

孙科与广州市政建设

金炳亮

都市近代化是近代史的重要课题。市政建设是都市近代化的主要内容,也是社会从世纪封建专制走向近代化的重要标志。中国都市近代化始于广州,而广州市政建设与孙科之三任广州市市长有极大关系。

一 孙科的市政建设思想

都市近代化在世界历史上存在普遍的共性。中国传统都市是封闭的,政治性的,由治与被治这一简单关系紧紧制约着,而对于人民急需的教育、卫生、治安等则漠然视之。进入近代,受西方思想影响的先进中国人逐渐感到旧都市的闭塞与不便;特别是中华民国正式成立后,对西方都市相当熟悉的革命家们更加感到旧式都市之难以适应现代化建设,传统都市亟需加以改进。

这种呼声与孙中山的建设理论相吻合。只要条件许可,孙中山总是很注意实业和建设的。①因此民初孙中山在御任临时大总统后对实业建设表示出浓厚的兴趣,并力图加以实行。在1919年起草的《实业计划》里,孙中山虽没全面提出市政建设理论,但对开辟道路,发展交通,疏通沟渠,发展港口及与人民生活密切相关通讯、卫生等则作了特别的强调。②在与孙科首任广州市长同时(1921年1月),孙中山任广州军政府大元帅兼内政部长,署理的事项将地方自治、社会事业、工务、卫生、教育等列为重点。③因此我们可以看出,孙中山对孙科从事广州市政建设是赞成的,支持的。这是孙科从事市政建设的有利条件。

孙科是初期广州市政建设的主要策划者和主持者,他的思想至关重要。孙科称自己“于现代市政制之研究略有心得”,因为1914—1916年他在美国加州大学学习期间,曾受学于政治学教授包罗斯及吕德博士,后者曾任美国东部某市市政经理(City Manager),在市政建设方面很有成就。在此优越条件下,孙科不但努力研究各国市政,还有计划地对美国各大城市进行总体考察。④因此可以说,孙科对中国城市市政的改革是有一种抱负和期望的。

1920年,孙科在《建设杂志》上发表《都市规划论》,把他在美国学的理论、观感和认识系统化作这篇论文,这也是中国有史以来第一篇专门研究现代都市市政的论文。在这篇文章里,孙科先追溯都市计划的起源,继而对德、法、奥地利、英、美等国的都市作比较,评述各自的优劣得失。他认为中国都市近代化要模仿维也纳,因为维也纳的主道有五十英尺宽,两旁人行道有二十英尺,种以树木,并留有很大的空间作为建筑公园及未来公共建筑之用。他还提出,都市计划有两个必不可少的步骤。其一,政府对市情,诸如经济、人口、职

业、交通等应作全面调查,使计划更具科学性;其二,在做市政计划时,应考虑卫生(垃圾处理、饮水卫生)及娱乐场所(公园及其他游乐场所),以减少此后重建此项设施的不必要的浪费。⑤

孙科是幸运的,因为他很快就有了实践他市政建设理想的机会——这个城市恰恰是他比较熟悉(语言、环境等)的广州。1920年8月,陈炯明率粤军打败桂军,占领广东,同年11月,孙中山到广州就任大元帅职。雄心勃勃的陈炯明自任省主席,以廖仲恺为财政部长,同时推行地方自治。年轻有为、学有所长,同时又是孙中山大公子的孙科理所当然地受到了陈炯明的热情邀请。1921年2月15日,孙科走马上任,成为广州有史以来的第一任市长。

二 新市制与广州市政建设

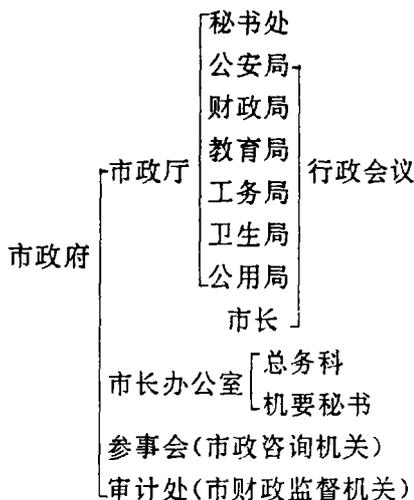
孙科在广州搞市政建设,是在他的三任市长任内。第一任(1921年2月至1922年6月)、第二任(1923年2月至1924年8月)、第三任(1926年6月至1927年4月)。孙科的首任及三任广州市长在民国时期都是一个纪录。⑥

