

# 广州市建制前后规划建设实践分析\*

韩雁娟 李百浩

**提 要** 辛亥革命后, 广州成为中国首个建立“市政府”行政体系、较成功地开展拆城筑路、城区设计和土地登记等一系列近代化规划实践的“模范城市”。政府组织机构体系的建立为城市规划提供了行政制度基础, 城市区域的分期界定助益行政城市规划的有度实施, 市政公报的创刊发行协助政府行政城市规划意图的宣传推广, 三者有效引导促进了广州近代城市规划与建设发展。具有良好延续性和务实性的行政城市规划理念与城市发展目标有机结合, 充分展现了行政城市规划在城市发展过程中的历史价值。其城市建设策略和规划理念等可为今天城市规划转型过程中的问题与挑战提供思路。

**关键词** 规划历史与理论; 近代广州; 市建制; 理想城市规划; 行政城市规划

Analysis of City Planning Practice of Guangzhou around the Period of Establishing its Municipal System

HAN Yanjuan, LI Baihao

**Abstract:** After the Revolution of 1911, Guangzhou became the "model city" in China to establish the first "municipal government" administrative management system centered on the "municipal government". It successfully carried out modern city construction activities such as demolishing city walls for road building, urban design and land registration. The establishment of the modern government system provided the institutional basis for city planning, the phased zoning of the administrative areas aided appropriate implementation of administrative planning, and the publication of Municipal Bulletins promoted the government's intention to build Guangzhou into an administrative city. These three aspects had effectively guided Guangzhou's modern city planning and construction. The combination of planning objectives with good continuity and pragmatism in planning concept had fully demonstrated the historical value of administrative city planning. The development strategy and planning concepts can provide reference to solving contemporary social problems.

**Keywords:** planning history and theory; modern Guangzhou; municipal organizational system; ideal city planning; administrative city planning

从城市规划发展的历程来看, 建立在行政制度基础上、推动理想城市规划实现的行政城市规划在近代城市规划发展进程中占据着重要的地位(李百浩, 1997)。虽然一般认为中国近代城市规划始于鸦片战争之后外国人居留地的开辟, 但真正以市政府为行政主体的城市规划则始于广州。辛亥革命后, 作为中国近代第一个具有“市政府”式城市行政管理机构的广州, 在传统府城基础上, 采纳西方重视法律制度的行政城市规划开展城市建设与改良, 成为近代化转型速度最快的城市之一。

本文从市政府行政城市规划的角度, 分析广州市建制前后(表1)地方政府谋划城市建设、呼应“国家现代化”的探索, 考察行政城市规划对市区拓展、马路修筑和土地管理等规划技术的促进, 探究其在打造广州成为模范城市的近代化转型过程中的作用与价值, 为新常态发展时期城市规划建设提供历史借鉴。

## 1 广州市建制前省行政下的规划建设(1911—1920年)

1889年初, 两广总督张之洞为繁荣地方经济、对抗西方商业入侵, 批准开筑广州城第一条近代马路——长堤马路, 成立堤工局。1908年9月广东警务公所成立, 开展交通、建筑和稽查工程(贾蕊华, 2006), 成为近代广州引进西方城市行政体系的开端。1909年1月《城镇乡地方自治章程》颁布, 加速了“市”行政制度的诞生。

\* 国家自然科学基金“近代中国本土城乡规划学演变的学科史研究”(项目编号: 14BZS067)资助

中图分类号 TU984 文献标识码 A  
DOI 10.16361/j.upf.201905011  
文章编号 1000-3363(2019)05-0102-08

### 作者简介

韩雁娟, 武汉理工大学土木工程与建筑学院博士研究生, 广州大学建筑与城市规划学院讲师, hanyanjuan08@163.com  
李百浩, 东南大学建筑学院教授, 博士生导师, 通讯作者, 1917933154@qq.com

表1 广州近代行政机构、法规与规划建设内容一览表(1889—1932年)

Tab.1 A List of modern administrative institutions, regulations and planning in Guangzhou

历史分期		隶属政府机构及组成		规划机构	规划文件	规划制度	规划内容	筑路经费来源	备注	
		名称	组成							
近代 广州市建制前	清末	洋务运动末期 1889—1895年	两广总督府		堤工局		广州长堤马路(1889—1914)	先由商民筹资后由官方承建		
		警务公所时期 1908—1911年	巡警道	总务科、行政科、司法科、卫生科	行政科				《广东警务公所办事细则》、《城镇乡地方自治章程》	
	省军政府时期 1911—1913年	广东军政府	民政(厅)司、外交厅、军政厅、财政厅、执法厅、教育厅、实业交通厅	工务部、民政司	《治粤政纲》、《建设新广州城之规划》	《广东省警察厅现行取缔建筑章程及实施细则》《粤垣预备拆除筑路布告》《广州市改良街道章程》	市区划定,拆城筑路、改良街道	广东军政府筹拨	1912年7月工务部归并入民政司	
	市政公所时期 1918—1920年	广东省省长公署	民政厅、内务司、财政司、教育司、实业司	广州市政公所	《布告广州市政公所规画情形以促进进行》	《广州市市政公所临时取缔建筑章程》《圈用城基宅地拆迁补偿费办法》《马路两旁铺屋请领骑楼地缴价暂行简章》《订定建筑骑楼简章》《广州市试办不动产登记章程》(未执行)	拆城基、辟马路、设市场、建公园、办工厂	召变旗产、招办电车收入与骑楼地价	由广东高等审批厅负责管理土地登记	
近代 广州市建制后	民国 广州市行政时期	市政厅 1921.2—1925.7	广州市市政厅	市长、市参事会、审计处	工务局、建筑审美委员会(1922)				广州建市,颁布《广州市暂行条例》《市自治制》	
		市政府(市政委员会) 1925.7—1928.5	广州市政府	市政委员会	工务局、城市设计委员会(1928)	《假定拓展市区区域计划》	《广州市开辟马路收用民业章程》《广州市开辟马路征费章程》《广东都市土地登记及征税条例》《广州市不动产登记章程》	拓展为警区、权宜区、拟定区	1921—1923年由市财政局出资;1925—1927年市民出资	《广州市市政委员会暂行条例》;1926年成立土地局,土地测量登记
		(特别)市政府 1928.5—1932.8	广州市政府	市政委员会	工务局、城市设计委员会、广州市设计委员会(1931)	《广州市政府施政计划书》《广州市工务之实施计划》《广州城市设计概要草案》	《广州市辟路征费及收用民业章程》	全市马路系统图;城市功能分区		1928年7月《市组织法》《特别市组织法》颁布、1939年《都市计划法》颁布

