



“城市更新与人文遗产”
上海系列

马学强 朱亦锋·主编

从工部局大楼到上海市人民政府大厦

一幢大楼与一座城市的变迁



上海社会科学院出版社
SHANGHAI SOCIAL SCIENCE ACADEMIC PRESS



马学强 朱亦锋·主编

从工部局大楼到上海市人民政府大厦

一幢大楼与一座城市的变迁



上海社会科学院出版社
SHANGHAI SOCIAL SCIENCE ACADEMY PRESS

图书在版编目 (CIP) 数据

从工部局大楼到上海市人民政府大厦：一幢大楼与一座城市的变迁 / 马学强, 朱亦锋主编. — 上海：上海社会科学院出版社, 2019

ISBN 978-7-5520-2618-4

I. ①从… II. ①马… ②朱… III. ①城市史—研究—上海—近代 IV. ①K295.1

中国版本图书馆CIP数据核字(2019)第003139号

从工部局大楼到上海市人民政府大厦
一幢大楼与一座城市的变迁

主 编：马学强 朱亦锋

责任编辑：蓝 天

封面设计：黄婧昉

封面插画：李 伟

出版发行：上海社会科学院出版社

上海顺昌路622号 邮编200025

电话总机021-63315900 销售热线021-53063735

<http://www.sassp.org.cn> E-mail: sassp@sassp.org.cn

排 版：南京展望文化发展有限公司

印 刷：上海万卷印刷股份有限公司

开 本：889×1194毫米 1/16开

印 张：17.75

字 数：298千字

版 次：2019年4月第1版 2019年4月第1次印刷

ISBN 978-7-5520-2618-4 / K · 498

定价：118.00元

版权所有 翻印必究

编委会成员

周旭民 蒋振华 马学强
朱亦锋 彭晓亮 蓝 天

主 编

马学强 朱亦锋

副主编

李东鹏 梁春生

撰稿人

马学强 李东鹏 彭晓亮
尹 敏 龚 浩 等

摄 影

鲍世望



导 读	1
第一节 工部局、工部局大楼及相关研究	4
第二节 地图中的变迁	8
 第一章 工部局新大楼的筹建	29
第一节 工部局董事会的决策	30
第二节 设计师特纳与工部局大楼	47
第三节 营造工部局大楼的公司	51
第四节 第一次世界大战带来的影响	55
 第二章 工部局新大楼的启用	67
第一节 举行“开幕”仪式	68
第二节 建筑的营造与风格	72
第三节 新大楼里的那些机构	73
第四节 名人来访	77



第三章 1930 年代的工部局大楼	89
第一节 工部局的那些总办与董事们	89
第二节 万国商团的演变	96
第三节 日本人的觊觎.....	103
 第四章 动荡时局中的市政大楼	111
第一节 汪伪政权交接“闹剧”	111
第二节 成为国民党上海市政府大楼	116
第三节 蒋介石、宋美龄、白崇禧等人到访	121
 第五章 成为上海市人民政府大厦	129
第一节 军管会入驻	130
第二节 新旧政权的交接	139
第三节 人民的上海	145
 第六章 城市更新中的上海老市府大厦	153
第一节 上海市政府搬迁后的大楼变化.....	154
第二节 留存在大楼里的职能机构.....	159
第三节 留住城市的重要人文遗产.....	166
 附 录	
附录1 大事记.....	175
附录2 上海公共租界工部局董事名录	204
附录3 《申报》相关记载（节选）.....	216



附录4 中共中央电贺上海解放.....	251
附录5 新任上海市长.....	252
陈毅出任新任上海市长，接管顺利进行.....	254
附录6 图片索引.....	257
附录7 主要参考文献.....	266
 后 记.....	 271



近代的上海，是一个集合城市，可分为三大区域，分别是公共租界、法租界、华界，也被称为“三界”，它们各由三个不同的市政机构管辖，彼此独立，“各该机关又按照其自有之特殊法规而行使职权”^①。这些都市区域，都是按照那个时代最新方式而发展起来的。在这座巨大的城市中，“城市的核心由公共租界、法租界组成，且由少数的一些外国人控制并管理着”^②。工部局管理公共租界，公董局管理法租界，其背后分别代表着不同的势力，采取不同的管理模式。

