

近代中国城市化进程中的征地拆迁 ：以海河裁弯工程为例

龚宁*

-
- | | |
|-----------------|--------------|
| I. 引 言 | IV. 妥善处理民众抗议 |
| II. 裁弯工程实施的背景 | V. 充足拆迁经费保证 |
| III. 海河工程局与裁弯工程 | VI. 结 论 |
-

■ 摘要

在城市化过程中，需要扩张城市空间改变原有土地用途，以便开展城市市政建设，在这个过程中，拆迁和征地是无法避免的社会问题。然而拆迁必然涉及原有社会环境的破坏和重塑，影响被拆迁者的生产和生活，一旦处理不当，容易激发群体性冲突，此种案例古往今来所见不鲜。1901年开始，伴随着天津城市空间扩展和航道治理需要，海河进行了六次裁弯取直工程，所涉及的前期拆迁工作进展顺利，未发生激烈的冲突和对抗。基于海河工程局档案的整理，辅之以《大公报》报道，本文将研究拆迁过程中政府、相关机构和民众之间的互动关系，进而探讨在城市化过程中如何在维护社会稳定的前提下，取得公共利益与个人利益的有效平衡，并最终推进基础设施建设以及城市建设。本文认为，拆迁工作的成功需要拆迁组织者制订合理的规则，拆迁实施者做好相应的协调和补偿工作，同时被拆迁者的谅解与支持也必不可少。只有作为组

[†] 基金项目：国家社会科学基金青年项目“中国近代疏浚业发展史”（批准号：18CJL003）阶段性成果。

* 天津社会科学院历史研究所助理研究员。电子邮件：somacul@hotmail.com

织者的政府、作为实施者的相关机构与被拆迁民众三方相互配合，才能共同保证征地拆迁工作的圆满完成。作为近代较为成功的系统性拆迁案例，海河裁弯案例也可以为今天的城市市政建设提供一些经验借鉴。

关键词：近代中国、天津、城市化、征地拆迁、海河裁弯工程、海河工程局、公益性机构

■ Abstract

Demolition and Land Acquisition in Modern China's Urbanization: The Case of Hai-Ho Curve Cut-off

Gong Ning

(Institute of History, Tianjin Academy of Social Sciences, China)

During urbanization, urban municipal construction requires expansion of urban space and changes in land use, making demolition and land acquisition unavoidable social problems. Demolition destroys and reshapes natural social environments, and impacts the lives and productive activities of the people involved. Without proper handling, long-lasting group conflict could ensue. Since 1901, the channel has been cut off six times during expansions of the Tianjin City and Hai-Ho river redevelopment. During these processes, the demolition proceeded without fierce conflict and confrontation. Using data from the Hai-Ho Conservancy Commission archives and additional reporting of *Ta Kung Pao*, this essay examines 1) the interaction and relationships between the government, agencies, and civilians; 2) equilibrium maintenance between public and private interests; and 3) promotion of infrastructure and urban construction. The research finds that successful demolition work requires an organizer to formulate reasonable guidelines,

an implementer to coordinate and compensate the people involved, who, in turn, should fully understand and support the project. Only when the government serves as an organizer, the relative institutions act as implementers, and the people cooperate does the demolition work to completion successfully. As a successful systematic demolition case in a modern China city, the Hai-Ho curve cut-off case provides a significant example for understanding urban construction today.

Key-words : Modern China, Tianjin, Urbanization, Demolition and land acquisition, Hai-Ho curve cut-off project, Hai-Ho Conservancy Commission, NGOs

I. 引言

在城市化进程中，大量基础设施和公共设施建设涉及到土地征收，在这个过程中，政府为了公共利益需要强迫原土地权利人放弃土地权利，并动用政府财政对其进行补偿。期间必然涉及政府、地方社会和民间之间的利益冲突与调试，一旦处理不当就会引发群体性冲突。关于近代中国土地征收的研究主要集中在南京国民政府时期，李恭忠(2004)，郭春华(2004, 2005)，王瑞庆(2008, 2010, 2014)，王蓉(2008)，黄华平(2009a, 2009b)，宋睿奇(2010)。在这些拆迁案例中有两个矛盾焦点，其一是如何缓解被拆迁者的抵触情绪，其二是如何有效制订补偿规则，从结果来看大多数拆迁工作并未有效解决这两个问题。

天津作为中国北方重镇，早在20世纪初都统衙门统治时期，就拉开了城市基础设施建设的序幕，学者对于都统衙门时期天津城市的土地征收也有了一些研究，陈春(2012, 248-251)，童舜尧(2015)。1901年开始，为了解决海河弯道过多的问题，对海河进行了六次裁弯工程，其前期所涉及到的征地拆迁工作均未发生大规模群众抗议事件，是近代中国城市较为成功，且成系统的拆迁案例，陈静(2012)对于三岔河口裁弯所涉及到的拆迁工作有了一些研究。另一个与其他拆迁工作不同的地方在于，除了三岔河口裁弯外，其余五次裁弯工程的主导机构是一个公益性机构而非政府性组织，即便在三岔河口裁弯的拆迁工作中，拆迁补偿款也完全由地方绅商筹集，未动用政府财政。本文将基于海河工程局档案¹⁾和晚清民国期刊的整理，剖析海河裁弯工程征地拆迁工作成功的原因，以期对现今的城市建设提供经验借鉴。

1) 工程局档案主要由两大部分组成，一部分档案由企业移交天津市档案馆，共有2769件；另一部分档案保留在企业内部，共九卷千余件，另有部分未编号档案为1910年至1949年年报。此两部分档案虽有重叠，但本非完全一致，特此说明。

II. 裁弯工程实施的背景

天津位于九河下梢，海河弯道过多，“伏查海河一道，上受五大河来源之水，所有河湾，年复一年，日冲日大，现循湾计里，已长有二百里左右之遥，湾嘴小者不计外，大者共七十余湾”（时务报/1897，17）。三岔河口至大沽河口全长96.6公里，其中较直河道仅有54.7公里，约占56.6%（吴弘明. 2006，7-8）。弯道过多一方面加大了行船难度，增加了船舶碰撞的可能性。1858年外国船只首次进入海河时就表示“这条河流一处接一处，错综复杂的河湾……急转弯处不易驾驭一些较大的船只”（雷穆森. 2009，87），在弯道处，船舶经常容易发生碰撞，1861年，在海河航行的船只不断发生撞击海岸的情况，“有几艘船只退回来时船前甲板上有一座铺着茅草的完好的屋顶”（雷穆森. 2009，88）。1865年13艘船舶堵在葛沽码头弯道内，船与船之间“所余空间不敷通过一只轮船，在此情况下，无论如何善驾船只，碰撞亦甚难避免。”（吴弘明. 2006，8）

