

近代城市的政治社会状况及特点



第一节 城市的社会分层与政治关系

资本、权力、职业：社会分层的三维视野

与古代城市不同，近代城市的经济功能日益突出，且基本纳入资本主义体系。对资本的占有成为划分城市社会成员的主要和基本标准。

在近代中国，资本原始积累和资本主义产生与近代城市崛起是紧相伴随、寓为一体、同时出现的。首先，外国资本主义为获得超额利润，清王朝以及一些地主、商人、官僚和买办为维护统治或获取利益而投资于近代工商业，使资本迅速集中到有利于发展工商业的城市，城市出现了对资本的占有者。其次，一方面，城市工商业发展需要大量劳动者；另一方面，自然经济解体造成大量破产农民流向城市，加上受先进技术冲击大量破产的城市手工业者成为不占有生产资料而靠出卖劳动力为生的雇佣劳动者。这样，围绕对资本的占有关系形成利益相对立的两大阶级，并成为近代城市居民中的主要成分。

值得注意的是，在近代中国，政治权力资源的占有仍然是城市社会分层的重要标准。这是因为，与西欧近代建立的是纯粹形态的资本主义社会不同，中国近代社会是半殖民地半封建社会。除了资本这一基本因素外，具有垄断性强制性的政治权力在资源和财富的占有和分配过程中仍然居于重要地位，只是表现形式和特点与过去有所不同而已。

首先，资本—帝国主义是以军事暴力强行打开中国大门的，必然要以不平等条约和直接的军事占领获得政治特权，并在资源和财富的占有和分配过程中居于特殊地位。这种地位在城市表现得尤为突出。其次，封建主义性质的国家政权不仅对封建主义乡村，而且对资本主义经济性质的城市行使统治权。城市不仅存在一个专门行使政治权力的社会群体，而且它还利用其特殊的政治权力支配着财富和资源的占有和分配过程。近代资本主义首先和占主导地位的是与政治权力结合的官僚资本主义。而那些与政治特权缺乏联系的资本经常面临破产的威胁，生存和发展条件大为不利。对政治权力的占有与否因此成为近代中国城市社会分层的重要标准。

随着古代社会向近代社会的转变，职业在城市社会分层中的地位愈显重要。其一，与古代城市相比，近代城市的功能日益多样化，特别是近代经济、文化、

社会功能日益突出，从而促使行使这些功能的社会成员的多样化。这就需要根据人们从事的职业活动加以社会分层。如在经济方面，有直接从事生产的产业工人，有从事管理活动的职员；在文化方面，有从事教育活动的教师，从事文化活动的编辑、记者、演员；在社会方面，有律师、医生，还有车夫、侍者等。其二，与古代城市不同，近代城市存在一个失去生产资料、主要通过出卖劳动力为生的社会群体。在经济竞争规律和大量破产农民涌入城市的影响下，城市存在一个庞大的没有或失去职业的失业群体。其生活条件与其他有稳定职业收入者有很大不同。因此，有什么职业以及有无职业成为社会分层的重要标准。

资本、权力、职业作为社会分层标准主要是从经济即资源和财富的占有和分配以及人们的生活来源和状况的角度出发的。与此同时，一些非经济因素，诸如社会声望也是社会中的不可忽视的标准。

处于新旧交替时期的近代城市，功能多样化，特别是经济、文化功能突出，社会声望的评价尺度发生了一些变化。社会声望的优越地位不再只是为政治统治者所垄断，拥有资本和文化者的社会地位大为提高。如工商业者不再是一种低贱的职业，许多大官僚和地主的子女不是只让后代读书做官，而是读书经商。随着科举考试的废除，获取功名并紧紧依附于官府的传统知识分子的社会声望日渐低落。接受了新知识，并主要依靠智力为社会服务的近代知识分子的社会地位大为提高，这一点在近代城市出现了一个庞大的从事体力劳动、知识较少的群体的条件下显得尤为突出。

另外，传统的社会声望尺度仍然有很大影响。例如，尽管官僚特权阶层在法律方面的特权规定逐步取消，但仍是一个社会声望较高的阶层。而那些从事娼妓等特殊服务业的人虽然在法律上不再被视为贱民，其社会地位仍然十分低下，是一个受歧视、被贬抑的下等社会阶层。

