

Cultural Heritage of Cities

都會 追蹤

上海市历史博物馆
集刊 2009-1

© 上海書畫出版社

社會 追蹤

上海市历史博物馆
集刊 2009-1

◎ 上海書畫出版社

上海市历史博物馆集刊编辑委员会名单

(以姓氏笔画为序)

主 编 张 岚
编 委 吴志伟 张明华 顾音海
傅为群 潘君祥
执行编委 吴志伟
特别鸣谢 上海氯碱化工股份有限公司独家赞助

图书在版编目(CIP)数据

都会遗踪:上海市历史博物馆集刊. 2009. 1/上海市
历史博物馆编. —上海:上海书画出版社, 2009. 12
ISBN 978-7-5479-0017-8
I. ①都… II. ①上… III. ①上海市—地方史—文集
IV. ①K295.1-53
中国版本图书馆 CIP 数据核字(2009)第 237074 号

都会遗踪·上海市历史博物馆集刊 2009(1)

上海市历史博物馆 编

责任编辑 王 彬 凌云之君
审 读 朱莘莘
技术编辑 钱勤毅
封面设计 顾嫣媛
责任校对 郭晓霞

出版发行  上海书画出版社

地址 上海市延安西路 593 号
网址 www.shshuhua.com
E-mail shcpbh@online.sh.cn
印刷 上海市印刷十厂有限公司
经销 各地新华书店
开本 787×1092 1/16
印张 13.5 字数 200 千字 插页 8
版次 2009 年 12 月第 1 版 2009 年 12 月第 1 次印刷
印数 0,001-2,000

书号 ISBN 978-7-5479-0017-8
定价 50.00 元

若有印刷、装订质量问题,请与承印厂联系

目 录

Contents

史事论说

Study in History

- 近代上海城市管理的发展与特点——以公共卫生、交通和建筑管理为中心
The Development and Feature of Urban Administration in Modern Shanghai 马长林 1
Ma Changlin
- 浅谈胜家缝纫机在旧中国的销售方法
The Singer, Its Sale Ways in Old China 胡宝芳 13
Hu Baofang
- 历史烟云笼罩的土山湾
T'ou-Sè-Wè under the History Clouds 洪崇恩 16
Hong Chong'en
- 上海华界和法租界当局在界路“民国路”上的合作
Cooperation on Minguo Road Between the Chinese Section and the French Concession in Shanghai 郑祖安 25
Zheng Zu'an
- 中国首家民族火柴企业诞生于上海
The First National Match Enterprise Was Established in Shanghai 黄振炳 30
Huang Zhenbing
- 苏州河的水上春秋
Vicissitudes over the Soochow Creek 张景岳 35
Zhang Jingyue
- 战后德华银行接收资料
The Document about the Take-over of Deutsch-Asiatische Bank in Shanghai 刘 华 41
Liu Hua
- 早期上海米业仁谷堂公所经费的来源
The Expenditure Source of Shanghai Rengutang in the Early Stage 顾柏荣 43
Gu Borong
- 上海二三十年代的电话报警系统
The Phone Alarm System in the 1920's and 1930's in Shanghai 华一民 45
Hua Yimin
- 回力球场的前世今生
The Past and Present Parc des Sports 毛明芬 49
Mao Mingfen

文物赏析

Appreciation of the Cultural Relics

- 《明成化说唱词话丛刊》琐谈
Random Talk on the Series of Lyrics during the Chenghua Period in the Ming Dynasty 张明华 52
Zhang Minghua
- 愿作乘槎博望游——读《海槎先生肖像图》轴
Wishing to Roam on a Raft Like Bowang: On the Scroll Painting Portrait of Mr. Haicha 张力华 57
Zhang Lihua
- “希生”纪念章与中国参加世博第一人
Medal “Hesing” and the First Chinese Who Participated in the Expo 张 岚 62
Zhang Lan
- 最后的疯狂：大上海 1949“银元潮”
The Last Craze: “Silver Dollar Tide” of Shanghai in 1949 傅为群 65
Fu Weiqun

