

中国古代城市的演进与法制

刘海年*

内容摘要 鉴于法律对国家政治统治和社会稳定之重要,又鉴于城市对于国家经济、政治、文化发展的关键作用,中国历代统治者都十分重视包括城市建设、手工业发展、市场管理、环境保护和治安维护等在内的法律制定与实施。中国古代城市演进脉络清晰,相关法制内容丰富,尽管由于年代久远,材料散失,但通过收集、整理和研究,仍然能了解其发展梗概,并从中获得教益,提高对当代城市建设的某些认识。“以人为本”是城市建设的宗旨,发展是城市建设的基础,和平与稳定是城市建设的重要条件,法治是城市建设的保障,应该提高法律文化自觉,促进城市持续发展。

关键词:中国古代城市 城市管理法律 城市演进

城市出现是人类跨入文明门槛的标志。城市发展是社会、经济、政治和文化发展的重心,许多城市还是军事基地和战争堡垒。中国古代城市在中华文明进程中曾发挥重要作用。研究它的演进及相关法制,对于深入了解中华文明和思考当代城市建设是有益的。

一、中国古、近代城市演进的轨迹及特点

(一)中国古代国家形成前后至战国的城市演进

从考古发掘材料看,中国古代城市最早出现于公元前3000年左右至2000年之间,主要分布于黄河中下游、长江中下游、四川盆地和内蒙古河套地区,现已发掘总数约50座。其面积,小者为2万平方米左右,中者为数万至十数万平方米,大者为数十万平方米,湖北天门县石家河城最大,“城垣大体呈圆角长方形,南北长约1200米,东西最宽处约1100米,面积约1200万平方米”^[1]。城市与产生于前或与之同时存在的聚落不同,有城垣和护城河(壕、沟、池)为标志。目前发现的城市遗址墙垣高低宽厚、护城河壕深浅广狭不一,但其防御野兽、敌人侵袭和自然灾害的目的则是显然的。城内有房屋建筑,有的房屋建于人工所筑高台之上,还有祭祀、墓葬和制陶等手工场所遗址。从居住、墓葬和手工场所遗址,可以显出不同社会分工和凌驾于社会成员之上的公共权力的雏形。过去,学界有一种意

* 中国社会科学院法学研究所研究员,中国社会科学院荣誉学部委员,博士生导师。

[1]任式楠:《中国史前城址考察》,《考古》1998年第1期。

见认为,中华文明源于黄河中下游然后向外辐射。古代城市遗址发掘材料说明,黄河、长江中下游,四川盆地与河套地区的先民们几乎同时跨入文明社会的门槛,中华文明源头至少在地域上清晰地显出其多元性。

从文献记载和考古发掘的材料看,“城市”的称谓是在“城”与“市”连结后开始使用的。“市”先于“城”而出现。《易》:“日中为市,致天下之民,聚天下之货,交易而退,各得其所。”^[2]这里说的是神农氏时的景况,人们中午相聚,交换货物,然后各自退去,很像后来农村的集市。至于其中说“致天下之民,聚天下之货”,只是泛指,形容人众、货多,其实参加交易的范围不可能那么广大。随着社会经济发展,在一些聚落的基础上开始建城,部分市设于城中,城内出现专供交易的市,久之,“城市”的称谓便应运而生。在农业自然经济条件下,绝大部分人生活在农村,城市地位虽然重要,覆盖面毕竟有限,所以,除集中于城中的“市”以外,自古至今乡村中的集市一直存在。当代农村说“赶集”、“赶场”、“赶圩”,即是到这种集市做交易。“城”又与“池”联结使用,称“城池”。“池”是指城墙外的护城河、沟(是否包括城内的天然湖泊,如汉长安的“昆明池”,唐长安的“曲江池”,元大都的“太液池”,可以研究)。北京紫禁城的护城河俗称“池”,至今旁边的街区称“北池子”、“南池子”,应由此而起。银雀山汉简关于战国的城、池有明确记载:“万乘之国,郭方(十)七里,城方九里……池(广)百步,国城郭……(郭)方十五里,城方五里……池广八十步”。^[3]战国秦制,每步约合今1.54米,一百步、八十步约合今154和123米,护城河应该是很宽的,在北方难以达到如此标准,在南方“池”的防护作用则超越城墙。据古文献记载,唐、宋时桂林的护城河借漓江和阳江及天然湖泊,其宽度或超过150米,可想其防护作用之大。“城”又与“乡”相对应。城在乡聚的基础上形成,乡聚出现早于城。城出现后,功能逐步多样化,并很快成为统治者居住和行使权力的地方,城乡之间由对立进而结合,形成对立统一的关系。

对于我国跨入文明社会门槛的时间,学界已基本形成共识,以公元前21世纪夏禹的儿子启私天下为标志。夏禹是夏部落的领袖,以夏部落为主的部落联盟活动于今西起河南西部和山西南部,东至河北、山东交界的气候温暖、河网密布、土地肥沃、适于耕作的地区。夏启即位于钧台(今河南禹县),相继迁都安邑(今山西夏县)、斟鄩(今河南巩县)、阳翟、都源(今河南济源县)、老丘(今河南陈留县)、澠池和洛阳等地。夏频繁迁都反映当时畜牧业经济仍占相当比重的特点。夏城市遗址发现不多,只是斟鄩遗址(河南巩县、偃师附近稍柴村)较为明显。史称:“太康居斟鄩,羿亦居之,桀又居之。”^[4]此外,在四川盆地成都平原新津、温江、郫县、都江堰等地新发现一批古城遗址。“五座城址的选点地形、筑城方法、墙根宽度以及出土的遗物等,基本面貌一致,初步认为其年代约在公元前2600—前1700年范围内。”^[5]此地区虽非夏活动、统治地域,但城址的下限却属夏代,应为同期的城市遗址。现存史料中,有夏启征讨有扈前对诸士众发布的一篇誓言,应为最早的军事法律。其中谈到:“用命赏于祖,弗用命戮于社,予则孥戮汝。”^[6]意为汝等若奉命,赏之于祖主之前,若不奉命,则戮之于社主之前,还要杀死你们的儿子。这里所说的祖主即祖先的牌位,社主即社神的牌位。牌位有说战时携带于军旅,平时当供奉于都城。后代帝王宫殿之“左祖右社”^[7]应由此而起。

经考古发掘,商代城市面貌较为清晰。据《史记·殷本纪》,商祖先契,佐禹治水有功,封于商,以所居地商为姓。契至成汤凡十三代,八次迁徙,居亳。是时,“夏桀为虐政淫荒,而诸侯昆吾氏为乱”,汤乃兴师伐昆吾,伐桀,灭夏,建立商朝,都亳。现在发掘的商城有五座:河南偃师商城、郑州商城、安阳殷墟、湖北龙城和四川三星堆等。偃师商城遗址面积约190万平方米,郑州商城25平方公里,殷墟24

[2]《易·系辞下》。

[3]《银雀山汉墓竹简·守法守令等十三篇·守法》,引文括号中之字据整理者注释所加。

[4]转引自高元池《洛阳建筑志》,中州古籍出版社2004年版,第3页。

[5]前引[1],任式楠文。

[6]《尚书·甘誓》。

[7]《周礼·考工记》。

平方公里。城市的功能初步分为宫殿区、居民区、墓葬区以及制铜、制陶、制骨、纺织、酿造等手工业作坊区。^{〔8〕}汤建商朝至盘庚五次迁都。盘庚迁都于河南安阳殷地后,史称商为殷,也称殷商。从殷墟和四川三星堆出土的文物看,商代手工业产品精美,无论是铜鼎或玉雕等,工艺都达到了很高水平,非经长期发展和具备雄厚的综合技术基础很难达到。它表明了当时社会经济和城市发展状况。殷墟发现的甲骨文,是我国目前发现的最早的文字,单字约 4500 个左右,已认识的约 1700 字。其中有关于五种肉刑和对奴隶、罪犯适用刑罚的记载。甲骨文所记卜辞与文献记载相印证,说明商人十分迷信。商王兴兵征战和惩罚犯罪都通过占卜向上天询问吉凶。

总结夏特别是商代暴虐灭亡的经验教训,西周统治者对治理国家的指导思想提出“明德慎罚”,组织管理实行以嫡长子为中心、以血缘关系为纽带的分封制。为贯彻这一指导思想和保证组织举措实施,在继续重视法律的基础上,特别强调实行礼制。分封制与礼的规范作用一定程度上改变了国家松散状况,密切了各地区与周王室的关系,同时对城市建设也产生了重要影响。据《史记·周本纪》:周原为活动于陕西泾水、渭水流域的部落,武王发的祖父古公率众避戎狄攻战,迁于岐山,“于是古公乃贬戎狄之俗,而营筑城郭室屋,而邑别居之。作五官有司”。这应是关于西周城市最早的记载。后文王于沔河西岸建丰京,武王灭商在沔河东岸建镐京,两城有桥相连,史称丰镐(今陕西长安县)。关于镐京城遗址已难看到,《周礼·考工记》记载:“匠人营国,方九里,旁三门。国中九经九纬,经涂九轨。左祖右社,前朝后市。”《考工记》为后人依战国遗简所撰。这里所说的“国”是周王国都还是封国之都城,历来意见不一,此引文只资参考。除丰镐之外,西周营建的城市当属洛邑(今洛阳)。在洛邑建新城为周武王时的计划。成王即位,为加强对东部的统治,周公、召公将建新城计划付诸实施。新城完工后,周公又在洛水北岸建成周,迁殷人于此。公元前 770 年平王东迁,洛邑为都城,史称东周。从平王到悼王共有十三王居洛阳王城。晋《元康地道志》:“王城南北九里七十步,东西六里一百步。”^{〔9〕}以上是两周之都城。至于邦国,依爵位高低各有制度。《考工记》贾公彦疏引郑注:“公之城盖方九里,侯伯七里,子男五里。”方指城周长。当时是否严格依此数,不清楚。不过《左传》关于“都城过百雉,国之害也。先王之治,大都不过三国之一,中五之一,小九之一”的记载^{〔10〕},是隐公元年,即公元前 722 年的事,说明春秋初城市按分封爵秩高低确定大小规模的制度是存在的。而前文所引 1972 年在山东临沂银雀山发现的汉代竹简记载告诉我们,战国时这种限制已发生了较大变化。关于西周和东周时的城市经济,传世和出土的青铜器、玉器以及其他文物表明,在商代的基础上又有了新进步。尤其值得注意的是,随着社会经济发展,民事和刑事关系的法律调整日益受到重视,不少铭文记载有我国古代最早的交换合同和刑事案件的审理及判决过程,史料弥足珍贵。^{〔11〕}