阶级突出、层次繁多的社会成员体系

在古代中国，土地是基本的生产资料，社会成员被分为利益根本对立的地主阶级和农民阶级。它们主要居住于乡村。城市则居住着地主阶级的政治代表，官与民主要是政治地位的差别，而非两大经济利益根本对立的阶级。在近代，资本是城市社会分层的基本标准，社会成员分裂为资产阶级和无产阶级两大经济利益根本对立的阶级。阶级性在近代城市社会成员体系中的地位日益突出。

但是，近代中国不是西欧那样的纯粹资本主义社会，而是半殖民地半封建社会。这一社会性质必然反映到城市社会成员结构中，使其具有层次繁多的特点。这与近代西欧城市社会成员主要为资产阶级和无产阶级两大阶级是不同的。例如，在资产阶级中存在与资本—帝国主义紧密联系的买办资产阶级和与封建主义国家政权紧密联系的官僚资产阶级。这两个层次在近

代西欧资产阶级体系中是不存在的。

在近代中国城市，主要存在以下阶级和阶层。

从资本的占有关系看，有资产阶级和无产阶级这两大阶级。他们不仅人数较多，而且由于与先进的生产力和生产关系联系，成为城市占主导地位且相互对立的阶级。

资产阶级是占有生产资料并剥削工人剩余价值的阶级。在近代中国，资产阶级又突出表现为官僚买办资产阶级和民族资产阶级两个大的阶层。

买办资产阶级是中国最初的资产阶级。它是直接服务并依附于资本—帝国主义，具有买办性质的资产阶级，即买办阶级。毛泽东指出：“为了侵略的必要，帝国主义给中国造成了买办制度。”^[1]适应外国侵略势力的需要，买办得以产生并扩大。他们出于自身利益，早在 19 世纪 60 年代就成立了买办人公会、买办联谊会组织，形成一个独特的社会集团。这一集团由于依附并服务于享有特权地位的外国势力，通过买办活动积累了巨额财富，并投资于近代工商业和金融业，最终形成买办资产阶级。因此，买办阶级“完全是国际资产阶级的附庸，其生存和发展，是附属于帝国主义的”^[2]。当然，在过渡性和不稳定的近代社会，买办阶级分化较快，其中的一部分转化和分化为官僚化买办，特别是与国民党政权紧密联系，成为官僚买办阶级；还有一部分则转变为民族资产阶级。

官僚资产阶级则是与国家政治权力相结合的资产阶级。19 世纪后半期，清朝洋务派官僚集团的“官办”“官督商办”“官商合办”的资本主义性质的近代企业，是中国最早的官僚资本主义经济，这些大官僚便是最早的官僚资产阶级。辛亥革命后，不仅早期官僚资本主义企业转到执掌政治权力的军阀手中，而且军阀还将以强势获得的巨额财富投资于近代工商业、金融业，形成新的官僚资产阶级。1927 年后，资本与国家政权全面结合而形成了国家垄断资本主义，产生了直接依靠国家政权迅速发展起来的官僚资产阶级。

官僚资产阶级一开始产生就与买办阶级紧密结合，具有买办性质。最初的官僚资产阶级有相当部分就是由买办分子转化而来。辛亥革命后的旧军阀和国民党政权为了获得资本—帝国主义的支持，更是直接成为资本—帝国主义的代理人，其官僚资本带有浓厚的买办色彩。

所以，在近代中国，与资本—帝国主义和封建主义的紧密结合相一致的是买办资本与官僚资本的紧密结合，形成了一个官僚买办资产阶级。这个阶级具有突出的特权性和垄断性，集中了大量资本，是大资产阶级。

民族资产阶级是与资本—帝国主义和本国政权的直接联系较少，独立性较强的资产阶级。这一阶级出现较晚。直到 19 世纪末 20 世纪初，随着民族资本主义的发展，它才逐步成为一个较大的社会集团。由于民族资本主义是在资本—

帝国主义和官僚买办资本主义的夹缝中求得生存发展的，民族资产阶级不可能在经济上居特权垄断地位，使资本大量迅速集中，不仅资本数量较小，而且极不稳定。毛泽东因此称之为“中产阶级”。

