

中華民國十九年四月

市政演講錄續集

上海特別市政府印行

圖書館文



A541 212 0008 3911B

上海特別市市政演講錄續集目錄

一、財政

財政局局長徐 桴演講十九年二月三日

二、土地(其一)

土地局局長朱 炎演講十九年二月廿四日

土地(其二)

本府 助理 秘書 袁省廬演講 十八年十二月三十日

三、社會

社會局局長潘公展演講十九年一月六日

四、工務

工務局局長沈 怡演講十九年二月十日

五、公安

公安局局長袁 良演講十九年一月十三日

六、衛生

衛生局局長胡鴻基演講十九年一月二十日

七、教育

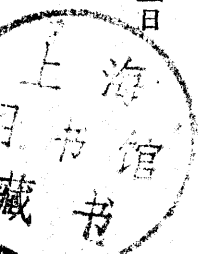
教育局局長陳德徵演講十九年一月廿七日

八、港務

港務局局長奚定謨演講十九年三月三日

市政演講錄續集

目錄



1545259

市政演講錄續集

目錄

二

九、公用

公用局局長黃伯樵演講十九年三月十日

市政演講錄續集

財政

財政局局長徐 桴

桴承乏本市財政局長，計有半年，關於過去之回顧，和將來之預期，以及現在之情況，種種感覺，遂油然而生。計此半年前所辦事件，何者先經計定？何者今已完成？何者有待進行，以赴事功？何者必須斟酌，以期適當？又逆計此半年後，何者宜於創興？何者宜於廢續？何者尚應彌縫，以補不足？何者尚應改革，以底於成？一年大計，定自今始，試請分類言之。

一 整理稅收經過情形

本市原有捐稅，現暫分爲（一）房捐，（二）車捐，（三）賽馬稅，（四）船捐，（五）遊藝捐，五項。其整理經過情形，詳述如下：

(甲)房捐 查本市房捐，向依房租爲標準。南北兩市，從前歷征「總捐」自十八年春季起，改征房捐。各商店廠棧以及住宅，悉按舊時租金計算，而市北房租，尙係前滬北工巡捐局於民國十四年調查一次，目前市况日興，戶口日繁，則房租亦必繼長增高，有加無已，征收房捐，自應重估租價，以免遺漏；是以上年九月間，擬具整理計劃，呈奉市府核准，先從市北引翔兩區着手整理，再行繼續整理市南。至整理方法，仍從調查最近租約簿據入手；遇有自置房產或房租票據認爲與實際太相懸殊者，則交房產估價委員會估計之。按市北地面遼闊，現已納捐之戶，約及四萬，加以接收之引翔區內原有捐戶約六千餘戶，共計四萬六千餘戶；閱時四載，未經調查，當然有增無減。故斟酌情形，劃爲十調查區，每區各派調查員二人。調查約一月餘，方告竣事。調查之後，再派員抽查復估，遇有不符，卽予更正；復將底冊改用帳片。現在市北房捐，年約增加四萬餘元。至市南方面，現正按照市北調查方法，着手整理。其外僑抗繳房捐事件，市南已交涉就範，一律遵繳；市北則有一部份尙未解決；市東各外僑廠棧房捐，迭經會同前江蘇交涉署及英領，切實交涉，亦已有端倪，當可次第解決。總計全市房捐，從前年征六十餘萬元，繼經增至八十餘萬元，現已達一百萬元。

以上。

(乙)車捐 本市各種車捐，自市府成立以後，經公用局組織車務處規定檢驗車輛辦法，凡破舊不堪者，加以取締，市面車輛，煥然一新。本局亦將各項車捐，重為釐訂等級，復隨時加以整理；從前月收約五萬元左右者，今則平均計算，每月收入達七萬元以上。本年一月，又鑒於各項汽車行駛本市區內，損耗市政設備上道路工程甚鉅，而捐率比較租界為低，緣是斟酌情形，按照等級，略予增益，以資挹注，年約增收四萬數千元。

(丙)賽馬稅 查本市徵收賽馬稅，原係地方收入。十七年二月間，財政部飭將賽馬票印花稅按張實貼，經萬國體育會與中國賽馬會以按張實貼，於時間及手續上均難辦到，呈准市府每賽馬一天，繳印花稅七百元，即在賽馬稅內劃除，於是市庫減收，年計不費。上年八月間，梓抵任伊始，鑒於此種辦法，亟應加以整理，飭令該兩會嗣後應繳印花稅款，不得再在賽馬稅內劃除，幾經交涉，乃獲解決；市庫收入，因又年增數萬元。

(戊)船捐 本市船捐在清末自治公所時代，原屬公益特捐之一種，每月按等徵捐，招商

承辦，其間捐率雖有增減，辦法並無變更。在市府未成立以前，年額約六萬元；十六年冬，經改訂統
一徵收辦法，招商總包認繳，每年收入達九萬六千元。十七年底，認包期滿，量加比額，仍行招商承
辦，每年收入十六萬三千餘元。至上年十一月間，公用局設立總船務處，開始檢驗船舶，凡經檢驗
之船隻，即收回派員徵捐；復會同公用局港務局核定捐等。嗣因各船戶以五六七等捐率過高，要
求核減，商整會亦出而調處，即經酌量議減，以示體恤。截至本年一月底，檢驗期滿，市區船隻雖未
完全受驗，但為整理計，應即撤銷包商，全部收回自辦，接續整理，以一事權而裕捐收。

(己) 遊藝捐 上海各種遊藝場所，多在租界，華界寥寥無幾，是以捐額亦不甚鉅。前工巡
捐局徵收是項捐款，係屬月捐，其征額大概臨時核定。自十六年市府成立，始規定捐率，方有標準。
現在市場日盛，各遊藝場所營業，亦較昔日發達，而南北兩市捐率，尚循舊例，多不平允。上年十月
間，經將各遊藝場所營業狀況，詳細調查，斟酌情形，量予增加，計從前每年約收一萬三千餘元，自
整理後年可增收五千餘元。

二 預定將來計劃

此項計畫，現暫分爲三項，詳述如左：

(甲)省市稅收劃清權限 查劃分省市治權案審查委員報告書第四類，「市內稅收除國家稅外，所有地方稅，一律劃歸市政府徵收。」又全國財政會議通過國地收入標準案，「屠宰稅，牙稅，漁稅，船捐等，均屬地方稅性質，亟應照案劃歸本市政府徵收，以清權限。」茲查上海屠宰全年認額六萬六千餘元，向由上海縣署招商承包；最近調查此項稅收，年可八九萬元。上海牙稅年額六萬元，亦由縣政府代徵，迄已二十餘年，倘稍事整理，當亦不止此數。吳淞沙釣船捐年約三萬餘元，淞滬漁稅，年額二萬元。以上四項，曾經本局呈奉市府行文交涉，迄未劃分。如能早日接管，加以整理，每年市庫收入，增加必鉅。

(乙)露天經秤改徵月捐 本市露天經秤捐由來已久，因鄉下農民每日晨間，將田園中蔬菜，或其他種植物，擔來街市銷售，須經過秤手續，而市僧之徒，見其並不投行買賣，創立露天經秤名目，呈由縣署發給牙帖，准在馬路交通地段，專爲經手過秤的營業，按照貨價抽收百分之五佣金。相沿日久，營是業者愈多，且同業中時起衝突，致礙交通。清末以來，上海官廳爲整飭政務及

維持該牙僧等生計起見，限定請設露天經秤者須離舊有秤菜攤位一百二十丈以外，方准設立，並釐定章程，發給蔬菜執照。又察酌地段之旺淡，分爲（甲）（乙）（丙）三等，按年或按季徵收捐款，補助路費：計甲等年捐八十元，乙等年捐六十元，丙等年捐四十元。至市府成立後對於此種捐務，尙沿舊制，自應卽予整頓，平均市民負擔；近年百物昂貴，菜價增高何止數倍。茲據調查所得，承辦露天經秤者約有七八十處，抽收佣金，均未遵照定章，常按貨價抽收一成，甚至一成以上，故其營業收入，爲數不少。現經本局改訂章程，分爲四等，按月徵捐：計甲等月捐三十元，乙等月捐十元，丙等月捐十元，丁等月捐五元。綜計全年收入，比較舊捐，約增兩萬餘元。當經會同社會局請市府核示在案。

（丙）交涉碼頭捐以重主權 查滬埠碼頭捐一項，自黃浦江西岸歸外人租用後，卽由英法兩工部局直接徵收。前浦東塘工局鑒於有礙主權，呈經行政長官切實交涉，始由江海關監督公署每年轉撥一萬元，分四季撥交。查西歷一九二五年，此項碼頭捐年達四十六萬四千六百二十七兩以上。業經市府一再交涉，爭歸市管；倘能全部收回，裨益市政建設，實非淺鮮。

三 市庫現在狀況

本市財政，素稱竭蹶。杼視事之初，正當十八年會計年度開始，攷察之下，以爲掌理一市財政，當知其過去事實，與現在狀況，方可籌畫於將來。爰就市庫收支情形，以與往年比較，除列具簡表外，得綜括爲兩部分，說明於下：其一，回溯十七年度收支數目，綜計全年收入爲四百二十餘萬元，比較十六年度收入，約已增加四分之一以上。其增加原因，不外整理捐稅，尤以厲行財政統一爲最有關係；由會計會議而產生之會計規程，自呈請市府核准公布，財政會計，便有準則，收支力求正確，賬款更易鉤稽；但以本市建設事業，隨時進展，需款亦因而浩繁。計十七年度支出，爲四百四十餘萬元，收支相抵，已屬不敷；其不敷之款，係移用代理收入款及銀行透支，以資挹注。迨年度終了，尙結欠未發經臨各費，約五十餘萬元。其二，編造十八年度全年預算，呈奉市長核定。計收入數爲五百零五萬元，支出數爲五百零六萬餘元，以後逐項追加預算，皆不在內。茲先就上半年度收支實況言之。總計本局征收及各局解款，共爲二百八十餘萬元，內有各局繳還十七年度餘款

十萬零元，比半年度收入預算，共計增加三十餘萬元。其增加原因，實以積極整理舊捐，和催繳積欠房捐所致，而尤以後者增收之數爲多。再比十七年度上半年度收入，除各局繳還餘款外，實增加七十餘萬元。而支出方面，上半年度全部經費支出，爲二百五十餘萬元，比較十七年度全部支出數，計亦增加六十餘萬元；又臨時費支出，爲三十餘萬元，比十七年度上半年度，亦加十五萬餘元。試就支出部分，統盤計算，其中補發十七年度積欠經臨等費，約三十餘萬元。雖係本年度新預算公布後自九月分起實行，七八兩月仍照舊預算發放，然其節支之款，以之彌補十七年度舊欠，及本年度追加預算與臨時費之需，尙屬不敷。其不敷原因，往來類暫記項下支出之款，如歸還十七年度銀行透支，及各機關應行轉帳各款，爲數甚鉅，是以尙透支銀行二十二萬餘元；除普通庫存六萬餘元外，實際上仍不敷十六萬餘元。截至十八年十二月底止，市府各局經常費，計已發清，但尙欠前後奉令批准之臨時費，約十八萬餘元。至下半年度，恐收入將形減少，例如房捐一項，已無積欠可收；而支出且必加多，例如新預算及追加預算，皆要按六個月計算。現在上半年度業經過去，自應作一結束，俾與預算數目，分類比較，以便斟酌損益，統計並籌。茲經編造十八年度上半

年度收支對照表，收支計算簡表，與十七年度上半年度收支比較表，及臨時費支出計算書，追加經費預算書等，繕呈市長鑒核，並送登市政公報刊布，以備公覽，而示財政公開。

市庫收支狀況一覽

甲 收支預算

(1) 十七年度全年度計算數

收入 4,275,564.24

支出 4,480,231.49

(2) 十七年度上半年度計算數

收入 2,031,588.74

支出 1,921,420.42 另臨時費 191,134.89

(3) 十八年度全年度預算數

市政演講錄續集

收入 2,050,000.00

支出 2,030,061.60

(4) 十八年度上半年度預算數

收入 2,527,353.63

支出 2,563,226.80

(5) 各機關追加支出預算數

\$191,015.20

(6) 十八年度上半年度計算概數

收入 2,892,910.38 (各局解回餘款 100,290.66 在內)

支出 2,546,406.52 另臨時費 346,887.99

乙 收支比較

(1) 收入

- 一、十八年度上半年度計算與預算比較，計增 \$365,556.75
- 二、十八年度上半年度計算與十七年度上半年度計算比較，計增 \$761,030.98 (各局解回餘款 100,290.66 不計在內)

(2) 支出

- 一、十八年度上半年度計算與預算比較，計減 \$16,820.28
- 二、十八年度上半年度計算與十七年度上半年度計算比較，計增 \$624,986.10

丙 備考

- (1) 十七年度終了，計結欠經臨各費五十餘萬元，須在十八年度內分別補發。
- (2) 十八年度上半年度收支計算，係根據帳面列入，尚有應收未收應付未付之款，均未計入，合併聲明。

(3) 十八年度上半年度收入數，各機關解還十七年度餘款十萬餘元一併在內。

(4) 十八年度核准臨時費，截至十二月十三日止，共五十萬餘元；除連十七年度轉移之臨

時費共付三十四萬餘元，及轉入其他科目外，至半年度終了，共尙欠發臨時費十八萬餘元。

(5) 銀行透支及付還，均列在暫記收支項下，故截至十八年度上半年度止，除銀行透支付還相抵外，暫記收入計 $\$399,443.92$ ，暫記支出計 $\$126,169.12$ ，但暫記收入內尙有銀行透支款 $\$220,789.25$ ，尙未付還，爲半年度市庫收支不敷之數，故庫存雖有 $\$60,089.96$ ，實際仍不敷 $\$160,699.29$ 。

土地（其一）

土地局局長朱炎

「土地」有面積可以計算，有經界可以分別，本是有定的物質，因為買賣轉移，侵佔割裂，有種種無定的變遷，面積經界亦從而萬變；又經過久遠的歷史，遂比著有流動性質的東西，更加複雜了。我們上海特別市是交通的巨埠，地價的昂貴，冠於全國，土地的糾紛，也冠於全國。自從土地局接管土地行政以後，逐部整理，已有相當的成績；將來務使不定的狀態，歸到安定的地步，複雜的糾紛，做到根本的清楚。茲特逐項提出，分別說明如左。

一 市區域的現在和將來

上海特別市已經接收的區域，為舊屬上海縣的十一市鄉，就是現在的滬南，閘北，引翔，法華，蒲淞，漕涇，楊思，塘橋，洋涇，高行，陸行，等十一區；舊屬寶山縣的六鄉，就是現在的高橋，吳淞，殷行，江灣，彭浦，真如，等六區，共十七區，面積計六十四萬七千一百三十畝零四分一釐七毫。其他在特別

市區域以內而尚未接收的區域，爲上海縣的曹行，塘灣，閔行馬橋，顯橋，北橋，三林，陳行，等八鄉，寶山縣的揚行大場兩鄉，南匯縣的周浦市，松江縣的莘莊鄉一大部分，松江青浦兩縣七寶鄉的各一部分。這是江蘇省與上海特別市兩政府人員，經過幾次會議，和實地查勘，於十六年十月十五日議決簽定的區域；所有尚未接收的區域，等到上海特別市事業進展，有接收必要的時候，再接收過來，做第二步市政的設施。這件事情，早經市政府呈報國民政府核定有案了。

二 現在的「保」和將來的整理方法

本市「保」「圖」的名稱，相沿已久，有一保騎跨兩縣，一圖騎跨兩鄉的。當時分析的情形，現在已沒有法子去研究的了。人民的習慣上，對於「保」「圖」兩個字，早已深印在腦筋裏，若是離開了保圖，就有分不清區域界限的弊病。所以土地局徵收田賦，依舊照原有保圖，分別核計。全市共十一保，二百八十二圖。十一保的中間，有每一保分爲南北兩保的；二百八十二圖中間，也有每一圖分爲東西南北某圖，或正副某圖的；又有插花斗入，一圖隔開兩處，不相連貫的。將來統

一整理，必須逐步改革。改革的步驟，應將割裂糾紛的，先拿他歸併起來；歸併的手續，等到清丈完結的時候，方才可以清楚。所以我們對於清丈戶地，正在努力的進行。

三 徵收田賦的情形

上海特別市的田畝科則，各保圖向來是不同的：例如每田一畝，徵忙銀一錢一分四釐三毫，或是九分四釐四毫，或是六分二釐四毫；徵漕米有九升五合的，有七升九合八勺的，也有二升四合四勺的；而且還有「折田」「准田」等種種名目；單地糧額，也都大小不符。講到人民的負擔，實在有些不均。但是中央的「土地法」沒有頒布，我們雖然想替他改正，因著沒有依據，祇能做些零碎的工作。試拿我們現在徵收田賦的標準，和每年應徵的數目，報告一下。

忙銀的一項，每年額徵銀七萬八千八百三十五兩八錢零四釐。每銀一兩，折合正附稅銀二元零五分，共銀元十六萬一千六百十三元三角九分七釐；每銀元一元，再向人民徵收徵收費六分，共銀元九千六百九十六元八角零二釐；帶徵教育費等項，共銀元十四萬九千

六百二十元零五角二分八釐。

漕米的一項，額徵三萬零五百三十四石零六升三合，又折糧田升漕，計徵一萬三千六百六十七石九斗六升七合，共計四萬四千二百零二石零三升。每米一石，折合正附稅銀五元，共銀元二十二萬一千零十元零一角五分；每銀元一元，再向人民徵收徵收費六分，共銀元一萬三千二百六十元零六角零九釐；帶徵教育費等項，共銀元四萬七千一百六十一元零三分二釐。

蘆課金山幫，津運屯租四項，額徵銀五千三百十三兩九錢零九釐。每銀一兩，折合正附稅銀二元零五分，共銀元一萬零八百九十三元五角一分五釐；每銀元一元，再向人民徵收徵收費六分，共銀元六百五十三元六角一分一釐；帶徵教育費等項，共銀元一千五百五十一元四角。

總計以上正附稅銀元三十九萬三千五百十七元零六分二釐，徵收費銀元二萬三千六百一十一元零二分三釐，共徵收銀元四十一萬八千三百三十二元九角六分。

總共每年應徵銀元六十一萬五千四百六十一元零四分五釐。

從前的徵收機關填給糧串，祇寫銀數兩錢毫釐，米數斗升合勺，並不寫折合銀元細數，因此完糧人們多不明瞭；徵收人員每易舞弊。現因地價稅尙未實行，所有忙漕等銀米舊額，不能不照舊徵收，但是我們徵收忙銀漕米的時候，對於每戶應完銀元若干，已在糧串和由單上詳細載明，使民衆完納時可以比對核算；並且嚴令主管的人，認真稽核，希望先拿從前的積弊，完全掃清。將來「土地法」頒布以後，凡是土地，均比照地價徵收地價稅，人民的負擔，才可平均；但是地價貴賤不一，所有填寫稅單，徵收稅款，稽核徵數，一切手續，依舊是很複雜的。現在請將預定的計畫，先來一說。

每區每圖的田畝底冊，拿號數做經，拿戶名做緯；每一號開列某戶名田畝若干，地價若干，每一冊結總開列某一種地價田畝若干，合地價千分之幾稅款銀元若干。各戶地價稅底冊，拿某區某圖做綱，每一圖田畝拿戶做領；每一戶田畝列號數畝數地價，其中號數不同，地價不一。分別號數畝數地價，每一戶結總開列某一種地價田畝若干，共地價若干，合地價千分之幾稅款銀元若

于：每一圖結總亦開列某一種地價田畝若干，合地價千分之幾稅款銀元若干，和前冊做一個對照。每一戶完納地價稅單據，照地價稅底冊開列他的方式，必使單冊相符，革除現在糧串方式，規定期限，每年仍分兩次徵收。