高剑父上海时期传世作品系年考(下)	陶喻之	71
The Study of Gao Jianfu's Famous Works Created During Shanghai Period (The Last Part)	Tao Yuzhi	
一份 1856 年外资银行签发的股票	包黎华	78
A Stock Certificate Issued by Some Foreign Bank in 1856	Bao Lihua	
南洋兄弟烟草有限公司月份牌	郑 萍	80
The Calendar Poster of Nanyang Brothers Tobacco Co., Ltd.	Zheng Ping	
宁绍人寿保险股份有限公司及其储蓄保险单	袁争平	82
Ningshao Insurance Co.,Ltd and Its Saving Insurance Policy	Qiu Zhengping	
上海圣约翰大学罗氏图书馆的一张藏书票	世 华	84
An Exlibris of St. John's University Shanghai Low Library	Shi Hua	
“花”香苏州河——“凤凰”商标见证上海火柴厂之沿革	秧 子	86
The Brand “Phoenix” Witnesses the Evolution of Shanghai Match Factory	Yang Zi	
“物”上故事		
Stories about Culture Relics		
由脸谱及戏曲人物画谈起	丁佳荣	89
Facial Makeup and Pictures of Opera Figures	Ding Jiarong	
上海中华第一针织厂“铁炮牌”商标印版	潘君祥	92
“Iron Cannon” Brand Mold of Pioneer Knitting Mill	Pan Junxiang	
太平洋战争前驻上海美军及“苏州河奖章”	孙 浩	95
An Unofficial Medal for Battle of Soochow Creek	Sun Hao	
1937 年紧急时期奖章证明单	封荣根	99
Certificate of the 1937's Emergency Medal	Feng Ronggen	
名人旧事		
Bygones about Celebrities		
顾从礼与青浦县衙	王 辉	102
Gu Congli and Qingpu Yamen	Wang Hui	
近代外交官朱诵韩	徐 兵	107
The Modern Diplomat Zhu Songhan	Xu Bing	
蔡尚思与沪江大学	傅德华 施晓燕	111
Cai Shangsi and University of Shanghai	Fu Dehua Shi Xiaoyan	
“球王”李惠堂的网球之缘	唐永余	114
“King of Football” Li Wei'tang and Tennis	Tang Yongyu	
文献概述		
Literature Outline		
《退醒庐笔记》载我国早期蜡像馆	谢德秋	118
Early Wax Museum Recorded in <i>Miscellanies of Tuixinglu</i>	Xie Deqiu	

流散在重庆文化市场的匈牙利电影海报	张文勇	120
Hungarian Film Playbills Scattered in Chongqing Culture Market	Zhang Wenyong	
名楼名宅		
Celebrated Buildings and Residence		
长阳路“白马咖啡室”的古稀故事	魏达嘉	123
Story of the “Zum Weissen Ross'l” on Changyang Road	Wei Dajia	
“新世界”大楼的兴衰	吴 伟	129
The Vicissitude of the “New World” Building	Wu Wei	
“路”中漫步		
Stroll around the Street		
散落在老城厢的深宅大院	惜 珍	133
Scatted Grant Courtyards in the Old City of Shanghai	Xi Zhen	
一波三折的中山环路建设	邢建榕 董婷婷	140
The Tortuous Construction of Zhongshan Roads	Xing Jianrong Dong Tingting	
上海英租界首次街道大命名	朱 伟	145
The First Street Naming in the British Concession	Zhi Wei	
往事追忆		
Remembrance of the Past		
老上海美术专科学校学员的回忆(下)	樊 琳 整理	152
The Recollection of the Students of the Shanghai Fine Arts Special School (The Last Part)	Fan Lin Arranged	
我的片段人生与我所知道的中西功	钱 明 口述 陈正卿 采访整理	160
My Fragments of Life and the Facts I Know about Tsutomu Nakanishi	Qian Ming Dictated Chen Zhengqing Reportal and Arranged	
译文天地		
Translation World		
上海港口调查	曹平尔 译	165
Shanghai Harbor Investigation	Cao Ping'er Translatal	
横滨正金银行与中国贸易	爻 叶 译	175
The Yokohama Specie Bank and the China Trade	Shu Ye Translatal	
博协资讯		
Information about Museums		
香港博物馆考察印象	张 岚 顾音海 张文勇 张 毅	179
Visit to Hong Kong Museum	Zhang Lan Gu Yinhai Zhang Wenyong Zhang Yi	

纽约城市博物馆藏品及其分类	肖 芳	182
Collection in Museum of the City of New York and Its Classification	Xiao Fang	
史料钩沉		
Excavation from History		
上海工部局董事会变化表(中)	吴志伟	185
Shanghai Municipal Council's Board of Directors Variety Form (The Middle Part)	Wu Zhiwei	
彩色图版		193
Colortablet		

近代上海城市管理的发展与特点

——以公共卫生、交通和建筑管理为中心

The Development and Feature of Urban
Administration in Modern Shanghai

马长林

中国近代城市的发端,始于19世纪中叶。上海作为19世纪中叶第一批对外开埠的口岸城市,随着外国商人的进入、对外贸易的迅速发展以及租界的辟设,迈开了城市近代化的步伐,近代城市管理也由此起步。

相对于中国古代传统城市管理,近代城市管理是一种新的理念,两者有很大的差别,主要是管理目标、管理对象、管理重点、管理手段和方法以及管理依据完全不同。近代城市管理主要是以城市公共空间的管理为重点,采用西方的管理理念和技术为手段,以公共法律为管理依据,以行政手段和经济制裁为达到管理效果的保障。由于近代城市具有人口高密度居住和流动量大、城市建筑集中、市场经济发达及城市各种行业纷繁等特点,城市管理范围之广泛、管理内容之丰富及管理对象之复杂,非古代传统城市管理所能企及。

近代上海由于对外贸易的迅速扩大,在19世纪60年代开始成为中外贸易的重镇。随着小刀会起义和太平天国军队攻打上海等因素影响,上海城市人口居住数量急剧增长,在19世纪60年代初期曾一度达到30万,城区地域面积也随着人口密度的上升而扩大。随着城市的不断膨胀,近代上海城市管理从简单的道路建设、码头建筑开始,逐步向城市公共环境和公共秩序等方面发展,并形成一整套城市管理制度。