由于公共租界位于近代上海城市的核心区域，作为其管理机构的工部局备受关注。“公共租界之工部局设于江西路二十三号，为处理市政之机关，如吾国之地方自治公所也。”^③公共租界工部局有董事会，设立总办处、财务处、工务处、警务处、火政处、卫生处、学务处、华文处、万国商团、音乐队各职能机构。工部局的办公场所也在不断变化。早在清光绪元年（1875年），工部局就有了自己的办公楼。工部局曾购置位于汉口路、江西中路、福州路、河南中路四条马路所围成区域的地块，建造了中央巡捕房、中央救火站等建筑，工部局的部分机构在此办公。清光绪二十二年（1896年），工部局在今南京路、广西路西首和云南路东首建造了工部局市政厅，整个建筑占地3 994.4平方米，^④部分缓解了工部局的办公问题。虽然工部局通过建房、租赁等措施安排办公场所，办公面积也比以前有所扩大，但各部门的办公地点分散，无法集中进行办公。同时，随着公共租界人口增

① 工部局华文处译述：《费唐法官研究上海公共租界情形报告书》（第一卷），1931年版，第二编第25页。

② The Building of “Greater Shanghai”（《建设“大上海”》），*The China Weekly Review*, Vol.39 No.1, 1926.12.04.

③ 陈伯熙：《上海轶事大观》，上海书店出版社1999年据上海泰东图书局1924年印本整理出版，第150—151页。

④ 陈从周、章明主编：《上海近代建筑史稿》，上海三联书店1988年版，第36页。



图0-1，上海工部局大楼旧址（或称“老市府大厦”），摄于2018年8月5日

长，城市面积拓展，租界内商业日趋繁荣，商业建筑、民居建筑、公共设施日趋增多，公共管理日益繁复，工部局也需要不断拓展自身职能，壮大管理队伍。因此，工部局新扩充了不少机构、委员会，但由于办公场所有限都只能临时安置或租赁场所。陈旧的办公设施，局促的办公空间，已无法满足工部局职员的需求，工部局对扩大及改善办公场所有着强烈的需求，建设工部局新办公大楼势在必行。

1914年初，上海公共租界工部局兴建新楼。该大楼经历了从构想到方案设计，从招标建造到方案变动的过程，最终完成了大楼的建造。1922年11月，位于汉口路、江西路的工部局新大楼（也称新大厦）竣工，这幢拥有400个房间的新楼，迅速成为上海公共租界的权力中枢。工部局董事会会议室就设在大楼内。1929年，工部局设总裁，



为执行机构最高行政首脑。1941年12月太平洋战争爆发后，工部局被日军接管改组。1943年租界被取缔，工部局结束，这幢大楼也易主。抗战胜利后，由国民党的上海市政府在这里办公。1949年5月上海解放，在这里举行了新旧政权的交接仪式。此后一段时间，这幢大楼成为上海市人民政府的所在地，颇具象征意义。

由此可见，工部局大楼是一处对近现代上海城市发展具有重要影响的历史建筑，对这幢大楼及其所在街区的变迁进行梳理与考察，可以从独特的视角丰富上海史研究的内涵，对近现代中国城市史研究也是一种推进。置于当今城市更新的大背景下，这种梳理与考察对切实守护与合理利用上海工部局大楼旧址，更赋予了特殊的价值与意义。

第一节

工部局、工部局大楼及相关研究

管辖近代上海公共租界的工部局（The Municipal Council），是上海英租界、英美租界（后合并为公共租界）的市政机关，其前身为道路码头委员会，成立于清咸丰四年（1854年）。该机构几经演变，逐渐拥有警务、人事、税收、公地管理、市政建设等权力。工部局主要职责为保障租界安全和管理租界。其内部由决策、执行两部分组成。董事会为其决策机构，由若干名经纳税人会议选举产生的董事组成，设总董一人。董事会对租界行政事务有最高决定权，下设若干咨询性质的委员会。执行机构由万国商团、警务、火政、卫生、工务、教育、总办、华文、财务等各处，以及公共图书馆、书信馆、音乐队等若干事业单位组成，按董事会决议，各司其职。