春秋战国是中国古代史上思想大解放,制度大变革,社会大发展时期。随着科学技术进步,青铜器铸造技术进一步提高和铁制工具在农业和手工业领域使用,地方经济发展,实力逐渐增强。在此背景下,各国纷纷变法改制,世卿世禄被打破,经济发展与制度改革相辅相成,促进了城市空前发展。首先是各国都城不再受分封等级限制,此外,各地城市出现了成规模的铜器铸造、冶铁、制陶、煮盐、漆器、皮革等不同特色的手工业和商业。战国时著名的城市有数十座,其中如:洛阳,秦的雍城、栎阳、咸阳,齐的临淄、即墨、薛,燕的涿、蓟,赵的邯郸、离石,魏的大梁、温、轵,郑的阳翟,韩的郑、荥阳、屯留,卫的濮阳,楚的郢、寿春、宛、陈,越的吴,宋的陶邑,以及蜀地之成都等。据《盐铁论》记载:“燕之涿、蓟,赵之邯郸,魏之温、轵,韩之荥阳,齐之临淄,楚之宛、陈,郑之阳翟,三川之二周,富冠海内,皆为天下名城。”最繁华的当数齐国都城临淄和楚国都城郢。史称:“临淄之中七万户……户不下三男子,三七二十一万”,如加上同数量的妇女,人口超过四十万。“临淄甚富而实,其民无不吹竽鼓瑟,弹琴击

〔8〕傅崇兰、白晨曦、曹文明等:《中国城市发展史》,社会科学文献出版社 2009 年版,第 39、40 页。

〔9〕转引自前引〔4〕,高元池书。

〔10〕《左传·隐公元年》。

〔11〕刘海年:《文物中的法律史料及其研究》,《中国社会科学》1987 年第 5 期。

筑,斗鸡走狗,六博蹋鞠,临淄之塗,车毂击,人肩摩,连衽成帷,举袂成幕,挥汗成雨,家殷人足,志气高扬。”〔12〕“楚之郢都,车毂击,人肩摩,市路相排突,号为朝衣鲜而暮衣弊。”〔13〕这些记述难免某种程度的夸张,但绝非无事实依据。至于当时手工业状况,可从秦墓出土的文物窥见其达到的水平。西安出土的兵马俑和铜马车,工艺之精湛,造型之完美,令世人惊叹,而湖北云梦秦墓出土的一件漆器,请当代工匠仿制,其光亮持久度仍不能达到2000多年前的水准。春秋战国城市另一特点是重视文化建设。各国养士之风盛行,学校开始举办,“百家争鸣”热烈,出现了一批思想家。他们的不少主张成为变法改革和社会经济发展的动力,其著述成为中国思想史的重要源头,对后世有深刻影响。

(二)秦统一后中国都城的变迁

秦始皇统一全国后,经汉、魏、晋、南北朝、隋、唐、宋、元、明到清,国家统一状态下的王朝,先后建都于西安、洛阳、开封、北京、南京等地。朝代不同、地区各异,作为帝王居住地,国家政治统治的重心,都城建设既有共同规律,也有不同特点。

西安。今西安范围包括周之丰镐、秦之咸阳和汉长安。《史记·秦本纪》:秦孝公“十二年,作为咸阳,筑冀阙,秦徙都之”。孝公十二年为公元前350年,咸阳位于渭水北岸,土地肥沃,交通方便。经多年修缮至秦统一,咸阳已形成东西12里,南北4里,宫殿多达300余个的宫城。秦始皇统一后,又在渭河南岸修上林苑,筑阿房宫,建骊山墓,征发“隐宫徙刑者七十余万人”〔14〕,可见工程及城市建设规模之庞大。为加强对全国的控制,秦始皇徙天下豪富12万户于咸阳,以每户4口计算,仅所徙移之富豪就多达48万人,加上原有居民,人口之众可想而知。当时的咸阳是“士者近宫,不士者与耕者近门,工贾近市”〔15〕,管理颇为条理。可惜,经秦末战乱,“项羽引兵西屠咸阳,杀秦降王子婴,烧秦宫室,火三月不灭,收其货宝妇女而东”〔16〕。就这样,一座经营了一百多年的帝都在大火中变成废墟。公元前206年,刘邦战胜项羽建立西汉王朝,初都洛阳,后徙移长安。长安原为咸阳附近一乡聚,汉初建长乐宫于此,与咸阳合并,“高祖六年更名咸阳曰长安”〔17〕。七年“二月,高祖自平城过赵、洛阳,至长安。长乐宫成,丞相以下徙治长安”〔18〕。刘邦初见萧何监造之宫室十分豪华,曾责问萧何:“天下凶凶苦战数岁,成败未可知,是何治宫室过度也?”萧何回答说:“天下方未定,故可因遂就宫室。且夫天子以四海为家,非壮丽无以重威,且无令后世无以加也。”〔19〕由此可知,帝王治宫室一是为享受,二是显威严,核心是为加强其至高无上的统治地位。汉代长安是先修宫殿后筑城垣。惠帝元年(公元前194年)开始建城,先后征发29万余人,五年(公元前190年)粗具规模。西汉经惠帝、文帝,国力兴旺。武帝扩建宫室和上林苑,扩建后的长安城四面各三座城门,城内八街九陌,周长65里;上林苑广袤五百多里。苑内殿阁楼台相望,珍花奇兽汇聚。长安是当时全国的政治、经济、文化中心,也是最为宏伟的城市。

继秦汉之后,全国统一的王朝在西安建都的还有隋、唐。公元581年,杨坚废北周静帝建立隋朝,改元开皇,称文帝。公元589年灭陈,统一全国。之后,便着手打击氏族地主势力,兴科举,薄赋徭,减轻刑罚,改革法制,开凿大运河,等等。这都为唐王朝的兴盛积累了经验。在都城的建设上,杨坚认为原城市“从汉凋残日久,屡为战场,久经丧乱,今日之宫室事近权宜”。新城址选在汉故都东南十三里处。其指导思想是:“建君王之邑,合大众所聚”〔20〕,就是说,既是帝王宫室所在,又是众百姓聚居之地,一定程度上体现了亲民的意向。新城于开皇二年(公元582年)始建,其顺序也是先建宫城,炀帝大业

〔12〕《史记·苏秦列传》。

〔13〕《太平御览》卷七十六引桓谭《新论》。

〔14〕《史记·秦始皇本纪》。

〔15〕《管子·大匡》。

〔16〕《史记·项羽本纪》。

〔17〕《汉仪注》。

〔18〕〔19〕《史记·高祖本纪》。

〔20〕《隋书·高祖纪》。

九年才筑城郭。“京城东西十八里一百十五步,南北十五里一百七十五步。皇城之南东西十七坊,南北九坊;皇城之东西各十二坊,两市居四坊之地,凡一百十坊。”^[21]宫城之南是皇城,皇城外是郭城。因隋文帝杨坚在北周时曾被封大兴公,新城遂命名大兴城。文帝为巩固国家统一,沟通与各地区联系,于开皇四年(公元584年)“凿渠引渭水,自大兴城东至潼关三百余里,名曰广通渠,转运便利,关内赖之”^[22]。隋炀帝即位后,在古运河的基础上,开凿以东都洛阳为中心的运河网,大兴城便成为全国的水运中心。尽管隋王朝曾在历史上作出了重大贡献,但由于炀帝营建东都,开凿运河和对外用兵役民太重,加之荒淫腐败,激化了社会矛盾,引发农民起义,仅历二世、38年便招致灭亡,成为秦之后又一个短命王朝。继隋而起的唐王朝经贞观、开元时期建设,中国封建社会发展到了鼎盛时期。都城建设也达到了空前规模。唐长安在隋大兴城基础上扩建,原宫殿、街坊、市场等设施的布局都得到了较好保护。城市规划为宫城、皇城和郭城三个部分。“城东西十八里一百五十步,南北十五里一百七十五步,皇城在西北隅。”“皇城长千九百一十五步,广千二百步。宫城在北,长千四百四十步,广九百六十步,周长四千八百六十步。”^[23]宫城为皇室居住和皇帝处理政务的地方,位于城北部,北城墙为郭城的一部分。皇城又称子城,是朝廷所属机构办公之地,有东西街道7条,南北街道5条,与城门相通。外郭城为一般居民和官吏住宅区以及集市、手工业区。城内东西方向街道14条,南北方向11条,全城东西比南北长,呈长方形,有城门12座。城外北有禁苑,东南有曲江池,与城内巍峨的宫殿、规整的街区相结合,形成一座十分美丽的城市。在全国社会经济的大环境下,长安手工业发达,商业繁荣,教育科技水平空前提高,是国内水陆交通的中枢,也是沟通亚欧大陆的“丝绸之路”的起点,从事贸易和文化交流的中外人士云集,一个时期人口超过百万,成为当时最繁华的国际都市。