资料来源:根据相关资料编辑整理。

### 1.1 省军政府时期规划的浅尝初试(1911—1913年)

辛亥革命后,广东军政府将城市近代化建设视为建立现代国家之举,仿照西方改良城市理念,先后提出保留大北门的拆城筑路、整顿长堤以及开辟商场、公园的建设计划。

#### (1) 市区析出

1911年12月,坚持“联省自治”的广东副都督陈炯明颁布《治粤政纲》:仿照西方三权分立制建立广东省近代行政机构——广东军政府<sup>①</sup>;废除“道、府”,以“县”直隶于都督府,形成“省—县”的行政区划;在广东省城分属番禺、南海两县治理的情况下,“取用东西各国市区独立制度”,粗略划出广州市区范

围为“省城及河南铺户”<sup>②</sup>(图1,已建成区),直隶于都督府管理。政纲首次以“市区”表述省城内外空间,成为广州市界雏形。其权属除司法审判设“市判局”管理、其余事务均归省府直接管辖,形成“不入县”市区型的广州市初期城市行政方式。自此,广州开始从仅有管辖权的“府城”向既有管辖权又有所属土地的独立行政空间演变。

#### (2) 改良规划

市区析出,为城市规划提供了空间范围。1912年,为维护社会稳定、防止旗人徒生祸端,专司城区内外规划的工务部(1912年7月归并民政司)提出以改良旗界为先的广州近代最早的“商业中心(西关)+十字大马路+公园或学堂



图1 广州市区范围及政区划分示意图

Fig.1 The scope of Guangzhou and the plan  
资料来源:依据广州市国家档案馆藏《1907年广东省城内外全图》改绘。

(观音山即今越秀山)”的《建设新广州城之规划》<sup>③</sup>(图1),将具有政治和经济意义的惠爱街和双门底街(现北京路)规划为“路阔百二英尺(约36m)”

的“十字大马路，贯通全城四面”<sup>④</sup>，连接旗界和西关等地，观音山（原为军事要塞）改建为市民休闲娱乐或文化公共开放空间，保留双门底街的拱北楼。此布局设计是首个定位于“市区”范围内、初具近代规划意识、反映政府意图的城建方案，促使城市向现代开放型转变。

1912年1月，广东军政府发布《粤垣预备拆除筑路布告》：“振兴商务、整顿交通、实不容缓”<sup>⑤</sup>，令工务部从城北较为空旷的五层楼（今镇海楼）一带开始拆城筑路。同年，省会警察厅颁布《取缔建筑章程及施行规则》，规定了沿街骑楼条文。7月，军政府民政司整顿长堤各街，完成局部街道的改造，带动了商业繁荣，地价迅速增长<sup>⑥</sup>。

1913年2月，基于长堤马路改良成案，民政司草拟《广州市改良街道章程》<sup>⑦</sup>规定马路改建和经费全部由军政府负责，政府享有马路两侧土地的所有权与处置权。马路改良方案触动了地方商会的利益。为缓和矛盾，省议会议决：“先筑永汉马路（双门底街），俟有成效再行推广”<sup>⑧</sup>。该章程是官方首次启用“广州市”颁布的法令<sup>⑨</sup>。不久“二次革命”爆发，改街筑路工作停止。

### 1.2 市政公所时期的规划肇始（1918—1920年）

1916年，广东省行政机构重组，“召变官产”<sup>⑩</sup>成为地方财政的重要来源。为避免省议会对接城筑路和官产召变的掣肘，拟效仿专职负责城市规划建设的京都市政公所设立广州市政公所。

#### 1.2.1 变卖官产与市区规划

1918年省财政厅提出投变旗产（属官产）以补贴旗民生计。为便利召变出投，计划拆除城西的全部城墙改筑马路，把旗界<sup>⑪</sup>和西关连成一片，妥善修整旗界街道；在“十字马路规划”的基础上，进一步接通城外军路、西村车站以及沙河、白云等重要区域<sup>⑫</sup>。

同年10月，广州市政公所成立，下设总务、工程、经界和登录四科<sup>⑬</sup>，分别负责拆城辟路、土地收用调查测绘、土木建筑工程等事项。至此，广州城市规划与建设迈入专职化的行政管理阶段。

