

民国时期城市交通管理方略初探

——以青岛为中心的考察

刘春玲

(吉林白城师范学院,吉林 白城 137000)

提 要: 民国时期,交通拥堵问题在大中城市中普遍出现,青岛在城市近代化进程中,也出现交通压力增大和交通违法现象增多等现象,但是并没有出现严重的交通拥堵等问题,与青岛的交通管理方略密切相关,主要表现为城市交通以城市规划为依托,发展路政等基础设施建设,推广公共交通、健全交通法规作为保障等。

关 键 词: 青岛;城市交通;管理方略

中图分类号: K207 文献标识码: A 文章编号: 1003-3637(2014)06-0107-04

DOI:10.15891/j.cnki.cn62-1093/c.2014.06.026

交通管理是城市管理的重要环节之一。完善的交通管理能够有效保障城市经济的发展,反之,则制约城市经济。由于交通管理是一个涉及多个方面、多个领域的复杂的管理系统,因此,城市交通作为一个窗口,能够折射出城市的经济水平和管理能力。

一、大中城市交通问题的普遍性

西方国家的城市化浪潮是在工业革命推动下形成的,伴随新技术、新产业的普及和社会生产力的飞跃发展,西方国家城市化进程加速,城市交通拥堵等问题由此产生。

民国时期的上海、南京等大中城市都或快或慢的步入到城市近代化发展轨道中,经济快速发展,城市人口规模扩大。以南京为例,1927年前的南京,是沿海商埠城市,和其他城市相比,工业化基础较为薄弱,都市化程度比较低,城市发展缓慢,1927年后,国民政府定都南京后,随着城市功能的转变,南京成为中国的政治中心,政治家、艺人、工人、农村游民等人口大量涌入南京,城市人口呈直线上升趋势,1906年,南京仅有40万人,到1936年7月,人口达945544人。^[1]人口年递增率达到了14.2%。

经济发展和人口增加刺激了城市客运和货运的快速流通,民众出行的需求增加,出行方式悄然发生着改变,传统的马车逐渐被公共汽车、出租汽车、人力车、私家车等取代,现代交通运输工具大量涌入都市街头,以上海为例,1947年8月,有490辆公共汽车,25872辆机动车,其他车辆254776辆^[2]。

城市的扩张使上海、南京等城市的交通问题日益显现。上海作为近代中国最大的国际性都市,经济繁荣,文化进步,市政设施和市政管理水平领先,甚至可以和当时世界著名都市相媲美。在清末和民国时期,上海大量新建、扩建道路,铺设柏油马路,发展路政建设,完善配套设施,到1911年,上海道路总长度达110英里,大力发展公共交通,开通无轨电车,使上海成为中国最早开通有轨电车的城市,到1927年底,上海市区有22条电车线路,354辆无轨电车,每天平均运客流量达48.6万人次。

但是,上海交通问题依然频出,街道狭窄,车辆拥挤,民众不遵守交通规则等普遍存在,“如今日街道之狭窄,平头房屋之突出街面,人行道之不够宽敞,凡此种种均足妨碍行,与车辆之往来,而造成交通之拥塞。”^[3]南京的街头也是人头攒动,交通拥挤,“每至星期及节日,车辆拥挤异常”^[4]。由此看出,以上海为首的中国大中城市都存在着不同程度的交通拥堵问题。

二、青岛城市交通问题的出现

青岛城市交通问题的出现始于1898年。1898年前,青岛是一个闭塞小渔村,“人口总数为八万三千余人”^[5],以自给自足的自然经济为主体,民众以渔业、农业为生,商贸不发达。1898年,德国人强行租借青岛后,企图将其变为远东发展基地,不遗余力大规模兴港建市,城市经济快速崛起和发展,此后,尽管青岛经历日本强占,中国政府自主管理也经历着北洋政府和国民政府统治的更迭,但是,城市经济发展并没有停滞。到三十年代,青岛贸易居全国第三,仅次于上海、天津。青岛成为以商贸为中心的多功能港口城市,工业、商业、贸易、金融等全面发展,城市人口快速增加。到1936年9月,“中外人口已增至五十七万五千一百人”^[6]。三十多年时间里,青岛城市人口增长七倍左右。

