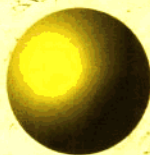


上海

A HISTORY OF
SHANGHAI LOCAL LEGAL
SYSTEM

法制史

王立民 著



上海人民出版社

HISTORY OF SHANGHAI LOCAL LEGAL SYSTEM

社会转型与法律学术丛书

上海法史

王立民 著

上海人民出版社

责任编辑 汤中仁

刘益民

封面装帧 陈红萍

内封题字 王立行

社会转型与法律学术丛书

上海法制史

王立民 著

上海人民出版社出版、发行

（上海绍兴路54号 邮政编码200020）

商务印书馆上海发行所经销 商务印书馆上海印刷厂印刷

开本850×1168 1/32 印张13 插页2 字数318,000

1998年12月第1版 1998年12月第1次印刷

印数1-3,000

ISBN7-208-02846-X/D·519

定价23.80元

如有质量问题,请与厂质量科联系。T: 56628900×13

总 序

当今的中国，正处于一个新的历史转型时期。自八十年代改革开放以来，中国正以巨大的步伐，步入一个新的现代化进程。作为这个进程核心部分的经济体制和经济制度，也正经历着前所未有的变化。经济体制和经济制度的变革，离不开法律的保障；法律的发展完善，又需要一个良好的政治经济环境。长期以来，传统的计划经济体制，制约了法律制度的发展完善，而法律制度的滞后与不完善，又反过来抑制了经济的发展。市场经济呼唤法律制度的变革与完善，这已成为人们的共识，建立适应社会主义市场经济发展需要的法律体系和法律制度，是我们这个时代刻不容缓的要求。因此，如何发展完善社会主义市场经济体制下的法制理论，研究适应社会主义市场经济发展要求的相关的法律问题，也就成为这个时代赋予我们这些法学理论研究者的任务。正是从这一目的出发，我们编写了这套“社会转型与法律”学术丛书。

在当今这个新的社会转型时期，法学界所面临的任务是艰巨的，面对的问题是复杂的。我们不可能、也不打算全面系统地研究所有问题。我们所特别关注的，主要是以下几方面问题。

首先，近几年来，为了适应市场经济发展的要求，国家制定并颁布了大量的法律，这些法律为保证市场经济在法制轨道内有序合法地进行提供了有力保障。然而，由于过去几十年的立法空白，尤其是传统的“人治”主义的影响，使得这些法律在实际的贯彻执行中不可避免地遇到这样或者那样的问题；与此同时，随着市场经

济的发展和对外开放,又不可避免地带来大量的各种各样的法律问题。如何结合实际,从理论上研究探讨并解决这些问题,这正是我们的首要目的。

其次,从中国现代化的历史发展来看,自近代中国步入现代化历程的那一天起,经济的变革与法律的发展似乎就已结下了不解之缘。一些进步人士在引进西方的民主政治和宪政模式,推动民族资本主义经济的发展方面,进行了相当的努力和尝试,也积累了一些有益的经验,但更多的,却是惨痛的教训。因此,如何认真吸取前人的经验教训,不断完善社会主义民主政治和法律制度,为社会主义市场经济建设提供一个良好的政治环境和法制环境,也是我们希望研究并加以解决的问题。

再次,当今中国的经济建设,已不再是孤立地进行,而是置身于国际社会这个大家庭之中,与国际的经济发展是同步的。就这一点而言,经济的不断发展和法制的不断完善,离不开对海外成功经验的借鉴。“他山之石,可以攻玉”。过去的闭关自守、固步自封,曾使我们为之付出了高昂的代价。因此,认真研究、吸取港台地区和国外的经验,对于不断完善社会主义市场经济体制下的法律制度,同样有着重要意义。