广州是中国南方最大的商业都市和贸易港口,同时又是历代广东督府治粤所在地。1912年中华民国成立后,广州一时为都督府,一时又为军阀所占,并无一定的政制名称。1918年10月,广州设立市政公所,是为广州市制之始。但是,广州近代意义的市政建设实际上在胡汉民任广东都督的时候就已开始了。胡汉民在都督府下成立“公共工程局”,专司拓宽道路的工作,计划拆除旧城墙,兴建新马路。⑦公共工程局是广州市政建设的第一个专门机构,可惜由于胡汉民的离粤和“二次革命”爆发而未见诸行动。此后政局动荡,财政支绌,广州市政暂被搁置。当时广州市政公所设立(杨永泰为督办,魏邦平为帮办)后,曾致力于拆除城墙房屋、拓宽筑修马路,修建中央公园(今人民公园)等,为孙科的事业打下一点基础。但在教育、娱乐、卫生及其他公用事业等方面则未有作为。

孙科对广州市政建设的简单历史当然是清楚的,他认为要全面开展市政建设,就必须从改革市政机构入手,实行新市制。“接收市政公所以后,余觉旧制仅限于拆城开路,任务既过于单纯,规制亦显欠健全,而事权复漫无标准,乃向省署建议,主张另建新制,组织一现代化都市市政系统。”以适应市政建设之需要。这项提议很快获得通过,廖仲恺并推荐孙科当了第一任广州市市长。当此“授以创制全权”后,孙科快马加鞭,“即于当日穷一夜之力起草《广州市暂行条例五十七条》”,虽然其时手头资料不齐,但为激情所鼓舞,一夜而成“五十七条、受到廖仲恺的首肯,很快获得通过,付诸实施。”⑧可以想象,激情满腔刚到而立之年的孙科是准备大干一场了。

《广州市暂行条例五十七条》大大扩充了广州市政府的职权,不再局限于拆除旧城墙、筑路、修建公园等几个方面,其他诸如教育、公共卫生、公用事业、治安也都列入了市政府的职权范围。新市政在市长之下有市政厅与市长办公室,市政厅除秘书外,设公安、财政、教育、工务、卫生和公用六个局,各司其职。公用局掌管自来水、电灯、电话与交通车辆等事,工务局搞工程建设,即拆城修路、疏渠通沟、修建公园等。六局局长连同所属有关主管人员,联合组成市行政会议。“凡各局所属提出之建议,或于施行时发生困难问题,或事权涉及二局以上引起争议,而市长不便或不愿独断解决者,均照例提出行政会议决定之。”⑨另有参事会及审计处。前者为市政咨询机构。后者为市财政监督机关。

广州市政府政制结构示表如下：



孙科推行的新市制显然不同于以往一切旧制，它为适应市政建设的高效率而设立，实际上已具备了现代市政的雏型，给人耳目一新的感觉。

有了机构，还需人才。刚从美国回来不久的孙科似乎对中国旧官僚恶习颇有感受，因此他的班子不从省政府和前广州市政公所选人，他主要选用年富力强、学有所长的留美归国学生及归国华侨、学者。这些人富于朝气，少官场恶习，办事果断，有新思想，熟悉近代化的工作。如公安局长吴铁城是留美学生，教育局长长于教育，工务局长程天固是孙科在美国加州大学的同学，继任工务局长的林逸民毕业于美国普度大学土木工程系，卫生局长胡宣明是美国约翰·霍浦金斯大学公共卫生学博士。市长办公室的几个秘书多为归国华侨，在侨居国或曾办学，或曾主报纸笔政。

