

# 工部局与上海早期路政

袁 燮 铭

—

开埠后，上海从一个中世纪闭关自守的商港，一跃而为近代中西贸易的枢纽。上海地位的历史性剧变，对上海的城市建设提出了时代的要求，即要求它也相应地迈开近代化的步伐，而其中，首先是路政的近代化。因为道路是城市的动脉，是城市基础设施的重要组成部分。随着近代城市的兴起和城市功能结构的改变，道路的建设与管理必须有根本性的变化。但是，在西方人的炮口下带着中世纪的脑袋走向世界的中国人，并没有意识到这一点。于是，开创近代化的上海路政这一历史使命，历史地落到了急于想在中国开辟资本主义世界市场的西方殖民者身上。工部局的早期路政正是在这样的背景下展开的。

(1) 初创阶段(1854—1865)。工部局成立之前，道路码头委员会已在英界开始了近代上海的道路建设，但所筑之路不仅只限于界路(今河南中路)、外滩、花园弄(今河南路以东的南京路)等少数干道，而且均为土路。工部局成立后，由于小刀会起义与太平军东征，租界形势起了很大的变化：大批华人避入租界，界内经济畸形繁荣，马车、小车相继出现，城市化步伐大大加快。创建近代化的城市道路，成了工部局的“首要职责之一”。首先，工部局颁布了一项由英领阿利国副署的筑路计划。根据这项计划，工部局陆续铺筑了今南京路以南的九江路、汉口路、福建路、广东路。同时，在今河南路以西，铺筑了一条南北向干道，即山东路。到 1865 年，一张由 26 条道路组成的英界干道网已具雏形，而虹口美界内也“已经建成了几条新路”。绝大部分道路用碎砖铺筑路面，主要干道开始铺设花岗碎石。人行道、煤气路灯先后出现，排水阴沟与行道树也成了道路设施的一部分。根据英领麦华陀的建议，工部局对英界主要马路统一改定路名：凡南北向干道，用中国省份的名称命名；凡东西向干道，用中国城市的名称命名，并把写有中英两种文字的路牌竖立于路角。

(2) 完善阶段(1866—1889)。19 世纪 60 年代中期以后，由于对外贸易的发展，租界人口继续上升，交通工具不断增多，尤其是从日本传入的人力车风行街头，给道路交通带来很大的压力。为了缓解矛盾，工部局力图在原有基础上发展完善租界的道路建设。一方面，工部局继续把增辟或延长界内道路作为路政建设的首要目标；另一方面，工部局则把拓宽、取直原有干道与兴建洋泾浜、苏州河桥梁提上了议事日程。1870 年 7 月 4 日，工部局通过一项决议：“今后凡工部局铺筑的干道，除另有安排外，其宽度不得少于四十英尺。”<sup>①</sup>到 80 年代末，界内道路网络已明显向英界西部与美界扩展，原有干道几乎都在不同程度上被放宽、拉直，洋泾浜上的木桥被铁桥替代，苏州河上继 1873 年兴建“公园桥”(即外白渡桥)后，又先后在河南路、福建路、浙江路、江西路等处添筑了木桥。而与此同时，英界内系统的道

<sup>①</sup> 1870 年度《工部局年报》(以下简称《年报》)，工务委员会报告。

路排水工程基本完成，道路照明上开始使用电灯。为了外人“社会的康健”，工部局还开始接管、添筑界外道路，供外人“娱乐之用”。为了发挥租界道路应有的效能，工部局同时也加强了对道路的管理。1869年，工部局在租界章程的附则中首次制定道路保护条例。它规定，凡损坏道路、阴沟者，“即应致罚”；1872年，工部局又制定了英美租界内第一个比较具体的交通规则。它规定，凡行走于租界道路的马车、轿子、小车等，一律左去右来。为了保证道路的畅通，工部局不仅用捐照、验车等办法控制小车、人力车的数量，限定其质量、式样，而且还把禁止侵占道路的种种规定列入租界章程，并对主要干道的菜摊、货摊进行了整顿。为了清洁租界道路，工部局不仅逐渐增加扫街次数，严格执行不准随路便溺的禁令，而且在界内主要街道实行洒水制度，并规定，凡居民垃圾只允许在天亮至早上九点以前倒在路旁，由工部局派人运扫，超过时限，一律送罚。

