

唐山设市时间应该认定为1925年

闫永增

(唐山师范学院 历史文化与法学系,河北 唐山 063000)

摘要:唐山在历史上有过4次设市,分别是1925年、1928年、1938年和1946年。现在学者们公认1928年设市不符合条件,1938年由日伪政权设市应当否定,但对1925年设市还是1946年设市存在分歧。虽然1946年国民政府在唐山所设市制是一种比较成熟的市制,是具有近代行政区划建制意义的市制,但通过考察史料可知,1925年设市说应该更符合实际。

关键词:唐山市;设市时间;市自治制

中图分类号:K292.22 **文献标志码:**A **文章编号:**1672-349X(2015)02-0001-02

DOI:10.16160/j.cnki.tsxyxb.2015.02.001

Tangshan City Was Founded in 1925

YAN Yong-zeng

(Department of History and Law, Tangshan Normal College, Tangshan 063000, China)

Abstract: Tangshan was declared a city 4 times in history, namely in 1925, in 1928, in 1938, and in

tions, and that the designation of Tangshan as a city by the Japanese puppet regime in 1938 should not be recognized, but disagree on whether 1925 or 1946 was the time when Tangshan City was founded. Although the Tangshan City, founded by the Kuomintang government in 1946, had the features of modern administrative system, the study of historical data demonstrates that it is more accurate to conclude that the city was first founded in 1925.

Key Words: Tangshan City; time of city-founding; administrative system

唐山在历史上有过4次设市,分别是1925年、1928年、1938年和1946年。现在学者们公认1928年设市不符合条件,1938年由日伪政权设市应当否定。那么接下来有争议的就是1925年设市说和1946年设市说。王士立持1946年设市说,认为唐山建市的时间应该认定为1946年4月^[1]。笔者认为,1925年设市说应该更符合实际,唐山设市时间应该认定为1925年,其理由如下。

一、唐山在《市自治制》的法律框架下设市

1921年7月北京政府颁布的《市自治制》,是关于市制的第一个全国性的立法。它规定市兼有地方行政实体和自治团体两种性质,确立了国民政府成立前中国市制的法律地位。明定市为法人,认定“市为法人,兼监督官署之监督、于法令范围内,办理自治各项事务”。在旧中国市制中明定市为法人仅有此制^{[2][3]}。唐山依法设市,明确法人地位,符合

《市自治制》法律精神。当然,《市自治制》虽然确立了市为行政实体的法律地位,但市不是完整意义上的行政区划建制,而是兼有自治团体的性质,唐山市也是一样。

1925年6月24日,北洋军阀控制的中华民国临时执政府内务总长龚心湛发布临时执政令,即《直隶省属各地施行市自治制日期及区域令》,规定自1925年在直隶省所属指定各地施行市自治,“市自治制民国十四年七月一日于直隶省所属左列各地施行,其名称及区域均依本令所定”,其中第九条规定,“唐山市以唐山镇为其区域”^[3]。唐山依中央政府执政令设市,依法依令,正当合法。

20世纪20年代,中国军阀割据,群雄并起,北洋政府没有制定全国城市共同的组织法,其政令也不可能通行全国。尽管如此,我们不能否认中华民国临时执政府是代表中国的合法政府,临时执政令是由具有合法性的中央政府颁布的政

府令,因此,临时执政府颁布的唐山设市令不能否认。

二、唐山实施过市自治制

有学者认为唐山未实施过市自治制。刘秉中认为,北京政府颁布的有关包括唐山在内的“直隶省属各地施行市自治制”这一政令,“直到 1926 年 4 月段祺瑞政府垮台,迄未执行,只是一纸空文”^①。赵竞存与刘秉中持同样的看法^②。另一种观点认为,唐山实施过市自治制。据朱文通考证,“与石门、唐山同时设市的,还有保定、通州、顺德(今邢台),上述 5 个自治市在国民党河北省政府成立后存在了一段时间”^③。

笔者认为,唐山实施过市自治制,至少从 1925 年到 1930 年有过唐山市的称谓。“自 1925 年至 1930 年间,在人们的口头上,唐山业已称市”^④,此时,人们已习惯称唐山为市了。另有两则史料值得重视:一是 1928 年在《中国国民党河北省党务指导委员会组织部工作报告》之《河北省各县市党务视察区域划分一览表》(1928 年 8 月 13 日)内,开列全省 139 县 5 市为 14 个视察区,5 市依次是唐山市、通州市、石门市、保定市、顺德市,分属第一、六、九、十、十三区。同时制定的《河北省各县市党部等级一览表》,将保定市、石门市、唐山市划为一等,顺德市、通州市划为二等。二是 1932 年 2 月中国国民党河北省党务整理委员会编印的《中国国民党河北省党务统计报告》称:“本省各县市党部,除口北 10 县外,原有 129 县 5 市。其后顺德、石门、保定、通州裁撤,省政府于遵化、迁