与资产阶级在利益上根本对立的是不占有生产资料，主要靠出卖雇佣劳动为生的无产阶级。无产阶级的主体是产业工人，主要来源于破产农民和手工业者，且产生较早，增加较快，到20世纪30年代已达250万~300万人。毛泽东指出：“中国无产阶级的发生和发展，不但是伴随中国民族资产阶级的发生和发展而来，而且是伴随帝国主义在中国直接地经营企业而来。所以，中国无产阶级的很大一部分较之中国资产阶级的年龄和资格更老些，因而它的社会力量和社会基础也更广大些。”^[3]城市无产阶级还包括相当数量的小工业和手工业工人及商店店员。由于近代工业不甚发达和商业功能特别突出，这一阶层在近代中国城市居民中占相当比例，到20世纪30年代，他们大约有1200万人，远远高于产业工人，但较为分散。

除了资产阶级和无产阶级这两大阶级外，城市还存在一个小资产阶级。根据毛泽东的分析，这一阶级既不同于资产阶级，也不同于无产阶级，是一个中间性阶级，主要包括以下几个群体：（1）知识分子和青年学生。由于缺乏相对独立的经济基础，他们不是一个独立的阶级或阶层，但又是一个特殊的社会群体。他们大多出身地主和资产阶级家庭，拥有特殊和专门知识，依靠或将以智力劳动为生，虽也有失业失学威胁，但生活条件比一般体力劳动者较优越和稳定，社会声望较高，因此其大多数可归为小资产阶级。（2）小商人。他们一般不雇佣店员，或者只雇佣少数店员，开设小规模商店，既是小生产者，也是劳动者。（3）手工业者。他们有生产手段，不雇工或者只雇佣一两个学徒或助手。他们数量较大，特别是在近代工业不甚发达的中小城市，是人数众多的一个社会群体。（4）自由职业者。诸如医生、律师等自由职业者依靠其特殊才能获得生活来源，不剥削他人或对他入只有轻微剥削，其经济地位类似手工业者，但社会声望较高。

如果根据对政治权力资源的占有标准，可分为占有较多或垄断政治权力资源的社会群体和不占有或占有较少政治权力资源的社会群体。前者包括资本—帝国主义在华的代理人、官僚买办资产阶级、军阀、官僚等。其中又可分为垄断政治权力资源的大买办、大官僚、大军阀和一般官僚、买办两个层次。后者包括民族资产阶级、无产阶级和广大的小资产阶级及其他劳动者。这一群体又可分为若干层次。如民族资产阶级有可能以一定经济力量占有少量政治权力资源，无产阶级和广大劳动群众则没有这种可能。

如果根据职业活动标准，城市社会成员除了有产业工人、小工业和手工业工人、手工业者、店员、小商人、自由职业者等一些职业群体外，还存在两个特殊的群体。其一是管理者群体。其中又包括从事经济管理活动的职员和从事政治管理活动的政府员工，如一般警察、办事员。从经济地位看，他们是介于剥削阶级和被剥削阶级之间的阶层，但由于与经济政治居主导地位的阶级有紧密联系，有较强的依附性，地位比一般人高，因而又不能与小资产阶级简单地相提并论，是一个介于上层社会和下层社会之间的特殊职业群体。其二是没有稳定或正当职业的游民群体，由于失业或根本无法就业而产生，来源大多为破产农民和失业工人。他们中的许多人迫于没有任何正当谋生手段，只得以非正常的职业生活，如成为流氓、乞丐、娼妓、迷信职业者等。近代城市游民的数量较多，他们成为一个特殊的社会群体。这一群体的人员较杂，无正当职业，社会声望较低，甚至为社会所歧视，处于城市社会最底层。

政治关系的变化与实质

随着城市向近代转变，社会成员体系有了新的变化，社会成员间的政治关系也发生了一些新变化。

首先，政治关系的官本位色彩有所淡化，普通民众的政治地位有所上升。随着传统社会崩溃，特别是封建王朝统治的推翻，专制官僚集团的特权垄断地位有所动摇，一般民众初步取得了一些法律形式上的享有国家权利、参与政治生活的民主权利，逐渐由古代臣民向近代公民转变。

