

Shanghai, 1927-1937

Municipal Power, Locality, and Modernization

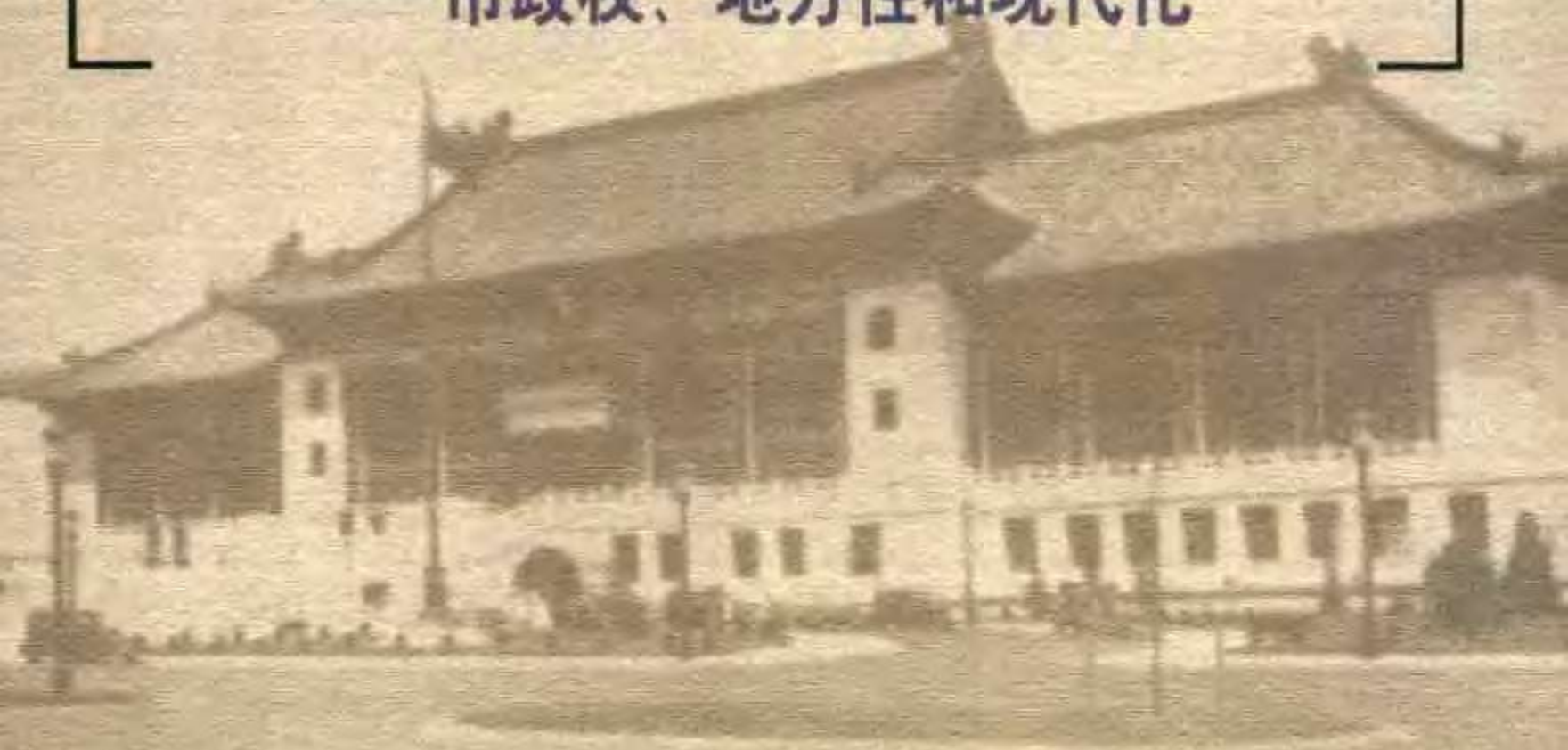
The Series of Translation concerning Shanghai History

[法] 安克强(Christian Henriot)/著 张培德 辛文锋 肖庆璋/译

上海古籍出版社

1927-1937年的上海

——市政权、地方性和现代化





K·608 定价:25.00元

ISBN 7-5325-3815-X



9 787532 538157 >

Shanghai, 1927-1937

Municipal Power, Locality, and Modernization

The Series of Translation concerning Shanghai History

[法] 安克强(Christian Henriot)/著 张培德 辛文锋 肖庆璋/译

上海古籍出版社

1927-1937年的上海

——市政权、地方性和现代化

图书在版编目(CIP)数据

1927~1937年的上海市政权、地方性和现代化/(法)
安克强著;张培德,辛文锋,肖庆璋译.—上海:上海
古籍出版社,2004.8
(上海史研究译丛)
ISBN 7-5325-3815-X

I .1... II .①安...②张...③辛...④肖...
III .城市-政权-研究-上海市-1927~1937
IV .D693.62

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2004)第 065804 号

1927—1937 年的上海——市政权、地方性和现代化
Christian Henriot
Shanghai 1927—1937: Élite locales et modernisation dans la Chine nationaliste
© 1991 École des Hautes Études en Sciences Sociales
English translation © 1993 The Regents of the University of California
本书据加利福尼亚大学出版社 1993 年版译出

上海史研究译丛

1927—1937 年的上海

——市政权、地方性和现代化

[法]安克强(Christian Henriot)/著

张培德 辛文锋 肖庆璋 译

世纪出版集团 出版、发行

上海古籍出版社

(上海瑞金二路 272 号 邮政编码 200020)

(1) 网址: www.guji.com.cn

(2) E-mail: guji@guji.com.cn

(3) 易文网网址: www.ewen.cc

发行所 上海发行所发行经销

商务印书馆 上海印刷股份有限公司印刷

开本 787×1092 1/18 印张 12 $\frac{12}{18}$ 插页 5 字数 233,000

2004 年 8 月第 1 版 2004 年 8 月第 1 次印刷

印数:1—4,100

ISBN 7-5325-3815-X

K·608 定价:25.00 元

如有质量问题,请与公司管理部联系。T: 56628900×813

上海高校都市文化E-研究院规划项目
上海社会科学院“上海城市研究”重点学科项目

《上海史研究译丛》编委会

顾问:

张仲礼 陈 绛 魏斐德(美)

编委(按姓氏笔画排列):

马 军	马学强	卢汉超(美)	叶文心(美)
叶凯蒂(德)	毕可思(英)	安克强(法)	张晓敏*
周 武	周育民	高纲博文(日)	梁元生(香港)
熊月之*	黎志刚(澳)		

有*者为执行编委

执行编辑: 张晓敏 吕 健

本书责任编辑: 李志茗

美术编辑: 黄 琛

技术编辑: 富 强

《上海史研究译丛》

前 言

上海这座城市，既饱经沧桑，给人以复杂的历史感；又生机勃勃，给人以常新的时代感。用得着一句老话：“周虽旧邦，其命维新。”

上海史研究，历来备受学术界关注，海外学者更是情有独钟。即使不算一百五十年前麦都思对上海历史的简单描述，也不算稍后麦克莱伦的《上海史话》、裘昔司的《历史上的上海》，单从1921年、1923年寓沪英国学者兰宁、库寿龄共同推出的功力深厚的两大卷《上海史》算起，海外学者对上海史的研究已有80个年头了。尤其最近二十多年，海外上海史研究更明显呈现“四多”，即项目多、会议多、成果多、人才多。在美国，西部伯克利、洛杉矶、俄勒冈，东部康乃尔、哈佛，北部密西根，都各有学者在研究上海史。日本、德国、法国、英国、奥地利、澳大利亚，我国的香港、台湾，也都有学者在从事上海史研究。日本有上海史研究会之设。加州大学伯克利校区因研究上海史人多势众，在美国学术界曾有“上海帮”之谑称。

上海史已是海外汉学界公认的热门话题，堪称显学。

海外学者究竟发表过多少关于上海史的著作，难以确计。据不完全统计，自1980年代以来，美、德、法、英、日等国关于上海史的博士论文已有不下三百篇，正式出版的上海史著作不下五十部。

上海史是内蕴极丰的富矿，开采眼光、冶炼技巧因人而异，其产品自然也多姿多彩。有的对社会史、文化史感兴趣，有的对政治史、经济史感兴趣；有的纵贯古今，有的横跨多门；有的以资料翔实著称，有的以议论充当见长。他们共同构成上海史园地的繁盛景观。

上海史早已是一门国际性的学问,翻译海外上海史研究成果是上海史学科建设的重要组成部分,对中国城市史、近代史、社会史、文化史、经济史等学科建设也有积极意义。《上海史研究译丛》遂应时推出。

本丛书所选各书,是我们接触到的优秀著作中的一部分。还有一些书颇具价值,但或因已有中文译本,或因翻译版权联系未妥,未能列入。遗珠之憾,尚望鉴谅!

本丛书编委会成员除了上海的学者,还包括美国、德国、法国、英国、澳大利亚、日本等国家和香港的学者,他们都是上海史研究专家。在《译丛》组织出版的过程中,他们帮助推荐作品、联系版权、校订译文,付出了很多劳动。

本丛书具体翻译工作由上海社会科学院历史研究所和上海古籍出版社组织。

张仲礼、陈锋、魏斐德(美)三位著名学者多年从事上海史研究,欣然担任《译丛》顾问,帮助规划全局、解决疑难问题,使丛书增色不少。编委会特此表示感谢。

《上海史研究译丛》编委会

致 谢

本书起初是在巴黎第三大学白吉尔(M. C. Bergère)教授指导下的博士论文“1927—1937年上海市政府”。研究工作总是一种个人行为,同时又离不开集体。我要感谢所有对这本书提供帮助的人,特别是白吉尔教授,她悉心指导我的论著,并鼓励我将其出版。

我还要感谢莱曼·范斯雷克(Lyman P. Van Slyke)和哈罗德·卡恩(Harold Kahn)对我在斯坦福大学及朱丽亚·童(Julia Tung)对我在胡佛东亚图书馆期间所给予我的建议和大力支持,他们以无穷的善意泰然回应我无数的求助。

本书没有皮埃尔-伊汀纳·威尔(Pierre-Etienne Will)的仔细和耐心审阅是不可能完成的,他指导我改写了最初的稿子。还有伊维斯·西瓦里(Yves Chevrier),他审阅了最后的文稿,并除去其中的杂质。我真诚地感谢他们,至于本书的缺点,那完全是我的责任,而与他们无关。

本书的完成还得益于法国青年研究者基金的资助,它使我能于1982年访问中国;还要特别感谢ITT国际协会的奖学金,由于它,才使我能花一年(1981—1982)时间在斯坦福大学和胡佛研究所查阅和收集资料。

导 言

19世纪末,当上海开始显示其作为中国首屈一指的贸易港口以及主要的金融和工业中心的地位时,它发现自己处于实施众多政治目标的十字路口。在一次次被追求、被攻击、被诋毁中,上海既成为各种争权夺利者的竞争场所,又成为他们成功或失败的一个重要因素。

1927年出现的国民党政权标志着上海开始了一个新时代。建都南京的国民党政府是脆弱的。新政权控制的只是一小部分地区。国民党传统的根据地广东在其控制范围之外。其他新征服的省份依然为原来的统治者所控制,他们几乎都不愿意去服从首都的命令(特别是财政方面的命令)。上海于是成为致力于在这个城市建立控制权的新政权的支柱,甚至是至关重要的核心中枢。

于是在这个大商业都市的编年史上开始了独一无二的实验。一个现代化的行政机构欲把这个城市的命运掌握在自己手中——当然不是全部城市的命运,其结果由具体实验性质而定,因为上海这个城市包括的两个区域(公共租界和法租界)的行政权是掌握在外国人手中的。这两个区域在任何意义上说都共同构成了这个城市的中心。这种情形——事实上这个城市的管理被分成三部分,而中心部分在它的控制之外——还仅仅是中国市政府所要解决的问题之一。中国市政府尽管真诚地渴望表现它自己作为上海的最高当局,但只是一种幻想,事实表明它不会有跨越这个障碍的任何行动。

以上海作为特例了解在国民党政权下的一个中国市政府的运作体制,是本研究的课题。尽管近几年出现了大量论述中国晚清城市社会史的著作

和有关民国时期(1912—1949),特别是 1927 年(其时国民党政权重建了表面上的统一,并将其作为与现代化的任务相联系,尽管有不确定的意图和不相等的结果)以后城市机构与社会和政治变化之间的联系等方面的论著,然而历史研究的这个领域到写作此书时几乎还是空白。^①

相当丰富的原始资料(在更广泛的范围来看,这样的资料是相当不够的)以及自从 19 世纪中国开放以来由于外国人的到来而引起的第一次现代化浪潮得到的收获造就了上海作为评价这个政权和城市精英的现代化趋势不可替代的优越地位。本书对该城市历史的研究着眼于社会和政治的交汇,因而是对目前已有的关于上海社会发展的生动描述,就如对该城市的无产阶级和资产阶级社会生活所作描述的适时补充。^②

根据这个观点,本研究提出三个问题。首先是关于市政机构的性质。这将通过描述该机构的起源,分析它的运作模式及其采取的手段和确立的目标来进行探讨。第二个问题涉及到现实的市政权力:那些为此而角逐的人们,他们的动机和策略,以及他们围绕市政府的工作而竞争的结果。这个问题将通过有系统地描述掌权人物及他们的行为模式,以及通过研究他们争夺权力的方式来加以考察。第三是企图确定中国市政府的具体行动计划以及在这个城市实施的改革。

给市政府命运带来沉重压力和种种抑制的因素需要被放到更广阔的历史责任和过去的遗产的范围中去观察。尽管有其新特点,在上海进行的实验无处不在;这不是纯粹政治决定的结果,而是本世纪初在中国尤其在上海开始的地方机构发展的漫长过程的一部分。这个过程是曲折起伏的、断断续续的;更确切地说这个过程是前进和后退、稳定和中断兼而有之。而且,要在上海建立市政机构的种种意图都发生在这样的背景之下,即国家的官僚逐渐地呈现出抑制地方的积极性,而地方机构,除了极少时期,从来没有能够摆脱官僚监护的束缚。

这种机构经常朝着更少“大众的”和“民主的”(这些词汇的确切含义将在第一章加以定义)方向发展,这在那些界定每一阶段法律行为的机构的法律文件上可反映出来。在国民党人的政权之下,这个进程加速了,官僚的束缚更紧了。建立地方机构的方针毫无疑问是以突出国家的作用为基础的。人们发现表达的途径由于法律的复杂性而不断地减少,且最终被堵塞。在上海,政府的意图是运用这些法律建立一种障碍,难以打破的障碍,从而阻止人们对总的法律概念,甚而对确实存在

的市政府产生疑问。

然而这个政府最高权力的概念并不意味着市政府行动的绝对自由。新一代的政治斗士；国民党中年轻而有野心的少壮派渴望领导角色；同时，地方名流，这些迄今为止在该地舞台上的主要演员还没有消失在舞台两侧。两个竞争集团各自按照自己的方式质难市政府并试图扭转它的政策。市政当局首先成了国民党地方党部机构的一次抗议运动的目标。怀疑市政府领导——他们正统的政治观念并不总是毫无问题的——和以党的特权和权力的积极保护者姿态出现，国民党的斗士们不断用批评和要求骚扰市政府，试图使市政府成为他们所希望的工具。

结果，他们介入了同另一集团的冲突。该集团希望建立一种稳定的地方当局，而他们将是一种稳定的地方当局的受益者。随着时间的推移，这个更确切地说是作为资产阶级的集团变得空前削弱，直至该集团变成仅仅是上层知名人士、金融家和企业家的圈子，他们同这个政权的联结是建立在其中许多人同当时的中心人物蒋介石(1887—1975)的私人关系上的。他们与市政府领导的关系及他们的经济力量使得这个集团的成员——尽管不断受到党的代表的抨击——能够对市政方针提出意见和发挥影响，有时可起到决定性的作用。他们营造了这样的印象，即没有他们，在上海什么或总是做什么也做不成。

从1931年9月日本侵略东三省之后的事件可看出商人集团同国民党斗士之间的对抗明朗化了。市政府试图保持中立，避免表示其对商人集团的同情。结果，它发现自己不情愿地被拉进了一场没有人能真正控制得住的运动之中。1931—1932年冬天，一场猛烈的抵制日货运动的发展导致了主张强硬路线的学生们和总体上更温和稳健的商人们之间的冲突，国民党地方党部既试图保持对前者的紧密控制，同时又想利用这个运动以削弱后者。在此过程中，国民党地方党部采取激烈的方式，酿成了骚乱，而其本身则最终成了骚乱的牺牲品。

抗议的浪潮也波及到了市政府，它几乎被这遍及全市的混乱局而所毁。然而，政府由于此次经历而变强并更自信于它的权威，这权威由于1932年1月日本对上海的进攻引起的同仇敌忾而得到加强。它必须面对的严重考验，给其提供了机会来证明它在非常困难的情况下，对处于困境中的群体采取行动和提供帮助的能力。在这混乱当中，国民党地方党部的权力一度崩溃，而同时，控制这个城市经济生活的地方名流小团体引人注目地恢复了他

们在市政机构内的地位。

上述概述提供了一个市政府赖以形成、并且在此基础上设想和实施其城市发展政策的政治和历史背景。若不事先对可以从中获得的资料进行研究,即事先对这新的地方管理机构的内部结构进行考察,就不可能理解市政府的城市发展政策。传统制度方面的探讨似乎还不足以达到这个目标。把研究集中在市政府职员,尤其是主要的领导官员方面证明是更富有成效的。这种“人物传记学”方法使我们有可能理解该正式结构作用与看上去更琐细的运作,及市政府官员内部存在着的非正式关系。缺乏对于近代中国社会和政治生活中这一极为重要的事实的认识,所作的分析将触及不到最本质的东西。这一研究方法不仅有助于研究市政管理机构的内部运作,而且有助于说明市政府领导层与中央政府、地方精英及国民党上海市党部之间的关系。

对市政府财政资源与政策的考察构成了本研究的精华部分。仅仅一连串的数字尚不足以说明市政府面临的所有问题。在考察它的财政政策之前,必须先考察这新的行政机构的性质、它巩固其地位和获得社会认可的能力、它的信用和正统性。由此引出对市政府和当地居民之间关系的研究,当地居民包括精英与小纳税人群体,他们针对某种特定社会条件的抗议活动常常妨碍市政府领导的现代化计划。所有这些因素为评价市政府十年时间在他们限定的范围内城市管理的成就,或者说是有限的成就,提供了依据。

城市功能和城市居民生活方面的进步当然不是微不足道的。市政府五花八门的活动性质排除了对各个方面任何详细考察的可能性,以至某些活动其象征意义超过实际意义。无论如何,最具重要意义的活动已如本研究前面部分提出的问题那样被引证、说明和分析。用这样的精确性来描绘它们也许不是十分必要的。但被视为关键的问题是:究竟其是被贮藏在那些更实在的、已被实施的计划之中还是存在于那些依然停留在制图板上的宏大构想中。就像一位美国历史学家所指出的,即使几乎没有取得什么成就,它也不应被忽视。^④在这十年过程中,许多劳力、智力和资源已经投入,我试图公正地再现这些成果。

将要看到的整个印象是一份相当明确的资产负债表,甚至有些迹象表明太多的时间和精力被浪费,以及1937年达到的均衡仍然是脆弱的。中日战争给进入成熟期的实验(虽然它的稳定发展在任何情况下因为没有合适的制度和经济的稳定而缺乏保障)画上了句号。

-
- ① Elvin 的开创性工作之后有许多值得提及的研究：Sanford 1976；Skinner ed. 1977；Rowe 1984 和 1989；Johnson 1986；MacPherson 1987；Bernstein 1988；Goodman 1990；Kwan 1991；Wakeman 1992。民国时期已有若干著作论及：Coble 1980；Coleman 1984；Fewsmith 1985；Hershatter 1986；Honig 1986；Strand 1989。
- ② 特别参见下列著作：Chesneaux 1962；Honig 1986；Bergère 1986；Roux 1992；Henriot 1992。
- ③ Greisert 1979。

目 录

致谢.....	1
导言.....	1
第一章 历史的重负.....	1
缓慢的酝酿.....	2
地方自主的扩大.....	3
新的市政机构.....	5
1911：短命的胜利.....	6
漫长的等待.....	7
国民革命的希望.....	8
新政权的创建.....	10
第二章 法律要旨.....	14
市政法规：先例.....	14
1927年的法规.....	15
管辖权的争论.....	16
1928年和1930年的法规.....	19
市政府机构.....	19
市参议会.....	20
第三章 市政权和地方精英.....	24
国民党地方党部.....	24

国民党的少壮派在上海	25
初次尝试	27
1929 年的代表大会及其影响	28
1930：坚持党的主张	30
1932—1937：出现瘫痪	32
地方名流的小圈子	33
1927 年的市参议会	34
名流悄然官复原位	35
商团的改革	36
1932：恢复	37
市参议会的责任	39
第四章 1931—1932 年的危机	46
抵制日货运动	46
日本的反应	48
国民党的作用	49
民族危机与地方冲突	50
12 月 8 日事件	51
上海的政治和社会动荡	52
国民党地方党部的瓦解	53
市政府的重组	55
走向同日本的对抗	56
日本的侵略	58
紧急救济的组织	59
战区的恢复	61
重建	63
重建计划	65
民众中的抗议运动	66
第五章 市政府职员	75
主要的市政府官员	75
市政府职员	85
第六章 市政府财政	97
市政府的财政机构	97

市政府附属的财政机构	99
市政府的收入来源	100
市政府的财政困难	103
市政贷款	110
财税改革与商人的不满	113
第七章 城市规划	124
市内的住房和交通	124
上海公用事业	127
大上海计划	128
市政规划	129
第八章 现代化的试验区	137
教育政策	137
当局和管辖权的争论	137
市立学校	138
私立学校	141
租界的教育	143
民众教育	144
开展识字运动	146
公共卫生政策	147
学校卫生	147
社会卫生	149
公共卫生基础设施的发展	150
第九章 传统与现代化	157
社会事务局工作范围	157
运作方式	158
大米战	158
对贫穷的挑战	161
与慈善机构的联系	161
难民问题	162
控制贫民窟的斗争	163
人民信贷中心	165
结论 国家、党派、精英与中国社会	171

附录 市政府中的关系.....	181
参考文献.....	188
译后记.....	211

第一章

历史的重负

在中国,市政机构的发展较迟。据我们所知,中国没有与欧洲相类似的经历,从12世纪起,欧洲城市就通过特赦从国王和贵族那里获得了自由。解释这种不同的理由之一是中国官僚政治维持其对社会的控制无所不在,以及与潜在的竞争者保持相当距离——尤其是商人,他们的财富和集中在城市使他们成为潜在的力量,但他们在孔子的价值体系中得不到尊重。

这个观点必须加以修改,因为事实要复杂得多。实际上,政府与商人之间有着事实上的联系,尽管商人总是遭受政治上的排斥,被拒之于权力之外。他们似乎从未发展成一个可能挑战根深蒂固地信守国家官僚政治至上的同一团体。^①与此相反,官僚地位显赫,甚至商人们认为值得追求的唯一经历是成为达官贵人。商人们利用中央政权衰弱或已经崩溃的时期来增加他们的自治程度,但他们从未能把经济力量变成政治权力。^②

近年的研究成果已经表明城市的社会结构能够提供很大部分的解释。这些研究成果指出城市人口参差不齐的特征与其来源于不同地域有关:城市人口主要由不断流动的旅居者组成。为应付他们离乡背井的状况,他们会合在会馆和同乡会。这些会馆和同乡会仅仅增大了众多群体各自的特征,防止构成同一和坚固的城市阶层对官吏更有利,这些官吏能利用这种分裂的社会结构为他们自己的目的服务。除此而外在宏观经济学层面上存在的两个相对独立的系统——一个是结合官僚政治的不同基层组织的行政管理系统,一个是反映经济生活运作和连接贸易中心的“自然”系统——引导他们各自向着某一系统开展活动,阻碍了官僚和商人走到一起。直到近代

以前,这些状况并没有特别有助于地方绅士组成机构参与管理他们的城市。只是到了 19 世纪中叶那些传统的团体(例如会馆和同乡会)开始在某些城市会合,并且不仅对其成员提供服务(经济、消防、治安),而且开始将这些服务扩展到全体居民。按罗威廉(William Rowe)的说法,汉口情况就是如此。在汉口,一个独立的城市阶级正在出现,这导致某种土生土长的城市精英或者说资产阶级的形成。这种现象是否在其他城市也是如此,或只是在汉口是这样,依然是一个有争议的问题。顾德曼(Brynn Goodman)关于 19 世纪中叶和民国初年期间上海的研究倾向于指出地方特性压倒城市世界主义,虽然第一个名副其实的市政机构是由上海绅士在 19 世纪末建立的。^③

缓慢的酝酿

伊懋可(Mark Elvin)已经对市政机构的形成和逐渐发展的特例作了生动的描述,他不认为这种机构起源于清政府。这种现象涉及各种因素。无可争辩,19 世纪清政府的权力逐渐衰弱。潜在的经济危机开始显现,同时代表清政府的那些权力正在各种地方暴动的作用下趋于崩溃。^④太平天国起义造成清王朝混乱的同时,在其影响所及的地方造成了一种不安全感的增长。

在这变幻莫测的强烈运动中,地方绅士自己组织起来以挽救清政府权威的衰落和保护地方秩序的延续,这个阶段被认为具有新的意义,因为它表明地方精英自动地承担起了迄今为止一直由政府垄断的责任。即使清王朝设法打垮起义并重新控制全国,它也不能取消这不情愿的权力委派。^⑤

在上海本身某些传统的团体经历了变化,这使得他们更经常地介入政治生活,在这些团体中,慈善性的组织起了主要的作用;它们早期所从事的主要活动与救助穷人和孤儿有关。现在他们逐渐将他们的活动领域延伸到这样一些任务,诸如筑路、维持小股的治安力量和建立消防队,政府当局企图把他们的干预维持在最小程度,因为这些活动已经习惯性地遗留给了地方精英去做。在这些慈善组织中,地方绅士,尤其是商人已经获得了优势地位。

其次,会馆这个此前只对其同业成员开放的社团开始有系统地组织和把他们的互助服务延伸到更广大的社会方面。最后,一种新的机构“局”在清代(1644—1911)末年建立起来,局通常负责特殊的任务(如征收某些税

款、管理邮政和电话服务及军事设施等),它是一连串改革的结果,改革在某些特殊情况下最终导致上海第一个市政机构的诞生。^⑥

然而,这一创举是由清政府当局开始做出的。1894年6月,知县黄承暄提出沿黄浦江向南到法租界修一条路,这个提议至1895年12月由于南市马路工程局的正式成立而付诸实施。待该项工作一完成(1897年11月),该局已变成了维护新路和给予地方绅士一定自主权的机构(马路工程善后局)。这些自主权包括维持60人的治安力量和负责街道的清洁和照明。为筹措这些活动的经费,该新机构被赋予征收某些(船运、陆运和商店)税款的权力。^⑦

地方精英在城市事务中显示出正在增长的影响,毫无疑问在某种程度上是1895年中国蒙羞地被日本打败以后,一批主张改革的知识分子在其中起领导作用的争论和思考的大潮所激起的。运动的领导人物——康有为(1858—1927)和梁启超(1873—1929),他们要求在更大程度上重视政府问题和呼吁制度上的改革(包括某些选举地方议会权力的委派)——他们本身是地方精英中更广泛的思潮的一部分,按他们的说法,他们的目的是阻止中国已经开始了的衰落的进程。^⑧这些想法酝酿十年以后已经赢得了大部分民族精英的支持。^⑨鼓舞绅士主动建立南市马路工程局的一个更直接原因显然是外国人在租界建立了市政机构。

在此情况下,上海绅士集团,以李钟钰(1854—1927)为首在1905年向道台袁树勋(1847—1915)提出建立总工程师局(城厢内外总工程师局,更多的称之为总工程师局,本翻译均以此名)。^⑩经由以李钟钰为主角的谈判,袁准许“由地方绅士和商人公正推举董事会来管理城厢内及周边地区所有马路、照明和治安有关的事务”。举行了若干次会议,推举出76名代表,道台在这些人中圈定最后的董事名单。^⑪必须注意到这个革新也是对于担心外国人在上海接管新的领地和取得新的特权的一个回应。^⑫

地方自主的扩大

虽然这些变化发生在城厢内,那是在上海的南部,然而它们也影响到了其他区域,这些区域全是独立的自治实体。^⑬1898年当局和某些外国人之间发生了关于吴淞的讨论,他们希望开港以便利这个地区。9月份,吴淞开埠工程总局被成立来实施港口建设的工作。由于财政方面的原因,这项工

作仅修筑了几条马路就停止了。在这个插曲中,大清帝国文职官员的力量一度再次胜过地方绅士,不过这也许被认为是仅有的事实,即工程局暂时被阻止向更加自治的方向发展。^⑭

在位于公共租界东北方向的闸北,那些担心租界扩张损害华界利益的商人们从1900年起采取主动建立了市场,然后建筑了他们自己的道路和桥梁。这个计划被证明是财政方面的失败,必须由政府当局来接办。然而这个主意未被放弃,1906年5月,北市马路工巡总局诞生了。虽然这是一个民间创始的机构,清王朝政府部门也依然关注此机构;直到1911年一个事实上由地方绅士控制的组织机构才最终建立起来。^⑮

在浦东存在着另一种急需要做的事,喜怒无常的黄浦江经常对缺乏足够维护的堤坝带来损坏,整个地区频繁面临洪水灾害的威胁。1905年9月,知县责令地方绅士进行必要的修理。该项工作结束后,地方名流会商设立一个机构使其能对堤坝提供经常性的维修。会商的结果是1906年9月成立了浦东塘工善后局,该机构的权限扩大到设立治安力量,负责建筑和保养道路,设立学校,分发免费的药物和疫苗给贫民。然而到1914年,它的作用再次缩小为单纯负责维修堤坝。^⑯

这三个尝试最显著地表现了总工程师独一无二的特征。然而这个局处于一种模棱两可的境地。它把它的存在看作是地方当局的支持和上海地区长官的好意。这种不确定的处境到1909年1月18日结束,当时被四面八方的改革要求所包围的清王朝颁布了“城、镇、乡地方自治章程”。该章程宣布了自治的地方政府的领导机构,但保持了复杂的官方控制的机制。事实上除了名称上的变化和对纳税人纳税条件的减少,新章程对总工程师的组织和工作未产生特别的影响。相反,该局成为更广阔的导致各个层面(省、县、市)和全中国“地方自治政府”机构发展运动的一部分。^⑰

不论清政府在这个王朝最后的日子做出了怎样的让步,不满在这个国家继续增长。改革者和革命者虽然各自按照它们自己的方式,然而却是同样坚持和不断地削弱了清王朝的基础。1911年10月的武昌起义敲响了它死亡的丧钟:一个接着一个的省宣告独立,清王朝的覆亡不可避免。在缺乏中央政府的情况下,这些省份建立各自的统治,并随意通过立法使之合法化。11月,江苏省议会(江苏咨议局)通过了一套关于“江苏市、镇临时组织”(江苏暂行市乡制)的规章,其中大部分是基于1909年清政府颁布的规章。根据这些规章,上海被划成地方自治的区域,成了正式的市。城自治公

署后来变成了市政厅,在各个地区成立起来。^⑬

新的市政机构

对在上海建立市政机构的各种尝试作编年史式的观察,需要辅之于对有关运动的发起者和总工程师的组织结构和工作作具体讨论。对处在变动痛苦之中的社会,按阶级和社会阶层来划分是不容易的,然而试图对在上海地区掌握市政活动的发生和发展的这个社会集团作一个更明白的定义,也是可能的。伊懋可谨慎地描绘这个集团是“商人和官员混合”的结果,这个集团的官员是深深植根于其文化和传统的中国社会的一部分,但同时,对新事物是开放的,对新的管理方法是好奇的,最主要的是与中国的进步是相联系的。

总工程师中一些成员属于文人学士,给予他们接近清王朝官方代表的特殊权利,在谈判地方事务中把他们放在同那些代表完全平等的地位。商人,那些某些时候从前学者转变而来的商人在运动中仍然有着优势的地位。这种情况是中国新杰出人物的典型:出现在政治舞台上的当时尚处于形成过程中的新社会阶层,即资产阶级。本世纪初以来,商人已经成功地摆脱了被排斥的烦恼,并获得了对他们的存在(通过商会)的正式承认。^⑭总工程师的建立是他们在政治上崛起的第一步。

虽然总工程师达到了它在上海发展的最高水平,它并不是孤立和唯一的机构。1907年一个类似的组织机构在天津建立,虽然处于地方当局牢牢控制之下的地位。这些组织机构的发展带有中国城市社会主要部分为了更好地维护自己的利益,意欲向清王朝的官僚,并在必要的时候向租界的外国统治者表达它的意见的特征。^⑮这一时期在中国最先进的地区,这种发展具有对创立地方机构及在官员选举方面运用名副其实的选举程序等地方事务承担责任的特点。

总工程师维持了一种毫无疑问的精英统治的特征。确实,它提供了一个比较有效率的,并且显然还是没有腐败的市政机构的范例;但是地方居民,其中绝大部分被排斥在决策过程之外,有时与它的某些行动脱离。然而,作为地方精英统治传统的继承者,总工程师能够保护其本身的权力基础“是使其本身成为对清政府而言是必不可少的,而并不是因为为民意说话”。^⑯

总工程师更为关心的是通过模仿西方式的制度解决管理问题,而不是引进让这些机构从中获得灵感的民主价值。总工程师作了一种尝试,意在将基于欧洲的新的组织形式运用于传统的中国社会秩序。在其研究的结尾,伊懋可给这种新现象命名为“绅士民主”,小心地界定他的这个词语的意思为“一种制度,依此制度在众多市民群中得票多的人通常被选为地方和国家政府的成员,这些成员再按多数票程序决定法规或政策”。^②这一点极其重要,因为这一制度明显地不同于早期的局面,尤为重要的是也不同于市政机构后来的发展,即把权力从资产阶级手中归还给那些国家的代表。

1911: 短命的胜利

上海精英的权力由于1911年的革命而达到了顶点,其时总工程师的头而人物再次处于运动的中心,该运动把他们推到了地方舞台、且不说是全国性舞台的前方。^③

在那之前,总工程师一直小心地疏远国家的政治问题。它乐于维持地方当局和从中国总的变革大趋势中获益。确实,总工程师的若干头面人物在运动中积极地准备章程,义和团运动(1900)之后清王朝承诺的改革在地方精英中激起了一定的热情,从而抢去了同盟会革命党人的风头。这些改革提供了一个框架,绅士们可以在其中建立他们的权力。但是清王朝的犹豫及自1908年起的后退却最终激怒和疏远了大部分精英,这些精英由于失意而转向革命者的营垒。^④

在上海,同陈其美(1878—1916)领导的革命党人之间谨慎的联系已经进行。这些联系很快导致了一个更正式支持武装起义的协议。当陈的军队起来反抗清政府的驻军时,商团的力量像绅士们的影响一样,是一个重要因素,他们努力获得平民和军事长官的支持或使其保持中立。^⑤而且,后者几乎不倾向于去保卫一个固执地嘲笑它的特权的政权。总工程师的头面人物在攻取上海方面起了关键性的作用;1911年11月新政权建立起来的时候,地方名流立即在上海县作为市政机构的临时军政府中占据了重要的职位。^⑥对地方精英而言,这等于全部胜利。

然而快乐的阶段没能维持到最后。在华北的强权人物和军队统治者袁世凯面前,革命党人显然是脆弱的。袁世凯对在南方新成立的政府构成威胁,该政府是不稳固、分裂的,而临严重的、无法妥善处理的经济和社会问

题。1912年2月13日孙中山(1866—1925)在他当选总统(1911年11月29日)之后不到两个月,为他的政治孤立付出代价,为了结束国家的分裂局面而把总统职位让给了袁世凯。在上海,陈其美立即辞职,陈曾揭露袁世凯的反革命图谋并极力反对他上台。上海军政府被解散,其职责移交给了江苏督军,一个袁世凯的亲信副手。

首要关注的是恢复秩序和支撑中央政权,新总统准备挑战省和地方政府的自治,并且不管革命党人(1912年后他们聚集在国民党的名义下)和地方精英的反对。^②在国会(1913年1月)新当选的国民党领袖宋教仁(1882—1913)于1913年3月被暗杀后,革命党人不顾一切地举行起义企图推翻袁世凯,夺回政权。他们在所有地方都失败了。陈其美曾在7月间组织了一支军队起来反抗以图夺回上海,尽管得到总工程师首脑的支持,但还是失败了。

其余的地方资产阶级,他们由于陈及其亲信专横武断的统治而疏远,基本上仍是冷漠处之,不然就是站在袁世凯一边。这次经历过后,袁老是要增加他的权力,比过去更加怀疑地方自治政府机构,他发现这些机构对他巩固国家的政策是一个潜在的威胁。因而1914年2月他颁布了一个命令,在全国取消地方自治机构。^③对总工程师而言,这意味着将近20年来标志着上海生命的事业的终结。地方绅士的成员决不会再重新找到这样一种自治和权力的地位。

漫长的等待

虽然地方自治机构的命运已由于袁世凯的决定而处于暂时中止,但并不是永久性的封闭。起初,县知事恢复了对前自治机构的直接控制,同时任命了若干地方上的著名人士来管理专门的规划。袁不愿意在历史上留下中国地方自治刽子手的名声,于1914年12月颁布了“地方自治试行条例”。袁不断地拖延实施这一条例,打算将其转向可被接受的要求。^④

1916年袁世凯死后,直接对地方自治机构的怀疑几乎没有声音了。上海地方名流不再处于袁的独裁统治之下,倾向于恢复以前的市政机构。1918年他们反复多次地提出恢复自治。虽然当局继续拒绝这些要求,但接受了在闸北重建一个部门健全的机构来代替单一的局的请求。1921年张謇(1853—1926)重建了吴淞商埠局,但四年后该局就因缺乏财力而停止。^⑤

不过在极大程度上，恢复地方自治的主要障碍是遍布中国的政治动乱。

袁世凯死后，在他庇护下创立的军队（北洋军）分解成相互竞争的派系。^①由于没有一个派别能控制其他的派别，中国分裂成一块块由军阀控制的地盘，军阀通过替换联盟来与一个个统治集团保持联系。尽管这种环境不是很有利，形势还是逐渐向着重建地方自治政府机构的方向发展。1924年，市公署在南市和闸北建立起来。此后江苏新的统治者韩国钧指定一批地方名流成立“淞沪特别市筹备会”。他们起草了一个“淞沪特别市公约”，淞沪临时市议会采纳了这个公约，并将其呈递给省当局。该草案被送到北京，未获得民国政府的批准。^②民国政府颁布了自己的一套规章：淞沪市区自治制。事实上，这些文件是类似的，除了给予市长的职权范围之外：政府的设计使市长更多地依赖当局。^③注意到这一点是重要的，因为这是第一次两个草案趋向于统一全部上海城区的行政机构。然而，军阀之间的斗争意味着这些条款不可能被实施。

1925年10月福建的军事统治者孙传芳发起对威胁他的张作霖军队的进攻，并夺回上海。此后，上海度过了相对平静的一个阶段，直到1927年国民革命军的到来。孙希望赢得地方资产阶级，提出了在全部城区以及郊区建立市政府的设想。1926年5月他向名流会议说明了他的计划，并宣布建立淞沪商埠督办公署。^④他自任督办，但把实施这一计划的任务托付给了著名的、在英国接受训练的地质学家丁文江（1887—1936）博士。丁从接收对城厢和闸北市政机构的控制开始，然后建立起一个涵盖整个城区（不对城区作任何区分）的管理机构。

财政资源的匮乏限制了督办的成就。地方资产阶级与一个没有给当地民众留下监督政府机会的计划保持距离。在国民革命军到达的前夕，该计划信用扫地，董事会的构成者们恢复了他们的自主权。^⑤

国民革命的希望

由于北伐的军事和政治发展，中国迅速陷入动荡。1926年7月与中国共产党联盟的国民党人发起一场庞大的战役以重新统一国家。在迅速攻取中国南方和中部的一些省份后，国民革命军于1927年初抵达上海的大门口。该城市内各种政治派别也在积极活动。^⑥国民党、共产党和大部分资产阶级已经准备了为国民革命军进入上海的道路。1926年10月一次起义尝

试以失败而告终。1927年2月第二次尝试同样没有结果,尽管这次起义使好些起义者失去生命。^①这些行为背后的主要发动者中国共产党逐渐意识到必须与所有地方社会力量更加接近,它号召建立一个人民的议会作为创建市政府的前提,作为组成地方政权的基础,这个政权被期望为从各阶级的联盟中产生。^②

3月12日上海市民代表大会召开,共产党领导人的愿望实现了。出席该会的有两百多名代表,代表着所有地方社会团体:工会、商会、马路联合会、学生会等。^③代表会议是代表居民愿望的最高机关,但它缺乏实在的政治机构。创立这个政治机构的过程仅仅开始于为在国民革命军进入上海之前把胜利掌握在革命者手中的一次总罢工的前夜。上海临时市政府于1927年3月20日成立。由于其中一些成员拒绝参加该政府和另一些人的辞职,该政府很快就掌握在了共产党人手中。当他们于1927年3月19日开始行使职权时,19名成员中只有13名出席。^④

该机构一成立,它就请求国民党人在武汉建立的政府的承认。虽然交通问题造成一些耽搁,但国民党人最后承认了这个临时市政府。国民党的最高机构中央政治委员会也支持该机构。与此相对照的是,临时市政府面临的紧迫问题是应付白崇禧(1893—1966)和蒋介石的军队日益增长的敌意。^⑤这种敌意表现在恐吓者在多个方面试图控制该管理机构构成者的措施中。军队遍布城市,最重要的是接收了税务中心,这样就切断了市政府的财政来源。然而在闸北,市政官员们能够建立他们的部门,因为控制该地区的长官薛岳(1896—?)采取仁慈的中立。当薛岳已经变得有点麻烦,被派往前线而由白崇禧的人来接替他时,这种有利的形势马上翻了个个。^⑥最终的力量检验开始了。

蒋介石得到白崇禧军队和地方黑社会首领杜月笙(1888—1951)仆从的援助,逐渐削弱了中共的地位及其组织。1927年4月1日戒严令的颁布使包围工人纠察队及其官员的驻处成为可能,蒋介石的亲信被委派到关键性的岗位,而中共和工会办事处则处于杜月笙雇佣的密探的监视之下。^⑦国民党的地方机构,如前不久由武汉国民政府批准任命的政治委员会上海分会被解散了。一个新的由国民党中最保守的分子组成的分支机构,得到蒋介石的赞同而成立起来。^⑧

其余的事情众所周知。4月12日杜月笙的爪牙得到军队的援助,袭击工会和共产党的办事处。同一天,市政府坚持发表正式的声明,尽管受到蒋

介石手下的猛烈攻击，它决不放弃继续它的任务。两个代表被派去见白崇禧要求解释为何解除纠察队的枪械。这也许是猜测，即共产党人错误估计了力量的均衡，或者他们依然自以为得到一部分资产阶级和民众的支持。两天前，一支部队进入市政府在闸北的办事处，逮捕了官员和其他的职员。^⑤

新政权的创建

蒋介石胜利后，地方权力名义上在政治委员会地方分会的控制之下。^⑥然而逐渐地这个组织的决议失去了全部意义。它日益成为一个为各种团体提出抱怨、要求、意见等的传声筒；不是执行行动，它仅仅是把相关业务传送到某些团体。真正的权力逐渐归属到龙华白崇禧的淞沪警备司令部，它决定所有的政治问题。地方权力显然掌握在白崇禧手中，他巧妙地把这种权力从政治委员会地方分会的主要集团（西山会议派）手中夺过来。这种冲突不过是1927年8月蒋介石主动下野后国民党内部广西集团（白崇禧）与西山会议派之间争夺权力斗争的反映。^⑦

在达成协议方式上的困难，似乎支配着地方政治生活，至少据蒋的4月12日的胜利和上海市政府在7月7日的成立之间的时间来判断是如此。市长黄郛（1880—1936）在两次推辞该职务后于5月5日被任命。^⑧黄郛几乎没有表现出对该职务的热情：他有长期的从政生涯，主要在北洋政府期间，他还是蒋介石的朋友，他的个人声望（曾任总理、教育总长和外交总长）并不会因为上海市长的职位而有所增加。另外，他不是国民党党员，也不愿意卷入冲突，而且，他觉得他正在进入一个马蜂窝，市长职位只是名义上的，在白崇禧的军队面前简直微不足道。然而蒋坚持要黄接受这个职位，以抵销白的影响和使外国当权者放心，对他们而言，黄具有公认的好名声。^⑨

一个月后黄郛任命了他的工作班子，组织起市政机构。7月7日上海特别市政府的成员在蒋介石面前宣誓。资产阶级的代表通过他们的发言人虞洽卿（1886—1946），对市政府的成立摆脱了军方和共产党表示满意，并对黄郛的任命表示欢呼。黄做了一个谨慎的发言，在该发言中他忍住不作不现实的允诺和请求全体市民的合作。^⑩ 市政府已诞生，演员已到位，但是前景会怎样？

在回答这个问题之前，我们必须再一次回到环境条件上，在这环境条件

中由于清政府地方当局盲目的自满以致市政机构在中国姗姗来迟,他们赞同由地方名流来承担当局本身不大想承担的职责。地方统治的实践,如同近代已证明是太软弱以致在清王朝稳固的组织结构崩溃之后不能控制局面。军阀的不受约束的力量扫荡了地方精英脆弱的政权,让他们臣服于新主人的心血来潮。有点自相矛盾的是一个中央政权的重建能够使地方政权的机构制度得到重建。然而,有一种预感,在这些环境条件中,这些新的机构几乎没有机会真正表现出地方居民及其精英的利益。

-
- ① 或者说如果由于 19 世纪的发展,他们成了那样的团体,那也只是后来的事。见 Rowe 1984。
- ② Balazs 1968, 33—40, 207—218。
- ③ 这里我仅仅触及 19 世纪和民国初年时期中国历史中围绕国内社会和公共领域最近发展所作最基本讨论的有关方面。Skinner,《导言:中国清代的城市社会结构》和《城市与地方系统的层次》,见 Skinner 1977, 275—351, 538—546, 549—551; Rowe 1984 和 1989; Goodman 1990。
- ④ Jones 和 Kuhn 1978; 关于各种暴动见 Kuhn 1978; 刘广京 1980。
- ⑤ 关于大清帝国的崩溃见 Wakeman 1975; Kuhn 1970。
- ⑥ Elvin 1967, 19—24, 25—28; 1974。
- ⑦ 蒋慎吾 1935a; Elvin 1967, 80。
- ⑧ Mary Rankin 已经清楚地说明了在太平天国运动之后,地方精英是如何扩大他们的行动来帮助、补救由于起义所造成的经济和政治损失。在公众生活中对行动增加承诺,这从重新发现的与过去相似的政治动乱年代相关的早期文件可反映出来。19 世纪 60 年代出现的这种重新开始对公共事务表现出的兴趣是这个世纪末改革者思想的源头。见 Rankin 1986, 第三、四章和 Esherick 1990。
- ⑨ 1898 年皇帝要求改革者实行他们的计划,但是慈禧太后发动的政变使这次改革过早地夭折了。改革者流亡和避难到日本,在那里,他们继续他们的活动,通过对中国还是一种新的工具——报刊——他们用这来影响国内的追随者,向他们灌输改革的思想。见 Henriot 1980。
- ⑩ 见蒋慎吾 1935a, 1223—1225。李仲钰(平书)在近代上海历史上扮演了一个重要角色。一个学者,任过知县,在仍然深爱着孔子道德价值的同时对西方的技术和思想保持兴趣。在与道台谈判期间,李是一个众所周知的商人,也是江南制造局的提调。见 Elvin 1974, 248; 蒋慎吾 1935a, 1222。

- ① Elvin 1974, 250; 蒋慎吾, 1935a, 1223—1225。
- ② Elvin 1967, 91。
- ③ 上海最初只是由城墙围起来的城市(华界的南市或南道)及其周边地区所组成。鸦片战争和南京条约(1842)之后,英国然后是法国在城厢的北面和西面各占据了一部分地区。这二个区域就各自称为公共租界和法租界,归外国人管辖,没有受到地方自治政府机构建立的影响。随后,一个新的区域,闸北在公共租界的北面发展起来。它成为中国人管辖之下的第二块城区。吴淞是上海东北约 30 公里的一个小港口。浦东在黄浦江对岸,是一大片农业区(见 29 页地图)。
- ④ 《吴淞自辟商埠的经过》,1936。
- ⑤ Elvin 1967, 92; 蒋慎吾 1935a, 1245—1247。
- ⑥ 蒋慎吾 1935a, 1278。
- ⑦ 《上海市制进化史略》1936, 76。
- ⑧ 同上, 77; 蒋慎吾 1935b, 767。
- ⑨ 关于本世纪初资产阶级的形成,见 Bergère 1968, 25—37。
- ⑩ Elvin 1967, 59—62, 65—67。紧接着 1905 年 12 月的骚动,中国商人组织了一个“上海租界华商公议会”负责将地方的意见提交给工部局。
- ⑪ Elvin 1974, 262; 1967, 60, 73。
- ⑫ Elvin 1967, 18。
- ⑬ 关于这一点,这个描述可能需要调整。上海的资产阶级并不代表全部中国的资产阶级,但是它的先锋。它作为革命者一面的生气勃勃的活动表明资产阶级想要在国家事务中扮演越来越重要的角色。但事实上,将要到来的辛亥革命没有给它提供这种可能性。在其存在的地方,资产阶级在上海有时能接收地方政权的统治,但在全国范围内,则既不明显也不强大。关于这个题目,见 Bergère 1986, 第六、七章, 70—93。
- ⑭ Esherick 1976, 7; Rhonds 1975, 274。
- ⑮ 关于这个问题,见 Elvin 1967, 第四章, 211—263 及沈渭滨和杨立强 1980 年的文章。
- ⑯ Elvin 1967, 245—246; Fewsmith 1985a, 44。
- ⑰ Young 1977, 87—88, 105—120, 129—137; 蒋慎吾 1936b, 782。
- ⑱ Elvin 1967, 58; Young 1977, 131, 148—153; 《民国人物传》1978, 1: 108; 蒋慎吾 1935b, 786—787。
- ⑲ 《上海市制进化史略》1936, 77; 蒋慎吾 1935b, 784; Young 1977, 154—155。
- ⑳ 《上海市政机关变迁史略》1936, 81—82。张謇以他在教育方面的活动和试图促进近代工业在中国的发展而著名。见 Boormann 1967, 1: 35—38; Bergère 1986, 163, 206, 213。另见 Marianne Bastid, *Aspects de la réforme en Chine au début du XXe siècle d'après les écrits de Zhang Jian* (Paris-La Haye: Mouton, 1971)。
- ㉑ 关于中国军事集团的出现和发展,见 Ch'i Hsi-sheng 1976; Nathan 1976。

- ⑳ 从1912—1927年,民国政府建都在北京,继续享有国际上的外交承认,虽然袁世凯死后它的合法性和职权只限于北京地区或充其量限于那些恰巧在台上的派别控制的地区。
- ㉑ 《上海市政机关变迁史略》1936,82;《上海市制进化史略》1936,78。
- ㉒ Sheridan 1966,179—180,《中国年鉴》1926,1012—1015;《申报》1926.5.6,13:1—2。
- ㉓ 《上海市政机关变迁史略》1936,82。
- ㉔ 对上海这些事件更详细的分析,见Henriot 1986b。
- ㉕ 关于这些起义,见Isaacs 1967,171;张国焘 1971,1:570;Neuberg 1931,131—143;Guillermaz 1975,1:121—123;Chesneaux 1962,494—498。
- ㉖ 《向导》1927,189:226。
- ㉗ 《申报》1927.3.13,9:4。
- ㉘ 《申报》1927.3.23,9:1—2;《时报》1927.3.23;1927.3.30,9:2。
- ㉙ 《申报》1927.3.24,9:1—2;1927.3.29,9:2;1927.4.9,14:4;《汉口民国日报》1927.3.24;Chesneaux 1962,503。
- ㉚ 见从1927年3月29日起《申报》和《时报》临时市政府登录在头版上的广告,关于接收金融机构,《时报》1927.3.24;关于薛岳,《申报》1927.3.26,9:3—4;1927.4.7,13:4。
- ㉛ 章君谷 1967,1:312;另见Martin 1983;Henriot 1986b。
- ㉜ 《字林西报》1927.4.8;《汉口民国日报》1927.4.13;《申报》1927.4.9,13:1。
- ㉝ 《时报》1927.4.13;《第一次国内革命战争时期的工人运动》1953,525。
- ㉞ 政治委员会地方分会逐渐失去了其最杰出的成员,他们被委派去担任新的国家政权中更高的职位。见《时报》1927.4.22。
- ㉟ 西山会议派得名于1925年国民党内一些头面人物为反对共产党员加入国民党而开会的地点。1926年他们全迁到上海,在上海他们积极参加国民党的地下活动,并且在1927年4月无条件地支持蒋介石。蒋介石下野后,西山会议派同紧随其后的广西集团来到了前台。这一伙人中最有影响的成员是吴稚晖、戴季陶、邹鲁、林森、张继、邵元冲、叶楚傖、沈玄庐和谢持。见Wilbur 1956,209—212。
- ㊱ 沈亦云 1980,1:317—318。沈亦云是黄郛的妻子。
- ㊲ 《申报》1927.6.4,14:1;《时报》1927.6.17。
- ㊳ 《申报》1927.6.7,13:3;1927.7.5,13:1;1927.7.6,14:1;1927.7.8,13:1—4;《密勒氏评论报》1927.7.16,165。

第二章

法律要旨

市政府的组织结构和行为受那些本身建立在近代实践基础上的法律框架的规定,有时是限制。在前面一章中我们已看到在中国,市政机构的组织先于有关地方机构法律的颁布。这法律不过是事后对既成事实的承认。1909年最初的规章制订后,至这些与建立市政府相关的规章之前,还颁布了一些法律法规;在许多方面,这些法律没有超出它们发表在官方报纸上的程度。中国的政治环境未能为有关地方机构法律的实施提供理想的场所,尤其是当这些法律是由在北京的中央政府颁布时。尽管法律框架事实上几乎不存在,简要考察那些在国民政府制订的法律之前的规章还是值得的,因为这些规章反映了自清末以来中国已经发生的政治和思想上的变化。

市政法规：先例

在立法发展的过程中如果有一个显著的特征,那就是民主精神逐渐消失。从1909年的地方自治规章到1930年的市政法律的全部文件中可以看到一条贯串始终的线。清政府设计的法律为全中国两类城市的产生作了准备:一类是不到5万居民的,一类是超过5万居民的。这些城市分别由全体居民选出来的市政委员会和由省长根据委员会的推荐任命的一个市长来管理。这个清政府的文本还提出了三项较大的革新:一般的政府与市政府的区别,设立审议机构,市政府范围内居民的参与。这个新的清朝法律虽然向前跨了一步,但是除了上海和天津,几乎没有一个城市能及时地利用这个

机遇。^①该法律一举认可了要求更广泛的运动(改革运动)和已经盛行的做法(例如上海总工程师局那样的例子)。清王朝的衰弱和 1911 年的辛亥革命又给这些规章的实施带来了疑问,袁世凯的上台宣告结束了这新的刚开始的发展(虽然 1914 年颁布了一项新法律)。

只是到了 1921 年,一项很不同的法规才把市政府的问题重新提上了议事日程。该法规尤其重要,因为它表达了国民党人首次试图建立市政府。国民党的领袖孙中山已在广东省着手为其夺回中国的运动构筑稳固的基础。省会和革命政府所在地广州是中国第一座建立直接注入西方模式的现代市政府的城市。

广州的市政章程是国民党人把他们的民主理想与当时的政治现实调和起来的一个很好的例子。市长由省长任命,人民的意愿通过市政委员会来表达,市政委员会由三部分人组成:省长从该市全体居民中任命的十名委员;通过直接普选出来的十名委员;由各种专业协会选举的十名委员。然而革命领袖可无限制地干预该城市的事务,被任命的广州市长孙科不能保持其政府的自主权,尤其是财政方面的自主权。^②虽然后来由国民政府颁布的市政法规不是直接复制于 1921 年的章程,但它们从中得到大量启示,至少在市政机构的组织方面是这样。

1927 年的法规

1927 年 4 月国民政府在南京组成之后,同年 7 月正式通过了两个法规,一是关于南京特别市政府,另一个是关于上海特别市政府。成立上海市政府的文件相对较短。^③它的确切由来不是很清楚。据一份资料——必须承认这是一份有所偏袒的资料——把全部功绩归之于这个城市的第一任市长黄郛。然而我研究的材料显示国民党在上海的官员准备了他们自己起草的规章草案。^④对照草案和 1927 年正式文本将有助于弄清真相,它也许介于上述两种可能性之间。

党的官员准备的草案包含两点值得注意的地方。市政府的管理委托给由市长主持的 15 人的行政委员会。根据该草案,在最近的将来行政委员会的成员将由中央政府任命,它可能暗示,至少在理论上,他们最后将由全体居民来选举产生。在这个委员会之下由不同的局或部门组成的一个官僚机构来实施市政政策。该草案于是划定了二个明确地互相分离的层次,一个是政治

的,另一个是行政管理的。最后,要建立一个市参议会,但它被确定的作用将纯粹是顾问性质(建议)。它的特权表述得不清楚,也没有明确规定任命其成员的程序。这是一个草案的起草者故意忽略的问题,如我们将会看到的那样。十有八九黄郛接纳并亲自修改的正是这个文件,该文件碰巧在中央政治委员会未加修改就通过了。^⑤关于市政机构组织的条款在1927年7月正式文本中仍然没有变化。然而黄郛删去了每一条有可能对他的权力形成挑战的条款。在市长的干预下,行政委员会被取消了,市长成了市政府事务的唯一主人。在前一个文本中,市长的特权是有所限制的,他的决定须得到委员会的认可。而且,正式的文本给市参议会规定了明确的、尽管仍然是有限的权力范围。在黄的方案中,这个参议会由市长来任命。对比两份规章的文本揭示出政治积极分子(尤其是国民党地方党部的官员)和市政府首脑之间在关于他们各自的作用及关于地方精英的作用的观点上存在着分歧。这一点对于理解新的市政府将要在其中运作的环境是关键的。

1927年的法规是短命的,但它们为后来的市政法规勾画了主要的原则轮廓。首先,一个非常明显的集权的论调可从他们已设计的方案中看出来。第一章包含了总的原则。第二章是关于市政府地域的分界。上海和宝山两个县被纳入一个单一的管理机构。上海市政府于是扩展了很大的区域,远远超出原来城厢的范围,把许多周边的农村和村庄置于其管辖权下。^⑥第三章,由两项条款和15小点组成,详细说明了市政管理的范围。该法规后来在措词的形式上作了修改,但内容上没变:所有条文都没有明确确定市政府包括在中央政府的范围之内。总之,1927年的法规建立了一个完全起源于中央政府的机构。

管辖权的争论

尽管按正式通过的法律条款建立的上海特别市的地域(见地图)是轮廓清楚的,但它的地域界线和行政管理职能的分割成为市政府官员和江苏省政府官员之间长时期争吵的问题。这争吵没有南京当局的干预是解决不了的。在理论上,市政府应该从前总督那里继承管理机构和地盘。然而与总督控制下的情景相反,县的行政机关被认为应像分离的实体那样被取消,与新的市政府部门合并。^⑦只是县的那些没有正式并入市政府版图的部分被留给了省政府。



1934年的上海市区

1927年7月初,市政府各部门的官员来接管前政府机构,前政府机构的官员不予理睬,理由是他们没有得到上级的正式通知,不能办理移交。^⑧事情很清楚,即必须举行会议由省政府和市政府的官员们来分清各自的管辖范围。10月15日,由市政府、省政府官员和县行政官员的代表组成的一个工作小组认可了由上海市政府提出的方案。^⑨

但是省政府拒绝批准其代表认可的协议。谈判重新开始,没有结果,直到中央政府干预。1928年3月15日,包含所有党派的人员被召集到南京,与国家的代表讨论悬而未决的问题。经过三天的商谈,最终达成一项折衷方案。该方案约定延迟完全按1927年规章认可的区域移交。^⑩然而方案实施落空,甚至5月1日移交的方案都未实行,原因是县政府的代表因没有得到省政府的正式命令而拒绝该方案。

市政府官员愤怒之极,但这并未影响他们与省政府当局重新达成协议。内政部长派了一名官员充当调停者,来解决两个互相对立的行政机构之间久拖未决的纠纷。6月16日最后的一次预备会议最终达成了划分计划。所有的代表被召集到南京,国民政府为表示其对批准该协议文本的重视,举行了更为隆重的仪式。这个协议是基于实际上关系到财政问题的一个折衷妥协方案。^⑪某些条款在缔约各方和国家之间后来的谈判中仍未解决。这些悬而未决的问题将继续困扰这两个行政机构之间的关系。^⑫

管辖权的移交,原定于7月1日,但直到一星期后才举行。推迟延误没有多大帮助,该协议是短命的。市政府的财政困难使它对其必须支付给省政府的总款项数额特别敏感。它因为被纠缠在长达一年的谈判中(1927年7月—1928年7月),未能在其管辖范围内(当时仅限于闸北、南市和浦东)征收到某些税收而深感不满。省政府也不倾向于实践其允诺。很快,各方都退回到各自的位置并拒绝帮助对方。^⑬

上海市政府当局和省政府之间在财政问题上的争论可以看得非常清楚。但是我们还是不能排除在原始材料中大量看不到的其他因素。很明显,上海和南京市政府的组成意味着省政府失去较大一部分收入来源和权力。尽管上海的市区部分是个较重要的竞争目标,省政府在试图保留其版图中基本上不能给它带来什么利益的乡村部分所表现出来的倔强态度是令人难以理解的。此外,同南京当局不存在类似的争议。^⑭另一个因素,政治方面的因素必须被考虑到。

1927年蒋介石下野后,一个被掩盖着的权力之争在国民党内部的西山

会议派和桂系之间表现出来。^⑮这个权力之争在上海尤为激烈,如我们所知,在上海白崇禧将军成为胜利者。与此形成对照,江苏省政府落入竞争对手集团的手中,该竞争对手集团无疑乐于给市政府制造困难,市长黄郛已于9月辞职,由白崇禧的参谋长张定璠(1891—?)接任市长。^⑯

这一竞争延续到蒋介石重返政坛,但是就一项合情合理的折衷方案而言,存在着相当大的压力,这种压力来自于双方,也来自于对漫无止境的争吵极为厌倦的舆论。几个月后,张定璠于1928年12月辞职。

1928年和1930年的法规

1927年的法规一直沿用到1928年7月,其时公布了两个组织法。^⑰中央政府现在在普通市和特别市两者之间作了区分。区分的首要标准是数量:居民数超过100万的市被称为“特别市”。组织原则实际上是相同的,唯一的不同在于特别市直辖于中央政府而普通市隶属于省政府。^⑱该法在本研究涉及的时期内一直沿用。

两年后的1930年5月20日,市组织法公布。1930年的法规把以前的(1928年的)两个法规文本结合在同一个标题之下。普通市和特别市的区别名义上取消了,而实际上依然存在。以前的“特别市”直辖于行政院,而不是中央政府(第2条)。早期条款的变更勉强可以理解。然而新的法规使1927年的法规和1928年的组织法具有更权力主义的倾向。它的145条条款(1928年的两项法规总共才81条)与早先的条款相同,但是具有更多的细目。^⑲它的主要原则将在下文谈及。

市政府机构

市政府由一位行政院任命的市长领导(第13条)。市长具有很大的行政和治安权。他是市政府各部门的首领,通过这些部门可以控制每一个方面和干预城市生活而不通过市参议会。只有投不信任票(这在实际上没有可能),才能够挑战他的权力。但即使那时,任何拖而未决的争论必须提交给更高一级的当局即行政院来解决。行政管理部門的所有任命都取决于市长,他还可以解雇其部属。他是警察首脑,就上海而言,1932年以后他兼任保安处长和城市驻军的司令。上海市长手中掌握着所有的警察和地方军事

力量。

市政府由若干个局组成,这些局可根据市政府的规模 and 需要而变化。四个局是必须的:财政局、公安局、社会局、工务局。其他还有些局可能是诸如卫生局、土地局、公用局、教育局、港务局及公益局(第 14 和 15 条)。在上海的所有这些局中,由于种种原因,港务局和公益局只存在很短时间(见第六章)。这两个局的事务被分散到其他相关的局中。

市长借助于秘书处处理行政管理事务和所有不属于某特定局的事务。两个参事准备和起草那些必须送给市长和市参议会的通告、规章条例和市政府的文件(第 19 和 20 条)。秘书长、局长和参事由中央政府直接或根据市长的提名来加以任命(第 18 条)。考察事实表明市长选择他的幕僚。该法规没有规定对招收市政府新成员的任何特别的方式:所有层次上的职员直接由局长通过考试或在市长同意下通过增选来加以雇用。这种在招募职员状况上的不确定性所产生的影响,这将在后面加以讨论(第五章)。

市政府真正执掌行政权力的是行政管理委员会。该机构作出所有重要的决议和起草所有构成市政府存在的规章。然而不存在集体领导。行政管理委员会的组成人员有市长(他是该机构的当然主席)、局长、参事们及 3 至 5 名市参议会(当它存在时)的代表。秘书长和秘书们也必须参加委员会的活动。尽管该法规在这一点上是不明确的,似乎只有市长、局长和参事们有表决权(第 24 条)。委员会受市长控制,他可以压制所有人的意愿。

市参议会

为了制衡市政委员会的权力,给市民以参与管理和干预地方事务的可能性,该法规规定通过普选产生市参议会。被选出的参议员任期三年,三分之一以上每年改选一次(第 28 条)。该参议会应该是市政当局的立法机关和作为民众控制市政府所做决议的工具。然而该机构的效率可能有疑问,它法定的会议一年二次(那是事后对政府的行为作出审议),也可以应五分之一参议员或该会主席的要求召开一次特别会议(第 43 条)。

该法规还规定了市参议会的组织,及参议员的选举,由另外两条特别的法规加以说明。这些法规是“市参议会组织法”和“市参议会选举法”,于两年后即 1932 年 8 月通过施行。^④这些文件规定凡 20 万居民的城市选举 15 名参议员,每增加 5 万居民增选一名参议。1932 年上海必须选出 75 名参

议员。但选举从未举行过。

1930年的法规并未限定民众代表仅仅只有参议员。它分成四级,每一级都配备有选举机构和立法机构,其基本的单位是由五户家庭组成的“邻”。其上面是五“邻”组成一“闾”,二十“闾”组成一“坊”。最后十“坊”组成一“区”(第5条)。这些数字不是绝对的,可以根据地方需要加以变更(第6条)。“邻”和“闾”举行年度全体会议,各自选出“邻长”和“闾长”。“坊”也要组织居民的年度会议,但该会议要选举一个“坊长”和“坊监察委员会”。

居民有权在通常的和特别的会议上撤消不称职的委员。区一级的组织是相同的。除了上面提到的“坊”的机构,有一个“区民大会”选举的“区民代表大会”(第73—119条)。不同级别的代表会议,及行政机构的选举,取决于区长们的选举。然而,根据该法规,选举这些“长”们首先必须建立微型的市政机构。

因此,一条特别的条款规定由高一级的行政当局(市政府)来负责对区长们的最初任命:在该法规实施后三个月内,市政府必须把该城市划分成区、坊、闾、邻,然后任命各区的区长。每个区的全体居民会议在内政部长认为具备了居民选举区的头头们的可能时召开。没有最后的期限,也没有特别的标准,在这些选举举行的一年之后,部长根据每个城市最高机构(市政府)提供的报告来审查地方形势的状况。如果结果与国家重建基本原则的第8条一致,^①部长将批准市政府完全自治,承认直接普选选出一个市参议会的可能性。在上海,这些规章没有一条得到实施,正如在其他与该法规有关的市一样。北京(当时称北平)似乎是唯一符合全部必需条件的城市;1935年组织了市参议会选举,但是中央政府立即解散了选举产生的市参议会。^②

1930年法规及此前的规章产生的法律依据所规定的市政府是什么类型?我们所看到的文件显示,只有国民政府才有可能建立地方管理机构,该机构承诺在将来某个时候将引进民主功能。据法律定义,只有在社区被授予固有的权力和法律地位,在确定的地盘上负责管理,为居民特别关注的问题提供全面服务时,地方自治政府才会诞生。^③但是该项市政法规有一个重大的疏漏,在必须明确的要点上缺乏精确性。这些缺点与以前的原则规定相互抵触。因而,市政府只有在他们的特权不违反那些规定的条件下才有行政管理的权力。

通过这些条款,该法规把建立市参议会及其他次一级的管理机构推迟

到了不确定的将来。然而,恰恰是这些机构被认为是制衡中央政府任命的行政机构的主要和必要的机构。似乎这设想的复杂组织(例如微型市政机构和市议会)已被用来阻碍所有意图的贯彻和增加官僚政治机器的分量。该法规谋求的平衡被打乱,市政当局必须由市政府和市议会组成。市政府(中央政府的机构)和市议会(民众的机构)将具有同样的法律地位。但是没有举行过市政选举,市议会是由市长任命的。这种做法导致抹杀了可能存在于地方的政府管理权(地方官制权)和由市议会为代表的地方自治权两者之间形式上的差别。正如一位法理学家对此所说的:“省政府,以及县政府和市政府,除了代表国家机构以外,没有法律地位。”^②

换言之,该项法规剥夺了城市居民参与和指导他们城市发展的权利。该法规的不正当运用最终使有可能发挥作用的少数几个方面全都化为乌有。1930年的法规比早些时候的法规有明显的倒退,尤其是比清政府统治时期颁布的一个法规倒退。在不同的表达方式之下,1927年至1930年间颁布的法规和组织法授予中央政府委派建立大城市行政机构的权力,在他们的概念中,更接近古老法兰西的县长职位,而不是确确实实自治的市政当局。

已经面临在国家统一方面实实在在困难的国民党政权,很清楚不想再看到在大城市出现任何对其权力的挑战或反抗。在上海,市长任命市议会的权力使他能极大地控制地方资产阶级和市政府的工作(第三章)。最后,中央政府建立其控制的愿望显然是包括每个领域,更显然是包括上海的“外国城市”,国民党人决心要将其置于他们的控制之下。

① Loo Kon-tung 1934, 16—18.

