

# 民国时期广州的消防机制

郭华清 陈享冬

**[摘要]** 本文主要考察了民国时期广州消防机构的构成、内部关系、运作规范、功能表现等方面,认为民国时期广州的消防体制是一种混合型体制,在民国时期,广州的消防事业虽然有一定的发展,但远远不能适应广州城市近代化的需要。

**[关键词]** 民国 广州 消防

消防机制是指预防和消除火灾事故的机构的形态、结构、功能以及运作方式等。本文论述民国时期广州的消防机制,主要考察民国时期广州消防机构的构成、内部关系、运作规范、功能表现等方面,拟从消防体制、消防制度、预防机制、冬防制度、消防功能、存在问题等几部分展开论述。

## 一、消防体制

根据各地的社会经济状况和消防特点,近代世界各国的消防体制,大体上可以划分为义勇消防、义务消防、常备消防、军队消防、混合型消防等五种类型。<sup>①</sup> 混合型消防体制,是指一个地区的消防队伍由政府建立的消防警察(或军队)与民间筹资设立并维持的义务消防队组成,即“由义勇、常备两种消防混合而成”。<sup>②</sup> 民国时期,中国大部分城市采用混合型消防体制,广州亦是如此,整个民国时期,广州的消防体制始终是一种混合型消防体制。但政府设立的消防警察与民间举办的消防组织之间的关系,却不断变动,在不同的时期有不同的表现。

光绪三十二年(1906年)广东建警之初,广东巡警总局(后被改组为巡警道)就在局内设立消防课,专司火灾预防、消防区划、设立消防所、编练与考核奖惩消防人员、辅导督率民办消防队、火灾救济之职。同时又在三府前(位于海珠南路)设立消防所,隶属于广东巡警总局。消防所从巡警教练所第二期毕业生中挑选30人充当消防警察,任命补用知县邵锡恩为消防所长。消防警察的建立标志近代消防体制在广州产生。<sup>③</sup>

清末,广州除了官办的消防警察外,还有街坊民众设立的水龙公所、义务救火队等民间消防组织。当时消防警察与民间消防组织,在火灾扑救过程中虽然进行合作,但平时一般各行其是,彼此关系并不密切,亦不存在统属关系。

民国建立后,广东巡警道改为广东警察总部、广东警察厅,<sup>④</sup>消防所仍隶属其下,下设三个分所,消防警察人数有所增加。但从民国肇始到1921年广州正式建市的时期内,由于政局动荡,广州的消防事业处于缓慢发展甚至停滞的状态中,消防警察无论装备还是人员都未有新发展。民间消防组织的情况亦如此。

1921年广州市政厅成立后,随着城市社会经济的加快发展,广州消防事业的发展也步入快车道。1922年,广东省城警察厅消防所改名为广州市公安局消防总所,并将总所迁往连新路。同年消防总所购置自动大救火机一架,自动运输车一辆。1924年,消防总所又在花地成立第四消防分所,并不断购置新的救火机与其它消防设备。

<sup>①</sup> 包明芳编:《中国消防警察》,上海商务印书馆1935年版,第11—14页。

<sup>②</sup> 包明芳编:《中国消防警察》,第13页。

<sup>③</sup> 《广东警务官报》第1期,第100—101页。

<sup>④</sup> 民国时期,广州的警察行政总机构在不同时期有不同称呼。民国元年开始称广东警察总部,后又称广东警察厅。1921年2月称广州市公安局,1930年1月称广东省会公安局,1936年9月称广东省会警察局,汪伪时也称广东省会警察局,1945年9月广州光复后,称广州市警察局。

1935年,消防总所购置了一辆救火电船,命名为景华消防舰(以纪念民国时期广东首任警察厅长陈景华),停泊在海珠桥脚河面,建立起水面消防队。到抗战前的1937年,广州的消防警察有消防总所1、分所6、分驻所1、水面消防队1,消防警察达300余名,其实力有了显著的提高。<sup>①</sup>在这段时期内,民间消防组织也迅速发展。1921年,广州市商会在长堤成立了广州市慈善救火会,将原来成立的燕梳公司联合救火会归并到慈善救火会,购置了一架德国新型自动大救火机、两辆人力拖行小机及一架士咕机,随后又在黄沙及河南成立慈善救火会分会,并在广州最先装备了一艘灭火电船,成为当时广州最大的民间消防组织。<sup>②</sup>随着城市的扩展,政府苦于官方的消防力量不足以应付日益严峻的消防安全形势,开始对民间消防组织持支持的态度。例如,广州市慈善救火会成立后,省市党政要员纷纷为之题词、捐款,以示鼓励。广州市公安局消防总所与广州市慈善救火会在最初一段时间内合作得也比较融洽,在火灾扑救、消防宣传等方面互相配合,后来才产生了一些矛盾。当时官方的消防机构与民间的消防组织之间是平行的,行政上并无统属关系,管理上各自为政,这种情况跟清末差不多。

但到了20世纪30年代,情况发生了改变。1929年4月27日,南京国民政府内政部颁布了《扩充消防组织大纲》,规定:“火灾消防组织应直辖于市县公安局,其由自治团体组织者应特别奖励,但须受市县公安局之监督指挥。”<sup>③</sup>于是,广东省的消防警察总机构——消防总所拥有了监督指挥广州市民办消防组织的合法性,此后便逐步加强了对民间消防组织的控制。控制过程大致分为三步:

首先,调查整顿。1931年4月,广东省会公安局对全市的民间消防组织进行了一次全面的调查,掌握了各民间消防组织的基本情况。1933年11月,广东省会公安局“以民办消防,意为协助政府之不逮,但办理不善,则有妨碍消防行政之设施,遂以定整理慈善救火会为必要之图”,由广州市公安局、社会局、慈善救火会各派两人组成整理委员会,对慈善救火会的消防设备、经费、人员等方面进行清查整理。<sup>④</sup>

接着,划定救火地段。1934年,市公安局消防总所制定了《管理民办消防队规则》,划定了广

州市各民办消防队各自的救火地段,并规定这些民办消防队在平时训练及火灾扑救过程中,都要服从消防总所的指挥。<sup>⑤</sup>

最后,取消广州市慈善救火会。在1935年1月25日,广东省会公安局发出布告,以广州市慈善救火会“强行捐款”、“每向灾场店户索酬”、队兵“素乏训练,管理无方,屡在市内滋生事端”、“闲员多于消防人员,杂支多于消防饷项”为由,宣布“所有该广州市慈善救火会名称,应即取消,并将闲员一律遣散”,将其改为消防总所第五分所。<sup>⑥</sup>至此,作为广州市最大的民间消防组织——广州慈善救火会完全被纳入官办的消防机构而不复存在。而对街坊救火队之类的民间消防组织则加强了控制。

1937年7月全面抗战爆发后,广东省会警察局为了加强防空,准备在各区成立义勇消防队,制定了《各义勇消防队人数及统属办法》,并得到了广东省政府的批准。<sup>⑦</sup>但不久后广州沦陷,这个计划未得实现。

沦陷时期,汪伪政权也成立了消防警察,但完全受日本人的支配,广州的消防事业受到严重摧残,远不能满足救火需要。抗战胜利后,广州市警察局消防总队恢复,但消防事业发展缓慢,远不能满足城市发展的需要,受到广州市民的批评。因此在复员不久,广州即着手组织成立各区义勇消防队。1945年10月12日,消防总队召集市内部分街坊消防队开联席会议,决定组织各区义勇消防委员会。随后消防总队“厘定本市各区义勇消防委员会组织规程,以每一分局所辖地区为一区,征聘区内殷富名流为该区义勇消防委员会委员,

<sup>①</sup> 广东省政府秘书处编:《广东年鉴》,1942年印,第66页。

<sup>②</sup> 陈铁香编:《救火汇刊》,广州市慈善救火会宣传部发行,1930年印,第20页。

<sup>③</sup> 李采芹主编:《中国消防通史》,群众出版社2002年版,第1332页。

<sup>④</sup> 广州市年鉴编纂委员会:《广州年鉴(民国23年度)》(卷16),1935年印,第118页。

<sup>⑤</sup> 广州市年鉴编纂委员会:《广州年鉴(民国23年度)》(卷16),第121页。

<sup>⑥</sup> 广东省会公安局统计股编:《广东省会警务纪要》,1936年印,第64—65页。

<sup>⑦</sup> 《广东省会警察局公函》(安字第1020号),广州市档案馆馆藏档案,全宗号临6,目录号1,案卷号94。

每区发动组织一队以上义勇消防队”。<sup>①</sup> 广州市警察局还将一些消防设备拨付给各区义勇消防队,并派人对义勇消防队进行指导和训练。此后不久,各区义勇消防委员会陆续成立,原来的一些街坊自行组织的救火会也相继被改编为该区的义勇消防队。至1946年7月,“各区已成立义勇消防队者,共计十三个区,即汉民、太平、靖海、陈塘、长寿、西禅、南岸、洪德、海幢、蒙圣、芳村、大东、惠福,常备队员一百名,后备队员三百余名,在冬防期间帮助消防工作,颇收成效”。<sup>②</sup> 到1947年底,广州市的24个区中已有19个区成立了义勇消防委员会,共有大小消防车35辆,义勇消防队员568名。<sup>③</sup> 随着各区义勇消防队陆续成立,为规范各区义勇消防委员会的组织和活动,1945年11月,广州市警察局消防总队制定了《广州市各区义勇消防委员会组织暂行规则》,经广州市政府批准后实行。这个规则规定,“区委员会受警察局消防总队部暨各该管分局监督指挥,办理区内义勇消防事宜”,而且“区委员会经费得由该会向辖内殷户商店筹募,惟须将收支数目按月公布”。<sup>④</sup> 这表明义勇消防队完全是在警察局的支配与控制下建立起来的,义勇消防委员会缺乏自主权,义勇消防队的人员、经费、训练等各个方面都受警察局控制,这与传统的民间消防组织有很大差别。因此1945年广州光复后至1949年广州解放前这段时间内,广州的消防体制虽仍然是一种官办消防警察与民办义勇消防队构成的混合型消防体制,但官办消防警察在其中起着支配作用。

## 二、消防制度建设

民国时期,广州的市政当局比较重视消防制度建设,结合广州的实际情况,制订了数量众多的消防规章和制度。同时,许多民间消防组织也纷纷订立章程和规章来规范自身的行为。这些消防制度,内容包括消防机构、消防人员、消防设施的设置与管理以及火灾扑救、火灾预防、专项火险资金的管理等诸多方面,大致可以归纳为三大类:

一、关于消防机构、消防人员、消防设施的设置与管理的。1921年颁布的《广州市公安局章程》<sup>⑤</sup>以及《广州市公安局分职任事细则》<sup>⑥</sup>,对市公安局消防课的职责作了明确的规定。1924年9月29日,广州市公安局颁布了《广州市公安局消防警察队组织章程》,从人员、权责、资格、办事通则、服制、信号、器械、教练等方面对广州市的消防