良好的城市公共环境和公共秩序,是城市居民居住和活动的基本诉求,也是一个城市能够持续发展的基本要素,因此,城市公共环境和公共秩序是近代城市管理中一个十分重要的命题。从广义上讲,城市公共环境和公共秩序管理涉及的内容极其广泛,其中包括关系城市居民生活安危的社会治安管理,关系城市生活得以正常运转的城市道路照明等公用设施管理,关系城市居民居住环境的城市公共卫生管理,关系城市交通正常高效运转的城市交通管理,等等。以往学界的研究,较多侧重于上海城市近代化进程,有关城市管理,虽有所涉及,但没有集中地从近代城市管理的视角进行研究,故对于近代上海城市管理的发展状况和特点等,包括城市公共环境和公共秩序方面的管理,均难以有比较系统的了解。为此笔者试对这一问题作一探讨,以能够更加深入全面地了解近代上海城市发展的特点。考虑到城市管理的内容十分丰富,限于篇幅,本文主要就近

代上海城市公共卫生、道路交通和城市建筑三方面管理的发展和特点作一考察。鉴于这三方面的城市管理在上海公共租界表现比较充分,故本文阐述的内容主要以上海公共租界为依据,对上海法租界的城市管理间有涉及。

一 城市管理的发端

近代上海城市管理的发端,其实从上海租界辟设所依据的《上海土地章程》(以下简称《土地章程》)产生之日已经开始。以往史学界对《土地章程》已经作了大量深入的研究,取得了许多成果,认为这一章程是上海租界产生的“根本大法”,也是鸦片战争后清政府对一些地方行政管理主权开始丧失的标志,奠定了上海租界发展的基础,等等。然而对于这一章程在近代上海城市管理发展史上所具有的意义,还没有予以充分的发掘。实际上,《土地章程》在明确划定上海首块租界(外商居留地)的四至范围,规定外商在租界内租地规范和租地后应尽义务的同时,也对外商租户应该具有的维护公共环境的行为规范和城市管理的基本内容作了约定,虽然当这些约定提出时实体的城区还毫无踪影。

《土地章程》中有关最初的城市管理的约定包括以下几方面内容:

1. 对城区公共秩序的管理;2. 对城区环境的管理;3. 对城区基础设施的管理。1845年《土地章程》第十二条规定:“商人租地并在界内租房,自杨(洋)泾浜以北,应行公众修补桥梁、修除街道、添点路灯、添置水龙、种树护路、开沟放水、雇募更夫,其各项费用,由各租户呈请领事官劝令会集公同商捐。”第十八条规定:在租界内居住的外商“不得占塞公路,如造房、搭架、檐头突出、长堆货物等;并不得令人不便,如堆积污秽、沟渠流出路上、无故吵闹喧嚷等”^[1]。这些规定的内容从城市管理角度看,实际上都是城区环境管理的要求。在此基础上,1854年经修改的《土地章程》对城市环境管理的要求更加明确了,章程第九条规定:外商“起造房屋,札立木架及砖瓦、木料货物,皆不得阻碍道路,并不准房檐过伸各项,妨碍行人。如犯以上各条,饬知后不改,每日罚银五元。禁止堆积秽物,任沟洫满流,放枪炮,放爆竹马赶车,并往来遛马,肆意喧嚷、滋闹,一切惹厌之事,违者每次罚银十元。所有罚项,该领事官追缴,其无领事官者,即著华官著追”^[2]。

这些规定,既为后来全面的城市管理奠定了基础,也对后来城市管理模式和管理机制的形成产生重大影响。章程规定的领事官追缴罚款的职能,后来全部由租界管理机构担当。《土地章程》条款内容后来经过多次修改扩充,特别是1869年后增设的《土地章程》附则(又称附律),成为租界城市管理的基本法规。由此看来,1845年的《土地章程》可以视作是近代上海城市管理的第一个法规性文件。

近代上海城市管理发端在具体实施方面的一个标志性体现,是1846

年英租界成立的道路码头委员会。道路码头委员会本身是根据《土地章程》的有关规定而成立,其主要职能是对英租界内的公共设施进行建设管理,尽管这个机构还没有固定的人员和办公地点,委员会的三名成员由租界内纳税人每年推选产生,其工作纯属义务性质,后期委员会最多聘请一名秘书,但它为后来设立专门机构进行管理打下了基础。1854年成立的上海公共租界工部局,是近代上海城市管理步入实质性阶段的标志。工部局作为继道路码头委员会之后的管理机构,被修改后的《土地章程》赋予了更多的管理权力。更重要的是,工部局成立后,税收体制的建立和专职工作机构的设置,为工部局作为上海租界区域的管理机构得以生存以及其管理职能的行使和发展提供了保障。

