

民国时期城市政府行为与 杭州旅游城市特色的显现

○赵 可

内容摘要：1927-1936年间，具有年轻化、专业化特点的杭州城市政府依据城市特色，将杭州的长远规划定位于以发展旅游业为主导，并确立了以市政建设为工作重点的城市建设方针，从而使杭州城市功能优势得到充分发挥，旅游城市的特色显著增强，提升了城市近代化的水准。杭州独特的城市发展道路从一个侧面说明了民国时期作为城市管理和城市建设主体的城市政府，已初步显现推动城市发展的主导性作用。

主题词：城市政府 城市特色 发展道路 主导性

1927年正式设市是杭州城市发展历史上的重要关节点之一。截止抗战爆发前的十年时间内，杭州市政府依据城市特色，确定杭州旅游城市的发展方向，并以西湖风景区开发为重点带动市政建设和经济文化发展，从而使杭州城市功能优势得到充分发挥，旅游城市的特色显著增强。杭州独特的城市发展道路从一个侧面说明了民国时期作为城市管理和城市建设主体的城市政府，已初步显现推动城市发展的主导性作用。

一、杭州城市政府的组建及年轻化、专业化特色

杭州原为杭州府治及省会所在地，辖钱塘、仁和两县。辛亥革命后，改设杭县。1927年5月，

国民革命军北伐攻克杭州后成立市政厅，内设总务科及财政、工务、公安、教育、公用、卫生六局。6月，市政厅改称市政府。^①南京国民政府建立，推行全国性的城市组织法规。杭州符合设市条件，于是浙江省政府划出杭县城区及西湖全境，即东南沿钱塘江至闸口一带，西至云栖、天竺，北至拱宸桥、笕桥，另设杭州市。这是杭州正式建市的开端。

杭州自从1927年5月组建市政府以来，至1937年12月沦陷，共有邵元冲、陈岷怀、周象贤、蔡增基、赵志游等五人担任过七任市长，其中陈岷怀与周象贤两度出任杭州市长。他们的履历情况如下：

杭州市历任市长履历简表

姓名	籍贯	任 期	简 历	学 历
邵元冲 1890 - 1936	浙江 绍兴	1927年5月至10月	早年追随孙中山参加革命活动，历任广州大元帅府机要秘书代行秘书长职务。1924年1月当选国民党候补中央委员、中央常委兼政治委员会委员、黄埔军校政治教官、代理政治部主任等职。1927年5月，代浙江省政务委员会委员兼杭州市市长。	浙江高等学堂毕业，1919年冬赴美国留学，先后在威斯康辛大学、哥伦比亚大学肄业。

姓名	籍贯	任 期	简 历	学 历
陈纪怀 1872 - 1943	浙江 慈溪	1927年10月至1928年11月;1930年12月至1931年7月	历任浙江高等学堂国文教习、浙江咨议局议员、宁波军政分府参议等职。1927年5月任浙江省政府委员,后又兼任杭州市长、浙江省民政厅代理厅长、西湖博物馆馆长。1930年冬再度出任杭州市长。	科举出身
周象贤 1890 - 1961	浙江 定海	1928年11月至1930年7月;1934年9月至1937年12月	回国后历任北京市政公所工程师、国立北京大学工科讲师、北京政府内务部技正、钱塘江工程局局长、扬子江技术委员会委员、国民政府建设委员会水利处处长等职。	毕业于美国麻省理工学院。
蔡增基 1890 - ?	广东 中山	1930年7月至12月	回国后历任广东省议会议员、两广都司令部外交委员、北京政府农商部秘书、广州市政厅财政局长、广州国民政府交通部铁路处长、国民政府财政部金融监理局局长、铁道部管理司司长、沪宁与沪杭甬铁路管理局局长、建设委员会专门委员等职。1930年任杭州市长。	留学美国,哥伦比亚大学毕业。
赵志游	浙江 宁波	1932年1月至1934年9月	归国后任陇海铁路技师。1930年8月至1931年12月任南京市政府工务局局长,后任杭州市长。	早年赴法国留学,学习土木工程和市政。

