

【民国史研究】

郊归何处：近代中国城乡分治格局下的 郊区形成与治理困境

訾夏威

【摘要】近代以来，随着社会经济的发展，一些城市崛起，城市市政及自治问题渐渐凸显。传统的城乡合治体制受到质疑，全国兴起设市的浪潮，部分城市与乡村最终分而治理。然而在设市之初，各市即不满足于将管辖范围囿于原有的城区，而是力图将周围部分农村地区纳入囊中。一些民众以城乡分治为由予以抵制，但各市还是逐渐扩大市区范围，最终形成了城市郊区。由于城市计划难以实施、公共建设集中于城区、郊区农村属性受到忽视，加之大部分市并无专门机构对郊区进行管理、建设，郊区治理存在诸多困境。

【关键词】城乡分治；设市；郊区；治理困境；市政管理机构

【作者简介】訾夏威，男，浙江大学历史学院博士研究生，主要从事中国当代城郊关系史研究(<https://orcid.org/0000-0002-6095-3562>)(浙江 杭州 310058)。

【原文出处】《浙江大学学报》：人文社会科学版(杭州)，2022.5.151～164

市的兴起在中国行政区划史上具有重要意义，改变了传统中国只有地域型政区而无城市型政区的格局^①。市在近现代历史中扮演着重要的角色。有学者认为，近代城市变化的重要表现之一即是市政府的成立，并把城市作为从农村腹地脱离出来的社会和政治实体加以管理^{[1]206-207}。然而市在行政管理上并未因此与农村彻底分离，这是因为一些城市在设市之初或不久即拥有郊区。郊区与城市有着密切联系。先秦时期，人们即将国都以外的地区按距离远近分为“近郊之地”与“远郊之地”等，并赋予其不同的功能^②。在近代设市的情况下，郊区更具有特殊的含义。作为城市重要的一部分，郊区与城区、普通农村均有差异，这就使得郊区建设处于十分微妙的境地。目前，城市史的研究成果颇为丰富，一些学者对近代设市以及城市空间扩张问题进行了研究^③，但集中在市区方面，对郊区的研究比较缺乏。本文着重讨论近代以来在“城乡分治”观念的影响下，城市郊区的形成及其在治理上所面临的困境。

一、“城乡分治”与设市浪潮

传统中国城镇发育较早，但无论其规模如何庞

大，工商业经济如何发达，地位如何重要，均与乡村一起治理，即“城乡合治”体制。有学者认为，在这种体制下，城镇只是各层级行政区域中的点，完全被纳入地域型政区的网络。城镇中的工商业由地域型政区的管理机构代为管理，其他各种事务则由城镇所在的行政单位划块管辖^{[2]59}。简言之，城乡合治是指城镇并未成为单独的治理单位，而是与农村地区被同一行政单位管辖。有人将其称为城乡行政一体性，并认为是自汉唐至明清一以贯之的政策^④。在近代，这种情形因对市政建设及地方自治的强调而发生改变。

瞿同祖认为，在传统中国地方政府看来，所有与民生福利有关的活动都应该由政府所组织或操办。在这种理念的主导下，地方政府负担着各种行政职责，如公共福利、邮驿、教育、祭祀等。其中最重要的两项是司法与税收，其余职能并未受到太多重视，相当一部分只是形式^{[3]233}。这种情形有其合理性，但随着近代城市的兴起，遇到了严峻挑战。

近代以来，受西方影响，中国沿海以及内陆一些城市逐渐兴起，与乡村的区别愈发明显。1923年，一

份基督教杂志认为在西方工业革命以后,城市发展迅速,故而欧美给予城市特殊地位,令其自治,中国的上海、汉口、天津、广州等城市具有这样的资格。该杂志列出城市的十大特色:居民多从事工商业;五方杂处,成分复杂;个体性较强,邻里关系较浅;多壮年,思想较开放;生活较为殷实,但贫苦民众亦较多;失业者较多,犯罪率较高;受教育程度较高;贫富悬殊;家庭生活较枯燥;人口稠密,瘟疫多发,死亡率较高等^[42-3]。城乡之间的差别使人们逐渐意识到城市具有独特性,管理城市应该有不同的方法。这种意见最早反映在一些城市的市政建设方面。

步入民国后,随着社会、经济的发展,一些城市愈益繁荣,然而市政建设却未能同步进行,带来严重后果。如19世纪末开埠的重庆,经过20余年发展,成为繁荣商埠,可谓“水陆交集,百货辐辏”,“人烟稠密,街市络绎”。然而市政建设却相对落后,“警察之政,未曾修明,是故肮脏污秽之饮食,龌龊腐朽之街市,无处不有”,每逢盛夏,瘟疫流行,甚至“过一个暑天,总要死去好几千人”^[51]。成立警局、修筑道路、清洁卫生等,是城乡的共同需求,但对城市来说,市政建设显得尤为迫切。

对市政建设的重视在20世纪20年代逐渐发展成为城乡分治的浪潮。1919年,有人曾这样论述都市、市政与市制的关系:“观于欧美各邦都市,当其始也,亦不过如一村落,农居数椽而已。阴沟、街道、街灯、警察、卫生、火警诸事,俱不过问。迨近邻增加,互相需之事物渐多,各种公共之事,前置之不问者,渐知其有利而兴办之,及由村落而变为市镇,各项公共之事,亦为发达,沟井之水,犹虑其不洁与艰于汲取也,于是有自来水之设;烛火油灯犹嫌其不便也,于是有电灯自来火之设。更进而敷设街道、疏通沟渠,警察、卫生、火警、学校与诸慈善事业,亦同时并兴而发达,非复前时荒凉之地可比矣。至一市镇人口增至五千以上,市民所需要与应办之事更烦,故市政府之设立,为首一问题,盖以市政专责成市政府也,由是而市政愈加发达。”^{[6]501}这一观点虽未否认乡村亦需要建设,但无疑更为强调城市的建设,同时认为当城市发展至一定阶段时,需要成立专门的管理机构以建设城市。这比单纯强调市政建设的观点更

进一步。

由于对市政府的过度强调,社会上出现一种呼声,认为有了市政府才有市政,没有市政府则不必谈论市政,有人因此更提出“我们向无市政可言”^{[7]5}。传统的城乡合治体制愈益受到批评。1911年10月,江苏省实行市乡制,用以发展地方自治。这种制度虽然依照行政地位以及人口数量将各地分为城与乡,但在具体运作上并未具体区分。1927年,有人对此予以批评,认为市与乡的情况差别极大,不应采取同一种制度与行政方法,法国曾一度将乡市合一,采用一种制度,但行之不久,弊病百出,最终不能不予以修改,对城乡采取不同方案。江苏省的市乡制要求各市乡采用同一种制度,是一个极大的缺点。因此,在改订市制之时,不应将乡制合并考虑,“应将乡制另外规定,并应依乡地方情形,而定适宜之乡制,则至善矣”^{[8]15}。