这套丛书的作者,大多数是华东政法学院的中青年教授、副教授,他们有着较强的研究能力和文字水平,并且都在自己的专业研究领域中有一定的建树。收入本丛书的著作,虽然只是从某个方面、某个视角探讨了社会转型时期的某个法律问题,但它们都在前人研究的基础上,提出了一些新的有价值的观点和见解,代表了作者在各自研究领域中的最新学术成果。对于这一点,我们可以毫不自谦地予以肯定。诚然,金无足赤,一部好的著作自然也不例外。正因为如此,我们热诚并恳切希望广大的读者朋友和专家学者对我们提出意见和批评,更好地帮助我们在这些问题上深入研究下去。

目 录

绪 言	1
第一章 旧上海的立法机构	11
一、辛亥革命前的立法机构	11
二、辛亥革命和南京临时政府时期的立法机构	13
三、北京政府时期的立法机构	14
四、国民政府时期的立法机构	17
五、租界的立法机构	21
六、日伪时期的立法机构	26
第二章 旧上海地方法的渊源	30
一、内容比较完整的法律文件	30
二、偏重于施行和操作的法律文件	35
三、内容比较简单的法律文件	40
四、其他法律文件	44
五、有关上海地方法渊源的一些问题	48
第三章 辛亥革命前法规的内容	52
一、征收各种捐税赋役	52
二、维护经济秩序	56
三、维护社会治安秩序	61
四、教育及其他问题	64
第四章 辛亥革命和南京临时政府时期法规的基本内容	68
一、建立和巩固新生政权	68

二、创立和保护新的经济秩序	71
三、维护治安秩序	75
四、树立新的社会风尚	77
五、军队纪律	80
第五章 北京政府时期法规的主要内容	85
一、打击进步力量	85
二、经济与金融	89
三、治安与交通	93
四、禁赌与禁烟	97
五、其他方面	101
第六章 抗战前国民政府时期法规的重要内容(上)	104
一、政治方面的法规	104
二、组织方面的法规	107
三、经济方面的法规	110
四、社会方面的法规	114
第七章 抗战前国民政府时期法规的重要内容(下)	117
一、教育方面的法规	117
二、文化和医疗卫生方面的法规	121
三、治安方面的法规	125
四、其他方面的法规	129
第八章 抗战后国民政府时期法规内容的主要变化	132
一、处理抗战以后的善后事务	132
二、完善战前法规	134
三、新增治安规定	136
四、制定限制供给的措施	139
五、加紧镇压人民革命	141
第九章 日伪时期法规的主要内容	146
一、伪上海地方政府的组织法规	146

二、打击抗日活动的政治法规·····	150
三、横征暴敛的经济法规·····	154
四、卖国奴颜的宣传教育法规·····	159
第十章 租界法规的部分内容(上)·····	165
土地章程·····	165
第十一章 租界法规的部分内容(中)·····	196
一、组织法规·····	196
二、政治法规·····	200
三、经济法规·····	204
四、治安和交通法规·····	211
第十二章 租界法规的部分内容(下)·····	219
一、医疗卫生法规·····	219
二、文艺出版和教育法规·····	223
三、其他法规·····	228
第十三章 旧上海的治安机关(上)·····	236
一、华界的治安机关·····	236
二、公共租界的治安机关·····	243
三、法租界的治安机关·····	248
第十四章 旧上海的治安机关(下)·····	255
一、日伪统治时期的治安机关·····	255
二、抗日战争结束后国民政府的治安机关·····	257
三、与治安有关的机关·····	262
第十五章 旧上海的审判机关(上)·····	268
一、华界的审判机关·····	269
二、公共租界的审判机关·····	272
第十六章 旧上海的审判机关(下)·····	283
一、法租界的审判机关·····	283