资料来源:①徐友春主编,《民国人物大辞典》,河北人民出版社1991年版。

②杭州市政府秘书处编,《杭州市政府十周年纪念特刊》,1937年。沈云龙主编,《近代中国史料丛刊》三编第75辑,台湾文海出版社。

③《民国时期杭州历任市长》,载周峰主编,《民国时期杭州》,浙江人民出版社1997年版,第757页。

1936年时杭州市政府职员的教育背景和年龄结构状况如下:

杭州市政府职员学历统计表

教育程度	合计人数	所占比例
大学	23	6.3%
专门学校	44	12.1%
高等师范	3	0.8%
中等师范	13	3.6%
普通中学	138	38.0%
职业中学	50	13.8%
警务学校	15	4.1%
其他	76	20.5%
合计	362	100%

杭州市政府职员年龄统计表

年龄段	20 - 30岁	31 - 40岁	41 - 50岁	51 - 60岁	合计	平均数
合计	114	133	89	26	362	35.34岁
所占比例	31.3%	36.6%	24.5%	7.6%	100%	

资料来源:杭州市政府秘书处编《杭州市政府十周年纪念特刊》,1937年。沈云龙主编《近代中国史料丛刊》三编第75辑,台湾文海出版社。

杭州市的历任五位市长中,有据可查年龄的四位市长其任职时的平均年龄为42.5岁;杭州市政府职员的平均年龄为35.34岁,这充分说明市政府职员主体是年轻人,年轻化的特征十分明显。

在专业化程度方面,杭州市历任五位市长除陈纪怀属地方贤达外,其余四位都具备留学海外的教育背景,周象贤、蔡增基和赵志游出任市长前还有在市政管理机构工作的经历和丰富的经验。在杭州市政府中有近80%的职员具有中等以上学历,其中近20%的职员具有高等学历。专业化程度同样较为明显。杭州市政府职员构成呈现出的年轻化和专业化特征,表明有大批年富力强的同时具有知识专长的专业人才被吸纳到城市政府之中,参与城市管理和城市建设。杭州在1927-1937年间城市近代化水平获得长足发展,特别是旅游业迅速扩大,成为国际性旅游城市,与年轻化、专业化的城市政府运用科学管理方法经营城市的行为有密切关系。

二、以西湖景区开发为重点建设旅游型城市
城市政府的主要职责是推进城市建设,加强

城市管理。杭州市政府成立以后,根据本市实际情况,提出了明确的城市发展方向,即将杭州的长远规划定位于以发展旅游业为主导,并确立了以市政建设为工作重点的城市建设方针,“庶政革新,建设事业,尤有突飞猛进之势。”^②

杭州市政府早在组建之初,就提出发展城市的八项措施,其中有疏浚西湖、改进旅游景区两项^③,由此可见市政府对发展杭州旅游产业的重视程度。市长周象贤曾明确指出:“欲繁荣杭市,首当整理西湖,吸引游客,同时须注重生产建设,发展农工商业,增进富庶,使市民得安居乐业。”^④市政府高级职员程远帆在回顾1927-1936年间杭州市的发展道路时称:“惟是从前杭州市之建设,似偏重于风景之整理,欲藉天赋艳丽之湖山,吸引游客,振兴市场,效欧洲瑞士之故技。此种利用环境,以繁荣都市之政策,固极正当。然都市繁荣,若仅赖游客消费,其力量殊属有限;良以风景都市,如秣桃艳李,秀而不实,终难期有伟大之发展。故予以为杭市要政,一方面固应注意于整理风景,发挥其天赋优美之特长,而另一方面,似应扶植工商,发展产业,着手于生产都市之建设。”^⑤程远帆此言虽是着眼于杭州市以后的发展调整方向,以补漏偏之弊,但确也说明杭州市在这十年间以旅游业为支柱产业的城市建设思路。

城市发展方针一经确定,杭州市政府“虽几经改组,而所以谋市政建设者,则仍一本既定方针,无或稍懈”^⑥,始终围绕着发展旅游业进行城市建设和管理。担负城市基础设施建设任务的杭州市工务局的中心工作“莫不以布置风景,造成庄严灿烂之杭州市为主旨。”^⑦十年来工务局“对市区以内,则按照各段情形,建筑道路,以利交通,疏浚河道,以资灌溉,而便航运。整理西湖名胜,开辟公园,俾吸引旅客,繁荣市面。对市外则谋交通之联络,分别缓急,次第举办。”^⑧曾任工务局局长的沈景初对此评论说:“以上工程,凡道路桥梁固为交通上所急不容缓,其余类皆偏重于风景之建设。”^⑨建设旅游型城市成为这一时期杭州的发展特色。