警察队作了具体规定。<sup>⑦</sup> 这份组织章程明确了广州市消防警察管理方面的许多重大问题,历届公安局虽根据情况作了一些修改,但基本内容变动不大。1946年广州市警察局对这份章程作了较大修改,公布了《广州市警察局消防大队组织规程》,但内容较简单。<sup>⑧</sup> 而《消防警察服务细则》(后被修改为《广州市警察局消防警察服务守则》)对消防警察在出勤、内务、瞭望、守卫、讲堂、操场、开水掣等各种情况下应该遵守的规程作了明确规定。<sup>⑨</sup> 除此之外,广州市公安局还制定了规范消防警察各方面活动的专门性规定,其中比较重要的有《广州市公安局保存消防器具规则》、<sup>⑩</sup>《广东省会公安局消防警察宿舍规则》、《广东省会公安局考选消防警察规则》、《广东省会公安局消防警察检查规则》、《广东省会公安局消防长官巡视规则》、《广东省会公安局消防所办事细则》、《广东省会公安局消防所组织章程》、《广州市火警审查章程》等等。<sup>⑪</sup> 除了这些官方制订的消防法规外,各民间消防组织也制订了许多规章。例如广州市慈善救火会就制定了《广州市慈善救火会组织章程》、《救火会常务委员办事细则》、《救火会职员分部办事章程》、《广州慈善救火会消防队部服务细则》、《广州市慈善救火会消防赏罚专章》等规

① 广州市警察局秘书室编:《复员后之广州警政》,1946年印,第9页。

② 《广州警察局消防总队报告书》(1946年7月),广州市档案馆馆藏档案,全宗号7,目录号7,案卷号75。

③ 《广州市各区义勇消防委员会一览表》,广州市档案馆馆藏档案,全宗号7,目录号7,案卷号98。

④ 广州市警察局编:《广州市警政概览》,1948年印,第127页。

⑤ 《广州市市政公报》,第1号,第39—40页。

⑥ 广州市市政厅编:《广州市市政概要》,1922年印,第13—14页。

⑦ 广州特别市政府统计股编:《广州市火灾统计》,1930年印,第43—53页。

⑧ 广州市警察局编:《广州市警政概览》,第120页。

⑨ 广州特别市政府统计股编印:《广州市火灾统计》,第53—58页。

⑩ 广州市市政厅总务科编辑股编:《广州市市政例规章汇编》,广州市市政厅总务科会计股发行,1921年印,第159—162页。

⑪ 广东省会公安局统计股编:《广东省会警务纪要》,1936年印,第16页。

章。<sup>①</sup>而一些街坊消防队也注重制订规章来规范和约束自身的行动,如下九甫联合救火会在改组后,也制定了《下九甫救火机筹办处章程》、《下九甫救火联爱义会会规》、《广州市下九甫消防服务细则》、《广州市下九甫消防商团责罚专章》、《改组下九甫消防简章》等规章。<sup>②</sup>

二、关于抢险救灾的规程。1946年3月17日,广州市警察局颁布了《广州市警察局救护火警规则》,对于火灾扑救过程中的警戒、保护、救火等规程作了详细的规定,力图使火灾的扑救工作能有条不紊地进行。<sup>③</sup>而《广州市火场弹压章程》对于火灾扑救中各类人员的职责也作了明确的规定,以便协调好火灾扑救工作。<sup>④</sup>此外,相关的消防规章还有《广东省会公安局监督火场救护章程》、《广东省会公安局消防人员使用自来水井救火章程》、《广东省会公安局市民协助救火简章》,等等。<sup>⑤</sup>

三、关于官署对民间消防机构管理的。为了加强对民间消防组织和火灾保险事业的管理,1930年,广州市制订了《广州市各善团设立消防队规则》,规定各慈善团体设立消防队要受广州市社会局的监督与公安局消防队的指导,但这个规则内容比较简略。<sup>⑥</sup>1934年,广东省会公安局制订了《广东省会公安局管理民办消防队规则》,规定民办消防队的成立、训练、救火等事项都要受公安局的监督与指挥。这个规则首先规定“凡在本局辖内由民众组设消防队,置有自动机或轻便机救护火灾者,悉依本规则管理之”,并规定“民办消防队人员如有招摇舞弊情事,本局得依法惩办之”,而且“民办消防办非呈奉本局核准,不得私行停办”。公安局还制订了《民办消防队救火地段表》,对慈善救火会、永安四约队、龙藏九曜队、惠爱中路队等9个民间消防组织的救火地域作了严格划分。<sup>⑦</sup>由此可见,当时公安局对民间消防组织的控制已经比较严密。1945年11月,广州市警察局公布了《广州市各区义勇消防委员会组织暂行规则》,进一步规定由公安局“监督、指挥、办理”各区义勇消防队。<sup>⑧</sup>总之,自20世纪30年代开始,公安局逐步加强了对民间消防组织的监督与控制,这从上述法规章则中明确地得到反映。对于火灾保险事业,广州市政府及公安局先后制订了《广州市取缔经营火烛保险事业公司暂行规则》、《广州市取缔投买火烛保险暂行规则》、《广东

省会公安局取缔投保火险规则》等法规加以管理,对于保险公司的成立、经营等作了明确规定,同时规定购买火险者必须将保险执照在公安局验印登记后方能生效,以加强对于火灾保险的管理。<sup>⑨</sup>

