

# 近代廣州街坊組織的演變

• 賀躍夫

學術界對清代基層社會的研究表明，清朝之所以能以一個規模甚小的行政官員編制，管理和控制着幅員遼闊、人口日益增長的社會，在很大程度上要依賴本地精英組織的自治力量為中介才得以實現。尤其是清中葉以來，地方基層社會的自治化趨向逐漸強化。這種自治力量在鄉村主要是鄉紳與鄉族勢力，它們填充了從州縣衙門至鄉村民戶之間的權力空白。那麼，在人口密集、社會控制問題更為複雜的都市社會，參與基層社會控制的自治力量是甚麼？他們是如何組織的？學術界對晚清城市社會組織的研究還剛剛開始，且多注目於紳商社團等城市精英名流的上層組織，對類似於鄉村自然村落的街坊組織還缺乏了解。本文試圖利用晚清報刊、地方誌及粵海關報告等零星資料，重構十九世紀下半葉廣州城的街坊組織的初步史像，藉以考察其組織結構及在城市社會控制中的作用，並探討它們在城市近代化變革中的發展趨向，從而為深化對近代中國城市社會的認識提供個案。

清代傳統的地方行政管理體制，有兩個顯著的特徵：其一是城鄉合治，沒有專設的城市管理機構；其二是迴避制度及作為牧民之官的府縣級地方官調動頻繁，地方行政的管理效能有限。這兩個特徵在廣州均十分明顯突出。

## 一 清代廣州城的管理體制及其問題

清代傳統的地方行政管理體制，有兩個顯著的特徵：其一是城鄉合治，城市作為各級官衙的所在地，通常都是由管轄全縣城鄉的縣衙門兼管，沒有專設的城市管理機構，且同城的地方衙門在城市管理上的職權不明；其二是迴避制度及作為牧民之官的府縣級地方官調動頻繁，地方行政的管理效能有限。州縣地方官府除注重於稅收與治安外，很少有能對其所轄城市的社會發展有所作為。這兩個特徵在廣州均十分明顯突出。

作為嶺南大區域的政治、經濟中心與外貿港口，廣州自十九世紀初以來，全城人口超過60萬<sup>①</sup>。其範圍除城牆內的內城與新城外，向南延伸至珠江南岸的河南地區，向西延至城門外的西郊。其中兩廣總督衙門、省巡撫衙門、廣州府

署及將軍府等官署構成老城的中心部，其周圍也是大小官署及學宮。城東南部明顯形成本城的文化中心，貢院、廣州府學官及十九世紀下半葉新建立的廣雅書局均位於這一帶。城牆外的西郊則是人口稠密的商業區，其中北面正西門外的一片地區稱為上西關，南面太平門外的一片地區稱為下西關。下西關是全城商業最為集中與繁盛的區域，也是十九世紀發展最為迅速的地區。廣州城內有兩個縣衙門，即南海縣與番禺縣。城區以老城的雙底門與新城的小市街為界，分屬兩縣管轄。這條分界線在明代基本上是廣州城的南北向中軸線，但到十九世紀，隨着廣州商業中心向西面的發展，番禺縣所轄東面相對顯得狹小，尤其是商業區較小，番禺縣誌稱：「廣州商業以七十二行著稱，……其在本邑者不過寥寥數行。」<sup>②</sup>相對而言，番禺縣所轄城區，為大小官署集中之地，而南海縣所轄城區，為商業繁盛之區。

廣州城內有兩個縣衙門，即南海縣與番禺縣。城區以老城的雙底門與新城的小市街為界，分屬兩縣管轄。相對而言，番禺縣所轄城區，為大小官署集中之地，而南海縣所轄城區，為商業繁盛之區。

駐於城內的大小官署，從督撫至廣州知府與縣署，均有權干預本城事務，但眾多的官缺中，卻沒有專職的、職責明確的市政管理者。城市日常的行政管理事務主要歸南海與番禺兩個縣署分理。然而，二縣均為轄境遼闊、人口眾多的大縣（其知縣缺都是四字要缺），既要處理全縣事務，也要分管屬於其境的半個廣州城，其政務的繁雜可知。然而，隨着地方動盪的加劇、仕途的擁擠，晚清的州縣官任期普遍縮短，南海與番禺縣令也不例外。以清末最後的幾十年間為例，南海知縣從光緒四年（1878）至三十四年（1908）的30年間，換了28任，每任平均任期僅為一年餘；番禺知縣從光緒朝至清朝倒台的37年間，也更換了29任，平均任期也只有約15個月<sup>③</sup>。在迴避制度下，面臨繁劇管理事務的外籍主管官員，既不懂當地的民情風俗，更難通粵語方言，再加上如此頻繁的更換，顯然不利於地方的有效管理。即使是一個認真負責的官員，也很難在較短的時間內掌握當地的民情與問題，更難以完成需時較長的建設工程等。這種體制上的缺陷，使清代的城市社會如同鄉村一樣，在官府到社區民戶之間留下一片空白，需要地方社會的自治來填充。

