杨剑利 | 清末北京街道改造的兴起：论争与实践

【内容提要】

晚清北京街道严重失治，激发了改造之议。从早期改良家提议到清末新政逐步推进，北京的街道改造虽然历时不长，但由于关系国体民生，涉及施工技术、街道管理、公共卫生、经费与路权诸多方面，操办起来并不顺利。围绕街道改造的论争此起彼伏，其中包含中西观念的博弈、师夷与排外相互纠缠的社会情绪以及趋新与守旧的政治斗争。清末北京街道改造是北京城市治理现代化变革的前奏，尽管存在相当局限，但在一定程度上改善了市容和交通，给城市生活带来了活力。

【关键词】

北京史　城市史　街道改造　城市治理

街道是城市的骨架和人们往来互通的公共场所，反映着城市社会的伦理规范、政治秩序和文化理念，很大程度上决定着城市风貌，“没有任何场所比城市街道能更加明显地呈现社会文化变迁的连续（和有时快速）的过程”。在某种意义上，街道的发展史即城市的发展史。北京历史悠久，从古代都城发展到现代大都市，经历了翻天覆地的变化，这一变化的起始就是清末的街道改造。

晚清北京的街道受国家内忧外患的影响，长期失于修治，路况脏乱不平，一方面有损国体，另一方面也不利于民生，激发了改造之声。从戊戌变法前改良家提出改造北京街道，到新政时期清廷设立专门机构逐步推进马路工程，虽然历时不长，但作为北京城现代化变迁的起始，其触及的问题和引发的争议不少。清末北京街道改造是城市现代化和社会变革的重要环节，学界以往关于近代北京史的研究对这一议题虽然有所涉及，但比较简略，对北京街道改造引发的争议和兴起的过程也关注不够。本文拟围绕戊戌变法前后改造北京街道的动议、展开的争论以及新政时期北京马路的整修，考察清末北京街道改造兴起的历程，揭示其对北京城市治理和现代化发展的影响，以及蕴含其间的观念博弈、时代情绪和政治斗争。

**一、 街道改造的先声与戊戌奏议**

北京为元、明、清三朝都城，旧时街巷分布状如棋盘，南北与东西交叉排列数量不等的二十四步宽大街、十二步宽小街和六步宽胡同。其中，大街一般“三轨分驱”，中部凸起，为大石板铺就的御道，两边略低，为土路；小街和胡同亦为土路。这一街道布局和型制秉承“九经九纬”的先王之制，蕴含礼制秩序。京城为辇毂重地，历代统治者皆重视街道的修治。清代很早便设立专门机构管治街道，并明文规定对损坏京城内外街道者“交刑部治罪”。清康雍乾三朝对京城的大街皆进行过整修，尤其是库帑充裕的乾隆朝，用力甚勤。乾隆帝曾下令“毋节帑，毋狭材”，先后整修朝阳、广安、崇文、宣武、安定、德胜、东直、阜成等门要道，将京城“九门八条大街”之中央道路全部翻修为石道。在马戛尔尼使团访华进京时，北京城的有些石道曾给使团成员留下“非常平坦”且宽阔的良好印象。

晚清内忧外患，北京街道失于修治，“天晴时则沙深埋足，尘细扑面，阴雨则污泥满道，臭气蒸天”。当时不少人批评道：“道路之污秽不洁、倾仄难行者，以京师为最。”京城街道脏乱不平的状况引起各界不满，忧世之士由此提出整修。康有为认为，京师沟渠“塞淤不通”，街道“臭秽郁蒸”，一方面有碍“兆民之卫生”，另一方面也惹“外人之非笑”，整修是当务之急。梁启超也认为，修治京师街道“内豁壅污之积弊，外免邻国之恶诮”，是“民生以利，国体以尊，政治以修，富强以基”之大事。对香港和澳门有过考察的陈炽，与梁启超有类似的看法，认为整修京师街道不仅事关国家尊严，且有助国家富强，指出：“泰西百年以前，亦略如今日之中国”，道路不治，然而自法国设专官种树开渠治道后，各国效仿，街衢道路“一律精整”，而“农、工、商三业兴也勃焉”。

改良家们提出的整修街道办法，非中国旧有之法，而是仿西法修建新式马路。郑观应认为，修路要“便转输之力”，其法“当仿泰西各国”。宋恕亦主张：“今宜先于京师开造西式木路或沙路，行东、西人力、马力各式车，以免乘车者倾覆震伤、徒行者泥滑尘迷之苦，以新气象，以鼓精神。”西方的街道主要是碎石马路，陈炽介绍了西方马路，称其不仅可解“泥潦”之患，而且噪声小、耐用、易修补。