### 三、预防机制

“消防二字,有临时消灭及事前预防之意义。消防警察,对于临时消灭固应注意,对于事前预防,尤不可忽略也。”<sup>⑩</sup>这就是说,消防本来就包含火灾预防,消防机制应该包括预防机制。民国时期,广州的各种消防组织尤其是消防警察,对于火灾的预防都比较注意,采取了一系列的措施预防火灾。

首先,加强消防宣传教育,提高广大市民的消防意识。民国时期,广州的各种消防机构和消防组织都十分注意利用各种手段向广大市民宣传消防知识。为了普及消防知识,1927年9月,广州市公安局在其所编印的《市民须知》一书中,特别收录了《消防撮要》一文,提醒市民在遇到失火、遇火、走电、触电等情况时应注意的问题。<sup>⑪</sup>1946年,广州市警察局“制定四言防火告示,分发各公共场所张贴当眼处,以资警惕”。<sup>⑫</sup>1946年11月下旬,广州市警察局还开展了“防火宣传周”活动,在市民中大力宣传普及消防知识。<sup>⑬</sup>在市警察局

① 广州特别市政府统计股编印:《广州市火灾统计》,第35—43页;陈顽石编:《消防指南》,广州市慈善救火会宣传部发行,1932年印。

② 易作珍编:《下九甫救火机筹办处纪念录》,1923年印。

③ 广州市警察局编:《广州市警政概览》,第123—124页。

④ 广州市市政厅总务科编辑股编:《广州市市政例规章制度汇编》,第46—49页。

⑤ 广东省会公安局统计股编:《广东省会警务纪要》,1936年印,第16页。

⑥ 广州市政府编:《广州市市政规章集刊》,1930年印,第31—32页。

⑦ 广东省会公安局统计股编:《市民要览》,1934年印,第29—30页。

⑧ 广州市警察局编:《广州市警政概览》,1948年印,第127页。

⑨ 广州市市政厅总务科编辑股编:《广州市市政例规章制度汇编》,第24—27页;广东省公安局统计股编:《市民要览》,1934年印,第142页。

⑩ 包明芳编:《中国消防警察》,第58页。

⑪ 广州市公安局印行:《市民须知》,1927年印,第60—62页。

⑫ 《为将办理消防工作情形电复》,广州市档案馆藏档案,全宗号4,目录号02,案卷号3505。

⑬ 《防火宣传周日程表》,广州市档案馆藏档案,全宗号7,目录号,卷宗号97。

所公开印行的其它资料中,也常收录有关宣传消防知识的内容。尤其是1945年11月,鉴于“本市近来天气久旱,风高物燥,火警频生。究其原因,多以民众未有消防常识,每不慎遗下火种,致星星之火惹成灾祸。为防患未然,消弭灾害”,广州市警察局公布了《广州市民众预防火灾实施办法》,要求各分局切实执行。<sup>①</sup>翌年,广州市警察局又发布《广州市警察局指导市民防范火灾设备办法》,要求各公共场所及较大的商店装置灭火筒、沙子、水,并由市警察局在这些处所张贴防范火灾的红布告,各处所也必须“分别于容易惹火之处,如电油罐、纸料堆、木器堆、厨房、燃料等地方自行标贴‘提防火烬’四字,俾资注意”。<sup>②</sup>各民间消防组织,更是利用与广大市民联系紧密的优势,在市民中大力宣传普及消防知识。如广州市慈善救火会在其编印的《救火汇刊》、《消防指南》等书刊中,就收录了大量的有关火灾预防的文章,介绍一些简单的防火知识以及制作防火材料的方法。许多街坊设立的消防队,也利用召集会议、消防训练等机会,努力向市民宣传消防常识。此外,市公安局消防队及各民间消防组织还经常举行公开会操、演习、消防设备试验等活动,吸引市民观看及参加,以宣传消防知识。

其次,加强对易燃易爆物品的管理,努力消除火灾隐患。鉴于汽油、煤油、爆竹等易燃易爆物品的重大危害,广州市的消防警察将其作为火灾预防的重要对象,对其加以严格管理,以减少火灾隐患。市公安局制定了《广州市取缔装运火水船艇章程》、《广州市取缔爆竹营业规则》、《广州市警察局取缔制贩液体燃料规则》、《广东省会公安局取缔贮存电油煤油火酒规则》、《修正广州市取缔制炼煤油工厂暂行办法》、《广东省会公安局管理火柴营业规则》、《广东省会管理花炮营业规则》等法规,对汽油、煤油、酒精、爆竹、火柴等易燃易爆物品的制造、运输、储存以及销售都作出了严格的规定。<sup>③</sup>例如1946年9月11日,广州市警察局公布了《广州市警察局取缔制贩液体燃料规则》,规定“市内贮存及制造贩卖运输电油、煤油、火酒等类液体燃料,无论厂店或自用均依本规则取缔之”,“凡以油料甑炼土煤油或甑炼松香油腊之厂店,概须迁移在郊外旷地,建厂蒸甑,最少以距离民房一百米为度”。对于那些贮存销售液体燃料的商店,警察局要求他们建造地窖或郊外

窠栈,并对其贮存数量有严格限制。所有这些商店“均不得在店内为改装小罐及用火烙铁罐、封闭罐口等工作”,且“均须设备灭火筒及细沙、太平水桶等常放店内,以备不虞”。如果违反这些规定,则会被处以重罚甚至勒令停业。<sup>④</sup>公安局还经常对这些商店加以检查。