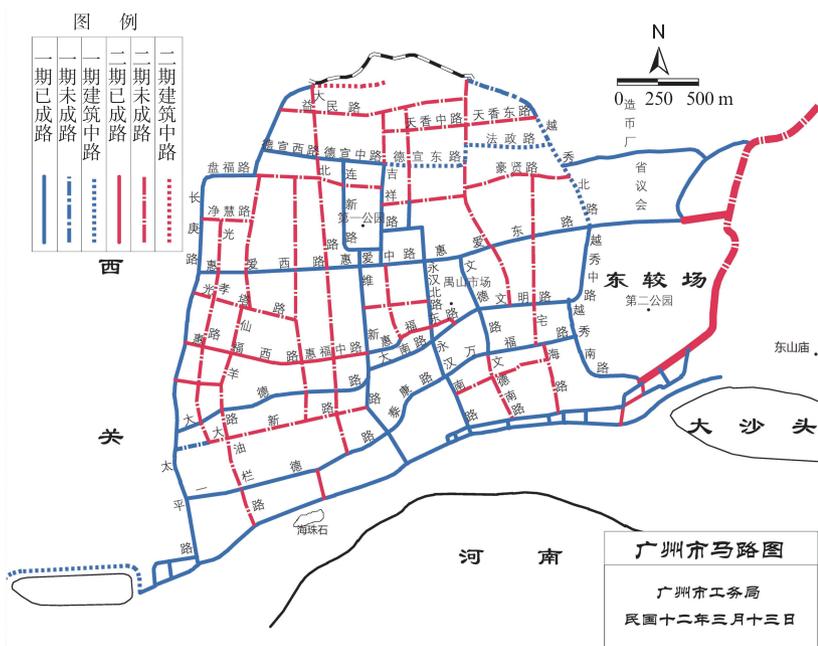


图2 广州市马路图

Fig.2 Road map of Guangzhou

资料来源：依据广东省立中山大学图书馆藏1923年广州市马路图重绘。

市政公所发布的第一号布告——《规画情形以促进进行》<sup>⑭</sup>提出拆除观音山之外的城墙改筑马路。城内马路开辟则在前期计划的基础上，统筹全城局势，“采择路线必以烟户较少，位置适中之地为最佳”<sup>⑮</sup>，构成广州城区由东至西、由南至北，纵横各有四条干线的第一期马路计划<sup>⑯</sup>（图2蓝色路线）。

为使规划顺利实施，市场、公园和工厂的选址以官（公）产地为主，如改造禺山关帝庙为模范市场，改建旧抚署为第一公园等。规划强调城市建设“当旁考列强成规，内审地方习惯，集思广益”<sup>⑰</sup>，广召专业人才参与城市规划实践。

#### 1.2.2 拆迁政策与路网规划

为加快工程进度，1918年市政公所颁布《圈用城基宅地迁拆补偿费章程》<sup>⑱</sup>和《圈用非贴近城基铺屋补置办法》<sup>⑲</sup>。为进一步体恤市民拆迁的疾苦，将南北、东西各四条干线的宽度由60英尺改为80英尺，准予两旁建设骑楼以弥补割用铺屋的面积，并制订《广州市市政公所规定马路两旁铺屋请领骑楼地缴价暂行简章》<sup>⑳</sup>，征收骑楼地价用于筑路<sup>㉑</sup>。1920年7月，市政公所公布了近40条路线的第二期马路（图2），其中11条路线

准予建筑骑楼，逐渐形成具有岭南特色的城市街道景观。

由于资金筹措困难<sup>㉒</sup>以及巨大的社会阻力，筑路进展缓慢。至市政厅成立时，仅筑成近代马路和街道53 800英尺（约合16 398.2m）（程天固，1930）。“马路主义”作为社会文明的代表和标识<sup>㉓</sup>，成为此期城市规划建设的主要特征。

## 2 广州市建制后市行政时期的规划建设（1921—1932年）

### 2.1 市建制初期的规划探索（1921—1928年）

#### 2.1.1 市制创建与市政纲领

##### （1）市制创建

在“规国度之文野，以市政之张弛为衡”<sup>㉔</sup>的近代社会新意识形态下，仅有路政、警政和税收职权的市政公所，已不能统筹和兼顾城市各个领域的发展需求。

1921年2月，效仿美国市政制度，广东省政府制定和颁布《广州市暂行条例》，改组市政公所为市政厅，广州正式建市。任命孙科为首任市长，下设财政、工务、公安、卫生、公用和教育6

局，局长及职员大多由具有留洋背景、专业知识的人员充任，反映出政府迫切输入西方文明指导城市规划实践的渴求。同时，设置市行政委员会（主要由市长与六局局长组成）作为议决和执行机构。参事会（部分成员由民众选举）和审计处作为辅助议决和财政监察机构，尽管代议权和监督权有限，但体现了政府希望民众参与和监督市政的愿望。

1925年7月广州国民政府成立，改组广州市政府为脱离省行政序列的独立的政府组织机构。设市政委员会为议决机构，由省政府在农会、工会、商会等团体中各委任三人组成<sup>⑤</sup>，促使市民直接参预城市建设，“以收同心同德群策群力之效”<sup>⑥</sup>（李宗黄，1929）。至此，广州市政府组织制度分别尝试了集权式的市长制与分权式的委员会制。1928年7月，中华民国《市组织法》、《特别市组织法》颁布，全国统一采用市长制的市政府组织制度。

### (2) 市政纲领

1918年，孙中山提出改良广州城、建设南方大港、开辟具有新式街区的田园城市的设想（孙中山，2012），成为广州近代建设的纲领性文件以及理想城市规划蓝图。

基于对美好社会的愿景，孙科提出采用最新进的城市改良理论规划新城市和改良旧市区，以华盛顿、巴黎和纽约等为范本，开展疏散内城人口、满足住房需求、连通城市交通、建构田园城市以及拓展区域空间，建设便利、卫生、效率、壮丽、美观的国际大都市（孙科，1919）。

1925年7月后，市政府开始关注城市贫（平）民的生计，成立贫民教养院，教授孤儿和贫民文化知识和手工技能。1928年的《广州市政府施政计划书》<sup>⑦</sup>提出兴建平民宫、平民村舍等，通过改善平民生活实现改造平民、改良社会。

### 2.1.2 规划范围与土地管理

#### (1) 规划范围

1923年，秉承建设国际大都市的宗旨，广州市工务局拟定《展拓市区域案》，划定市区范围并分为警界<sup>⑧</sup>（66方

里，已建成区）、权宜区域（170方里）和拟定区域（537方里，城市远期发展区域）（图3），面积以3倍递增。其中权宜区域“系依据现有警察及将设警察之地为标准”<sup>⑨</sup>，相当于现行城乡规划法所定义的规划区，拟定区域人均建设用地面积约135m<sup>2</sup>，达到了目前首都和经济特区城市规划的人均建设用地指标标准。该拓展方案与1919年大巴黎国际竞赛中获奖作品的城市扩展设计一致（B. F. Agueda, 2017）。