市政建设，钱从何出？广州市政府成立之初，革命军政府对它有筹款筹饷的要求。L 风雨飘摇中的革命政府自己泥菩萨过河，不可能再拨款支持孙科市政建设的庞大开支。“原来在市政公所时期，其开办工程等初期经费概由省财政厅拨付，市政厅成立后，举凡市政建设，人事支出等，均需自行筹措。”^①解决的办法是市政厅所属各局八仙过海，自寻门道。工务局拆城辟路，由财政局向沿路居民店铺征收筑路估定受益费，以此填补拆城修路的费用，形成良性循环。公安局则直接征收“房捐警费”，凡市区内之店铺、厂房、居民房屋每月例须缴纳房捐警费，数目由市政厅公布之估价税率而定。因此，公安局亦可以自给自足，不必依靠财政局拨放经费。公用局有管理车辆，发放牌照之少量收入，勉强过关。其他如教育、卫生则属无利可图之局，只有靠财政局拨款，但财政局并无革命政府拨充之专门款项，最后还是自己筹集。为解决此问题，财政局只好将市属公产变卖，或者加征庙宇、船坞及土地税。其时，广州甚有“粪捐”之类，对此，时人写了一句讽刺诗：“天下未闻屎有税，广州唯有屁无捐”，讥讽财政局的苛捐杂税^②。

孙科三任市长所做的市政建设见下表：

任 期 市政项目	一 任 (1921. 2—1922. 6)	二 任 (1923. 2—1924. 8)	三 任 (1926. 6—1927. 4)
1. 拆城筑路	拆 3000 栋房屋; 6. 5 英里城墙, 填平 1300 米旧运河; 建 16 英里水泥马路, 街道拓宽至 8—15 英尺(包括人行道)	筑建 2200 码道路	筑建 9000 英尺街道, 很多并铺上柏油
2. 公共卫生	①划分 6 个卫生小区, 每区 5 个人负责; ②录用 1000 名街道扫除员, 搬运垃圾; ③清除水沟 126 条, 共长 53121 公尺, 建立一近代化排水沟系统; ④制定新规则. 管理餐馆、旅馆、戏院等公共场所; ⑤医生、护士、牛奶场、茶楼、戏院等执照营业, 违者严惩; ⑥严禁赌博及吸食鸦片。	派专家仔细检查饮水, 加强对传染病的预防。	(缺)
3. 兴办教育	①成立国民强迫教育委员会, 实行强迫教育; ②设立职业训练学校及成人教育学校。另有商业学校、妇女裁缝学校、工人学校等; ③利用公共图书馆和“市民大学”(以聘请名人讲演的方式)普及科学与文化知识; ④对妇女提供育婴、家政和生理卫生的教育。	为工人开办职业学校, 为文盲设立暑期学校。	(缺)

任 期 市政项目	一 任 (1921.2—1922.6)	二 任 (1923.2—1924.8)	三 任 (1926.6—1927.4)
4. 社会治安	将全市分为 12 个治安单位,任用 4046 名警察,各安其位,各司其职。另招 500 名受过专门训练的警官,重点负责。	(缺)	(缺)
5. 公用事业	建立市立图书馆	修建东山公园	(缺)
6. 未实施之计划	(缺)	计划在观音山(今越秀山)修建一座公园。	①计划分三期建立一个可容 450 个病人的医院;②计划在全市扩展自动电话。③计划发展黄埔港,成立黄埔市发展公司,呼吁海外华侨支持。

从上表可看出如下几点:

1. 孙科的市政建设,既有拆城筑路,修建公园等物质的建设,也有移风易俗(如禁赌、禁食鸦片等)、训练国民(如扫盲、职业学校等)的精神方面的建设。

2. 从三次市长任期看,第一任期由于经费充足,人才济济,成就最大;相反,第三任期缺乏经费,人才,时局动荡,因此除修筑了段马路外,竟未再有所作为,一切都只停留在计划上。

3. 从市政建设项目看,拆城修路,公共卫生、教育三方面较好,而公用事业、社会治安则较忽视,这是因为公用事业在有限的人力财力内无法提上日程,而社会治安,虽然当时社会较乱,但由于有国民革命军的震慑,社会治安尚不需投入太多的力量。警察们在军事时代想必是较为安然自在的。

三、历史意义及失败原因

孙科在广州的市制改革和市政建设在当时中国是史无前例的,因此具有首倡意义。虽然早在 1854 年,在上海公共租界,英美领事即组织了“工部局”,1895 年上海南市又成立“上海马路工程队”,成为中国市政的滥觞。但这两个机构既是外人组织,其有限的市政改革又局限于租界地,在中国并无多大影响。实际上,在上海由中国人作出的市政改革迟至 1924 年 11 月设立“上海市公所”才真正开始。孙科改革的首倡意义在于为中国其他城市的市政发展提供了示范。即市政厅各局的中文名称如公安局(Bureau of Public Safety),公用局(Bureau of Public Utility)亦为孙科首创,沿用至今。^⑬