(3) 丕变阶段(1890~1911)。19世纪90年代以后，昔日以商业、金融业称雄的上海又同时发展成为中国近代制造业的中心。英美租界的北部和西部逐渐出现了工业区，每天出入租界的流动人口几近100万。马车、小车、人力车充斥街头，而汽车、电车等新式交通工具也开始在租界行驶。由于大幅度扩界，1899年以后以“公共租界”统称的英美租界面积猛增至32110亩。飞跃发展的形势使工部局的路政出现了前所未有的变化。首先，大规模铺路筑桥，建立干道新网络。1899年以前，工程主要在虹口进行。1899年以后，工程的重点移到了新划入租界的泥城浜以西地区。1905年，工部局首次颁布在东区(虹口浜以东地区)建立道路网的计划。到1911年，界内外道路共长110英里364码，为1893年的2.6倍。其中，北区(虹口浜以西地区)、东区、西区的道路长度，已分别超过了中区(即原来的英租界)，而界外道路在1904年已达19英里，超过1899年前英美租界界外道路的总长度。其次，采用新材料、新技术、新设备。1890年，工部局开始用水泥等新材料铺筑人行道，并在南京路外滩试验硬木路面。1906年，江西路以东的南京路上出现了上海第一条用铁藜木块铺筑的路面。1910年，铺筑柏油马路的试验也在其他路段进行。而与此同时，租界的桥梁由木桥、铁桥向钢桥、水泥混凝土桥转变；租界的路灯逐渐用白炽灯取代弧光灯；水泥混凝土在道路排水工程中被广泛运用；碎石机、压路机、破路机等也被相继引进。为了适应交通发展的需要，工部局开始采用单向交通、禁行规制等新的交通管理方法，并逐步淘汰旧式交通工具。为了清洁道路，1897年工部局在界内试用垃圾桶，并于1906年在全界正式实行。

## 二

纵观19世纪下半叶至20世纪初期上海工部局的路政，它大致具有以下一些特点：

(1) 以发展租界的经济，文化生活为主要目的。工部局成立于太平天国起义的年代，它最初修建的一些道路曾与军事需要有关。但是，考察工部局早期路政的全部历史，我们不难看到，发展“国中之国”的经济、文化生活，乃是工部局路政的主要目的。租界道路的建设规模是随着租界经济、文化生活的发展而扩大的，租界道路的管理方法是根据租界交通发展

的需要而改进的，而租界道路的布局也因此由东向西延伸，即使是工部局的越界筑路，也无非是为了满足“国中之国”经济、文化发展的需要。对此，20世纪30年代为收回租界而与殖民当局展开法理性大辩论的一些人士曾表示“相当承认”，只是认为它不能成为工部局越界扩张的法律根据，“与扩充租界无涉”。<sup>①</sup>

(2) 具有浓厚的商品经济观念。工部局在道路建设中，一开始就运用了商品经济的法则：筑路经费由使用道路的界内业主摊派，并有严格的预算、决算制度；筑路材料的采办、道路桥梁的修筑、下水道的铺设、路灯的安装等，大多采用招标承包的办法。为了缓和筑路经费少、道路需求量大的矛盾，工部局同意由业主私人出资，工部局代为铺路，路成以后仍归工部局管辖；而对计划内的道路，工部局如认为需要，则向路成以后得益较大的沿路业主募捐筑路费，或用发行债券的办法筹集资金。当筑路计划付诸实施时，工部局又以资本主义的商业眼光对成本、效益进行反复核算。尤其在购置筑路地皮时，它像一个从事房地产投机的商人，时时注意地价变动的情况，以使用较少的资金获得较多的地皮，甚至积极主张，趁地价尚未上涨时，在即将发展起来的地区预购地皮。商品经济的法则也被运用到道路管理中。凡要工部局管理的道路，都得纳税，否则不予接受，而对违反道路管理条例者，工部局则以罚款的方式予以经济制裁。1884年中法战事起后，工部局曾向静安寺路及其他界外道路派出16名巡捕。但由于预算中没有这笔经费，战事稍平后工部局即决定将巡捕撤回。后因该处外人“纷纷签字”，愿意捐助，才“免于裁撤”。<sup>②</sup>为了控制交通工具的数量，工部局又把执照捐作为重要的调节杠杆。1877年，界内小车“日多一日，几乎塞道填衢”，工部局遂将小车捐从1870年的每月200文增加到400文，“暗寓裁抑之意”。<sup>③</sup>次年，申请执照的小车数即从原来的2100多辆下降为1600多辆。<sup>④</sup>1897年，当小车数又逐渐回升时，工部局再将小车捐增加到每月600文。次年，界内申请执照的小车数下降了三四百辆。<sup>⑤</sup>