清代城市社會遠較鄉村社會複雜，像廣州這樣的大都會尤然。根據在廣州居住過的西方人的描述，十九世紀初，廣州城的街區數目超過600，狹小的街區中，擁擠着超過10萬的工人與手藝人，珠江水面上還有8萬多水上居民「疍民」<sup>④</sup>。隨着城區及人口的擴大而來的，是一連串大都市的社會衝突與城市控制和管理問題的複雜化，諸如城市治安、衛生、防火及社會救濟等。十九世紀的珠江三角洲地區盜匪活動頻繁，使廣州城的居民，尤其是富戶常遭搶劫；密集木屋則使火災對居民的生命財產構成極大威脅，一場火災常常導致數以百計的房屋被燬；流行瘟疫也時常光顧廣州，導致很多居民喪生；此外因經濟的波動、災害等因素影響，使得許多無業無根、居無定所的流浪者與乞丐群集於廣州城中<sup>⑤</sup>。面對迅速膨脹的城市和日益複雜化的城市社會，官府的管控能力顯然遠遠不足。即使在官署集中的內城，官府對社會秩序的控制也十分有限。晚清來粵擔任督撫大員的官員，對這座省城社會秩序之壞多留下深刻印象。同治四年（1865）任廣東巡撫的郭嵩燾在日記中有記載，內城雖加強了防衛，有駐兵、巡兵及查街委員負責治安，雖月費數千金卻仍「求免城內劫案而不可得」，以至於這位精明強幹的巡撫大人感嘆到「粵事殆不可為矣」<sup>⑥</sup>。內城尚且如此，



學術界對晚清城市社會組織的研究還剛剛開始，且多注目於紳商社團等城市精英名流的上層組織，對類似於鄉村自然村落的街坊組織還缺乏了解。

城外人口密集的西關等街區，官府的控制力量更弱。這樣，街區居民自己組織起來，參與城市的社會控制是勢所必然的。

## 二 街坊組織的結構與功能

廣州的基層街區單位，有「街」、「坊」、「巷」、「里」、「甫」、「約」等名目。它們作為城市社會的基層社區，類似於鄉村自然村落，大者有居民數百戶，小者僅十數戶。在城鄉合治的管理體制下，清朝官府對城市居民的管理也採用以地鄰為原則的保甲編組，各街區設立地保或保長、場長等。尤其是每逢社會動盪時，官府即加強保甲，清查戶口。1884年廣州出版的一份報刊記載，是年因中法戰爭使廣州人心浮動，城方當局即在城市舉辦保甲，清查戶口，「凡客寓試館、廟堂寺觀，及洋煙開燈館，每日均着地保到查。並將屋主寓客姓名年籍，逐一註冊，以便稽查」<sup>⑦</sup>。「地保」一職，大體上可視為官府駐基層社區的差役，是承擔官府稽查基層社會、承辦官府公役的執役人，責重而無權。然而地保介於基層社區與官府之間，可起到溝通城市基層社會與官府關係的作用。據十九世紀中的西人記載，廣州地保的任命過程是：每當一街坊的地保空缺時，通常會貼出需求地保的告示，該街坊的戶主將會在寺廟中聚會，挑選新地保，而自願候選人屆時也親自到場候選。地保人選的確定，實際上是由幾個本街區最有權勢的人作出的。街坊提出的人選一經決定，即稟請縣衙門任命，毫無例外地均可獲縣衙認可<sup>⑧</sup>。作為官衙的役人，地保的地位甚低，他對其所管轄的街區發生的案件，有責任向官府報告，並對其所牽涉的刑事或其他訟訴案件負有連帶責任，官府可隨意對他們呵責懲處。1907年6月，廣州鳳林娼院與怡紅院爭奪一名叫秋花的妓女，「訟棍」潘天行應鳳林之請，設計誣告怡紅院拐買婢女。官府經審訊得知真情後，不僅潘天行受到懲辦，而且因他所遞之稟的「保戳」是狀元坊地保所蓋，故該地保也被處以重責三百，枷號半月，示眾五天

「地保」一職，是官府駐基層社區的差役，責重而無權。因而在鄉村地區，鄉民通常躲避充任。然而有意思的是，廣州各街坊的地保，卻均是由自願者充當，且每有缺額時，候選者往往超過缺額，需競爭才可當選。

