

# 罗马不列颠时期的城市等级与自治制度探析

邱红梅

( 中南财经政法大学 法学院,湖北 武汉 430073)

**摘要:**罗马不列颠时期,罗马帝国采取了积极的城市化政策,推行城市等级与自治制度,以复制罗马城市制度的方式建立最高等级的殖民地城市(Colonia),以许可方式确立了自治市(Municipium)的第二等级地位,并以一二等级的城市自治为垂范,通过城市晋级、扩大不列颠贵族特权、公民权、自治权等方式激励第三等级的部落城市(Civitas Capitals)的发展,不同等级城市的自治权及其公民权有所不同。上述城市等级与自治制度的推行,有效地降低了罗马帝国的行政成本,扩大了统治收益,是一种值得借鉴的有效的国家治理模式。

**关键词:**罗马不列颠;城市等级;城市自治

**中图分类号:**K561.2 **文献标识码:**A **文章编号:**1003-8477(2012)03-0119-04

公元 43 年到大约 410 年期间,罗马帝国控制了大不列颠岛屿包括整个英格兰、威尔士和部分苏格兰地区,这个领地范围被罗马人称为 Britannia,这一时期被称为罗马不列颠时期。由于城市生活是一种文明的生活,是古典文明的基础,对地中海世界来说,没有城市作为它的发展阶段是不可思议的。<sup>[1](p190)</sup>因此,罗马占领不列颠后,就积极推行城镇化政策,引进和发展地中海城镇的模式,采取了一系列的城市化政策,推行不同等级的城市制度,发展城市自治制度,促进了不列颠城镇的发展与繁荣。

## 一、城市等级制度

根据研究,罗马不列颠的城市被界定为以下标准:有计划、有组织的聚落,最小规模大约为 15 公顷,包括人口的集中和各种建筑类型。这些建筑为团体活动、专业化和制造业的生产提供场所,这些聚落是以一定标准的财富和地位、一系列的文化活动、政治和行政功能、以及一个相关的宗教角色为特征的。<sup>[2](p164)</sup>根据上述标准,罗马不列颠当时存在着许多城市,并且根据各自的特征,这些城市被划分为三个等级:殖民地城市 Colonia、自治市 Municipium 和部落城市 Civitas capitals。由于各等级城市形成的历史原因不同,城市等级及其相应的公民权利或待遇,也有所不同。

(一)以复制罗马城市制度的方式建立最高等级的殖民

地城市(Colonia)。殖民地城市是罗马帝国为了解决其土地、兵源、官员等不足的问题以及公民权问题而建立起来的。在不列颠,一共有四个殖民地,即科尔切斯特(公元 49 年)、林肯(大约公元 90 年)、格罗斯特(大约公元 96-98 年?)和约克。科尔切斯特是在不列颠建立的第一个殖民地,也是不列颠的第一个罗马式城市。在这四个殖民地中,前三个是以前的军团要塞被指定为殖民地。而约克在 3 世纪早期还是一个被占领的要塞时,就成为北部的首府。<sup>[2](p166)</sup>

罗马帝国通过建立殖民地城市来“满足罗马公民对土地要求的强烈愿望,为他们提供新的生存空间,缓解罗马国内的社会矛盾。妥善安置退伍老兵,抚平老兵的不满。”<sup>[3](p172)</sup>对于士兵来说,让他们在服务帝国的同时,能享受优待政策,能从中获取土地和公民权,不仅让退伍士兵无后顾之忧,而且让新兵感到了信心和希望。同时,罗马国家通过这些殖民地城市的罗马公民,把罗马的生活方式和许多先进的生产管理经验和生产技术带进了不列颠,从而把罗马文化辐射到不列颠的其他城市中去,大大加速了不列颠的城市化和罗马化进程。