为将杭州发展成为旅游城市,市政府加大了西湖风景区的建设力度。当时有识之士普遍认为:“西湖的种种设施管理,都与市政有密切的关系。我们要把杭州市当着一个游览市,西湖的景色,当然要靠市政当局来设计号召不可了。”^⑩增辟湖区公园、修缮名胜古迹、完成西湖周边造林计划、疏浚湖区、禁止营葬等是工作的重点。

杭州市原来仅有湖滨公园和中山公园两处。

由于管理不善,到杭州市政府成立时已是年久失修。市政府首先将湖滨各公园重新改建,规划苑路、栽植花木,在沿湖地段修造水泥栏杆、装置电灯、添设椅凳,方便游客观赏休息。1929年时,市政府在圣塘路附近开辟湖滨第六公园,还在城区东郊修建城站公园,改变了该地区长期缺乏公共娱乐设施的状况。西湖中山公园傍山临水,位置绝佳。为方便游客,市政府对中山公园大加整理,将后山围墙尽行拆除,使游客可将西湖景色尽收眼底。横亘湖中的苏堤和白堤原是游客观赏西湖的通道,市政府将堤身加宽,铺筑水泥路面,并种花木立游亭,使苏白二堤“几全部改为公园矣”^⑪。唐应晨在杭州参观时,就看到“现在的堤的两旁,绿树荫浓,桃柳相间。市府正利用空地,开辟公园,游人散步其中,如置身世外。”^⑫为改变公园分布不均衡的状况,市政府还规划继续在旧抚署原址开辟上城公园,在城隍庙附近开辟吴山公园,在城区北部择地辟设城北公园,另在西湖丁家山和九溪十八涧至钱塘江滨一带的游览胜地借助天然的林木山水辟设公园,吸引游客。这些设想均已拟具计划,准备依次实施,但由于30年代中期战局动荡、杭州沦陷而无法实现。

西湖风景区的名胜古迹众多,对这些历史悠久的名胜进行修缮保护是杭州市工程部门的重要工作之一。市工务局遵循“在可能范围内,大致以保留原有形式的原则,以求率真”的修缮方针^⑬,修理或改建了花港观鱼、平湖秋月、放鹤亭、双峰插云、巢居阁、先烈寺、苏小小墓、岳庙、曲院荷风、冯小青墓、镇海楼、梅花碑、六和塔、保俶塔、武松墓、湖心亭、三潭印月等著名古迹。杭州市政府特别注意西湖风景区的绿化工作,以绿树密林点缀明丽的湖光山色。十年间,市政府积极推行西湖四山造林活动,共栽植树木7164587株,在各公园及风景名胜区内共植树18494株。

近代以来,西湖的淤积问题日益严重,不仅影响杭州旅游业的发展,而且关系着杭县、海宁一带的农田灌溉。市政府成立后,设置30人专职疏浚湖区,拥有机械挖泥船2艘、捞草机船2艘、小船18艘,每天可开挖湖泥及捞除水草各110平方米,但也只能维持现状,避免湖区继续淤积缩小。唐应晨在杭州参观时指出:西湖“湖泥淤积,杂草丛生,日就淤浅。现虽设置挖泥及捞草机船从事疏浚,惟收效有限,故极有疏浚之必要。”^⑭杭州市政府也清醒地认识到,历经200余年未彻底疏浚的西湖“葑草淤坭,壅涨日甚,已非少数工人工具,可资解决,深恐一再稽延,西湖风景,将为其减色,