② Lai Jeh-hang 1976, 19, 22, 39—40.

③ 法规全文可见《东方杂志》24. 8: 101—103, 总共分 6 章 37 条款。

④ 沈亦云 1980, 1: 317;《申报》1927. 4. 28; 1927. 5. 7, 13: 3.

⑤ 《申报》1927. 5. 12, 13: 3.

⑥ 市政府的区域共计 695,783 亩(464 平方公里)。公共租界和法租界占据的地区占该数字的百分之七——分别是 33,503 亩(22.6 平方公里)和 15,250 亩(10.22 平方公里)。市政府版图的更大部分是农田。市政府治下的城市区域估计相当于两个租界那样大。新的管辖范围被划分成 17 个城市和乡村的区。见《上海市政概要》1934.

第一章,第15页;罗志如1932,图表18,15。

- ⑦ 蒋慎吾 1935b,808—809。
- ⑧ 《申报》1927.7.15,14:1。
- ⑨ 蒋慎吾 1935b,813;《申报》1928.7.7,7:2。
- ⑩ 《上海特别市土地局年刊(1928)》1928,421;《申报》1928.3.19,13:2;1928.7.7,7:4。
- ⑪ 蒋慎吾 1935b,814;《上海特别市土地局年刊(1928)》1928,422;《申报》1928.4.27,13:1;1928.5.1,14:6;1928.5.16,14:2—3。
- ⑫ 《上海特别市土地局年鉴(1928)》1928,428—435。
- ⑬ 《申报》1928.7.1,13:2;7.2;13:4;7.6,13:2;1929.6.30,13:2;7.24;14:1;1930.1.19,13:1—4。
- ⑭ 实际上存在一个有关管辖权的争议,但仅限在一个县,不具有普遍的政治意义。见 Coleman 1984,83—95。
- ⑮ Geisert 1979,74。
- ⑯ 赵如珩 1935,2:7—10。
- ⑰ 完整的文本刊登于《东方杂志》25,19:124—128。
- ⑱ 其他归入行政院的特市有南京、北京、青岛、天津和西安。然而必须注意,被该法规包括的只是居住人口20万以上的城市。其他所有城市依然在县长的职权之下。见孙乃正 1936。
- ⑲ 新法规文本冗长的性质可以通过如下事实解释,即七十四章包含解释新的地方自治政府机构的细目。这些章节占到该法规145条款中的98条。完整文本可见徐百齐 1937,270—276。
- ⑳ 这两个法规的完整文本可见徐百齐 1937,276—279。
- ㉑ 该原则是孙中山于1924年12日发表的。根据这些原则,第8、9条指出政治指导的目的是在革命重建的任务中引导人民(Shieh 1970,562)。第8条阐述地方自治政府的产生取决于人口普查(全体居民)、地区(县)土地登记、有效的警察力量的组织及道路的建设(通往全县)的完成。见 Tyau Min-ch'ien 1930,440。
- ㉒ 孙乃正 1936,326。
- ㉓ Jao Dain-houa 1939,25。
- ㉔ 孙乃正 1936,311—312,332—333。

第三章

市政权和地方精英

市政府的行动自由不仅受其法律框架的限制,而且还受到政治和社会环境的限制。这里不打算描述这一时期折磨上海并且可能影响地方行政管理机构工作的政治和社会运动(工人罢工、学生示威)的故事;不过,市政府处于代表当局的有利地位,常常能通过强制或说服来达到其目的。“政治和社会的环境”这里通常只限于指两个对市政府的活动产生极大影响的集团:国民党地方党部和一部分上海资产阶级。前者至少在1932年前,力争对该城市事务的政治控制。资产阶级集团(将在后面对此作更明确的解释)为其自己提出了更有限的目标,然而它的收获最终是更重大的。

国民党地方党部

地方行政机构与每一级相应的国民党党部之间的关系在理论上是由法规规定的。党的作用是“监督”和“指导”。反之,地方行政机构有权监督党部的活动。^①事实上“监督”和“指导”从未明确地界定过。这些词语被用于每一种解释,随地方行政机构或政治官员的性格或需要而定。

一些研究已经表明在地方一级党—政关系时常是棘手的,甚至充满冲突的;为更经常地适应国民党的活动,行政管理的官员陷入业务管理的例行事务,并且小心翼翼地避免做出容易引起麻烦的草率的政治决定。在开始应当指出,在上海市政府和国民党地方党部之间呈现出来的冲突仅仅是贯

申民国时期国民革命方面政府和党(特别是地方一级)之间广泛冲突的一个方面。^②

国民党的少壮派在上海

随着蒋介石 1927 年对共产党的血腥镇压,在国民党地方党部(它的队伍在前一年有了很大的发展壮大)中进行了一场广泛的清洗。两年后,在其重组结束时,1927 年的成员只遗留下来三分之一。^③在此期间,党务的管理转到了或是由南京或是由这个城市新的强权人物白崇禧将军任命的代表手中。4 月间成立了一个临时执行委员会,两个月后改变为整理委员会。这两个委员会都没有招募地方积极分子。只是在 1928 年 2 月特别委员会成立时,才出现了一位名副其实的地方党部的成员:陈德征(1899—?),他后来注定要扮演一个决定性的角色。两个月后领导委员会接替了特别委员会,该委员会负责对全体党员进行登记,它是由一些特殊人物来运作的,这些人物在后来若干年内成为上海国民党中的显赫人物:潘公展(1895—1975)、吴开先(1898—?)、王延松(1900—?)。说也奇怪,陈德征不在此委员会内。^④

这些人贯彻一项富有朝气的改组计划,依靠值得信赖的地方干部,把党建立在全新的基础上。这一点对于认识后来党和市政府之间发生的冲突是极为重要的。改组的任务经过两年多时间才完成,表明这引起了相当棘手的问题(与为了在政党组织内部有影响而斗争有关)。改组的完成标志着一群青年积极分子(他们中大多数是 1925—1926 年之后入党的)的上台,将不利于该党在上海的那些老的官员。对这一几乎同质的政治领导集团的起源(这不是众所周知的)作一更近距离考察也许是有用的。

1927 年他们作为干部已经活跃于地方党部的不同部门:陈德征和陶百川(1901—?)在宣传部,吴开先在组织部。不过他们中一些人仅在清党之后,从 1929 年才走上负责的岗位(作为地方执行委员会的成员)。^⑤极少的可用资料表明,他们中许多人是青年知识分子,他们有高等教育背景或曾是教师。也许特别引人注意的是,地方党部领导成员中有五位——吴开先、童行白(1898—?)、陆京士(1908? —1982)、姜怀素(1899—?)、陶百川——曾在上海法政大学就读,他们的年龄似乎可以表明他们多少有点同学关系。

这个事实有助于增强上海新的政治领导所表现出的同质的印象。他

们中只有几个例外，潘公展（圣约翰大学）、陈德征（杭州基督学院）、王延松（上海商业学院）。我尚未能够搜集到有关其他官员的资料。无论他们来自何处，绝大多数领导成员与CC系有关，该系是1929年国民党中央执行委员会中最有影响的一个集团。它与蒋介石有密切关系，其领袖之一陈果夫（1892—1951）是党内权力很大的组织部长。^⑥这些青年积极分子提升到领导的职位也许要归因于陈的支持。国民党地方党部的新官员于是组成了一个同质的集团，不仅由于他们所受训练也由于年龄（他们才三十几岁）。由于上海政治变动，以及突然需要应付一大堆他们试图通过坚持党的教义来解决的问题，他们的地位也急速提升。他们对党义的教条主义解释将是他们实现抱负的障碍物。

说明从1927年到1928年党的活动是困难的，因为它那时正处在改组的阵痛期，并且分成为若干互相竞争的派别。在市政府，黄郛短暂的掌权之后，与桂系有关的一位军事人员张定璠成了市长。他的任命使党的地方官员感到不高兴，他们对他采取不信任的态度。毫无疑问，存在着紧张的根源。这包括尤其是党想要全面控制两个已经由市政府掌管的部门：社会事务和教育。^⑦地方党部使其策略适合其目标即让其成员被委派到市政管理机构的这些部门的位子上去。潘公展被任命为社会局局长的时候，他们的愿望得到了满足。作为局长，潘的举动更像一个党的积极分子而不是一个市政管理机构的成员。他的行为更多的是取决于党部执行委员会的目标和决定，而不是听命于市长的办公机构。社会局——犹如已发生的那样，其雇员的构成是由党的地方党部挑选的——的工作颇像一个国民党在上海的附属机构，尽管这一事实由于其与市政管理机构结成一体而被调和。^⑧

然而，潘公展比起他的一些主张对商人采取更过分政策的同僚（陈德征、王延松）还是比较更温和的。潘没有表现出特别严厉（不算言论）地对待资产阶级，地方党部决定节制他们的抱负符合官方的教义。于是陈德征和王延松认为潘公展太过调和，策划了一系列挑衅性行动，其结果是1929年的总商会解散。^⑨

因此可以断定，潘扮演一个温和的角色在1932年党内分裂（见第四章）后甚至变得更加明显，在尚未完全抛弃干预地方事务倾向的党部和来自于“上级”的公务员控制的市政府之间，他担当调解人的角色。建立两个集团之间的友好关系在1932年后无疑是更容易了，其时，曾与潘一

起在圣约翰就读的俞鸿钧(1896—1960)来任市长办公室的秘书长。这个阶段,潘公展在进取性强的政治部门和稳健的市政府之间起到了桥梁作用。

党花了更长时间取得了教育局方面的成功。黄郛宁愿把主持这个部门的职位给予一位具有技术专长的人,而不是一名从事意识形态的人来担任。他的继任者张定璠也不同意党的成员公开提出主持该部门的要求。他的独立立场招致市立学校教师的罢教和示威,这是由国民党积极分子周密策划的,他们在教育部门有着稳固的基础。这次消耗战一直持续到1929年陈德征被任命为教育局的局长为止。在他被拘捕后,陈被一名真正的党员所取代,虽然不是一名地方人士。最后,潘公展在1932年短暂地离开市政管理机构之后,于同年8月担任教育局局长。1936年他还承担了社会局局长的职务(该局局长去世)。然而,除了陈德征当局长的那段时间,地方党部成员把持教育局,并没有给市政府的教育政策真正带来任何改变(见第八章)。

初次尝试

国民党地方党部开始提出它的主张和要求仅在1928年,在指导委员会已经成立并且如上提到的已经控制了地方党部之后。商人是第一个目标,尤其是在1928年济南事件引发的抵制日货运动期间。^⑩几个月后指导委员会通过决议将此问题提交给1929年的代表大会讨论。委员会尤其要求废止市参议会制度,因为这一制度使地方豪绅有可能夺取正常情况下本该属于党的权利。

这项要求在1928年7月特别市组织法颁布之后立即被提了出来,该法规定了特别市的这些委员会的选举。该决议还宣称对市政事务处理的控制必须交还给党。这些非难是更广泛的战略目标的一部分,该目标是通过使地方资产阶级失去其表现的传统基础从而削弱它的地位。于是,国民党地方党部要求市政府禁止征收用于维护商团的保卫捐。商团是地方名流权力的一个支柱,^⑪在以后若干年中市政当局对商团进行改组,这成为长期争论的问题。

然而,国民党地方党部进行不断的和积极的斗争,最重要的是关于国家主权的问题。在上海这样的城市,分成三个行政管理区域,这种主权方面的斗争,不可避免地会影响到市政府的地位及其与外国当局的关系。党抓住

一切借口(偶发事件、大事件,或保护主权本身的原则)来组织抗议运动。党的官员要求国民政府禁止公务员住入租界,要求所有官方组织的机构转移到华界。对这些要求有着令人啼笑皆非的牵强附会,因为政府机关的最重要成员,包括上海市市长本人,全都居住在法租界。1928年12月地方党部组织了一次行动周,要求把海关的管理权收归中国,该项权利自1854年以后一直掌握在外国入手中。^⑫

为了促进组成地方当局的三个部分(政府、党和军队)之间的交流,为了防止可能产生的误会,市政府、地方党部和军队司令部的代表同意举行定期的会议。这些会议——事先计划来准备和决定处理公共事件、确保法规和命令、防止可能出现的暴力(其一是指共产党人的行动)——证明对国民党和国民党军队的关系特别重要,两者关系中有着非常明显的敌视。因而,在公安局和军队被牵扯进鸦片走私的可疑事务中时,国民党官员毫不迟疑地给他们难堪。在对新闻界的一份声明中,潘公展宣称审查制度将不适用于这一件事:报纸可以自由地发表他们的新闻,不必担心拘押。与此相反,军队司令部则尽一切可能掩盖事实。^⑬

举行这些会议的习惯做法很快就陷于停止(虽然第三任市长张群恢复这一做法)。^⑭要说明党在上海的权力,有一点应该注意到即潘公展(或者陈德征)作为地方党部的代表出席会议,与市政府的成员,包括市长(其理论上是他们的上级)处于同等地位。这个权力使党能绕过行政管理系统,并成为市政府工作的障碍。然而,在头两年党和市政府之间的对立难以解释,因为党重组中的内部分裂。之所以引起对立,部分原因是因为在市政府中存在一个“敌对的”政治派别,并且它倾向于用曲折迂回的方式表达自己。

1929年的代表大会及其影响

对市政府的正面攻击只是出现于1929年2月,在国民党上海党部的第五次代表大会期间。该党部最终被重建起来,现在有了一批干劲十足和意志坚强的领导。党部重建后的第一次地方代表大会提供了一次机会来制订市政府活动的资产负债表和系统地进行评论。这次会议在2月举行,其时张定璠的继任者依然还没有,张已于12月底辞去了市长职务。可能任命潘公展的谣传很多,党施加压力来达到这个目的。

经过若干天的讨论和辩论之后,代表大会通过了一个贬低上海市政府工作的报告。代表大会提到市政府成立以来已取得的进步,但宣称政府未

能满足全体居民的希望。各局因为在收回国家主权的斗争中表现软弱而受到猛烈抨击。在这些部门中,土地局是因为尚未统一管理市政府范围内的土地并且批准了一桩卖土地给日本侨民的事;^⑭公用事业局是因为没能收回对所有公用事业的控制权;教育局是因为未能统一地方学校系统的标准。港务局受到严厉批评是因为尚未做什么事来宣传这些计划,代表大会强烈要求该局实施孙中山的东方大港计划(见第八章)。财政局被严格要求遵守会议规则,因为其发表收支不平衡的报表,以及没有费心送一份报告给代表大会。最后,警察受到严厉批评,受到批评的方面涉及其素质、培训、效率,及他们的个人诚信。只有几个局受到党的青睐,它们是工作得到赞扬的工务局和由潘公展领导的社会局。对社会局工作所作的评价给了代表大会一个机会来鼓励潘公展更严厉地对待慈善团体(由地方资产阶级管理),并把它们完全置于该局的控制之下。最后,代表大会要求由经过考试选拔出来的、精通党义的教育者取代市政委员。^⑮

面对这些责难话语,市政府的各部门(例如警察局和港务局)各自为自己辩护,直到秘书长对这些责难提出了一个综合性的答复。市政府官员采取一种双重策略,在词语组织上庇护他们,或者当他们受到抨击,尤其是他们的工作方面受到抨击时,断然否认这些责难。市政府官员,列举财政困难来解释他们为此受到责难的种种延误。他们声称财政局,就它而言是处在经常的监管之下(由市政府的一个机构财政委员会),并且它的资产负债表已经发表在《申报》上。他们说并不是所有市政府官员都应受谴责,只有那些失职的官员应该被撤换。为了得到赞同和支持,市政府断言如果它打算用有限的资源做一项有效率的工作,需要得到全体居民的合作。^⑯

这些交流表明政府和党说的是不同的话语。市政府是赞同现状的。它不愿意同地方精英或者租界当局发生冲突。它的答复只涉及技术方面,而不是政治问题(例如国家主权)。市政府对于地方党部的要求和抱负表现出相当的冷淡,甚至不给代表大会送一份有关它活动的报告(这里也许应该注意到当时市政府正经历张定璠辞职之后一个不确定的时期。这种情境已经在其所属部门中产生了某种程度的瘫痪)。

1929年代表大会之后地方党部采取了甚至更激进的态度,特别是对地方资产阶级及其代表性团体。1929年国民党控制的反日救国联合会和总商会之间发生了一场冲突。这场冲突导致总商会的解体和它与其他代表商人团体集团的合并。拖了一年多后总商会重新产生,这是一个比以前那个

组织更虚弱，由大资产阶级中更小、更驯服的一部分人控制的组织。^⑧即便如此，党的官员还是被突如其来的事情的转变所激怒，当新市长张群尽一切努力来恢复地方精英的信任，并获得他们的支持以便为他的旨在发展城市的项目提供资金援助时，这种情况变得更加厉害。

1929年7月党发动了第二次收回租界运动；每天有好几百人参加。这个运动不是很成功，它恶化了市政府同外国当局的关系。^⑨1930年1月党采用声势浩大的示威游行方式要求废除治外法权。同时，像冰雹一样袭来的电报发到中国政府机构。^⑩在市政方面，党继续其谴责警察的腐败和活动的斗争。从袁良(1883—?)，市长的一个关系密切的朋友，被任命为公安局长以来，更多的个人攻击渗透到这场斗争中。地方党部中清教徒式的人指责袁良有不清楚的政治经历(他曾在北京政府任职)，并指责他不是国民党党员。^⑪毫无疑问，这些攻击的间接对象是张群，1927年前他也在北京政府任职。

1930：坚持党的主张

国民党上海党部的第六次代表大会提供了另一次机会，注意到在党和市政管理机构之间普遍存在的不同意见(甚至是公开的冲突)。秘书长和所有的局把他们活动的报告送给代表大会，由其依次送给审查各市政部门的代表。专业性的局收到相当的好评，尽管是一种有保留的模棱两可的话。早期“好局”和“坏局”之间的两分法再次被提出。警察局，处在后一类型的顶点，被指责为压迫人民和轻视党的权力。代表大会要求该局的局长袁良辞职，要求重组他们的力量以便提高效率和把他们置于国民党的部分控制之下。据该决议说，警察代表党的执行工具，不能处于市政府单一的权力之下。^⑫在“好局”的类型中，由地方党部成员担任领导的局(潘公展在社会局、陈德征在教育局)被认为有积极的表现，尽管也有明显的失误。

社会局没能将其权力施行于慈善机构(见第九章)。它被要求表现得更加严厉。它的预算分配应该增加，以使其能适应社会改革的巨大任务。教育局也被认为未收到足够的资金，代表大会要求市政预算的25%应分配给它。早前的学校系统标准在悄无声息中通过了。代表大会还要求贯彻以达到地方自治为目的的民众教育计划(民众训政)。代表大会强调党和行政机构之间需要合作和信息的交流，以便更好地相互了解和避免冲突。^⑬然而，市政府既没有回应这些批评，也没有回应这些呼吁合作的号召。张群的态度

度是清楚的：他不愿意让他的行动受地方党部支配，甚至不愿意被地方党部拴住他的手脚。

对市政府的这个评价与上次代表大会作出的没有很大不同。然而，它增加了一项内容，即把上述的话摆放在显著的位置，清楚地显现出国民党地方党部的雄心。党的官员已经准备了一份监督市政府办法草案；它被代表大会采纳并递交给中央政治委员会。在这文件中，党明确要求获得某种超越监管的权利，也许更多地要求一种在处置市政府事务方面的决定权力。根据这个草案的规定，市政府的年度计划和预算至少在贯彻一个月前必须告知党的地方党部；到年底，资源的资产负债表和工作报告必须按照相同程序递交。此外，每一条款、财政制度方面的改变及市政管理机构有关职位的任命必须经过党的地方官员的仔细审阅。如果这些官员发现有与党的计划相抵触的地方，他们会退还给市政府，要求对提出的计划草案作必要的改动；如果总体上不同意，他们可以否决该计划。如果没有地方党部表示赞成的答复，市政府将无权实施改革或措施。最后，党有权派检查员在任何时候检查市政府工作。

代表大会给它的行为提供了合法依据：必须承认在“训政”时期国民党党部扮演的正确角色，“训政时期，以党权代民权，则政权属于党、治权属于政府，即党行其权、政府尽其能”，“而地方党部，则未闻有代行民权、实行党治者，流弊所至，地方党部之权力日削，地方政府之气焰日高”。代表大会如此明确地要求获得理论上属于市参议会的每一项权力，从而否决了地方名流参与处置城市生活事务的可能性。^④在这种情况下，党试图对建立一个新的市参议会，就像 1927 年被任命而随后被解散的那个一样（见后面的论述），实行预防性否决权。这也是为何它要求实施地方自治措施，通过这些措施党将可以增强它在上海的权力（见第二章）。

此外，可以看出国民党上海地方党部可能不接受在地方政策方面作为旁观者的角色。正相反，它想要在那包括规定和实施市政政策方面扮演起决定作用的角色。这些目标证明是政府和党部（它起草的规章最终未获中央政治委员会的批准）之间关系的障碍物。地方党部官员的不满不断增大，因为政治权力掌握在市长张群和军事长官熊式辉（1894—？）的手中，熊是张的朋友，也是一个党在地方一级计划的反对者。

第二年，地方党部继续其收回租界的运动，建立一个特别区市民大会（“特别区”是称呼租界的官方用语）。之后，发起了归还中国行政管理对租

界学校控制权的运动。^⑤在收回教育权运动中,陈德征领导的教育局扮演了领导的角色,极大地伤害了市政府(见第八章)。国民党的第七次代表大会在7月召开,但是紧接着东北发生了万宝山事件,^⑥会议的讨论很快转向进一步促进反日运动的问题。于是开始了一场持久的抵货运动,这场运动在日本军队于9月间侵入和占领东北三省后至该年年底达到了顶峰。市政政策被悄无声息地丢到一边。只是当国民党地方党部呼吁秩序的时候,它一度在9月间短暂的再现。^⑦

1932—1937: 出现瘫痪

由于1931—1932年冬季的抵制日货(更多的细节将在第四章考察),市政府和国民党地方党部之间的紧张关系到了严重关头,结果以党的官员的严重受挫而告终。尽管如此,实际上不存在清洗。党部由吴醒亚(1892—1936)接管,他作为南京的特别代表来纠正党的地方组织早期的暴行和恢复秩序。吴曾是孙中山革命同盟会的早期成员。他还同CC系有关,CC系已经送他到湖北和安徽省,若干事件之后,使地方党的机构被控制住。他的早期经历部分说明了他的任命,即使他与在上海的国民党官员相比几乎不具有清教主义的思想色彩。^⑧市政府秘书长俞鸿钧进入地方党部的控制委员会可以认为表现了中央政府维持平衡的愿望。

1932年9月举行的第八次代表大会受到的关注远不及前几次代表大会。它被归于地方新闻一类专栏内,覆盖面也不及早些年那样广泛。^⑨这次代表大会选出来的成员直至1937年一直没有变化,因为其间没有举行过另外的代表大会。这些年间,国民党地方党部更多地沉默,不再试图同市政府争论。社会事务和教育依然是党的特别范围,但是现在市长在这些领域已扮演了一个具有绝对优势地位的角色。上海国民党从1933—1934年起,企图通过间接地操纵各种组织来发出它的声音,并使市政府听从它的建议。这个做法是由特别区居民大会领导的减租运动(现在已扩大到了包括华界)和由国民党成员组成的减租运动委员会表现出来的。这还在保证教育方面的预算资源的运动中表现出来(见第八章)。

然而,这些活动已经失去了在1932年之前阶段中表现出来的活力。虽然市政府给予他们相当程度的关注,但市政府按照自己的准则作出决定,确信它的权力不再受到威胁。从1932年至1937年,国民党地方党部和市政管理机构之间的关系逐渐缓和。市政府的权力由于吴铁城(1888—1953)的

领导得到相当大的增强,吴是意志坚强的人,在国家层面有一定影响,他受命于1931—1932年冬危机的高峰时期。地方党的官员本身上升到了党的机构的高层(1935年,潘公展被选进中央执行委员会;吴开先在同一次代表大会期间被选为代表成员并被任命进入立法院)。此后他们在关注地方问题时无疑少了僵硬刻板而多了心平气和。^⑩

以上所述,揭示出上海党一政紧张关系背后的两个原因。第一个原因要归于那决定地方一级党的分部和市政府各自角色的文件含糊不清的性质(在国家一级,它们被紧紧地互相盘绕在一起)。这种模糊不清诱使国民党中最有活力和意志最坚强的分子对党的组织作用、权利和权力作出非常广泛的解释。第二,市政府官员,尤其是市长和党的领导在补充新成员的方式之间存在着明显的不同。前者由国家政府任命,这任命对上海尤为重要。他们来自于中央行政管理机构的最高领域(对市长而言尤其如此)。他们关于地方事务的知识不一定是充分的,他们倾向于依仗朋友网络,这种网络是他们被任命在上海的地位之前形成的(例如,在1911年斗争中形成的联系)。换言之,他们倾向于依仗地方资产阶级或它的那些代表,这些代表曾最积极地支持这个政权。

与此相反,国民党的官员是些年轻的干部,他们从地方积极分子中冒出来。在突然得到他们在地方党部领导职位之前曾从事过短暂的地下工作。他们富于党义精神,试图把党义转变成现实,甚至冒同市政当局激烈对抗的风险,而市政当局宁可要稳定的方式管理现状,即使它意味着滥用党的原则。

但是这些不同就意味着上海存在着权利斗争吗?取代政府部门不是党的使命,这一点是确定的。但是,国民党地方党部的官员试图通过在政府本身内部获得更大的影响,取得控制行政管理机构的权力和对政府活动的真正否决权力来贯彻党的主义。

地方名流的小圈子

市政府的权力受到来自于另一个集团的压力,该集团一直卷入地方事务的管理,这就是资产阶级。这个词的范围应当被限定在开头,因为在1927年和国民党政权建立以后,它扮演的主要角色从广泛意义上说已不再是资产阶级,如它在这个世纪初的所作所为那样,而仅仅是其中一小部分。

在此我们试图慢慢地琢磨这个集团在上海的形成和发展,考察干预的方式及通过这种方式它所获得的监督市政事务的权力。

1927 年和 1932 年建立的临时市参议会将作为本研究的基础。前一个参议会由黄郛建立,时间是在采用同意地方议员由普选产生的法规之前。提前实施选举法是由若干人对蒋介石在上海的胜利所作的一个公认的(就如在 1911 年)贡献。这援助不是完全无私的;其中含有不言而喻的内容即他们将被作为顾问,尤其在关于这个城市的事务方面。也许他们不希望潮流逆转,如他们在 1911 年后错过的那样。这些理由可以解释 1927 年的地方参议员是如何被选举出来的。

1927 年的市参议会

1927 年 13 名地方参议员中绝大多数来源于一个从广义上可以界定为地方名流的集团。其中只有 1 人受过高等教育。他们在早年加入劳动大军,在这个领域接受训练。他们的籍贯分类表明他们肯定知道上海:他们或是出生在此,或是在非常年轻时就来到这里。他们中的 2 人是出生在上海;6 人来自于浙江(这 6 人中除 1 人外其余都属于著名的宁波帮);^①只有 1 人原籍江苏省,另 1 人原籍广东省。这些人有着很多样的职业,要对他们活动的领域作一个严格的划分是困难的。市参议员可以被划分为如下种类:3 个银行家(陈光甫[1880—1976]、林康侯[1875—?]、王延松),5 个商人(冯少山[1885—?]、顾馨一[1872—?]、王晓籁[1886—1967]、叶惠钧、姚紫若),4 个企业家(王一亭、虞洽卿[1886—1946]、赵锡恩[1884—?]、李钟珏),1 个新闻记者(管祭安)。他们中间有两名国民党代表:管祭安,一个老积极分子,显然在 1928—1929 重组之后被免去了地方党部领导的职务;王延松,一位上海党内正在上升的新星。^②

能否认为这些人具有地方事务知识的问题可以通过指出某些具体的特征来回答,最显著的是市长黄郛和他任命的人之间的私人关系。他们中有 5 人属于地方资产阶级老一辈的维护者,1905 年开始在上海创设市政机构,1911 年积极参与了革命的胜利。还有虞洽卿,他在同一阶段期间活跃于租界。其他人属于更年轻的一代。他们的政治活动不像是早熟,但他们已经掌握了商人的代表性机构的负责职位。他们中有 9 人被选人总商会的董事会或在 1927 年前担任过总商会的会长职务。他们中 7 人属于在租界建立的纳税华人会的执行委员会。^③

换言之,1927年的大部分市参议员来自于上海老的资产阶级,他们一直为要求承认其在华界和租界的权利而奋斗。这个集团准备同新政权合作,在某些特权被承认的条件下给予新政权慷慨的支援。所有的市参议员出席了1927年7月市政府宣誓就职的仪式(见第一章),集中的观点认为在上海建立的新政府与这部分地方资产阶级之间达成了心照不宣的协议。这种状况注定不能到最后,因为上海特有的情况,也因为在更长时期内,这个政权的演变,它逐渐地、审慎地疏远了一部分资产阶级。

在上海,有两个因素对资产阶级代表人物势力影响的丧失起了作用。黄郛离职以后,市政府在以白崇禧和张定璠为代表的桂系集团控制之下。市参议会的成员既不赞同也不信任该集团,如果有必要,该集团正准备用武力解决问题。另外,党的地方党部本身还从一开始就争夺参议会的正统性。在这些情况下,参议会几乎没有机会开始其本身的任何活动。然而,它在金融政策方面具有决定性影响(见第六章),地方议员经常性地由市政府财政改革引起的为数众多的冲突中扮演调解者的角色。即使被免去了实际的权力,他们依然是新的行政管理机构必需和必不可少的合作伙伴。

名流悄然官复原位

由于1928年市政法规的颁布,市参议会失去了其存在的权利。张定璠并没有因失去了这样一个难应付的合作伙伴而不高兴。尽管他们的权力有限,但是参议员的存在对于市长独揽地方事务的愿望是一个障碍。党的地方党部的反对,以及也许想要摆脱张定璠的权力,导致了这些参议员的辞职。然而,他们要求采取必要的步骤尽可能早地选举新的市参议员或任命建立一个同样的机构。^④市参议会解散之后,地方资产阶级的代表几乎全被排斥在处理地方事务的职权范围之外。1929年4月张群的任命给了他们审慎但是果断地回归的机会。

通过各种市政委员会提供的途径,资产阶级的成员恢复了他们的地位。1929年市政府发现其本身缺乏资金,急需寻求贷款。而这没有地方金融界和商界的支持和赞成是不可能做成的。围绕贷款问题,上海市建设讨论委员会被建立起来,负责监督资金的使用和决定城市发展方面的问题。1930年9月另一个委员会被建立起来,用于商议市政府财政事务的特别目的。正是在这些委员会中,有影响力的名流集团从事与市政官员的谈判,讨论有关建立财政体系的改革、投资政策等。

这些委员会的构成同 1927 年市参议会会有很大不同。他们包括商界,尤其是金融界有影响的成员,他们同新政权的联系建立在政治机会主义和商业利益的基础上。尽管与南京政府的决定不完全一致,尤其与他们的经济管理部门的指示不一致,但这些人也是市政府热情的支持者。他们中间几乎没有工业家,但是银行家和企业家(他们本身主要从事金融活动)——换句话说,这些人从该政权的金融方面的心血来潮中获益最大——现在强大了。在上海本身,在张群身上,他们发现了一个可信赖的、自鸣得意而且与蒋介石关系密切的合作伙伴。他们还建立了与他密切联系的网络和同他由 1911 年革命时的密切关系和共同经历结成的联系。

强调指出以上海商界名义说话的个体群有限的构成是重要的,传统的历史编纂把他们等同于该商界。认为这些发言者代表了整个资产阶级是错误的。这个商界的完整部分(例如工业家)实际上是有缺失的,诸如店主和手工业者等资产阶级的中间阶层也是如此。这些阶层并不必然同上面提及的集团立场一致,有时他们对其为所有人说话的正统性和权利形成挑战。毕竟,发言者是大资产阶级,舒适地在租界里发出声音,所以几乎不受华界所作决定的影响,尽管有时候作决定的就是他们。这个集团可能被认为具有想要抓住某些部门控制权的不便明说的愿望,即使这意味已与确认的当局达成谅解。商团(下面将讨论)和总商会在 1929 年的重组是这方面的极好例子。

商团的改革

在地方一级商团(保卫团)的事务上突出表现了与市政府及中小资产阶级联盟相联系的名流集团和上海国民党之间的对立。1929 年 9 月中央政府的法令规定对地方商团组织的控制(迄今为止一直是由军队控制的)将由地方县政府掌握,在上海来说(尽管没有关于市政府的特别文件)则归市政府控制。12 日,熊式辉宣布商团组织的控制权已经移交给了公安局。^④

这个决定激起了商团组织(由他们的头姚文楠带领)普遍的抗议,姚同市公安局长袁良严重不和。姚反对权力移交的法律理由其有效性是值得怀疑的,但他运用一切词语防止商团组织被市政府接收。国民党地方党部作为指导者加入了马路联合会和商民协会的抗议活动中去。^⑤一次全体会议选举姜怀素(一名国民党地方党部的成员)担任它的主席并一致抵制办理移交的决定。另外,袁良被指责为最坏的敲诈勒索者以及道德和政治腐败。

商团承认市政府有检查权,但要求此限于任命一名地方名流,他将在政府当局面前为他们负责回答问题。他们威胁说如果市政府坚持其行动,他们就解散他们的组织。^⑧

尽管政府当局一次次地重申命令,商团仍然拒绝移交权力。市长张群为他的决定辩护,指出必须重组商团以使其更有效率、更纯洁,财政方面更充实。他声称他已准备好同党、商团和地方名流的代表展开讨论。市政府小心地挑选它的谈判伙伴。叶惠钧(该城市商团的执行委员会主席)和王晓籟(他具有同样的地位,但在闸北)同市长谈判,然后将会谈情况报告给虞洽卿、王彬彦和顾馨一等有影响的人物,他们在1911年曾训练和领导过商团。经过一个月的谈判,成立了一个保卫团整理委员会。商团的改革继续在该委员会的指导下进行,该委员会由市政府和与政府当局密切联系的名流控制。^⑨那些反对权力移交者,尤其是姚文楠,在这过程中被排挤掉了。

经过一年的讨论,市政府和它在资产阶级内部的同盟者获胜了,成立了保卫团管理委员会。一项新规章严格限制商团在治安工作方面的自主权,而将他们置于公安局的严格监管之下。管理委员会由下列人士组成:陈希曾(1896—?)(公安)、孙葆琿、罗经猷,来自于市长的顾问团;虞洽卿、王晓籟、叶惠钧、姚慕莲和王彬彦,他们都是地方名流。^⑩3个资产阶级的代表,虞洽卿、王晓籟、叶惠钧是积极联络中央政权和市政府的人。在新的委员会中既没有中小资产阶级的代表也没有国民党地方党部的代表。到1933年,商团真正成了附属于军队的力量,完全结合进了市政府的警察组织。^⑪

1932: 恢复

张群从不试图掩饰他偏爱与大资产阶级集团继续联系,在他眼里,大资产阶级代表了地方居民的意愿。这清楚地表现在他传递给其后继者吴铁城的信息中,当吴接任上海市长的时候,他极力主张吴继续与全体居民即张认为最能代表地方居民的那些人进行对话和合作的政策。^⑫吴铁城应该遵循这个建议;令人啼笑皆非的,在他的领导下,一个庞大的“广东化的”市政府,同这地方资产阶级(这些成员中绝大部分来自于浙江和江苏省)精英的合作得到最广泛的发展和享受到最大的成功。

1932年遭日本人进攻之后,市政府接近破产,急切需要转向那些能够给予它财政支持的人(即使这被证明是虚幻的希望,见第六章)。战斗一停

止,吴铁城就要求允许任命另外一个具有常设机构性质的临时市参议会(在正式的市参议会选举之后可能被解散)。这个新委员会的成分再次充分地展示出来(见下面)。然而,它在任何意义上都不是一个具有代表性的委员会,它受到市政委员和该市17个区居民的激烈反对。后者反对该会不相称地包含一大帮居住在租界中的人,要求该委员会应扩大到包括闸北和南市的代表或所在地委任的代表,加上两个租界各自的代表和国民党地方党部的代表。他们在市政厅门前举行了一次示威运动,但是毫无作用,市政当局未作反应。^②

新参议会有19名成员。^③运用那些已经用来分析过1927年参议会标准,立即发现了一些引人注目的变化。首先,受教育的平均水平这一次好像更高:6人毕业于中国的大学,7人毕业于国外大学(这些人包括那些在中国或外国大学获得学位的人)。商科的占优势(5人毕业于该专业)。如我们将见,这一发展可以这样解释,即想要扩大这个参议会的代表性从而包括社会的多方面的职业成分。这些新参议员的省籍也明显不同于1927年参议会的那些成员,5人原籍江苏,10人原籍浙江,2人原籍广东,1人原籍湖南,1人原籍湖北。这样的地理分布进一步证实了浙江集团非常显著的优势,而且这也与参议员的职业分布情况部分一致。广东籍参议员的出现可能与吴铁城有关(其中1人籍贯实际上与市长同一个县)。最后两名参议员之所以被选中是因为他们在上海教育界的声望。

从职业构成来看,银行家组成最大的集团,在该参议会的成员总数中增加了与他们相关的代表。他们是陈光甫、李铭(1887—1966)、钱永铭(1885—1958)、秦润卿(1898—?)、张公权(1888—?)和王延松。所有上海和中国掌握财政的人都出场了,那是科布尔(Coble)曾完备地描述过的强大的江浙集团的所有成员。^④我们还必须注意到杜月笙在银行家名义下的出场,杜是声名狼藉的上海黑社会的头,他进入公众的视野是由于1927年后同蒋介石的合作。企业家和商人有5名代表——陈炳谦、郭申、王一亭、虞洽卿和王晓籟。徐永祚是一名会计师,也可以划入这一范畴。新的代表范畴是知识分子,有3名大学教师(刘湛恩、吴经熊、吴雨官)和1名报纸总监(史量才);工会方面(陆京士)及国民党方面(陶百川以及王延松,王已被算入银行家之中)。

构成方面的不同不可避免地使该参议会在数量和质量方面更加扩大

(由于包括了新的社会职业成分)。但是这一单一的观察不足以解释所有已发生的变化。只有5名成员从1927年的参议会再次当选1932年的参议会：虞洽卿、王晓籁、王一亭、陈光甫和王延松。如果我们把王延松作为例外(他的任命是因为他属于国民党地方党部)，这些个人全都是国民党政权的忠实支持者和蒋介石的同盟者，因而他们重新当选市参议员是不奇怪的。

为什么其他人未能重新当选的问题，首先可以通过指出这样的事实来加以回答，即由于年龄原因的自然淘汰。1927年参议员中的若干人早在1905年甚至更早就从事过政治活动，那也许已经是他们生命中一个早期的阶段。他们中的一些人因而不再希望在1932年承担新的责任。与此相对照的是有若干意味深长的缺失。冯少山，一名上海商界的年轻而富有野心的少壮派，被排除了，尽管他原籍广东，而且远未到退休年龄。林康侯，一名精力旺盛的银行家，也被排除在新的参议会之外。这些缺失暗示资产阶级内部的斗争，资产阶级内部的国民党政权批评者和国民党党徒之间是分裂的。

冯少山和林康侯因为不同但最终趋同的理由被排斥在同当局紧密联系的圈子之外。他们有一共同点：他们曾严厉地批评国民党，尤其是蒋介石的统治方式。相反，新来者可能被认为是新的市政当局的支持者。他们已与政府相连并同它的政策联系在一起，他们(银行家)中的某些人在1935年银行体制改革之后已逐渐变成了准官僚。^④

新参议会的成员似乎普遍认为当选是因为他们与国民党政权的联系。虽然年龄方面的因素起了某些作用，那些在1932年未得到任命的1927年时的参议员明显是属于地方资产阶级中的顽固部分，不甘心于国民党在上海、在中国的方式。他们或者审慎地选择自由不受约束或者被拒绝。此外，市参议会相应扩大了更广泛的社会成分并不会提供一不真实的画面。居主导地位的声音确实属于有影响的银行家和生意人。大学教授和国民党的两名代表在这强有力的集团面前几乎没有什么分量。在参议会内部任务的分配也清楚地反映出这种基于实力的关系。^⑤

市参议会的责任

在市参议会宣誓就职时，党的代表(潘公展)和市政府的代表(吴铁城)

各自阐述了关于参议会作用的观点。当市长宣称政府和民众之间的合作绝对必要,而市参议会的存在唯一能实现这种合作时,潘公展着重强调该参议会的过渡性特点,告诫其成员必须代表全体居民,超越阶级利益。^④至于市参议会的实际权力问题,在理论上被承认与按照 1930 年法规正式选举出来的市参议会具有同样的权力,即监管和着手行动的权力。然而,领导权依然完全在市政府手中,参议会不能指责(也不能要求指责的可能性)市长和他的同僚。

虽然未能对市参议会的会议记录加以考察,但了解它从 1932 年到 1936 年间的作用还是可能的。^⑤从 1932 年 10 月至 1936 年 6 月,市参议员们举行了 27 次会议,远远超出法定的每年两次会议的数目。在任期的头两年他们尤其积极,在后来阶段不再频繁地举行会议。在四年期间的会议中,市参议会讨论了 62 个问题,这些问题可以被分别放在四个标题之下。财政事务是被 32 次讨论的题目(占总数的 52%),这意味着它们在该参议会的审议中处于压倒性的位置。在这专用于财政事务的讨论中,11 次关于税收,11 次关于预算,7 次关于市政贷款;还有 3 次是关于杂七杂八的问题。这显示出政府和参议会之间在市财政领域内的互相依存。

有几次参议会否决了市政官员的提议。参议会经常反对增税或使增税延期。1933 年参议会还否决了一项它认为是不成熟的贷款问题的提议。参议会密切地监视市政资金的使用(例如 1932 年的贷款),除政府已提出的预算之外,拒绝赞成任何增税。市政府总体上接受参议员们的劝告。在被拒绝时,它试图重新去达到其目的,但从不违抗参议会的决定。参议员们不再犹豫着手处理那被认为是挪用的特别问题(预算、贷款)或为居民团体说话(要求减租)。讨论的其他方面是城市计划(其中 11 次会议委员会投票赞成建筑和改进道路),社会事务(8 次会议,花费极大部分时间正式通过一批规章),及各种其他问题(植树及史量才被刺)。^⑥

市参议会没有变成资产阶级在世纪初或 1927 年国民党人胜利后所希望的权力机构,但是它给这个集团的活动提供了一个合法的机构、一个活动的场所,在那里他们可以发表观点并理智地希望从市政府处获得发言的机会,而不必借助激烈的反抗示威。财政权力和社会声望给了金融家、企业家在参议会内以及在同市政府的交往中提供了一定的优势。在 1932—1937 年间参议员们与市政府领导之间没有出现任何严重冲突的迹象,除了 1932 年,其时一场关于资金用途的争论导致参议会提出辞职,

但立即被市长驳回。一年后,该参议会议长史量才被暗杀导致参议会再次提出辞职,也再次被拒绝。然而,这次事件和市政府处理的地方事务一点关系也没有。^⑤

在被任命为市参议会的名流小集团和市政府官员(大部分来自政府行政管理机构的高层)好像有了一个明确的趋同现象。后者对效率的关切要超过对教义的关切,并且能够接受多方面的现状,这些方面包括在地方和国家(CC系)层面上党的代表试图搅乱已成的秩序。被委任为1932年市参议会的人还属于由上海市政府建立的许多委员会、团体和组织。当然,存在着名流圈子扩大化的情形;但基本上,组成这些集团的核心永远是这么一些人。由于他们的社会地位和 in 商界的影响,以及最重要的他们与国民政府的合作(或者是心甘情愿,或者是在压力之下),使这个核心在党把资产阶级作为一个整体加以攻击中幸存下来。它在政治表达方面的垄断是一个错觉,事实上掩盖了其他资产阶级的逐渐变弱,他们在经济和政治方面被削弱并被迫保持沉默。

在上海,该集团逐渐取得了对地方事务的控制,那同市政府有关。由于市政府为首的官员(属于桂系)的到来,他们不能赢得商界领导集团的信任和支持,从一开始就存在着紧张关系。冲突由于国民党地方党部的攻击而被加剧,它在责问市政府领导所做选择的同时努力削弱该集团的特权。在这三方的游戏中,市政府及其同盟者成为胜利者。尽管有南京中央政府的政治支持(这涉及到压缩中国资产阶级,特别是压缩其主要组成部分上海资产阶级的权力),但党的地方党部在由市政府及与该政权有联系的小部分资产阶级在地方一级共同建立起来的壁垒面前受到重挫。

逐渐地,存在于市政府、资产阶级和租界当局之间的冲突和限制让位给了基于利害关系的结合,合作者在其中力求按照最少的规则玩游戏。这种不自然的联盟确实是党的积极分子不能容忍的。国民党地方党部继续按照由国民党人1927年的胜利所唤起的希望而工作。但是随着时光流逝,它的领导已经被看作没有思想的、有可能危害均衡体系(达到这一点是克服了极大困难的)的惹是生非者。陈德征的被捕和离开地方政治生活,接着1932年地方党部重组,是这一发展的指示器。这一挫折还意味着国家机器最终已转变到了理性的权力观念,这将它推离了一直支撑着它的革命计划。

- ① 见中央执行委员会 1929 年 6 月 15 日颁布的文件《训政时期党务进行计划》；另见《上海市年鉴》1937, 36。
- ② 见 Cavendish 1966, 尽管是几年前出版的, 但它依然是中肯的。近年更多的研究成果有 Fewsmith 1985, Geisert 1979, Coble 1980, 较次要的还有 Miner 1973。
- ③ 1926 年 10 月国民党地方党部有 2,266 名成员。1927 年 4 月这个数字上升到 16,000; 接着一个月有 4,300 名新成员加入。不同的资料提供的总成员数在 18,770 和 20,300 之间。1928 年 2 月成员不超过 5,919 名, 4 月有 6,207 名, 这个数字稳定到 1936 年, 这一年, 成员数上升到 6,470。《中国国民党上海特别市党部党务报告》, 1927. 6, 97; 《上海市年鉴》1937, E16—17。
- ④ 《上海市年鉴》1937, E1—2; 《申报》1928. 4. 22, 13; 6。我的资料显示陈德征在开始其政治生涯时, 得到过叶楚伦的支持(私下访谈, 1982 年 8 月 13 日, 美国)。这是完全可能的, 因为叶楚伦早在 1912—1913 年就在上海活动。他还是《民国日报》的创办者, 陈德征正是在该报开始其新闻记者的生涯。叶是个宣传专家(他全部的党内生涯花在宣传上), 在 1927 年 3—4 月间, 国民革命军进军上海时担负主要的责任。陈德征被任命为国民党地方党部宣传部门的头, 很可能是因为叶楚伦的影响。
- ⑤ 《上海市年鉴》1937, E2—5; 《中国国民党上海特别市党部党务报告》1927. 6, 209—210; 《申报》1927. 3. 21。
- ⑥ CC 系是 1927 年国民政府在南京建立后组织起来的。为何起名 CC, 不是很清楚。“CC”两字母可能与陈氏两兄弟(果夫和立夫)姓氏(chen)有关, 或是表示中央俱乐部“Central Club”, 这是北伐期间国民党前司令部的名称。见 Tien Hung-mao 1972, 47—52。
- ⑦ Cavendish 1969, 164—165。
- ⑧ 翊勋 1948, 55。
- ⑨ 私下访谈, 1982 年 8 月 13 日, 美国。商人团体这个代表机构的改组产生了一个打着同一旗号的不同机构, 它依然没有消除上层资产阶级的力量, 而这恰恰是地方国民党作出这次行动的目的。在政府领导下进行的这次改组, 给中间阶层的商人代表在总商会这个主要机构中提供了一席之地, 但是地方名流的小团体同政权的联系将会抵销改组的影响并恢复他们对商会的控制。对这次改组的不同解释, 见 Bergère 1986a, 280, 344n; Coble 1980, 57—65; Fewsmith 1985a, 156—159; 《申报》1931. 12. 14, 14; 1。
- ⑩ 在中国的北伐军继续向北京进发时, 日本宣布将派一些军队到山东的省城济南去保护其国民。这一消息在中国居民中激起的义愤由于 1928 年 5 月 3 日两方军队的冲突而更加剧。然而, 随之而来的反日抵货运动并不符合南京政府的意愿, 它想要尽

可能快地完成北伐,因而力求去控制并弱化这个运动。见 Israel, 1966, 18—20。

- ⑪ 《申报》1928. 7. 1, 13:2; 1928. 7. 29, 16:6; 《密勒氏评论报》1928. 7. 28, 305。
- ⑫ 《申报》1928. 7. 26, 14:2—3; 1928. 12. 24, 13:2。关于西方人接管海关, 见 Fairbank, John K., *Trade and Diplomacy on the China Coast: The Opening of the Treaty Ports, 1842—1854* (Cambridge, Mass., Harvard, University Press, 1953)。
- ⑬ 《申报》1928. 11. 26, 13:2—6; 1928. 11. 28, 13:2—6; 《密勒氏评论报》1928. 12. 22, 149。
- ⑭ 《申报》1928. 5. 5, 13:4; 1928. 5. 24, 13:2; 1928. 11. 19, 13:2; 1928. 11. 26, 13:2—6; 1929. 4. 17, 13:4; 1930. 8. 27, 13:1。
- ⑮ 土地局局长朱炎是地方名流, 曾长期从事法租界事务方面的活动。党对该局的抨击可能同局长个人有关。
- ⑯ 这些乡董已经被置于市政管理机构的翅膀之下, 并给予这个新的任命。市政府最初已经决定摆脱他们, 但很快就认识到那样做将使它本身失去有用的辅助职员。有许多年缺乏一个管理机构意味着地方事务(特别是土地事务)都没有被当局登记注册。相比之下, 地方官员完全清楚地方的情形和已经发生的变化。见陈炎林 1933, 62。
- ⑰ 《申报》1929. 2. 21, 13:5; 1929. 2. 22, 13:6; 1929. 2. 28, 13:6。
- ⑱ 《申报》1929. 3. 3, 14:2; 1929. 4. 29, 14:2; 1929. 5. 11, 13:5; 1929. 5. 25, 13:5; 1930. 7. 2, 13:1。徐寄倾被选为会长, 但他立即就辞职, 让位给了王晓籁。见《申报》1930. 7. 12, 13:5; 1930. 7. 13, 13:5; 1930. 7. 17, 9:4; 1930. 8. 18, 13:5; 1930. 8. 21, 14:1。关于总商会的重组, 见 Coble 1980, 57—65; Fewsmith 1985a, 154—159。
- ⑲ 《申报》1929. 7. 13, 13:4; 1929. 7. 14, 13:2; 1929. 7. 15, 13:4; 1929. 7. 16, 13:5; 1929. 7. 17, 17:4; 1929. 7. 19, 14:2。
- ⑳ 《申报》1930. 1. 22, 13:1。
- ㉑ 《申报》1929. 9. 16, 13:6; 1929. 9. 22, 16:1; 1929. 11. 28, 13:2。
- ㉒ 参加代表大会的 65 名代表名单见《申报》1930. 3. 1, 13:1; 另见《申报》1930. 3. 6, 13:1, 1930. 3. 7, 13:3。
- ㉓ 《申报》1930. 3. 7, 13:3。
- ㉔ 《申报》1930. 3. 5, 13:1。
- ㉕ 《申报》1930. 5. 7, 13:1。该大会后来扩大到全市范围, 被称为上海市民联合会; 见《上海市社会局业务报告(1931)》1931, 321; 关于教育方面的运动, 见第八章。
- ㉖ 关于万宝山事件见第四章。
- ㉗ 《申报》1931. 7. 2, 5:6; 1931. 9. 20, 19:4。
- ㉘ 私下访谈, 1982 年 8 月 13 日, 美国; 私下访谈, 1982 年 8 月 27 日, 台湾; 见 Tien Hung-mao 1972, 50—51。
- ㉙ 《申报》1932. 9. 14, 14:2; 1932. 9. 18, 15:6。

- ⑳ 《中国年鉴》1935—1936, 1:198;《中国年鉴》1936—1937, 1:138, 227。
- ㉑ 关于宁波同业公会见 Susan M. Jones, “Finance in Ningpo: The Ch’ien chuang”, in Wilmott, ed., 1972, 47—48, 还有 Jones 的《宁波帮和在上海的金融势力》, 载 Skinner 和 Elvin, eds., 1974, 73—96。
- ㉒ 王延松曾是一名国民党地方机构中主要的活动分子。尤其是从 1927 年至中日战争期间, 他掌管与商人有关的事务。我未能发现他同党内任何一个集团或派别有联系。王还是一名在反对大资产阶级影响的斗争中最激进的斗士, 他被大资产阶级看作是一个卑劣的鼓动者。
- ㉓ 在公共租界和法租界只有外国人有选举市政委员会代表的特权。中国纳税人有他们自己的纳税华人会, 该组织被允许派出观察员, 无权(华顾问)参加委员会。只是在 1928 年, 三名中国顾问才最后被允许进入工部局和市政委员会。
- ㉔ 《申报》1928. 8. 15, 14:3; 1928. 9. 15, 13:4。
- ㉕ 《申报》1929. 9. 13, 13:4。
- ㉖ 商民协会完全由党的地方党部控制。正是该协会发起对总商会的攻击, 尽管是言辞上的, 见 Fewsmith 1985b, 126—133。
- ㉗ 《申报》1929. 3. 3, 14:2; 1929. 9. 15, 13:4; 1929. 9. 16, 11:2。
- ㉘ 《申报》1929. 9. 18, 13:1; 1929. 9. 19, 13:4—5 和 14:3; 1929. 9. 20, 13:4; 1929. 10. 24, 13:6; 1929. 11. 2, 13:6; 1929. 12. 9, 13:2。
- ㉙ 《申报》1930. 6. 18, 14:1; 1931. 4. 14, 10:4; 1931. 4. 22, 9:6。
- ㉚ 《申报》1933. 6. 13, 12:1; 1934. 1. 23, 10:4; 1934. 2. 20, 11:2。
- ㉛ 《申报》1932. 1. 8, 13:2。
- ㉜ 《申报》1932. 4. 5, 1:8; 1932. 6. 21, 10:4; 1932. 7. 29, 19:6; 1932. 8. 21, 19:6。
- ㉝ 1930 年的市政法规定 20 万居民选 15 名参议员, 每增加 5 万居民增选一名参议员。19 名参议员的数字因而是近似的, 表示该组织社会构成多样性的愿望。
- ㉞ Coble 1980, 23—24。
- ㉟ 同上, 205—206。
- ㊱ 市参议会由 8 个组, 分别审查某一方面的计划。其任务分配如下: 公安组, 杜月笙和王晓籟; 财政组, 张公权、钱永铭和徐永祚; 教育组, 刘湛恩、吴经熊和吴雨官。党的 3 个代表——王延松、陆京士和陶百川——被分配到社会组。银行家和企业家充实到所有其他的组(土地、卫生、市政工程、公用事业)。各种特别委员会——审查预算、战区恢复、租金争执——除了最后一项外, 基本上都由银行家/企业家全部垄断。
- ㊲ 《申报》1932. 10. 18, 13:1。
- ㊳ 这部分列举的资料来源于概括性报告的分析, 报告刊登在《上海市年鉴》1936, F62—69; 1937, F70—74。

- ④ 史量才于 1934 年 11 月 13 日在坐车前往上海途中被不知名者暗杀。这次谋杀从来没有被说明,但它被认为是根据蒋介石的命令做的,蒋被史的批评态度和他的报纸《申报》批评国民政府对日退让政策而激怒。
- ⑤ 《申报》1934. 1. 23, 8:4 和 12:1。王晓籁被选为市参议会的议长来代替史量才。

第四章

1931—1932 年的危机

日军侵占东三省之后引发的中国的反日运动至 1931 年底 1932 年初在上海变得特别强烈。市政府被夹在一方面是反日运动的推动力和另一方面是日本的压力之间,从而发现自己处于一个非常尴尬的地位,其时国内的政治环境正在不断变坏。双倍严重的危机几乎把它毁了。毫无疑问,由于市政府领导的技巧才使他们克服了每一个障碍,使政府重新恢复了力量和权威。

由抵制日货来抗议日本的行动在上海并不是一个新的策略。^①几年前在济南发生的军事事件曾激起居民巨大的抗议浪潮,并导致了一场抵制日货的运动。尽管 1928 年上半年取得显著成效,由于卷入该事件的日本军队相当迅速地撤退,运动已经平息了。^②中国的国民政府完全不赞成抵货运动,命令所有反日团体解散。^③在上海,政府当局努力平息怒气和维持秩序,不希望北伐第二阶段的任务因后方的麻烦而受到阻碍。他们的行动由于一支服从且可靠的地方中国驻军的存在而轻易实现了。

抵制日货运动

1931 年夏末爆发的同日本对抗的前后关系是完全不同的。国家政治上被分成了两部分。春季,国民党的广东集团已分裂出去,在广州建立了独立的政府。由军队支持而强有力的蒋介石拒绝在其统治方式上作最微小的让步。夏季扬子江的洪水灾害只是加重了经济危机和进一步暴露出该政权

的懈怠。^④由于中国的虚弱和不统一，日本军队首脑以一次小事件为借口于9月18日侵入了东北三省。当这个消息在上海报纸披露时，爆发了非常愤怒的抗议活动。

所有阶层的反应是一致的：总商会、学生、工会和国民党地方党部要求国民政府恢复失地，如果必要通过武力解决，拒绝所有谈判，重新统一党和政府。^⑤在1928年底被正式解散的反日团体，从1931年7月起公然重新开始了它们的活动。^⑥9月，他们建立了反抗日本的救国会（以下皆称为救国会）来担当每一个团体正在呼吁的抵货运动的领袖。^⑦在一次接着一次的会议中，示威者要求派遣军队到东北，迫使日本军队撤退，或者宣战、断绝与日本的经济联系及政治上重新统一中国。^⑧

在一片吵闹声之中，市政府保持沉默。所有政治的、商业的和工会的组织从一开始就发表他们的观点，但市政府一直忍住不发表任何宣言。只是在9月22日市长张群才从顽固的沉默中露出脸来，要求居民保持冷静和忍耐，不要对日本的侵略作出反应。政府首要关心的是安全问题。它命令警察尽可能少地呆在办公室而应增加他们的巡逻。^⑨市政府当局已清楚地选择了稳健的态度。庞大的日本侨民群体由一支庞大的日本军队保护，使得上海的局势尤其具有爆炸性。市政府领导比其他任何事情更担心的是过分热烈的行为可能导致武装对抗。

在商业和银行业领域，抵货被严格地实施。地方银行决定断绝与日本的一切交往。搬运和码头工人拒绝装卸日本的货物，日本企业的雇员被强烈鼓励辞去他们的工作。到10月中，报纸报道该运动已经取得了完全成功。在上海买卖日本产品事实上是不可能的。^⑩如此严厉地抵货以致地方工业的一些部门很快就因为原料短缺而陷入严重的困境。丝绸工业已经陷入危机，全市113家丝厂只有20家仍在开工。针织工业有三分之一的工场被迫关闭。作为对抵货运动的报复，日本纺织工厂的厂主关闭了一些工厂，把数万工人逐出了工厂。面对日益增加的失业人数，市政府命令中国雇主中止任何解雇工人的计划，而不论他们的企业可能存在的实质性困难。^⑪