的處罰<sup>⑨</sup>。地保一職不僅社會地位甚低，而且不能像衙門差役那樣從官府獲得經濟報酬，因而在鄉村地區，鄉民通常躲避充任地保。然而有意思的是，廣州各街坊的地保一職，卻均是由自願者充當，且每有缺額時，候選者往往超過缺額，需競爭才可當選。充當者經街坊選出後，要到縣衙門交納「充費」，才可以當差。每任地保只能充任27個月，滿期後即需更換。限制如此之多，而仍有人自願充當這一職位，其原因在於街坊地保雖然不能從官府獲得報酬，但可從各街坊的公款中提取工資。街坊公款來源於坊眾為籌辦每年的迎神醮會而籌集的款項，包括出售糞溺等所得到的收入。這些公款除主要用於迎神活動外，部分用作本街區經理公事的地保的「工食」<sup>⑩</sup>。地保有接近衙門的機會，且掌握街坊居民向官府投訴時需要蓋用的「保戳」，他們從中亦可收取一定的報酬。因而地保一職對於城市平民而言，不失為一個足以謀生的職業。

上述廣州地保的推選任命過程及地保的地位表明，街區單位事實上存在一定程度的、獲得官府默許的自治力量，雖然地保是官府的當差人，但他們的經濟收入來自於街坊，是受僱於街坊的公役人，在很大程度上要受制於控制街坊公款的紳耆，正是他們代表了基層街坊的自治力量。而地方官府也正是依賴他們，並透過地保為中介實現對城市基層社會的控制。

那麼，街坊自治是如何組織的呢？廣州的街坊組織雖無詳細準確的記載，但根據各種零星的史料，我們仍可探知其基本組織架構及主要功能。從街區單位的稱呼來看，一些稱謂明顯起源於街坊自治自衛組織。據方誌記載考證，下西關地區街坊名「甫」的由來，即是明末廣州、佛山等城關商人的自衛組織，起源於明末黃蕭養起義時。街市商人為了自衛身家性命，自行組織起來，以防範盜賊。其防衛辦法是以「鋪」（甫通鋪）為單位，一段街道為一鋪，各鋪在街頭尾設立柵欄或門樓進行防守<sup>⑪</sup>。這類組織在由郊區都市化而來的西關地區最為普遍。

「約」的稱謂來源於鄉約，明清兩代，鄉約在不少地區是鄉村社會的行政單位。廣州的街坊也有以「約」為組織者，通常統稱為「街約」，以區別於鄉約。到晚清，無論是「甫」，還是「街約」，以及其他稱謂的單位，都可能具有街坊自治與自衛組織的功能，且在晚清社會動盪中與團練相結合。一個建有街闌的自衛街坊單位（稱為「約」、「里」、「巷」、「街約」等），即是一個自治的「更區」，建有更館，由薄暮時打一輪「落更」的大鼓起，到次日早晨打「散更鼓」止，街闌關閉，禁止人通行<sup>⑫</sup>。在城郊治安混亂的地段，一些街坊還組成「商衛公司」，互相守望。官府不僅認可，而且自十九世紀中葉以來的社會動盪時期，還利用了這種街坊自治自衛組織。由官府與士紳倡導的團練，就是建基於這種街坊自治單位之上的。鴉片戰爭後廣州紳民反對英人入城的鬥爭中，即是靠組織街坊團練。據當事人梁廷楠的記載，1849年春，英國公使文翰照會兩廣總督徐廣縉，再次提出入城要求，梁廷楠等士紳名流即組織團練相抗。他們動員各街約，使「居民鋪店按其街約，予以規程。勸家自出丁設械，為拒夷入城之備。預期分詣諸街約，剴切與商」，據稱一時間得到各街約響應，「雷動雲合，自老城而及新城，新城而及四郊」均被動員起來。被動員起來的丁勇，「地大者至數千人，少亦數百，按日分期自具所練丁勇名數，東報粵秀（指粵秀書院，當時梁廷楠任該

根據各種零星史料的記載，廣州的街坊組織起源於街坊自治自衛組織。如「甫」、「約」、「里」、「巷」、「街約」等。自十九世紀中葉以來由官府與士紳倡導的團練，就是建基於這種街坊自治單位之上的。

