

# 社会福利、群体偏好与市政管理:20世纪20年代初 上海公共租界工部局如何应对米市危机

樊 果

**内容提要:**1919年江苏省重申米禁,严查私运以保障食米供给。然而受多种因素影响,上海米价仍在波动中上涨,上海县公署采取开办平糶、限止米价等措施以抑制米价涨势。1920年6月米价比1919年同期高出3/4强,民间组织要求公共租界工部局与中国政府一同行动,工部局发布了禁止以食米牟取暴利公告。不过《上海洋泾浜北首租界章程》并未授予工部局此类权力,工部局在相关案件审判中败诉后,对租界米店实行执照管理,这遭到民间组织强烈反对。在前一阶段,工部局被视为有效干预了米市,在下一阶段,工部局被视为无端干涉米店营业。面对民间组织的诉求,工部局的态度和行动体现出其对自身角色的认识,表现出经过在舆情与“职权”之间权衡而对米市并未进行实际干预的特点。

**关键词:**米市 工部局 民间组织 市场干预

学界关于近代上海经济的研究成果极其丰富。研究近代上海通常绕不开公共租界,作为公共租界市政管理机构的工部局,也成为一个重要研究对象。不少学者在研究与经济发展直接或间接相关的市政设施建设和管理、<sup>①</sup>公共服务提供、<sup>②</sup>公用事业演进<sup>③</sup>等问题时,也探讨了工部局在其中的角色和作用。这些成果资料翔实,分析深入,从不同角度加深了我们对工部局的认识,为推进工部局和近代上海经济的相关研究提供了非常重要的参考。不过,对于工部局是否介入或如何介入经济活动,现有研究相对较少。马陵合在综合考察近代人力车业发展与车夫救助制度中分析了工部局对人力车业的管理,其主要是关于行业的规定;郭立珍详细考察了工部局在牛乳业食品安全方面的管理措施,其总体上属于工部局行使《土地章程》后附规例“所授权柄”、设定行业准入规章的具体实践。<sup>④</sup>笔者认为就经济职能而言,工部局是陌生的“守夜人”,<sup>⑤</sup>这是基于《工部局董事会会议录》<sup>⑥</sup>(以下简称《会议录》)所记录的工部局维持市场秩序有关事件得出的结论,由于《会议录》中少见关于工部局介入经济活动的具体行动的记录,因此笔者当时并未深究。

[作者简介] 樊果,中国社会科学院经济研究所副研究员,北京,100836,邮箱:fanguo@cass.org.cn。

① 杨小燕:《近代上海公共租界筑路中的利益协调》,《社会科学》2015年第4期;刘文楠:《治理“妨害”:晚清上海工部局市政管理的演进》,《近代史研究》2014年第1期;沈辛成:《生活污水系统在上海公共租界的形成——兼论公共卫生研究中的现代性误区》,《史林》2019年第1期;牟振宇:《论近代上海公共租界地籍图册(1849—1900)》,《复旦学报(社会科学版)》2019年第5期。

② 严娜:《上海公共租界卫生模式研究》,博士学位论文,复旦大学,2012年;张二刚:《近代上海狂犬病防疫下的犬类管控》,《暨南学报(哲学社会科学版)》2021年第2期。

③ 邢建榕:《水电煤:近代上海公用事业演进及华洋不同心态》,《史学月刊》2004年第4期;杨琰:《“自上而下”:近代上海电力照明产业的兴起与初期发展1882—1893》,《兰州学刊》2013年第2期;杨小燕:《近代上海公共租界工部局的自来水特许权监管》,《贵州社会科学》2015年第4期;李沛霖:《公共交通与城市现代性:以上海电车为中心(1908—1937)》,《史林》2018年第3期。

④ 郭立珍:《近代上海公共租界食品安全管理及成效探析(1870—1937)——以牛乳品为中心》,《上海师范大学学报(哲学社会科学版)》2018年第6期;马陵合:《近代人力车业治理的理念与制度困境》,《中国高校社会科学》2019年第2期。