現在徵收忙漕，設「田賦徵收處」四所，於十七年七月開辦：一設上海縣署舊址，徵收滬南，洋涇，蒲淞，引翔，塘橋，法華，楊思，漕涇，等八區，並閘北區一部的田賦；一設高行，徵收高行，陸行，兩區的田賦；一設高橋，徵收高橋本區的田賦；一設江灣，徵收吳淞，殷行，江灣，彭浦，真如，等五區，並閘北區一部分的田賦。徵收方法，限定從開徵日起，兩個月內到田賦徵收處完納；逾限不完，加徵滯納罰金；所有未完的糧串，裁掣下來，分交各圖地保催收。但各地保都係無給職，完全義務性質，遇有催收不肯盡力的，傳提押追，事實上且有賠墊的。市屬二百八十二圖，所有各圖地保，大都是強迫充役的性質。各圖並有「輪佃」的名目，規定年限，定有議單，凡家有田產，照該圖所定的輪佃標準，夠得上輪佃的，不問何人，都應輪充佃保，挨着次序，負責辦理；輪佃期內，不得推諉規避。這種制度，原來不是一個公平妥當的方法，但是徵收費祇有兩萬三千六百多元，而要向一百多萬零零

星星的戶名，收六十一萬五千四百餘元的款項，造冊費在內，印刷費在內，各徵收處的開支也在內，而且市庫項下還要餘多若干，移充別種的經費，請問除掉照着原來習慣辦下去以外，還有什麼更好的方法？所以我們天天憑着良心，請求人民的原諒！也天天希望中央給我們一個公平善良的「土地法」，使我們理直氣壯的執行！

各徵收員經徵的田賦，每日照實徵的數目，填入繳款清單，送繳徵收主任；徵收主任每日收到各徵收員繳款，核算相符，就在繳款清單上蓋章，隨即列入總單，繳解土地局，登載簿冊，彙解財政局核收。

四 徵收不動產轉移稅的經過和我們的計畫

我們現在徵收的「不動產轉移稅」，在前清叫做田房稅，中華民國成立以後，叫做契稅。這種稅因着田房的買賣而徵收的，不是就田房的本身徵收的，所以這「田房」的名目，很不妥當。改稱了契稅以後，當然要比田房稅貼切一些，但是替他細細的想起來，契是爲着田房轉移而立

的，就契的本身而言，也沒有可以徵稅的理由，所以這個「契稅」的名目，也就覺得不妥當了。我們經過再三的斟酌，纔定了一個「不動產轉移稅」的名目，因為「不動產」三個字，可以包括田房，而「田房」兩字，不能包括一切的不動產，照着我們的見解，似乎比從前的兩個名稱要妥當些。這是我們規定名目時候的一點意思，應該首先說明的。

我們在十七年四月，沒有接收上寶兩縣行政的時候，曾經擬了一個「徵收不動產轉移稅條例」，請提交市政會議議決，由市政府公布施行。後經市政府交給法令審查委員會去審查，認為有應修改的地方；修改好了，又呈請國民政府核准施行，同時訓令土地局，在上項所擬的條例沒有經過國民政府核准以前，可照向來的辦法辦理。我們奉到了這個命令，就抄了一份民國七年一月修正的「江蘇省整頓契稅章程」，做我們徵收不動產轉移稅的依據。等到十七年六月，又奉到市政府訓令，說道接着國民政府秘書處的信，略言奉常務委員發下法制局長的呈復，上海特別市土地局徵收不動產轉移稅條例似無頒布的必要。所以我們一直到現在，還是依據着民國七年修正的「江蘇省整頓契稅章程」徵收「不動產轉移稅」。這個辦法，我們是覺得不

十分妥當的，現正在想補救的方法。

照民國七年修正的「江蘇省整頓契稅章程」，每契價一百元，徵收正稅銀六元，手數料一角二分，另外經江蘇省政府規定徵收建設特捐一元；典契的正稅和帶徵的一切經費，都照賣契減半。自從我們徵收不動產轉移稅以後，十七年份自五月間起統共徵收了六萬四千九百八十八元五角六分，十八年份統共徵收了二十三萬八千六百七十元一角九分。

五 市有土地的保管和整理

要說明現在市有土地的狀況和整理的方法，應拿我們土地局未成立以前保管市有土地的機關，和市有土地來源的大概，先行說明。

(甲)從前上海市公所所保管的，其來源有的是因築路劃留的，例如因築外馬路而劃留的沿浦灘地；有的是因拆城而保留的，例如大南門的工務局材料廠，英兵義塚後面的出租地，都是城壕基地；有的是因為建築學校衙署而買進的，例如各市立學校和公安局各

區署的基地等都是。

(乙)從前浦東塘工局所保管的，其來源有的是無糧無單地，關於浦東高行、陸行、洋涇、塘橋、四區無糧無單的土地，從前塘工局都作爲公地的，像塘基塘溝等，都可歸入這一類的；有的是從道契裏劃出的，像太古公司和亞細亞公司等，因爲圈用了塘基塘溝，從他的道契地裏面劃出一些土地歸公的，都可歸入這一類；有的是買進的土地，例如因做林場築縣道而向民間購進的，都可歸入這一類的。

(丙)從前各市鄉公所所保管的其來源有的是因做義塚，免去錢糧，將土地歸爲公有的；另有一種是絕戶，經清丈後作爲公有的；還有的是從前善堂裏向商民捐了錢購進的。上面所說的義塚地，沿浦灘地，塘基塘溝，都是沒有單，也沒有糧的；城壕基地爲國有土地，是承領部照管業的，道契地內劃出的和買進的，是有單地，大多數是有糧的。

土地局成立以後，所有以上的市有土地，即都歸其管理了。現在要拿管理的方法，簡單的說明使，大家明瞭。

(甲)確定土地面積 從前各市鄉市政機關所移交的市有土地，有單的固然載着多少畝分，但是因爲年代太久了，往往與實在相差甚多；沒有田單的在租地合同等文件上，也許載有畝分，可是有祇載大約幾畝，甚而至於但載坐落某處，並不載有畝分的。總而言之，很不正確，決不能就拿他們移交的東西，做一個保管公地的證據，所以我們接收以後，就逐地加以丈量，繪圖立界。現在統計市有土地約有七八百畝，已經做過實地清丈工作的，還不到三分之一，其餘的正在進行，所以還做不出具體的報告。

(乙)估計價值 市政一年一年的進步，地價當然一年一年的增高，租息也就應該一年一年的增加，可是大多數的市有土地，從前各市政機關所訂的合同，租息實在太少，我們當然要將租息增加。增加租息的標準，先須估定地價；現在已經估定地價的，還不到全部市有土地四分之一，其中最高的每畝要五萬五千元，最低的還不到一百元。我們對於估價的工作，也正在努力的進行。

(丙)訂立租約 以上所說的市有土地，除了各市政機關自用以外，餘下的大多數都

是出租的，依其用途訂爲合同和租契兩種。若租地的人，要有一定的年期，預備在租地上造屋等用的，就訂立租地合同；現在已經訂立的，已有三十多號，全年租銀可收三萬多元。若租地的人，不要一定的年期，不過預備在租地上種植等用的，就訂立租契；現在已經訂立的，有五十餘戶，全年可收八百多元。

(丁)清查無主土地 已經執管的市有土地，當然要整理，可是還有許多無主的土地，如果爲土地局發見，或者經人民報告查明以後，也要實行收管，同市有土地一樣辦理。

(戊)清查沿公浜公路業戶侵佔浜基河基 這種浜基河基，如果爲土地局發見，或爲港務工務等局，通知經查實後亦作爲市有土地，訂界收管，或者由侵佔的民戶繳價承領。

我們在現在的情況中，整理市有土地，覺得手續還沒有十分完備，因爲這種土地，有的是有回單的，有的是有部照的，有的是有糧的，有的是無糧的，實在太複雜了，很難查考。我們用上海特別市土地局名義管理市有土地，不必有甚麼執管憑證，也用不到向自己完糧，所以預備把所有回單和部照，一律取消，把糧額一律免除。爲着便於查考起見，編列了一種公地冊，填明公地的

坐落畝分；另外繪製公地圖，表明公地的丈尺畝分；部位地形；再加上一張某年份的估價若干，每年收益若干的總表，使得我們對於全部市有土地，共值若干，每年總收入若干，可一索即得，就是以後地價增高，要增加租息，也便於統計了。現在全市的土地，正在清丈，將來由清丈而發現無單無糧和無主的土地，一定不在少數；當俟每圖丈完的時候，一一查明入冊。照這樣的辦理，或者可以使得全市沒有無主的土地，也沒有廢棄的土地了。

還有在市縣劃分時，有的把學校劃到市裏來了，可是學校的產業，還是縣裏執管着，例如敬業學校校基和他的產業，遠由縣教育局執管着；有的是土地本在市內，可是保管權還在市縣共同監督的款產經理處，例如文廟前的近泮坊等；有的確是從前市政機關所保管的，可是到現在我們還沒有收管到，例如滬北工巡捐局有許多公地至今還歸地方人士管着。這都是應該設法收管的，待我們漸漸的進行罷。

六 土地的估價

我們土地局辦理估價的案件，像出租公地，給領公地，征收民地，和地方法院委託鑑定拍賣地價等，都是隨時派員會同各區市政委員，或不動產契紙分發行所管理員，或各圖圖董，或當地熟悉地價的人，逐案分別估定，希望得到一個準確的結果。在民國十七年八月間，曾經分最高價和最低價的平均價，同最低價三等，逐圖調查，列表統計；全市內的地價，除特別區以外，最高的地價每畝值銀五萬元，最低的每畝值銀二十元；現在因為距離前次調查的時期，已經一年有半，正在分圖重行調查。這一次調查，比較從前拿圖來做單位的辦法更進一步，就是要拿號來做調查的單位。等到這一次地價調查完全之後，就打算派員按地復估，或者要做到按戶估價的地步，作為將來人民自報地價的參攷，和征收地價稅的預備。

七 征收土地

土地局成立以後，因為國民政府還沒有頒布「土地征收法」，本特別市也沒有訂立征收土地的單行章程，所以遇着築路劃用民地的時候，仍沿用前市政機關的舊例，一概不給地價。到

民國十七年七月二十八日，國民政府頒布了「土地征收法」以後，遇着征收土地的時候，都要照值給價。但是本特別市地價昂貴，依法給價，經費浩大，市庫實在無法負擔，對於道路工程，恐致停頓，所以訂立一種「本特別市築路收費的暫行章程」於十八年四月一日公布；凡遇築路收地的地價，向該路兩旁業主征收，以為補救的辦法。將來國民政府頒布了「土地法」，本特別市舉辦了「地價稅」的時候，就預備將此項築路收費章程取消。現在征收土地，除築路劃地，一方面照土地征收法按值給價，一方面再照築路收費章程征收築路費外，一概照值給價，如籌設公墓，和劃定市中心區域等，都是照此辦理的。

八 辦理民產的糾葛

關於辦理民產糾葛的事件，在土地局成立以前，大都歸縣公署和法院辦理的，詳細的辦法，現在是沒有查考了。土地局成立以來，查見這種糾葛，表面看來，雖然千奇百怪，若是將他歸納起來，大約不外三種：（一）爭佔基地，（二）爭論經界，（三）爭執出路。本局受理此項糾葛事件，

先將當事人間所提出的管業證據，替他細細的審核；遇著必要的時候，傳到局裏，當面詢問，實地丈量，查勘界址，等待一切明瞭之後，才下公平的判斷，用書面通知，分送當事人遵照。如當事人間對於土地局的判斷，有不服聲明異議，再就聲明各點，替他審核，依舊看他的主張有沒有理由，再做核准或批駁的標準；若是沒有理由的，就批他另向法院起訴。倘不聽從批示的辦法，或且表示違背或抵抗的意思和行爲，使執行公務上發生妨礙，就請公安局派警協助，強制執行。這是我們歷來處理民產糾葛的大略情形。我們曉得中央政治會議第一七一次會議的時候，議決「土地法原則」的第八項，有解決因本法發生之爭執，設「土地仲裁裁判所」辦理的規定；將來仲裁裁判所成立以後，這種民產糾葛的事件，似乎都可以歸到土地仲裁裁判所辦理了。我們希望裁判所在最短的時期內成立，我們土地行政機關和人民，實在都可得到不少的便利。

九 測丈的程序

我們土地局裏測丈的工作，有許多種類：有三角測量、道綫測量、地形測量、戶地測丈和其他一切的工作。茲逐項說明如次：

(甲)三角測量 滬南區、閘北區、漕涇區、蒲淞區、洋涇區、引翔區、法華區、楊思區、塘橋區、陸行區、高行區、曹行鄉、塘灣鄉、顧橋鄉、北橋鄉、馬橋鄉、閔行鄉，以及七寶鄉一部分、莘莊鄉一部分的三角測量，現在已經測完了，共計測了二百一十一點。

(乙)道綫測量 道綫測量有兩種：一種是幹道綫，一種是支道綫。幹道綫已經測完了，有滬南、漕涇、引翔、法華、楊思、塘橋、洋涇等七區；已經着手測量及尚未測丈的，有閘北、蒲淞、高行、陸行等四區。支道綫已經測完了，有滬南、漕涇、楊思等三區，曹行、塘灣等二鄉。已經着手測量而沒有測完的，有引翔、蒲淞等二區。幹道綫支道綫共計測了一萬六千六百九十點。我們現在打算等沒有測完的部分測畢以後，再陸續測量已經測過三角各區的道綫。

(丙)地形測量 滬南、漕涇、法華、楊思、塘橋等五區的地形，已經測完了；蒲淞、洋涇、閘北、引翔等四區，都測量過一部份。統算已經測過的地形面積，約共一百五十平方公里。現在打算先測完了

已接收的部分，再測暫緩接收的部分。

(丁) 戶地測丈

滬南，漕涇，楊思，曹行，塘灣，等五區，已完全丈過了，目前正在測丈閘北，引翔，蒲淞，塘橋等四區戶地。統算已經丈過的戶地，有八萬六千四百五十八戶，十三萬三千七百七十畝，內中初丈的約九萬四千零九十四畝，覆丈的約三萬九千六百七十六畝。此外測丈已經接收的各區內業主請丈的土地，共有一百三十戶，約共一千零五十餘畝。照着我們測丈的程序，先測完了沒有清丈的戶地，再整理寶山已經清丈過的戶地。

(戊) 測丈公地 公地有有案可查的，也有許多無案可查的；有案可查的公地，已經完全丈過了，無案可查的公地，必須隨時調查，隨時測丈。現在已經丈過的，共有滬南區六十二處，引翔區十二處，法華區三處，殷行區二處，閘北區一處，特別區一處，高行區五十四處，陸行區三十六處，洋涇區二十三處，塘橋區三處，高橋區一處，統共一百九十八處約有七百餘畝。

(己) 改革區圖圩界

上海特別市各區的界址，原來是很不整齊的，亟應通盤籌劃，一一改正。現在滬南區特別區楊思區漕涇區的區圖圩界，已經將他改過，並且繪圖公布；法華蒲淞二區，

正在規劃編製。其他的各區，須等倒地形丈完以後，陸續改定發表。

(庚) 計算收用地畝 計算收用地畝，工作很繁，東門路，中山路，肇周路，康衢路，交通路，桃浦西路，沿路的各戶地，都已丈完，收用的地畝，已經逐戶的算清楚了；高橋區大同路的沿路戶地，也已經丈完了，正在計算劃去和劃剩的畝分。此外工務局因著人民建築房屋而送來丈量的土地，丈過三十一起。

(辛) 發給戶地地形圖 業主請丈後發給戶地地形圖的圖稿，共有一百三十六張；滬南區二十五保四圖，七圖，十四圖，十六圖，換給土地證的時候附發的戶地地形圖，共有一百零四張。

(壬) 編製戶地表冊 已經編製的戶地表冊，滬南漕涇兩區共編了九十九冊；因整理戶地而隨時記載的簿子，滬南漕涇楊思蒲淞四區，共有三百零九冊。

十 繪圖的工作

從我們土地局成立之日起，一直到現在，若是拿繪圖的工作，一一的說明，太覺煩瑣而乏味，

所以列成了一個表，表明我們經過的工作。

(甲)已經刊印的地圖：

圖名	幅數	比例
上海特別市區域圖	一	五萬分之一
上海特別市區域圖保分界圖	一	五萬分之一
上海特別市區域准轉道契各圖保圖	一	五萬分之一
實測楊思區圖	一	一萬分之一
實測滬南區圖	五	二千五百分之一
高行區圖	一	一萬分之一
陸行區圖	一	一萬分之一
洋涇區圖	一	一萬分之一
塘橋區圖	一	一萬分之一

特別區南區圖 一 一千四百四十分之一

滬南區改定圖圩界址圖 一 二萬分之一

特別區改定圖圩界址圖 一 三萬二千五百分之一

(乙) 已經繪製而尙未刊印的地圖：

圖 名 幅數 比 例

實測滬南區圖 一 一萬分之一

實測漕涇區圖 一 一萬分之一

引翔區圖 一 一萬分之一

殷行區圖 一 一萬分之一

江灣區圖 一 一萬分之一

高橋區略圖 一 二萬五千分之一

法華蒲淞區略圖 一 二萬五千分之一

(丙) 正在繪製的地圖

圖名	幅數	比	例
上海特別市區域總圖	一	二萬五千分之一	
實測引翔區圖	一	一萬分之一	
實測塘橋區圖	一	一萬分之一	
實測法華區圖	一	一萬分之一	
實測蒲淞區東部圖	一	一萬分之一	
實測市中心區域圖	一	二千五百分之一	
吳淞區圖	一	一萬分之一	
彭浦區圖	一	一萬分之一	

(丁) 繪製戶地圖 戶地圖已經繪製的，有滬南區照舊名稱的各圖魚鱗草圖十七幅，殷行江灣，真如，彭浦，高橋，等五區一部份的魚鱗圖二十一幅，又各區的戶地地形圖三千六百十三幅。

(戊)繪製公地圖 市有公地圖已繪好的共二百號。(其坐落見上)

(己)繪製各種地圖 已經繪製各項基地圖五十一號,各項地形分圖二十四號,岸線圖四號,雜圖四十九號。

(庚)將來的進行

1. 繪製各區的總圖——等到某區測丈完了以後,就繪製付印。
2. 繪製全市實測地圖——須要等到全市區域完全實測以後,方才能夠繪印。
3. 繪製戶地地形圖——在某區某圖發給土地證的前頭,陸續將戶地地形圖繪製。
4. 繪製魚鱗圖——在某區某圖或某圩土地證發完以後繪製。

十一 辦理臨時登記的經過

我們土地局起初成立的時候,知道上海的土地情形是很複雜的,所以第一步就想辦理土地登記,拿全市的土地,根本的整理以後,遵照總理的遺教,徵收地價稅,使市庫增加一些收入,供

給整理市政的用場。不料我們擬了一個「土地登記條例」提出第一百十一次市政會議通過以後，經市政府呈請國民政府核准施行；國民政府接着了市政府的請求，就發到法制局去核議；法制局又交到法制委員會去審查；審查的結果，認為土地登記是土地法中的一部，土地法和不動產登記法正在起草，我們所擬的登記條例，是用不着提議的。這是我們在十八年二月二十七日所奉到市政府的訓令內講的。現在已經是十九年的二月了，中央的土地法，還是沒有頒布，這實在是不能不使我們為難的。

現在我們辦理的事件，關於土地糾紛的，占著一大部份。若是在舊屬寶山縣部分的，因為是清丈過了，還容易解決；遇到了舊屬上海縣部份的，就不容易解決。因為我們看了回單和契據，不能決定他的回單是真的還是假的，契據是可靠還是不可靠。所有契據，往往有很陳舊的，中證人都是死的了；就是有中證人，我們也不能憑著中證人的話，就承認他的產權，因為中證人不一定忠實的；中證人就算忠實了，出賣的人也不一定是沒有虛偽的。說到回單，有割開的，有破爛的，也有已經遺失的。我們既然不能替他們立刻的解決，他們又看做寶貝一樣的不肯留在局裏，我

們經過了種種困難，就想出了一個臨時登記的辦法。

臨時登記冊原來是專供解決土地糾紛用的，所以叫做「解決土地糾紛登記冊」。後來要登記的回單契據和糧串，實在太多了，就替他合併起來，登記在一種冊子上，編號和檢查的時候，覺得容易些。現在這種登記，我們認為很重要，而且是沒有錯誤的，因為登記的時候，先拿各種的證據，詳細的看過，所有重要的事項，一一登記起來，登記以後，還拿登記的單契等交給第二個人覆核；登記冊上登記的人，和覆核的人，都要蓋章負責任的，主管股的主任和主管科的科長，也要蓋章負責任的。這是我們辦理臨時登記的大概情形。