殖民地城市是完全由罗马人创建的,是根据罗马法律来治理的,是来自罗马国家之内的模式,成为罗马帝国自身不可分割的一部分。一般来说在殖民地城市中,所有市民都享

作者简介:邱红梅(1969—),女,中南财经政法大学法学院法制史专业博士生,湖北咸宁学院思政部副教授。

基金项目:2009 年湖北省教育厅科研资助项目“近代中英城市管理制度的冲突与融合——以汉口为例”。项目编号:2009q154

有完全的罗马公民权,其内部组织结构基本上是罗马本土城市的“缩印版”,并且按照罗马法律来约束和规范殖民地城市市民的行为。<sup>[4]</sup>

(二)以许可方式确立了自发形成的自治市(Municipium)的第二等级地位。自治市以拉丁居民为主,又被称为“拉丁城镇”,维鲁拉米翁(圣·阿尔本)是罗马不列颠时期自治市的代表。自治市的拉丁居民是由外部进入不列颠的,是异族出身。自治市的拉丁市民成为罗马市民是有条件的,必须对罗马表示友好并服从罗马的政策,向罗马人提供兵员和承担费用;自治市被允许保留原有的政府形式和内部独立,享有城市自治权,是一种允许保留过去某些自身制度的非罗马共同体,<sup>[5](p106)</sup>那里的居民可以安静、不受干扰地拥有他们自己的财产和政治权利,此外还获得罗马公民资格,或者有选举权,或者没有选举权。

自治市与殖民地之间的区别“不是基于他们之间制度的不同,而是他们各自出身的不同。”<sup>[5](p106)</sup>如果说自治市是被嫁接了罗马根枝的主枝,而殖民地城市则是罗马根枝被移植到外国土壤的分枝。<sup>[6]</sup>

(三)以多种激励方式促进第三等级部落城市(Civitas capitals)的发展。部落城市呈现出多样性。既有依靠部落政治中心的位置发展起来的,如锡尔切斯特、奇切斯特、坎特伯雷;也有在军团要塞基地上发展起来的,如埃克塞特;而诺维奇等则是作为独立的藩属国;多切斯特是一个部落的中心。<sup>[2](p173-174)</sup>一般来说,部落城市是地方政府的所在地。在这些部落城市中,部落贵族担任了这些城镇的领导角色,商人和制造商对城镇的发展做出了贡献,使这些城镇具有社会、政治和经济功能。<sup>[1](p231)</sup>然而,在不列颠社会,部落贵族并不天生是集中在城镇的,他们有他们自己的乡村地产,并且需要压力或者鼓励才能促使他们住在新的城镇。<sup>[1](p231)</sup>罗马帝国给予这些部落贵族以罗马公民权,让他们享有管理其领地的自治权等特权,因此这些有政治野心的部落贵族迅速适应环境,成为部落城市发展的首要力量。而部落城市的主要居民是不列颠本土居民,大多数被列为乡下人或外来人,因此,他们维持着对不列颠的认同感。<sup>[2](p166)</sup>

(四)推行开放式的城市等级晋升的激励机制。不列颠城市等级制度的这种等级关系不是封闭性的结构,而是一个开放性的系统,具有晋升的激励机制。虽然城市与帝国之间保持着单一性的直接隶属关系,但这些不同等级的城市之间的地位是平等的,没有明确的隶属关系。<sup>[5](p107)</sup>因此,殖民地城市和自治市的等级特权,成为不列颠城市所向往的,刺激着部落城市及一些小城市对高等级城市特权的追求。<sup>[7](p109)</sup>这种向往可以通过一定的方式变成现实,其条件是忠于罗马,尽职尽责地为帝国服务。“如果希望得到那些享有优惠的城市的地位就要改变自己的行政组织结构……建立与罗马模式一致的制度”。<sup>[5](p107-108)</sup>因此,在2世纪晚期和3世纪期间,一些发展中的部落城市获得了较高的地位。从2世纪中期开始,在帝国的一些地区新授予自治市或殖民地等级的城市变得越来越多,并且还有一个趋势,就是给予较小的单位成立