(3) 注重法制。工部局在租界路政的管理过程中，始终把法制作作为重要手段。凡是一些重要的规定，工部局都通过纳税人会议把它订入土地章程，以“租界根本法”的形式确立下来，依此制定各种具体的规则，并时常予以修改或增订。为了使人们知“法”，工部局不仅将有关法令随时布告，而且还常常载诸报端，甚至“送谕上门”。而在“以法治路”的过程中，工部局最主要的特点，是执法认真。1874年，怡和洋行的货栈侵占路面，工部局即令其收进。<sup>⑥</sup>同年3月，由于一些中国店铺对租界内“招牌离地必以七尺为率”以免碍及行人的规定“知照妄闻”，工部局即派巡捕“将低挂之招牌一并除去，存于捕房，各令投候公堂谕话，始准给还”。<sup>⑦</sup>为了防止巡捕在执法中舞弊，工部局不仅规定了严格的巡捕条例，而且常将各条马路的巡捕互相调换。但与此同时，工部局又要求巡捕依法执法。1891年，“有某甲与乙丙等在英会审署前小立闲谈，突有三道头西捕上前驱逐，甲退让稍迟，即遭踢打”。

<sup>①</sup> 《上海公共租界史稿》，上海人民出版社1984年版，第84页。

<sup>②</sup> 《申报》，1885年1月29日；1885年度《年报》，第61页。

<sup>③</sup> 《申报》，1877年4月3日；1877、1878年度《年报》，警务类；1898年度《年报》，第142页。

<sup>④</sup> 《申报》，1877年4月3日；1877、1878年度《年报》，警务类；1898年度《年报》，第142页。

<sup>⑤</sup> 《申报》，1877年4月3日；1877、1878年度《年报》，警务类；1898年度《年报》，第142页。

<sup>⑥</sup> 1874年度《年报》，工务委员会报告；《申报》，1874年3月11日，1891年4月20日。

<sup>⑦</sup> 1874年度《年报》，工务委员会报告；《申报》，1874年3月11日，1891年4月20日。

被打者认为“站在署前讲话，非当街碍路者可比”，即找捕头评理。捕头认为“该捕实有不合”，遂处以罚款，以示儆戒。“三个月内再有办理不善情事，即当降调。”<sup>①</sup>

(4)采用西方的先进技术与设备。西方的路政是租界路政的模式。因此，在工部局的早期路政史上，我们又可以看到，西方国家在道路建设中使用的先进技术与设备，也不断被工部局所采用。从碎石路面、木块路面到柏油路面，从铁桥、钢桥到水泥混凝土桥，从水泥人行道到水泥下水管道，从煤气灯到电灯路灯，无一不仿照西方。而与此相应的材料、设备、技术人员也分别从英国、香港等地输入。1890年以后，为适应界内大规模使用水泥混凝土下水管道的需要，工部局在上海自设工场，生产水泥混凝土下水管道。据统计，到1906年，共生产各种排水管及其他有关制品826400多件。

工部局路政的上述特点，表明工部局的路政无论从目的、手段、内容上看，都明显具有近代路政的性质。这种性质，归根结底是工部局本身的资产阶级性质所决定的。但是，考察工部局的早期路政史，我们同时可以看到，由于工部局是个资产阶级的殖民统治机构，它的路政又与一般西方资本主义国家的路政不同，明显带有半殖民地的特征。

首先，它受到租界地域的限制，不可能根据当时上海城市发展的需要，把它治理下的路政作为整个上海路政的一部分来统筹规划。因此，尽管它的界内道路建设具有计划性，但与外界缺乏有机联系，从而在总体上不可避免地具有盲目性。为了“国中之国”的利益，它甚至“以邻为壑”。例如，1891年，工部局计划自杨树浦捕房北界起至黄浦江止，沿杨树浦筑一条长约700英尺的道路。但在施工中，工部局不仅侵占河滩上原有的中国官地，而且擅自将浦面填狭“约四尺余”，置华界的水利于不顾。结果，与当地农民发生冲突，被迫缩短路线，恢复浦面原状。