書院監院——引者註)。隨以其夜，延官紳同集其公所，壯目帶令籠燈執械，分隊以過。越日，官出灸豬水酒獎之。自城內而城外，遂及河南，以次校閱。旬日間，得十萬人有奇」<sup>③</sup>。這段記載不無誇大的成分，但所反映的士紳組織動員團練的過程當屬可信，士紳「分詣諸街約，剴切與商」，居民鋪店按街約來出丁設械，在這裏，街約構成團練的基層單位。官方對這種團練也予以認可，且加以獎勵。團練更多時候是用於維繫本街區的社會治安，中法戰爭時，廣州城動盪不安，廣東當局號召地方士紳辦團練以維繫社會秩序，廣州城廂內外，「分段設團，比前尤為嚴密」。各街坊組成街團，負責本地段治安<sup>④</sup>。以街坊為基層單位組織的城市團練，與鄉村鄉約、鄉族組織團練的原則大體相似，均是從本區居民中徵集經費，從民戶中按一定比例抽選團丁或招募壯勇。所不同的是，由於人口密集，街約或街團之間的橫向聯繫更為密切，大群的團丁或壯勇更容易匯集起來，因而鴉片戰爭後的廣州士紳可以組織起聲勢浩大的反英人入城鬥爭及反租地鬥爭等。

廣州反英人入城鬥爭的成功顯示，以街約為基礎動員組織的團練，在民族主義的激盪下足以釋放出巨大的能量，它表明了晚清廣州街坊組織運作的有效性；但這並不是街坊組織的主要功能，它的主要功能是在維繫城市社會秩序，尤其是維持本街區的社會治安方面。我們可從一宗縱火案的處理過程來管窺這類街坊自治組織的運作及其有效性。1884年冬，西關興隆街北約一筆店的伙計勾結外匪，圖謀從該店縱火，趁機裏應外合搶劫。第一次放火被迅速撲滅；第二次放火時，以一火藥包置暗處，藥包上置燃着的玉香。但尚未引燃即被人發現。接連兩次放火，驚動街鄰，左右舖商，均來查問。店東無可辯駁，對眾街鄰說「今夕之事，黑白混淆。我偕同眾店伴，同抵本約廟內，神前發誓，自行放火者，定遭陰譴」。眾街鄰認可，一同到廟。隨即街鄰着「壯勇」把守廟門，令眾筆店伙計暫留廟內，不得遠離；而店東與街鄰則返回店舖內，逐一搜查各伙計衣箱。查得一店伙箱內的火藥、強水等物證，隨即回廟將該伙計拿獲，並在神前公共訊問。該伙計只得招供了兩次放火經過，街鄰「眾怒沸騰，情難曲恕」，將該放火者及物證一同押送官府究治<sup>⑤</sup>。該案發生的興隆街離所屬的南海縣衙相當遠，且發案時間是晚上，因而案中的「壯勇」顯然不屬於官府的衙役，而是維持本約治安的民兵。據粵海關的報告稱，光緒朝後期，廣州各街坊均採取「緊張的自我防衛」，以街坊為單位，籌集經費自辦警保。尤其是大戶必須維持一支隊伍以保衛他們所居住的街區。街坊團體顯然不信任官方的治安部門，當官府試圖將各街坊所徵集的經費集中起來，以用於改善全城治安時，即遭到街坊抵制。因此，街坊自衛的管理權仍掌握在街坊居民之手<sup>⑥</sup>。

除社會治安外，街坊自治單位的另一個重要職能是防火。十九世紀下半葉，廣州已採用了洋式手提滅火機。據粵海關的記載，消防的組織井然有序，發生火警時，滅火機能迅速被帶到現場。消防設置的組織與經費，均來自街坊而非官府。購置及保養滅火機的費用和對滅火工作的獎金，由有關的街坊居民自願認捐，或從「街道委員會」徵收的公款中開支；操作滅火機的人也均是街坊的志願人員<sup>⑦</sup>。

無論是履行維護社會治安的自衛職能，還是防火消防，都需動員本社區的

廣州反英人入城鬥爭的成功顯示，以街約為基礎動員組織的團練，在民族主義的激盪下足以釋放出巨大的能量，表明了街坊組織運作的有效性。而街坊組織的主要功能是在維持本街區的社會治安和防火消防。

人力與財力資源。因而可以推測，街坊內存在着一個類似鄉村紳權與族權的，由本坊紳董、商董或耆老組成的權力結構。西人所記載的所謂「街道委員會」，實際上就是由管理街坊「公款」的紳耆們和值理們所構成的組織。據清末的地方文獻記載，廣州各街「凡舖戶皆舉有值理」。這些值理與作為官府供差人的地保不同，是街坊自治的代表。1901年廣東當局為籌措庚子賠款，舉辦房捐，在廣州即會集大紳，並「傳知各街值理妥理定章」。確定由值理經收，每月解局。而各街和值理，則可按收數的十成一獲得薪水夫馬等報酬<sup>⑧</sup>。1907年珠江三角洲地區遭受水災，米價暴漲。省港各大善堂、總商會、七十二行聯合組織平糶總公所，在廣州城設四廠舉辦平糶。對貧民發給米票為憑據，到各廠購米。對各街區貧民的調查、發票工作，平糶總公所也需依賴各街值理辦理。由平糶總公所致函隨同表冊分送各街值理，並派人協同各值理確查貧戶姓名丁口，填明表冊內交平糶公所查核，按表冊發給米票<sup>⑨</sup>。

