

民国时期城市市民参政意识刍议

—以南京城市社团组织（1927—1937 年）为个案

王云骏

内容提要 市民的政治参与程度是衡量城市现代化的重要指标之一。文章通过对 1927—1937 年间南京城市社团组织的考察，对城市市民参政的动因、主要形式及预期目的进行了规律性的探讨。文章运用大量史料，试图透过对具体历史条件下历史事件的分析，挖掘在民国这个特定的历史时期，市民参政意识对城市近代化发展的作用和影响，以及市民参政终究难以实现的真实原因。

关键词 民国 城市现代化 参政意识

王云骏，江苏省哲学社会科学界联合会历史学博士 210024

所谓参政意识，指的是人们对于自身在政治生活中的主体地位有着高度的自觉，对于自己与政治运行、政治输入及输出关系有高度的认识。晚清以后，由于特定历史条件所造成的特殊社会环境和政治氛围，国民参政意识可以理解为当时各个社会阶层对于自身在维护民族独立、变革传统社会秩序中所担负的责任有着自觉认识的主体性参政意识。国民参政意识的强弱程度及其属性，是制约中国近代化程度的重要社会心理因素。

社会秩序的建立和维持依赖社会生活的两种机制，其一是社会控制，其二是社会的组织管理。社会管理的规律要求政府控制与市民参与相结合。市民的政治参与程度是衡量城市现代化的重要指标之一。而我们在考察市民的政治参与度时，往往仅仅从选民的投票率中得出结论。而事实上，市民民主意识的直接动因和目的，是对其周围生活条件的诉求。从 1927—1937 年间，南京没有出现过一次全市性的投票选举，我们无法从投票率中衡量市民的参政意识的高低。我们是不是由此可以下结论，整个十年发展中，即使社会某些事业出现了进步，而市民阶层的参政意识依然是一成不变的呢？答案显然不那么简单。

一、市民参政的动因

自秦伊始，国家家族化、家族父权化使中国日益成为宗法等级至为缜密的专制大国。从家天下的狭隘政治目的出发，历代统治阶级无不利用专制王朝的政治强制系统和封建伦理的心理调节机制，来遏制国民对于自身生活范围之外事物的探求欲望，压抑他们因不满社会现实而企图有所作为的创造灵性。在整个民族心理机制中，逐渐形成了一种非参与意识。

在近代，由于西方资本主义经济的刺激，中国工商资产者阶层的力量也得到了一定程度的壮大，但由于中国资产阶级发展的先天不足、后天失调导致了整个工商阶层在政治上的软弱，始终不能像西欧工商业阶级那样成为产业革命的社会推动力量。近代产业工人势单力薄，是一个自在的阶级而不是自为的阶级，他们所反抗的活动还只是停留在为求生存而进行的经济斗争上，并没有触及封建政体本身。中小商人以及中小资产者阶层因自身力量的薄弱，外加传统习惯势力的钳制，在政治上始终受到压抑和排斥，无从激起他们参与政治的愿望。除了极少数从他们当中游离出来的洋务派和改良派思想代言人代表他们试图向封建官府索取一定政治权限外，他们很少身体力行地组织和参加为本阶级谋取正当权力的实践斗争。当时有人论道：“外国之富商大贾，皆为议员，执政权，而中国则贬之曰末务，贱之曰市井，不得与士大夫为伍。……中国之商人，不过一供给财用之奴隶而已。”^[1]至于那些同封建统治集团有着较密切联系的大商人、买办和资本家，虽然由于其经济地位的提高也有积极参与政权

的愿望，但大多数人却因为自身的利益与旧秩序息息相关而仅仅具备了无主体性参政意识，也就是说，他们只希望社会政治的变革限制在自己有利的范围内，而对于旨在维护原有统治秩序的基本政令法规则采取了消极服从的态度。