⑤ 樊果:《陌生的“守夜人”:上海公共租界工部局经济职能研究》,天津古籍出版社2012年版。

⑥ 上海市档案馆编:《工部局董事会会议录》,上海古籍出版社2001年版。

《会议录》中董事会议事的确以市政设施、部门管理、财政收支、卫生、教育、治安与秩序等公共服务,及其他社会事务居多,《申报》对工部局的报道也是如此。<sup>①</sup>究其原因,是工部局本就无权干预市场。1863年租界租地人委员会、驻沪领事和北京公使商议设立工部局时,共同同意的一个总体原则是工部局“职权”不应超出市政、道路、警务和税收方面。<sup>②</sup>1869年《上海洋泾浜北首租界章程》(Land Regulations of 1869,以下简称《土地章程》)规定设立办公局治理租界,后附规例内一切“权柄势力”授给公局董事,公局董事可另行酌定规例,但需经各国领事、公使核准和纳税人会议通过。后附规例主要关注公共租界市政管理和治安维护。<sup>③</sup>后附规例各项条款具体规定了工部局的“权”和“责”,意味着工部局管理租界的“权力”来自《土地章程》及其后附规例并受其制约。不过现实情况总是比文本规定复杂,当工部局被要求干预市场,或其行使“职权”的行为被视为干预市场时,工部局是如何应对的?剖析1919—1921年受到中国政府重视和社会公众极大关注的上海食米问题,可详细考察工部局相关行动。

保障粮食安全是关乎国计民生的头等大事。自然,粮食供给和价格不能完全自由放任、仅靠市场机制自动调节。粮食市场管制与公共利益紧密相关。提防地方粮食供给短缺,保持价格相对稳定在历史上也是中国政府维民食、保治安的关键。上海地区粮食主要是稻米和麦,并以稻米为主粮。<sup>④</sup>1919—1921年上海米价在波动中上涨,中国政府采取多项举措加以应对。五四运动后上海成立了各种新的民间组织,行动活跃,新旧组织与中国政府共商解决办法之余,也曾要求工部局干预米市,但后又反对工部局干预米店营业。面对舆情呼吁,“权力”受到《土地章程》约束的工部局如何行事,有何特点?这是本文的研究主题。全文分为四个部分。第一部分是梳理1919—1921年中国政府管制米市的情况,提供工部局“干预”米市的背景;第二部分是分析在民间组织<sup>⑤</sup>(及中国政府)干预米市的要求下,工部局采取的行动;第三部分是研究工部局在民间组织<sup>⑥</sup>反对行动中如何坚持实行米店执照管理,第四部分是结语。

## 一、米禁政策和限价措施

1918年8月日本米价飞涨,其多地爆发闹米风潮,日本政府与中国政府商议购买华米运赴日本。1919年初日本驻华公使与财政部订立购米合同,由财政部发给执照,准许日商在指定口岸分批采运450万石米出口日本。<sup>⑦</sup>这引起江苏省政府和公众的担忧。<sup>⑧</sup>1919年3月江苏省议会提出本省仅苏、常、扬、镇等地产米,已供不应求,若食米弛禁会导致米价上涨,不仅影响民众生计,而且会引起社

① 在《会议录》有连续记录,《申报》也连续报道的行业管理方面,鸦片烟馆和妓院较为突出,但对其管理涉及多种因素,而不仅仅是经济问题,因此并不太适合用于分析工部局与市场活动的关系。

② Robert L. Jarman ed., *Shanghai: Political & Economic Reports, 1842 - 1943*, vol. 1: Introduction & Reports for 1839 - 1946, Cambridge: Archive Editions Limited, 2008, pp. 102 - 103.

