禁的摇摆之中,赌饷逐渐发展成晚清广东独特且重要的财政收入。<sup>⑤</sup>由于闹姓、番摊等赌博方式在省城最盛,省城的赌饷自然占据了赌饷的大部分。赌饷往往被抽取以作军费及兴办新事业之经费,主要由善后局管理。光绪二十六年(1900),有广州赌商因希望承饷而赴善后局禀请,而两广总督李鸿章将番摊赌规改归海防经费,由武员承缴,省城每年认缴70万元,政府各属缴饷50万元,均解交善后局。<sup>⑥</sup>正是因为善后局与赌饷关系密切,“赌饷相承,颇招诟病”,清末广东谘议局曾提议禁赌并呈报裁撤善后局。面对谘议局的要求,两广总督袁树勋特别指出,虽然“善后局所收以赌饷大宗”,但善后局一开始之所以在各地设立,是因为军需刻不容缓,“中兴诸臣”可以不经藩司出纳而别立局所。<sup>⑦</sup>这一说法,再次印证了督抚通过善后局等局所获得了绕过藩司直接监管各种财政经费的权限。

局所的出现,除了在财政收支层面形成了一种由督抚直接管控部分省城事务的运作回路,还在行政与司法层面造成了深远影响。在既有的行政体系中,南海、番禺两县知县一直是城厢基层行政管理的主体<sup>⑧</sup>,但随着管理治安的安良、保甲、缉捕等局所扮演越来越重要的角色,两县的城厢内外事务在督抚的管控下得到一定程度的整合。而在这些局所中,又以保甲局与城市管理关系最为密切。同治五年(1866),两广总督瑞麟认为“城厢内外人烟稠密奸宄易于潜藏”,“设立保甲局,议定章程,委员认真稽查”。<sup>⑨</sup>光绪元年(1875),广东保甲总局设立,在老城、新城、东南关、西关、河南设立了保甲分局,分段巡查街道。<sup>⑩</sup>由于只设置在城厢内外与河南<sup>⑪</sup>,保甲局在管理区域上带有明显的“城市性”。根据邱捷的研究,晚清广东乡村逐渐形成了一套由士绅主导的,以公局为中心的基

① 张树声《广东省善后第二案报销由》(光绪七年十一月二十日)、《善后第三案支用各款请报销由》(光绪十年三月二十八日),台北故宫博物院藏,军机处录副奏折,120645、127255。

② 鸦片战争后修理省垣北城时,相关事务需向督抚与善后总局汇报,参见《修粤省垣文牒》,《道光间广东防务未刊文牒六种(下)》,国家图书馆文献缩微复制中心1994年版,第663—665页。

③ 《驻粤八旗志》第5卷,“经政”,第31页。

④ 《广东海防善后总局月支各款简明手册》,《三编清代稿钞本》第146册,广东人民出版社2010年版,第533—571页。

⑤ 参见何汉威《清末广东的赌博与赌税》,台北《中央研究院历史语言研究所集刊》第66本第2分,1995年6月;凌滢《清末广东赌饷与地方财政》,陈锋主编《中国经济与社会史评论》,中国社会科学出版社2012年版,第79—104页;周国平《晚清广东赌饷探析》,《广东史志》2001年第3期。

⑥ 《东粤谈资》,《申报》,1900年10月22日,第2版。番摊不久后改为商办,见《番摊认饷》,《申报》,1900年10月29日,第2版。

⑦ 《粤省善后局尚难裁撤》,《申报》,1909年12月13日,第1张后幅第2版。

⑧ 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,第2—3页。

⑨ 《瑞澄泉相国治粤事实》,《三编清代稿钞本》第146册,第288页。

⑩ 保甲局的设置,参见宣统《番禺县续志》第8卷,“经政志二·兵防”,第1页;保甲局的范围,参见《粤兴巡政》,《申报》,1903年5月6日,第2版。

⑪ 在晚清文献中,“河南”通常指清中后期发展起来的珠江南岸河南岛的近河处。关于河南岛的开发过程,参见黄素娟《乡村基层权力与城市扩张——以民国时期广州河南开发为例》,《开放时代》2017年第6期。

层社会权力机构。<sup>①</sup>而面对距离西关甚近的从桂公局,南海知县杜凤治就认为局绅吕元勋“喜管事渔利”,“下谕撤之,并令缴戳”,因“其地与西关保甲甚近,可以兼顾”。<sup>②</sup>这一说法,既显示出杜凤治眼中西关保甲局的辐射范围,也能看出官方色彩更浓的保甲局与乡村公局的差别。

在具体运作上,虽然保甲局的设置溢出了既有的行政回路,但其运作与州县体系并行不悖。在用人、事权等方面,省城各保甲分局的委员常常互相调用<sup>③</sup>,督抚也会在事务处理中直接对保甲局发出命令。比如,光绪十一年(1885),粤东大水,西关被害。在善后诸事中,除省级官员的统筹外,绿营汛官、安勇、知县、保甲局委员等均有介入,巡抚则直接谕令保甲局委员“每日将水势之消长随时禀报”。<sup>④</sup>光绪十五年(1889),总督张之洞“飭总办保甲局务候补道刘楚镇添募壮勇三百名,分段巡察,以靖地方”。<sup>⑤</sup>而在光绪二十一年(1895),因“新任督宪莅省,例由保甲总局详列省垣户口册呈递”,保甲局详细列明省城城厢内外街道户口呈报。<sup>⑥</sup>同年,又因“省城辽阔,需多设分卡”,巡抚马丕瑶札保甲总局整顿,增设分卡<sup>⑦</sup>,显示出省城城厢内外的治安与户口管理已是保甲局的常规业务,并且与督抚直接对接。不过,虽然保甲局参与了治安维持与户口管理的工作,但局勇捉拿不法之徒,或在缉捕行动中受伤后,会交与南海、番禺两县办理<sup>⑧</sup>,可见知县在司法上的初审权未受到保甲局的侵夺。

而设立于20世纪初的巡警局,不但扩大了城市管理的内容,还较大地分割了包括司法在内的知县的管理权限。作为“市政”制度的先声,以天津为首的近代巡警制度的施行通常被视作从城乡合治到城乡分治的一大标志,其意义毋庸置疑。<sup>⑨</sup>但从广州的情况来看,巡警局的设立过程,还不应忽视城市精英通过组织团练等方式参与城市管理并整合城市社区的努力,亦应考虑上文所述督抚控制下局所泛滥的这一19世纪中叶以降的制度脉络。

早在19世纪中叶反入城运动高涨时,城中在籍绅士许祥光等数人就通过发函的方式,组织了一场涵盖城厢内外与河南的大范围团练。<sup>⑩</sup>虽然这场团练得到了官方表彰,但它只是以街约为单位的自发性的松散联合。及后,当大规模的城市团练在中法战争时期再度登场时,官方色彩浓厚了起来。光绪十年(1884)六月,督抚示谕地方官会同绅士办团,强调“官任其事而不用其财,民出其资而自用其力”<sup>⑪</sup>,但在省城内外则强制征收了“房捐”。“房捐一项,始于光绪十年。查粤省房租一项,实为富户资产大端,其时外警日闻,匪徒蠢动,西关及城外绅民金请募勇巡护,因与局绅筹议,于省城、关外、河南三次闾阖繁盛处所,令业户捐房租一月,四乡皆未抽捐。官收七成,民留三成,以

① 邱捷《晚清广东的“公局”——士绅控制乡村基层社会的权力机构》,《中山大学学报》2005年第4期。

② 杜凤治《望鳧行馆宦粤日记》,《清代稿钞本》第13册,广东人民出版社2007年版,第552页。此处受到邱捷《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)一文的提示。