随着近代城市的发展，在建立新体制的过程中，如何保证自己的利益在新环境中得以延续，成为工商业者们首先关注的问题。渐渐掌握了资本和财富的“绅商”阶层，也不满足于听命主要出身于军人的政治家，使自己一直处在服从的地位；而政府也渐渐感觉到控制社会各个阶层的困难和不易，他们必须腾出一部分空间，让不妨碍他们利益的工商业者们掌握权力，一为满足他们的权力欲望，一为使他们成为政府实现对社会全面控制的工具。工商阶层参政的方式则是利用“绅商”长期在社会上的威望，成立自己的组织，或商会和同业公会，或文化文教团体，或其它政治组织，代表一个阶层与政府进行对话。

与此同时，劳工阶层也为获得较为满意的生活条件开始了他们的抗争，力求本阶层的意见能够采纳到政府的相关政策中去。南京的第四任市长马超俊是民国时期劳工问题专家。他在后来的一部著作《中国劳工运动史》中对此问题有过阐述，他以一个社会学家的眼光，从中国劳工运动的发展原因中寻找劳工阶层参政的动因，列举他在任期间南京劳工的生活状况为例，读来颇有说服力：“增加工资与减少工时，是劳工运动的主要目标。1932年南京市社会局曾调查该市各业工人之工资，大多数密集于10元至25元之间，平均数为20元左右；男工以每月10元至25元者为最多，女工则每月均在10元以下，但每月5角之工资，仅限于金银业之童工。男工工资最高的是汽车驾驶员，每月50元，这些驾驶员多为政府机关雇佣，故待遇优厚。而营业性驾驶员，与之相差悬殊，每月20元左右；第二是金陵兵工厂的工人，每月40元，因该厂工人为技术工人，故工资较高。再次为木业工人，每月工资最高者达30元，其原因为国府定都南京后，大兴土木，木业工人，逢此良机。

市社会局曾调查从1929年11月至1930年3月5个月中65个家庭的平均月收入。1929年11月每家26.1元弱，12月25.1元弱，1930年1月46.2元强，2月21.7元强，3月27.4元强。每月平均总收入，为29.3元。此区区之数，工资一项，占70.2%。工人工资每月仅二十元左右。特别一项，包括年终双薪奖金救济金及其它，占7%，馈赠一项，约占2%，典当占10.5%，借款占16.6%，变卖占1.5%，赏金占0.3%，营业占0.2%，利息占0.6%。这样则收入来源之分析关于典当、借款及变卖占全部收入的19.1%。

关于每月的消费，每家每月食物22元，占消费总数55.4%，服用类1.9元，占4.9%，燃料类3元，占7.7%，房租3.7元，占9.4%，杂用9元，占22.6%。合计每家每月消费39.585元。而每家每月收入数仅29.3元。可见南京市工人的经济生活长期入不敷出，陷于贫穷状态中。”[2]

长期生活在贫穷状态的工人阶层，其参政的一个重要方式，就是劳工运动。

二、社团组织—市民参政的一种形式

地方自治是南京国民政府在30年代初在全国普遍推行的社会改造手段。在南京，各种有关地方自治的机构纷纷建立，各种措施纷纷出台，有过一段轰轰烈烈的全市性发动，区一级政权便是当时地方自治的产物。但由于国民党最高当局“党治国家”的指导思想，与地方自治的深刻矛盾，必然地导致地方自治的最终失败。不成功的地方自治，使绝大多数市民无法实现他们的参政愿望。在这种情况下，组织社团是市民参政的又一选择。

南京是中华民国临时政府所在地，得政治近代化、民主化的风气之先，近代社会团体在南京得到空前的发展。南京社会团体不仅有民间主办，还出现了“官办”或“劝办”团体；不仅有工商业社团，还有政治性和文化性社团；不仅有南京地方性的社团，还有在京设立的全国性的社团和外省市同乡组成的社团。从社团性质的构成上看，当时工商业社团比例最高的是上海，而政治文化学术性社团比例最高的则是南京。因此，社会团体的繁荣是近代南京社会的一个新变化。

随着南京城市近代化和市场网络的拓展，原有的行会组织的结构和功能也在发生转变。一是地缘性会馆的减少和业缘性行会（包括同乡暨同业的行会）的增加；二是直接或间接与对外贸易相关的行会大量兴起；三是行会内部成员由旧式的工商业者