二、日伪统治时期和抗日战争结束以后国民政府的 审判机关·····	287
第十七章 旧上海的监狱和其他司法设施 ·····	291
一、华界的监狱·····	291
二、租界的监狱·····	294
三、抗日战争结束后国民政府的监狱·····	298
四、其他司法设施·····	299
第十八章 旧上海的律师 ·····	305
一、旧上海律师执业的法律依据·····	305
二、上海律师公会·····	310
三、中国律师·····	314
四、外籍律师·····	321
第十九章 上海小刀会起义军的法律制度 ·····	326
一、小刀会起义军的立法·····	326
二、小刀会起义军的司法·····	333
三、小刀会起义军法制的特点及局限性·····	336
第二十章 上海特别市临时市民代表会议政府的 法律制度 ·····	341
一、上海工人第三次武装起义和市民代表会议政府·····	341
二、市民代表会议政府的立法概况·····	343
三、《上海特别市市民代表会议政府组织条例》的 基本内容和意义·····	348
四、市民代表会议政府的司法制度·····	352
五、对市民代表会议政府法制的评价·····	356
第二十一章 旧上海的法律教育 ·····	359
一、法学院校系科等的设置和经费来源·····	359
二、思想教育与校纪校规·····	361
三、课程设置和学习成绩的分等·····	366

四、教职工与学生·····	371
五、培养目标和毕业后去向·····	376
第二十二章 上海法制的新生 ·····	379
一、上海的解放和接管·····	379
二、上海接管时期的立法概况·····	382
三、上海接管时期法规的主要内容·····	385
四、上海接管时期的司法机构和制度·····	389
五、上海接管时期法制的几个重要侧面·····	392
主要参考资料 ·····	398
后 记 ·····	402

绪 言

上海自元朝至元二十九年(1292年)建县以后,便有了国家的一级地方政府,也开始了它地方法制的历史。1843年开埠以后,上海有了突破性发展,很快成为中国的最大城市,世界的大都市之一,还有“东方巴黎”之称。与此相一致,上海的地方法制也有了飞跃的发展,成为中国地方法制最为完备、复杂的城市之一。但是,长期以来,人们对上海地方法制进行系统、综合、全面的探索和研究都还很不够,至今尚无这一方面的专著问世。笔者进行了尝试,并试图通过自己的探研,较为系统、综合、全面地反映上海的法制历史。读者面前的这本书便是这一探研的成果。本书阐述的上海法制,从元至解放后的接管时期,重点在上海开埠以后。

全书共有22章,以纵向论述问题为体例,大致可分为五大块内容。前12章为第一块,重点反映上海各个时期、不同界域(旧上海曾有华界和租界之分)的立法情况,内容包括立法机构、上海地方法渊源和具体的法规内容等一些方面。为了便于读者了解其中的法规内容,本书把其中的内容作了分类,按类阐述。另外,为了证明法规的实施情况,本书尽可能地提供与实施情况有关的资料和史实,把静态的法规与动态的实施状况有机地结合在一起。第十三章至第十八章为第二块,侧重反映上海各个时期、不同界域的司法情况,内容包括警政机构、审判机构、监狱、律师、刑场等与司法有关的机构、组织和设施等各个方面。为了还其活生生的司法面貌,本书也引用了大量史料,以史料来说明具体而又真实的司法情况。

第十九章至第二十章为第三块。它专门论述上海小刀会起义军的法制和上海工人第三次武装起义后建立起来的上海市民代表会议政府的法制。与旧上海所有的其他法制都不同,上海小刀会起义军的法制和市民代表会议政府的法制是一种人民自己的法制,而不是剥削阶级的法制。它们的法制无论在本质上还是在内容上,其他法制都不能与之相提并论,所以另立一块来专述,而且在内容上自成体系,包含立法、司法等各个方面。第二十一章是第四块。它从多个侧面来反映旧上海法律教育的一些情况,把那时的法律教育也作为与法制有关的方面,使读者能更全面地了解有关情况。最后一块是第二十二章。它以上海法制的新生为主题,叙述了上海解放初期法制的概貌,表现了新上海法制的优越性。同时,这也使上海法制史的发展锁链不中断,呈现一个较为完整的发展过程。以上五大块内容组合起来,便可从总体上表现出上海法制发展历史的概貌。