③ 《岭南胜记》,《申报》,1884年10月31日,第2版;《东粤官场纪要》,《申报》,1889年4月19日,第3版。

④ 《粤东大水续述》,《申报》,1885年7月1日,第2版。

⑤ 《派员募勇分路缉捕片》(光绪十五年八月二十六日),苑书义、孙华峰、李秉新主编《张之洞全集》第1册,河北人民出版社1998年版,第707页。

⑥ 《粤垣户口册稿》,香港《华字日报》,1895年6月13日。

⑦ 《保甲增卡》,香港《华字日报》,1895年6月22日。

⑧ 《穗垣雁字》,《申报》,1892年11月28日,第2版;《珠海霜鳞》,《申报》,1896年12月3日,第2版。

⑨ 巡警制度在“城乡分治”趋势中的地位,参考何一民主编《近代中国城市发展与社会变迁》,第259—263页。近代天津巡警制度对行政管理的影响,参见吉澤誠一郎《巡警創設と行政の変容》,《天津の近代:清末都市における政治文化と社会統合》,名古屋,名古屋大学出版会2002年版,第158—195页。

⑩ 梁廷枏《夷氛闻记》第5卷,中华书局1959年版,第158—165页。

⑪ 《劝设团练示》,《申报》,1884年9月5日,第2版。

为局费。”<sup>①</sup>虽然房捐曾一度废止,但强制抽取房捐等各捐并将其用于加强城市管理的做法逐渐成为惯例。<sup>②</sup>

巡警局的建立,正体现了督抚等官方力量下团练与局所的统合。晚清广州绅商力量崛起,何文平将广东巡警的建立放在绅权扩张与官方干预的逻辑中进行了考察<sup>③</sup>,但省城的特色需要再作细致讨论。光绪二十六年(1900),省垣各行商坐贾试图模仿“外洋警察局”,向总督李鸿章稟请在“省城内外”设立巡警局,仍旧采取组织团练时的捐租雇勇形式,“捐项归街董自行收支”,李鸿章称赞其做法“官绅皆不经手,尤为公允”。<sup>④</sup>然而,1个月后设立的却仅是以西关绅士易学清、郭乃心为首的西关巡警局<sup>⑤</sup>,各街所捐房租由爱育、广仁两善堂收管<sup>⑥</sup>,意味着善堂绅商的介入。尽管巡警设置范围已从“省城内外”缩小至绅商更可控的“西关”,但该巡警局却连西关各街也未能完全整合,房捐的征收遭到一些街道的拒绝。<sup>⑦</sup>

省城城厢内外的整合最终通过官方的强制力才得到一定程度的实现。两年后,随着新政下常备、续备、巡警三军的编练,官方办警,西关巡警局随之被归并。光绪二十八年(1902),署理两广总督德寿、广东巡抚李兴锐下令撤销广东全省保甲总局,将经费转用于筹办巡警。<sup>⑧</sup>之后,广东巡警总局在老城飞来寺正式成立。总局设总办、会办、提调、坐办,其下设分局,从老城开始试办,下设五个分局,于安勇、巡勇及介字营中挑选巡目、巡丁,分派五局巡察。老城之后,依次扩展成立新城、东南关、西关、河南等分局。<sup>⑨</sup>虽然巡警的设置伴随着绿营的裁撤与勇营的归并,最初费用也来自勇饷<sup>⑩</sup>,有着军事制度改革的意义,但从推行的空间范围以及巡警设置后保甲局即行裁撤的情况来看,同样有着对保甲局职能继承的一面。及后,巡警总局改组为巡警道。而巡警分局的设置也日渐完备,老城五分局之外逐渐增加了新城六局、新城七局、河南一至四局、东南关一至五局、西关一至十二局。<sup>⑪</sup>

在警费的收支方面,光绪三十一年(1905)以前由“善后局按月造册报销”,次年起所有报销册籍“由巡警总局办理”,“每月需经费除由善后局拨支外,不敷之款均系巡警总局自行筹支”。<sup>⑫</sup>宣统元年(1909)巡警道下设置警务公所后,除了河南的正局与分局主要由地方筹办外,一切经费均按月由警务公所拨给。<sup>⑬</sup>警务公所下设警捐所,“掌管核收房捐警费及各项捐务事项”。<sup>⑭</sup>清末广

① 《停止沙田各捐折》(光绪十二年三月二十一日),《张之洞全集》第1册,第429页。

② 其他城市亦有着同样的情况。关于清末城市杂捐的征收与城市管理的关系,参见吉澤誠一郎《“捐”と都市管理》,《天津の近代: 清末都市における政治文化と社会統合》,第196—226页;张利民、熊亚平《近代中国城市捐税制度初探》,《华中师范大学学报》2018年第4期,第148—150页。

③ 何文平《清末广东巡警的创建与官绅关系》,《中山大学学报》2006年第5期。

④ 《募勇巡警》,《申报》,1900年7月27日,第2版。

⑤ 《粤东谈屑》,《申报》,1900年8月19日,第2版。

⑥ 《广州西关巡警局规》,《申报》,1900年8月21日,第2版。

⑦ 《房捐难办》,《申报》,1900年8月22日,第2版。

⑧ 吴沙《近代广州警察》,社会科学文献出版社2014年版,第34页。

⑨ 林仁《清末民初广州的警察机构(1903—1917)》,《广州文史资料》第11辑,广州市政协文史资料研究委员会1964年编印,第90—91页。

⑩ 德寿等《拟练常备续备巡警各军由》(光绪二十九年四月二十五日),台北故宫博物院藏,军机处录副奏折,156601。

⑪ 《省城巡警各区所驻地及管辖地段街道一览表》,《广东警务官报》1910年第3期,第85—86页;宣统《番禺县续志》第8卷,“经政志二·警察”,第7—11页。

⑫ 袁树勋《光绪三十一、二、三年分巡警各局收支各款报销由》(宣统二年一月二十七日),台北故宫博物院藏,军机处录副奏折,186383。

⑬ 《广东全省财政说明书》岁出部,“民政费”,第4页。

⑭ 《广东警务公所第二次统计书》,《三编清代稿钞本》第150册,广东人民出版社2010年版,第20页。

州警费名目繁多,有房捐、房铺警费、陆段铺屋警费、满洲八旗房捐警费、汉军八旗房捐警费、牛屠警费、横水渡警费、省河各渡警费等名目。<sup>①</sup>

正是因为有足够的经费支撑,尽管当巡警不力时往往有回归团练的举动<sup>②</sup>,但在省城,整体上呈现出一个巡警逐渐取代团练的过程。总督岑春煊在广东办团练时曾提出,“办团之法重在乡而不在城。现在省城改练新军并办巡警,筹防严密,毋需借助民团”<sup>③</sup>,“省团勇费由善后局指拨,乡团沙团各勇费……每田一亩酌收团费若干以资挹注”。<sup>④</sup>巡警事业在省城推进还算顺利,很大程度上是有了官方的强制力与警费的保障,四乡则难以受惠,“粤城巡警开办五年,现已推广至河南,惟外县多未开办”。<sup>⑤</sup>在推进巡警制度的过程中,省城办警,四乡办团(或将团练改编成巡警)已在各方妥协中逐渐达成共识。而随着巡警业务的不断拓展,巡警机构不仅负责城厢内外的治安维持与户口清查,还开设警察学堂与巡警教练所,并把管理内容扩展到交通、正俗、消防、清洁等受新观念影响而出现的新式事业,以及违警罪的处置上。<sup>⑥</sup>城市巡警也因之距离乡村团练越来越远。