对地方自治的强调成为城乡分离的另一重要因素。1909年,清政府为推行地方自治制定了《城镇乡地方自治章程》,规定“凡府厅州县治城厢地方为城,其余市镇村庄屯集等各地方,人口满五万以上者为镇,人口不满五万者为乡”^⑤。该章程对城镇乡的自治做出了一定区分,可以说是城乡分治的雏形。1912年,有人曾据此认为,“市乡区各有境界,此疆彼界,不容或混,分区而治,立法至善”^[9]。此后地方自治经历诸多波折。1921年,为推进地方自治,北洋政府公布《市自治制》和《乡自治制》,从自治的角度再次将城市和乡村区分开。前者不仅明确规定城市自治机关以原有的城镇区域为自治区域,还详细列举市的各种自治机构及其权利,如市自治会职权包括议决市政内容以及经费的预算和决算^⑥。虽然规定市的自治受地方行政机关等的监督,但实际上市已经具备单独一级行政机构的雏形。

最先迈出城乡分治步伐的是广州和昆明。广州“内为华南政治中心,外为对外通商大埠”,但遭“连年扰攘,然苟无优良之市政,完美之规模,固不足以应市民之需要”。1918年,广州设有市政公所,然组织简单,负责事务仅限于拆城墙、修筑道路而已。广州市区的诸多事务由广东省各机构以及南海、番禺两县负责^⑦。在这种体制下,广州市区虽然重要,但

并非一单独治理区域,而是与周围农村共同由省、县政府管理。1920年,孙中山驱逐桂系势力,控制广州。1921年由留学美国且对市政颇有研究的孙科主持制定的《广州市暂行条例》公布实施。该条例在管理城市市政方面有诸多创举,如明确规定广州市的管辖区域为市区,完全不包括任何乡村地区,同时规定广州市作为地方行政区域,直接隶属于省政府,不归县政府管辖。广州市的行政范围包括财政、教育、公安、卫生、户口等方面^{[10]3-5}。不久,广州市政厅成立。由此,广州市脱离原有的省级机构或县署管辖,在事实上成为一级行政机构。

几乎同时,云南省亦将昆明市区划出单独管理。昆明历来为云南的行政中心,商业较为繁荣,随着清末滇越铁路的修建以及政局的变化,在20世纪20年代,昆明市区已有13万之众,可谓是一个不大不小的都市。但昆明市政建设却相对滞后,最初由省会警察局和昆明县负责。1919年,始成立云南市政公所,负责全省市政,不久因政变而被裁撤,1922年恢复并改名为昆明市政公所。恢复之时,主政云南的唐继尧对昆明市政做出重要调整,一个重大变化即是明确昆明市区,“以城内外不属于五乡者,脱离昆明县范围而属诸市,其属于五乡者仍由昆明县管辖”^{[11]116},具体即是以各警察署管辖范围为限。唐继尧参考北京、广州以及国外都城经验,调整了市政公所的职能,其握有市区财政、警政等大权,并设有总务课、工程科、公用课等八课^⑧。可以说,昆明市区此时已基本成为一级行政单位,已完全不同于传统的城乡合治。

将市政机关改进为市政府逐渐成为南北各方的共识。1925年,北洋政府鉴于淞沪地区的特殊性,特制定法规,将淞沪市区各种事务分为官办与民办^{[12]4-7}。该方案虽被时人诟病为官办过多,民众自治过少^{[13]11-12},但实质上已经触及市区的管理问题,表明北洋政府意识到以往的治理模式存在弊端,需要进行革新。1926年,奉天市政公所的一位成员称:“市政根本问题之谓何,即如何确立市政之基础,而使市政上各种计划得以进行、得以实现是也。盖市政机关,一全市之政府也。基础不确立,虽有宏谟蕤筹,难期政举令行,亦不过徒托空谈,无补实际。”^{[14]16}

1927年,随着北伐的顺利进行,广州市的经验被推广至各地,汉口、上海、南京、杭州等地纷纷成立市政府。1928年,国民政府公布《特别市组织法》和《市组织法》,将全国城市分为特别市与普通市,但均明确规定特别市或普通市不归县政府管辖,由国民政府或省政府直辖。市作为一级行政单位被推广至全国。不过,该法律对设市的条件进行了严格规定,如普通市只有人口在20万以上的都市方能呈请^{[15]1-8}。此后设市条件几经变化。据统计,民国时期全国共设立151个市,其中抗战以前设立40个,抗战时设立41个,抗战后设立70个^{[16]54}。这样在全国范围内掀起了一股城乡分治的浪潮。

不过并非所有的地方均适合设市。有人认为县与市各有价值。如果一地满足人口众多、工商发达、交通便利等要求,则可以设市;但如果缺乏条件,由县府治理足矣^[17]。事实上,多个地方并不具备设市的客观条件,勉强设市后,面临诸多困难。一些市如宁波、苏州、无锡等在设市不久即自请废市。废市的原因十分复杂,涉及各种权力、利益之争,其中对捐税的争夺、抗争尤其激烈。设市以后,多地的教育、公安经费乃至市政府职员生活费均不能顺利筹集、发放,致使市政建设陷入困境。这种困境在宁波、苏州表现得极为典型^⑨。这些情况令一些人反思县市分治以及城乡分治是否必要。如有人认为中国以农业立国,社会生活的中心在农村,城市不能离开农村而单独生存,换言之,中国城市寄生在农村社会里。这是中国和以城市为中心的欧美工业国家的不同点。如果将乡村和城市一分为二,由于两者均缺乏经济独立性,会造成重大问题。如果以县政府兼办市政,不但可以减少行政开支,而且有利于各项事业的发展^{[18]1-2}。这种观点并不罕见。抗战爆发前,兰州有设市之提议,时任监察院委员的甘肃人田炯锦强烈反对。他认为中国“各地设市之办法,均属不经济而毫无意义”。兰州人口不过8万有余,市财政收入尚不能供应江南一个市的机关薪俸及办公费。如果因为兰州经济重要,可以多着力于市政建设,并不必设市^{[19]24}。田炯锦的看法具有一定代表性,但难以阻挡20世纪30年代的设市浪潮。

二、市区扩张与郊区形成

设市是为了将城市与乡村区分开,并对前者进行单独管理。故而在设市之初,市的范围应仅限于城区,乡村地区基本被排除在市区范围。1928年国民政府公布的《市组织法》,对市区划分并未做出明确规定。不过按照传统习惯,市区一般根据原有警政范围进行划分,这基本上与市区重合,如广州市、昆明市。南京市和上海市的市区范围最初亦基本限于原有城区。1927年南京成为特别市,其市区范围当年即变化三次。1927年6月,国民政府划定的市区范围限于南京城厢内外以及浦口地区。因江苏省对浦口划入表示异议,8月份国民政府决定将浦口划出,将原有江宁县全部划入,但因江宁县各团体的不满,国民政府被迫做出让步,将南京市区的范围限于城厢内外以及八卦洲地区^{[20]3-4}。经过一番博弈之后,上海市的范围被限定为上海、宝山两县的17个市乡^⑧。其中虽包括部分农村地区,但以城市为主。沪宁设市之初基本如时人所说,“上海市,则由上宝两城市划出,乡村则仍属于上海宝山两县。南京市则由江宁县划出,而乡村则仍属于江宁”^{[21]150}。这种情形是符合城乡分治初衷的。