臨時登記為什麼能夠解決土地糾紛呢？這個問題，我想在場的諸君，都想要提出的。我們所用的方法，是很愚笨的，很簡單的，但是雖然免不了愚笨和簡單，却是很正確的。假定有一個人失掉了回單，請我們補一張，我們就憑著登記簿，查他送來的糧串是什麼時候完的，完多少忙銀，多少漕糧，完糧的是什麼戶名，填一張查冊證，交給管冊書記，照我們的查冊證上要查的事情，完全填上去；若是查不出的，在附註欄內寫一個查不出的理由，署名蓋章後，交給主管科，主管科就可

以依據查冊證，辦理這一類的案件。若是查得不對的，或者是有意欺朦的，現在的主管科已經能夠憑著他的經驗判斷出來，和指導他們了；就是要查看他們原冊的時候，也能夠看出他們的錯誤和弊病來。但是這種辦法，還是頭痛救頭，喫力不討好的，我們依舊希望拿全市的土地來，完完全全的登記，不要時常做著零星而麻煩的事情。

十二 冊書的歷史和我們改革的經過

在前清縣衙門裏的一切事情，是歸縣知事一個人包辦的。政府給他的錢，在事實上既不夠一切的開支，他所以能糊糊塗塗辦得下去的緣故，就是將一切應辦的事情，完全交給書辦；書辦所以辦得下去的緣故，由于縣知事聽他們向人民公開的需索。上邊的怎麼做著，下邊的怎麼學著，既然養成了一個積久的惡習慣，就有一二個賢明的長官，也祇能夠革去一兩件最大的弊病。若是要澈底的改革，弄到他弊絕風清，無論什麼人是辦不到的。

「冊書」就是管理版輿冊和核算糧額的書辦。若是照著規矩做，遇著張三的地皮，賣給李

四的時候，就將張三的地皮過到李四名下，向來張三完的糧，過戶以後，就歸李四完糧，那就根本的清楚了。但是冊書辦了這一部分的事情，公家總應該給他一點的生活費，但在我們接收以前，是絲毫不給的，聽他們私收過戶費；有幾個冊書所管的圖分因為地價很貴，過一個戶，竟有整千的收入。也有爲著不願受冊書勒索過戶費的緣故，祖父手裏買的產業，到子孫手裏還沒有過戶的。有了這種情形，他們所管的冊子，當然是靠不住的了。

原有的冊書，既經如此的靠不住，我們應該根本的取消他，爲什麼還要留著他們呢？因爲我們替冊書方面想了一想，公家既不給他們的薪水，還責成他們辦事，他們爲著生活問題，向買進土地的人收幾個過戶費，若是打起官話來講，當然是舞弊，但從事實上講，這種舞弊的手段，實在是公家壓迫出來的；而且冊書當中雖然有極壞的人，一定也有善良的在內，況且他所管的冊子，在名義上雖然是公家的，在實際上是出了錢買來的。這種買賣冊子的歷史，說起來又是一大篇的話，簡單的說一句，因爲有過戶費的收入，民間早拿他來當做私產一樣的買賣了。

土地局在起初徵收不動產轉移稅的時候，發見了人民向冊書直接過戶的一個大弊病。這

個弊病的根源，就是起於政府祇管徵稅，徵稅以後，人民產權的穩固不穩固，轉移手續的完備不完備，一概不問信。我們想一個補救的方法，就抱著對於已經完稅的人，絕對保護他產權的宗旨，拿人民向冊書直接過戶的辦法，堅決的取消了。因為公家對於各冊書，向來不給薪水的緣故，土地局定了一個代收過戶費的辦法，照契價每百元徵收過戶費一元，至多以一百元為限，按月結清後，連同過戶證如數發給各冊書；所收的過戶費同過戶證，另外立了一本清冊，在交給過戶證和過戶費的時候，領款的冊書，在冊上寫明收到過戶費和過戶證的數目，簽名蓋章，以後若發見沒有過戶的，歸收費的冊書負責。這個辦法實行以後，舊屬於寶山縣的冊書，因為和寶山縣向來的辦法差不多，沒有什麼反對。上海的冊書，就不大贊成，提出了許多的要求。他的根本目的，就想推翻代收過戶費的辦法，依舊歸他們自己收費，老實說一句話，就是要聽他們需索和舞弊。

在這個時候，我們感覺到非常的痛苦。若是要用他們，他們的願望，是到底不能滿足的；若是不用他們，原來的冊書名額，一共有三百零九人，所管的糧戶，總要在一百萬戶以上，他們寫的字，祇有他們自己可以識得，他們辦的手續，祇有他們自己可以曉得，這一篇的糊塗賬，他們或者肯

交出來，我們實在是接不下來的。很不容易的辦了三個月，將各冊書不正當的欲望，經過舌敝唇焦的勸導，漸漸的消滅了。現在的市長到任以後，又給了我們一個命令，過戶費依舊照收，冊書根本改組，照書記的待遇，給他一個「管冊書記」的名目，在原来的冊書中間，考選四十名，派在土地局和各徵收處辦事，每人每月給他薪水四十元。我們將這個辦法宣布以後，又經過了許多的波折，費了不少的口舌，各冊書才就我們的範圍，這件事情，總算有了一個結束。

對於冊書的歷史和改革的經過，總算報告過了，但是對於將來的計畫，還要約略的講一講。要解決土地問題，是要根本改革的，若是枝枝節節的做去，決沒有一個良好的結果。我們根本改革的辦法，第一是清丈戶地，第二是土地陳報；清丈戶地，正在努力的進行，土地陳報，也擬了一個土地陳報規則，已經呈請市政府核辦了。兩樁事情當中，我們能夠辦完結了一樁，不但管冊書記們不能替我們爲難，就是一切爲著土地而發生的事情，和辦理土地行政的困難，都可以根本解決了。

十三 不動產契紙的歷史和我們辦理的經過

不動產契紙的創始，在前清同治年間，當時祇有契根，沒有契紙，是一件可笑的事情。試問沒有契紙，那裏來的契根呢？推其祇有契根的緣故，或者原有契紙的，因契紙上蓋著「藩司」的印信，不肯輕易發出，人民就領不到了；或者是書吏舞弊，祇印契根，不印契紙，可以省些印刷費，好在人民是不敢問的，糊塗的長官是不曉得的。這兩個緣故，必定有一個對的。總之在這個時代的人民，祇能得到契根，不能得到契紙。如遇土地買賣，祇好依然寫在白契上，寫好以後，送到縣衙門裏繳納契稅，由縣衙門裏貼上一張契根，送到藩台衙門加上一個印信，就算官契了。經過這種極簡單的手續，人民自納稅之日起，至收到契紙爲止，至少要一年，也有多至三年五年的，這都是尋常的事情。所以人民購買土地以後，總是用白契，不肯用官契的；偶然有用官契的，他所買的土地，必有特別的情形，想借著官契做保障的，若是沒有特別情形，決計不用官契。

到光緒二十一年的時候，各縣就辦起田房稅來了。辦田房稅的人，就是發行契紙的人辦事。

處是設在縣衙門裏的，稅則是外間不知道的，寫契發契的辦法，是沒有一定的。在這個時候，辦田房稅的人權力很大，他的不正當的收入也很多；在人民雖然可以得到一張完全的官契，但是對於寫白契的依然沒有禁止的方法，對於寫官契的依然沒有保障的力量。等到後來各地方興辦教育，想出一種籌款的辦法，要在立契的時候，向中證人在所得的中費內抽百分之二，充本地的教育經費，於是發契的實權，漸漸的移到市鄉去了；因為教育費的關係，契紙上所寫的契價也漸漸的近於事實了。但最初地方上寫契的人，就是市鄉董，或者是市鄉董所委託的人，一切收入與開支，都是由市鄉董包辦的，所謂教育費，憑著市鄉董的良心，能拿些出來裝裝場面，就算很好的了。

後來各地方辦理自治，市鄉議會也成立了，各市鄉就將一切收入，編入了預算，「中資捐」就占了預算的一項；發行契紙的地方，也掛起了一塊官契發行所的招牌，形式就漸漸的好起來了，但在事實上依然脫不了市鄉董的勢力範圍，能獨立辦理的，實在很少。直到市政府接收各區行政權的時候，還是這個狀態。

我們土地局發行不動產契紙，在接收各區行政以前，照原定的計畫，有三個要點：第一要使事權統一，第二要使人民便利，第三要使收入增加。我們根據了三個要點，第一步就在土地局內組織了一個不動產契紙總發行所，做一個全市發契的總機關；每區設一個分發行所，做各區發契的機關。設了總發行所，就達到了事權統一的目的，設了分發行所，就達到了人民便利的目的。增加收入的目的，雖沒有完全達到，但從前可以任意隱匿的契價，現在就受了一種嚴重的拘束了。另外更定了人民舉發隱匿契價的獎勵規則，隱匿的人更加上一種顧忌。照目前的情形，雖不能說毫無隱匿，決不致相差過遠。

我們所發的契紙，每張各附草契一張，售洋八角一分；契紙的價目，是照著習慣向例規定的。草契本是一種草約的性質，但正契是應該在各分發行所寫的，草契是民間買賣時自己填寫的，所以草契須經得失主及中證人親筆簽字。草契成立以後，交給地保送到該管契紙分發行所填寫正契，得失主及中證人，就不必完全到場了。

但是草契雖然已經成立，若是分發行所認為隱匿契價，或是查有糾葛和一切不合手續的

地方，都可以拒絕填寫正契的。若是得失主認分發行所的拒絕爲不正當，可以告訴土地局查明辦理。分發行所若是對於已成立的草契，認爲並無不合，應立即替他填寫正契，並照契上所填的價目，每百元徵收市政經費銀四元，分發行所辦公費銀一元；但因各地方的習慣，有每百元帶徵市政經費六元的，也有帶徵二元五角的，我們很想使他統一。但是統一的時候，若是拿多的減少，市政的收入就要減少；若是拿少的加多，人民的負擔就要加重；在事實上總是減少的容易，加重的繁難。照現在市政經費短缺的情形，實在有不容減少的趨勢。我們正在想一個補救的方法，使他達到整齊劃一的目的。

我們增加收入的結果，因爲縣政府時代，沒有統計，可以供我們的比較，一時尙說不出來，我們祇得拿我們十七十八兩年的收入，報告一下，作爲本問題的結束。十七年份收到發行契紙帶徵的市政經費（就是中資捐）計銀五萬六千五百八十七元二角六分，十九年份收到十五萬六千八百零七元五角八分。這種收費的方法，歸各區分發行所向買地的人直接徵收的；收到以後，給他一張收據，到每月月底，造一總表，送到土地局裏照表查收，再給他一張土地財政兩局會

印的印收。土地局收到的款項，按著規定的解款日期，解到財政局去。我們發行的契紙，是有契根的；契根上填著契價和買地人的姓名，若有錯誤的時候，可將四五種的存根和表冊，澈底的查對，雖極微的差數，無論隔多少時候，可以根本對出來的。這是我們可以自信的地方。

十四 土地執業證的歷史和我們辦理的經過

我們土地局所發的「土地執業證」他的性質，等於從前上寶兩縣清丈後所發的執業田單，俗名叫做「方單。」我們因為這種田單，實在是土地所有人執業的重要證據，經過再三的斟酌，就定了現在所用的這個名稱。

講到田單的歷史，上海是前清嘉慶年間就有的，寶山是宣統二年才有；但是上海的田單，在咸豐五年清丈換單以後，從沒有設過一個換單和過戶的機關，所以民間土地買賣，祇拿糧串換一個新戶名，田單是照例不改戶名的；倘是一張單上的土地，賣去了一部份，就成了一個有單，一個無單的結果。民間為著補救這個缺點起見，就發生了兩種變通的辦法：一種就是原單上批明

本單內劃出土地多少，絕賣與某人，另外寫一張筆據，交給買進的人，筆據上還要中證人簽字。這種筆據，俗名叫做「代單」，就是代替田單的意思，原單還是原業主管著。第二種辦法，不另寫筆據，倘是將整張田單內土地賣去多少，就約略拿這張田單分去多少，還拿兩張不完全的田單，用白紙補滿，沒有字的他方，還照著原單一補寫上去；再在空白的邊上，批明本單內劃出土地多少，絕賣與某某人字樣。這種辦法，有一割再割，弄得原單的樣子，完全消滅，不能夠辨別真假的弊病，比較代單據，更加不好。也有原單已經失去，拿土地出賣的時候，歸出賣的人立一代單據，聲明原單遺失，以後發見，歸出賣人擔負責任；年代長久以後，就沒有法子查考了。這個辦法的弊病，比較割單更深一層了。

寶山在未經清丈的時候，原來沒有田單的，清丈以後，才發田單，並辦了一個「田地冊單事務局」，專管田單和丈量的事務；所以寶山的田單，隨時買賣，便隨時可以過戶換單。倘然買賣以後，不過戶換單，這張田單，就沒有效力了，所以寶山田單上的姓名，都是現業戶。但是還有不完全的地方，如經過買賣以後，定須換單，倘是承襲遺產，並無買賣手續的，在習慣上是不換單的；假如

子襲父產，姓雖相同，名就不對了，還有承襲外姓的產業，連姓名都不對了。這種事情，雖屬少數，但是不能不算是一個缺點。

寶山的田單，還有一個缺點，就是將一個地形圖，畫在田單的背後，既不註明尺寸，也沒有一定的比例；要有了這個缺點，田單的效用和價值，不免都減少了。

現在我們土地局所發的土地執業證，有一張證，就附一張圖，圖上畫著詳細的地形，並且註明各邊線的尺寸；地形圖的背後，還畫着一個全區的地形圖，更用顯明的標記，標明該戶地的地位。證和圖雖不相聯，但是編著相同的號碼，蓋著騎縫的印信，外邊更用著封套封着。我們用了許多的腦力，費了許多的工作，造成這一份比較上滿意的土地執業證，是有目的的。我們的目的，是要與道契競爭，是要打破市民對於道契的迷夢；再進一步說，是要將上海特別市區內一切千奇百怪的土地證據，完全消滅，祇有我們所發的土地執業證一種。我們辦理的手續，要做到敏捷正確，使得人民個個滿意，還要使金融界信用我們的土地執業證，為惟一可靠的擔保品。我們正在努力的工作，做種種的設備，使達到我們最大的期望，和最後的目的。

十五 接收會丈局和改良核發道契的辦法

從前的上實會丈洋商租地局，是一個專辦會丈洋商租地的機關。照他的性質講起來，丈量租地，都是土地行政機關應該辦的事情，因為會丈的時候，有幾個外國人參加在裏面，或者時要發生些小交涉，就拿這個會丈局來做了一個江蘇交涉公署的隸屬機關。直到民國十六年，才經中央執行委員會陳委員果夫提了一個整理上海軍政各務的議案；議案的第五條中說，上實會丈局，應該歸上海特別市政府管理。這個議案經中央執行委員會議決以後，就送國民政府執行；國民政府根據了議決案，就命令市政府遵照。土地局在十六年八月奉到市政府訓令以後，中間做了好幾次預備接收會丈局的工作，不料到了十八年十二月，市政府才接到外交部移轉管轄的公文，命令土地局預備接收。我們派定了接收委員，等到今年一月十二日，方才接收到手，中間經過的時間，是很長的。現在關於接收的事情，忙了一個多月，總算弄清楚了；關於整理的事情，再忙上一年多，恐怕還弄不清楚哩。

講到會丈局的本身，實在是很簡單，祇要逢著外國人向中國人租地的時候，憑著總領事的信，會同了租界上工部局派的人和領事館派的人，招呼失主指點出四面的界線來，問一問地保，這塊土地有沒有別的枝節，出租的人靠得住的還是靠不住的。若是一切靠得住的，就丈過了，照實地的畝分，給他一張租地契；若是內中有靠不住的地方，就回復了總領事館，沒有什麼別的囉嗦了。所以在從前的時候，並沒有聽見過會丈局是一個多大的機關，會丈是一樁多大的事情。

我們接管了會丈洋商租地事情以後，就發見了許多應該整理和改良的地方。第一樁是給過租地契的地皮，會丈局裏應該留著一宗案卷，一張契紙，和一份地圖，做一個查考。到我們接收的時候，照宋前局長移交我們的冊子看起來，內中已缺少了許多緊要的東西；各種缺少的東西，雖然並不是在宋前局長任內缺少的，都經宋前局長在移交的冊子上註明白了。我們對著這一點，很佩服宋前局長的精細和忠實。現在接管的案卷內缺少的東西，我們和各總領事館商量好了，就要抄補進去的。還有從前會丈和發給租地契的辦法，有很不妥當的地方，都要替他改良。這種工作，我們已經逐漸的做起來了，請簡單的報告一下。

「道契」這個名詞，在上海人的腦子裏頭，是印得很深的了，但是在公文書上，和上海人認識的道契上，實在尋不出這個通俗的名詞來。我們因為追查他的來歷，在上海英法美租界租地章程的第四條裏邊，找到「自立契付價後仍照舊用道台全銜，填契三紙鈐印，並由道台照會三國領事館，以便存案填圖備查。」的話頭，才曉得爲著外國人租地的契紙，起初是歸道台給的，就替他起了一個俗名，叫做道契；中間雖然有寶山縣給的，江蘇交涉員給的，民國元二年間，完全歸各總領事館給的，都叫做道契；就是現在歸土地局發給了，這個俗名稱恐怕一時還改不掉他。

我們接管會丈洋商租地事務以後，就預備拿契紙的式樣改過，並且給他一個定名，叫做「永租契」。向來契紙上的第一行，用發契機關長官的全銜的，現在改做「上海特別市土地局永租契」。向來祇有各總領事館註冊的號碼，中國官廳沒有號碼的，我們現在發出一張契紙，另外給他一個號碼。我們的號碼，不管他是英總領事館掛號的契紙，法總領事館掛號的契紙，從第一號起一直連接下去。各總領事館的號碼，向來註在年月日下的，現在另外在契紙的左角上留一個地位，供給他們註填號碼；我們的號碼，放在「出租契」三字的底下，恰好合著現行的公文程

式，和我們的批和布告等，成了同一的式樣；年月日的後面，歸局長署名。向來這種永租契是歸各總領事館自己印刷的，所以裏邊的文字，和紙張的顏色，各不相同。內中有幾個特別討好的總領事館，拿發契的年月日，和契紙裏邊應填的各項，代替我們來填好了。在表面上看起來，實在討好極了，仔細的想一想，我們的中國官廳，是管著什麼的？現在我們自己定了一個中文的式樣，自己印刷了契紙，送給各總領事館，讓他們自己翻譯他們所用的文字。好在契紙是我們發給的，他們的文字，是表明從中國文字譯出來的，我們既省了麻煩，事實上也決不能有什麼弊病。

永租契上向來是附一張地圖的；這張地圖是工部局繪的，現在也要歸我們繪了，因為地圖是永租契的附屬品，永租契是我們發的，地圖也應該歸我們繪。

還有一樁比較重要的事情。向來外國人向我們中國人租用土地，先立一張出租契。這張出租契成立以後，不論延長到什麼時候，都可以轉請永租契的，中間就發生了兩個極大的弊病：第一個弊病是收不到年租，第二個弊病是產權糾葛；因為成立了出租契，中國的業主已經算脫離關係的了，但是外國的業主還沒有繳納年租的義務。若是從產權上講起來，中國人是已經收過

租金，租給外國人的了；在外國人方面講起來，却是沒有經過總領事館的註冊；中國官廳的給契，是完全不算數的，因此公家有收不著錢糧的，也有產權上生出糾葛的。我們土地局發見了許多的弊病，接管以後，就想定一個限期，拿從前成立的出租契，一律限他們在四個月內轉請道契；若是過了期限，這張出租契，就沒有効力了。這種辦法，是很可以發生問題的，所以我們要用些疏通和接洽的工夫，使各總領事館明白我們的意思，免掉他們的誤會；但是我們無論用什麼方法，一定要達到了我們的目的，才算完事哩。

我們拿中國的地皮來租給外國人，這種出租的名義，而且是永租，手續上不問辦到什麼樣的完備，總是一種我們的羞恥！除掉了不識羞恥的人，或者是覺得有些高興，在我們是實在是一件痛心一件的！所以我們土地局的宗旨，是要減少永租契的；到沒有永租契的時候，才雪了我們的恥才安了我們的心！請諸君拿我今天的演講，和將來的事實，做一個對照表起來，證明我們的成績罷。