晚清王朝迫于压力，拟改封建专制政体为君主立宪政体。在覆亡前制定的《钦定宪法大纲》和颁布的《宪法重大信条十九条》中提出“大权统于朝廷，庶政公诸舆论”，并出现了参与立宪的“国民”这一新名称，准许民众有“言论、著作、出版、集会、结社”自由，甚至有选举权。晚清的新刑律则取消了因“官秩”“良贱”而在刑罚适用上的差别，出现了某些法律形式上的平等迹象。辛亥革命推翻了封建王朝，建立了中华民国，更是受资本主义民主政治影响，从法律上确定了人民的主权和平等地位。1912年公布的《中华民国临时约法》第一次明文规定：“中华民国，由中华人民组织之”，“中华民国之主权，属于国民全体”，“中华民国人民，一律平等，无种族、阶级、宗教之区别”。约法还规定了人民享有人身、居住、迁徙、言论、出版、集会、结社、通信、信教等自由和选举、被选举、考试、请愿、陈诉、诉讼等权利。辛亥革命后的北洋军阀政权和国民党政权所颁布的宪法基本上保留了以上主要精神。

上述法律形式的变化虽然是全社会性的，但在已基本纳入近代资本主义经济体系，且受西方民主文化影响较大的城市表现得较为突出。1912年颁布的《中华民国临时约法》实际上主

要反映了城市资产阶级的政治要求。

其次，政治关系的等级统治性向阶级统治性转变。在主要作为政治实体的城市，

对政治权力资源的占有是社会分层的主要标准，政治关系突出表现为等级性。近代城市的经济社会功能突出，资本的占有成为社会分层的基本标准，阶级对立关系凸显，政治关系主要表现为阶级统治，虽然这种统治具有半殖民地半封建色彩，反映为官僚买办资产阶级的统治。

近代城市的政治关系虽然出现了前所未有的新变化，但仍然局限在旧的格局里，即政治权力为极少数人所垄断，一般民众无法享有实际的政治权力和政治权利。

在近代西方国家，随着资产阶级民主政治的建立，实行资产阶级的整个阶级统治。而在半殖民地半封建社会的近代中国，帝国主义、封建主义凭借政治经济特权和实力垄断着政治权力资源，成为主要压迫者。北洋军阀和国民党政权虽然迫于压力，抄袭西方民主，从法律条文上规定了普通民众的主权地位和民主权利，但实际上根本不可能实现。这种状况在城市便突出表现为与帝国主义、封建主义有紧密联系的官僚资产阶级居统治地位，不仅劳动大众，而且连民族资产阶级也处于被统治被压迫地位。如毛泽东分析的：“中国的民族资产阶级，主要是中等资产阶级……基本上还没有掌握过政权，而受当政的大地主大资产阶级的反动政策所限制。”^[4]

阶级地位的明朗化和复杂性

在私有制社会，政治关系的实质是阶级对阶级的统治关系。但在古代中国城市，阶级界限远不如等级界限明确清晰，阶级统治关系为繁杂的等级地位关系所掩盖。而在近代城市，处于不同地位的阶级统治关系日益明朗化。

首先，近代城市的经济功能突出，社会成员主要以阶级的面目出现。各个阶级由于经济地位不同，利益分化、阶级界限清晰。建立在阶级利益根本对立基础上的阶级之间的统治关系因此趋于明朗。如作为被统治者的无产阶级首先是作为被剥削的、与资产阶级相对立的阶级存在的。

其次，近代城市的资产阶级和无产阶级是社会化大生产基础上产生的新的社会阶级，其阶级的自我意识和政治要求鲜明，阶级之间的地位差别和统治关系趋于明朗。资产阶级一产生，便提出了政治要求，希望争取到政治统治地位。19世纪末的“百日维新”和20世纪初的辛亥革命都不同程度地折射出资产阶级的利益要求。由于机器大生产的集中性和与资产阶级经济利益的直接对立性，无产阶级一产生就有与农民所不同的阶级自我意识，意识到自身的被统治地位，并为改变这种地位而斗争。

但是，与近代西方国家不同，城市并不能简单划分为资产阶级和无产阶级，而存在与

近代中国社会特点相关的众多复杂的阶层和社会群体，使城市不同阶级、阶层和社会群体的政治地位处于十分复杂的格局之下。

从政治统治者来看，外国势力和本国大资产阶级居统治地位，但具体表现形式有所不同。其一，在根据不平等条约划分的“租界”和外国势力以及日本帝国主义全面入侵时的城市里，外国侵略者居垄断性统治地位。其二，由于与不同的外国势力的结合，大资产阶级分为不同部分。它们在不同时期和不同地方的政治地位有所不同。如在日本侵华期间，大资产阶级中的亲日派在沿海城市取得部分统治权，欧美派则在内地城市保持着统治地位。