另一方面弯道过多又增加了行船时间，造成了轮船公司的经济损失，“海河之诸多弯道犹是快速行船不可克服之障碍，帆船多半得碇泊一周以上下，乃能空载离去。”（吴弘明. 2006，82）为了运输货物，船舶只能停在大沽口，通过驳船公司卸货运输。早在1884-1886年期间，就出现了驳船卸货运输，随着航道淤积速度的加快，驳船卸货运输成为常态。1888年北塘口设立了临时停泊地，到1894年有一整个月的时间，轮船无法开进海河，只能在塘沽卸货。驳船运输增加了货物滞留时间，造成航运业的损失，“所有货物都不得不用驳船从河坝上运出运进，随之而来的是拖延，以及因损坏和盗窃而造成的损失”（雷穆森. 2009，91），轮船招商局和怡和洋行就曾因此分别损失了十万两和六万两，“今以以此耽误减去入款四分之三，而船上用人一切经费分厘不能减免，以致招商局赔银十万两，怡和行赔银六万两。”（天津市档案馆等. 2006，85-88）

天津开埠后，伴随着船舶大型化趋势和往来船舶数量的增加，船舶航行与海河自然条件之间的矛盾愈演愈烈，都统衙门工程局总工程师林德(de Linde)认为“进出海河船舶，如驳船、本地船只都比以前大得多，更容易发生碰撞……除非进行裁弯，否则轮船将无法正常抵达港口。”(Hai-Ho Conservancy Commission. 1920, 17) 1886年津海关税务司德璀琳(Gustav Detring)首次提出了海河裁弯方案，他认为“设若截断数处河湾之颈部，便可修成一条几乎直通河口之水道，据料河水在其流程中既无弯道之阻，庶可维持一条其深足以行船之通海航道。此外，笔直水道内之航运自必益形便利，大沽至天津之距离亦颇形缩短。”(吴弘明. 2006, 142) 此后德璀琳数次试图推动裁弯工程，但是，由于地方政府和民众反对，工程迟迟无法开展。直到1897年海河工程局成立，海河裁弯才被正式提上议程。

III. 海河工程局与裁弯工程

海河工程局是近代中国第一个专业的疏浚机构，其在组织和资金上有如下特点。其一，海河工程局与中外政府和机构有着密切联系，其由中外各利益相关机构组成委员会(Hai-Ho Conservancy Board)作为最高决策机构，委员会成员经过两次调整，在1902年确定为领事团代表、海关税务司和海关道台(监督)三席组成。除此之外，航运业代表、洋商总会代表以及各国领事则参与到其咨询机构中²⁾，他们也列席海河工程局的会议，并对海河工程局的各项决策有建议和监督的权利；其二，海河工程局是一个公益性机构(龙登高, 龚宁. 2017)，其以治理河道为主营业

2) 包括1901年5月设立的咨询委员会(General Commission)和1902年设立的海河工程局参事会(Board of Reference)。

务，但是并不对此收取费用，海河工程局的经费主要来源于海关拨付的关税附加税，开展大型业务或是购买巨额设备时，则发行债券融资（龙登高，龚宁. 2018）。因此，海河工程局不论从组织构成上，还是在资金来源上，都与中外政府、海关、洋商群体、航运业和外资银行等机构和组织有着密切的联系，海河工程局为其提供河道治理服务，并得到它们的支持。因此，从性质上来看，海河工程局是一个由中外各利益机构组成的，以河道治理为主业的公益性机构。

海河工程局成立后，德璀琳表示急需开始裁弯工程，“现今兴修水利之始，首当先除水患，先除水患，必须先畅其去路，莫要于裁湾取直……以顺水性，俾来源畅流入海……去路既畅，则上有猛兽自消。”（时务报/1897，17-18）1901年3月22日，都统衙门发布第57号告谕，准备开始裁弯工程，“照得本都统等现派工程司员将海河数处弯曲挖直，其所用民地，给一公平价值购买，若用有官地经民开垦者，亦拟酌量发给垦费。为此示仰海河两岸各村民知悉。”（倪瑞英等. 2004，812）一周后都统衙门与海河工程局正式签订了裁弯合同（倪瑞英等. 2004，232），1901年10月22日，两段裁弯工程同时开始。

1902年7月第一次裁弯工程结束，同年9月，下河圈至何家庄裁弯工程结束，共挖泥近170万立方米，缩短河道长度7162米。两次裁弯的迅速完成，使得津海关和海河工程局受到鼓舞，德璀琳在贸易报告中说“其下游四湾若再裁弯取直，其长不逾260尺之轮船能过拦江沙者，均可由大沽口直抵租界。”（吴弘明. 2006，207）。1903年9月，海河工程局迅速开始了第三次裁弯取直工程，工程自杨家场至邢庄，共挖泥193万立方米，缩短河道长度7242米。经过三次裁弯工程后，海河航道情况有了明显的改观，“（1905年）最大275尺之船能在（租界码头）处转弯”，航道日益通畅。1911年4月，第四次裁弯取直正式开始，这是首次使用机器帮助疏浚的裁弯工程，也是规模最大的一次裁弯工程，至1913年7月结束，共挖泥

242万立方米，缩短河道9077米。第五次裁弯取直工程是海河工程局配合顺直水利委员会进行的³⁾，由“曹督军仲珊曹省长健亭熊督办秉三之筹划，杨警厅长敬林承办，平爵内（Pincione）任总工程师，津埠绅商踊跃兴起，自筹款项”（苏莘. 1919, 18），这次裁弯不仅缩短了河道距离，增加了潮差，而且为大运河挖出一个新的出口。1920年，海河工程局开始准备第六次裁弯取直工程，这次工程从下河圈至芦庄是第二次裁弯工程的延续，1923年10月裁弯工程结束，灰堆湾由下河圈起至杨庄子几乎成为直线，有效缩短河道1534米。