的单一结构向新旧工商业者的二元结构转化，一些新兴的投资近代工商业的买办加入进来，原来的行会成员转向对外贸易或投资新式企业；四是行会的组织规模随着城市和行业的发展不断扩大；五是旧行规的日渐松懈，限制性规范和纪律越来越少。这些变化也是近代商人为了适应对外贸易、市场网络和中国资本主义发展而本能地作出的调适，但是这种调适，在西方资本主义的资本输出和商品倾销面前已难以适应商战的需要，而当时的官方，也把创设近代商会作为“振兴商务”的“人手要端”。于是，旧式的商人组织结构开始了向近代商会的转型。

商会在南京是近代经济社团的主要组织形式，它的早期形态是按工商业同业组成的行会，并按地域结成不同的帮口。其较大规模的有 1900 年由甘松琴等人组成的广货业公所，成员商店有 70 多家。江宁商务总会成立于 1904 年 11 月，参加商号达 3231 家，以苏锡岱为“总理”。由此南京周围的六合、江浦、句容、高淳还有下关也陆续成立了分会[3]。民国以后，各类社会团体急增，其原因主要有：

1. 中央集权政治衰败及其对社会的控制能力大为降低，使市民组织的发展获取了过去所没有的宽松环境。

2. 民国以后城市社会生活的多样化，迫使人们寻找新的符合自己需要的利益载体。伴随着城市化的进程和人口的增长，传统社会结构相继分化，新阶层相继形成。人们通过参与地方自治，涉足工商业、新式教育、文化出版等活动，重新设计、谋求自己的位置，因而城市中出现了与传统社会截然不同的市民阶层和群体。

3. 民国政府的一系列鼓励各业结社政策的颁布，使社团的兴建达到高峰。辛亥革命后，南京临时政府颁布了《临时约法》等一系列进步的法令、措施，规定人民享有结社、集会、言论自由的民主权利，激发了各界民众自由结社的热情，各界人士纷纷结成政党社团，颁布纲领，发表宣言，对中国的政治、经济、教育、法律、文化以至习俗提出自己的主张，于是“集会结社，犹如疯狂，而政党之名，如春草怒生”[4]。

4. 国民政府将社团作为控制民众的手段之一，强迫民众以职业关系组织起来。近代城市中，职业逐渐成为人们相互联系的主渠道。这种以业缘关系为纽带的市民组织在城市水平经济发展到达一定程度时自然而然地发展起来。但国民政府出于控制社会各阶层的需要，强迫各业在规定的期限内成立公会、农会和工会组织，违者先行罚款，如罚款无效，则由社会局令业主停业，强迫工人辞职。为加强对民众团体的控制，国民政府下令从 1928 年起对全国所有的社会团体进行改组。1931 年 5 月南京市政府发出命令，各业商店均应依法加入本业同业工会。未加入者，限若干日加入。逾期不办理者给予警告，警告后 5 日内仍不加入，由主管官署（即社会局），依《行政执行法》罚办，罚办后仍不加入，则勒令其停业[5]。从各会组织看，市政府还通过安插巡视员、拉拢等手段，控制各会。为便于控制，在全市各区皆成立工会，各会改选须经市党部和社会局同意[6]。从各会职能看，将工会、农会的政治性权利统统取消，只规定农会有推广合作事宜、改良土地和粮种的权利，工会和各业公会有合作处理劳资纠纷的权利[7]，严格禁止工、农会作为政治斗争的武器。实际上目的很明确，各会必须为控制民众服务，而不能给政府和党部制造麻烦。到 1931 年底，南京市已分区组织商民协会 59 个，并成立了市总商会和市商民协会[8]。同业公会达 91 个，人会合法店号 6900 余家，店员 20570 人[9]。农会组织 11 个，并成立了市农民协会筹备会，会员计 95239 人。工会组织 41 个，会员种在业工人 18135 人，失业 34（为 5 人，同业 34023 人。基本达到了无业无会的程度[10]。