杭州市历年来工程事业费开支统计表

年 度	工程事业费 开支预算	当年度预算 支出总数	所占比例	工程事业费 开支决算	当年度决算 支出总数	所占比例
1927年				146485.35	525636.33	27.87%
1928年	160200.00	714820.00	22.41%	163263.91	757725.89	21.55%
1929年	257466.00	1113403.00	23.12%	241955.10	954217.52	25.36%
1930年	304285.00	1250930.00	24.32%	264937.82	1124933.98	23.55%
1931年	305278.00	1257130.00	24.28%	188732.49	1088040.13	17.35%
1932年	235464.00	1312372.00	17.94%	215454.85	1249287.76	17.25%
1933年	216830.00	1469672.00	14.75%	244129.41	1454373.70	16.79%
1934年	228088.00	1578952.00	14.45%	274034.98	1562077.65	17.54%
1935年	360109.00	2112543.00	17.05%	205531.50	1698343.70	12.10%
1936年	486000.00	2333300.00	20.83%			

资料来源:①《杭州市历年来工程事业费支出统计表》,载《杭州市政府十周年纪念特刊》。

②《杭州市历年岁出统计图》,载《杭州市政府十周年纪念特刊》。

③程远帆《十年来杭州市之进展与今后之展望》,载《市政评论》第5卷第7期。

即下游水利,亦复发生影响,故大规模之疏浚工程,似为当前之急务。”但由于此项工程耗资巨大,市政府财政困乏,一时还无法实现。

杭州市“营葬坟墓,向无地域之限制,故一出城区,触目者尽属累累墓冢,耗失土地,损坏风景,莫甚于此。”^①特别是在“西湖环湖一带,坟墓累累,除少数有保存的价值外,大半为私人所有。”^②对杭州市容尤其是西湖风景区的形象影响极大。1929年4月,杭州市政府为整顿西湖风景、保护旅游资源,在西湖名胜景点150米以内禁止营葬。这一强制性措施使西湖风景区沿线的市容风貌有明显改观。

三、加强旅游配套设施建设和城市管理

为将杭州发展成为旅游城市,杭州市政府成立后加大资金投入,有针对性地进行了一系列与旅游业配套的基础设施建设,并强化了对城市内路灯、广告的管理。

市政府在财政上对城市基础设施建设予以了必要的资金支持。1927-1936年的十年间杭州市工程事业费开支预算占当年预算支出总数的平均比例为17.92%,而工程事业费开支决算占当年度决算支出总数的平均比例为17.94%,即每年支出总数的近五分之一用于工程建设上。

城市交通的便捷与否是决定杭州旅游业兴衰的重要因素。杭州市政府在市区道路交通建设上,着重突出街道的近代化改造及配套设施的完

善。1927-1936年间,市政府总计修理道路面积129.28万平方米,新筑道路面积34.33万平方米,原有碎石路加浇柏油15.24万平方米。^③新式柏油路占新修筑道路总面积的26.61%,使市内“凡属重要街道,均建筑柏油路面”^④,显示出城市政府在道路建设上的超前意识。杭州市区的人行道建设“在以前统由市民自行建筑,种类形式以及路面坡度无一相同”,市政府为求美观整齐,统一由工务局建造,而向路旁业主收取费用。十年来,市政府共计建造水泥路面人行道9.61万平方米。为美化市容,净化空气,市政府相当重视街道绿化工作,十年间共种植行道树17827株,林荫大道的出现为杭州风景增色不少。游客到杭州后都感到“杭市的道路宽阔,道旁树木整齐,为国内其他各大都市所不及。”^⑤杭州原有桥梁大部分是旧式石砌拱桥,已不能适应近代市区街道发展的要求,市工务局在十年间将地处繁华路段的桥梁改造为钢筋混凝土结构以适应近代交通。

市区道路的改造带动了交通事业的进步。市内交通工具“向以街道狭窄,仅赖肩舆与人力车,迨后拓宽道路,市面繁荣,各项车辆,相继而兴。……迄至今日,除市内电车尚付阙如外,其他现代城市所有之车辆,几无不备。”^⑥程远帆即以汽车为例指出:杭州市政府成立后,“重要路线,均铺沥青,宽敞整洁,而交通车辆,亦与年俱增。当十六年初设市府时,汽车通行为数甚鲜。嗣后因路政进展,逐年增多,二十二年全市汽车,达三百二

