

# 城市政治与管理

## 战时上海的城市管制

魏斐德

在国民党统治早期，为实现城市管理现代化，对外国租界重新获取主权，上海公安局就成了检验新政权能否进行有效统治的试验品<sup>①</sup>。但是，尽管国民党成功地镇压了上海共产党的运动，当他们于 1937 年被日本人赶出上海时，在上述两方面的工作都失败了<sup>②</sup>。汪伪政府表面上取得了对整个城市的民族主权，但其代价是在日本人的实际统治下，贪污腐败，猖獗蔓延，官匪勾结，卑劣不堪<sup>③</sup>。然而颇为矛盾的是，在日本军队于 1941 年 8 月占据公共租界以后，汪伪政府加强了中国警察对城市人口的控制，而同时中国共产党也在寻找新的机会，扩大它在上海的地下活动<sup>④</sup>。本文将向大家阐述在 1937~1945 年期间，历届伪政权和日本势力统治时期，新的城市管制机制是如何在上海产生发展的。可以说，这些机制在 1945 年国民党全面统治上海，以及 1949 年国民党逃离以后 共产党统治上海时 都得到了继承。

### 一、繁荣和萧条

上海是世界上第一批遭受第二次世界大战破坏的大城市之

一。在上海战争期间（1937年8月~11月），900家面粉厂、作坊和工厂被毁灭，破坏了上海70%的工业能力，使60万人失业<sup>⑤</sup>。难民大批涌入10平方英里的法租界和公共租界，使租界内的人口一下子从150万增加到了400万，平均每户人口达31人之多。许多人就住在由市政府机构和慈善机构临时搭建的难民营里，但是仍有成千上万无家可归的人挤在街头，睡在办公室的走廊上、寺庙里或同业公会的大厅里。到了冬天更出现了饿死和露天冻死的情况。年底，从大街上和废墟中找到了10万多具尸体<sup>⑥</sup>。

然而不可思议的是，作为孤岛的上海竟然开始享受经济繁荣<sup>⑦</sup>。公共租界里的纺织厂被冠以英国或美国名字后，又开始恢复生产，另外还新建了7座新的工厂<sup>⑧</sup>。400家小型企业在公共租界里迅速崛起，生产工业化学品、药品、灯泡、热水瓶、电扇以及香烟。美国人控制的上海电力公司花了200万美元购买新设备。航运和保险也有增长<sup>⑨</sup>。

出现经济繁荣需求增加的原因部分是由于移民人口（包括逃离法西斯的欧洲难民）的需求增加了。另一个原因是，后方自由中国通过日本战线进行的每年1.2亿美元的贸易<sup>⑩</sup>。出口贸易也有增加，因为50家德国公司从上海采购大量的粮食、衣服、鞋子，运往第三帝国供给战时的百姓<sup>⑪</sup>。

但是社会混乱现象却日趋严重：“贫民窟逐渐象癣一样布满城市的表面。政治恐怖事件几乎每天发生。”<sup>⑫</sup>换句话说，1938年导致上海这次深度社会阶级分化的最初繁荣，同时也导致了普遍的城市混乱，要求有更强有力的措施进行管制。当最初的繁荣开始走下坡路时，城市经济的一阵风刮过之后，更是如此<sup>⑬</sup>。

1939年当日本人开始停止长江上的商业交通，把上海与后方切断以后，1937~1938年间难民驱动的经济繁荣就开始衰退。商品价格直线上升，大批工人罢工。铜币和镍币都被没收，邮票被当作货币使用。1940年新年过后，上海股票市场失控。投机者对

“战争婴儿”股票的报价高得令人难以置信，交易所因“每一个谣传而上下波动。”<sup>⑭</sup>

到了 1940 年 5 月，上海的投机者开始以每包 1000 美元的价格贮藏大量的棉花，计划通过法国在印度支那的殖民地运往欧洲。到了 6 月，他们已把价格抬高到了 2000 美元一包。6 月 25 日，法国与意大利和德国签订了停战协议，日本遂敦促新维希政权在印度支那关闭海防港口，禁止中国船只进入。表面繁荣的棉花市场一下子崩溃了。由于无法付出亏额，50 多家进出口公司破产，使股票交易更加萧条<sup>⑮</sup>。