然而一些城市在设市之初,即有冲破原有市区藩篱的计划,将周围农村地区划入城市范围的想法。如1929年,苏州按照当时城市警区计算,面积共30平方千米。这一范围应为市区范围,但苏州并不满足于于此,而是力图将市区范围大大扩展。其理由是苏州“不仅为天然良好住宅区域,并且为东南文化中心,户口殷繁,学校林立,山水灵秀,物产丰厚,名胜古迹所在皆是,且在沪宁线适中之点,介于首都上海两大市之间,轮轨四达,交通便利,衣冠荟萃,行旅往来,工商百业日益发达”,人口已达26万余人,而“察其继长增高之势,倍蓰之势不难立现”。当时市区范围仅能容纳30万人,因此为将来发展考虑,需预先安排较多土地“以防人口之集中而收百年永逸之大效”。不仅如此,苏州还要求将附近风景名胜之地划入市区,以便事权统一,方便整修,使之成为市民闲暇游览之地,并且吸引中外游客,有助于市区繁荣。苏州希望将周围大片农村地区纳入市区范围,除为城市发展考虑外,还有一个理由,即顺应当时欧

美国家建设田园都市的潮流,这样可使市民“日出而作于城市,日入而息于四郊”^⑨。

苏州的做法在国内颇具代表性。无论是北京、天津等北方城市还是上海等南方城市,在设市之始,均力图将周围农村地区囊括其中,扩大市区范围。1928年天津设市以后,曾与河北省政府就市区范围问题展开长达数年的博弈。是否将周围农村地区划入市区是争执的一个焦点问题。天津市范围共44平方千米,不包括租借地,人口近90万人。天津市政府第一次主张以天津全县、宁河半县、静海和沧县各一部分以及宝坻县一小部分为市区范围,总面积达3750平方千米,远超当时伦敦、纽约等国际都市,是原市区面积的近百倍,其中绝大部分地区为农村。天津市政府亦觉过大,曾声明放弃。在河北省政府看来,天津市应限于原有的市区范围,即习惯上人们所称的“天津市”,即使为城市发展考虑,天津市区必须扩大,可以扩大至125平方千米。不久,天津市政府认为需要将海河和塘沽、大沽划入,周围农村地区可以放弃。但河北省政府认为不妥,其中民政厅厅长孙奂仑的意见尤为重要。首先他认为国民政府虽然允许市区在必要时可以扩大,但并不意味着划区之始即预留若干年后方需扩充之地。其次国家设市,是据“户口之密率,企业之趋势,市民生活之状况,与夫地方风俗习惯交通之便利,因其相去不远,划归同一政权管辖范围之下,使之平均发展”。孙奂仑尤其强调不能将大片农村地区划入城市,“决不能分割省属若干县,联缀数百千万乡镇村落,并为一区,以表市制之扩大”。在他看来,国家设市的初衷是因为城市与乡区差别较大,应采取不同的管理政策。如若将大量村庄划入,是非常不合适的。即使跟随国际建设田园都市的潮流,然亦只能将市区附近农村地方酌量划入,“不应将山陬海澨,划入预定范围”^{[22]1-2,5}。孙奂仑的意见得到行政院认可,天津市的市区范围被严格限制。这是因为行政院认为各市划界应以南京、上海作为参考^{[23]677}。沪宁两市市区范围被限制,其他各市理应如此。1930年内政部公布《省市县勘界条例》。该条例主张依据天然形势、便于行政管理、工商业状况等进行划分^{[24]16-17}。其中虽然将“建设计划”作为考虑选项之一,但其重要性远

不如前几项,其主旨依旧是限制各市将农村地区划入。可以说,限制市区范围是国民政府在20世纪30年代初的政策。

南京、广州等地虽一时将市区范围限于城市地区,然而抗战爆发前,终将周围部分农村地区纳入其中。1929年,南京市政府即感慨“庄严伟大的首都的新生命,局促于狭小的市区之中,仿之于各国的国都,固然是逊色多多,即仿之于国内的各特别市,也属相形见绌”,力图将江宁县属地划入市区范围^{[20]4-5}。1934年,这一行动最终获得成功,给南京市带来重大影响,使得南京市区面积扩大数倍,增至约594平方千米^[22]。抗战爆发前,广州市的边界共经历三次变化。其最初辖区以警察辖区为限,与南海、番禺两县划分,称为原有区域。此后,1923年和1924年附近地区被相继划入,分别被称为权宜区域和拟定区域^{[25]1-3}。由此,广州市的市区面积不断增长,由24平方千米扩至61平方千米,再扩至193平方千米,扩大7倍。这些地域的接收经历了一个漫长的过程。权宜区域和拟定区域主要从南海、番禺两县划出,1932年,两县县治移出广州,将部分地区移交广州市,至1937年春,这些区域方陆续完成接收^[26],其中包括彬社、公和、敦和等十乡,被称为市郊^⑫。天津市经过两次勘界,至1936年时,市区范围扩大到160平方千米,其中包括部分农村地区^{[27]17}。对于各市将农村地区纳入城市管辖范围的举动,社会上出现了不少反对意见。反对的一个重要原因即是城乡分治。天津县白塘口等村村民强烈质疑天津市政府的行为:“市之组织,原以商务繁盛,或商务非常繁盛,而有普通市与特别市之设立。至附近市区乡村之居民,大半辛苦耕耘,求生畝亩,原系农村,自不能划入市区,以重其担负。今天津城区,乃通商巨埠,著名大邑,商务殷繁,居民富庶,自应划为特别市,设市府以统筹全市之发展;若四乡居民,大半务农,勤劳终岁,难获温饱,倘划归市区,非特名实不符,而乡民亦无有担负一切建设之能力。”^{[22]6}这些村民即是从城乡分治的角度进行考虑,担心村庄被划入市区,自己负担加重而难以享受城市发展的成果。这样的观点并不罕见。当时北京市希望将南至长辛店东南安次,东至通州,北至顺义,西至昌平东良乡的地域尽数纳

入市区范围,有人以“愚公”的名义,发出一连串质疑:在上述区域之内,包括多少农村?包括多少农田?将这些农村全部并入城市,还算城市吗?北平城内城外的居民与农村的村民生活状况怎样?不考虑施政方针以及纳税条件的巨大差异,将其勉强合为一体,实在令人难以明白^{[28]20-21}。即使考虑到这些言论背后存在各方势力博弈的因素,认为这些并非普通村民的真实想法,但城市将大量农村并入,确实并不符合设市的初衷。

虽有不少反对意见,但市区扩大毕竟是一股难以阻挡的潮流。抗战爆发前,各市面积相比设市之初已有大幅扩展。由此,各市郊区逐渐形成^⑬。1936年各大城市的面积分别为:南京450平方千米,上海673平方千米,北京533.5平方千米,天津38平方千米,西安11平方千米,青岛416平方千米^{[29]8-9}。此后,大部分城市市区范围继续扩大,郊区的面积亦随之增长。抗日战争胜利后,各个城市都拥有面积较为辽阔的郊区,如表1所示。

天津情况较为特殊,城区与郊区的界限并不明显。在11个区中只有6个区有农村存在^{[30]459}。尽管如此,据1948年的统计,在天津151平方千米的土地面积中,农田面积达90平方千米,占60%^{[27]19}。可以说,新中国成立前,各个城市都有范围大小不一的郊区。