综观旧上海法制的内容,有以下这些方面比较突出。通过以下这些方面,可使人们体会到旧上海法制是旧中国法制的—个缩影,很具典型性,亦可帮助人们进一步了解旧中国,热爱新中国。

复杂性。复杂性是旧上海法制的—个突出方面。这又可从纵向和横向两个角度来看。先从纵向角度看。在上海建县至上海解放的六百多年时间里,先后出现过多种法制。有反映封建地主阶级意志,维护封建专制制度的元、明、清的法制;有反映资产阶级革命派意志,维护资产阶级共和制度的南京临时政府的法制;有反映大地主大资产阶级意志,维护独裁统治的北京政府和国民政府的法制;有反映日寇意志,维护日本帝国主义在华权益的日伪上海市政府的法制;有反映英、美、法等国侵略者意志,维护他们在华特权的租界法制。此外,还有反映农民阶级意志的上海小刀会起义军政权的法制和反映上海工人阶级和广大市民意志的上海工人第三次武

装起义后建立的市民代表会议政府的法制。由于这些政权的法制性质有异,因此在内容上亦有所不同。国民政府时期的上海地方政府从维护独裁统治出发,禁止人民游行、示威和罢工,违者要科以重刑,直至死刑。日伪上海市政府建立在日寇支撑的基础上,处处扮演儿皇帝的角色,对任何抗日的行为都要严究,连唱抗日歌曲都有杀头的危险。上海小刀会起义军的法制与市民代表会议政府的法制则完全相反。小刀会起义军声明起义是为了“伐狼鸩之暴,救民水火”,其法制处处保护广大上海人民的利益,规定“奸淫妇女者斩,掳掠财物者斩”,连偷盗猪狗的也要被“斩”。市民代表会议政府是上海工人阶级和广大上海人民自己的政府,它的法制也是人民自己的法制,当时规定洋奴、工贼、军阀、土豪劣绅和贪官污吏等人民的敌人没有选举权和被选举权,充分体现了上海工人阶级和广大人民的愿望。再从横向角度看。上海开埠以后,绝大多数时间都是两种以上法制并存。上海有了租界后,华界与英、美、法三个租界的法制同存;小刀会起义后,小刀会起义军的法制还与华界和租界的法制共存;市民代表会议政府的法制创立后,也曾与公共租界和法租界的法制同时存在;日寇侵占上海后,日伪上海市政府的法制同样与两个租界的法制相持。这些性质和内容都不同的法制并存于一个城市内,有的还交叉共存于同一时间,就使法制显得复杂化了。产生法制复杂化的原因主要有两:一是外国侵略者的入侵。他们入侵上海后,都用法律手段巩固自己的侵略成果,英、美、法、日等国都是如此。他们的法制有的长期与华界的法制同存,有的还与租界的法制共存,以致在上海这块土地上出现了多种法制。二是政权更迭频繁。在上海开埠后,上海就出现过清末时期、南京临时政府时期、北京政府时期、国民政府时期和日伪时期的上海地方政权,其中还穿插过小刀会起义军和市民代表会议政府的政权。这些政权都有自己的法制,以致上海的法制多变。由于上海地方法制的多种和多变,它便变得比较复杂了。