如果 1936 年上海工人的生活成本指数为 100，那么 1941 年 3 月，食品的价格为 774；房租 385；服装 503；燃料 636；其他杂货 599。南市日渐萧条，中央市场也荒弃了。虽然贫富差距继续加大，但由于日益高涨的战争通胀的重压，他们不论贫富都在珍珠港前夕垮掉了。对中国工人来说，仅从 1937 年抗战以来，物价就上涨了 10 倍，而对外国人来说，生活成本以每个月近 9% 的速度增长<sup>⑯</sup>。当抗战付出了巨大的经济代价时，街头犯罪也增加了，对更严格的警察管制的要求也相应增加了<sup>⑰</sup>。

## 二、伪政权警察的扩大

只要外国租界继续存在，警察管理和统治就不可避免地要涉及四个不同的权力机构：主管着占领区的日本军队和领馆的警察、受前者管辖的中国伪政权警察、主要由英国人组成的公共租界巡捕、以及法租界巡捕。这些势力相互竞争，争夺对上海有争议地区的控制权。公共租界的上海工部局巡捕和中国警察为控制公共租界和法租界外的越界筑路，长期以来一直互不相让，竞争尤为激烈。工部局巡捕和中国警察就一直为这些道路和道路两旁建造的房产相互斗争了 15 年。当 1938~1939 年沪西地区有争议的“歹土”上犯罪越来越猖獗时，两者之间的竞争也日趋紧

张<sup>⑬</sup>。

1939年1月22日，上海伪警察局西区分局在沪西各警察局张贴通告。通告由极司非而路（今万航渡路）92号沪西分局局长王德林译音签发，命令人们立即停止与工部局巡捕打交道，以后将所有案例向沪西分局报告<sup>⑭</sup>。

在那时，伪政权警察并没有力量在沪西维持法律和秩序。但是上海伪警察局长庐英却在逐步地扩展其在沪西地区的势力。从1939年1~2月初，警察人数从64名增加到了230名。而且伪政权警察还得到了极司非而路92号日本军警分部的支持<sup>⑮</sup>。随着伪政权警察在沪西的势力日益壮大，它对工部局巡捕的态度也日趋强硬：“凡涉及到西区租界外管辖地区的事情，其对租界当局的态度越来越强硬。”<sup>⑯</sup>

1939年4月，伪政府的常规警察人数已增加到5155名，比2月份时增加了将近60%<sup>⑰</sup>。当时的日本特工分队也建立了一个武装警察部，由400名投降的中国游击队员连同他们的武器一起组成，一次性付给他们10元的报酬，并许诺以后每月付给他们20元。武警总部设在西区的黄家花园，由吴佩孚的一名前陆军准将指挥。日本特工分队的顾问是一名叫西村的陆军上校，情报部门的头是顾竹华译音和一个青帮贩毒头子胡安邦译音<sup>⑱</sup>。日本人计划最终招收1.5万名准军警进入武装警察局<sup>⑲</sup>。1939年5月，一名前地方行政官、工部局的副督察长被任命为武装警察部总指挥；武装警察部被授权管辖浦东地区涉及抗日分子的刑事案件<sup>⑳</sup>。

这些匆匆召集的流氓无赖之辈，穿着便衣时，有时候他们自己都会被人误以为是带着武器的强盗<sup>㉑</sup>。实际上，对于工部局的英国督察们来说，这些新的伪警与土匪没什么两样。从上报的报告来看，从武力犯罪活动中缴获的手枪或子弹，90%是刚从在沪西值班的工部局巡捕那儿偷来的<sup>㉒</sup>。对于公然的犯罪，武警总视若无

睹。如 1939 年 1 月 4 日，带着武器的流氓就在哥伦比亚路和大西路支局门口抢劫了 12 名英国人和美国人，伪警局根本不加干涉<sup>②</sup>。

### 三、地域争端

公共租界巡捕与伪政权警察之间的关系由于中国警察在上海市区外的扩张性增长而变得更加紧张<sup>③</sup>。这种扩张在日本常规军打败和监禁了在郊区一带活动的中国抗日游击队后，就开始出现了。例如，1939 年 3 月以前，浦东奉贤地区完全在游击队控制之下，但是在中岛将军指挥军队发动了为期一个月的扫荡之后，该地区的抗日活动被完全肃清<sup>④</sup>。当时的伪市长傅宗耀 [即傅筱庵] 命令伪警察局长庐英在那里建立了一个新的分局，由特工分队特务山下任顾问<sup>⑤</sup>。

到 1939 年 6 月，上海伪警局已拥有 11 个分局，5 个警察支局和 8 个其它的警察机构 (侦察队、卫戍区、警备区、河警支队、警察训练站、警车、拘留所和警察医院) 共有 5,662 名男女成员，比 4 月份增加了 507 人<sup>⑥</sup>。