③ 此后后附规例的多次局部修订也并未改变这一特点。比如1898年《增订上海洋泾浜北首租界章程;增订后附规例》后附规例42条与1869年《土地章程》后附规例42条相比较,仅第8条和第34条有所修改,其他均无变动;再如后文所提及的1919年后附规例第34条调整,也是如此。王铁崖编:《中外旧约章汇编》第1册,生活·读书·新知三联书店1957年版,第294—295、299—307、811—819页。

④ 张忠民:《1368—1840年:上海地区市场价格的变动趋势及其特点》,《上海社会科学院学术季刊》1989年第2期。

⑤ 要求工部局干预米市的主要是上海各路商界总联合会、福建路商界联合会、浙江路商界联合会和上海学商公会等。

⑥ 反对工部局实行米店执照管理的主要是米业组织、上海总商会、上海各路商界总联合会、海宁路商界联合会等。上海各路商界总联合会和商联合会(有些是向商总联合会表达意见)在要求工部局行动和反对工部局行动这两个阶段均有参与。关于商总联合会和商联合会的政治性,已有学者进行研究,不过由于在本文研究事件中他们的关注点是米价、民食和商业,并无直接政治诉求,因此对分析工部局在要求干预和反对干预的舆情中如何行动这一主题影响不大。

⑦ 《中日购米合同之披露》,《申报》1919年2月27日,第7版。

⑧ 有关北京政府弛禁和江苏当局申禁的详细背景分析,参见邸宏霆:《北洋政府时期米禁政策研究——以苏米弛禁案为中心(1918—1920年)》,《安徽史学》2020年第5期。

会动荡,国家就会需要支付大笔赈灾善后费用,以此反对食米出口,并援引1858年中英《通商章程善后条约》、1902年中英《续议通商行船条约》有关米谷等粮出口条款,议决重申米禁,通令各重要口岸税所及地方官绅严密监察。<sup>①</sup> 苏米禁运期间,除军米、漕米外,外省所发的赴苏采米护照一律无效,对于私运出口,一经发现将从严究办,并追究地方官吏和相关关卡责任。<sup>②</sup>

发布禁令后,江苏省当局采取种种措施防止苏米私运。社会面十分关注官方举措的落实情况,《申报》对当局扣留私运米粮、调查假运军米的事件进行了大量报道。民间群体、组织纷纷向北京政府和江苏省政府请愿,要求进一步严查严惩此类行为,乃至要求停运漕米、军米。

在此期间上海米价究竟如何?与往年相比,1919年米市是否备受关注?一方面,根据《上海五十六年来米价统计》数据,1919年上海粳米月平均价<sup>③</sup>与1912—1918各年同月平均价相比,仅10月略高于往年10月。1919年最高月平均价为8元(9月),最低为6元(4月),年平均价为6.94元,与1912—1918年相比,处于居中水平。<sup>④</sup>从1912—1919年粳米月平均价和年平均价整体来看,1919年米价变动并不突出。另一方面,根据《申报》相关数据,1918年3—4月和8—9月沪市米价(为机白粳米每石价格,以下同)约7—8元,其他月份多为6—7元。1919年2—4月约7—7.7元,5月跌至6.5元,7—9月约8—9.4元,10月初超过10元,年末回落到7—8元。与1918年相比,1919年米价区间上限上移。米价变动深受各方关注,短期高位波动的现象在《申报》各期报道中可能要比《上海五十六年来米价统计》以每月固定三日所计算的月平均价得到了更充分的体现。<sup>⑤</sup>

1920年年初米价复涨到8、9元,并持续上涨。1920年6月6日上海县公署会同绅商贷款开办上海市食米平价局,拨款辅助市乡各设平巢局。<sup>⑥</sup>米价超过14元,后6月26日上海县公署发布禁止囤米抬价公告。<sup>⑦</sup>仁谷堂米业公所议决自6月30日起最高白米价格以每石14元为限,此举得到上海总商会(以下或称总商会)赞成,并由沪海道尹公署和上海县公署发布限价公告。<sup>⑧</sup>但将最高白米价格限定为14元的规定事实上未能发挥有效作用。米店将价格较低的籼米掺入白粳米售卖,或报价14元而暗中高于此价售卖。<sup>⑨</sup>7月中旬上海总商会和上海县商会议定将白米和籼米各分三等定价,由道县两公署发布公告。<sup>⑩</sup>虽有限价规定,但米价超出上限的情况层见迭出。12月中旬江海关监督公署建议沪海道尹公署令上海县及两个会审公廨严行查禁。<sup>⑪</sup>