从居于被统治地位的阶级来看，民族资产阶级是一个十分特殊的阶级。一方面，民族资产阶级基本上没有获得国家政权，不仅在经济而且在政治上没有取得统治地位，并受统治阶级所压迫；另一方面，民族资产阶级具有一定经济实力，并在经济上与资本—帝国主义、封建主义和官僚资本主义有些联系，其政治地位在特定时期和特定地方有所上升。如清朝末年的宪政改革，辛亥革命之初和国民党政权建立之初，民族资产阶级的政治地位均得以提高。同时，民族资产阶级和工人阶级相对立，他们往往主动求助于政治统治势力压迫工人阶级。

小资产阶级介于资产阶级和无产阶级之间。他们虽和无产阶级一样同属被统治阶级，但其经济地位较无产阶级高，有一定既得利益，在作为一个被压迫阶级反抗统治者方面，与无产阶级有所不同。即使是在无产阶级中，产业工人虽数量较少，但由于与先进生产力紧密联系且高度集中，最具有阶级地位的自我意识；小工业和手工业雇佣劳动者虽人数较多，却由于落后和分散的生产，缺乏作为一个被统治被压迫阶级的自我意识。

管理者和游民这两个特殊群体的存在，使近代城市阶级地位关系更趋复杂。职员、警察、政府一般公务人员在经济和政治地位方面比一般民众高，有的甚至是政治统治者的工具，但与统治阶级毕竟有所区别。游民群体的经济社会地位较低，但其中的某些成员有可能与统治者发生紧密联系，成为横行一时或一地的强势力，如近代上海以黄金荣、杜月笙为代表的帮会势力。

第二节 城市的社会结构与权力体系

城乡分治与合治

在中国，城市始终具有高度集中性。但是，与古代城市功能单一的集中性相比，近代城市则表现为多种社会功能和社会要素的集中。首先是经济功能突出，城市日益成为相对独立和有较强的辐射力的经济中心。如上海作为近代世界大都市之一，经济中心地位特别突出，政治中心地位相对较弱，“除本市范围以外，从未行使任何行政机能”。^[5]与作为

近代经济中心相适应，城市相应成为近代文化和社会生活中心，集聚着先进的文明因素，日益成为与乡村有着鲜明差异的社会有机体，城市地方事务迅速增多。

伴随近代城市的社会结构与功能的变化，城市的治理方式也有所变化，出现了城乡分治的趋向。在清王朝后期，广州开辟为商埠，社会结构发生变化，城市地方事务逐渐增多，传统的城乡合治的政治体制愈来愈不适应有效行使于广州地方的统治权，清政府只得经常由王朝委派钦差大臣处理广州地方事务。鸦片战争以后，大批近代城市崛起，城乡分离的态势日益明显，清王朝不可能再以派钦差大臣的方式处理日渐增多的城市事务。晚清王朝开始改城乡合治为城乡分治。1909年，清朝在拟行预备立宪和地方自治的同时，颁布了《城镇乡地方自治章程》，在中国历史上第一次以法律形式将城镇区域与乡村区域区别开来。该章程以城镇、乡村分治为原则，规定府、厅、州、县治所驻地城厢为“城”，城厢外的市镇、村庄、屯集、人口满5万者为“镇”，不满者为“乡”。同时对自治的含义、城镇议事会、城镇董事会和自治监督等做了规定，城乡因此形成不同的行政系统。

北洋军阀控制中华民国中央政权以后，于1921年先后颁布了《市自治制》和《市自治制施行细则》，在法律形式上确立了市为区域性自治团体，实行相对独立的政治体制。其要点为：市的地位被确定为自治团体，市为“法人”，首都、省会、商埠、县治城厢以至满1万人以上的城镇区域设市；按城镇的不同地位，划分特别市和普通市，前者地位相当于县，后者隶属于县。中央和县政府分别行使监督权。将市明确规定为区域自治团体的体制突破了“城”、“镇”或“市”为县以下基层行政建制的旧模式，城市的政治地位进一步提高，独立性更突出。但是，北洋军阀始终未能控制全国，这一体制未能在全国范围内生效。