自治政府的权利,以致于部落城市被进一步细分。<sup>[1](p194)</sup>公元212年,卡拉卡拉皇帝颁布敕令,授予所有城镇居民公民权,这样市民与非市民的区别实际上被取消了,其他城镇也获得了同样的地位和特权。<sup>[8](p19)</sup>

## 二、不同等级城市的自治制度

罗马不列颠的城市等级不同,其城市自治水平和权力也不同。殖民地城市和自治市是以罗马城市自治制度为模式的;而部落城市则是以罗马城市的某些制度为模型,但又保留了不列颠自身的许多制度。

(一)以殖民地城市和自治市的自治为基本范式。殖民地城市有着以罗马制度模式为基础的自治制度。其成员是罗马市民,他们居住在城镇并且持有在城外分配的土地。从文化上说,他们分享着城市生活和所有的制度,同时,从经济上来说,他们有着独立自耕农的地位。<sup>[9](p164)</sup>每个殖民地是由一个称作 Ordo 的元老议事会所治理,它们一般有一个首席执行官,这个首席执行官对应于罗马执政官 Consul,他们的头衔显示了他们对地方正义负责,但他们也主持元老议会会议或者民众会议,对公共活动或者宗教节日负责。他们有两个行政官协助,行政官的管理范围是对公共建筑、下水道和街道的维持。<sup>[1](p194)</sup>另外,还有两个财务官,他们的职责是负责地方财政。两个官员中的一个都能够否决对方的决定,但下级行政官必须服从于首席执行官的权威。这些官员是由集合起来的市民团体来进行选举的,至少起初是这样;但到2世纪为止,这些选举的事情越来越多地留给了元老议会本身。如果地方行政官需要缺席一天以上,那么他们就可以任命一个长官来代理他们。对于地方行政官来说,与元老议会法规相违背的行为或者未能就所有重要事务与元老议会协商,那就会受到很重的惩罚。每隔五年,高级行政官就从有特别身份的人中选择,并且分享着 quinquennales 的头衔,近似于罗马监察员的功能。他们还得填补元老议会的成员(起初,是从没有被登记的前任的地方行政官中填补)。<sup>[1](p195)</sup>总之,这些议会的官员在一定程度上是免除来自行省总督对其事务的干预。<sup>[9](p165)</sup>

与殖民地城市一样,自治城市有一个以罗马制度为模式的制度。有一个准元老院 Ordo,其成员叫元老,并且是以前的地方行政官。它是一个永久的行政主体,主要处理城市的日常事务,并且重要的事情必须由地方行政官一起来商量,而这些地方行政官是被一般的市民群体所选举的。但除此以外,这些市民在公共事务上没有发言权,实际上还是被 Ordo 所控制。<sup>[9](p165)</sup>

(二)以部落城市自治作为推行的重点。为了换取不列颠城市对罗马的支持,减少对不列颠的管理成本,罗马帝国把殖民地城市自治制度引入到部落城市,以部落城市自治作为推行的重点。虽然罗马不列颠城镇都是在以伦敦为基础的罗马不列颠行省管理的监督之下,城市被纳入到帝国的政治体系之中,但保持着城市自治为基本内容和形式的机制,规范罗马帝国与不列颠城市之间的关系,确定不列颠城市的责任义务与权利,这些城市在罗马帝国规定的权利与义务的范围