在日本军队的支持下，伪警局不断扩大其在郊区的势力，同时与沪西工部局巡捕房的对抗也日益激烈<sup>⑦</sup>。1939 年 8 月 19 日租界巡捕捕头在极司非而路开枪射死了一名伪警副侦探兼中士。结果傅市长的政府告诫西区警察“要对租界巡捕采取强硬大胆的态度”，并授权其警察对任何胆敢干涉他们在沪西执行公务的人，不管是何国籍均可采取武力<sup>⑧</sup>。当英国于 1939 年 9 月 3 日对德宣战后，日本人马上支持上述中国警察对越界筑路实施主权的新决定<sup>⑨</sup>。日本宪兵占据了极司非而路两旁的几个大住宅区，并在它们的大门外用沙袋筑起了机关枪射击工事<sup>⑩</sup>。他们还把海格路 448 号原来一家赌场改成了日本武警的宿舍。9 月 14 日极司非而路 92 号入口处贴出了一张由沪西警察分局局长王德林签发的通

告宣布西区现由“维新政府”管辖，并邀请工部局巡捕房的成员加入市伪警察局，他们将给予同样的薪水<sup>⑳</sup>。

租界当局一开始拒绝承认伪政府的宣告，并于中国和锡克人巡捕在越界筑路上执行交通公务时遭射击后，立即予以报复<sup>㉑</sup>。10月22日凌晨，工部局警官和极司非而路76号的伪特务展开了一次长达30分钟的枪战<sup>㉒</sup>。

那时，日本领事和军方当局正在激烈地争论，认为抗日恐怖活动和公共租界连续不断的犯罪风波证明，工部局警方根本没有能力维护法律和秩序，所以有必要让中国人自己管辖沪西，甚至收回外国租界<sup>㉓</sup>。伪政府的媒体也附和这样的言论，说外国租界为犯罪分子提供了安全的作案场所，而上海市伪警局则已成功地镇压了其辖区内的违法犯罪活动。

#### 四、暂时妥协

汉奸要得到在沪西地区维护法律和秩序的权利，是因为当时正值日本人和汪精卫在谈判要成立一个新的国民党政府。这些谈判要点之一是支持汪的爱国使命，恢复中国对租界行使主权。关于这方面的一个主要依据就是把治外法权和犯罪活动联系起来<sup>㉔</sup>。“租界成了中国犯罪活动最大的避风港，为了肃清市里的不法分子，所有外国租界的退还应立即受到重视。只要外国租界不退还，上海将永远没有和平或安全。”<sup>㉕</sup>

英国政府敏锐地感到，汪精卫汉奸政权一旦成立，那么在对外国租界的处置上，它将比现在的“大道政府”具有大得多的影响。现在的“大道政府”只是一群文化上保守、政治上反动、令人作呕的傀儡，对日本特工分队的每一个指令都卑躬屈膝地服从。因此公共租界的英国当局越来越倾向于与软弱无能的市长傅宗耀谈判，订立一个有关沪西地区警察管辖的协议<sup>㉖</sup>。

1940年新年一过，傅市长的代表和上海工部局秘书兼督察

长哥德傅瑞·菲利蒲之间的讨论就开始了。虽然日本人和极司非而路 76 号的伪政府特务试图谋杀菲利蒲，以推迟协议的达成，但是暗杀活动失败了，双方达成了一项原则上的协议，即成立一个西区特别警察局，其主要警官将由上海工部局推荐的候选人担任<sup>④</sup>。

对沪西实行和平的警察管理的诺言由于极司非而路 76 号特工分队的活动而落空了。这个恐怖天堂由李士群和丁默邨操纵，他们两个是共产党的叛徒。后来参加了国民党的情报组织，结果又背叛了他们新的特务头子，转而向日本人提供情报<sup>⑤</sup>。

李士群原是国民党特别行动队上海地区的头。1938 年他与国民党的另外几个情报头子一起向日本人告密。他作为上海青帮的一员，利用自己作为国民党官员操纵的间谍和特务，为日本人作走狗。他很快又取得了另一位青帮成员吴世宝的加盟。吴招收了当地的流氓充当汪精卫和其他重要汉奸的护卫<sup>⑥</sup>。