1936年,有学者注意到,其时城市的范围日渐扩展,旧有城墙多已拆除,同时将城市附近的农村划入市区。这一观察无疑是准确的,但由此认为许多城市中的农村和市区已打成一片,难以区分彼此,因此称城市为农村也可以,称其为都市亦可以^{[31]3},这一观点却不甚准确。有形的砖瓦城墙虽然拆除,但无形的精神城墙却在逐渐形成,并将城市一分为二^⑭。这是因为农村与市区毕竟差异较大,两者难以混同。行政机关亦注意到这一差别,故而在将农村并入城市之后,即注意到需要区分两者。1934年,南京市将江宁县农村并入后,制定《南京市市区乡区划分办法》,将全市区域划分为市区与乡区,市区指原有八个区,不过新近划入第八区的浦口却被视为乡区,其“一切行政,按照乡区适用之办法办理”;其余农村划分为三个区,分别为燕子矶区、孝陵区、上新河区^{[32]90-91}。广州市的郊区确定因为抗日战争被推迟至

表 1 1944-1948 年国内主要市城郊面积对比 (单位:平方千米)

年份	城市	总面积	城区面积(占比)	郊区面积(占比)
1948	南京	559	54(10%)	505(90%)
1946	上海	618	88(14%)	530(86%)
1947	北京	707	62(9%)	645(91%)
1944	重庆	294	7.66(2.6%)	286.6(97.4%)
1946	青岛	772	25(3%)	747(97%)
1947	西安	225	20(9%)	204(91%)

注:1948 年重庆市市区面积为 300 平方千米,与 1944 年基本没有差异,参见王志成、韩棐编《小学地理教师手册》,(上海)中华书局 1949 年版,第 136 页。此外,因统计口径不同,各地面积会有一些出入。

战后。十个乡的接收工作于 1937 年初全部完成后,抗战全面爆发,为方便抗战,这些地区被暂时划给南海、番禺两县^⑤。抗战胜利后,除一个乡外,其余九乡被广州市重新接收。1947 年,这些乡改称为区,“与市内各区等”^{[33]5}。

各市农村地区普遍被称为“区”,这与 1930 年国民政府修正后颁布的《市组织法》密切相关,其明确规定市以下为区^⑥。由于并无强调只在城区内设立,故而市在所有范围内全部设区。随着各市将农村改称区,市区的内涵亦发生变化。从广义上讲,市区即是指一市的所有区域,包括城区与乡村;从狭义上讲,市区仅仅指一市内的城区部分,其余部分被称为乡区或郊区。如宁波设市后,1928 年将其中两个区称为城外南郊区、西北郊区^[34]。抗战前,乡区的使用更为普遍,但在抗战胜利以后,郊区的称呼愈加流行。其原因主要有两个。一是当时所有农村地区皆可称为乡区,但各市的乡区与普通的乡区毕竟有所不同。随着全国设市城市的增加,市的乡区逐渐凸显出来,使用郊区可以将两者区分开来。当时另一个常用的概念是“市郊”,表明了“市”与“郊”之间的紧密联系。另一个原因与中共制定《城市郊区土地改革条例》有关。其时,中共敏锐地注意到郊区土改具有特殊性,故专门制定这一条例。各地在执行过程中,对郊区进行了严格区分,使得郊区这一概念的使用更趋广泛。

三、市政建设与治理困境

郊区被城市纳入管辖之后,似乎将迎来一片繁荣,从当时各市的计划大纲来看,更应如此。但实则不然。郊区在市政建设以及治理方面存在三个方面

的困境。受地理环境、历史传统等诸多因素的影响,中国城市类型多样,对郊区的功能定位亦有不同。曾有学者将中国城市划分为三类:青岛、杭州等以风景美化都市为发展方向,昆明、兰州等则以田园化都市为发展方向,汉口、太原等以工业化都市为发展方向^{[35]4}。虽然城市类型不同,但其实只是发展的侧重点不同。各城市在规划中,均计划发展工业、商业以及风景区等^⑦。由于当时各市城区大多局限于原有城墙之内,狭小逼仄、人烟稠密、地价昂贵,工业、商业等建设主要分布在郊区。如 1930 年,杭州计划将全市划分为商业、工业、学校、码头、农业等十个区。除城区外,郊区较为繁盛的湖墅、拱宸桥一带亦划为商业区;拱宸桥及江干闸口划为工业区;钱塘江一带水运便利,划为码头区;笕桥为农业区;浙江大学附近为教育区;松木场、青石桥及上塘河一带为住宅区;新市场及沿西湖一带为风景区;西湖西部以南山林为森林区;艮山门车站附近划为行政区^{[36]61-62}。1929 年,在南京被确立为首都不久,学者们即讨论南京的建设计划。此时南京市郊虽然狭小,但依旧被划为工业区、教育区以及农林区等^{[37]8-11}。

各市城市计划大纲宏伟远大,表明市政府以及市政学者充分意识到了郊区对城市建设的意义和价值。随着一些城市的发展,郊区一些地方确实因对城市有特殊作用而受到重视。在不同城市,这些区域有所不同。如西湖风景对于杭州意义重大。杭州市政府成立后,格外重视风景区的建设,采取建设道路、开辟公园、修葺名胜古迹等措施^{[38]2-5},使得西湖一带焕然一新。南京作为首都,机关聚集,建设颇多。在建设时,虽可利用城内土地,但毕竟有限,郊区土

地价值从而彰显。1928—1933年,南京市地价猛增,平均占有一亩土地者,五年之中可以不劳而获2100元。郊区的地价亦随之增长,原来的丧葬之地每亩从三五百元增至三千余元^[39]。然而除这些重点发展区域外,宏大的城市计划基本停留在设想阶段,郊区的各种优势未能得到发挥。郊区本应是工业、住宅的聚集之地。政府虽希望将郊区交通便利之处建设为工商业聚集中心,但所做工作十分有限,多为提倡奖励、拟定规则、救济工人之类^[40],收效甚微,且工商业的发展非一夕之功,这就难以带动郊区发展。民国时期,房荒问题十分严重。一些市政府希望将棚户迁移城外,以期解决^[41]。然而因为各种原因,这些设想基本未能落到实处。政府以及学者所设想的郊区功能定位大多停留在纸面上。

在实际工作中,各市政府较为注重公共事业建设。有市政学者曾提出市政建设的要点为上下水管、防火设备、平民住宅、道路交通、公园与市场等数项^[42]。除平民住宅外,其余诚为市政建设重点。然而这些举措难以惠及郊区。郊区民众人口分布、经济情况不同于城区,且有自己的关注重点,因此如何管理郊区成为一个问题。上海郊区警察所的设置问题显示了郊区治理的困境。上海光复后,郊区抢劫事端频繁发生,如何维护社会治安成为一个难题。郊区地域辽阔,居民居住分散,难以按照城区的方法设置分局或者派出所,这使得郊区的派出所设置不得其法。当然这只是直接原因,更为深层次的原因是,城市将郊区纳入管辖之后,本应负起建设责任,但城市在建设中首先考虑的是城区发展,将公共建设集中在城区,一旦郊区无法为其提供直接的功能,郊区的公共事业需求便会遭到忽视。虽然一些市也注意到郊区公共事业并有所行动,如广州、杭州都曾计划在近郊开办农村小学^⑧,但整体上较为滞后。20世纪30年代即有郊区民众对教育资源集中于城区表示不满。北京香山、碧云、翠微三地位于西郊,包括数十个村庄,共有2万余名村民,但仅有小学数所,没有公立中学。小学生毕业后,因经济困难,难以去北京城区的中学学习,不得不中途辍学。地方人士对此深为不满,认为“中小学教育,属于地方行政,地方收入之税款理应尽先办学,历年所纳租