市制改革和初期的市政建设使广州逐渐具备了近代城市的雏型。这不仅为广州此后

的发展打下基础,也为其他城市市政建设提供了现实的样板。广州的市政成就因而引起社会舆论的广泛关注。有识之士抱着浓厚的兴趣纷纷到广州考察,他们几乎毫无二致地对广州的市制、教育、卫生等留下良好的印象。同时,他们撰写旅游感想,出版发行,以期推广。^⑭其结果,不能不对中国其他城市改制与市政建设产生影响。

孙科在广州从事市政建设之成就与他原来的雄心壮志相比,是一个挫折,因为他的改革既未全面展开,很多仅停留于计划,甚至无计划可言。个中原因,总结起来有三点:

第一,政局不稳。政治稳定和社会安定是任何建设的前提。孙科在《都市规划论》一文中认为,在市政建设中,领导者起着重要作用,而市长的适度任期为领导者发挥作用提供保证。所以后来《暂行条例》规定市长的任期为五年。但实际上孙科三届市长任期总共时间也不足五年,每一届都由于突发事件或另有要务而中断,使他无法对广州市政建设作一总体规划,更遑论实施了。

在孙科三任市长从事广州市政建设的几年间(1921—1927年),中国的政局极其动荡。国民党内部,1922年发生陈炯明叛乱事件,孙中山被迫离开广州,孙科的市政计划陷于流产;1923年开始,孙中山力图寻找另外的力量与旧军阀抗衡,因此一方面与苏俄接触,另一方面秘密与东北的张作霖、段祺瑞结成“三角联盟”夹攻曹锟与吴佩孚,孙科二届市长即由于受命急赴东北联络而中断;1924年国共合作,1925年3月孙中山逝世,国共双方及国民党内部左派,右派斗争的暗流逐渐显露和激烈,孙科政治上的右倾使他将更多的精力投入政治斗争,而对广州的市政建设这时已显得漠然,第三届市长之任终于无所作为。

政治的不稳导致人事的不稳,市政府人事变动非常频繁,规定的市长任期五年内竟更换了八个市长。^⑮责任重大的市政厅财政局五年内甚至更换了十四任局长,平均每五个月即更换一个局长。^⑯人事变更的非制度化使市政厅的工作无法衔接,步履维艰,同时也引起市民的不满,对市政府的不信任又使他们对市政府的一些决策采取不合作甚至抵制的态度。

第二,经费支出。现代化市政建设多数因为无法营利而由市政府拨款兴办,孙科从事广州市政建设不但无此优越性,相反,市政府要从市政建设中获得的些微收益中抽取款项,支援孙中山的革命事业。为此,孙科不得不把大半精力投放到筹款筹饷上,平定陈炯明叛乱后,市库所存不名一文,恰好重建的广州军政府急需用款。这样,孙科“每天都为筹款问题,国父亦不时亲下手令,着市长筹给××军军饷或经费若干,余常身带一小册子供纪录此项数目及应支付日期,以免有误。”^⑰财政局长由于经费紧张,左支右绌,东缺西补,一再辞职,亦为原因之一。公安局、工务局因有收益,日子稍好过,也从事过一些工程,取得一些成就,但靠征税缴捐,难免落个“苛捐杂税”的恶名,因此并不受市民的欢迎。教育局、卫生局、公用局等属社会公益事业,只有依赖财政局拨款。财政局无奈只好将有限的钱投放在教育上——教育方面,如扫盲、夜校、工人技校、“市民大学”等都是由学有所长的人义务服务的。卫生局、公用局则几乎没作什么建设性的工作。孙科三届市长时,开拓电话与发展黄埔港计划都由于经费不足而无法实施。