丁默邨 1933 年作为“CC 派”社会新闻编辑时曾指导过李士群的工作。他曾是中统（国民党秘密特务组织）第三小组的负责人。1938 年 8 月该部门改组交由军统军队特务组织头子戴笠主管<sup>⑦</sup>。表面上他已退出情报工作，但这个“丁小鬼”（他只有 5 英尺 1 英寸高）未经蒋介石同意便去了香港，并于 1939 年受雇于李士群，回到上海为日本人卖命<sup>⑧</sup>。1939 年 7 月李、丁活动搬到了极司非而路 76 号，开始一面鼓励国民党特务的叛变活动，一面又搞垮这些特务背后的组织机构<sup>⑨</sup>。

根据上海工部局警务处的报告，“76”号也对多起无耻残忍的暗杀活动负责，且这些暗杀活动在接下来的一年更是成倍增加<sup>⑩</sup>。到了 1940 年 4 月，上海工部局秘书菲利蒲觉得有必要写信给意大利总领事、上海外交使团团团长 L·涅龙指挥官。在信中，他对“76”号“特务工作总司令部”的活动表达了极大的忧虑。他说这个组织“对上海的和平和秩序构成了一种严重到骇人听闻的威胁。”<sup>⑪</sup>菲

利蒲相信除非该组织得到抑制，否则新设立的西区警察局能否在沪西执行法律和秩序都令人怀疑<sup>⑤</sup>。

### 五、暗中企图杀害外国警察

由于法国的沦陷，法租界的限制也不复存在。1940年6月，新的维希政权把徐家汇的警察管辖转给了伪政府，伪政府同时也获准在法租界活动，对抗亲重庆的恐怖分子<sup>⑥</sup>。这种对汪伪当地政权新的安排只是1940年夏末秋初，为贿赂公共租界上的警务处所采取的措施之一<sup>⑦</sup>。

1940年9月16日，有两人试图暗杀警务处特别分队的队长、副专员R·W·约克，但未成功。这次暗杀企图就发生在警务处暂令360名涉嫌听从唆使的巡捕停职的当天。由于约克负责调查此次颠覆活动，且他在法租界巡捕房的同行布朗特中尉，三周前也差点被极司非而路76号的暗杀分子杀掉，因此两者间的联系十分明显<sup>⑧</sup>。

### 六、沪西特别警察总署

1940年的秋冬，由于潘志杰译音的任命和汉奸市长陈公博采取的强硬路线，使前市长傅宗耀和当时上海工部局总董康耐尔·S·弗兰克林于1940年2月原则上签订的警察协议难以实施<sup>⑨</sup>。但是警务处肯尼·波恩少校和上海市伪警局的陆鹰上校继续谈判，并在新年犯罪高潮的驱动下，于1941年1月达成了一个临时协议，在沪西这块“歹土”上建立一个沪西特别警察总署，警官由租界、伪政府和日本的督察员共同组成<sup>⑩</sup>。当他们把临时协议提交给上海工部局和南京的中国政权时，协议获得了批准<sup>⑪</sup>。

2月1日，陈公博市长和上海工部局总董W·J·凯斯威克在江湾的中国市政厅会面，一起签署警察协议<sup>⑫</sup>。协议宣布了沪西特

别警察总署(简作 WSP)的成立 控制以前由沪西警察局管辖的地区,即徐家汇警察局管辖的一部分,以及由上海外国防卫军现在守卫着的地区<sup>④</sup>。

新的沪西特别警察总署将由现有的警察队、整个沪西分局、徐家汇分局的一部分、侦察分队以及上海工部局推荐的警官组成。根据规定,这将在上述地区执行警务的唯一机构,并在上海市伪警局的指导下进行活动<sup>⑤</sup>。人数最高限额是 1466 人,另有 12 人的后备队 分作 5 个警察局,几个分局和支局<sup>⑥</sup>。

居民大多为外国人地区的警局负责人将由伪市政府根据上海工部局推荐的候选人名单(包括中国人)指定。每个警局基本上都由来自不同国家的警察组成,但指挥官以日本人和欧洲人占多数。如果对涉及外国人的案件有争议,那么将由上海市伪警局和工部局警务处的特别专员来解决;如果仍然无法解决,那么将由市长和上海工部局总董作出最后决定。

根据协议,市政府和公共租界的警察将通过联络官,就情报事务、搜查和引渡案件相互合作。在紧急追踪罪犯或恐怖分子时,所有三股警察均可跨越地域界限。

协议的一个特别附件规定“在其管辖的地区内不得从事任何非法活动(例如经营赌场、从事鸦片和毒品的交易、以及向吸毒者提供此类毒品)”<sup>⑦</sup>在一开始的谈判中,汉奸警方当局并不愿意按附件所说的合作 就是因为汪精卫政府是一个“蒙特卡洛式政权”,其财政很大一部分来自毒品的销售、给卖淫活动提供执照、以及从赌场收取费用和酬金<sup>⑧</sup>。不用说,在 1941 年 3 月 17 日 沪西特别警察总署在大西路 57A 正式开门,潘志杰署长令其警察穿上新的警服执勤之后,赌博和毒品交易仍然盛行不止<sup>⑨</sup>。