1928年以后，随着南京国民政府的建立，才逐步形成了一套较完善的城乡分治体制，并得以在全国推行。1928年和1930年，南京国民政府先后颁布了《特别市组织法》和《市组织法》，规定：首都、人口100万以上者及政治、经济、文化有特别情形者为直隶于中央行政院的“院辖市”；省会、人口在20万以上者，以及在政治、经济、文化上地位重要者为隶属于省政府的“省辖市”。至1947年，国民政府辖建制市69个，包括南京、上海、北平、青岛、汉口、西安、重庆、广州、沈阳等12个院辖市，以及南昌、蚌埠、杭州、徐州等57个省辖市。

城市经济、文化和社会生活中心功能的突出和独立性增强，使其得以一个相对独立的行政单位存在，并实行与乡村有所不同的治理方式，形成城乡分治的趋向。但是，近代城市的政治功能虽然十分突出，绝大多数城市仍然是统治者对全国和地方行使统治权的堡垒。而且由于城市的近代化和对乡村地区的辐射力度愈来愈大，统治者更加重视城市的政治中心功能。周

谷城对此有过精辟的分析，认为：“

国际资本主义的入侵使中国的都市发展加速，同时也使中国的农村加速崩溃。军阀于此恰恰看明白了这个趋势，相率由农村向都市上进展。原来军队是靠田赋而生存的，靠农村而生存的。但国际资本主义的势力使都市一天一天的富起来了，有大工厂，有大商场，有大银行，有极优越的税收机关。……军阀若得了繁盛的都市，占了工商的中心，既可以向银行借债，又可以到税收机关拿钱，更可以向工商资本家勒索。而田赋无论如何加重，总比不上都市上的现金来得容易。此所以军阀都要夺取都市，甚至要争得海口也。”^[6]在近代，不仅军阀，而且帝国主义、国民党政权无不注重统治城市，强化城市的政治中心功能。

因此，近代城市在国家政治体制中的地位的变化，并不是适应城市特点，促进其经济社会发展，而是统治者为有效地对城市行使统治权，并通过控制城市，更有效地统治广大乡村地方。近代中国城市的绝大多数是中央和地方政府所在地。一个城市及其周围的乡村地区共同隶属于自上而下的行政权力体系，城市和乡村区域在政治权力资源的配置方面的实际差别并不太大。像上海这样不行使市以外乡村地方的行政管理权的城市，为数很少。如果从这一方面看，近代中国城市的治理方式又具有城乡合治的特征。

外国势力的管治

由于资本—帝国主义的入侵，近代中国沦为国家主权受到严重损害的半殖民地。城市则是外国势力入侵中国的桥头堡和基地。外国侵略者通过不平等条约和直接占领的方式，在一些城市和城市的部分地区直接行使殖民统治权，并建立其相应的权力体系，形成中国领土内的城市由中国政府和外国势力分别统治，并形成不同权力体系的政治体制。这一体制主要有以下三种模式。

第一，外国侵略者根据不平等条约在中国通商口岸城市划出一部分土地作为其直接管理辖制的租界。1845年，英国引用中英《虎门条约》中关于英人得在五口租地、建屋的条款，将上海的一部分地区划分为英人租借居留的地方。此为外国在中国强占“租界”之始。19世纪50年代以后，外国侵略者排斥了中国政府在上海租界行使行政、司法、警察、收税等权力，在租界内制定法律，设立政权机构、捕房和监狱，驻扎军队和设武装组织，建立了一整套殖民统治管理体制，各个国家的租界成为一个个“国中之国”。随着外国侵略势力的扩张，租界地不断扩大，数目日益增多。英、美、德、法、日等国先后在上海、广州、厦门、福州、天津、镇江、汉口、九江、芜湖、重庆、杭州、沙市、长沙等城市设立了租界。