洛阳。如前文所谈,洛阳城市为西周成王时由周公旦监修,公元前770年平王东迁为东周都城。秦始皇统一全国后,明升重臣吕不韦,封为文信侯,食十万户,实则削减其权力,移居洛阳。吕不韦在此重修城垣。公元25年刘秀战胜王莽称帝,号光武,以洛阳为都城,史称“东汉”。刘秀在吕不韦修建之城垣基础上有所扩建。据《玉海》引“陆机《洛阳记》:‘洛阳城,周公所制,东西十里,南北十三里,城上百步有一楼,墙外有沟渠。’”^[24]据考古发掘,洛阳东城垣全长3862.7米,西城垣全长3811米,北城垣2600米,与史书记载相近。^[25]洛阳建城使用大量刑徒,考古发掘出刻有姓名的“刑徒砖”,大约仍沿袭战国以来“物勒工名”,以考核劳动态度和产品质量的制度。城内建有南、北宫,其间建间里,纵横24条街道,主要街道一分为三,中间为御道。东汉手工业进一步发展,尚方令蔡伦改进造纸技术,对中国古代科技和文化发展起了重大推动作用。西汉武帝尊崇儒术之后,儒学在此得到了较大发展。班固在京师为官二十余年,所修《汉书》是《史记》之后又一部垂范后世的名著。东汉之后,在洛阳建都的还有三国时的曹魏,以及继曹魏而起的西晋,南北朝时的北魏。东汉末年洛阳遭战争破坏,曹操长子曹丕公元220年废汉献帝改国号为魏后,征民工数万重建洛阳宫城,其气派甚至超过东汉中兴时期。公元265年晋武帝司马炎灭魏,公元280年灭吴,实现国家暂时统一,晋在曹魏都城的基础上,对洛阳加以营建,其规模与东汉时略同。值得称道的是北魏对洛阳的扩建。北魏是鲜卑族所建政权,原以平城(今山西大同)为统治中心。魏孝文帝是一位有政治抱负有作为的皇帝,为改变先辈贵族游手好闲、奢侈陈腐、不求进取的落后习俗,他率众迁都洛阳,倡导衣汉服,说汉语,改姓汉姓氏,与汉族通婚,按儒家思想为主的传统文化扩建洛阳城。扩建后的洛阳城由外城、内城和宫城组成。外城东西20里,南北15里;内城南北约9里,东西6里;在东汉南宫城址营建宫城。当时的洛阳城北靠邙山,西临洛水,内城之中有华林园和濯泉与宫城相映成趣。其规模和壮丽均达到了前所未有水平。隋唐两代,洛阳不是国

[21]前引[20]。

[22]《通鉴地理通释》卷四。

[23]《新唐书·地理志》。

[24](宋)王应麟《玉海》卷一百七十三。

[25]参见前引[8],傅崇兰、白晨曦、曹文明等书。

都^[26] ,但由于隋炀帝大力修筑 ,在与大运河连通后 ,漕运可以直达 ,成为名副其实的水路交通枢纽和经济中心。隋称东都 ,唐称东京 ,其地位仅次于都城长安。

开封。开封 ,春秋战国时称大梁 ,为魏国都城。公元 907 年汴州刺史、宣武军节度使朱温灭唐称帝 ,建立后梁 ,中国历史开始了五代十国时期。此期间 ,先后在开封建都的有后梁、后晋、后汉和后周。这些王朝虽均非全国性政权 ,且历时总共只有 53 年 ,但建都开封却标志秦汉以后至隋唐 ,国家经济、政治、文化中心历史性地由关中开始向东部转移。后周世宗柴荣为改善京城“屋宇交连 ,街衢湫隘 ,入夏有暑湿之苦 ,居常多烟火之忧” ,决定扩展都城。诏令官员先作规划立标帜 ,“候冬末春初务农闲时 ,即量近甸人夫渐次修筑 ,春作才动便令放散”。标帜之内街巷、军营、仓场和官府之外的地方“任百姓营造”。^[27]由此 ,秦汉以来城市内街坊封闭的格局被打破。公元 960 年 ,宋太祖赵匡胤结束五代十国的混乱局面 ,定都开封 ,称东京汴梁。宋汴梁城是在北周规划的基础上营建的。藉“汴河、蔡河、金水河、五丈河穿城而过”与大运河沟通的河网湖泊优势^[28] ,汴梁城建有城墙 ,三条护城河 ,四条运河 ,33 座桥梁。其中皇城居中 ,城周 9 里 18 步 ,内城 20 里 150 步 ,外城 48 里 232 步 ,规模宏大。河流与街道纵横交错 ,拱托宫殿 ,形成了极富特色的区别于前代、不同于其他城市的开放型结构。汴梁水路与大运河相接 ,陆路有驿路东通曹州 ,南连江浙 ,西达关中 ,北连真定、大名 ,交通十分便利。在经济恢复、尤其是五代时少受战乱的江南经济发展的总体形势下 ,汴梁包括活字雕版印刷、纺织、制陶业在内的手工业兴旺 ,加之商业不再局限于固定的市场 ,街面店铺林立 ,并有担挑、车推商贩沿街叫卖 ,整个城市呈现生机勃勃繁荣景象。汴梁的城市建设和商业布局对元、明、清北京的建设产生了深刻影响。

北京。北京城前身为商代的蓟城 ,西周时为燕国都城。战国至南北朝名称未改。北魏郦道元所著《水经注》：“昔周武王封尧后于蓟 ,今城内西北隅有蓟丘 ,因丘以名邑也。”秦始皇统一后 ,在蓟城附近设广阳郡 ,蓟成为郡治所 ,此后王朝更替 ,隋在此设涿郡 ,唐改涿郡为幽州 ,蓟城为郡、州治所的地位未变。据《太平寰宇记》引《郡国志》幽州城“南北九里 ,东西七里” ,呈长方形。综合考古资料 ,城址在今北京宣武区陶然亭、白云观一带。公元 938 年 ,辽代定北京为陪都 ,公元 1012 年改称燕京。后女真族所建金朝灭辽 ,打败北宋。公元 1149 年完颜亮夺取皇位 ,公元 1151 年下令“广燕京 ,建宫殿”^[29] ,“筑燕京 ,制度如汴”^[30]。这就是说 ,扩建燕京城市宫室 ,依宋汴梁制度。燕京城址在原永定门火车站以北 ,军事博物馆以南 ,今北京城偏西部位。外城周长 37 里有余 ,近正方形 ,每面 4 门 ,共 12 门 ;皇城位于大城中部偏西 ,周长九里三十步 ,有四门 ;宫城在皇城的北部 ,约占皇城面积三分之二。^[31]由于皇城阻隔 ,城内只有四条大街贯穿全城。全城分六十二坊 ,皇城北面市场“陆海百货 ,萃于其中”。^[32]公元 1153 年 ,金朝正式迁都 ,并更燕京名为中都。北京由此开始正式成为封建王朝都城的历史。

金朝之后 ,元、明、清三代除明代开国皇帝朱元璋曾短时间建都南京外 ,均以北京为国都。公元 1206 年 ,蒙古族首领铁木真统一蒙古大草原建立蒙古国 ,被尊称成吉思汗 ,之后相继灭西辽、西夏、大理 ,将吐蕃并入中国版图 ,并建立行政机构。1271 年成吉思汗孙子忽必烈依《易》“大哉乾元”之意 ,改国号为“大元” ,次年宣布营建中的燕京更名为大都 ,建都于此。元大都由三套城组成 :外城、皇城、宫城。外城呈长方形 ,史称“城方六十里”。^[33]新中国建立后测量 ,南北长 7600 米 ,东西宽 6700 米 ,周长 28600 米 ,与记载大体相合。^[34]皇城位于大都南部偏西 ,其墙称萧墙 ,所谓“门建萧墙 ,周围可二十里 ,

[26]一“唐都洛阳共 7 帝 45 年 ,先后改称东都、神都、周都、东京等”。参见前引[4] ,高元池书 ,第 3 页。

[27]《五代会要》卷二十六。

[28]开封市地方志编纂委员会编《开封市志》第一册 ,中州古籍出版社 1996 年版。

[29]《金史·张浩传》。

[30]《日下旧闻考》卷三十七引《元一统志》。

[31]张仁忠 :《北京史》 ,北京大学出版社 2009 年版 ,第 18、19 页。

[32]《日下旧闻考》卷一四六引。

[33]《元史·地理志》。

[34]前引[31] ,张仁忠文 ,第 36、37 页。

俗称红门阖马墙”^[35]。宫城位于皇城内偏东,但中心位于全城的中轴线上。宫城九里三十步,南北长约1000米,东西宽约740米。城墙为砖砌。宫城以西有太液池,以北有御苑,苑内除植林木,还有熟地八顷。为表示重视农业,皇帝每年在此举行亲耕仪式,“率近侍躬耕”。全城街道为东西南北笔直走向,呈棋盘形,体现《考工记》“国中九经九纬”之说。与街道相通有大小街巷。皇城以外大城之内是居民区,区划为坊,共50多个。坊为基层行政单位,设坊正。大都城内外有各种专门集市30余处,城内主要商业区有3处,一处位于皇城北今积水潭北,当时北大运河的终点;另两处在今北京东四、西四附近。出现了由某类商品较集中而命名的市肆,诸如米面市、柴菜市、鹅鸭市、鱼市、果市、铁器市、脂粉市、珠子市、杂货市,等等。时人形容城市之繁荣称:“论其市廛,则通衢交错,列巷纷纭,大可以并百蹄,小可以方八轮,街东之望街西,髣而见髴而闻,城南之走城北,出而晨归而昏。”^[36]

元末纲纪废弛,国内阶级和民族矛盾加剧,农民起义军领袖朱元璋于公元1356年攻占集庆(今南京),自称吴国公,同年又称吴王。1367年命徐达为征虏大将军、常遇春为副将军,北取中原。1368年朱元璋即皇帝位,改国号大明,年号洪武。同年攻占元大都,更大都名为北平。为加强城防,徐达指令华云龙“经理元故都”^[37]。这应是明初对北京的初步修缮。公元1369年,朱元璋决定分封诸王,封四子朱棣于北平。1398年朱元璋故去,燕王朱棣以“靖难”之名起兵,1402年攻陷南京即皇帝位,是为明成祖。1403年改北平为北京,称“行在”。公元1416年“命群臣议营建北京”^[38],1417年开始营建,1420年完工,历时3年半。新一轮营建“工作之大,动以百万,终岁供役”^[39]。经陆续营建,北京城主要有三大变化:第一,缩小外城,将元大都的北城墙南移五里,将南城墙南移二里,周长由六十里缩减为四十里,嘉靖三十二年又在南城加筑外城,周长约28里;第二,改土城墙为砖砌;第三,拆毁元宫殿新建宫城。宫城仍建于城中轴线上,但位置略南移。宫城挖护城筒子河,开挖的泥土在宫城北门外筑土山,称“大内之镇山”,后改为“万岁山”,即今景山。宫城南门两侧按“左祖右社”的规制,东建祖庙,西建社稷坛。宫城中轴线上建皇帝举办各种仪式的殿宇,东西两侧为皇帝后妃和子嗣居住的东六宫和西六宫。明初实现了国家统一安定,农业得到恢复,手工业和商业实现新繁荣,江南等地经济出现资本主义萌芽。这为包括北京在内的全国城市发展提供了物质基础。发展还体现于对新建和前代已建的庙宇、道观修缮,以及其他文化设施的营建,诸如天坛、地坛、日坛、月坛、孔庙、国子监、广济寺、智化寺、真觉寺、万寿寺、大慧寺、觉生寺、慈寿寺、大觉寺等,使北京成为名副其实的政治中心、经济中心和文化中心。