簡言之，為了承擔社會治安、消防、迎神醮會及社會救濟等功能的需要，各街坊單位均維持一定的公款，並由代表本街坊權力人物的值理們掌管。這種城市基層自治的組織者，構成全城性上層紳商組織的基礎，無論是士紳們組織的團練活動，還是商人和善堂組織的社會救助活動，均借助於街坊值理。同時，他們通過選任與官府相接的街坊地保，並出「工食」供養之，以確保地保聽命於值理或本街紳耆。這樣，街坊組織的紳耆們既與上層紳商社團相連，又通過地保與官府相接，成為官府與上層紳商社團動員和控制城市基層街區的不可或缺的中介。

廣州全城性的紳商社團七十二行、九大善堂及廣州總商會等組織與街坊組織相互補充，構成晚清廣州都市社會中兩個層面的市民自治結構，這清楚地反映了在王朝統治中心的都市中，國家權力與市民自治力量的消長。

### 三 清末至民國時期的變遷

十九世紀下半葉至二十世紀初年，廣州市民社團在城市公共領域的發展達到了前所未有的高峰。全城性的紳商社團七十二行、九大善堂及廣州總商會等組織，按當時人的說法，已成為「先聲奪人之名詞」，「凡辦公事而欲號召同類，非此三者不為功」<sup>⑩</sup>。而街坊組織與上述全城性紳商社團相互補充，構成晚清廣州都市社會中兩個層面的市民自治結構，在城市社會控制中承擔着廣泛的職能，以至於舉凡「公安、衛生及修渠築道一切工程，大抵皆由街眾自行舉辦」。各街約用於治安及消防的設施，如「更練團丁、望樓、水櫃等」，直至清末仍構成廣州各街坊的重要景觀<sup>⑪</sup>。晚清市民組織在城市公共領域的擴張，清楚地反映了在王朝統治中心的都市中，國家權力與市民自治力量的消長。按照西方城市社會的發展經驗，下一步必然是市民民主權力的擴大和近代市民社會的出現。那麼，在清末民初急劇變動的社會政治環境中，廣州的街坊組織是否將隨着它們在城市公共領域的擴張和國家政治體制的變革而近代化，成為邁向市民自治社會的起點和民主政體的基礎呢？

從地方政治體制的變革來看，清末以來，從清朝政府到民國時期的各個政府，頒布了多個地方自治的法規，並在一定程度上付諸實行，似乎順應了晚清基層社會的自治化趨向。然而，國家自上而下推行的地方自治制度，是從法律

上確認基層社會既已形成的自治權力，從而進一步加固了基層社會的自治；還是恰好相反？這是有待探究的問題。就廣州的情形來看，清末地方自治的推行，的確刺激了城市紳商的政治熱情，他們紛紛組織政治團體，地方自治成為他們謀求和維護自己權力的重要政治旗幟。1907年冬，在清政府的預備仿行憲政聲中，廣州即出現了兩個以地方自治命名的政治團體（粵商自治會與廣東地方自治研究社）。然而，清政府在1909年頒行的地方自治規章，雖然從法律上確認「城」為自治單位，可設立自治機構，但對城市社會已有的基層自治組織卻沒有給予認可。大都市的自治機構，通常是控制在上層紳商名流手中。而廣州在1910年春籌設城自治機構時，因番禺縣屬的東城士紳與南海縣屬的西城紳商之間存在分歧，致令兩縣士紳「眾論極難一致，各呈意見」<sup>②</sup>，使城自治機構難以產生。最後只能在同一城中，設立兩套分屬於兩縣的城自治機關。這種官樣文章的自治機構，脫離了既有的基層自治力量，實際上沒有發揮甚麼職能。

民初以後，街坊組織為維護自身的生存及坊眾的權益也曾以地方自治為旗幟，抵制軍閥官僚政權。1917年春，廣州的軍閥政權以「糞溺衛生捐」名義徵收所有街坊出售糞溺所得之款，激起各街坊組織的一致反對，迫使當局取消糞溺捐。隨後，各街選人組織籌辦自治機構的協會召開選舉大會，選出正副會長及評議員數十人，試圖建立市民自己的自治機構<sup>③</sup>。不過，這種自下而上的籌組地方自治的做法，因得不到官府認可而毫無結果。