除了六次裁弯工程外，抗日战争时期，海河工程局还进行了葛沽裁弯。1931年，海河工程局总工程师哈德尔（J. A. Hardel）首次提出葛沽裁弯计划（Hai-Ho Conservancy Commission. 1931），方案被搁置了七年之后，1938年10月25日才再次提上议程（Hai-Ho Conservancy Commission. 1938），1940年10月进行实地测量时，又因当地农民的强烈反对而再次延迟，直至1941年10月葛沽裁弯才正式开始（Hai-Ho Conservancy Commission. 1941）。葛沽裁弯恰逢太平洋战争爆发之时，受时局动荡、资源匮乏等问题影响，裁弯工程勉强进行了三年就被迫中止，到1944年10月仅完成原计划的20%。抗日战争胜利后，虽然海河工程局希望继续完成工程，但是由于经费支绌，未有进展，直到1949年之后，才完成了葛沽裁弯工程。由于抗日战争时期，海河工程局的性质发生了一些变化，加上在战时背景下，其业务开展的独立性受到了破坏，因此本文不对葛沽裁弯工程过多叙述（龚宁，2017）。

3) 河工程局主要负责三岔河口至大沽口的河道治理工作，对于海河上游以及支流并没有管理权限，“海河工程局，根据条约（即辛丑条约），专司白河出口一段之浚河打凌各事，管理区域，从前仅至东浮桥，现在仅至三岔河口”，大公报（天津版）。1927.9.5。

<表1> 海河工程局历次裁弯取直情况⁴⁾

年份	起至点	疏浚量/万立方米		缩短河道/米	费用/万两	债券/万两		河工捐税率	船捐
		人工	机器			名称	金额		
1901-1902	挂甲寺-杨庄	169.9		2173	30.3	甲债券	25	2%	
1901-1902	下河圈-何家庄			4989					
1903-1904	杨家场-辛庄	193.1		7242	30	乙债券	30	3%	
1911-1913	大赵北庄-东泥沽	2.83	242.1	9077	23.62	丙债券	45	4%	1两/吨
1918	三岔河口	5.66	11.32	1585	14	-		-	-
1921-1923	下河圈-芦庄	24.94	178.22	1534	20.6	特别1921	20		

六次裁弯工程的完成，带来了天津航运和贸易的繁荣。裁弯工程有效缩短海河河道2.66万米，海河上下游河床普遍刷深、拓宽，河道横断面增大，纳潮量增加，海河河槽的调蓄能力和泄洪能力都得到提高。裁弯后，轮船可乘潮进入海河，适应天津开埠后航运和对外贸易发展的需要。1898年没有一艘船能够直抵租界码头，第一次裁弯完成当年进入海河航道的船只数量增至134艘，1903年达到333艘（Hai-Ho Conservancy Commission. 1920, 197），1907年，首次有超过3.96米的船舶通过大沽口，1924年六次裁弯工程完成后，达到了一个“空前的航运年”，有1502艘轮船到达大沽口，其中1311只船舶进入了海河航道，一半以上船舶的吃水深度超过3.96米，最大吃水深度甚至达到5.33米（Hai-Ho Conservancy Commission. 1924）。更加不易的是，在六

4) 丙债券总共发行额为87万两，其中除了购置设备外，专为第四次裁弯取直工程发行的债券金额为45万两。资料来源如下，Hai-Ho Conservancy Commission. 1924。其中三岔河口裁弯工程经费，申报。1918.11.28；第六次裁弯工程经费，Hai-Ho Conservancy Commission. 1921a, 1922, 1923；其余裁弯工程经费，吴弘明. 2006, 212, 236, 314。债券发行情况，Hai-Ho Conservancy Commission. 1902, 1903；大公报（天津版）。1919.10.16；Hai-Ho Conservancy Commission. 1921b, 1692。河工捐、船捐税率，Hai-Ho Conservancy Commission. 1901a, 1901b, 1908a, 1909a。

次海河裁弯工程中，几乎没有发生暴力拆迁和剧烈抗拒拆迁的事件，是近代中国城市非常成功的拆迁案例。

IV. 妥善处理民众抗议

征地拆迁容易激发民众的对抗，一方面，在拆迁过程中，双方处于不对等的地位，被拆迁者通常处于弱势地位，而实施拆迁的机构通常被赋予强制性，容易产生权力滥用问题；另一方面，拆迁直接影响了被拆迁者的生活和生产活动。在进行第四次裁弯工程时，民众就表示“恐海河取直该处河湾作废，一带村民食水灌田殊多不便”（申报.1909.12.20.），商民也表示工程实施处（减水沽）为“海粮荟萃之区……贫民起卸粮木倚为生计，数十年生聚于此，设一旦河废水浅，数万人之生命无以相倚为生，大局不堪设想”（Hai-Ho Conservancy Commission. 1909b），为此七十二家商铺联名致信天津商会反对裁弯工程。第五次裁弯时，商民对于拆迁同样表示顾虑重重“商民反对裁弯之措施……乃该处商民以伊等均系依河为生活，若河道一行改变，所有市属房屋均须迁徙损失甚多”（申报.1918.10.22.），同时他们还对迁坟可能导致的风水问题表示担忧，“恐该河一经取直则两岸田亩坟墓均将有改转方向之处”（顺天时报.1919.1.10）。

在海河裁弯工程中，这种对抗还掺杂着近代以来民众对洋人的敌视心理，因此推进更为不易。早在海河工程局成立之前，河道测量等准备工作就因遭到民间反对而频繁夭折。1891年，林德的水文勘测因驳船群体和地方政府的反对而失败；1892年夏，德璀琳和林德试图在挂甲寺一带察勘，钉下界标准准备推进裁弯工程，又因占用耕地，遭到当地五、六百民村民袭击；1896年准备在永定河修建堤坝为裁弯工程准备时，再次遭

到了民众的剧烈抗议，他们甚至“视性命如鸿毛，不惜一死以为争胜地步”（申报.1896.7.26）。因此，1897年在准备第一次裁弯工程时，拟定的章程中特意强调虽然裁弯倡议来自洋人，但是整体工程归官办，并且工程完工后，土地归还原地主，对于放闸灌溉不收取任何费用，“从前办理，倡自洋人，民间恐此后河道悉归洋人经理，以致群情疑惧，出而纠众阻挠，此次统归官办，工成之后，将所垫之地仍归原地主管业，所建之闸放水灌园，不准分文需索。”（时务报/1897，21）

