

 使用大字体察看本文
阅读次数: 323

历史上北京的城市管理形态

杨荣

作为长期的政治、经济、文化中心，北京市在我国社会发展中的地位无疑是极其重要的，就城市发展来说，尽管北京很早就出现了与乡村居民点相异的特征，但在相当长的时间里，并没有独立的行政地位。在国家管理者的视野中，城市与乡村是等同的。如明朝定都北京后，设顺天府，为北京地区最高行政机关，管辖大兴、宛平、良乡、固安、永清、东安、香河等22个县。其中大兴、宛平两县以城区中轴线为界，分享对北京城的管理权。满清时期，依然由这两个县负责北京的市政管理。直到1914年京都市政公所的成立，北京才初现市政府的雏形。

“坊”、“里”——北京早期的基层管理组织

同我国古代其它城市一样，北京市早期的基层管理体制实行的是坊里制。坊里最初是城市建筑布局单位的名称。“坊”之名起始于周汉时期，初称“里”，“坊”乃“里”之俗称。所谓坊里是指将城市中的居民区划分为若干个正方形或长方形的块状区域，周围用墙围起来，设一至四个大门，定时开启或关闭。每坊以十字形街巷为界，一分为四。居民住宅位于街巷两侧。唐朝时，坊里的建置在大城市中已经非常普遍了。据记载，辽代北京（燕京）“城中二十六坊，坊有门楼，大署其额，有鬬宾、肃慎、卢龙等坊，并唐时旧名”。作为城市建筑布局单位的坊里将“市”（商业区）与居民区从物理上分离开来，便于社会治安的管理和对居民的控制。元代及明初的北京依然沿用坊里制，如元改北京为大都后，将全城划分为50个坊对居民进行管理，后来随人口增长又陆续有所增加。但随着“市”与居民区的融合及居民活动空间的增大，元明以后的坊里制与辽代以前相比已经发生了很大的变化。最明显的就是作为城市布局单位的功能越来越弱化，作为基层社会管理单位的功能则日益凸现。出于城市居民日常交往、开展社会活动和市场贸易的需要，坊的围墙逐渐被打破，由封闭转向开放状态。有的地方仅仅是建一座坊门，上书坊名而已。从北京今天的地名上，我们依然可以找到坊里制的踪迹，如白纸坊、和平里等。元明时期文献记载上的坊，基本上已经只是一个基层管理单位了。

坊里制是怎样进行城市社会治安和管理的

坊里制是与乡村的乡里制相对应的一种城市基层管理体制，其首要功能是维护社会治安，严密控制居民活动，达到“虽有暂劳，奸盗永止”的目的。一般坊里设有坊正（或里正），主要职责是“掌坊门管钥，督察奸非”。坊之上设厢，若干坊组成一厢，设厢官。坊之下有铺，相当于现在的街道。明代，“见行城内各坊，随居民多少，分为若干铺，每铺立铺头火夫三五人，统之以总甲”。坊正及总甲的主要职能都是协助政府管理户口、征税及维护社会治安，此外，还要承担大量的公共服务工作，如调处民间纠纷、传达官府政令、反映民情民意等。据明人著的《宛署杂记》的记载，总甲还要协助政府监督民间房地交易，并登记契税，同时在日后交易双方发生争执时还负有出面作证的责任。政府各部门大都以坊为基本单位行使社会管理权。比如明代的巡城御史衙门在各坊都设有司坊官，负责本坊的社会治安。

保甲制为何取代了坊里制

保甲组织出现于宋代，最初专为维护社会治安而设，主要在乡村使用。明后期因城市社会治安恶化，统治者开始在城市利用保甲维护社会秩序。保甲遂逐步与坊铺融合成新的城市基层管理组织。1621年，负责北京治安的余懋衡上书朝廷，建议在北京编查保甲。明廷采纳了他的建议，遂“逐户编排，十家一甲，十甲一保，互相稽查，凡一家之中名姓何人、原籍何处、作何生理、有无父子兄弟、曾无寄离亲朋，并载明白，具造花名清册呈报。”这是北京保甲制的初始，只是编排范围较小，编排方式也不很规范，可以说是作为坊里制的补充存在的，城市管理的重心在坊不在甲。清朝不仅沿用了保甲制度，而且在内容、形式和编排方式上都有更为详细的规定，使保甲制的功能更为完善。1708年康熙下诏：“凡州县乡城，十户立一牌头，十牌立一甲头，十甲立一保长。”虽然在相当长的时间里，建立于坊里制基础之上的清代

保甲制并没有完全取代坊里制，但逐步演变为城市基层管理体制主体的趋势越来越明显。康熙初年，北京内城按不同方位置八旗戍守，不参加保甲编查。外城由汉人及其它民族居住，分十坊，全部参加保甲编查。清朝中后期，随着社会发展和各民族的大融合，不仅北京的旗人编查了保甲，而且保甲制成为政府统计户口和推行户籍管理的基础，在城市基层管理中的地位日益重要。保甲制推行后，由于政府各部门在管理城市时都直接与保长发生关系，坊里制事实上也就失去了城市基层管理的职能。