明王朝延续276年,活动于东北的女真人后裔满族于明末建立后金政权。公元1636年皇太极改国号为清,称皇帝。1644年清世祖入关,定都北京。清代北京城整体轮廓、框架和基础设施均沿袭明代,主要扩建、新建和变动有三:第一,宫城之内,将皇极殿重建更名为太和殿,将中极殿重建更名为中和殿,将建极殿重建更名为保和殿。重建宫城正门午门,重建明皇城正门承天门更名为天安门;第二,扩建皇城西北面的南、中、北海,增修亭台楼阁,在大城西北郊建圆明园、清漪园离宫两处;第三,将大城之内汉族百姓迁至南城,内城由满族王公贵族和八旗人居住。迁移南城的汉人给一定拆迁费。顺治五年规定:“凡汉官及商民人等尽徙南城居住,其原房或拆去另盖或贸易取偿,各从其便。朕重念此迁移之苦,今特命户、工二部详察房屋间数,每间给银四两。”^[40]由于重要商家迁至南城,加上明中叶之后兴起各省在京城和一些大城市建立会馆,北京南城很快成为万方杂处、百货云集的繁华之地。清代前期社会稳定,史称“康乾盛世”,经济上资本主义萌芽进一步成长。此时的北京城,经元、明、清

[35](明)董洵《故宫遗录》。

[36](元)黄文仲《大都赋》载《天下同文集》。

[37]《明太祖实录》卷三十四。

[38]《明太祖实录》卷一百八十二。

[39]《明史·邹缉传》。

[40]《八旗通志》卷一百十三。

三代建设,达到了它建都以来的鼎盛时期。内城,宫殿辉煌,街道整齐,城防坚固雄伟;外城,交通便利,工商贸易繁荣,达官文士云集,城市内外山林苑囿湖泊融为一体,是当时世界著名的大都市。但清朝晚期,随统治集团腐败,国力衰微,尤其是1840年鸦片战争后中国沦为半殖民地半封建社会,北京连续遭到英法等国侵略者肆意蹂躏。1860年英法联军侵入北京,大肆抢劫金银财宝,火烧清皇家离宫圆明园、香山、万寿山、玉泉山等地建筑;1900年八国联军除抢掠毁坏故宫财物,还击毁天安门,焚烧正阳门(前门)、崇文门,把这座美丽的城市毁坏得满目疮痍。连英国军官戈登也不得不承认:“我们就这样以最野蛮的方式摧毁了世界上最宝贵的财富。”^[41]德国侵略军统帅瓦德西则说:“所有中国此次所受毁坏之损失及抢劫之损失,其详数将永远不能查出,但为数必极巨大无疑。”^[42]侵略者对北京建筑的破坏,后来虽有所修复,但却永远无法复原其本来面貌。

南京。南京为战国时古城。公元前473年越王勾践灭吴,命范蠡在南京所在地建城,史称越城。公元前333年楚灭越,以此地有王气,埋金以镇之,由此称金陵,楚置“金陵邑”。三国时孙权以金陵为都城,称建业。南北朝时东晋改称建康,五代时南唐又改称金陵,均以之为都城。元朝改名集庆。1356年,朱元璋攻占集庆,1368年即皇帝位,改集庆为应天府并定都于此。“后来考虑应天府偏于东南,准备迁都开封,于是称开封为北京,应天府为南京,南京一名由此产生。”^[43]由战国范蠡建城至明初的一千多年中,一些王朝如非在此建都,也将其列为地区重镇,这使明代虽以此为都城时间不长,却能使之得到快速发展。洪武十九年(公元1386年)经前后21年,南京基本建成了由宫城、皇城、应天府城、外城构成的国都。外城周长利用自然土坡筑成,周长100多里。应天府城东依钟山,西邻石头城,南面秦淮河,北连玄武湖,城周长67里。城以石为基,以砖为墙,下宽上窄,城上可容双马并驰,共有城门13座。皇城位于应天府城东南,洪武初年建成。宫城位于皇城内偏东,城周有护城河。宫城内建有前五大殿和后庭等。当时的南京城不仅依山临水十分美丽,由于紧靠长江,交通便利,周围土地肥沃,物产丰富,手工业和商业发达。洪武二十四年(公元1391年)人口已达47.3万之多,其中工匠4万5千多人,手工业以织造、印刷、造船和建筑著称。郑和下西洋所用之海船主要在此建造。南京的文化和教育两大基业在历史上留下了清晰印记:在鸡笼山下的国子监(即明代的国立大学),学生多达9千余人,其中有来自高丽、日本、暹罗、琉球等国的留学生;其二,解缙在此主持纂修《文献大成》(即《永乐大典》)。其中收编各类图书七八千种,辑成二万二千八百七十七卷,凡例、目录六十卷,是为中国最早的一部百科全书。

(三)国家分裂时期的都城及地方城市的营建

秦统一后,虽屡经改朝换代,但两千多年中,历史沿革的主流是国家统一。不过也经历了三国、南北朝、五代十国以及辽、金和南宋等政权的分裂鼎峙时期。历史证明,即使在这样的时期,各政权仍视统一国家为其奋斗目标。分裂时期的政权,一部分建都于前面所介绍的城市,另一部分建于其他城市。三国时,魏建都于河南许昌,蜀建都于四川成都,吴建都于江苏南京。南北朝和五代时建都的城市主要有辽宁辽阳、山西大同、甘肃敦煌、青海西宁、宁夏银川、浙江杭州、河北邢台和内蒙古巴林左旗等。其中最发达的是成都和杭州。成都,地处四川盆地,气候温和湿润,土地肥沃,人口众多。经战国时李冰父子修建都江堰,获灌溉之利,“水旱从人,不知饥馑,时无荒年,天下谓之天府”^[44]。刘备入蜀之后,建都于成都,将其扩建为城周20里,“在簿”织户六万余家,以丝织品著称,手工业发达,商业繁荣的大城市。杭州,隋朝大臣杨素营建,隋唐两代均为州治所在。五代时是吴越国的都城,称西府。宋朝建立,吴越归顺,杭州又为州治。北宋末年汴京失守,中原沦陷,宋高宗赵构于公元1129年逃至杭州,更名临安,以为都城。其外城在西府基础上有所扩建。城周长36里90步。范围东临钱塘,南依霍

[41][42]转引自《中国近代史纲要》第23页,高等教育出版社2007年版。

[43]前引[8],傅崇兰、白晨曦、曹文明等书,第139页。

[44]《华阳国志·蜀志》。

山,西近西湖,北接武林门,全城有门13座,城墙外有护城河。内城位于凤凰山麓,周长9里余。宫殿建于内城之中,殿堂楼阁、亭台花圃融为一体,与周边山水相配。早在吴越西府时,杭州已称“地上天宫”,此时更加美丽。所谓“山外青山楼外楼,西湖歌舞几时休,暖风熏得游人醉,直把杭州作汴州”^[45],既是对南宋统治者偏安一隅的写照,也描绘了当时杭州的美景风情。杭州城市发展得益于五代以来江南少有兵祸侵扰,社会相对稳定,边境失守,中原沦陷,北方人才和资金南移,与金国的战事虽时断时续,但江南基本处于后方。这使杭州的雕版印刷、陶瓷、纺织等手工业和与之相联的商业,以及教育文化业都能不断发展。南宋初年杭州人口50余万,而末年则达39万户,人口约124万,是当时的超大城市。

中国古代地方设立郡县始于战国。据《战国策》、《史记》和《汉书》等记载和后人考证,战国时赵、魏、韩、楚、燕、秦等国均设有郡县。秦始皇统一,划全国为三十六郡(实际不止此数),郡之下设县(少数民族聚居的县称“道”)。“汉承秦制”。疆域扩大,郡、县数增多,刘邦于公元前201年冬“令天下县邑城”^[46],即皇后、公主所食之邑和县所在地均要建城。平帝时,全国“凡郡国一百三,县邑一千三百一十四,道三十二,侯国二百四十一”^[47],由此可知当时城市之多。唐代划全国10个道,置315个州,州下设县;元代地方层次最多,分省、路、府、州、县五级,全国府33个,州59个,县1127个;明代地方分省、府、县三级,根据需要有时在府之上也设道,但只是监察分区。清代设省、道、府、县四级。秦汉之后地方政权分级虽有变化,但郡县体制却代代沿袭相传。在封建专制制度下,地方长官是皇帝在各地的代理,其治所则是朝廷在各地方的基础。各级行政官员按其职位高低营建大小不等的城市。除前述已谈及的都城之外,著名的城市达上百个。其中有辽阳、沈阳、天津、保定、济南、济宁、德州、太原、郑州、南阳、武昌、荆州、九江、南昌、岳阳、衡阳、重庆、泸州、镇江、苏州、松江、扬州、嘉兴、湖州、福州、泉州、广州等。在手工业、商业不断发展,资本主义萌芽出现影响之下,得天时地利之便,一批城市突破行政等级的限制,规模很大,其中如江苏扬州、福建泉州和广东广州等南方临江海的城市更为典型。