内,不受任何其他干涉。由此,不列颠城市掌握了行政权、财政司法权、道路规划和控制权、城市征兵权等等。

在不列颠引入城市自治制度就必须接受本地人的政治制度。因此,尽管部落城市处于以伦敦为基础的罗马行省的监管之下,但是它们实际上成为由凯尔特人自己来治理的独立的行政中心,这些城镇一般与自治市有同样的政府结构,即有选举的议会和地方行政官。但这种自治制度是以没有罗马市民的自治团体为基础。部落城市的地方行政官没有罗马市民身份,除非授予城镇以自治地位。然而,在最初的两个世纪,地方行政官职位的威望是足以激励候选人的。尽管有所涉及的沉重的费用支出,大多数团体为职位的选举抽取费用,而且获胜的候选人出于道德压力,也要为比赛或大场面支出大量费用,或者为了公益事业,捐助建筑物,一个沟渠。<sup>[1](p195)</sup>在这些部落城市中,城市议会不得不任命公共职位的管理人、国家粮仓的监督员、货币和实物税收的收集者,还有负责军队和其他公共工事的招募官员;强迫劳动和维修道路的劳役组织也落在他们头上。不仅这些服务没有报酬,而且他们有时财政上被压迫。在应缴税收数量方面的任何短缺都是从负责征税的元老那里合法地收取,如果不行,整个议会会有责任承诺支付不足额。<sup>[1](p201)</sup>总之,帝国政府就是依靠城镇的议会来使中央决策在地方得到贯彻执行的。除了殖民地、自治市和部落城市以外,自治制度进一步延伸到更小的团体,在部落城市之内是被称作 *pagi* 和 *vicid* 的下级单位。在罗马行省中,一个 *vicus* 乡镇是最小的自治单位。

总之,不列颠的所有城市都有其自治制度,这些自治制度是罗马制度在不列颠的不同程度的延伸。

### 三、罗马不列颠城市等级与自治制度的基本特征

(一)寻找和选择部落贵族作为其在不列颠的管理支柱。在实行城市自治制度的过程中,罗马寻找和选择作为其在不列颠的管理支柱,于是给予贵族以许多好处。罗马帝国授予不列颠部落公民权的同时,也给予部落贵族对城市的支配权和管理权,用他们自己的一套价值信念、伦理规范、道德观念、风俗习惯来管理他们自己的城市,由此赢得了贵族的信任与合作。这种信任与让利精神使贵族成为罗马帝国在不列颠管理的联盟者,从而成为自治制度延伸的中介与桥梁。

在城市自治制度中,罗马帝国与贵族都获得了极大的利益,其结果是达到了共赢。对于罗马帝国来说,他们邀请旧有的凯尔特贵族作为城市行政长官来管理他们的城镇,建立行政组织和城市议事会。在给予部落贵族特权的同时,要求他们尽为帝国征税和征兵的义务。因此,这个制度有利于帝国借助部落贵族来推行罗马制度,有利于罗马帝国利用部落成员对其部落贵族的信任来降低城市社会运行的费用,降低执行帝国政策的费用,减少帝国管理城市和强制执行制度的费用,也节省帝国在各城市的信息费用,缓解了不列颠人与罗马帝国的对立,减少罗马帝国与不列颠之间的冲突,促进不列颠人对罗马帝国政策的积极配合,有效地处理好与城镇居民的关系,使这些城市在一个非对立的环境中逐渐朝着罗马化的方向改变。这样既维持了罗马人在不列颠的长期统治,

也加速了凯尔特贵族罗马化的进程。如本地精英“通过建筑表达他们新的罗马身份,不朽建筑的创建代表了由本土精英对新的罗马身份(统一性)的表达的一个必要的步骤。”<sup>[2](p175)</sup>

对于部落贵族来说,推行城市自治制度,授予部落贵族公民权,认可部落贵族对原有部落的特权,给予城市许多优惠条件。这样,部落贵族拥有负责管理城市日常行政事务的权力,或者参与城市市政管理的权利,获得了城市生活的方便与舒适,“既能够维持原来对土著居民的统治特权,又能享受城市的奢侈生活,而且使之有机会跻身于元老、骑士行列”,<sup>[10](p81)</sup>维护了凯尔特人的利益,并逐渐在生活习惯、思想观念和心理活动等方面逐渐罗马化。因此,城市自治赢得了部落贵族的支持,成为帝国在不列颠统治的精英力量,成为城市的上层领导阶层。整个不列颠的城市逐渐出现了对罗马城市结构模式的效仿和自我改造。