客货运交通压力增大是城市发展后面临普遍性问题,表现为交通运输工具种类大增。城市发展前,土路遍布大街小巷,民众出行依靠的交通工具简单,“只有独轮小车及骡车二种而已。”^[7]尽管道路狭窄,由于人口稀疏和经济萧条,交通并不拥挤。二十年后,街头涌现大量私人汽车、人力车、脚踏车、马车等近现代交通工具,“汽车、脚踏车、人力车则奔波若织,单轮车、双轮车则时来点缀其间,而车马之往来于村镇者,则又无时或息焉。”^[8]新式的以机械为动力的交通工具汽车与以人力、兽力为动力的脚踏车、马车等增多。

其次,新式交通运输工具数量增长快。以1927和1931为例,1927年,私家汽车200多辆,10多家汽车行有运货汽车30多辆;三家长途汽车行有6辆长途汽车。载人马车10多辆,用

来接送旅客和搬运行李;敞篷运货马车50辆;独轮车、脚踏车60多辆;人力车1000多辆;人力货车2000多辆;运货独轮小车300多辆。到1931年,青岛各种车辆共计12065台,私家汽车549辆,营业汽车225辆,公共汽车69辆,长途汽车44辆,马车70辆,私人人力车和营业人力车共3048辆,自用脚踏车6875辆。专用拉货单轮人力车164辆^[9]。

由此看出,四年间,私家汽车增长较快,从1901年,青岛最先出现两辆汽车,到1931年,私家汽车达550辆,汽车以方便、机动、灵活、节约时间等受到富商官僚的青睐。普通民众则以自用脚踏车和营业人力车为主,长途运输依靠长途汽车。小量货物运输以载货单轮、双轮人力车和双轮马车为主。

大量车辆,尤其是机动车出现,使交通承载压力增大,公安局设立专门交警管理交通,实行规范管理。交警分为固定勤务和移动勤务警察两种,“固定勤务,凡配置于道路一定场所执行交通取缔者”,“移动勤务,凡巡查道路整理交通及追办违反交通事件一切取缔均属之”。交警实行出岗制,统一着装,配备统一警棍、手枪、步枪,按照《交通指挥法》规定手势指挥交通。但是就实际管理效果而言并不尽如人意,警力非常有限,青岛六区长警仅有1900余人,平均每区将近300名警察。一千多名警力负责管理50多万人口的城市交通,难免捉襟见肘。

交通违法现象明显增多。车辆乱停乱放,行人和车辆抢道,商家摊贩占道经营,行人不遵行交通规则,在道路上随意穿行,业主商家不按规定随意挖掘道路等时有发生。交通肇事案件增多,据统计,1930年10月至1933年4月间,有61起交通肇事案件,“伤70人,死3人”^[10],1939年7月,脚踏车、客货车、人力车、汽车等造成10起交通事故,造成1死12伤^[11]。

三、青岛城市交通管理举措

民国时期,青岛进行的交通管理是从规划、设施、制度等多方面进行的综合治理,因此,避免了严重的交通问题的出现。

(一) 以城市总体规划为依托

城市规划是城市建设的蓝图和指南针,交通规划居于首要地位,是城市规划的基本骨架,决定着城市用地布局和土地利用的轮廓,对城市建设和发展产生深远影响。

青岛城市交通的发展一直以城市总体规划为依托。交通体系伴随城市总体规划而形成和完善。对近代青岛城市布局起决定作用的是《城市规划》(1900)、《市区扩张规划》(1910)、《施行都市计划方案》(1935)。1900年城市规划中,合理布局港口和铁路位置,设计成以青岛市和李村为中心的开放式的交通网络体系。1935年规划中,借鉴欧美发达国家,根据经济和社会发展状况,将青岛分为主导功能不同的住宅、工业、商业等五区,实行分区治理,依次设计城市主干线和支干线、地下管线等道路交通网络体系。