#### (2) 土地管理

市区拓展方案的确定，促使市政府迫切掌握土地的控制权。最初，广州市区不动产税契由省财政厅办理。1920年1月，广州市政公所提议设立广州市登记局办理不动产登记，并颁布《广州市试办不动产登记章程》<sup>⑩</sup>，但广东高等审判厅以“不动产登记系属司法事务”、为统筹司法上的产权确认与财政收入而自办。

1926年初，广州国民政府颁布《广东都市土地登记及征税条例》，在广州市试行。“凡经划入都市界线内之土地，直接受都市政府之管辖。……都市土地权利，以经土地局确定登记者为准”<sup>⑪</sup>，

明确了市政府的土地管辖权。

同年6月，广州市成立土地局<sup>⑫</sup>；随后又颁布《广州市不动产登记章程》和《广东都市土地条例施行细则》等<sup>⑬</sup>，设立土地裁判所（解决登记纠纷）及土地评议会（评估地价）<sup>⑭</sup>。9月，土地局将市区分为十个区进行强迫测量<sup>⑮</sup>。次年7月，市政府厉行强制登记与收费<sup>⑯</sup>。

1928年6月，土地局布告已登记产业，“在司法上如有业权之争利，当然以有无登记为标准”<sup>⑰</sup>，正式取代司法厅的不动产登记。同年土地局提议每年分两期先行征收临时地税<sup>⑱</sup>。

通过地籍测绘、强迫登记以及土地税征收，广州市政府逐步掌控了城市土地，为城市规划的实施提供了物质保证。

### 2.1.3 经费筹集与公报宣传

#### (1) 经费筹集

1921年4月，市政厅训令继续修筑第一期马路，工程费由财政局筹备<sup>⑲</sup>，并以电车股票及变卖旗产偿还市政公所时期筑路收用的民房产价<sup>⑳</sup>。另外划定市内道路的最小宽度，采用破坏最少、影响最小的办法对建筑活动提出退缩要求<sup>㉑</sup>。

对于第二期马路的开辟和筹款，市

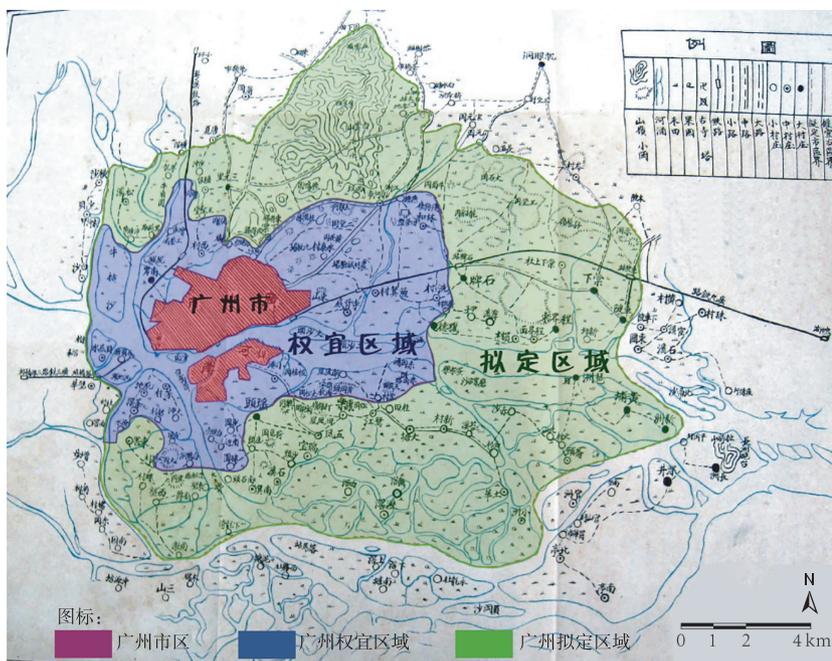


图3 1923年广州市区域图

Fig.3 Guangzhou metropolitan map in 1923

资料来源：刘佳，程天图与广州近代城市规划建设[D]. 武汉：武汉理工大学，2013.

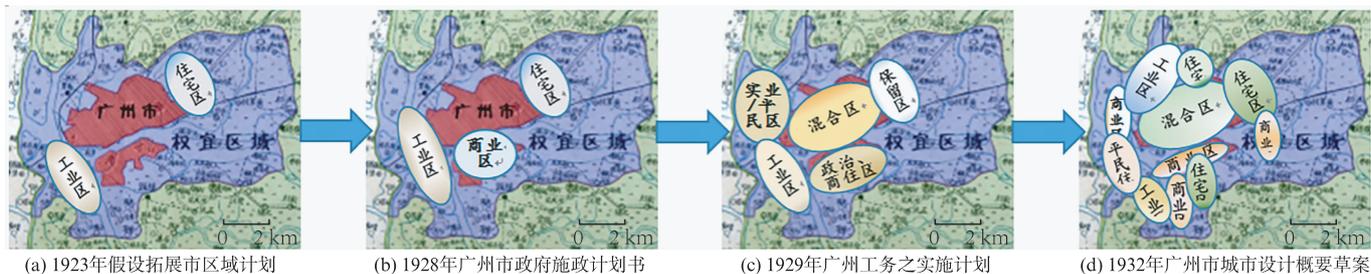


图4 1923—1932年权宜区域分区规划演变示意图

Fig.4 Changes of expedient regional zoning from 1923 to 1932  
资料来源：依据图3《1923年广州市区域图》改绘。