(二)推行文化认同、宗教互信原则。在罗马城市制度的框架下,推行文化认同、宗教互信原则,保持不列颠人自己的宗教文化信仰和处事规则。“罗马政府对待外来宗教信仰和文化大多采取宽容的政策。”<sup>[11](p510)</sup>因此,罗马帝国在对待不列颠人宗教信仰方面,以博大的胸怀采取了宽容政策,尊重不列颠人宗教信仰自由的权利。早在凯撒时期,就“容许这些外省人继续崇拜自己的神,说自己的语言;但同时要求他们:‘每一种新信仰都应该对其他各宗教的教理保持同样的宽容。’”<sup>[11](p510)</sup>就罗马而言,他们崇拜的是罗马神,操拉丁语。对于不列颠人,他们必须对罗马神及元首保持敬服,在表示对国家忠心的同时,允许不列颠人继续崇拜自己的神,说自己的语言,同时还参与到不列颠的宗教信仰之中。

正是在这种宽容的政策下,不列颠人虽然服从罗马,却可以继续自身的信仰,崇奉自己的神,仍用自己的一套规则来处理自己的事。<sup>[12](p108)</sup>从而避免了罗马宗教与不列颠宗教之间的冲突,加强了罗马与不列颠之间的文化交流,使不列颠人产生了对罗马帝国的信任,保持了帝国在不列颠的安定。

四、罗马不列颠城市等级与自治制度的畸变,导致逆城市化

宽容的城市自治制度在保持不列颠本土的传统和习俗的同时,又逐渐使部落贵族罗马化。在自治制度的鼓励之下,不列颠城镇得到迅速发展。然而,到三世纪时,罗马中央政府从过去对不列颠城镇生活的鼓励和培育的政策,却转变成掠夺性政策。这种掠夺性的财政政策使城市贵族和广大公民权益受到损害。

随着帝国的衰败,帝国在不列颠的财富需求与不列颠的利益产生了矛盾冲突。为了自己的利益,不再顾忌不列颠人的利益,对不列颠加强了掠夺。最明显的表现是扩大公民权的授予范围。卡拉卡拉皇帝在212年颁布有名的敕令,把罗马人的公民权延伸到相当大的范围,他实际上扩大了负担城市责任的人的数量。<sup>[9](p203)</sup>这种公民权授予范围的扩大表面上是给予不列颠公民更多的权益,实际上是增加更多的负担,目的是为了罗马帝国获取更多的利益。“皇帝通过邪恶的制

度收取钱财和资源,并以同样的方式任意获取和强征税收,这种制度变得越来越恐怖。同时,有名的皇帝官员和皇帝地产的承租人等一些阶级,被免除城市负担,这些负担逐渐使财富消散,并暗中破坏城镇中有财富阶级的精神。<sup>[9](p204)</sup>在这种情况下,城市贵族也不再是被帮助和保护的对象,沉重的征税施加在他们身上,他们被税收系统所掠夺。如城市当局与部落贵族经常被召集去用他们自己的费用来重建部分长城。以前富裕元老的自愿捐献分担了城市公共服务的费用,后来这些自愿的捐助被转变为对部落城市的强迫的征税。并且,当这些被发展到一定程度后,元老的位置,不再是被作为一个荣誉,而是作为一个痛苦的负担。<sup>[9](p203)</sup>因此,价值天平的变化,使公民权的价值发生了变化,产生了贬值的趋势,甚至从其特权收益变成了沉重负担,这也是罗马对不列颠控制能力逐渐削弱的表现。同时,公民权价值降低的结果又反过来加速了罗马帝国对不列颠的控制的弱化。

随着公民权授予范围的扩大,公民数量逐渐增加,但公民权的特权越来越少,人们从公民权那里获得的特权和收益减少了,公民权对人们的吸引力自然就减小。城市市民和城市贵族纷纷选择逃离城市。“由于通货膨胀,货币已经崩溃。一个接一个的短暂的皇帝冷酷无情地使用强制手段获得尽可能装备最好的武器,使情况更加糟糕,城镇人口开始下降。人们离开城市,到森林避难。”<sup>[9](p204)</sup>有财产的人试图逃避这个职位,并且政府发现有必要使这些逃避成为不合法的行为。<sup>[9](p203)</sup>规定地方城市议员和居民不得离开所在城市 and 行业,并承担沉重的赋税。