因此,在城市整体规划框架下的城市交通体系,更科学、合理,根据预估的经济状况、客货运输量、道路容量等做出的综合考虑和统筹安排,能促进城市用地的合理布局,推动经济发展,缓解交通压力,同时,也能规避由于缺乏统筹规划而朝令夕改、

今天建、明天拆的无序局面。从某种程度而言,制定城市总体规划是治理城市交通的根本。

(二) 以健全道路等公用设施为基础

缓解城市交通压力的最基本策略就是路政基础设施建设,其中既包括道路建设,也包括照明系统、排水系统、公用停车场等公用设施建设。

青岛道路建设在二十世纪初期初具规模,到1936年,青岛柏油路、沙石路、车轨石路等各类道路总长度将近80万公尺,市南、市北等五区共计470多条道路。街路两侧种植行道树,既能区分人行道和车道,又能美化环境。路上安装路灯,1923年,青岛市内路灯有685盏,1934年,有1762盏。道路下边铺设的排污管道犹如血管覆盖城市主体区域。排污管道依地势顺势铺设,排污系统分为混合式和分离式两种,混合式是生活污水和雨水从同一水道排出,分离式则是雨水管和污水管分离。青岛以先进的分离式排水系统为主,优点是快速分离和处理污水,有效防止道路积水,因此,即使雨季来临,青岛也很少有严重的雨水堵塞现象,“青岛市街清洁,不但雨后无积水泥沙,平时各马路亦光滑如镜”^[12]。

十字路口设置交通指挥台,安装统一信号灯,“以资指挥,而利交通”^[13]。在车辆较多、人群密集的马路、景区附近,以及港口、码头、车站等客货运繁忙地区建设公共停车场,要求车辆在指定地点停靠,三十年代,市南、市北、台东等六区共有停放汽车和马车停车场27处^[14]。停车场规模有所差异,沧口附近公共汽车停车场“可同时停放大规模汽车十余辆”,李村河南岸修建停车场“可容汽车五十余辆”^[15]。

由此可见,青岛的路政基础设施建设既注重道路建设,也注重公用配套设施的完善,在调节交通,减缓交通压力等方面发挥着重要作用。

首先,利于提高道路通行能力,避免交通阻塞。以青岛的路网格局设计而言,最初,道路设计成以青岛市和李村为中心的放射型马路,优点是有益于市中心区和各分区、郊区、市区外围相邻各区之间的交通联系,缺点是,容易将各个方向的交通引至市中心,造成市中心交通过于集中。因此,三十年代,将道路设计成开放式的多中心的分散型道路交通网络,避免市中心的交通拥挤,提高道路的通行能力,最大限度的发挥道路的经济效益,减缓交通压力。

其次,有利于调节交通,治理交通乱象。例如兴建停车场,提供车辆所需的交通环境,达到有效治理乱停车现象,对车辆和车辆流向起到调节作用,保证交通通畅。

最后,减少交通灾害的发生。例如发达的排水系统,能够避免城市内涝,尤其像青岛这样雨水多的城市来说,无疑是非常有益的。

(三) 以公共交通推广为助推力

公共汽车的发展速度和规模是衡量城市化文明程度的重要体现之一。有学者认为,“在城市现代化演进中,一个与城市发展要求相适应的城市公交是必不可少的,它直接关系到城市生

产和居民生活质量,是城市现代化演进的重要基础和至要保证,也是衡量城市现代化演进程度的重要标尺。”^[16]

公共汽车作为城市发展的重要公共载体,带有快捷、安全、经济等特点,低廉的票价适合于多数民众。因此,推广公共交通是近代都市发展的必然趋势,能够更好地服务于城市大众,为民众提供便利。