从近代上海历史看,工部局是小刀会起义战乱情况下,清末上海地方政府丧失地方管理主权后的一个产物,同时它也是西方列强殖民思想和西方侨民自治倾向膨胀的结果。因此,从政治史角度讲,工部局成立及其职能行使,意味着中国政府部分地方行政管理权的丧失,而从城市管理发展史角度看,特殊的历史背景使工部局成为上海公共租界即近代上海城区管理的主体,扮演了城市管理者的角色。由西人社会所推选,对西人社会负责,主要从维护西方侨民的利益出发,工部局尽职尽责地实施了城市管理。同样,在英租界之后辟设的法租界,公董局作为上海法租界的管理机构,从维护居住在法租界内的外国侨民利益出发,也扮演了法租界区域城市管理者的角色。

二 城市管理的发展

近代城市管理,就其本质言,实际上是针对个体行为与公共活动空间、公共环境之间相互关系进行平衡和制约,防止个体行为对公共活动空间和公共环境正常秩序的破坏,以此为城市正常运行和发展提供一个良好的环境。因此,由维护良好的公共环境目的出发的公共环境管理首先得到重视。

(一) 公共环境管理

已有的史料表明,近代上海城市早期公共环境管理,主要包括城市景观和公共环境卫生管理。19世纪60年代,工部局建立不久,已重视对公共环境进行治理。1864年9月28日,工部局针对一名造房侵占公共道路的业主发出通告称:“前依于洋泾浜处造房子,一面占透四尺,一面占六尺,当开工时垃圾头曾教依收进,不容透占,谁知依竟不依,如今依将所占之地拆去不必言矣。如若不然,定将送官究办。”^[3]1864年10月18日,工部局贴出的布告宣称:“界内铺户人等知悉,尔等招牌除路边挂八尺高及路中挂一丈五尺高外,不准悬挂,如违拿究。”^[4]1866年3月,工部局又张贴告示,规定:“洋泾浜一带街道理宜洁净,勿再尿溺污秽随地,齷齪作践,如违拿究不贷。”^[5]从这些告示可以看出工部局对维护公共环境整齐

清洁的态度。

公共环境的卫生状况,关系到城市居住者生活质量甚至生命的保障,因此必定成为近代城市管理的重要内容。当城区内人口密度达到一定规模,粪便和垃圾等生活污水的及时清除,便成为城市管理面临的首要问题。1860年开始,工部局已尝试让承包人来处理城市污秽物。已有史料表明,到1864年,工部局在得到各国驻沪领事的支持和上海道台的同意后,作出了统一清运租界内粪便的安排,这一年工部局指定了一个后来称为粪便委员会的机构,由它负责清除租界内每天产生的粪便和垃圾。双方通过签订合同方式,确定了各自的权利和义务,承包人每月可以对每个清扫的便桶收费180文,同时承包人的行动要由工部局指挥。按照工部局规定,粪便只能在下午8点至上午7点之间运出租界,所有便桶都必须在房屋内或邻近的弄堂内倒空并洗刷干净,如有违反,则罚款0.1银元。如果承包人违背工部局下达的指示或合同规定,工部局有权在发出通知一周后雇佣另一承包人,如蒙损失有权向承包人索赔。^[6]

与此同时,工部局对租界内街道垃圾清除的管理也在进行。承包人雇佣的苦力,定期清扫街道和街道的一些弄堂,早期阶段是隔日清扫1次或每周清扫2次。定期清扫街道,对保持街道的清洁起了重要作用,这从当时清扫的垃圾数量可以看出。1871年2月的某个星期一,从公共租界的马路和弄堂收集并运出的垃圾达49车,星期二运出的垃圾为51车。1872年全年运出的垃圾达11241车,外加每天10船垃圾,合计达15000吨,仅蔬菜大量上市的5月份,清运垃圾即达1142车。1877年清运的垃圾为19740车,数量比1872年几乎翻了一倍。^[7]

近代上海城市公共卫生管理,随着城市人口密度快速增加,城市人口流动性加快,对传染病进行防疫也提上议事日程。上海城市传染病防疫的首次尝试,始于西方新式牛痘接种的推广和普及。

1869年天花在上海流行,租界内的外国人中也出现天花感染者,高峰时一个月有12个病例发生。为此,担任工部局卫生顾问的亨德森医生向工部局建议禁止使用在上海本地流行的传统的种痘方法,即“痘痂法”,采用西方流行的牛痘接种。经过亨德森多次呼吁,他的建议得到外国驻沪领事团的支持,也得到上海道台的认可。上海道台涂宗瀛在1870年年初发布告示,指出牛痘接种既经济又安全,愿意种牛痘的人可直接去城隍庙医院或租界内的外国机构接种,在租界内绝对禁止使用本地传统的预防天花的痘痂法。由此,牛痘接种在一些中国儿童中开始进行。1873年有488名儿童进行了天花疫苗接种,1878年有1295名儿童,1879年为1202名,1880年为1472名。^[8]1898年工部局实验室自己开始批量生产天花疫苗,更使接种天花疫苗成为上海城市预防天花传染病流行的重要措施。