关于工部局的研究，一直是近代上海城市史研究的重点和热点，相关研究成果甚多。就通论而言，唐振常主编的《上海史》^①、张仲礼主编的《近代上海城市研

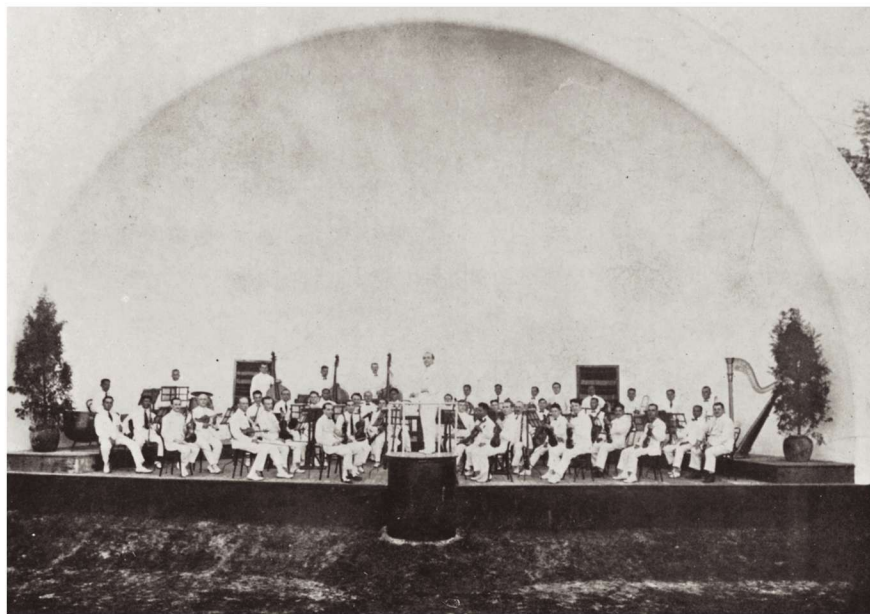


图0-2，上海工部局乐队老照片

^① 唐振常主编：《上海史》，上海人民出版社1989年版。

究》^①、熊月之主编的《上海通史》^②，都有大量篇幅涉及“工部局”。以张仲礼主编的《近代上海城市研究》为例，该书以上海城市、经济的近代化为切入点，以此对近代上海的经济、政治、文化嬗变进行详尽梳理，很好地把握了近代上海城市演变的关节点与发展特点。在以“三权分立的租界政权体系”中，该书对“工部局”的组织体系、运行特点、功能作用都做了深入解读。^③

从制度史的视角来解析工部局的论著，无论是徐公肃、邱瑾璋所著的《上海公共租界制度》^④、阮笃成的《租界制度与上海公共租界》^⑤、夏晋麟的《上海租界问题》^⑥，还是王揖唐的《上海租界问题》^⑦，等等，均涉及租界管理中的立法、司法、行政，而這些也都需要围绕“工部局”等机构具体展开。在工部局华文处1931年译述的《费唐法官研究上海公共租界情形报告书》一书中，更是对公共租界治制的范围与组织进行了详细阐述，其中包括大量关于“工部局”的内容，并有附录“工部局各机关组织及业务之叙述”，涉及万国商团、警务处、火政处、卫生处、工务处、学务处等。^⑧

海内外学者专门以“工部局”为专题的论著、论文也有不少。如袁燮铭的《工部局与上海早期路政》一书^⑨，将工部局经历的早期路政划分为初创、完善、丕变三个阶段，并注意到工部局在路政管理中与华人社会发生的冲突，或源于工部局路政的殖民性质，或是因华人社会不适应近代化的路政管理方法而引起的，后者实质上是近代中西文化冲突的表现。工部局早期的路政管理，促进了上海城市的畸形近代化，并对上海华界路政的近代化起了推动作用。樊果的《陌生的