土地（其二）

本府助理祕書袁省廬

查土地一項，與社會民生，政治經濟，處處有密切關係。蓋土地本身無能為，更無講演的價值，惟視政治之力量如何，方法如何，然後土地始有發展有進步的機會；土地有發展有進步，然後社會民生以及經濟始有改善的可望。是以政治之與土地，土地之與社會民生，是相互的，是循環為用的。可歎我們以前的官府，對於土地問題，竟視為僅有，關於田賦，異常忽略，以至經界不定，人民無所托庇。譬猶治屋，其田宅四至猶未明瞭，尙安得有摒擋部署之機會。由是國日以蹙，民日以困，幾至滅亡尙不自覺。卽有一二善理地政之士，亦不過陳陳相因，粗諳數千年來陳腐不堪之舊法，一切詳細章制，均未着想；既無科學的研究，並不肯公開切磋，往往視同秘笈，傳家衣鉢相似，以人傳人，祕而不宣，於是地政之弛，漸至不可救藥矣。自民初蔡松坡先生督辦「經界局」後，始將地政一項，喚起國人。由是收羅古制，博採他國成法，編為中國經界記等，以示世人；國人乃漸有覺悟，知土地行政之重要。至本黨孫總理護法廣東，並有土地廳之設立，以專理一省土地行政；此

爲開吾國地政之紀元，亦卽國人知土地政施重要之初步也。及乎今日，國緒重光，法度新樹，舉廢興墜，凡以前政施所不及或須改革者，一一拓而新之，各省市縣漸有專理土地行政負責機關。責職一專，其效自宏，乃始有土地問題可言。惟土地與政治，其關係既如上述，則土地之對象爲政治，其結晶爲社會爲民生爲經濟；有政治始有土地，有土地始有民生社會經濟，則土地問題之重大，從可知矣。故今日欲言土地，必須先言政治，政治不諳，卽土地無從講起。省廬略識之無，政治經濟，更不遑論，今日與言演講土地，實萬不敢當！惟因

長官之命令，目前職守之所在，因不得不就責職所得，將本市土地狀況，向諸位簡單報告，以供研究之參攷。至其中窞一漏萬，無條理，無程序，自所不免；這是材力所限，尙請諸位格外原諒！

現在要談到本市土地情形了。在講本市土地情形之前，必須先將原有的上海來說個明白。要講原有的上海，又不能不把原有的上海的沿革和形勢來簡單的講一講。現在先講以前上海的沿革。查上海本係江蘇省松江府屬縣治之一，自元代時始有上海縣的名稱。其時經界之制，尙未完備，幅員無定，因之縣內情形，常有變遷。自元而明，由明及清，以至今日之本特別市，其四至歷代

有易，遠不可攷，大約在本府未接收之先，其區域始漸固定；四至所至：東爲川沙，南爲南匯，西爲松江，嘉定，青浦，北爲寶山；其東西廣度，則由四十八里而增至一百六十里，旋又回復至六十六里，南北表則自一百里而減至九十里，後又減至八十四里。此爲本府未接收前上海縣原有之地域，面積約六十七萬八千三百四十一畝。卽以以前之上海言，區域一項，凡經數更。在此幾百年中，邊圍之民，每無一定之庇所，無一定之管轄，此推彼讓，恂同游牧，等於無政府之流民，個中政施，尙安堪問；政治不可問，人民之安居樂業，生息休養，尙可得乎。故土地之於政治，於社會，於民生，於經濟，處處皆可想見。迨本府接收以後，其情形又爲一變。當本府十六年七月成立之時，僅有前上海縣之淞滬區域；至十七年七月，始將前上海縣之滬南，閘北，蒲淞，洋涇，引翔，法華，漕涇，楊塘橋，高行，陸行等十一市鄉，寶山縣之吳淞，高橋，殷行，江灣，彭浦，真如等六鄉，及特別區，卽租界，漸次接收。其間因時機關係，所有租界尙未收回；復因行政關係，爲直捷便利計，將滬南，閘北，洋涇，引翔等四區，一律收歸直轄，不另設市區，置市政委員。故今存者，僅蒲淞，法華，漕涇，楊思，塘橋，高行，陸行，吳淞，高橋，殷行，江灣，彭浦，真如等十三市區，並設有市政委員辦事處，擇鄉之賢者以董其事，爲承上啓下之

機關。至此項市政委員制度，是否長此不變，則須俟中央市自治組織法頒布而後決定；當今方在過渡，一切尙難斷定。全市面積，連黃浦在內，約有七十四萬五千六百〇一畝，合一千三百八十方里；內除特別區佔有四萬八千八百五十三畝不屬管轄外，尙可得約七十萬畝。租界之分配：公共租界約三萬三千餘畝，法租界約二千餘畝，法租界外馬路約一萬二千餘畝，故共爲四萬八千六百五十三畝；至其他非法侵佔越界所築之路，殊難統計，至少當在原有租界一倍以上。故吾人一至租界，每起一種沉痛自恥的感想！何以同屬國土，乃竟不容吾國過問，他國政府公然在此設立地方行政機關，以處理地方之一地行政？易地以處，苟吾人而在外國，其亦能有此行動否？又何以吾國管有之土地，自身經營垂數千年，日見其陋，絕無絲毫進步，迨經他國之人喧賓奪主，代爲經理，不及百年，其政治及物質建設之成功，乃令人不可夢想？雖其形勢所趨，天生要隘，然吾華人之不講政治，甘自放棄，奴居人下之奇恥大辱，亦可慨歎矣！今本府不幸而居此衝要之邑，目擊心傷，逐處皆有感觸！尙能不刻刻自勵，以求滿洗於他日乎！是以本府所負之使命，所應爲之業務，乃較國內任何省市爲大且重！而吾人同隸本府役於本市之市政，其責職亦非其他省市府職員之比。

更安能不臥薪嘗膽，含垢自勵乎！上海之盛，雖亦由於人工，然形勢天成，殆亦自然一要隘，蓋其地居長江下游，而爲由江入海之處；自長江各要口如江西之九江，安徽之蕪湖大通，湖北之漢口等，相繼闢成商埠以後，凡國內貿易，莫不注集於此。既爲由江入海之孔道，而貿易海外者更非田此不可；此在長江之關係，已足雄視全國。加以近自印度洋商業一變而移轉太平洋後，太平洋之貿易，日以繁興；上海居太平洋西岸南北適中之點，往來綦便，凡由海入江莫不取道於此，於是因江海之利而蔚成東亞唯一商埠。至於襟帶江浙，獨擅富庶，逼近首都，握政治之重心，尤其餘事。是以今日之上海，不僅因金融商業之關係，執牛耳於吾國，即政治言，亦爲全國所側目，動足影響全世界。吾人之責職，不大可懼乎？至本市各市區之土地，因當調查之始，尙在未改併十三市區以前，是以完全根據十七市區，茲始分別報告如下：

一 滬淞區 計十二萬九千〇二十七畝

二 高行區 計五萬三千〇三十六畝

三 眞如區 計五萬一千七百六十二畝

市政演講錄續集

- | | | |
|----|-----|-------------|
| 四 | 江灣區 | 計四萬九千一百七十四畝 |
| 五 | 漕涇區 | 計四萬八千二百二十二畝 |
| 六 | 洋涇圍 | 計四萬三千四百八十三畝 |
| 七 | 高橋區 | 計四萬〇九百二十七畝 |
| 八 | 引翔區 | 計三萬九千五百三十九畝 |
| 九 | 陸行區 | 計三萬八千四百七十四畝 |
| 十 | 殷行區 | 計三萬六千三百八十四畝 |
| 十一 | 楊思區 | 計三萬三千九百〇四畝 |
| 十二 | 法華區 | 計二萬七千六百九十九畝 |
| 十三 | 滬南區 | 計二萬六千三百四十畝 |
| 十四 | 塘橋區 | 計二萬五千九百六十四畝 |
| 十五 | 吳淞區 | 計二萬〇六百五十九畝 |

十六

彭浦區

計一萬七千三百二十七畝

十七

閘北區

計一萬五千〇二十八畝

全市人口約有二百七十九萬〇一百九十六丁口；華界佔一百五十七萬三千八百三十三丁口，內有外人九千四百五十一人；公共租界佔八十四萬零二百二十六丁口，內有外人二萬九千九百四十七人；法租界佔三十五萬八千四百五十三丁口，內有外人一萬零三百七十七人；華租併計合得二百七十九萬零一百九十六丁口；以之分配本市土地，約得四與一之比例，每四丁口得佔地一畝，與其他省縣相衡，自不可論。供求之勢既殊，土地之價值亦異，故特別區內竟有每畝價值達三十萬元以上者，誠足駭人聽聞矣。至本市區內，亦因政治力之增進，滬南地價亦有高至五萬元一畝。茲將各市區之地價，舉其最高及最低者，分別爲諸位報告。諸君聆其相差之鉅，即可想見政治力量之偉大物質建設之需要，與夫各該區之社會大略矣。茲列表如次：

一

滬南

最高每畝五萬元

最低每畝三百元

二

閘北

一萬元

二百元

十四	十三	十二	十一	十	九	八	七	六	五	四	三
殷行	塘橋	江灣	真如	漕涇	楊思	陸行	彭浦	洋涇	引翔	法華	吳淞
一千元	一千二百元	一千五百元	二千元	二千元	二千元	三千元	三千元	四千元	四千元	五千元	八千元
六十元	七十元	五十元	三十元	五十元	七十元	四十元	一百元	六十元	一百元	一百元	五十元

十五 蒲淞 一千元 二十元

十六 高行 六百元 四十元

十七 高橋 四百元 三十元

以上所列，俱係根據十七年各區市政委員之報告，雖時隔兩年，社會變遷，滄海桑田，一日千里，然大致所在，當無過差，即此已可見各該市區之興廢文野，與其社會情況之大概矣。或謂「政治爲社會經濟之原動力」，旨哉斯言也！至全市區之田賦收入，歲可得五十九萬元左右，因上年度實收數爲五十八萬零五百七十九元四角五分，故知此數爲準確也。其各區每歲田賦所入可得若干，則以本府征收係根據土地局之四糧櫃——糧櫃所在地，一爲前上海縣署舊址，一爲高行，一爲高橋，一爲江灣——與各市區殊不一致，是以頗難分析。至其他雜稅，如總捐，碼頭捐，跑馬稅，船捐，車捐，以及各項營業稅等，則因不在本日演題以內，故不併及。惟省廬當時亦頗思窮數日之力，將各市區之生產銷耗，人民之執業狀況，游惰統計，以及有關社會之一切事件，律以每區人口面積地位形勢之詳細調查，向諸位作一分區整個的之簡單報告；嗣因猝嬰疾病，復以時間太

促，致難如願，殊使各位失望，甚爲抱歉！至本市土地舊制，向係沿用「圖保」名稱，今因全市土地尙未測丈完竣，以至此項圖保舊名，未能改革；共計有圖二百八十一，至於有保若干，則以參錯縱橫，與上寶兩縣相混合，甚難分析。全市土地已經清丈完竣者，有三十七萬餘畝，尙有二十七萬五千三百零二畝未曾測竣。已經丈竣之三十七萬餘畝內，計有舊屬寶山之吳淞、高橋、殷行、江灣、彭浦，真如六區，共計二十一萬六千四百〇五畝四分一厘七毫，係前寶山清丈局所測量舊屬上海之十一市區內由前上海清丈局測繪者，約十萬六千〇八十四畝，自十三年四月分起，至十六年七月竣事計費時三十九個月。自本府成立，於十六年八月接續辦起，至十八年十一月止，共時二十七個月，計丈竣八萬九千〇十五畝；惟內有三萬九千六百七十六畝因前上海清丈局未能丈量準確，由本府覆丈，以是費時雖久，實僅新丈地畝計五萬畝。今吾等以既往之成績計算，如能依現有之人工，現有之預算，計每年可丈地約五萬畝，則官有地二十七萬餘畝不過費時五年，可以丈量完竣。一俟此項測丈完全竣事，則全市土地便有整個規劃根本釐定之可望；現在功在垂半，以致事事受其牽制。卽如管冊員一項亦因測丈未竣，一切圖冊均未改造之故，以致人有所恃，以

前陋習尙未能革除淨盡，殊爲憾事。至業戶之管業憑證，歷來沿用方單等名目，格式既嫌陳腐，記載尤覺簡陋含沙射影，每多糾葛，故本府現已製成土地執業證，通知各業戶一律掉換，式樣既新，記載甚細，並有詳圖一紙，係就地測繪，隨證同發執管，如是則有圖可按，無差誤之虞矣。現施行數月，頗見成效；將來測丈事竣，一切改革，當不難一一見諸實施也。區內市有公地現已查出者，有六百十四畝六分三厘六毫，或出租民間，或留待公用。惟此項公地，須隨時查攷，故一時殊未能卽謂毫無貽誤，總期隨時隨地認真查訪，庶不有誤公產。



社會

社會局局長潘公展

社會是個羣衆集合的有機體。組成這個社會有機體的各分子相互間的關係，是心理的關係，同時也是動作的關係，所以社會現象是活動的，同時是變易的。我覺得易經裏有兩句話可以借來作爲社會現象的寫生，就是「生生之謂易」和「通變之謂事」。社會現象往往有了甲因，就生乙果；或有了甲乙的因，先後生出丙丁的果；或同時戊因與己因共見，庚果與辛果互收。綜之，其因果關係，複雜到幾乎不可捉摸，不像物體現象的因果這樣顯著而肯定。並且牠們的因果關係，不但是複雜錯綜，而且往往前後循環；在空間上這個羣體既和那個羣體脫不了關係，在時間上這段過程或許又和那段過程脫不了鍊鎖。所以要研究現在上海的社會現象，縱則至少要追溯到八十餘年前上海開埠通商以來的經過狀況，橫則不能不觀察到中國全國的社會情形，實在不是一個單純上海的問題，也更不是一個單純的現在上海的問題。可是我們爲事實所限，爲時間所限，研究社會現象，不能不分功進行，或依時期，或依地域，或依事務的性質，或依職業的範

團分道揚鑣，致力探討，方有相當結果可獲。並且社會現象既然這樣複雜變幻，研究試驗又是那樣不容易，即使社會學的專家，對於這個複雜的上海社會，亦將難以倉卒下得斷語，何況我整天是埋首案牘，應付雜務，那裏還有冷靜的頭腦，去作深刻的研究。今天所以祇講「現在上海的危機」，而又不能講得透澈，或者可以蒙諸君的諒解了！

「危機」這個「機」字，在古代本來祇有「幾」字；易經裏面最注重這個「幾」。易說：「幾者，動之微，吉之先見者也；」又說：「君子見幾而作，不俟終日。」這個「幾」，換言之，就是凡一件事情種因以後所應得的結果將要發生的徵兆；不論遠者種因或在百十年以前，近者種因或在一二小時以內，而其結果將要發生的時候，總有一種徵兆的，那就是「幾」。「山雨欲來風滿樓」，這滿樓的風，就是山雨欲來的幾，而山雨所以欲來，並不是因風，其原因實別有所在。故所謂「危機」者，就是說危險的事情將要發生的徵兆，並非是說危險事情發生的原因就在這幾點。

現在題目解釋清楚，就要說到本題。假使現在上海的社會真是一個安樂窩，一座廣寒宮，鬚鬚一個健全的人，沒有病當然不至於病危，所以說上海社會的危機，不能不就上海社會的病

能說起。現在上海社會的疾病究有幾種？病到怎樣程度？我在這片刻的時間當然不能巨細畢陳，毫無遺漏，然而隨便就大家所耳聞目睹，最容易感覺到的列舉出來，已經不在少數，大可驚人。例如標金投機的過度，工廠商店的歇業，盜劫綁票的增多，淫風賭窟的蔓延，離婚自殺的習見，貪污賄賂的盛行，土豪劣紳的勾結，學校風氣的腐敗，諸如此類，不勝枚舉，幾乎沒有一件不令人痛心疾首。可是我們在這許多社會病態裏，大概可以尋出兩種普遍而且深刻的病象，就是：（一）物質方面，社會普遍的貧窮；（二）精神方面，機械變詐的心理。這兩種病根併了起來，危機是不能免的。精神方面——病象姑先暫置不談，且揀選幾件顯而易見的事例，約略說明物質方面社會的貧窮。

第一，我們先拿失業一端來看。我深相信失業問題不解決，整個的中國沒有希望，豈但上海全國到處是兵，也到處是匪，這就是失業病的嚴重症象。上海固然是工商發達之區，但同時也竟是游民蒼萃之處。單就平時游民收容機關來說，僅僅漕河涇一個游民習勤所和閘北一個淞滬教養院兩處所收容的已有一千一二百人，其不及收容的更什百倍於此數；其他因殘廢而失業的為數當亦不少。十七年冬，南市閘北各舉辦庇寒所，當時市社會局派卹向收容貧民一四七一

人各別問話，其中向無職業者三一〇人，行乞者四人，而退伍兵找不到職業者一三八人，災官找不到職業者六人，總計四五八人，佔收容游民百分之三十一，可見原來無業者之多。近來本市又辦有庇寒所數處，據報告收容貧民已達二千人左右；依上述比例推算，向無職業者，少當超過六百人。辦理不到一月的庇寒所，而且限於經濟房屋，不能大張旗鼓的辦，尙且收容之數已如此，失業游民之多可想。

試再從市社會局調解勞資爭議事件裏研究失業問題的趨勢。自十七年八月農工商局改組，社會局成立之日起，至十八年十二月底止，一年又五個月內調解案件凡三百七十八件，其中關於歇業停業及縮小範圍者，凡五十四件，約佔總件數四分之一四·二八。因此而感受失業的痛苦者凡六千五百三十人，尙限於工友，廠店職員並不在內。但無論如何，這六千餘人已經爲了工商業的衰落而失業了；並且此數僅就按照勞資爭議處理法調解決定的案件而言，其他用局令處理及勞資雙方直接妥協的案件，尙不在內，其失業的人數或更不止此數。市社會局又曾經舉辦過一次職工失業統計，雖則搜集材料很困難，統計方法不能算精確，但也可以供參考。據調

查的結果，填表的一百八十七個工會，會員總數一五五〇六九人，而失業會員爲一〇〇〇九人，佔全體百分之六·四五。姑假定上海全市工廠商店碼頭棧房以及無固定繫屬的職工有八十萬人，照此比例，失業職工竟要超過五萬人了。

諸君不要認爲此數可驚。試再述一例。據市公安局十八年六月的戶口統計，華界市民總計約一百五十萬人，無職業者竟達二十五萬七千餘人之多。假定其中三分之二爲女性，姑且不計，則失業的男子，當有八萬五千人，約佔總數百分之六強。試併租界合計，人口總數姑認爲二百七十萬人，無職業者當有四十五萬乃至五十萬，而無業的男子，大概當有十五六萬人。諸君！試閉目以思，上海儘管表面上是繁華富麗，竟容許十六萬無產無業的游民，在壓迫之下，生活落伍，混在其間，仰賴他人的供給，其貧窮現象爲如何！他們固然無業可樂，生計堪虞，一般的社會難道尙可以安居不成！

第二，我們再大略來看一看盜匪情形。目前上海幾乎沒有一天不見報上載有盜匪事件。據市社會局的紀錄，自十七年八月至十八年七月這一年中間，盜劫案件總計一三八件，發生華

界者爲四五五件，約佔總數百分之四〇強，平均每月有九十四件強，換言之，每天至少有三件。同一年間的綁案，總計一〇三件，發生在華界者二十三件，平均每月有八九件，也就是每三四天總要發生一件。這還不過就報上所載盜劫綁票的較大案件而言，其他情形較輕或不見報章的還未計入。本來孟子說得好：「無恒產者無恆心；苟無恆心，放辟邪侈，無不爲已。」以十五六萬的無業游民，混在上海，幹起放辟邪侈的事來，則一年之中，區區一千餘件的盜案和一百餘件的綁案，是勢所必至的現象，不足爲奇的；所奇者，案件未免太少，或者我們的調查紀錄還有些不實不盡，或者一般游民除了幹盜匪生涯以外，尙有其他可靠的收入足以贍養他們的身家。假使把烟土，娼妓，賭博……等等傷風敗俗違禁的事情嚴禁起來，我敢說盜匪案件一定立刻就增加。但是這些盜匪，豈願生而爲盜匪，推其原亦無非爲飢寒所迫，挺而走險；換言之，他們都是海通以還，受數十年帝國主義者和官僚政府軍閥政府的雙重壓迫，以致無正當職業可做，生活落伍，流爲盜匪的。我們當然認他們的橫行是社會貧窮的一種表癥。