完整性。完整性也是旧上海法制的突出方面。自本世纪初清末的法制改革以后,我国的封建法制加速解体,并大量引进资本主义国家的法制。到了20世纪30年代,上海的地方法制已较完整,无论在宏观方面还是微观方面都是如此。在宏观方面,法制系统中的各主要组成部分都已具备。那时行政与立法、司法都已独立存在,而且立法与司法都有较为完整的体系。立法中,有规范的立法机构、系统的法律渊源、较为完整的法律内容。在司法中,有独立的警政机关、审判机关,系统的检察组织和司法行政机关。在微观方面,一些具体制度也较完整。当时,除了保留布告之类的单行法规外,还大量制定了一些较为系统、规范的法规,形成了规模。以基层居民组织制度为例。1932年10月14日公布的《上海市坊民大会会议暂行规则》对坊民大会的性质、职权等都作了规定。同月24日发布的《上海市区坊间邻选举规则》又对坊民大会的选举问题作了专门规定,内容包括选举人与被选举人的资格、选举程序等。这样,便较完整地规定了居民的组织制度。30年代的租界法制也已相当完备,形成了一套适合租界管理的法制体系,因此租界在那时已很少再颁布系统法规。据统计,公共租界自1931年至1937年的7年间,颁布的系统法规不到10个。旧上海的法制大量模仿或使用西方国家的法制模式及制度,如行政与立法、司法分立,还有治安、审判、检察互相制约等等。但也有相当部分内容具有上海地方特色。坊民大会制度即是如此,这在西方国家的法制中未曾出现过。旧上海法制的完整与那时上海地方政府统治经验的积累直接有关。上海开埠后,大量的西方思想与制度传入上海。随着封建法制的解体,上海地方政府开始用现代法律手段治理上海,并随着管理经验的积累,不断改进法制,以致不断完整。

殖民性。殖民性是旧上海法制中的一个重要方面。鸦片战争以后,随着我国主权的不断丧失,法制也逐渐殖民化,上海作为一个通商城市尤其如此。这在立法和司法领域都有大量反映。在立

法领域。上海开埠后,英、美、法等外国列强都在上海设立了租界。为了使它们的入侵和占领合法化,土地章程出笼了。它作为租界的基本法,确认列强在上海的特权,并通过它的不断修改,使列强的特权不断扩大,上海的殖民化不断加深。1845年公布的土地章程在确认租界合法性的同时,还明确规定了租界的管理权由列强把持,它们可在租界内自由地建设市政设施。此外,还规定租界内实行华洋分居,租界外的华人不得住入租界。1854年英、美、法三国又通过新的土地章程,强调它们可强行买进租界内原有华人的住房,并要严厉制裁华人的所谓“犯规行为”。1869年修改后的土地章程,扩大了租界当局征收捐税的范围,还允许设立领事公堂。1893年制定的虹口租界章程,不仅承认英美租界扩大至虹口一带为合法,还认可洋人可延伸租界马路至华界,而且路权归洋人所有等等。租界的许多其他规定同样具有殖民性。1935年12月法租界规定,凡牲畜经过法租界都要其所有人缴纳马路钱。1938年5月又规定,死人经过法租界也要付钱,每口棺木收费1元,违者要罚500元。上海人经过自己的城市,竟然要向洋人交钱,这完全是殖民者的歪理。日寇占领上海以后,日伪上海市政府法制的殖民主义色彩更浓。1940年1月颁布的一个规定说,有日寇的棺木途经本市,沿途人们“翘首而望,不表敬意,殊属不合”,今后凡遇此事,“应一律鞠躬致敬,以示崇德报功之意”。要上海人民向侵略者的灵柩致意,岂有此理。

旧上海司法领域的殖民性不亚于立法。1843年的《中英五口通商章程》确立了领事裁判权,上海作为五口通商城市之一,不久便实行了这一丧失中国司法权的制度。根据规定,在沪华人与英人遇有交涉词讼,英人的定罪量刑问题由英国领事按照英国法律处理,中国和上海的法律对英人无效,上海的司法机构也无管辖权。1844年的《中美望厦条约》进一步扩大了这一特权,规定美国人也享有领事裁判权,甚至规定美国人与美国人或其他外国人进行