第三,传统的阻力。中国传统城市属于乡治结构,地方绅商在社会教育、救济、纷争等方面具有无与伦比的权力。一般地方兴革事项则由绅商发起集资办理,因此当市政府从事

市政建设时,绅商把它看作对自己权力的劫夺,因而经常利用自己的影响,鼓噪民众,抵制市政府的决策。

例如,1921年拆迁双门底重门时,因上置有“铜壶滴漏”的古代计时器(据说是汉代遗物),消息传出,“所有城内之所谓‘九大善堂’绅士与‘七十二行商’,联合一致反对拆迁双门底并移置‘铜壶滴漏’,鼓动无知市民,指为破坏风水古迹,必将祸贻全城,并且聚资雇买流氓小贩,于夜间举行提灯游行,沿途大叫口号。”^⑧广州西关一带,地势低洼,每遇雨季,便成泽国,为了解决这个问题,市政府治河处一方面在北江上游建筑水闸,阻止北江洪水暴发时冲淹人烟稠密的西关;一方面在西濠口六脉渠上加盖,辟为马路。此举有百利而无一害,但仍引起善堂商董及无知市民的无理取闹,“他们遂故技重演,开会游行,接二连三,闹个不休。”^⑨

以上二事,最后虽调解成功,却已表明传统的阻力及绅商、市民对市政建设的不合作态度,这对以“取之于民,用之于民、为宗旨的市政建设事业当然会产生不好的影响。

注释:

- ①乐正:《孙中山的理想与 NICs 的现代化实践》,见《孙中山研究论丛》,第7集。
- ②参见《孙中山全集》,第6卷,《实业计划》。
- ③《孙中山全集》,第5卷,第454页。
- ④⑤⑥⑦⑧⑨⑩⑪⑫⑬⑭⑮孙科:《广州市政忆述》,转引自[台]《中国现代史专题研究报告》(八)。
- ⑯孙科:《都市规划论》,见《建设杂志》,第1卷第5号。
- ⑰⑱欧安年:《广州建市前后暨 历任市长(解放前)小识》,见《羊城今古》,1988年,第4期。
- ⑲蒋永敬:《胡汉民先生年谱稿》,见[台]吴湘湘编:《中国现代史丛刊》(三)。
- ⑳主要有李宗黄:《模范之广州市》。黄演培:《广州市政》、《一岁之广州》;高语罕:《广州纪游》等。
- ㉑李宗黄:《模范之广州市》(无著作年代及出版地),第37—38页。

宋湘(1756—1826),字焕襄,号芷湾,广东嘉应州(今梅州市)人。37岁乡试中式,嘉庆四年(1799)始成进士,历充翰林院编修,四川、贵州二省乡试正考官,云南曲靖府、广南府、永昌府知府,湖北督粮道。任内颇具政绩。道光六年卒。平生以才思敏捷,文采风流,工诗擅书而名重一时,有诗集《红杏山房诗钞》传于世。又精于制联,其妙联佳对,脍炙人口,令人叫绝。今录二则与读者共娱。

宋湘少时曾卖毛笔于邑。某日,至一私塾,见童生考卷迂腐不堪,信手改之,塾师怒而斥之后,问知此“逞才竖子”乃名宋湘,意欲讽之,以儆其后,乃出一联道:“有

宋湘佳对二则

丁和平

水也湘,无水也相,除去湘边水,如雨变成霜,各人自扫门前雪,莫管他人瓦上霜。”宋湘一听,知其所讥,沉思间,忽见一帖,上有唐人李商隐“君问归期未有期……”名句,遂触发灵感,即对之曰:“有月也期,无月也其,除去期边月,加欠变成欺,龙游浅水

遭虾戏,虎落平阳被犬欺。”塾师听罢,脱口夸好,继而细思,始知反遭奚落,乃悻然赶走宋湘了事。

二

嘉庆四年宋湘中进士,然仕途不意,旋丁忧回粵。嘉应十年(1805)踰岭重入京都,途经粤赣交界处一茶亭小憩,眼见往来旅客行色匆匆,触景生情,在壁间题一长联云:

“今日之东,明日之西,青山叠叠,绿水悠悠,走不尽楚峡秦关,填不满心潭欲壑,力兮项羽,智兮曹操,乌江赤壁空烦恼,忙甚么?请君静坐片时,把寸心想后思前,得安闲处且安闲,莫放春秋佳日过。

这条路来,那条路去,风尘扰扰,驿站迢迢,带不去白璧黄金,留不住朱颜皓齿,富若石崇,贵若杨素,绿珠红拂终成梦,恨怎的?劝汝解下几文,沽一壶猜三度四,遇畅饮时须畅饮,最难风雨故人来。”

世人谓之绝对。