杭州市区公交线路统计表

通车时间	路 段	起止地点	营运里程
1922年冬	杭州市区	湖滨 灵隐	7.40公里
1928年8月	杭州市区一路	拱宸桥 三廊庙	12.83公里
1929年4月	杭州市区四路	湖滨 梵村	13.69公里
1933年2月	杭州市区灵隐路	湖滨(延伸) 迎紫路	0.60公里
1933年3月	杭州市区六路	湖滨 留下	14.30公里
1933年5月	杭州市区五路	湖滨 笕桥	12.14公里

资料来源:《初期通车路线表(1922-1927年)》、《浙江逐年通车营运路线增长情况表(1922-1937)》、《省营路线表(截止1937年止)》,均见《浙江公路运输史》第一册《近代公路交通》,人民交通出版社1988年版,第一章和第二章。

十余辆,近年市内汽车更增至四百辆以上,尤以运货汽车,增加最速。其他如人力车几达六千余辆,故市内交通日趋便利,亦即杭州市政年有发展之明证也。”^④

市内公共汽车事业随着街道状况的改善也有长足发展,“汽车行之开设,如雨后春笋,专营出租小包车,同时复有运货汽车行之设立,营业渐形发达,截至现在为止,计有汽车行二十四家,营业汽车八十七辆,运货汽车三十九辆。”^⑤市区公交线路的营运里程共达60.96公里,使市区与风景区形成了固定的公交线路,双层客车、游览客车、市区客车、普通客车等不同档次车辆的投入使用,满足了各种消费层次游客和市民的选择需要。

杭州市政府成立后,工务局接收路灯管理工作。全市划分成32个路灯区,工务局根据实际需要逐渐增添。20年代末,杭州市区道路大规模改造,市面日益繁荣。为与新式路相配套,西湖、白堤、北山路、湖滨路及市内繁盛地带的旧式路灯被改装成新式大号路灯,总数达500余盏,“俾光线充分,便利行旅,藉美观瞻。”^⑥市内偏僻小巷的路灯则由业主根据《杭州市私立路灯管理规则》自行安装。1933年,为便于路灯管理,工务局将全市重新划分为16个路灯区,将路灯编号,以巡视检查。截止1936年底,全市共计有各式路灯4862盏,比市政府成立时的2488盏增加近一倍。为加强路灯维护,市工务局自1931年起聘请专职灯匠负责维修,还购置路灯汽车一辆在市内巡视,遇有损坏路灯立即修复,十分便捷。但由于杭州市的路灯安装不统一,路灯的制式和照明效果参差不齐,影响了市区风貌。汉口市参事董修甲在调查杭州市政时即注意到“杭州市各重要街道之路灯灯光,尚属充足,其普通街道与巷道之路灯,似尚不甚光亮,但杭市收入甚少,建设事业繁多,能有如彼之整顿,已非容易。”^⑦

杭州市广告业“向无专则管理,致纸张揭贴,形色杂陈,市帘旗帜,招展遍市,妨碍市容,莫此为甚。”特别是本市“向有墙壁油漆广告之设置,市内热闹街衢,所有墙垣,几无不为广告所占,红绿错乱,色彩夺目,对于幽静雅闲之湖山风景,不无阻碍。”市政府成立后,特订立《广告管理规则》以资整顿,规定“凡市内各项广告,均须经本府许可,始准装贴。自是广告秩序,渐趋整齐。”杭州市广告业自经城市政府加强管理以后逐渐改善的根本原因,还在于市政府从关系杭州城市长远发展的高度认识整理广告业的意义,指出:“杭州为风景都市,各项设施,务求整齐美化,广告内容既与社会风俗人心,至有关系,而于市容外表,尤不容忽视。”^⑧在城市政府的整顿之下,杭州市乱贴广告的现象明显减少,广告捐收入也较以前增多。^⑨虽然城市广告业由混乱状态走向有序经营是个漫长的过程,杭州市政府不可能在短时期内彻底改变广告业的旧观,但其对整顿广告意义的认识在当时颇为超前。