其次，在它直接统治的租界内，它的路政权力也时常遭到“挑战”，路政计划很难如愿以偿。因为1869年之前，这个被阿利国引以为荣的“独立共和国”并未为四方任何政府所承认，即使在1869年的《土地章程》被英、美、法、俄、德五国公使“暂行批准”之后，也只有英国政府于1881年10月25日通过新令，承认此章程对其侨民有约束力，此外各国始终默无表示。所以，在租界外人的心目中，工部局的路政权力并非绝对“合法”。而使工部局最感棘手的，则是它的土地征用权往往不被承认。为增辟或拓宽一条马路，它得向业主商买地皮，甚至补偿该地皮上的房产。由于资金有限，它不得不把谈判的时机选择在火灾之后或房地产不景气的时候。但即使如此，也时遭拒绝。1898年，工部局为征用外人麦克默里(Mr.W.Mc Murray)的地皮，将官司打到英国枢密院。后经该院作出有利于它的判决，工部局的土地征用权才被一些外人所承认。由于早期租界的半殖民地性质，工部局的路政权力在一定程度上也受到中国地方官厅的制约。因为土地章程规定，凡向中国业户“租地”，要上海道署在契据上“加盖印信”；凡华人违例，应交会审公廨审讯；凡华人原有墓地非其家属自行允准，不得动迁；凡填塞通潮之港或河道，须先与地方官商议。1875年，工部局拟将虹口浜铁桥“作低三尺，以便往来”。但上海道台认为此举有碍船只往来，不允其行。结果，

---

<sup>①</sup> 1874年度《年报》，工务委员会报告；《申报》，1874年3月11日，1891年4月20日。

只得将桥改低二英尺作罢。<sup>①</sup>1903年，工部局为了在北区、东区大规模筑路，要求上海道台发布告示，以使用征地的办法从华人业主手中获得地皮。虽然拟筑之路“都始终在租界界线以内”，但因填浜筑路有碍农民利益，且路线经过旧坟，“尤忤民情”，未被许可。<sup>②</sup>

第三，作为一个殖民政权，它的路政又时时把外人的利益放在第一位。例如，早在1866年，工部局对苏州河上的交通已有所考虑。但当初的打算仅仅是租下原有的韦尔斯桥，免去外人的“过桥税”，对华人利益并未顾及。<sup>③</sup>后因此议未成，1869年，工部局又与桥主谈判。但达成的协议是，工部局每年付给桥主1500两上海银两，免去外人“过桥税”，对华人的利益仍只字未提。<sup>④</sup>相反，1870年工部局以“未被授权”，“即使授权也无此预算”为词，拒绝了桥主关于谈判华人“过桥税”的建议。<sup>⑤</sup>后因当地华人群起反对，并相继自设义渡，表示如果工部局不废去华人“过桥税”，则“不复过此桥矣”，<sup>⑥</sup>工部局才被迫与韦尔斯桥桥主谈判，由工部局架设苏州河桥梁。又如，煤气路灯在租界推广后，灯上曾标有中英文路名。但到1880年，工部局认为文字太多，遮暗了灯光，遂将中文路名删去，<sup>⑦</sup>结果，到90年代，尽管“洋场所居华人多而西人少”，“此等路径，西人早已知之，而华人不能尽知”，华人信局来沪送信，“无门可投，其苦万状”。<sup>⑧</sup>至于工部局在界外铺筑的道路，更明显把外人利益放在首位。因为正如工部局自己所说：这些路“不可能不对[外人]社团最为有利，并已在很大程度上被用来纵情地驰马、骑自行车”。<sup>⑨</sup>

### 三

工部局在管理租界路政的过程中，曾遇到过各种矛盾，发生过种种冲突，而其中最广泛、最激烈的，则是与华人社会的冲突。过去，人们把这种冲突统称为“中国人民反对殖民统治的斗争”。这种说法固然不错，但未免过于笼统。

考察租界的早期路政史，工部局与华人的冲突，起因是多方面的。首先，工部局“外人第一”的政策是造成冲突的一个原因。1872年为韦尔斯桥“过桥税”发生的冲突，即是典型一例。当时，华人在报上尖锐地指出：“英工部局于洋泾浜之地租，无分中西人均一概收取，何于该桥独厚于西人而薄于华人耶？”工部局“为西人计，不为华人计”，“其偏而不公，为何如哉”。<sup>⑩</sup>其次，不少冲突也是由于工部局“以邻为壑”的做法引起的。1891年杨树浦地区的乡人与工部局发生冲突，其原因就是因为工部局不顾华界利益，擅自填占河道。所以，一旦有人“鸣锣聚众”，乡人便“一唱百和”，“群向捕房抛砖掷石”，大闹巡捕房。