第二，完全为外国侵略势力所控制的租借地，形成殖民统治城市。1898年，德国根据《中德租界条约》租借青岛99年，青岛的殖民统治权为德国行使。1914

年青岛又为日本所独占。大连、哈尔滨先后为沙俄、日本所侵占。在这些城市里，立法、行政、司法、警察等权力全部为外国侵略者所行使。

第三，日本侵略者凭借军事武力而独霸的沦陷区城市。它们不只是某一地的某一城，而且是许多地方的许多城市。1932年日本独占东北地区的城市。1938年后，华北、华中、华南地区的大部分城市也为日本所侵占。日本侵略者对这些城市行使殖民统治权，并通过扶植伪中央政权和地方政府对沦陷区城市加以统一管治。

如果就城市的实际统治权而言，近代中国出现了由中国政府和外国势力分别管治某一城市或城市某一地方的状况。但是，近代中国始终未沦为完全的殖民地，一直是形式上的主权国家。外国势力对所辖制的地方只有某些治权，而无最终所有权。租界和租借地城市是外国势力强迫中国政府租借出去的，最终必须归还。第二次世界大战期间和战后，租界和租借地城市先后被收回。同时，租界和租借地城市也必须受到中国法律的制约，而且中国政府对租界拥有实际的治理权，只是由于外国侵略者凭借强势，不受中国法律约制，并排斥中国政府的治理权，这些地方的统治权完全为其垄断。即使是沦陷区城市完全为外国势力所独占，但也从未取得合法统治地位，为中国政府所不承认。

民主形式与专制实体的强权统治

进入近代社会以后，统治阶级已难以再沿袭绝对君主专制统治方式。即使是晚清王朝也被迫向近代西方民主制度学习，拟在政治体制方面作某种程度改革。辛亥革命后，专制主义皇权日益不得人心，民主观念迅速流传。特别是以孙中山为首的资产阶级革命派力图按照资产阶级民主原则建立国家体制。军阀统治和国民党统治在法律形式上也不得不标榜民主政治。而在资本主义经济相对发达和民主观念传播较多的城市，由于实行城乡分治，不仅其政治地位得以提高，在权力体系的民主形式方面也较为突出一些。主要表现为与过去的自上而下的集权统治、权力的一元化和人民没有任何政治权利所不同的自治、权力的分立和人民选举三个方面。

1909年晚清王朝颁布的《城镇乡地方自治章程》是在预备立宪和实行地方自治的政治背景下出台的，规定城镇为自治团体，设议事会和董事会。辛亥革命后由江苏省议会公布的《江苏暂行市乡制》在民主政治方面迈出了一大步。规定市设作为立法机构的议事会和作为行政机构的董事会，市议员由市民选举。1921年北洋军阀政府公布的《市自治制》等条文规定，作为一级政权的市为自治团体，设市自治会为议决机关，自治公所为执行机关，市自治会由市民选出的会员组成，作为市自治会代表的市长除京都由中央政府任命外，其他皆由市自治会就居民中具有相应资格者选举。国民党统治期间也有类似的法律条文规定。

但是，以上规定大多只停留在纸面上，只是表面形式，实际上实行的则是专制主义统治。而且在阶级和社会矛盾特别尖锐的近代社会，统治者不仅凭借军事强力获取统治权，同时实行强权统治。这种专制主义强权统治在作为政治中心的城市表现得尤为突出，与法律形式上的民主精神的冲突也格外明显。

近代统治者赋予城市的自治权抄袭的是西方政治体制。在西方，城市自治不仅指城市在国家中的地位，而且是城市市民共同管理城市的民主形式。特别是在近代，城市自治与资本主义国家的民主体制是一致的。而在近代中国的专制主义强权统治下，城市自治要么根本无法实行，要么完全扭曲变形。晚清王朝将城镇作为县政权管辖下的自治团体，是与传统体制下的保甲组织的性质相类似的。军阀统治时期虽然赋予作为一级政权的市的自治权，实际上往往成为军阀割据统治的代名词。

由西方抄袭来的权力分立和民主选举的实际命运与城市自治相同。在专制主义强权统治下，市立法机关只是一种摆设，要么受到自上而下的强权控制，要么成为少数政客争权夺利的场所，实际作用很小。北洋军阀统治时期，城市的自治会大多为地方上的旧官僚、富商、社会名流等上层人士争权夺利的场所，直接为军阀强势所操纵。国民党统治时期，市参议会的法律地位很低，实际权力为市政府把持，市政府的主要成员大多为自上而下的任命。这种体制不仅在实际上而且在形式上都集中反映了专制主义强权统治，市民大众的民主选举更是成为空谈。近代中国的国家统治者频繁更迭，统治者忙于以强势夺取政权和巩固政权，民众根本不可能以选举的方式行使民主权利。辛亥革命后很少举行正式的城市市民选举，即使少有的几次也多为统治者所操纵。