在改造北京街道成为时议要务之际，1895年6月康有为第三次上折奏请变法，其中提到“以京城街道芜秽，请修街道”。康有为此次上折，经礼科给事中王幼霞递交光绪帝，朝廷“交工部会同八旗及顺天府街道厅会议”。8月至9月，直隶频发水灾，大量灾民涌入京城，引发时疫，御史熙麟与恩溥为防疫疾先后奏请办理沟渠街道，朝廷遂命管理河道沟渠大臣、工部会同步军统领衙门、顺天府等部门妥议具奏。熙麟与恩溥的奏请，依的是惯例，用的是旧法，商议的结果仍是“经费支绌，议不果行”。

北京街道的修治在1898年发生了变化。是年5月，各国驻京公使联衔知照总理衙门，诉道路不平，希望“将京城道路仿照西式，一律修整”，总理衙门反复交涉后同意将外国使馆和官商云集的东交民巷街道“按照西式修为马路”。此后，各国又提议中国筹款修路，试图“扩充使馆基址，建造公家花园，驱逐正阳门外支棚摆摊各项小本生理”，声称如不办理，将自立公会，“合谋张办”。为杜绝列强“越俎代谋之渐”，总理衙门委派街道厅对前门大街两旁的商铺棚摊进行整顿。然而，前门棚摊“多系小本贸易之民”，一旦查禁，便绝了生计，一时民情汹涌，讹言四起，“有谓两旁铺户亦须尽行拆去者，有谓前三门已悉允洋人为租界者，有谓官吏已悉投洋人为奸息者，有谓无赖棍徒已纠集定期劫杀诸官吏、诸公使而焚抢诸公署、各学堂者”。讹言传了几个月，直到棚摊恢复营业后才告停息。

改造京师街道短期内可能会影响到百姓生计，难度之大不可预估。尽管如此，光绪帝在推行变法的过程中，还是发谕饬修京城街道：“京师为首善之区，现在道路泥泞，沟渠河道，壅塞不通，亟宜大加修理，以壮观瞻”；命工部会同管理沟渠河道大臣、步军统领衙门、五城御史及街道厅：“将京城内外河道沟渠，一律挑挖深通，并将各街巷道路，修垫坦平。”还特别强调，不得迁就敷衍，务将筹办情形及开工日期迅速具奏，款项交由户部筹拨。戊戌变法期间，朝廷广开言路，不拘官员品秩均可上书。光绪帝这一谕令颁发后，官员纷纷上奏陈言。

9月6日，军机处章京继昌呈称，京师修治沟渠街道需“派熟习洋界情形大臣督办”。9日，翰林院编修叶大遒奏请修建京师街道应借助西法估算经费，并聘用西人管理，以避免过往官吏“逐层分润”、中饱私囊的积习。同日，刑部主事顾厚焜上奏提出，京城街道宜设铁轨街车及添设巡捕、自来水。10日，候补道、总理衙门章京汪嘉棠上书修整京师街道，朝廷转步军统领衙门及五城御史、街道厅，谕令“按户派丁巡缉，扫除污秽，不得视为具文”。12日，工部候补主事金蓉镜奏陈京城街道整修办法，次日由督理农工商总局大臣端方与吴懋鼎代奏呈折，其中提出五条建议，分别涉及专员、路款、浚河、雇役和巡捕五个方面。

9月13日，力主变法的御史宋伯鲁上折说，大清门至天坛、西直门至颐和园的御道“皆巨石铺砌，如砥如矢”，但“旁及数武”则“浊秽坌积，坎壈载涂”，“可见官场积习，徒知粉饰皇上耳目之前，而辇毂不到之处，遂视为邻国之壑”。他担心承修者“拘守旧法，敷衍了事”，以道旁所积之松土填街心卑洼之处，“修与不修等耳”。为此，宋伯鲁极力吁请仿照西法修筑，派通达西政大臣专理，先修筑“九城内外要紧干路”，并安设汽灯，设置巡捕。他认为，“一切详细章程”须采用西法，才“有利无弊”。同日，前出使各国参将兼头等翻译官花翎总兵衔副将陈季同上书，亦建议京师修路宜仿西法，“设立工程总局，派大臣董其事”。考虑到修路需款甚巨，而朝廷内帑未充，户部巨款难筹，他提议“向西国银行拨借洋款”，由工程总局测算修路所需款项和岁修款项，“通盘筹算”；还建议在道路修好后，采用“外洋马车、街车之式”，以便于民间来往。

9月18日，顺天府生员杨赞清提出改革街道的一系列建议：第一，创建街务总局，“以备扩充一切规模，兴办一切事宜”。总局设立后，选派熟悉城内各街道且擅长测绘之人，“分投各城，丈量查看，立图贴说”，全面梳理和掌握京城街道状况。总局之下按五城设五处分局，由总局遴派管理人员。第二，街道“分段兴修”，或由内及外，或先东后西，“以甬路为先，务必俟此段大路告成后，始挨次兴修小巷”。地面修完后，所有废水“均由该段留出之沟道倾泼”，煤土杂物则由各家各户“自置木桶”，每日定更后由扫除街夫拉走。第三，街道绿化统一规划，种树“远近、疏密、巨细、长短，宜归一律”，各商铺、民户前的街边树木“责令该商民守护浇灌”，河道两岸的树木由总局轮流派人看管。第四，变革车制。修整街道的同时，要停撤容易损坏路面的“载重之货车”，可采用“东洋车式”，由官设制造，“与路工相辅而行”，路工告成即拨付运行。