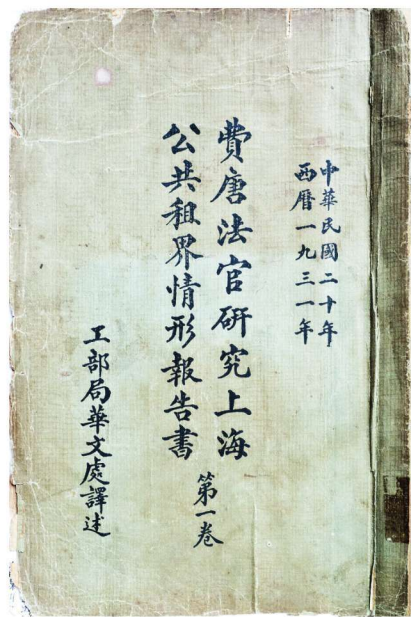


图0-3，《费唐法官研究上海公共租界情形报告书》（第一卷），工部局华文处译述，1931年版

① 张仲礼主编：《近代上海城市研究》，上海人民出版社1990年版。

② 熊月之主编：《上海通史》，上海人民出版社1999年版。

③ 张仲礼主编：《近代上海城市研究》，上海人民出版社1990年版，第607—614页。

④ 徐公肃、邱瑾璋：《上海公共租界制度》，国立中央研究院社会科学研究所专刊第八号，中华民国二十二年。

⑤ 阮笃成：《租界制度与上海公共租界》，《民国丛书》第四编，上海书店出版社1989年版。

⑥ 夏晋麟：《上海租界问题》，《民国丛书》第四编，上海书店出版社1989年版。

⑦ 王揖唐：《上海租界问题》，上海聚珍仿宋印书局1919年版。

⑧ 工部局华文处译述：《费唐法官研究上海公共租界情形报告书》（第一卷），1931年版，第296—331页。

⑨ 袁燮铭：《工部局与上海早期路政》，《上海社会科学院学术季刊》1988年第4期。

“守夜人”——上海公共租界工部局经济职能研究》^①一书，通过对上海工部局财政制度深入细致地分析探究，认为工部局具有维护稳定市场秩序、制定公共政策、运用公共财政管理租界等方面的功能。此外还有以工部局乐队为研究对象的，如英国学者毕可思撰写的论文《上海工部局乐队与公共乐队的历史与政治（1881—1946）》^②，该文分几部分阐述了工部局乐队的历史：包括马尼拉来的人（1881—1899）、艺术的出现（1906—1919）、艺术的胜利（1919—1935）、工部局乐队最后的岁月（1935—1942）等，其见解独特，一些内容颇可回味。王艳莉等编著的《上海工部局乐队研究》，从工部局乐队的早期历史沿革、乐队的职业化历程、乐队辉煌时期的艺术成就、乐队的经营状态以及乐队与中国近代音乐的紧密联系等几个方面对工部局乐队进行了专题考察。^③邱燕的论文《五卅运动与上海工部局研究》^④，利用《工部局董事会会议录》等材料，梳理了上海工部局在五卅运动中的作为及影响，考察了五卅外交交涉过程中工部局与北京外交公使团之间既一致又相互制约的复杂关系，并试图通过以五卅运动期间上海工部局这一个案研究，加深读者对近代各种侵华势力的相互交合与冲突的认识。

从20世纪初开始，工部局就一直在谋划建造新办公大楼。工部局新大楼于1914年正式动工，不久后因第一次世界大战爆发，工程进展缓慢，战后大楼设计方案又屡次修改，直至1922年11月才竣工，前后历时8年。围绕工部局大楼，也有一些专门论述。陈从周、章明主编的《上海近代建筑史稿》^⑤，王绍周编著的《上海近代城市建筑》^⑥，郑时龄所著的《上海近代建筑风格》^⑦，伍江编著的《上海百年建筑史（1840—1949）》^⑧，均涉及“工部局大楼”。如在《上海近代建筑史稿》中，有一节为近代“上海的公共建筑”，其中提到了工部局新大厦（今上海市劳动局、民政局）：“建于江西中路、汉口路转角处，1913年开始兴建，中途因第一次世界大战停工，……”，文中详细介绍了该大厦的建筑结构。^⑨书内配有“工部局新厦修改后立面图”“工部局新厦原

① 樊果：《陌生的守夜人——上海公共租界工部局经济职能研究》，天津古籍出版社2012年版。

② [英] 毕可思 (Robert Bickers) 撰，黄婷译：《上海工部局乐队与公共乐队的历史与政治（1881—1946）》，收入熊月之、马学强、晏可佳选编：《上海的外国人（1842—1949）》，上海古籍出版社2003年版，第40—63页。

③ 王艳莉等：《上海工部局乐队研究》，上海音乐学院出版社2015年版。

④ 邱燕：《五卅运动与上海工部局研究》，清华大学2004年硕士学位论文。

⑤ 陈从周、章明主编：《上海近代建筑史稿》，上海三联书店1988年版。

⑥ 王绍周编著：《上海近代城市建筑》，江苏科技出版社1989年版。

⑦ 郑时龄：《上海近代建筑风格》，上海教育出版社1999年版。

⑧ 伍江编著：《上海百年建筑史（1840—1949）》（第二版），同济大学出版社2008年版。

⑨ 陈从周、章明主编：《上海近代建筑史稿》，上海三联书店1988年版，第36、40页。

设计立面图”“工部局新厦落成后外貌图”。^①近年来，也陆续有研究工部局大楼的专题论文发表，如马长林的《一幢见证历史的建筑——原上海公共租界工部局大楼略影》^②，吴晨的《原上海工部局大楼研究》^③，其论述视角不一，侧重亦有别，有的介绍了大楼的变迁，有的具体围绕发生在这幢大楼里的重大历史事件予以考察，还有的从建筑史角度，结合建造的原因、基地形成的条件与基础，还原了工部局大楼设计及建造的过程，等等。