其中值得一提的是,巡警机构的设立还带来了司法方面的变化。巡警局初设时,知县在司法上继续扮演原来的角色。和保甲局类似,巡警局最初在捉拿罪犯后往往转交县衙审讯<sup>⑦</sup>,而在居民与西关巡警局产生冲突时,也会“着人往南海县稟请莅验”。<sup>⑧</sup>然而,随着违警罪等新型犯罪形式的划定以及巡警机构的权限扩张,知县的初级审判权逐渐被分割。<sup>⑨</sup>清末司法改革,追求司法独立,但由于广州审判厅迟至1910年才设置,警务公所成立后即下设审判课(后裁撤),暂设预审处,“受理之民刑事案件,体察情形,或即予判决,或发交该管州县办理”。<sup>⑩</sup>尽管“巡警司法一部只有假预审及判决违警罪之权”,但是“凡民刑事事件分派承审人员随讯随结,以免人民久候废时。告诉告发之事日见其多,而由巡士逮捕之现行犯与准现行犯亦不为少”。<sup>⑪</sup>宣统元年十二月(1910年1月)改革后,仍旧“附设预审处以执行假预审及处分违警罪犯兼理控诉案件,只有“情节较重之案件及罪犯”才发县办理。<sup>⑫</sup>从宣统元年(1909)上半年省城司法警察事项统计来看,刑事罪犯定拟罪名人数1285人,判决民事诉讼244件,判决违警罪714人。<sup>⑬</sup>巡警在城市的司法运作中扮演了重要的角色。

### 三、区域划分:旧制惯性与省属趋势

然而,尽管巡警局等新设机构在职能上不断扩张,但是,既有制度并非停止运作。如上所述,本就有规定“情节较重案件”发县审理,加之市民对巡警不信任以及警民冲突之事日多,即使在警务

① 《广东全省财政说明书》岁入部,“全省入款总表·正杂各捐”,经济学会1915年版,第23—27页。

② 何文平《清末广东巡警的创建与官绅关系》,《中山大学学报》2006年第5期,第36—37页。

③ 岑春煊《奏为遵旨筹办广东团练》(光绪三十一年十一月二十三日),《光绪朝朱批奏折》第26辑,第626页。

④ 《广州·广东议办团练》,《申报》,1905年2月10日,第3版。

⑤ 《臬宪调查乡局拟办四乡警察》,《广州总商会报》,1907年9月5日,第2页。

⑥ 《广东警务公所第一次统计书》,《三编清代稿钞本》第149册,广东人民出版社2010年版,第388—390页。

⑦ 《粤东近事》,《申报》,1904年12月3日,第3版。

⑧ 《粤垣罢市》,《申报》,1905年1月24日,第2版。

⑨ 在天津,县衙与巡警在初审与轻微处罚上同样有职能的重复,最终在司法改革后,进行了权限划分。吉澤誠一郎《巡警創設と行政の変容》,《天津の近代:清末都市における政治文化と社会統合》,第174—178页。

⑩ 宣统《续修南海县志》第6卷,“建置略·廨署”,第2—3页。

⑪ 《广东警务公所第一次统计书》,《三编清代稿钞本》第149册,第613页。

⑫ 《广东警务公所第二次统计书》,《三编清代稿钞本》第150册,第449页。

⑬ 《广东警务公所第一次统计书》,《三编清代稿钞本》第149册,第606—619页。

公所成立后,两县知县仍旧保持了包括司法在内的一定程度的管理职能。比如,西关巡警局闹事后,“严广府张南海均到场弹压”。<sup>①</sup>一起案件中,一名女子“许有因家庭变故,自投警局申诉。经警局讯明,发交番禺县传领”。<sup>②</sup>该时革命党人频频活动,巡警将鼓吹革命者禀告总督后,“奉谕派南海县会同警署司法科员严密审讯”。<sup>③</sup>

这种新旧勾连的状况在警区划定上有明显体现。宣统元年(1909),巡警道曾经有将“省城二十八局并为十二区,将河南正局裁撤,改设警务分所”的计划,然而,因“区域之街道户口既多寡之不一,区所之巡官长警复赢缩之不齐……且南番两县辖地界线不分,不特按照部章,该两县为调查户口监督事权不一,责成不专,抑且将来改外官制,该两县照章应设警务长,亦因县界警区未能划定,而权责遂至混淆”。南海、番禺两县分管省城的情况始终影响着巡警制度的顺利推行,最终“拟并二十八所划为十区,即以南番县界分为东西两路”。<sup>④</sup>即按照两县县界将警区分为东、西两路,合共十区,区内再分片进行管辖。<sup>⑤</sup>

警政与县政并立,警区与两县的捕属区域亦因之并行不悖。尽管巡警系统进行了警区划分,但对两县来说,既有的捕属、司属划分更为重要。清末南海县重新修志,在对其城厢街道进行采访登记时,就将警区置于原有的捕属区域之下,“捕属附城街道自旧志编定后迄今几及百年,城西一带增益固不止十之六七,即各司所属,亦间有增废,兹将特重为编定。捕属则按警察分区编列,各司属则就采访所及详悉分注”。<sup>⑥</sup>

新政与旧制的人事张力在清末地方自治区划定时得到更大的彰显。除了巡警制度,地方自治机构的出现也被认为是从城乡合治到城乡分治过程中的重要变化。<sup>⑦</sup>而清末城市的地方自治又以上海为最早。在上海,先后成立了城厢内外总工程师局与城自治公所,并在光复后马上成立了市政厅<sup>⑧</sup>,自治事业由城市中的绅商创办和推行。<sup>⑨</sup>清末广州的城市精英同样成立了自治研究所、粤商自治会等机构。但是,随着光绪三十四年末(1909年初)《城镇乡地方自治章程》的颁布,两县士绅对自治区中的城区划定展开了激烈的争论。

关于自治区的划定,《城镇乡地方自治章程》规定,“凡府厅州县治城厢地方为城,其余市镇村庄屯集等各地方,人口满五万以上者为镇,人口不满五万者为乡”,空间划分标准是“固有之境界”。<sup>⑩</sup>由于“固有”一词的暧昧性,留下了不少博弈的空间。而在广州,城厢范围与捕属区域、警区能够大致对应,因而城区外围边界并没有出现太多争议。士绅们争论的焦点是,分属南海和番禺两县的广州城厢是否应该合并为一个城区的问题。此事争执不下,最终只能请示民政部。“省垣各社会局所士绅于本月初六日、十八日两次在府学明伦堂会议,第一次全体主分,第二次主合主分互有争执,因之未能决定。现据册金局吴绅道镛、丁绅仁长等五十人投呈意见主张分办,又据自治研究社易绅学清、卢绅乃潼等十人函送理由书主张合办,并称主分主合既无定议,拟恳宪详请制宪