第三，我們再從市民的居住問題來作大略的觀察。上海市民除極少數有高樓大廈爲其起

居之所外，其最大多數的普通市民大都住鴿籠式的房屋，一戶中間往往三四家合住，而他們所費的房租，大要已佔了他們月入數百分之十至百分之二十；其艱苦可想。等而下之，則要輪到那些連鴿籠式的瓦房都住不起，只好住草棚的棚戶了。據市公安局十七年的棚戶調查表，一戶凡二四二二六，附戶凡一四二二九，人口是男六一一九七，女五二三一八；總計爲二五六五五戶，一三五一五人。我們試想上海全市人口祇有二百七十萬，而此項極貧的棚戶竟達十一萬三千餘人，已佔全數百分之四。況且大多數住鴿籠式房子的人，難道可稱富翁，他們也都是窮人啊！不過比住草棚的人窮得好些罷了。社會貧窮的現象，到這地步，實在無可爲諱。

第四，我們且從自殺來證明社會的貧窮。好生惡死，人之常情，努力奮鬥，是人生的意義；一個人而至於自殺，固然意志薄弱，不足爲訓，但亦必有他自認爲不得不死的原因。據市社會局的紀錄，自十七年八月至十八年七月這一年間，自殺的有二三二七人，平均每月有一九四人；換言之，每天有二人或七人，即每三四小時內總有一人因不過去而自殺。推究他們自殺的原因，爲了家庭問題者有一〇九九人，爲了生計困難營業失敗和墮落後無以謀生者有二七一人，所謂家

庭問題如爭吵鬧氣之類，其中亦至少有一部分直接間接爲經濟壓迫所引起。兩類併計竟有一三七〇人，超過全數百分之五十。總之，他們都是遭受重重的壓迫，看厭了人生，遂致賭氣一死。假使社會是安樂的，人人有業可做，人人有福可享，人人可以過甜密的生活，一些不感覺貧窮的痛苦，又那裏會有這許多自殺的事實呢！

第五，從勞資糾紛的事件裏，我們更可以看出社會貧窮現象的普遍和加增。據市社會局十七年下半年度的勞資糾紛統計報告，勞資糾紛案件凡二二二件，牽涉的工廠商號達五五四八家，有關的勞方人數達八二五一人，損失工數達三八九一四七·五〇工，損失工資達二四七八七六·九〇元。又同期間罷工案件凡一二〇件，牽涉的工廠商號達五四三八家，有關的勞方人數達二一三九六八人，損失工數達三〇一〇九二六·〇〇工，損失工資達一五九二五九三·二〇元。兩項總計，損失工數凡三三九九〇七三·五〇工，損失工資凡一八四〇四七·一〇元。假定全年爲此數的一倍，則因勞資糾紛或罷工而使全市受到的損失工數將達六百八十萬工，損失工資將達三百六十萬元。以每工可以直接或間接製造價值半元的生產品而論，則損失六

百八十萬工，即無異損失三百四十萬元；換言之，一年之間，全市因勞資糾紛或罷工而所感受的損失，合計約值七百萬元。姑無論其是非曲直之誰屬，而此項損失即無異使全市民少收入而多負擔，間接增進社會貧窮的程度。試更推究其原因，則關於團體協約要求條件者，佔糾紛案件百分之二七·四七，佔罷工案件百分之一四·一七，關於雇傭狀況如工資工時雇用或解雇之類者，佔糾紛案件百分之六八·四六，佔罷工案件百分之七〇。試問勞方何以要提要求條件？何以要爭工資的加多？何以要爭工時的減少？何以要反對開除工友？一言以蔽之，貧窮而已。外國工人可以坐汽車出入，享正當娛樂，而中國工人的生活，大半的確是感受痛苦，小半簡直同於牛馬奴隸。在這種貧窮狀態之中，適當革命潮流高漲之際，他們自然起而為繼續不斷的自爭生存，我們決不能一概目為勞工的搗亂。但另一方面，試問資方何以要與勞方力爭條件？何以要解雇工友？何以要縮小營業？何以要停業歇業？一言以蔽之，亦貧窮而已。中國本來無資本案，本來祇有大貧小貧，總理已經明示我們的了。現在以大貧者的抗爭，而使小貧者在帝國主義者經濟侵略之下亦感難以生存之苦，其勢固不能不力圖掙扎，以期苟延殘喘，等到殘喘都不能苟延，祇有相率

解雇工友，閉門歇業了事，實也無可如何；我們亦不能一概目爲資本家的殘忍。尤其在最近，工商界承兩三年來的紛擾凋敝之後，將要到一個總崩潰的時期。全市絲廠將近一百家，現在歇業者已有七八十家；全市布廠，存貨堆積，大家祇好縮短工作時間，減少出貨，而其中不能支撐的或多少至二三十廠，要請政府設法通融銀行界押款五十萬元；全市電機絲織廠，以國產綢緞的衰落，勢難維持，要求政府借款一百萬元，以資救濟；某大烟草公司，因營業的困難，有行將出售於洋商之傳說，雖是否實現未可斷定，而其營業困難，可以意料；火柴廠的歇業，業已不止一家；諸如此類，不一而足，均足以表示實業界的衰頹，工商事業的崩潰。固然這些現象我們不能都歸咎於勞資糾紛，但無論如何，勞資糾紛總是促成衰頹崩潰的一種原因，而社會的貧窮，都由此露骨表現出來了。

上海社會的貧窮，由上述情形而論，這幾年以來，已顯而易見的了，可是有人說，「現在上海全市存銀有二萬萬兩以外，其存底之豐，爲向所未有，實在是富足有餘啊！」殊不知存銀多不就是富，存銀而不流通於市面，則存銀愈多，市面必愈窮。試思上海社會何以金融界存銀如是之多？

大家知道是由於交通阻滯，工商頹敗，內地與上海之間，貿易停頓，因而存銀擱置不用，失業形勢嚴重，流氓盜匪激增。上海究竟是富呢？還是窮呢？加以最近金貴銀賤的投機風潮，更足以促成上海工商業的總崩潰，而增重社會貧窮的程度。這是不能專責勞方，也不能專怪資方，政府固不能辭咎，社會也不能卸責；而造成上海社會的貧窮形勢，全國的人，上上下下，直接間接，都要負相當的責任。若長此不變，鬧窮永久的鬧下去，總有一天鬧到大半的人沒有飯吃，危乎不危！

物質方面，上海社會——也就是全國社會的縮影——的貧窮，已經說夠了。如果精神方面社會病根不深，人們機械變詐不勞而獲的心理不十分發達，社會的危機還是可以避免的；危機之能救與否，其關鍵全在社會人士心理之能否轉變過來。我們可以看倘若人心是厭亂的，則貧窮還有藥可救；倘若人心是思亂的呢，那就只好等他危機爆發。所謂「人心思亂」，不一定要做盜匪，不一定要入共產黨，不一定要動刀荷鎗去幹殺人放火的勾當，才算「思亂」。譬如就舉近例來說，我們爲公家辦事的人，倘若他的心目中只知有己，不知有人，只圖一時的享樂，不顧永久的正義，時常這樣想着，「局勢如此，朝不保暮，我今天坐這把交椅，還不趁此機會括些錢，預備舒

服舒服。」於是由種種機械變詐的心思，做出種種寡廉鮮恥的事情來。他們的腦海中還不是天天在那裏思亂嗎？又譬如勞資雙方，在生產工作上，原如車之兩輪，鳥之兩翼，應該和衷共濟，現在鬧到同舟敵國，你槍我刀，不講創造，徒事毀壞，不努力生產，專從事爭奪。他們的腦海中還不是天天在那裏思亂嗎？如果人人這樣，弄成貪污欺詐的風氣，養成不勞而獲的願望，不講氣節，不顧廉恥，不重工作，不耐勞苦，儘管高唱發展交通，振興實業，社會的貧窮還是不能完全救治，社會的危機還是不能預為消弭。所以據我看來，救治上海社會的危機，也就是救治目前中國社會的危機，方法雖多，而其關鍵不外大家拋棄爭奪毀壞的蓄念，努力生產創造的工作；一轉移間，心術正了，飯碗也多造出來了，還有什麼貧窮可慮呢！

工務

工務局局長沈 怡

衣食住行爲人生四大需要，內中住行二項，均與工務有密切關係。欲便民行，首須修整道路；欲民樂居，尤須使住居問題得圓滿之解決。今特就此二者，分別述之。

一 道路問題

本問題又可分整理舊市區道路及開闢幹道二層講。整理舊市區必須拓寬道路，拓寬道路必須先有計劃。本市以前無所謂道路計劃，雖有若干道路，曾經規定寬度，但所恃者，不過一紙布告而已，至於路線偏左偏右，是直是灣，絕少根據。且以前市政機關收用土地，並不給價，以是地主之產業，毫無保障，流弊甚大；因路線既未公布，隨時有被拆之可能，其結果足使市民彷徨不安，裹足不敢營造，影響於市政之發展，良非淺鮮。工務局成立以來，即認定此事之重要，窮二年之力，從事於開北滬南道路系統之規劃，現已先後公布。公布之目的，在使市民咸曉然於路綫之實況，向之視此爲市政當局之祕密者，可以由此祛除其疑竇，而此後街道之整理，亦得有所依據。此實改

造舊市區唯一之基本工作也。又因拓寬道路必須收用土地，故有「築路征費章程」之擬訂，一反從前不給價之弊，而對於毫未割用坐享利益者，責其補繳地價若干成於市政府；市政府得此收入，即可以之轉付應受補償之地主。如此一轉移間，地主間之損失，可以平均，而市政府對於收用土地之支出，亦可減至最小限度。

以上辦法，曾經於合併集水方浜兩路時試行，頗著成效。惟任何方法，均須因地制宜，即以本市築路征費章程而論，亦有不能處處適用之時。譬如某處本無道路，全係房屋，今因開闢道路，完全為路綫所衝破，以致該地段內之土地，盡成破碎不整之狀；或道路所經，俱為耕地，其形狀至不整齊，非經整理以後，無一堪供建造房屋之用。在此種情形之下，惟有由市政機關出而處理，使一切土地均能盡量利用。此等事在歐美日本均甚通行，即所謂「土地區劃」是也。

關於幹道問題，上年已有「全市幹道系統」公布；目前整理舊市區固屬急務，但上海特別市所轄不止開北滬南二區，故開闢幹道，以謀全市之整個統一，其意義尤為重要。我人敢信本市幹道之建築，倘能依照現有計劃，逐步做去，則此後本市之前途，正未可限量。

關於溝渠問題，因與道路有聯帶關係，不妨附述於此。本市溝渠大都因陋就簡，毫無系統可言。今欲改良，決非少數經費所能濟事。猶憶十七年九月本埠大雨，滬南閘北及法租界一帶，俱溼於水。事後曾擬具計劃，頗思將一部分溝渠先行改造，但因款無着落，至今未克舉辦；而法租界方面，則為改良該區域內溝渠，發行公債，大興工程，計日可以成功。現在頗多急待處理之事，明知其重要，而終歸束手，無非為經費所限，誠無可奈何者也。

二 住居問題

此問題在今日之上海，無論其在租界或華界，均有日趨嚴重之勢，因連年國內政治之不靖，致使租界以內，地價日漲，房租日高，即在華界，凡與租界毗連之處，情形亦正相同。今日上海一般之房租，較之世界各大都市，已不相上下，而房屋之湫隘，四周之塵囂，則遠過之。本市目前既無餘力以建造多數之住宅，供市民廉價租住之用，則為今之計，惟有從事於開闢新市區之一途；因新市區以內，地價不昂，房租可以低廉，而空氣新鮮，合於衛生，尤非舊市區所能比擬。建設「市中心區域」之計劃，倘能實現，則本市居住問題，至少可以解決一部分。至於舊市區以內建築之整理，

則工務局成立之初，即訂有建築規則，嗣後且陸續舉辦「建築師營造廠登記」及徵求「市房住宅標準圖樣」等事。二年以來，因平日注意監督之結果，新建築均較以前進步，新屋之增加，亦遠過舊屋之拆卸；惟民間沿街晒衣，到處小便，露天睡眠，夏日赤膊……諸陋習，猶未能盡除，雖曰民智未開，然由於建築之湫隘者亦其大半。若欲設法改革，恐非從根本上——即建築上——設法不可。

溯自本市政府成立以來，對於工務設施，已有相當之努力，為有識者所共見，但我人反躬自省，尙有不能自引為滿意者。總之，施政大綱須確定，輕重緩急之間須斟酌，辦事須重實際；雖分工而仍能處處為市民謀便利着想，則市民對於市政府自將日增其信仰，且必如此而市政前途方有進步之望也。

公安

公安局局長袁良

「公安」兩字，範圍甚廣，府屬各局，多半於公安問題，有重要密切之關係，惟公安局沿警察機關而改組，其惟一職務，自當以警察為範圍。茲謹就箇人管蠡所及，約略分述如次。

一 警察的一般概念

警察的職務，雖是以預防危害，維持公共安甯為目的，然而牠的精神，確應貫注於社會上一切的大小事務，如水銀瀉地一樣，不但是國家政務，賴以進行，就是人民凡百事業，也都需要牠輔助。譬如一個人的身體，社會就如同人身的血液，警察就如同血液中的血球，必須個個血球都能發揚牠的效用，而後血液方能流通健運，全身受其滋益，各種災病，纔不致於發生；推至如一國家，或一個地方，也是如此，必須警察先能發揚其職務，然後社會公安方能保持，各種危險纔能預防，一般事業纔能循序進步。所以講到警察，實在是內政部份內最重要的職務，又是最繁難的工作。

是以遴選警材，必須有強壯的身體，高尚的道德，優裕的學識，豐富的經驗，然後纔能勝任，可以達到維持公安，防止危害的目的；更進一步而輔助國家的政務與人民的事業，這政府纔可以依照預定政策，着着進行。還有一節要說明的，警察的類別，是很繁雜的，但總括言之，可以區爲兩個大部份：預防未發生的公共危害，是行政警察；排除已發生的人爲危害，是司法警察。比較起來，還是行政警察格外重要些，因爲行政警察果然能將應當預防的地方，防得十分周密，則危害的人爲自然無從發生，司法警察的事務，也自然逐漸減少了。這就是良醫治未病，不貴治已病的意義。不過在文明進步，社會複雜的時候，生活競爭日烈，變幻百出，違警犯罪的增多，已成不可避免的事實，卽如東西各國各重要的都市，也都有此種現象，專靠司法的裁制，是防不勝防的，總要行政警察辦得實在進步，這爲害社會的事，纔可以逐漸消弭；這就是行政警察的效果。近來本市發生的盜劫等案，還是間連不斷，這是最慚愧的一件事！不過比較特別區及從前的時期，總算減少許多了。大抵市埠愈繁盛，愈發達，盜匪亦愈聚而愈多，這也是普通的公例。但是在職言職，警察的職務，既是以排除危害，維持公安爲目的，若是做不到毫無案件發生的時候，總算未能充分盡職，無論如何

爲難，總要向這個目的上努力做去。

一一 警察的沿革

警察的職務，發源最早，在周朝如周官所載的「司隸」，「司稽」，在秦朝如「郡尉」，「縣尉」，在漢朝如「執金吾」，「司隸校尉」，魏晉六朝直至於隋，這「司隸」的官制，一逕不廢，還有「戶曹」，「賊曹」，分隸京外衙門種種雜職。這都是當時類似的警察制度。唐朝纔沒有「司隸」，却改了「採訪使」，職務上稍有變更了。五代官制紊亂，名目職事，都沒有準據的。到宋朝有了「保甲」，這纔是地方警察的萌芽。到遼時設置「警巡院」，這纔有正式巡警的名義。金元兩朝，都是沿用「警巡院」的，明朝纔改稱「指揮」。清朝光緒以前，也是沿用明制，京城內設有「步軍統領」，「五城兵馬司指揮」，「步軍統領」總管全城緝捕，彷彿是「保安隊」，「警察大隊」，「兵馬司指揮」分管地面，彷彿是各區所。就是「縣尉」一職，自秦朝直到金元，統沒有改，明清纔改做「典史」。歷代因革雖有不同，但是總離不了保護公安的意義。不過緝捕盜賊，盤詰奸宄，總

是偏重於司法警察方面的居多，至於行政方面的警察制度，簡直可以說是完全沒有的。前清中葉，武官方面的「綠營」，文官方面的「典史」，都帶有幾分警察官吏的職務；後來各省外縣，也間乎有辦理「民團」「保甲」的政策，這漸漸近似地方警察了，但或有或無，時興時廢，總不是一致固定的。這都是吾國舊式警察的歷史。一直到了通商以後，歐美政化，逐漸侵入，我國曾經遊歷外洋及留學東西各國的人，看見外國警察制度，如此完密，政治上的運用，如此機警活潑，都感覺警察職務的重要，想要改良政治，非先實行警察制度不可；但是這種識見的，究竟這是少數，所以不能實現。庚子以後，外患日亟，大家都知道變法的必要，也都知道維新變法，必須從警察入手，於是由北洋直隸的天津首先開辦，成效頗好。不久北京也設立工巡局，這就是我國警察機關的發端。到了光緒三十一年，特設巡警部，總理全國警察事務，就原有的工巡總局，改爲內外城巡警兩總廳。未幾又擴充巡警部的職掌，改爲民政部，民國元年，又改爲內務部；內外城巡警兩總廳併爲京師警察廳。這是當時中央警察的大概情形。至如各省的警察，也是從前清末年开始的。當時各省都先後設置巡警道，首先創辦省垣的警察；同時設立巡警學堂，主張以次推廣於外府外縣。

鄙人這時間就在東三省辦理警察。那時因爲日兵佔據收還地面的關係，制度作用稍有特別的區區不到千數警察，居然就解了淮軍的圍，把日本軍隊交涉出境，收還昌圖的地面。那時張勳帶的淮軍有數十營，還仗警察出力，舊式的防營，不及新式的警察，足見制度上的關係，也是很重要的。上海的警察，也是在這時間創辦的，因爲通商市埠，所以提前辦理。民國元年，廢置巡警道，省城改爲省會警察廳；各道各縣，也都設警察局，沿江沿海省分，并有內河外海警察廳，統歸民政部管理的民國三年，又特設各省警務處，總管全省警務，直隸於內務部及各省巡按使，先從東三省發起，以次推及各省。以後警察官制，也時有變更，然大致無甚出入。這又是吾國新式警察的歷史。

上海地面，最先於南北二市各設警察局。民國二年，改組爲淞滬警察廳；三年又分爲南北兩廳，嗣又併爲一廳。十六年國軍奠定上海，成立上海特別市市政府，將淞滬警察廳改爲公安局。這又是上海警察先後經過的大概。

就以上所述，我國新式警察的沿革，也算有三十年的歷史了，然而論到實際，還是很幼稚的。從比較上談起來，總是推崇北平的警察，但是詳細考究北平的警察成績所以特別的原因，固然

很多，然而最重要的，要不外是組織周密，人才整一，教育完善，三個要素。就組織上說，北平以前計分二十區，每區各自分段，設置派出所，分負全責；這就是警察的最扼要的辦法。全城巡警萬餘人，十分之八九，都是受過教育的；至於巡官巡長，更有隨時提高教育。所有在事的警官，多是學識經驗全備的，所以纔能得到全國的贊許。返觀本市警察，雖有二十餘年的歷史，所有一切的組織，多半仍沿前淞滬警察廳以前的辦法。當時計分一、二、三、四、五區，巡警全數不過二千餘人；十四年在滬西增設六區，警額也未加增。十六年取銷吳淞警察局，改編七區；十七年接收東溝楊思漕河涇，編入三六兩區，雖然是七區二十二所，全體的巡警，仍不過四千餘人。如以上海與北平比較起來，人口的多寡，大概相等，但是就地面論起來，上海却要比北平加多三倍以上。北平警額最多的時候，到過一萬二千餘名，就是近一二年屢次核減，仍然有七千多名，所以本市警額不敷分配，是最明顯的事實。何況上海為全國商業的中心，水陸衝要，交通的繁雜，又比北平加了數倍。近自國都南遷，什麼共產黨反動派都聚集於此間，更成為政治的重要地點，又有特別區關係，種種阻礙，所以在難易上比較，真有天淵之別了。加以從前淞滬警察廳時代，對於組織上既然不知改革，教