税,多于城区,但城郊人民子弟之受教育机会,则判若霄壤,事之不平,宁有甚于此者”,要求政府在当地一所小学内附设一班中等职业或初级师范^[43]。

上述问题使得郊区各种建设明显滞后于城区。1949年,有学者对当时的市政建设进行了反思。市政应就全市范围而言,但实际上却是重视中心城区而忽视郊区。中心城区的各种建设事业如道路、卫生、教育、警察等,持续发展,但郊区的市政建设却严重滞后,如道路、桥梁年久失修,一遇雨天,则泥泞没踝,寸步难行;卫生污浊不堪;教育师资低下,学校稀少,适龄儿童失学比比皆是;警察待遇较差,需借烟赌或敲诈勒索以度日;经济资源枯竭,日渐贫穷;公共事业电灯、电话尚未普及,交通工具一仍其旧。对此,这位学者形象地比喻道:“譬诸人,中心区为头面,为腹心,而郊区则为四肢手足,头面整洁而手足污秽,何能登大雅之堂,头面腹心发育肥胖,而四肢手足瘦削羸弱……直成一半身不遂的瘫痪废物,更成一头腹膨胀而手足矮小瘦削的畸形怪物,我国今日的市,大抵如斯。”^[44]

更为严重的是,郊区以农业为主,虽多兼营副业,但大多数均为农民。从郊区本身的诉求来看,市政府应为农业发展提供各种帮助,如改良农业技术,提高农业生产,畅通物流流通。然而当郊区被纳入城市后,这些诉求往往难以受到应有的重视。城乡分治之后,城市将郊区纳入管辖,固然大大增加了市区的面积,但实际上带来了一个难题,即各市需要考虑幅员辽阔的农村问题。如南京市所感慨的“京市向无农村,有之自民国廿三年秋,省市划界始。由是农村建设遂为京市之严重问题”^⑨。南京接收郊区以后,共增加23个乡镇、340个村庄、11万农民、23万余亩农田^[45]。杭州市在设立之初即有大片农村区域。当时杭州郊区包括西湖区、皋塘区等五个区,耕地近17万亩,农村人口6万余人^[46]。虽然杭州务农人数较少,但毫无疑问,农村在杭州市占据重要地位。郊区农业本有重要地位,如1931年,杭州市市长赵志游提出“杭市畜牧和渔业方面都非常众多,尤其是渔业,有江与湖为天然的养鱼池,倘若本市有人提倡,必定有惊人的发展,这也是可以断定的”^[47]。

然而对于城市来说,设市的目的是发展市政及

工商业。郊区的存在是为城市服务的,郊区的诉求无人在意。1914年,有人直言,市政即“通都大邑的自治事业”^[48]。设市以后,市政虽然不是民众自治,但主要负责城市的各项公共事业这一精神内核基本没有变化。一般而言,各市在设市之初并无专门的机构来负责农村事务。如1927年,杭州市政府下设财政局、工务局、公安局、教育局、公用局与卫生局^{[49]2-3},却无专门的农业、农村机构设置,其所有事务由社会科办理。1930年,杭州市社会科下设第一股和第二股,前者负责管理农工商事业以及其他各种社会事务,后者负责调查户口、公益活动等^[50]。可以说农业问题仅仅是社会科所负责的极小事务,以至于有人认为杭州“农村素乏组织,致各种公共事业无从兴办”^{[51]47}。大部分都市并未设置单独的管理机构来管理农村,可以说,“关于农林事务,一般都市,均视为社会行政之一部而归社会局管理”^③。农村事务在各市市政府组织中并不占据重要地位。

对于郊区的建设,一些地方也积极进行了探索,突出反映在机构的设置上。随着拥有郊区的市愈来愈多,一些市意识到应增设相应的机构来负责,最具代表性的是南京和青岛。20世纪30年代初,水旱之灾频繁,南京农村陷入困境,使得南京市政府不得不正视农村问题。1935年,马超俊担任市长后,即谋划复兴南京农村,并将任务交给社会局办理。1936年,南京农村改进委员会成立,由社会局局长兼任主任委员。委员会下设总务、技术、组织三组,具体负责农村调查及农业设施推广等事务^④。大概认为农村改进委员会难以解决农村所有问题,南京市筹划另设乡区建设办理处,其目的“除使乡区市民与市政府接近外,并使乡区之教育、卫生、交通、农林与市区同样发展”。建设办理处拟设社会、公安、财政、公务、教育、农林等股,其最重要的作用在于执行市政府政令,其次指导民众办理地方事业^{[52]109}。然而这些举措收效甚微。1936年,南京市社会局局长兼农村改进委员会主任陈剑如坦言:“以局势烦赜,举凡教育工商诸政,已日不暇给,迄无暇倾注全力于农事;重以经费,人员,两有制限,致年余改进之实绩,遂愈见微末。”^⑤

相比于南京,青岛对农村事务更为重视,其农村

建设也更为成功。抗战前,青岛市政府管辖地区中小部分为市区,大部分为乡村,农村人口多达20余万人,占全市人口一半以上,有人感慨“青岛虽名为市,然与其他市区,迥不相同”。相当长一段时间内,青岛仅注意市区发展,对乡村建设置而不问^{[53]4}。这种情况在1931年底沈鸿烈担任青岛市市长后才有所改观。沈鸿烈对郊区较为重视,曾言:“我们如果只知注重城市的建设,而忘了乡村,那就是舍本求末。……要解决本市市政的一切问题,必须先要从解决乡村的各项问题入手。”^⑥在这种思想的指导下,青岛市在郊区各地设立乡区建设办事处。办事处由市政府以及工务、社会、教育、公安各局以及农林事务所各派职员一人组成,各机构对乡区事务应就其所负责范围拟订方案,由办事处负责执行。此外,办事处还应对乡区发展进行调查,做出报告,提出建议,进行指导^{[54]27}。各机关还制定了具体的执行方案^{[55]28}。

当然,青岛等市之所以能够建设农村,与其较为充裕的财政收入密切相关。市政经费紧张制约着各项建设,这一情形不时为人所提及。当时除少数城市的经费能够自给外,“非一筹莫展,即债台高筑”,以至于“由于市政经费太少,故徒有建设之名而无其实”^{[56]20}。民国时期,中国经济发展水平及城市整体发展水平较低,导致各市缺乏足够的市政经费。1931年全国五大都市的预算以南京为最多,共2180万元;上海其次,共810万元;青岛、天津、北京三市都在四五百万之间。相较于国内其他地区,收入尚属丰厚,但在世界范围内看,却处于较低水平。有人感慨,五大市的市政经费合起来亦不过5000万元,与欧美大城市相较,恐怕尚不足其一市之经费。故而人均市政经费极为紧张。南京市市政经费最多,人均达三十余元;青岛人均十余元;上海只有四五元;天津四元左右;北京不足三元^{[57]117}。五大市尚且如此,其他市的人均市政经费可想而知。如此少的经费用于市区建设尚感不足,何论郊区?