即便能够打消民众顾虑，在拆迁具体实施和补偿款发放过程中也有诸多问题亟待解决，如对不同肥沃程度土地的定价问题，对地主和佃户如何分别补偿问题，“查业户租赁习惯有新旧之别，是以价格不同刻拟改分等级期达体恤业户之目的”（大公报（天津版）.1918.4.11.）；如何处理居民拒绝搬迁问题，“尚有数十户不肯领价，现仍切实劝导，能否不致始终阻拦尚难预料”（大公报（天津版）.1918.5.11）等等。在历次海河裁弯工程中，第五次裁弯涉及的问题最为复杂，其解决也非常成功，同时，由于拆迁工作有警察厅和市政当局的介入，留存的报道和记录也最为充分，以下以这次裁弯工程为例，讨论如何妥善处理拆迁过程中的民众抗议。

三岔河口位于天津老城厢东北，子牙河和南、北运河的交汇处，是天津最早的居民聚集区，也是漕运枢纽和物品集散地。三岔河口附近商铺云集、人口众多，“房产买卖纠葛之处甚多向来习惯，如裁卖典当抵债等项，种种纠葛不胜枚举，历经调查实属困难万分”（大公报（天津版）.1918.5.11.）。此处裁弯工程涉及到的拆迁房屋数量多达2376间（大公报（天津版）.1918.3.1.），早在1912-1917年间，海河工程局总工程师平爵内就提出了在三岔河口裁弯的建议，是时虽然已经有了四次成功的裁弯经验支持和充足的资金保障，但是由于无法处理当地居民的反抗情绪，工程迟迟无法开始，“后卒以诸多窒碍，尤以购买民地一事为难，而

受无限之停顿”（吴弘明，2006，359）；“三岔河口裁弯取直之议发生于十数年前及当今大总统督直之际卒，以该处居民群起反对几酿风潮因而中止”（大公报（天津版）.1918.5.11）。1917年天津爆发大洪水，受灾严重，河道情况非常紧迫，“经兹巨灾，人始恍然以改浚为急务”（苏莘.1919，18），三岔河口裁弯再次提上议程。

这次裁弯工程是海河工程局配合顺直水利委员会，借助市政当局和商会的力量进行的，技术方面和船舶设备则依赖海河工程局支援。裁弯工程由熊希龄和曹锐省长督办，拆迁工作则委托天津警察厅办理。为了更好地完成拆迁工作，天津警察厅厅长杨以德在警察厅内专门设立了“筑埝挖河事务所”办理拆迁事宜。拆迁工作从1918年1月开始筹备，5月12日基本完成，“三岔河口裁道案现已办理就绪，定于十三日实行安置运土车之铁轨，俟轨道安竣即行开工”（大公报（天津版）.1918.5.13.），30日三岔河口裁弯正式开始，“三岔河口至金家窑一带河道裁湾取直，业将河线内之房间尽行拆净其一切手续均筹备妥协，已定于三十日实行开工”（大公报（天津版）.1918.5.30.），11月18日主体裁弯工程宣告结束，是历次海河裁弯工程中历时最短的一次。作为一次成功拆迁案例，其主要原因在以下几点。

其一是实施拆迁机构注重与利益相关方的沟通，争取各方的支持和配合，其中既包括出资的绅商，也包括一般业主。在工程开始之前，负责拆迁工作的警察厅就召集绅商讨论拆迁及裁弯工程的具体手续，“兹拟于一月二十一日二时在本处集各机关会议以便讨论进行方法”（大公报（天津版）.1918.1.20.）；“天津警察厅厅长杨以德现因开挖河工，业经召集全绅商开会讨论河工手续”（大公报（天津版）.1918.3.20.）。同时，警察厅也意识到业主的支持对于拆迁工作顺利进行非常重要，“裁弯取直办法虽经中外官绅赞成，然其办法仍向产业主磋商之。总而言之，此为公共之事，必须由公共担负责任一切进行之手续，尤当力求公正。”大公报（天

津版).1918.3.2.) 因此联合绅商, 与业主就拆迁事宜进行了充分讨论“三月一日又召集南市等处之产业公司及金家窑等处被拆线内之房间业主开讨论会议……杨处长并将各种图式节节研究又主张由到会同人公推代表以资讨论, 另由官绅商各举明此种工程者一人合勘估作以昭慎重事关桑梓之利害。”(大公报 (天津版).1918.3.2.)

其二是在具体拆迁实施之前频繁在报纸发布公告, 明确拆迁工作的时间节点、具体办理拆迁部门, 并公布拆迁章程。在与各方沟通后, 1918年3月警察厅发布公告, 表示将在一个月内完成拆迁工作, “凡占用民间房地, 照章会同绅商一律发价限令, 一月均行移清以免延误。”(大公报 (天津版).1918.3.20.) 之后, 在警察厅待客厅专门设置挂号处, 办理拆迁居民的登记和补偿工作, 规定拆迁居民限期三日内到挂号厅注册, 以便领取拆迁费, “十七日起警察厅待客厅设挂号处, 令业户限三日一律到厅挂号, 以资注册再行订期发价。”(大公报 (天津版).1918.4.18.), 在注册终止日后, 为了防止居民遗漏注册, 特地延长了一日, “恐仍有遗漏者, 是以飭令挂号处展限一日, 而免遗漏。”(大公报 (天津版).1918.4.21.) 在充分考虑业主意见后, 警察厅与绅商和业主共同拟定具体拆迁章程《绅商合拟裁弯直河道换地迁房章程》(大公报 (天津版).1918.4.27., 以下简称《章程》), 并于5月1日公布, 同日, 挂号处开始发放拆迁款, 并公告了拟定完成拆迁的时间, “拟由五月一日至五日止一律发给迁移费, 领款后概限七日内迁移。”(大公报 (天津版).1918.4.29.)