扬州位于长江与运河的交汇处,史称广陵,隋改称扬州。得长江、运河沟通东西南北交通以及出海港口之利,唐代已是名扬内外的国际城市。市内有阿拉伯和波斯商人开设的店铺和侨居的宅舍,他们在此娶妻生子,朝廷派往日本和南亚的使者和商人也多由此出发。史称“扬州富庶甲天下”。^[48]泉州是海港城市。南宋时江南社会经济发展,对外贸易活跃,为泉州进一步发展提供了条件。经扩建,城区面积达30平方华里,街坊30座,内外商业贸易发达,年收入达200万缗,为南宋王朝年收入的1/20。外国人在泉州的居住始于唐代,当时多为贡使、传教士和旅游者,人数较少。南宋时则大量增加,来者有阿拉伯、印度、意大利、摩洛哥、越南、朝鲜等国人士,其中以阿拉伯人居多。外国人最多时超过万人,主要是经商。由于生活习惯和宗教信仰不同,自然形成不同的“蕃坊”,其中也杂居有中国人,相互和谐相处。该市至今仍留有外国人居住的遗址和后裔。广州唐代时已是岭南著名的港口城市,是南方竹、布、藤、革、药材的集散地,也是对外交流的基地。据记载,每年至广州的大船满载货物,有外国的官员带领。为维持交易秩序,唐制定了相应法制,“市舶使籍名物,纳船脚,禁异珍,商有以欺诈入牢狱者”^[49]。这是说不遵守规则者有受到惩处的。广州为宋代州治,两宋300余年间,广州经济繁荣,海内外贸易发达,先后在古城遗址上修筑东城和西城,将子城夹于中间,形成位于珠江之滨面对南海的水陆码头和海港相接的城市。元代广州为路治所在,明代改为广州府,曾两次扩建,将原“三城”合为一城。唐、宋、元、明、清各代,广州均为岭南的政治、经济、文化中心和对外交流的门户。

中国是一个统一的多民族国家,在整个历史进程中,占人口绝大多数的汉族统治者长期居于中

[45]林升:《题临安邸》,载《宋诗纪事》卷三十六。

[46]《汉书·高帝纪》。

[47]《汉书·地理志》。

[48]《资治通鉴》卷一百五十九。

[49]《唐语林》卷八。

央政权的统治地位,也有相当长时间中央政权和国家分裂时期的一些政权由少数民族的统治者所掌握,诸如元、清两代和南北朝、五代十国时北方的一些政权等。为了争得和维持其统治,各民族的统治者既注意对本民族原有的制度进行改革,也提倡吸纳其他民族的优秀文化。由此形成了以儒家文化为主体、各民族文化会通融合的中华文化。所以,各民族都对包括城市文明在内的中华文明作出了贡献。由中华文化产生的凝聚力,促进了各族人民和谐相处及城市不断发展。此外,还应指出,中国古代城市也得益于同外国的经济、文化交流。两汉与西域沟通,唐代开通陆上、海上丝绸之路,唐、宋两代与日本、越南经济文化交流,明代郑和南洋之旅等,既传播了中华文化,也开阔眼界并吸纳了其他民族文化。随中外经济、文化交流,不少外国商人、宗教人士、外交官员和旅游者相继来到中国,成为沟通与不同国家交流的桥梁。这使不同时期的西安、洛阳、开封、北京、扬州、杭州、泉州和广州等成为当时著名的国际都市。外国人在那里受到友好接待,他们寓于临时和长期的住所,与中国人民和谐相处,其后代也有一些融入中华民族。

中国古代城市从都城到省、府、县治所,分布全国各地。它们既是朝廷在各地支柱,又是该地区的政治、经济、文化中心。这些城市的营建不仅带动了当地发展,而且与其他地区水陆路相通,促进了与其他地区的交流,沿海、沿边城市更是对外交流的门户,在国防安全和对外经济、文化交流中具有重要作用。

(四)中国近代城市的发展变化

中国古代经济自明代出现的资本主义萌芽,清代又有新生长。不少手工业和商业呈现较大规模。学界不少人认为,如非帝国主义和殖民主义侵略,也会出现新的制度变革。1840年鸦片战争后,中国沦为半殖民地半封建社会。城市也由此发生重大变化。帝国主义基于对原料掠夺和商品推销的需要,侵占中国领土,在坚船利炮威逼之下,强迫清政府签订一系列不平等条约。1842年《南京条约》把香港岛割让给英国。1860年《北京条约》,割去九龙半岛南端。之后,又“租借”九龙半岛以北“新界”。1849年,葡萄牙强占澳门半岛,1887年《中葡通商条约》允许葡萄牙“永久管理澳门”。第二次鸦片战争之后,沙俄强迫清政府订立《璦琿条约》、《北京条约》等,割去中国东北、西北大片领土。1895年《马关条约》,日本侵占台湾、澎湖及所属岛屿。1898年德国强租胶州湾、青岛。沙俄强租辽东半岛及旅顺口和大连湾。英国强租山东的威海卫。1899年法国强租广州和广州湾及附近海域。它们在割去、强租中国上述大片土地和城市的同,还纷纷划分势力范围,强迫清政府开广州、厦门、福州、宁波、上海、营口、烟台、台南、淡水、汕头、琼州、汉口、九江、南京、镇江、天津、伊利、喀什等为通商口岸,并在上述城市和重庆等30多个城市设立租界。帝国主义、殖民主义的入侵,加剧了中国农村和民族工商业破产,使城市畸形发展。一方面是城市工人和平民更加贫困,另一方面是外国资本急剧扩张,依附于外国资本的官僚资产阶级开始出现。当然,与此同时,在城市规划、市政建设、公用设施以及相关建筑等领域也传播了新理念。这既表现于对原有城市的改造,也表现于在江、海港口、水路交通枢纽、矿山等新型城市的建设,诸如上海、天津、青岛、宁波、福州、广州、汉口、哈尔滨、沈阳、唐山、济南、石家庄、郑州和台北等城市。

以台北为例。台北建城晚于台湾的台南、嘉义、凤山、恒春、彰化、云林、新竹、宜兰等县城。光绪元年(公元1875年),准钦差大臣沈葆楨奏,在台北建府治,“以五年正月动工,八年(公元1882年)告竣。垒石为之,周一千五百又六十丈,池略大之”。“既成,聚者渐多,其后复建巡抚衙门,遂为省会。”〔50〕1895年台湾被日本侵占,逐步按西方城市理念改造。

再以上海为例。南宋时上海属秀州,元在上海设县,地域包括今青浦、南汇、川沙,范围较大。上海是当时船只集散地。公元1277年,元政府在上海设市舶司,成为商港。明代,上海一带种棉兴盛,织布由农民的副业逐渐形成城市纺织业,其产品远销江西和湖广等地。交通和纺织业的发展,使之成为手

〔50〕连横《台湾通史》,九州出版社2008年版,第286页。

工业商业繁荣的城市,史称:“人物之盛,则赋之伙,盖可当江北数郡。蔚然为江南名邑。”^[51]当时上海所在的松江府,“岁赋京师三十万,其在上海至十六万有奇”^[52]。明代中叶,朝廷设海防道,上海建城郭,城周9里,高8尺,开门6座,城外有护城河。清代诏弛海禁,在上海设立海关,内外贸易进一步发展。雍正八年(1730年),苏松道移上海,乾隆元年(1736年),又将太仓并入,上海成为管理两府一州的道台治所。由于地位重要,其长官多由巡抚、总督、布政使官衔的人担任。随经济发展和政治地位提高,上海成了重要贸易港口城市。嘉庆年间上海已成为“江海之通津,东南之都会”,人口多达50余万的全国性的大城市。1840年之后,帝国主义势力入侵上海,他们与中国封建势力和后来的官僚资本主义势力相勾结,上海成为压榨、掠夺中国人民的桥头堡。为适应其需要,他们在上海扩建港口,修建工厂,划定租界,推行治外法权,按照自己国家的办公和居住模式构筑安乐窝。上海成为世界不同国家的建筑风格楼房的荟萃地,成为半殖民半封建地社会城市的典型。帝国主义、封建主义和官僚资本主义的压迫,深深教育和锻炼了汇聚在这里以及全中国的工人阶级和劳苦大众。在马克思主义指引下,工人阶级在上海最先点燃革命火种,这里成为中国共产党的诞生地。

二、中国古代有关城市管理的法律举例

鉴于法律对国家政治统治和社会稳定之重要,又鉴于城市对于国家经济、政治、文化发展的关键作用,中国历代统治者都十分重视包括城市建设、手工业发展、市场管理、环境保护和治安维护等在内的法律制定与实施。

(一)中国历代统治者重视以法律治理国家管理城市

以往某些著述认为中国古代统治者不重视法律的制定和实施,是不准确的。史称:“夏有乱政而作禹刑,商有乱政而作汤刑,周有乱政而作九刑。”^[53]文献中的这些记载已为愈来愈多新发掘的考古资料所印证。事实说明,中国国家形成之后,夏、商、周三代均注意以法律手段治理国家,维护统治秩序。春秋末,郑国、晋国相继“铸刑鼎”,公布成文法,尽管曾遭非议,但却呈无法阻挡之势。战国时,适应形势发展,各国纷纷变法改革,出现较系统的法律。“李悝撰次诸国法,著《法经》。”^[54]正因《法经》吸纳了各国变法的成果,所以,商鞅才能“受之以相秦”,为秦变法奠定了基础。公元前221年,秦始皇统一全国,“皇帝临位,作制明法,臣下修饬……治道运行,诸产得宜,皆有法式”^[55]。这话尽管有溢美之意,但秦始皇重视以法律实行统治却是无可争辩的事实。秦短命而亡,不是因为重视法制,而是由于对法制的破坏。秦亡之后,由汉至清,各代统治者莫不在前代法律基础上,于开国之初便制定作为本朝法律主干的法典,并辅之以其他形式的法律。汉、唐、明开国之君,为适应需要,在夺取政权的战争尚在进行时,已颁行某些急需的法律。元、清等少数民族统治者,在夺取全国政权之前,也开始对本民族原有的习惯法进行改革。这些历史事实说明,中国的封建皇帝虽奉行专制主义,但无不重视以法律作为国家统治的工具。

城市作为国家的重要部分,国家的多种法律均适用于城市。此外,适应城市运作的特殊需要,除在综合性的法典中专列有关城市管理的篇章,还颁行有专门或主要适用于城市管理的单行法律。在法典中有关城市管理的篇章,如《法经》的《杂律》中关于“越城”的规定,在李悝《法经》及秦《法经》基础上,汉相萧何增《兴》、《厩》、《户》三篇制定的《九章律》中的《兴律》,魏、晋律进一步扩大篇目,魏将

[51]《弘治上海县志》。

[52]王鏊《上海志序》,载《震泽集》卷十二。

[53]《左传·昭公六年》。

[54]《晋书·刑法志》。

[55]前引[14]。

《兴律》改名为《兴造》,增《诈伪》;《晋律》又增《卫宫》、《水火》、《关市》等。隋唐律一改前代法典体例,结构较前代严谨,篇目更为清晰,直接关系到城市管理的篇章有:《卫禁》、《厩库》、《擅兴》、《诈伪》、《杂律》等。《宋刑统》篇目与唐律基本相同。《大明律》又改唐律体例,《名例》之下以朝廷所属吏、户、礼、兵、刑、工六部分目,内容依唐律,但有所调整,直接涉及城市管理的篇章有:《户律》、《兵律》和《工律》等。《大清律》体例和内容均依明律。