清末至民初的社会团体，无论是商会、同业公会，还是文化宗教团体，还是妇女、学生组织，除了谋取成员的利益之外，反帝反封建是他们的一项重要任务，在这个旗帜下，社团才能在社会上争取到他们的政治地位。到大革命时期，这些社团自发地大规模地参与政治和革命，为北伐的成功立下了汗马功劳。而国民党在执政后，却对如此激烈的群众运动恐慌起来，尤其是害怕被共产党利用，终于在 1928 年提出对社会团体的全面整顿。他们希望经过改组后的社团，不再是独立表达民众意见的组织，而成为他们控制社会的工具。改组后的社团完全在市党部和市社会局的控制之下，社会局不仅要检查所有社团成员名单，而且要财务报告、会议详细记录、活动计划和章程，并且对社团负责人的人选进行考察。但社团对政府的要求也不是百依百顺，常常为了维护社团的利益，对市政当局进行敷衍。南京市商会则因政府征税不当而集体辞职一事则是当时社团向政府表达意志的一次激烈的举动。

南京市商会是各业同业公会的上级组织，负有维护商界利益，核定物价，维护市场平稳的任务，并与财政局征收处共同组织营业税评议会，帮助政府征税。1934年11月，南京市重组营业税评议处，征收处认为，各业同业公会交纳营业税汇解商会转缴，周转手续、时间均有不便，少数公会借故延宕，累月不缴。殊于市库收入损失巨大。“财局决定直接征收”。市商会认为，“五金业未能遵章征收，改为直征，而其它各业公会未发现同样情事，只须能核实代征，按期解缴，均能仍照旧办理。”“油类均遵规定千分之二交纳，今乃将汽油一项增至千分之五”，故五金业不缴。11月15日，市商会以总辞职抗议政府直接征税。而财政局不因商会常委辞职而改变，坚持直接征税。市党部常委周伯敏表示挽留商会常委，商会会长穆华轩收到慰留函。后经市党部二次慰留，商会常委于12月22日复职[11]。该事件在当时南京反响很大，许多新闻媒体都报道了此事，尽管此事以政府的胜利而结束，但商会相对独立的形象在市民中得到了展示。

另一桩发生在南京的社团与政府之间的对抗事件是1933年12月。导火索为小黄洲（现属安徽滁州）农民赴市府请愿，其中一农妇被市府警士打伤，而引起南京各界社团声援小黄洲农民，形成一阵抗议浪潮。据《新民报》报道：南京市所辖当涂县大小黄洲，本年因江潮泛滥，一部分垦地崩溃。崩溃地段初请求易补八卦洲地耕种，财政局准予补给。该农民等以地较低洼，不愿领受，要求一次发给保证金，以便退佃离洲，另谋生计，财政局据呈后，同意退佃。但有一小部分佃民，不愿领保证金，坚请小黄洲尾芦地拨给耕种。财政局以蓄芦护埂为由，不准开垦。12月23日，佃民孙吉坦、杨明山、翟雨清等领妇孺三四十人，在市府门前静坐，求见市长。市府警卫在值勤中，“发生误会，击伤难民一名”。当晚，农民在市府门前集会时又被殴伤三人。当日深夜二时，警察厅会同第三警局将孙吉坦等五人押入警局，其余农民亦押入救济院，并拟送法院惩办。小黄洲农民向南京农工团体哭诉请求援助，农工团体于24日午后二时派代表三人至警厅司法科慰问并要求保释受拘者。26日，南京市农会召开紧急会议，有18区农会代表到会，请市党部主持公道；27日上午，首都工界抗日救国会召开第35次常会，报告小黄洲向市府请愿被殴及拘押经过。决议：1. 再派代表慰问被拘押农民；2. 呈请市党部主张公道、扶植农民；3. 请市党部设法保释农民。27日，市党部第83次会议，市府派秘书长来会报告。正开会间，有各区农会代表多人到会请愿并递呈文。请求五项：1. 请解释人民有无请愿权；2. 请市党部向市府交涉释放被押农民；3. 市党部为解除人民痛苦机关，请主张正义，予以援助；4. 请市党部向市府交涉拨地；5. 市党部从速呈请中央，撤惩市长石瑛。会议最后作出解决办法四项：1. 在该州不抵触行政院整理水利通令以内，继续拨地；2. 如与法令抵触无地可拨，市府发还保证金等费以外，酌发每口救济费；3. 释放羁押于法院及救济院之请愿农民；4. 调查农民请愿情形。30日，南京各区农会代表又向国府行政院请愿，国府派员接待，并应允条件。后将孙吉坦等8人开释5人，孙吉坦仍被关押[12]。其间，南京各有关团体纷纷声援小黄洲农民，态度坚决，矛头直指市政府，甚至要求撤换市长石瑛。