1920年陳炯明取得了廣東政權後，亦倡導地方自治，以美國的市政體制為模式，在廣州設立了市政廳。市政廳除了由財政、工務、公安、衛生、教育、公用等六局局長加市長組成的市行政委員會外，還設立了代表市民的市參事會。參事會議員30人，其中由省長指派市民10人，由市民直接選舉代表10人，工商兩界各選代表3人，教育、醫生、律師、工程師各界選代表1人組成。市參事會有權議決市民請願案，諮送市行政委員會辦理；議決市行政委員會送交案；並審查各局行政成績等<sup>④</sup>。簡言之，它有權代表市民監督市政府。市政廳的成立顯然有利於加強統一有效的市政管理。20年代以來，廣州的市政建設發展甚快，但仿效美國市政制度的廣州市政廳，只是在官僚行政組織層面相似，而在城市地方自治方面則相去甚遠。原因是它缺乏一個以市民為主體的基層自治結構，所謂由市民直接選舉代表云云，只是一句空話。同時，在整個20年代，參事會只是徒有其名，大多時候並沒有按期舉行會議，尤其是1923年賭商霍芝庭任參事會主席後，參市會「對於一切應討論事項，大都無過問意」<sup>⑤</sup>，根本不可能發揮代表市民監督市政府的有效作用。以至於1924年市政委員會為「執行公務便利，徵求市民意見起見」，另設立了一套「區董」制度，即於每警察區內聘任一至三人為區董事，以供市政府諮詢及受市長、各局委託辦理調查事件等<sup>⑥</sup>。以建立模範自治城市標榜的廣州市政建制，實質上完全是一個官僚化的市政體制。在這樣的體制中，基層街坊自治完全沒有位置。

國民革命之後，地方自治作為訓政階段的重要任務被提上了國民政府的議事日程。與南京國民政府相對峙的廣州國民政府也頒布了一套地方自治法規，並於1931年夏在廣州付諸實行。這套制度與南京國民政府的地方自治法規略有不同。廣州國民政府頒布的《市地方自治條例》規定，市之下設區、坊兩級自治

1920年陳炯明取得了廣東政權後倡導地方自治，以美國的市政體制為模式，在廣州設立了市政廳，亦設立了代表市民的市參事會。但這些組織只是在官僚行政組織層面與美國相似，在城市地方自治方面則相去甚遠。原因是它缺乏一個以市民為主體的基層自治結構。

1931年夏廣州國民政府頒布的《市地方自治條例》，使地方自治的籌辦過程完全由廣州市政府自上向下推行。因而最終摧毀了晚清以來的街坊自治及紳商自治團體，從而使官僚政權對市內基層社會的行政控制能力大大加強。

機構，其編成原則是以前五百戶編為坊，積十坊為區。坊、區的自治機構稱為坊公所、區公所，分別設置由三至五人和五至九人組成的坊委員會、區委員會為自治行政機關，並設坊民大會、區代表會（由各坊選舉代表組成之）為民意機構。市設參議會，由每區推代表二至三人組成之。此外，市郊在坊以下再設里，以25戶為一里<sup>②</sup>。「坊」的設立，顯然參照了廣州既有的坊組織，但它並不是以既已形成的街坊自治單位為根據，而是為便於行政管理按戶口編成的。一個坊包括數個至十數個街坊，以湊成接近五百戶之數。由於編成的坊無固定地名，故均按數字排列命名，稱×區第×坊。廣州全市編成30個區（與警察區相同），305坊。地方自治的籌辦過程，完全由廣州市政府控制，自上向下推行。市政府成立了協助地方自治籌辦委員會，從籌辦自治的宣傳到編制自治區劃，選委各區坊的籌辦自治人員乃至區代表大會、市參議會選舉，均由該委員會一手操辦。廣州國民政府的地方自治法規宣稱以孫中山的建國大綱為根據，市地方自治的實行將實現直接民權，讓市民行使選舉、複決、創制、罷免四權，但實際推行過程卻側重官僚政權對基層社會的控制。市民均需當眾宣誓「盡忠竭力擁護中華民國，實行三民主義，採用五權憲法」<sup>③</sup>，才能享有國民的資格；區、坊公所自治人員出自政府的「遴委」，並受到官僚政權的監管，實際是完全聽命於上的官僚政權的佐治人員。因而，推行自上而下的地方自治的結果，最終摧毀了晚清以來的街坊自治及紳商自治團體，從而使官僚政權對市內基層社會的行政控制能力大大加強。