也存在积极的反抗。一次一件小事引起上千个人去包围警察局，惊慌失措的指挥官命令手下向人群开火。为了缓解紧张局面和消解这场由党的地方党部指导的讨伐运动的压力，政府命令尽快对事情进行调查，停止警察局长职务，支付赔偿金给牺牲者家属。^⑫

抗议运动的程度使南京政府感到意外，它指示市政府密切关注反日行

动的进程。学生是这次要求遵守规则的主要目标。张群召集大学校长，告诉他们学校的罢课必须停止，学生必须专心于学习。此外，抵货运动完全有可能越出法律规定，否则不能取得成功，政府和军队司令部试图通过提醒行动者必须把反日运动停留在法律的范围之内来阻止骚乱。^⑬

日本的反应

上海的日侨群体深受抵货的影响。^⑭虽然没有对这一群体采取过激行为，但日本人感觉愤怒和丢脸。中国商人拒绝向他们提供日常的服务（水、食品、煤等），这使他们的生活陷于困境。^⑮日本人的货物出售经历了严重的下降。举行了一些非常紧张的会议，会上日本侨民要求他们的总领事干预中国当局和要求立即停止针对日本的示威运动及在学校里的反对外国人的宣传。他们宣称支持其国家的军国主义政策，要求在没有第三方干预的情况下永久性解决中国的问题。^⑯

总领事在其同胞要求的压力下，向上海市长提出最初的要求，要求张群保证日本侨民和财产的安全。领事在几天后又提出要求禁止反日活动。张群答复说他无权抑制居民中自发的爱国运动，只要给日本侨民带来损害的一些方面没有违反法律。他重申保护在上海每一个外国人利益的决心。^⑰这些保证的声明不足以平息日侨群体最愤懑的一部分，他们于是对虹口的中国商店组织报复性的袭击（日本侨民大多数集中在虹口），甚至袭击救国会的办事处。

日本的海军也对两个群体之间紧张关系的加剧起了作用。在公共租界，它蛮横地破坏由学生组织起来的宣传队。四个为国民党军队募捐资金的小组遭到粗暴的对待，一名公安人员遭子弹的袭击而受伤。每次发生这样的事件，市政府就向总领事提出抗议，要求他在其同胞中恢复一点纪律。^⑱

在这种互相猜疑的气氛中，关于日本入侵的谣传不断地在这个城市传播，有时引起恐慌的浪潮。市长张群和上海驻军的主要指挥官熊式辉明确否认这些谣传，并命令几名市政府官员去调查这些谣传的来源。市长还组织了一个组在市政厅每周不体息夜以继日地工作。^⑲这并不妨碍他不得不第二次宣布戒严令去终结那搅得地方居民不安的谣传和防止可能出现的混乱。公安局、军队司令部和自卫团在闸北建立了一个联络处，闸北发生对抗

的危险是最大的。^②各警察部门在上海每个地方加强了巡逻。

国民党的作用

当紧张加剧,反日运动的不同组成部分之间的协议开始出现裂痕。矛盾在要求实行完全抵货的学生和主张有选择抵货的商人之间产生。虽然在此问题上有分歧,商界倾向于把抵货看作是有可能损害本国经济的双刃剑。另外,从一开始就力求控制该运动的国民党地方党部已经在困扰其他参与者的那点上占据了优势地位。一名党的执行委员会成员被卷入私吞被充公的货物的事件,增加了商人对运动的怀疑,商人们怀疑他们已失去了对运动的控制权。他们感到在此运动中,他们是特别的目标。他们遂对市政府提出声明,要求使抵货的措施变得温和并结束专横的制裁。

上海资产阶级的上层已认识到容忍这样一场运动的结果是冒险的,虽然这场运动主要是针对日本人的,然其依然被党利用来削弱资产阶级的政治和经济影响。这部分资产阶级的不满表现在一次罢市的方式上,当时总商会会长王晓籁辞去了救国会执行委员的职务。商界其他有影响的成员立即随之发表他们的异议。^③商人背离的直接结果之一是国民党地方党部完全控制了反日运动。另外一个结果是激进的程度因此将无法逆转。学生仅仅是这样的群体即显然构成了一个超出国民党官员影响之外的自主力量。

市政府证明没有能力控制由党领导的反日运动。在上海,党不仅能从它充分控制的一些组织获得支持,而且还可利用它作为“指导”的角色把行动渗入到那些它并不代表的组织。这样,宣传部长和执行委员会成员陶百川,被选为救国会的主席。^④通过工会,国民党地方党部还获得促进和指导抵货的有力工具。工会的立场严格说就是党的立场。^⑤最后,那已产生了许多国民党干部的教育系统,是党的地方党部活动的关键目标。

从运动开始,党就颁布了学生团体组织大纲。这个大纲为救国会在所有学校建立分支机构作了规定。宣传和动员工作在庞大的示威运动中达到高潮,10万余学生集中在市体育场要求收复被日本侵占的省份。党在中学同样成功。虽然教育局努力阻止未经许可的罢课,但中学还是于12月7日决定停课并设立警戒阻止进入学校大楼。^⑥这些行动的背后有党的地方分部的支持也许没有疑问,这与市政府的愿望背道而驰——也许越出了国民政府本身的愿望。在上海,国民党已变成独立的权力中心。

地方党部的成员为何要推进这样一种激进的态度？除了他们某些领导成员的不妥协的民族主义之外，还存在着这样的事实，即反日运动给党提供了机会去表现其反对胆小的市政府，市政府在中央当局和地方形势的压迫下力图保持不太引人注目的形象，甚至采取调和的态度，尽管其领导具有无可怀疑的爱国情操。在可能被认为是阴险的权力斗争中，党利用其特殊的地位越过政府机构去发动一场使当局感到为难的运动。而且，通过利用这个全国规模发动的大运动，它能把它的影响扩大到那些迄今尚未受它控制的社会方面。然而，事实依然是：国民党地方党部并没有完全控制所有行动者，它不得不限制其中最不安定的同盟者。^⑤

学生运动尤其表现得困扰党的领导，并给他们的行动投上阴影。虽然张群呼吁遵守秩序，但紧接着陶百川的制裁威胁，使那些已经对国民政府在中日危机期间的退让政策失望的学生立即走出教室。^⑥为了支援中国军队在北方的作战，他们宣布停课三天，上街募捐钱款。全市有一万多名学生上街，偶尔与日军士兵发生激烈冲突。公安局和军队决定不干涉。学生们还组织向政府当局请愿。市政府答应接受他们的代表和把他们的不满递交给中央政府。然而，学生们没有被平息下来；他们穿过上海的街道，然后上火车向南京进发，在南京他们在教育部和对外关系部前面示威。^⑦

在救国会内部，学生们力求对日货流动实施严格控制。面对商人们日益增长的保留态度，学生们寻求工会作为同盟者，在学生们的眼里，工会无疑会为了国家原因而牺牲自己的利益。国民党地方党部对这些行动估计不足，他们只是限制学生的权力，尤其害怕学生和工人之间的友好关系。这种潜在的冲突在实施行动期间逐渐公开化。那把党的当局击成碎片的风暴同时也损害了已经处于崩溃边缘的市政府。然而在考察这一事实之前，我们必须关注其更广泛的前因后果，只有这样才能解释1931年底席卷上海的政治和社会动荡的重要性。

民族危机与地方冲突

国民党中因广东派的脱离而开始的政治危机已引起广大公众的不满，它发生在国家的命运发生危机的时候。所有各方面都呼吁对立的集团消除分歧，使党重新统一。日本的人侵产生了国家统一的气候，它有利于两大集团之间建立友好关系，但经过漫长的两个月时间谈判才终于组成了一个新

政府。两个阵营代表的会谈发生在上海。^⑳迄今特别在日本侵略问题上不妥协的广东代表,同意把寻求解决争端的法子留给国民政府和国际联盟。同时,南方派的领袖孙科表示支持学生运动和支持那些无视中央政府的命令而继续在为保卫国家而战斗的军队。然而,谈判在广州方面的主要要求,也就是在蒋介石辞职问题上陷于僵局,广州方面主张把这一点作为组织一个全国统一政府的前提条件。^㉑

另外,为了他们的安全,南方代表要求由他们认为可靠的军队驻扎上海。于是,唯一由广东兵组成的十九路军于11月19日在蔡廷锴指挥下进驻上海。尽管这些军队名义上在熊式辉的指挥之下,实际上他们只服从他们自己的长官。而且,熊式辉不久就被另一名广东人戴戟所取代。^㉒

由广东和南京双方之间谈判引起的不确定性,增加了这个城市的不稳定性。市长张群并不掩饰他对紧张局势的忧虑,这种紧张局势恰恰出现在他不再有任何强劲支持的时候。他毕竟同蒋介石有密切联系,他的政治地位随着时间的推移正在变弱,他甚至不能指望地方驻军的支持。最后,虽然蒋的下野搬去了党重新统一的主要障碍,也一举削弱了市政府的权力,其时市政府正而对着来自于上海政治的、商业的和工会组织内部的进一步挑战。

12月8日事件

12月8日学生们举行了一次上海大学生的全体大会。特地从南京和北京来的两个代表出席了会议。会议结束时,两个代表遭到来自国民党约十几名恶棍的攻击,而侦探和公安人员对他们的困境装作视而不见。北京代表遭绑架,被拽入汽车带走。已经认出了几个凶手的学生们会集在市政厅前举行抗议,要求释放他们的同志及惩处有罪的党员。几小时内,近5千名学生包围了市政厅。他们指责国民党和公安局在背后支持这次暴行。

市长同意出来回答学生们的要求。他声称市政府决没有试图压制反日爱国运动,并称弄清这事件的调查已经在进行。张答允将惩处罪犯,但声称不能反对国民党地方党部,而学生们正要求将其解散。他说只有中央执行委员会有权惩处上海党的官员的问题。尽管尽力劝学生散去,但学生们拒绝离开,宣称他们将继续坚持直到北京代表被释放为止。市政府秘书长俞鸿钧被委派执行该项调查。

经过一番搜寻之后,俞找到了被绑架的学生并将他与绑架者一起带回

市政厅。^⑩但是宣布他的获释并未在学生中恢复平静，他们要亲眼看到他。学生们并当场建立临时法庭审判绑架者。在抗议学生的压力下，市长——他也许并非不乐意把国民党地方党部放到一个尴尬的地位——同意任命一个 40 人的陪审团（包括学生、警察官员、总秘书处的成员）的委员会，开始审理被绑架的学生和绑架者。绑架者承认是地方党部的成员并承认他们被用于“粗暴的活动”。他们承认绑架是由市党部执行委员会中一名有影响的成员组织的，这个人学生们认定是陶百川。

根据这些揭露出来的事实，学生们要求枪毙公安局局长陈希曾和行凶者的主使者。他们还要求解散上海市党部执行委员会。张群没有逃避他的责任：他令陈（陈否认知道任何绑架的事）停职并下令拘捕陈和陶百川。但这两人没能被找到。张还发电报给南京，要求解散上海的国民党执行委员会，同时正式提出他的辞呈。学生们后来把怒气发泄到国民党市党部，砸了它的一个办公处。同时他们请市长收回辞呈，并对他处理这一事件的高效率表示钦佩。^⑪

在接下来的日子里，党的地方党部做出了极端的措施试图阻止正在进行的调查结果。他们命令邮政当局不要分发任何报纸，命令收缴正在报摊上出售的报纸。这种粗暴的行径立即招致报馆公会的强烈抗议，就报馆公会而言，它决定趁广东集团开始掌权之机摆脱前政府强加的新闻检查制度。^⑫

此后，上海有一段政治真空时期。张群仍然毫不动摇地要求辞职，不管来自所有方面想改变他决定的巨大压力。^⑬鉴于政治形势方面的原因，这也许是由蒋介石准备引退而引起的，张感到他不再可能令人满意地完成他的任务。^⑭俞鸿钧被委以临时的市政府领导职责。^⑮广东人开始掌权及其产生的松动的气氛迅速使各种运动高涨。缺乏政治和军事两方面的支持，市政府只是一名各种不同组织之间斗争的无能为力的目击者，不论这些斗争是自发的还是由上海的广东人激起的。

上海的政治和社会动荡

商人阶层还没有从 1929 年在政府监督之下被迫对他们的代表性机构（总商会和马路团体）进行改组而引起的不满中恢复过来。冯少山，前商会会长和上海广东团体中一个有影响的成员，已组建了上海特别市商人运动

委员会。12月18日中午该委员会的一个代表团来到总商会会所，企图用武力占领会所。经过同雇员的激烈争论之后，代表团被市政府派出的警察驱散。

这次闯入受到总商会常设委员会的强烈谴责，总商会得到一百六十多个公会支持。社会局局长潘公展也谴责这篡夺的企图并答允进行调查。^⑳虽然经历最初的失败，商人运动委员会仍在报上宣告召开全市各业公会会议，商会命令其成员不得出席会议。冯少山举行记者招待会，对50名记者解释他的目标。^㉑总商会会长王晓籁拒绝承认这个委员会并宣称坚决反对任何对商会的非法接管。^㉒实际上由于在各业公会中缺乏足够的支持，委员会的活动在任何意义上都没有发展。

然而，普遍宽松的气氛，使另外一个组织——上海市马路联合会在它自己的废墟上兴起。这个自1929年改组而被正式解散的联合会，像它们突然从地方舞台上消失一样快地重新组织起来。^㉓马路联合会的重建后来得到了市政府的承认。在这两个发展背后的人物是同样关键的人物，他们曾是党内反抗的推动力量（见后面的讨论）。在冯少山背后，尤其有王汉良和赵南公，国民党前地方官员和商界的成员及大量的小店主。^㉔

这种盛行于商界的狂热鼓动也影响到了工人团体。12月19日两个会议分别在闸北和城厢内举行，导致形成了两个总工会，这种发展显然是工会法所禁止的。^㉕尽管这里也可以看到广东人成分的影响，然形势要复杂得多。在长时期内一直存在着组织全市性（工会）联合会的要求。^㉖上海党的瓦解和市政府的衰弱，提供了一个使这个要求变为现实的机会，也给当局一个既成事实。社会局指责新工会不合法，但是无权抑制它们。很快，两个组织举行联合会议决定合并。最后，总工会获得正式的承认，但其由改组后党的地方党部掌管。^㉗

国民党地方党部的瓦解

然而，这一时期最值得注意的现象还是上海党的领导的完全瓦解。我们已经注意到它在反日运动中表现出来的战斗精神及它想要获得胜过市政府地位的愿望。声明忠于蒋介石的同时，上海执行委员会谋求维护党的最高权威，但这受到地方政府和大资产阶级合谋（或者说看起来像合谋）的挑战。可是在上海不享有高信誉的党由于其激进的行为而完全丧失了它本身

的信用。地方党部中赞成广东人的成分和那些被前领导的不民主方式疏远的人没有忘记抓住这次机会去改革地方党部。

12月13日,2,300人的全体大会决定进行党的民主改革。王汉良起草了一份名副其实的对地方领导,更广泛地说,是对蒋介石及其统治方式的控诉状。王谴责领导在面对日本侵略中的无骨气和他们用压制的方式碾碎了国民党积极分子的民主和爱国志向。王严厉批评这个事实即党已被少数脱离民众的人所操纵,已经导致灾难性后果。会议正式通过了若干决议,要求民众行动和惩处那些对这事态负有责任的人。会议然后选举产生了党务改进委员会。正是在这次大会上,以改进会著称的持不同意见者继续他们改造国民党地方党部的行动。^⑤

在前领导层中可以看到反抗这些活动的意志,但同时,存在大量混乱。王延松从中央执行委员会辞职,声称他想要把精力放在工业、商业及国民经济的发展问题上。12月17日,《申报》发表了国民党上海地方执行委员会全体辞职的消息并刊登了呈送给党的中央机构的信函。在这封信中,从上海委员会辞职的成员概要描述了他们在反日运动组织中所从事的指导民众的活动。他们强烈批评救国会,指责救国会被反动成分(在国民党通用的语言中这是指共产党人)和学生操纵。后者被谴责为红色恐怖的工具,已经打击了上海党的真正基础。该信以背信弃义的攻击来结束:市政府在重建秩序方面无所作为并正在屈服于学生和共产党的单方面苛刻条件。后者能在街头示威并足够大胆地攻击警察(见下面)。执行委员会宣称,该城市处于无政府状态,党的地方党部已无能为力。^⑥

不管这封信,潘公展对报界发表了一个声明,在声明中他重申执行委员会的权威。只要中央执行委员会的答复未来,现领导将仍是党在上海唯一合法的代表。改进会既未经选举也未得到中央机构的任命。几天后,潘递交了辞去执行委员会成员和社会局长职务的辞职信。在辞职信中,他谴责了学生的攻击、党内的分裂及商人和工人中的新的组织。他告诫市长,抗议运动已搅得商界、工界等的不安定,这将使四年来的工作毁于一旦。^⑦

接着,国民党市党部的头吴开先递交了他自己的辞呈,其时,改进会的一个代表团正从南京获得了中央执行委员会的支持而洋洋得意地返回。^⑧尽管这一支持似乎显示抗议者可以接收地方党部及其资金,但党部的办事处由警察保卫着,他们依然进不去。他们因此必须在上海法政学校举行会议。关于这个集团的后续新闻报道似乎表明它没有设法去动员所希望中的

越来越多的积极分子。上海的工会组织已经拒绝承认改进会的合法性。^④批评家显然不可能希望仅仅由于那已在南京建立起来的由广东人控制的内阁的支持(而且是非常有关系的支持),就能像他们已设想的那样快地打倒前领导。然而,抗议运动继续以不合常规的、可是坚持不懈的方式进行,直到1932年初党的机构的重组。

市政府的重组

在吵闹和对抗中,市政府好像已消失了。张群的辞职对他的政府是致命的打击。它在南京不再有任何政治支持,无论如何没有一个地方像这样长时间地不任命一名新市长。驻扎在上海的军队越出了它的职权,其时地方形势继续恶化。不论是组织上的冲突还是国内政治的分裂,反日运动已经使它的活力丧失殆尽。发生两次乱开枪的警察打死了深夜在户外的受害者。救国会的会议变成了暴动:一些商店遭到抢劫,公共汽车被破坏,与警察的对抗尤其激烈。^⑤这些事件无助于市政府权威的恢复。

然而,市政当局试图对地方政治积极性的激增作出反应。它尽职尽责地维护总商会。它还禁止由少数集团产生的不合法组织,尤其在工会方面。^⑥在一种那里不再有任何中央政治权力,然而那里的地方积极分子正尝试强行干预那正被建立起来的权力的形势下,市政府官员一无作为。不首先知道新领导的倾向,他们不能实施任何镇压行动。同时,他们不能沉入完全轻松的气氛中,因为他们需要维护生存的利益和免遭被前政府(如果它重掌权力)抛弃。俞鸿钧看到了这种形势的必然结果,与秘书处全体职员一道辞职。紧接着他的是社会局和财政局的职员。市政府名存实亡。^⑦

经过一个月的不确定之后,市政管理机构在孙科政府任命的一个人的领导下重新建立起来了:这就是意志坚强的吴铁城。这一任命似乎是折衷方案。吴的广东籍出生及其与孙中山一起长期革命的生涯,使他成为孙科可接受的候选人,而且从前在广东革命政府期间他和孙科曾密切合作。在参加政学系(其成员包括黄郛和张群)之前他还曾靠向国民党政派的右翼。^⑧另外,吴自1930年起成为蒋介石的助手甚至亲信,那时他与张群一道帮助蒋解决了由汪精卫(1883—1944)和两个将军在北京组织分裂的问题。^⑨最后,在1931年党内的争论中,吴铁城是唯一没有背叛南方的广东方面的高级领导。除此之外,他具有行政和长期军事经历方面的声誉。他的

任命受到地方资产阶级的欢迎。

权力交接仪式于2月7日举行。吴开始在孙科政府和上海金融家之间的漫长的谈判。自从新的班子掌权起,蒋介石任命的省的领导一直不把税收提交给中央政府。上海银行家们,就他们而言,并不重视这个只有广东人的内阁。^⑤由于旷日持久的讨价还价,政府在无法克服的财政困难中挣扎前进。其时,蒋介石是主动的。他频繁与吴铁城和汪精卫接触。汪精卫尽管在1931年夏天再次成为持异议运动的领袖,但他拒绝参加孙科的内阁。^⑥南方政府的失败是意料中的。由于同日本人的对抗风险的增加,在上海这个特定的范围内产生了预料中的不确定的形势。

由于吴的到任,市政府感受到了职权和行动的重新恢复。虽然在国家层面政治上出了问题,但新市长没有忽视城市的发展,尤其是安全问题。他从重建市政府班子开始,秘书处的职员全被替换了,只有俞鸿钧除外,他保持了秘书长的职位。^⑦然后,所有的局长被撤换,除了卫生局局长和公用事业局局长。政府立即开始着手解决悬而未决的问题。冯少山的运动被禁止。这个来自行政院(换言之,来自孙科)的决定其目标显然在于防止任何进一步搅乱上海资本家的可能性,对政府至关重要的同他们的谈判正在进行。社会局被命令对新总工会进行调查,它的领导人被召到市府以解释他们的目的。^⑧

当另一次由反日联合会创始的市民大会举行时,公安局采取了特别的安全措施。五千多人集中在市体育场听一些人的演讲,然后分散到街上举行示威。当人群在经过很长的游行后回到体育场时,他们发现体育场被军队包围和监视了。愤怒的示威者解散了,当他们经过党的总部时攻击了它。^⑨吴选择强硬因为他能这样做:广东人的十九路军不会拒绝给予他支持。他号召所有市民,尤其是学生,结束罢课和维持上海的秩序,他告诫他们不允许任何不合法的行为。吴最后被保证得到商人们的支持,他们遵循总商会的提议,建立自己的反日会来更有效地实施抵货,不受救国会的控制。^⑩

走向同日本的对抗

虽然市政府作出努力,但事件接二连三地发生。1932年1月9日,上海的党报《民国日报》发表了一篇被日本当局认为是侮辱他们天皇的文章。

总领事要求报纸道歉和停刊。吴铁城表示他的歉意并在《民国日报》上发表了一个更正。这仅给了日本人部分的满足,在《民国日报》发表了另一篇关于日本军队方面的文章后,日本人说服公共租界当局去令该报停刊。^⑩这一事件对吴与日本人的关系及与市党部的关系是一个不好的预兆。1月18日,中国人的激进团体袭击了几个日本和尚,使其中一个和尚毙命。两天后,作为报复,一群日本侨民放火烧了这家纺织工厂(三友毛巾厂——译注),他们声称袭击和尚的人是这家工厂的。^⑪这些事件是点燃两个居民群体之间即将爆发的紧张关系的星星之火。

日本总领事要求市长给予遭受伤害的和尚以赔偿,并要求惩处那些有罪者。他还要求正式的道歉和解散救国会及禁止所有反日行动,并要求立即答复他的要求,但没有对市政府关于放火焚烧中国纺织厂的抗议作出反应。吴要求时间以请示中央政府。他告诉报界他准备满足日本人的第一部分要求,但他感到要满足他们禁止反日爱国运动方面的要求是困难的。他还重申希望通过和平手段解决冲突的愿望。吴事实上在两个同样危险的解决办法之间徘徊。如果他拒绝日本人的要求,他就要冒日本海军采取无法预言行动的危险,日本海军已经表示如果市政府拒绝,他们将不会坐视不管。如果他解散救国会,就要冒这个城市陷于动乱的危险,因为在市民中已产生非常紧张的气氛。^⑫

国民政府在任何方面都没有给予他援助。缺少资金、没有军队,采取最小的主动都是不可能的。而且,孙科和他的外交部长陈友仁(1878—1944),在采取对日政策方面存在不一致。陈主张宣战,对此孙科不愿意承担责任。陈于是辞职,去了上海。孙马上跟到上海,徒劳地试图把他留在其政府内。令人沮丧的是孙自己也于1月25日递交了其内阁的辞呈。在以后两天,接连有代表来到上海试图说服孙科改变他的决定,但是无效。在政府中这新的危机发生在紧要关头,其时上海的命运真正处在危险中。中国不再有能做决定的国民政府。这个城市的空气变得越来越紧张。闸北已处在戒严区内。公安局开始在街上垒起沙袋,自卫队则举行了紧急会议。^⑬

日本领事被中国当局的犹豫不决所激怒,在1月27日夜发出最后通牒。他要求必须在第二天下午六时前给予答复,否则将采取适当的措施。吴铁城只有退却。现在他必须做出决定,不论有没有国民政府。首先他进行广泛的磋商。他同资产阶级的代表会商,然后同该政权的一些最高领导人商讨必须采取的态度。^⑭在抑制救国会的问题上取得了一致意见。吴铁

城宁愿冒这个城市陷入动乱的危险也不愿在上海同日本走向战争。由国民党地方党部控制的该会的积极分子已招致商界的仇恨（与这个政权有联系的大资产阶级集团尤其抱有敌意）。约一百个同业公会的抱怨被用来作为要求禁止该会活动的借口。没有提及日本的压力，其实那才是禁止的起因。^⑥这决定由社会局和公安局有效地贯彻落实，它们占领了该会的各个办事处，驱逐了在场的成员，封闭了办公室。

市政府的行动使救国会积极分子处于无能为力的状态。几乎不可能预料到市长敢于直接攻击反日运动。大学和中学的学生表现出激烈的然而是无力的反抗。绝大多数商人对摆脱了他们看来是令人烦恼和宗派主义的组织感到欣慰。工会组织未作评论，只是简单地声明反日斗争将在总工会的旗帜下继续进行。^⑦在这反对和赞成的混合唱中，一个声音令人惊奇地没有出现——即国民党上海党部的声音。尽管它的人渗透在方方面面和斗争的第一线，但它没有提出看法、作出评论和表示反对。这一插曲非常清楚地标志了国民党在上海的地方党部权力的结束。领导这个城市政治生活此后全部掌握在市政府的手中。

日本的侵略

1月28日下午3时，吴铁城正式通知日本总领事：市政府将全部接受他的要求。^⑧总领事立即通告市长和租界当局：他完全满意中方的答复，事情将不会进一步纠缠下去。租界当局尽管对市政府已避免了同日本进行力量的较量而松了一口气，但为防止可能出现的动乱，还是宣布将紧急状态计划付诸实施。

与租界官员相反，日本军队中的顽固分子是不高兴的。市政府迅速而突然的决定已经挫败了他们想要把中国军队赶出上海和控制这个城市的借口。日本军队准备利用无论什么借口来投入战斗。^⑨几天内，停泊在上海港的炮舰从原先的2艘增加到11艘，一支13艘船的舰队从日本出发。^⑩

一些迹象表明日本军队已经做好了武装干涉上海的准备。^⑪1月28日晚上11时，舰队司令盐泽致函通知市长和公安局长：他打算派他的军队进入闸北，解释这样做的理由是那里的日侨安全没有保证。他要求撤退所有中国士兵，拆毁军事防御设施。没有给市长任何时间作出回应，日本海军陆战队就进入了闸北。十九路军的士兵，尽管受到突然袭击，但反击并打退了

日本军队。^⑫

接到舰队司令的信函,吴铁城立即与总领事联系,总领事声称不清楚事态,但答应将到日军司令部查询。事实上,对非军事的政府机构而言做什么都为时已晚:日本的挑衅引起十九路军的自尊和民族主义的反应,战斗在闸北打响。次日,进行停火协调,但是讨论没什么结果,各方都指责对方应对冲突负责。敌对行动重新激烈地展开。日本舰队司令指望在几小时内把中国军队消灭,但是不得不后退的是他的人。十九路军顽强抵抗了日本侵略者,日本军队得到的援助远远超过中国士兵能得到的贫乏的装备。^⑬

战争起初限于闸北,然后扩展到江湾、吴淞,并扩大到上海周边 15 公里的范围内。受到中国军队的顽强抵抗,日本军队使用了每一个能使用的手段来攻占十九路军的阵地。他们残酷地炮轰闸北,那是上海一个人口最多的区域,也是中国军队驻扎的另一个地区。平民百姓是这猛烈炮火的主要牺牲品。那些设法逃避敌人炮火的人经受了日本海军陆战队及其援军和预备役民兵最厉害的苛待。后者拘捕、虐待并随意枪击那些依然不幸地留在战区的每一个中国人。中国和外国的报纸一致谴责了日本军队强加的恐怖统治。^⑭

紧急救济的组织

为了应付由冲突引起的紧张局面,市政府把自己变成了危机工作组。各局停止了,正常的活动中止了。市长组建了一个联合办事处,由他本人、各局长和秘书处的部分成员组成。办事处包括两部分:一部分负责外部事务,负责关注战争的进程和与日本当局、租界当局的谈判;另一部分负责内部事务,负责组织对难民的救助、维持城市的秩序和协调同其他救济组织的关系。^⑮

在财政层面上,官员采取了严厉的措施:薪水不能超过 50 元,所有雇工必须拿出他们收入的 10% 作为战争捐款的紧急捐助。^⑯ 市政府的财政状况是悲剧性的。在正常时期它每个月各类税收共计 5,000—6,000 元,战争使它失去了那正在沦为战区的该市北部地区(闸北、吴淞、江湾、真如)的税收。在该市的其他地区,经济生活也瘫痪了。中国的商店,即使在租界的,继续无限期的罢市。另外,市内运输变得相当困难,其时对外交通,不仅海运而且河运都被严重削减。^⑰ 因此,即使是战火没有波及的南部地区,市政

府的税收也明显下降。而且,已避往洛阳并再度由蒋介石领导的国民政府拒绝给战斗者提供任何帮助。

从战争行动开始,市政府就派所有雇员去主持难民援助组织。在吴铁城强有力的领导下,该市的财力和人力资源得到很好利用。与市政府有联系的上层资产阶级成员已组建了一个委员会负责维持在上海的业务活动和负责集中捐款(上海市民地方维持会)。所有这些成员还是上海战区难民临时救济会成员,这个组织更直接地与对牺牲者和士兵的援助有关。^⑧

由于救济会的帮助,使市政府有可能给予战争牺牲者以大量援助。最紧急的任务是给军队提供支持,援助陷于战区的人民和接收难民。当局在该市医院留出 1,000 张床位专门抢救伤兵。社会局把水果和手巾送给这些人。市政府捐献了 30,000 元为市民提供治疗。^⑨公安局尽一切努力稳定后方。它重组了救火会去扑灭遍布闸北的大火和防止战争另外造成的破坏。警察还设法控制为日本人工作的汉奸渗透,取得一定成功。在该项任务方面,他们得到各同业公会和国民党基层组织的帮助,这些组织已被市政府动员起来监督居民和检查那些不属于地区居民的分子。^⑩然而,市政府给予军队的援助仍是有限的,因为它的行为首先是直接为全体居民的需要服务。

尽管在日本侵略之前已不断有谣传,大部分居民还是被突然发生的、残忍的战争行动所震惊。那些最靠近租界的居民能够逃脱战火,但是大部分居民依然陷在闸北。紧急状态一宣布,公共租界当局就关闭了所有进入租界的人口,以免被无法控制的难民潮所淹没。救援工作队乘 1 月 29 日宣布短暂的停火令,寻找出孤立于战区中央的难民群,带他们穿过租界达到该市的南部地区。当战火重开,这种运作停止,市长派遣市立轮渡用来回穿梭的方式运回其他的难民。由于这些措施,有七万五千多人撤出了已变成血与火的地狱般的闸北。同样的行动也试图在吴淞和江湾进行,但遭到日本军队的阻拦,他们害怕中国间谍渗透到他们战线的后方去。^⑪

为了接收不断涌入的难民,临时性搭建起来的难民所遍布该市。市政府把学校,甚至警察局交给临时救济会处理。社会局一份注明 3 月 15 日的报告称难民所的数目超过 70 个。据公认不很精确的数字,总计超过 20 万的人经历过难民所。安全和秩序依然由警察维持,除日常责任之外,他们还必须与那些不择手段的人组织的敲诈勒索作斗争。社会局承担了募集和分发衣物、毯子、厨房用具等的责任。它还得制订出有关居民迁移、难民所的安排、食物和药品的需求,及把这些东西分配给各个难民中心的统计数字。^⑫

每个难民所提供的一个看护中心,或至少一名护士。在这些看护中心,卫生部门开始给居民接种预防天花的疫苗(10万人接种),预防脑炎的疫苗(1万),及预防霍乱的疫苗。九万多人接受了医药治疗。虽然物资短缺和工作条件尤其困难,但两个月中只有400人死亡。^③ 市政府也没有忽略教育工作。难民集中在难民所使教育局能够把那些在通常情况下不受其影响的居民作为目标,为孩子和成人提供基础教育的课程。在成人中,教育局强调其行动的政治方面(反日斗争的意义、民族主义等)。^④

尽管作出大量努力,在上海难民所内维持这样规模的人口很快变得不可能,在上海获得补给尤为困难。市政府决定遣散所有在该地区有亲戚的难民和想要离开该市者;那些选择留在上海的难民则被临时转移到远离战区的属于江苏省的一些县的难民所。河运和铁路公司同意免费或降低价格运送难民。社会局承担了募集购票所需资金的任务。苏州商会租了两艘船经由黄浦江帮助运送难民。通过这些运作,在停战协议签署时,一半多难民已得到疏散。总共有十三万七千多人被送回老家或远离战火的地方。^⑤

这巨大的人道主义的努力不可能由市政府单独完成。事实上,在战火持续的两个星期期间一直存在着全体的和自发的居民动员。所有在上海的一贯积极的组织(商会、同业公会及地方协会)及各种人道主义的组织(红十字会和佛教的红十字会)在筹集资金、创办野战医院及建立难民收容所等方面起了重要的作用。^⑥ 由于失去了大部分税收,市政府的活动与提供经济援助的活动不在同一水平上。即使它维持相同的税收水平,为支持难民所必需的巨大钱款数也大大超出市政府正常的财政能力。而且,市政府必须安排(有6个月)避难所安置这年夏季长江下游地区水灾之后来到上海的无家可归者(见第九章)。

与它的财政能力形成对照,市政府能够提供给临时救济组织的一是权威,二是具有与这丰富活动相等能力的管理人员。这样,政府在所有难民救济会安置了代表:俞鸿钧,秘书长;潘公展,前社会局长,曾指导上海慈善团体的改组;陈冷曾,社会局一部门的负责人,是由上海资产阶级建立用以临时救济上海战区难民的强大协会的执行委员会的成员之一。^⑦

战区的恢复

当战火在该城市燃烧的时候,各方继续陷于谈判。起初,参与谈判的各

方观点完全不同,每一方都指责对方应对冲突及其发展负责。中国的报纸用一种得意洋洋的调子连续报道中国军队的胜利,从而促进了情绪上和民族主义的倾向。2月底,它甚至宣称日本军队快要被打败了。^⑧当不可避免的失败到来时,居民们感到绝望,然后他们对政府的抱怨越发剧烈,他们感到政府欺骗了他们。

面对因战争造成的巨大破坏,租界的领导,尤其是公共租界的领导,做了一些尝试,试图充当调解者来结束军事对抗,但是白辛苦。^⑨十九路军的将军们,他们大部分是独立的,不管来自国民政府要求尽可能快地签订协议的压力,拒绝屈服于日本的最后通牒。^⑩吴铁城和蔡廷锴偶尔在电话里有尖锐的讨论,但未解决问题。中国军队撤出上海后,日本同意于3月5日立即停战,但是和平协定直到两个月后才签订。^⑪

停战协议对中国人是耻辱的,在党内和人民中间引起激烈争论。市政府的形象未因这耻辱而受到影响,尽管它非正式地参加了谈判,这一耻辱的责任全部被推到中央政府的头上。最引起争议的条款是一项关于中国政府不再能在上海市内或周边30公里半径范围内驻军的协定。尽管中国指挥部相信,这些条款仅涉及闸北,事实是此后将没有中国军队驻扎在上海。为了弥补这种损失,中国当局将必须创建特殊警察部队来负责居民的安全。^⑫

在战争行动结束到签订和平协议(市政府通过该协议重新恢复了对战区的控制)之间的两个月期间日本军队并未闲着。他们一头扎进了对他们曾占领区域的有计划破坏。无论什么尚未被炮火损毁的东西或是被破坏或是被拆卸下来装上日本的船只。^⑬通过武力不能在包括整个上海北部城区建立事实上的日本租界,日本军事当局就利用他们作为占领者的身份地位煽动在闸北和吴淞成立自治的中国市政府。他们对市政府反复要求派官员到占领区重建其权力机构的要求充耳不闻。

3月初,日本人邀请王彬彦,一个著名商人担任华警督。王拒绝了日本人的提议,但是对他的任命只是组织傀儡政府的前奏。4月1日日本人指使成立了闸北市民维持会。10天后迫于美国和英国领事的压力,日本人将其解散,该会已被告发勒索(尤其是金融敲诈)他们的同胞,但是5天后该会被重组为闸北自治协进会。换了几个头面人物,但其他职员仍是原班人马。^⑭

日本人在控制这个机构方面似乎也有困难,他们主要关心的是越权从居民处征集税收,这些居民是从战火中幸存下来或是回来看视他们财产情

况的。该协进会蛮横地征用那些尚未回来居民的财产。^⑤这个傀儡政府的头面人物主要来自于江北(江苏省长江以北部分)的移民社会,他们通常被上海人看不起。这种上海人的蔑视说明一定程度的积怨、想要报复部分江北群体以及他们心甘情愿遵循日本人指挥的愿望。^⑥市政府无力阻止这些人继续其在日本军队庇护下从事的活动。当日本军队按照5月5日和平协议的条件最终撤退时,恐慌贯串傀儡政府的各个阶层。日本人反对对傀儡政府成员的逮捕,但是放弃了所有向他们提供实际保护的念头。然而,只有一个头面人物后来被捕,并因通敌卖国罪被判死刑。^⑦

重要的任务等待着市政府领导。市政府首先要恢复对该市的控制和估量已造成的破坏。一委员会被责成负责监督被日本军队占领地区权力的移交。虽然签订了和平协定,权力的移交慢慢变成了现实,但日本人显然不愿意撤退,并毫不节制地制造麻烦。^⑧在闸北,公安局设立了一个特别的办事处来为居民提供保护和防止由于日本人而引起新的事件。5月底,日本军队驻扎在他们最后留下的两个集合点,但士兵依然留在其他两个区域直到7月份。^⑨

重 建

从战争行动开始,市政府已命令社会局、总商会和会计师协会尽一切可能去收集战争造成的人员伤亡和财产损失的资料。^⑩尽管进行了耐心的工作,关于这一片地区损坏的精确和可靠资料很难获得,中国当局由于(虚幻的)希望获得战争赔偿不会顾忌夸大数字。而且,政府当局仅公布了财产损失的货币价值,其中包括直接损失(例如建筑物损坏)和间接损失(失去的业务)。

市政府报告公布在该市遭受的损失总数在15亿元(即3.7亿美元)。同一份报告指出18万户家庭(80万人)受到战争影响。估计平民中间有6,000人死亡、2,000人受伤、1万多人失踪。没有试图夸大数字,这数字也不是绝对可靠,我们可以进一步说12,000多住房,4,000家商店、240所学校和600家工厂被毁。对市政府本身而言这个估量结果使人震惊。闸北和吴淞几乎全部被夷为平地。财政局的所有房屋,几乎所有的警察局和35所市立学校被炸弹损毁。只有四分之一的消防设备存留下来。^⑪

市政部门立即着手最紧急的重建任务。工务局被要求在一月内恢复秩

序。工人们开始清洁马路、拆除防御工事、填埋壕沟及重建桥梁。公用事业局安装了 2,000 多只路灯(其中 60% 是战前就有的)。大部分市政官员被委派到遭受破坏的地区,每一项可用的储备都被动用了。该局发现每一个消防龙头和电线都要修理。^⑩

卫生局做了巨大努力。在战区,尤其是闸北,它不可能去做任何清洁工作,尽管在冲突开始时做过一些尝试。垃圾和尸体堆积起来,增加了传染病的危险。卫生局一获准进入这被破坏的地区,就组织了大规模集中垃圾和消毒的工作。该局招募 1,800 名工人运走了几千吨垃圾和用石灰给马路消毒。三个流动卫生管理中心走街串巷寻找伤员和病人,一支 90 人的卫生队执行了一项积极的接种天花疫苗的计划。^⑪ 市政府命令土地局暂停一切房地产交易直至形势恢复正常。^⑫

市政管理机构不仅必须应对巨大的财产损失,而且必须应对严重的社会问题。根据它的一份报告,战争期间有 80 万居民离开上海。这个数字看来好像过多,但近 50 万人实际上已离开上海这不是不可能的。^⑬ 然而,战争的社会成本并不限于这些人的离开。企业商号的关闭使 50 万工人及其家属失去生活来源。战争期间,三分之一的教师和 80% 的工人失业。^⑭

最困扰市政府的是失业问题。即使公共租界的工厂重新开工,仍有 10 万多工人没有工作。战争期间,社会局禁止雇主乘机解雇工作人员,但是他们没办法强制执行这个命令。^⑮ 一旦战争行动停止,社会局与厂主联系要求他们必须重新开工。它成立了战时失业工人救济会。该救济会的主要作用是评估失业工人数,帮他们找工作或把他们推荐给企业商号。这个行动由于工人的流动性和不信任态度而受到妨碍,他们登记的住址不真实,因而不可能查到。另外,在困难中的中国企业商号受到招募职员的压力。从 1932 年 5—12 月,救济会所做的主要工作是分配大米给失业工人。^⑯

在那遭受破坏的地区,市政府给那些再就业的人提供救助;同时,试图通过控制人口的迁移来防止混乱的涌人和建造棚屋。约上千间茅草棚屋的出现进一步证实了闸北可能变成一个大贫民窟的担心。市政府命令公安局采取措施制止这种现象。^⑰ 为了复兴地方经济和保证平稳发展,每个区建立了临时避难所。人民的住房(见第九章)得到修理后接纳了一部分住在棚户里的人口。

社会局还恢复了人民的信用中心(见第九章)。重新开始这些信用中心被证明是困难的,因为债务人(这些债务人分散在该城市的所有角落并且不

打算偿还他们的债务)发现几乎不可能在冲突开始之前偿还贷款给信用中心。市政府必须支付新的资金(10万元)去帮助居民再就业。^⑩这笔款子被限以20元的贷款形式进行分配。社会局官员估计8,000户家庭来到信用中心吵闹,其中5,000户因为太贫穷以致不能为他们的贷款提供最小的担保物。在农村地区,紧急救济以工具、种籽和牲口的形式给予农民。^⑪

重建计划

当战争结束时,市政府处于悲惨的地位。由于长江洪水,市政府失去了其管辖范围内70%农村地区的土地税,它长期不平衡的预算更加加剧。收入在战争高峰时期已降到7—8万,勉强上升到10万——那是战前税收的六分之一——其时市政预算显示有300万元赤字。^⑫ 财政局在闸北的所有建筑被毁、所有档案已散失或被焚毁,重建必须从头做起。直到7月这些部门才在受战争影响的地区重新运作。^⑬ 市政机构不能仅仅依靠紧急措施来处理巨大的、在6个星期武装冲突的遗产上的重建工作。它还要考虑未来和准备长期的规划来复兴被损毁的区域。

为了协调工作和找到解决问题的办法,市政府首先成立一个淞沪战区善后委员会;其成员由所有的局长和上海商界、金融界最有影响的人组成。^⑭ 这一行动,其目的在于把地方资产阶级的最上层与城市的恢复联系起来,这等于承认没有他们的财政支持,任何大规模的行动计划都不能实施。当吴铁城呈请国民政府允许组织一个临时市参议会以协助他处理该城市事务时,这些名流的权力还被承认具有政治方面的意义。^⑮ 就他们而言,资产阶级希望中央政府,虽然不能帮助保护这城市,至少应尽力因战争破坏而给予他们补偿(自然,对此期望他们只能失望)。

社会局制定了头三年的重建计划,预计金额500万元。该计划的主要内容是订定了立即建造新的人民住宅、农业区的恢复和通过人民的信用中心提供社会财政援助。然而,该项适应社会的计划被放弃,而采用了一份由工务局提出的计划,那是在战争开始前就已实施的大上海计划的延伸(见第八章)。它的条款包括建造连接计划中的市中心到闸北的公路和铁路,把北站迁出市区,因为它被认为阻碍了这个地区的发展,在吴淞附近建造新的码头。^⑯ 根据市政府设想,该计划将合乎逻辑地导致市中心的发展,那将有益于闸北和其他遭破坏的地区,促进更热烈的商业活动和吸引更广大的市民。

事实上,当局已经放弃了由政府承担费用重建闸北的打算,并决定让民间的积极性来对它负责。他们觉得把这样一个行动计划所需的资金花在更雄心勃勃的改造城市的规划上将会更好。用于恢复战区的全部费用总计低于计划支出的40%,估计达800万元。当1932年12月贷款只筹到600万元时,该计划最初的条款必须大大缩减。若干年后,旅游者将依然可以到闸北目击由日本军队造成的浩劫。^⑩

民众中的抗议运动

战后的经济形势对大部分民众而言确实是灾难性的。为了减轻各家庭的负担,市政府决定在受战争影响的区域大量减少税收。在其余的那些地区,尽管是更小范围,税收也要减少。政府极力主张从各方面尽快宣布方案和时间表。正式的文件于1932年6月21日颁布。这年上半年的房租被取消。车捐的缴付延迟到6月份。所有其他税(船、市场等)在活动恢复时交付。市政府还准予在其版图内的农村地区大大减少土地税。^⑪总商会要求中央政府免除国民税。^⑫

然而,有一部分民众并不满意这些安排。闸北的店主推举了一个代表团要求政府停止所有税收,直至恢复到战前的形势。大约100名来自各个行业公会的代表受到俞鸿钧的接待,俞解释说减税对政府当局代表着巨大的财政损失,任何进一步的要求将有使市政府完全停止活动的风险。一些抗议者组织了一个上海战区工商业复兴会来保护他们的利益。^⑬争辩持续了几个月,但是市政府拒绝让步。总商会退出争辩,因而促使了该运动逐渐减弱。

市政当局还必须回应另一次请愿运动,这只是间接影响他们,但他们的干预可能是决定性的。在上海,租金的提高是房客和房东之间频繁冲突的根源。有几次,部分民众试图把他们自己组织起来达到减租的目的,尤其是1927年国民党人抵达上海时。^⑭市政府小心地忍住不卷入这一争执,并且当事情闹到法庭时它绝不过问。由于战争,市政府不再能对其承认存在的问题保持不闻不问。房客,不满于他们认为过分上涨的租金,逐渐集成上海市民联合会;他们由王汉良领导,王曾是1931—1932年冬反抗运动的煽动者之一。

在闸北,联合会决定单方面提出减少租金30%,于是时时引起房东和

房客之间为数众多的、激烈的冲突。它请求市政府运用法规来抑制房东。市政当局起初试图为有关各方调解,希望他们能达成他们自己的协议。每一方都不愿让步,会议以失败告终。最后,市政府领导提议所有地区的租金在一定时间内视情况变化而作减少。这个提议没有受到赞同。市政府最终于7月8日公布了一项规章,规定在战区免租三个月,在上海其他地区免租一至二个半月。

房东显然表示不满,但他们已经没有什么能失去(即相对战争时期的租金而言)。房客们对与他们希望降低房租的愿望不符的决定反应强烈。联合会立即提出抗议,要求市政府重新考虑其规章。市政府拒绝进一步被卷入并再次决定把此事提交给法庭。这被认为是市政府并不真正想要减低租金,因这样的减租与它的利益相反,因为租金是计算房租的基础。尽管如此,联合会不放弃斗争,但它的行动随时间的推移而减弱。后来当租金问题因再次增加而重又变得突出时,该联合会又恢复了活动。^⑭

这两个例子表明市政府面临的困难,它在意识到这个城市居民的困难和必须保证它能继续发挥作用之间进退两难。吴铁城已经开创了与各部分居民协商的新阶段,但他不介入那些与其利益不是直接有关的领域。而且,这一协商的政策并没有妨碍它强有力地面对那些过分的或者可能对市政府真实存在形成挑战的要求。

日本对上海的进攻已经表明市政府能够在困难的条件下成功地处理大量问题。在不到五年的运行后,它已证明政府机构运行良好,能够适应环境。市政府已表明其本身可以运用那爱国运动单独或联合经过努力聚合起来的资源。救国会的解散并未造成地方居民反对地方当局的灾难,他们能够懂得在战争期间行政管理机构所承担的义务。而且,日本人进攻造成的震惊使他们顷刻间忘记了他们争夺抵货运动领导权的宗派斗争,并且使消除运动的暴力行为有了可能。战争没有让运动结束,但它此后仍然在总商会的控制之下,极少卷入暴力性的事件。

1931—1932年冬季的危机最使人意外的结果之一是市政府同国民党地方党部力量平衡的决定性改变。后者所犯的错误已影响到多名领导人(张群、吴铁城),最后触怒了蒋介石本人。虽然没有正式地严惩那些卷入绑架北京学生案的市党部成员,但上海市党部在新的社会局长吴醒亚的强权下进行了改组。^⑮产生于这个插曲的新市党部由前党部成员、来自于市政府的更稳健人士(俞鸿钧)及甚至于来自1931—1932年冬季党部的批评者(即

谢宛[音])阵营的人所组成。党不再干预市政府的事务,不再认为它要对党负责。市党部成员已把他们的注意力转向劳工问题,和在更小程度上转向教育(见第八章)。上海市党部不再是地方权力平衡中的一个要素。

一个集团显然是这一使人烦恼的阶段中产生的胜利者:代表整个上海资产阶级说话的名流小圈子。这不是一个使人奇怪的结果;从张群开始,广泛地同这一小部分精英协商每一个重要的决定,导致大大伤害了市党部。不过没有官员承认乐子批准这些场景背后的权力。1932年的冲突和重建的巨大任务,是留给市政府的遗产,极其清楚地说明在上海没有这些人的支持什么也不能做。吴铁城在呼吁他们补偿他虚弱的市政府和停止运作的中央政府时,意识到了这个事实。他承认这个集团在市政管理机构内部正式地位的权力,由于临时参议会的成立,尽管它没从根本上改变权力分配,但给予了上海金融和商业精英以新的影响力,无疑也满足了它的自尊。

① 这是中国发生的第四次抵制日货的运动。关于这个题目可见 Lowe chuan-hua, "China's boycott against Japan", *Symposium on Japan's undeclared war in Shanghai 1932*, P. 140.

② 有关反日抵货运动见《申报》上的下列文章:1928. 5. 6, 13:1—5; 1928. 5. 7, 13:2 和 14:2—3; 1928. 5. 8, 13:1; 1928. 5. 9, 13:2; 1928. 5. 13, 13:2; 还可见 Remer 1933, 137—142。

③ 国民政府官方的方针是必须尽可能快地完成北伐,消除残余军阀,在国家没有重新统一之前容忍日本的挑衅,对日本政府提出强有力的抗议(《申报》1928. 3. 13, 13:2)。5月31日,国民政府要求地方当局终止抵货团体的活动(Remer 1933, 142)。

④ 《中国年鉴》1931—1932, 385—386。

⑤ 《申报》1931. 9. 20, 17—18; 1931. 9. 26, 10:5; 1931. 9. 28, 9:1; 1931. 9. 29, 9:1; 1931. 10. 1, 13:1; 1931. 10. 3, 13:1。

⑥ 在被日本人占领的吉林一个小镇万宝山,中国和朝鲜居民之间的争执导致了激烈的冲突。日本军队站在朝鲜人一边。冲突的消息,被日本的宣传机构大大夸大的消息,引起朝鲜城市中严重的反华骚动。

⑦ 37个团体(总商会、纳税华人会、报业协会、国民党地方分部、工会等)组成的协会被建立起来实施抵货。7月底,这一运动已经完全正常。Remer 1933, 156—158。对东

- 北的人侵导致了在夏季发动的这场运动空前地扩大,见同上。《申报》1931.9.23, 13:1。《反日抵货运动在中国》1932,12。
- ⑧ 《申报》1931.9.23,13:1;1931.9.27,13:1—4;1931.10.7,14:1。
- ⑨ 《申报》1931.9.23,14:1。
- ⑩ 《申报》1931.10.1,13:5;Remer 1933,161—162。
- ⑪ 《申报》1931.11.8,14:1;1931.12.28,10:1;1932.2.23,2:3。
- ⑫ 《申报》1931.10.1,11:1;1931.10.5,11:1;1931.10.6,15:1。
- ⑬ 《申报》1931.10.1,11:1;1931.10.5,10:4。
- ⑭ 关于在上海的日侨群体规模的原始资料是矛盾的,像这一时期的大多数统计学和人口学的资料那样。1928年,应该有19,852名日侨在公共租界,在法租界有267名,在华界有6,399名,总数是26,518名。另有估计,根据公共租界5年的人口调查结果,1930年有18,478人,1935年有20,242人。(邹依仁1980,144,表53和142,表56)。
- ⑮ 1928年有8,000多日本人在上海从事贸易,主要是小店主(邹依仁1980,142,表48)。
- ⑯ 《申报》1931.10.12,13:5;1931.12.7,10:1。表示“第三方”实际是指西方国家。
- ⑰ 《申报》1931.10.7,14:1;1931.10.10,17:1。
- ⑱ 《申报》1931.10.13,14:1;1931.10.17,13:5;1931.10.19,9:8;1931.10.25,14:2;1931.11.5,14:1;1931.11.22,17:6;1931.11.30,11:4。
- ⑲ 《申报》1931.10.10,19:1;1931.10.8,8:5。
- ⑳ 《申报》1931.11.15,14:1;1931.11.28,13:1。闸北是上海人口最密集的地区。因它靠近虹口地区,大部分日侨群体都集中在那里,居民中包括许多日本人,见《小东京和上海的将来》,《人民论坛》,14,2(1936.7.16):175—180。
- ㉑ Remer 1933,157。《反日抵货运动》1932,34。《申报》1931.11.8,15:1;1931.11.10, 11:1。
- ㉒ 《申报》1931.12.6,14:6;1931.12.7,13:6。
- ㉓ 《申报》1931.9.29,13:1。
- ㉔ 《申报》1931.9.22,13:1;1931.10.8,8:6;1931.11.21,10:1。《民众》16(1931.12.19):15。
- ㉕ 《民众》18(1931.12.25):5—6。
- ㉖ 《申报》1931.10.8,8:5;《民众》11/12(1931.12.7):3;14(1931.12.12):5。
- ㉗ 《申报》1931.11.18,12:5;1931.11.20,10:1;1931.12.6,17:1;1931.11.25,10:5。学生们派了几个抗议代表团赴首都。见《申报》1931.9.26,10:5;1931.9.28,12:1—2;1931.9.29,9:1;1931.12.14,13:5。
- ㉘ 广州代表是汪精卫、孙科、林森、胡汉民、陈友仁、伍朝枢和李文范。南京方面由蔡元

培、张继、陈铭枢、张静江和李石曾组成。后李辞职，由吴铁城顶替。

- ⑳ 《申报》1931. 11. 8, 13:1; 1931. 12. 11, 13:6; 1931. 12. 12, 13:4。
- ㉑ 广州方面同意在沪宁铁路将由独立于蒋介石之外的军队控制的条件下进驻上海。见《密勒氏评论报》1931. 10. 24, 292; 《战争是如何被激起的》，《远东评论》1932. 2. 19; 《申报》1931. 11. 20, 3:6; 1931. 12. 28, 9:1。
- ㉒ 《民众》14(1931. 12. 12):6—7。
- ㉓ 关于这一事件，见《申报》1931. 12. 10, 9:1—4; 1931. 12. 12, 13:4。
- ㉔ 《申报》1931. 12. 12, 13:1; 《民众》14(1931. 12. 12):15; 《无益的报纸审查》，《人民论坛》2, 9(1932. 5. 31):239—244。
- ㉕ 《申报》1931. 12. 12, 13:3; 1931. 12. 13, 17:4; 1931. 12. 16, 14:1; 1931. 12. 17, 13:5。
- ㉖ 蒋介石于1931年12月15日辞职(《申报》1931. 12. 16, 13:1)。在他正式宣布这个决定之前，消息灵通的圈子里已经流传他即将引退的传言。见《民众》16(1931. 12. 19):1。
- ㉗ 《申报》1931. 12. 12, 13:4; 1931. 12. 29, 9:1; 1931. 12. 30, 9:1。
- ㉘ 《申报》1931. 12. 19, 13:1; 1931. 12. 20, 19:1; 《银行周报》1931. 12. 29, 6—7; 《密勒氏评论报》1931. 12. 29, 113; 1932. 1. 2, 132。
- ㉙ 《申报》1931. 12. 22, 14:4。冯少山的目标可以概括为三点：(1)从商会那里夺回对其代表性机构的控制权；(2)抵制来自上面的任命；(3)要求救国会的账目公开。
- ㉚ 《申报》1931. 12. 23, 13:6。
- ㉛ 《申报》1931. 12. 24, 14:4; 另见 Bergère 1986a, 219, 279。
- ㉜ 关于王汉良，孙中山最老的支持者，见杨家骆 1937, 第3章，第73页。关于赵南公几乎没有什么资料，他作为商界代表参与了1927年临时市政府，《申报》1931. 12. 30, 11:4。
- ㉝ 《申报》1931. 12. 20, 17:2。这两个组织每个都有一个独特的名称。在南市组织的一个被称为上海市总工会，而另一个(在闸北组织的)自称为上海特别市总工会。工会法允许在部门或公司内组建工会，但禁止组织全市性、地区性和全国性的组织。
- ㉞ 初期的工会在1927年4月蒋介石政变期间消失了。见 Hammond 1978, 尤其第3章。
- ㉟ 《申报》1931. 12. 20, 19:1; Hammond 1978, 74, 77; 《上海市年鉴》1937, O/9—10。
- ㊱ 《申报》1931. 12. 14, 14:1。
- ㊲ 《申报》1931. 12. 17, 14:3。
- ㊳ 《申报》1931. 12. 15, 13:4; 1931. 12. 20, 19:1。
- ㊴ 《申报》1931. 12. 28, 10:2; 1931. 12. 29, 10:2。报纸没有登载有关代表本身或中央委员会给予改进会支持性质的详细情况。
- ㊵ 《申报》1931. 12. 15, 14:1; 1931. 12. 22, 14:5。

- ⑤⑩ 《申报》1931. 12. 11, 15:1; 1931. 12. 12, 13:1 和 15:1。
- ⑤⑪ 《申报》1931. 12. 24, 14:4; 1931. 12. 25, 9:5; 1931. 12. 30, 11:4。
- ⑤⑫ 《申报》1931. 12. 30, 9:1。
- ⑤⑬ 关于政学系见 Tien Hung-mao 1972, 65—71。
- ⑤⑭ 《民国人物传记辞典》, 1:48。
- ⑤⑮ 广东人关于公共债务所取的立场, 甚至在他们离开广东之前, 就已经在中国银行家中引起惊恐。因此, 当价格暴跌时, 公债的持有者遭受了相当大的损失。见 Coble 1980, 88—90, 96—97。
- ⑤⑯ 《申报》1932. 1. 20, 9:1; 1932. 1. 22, 9:1。
- ⑤⑰ 《申报》1932. 1. 7, 18:1。
- ⑤⑱ 《申报》1932. 1. 17, 14:2, 14:3。
- ⑤⑲ 《申报》1932. 1. 18, 9:1。
- ⑤⑳ 《申报》1932. 1. 21, 14:4。新组织的名称是上海市商业抗日救国会。
- ⑤㉑ 《上海事件》1932, 3; 华振中和朱伯康 1932, 64—65。
- ⑤㉒ Lee Bing-shuey 1934, 230—231; Johnstone 1937, 267—277; 《申报》1932. 1. 12, 13:1—6。
- ⑤㉓ 《申报》1932. 1. 23, 13:1; 1932. 1. 24, 13:1。
- ⑤㉔ 《申报》1932. 1. 25, 9:1; 1932. 1. 26, 10:1; 1932. 1. 27, 13:1; 1932. 1. 28, 13:6, 14:1。
- ⑤㉕ Lee Bing-shuey 1934, 232。1月26日吴铁城与虞洽卿、王晓籁、徐寄庾、林康侯和瞿文陆[音]会商。第二天, 他与张继、居正、何应钦、黄郛、顾孟余、叶公绰和张静江在张静江的家里进行会商。见李南沙 1932, 7—8。
- ⑤㉖ 《申报》1932. 1. 29, 11:1—7。
- ⑤㉗ 《申报》1932. 1. 28, 13:1。
- ⑤㉘ Lee Bing-shuey 1934, 233。
- ⑤㉙ Ienaga Saburo 1978, 65。
- ⑤㉚ 《申报》1932. 1. 27, 13:2; 1932. 1. 29, 9:1。
- ⑤㉛ 在上海周边城市的日本领事建议他们管辖区的日本侨民在一到两天内回到日本去。日本纺织厂的厂主已开始大量遣散工人, 决定关闭工厂, 使数千人失业。见《申报》1932. 1. 21, 13:4; 1932. 1. 27, 14:5; 1932. 1. 28, 14:2; 1933. 1. 29, 13:5。从敌对行为开始大量在上海的日侨(15,000)被送回国; 见《人民论坛》3, 4(1932. 3): 84—86。
- ⑤㉜ Lee Bing-Shuey 1934, 234, 239—240。预备役军人是来自上海日本侨民社团的民间志愿队。
- ⑤㉝ 十九路军实际上没有得到国民政府的援助。似乎不可思议的是, 战争捐款完全由中国百姓支援: 巨大的捐助(总数 1,200 万元)从全国各地和海外华人(他们捐助了这数目中的 50%)那儿送到十九路军。见《密勒氏评论报》1932. 8. 27, 469; 1932. 6. 11,

- 60;《十九路军指挥部收入抗日慰劳金报告书》1932, 1, 表 1;《人民论坛》3, 4(1932. 12. 16): 115—133。
- ⑦④ 特别见《中国先驱周报》(China weekly Herald)结集出版的外国居民所作的第三人称的叙述“上海恐怖统治一月：从 1932 年 1 月 28 日到 2 月 27 日期间外国人所见、所言、所思”。
- ⑦⑤ 沈怡 1970, 第 17 卷第 2、3、4 期。
- ⑦⑥ 《申报》1932. 2. 2, 3: 8; 1932. 2. 5, 3: 2。
- ⑦⑦ 《申报》1932. 1. 30, 2: 7; 1932. 2. 2, 2: 5—7, 3: 5;《银行周报》1932. 2. 2, 17; 1932. 3. 29, 3。
- ⑦⑧ 《申报》1932. 2. 1, 6: 1, 8: 1。
- ⑦⑨ 《申报》1932. 2. 2, 3: 8; 1932. 2. 8, 2: 5。《上海战区难民临时救济会工作报告书》1932, 2/19; 华振中、朱伯康 1932, 448—455。
- ⑧⑩ 《申报》1932. 2. 12, 7: 1; 1932. 2. 29, 1: 7; 1932. 3. 1, 5: 1; 1932. 2. 17, 1: 7。
- ⑧⑪ 《上海战区》1933, 1/5—6 和 1/52。
- ⑧⑫ 同上, 1/4 和 2/34;《申报》1932. 2. 18, 2: 5—6; 1932. 3. 15, 2: 4。
- ⑧⑬ 同上, 1/10, 1/44—46。
- ⑧⑭ 《申报》1932. 8. 12, 10: 6。
- ⑧⑮ 《申报》1932. 2. 8, 2: 7;《上海战区》1933, 1/3, 1/8, 1/35, 2/16—17。
- ⑧⑯ 《上海战区》1933, 1/64, 68。
- ⑧⑰ 《申报》1932. 2. 1, 8: 1; 1932. 12. 29, 10: 3;《上海战区》1933, 1/1;《上海市社会局业务报告(1932)》1932, 92。
- ⑧⑱ 《申报》1932. 2. 25, 1; 1932. 2. 27, 1。丰富的通信(至少那些被发表的部分)收录在 *Symposium on Japan's undeclared war in Shanghai 1932*, pp. 140—150。
- ⑧⑲ *Symposium on Japan's undeclared war in Shanghai 1932*, P. 9。
- ⑧⑳ 何应钦给吴铁城拍了一份电报, 极力要求他“尽可能快地结束战争”, 李华明、饶景英、翁三新 1982, 68。
- ⑨① 日本人提出的条件之一是中国军队全部撤退到离上海周边半径 30 公里的范围之外; 见《上海撤兵区域接管实录》1933, 2/1。
- ⑨② 《申报》1932. 3. 17, 9: 8; 1932. 6. 25, 14: 4; 1932. 7. 1, 14: 7; 1932. 7. 3, 15: 2;《上海战区》1933, 4/1。
- ⑨③ 《上海战区》4/3—5。
- ⑨④ 《申报》1932. 3. 8, 1: 8; 1932. 4. 8, 1: 6; 1932. 4. 17, 3: 8。
- ⑨⑤ 《密勒氏评论报》1932. 4. 16, 226。
- ⑨⑥ 《密勒氏评论报》1932. 4. 19, 171。江北籍的人组成了上海贫民区的大部(见第九章)。对这部分居民的进一步研究见 Honig 的著作 1989a, 1989b, 1992。