① 《粤西关巡警局闹事情形》,《申报》,1910年2月21日,第1张第6版。

② 《粤谕议局为番禺县令滥刑无辜事呈袁督文》,《申报》,1910年4月5日,第1张后幅第2版。

③ 《巡警欲因演说兴大狱耶》,《申报》,1910年7月5日,第1张后幅第2版。

④ 《宪政筹备处报告书》,《清代稿钞本》第50册,广东人民出版社2007年版,第44页。

⑤ 《广东省城巡警分区章程》,《清代稿钞本》第50册,第45—46页。

⑥ 宣统《续修南海县志》第3卷,“舆地略二·都堡”,第3页。

⑦ 何一民主编《近代中国城市发展与社会变迁》,第264—270页。

⑧ 参见吴桂龙《清末上海地方自治运动述论》,《近代史研究》1982年第3期。

⑨ 张利民《清末上海与天津地方自治的比较——从近代城市管理机构建立的角度》,《史林》2009年第1期,第9页。

⑩ 《城镇乡地方自治章程》,第1章第2节第2、3条,徐秀丽编《中国近代乡村自治法规选编》,中华书局2004年版,第3页。

电询民政部请示办理。”<sup>①</sup>

虽然《城镇乡地方自治章程》规定“城镇乡地方有分属二县以上,或直隶州与县管辖者,其自治职仍得合并设置,毋庸分立”<sup>②</sup>,但是,“两县士绅以‘毋庸’二字故属注重合设,而‘仍得’二字又似本可分立,因之议论极难”,最终“民政部复可以变通”。<sup>③</sup>这种近乎抠字眼的行为,既反映出两县长期分治广州的制度惯性,更反映出两县士绅的不同构成与资源争夺。主张分办的是番禺县士绅,上文“册金局”即番禺县的“捕属册金局”,是番禺县捕属士绅的集合<sup>④</sup>,其中有不少是官幕后人。而主张合办的是自治研究社、商务总会、粤商自治会<sup>⑤</sup>,它们均是以活动于南海县西关的士绅、商人为核心的团体。许多西关绅商积极参与城厢内外的管理,在城市事务中占据了话语主导权。因此,主张分治应该是番禺县士绅确保自身资源的手段。最终,自治区确定分立,两县各自依据捕属区域划分城区,河南划为镇,并据此进行了户口调查。<sup>⑥</sup>

虽然主张分办的番禺县士绅或许代表了一部分人的意见,但从商业角度看,打通两县分治的格局,始终对商务的振兴更为有利。清末新政时期,兴筑铁路、改良街道、开设街市和商场被视为发展经济的重要途径,得到官商的大力支持。<sup>⑦</sup>1907年,针对热议中的“改良街市”,《商工旬报》(后改名《农工商报》和《广东劝业报》)曾连续两期撰文讨论,强调了将城厢内外合并的重要性。“最要之办法有三:划出城厢内外为市区(此非市头之市,乃合城厢内外统为一市)是为第一着手。”<sup>⑧</sup>撰文者强调了国外专区专管的先进性,并提出超越两县分治、直属总督的方案“查外国盛大之市场,必划出市域,设有专官管理……一切当兴之事,纲举目张,次第整饬。当理之讼,随到随办,立刻裁判。故事无拥积,而商务可兴焉。”建议“羊城市面,不可不划出地段,直隶制台,不受南番管辖。即设市长以司之,市域之内,分为数区,设区长以司之,受市长之指挥,理寻常之案件”。<sup>⑨</sup>

可以说,伴随着晚清社会经济结构的变动与新观念的传播,城市社区在日益整合。这既是一种横向的管理层面上“城乡分治”的趋势,更是一种纵向的行政体系层面上突破两县分治,隶属督抚自成一区的趋势。从制度上看,这是对既有行政部门职能的分割、扩大与重组的过程。从社会经济上看,这是城市精英群体越来越多地介入城市事务,并追求省城城厢内外独立成区的过程。可以说,发展到清末,尽管有新旧制度的勾连,但广州直属广东省并自成一个管理单元,无论是制度意义上,还是社会经济意义上,均已是必由的方向。

然而,由于广州是省城,督抚通过局所加强整合省城事务的过程,无疑处于晚清中央与地方关系中“督抚权重”的脉络之中,而清末新政中央加强集权,削弱地方督抚权力带来的“内外皆轻”格局<sup>⑩</sup>,也同样对省城的管理形态产生了影响。以财政为例,经过一系列变动后,清末广东省级财政权属不一,“藩司经管全省的田赋租课,运司掌握盐政,关务处负责关税,厘务局经收厘金,善后局掌管饷捐杂款,提学司管理教育经费,巡警道支放全省警费,劝业道则对实业经费进行筹放”。<sup>⑪</sup>中

① 《广东地方自治筹办处第二次报告书》,《清代稿钞本》第50册,第109页。

② 《城镇乡地方自治章程》,第1章第4节第10条,徐秀丽编《中国近代乡村自治法规选编》,第5页。

③ 《广东地方自治筹办处第二次报告书》,《清代稿钞本》第50册,第110—111页。

④ 宣统《番禺县续志》第5卷,“建置志三·公建”,第24页。

⑤ 宣统《番禺县续志》第9卷,“经政志三·自治会”,第11页。

⑥ 宣统《番禺县续志》第7卷,“经政志一·户口”,第1页。

⑦ 关于清末广州的“改良街市”,参见黄素娟《从省城到城市:近代广州土地产权与城市空间变迁》,第107—127页。

⑧ 《羊城市面改良与商务之关系》,《商工旬报》第1期,光绪三十三年五月十一日,第4页。

⑨ 《羊城市面改变之大观(续)》,《商工旬报》第2期,光绪三十三年五月廿一日,第5—6页。

⑩ 李细珠《晚清地方督抚权力问题再研究——兼论清末“内外皆轻”权力格局的形成》,《清史研究》2012年第2期。

⑪ 刘增合《“财”与“政”:清季财政改制研究》,第158页。

央试图通过清理财政加强集权,也于1910年在广东归并相关局所成立了财政公所,但头绪纷繁复杂的省级财政未来得及得到较好整顿,这也使得城厢内外的财政管理权限产生了直属不同省级机构的趋势。再加上同时运作的新旧制度统合性不足,更无法在日渐失控的社会秩序面前发挥作用<sup>①</sup>。广州就在这样的复杂状况下进入了民国时期。

#### 四、省级各机构分管下的“广州市”

民初广州先后经历革命党控制的广东军政府时期(1911年11月—1913年8月)、龙济光统治时期(1913年8月—1916年10月)与桂系据粤时期(1916年10月—1920年10月)。1917年孙中山南下“护法”,成立护法军政府,之后军政府被桂系控制,孙中山被迫离粤。1920年10月,陈炯明在孙中山的反复策动下率领粤军回粤讨桂。10年间,政坛动荡,社会经济受到极大冲击。一方面,在“省城”等概念之外,“广州市”“广州市民”的说法也越来越常见诸公文与报端,广州作为城市的整合性和独立性在不断增强;另一方面,广州在制度上真正独立成区之事却迟迟无法实现,从而面临被省级各机构直接分割管理权限的状况。

早在1911年底,广东的革命党政府就有计划将“广州市”划为独立选区与独立行政单元。《临时省会草案》规定“每一州县为一选举区,但省城及河南划为一区,不隶于南番两县”,“省地(城)及河南一区得选代议士二十人,由左列各选举代表复选之。一、各行商,每行举一人。二、九善堂九人。三、自治研究社五人。四、工团五人。”<sup>②</sup>西关社会精英占据了选举代表人选的多数,也改变了清末地方自治时番禺县士绅努力争取的依两县分区的状况。而副督陈炯明在粤省临时大会上宣布的《治粤纲领》,除了提出取消府、道一级,县直隶都督管理外,也有“取用东西各国市区独立制度,宜划出省城及河南铺户别为区域,直隶于都督府,不分隶于南番两县”的条目。<sup>③</sup>然而,无论是独立的初选区还是独立的行政单元,在整个1910年代都没有实现。

在选区方面,1912年9月,袁世凯政府颁布《省议会议员选举法》,规定“初选举以县为选举区,各以所辖地方为境界”<sup>④</sup>,既有行政区划成为选区划定的标准。广东方面随即以“广州市已独立,能否亦以县论”电询内务部。回复称“查此次参议院议决各省复选区表,其初选区数目,业于表内载明,似不应于该表外增加一初选区……广州市向属何县,应仍按照旧制归入该县初选区办理”。收到回复后,粤督胡汉民令广州市初选区监督销差,“所有广州市初选事宜仍按照旧治区域,分别划归南海番禺两县令办理”。<sup>⑤</sup>