19日，刑部主事余和壎提出在京城设立外资车路公司，引进电车，以官督商办的形式办理京城街道。他认为，“中法粗疏，洋法绵密，官办为难，商办较易”，“中法修理则大雨数日，旋复糜烂”，“虚靡帑项”，故路面建设要以西法取代中法。由于改造北京街道需款甚巨，他提出筹办公司，向洋商借款，“所借之款，商借商还，与国家无涉”。

从继昌到余和壎，这些朝中官员在戊戌变法期间提出的改造京师街道的奏议，涉及街道改造的机构、人员、办法、技术、设施、资金等各方面，内容有繁有简，也不乏交叉重叠，不过有一个共同倾向（尽管不同的人程度有所不同），即去中法、取西法，这也是继早期改良家提议之后主张仿西法改造京师街道最为集中的一次表达。对此，当时亦不乏反对之声，如杨赞清在上奏中提到，“胶执成见者必且群然讶之，曰是京师之街也，乃一变而为租界之街乎？抑数千百之轮蹄，竟一旦置诸无用之地乎”？不过总体看，戊戌变法期间维新派主导了舆论，加之光绪帝对“不能广宣朕意，乃反胥动浮言”的守旧士大夫予以压制，反对仿西法改造京师街道的言论未能浮上台面。

戊戌变法期间，改造北京街道的奏议集中在半个月内涌现，在慈禧太后9月21日再次垂帘听政后戛然而止。这些奏议，光绪帝有的没作批示，有的则下旨令总理衙门妥议具奏。或因政变时局影响，总理衙门的议奏迟至10月24日才得以上呈，总理各国事务大臣庆亲王奕劻称，总理衙门经过会商，认为以上提议“大致无非仿照西法挑挖修筑，并拟造设铁轨街车，添设巡捕，兴办自来水等事，或请派熟悉洋界情形大臣督办，或请西人估计比较”，种种举措，“立言不同，命意则一”，皆不可行。对变法维新原本就不够积极的奕劻，在慈禧太后临朝训政后，主张搁置仿西法改造街道，实属情势使然。

**二、 街道改造的最初举措及争议**

然而，整修京城街道因事关国体内治，“大之可以张国体，小之可以安细民，重之可以讲养生，轻之可以便驰骤”，并没有随着戊戌变法的失败而沉寂。一方面，来自各国驻京公使要求修路的压力犹在，另一方面，整修京师街道虽然是变法的内容，但并未危及统治者的权力，慈禧太后等对此其实并不反对，因此短暂搁置之后，清廷令总理衙门继续筹议。

在总理衙门筹议之际，顺天府府尹胡燏棻提交一份整修京城街道的奏请，其中提出一套办法，称：“京城内外道路，宜取高填低，一律填平，用大铁轴轧实。上铺五寸厚碎砖，先行轧平，然后铺用碎石四寸，倾灌灰浆，复行轧实，再铺碎石三寸，灌浆重轧数次，一律平坦，路心微凸，以免积水。至于甬路两旁，或镶用立石，或拦以大号京砖，此外平路两旁统用砖砌明沟，深不过一尺，宽不过数寸，以通雨后水路，方可结实经久，便于车骑往来。”总理衙门认为，与变法期间提出的各种办法相比，胡燏棻此法没有照搬西法，可行性强，“系通盘筹算，次第举行，洵为一劳永逸之法”，于是向朝廷建议委派胡燏棻为整修京城街道的督办大臣，“总司其事，以专责成”。1898年10月24日，经总理衙门奏准，街道改修先从“城内棋盘街东江米巷（即东交民巷）至东单牌楼迤北各国使馆洋人日常往来之地”开始，待此路修成后，次第续议兴修城内外其他街道。