图5 广州市市政公报

Fig.5 Guangzhou municipal bulletin  
资料来源：大成故纸堆。

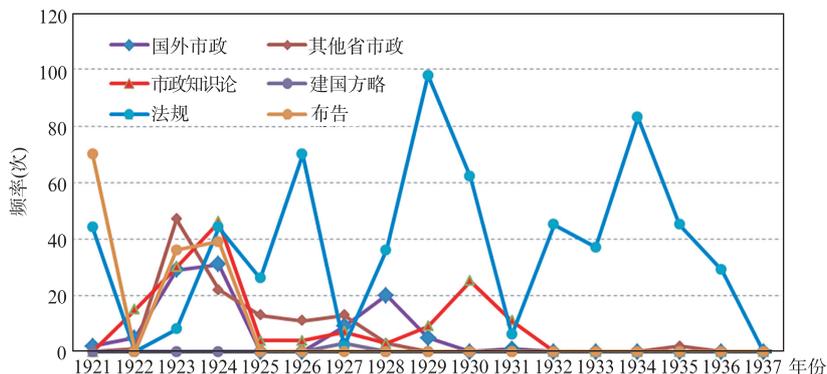


图6 言论和译文栏目中不同市政文章历年频次

Fig.6 Frequency of different municipality-themed articles in the columns of "ideas" and "translations" (1921—1937)

资料来源：根据《市政公报》内容统计结果自绘。

政厅提出“体察情形，分别缓急”<sup>②</sup>，并于1922年2月制定《广州市开辟马路收用民业章程》和《广州市开辟马路收费章程》，向马路两旁的土地征收筑路费用，由工务局“派员勘明、制备图式、拟具章程”<sup>③</sup>，招商修筑。

西关六街成为解决马路经费的试点。1922年7月市行政委员会会议定六街筑路就地筹款，收用铺户“就六街地点之旺淡分甲乙丙丁四等，照时值论并给价”<sup>④</sup>；次年8月，《开辟六街之计划及办法》<sup>⑤</sup>通过。因市民质疑马路建设费用和征用补偿办法，市行政委员会利用《市政公报》数期连载“开辟新路必须收用两旁屋地之理由”（纽约、伦敦经验）和“改良市政筹款之特种征收估价法”（美国经验），以国际大都市建设的案例向公众宣传辟路和筹款理念。历时两年三个月，六街举行盛大的开路礼。

六街筑路财政公开、路线公允<sup>⑥</sup>，得到政府和商民的一致肯定。1925—1928年，工务局参照“六街成案”共筑成花沙马路78 800英尺、三合土马路9 923

英尺、沥青马路14 798英尺（程天固，1930），成效显著。

#### (2) 公报宣传

为体现广州市政（厅）府的市政精神，“使市民知市政进行之情形，为研究之资料，以辅助市政之发展”<sup>⑦</sup>，市政厅成立之初即决定以广州市政为主题编印《广州市市政公报》<sup>⑧</sup>。公报从1921年2月28日创刊至1937年广州沦陷停刊共出版552期，充分展示了市政府以“建国方略、建国大纲以及三民主义”为目标建设新城市的决心（图5）。

公报最初以训令、布告、公函为主，后又开辟了市政纪要、译文等专栏，刊登了大量的法规、国内外市政文献以及其他省市市政建设成就等（图6）。据统计，公报中体现规划内容与理念的热点词汇分别是马路、公园、居住、市场和都市计划等（图7），法规章程逐步取代布告成为政府进行城市建设管理的手段。1923—1928年间，公报刊登的国外市政文献中美国文献占60%，反映出西方，特别是美国的规划理念与

实践对近代广州市政建设的影响。

#### 2.2 《市组织法》颁布后的规划成熟阶段（1928—1932年）

1927年4月南京国民政府成立。次年，以《广州市暂行条例》为蓝本的《市组织法》和《特别市组织法》颁布，“（特别）市政府”成为市行政组织的法定名称，形成了“国家—特别市，国家—省—市或县”的近代行政区划模式。

1928年2月，广州市政委员会“依据最进步之市政原理”、“斟酌地方情形以为标准”拟定了《广州市政府施政计划书》，提出构建“田园都市式完美之都市”<sup>⑨</sup>的设想，并进行了权宜区域的功能区划（图4b）。“为改良发展新旧市区，建设本市为世界商港”<sup>⑩</sup>，于1928年10月组建城市设计委员会统筹全市改造计划。

1929年6月，工务局依据《广州市政府施政计划书》制定了《广州工务之实施计划》。此时，市政府已认识到城市设计委员会不能胜任城市建设过程中出现的涉及多部门协调的综合行政问题，1931年10月改城市设计委员会为广

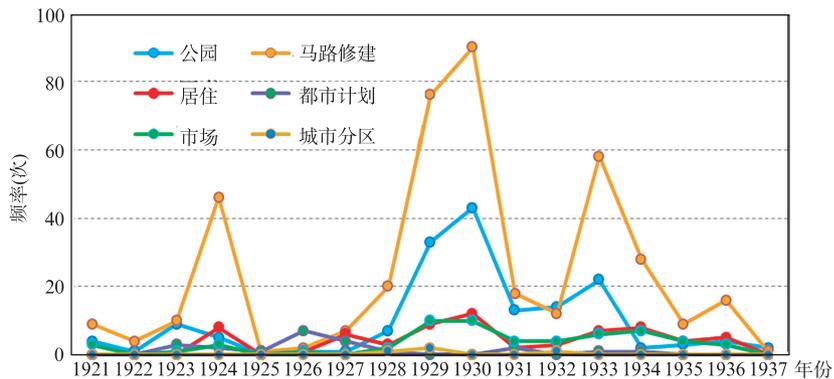


图7 市政纪要和议事会栏目中关键词历年频次 (1921—1937年)

Fig.7 Frequency of key words in municipal records and conference columns (1921—1937)

资料来源:根据《市政公报》内容统计结果自绘。

州市设计委员会 (CITY PLANNING COMMISSION, CANTON), 颁布《广州市设计委员会组织章程》, 明确设计委员会掌管市政府经营的行政事业的策划设计与改善事务。设计委员会以渐进的方式对警界外区域进行区划 (图4c), 全盘筹算了1929年6月至1932年6月的马路建设蓝图 (图8), 并基于“六街成案”设计了权宜区域初具雏形的道路网络系统。

