

[文章编号] 1671-881X(2010)01-0082-05

张之洞督鄂与湖北省府主导汉口市政改革

方秋梅

[摘要] 张之洞督鄂之前,汉口官办市政未能积极应对汉口开埠后城市发展面临的新形势。张之洞督鄂时期,设立新的市政管理机构,强化省府对汉口市政的管理,整体布局汉口市政建设,大规模地开展汉口市政工程建设,鼓励商人参与汉口市政建设,逐渐形成了湖北省府主导汉口市政改革的管理格局。湖北省府主导汉口市政改革,是张之洞推行湖北新政的自觉有为的阶段性的结果,是张之洞以总督身份强势领导并专制地方的结果,也是张之洞实力推行官治的结果。

[关键词] 张之洞督鄂;湖北省府;主导;汉口市政改革

[中图分类号] K25 [文献标识码] A

研究张之洞督鄂及其湖北新政,就少不了研究汉口的市政改革。有关张之洞督鄂时期汉口市政改革的研究成果已经不少,但基本上从研究张之洞个人的角度去谈汉口的市政改革。事实上,张之洞作为湖广总督,他代表了湖北省府。张之洞督鄂后,湖北省府直接指挥汉口市政改革,不仅标志着汉口市政进入了一个崭新的发展时期,还导致了汉口市政管理格局发生了重大变化。认识到这一点,是我们进一步探讨后张之洞时代汉口市政发展变化的大势与市政发展格局的前提,也有助于我们认识晚清民办市政的地位与性质。那么,张之洞督鄂时期汉口市政发展格局发生了怎样的变化?其主要表现如何?身为总督的张之洞在这种新的市政管理格局形成的过程中起到了怎样的作用?这将是本文所要探讨的主要内容。

一、张之洞督鄂前汉口市政概况

张之洞督鄂之前,汉口官办市政未能积极应对汉口开埠后城市发展面临的新形势。

当时,汉口官办市政的主要机构是汉阳府、县和江汉关道,它们与以督抚为首的湖北省府,市政管理思想保守,对于汉口市政关注的核心是维护城市安全与社会稳定,而对于汉口市政体制则缺乏主动变革的意图。因此,不论是修理火政,组织冬防,强化路灯管理,还是创设官渡,赈灾恤民,筑城、防水,修理街道,官府要么致力于防控,要么是进行事后补救,缺乏着眼于城市社会经济长远发展的宏观市政规划。

由于缺乏积极的建设与管理,身为中国商务“大码头”的汉口,河岸失修,码头拥挤难行,街道狭窄,火灾频发,疫病不时流行,如此等等,势必制约汉口商务的发展。而不断发育的汉口市场已经迫切要求人们将市政的眼光放宽,加强汉口市政的建设和管理。

二、张之洞督鄂时期湖北省府主导汉口市政改革格局的形成

张之洞督鄂时期,汉口华界市政改革才正式启动,市政发展转入快车道,而这些都与以张之洞为首

的湖北省府的积极倡导、直接主持密切相关。张之洞督鄂之后，以张之洞为首的湖北省府积极主持汉口市政改革，逐渐形成了湖北省府主导汉口市政改革的管理格局，其主要表现在以下四个方面：

（一）设立新的市政管理机构，强化省府对汉口市政的管理

1899年设立的夏口厅，就是新的汉口市政管理机构之一。在夏口厅设立之前，汉口附属于汉阳县，城市管理没有正印专官，而是由汉阳县、汉阳府、江汉关道、湖北省府等上级机构及其官员兼理，以及由巡检司、保甲局、官渡局等的机构及官员辅助管理。夏口厅设立后，原驻汉口的汉阳通判撤离，汉阳县官员从此不能对其行使管辖权，改汉口同知为夏口抚民同知，汉口从此有了属于本城市的正印官，其行政建制地位较此前相对独立，加之分治后又划得襄河以北原属汉阳县的1000平方公里辖域，城市发展可能拓展的空间广阔，“为日后汉口市的建立架好了阶梯”^[1]（第220页）。夏口厅的建立，是对汉口城市建制的一次里程碑式的重大变革，因而在汉口市政史上具有重要意义。