其三是在所公布的《章程》中基本考虑到了拆迁中可能涉及的各种问题, 并细化了解决方案。首先是对于不同房屋设定不同补偿价格, “砖房、瓦房每足一间者, 迁费三十元房租二十五元; 灰土坯房每足一间者, 迁费三十元房租二十元; 灰土篱笆房每足一间者, 迁费二十五元房租二十元”; 其次, 业主可以选择卖地或以地换地两种赔偿方式, “如欲领房价不欲以地换地者, 即按照等级发给房价”; 最后, 除拆迁费外, 由

于拆迁所造成的损失，业主和租客都会得到相应补偿，“临拆房时先将迁费发给，迁毕以后再将房租照发……租房住户迁移者，每间发给迁费三元”。在其支线的梁家嘴地方拆迁时，也颁布了类似的章程，除了对不同类型的民房拨付拆迁费之外，甚至对不同类型的水井，以及花窖、鱼池、坟地等都有详细的补偿规定，“兹将梁家嘴裁湾取直河线内占用民间房地发价章程列后：民地每亩洋二百元、砖房每间洋三十元、灰房每间洋二十五元、土房每间洋二十元、草房每间洋十二元、木房每间洋二十元、砖井每口洋二十元、土井每口洋五元、草井每口洋十元、花窖每个洋十元、鱼地每个洋九元、坟墓每座洋五元、树木等项临时酌定。”（大公报（天津版）.1918.10.2.）由于“民地义地埋厝坟墓甚多”（大公报（天津版）.1918.10.3.），规定各户20天内自行迁移坟墓，以便开展工程。

在拆迁工作中，拆迁者和被拆迁者之间必然存在着利益纠纷，古往今来因拆迁而出现的欺压现象和民众反抗屡见不鲜。因此在拆迁过程中，如果拆迁者能够让渡一些利益，尽量体恤被拆迁者的艰难，尽可能细化拆迁补偿的各项细节，加强与各利益相关者的沟通工作，就能确保拆迁顺利进行。在三岔河口拆迁工作中，为了争取民众配合，在工作开始之前办理拆迁业务的警察厅首先召集绅商和业主进行充分的讨论，在得到民众的同意后才开始进行下一步工作；在具体拆迁过程中，注意公告各项事宜的时间节点，公开拆迁章程，并尽可能的防止遗误；在章程的制定过程中，充分考虑各种可能出现的问题及其解决方法，避免产生矛盾。可见，在此次拆迁过程中，实施拆迁的机构特别注意与绅商、业主充分协调，以实现官、绅、民之间相互配合，最大程度避免冲突发生。

除三岔河口裁弯工程外，其余裁弯工程前期的征地拆迁工作均完全由海河工程局负责，由于拆迁工作留存记录较少，也几乎未有见诸报纸，因此很难完整还原其面貌，但是有三个证据可以反映出拆迁工作进行颇为顺利：其一，根据海河工程局的工程档案，这些裁弯工程基本1-2年完

成；其二，当时的报刊杂志基本没有关于此类拆迁争议的报道；其三，更为重要的原因是海河工程局账簿档案反映出，其备有充足的经费用于征地补偿，这即是拆迁工作能够顺利进行的一个反映，同时也是其重要原因，下面将分析拆迁工作中补偿款的筹集方式。

V. 充足拆迁经费保证

城市化进程中的拆迁工作，其实质问题是补偿问题，第四次裁弯工程提到“开河关系航路事在必行，地价关系民生势所必争”（顺天时报.1919.12.11）。在历次海河裁弯工程中，工程经费的一半以上用于支付购地和拆迁款项。第四次裁弯工程购买土地花费近7万元（Hai-Ho Conservancy Commission. 1911），占工程总支出的近30%；第六次裁弯工程，购买了1577.6亩土地，共花费14万元（Hai-Ho Conservancy Commission. 1921a, 1922, 1923），裁弯工程支出的七成都用于购买土地。除此以外，拆迁补偿还有其他形式，如在第四次裁弯时，花费7.4万两对于对农作物损坏进行补偿（Hai-Ho Conservancy Commission. 1913）；第五、六次裁弯取直，都免除了所占用的民地粮税作为一种变相补偿，“金钟河两傍河淤地均系民田，年纳粮租请援照三叉河口之例发给价值豁除粮租以示体恤”（大公报（天津版）.1918.7.9.）；“（第六次裁弯取直）占用民地，应除粮额……请自民国十年为始，豁除粮额。”（天津地方志编修委员会等. 1999, 812）。在海河裁弯工程拆迁款的筹资过程中，因工程实施主体不同，在筹资方式上有所区别。具体来说，除三岔河口外，其余裁弯工程均由海河工程局负责，其经费主要源自海河工程局债券；三岔河口裁弯工程则在一开始就明确由绅商筹款。

1. 海河工程局债券与关税附加税

早在1891年，德璀琳就提出先向汇丰银行借款，再向太古、怡和及轮船招商局三家公司征收船捐的方式为裁弯工程融资；1897年德璀琳又提出由轮船公司（上述三家公司按2两/吨纳船捐）、长芦盐务、江浙粮道和赈局四个部分集资（时务报/1897，22-24）。虽然这个方案最终没有实现，但是多机构共同融资的方式，在之后得到借鉴。如表1所示，海河工程局主持的历次裁弯工程均发行了债券，同时为了确保债券能够顺利偿还，作为担保和主要偿还手段的关税附加税也进行了相应调整。1902年海河工程局发行了甲债券（Loan A）为前两处裁弯工程融资；1903年为第三段裁弯工程发行了乙债券（Loan B）并将河工捐调整到3%；1909年第四段裁弯工程开始时，发行了丙债券（Loan C），河工捐调整为关税的4%，并开始按船舶吨数收取船税，每吨收取1两；最后一次裁弯工程发行了特别债券（Special 1921）。

海河工程局的筹资方式有以下特点，其一，海河工程局债券的发行得到了中国政府和各国领事的批准。甲债券发行条件中提到“业经中国暨各国大宪允准”（Hai-Ho Conservancy Commission. 1902, 2192-2193）；乙债券的发行“已经得到北京的外交使团和中国政府的批复与核准”（Hai-Ho Conservancy Commission. 1903, 2194-2195）；丙债券“筹款新策，既承各国驻京大使公同照准”（吴弘明. 2006, 282）。这意味着海河工程局债券虽然不是严格意义的政府公债，但是却得到了中国政府和各国领事让渡的信用，这对于海河工程局债券的发行和后续偿还工作非常有益。

其二，海河工程局所有债券都由外资银行发行，各租界工部局和机构积极购买。甲、乙债券由汇丰银行发行，丙债券和特别债券1921则由华比银行发行。这两家银行都是有丰富经验的银行，这使得他们有能力保