1932年, 南海、番禺两县县治先后移址, 正式将辖境按界划归广州市管辖。8月, 广州市政府公布了由市设计委员会依循《建国方略》(孙中山, 1998) 编制的《广州市城市设计概要草案》<sup>⑤</sup>。草案基于市区内人居占地比例的分析, 进行了城市交通与道路系统设计、公共服务设施配置以及绿地公园规划; 在强调整体统筹、均衡发展的基础上, 将权宜区域大致划分为住宅、商业、工业和混合4个功能区 (图4d); 修筑贯通城市东西的马路主干线, 建设交通便捷的近代化城市, 成为近代广州第一部体现市政府意志、专业团队编制、较为系统的城市规划方案。

同年11月, 广州市政府还公布了与《广州城市设计概要草案》相配套的马路路线总图 (图9), 确定了市区的直达干线与环形干线<sup>⑥</sup>, 第一次系统地提出了拟定区域内的道路系统总体规划构想, 为城市土地的分区使用规划奠定了基础。

1928—1932年, 广州市政府先后公布了《广州市政府施政计划书》、《广州

市城市设计概要草案》等一系列规划文件, 内容逐步深化、系统和完整, 反映出以“市政府”为行政主体的近代广州城市规划与建设的日趋完善。

### 3 广州近代城市规划的源与流

服务国家政治经济需求、实现理想城市规划, 是近代市政府行政城市规划的动力与宗旨。城市政府组织体系的全新建构, 有效提升了行政城市规划在城市近代化改造中的地位和效力, 促进城市由以军事防御和手工业为主的传统封闭型向以振兴经济、繁荣商业为主的现代开放型成功蜕变。

#### 3.1 规划演变与特征分析

民初省辖时期, 在地方自治风潮驱动下, 广东都督府初步圈定了广州“市区”范围, 实现了警区到市区的城市空间界定的历史性跨越。为维持社会稳定, 省府提出以官方出资为主的“市区”规划, 开启了以改良社会为目的的近代城市规划建设。1918年, 设立广州市政公所专职负责以“召变官产”为目的的市区改良规划建设。城市规划由旗界改良逐步转向以市区道路、公园和市场为主体的整体布局, 以促进人民的“进化”; 尝试多种筹资方式的以马路开辟为主的城市建设, 采用比较务实缓和的马路修筑策略——求通不求直。马路的开通带动了商业的繁荣, 促进了社会稳定与经济发展。



图8 广州马路规划路线总图(1929年)

Fig.8 Master plan of Guangzhou road system (1929)

资料来源:广州工务之实施计划。



图9 广州市马路系统图

Fig.9 Guangzhou road system map

资料来源:根据广州市国家档案馆《广州市马路系统图》改绘。

1921年, 广州建市。《广州市暂行条例》作为我国首次以市为行政单位的立法, 奠定了近代广州市政府行政组织的法律基础。机能趋于完备的市政府组织机构开始全面统筹城市的空间和土地资源, 启动了以马路建设为第一要务、以商业模式运作的大规模城市建设<sup>⑦</sup>, 建设范畴从单纯的物质建设逐步扩展到关注普通民众的生活, 并通过一系列法律法规强制执行规划意图。在孙中山《建国方略》理想规划蓝图的指引下, 市政府开展了行政城市规划的多方面探索: 着力实现了城市建设改良经费由市民根据受益多寡出资的模式, 缓解了资金困境; 依据建设广州为国际大都市的美好愿景和实际管理能力, 界定了警区、权宜区域和拟定区域, 确定了切实前瞻的城市向东、南、北方向拓展的中远期发展目标, 实现了由警区到市区再到规划范围区的近代城市规划的更新突破; 为快速引进西方的规划理论与技术, 把留学归国或具专业知识作为政府机构职员录用的优先条件, 技术专家以特殊的身份 (官员、职员或专业委员会

委员)参与城市规划与建设;同时,利用市政公报、报纸以及商会和官民合作的委员会(如土地评价委员会)等传媒或机构,通过海量宣传使市民认可和支持近代化城市建设<sup>⑤</sup>,加强了政府与市民的联络互动。1932年,《城市设计概要草案》颁布,标志着广州行政城市规划的体系和理念趋于完善和成熟。

### 3.2 历史价值解读

“市政府”作为“国家现代化”社会诉求的产物,是近代社会全方位变革的重要表现形式。广州作为千年对外通商的贸易港口和辛亥革命的策源地,兼备进行城市近代化改造的物质基础和人才储备,率先建立了现代意义上的城市。其转型过程不仅进行了“西体中用、效仿纳新”的全新行政制度范式改造,而且承袭了“体国经野、命官任职”的传统行政组织,延续了层次分明、政令划一贯彻的行政管理体制(董鉴泓,2009);同时,依据市政府管理能力的行政区划和城市规划范围区的可伸缩弹性拓展,更是“量地制邑、度地居民”的古法治国与建设“国际大都市”愿望的综合体现。

由无属地的“府城”蜕变为“不入县”管理的“市区”、再到具有独立管辖权与所属用地的“市”;从引入西方警政制度到省府自治、再到效仿美国市制建立的市级行政管理体系,广州开创了中国近代全新的行政组织模式,成为国民政府地方政府组织立法的样板。由清末堤工局到警察公所的行政科、市政公所时期的工程科,再由市政厅工务局到市政府时期工务局+城市设计委员会(后改为统筹全市行政规划的广州市设计委员会),规划机构从单一权限部门发展成为协调多个部门的综合行政规划管理体系,并成为1939年《都市计划法》规划机构设置的范本。

从长堤计划的个人一纸奏折演进为专业团队编制的体现市政府规划意志的系统性文件——《广州市城市设计概要草案》,由一条长堤马路扩展到城市路网系统和功能分区,展现出地方政府迫切开展城市近代化建设、统筹规划城市空间

和资源的决心和意愿。从创建文明社会到建设“南方大港”,再从构建便利、卫生、效率、壮丽、美观的国际大都市到建设“田园都市式完美之都市”,规划目标愈发清晰具体、现实可及。广州城市规划实践所呈现的良好延续性、扩展性和务实性,奠定且捍卫了“模范市”的地位,其规划策略、方法和手段为南京、上海、汉口等诸多城市所借鉴采用。