不过，夏口厅其实并不能独断汉口政务，因为许多设于汉口的新、旧市政机构如官渡局、汉口堡工局、保甲局、江汉关道、马路工程局等，不是听命于夏口厅，而多直接听命于省府（总督）。所以，夏口厅设官专治在很大程度上又是出于张之洞方便省府处理汉口事务、加强汉口市政管理的需要而进行的市政建制调整。

汉口警察局是省府为加强对汉口市政的管理而新置的又一重要市政机构。警察局之设系鉴于原有社会控制体系保甲制的败坏。汉口的保甲制至张之洞莅鄂时已经徒具形式，“奉行日久，已成具文……认真办事者百无几人……敛百姓之财不能办百姓之事，治盗不足，扰民而有余”，“索贿争先，捕贼则落后”^①。保甲局因之“积习相沿，有名无实”^②。保甲制这种病民扰民、效率低下的半官方社会管控体制亟待革除。武汉三镇的警察制就是在这样的情形之下因省府的积极推动才逐渐出炉的。

武汉三镇警察之设，系仿照日本警察制而行，在创办的时间上以武昌最早，在1902年，汉口次之，在1904年。与武昌通过废改保甲局以创设警察局不同，汉口是先改保甲局为清道局，再改清道局为汉口警察局的。

汉口警察局是以武昌警察局为模范设置的，其职责包括户口清查和管理、治安、消防、道路交通管理、路灯管理、公共卫生管理等市政管理的诸多方面^③。因此，汉口警察局是一个管理职能繁多的市政机构，警察制的建立标志着汉口开始拥有一个崭新的城市社会日常控制体系。

警察局的创设，是张之洞深化湖北新政的重要举措。张之洞很重视警察的创设，他鉴于日本凡一切查户口、清道路、防火患、别良莠、诘盗贼皆此警察局为之，认为“警察若设，则差役之害可以永除。此尤为吏治之根基，除莠安良之长策”^[3]（总第1415页），可以刷新吏治，提高地方行政效率，加强市政管理，创设警察为“推广新政之根基”^[2]（总第4195页）。因此，汉口警察局的创设就是湖北省府在汉口推行新政的重要的一步，也是清末汉口市政改革的重要要内容之一，也是汉口市政管理和社会控制向现代化转变的产物和标志。

汉口警察局创立时，总办为汉阳知府。汉口警察局直接听命于总督，夏口厅根本就无权干预汉口市政，故汉口警察局的创设同样体现了省府在汉口市政管理、市政改革中的主导作用。

张之洞督鄂时期，湖北省府还根据汉口市政建设需要，针对某一工程的建设设立具体负责并听命于总督的市政机构。如：为了修筑后湖堤，专设“汉口后湖堤工局”，以江汉关道为总办，夏口厅同知等协助办理。为了修筑汉口马路而设立“汉镇马路工程局”，以湖北候补知府周以翰委充，并由江汉关道“督饬妥筹办理”^[2]（总第4272页）。后湖堤工局和马路工程局均直接听命于总督。由此可见省府在汉口市政建设中的主导作用。

（二）整体布局汉口市政建设

张之洞督鄂时期，对汉口市政建设虽然没有十分具体详细的规划，但还是逐步摸索出了一个粗略的革新汉口市政的整体计划。19世纪90年代的最初两年，张之洞就筹划修筑汉口后湖长堤，以便拓展市区、繁荣市面，但由于经费和技术的原因而暂时搁置。此前，芦汉铁路汉口段已建成通车，汉口铁路沿线

建有刘家庙江岸、大智门、玉带门 3 个车站,给汉口市场的发展带来了巨大的商机。当时,租界由于距离铁道近、面向大江,而且码头、道路等基础设施远较旧市区完善,其市场发展在铁路通车后明显更具竞争优势。于是,张之洞及其幕僚们又开始谋划开辟汉口马路,考虑如何沟通铁路与旧市区,开发新市场,以便带动华界市场的发展。到了 20 世纪的最初几年,张之洞布局汉口市政建设的整体思路已经形成:筑后湖堤,作为拓展市区的预备空间;拆汉口城垣,扫除拓展市区的障碍;并依城基筑路,开拓市区靠近大智门车站一带的马路,以联络铁路、开辟新市区、发展华界市场;展宽旧市区街道,控制市区房屋建造。此外,张之洞还曾计划修筑联络汉口与武昌、汉阳的铁桥^①。张之洞督鄂时期,汉口市政建设就是在这个整体思路的引导下展开的。