## 七、陈公博镇压犯罪活动

由于汪精卫政权内部周佛海和李士群之间的明争暗斗,后者

在 1941 年 1 月辞去了作为上海特工总部头子的职位，而由当时被公认为‘诈骗大王’的副手吴世宝担任。1941 年 3 月初 陈公博市长命令关闭沪西所有的赌场。但至少有四家主要的赌场继续开门营业 因为其老板都与吴世宝和日本军警有‘默契’ 每天向‘东亚慈善协会’(愚园路 1032 弄 25 号)支付 1.2 万元的保护费。该慈善协会的负责人是一名日本高级警察官。由于这种“默契”，吴世宝警告卢英专员，如果市政府想关闭赌场，就会有不愉快的结果发生。吴请卢英上校带信给陈市长，中国俱乐部里贮藏着大量的枪支弹药，赌场老板在日本军警支持下，随时准备进行武装反抗。陈公博还是想关闭赌场，但是赌场老板在那时已把他们的每日保护“捐献”增加到了 1.5 万元 以保证在与市政府发生冲突时 得到日本人和秘密警察的武力支持<sup>⑤</sup>。

与此同时，东京也对上海那些由南京政府控制的地区中的犯罪率表示关注。1941 年 5 月，《朝日新闻》发表了一篇社论 认为加强南京政府最有效的方法就是敦促汪精卫进行改革，以消除中国长期存在的公开罪恶。当日本政客在谈论支持南京的方法时，本田熊太郎大使回到东京，公开要求支持汪伪政府。结果是日本人在汪精卫 1941 年 6 月访问东京时向其增加压力，以肃清上海那些惊人的罪恶<sup>⑥</sup>。

汪精卫早已命令潘志杰署长在 5 月 31 日~6 月 2 日间关闭所有的赌场，陈公博欣然支持这个决定。但是，特工头子吴世宝还是成功地使汪的计划受挫。他让南京方面的警察部副部长邓祖佑(译音 充分感受了夜上海的无穷魅力 在邓挥霍之后的第二天 赌场就又重新开张了<sup>⑦</sup>)。同日，即 1941 年 6 月 16 日 潘专员公开发誓惩罚那些对此违法乱纪负责的人。5 天后他确实亲自对伊文泰尔和惠康咖啡馆进行了一次突然袭击，但是附近正在全场营业的赌场根本没有受到打扰<sup>⑧</sup>。而且 只有一些赌博用具被没收 而这些‘下流场所’却没有被勒令关闭<sup>⑨</sup>。

1941年7月后期，总部设在南市的上海特别市警局局长陆鹰上校最终企图夺取潘志杰专员的沪西管辖区。陆上校派他的助手去沪西特别警察总署总部宣布他的命令，要做潘专员警局和市区警察部门之间的联系人。他们真正的任务是要从潘志杰手中夺取对沪西特别警察总署总部的控制，而且很快获得了成功。这个阴谋政变很快又对秘密警察实施。8月16日吴世宝上尉被免去了他在极司非而路76号的职位，并被命令向常州报到，去农村做绥靖工作。吴别无选择，只能辞职，但他拒绝放弃在上海的诈骗活动，后来他又以别的伪装潜伏在上海<sup>①</sup>。

## 八、共同责任制度

日本在台湾的殖民政府在20世纪早期就已采用并完善了中国的共同责任制度——保甲制。他们在台湾采用的保甲制和原来中国古代这种当地管理制度之间主要的区别在于把家庭与现代专业化的警察制度结合了起来<sup>②</sup>。原来的保甲是一种自我管理的单位，责任由轮流指定的户长承担，而经日本人改进的保甲制则要求台湾每个单位的负责人定期直接向当地的警察局汇报，警察局配有一名常驻的日本殖民警察<sup>③</sup>。