以接种天花疫苗为先导,其他为预防狂犬病、霍乱等传染病流行而进行的相关疫苗注射也逐渐得到推广。

上海城市公共卫生管理另一值得重视的是传染病病例报告和隔离制度的推行。早在 1876 年,工部局就建立了性病医院,对患有性病的妓女和外侨进行治疗。性病同一般意义上的传染病又有区别,它只是在特定的人群中传染,一般不构成对广大群体的感染威胁。但建立性病医院表明租界管理当局当时已经产生了对传染病患者进行隔离的思想。1894 年,工部局在陆家嘴下游半英里的薛家浜附近购买一块土地,建造了一批简易小屋,用于收容瘟疫病人。1900 年在施高塔路建成了一座传染病隔离医院,专门收治霍乱病人等。1904 年又增设了一些房屋,作为华人隔离医院。为配合对传染病人进行隔离和治疗,工部局卫生处对传染病疫情的报告采取奖励措施,规定向卫生处报告区域内住户患传染病者,每起报告奖励 1 元。卫生处给予奖励的传染病报告,其传染病种类包括天花、霍乱、霍乱性腹泻等 20 多种。在奖励主动报告的同时,工部局也起草了《公共卫生细则》,规定对传染病病例实行强迫性通知和强制性隔离,^[9]以强化对传染病流行的防范。

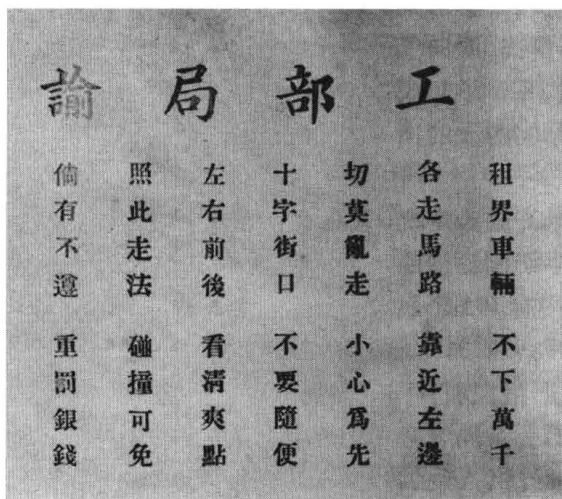
食品卫生管理也是公共环境管理的一个重要方面。早期工部局侧重于对肉类食品进行管理。1868 年,工部局设置专职肉类稽查员,专事对菜场、肉店的肉类食品进行检查,凡发现病畜肉、死畜肉和不新鲜肉,即向上级报告,并加以没收和销毁,对出售者处以罚款。工部局从 1873 年起规定,在夏季,肉类食品不得隔夜出售,其他季节不得出售已存放两天的肉类食品。^[10]

随着奶牛养殖和牛奶供应在上海出现,工部局从 1882 年开始对牛奶棚进行检查,检查内容包括奶牛的健康状况,同时也开始对牛奶棚提供的牛奶样品进行检查。1906 年,在被检查的 263 个牛奶样品中,有 195 个属于优良品质,11 个属于低等品质,57 个掺假。^[11]

在法租界区域,公董局对饮料的制造与销售管理十分严格,制订了严密的规章。1934 年和 1935 年法国驻沪总领事署分别发布公董局管理饮料营业和管理饮料制造的两个章程规定:严禁陈列、销售或供人现饮之伪造或有害于人类身体之饮料;凡售卖之饮料,其瓶、壶或其他装置此饮料之器皿上所有明显标纸或牌记,须详叙此饮料性质、产料或制料之所在地,以及此饮料制造方法;凡销售饮料违反营业章程者,处以 50 元以上 1000 元以下之罚金,并将违章陈列售卖之饮料没收,如因此违章而构成犯罪时,应按法究办;生产饮料厂内职工,应按期种痘,及注射预防伤寒与霍乱针,职工家属等,如有死亡或疾病情事,应立即报告公董局公共卫生救济处。凡曾患传染病初愈者,非经医生验明,概不得入厂继续工作;饮料制造厂主人、经理或代理人,遇有公董局卫生处人员询问时,应提供一切关于各饮料制造与发售之说明,及一切具体证据,以证明各种饮料的特性。卫生处人员可随时提取制饮料货样,以供化验,等等。^[12]这些详细的规定,对规范品种纷繁的饮料生产和饮料市场的销售起了重要的作用。



《图画画报》中描述的马车因速度过快被巡捕罚款情景



早期工部局有关行人交通规则的布告

(二) 城市道路交通管理

城市道路交通管理是近代城市管理中最基本的内容。传统中国城市虽然也有繁荣的集市,客流众多,但是道路交通问题基本上不存在。一是传统城市的街道宽度很窄,不能同近代城市相比;二是人马或人车在城市道路上是交叉行走,因车马速度较快而发生冲撞的现象很少。近代上海在租界开辟后,道路建设一开始就达到一定的宽度,几条最初的马路修筑时就定为2丈宽。1855年,西方式样的载客马车在上海出现后,人、车、马在道路上交叉混行的现象普遍出现,奔驰的马车和马匹对行人造成伤害等交通问题经常成为工部局董事会会议的主要议题。如1861年2月,在工部局董事会召开的一次会议上,总董霍华德提出:租界内马匹数量大增,不断有人牵着马过街训练,以致经常发生对妇女和行人造成重大伤害的事件。为此工部局决定张贴布告,告示除了早上(从黎明到上午9点)这一段时间,不准牵马经过租界,违反此规定者将受到拘押和起诉。^[13]