在工部局及工部局大楼的研究中，涉及不少重要的档案文献。在这里，介绍其中的几种：一、《工部局年报》。该年报创刊于清咸丰十一年（1861年），每年1册，至1943年停刊。早期的年报主要登载驻沪领事团会议记录、纳税人会议记录、工部局董事会会议记录、工部局布告，以及工部局财政、税收、上诉委员会年度报告，警备委员会年度报告，工务委员会年度报告及工部局年度预、决算表，以来往函件、表格等形式记载的公共租界和工部局的重要事项。清同治八年（1869年）后，工部局年报备有索引。随着工部局行政机构的陆续增多，《工部局年报》的形式也逐渐规范，以登载纳税人会议年会记录、与工部局订有特许合约的各公用事业公司年度报告、工部局各行政机构年度工作报告及财务预决算等。1930年后，《工部局年报》出版中文本，1941年、1942年还出版过日文本。二、《工部局公报》。该公报创刊于清光绪三十四年（1908年）1月，至1943年停刊。公报每周1期，逢周五出版。主要刊登工部局布告，工部局董事会、各委员会、各行政机构人事变动情况，警务、工务、卫生、火政等部门工作月报及工部局乐队演出通知等。每逢纳税人会议年会召开，公报还出版特刊，登载与会的纳税外侨名册及纳税人会议记录。自1930年起，《工部局公报》出版中文本。三、《工部局董事会会议录》。上海公共租界工部局董事会是公共租界的最高决策机构，成立于1854年7月，至1943年止。其间，董事会从最初每月一次到后来每周一次的例会，都有会议记录留存。历届董事会记录中，较完整地保存了上海公共租界内有关政治、经济、市政、文化等事务的讨论和决策过程，弥足珍贵。经上海市档案馆多年的翻译与整理，全28册的《工部局董事会会议录》，于2001年由上海古籍出版社正式出版，中英文对照，中文译文达700多万字。我们以这些档案文献为基础，同时参考大量地方志书、报刊杂志、文集笔记等，广泛搜罗历史图片乃至影像资料，将工

① 陈从周、章明主编：《上海近代建筑史稿》，上海三联书店1988年版，第39页。

② 马长林：《一幢见证历史的建筑——原上海公共租界工部局大楼略影》，《世纪》2002年第2期。

③ 吴晨：《原上海工部局大楼研究》，同济大学2009年硕士学位论文。

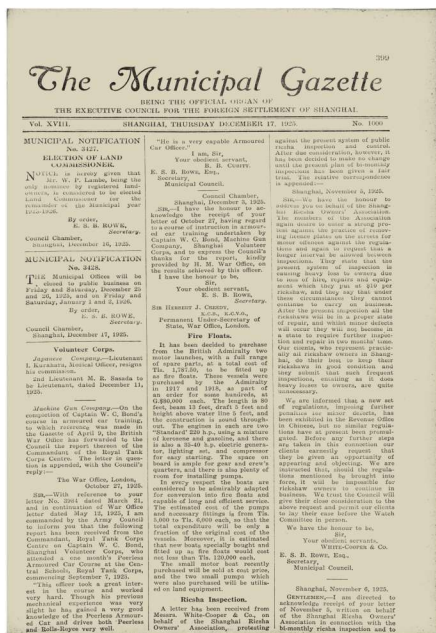


图0-4,《上海公共租界工部局公报》(英文版)