胡燏棻在承接东交民巷一带路工时，正在督办永定门外铁路工程，先前于1898年10月3日受命将前门外天桥以南至永定门“年久未修，以致石块破碎，高下崎岖，车辆艰于行走”的石路一并修整，所用款项“归入铁路项下报销”。在办理天桥一带路工时，胡燏棻于10月23日提出一个简便易行的修建方案，即就地取材，将原有石路平整，左右加宽，培筑土路二道，与石路平齐。这一方案接近中国旧法，相对经济，“约需银一万余两”。清廷认为此非经久之策，谕令“一律改为石路，以期一劳永逸”。胡燏棻按要求重新盘算，如果一律改修石路，仅“块石工料”就需银65000两，全部工程需银91700余两。由于这笔费用过大，且“现在铁路既无款可筹，部库复甚支绌”，胡燏棻左思右想之后，于12月6日提出一个“力求撙节而仍可为经久之策”：仿津沪租界马路式样将土路改为碎石马路，“先用层土层硪，次则垫用碎砖，厚三寸，再铺石渣，厚七寸，掺用红土和灌灰浆加工，用铁轴逐层轧实。外面土坡另用条砖拦砌边牙一道，以免日久坍卸”，同时，“街旁添修水沟二道，以通积潦”，整个工程共计银23600余两。胡燏棻在上奏中对这一新方案特意做了解释：“土路改为石道，诚属一劳永逸之举，惟需款过巨，计无所出，可否仍就土路改铺碎砖石渣加灌灰浆，逐层追压到底，与津沪租界马路一律平坦，计可节省银六万八千余两之多，而车辆行驶石路恒多震动，轮轴易于磨损，每至雨后路滑难行，车辆往往愿就土道驰驶。现复加用砖石填平，其坚久足与石路相等，而一片荡平，行车更为便利，合之中间石路共有四丈二尺之宽，货客各车尽其任意行走，无庸分道而驰，即不致或有窒碍。”胡燏棻的新方案保留了原来的中式石路，又参照租界的马路型制，带有中西结合的意味，且注重经久实用，得到了朝廷认可。

胡燏棻身兼数职，由于忙于督办永定门外铁路和永定门内街道，无暇顾及东交民巷路工。而东交民巷事关洋人出入，为北京街道改造的开首之区，胡借口分身乏术，多次请旨改派大臣督修，清廷遂于1899年3月命新任顺天府尹何乃莹接办。

与力陈变法图强的胡燏棻不同，何乃莹相对守旧。在接办东交民巷路工后，他推翻胡燏棻的碎石方案，认为“碎石路工”本“创自外洋”，绝不适用于京师街道。第一是费用。在何乃莹看来，京师地面街道远比津沪宽广，如果全仿津沪租界马路修建，耗资巨大，“用帑动非百十万金不可”，此巨款无处可筹；而且京师街道“土性不坚”，勉强修筑洋式马路，其后还需要持续维护，否则断难持久，一两年“势必尽坏”，而洋式马路的维护费用高，也无从可出。第二是弊端。何乃莹认为，京师街道改修洋式马路会引发一系列不良后果。首先，中国的车制会被淘汰，因为洋式马路适合“轮轴轻灵，驰骤便利”的西洋车制，不适合“朴实浑坚，最能负重”的中国车制。如改用洋车，国家之利权又会被外人掌控，原来以骡车糊口者“势必失业，穷而无归，弱则偷窃，强则为盗”。其次，改修洋式马路，还需要配建电气灯、自来水等设施，种种费用，势必不支。再次，洋式马路还需要配备巡捕，如果自己的巡捕不得力，外国势力就会插手“代我照管”。此外，最严重的是，京城修建洋式马路后，外国的大马车就能自由往来，“若各国纵其四五套之大马车驰骋当衢，我中国往来之民人固须避道，即王公大臣官舆往还，亦必将侧行于街市之旁，无敢与之相抗，昭然过市，官制何存？何如今日以我之路行我之车，使彼不得驰骋之，为上策耶”？总之，何乃莹认为碎石路工妨碍国计民生，在详列其种种弊端后，为“免将来隐患”，他奏请“停罢”，至于京师“原应随时修治”的街道，“自有旧章可循，无烦改筑”。

何乃莹反对仿西法改修街道，认为这是变“京师之街”为“租界之街”，而在当时与他持类似看法之人也不在少数。1898年，河南巡抚刘树堂任用曾做过出使外洋随员的分发道员李企晟在河南开封仿照上海租界修建洋式马路，推广使用洋车。湖广道监察御史郑思赞得知此事便立即上奏表示反对，认为沿海设立通商口岸，“建盖洋房，改易街道，实处于不得不然”，至于河南，地处中原，与“上海夷场、天津租界迥不相同”，“不连海疆，本无洋商辐辏”，因此“无须改途易辙”。在郑思赞看来，河南抚臣修建洋路，行用洋车，只是为了敛集巨款以饱私囊，“与朝廷体恤民隐之深心，大为相背”。

何乃莹请停碎石路工的奏折上呈后，奉旨议奏的总理衙门随即予以驳回，要求“仍照旧兴办”。鉴于当时朝臣众口纷纭，莫衷一是，总理衙门对坚持“京城街道碎石路工”的原委特地作出说明。一是为了安抚洋人。因为在上一年各国驻京公使联衔照会修路时，总理衙门做过允诺，后来在德国使臣催询时，总理衙门也曾以“议奏一折仰蒙俞允”照覆，由此打消了各国使节的“异词”。二是为了保护路权。总理衙门在与洋人交涉中觉察到京师改修街道事关路权，担心洋人“代修”导致路权旁落，因此便以整顿前门大街两旁的商铺棚摊为“开首典修”，“意在试办易成，以杜多人藉口，而将来岁修诸事，其权仍自我操”。总理衙门认为，“今若遽议停罢，不惟失信多人”，而且若各国驻华公使“得据以为中国不能自办之证，必至复行立会，张议代修”，即何乃莹所忧的“抽铺捐、设洋捕，种种窒碍之事，恐因此而生”。如此看，在中法与西法的争执纠缠中，总理衙门主动修理京师街道，主要原因倒不在于认可仿行西法的碎石马路，而是担心各国代修导致道路主权受损。