- ⑨⑦ 《申报》1932.5.8, 15:1; 1932.8.18, 15:1;《密勒氏评论报》1932.10.8, 264; 1932.10.29, 385; 1932.12.17, 144; 1933.5.27, 519; 1933.6.10, 58。
- ⑨⑧ 《上海撤兵》1933, 3/10。
- ⑨⑨ 同上, 2/3, 3/2, 7/3;《密勒氏评论报》1932.6.25, 116。
- ⑩⑩ D. K. Lin,《战争在上海造成的损失和破坏》,《不宣而战的战争》1932, 50;《上海撤兵》1933, 14/1—8;《银行周报》1932.2.23, 2—3。
- ⑩⑪ 《银行周报》1932.6.14, 1。这项估计被分成如下: 9.85亿元在闸北, 1.80亿元在南区, 3.12亿元在两个租界。与此相对照, 估计日本在战争所花成本为0.34亿元(根据 Mainichi shimbun. 引自《银行周报》1932.3.1, 1)。见《上海撤兵》1933, 7/1—8, 8/2, 14/1—8;《新中华》, 1, 2(1933.1.23): 26—29;《密勒氏评论报》1932.3.19, 731。
- ⑩⑫ 《上海撤兵》1933, 6/1—6, 8/1—4;《申报》1932.5.13, 13:5; 1932.6.26, 14:8。
- ⑩⑬ 《上海撤兵》1933, 10/1—3;《密勒氏评论报》1932.6.25, 128。
- ⑩⑭ 《上海撤兵》1933, 9/1;《申报》1932.5.13, 3:5; 1932.6.26, 14:8。
- ⑩⑮ 《密勒氏评论报》1932.3.19, 139;《上海撤兵》1933, 7/1—2。根据公安局的一份报告, 46万多人即85%的原先居民离开了闸北。总计801,839居民中的54万人离开了受战争影响的区域。
- ⑩⑯ 《银行周报》“国内要闻”部分, 1—3;《密勒氏评论报》1932.4.2, 161。
- ⑩⑰ 《申报》1932.2.23, 2:3;《银行周报》1932.3.8, 1。
- ⑩⑱ 《申报》1932.3.20, 10:3; 1932.9.10, 14:4;《中国经济年鉴(1932—1933)》, 1934, 1:O/336。
- ⑩⑲ 《密勒氏评论报》1932.5.21, 381; 1932.10.1, 203。
- ⑩⑳ 《申报》1932.5.13, 3:5; 1932.6.26, 14:8。比较起来, 日本政府分配了0.15亿元资金帮助日本侨民在上海重新定居。见《密勒氏评论报》1932.4.9, 171。
- ⑩㉑ 《银行周报》1932.6.14, 5; 1932.11.22, 5—6。
- ⑩㉒ 《申报》1932.11.14, 10:1; 1932.5.13, 3:5; 1932.6.26, 14:8;《密勒氏评论报》1932.8.27, 473。
- ⑩㉓ 《上海撤兵》1933, 11/1—4。
- ⑩㉔ 《申报》1932.5.24, 9:2。
- ⑩㉕ 《申报》1932.4.5, 1:8。
- ⑩㉖ 《银行周报》1932.10.25, 3—4;《密勒氏评论报》1932.6.18, 85—86; 1932.7.2, 176;《中国经济年鉴 1932—1933》1934, 1:A/176—177。
- ⑩㉗ 《申报》1933.2.15, 13:1;《密勒氏评论报》1933.4.15, 244。
- ⑩㉘ 《申报》1932.7.24, 13:3; 1933.2.4, 14:4。
- ⑩㉙ 《申报》1932.6.22, 9:1.9:2。
- ⑩㉚ 《申报》1932.6.13, 9:3; 1932.6.22, 9:1; 1932.6.26, 13:1; 1932.7.7, 13:2;《银行周

报》1932. 7. 12, 3。

⑩ 《申报》1927. 7. 23, 13: 6; 1927. 11. 20, 13: 4。

⑪ 《申报》1932. 5. 27, 9: 1; 1932. 6. 18, 13: 6; 1932. 7. 5, 13: 4; 1932. 7. 9, 13: 2;
1932. 7. 11, 11: 4; 1932. 7. 18, 14: 4。

⑫ 私下访谈, 1982年8月13日, 美国。

第五章

市政府职员

以下研究考察市政府官员——其组成及特点。在这一部分中,也会触及到市政府的组织结构和机构职能。本章分为两大部分。第一部分通过人物传记法描述市政府主要官员;第二部分着重从总体上描述市政府职员。^①

主要的市政府官员

主要的市政府官员在本文是指市政府领导一把手和在九大市政府部门担任局长之职的官员。按这一定义总共设立 10 个官职。就本文研究的时期里,有 39 人先后 44 人次供职于这 10 个官职。由此可见,任职人数是官职的 4 倍。官员更换率平均 2.5 年。更换的平均时间模糊了这些官职中官员迅速换班的范围,尤其是市政府成立以来的头五年任期。为此,有必要把两个阶段区分开来。1927—1931 年是 3 位市长相继交接班时期,1932—1937 年是同一位市长执掌市政府的时期。市长换人意味着局长也要易人。在头五年里官员流动性较大。表 1 表明一些局的局长更换率较大。

表 1 市政府官员平均任职期限

机构职能	1927—1931	1927—1937
市长	20 月	30 月
秘书长	10 月	20 月

续 表

机 构 职 能	1927--1931	1927--1937
公安局	12 月	15 月
社会局	5 年	5 年
教育局	10 月	17 月
财政局	10 月	17 月
卫生局	5 年	5 年
公用事业局	5 年	5 年
土地局	5 年	5 年
工务局	5 年	5 年

总计先后共有 8 个公安局局长,7 个财政局局长,7 个教育局局长,6 个秘书长。在第一阶段,3 个局(秘书处、财政局和教育局)的局长在任时间平均不到一年(10 个月)。公安局的情况有些不一样,局长每年换一次。表 1 亦揭示了一组更换率较高的局与另一组较为稳定的局之间的显著差别。由此似乎可以看出,以技术性为主的局受官员更迭的影响相当小,而“敏感”或“战略”性的局特别不稳定。表 2 更突出反映了这一事实。

表 2 每个局的在职人数

稳 定		不 稳 定	
社会局	2	秘书长	6
卫生局	2	公安局	8
工务局	1	教育局	7
公用事业局	2	财政局	7
土地局	2		

注:保安处不在统计之列,因为那是由上海市最后一任市长吴铁城 1932 年设立的。仅有一位领导,任期至 1937 年。

一些局的敏感性质是不难理解的。每位市长都把他的心腹安排在重要岗位上,这是不足为奇的。人们可以据此推测,每个局大约 4 个局长——平均每位市长一个。而一些局的局长接替达 7—8 人之多。以下对主要市政府官员群的主要特点进行剖析,将有助于解释推测与实际之间的差别。

各局的局长情况主要来自于报刊,其次由传记材料提供。这些消息来源亦提供了市政府领导任职和辞职(或辞世)日期以及他们的离任原因。如果在目前列举的 39 人中有 36 人的信息不一致,那么人物传记书籍能提供足够的资料。众所周知的信息不外乎三点,即他们的年龄、出生地和任职期限。年龄、出生地、教育(地域、水平、学科)和专业经历及政治生涯已被作为市政府局长简历的标准内容。

显而易见,已知 34 人的年纪相当轻。他们的升迁得益于 20 世纪上半叶中国社会快速发展的种种机会。这些机会随国家政治结构发生变化而产生,尤其是 1927 年国民党人胜利之后,组成新政府需要大量各级文化素质高的干部。依次连续的政府领导成员的平均年龄有上升趋势,从 1927 年的 40 岁上升到 1932 年的 45 岁,直至 1937 年的 50 岁。但实际上,所涉及的每个个体同属一代人。如果把 1927 年作为一个基本年,平均年龄 40 岁的有黄郛和吴铁城;41 岁的有张群;36 岁的有张定璠。初步观察结果显示,凡市长都挑选自己的心腹,尤其是在他的同代人中挑选密友。

总体上来说,市政府领导人属于相对均匀的年龄组;对市长而言,这一点尤为真实,即他们的培训和政治经历都非常相似。表 3 显示了 1886—1895 年出生的特别醒目的年龄组;该年龄组的年龄在 1927 年为 32—41 岁,相当于被研究对象的 58%。最年轻的一代出生于 1896—1901 年,占市政府主要领导的 18%。近 80%的人到 1927 年尚不到 40 岁(或仅 40 岁)。这一年龄组之所以年轻,部分原因是刚从大学毕业、很少政治生涯的大学生被招募到一些岗位(公共设施、教育、卫生等部门)。

表 3 按年龄段显示市政府主要官员

出生年	人数	百分比	1927 年时的年龄
1870—1875	1	3	52—57
1876—1880	1	3	47—51
1881—1885	5	15	42—46
1886—1890	10	29	37—41
1891—1895	10	29	32—36
1896—1900	6	18	27—31
1901—1905	1	3	22—26
总数	34	100	

从一张依据对市政府官员籍贯进行分析而得出的图表可以看出,在中国,人际关系非常重要,是不奇怪的。表 4 首先显示很高比例的官员来自沿海省份。这是屡见不鲜的事实。毕竟,我们正在考察上海,在该市政府主要官员中发现大量江苏(上海在江苏境内)和浙江籍的人是很自然的。

表 4 市政府主要官员的籍贯

省 名	人 数	所 占 百 分 比	
		占在群体中(38)	占总数(39)
浙 江	12	32	31
广 东	9	24	23
江 苏	8	21	20.5
广 西	2	5	5
安 徽	2	5	5
四 川	2	5	5
江 西	2	5	5
湖 北	1	3	2.5
未认定的	1	—	2.5

然而,江苏籍在人数上落后于浙江和广东,仅排在第三位。市政府领导成员中南方人比例过多的现象在上海很典型。很少领导人(22.5%)来自内地省份。对教育水平考察显示,教育非常重要,并且印证一种观点,即沿海省份不但经济条件优越,而且是更向外看的省份,这些省份的精英们倾向于把自己的孩子送到国外去深造。当我们按不同时期进行考察时,地理位置的意义格外显现。从 4 位市长中挑选两位市长当政时的市政府结构作分析研究,显示出以下两组资料:

黄 郭 的 市 政 府		吴 铁 城 的 市 政 府	
黄 郭	浙 江	吴铁城	广 东
潘公展	浙 江	俞鸿均	广 东
沈毓麟	浙 江	蔡增基	广 东
朱经农	浙 江	温应星	广 东

续表

黄郛的市政府		吴铁城的市政府	
徐鼎年	浙江	文鸿恩	广东
沈怡	浙江	蔡劲军	广东
吴荣邕	江苏	李廷安	广东
胡鸿基	江苏	潘公展	浙江
黄伯樵	江苏	沈怡	浙江
朱炎	江苏	吴醒亚	湖北
黄庆澜	江苏	金里仁	安徽
		杨虎	安徽

令人震惊的是,市长的籍贯省份竟与其下属如出一辙。从黄郛的领导班子来看,市政府领导成员中有五人,或者说有一半来自他的出生地浙江省。其他领导成员则来自江苏(任命原因见附录)。总体上说,黄郛的市政府是以同源和同地方人为基础的。相比之下,吴铁城的市政府不太以同源、也不全是以同地方人为基础,当我们考察广东人的职位(拥有12个职位中的7个)时,尤其是如此。^②吴明白无误地想把来自其本省的亲信团结在自己周围。

本地同源(同乡)关系是理解上海市长挑选其领导班子的基本原则的一把钥匙。尽管还有其他因素,但出生地因素影响选人决策频率最高,是永恒的主题。依傍于这些身居高位的中国政府的领袖人物,是属于小圈子里昔日陪伴自己的追随者,或者是在他政治生涯的某些关键时刻再次相遇的同路人(正好还有赐予的位子)。有时,有一些人是在当地招募的(如吴铁城市政府中的俞鸿均和蔡增基)。同样,这里列举的干部任命都受到相同形式的同源关系的制约。

这里分析的两个市政府领导班子和用这种方式来证明提出的总命题似乎是任意选择的。但张群和张定璠的市政府经过审慎选择而未加以分析,那是因为把两张任期内发生的许多人事变动与吴铁城和黄郛领导班子的稳定性加以比较是很难的。还应指出的是,两张在其出生地也是有名望的。

张群是四川人,张定璠是广西人。毋需多大探究,就可以看出,干部中缺少来自这两个省份的、有能力的人。我们不得不承认,这两省人比浙江、江苏或广东人,尤其是上海人要少。无论如何,市长偏爱招募其同省籍贯的

人的本意是含糊的,而不是清晰的。他们没有必要带一份准备好的内阁名单(如张定璠没有为被任命为上海市市长作一点准备),他们必须设法应付当地情况。同乡的任命揭示了人的行为的一种自然形式,或同源关系的含义,并非是一种深思熟虑和唯一的意图。下列表中可看到同源关系的含义和市政府稳定、不稳定的局面。

黄郛的市政府 (1927年5月—1927年8月)	张群的市政府 (1929年3月—1931年12月)
社会局:潘公展	港务局:奚定谟
教育局:朱经农	社会局:潘公展
财政局:徐鼎年	教育局:陈德征、徐佩璜
卫生局:胡鸿基	财政局:吴喜永、徐桴、唐乃康、徐桴、蔡增基
公益局:黄庆澜	卫生局:胡鸿基
公安局:沈毓麟	秘书长:袁良、俞鸿钧
秘书长:吴荣恺	公安局:袁良、陈希曾
公用局:黄伯樵	土地局:朱炎
土地局:朱炎	工务局:沈怡
工务局:沈怡	公用局:黄伯樵
张定璠的市政府 (1927年9月—1929年3月)	吴铁城的市政府 (1932年1月—1937年4月)
港务局:奚定谟	社会局:麦朝枢、吴醒亚、潘公展
社会局:潘公展	教育局:潘公展
教育局:包俊建、鲁继曾、韦慤	财政局:蔡增基
财政局:王和	卫生局:李廷安
卫生局:胡鸿基	保安队:杨虎
秘书长:周雍能	秘书长:俞鸿钧
公安局:戴石浮、黄振兴	公安局:温应星、文鸿恩、蔡劲军
土地局:朱炎	土地局:金里仁
工务局:沈怡	工务局:沈怡
公用局:黄伯樵	公用局:徐佩璜

尽管我们所获取的市政府领导成员受教育程度的资料要比所占有的有关其年龄和籍贯省份的资料少,但前者是本研究中的一个重要部分。这里最显著的特点是市政府主要领导官员的学历高。我们现有的有关 29 人的资料显示,他们在高等学府或军事院校受过高等教育(其他人的资料来源未提及他们是否受过高等教育)。研究对象中约有 58% 的人(17 个人中有 10 人)都是上海进大学受过大学教育(并非指军事训练)的。排在第二位的是在北京接受大学教育的有 5 人,然后广州有 2 人,杭州和香港各 1 人。在上海高等学府中,同济大学、圣约翰大学和南洋师范学院都发挥了显著作用,每所学校各培养了两名大学毕业生。

上海的杰出成就可能是大学密集分布的缘故。上海大学生不但人数众多,而且他们接受不同训练。例如毕业于北京的大学生,包括在市政府供职的两名医生及文学和社会科学的毕业生。与此相反,上海以技术(工程)教育为主。这一特点可能反映了两座城市的重要差别:一座城市是具有历史悠久的政治文化中心,而另一座城市是具有现代化生活气息的世界性“新型城市”。当广州和杭州也被添加到该图表中时,根据学习地方的分布(海外学习不计算在内)进一步证明沿海省份具有外向性精神的形象。

军事教育是比较特殊的领域,故被分开进行描述。在中国受训的 9 名军事人员中,2 名来自保定。由袁世凯创办的著名讲武学堂,有许多国民党人时期的军事将领,包括蒋介石也在那里受过军训。在其他入当中,如 1 人在黄埔受训,靠近广州的黄埔军校是孙中山革命政府于 1924 年创办的。2 名来自浙江军校,3 名来自不同省份的军事院校(云南、江苏和江西)。最后 1 名无人知晓,其传记表示,此人在中国受过初步军事训练,但未说明学习地点。

绝大多数市政府主要官员还到国外高等学府进行过深造:他们中有一半以上(21 人)在大学或学院留学 1—10 年。其中大多数人都在美国学习过(11 人或占被研究对象总数的 52%)。这种现象与庚子赔款资助一大笔奖学金去美国学习有关。^③另外,有 3 名市政府官员先去欧洲,然后去美国进行双专业课程的学习。这种学习地方的分布不仅仅是机会或个人爱好使然。上海记者作的研究显示,从日本和美国学成回国的留学生之间的差距,反映了时代和教育的差别。^④

表5 市政府官员的学习地点
(所有学习领域)

大 学 教 育			军 事 训 练	
中国	上 海	10	保 定	2
	北 平	5	黄 埔	1
	广 州	2	浙江军事学院	2
	杭 州	1	其 他	4
	香 港	1		
国外	美 国	10	美 国	1
	日 本	1	日 本	5
	欧 洲	4		

注：一些官员不止在一个地方学习。

在日本学习的6个人中,3人于1907—1910年间在日学习,并接受军事训练。他们属于1903年去日本学习现代化方法的中国年轻一代。他们中许多人想借军事努力达到恢复中国国力和尊严的目的。对于其他3个人,尽管手头没有他们的精确资料,但一些线索表明,他们很有可能是在同一时期在日本学习的,他们也进过军事院校。在美国留学的大学毕业生中,除1人在去美留学前就受过军事训练外,其余的人都属于20世纪10年代早期去国外留学的年龄组。这些人数在10年代中期明显增长。所有这些学生都致力于主要是研习科学,其次是行政管理的学习。

在一般描述之后,应当对市政府主要官员接受的教育形式作更为精确的描述。在受过大学教育的17人中:9人学的是物理学,4人学的是文学(文学、哲学、教育),3人学的是政治学(政府及市政府行政管理、经济学),只有1人学的是商务教育。2个人实际上学了两个专业的课程(军事训练/工程和军事训练/行政管理)。应当指出的是,5位局长接受了传统型教育,其中3人顺利通过了清政府科举考试。

另一个大的群体是由军事人员组成,他们中有10人在市政府管理部门供职,乍一看,令人吃惊。我们观察到,他们均来自中国军事学院。其中一些人在海外深造过,3人留学日本(东京著名的士官学校,蒋介石

石也在此受过军事训练),另一人留学美国(西点军校)。还有一个人在3个国家学习过军事训练课程(苏联、意大利和德国)。因此,他们是高级官员。受教育程度不光是指一些学科的学习,在被认为取得了教育上成就的15人中有7人获得学士学位(文学士、理学士);1人获得硕士学位;7人获得博士学位。

以初始资料可得出这样一些结论:第一,接受过教育的人(有关于这些人的资料)能够应对市政府面临的问题,有能力管理大都市。第二,他们中许多人熟悉上海,因为他们曾在这座城市学习过一段时间或生活过。第三,人们可以看出,教育形式(军事或科学训练)差别很大(其意义可不小)。市政府行政管理部门有两个截然不同的职能群体组成:政治—军事和技术职能。以技术工作为主的官员一般从很年轻的候选人中选拔,这类人接受过科技教育,而以政治—军事工作为主的官员(市长和警察的职责),从较老的官员中挑选,这类人接受过军事训练,他们具有部分的军旅生涯。大批军事人员的存在提醒人们:中国处在一个过渡期。在那时从传统的渠道——科举考试招募的前期精英逐渐退出历史舞台,军事训练使社会和政治阶梯迅速提高,给人们提供了可供选择的机会。还须指出的是,被研究的10个人并不代表完整的群体。公安局的3位局长,毋庸多言,都必须是军事人员,由于缺乏资料,没有包括在图表中。

人们还可发现,绝大多数局长都受过与其专业领域相应的市政府培训(公共设施、卫生、公用事业、土地、教育),但是只有少数的几个人(仅4人)是真正经过行政管理和财政事务方面的培训。这一观察结果可能说明我们缺少研究材料,真实情况可能不是这样。在财政局的8位局长中,有把握地说,只有1人是经济学硕士,另1人在美国留过学(纽约哥伦比亚大学,获学士学位),还有1人在日本军校受过军训,其他5人的学习情况,由于缺乏资料,不得而知。

由于缺乏市政府领导人前期教育的精确资料,调查研究他们被任命到市政府工作之前的工作经历也许有助于确定他们的简历情况。为解释简明扼要起见,我们把被研究的人分为五类:军事人员、技术人员、教育家、金融家和政治家。每一类人都代表市政府的一种职能。然后,我们设立了5个可能的工作经历:军队/警察、中央行政管理部门、地方行政管理部门、教育和私企。表6交叉地给出了这些信息资料。

表 6 市政府领导的工作经历

经 历 ^b	职 能 ^a				
	军事人员(7)	政治家(7)	技术人员(7)	金融家(5)	教育家(8)
军队/警察	7	6		2	1
中央行政部门	3	5	2	5	3
地方行政部门		2	5	4	1
教 育			3	1	7
私 企	1	1	2		1

注：a 在市政府的职位形式。

b 进入市政府之前的职业。

7 名军事官员都有军事经历，兼有短暂或持续的政府行政管理部門的工作经历。只有一个人在私企干过一段时间。在 7 名技术人员中，5 人在地方行政管理部門工作，2 人在中央行政管理部門工作。3 人曾从事教育工作，2 人在私人企业工作。被确定的财政局的 5 名官员在具有中央行政管理部門或地方行政管理部門工作的经历；2 人在军队呆过一段时间。在上海教育局和社会事务局的 8 名局长中，7 人曾是教师；其中 3 人从事过党务（见下文），1 人在军队工作，还有 3 人在中央行政管理部門工作。最后，定位为政治官员的 7 名官员的背景（市长和秘书长）可分别归在军队（6 人）和中央行政管理部門（5 人）中。只有 1 人长期在私人企业工作。

我们如果从这些官员的工作简历，而不是从他们在市政府中的工作职责来看，16 名官员有部分或全部军队工作经历，18 名官员有中央政府工作经历，12 名官员有地方政府工作经历，11 名官员有教育工作经历，5 名官员有在私企的工作经历。在 62 个职位被我们研究的 34 名官员中，绝大多数都有行政管理的经历，这些管理部门很有可能是中央行政管理部門或军事组织部門。由此得出这样的结论，上海建立的这个政府很少有与人们预料的地方或自治政府的一些特点相似。地方政府实际上是中央权力机构的附属物：被研究的 34 人中有 25 人来自军队，抑或来自中央政府。以上事实支持了中国法理学家提出的假设，即在中国设置的市级政府是地方官治形式，并非地方自治形式。^⑤

将市政府领导人与国民党之间的关系作单独研讨很重要，这可弄清国民党统治时期政党与政府之间的关系。在探讨政党时要初步弄清楚的是，

国民党党籍不是在每件事情上都有相同的含义。几乎所有公务员,包括军事人员都在该党登记注册。因为谁要想做政府部门的官员,他必须是党员,所以这样的党籍并不表示有多大作用。上海市政府亦难免俗套。因此,在本研究中只有被认定是参加国民党活动的人才被视为“党员”。他们中有15人主要属于军队的高级官员。在这15人中,2人来自国民党地方党部,他们供职于市政府。他们在市政府管理部门的模棱两可的地位,以及对其所作必要的解释,已在第三章进行了讨论。一般而言,上海市政府主要官员组成的领导集体与国家领导层关系密切,无论是政府还是政党都是如此。而且没有发现任何资料记载市政府存在10年间两个管理层有任何明显冲突。

还要强调的是,市政府官员中至少一些人有其独特的特点,即他们参加了孙中山领导的革命运动,亦参加了1911年的辛亥革命。其中有3人在推翻帝制和以后与袁世凯的斗争中发挥了重要作用(实质上是军事作用)。当孙中山企图为他的运动建立根据地,重新征服和统一中国时,他们这些人于20世纪20年代再次会聚广州。一些市政府领导人如吴铁城、吴醒亚和周雍能都是孙中山的亲密朋友。有4位市长曾战斗在1911年辛亥革命的最前线,其中3位就在上海。

最后强调一下上海市长与这一时期居统治地位的国家领导人蒋介石业已存在的特殊关系是重要的。尽管张定璠属于另一个集团,最终成了南京政府的反对者,但其他3位市长属于有影响的政学系,该集团把政治家与商人凝聚在一起,是蒋介石在国民党内的权力基础之一。黄郛和张群在1911年辛亥革命期间成为蒋介石的盟友。他们后来为北平民国政府做事。之后,由于他们与蒋介石的个人关系,于1926年聚集到国民党的事业中。吴铁城的整个经历都是在革命阵营中度过的。1926年由于他与蒋介石在联合中国共产党问题上意见相左,坐过几个月的监牢。不过,他已成为蒋的忠实追随者之一(见第四章),属于倾向于蒋总司令的小顾问团体。

市政府职员

关于市政府职员一般特点的资料都是从市政府的年度统计报告和由私立协会准备的研究成果中获得的。不幸的是,1930年之后市政府报告停止提供市政府职员的任何资料。更有甚者,在日本人于1932年进攻上海后,

市政府财政拮据,只好中止这些报告出版。^⑥

尽管资料来源具有不确定性,但一些结论似乎是明摆着的。在市政府执政的 10 年中市政府职员发生过大换班。职员随负责该局工作的官员的变动而变动,甚至在较高的层面,随市政府领导——市长的调动而调动。他们的工作调动是按顾主惠顾原则行事的,实质上靠的是地理同源关系,其次是家庭关系或朋友关系和相同专业团体的会员关系。在一定程度上招聘市政府官员没有严格的规定,依照基本的“关系”概念形成的各种非正式做法,无奇不有。

通过对市政府职员的分析,我们把他们分成两大组:中心行政管理部门的职员,即在市长办公室或在其下属部门工作;所有这些人虽然在市政府花名册上榜上有名,但属于中心部门的外部人员。第二组包括的种类是教师、警察、清洁工和为市政府服务的雇员(如渡轮操作员)。虽然很难严格区分这两类人员,但可界定的是,统计资料只涉及第一组人员。

据所使用的资料来源,市政府成立时有大约 1,150 名市政府雇员,在市政府成立的第二年,雇员人数达到 1,363 名;到 1930 年 6 月,达到 1,780 名。3 年里雇员人数增加 55%。市政府行政人员人数上升势头未减,尽管市政府领导作过几次努力减缓人数增加,把人数压缩到更为理想的水平。这些努力带来的结果只是随意解雇几十名雇员。这些雇员都是在减员措施之后几个月内被更换的。1933 年市政府职员为 1,900 名,1934 年为 2,000 名,1935 年为 2,200 名(最多)。自此以后人数开始下降。到 1936 年 12 月,职员队伍下降到 1,700 名(表 7)。

表 7 市政府职员人数

部 门	1927— 1928	1928— 1929	1929— 1930	1930— 1931	1931— 1932	1933— 1934	1934— 1935	1935— 1936
秘书处	76	76	91	—	82	113	117	124
社会局	119	119	128	—	194	251	261	292
财政局	195	195	284	—	275	298	432	109
工务局	123 (102)	123	177	—	237	241	186	181
教育局	76	76	82	97	97	120	192	—

续表

部 门	1927— 1928	1928— 1929	1929— 1930	1930— 1931	1931— 1932	1933— 1934	1934— 1935	1935— 1936
卫生局	55	55	94		107	147	251	75
土地局	148 (179)	156 (179)	267 (291)	270	256	359	264	308
公用局	146	146	142	—	168	122	136	172
公安局	270 (220)	366 (211)	455	—	482	344	360	365
港务局	30	30	36	—				
总 数	1,238	1,342	1,756		1,898	1,995	2,199	1,626

资料来源：《上海市年鉴(1935—1937)》；《上海特别市行政统计概要(1928)》；《上海特别市公安局业务报告(1928)》；《上海特别市公安局业务纪要(1927)》；《上海特别市工务局业务报告(1927)》；《上海特别市公用局业务报告(1927)》；《上海市教育局业务报告(1932)》；张辉 1977, 767。

注：在资料来源发生歧义时，可选择数字见括号。

职员人数增加显然并不符合市政府的真实需要。^⑦假如这一时期上海市人口预计 350 万居民，其中只有 170 万居民处于中国人管辖之下^⑧，2,000 人的职员队伍意味着平均 1 名雇员管理 850 名居民。而这些职员都是在中心部门工作的。在其他部门，仅警察与居民比例为 1/320。中央政府企图在全国简减行政管理机构，降低管理成本，在 1935 年之后职员居民比例下降到 1/1,000。这在上海非常必要，市政府不得不提供在 1928 年与 1935 年之间多征召的 2,100 名警察的经费和 1935 年之后 3,000 名维持和平部队的经费。

对于 1929—1935 年时期职员人数“反常”扩充需要作点解释。尽管市政府在这一段当政时期财政相当困难，而照样发生人员盲目扩大。其中一个原因是市政府没有集中的人员管理系统。每个局各自招雇员，然后通报财政局获取财政经费。另外，当职员需求发生变化时，这些雇员从来没有从这个局调动到那个局。相反，每个局成了局长的世袭领地，他牢牢控制着他的雇员。市政府的局是并列的紧密的垂直组织结构，没有横向联系。本研究涉及抽样调查的 2,000 名职员（包括整个时期），仅有 3 例从一个局调至另一个局的情况。人数扩充更深层次原因是缺乏招聘标准——如竞争性考试。这就造成任人唯亲的风气，每个人设法带一个亲戚、朋友或同乡。^⑨当市政府金库干涸时，松垮的处事方式导致频繁裁减多余职员，这些人都是无

靠山的。

职员出生地的分布显示了以本地为主的招人政策。在1928—1930年，42%—46%的雇员是江苏人（14%是上海人），约25%是浙江人。这一人员分布比较恰当地反映了上海的人口结构。^⑩剩余的职员则由各省籍群体（由安徽、江西和河北的人士为首）组成。表面上的平衡实际并非是均一的形势。虽然不可能对每个局与其局长同籍人的关系作详细研究，但阐述一些有意义的特征是有可能的。

技术性的局以本地雇员为主：土地局占96%，教育局占84%，社会事务局占95%。仅财政局雇员的百分比在被研究的时期内略低一些。最突出的例外是秘书处，近40%雇员来自各个地区（这个比例在吴铁城当政时可能还要高）。警察中本地人仅占警察队伍的36%—42%。很大比例的（1930年为28%）公安局中心部门的人员来自北方省份——河北、河南和山东。贫穷致使老百姓除了当警察或去部队服役，别无其他选择。

这种情况在上海警察中比较突出，1928年71%的警察来自北方省份。当地人警察只占警察队伍总数的18%。对于大量北方人当警察还有另一种解释。警察队伍是直接由旧政权接管过来的，或者说是从北方军阀手中接管过来的。如果要换班的话，也只能慢慢来。看上去国民党当局更想缓和局面，放手从被遣散的北方敌人的旧军人中招募职员。正如我们所看到的，公安局旧军人比例在1929年从下降到21%之后上升到28%。^⑪

市政府职员也很年轻，两年统计数据显示30岁以下的雇员比例特高（约43%）。如果年龄组为30—35岁的话，百分比上升到约63%。超过50岁的人仅占职员队伍的3.5%。年龄分布在各个局很不一样。秘书处30岁以下的人仅占29%，仅是财政局的1/3。公安局这个年龄段的比例还要低（22%）。60%的职员属于31—35岁年龄组。综上所述，年龄和出生地资料显示，重要的局由有经验的人组成，这些人由于国民革命的原因而来到上海，技术性的局则由本地年轻人组成。这是一个基本特征。它表明在国民党人取得胜利建立新的管理结构后，是怎样让许多渴望工作稳定和薪水多的年轻的受过教育的人受益。几乎没有妇女在新的市政府工作，只有约4%（62人）的雇员是女性。除一个例外，她们都做些次要工作，比男同胞拿钱少。

尽管缺少精确的市政府统计资料，但给我们的总印象是，市政府雇员的受教育水平比较高。1928—1929年，27%的职员是大学毕业生。1929—

1930年,这个比例下降到24%,从而使中学毕业生受益,其比例从22.5%上升到25.5%。自国外大学归来的留学生比例较低,甚至从6%下降到4%(从82人下降到77人),然而,这一数字对市政府来说还是很高的。来自教师进修学院的雇员尚未统计在内:这些雇员大约100人,占市政府雇员近7%。最后,还有200名军事或警察院校的毕业生(约14%),绝大多数人供职于公安局。

其余职员的学历为小学(11%)和中学(25%)水平。这一范畴的雇员于1928年和1930年招的人数最多。这一事实支持以下一种假设:大量较低层次的公务员都是通过其已在工作岗位上的、并能说通上司的亲戚或朋友的介绍而招收进来的。(这种职员扩充影响了技术人员,致使其在职员总数中的比例大幅下降^②)。仅1%的职员接受过传统教育;关于这一群体的进一步材料没有查找到。

毫无疑问,在上海市行政管理部门以及中国的许多行政管理部门,往往招募大量文化程度高的毕业生,却分配给他们做不需要高学历的工作或任务。人们有理由相信,他们的才能可被更好地应用到中国经济的其他方面。另一方面,行政管理部门是小学和中学毕业生渴望获得甘露的地方。尤其在城市,这些人受到比较有限的教育,在公共部门找到了最靠得住的谋生手段。随着大量高学历的毕业生被招聘到地方政府,文化程度低的人看到自己的就业机会在减小。

关于薪水的数据显示,即使政府招聘不是个人发财的门道,人们宁可选择市政府公务员的工作,而不愿做其他行业的雇员,这是有理由的。丰厚薪水的官员——局长、秘书长和参事月收入为450元。市长的薪水从未在统计报告中提及过。然而,官方资料来源显示,1928年市长的月收入为675元。^③极少数人实际上拿到的基本工资为20元,最高和最低工资比为1:22.5。6%薪水丰厚的职员(挣260—450元/月)分享工资总额的22%。45%的低工资者(20—50元/月)拿到工资总额的22%,与高收入者持相同比例。处于两者之间的是一大群体(45%的雇员挣60—250元/月),他们拿到工资总额的56%。

由此可见,不要小看在市政府中心部门工作。在这些部门,即便报酬低的人拿的薪水也比商业和工业部门高。^④对于许多职员来说,工资还是挺可观的,通常比在学校的职员工资高,学校也是招收中小学毕业生的一个场所。这里暂且不谈教师进修学院和大学的毕业生状况。相反,那些在市政

府中心部门以外的地方工作的人员只能挣到微薄的薪水。在警察队伍,警察(巡警)挣 10—13 元/月,警察队长(巡长)挣 16—18 元/月,只有警官(巡官)挣得薪水高些,为 30—40 元/月。^⑤清洁工还挣不到 10 元/月。但是,警察利用其岗位谋取私利,心安理得,他们对痛苦不堪的人力车夫和店主敲诈勒索小额钱财,中饱私囊。

除了能得到固定的收入外,在市政府工作是安逸的。干部纪律松垮,常常不上班。土地局 1933 年的报告批评了相当部分的行政职员和小部分技术人员。局长不是天天来,部门领导通常晚来 1—2 小时。其余职员准时上班,但在研读报纸。^⑥旷工现象十分严重。倒是有正式规定,不轻易准假。规定任何延长假期(超过 3 天)必须得到局长甚至市长的同意。1928 年,尽管 37% 的职员没有请过假(正式节假日除外),而 31% 的人(266 人)只请假 1—6 天,但 25% 的雇员(244 人)占用了 1—2 个星期不上班,7% 的领导(60 人)占用了 3 个星期至 3 个月。^⑦就这样,市政府于 1928 年流失了 2,500—3,000 个工作日。

然而,员工旷工的后果不比雇员频繁更换引起的工作中断严重。正如我们所见,市政府工作人员的稳定常常受到与经济利益无关的因素影响。无论何时新市长被任命了,局长随之更换。同样,局长仓促招纳他们的私交、秘书或朋友进自己的部门工作。尽管这种做法在中国不是什么创新,但由于行政人员从一届政府或另一个地区不断地被调动到另一届政府或另一个地区,更换人员非常频繁。

在本章第一部分,市政府各局被分为两大类,即稳定和不稳定两种情况,更换频率随局长工作变动而变动。通过以下实际的具体人力资源例子将可更清楚地明白人员更迭的现象。

最典型的稳定性例子无疑是工务局,从 1927 年到 1937 年只有沈怡一人领导。本研究涉及 1927 年、1932 年和 1934—1937 年的市政府职员的工作状况。整个时期的职员分布可作对比。1927 年 35% 的职员们留用于 1932 年,26% 的职员留用于 1936 年。这个稳定比例看上去较小,但绝大多数留下的(1927 年和 1932 年之间 87 人)是办事员。大量雇员离开工作岗位,系市政府成立之初招收新办事员之后即裁减职员所致。

从人员稳定角度看,1936 年职员的工作年限稳定性较好。除自 1927 年已成为职员的 24% 雇员外,有 26% 的雇员是从 1932 年成为职员的,总共为 50% 的雇员。此外,还有 20% 的雇员至少工作了 3 年。我们亦强调了这

一事实,即工务局的职员从1927年12月的102名人员增加到1934年4月的241名。“高级”职员有一定比例的下降是正常的。最明显的是局负责人趋于稳定。部门的两个科长自1927年就上任,另一个科长至少是1931年上任的,最后一个科长至少是1934年上任的。2/3的股长自1927年或1931年就在其岗位任职了。^⑩

财政局提供了研究职员的详细资料,职员名单上有任命日期和离职日期以及他们的籍贯。这些资料可被用来说明新局长的到来与雇员流动性之间的联系和领导工作方式作为更换人员的依据。这个分析包括3次局长工作变动——蔡增基于1931年4月工作变动,徐桴于1929年7月和1936年3月工作变动。假若把1936年3月之前的最高工作岗位考虑在内,可以看出,现任领导都是于1931年4月被任命的。由此可见,蔡增基没有留任以前在此岗位工作的干部。1936年徐桴只留用了1名部门领导和1名秘书,但任命了2名部门领导和1名秘书。低级别的工作岗位变动不大(股长);只有3名新雇员是于1931年4月任命的,另1名雇员在此之后任命,具体日期不详。徐桴任期内绝大多数高级干部的稳定性被动摇:蔡增基任命的3个部门的领导让位于3名新任领导,而其他4名高级官员被撤职。正如该时期的其他局一样,职员被大幅裁减,从432名下降到109名。

财政局的例子充分说明了任命与籍贯之间的联系。这种关系在所有级别的部门(尽管可能在低级别岗位上显得不重要)都存在。例如,蔡增基是广州人,他任命6名广州人和一名广西人进入上述的7个负责人岗位。三个部门新主管也是广州人,虽然是独立的技术专家。在低级别的岗位,这个因素似乎不起决定作用,蔡从浙江人(2人)和江苏人(1人)中任命科员。蔡在这些岗位上任用本地人而不是同乡人有两个可能的原因。第一,对于这些“一线”职员,对外联系工作肯定是优先招聘当地的职员;第二,正如前述,对于低级别岗位,招聘权不在局长手里而是他的下属在运作。

徐桴的情形不一样。他的地方观念似乎较少,他依靠二元的联系网络,1936年他任命的职员包括来自与他同省——浙江的人和来自福建(他曾在那里担任省政府财政局长数年)的人。另外,财政局职员构成很大程度上都由他操办。从1929年7月到1930年5月,在他去上海市银行工作之前,徐桴已是财政局局长。在被任命时他对其职员作了较大变动,浙江籍的人员从56名上升到114名(增加了103%),而福建籍人士从零上升到8名(当1936年徐桴回到财政局管理层时,2个职员还在工作岗位上)。当徐桴向吃

惊的记者解释工作变动幅度时,他说这是自愿辞职和解除不能胜任工作者的需要两方面造成的。^⑩当他6年后回到财政局时,除了负责任的职位外,对职员的工作没有作大的变动。但须指出的是,在财政局和绝大多数其他局里,受徐桴影响的职员的工作流动规模是前所未有的。

然而,在公安局,如此多的工作变动并不鲜见,部分原因是该局职员比其他局多。值得注意的是,被提拔到公安局处级干部的人都是指挥忠实信徒的军事人员。每个处长带来的不仅是他的最亲密朋友,而且还有一大群行政人员和扩大到上海警察队伍中的士兵。当某位处长被调动到另一个工作岗位时,士兵随其主子一起离开了。

这些职员名单涉及时间为1927—1929年,1932年和1934—1936年。只有一位名叫俞鸿润的秘书,他的任职时间为1927—1937年,可能因为他于1929年起任市政府秘书长的俞鸿钧的兄弟。没有第二个人能够有这样的服务记录。^⑪头3个报告描述了1927—1928年的职员状况(在沈毓麟和戴石浮任职时期),1928—1929年的职员状况(在戴石浮、黄振兴和袁良任职时期)和1932年的职员状况(在温应星任职时期)。局长一任接替一任的速度之快难以分析职员流动情况,但也不能一概取消这种分析。

除了留用前警察队伍的人,沈毓麟带来28人。在戴石浮接替他一个半月之后,戴任命了一大批人。尽管难以得出戴提拔干部人数的精确数字,但1928年的报告显示,进该局的新警察为106人。要记住的是,公安局的职员队伍在不断增长,戴不可能对所有的警察队伍增长都负责任。

在1929年报告的任命名单中,毫无疑问,被确定的20人都是由黄振兴一手提拔的。与此同时,有66人(占总数的36%)随同戴石浮离开了。在离岗人数上还要增加21名雇员(11%),这些人离岗没有任何明显理由。这表明,占总数47%的职员在市政府成立一年后被更换。尽管袁良任命了13名职员,但要断言1929年的职员构成是哪一个人的杰作是困难的。到1932年两位局长——陈希曾(任职几个月)和温应星相互仿效行事。

以下是那一时期的职员构成:有12%的人自1927年起工作,有9%的人自1928年起工作。1929年任命的所有雇员都已离岗。有206名新雇员可能是在1929年7月至1931年6月被招聘的。应当指出的是,1927—1928年,1928—1929年和1932年的资料显示了所有种类的雇员。因此,用这些数据作对比不会出差错。新雇员人数可能是扩充职员造成的(这是一个重要因素);如果这是一个(甚至重要)原因,高级雇员应再次出现在文档

资料中。实际上,职员人数的扩大是由解除大多数高级职员和大量招收新职员造成的。^①

在公安局,籍贯亦是确定干部任命的标准。在沈毓麟招募的人当中,比例很高的警察来自浙江,是他的同省籍人,尽管不清楚他是否招的都是浙江人。研究报告显示,戴石浮招募 51 名江西人——他的同省籍人,占 24%。在温应星任职期间,江西人的警察人数下降到 10 人,而广州人从 4 人上升到 40 人。即使所有这些说明资料给人是一般印象,但足以让我们评头论足了。需要认清这样一种情况,在蔡劲军的例子中可以看出,他虽然是广州人,1935 年 3 月从另一个广州人手里接过公安局领导权,随后就作了较大规模的改组。由此表明,地理出生地是解释职员工作变动,尤其是在公安局工作的职员工作变动的一个重要因素,但不是唯一因素。

通过市政府职员更换来描述的用人机制,可得出一些结论。中国的传统价值在大学和国外培养的精英中仍明显地起作用。市政府的主要官员对自己周围的亲朋至交给予足够重视,这些人在主要官员的仕途中一直伴随左右。职员离职并不是前领导班子成员被例行解职的结果。高级别的干部经常自愿辞职,以跟随其上司走上新的工作岗位。下属干部的工作岗位问题不是太清楚,他们在领导层变动时,首当其冲地受到影响。那些处在负责工作岗位上的人受到领导更替的影响最大,不管说了多少好话,不能保证所有人都能找到工作。局长从与自己相同籍贯和有共同语言的人中招收亲信,虽然这不是绝对的用人标准。其他关系网,尤其是属于同一行业圈子里的人形成的关系网还是存在的。往往有许多例子带有浓厚的裙带关系的色彩。例如,许多温应星的亲朋好友的姓与温应星相同,抑或是广东同籍人。

市政府主要官员频繁更换的后遗症多种多样。在频繁更换主要官员时想执行连贯的政策是困难的。当新上任的官员作出任何行动前,必须熟悉本地情况。新局长要安插自己的亲信,或市政府受到紧缩编制的影响,下面的雇员在任何时候都可能被解雇,因而他们不会发挥主观能动性作用。另外,干部不了解本地情况(与其上司具有一样的特点),他们没有什么动力去干劲十足地规划他们可能看不到结果的目标。这种敬业精神在警察中尤其差,警察腐败臭名昭著,他们目睹过去各级主要官员接二连三地更替。无人愿意领导警察队伍,从中心办公室到警察局(没有提及负责监视和训导的部门)的领导被不断更换。^②

市政府主要官员的频繁变动无疑产生了严重后果。这不仅引起人员扩

充问题,而且严重影响市政府的工作,尤其是在头 5 年的市政府。同时,当一个那时尚未重新统一中国的当局不得不应付现代化紧急任务时,确实浪费了并不丰富的资源、人力和物力。随之而来的相对稳定期不能弥补已损失的时间和资源。

① 人物传记法旨在研究社会或职业背景。这一研究内容是通过收集和分析这一时期社会成员们的生活经历而确定的。人物传记法具有用比实例更少抽象的方式确定所探讨群体的优势。拿阶级分析来说,它倾向于依赖广义的无所不包的类别。这种方法亦能穿插对个人之间的实质性关系方面的历史研究,尽管这种复杂关系性质往往令历史学家望面却步。“关系”因素在中国尤为重要,“关系”(人与人之间的关系)在中国占据着比西方社会更为重要的位置。在弄清其他不完整的事实链过程中常常是缺少“关系”因素。这种研究手段和实用性在于占有充足的传记材料,以此作为研究计划的基础。关于国家精英的研究,这一问题一般容易解决,没有多大困难。然而,当研究深入到社会底层时,收集资料便成为更艰巨的任务。

本文探讨的群体属于这两种种类。一些市政府领导在上海任职前后已具有国家级别的光辉业绩。然而,其中许多人发挥了不太大的作用,他们的名字通常不会出现在那个时代不同版本的名人录上,甚至在中国历史学家发表的传记作品中很难找得到。丰富的文献资料并不是研究市政府领导之必需,因为这些文献资料充满或大或小的矛盾之处。尽管文献资料不能自圆其说,但比较不同资料来源也可以产生比较连贯且可靠的传记。且不说现代历史学家研究提供的资料已受到批评家的详细审查。对于低级别的市政府领导,严格审查多种资料来源是不可或缺的。幸运的是,传记在中国是传统的写作样式,近代留下了关于许多国家和地方精英的作品。

研究市政府职员与研究市政府领导不同,不是根据文献资料,给出个人定性资料。浩瀚的工作量(绘制 2,000 多人的市政府雇员的生活经历)和几乎不可能找到的哪怕一点点过去的历史资料使历史学家望洋兴叹。仅有的资料来源——保存在上海市档案馆的市政府档案资料,我也无法获得,所有的资料依然只是上海市政府出版的统计资料(不过资料范围限于 1927—1930 年阶段)和各个局的一些报告以及报纸上刊登的市政府职员名单。对于中华民国时期领导人的传记作品,见 Bergère, Castelino, Henriot 和 Ho 的文献目录 1985,925—927。

② 广东人在上海 1930 年为 61,000 人,5 年之后为 108,000 人,即占上海当时人口的 2.3%—3.4%(法租界居住区的人口未统计在内)。见邹依仁 1980,114—115,表 22 和表 23。

- ③ 同上,41。
- ④ Castelino 1983,42—49。
- ⑤ 孙乃正 1936,303—352。
- ⑥ 《上海特别市市政统计概要》(1927) 1928;(1928) 1929;(1929) 1930;《上海市统计》1933;《上海市统计第二次补充材料》1936。
- ⑦ 《密勒氏评论报》指出,早在1927年,市政府职员人数大大超过市政府的需要。见《密勒氏评论报》1927.10.29,20。
- ⑧ 罗志如 1932,21,表30。
- ⑨ 张辉 1933,《民国20年代中国大陆土地问题资料》1977,109:57,501—502;《上海特别市土地局年刊(1928)》,1929,19,22。
- ⑩ 1929—1930年中国人管理的人口(1,669,378)分布如下:江苏籍占67%(1,116,183),浙江籍占20%(334,330)。租界的人口分布(有居民910,874人)差别较大:江苏籍55%(500,170),浙江籍33%(304,544)。见罗志如,1932,27,表41和43。
- ⑪ 在警察部门的次要位置上招聘北方人是国民党经过深思熟虑才实行的,见 Wakeman 1988,421—422。
- ⑫ 张辉 1933,57,461—462。
- ⑬ 《上海特别市土地局年刊(1928)》1928,411。
- ⑭ 关于工业和行政管理部门的薪水,见《上海特别市行政统计概要(1928)》1929,129。
- ⑮ 1929年警察的薪水,见《申报》1929.9.2,13:4。
- ⑯ 张辉 1933,57,467—468。
- ⑰ 上海特别市政府各局办事通则第13和14条。见《上海特别市公安局业务纪要(1927)》,1928,“章程”一章(正式文本),1—6。
- ⑱ 土地局的研究报告亦是说明稳定性的。为了避免重复,在此不再赘述。
- ⑲ 《申报》1929.9.13,14:2。
- ⑳ 俞鸿钧担任8年秘书长并不能代表这个部门一贯的情况。关于1927年的秘书处(张定璠的市政府)、1931年的秘书处(张群的市政府)和1937年的秘书处(吴铁城的市政府)的现有资料显示,除俞鸿钧以外,没有其他高级官员包括在全部3个名单中。在低级别官员中,来自1927年秘书处的仅7名(50名中)人员于1931年仍被留用,但在1937年的秘书处中未见到这些人的名字。
- ㉑ 作为一种说明,下面是已被确定在某些负责岗位任职的人数。名单很可能没有充分反映出全部真实情况。有20名部门领导(4个岗位);9名河流大队领导(1个岗位);7名监察主任(1个岗位);12名总监视官员(1个岗位);29名警官长(4个岗位);3名警察培训中心的领导(1个岗位);76名区级专员(23个岗位);26名病房管理员(7个岗位);82名处级干部(23个岗位)。

- ② 我在这点上的结论与 Tien Hung-mao 关于省政府职员流动以及 Lai Jeh-hang 关于广州市政府职员流动或 Maryruth Coleman 关于南京市政府职员流动的观点相一致。参见 Tien Hung-mao 1972, 129—150; Lai Jeh-hang 1976, 38—39; Coleman 1984, 69—71, 143, 153—154, 《十年来之南京》1937。

第六章

市政府财政

市政府在其存在的全过程中遇到了严重的财政问题。新的市政府沿袭了由各种传统惯例建立的老系统,该老系统阻碍着现代市政府的发展。

市政府要求财政机构通过不断改革,力求结束当地税务系统与公开宣称的增加产出目标不一致和不均等之处。市政当局的创新政策,尽管优柔寡断且不连贯,但在纳税人,尤其是在店主中间引起不满和愤恨,因为这项政策向许多惯例和特权提出了挑战,也因为这项政策增加了税收。

尽管财政系统发生了这些变化以及增加了收入,但市政府还是不断有赤字。这种状况是由市政当局过多的城市建设和改进设施项目造成的——1929年之后实施的城市改进设施项目不算在内,因为1929年的财政状况已经很差。而且,这些项目都是由发行市政贷款筹措资金的。市政府庞大开支的原因在于它要维持机构膨胀的公务员的生计,尤其是警察队伍的生计,削减市政府开支是没有指望的。

市政府早期阶段的困难可能还来自于各个部门的阻力。各个局各行其是,一点不考虑管理问题。市政府亦缺乏有效控制收支的集中系统,收支控制只能逐步实现。

市政府的财政机构

市政府的两个财政机构为财政局和市金库。前者负责财政事务的管理和起草财政政策,后者负责处理资金。实际上市金库是在市银行建立后,于

1931年7月建立的。在此之前,财政局第四科充当市金库,但不能完全控制市收入。^①统一的金库置于财政局控制下,把市政府内的所有资金运作完全集中管理。

在开始阶段,市政府首先打点最紧急的事情,接管原当地行政机构,保持原状。因此,各个局继承了各种机构、技能和收入来源。许多局都收税:财政、土地、卫生和公安局等。由于局长们不愿自寻烦恼地去严格保存账户,所以财政局很难知道真实的收税数字,正如很难知道资金是怎样分配到各个局被花掉的。尽管在理论上各个局应当交出由其部门收缴的钱款,但实际上并非这样。

为了纠正行政部门的离心倾向,财政局准备了一个单独集中的账户系统,市各行政部门都得执行。^②账户系统要求提供周报和月报以及在每个财政年(从7月到6月)开始前3个月提交一份预算。预期的预算先给财政局审核,然后送到市政会,市政会根据市政府财政官员的评论修改或落实预算。

财政局的改革分两步走。第一步,进行内部重组,即进行收税改革,让财政局独揽大权。第二步,税制改革(将在本章结尾探讨)。在内部重组中,财政局有意从其他局接管收税任务。指派土地局收缴的土地税于1934年归财政局所有。同样,财政局解决了包税制度。通过包税制度,行业公会的商人在与当局预先确定的总额基础上能够从其同行中提高赋税。在成立了4个水上船捐处后,船税于1929年直接控制在财政局手中。

与此同时,财政局消除了间接征税系统。土地税和房屋税过去通常由市行政人员从农民那里收上来,然后移交给土地局。由于欠款累积,加之市政官员不慌不忙地收税,财政局于1934年在农村地区设立4个田赋征收处,于是把市政官员的作用限制在仅仅发文功能上。^③在城市,为了减轻职员和公文期限的压力,财政局于1935年开始征收房屋税的新方法。把每户上缴十多元变成按人头缴税。财政局指望这一部分市民以较高的受教育水平和伟大的市民精神,响应新的措施,但没有达到预期目的。家家户户对这些新规定的明显冷漠迫使财政局恢复先前挨家挨户收费的做法。

在税制改革中,财政局官员寻求地方名流,尤其是银行家的建议和合作。到最后建立了若干个委员会。这些委员会的协商性质使我们不能忽视这样一个事实,即在许多时候,市政府的财政和财务政策都是由

这些委员会提出来的。市政当局成立了自己的税改委员会,由财政局、公用事业局、土地局、社会局和秘书处的人员组成。^④但是,1928年在宣布新的市组织法(参见第三章)后市参议会消失了,只留下一个内部的委员会,不过当时内部的委员会面临严重财政困难,正在寻求获得富商和当地银行家的支持。

如果没有回报的话这些人不愿意给予什么支持:如通过他们的合作可能获得对市政府基金的检查权。市政当局于1929年成立了城市改进讨论委员会,该委员会负责城市发展的项目和筹集资金。^⑤上海市财政讨论委员会于1930年成立,具体指导解决财政问题。^⑥它被听取的大多数意见是关于税改和筹措贷款的。该委员会于1932年10月解散,因为当时新成立的一届市参议会认为该委员会是多余的。然而,市政府的财政问题仍然存在,上海市财政设计委员会于1936年4月成立,主要讨论财政问题。^⑦

市政府附属的财政机构

两个组织在这里被称为市营业,但这两个组织在市政府财政政策方面所起的作用相当于市金库的作用,唯一不同的是,它们的活动是针对外部的,即为市政府项目筹集资金。

第一个市附属财政机构是市银行。当地银行家很早就有建立这种机构的想法。早在1927年12月,《银行周报》上的一篇文章倡议建立市银行的计划。计划的精髓不是完全没有意义,它提出了“人民管理和市控制”(民办市督)的系统,这与19世纪末出现的所谓私营管理和官方监督(官督商办)企业非常相似。^⑧不过,该文作者认为,合作的商业因素应大于官方因素,以取信于民。银行有很多功能。第一,在民众中开拓储蓄,向地方协会、小型店主和手艺人提供贷款。由于现代化大银行都集中在租界,对这一阶层人民的问题几乎不感兴趣,所以这个银行将填补机构之空白。第二,它还将有助于促进市政府的运作(否则它将被迫把这些运作的责任留给私人银行)和统一财政。

市政府采纳了这一思想,但是由于在财政上无法积聚基金建立初始资本,从而被迫放弃。直到1930年2月,发行了第一次市贷款(市政公债),使其有可能成立银行。其资本金为100万,占贷款总量的1/3。但由于市政

府在发放贷款保证金方面遇到麻烦,市政府银行只运作一半量的贷款。市政府放弃了民办市督系统的思想,代之以唯一的官僚组织。然而,一些上海银行家被任命为董事会董事。^⑨在他们当中,当时的财政局局长徐桴占着重要位置。他在这个职位上一一直连续到1937年他离开该局之后。在他强有力的领导下,市银行明显地成长壮大。

与中国政府的大银行和私营银行的营业相比,即使这个财政机构运作保持低调,该银行为当地居民的服务还是很成功的。银行确实填补了财政机构的空白。银行令人难忘的成长壮大使政府于1933年把资本金从100万增加到600万。在额外资本金中政府预付了200万,商人求助获得了300万。然而,政府不间断的财政困难迫使银行把捐款下降到150万。另外,商人的钱要回拢需要很长时间。因此,计划只得推迟。^⑩即便如此,市银行的活动,正如《银行周报》于1934年刊登的报告,继续如火如荼。营业额从1930年的490万上升到1936年的1,220万,储蓄额也达到660万。^⑪

在日本人进攻上海,摧毁了上海北区大部分地区后,市政府决定成立一种机构——兴业信托公司(兴业信托社)以进行财政重组。为了得到充足的财政支持,需要花点时间把计划变为现实。企业家和当地银行已经提供资金进行重组贷款(600万),但后来沉寂下来,尤其是投资那些既没有快速回报又没有红利的项目(与贷款保证金相比),更是无声无息。尽管有这些困难,政府针对财产借款,设法集聚了大量钱,于1933年10月建立了信托公司的资本。^⑫

新信托社是个公共组织,不过它为私营企业提供了重要作用。徐桴还是该社的主管,但他的下级——副主管和部门领导来自私人银行部门。地方企业家和金融家成为董事会中的大多数。^⑬信托社的活动应该是直接恢复整顿因战争破坏的区域和发展市公用事业。实际上,营业活动高度多样化。信托社从事房地产、保险、信贷、运输和建筑等事务。战区恢复的工作仅是间接的,除了程度不同,它也像与市政府一样把发展大上海作为恢复工作的一部分。

市政府的收入来源

市政收税可分为三大块:直接税(房屋和土地税),执照(车税、船税、营

业税和过去遗留下来的各种税),以及来自市政财产和服务的收入。不同税的详情,将在注释或本章最后部分(涉及财税改革)描述。

市政府的主要收入来源是由地方自治机构在清朝设的房屋税。车税(车捐)和船税(船捐)亦是由那些机构设立的。房屋税是按租率确定的,私人房屋占10%,营业楼占12%。把税同租金(在上海一直上涨)联系起来,通过乔装打扮,不失为获取不断上涨的税的方法。^⑭这也是市政府从来没有对店主和缴租者组织提出的减租要求作出回应并采取任何措施的一个原因。

这项税的收益在市政府成立时的1927—1928年较低,当用改进了税收组织的方法在南市和闸北,然后在全市(尤其是在所谓越界筑路地区)收税时,该项税收有了显著的增加。^⑮为了避免资金流失,财政局对全市的租金进行例行评估。^⑯1934年8月市政府决定对私人住宅增收4%的税。财政部长对上海市政府的这项措施,只允许上涨2%。^⑰房屋税的连续变化导致当局的踌躇和市民中的抗议运动。

土地税(田赋)不是最重要的收入来源,因为主要是从市管辖的农村地区收税,土地价值较低。更有甚者,负债的当地农民觉得让他们付税是不可能的。他们的拖欠款1934年预计达到50万元。^⑱税率在市管辖范围一个地区跟另一个地区是不一致的(从0.8元/亩到1.4元/亩)。当局对这些税率差别的解释是,一些地区比较富裕(土地肥沃,加上农民勤劳),因此必须对市收入多作贡献。实际上,详细的分析表明税本身(征税)很低(0.3—0.7元/亩),但附加税的征收是据不同地区有所不同的(有22种可能的附加税)。这些赋税要么是由过去继承下来的,要么是由新管理部门制定的。^⑲

1934年采用了土地价值税(地价税)之后,土地税收入已是市政收入的重要部分。在中央政府颁布土地法后,上海的党对这种税进行游说。^⑳然而,由于执行法一直未发,土地价值税没有实行。为了减轻财政负担,市政府期待法律允许提高税收,打算称之为“暂行税”。在中央政府无力给予市政府财力支持,重建被战争破坏的城市时,这种思想在市政府领导的脑海中应运而生。

在实行土地价值税之前,上海城区的地主与周边地区的农民都是按相同税率被征税的,即使他们的土地价值涨了许多,土地投机经营增值不菲。^㉑不过,财政局和土地局花了几个月才完成新税,行政院4个月后批准新税。^㉒直到1933年12月闸北和南市最终实行土地价值税。在其他地区

逐渐开始执行。^②据市政府统计资料,60%的业主已于1934年1月支付了应付款。然而,对赋税的抵触情绪似乎与日俱增。由于他们的反对,毁掉了作为市政府决心后盾的重建财政计划。^③

牌照税,如大家熟知的车船税,是房屋税之后的第二个收入来源。这些税费必须每年交,在上海道路上的所有车辆(人力车、手拉车、汽车、卡车、巴士等)都得有现有牌照。^④税务政策一制定,公用事业局着手检查市区的每种车辆(尤其是人力车)及其登记情况。刚开始,许多车辆漏网,但公用事业局对大多数车辆逐渐作了登记。来自车辆税的收入随着登记车辆数量的增加而攀升(在租界登记的车辆亦必须付费,才能在中国辖区畅通无阻地通行)。1932年后在上海西区采用这一税法,给收入增加起到了较好作用。^⑤

船税的征集一直是交由行业公会从它们的会员中选定商人来做的。因为有许多种类的船只行驶于黄浦江和吴淞江,没有哪个行政部门愿意直接收船税。然而,市当局于1929年决定结束包税制度,希望藉此提高收入,消除征税欺诈情况。^⑥

间接税来自许多方面,但这里仅涉及3种税:契税、赛马捐和码头捐。契税——有时候称为转让费——是一种土地交易税。有了所有附加税,销售量增加10%。这种税付给地方当局。当市政府实行土地价值税之后,契税率在收税的地区下降到2%。^⑦

赛马税是大军阀孙传芳设立的,在江湾和引翔两个赛马场收税。市政府于1927年收该项税,将其从占总收入的1.5%提高到5%,为新市政府创造了96万元的年收入。市政府无法获得全部所得,因为驻扎在上海的军队有权获得总收入的40%来养活军队。尽管行政院有相左的指示,但市政府当局还是维持这种做法。这种协议一直持续到北伐战争结束。直到张群当了市长后,市政府才最终收回占税收40%的份额。^⑧

1929年之前,在港口的所有码头,无论是租界还是华界,都由海关部门征收码头费。把全部征收的码头费都交给租界当局,尤其是公共租界的工部局。一开始,市政府与工部局交涉,以求获取正当的收入份额。由于租界当局很不情愿,不想丢掉这样一个金矿(每年达170万元),谈判进行了数年。最后,码头费在3个政府中按他们所占码头数比例进行分配,市政府占到了40%。^⑨

市政府收入的3个主要来源是市公产(房屋、大楼和堤坝),市营业

(如轮渡公司、市银行、兴业信用社)和市行政(为行政服务收的费用——办理费、垃圾服务费,学校等)。我们已经提及了市政府金融企业的迅猛发展。财产的发展由可以通过它的财产清单尤其是土地清单的增加来解释。^①这还与收回(通过购买和补偿)位于上海南部的南市的码头有关,这些码头曾由私营公司占用。之后,这些公司不得不租用市政当局的设施和场所。谈判是冗长且困难的,但市政府能够成功地行使自己的权利。^②

市政府的财政困难

任何试图对 1927—1937 年的市财政预算进行研究都会遇到难以克服的问题。因为不可能接触上海市的档案,这项研究只能从各种资料来源中对残缺不全的甚至是相互矛盾的资料一点一点甄别有用的东西,尽可能合理地重建市政府财政状况的发展情况。表 8 和 9 是较谨慎地绘制的。

市政府每年收入从 1927—1928 年的 340 万元上升到 1934—1935 年的 1,200 万元(不包括市贷款)。每年平均增加 25%。市政府收入似乎从 1936 年开始减少。在同一时期,开支按一定比率上升,稍微超出收入的增加部分。这些数字表明了市政府在整个执政时期面临的窘境,即怎样筹集充足资金弥补通常的开支,与此同时资助一些项目。这是市政当局从来都没有解决的难题。在减少贷款数额之后,资产负债表揭示了 1927—1928 年到 1935—1936 年(这是获得完整资料的最后一年)超过 600 万元的赤字。在 9 个财政年里,市政府的年平均赤字为 70 万元。

表 8 揭示了市收入的不断增长量,由于日本进攻上海,1931—1932 年稍有下降。房屋税通常占收入的 1/4 强,牌照税(车船牌照)占收入 1/5。无论丰年还是灾年,土地税和转让费提供 15% 的收入。市政府的财产、企业和其他活动(在早年的缓慢开始之后)约占 15%。然而,最明显的一点是,大量的市收入(平均 1/4)来自“其他收入”的项下,在头 2 年里达到预算的 1/3。即使考虑到这些数目被修改,也足以说明在国民党到来时上海已存在大量税;并说明了市政府的不断改革,即使减少了一些税,但不能消灭税。

表8 市政府收入及其发展

收入	财 政 年										
	1927—28 ¹	1928—29 ²	1929—30 ³	1930—31 ⁴	1931—32 ⁵	1932—33 ⁶	1933—34 ⁷	1934—35 ⁸	1935—36 ⁹	1936—37 ¹⁰	
房捐	558,077	1,011,034	2,169,393	2,095,858	1,909,017	2,261,472	2,470,189	2,708,852	2,643,185	[2,939,000]	
田赋	22,467 (49,413)	184,099 (247,789)	510,503 (581,464)	590,132	421,583	456,900	758,756 ^c	1,225,099 ^c	1,283,590	[1,495,715]	
契 税	37,368	281,881	421,252	770,740	874,305	622,381	472,136	420,185	313,101	[339,900]	
车 捐	530,519	826,248	994,627	1,118,749	1,158,230	1,210,893	1,468,159	1,749,707	1,725,925	[1,726,934]	
船 捐	81,022	146,916	214,167	335,958	348,976	401,943	439,938	401,800	371,990	[373,128]	
码头税 ^a	(8,211)	(10,000)	(7,500)	—	(636,770)	(644,260)	(700,276)	(519,259)	—	—	
市事业收入	46,621 (67,738)	178,500 (22,725)	162,484	237,197	131,072 (168,334)	203,198 ^d (275,700)	214,470	301,754 (281,286)	511,349 ^d	[403,564]	
行政收入	146,750	285,251	481,330	622,001	656,872	738,103	731,297	810,401	820,679	[835,552]	
市财产收入	98,427 (68,011)	100,211 (61,236)	156,599 (151,139)	471,090	526,157 (526,467)	941,889 (862,139)	962,522	2,167,599 ^e	1,115,002	[1,295,126]	
补助款收入	656,893	278,128	122,247	11,000	1,090 (11,090)	500 (10,500)	1,000 (40,000)	67,483 (71,183)	158,757	[131,796]	
营业税 ^b	1,600 (1,023,497)	8,440 (759,909)	7,084 (720,059)	26,074	131,000	172,341	337,188	315,416	302,259	[304,300]	
代办工程	—	—	—	—	165,282	165,231	266,549	318,557	269,310	—	
其他收入	1,251,803 (60,427)	1,123,620 (72,280)	1,011,679 (69,976)	904,874	1,239,910 (363,032)	1,614,745 (266,722)	1,343,695 (662,174)	1,319,533 (824,821)	828,192	[839,913]	
总 数	3,431,547	4,424,328	6,251,365	7,183,673	7,563,494	8,789,585	9,465,899	11,806,386	10,343,339	[10,684,928]	

来源：表中的所有数字由资料来源(a)提供。每栏中括号里的数字来自其他资料来源。这些数字无论在哪里都可能被用来说明某些被认为不是出自资料来源(a)的特别形式的收入(诸如码头捐或营业税)。另外,这些数字显示了市会计系统的不连贯性(至少报告中的数字是根据会计系统作出的)及由此而来的解释困难。

1 (a)《十年来上海市之财政》,《银行周报》27,13(1937.9):6—8;(b)《上海市财政》[财政局杂志]1931.1.2。

2 (a)和(b)。

3 (a)和(b)。

4 (a)。

5 (a);(c)《上海市政概要》1934,第4章,第9—11页;(d)《申报》1933.8.18,11:3—4。

6 (a),(c),(e)《上海市第二次补充材料》1936,40。

7 (a),(e),(f)《上海市年鉴》1937,3—6。

8 (a),(e),(f)。

9 (a)。

10 本括号里的数字是资产负债表数字(决算),但这是采用预算的。这里数字仅仅显示市政府在整个执政时期从来没有成功地把真正收入与预算的收入大概地核算过。《中国年鉴》1937,1:460—461,表50。

注：a 这些数字在资料来源(a)里不是分开的,但我有选择地把它们分开(用括号表示),因为这些数据是1931—1932年之后市收入的主要和有意义部分。这些收入情况在资料来源(a)里被归在“其他收入”或“市财产收入”栏下。

b 只有从1931—1932年起征收的税,在废除厘金后,在此被认作营业税。括号里的早些年的大数日实际上是来自这样一些通常名称下(赛马税、茶室税、休闲场所税等)的各种税的收入。

c 财产税的实质性上升原因是从1934年开始采用的土地价值税(地价税)。同时,过户手续费开始带来少量收入,因为在征收新税的地区,这些费用从10%下降到2%。《申报》1933.12.1,12:4—5;1934.1.21,9:1。

d 在这两个例子中,我随便挑选增加了两个数字(1932—1933年的40,000元和1935—1936年的51,016元),归于“市营业的纯收入”的名下。

e 收入一年比一年增长显著。资料来源(a)和(e)给出这一信息,资料来源(f)给出1,167,499元(即100万)。我无法解释这种差异性,我倾向于认为这是会计师做账使然,而非非从市财产获得明显增长的钱款。第二年,数字下降到与1927年以来收入来源正常趋势相对应的水平。

尽管当时地方政府发出令人吃惊的声明,1932年日本侵略的影响几乎感觉不到。当局夸大了灾难规模以及伴随而来的收入减少是可能的。假如接受收入减少的假设,必须承认的是,市政府能够补偿其损失。数字本身是误导的。因为从会计角度讲,会计年是从7月到6月,1932年1月的打仗的财务影响是跨两个财政年度(1931—1932和1932—1933)的。而且,市政当局是从过去未拓展的收入来源中获取钱款的(越界筑路地区,码头费和营业税)。这些数额上升到近100万元,部分地补偿了由于打仗造成的损失。实际上,由冲突引起的开支额加重了现有的赤字。如果不增加贷款,市政府可能立即破产。

赤字不能完全靠收入审核来解释,因为赤字在不停上升。为什么政府一直有赤字?检讨这个问题会成为明晰市政府政策的主要推力吗?上海市民被征收的税投资到项目中去能给他们带来实惠吗?