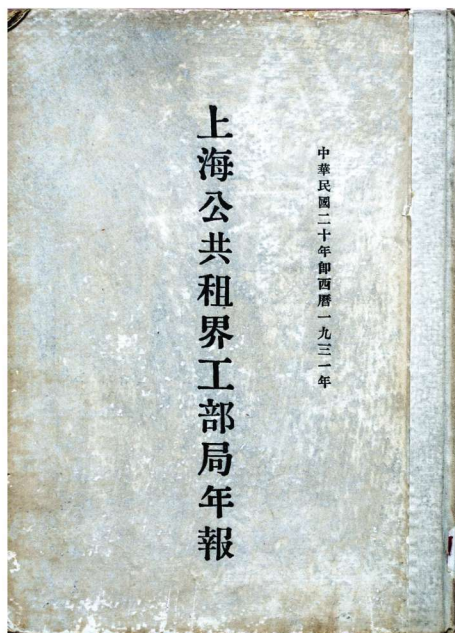


图0-5,《上海公共租界工部局年报》(1931年)

部局大楼的酝酿筹备、规划建设及其使用情况置于宏大的历史视野中，并与上海的近现代变迁结合起来考察。

第二节

地图中的变迁

考察工部局大楼与上海城市的变迁，有多种路径和维度。借助不同时期、不同类型的“地图”，结合一定区域内、较长时段的景观、空间演变，来分析上海工部局大楼及所在街区的形成与演变，便是一种很好的研究思路与方法。近年来，我们从海内外陆续搜集到与工部局大楼及所在街区相关的各类地图数十幅，这些地图绘制的时间跨度很大，有的是方志中绘制的传统地图，有的是上海开埠后运用近代绘制技术绘制的地图，均有各自不同的构图特点。通过对各种空间构图的解析，这一带的空间形态、功能结构等得以充分显示。

一、上海县城北的早期景观

明清时期，地方志绘制的几幅地图反映了当时上海城北一带的景象。如明弘治十七年（1504年）《上海志》曾附一幅“上海县地理图”，这是上海的早期地图。该图无比例尺之设，也无方位之定，只反映大致轮廓，环绕县治内外，旁有黄浦、吴淞江，内有上海县衙、儒学、城隍、社坛、馆驿等。综合其他文献记载，其时上海县城未筑，县治之北、吴淞江边还是一片荒地，人口稀少，当时属高昌乡。

清代所修地方志中，均绘有上海县城图，四周设防，设敌楼、平台。城北处标注“老闸市”，西北为“新闸市”。图0-6是清嘉庆《上海县志》“乡保区画”图，这一带属上海县高昌乡。