隨着對城市基層控制的增強，國家政權對市民的財政徵取逐步擴大。首倡於清末（1901年）的「房捐」（按房租值的十分之一抽取），在警察制度設立後成為供養警察的主要財政來源。進入民國後，廣州的警察隊伍不斷擴大，警察局自設房捐處，自收自用，徵收額也逐漸上升。民初十年，房捐收入平均每年約為50萬元。1924年市政府進一步提高房捐的徵收標準為租值的15%，此後房捐收入節節增加，20年代末以來，每年房捐收入超過200萬元<sup>④</sup>。清末房捐的設置與徵收，還曾借助於街坊值理，而民國時期的廣州警察機構，已深入到基層街區，房捐由各警察分局直接收取。這筆從市民身上抽取的稅收，不再依賴街坊值理的介入，街坊組織在國家與民戶之間的中介作用逐漸削弱。

與此同時，20年代孫中山革命政權的建立，雖然使廣州成為全國國民革命的中心，但同時也加大了廣州市民的財政負擔。廣東當局想盡辦法增加稅收，變賣公產。其「籌餉」的對象，不僅為各商業行會、商會，也波及街坊公款公產。如前所述，出售糞溺所得之款在晚清時一直是街坊公款的重要來源，清末廣東當局曾徵取一部分為城市清潔費用，民國初期的軍閥政權也企圖將其收回政府，但均遭到街坊組織的有效抵制，各街區的糞溺售賣大體上仍由街坊值理所控制。但至1922年後，廣州市政府終於制訂章程，將全市糞溺承包給商人專收專賣，由承包商每年向市政府交納20萬元以上承包費。承包商開辦後，各街值理前此經手的售賣合同由政府布告一律取銷，並規定如遇各街「強紳、值理、地痞藉詞阻撓時」，承包商可向官府指名呈控，由各警區警察實力保護<sup>⑤</sup>。此後，各街的糞溺收入完全收歸市政府所有。

廣州市政府為籌餉而變賣公產之舉，也波及作為街區公產及坊眾聚會和舉



行迎神儀式場所的廟宇。雖然坊眾及商團反對將廟宇充公變賣，並採取了一些抵制措施，但革命政府強制推行，廣東政府布告商團及坊眾云：「嗣後遇有廟產投變之事，切勿妄聽人言，徇情破壞；坊眾人等，亦不得假借阻撓，致礙籌餉進行。」<sup>②</sup>至商團叛亂被鎮壓後，市民對政府行為的抵制力就微乎其微了。廣州市政府究竟變賣掉多少原為街坊所用的廟宇寺觀？從中籌得多少款項？這是一筆無法清算的帳目。但據1921年的統計，廣州全市尚有寺廟848所，而據1935年廣州警察當局的統計，只剩下270所<sup>③</sup>。也就是說十多年間減少了578所。寺廟的減少雖不一定是因政府的變賣，但1932年廣州市政府當局也承認，作為市有產業的廟宇寺觀，「自歷任官賣後，遺存無幾」<sup>④</sup>。散處於各街坊的寺廟的大量消失，加上糞溺等公款收入來源的喪失，使廣州的街坊組織失去了生存的物質基礎。

廣州街坊組織的主要功能是維護本街區的社會治安，隨着清末民初警察制度的建立，這一功能亦被逐漸取代。廣州的巡警於1903年設立，至民國時期逐漸擴大完善，警察人數從清末的一二千人，發展至30年代的六七千人。全城劃為12個警區和若干個分駐所（至20年代末併為30個警區），各警區下再分段、小段，不僅負擔起全城的社會治安職能，而且由段警負責各段居民的戶籍調查以及戶口流動的控制<sup>⑤</sup>。就對城市的社會控制而言，警察制度的效能遠遠超過了晚清時期地方官府，也足以取代街坊的自衛組織。而隨着20年代以來廣州城牆拆毀，近代化市政建設的展開，街坊為防範盜匪而設置街闌柵欄的辦法，也難以適應城市近代化的要求，不僅效能有限，且妨礙交通，因而民初以來即為廣東省當局下令撤除。至1924年商團叛亂被鎮壓後，街坊舊有的街闌等防衛設施基本消失。

## 四 結 語

從表面觀之，晚清達於極盛的廣州街坊組織等市民社團，在城市社會控制中已發揮着十分重要的作用，頗具市民自治的聲勢，類似於西方城市的市民自治組織，但它們在清末以來的社會政治變革及市政體制的近代化進程中，卻並沒有、也不可能導致一個自治的市民社會的成長。無論是從清末民初地方自治制度的設立來看，還是從街坊組織實際功能的演變及其與國家政權的關係來看，晚清廣州的街坊組織均沒有隨着地方政治與行政管理的近代化而發展。一方面，在自上而下的地方自治的體制設置中，城市街坊組織均得不到國家法規認可的位置；另一方面，近代化的警察制度與市政制度的建立，逐漸取代了街坊組織的主要功能，國家政權的財政壓迫及強制性措施，更摧殘了街坊組織的自治力量。而且耐人尋味的是，摧毀城市基層自治組織的最強有力的力量，正是來自以建立民主共和國為目標的革命政權及近代化的市政機構。仔細探尋晚清至民國時期城市街坊等基層市民自治組織興衰的來龍去脈及其原因，從較長的歷史時段來考察其發展流變及其與社會政治變遷的關係，將有助於我們對近代中國城市社會結構的理解。