青岛郊区建设较好与市政府愿意投入较多的财政支出有关。当时的城市财政体制往往导致郊区建设滞后。1929年,有人强调,“都市为市民所有,其经费出之市民,而利益亦为市民所享”^{[58]44}。充裕的财

政收入是城市建设的关键,而民国时期市财政主要来源于城区市民所缴纳的各种捐税。相比之下,以农业为主的郊区对城市财政贡献较小,这就使得市政府倾向于将更多的资金用于城区建设。如此考虑,似乎无可厚非。但问题是,城市既然将郊区划入,两者浑然一体,市政府是否可以厚此薄彼?有人以1947年1月颁布的《中华民国宪法》规定国家应对边疆地域民众的发展提供帮助为例,认为郊区之于市,犹如边疆地区之于国家,城区对郊区进行一定程度的财政补助是必须的,这样方能全市健康发展,因此建议市政府应在预算中划定一部分经费用于郊区建设^{[44]22}。青岛市恰是如此。当时青岛市的财政收入以码头税、地税和营业税为主,每年财政收入达500万元;田赋每亩征收2角,每年乡区财政收入仅8万余元。而市政府每年用于乡村发展的资金达40万元,以至于有人感慨,“青岛是以都市养乡村,乡村是赖都市而生存的”^{[59]212-213}。青岛市将不到十分之一的财政收入用于郊区建设,虽不谓多,但在当时已是难能可贵。

四、结语

在传统中国,城与乡虽有差别,但两者关系密切。施坚雅等人认为中国城乡差别不明显,将其称为城乡连续统一体,亦即现在通常所称的“城乡一体化”^{[60]117},这在行政上的体现即是城乡合治。近代以来,随着城市地位的凸显,城与乡之间的差异亦愈发明显。受西方城市发展的影响,为追求自治以及城市市政建设,城乡分治的呼声愈发高涨。1928年,以南京国民政府颁布《特别市组织法》和《市组织法》为标志,在全国范围内,市终于成为一级行政单位。从理论上而言,市负责自己辖区范围内的各种公共事务,与乡村分道扬镳。但事实上,各市在设市之初,即不满足于将市区的范围限于城区,而是力图扩大管辖范围,这就不可避免地将周围乡村纳入其中。这种做法有悖于城乡分治的初衷,但由于城乡在事实上密不可分,将部分农村地区纳入市亦有其合理之处。尽管如此,各市增加面积的做法还是受到了各方面的抵制,其中“城乡分治”成为各方常常使用的一个理由。然而,市的扩张难以阻止。在抗战全面爆发前,广州、南京等市的面积较设市之初已经大

大增加。随着国民政府要求市以下设区,郊区正式形成。这是近代中国行政区划史上一个需要注意的变化。市囊括了大片农村地区,在表面上似乎与传统的城乡合治一致。但事实上,两者之间有着重大区别。在传统中国,城市在社会中并不占据主导地位,农村相对更为重要;而近代的城区扩展是以市为主导的,其扩张的幅度及速度基本由市控制,其着眼点在于为城市发展提供服务。经过这一转换,城与乡的地位亦发生翻转,市中的农村——郊区成为城市的附属物。

各市将以农村为主的地区囊括其中,在事实上产生了一个悖论。虽然在与县争夺郊区时,各市市政府力陈郊区的重要性,然而在将其纳入管辖之后,却使得郊区建设及治理出现困境。各市在城市计划中赋予郊区各种功能定位,然而除了一些特殊区域,郊区整体上并未发挥这些功能。对城市来说,考虑的是郊区对自身发展的意义,只有当郊区能够为城市带来显著利益时,城市才将其纳入公共基础设施建设中,否则就会遭到忽视。由于郊区的主体性丧失,成为城市的附属地区,郊区农业和农村人口更是处于尴尬境地。能够意识到“仅图市区繁荣,忽略乡区建设,犹之筑室者只注意于画栋雕梁,而忽略墙基栋楚之坚实”^{[61]44}的只是个别市。在当时看来,都市与农村相对,都市发展计划基本未将农业考虑在内,各市也未单独设立管理机构。当然,随着市区边界的扩展,农村区域会逐渐消失,但这需要一个过程,而且市即使再扩张,也总是会有农村区域存在,因此,忽视农村是不恰当的。当然,这也与当时中国城市的整体发展水平较为落后有关。不过郊区的建设困境并非无解,青岛市的建设提供了一些借鉴。无论城市财政是否充裕,都不应忽视郊区的公共事业建设。各市可根据自身财政收入情况量力而为。针对郊区主体性的丧失,可以采取设置相关机构加强领导的方式。中共建政以后,广泛采取这一方式,从而加强了对郊区农业的领导。需要注意的是,相比于城区,郊区的发展比较滞后,然而相比于普通农村地区,郊区却可以享受城区提供的一些资源。如在农业发展方面,杭州社会局在郊区改良蚕桑、推广新品种稻麦、治理虫灾等等^{[50]2-18}。郊区作为城市的一部

分,城市还是为郊区的发展投入了一定的财力和人力,尽管从绝对值上而言,数量是较少的。可以说,郊区在行政区划上属于城市,虽未能充分享受到城市发展所带来的成果,但仍普遍好于普通农村地区。

此外,在近代史以及当代史研究中,学者们通常使用城乡的二元概念来分析。但在20世纪30年代以后,伴随着市制确立,郊区概念正式形成。郊区社会具有与城乡不同的特征。在一些具体的研究分析中,我们似乎可以使用郊区概念,讨论郊区社会的特点以及城郊、郊乡关系等。当然中国郊区的具体特征有待进一步研究分析,但无疑值得注意。如郊区的产生逐渐使得近代郊区民众身份认同处于十分尴尬的境地。从行政区划方面而论,郊区民众无疑属于城市居民,然而由于其位置偏远,经济以农业为主,在城区民众看来,郊区民众更接近农民。但与普通农村相比,郊区各项条件均更为良好,郊区民众亦难以认同自己属于普通农民。新中国成立初期,随着“郊区为城市服务”等方针的确定,郊区在农业结构、人口流动、城市建设等方面均发生了重大变化。

注释:

①参见周振鹤《关于我国行政区划改革的几点思考》,载《社会科学》1989年第8期,第25-29页。周振鹤最早提出“地域型政区”与“城市型政区”的概念。前者是指下一级政区是上一级政区的地理区划。后者的特点是人口密度大,工商业经济较为发达,地域范围较小,与前者相比呈点状。参见周振鹤《体国经野之道》,(上海)上海人民出版社2019年版,第217-218页。

②东汉学者杜子春在释读时认为,距离国都“五十里为近郊,百里为远郊”。参见郑玄注、贾公彦疏、黄侃经文句读《周礼注疏》,(上海)上海古籍出版社1990年版,第197页。

③如周振鹤主编《中国行政区划通史(中华民国卷)》,(上海)复旦大学出版社2007年版;吴松弟《市的兴起与近代中国区域发展的不平衡》,载《云南大学学报(社会科学版)》2006年第5期,第51-66页;徐建平《民国时期南京特别市行政区域划界研究》,载《中国历史地理论丛》2013年第2期,第56-70页;吴松弟《近代中国的城市发展及空间分布》,载《历史地理》2014年第1期,第154-167页;邵彦涛《民国设市标准与财政能力之关系——以兰州设市为中心的考察》,载《甘肃社会

科学》2016年第2期,第101-105页;蒋宝麟《南京国民政府时期上海市区域与治权的确立》,载《史林》2019年第4期,第1-18页;王培利、石晓霞《近代中国城乡划分与市辖区的形成(1909-1936年)》,载《历史教学(下半月刊)》2019年第6期,第57-61页;等等。