19世纪六七十年代,工部局通过颁布一些告示来加强对道路的管理。在一份以“工部局諭”的告示中声称:“租界车辆,不下万千,各走马路,靠近左边,切莫乱走,小心为先,十字街口,不要随便,左右前后,看清爽点,照此走法,碰撞可免,倘有不遵,重罚银钱,切切特谕,毋违我言。”^[14]工部局以通俗易懂的四字经方式,规定了行人该如何遵守道路交通规则。

19世纪60年代,作为载客载货两用的手推小车(又称独轮车)进入租界,数量日益增多。为防止其对道路公共空间造成危害,工部局通过颁发执照方式进行管理。每辆小车要在租界内经营,须向工部局登记,交付一定数量的执照费(又称执照捐),领取执照。工部局还经常通过收取执照费的多少来调节租界内小车的数量。1888年,工部局又颁布《手推车规章》,对准许装运的货物在重量和体积方面作了以下限制:每辆手推车不得装运超过6箱半茶叶,或8箱大油,或每箱30磅的肥皂20箱半,或每箱52磅的肥皂10箱,或2包美国匹头,包件宽度不得超过4英尺,在任何情况下,其总载重量不得超过450斤或600磅。^[15]

20世纪初工部局制订和印发的《治安章程》中有许多内容涉及道路交通管理,如其中的《货车执照章程》规定:货车应在路之左面行驶,如要超过前面车辆,应从前车右面超过;不得装载粗笨货物以马路为之堵塞而生危险;货车自上午8时至下午8时不准在大马路直行,如欲在大马路上装卸货物,应在最近之横马路进出。其中的《机器车执照》规定:在日落至

日出时间段内,每车须点有两灯,前面为白光,后面为红光,并备有警铃;车速应视行人之多寡及路之阔狭而定。其中的《马路章程》更明确规定:行车一律靠左边道路;超车必须从右边向前;车辆转弯须慢行,驾驶员必须伸手示意;车辆不得疾驶;载货车车速不得超过行人步行速度。^[16]

1921年,工部局制订了第一个管理道路交通的专项规章。到1931年,经过多次修订,这个专项规章的内容已十分完备,共有62个条款,涉及行人和驾车人的行为规范以及车辆行驶、停泊等各个方面。如关于行人规范,规定行人不得以危险、鲁莽、漫不经心或其他不适当的方式在道路上行走,不得以阻碍其他人和车辆的方式在道路上行走,不得以阻碍交通的方式装卸或放置货物等。对车辆驾驶者的行为规范,则规定了上海总会、跑马总会、市政厅、兰心戏院等热闹处,行车应注意事项,以及允许停车的地点和不准长时间停车的地段等等。同时还规定了马拉的四轮货车或类似的重型车辆不得以快于正常步行的速度在道路上行驶。^[17]此时的交通规章,可以说已经相当完备。

(三) 城市建筑管理

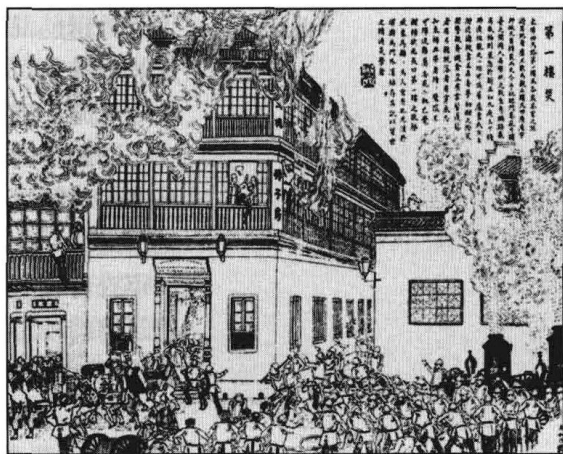
城市建筑管理既涉及居住者的安全,也关系到城市的容貌和景观,属于城市公共环境管理范畴,但因城市建筑类型多,管理环节复杂,涉及面广,因此自成管理体系。近代上海城市早期的建筑管理,主要侧重于阻止影响道路畅通和城市火灾预防。

1854年8月10日,工部局董事会决定发出通告,“责令房屋面向外滩的一些户主拆除面对他们各自房屋的一切木棚、货摊等建筑”,同时还让总董专门致函一些洋行,“指出他们的围墙超出正当界限,要求立即采取措施予以拆除”。^[18]

1869年修改的《土地章程》及其附则对租界内建筑事项作了特别规定,规定建造房屋,须将房屋图样呈送工部局查核并领取执照,由此建立了房屋营建者申请执照制度,工部局对房屋建筑图纸有了审批权和对建筑施工有了颁发执照权。

1877年,工部局火政处对公共租界内戏院作了调查,发现存在很多火灾隐患。一些地处闹市的戏院,建筑结构为中国式,出口和楼梯少,走廊板壁很薄,一旦发生火灾,容易被拥挤的观众挤塌;空地多被占用,也妨碍观众在火灾发生时逃生。于是,工部局制订了详细的规章,规定每个戏院至少须开两个不低于6英尺(约1.82米)的门,门向外开,院中通门处不准存储杂物,戏院楼板必须坚固,每座戏院须设4座坚固的楼梯等等,^[19]以确保观众的安全。