<sup>①</sup> 《申报》1875年1月14日、2月11日、4月21日；1903年度《年报》，第277~278页。

<sup>②</sup> 《申报》1875年1月14日、2月11日、4月21日；1903年度《年报》，第277~278页。

<sup>③</sup> 1866、1869年度《年报》，财政、税务及上诉委员会报告；1870年度《年报》，工部局报告。

<sup>④</sup> 1866、1869年度《年报》，财政、税务及上诉委员会报告；1870年度《年报》，工部局报告。

<sup>⑤</sup> 1866、1869年度《年报》，财政、税务及上诉委员会报告；1870年度《年报》，工部局报告。

<sup>⑥</sup> 《申报》，1872年5月4日、9日，8月10日。

<sup>⑦</sup> 1880年度《年报》，警务类；《申报》，1893年11月18日。

<sup>⑧</sup> 1880年度《年报》，警务类；《申报》，1893年11月18日。

<sup>⑨</sup> 1901年度《年报》，第225页。

<sup>⑩</sup> 《申报》，1872年5月4日、9日，8月10日。

此外，工部局扩大殖民统治权力的企图也往往导致冲突，大量的越界筑路交涉就是由此而发生的。上述这些冲突，归根结底，源于工部局路政的殖民性质。但是，工部局的路政又是近代化的路政。它在进行殖民统治的同时，也移植了西方资本主义国家的交通手段和路政管理方法。这对习惯于传统生活的华人社会来说，无疑会引起“阵痛”，产生抗拒，从而形成另外一种冲突。这种冲突比前者更广泛、更深刻，表现在工部局路政的各个方面。

在筑路的过程中，工部局要迁墓平坟。但在华人看来“掩骼埋胔，先王之仁政”，“斫棺出尸，于心何安”？<sup>①</sup>于是，坟地、风水成了工部局与华人之间发生冲突的一大起因。1873年，工部局铺筑杨树浦至吴淞的马路，途中被乡人阻止。理由是“碍及坟墓风水”。后议定“纾绕兜开”，才得以继续施工。<sup>②</sup>1875年，工部局拟在虹口大桥之北开筑马路，“以振兴彼处市面”。但因此项工程“不但拆毁民屋，并须碍及新旧坟墓”，当地乡人“纷纷联名赴县，具词呈请免筑”。“虽拆屋迁葬均有应偿之价，况开路成功，路傍之地亦必值价”，但据中国官厅称，“叠经劝导，无如乡民之执拗，每以有关风水为词，未便勉强”。结果，只得“请减允免，以顺舆情”。<sup>③</sup>

在租界道路的管理过程中，工部局以西方为例，制定了一系列法规、条例。但囿于传统习惯的华人，对此很不适应。在交通管理中，行人“终不肯与车马分途”。甚至认为“马车可行，人岂不能行”。挑担小贩依旧满街停歇，“嘱令避让不从”。小车、人力车夫拦路兜生意，或停车瞌睡，而一些马车夫更认为恃主人势力即可不守规则。华人与巡捕的冲突殆无虚日。为了保持道路洁净，工部局三申五令，禁止随路便溺，禁止乱倒垃圾。但华人之陋习牢不可破。“门前常堆垃圾，路口时有便旋”，更有“将药渣倾于当路，使众践踏之”，以为“病乃易愈”，被巡捕解案者无日无之。据《工部局年报》记载，1906年界内正式实行垃圾入箱制度后，因违例被罚者当年就有1000多人。此外，工部局禁毁行道树的规定，也常被华人破坏。因为华人俗例，清明节“攀折杨柳，插于门前或洗眼目，谓可致明”，“折柳簪首，谓可辟伏天之暑”，“事固不经，而积习则牢不可破”，工部局与华官又为之交涉。尤其是当工部局颁布的法规、条例触犯到华人原有的经济利益时，往往演成剧烈的对抗。例如，工部局利用车照捐为杠杆来控制小车、人力车的数量，以适应近代城市交通发展的需要。但因它损害了车夫的利益，每次增捐，每次抗捐，斗争颇为激烈。其中，1897年小车夫为反对工部局增捐而爆发的罢工斗争，甚至迫使工部局出动万国商团，并请外国军舰派部队登陆。又如，工部局为整顿马路，曾迁移菜市，并禁止在交通繁忙地段设摊。但由于摊位迁移之初，生意往往减色，每每遭到小贩们的拒绝，引起冲突。其中1883年南京路的菜贩为拒绝迁市，曾与巡捕发生暴力对抗，迫使工部局将迁市日期延迟到次年。工部局与华人社会之间的这种冲突，实质上是近代中西文化冲突在租界路政上的表现。