④参见熊月之《中国传统城市特质的变易与延续》,载《学术月刊》2009年第10期,第131页。周锡瑞同样认为在传统中国,城市和周围的农村地区从来没有在行政上分开过,由一位既管理城市又管理农村的知县管辖。参见周锡瑞《华北城市的近代化——对近年来国外研究的思考》,孟宪科译,见刘海岩主编《城市史研究》第21辑,(北京)社会科学文献出版社2002年版,第4页。

⑤晚清政府《城镇乡地方自治章程》,详见《北洋法政学报》1909年第91期,第1-16页。

⑥北洋政府《市自治制》,详见《政府公报》1921年第1926号,第1-13页。

⑦参看《广州市政沿革》,见广州市政府编印《广州市政府新署落成纪念专刊》,1934年,第7页。

⑧参见昆明市政公所编印《昆明市政第一年度报告书·总务》,1923年,第2-4页。

⑨宁波废市主要与部分民众不满政府增加捐税有关,又有士绅争夺政治权力的因素,具体可参罗惠侨《我当宁波市市长旧事》,见中国人民政治协商会议宁波市委员会、文史资料研究委员会编《宁波文史资料》第3辑,1985年,第65-66页。关于苏州设市以后教育经费面临的困境,可以参看胡勇军《从教育经费看民国苏州市的市政建设困境》,见张利民主编《城市史研究》,(北京)社会科学文献出版社2018年版,第293-309页。

⑩关于上海市区域的确定,可以参见蒋宝麟《南京国民政府时期上海市区域与治权的确立》,载《史林》2019年第4期,第1-18,218页。

⑪参见佚名《苏州市拟定市区域图说明(附图)》,载《苏州市政月刊》第4-6期,第2-4页。苏州扩大市区的做法引起吴县的强烈不满,导致江苏省政府不得不介入,最终苏州市的范围被限定为城区及附近地区。1930年,随着国民政府修改设市标准,苏州市被取消。详见佚名《苏州》,载《申报》1929年5月26日,第10版;佚名《苏市吴县区域划分交民建两厅办理》,载《江苏省政府公报》1929年第73期,第16-17页;徐云《二十年代末苏州设市之始末》,见苏州市地方志编纂委员会办公室、苏州市档案局编印《苏州史志资料选辑》第6辑,1986年,第30-33页。

⑫参见广州市政府地政局编印《广州市地政局工作报

告》，1947年，第3页。

⑬有学者认为，雍正年间勘定的北京城属行政界线是世界上最的城市郊区界限，清代北京城属是世界上最早的城市郊区（参见韩光辉《清代北京城市郊区行政界线探索》，载《地理学报》1999年第2期，第156页）。这一观点有其学术价值，但将清代京师巡捕营汛管辖的范围等同于行政范围，却是值得商榷的。虽然这两者之间的关系十分密切，民国时期各地在设市之初多根据警政范围（类似于京师巡捕营汛管辖范围）划界，但两者并不等同，毕竟行政包括诸多内容，治安等只是其中一小部分。

⑭目前学界对近代拆城墙问题已有较多研究，参见杜正贞《上海城墙的兴废：一个功能与象征的表达》，载《历史研究》2004年第6期，第92-104页；李少兵《1912-1937年北京城墙的变迁：城市角色、市民认知与文化存废》，载《北京档案》2006年第3期，第113-120页；等等。

⑮广州市政府地政局编印《广州市地政局工作报告》，1947年，第3页。

⑯参见国民政府《市组织法》，载《行政院公报》1930年第153期，第1-9页。

⑰如贵州划分为林园区、商业区、工业区、住宅区、文化区等（参见《贵阳市计划大纲》，载《中国建设》1933年第2期，第78-79页）；济南划分为住宅区、学校区、风景名胜、行政区、工业区、商业区等（参见周辅世《济南都市计划刍议》，载《经建通讯》1947年第5期，第7页）。

⑱参见《教育局积极筹设近郊农村小学》，载《广州市政府市政公报》1933年第416期，第64-65页；《筹设乡村实验小学》，载《市政月刊》1931年第9期，第11页。

⑲参见南京市社会局农村改进委员会编印《农村改进会一年来工作报告》，1937年，第1页。

⑳惠晋《青岛市政府实习报告》第一册，1933年，第15页。

㉑见南京市社会局农村改进委员会编印《农村改进会一年来工作报告》，1937年，第1页。

㉒参见南京市社会局农村改进委员会编印《农村改进会一年来工作报告》，1937年，第1页。

㉓见佚名《市长召集各乡区办事处职员训话记录》，载《青岛市乡村建设月刊》1933年第1期，第4页。沈鸿烈重视郊区发展，一方面因为青岛设市之初，郊区面积、农村人口均占据重要地位；另一方面则因为20世纪30年代初，山东省是国内推行乡村建设运动的重点地区，青岛难免受此影响。