料都提到唐山市。因 1928 年 10 月唐山设市未成,且其中一则资料又发生于酝酿设市的 1928 年 8 月 13 日,所以这里提到的“唐山市”应为 1925 年所设之唐山市。据考证,顺德、石门、保定、通州 4 市裁撤,是在 1928 年 11 月至 1930 年 7 月期间,而唐山市仍予保留^⑤。可见,唐山市至少在 1930 年还存在。另据 1936 年版《滦县志》“第八区编村庄户数目表”资料,“查第二十二、二十三、四十九、五十八、五十九 5 个编乡业于民国二十年划归唐山市管辖”^⑥,即官方纂修的《滦县志》记载了 1931 年滦县有 5 个编乡划归“唐山市”的情况。这又说明,直到 1931 年唐山市还没有被裁撤。上述资料表明,无论是民间口头流传还是官方正式记述,都有“唐山市”的说法,显然,唐山实施市自治制不是空穴来风。基于上述史实,应该承认唐山市自治制的存在。唐山实施的市自治制对日后唐山城市的管理体制、城市经济和市政建设产生了很大影响。

三、唐山设有自治区域和市政公所

唐山设自治市后,在所限定的区域内实施自治。根据《市自治制》规定,普通市的政治行政地位在县以下,“凡市以

知县为直接监督”^⑦。也就是说,这一自治区域在行政上仍隶属于滦县。显然,这一区域是市自治区域,不是市行政区域,不具有一级行政区划的意义,且它直接隶属于县政府,入县行政范围,亦未突破城乡混一的行政建制,但这恰是中国市制初创时期的典型特征,我们不能用中国市制成熟时期的市来衡量中国市制初创时期的市。正是因为初创时期的市制不完善,才有后来的发展与成熟。所以,尽管初创时期的唐山市制很不完备,但我们不能因此就否认唐山市制的存在。并且,市自治制下的自治区域也为后来行政区划建制提供了直接有益的范本。至于国民政府的市制使城市相继摆脱县的控制、城市政府成为城市型地方区划建制的一级政权实体等,都是后来的事情。

关于唐山是否设有市政公所,学术界颇有争议。赵竞存认为,唐山是否设立市政公所,无考^⑧。王士立认为,唐山尽管一度设立市政公所,但不是一级政权机构^⑨。关于市政公所的性质,徐纯性认为,所谓市自治制的市政公所,实际上是依附于商会的一种工商自治组织,而不是一级行政机关^⑩。戴均良认为,市行政机关为市政公所,它相当于市政府^⑪^⑫^⑬。

笔者认为,从全国市自治情况来看,设市政公所是普遍现象。就唐山而言,既然实施过市自治,并且存在了较长的时间,设立市自治机关是应有之义。至少在 1925—1928 年

为近代意义的行政机构,其职能基本上是负责市区社会服务性事务,但它后来所推进的自治活动,含有明显的社会组织与社会管理的行政职能。唐山市政公所或类似机构的成立,为以后市政府的成立提供了经验和基础。

四、唐山市是中国市制初创时期的产物

北京政府公布的《市自治制》,毕竟是具有合法地位的中央政府颁布的,因而它也就是全国性的制度,意义重大,对以后的中国城市制度改革具有较大的影响。1921 年 2 月与 7 月广州政府和北洋政府先后颁布了《广州市暂行条例》和《市自治制》,中国市制正式诞生^⑯^⑰^⑱。二十世纪三四十年代国民政府的《市组织法》较北洋政府的《市自治制》更为完备详尽。它规定市为独立的行政区划建制,使过去兼有的自治团体成分完全消失。它不仅对市的各个方面均有规定,而且有市内区、坊、街、邻等下级区划和机构的设定。因此可以说,国民政府《市组织法》的颁布,是我国市制完全确立的标志。应当承认,1946 年国民政府在唐山设市,是依国民(下转第 11 页)