在审核开支时一些部门都显山露水了(表9)。首当其冲的是警察。警察队伍(公安局)的收入分配总是至少占30%的预算。^③市政府在给警察资金以确保上海法律和法令畅通时是慷慨的。支出这么大的开支和拥有这么大的警察队伍(1936年近6,000名警察,另加三千多名保安队伍)是否有必要要打个问号。犯罪率在这一时期似乎达到了令人忧虑的水平,但华界的犯罪率可能低于租界,租界里非法买卖盛行,上海最富有的中国人住在那里。^④动用巨额资源是有政治缘由的。中央政府和市政当局需要不惜一切代价保持上海的和平安宁,国民党政权运用大量资源,它担心上海大量学生、提要求的无产者和不服管的资产阶级搞政治动乱。尤为重要的,共产党的活动在某种程度上利用租界作庇护所,这给市政府(和国民政府)的领导一个更大理由,在上海保持大量的警察部队。

最后,在1932年之后,上海市不得不用财政维持自己的防卫力量。在此之前由驻扎在龙华的各种部队执行这项任务。因此,根据与日方签署的协议,结束1932年的冲突,中国军队再也不允许屯兵上海(至少不能驻扎在租界的北面和西面)。市政府被迫补偿这一损失,建立警察保安部队,给予经费(工资、武器和制服),全部包揽下来。尽管吴铁城市长再三要求,国民政府严词拒绝给警察队伍经费,哪怕是最小的财政拨款。市政府预算被额外负担(每年150万元)拖累,压力很大。

建筑设施是市政府投入大量钱财的第二方面。工务局一经建立,该局

表9 市政府支出和其发展

支出	年 ^a											
	财						政					
	1927—28 ¹	1928—29 ²	1929—30 ³	1930—31 ⁴	1931—32 ⁵	1932—33 ⁶	1933—34 ⁷	1934—35 ⁸	1935—36 ⁹	1936—37 ¹⁰		
一般行政费 ^b	186,112 557,391	234,838 783,102	285,921 1,019,602	1,308,035	628,984 1,283,009	687,541	803,814	1,308,250	1,181,018	1,126,423		
财政局	164,605 169,740	208,373 232,312	307,464 356,178	412,427	406,391 380,293	378,785	495,368	648,260	436,255	378,363		
公安局	770,687 974,059	947,656 994,104	1,326,355 1,629,062	1,974,918	2,241,406 2,181,421	3,496,606	3,435,076	3,656,252	3,234,600	3,463,671		
教育局	293,276 311,870	883,888 899,899	996,131 1,039,800	1,156,595	986,286 944,471	1,245,017	1,503,965	1,682,798	2,092,935	957,596		
社会事务局	104,586 99,241	140,572 168,775	194,014 227,202	261,821	332,385 251,411	284,451	356,787	306,925	247,438	129,195		
工务局 ^c	593,750 794,282	667,757 816,128	664,276 1,233,550	2,332,724	2,288,349 2,697,589	1,903,913	2,751,627	4,423,755 ^e	2,309,917	792,542		
卫生局	159,830 207,081	182,638 197,680	239,009 255,861	259,250	325,482 322,857	333,907	367,986	451,952	532,610	406,829		
公用事业局	155,951	177,048	242,983	—	418,559	374,700	392,523	—	—	—		
土地局	134,067	191,223	251,386	—	325,765	362,395	—	—	—	—		
给地方国民党 党部的拨款	—	61,600	52,800	72,105	177,417	158,753	170,753	173,640	163,753	133,980		
债务服务	—	—	114,885	462,000	665,571 665,571	909,769	1,307,210	1,597,788	1,574,929	1,462,760		
补助款	78,366 78,366	233,967 170,900	191,985 133,728	141,182	321,217 321,864	295,225	376,610	534,681	535,449	350,640		

续表

支出	财 政 年 ^a									
	1927—28 ¹	1928—29 ²	1929—30 ³	1930—31 ⁴	1931—32 ⁵	1932—33 ⁶	1933—34 ⁷	1934—35 ⁸	1935—36 ⁹	1936—37 ¹⁰
退休金	—	1,468	5,456	5,264	59,850	19,465	25,872	21,950	17,119	24,34
港务局	—	26,232	66,144	—	—	—	—	—	—	—
额外支出	545,998	402,853	936,230	—	—	—	—	—	—	—
杂项 ^d	5,000	28,923	181,353	—	165,282	165,231	266,549	318,557	269,310	193,958
其他	168,802	70,708	125,754	119,418	119,599	195,790	155,092	202,915	312,227	378,202
总计	3,360,830	4,396,676	6,009,003	8,505,739	9,237,411	10,811,548	12,409,232	15,327,743	12,907,610	9,798,495
	3,360,832	4,396,676	6,193,178	—	9,606,149	—	—	—	(12,897,640) ^f	(9,693,495) ^f

来源：见表 8 的解释和标题。

1 (a)和(b)。 2 (a),(b),(g)《上海特别市市政统计概要(1927)》1928,20—22。 3 (a)和(b)。 4 (a)。 5 (a)和(g)。 6 (a),(g),(f)。 7 (a)和(f)。 8 (a)和(f)。 9 (a)。 10 (a)。

注：一些表格有两个系列的数字。右边的数字不能低估，则在临时经费下的金额表示在预算中未预见的数额，但武断评估这些钱款怎样均分是不可能的。然而，这一表格的好处在于，它显示了市政府各局的预算。每栏中空格的数字是接近真实的数字；这些数字包括通常以及额外的分配。由于我不能重做计算，用统一格式显示这些数据，所以给出两组数字，即使这样做会使表 9 繁琐。

^a 在南京政府统治下，财政年从 7 月到 6 月。

^b 难以解释这一表项下的数字。市政府秘书长明确表示不需要这么多的预算。由于本人能力有限，一些局的预算（例如土地和公用事业局）都列在这一表项下。其他收入来源分别给出了这些分配。

^c 在这部分中不清楚给出的数字是否与工务局的分配有关或给出的数字是否包括用于改善城市的资金。由于收入来源没有清晰说明局或活动部门进行分配，故这一观察适用于所有局。

^d “其他部分”在收入来源中并不存在，但在这里已形成，主要是不想让图表复杂化。把在一些例子中出现的，所有金额都放在一起，这些小额数字既不能随意归到某一部分，也不能一一单列。更有甚者，这些数额在 1929—1930 年之后消失了，由此说明，它们在早些年的市结算不精确所引起的。从 1931—1932 年起，这一部分包括市政府代表私营个体或地方协会进行设施建设得来的收入。这些收入没有包括在“公共设施”里，因为投资（表 8“建筑设施”里给出）不是来自市政府，只不过由市政府运作并为建筑设施付款。

^e 该数字明确包括 1934 年为建市中心筹措的贷款(3,275,000 元)资金。

^f 在两种情况下，括号里的数字是在该表给出数字的基础上由收入来源给出的总数。一些检查已给出了相同结果：总数总是与收入来源给出的不一致。我的结论是，要么是计算错误（并不是特殊的），要么是打印错误。

在 26 岁的工程师的带领下对老城区(南市)进行改造。然而,只有到了 1929—1930 年,上海大项目才真正上马,工务局通过此工程才收到实质性钱款。在 1932—1933 年和随后几年里,该局自主支配由市政府筹措的两笔贷款的几乎所有钱款(约 800 万元),使项目建设得以进行,修复战争期间打仗破坏的城区。

因为运作费用常常捆绑在一起,归入“一般行政费”名下,故难以评估其他技术局所占的份额。它们的预算系统看来相对稳定,在 1931—1932 年稍微下降。1935 年之后,这些部门缩编,变成为行政下属机构(土地局甚至在 1936 年与财政局合并)。可能的说法是,这两个局已完成了指派给它们的大部分任务(联合公用事业公司对市辖土地进行登记),做例行事务就多出一小部分职员了。他们在 1935 年预算分配减少时是第一批受影响的(通常意味着裁员)。

相比之下,在一些部门政府没有践约,毋庸置疑,教育名列市政府管理失败之首。在 3 个财政年度之后,教育局设法获得 100 万元预算,并不是一帆风顺。成功例子与陈德征的存在不无关联,他是一名教书匠和国民党地方党部的干将。从他被任命为教育局领导后,陈就力争获得相当数量的资金和按照党的目标,要求根据国家和地方的水平将收入的 25% 分配给教育部门。

教育部门的繁荣时期随着陈德征的离任和日本侵略而告终,市政府暂停向学校提供资金,停发教师工资。在度过这一黑暗时期之后,教育预算确实得到再次提高,但仍然占市政府收入的很小比例,难以对应党制定的目标。这种情况在 1934—1935 年和 1935—1936 年大有改观。显而易见,在给教育投入更大钱财方面使了很大劲,但是,在财政困难铸成危机时,这一举动化为泡影。评估 1936—1937 年预算,在财政年结束之前两个月,收入分配降到不足 100 万元。这是市政府的一个明显失误。

卫生局的情况不比教育局好。尽管市政府发话,但被用来为全体人民提供更好卫生条件和更好卫生环境的方法和手段只占到所需的一小部分。为了弥补低预算,卫生局把自己的工作局限在具体行动上。像教育局一样,卫生局在 1934—1936 年获得了雄厚资金,用以援助被忽略的部门。但市政府破产的风险给所有这些希望投入了阴影。

也许要指出的是,市政府把资金拨给国民党地方党部,这些资金达到了较为可观的数额,在 1928—1929 年,相当于港务局两倍以上金额。这项

资金分配方案似乎已成为正式协议的一部分。尽管协议是公开的,该项资金方面的拨款可能没有与上海市民商量。市政预算研究亦显示,还本付息日益占了市政府开支的大部。在不利条件下实行的贷款政策开始形成昂贵成本。

地方当局的财政地位和财政政策在市政府 10 年执政时期具有一些显著特点。第一,市政府只能依靠自己的财力,其方法是唯一地方式的。与此同时,中央政府委托给它并非是它希望承担的责任。第二,收入分配显示在主要部门中的某些平衡对市政府财政起了作用。第三,市政府不是“剥削者”。通过房屋税收取的金额不包括头几年的数字(每个居民付 0.37 元时,似乎是低估了),每个居民每年付 1.2—1.4 元,而且税率低于租界采用的税率(14%和 16%)。

相反,开支极不平衡。一些部门(例如警察)获利过多,但在市民生命财产保护工作方面没有丝毫重大改进。其他要害部门能够而且应该取得进步,但一般被忽略了。而且,城市规划是在负债的情况下才取得进展的,这把市政府拖入破产的深渊。

市政贷款

市政府在 10 年执政期间,于 1929 年、1932 年和 1934 年筹了三次款。每次借贷款都经过策划,是在非常不同的政治和经济背景下进行的。它们仅有的共同点是每次筹款都有明确的目标,没有把市财政推上预算的死胡同。

张定璠领导的市政府于 1928 年 6 月决定筹措资金以减轻市政府的财政困难,并完成一些项目。市政府领导一个个地来到市参议会成员面前解释他们所认作是筹措贷款的必要理由。^⑤这确定了对临时机构的态度,市长本人对临时机构不怎么尊重,这并不奇怪,正如我们在第三章看到的,参议员们都是上海财政、工业和商业界的有影响代表人物。由于他们在社会上的地位,他们最有能力说服地方资产阶级借钱给市政府。然而,地方资产阶级看上去不支持市政府。政府由军人领导,其政治关系不能使潜在的支持者对其投资正确性抱有信心。张与桂系有联系,但桂系与蒋介石的关系不断恶化,最终通过武装对抗,以蒋获胜而告终。

市政府的目标是稳健的,它建议筹措 100 万元贷款(重新预算 200 万

元),由房屋税的收入作担保。市参议会似乎勉强,但还是审核了项目,并制定了发行贷款和使用资金的条件。虽然中央政府正式批准筹款 200 万元,但最后的谈判是漫长的。地方当局要求工业界和金融界组织成立保管基金委员会。^⑤尽管有这些措施,但贷款工作没有搞起来。市政府没有信心,尤其以张定璠为首的市政府没有信心。资产阶级代表,尤其是支持蒋介石的那些人对与桂系有联系的张定璠抱悲观观点,宁可采取“观望”态度。

张群的到来,成为市政府领导,激发了贷款理念,这与大上海计划有关。1929 年 4 月,张再次要求国民政府容许筹措市政贷款(上海特别市市政府公债),总价 200 万元。7 月成立了筹备委员会(市政公债筹备委员会)。它由市政府成员组成。然而,地方名流与一个新委员会通过的决定是有关联的,决定内容是讨论城市发展,为此准备城市开发计划。实际上只有这些地方名流才能决定筹措并支付贷款的程序和分配资金以及挑选负责经营贷款的银行。^⑥

10 月 1 日开始着手筹款,总数为 300 万元。早些时候,市政府向各个商业、财政和工业组织发出约 100 封信,邀请他们认购。贷款的钱被用于 3 大项任务:修建道路(120 万元),特别是中山路,它环绕租界,把闸北与南市连接起来,提供快车道;建市银行(100 万元);为将来的市中心购买土地(50 万元)。另一项重要但不是实质性的任务是在地方贷款前付清债务(15 万元)。总数是 285 万元,并非 300 万元。因为进行贷款,公债面值有 20% 的红利。正如早些时候,市长任命的保证委员会与促销委员会一道被授权在整个上海发放公债,从店主开始做这项工作。上海的所有高级金融精英都是保证委员会成员。^⑦

尽管发行贷款前做了艰苦的准备工作,并提供保证,但贷款不太受欢迎。上层资产阶级没有急匆匆地涌向银行柜台。到 12 月份,那些接洽的人同意认购价值仅为 150 万元的公债,而实际上只购买 20 万元公债。市政府决定延长认购公债的最后期限,推迟建立市银行的计划。在第 2 年的 11 月,贷款还没有被全部认购,市政府不得不命令其办公室作出连续和积极的努力,出售公债。^⑧市政府领导面对民众缺乏热情的事实,执行由市财政讨论委员会提出的一项动议:他们决定强迫上海民众利用提供全国性新贷款 5,000 万元的机会,抽出其中 100 万元作为市政府所有。^⑨

市财政讨论委员会决定征收市民(特别是店主)两个月租金充抵国民政府索要的特殊捐款和剩余部分的市贷款。市政府通过强行手段在两个月里

征收到 290 万元(1930 年 11—12 月)。相似地,手中有早期公债的人被迫同意换成新债券,需要等待更长时间赎回公债。小商人是第一批付清款项的。他们对市政府和市财政讨论委员会强行贷款的做法怨声载道,不满情绪持续很长时间。^①

不像军阀毫无顾忌地筹措贷款,并且从不兑现,市政当局设法定期偿付贷款,甚至在形势恶化的危机时期(如 1932 年)。^②这一做法使市政当局赢得了威望和信心,使它后来很容易筹措到新的贷款。而且,筹到的钱款被真正地用到了刀刃上。然而,这种情况揭示了两个补充现象。第一,地方上的上层资产阶级,包括与国民党政权有密切关系的团体对借钱给市政府踌躇不前,因为直到 1930 年市政府没有表现出杰出的工作效率和能力。一帮名流是财政讨论委员会的主导力量,对总是充当金融支持人的角色深感厌倦,于是,他们利用一些机会削减小商贩和手艺人的支付款项。第二,市政府在执政 3 年后没能设法树立市民的信心,尤其是当地社会的中层阶层。中层阶层不满意财政改革,这个改革被他们看作是诈取他们钱财的一种新方法。

1932 年在日本军队的破坏性进攻后,市政当局面临最严重的预算赤字和繁重的重建任务。当地老百姓经济耗尽,尽管政府想提高一些税收,但不能指望它们填充国库中的空白。有必要去获得新贷款。市政会早在 1932 年 6 月就采取了一项决议来实施该项计划。重建的临时贷款额(上海市战后复兴市政公债)为 500 万,用码头费作担保。在报刊或正式出版物中没有有关进行贷款前的谈判的报道。财政局长蔡增基的一番话只是说,市政府为这笔贷款第一次与中国金融家打交道。这些合同都是废纸一张,地方当局在急需用钱的压力下,只好转向外国银行。^③

英国财团本杰明和波特(Benjamin and Pott)与市政府签订协议,提供 600 万元贷款,由汇丰银行集团预付,市政府仅收到 80%面值的公债,而它要支付全部资本和 10.68%利息。银行集团方面获得绝大部分公债(相当于 400 万元),再出售剩余的 85%。只有价值 200 万的公债是通过中国银行公开发售给民众。这笔公债连同剩余的 180 万元在两小时之内即被认购一空。蔡增基早些时候公布,市政府获得的利率是在协议签订后中国市场可获得的最好利率之一。^④暂且不考虑投机因素,在民众中贷款的成功,标志着对地方政府的信心增加。

1934 年市政府决定募集 350 万元新贷款,以便进行市中心建设。^⑤由于市领导过去有过与中国银行打交道吃苦头的经历,所以又一次把眼光转

向外国人。这次是一家美国商号,天鹅、库尔伯特森和弗里兹(Swan, Culbertson and Fritz),由它从一些中外银行机构募集资金,提出的条件比过去还要优惠。中国当局获取 93% 的公债,利率为 7%。这笔贷款由车辆税作担保。车辆税的收入由保证委员会直接支付。该委员会把税收送到负责经销贷款的银行,把剩余部分返还到市政府。贷款相当成功:在两小时内认购了比贷款额多 6 倍以上的数额(2,250 万元)。财政局被迫采取按比例分配的原则以使每一个人感到满意。^④这次发行公债的成功明确无误地证明,市政府赢得了可信赖的威信,激发了储蓄者(及投机者)的信心。

尽管从 1935 年起市政府开支减少,帮助克服了一些问题,但是投入的资金没有解决市政府的财政困难。1936—1937 年的暂定数字(见表 8 和表 9)似乎显示收入以及开支都呈下降趋势。政府 1937 年从银行协商贷款 200 万元,以巩固预算。这些协商是否有结果没人知晓。总之,地方当局筹措的贷款总额为 1,250 万元,实际上只有 1,090 万元。地方当局于 1937 年已支付了八百多万元,它们还要借钱以满足还本付息要求,这些贷款偿付期被安排延续到 1952 年。

财税改革与商人的不满

在市政府于 1927 年建立时,上海有 61 种税;23 种税包括在新政府的范围内。^⑤不能肯定的是,这些税数目是否包括在上海实际征收的每种税中,但这已说明了地方财政系统的复杂性。市政府分若干阶段进行。它想接收前行政管理机构及其税收收入,并在各个层次中,即国家、省和市的层次上分享管辖权。第二阶段是费力的,市当局与省当局之间进行了长时间的争论,最终起草了一个很糟的分块协议,从而争吵不断。此后,由于难以解开一团糟的赋税死结,地方当局只好重新制定财政系统。在市政府倡导下进行的改革或通过移交权力有必要进行的改革(如从“国家”税转移到地方政府)进程中,市政府与老百姓之间的矛盾冲突发生了。

在力图统一上海房屋税时麻烦事来了。房屋税从过去一直延续至今,是根据行政区按不同税率征收的。闸北的税率是 6%—10%,南市是 5% 和 7%—12%,上海的县部分是 15%。而且,这是 10 年前对租金水平评估后计算的。当局决意把所有地方税(房屋税、社会福利税和照明税)统一为总捐。^⑥市参议会支持这一计划,建议统一税率为 6%—10%,这一消息激起

了南市居民,尤其是店主的愤怒,因为没有征求他们的意见。他们成立一个协会,叫南市商业总联合会,与市参议员们举行了两次会议,在会上他们指出,新规定中的税率是按目前税金(10年中涨了2倍)评估的,大大增加了居民的负担。当财政局决定把税率调到6%和12%时,商业组织(包括南市商会)召集成员开会,准备成立类似于租界的纳税人协会。^④

面对抗议者的决定,市长张定璠邀请总联合会代表与财政局长王和举行讨论会。店主们同时对政府决定和市参议员的代表资格提出质疑,他们指出,这些代表不住在华界,也不给市政当局交税。在经过激烈谈判后,他们承认,总捐具有合理的基础,但他们仍然不接受评估方式。^⑤ 财政局同样固执己见,它需要钱供给警察和各个市政部门。实际情况是政府正在为克服主要财政困难而努力。自从张定璠到任后,他制定了减少开支的严厉计划。公益局被撤销。^⑥

然而,财政局面对店主群起而攻的架势,不得不作出让步。再次召开会议后,双方达成协议,结果是当局严重受挫。确切的条款当时没有公开——按市政府官员所说是为避免造成误会。仅宣布了一项内容,即赋税的基本标准由总联合会,南市商会、纳税人协会的代表和财政局联合评估。市政府第一次的斗争失败了。^⑦

尽管有严格措施,市政府赤字继续增加。张定璠于1928年11月宣布了一项新的削减预算分配方案,那时6个月的赤字已达到50万元。^⑧ 1929年1月财政局再次提出总捐的问题,该捐被改称为房屋税。税率从租金总数的10%提高到12%,但这次捐税由房客和房东双方平摊。这项规定尽管税率增加了,但使政府能够增加收入,同时也不会给房客增加额外负担。当局提出社会公正,要求房东支付他们应承担的地方税份额。然而,整个税将继续全部从房客中征收,这将使他们的租金相应减少。^⑨

市政府主要领导官员的人员变动削弱了市政府的决心和权力。再次反对这项计划的店主们不断地组织反击。新局长一旦任命,财政局马上举行了解释新税细则的活动。当时担任财政局领导的俞鸿均在号召老百姓缴房屋税时表现出极大的耐心。他指责那些利用改革措施借口制造麻烦,并逃避义务的一群“坏商人”。财政局在用尽一切办法之后,要求警察陪伴征税人强迫抗租者支付赋税。^⑩

店主们站在自己的立场上抱怨市政府改革的不连续性。在前一年,所有税被合并成一种税,所有其他税被取消了。一年之后,房屋税分开,并新

增加了。店主们回忆道,他们早期的抗议促成与当局的谈判,当局同意减税25%。在事件发生一年后,报刊揭示了协议条款内容,据市政府要求,为了防止像闸北那样的其他区要求类似的特殊待遇,并且很有可能想保全市政府面子,协议条款内容曾被保密。^⑤

然而,市当局继续进行解释工作,似乎有了结果。在闸北,已提高了70%的税,而没有发生抗议活动。^⑥在南市,由于商人拒绝付税,从而使市政府的薄弱财力处于困境之中(房屋税于1929—1930年占征收的总税的35%),经过他们力争,达成一项决定减免25%的税(这项优惠待遇于1931年1月被取消^⑦)。不过,抵制缴税的活动一直继续,有时财政局只好请警察。

这件事说明,市政府在面对精心组织和团结的南市店主们死心塌地的抵抗有些束手无策。早些年由于市政当局讲原则(他们不希望步军阀后尘),在采取武力时犹豫不决,因而更加困难。还因为——张定璠时尤其是如此——党的地方机构用心深远地支持对现实不满分子的抗议。张群上台后,能够控制局面,他这是后来才做到的。店主们能够娴熟地利用市政府领导的不稳定性和市府高级官员不断变动造成的权力真空。

财政局和卫生局于1928年决定在屠宰牲畜之前进行额外的兽医检查,征收附加费,这一决定遭到强烈反对。屠夫看到这种新税时立即表示反对。原因是在他们屠宰动物后已经进行了动物兽医检验,当肉类在租界出售时那里的卫生官员还进行第二次检验。另外,他们反对“非会员”征收这种附加费,所谓非会员并不属于他们的行会组织。屠夫决定罢工。当罢工进行一周后,市政府请虞洽卿调解这场纠纷。对话讨论使这项工作得以恢复,并保证附加费由屠宰行会(肉业公会)征收。然而,问题没有完全解决。对于检验费金额,冲突再次发生。卫生局拒绝接受屠夫提出的降低检验费要求。冯少山作为调解人,商定降低40%检验费。实际上,屠宰行会从来未认真地征收检验费,市政府于1931年只好再次提出这个问题。^⑧

屠宰捐过去是由江苏省政府征收的。在该项责任转让到市政府时,市政府才获得这种征税机会。这笔税收被打算专用于教育资金。^⑨财政局预计,屠宰捐每年有6.6万元,如果没有征税成本和欺诈行为,如果征税程序重新安排,实际上每年可征收14万元。在与屠宰行会的合同期满后,财政局拒绝延续协议,决定直接控制这种征税。屠夫被市政府的决定所激怒,开始拒绝从税收办公室购买由财政局在章程中制定的税券。^⑩他们开始兴起

一场运动要求取消屠宰捐,并对不久的将来将要实行的营业税进行辩论。

市政府再次指责少数商人在包税制被取消、自己的特权受到挑战时就闹事。这些责难首先在屠宰行会上被否定,大会由600人参加,当时全市有1,100家屠宰店参加了罢工。^⑤市当局低估了屠夫的团结之心。他们也忽视了包税制的某些好处对屠宰行会的重要性。正如他们所声称的,即使屠宰行会的一些领导人中饱私囊,事实仍然是,总税负担按照包税制分担。包税制把每个企业和其场所(不管是在农村还是在城市)考虑在内。而且,行会运用征收税余额为行会会员设立援助基金,用新的征税方式后这种基金不翼而飞。^⑥

王晓籁被请来做调解人帮助政府解决这场冲突。他建议降低税率,但站在当局一边,坚持直接收税的原则。总商会同意市政府采取的做法,但要求把屠夫将保持援助基金的愿望考虑在内。罢工按行会指示进行了11天。最后起草了一个双方都不失面子的协议。市政府同意让屠夫设立公共福利基金(公益费),从屠宰税收人中收取,而屠夫勉强同意维持该项税收和新的收税方式。^⑦

财政局于1929年亦决定着手解决复杂难解的船税。船税以前都是由其行会会员推举的商人(船商)征收的。如同屠夫的情况一样,他们征收的船税总额每年都要讨论。为了增加征税的金额和更有效地控制税收,财政局在财政讨论委员会的鼓励下,决定结束一些奸商以牺牲同行其他成员的利益而肥了自己的体制,并阻止破坏市财政的行为。这次行动是在公用事业局的配合下进行的,正如车辆使用上海道路一样,财政局的任务是检查使用上海水道的每条船只。财政局开始把船只按大小和用途进行分类。船夫必须直接把船费缴到由财政局新设立的4个船捐处。^⑧

船夫,尤其是改革对象的船夫极力反对当局决定。但市当局决心很大,毫不犹豫地请警察帮忙。一些船只被没收。船夫的反击没有其他行业的反击有效,这是因为船只种类多,工作类型不一样以及这个群体的流动性质所致。但是,他们的不满还是迫使政府作了一些小让步(如某些种类船税下调,免除1个月的税以补偿2元钱的检查费)。当局在这种情况下得以推行他们的政策,财政局于1930年初征收船税。^⑨

1931年当国民政府取消了征收厘金,用统一税即营业税取而代之后,^⑩上海的另一场争论开始了。财政部发布了一份法规草稿(大纲),但由地方当局确定具体细节。尽管这场辩论超越了上海地方当局的权限,但它

突显了商人阶层内部的一些矛盾,说明了地方政府与地方老百姓之间在税收问题上充满矛盾冲突的关系性质。争论部分是因江苏和浙江省政府的一些随意决定而引起的。上海店主担心这种情况在上海发生。于是,很快兴起了一场有组织的运动,反对采用新税。

市政府对新税能获得成功抱相当乐观态度。它希望新税能使金库充实起来,并使其能够筹资 1,000 万元。^⑧然而,希望很快化为泡影。市政府领导决定谨慎行事,严格遵守基本法条款,与利益集团磋商。不过,参与探索性会谈的团体仍是同样的那些。它由组成财政讨论委员会的有限的团体所组成,他们的意见经常不能完全反映商界作为一个整体的利益。这种情况是抗议者向市政府发牢骚的原因之一。

在行业公会的全体大会上,反对计划的店主参加了税则研究委员会。委员会由 15 人组成,没有一个人来自上层资产阶级(相反,国民党地方党部积极支持讨论。王延松在投靠骆清华之前甚至被选为研究委员会主席)。^⑨反对者的策略是基于以下 3 点:上海的具体特点即租界的存在给采用统一税带来困难(住在租界的外国人和店主会逃税,并且与华界的相应对手形成不公平竞争);在市政府那里很难有人代表店主的利益;财政局评估和公开由于取消厘金费而损失的收人数。^⑩提到的第 3 点是特别精巧的手法,正如研究委员会后来揭示的,上海从来没有真正征收过厘金,取消这项规定对市政府的收人没有损失。

市政府对第 3 点保持沉默,答复了前 2 点。王晓籁宣称,计划已由财政讨论委员会准备,总商会只是被邀请来讨论税率(这是市政府遗留下来的最后一个问题)。王的讲话表明,邀请商人讨论的是税率,而不是税的原则本身(这是已经决定了的)。不过,税则研究委员会继续其努力,并试图在地方权力竞争中起作用。上海党部被请来协助执行国民党第三次全国大会关于取消苛捐和减轻人民负担的意见。然而,国民党似乎不公开地插手纠纷。研究委员会在合法范围内掀起了又一次争论,但这并不意味着局势失控。^⑪

为了支持中央政府和部分上层资产阶级,财政地位不稳定的市政当局不准备放掉潜在的钱财来源。他们坚信他们所做的每一件事对于充分考虑每一条合理的观点和符合基本法都是必需的。总商会已被咨询,其代表包括研究委员会主席骆清华。经过 4 个月艰苦准备和耐心谈判,市政府于 1931 年 4 月 19 日公布了计划。多亏了总商会,收税从 7 月份开始。^⑫但是,商人的顽强抵抗以及这年夏天开始的北方内战,给市政府对新税的希望以

沉重打击。

1932年6月,为了保护在1931—1932年冬天武装对抗时期艰难实行的地方经济,当局不得不降低税率,而同时征收拖欠的税。^⑬尽管作了这些努力,实际上还没有征到税(见表8)。尽管每季度应缴上来的税为30万元,但实际数字从来没有达到20万元/年。官方对这种反常情况的解释是总商会应对征税工作负部分责任(它必须在店主中散发收入税表格,然后再集中收回来),其次,由于只有一半商店隶属行业公会,总商会不能充分发挥作用。这种解释不能令人信服。实际上,商人进行被动抵抗,拒绝填写或交回计税、征税的表格。^⑭

这里考察的商人不满的4个例子只是更普遍的现象的例证。^⑮在市政府与老百姓尤其是与店主之间有许多冲突。后者能够随意动用组织,对市政府的税改计划可进行有力甚至成功的抵制。这些冲突的表现形式不能清晰解释其背后的理由。尤其是,人们不仅要问,市政府是否像民国时期大部分中国的行政管理机构一样,被视为“剥削”机构,只是想夺取老百姓贫瘠的资源;社会成员,这里指商人,是否坚持根源于狭窄的职业忠诚精神的传统做法,从而敌视每次改革。拿上海来说,后者的假设似乎更实际,虽然这个问题需要特别和更仔细的考察。^⑯

市政府财政处境困难,它抓住极小的机会增加收入。^⑰然而,冲突根源经常在于体制问题。重塑财政系统似乎有必要:近代化的市政府在继承过去的不合理体制的基础上是不可能发展的。财政局决心受命重塑管理体制,但有些不合时宜。拒绝执行范围之大,使得市政府在头几年里处于不稳定状态。

一个问题就是缺乏信心。当地老百姓,尤其是商人有几次都是自食其果,他们无法保证过去的做法不被重现。市政府在开始阶段的可悲做法和这些活动的内幕情况没能改善其形象。而且,财政局官员的更迭,因而无法采用严厉的、连贯的和坚定的政策。然而,应当指出的是,财政局某些官员辞职不干是由于与商人谈判和冲突产生疲劳而引起的。

市政府与商人组织的关系随商人社会力量平衡发展而变化。一旦店主们感到有关他们的决定是少数人与当局达成协议后作出的,他们就持强硬态度。由于总商会处在改革阵痛期,当其内部斗争在店主问题上可能导致其采取矛盾立场时,它就扮演了模棱两可的角色。商业组织改革委员会(商人团体整理委员会,更多情况下称商整会)在初始冲突中(1929年)发挥了较为重要的关键作用。它指责市政当局作决定不与全体有利害关系的人商

量。张群市长承认他的市政府存在某些不足之处,但同时又为他的决定的合理进行辩护。^⑧旋即,他责成市政部门与商人加强合作,但实际上正是一小撮人继续垄断替商人讲话的特权。一些店主对总商会的不满态度更深,由此导致他们退回传统组织——行会。

假设社会政治困难和制约因素影响市政府行动,市财政记录中一定会看到阴影和反差。在改革活动进程中,市政府在两种实际上势不两立的抉择中受尽煎熬。一方面,改革地方财政体制,取消不合理赋税;另一方面,增加收入,以应对日益增长的管理费用,并进行一些城市发展计划。这些政策很不受店主欢迎,店主习惯于由其行会解决所有问题。市政府的介入被看作是对个体商业的干扰。自然,他们的反应由于上述的动机而更强烈了,但是,在这些冲突中可以看到的是把现代做法应用到传统体制中的结果。值得一提的是,在每次冲突中,市政府请该阶层的成员,一般而言指来自上层资产阶级的人充当调解人。

在分析市政府预算赤字原因时需要区分两点:工作开支和投资(实质上指建筑项目)。政府的记录以为了人民的利益上马大项目造成债务作为理由是不能被原谅的。撇开1932年日本进攻的悲剧事件造成的原因,预算赤字首先是由于市政府工作开支超过可用的资源和实际需要。市政府领导证明是没有能力控制或不愿意控制市政府职员人数的增加。根据有关局的情况,职员工资占了预算分配的80%—98%。^⑨过多的维持警察力量的费用使这个问题更尖锐了,这是由中央当局间接支配,但也由市政当局费心布置的。

1932年中央政府逃避责任,把承担重建城市和保持城市所需的额外费用责任推卸给地方当局。早些年,市政府不得不应对大量问题,这对后来的发展是起决定性作用的。在财政上,市政府具有一切对其不利的因素:中央政府一开始没有下拨必要的资源;省政府一年多来阻止市政部门僭越控制它的地盘和从中收税;老百姓尤其是商人喋喋不休地抱怨改革计划。租界也反对把某些资源转让给中国当局,故租界的存在是与当地老百姓发生更多冲突的根源。

市政府财政困难的原因无疑是来自外部的,但由于缺乏适应当地环境的恰当战略(政治和经济)以及它本身运作上的缺陷,从而加重了财政困难。预算赤字的这些原因阻碍了市政府在其他领域的行动,在这些领域市政府本可能会赢得市民的同情和信任。现代化的冲动没有(正如发生的那样)导致理想中的现代化。

- ① 《上海市年鉴》1937, J/14—15; 《银行周报》1931. 6. 7, 7。
- ② 《申报》1928. 3. 6, 14; 1。
- ③ 《申报》1934. 9. 30, 12; 4; 《上海市年鉴》1935, J/6; 《申报》1928. 8. 12, 15; 1; 1929. 5. 4, 22; 4; 1929. 5. 27, 14; 3; 1929. 6. 14, 14; 2。
- ④ 《银行周报》1928. 8. 7, 19—25。
- ⑤ 《申报》1929. 6. 20, 13; 2。
- ⑥ 《申报》1930. 9. 17, 14; 4。
- ⑦ 《上海市年鉴》1937, J/2。
- ⑧ 《银行周报》1927. 12. 6, 9—17。关于官督商办企业, 见 Albert Feuerwerker 所作的经典研究, *China's Early Industrialization* (Cambridge, Mass: Harvard University Press, 1958)。
- ⑨ 《银行周报》1929. 10. 8, 13—14; 1930. 2. 25, 9—10; 《申报》1930. 2. 18, 13; 1。
- ⑩ 《申报》1932. 12. 13, 8; 6; 《银行周报》1933. 2. 14, 3; 1933. 4. 4, 8。
- ⑪ 《银行周报》1931. 4. 4, 1; 1933. 5. 30, 8; 1934. 3. 13, 9; 1934. 6. 19, 5; 1935. 5. 21, 1; 1936. 6. 16, 7; 1937. 6. 8, 5。
- ⑫ 《申报》1933. 7. 18, 13; 1; 《上海市年鉴》1936, J/34—35。
- ⑬ 《银行周报》1933. 10. 10, 5—6; 《上海市年鉴》1936, J/26—27。
- ⑭ 《上海市政概要》1934, 第四章, 第 1 页。关于上海的租金变化, 见王慰祖 1977a, 50, 234。
- ⑮ 所谓的越界筑路地区主要是指租界以西。租界的边界自 1899 年已设定, 但它在造路时设法向西扩展。租界控制该地区的水电分配, 执行法律和法令, 反过来向居民收税。租界地区通过事实上的吞并扩大了一倍。在成立市政府后, 这一问题成为中国行政部门与租界当局的矛盾焦点。协议于 1934 年签订, 但日本人反对, 到 1937 年这个问题始终没有解决。见 Feetham 1931, 1: 17; 张辉 1935, 46—49。
- ⑯ 《申报》1929. 11. 23, 14; 4; 1934. 6. 29, 9; 1; 《上海市年鉴》1937, J/39。
- ⑰ 《申报》1934. 8. 2, 11; 2; 1934. 8. 12, 13; 4。
- ⑱ 《申报》1934. 9. 30, 12; 4。
- ⑲ 《上海特别市行政统计概要(1928)》1929, 20, 表 11。可能的附加税: 地方赋税, 市赋税, 县赋税, 市政经费, 区行政费, 地方费, 教育赋捐, 义教赋捐, 普教赋捐, 农场赋捐, 农业赋捐, 党务赋捐, 筑路赋捐, 保卫捐, 公安赋捐, 清丈赋捐, 户籍捐, 水力赋捐, 征收费, 手续费, 集谷捐以及其他。
- ⑳ 《上海的土地税》, 《人民论坛》5, 4(1933. 9. 16): 167—170; 杨正礼 1977a, 43, 272; 《申

报》1930. 3. 7, 13:3。

- ① 由于财产价值税的缘故,从地主那里征收的总额大增。例如,在南市征收的土地税在 9.7 分/亩与 9.1 角/亩之间,在采用新税时,这些税率各自上升至 5.5 元(最小)和 210 元(最大);见《申报》1932. 8. 6, 14:1; 1932. 8. 18, 13:6。
- ② 《申报》1932. 10. 19, 9:5; 1933. 3. 1, 11:3; 1933. 6. 13, 10:4; 关于税的形式,见《财政年鉴》1935, 2127。
- ③ 《申报》1933. 12. 1, 12:1—4; 1934. 9. 13, 11:1, 1934. 4. 26, 9:7; 《银行周报》1933. 8. 29, 1—2; 杨正礼 1977, 43, 251; 《上海市政概要》1934, 第四章, 第 6 页。
- ④ 《申报》1934. 1. 24, 9:1; 杨正礼 1977, 43, 355, 43, 358, 43, 400, 43, 425—427; 张辉 1933, 57, 657—658。
- ⑤ 《上海特别市公用局一览》1928, 68; 《密勒氏评论报》1934. 7. 28, 363。
- ⑥ 《中国年鉴》1933, 670; 张辉 1935, 66; 《上海特别市公用局一览》1928, 68; 《上海市政概要》1934, 第四章, 第 2 页。
- ⑦ 《申报》1929. 8. 21, 13:6; 《上海市政概要》1934, 第四章, 第 2 页。上海市政府的发展计划更加雄心勃勃,如果执行的话,能给城市带来根本性变革。
- ⑧ 《申报》1929. 12. 20, 13:6; 1934. 1. 24, 9:1; 《财政年鉴》1935, 2144。
- ⑨ 关于这个问题见《申报》1928. 7. 7, 13:1; 1928. 11. 14, 13:2; 1928. 11. 16, 13:1; 1928. 12. 1, 13:4; 1928. 12. 12, 14:2; 1929. 6. 21, 13:2。
- ⑩ 《申报》1931. 3. 4, 13:1; 1931. 4. 23, 13:4; 《密勒氏评论报》1931. 5. 2, 316; 《上海市政概要》1934, 第四章, 第 3 页。
- ⑪ 《上海特别市土地局年刊(1928)》1928, 421; 周昌茂 1977, 55, 379。
- ⑫ 有趣的是,市政府如同江苏省政府一样,把其几乎所有的钱款用作警察维持费。见赵如珩 1935, 1:4/90。
- ⑬ 《申报》1930. 1. 17, 15:4; 1931. 3. 4, 13:1; 1930. 6. 7, 15:2。
- ⑭ Wakeman 1988。
- ⑮ 《申报》1928. 6. 10, 13:4。
- ⑯ 《银行周报》1928. 6. 26, 3—4; 1928. 12. 11, 5; 《申报》1928. 6. 14, 13:2。
- ⑰ 《申报》1929. 4. 12, 13:5; 1929. 4. 13, 13:4; 1929. 4. 16, 13:4; 1929. 7. 5, 14:3。
- ⑱ 《银行周报》1929. 10. 1, 6—9; 1929. 9. 24, 12—13; 1929. 10. 15, 17; 《申报》1929. 10. 16, 13:4; 1929. 10. 19, 13:6。 1933. 8. 8, 14—15; 《上海特别市年鉴》1937, J/8。
- ⑲ 《申报》1929. 12. 24, 12:3; 1930. 11. 8, 14:1。
- ⑳ 《银行周报》1930. 9. 23, 9—11。
- ㉑ 市政府在南市筹款 150 万元,闸北 120 万元,西区 10 万元,东区也是 10 万元。收缴 1/3 多一点(36.5%)的款项被用来支付国民政府索要的捐款,其余部分属于市贷款。见《银行周报》1930. 9. 23, 9—11; 《申报》1931. 1. 11, 18:1; 1931. 2. 2, 13:1。

- ④② 《申报》1932. 3. 22, 1: 8。
- ④③ 《申报》1932. 6. 8, 13: 1; 1932. 11. 1, 14: 1。
- ④④ 《申报》1932. 10. 27, 9: 4; 1932. 11. 17, 13: 1; 1932. 12. 22, 10: 1—2, 《密勒氏评论报》1932. 11. 26, 562。
- ④⑤ 《申报》1934. 6. 17, 11: 5。
- ④⑥ 《银行周报》1934. 7. 24, 4—5; 《申报》1934. 7. 1, 14: 5; 1934. 7. 19, 11: 4; 《密勒氏评论报》1934. 7. 28, 340。
- ④⑦ 《银行周报》1928. 9. 25, 5—6。
- ④⑧ 《申报》1928. 7. 7, 3: 2; 《上海市政概要》1934, 第四章, 第 1—7 页; 《上海市财政局业务报告(1931—1932)》1932, 184—188。
- ④⑨ 《申报》1928. 3. 2, 13: 6; 1928. 3. 5, 14: 5—6。
- ⑤① 《申报》1928. 3. 9, 13: 2; 1928. 3. 12, 13: 2。
- ⑤① 《申报》1927. 9. 25, 12: 3; 《密勒氏评论报》1927. 10. 1, 5。
- ⑤② 《申报》1928. 3. 18, 13: 2; 1928. 3. 19, 14: 2; 1928. 3. 25, 13: 4—5。
- ⑤③ 《申报》1928. 11. 14, 13: 2。
- ⑤④ 《申报》1929. 1. 25, 10: 5; 1929. 5. 4, 22: 3; 1929. 9. 13, 14: 2。
- ⑤⑤ 《申报》1929. 4. 9, 11: 2; 1929. 4. 19, 15: 2; 1929. 4. 20, 15: 6; 1929. 4. 30, 13: 6。
- ⑤⑤ 《申报》1929. 4. 29, 14: 2。
- ⑤⑦ 《申报》1929. 4. 30, 13: 6; 1929. 5. 4, 22: 3。
- ⑤⑧ 《申报》1929. 5. 15, 20: 2; 1929. 10. 6, 14: 1; 1931. 1. 12, 13: 4; 《上海市政概要》1934, 第四章, 第 2 页。
- ⑤⑨ 《申报》1928. 12. 19, 15: 1; 1928. 12. 21, 14: 3; 1929. 1. 26, 15: 2; 1929. 3. 22, 14: 1; 1930. 1. 15, 13: 5。《上海市政概要》1934, 第四章, 第 7 页。
- ⑥① 屠宰捐, 像牙税一样应归市政府, 但直到 1931 年江苏省政府才同意给市政府合理份额。关于牙税, 直到 1934 年才转让到市政府。《申报》1934. 9. 6, 13: 1。
- ⑥① 让屠夫去税收办公室买税券本(税票)。当牲畜被杀后, 税券要经查验并被征税人拿走。见《上海市政概要》1934, 第四章, 第 6 页; 《财政年鉴》1935, 2308; 《申报》1931. 5. 5, 16: 3—4。
- ⑥② 《时报》1931. 5. 19, 5: 7; 1931. 5. 21, 5: 1; 1931. 5. 11, 10: 8; 亦见《申报》上市政当局提出的建议, 《申报》1931. 5. 8, 15: 3; 《密勒氏评论报》1931. 5. 30, 427。
- ⑥③ 《时报》1931. 5. 21, 5: 1; 《申报》1931. 5. 11, 10: 8。
- ⑥④ 《时报》1931. 5. 21, 5: 1; 1931. 5. 22, 5: 1; 1931. 5. 26, 5: 1。
- ⑥⑤ 《申报》1929. 8. 21, 13: 6。
- ⑥⑥ 《申报》1929. 9. 13, 13: 3; 1929. 11. 7, 15: 5; 1929. 12. 4, 14: 1; 1930. 1. 15, 13: 5; 1930. 4. 3, 15: 6。

- ⑥⑦ 厘金是由封建王朝制定的“产品销售和流通”的税(1854)。税率随地区和征税的官僚巧取豪夺程度而不同。商品无论何时越过内部关卡,由一省贩运到另一省要被收几次这种税。
- ⑥⑧ 《申报》1931. 2. 8, 13; 2; 1931. 2. 5, 14; 1, 《银行周报》1931. 2. 17, 9—10。
- ⑥⑨ 《申报》1931. 1. 24, 13; 1; 1931. 2. 25, 9; 6。
- ⑦⑩ 《申报》1931. 1. 28, 13; 1; 1931. 2. 1, 13; 1。
- ⑦⑪ 《申报》1931. 2. 2, 13; 1; 1931. 2. 3, 13; 2; 1931. 2. 5, 13; 2; 1931. 4. 6, 9; 1; 1931. 4. 18, 13; 3; 1931. 4. 20, 9; 1。
- ⑦⑫ 《申报》1931. 2. 7, 13; 2; 1931. 4. 20, 9; 2; 《时报》1931. 5. 25, 5; 5。
- ⑦⑬ 《申报》1932. 6. 25, 15; 2; 1932. 10. 19, 9; 4。
- ⑦⑭ 《银行周报》1932. 7. 26, 4—5; 《上海市财政局业务报告(1931—1932)》1932, 181; 《申报》1932. 1. 16, 13; 8。
- ⑦⑮ 在这里不可能叙述类似于在同一时期发生、在本研究中审视的许多冲突。给出有限的参考列表包括在越界筑路地区(《申报》1931. 2. 24, 10; 7; 1931. 3. 7, 15; 3)和在日本进攻后(《申报》1935. 3. 1, 11; 3)江湾征收房屋税时引起的冲突, 吴淞船夫抵制双重收税(省当局和市当局)的冲突(《申报》1930. 6. 7, 15; 2; 1930. 8. 3, 14; 4), 烟酒税的冲突(《申报》1934. 7. 5, 15; 3; 1934. 7. 20, 12; 3; 1934. 7. 21, 11; 4; 1934. 8. 15, 13; 4; 1934. 8. 21; 12; 8)。
- ⑦⑯ 据市政府 1927—1928 年的数字, 市区华界部分的税收负担似乎比租界的要轻: 每个居民付 0. 18 元/月, 而公共租界每个居民付 1. 76 元/月, 法租界每个居民付 1. 12 元/月。遗憾的是, 不可能找到历年数据。然而, 情况好像是, 华界区赋税较低。然而, 这些观察结果需要根据 3 点加以校正。第一, 低水平赋税无疑与上海市华界部分的较低经济前景相适应。第二, 据《中国评论家》(China Critic), 大部分老百姓付不起任何税。赋税负担自然就落到对税率变化敏感和抵制税的小部分居民身上。第三, 在计算赋税负担时要考虑精确的税收, 但在市政府统计数据里找不到。见《上海特别市市政统计概要(1927)》1928, 11; 《中国评论家》1928. 11. 1, 443—444。
- ⑦⑰ 1930 年市政府想收小餐馆和饮水摊的“座位”税(停息捐)。然而, 由于该税与国家新的营业税具有同样的特征, 市政府被迫撤销决定。见《申报》1930. 2. 3, 13; 8; 1930. 2. 6, 13; 1。
- ⑦⑱ 《申报》1930. 1. 15, 13; 5; 1930. 2. 13, 13; 5, 14; 1。
- ⑦⑲ 《上海特别市工务局业务报告(1927)》1928, 99—102; 《上海特别市土地局年刊(1932)》1932(上半年), 37; 《上海市财政局业务报告(1931—1932)》1932, 304; 《上海特别市公安局业务纪要(1927)》1928, 表; 《上海特别市公安局业务报告(1928)》, 1929, 统计表。

第七章

城市规划

本书前几章描述了市政府运作过程中的政治和社会环境以及市政府可采用的人力和物质资源。最后三章将提供市政府在 10 年执政中的一些成就。

市政府领导一上台就制定雄心勃勃的目标。所有人都抱有积极参加运动,把中国重新团结在国民党旗帜下的这种态度。对于他们,1927 年的胜利标志着一个新时代的开始。这个新时代被认为是看到了现代化和强大的中国的建设。上海市政府领导人处在这场斗争的最前线。他们的成功和失败反映了国民党政权在实现现代化道路上遇到的障碍。

市政府优先考虑的一个任务是城市规划。三个局(土地局、工务局和公用局)负责这项工作。土地局负责测量城市(经过全面和详细的土地调查),确定规划的建筑设施所需的土地,在这两方面起到了直接作用。另两个局执行项目。

市内的住房和交通

在国民党接收上海时,大都市的华界交通在 15 年里是处在“管理不足”的状态。建筑物大增,但由于没有规划,经常无视卫生和安全的 basic 规定。这种情况导致的灾难经常成为报纸的标题新闻,然后立即被遗忘。工务局局长沈怡认识到形势的严重性,但也苦于没有精确的资料。于是,他组织队伍奔走于上海各个角落,准备对现存房地产及其状况进行登记,尤其是对所

有公共房屋如娱乐厅、饭馆和出售饮料的部门进行有序的检查。^①调查结果令人吃惊。市政当局命令对所有有缺陷的设施进行修理,对有关查封的设施限制进出人数。^②

工务局还检查了市内的所有建筑物,命令拆去很危险的房屋。这是一项长期的工作,警察参与了一部分工作。在巡回检查过程中他们尽心尽责,找出状况较差的建筑物。房主对这种新出现的情况表示不满,他们被威胁如果不建新大楼或新办公室,他们将失去收入。考虑到尖锐的房屋危机在上海蔓延了几十年,房客生怕他们被抛弃到大街上,往往支持房主。^③

工务局采取特别措施应对抗拒命令的房主。在通告了有关房主后,张贴布告敦促房客搬走。然后搭起竹制脚手架,声称其做法意在支撑大楼,然后每周继续增添新的脚手架,使人们越来越难以进入这类房屋。工务局的最后一招是叫来拆迁队,并有警察伴随,拆去废弃的大楼。所采用的统计数字显示(尽管被认为是不完整的),大多数危房的房主拆除了这些房子。^④

在市政府执政 10 年间,该局的官员都是年轻人,刚从大学毕业,他们严格控制公共和私人大楼。这些官员积极性高,比较廉洁。收贿在其他部门很普遍,但似乎在工务局不受青睐。他们收受的任何红包都转交到慈善机构(代表不情愿的捐款者),以便劝阻他不重犯错误。^⑤在这里没有粉饰工务局美妙景象的意图。然而,该局无疑是市政府最有效率、最廉洁的部门之一。沈怡辞退任何收贿嫌疑人,使他能够创造一种氛围,让每个人保持警觉。

南市和闸北的道路交通问题令居民和市政府部门头痛不已。在城乡结合部没有过多的车流,但也没有道路。1927 年华界只有 172 公里的马路,相比之下,公共租界 171 公里,法租界 92 公里,统一加起来仅占上海市 15% 的面积。^⑥因此,必须投入巨大力量建设道路和改善路况。1931 年这项工作得到很大发展,但日本的进攻意味着增加了在闸北要重建道路和重建被战争破坏区域的任务。从某种观点来看,军事冲突至少带来了一个好结果,即导致了所有房子被破坏,因此城区可据总体规划重建。大约是 1933 年,已重建了 54 公里的道路(占原有道路数的 40%)和 12 公里(33%)长的河道。全部重建工作于 1937 年结束,其时市政府能够自豪地宣布,它已拥有 357 公里的道路系统,比租界的大。^⑦

除道路外,当局在公共交通方面做了有价值的工作。直到 1927 年私营有轨电车公司(华商电车公司)和两家巴士公司运营于南市。闸北则没有公共交通设施。另外,租界里的有轨电车系统没有与南市的相连。因此,公用

事业局努力使公共交通系统合理化,并将其扩展到整个城市。^⑧

它所做的第一步是与租界的有轨电车公司谈判,把有轨电车系统统一起来,并制定规章。尽管相互间接触较困难,开始时一些讨论僵持不下,但用户的利益得到了保证。中方通过商谈把 3 条不同的电车线从南市连接到公共租界。在闸北,一名华侨人士于 1927 年向市政府建议,由他创办一家巴士公司,与他在香港创建的相似。该公司于这一年开办了 3 条线路,以后增加到 5 条,但在日本进攻后减少到 4 条线路。尽管受到打仗影响,但该公司继续运营。

在南市,在 1932 年与日本人发生军事冲突后,两家大巴士公司破产,公交车被征用,大部分被毁坏。市政府要求闸北的巴士公司创办人挺身相助(弥补这一缺口),但他因为有自己的投资而婉拒了。当局于 1933 年 10 月决定创办有市政府管理的巴士公司。市政府与外国公司签订租借协议,由对方提供 4 辆公交车。市巴士公司于 1934 年 4 月开始营业,经营 3 条路线,翌年增加到 4 条线路。到 1936 年底,各家巴士公司形成了 47 公里的交通网络,拥有 45 辆车。公交车运送的乘客人数从 1934 年的 480 万上升到 1936 年的 1,320 万人次。^⑨

然而,道路在上海不是唯一的交通渠道。这座城市的河流纵横交错;黄浦江把该市一分为二。两大部分之一的浦东是一片致力于农业的广袤土地,这是确实的。但这并未降低其重要性。浦东提供了大部分在市场出售的新鲜产品(蔬菜、鸡蛋和水果)。另外,黄浦江沿岸是码头、工厂和仓库,很拥挤。两岸之间的人员和货物交通繁忙。该交通由渡轮公司负责解决,该公司是由浦东塘工善后局于 1910 年设立的。当市政府于 1927 年接管该公司时,它仅经营 7 条渡轮,其中 1 条是其自有,另租用 6 条。^⑩

工务局于 1930 年 7 月从市银行贷款 36 万元,用于购置 2 条船和 3 条渡轮。该局还资助增添了 5 条平底船。1933 年项目完工。当时市银行预付了另一笔相额定度的贷款,用于购买 3 条渡轮和 1 条船。渡轮公司到 1937 年已形成了拥有 23 条船的船队,沿黄浦江有 94 个泊位点(与 1927 年的 16 个形成对比)。在浦东,码头离村庄远,工务局早在 1931 年就建立了短程穿梭运输系统。完成这项工作的有 4 辆客车,1936 年又添置了 4 辆。^⑪

1929 年南市码头被正式“市有化”,结束了一些私人公司的垄断——由外国人经营,每况愈下。据当局称,这些人利用他们的地位,损害了其他公

司使用他们的设施的权利,^⑫ 市政府接管后,又建了7个码头,开挖河床以接纳大船,通过自身的力量改进了现有设施。^⑬

市政府对发展航空交通,尽管不情愿,但作出了重大贡献。在中央政府的压力下,市政府被迫扩大龙华民用机场,从280亩扩大到970亩。与该项目有关的土地拨用政策引起农民的短暂性反抗,因为他们在失去土地后得到的补偿太少。尽管是民用机场,但出于军事考虑,中央政府指挥扩大机场,其财政负担由上海市承担。农民反对的是,在他们被赶走时,军队在该区域已有好几块地皮可被用来扩大机场。之后不久,军用机场(虹桥)也是在地方当局承担费用的前提下扩大的。扩大机场再一次驱逐拥有土地的农民,不给补偿,征用土地的理由是国防需要。^⑭

上海公用事业

上海公用事业局在水处理和电力生产上做了令人难忘的工作。市政府的原有计划是通过购买他们的份额全部控制有关的公司。然而,这项计划需要远远大于可资用财政的一笔投资。因此,市政府只好满足于实施一些措施,目的是为居民提供更好服务,尤其是更好地供水。

华界有两家公司,一家位于闸北(闸北水电公司),另一家位于南市(上海内地自来水公司)。公共事业局局长黄伯樵于1927年8月4—13日视察了这两家公司管理的设施,水处理厂的位置适中,但生产的水质量无疑有问题。继视察之后,公用事业局起草了新规定。每家公司必须建立水控制实验室,每天都要检查水的纯度。检查报告必须呈送卫生局。每3周交叉检查一次,把获取的结果与租界测量的结果作对比。这些规定使水质量大为改观。^⑮

公用事业局代表中国公司,逐步控制了上海市政府地域内水的分配。这项工作以前是由公共租界的公司做的。由于后者因失掉了客户而不高兴,故争论没有间断过。然而,市政府有能力坚持自己的观点。^⑯ 在闸北,公用事业局对中国公司的管理者施加压力,使他们更新设备,进一步改善生产的水质,并增加供水量。^⑰ 最后,与公司 and 用户的长时间讨论后,在市政府管辖的范围内统一了水费率。^⑱ 1934年当局决定在浦东兴建水处理厂(浦东没有这样的设施)。再次要求商人资助这个项目。与他们达成协议并不是一件容易的事,建设费用大家平摊。^⑲ 这项工作是在两年后完成的。