诉讼，中国政府也不得过问。以后，法、德、日等许多列强也取得了这样的特权。上海的司法权开始丧失了。1868年签订的《上海洋泾浜设官会审章程》还嫌洋人攫取的司法权不够，进而规定在租界内不仅洋人为原告，就是华人为被告的洋华混合案件，外国领事也有权参与会审，甚至连与无约国人及外人雇用的华人有关的诉讼案件，外国领事也要参与陪审。至此，外国列强不仅掌握了对洋人的审判权，还控制了上海租界内华人的审判权，上海的司法权丧失大半。随着司法权的丧失，殖民化的痕迹在司法范围内到处可见。华人与洋人在监狱里的待遇都不一样。上海第二特区（法租界）监狱规定：洋人每日的饮食费为6角，华人只有1角4分；洋人的牢房里有床、柜、抽水马桶，华人只能席地而睡。这一切都证明，旧上海的法制带有明显的殖民性质。造成这一性质法制的主要原因是外国列强的侵略和中国政府的腐败。

反动性。反动性是旧上海法制中的另一个重要方面。为了维护反动统治，旧上海的反动政府都竭力镇压上海人民的革命运动，残害中国共产党人和其他进步人士，并通过它们的法制反映出来。主要表现在这样3个方面。

第一方面是反动的立法多。无论是上海租界当局，还是华界的上海市政府、日伪上海市政府，都制定过大量有关逮捕共产党人和进步人士、禁止革命运动的规定。这些规定大量地通过布告、训令等单行法规形式表现出来。1930年4月，上海市政府发出训令，要“严密查拘共党挑拨分子”，“以免工潮扩大”。1949年2月，上海市政府又发出布告，规定：“绝对不得罢工、怠工”，否则要“由治安机关依军法就地枪决”。1937年12月，日伪上海市政府发出布告，要全市人民“遵亲爱和平之义”，对抗日人士“一经查究，决不宽贷”。公共租界在1932年1月与1937年8月都贴出布告，规定在租界内“不得组织参加任何集会游行”，也不得“演说印刷或散布文字、图画、旗帜等”。一句话，就是不可进行任何反对日本帝国主义侵略

上海的正义、爱国活动。法租界也有类似规定。另一方面，在细则、章程等一些较为系统的上海地方法规中，明示或暗示革命斗争为违法犯罪行为。上海市政府在1930年10月颁行的《公安局警长警士服务细则》中规定，对“刊印或散布、粘贴反动文字、煽惑人心者”，“应当场逮捕”。法租界在1942年5月颁布的《保甲章程》中规定，保甲长的职责之一是“协助警务处搜捕恐怖党及其不良分子”。日伪上海市政府在1938年12月公布的《乡区防共自卫团组织条例》的第1条就规定：“乡区自卫团以防剿匪共”为宗旨。以上所称的“反动”、“恐怖”、“不良”等都是暗指共产党人和革命人士及其所领导或组织的革命、爱国运动。

第二方面是用刑酷。在旧上海的立法中，对共产党人和进步人士的用刑特别严酷，一般都是死刑。上海市政府在1949年4月发布的《上海市紧急治安条例》中明确规定，“集中暴动者”、“罢工怠工者”、“鼓动学潮者”和“破坏社会秩序者”，全都“处死刑”。日伪上海市政府为虎作伥，在1938年10月规定，对“不良分子”，“格杀勿论”。令人惊讶的是，早在我国奴隶制时期出现并在民国初就被废除的“连坐”制度，竟在上海盛行，被广泛运用。上海市政府在1949年5月实行的《奖励检举共匪办法》公然用专条规定“连坐”制度，内容是：凡“匪犯之家属应受连带处分，并查封其全部财产”；还有，邻居、甲长、户籍人员都要“以窝藏包庇匪徒论”。日伪时期，上海运用连坐的范围更广。1938年7月，专门颁布了所谓《人民连坐保结变通办法》，规定在全市范围内“办理人民连坐保结”，广泛使用这一酷刑。

第三方面是司法严。对于革命人士和革命运动，旧上海的司法极其严厉。据1935年和1936年出版的《上海年鉴》统计，1934年上海共逮捕共产党人826人，其中华界631人，租界195人。^①1935

① 《上海市年鉴》，第66页，上海市通志馆编印，1935年版。