20世纪初开始,对城市建筑的管理逐渐转向以防火和维护城市总体风貌、城市公共环境卫生为重点,同时管理行为的程序设计也更加周密。



楼宇防火曾是公共租界建筑管理的一项重要内容

1901年,工部局制订并颁布了中式建筑章程,规定由木质梁柱承受重量的房屋为“中国式建筑”。章程规定了中国式建筑设计图、申请书递交方法和费用标准、房屋地基、通道、墙壁、房顶、烟囱及通风、排水等要求,及工部局房屋建筑督察员现场检查的权力,规定普通住宅和店铺高度不得超过2层。20世纪初,一场世界范围的鼠疫波及上海,工部局为此采取两项灭鼠措施,其中之一是修改中式建筑章程,规定房屋底层地板必须直接铺在焦油沥青或水泥混凝土之上,中间不透水,不留缝隙;不得建空心天花板,木结构隔壁要粉涂严实,楼梯不得钉夹板等,以防止为老鼠提供殖生和活动场所。^[20]

第一次世界大战后,上海租界人口进一步增加,刺激住宅建筑迅速发展。早期典型的石库门建筑适应住宅市场供不应求的需要进一步演变,出现了改良型,即单元空间增加,占地面积减少,同时,间距紧密,通风和日照条件较差。在这过程中,违反建筑章程的建筑大量出现,主要是不经过批准私自改扩建,以及擅自加层等。对此,工部局加强了对建筑工程施工的监督和违章建筑处罚。从1913年开始,工部局规定,在每一项建筑工程分部完成后,营造商必须通知工部局查勘员到工地现场进行检查,查勘员认为施工符合规定,就在图纸上签名认可,下一道工序方可进行,否则,由营造商负责返工,直到检查合格为止。仅1917年一年,工部局就进行了1000多次施工检查。1932年,工部局受理申请建筑新屋执照2190份,经审查核准1218份,同时发出违反建筑规章通知书1063份,未领取建筑执照已竣工或还在建筑中的违章通知书821份。1939年,因违章由工部局责令业主拆除的建筑物有738所,由工部局工务处强行拆除的违章建筑物有1028所。^[21]

在对建筑设计和建筑申请进行管理的同时,工部局对建筑材料和建筑施工的管理也非常严密。20世纪初,钢筋混凝土建筑开始出现,鉴于上海特殊的软土地地质条件,为建筑物长久的牢固安全考虑,工部局制订了有关钢筋混凝土建筑规定146条,对梁柱的直径、厚度和地基的压力限度等标准,以及墙体的承重要求、水泥、黄沙、混凝土、钢筋等材料要求,以及建筑施工中测试方法、工作质量标准等均作了详细的规定。^[22]

法租界的建筑管理也很严密而且有特色。1910年公董局制订了《公路和建筑等章程》,规定新建房屋业主在施工前必须提出建筑执照申请,呈报全部设计图纸,同时说明拟建房屋、下水道及邻近建筑、道路等情况,经审查合格后才发给施工执照或营造许可证。^[23]公董局的建筑规章强调建筑物的视野和毗邻距离等,如规定相邻地产的建筑物不管有无围墙,其间隔应相距1.9米,三间毗连式房屋的高度总和不得超过38英尺(约11.58米),沿马路建筑,其高度不超过包括人行道在内的马路路宽的1.5倍;建在沿天井和小院子的建筑物,其高度与天井面积成正比,即建筑物每高2米,天井面积须增大5平方米。^[24]公董局这些严格的规定,使法租界区域内的大部分房屋高度都受到限制,房屋之间的间隔距离也较大,为

后来在区域内形成大片西式别墅建筑奠定了基础。

三 城市管理的特点

由于近代上海城市化进程的特殊经历,以及近代上海城市管理主体与管理对象之间关系的复杂性,近代上海城市管理发展过程中呈现以下几个特点:

1. 在模拟的西方城市环境中实行的城市管理。近代上海城市主体区域是1845年辟设并不断扩展的租界区域。租界内管理机构以英国人和法国人为主导的格局和大量外国侨民的居住,使城市管理基本上按照西方城市管理的模式进行。租界管理机构决策层和执行层完全由英国和法国侨民占统治地位,因此,租界管理自然引进当时在欧洲已经流行的西方城市管理理念和方法,从而使上海城市管理在总体上追随当时欧美的管理技术和方法,力图达到甚至超过欧美的水平。从管理机构和多数外国侨民的心理和愿望来说,这是一个按照西方模式建设的城市,因此,管理理念和管理方式的西方化是必然的选择。1909年,工部局公布了一份关于公共租界交通问题的主题报告,该报告中引用了英国伦敦皇家交通委员一份专为上海租界的交通管理提供借鉴的报告。这份英国的报告指出了上海交通管理存在的许多缺陷,如:街道过分狭窄,随意停车现象严重,对汽车驾驶员管理不严格,建议给汽车驾驶员颁发一种新的执照,要以中英文写明颁发执照的条件和驾驶员应该遵守的所有交通规章。报告还强调,交通密集的重要原因之一是由于载货(人)车辆效率低下等。^[25]此例充分说明了工部局在进行管理时对欧洲国家管理经验的借鉴。