① 见 1992 年刘秉中的《昔日唐山》第 89 页。

② 见 2003 年赵竞存的《涡涎集》第 340 页。

③ 见 1936 年的《滦县志》(卷三·地理),第 47 页。

④ 见 2003 年赵竞存的《涡涎集》第 339 页。

路由器、扫描仪、刻录机、数码相机、档案密集架、监控器、温湿度记录仪等;还要购置信息化建设所需的软件系统,各单位要在卫生系统的指导框架下,选择先进、实用、可靠的档案管理软件,为信息化建设提供基本的技术支撑,为保证档案信息交换、实现档案信息资源共享创造条件。各单位还可以根据本单位实际,依托 OA、HIS 系统及单位网站的平台,统一规划,相互配合,开发设计档案管理系统,形成档案信息管理网络,促进档案信息的传输、交换和资源共享,从而实现档案管理信息化与办公自动化的衔接融合,达到文件、信息、档案的一体化管理效果^[2],既能确保档案信息的完整性和准确性,又能提高档案的利用效率。

(五) 加强档案信息资源建设

档案信息资源建设是档案信息化取得实效的关键,在档案信息化建设中具有核心地位。唐山市医疗卫生系统各单位要以加快档案的数字化进程为基础,以电子文件的归档和管理为重点,大力加强档案信息资源建设。包括:①对现有档案进行整理、著录,建立数据库,逐步实现档案文件及目录机检。数据库的建立要严格按照统一的要求,必须充分注意共享性,争取实现只对档案资源内容进行一次加工标引,即可适应将来档案应用系统功能扩展升级的要求。②采用扫描仪、数码相机等设备,逐步对纸质档案、胶片照片档案进行数字化转换,加快推进档案的数字化进程,确保档案的长久

电子文件的真实性和完整性,逐步实现电子文件和电子档案的全程管理。④根据电子文件与纸质文件并存的原则,实行电子文件与纸质文件归档双轨制,并将电子文件拷贝两份、异地保存,防止档案资源丢失。

(上接第2页)政府《市组织法》而设,是一种比较成熟的市制,是具有近代行政区划建制意义的市制。1925年北京政府在唐山设市,是依《市自治制》而设,是一种很不成熟的市制,是中国城市市制初创时期的产物,但不能因此就否认这是唐山设市之始。

综上所述,唐山设市的时间应该认定为1925年6月24日。

参考文献:

- [1] 王士立. 唐山立“市”走了多久[N]. 唐山劳动日报, 2009-05-11(08).
- [2] 戴均良. 中国市制[M]. 北京: 中国地图出版社, 2000.

(六) 加强档案信息化人才队伍建设

档案管理人才是档案工作中最活跃的因素,是档案工作的具体实施者,在档案信息化建设中发挥着关键作用。因此,唐山市医疗卫生系统要大力加强档案人才队伍建设,为档案信息化建设提供高质量的人才支撑。具体可采取以下措施:①加强对档案人员的现代信息技术培训。有针对性地组织关于档案管理系统软件、数据库技术、多媒体技术、网络通信技术等知识的培训,夯实档案人员的信息技术理论基础。提供信息技术应用的实验和实习环境,提高档案人员对信息技术的运用和实际操作能力。②针对有些单位档案管理人才队伍不稳定的现象,要积极留住现有人才,对他们进行思想政治教育和职业道德教育,调动他们的工作热情,增强他们的事业心和责任感;同时要积极营造重视人才的环境氛围,在工作条件和福利待遇方面给予关怀和照顾,建立有利于优秀人才脱颖而出的选拔激励机制,做到用情感留人、用待遇留人^[3]。③有计划、分阶段地引进高学历、高素质的档案信息化专业人才,加强人才储备,优化人才结构,为档案人才队伍注入新鲜血液,为档案信息化建设的可持续发展积蓄动力。

参考文献:

- [1] 杨公之. 档案信息化建设实务[M]. 北京: 中国档案出版社, 2002. 15
- [2] 郝飞. 档案管理人员素质建设探析[J]. 山西科技, 2014(5): 140-142.
- [3] 临时执政令[N]. 政府公报: 第3317号. 1925-06-25.
- [4] 朱文通. 民国时期河北省设“自治”市考[J]. 冀东学刊, 1995(4): 15.
- [5] 王士立. 唐山近代史纲要[M]. 北京: 社会科学文献出版社, 1996: 396.
- [6] 何一民. 近代中国城市发展和社会变迁[M]. 北京: 科学出版社, 2004: 287.
- [7] 徐纯性. 河北城市发展史[M]. 石家庄: 河北教育出版社, 1991: 52.

(责任编辑:白丽娟)

(责任编辑:夏玉玲)