证海河工程局债券的顺利发行和日常运作，同时这些银行本身也是海河工程局债券的购买者，在1904年乙债券的一份购买清单中，就有包括汇丰银行在内的四家外资机构 (Hai-Ho Conservancy Commission. 1916)。因此作为债权人，它们有推销债券的积极性。除了外资银行外，租界工部局和机构也积极购买海河工程局债券，它们甚至提出摊派方案，帮助消化债券，如甲债券发行时提到“由各国工部局按比例分摊” (Hai-Ho Conservancy Commission. 1920, 151)；特别债券也曾暂定由各租界工部局和一些机构按一定比例分摊，包括比利时2%、英国8%、法国15%、日本20%、意大利10%、俄国15%，以及特一区、特二区、民政局、邮政与铁路等共28% (天津市档案馆等. 2006, 119-120)。

其三，作为海河工程局债券担保品和主要偿还手段的关税附加税也进行了相应的调整，并且得到中国政府的批准和航运机构的大力支持。为了配合债券发行，政府三次批准海河工程局调整河工捐税率。1901年8月22日税率从1%增至2%，“经各国都统衙门暨领事官，并各工部局拟定筹款整顿海河计……已蒙北京大宪核准” (Hai-Ho Conservancy Commission. 1901a, 678)；1903年9月1日调整为3%，“业经北京各大宪暨驻京各国领事官允准” (Hai-Ho Conservancy Commission. 1901b, 733)；1909年又增至4%。1908年新征船税时，得到航运机构的大力支持，各轮船公司来信表示“轮船凡进大沽口者，情愿每吨完纳船捐一钱” (Hai-Ho Conservancy Commission. 1908b, 976)，并最终得到“代理轮船之洋行七家毅然认可” (吴弘明. 2006, 272)。关税附加税的增加一方面作为债券担保品，提高了海河工程局债券的质量和市場吸引力；另一方面又通过增加了海河工程局的收入来源，保证了债券还本付息的经费。

综上，海河工程局债券得到了中国政府和各国领事的批准和承认，以及租界工部局、洋商群体和航运机构的大力支持，又有充足的关税附加税作担保和偿还手段，加之由经验丰富的外资银行发行并具体运作，因

此债券销售情况良好。其有四个体现，首先，海河工程局债券的发行金额日益增加，甲、乙债券的发行金额分别为25万两和30万两，丙债券中用于裁弯取直的经费已经达到45万两；其次，债券种类也越来越丰富，除了一般债券外，1921年海河工程局发行了第一支短期债券，发行次年即清偿完毕；再次，此四次债券均正常还本付息，并于规定年限清偿，甲、乙债券甚至提前2-5年清偿（Hai-Ho Conservancy Commission. 1906, 1910, 1911）；最后，作为担保品和偿还手段的关税附加税也持续增加，河工捐从1900年的0.86万两增至1922年的28.3万两，增长了近33倍；船税则在1908-1922年间增长了5.38倍。

2. 三岔河口裁弯工程：绅商筹款

如上所述，三岔河口裁弯前期的拆迁工作是由政府组织的，但是其与完全政府主导的拆迁工作不同，因为工程经费“由绅商筹集垫款自筹自办”（大公报（天津版）.1918.9.30.）。在工程开始之前，各国公使表示愿意有条件的提供120万两借款，“三岔河口裁湾取直工程迭经各国公使要求速拼以期挽救津埠水害，当由外交部照会允即开工在案，嗣因本处请发善后借款所余之整顿河务经费一百二十万两，各国公使复根据善后合同要求此款指定用途，并须由海河工程局签字付款及由该局监视工程”（大公报（天津版）.1918.4.30.）。

但是，不论是津埠的绅商还是裁弯处业主都不愿工程受洋人牵制，极力反对向洋人借款，“绅民及房地业户等闻有此项工程借用洋款之耗，切恐该处受外人限制是以结合团体赴警察厅要求办法”，为了解决资金问题，绅商群体表示愿意资助此项工程，“绅商等均愿积极维持其一切计划”（大公报（天津版）.1918.4.25.）。绅商的行动也得到天津商会的支持“此项工程既为地方人民谋幸福，宜由地方绅商共同担任，所有工程按照原

图办理其拆房开河以及填垫废河等项工程款业由敝会商同议会筹有的款以备开办”(大公报(天津版).1918.4.27)。之后天津的绅商积极筹款,仅三日就筹集了40万两工程款项(大公报(天津版).1918.4.28.),在拆迁开始前就已经完成所有款项的筹集,“已悉三叉河口裁弯取直工程所有拆房开河以及填垫废河等项工程款已由该会商同议会筹有的款以备开办。”(大公报(天津版).1918.5.16.)至1918年8月,绅商筹集的款项已达60万两(大公报(天津版).1918.8.14.)。

综上所述,海河裁弯工程的拆迁经费未动用政府财政,全部由民间筹集完成。一方面,海河工程局债券的发行虽然得到了中国政府和各国领事批准,但是其主要购买者是租界洋商和航运机构,一些机构甚至参与到摊派方案中帮助其债券销售;另一方面,在三岔河口裁弯工程中,津埠的绅商群体更是直接承担了此次工程的款项筹集工作,同时天津商会也积极支持和配合商民,在短时间内顺利完成了工程经费的筹集工作。可见,拆迁款的筹集没有中外政府、中外各利益相关机构以及津埠商人和民众之间的相互配合是很难完成的。

VI. 结论

在城市化过程中,需要扩张城市空间和开展基础设施建设,因此不可避免的涉及征地拆迁。土地征收是一种政府行使国家权利的行为,在征收过程中,政府即是公共利益的判断者,又是征收权力的执行者和征收争议的裁判者。然而政府与民众有着不同利益诉求,特别是拆迁实施者一般来说被赋予强制性,因此两方的矛盾非常容易激化为暴力冲突,此种案例古往今来屡见不鲜。近代中国,由于租界洋人的介入,以及民众对洋人的敌视心理,这种对抗表现的更为明显。20世纪初,随着天津城