但是，在租界的早期路政史上，工部局与华人社会之间的上述两种冲突又往往不绝对分开，而是糅和在一起的。例如，1904年工部局为将虹桥路通至佘山，曾与中国官方发生冲

<sup>①</sup> 《王韬日记》，中华书局1987年版，第114页。

<sup>②</sup> 《申报》，1873年7月26日，1876年1月5日。

<sup>③</sup> 《申报》，1873年7月26日，1876年1月5日。

突。究其原因，固然是工部局越界筑路“殊与约章相背”而引起的。但值得注意的是，中国官厅在交涉中同时又强调，“即有奸徒贪利售地，一经开筑，必于水利坟田均有妨碍，乡民不服，事在意中，设使闹成交涉，岂本县所能任咎”？而领袖领事在照会中则称：“筑路系属有益之举，中国现下正在改良，不可再惑于风水之见。”<sup>①</sup>又如，在租界的交通管理中，为限制华官、华兵通过租界道路，工部局曾与中国官厅多次发生冲突。究其原因，固然是工部局企图扩大殖民统治权，强化它的“国中之国”。但考察冲突的全过程，我们又不难发现，其中也包含着新旧制度的对抗。因为中国仪制，大员经过地方，必须洒道清尘，前呼后拥，行人回避。这与租界近代化的城市交通管理是相抵牾的。租界的交通秩序曾屡次被扰乱。例如，1882年左宗棠经过租界，“适逢大雨”，西商乘马车者赶紧“尽行避道”，而华人坐人力车者来不及回避，只得“皆下车站立道旁，候驾过再乘”。<sup>②</sup>1883年，李鸿章“盛设仪仗队”行经租界马路。当从九江路向南折时，“有四人鹄立在旁，诘被兵勇持鞭乱殴”。<sup>③</sup>同年10月，左宗棠再次抵沪，经过租界。路上中外行人及其车马均被士兵用武力驱至路旁，外人对此颇为不满。<sup>④</sup>工部局执意限制华官、华兵通过租界道路，与此不无关系。

由于租界的特定历史环境，工部局与华人在路政上的上述两种冲突不仅往往糅和在一起，而且都是以反抗殖民统治的形式出现的。因而，民族斗争又往往掩盖了新与旧的矛盾。华人的民族情感既是反抗工部局殖民统治的强大动力，又成了保护华人社会千年陋习的深厚土壤。工部局与华人在路政冲突中的这种复杂性，正反映了近代中西冲突的基本特征。

#### 四

工部局开创的租界早期路政，对上海城市的发展产生了重大影响。

(1) 它促进了上海城市的畸形近代化。租界道路的近代化促进了上海近代商业的繁荣和新的城市中心的形成。开埠前，上海已是一个繁荣的商业城镇。但它的市面皆聚于城中及南市，至于沪北，则“野田旷地之余，累累者皆冢墓也”。开埠后，上海成了近代中西通商的枢纽。但由于它的道路交通仍保持着中世纪的旧貌，近代商业活动的开展颇感不便。租界道路的近代化，使这一切发生了变化。它不仅给近代商业的迅速发展创造了便利的交通条件，同时吸引着沪南的市面向沪北转移。据史料记载，当时“南市房价不及北市三四分之一，而人皆乐于舍贱而就贵”。<sup>⑤</sup>“仕商巨富固无城垣居住者，即自租界觅食之小本经纪亦都不吝租金，以寄居于租界之中。”<sup>⑥</sup>“其乐居于租界者，以租界主事事皆便也。而租界之事事皆便者，马路便之也。”<sup>⑦</sup>到18世纪60年代中期，南京路、福州路、广东路等成了商店、戏园、酒馆、茶楼汇集的地方，近代上海新的商业街区与新的城市中心初步形成。其次，租界