青岛大力推广公共交通始于三十年代,主要是由于交通需求增大和公交落后、管理混乱之间的矛盾日益显现。二十年代的城市公交还非常落后,由私人经营,以盈利为目的,全市37家汽车行有69辆公共汽车,除了规模较大的永兴汽车行有20多辆车外,其余车行规模较小,最小车行仅有2、3辆车,“车辆窳旧,设备简陋”^[17]。管理混乱,司机和售票员缺乏必要培训,行业恶性竞争普遍存在,“彼此竞争拉客,迭出危险”^[18]。因此,青岛市政府推广公交主要是通过转变经营模式、规范管理、提高服务质量来实现。

1. 将公交由私营转变为官督商办。市政府认为,“无论市办商办,或官商合办,以一家经营,资本充足,为主要原则。”^[19]组建公共汽车股份有限公司,聘请2名国内外专家对旧车进行评估,平价收买,按照政府规定样式改装,1935年,改造旧车25辆,购买新车17辆。1935年7月5日,公共汽车股份有限公司正式运营,资本额为30万元。

明确发展公交的宗旨不以单纯的经济利益为目的,以提供便捷服务、利于多数人为目的。“应力求合理,即以不以营利为目的,则票价亦当力谋低廉”^[20]。从汽车站点和路线设置上来看,站点经过重要景区、商业区和居民住宅区。路线设置上避免单线设置,每条线路有两三路公交车交替行驶,“无论是行驶全市或一部分区域者应有选定交替之路线,以防有意外之事变,如赛会、火险或其他交通妨碍”^[21]。防止意外发生时交通堵塞,确保道路畅通。票价统一由政府确定,价格低廉,大约每站2分钱。

2. 规范公交管理。健全管理机构,公共汽车公司选举董事监察人,设立董事会、总务组、车务组、票务组、机务组等管理机构。规范运营,公司严格按照公安局规定的营业时间、往来次数、行驶线路、运营价格等行驶。车上标注的公司名称、到达车站名称等要规范。

3. 通过加强公交人员的职业技能和安全培训以提高服务质量。公交司机必须获得驾照,服从公司统一管理,“须依照规定之车站停车,不得任意停止”^[22]。为了保障公交安全,不允许驾驶员和售票员超负荷工作,“驾驶员与售票员在效能上言,不要使其工作时间太长,应予以中途休息之机会”^[23]。尤其限制长途汽车司机,按照早六点到晚六点时间运营,不得延长。公安局定期对公共汽车司机等人进行安全培训,“召集各公共汽车司机及卖票人,派员施行训话”^[24]。

青岛整顿和推广公交的举措取得很大成效,“全部车辆焕然一新,无复从前破败之景象矣”^[25]。公交线路增多,服务质量提升,营业利润明显增加。“每辆车每日营业平均约20元,

除一切开支外每月约盈余1000余元”^[26]。

综合而言,道路及公共配套设施的建设是治理交通的基础,但是需要时间长,工程浩大,需要相当长的时间效果才能显现。相比之下,向民众推广公共交通,改变人们的出行方式,则可以在短时间内改善交通,减缓交通压力,低廉的票价和服务质量的改善变向鼓励更多民众乘坐公共汽车,提高城市的公共运载能力。

(四) 以交通法规为保障

交通立法的目的是以法律的形式和运用法律的权威保障交通安全、畅通。

民国时期,青岛交通法规的制定是规范、公开的。市政府除了执行国民政府的政策法规外,设立专门市政法规编审委员会,交通法规编审委员会设在公安局中,“一切行路章则,亦均严予厘定”^[27]。法规编审委员会委员的遴选、法规讨论、法条的通过、和议、审批等按照政府规定程序进行。法规编审委员会成员讨论,法定人数中三分之二委员表决同意通过后,局长定夺,最终由市政府批准施行。委员会成员以经验丰富、学识渊博、懂得专业知识的人员为主,能够保证法规制定的科学性、合理性,具有可实践性。而三分之二委员表决同意通过,则保证交通法规的公开、公正性。