由于“广州市”未被划为独立选区,1912年组织,1913年被迫解散,1916年重新开幕的省议会作为一省的议事与监督机关,常常直接讨论广州的市政事宜。1913年2月,粤督胡汉民“致书省议会,将广州城市重新兴造”。<sup>⑥</sup>针对其中改良街道一案,七十二行商董“多以此事属于市政范围,非出自市民公意,集资改建不可”,又指出“现市政府尚未成立,无从规划”,因此持反对意见。<sup>⑦</sup>3月

① 邱捷《清末民初地方政府与社会控制——以广州地区为例的个案研究》,《中山大学学报》2001年第6期,第48—50页。

② 《广东临时省会之草案》,香港《华字日报》,1911年12月10日。

③ 《陈副督宣布治粤政纲》,《申报》,1911年12月13日,第1张后幅第4版。

④ 《省议会议员选举法》,张湘炳等编《辛亥革命安徽资料汇编》,黄山书社1990年版,第491页。

⑤ 《都督谕第一区复选监督广州市初选事宜仍按照旧制划归南海番禺两县办理文》,《广东公报》第35号,1912年9月10日,第6页。

⑥ 《广州电》,《申报》,1913年2月23日,第1张第2版。

⑦ 《商人智识如是》,《民生日报》,1913年3月17日,第7页。

17日,省议会讨论此事,指出总商会已对条文逐条反驳,与民政司司长钱树芬激烈辩论。<sup>①</sup>借助社会团体的舆论压力,省议会对于军政府的各项决策起到了一定的制约作用。<sup>②</sup>而省议会在1916年重新开幕后,也经常质问政府不经议会同意或监督的筹款方式,不过桂系当局多以此不属议会监督权限而予以反驳。<sup>③</sup>

在行政管理方面,军政府曾计划将南海、番禺县的治所搬离广州市区,但由于政局变动频仍,直到1920年代初,两县衙署依旧设于广州<sup>④</sup>,两县分治的状况在制度上没有得到改变。不过,无论是革命党、龙济光还是桂系统治时期,广州均是各种势力强化全省统治,获取财政收入的最重要据点。因此,虽然制度上仍属两县分治,但在实际运作上,民初的广州还是延续了清末的趋势,愈来愈从两县分治的状态中分离出来,而受到省级政府各机构的直接控制。

其中,最重要的是警察机构。如前所述,知县的行政与司法职能在清末以降已为巡警与新设的司法部门分割。加之巡警在维持治安之外承担交通、消防、卫生等城市的新事务,警察机构已发展为管理广州的主要职能部门。辛亥革命后,广州的警察机构多次改组,1912年2月,改称广东警察厅,10月,又改为广东省城警察厅,将原来按照两县县界划分的东西区署改编为十二区署。1915年,改称广东省会警察厅。<sup>⑤</sup>在治安不稳的民初,警察厅成为省政府控制下的暴力机关,加上警察厅也完全负责了原来县政中的城市户口管理,县政下的捕属区划也逐渐淡出。

尤其在军政府时期,警察厅在革命党强化社会控制的行动中发挥了巨大作用。警察厅厅长陈景华以杀人闻名,《民生日报》上常常刊载有警察厅在查拿犯人、管控枪支、禁止赌博等维持治安方面的布告。布告中往往称“广州市警察某区”“广州市警察各区”,“警区”与“市区”成了相互对应的概念。清末的巡警机构已承担一定的司法职能,而在司法建制更为完备的民初,警察厅还常常侵夺各级司法部门的审判权。广州地方检察局曾称,“查警察厅拿获烟犯,往往自行判决。前经本局函请警察厅将此项烟犯解送到局,讯明起诉,旋准复函照办,乃连日报纸,仍复登有警察厅宣布处罚烟犯之案,实于司法行政,权限未清”。<sup>⑥</sup>革命党甚至会动用军队和警察一起强征捐税。不过,这一系列激进的举措未能得到城市居民的广泛支持,无助于秩序与民心的恢复。<sup>⑦</sup>

警察厅并非管理民初广州的唯一省级机构,财政厅(财政司)、督学局等省级机构也在不同方面分享了这座城市的管理权限。以财政为例,如前所述,晚清城市居民缴纳的,用于城市管理的各类杂捐就已为督抚控制下的各局所管理。而巡警道下设警务公所后,警捐就归属巡警道管理,善后局则依旧掌管饷捐杂款。清季归并相关局所,未来得及将这种头绪纷繁的状况厘清。到了民初,广州的财政状况又因广东与中央时合时离的关系、军阀的苛征与各军的截收而变得更为复杂。<sup>⑧</sup>在整个1910年代,与广州相关的各类杂捐除了小部分(如横水渡)仍由南海、番禺两县负责外<sup>⑨</sup>,基本

① 《钱树芬与省会大激战》,《申报》,1913年4月27日,第3张第10版。

② 关于军政府时期省议会与革命党政权、地方精英的关系,参见深村町夫《议会政党的挫折:民国初年广东的中国同盟会及国民党》,《开放时代》2002年第5期;何文平《知识冲突还是政治反抗——广东地方精英对民初革命党人社会改造的抵制》,《社会科学研究》2009年第4期。

③ 参见陈惠芬《民初桂系治粤时期的广东省议会》,《台湾师大历史学报》第45期,2011年6月。

④ 《省会尚未通过市政条例之别报》,香港《华字日报》,1921年2月14日,第1张第3页。

⑤ 广东省会公安局统计股编《广东省会警务纪要》,1936年,第2—8页。

⑥ 《广州地方检察局呈司法司判决烟犯拟按月呈报转咨警察厅查考文》,《广东司法五日报》第1卷第22期,1912年,第31页。

⑦ 邱捷《清末民初地方政府与社会控制——以广州地区为例的个案研究》,《中山大学学报》2001年第6期,第53—55页。

⑧ 参见张晓辉《民国时期广东财政政策变迁》,经济科学出版社2011年版,第86—109页。

⑨ 1921年市政厅设立后,曾要求番禺县移交横水渡案,强调横水渡捐乃市政收入之一。参见《咨财厅请令番禺县将横水渡案移交公用局接管由》,《广州市市政公报》第7号,1921年4月11日,第4页。

由省级政府各机构直接控制。警察厅兼管房租警费,财政厅(财政司)管理其他各类城市税捐。原归各县署招商承办的屠宰捐,河南的部分也改由财政厅直接招商。<sup>①</sup>至于赌饷,虽然军政府厉行禁赌,但赌饷在龙济光统治与桂系据粤时期再度登场,桂系当局甚至建立了筹饷局,招商承包征缴,省城烟赌馆成了“特别警费”的重要来源。<sup>②</sup>此外,开投官产也成了几任省级政府重要的财源。官产指清朝官府留下的衙署及其产业,绝大多数位于省城。<sup>③</sup>龙济光据粤后,官产被纳为中央政府的财政收入,据称广东省官产高达2600万元,为各省之最。<sup>④</sup>1917年广东宣告“自主”,官产又收归省财政厅管理。<sup>⑤</sup>财政厅在各大报章接连刊载公告,直接开投广州的官产。

1918年,在省级各机构管理下的广州,迎来了市政公所的成立。市政公所是推行市政建设的机构,早在1914年,北京就已成立京都市政公所,其设置时期(1914—1928年)更是被认为是“北京近代意义的市政体制的初创时期”。<sup>⑥</sup>同样,广州的市政公所也常常被认为是两年多后随《广州市暂行条例》颁布而成立的广州市政厅的雏形。然而,尽管广州的市政公所确实具有一定的专业性,也推动了拆墙筑路等市政工程的开展,但它更大意义上是桂系当局在市政潮流中继续扩大财政来源的机构,在制度上与之后建制化的“广州市”大异其趣。