随着帝国的逐渐衰败,帝国对城市贵族及公民榨取钱财和资源的要求不断增加,使不列颠部落贵族与市民的利益受损,城市制度也逐渐成为低效的制度。罗马帝国与不列颠城市之间所建立的合作秩序遭到破坏,因此城市市民选择逃离或者回避,使制度难以维持与扩展。“当军事基地不被最谨慎地维持,乡村生活的地位上升时,不列颠的城市开始衰退。”<sup>[9](p203)</sup>

## 五、结论与讨论

不列颠城市制度在罗马政治体系中的实施,是以不列颠的部落贵族作为管理的支撑力量,以其既有的内部规则为约束网。罗马的制度与不列颠的联系,是通过不列颠部落贵族来传递和转化的,这样一方面减少帝国对城市的干预,让部落城市专注于城市自身的发展,减少城市对帝国的阻力和敌对情绪,也给予不列颠人一种认同感与安全感。同时,在不列颠建立城市自治制度,引进了城市自治精神,瓦解了不列颠的部落生活,创造了城市竞争的氛围,给予了低等级城市达

到高等级城市的权利和责任。在稳定、繁荣和保证税收的条件下,低等级的城市逐渐获得较高等级的城市地位。这些措施不是横蛮强制的,而是带给不列颠很多利益和发展的软措施。罗马帝国通过城市制度在政治、经济、宗教、文化方面带巨大利益,促使不列颠走向罗马化的同时,也给不列颠城市利益群体以收益,从而达到共赢。然而,这种城市制度是罗马帝国权力中心强制性供给的,当其出现低效并损害不列颠城市权益,还没有新的制度供给来代替时,原有的制度开始衰败。由此可以看出,只有互惠合作,才能达到共赢的效果。如果互惠规则遭到一方的破坏,那么合作将会走向对抗,城市自治制度也因此开始在不列颠衰败。

## 参考文献:

- [1]Sheppard Sunderland Frere.*Britannia;a history of Roman Britain*[M].Routledge, 1987.
- [2]Malcolm Todd, Malcolm Todd (FSA.), Historical Association (Great Britain).*A companion to Roman Britain: cities and urban life* [M].Wiley-Blackwell, 2004.
- [3]M·Rostovtzeff.*A history of the ancient Rome Vol.II* [M]. London, 1998.
- [4]段光达.罗马帝国早期行省城市等级制度及其特征[J].求是学刊, 1993, (3).
- [5]史蒂文森.罗马行省政府[M].转引自,段光达.罗马帝国早期行省城市等级制度及其特征[J].求是学刊, 1993, (3).
- [6]Penny cyclopaedia of the Society for the diffusion of useful knowledge, Volume 7, Charles Knight, 1837.<http://en.wikipedia.org/wiki/Municipium>.
- [7]俊明,杨真.奥古斯都时期古罗马城市化的推进与繁荣[J].湖南科技大学学报(社会科学版), 2006, (5).
- [8]D·M·Palliser, *the cambridge Urban history of Britain volume I, 600-1540* [M]. Cambridge University Press, 2000.
- [9]R·G·Collingwood, John Nowell Linton Myres.*Roman Britain and English Settlements* [M].Biblo & Tannen Publishers, 1998.
- [10]罗斯托夫采夫.罗马帝国社会经济史[M].马雍,厉宁,译.北京:商务印书馆, 1985.
- [11]威尔·杜兰.世界文明史:凯撒与基督[M].北京:东方出版社, 1999.
- [12]塔西佗.历史[M].王以铸,崔妙因,译.北京:商务印书馆, 1985.

责任编辑 高思新