电力公司的情况更复杂。在上海市政府地域内有8家公司,3家大公

司和 5 家小公司,几乎每家公司都生产一点电。^④公用事业局决定合理调整电力系统,把电力生产限制在两家最大的公司(闸北和南市的公司),通过设备现代化提高电生产能力。其他公司的设备仅作为替换之用。^⑤最后,该局试图统一全市系统的电力。1928 年闸北公司只好购买 2 万千瓦的发电站,生产自己的电。这项工作于 1930 年完成。南市公司购买添置 3 台涡轮机,设备也现代化了。小公司开始从两家大公司购买电。彭浦电站 1928 年与闸北电站相连,然后与翔华和浦东电站相连。这项工作继续进行,整个华界地区连接成一个系统。公用事业局于 1934 年 1 日宣布,它的这项计划已得到贯彻落实。^⑥

市政府在日常城市管理方面取得的较大成绩显示,中国行政管理部门治理上海是有可能的。这是 1927 年市政府领导确定的目标,而租界当局和上海领事团则作出完全与此相反的断言。中国行政部门在公共设施方面取得的成功要优于租界的记录,尤其这是在很短时间内做到的。还应强调的是,这项工作是由各个局一起做的,局长和职员的工作岗位是高度稳定的,这使他们执行连贯和持续的政策成为可能。最后,可以指出的是,在公共设施管理方面,市政府试图克服自身的薄弱之处,在改进公共行业的私营企业的工作和提高居民的生活条件方面取得了很大成功。由于市政府的资源很有限,因而 10 年中取得的成果是值得一提的。

大上海计划

上海市政府没有把它的工作局限于城镇管理以改进成立时所遇到的状况。市政府还起草了发展计划。要是这个计划被完全实施,它将会彻底改变城市面貌。市政府官员心目中的主要设想就是要建大都市,在结构和功能上都是大的和现代化的,把上海建成东方大港。大上海计划,正如其名,是吸收了两个类似和互补的来源而制定的。一是由孙中山在他的《建国方略》中构思的原计划,二是基于市政府领导对当地形势的分析作出的。

在 1925 年孙中山出版的这本书中,他确立了建设新中国的几个目标以及实现这些目标的方法。在该书的《物质建设》这一章,孙概述了两项计划,第一项是在上海南面的浙江海岸的杭州湾建设东方大港。在这项计划中,孙说他审慎地提出了深水港港址,在那里船舶没有搁浅于淤泥的风险。据孙和与他商讨的专家介绍,由于黄浦江和长江携带大量淤泥,上海港有消亡

的可能。然而,孙知道白手起家建造东方大海港的困难。他还没有完全统治上海。孙的第二项计划是开挖一条 45 公里长的通至浦东的运河,沿着这条河建深水码头,防止河流侵蚀。这两项计划对孙来说,哪一项都不是容易的解决方案,甚至也不是可操作的方案。^③

市政府所保留孙建议的内容是把上海建成东方大商业港的设想。他们故意忽略了这样一个事实,即孙把这种可能性仅当作后备计划。实际上,孙是有卓越的政治考虑的。通过挑选完全新的港址,他力求结束外国人统治,这些外国人稳固地占据着上海,并且,据孙讲,他们希望把上海变成他们自己的东方大港。虽然在市政府起草的计划里涉及到这个问题,但必须指出的是,在引用孙中山的思想时,市政府官员的主要目的是授予这个基于更实用主义考虑的项目以合法性。

市政府领导一到任,就根据可能还将持续一段时间的情况(租界存在)审核上海的可能发展。他们的结论可以归纳为 5 点。第一,道路系统再也不能适应日益增长的交通形势,改造较困难;第二,原来设计的城市不能吸纳已拥挤在这座城市的人口;第三,港口设施已过时,不能应付河海交通日益增长的形势;第四,港口设施与铁路系统(而且北站在闸北,与租界交界,给租界带来很大利益,但阻碍了华界地区的发展);第五,3 个独立的市政管理机构的事实不允许这个城市统一、平衡发展的计划付诸实施。^④

根据这些观察结果,市当局得出结论说,现有框架内的改进只能是短期解决这个城市的问题。长期解决方案在于促进离开市中心,即城市外围的发展。只有采用这种方法才能消除上述的症结。市政府宣称的目标有两个:第一,在城市外部重建城市,让其连续延伸(解决第一、第二和第五个病根);第二,建立适应日益增长的内外交通情况的大商业港(解决第三和第四个病根)。下文概述这项计划和研究地方当局执行的情况。^⑤

市政规划

计划中的主要内容是建造新中心,即市中心,所有基本活动都汇聚于此。一致同意把市中心建在江湾,那里是一片平地,人口稀少,几乎没有什么东西要拆除,土地很便宜。而且,该场址距吴淞和未来的商业港距离相等。市中心按其作用分成几个区域:行政区、商业区、工业区和住宅区。^⑥行政管理和住宅区属于相同综合体部分,而商业和工业区则离得远些,以免

干扰市中心居民。

原有的城区(南市和公共租界)包括在计划里,但它们被严格地划作商业区块。所有工业生产被集中在适当区块里,大部分河海交通被迁移到虬江码头和吴淞商业港。暂且不谈导致市政府起草该计划的实际考虑,这里所看到的是一种模糊的希望,即通过逐渐阻止老上海的发展,把外国人赶出去。不过,需要寻找资助雄心勃勃的、甚至不相称的项目所需的资源。仅第一期工程费用为5,000万元,其中2,000万元需要用于购买必要的土地(27,000亩)。^⑦

大上海计划是黄郛担任市长的短暂时间内发起的,虽然还不是很清晰、很系统的提出。他在台上一个半月之后离去表明,这个计划越过规划阶段就无法进行下去。张定璠想重振该计划,尽管有一些尝试性动作,但没有实质性进展。^⑧ 市政府遇到已描述过的严重财政困难,没有实力募集大量投资来执行计划。另外,张定璠无法从当地资产者那里获得哪怕一点点财政支持。在市政府能够认真着手制定并执行任何具有真正意义的项目任务之前,市政府只好等待了两年时间。^⑨ 然后是张群任市长,他意欲把上海带向新发展。

1929年7月,行政管理委员会选择江湾作为将来大上海的场址。8月建立了功能互补的两个委员会:上海市建设讨论委员会,这是一种协商机构,当地一些名人通过该机构与市政政策发生联系(见第六章);上海市市中心区域建设委员会,负责执行市政府的决定。^⑩ 后一个委员会只包括地方政府的一些领导成员,他们负责审查提交给他们的项目计划,包括可行性研究报告和大楼建筑式样。

该委员会为中国城市设计者和建筑师组织了一次竞赛,奖品7,000元。^⑪ 有许多人踊跃报名。一年以后,即1930年12月,委员会最终提出了完整的计划和详细的工作提纲(1930—1934)。^⑫ 在美国受教育的年轻建筑师董大酉获得该奖,他被委员会任命为特别顾问。这项计划亦提交给一群美国和德国的城镇设计师,他们在日本参加一次会议后曾经过上海,此后他们继续作为市政府的技术顾问。^⑬

1929年当局宣布市中心将设在江湾,所有交易都暂停以防止土地投机。当局决定采用优先权利购买比用于建设中的市中心的土地还要多的土地面积。在第一次调整后,超出的土地按高价出售以资助其他基本设施。这项建议是董修甲早在1927年就提出的,董是一位中国大法官,他也是市政府的专家和顾问。他的建议使市政府有了较好的财政基础,与此同时也

遏制了土地投机。然而,市政府早些年的财政困难使他们当时无法采取类似这样的购买土地的政策。^④

根据这项计划,要花 2,000 万元征地 27,000 亩土地。由于市贷款仅有 50 万元,地方当局被迫缩小雄心勃勃的计划。土地局把有关区域的土地划分为 3 类,价格从 200 元/亩到 800 元/亩不等。土地是 1929 年 11 月购进的,换句话说,土地是被市政府强行夺取的,当时市政府尚未取得充足贷款,因此,没有办法去赔偿土地所有者。土地所有者确实收到赔偿费,但已是以后的事了。^⑤ 市政府征用的土地实际数字据一些资料来源都不一样。一些资料来源说 3,700 亩,还有一些资料来源说 5,420 亩。两例中有一点可靠的是,被“购买”的土地其价值远远超过当时用于买地的钱款数额。即使按 200 元/亩的最低价计算,事实也是明摆着的。^⑥

1931 年 7 月 21 日,当局拿出一块 772 亩的地皮对外出售。土地按其位置被分为 2,000 元和 2,500 元的地块。在出售的 45 块地皮中,30 多块地皮由中国银行和上海银行购得。第二次出售土地是在 1933 年 12 月 17 日,只取得一点成功。在 575 亩地皮中的 180 亩土地没人接盘。人们对购地缺乏兴趣是当局决定造成的:当局对个体或公司最多限购 4 亩,以防止银行团体囤积土地。市政府雇员买了总共 162 亩土地。第三次出售土地是 1934 年 10 月。^⑦

市政府应该从这些土地销售中获得充分的利润,资助市中心工程的初始建设。然而,收集出售土地的钱款是一件麻烦事。那些承诺买地的人并不急于付款,可能是因为他们正在等待市政府执行初始工程,在几次催讨钱款后,财政局决定采取严厉措施。它威胁说,如果到某日期不付款,财政局将中止已给买方的临时契约的有效期。这样的话,土地将被没收并重新出售。尽管如此,市政府于 1933 年仍在要求买方付清钱款。^⑧

尽管财政资金一时不到位,市当局还是信守承诺,下令进行初始工程。工务局(局长主持建设委员会)开始开挖道路,铺设管道。到 1930 年底市政管理委员会特别会议指出,第一阶段设计的工程已完工:修建了主要马路和一些二级道路。然而,由于需要减少费用,修路工程只做了设计工程量的一半。^⑨ 当局需要新到资金建设新中心。由于没有能使用的财政资源,一些工程一直拖到 1931 年夏季才收尾,这标志着不利于城市规划的新时期的开始。秋季反日抵货连同不断加剧的紧张和事件成了市政府关注的焦点。日本进攻明显地破坏了建设市中心的计划:仗打得激烈的地方正是中国当局

选定在该地区(江湾、吴淞)建市中心的地方。

当吴铁城担任市政府领导后,他很想把大上海计划做完。这意味着随着这项计划的实施,他要重建被毁坏的地区。^④重建贷款(尽管是专门用来修复被毁坏地区)象征着能被用来再次开始工程建设的财力。吴决定拿出这些款项的一部分建市府大楼。这项决定遭到参议员们的非议,他们把这视为滥用资金。这件事非同小可。市长给他们写下了一封信作解释,指出市政府与英国银行集团达成协议的条款是允许市政府使用贷款资金恢复和发展城市建设的。他说,拿一部分款项资助建造市府大楼是合法的。^⑤这件纠纷表明,在市参议会任职的这些人尽管接近市政府,但他们对与市政府财务有关的所有事情保持警惕和敏锐性。^⑥

在这项计划复活后,市中心建设工程进展更快。工地上有2000多工人在作业,1933年10月市府大楼正式落成。在上海的所有中国和外国要人悉数出席了仪式。有800多辆小车行驶在新马路上,接送参加仪式的所有被邀名人。这次庆典活动是迈上实际建设市中心的第一步。^⑦市政部门(社会事务局、土地局、卫生局、教育局和工务局)于12月搬进市府大楼两侧的新房间。吴铁城内阁的第一个秘书长李大超把这次搬家组织得很好,没有耽误有关部门的工作。^⑧暂时留守南市房产的一些部门是财政局和公用事业局以及警察司令部。

1934年市政府的第3次贷款使大上海计划的实施迈出了更大的步子。图书馆和博物馆于1934年12月1日同一天竖起奠基牌,这两项工程于1936年5月和1937年1月分别竣工。^⑨同年,市政府开始建市体育场,工程施工雇用工人1,500人。工程一结束(1935年8月),它就成了1935年10月举行的第六届全国运动会的地点。体育馆和游泳池同期完工(1935年7月),从而完成了计划中的综合体育场所。^⑩以后几年使用这些设施的人日益增多表明,它们满足了老百姓的真正需求。^⑪在卫生方面,市政府信守承诺,建立大的市政医院和病理研究实验室。^⑫

虽然吴淞商业港从来没有突破设计阶段,但虬江码头造好了。由于缺乏足够资金同时资助所有工程项目,当局第一次为投资事宜接近上海商界和财政界。中央银行于1934年4月同意在市政府发展计划的框架下承担财政责任。尽管协议于1935年2月签订,但工程于1936年6月才开始动工。第一期工程是一年后中日冲突又一次笼罩上海前夕完工的。^⑬

市政府在建造住宅区方面遭遇其最大失败,尽管作了无数努力和采用

激励方法。大市场于1935年1月建成,然后建了大商店。学校综合楼也建起来了。当局要求银行在已购得的地块上建房屋。一些银行建造了规模较小的房产。这些房产中最大的一处是在50亩地皮上造58幢房子。兴业信托公司造了其中的30幢房子。房价不一样,很快被抢购一空。对于私营个体,市政府制定规定竭力鼓励他们造房子。根据规定,他们必须在一年内造好,否则将受罚或被剥夺土地。^⑩

尽管采取了这些措施,没有老百姓来定居。有许多商店的房屋,但很少有商店。一些市政府雇员搬到了新中心,但不是完全生活于此。居民害怕日本军队可能发动军事行动;日本兵营是真正的堡垒,占据着华界区的四川北路。^⑪在任何冲突中,市中心的居民将只能束手就擒,没有任何去租界避难所通道。还有更明显的原因劝阻居民不要离开租界和华界区:即他们需要谋生。尽管市政府作了很多努力,租界和华界地区继续是所有经济活动的中心。这一实际情况以及交通问题在几年里不会发生大变化。再者,市政府筹划的“别墅镇”使大部分老百姓选择余地更小,老百姓太穷,买不起市中心的漂亮房子。

但所有这些并不必然意味着市政府的城市发展计划注定要失败。新一届市政府有创新意识。确实,选择别墅镇模式受到美国城市的案例的影响较大(成90°直角交错的大街和个体生活的整齐街区),但这种模式带有功利主义的色彩。也许这一事实反映了中国城市社会现代派的新趋势,或者也许是新中产阶级的梦想。类似的计划同时期在其他中国城市也起草过。但只有上海似乎在完成计划方面步子迈得比较大。^⑫尽管如此,给人一个挥之不去的印象是,计划完成得不彻底,宏伟的设计好像没有充分时间付诸实施。由于中日战争,尤其是上海长期打仗,在这一时期建造的大量建筑物被夷为平地。^⑬

战后,市政府官员放弃大上海的设想,因为内战和狂涨的通货膨胀不允许他们实现这个目标。1949年中华人民共和国领导人采用了迥然不同的城市发展战略,优先考虑建造中等城市。在上海,他们力图减少市区人口,把有些市民转移到大都市周边的卫星城镇。同时把工业建造到这些卫星城镇,使他们有可能避免1930年市政府所构想的意志论(但不全面)计划的重大错误。^⑭

然而,中国今日的其他城市(如大庆和济南)提出了按地区作用规划城镇功能的观点。这一观点与中华民国时期的发展计划的观点很相似。研究

中国城市的一位历史学家把这种现象归咎于苏联影响,据我的观点,其原因可能要追溯到遥远的过去。^⑤从这个观点出发,上海导向的模式,在值得赞许的领域,可能已证明是富有成效的。

在21世纪到来前夕,在人们对维护和发展城市几乎完全缺乏兴趣40年之后,现在的市当局实施总体规划,旨在让市政府范围的各个区域更加紧密相连,交通更加便捷。实际上,这项计划是按毫不相干但具“现代”元素(如大型高架道路,跨越黄浦江的大桥和外滩下面的隧道)拼凑起来的,在城市功能和结构上没有多少思路。这些元素也许导致对城市的遗产的破坏而并不符合现代化要求。

-
- ① 刚采取这些措施咖啡馆就坍塌了,有几十人死亡,这使市政当局大惊失色。见沈怡 1970,12;《申报》1927.11.6,1927.11.10。
- ② 《上海特别市工务局业务报告(1927)》1928,184—191;《上海市政概要》1927,235。
- ③ Chang Ying-hwa 1982,206—207。
- ④ 沈怡 1970,13;《申报》1927.11.16,12;2;1932.11.20,16;1;《上海特别市工务局业务报告(1931—1932)》1932,83—84。
- ⑤ 沈怡 1970,27;《申报》1929.6.1,12;4。
- ⑥ 《上海市年鉴》1935,C/3;Feetham 1931,1:17;《上海市统计》1933,“土地”章,1;“交通”章(运输),5。
- ⑦ 《申报》1933.1.16,14;5;《上海市年鉴》1937,M/2;《密勒氏评论报》1929.7.20,344;沙曾炤 1977,48,482—485。
- ⑧ 《中国年鉴》1935—1936,2:1667;《上海市年鉴》1937,M/23—24。
- ⑨ 《中国年鉴》1935—1936,2:1667;《上海市年鉴》1937,M/21。
- ⑩ 《上海特别市公用局一览》1928,72。“船”和“渡轮”的称谓实际上指两种渡轮:
(1)长渡渡轮(来往于河的上下游渡轮),沿黄浦江航行,停于浦东和南区各个点;
(2)对间渡轮(横向渡轮),在黄浦两岸之间往返穿梭。
- ⑪ 《上海市年鉴》1937,M14—15;《上海市政概要》1934,第九章,第3页;沙曾炤 1977,48,487,48,517。
- ⑫ 《申报》1929.2.21,13;5;1929.9.19,14;4;1929.9.29,13;1;1929.10.6,14;1;1929.10.26,14;6;1930.1.17,15;4;1930.2.23,14;1。
- ⑬ 《上海市政概要》1934,第九章,第4页;《中国年鉴》1935,293;《中国年鉴》1935—1936,2:1667;《上海市年鉴》1937,M/8。

- ⑭ 《申报》1933. 4. 27, 7:3; 1933. 4. 28, 11:1; 1933. 8. 23, 12:3; 《中国年鉴》1935, 82。
- ⑮ 《上海特别市公用局一览》1928, 33—35; 《上海市统计》1933, “公用”章, 5; 《上海市第二次补充材料》1936, 98。
- ⑯ 《上海市公用局业务报告》1932, 91—93, 96—98。
- ⑰ 《上海市统计》1933, “公务”章, 5; 《上海市第二次补充材料》1936, 98; 《上海特别市市政统计概要(1927)》1928, 241。
- ⑱ 《申报》1929. 5. 3, 14:2; 1929. 7. 31, 15:2; 1929. 8. 15, 13:5; 1929. 8. 18, 13:4; 1929. 8. 20, 13:6; 1929. 8. 31, 13:4。
- ⑲ 《申报》1934. 1. 18, 11:1; 1934. 1. 24, 11:1。
- ⑳ 《上海特别市公用局一览》1928, 38。
- ㉑ 同上, 96; 《上海市第二次补充材料》1936, 99—100。
- ㉒ 《申报》1934. 1. 10, 12:2—3; 《中国年鉴》1935, 293。
- ㉓ 孙中山 1925, 153—160。
- ㉔ 沙曾炤 1977, 48, 416; 《中国年鉴》1935—1936, 2:1672。
- ㉕ 在各种资料来源中可找到大上海计划的正式文本(《上海市市中心区域计划书》)。内容最广泛的文本见沈伯经 1933, 363。
- ㉖ 沙曾炤 1977, 48, 527。
- ㉗ 沈伯经 1933, 372—373, 379。
- ㉘ 沈亦云 1980, 317; 《申报》1927. 10. 29, 12:2; 1927. 11. 20, 13:3。
- ㉙ 《申报》1929. 7. 16, 10:3。
- ㉚ 《上海市政概要》1934, 第五章, 第 11 页; 《申报》1929. 5. 15, 14:4; 1929. 7. 2, 13:4; 《上海市年鉴》1937, F/52; 《中国年鉴》1935—1936, 2:1673。
- ㉛ 《申报》1928. 7. 7, 5:1—6。
- ㉜ 《申报》1929. 12. 14, 13:1; 《密勒氏评论报》1931. 5. 9, 363; 沙曾炤 1977, 48, 440。
- ㉝ 《中国年鉴》1933, 674; 《密勒氏评论报》1928. 12. 22, 159; 1931. 5. 9, 393。
- ㉞ 沈伯经 1933, 373; 董修甲 1927; 《申报》1927. 7. 30, 12:1。
- ㉟ 《上海市政概要》1934, 第八章, 第 10—11 页; 张辉 1933, 752—753; 《密勒氏评论报》1930. 3. 30, 166。
- ㊱ 《上海市年鉴》1936, A/3; 《上海市政概要》1934, 第八章, 第 7 页。
- ㊲ 张辉 1933, 751; 《上海市政概要》1934, 第八章, 第 12 页; 《申报》1934. 6. 2, 10:6—7。
- ㊳ 《申报》1932. 6. 25, 15:2; 1933. 1. 16, 10:3; 1934. 1. 6, 11:5。
- ㊴ 沙曾炤 1977, 48, 441。
- ㊵ 《申报》1932. 1. 8, 13:2。
- ㊶ 《申报》1933. 10. 13, 13:1; 1933. 10. 21, 12:2。
- ㊷ 《申报》1933. 10. 10, 13:1; 1933. 10. 21, 12:2。

- ④③ 《密勒氏评论报》1932. 11. 26, 562; 1933. 10. 14, 300; 《申报》1933. 10. 12, 13: 1—6, 14; 1—4。
- ④④ 《上海市年鉴》1937, A/3; 《申报》1933. 9. 3, 12: 6; 1933. 9. 12, 12: 1; 1933. 10. 24, 9: 5; 1933. 12. 2, 13: 4; 1933. 12. 27, 9: 1—2; 1933. 12. 25, 8: 5—6。
- ④⑤ 《中国年鉴》1935, 292; 《上海市第二次补充材料》1936, 106。
- ④⑥ 《上海市年鉴》1936, A/4, B/11—12; 《上海市年鉴》1937, T/118; Dayu Doon《大上海体育中心》, 《人民论坛》9, 2(1935. 10. 16): 135—143。
- ④⑦ 《上海市年鉴》1937, T/118, T/129。
- ④⑧ 《密勒氏评论报》1937. 4. 10, 236; 《中国年鉴》1935—1936, 2: 1677。
- ④⑨ 《申报》1934. 1. 13, 10: 6—7; 《上海市年鉴》1935, A/1; 《上海市年鉴》, 1937, A/21—22; 《人民论坛》14, 2(1936. 7. 16): 115—128; 《上海较好的港口设施》, 《人民论坛》17, 4(1937. 5. 16): 332。
- ④⑩ 《上海市年鉴》1935, A/7; 《密勒氏评论报》1934. 6. 16, 106; 陈炎林, 46—47; 沙曾焰 1977, 48, 595; 《申报》1934. 1. 6, 11: 5; 1934. 2. 28, 15: 6。
- ④⑪ 《密勒氏评论报》1933. 9. 16, 95; 1934. 6. 16, 106; 1935. 12. 28, 141; 1936. 8. 25, 516; 1936. 10. 3, 155—156; 《申报》1932. 8. 22, 13: 6; 1932. 8. 30, 13: 1; 1932. 9. 2, 13: 1。
- ④⑫ 《密勒氏评论报》1930. 3. 1, 16—25; 1930. 12. 20, 90—92; 1937. 6. 12, 56—58; Lee Bing-shuey, 1936; 《复兴月刊》4, 2(1935. 10): 1—16。
- ④⑬ 沈怡 1970, 85。
- ④⑭ T. Lynn White III《上海—郊区之关系, 1949—1966》和 Fung Ka-iu《上海的空间发展》, 载 Howe 编, 1981, 第四部分:《城郊改造》, 241—300。
- ④⑮ Buck 1975—1976; 另见 Schenk 1972, 34—41。

第八章

现代化的试验区

教育注定是国民党政府工作重点之一，如同自封建王朝结束以来教育一直是中国改革派的重点一样。群体必须受教育，中国年轻人要成为模范市民。在这一教育活动中，学校是主要的媒介体，通过学校的作用反复灌输新的行为举止，培养政治和爱国意识，产生新民。

教育政策

市政府教育计划不乏雄心壮志。市政府甚至自称是树立了范例。然而，重大的财政和政治困难迫使市政府修正其期望值。财政困难在前面章节已讨论过，下文还要进一步提及。政治困难出现是由于模棱两可的解释：市政府和国民党都对教育负有责任。

当局和管辖权的争论

1927年地方党部成员（潘公展除外）仅占据政治委员会上海分会中次要的地位，^①但他们获得对教育事务的控制。因为国民党官员大多数是教师，而且很熟悉地方情况，所以他们在市政府，尤其在教育界谋求一个职位合情合理。然而，当市政府于1927年成立时，国民党老积极分子，甚至同盟会的老积极分子都被予以优先考虑。因此，老臣们执掌领导岗位，这一团体想通过行政手段而不是政治手段解决问题。党内少壮派被晾在一边，不断遭到挫折。不确定形势是教育局和国民党地方党部两者之间关系的特点。

第一任教育局长朱经农走马上任后,就起草了上海教育发展计划。根据这项计划,将有条理地普查上学率(当时上学率很低)。普查后,将采取措施,保证6年内上海市的每个儿童(租界不计算在内)接受小学教育。而且,市政府将建18所中学和一所大学。私立学校将在教育局注册登记,他们的教育计划根据教育部制定的规定作修订。甚至租界当局设立的公立学校也将置于中国政府的控制之下。

将进行繁重的统计工作,收集的资料将被用来修订每一个问题。教师的资格必须加以审核,他们的能力将是聘用的唯一标准。他们的报酬(薪水和其他津贴)将重新划定,并有提高。最后,教育局计划想在进一步得到培训的青工中发展教育。然而,如同其他领域一样,宏伟的计划无法解决这现时的、棘手的财政问题。朱本人也承认这一点。不过,他允诺寻找新财源,力争教育独立拨款,让教育局的账户公开。^②他除了讲过人民教育计划外,没有提及关于与国民党的任何具体合作,甚至对关于国民党监督教育局的任何权利也基本上未提及。

在重组教育系统时遇到的第一个障碍是一些行政当局林立。市政府于1927年7月收回的学校仅有38所(是由闸北和南市地方自治政府以前所属的)。以前由地方政府建造的浦东学校于同年12月亦在教育局控制之下。然而,大多数学校继续置于省政府(即县政府)控制之下。两个政府之间有关各自权限的争论(见第二章)表明,权力转移涉及各个层面。一年之后,即1928年7月15日,在县当局控制下的160所左右的学校才归并到教育局。^③

一些学校机构要么隶属于中央政府(由一些部所创办),其管理权市政府是夺不回来的,要么隶属于省政府(它拒绝放弃对学校的控制权)。在生龙活虎的陈德征领导下(他决定统一市内的学校系统),教育局与省当局展开了激烈斗争,并请求市政府、教育部长和行政院的支援。^④但陈德征(正如我们所见,他是为中国教育主权的强有力运动的驱动力)在他的计划将要实现时止步不前了。接替他的局长们采取了较温和的态度,甚至让省政府继续资助上海的学校,因为这意味着市政府的负担少一些。实用主义比原则更具优势。^⑤

市立学校

市政府继承了地方自治机构和省政府的大批学校。1928—1929年这

些学校共有：8所幼儿园、179所小学和3所中学。上海学校适龄人口的第一次普查于1929年进行。^⑥普查结果揭示，就学孩子为113,019人，其中74,150人在华界的学校。在这一数字中，30,769名小学生上市立学校，这个数字约占在上海市政府范围内上学儿童的43%。在私立学校就学的孩子明显占大多数。在最初的普查日到1935—1936年即可得到的最后一年的统计数据之间，幼儿园园数升到17所，小学为296所。在小学校中，包括在附近村庄兴办的16所短期学校。办这些学校意在解决这些地区学校不足的问题。学校的教学安排适应当地情况，例如，在农忙时学校不上课。^⑦在3所中学的基础上又增添了2所新中学。按1927年制定的目标来看，取得了很少的进展(表10)。

表10 市立学校的发展

	1927— 1928	1928— 1929	1929— 1930	1930— 1931	1931— 1932	1932— 1933	1933— 1934	1934— 1935	1935— 1936
幼儿园									
学 校	2	8	9	12	13	15	16	17	17
学 生	—	310	250	601	639	907	996	1,198	1,177
教 师	2	8	10	24	31	33	40	—	—
小 学									
学 校	47 (37)	179	179	184	186	200	203	206	296
学 生	14,180	29,760 (31,391)	30,519 (30,291)	31,539	32,760	38,340	42,025 (42,083)	47,303	56,936
教 师	425 (423)	960	1,035 (1,027)	1,066	1,147	1,170	1,369 (1,244)	1,428	1,654
中 学									
学 校	—	3	3	4	4	5	5	5	5
学 生	—	—	836	—	—	1,166 (1,157)	1,386	1,711	1,639
教 师	—	87	131	130	137	142 (151)	135	—	—

资源来源：《上海市年鉴》1936, L/2; 同上, 1937, L/3; 《上海市第二次补充材料》1936, 109—111; 罗志如 1932, 41—42, 表 75、表 76 和表 78; 《上海市教育统计》1934, 14—16; 《上海特别市政统计概要》1927, 157—159。

注：在资料有差异时，括号里给出可选择数字。

不过，小学学校有了惊人增长，至少看上去：1935—1936年的数字似

乎是高估了。过去一年只有 206 所小学学校,这个数目意味着,一年里创办了 90 所新学校,这是一个令人难以置信的飞跃。因此,单靠这一条标准是难以作出评判的。

小学生人数可能确实显示了小学教育的增长情况。1935—1936 年,幼儿园孩子有 1,177 人,小学学生有 56,936 人(另一个资料来源是 58,371 人)。如果我们考虑到这个年龄段中的人口数在这一时期保持稳定,那么从 1929 年增加的 25,000 名儿童数是个实在的因素。根据这一数字,华界地区学校的孩子人数上升到十万多名,在市立学校上学的孩子占到 53.6%,增长了 10%。^⑧然而应当指出的是,教育局远未达到它制定的目标。尽管在华界地区上学的孩子百分比从 42%(1929—1930)上升到 59%(1935—1936),但 41%的人仍不能上学。尽管上学人数有所提高,但市政府没有解决城乡不平衡状况。南市和闸北有 39%的学龄儿童,占市立学校小学生的 50%多。^⑨

据官方认为,这种状况的主要原因是贫穷。^⑩但人民的贫穷生活没有阻止教育局征收注册费,尽管注册费较低,却带来 15%的教育局预算。陈德征是唯一的一个废除注册费的局长,但这一规定仅实施了一年。^⑪在与报界的一次谈话中,张群承认,需要增添 500 所学校,以接收所有小学年龄段的儿童。与此同时,他宣布,由于费用问题和市政府要完成其他任务,这是市政府可望不可及的目标。^⑫当然,1928—1935 年新增的 27 所小学不可能有更多改善。市长所说的公平分配采用不足的拨款方式,陈德征只能够暂时地提高到一个过得去的水平。与此同时,多亏市立学校体系改革,教育取得了进步。而且,根据教育局负责人的看法,当局努力把私立学校体系纳入到市立学校体系中去,使教育结果和资源一年年地发生变化。

对教师给予特殊关注,毫无疑问由他们自己付出代价。教育局对他们作定期考核,以检查其工作能力。从 1929 年起,教育局创办了义务性夏季学校。因为教师每年变动很大,对他们的考核较频繁。^⑬而且,为了应付缺乏合格教师的情况,1929 年市政府为幼儿园教师创办了教师培训学校(幼稚园师范学校);1930 年创立了另一所培训乡村学校教师的学校(乡村师范学校)。由于课程短,培训教师较快。私立学校的教师归入同一个体系,尽管管理不是很严格。^⑭经过这番努力,合格的中国教师人数在市立学校迅猛增长。教师培训学校的毕业生被优先招聘。^⑮

重大改革在于采用政治课,即党义课^⑯。负责教党义课的老师都是国民党

员,他们须经国民党地方党部的合格考试。每年国民党要审核一些候选人,但似乎要费一番周折才能获得被认可的证书。这些被审核的老师常常抱怨,为此,教育局不得不签发命令,强制学校雇佣他们。被任命的老师总是得不到学生们的欢迎。在报刊报道里经常能看到由任命老师引发的事故。^①

教师岗位任命一般是根据国民党成员资格作出的。教育局任命的年轻校长被敦促监督老教师(目的是评判他们的能力),并写就有关他们情况的报告。1929年之后形势很明朗,学校校长任命的教师应得到国民党批准。1929—1936年间陈德征和潘公展在教育局任领导(除徐佩璜在1932年早些时候短期担任教育局领导职务之外)是这一体系的最好保证。教育局与社会事务局一样变成了国民党地方党部的附属物,尽管棘手的问题是,教育局想与最激进分子保持距离,尤其是1932年后,它把自己与市政府政策结合起来。这种趋势的最好证明是,一些关于教师的暴力冲突化解了。^②

私立学校

妨碍统一的其他因素是存在着大量私立学校。一些学校是外国人创办的(主要是传教士),但大多数学校是中国教师创办的。为了使教育计划达到新水平,尤其是采用党义课,教育局希望取消差学校,控制其余学校。为了做到这一点,当局寄希望于学校校长的善意。这是个非常严重的错误。几乎没有学校对教育局发出的第一道命令作出反应。教育局长威胁要关闭那些不遵守新规定和没有到市当局登记的学校。^③到第一年年底,有27所学校登记;第二年年底,51所学校登记。

市政府对私立学校的政策因教育局局长的个性而变化。在开始几年里,因缺乏上海教育状态的正确信息(在民国时期从来没有统一的学校体系)和局长人事变动,这项政策受到阻碍。由于支撑当局(尤其是在陈德征担任领导职位时期)提出的新措施的政治计划,更加重了这些不可避免的不满。

陈把他的权力建立在党支持的基础上,从而对教育局的工作注入新的活力。他们对私立学校的实际状况进行广泛调查,40名督察员用两周时间走遍了这座城市。在教育局派人视察和听到家长的抱怨后,一些学校被命令关闭。教育局关掉25所学校,它指示报刊界停止刊登这些学校的招生广告。最终,调查结果导致正式宣布关闭了59所学校。^④承受的压力越来越大。毫无疑问,一些学校质量差,难以称其为学校。然而,这种争论是否足

以证明大量关闭学校政策的正确性是令人怀疑的。

陈德征领导的教育局的主要目的是把教育置于党的严格控制之下。党化过程(如果能够使用“党化”这种术语的话)由执行的大纲和新招聘能传播国民党党义(三民主义)的教师所组成。从这一条精神原则看,一些学校拒绝向当局登记被视为对党有抵触行为。然而,当局须放弃系统地采用激进做法来达到此目的。关闭私立学校意味着许多小学生不再有学校可上,市立学校又无力接纳他们。^①陈德征的具有战斗性的行动最终只能得到事与愿违的结果;在 550 所私立小学中仅有 80 所登记。登记率如此低似乎支持了这个观点即不能强迫对待这些私立小学。

同时期,中学由于其脆弱的地位较少抵抗(88 所中学有 39 所登记)。教育局采取了软硬兼施的一些手段:它可以批准拨款^②、免除拨款税、阻止在报刊登广告,尤其是制定限制性措施限制私立学校的毕业生。从没有登记的学校毕业的中学生,如果不首先通过专门考试就不能进入大学(一年中教育局甚至没有举行过此类入学考试),亦可以不允许小学招聘这些毕业生。^③设置各种障碍强烈刺激学校按市政府要求做。到 1935—1936 年,教育局审核了 104 所中学,只有 11 所仍拒绝让步。

在过去几年里,小学教育取得了相当进步,在 1935—1936 年,319 所学校登记过(239 所仍然拒绝给教育局呈送材料)(表 11)。239 所中的一些学校似乎利用租界作为庇护所,但其中近一半学校位于市政府管辖的范围内。^④大多数学校规模较小,往往只有一位老师/校长,他们既不愿意工作受干扰,又不希望被任何形式的政治循环占有时间。最后,许多学校不愿意或不能够额外地雇用一名党义教师。

表 11 市控制私立教育

	1927— 1928	1928— 1929	1929— 1930	1930— 1931	1931— 1932	1932— 1933	1933— 1934	1934— 1935	1935— 1936
幼儿园									
登 记	3	4	5	5	5	6	6	6	6
未登记	—	—	21	15	20	70	90	118	139
小 学									
登 记	27	51	64	80	202 (146)	198	220	258	319

续表

	1927— 1928	1928— 1929	1929— 1930	1930— 1931	1931— 1932	1932— 1933	1933— 1934	1934— 1935	1935— 1936
未登记	—	—	559	470	352	282	296	277 (395)	239
中 学									
登 记	—	—	43 (38)	39	49 (76)	63	79 (74)	101 (97)	104
未登记	—	—	70 (51)	49	49 (47)	43	25 (24)	6 (19)	11

资料来源：《上海市年鉴》1936, I/8;《上海市第二次补充材料》1936, 109—111; 罗志如 1932, 41, 表 75、76;《上海市教育统计》1934, 14—15;《上海特别市政统计概要》1927, 第六章, 第 4 页。

注：当资料来源不一致时，括号里给出可选择的数字。

教育局亦想扩大对传统教育机构(私塾)的控制, 这正被运用于现代学校——采取不同的严格程度。^⑤在陈德征的领导下, 教育局似乎想让私塾销声匿迹。然而, 它们形成了的群体太大, 难以把它们从教育系统中清除出去。^⑥因此, 教育局发现更好的办法是通过考试定期检查这些学校中教师的资格。统计资料的不足意味着 1930 年几乎没有人参加第一届的考试。随后几年, 检查更严格, 并伴有培训课程。1937 年, 237 名教师中有 27 名考试不及格, 必须关闭他们的学校, 像通常一样还有 54 人没参加考试。^⑦尽管如此, 还是没有办法阻止他们在租界的活动。

然而, 与私立学校的对抗不能掩盖市立学校在补偿被关闭的私立学校方面明显的无能为力。1932—1937 年的教育局局长潘公展重新回到谈判策略。他的总策略是要与现实相适应, 即市当局没有足够的钱改变状况。

租界的教育

私立学校的问题由于租界的存在而更严重, 那里几百所学校在完全自由的条件下运作。这个问题在朱经农的教育发展计划发表后立即被有意隐藏了, 这项计划把上述问题说成是形式问题。起初, 市政府忽略了租界的学校。当充满活力的陈德征掌管教育局时, 情况改变了。在他被任命后不久, 他请上海对外事务专员就租界中学校的控制权问题与租界当局谈判。^⑧这位专员似乎没有兴趣按陈的要求去办。由于此人缺乏热情, 陈德征加大力度, 旨在恢复中国的教育权。他对他的行政部门以及国民党分部和在党支持下创办的教育会施加压力。

1930年在五四运动纪念大会上,教育局发出呼吁,动员教育会所有分会、国民党地方党部和公共租界中的纳税华人会。它还要求市政府和教育部长对中国教育权问题给予足够重视。这次行动是精心准备的,几个协会立即发出呼吁书,要求教育控制权回归中国当局。国民党各基层组织发布了大量的新闻公报。如同租界里的一些私立学校所做的一样,市立学校给予支持。教师协会不甘落后,而纳税华人会仅仅在口头上表示对行动的支持。^④

中国市政府官员保持沉默。陈德征引发的运动(有国民党地方党部的支持)在唤起市政府同情和支持方面没有取得成功。持续几个月的抗议在上海公共租界工部局于1929年11月决定成立教育部门(译成中文叫教育部,此称谓与中国教育部平起平坐,享受同等地位)后变本加厉了。国民党各党部反应强烈。工部局的行动被描述为“帝国主义文化侵略”,该术语在党的代表中已不用了。^⑤人们数度敦促市政府采取强硬措施。南京和上海的中国当局对危及城市和平宁静,尤其是危及市政府与租界领导人逐渐建立起来的友好关系的骚动开始丧失忍耐性。人们不禁要问,陈德征在这一时期由于蒋介石的命令而被捕,被投进中华民国的监狱,纯粹是一种巧合吗?

陈德征在地方舞台上掀起的轩然大波——这些活动正如其所发生的那样并不局限于教育——使市、国家领导人大为光火。最好是在他变得太令人麻烦之前除掉他。他在政治仕途上的彻底引退(可能是由国民党政权中身居高位的人士干预后,他在坐牢一年后被释放)只能被解释为在他的释放问题上可能存在交易。^⑥在陈被捕后抗议运动持续了一段时间,由于缺少支持,很快平息了。市政府官方由新任教育局长徐佩璜表示一种温和立场,他仅责备工部局可悲地选择了“教育部”这一称谓,并强调市政府对教育的主权。^⑦

对于前一点,工部局作了修正,把教育部改为“教育委员会”。至于后一点,市政府与外国当局继续谈判。一年之后,工部局承认教育局对租界里的中国学校拥有全面管理权。^⑧这件事说明,国民党地方党部与市政府的目标没有太大分歧,只不过是实行目标所采用的方法不同罢了。市政府宁愿选择费时费力的谈判这条路,而不愿采用国民党积极分子的做法。

民众教育

地方当局试图通过发展新的教育形式,以更好地适应底层社会民众的

需要来解决学校体系的不完善之处。因此,平民教育也是新当局的关注中心。

教育局的官员们一上任,他们就创办了民众学校。在这以前,仅有一些慈善机构做这件事,缺少有意义的方法。1927年开办了约20所学校,在花名册上人数不多。在以后几年中招生迅速扩大,尽管1931—1932年下降和1935—1936年有下降趋势。至此没有可利用的资料了。表12显示了花名册上学生人数的有规律增长,主要是工人和商店雇员。上课的通常都是年轻人(在15—25岁年龄段)。^④

表12 民众教育的发展

	民 众 学 校		附 加 班	
	学 校	学 生	学 校	学 生
1927—1928	20	354	4	323
1928—1929	30	2,452	10	1,177
1929—1930	35	2,985	14	1,536
1930—1931	52	3,990	16	1,479
1931—1932	54	2,426	19	896
1932—1933	43	3,870	15	1,461
1933—1934	51	4,826	20	2,106
1934—1935	65	7,494	8/9	1,735
1935—1936	40	5,597	7	1,630

资料来源:《上海市年鉴》1936,L/2;1937,L/2;《上海市教育统计》1934,9;《上海市第二次补充材料》1936,114。

民众学校实行的是免费教育,由教育局提供学习材料。为了使中心工作更有效地满足老百姓需要,官员们努力找出逃学和缺勤率的原因。另外,教育局成立了补习学校,为不能到民众学校上学的人提供一般或专门(商务)教育。由于缺少财政资源(平均而言,不到4%的教育预算用于“社会教育”),这些学校的规模相当小。而且,它们是削减拨款的第一批牺牲品。^⑤总而言之,9年的成果与需求相比(33,994人接受教育)还是不大的。^⑥

教育局把这些措施与更大的行动如创办民众教育馆结合起来,^⑦在全市贴上成千上万张有教育标语的招贴,在市政府地域上树起了阅报栏(1934

年城区有 195 个,郊区有 80 个)。^⑳最后,1933 年市政府通过广播实施了教育计划。每天晚上广播的课程有英语、汉语和公民学(历史)。总商会和行会被要求鼓励雇主为其雇员购买无线电收音机。而且,教育局就各种课目组织 3 周一次的广播讲座。市政府成员大都是主讲人,各行业的专家也常被邀请作为主讲人。^㉑

开展识字运动

在为底层社会老百姓服务的任务中,推广识字运动是 1927 年国民党政权主要考虑的任务之一。上海与中国其他地方一样,地方当局必须遵守国民党政权的新原则,把计划执行到底,尽管这些计划常常超不出宣传阶段。上海市政府较晚说明其在扫除文盲的艰巨任务上的具体方针政策。

1929 年市政府发起识字运动周以唤起民众对此问题的了解。成立了识字委员会审查合适的行动步骤。^㉒1931 年第一次积极的识字活动动员所有教师和学生参加 3 天关于识字计划的各种活动和讨论。交通要道树起了布告栏和彩旗。这些活动对老百姓中的不识字的人收效甚微(他们不会阅读布告栏和写有标语的旗帜或散发给他们的小册子)。1933 年当局利用无线电广播动员全体人民,并鼓励不识字的人努力识字。然而,在任何识字运动中,最重要因素即接收想学习者的组织机构还是缺少的。宣传周一过,识字问题被丢至脑后,直到第二年才会被提起。教育对象老百姓没有学习动力,有学习动力的人无处可学习。^㉓

1935 年市政府决定发动一场广大的识字运动,作为社会建设年的一部分。目标是宏伟的:一年内扫除全市的文盲(不包括租界)。^㉔当局开始派出调查组(主要由学生组成),遍访全市,挨家挨户地普查不识字的人。每个调查组都写出了居民是否想识字以确定他们的知识水平的材料。对于被划人文盲的人,要把其名字登记造册,这是把他们分派到学校的第一步。家访揭示,在 7—70 岁年龄段中有 434,452 名文盲。^㉕

识字运动的第二阶段就是开办学校。市政府于 1935 年 7 月 1 日创办了 220 所学校。这仍然是一个不足的数字。慈善机构、教育团体,国民党地区分部和所有愿意把他们的部分时间投入到该项自愿工作中去的受过教育者被动员起来开办教学中心。在全市开办了一千多所学校。第三阶段,识字运动必须确保作为这次识字运动对象的人遵守规则和去上课。^㉖为了配合参与组织,市政府加大宣传力度以感召老百姓。然而,为了克服这一群体

中的部分人员不可避免的对抗,他们也计划采取强硬态度。通知所有在普查登记中被注册的人并把他们分派到教学中心;假如他们不去,警察负责传唤他们。而且,还有一个重要的促进因素,即拒绝去上课或经常缺课的人将被罚款或惩罚。罚金为0.2—5元。惩戒手段包括几小时(最少2小时)或几天(最多5天)的强制性劳动(针对那些付不起罚金的人)。^④

尽管作出了这些努力,然而上海没有达到扫除文盲的目标。第二年扫盲运动周继续举行,劝说程度与以前一样。到1937年4月,在识字运动周开始之后近两年里,市政府宣布,有257,571人参加识字中心举办的学习。这占到识字运动对象的59%。假如这个数字可信的话(从文字资料里无法审核其可信度),假如所取得的成果确实是达到了目标的话(每人学600个字),那么,获得的明显成功是不可否认的。不过,识字运动没有停止,同一资料来源显示,新开了83所学校。^⑤中日战争的爆发显然中断了这项计划,没有资料显示,这项计划在同时期取得什么进展。

市政府经达10年努力所取得的成绩记录是不可忽视的。在孩子教育和教育改革方面取得了显著进步。然而,1927年确定的目标全部没有达到。比例很大的私立学校继续逃避任何形式的官方控制,有许多孩子仍然被排斥在学校系统之外,教师形成了与市政府最疏远的一个群体类别。由于缺乏财政资金,市当局的行动受到影响,这是确实的;但市政府似乎也缺乏诚意,没有让分配给教育的财政资源超过最低限度(1934—1936年时期除外)。国民党地方党部采取的行动有一点激励因素,尽管不止一个教育局长被教师抗议运动和罢教弄得焦头烂额。

公共卫生政策

卫生局与市政府的其他部门不一样,不是市政府创设的。它是1926年由大军阀孙传芳设立的,归胡鸿基领导。在被架空了数月后,胡在黄郛领导下恢复了自己的职位。^⑥一定程度的连续性是这一部门工作的特点,它不像财政局或教育局,受政治考虑的影响很少。其活动范围可分为三个主题:学校健康,社会卫生和公共健康基础设施。

学校卫生

市政府给予学生高度重视。教育局对学生生活和学习条件、他们的学

校经历和监督他们身体健康的其他行政管理机构进行了多次调查。

市政府决定在每学期开始时对在市立学校就学的学生进行体检。医生对每位学生的身高和体重一一作记录,并检查他们的全面身体状况。这些例行体检对学生而言没有什么很特别的,但在中国是迈出了一大步。实际上,医检报告揭示了特别令人担忧的学生体质状况。仅很少一部分学生能称得上身体健康。其他学生多少都有各种疾病。^④起初,教育局只是把卫生单位所作的评价报告传送到学生家长手里。然而,当局认识到,这些报告没有起到什么作用。因此,他们决定采取更积极的措施。

卫生局制定了义务接种疫苗制度。所有学生被例行接种牛痘以防天花。^⑤在给学生接种预防霍乱和伤寒疫苗前,卫生局官员征得了家长的许可(流行病除外)。这些措施起先只涉及一部分学生,渐渐扩大到所有市立学校,然后扩大到在当局登记的私立学校。这一做法似乎没有引起学校的任何抵触情绪。而且,卫生局开始建立更有效的注重儿童的医疗服务机构。

1928年于经过试验的基础上在6所学校建立了进行医学检查 and 治疗的常设医疗站。第二年又建了13个医疗站。日本的进攻仅短暂地中断了这一趋势。1934年54所学校建起了医疗站。一名医生和护士每隔一星期来一次医疗站,对老师向他们报告的孩子进行体检。最成功的案例(例如一些皮肤传染病)都是在现场诊治的,而患有严重疾病的孩子被送往医院。而且凡有200名以上学生的学校都必须设有自己的医务室。^⑥这些设施还被卫生局医务人员用来作一年两次的体检。

在农村,学校较为分散,巡回医疗小分队从一处辗转到另一处,在中心区设置营地。最后过了一段时间,当局开办牙防中心,以应对因家长忽视造成的后果。

教育设施中卫生状况(清洁、灯光和空气)亦每年检查,教师要去上8周卫生方面的夜校课程。1936年,市政府在各个卫生中心依然维持着由9名医生、6名牙医和13名护士组成的医疗队伍。^⑦

市政府提供的这些服务(包括医院治疗)都是免费的。尽管断言该体系运作完善是轻率之举,但是,从实际情况考虑(即,在这样一个国家,既没有什么形式的社会保险,也没有专门组织机构对较底层社会的人提供医疗服务),它在中国取得了显著和独特的进步。从一些中国城市可作对比的统计材料中没有出现过类似的现象,甚至在国民党政权执政的最后几年也没有出现过。

社会卫生

按照市政府官员的想法,社会卫生工作必须从对卫生和健康问题的集体意识抓起。因此,当局决定首先解决不卫生习惯的问题。他们于1928年4月掀起一场“卫生运动”,发动市民清除大街上的垃圾、清洗墙壁和打扫他们所在地区的街道。这场运动之后于10月份举行了大扫除运动,并于12月又举行了第二次卫生运动。从那时到1937年,卫生局一年组织两次活动(1932年除外),动员老百姓解决与清洁有关的问题。^②毫无疑问,一开始,宣传工作(在报纸上出告示,在大街上竖起旗帜,发小册子等)比真正行动作用大。城市市民对参加拾垃圾或清扫工小组之间的比赛以促进他们的工作热情觉得很有乐趣。

随着时间的推移,宣传工作之后就采取行动,专业组织和卫生服务机构都参与到运动中来。1934年市长亲自走上街头,打扫一段马路,作出象征性姿态。在工厂有讲座,而医院提供一星期的免费体检。接种运动亦向前迈出了一大步。1935年举行的15次活动是组织成功的范例。四十多个专业协会和组织参加梳理城市的任务,散发小册子,培训清扫队伍和动员老百姓。^③这些运动和中华人民共和国当局为解决某些具体问题(如污秽)或达到某种政治目标(例如,三反和五反运动)而采用的动员方法之间的雷同不可能不给人留下深刻印象。^④

反对不卫生做法的斗争采用其他方式。检查人员走遍全市,记下脏乱地方的详细情况,要求清洁和消毒。重组收集垃圾的机构以改进每天收集华界地区产生的900—1,000吨废物的效率。^⑤有时,在特别的地区组织集中的清洁运动(例如每天两次收集垃圾和设置垃圾车——今日垃圾容器的前身)。国民党地区分部呈送管理差的地方的报告,并要求增加更多的垃圾收集人,这些收集人的数量曾由于预算有限而下降。

为了避免有缺陷的厕所无限制地扩大,卫生局禁止建立私人厕所(私坑),命令拆除现有的私人厕所。^⑥官员与私营排放公司达成协议,在一些地方建公共厕所。

禁止把棺材,尤其是已腐烂的尸体棺材停放在家里或院子里,这往往会感染整个街坊(市政府很难根除长期形成的传统习惯)。为了处理尸体(每个省的同乡团体都有私人墓葬地),当局在江湾开设了市立公墓,并开始建火葬场。^⑦

尽管遇到不少困难——动员运动创造的有利环境没有使接受注射不明物质的人解除顾虑，——接种作为卫生局的重点工作不仅限于学校孩子。从5月到9月，卫生局进行霍乱接种。从10月到翌年4月，接种天花疫苗。夏季一开始，组织接种运动，在报纸上刊登关于注意卫生（主要是食品）的忠告，防止传染病和流行病蔓延。对于某些群体的居民，像贫民窟的老百姓，接种免疫是强制性的，即使这意味着随访的护士有警察陪同。^⑤在工厂，市服务机构想给所有工人接种疫苗，官员们不辞辛劳地通知经理，并由技术人员和领班解释接种目的。^⑥一系列措施使卫生局避免了上海频发的流行病（霍乱、脑膜炎和伤寒），或至少使可能更多的人免除疾病。^⑦

妨碍卫生局工作的原因在于上海存在3个卫生服务机构，它们分属租界和华界地区，几乎相互不通气，各自为政。工部局的卫生部门轻蔑地拒绝卫生局提出的合作建议。^⑧经过3年大量成功的工作后，卫生局与租界的两个卫生部门建立了友好关系。在1930年夏天当霍乱流行病肆虐上海时亦有成功的合作。^⑨1933年市长能以略带自豪的口气宣布，市卫生部门能够控制流行病，即使在非常困难的情况下，如1932年也是这样。构成关于卫生局活动报告的重要一章的统计数据显示，接种工作（为老百姓所接受）在1927年和1934年间取得显著进步。^⑩

社会卫生还包括医院中心、医生、牙医和所有护理人员的注册登记。^⑪另外，兽医服务机构严密监视屠宰厂（包括来自上海市外屠宰厂）的肉和动物。^⑫食品店、饭店和销售饮料的商店必须由卫生服务机构登记。检验员突访和检查出售产品的质量。1932年在卫生局登记的有一万多家商店；卫生局抱怨没有足够人员进行必要的检查。^⑬除了当局公布的内容之外，关于卫生系统的工作效率没有详细资料。但是，可以想象的是，检验员的确创造了一种环境，足以使店主不同程度地尊重卫生的基本规则。

公共卫生基础设施的发展

执行市政府有关学校和社会卫生政策的有利手段——医院值得特别审视。卫生局的第一个辅助机构是实验室。实验室由闸北市公所（见第一章）于1927年创办，它的活动过去只限于基本的分析任务。在总办以及后来在市政府的领导下，其设备和活动变得多样化。实验室化学家负责市政府所做的所有分析工作（例如，分析自来水、私人和公共水并的水等）以及负责检查所有当地出售的食品和药物。^⑭

很快这些任务又增添了一些药品和最重要的疫苗的生产。^⑧卫生局所用的这些药品都来自实验室。法租界的卫生部门也到此采购。幸运的是1932年日本的进攻对实验室影响很小。因此,它能够生产大量疫苗,对付打仗后爆发的霍乱。当这些活动日益增加时,实验室场所显得太小,必须在市中心、市医院附近建新设施。在公共租界亦开设了实验室分部,以实施日常的分析 and 出售医药品。^⑨

在医疗方面取得了类似的成绩。由于经济原因,上海居民不是所有人都通过医生或去医院看病。为了解决这种情况。市政府逐渐在其地域内建立了卫生站(卫生事务所)网络。于1929年首先开设的两个卫生站地点在高桥和吴淞。之后3个卫生站设在闸北、江湾和南市。这5个卫生站负责研究当地环境,并通过附属于卫生站的医疗中心(诊疗所)为老百姓提供具体协助。1936年这5个卫生站共有6个医疗中心和2个诊所。^⑩

特别重要的在于增加了一些服务。孕妇可到当局登记,然后可得到产前和产后的慰问,并得到分娩设备以及孩子教育方面的帮助。护士通过家访,给予有关幼儿卫生和教育方面的忠告。^⑪医疗中心1936年接受了2000多名病人,家访7,000多次。^⑫在与一些协会合作后,中心接受了更多的人。所有这些服务都是免费的,对上海市全体市民开放。

然而,市里设施有限。地方当局没有医院;他们与一些私人机构签订协议,为生活一般的家庭获取优惠价格和得到特殊病例的治疗(误用毒品、传染病等)。市政府于1934年收购闸北的中国公立医院,决定把该医院改为传染病医院,所有传染病人在生病期间被隔离开来。第二年,卫生局获得上海公立医院,它成为市立医院。^⑬最后,正如第七章我们所看到的,在市中心建起了现代医院综合楼。到1937年,卫生局管理9家医院和诊所,5家卫生站。1年之内在市中心的新医院治疗了1,400名病人;在其他各家市立医疗机构医治了291,194名病人。^⑭

鸦片成了一个严重问题。不必细说,上海是中国和远东贩卖毒品的地方。在力图监控走私毒品和吸毒室时,市政府碰到两大困难:租界的存在,租界里这些活动越来越猖獗,以及警察与地方驻军的腐败。^⑮然而情况可能是,市政府地盘上吸毒室(像赌博场所和妓院一样)受到严重处理和有效打击,大部分都消失了。而且,当局接连开了3家医务室以治疗吸毒人。1934年在龙华建起了第一家医务室,医治由军队或警察逮捕的吸食鸦片者。1935年1月和5月在闸北和南市开设了两家医务室,为自愿接受戒毒治疗

的人服务。^⑥

尽管难以根据报刊文章和统计数据去判断执行卫生局的措施是否有效,但是这些资料均表示,这些措施都是确确实实的,这在一些方面(如学校卫生)比其他方面(如食品控制)更明确有效,主要是因为稳定的和集中的人群如学校小孩自然地要比监控如此分散的商店和货摊容易得多。而且,尽管卫生局加大了宣传力度,但不要忘记的是,大部分老百姓是不识字的,因此很少受到宣传文字的影响。政府一定程度上克服了这些不利因素,去工厂和人民教育俱乐部开讲座,通过现代媒体(无线电、电影院)进行叙述,派宣传队上街,甚至通过学校孩子向成年人传达卫生原则。^⑦

考虑到由卫生局支配的预算有限,可以看出,卫生局取得了令人印象深刻的成绩。^⑧业绩归功于该局两位局长个人的风格,其中一位已由国际联盟以他的名字命名创建了基金会,以表彰他在上海的卫生工作。^⑨另外,卫生服务机构的非常合格的员工,像工务局一样稳定性高,是非常称职的。而且,卫生局通过各种活动(与其他机构合作,如同济大学、卫生部中央实验室和租界的公共卫生服务机构)能使其资源最大化。公共卫生和健康是一个具有共同意见的问题。不易受意识形态争论的干扰,在这个问题上甚至连管辖权的冲突也被排除了。

最后必须强调的是,在本章所探讨的领域,市政府所持有的态度是坚定的、新潮的。在教育方面,它对学校的发展给予关注,这些学校对所有人开放(成年人和儿童)并传播现代教育;在卫生方面,它采用了从西方引入的、实际上在中国是不太为人所知的方法和措施(如接种和公共卫生)。所有这些行动表明,市政府领导态度明确,通过这一地方的试验给中国带来新气象。他们所采用的方法必然无可争议地被与他们在国外受到的教育联系起来,这无疑影响了他们的选择。

① 见第三章;《申报》1929. 4. 8, 10; 2。

② 楚王(朱经农):《重组上海教育系统》,《密勒氏评论报》1927. 9. 10, 46—51。

③ 《上海市政概要》1934,第六章,第1页;《申报》1928. 7. 15, 12; 4; 1928. 7. 17, 11; 5。

④ 《申报》1928. 7. 17, 11; 4; 1930. 3. 7, 10; 7; 1930. 9. 8, 10; 6。

⑤ 《申报》1928. 10. 28, 11; 1。

- ⑥ 《申报》1929. 9. 17, 11; 4。
- ⑦ 《上海市教育统计》1932—1933, 32—33; 《1933年之上海教育》1934, A/3。
- ⑧ 《上海市教育统计》1932—1933, E/14; 《上海特别市市政统计概要(1928)》1929, 128; 邹依仁 1980, 126, 表 31。
- ⑨ 《上海市教育统计》1932—1933, 40; 《上海市年鉴》1936, L/2—3。
- ⑩ 《上海市教育统计》1932—1933, 11。
- ⑪ 《上海市教育局业务报告(1931)》, 1932, 第五章, 第 7 页; 《申报》1929. 9. 16, 11; 2。
- ⑫ 《申报》1929. 7. 23, 11; 3。
- ⑬ 《申报》1929. 6. 15, 11; 2。
- ⑭ 《上海市政概要》1934, 第六章, 第 2 页; 《申报》1929. 1. 12, 10; 1; 《上海市年鉴》1936, L/16—17。
- ⑮ 教师中师范学校毕业生比例从 1928—1929 年的 49% 上升到 1932—1933 年的 67%。通过竞争(鉴定)补充的教师明显下降(从 7.4% 下降到 1.3%); 被划为“其他”的教师(具有各种学位或没有学位)从 19% 下降到 1.8%。见《上海市教育统计》1932—1933, 51—53。
- ⑯ 《申报》1927. 11. 11, 7; 3。
- ⑰ 《申报》1928. 7. 21, 11; 3; 1929. 9. 16, 11; 2; 1932. 11. 14, 9; 8。关于这些事件见《申报》1928. 12. 12, 12; 8; 1928. 12. 18, 12; 2; 1928. 12. 20, 12; 3; 第二次事件: 《申报》1929. 7. 11, 11; 4; 1929. 8. 9, 12; 3; 1929. 8. 22, 13; 6; 第三次事件: 《申报》1933. 11. 14, 11; 1—2; 1933. 11. 20, 11; 2; 1933. 11. 21, 12; 5; 1933. 12. 1, 16; 3; 《上海市教育局统计》1932—1933, E/5—6; 《中国评论》3, 2(1933. 11. 30); 9。
- ⑱ 除陈德征负责教育局并得到很大拨款的时期外, 学校进行了一些声势浩大的抗议运动(受到国民党支持)。然而, 市政府成功地反击了抗议者的活动, 党再一次被市政府打败。
- ⑲ 1927 和 1931 年的规定要求义务教授三民主义(孙中山提出的), 并向教育局提交关于教师的半年评估报告、教师招聘和解聘的报告以及学校活动的报告和财政状况的年度报告。见《上海市教育局业务报告(1931)》1932, 第一章, 第 5—6 页; 《申报》1927. 10. 16, 7; 2; 1927. 11. 11, 7; 3。
- ⑳ 《申报》1929. 9. 19, 10; 3; 1930. 1. 25, 15; 4; 1930. 6. 8, 12; 8。
- ㉑ 《上海市教育统计》1932—1933, 6。
- ㉒ 《申报》1928. 8. 23, 16; 5—6; 《上海市年鉴》1936, L/32—34。
- ㉓ 《申报》1933. 11. 22, 11; 6; 1934. 7. 28, 15; 1; 1931. 1. 14, 11; 2; 《上海市年鉴》1937, L/17。规章的文本见《上海市教育局业务报告(1931)》1932, 第一章, 第 8 页。
- ㉔ 1932 年, 352 所私立小学中的 140 所和没有到教育局登记的 47 所私立中学中的 19 所位于市政府管辖的地盘上(《上海市统计》1933, 22)。

- ⑳ 关于传统学校与中国国家(在国民党统治下和在中华人民共和国)之间的关系。见 Chauncey 1982。
- ㉑ 1929年有172所,1936年294所(203所位于市政府管辖范围内)。见《申报》1929.12.8,11:3;《上海市年鉴》1935,L/10;同上,1937,L/4。
- ㉒ 《申报》1930.8.12,12:3;1930.9.5,10:6;1930.12.16,9:1;《上海市年鉴》1937,L/10,L/16。
- ㉓ 对外事务专员解决了与外国居民有关的所有问题(起草租地文件、解决行政管理纠纷等)。1933年国民政府决定不做这些事情,将其功能下放到地方政府。
- ㉔ 《申报》1930.5.3,15:7;1930.5.4,11:5;1930.5.5,10:2;1930.5.7,11:1;1930.5.25,18:8;1930.6.17,11:4。
- ㉕ 《申报》1930.10.27,8:3;1930.11.4,9:1;1930.11.5,11:1;1930.11.22,9:4;1930.11.26,14:1;1930.11.25,8:1;1930.11.6,10:5;1930.11.7,9:6。
- ㉖ 《密勒氏评论报》1931.12.26,124。
- ㉗ 《申报》1930.11.9,10:2。
- ㉘ 《申报》1930.11.25,10:2;《密勒氏评论报》1931.12.12,8:1。
- ㉙ 罗志如 1932,47,表90;《上海市第二次补充材料》1936,115;《上海市教育统计》1932—1933,9;《上海市教育局业务报告(1931)》1932,第二章,第5页。
- ㉚ 《上海市第二次补充材料》1936,115;罗志如 1932,47,表90;《上海市教育局业务报告(1931)》1932,第二章,第5—6页。
- ㉛ 《上海市教育局业务报告(1931)》1932,第二章,第5—6页。
- ㉜ 《上海市教育统计》1932—1933,100;《上海市第二次补充材料》1936,121;罗志如 1932,47,表92。
- ㉝ 《申报》1929.5.15,12:5;《上海市政概要》1934,第六章,第5页;《上海市第二次补充材料》1936,121;《上海市教育统计》1932—1933,9;《上海市教育局业务报告(1931)》,1932,第三章,第51页。
- ㉞ 1933年教育局广播137个讲座。见《申报》1933.2.26,15:2—3;1933.2.28,13:4;1933.3.5,13:3;1933.3.9,13:6;1933.3.10,14:5;1933.3.12,15:3;1933.3.16,15:2;1933.3.17,13:6;1933.3.23,16:4;1933.3.24,8:4—5;1933.3.26,15:6;1933.5.7,15:3;1933.6.9,14:4。教育局每月把每次讲座的全部文稿刊登在一册子上,书名为《上海市教育局无线电播音演讲集(月刊)》。
- ㉟ 《申报》1929.9.19,11:2。
- ㊱ 在识字学校教员训练所的开学典礼致辞中,市长吴铁城公开承认,组织机构薄弱,为此他发出真正的动员号召:“识字运动对国家是至关重要的……这场运动是我们已经开始的几次运动之一。直至现在,我们还没取得全部胜利。这就是我们这次必须把识字运动推向成功结局的原因。我们绝对不能再用试一试的心理来对待这次识