市政公所的设立初衷其实是“创收”。在市政公所成立前一年,修筑桥道这类市政建设的行为,在省政府眼里就只被视作“自治”领域。当时,西关重建德兴、大观两桥,修桥值理、广州总商会、粤商维持公安会、粤省商团总公所、自治研究社等绅商联函向省署申请经费,省长训令“查修筑桥道虽属自治范围,而公家亦应力为赞助,以成美举”,仅令财政厅拨款500两。<sup>⑦</sup>而促成当局决定拆城筑路,建设市政的最大契机,是召变旗产,扩大财政收入的需要。民元之后,城内八旗产业被划为公产,由八旗生计筹办处主管。1918年8月,省财政厅厅长杨永泰决定召变旗产,但是“西城根一带逼近西关繁盛市场,向因城垣隔断以致阻碍交通商务,终难发达。现拟将该处城门拆卸,并将某处旗街开放”,且“已将此项伟大计划会同省警察厅长魏邦平斟酌妥善”。<sup>⑧</sup>也就是说,拆城筑路的一大目的是打通旗境与西关之间的城墙阻隔,提高旗产的价值。<sup>⑨</sup>

在这样的背景下,1918年9月,市政公所开办,督军莫荣新、省长李耀汉委任财政厅厅长杨永泰、警察厅厅长魏邦平为总办。<sup>⑩</sup>虽然市政公所有拆城基、辟马路、设市场、设公园、设工厂五项任务<sup>⑪</sup>,但扩大财源仍是主要意图。市政公所最初名为“广州城厢市政公所”,后又呈请称市政章程“第十一条第五项规定管辖区域,有关于省城河南花地芳村不动产契税事项等语,现在旧发关防只

① 《厅长严布告开投省城河南屠宰捐文》,《广东公报》第1325号,1916年12月2日,第12页。

② 张晓辉《民国初期广东的赌与禁》,《暨南学报》1998年第2期,第66页。

③ 关于民初广州的官产、公产划定及其开投状况,参见黄素娟《从省城到城市:近代广州土地产权与城市空间变迁》,第155—161、170—180页。

④ 《十七省之官产价值》,《申报》,1914年11月24日,第3张第10版《各省官产估值之调查》,《申报》,1915年9月21日,第2张第6版。

⑤ 《厅长田布告商民人等知照清理官产并本厅办理文》,《广东公报》第1506号,1917年7月12日,第23页。

⑥ 王亚男《北洋政府时期北京城市发展与管理体制变革(1912—1928)——京都市政公所的成立与运行》,《北京规划建设》2008年第4期,第125页。

⑦ 《广东省长公署训令第2588号》,《广东公报》第1531号,1917年8月10日,第1—2页。

⑧ 《筹办八旗生计之伟大计划》,香港《华字日报》,1918年8月29日,第1张第3页。

⑨ 关于拆墙筑路与召变旗产的关系,详参 Hans Yeung Wing Yu, *Guangzhou, 1800—1925: The Urban Evolution of a Chinese Provincial Capital*, pp. 201—208; 黄素娟《从省城到城市:近代广州土地产权与城市空间变迁》,第179—180页。

⑩ 《督军、省长委任为广州城厢市政公所总办》(1918年9月30日),广州市档案馆藏,筹议市政公所 A/01/001/0263/1/005。

⑪ 《布告广州市政公所规划情形以促进行》(1918年10月9日),广州市档案馆藏,筹议市政公所 A/01/001/0263/1/009。

限于城厢字样,似不足以资赅括,应另请刊关防,文曰广州市政公所之关防”<sup>①</sup>,显示了在管辖区域内征收契税的重要目的。而在市政公所关于经界的布告中,强调了两个重点:“一曰测绘”,“以警察厅现定之区段分统之,别为总分各图”;“一曰调查”,即根据地图界限,彻底调查,“使产契有相符确据”<sup>②</sup>,也说明了此举有在警察区域中清理产权,确保契税的目的。合财政、警察两厅之力,市政公所权限不断扩大,先后接管八旗生计筹办处公产全卷与地图表册,主管发放新辟马路建筑牌照,归并警察厅的卫生、土木两科,还成立税契处。<sup>③</sup>

## 五、“广州市”的制度化

1920年8月12日,陈炯明率粤军回粤讨桂,终结了桂系据粤的时代,市政公所时期结束。此时,联省自治的潮流在全国风起云涌,“粤人治粤”的呼声十分高涨。11月,军政府任命陈炯明为广东省省长兼粤军总司令,“粤人治粤”得以实现。次年,李培生写成《桂系据粤之由来及其经过》,详细记述桂系据粤的经过及期间的种种“祸粤”行为,林森、汪兆铭、邹鲁、孙科等国民党政要为其作序。<sup>④</sup>新任省财政厅厅长廖仲恺在布告中强调,“桂贼踞粤五年,耗去粤人税饷凡数万。抽捐及于毫末,官产卖去殆尽”。<sup>⑤</sup>“粤人治粤”实现之后,“政治现象为之一新,各革命志士,对于各项政治革新,确具热诚”。<sup>⑥</sup>

而“广州市”的制度化,正是在粤人治粤的“自治”潮流与国民党的改革之声中最终实现的。此举在制度上的最大意义,是统一了实际上被省级各机构分割的管理权限,使广州市成为真正独立的行政单位,而非仅是市政公所职能的简单扩大。1921年2月15日,省长陈炯明签署公布《广州市暂行条例》(以下简称《暂行条例》),规定“广州市为地方行政区域,直接隶属省政府,不入县行政范围”,“广州市全部区域以市区测量委员会所测绘之图为准,市区测量委员会由省长组织之;广州市行政区域得应时势之要求,由省政府特许扩张之”等条目。<sup>⑦</sup>孙科被陈炯明任命为市长,以广州市政厅为中心的市政工作渐次展开。<sup>⑧</sup>

然而,众所周知,在联省自治的潮流中,孙中山以广东作为革命发源地,陈炯明以广东为经营之区,双方存在着差异。因此,孙科主要以“地方自治”为市政厅张本,“思有改造吾粤,树全国民治之模范,更思有以改造吾广州都市,树全粤地方自治之模范,乃辟广州一市为特别市区,我国空前未有之市政机关,遂尔实现”<sup>⑨</sup>,强调的是广州在地方自治中的楷模地位。但是,陈炯明着眼的却是广东作为“自治省”的地位,强调的是广州受省政府直接控制的一面。这在陈炯明应对省议会议员质疑的措辞中可窥见一斑。

① 《呈请换发关防文曰广州市市政公所之关防由》(1918年10月24日),广州市档案馆藏,筹议市政公所 A/01/001/0263/1/016。

② 《市政公所关于经界事宜之布告》,香港《华字日报》,1919年3月4日,第3张第1页。

③ 黄素娟《从省城到城市:近代广州土地产权与城市空间变迁》,第177页。

④ 李培生《桂系据粤之由来及其经过》,中华书局2007年版,第1—15页。

⑤ 秦庆钧《民国时期广东财政史料(1911—1949)》,《清末民国时期经济篇(上)》,广东省政协文化和文史资料委员会编:《广东文史资料精编(下编)》第3卷,中国文史出版社2008年版,第53页。