育上更是絲毫未加注意；十六年國軍到滬，全局和各區所都被土匪所毀，裝械器具文卷蕩然無存；所以進步上更是難於求速的。這是講到本市警察沿革上不能不深爲感慨的！

三 本局近來的工作

公安局應該進行的工作，非常之多，不過事務的擴充，是以經費爲前提的，何況上海以前的警察，因爲國家多事，沒有改良整理的餘地；習久弊深，積重難返，說到腐敗兩字，也實在是不可掩飾的現象。鄙人承乏這公安局長，仰奉 市長命令，要澈底整頓警察，這是本等的，職力所能及，自當無不竭盡的；但是精神爲事業的根本，若是精神不存，就是勉強改革，也不過是徒有其表，沒有實在功效的。所以到任之始，就遵照 總理的遺訓，一方面砥礪廉潔，一方面提倡勤儉，以身作則，有犯必懲；凡是不職的官警，都先後以次淘汰。所幸在事官警，精神大振，上下一心！經過五卅，七卅一，八一，九一，九七，雙十，十二月三日至十五日，種種紀念，都已安穩渡過。就是此次奉令戒嚴，正當軍事吃緊之際，各方亂黨同時思逞，情勢非常嚴重，也幸仰承 市長的指示，勉勉奉行，尙沒有十

分岔子。論到警額人數，是不算充裕的，然而人人皆能躍踴從事，不分晝夜，便覺一可當十；這都是關於精神上的效用。說到事務方面，七個月以來，如登庸專才，鼓勵官警，增加警餉，創辦儲金，擴充水巡隊，訓練女檢查員，補充新式械具，添裝區所電話，內部分股辦事，外部添置區員，刷新統計表冊，訂定警察法規，發布公安旬刊，印發服務須知，抽查戶口，辦理指紋等等，雖也有些設置，然就上海來講，究竟是九牛一毛。說到緝捕成績，如破獲共黨反動鉅案百餘起，緝獲劫盜綁匪要犯數百名，查獲槍械百數十枝，子彈十餘萬粒，煙土紅丸嗎啡數萬千兩，比較從前也算進步的。然而盜匪還沒有肅清，積案也未能盡破，這是芒刺在背，十分難受的事！最可惜就是去年到任以後，首即周諮博訪，通籌全局，督飭僚屬，詳悉研究，擬具一個改革計畫方案，當經呈蒙 市長核准，正預備提精聚神，着手辦理，結果市府再三審計，因為十八年度預算，財政上實在不敷分布，祇得從緩實施。這真是無米難炊的苦處！好在十八年度業已過去大半，只盼財政上逐漸得有辦法，將來或是能穀逐漸進行，亦未可定。所以這個實施希望，是始終不敢消極的！

四 將來的希望和計劃

前面已經講過上海警察最大的障礙，就是這個特別區；凡是作奸犯科的人，都以特別區爲根據地，飄忽而來，飄忽而去，只過了一步界線，便沒有方法可以處置，只有望洋興歎的。雖然，租界華西各捕，亦有幫忙協助的事，但是一費周折，時效便失。上海發生的案件，所以不能減少，也就是這個緣故。現在領事裁判權業已取銷，關於特別區的問題，將來總也有相當的辦法，這是我們第一最要的希望，全國人民都應該同心努力的。最近中央宣佈取銷領事裁判權以後，日本日日新聞有一段議論，講我國的設置，說我國的法官是比從前進步了，至於警察實在是等於零，還不夠取銷領事裁判權的資格云云。日本人這段議論，固然是對於我們全國立論，並不是專指上海的，然而牠這一種話，在外交上實在大有關係。我們聽到這一番話，一方面固當引爲奇恥大辱，一方面更要十二分的努力整頓警察；因爲領事裁判權取銷，所有外國人在我國發生的事體，都歸我國管理，執行此種事務的，又多數是設置最普遍的警察，並且因爲警察設置最普遍，所以與人民

的關係也最密切。在內政上講起來，本來是須首當注意的，何況現在還有外交上的赤緊關係。這是我們全國都要十二分注意的！此外還有一層要聲明的。我們自創辦警察以來，中央警校已有二十三年的歷史，畢業人數也有三千二百多人；加入前清派遣出洋的人，及各省所立高等巡警學堂警察傳習所並近來各省所立警察學校畢業的人，總數當在六七千人以上。至於初級的警察教育，北平以前所造就的，已在一萬五六千人以上，加入各省歷來所造就的，至少亦以萬計。我國幅員雖較各國爲大，然而到現在的警察，何致如此寥寥？再就各國查起來，根據日本人松井茂氏所著警察之根本問題，高橋雄豺氏所著警官的教養，土屋正三氏所著北美合衆國警察行政論，藤田偵治郎所輯視察歐美警察談，各書所載的各國警察教育制度，各國警察教育實，在都很幼稚。前十年在美國開國際警察會議以後，各國纔恍然於警察教育的重要。美國芝加哥社會事業家鐵拉博士遊歷我國，參觀北平高等警校，曾有「中國勝於美國者惟此校」一語，可見我國的警察教育，尚不算完全落後。更就日本來講，明治卅一年雖曾立有警監學校，然而到日俄戰爭的時候已經停止；以後祇有警官講習會，警官練習所，警察講習所等，都是講習的性質，不能算是

正式學校。這是各國警察教育的情形，也未達到十分完備。可惜我國的警察教育，形式上雖然粗具規模，而實際上實在缺點太多，所以工作上仍無良好成績，不免爲日本人如此的譏笑。然而推究起來，實在也有很大的緣故。因爲我國人辦事，在創辦的時候，尙有幾分興會，等到大致就緒，就以爲功成名就，不肯再求進步了；另一方面，則學警察的人等到畢業文憑到手，也以爲學業完成，不復注意，不但從此再無進步，並且已有的學識，日久也都荒廢了。至於以前辦警察的人，因爲社會的風尙過壞，能注意警察事務的，更是很少，以致相習成風，警察不但毫無進步，反而退化，竟至影響到外交問題，真是很可恨的！現在不但學警察的辦警察的都要趕快十二分的努力，還全仗政府諸公格外極力提倡，總期在最短期間內一雪此言，排除這撤銷領事裁判權的障礙！這是鄙人第二個大希望。

以上所說，都是個人對於全國警察大概的希望。就本市的警察而論，職守所在，這個希望，當然更爲密切。這希望目的，就是前次計劃的方案。這個方案，並不是好高騖遠的空論，都是從現在之情狀與環境之需要上着想，按部就班，在最低的限度，切實計劃，事事着着，都可以見諸實行的，

不過又加了一番經驗，比較原擬方案，不免稍有變通出入，但根本上仍是一樣的。頭緒甚繁，現在姑且摘要言之如下：

(一)組織上的改革 大凡一個機關組織，就比如一個機器的機件，這配置上的得當不得當，與運用的功效，煞有關係。本市的警察組織，自開始以來，就是枝節湊合，從沒有完全整理一次，所以種種設施運用，都不靈便，確有改良的必要。在目前尚不敢作充分的計議，惟其中有必須改革萬不容緩的事，就是下列三種：

(甲)本局第二科分爲兩科 第二科的職掌，是行政警察，以前講過行政警察是警察的根本，最要注重的，就是照本局實際上情形來講，第二科的事務，也是非常之繁，現在交涉署裁撤，所有劃歸本局的一部分事務，也是歸入第二科，何況領事裁判權取銷以後，外人的事情更多，實在有分爲兩科的必要。

(乙)重劃區所 這一件事是惟一的根本基礎。現在七區二十二所，還是根據以前淞滬警察廳的舊制，以後隨擴充地段，就隨便湊合，並沒有實在斟酌支配過；上海的變遷，一日千里，舊日

的區劃，當然不能適用，況且從前也並未經過正式區劃手續。所以鄙人到局以後，即首先注意此事，曾經詳細研究，於上年六月擬具規畫界段，重新釐正，計分爲十區三十五所，都從人口地面上逐一酌量支配，統於計畫方案說明；後因全案擱置未能實行，但是要整頓本市警政，這根本基礎，無論如何，總是不能不重新釐訂的。

(丙)各區所劃段分設派出所 派出所的制度，是警察的根本辦法，前面已經說過。現在本局的各區所雖然設有派出所，實在是分駐所的變相，與北平的派出所，絕不相同；況且數目也過於稀少，這派出所的制度，既須改革，就是派出所的數目，也須格外加多，總須與地面勻布相稱。此種計畫，在經費上警額上固然要增添不少，但是關於警察的根本問題，無論如何，總要辦到，全境的警力，方纔可以普及。

(二)選用專才 警察是很繁雜的職務，必須有專門的學識和經驗，纔能勝任，上面已經說過的，所以鄙人到局以來，就注意於此一點，所有選用的人，都以警察學識經驗爲標準；不過本局的薪水太少，科員的月薪，以六十元八十元的居大多數，就是重要各職，也是所多無幾，上海的

生活程度日高，實際上是不免困難的。希望將來經費上能以擴充，在用人上也就不致再生滯礙了。

(三)擴充教育 教育爲事業的基礎，本市巡警全數四千人，受過教育的不過五分之一；現在教練所定額一百四十名，三個月畢業，輪川入所，如欲全體都受教育，至少還要六年，緩不濟急，如何可行。所以教練所無論如何，必要盡量擴充。又本市的巡警，銷差開革的很多，平均每月多在一百名以外。各區所隊巡警，都有一定的職務，如有缺額，勢難久懸，更不能等候畢業再補，何況教練所三個月纔畢業一百四十名，仍然是不足用，所以在無法之中，就有隨募隨補的辦法。試想臨時募補的人，既沒有受過訓練，何能担任很繁難的巡察事務，所以他們的不盡職，雖說是可責，實在講起來，確是也有可原的。此種流弊，所關甚大，自不能不力謀補救。將來擬仿照北平募警講習所的辦法，在教練所內附設募警班，招募巡警入所，加以短期的訓練，然後再行派補。這是北平試行已效的辦法，無論如何，總希望在極短期內實現的。此外如官長講習會，及長警的循迴講演，以及刷印警察實務的小冊，也能使官警學識進步，但是添用人員等項，都與經費有關，所以經費

一層，還是根本上的根本。

(四) 增加警額 上面已將北平與上海的情形，詳加比較：北平的巡警，屢次核減，現在還有七千多人；上海屢次增加，至今纔有四千人。這個數目，實在是相差太遠，遇到緊要時期，支配調度的困難，是說不盡的。現在不敢希望充分添，但在最短期間至少也須再加一千人，方能勉強敷用。

(五) 增加警餉 巡官長警薪餉，去年方始增加，現在又說加餉，大家總不免以為奇異，殊不知上海特別區的巡捕，已經由十八元又加至二十三元或二十五元，現在還有加添津貼的計議；我華界警餉計分四等，由十三元起至十六元止；兩相比較，實在相差的過多。況且近來米價增高，巡警的伙食，每月就要五元以外，所餘有幾，這也不能不設法補救的。又本局為節省警餉起見，定有四等警一級，實為全國所無，就是在理論上，也沒有存在的道理；雖是多費幾分警餉，也不能不設法提高的。

(六) 高等警察 高等警察所包很多，現在要講的，就是高等偵探。在各國警察的組織，都

很注意高等警察，另外提出一筆很大的經費，專做高等偵探之用，凡來國內的外國人民，一舉一動，無不瞭如指掌。就是上海英法捕房，也都派有專員，經理其事，凡在我國的外國人，及我國重要人員，他們都調查的清清楚楚，列成表冊，遇有探查所得的情形，都是隨時記入，按照情形的輕重，分別報告回國。此種事務，本是我國應該嚴加注意的！現在英法捕房已經辦到如此地步，我們自己反而不聞不問，以偵事的重大職務，付之於未有學識的人，實在是駭人聽聞的事。現在要急起直追，趕快將這項人才，設法招來造就的。

綜合以上所說的話，因為限於時間，都是很簡單的，很拉雜的，至懇 市長及諸同仁格外指教！更盼望對於此項最低的計劃，予以最大的援助，使其在最短期間實現，不惟是公安局之幸！也可說是上海市之幸了！

衛生

衛生局局長胡鴻基

一 衛生組織的內容

在講衛生局組織以前，我們可先拿上海衛生機關的沿革來說一說。從前本市祇是南市開北兩處有四個管理衛生的機關，就是淞滬警察廳的「衛生科」，南市市公所的「衛生處」及「清道處」和滬北工巡捐局的「巡務科」。當時所辦的事，不過一種並非純粹衛生事業的清道事項，而且當時祇此一事，四個機關每月要化一萬四千多元，人員共有八十餘人之多。後來這四個各自為政的機關裁併了，改組為淞滬商埠衛生局，職員僅設三十餘人，而所有原辦的事，不但照常進行，且有進步；關於其他純粹的衛生事業，也酌量創辦起來了。又當時淞滬警察廳「衛生科」所兼辦之出口肉類檢驗，每年公賬收入，僅有二千多元；自歸衛生局接管，核實清查，不到一年，收入便達一萬多元。現在檢驗出口肉類的事，已移歸工商部上海商品檢驗局辦理，我們不

必講牠了。至於淞滬商埠衛生局於國軍抵滬之時，曾改稱淞滬衛生局；至本特別市成立，始改組爲上海特別市衛生局，於去年七月九日組織成立。成立的時候，祇設一、二、三、三科，及衛生試驗所一處，共有職員辛六人；後來因爲事務一天比一天繁忙，所有人員，也就逐漸加多到了十七年十月，又添了一個第四科，職員也就增到四十四人。現在本局的組織雖然仍是分設四科及一個衛生試驗所，但職員的數目，已又由四十四人而增加到七十七人了，比之成立時的人數，多了一倍有餘，不過在本市各局中比較起來，除港務局外，還是最少數。在不知本局內容事實的，或者要疑惑何以要增加這許多人員呢。但使仔細考察工作範圍的今昔，就可明白了。卽如宰牲檢驗一項，便是新近推行的工作。據上年度的統計，每年驗豬要達七十餘萬隻。又上年十月間，實行檢驗牛羊之後，每年大約也要驗牛七萬隻，驗羊十萬隻。這些工作，是因爲要免去市民誤食瘟病肉品，釀成疫病的危險，不得不然的舉動。這是本局增添人員的原因之一。又本市十九個市立學校，自從創辦了學校衛生，便由本局逐日派員輪流去檢查一萬多個學生的身體；如其發見了毛病，或者可以醞釀成毛病的徵象，都要設法替他們醫治，或者去通知他們的家長，趕緊注意另請醫生，免致

貽誤。諸位想想，這是一件多們大的工作，這也是本局增添職員的一個原因。此外如接辦呆豬熬油廠，推行鄉村衛生，擴充衛生試驗所工作，推廣注射防疫針，以及普及佈種牛痘等事，莫不在在需人。由是可以歸納的說一下，就是因為本局有了新添的事業，於是才增添了這許多的人員。這是本局設置人員的概況。

至於內部工作分配的情形，也可申述一下。祕書的職務，是審核文稿，撰擬重要稿件，編製全局報告，及處理機要事務，與各局大概相同。第一科共分五股：文牘股辦理本科的公事，掌管收發，監印，文卷，考勤，登記等事；會計股辦理一切會計事項；庶務股辦理一切庶務事項；生命統計股辦理生死等統計事項；醫藥管理股，辦理醫藥之調查登記事項。第二科分四股：清道股管理清道；清潔股掌理監督處置糞穢事項；衛生宣傳股管理宣傳衛生知識；一般衛生股管理自來水及其他飲食品之監督取締，以及一般有關衛生的事項。第三科設三股：就是牲畜檢驗股，禽類檢驗股，禽畜營業管理股；這三股都是獸醫學識範圍以內的事情。第四科分四股：醫務股管理關於醫務實施等事項；防疫股管理各種疫病的預防及救護事項；鄉村衛生股管理提倡推行鄉村衛生各事

項；學校衛生股管理維護學齡兒童健康的一切衛生事項。至於衛生試驗所的職務，是專以檢查病源體，證明有無病菌，輔助醫界察知病源之所在而後可對症下藥；又化驗各種藥品及飲食，防止有害衛生的東西，在市面上發賣。故試驗所的工作，大概可分爲「細菌檢查」「化學化驗」兩部。此外並能製造狂犬病疫苗霍亂疫苗等生物學藥品，惟規模太小，不能有多量的出品耳。

一一 本市衛生經費情形

在講述衛生經費情形以前，我們感覺到一般對於市政衛生事業尙少研究的人，他們都以爲這是不急之務，化了錢看不出什麼道理來，完全等於虛耗。這種錯誤的觀念，在思想比較頑固的人是所不免的，因爲衛生行政的原則，本是防患於未然，不是等地方上有了疫病，再去挽救。再進一步講，如其等到疫病發生，弄到焦頭爛額的時候，雖有挽救之方，已經不是衛生行政最大的目的了，因爲衛生行政，處處以防患未然爲主旨，所以一般的人，是不能察知他的效力的啊。在合於科學方法上來講，如其要考察衛生行政的進步與否，首先當以生死統計爲準。如其平均人民

疾病，已漸見減少，平均人民的死亡率，已漸見減少，平均人民年歲，已漸見加長，那就是衛生行政的進步；否則便是退步。好像要說天冷天暖，總得要拿寒暑表來測驗，方為準確。但是這種錯誤的見解，不但是我國社會如此，就是外國像衛生行政經驗最深的英國，衛生事業最多的美國，起初也是視為無足輕重，到了大家都有了相當知識，才會明白。現在英美等國，對於衛生事業，真所謂上下一心，不厭求精，視為國家唯一的要圖；以故國民體格日漸強健，都能担任各項工作，社會經濟，因之發展。所以誤認衛生事業是不生產的或消費的，這種觀念，是不對的，但是此種錯誤的觀念，在新事業初創時的確也是一般民衆所難免的。

現在要講到本市衛生經費的實情了。本市因為市政經費的總收入非常之小，所以支配於衛生經費方面的也不得不同時減少。十七年度預算，衛生經費佔全市總經費百分之五·五，就是一百元當中，用在衛生方面的是五元五角，全年共為十四萬八千五百元；十八年度預算，衛生經費約佔全市總經費百分之四·七，就是一百元當中，用在衛生方面的是四元七角。在百分比上看來，似乎十八年度比十七年度減少了，實則市經費因為總收入的增加，百分比雖然減低，而

數目上反可比十七年度增加，所以預算總額竟達二十三萬七千九百六十元。至於經費的用途，照歷年決算情形來看，用在清道方面的，差不多要佔衛生經費總數五分之三，其餘五分之一，充做防疫辦公及薪俸等項之用，所以狠爲支絀。清道費的開支，如發放清道工人工資的時候，衛生局每次都請市府派員監視，垃圾運費及清道用具經費，都是招商投標承包，各有一定的數額，此外其他清道各費，平均每月約支九千八百元。至於其餘的開支，則如防疫費平均每月約五百元，職員衛生巡警及公役等薪水，平均每月約五千五百元，各項辦公費，平均每月約一千五百元，試驗所平均每月約一千七百元，合辦吳淞衛生模範區平均每月約四百五十元，牛羊檢驗費平均每月約五百元，共計每月支出總數，在一萬九千九百元之譜。以上是本市支用衛生經費的大略。如其與租界比較，那末公共租界每年要用二百多萬元，我們不過及到他們的十分之一；法租界用一百萬元，我們不過及到他們的四分之一。至於因衛生行政而收入的經費，如清潔捐，檢驗費，登記執照費等，照十八年度的預算，大概有三十萬元，市政公報第三十九期內，已經公佈，無庸一一的詳細報告。照現在的情形，經費如此支絀，衛生事業似乎很難發展，但是此種困難，是在開創

時代意料中的，將來必能漸漸的發展。總理在民族主義第一講當中已經教訓過我們說：「美英日本俄德法各國，人口增加許多的原故，是由於科學昌明，醫學發達，衛生的設備，一年比一年的完全，所以減少死亡，增加生育。」本黨遵守總理的遺訓，所以把衛生一事，明明白白的規定在對內政策第三條之中；中央執行委員會又經議決衛生一事，為黨部下層工作綱要之一。所以目前經費雖感支絀，不久必定可望增加。這是本市衛生經費情形的大概。還有一點，也可附帶的講一講。照鴻基的推算，並與專家的討論，本市及租界，每年如有三百萬的衛生經常費，就可維持。但是租界中用了三百多萬，他們的處置垃圾，至今還沒有根本的辦法；其他純粹衛生事業，亦未見有何種發展。可見辦事固然要有相當的經費，但是要用得當，確也是很要注意的事情！