- 字运动。”(《党声》1,19[1935.6.15];389)。
- ④《党声》1,13(1935.4.27);253—254;1,15(1935.5.11):294;《上海市年鉴》1937, B/117。
- ⑤《党声》1,17(1935.5.25):326—335。
- ⑥初步调查揭示文盲没有什么学习动力。大多数人生活在困苦状态,在他们主要关注供养家庭时,他们看不到学习读写的意义。许多人被体质问题拖累(如视力差),学习一种新语言(用国语教学)给他们增添新困难。见《党声》1,17,(1935.5.25):326。
- ⑦《上海的普通教育》,《人民论坛》10,4(1935.8.16):219—222;《密勒氏评论报》1935.6.8.54。
- ⑧《密勒氏评论报》1937.4.3,179。
- ⑨《密勒氏评论报》1927.4.10,178。
- ⑩《申报》1928.3.19,7:3;《中国年鉴》1935—1936,2:1396;《中国年鉴》1935,292;《中国年鉴》1937,1150;《上海市年鉴》1937,T/45。
- ⑪《申报》1928.5.20,12:2;1933.9.9,20:4;《上海市年鉴》1937,T/45。
- ⑫《上海市政概要》1934,第七章,第2页;《密勒氏评论报》1929.5.18,512。
- ⑬《上海市年鉴》1937,T/21,T/23。
- ⑭《申报》1928.4.28,13:3;1928.4.29,13:2;1928.10.18,16:3;1928.12.16,15:2;1929.5.14,13:2;1929.12.15,15:1;1930.5.15,13:1;1930.12.12,12:1;1933.12.26,7:3—4;1934.5.28,9:1—2;《上海市政概要》1934,第七章,第3页。
- ⑮《申报》1934.6.19,10:3—4;1934.6.20,9:1—2;关于这一运动的确切情况、组织方式、参与者和进展;见《上海市年鉴》1937,T/4—9。
- ⑯1951年和1952年进行了两次运动。第一次运动目的是清洗前政权的干部,防止新干部受权力诱惑;第二次运动目的是在政治和经济上削弱工商资产阶级遗留下来的东西。见 Jean-Luc Domenach 和 Philippe Richer, *La Chine, 1949—1985* (巴黎: Imprimerie nationale, 1987): 33—34。
- ⑰《中国年鉴》1935—1936,2:1396;《上海市政概要》1934,第七章,第2页;《申报》1928.7.7,8:3—4;1929.3.7,15:2。
- ⑱《申报》1928.8.2,16:2;1928.8.19,18:4—5;1929.7.17,15:3;1933.12.22,8:4—5;《上海市年鉴》1936,B/100。
- ⑲《上海市政概要》1934,第七章,第6页;《人民论坛》14,2(1936.7.6):128,把棺材停放在市区的问题过去一直是与外国当局关系紧张的源头。有几次冲突引发严重骚乱。见 Goodman 1990,162—164,196—213,284—288。
- ⑳《密勒氏评论报》1928.10.10,59;《上海市政概要》1934,第七章,第4页;《申报》1929.5.4,22;1929.8.20,15:1;1929.6.15,20:3;1930.3.1,17:1;1933.6.6,12:1—2。
- ㉑《申报》1930.5.20,14:4;官方报告显示,大多数工人没有接种。尽管1936年在工厂

有 5,360 次宣传活动,但统计数字表明,只有 1,800 名工人接种牛痘以防天花,3,877 名工人接种以防霍乱。见《上海市年鉴》1937,T/46。

- ⑥⑩ 尽管有严格的检疫处,霍乱还是在蔓延。流行病发生于 1929、1930、1932 和 1937 年。见《密勒氏评论报》1929. 9. 7, 66; 1930. 7. 12, 213; 1932. 6. 25, 116; 1937. 5. 25, 415。
- ⑥⑪ 《密勒氏评论报》1928. 8. 18, 380; 1928. 10. 10, 59; 1929. 4. 6, 221—222; 1929. 5. 18, 512。
- ⑥⑫ 《密勒氏评论报》1930. 5. 17, 472; 1930. 7. 12, 213; 1931. 1. 3, 177。
- ⑥⑬ 《上海市政概要》1934, 第七章, 第 5 页;《中国年鉴》1935—1936, 2: 1396;《中国年鉴》1937, 2: 1141;《密勒氏评论报》1928. 10. 10, 59。
- ⑥⑭ 《申报》1928. 7. 7, 8: 3—4;《上海市政概要》1934, 第七章, 第 6 页。
- ⑥⑮ 《中国年鉴》1935—1936, 2: 1396,《申报》1927. 12. 28, 14: 6;《上海市统计》1933, 15, 表 17。
- ⑥⑯ 《上海市政概要》1934, 第七章, 第 10 页。
- ⑥⑰ 《上海市年鉴》1937, T/31。
- ⑥⑱ 《上海市政概要》1934, 第七章, 第 9 页;《中国年鉴》1935—1936, 2: 1396;《中国年鉴》1933, 669。
- ⑥⑲ 《密勒氏评论报》1930. 7. 12, 213;《申报》1932. 7. 31, 14: 1;《上海市年鉴》1937, T/20。
- ⑦① 《内政年鉴》1935, 4: 225—226;《上海市年鉴》1936, T/15。
- ⑦② 《上海市年鉴》1937, T/19。
- ⑦③ 《中国年鉴》1935—1936, 2: 1396;《中国年鉴》1937, 2: 1148;《上海市年鉴》1937, T/38。
- ⑦④ 《上海市年鉴》1936, T/1—2。
- ⑦⑤ 《中国年鉴》1935—1936, 2: 1669; 1937, 2: 1129—1130。
- ⑦⑥ 关于国民党时期的鸦片走私, 见 Marshall 1976; Martin 1986。
- ⑦⑦ 《上海市年鉴》1937, T/20—21。
- ⑦⑧ 《中国年鉴》1935—1936, 2: 1396; 1937, 2: 1148, 1150;《上海市政概要》1934, 第七章, 第 3—4 页。
- ⑦⑨ 据市政府的统计资料, 卫生方面的费用居民人均 1927—1928 年为 0. 18 元, 1932—1933 年为 0. 17 元, 1934—1935 年为 0. 20 元。见《密勒氏评论报》1928. 10. 10, 59;《中国年鉴》1934, 749; 1935, 291。
- ⑦⑩ 《密勒氏评论报》1933. 7. 22, 337。

第九章

传统与现代化

与到目前为止探讨的真正现代化政策和计划(如城市规划、现代学校系统的建立和卫生政策)形成对比的是,还有大量受传统影响很深的其他东西。我们不是简单地把这些政策按目录分类,而将考察代表市政府总的政策和揭示这些政策从中获得灵感的基本原理。

社会事务局工作范围

市政府政策的最基本的执行者当属社会事务局。不过,大部分计划通常都是在市长办公室起草完成的。当然它与其他市局经常一起合作,完成这些计划。社会事务局原来称为农工商局。其工作界面划分明晰,它与经济,而不是与其他活动相连接。1928年该局易名并非偶然,它说明,此后该局有权染指社会和经济问题,如有需要,就采取行动。这一定义非常适合充满活力的潘公展局长。

社会事务局亦有其政治重要性。农工商意指农民—工人—商人。当国民党地方党部的官员要求由他们中的一人担任该局领导时,就是这样解释其名称的。他们对被委以重任的潘表示满意,尤其是他找到了解决工人运动的方案,尽管工人运动在1927年4月遭到残酷镇压,但这时在上海还是很活跃。^①归入市政府系统的这一部门和国民党地方党部有一种共生现象。尽管社会事务局没有成为地方党部的附属品或是其政策的执行机构,但它是一个精华部门,没有该部门,国民党党部的官员将会常常处于软弱无能的

状态。

运作方式

社会事务局的一个重要任务是收集用于起草经济和社会政策的信息资料。而且,市政府以及南京的政府机关常常也要这些资料。社会事务局进行的许多研究质量较高(尤其是提出了问题根源),并构成对国民政府的许多批评,尽管他们并不是有意要这样做。相比之下,根据这些研究建议的解决方案似乎总是不恰当。最重要的是,它们与中央当局的政策,尤其是有关经济方面的政策有矛盾。

社会事务局 10 年里进行了大量有价值的调查,^②尤其是商务调查。在每个方面(组织、传统、结构、困难等)以及商品贸易(例如对大米、丝绸和茶贸易)进行了研究。即使这些研究没有全部揭示商人组织的秘密(最突出的问题是,传统形式的银行,即钱庄从何处获得其资本或谁在资助行会),但它们给出了丰富的上海商务实例的资料。^③除这些研究外,该局还收集了更全面的经济指标(贸易量、贸易市场和公共债务发展等)。最后,该局作了关于自杀、离婚、犯罪率、火灾和劳资纠纷的各种统计资料。^④

大米战

大米短缺(不管是什么原因造成的)致使城市市场的米价频频暴涨,有时引起骚乱。在上海米价波动较大,尽管上海地处富饶的地区,但大都市要与邻近的其他大城市竞争生活给养问题。^⑤除其他责任外,市政府领导需要为他们的城市采购粮食,定期提供大米,以维护社会秩序,避免给颠覆分子有可乘之机去煽动造反。可能发生的造反导致政府主要根据过去的惯例采取双重价格政策。

价格上涨有许多原因。最简单的原因之一是在两个收成之间经常发生短缺。如果过去的收成不好,没有多余的粮食储存,那么收成不好会造成价格上涨。最终,大米贸易存在各种程度的投机:运输人经常延误运送大米或拒绝卸货,他们在等物价上涨。批发商哄抬物价。零售商则把各种加价成更高的价格转嫁给顾客。另外,集体心理的因素——包括留存在记忆中的饥饿——孕育着促使物价上涨的心理状态。因此,供不应求的简单逻辑,各种危机(农业或政治)的加重,另外受到不同程度的投机的严重影响,致使价格上涨。

新政府成立时,1927—1928年米价没有明显上涨。然而在后来的三年里,米价飞涨。米价(根据不同的销售渠道 8—9 元/担)老是高涨。1929 年当局被上涨的物价惊呆了,除采取行政措施(如“禁止”被认为是不合理的加价)外,束手无策。为了使这项任务执行得容易些,社会事务局设立了两个委员会——粮食委员会和平价委员会。粮食委员会是个咨询机构,专门考虑采购问题。该委员会于 1929 年提了许多建议(准备生产统计数据,建立市粮食储备,为农民提供市信贷),但是当局发现他们难以接受。于是建立平价委员会,评价米价变化情况,以调节米价上涨。然而,委员会中的商人不愿合作,导致该委员会没有发挥作用。社会事务局解散了委员会,把这件事推给了有关行会,让其执行官方制定的价格。当局亦采购了一些大米(3,354 包),但干预不充分,难以阻止价格上涨。尽管秋收收成差,但秋收市场的到来又一次平抑了米价。^⑥

第二年社会事务局把有关行会的代表和银行召集到一起,建立计划以应对来年收成的可能歉收。计划从国外采购 10 万担大米。会议于 1930 年 1 月召开了,但在 3 月,米价上涨(达到 20 元/担),由于筹措资金方式方面的失败,事实证明难以采取具体步骤。购买少量大米带来短期解困,社会事务局的督察队采取的严厉和压制做法看来好像也有一些作用。4 月份,对商人们采取联合行动的真正组织复活了,调节米价的一个新委员会建立了(米粮平价委员会)。该委员会监管市场变化,合理调配由当局进口的大米与政府协议设立米价的最高限价,并确保商人遵守这个价格。^⑦

5 月份,当局决定以固定价(平价米)销售大米,作为断然解决市场膨胀的趋势。这次干预带来了缓解期,但做得太晚了,米能阻止年初已发生的涨价,也来的太早以致未能防止夏季又一次爆发的涨价。从 6 月歉收季节开始和政治不稳定(1930 年共产党发动夏季攻势)的出现导致由投机引起的物价更大的涨幅。物价从官方定价飞涨,已高达 21 元到 22—23 元。^⑧委员会粮食储备耗尽,而由于按成本价销售大米引起赤字达 10—15 万元,必须得到弥补。^⑨

社会事务局局限于依赖治安措施,劝阻商人不要投机和操纵物价。根据报刊介绍,社会事务局的干预确实遏制了价格上涨,减轻了对老百姓影响。物价开始于 8 月份下降,9 月份回落到正常水平。^⑩最富有的商人虞洽卿为这次事业作了努力,正式宣布将进口 10 万担大米,在租界按原价销售。无论他是真心还是假意,这个简短声明促使价格大幅下降。^⑪

1931 年控制方法和预防性购买措施完全得当。一收到长江沿线水灾的报告,社会事务局就与行会合作,宣布了 17 元的官价(不过被超过了)。允许涨价到 18.9 元,但市场价上涨到 20 元。平价委员会开碰头会,到国外大量购买大米,缓解了米价上涨的势头。10 月份市场又恢复到正常状态。物价工作还是以新赤字 20 万元而告终,市政府只得承担费用。^⑫

之后几年里的丰收抑制了再发生类似的无规律的物价上涨。1934 年当该地区发生干旱时,社会事务局与有关行会合作,对进口的所有大米注册登记,确保这些大米合理分配到批发商手中。此后,该局在收获季节每年向国外(特别是印度支那)购买大米远比中国大米便宜;进口大米的举动帮助价格下降,亦帮助该局建立了储备。该局官员还下定决心坚决打击经常欺诈的商人。^⑬1934 年物价上涨是适度的,物价上涨得到极大缓解得益于与国民党政权有联系的大资产阶级组成的(见第四章)上海地方维持会购买了 4,000 吨大米,以及批发商与银行家合伙进口了 11,000 吨大米。^⑭

构成市政府政策的另一方面是力图建立充足的储备,通过向市场投放大量低价米削弱投机行为。为此,早在 1929 年市政府企图恢复在粮食储备和粮食储存设备方面所占的份额,这在 1928 年是由市政府和省政府共同管理的。由于省政府拒绝放弃他们的份额,谈判不欢而散。直到 1932 年双方才达成正式的分隔协议。该协议提供市政府 30 万元款项,当局决定投资建造容量 50 万担(相当于全市 1 个月的用粮)的粮仓。市政府要求相关行会捐献相当于建立初步储备 37,500 担的金额,并要求他们通过向行会成员出售的每担大米提成 5 分钱以提高总款项。市政府还希望从银行得到 60—100 万元的贷款,从而可以继续购买大量粮食。^⑮这项计划到 1932 年底似乎进展很好,但没有资料显示这项计划是否成功完成。

市政府的行动是直接干预城市经济生活的一个例子。考虑到大部分老百姓的工资每月只有 10 元或低于 10 元,而且大米是他们的基本食品,企图按道义标准调节大米贸易不是不恰当的。^⑯市政府一定程度上出售补贴性大米,这显然使人们想起清王朝在旱灾和饥饿时期采取的措施。^⑰为了贯彻落实这些措施,市政府与前政府一样,依靠传统的专业组织——行业公会,企图使公共利益高于商人利益。此外,它试图复活一个其本身也是过去的公共机构(虽然已废弃不用)即公共粮仓,以便可以有一个额外的由其支配的紧急资源。取得公认的成果与涉及的问题规模不相等,以致政府似乎格外在冒险中丧失了大量钱财。

对他们而言,商人没有完全照办。情况似乎是,虽然行会企图遵照社会事务局的指示,但在约束其会员行为方面不是很成功,行会会员对治安措施和补贴大米的通货紧缩作用(这会导致他们赔钱)所作出的反应,远比对当局的劝告来得敏捷果断。而且,市行政管理的多中心性质导致了另一个障碍,因为市政府的治安力量只能作用于租界外,在租界内只能取决于商人的意愿或外国当局低调的干预。

市政府的处理方法由于一群人按个人意愿于 1934 年发起的行动而变得顺畅,这些人是米市的局外人,但拥有在特定时间里起决定性干预作用的金融手段(从长远来看,建粮仓的政策无疑是最恰当的,但它遇到行政管理障碍使其执行被延误了 3 年。商人和银行不愿意借钱似乎打败了这个计划)。

对贫穷的挑战

市政府最显著的政策,不可否认是其援助当地社会最贫困阶层。这项政策早就形成,但财政拮据和缺乏意志,以致该政策执行很慢。直到第四届,也是最后一届市长吴铁城的领导下大多数项目才着手进行。正如我们所看到的,给予老百姓的这种援助形式直接从传统的慈善团体的经验中获得启示。

与慈善机构的联系

在这一时期,上海有许多慈善机构,大部分由商界有影响和有名望的成员资助和领导。他们拥有自己可支配的广大资源,但当局指责他们贪污,这导致他们于 1931 年被重组。他们具有长期和确凿的代表穷人介入地方生活的传统。社会事务局准确地发挥指挥作用,企图控制这些机构。在一些场合国民党地方党部要求该局运用其权力削弱这些组织中商人的影响(见第三章)。1928 年采取了第一步,当时把所有机构合并为一个单独的联合会。^⑩

党的官员和市政府官员都不满意这一解决方案。当局想彻底重组这些机构,控制其资源,更有效地协调他们的活动,充分挖掘他们的潜力。^⑪社会事务局于 1930—1931 年进行的广泛调查导致这些机构进行财政重组,他们被要求从今往后要记账,并将账目公开。这一做法尽管对这些机构有一些

约束,但并未允许社会事务局将其接管。民间机构与市政府的合作一如既往地原有基础上进行着。

市政府部门经常与慈善机构打交道,他们有机构接收和帮助地方当局需要帮助的人。社会事务局确实向急需的人进行一些直接援助(以钱和衣服形式),但在大多数情况下把他们介绍给提供这种帮助的慈善机构和医院。公安局每天把乞丐和流浪的妇女和儿童集中起来交给救济所,或在这些人有病时,把他们送到由社会事务局管理的教养所(收容能力有限),社会事务局必须与慈善机构打交道,他们每年冬天开办避寒所和粥厂。^⑩

由于上海有成千上万个乞丐和相当数量的失业人数,提供这种帮助是一项很大的任务。1931年是丝绸纺织工人最糟糕的一年,慈善机构要求社会事务局提供资金,应付异常多的人员(每天12,000人)涌到粥厂。^⑪通常社会事务局决定冬季避寒所的开放日期,准备关于其部门和这些机构进行的所有活动的统计报告。这些资料被用来准备年度报告,年度报告将发表并呈送官员。

社会事务局渐渐地接受了与没有支配权的慈善机构合作的形式。没有慈善机构的话,市政府可能没法挑战上海的贫穷。不能忽视的一个事实是,著名的慈善家——如王一亭,他亦是市参议员——乐意与当局保持联系,这是平衡党的权力和使当局的观点奏效所需的。

难民问题

在19世纪和20世纪,难民的不断涌入给上海人民的生活带来沉重负担。一有内乱或周边地区发生一些自然灾害,无家可归的人潮水般地涌入这座富有城市的周边地区,希冀在那找到生活的手段。大多数人的梦想化为泡影,他们仅存的希望就是乞求传统慈善机构创办的组织。尽管这些组织提供了一些有用的帮助服务,但由于太分散,不能有效地解决难民问题。1929年市政府与轮船公司商谈,由该公司为希望返回家乡的人提供免费运送服务。社会事务局官员称,这一做法收到的效果非常好,一些难民之所以选择留在城市,仅仅是因为他们买不起返程的票。来自较远省份、选择滞留城市的人被警方集中在各个区收容难民的地方,并被报告给社会事务局,该局发给他们食品,然后由警察护送他们出上海市。^⑫

1931年,随着扬子江发大水,成千上万的人涌入各城镇,寻求帮助。在上海,社会事务局把所有有关组织发动起来,意在草拟接受难民的计划。建

立了收容办事处,以协调各种机构的行动。在土地局挑选的两个场址上,市雇员开始建造基础结构(供水系统、明沟和煤渣路),盖好了有自来水的草房。每个难民所都有医务室、公共浴房和厕所。警察小分队看守营房,维持治安。难民每日三餐。慈善机构承担了相当大的资助活动,捐款6万元,与市政府做的一样,市政府提供资金5万元。行会也被要求提供帮助,著名的制造行会(制造厂同业公会)提供造房所需的材料。^②

第一个难民所于8月开张,第二个难民所在几个星期后开张。3个月里他们收留了3.7万人。当局感到难以监管这么多人(大部分人是晚上担心被驱逐而来)。难民人数给难民所的采购供应和生活条件带来了很大困难。在11月中旬,当扬子江恢复到正常流量时,社会事务局宣布结束接收难民工作。大多数难民被送回老家;留下的人中大多数被交给上海市收容灾民委员会,该委员会由5个团体组成;^③一些人继续由慈善机构或各自的同乡会照料。同乡会工作一直延续到1932年1月日本开始进攻时止。

控制贫民窟的斗争

另一种难民由在上海贫民窟长期居住的人组成。开始的解决方案是对他们施加压力,这项工作只是由于1937年中日冲突而中断了。

据公安局的统计数据,有9万到10万人居住在用草泥建造的棚屋里,条件十分差。这些过渡房数字不断增加,从1928年的2.1万增加到1935年的3万。^④根据1926年对1.4万个人的抽样调查,这些地区的人口有工人(占36%)、人力车夫(占20%)、小商贩(占21%)和失业或丧失工作能力的人(占23%)。^⑤尽管一些地区的贫民窟较集中,如闸北、西区和南市周围,但主要分布在租界边缘的华界地区。除了在杨树浦工业区和在西区(尤其在1932年之后)之外,租界里基本没有贫民窟。

为了人道主义原因和为了上海的声誉,市政府决定解决吞噬这座城市的痼疾。正如南京开始所做的一样,^⑥工务局于1928年建造人民住宅,接纳这部分老百姓。然而,由于在这一时期,市政府财政不足以完成这一项目,故采用了成本较低的方案,即把贫民窟的人口集中起来。土地局挑选未被占用的地块,进行规划布局,将其分成若干块基址,使其不太拥挤,有规则地设计房屋和合格的卫生条件。搬到这一地区的每个家庭还可得到小额补偿。建造了约800套这样的住宅,老百姓开始于1928年5月搬入新居。慈善机构和江淮本地人协会(江淮同乡公会)的代表代表江淮的难民(荒芜的

江苏北部)参与市政府和贫民窟居民的谈判。^⑳但是,新住宅的暂时解决方案和市政府采取(防止产生新贫民窟)的措施面对不断涌入的难民证明还是不起作用的。

1929年市政府在闸北建造了第一批(100套)人民住宅(平民住所)。平民住所建筑委员会负责住宅施工事宜。1930年建筑委员会从各个专业团体借款50万元(市政府捐献10万元除外),实施宏伟的建筑计划(3,000套)。然而,有实权的城市规划委员会(见第七章)使这个雄心勃勃的计划偏离了轨道。建造工作大步推进,第2批450套于1930年完工,第三批290套于1931年完工。^㉑

工务局知道建造的设施不够用,在实施这些措施后又采取创新政策。工务局又一次确定了4个集中场址,于1928年预先规划布局。这次让大量雇员为居民服务,指导他们用再生材料建造房屋。这一做法使一些经常付不起平民住所房租的居民——尽管房租很低(每月2—3元)^㉒——能够几乎不花什么成本就能建造他们自己的房子。这项计划,虽没有被继续,对当前一些第三世界的政府在无力资助宏伟的建筑计划和当贫民窟的居民太穷付不起任何房租(即使很少的租金)的情况下,^㉓不失为一种协助无家可归者建造他们自己房屋以应对城市人口爆炸的方法。

第一批住宅里设有仪式厅、人民学校、合作社、体育场和人民信贷中心(见下文)。1931年年底,第四批住宅开始建造,但建造工作由于1932年中日冲突而中断。后来的市财政状况不允许计划继续下去。在恢复建造期间,社会事务局代表贫民窟居民,在居民受到被驱逐威胁时几次进行干预。例如,公共租界决定清除日本侵略受害者的位于公共租界西部的临时住所。受到这项措施影响的2,000人动员起来,向市政府、纳税华人会和国民党地方党部请愿,请他们反对外国当局制定的计划。外国当局不得不屈服这种压力。^㉔

关于哪些人得到平民住宅的资料很少。根据1932年对522名居民的调查,393人为人力车夫,29人为拉手推车者,56人为制鞋工,25人为制皮革工人,其余的人各行各业都有。前两类人占到抽样调查的80%,是中国城市社会中最贫穷的一类人。其他人为手艺人,生活境况不好。^㉕这些数据表明,市政府确实为城市被剥夺生活急需品的人提供了帮助。

社会事务局在这些住宅里努力建立合作社,给手艺人分配任务,使他们的产品较容易地进入市场,而不依赖中间人。^㉖该局的工作人员亦告诫他们

改进产品质量以增加他们的收入。人力车夫也被敦促来合作社工作,从而再不会受人力车公司老板的剥削,但是,由于缺少资源,这一项目似乎失败了。^⑤尽管宣布了意向,但直到1934年明确托管华界地区人力车夫问题的第一个委员会才被建立(正如在公共租界采取了类似步骤之后所发生的那样)。那时之前,市政府仅能做的是限制许可证数目,因此竞争不增加,不会恶化运气不好的人力车夫的命运。1937年市政府颁布法令,创建市人力车夫公司,但这措施来得太晚了,在战乱中被一扫而光。^⑥

1933年接连不断的灾难(台风和火灾)把贫民窟问题推上了醒目位置,当局对贫民窟居民的不稳定生活又重视了起来。^⑦第二年吴铁城宣布援助穷人的雄心勃勃的计划,市政府总投资100万元建造模范村。管理援助穷人的一个新委员会(平民福利事业委员会)由中国人和外国人一道(共有29人),接受委托,筹集必要的资金,实施该项目。管理委员会被一分成三,分别负责建造和计划、培训社工和有关人力车夫的问题。1935年计划中的6个模范村有4个正在建设中。每个村有200—300套房屋,设计居住几千人,有两幢宿舍供未婚者居住。每座房屋有厨房、起居室和卧室。尽管必须承认,大楼的建筑风格没有多大创新,但对于贫民窟居住者来说,建模范村本身也是个重大改进。^⑧

模范村的房屋由招聘的40名社工管理,管理委员会对他们进行了特殊训练。这些人的存在意在解决居住者的适应问题,并让居住者遵守一些规定(有关卫生和每个住宅楼的居民人数)。第一批4个模范村于1936年2月举行落成典礼仪式。4月管理委员会以更低成本(130元/套)推出新模范村项目,提供像样的房子,收取很低的租金。之后,几批贫民窟居住者受到工部局重新启动清除公共租界范围内棚户的政策威胁,要求市政府建更多的模范村。^⑨战争使这项富有创新精神的政策画上了永久休止符。

人民信贷中心

帮助穷人也可以采用其他形式,尤其是通过创建信贷机构。这个机构于1927年一成立,市政府就力图要求人们遵守利率法,利率已定在最高每年达20%。该法矛头直指那些按极高利率借钱的当铺(押店、当店)老板。^⑩社会事务局采取规劝方式,尤其是对当铺老板劝说。当铺老板有一大批人,因为他们的店设在租界,可逃避监管。情况似乎是市政府采取的行动几乎不起作用。由于放债人居住在租界,合法行动对他没有任何作用,租界

不会倾向于满足中国当局的要求。中国当局所能做的就是承认自己无能为力。^①

为了解决缺乏为极贫困的人服务的机构,存在时间很短的公益局起草了创办人民信贷中心的初步计划(《贫民借本处试办章程》)。由于提出这一设想的公益局的撤消而使这一举动付诸东流。社会事务局接替该局做这项工作,提出了公共当铺的设想,但这一设想没有人呼应。上海金融界支持建立一地方银行机构,但不支持张定璠市长提出的建议,他决定在稍晚时候建立救济院。很有可能成为局长的王一亭没有接受这个职位。不情愿的态度似乎已导致了这一项目流产。^②

社会事务局用市政府资金在南市建立了第一个人民信贷中心(贫民借本处)。开张这一天许多人蜂拥而入。由于这一次的成功,在闸北开设了第二个信贷中心,在一批人民住宅区建立了其他信贷中心。1930年4月后,这个系统一直在扩展。^③1932年,在中日冲突之后,社会事务局组织了类似行动计划,给予战争受害者临时援助(战区临时救济借本)。为此建立了7个信贷中心——大多分布在上海市政府范围内的农村地区——给予无利息的贷款。1933—1934年之后信贷中心停止给予无利息的贷款(当时支付了38,000元),它们变成了正规的人民信贷中心。^④

贷款要求比较严格。第一次申请贷款的申请人必须找人担保,以防不还贷款。而且贷款必须与具体的生产性项目联系起来(除1932年以外没有建筑贷款)。无论如何贷款总额不得超过20元(最少5元),自借出之日起每5天还本一次,在十次内还清。在农村地区,贷款不得超过5元,必须分十次还清。由于社会事务局的报告中关于专业团体的说明非常模糊,故难以确认谁使用过借钱机构。必须指出的是,肉摊主、水果小贩和制袜工占申请人的很大比例(48%)。其他人来自不同的行业(各个区有所不同):南市为鱼贩、餐馆店主和机修工;闸北则为玩具和乐器制造工。^⑤

注意不要夸大采取这些措施后产生的结果,但他们确实取得了一些真正的成功。1930年社会事务局就收到市区3,703张申请。在这些申请中有1,235张被拒绝(主要是需要担保)。贷出的钱款总额达36,900元,款项以20元贷款形式的占43%,以15元贷款形式的占37%。农村地区的资料显示:贷款额为2,000元,贷款时间短(1930年4—6月),微不足道。第二年,贷款人数增长,4,248人(从5,237名申请人中挑选)获得总数为129,946元的贷款,在日本进攻上海时,83%的贷款已被发放。农村地区得

到这笔钱的 41%，但农业贷款总数仅为 4,128 元(占 3%)。1932 年，从可考的资料来源中获悉，17,000 人获得贷款以发展或改进他们各自的经营和服务。^①

在这里总结一下我们对市政府社会作用的描述内容是有益的。第一，现实造成的制约条件(制约条件来自政治和社会环境以及经济制约条件)限制了公布的目标之实现。第二，最重要的成就是在 1932—1937 年间取得的，其时市政府的机构保持一定程度的稳定性。当中日战争使市政府的项目中止时，它所制定的社会目标都在贯彻实施之中。

社会事务局的活动都打上了国民党的烙印，这既因为社会事务局的领导都是党的领导，也因为国民党的地方党部一直掌控着社会事务局。它的成功与失败，取决于该局处理的问题，常常取决于国民党方面。普遍的意见一致认为，成功等于雄心和资源得到充分发挥。在其他地方，隐伏的冲突和优柔寡断渐渐地削弱了市政府的意愿。而且，为达到目标而采用的方法非常缺乏创意。市政府官员依赖传统组织机构在面临具体问题的个体中唤起集体主义责任感，与行会或慈善机构打交道的做法说明了这一点。

最后，构成社会局所有行动的基本思想是产生这些组织机构的“社会善行”的概念。这一概念根植于孔子传统思想中，它强调统治者注意其臣民幸福的道义责任。市当局执行政策的唯意志论特征，他们意图控制(因缺乏指导能力)各种经济和社会部门，并给这些部门指派明确任务的意志构成其最高官僚政治结构思潮的一个组成部分。尽管他们有不可否认的现代思想成分，但新的市政府主体深深扎根于传统文化中。他们从中汲取灵感的哲学体系，就像他们人与人之间的关系方式一样，能够证实这一观察。

① 根据在这一时期发挥作用的一些人的回忆录，潘公展被任命为社会事务局的领导，是他找到了对付与劳工冲突的解决方案。见沈亦云 1980,322；季灏、王建民、周世辅 1976,47。

② 在工业行业，从 1927 年 10 月到 1928 年 7 月进行问卷调查，发表了题为《上海之工业》的小册子(1970)。从 1931 年 5 月到 1932 年 1 月进行的另一次问卷调查写就了第二本书：《上海之机制工业》(1933)；见《上海市政概要》1934，第二章，第 8 页。

③ 在这里不可能引用问卷里包括的各个领域。这些结果在社会事务局办的《社会月

- 刊》中能见到。《社会月刊》1,2,(1929.2);1,3(1929.3);1,7(1929.7);1,8(1929.8);1,2(1929.11);2,2(1930.2)。关于所采用的问卷方法见《社会局刊物》,2(1927.10),2—3。问卷列表见《上海市政概要》1934,第二章,第20—21页。
- ④ 关于财政类别(外币指数、国内贸易指数和国内公债统计)共有9种统计资料。它们刊登于1928年的《上海市之金融》上。该局还发表了大米价格(大米、麦子、玉米)和棉花价格的指数。见《上海市政概要》1934,第二章,第20页。劳工统计亦有几个系列。1927—1928年社会事务局汇编和发表了在工业行业关于罢工的资料(《上海特别市罢工停业统计》),劳资纠纷的资料(《上海特别市劳资纠纷统计》)和工资资料(《上海特别市工资之试编》)。1929年增添了三种其他系列:工人标准的生活指数,生活费用指数和零售价指数。这些数据资料以书面形式定期发表(见参考书目)。关于收集和准备这些统计数据的方法。见《社会月刊》1,1(1929.1)。
- ⑤ Murphey 1953,见《上海食品供应是怎样解决的》一章,101—138。
- ⑥ 《上海市第二次补充材料》1936,83,表5;《申报》1929.8.7,14;1;1929.8.29,13;4;1929.9.11,13;2;1929.9.16,14;1;1929.9.24,13;4;1929.9.26,14;1;1929.10.2,13;1;1929.10.20;13;1。包不是计量单位,而是计数单位。其重量相等于一磅。《申报》1930.5.8,14;1—3。
- ⑦ 《申报》1930.1.15,13;2;1930.3.29,13;2;1930.4.2,13;1;1930.4.4,13;1;1930.4.5,13;1;1930.4.6,13;1;1930.4.8,13;1;1930.7.20,13;2。
- ⑧ 《申报》1930.6.14,13;1;《密勒氏评论报》1930.7.5,181。
- ⑨ 《申报》1930.5.8,13;1—6,14;1—3;1930.5.9,13;4;1930.5.22,13;4;1930.6.26,13;2。
- ⑩ 《申报》1930.6.4,13;1;1930.6.14;13;1;1930.6.20,13;1;1930.7.20,13;2;1930.8.24,13;1;1930.8.30,15;1;1930.9.26,13;1。
- ⑪ 《申报》1930.7.19,13;1;1930.7.26,15;4。
- ⑫ 《申报》1931.8.12,13;1;1931.8.13,13;1;1931.8.17,13;7;1931.10.25,15;1;1931.11.13,13;1。
- ⑬ 《申报》1934.8.1,13;1—2;1934.8.7,10;1;1934.8.13,11;1;1934.8.18,11;2;《社会局预防明年本市粮荒》,《社会半月刊》1,8(1934.12.25),67—68。
- ⑭ 《申报》1934.8.3,11;1;1934.8.18,11;2。
- ⑮ 《申报》1929.9.21,13;4;1928.11.28,14;1;1932.11.13,15;1;《银行周报》1932.11.22,3—4。
- ⑯ 关于上海人的饮食习惯,尤其是贫穷群体的饮食习惯,见 Read 1937;Hou Hsiang-chuan 1940;另见 Murphey 的简单介绍,1953,139。
- ⑰ 本章描述的做法显然从 Will 1980,165—182,235—239 的那些研究成果得到启发。
- ⑱ 《上海市政概要》1934年,第二章,第41页。

- ⑲ 《上海市社会局业务报告》1932, 322—327。
- ⑳ 《社会月刊》1, 9(1929. 9); 1, 12(1929. 12); 《上海特别市公安局业务报告(1928)》1929, 188, 191, 220。
- ㉑ 关于上海乞丐和失业人数及状况, 见《密勒氏评论报》1931. 9. 5, 18; 《社会月刊》1, 9(1929. 9); 《中国年鉴》1935—1936, 2, 1211; 《上海市社会局业务报告》1931, 191; 《一千四百余名游民问话的结果》, 《社会月刊》1, 4(1929. 4), 《上海乞丐问题的探讨》, 《社会半月刊》1, 6(1934. 11. 25); 蒋思壹 1933。
- ㉒ 《上海市政概要》1934, 第二章, 第 30 页。
- ㉓ 《申报》1931. 8. 23, 17: 1; 1931. 8. 29, 17: 2; 1931. 8. 31, 13: 4; 1931. 9. 19, 13: 4。
- ㉔ 《申报》1931. 11. 14, 11: 1; 《上海市政概要》1934, 第二章, 第 29 页。
- ㉕ 《上海棚户区的变迁》1965, 3—8; 《密勒氏评论报》1931. 5. 9, 365; 1935. 8. 10, 351—352, 366; 《党声》1, 13(1935. 4. 27): 248。
- ㉖ 《上海棚户区的变迁》1965, 35。
- ㉗ 《密勒氏评论报》1928. 9. 22, 131。
- ㉘ 江淮同乡会包括江北的所有店主。江北名称没有江淮“显贵”。见《申报》1928. 4. 13, 14: 4; 1928. 4. 19, 14: 4; 1928. 4. 18, 15: 3; 1928. 5. 19, 14: 4。关于上海江北社区的状况, 见 Beleskir 1984; Honig 1989, 243—274。
- ㉙ 《申报》1930. 2. 4, 14: 4; 1932. 9. 18, 1524; 《上海市政概要》1934, 第二章, 第 27 页。
- ㉚ 《申报》1931. 6. 4, 13: 2。
- ㉛ Granotier 1980, 229—234。
- ㉜ 《申报》1932. 11. 11, 14: 5; 《密勒氏评论报》1932. 10. 1, 203; 1932. 11. 12, 483。
- ㉝ 《上海市政概要》1934, 第二章, 第 35 页。
- ㉞ 同上, 34—35。
- ㉟ 《上海市政概要》1934, 第二章, 第 35 页; 《密勒氏评论报》1935. 8. 10, 366; 《对人力车苦力的剥削》, 《人民论坛》5, 1(1933. 8. 1): 13—16; 《租界警察与人力车夫》, 《人民论坛》7, 5(1934. 9. 1): 207—211; 《中国年鉴》1935—1936; 1, 919—920, 934—938; 见雷景晓, 《上海杨树浦人力车夫调查》, 无日期、段落、页数。
- ㊱ 《市控制人力车服务的法律》, 《人民论坛》17, 6(1937. 5. 16): 369—372。关于上海人力车夫的生活条件, 见《上海市人力车夫生活状况的调查报告》和《上海市人力车夫问题》, 《社会半月刊》1, 1(1934. 9. 10): 99—113, 11—31。
- ㊲ 《申报》1933. 8. 11, 13: 1—2; 1933. 8. 27, 17: 2; 1933. 11. 12, 13: 1—2; 1933. 11. 14, 9: 1—2。
- ㊳ 《申报》1934. 8. 14, 11: 3; 《密勒氏评论报》1935. 8. 10, 366; 1936. 2. 8, 356; 1936. 3. 7. 31。
- ㊴ 《人民论坛》14, 2(1936. 4. 1): 126—127; 《密勒氏评论报》1937. 5. 1, 350; 1937. 5. 8,

374;1937. 5. 15,433;1937. 6. 26,136。

④ 关于当铺老板,见 Trombert 1977。

④ 《申报》1929. 5. 24, 14: 1; 1929. 11. 16, 13: 1, 1929. 11. 21, 16: 3;《社会月刊》1, 12 (1929. 12)。

④ 《银行周报》1929. 1. 17, 5—7; 1929. 4. 16, 9。

④ 《申报》1929. 5. 17, 15: 2; 1929. 6. 23, 14: 3; 据公安局的调查,上海有113,000贫民(穷人)。见《申报》1928. 12. 20, 15: 1。

④ 《上海市政概要》1934,第二章,第28页。

④ 关于组织和工作的所有规定都发表在《社会月刊》2卷8期上;《办理贫民借本处之经过》,出处同上。

④ 《上海市社会局业务报告》1931,267;1932,89—91。

结论

国家、党派、精英与中国 社会

1937年7月10日是市政府成立10周年纪念日。在市中心召开了盛大的庆祝大会。几千人涌入会场观看庆祝仪式并参观了为大会组织的6个展览。^①

这一天洋溢着快乐的激情。但实际上，正如一关注政治发展的杂志所指出的，总有一个幽灵游荡在庆祝活动中：战争的幽灵。^②三天前，在北京附近的卢沟桥发生的事件标志着席卷中国的8年流血战争的开始。

在上海和中国其他地方数月里不祥的兆头逐渐增多。在绝密情况下进行了前所未有的准备，这是人们非常担心、然而不可避免的冲突的序幕。上海前市长吴铁城是保卫这座城市这项艰巨工程的设计师。^③冲突在中国北部一开始，中央当局就命令市政府采取所有必要措施，维持秩序，并不惜任何代价，避免在上海与日本人发生任何战斗。^④但这一切都是白费力气，因为日本军人像在1932年时那样，周密而准确地决定抓住任何借口（如有需要就制造一个借口）来为他们的干预提供依据。

7月形势发展到危险关头，不可避免的冲突在8月爆发了。在中日士兵拼命交火之后，市政府被不情愿地卷入了不断加剧的冲突。地方当局一次次地表达和平平息事件的愿望，而日本海军全然不顾，拒绝保持克制的所有呼吁，决定进攻。历史又一次重演：一百多万难民涌入租界，市民遭受不加区别的狂轰滥炸，许多建筑物被毁对这座城市产生强烈影响。^⑤在敌对行动发生前，闸北的居民确实倾城一空，这是真实的事情，但租界是不稳定的难民避难所。^⑥尽管日本军队凭借公共租界作为他们军事行动的后方基地，

而中国军队运用与1932年完全不同的战术,这次没有顾虑,行使拼命追击的权利,并把战斗扩展到这些地区。俞鸿钧于1937年7月被任命为市长,他警告租界当局采取措施,防止日本人的活动。^⑦

由于市政府作了准备和中国军队的顽强抵抗,上海在最后屈服之前,抗击日本人三个多月。在这次长时间的战斗中(的确是太长了),多少年的耐苦辛劳、充满热情和希望的工作都化为泡影。^⑧如1932年时的情景一样,江湾、吴淞和闸北被炸弹所毁。作为市政府雄心壮志的基石的市中心只剩下一片瓦砾。1937年11月市政府名存实亡,如同10年前开始的阶段一样。市政府所要做的就是跟着国民政府到中国内地去。^⑨

1927—1937年已作为“南京10年”而被载入史册,这段时期南京政权几乎是常常被责难的无能和腐败的同义词。的确要问的一个问题是,北伐结束后国民党掌权是代表了后来把中国分裂为对抗性军事领地的自相冲突的新阶段,还是国家和民族复兴的第一步?两个方面紧密缠绕在一起,因为当国家开始重建权威时,过去的残余继续危害着新政权。^⑩

尽管如此,南京国民政府于1927年成立确实是开始了一个新时代。虽然它还较软弱,处在分裂状态,但国民党在中国一些地区建立的权力使它有可能实行开创性政策,建立新机构,进行现代化建设。上海市政府是这项大计划的一个组成部分。然而,由于这个新机构与当地情况以及国民党政权统治的思想方面的原因,它不能够起到作为地方利益真正代表的恰当作用。本研究突出了地方机构的重大变化,这些机构起源于民间主动性(由于民间个体自动地决定负责该城市事务),但在1927年之后变成了中央当局的附庸。

作为国民党政权的重要资源中心,上海不得不成为当局关注的中心。中心论对市政府工作有重要影响。最重要的后果之一是市政府对中央当局缺乏独立性而产生的机构极不稳定。同盟方面的混乱和国家层面的政治分裂对上海市政府产生直接和立即的影响,在5年不到的时间里3位市长相互接替。人事变动频繁是市政府工作早些阶段的重大障碍。

另外,地方当局的依赖性限制他们发挥主观能动性。市长们只不过是国家较高级的公务员,首要的是为国家的利益服务,而不是为由他们负责的城市利益服务。^⑪在本研究中,没有发现他们与国民政府之间有任何冲突的例子,他们不折不扣地执行国民政府的指示。南京政府对市政府承担国家希望推卸的财政负担一点不心存疑虑。当然这是一个过渡期,在大城市设

中央当局授权的代表进行重建和发展工作,从原则上讲是不奇怪的。假如中央政府能够保证政治稳定和制度连续性,假如它已接受老百姓授权作为当地社会利益代表的思想,这些被授权的代表应当能有效地工作。但这些条件从来没有。

市政府的工作还受到两种矛盾因素的影响。第一是市政府领导岗位上不可否认的个人能力。市政府官员都是经过特别培训的人,尽管在他们的前进道路上有许多危险,但他们具有驾驭上海大都市发展的才能。他们是有思想的人,具有把思想变为现实的能力。关于这一点,本研究与田皇茂(Tien Hung-mao)关于中国政府机构官员常常不称职的结论相反。^⑫对优先考虑防务和安全问题也应当在此评价中给予强调。这个优先考虑与市府官员的教育背景,至少与掌权人,即市长们的教育背景有联系。市政府存在的大量军事人员和退伍军人给市政府政策留下了国民党中国的公众生活不断军事化的特别印记和特点。

不可避免的观察结果是,甚至在国外受教育的精英中,延续性的因素超过任何倾向于与过去决裂的因素。在像上海这样巨大的现代化都市的地方社会和在对新当局的不同政策和计划作出反应的方式上都能得出相类似的观察结果。有点自相矛盾的事实是,中国最繁荣的城市的市政府遇到的第一个障碍是缺资源。这种自相矛盾,部分原因可能被解释为有租界存在,它是上海的真正中心,主要的经济活动都集中于此。可以这么说,所有留给市政府的东西很少。但事实证明市政府有能力开发不足的资源,而不过分使用或滥用资源。它为现代化和合理化改革作了真正的努力,尽管有困惑和犹豫。

改革的冲动遇到的事实是,一些社会和行业团体依恋于它们的习惯和特权。它们的态度有时不真诚,它们对市政府的许多政策的指责,是受到鲁莽的国民党地方官员的煽动或怂恿。这是一场战斗,在此战斗中市政府又一次忠诚于中国的一些传统,用妥协解决问题,放弃了任何打破现状(例如与租界的关系)的想法或抨击根深蒂固的习惯做法(例如在其忍住不提高营业税和土地价值税)的打算。造成这些挫折的原因是有一些惰性和无能,但首要的就市政府而言,在一部分老百姓抵触情绪中,新机构没有赢得他们的支持和信任。

更仔细观察,这一次不是对市政府的性质,而是其工作,揭示了一些特点。在某种意义上讲,市政府接管了以前由慈善机构从事的工作,慈善机构

是在本世纪初在上海设立的市政机构的前身。这一倾向受到该政权家长式思想的鼓舞——该政权小心谨慎，至少在口头上强调了给想要成为中国“新人”的那些人提供福利和教育。市政府的政策说明了这种精神，政策特点是希望这种精神渗透到社会的所有方面，调整人民的传统习惯、思想道德和行为方式，给他们灌输对中国的新的憧憬。

无可争辩的事实是上海市政府领导努力把口号变成业绩。城市规划计划以及保护健康政策都具有一些现代性质的特征，这些特征是他们希望引入，并在上海建立的。但是，这些成绩没有达到开始时形成的目标。这些缺憾确实是缺钱的结果，但也是缺乏政治意志的结果。当在明确优先考虑的事物时，军事观点压倒民用考虑。市政府经历了非常的考验，但这无法掩盖其固有的软弱性。

最后，在上海市政管理 10 年的工作记录中值得注意的是在发挥资源作用方面。市政当局的现代化政策体现为两方面。第一，它包含了不言而喻的对过去的参考，不仅在提出问题的方式上（例如，关于大米问题和贫穷问题），而且在所采用的方法上（突出的例子是，利用如行会、慈善机构和同乡会这样的社会和行业组织）。然而，根植于传统的事情不是没有一点结果的。构成其基础的是渗透到这些组织、重新考虑它们的行为和作用，以使它们成为现代化动力的意志。^⑬

相比之下，这个现代化政策的第二个方面在于毫无保留地对从西方引进的思想和技术开放。在某种程度上，它包含了一种需求，一种试图展示中国有能力采用这些新思想以加强中国反对西方入侵的努力。

这两个方面的连接是由那些在国外和中国国内现代学校接受教育，构成近代中国新的精英的人们提供的。他们的精神世界对西方最好的成就开放。他们冲破了根植于中国文化和社会的思想的束缚。在某种程度上，他们是传统和现代之间的桥梁。

把上海的例子放到更大的历史范畴考察，我们可“微调”这种观点。对上海市政府考察的结果表明，国民党政权不仅仅是腐败和剥削的政权，而且也是由能够执行宏伟政治计划的精力充沛且工作效率高的个体组成的政权。问题是，这一成功记录是否可归功于国民党本身的声望，是否能为修改标准的解释提供依据。简言之，问题是上海的例子也许不是典型的。上海市政府的杰出业绩当然与领导这座城市的人的素质有关，而且也与这样的事实有关，即国民政府有许多理由确保在这个大港的稳定且效率高的行政

当局,尤其是考虑到它公开宣布的要收回外国在中国的租界这一目标。这个推测看来是错了,但意图确实存在,也许能部分解释这种“反常”的成功事例。也许在当时,上海被认为是现代中国和国民党中国的一个“展示窗口”,一个中国政治精英梦寐以求想要建立和提出的与外国列强相对照的“展示窗口”。^④

关于一个中心问题,即政治权力问题,上海的例子并不具有其特殊的特征,变成国民党政权建立的普通模式。从本研究的中心内容可以看出一个实质性主题,即带有“南京10年”特征的权势的复杂游戏中各色人等之间的关系主题。中央政府的政策有许多不连续的例子,这是由其内部矛盾和统治精英之间的派系斗争引起的。一方面,国民党领导官员(CC集团)反对让社会的特权阶层(例如资产阶级那样)获得其特别代表和建立独立的权力基地。另一方面,在上海当地层面为确保这种事不发生而采取的措施是基于各种复杂因素,全是模棱两可的。最终,上海大资产阶级的一些成员与蒋介石的个人关系给所有妥协行为打开了通道,使游戏更为复杂。尽管挫折不断,资产阶级的代表从来没有放弃参与指导当地事务的思想,即使是当确信得到党的中央机构支持的新领导者上台的时候。在这两极之中,市政府设法采取政治上中立的行政机关的立场,但这一立场很快就站不住脚。

通过玩弄权力结构和个人姻亲关系,市政府领导和一部分资产阶级渐渐走到一起,反对国民党地方党部的煽动闹事者,他们尚未完全丧失激励1924—1927年党的活动的改革精神。相比之下,新政权建立的新行政部门很快与现有的社会现实妥协。在上海,这种态度由于市长的个人性格而得到加强,市长们(除了一个之外)全是国家领导的成员,几乎不倾向于意识形态方面的常规,甚至倾向通过他们与前时期腐败政府的关系而妥协。

而且,在先前共享的1911年革命经历的基础上(国民党的年轻活动分子很自然地排斥在外),市政府领导与上海商业社会的最有影响的成员建立了密切关系,至少这些人(不管愿意不愿意)接受了遵守新当局规则的思想。然而,这些商人清楚,如果没有一定的补偿物,他们在地方上的合作可能就不会被承认。最后,在一场才开始的对他们有利的斗争后,国民党地方党部发现自己松垮、削弱和不能再坚持权威;与此同时,作为目标的名流设法恢复了一定的权力,尽管这点权力与其雄心相比是很有限的。正如科布尔贴切地指出的,在国家层面上城市资产阶级在政治上无阳刚之气。^⑤但这种情况在地方层面不具普遍性,尤其在上海,资产阶级能够守住自己的东

西,甚至面对国家和党的代表,能够坚持自己的观点和维护自己的特权。这一部分的胜利是资产阶级内部的少数积极分子利用与国民党政权的许多联系抵制了权力的侵犯而取得的。

国民党时期历史学家的主要成见,是从这微妙的互相影响的关系中出现的。它关系到国民党政权的性质和与社会的关系,尤其是与地方精英的关系的问题。上海的案例研究在多大程度上能帮助我们理解这一双重问题?在探索这一问题之前,回想上海在中国的特殊地位,无论在总体上,就如白吉尔很清楚地论证的,^{①6}还是在与国民党政权的关系方面都是有必要的。上海是国民党政权的重要基地之一,地方和国家方面的各种资产阶级都集中于此,他们与中国统治精英保持密切联系。这一情况是独一无二的。与此同时,上海的例子可能提供了关于国民党政权希望与这个国家的社会精英建立一种关系的范例——这种愿望在无能的政权、内部(党/国家)矛盾、外部条件(日本)和缺乏时间等因素中泡汤了。问题是我们怎样在国民党统治下的中国社会的政治与社会领域之间划出分界线。

国家和党之间有基本的区别,正如一些研究所指出的,国民党政权认为其高于国家政府部门。国家政府部门的目標有时候与国民党的目标一致,有时候与国民党的目标相反,但最终,它们总是比党的目标更具有优先地位。在这一方面,两个组织之间为有效控制中国社会和它的改革进行积极竞争。

第二,政治当局和社会的分界线使这两个实体(国家和党)明显地与某些精英团体分离。可能存在于这两个组织中的任何一个与某些社会团体之间的任何共谋关系都不会产生错觉。党和国家表达了相似然而互相竞争的、具有完全不同目标的计划,它们通过不同手段,依赖具体的附庸团体执行这些计划。

凭借其基层积极分子,而且尤其是凭借一些在中央身居要职、更加极端、非常有影响的派系,如陈姓兄弟的支持,国民党在政治和社会问题方面依然忠实于一种可以被称为革命的,尽管充满了各阶级合作主义要素的法西斯主义的憧憬,其基本目标就是建立没有阶级冲突的社会。^{①7}这种憧憬意味着,通过独裁者(如党)实施对社会秩序的控制,并且抨击该社会中的核心阻力,即由城市中的资产阶级和郊区的农村名流组成的经济和社会精英。^{①8}

政府各机关有不同使命。国民党政府并不是凭空产生的。有其激励和合法性两方面的根源。另外,该政府是直接从20年代早期革命斗争中产生

的,其鼎盛时期的北伐战争,取得了战胜军阀的胜利,并按照孙中山主义重建国家。在这意义上,国民党政府既是革命计划的航标,又是革命计划的工具,但新政府也继承了长期的官僚传统,有倾向性地依靠精英们治理社会。紧接着封建王朝垮台后的政治和领土瓦解的时期,为其恢复秩序和成为最高独裁者的要求提供了合法的依据。

在这种国家模式下,有两种明显矛盾的潮流融会在一起,尽管国家是以其权力来为新目标和新思想服务的,并试图把这种思想和目标强加于社会,不是以不同社会和政治集团之间的仲裁者自居,而是作为教义的管理人、社会秩序的保护者和其利益的促进者(一般与国家的利益有关),这种利益被认为要高于社会利益。由此来看,国民党可能仅是途径之一,也许是更合适的一种途径,由于此,社会方面也许能授予,但它不能自封为“民族向导”的称号。

这就是这两个实体与社会相处关系的背景。现在让我们考察在社会领域的活动家,并且关注他们与这个政权各种关系的线索。使我们感兴趣的方面是商界和它的两个组成部分,即上层资产阶级和中间阶层。前者集中在上海,代表着国家的精英(在国民党的“国家”范围,即被新权力有效控制和统治的所有省份,大多数省份在长江沿岸),也代表着地方的精英。在这点上,目前的论证较容易些;但无法肯定的是,这个论证在政权与精英之间关系的每一点上是否都适用。这个问题将再次被提起。

在如何解释这个政权的性质及其与社会的关系上有不同的观点。在已提出的主要假设中,3种假设似乎特别恰当。^①第一种假设倾向于把这个政权视为独立政权,与社会需求不搭界,与此同时又把它自己强加于社会。^②与此相反,第二种假设是,尽管否认国家受惠于资本利益的指控,但仍表示,国家政权经常对某些团体的压力作出回应,有时对他们让步。^③这两种解释都着重于强调该政权作为一个整体或着重于国家的特殊作用;党/国家的区别与它们无关。

第三种解释就不同了,强调党与政府间的紧张关系,这两个竞争对手每一个都依靠与它关系紧密的社会团体和它已渗透的团体。这种对抗应该被看作各阶级合作的国家产生的指针。这种国家依靠有限的精英,即国家上层资产阶级,但由于国民党党部的反对,它的计划受阻。国民党党部本身为在政治上和经济上消灭有限的精英进行斗争,在斗争中,它得到商界社会的中间阶层的支持。^④尽管这三种解释在许多方面相互补充,但没有一种解释

能够真正回答这种复杂关系网引出的问题,主要因为没有有一个包罗万象的方案足以解释五彩缤纷的现实,现实并非像理性构建的那样。更为经验主义的做法和从开辟更接近于现实本质的一点着手似乎更恰当。

实质上,党/政府的区别不是很充分,因为所能区分的只是两个高度复杂的实体。^③有必要进一步探究和考察在这两个组织机构相继的层面(例如,国民党地方和省党部,县、市和省政府等)开展活动的方面。每个决策中心拥有有限度的自主权,最明显的是在党组织里面。这取决于一定时间内的力量平衡和这两个实体中的任何一个实体代表与地方精英发生冲突或寻求他们支持的地点。^④无法肯定的是,政府或党的高层设计的总的计划是由它们各自的地方代表按相同战略执行的,不大可能采用相同的战术。

拿上海来说吧,国民党地方党部发挥了很独立的作用。其独立性来自几方面的支持,如中央(CC集团派系),本地人官员(与外埠人市政府领导形成对照),以及使其分裂的内部竞争(这是政治上永久胜人一筹的根源)。市政府像是中央政权的真正代表,企图压倒所有地方对手:外国租界当局、地方党部和地方社会精英。对于租界,市政府遵循国民政府采取的路线,采用妥协办法与之和平共处。

对于国民党,市政府努力把其作用定位在政治当局和合法性的唯一监管人。在特别的暴力冲突后,恰恰是党在地方政治舞台上消失了。在上海,甚至在全国,政府机构把国民党视为一个在追求未必矛盾的目标方面(根除中国社会中拥有内在影响和独立性的每个组织,或把它纳入国家或国家的保护伞之下)效忠于自己的组织,但其主要目的是让国家至高无上地统治社会(如果这种统治是必要的),而伤害了党。

至于地方社会的精英,市政府没有试图减少其影响。相反,它积极培养他们的好感(特别是金融方面的好感)。由于经济债务(市政府贷款、建设项目等)和政治债务(在反对国民党积极分子的共同战线和这些精英在社会冲突中发挥的中间人作用),市政府有求于这些精英。然而,可回忆一下,他们并不是全部的地方社会精英,甚至不是城市的经济精英,而是一小群大资产阶级,由于政治上的机会主义原因,他们选择支持国民党政权,尤其是支持蒋介石。

通过本研究和按相同计划所写就的观察结果需要扩展,以反映中国社会的状况,很容易给精英下定义,但确认他们的性质及其与这个政权的连接点是很困难的。正如长期的和仍然恰当的工作所显示,中国资产阶级 1911

年没有组成一个应对政权的同质和连贯的团体；^⑤ 尽管第一次世界大战后有了显著增长，但在创建独立政治战略，无论是弥补衰弱国家的缺点，还是在 1927 年后保护其自己免遭国家的蚕食等方面是不成功的。^⑥

在中国社会内，资产阶级是一个比任何其他在共同利益名义下的团体都组织得好的社会团体。由于它的经济实力，它也是潜在的最强大的团体。但是，由于它的分裂，它无法团结起来反对政权。资产阶级只能勉强保护自己的利益，不论是地方的（如上海）还是部分的。^⑦ 在这两个例子中，值得一提的是，人际关系在其计划获得成功或失败中具有重要性。若不试图预期本研究的结果，^⑧ 我们可能会问，是否没有必要寻找政权与社会之间的其他连结点。这些连结点不仅说明可见的结构（国家、党和精英团体），而且更深地渗透到中国社会的秘密通道。

上海提供了国家/党派/精英之间的关系复杂性的最好例子，与此同时，它同样证明任何研究的范围都会限制其本身对那题目的研究。例如，关于社会的中间阶层所知甚少，这些萌芽状态的中间阶层有时反对国家，有时反对精英，有时反对党所力求的控制，但无论是在反对精英和政府机构方面，还是日益扩大的对社会的广大部分的控制方面，都没有明显取得成功。

“南京 10 年”的社会历史有待写就。为做到这一点，研究不能通过那些对事物原型的曲解来进行。这种对事物原型的曲解，其抱负是包罗万象的，而实际并没有多少启发价值。应作每一个努力，对每一个具体事件的所有角色，盛行的力量平衡的性质和相互浸透的连续层面进行确认。只有到那时，才有可能揭开中国社会的隐藏道路。

① 《密勒氏评论报》1937. 7. 3, 171。

② 《上海成立日庆典的幽灵》，《人民论坛》18, 2(1937. 7. 16)：75—78。

③ 沈怡 1970, 82—83。

④ 《上海的中日战争》，《中国季刊》2, 4(1937 年秋)：611。

⑤ 《密勒氏评论报》1937. 8. 31, 322；《上海历史重演》，《人民论坛》18, 5/6(1937. 9)：291—293；《中日战争》，612—613。

⑥ 《密勒氏评论报》1937. 8. 14, 414；1937. 8. 21, 428。关于难民接收情况和三届市政府所取得的可喜业绩，见《中国季刊特号》3, 1(1937—1938 冬季)。

⑦ 《密勒氏评论报》1937. 9. 11, 23；1937. 10. 2, 87。

- ⑧ 《密勒氏评论报》1937. 11. 13, 252—253。
- ⑨ 上海市政府在中日战争期间以流亡形式继续存在。俞鸿钧仍是正式市长。
- ⑩ 最突出的是,军阀的残余影响制约了南京政府的工作。
- ⑪ 这亦是 Coleman 表达的观点。Coleman 1984, 69—70。
- ⑫ Tien Hung-mao 1972, 128, 139—143。
- ⑬ 关于这一点,我非常同意 Bergère 对中国资产阶级的分析:“因此,它不能打破形成现代资产阶级基础的传统,而其能量则能把传统与新目标结合起来。”(Bergère 1986a, 191)。
- ⑭ Henriot 1989。
- ⑮ Coble 1980, 3。
- ⑯ Bergère 1979。
- ⑰ Fewsmith 1985a。
- ⑱ 关于这一点,国民党中左派和右派的区分是否有关并不肯定。上海国民党不属于党的左派,但这并不能阻止其对当地精英的积极斗争。在国家层面上,左派和右派的不同似乎在权力斗争中产生分歧。见 Fung 1985 年的研究成果。
- ⑲ 对该问题的考察,见 Eastman 1984, 8—18。
- ⑳ Eastman 1974; Coble 1980。
- ㉑ Bush, 1982。
- ㉒ Fewsmith 1985a, 1985b; Geisert 1979。
- ㉓ 尽管我不赞成他关于“多元论者”模式的观点,但我在此须向 Geisert 表示感激之情。见 Geisert 1982。
- ㉔ 可以经常发现地方精英和国民党地方党部结盟反对中央政府的例子。在大多数情况下最后都采取这种方式。见 Osterhammel 1982, 259—260, 263, 266, 290—293。
- ㉕ Bergère 1968。
- ㉖ Bergère 1986b, 739—740, 780—781, 808—810。
- ㉗ Bush 1982。
- ㉘ Bergère Castelino, Henriot 和 Ho 1985。

附录

市政府中的关系

力图在以下数页简释各位市长和其同事之间存在的关系网。因为难以找到市政府领导私人生活的资料,故可资利用的资料太少。而且还要说明的是,市长与每个同事之间没有必然的特殊关系。因此,论证这种特殊关系是否存在不是本文的目的。有时候他们的上台有偶然性,有时候他们组合在一起,是由于市政府内部的具体原因。最后,根据这些关系的可变和复杂特征,表示他们关系的图表将会更能说明问题。