⑥ 程天固《程天固回忆录》(上),台北,龙文出版社股份有限公司1993年版,第107页。

⑦ 《广州市暂行条例》,《广州市市政例规章汇编》,广州市政厅总务科会计股1924年编印,第7页。

⑧ 《广东省长公署训令第三百九十八号》,《广州市市政公报》第1号,1921年2月28日,第25页。

⑨ 孙科《〈广州市市政概要〉序》,《广州市市政概要》,广州市政厅总务科编辑股1922年编印,第1页。

省议会曾要求暂缓施行《暂行条例》<sup>①</sup>,指出“以原案条例偏重官治,未能与民治潮流适合,且条例为一种单行法,应由省议会决议”。面对质疑,陈炯明强调了超越形式的实际效果“查市政机关专以经理市政事业,纯为一种事务机关”,“官治民治,不在形式,而在实际”,又说明市行政委员会之外的参事会“之一部分,有本省长委任者……其余参事员,仍由各界及市民选举”,并非与“民治”对立。而关于市行政区域的划定,陈强调“其市行政区域……得应时势之要求,由省政府特许扩张之,此亦为省政府原有之权,毫无疑义者。查广州市之市行政区域尚未规定,省会警察厅每因居民之绵延,即为之增加……由省政府审察时势之要求,扩张市行政区域,实为一种有政策有统系之规划”。<sup>②</sup>如前所述,警区的范围几近等同于市区,警察的增设是市区扩大的一大表征。<sup>③</sup>然而,市政厅成立之后,省会警察厅按照广州市公安局章程草案改组为广州市公安局<sup>④</sup>,不再直属省政府,因而,确保市行政区域的扩张仍属省政府之权限,就变得非常必要了。

可以看出,陈炯明在为广州市“官治”的一面辩护之时,处处彰显省政府的绝对权力。事实上,关于广州市的设立,他重视的本就不是民治,而是权责的统一,所谓“广州为吾省会所在地……而地域尤分南海、番禺两县,行政之权未能统一,于一切革新事宜进行殊多障碍,非变更其旧日之区域,统一行政之治权,无以适应时势之需求,而增进人民之幸福”。<sup>⑤</sup>

既然陈炯明强调的是省对市的绝对领导,市长人选就十分关键了。曾在陈炯明属下工作之人指出,陈炯明本属意亲信金章,被邓铿、许崇智制止后,才假意尊崇孙中山,委任其子孙科为市长。连省议会暂缓施行《暂行条例》的提案,也是陈的亲信钟声、金章掣肘孙科的行为。<sup>⑥</sup>《大公报》就有文章认为孙科担任市长是孙中山“潜植势力之计划”,市政厅下财政局的设置尤为关键,因为这样可以分割财权。“孙中山系人物,自选举总统说打消后,在粤几无站足地点。近顷无聊之极,乃并力于广州市政以与陈省长争一日之短长”,“陈省长对于改良市政,本为赞成之一员,惟因市长由孙太子充任……其下除一、二局长尚为知名人物外,余多毫无表见……故对于市政厅之举动非常反对,且其组织章程,俨在同一省会中而有两省长,尤予陈氏以难堪,乃以出自孙太子,不能明白反对,故有咨交省会追认条例之举,实为一种缓兵之计”。<sup>⑦</sup>

不同于借助财政、警察两厅扩张权限的市政公所,“广州市”的制度化过程本来就伴随着广东政坛复杂的人事变动,更需要与省级政府划分权限,一开始就面临巨大困难。广州市成立时规定,“广州市内原设之市政公所、省会警察厅、督学所、电话局,均应取消,所有该公所厅局经办事宜,应即分别移交广州市市长所辖工务、公安、教育、公用等局接收。又财政厅原管市内及省河一切税捐,公路处原管市内一切公产及大沙头事务,应即划分移交广州市所辖财政、工务等局接收”。<sup>⑧</sup>然而,接收重组工作十分艰巨。

接受重组工作尤以警政与财政为困难。市政厅各成员中,只有公安局局长魏邦平曾任省会警察厅厅长与市政公所总办,其余均是经验不足的政界新人。对魏邦平来说,此次任命本属降职,加

① 《省会尚未通过市政条例之别报》,香港《华字日报》,1921年2月14日,第1张第3页。

② 《咨复广东省议会查照广州市暂行条例不容变更文》,《广州市市政公报》第5号,1921年3月28日,第1—2页。

③ 事实上,在很长一段时间里,市政厅真正能够实现管辖的区域,也只是设置了或将设警察的“权宜区域”。参见《工务事项报告》,《广州市市政报告汇刊》,广州市市政厅总务科1924年编印,第128—130页。

④ 《广州市公安局布告第1号》,《广州市市政公报》第2号,1921年3月7日,第12页。

⑤ 《省长陈布告广州市市民知照规定六局接管事宜文》,《广州市市政公报》第1号,1921年2月28日,第67页。

⑥ 林志钧、毕倡、钟凛之《陈炯明叛孙、联省自治及民选县长》,《广州文史资料》第9辑,广州市政协文史资料研究委员会1963年编印,第190—193页。

⑦ 《纪广州市政》,天津《大公报》,1921年3月2日,第2版。

⑧ 《省长陈布告广州市市民知照规定六局接管事宜文》,《广州市市政公报》第1号,1921年2月28日,第67页。

之省会警察厅统管之房捐警费需划归市财政局<sup>①</sup>,省会警察厅侵夺司法机构权限审理的民刑案件也要在重组为市公安局后划归法庭审理<sup>②</sup>,他就职不过月余,“便不参加市政府之每星期例会”,对工务局局长程天固尤其不服。<sup>③</sup>在财政方面,市政厅不仅要与省财政厅争夺财政权限,还要与官产的实际管理者,1920年成立的直属省长公署的广东全省公路处争产。然而,“市政厅与各机关争权限,多归失败”,省长令公路处不必移交官产,省财政厅只将税契、花筵捐、船牌捐、车捐、戏捐五项划归市财政所有。<sup>④</sup>陈炯明叛孙离粤后,1923年孙科再任市长时,连市库收入也被提充军饷。<sup>⑤</sup>当时,大元帅府、省政府、市政厅同处广州,作为革命大本营的广州已超越了省会城市的位置,但省与市之间的关系,始终影响了广州市的制度形态。而省市间财政权限的争夺,也在市政建设铺开的1920年代一直延续。<sup>⑥</sup>

## 结论

由于近代城市是国家“近代化”转型的载体,包括制度建设在内,其“新”的一面往往备受重视,“传统”的制度则常常失语。然而,当我们回到治所这一帝制时代城市的基本属性时就会发现,清代城市管理中横向的“城乡合治”,还需置于纵向的行政序列中理解。而与治所属性相伴的管理方式,也切实地影响着近代城市发展成独立行政主体的过程。即便是巡警局、地方自治机构、市政公所等常常被视作“城乡分治”的代表性制度创设,亦同样无法完全孤立于旧有的制度环境。

作为一个历史悠久的省会城市,广州的行政地位决定了它在近代的制度转型中有着一定程度上不同于上海、天津等地的复杂样态。这座城市在制度上独立成“市”的过程,可以简要概括为超越南海、番禺两县合治,直属省级政府,再从被省级各机构分割管理权限的状况中独立出来的一系列变动。其中,作为两县的治所,广州的行政管理原本主要由两首县承担,但知县的职能又与晚清新设的各种局所有重合。在职能的分割、扩张与重组的新旧勾连之中,巡警机构逐渐承接了县政中的城市治安维持与户口管理职能,并通过消防、卫生、交通等新事业扩大了权限,在司法改革后还分担甚至侵夺了知县与司法机构的司法职能。巡警机构的此种发展,使广州很大程度上得以从两县分治的状态中逐渐分离出来。同时,作为省城,广州也直接处于晚清的督抚权重、清季的“内外皆轻”以及民初的军阀专权等形势之中。无论是晚清督抚通过局所以对城厢内外事务进行的直接整合,还是民初广州被不同省级机构分割管理权限的状况,均与省城这一行政地位密不可分。随着制度转型过程中观念的变化与管理内容的扩大(如征收各种城市杂捐并将其用于城市管理之中),权限的争夺与资源的博弈不可避免。清末围绕地方自治区划定的争议,以及民国时期市政厅成立过程中复杂的政坛人事,就是最好的例证。