二 衛生局成立後經辦的事情

衛生局的責任，是以消滅疫病，保護人民健康，為唯一天職。本市做這個工作，究竟應該從何着手呢？因為曉得每年夏秋二季必有霍亂流行，春天常有天花為害，這兩種病是極容易蔓延而

傳染，並且很劇烈，所以衛生局成立之後，對於這兩種病的預防，尤其注意；推行打霍亂預防針，推行種牛痘，都是預防這兩種病的工作。溯自成立以迄十八年底，共受免費種痘的有二十二萬三千六百七十人，共受免費打霍亂預防針的有二十五萬二千一百四十五人；凡是市立小學的學生，可說通通都替他們種過痘，打過防疫針了。十六年秋天，在閩北開辦過一個「臨時時疫醫院」，為期一個半月，共醫患時疫病的三百六十二人；後又設過一個「巡迴診療所」，專為南市幾個市立小學辦理校醫事務。十六年十二月起開辦宰豬檢驗，至十八年年底止，共驗豬一百另萬五千四百三十六隻；十八年十月起開辦檢驗牛羊，至年底止，共驗牛一萬五千二百十九隻，共驗羊一萬四千零四十二隻。牲畜檢驗，是為禁止瘟病的肉品在市面上發賣，免得人家吃了傳染疫病。又為喚起市民對於衛生的注意，舉行過四次衛生運動會。清道方面，據統計每年須掃除垃圾九十一萬車以上，但逐年的數量，仍有增多。說到此處，有一個附帶的報告，就是衛生局辦理清道一事，因為有兩種最大的妨礙，很不容易保持清潔狀況：一種就是因為住戶不肯將垃圾倒入垃圾箱；清道夫打掃之後，又復隨便亂倒。這是鴻基親自實地考察而知的。因為去各處視察的時

候，看見垃圾箱中往往是空的，而四周垃圾反而舖得滿地。請各位想想這豈不是附近住戶不顧公德的明證嗎？還有一種困難，就是因為衛生局職員有限，不能到處派人督察，故雖要干涉取締，也很困難。現在已函請公安局通飭崗警，隨時注意，遇有違章亂倒的人，須要拘罰了。我們兩局已經訂了會同整理的辦法，呈報 市長核准，所以現在清道一事，崗警負取締責任，清道工人負擔運責任，公安衛生兩局共負監督指揮的責任。至於衛生局的其他工作，如抗議美國越權派醫官在本市區內檢疫，申請中央速設海港檢疫所，擬訂大上海衛生事業建設程序草案，創辦有系統的學校衛生，在吳淞設立「衛生模範區」，在高橋創辦「鄉村衛生」，辦理醫院註冊，醫生登記，取締淫猥藥物的宣傳，整理吳猪熬油廠等事，都是比較重要的工作。現在再就經過的感想，歸納起來說一下。（一）本市地位之重要，人口之衆多，竟無一個市立醫院，或幾個診療所，至市立傳染病院，更不必說；這是本市衛生建設上一大缺點。（二）各區不潔之飲料水，尙未整理，對於疫病傳染的惡機，尙無根本辦法；這是本市防疫工作上一大妨礙。以上兩事，是市政衛生上最低限度之初步建設，還沒有辦成功；市長及主管局都曾經計議過的，但因經費支絀，祇得暫付闕如。

至於現在已辦的各項衛生工作，不過是發軔的初步，還要等相當的經費，逐漸一一改進，以期完善。

四 本市衛生事業進行計劃

本市衛生事業進行的計劃，可分整個的與片段的兩方面來報告。整個的計劃，衛生局已經擬了一本上海特別市衛生建設進行程序草案，分建設程序爲五期。第一期的事業分爲七項：（一）促成海港檢疫所，因爲本市是中外交通的重要海港，爲防止海外疫病傳入，和免除外國籍口檢疫阻礙我國出口船隻貨物的行銷，所以這是一件很要緊的建設；（二）設立市立總醫院及分醫院，是應付本市人民醫療的需要，並且是衛生行政上運用的重要工具；（三）推行預防接種，就是增加各個人身體中抵抗疫病的力量，狠有效驗的；（四）衛生教育普遍的宣傳，這是喚起民衆必須的工作；（五）設置市立屠宰場及獸醫院，這是整理肉品衛生需用的工具；（六）培植辦理衛生專門人才，是應付發展新事業須有的準備；（七）整理廁所便池，並清除污物。至第二

期內的事業：擬設置市立傳染病院，婦嬰健康診療所，完備的衛生化驗所，巡迴診療所，產科醫院，擴充衛生局內部組織。第三期內的事業：擬辦成有系統的生死疑病統計，市立共浴場，有系統的學校衛生，市立花柳病檢驗所及花柳病院，添設衛生辦事分處，設置焚燬垃圾廠。第四期的事業：擬辦公共衛生看護，設立育嬰院，和精神病院。第五期的事業爲工業衛生，實施促成有系統的下水道，並設下水處置廠。

以上分期建設的整個計劃，已經專案呈報 市長，一俟核定之後，才能確定。至於片段的計劃，約略報告一下：（一）將於十九年夏季舉行普遍的注射霍亂預防針；（二）於各區開鑿自流井，以免飲用不潔水質，滋生疫病；（三）改良平民住屋，以免醞釀疫病。關於防疫計劃，曾由衛生部允許，切實輔助本市進行，並在上海召集租界衛生主管機關，開過防疫會議。大概十九年夏季防疫工作，可以比往年的範圍，更加擴大。此外想於最短期內設法在市內先設立幾個診療所，以便市民容易得到醫病的機會，免得延誤冤死；還要在各區推行宰牲檢驗，增設實行學校衛生工作的學校，還要推行鄉村衛生的區域。這些都是片段的計劃。再有一件事，順便報告一下。上年

十一月間，國際聯盟會衛生視察團來上海視察衛生行政，後來聽說該團批評本市衛生行政進行的方針不差，但是應該籌定經費，拿所擬的計劃，陸續實現出來。這個批評，確是應當注意的，因為計劃是事業之因，事業是計劃之果，如其有因無果，不但貽笑外人，更何以對得住市民呢。鴻基負責尤重，曾在恐慌得狠！自當秉承 市長的指導，率同局內同人，向前做去。但是衛生行政，是整個市政當中很重要的一部份，這是大家都知道的。我們大家都是在整個市政府下工作的一份子，對於本市衛生建設，還希望儘量的隨時指教協助，使其進步迅速，實為感幸！

教育

教育局局長陳德徵

一

烟與霧罩籠在聖潔的教育界中，似乎由來已久了。從遠一些說起，當前清時代，教育是以升官爲依歸的；教育的目的便是升官，從秀才而舉人，以至於什麼進士，翰林，狀元，所謂「士」「大夫」者，表面上雖然是孜孜矻矻地致力於學，但實際上不如說鉤心鬥角地爭得一官。於是前清時代的教育，乃無異於專誠爲造就一般書癡式的官僚而設，充其量，至多造就了許多能做歌功詠德的詩文的官僚，但因此而養成了一般人爲做官而讀書的謬妄的觀念。這在過去的教育史上，是多大的一個污點。一直到滿清覆亡，民國肇始，形勢上忽然又畸形地變了一變。在上海因爲是海口，又有租界的關係，有一般人給西方的黃金所誘惑，眼看着洋財主洋買辦以及種種洋企業之下，似乎有利可圖，於是大家喊起「維新」來了，把以前拚命讀書以求官的心，轉移到拚命

讀洋文以求財。在這一種心理之下，使教育事業又受了一度畸形的刺激；英文專修學校開辦起來，英文速成學校創設起來，其目的雖然也算是適應需要，但這種需要卻是一般人要想做買辦發洋財的需要，而並不是有裨於教育事業的真正的需要；其弊且更深於科舉時代了。

從科舉教育時代開始，以至於買辦教育時代的終止，這時期中直接間接地給聖潔的教育事業染上了幾許不可磨滅的垢污。到後來教育的事業好像有了些生氣，在沒有軌道之中漸漸有了前路，學校漸漸開辦起來了，「教育」兩字無論在紙上口頭上都寫得大喊得響了；然而一方面雖儘有進步的象徵，一方面卻又免不了着魔障。一般聰明人想發財又不好意思老實說，但深知做官的心理還是陳陳相因，舊官雖已死去，而新的頭銜，卻同是威靈顯赫，受人恭維，於是你也辦大學，我亦辦大學，校舍儘管小如鴿棚，人才儘管寥若晨星，設備儘管室如懸罄，但只要有大學文憑可賣，有大學畢業生的學士頭銜可賣，生意無有不興隆；所以大學就越開越多，而實際上這又無非是以前的升官教育和發財教育的替身，大學儘是多，於教育事業還是有損而無益。

過去的環境，在此層層烟霧之中，至今流韻猶存，使現在着手整理的人，還感覺到不少的困

難。

一一

現在漸有清明的氣象可觀了。就事業以觀，則教育事業的進步，有幾點可以證實：（一）過去的錯誤，儘可以作為現在的殷鑑；（二）教育事業已漸由散漫化變為系統化；（三）一般投機者的滑頭方法，已漸為人所明瞭而少上當；（四）主持教育事業者，不再給升官發財的舊思想的舊教育以優容姑息；（五）教育整理的計劃漸見具體化；（六）以三民主義的目標來辦理教育事業，絕對不致再走上此路。由此六點以觀，確有一種新的氣象，充溢在現在教育界中了。我再從本局的業務上來觀察，則更足以樂觀。市立學校歷年來種種顯著的進步，民衆補習學校的增多，民衆教育館的添辦，義務教育的推行計劃之確定，實驗小學之創設，教育文化團體之整理，以及其他足以改進教育之方法，擴大教育之效率者，無不定有相當計劃，次第可以實行了。其尤值得注意者，則本局此次對整理私立學校，下了一個絕大的決心，其目的將使全市教育界中

不再有以教育爲幌子而騙錢的教氓，將使全市教育界中不再有間接足以破壞教育事業的腐化分子混雜其間；一方面儘量改善較有成績的私立學校，一方面嚴厲取締辦理無方的私立學校。本局自經前次努力調查的結果，對於全市私立學校，已有一極詳細之觀察；此後逐步整頓，必使全市學校在一貫的三民主義教育的目標之前，有真實的努力而一變以前因循投機的種種錯誤。

此外關於學校教育方面，則努力實行三民主義的教育，以求總理遺教之得以實現；復分區籌設幼稚園，並擬辦幼稚師資養成所，以植兒童教育的基礎；並爲教職員之晉修起見，曾經辦理暑期研究會以及旅行參觀團。其他如調查學齡兒童以爲推行義務教育的準備，辦理小學教員登記事宜以求教育人材之適用，繼續各種測驗以爲研究推進之資，實行升學就業指導以引進畢業學生的前路，以及舉行第二次小學聯合運動會，整理各學校教職員聯合會，辦理學校衛生事宜等等，都有相當的成績，可以就事實來證明。還有正在進行中者，則如辦理小學教員的檢定，全市運動大會的籌備，義務教育的實施，市校校舍的保險，校具展覽會的舉行，已都有了準備，

不久即可一一實現。此亦本局業務方面進步之一種證明。

總而言之，本市的教育事業，確已在新的路上努力地向前進行。我敢說現在的狀況，確實已好了不少，原來一切新的進步，已在從前的惡劣的環境中漸漸地掙扎出來了。

三二

但是明月之畔的翳雲，康莊大道上的蔓草，在很好的現象很順利的進途中，自然也難免有相當的困難。這種困難情形，也是事實上很顯著地給與我們的，我也無須自諱其疾，且分幾點來說：

(甲) 扶助教育者少 教育事業之於國家，雖然有如血脈之於人體，但因為人體上的疥癬太多了，難免使血脈不調和。在教育界以外很有許多人視教育事業以為無足重輕。這般人不用說是不肯用力量來幫助教育事業的進展了。還有一般人雖然也知教育之足重，但因為事不利己，也就漠然視之。這般人不用說雖是有力量可以幫助教育事業的進展，而對於教育事業卻

依然是毫無裨益的了。所以爲教育事業而努力者，除了一部份與教育事業有密切的直接的關係者外，旁的人就很少能扶助教育事業之進展的。這是一點困難。

(乙)真心辦學者少 就本市學校狀況而論，市立私立各級學校之數目，實爲不少；其中真正努力於教育者，固有不少，但是其他爲旁的目的而辦學者，也很多吧！一般投機辦教育者雖然已減少了，但是還不能澈底的肅清，學校商店化的怪現象，還看得到；也有辦學校以求名的，也有辦學校以牟利的，也有辦學校以維持私人的地位的，更有辦學校以擴植私人的勢力的。在這種情形之下，真心辦學實在是很少很少，換一句說，「爲教育而教育」[Education for Education]者，實在是很少很少。那麼善根既種，枝葉不茂，教育之花，又如何不栽養爲難呢！

(丙)經濟問題 講到經濟問題，使我又不能不躊躇起來。就本市的收入和教育經費支出相較，則已經不能算少；但是以一部份市校而論，對於校舍之必須有的修築，校具的必須有的設備，以及民衆教育方面擴充的種種計劃，欲求其趨於完備，非有多量之經濟，殊令人束手無策。此外若市圖書館之創建，市體育場之擴大，市演講廳之興造，以及其他已有計劃而尙未能實行

之種種事業，在在需錢，實際上市庫支絀，當然亦屬無法。此後將如何求一開闢財源之路以裕市庫而使教育事業得到巨大的有力的發展，亦我們所日夕祝禱的喇！

四

在沒有辦法之中，也要求出辦法來，何況我們有目標，我們有計劃，我們有力量。我們認清了我們的目標，我們確定了我們的計劃，我們集中了我們的力量，不怕困難，而且隨時要去排除困難，去克制困難；有一分的力量，有一分的決心，當然能排除克制着一分的困難。我們對於本市的教育事業，既已深知其病因之所在，則我們將用我們的全力，憑着我們的決心，去努力，我想字典上真不該有「難」之一字吧！至於經濟方面，那麼我們就顧到事實方面，在可能範圍以內努力來幹；祇要有計劃，祇要有力量，我們不妨以經濟的科學的方法，使不費多量的經濟而能做多量的事業；事業擺在我們的面前，巨的細的，祇等着我們去做。我們希望教育界內外的良友一齊幫助着我們排除了一切的困難幹去！在三民主義的目標前排除了一切的困難幹去！



港務

港務局局長奚定謨

一 上海港務之重要

上港港務之重要，當從國家主權方面，及國家商業和國際商業位置上觀察之，始能得其真正之價值。茲分兩項說明於下：

(甲)關於國家主權上之重要，凡是一國領海之內，即為一國行政權力所及之地。陸上行政機關，即中央與地方各級行政官廳是，水上行政機關，在中央即港政局，在地方即港務局是。我國八十年前，除治安問題外，實無所謂水上行政，迨五口通商而後，始因航業上自然之需要，發生種種航業上的設備與建設。吾國當時昧於水上行政之重要，不顧國家主權，任令海關洋員代管，以致八十年來水上行政主權，悉操於客卿之手，真可痛也！

夫港務行政，即執行水上之一切政務也；其應行管理之事項，如船舶出入口之檢查，航行指

泊之指揮，碼頭倉庫船塢之管理，航行標幟之設備與修築，以及疏浚河道，衛生檢查等事項，無不屬於港務行政範圍之中。此種國家重要之行政，而乃委執行之權於外人，以致反客為主，自失主權，可恥孰甚！

(乙)關於國家商業及國際商業位置上之重要，上海商港為世界六大商港之一，位居東亞第三；每年海船出入，數逾一萬五千艘，其他內河小輪及船隻，計都七萬有餘，統計噸數在五千萬噸以上；其地位之重要，實不僅國家商業文化所繫，而為國際商業之樞紐也。吾國占有如此盛大之商港地位，返觀吾國在上海商業上所占之位置為如何乎？他不俱論，茲僅就航業一端而言，吾國無一船航行國外，則世界航業殆等於零。即以國內航行而論，據海關調查之結果，吾國輪船每月進出口隻數之比例，約占百分之三弱，噸數祇有百分之一六弱，而各國輪船之隻數，則占百分之六二弱，噸數約達百分之八四強。英日兩國的船隻數與噸數，大致相等，而美則僅得英日的三分之一，其他各國合計，亦不過得其十分之二。由此可知吾國航業，悉為英日所操縱。航行權之喪失，與夫航政權之授人以柄，影響於國家經濟者甚大；挽救之策，捨收回航政與港務主權，殆無

他法。

總之國家之港務，譬如一家之門戶，一人之咽喉，斷不能令外人司其管鑰，而扼其要衝；凡外輪入口，我應檢查者，今則國內船舶，且由外人檢查矣。凡司港務者，每於本國輪舶入港，與以種種便利，我以主權旁落，動受意外之干涉。他如船主之認許，引港之攷驗，悉爲外人主持，使吾國人材無出身之餘地。凡此種種，胥由於代管港務，以致太阿倒持。在今日而言上海之港務，鄙意所有外人代管部份，不論其爲中央航政與地方港務，均當從速收回，庶于國家主權，國民經濟，咸有挽救之一日也。

二 上海港務外人代管之沿革

外人代管港務之機關，曰海關之理船廳，外人侵越港務之機關，曰滄浦局。欲知港務行政代管之沿革，當先知理船廳及滄浦局之沿革，蓋外人代管港務，由於外人代管海關權始，外人侵占港政，由於外人以不平等條約設立滄浦局始也。茲試分別說明於左：

(甲)海關理船廳之沿革，海關爲吾國收稅機關，本爲吾國所固有，而海關權之喪失，實始於「南京條約」(卽前清道光二十二年「鴉片烟戰爭」之結果)成立之日。至理船廳代管港務，其條約上之根據，實始於「天津條約」中附件之「通商章程」(前清咸豐八年)該章程第十款有云(上略)「任憑總理大臣邀請英人幫辦稅務，並嚴查漏稅，判定口界，派人指泊船隻，及分設浮樁號船塔表望樓等事，毋庸英國指荐干預。」(下略)所謂「幫辦稅務，嚴查漏稅，判定口界」者，海關稅務也；「指泊船隻，分設浮樁號船塔表望樓」者，港務行政中之一部也。查理船廳又名河泊司，實卽海關之海班，(海關稅務司下有內班外班海班)等於行政機關之一科，因譯作「理船廳」，故不知者幾疑爲獨立機關。然就條約規定，範圍甚狹，惟我國無港務行政機關，故凡航行上所需要者，均被越俎代管，言之可嘆！至其代管事務，試述之如下：

(1) 收受碼頭浮碼頭建築之請求事宜，

(2) 輪船檢驗給照登記事宜，

(3) 檢疫及其他衛生事宜，

(4) 危險品裝載之查驗事宜。

(5) 港內火災風信等之警備事宜。

以上所舉在條約範圍以內者，固不能即時收回，然其原不在條約範圍之事，徒爲當時事勢所迫，委託代管者，今吾國既自設港務機關，自應劃歸自辦，以清權限；一般人每習焉不察，以爲既經海關管理，非俟海關制度改革不能收回，此誠根本錯誤也。

(乙) 濬浦局之沿革 濬浦局原名修治黃浦河道局，「幸丑條約」(即前清光緒二十七年)第十一款第二項，載明該局各項工程及經營各費，每年支用海關銀四十六萬兩，中外各半負擔，以二十年爲限，並訂附件三十七條，內容規定頗廣。茲約述如次：

(1) 名稱 修治黃浦河道局。

(2) 責任 一、舉辦整理改善地道之工程；二、經營河道。

(3) 管轄範圍 一、修治範圍自龍華港起至揚子江紅色標處止；二、設置航行標幟範圍，自吳淞江並過上海英法及公共租界吳淞洋界一切河港自港口起二英邁當止。

(4) 組織人員 甲、上海道，乙、海關稅務司，丙、領事公舉二員，丁、上海通商總局董事二員，戊、滿五萬噸之行船各公司公舉二員，己、英工部局一員，庚、法工部局一員，辛、各國商輪在滬進出滿二十萬噸者，由該國特派一員。