然而，总理衙门这番解释，在反对维新变法的御史熙麟看来，却是“挟洋妄请”的康梁等人之论，他连上三折表示反对。

煕麟在第一道奏折中称，“洋人并无欲尽改我街道之事”。他实地察访后发现，修理京师街道之事的真相是，洋人“去夏因东交民巷街道泥泞，尝告知总署，属为知会地方为之修理”，京城管理街道者“迎合其意”，“遂行文总署，谓我尝有将九城街道修如上洋之议，只以需款百万中止，洋人哂其巧于迎合诿卸，因有如经费不足，我当助之之戏言”。所谓洋人修理京师街道，完全是洋人戏弄总理衙门的玩笑话，反倒是“康梁余党遂于去夏有与其彼修，不如我修之请”，结果摇身变为“今且恃为要我不得不修之据”。换言之，洋人对修理北京街道本不关心，而总理衙门为讨洋人欢心，不仅为其改修东交民巷，还准备改修永定门内外街道。熙麟就此责问：“岂以津芦铁路虽成，洋兵尚不能直捣我庭户，更为亟修马路于永定门内外，以便洋兵之驰骤耶？”在他看来，永定门内外街道既改，“则正阳门外势必亦必改”，而正阳门内外街道既改，“则路旁营生之小民，势必仍如去秋尽行驱逐”，结果必致“民情汹涌，讹言四起”。熙麟批评总理衙门修理永定门内外街道和正阳门外街道无视民生，与“我国家三百年来何事不以民生为重，我皇太后皇上数十年来何时不以民生为心”完全背离，实乃“以遂奸邪罔尚凌民之志，以快洋人往来驰骤之心，而此驰骤之心又非洋人所必欲快，不过只以饱贪吏之溪壑、恣酷吏之鞭挞而已”。考虑到东交民巷的路工已经启动，势难中止，熙麟退而吁请停修永定门内、正阳门外街道，“以靖民心而存国体”。

或许第一道折子难平胸中激愤，熙麟接着又上了第二道奏折，剖析整治正阳门外棚摊致讹言四起的原由，斥责总理衙门祸国。讲道：正阳门外本为京师总汇之区，万国观瞻之地，自宜整齐严肃，正阳门外石路也曾几度整修，前几度重修时棚摊民户“不待驱逐，无不远移”，然而“去秋必经驱逐，始肯远移，既已远移，辄复横造讹言至此”，原因是今昔时势不同，民教冲突激烈，“华洋之仇隙已渐成”，新兴外洋事物“惑民心志”，在京师“悉仿外洋”修造马路更会引起民众抵触。为此，他请求朝廷处置“巧于挟洋”的“臣工”，严惩加重华洋冲突的罪人，“察其奸伪，明正其诿过归怨之罪而诛之”，“俾各国无所疑忌，而众惑以解，即华洋之仇隙亦可以释”，京师也将安定和平。

总理衙门曾称修理正阳门外街道是担心洋人抢先，进而将京城内外街道尽改西式马路，如此，“彼必按段分设洋巡捕，遍收养路税，既妨国体，又病民生”。熙麟所上第三道奏折对总理衙门这一说辞进行了批驳。他说，本无洋人无故而欲尽变京师街道之事，“诸臣所力争得计者，乃在自变我街道，街道变，人心举变矣”。由于事事担心受制于洋人，自修马路后又“仍不得已，力与彼争，自设巡捕，自收路税”，“而巡捕之设，薪费可以滥增矣，路税之收，担负可以滥取矣。此实去秋逆党妨国病民之诡计”。熙麟批评总理衙门不辨是非，不分青白，假托强邻，以“逆党”之护符为护符，异日之事将不堪设想。

熙麟在几年前京城疾疫肆虐时曾上折请修街道沟渠，此番他又连上三折反对总理衙门修理京师街道，所反对的其实是效仿外洋修筑马路，斥此为康梁等人的“挟洋妄请”，破坏礼制秩序，于国于民贻害无穷。不过，他言辞激烈的反对并没有对当时正在仿西法改造的街道施工进程造成影响。在总理衙门主持下，东交民巷街道仿西法改修碎石马路进展顺利，于1899年12月基本完工，“已修各街业成坦途，往来车辆争出其途，以致冠盖骈阗，倍形拥挤”。新马路修成后，需派人随时巡查，以“肃地面而保路工”，总理衙门计划参照天津“设立工程局”，不过因庚子事变发生而被迫中断。