实际上，国民政府对民众社团的控制是极为严密的，除公开机构的管理外，国民党为保证它“党治国家”模式的纯洁，其秘密控制机构还渗透进了社会各个阶层。1928年国民党中央组织部调查科成立，标志着国民党政治组织大规模活动的开端。1932年在调查科基础上，成立了“特工总部”。1932年3月1日，由蒋介石亲自主持，“三民主义力行社”在南京秘密成立，不久，一个以“三民主义力行社”为核心，以“复兴社”为中层，以“中国文化协会”等组织为外层的秘密政治组织在政治、经济、文化、教育、社会生活各个领域迅速扩大活动。保甲制的实行更是在全社会铺开了一张社会控制网。南京地处国民党控制中心，不论是市民组织，还是市民个人，其与政府的不一致是极其有限的。就文化团体而言，南京的文化团体的数目要多于上海，但却没有出现过一个像上海那样有影响的宣传民主、反对独裁的左翼文化团体。这是一个非常深刻的例子，说明当时南京社会控制环境与中国其它城市确有不同。

总的说来，各社会团体对于社会管理的参与主要还是限制在对自己利益的维护方面，因为只有在二种情况下，社团有可能受到公众的重视和政府对其行为的默认。一是社团争取的利益不能和政府政策尤其是国民党党义发生冲突；二是社团的声音尽可能地不要超出经济领域，对团体的共同经济利益的保护在当时社会似乎已经成为共识。于是在大量的社团活动材料中，社团为争取利益主要是经济利益的事例，屡见不鲜。如南京市工人福利会呈请市党部转呈中央，函国府从速设法救济因轮渡而失业之下关码头工人，以维社会治安；还要求市党部转函市政府，在下关朝月楼空地，建筑平民住宅，让贫民居住[13]。南京市旅业公会、浴业公会、百货业公会、抗日会、民众教育馆等团体从自身利益出发，多次要求市商会出面向市政府力争，降低电灯费价格、房租价格，“减轻负担而恤商艰”[14]。1922年，江苏省政府曾发行善后公债700万元，除先后还本两次外，尚欠560

万元，至 1929 年仍未清偿，南京“商民迭为愤怒”，于是南京市总商会数次电请省政府迅速制定切实办法，安抚商民。南京当时为独立于江苏省的特别市，南京市总商会的作法，得到南京市党部的支持，江苏省政府颇感压力[15]。

我们也注意到，这时社团对经济利益的追求，也不局限在小团体的利益方面，常常能够站在全市经济发展的角度，代表一个界别提出自己的意见。可以说，这时的社团在社会生活中的作用逐渐重要起来，成为社会管理的一支力量。

1935 年 2 月，南京申新七厂因债务延期，未经合法手续，被汇丰银行擅自拍卖。南京市商会召开会议“表示一致援助，电告当局，迅予依法制止”，认为“此事关系我国实业前途，决不能以非法拍卖有效”[16]。