<sup>①</sup> 席涤尘《公共租界越界筑路交涉》，《上海市通志馆期刊》第2卷第4期。

<sup>②</sup> 《申报》，1882年6月10日，1883年6月15日；1883年度《年报》，第172页。

<sup>③</sup> 《申报》，1882年6月10日，1883年6月15日；1883年度《年报》，第172页。

<sup>④</sup> 《申报》，1882年6月10日，1883年6月15日；1883年度《年报》，第172页。

<sup>⑤</sup> 《申报》，1896年7月14日、12月8日，杨逸《上海市自治志》公牒甲编，第29页。

<sup>⑥</sup> 《申报》，1896年7月14日、12月8日，杨逸《上海市自治志》公牒甲编，第29页。

<sup>⑦</sup> 《申报》，1896年7月14日、12月8日，杨逸《上海市自治志》公牒甲编，第29页。

道路的近代化也给上海工业的发展提供了有利的交通运输条件。上海最早的工业区在英美租界及其边缘地区出现，与此不无关系。尤其是 90 年代以后，虹口、杨树浦及泥城浜以西地区的大规模筑路，更给它的发展创造了条件。据史料记载，直至 20 世纪初期，闸北华界工业区与江边码头之间的运输车辆还“在拥挤不堪的租界中心地带绕道行驶，因为只有租界的道路平坦可行”。<sup>①</sup>第三，租界道路的近代化也促进了上海的近代化市政建设。道路阴沟的铺设，促进了城市地下排水系统的形成；煤气、电气路灯的使用，促进了煤气、电灯的引进和推广；道路路面的不断改进，为汽车、电车等新式交通工具的普及准备了条件，而道路卫生管理的加强，更改善了城市环境卫生的面貌。时人曾有这样一段评论：“租界以上海为最大，而马路亦以上海为最多，且最讲究”，“沪上市面之盛，半皆由马路之便也。”<sup>②</sup>

工部局的早期路政促进了上海城市的近代化，这是由于它的路政具有近代的性质。但正如前所述，工部局的早期路政同时又是带有半殖民地特征的路政。因此，它在促进上海城市近代化的同时，也造成了它的畸形化。首先，是租界道路本身的畸形化。由于工部局不可能把它的路政作为整个上海路政的一部分来统筹规划，工部局修筑的道路只能随英美租界的延伸而延伸，从而与邻界的道路系统缺乏有机的联系，并在布局上形成东西向道路多、南北向道路少的不平衡局面；由于工部局路政权力的不完整，工部局修筑的道路或因向外人征地困难，或因需绕开华人旧坟，往往显得弯曲、狭窄。其次，是整个上海城市发展的畸形化。因为租界道路的近代化虽然对上海城市的近代化起了促进作用，但“上海，上海，其名震入耳目者，租界也，非内地也；商埠也，非县治也”。<sup>③</sup>在殖民地、半殖民地化程度日益加深的过程中发展起来的近代上海都市，本身就是一座畸形的租界城市。

(2) 它对上海华界路政的近代化起了推动作用。开埠后，上海华界的路政迟迟保持着中世纪的特征。街道狭仄，悉依旧制，“沿街尽是便桶垃圾，任人小便堆积，若无人过问者”。在华人的心目中，“上海诚中外互市之大码头，著名海外，然以中国论之，则一千二百九十七县中之一耳。盖海滨之小县城，制度只如此也”。<sup>④</sup>租界路政的兴起，给囿于小县城“制度”的华人以生动的实例教育，使他们每“行于洋场则履道坦坦，而一过吊桥便觉狭仄兼多秽恶”，从而无法不感觉到华界的街道较之租界“殊有天渊之隔”，“诚有判然两途”，甚至发出“天堂地狱之慨”。同时，它又给向视外人为“化外群番”的“天朝”臣民提供了一面镜子，使他们从中照见了自己丑陋的容态：“泰西之作事每以实心行之，中国之作事多以虚文敷衍。此非由中国之人心较泰西为尤灵也，积习使然也”。<sup>⑤</sup>“西人之实事求是，华人之虚应故事，两不相侔也”。<sup>⑥</sup>因此，从 19 世纪 70 年代开始，兴华界路政，“如租界之法以治之”，成了华人时常议论的话题。他们感到，此事“在本埠尤为重要，以有洋场街道之