以上人員公舉總辦一人幫辦一人主持之。

(5) 事業範圍 查其事業幾將附近上海河道一切水上行政權囊括而包含之，不啻第二水上租界；且將理船廳之用人事業各項，一律歸該局舉辦，則其權限之大，亦可想而知矣。

就上列附件各條約而言，侵害吾國主權實甚。前清光緒三十一年八月，由外部奏歸自辦，並擔認全部工費，改定辦法十二條，從前附件所定一切河道及理船廳，均歸滄浦局職掌，今則改歸江海關道及稅務司職掌矣。工程經費則由土藥稅擔保，每年撥洋四十六萬兩，以二十年為限，不再抽收船課。旋又縮短工程期限為四年，仍照二十年經費計算，一次付足於江海關稅務司。後因限滿而工程未竣，又經前兩江總督張人駿奏改該局為善後養工局，辭退洋員，由華人自主。及至

款項告罄，而工程尙未及半，正在另籌善後方法，適國民政府成立，旅滬洋商即據黃浦河道局之成例，擬就滄浦局章程十二條，乘前內閣總理唐紹儀氏南下之際，遞商允准照辦；但此項章程，沿襲至今，妨害國權，實屬不勝枚舉，良堪浩嘆！

總之滄浦局之由來，其第一次爲修治黃浦河道局，係根據「辛丑條約」之附件而產生第二次即根據上項附件而改善其辦法，從純粹的外人掌握之中，移之於江海關道及稅務司第三次奏改爲善後養工局，始脫離條約關係，而爲內政之設施。最後乃由旅滬洋商擬訂滄浦局章程，經請前內閣總理唐紹儀氏批准施行，惟此項章程，仍係國家法令之一種，而非條約，頗爲顯明。願吾國人幸勿誤認其爲條約，而以爲不可修改也。其中尙有一主要之點，吾人所當明瞭者，即該項章程規定，均以江海道爲主要職掌之官廳；上海自江海道裁撤，即以交涉員代之，換言之，該局局長當以地方主管官廳爲主體，非可隨便設置者也。

(四) 上海港務之實際情形。上述理船廳與滄浦局兩機關所代管之港務行政，除行船必要設備外，其他均係處於被動地位，並無整個的爲我國港務設計，實際上不過利於各國商人之

侵占我國權利耳。故此項機關祇可稱爲謀外人在港商業之發展，而非爲吾國謀商業之發展。其主管官廳雖處處規定爲我國地方長官，如江海道等，但舊時官僚初無港務知識，一任稅務司之主持，彼等徒有虛名而無實權。是以代管港務時期，吾國實未嘗有港務行政也。從此以往，吾國或能知水上行政之重要無殊於陸上，急起直追，從事進行，使吾國主權，不受侵害，則港務行政其首要也。

三 港務局成立後之業務概況

本市之有專司港務行政機關，實肇始於本局，既無成規可循，凡百草創，經始惟艱；成立迄今，一年有餘，雖規模粗陋，備設未周，然於精神上力求嚴整，對於職責以內之主管事項，莫不縝密規畫，努力進行。如河道、塘工、船政、岸線、碼頭等項，舉凡應興應革事宜，一以總理建國方略中「東方大港」遺訓爲準則；曾擬定施政大綱二十八條，負重前趨，惟力是視。茲將一年來施政概況，分類簡舉如次：

(一)河道 本市轄境遼闊，江河交錯，除黃浦江因漕浦局關繫，未能直接設施外，所有幹河以吳淞江及蒲肇河爲最大。而吳淞江自蟠龍港起入本市東流出浦，其中尤以虞姬墩一段計長一二九七丈爲最淤塞；蒲肇河自七寶鎮東流入本市出浦，計長五三四三丈，隨處皆患淺塞，水利不修，農商交困。本局節經分別測量設計，呈明市府，期於早日疏濬，惟預算經費，虞姬墩一段須款十四萬元有奇，蒲肇河則非二十九萬餘元不能着手。刻正邀集得沾水利各方，積極籌措，總期於最短期間，見諸實行。此外與航運農田飲料有密切關係各河，業經開浚者，如閘北區之吳淞江，自烏鎮路口至西擺渡口及梅園路口兩段，漕涇區之張家堰，彭浦區之荻涇港及沉金港，高橋區之界浜口等，均經爲之測量設計，督率各該地方人士，先後開浚竣工。共計挖出土方三萬六千七百三十一方，支出經費二萬八千九百二十七元七角四分；內惟界浜口工程，曾經呈准市府補助銀八百九十九元外，餘均由各該區自行籌集。至於待浚各河，幾於無區蔑有；本局就目前調查審核之結果，凡有三十九河，須挖土方一百三十六萬一千二百八十方，約需費銀一百零一萬四千一百十三元。此蓋本局視爲當務之急，而又深冀與市民努力合作者也。

(二)塘工 本局於十八年六月間，奉令接收東西兩塘及衣周塘，塘身長八千四百八十丈另三尺，因於高橋鎮設立「塘工辦事處」，設主任一人，巡塘員二人，掌理各塘修築事宜。當經一再勘察，擇要興工，計已完竣者：為東塘羌字率字兩段，建築土塘壘護石坡，及戎字一段填石工程，並西塘譚家浜，及衣周塘景字號兩段排椿搶修工程。其已計劃就緒，籌備即行興築者：為東塘戎字號鐵筋混凝土護岸工程。此外各塘，必須繼續修築者，尚有九段，刻正分別設計舉辦，總期保障地方，捍禦鹹潮，俾一線殘塘，為本市沿海人民生命財產之唯一屏蔽也。

(三)船政 本局關於船隻之管理，曾於去年十一月設立「沙釣船登記處」，專司辦理沙釣船隻登記管理事項，用以檢驗船身之堅否，保全航行之安全。現已訂定航行規則，便利航行秩序，以免內河船隻之擁擠。

(四)岸線 查本市岸線，計有浦東浦西及吳淞江三部。浦西南市岸線，自十六舖至董家渡一段，規定為輪舶碼頭區域，此外均為米木各商所使用。吳淞江岸線以河道狹小，除倉棧專用者外，不准承租，並由本局規定竹木排起卸區域，一律不准停積岸旁，妨礙交通。至浦東岸線，向為外

人所占用，茲經本局調查結果，全部計長一萬五千餘公尺，外商占用十分之七，且不受我國行政方面之干涉，現正調查整頓，從事管理，業經呈准市府有案，積極進行矣。

(五)碼頭 查碼頭一項，為本局職掌之重要事業，一年以來，盡力進行，既為社會謀發展，復為市庫增收，例如對於輪船碼頭，則計劃收歸市辦，以謀航業之發展；對於公共碼頭，則設法整頓擴充，以謀市民之便利；對於專用碼頭，則加以限制管理，以防妨害社會之秩序，並且訂定管理規則，切實遵行。茲分述於下：

(1)南市輪船碼頭 查浦西自十六浦起至董家渡止，計岸線一千四百六十公尺，規定為市辦輪船碼頭區域，將大達大通等各輪步公司所有浮碼頭，給價收回，並添置碼頭，共計設立碼頭十七座，由各航商繳納租地及碼頭保證金七十萬元，規定在三個月內分期繳納，以為收回給價及添建之費。現正召集評價委員會，估計各公司財產，以憑給價，并擬設立碼頭管理處，以管理之。此項事業如果收回，則每年所增市庫收入，約在三十萬元左右，亦不可謂非市有事業之重要者也。

(2) 公共碼頭，此項碼頭，爲市民公共使用，而爲事實所必需者，其設置情形雖各不同，而爲市民公共使用則一。本局對於此項碼頭，盡力保存，以期無妨市民使用，惟在輪船碼頭區域之間，有與輪船碼頭設置相妨礙者，於萬不得已時，擬將地點酌量移動或合併之，總使雙方兼顧，不致偏廢。至吳淞江浦東等處，均已一律分別從事規畫公共碼頭，俾有秩序而便管理。

(3) 專用碼頭，此項碼頭爲各業或廠棧自建使用者，浦西南一帶均已整理有案。吳淞江廠棧專用碼頭，刻正催令具報，訂立岸線；浦東碼頭多數係外商所建，現亦已呈准市府，從事整理矣。

公用

公用局局長黃伯樵

公用局於民國十六年七月初隨市政府同時成立。但是「公用事業」一個名詞，在一般人覺得很生，他與市民的關係，也都不很明瞭，所以頗有人以為不必特設一個局，其實公用局的應否設立，可從兩方面觀察：（一）是否有必要？公用事業包括水電交通等，在在與市民生活，和社會安富有關；在二百數十萬人口的上海，理應設局專管，不問可知。（二）是否能生利？公用事業均係獨營生利事業，世界各大都市，莫不恃為市庫大宗收入，則亦宜設局整理，以裕市財政。由前言之，即無利可圖，公用局自有設立之必要；由後言之，公用局更有設立之可能。是故外國都市人口在數百萬以上，而公用事業占極重要地位者，無不有專管機關。即就上海公共租界說，雖沒有公用局，却有一個「公用事業委員會」，而於給電事業，特設一「電氣處」，規模非常宏大。至在本市區內之水廠，電廠，電車，長途汽車，公共汽車，輪渡公司，不下一二十處，與有關係之市民，又不下二百萬，當然應為特設一局。凡此公用事業，目前固猶屬商辦，然將來必須逐漸改歸市辦，不能不先事

整理，以爲收回之張本。

當張前市長到任後，曾有人請裁公用局。本人所處地位，未便主張必須設立，但向他說明重要情形，以爲可再辦幾時，看究竟必須與否。他很以爲然，於是接續辦下去。後來他也明白，承認有設局必要，所以十七年中，中央欲取消公用局，他就向中央力爭。

公用局在過去二年半中，和現在所做及將來想做的事，範圍很廣，項目很多，不容易在短時間內報告詳細，故另做一表，以備察看教正。

種類
過去
現
在
將來

組

職

掌

分設四科一科掌總務二
科掌設計三科掌水、電、煤
氣、路燈、廣告、度量衡、代辦
門牌四科掌水陸交通電
話

十八年三月起改爲一科
掌總務二科掌給水、煤氣、
權度、代辦門牌三科掌電
氣、電話、路燈、廣告、四科掌
水陸交通二三四科均置
設計股另設技正室掌電
氣試驗測繪及不止屬於
一科之設計事項

附

屬

截止十七年度終了共設
十五處爲路燈管理處三

增設吳淞路燈管理處吳
淞江船務處給束編釘門

在籌設中者爲陳家渡船
務處在預期中者浦東楊

給	行政		織
	政	財	關 機
<p>(一) 促成開北新水廠 (每二十四小時出水)</p>	<p>(一) 經濟公開 (每週編印經常費收支累計表交局務會議審核並公開揭布)</p> <p>(二) 機關或團體或個人如有疑問均可到局查閱賬據</p>	<p>(一) 標準 (甲) 辦多少事用多少人 (乙) 辦什麼事用什麼人 (丙) 什麼工作什麼報酬 (丁) 工作怎樣報酬怎樣</p> <p>(二) 步驟 (甲) 介紹或自薦或招考 (乙) 存記 (丙) 試用 (丁) 委任</p>	<p>廣告管理處三車務處六牌辦事處暫撤滬西車務處仍為十五處</p> <p>船務處一輪渡管理處一處</p> <p>編釘門牌辦事處一</p> <p>思車務處</p>
<p>設備</p>	<p>(一) 檢驗業主自置給水</p>		
<p>籌劃給水設備</p>	<p>(一) 就未有自來水各區</p>		

一千萬加侖）共需
建設費百八十萬元

(二) 取締外商水廠在市
區內給水

(二) 逐步收回外商越界
給水

(二) 推廣給水管綫（開

北東至江灣引翔西

至潭子灣內地在新

西區一帶）

(三) 統一水價（開北每

千加侖原售銀五角

三分現改五角與南

市一致）

(四) 改良水質

(五) 接通中外各水廠水

管協濟停水

(六) 修訂法商水廠埋設

第三號水管合同

(七) 訂立法商水廠埋設

第四號管合同及遵

守市政府法令合同

(八) 登記鑿井公司十家

(九) 登記水管商三十三

家

(十) 登記水管工及工徒

一百九十四人

(十一) 登記業主自置給水

設備三百三十三處

水	電
<p>(註)：(八)(九)(十)(十一)四項隨時辦理無終止時期)</p>	<p>(一)統一各電廠營業辦法</p> <p>(二)減低電燈電價並取消接電費養表費等無正當理由之收費</p> <p>(即於十九年份可比十八年減輕用戶)</p>
<p>(一)促成閘北發電廠(約需建設費四百萬元)</p> <p>(二)取締上海電力公司在市區內給電(閘北歐嘉路瑞餘里及北四川路餘慶坊等)</p>	<p>(一)促成寶明電氣公司向閘北水電公司購電轉給</p> <p>(二)促成華商閘北兩大電廠通電聯絡</p> <p>(三)統一電價</p> <p>(四)與上海電力公司交</p>

負擔三十六萬元如

以比本局成立時尙

不止此數

(三) 普遍給電 (漕涇法

華兩區暫歸華商蒲

淞區暫歸閘北分別

供給電氣)

(四) 促成小電廠向大電

廠購電轉給 (真如

翔華向閘北浦東向

華商)

處均已改歸閘北水

電公司供電)

(三) 促成華商電氣公司

添置鍋爐並改用機

械運煤裝置

(四) 審驗電氣公司所用

煤水油等材料品質

涉確定越界築路兩

旁給電辦法 (在越

界築路本身問題尙

未解決以前)

(五)收回法商電廠在市

區內給電(徐家匯

天主堂一帶及滬南

法水廠用電均改歸

華商供給每年增加

收入約十二萬元)

(六)登記電料店九十五

家及電器承裝人五

名

(七)登記電氣用戶裝線

電匠二百七十四名

及學徒二百二十八

名

(八) 檢驗公共場所電氣設備

(九) 校驗電表

(十) 檢驗電燈泡

(註)：(六)(七)(八)(

九)(十)五項隨時

辦理無終止時期)

氣

交

(一) 促成華商電車在老

西門小東門接軌

(二) 取消英商五路電車

(一) 擴展華商電車

(二) 擴展華商公共汽車

(三) 登記及檢驗船舶

(一) 行駛無軌電車

(二) 實現市辦對江輪渡

(董家渡十六舖定

通過市區行駛

(三) 制止英商十四五六

路無軌電車在民國

路市屬路面掉頭

(四) 登記及檢驗各種車

輛(本局未成立前

半年車捐約收十三

萬六千二百餘元十

八年下半年計增收

至四十五萬二千五

百餘元)

(五) 登記汽車行五十七家

(四) 改進市辦輪渡(以

營業盈餘打造新船

兩艘已工竣行駛擴

展高橋航綫正在籌

劃)

(註：(三)項以後隨

時辦理永無終止

時期)

海路橋期于明年內

造成對江渡輪五艘

)

(三) 在東溝及慶甯寺各

造網質有柵浮碼頭

一處(即以高橋航

綫實現後之營業盈

餘款充用)

(四) 整理浦江商辦濟渡

(六)登記及考驗汽車司

機人七千四百三十

三人

(七)登記汽車加油站三

十二處

(八)裝設各種交通標誌

(九)整理吳淞江濟渡(

十二處)

(註：(四)(五)(六)(七

(八)項隨時辦

理無終止時期)

通

路	燈
<p>(一) 整理路燈 (隨時淘汰舊燈裝設新燈截至十九年二月底止全市共有路燈六千五百零八盞用電四十五萬七千九百十五華特較接收時共增燈二千八百九十四盞用電二十七萬五千五百五十一華特又本局直接管理舊燈未換裝者尙餘四百七十盞)</p> <p>(二) 減少維持費 (接收時每月每盞維持費平均一元三角五分現在減至八角五分左右以全市計之每月可節省二千五百元又查路燈維持費公共租界每盞每月約四元法租界每盞每月二元八角)</p>	<p>廣</p> <p>(一) 建設並整理公共廣告場 (截至十九年一月底止全市共有二百六十九處四萬二千五百七十八方尺)</p> <p>(二) 租讓廣告場 (滬南包與中興閘北包與華商及愛克美此外包由康泰自建此項稅收連同特許廣告紙張廣告等每月平均在三千元左右較在認商時代每月約增一千五百元)</p>

告	煤 氣	權 度
<p>(三)取締不正當廣告(如壁上招貼跨街廣告及花柳毒門等有傷風化之廣告)</p>		<p>(一)調查市內權度種類 (二)調查法日兩國權度 狀況</p>
	<p>與上海自來火公司交涉 訂約(此事交涉已歷年 餘現在將次就緒)</p>	<p>(一)計畫劃一度量衡程 序 (二)籌備本市檢定分所 (三)調查公用度量衡數 量</p>

門	牌
(一)編釘滬南區門牌五 萬零一百五十方闡 北區四萬八千七百 十一方越界築路地 段四千零七十八方	(二)換釘浦東各鄉區門 牌三萬六千七百九 十九方浦西各鄉區 三萬二千三百三十 九方(共釘十七萬 二千零七十七方)

這表上從給水一欄以下,都是所做公用事業本身工作,可以證明公用局有設立必要。至於

公用局之有利，也可以說一下，便是因公用局的工作，而使市庫增加收入的，截至十八年底，共有一百二十三萬九千餘元，使市庫減小支出的，也有八萬六千餘元，詳細可看另表。

上海特別市公用局歷年工作影響市庫估計表 十六年七月開辦至十八年十二月底

		增 益 部 分		減 省 部 分	
車 捐	一，一〇一，九二九元	路燈維持費	七五，九七二元		
廣 告 費	三，九七三元	市輪渡煤費	一〇，八四八元		
市輪渡營業	九，八五六元				
總 計	一，三三九，七五八元	總 計	八六，八二〇元		
說 明	<p>(一) 本表計算方式如下 本局接管後歷年實在數—(本局接管前最後半年或一年實在數×本局接管後經過年數)</p> <p>(二) 本表因係估計性質所有角分數不列</p>				

然公用局本身，在過去二年半中，只用去了八十二萬一千餘元，並且其中還是事業費占三分之一；二公用局經收之款，也有三十萬九千餘元，故公用局實在僅用了市庫五十萬元。

上海特別市公用局歷年支出各費及經收各款統計表 十六年七月開辦至十八年十二月止

	支 出		經 收	
	各 費	各 款	各 費	各 款
行政費	二七七，五七〇・一八元		代收市庫款	一六〇，八七三・四六元
事業費	五四三，六二一・八三元		市輪渡營業收入	一五八，八七〇・四一元
總 計	八二一，一九二・〇一元		總 計	三一九，七四三・八七元

不過這些利益，尙是單就市庫說，其實便是沒有利益，也得要幹；若就人民方面說，也有很大的利益。這就是應設公用局的真義了。至於人民得到的利益，以減輕電費負擔爲最大；在十八年底以前，（推到公用局成立時）約計減輕十萬四千餘元，從十九年起，更可減輕三十六萬餘元。

此外人民間接在經濟上所得利益，像自來水比從前清潔得多了，疫病可以減少，省却醫藥費的損失；公共汽車路線推廣了，人民往來便利，比雇乘他種交通工具，可以減少許多費，一面又可省却時間上的損失。不過這種價值，都不易以金錢估計罷了。

然而年來凡百物品，無不價格步漲，何以電費能獨減，而水費也不加呢？實因公用局對於水電公司在經營上技術上處處給他有利的指導，使他節省成本，不致以無謂之虧損，增加用戶之負擔。

公用局有好幾件事想辦而不能辦者，舉幾個例：像上海電話局，仍歸交通部直轄，故全市電話無法著手改良；又像越界築路尚未收回，故籌供滬西水電，動受障礙；又像設置電氣標準鐘，和交通稽查員，都因經費無着，故不能實現。

公用局以爲欲工作發生宏效，一應排除內部阻力，二應排除對外困難。因爲第一點關係，故公用局編制自成立以來，因環境之變遷，已大有變更，看前表便可知了；至於內部人員組織，也常在改良之中。第二點之困難，無過於市內行政系統及職權，與中央與省，都欠分明，故一部分事業

無從進行，如改良電話，卽其一例也。很希望市政府以後能與中央及省政府各主管機關，商定一總解決辦法！



上海图书馆藏书



A541 212 0008 3911B