再次,由于民国时期广州城市建设发展迅速,市内各种建筑物日益密集,公安局制订了一些消防规章,要求各种建筑物采用防火材料进行建设并置备一些消防设备,以减免火灾的发生。1929年1月,广州市政府发布《防火办法通告》,规定:“(1)各铺户有三层楼高者,及瓦面天台等,须设备相通之路,如遇火警时,需互相通过;(2)若单独之楼及四邻无屋者,应设备救火梯及灭火筒,如遇火警时,行由楼上落及用灭火筒救熄;(3)如有窗口铁柱者,须将该铁柱活动能关闭,以防影响便利脱险云。”<sup>⑤</sup>如果说这个规定对建筑物的消防措施要求还比较简单的话,那么后来广州市政府颁布的《修正取缔建筑章程》,对于各种建筑物的消防安全就提出了更为明确具体的要求。如该章程第12条规定,对于“医院、养病院、戏院、汽车房、发动机房、藏书楼、电灯机器厂、溶五金厂、蒸酒房、榨油房、枧厂、树胶厂、糖厂、米绞、火油店、炮串店,及一切贮藏爆炸品之房屋,或与上列工厂同等者”,无论高矮,其上盖材料都必须采用耐火材料。而其他建筑物,只要超过规定的高度,其上盖也必须采用耐火材料建筑。此外,对于汽车场、戏院、厨房、煤油建筑物、久用棚厂、临时棚厂等容易发生火灾的建筑物,更是对其面积、结构、位置、楼梯及所使用的建筑材料等,都提出了明确的限制,以减少火灾隐患。尤其是对于称之为“煤油建筑物”的抽油机、油池、油仓等类建筑物,更是规定必须在政府严格监督下建造和使用。<sup>⑥</sup>这些规定,对于减少各类建筑物的火灾隐患、加强消防安全有积极的意义。

<sup>①</sup> 《广州市警察局训令》,广州市档案馆藏档案,全宗号8,目录号4,卷宗号232。

<sup>②</sup> 广州市警察局编:《广州市警政概览》,第126页。

<sup>③</sup> 广州市市政厅总务科编辑股编:《广州市市政例规章制度汇编》。

<sup>④</sup> 广州市警察局编:《广州市警政概览》,第126—127页。

<sup>⑤</sup> 李采芹主编:《中国消防通史》,第1351页。

<sup>⑥</sup> 广东省会公安局统计股编:《市民要览》,第155、159、163、166、171、177页。

#### 四、冬防制度

冬防制度是民国时期广州的一项重要的治安制度,其目的在加强冬季特别是春节前后的治安管理。冬防的时间,基本上都从每年1月开始,至3月上旬结束,大体就是农历的十一月至第二年的正月,具体时间视当年的实际情况有所不同。如1924年的冬防日期为“夏历本年十一月十日起,至夏历明年元月底止”,<sup>①</sup>也就是阳历的12月6日到翌年(1925年)的2月下旬;1930年则“由二十年(即1931年)一月八日起至三月一日止”,<sup>②</sup>就是农历的十一月廿一日至次年的正月十三日;而1945年的冬防时间,则自1945年12月20日起至1946年2月10日止,<sup>③</sup>农历相应为当年的十一月十六日至次年的正月初九。因为这段时间靠近年关,歹徒捞钱过年心切,蠢蠢欲动,伺机作案,一般都是刑事案件的高发期,而广州的冬天干燥少雨,这段时间正值风高物燥之季,是火灾的高发期,因此,广州的冬防主要有两防,一防刑事案件,二防火灾。

在冬防期间,广州警方一般都会采取增加警力、加强戒备、加强巡查、加派岗位,加强对旅馆、戏院、酒楼、妓馆、码头、车站、车夫馆等人流复杂之地的检查,加强枪支管制等措施,防止刑事案件的发生。在消防方面,消防警察机构一般都会采取下列措施:

一、加强训练,提高应对能力。1929年冬防期间,消防总所对总所及各分所的消防警察加强了训练,要求“未受训练之队警一律加以训练”。当时市消防总所所长陈墨香“经拟定计划,将总分所队警,分期调入总所训练,预计八个月内,即可使全市队警均受训练。现在期限未及八个月,已届冬防,故除仍依照原定计划,分期训练外,其余未受训练者,先行加以简易训练,以应冬防之用”。<sup>④</sup>1931年冬防期间,消防总所还在文明路中大操场举行了一次大规模的消防会操,消防警察表演了驾车、攀绳、跳高、跳远、跳救火网等救火技能。<sup>⑤</sup>这种近似演习的会操,既可以检验消防警察平时的训练水平,又可以加强各消防所之间的协作,还是生动的消防宣传,对于提高市民的消防意识和消防技术有着积极的作用。

二、加强消防设备的维护整修,添置消防设备,增强消防实力。民国时期,广州消防警察的消防设备既比较落后,又很紧缺,亟须充实更新。因

此消防总所便有意利用冬防这个有利时机,努力争取各方面的支持,充实更新消防设备。例如1929年冬防期间,市消防总所所长陈墨香在争取市公安局长欧阳驹的支持后,对消防设施进行了大规模的更换和添置。首先是换置了帆喉。帆喉乃重要的消防工具,如帆喉破烂,则对救火影响极大。到是年冬防时,广州市消防总所及各分所之帆喉,因保护不善,多已腐烂,不能胜任消防工作。陈墨香上任后,抓住冬防的机会,向公安局提出对帆喉以新换旧,得到公安局的同意。再就是添置内街救火机。广州的内街狭窄,河南等地无桥梁抵达,大型救火机皆不能赴救,惟赖内街用之小机。但本市内街之小救火机,为数甚少,只有数辆,不敷应用。陈墨香向公安局要求添置6架小型救火机,也得到批准。<sup>⑥</sup>