晚清達於極盛的廣州街坊組織等市民社團，頗具市民自治的聲勢，但它們沒有、也不可能導致一個自治的市民社會的成長。耐人尋味的是，摧毀城市基層自治組織的力量，正是來自革命政權及近代化的市政機構。

## 註釋

- ① 廣州的人口數無準確統計，各種估計懸殊甚大，此處數字只是根據清末及民國時期廣州的人口統計的一個粗略估計。參見東亞同文會編：《支那省別全誌·廣東省》，頁22；Edward J.M. Rhoads: "Merchant Associations in Canton", in Mark Elvin & G. William Skinner eds.: *The Chinese City Between Two Worlds* (Stanford: Stanford University Press, 1974), p. 97.
- ② 《番禺縣續誌》(宣統三年刊)，卷十二，頁22。
- ③ 據《續修南海縣誌》(宣統三年刊)，卷九職官表，頁1-2；《番禺縣續誌》，卷十三，頁13-15的綜合統計。
- ④ Andrew Ljungstedt: *An Historical Sketch of the Portuguese Settlements in China* (Hong Kong: Viking Hong Kong Publications, 1992), pp. 185, 228-29.
- ⑤⑥⑦ 參見張富強、樂正等：《廣州現代化進程——粵海關十年報告譯編》(廣州出版社，1994)，頁26、64-65；65；27。
- ⑧ 《郭嵩燾日記》，第二卷(湖南人民出版社，1981)，頁327。
- ⑨ 《述報》(廣州)，甲申年九月初九日。
- ⑩ Thomas Taylor Meadows: *Desulutory Notes on Government and People of China, and on the Chinese Language* (London, 1847), pp. 119-20.
- ⑪ 《廣州總商會報》，光緒三十三年五月十四日，本省要聞。
- ⑫ 參見《廣州總商會報》，光緒三十三年正月二十五日，本省要聞。
- ⑬ 曾昭璇：《廣州歷史地理》(廣東人民出版社，1991)，頁360、383。
- ⑭ 《廣東公報》，民國元年5月26日。
- ⑮ 梁廷楠：《夷氛聞記》，卷五(中華書局，1959)。
- ⑯ 《述報》，甲申年9月12日、9月14日。
- ⑰ 《述報》，甲申年12月13日。
- ⑱ 《番禺縣續誌》，卷九，頁4-5。
- ⑲ 《廣州總商會報》，光緒三十三年2月17日、19日，本省商務新聞。
- ⑳ 《廣州總商會報》，光緒三十三年7月16日，商務論說〈七十二行之相〉。
- ㉑㉒ 廣州市政廳總務科編印：《民國十年廣州市市政概要》(廣州，1922)，頁2；1-3。
- ㉓ 見江蘇蘇屬地方自治籌辦處編：《江蘇自治公報類編》(收入沈雲龍編：《近代中國史料叢刊三編》之521-23)，要電類，頁83。
- ㉔ 《七十二行商報》，1917年4月7日。
- ㉕ 《廣州民國日報》，1923年8月23日。
- ㉖㉗ 廣州市政府編印：《廣州市政會議錄》，第一輯(廣州，1935)，頁250-51；112。
- ㉘㉙ 廣州市政府協助地方自治委員會編印：《籌辦廣州市地方自治工作紀要》(廣州，1932)，頁1-5；5。
- ㉚ 參見《民國十年廣州市市政概要》，頁95-98；《廣州市政會議錄》，第一輯，頁147。
- ㉛ 《廣州民國日報》，1923年8月17日、9月17日。
- ㉜ 見《民國十年廣州市市政概要》，頁20；廣東省會公安局統計股編印：《廣東省會警務紀要》(廣州，1936)，頁53。
- ㉝ 廣州市政府編印：《中華民國二十年廣州市市政紀要》(廣州，1932)，頁168。
- ㉞ 參見《廣東省會警務紀要》，頁4-8。

賀躍夫 湖南沅江人。1989年留學日本。1992年獲廣州中山大學歷史學博士，隨後留校任歷史系副教授，現於美國哈佛燕京學社訪問研究。