而广州最终得以独立成“市”,除了行政制度的转型,亦与城市精英对城市事务的参与,以及一

① 《纪广州市政》,天津《大公报》,1921年3月2日,第3版。

② 《呈省长公署民刑案件归法庭审理文》《令公安局刑事事件应划归法庭办理转饬属遵照文》,《广州市市政公报》第4号,1921年3月21日,第1、5页。

③ 程天固《程天固回忆录》(上),第109—111页。

④ 《市厅与财厅之还债争执》,香港《华字日报》,1921年3月25日,第1张第3页。

⑤ 《粤战局与政潮之情况》,《申报》,1923年10月16日,第3张第10版。

⑥ 1920年代省市间争夺财政权限的问题,参见黄素娟《从省城到城市:近代广州土地产权与城市空间变迁》,第193—225页。

个整合度较高的城市社会的形成密不可分。从两县捕属区域的明晰化来看,无论是官方还是民间,都希望对城乡的差异有所区分。尽管政府推行“市政”的方式未必符合“市民”的公意,但超越两县分治,将省城城厢内外统合成一个直接隶属于省级政府的“市”区,的确在晚清以降的社会与经济变动中成为了许多城市商民的共同诉求。因此,“广州市”在制度上的确立固然有学习西方市政制度并尝试实现“自治市”的一面,但在更长时段上,也可以被看作是经历了晚清以降的种种复杂变动后,在制度与社会的合力下最终达至的结果。而省城这一治所属性的影响,并没有在“广州市”成立后淡去。在“广州市”得以制度化后的很长一段时间里,省市间、市县间权限关系的处理依旧是必须面对的重要课题。

(责任编辑:潘晓霞)

### 《“白银时代”的落地:明代货币白银化与银钱并行格局的形成》

邱永志著,社会科学文献出版社 2018 年版 98 元

明代的货币转型问题是国内外学界十分关注的重点问题,在中国金融变迁史上占有重要地位,其影响是多方面的。该书将明代的货币转型置于元明变迁的长时段视野中考察,认为明代称量银化的背后有着金元明时期货币体系变动以及国家政治经济演化的深远背景。金元时期铜钱价值基准地位的陵夷、纸钞体制的演变与空心化变动、白银在货币体系中地位的升迁等为明代货币转型提供历史前提,元明社会经济制度的变迁催生一种刚性的“洪武货币秩序”。明初货币体制的制度缺失,为货币体系整体向下转向提供制度契机。明代货币白银化在赋役财政领域与民间市场的演进过程曲折繁杂,相互交织,不断折射出明初货币财政体制的缺失、反转等特征。该书为我们解读明代货币白银化与货币转型问题提供了新的看法,对理解明清以降货币财政史的演变具有诸多启发。

# Modern Chinese History Studies

No. 3 , 2019

## **A Quantitative Analysis of the Ranking of Administrative Regions and the Distribution of Bureaucratic Resources ..... *Hu Heng* ( 4)**

The Qing government ranked all the administrative regions according to the four criteria , *Chong , Fan , Pi , Nan* , or namely transportation , administrative workload , tax collection , and criminal rate , and based on the ranking of the regions , local officialdom was categorized as the most crucial , the crucial , intermediate , and simple positions. Using historical research on the institutional change , the quantitative analysis and the GIS analysis , this research investigates how the Qing government distributed the limited bureaucratic resources based on this ranking system. It shows how the ranking system influenced the selection and promotion of local officials in the long run. In particular , it argues that the Qing government intentionally raised the rank of regions in the frontier to attract officials with higher administrative capabilities to take the positions there. This research may shed some light on the contemporary Chinese system of official selection and promotion as well.

## **A Preliminary Analysis of the Business Geography in Republican Shantou City: A Study Focusing on the *Qiaopi* Business for the Overseas Chinese ..... *Xie Shi and Ouyang Linhao* ( 30)**

Opened as a treaty port in 1860 , Shantou became a pivotal hub connecting the whole Hanjiang area and the world. It developed into a prosperous city in a few decades and attracted a large population residing and doing business here. In particular , the *Qiaopi* business that exclusively served for overseas Chinese and their relatives in China thrived significantly. Overseas Chinese sent back to China a large amount of money , which played an important role in the economic development of Shantou city and its surrounding areas. This research used geographic data in historical materials to reconstruct and analyze the location of the *Qiaopi* business in Shantou in the 1940s. It shows that the majority of the *Qiaopi* business was located in the commercial area called “*Si yong yi shengping*”. The spatial layout of the *Qiaopi* business represents the commercial network of this business as well as the Shantou population’s hometown origins , real estate investment and their close relationship with the overseas Chinese.

## **The Institutional Transformation of Provincial Capitals and the Formation of the Municipalities in the Late Qing and Early Republican Era: A Case Study on Guangzhou**

..... *Liang Minling* ( 50)

Provincial capitals underwent institutional transformation in the modern time in the two senses. Horizontally it changed from the combined governance of the urban and rural areas to the separation of the urban and rural governance. Vertically , provincial capitals gradually became separated from the administrative hierarchy and developed into municipalities with their

own jurisdictions. Guangzhou underwent a long process to be the first modern municipality in China ,starting from the combination of the Nanhai and Panyu County to form an administrative jurisdiction directly affiliated to the provincial government in late Qing and then separated from the other provincial organs to form a municipality. This process was involved with the continuity of the old and new institutions ,the relationship between the central and local government ,the bargaining of resources ,the division of powers and so on. It was also accompanied by the establishment of the an integrated urban society and a new mode of governance in modern social and economic transformation. It was caused by both institutional and social factors.

**The Nationalist Government’s Plan of the Sino-French Military Alliance before the Outbreak of the Second World War ..... Hou Zhongjun( 67)**

**“New Tax ,New Personnel ,New Spirit”: the System of Examining and Training Direct Tax Personnel in the War of Resistance against the Japanese Aggression ..... Wei Wenxiang( 83)**

**The Nationalist Government’s System of Supplying Military Horses and Its Difficulty in the War of Resistance against the Japanese Aggression ..... Mao Guangyuan( 101)**

**Tax Collection and Peasants’ Burden in the “Financial Anarchy” in the Early Stage of the Total War of Resistance against the Japanese Aggression: A Case Study Based on the Ganquan Village of the Shexian County in 1938 ..... Feng Xiaohong ( 116)**

In “Ganquan account books ,” the tax collection in the Ganquan village of the Shexian County was recorded in the late Qing and Republican period. The Ganquan account books in 1938 show how tax was collected in the local condition of “financial anarchy”. The tax collection in the early stage of the total war was considerably different from the prewar era. The tax per *mu* in 1938 was as high as 5. 115 yuan in average ,7. 56 times higher than that in 1935 before the outbreak of the war. In this condition of “financial anarchy” ,the dramatic increase of the peasants’ burden forced local teenagers to leave the village to survive.

**The Male Homosexual Relationships in the Qing Dynasty ..... Dong Xiaohan ( 134)**

The records of the Punishment Board of the Qing court illustrate how male homosexual relationship was narrated in legal texts. In these records ,the male homosexual relationship can be categorized into three kinds: accidental , accompanying ,and monastery-related. The accidental relationship only took place in a few times. The accompanying relationship happened when the two male were doing things together. The monastery-related homosexuality last even longer and was seldom known by others. The homosexual relationship ended for financial ,emotional ,moral and social reasons. The analysis of these records shows how the male homosexuality was spread in rural society in the Qing period.

**The Drafting and Presenting of the “Memorial of the Yuan Shikai Cabinet to Request the Emperor’s Swift Decision”: A Response to Hou Yijie’s Discussion on This Topic ..... Sang Bing ( 153)**