**三、 京师修路机构与马路整修**

庚子事变后，京城人心浮动，乱象丛生，为维护治安，奕劻奏请“仿照各国巡捕章程”，设立京城善后协巡局。京城善后协巡局分段协巡，对京城治安虽“稍示镇定”，但“明火抢劫之案，仍不能无”。京畿道监察御史忠廉于1902年3月4日上奏请设专门机构，专责督捕。清廷命步军统领衙门、顺天府、五城御史会同胡燏棻等人会商。当时专管道路交涉洋务案件的胡燏棻接到朝廷谕令后，上折建议仿照西方各国的警务章程创办专职督捕机构，设立工巡局。他解释道：“各国办理警务包括甚广，不独缉捕一端”，比如租界，“一切清查户口并路灯、土车、洒道、巡街等事亦归巡捕经管”，京师街道不如租界“整齐”，大雨后常常“坎险百出，车道难行”，设工巡局可将“一切修道工程及巡捕事宜悉归管辖，并请特简大臣总司其事，以一事权”。他还提议，工巡局成立后“应先修路，次查户口，再将城厢街市并大小胡同详细查明，绘具一图，分出段落”，然后分段派定巡捕，轮流巡察。胡燏棻的提议得到朝廷认可，庆亲王奕劻会同协巡总局、步军统领衙门、顺天府五城在核议后称，“创办工巡，整顿地面，诚为当务之急”，“道路与巡捕，事本相辅而行，必须办为一气，方能收效，其办法则在宽筹经费，严定章程，而尤以综理得人为要义”。

创设工巡局，带来了街道修治与城市治理其他方面（如巡察和公共卫生）的联动。这一举措还不乏将路权握在己手的用意。庚子事变后，“路权为尊，国之重柄，不轻与人”，几成朝廷上下的共识。顺天府尹沈瑜庆即认为，京师修路事关“交涉主权、维持主权”，“因我道路不修，故外人得以借口筹费修路，兼设巡捕，而治外之法权遂以旁落”，也正因此，东交民巷之使馆区“已成洋界”。为避免路权旁落，清政府于1902年5月19日发布上谕成立内城工巡局，授肃亲王善耆为步军统领，负责工巡局事务，“督修街道工程并管理巡捕事务”，“整顿地面”。工巡局下设有专门管理道路的内城路工东局和路工西局，每局设总办1人。善耆上任之际，严复曾上书提出一个“最为简当”的修路办法：“若略仿关税办法，畀以忠实可靠久食华禄之西人，令集公司筹款，而我与之订合同，立年限，给予水火捐税之权，则国家度支可无出角尖之费，而岁月之后，京城道里不期自治。”严复上书之法的要点，在于出让部分路权换取外资，或因触及路权，善耆对此未作回应。

善耆督修街道，先雇用外国营造司对北京要紧干路测量摸排，初期勘明各段街道需要改造之处合计约80里。对勘明之路，他计划借鉴西法，“路底以大石及碎砖填固，上加碎石，逐层铺筑，用碾地机压平，两旁修砌砖石明沟，以泄沥水，务使坚实经久”，以“与使界颉颃”。由于碾地机器需用淡水鼓动气机，且碾地亦须用水灌浇，善耆还计划采用日本开井之法，分段开治数井，如此“既便工程，尤利民食”。为落实路工，善耆向朝廷申请款项，他在折中说：按侍郎胡燏棻原奏，修路每里计银3000余两，合计约20万两，现“经营造司反复勘核，恐尚不敷。惟有将来鸠集各工，择其价之最廉者兴办，庶可稍省。然即以三千余两计之，则业经测量之里数已非二十万两所能竣事，统俟办有头绪，再行请旨添拨。至养路之费，拟将车捐、铺捐渐行试办，总期有裨工费，不拂舆情，以仰体朝廷整顿地面，矜恤小民之意。惟现在应领之修路款项银二十万两，应请旨饬下户部，照数拨给，以济要需”。

或因“人情尚不免疑忌，而款项亦不免支绌”，善耆上任后虽然“办事苦心”，但京师街道事务时逾一年尚“不能刻期赴工”。1904年1月18日，清廷指派外务部尚书那桐接替善耆署理步军统领暨工巡局事务。那桐管理工巡局事务三月余，自称“经理渐有端倪”，于4月25日奏报京师修路情况：“现届春和冻解，正兴工作之时，石路亟宜修造，第雇匠募夫及购运砖石灰砂、应用器具，事极繁难，非熟悉工程之员难期胜任”，遂选调顺天候补知县王以安为总办，江西候补知县丁惟忠为会办，一同承修。路工于4月12日开办，起自崇文门内大街，工巡局要求“逐段前进，务令工坚料实，一律砥平”。在那桐接手一年多后，工巡局开始改修东城东四、王府井等处街道；在西城另设分局，将西华门至西直门“跸路所经”之处，“一律起修马路”。