杭州市政府通过重点开发西湖风景区、强化与旅游业配套的基础设施建设和城市管理,使城市旅游设施进一步密集完善和配套化,旅游资源的档次有所提升。旅游业作为杭州支柱产业的巨大经济效益和社会效益日益显现,“近年来,不但居民日增,游人蚁集,即欧美各国人士,慕名而来的,每年达百万人以上。外人尝把它当作东方的日内瓦湖看待。因之,杭州的地位,更蒸蒸日上。”^⑩市政府在市政报告中也称:“年来从事建设,宽拓道路,整理风景,游客纷沓,市面日益繁荣。”^⑪古都杭州在20世纪30年代已经成为国际性旅游城市。

由以上所述可见,1927-1936年间,在具备年轻化、专业化特点城市政府的主持下,杭州的城市发展逐渐步入正轨,开始了较为系统、规范的都市

建设。城市政府在杭州城市发展中扮演着越来越重要的角色,成为推动城市发展的主体性因素。在寻求适合城市具体情况的独特发展道路、充分发挥城市功能优势方面,杭州城市政府的作用更是不可替代。最终,杭州市政府确定了杭州旅游城市的发展方向,并使杭州的旅游资源优势 and 旅游城市特色因城市政府的决策引导和政策扶持而日益显现,城市个性和城市功能得到强化。这种城市特色及功能优势至今还影响着杭州的城市发展方向。

注 释:

① ⑫⑭⑰唐应晨.杭州市政的鸟瞰.市政评论.第4卷第8期

② ⑥⑧⑪⑬⑮⑱⑳㉑㉒㉓㉔㉕㉖㉗㉘㉙㉚㉛㉜㉝㉞㉟㊱㊲㊳㊴㊵㊶㊷㊸㊹㊺㊻㊼㊽㊾㊿陈曾植.十年来之工务.杭州市政府秘书处编.杭州市政府十周年纪念特刊,1937年.沈云龙主编.近代中国史料丛刊.第三编第75辑.台湾:文海出版社

③ 中国实业志.浙江卷.丙9.转引自陈自芳.

略论近代城市发展的条件和动力——对杭州城市近代化的剖析.城市史研究.第17-18辑.天津社会科学院出版社,2000

④ 杭州市政府十周年纪念特刊.序。

⑤ ⑳程远帆.十年来杭州市之进展与今后之展望.市政评论.第5卷第7期

⑦ ⑨沈景初.杭州市工务之吾见.杭州市政府十周年纪念特刊

⑪ ⑬⑰唐季清.杭州市之前瞻与后望.道路月刊第51卷第2号

⑲杭州市十年来修理道路面积统计表、杭州市十年来新筑道路面积统计表.均载杭州市政府十周年纪念特刊

㉑㉒董修甲.调查京沪杭三市市政报告书(续).新汉口市政公报.第2卷第1期

作者:赵可 国防科技大学政治学院历史系 410074

(责任编辑:段昆仑)

杭州市人口理论教学工作 会议在淳安召开

为了进一步加强党校人口理论教学工作,探讨新形势下各级干部人口与计划生育战略研究和人口理论教育的培训方式、方法,推进各级党校系统人口理论、人口、资源、环境法规宣传教育工作。2004年3月15日至16日,杭州市计生委和市委党校联合在淳安召开了全市人口理论教学工作会议,来自13个区、县(市)计生局的分管副局长、党校分管副校长、人口理论教师40余人参加了会议。

杭州市计生委周红副主任介绍了近年来杭州开展人口理论教学工作的基本情况,强调了人口理论教学工作的重要性,特别对下一步工作提出三点意见:1. 加强沟通;2. 密切配合;3. 注重调研,提高教学的针对性。杭州市委党校朱金中副

校长最后作了重要讲话,他就党校系统如何做好人口理论教学工作的的问题,强调具体要抓好五项工作:1. 抓住各种培训之际,做好人口理论的宣传教育;2. 进一步拓展人口理论教学内容,更具针对性;3. 抓好人口形势、计生政策教育,开设专题讲座;4. 抓好人口理论的普及教育工作,党校教师要主动承担外出讲课任务;5. 加强人口理论专题研究,积极申报课题。会上,县委党校、余杭区委党校、淳安县计生局还做了人口理论教学工作经验介绍。会议并就今后如何具体做好人口理论教学工作进行了小组讨论。淳安县副县长万爱民还到会致词,欢迎会议代表。

(何清、段昆仑)