市空间的扩展以及航道治理的需要，海河进行了六次裁弯取直，裁弯工程前期的拆迁工作均圆满完成，是近代较为成功的系统性拆迁案例。

在海河裁弯工程前期的拆迁工作中，公益性机构和民间团体替代政府成为市政工程的提供者。从历次海河裁弯工程可以看到，除了三岔河口裁弯工程外，其余工程均由海河工程局主持并承担全部经费。究其原因，与海河工程局的性质有关。海河工程局作为一个由中外政府各利益机构组成的公益性机构，中外各利益机构在拆迁款和工程经费的筹集上能够实现相互配合。首先，中国政府和各国领事批准关税附加税的调整和发行海河工程局债券，各租界工部局通过摊派方式帮助消化债券，实际上海河工程局债券拥有了政府让渡的信用；其次，海河工程局债券发行和关税附加税调整同时也得到了津海关、洋商总会和航运机构的大力支持，后两者不仅是海河工程局债券的主要购买者，而且积极支持关税附加税的调整；最后，外资银行作为债券经销商，不仅积极参与到债券的购买中，而且利用其丰富的经销经验，帮助海河工程局发行债券并按时清偿。三岔河口裁弯的拆迁工作虽然是由警察厅组织的，但是经费是由民间绅商群体筹集的，为了确保裁弯工作能够迅速完成，当地绅商积极筹集款项，短短几日就完成了工程经费的筹集工作。可见，在近代中国城市建设中，虽然政府作用有所削弱，但是在裁弯前期的拆迁工作中，各机构与组织之间相互配合，最终在政府、利益相关机构和民众三方的共同努力下，顺利完成了拆迁工作。

现今各国城市化加速，城市规模不断扩大，拆迁工作也随之增加，由于拆迁带来各类社会矛盾也逐渐凸显出来。其中既有拆迁补偿标准设定不明确、不合理，拆迁处理急于求成、权利滥用的问题，也有被拆迁者试图利用拆迁投机的问题。当然，不可否认20世纪初海河裁弯工程的拆迁工作所处的制度环境与现今中国不同，在半殖民地背景下，政府的作用被大大削弱，因此为多机构合作成立公益性机构提供了土壤，也为民

间群体提供了可以运作的空间。虽然制度环境已经改变，但是仍可以为当前拆迁工作提供一定的经验借鉴。拆迁是一个为了公共利益，牺牲部分个体利益的行为，因此在推进过程中应该对被触及的个体有所补偿，在精神层面上，拆迁实施者应该体恤被拆迁者的难处，适当照顾被拆迁者的情绪，在拆迁过程中充分做好沟通和协调工作；在物质层面上，应该确保补偿经费可以有效、充分的转移到被拆迁人手中。另一方面，拆迁工作离不开被拆迁者的谅解与支持，为了规避被拆迁者通过不正当手段投机和侵蚀公共利益，拆迁工作的组织者应该设置合理规则，并明确处罚条款。在拆迁过程中，只有作为组织者的政府、作为实施者的相关机构与被拆迁民众三方相互配合，才能共同保证征地拆迁工作的圆满完成，这一逻辑在海河裁弯工程的案例中是可以得到验证的，也应当为现阶段城市化进程中的征地问题提供一定的经验借鉴。

투고일 : 2020.01.05. 심사완료일 : 2020.03.31. 게재확정일 : 2020.05.12.

参考文献

〈中文〉

- 编者. 1896年7月26日(第2版), “津沽琐缀”, 申报.
- 编者. 1897, “拟裁海河湾嘴条约”, 时务报(26), pp.17-23.
- 编者. 1909年12月20日(第13版), “拟请变通海河裁弯取直办法(天津)”, 申报.
- 编者. 1918年1月20日(第6版), “津河裁弯取直法”, 大公报(天津版).
- 编者. 1918年3月1日(第10版), “挖河董事会议记”, 大公报(天津版).
- 编者. 1918年3月2日(第10版), “河工事宜之汇志”, 大公报(天津版).
- 编者. 1918年3月20日(第10版), “河工事宜之汇志”, 大公报(天津版).
- 编者. 1918年4月11日(第10版), “急赈董事开会记”, 大公报(天津版).
- 编者. 1918年4月18日(第10版), “河线内业户挂号”, 大公报(天津版).
- 编者. 1918年4月21日(第10版), “挖河挂号之展期”, 大公报(天津版).
- 编者. 1918年4月25日(第10版), “关于河工之开会”, 大公报(天津版).
- 编者. 1918年4月27日(第10版), “绅商合拟裁弯直河道换地迁房章程”, 大公报(天津版).
- 编者. 1918年4月28日(第10版), “关于河务事宜汇志”, 大公报(天津版).
- 编者. 1918年4月29日(第10版), “急赈董事开会记”, 大公报(天津版).
- 编者. 1918年4月30日(第10版), “关于河工之函复”, 大公报(天津版).
- 编者. 1918年5月11日(第10版), “浚河防水之呈文”, 大公报(天津版).
- 编者. 1918年5月13日(第10版), “急赈会开会详记”, 大公报(天津版).
- 编者. 1918年5月16日(第10版), “挖河案之指令”, 大公报(天津版).
- 编者. 1918年5月30日(第10版), “河工事宜之汇志”, 大公报(天津版).
- 编者. 1918年7月9日(第10版), “请发河淤之地价”, 大公报(天津版).
- 编者. 1918年8月14日(第10版), “关于河务之汇志”, 大公报(天津版).

- 编者. 1918年9月30日(第10版), “杨警务处长布告”, 大公报(天津版).
- 编者. 1918年10月2日(第10版), “公布浚河发价案”, 大公报(天津版).
- 编者. 1918年10月3日(第10版), “天津警察厅公布”, 大公报(天津版).
- 编者. 1918年10月22日(第7版), “地方通信(天津)”, 申报.
- 编者. 1918年11月28日(第7版), “三叉河之开通礼”, 申报.
- 编者. 1919年1月10日(第4版), “裁弯取直之反对”, 顺天时报.
- 编者. 1919年10月16日(第3版), “东报之白河论(续)白河及大沽外滩工事之近况”, 大公报(天津版).
- 编者. 1919年12月11日(第4版), “布告海河裁弯案”, 顺天时报.
- 编者. 1927年9月5日(第1版), “白河与天津”, 大公报(天津版).
- 陈春. 2012, “八国联军是怎样在天津搞拆迁的”, 载《南方周末》杂志社编. *晚清传奇*. 北京: 二十一世纪出版社, pp.248-251.
- 陈静. 2012, “以天津海河裁弯取直为例考察民国时期拆迁工作”, *兰台世界*(6), pp.23-24.
- 龚宁. 2017, “试论日伪时期日本对华北疏浚业的统制方式”, *抗战史料研究*(2), pp.45-52.
- 郭春华. 2004, “试论南京国民政府的土地征收制度”, *民国档案*(4), pp.95-99.
- 郭春华. 2005, “国民政府时期的征地补偿”, *南京农业大学学报(社会科学版)*(4), pp.81-84.
- Hai-Ho Conservancy Commission. 1901a, “光绪二十七年河工文函存稿(第一号)”, 海河工程局档案(第6卷), p.678.
- Hai-Ho Conservancy Commission. 1901b, “光绪二十七年河工文函存稿(第三十九号)”, 海河工程局档案(第6卷), p.733.
- Hai-Ho Conservancy Commission. 1909b, “为海河裁弯取直影响生意事稟天津商务总会”, 天津档案馆档案, 档案号: J0128-3-001523-001.
- 黄华平. 2009a, “民国成渝铁路土地征收问题考察”, *重庆工商大学学报*