三、积极进行消防宣传,加强消防检查,提高市民的消防意识。在1945年冬防期间,广州市警察局要求各分局劝导辖区内居民采取措施,以消除消防隐患。如要求居民拆卸“凉棚、风兜、葵棚、竹篱之一切易于惹火之建筑物”,检查“市内售卖电油、煤油、炮竹、纸料、颜料、山货及一切容易惹火物品之商店”,注意市内空铺空屋“有无遗留火种或堆置易于引火之物”。同时广州市警察局还要求各分局“派警按户劝导居民切实注意防火,不得于厨房炉灶堆置木料、废纸,并须于灶口设置锌铁等围栏,以免火向外泄,及于户内随时存贮盈水、水桶,以备万一”。<sup>⑦</sup>在一些人群密集之处,广州市公安局还强制要求设置一些消防设施。如1929年冬防期间,广州省会公安局消防总所“按照该所规定之公众场所置备灭火筒办法,强令各戏院、酒楼、旅店及其他娱乐场所,购置灭火筒,以便遇有小火警,可以随时自身救熄”。除了规定公共场所必须购置灭火筒以外,消防总所认为“其他商店,能各备灭火筒一二具,则有助于消防至大。

① 《广州市市政公报》第159号,第8页。

② 广东省会公安局统计股编:《治安纪实》(警务统计丛刊第一种),1931年印,第101页。

③ 广州市警察局秘书室编:《复员后之广州警政》,第32页。

④ 《广州市市政公报》第380号,第40页。

⑤ 《广州市市政公报》第380号,第47页。

⑥ 《广州市市政公报》第348号,第39页。

⑦ 《广州市警察局训令(行保字第89号)》,广州市档案馆藏档案,全宗号7,目录号7,案卷号100。

故一面劝谕普通商店置备灭火筒,以防不测”。<sup>①</sup>这些措施对于火灾的预防,无疑可以发挥积极作用。

四、在冬防期间,警方对警察出勤的要求较平时严格,一般不允许轻易请假。对消防警察的要求就更严,规定消防警员要驻队待命,随时准备应对可能发生的火灾,严禁擅离职守和非因公外出。公安局对冬防颇为重视,督促甚严,几乎每年都有因在冬防中表现不好而被处分甚至撤职者。

与此同时,驻穗的军队和民间消防组织也积极配合公安局冬防,加强治安和消防工作。

## 五、消防的功能

消防最基本的功能是防火灾救火灾,挽救火灾所造成的损失,保障人们的生命财产安全,为地方经济的发展保驾护航,由此间接地促进地方经济的发展。民国时期,消防的这一功能在广州也体现得非常明显。资料显示,在20世纪20—30年代,广州市每年发生的火灾呈现出逐年增加的趋势,30年代平均每年发生的火灾更是在200次以上。但与此相反的是,每年被火灾焚毁的房屋间数、火灾所造成的损失却呈现出逐年下降的趋势。从火灾发生的次数来看,1923年广州市共发生火灾158次,而1935年则为210次,是1923年的1.33倍。从每年被焚毁的房屋间数来看,1923年广州市火灾焚毁房屋951间,而在1935年则焚毁房屋369间,仅为1923年的38.8%。从火灾所造成的损失来看,1923年广州市火灾所造成的损失为860760元,而1935年的损失为382480元,仅为1923年的44.4%。<sup>②</sup>尽管不同年份之间的数值有波动,但是这段时期内广州市火灾发生次数增加、所造成的损失反而下降的趋势比较明显。导致这种现象虽然有多方面的原因,但消防事业的发展应该是首要的因素。20世纪20—30年代是广州城市近代化发展较为迅速的时期,也是消防安全形势日益严峻的时期。正因为广州的消防事业在此期间得到了发展,消防设施得到扩充改善,消防组织的实力得到增强,市民的消防意识有所提高,消防的防灾救灾能力得到增强,由此才造成在火灾发生次数增加的情况下,火灾所造成的损失反而下降的现象。

消防事业也促进市政设施的完善,推动市政建设的发展。由于人们消防意识的提高,民国时期广州的一些重要市政设施的设计、建设,都考虑

到消防安全的要求。例如1931年建成的广州中山纪念堂,是当时我国最大的一个会堂,可容纳6000人。建筑师吕彦直在设计时充分考虑到一旦发生火灾等事故时,大量观众需要迅速、安全地疏散这一重要问题,中山纪念堂共设置了10个出口,全部观众可以在数分钟内疏散出去。同时中山纪念堂还采用了一些防火技术,以减少火灾隐患。<sup>③</sup>实际上,充分考虑消防安全是近代市政建设的发展趋势,广州也在努力适应这一趋势。1929年1月广州市政府发布《防火办法通告》以及后来颁布的《修正取缔建筑章程》,要求一些建筑物使用耐火材料,设置消防通道,放置灭火器具等,都是广州积极适应这一趋势的表现。