1933 年，针对南京市政府的禁娼令，南京市各业联合请愿，要求开娼禁救济商业。请愿中称：“京市绸缎业等同业公会，受“九一八”等影响，营业一落千丈。且自禁娼之后，绸缎业及酒席业尤为损失。故要求开放娼禁，救济商业。经市政府令社会局迭次邀集各机关举行联系会议，解决禁娼问题。结果以为振兴市面，并以禁娼后私娼反形增加，有碍观瞻，遂共同拟具办法，寓开于禁。”但有关开娼禁的建议，遭到南京市妇女会的竭力反对，她们坚持，“开娼不仅不能救商业，且有纵淫之嫌疑”。各业同业公会负责人向市商会请求转呈政府，从速开放娼禁。而市妇女会则投书市党部，坚呈己方的观点[17]。从各式各样社团意见的出现，我们对当时社团活动的活跃程度有一定的认识，也反映出社团组织参与政治管理的要求。

市民的参政除了以社团的形式之外，一些市民个人在新思潮的影响下，逐渐树立的个人意识，也促使他们以个人的名义维护自己的权益。如堂子街新园浴室工人周明启呈文实业部，状告南京社会局下关办事处捏造借口，诬其参与殴斗，非法取缔其劳工证[18]；升州路大盛布店王子澄原估行租 70 元，押租 700 元，市财政局对其铺房重新估定，估行租 155 元、押租 1500 元，并按新估价格征收铺房捐。王子澄不服诉至市政府[19]以及市民虞添森对市地政局划除其溢地不服提起诉愿[20]等，都属于此类事件。由于此类事件发生皆出于对自身利益的保护，尚难以认识到他有 1 的参政愿望，又缺乏市民组织支持，参政意识并不显著。

三、市民参政—难圆之梦

中国近代市民社会雏形始于清末。其中，晚清政府的变革措施，客观上起到了对民间社会的扶植和保护的作用。但清廷此举的目的并非为了酝酿一个与之相对抗的新型独立民间社会，而是在面临各方面危机的情况下，依赖社会实行新的动员和整合。就此意义而言，是国家政权为了维护自身统治地位采取的一种新举措，加之近代中国始终未能实现国家政治制度与经济制度的根本变革，无法对市民社会的扩展提供真正的制度性保障。蒋介石建立南京政府后，更是实行独裁统治，市民社会再次受到挫折[21]。这就极大地制约了市民社会的发展。

以蒋介石为首的国民党政府对民众的政治参与始终持怀疑和否定的态度，认为西方民主政治体制不适合中国国情，甚至引述德、意法西斯主义攻击英、美民主的言论作为反对在中国开放政治的依据，中国民主政治得不到快速的发展，成为民国时期民众参政的最大障碍。

但是，在实际生活中，市民群体与政府控制的抗争从来都是存在的。国民党迫于形势的压力，在不涉及基本政治结构的前提下，变通地、有限度地对政治参与也作了局部的开放。1927 年到 1937 年也是中国社会的动荡期。在许多城市，由于日本人的入侵使民族主义情绪大大高涨，许多社团组织在宣传抗日的集会、罢工、示威中，宣传了自己的立场，展示了社团的力量。一位外国专家在他的著作中描述了爱国意识和社会意识在市民中同时发生的过程，“民族主义者的大型集会，为各阶层团体坦明自己的利益提供了机会。”“各团体利用民族运动的机会攻击他们的对手，或寻求正式的承认和保证。”[22]

我们正是从社团等市民群体与政府的协作和抗争中，观察到市民试图表达自己的参政观点，以及这些观点由于缺少表达途径难以受到重视的历史现象的。

市民参政的直接目的就是参与对自己也存在其间的社会生活的管理，追求适合自己生存及发展的环境。通过对南京社团等市民群体参与社会管理的考察，可以得出对南京市民组织的一些认识：