1940年11月，东京帝国总部的副总参谋长，陆军中将泽田被调往华东指挥第十三军。汪精卫的伪部队仍无法控制农村，甚至对首都南京的农村也无法控制。泽田将军急于想平定该地区，因此向陆军少将影昭员的部属，反暴动专家陆军中校吉种村求助平定计划。吉种中校曾仔细研究过曾国藩和蒋介石的镇压运动，他建议建立“和平示范区”并由汉奸帮助建立以“自治”、“自卫”和“自善”为基础的初级或基层的政治制度。在日本人扫荡后，将用竹栅栏，通电的带刺铁丝网和碉堡把征服的地区分割开来，建成和平示范区<sup>④</sup>。在示范区内将设立由汉奸、警察制度、秘密警察系统、以及一个自卫队组成的保甲制度<sup>⑤</sup>。

## 九、大米和控制

1937年，日本人和伪政权在上海占领了原来由中国人管辖的地区后，他们已在特别市政府彻底推行了国民党警察在南京十年期间发展的户口登记制度<sup>⑥</sup>。但是与其说保甲制度是为了人口统计而设立的，不如说是为了社会管理而设立的。因此，在半殖民地的上海推行日本人的殖民地保甲制度（即台湾户口制度），要求共同责任负责人直接向当地管辖区警察站汇报，可以说是伪政府的一项特别贡献<sup>⑦</sup>。

另外，在战时食物紧缺的特殊情况下，日本人和伪政权把这个高度发展、和国家相关的共同责任机构与政府的大米定量配给制结合了起来。记者范雅·欧克 1940年在日本正在到处挑选汉奸时离开上海，她觉得当时有一种要么抵抗侵略者，要么就灭亡的气氛。但当她 1941年回来时，她感觉到了中国精神的崩溃。她问她的中国朋友，为什么他们变得如此被动而接受日本人的占领？他们的回答很简单：“大米”<sup>⑧</sup>。

希特勒在征服欧洲时采用的是控制食物供给的办法，而日本人也同样把大米当作了占领上海的武器。那就是，中国各省种植的大米用来供给日本军队或日本的平民百姓，而在天津、上海一些城市供应的大米都是从印度支那进口来的，且根据大米定量配给制规定，每人每周只能分配到 1.5 升（约 2.7 磅）的混杂小石的大米。因此，“当日本控制了印度支那全部约 600 万吨粮食产量后，它也就自然而然地拥有了强迫已占领的中国与其合作的武器。”<sup>⑨</sup>

这个武器作为社会控制的方法之一得到了具体运用。例如，在 1940 年 9 月 29 日~10 月 18 日之间有五件日本人被枪击的案件。作为报复，日本军警封锁了可疑地区的弄堂，并“对他们中断了粮食供应。据当时的报告，有的地方封锁得如此之长久以至饿死了好几个人。”<sup>⑩</sup>

大米短缺和飞涨的价格使人们失去了耐心，激起了公众的抗议。1941年3月15日，工部局警务处和一支中国队在法租界的跑狗场进行一场足球比赛。由于一次犯规，一名中国球员被罚下场。他的队友们与他一起离开了球场，引起2万多名中国观众涌入球场，砸坏了球门，并向前来维护秩序的巡捕投掷石块和砖头。巡捕增援部队和消防队把水管对着人群喷射，终于把闹事者驱散进了街道。有30多人受伤<sup>④</sup>。

如果大米价格继续上升，那么跑狗场事件就是情况恶化的先兆。因此，为了在与日本人的政治关系更加紧张、上海的城市经济继续恶化时能够控制局势，汪精卫伪政府和两个外国租界的管理部门都尽量去购买那些他们能够大幅降价分配或出售的大米<sup>⑤</sup>。

事实上，在珍珠港事件之后，大米配给制也开始瓦解。1943~1945年的两年之间，只有70天供应了口粮，期间有时好几个星期未供应，因此原定730天的配给，结果每个人只领到了约140~150天的大米供给。造成黑市米价狂涨，许多学校教师和小职员被迫去走私或进行其他形式的犯罪活动<sup>⑥</sup>。

## 十、向租界推行保甲制度

保甲管理制度原从未在上海的外国租界内实施过。事实上，因为公共租界和法租界没有户籍登记制度，日本当局在1942年2月接管警务处以后，不得不进行一次初始人口统计，并根据粮食分配和税收的数据，得出大致的人口数据<sup>⑦</sup>。精确的数字很难得到，因为男人都隐瞒了他们在其他地方养着的小妾或情人的名字和地址，甚至完全正式的妻子们也假装成“小房子”里的“秘密女人”不让占领当局知道。不管怎样，政府于2月19日宣布公共租界中有1586021名中国和外国居民，法租界中则有854380名居民。南市的人口为647411<sup>⑧</sup>。