在引进西方管理理念和方法的同时,城市管理也引进了西方先进的技术和设备。如在施行建筑管理方面,20世纪初钢筋混凝土建筑被引进上海后,1919年,工部局从英国订购了先进的仪器设备对钢筋进行张力试验和对钢筋混凝土制品进行压力测试。20世纪20年代,高层建筑出现后,为加强对高层建筑工程管理,1926年,工部局购进了一台万能测试机,使对钢筋混凝土制品质量的检测手段更加完善。^[26]

2. 在现代技术基础上实行的专业管理。近代上海城市管理在进行过程中,除了专门机构和专职人员的逐步健全和完善外,依靠现代技术是一大特点。如公共卫生方面的管理,本身就是在卫生学、流行病学、细菌学等学科发展到一定程度的产物。天花、狂犬病、霍乱病、鼠疫病等传染病隔离治疗和预防注射,本身也是对医学界最新成果的应用。工部局实验室通过研究能够批量生产各种预防传染病的疫苗,既用于城区范围内传染病流行的防治,同时也反映了其在疫苗研制方面的领先地位。而工部局在公共卫生方面进行的食品卫生检验,主要依靠所属病理试验室和化学试验对各种被检测食品进行物理和化学检验来实现。当时这两个试验室承担了多种化验,如细菌学化验,水质、乳制品、食品、酒类、饮料化验,

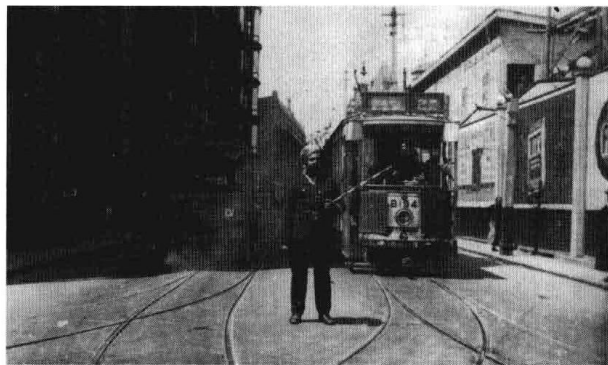
以及毒药学、法医学、麻醉药化验等。如果没有掌握先进检验技术和手段的化验室,那么相应的食品卫生管理显然无法实现。工部局所进行的建筑管理,也反映了这种特点。工部局所规定的对建筑设计图纸的审查,对建筑材料的检测,特别是后期对钢筋混凝土结构和材料的检测,除了需要依靠专业的设备外,必须掌握专业知识和技术,否则,其为实行管理所制订的规章便会成为一纸空文。

在交通管理方面,也体现了新技术的应用。1922年,工部局在公共租界西区3个交叉路口安装了以机械操纵显示“停车和前进”的交通信号装置,进行试验,第二年又在南京路两个重要的十字路口试用由电灯显示的红绿灯交通信号。^[27]新式的交通信号装置为改善和提高道路交通管理效率提供了现代化的工具。

3. 法制惩罚和经济处罚相结合的管理手段。一系列的规章是实行管理的基本要素,但是,要达到规章所规定的目标,必须辅以惩罚和制约手段。这是一般行政管理的规律。古代国家进行统治或管理,主要以法制手段来制约和处治不守法者。近代上海城市管理的一大特点,是法制惩罚和经济处罚相结合,在某些方面,例如在管理对象众多情况下,经济处罚往往成为主要的制约手段。如19世纪末叶,针对城区内手推车过多的情况,工部局就以提高执照费方式来进行调节。为了促使传染病病例报告制度的建立,工部局试行对报告者进行奖励。对于违反交通规则的车主或司机的处罚,开始是向违章者发传票,由会审公廨审理处罚,后来因为每年的违章者数量众多,工部局便改为用缴纳保释金方式可免于违章者到庭答辩,^[28]实际上等于经济处罚。这些事例都说明经济处罚是工部局进行城市管理的重要手段。

结语

近代上海城市管理,从19世纪中叶上海对外开埠后不久发端,经过将近一百年的发展演变,形成了一套完整的城市管理体制和机制,反映了西方城市管理理念在近代上海城市管理中不断发展而制度化的过程。在



工部局巡捕房印度籍巡捕在指挥交通

新的理念指导下实施的城市管理,保证了城市公共空间的有序和公共环境对居住者居住和活动的适宜,为上海城市得以持续发展提供了良好的空间环境。

在对城市进行管理过程中,管理当局为便于管理的实施,围绕管理内容和目标所进行的相关宣传,在一定程度上提高了普通民众的现代意识,这些意识包括公共卫生意识、现代交通意识、社会公德意识及现代法制意识等,久而久之,在一部分民众中,公共意识的巩固逐渐转化为生活习惯的转变,从而一定程度上提高了城市居民的整体素质。如20世纪二三十年