中国历代都有专门或主要适用于城市管理的单行法律,如《秦律》之《仓律》、《金布律》、《关市律》、《工律》、《工人程》、《徭律》、《司空律》、《效律》、《传食律》等^[56];汉律之《钱律》、《传食律》、《关市律》、《兴律》、《金布律》^[57]及《越宫律》^[58]和《宫卫令》、《金布令》、《缙钱令》等。从文献记载看,至少自秦之后各代法律体系都是由综合性法典、单行法律和例组成的,而一部单行法律又往往包括许多条款,上述秦的《效律》如此,汉代《越宫律》则多达二十七篇。正是这些法典和单行法律对城市管理作了具体规定。

(二)中国古代关于城建方面的法律规定

古代城与乡在形式上的重要区分是城市有城墙和护城河、沟。此外,城市是帝王宫廷所在或各级官员的治所,依身份地位和官职高低,城市分别为都城、省城、府城和县城等不同等级。城的营建一般是在所辖地区内征发民工(或使用刑徒),就地取材。明代以前多用土,明之后重要城市则用砖。对于征发民工修筑城垣,秦《徭律》规定,朝廷征发徭役,如拖延或“失期”,官员和被征发者要受“赀罚”刑惩罚;对所筑城垣要保证一年之内不倒塌,不满一年倒塌者,主持工程的官吏有罪,令原来修筑的民工重修,并不得计算服役的时间,修建禁苑的墙垣亦如此。县官不许擅自拆毁、改建官有的房舍衙署,需拆建必须呈报,如果拆建是使用刑徒或不征发民工,则无需呈报;县进行经常性的工程或呈报修建的工程,要准确估算用工时间和用工数量。若估算不准确,工期超过或不足两天以上,对估算者和相关官员依法论处。^[59]从律文看,秦《徭律》对“失期”处赀罚刑,相对较轻,秦朝末年,法制破坏,刑罚加重,“失期,法当斩”。^[60]正是由此,引发了陈胜、吴广领导的农民起义。赋徭是封建官僚机器赖以生存的源泉,封建统治者对于兴建城垣、宫室等所用之人力和财力,一面不断征发,同时也通过程序加以严格控制。汉之后各代都有关于工程兴造的法律规定。《唐律》规定:“诸所兴造,应言上而不言上,应待报而不待报,各计庸,坐赃论减一等。”此处之“兴造”按“疏议”,包括“修城郭”。^[61]为不妨碍农事,古代征发徭役一般在农闲时。秦律有这样规定:“居赀赎债者归田农,种时、治苗时各二旬。”^[62]这是说,以劳役抵赀赎债务的人农忙时回家农作,播种和管理青苗的时节,各二十天。《唐律》有“非法兴造”罪,“疏议”：“非法兴造,谓法令无文,虽则有文,非时兴造亦是,若作亭池、宾馆之属。”^[63]这里的“非时”,当然主要指影响农时。明、清律“擅造作”、“造作不如法”、“虚费工力采取不堪用”在《工律》篇,其内容与《唐律》之规定基本相同。

(三)中国古代关于手工业的法律规定

古代手工业关系国家经济发展和军队建设,也关系皇帝、贵族的物质享受和民众生活的改善。“工不出则乏其事”,是说手工业如不发展,将难以提高与之相关的农业生产、军队建设和其他相关行业的效率。成规模的手工业主要集中于城市。为了保障手工业的发展,古代很早就注意有关手工业的法律制定与实施。秦和秦之前成规模的手工业多为国有官营,制造产品要经过批准。法律规定:“非岁工及无命书,敢为它器,工师及丞各赀二甲。”就是说,非本年度应生产的产品,又没有朝廷的命书,擅

[56]参见《睡虎地秦墓竹简》,文物出版社1981年版。

[57]参见《张家山汉墓竹简》,文物出版社2001年版。

[58]《晋书·刑法志》。

[59][62]《睡虎地秦墓竹简·秦律十八种》,文物出版社1981年版。

[60]《史记·陈涉世家》。

[61][63]《唐律疏议·擅兴》。

敢制作其他器物的,工师和丞各费二甲。对于手工业的各种原材料及半成品,平时要注意保管,使用时不得将可用的标为不可用。秦律规定,工匠如将夯墙的立木可用的而标为不可用,要受惩罚。对器物制作要按规定的方法和标准。《周礼·考工记》对于木工、铁工、皮工等各种工匠制作器物的选材、规格及程序有详细标准。秦律则规定:“为器同物者,其大小、短长、广亦必等”〔64〕。这是迄今能看到的古代手工生产最早的标准化规定。同一器物各个部件大小、长短和宽窄相等,既便于生产时流水作业,提高效率,又便于损坏时配件修理。为了保证产品的数量和质量,法律规定要对工人进行技术训练,对从事某一产品制作的工人,“工师善教之,故工一岁而成,新工二岁而成。先期学成者谒上,上且有以赏之。盈期不成学者,籍书上内使”〔65〕。唐代法律也有关于对手工工人训练的规定。对于所生产的产品建立有严格的评比考核制度。战国和秦代出土的兵器及其他器物都发现刻有生产者、监工者以及更高层负责人的姓名。这就是“物勒工名,以考其诚”〔66〕,便于对不合格的产品追究相关人员的责任。秦律对于“漆园”和“采矿”等均有评比制度,第一年评比为下等要受惩罚,连续三年被评为下等,加重惩治。正是建立了如此严格的法律规程和相关制度,中国的手工业产品才能在两千多年前以及其后的历史发展中生产出像商、周那样精美的青铜器皿和玉器,生产出像秦始皇陵出土的铜马车和形象生动的兵马俑,生产出像湖南马王堆、湖北江陵汉墓出土的至今仍保持色泽鲜艳的绸缎服饰。本文前面介绍的诸多城市建筑,是建筑业与各类手工业产品的结晶,而享誉世界并对人类文明进程产生了深刻影响的造纸、印刷术、火药、指南针等,更是古代科学技术与手工业生产的完美结合。

(四)中国古代有关市场管理的法律规定

中国古代统治者长时期重农抑商,但并非不懂得商业之重要。《考工记》言“国有六职”而商居其一,将其与“坐而论道”的王公并列。这是由于古人懂得“商通四方之珍异以资之”,“市不出则三宝绝”。战国齐国《市法》指出:“中国利市,小国持市。市者百货之威,用之量也。中国能利市者强,小国能利市者安。市利则货行,货行则民□【民□】则诸侯财物至,诸侯财物至则小国富”〔67〕,“百货之威”,“威”字意为渊,是百货汇集之地。这段简文虽有缺失,但也能说明商业对于经济发展和国家实力增强之重要。为使市场交易正常进行,古代有诸多规范交易行为的法律。秦法律规定的一般等价物是金、钱、布,之后各代大体是金、银、钱。为不致造成混乱,秦律规定了法定等价物的规格和互相间的比值:“钱十一当一布。其出入钱以当金、布,以律。”而“布袤八尺,幅广二尺五寸。布恶,其广袤不如式者,不行”〔68〕。市场商人和参与交易的官吏不许选择钱或布,更不准制造假钱。对于敢于制造假钱者,各代法律均严惩不贷。秦《封诊式》有捕获“盗铸钱”的案例,盗铸钱者和协助者都要受罚。《唐律》有“私铸钱”罪:“诸私铸钱者,流三千里,作已备,未铸者,徒二年,作具未备者,杖一百。”〔69〕明、清律对此项犯罪加重惩治:“凡私铸铜钱者,绞,匠人同罪。”〔70〕为使市场交易公平,法律规定度量衡器要准确。秦律:“衡石不正,十六两以上,赏官畜夫一甲;不盈十六两到八两,赏一盾。”“斗不正,半升以上赏一甲;不盈半升到少半升,赏一盾。”明清律“私造斛斗秤尺”在户律之“市廛”,凡制造不合标准而在市场使用者,主使人和工匠“杖六十”。市司评估物价贵贱要适当,不公平者,计所增减之价,以受赃论处。法律还规定,禁止有人“把持行市”或与牙行暗中沟通,“卖物以贱为贵,买物以贵为贱”;不允许代外国人收买违禁货物,也不允许以賒买骗外国人久候不能按时起程。〔71〕为了不造成欺骗,秦律要求“有买及卖也,各婴其价,小物不能各一钱者,勿婴”〔72〕。此处婴意为系,即在货物上系价钱标签。这就是说,在市

〔64〕〔65〕《睡虎地秦墓竹简·秦律杂抄》。

〔66〕《礼记·月令》。

〔67〕文中□原简缺文【】之内文字符号为整理者所加。参见《银雀山汉墓竹简·市法》,文物出版社1985年版。

〔68〕前引〔59〕。

〔69〕《唐律疏议·杂律》。

〔70〕《大明律·刑律》。

〔71〕《大清律例·户律》。

〔72〕《睡虎地秦墓竹简·金布律》,文物出版社1981年版。

市场上售卖货物,凡一钱以上均要标明价钱。为防止从事手工业者到市场上为官府出卖产品的人从中作弊,在收钱时一定要将钱投入特定的钱罐中,并要让买者看见确实放入了,违反规定的受罚。据铭文记载,中国西周时交易就开始使用合同并按合同办事。秦律规定,百姓欠官府的债,或官府欠百姓的债均要偿还,如百姓移居其他县,债务未清者,应发文至所移居的县收缴或偿还。百姓借官府的器物,要按时收回,如未收回而借物人死亡者,官府负责人和主管该事的吏代为赔偿。秦代对离职官员实行会计审核,如欠债而家贫无力偿还者,对仍担任官职的,“稍减其秩、月食以偿之”,即不以劳役相抵而从其俸禄、口粮中逐步扣除偿还。^[73]唐律不许私放钱债超额取利:“凡私放钱债及典当财物,每月取利并不得过三分,年月虽多,不过一本一利,违者笞四十,以余利计赃。”百姓有债务者,不准擅自强行索押人质,否则索取者和同意质押者均要受罚。唐律既禁止“负债违契不偿”,也不允许“负债不告官司,强牵财物”,更严禁“以良人为奴婢质债”。^[74]为使有关市场管理的法律得到实施,中国古代早就开始任命专管市场的官吏。《周礼》的“司市”是专管市场的官吏,其职责是:“掌市之治教、行政、量度、禁令”,下有多名属员,其分工之细,令人诧异。当然,不能认为《周礼》所记都是周代制度,但郭沫若曾指出,它确有战国简牍为依据,所记至少可反映周秦至汉代的情况。据银雀山汉简所记,齐国有“市啬夫”,据秦简所记,秦市场有“列伍长”,应是什伍制度在市基层的负责人,秦市场除列伍长还有在市场巡察的官吏。唐末和宋明清各代,市场由固定地区延伸为街道门市,监管市场的职位随之提高,人员也进一步增多。