1. 南京市民组织与政府的合作，构成市民参与的主要方面。从南京市民组织的产生原因上看，各类社团的出现既是近代以来社会经济、政治文化演变的产物，又是政府支持和倡导的结果。作为利益集团的形成及其活动，各类社团的存在显然无法离开政府的支持。同时社团又是国家调节社会经济发展的重要信息渠道和社会控制的中介组织。因此，考察这一时期南京的市民组织与政府的关系，合作的一面是主要的。如工商业团体、政治经济学术团体协助推行政府的经济政策，提供发展工商业、市政建设的有关建议，整顿市场和维持社会秩序等，商会还兼有替政府收税的职能。1928年以后，国民政府对社团的整顿，客观上为提高市民的自治意识、培养组织能力起到一定程度的推动作用。国民党出于将市民社团建设成控制工具的需要，对社团的地位认定和作用的发挥都给予了一定程度的政策扶持乃至物质投入。

2. 市民组织与政府的抗争，试图建立一种社会权力的制衡，构成市民组织的现代意义。作为群体力量的市民组织是一种利益自维体，有自身的利益追求，决定了市民组织与政府间的对立始终存在。控制与反控制是一对矛盾，尤其是30年代国民党统治逐渐稳固之后，这种状况更为明显。在南京国民政府刚刚取得政权的初期，面临内忧外患的严峻形势，国民党试图短时间内实现极权统治尚不可能，出于政权形象的需要，一些强制或劝办的南京市民组织出现一度的“繁荣”，这也为日后政府与市民组织的矛盾激化埋了“祸根”。但是市民组织的独立性，是其进步性的体现，也是其生命力所在。值得欣慰的是，南京的市民组织并不甘于成为政府在民众中的代言人，市民组织的自治与独立在这个时期也有了一定的发展。

3. 市民组织之间的自我协调，起到了维持社会安定的“减压阀”的作用。代表不同利益群体的市民组织，在社会发展中不断地冲突、磨合、协调，减轻了政府处理社会问题的压力，成为一支稳定社会的力量。如南京各业同业公会与市妇女会在禁娼问题上的不同看法，使政府有可能比较从容地不同意见中作出决断。再如，南京市组织各业劳资仲裁委员会，原定资方（一般为同业公会）40人，而工人团体（一般为工会）20人代表30余人。这一建议被劳方认为歧视政策，后在双方的协调下，资方推24人，劳方推24人组成，避免了社会不稳定事件的发生。

4. 非公开市民组织、秘密市民社会与公开市民组织的同时作用，是民国时期南京基层社会管理的一个特征。根据笔者的考察，这两种力量在民国南京的活动也很活跃。非公开市民组织，包括由共产党掌握的地下组织和国民党领导的有公开组织结构的秘密组织。由于当时共产党的工作中心在农村而非城市，地下组织的任务主要集中在旨在推翻国民党政权的政治斗争，其工作广泛性和影响力在基层市民中都有一定局限；而国民党领导的秘密组织大都树有合法的社团旗号，而从事几乎与社团名称毫不相干的事情，并且主要对付共产党意识形态的宣传和对异己力量的破坏，一般市民也无从问津。只有秘密市民社会，俗称“黑社会”的势力在南京民众中有很大的影响力。前文提到的南京商会负责人穆华轩，回族，原为升州路清真寺负责人，当时即是一位“市民中的自然领袖”。他的生活来源，除靠清真寺的物产租借外，主要靠收取回族业主的“会费”。其责任则是在这些回族业主受到警察或社会流氓骚扰时，为他们在警局和社会流氓中间周旋，使其财产不受损失[23]。另一位在夫子庙一带开杂货铺的老板高贤山（音），习武出身，收徒众人，其徒弟皆为工商业主或铁路、机关正常收入者，他们按月向高交纳“保护费”，高保证他们的财产及个人安全不受侵犯。除此之外，当时盛行上海的青红帮组织在南京也有码头，许多市民都以能够加入其中为幸事。

5. 随着社会生活的不断进步，市民自发要求组织起来，表达自己的意愿，是市民组织发展壮大的真正动力。现代社会生活要求人们寻找适合自己的利益群体，自己承担管理自己的责任。在南京，这样的事例也不鲜见。南京自建都以后，由于人口激增，所有房屋供不应求，一些房主，乘机抬高租金，“房客生活其间，不堪痛苦”，经常因租金问题，与房东发生纠纷，为维护房客的权益，有来宁商民100余人，要求发起组织全市房客协会，一为谋求解决良方，也为促进主客之间的感情。所以联名给市党部呼吁呈请市党部颁发许可证[24]。广大市民的自发要求，是南京市民组织发达的希望。