参考文献：

[1]周锡瑞：《把社会、经济、政治放回二十世纪中国史》，

《中国学术》2000年第1期，第201-215页。

[2]靳润成：《从城镇分割到城市自治——论中国城市行政管理体制近代化的重要标志》，《天津师范大学学报（社会科学版）》1998年第4期，第59-66页。

[3]瞿同祖：《清代地方政府》，范忠信、何鹏、晏锋译，北京：法律出版社，2011年。

[4]炎：《城市的十大特色》，《兴华》1923年第9期，第2-3页。

[5]孟友严：《重庆城市的卫生谈》，《渝声季刊》1923年第1期，第1-14页。

[6]林云陔：《市政与二十世纪之国家》，《建设（上海1919）》1919年第3期，第501-512页。

[7]江康黎：《我国的市政问题》，《社会导报》1932年第6期，第5-8页。

[8]鼎三：《改良江苏省制意见书》，《建设周刊》1927年第2期，第13-17页。

[9]佚名：《闸北区域问题》，《申报》1912年11月6日，第7版。

[10]李宗黄：《模范之广州市》，上海：商务印书馆，1929年。

[11]云南省志编纂委员会办公室编：《续云南通志长编》，昆明：云南省科学技术情报研究所印刷厂，1985年。

[12]佚名：《淞沪市区督办署官制》，《警务旬报（江都）》1925年第77期，第4-7页。

[13]董修甲：《对于淞沪市区督办署官制之意见》，《道路月刊》1925年第1期，第11-13页。

[14]亚：《奉天市政规划谈》，《道路月刊》1926年第3期，第15-18页。

[15]佚名：《特别市组织法》，《内政公报》1928年第4期，第1-15页。

[16]吴松弟：《市的兴起与近代中国区域经济发展的不平衡发展》，《云南大学学报（社会科学版）》2006年第5期，第51-66，95页。

[17]王伯秋：《对于废县为市之我见》，《无锡市政》1930年第4期，第1-3页。

[18]江康黎：《对于县市分治的一个意见》，《市政评论》1936年第10期，第1-2页。

[19]田炯锦：《兰州设市问题之检讨》，《西北问题季刊》1934年第1期，第22-24页。

[20]南京特别市市政府秘书处编译股编：《首都市政要览》，南京：南京特别市市政府秘书处出版股，1929年。

[21]李宗黄：《考察江宁邹平青岛定县纪实》，南京：正中书局，1935年。

[22]陈玉琳:《纪天津市县划界之经过》,《河北月刊》1934年第2期,第1-10页。

[23]何德骞:《孙奂仑在天津》,见王振良主编:《九河寻真(2013)》,天津:天津古籍出版社,2015年,第676-678页。

[24]国民政府内政部:《省市县勘界条例》,《内政公报》1930年第6期,第16-19页。

[25]广州年鉴编纂委员会编:《广州年鉴》,广州:奇文印务公司,1935年。

[26]郑师许、陈国达:《广州市的鸟瞰》,《旅行杂志》1948年第10期,第1-3页。

[27]天津市档案馆编:《近代以来天津城市化进程实录》,天津:天津人民出版社,2005年。

[28]愚公:《北平市区扩大》,《新闻通讯》1934年第22期,第20-21页。

[29]新中国报社编:《新中国手册》,上海:新中国报社,1944年。

[30]佚名:《天津市郊区的土地改革(1950年9月21日)》,见天津市档案馆编:《天津解放》,北京:中国档案出版社,2009年,第459页。

[31]殷体扬:《县市分治问题与县市政计划》,《市政评论》1936年第10期,第3-5页。

[32]佚名:《订定市区乡区划分办法案》,《南京市市政府公报》1934年第146期,第89-91页。

[33]关英:《广州市的郊区》,《旅行杂志》1948年第10号,第5-7页。

[34]佚名:《本市创办街村制》,《申报》1928年9月29日,第11版。

[35]孙汝楠:《都市建设类型》,《市政评论》1949年第1/2期,第4页。

[36]傅荣恩:《江浙市政考察记》,南京:时事月报社,1931年。

[37]林逸民:《都市计划与南京》,《首都建设》1929年第1期,第3-20页。

[38]陈曾植:《十年来之工务》,《杭州市政季刊》1937年特刊,第1-20页。

[39]高信:《南京市之土地问题》,《市政评论》1935年第11期,第7-10页。

[40]唐应晨:《杭州市政的鸟瞰》,《市政评论》1936年第8期,第28-33页。

[41]佚名:《筹建大规模平民住宅》,《首都市政公报》1931年第77期,第6页。

[42]张又新:《改良中国城市的要点》,《市政评论》1934年第1期,第27-34页。

[43]佚名:《北平郊区请求添设中等学校》,《北平教育》1932年第5期,第15-16页。

[44]瞿钺:《郊区市政的研究》,《市政评论》1949年第1/2期,第22页。

[45]秦孝义主编:《抗战前国家建设史料(首都建设)》(1),台北:“中央文物供应社”,1982年。

[46]杭州市政府社会科:《农业统计》,《市政月刊》1929年第10期,第1-5页。

[47]赵志游:《杭州市政之现状及其发展之趋向》,《市政月刊》1931年第11期,第1-4页。

[48]佚名:《市政问答》,《市政通告》1914年第2期,第3版。

[49]《杭州市暂行条例》,《浙江省政府公报》1927年第16期,第1-6页。

[50]吴崑:《十年来之社会》,见杭州市政府秘书处编:《杭州市政府十周年纪念特刊》(1937年),台北:文海出版社有限公司,1973年,第1-34页。

[51]刘元瓚、石克士:《最近之将来杭州市之发展希望》,《杭州市政季刊》1933年第1期,第39-49页。

[52]佚名:《京市筹设乡区建设处》,《湖北民教》1936年第2期,第109-110页。

[53]袁植群:《青岛邹平定县乡村建设考察记》,上海:开明书店,1936年。

[54]《青岛市乡区建设办事处规则》,《青岛市乡村建设月刊》1933年第1期,第27页。

[55]《青岛市农业指导办事处简则》,《青岛市乡村建设月刊》1933年第1期,第27-28页。

[56]张又新:《中国市政之根本问题》,《市政评论》1937年第1期,第19-20页。

[57]雋冬:《平市财政杂谈》,《市政评论》1934年第1期,第116-119页。

[58]徐世大:《都市之改良与发展》,《道路月刊》1929年第2号,第44-49页。

[59]邢广益:《青岛市政建设(青岛通信)》,《华年》1935年第11期,第212-215页。

[60]卢汉超:《美国的中国城市史研究》,《清华大学学报(哲学社会科学版)》2008年第1期,第115-126页。

[61]佚名:《补白》,《青岛市乡村建设月刊》1933年第1期,第44页。

Where Is the Suburb? The Formation and Governance Dilemma of Suburbs in the Pattern of Modern China's Urban-Rural Partition

Zi Xiawei

Abstract: There is a paradox in China about the use of the concept of the "suburb". On the one hand, it is a concept widely used in sociology, urban planning, and other humanities. On the other hand, the use of this concept is relatively narrow. Some scholars use the concept of urban and rural areas to analyze the society, pay little or no attention to the particularity of the suburbs. This is mainly due to the lack of discussion of when the Chinese conception of suburbs was formed. Some scholars believe that Beijing in the Qing Dynasty had a suburban boundary, perhaps the earliest urban "suburb" in the world. But the more popular view in the academic world is that this is a widely used concept matured in the late 1980s. Both of these views are debatable. In general, the academic field is rather vague when using this concept. This undoubtedly limits the scope of its use, which in turn limits the space for its discussion. This thesis mainly discusses the formation process of modern suburbs. In modern times, with the development of social economy, some cities are prospering, urban municipal and autonomous problems have gradually become prominent, and the traditional urban-rural combined governance system has also been questioned. Ever since the establishment of the Nanjing National Government, there has been a wave of city establishment in China, some cities and villages have been eventually divided and governed, and municipal governments have been established. However, not all cities were considered suitable for setting up municipal government. Restricted by various financial conditions, some municipal governments were abandoned soon after they were established. At the beginning of the establishment of municipal governments, the scope of the city was basically limited to the area within the original city wall, and the rural areas were largely excluded from urban governance. However, the municipal governments have rarely been content to limit their jurisdiction to the original area, so they were and still are trying to expand to surrounding rural areas. Some rural residents resisted on the grounds of "separation of urban and rural areas" and were unwilling to be included in urban jurisdiction. However, each municipal government still gradually expanded their urban limits, eventually forming urban suburbs. Before the outbreak of the War of Resistance against Japanese invasion, the use of "rural" classifications was more common. But after the Chinese victory in the war, the term "suburban" became more prevalent. After having suburbs, cities are no longer purely industrial and commercial gathering places, but have included vast rural hinterlands. In a certain sense, the emergence of suburbs means that urban and rural areas are once again governed. Suburbs are assigned various functional orientations in urban plans formulated by cities. Some of these have been realized, and the suburban face has changed dramatically. However, most city's urban plans are difficult to implement, rendering makes the potential of suburbs unrealized. The construction of public facilities is also concentrated in the urban areas, and suburbs are neglected; the gap between the suburbs and centres is becoming more and more obvious. Also, the rural attributes of the suburbs are not taken seriously, and most cities do not have specialized agencies for their management and construction. Coupled with the constraints of the financial system at that time, there have been many inconsistencies and difficulties in suburban governance. However, some cities such as Nanjing have actively started to explore suburban construction, and Qingdao has also been relatively successful. This is mainly because of the fact that it is not entirely city-centered, which paid attention to the rural attributes of the suburbs, sets up more flexible governance institutions, and provided financial support. Although Qingdao's approach has been used for reference by other cities, it has not had a national impact. Sorting out the concept of suburb will help to expand the research space of history and other disciplines, and besides the concept of urban and rural areas, attention should also be paid to the use of the concept of the suburb.

Key words: urban and rural division; city establishment; suburbs; governance dilemma; city management organization