在2月中旬人口统计数据公布后不久，亲重庆的恐怖分子袭

击了公共租界的老闸捕房。蒋廷弼(译音)和徐昌(译音)两名汉奸立即请求日本人对外国租界实行保甲制。

老闸捕房事件之后, 巡捕用铁门、木门或竹门封锁了所有的小弄堂, 用带钩的铁丝网封闭了主要的十字路口, 并在成都路和静安寺路(现南京西路—译者注)沿线装上了警报装置。在顶头上司日本人的紧急指示下, 由英国人指挥的工部局警务处也宣布了公共租界推行保甲制的计划。3月16日, 宁波同乡会成立了一个预备委员会, 后来又改为常设的保甲办公室, 于4月24日在福州路200号正式开门, 发市民证。苏州河以南地区分为七个保甲地区, 与巡捕房辖区一致: 例如中央区有四个分区, 35保, 600甲, 共6355户<sup>⑤</sup>。管理制度中不同级别的负责人由各成员推荐, 但实际上还是由巡捕房指定<sup>⑥</sup>。

这个制度由日本警察顾问控制, 他们的工资就从总的保甲预算中开支。另外, 还要雇用400多名职员, 给他们提供伙食、办公用品、办公室租金、设备等等, 总开支约达55万元。仍然存在的上海工部局董事们建议, 向上海的纳税人增加一笔紧急税以筹集这“一笔巨大的款项”。但由于日本纳税人强烈反对增加市政税, 为保甲筹资唯一可行的方法就是向中国人拥有的企业和商店征税。这些款子由保长或甲长自己去催收, 名义上是贷款, 但就人们所知, 工部局从未付还过这些钱<sup>⑦</sup>。

仍由英国人或美国人选出的董事负责的上海工部局, 拒绝交纳强制的税收, 或提供义务服务。但是1942年7月, 日本人要求所有英国巡官辞去公共租界巡捕房的职务, 改由日本人担任。同时, 占领当局进行了人口普查, 颁发身份证, 并设立了一支自卫队, 以加紧推行新的保甲制度<sup>⑧</sup>。

保甲官员们在警务处的监督下, 于1942年3月初开始了人口普查。他们专门准备好了表格, 要求同一个甲中的每位户长签订一份共同保证书和联合责任书。普查结束后, 每户都收到了一份

保甲证书，并贴在房子主要入口处外面显眼的地方。此后 每位户长除了向甲长汇报家里的生死情况外，只要有可疑的人进入家门，或有客人在家过夜，或有家人外出晚上不归，都需向甲长报告<sup>④</sup>。

## 十一、加强控制

1943 年 10 月 13 日，汪精卫政府内政部颁布了一套 28 条的内政部组织法 把国内事务归入内政部（第一条）并把占领区内所有的警察事务都归入其警政司（第四条、第八条）<sup>⑤</sup>。这项把全国警察统一起来的政策——一项蒋介石的警察官员在 1934~1937 年间未能推行的政策——意味着所有市的警察部门必须向中央政府直接报告。汪伪政府这项全国化政策的唯一例外是上海工部局巡捕部队，仍由市政府控制并直接向上海市市长汇报（“上海特别市第一警察局暂行”第一条 第三条）<sup>⑥</sup>。

根据汪精卫政府法律管理的哲学，及其一贯高度强制的特点，所有的社会活动都与警察相关，并应由法律来决定。“一位哲学家曾经说过，‘我们人类按照法律生活，按照法律行动，按照法律生存’，。但法律规则本身也分为由立法组织制定的法和由行政组织颁布的令两方面，双方不能矛盾。因此当警察局应涉及国家所有的内务管理的同时，他们也应遵从这个普遍的法律规则<sup>⑦</sup>。

中日殖民保甲制度帮助维持了这个新扩大的法律规则，来加紧控制被征服的人口。它第一次把古老的共同责任制，和 20 世纪初通过行政改革发展起来的现代警察管理手段结合起来，使国家和老百姓之间的距离拉得很近<sup>⑧</sup>。在上海，新的保甲制度继续迅速发展，在战争最后的几年里变得更加复杂，也更加官僚主义。1944 年 2 月 市政府颁布的 39 条保甲规则为城市民兵规定了相应的功能、职责、程序和态度<sup>⑨</sup>。尽管 1945 年国民党占领上海后，这个附属的警察部队被解散，但是这种控制制度仍然完好无损，身份证由国民党当局颁发，户籍登记制度仍然保持了下来，就象它后