而在资本—帝国主义统治的城市和地方，中国民众不仅实际上，而且连法律形式上的政治权利都没有，根本无权参与本地政治。

基层自治：受控、失控与同化

在近代社会，随着城市社会日趋复杂，社会公共事务迅速增多，基层社会生活中社会成员自我管理基层事务的自治倾向日益突出，成为城市权力体系中不可忽视的组成部分。近代城市的基层自治可分为以下两大类。

第一类是直接受政府控制的基层自治，主要发挥政治治理方面的功能。

在中国，任何统治者无不将权力的触角延伸于社会生活的最基层，将整个社会置于统治权之下。进入近代社会以后，城市在国家政治生活中的地位上升，统治者为有效行使统治权，除了实行城乡分治，将城市作为一个单独的政治实体加以管理外，还非常重视受政府直接控制

的基层自治。最为典型的是 1930

年国民政府颁布的《市组织法》，对基层自治做了详细的规定。根据该组织法，市划分为区、坊、闾、邻，5户为邻，5邻为闾，20闾为坊，10坊为区。邻和闾为基层自治组织，由邻民会议和闾民会议行使自治权，并选出邻长和闾长。坊是介于邻、闾和区之间，兼行政和自治功能的组织。坊的权力机构是坊民大会，坊长由坊民大会选出，并设以坊长为首的坊公所为常设机构。1933年，国民党政府为进一步加强城市社会的控制，将乡村基层的保甲组织体制搬到城市，市内体制改“市以下为区，区之内编为保甲”。区为市政府的派出机构，保甲为基层自治组织。这一体制一直沿袭到1949年。

当然，在半殖民地半封建社会的动荡时代，特别是在社会结构异常复杂的城市，为政府控制的基层自治组织未能发挥什么实际功能，民众通过基层自治组织行使自治权更不可能。统治者主要依靠行政权力和暴力机构实行强权统治。

第二类是间接为政府控制，有较强独立性的基层自治，主要发挥经济和社会生活管理的功能，容易出现行政权力难以控制或不受控制的倾向，其形式有商业行会和帮会等。

由于城市社会生活的复杂化，特别是经济社会生活中心的功能增强，自上而下的单一行政权力愈来愈难于实施有效统治。一些社会成员为维护发展自身利益，通过一定纽带形成一种自我管理内部事务的自治性基层组织。这种组织一般为经济和社会性质。早在明、清时期，随着城市工商经济的发展，一些从不同地方涌向城市的商人根据同乡、家族关系组成行会组织，自我管理内部事务，保护行会成员的利益。“凭借于宗族和乡籍关系，这些组织成功地在异地环境中，保住了自己的行当免遭外人染指。由于意识到与整个城市社区的隔膜，以及对行会帮派的依赖，各个成员紧密地与他们的这种组织保持一致。”由罗兹曼主编的《中国的现代化》一书在分析鸦片战争前后中国社会组织变化时，进一步指出：“发端于明、膨胀于清的会馆以及把同一省籍、府籍的人结合在一起的各种商业组织，成为中国城市商业生活顶层的主宰。”^[7]

鸦片战争后，城市的工商业组织无论是数量还是质量都发生了突出变化。一方面，数量迅速增加。仅1864~1894年的30年间，10省24个城市中就有商业行会107个。^[8]而且这些组织愈来愈相异于封建社会经济结构。另一方面，传统的政治体制和迅速更迭着的上层统治者愈来愈难于对迅速增多的工商业组织实施有效控制，致使这些组织团体日益失控，其独立性、自治倾向及政治作为在一定时间和地方显得十分突出。如辛亥革命时期的苏州商会通过市民公社这一社会基层组织，在一定程度上控制了市政建设与管理权，在基层社会事务管理中发挥出了重要作用。^[9]

在近代社会，国家权力体系更难以控制的是暴力性质的帮会组织。帮会是古代

以上内容仅为本文档的试下载部分，为可阅读页数的一半内容。如要下载或阅读全文，请访问：<https://d.book118.com/915231323301011314>