(三)大规模地开展汉口市政工程建设

汉口从 1904 年开始大规模地筑堤、拆城、修路。1904 年开始修筑后湖长堤(民初称之为“张公堤”),该堤长达 30 余华里,将汉口市区及其西北广阔的后湖水域囊括其中。1905 年该堤基本筑成,耗银 100 万两左右。这是自明代以来为保护或拓展市区所修筑的最大规模的堤防工程。筑堤不仅带来汉口城市陆地面积自然拓展,还使得市区陆地面积迅速人为拓展,新一轮的官办和民办市政建设得以在汉口展开。由此亦可见堤防兴筑给汉口市政建设带来的巨大的导向性影响。

1905 年,张之洞开始下令拆除汉口城墙,就墙基修筑马路。汉口城垣长达 10 余华里,建筑工程浩大,耗银 20 余万两。拆除汉口城墙因而也是一项浩大的工程。从拆城后到城垣马路建成,又费时约 1 年余,可知新建马路工程之浩大。后城马路修筑时,尽管耗费不过银 7 万余两^②,但它的修筑却对汉口尤其是对近代汉口城市发展起到了“四两拨千斤”的作用:导致了市内现代化交通网络的初步形成,大大加快了汉口城市化和商业化进程,改变了汉口的城市面貌。由此可见湖北省政府在汉口市政改革中所发挥出的积极导向性作用。

此外,张之洞督鄂时期,还下令在汉口拓展旧市区街道,修筑了集稼嘴驳岸^③(总第 4632-4633 页);改良狱政,扩充并将中式“卡屋”(监狱中关押囚犯的地方)全部“仿造西式”^④建成新式监狱,“分地建设”^[3](第 511 页)菜亭,等等。以上大、小规模 of 市政工程建设经费都是由省府筹措的,省府在汉口市政工程建设中的主导地位是显然的。

(四)鼓励商人参与汉口市政建设

电话、自来水、电灯均为城市发展的基础性设施,也是现代城市所必备的公共事业。张之洞督鄂时期,积极鼓励商人经营汉口的电话、自来水、电灯。1900 年,省府在武昌和汉口开设了电话局。1902 年,电话局扩充,资金不足,张之洞责成商人集股经营,由大商人刘歆生出任商办电话公司董事,汉口电话由官营转为商营,“这是全国商营电话的开端”^[4](第 135 页)。1905 年,湖北省府曾打算官办汉口水电^⑤,但因困于资金,又不愿由洋商经办,故未能如愿。但当华商宋炜臣等集资稟请开办汉口水电时,张之洞在审核后予以批准并准予专利,同时申明“此举前经本部堂飭该商等由官提倡,应即筹拨官款三十万元作为股本,其办事、分利各章程应与商股各股东一律办理”^[5](《实业志》),以示鼓励商办而不干预公司事务。此外,省府还招商办理汉口、武昌间的轮渡^[2](总第 10625 页)。正是由于省府的积极鼓励商办并坚持由华资主办,才从根本上保障了汉口华界市政利益,从而也显示出省府在汉口市政建设中的主导作用。

三、省府主导市政是张之洞强势督鄂的结果

晚清中国市政改革是在列强的侵袭之下国人试图自强并在西方文明的影响之下展开的。按照西方市政管理的原则,市政应该体现城市自治或民治的精神,城市事务应该由城市自治体——城市内部产生的组织主体来管理城市,市政改革的直接的主导力量应该是城市的行政主体或组织主体。然而如前所述,张之洞督鄂时期,在汉口的主要市政工程建设乃至市政改革,实际上是在湖北省府的主导下进行的。那么,我们应该如何看待张之洞督鄂与湖北省府主导汉口市政改革的关系呢?