(五)中国古代城市环境保护的法律规定

基于更好的生存,中国古代一直关注环境保护。对此,历史文献多有记载:《逸周书·大聚》:“春三月,山林不登斧,以成草木之长,夏三月,川泽不入网罟,以成鱼鳖之长。”《管子·七臣七主》:“春无杀伐,无割大陵,保大衍,伐大木,斩大山……夏无遏水,达名川,塞大谷,动土功,射鸟兽。”关于城市郊区的环境维护,《国语·周语》有如下记载:“周制有之曰:‘列树以表道,立鄙食以守路,国有郊牧,疆有寓望,藪有圃草,囿有林池,所以御宰也。’”意思是说在道路两旁植树,住守护道路的人,在郊外设牧场,沼泽边有茂密的草,苑囿中有水池,都是为了防御灾害。秦则将这些认识制定成法律。《田律》:“春二月,毋敢伐林木山林及壅堤水,不夏月,毋敢夜草为灰,取生荔、麋卵鷃,毋□□□□□毒鱼鳖,治弃网,到七月而纵之。唯不幸死而伐棺椁者,是不用时。”^[75]上述文献记载和法律规定都是有关山林、道路、流水鱼鳖、鸟兽的保护内容,按法律规定,砍伐树木只有死人做棺椁才可例外。《唐律》对于城市环境保护应更为严格:“诸弃毁官私器物,及毁伐林木、稼穡者,准盗论。”^[76]从前述介绍的都城和诸多大城市看,无论是西安、洛阳、开封、北京、南京和杭州等都城,或其他较大的城市,地址多是选择在临山傍水或河流交汇的土地肥美之地,城墙外有护城河,有离宫,有地域广大的禁苑,城内有湖泊,宫城有苑囿。有的是“半城宫墙半城树”,也有是“山外青山楼外楼”,还有称之为“地上天宫”。这当然与皇室和达官贵人享乐有关,但也居住着众多平民百姓,重要的是表明已形成了一种环境保护观念。为了保护城市环境,秦律规定:“邑之近皂及它禁苑者,麋时毋敢将犬以之田。百姓犬入禁苑中而不追兽及捕兽者,勿敢杀;其追兽及捕兽者,杀之。”^[77]对于城内的环境卫生,秦时商鞅曾明令“刑弃灰于道”,即有敢将废渣土倾倒在道路上者要处以刑罚。明清律禁止侵占街道及向街道倾倒污秽之物:“凡侵占街巷道路,而起盖房屋,及为园圃者,杖六十,各令复旧。穿墙而出秽污之物于巷街者,笞四十。”^[78]

(六)中国古代有关宫廷、官府警卫和城市治安及紧急状态下防守的法律规定

封建专制制度下,皇权是中央集权的标志,皇帝的安危关系政权的巩固和社会稳定。皇帝及其住

[73]前引[59]。

[74]前引[69]。

[75]前引[59]。□□□□□为原简脱文。

[76]《唐律疏议·杂律》。

[77]前引[59]。

[78]《大清律例·工律》。

所永远是法律重点保护的對象。从法律沿革看,汉武帝时张汤首定《越宫律》,晋第一次将其列入综合性法典,称《卫宫》^[79]。北齐将“关禁”内容附之,更名《禁卫》,隋《开皇律》再更名为《卫禁》,《唐律》沿袭未变,明、清律将其归入《兵律》,分目称“宫卫”。名称改变,篇目分合,并不影响对皇帝和宫廷警卫的重视程度。《唐律》规定:“阑入宫门,徒二年,殿门二年半,入上阁内者,绞。”^[80]“上阁”即太极殿之东西阁,是皇帝处理政务的地方。明清律加重惩处,“翻越皇城者,绞”、“擅入御膳所及御所在者,绞”、“冲入仪仗者,绞”。^[81]唐律对即使登高临望宫殿者,也严加禁止,“诸登高临宫中者,徒一年,殿中,加一等”。各地方官员是皇帝在各地方的代理人,其人身和治所安危关系政权和社会稳定,所以法律对各地方省、府、县所在城市也严加保护。早在李悝制定的《法经》中惩治“越城”的规定当包括逾越地方城市。其《杂律》的内容为:“轻狡、越城、博戏、假借不廉、淫侈、逾制”。所谓“越城”,即跨越城池。“越城,一人则诛,自十人以上夷其乡及族。”^[82]《唐律》规定:“诸越州、镇、戍城及武库垣者,徒一年;县城,杖九十。越官府廨垣,及坊市垣、篱者,杖七十。侵坏者亦如之。”^[83]《大清律例》:“越各府、县、镇城者,杖一百,官府公廨墙垣者,杖八十,越而未过者,各减一等。”

都城警卫由皇帝任命得力官员主管,各地方一般由当地主管官员兼管或由其副职管理。秦汉城市基层有什伍组织,后代,各坊市均有负责人。秦汉还设有专管治安的机构,称“亭”,城市称“市亭”或“街亭”,职能类似当代的公安派出所。汉高祖刘邦起义前曾任“泗水亭长”。唐人张守节说亭长的职责为:“民有讼争,吏留评辨,得成其政。”^[84]这是说,亭长除拘捕盗贼还评辨排解争讼,化解社会矛盾。法律规定在城市要遵守交通和社会秩序,不得无故在城内街巷及人众中走车马,不得在公众处所故相惊动,违者处笞杖刑,而致人死伤者,加重惩治。

由于城市地位重要,在战争形势下,就成为敌对双方取得全局或局部胜利的标志。中国古代法律还有在紧急状态下城市防守的规定。银雀山汉简中之《守法守令等十三篇》载有《守法》一篇,简文虽有缺失,但与《墨子》相关篇章对照,仍可看出城市防守的许多举措。主要有:战争状态下,官员要坚守岗位,“去其署者身斩,父母妻子罪”;对老人、妇女和婴儿等要作出安排;“【敌】人在城下,城中行者皆止”;“杀鸡狗毋令有声”;五步置盛水器一个,水必受百斗,置两舀水器于其中;二十步一厕所,如厕必二人同行,且衔枚,“不从令者斩”;积大瓦及石于城上,砖的重量要在五斗以上,每人不得少于五十;为观察敌情变化,晚上必派侦察人员于城外;各官府室屋墙垣及家人室屋器械,可以用于城守者,尽用之,不听令者斩。^[85]以上举措说明战国齐国也实行什伍制度,城市防守呈全民动员之势。秦律有“誉敌以恐众心者戮”的规定^[86],《大事记》有秦王政十九年(公元前228年)“南郡备警”的记载^[87],“备警”即处于紧急状态。《唐律·卫禁》之“缘边城、戍”规定:“有外奸内入、内奸外出,而候望不觉,徒一年半;注司,徒一年。”明、清律也将防守重点放于边关城镇,规定有“私越冒渡关津”、“盘诘奸细”不严、“递送逃军妻女出城”等罪名。

三、研究中国古代城市及相关法制的几点思考

中国古代城市演进脉络清晰,相关法制内容丰富,尽管由于年代久远,材料散失,但通过收集、整理和研究,仍然能了解其发展梗概,并从中获得教益,提高对当代城市建设的某些认识。

[79]《晋书·刑法志》。

[80]《唐律疏议·卫禁》。

[81]《大清律例·兵律》。

[82][明]董说《七国考》转引自桓谭《新论》。

[83]《唐律疏议·卫禁》。

[84]前引[18]。

[85]参见《银雀山汉墓竹简·守法守令等十三篇·守法》,文物出版社1985年版。

[86]《睡虎地秦墓竹简·法律答问》,文物出版社1981年版。

[87]《睡虎地秦墓竹简·大事记》,文物出版社1981年版。

(一)“以人为本”是城市建设的宗旨

城市是在社会进程中逐步演进的,古人对于城市建设经历了很长的摸索和认识过程。开始是出于人的生存本能,寻找气候温暖、土地肥沃、水草丰茂,适于繁衍的地域。为了防止自然灾害、野兽和敌人侵袭,在聚落的基础上,他们筑城墙、挖壕沟,逐渐形成原始城市。之后,随经验积累,由生存本能走向初步自觉。在城的选址,街道划定,里坊、市场、手工作坊分布和房屋建筑等方面,开始讲究“朝向”、“风水”、“阴阳”,实现“天人合一”,并为祈求神灵护佑在施工中举行某种仪式。如剥去附加其上的迷信色彩,就会发现其中有利于人们生存的合理内涵。当实践经验进一步积累,由经验上升为理性认识时,人们对城市建设便开始作出科学规划。此时,就不只是考虑本城人的利害,还要顾及与之紧密相联且密不可分的乡村,乃至在时空上更广、更远的人群。纵观历史,应该承认,人类社会跨入文明门槛后,奴隶主阶级、封建地主阶级和资产阶级在上升时期,代表先进生产力,他们对城市建设曾作出了不可磨灭的贡献,许多遗址和今天仍矗立于世的宏伟建筑是生动的证明。但其阶级局限性和利益驱使,决定他们所关注的只是自己,只是少数人。这使金碧辉煌的宫殿外面存在着大量贫民窟,高耸入云的摩天大楼下横卧着靠人施舍度日的无家可归者。从实质上说,社会主义才为城市建设实现“以人为本”从制度上扫清了道路。不过,事实证明,即使在社会主义制度下,真正在城市建设中将“以人为本”的方针落到实处,真正做到人是城市建设的出发点和归宿,所有人在这里生活得幸福和有尊严,还需要更新观念,不断提高认识,排除体制上仍然存在的某些阻力。