<sup>①</sup> 《上海近代社会经济发展概况(1882—1931)》，上海社会科学院出版社 1985 年版，第 218 页。

<sup>②</sup> 《申报》，1896 年 7 月 14 日、12 月 8 日，杨逸《上海市自治志》公牍甲编，第 29 页。

<sup>③</sup> 李钟珏《论上海》，《上海县续志》卷 30，第 35~37 页。

<sup>④</sup> 《申报》，1875 年 1 月 29 日。

<sup>⑤</sup> 《申报》，1880 年 4 月 25 日。

<sup>⑥</sup> 《申报》，1876 年 12 月 19 日。



相形见绌也”。若“洋人之游城者出入之顷忽睹此境，未免难于为情矣”。<sup>①</sup>他们在报上详细介绍工部局路政管理的种种“便民善法”，并论道：“我中国设官分职，亦所以卫民”，“诚能仿照西人办法，按房按业抽捐，选派公正殷实之人，设局总董”。<sup>②</sup>但是，对一个有千年历史的民族来说，破除旧习，把议论化为行动，实比议论的引发要困难得多。直到 90 年代以后，由于租界市面因马路之四通八达而愈盛，华界市面因路政之不修而愈衰；华界路政的落后，成了工部局越界筑路、扩张租界的重要“理由”，议论了 20 年的华人才终于不得不有所动作。他们憬悟到，“租界商务之所以兴盛，则以有马路交通之故”，今华界“若不及时变通”，“日后市情调敝之象将不可胜言”；<sup>③</sup>路政之兴修已不只是一种“善政”，它可以“夺租界之利”，“分租界之势”。<sup>④</sup>而面对工部局在道路建设上“越俎代谋”，趁机扩张的做法，他们一方面据理抗争、竭力抵制，一方面也开始反省：“此则吾市政不修之过，以招外侮而启戒心，若官若绅，固当引为己任，耻不若人，汲汲焉图谋改良之方。”<sup>⑤</sup>1896 年，经清政府核准，上海道台委员成立南市马路工程局，在南市沿浦铺筑华界第一条马路。1900 年，闸北绅商自行集股，成立“闸北工程总局”，铺路筑桥，开辟商场。而到 1905 年，上海绅商更发起地方自治运动，成立“城厢内外总工程师局”等市政机构，把开拓马路、清洁街道作为施政的重要内容。近代化的道路建设开始在华界成为风气。华界路政兴起后，工部局的近代化路政管理方法又给它提供了最直观、最观成的榜样。它“仿租界之式”铺筑路面、处理马路出水、安装电灯路灯，并开始招标承包、使用打桩机等机器设备。为了加强道路管理，1898 年马路工程善后局颁布《沪南新筑马路善后章程》24 款、《简明罚款章程》6 条，并招捕设置中国巡捕房。但观其内容，“均系仿照租界章程”，以“事同一律”。<sup>⑥</sup>为了减少阻力，马路工程善后局在开征捐税时再三申明：此事均“仿照工部局定章办理”，“租界之人均无异词，南市同此子民，断不致易地抗违不遵”。<sup>⑦</sup>

由于上海是个通商大埠，工部局开创的租界早期路政也在当时的中国社会产生了深远的影响。1900 年，北京东交民巷等处拟筑西式马路，总理衙门移咨两江总督转饬上海道台查明上海租界马路章程，以便仿照办理。<sup>⑧</sup>20 世纪初，清政府实施“新政”，山西巡警局等均参照上海工部局章程，制定有关马路管理条例。<sup>⑨</sup>郑观应曾经说过：“余见上海租界街道宽阔平整而洁净，一入中国地界则污秽不堪，非牛瘦马勃即垃圾臭泥，甚至老幼随处可以便溺，疮毒恶疾之人无处不有，虽呻吟仆地皆置不理，惟掩鼻过之而已。可见有司之失政，富室之无良，何怪乎外人轻侮也。”<sup>⑩</sup>而孙中山也曾经说过：“外国人常说中国人很野蛮，他就是从中国没有马路、路政不讲究看出来的。”“上海的大马路、静安寺路、徐家汇，那些路都

<sup>①</sup>《申报》，1882 年 1 月 2 日。

<sup>②</sup>《申报》，1874 年 5 月 15 日。

<sup>③</sup>《申报》，1896 年 7 月 14 日、12 月 8 日，杨逸《上海市自治志》公牍甲编，第 29 页。

<sup>④</sup>《申报》，1896 年 7 月 14 日、12 月 8 日，杨逸《上海市自治志》公牍甲编，第 29 页。

<sup>⑤</sup>吴圳义《上海租界问题》，正中书局 1981 年版，第 47 页。

<sup>⑥</sup>《申报》，1898 年 2 月 1 日。

<sup>⑦</sup>《约章成案汇览》乙篇，卷 10，第 41、42 页。

<sup>⑧</sup>《申报》，1900 年 4 月 18 日；《皇朝经世文新编续集》卷 3，官制，第 13 页。

<sup>⑨</sup>《申报》，1900 年 4 月 18 日；《皇朝经世文新编续集》卷 3，官制，第 13 页。

<sup>⑩</sup>《郑观应集》上册，第 663 页；《孙中山全集》第 2 卷，第 526~527；《马恩选集》第二卷，第 70 页。

是很广阔很平正的，不妨就把这些道路当做模范，赶快想出造路的法子。”<sup>①</sup>

马克思说：“英国在印度要完成双重的使命：一个是破坏性的使命，即消灭旧的亚洲式的社会；另一个是建设性的使命，即在亚洲为西方式的社会奠定物质基础。”<sup>②</sup>在上海的早期路政史上，工部局正是执行着这个双重的历史使命。

（原载《学术季刊》1988年第4期）

---

<sup>①</sup> 《郑观应集》上册，第663页；《孙中山全集》第2卷，第526～527；《马恩选集》第二卷，第70页。

<sup>②</sup> 《郑观应集》上册，第663页；《孙中山全集》第2卷，第526～527；《马恩选集》第二卷，第70页。