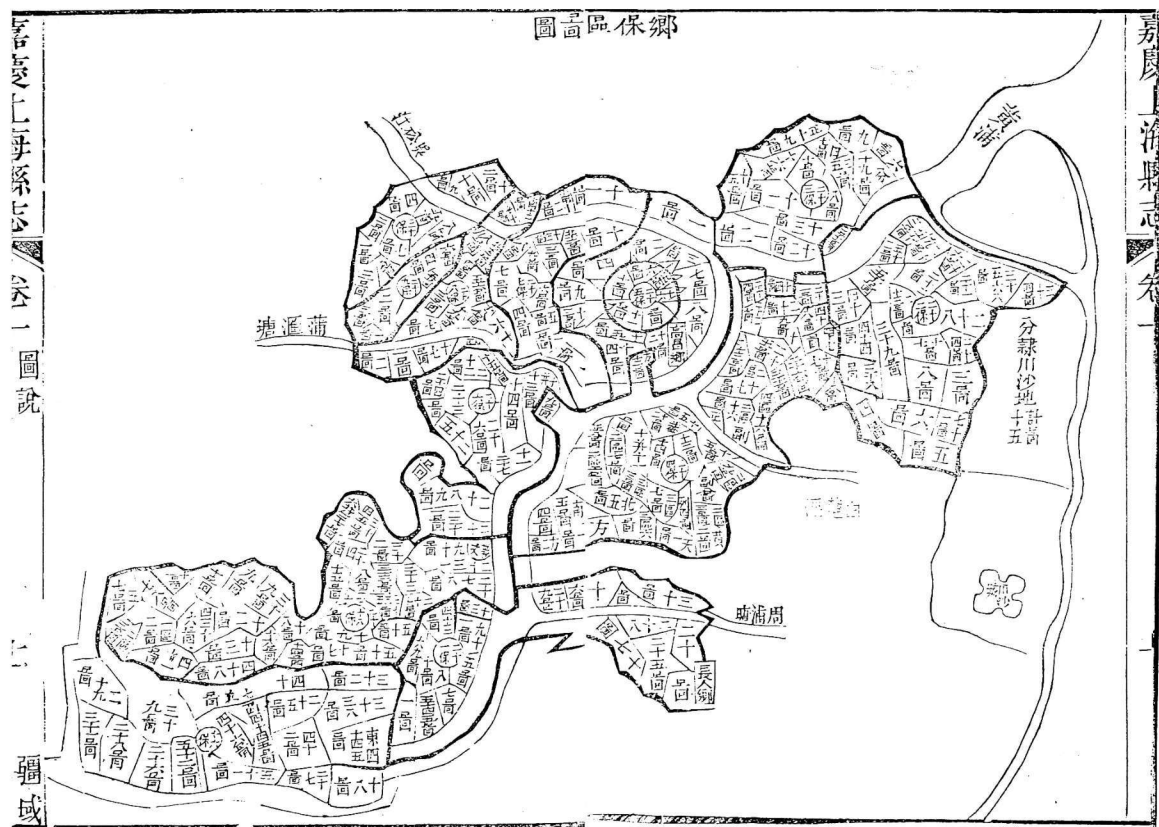


图0-6，清嘉庆《上海县志》“乡保区画”

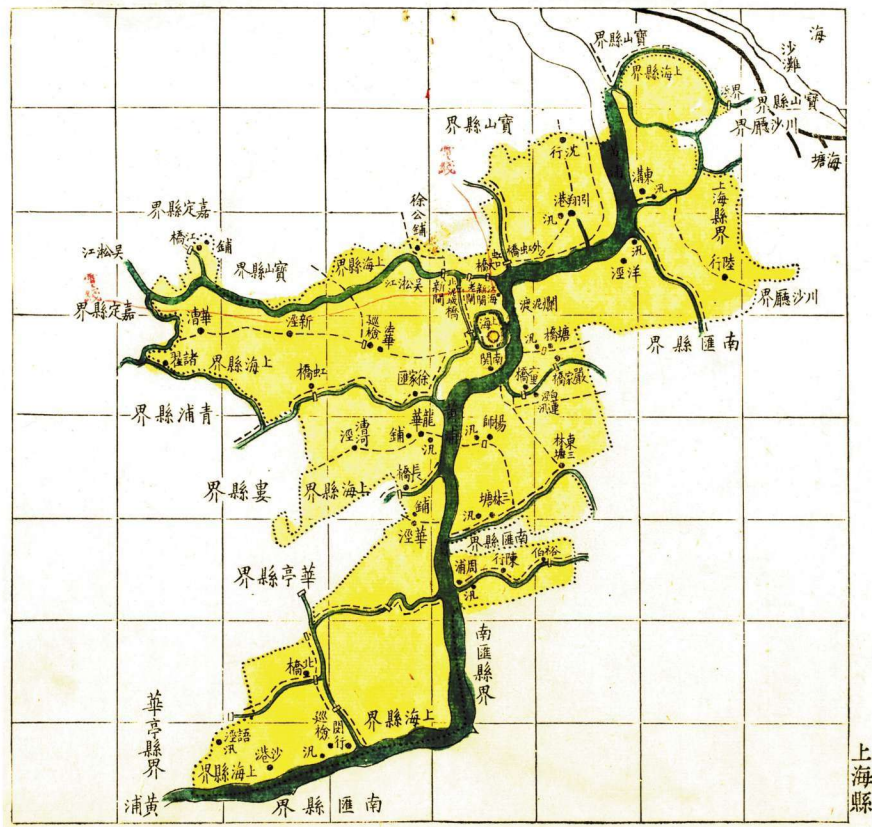


图0-7，清光绪二十一年（1895年）《江苏全省舆图》中的“上海县图”，标示“老闸”

清光绪二十一年（1895年）《江苏全省舆图》中有一幅“上海县图”，图中清晰标注黄浦、吴淞江，出现“老闸”“江海新关”“北泥城桥”等地名。老闸，跨吴淞江，位于新闸以东。

从清嘉庆到同治年间，这一带乡保区图的格局基本保持不变。

结合地方志书的记载，继续考察上海县城及四郊的图区分布情况。从辖区来说，上海县城及周围地区属高昌乡二十五保，划分为十六图，大致是：

一图老闸北，二图老闸南，三图旧军工厂，四图晏公庙，五图城隍庙，六图侯家浜，七图小东门，八图大东门，九图西门外，十图西门内，十一图大小南门，十二图陆家浜，十三图斜桥头，十四图五里桥头，十五图草堂头，十六图大东门内。^①

① 详见【清】同治《上海县志》卷一，“建置·乡保”。