(一)湖北省府对汉口市政改革的主导,是张之洞推行湖北新政的自觉有为的阶段性的结果

张之洞督鄂之后,便大刀阔斧地实行改革,集中在武汉地区开展新政,开办汉阳炼铁厂,湖北枪炮厂,湖北布、纱、丝、麻四局,修筑铁路,鼓励发展民营工商业,创办新式教育,编练新军,以总督张之洞为首的湖北省府一变而成为富有革新精神的领导机构和主导武汉三镇新政的总机关。不过,就张之洞督鄂施政的总体情况来看,从开始实行新政起至19世纪90年代初期,张之洞湖北新政的重点在官办的军工和重、轻工业制造上,对于武汉三镇的市政并未切实关注。直至19世纪90年代中后期,张之洞才开始关注市政问题,汉口的市政改革才得以在省府的主导之下大规模展开。也就是说,汉口市政改革开始于张之洞湖北新政的中后期,它在实施的时间上滞后于开办机器工业的创办,而后者实施的地点主要就是集中在汉阳和武昌两地。这种具体改革进程上的时间差和地点差,实际上反映出改革的总指挥张之洞本人在改革的不同时段对于商业及汉口城市地位重要性认识的差异。

的确,张之洞对于商业及汉口城市地位重要性的认识经历了一个发展变化的过程。张之洞督鄂时期,洋务运动在中国已经进行了20余年,李鸿章、左宗棠等举办洋务的中坚分子因此成为既能震慑一方又能牵动中枢视听的实力派。甲午战后,张之洞开始批评传统的商务政策,主张在各省设立商务局、培植商人势力,呼吁朝廷重视商务,以便御侮图强。他认为“商务为富国第一义,内保利权,外筹抵制,居今更不容缓”^[2](总第10229页)。戊戌变法期间,张之洞已经形成了“新型的‘大商务’观念”^[1](第324页),提出了“商为主,工为使”^[2](总第10328页)的主张。他还将商业的重要性提高到关系国家兴亡的高度,他说:“日后中国岂能以兵存,仍是以商存耳。”^[3](总第8235页)

随着张之洞对商业重要性认识的加深,他对汉口商业和汉口城市地位的重要性也有了越来越深刻的认识。1898年,张之洞以陕甘、河南、两广、湖南等地均“不如汉口地势适中四达”为由,请在上海设立商务局的同时,在武汉择地设立商务局^[2](总第1327-1329页)。他在委员创办汉口商务公所时说,“今日阜民之道,自以通商惠工为要策。汉口为南北水陆交冲之地,华洋商贾荟萃之区,与各省气势易通,与外省声息亦甚易达,自宜设法鼓舞。”^[2](总第3577-3578页)

其后,张之洞又鉴于汉口商务和对外交涉事务及城市地位的重要,于光绪二十四年十二月(1899年1月)奏请在汉口设官专治:

湖北汉阳县属之汉口镇,古名夏口,为九省通衢,夙称繁剧。自咸丰年间创开通商口岸以来,华洋杂处,事益纷烦。近年俄、法、英、德、日本各国展拓租界,交涉之件愈形棘手。且奉旨开办芦汉、粤汉南北两铁路……,将来告成,汉口尤为南北各省来往要冲,市面愈盛,即交涉愈多。乃汉阳县与汉口,中隔汉水,遇有要事,奔驰不遑……且以后铁路由该镇通济门外至黄陂县界之滢口口数十里间,悉成繁盛之区……自非有正印专官驻扎汉口,不足以重交涉而资治理^[2](总第1333-1334页)。

奏请获准。于是张之洞在汉口设立了夏口厅及同知。他还奏定汉口同知官缺为“冲繁疲难”四字最要缺。由上述不难看出张之洞对汉口商业前景的看好,以及对汉口城市地位的重视。

与此相应,张之洞也日益关注汉口的市政建设。从19世纪90年代末期开始,张之洞大刀阔斧地在汉口开展市政建设,近代汉口市政改革才开始正式启动,并成为清末湖北新政的重要组成部分,以张之洞为首的湖北省政府由此成为汉口市政改革的主导机构。因此可以说,湖北省府主导汉口市政改革格局的形成,与张之洞对商业及对汉口城市地位重要性的认识直接相关,是张之洞推行湖北新政过程中的阶段性自觉的结果。