消防事业还促进了城市管理事业的发展。随着近代工商业的发展,一些生产、销售、储运易燃易爆物品的工厂、商店、仓库和运输公司在广州纷纷建立。这些物品危险性很大,稍有不慎,就可能酿成火灾或其它事故,给城市人民的生命财产带来巨大的损失,给城市建设造成很大破坏。因此必须从生产、销售、储运等各个环节加强管理,这是城市管理的具体内容,是城市维护自身安全的必然措施。广州市消防部门从加强消防管理的角度出发,制定一些规章、制度,加强对易燃易爆物品的监管。这些制度的建立不仅可以大大减轻这些物品的危险性,而且也有助于城市管理向着规范、有序的方向发展。

消防事业不是一项孤立的事业,它与自来水、通讯、交通等事业密切相关,没有这些行业的配合,消防事业要发挥它的作用是很难的。因此,要建立一种有效的消防体制,就必须协调好与其它部门通力合作,这就需要一种高效、灵活的市政管理体制,近代消防事业的发展向市政管理当局提出了这样的要求,促使市政管理朝着这一方向前进。民国时期,自来水成为主要的消防水源。但是由于广州自来水用户日众而水量供应有限,因此广州市自来水管理处与消防队之间因为消防供水问题产生了一些矛盾。在这种情况下,市政当

<sup>①</sup> 《广州市市政公报》第348号,第40页。

<sup>②</sup> 广州特别市政府统计股编印:《广州市火灾统计》,第6页;广东省会公安局统计股编:《广东省会警务纪要》,第76页;广州市警察局编:《广州市警政概览》,第32页。

<sup>③</sup> 孟正夫:《中国消防简史》,群众出版社1984年版,第219—220页。

局就必须进行协调,建立一种有效的管理体制以避免类似问题的发生。例如1945年11月18日下午2时,广州市海珠路和宁里30号发生火灾,消防队在接到报告后,“即率驰机车前往赴救,并一面用电话通知自来水公司放水”。在扑救火灾时,由于自来水公司没有放水,消防队“再电话请警察局总值日官暨太平分局通知自来水公司迅速放水,而该公司竟置之不理”,始终没有开放自来水。不得已之下,消防队只好组织太平区和靖海区义勇消防队等200余人挑水来供应救火机,经过四个多小时才将火灾扑灭。后来在消防总队的要求下,广州市警察局“飭科派员赴自来水管理处洽定改善办法,由该厂于十一月二十日起特设专负责消防任务之工作人员一班,凡闻火警电话,即用油渣发动机开放水量,需时十五分钟即可充分供水灌救,嗣后可免迟缓之虞”。<sup>①</sup>同时,市政当局根据消防机构的建议与要求,制定了一些管理法规,加强了对电话、城市交通等市政公用事业以及公园、戏院等公共场所的管理。

## 六、存在的问题

民国时期广州的消防事业虽然取得了一定的成绩,诸多方面都有进步,但同时还存在一些问题:

一、民国时期广州消防事业的发展落后于广州城市近代化的需要。民国时期广州城市近代化加速,城区范围、城市规模以及城市人口都增长较快。1921年2月15日广州建市时,广州市第一次划定的市区范围(即当时所称的警界区域)面积(连同水面)为35749亩(23.83平方公里),此后几经扩展,至1949年广州解放前,市区范围水陆面积达29万亩(193.33平方公里),市区范围扩大了7.11倍。<sup>②</sup>而广州的城市人口,1918年广州市政公所成立时宣布的人口数为70.49万,1921年广州正式建市时人口数为79万,到1947年广州城市人口数为132.7万,在全国各大城市中居第四位,人口总量增长了将近一倍。<sup>③</sup>在城区范围不断扩大以及城市人口不断增加的同时,广州的经济和城市建设也有相当的发展。

但是在这个过程中,广州消防事业的发展却不能适应城市发展的需要。经济的发展,新式工商企业纷纷建立,纺织、火柴、面粉、炼油、造纸、烟花爆竹、百货商场等高风险企业增加,导致火灾隐患加重;市政建设发展,高楼大厦增多,增加了消

防的难度;人口增多,住房日益密集,也加重了消防的任务。现实表明,广州在城市近代化过程中对消防事业提出了更高、更严的要求。然而,广州消防事业的状况,却不能适应这一要求,令人失望。民国建立时,广州的消防警察有120人,虽然在抗战前一度增加到300余人,但是到广州解放前的1949年7月,又减少到149人,这与同时期广州城市人口的迅速增长形成了鲜明对比。1921年广州城市人口为79万,面积为23.83平方公里,消防警察为131人,<sup>④</sup>平均每6031人拥有一名消防警察,平均每平方公里拥有消防警察5.497人;而在1948年,广州城市人口为132万,面积为193.33平方公里,消防警察为147人,<sup>⑤</sup>平均每8980人才拥有一名消防警察,平均每平方公里拥有消防警察0.76人,不足1人。1948年平均每平方公里拥有消防警察人数为1921年的13.8%。消防警察在城市人口和城市面积中的比例不升反降的事实,与广州近代化对消防事业提出的要求恰成尖锐的对立,说明广州消防事业的发展远不能适应城市发展的需要。即使广州存在民间消防力量,但是这些消防组织不但人数有限、规模不大,而且设备落后、队员技能不高,并不能从根本上扭转消防事业落后于城市近代化需求的局面。

二、与全国其它城市相比,民国时期广州消防事业的发展落后于其它城市。在1935年,广州的消防警察人数居于全国第三位,救火机数量居于全国第二位。但抗战时期广州消防事业损失惨重,直至解放前仍未恢复到抗战前的水平。到1949年的时候,广州的消防警察人数居全国第九位,消防车数量仅居全国第七位,落后于上海、北平、天津、重庆等城市。<sup>⑥</sup>这说明在民国后期广州的消防事业发展缓慢,越来越落后于国内其它的