黄郛市政府,正如已看到的,是高度同一的。这种同一的基础之一是市长和局长们共同的籍贯,但这不是唯一因素。黄郛是孙中山的革命同盟会的老会员,他在东京振武学校^①学习时参加革命同盟会。后来,他拒绝加入国民党,以免与1927年后国民党队伍中涌现的一大批机会主义者同流合污。同时,他在北京民国政府中拥有显赫的经历。他的许多追随者来自相同的、他们开始活动的革命基地。秘书长吴荣鬯在陈其美指挥下,参加1911年的上海起义,与黄郛在一个部队。然后,他被革命胜利后的军政府(都督府)任命重用。^②

公安局局长沈毓麟与黄郛同时间通过了传统考试(举人)。沈在北伐期间作为蒋介石顾问团成员时又一次与黄相遇。^③财政局的许鼎年与黄是同村人和校友。^④尽管教育局长朱经农与黄没有明显关系,但他也是一名革命同盟会的积极分子,在国民党军队到来前夕,在上海与吴稚晖一起参加了国民党地下党活动。^⑤黄柏樵是黄兴的早期伙伴,黄兴是革命同盟会的另一位著名领导人。他在德国结识黄郛。黄柏樵当时在德国学习,1924年他在北

京黄郭的领导下开始工作。^⑥工务局局长沈怡是黄郭的妻弟。

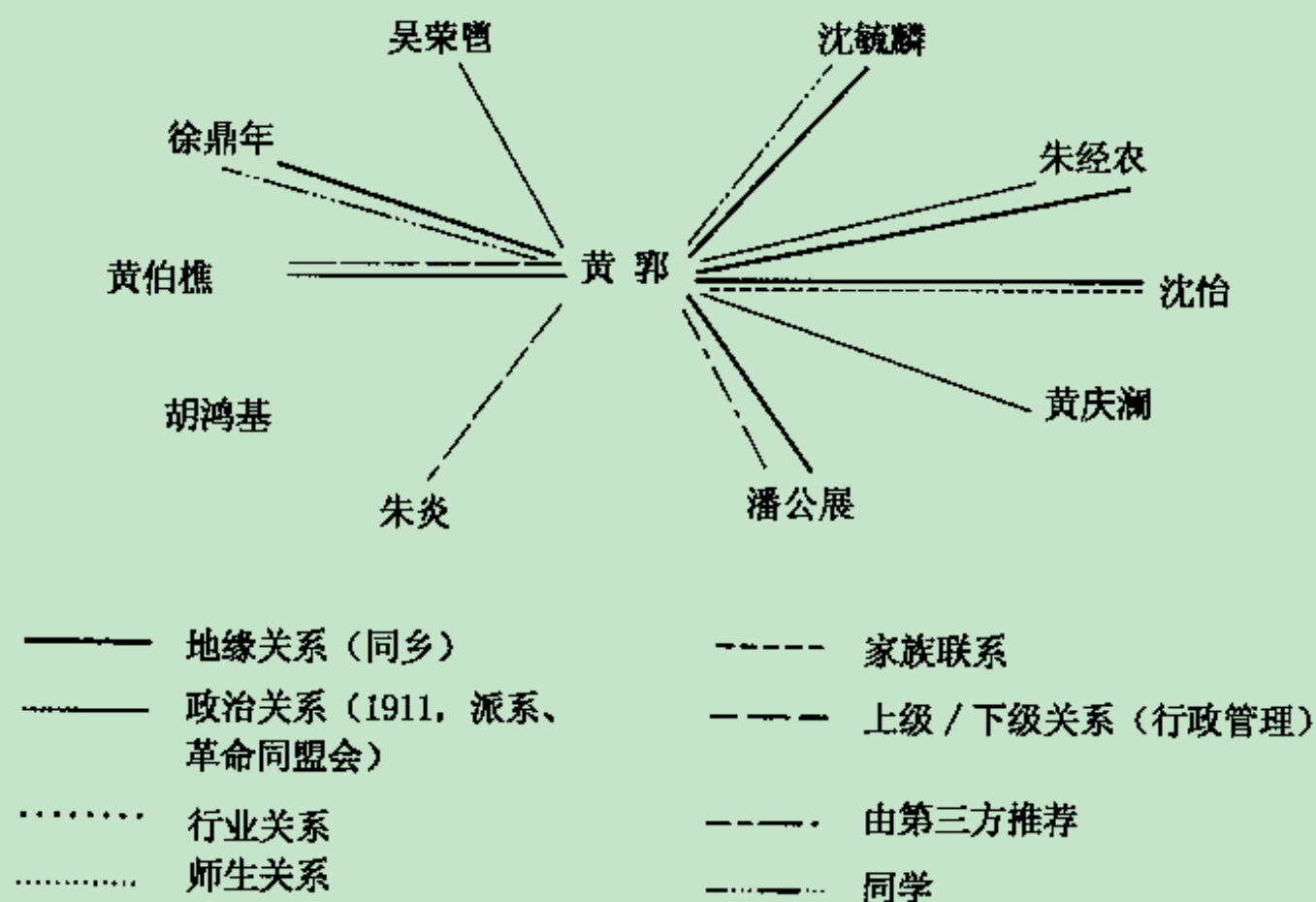


图 1 黄郭与他属下局长的关系

公益局局长黄庆澜是地方名流、原总工程师局成员和 1911 年革命胜利后建立的法庭司法人员。^⑦两黄可能是这一时期彼此熟悉的。胡鸿基是前政府(督办公署)的卫生局局长。这位年轻有为的医生无政治倾向可言,他以自己的工作得到黄郭的赏识^⑧。朱炎在北京教育部供职,当时教育部由黄郭领导。^⑨社会局局长潘公展受到国民党地方党部的支持,更重要的是,他是陈布雷引荐给黄郭的,陈是从政的后来者,受到蒋介石的信任,被任命为蒋的特别秘书。潘是陈在商报的助手之一,商报代表上海的国民党展开积极活动。^⑩还有一种版本说,潘公展是由陈果夫引荐给黄郭的。^⑪

蒋介石从国民政府引退后黄郭辞职,他的所有关系密切的同事也都辞职。新市长张定璠没有反对他们离去,但挽留了其他局长(土地局、公用事业局、工务局和卫生局)。潘公展递交了他个人的辞呈(其他人作为集体辞职)。但张定璠宁愿保留潘的位置,以期改善与国民党地方党部的关系。他把自己的亲信安插到其他岗位上。周雍能任秘书长一职,他是张的长期朋友,是唯一的一位研究市政管理问题的市政府领导(在美国从事这项研究)。周也是革命同盟会的第一批成员之一。他曾在广州蒋介石手下任职,在他

辞去最后一项工作(在安徽)去上海前,担任过与金融相关的几个职务。张定璠不是很迷恋市政府的管理工作,他希望秘书长能够确保市政府职能部门的运行,以使他可以把注意力放到国家层面的政治、军事问题上。^⑫

在公安局供职的戴石浮是周的密友;在财政局任职的王和是张定璠亲自任命的,他们都是来自同一省份。当戴石浮在蒋介石命令下被逮捕时(由于鸦片运输事务引起公安局与淞沪驻防部队互相火拼),其职位被上海武装部队的指挥熊式辉所取代。^⑬

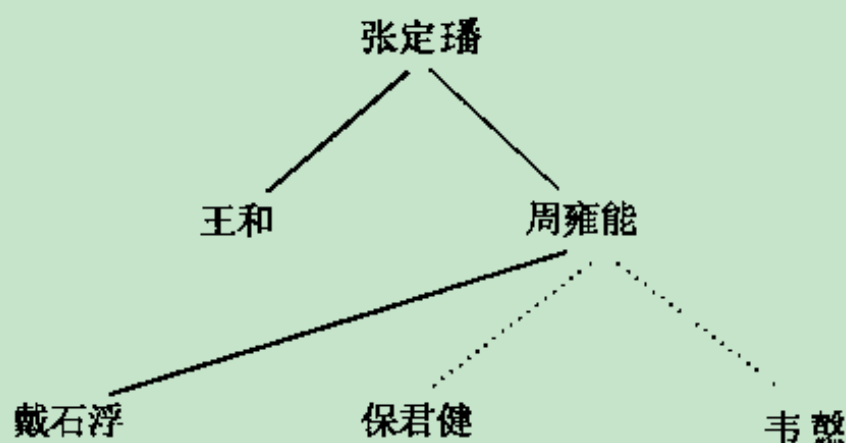


图2 张定璠与其局长们的关系

注:图解见图1。

张定璠在任何位置上的候选人提名勉强被国民党党部接受,除了教育局,因为国民党官员质疑被任命者的革命资格。第一个候选人保君健实际上与周雍能关系较密切,他曾与周在对外关系部工作,尤其是1927年参与了导致收回九江英租界的谈判。^⑭第二个候选人鲁继曾暂时担任保君健空缺的职位。鲁过去曾是该局一个部门的负责人。^⑮显然是由国民党地方党部特地安排的声讨运动使第三个候选人对接受他的职位感到泄气。他宁可留任秘书处。^⑯最后一个候选人韦愨,曾被委派去调查“南京事件”,这是1927年第二个严重的外交事件。他有可能也与秘书长关系密切。^⑰

张定璠的离任导致秘书长和与他关系亲密的人一起离职。新市长张群有许多职位要填补。他任命袁良为秘书长,袁是张的忠实伙伴,他们在日本做学生时相识,在北京政府部门再次相遇。当由熊式辉任命的公安局长牵涉进一件令人不快的事务时,袁良被任命到这个岗位上。^⑱过了不到一年,他决定休息,把职位让位给陈希曾,陈是陈其美的侄子。张群不得不在棘手的情况下把新局长革职(见第四章)。^⑲

秘书长一职由黄伯樵和潘公展依次接任,由于经济原因,他们承担这项

责任的同时仍然做着他们各自的工作。这个临时解决方案造成的困难导致张群暂时调俞鸿均来担任该项工作。俞是位充满活力的人，在张定璠离职，市政府面临崩溃的威胁时，他在财政局几个月做出了一些成绩。^①没有其他因素，市长选择他，只是因为他有能力。财政局局长一职，张召唤徐桴，徐已在福建省政府供职。他们俩在 20 世纪 20 年代中期国民党革命政府中一起共过事。^②

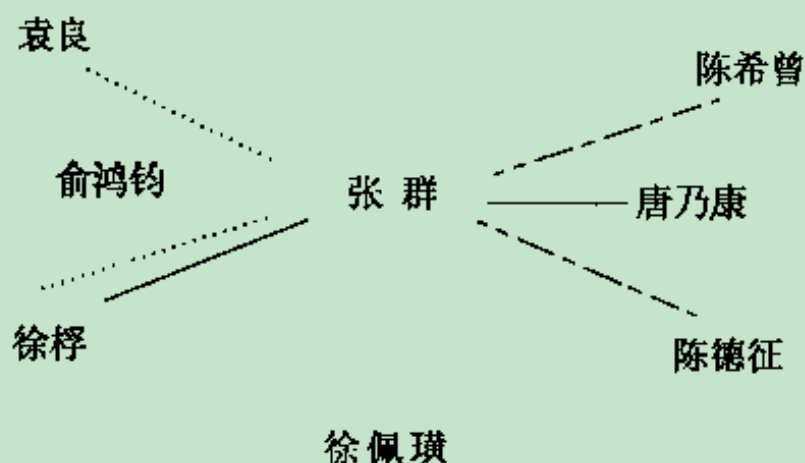


图 3 张群与其局长们的关系

注：图解见图 1。

当徐桴决定离职时，唐乃康接替了他的工作，唐与张群一起参加了 1911 年的上海起义。随后在北伐期间他们作为蒋介石的顾问偶尔相遇。^③正如我们在第八章所看到的，在教育局，张选择向国民党地方党部压力屈服。结果，陈德征（负责宣传和地方党部的实际领导）被任命为该局的领导人。一年半之后，他由蒋介石下令而被逮捕。^④他的职位由徐佩琪接替。从国民党地方党部的观点看，他有长处，能够确保革命纯洁性：在被张群聘为顾问前，徐是 1927 年 4 月清党运动之后的政治委员会上海分会的秘书。^⑤

吴铁城的到来导致市政府领导官员发生重大变化，尽管他不能对这些变化负全部责任。吴决定保留俞鸿均秘书长一职，保留蔡增基在财政局一职（他在早些时候就被任命了）。他们两人都是广东人。蔡与吴铁城来自同一个县；俞鸿均，跟市长一样，与政学系保持联系。^⑥吴任命温应星领导公安局，但温由于其最密切的同事玩忽职守面被迫辞职。吴请他仍然做参事，但温婉然谢绝。^⑦市长任命了文鸿恩，他 3 年后死去，他的职位由蔡劲军接替。^⑧

依次接替的 3 位局长是广东人，由于各种原因而成为市长的亲密伙伴。温应星在 1913 年担任广东革命政府副参谋长职位以前，于 1911 年参加了

在上海的革命。吴铁城和温应星在这一时期与孙密切合作。^②文鸿恩在吴铁城手下工作,吴当时是广州警察局长和广东武装部队司令。文当时是陆军上校,广东省警卫队指挥。^③蔡劲军首先通过由吴铁城在广州建立的军事学校的入学考试。当这所学校与黄埔军校合并时,蔡在被送到国外培训前在那儿继续他的学业。蔡认为自己是吴铁城的一个门徒,吴考察了他离开军事院校后的全部经历。^④

采用灵活的妥协计谋来满足国民党地方党部的不断要求,吴再也没有任何理由惧怕,任命潘公展领导教育局。^⑤教育局前局长徐佩璜成为公用事业局局长,黄伯樵已离开该职位而去交通部担任要职。^⑥吴铁城任命另一个广州人麦朝枢去担任社会事务局局长,^⑦但他几乎立即就辞职了。他被吴醒亚接替,这是中央当局的决定。然而,吴也是早期革命同盟会成员之一。^⑧卫生局局长在车祸中丧生,被一个广东人李廷安接替。^⑨在土地局,金里仁接替朱炎。对金的全部了解只有他的籍贯是江西人。这一点也许能解释他与市长的关系,尽管市长是广东人,但在江西长大,并在那里积极参加1911年革命。金于1937年4月跟随吴去广东省。

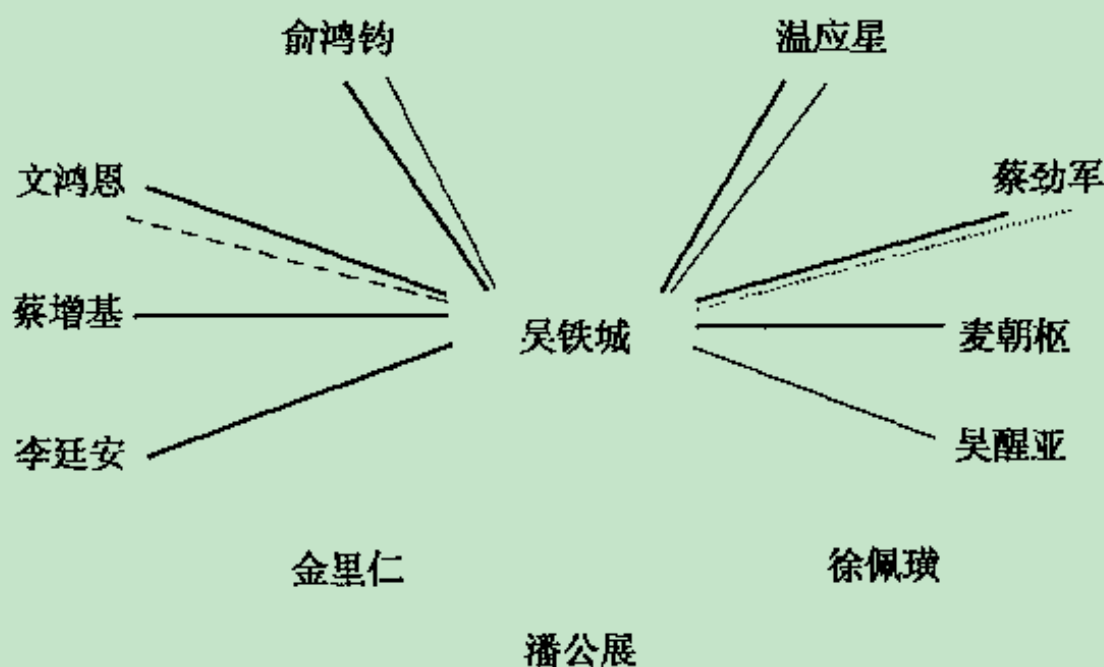


图4 吴铁城与其局长们的关系

注:图解见图1。

① 振武学校是中国政府在东京为中国年轻军人留学日本而创办的军事院校,尤其是振

- 武学校设立的预备军事学校。见 Boorman 1967, 张群和蒋介石的传记, 1: 47—52, 319—338。
- ② 《申报》1927. 7. 9, 13: 3; 沈怡 1970, 12。
- ③ 杨家骆 1937, 12/34。
- ④ 沈怡 1970, 12。
- ⑤ 傅润华 1948, 42。
- ⑥ 沈怡 1970, 12; 沈亦云, 无日期, 133。
- ⑦ Elvin, 1967, 97。
- ⑧ 《中国名人录》3: 175。在蒋介石取得上海政权后, 胡鸿基失去工作, 让位于蒋的一个同伙。见《密勒氏评论报》1927. 4. 16, 178。
- ⑨ 杨家骆 1937, 8/58。
- ⑩ Boorman 1967, 1: 224; 与上海新闻界重要人物私下访谈, 美国, 1982. 7. 28。
- ⑪ 季灏、王建民和周世辅, 1976, 47。
- ⑫ 《中国名人录》4: 61, 周雍能 1971, 61。
- ⑬ 《申报》1928. 12. 2, 13: 6; 1928. 12. 5, 14: 2。
- ⑭ 《中国名人录》4: 36。
- ⑮ 《申报》1928. 1. 8, 10: 4; 1928. 3. 5, 11: 3; 1928. 3. 8, 11: 3。
- ⑯ 《申报》1928. 3. 18, 10: 4; 1928. 3. 24, 14: 1; 1928. 3. 29, 11: 2。
- ⑰ 《中国名人录》4: 12。
- ⑱ 《申报》1929. 5. 16, 13: 2。
- ⑲ 《申报》1930. 12. 31, 14: 6; 1931. 2. 4, 13: 6; 1931. 2. 12, 19: 1; 1931. 2. 17, 10: 1。
- ⑳ 沈怡 1970, 17。
- ㉑ 《申报》1929. 7. 9, 13: 4。
- ㉒ 杨家骆 1937, 1/101—102。
- ㉓ 陈德征被捕的官方原因是受到贪污指控。实际上, 他在上海鼓动和领导不同的积极活动。他在政治上为难市政府和一些国家领导人(见第三章和第八章)。与我面谈的一个人确认, 蒋介石亲自插手这件事, 而且断言, 陈被捕的主要原因是他与胡汉民的友好关系。这是难以置信的事件。在蒋介石与胡关系破裂之前五个多月发生了陈被捕事件。此外, 关于陈德征的公开评论没有表明他进入这个阵营或者他用任何方式牵涉到蒋和胡之间的纠纷中去。见《申报》1929. 4. 6, 10: 3; 1930. 10. 16, 13: 1; 《密勒氏评论报》1931. 12. 26, 124。
- ㉔ 《申报》1930. 10. 16, 13: 1。
- ㉕ 吴铁城 1973, 94; 《国民党领导人传记》1948, 193。
- ㉖ 《申报》1932. 1. 7, 18: 1; 1932. 9. 4, 17: 1; 《密勒氏评论报》1932. 9. 10, 73。
- ㉗ 《中国名人录》3: 116; 《密勒氏评论报》1935. 3. 2, 12。

- ⑳ 《中国名人录》4:258。
- ㉑ 《中国名人录》,3:116。
- ㉒ 吴铁城 1968,119;吴铁城 1973,166—167。
- ㉓ 《申报》1932.8.3,12:1。
- ㉔ 《申报》1932.12.17,11:1—2。
- ㉕ 《申报》1932.1.11,13:5;1932.2.2,4:7;1932.4.5,1:8。
- ㉖ 《中国名人录》4:261;私下访谈,美国,1932.8.13。
- ㉗ 《申报》1932.10.17,11:1;1932.10.19,9:2;《密勒氏评论报》1932.10.22,357。

参 考 文 献

[报纸期刊]

- 《中国评论》，上海，旬刊，1928—1937年
《中国论坛》，上海，月刊，1931—1934年
《中国季刊》，上海，季刊，1935—1938年
《密勒氏评论报》，上海，周刊，1926—1937年
《东方杂志》，半月刊，1927—1937年
《复兴月刊》，上海，月刊，1932—1937年
《汉口民国日报》，汉口，日报，1927年
《经济统计月志》，上海，月刊，1934—1935年
《民众》，上海，半周刊，1931年
《字林西报》，上海，日报，1927—1928年
《人民论坛》，汉口，半月刊，1931—1937年
《上海财政》，上海，季刊，1930—1931年
《上海党声》，上海，周刊，1935—1937年
《上海市通志馆期刊》，上海，季刊，1933—1935年
《上海市政公报》，上海，月刊，1927—1937年
《上海物价年刊》，上海，季刊(后来改年刊)，1928—1938年
《上海战画刊》，上海，不定期，1932年
《社会局半月刊》，上海，半月刊，1934—1935(?)年
《社会局刊物》，第2卷，1927年10月

《社会月刊》，上海，月刊，1929—1932年

《申报》，上海，日报，1927—1937年

《时报》，上海，日报，1927—1937年

《新上海》，上海，月刊，1925—1927年

《新中华》，上海，月刊，1933—1937年

《银行周报》，上海，周刊，1927—1937年

[西文参考书目]

Analyse journalière de la presse chinoise, French Settlement, 1934—1937. Police department, political police.

The Anti-Japanese Boycott Movement in China. 1932. Shanghai: Press Union.

Balazs, Étienne. 1968. *La bureaucratie céleste*. Paris: Gallimard NRF.

Beleskir, Yamina. 1984. "Les gens du Subei à Shanghai." Master's dissertation. INALCO, Paris.

Bergère, Marie-Claire. 1968. *La bourgeoisie chinoise et la révolution de 1911*. Paris-La Haye: Mouton.

———. 1979. "Shanghai ou 'l'autre chine,' 1919—1949" *Annales ESC* 5 (September-October): 1039—1068.

———. 1986a. *L'âge d'or de la bourgeoisie chinoise*. Paris: Flammarion.

———. 1986b. "The Chinese Bourgeoisie, 1911—1937." In *The Cambridge History of China*, vol. 12: *Republican China, 1912—1949*. edited by John K. Fairbank and Albert Feuerwerker, part I, 721—825. Cambridge: Cambridge University Press.

Bergère, Marie-Claire; Castelino Noël; Henriot, Christian; and Ho, Pin-Yin.

1985. "Essai de prosopographie des élites shanghaiennes à l'époque républicaine, 1911—1949." *Annales ESC* 4 (July-August): 901—30.

Bernstein, Lewis. 1988. "A History of Tientsin in Early Modern Times, 1800—1910." Ph. D. dissertation. Pennsylvania State University.

Bieg-Brentzel, Rotraut. 1984. *Die Tongji Universität*. Heidelberger Schriften zur Ostasienkunde, no. 6. Frankfurt-sur-le-Main: Haag and

Herchen.

Biographies of Kuomintang Leaders. 1948. Comp. Committee on International and Regional Studies. Cambridge, Mass.: Harvard University Press.

Boorman, Howard L. 1967—71. *Biographical Dictionary of Republican China*. 4 vols. New York. Columbia University Press.

Bruce, George. 1937. *Shanghai's Undeclared War*. Shanghai: Mercury Press.

Buck, David. 1975—76. "Directions in Chinese Urban Planning." *Urbanism, Past and Present* I (Winter): 24—35.

———. 1978. *Urban Change in China: Politics and Development in Tsinan, Shantung, 1900—1949*. Madison: University of Wisconsin press.

Bush, Richard. 1982. *The politics of Cotton Textiles in Kuomintang China*. New York: Garland.

Castelino, Noël. 1983. "Les intellectuels non-engagés et l'opinion publique en Chine, 1945—1949." Ph. D. dissertation. Paris: École des Hautes Études en Sciences Sociales.

Cavendish, Patrick 1969. "The 'New China' of the Kuomintang," in *Modern China's Search for a Political Form*, ed. Jack Gray, 138—86. London: Oxford University Press.

Chang Kuo-t'ao. 1971. *The Rise of the Chinese Communist Party, 1921—1927*. 2 vols. Lawrence: University of Kansas Press.

Chao Ming-heng. 1931. *The Foreign Press in China*. Shanghai: China Institute of Pacific Relations.

Chapman, H. O. 1928. *The Chinese Revolution of 1926—1927*. London: Constable and Co.

Chauncey, Helen R. 1982. "Education and Social Mobilization: Tradition and Radical Transformation in Central China." Ph. D. dissertation. Stanford University.

Chen Kyi-tsung. 1937. *Le système municipal en Chine*. Gembloux, Belgium: Duculot.

Chen Ta. 1931. *A Study of the Applicability of the Factory Act of*

the Chinese Government: A Preliminary Survey of the Shanghai Government. Shanghai: China Institute of Scientific Management.

Chen yao-sheng. 1940. "The International Settlement of Shanghai." Ph. D. dissertation. London School of Economics and political Science.

Chesneaux, Jean. 1962. *Le mouvement ouvrier chinois de 1919 à 1927.* Paris: Mouton.

Ch'I, Hsi-sheng. 1976. *Warlord Politics in China, 1916—1928.* Stanford: Stanford University Press.

The China Yearbook. 1923—1926, 1928, 1929/1930, 1931/1932—1939. Shanghai: North China Herald.

The Chinese Yearbook. 1935—37. 4 vols. Shanghai: The Yearbook Company(Nendeln; Klaus Reprint,1968).

Chu, Samuel C. 1957. "The New Life Movement, 1933—1937." *In Rearches in the Social Sciences on China.* ed. John Lane, 1—17. East Asian Institute Studies, no. 3. New York: Columbia University Press.

Ch'u T'ung-tsu. 1962. *Local Government under the Ch'ing.* Cambridge, Mass. : Harvard University Press.

Clark, J. D. 1921. *A Short History of Shanghai.* Shanghai: Mercury Press.

Clifford Nicholas R. 1979. *Shanghai 1925: Urban Nationalism and the Defense of Foreign Privileges.* Ann Arbor: Center for Chinese Studies. University of Michigan.

Coble, Parks M. 1980. *The Shanghai Capitalists and the Nationalist Government, 1927—1937.* Cambridge, Mass. : Council on East Asian Studies, Harvard University.

Coleman, Maryruth 1984. "Municipal Politics in Nationalist China: Nanjing, 1927—1937." Ph. D. dissertation. Harvard University.

Davidson-Houston, James V. 1962. *Yellow Creek, the Story of Shanghai.* London: Putnam.

Des Courtils, Louis. 1934. *La Concession française de Changhai.* Paris: Recueil Syrey.

Eastman, Lloyd E. 1974. *The Abortive Revolution.* Cambridge,

Mass; Harvard University Press.

———. 1984. "New Insights into the Nature of the Nationalist Regime." *Chinese Republican Studies Newsletter* 9,2 (February): 8—18.

Elvin, Mark. 1967. "The Gentry Democracy in Shanghai, 1905—1914." Ph. D. dissertation, Oxford University.

———. 1969. "The Gentry Democracy in Shanghai, 1905—1914." In *Modern China's Search for a Political Form*, ed. Jack Gray, 41—65. London: Oxford University Press.

———. 1974. "The Administration of Shanghai, 1905—1914." In *The Chinese City between Two Worlds*, eds. Mark Elvin and G. William Skinner, 239—62. Stanford: Stanford University Press.

Esherick Joseph W. 1976. *Reform and Revolution in China: The 1911 Revolution in Hunan and Hubei*. Berkeley: University of California Press.

Esherick, Joseph W. and Rankin, Mary Backus. 1990. *Chinese Local Elites and patterns of Dominance*. Berkeley: University of California Press.

Feetham, Richard. 1931. *Report of the Hon. Justice Feetham, C. M. G., to the Shanghai Municipal Council*. 2 vols. Shanghai: North China Daily News and Herald.

Fewsmith, Joseph. 1985a. *Party, State, and Local Elites in Republican China*. Honolulu: University of Hawaii Press.

———. 1985b. "In Search of the Shanghai Connection" *Modern China* 11,1 (January): 111—44.

Finch, Percy. 1953. *Shanghai and Beyond*. New York: Scribner.

Fishel, Wesley R. 1952. *The End of Extraterritoriality in China*. Berkeley: University of California Press.

Fredet, Jean, and Maybon, Charles. 1929. *Histoire de la Concession française de Shanghai*. Paris: Plon.

Fung, E. 1985. "Anti-Imperialism and the Left Guomintang." *Modern China* 11,2 (January): 39—76.

Geisert, Bradley K. 1979. "Power and Society: The Kuomintang and

Local Elites in Kiangsu Province, China, 1924—1927." Ph. D. dissertation. University of Virginia.

———. 1982. "Toward a Pluralist Model of KMT Rule." *Chinese Republican Studies Newsletter* 11, 2 (February): 1—10.

Germain, G. 1936. "L'œuvre sociale du général Wu Te-chen dans la banlieue de Shanghai." *Bulletin de l'Université l'Aurore*, sér. 34, 2: 40—44

Goodman, Bryna. 1990. "The Native Place and the City: Immigrant Consciousness and Organization in Shanghai, 1853—1927." Ph. D. dissertation. Stanford University.

Gourlay, Walter E. 1953. "Yellow Unionism in Shanghai: A Study in KMT Technique in Labor Control, 1927—1937." *Papers on China*, no. 7, 103—35. Cambridge, Mass.: Committee on International and Regional Studies, Harvard University, 1953.

Granotier, Bernard. 1980. *La planète des bidonvilles*. Paris: Le Seuil.

Gray, Jack. 1969. *Modern China's Search for a Political Form*. London: Oxford University Press.

Guillermaz, Jacques. 1975. *Histoire du Parti communiste chinois*. 2 vols. Paris: Payot.

Hamilton, Thomas T. 1953. "The Impact of the Shanghai Incident upon the United States and the League of Nations." Ph. D. dissertation. Duke University.

Hammond, Edward R. 1978. "Organized Labor in Shanghai, 1927—1937." Ph. D. dissertation. University of California, Berkeley.

Hauser, Ernest O. 1940. *Shanghai, City for Sale*. New York: Harcourt, Brace and Co.

Hawks Pott, F. L. 1928. *A Short History of Shanghai*. Shanghai: Kelly and Walsh.

Henriot, Christian. 1980. "Le nouveau journalisme politique chinois, 1895—1911." *Chine. Cahiers d'Études chinoises* 1: 5—80. Paris: INALCO/CNRS.

——. 1986a. "Municipal Power and Local Elites." *Republican China* 11,2(April): 1—21.

——. 1986b. "La rupture PCC-GMD en 1927: suicide ou assassinat?" *Chine. Cahiers d'Études chinoises* 5: 45—99. Paris: INALCO/CNRS.

——. 1989. "Municipal Reform in Guomindang China (1927—1937): A First Appraisal." *Republican China* 15,1(November): 19—37.

——. 1992. "La prostitution à Shanghai aux XIX^e-XX^e siècles (1849—1958)." Thèse d'Etat. Paris: École des Hautes Études en Sciences Sociales.

Hershatter, Gail. 1986. *The Workers of Tianjin, 1900—1949*. Stanford: Stanford University Press.

Hinder, Eleanor M. 1942. *Social and Industrial Problems in Shanghai, with Special Reference to the Administrative and Regulatory Work of the Shanghai Municipal Council*. New York: Institute of Pacific Relations.

——. 1944. *Life and Labour in Shanghai*. New York: Institute of Pacific Relations.

Honig, Emily. 1986. *Sisters and Strangers: Women in the Shanghai Cotton Mills, 1919—1949*. Stanford: Stanford University Press.

——. 1989a. "The Politics of Prejudice: Subei People in Republican-era Shanghai." *Modern China* 15,3: 243—74.

——. 1989b. "Pride and Prejudice: Subei People in Contemporary Shanghai." In *Unofficial China: Popular Culture and Thought in the People's Republic of China*, eds. Perry Link, Richard Madsen, and Paul Pikovitch, 138—55. Boulder: Westview Press.

——. 1992. "Migrant Culture in Shanghai: In Search of a Subei Identity." In *Shanghai Sojourners*, eds. Frederic Wakeman Jr. and Yeh Wen-hsin. China Research Monographs 40, 23—265. Berkeley: Institute of East Asian Studies.

Hou Hsiang-ch'uan. 1940. *Nutritional Studies in Shanghai*. Shanghai: Henry Lester Institute of Medical Research.

Howe, Christopher. 1981. *Shanghai: Revolution and Development in*

an Asian Metropolis. Cambridge: Cambridge University Press.

Hsia Ching-lin. 1929. *The Status of Shanghai*. Shanghai: Kelly and Walsh.

Hsueh Kuang-ch'ien. 1970. *The Strenuous Decade: China's Nation-Building Efforts, 1927—1937*. New York: St. John's University Press.

Huang Yueh-bong. 1932. "L'évolution de la ville de Nankin." Degree thesis. Institut d'Urbanisme de Paris.

Ienaga, Saburo. 1978. *The Pacific War, World War II, and the Japanese, 1931—1945*. New York: Pantheon.

Industrial Disputes in Shanghai since 1928. 1934. Shanghai: Bureau of social Affairs, Chung Hua Book Co.

Industrial Health in Shanghai. 1935. 2 vols. Shanghai: The Chinese Medical Association.

Isaacs, Harold. 1932. *Five Years of Kuomintang Reaction*. Shanghai: China Forum Publishing Co.

———. 1967. *La tragédie de la révolution chinoise*. Paris: Gallimard NRF.

Israel, John. 1966. *Student Nationalism, 1927—1937*. Stanford: Hoover Institution Press.

Jao Dain-houa. 1939. *La loi municipale du 20 mai 1930*. Bordeaux: Castera.

Japanese Invasion of Shanghai (January 18-March 7, 1932): A Record of Facts. n. d. Shanghai: Secretariat, City Government of Greater Shanghai.

Japan's Military Aggression in Shanghai as Seen by Neutral Observers. Four Reports by the Committee of Inquiry Set Up at Shanghai under Article XV, Paragr. I of the Covenant of the League of Nations. 1933. Nankin, Waichiaopu: Intelligence and Publicity Department.

Jaubert, Louis. n. d. "Changhai, étude d'évolution urbaine." Thesis. Institut d'Urbanisme de Paris.

Johnson, Lynda C. 1986. "The Decline of Soochow and Rise of Shanghai: A Study in the Economic Morphology of Urban Change, 1756—

1894. "Ph. D. dissertation. University of California, Santa Cruz.

Johnstone, William C. 1940. *The Shanghai Problem*. Stanford: Stanford University Press.

Jones, Francis C. 1940. *Shanghai and Tientsin, with Special Reference to Foreign Interests*. New York: Institute of Pacific Relations.

Jones, Susan M., and Kuhn, Philip A. 1978. "Dynastic Decline and the Roots of Rebellion." In *The Cambridge History of China*, vol. 10: *Late Ch'ing*, part 1, 107—62. Cambridge: Cambridge University Press.

Key, Sargent. 1932. *Eighty-eight Years of Commercial Progress Ruined: Shanghai Shelled and Bombed*. Shanghai.

Kotenev, Anatol. 1925. *Shanghai, its Mixed Court and Council*. Shanghai: North China Daily News and Herald.

———. 1927. *Shanghai, its Municipality and the Chinese*. Shanghai: North China News and Herald.

Kuhn, Philip A. 1970. *Rebellion and Its Enemies in Late Imperial China*. Cambridge, Mass.: Harvard University Press.

———. 1978. "The Taiping Rebellion." In *The Cambridge History of China*, vol. 10: *Late Ch'ing*, part 1, 264—331. Cambridge: Cambridge University Press.

Kwan, Man-bun. 1991. "The Merchant World of Tianjin: Society and Economy of a Chinese City." Ph. D. dissertation. Stanford University.

Lai Jeh-hang. 1976. "A Study of a Faltering Democrat: The Life of Sun Fo, 1891—1949." Ph. D. dissertation. University of Illinois.

The League and Shanghai: The Fourth Phase of the Chinese-Japanese Conflict, January 1-April 30, 1932. Geneva: Geneva Research Center.

Lee Bing — shuey, Edward. 1934. *Two Years of Japan-China Undeclared War*. Shanghai: Mercury Press.

———. 1936. *Modern Canton*. Shanghai: Mercury Press.

Liang, Weiss. 1925. "La vie urbaine dans une cité chinoise: Canton." Thesis. Institut d'Urbanisme de Paris.

Liu kwang-Ching. 1980. "The Military Challenge: The North-west

and the Coast." In *Cambridge History*, vol. 11: 202—73.

Loo Kon-tung. 1934. *La vie municipale et l'urbanisme en Chine*. Lyon: Bosc Frères.

Lowe, Chuan-hua. 1932. *Official Documents Relating to Japan's Undeclared War in Shanghai*. Shanghai: Chinese Chamber of commerce.

MacPherson, Kerrie L. 1987. *A Wilderness of Marshes: The Origins of Public Health in Shanghai, 1843—1893*. Oxford: Oxford University Press.

Marshall, Jonathan. 1976. "Opium and the Politics of Gangsterism in Nationalist China, 1927—1945." *Bulletin of Concerned Asian Scholars* 8 (July-September): 19—48.

Martin, Bryan G. 1983. "The Green Gang and 'Party Purification' in Shanghai: Green Gang-Kuomintang Relations, 1926—1927." Paper presented at Symposium on the Nanking Decade, 1928—1937: Man, Government and Society, August 15—17 at University of Hong Kong.

———. 1986. "Warlords and Gangsters: The Opium Traffic in Shanghai and the Creation of the Three Prosperities Company." Paper prepared for the Asian Studies Association of Australia, sixth national conference, 11—16 May.

Millard, Thomas. 1931. *The End of Extraterritoriality in China*. Shanghai: ABC Press.

Miner, Noel R. 1973. "Chekiang: The Nationalists' Effort in Agrarian Reform and Construction, 1927—1937." Ph. D. dissertation. Stanford University.

Month of Reign of Terror in Shanghai (A): What the Foreigners See, Say and Think from January 28 to February 27, 1932. 1932. Shanghai: China Weekly Herald.

Murphey, Rhoads. 1953. *Shanghai, Key to Modern China*. Cambridge, Mass.: Harvard University Press.

Nathan, Andrew J. 1976. *Peking Politics, 1918—1923*. Berkeley: University of California Press.

Nellist, George F. M. 1933. *Men of Shanghai and North China*, A

Standard. Biographical Work. Shanghai: Oriental Press.

Neuberg, A. 1931. *L'insurrection armée.* Paris: Bureau d'éditions.

Olenik, John k. 1973. "Left -Wing Radicalism in the Kuomintang: Teng Yen-ta and the Genesis of the Third Party Movement in China." Ph. D. dissertation Cornell University.

Osterhammel, Jurgen. 1982. *Britischer Imperialismus im Fernen Osten: Strukturen der Eindringung und einheimischer Widerstand auf dem chinesischen Markt, 1932—1937.* Bochum: Brockmeyer.

Perleberg, Max. 1954. *Who's Who in Modern China (from the Beginning to 1953).* Hong Kong: Ye Olde Printerie.

Rankin, Mary Backus. 1986. *Elite Activism and Political Transformation in China: Zhejiang Province, 1865—1911.* Stanford: Stanford University Press.

Read, Bernard E. 1937. *Shanghai Foods.* Special Report Series, no. 8. Shanghai: Chinese Medical Association.

Remer, C. F. 1933. *A Study of Chinese Boycotts.* Baltimore: Johns Hopkins University Press.

Rhoads, Edward J. M. 1975. *China's Republican Revolution: The Case of Kwangtung Province, 1895—1913.* Cambridge, Mass.: Harvard University Press.

Roux, Alain. 1974. "Une grève en 1928 à Changhai: un détournement d'héritage?" *Le Mouvement social* 8(October — December): 3—35.

———. 1991. "Ouvriers et ouvrières de Shanghai à l'époque du Guomindang 1927—1949." Thèse d'Etat. Sorbonne, University of Paris.

Rowe, William T. 1984. *Hankow: Commerce and Society in a Chinese City, 1796—1889.* Stanford: Stanford University Press.

———. 1989. *Hankow: Conflict and Community in a Chinese City, 1796—1895.* Stanford: Stanford University Press.

Rozman Gilbert. 1973. *Urban Networks in Ch'ing China and Tokugawa Japan.* Princeton: Princeton University Press.

Sanford, James. 1976. "Chinese Commercial Organization and Behavior in Shanghai of the Late Nineteenth Century and Early Twentieth

Century." Ph. D. dissertation. Harvard University.

Schenk, Hans. 1972. "Notes on Urban Spatial Planning and Development in China." *Eastern Horizon* 3,11(November): 34—41.

Schiffrin, Harold Z. 1980. *Sun Yat-sen, Reluctant Revolutionary*. Boston: Little, Brown.

The Shanghai Incident. 1932. Shanghai: Press Union.

The Shanghai Incident Misrepresented. 1932. Shanghai: Press Union.

Shanghai's Refugee Problem. 1937. Shanghai: Shanghai Citizen's League.

Shanghai under Fire, July 1937—March 1938 (Pictorial record of Shanghai's undeclared war, as photographed by Shanghai Evening Post and Mercury staff photographers). Shanghai: Shanghai Evening Post and Mercury.

Sheridan, James E. 1966. *Chinese Warlord: The Career of Feng yu-hsiang*. Stanford: Stanford University Press.

Shieh, Milton J. T. 1970. *The Kuomintang Selected Historical Documents, 1894—1969*. New York: St. John's University Press.

Sinclair, Michael. 1973. "The French Settlement of Shanghai on the Eve of the Revolution of 1911." Ph. D. dissertation. Stanford University.

The sino-Japanese War in Shanghai. 1932 Shanghai: North China Daily News.

Skinner, G. William, ed. 1977. *The City in Late Imperial China*. Stanford: Stanford University Press.

Skinner, G. William, and Elvin, Mark, eds. 1974. *The Chinese City between Two Worlds*. Stanford: Stanford University Press.

Steele, A. T. 1977. *Shanghai and Manchuria 1932: Recollections of a War Correspondent*. Tucson: Center for Asian Studies, Arizona State University.

Strand, David. 1989. *Rickshaw Beijing: City people and politics in the 1920s*. Berkeley: University of California Press.

Symposium on Japan's Undeclared War in Shanghai. 1932.

Shanghai: Chinese Chamber of Commerce.

Tchang Hsiung. 1932. "L'évolution de la ville de Pékin." Thesis. Institut d'Urbanisme de Paris.

Tchang Yi. 1928. "Évolution de la ville de Canton." Thesis. Institut d'Urbanisme de Paris.

Tien Hung-mao. 1972. *Government and Politics in Kuomintang China, 1927—1937*. Stanford: Stanford University Press.

Trombert, Éric. 1977. "Monts de Piété et maisons de Prêt Sur gage dans la Chine républicaine." Doctoral thesis. École des Hautes Études en Sciences sociales, Paris.

Twitchett, Denis, and Fairbank, John K., gen. eds. 1978—91. *The Cambridge History of China*. Vols. 10—13. Cambridge: Cambridge University Press.

Tyau Min-ch'ien. 1930. *Two Years Of Nationalist China*. Shanghai: Kelly and Walsh.

Vincent, John C. 1970. *The Extraterritorial System in China: The Final phase*. Harvard East Asian Monographs, no. 30. Cambridge, Mass.: Harvard University Press.

Wakasugi, Kaname. 1932. *The Present Situation in Shanghai. The Statement of the Japanese Government, dated February 7, 1932*. San Francisco.

Wakeman, Frederic E. 1975. *The Fall of Imperial China*. New York: Free Press.

———. 1988. "Policing Modern Shanghai." *China Quarterly* 115 (September): 408—40.

Wakeman, Frederic, Jr., and Yeh Wen-hsin, eds. 1992. *Shanghai Sojourners*. China Research monographs, no. 40. Berkeley: Institute of East Asian Studies.

Wang Y. C. 1967. "Tu Yueh-sheng (1891—1951): A Tentative Biography." *Journal of Asian Studies* 6 (May): 433—55.

Who's Who in China (Biographies of Chinese). 1920—37. 4 vols. Shanghai: China Weekly Review.

Wilbur, Martin C. 1956. *Documents on Communism, Nationalism, and Soviet Advisers in China, 1918—1927*. New York: Columbia University Press.

———. 1976. *Sun Yat-sen, Frustrated patriot*. New York: Columbia University Press.

Will, Pierre-Étienne. 1980. *Bureaucratie et famine en Chine au 18e siècle*. Paris: Mouton/EHESS.

Willmott, W. E. 1972. *Economic Organization In Chinese Society*. Stanford: Stanford University Press.

Wong Chi-yuen. 1932. *The Japanese Invasion and China's Defence: A Symposium*. Shanghai: Publicity Department of the 19th Route Army, China United Press.

Wu, Eugene. 1956. *Leaders of Twentieth-Century China: An Annotated Bibliography of Selected Chinese Biographical Works in the Hoover Library*. Stanford: Hoover Institution Press.

Wu Pek-si. 1940. "Urbanization in Shanghai: A Study of Shanghai and Peking." Master's thesis. University of Chicago.

Wu Song-Ching. 1931. "Évolution de la ville de Shanghai." Thesis. Institut d'Urbanisme de Paris.

Yang, S. 1931. *A Study of the Standard of Living of Working Families in Shanghai*. Peking: Institute of Social Research.

Young, Ernest. 1977. *The Presidency of Yuan Shih-k'ai*. Ann Arbor: University of Michigan Press.

Young, Nichols. 1971. *China's Nation-Building Effort, 1927—1937: The Financial and Economic Record*. Stanford: Hoover Institution Press.

[中文参考书目]

包村、章回：《上海近百年革命史话》，上海：上海人民出版社，1963年

陈向明(音)：《张岳公闲话往事》，台北：传记文学出版社，1978年

陈炎林：《上海地产大全》，上海：上海地产研究所，1933年

《当代党国名人演讲集》，上海：上海军事新闻社，1935年

邵心石：《上海市劳工年鉴》，上海：上海大公通讯社，1948年

- 《地方自治法规纪要》，南京：正中书局，1936年
- 丁日初、杜询诚：《虞洽卿简论》，《历史研究》，1984年，3：145—166
- 《第一次国内革命战争时期的工人运动》，北京：人民出版社，1953年
- 董枢：《上海法租界的多事时期》，《上海通志馆期刊》，1934年，1，4（3月）：975—1024；2，1（6月）：49—83
- 董修甲：《上海特别市土地政策之研究》，《东方杂志》，1927年，24，14：7—16
- . 《市政新论》，上海：商务印书馆，1928年 a
- . 《市组织论》，上海：商务印书馆，1928年 b
- . 《市财政学概要》，上海：商务印书馆，1936年
- . 《中国地方自治问题》，上海：商务印书馆，1936年
- 《反对停战协定言论集》，广州：中国国民党省执行委员会，1932年
- 樊荫南：《当代中国名人录》，上海：良友图书印刷公司，1931年
- 樊振翔（音）、李希根：《中国名人典》，北京：立志（音），1949年
- 傅润华：《中国当代名人传》，上海：世界文化，1948年
- 郭廷以：《中国近代时事日志》，台北：“中央研究院”近代史研究所，1966年
- 《海上名人传》，上海：文明书局，1930年
- 憾庐：《上海抗战全史》，上海：宇宙风社，1937年
- 厂民：《当代中国人物志》，上海：中流书店，1938年
- 翰斯：《看！政学系》，香港：华南出版社，1947年
- 胡林阁、徐声、朱邦兴：《上海产业与上海职工》，香港：远东出版社，1939年
- 胡树楫：《上海市中心区域之建设》，《复兴月刊》，1934年，2，9（5月）1—7
- 胡自立、萧萧：《当代中国名人志》，上海：世界评论，1940年
- 胡之平（音）：《中国政治任务》，福州：1948年
- 华岗：《中国大革命史》，上海：晨耕书店，1931年
- 华振中、朱柏康：《十九路军抗日血战史》，上海：神州国光社，1932年
- 季灏、王建民、周世辅：《潘公展传》，台北：台北新闻记者公会，1976年
- 贾逸君：《中华民国名人传》，北平：文化学社，1940年
- 蒋慎吾：《上海市政的分治时期》，《上海通志馆期刊》，1935年 a，2，4：

1213—82

——.《上海县在民国时代》，《上海通志馆期刊》，1935年b,2,3:763—822

《近代中国市政》，上海：中华书局，1937年

蒋思壹、吴元淑：《上海七百个乞丐的社会调查》，上海：沪江大学，1933年

《近五年来上海之罢工停业》，上海：上海市社会局编，中华书局，1933年

《近五年来上海之劳资纠纷》，上海：上海市社会局编，中华书局，1934年

李华明、饶景英、翁三新：《一二八上海抗战大事记》，《社会科学》，1982年,1:65—68

李南沙：《上海血战实况》，上海：仁道学社，1932年

林震：《上海指南》，上海：商务印书馆，1930年

刘大钧：《上海工业研究》，上海：商务印书馆，1940年

柳培潜：《大上海指南》，上海：中华书局，1936年

徐怡等：《淞沪御日战史》，上海：民族教育社，1942年

罗音圃、翁照垣：《淞沪血战回忆录》，上海：申报月刊社，1932年

罗志如：《统计表中之上海》，《国立中央研究院社会科学研究所季刊》，1932年,4,20—143 南京

《民国二十年代中国大陆土地问题资料》，《中国地政研究所丛刊》，台北：成文出版社，1977年

《民国人物传》3册，北京：中华书局，1978—1981年

《内政年鉴》4册，上海：商务印书馆，1935年

潘公展：《新城市》，上海：商务印书馆，1923年

——.《青年训练》，上海：商务印书馆，1930年

——.《学生的新生活》，南京：正中书局，1935年

钱承绪：《战后上海之工商各业》，上海：中国经济研究会，1940年

钱生可：《上海黑幕汇编》4卷，上海：震旦研究会，1929年

裘国正(音)：《十九路军兴亡史》，台北：文海出版社，1978年

丘瑾璋、徐公肃：《上海公共租界制度》，南京：中央研究院社会科学研究所，1933年

任嘉尧：《当代中国名人辞典》，上海：东方书店，1947年

阮笃诚：《租界制度与上海公共租界》，杭州：法云书店，1936年

沙曾炤：《上海市都市建设与土地利用》，《土地问题资料》，1977年，92：48371—48781

《上海撤兵区域接管实录》，上海：上海撤兵区域接管委员会编，1933年

《上海春秋》，香港：中国图书编译馆，1968年

《上海的光辉革命史迹》，上海：教育出版社，1978年

《上海的故事》3册，上海：人民出版社，1966年

《上海地理浅话》，上海：人民出版社，1974年

《上海风土杂记》，上海：上海新图股份有限公司，1932年

《上海港口大全》，上海：上海浚浦总局，商务印书馆，1928年

《上海各团体救国联合会旬刊》8册，上海：上海各团体救国联合会宣传组，1932年

《上海公共租界史稿》，上海：上海人民出版社，1980年

《上海工商业汇编》，上海：上海总商会月报，1927年

《上海建设》，上海：上海县建设编，1930年

《上海教育》月刊，上海，1929年6月—1930年11月

《上海教育局月刊》(杂志)，上海，1930年

《上海解放前后物价资料汇编》，中国科学院上海经济研究所，上海：上海人民出版社，1958年

《上海金融史话》，上海：上海人民出版社，1978年

《上海民食问题》，上海：上海市粮食委员会，1934年

《上海民众》，上海，1936年11月—1937年6月

《上海棚户区的变迁》，上海：上海人民出版社，1965年

《上海钱庄史料》，中国人民银行上海市分行编，上海：上海人民出版社，1978年

《上海商务印书馆被毁记》，上海：商务印书馆善后办事处，1932年

《上海商业名录》，上海：商务印书馆，1931年

《上海神秘指南》，上海：大东图书社

《上海市财政局业务报告(1931—1932)》，上海：上海市财政局编，1932年

- 《上海市第二次补充材料》，上海：上海地方协会，1936年
- 《上海市各业同业公会理监事名录》，上海：上海市商会编
- 《上海市公安局业务报告(1931—1932)》，上海：上海市公安局编，1932年
- 《上海市工人生活程度》，上海：上海市社会局，1934年
- 《上海市工人生活费指数》，上海：上海市社会局，1932年
- 《上海市工业试验所业务报告(1931—1932)》，上海：上海市社会局，1—2
- 《上海市公用局新增管理实况》，上海：上海市公用局，1931年
- 《上海市建筑规则》，上海：上海市工务局，1937年
- 《上海市教育局业务报告(1932)》，上海：上海市教育局编，1932年
- 《上海市教育局周报》，上海：1929年5月—1936年4月
- 《上海市教育统计》，上海：上海市教育局，1934年
- 《上海市教育统计》，年刊，上海：上海市教育局 1931—1946
- 《上海市劳资纠纷统计(1930)》，上海：上海市社会局，1932年
- 《上海市年鉴》6卷，上海：上海市通志馆，1935年—1937年
- 《上海时人志》，上海：展望出版社，1947年
- 《上海市社会局业务报告(1931)》，上海：上海市社会局，1931年
- 《上海市社会局业务报告(1932)》，上海：上海市社会局，1932年
- 《上海市社会统计概要》，上海：上海市社会局，1935年
- 《上海市市政法规汇编》，上海：上海市政府秘书处
- 《上海市统计》2卷，上海：上海市地方协会，1933年
- 《上海市土地局年刊》，上海：上海市土地局，1932年
- 《上海市行政统计概要(1929)》，上海：上海市政府秘书处，1930年
- 《上海市政府教育局无线电播音演讲集》(月刊)，上海，1933年—1936年
- 《上海市政府行政报告》，上海：上海市政府秘书处，1932年9月—1937年3月
- 《上海市政府市政概要》，上海：上海市政府秘书处，1934年
- 《上海市政府公报附刊各局业务汇报》1—5卷，上海：上海特别市政府秘书处，1927年9月—1929年9月
- 《上海市政机关变迁史略》，上海研究资料，1936年，78—84

- 《上海市政周刊》，上海，1927年—1937年
- 《上海市之工资率》，上海：上海市社会局，商务印书馆，1935年
- 《上海市制进化史略》，《上海研究资料》，1936年，1，75—78
- 《上海特别市罢工停业统计》（年刊），上海：上海市社会局，1928年—1929年
- 《上海特别市财政局业务报告（1927）》，上海：上海特别市财政局，1928年
- 《上海特别市公安局业务报告（1928）》，上海：上海特别市公安局，1929年
- 《上海特别市公安局业务纪要（1927）》，上海：上海特别市公安局，1928年
- 《上海特别市工务局业务报告（1927）》，上海：上海特别市工务局，1928年
- 《上海特别市公用局业务报告（1927）》，上海：上海特别市公用局，1928年
- 《上海特别市公用局一览》，上海：上海特别市政府秘书处，1928年
- 《上海特别市工资和工作时间（1929）》，上海：上海特别市社会局，商务印书馆，1931年
- 《上海特别市工资指数之试编（1928）》，上海：上海特别市社会局，大东书局，1929年
- 《上海特别市教育局月刊》，上海：上海特别市教育局，1929年，1、3月
- 《上海特别市劳资纠纷统计报告（1928）》，上海：上海特别市社会局，1929年
- 《上海特别市劳资纠纷（1929）》，上海：上海特别市社会局，商务印书馆，1931年
- 《上海特别市市立小学教育抽样报告书》，上海：上海特别市教育局编，1929年
- 《上海特别市市内华法水电交涉汇编》，上海：上海特别市公用局，1929年
- 《上海特别市十七年罢工统计报告》，上海：上海特别市社会局，大东书局，1929年
- 《上海特别市市政法规汇编初集》2卷，上海：上海特别市政府秘书处，

1928年

《上海特别市市政府农工商局刊物》，上海：上海特别市农工商局编，1927年，1—8卷

《上海特别市市政统计概要(1927)》，上海：上海特别市政府秘书处，1928年

《上海特别市土地局年刊(1928)》，上海：上海特别市土地局，1928年

《上海特别市行政统计概要(1928)》，上海：上海特别市市政府秘书处，

1929年

《上海特别市暂行建筑规则》，上海：上海特别市工务局编刊，1928年

《上海研究资料》，上海：上海通社，1936年

《上海研究资料续集》，上海：上海通社，1939年

《上海掌故丛书》，上海：上海通社，1935年，10卷

《上海战区难民临时救济会工作报告书》，上海：上海难民临时救济会编，1933年

《上海之工业》，上海：上海市社会局，台北：上海出版社，1970年

《上海之机制工业》，上海：上海市社会局，中华书局，1933年

《上海之农业》，上海：上海市社会局，1933年

《上海中日战史画报》，上海：新民日报社，1932年

《上海总工会报告书》，上海：上海总工会编，1927年5月30日—1928年5月30日

沈伯经：《上海市指南》，上海：中华书局，1933年

《申报年鉴》，上海申报，1933年—1937年

孙乃正：《中国地方政府之特质与中央政府之控制权》，《社会科学》，1936年，1,2：303—352

沈渭滨、杨立强：《上海商团与辛亥革命》，《历史研究》，1980年，3：67—88

沈怡：《市政工程概论》，上海：商务印书馆，1934年

——.《上海特别市工务局十年》，《传记文学杂志》，1970年，17,2：11—19；17,3：25—30；17,4：81—85

——.《淞沪战区轶闻》，上海：民族教育社，1932年

沈亦云：《黄膺白先生家传》，台北：文海出版社

《亦云回忆》2卷，台北：传记文学出版社，1980年

- 施伯珩：《上海金融市场论》，上海：商业珠算学社，1931年
- 《十九路军抗日战史》，上海：战地新闻社，1932年
- 《十九路军指挥部收入抗日慰劳金报告书》，上海，1932年，第1册
- 《十年来上海市公用事业演进》，上海：上海市公用局编，1937年
- 《十年来之南京》，南京：南京市政府秘书处，1937年
- 施英：《上海最近的罢工潮》，《第一次革命战争时期的工人运动》，1954年，247—310，北京：人民出版社
- 《市政概况》，上海：上海特别市政府秘书处，1928年
- 《市政演讲录初集》，上海：上海特别市政府秘书处，1928年
- 园田一龟、黄惠泉：《新中国省人物志》，上海：良友，1930年
- 苏松芬：《现行地方自治法令解释汇编》，上海：商务印书馆，1934年
- 孙中山：《建国方略》，上海：民智书局，1925年
- 谭各：《当代中国民族英雄传》，国立人物年鉴社，1938年
- 坦荡荡斋主：《现代中国名人外史》，北平：时报社，1935年
- 唐友芬：《新上海》，上海：上海印书馆，1931年
- 王春涛：《上海》，上海：上海青年会职友部，1935年
- 王定九：《上海门径》，上海：中央书店，1932年
- .《上海顾问》，上海：中央书店，1934年
- 王慰祖：《上海市房租之研究》，《民国二十年代中国大陆土地问题资料》，1977年a,95：50129—50546
- .《上海市土地局实习总报告》，《民国二十年代中国大陆土地问题资料》，1977年b,114：60667—61024
- 吴圳义：《清末上海租界社会》，台北：文史哲出版社，1978年
- 吴其荣：《上海市实习调查日记》，《民国二十年代中国大陆土地问题资料》，1977年,118：63031—63172
- 《吴淞自僻商埠的经过》，《上海研究资料》，1936年,84—88
- 吴铁城：《吴铁城先生纪念集》，台北，1953年
- .《吴铁城回忆录》，台北：三民书局，1968年。另1957年以“四十年来中国与我”为名出版
- .《吴铁城同志逝世二十周年纪念》，台北，1973年
- 吴相湘：《民国百人传》，台北：传记文学出版社，1971年,4卷
- 吴醒亚：《到经济建设之路》，上海：上海市社会局丛刊，1935年

- 夏晋麟：《上海租界问题》，上海：太平洋国际学会委员会，1932年
- 向华(音)：《上海史话》，上海：香港慕文书局，1971年
- 肖建清(音)：《漫话上海》，上海：精卫书局，1936年
- 《新式警察》，上海：上海市警察训练所
- 《行政警察》，上海：上海市警察训练所，1932年
- 徐百齐：《中华民国现行法规大全》，上海：商务印书馆，1937年，5卷
- 徐国桢：《上海的研究》，上海：世界书局，1929年
- 许晚成：《上海大中小学调查录》，上海：龙文书店，1940年，3—140—10
- .《最近上海各界领袖人名录》，上海：楷文书店，1939年
- 徐盈：《当代中国实业人物志》，上海：中华书局，1948年
- 杨家骆：《民国名人图鉴》，南京：辞典馆，1937年，2卷
- 杨荫溥：《上海金融组织概要》，上海：商务印书馆，1930年
- 杨正礼：《上海地价税之研究》，《民国二十年代中国大陆土地问题资料》，1977年a,82:43205—43469
- .《上海市实习调查日记》，《民国二十年代中国大陆土地问题资料》，1977年b,112:59679—59798
- 《一·二八事变损失统计》，《商业月报》，1932年，12,11
- 《一九三三年之上海教育》，上海：上海新闻社，1934年
- 翊勋：《蒋党真相》，山东：山东新华书店，1948年
- 《英美日三国委员会重查沪案报告全书》，《东方杂志》，1926年，23,4:141—144;23,5:137—144;23,6:137—146
- 《银行年鉴》，上海：中国银行总管理处经济研究所，1935年—1937年
- 《俞鸿钧先生纪念集》，台北，1960年
- 袁青萍：《当代党国名人传》，广州：古今图书社，1936年，2卷
- 《怎么样救济主要工业》，上海：上海市社会局编，1930年
- 张辉：《上海市地价研究》，南京：南京地政学院，1935年
- .《上海市土地局实习总报告》(1933)，《民国二十年代中国大陆土地问题资料》，1977年，109:57421—57776
- 章君谷：《杜月笙传》，台北：传记文学杂志出版社，1967年—1969年，4卷
- 《张群传记》
- 张肖梅：《日本对沪投资》，上海：中国国民经济丛刊，1934年

张义王(音):《沦陷前后的上海》,汉口:群力书店,1938年

章遇凡:《上海工人武装起义》,北京:通俗读物出版社,1956年

赵如珩:《江苏省年鉴》,上海:新中国建设学会,1935年,2卷

郑祖安:《国民党政府大上海计划始末》,《上海史研究》第一辑,上海:学林出版社,1984年,108—128

——.《近代上海都市的形成—1843年至1914年上海城市发展述略》,《上海史研究》第一辑,1984年,171—207

《中国国民党各省市总登记合格党员统计》,南京:统计处,1929年

《中国国民党年鉴》(1929),南京:中央执行委员会党史史料编纂委员会,1934年

《中国国民党上海市党部党务报告》,上海:党部秘书处2,1927年

《中国经济年鉴》,上海:实业部中国经济年鉴编纂委员会,1934年,2卷,932—1933

《中华民国当代名人录》,台北:中华书局,1979年,4卷

周昌茂:《上海市土地局实习报告》,《民国二十年代中国大陆土地问题资料》,1977年,105:55361—55496

周雍能:《上海特别市政府之回忆》,《传记文学界》,1971年,8,4:61—65

邹依仁:《旧上海人口变迁的研究》,上海:人民出版社,1980年

译 后 记

《1927—1937年的上海——市政权、地方性和现代化》一书作者安克强(Christian Henriot)是法国里昂大学东亚学院的院长、历史学教授。该书1991年出版法文版,1993年由美国加州大学出版社出版了英文版。

安克强教授为写作该书,花了数年时间,在中国和美国等地查阅、分析了大量中文的、外文的史料,对本研究题目涉及的问题从政治、历史、社会等角度作了系统的梳理,在有些方面作了开创性的工作。虽然本书研究的是1927年至1937年上海市政权和上海城市发展的问题,但读来依然有很强的现实感。为此,我们不揣浅陋,将此书介绍给中国读者。

本书译完之后,安克强教授在百忙之中审阅了中文译稿。上海历史研究所的熊月之所长和马军先生为联系本书中文版的版权事宜费了很多心思和精力,上海古籍出版社第二编辑室的吕健和李志茗两位也为本书中文版的出版付出了辛勤劳动,在此一并致以衷心的感谢。

[G e n e r a l I n f o r m a t i o n]

书名 = 1927 - 1937年的上海：市政权 地方性和现代化

作者 =

页数 = 211

SS号 = 11283396

出版日期 =

封面页
书名页
版权页
前言
目录
正文