(二)发展是城市建设的基础

随着人类社会第三次大分工出现的城市,一开始就是农牧业、手工业和商业结合的产物,是社会经济发展的结果。所以,城市建设首先依赖经济发展,既依赖全国的经济,也与特定地区的经济发展相关联。如在历史上,战国时各国变法改制实现了经济发展,尽管当时战争频繁,但仍大大推动了城市建设。其后,各主要王朝前期,如史家所称的西汉“文景之治”、唐代“贞观之治”、明代洪武、永乐年间和清代“康雍乾盛世”等“治世”,由于经济发展,推动了城市建设。某些朝代局部地区的经济发展,如丝绸之路与阿拉伯国家和欧洲国家的沟通,海路与日本、南洋诸国的通航,京杭大运河的开凿,催生和发展了沿河、沿江、沿海、沿途诸多城市。在农业自然经济条件下,城市建设与所在地区的农业生产和自然资源密切联系,如江南的蚕丝、茶叶、山林、竹木,对于当地城市的纺织、制茶、漆器生产都有重要影响。这些产业既带动了当地农村经济,也促进了其他地区经济以及对外贸易,使一些港口成为与外地和国外交流的都市。发展不仅指经济,还包括教育、科学技术和文化。中国很早就形成了重教的传统,孔夫子是教育的鼻祖,他办学校、周游列国,四处讲学,齐国稷下学宫应属官办民助的教育和学术交流机构,类似后世的书院,“孟母三迁”的故事生动地说明了家长对子女教育的重视。其后,适应国家建设和科举制的发展需要,在首都和地方省、府、县城,都建立了不同层级的学校。学校成为城市的重要部分,学校教育成为承传中华传统文化的重要桥梁。通过教育与生产实践的结合,推动了古代科学技术的进步,而如前面所述的造纸、雕版印刷、火药、指南针等发明,以及农业、纺织、冶铁、制陶等技术的改进,不仅推动了手工业自身发展,而且带动了整个经济。事实充分说明,城市建设成功的条件是综合的,既需要以经济为基础,同时又需要教育、科技和文化的发展。中国古代城市所以能成为中华文明的重要载体,正是由于它以发展为基础,并集中体现了经济、政治、教育、科技等文化的发展成果。

(三)和平与稳定是城市建设的重要条件

从历史进程看,中国古代城市多是在国家和平与社会稳定的环境下成功建设的。和平与稳定,各项事业才能发展,才有条件调动大量人力、物力从事城市建设和大规模工程兴修。当然,也有不顾国家所面临的严峻形势,不惜动用大量人力、物力,强行修建城市、宫殿、长城和运河等大规模工程,其结果是引发民怨,激化社会矛盾,造成王朝崩溃。历史进程中有局部地区处于相对和平稳定,城市得到成功建设的例子。如南北朝、五代十国以及南宋时的江南地区。但那是在农业自然经济条件下,各

地区经济联系不很紧密,并且往往是以民族分裂为代价,在整个历史长河中属于特殊情况。与和平稳定利于城市建设相反,战争与动乱则阻碍、破坏城市发展,甚至使之毁灭。中国古代城市,如开封曾毁于黄河泛滥,甘肃、新疆沿丝绸之路的一些城市毁于沙漠侵袭等自然灾害,但大部分城市的破坏或毁灭都由于战争和动乱,即使一些毁于自然灾害的,也往往与战争和社会动乱有关系。由于中国古代城市建筑多为砖木结构,而战争的一方往往将对另一方的仇恨发泄于其曾作为统治象征的宫殿、城楼之上,所以一旦占领对方城市便将其付之一炬。秦末,项羽领兵进入咸阳,焚毁阿房宫和其他殿宇,大火三月不灭,咸阳遭到严重破坏,近代,太平天国时,战火使一座美丽的苏州城几乎遭到毁灭,而1864年湘军攻陷太平天国的都城南京后,火烧宫殿建筑7天,城市建筑和大量文物被毁殆尽。帝国主义侵略军对中国城市破坏更是令人发指。第二次鸦片战争时,英法联军攻入北京,兽性大发,破坏北京城,洗劫圆明园,之后将这座皇家离宫彻底焚毁。1900年,八国联军攻入北京,大肆抢掠皇宫、中南海、颐和园的珍贵文物以及国库中的金银财宝,还炮轰焚毁天安门、正阳门、崇文门等古代建筑,造成这座美丽古城满目疮痍。其后发生的军阀混战以及日本帝国主义侵略,使中国更大范围的城市遭到破坏。直到1949年全国解放时,武汉、广州、重庆等许多城市中心,还留有大量残垣断壁,呈现一片破败景象。新中国成立60年、尤其是改革开放30年来,我国战胜了帝国主义的挑衅和封锁,获得了来之不易的和平与社会稳定,综合国力增强,城市建设日新月异。我们应十分珍惜这难得的历史机遇,将城市建设推向快车轨道,以实现国家和平崛起和民族复兴。

(四)法治是城市建设的保障

我国考古工作者大范围对多处古代城市遗址发掘的材料说明,早在国家形成前后,人们关于城的营建已形成某些较明确意识,虽各地自然环境不同,但关于城墙与护城壕沟及城内住宅、作坊的布局等却能遵循大体类似的模式。开始可能是出于人们防护的本能,之后便由经验演变为习惯。当国家产生后,进而逐渐由习惯变成具有强制力的法律。从前述现在能看到的法律史料中选出的实例可知,有关城市的法律递相沿袭,内容不断丰富。其中既涉及城市营建,又涉及居民生活,既涉及手工业生产,又涉及集市商业贸易,既涉及环境保护,又涉及宫廷、官府警卫和社会治安以及紧急状态下城市防守。如没有这些行为规范,很难想象古代城市能在有数十万、上百万人口情况下长期有序存在。古代城市尽管许多都达到了相当规模,也具有多种功能,关系远比乡村复杂,但与当代城市相比,却不能同日而语。其人口要少得多,规模要小得多,功能与关系要简单得多。历史和现实说明,当代城市要获得理想的发展,更需要法治保障。新中国建立后,在计划经济体制下,我国注意了城市社会秩序方面的法律制定,成绩是基本的。改革开放30年来适应社会主义市场经济发展需要,相继颁行了有关城市经济、政治、文化和社会建设等方面的法律和法规,基本上保证了城市各项建设事业不断发展。但问题仍然存在,某些与城市建设相关的法律尚待制定,已制定的某些法律有待进一步完善。最重要的是存在有法不依、执法不严现象。有的官员执法为民的思想不明确,服务态度不端正,在新形势下,仍然受官本位思想支配,居高临下对待人民群众,遇事推脱或行政不作为,致使简单问题复杂化,久拖不决,还有的官员经不起物质利诱或屈服于权势的压力,执法、司法不公,个别甚至贪污腐败、徇私枉法,损害党和政府的公信力,一些城市出现了黑社会性质组织,影响了城市正常秩序与社会治安。凡此种种,只有尽快解决,才能保障城市在科学发展观指导下健康、迅速发展。

(五)提高法律文化自觉,促进城市持续发展

城市建设,历来关系整个国家发展。像上海这样在全国、乃至国际上有重要影响的城市,对国家的发展尤为重要。为了保证上海等城市健康发展,既要注意解决现存的问题,还要看到未来的问题。其一,在经济全球化、高新科学技术快速发展的背景下,城市的各项建设从硬件到软件,必须随之迅速变化,人们的观念与体制如何与之相适应;其二,快速变化的一个重要方面,是相当一部分城市国际化,跨国公司增多,外国人来华进行经济、政治、文化交流和旅游者增多,临时逗留和长期侨居的外国人增多,由此带来行为规则、生活习俗和婚姻家庭等一系列问题如何妥善应对;其三,为了建设中

国特色社会主义,中央提出逐步推进城镇化,对此,大城市和中、小城市如何应对,新建城市如何设置、规划,上亿、乃至数亿农民将开始转变为市民的过程,其间会产生何种问题,以及城镇化与建设社会主义新农村关系的协调等等。对这些问题都要有所估计,认真研究,及时、妥善解决。

为了解决已经出现和将会出现的问题,加快城市建设,要提高文化自觉、特别是法律文化自觉。文化自觉是费孝通先生晚年提出的。他指出:“文化自觉是当今时代的要求,它指的是生活在一定文化中的人,对其文化要有自知之明,并对其发展历程和未来有充分认识”^[88];“也就是既要认识自己的文化,又要认识其他文化,真正达到‘自知之明’”^[89]。笔者聆听了他的讲话,觉得他提出的这个观念很重要。法律是一种文化,笔者在几篇文章中将费先生提出的这一观念与法律这一特殊文化现象结合起来,阐明我国在社会主义法治建设中应注意提高法律文化自觉。所谓法律文化自觉,就是要深刻理解法律对治理国家的重要性,真正认识法治是人类历史经验的总结,适应形势发展的需要,要不断完善法律和制度,并上下一体遵行。为此,我们要充分肯定包括法律在内的中华文化优秀内容,提高民族自豪感,对自己民族的法律文化,要肯定其优点,也要看到其缺点;对西方法律文化,要看其缺点,也要肯定其优点。总之,在文化问题上既不妄自菲薄,又不妄自尊大,而是立足中国实际,按照社会主义事业的需要,在承传中华优秀传统文化的基础上,尽可能吸纳一切于我有益的外国优秀文化。具体到城市建设上,我们应注意我国古代城市演进中诸如城址选择,城市规划,环境保护,园林建设,里坊与市场配置,商业与教育、科技、文化全面发展以及治安维护等有益经验,也要注意进一步吸纳西方国家城市建设的新理念。西方国家工业化较早,城市建设有比较丰富的经验,其中蕴涵有人类社会进程中的文明成果,只要将两者有机结合起来,就有利于解决我国城市发展面临的诸多问题,推进城市健康持续发展。

(本文是在2009年12月6日上海“第六届世博会与法治化论坛”的专题报告纲要基础上撰写而成)

[88]费孝通:《经济全球化与中国三级两跳中的文化思考》,《光明日报》2000年11月7日。

[89]费孝通:《二十一世纪中华文化与世界论坛的致辞》,载《文化自觉与社会发展》,商务印书馆(香港)2005年版。