近代广州大规模城市建设的顺利推行得益于行政体系的规范化和系统化、组织机构的有效运作、规划理念的先进务实、规章制度的有机调整机制以及市民对城市建设的认可与支持。执行政府意志的行政城市规划始终为实现社会稳定、解决社会问题、化解社会矛盾服务,从而实现了作为城市科学的理想规划,造就了中国城市近代化转型的样板,不但有汕头、昆明的亦步亦趋,更有将上海“造成第二之广州”<sup>⑥</sup>的赞誉。

## 4 结语

经济发展和文明社会建设的需求推动了城市的近代化发展,广州政府循序渐进、量力而行的城市规划有效约束和引导了城市建设的方向,取得了令人瞩目的成就,成为全国城市近代化的典范。

由于社会环境和经济条件的制约,近代广州的行政城市规划模式在开放性方面存在局限,市民的参与与仅仅体现在对政府意图的认可和赞助,铁腕的法规政策缺少对芸芸众生的人文关怀,严苛的税费征收带给普通民众沉重的负担。但其务实的行政城市规划策略和方法可以为当代城市在新常态规划转型过程中解决社会问题、应对现实挑战拓展思路。

感谢王鲁民教授给予本文的指导,感谢广州市国家档案馆、广东省立中山大学图书馆提供历史资料。

### 注释

① 陈副都督宣布治粤政纲. 申报, 1911-12-13(1-4). “取用东西各国市区独立制度, 宜划出省城及河南铺户别为区域, 直隶于

都督府”;行政机构下设民政、外交、军政、财政、执法、教育、实业和交通八司,另设司议厅以“谋各司行政之统一”。

- ② 都督批盐政处呈拟定设立盐店章程由. 广东省政府公报, 1912, 33:7-8.
- ③ 惠爱街和双门底街分别是清代省城最重要的东西和南北干道。惠爱街多酒家、茶楼和钱庄,还有俗称“大街市”的惠爱街市(宣统《番禺县志》卷6《建置略四》,中国方志丛书,1910,49:109.);双门底街以刻印、贩卖书籍的书坊、书肆而闻名(西樵清话. 申报, 1885-10-10(2)),是清代官员抵粤进入省城的官道,极具政治涵义。
- ④ 建设新广州城之规划. 申报, 1912-03-02(6). “西关地方拟改作商场,……首先改良旗界,将惠爱街、双门底辟作十字大马路,贯通全城四面,路阔百二英尺,其双门底之拱北楼设法保全。观音山或为公园,或为藏书楼、大学堂等用”。
- ⑤ 粤垣预备拆除筑路. 申报, 1912-01-20(6).
- ⑥ 堤岸地皮之发达. 民生日报, 1912-10-24(5).
- ⑦ 胡都督函请省会议决改良街道文. 香港华字日报, 1913-02-24.
- ⑧ 不愿改建马路之不可解. 民生日报, 1913-04-13(6).
- ⑨ 令内务司知照省议会咨复改良街道案. 广东省政府公报, 1913-04-26.
- ⑩ 命令. 申报, 1916-07-09(2).
- ⑪ 长善等纂. 驻粤八旗志. 沈阳: 辽宁大学出版社, 1992: 75. 旗境: 北自大北门,南至归德门城墙;东自大北直街,西至正西门城墙。
- ⑫ 市政之大计划. 申报, 1918-09-19(7). “由永汉马路展筑至财政厅大堂, 转库厅新街, 经省长公署, 横过旧抚署, 辟六十尺马路, 直达将军署。……将西门上至盘福里转角, 下至普济桥一带城基拆平, 辟作大马路。再由西门沿惠爱街至财政厅, 辟作干路。俾旗街与西关通连一气,……北边再由盘福里, 北通军路, 西通西村车站, 东通沙河、白云。此外旗满各宽阔街道均妥为修理”。
- ⑬ 广州市市政公所章程. 广州市国家档案馆, 4-01-001-0263-1.
- ⑭ 布告广州市政公所规画情形以促进进行. 广州市国家档案馆, 4-01-001-0263-1. “拟先改建禺山关帝庙为模范市场, 其他分择适中地点, 次第建设;……今先择旧抚署为第一公园, 推及于海珠、东较场、东山庙三处, 西关则另谋适合地点”。
- ⑮ 唐仕春. “尊崇圣道”与“修明市政”之争: 以1919年广府学宫事件为中心. 中国社会科学院近代史所青年学术论坛(2002). 北京: 社会科学文献出版社, 2004.
- ⑯ 广州市全城马路之定线. 香港华字日报, 1919-03-22(3-1).
- ⑰ 布告广州市政公所规画情形以促进进行. 广州市国家档案馆, 4-01-001-0263-1.
- ⑱ 拆卸附城店户补价章程详录. 香港华字日报, 1918-11-20.