在办理内城路政的同时，工巡局也在创兴外城路政。北京外城街道向因经费支绌，“仅能雇夫取土，分段填修”，由于土质软松，一经大雨随即塌陷，坎险泥泞，“行路不胜其苦，车载尤觉难行”。工巡局拟仿内城，“参照津沪暨东西各国修路成法”，购备砖石、灰砂及碾路机器，雇匠募夫，“铺石碾压，砌沟泻水，以期一律坦平”。工巡局勘察后将待修外城街道分为数段，“由正阳门桥至永定门，长九百三十八丈四尺为一段；由崇文门石桥迤西至东珠市口，长七百七十丈为一段；由西珠市口至广安门，长一千三百五十五丈四尺为一段；由宣武门至菜市口，长三百二十四丈为一段，通计三千六百十三丈八尺，约合二十里有奇”。而将这些路段全部修好，需银11万余两。工巡局议定，先修正阳门桥至永定门一段，向户部申请拨付修路款项和“购制器具及桥井种树各项费用”，约需银48000两。

1905年8月5日，清廷谕令仿照内城工巡局，设立外城工巡局，派左都御史寿耆、副都御史张仁黼，会同尚书那桐通盘筹划，同时裁撤巡视五城及街道厅御史。10月8日，清廷正式设立巡警部，管理“所有京城内外工巡事务”。巡警部下设五司，其中警保司下设工筑科，“掌京城内外道路”；营业科则负责车捐征收以及京城街道所设电灯、自来水等设施的维护。

京城民房参差，难免侵占官道，修筑这些街道先得拆除占用官道的民房。巡警部在每条待修道路的旁边张贴告示，“谓民房之参差者大概侵占官道，速令一律拆毁，以期展拓地基，整齐划一”。寓居宣武门外大街的监察御史王诚羲观察到，巡警部告示谕饬宣武外大街两旁居民拆房修路，“计路西三十一家、路东四十九家，有全令拆毁者，有拆一丈三尺、一丈一尺者，有拆九尺、八尺、七尺、六尺、四尺者，有拆七尺五寸、六尺五寸、六尺四寸、四尺六寸者”。在王诚羲看来，巡警部拟将京师街道全部改修马路，尽管顺乎时势，但对民众生活造成了一定影响。京师之民“率无恒产，多赖数间市屋招租营生，藉以养家”，市屋一旦拆毁便失去生活来源，情急者“遂至轻生”。尤其是庚子事变后，京师民众生计已“万分拮据”，如果再添加拆房修房之费，民力将不堪承受。王诚羲上折奏请变通，“凡外城兴修马路，如遇街道过狭、房间最密之处，即当变通办理，其马路以外，但求能通大车，不必务求宽广整齐，徒饰外观”，至于应拆之房，应当“酌助修费”。山东道监察御史李灼华也持同样看法：“京师自庚子遘乱，拳祸扰之，溃兵掠之，联军之阨，土匪之横，民困未苏”，巡警部兴修马路牵涉大量民房，而“房屋移步则换形，阶缩尺地则门面即不能存，门面改修则市房后房皆相率牵动，是掣首而尾应也”，故“苟非大拂乎政治，无妨稍顺乎舆情也”，应尽可能通融处理。不过，京师修路虽然波及民房众多，但因修成之路“矢直砥平，行人称便”，民众对修路从先前的抵触逐渐转为认可，京师在庚子后并没有出现维新变法时期总理衙门疏散前门大街商户棚摊时讹言四起的情况。

1906年，清廷为预备立宪厘定官制，11月6日谕令将巡警部改为民政部，前巡警部左侍郎毓朗暂署民政部尚书。1907年4月，民政部尚书改由大学士那桐兼署，6月又改交肃亲王善耆。清廷成立民政部，除了将路政进一步专责化，还有解决“库帑支绌”的现实考量。如《民政部奏筹款修理京师街道沟渠折》中所称：路政工程浩大，核计例领银两“不敷甚巨”，而“库帑支绌”，“拟由臣部设法自行筹拨，以济要需，其常年例领银两，应自本年即行停止，以重库储”。