但总的说来，1927 年以后，国民党政府将市民组织作为其强化统治的手段之一，除要求居民按地域划分成立坊间邻等基层组织外，还要求各界人士按职业划分成立职业团体，同时对行会、慈善机构、同乡会等传统组织进行全面的改组和控制。1933 年 1 月南京特别市党部、南京市社会局为整理本市业已组织的民众团体特制定《南京市民众团体整理办法大纲草案》：“首都警察厅如查出未经市党部许可、社会局备案之各种民众团体应随时填明通知书，函送市党部、社会局核办。”“本市民众团体组织成立后，如发现各该团体存立之基本要件不具备或有违反三民主义与政府法令者，市党部、社会局得随时函请首都警察厅执行解散之。”[25]这样，使本属自愿结合的市民组织，成为它实行社会控制的工具，这是整个民国时期社团组织贯穿始终的一个特点。这也是市民直接参政的愿望不能完全实现的真正原因。

注释

[1]《辛亥革命前十年时论选集》第 1 卷，[北京]三联书店 1977 年版，第 75-76 页。

[2]马超俊：《中国劳工运动史》，[上海]商务印书馆 1940 年版。

[3]《中华民国商业档案资料汇编》第 1 卷，[北京]中国商业出版社 1991 年版，第 80-85 页。

[4]善哉（丁世峰）：《民国一年来之政党》，《国是》第 1 期。

[5]《市政会议记录》，南京市档案馆档案，卷号：1-1-189。

[6]《第 2 次市政会议记录》，南京市档案馆档案，卷号：1-1-3700。

[7]《合作社暂行章程》，《南京社会》1932 年 4 月，第 247 页；《市商会组织规程》，《南京社会》1932 年 4 月，第 28 页。

[8][9][10]《南京社会》1932 年 4 月，南京特别市社会局编，第 26-27 页，第 26-27 页，第 26 页、第 22 页。

[11]摘自：《南京日报》1934 年 11 月 8 日-12 月 23 日。

[12]《新民报》1933 年 12 月 24 日-12 月 31 日。

[13]《新民报》1933 年 12 月 7 日。

[14]《新民报》1933 年 12 月 17 日。

[15]《工商半月刊》1 卷 15 号，第 12-13 页，南京图书馆特藏部藏。

[16]《新民报》1935 年 3 月 1 日。

[17]《新民报》1933 年 12 月 18 日。

[18]“南京堂子街浴室工人控告下关办事处的呈文”，中国第二历史档案馆馆藏档案，卷号：四二二（6）112。

[19]南京市档案馆馆藏档案，卷号 1-1-763。

[20]南京市档案馆馆藏档案，卷号 1-1-776。

[21]《清末民初国家对社会的扶植、限制及影响》，《天津社会科学》1998 年第 6 期。

[22]Maryruth Coleman: Municipal Politics in National China, Nanjing, 1927-1937, Harvard, Harvard University.

[23]南京市档案馆馆藏档案，卷号：1-1-773。

[24]《新民报》1933 年 12 月 31 日。

[25]《南京市民众团体整理办法大纲草案》，1933 年 1 月，南京市档案馆档案，卷号：820。

（责任编辑：肖波）

**On the Citizens' consciousness of participation
in Government and Political Affairs
——The Case of Nanjing City Community in the Republic of China
Wang Yunjun**

Abstract: The citizens' participation in politics is one of the primary norms of city modernization. This paper approached regularly the causes, the forms and tentative purposes of citizens' participation by way of the observation on Nanjing city community from 1927 through 1937. This paper finds out the role of citizens' participation and its influence on urban modernization, the actual causes of their failure to participate, by making good use of historical data and analyzing the historical events under the specific historical conditions.

Key Words: the Republic of China, urban modernization, the consciousness of participation