<sup>①</sup> 《广州市警察局训令(行消字第393号)》,广州市档案馆馆藏档案,全宗号7,目录号11,案卷号161。

<sup>②</sup> 广州市地方志编纂委员会编:《广州市志》(卷2),广州出版社1995年版,第152、157页。

<sup>③</sup> 广州市地方志编纂委员会编:《广州市志》(卷2),第277—278页。

<sup>④</sup> 广州市市政厅编辑股编:《广州市市政报告汇刊》,第316页。

<sup>⑤</sup> 《广州市警察局消防警察总队队员役名册》,广州市档案馆馆藏档案,全宗号7,目录号7,案卷号8。

<sup>⑥</sup> 孟正夫:《中国消防简史》,第226—228、232页。

大城市。

三、消防力量在地域上分布很不平衡,主要集中在几个商业中心和富裕人群聚集的区域,这与当时广州火灾发生的地域不太一致。民国时期广州市火灾的发生,以九区、十一区、五区为最多,官方的消防警察与各种民间消防组织也几乎集中在这些地区。七区、十区等地每年发生的火灾也大大超过了平均水平,但这些地区仅有几支设备落后的民间消防队。而在面积广大但又交通不便的河(珠江)南地区,消防警察则仅有一个分所(分驻所),消防设备也仅有一台小型救火机,民间消防组织则只有两支装备简陋的消防队,远远不能满足消防的需要。在1933年海珠桥建成之前,河南地区因为跟市区隔着广阔的珠江,大型救火机无法渡江,一旦发生重大火灾,只能依靠小型救火机来救火,往往不能及时将火灾扑灭,拥有一定消防实力的河北地区只能隔岸观火,爱莫能助。例如1929年2月26日晚,河南的芳村中市横街13号万安堂药材店发生火灾,长堤慈善救火会闻讯后准备冒雨前往施救,“惟机(指救火会的自动救火大机——引者)原拟驶至黄沙车站附近,再行驳艇过海,直至火场施救。奈是时海面,所有船艇,因避风雨,驶往别处,遍觅亦无渡船可唤,队员至是,欲过无从。但见火头高烧,真有英雄无用之叹”,只能眼睁睁地看着大火肆虐。<sup>①</sup>同年4月2日上午,十二区正署附近的河南洗涌中约22号谦成席店发生重大火灾,“惟隔一衣带水,救火机不能驶过”,无法集中力量扑救火灾,最终“烧去十二区正署及二十六号琼珍茶居、泰来炭店共四间,损失约二万元”。<sup>②</sup>还有幅员广阔的警界外地区,虽然每年发生的火灾次数大大超过了市区的许多地段,但是因为距离消防警察驻地遥远,民间消防组织也极少,一旦发生火灾,只能由居民自己尽力扑救,往往会火烧连营,损失巨大。这些地区虽然房屋并不密集,每次火灾烧毁的房屋间数却在广州各区中最多,这是因为火灾得不到及时赴救,反映了这些地区消防力量的严重缺乏。

四、民国时期广州的消防事业经费严重不足。对于消防总所来说,每年的经费仅够支付消防警察的薪饷,如果要购置新的消防装备,则只能通过其它办法获得经费。不仅如此,作为发展消防事业而专门征收的消防年捐,在很长一段时间内被挪作它用,甚至连消防总所新址的建设也拖延了

四年之久。<sup>③</sup>与其他警察相比,消防警察的待遇比较低,且长期得不到提高。甚至在1947年,“该总队(按:指消防总队)司机,轮至值休期间,有由该总队长介绍往接替市内公共长途汽车司机工作”,<sup>④</sup>消防总队的司机不得利用休息时间出去挣外快,反映了消防警察经济境况的窘迫,消防司机此举实属无奈。

五、消防制度不能得到有效落实。民国时期,广州市政当局虽然制定了大量的消防法规、规章,但是其中相当一部分法规或规章并未得到有效落实而成为一纸具文。例如对于凉棚的禁止。民国时期,广州市民常在屋外建造凉棚,以作避暑防雨之用。因为凉棚多用竹木材料搭盖,而且建造又不规范,成为民国时期广州的一大火灾隐患。公安局也认识到凉棚的危害性,几乎每年都要发布禁令,要求市民在秋季时予以拆卸。但这些规定并未得到严格执行,建造凉棚的现象屡禁不绝。直至1949年广州解放前,广州市警察局仍为市民不按规定拆卸凉棚而头痛不已,每年因此而引发的火灾也比比皆是。<sup>⑤</sup>但是警察局就是拿不出切实可行的办法。禁止凉棚的制度得不到有效落实,其它的消防制度和规章落实的情况也差不多。可以说,民国时期,消防方面有法不依、有章不循在广州是一个普遍现象。

[郭华清:广州大学人文学院教授

陈享冬:中山大学历史学系博士研究生

邮编:510006]

[责任编辑:蒋梅]

① 广州特别市政府统计股编印:《广州市火灾统计》,第72页。

② 广州特别市政府统计股编印:《广州市火灾统计》,第73—74页。

③ 广州市市政厅编辑股编:《广州市市政报告汇刊》,第47、48页。

④ 《广州市警察局训令(警署特第2349号)》,广州市档案馆藏档案,全宗号7,目录号7,案卷号66。

⑤ 《广州市警察局训令(警行消字第3193号)》,广州市档案馆藏档案,全宗号7,目录号7,案卷号100。