青岛交通法规的特点主要有四方面:

第一,种类多、全面。交通法规有100多条法令、条例、办法、章程等,包括车辆管理、道路管理、行人安全、消防安全等,及交通部门设置、各部门职能、权限、职员办事制度、奖惩机制等方面。具体分为三类:一、行政方面,包括组织章程、办事细则等,如《公安局暂行组织规则》、《公安局办事细则》等;二、人事方面,包括员工的录用、待遇、调整、奖惩、权限和职责等,如《公安局职员奖惩章程》;三、交通工具、交通设施管理章程、规则、办法、法令等,如《陆上交通管理规则》、《汽车管理规则》、《人力车管理规则》等。

第二,内容翔实、具体。以《青岛市陆上交通管理规则》为例,共计八章三十七条,对道路、车辆、行人、车辆装载限制等进行规定。《汽车管理规则》对营业汽车和私人汽车的牌照领取、申领时限、行车安全、惩罚办法等进行规范。很多法规具有现代城市交通法规的雏形。以汽车牌照申领为例,规定汽车牌照有普通、试车、临时牌照三种,普通汽车执照有效期限是一年,试车执照分短期和长期两种,长期试车执照为一年有效期,短期试车执照仅为三天。临时执照有效期为二十天。汽车执照须随身携带,不能随意转借他人。^[28]

第三,注重交通安全,保障民众生命财产安全。法规对道路安全、车载情况、行车安全等有严格规定。为了保障行车安全,限制车速,“汽车速度每小时不得过二十四公里(约合十五英里)”。车辆行驶到人群密集街道时,汽车必须缓行、鸣笛、避让,不能两车并行,造成交通拥堵,前后两车保持一定距离。对于救护车、救火车等关系到公共安全的车辆,所有车辆必须避让,否则将予以惩罚,“凡救火车及救护车行驶较快,一切车辆

均须让避……凡是违反本规则各条之规定者,除各种车辆有特别规定外,均以妨碍交通论处一元以上五元以下之罚金”^[29]。

第四,加强对管理者的管理,以提高管理效率。对交通管理人员的晋级依据服务年限和平常政绩为核定标准。《公安局职员奖惩章程》中明确规定交通管理部门的奖惩标准,奖励分为升级、记名升用、记功、嘉奖等五方面,惩罚分为撤职、降为代理、降级、记过、申诉等五方面。

交通法规的制定和规范,根本作用在于使交通管理获得法律保障,使交通管理不仅依靠“人治”,更要依靠“法治”,“有法可依”“有章可循”,推动交通管理向制度化、法律化转换,推动交通管理由无序向有序的转变,提高客货运输的运行效率和安全性等。

其次,交通法规的强制性能够有效规范民众的行为。民众近代交通文明意识的确立并非一蹴而就,交通法规所确定的社会规范,能够为百姓的交通行为提供某种行为规则或者行为模式,规范人们可以做什么,不可以做什么。对违法者进行的法律制裁,对可能未来违法的人产生心理震慑,迫使民众按照法规办事。通过法律制裁和法律奖赏等,达到规范民众交通行为的目的。

最后,有利于提高管理效率。近代城市管理与传统管理的区别就在于“法治”大于“人治”。法规明确分工各部门的权限、职责和办事细则,有利于提高办事人员的效率。在激励制度中,明确赏罚的具体标准和实施细则,使官员对下属的奖惩不是依靠个人的喜好,而是根据业绩和失误等量化标准来实施,这种赏罚分明的激励制度是进步的,能够有效激发下属的积极性,提高管理效率。同时,对惰性、渎职官员的惩戒则起到震慑作用,确保管理系统的正常运转。

四、结 语

城市交通管理是一个涉及多个方面、多个领域的复杂管理系统,民国时期,青岛尝试着对交通系统进行全面和综合的管理,使青岛避免了严重交通问题的出现,对现代交通管理而言,依然有很多借鉴之处。