从坊里制演变为保甲制，是北京城市基层管理体制上的一个重大变化。它反映了政府行政触角随机构之膨胀逐步向基层延伸的趋势，是科层制管理结构日益完善的重要体现。坊里制以地域为基础，每坊里的户数和人数都较多，保甲制则打破了区域的概念，形成以户为单位的网络化组织。清代北京城区分东西南北中五城，每城有坊，如西城有崇财坊、金成坊、鸣玉坊、朝天坊、河漕西坊、关外坊，东城有明时坊、黄华坊、思城坊、居贤坊、朝阳坊等。坊之下，“十户为牌，立牌长，十牌为甲，立甲长，十甲为保，立保长。”由于保甲的职责非常宽泛，“其管内税粮完欠、田宅争辩、诉讼曲直、盗贼发生、命案审理，一切皆与有责”，已经成为城市基层管理的重心所在。

近代城乡分治管理体制的确立

1902年，直隶总督袁世凯批评保甲制度“防患不足，骚扰有余”，建议以现代巡警制度代替保甲制，维护北京的社会治安。清政府接受了这一建议，遂于同年设立工巡局，并将内城划分为东、中、西三城进行管理。1905年，清政府在内外交困的情况下宣布实行“新政”，撤销工巡局，成立了职责广泛的“内外城巡警总厅”，负责社会治安、人口普查、公共工程、消防、救济贫困、公众健康、公共卫生等，辛亥革命后改称京师警察厅。内外城巡警总厅和后来的京师警察厅都是直接面对普通市民，不再通过保甲办理城市管理事宜，保甲制当然也就失去了存在的必要性，无形中暂时消失了。1909年清政府颁布《城镇乡地方自治章程》，第一次以法律形式确认了城、乡分治的管理理念。随着城市人口的增多，社会管理的任务越来越重，1914年6月北京成立了“京都市政公所”，与京师警察厅一起负责北京的市政管理。市政公所主要负责城市的总体规划和基础设施建设，如道路和沟渠的建造和维修等；京师警察厅主要负责维护社会秩序、征收捐税、人口调查、消防和商业管理等。

1921年7月北洋政府颁布《市自治制》，列北京为特别市，第一次确立了市—区两级管理网络。1928年南京国民政府成立后，改北京为“北平”，仍指定为特别市，并于同年6月专门颁布了《特别市组织法》，以加强城市管理。该法明确了市政府的组织机构及其权限，但对城市基层管理组织未做特别规定。1930年5月国民政府又颁布《市组织法》，废除了特别市和普通市的划分，将全国城市划分为院辖市和省辖市，确定北平（京）为院辖市。该法规定：“市划分为区、坊、闾、邻，除有特殊情形者外，邻以五户、闾以五邻、坊以二十闾、区以十坊为限。”区设区公所，设区长一人，由区民大会选举产生，办理本区自治事务；坊设坊公所，设坊长一人，由坊民大会选举产生，办理本坊自治事务。闾、邻均通过居民会议选举产生闾长或邻长。闾长和邻长的主要职责有两项：一是办理法令规定范围内的一切自治事务；二是办理市政府、区公所及坊公所交办的事务。北平市在市政府之下设自治事务监理处，将坊公所、区坊民代表会、区坊监察委员会一律取消，改15个区公所为自治事务区分所，设所长一人，由市政府委任。

新中国成立后社区管理体制的形成

新中国成立后，北京市人民政府先是依照原来的行政区划对区级建置进行重组，规定过渡时期的政权组织系统为市政府—区政府—街政府三级管理体系。后又建立了许多群众性居民组织，如治安保卫委员会、妇幼保健会。作为一种社会整合机制，同全国其它城市一样，机关、工厂、学校等单位成为北京居民的基本组织形式，也是政府实施城市社会管理的最主要的途径。

随着社会主义市场经济体制的逐步建立，社会结构不断分化，社会组织的多样化特征日益明显。在社会转型的大背景下，“单位”制整合社会的组织功能日益弱化。随着社区党组织、社区居民委员会、社区代表会议的建立和各项规章制度的逐步建立健全，新的社区管理体制已初步形成。

总的说来，在民国及其以前的历史上，北京市的城市管理完成了从城乡合一到城乡分治的转变，基层管理体制则经历了从坊里制到保甲制的演变。民国之后，逐步摆脱了“控制”的惯性，开始沿着“治理”思想的轨迹前进。特别是由街居—单位制向街道—社区制的转型反映了北京市以人为本治理现代化大都市的新理念。街道—社区制密切了居民与社区之间的利益关系，张扬了个人权利，从根本上改变了居民与社区之间的权利关系，对于当代城市基层管理具有非常重要的意义。基层管理体制的历史变迁，既反映了国家与社会关系的互动，也反映了城市居民在社会发展中地位和作用的变化，甚至也反映了居民个人权利的享有程度，也是政治制度变迁的一个缩影。

发表评论

用户名: (3-20个字符)

电子邮件:

用户评论:

发表评论

重置

用户评论

目前还没有评论。欢迎您成为第一位评论者!

中国法律文化 | About law-culture | 关于我们

中国法律史学会 主办 中国社会科学院法学研究所 承办
电话: 64022187 64070352 邮件: law-culture@163.com
地址: 北京市东城区沙滩北街15号 邮编: 100720