从工巡局到民政部，专责京师路工的机构走马换将，不断变更。不过，随着清末新政的推行，北京展修马路未曾中断。瞿兑之记有北京“庚子后大兴马路工程”，相关统计大致也能印证这一说法。自工巡局开工修筑北京马路始，清廷统一规划，勘定整修街道，统筹经费，专款专用。从1904年东华门大街马路竣工至1911年，共修整街道82条。按马路段统计，内城共修11段，外城共修4段。其中，1904—1907年工巡局、巡警部主管时，内城修筑7段，外城修筑3段，内城用银约33.7万两，外城用银约10.4万两。民政部主管时，按照原勘路段赓续兴修4段，将内城由第八段起修宽街、地安门、鼓楼往东至交道口、安定门大街、北新街、雍和宫、五道营、东直门大街、东四牌楼东面至朝阳门大街等处干路，并添修铁狮子胡同、嘎嘎胡同、大甜水井、梯子胡同各支路；第九段由西四牌楼往西至阜成门大街；第十段由西交民巷、刑部街往西至西长安牌楼、西长安街西口；第十一段由皇城内北长街、西板桥、地安门内至景山、三座门、北池子、东华门至东安门、望恩桥，各处干路一并修筑整齐。内城共修马路约合35里，各项开支用银24.5万两。外城接修第三段崇文门大街至蒜市口、东珠市口至大石桥以西一带干路，改修大栅栏、珠宝市、粮食店、西河沿、廊坊头条、纸巷子、煤市街、观音寺及打磨厂等九条支路，共修马路约12.6里。又于原勘路线以外，动用撙节余款，陆续展修内城之石驸马大街、繖子胡同、三转桥、鼓楼往西至德胜门、甘水桥北口至什刹海、蒋养房胡同起，至德胜桥往北，至段家胡同各段马路，并补修富贵街石路暨补种树株。民政部接修、展修内外城马路工程用银总计约33.7万两。

晚清政府历经内忧外患，库帑捉襟见肘，但迫于种种压力，整修北京街道还是不遗余力。当然，整修主要集中在通衢大道，数量众多的胡同街道尚未顾及，且有些街道的整修也未尽人意。如瞿兑之所述，“主其事者殊缺远图，商人复恣意渔蚀公帑，致路基不固，又不修暗沟，而仅以砖砌明沟于路旁，大为观睹之碍”。尽管如此，京城风貌也为之一变。当时有人曾畅想：“现今北京兴修马路，内城外城，将来一律都修成了，真是非常的平坦干净，大家看着也都豁亮，把旧日那些个坑洼地方都垫起来，那些个肮脏地方都除净了，大街大面上，换了一个文明的气象，这不是个好吗！”新修马路仿西法拓宽碾平，路旁绿化，且置路灯，相比从前“中高数尺，左右两路，既形逼仄，又随意排列货摊，车马行人，拥挤尤甚”之旧街，无疑既美观，又耐用。正阳门外道路是清末北京最早改修的马路之一，后有人赋诗赞曰：“正阳门外最堪夸，王道平平不少斜。点缀两边好风景，绿杨垂柳马缨花。”1911年出版的一本师范讲义中记述了北京街道兴修前后的变化：“城中街道宽广，马路喧闻。近年建筑马路，四方通达，交通之具，旧惟肩舆骡车，近则马车、人力车咸备。文武衙署、大小学堂及王公府地、各国公使馆，错置其间，而市廛亦甚繁盛。”可见，清末北京街道的马路化，一方面改善了交通，另一方面也给城市生活带来了活力。

**结　语**

京师为首善之区，“街市通衢，观瞻所系”。晚清时期的北京街道严重失治，路况脏乱，已成“观瞻”之痛。为顾国体、利民生，忧世之士提议整修。整修北京街道在当时面临中法与西法的抉择，由此引发争论，其中牵涉政治、经济、文化诸多方面问题，反映了师夷与排外相互纠缠的时代情绪，以及趋新与守旧的政治斗争。其中，主张西法者着眼于富强，认为西式马路利于交通，具有北京旧有道路所没有的许多优点，是西方富强的始基；反对西法者则着意于伦理，担心仿西法改造街道会增加民生负担，扰乱礼制。北京的街道改造受到中法与西法之观念博弈的影响，不过在实践中，最关键的因素还有经济支持。受经费制约，北京的街道改造只得选择开支较少的西式碎石马路。

清末北京街道改造是城市治理变革的一个方面，牵动了城市治理其他方面的变革。为了推进京师马路工程，清政府在推行新政的过程中设立专门的修路机构。随着街道改造的深入，城市排污、公共卫生、街道设施、交通工具等方面的变革也逐渐涉及。负责修路的机构也相应地从工巡局发展为民政部，路政由此被民政收编。修路机构的变化暗示了城市综合治理的来临，而在城市治理的整体变动中，北京的街道改造也就超越“观瞻”，走向“民生”。从服务于皇权到服务于民生，北京的街道改造在价值取向的递变中，开启了北京城市治理的现代化之路。

清末北京的街道改造“上关国体、下全民命”，其中有个有趣的变化，大街中央原来凸出的御道在平整后消失。前揭熙麟反对仿西法整修街道时曾言，“街道变，人心举变”，未想到一语成谶，不久后中国便迎来了千年变局。当然，街道与人心的作用是相互的，人心变，街道也会变。民国肇建后，北京设立负责城市综合治理的市政公所，谋求现代意义的市政，而在市政中，修路由于与卫生、兴业等关系密切，被视为重中之重。民初城市治理观念上的这些变化，推动了北京街道的后续改造和现代化。当然，这一切离不开清末的街道改造。