首先,城市交通发展必须以城市总体规划为依托。城市总体规划从长远利益、宏观角度去统筹城市交通的发展格局,具有前瞻性,因此,在城市总体框架下发展的道路交通,布局更科学、合理,土地资源的利用率更高,在一定程度上规避近期可能存在的交通问题,因此,制定城市规划是解决交通问题的根本。

其次,路政基础设施和公共配套设施的建设和完善是解决城市交通问题的基础。但是由于需要大量人力、物力、财力,效果需要长时段才能显现,因此,想要在短时间内快速提升城市的整体运输能力,大力推广公交则是有效办法。

第三,制定和完善交通法规,是推进交通管理以“法治”代替“人治”的保障,有利于推动交通管理向制度化、法律化转换,提高管理效率。

综上所述,城市交通管理是对整个城市进行的综合治理,

集多个因素合力共振才能达到标本兼治的目的。

参考文献:

- [1]姜涛.中国近代人口史[M].杭州:浙江人民出版社,1993:101.
- [2]赵会珏.上海之公用事业[M].1949:187.
- [3]赵会珏.上海之公用事业[M].1949:186.
- [4]南京市政特别补助费用:1937[B].南京市档案馆(1040-1-1503).
- [5]实业部国际贸易局.中国实业志(山东省)[M].1934:8.
- [6]青岛市政府招待处.青岛概览[M].1937:5.
- [7]国立山东大学化学社.科学的青岛[M].1933:38.
- [8]邓平三.青岛之面面观[J].东方杂志,1920(17):85-93.
- [9]国立山东大学化学社.科学的青岛[M].1933:39.
- [10]青岛市政府秘书处.青岛市政府行政纪要[M].1933年:公安20.
- [11]青岛特别市总务局.青岛市政公报:1939-08[B].青岛市档案馆(A659).
- [12]李森堡.青岛指南[M].青岛:中国市政协会青岛分会印行,1947:164.
- [13]青岛市政府秘书处.青岛市政府三年来行政摘要[M].1932-1934:公安7.
- [14]李森堡.青岛指南[M].青岛:中国市政协会青岛分会,1947:125-126.
- [15]青岛市工务局.工务纪要[M].1935:235.
- [16]廖大伟.华界陆上公交的发展与城市现代化(1927-1937)[M]//熊月之.高纲博文.透视老上海.上海:社会科学院出版社,2004.
- [17]青岛市政府秘书处.青岛市政府三年来行政摘要[M].1932-1934:社会2.
- [18]青岛市公共汽车之过去与现在:1934-12[B].青岛市档案馆(A811).
- [19]青岛市政府秘书处.青岛市政府行政纪要[M].1933:公安13.
- [20]唐应晨.公共汽车举办之后[J].市政评论,1935(3):5-6.
- [21]伍无畏.公共汽车公司之组织与管理:1934-06[B].青岛市档案馆(A7437).
- [22]青岛市政府.青岛市政法规汇编(上)[G].1932:公安157.
- [23]伍无畏.公共汽车公司之组织与管理:1934-06[B].青岛市档案馆(A7437).
- [24]青岛市政府秘书处.青岛市政府行政纪要[M].1933:公安20.
- [25]张锐.南京上海青岛市政建设实况[J].市政评论,1935(3):36-53.
- [26]青岛市公共汽车之过去与现在:1934-12[B].青岛市档案馆(A811).
- [27]青岛市政府秘书处.青岛市政府三年来行政摘要[M].1932-1934:社会2.
- [28]青岛市政府.青岛市政法规汇编(上)[G].1932:公安160.
- [29]青岛市政府.青岛市政法规汇编(上)[G].1932:公安143-144.

作者简介:刘春玲(1973—),女,吉林白城人,史学博士,吉林白城师范学院历史学院副教授,研究方向为城市史。

责任编辑:王旭东;校对:晨曦