(二)湖北省府主导汉口市政改革,是张之洞以总督身份强势领导并专制地方的结果

市政改革是清末新政的重要内容之一,而清末新政是一场自上而下的社会变革,它实际上是由清廷与地方督抚共同主导完成的,所以督抚主导市政,是清末市政发展、改革过程中普遍存在的一种现象。对于湖北而言,汉口的市政改革是湖北新政的重要组成部分。处于督抚眼皮之下的汉口,被纳入督抚的直接掌控之下,成为湖北省府推行新政的直辖区,是不难理解的事情。可以说,湖北省府主导汉口市

政改革,是清末自上而下社会变革的产物。

不过,湖北省府对汉口市政改革的主导,按理说并不必定由总督躬亲行事。湖北省府主要行政机构及相应官员有总督、巡抚和藩司、臬司,后二者是前二者的下属,而巡抚虽较总督职位稍低,但并非总督的下属,他与总督同负行政之责。对于汉口而言,巡抚完全有可能主导汉口市政。然而,事实上张之洞督鄂乃至张之洞两次署理两江时期,历任湖北巡抚都未能如此。在这期间,湖北巡抚如奎斌、柯逢时、于阴霖、谭继洵、端方等,他们有的是张之洞的旧属或曾经保荐的人,如奎斌、于阴霖,有的不是。他们中不乏勤于作为、敢于作为(如于阴霖)甚至敢于作为又有能力有作为者(如端方),但是,他们与张之洞共事、巡抚湖北时,基本上只能在张之洞容忍的权限范围之内作为。柯逢时与张之洞不谐,不得不离开湖北;于阴霖勇于吏治,与张之洞存在分歧,也不得不离开湖北;谭继洵在张之洞署理两江时,行事多秉承其旨意;甚至像端方这样的能人强人在湖北也未能大有作为,他在张之洞进京陛见时,有关汉口后湖筑堤之事,不能自作主张,必待张之洞为之决断。如此种种,足见张之洞身为地方最高长官专制一方的强势地位。因此,湖北省府主导汉口市政改革,主要表现为身为总督的张之洞个人的强势,体现了张之洞的改革意图。

(三)湖北省府主导汉口市政的管理格局的形成,是张之洞实力推行官治的结果

张之洞督鄂前夕,作为省府下属机构的汉阳府和江汉关道,虽然均负有管辖汉口的责任,但都没有全面管理汉口华界市政的职权和财力,汉口市政发展迫切需要更高层次的行政机构来整合改革力量,主导市政改革。而张之洞督鄂,实行强势领导,正好实现了这种整合,统合了官治力量。

同时,张之洞督鄂时期,以张之洞为首的湖北省府主导汉口市政,也与汉口城市社会自身发育的不充分有关。不论是传统的善堂、公所、水龙会等组织,还是新式的商会,它们都还没能整合为整个城市范围内的统一的利益共同体,尚不足以担当起管理整个城市的重任,并且,它们也缺乏这种自主管理上的足够的主体意识。因此,汉口商界和民间组织,都还没有足够的实力管理整个城市、主导汉口市政。

在主客观情势之共同作用下,张之洞长袖善舞,从而形成了以其为首的湖北省府主导汉口市政的管理格局,其实质虽然依旧是官治,但却是比张之洞督鄂之前更具政治强势、更加积极有为的一种新型官治。

注 释:

- ① 引自《申报》1902年6月9日第2版。
- ② 引自《申报》1902年4月13日第2版。
- ③ 见《申报》1902年6月10日第2版相关报道。
- ④ 引自《申报》1906年7月31日第3版。
- ⑤ 见《申报》1906年4月7日第10版相关报道。
- ⑥ 引自《申报》1906年7月19日第9版。
- ⑦ 见《申报》1905年5月11日第4版相关报道。

[参 考 文 献]

- [1] 陈 锋、张笃勤:《张之洞与武汉早期现代化》,北京:中国社会科学出版社 2003 年版。
- [2] 苑书义等:《张之洞全集》,石家庄:河北人民出版社 1998 年版。
- [3] 张继煦:《张文襄公治鄂记》,湖北通志馆民国三十六年(1947)版。
- [4] 冯天瑜、何晓明:《张之洞评传》,南京:南京大学出版社 1991 年版。
- [5] 侯祖畚、吕寅东:《夏口县志》,民国九年(1920)刻本。

(责任编辑 桂 莉)