- (社会科学版)(5), pp.82-85.
- 黄华平. 2009b, “1932年上海新站之争”, 兰台世界(17), pp.41-42.
- 雷穆森, 许逸凡, 赵地译. 2009, 天津租界史, 天津: 天津人民出版社.
- 李恭忠. 2004, “中山陵征地考”, 江苏社会科学(4), pp.200-205.
- 龙登高, 龚宁. 2017, “近代公共事业的制度创新: 利益相关方合作的公益法人模式”, 清华大学学报(社会哲学版)(6), pp.170-182.
- 龙登高, 龚宁. 2018, “近代公益机构的融资模式创新——海河工程局的公债发行”, 近代史研究(1), pp.112-123.
- 倪瑞英等编译. 2004, 八国联军占领实录: 天津临时政府会议纪要, 天津: 天津社会科学院出版社.
- 宋睿奇. 2010, “浅析永利化学公司征地始末”, 法制与社会(32), pp.239-241.
- 苏莘. 1919, “天津南北运河裁湾取直图说”, 地学杂志(2), pp.17-20.
- 天津地方志编修委员会, 天津图书馆编. 1999, 《益世报》天津资料点校汇编(一), 天津: 天津社会科学院出版社.
- 天津市档案馆, 天津海关编译. 2006, 津海关密档解译: 天津近代历史记录, 北京: 中国海关出版社.
- 童舜尧. 2015, “清末天津都统衙门的城市公共基础设施建设及其启示”, 武汉理工大学学报(社会科学版)28(6), pp.1262-1266.
- 王蓉. 2008, “金水农场土地征收述评”, 农业考古(6), pp.61-63.
- 王瑞庆. 2008, “1927-1937年南京市征地补偿研究”, 南京师范大学社会发展学院硕士论文.
- 王瑞庆. 2010, “涨价归公与南京国民政府时期土地征收地价补偿研究”, 中国社会经济史研究(1), pp.84-93.
- 王瑞庆. 2014, “南京国民政府时期土地征收审查委员会”, 历史教学(高校版)(9), pp.33-38.
- [55] 吴弘明编译. 2006, 津海关贸易年报(1865-1946), 天津: 天津社会科

学学院出版社.

〈英文〉

- Hai-Ho Conservancy Commission. 1902, “Hai-Ho Conservancy Loan A, 1902”, 海河工程局档案(第8卷), pp.2192-2193.
- Hai-Ho Conservancy Commission. 1903, “Hai-Ho Conservancy Loan B, 1903”, 海河工程局档案(第8卷), pp.2194-2195.
- Hai-Ho Conservancy Commission. 1906, “Hai-Ho Conservancy Commission Report for 1906”, 海河工程局档案(第9卷), pp.1649-1658.
- Hai-Ho Conservancy Commission. 1908a, “Minutes of the 185th Meeting of the Board”, 海河工程局档案(第6卷), p.969.
- Hai-Ho Conservancy Commission. 1908b, “Minutes of the 187th Meeting of the Board”, 海河工程局档案(第6卷), p.976.
- Hai-Ho Conservancy Commission. 1909a, “Hai-Ho Conservancy Commission Report for 1909”, 海河工程局档案(第9卷), pp.1630.
- Hai-Ho Conservancy Commission. 1910, “Hai-Ho Conservancy Commission Report for 1924”, 海河工程局档案(未编号).
- Hai-Ho Conservancy Commission. 1911, “Hai-Ho Conservancy Commission Report for 1924”, 海河工程局档案(未编号).
- Hai-Ho Conservancy Commission. 1913, “Hai-Ho Conservancy Commission Report for 1924”, 海河工程局档案(未编号).
- Hai-Ho Conservancy Commission. 1916, “各项费用1901-1915年”, 天津档案馆藏, 档案号: W0003-1-001534.
- Hai-Ho Conservancy Commission. 1920, *Hai-Ho Conservancy Board 1898-1919: A Resume of Conservancy Operations on the Hai Ho and Taku Bar*, Tianjin: Tientsin Press, Ltd.

- Hai-Ho Conservancy Commission. 1921a, “Hai-Ho Conservancy Commission Report for 1924”, 海河工程局档案(未编号).
- Hai-Ho Conservancy Commission. 1921b, “Minutes of the 298th Meeting of the Board”, 海河工程局档案(第7卷), p.1692.
- Hai-Ho Conservancy Commission. 1922, “Hai-Ho Conservancy Commission Report for 1924”, 海河工程局档案(未编号).
- Hai-Ho Conservancy Commission. 1923, “Hai-Ho Conservancy Commission Report for 1924”, 海河工程局档案(未编号).
- Hai-Ho Conservancy Commission. 1924, “Hai-Ho Conservancy Commission Report for 1924”, 海河工程局档案(未编号).
- Hai-Ho Conservancy Commission. 1931, “The 1523th Report of the Chief-Engineer”, 天津档案馆档案, 档案号: W0003-1-000012.
- Hai-Ho Conservancy Commission. 1938, “Minutes of the 426th Meeting of the Board”, 天津档案馆档案, 档案号: W0001-1-001357.
- Hai-Ho Conservancy Commission. 1941, “Hai-Ho Conservancy Commission Report for 1941”, 天津档案馆档案, 档案号: W0001-1-000120.