- ①9 赵灼. 广东省立单行法令纂(第6册). 广东: 光华书局, 1921, 22-23。
- ②0 赵灼. 广东省立单行法令汇纂(第6册). 广东: 光华书局, 1921, 26-30、76-78。
- ②1 广州市全市马路之定线. 香港华字日报, 1919-03-22(3); 市政公所布告. 香港华字日报, 1919-03-24(3-1)。
- ②2 魏邦平. 请辞市政公所总办. 广州市国家档案馆, 1920-11-13, 4-01-001-0263-1。
- ②3 最新测绘广州市面马路区域全图(1918-1921). 广东省立中山图书馆. “世界愈文明, 马路愈宏伟”。
- ②4 布告广州市政公所规画情形以促进进行. 广州市国家档案馆, 4-01-001-0263-1。
- ②5 广州市市政委员会暂行条例. 广东省政府公报, 1925, 1。
- ②6 广东省政府宣言. 广东省政府公报, 1925, 1。
- ②7 广州市政府施政计划书. 广州市市政公报, 1929, 331-332、333-334。
- ②8 警界即警察管辖区域。
- ②9 广州市市政报告汇刊. 公务事项报告, 1923, 123。
- ③0 宁阳、赵灼. 广东单行法令汇纂(第2册). 广东: 光东书局, 1923。
- ③1 广东都市土地登记及征税条例. 广州市市政公报, 1926, 228: 13-20. 该条例来源于单威廉编制的土地测量、登记及征税条例。为有效利用土地, 防止土地投机, 1923年, 孙中山邀请土地行政专家单威廉入粤, 编制土地测量、登记及征税条例, 后因战争爆发, 所编制条例未能推行。
- ③2 登记局结束与土地局成立. 广州民国日报, 1926-08-02(10)。
- ③3 广州市不动产登记章程. 广州民国日报, 1926-08-14(10); 广东都市土地条例施行细则. 广州民国日报, 1926-08-20(10); 清理本市铺底顶手登记简章. 广州民国日报, 1926-10-01(10); 举报瞒纳土地增价税之奖励章程. 广州民国日报, 1926-10-19(10)。
- ③4 土地局组织土地裁判所之进行. 广州民国日报, 1926-10-21(10); 请委派土地裁判官评价委员. 广州民国日报, 1926-11-18(10); 测量西关街道布告. 广州民国日报, 1926-12-21(10)。
- ③5 广州测量全市土地之进行. 申报, 1926-09-02(9); 开始测量一区街道. 广州民国日报, 1927-01-14(10)。
- ③6 土地局向租客提取登记费. 广州民国日报, 1927-07-05(9). 到当年11月, 土地局每月的土地登记费和增价税等已达到三、四万元。
- ③7 土地局呈拟保护已登记产业办法. 广州市政公报, 1928, 293: 10。
- ③8 土地局公布临时地税办法. 广州市市政公报, 1928, 294: 10; 省政府公布之改善土地税条例. 广州市市政公报, 1928, 294; 广州市政府三年来施政报告书. 广州市政府编印, 1935; 土地财局会布展期征收土地税、十月份财局征收土地税实数. 广州民国日报, 1928-11-3(14); 1928-12-04(5)。
- ③9 训令财政局准市政委员会议决第一期马路继续进行伤即妥筹办理理由. 广州市市政公报, 1921, 7。
- ④0 市政厅训令财政局民房产价以电车股票及变卖旗产全部偿还由. 广州市市政公报, 1921, 7。
- ④1 宁阳、赵灼. 《广东单行法令汇纂》. 广东: 光华书局, 1925。
- ④2 训令工务局筹划开辟第二期马路并速完成第一期各路由. 广州市市政公报, 1922, 48。
- ④3 宁阳、赵灼. 广东单行法令汇纂. 广东: 光东书局, 1923。
- ④4 广州西关筑路之讨论. 道路月刊, 1922, 2(2)。
- ④5 开辟六街之计划及办法. 广州民国日报, 1923-08-09(6)。
- ④6 程天固. 程天固回忆录(上册). 台北: 龙文出版社, 1993, 120-122。
- ④7 创刊号. 广州市市政公报, 1921-02-23, 1:1-3。
- ④8 1932年第391期后更名为《广州市政府市政公报》。
- ④9 广州市政府施政计划书. 广州市市政公报, 1929, 331-332、333-334。
- ⑤0 广州市城市设计委员会组织章程. 广东省政府周报, 1928(58):32-33。
- ⑤1 广州市城市设计概要草案, 广州市市政公报, 1932, 401: 12。
- ⑤2 广州市地方志编纂委员会, 广州市志(卷五). 广州: 广州出版社, 1998。
- ⑤3 改良市政筹款之特种征收估计法. 广州市市政公报, 1924, 138。
- ⑤4 广州市政府施政计划书. 广州市市政公报, 1929, 331-332、333-334。
- ⑤5 上海市政府昨日成立之盛况. 申报, 1927-07-08(4)。

## 参考文献 (References)

- [1] AGUEDA B F. Rationalizing the greater city: the 1919 international competition for Greater Paris [J]. Planning Perspectives, 2017, 32(1): 1-24.
- [2] 程天固. 马路小史 [J]. 广州市市政公报, 1930, 356: 95-100. (CHENG Tiangu. Road historiette [J]. Guangzhou Municipal Bulletin, 1930, 356: 95-100.)
- [3] 董鉴泓. 中国古代城市发展的历史文化特征 [J]. 城市规划学刊, 2009(6): 24-27. (DONG Jianhong. Historic and cultural characters of the development trajectory of ancient Chinese cities [J]. Urban Planning Forum, 2009, 6: 24-27.)
- [4] 贾蕊华. 试论清末广东警政 [D]. 广州: 暨南大学硕士论文, 2006. (JIA Ruihua. The analysis of police system at the end of Qing Dynasty in Guangdong [D]. Guangzhou: The dissertation for Master Degree of Jinan University, 2006. 11-21.)
- [5] 李百浩. 日本在中国的占领地的城市规划历史研究 [D]. 上海: 同济大学博士学位论文, 1997. (LI Baihao. History of urban planning in Japan's occupied areas in China [D]. Shanghai: The Dissertation for Doctor Degree of Tongji University, 1997.)
- [6] 李宗黄. 模范之广州市 [M]. 上海: 商务印书馆, 1929. (LI Zonghuang. Model Guangzhou [M]. Shanghai: the Commercial Press, 1929.)
- [7] 孙科. 都市规画论 [J]. 建设杂志, 1919, 1(5): 855-871. (SUN Ke. Urban planning theory [J]. Journal of Construction, 1919, 1(5): 855-871.)
- [8] 孙中山. 建国方略 [M]. 郑州: 中州古籍出版社, 1998. (SUN Yatsen. Strategy of founding a nation [M]. Zhengzhou: Zhongzhou Ancient Books Publishing House, 1998.)
- [9] 孙中山. 实业计划 [M]. 北京: 外语教学与研究出版社, 2012. (SUN Yatsen. International development of China [M]. Beijing: Foreign Language Teaching and Research Press, 2012.)

稿回: 2019-09