来在 1949 年共产党解放上海后也被保持下来一样。

注：

Wakeman: 《现代上海警察》。

- ① Wakeman: 《1927~1937 年上海警察》。
- ② Wakeman: 《上海歹土》。
- ③ Wakeman :《解放》正在写作之中。
- ④ Finch: 《上海及其他》第 259 页。
- ⑤ Finch: 《上海及其他》第 261~262 页。
- ⑥ Fu: 《上海的知识分子暴动》第 3~4 页。
- ⑦ Honig: 《上海的纺织女工》第 27~28 页。
- ⑧ Oakes: 《白人的愚蠢》第 372~373 页。
- ⑨ 同上第 374 页。
- ⑩ 同上第 348~349 页。
- ⑪ Ch'ien: 《包围的堡垒》第 325 页。
- ⑫ Oakes: 《白人的愚蠢》第 362 页。
- ⑬ 张一旺: 《沦陷前后的上海》第 57~59 页。
- ⑭ 张方仁: 《金融漫记》第 31 页。
- ⑮ 《高价的生活》第 13~14 页。
- ⑯ 《中国情报部门报告》, C-35~85 期, 1944 年 5 月 8 日。
- ⑰ Wakeman: 《上海警察》第 15 章。
- ⑱ SMP, D-8155, 24/1/39.
- ⑲ SMP, D-8155, 2/2/39, 7/2/39, 9/2/39, 14/5/39.
- ⑳ SMP, D-8155, 13/3/39, 14/5/39, 24/2/39, 22/3/39.
- ㉑ 同上, 1/5/39.
- ㉒ 同上, 1/6/39.
- ㉓ 200 名伪宪兵驻扎在警察总部, 其他则分驻在沪西和浦东的分局。
- ㉔ 同上, D-8155(2), 8/6/39.
- ㉕ 同上。
- ㉖ CWR, 1941 年 3 月 1 日第 462 页。
- ㉗ 同上, 1939 年 1 月 14 日, 第 213 页。
- ㉘ RDS, 1939 年 3 月第 14 页。
- ㉙ SMP, D-8155, 13/10/39.
- ㉚ 同上。

- ⑳ 同上。
- ㉑ 同上,4/8/39。
- ㉒ 同上,24/8/39。
- ㉓ White:《现代中国的城市发展》第 48~49页。
- ㉔ SMP,D-81,13/9/39。
- ㉕ 同上,14/9/39。
- ㉖ 同上,29/9/39。
- ㉗ 《上海电讯》1059,7/11/39。
- ㉘ Oakes:《白人的愚蠢》第 362~363 页。
- ㉙ Wakeman:《上海警察》第 4 章。
- ㉚ “外国租界的盗匪活动猖獗”,《新申报》,1940 年 2 月 4 日。
- ㉛ 黄美贞,张云:《汪精卫国民政府成立》第 92~94、109~116、421~427、662~665 页。
- ㉜ BFOR,F0371-24682,F312,13/1/40,F1534,4/3/40。
- ㉝ 陶菊隐:《孤岛见闻》第 72 页。
- ㉞ 陈公书:《抗战后期汉奸活动》第 206 页。
- ㉟ 第一部门后成为中统,由徐恩曾指挥。第二部门于 1938 年 8 月吸收了第三部门并成为军统,由戴笠指挥。
- ㊱ 张伟翰:《戴笠与“军统”》第 145 页。
- ㊲ Epstein:《未结束的中国革命》第 135 页。
- ㊳ BFOR,F0371-24663,3/4/40。
- ㊴ 总部有 500 名特工和军警 全市另有七个分部 每个分部有 10~20 名成员。
- ㊵ BFOR,F0371-24663,2/5/40。
- ㊶ Davidson-Houston:《黄色的河流》第 164 页。
- ㊷ BFOR,“A. H. George 总领事给大使的信”,F0371-24663(16/9/40)。
- ㊸ 同上。
- ㊹ CWR,1941 年 1 月 11 日 第 198 页。
- ㊺ SMP,D-8155(1),24/1/41。
- ㊻ CWR,1941 年 1 月 11 日 第 198~199 页。
- ㊼ 同上,1941 年 2 月 8 日 第 330 页。
- ㊽ 《城市观察》1941 年 2 月 12 日 第 29 页。
- ㊾ WSP 的官方语言是中文。
- ㊿ 《城市观察》1941 年 2 月 12 日 第 30 页。
- ㊱ 同上,1941 年 2 月 12 日 第 35 页。
- ㊲ Wakeman,1995b