1921年3月上旬米价跌至7元余,下旬起又见增长。民间组织向政府请愿严查私运私囤,政府多次发令禁米出境。4月中旬外交部特派江苏交涉员(以下简称交涉员)许秋颿要求驻沪领事团转

① 《江苏省长公署令第41号》,《江苏省公报》第1883期(1919年)。

② 《江苏省长公署训令第2887号》,《江苏省公报》第2003期(1919年);《江苏省长公署训令第4192号》,《江苏省公报》第2635期(1919年)。

③ 上海稻米市场以粳米销路最广,粳米价格影响籼米和糯米价格,可代表上海米价。《上海五十六年来米价统计》以每月5日、15日和25日的三日平均价作为月平均价。徐正元:《上海近代稻米市场价格变动之分析》,《中国经济史研究》1996年第2期;上海特别市社会局编:《上海五十六年来米价统计》,《社会月刊》第1卷第2号(1929年)。

④ 1912—1918年各年最高月平均价在7.08元(1917年8月)到9.47元(1912年6月),最低在5.66元(1914年4月)到6.53元(1912年1月),年平均价在6.42元(1914年)到7.94元(1912年)。

⑤ 本文所用米价主要参考《申报》报道,正是因为这在很大程度上能反映公众关注点,《申报》所报道的米价比计算得出的平均价在微观分析层面更具现实感。

⑥ 《民食问题之昨讯》,《申报》1920年5月26日,第14版;《米荒中之各种消息》,《申报》1920年5月30日,第10版;《民食问题之昨讯》,《申报》1920年6月6日,第10版;《恐慌渐减之民食问题》,《申报》1920年7月1日,第10版。

⑦ 《民食问题之昨讯》,《申报》1920年6月27日,第10版。

⑧ 《各方面急筹救济之民食问题》,《申报》1920年6月30日,第10版;《尚在恐慌中之民食问题》,《申报》1920年7月2日,第10版。

⑨ 《民食问题之昨讯》,《申报》1920年7月5日,第10版

⑩ 高白米13元5角,中白米12元5角,次白米11元,高籼米9元5角,中籼米9元,次籼米8元5角。《民食问题之昨讯》,《申报》1920年7月13日,第10版;《民食问题之昨讯》,《申报》1920年7月15日,第10版。

⑪ 《海关监督致县公署函》,《申报》1920年12月13日,第10版。

飨工部局令捕房禁止囤米居奇。<sup>①</sup>5月中旬米价超过10元,南市米行公会和北市米行公会议机白粳米每石以11元为限,5月16日上海县公署发布限价公告。<sup>②</sup>县公署发布公告后,市面仍出现超出限价购米的现象。1921年7月江苏督军省长公署发布查禁私运米石奖惩办法,通令水路警厅、各关监督、道尹查禁私运,并奖惩兼施。<sup>③</sup>

## 二、工部局禁止牟取暴利

与江苏省政府再三重申禁令和民间密切关注严查私运情况不同,1919年到1920年上半年食米问题并未引起工部局过多注意。《会议录》中仅记载了两次相关讨论:1919年10月初米价超过10元,工部局董事会讨论华员薪金时,提及米价上涨及其他生活费用增加,提高薪金是不可避免的。<sup>④</sup>1920年6月上旬米价超过11元,工部局总董提出这已影响到工部局华员。董事会决定,作为一项临时措施,自6月1日起在米价低于9元之前,对月薪20元以下的工部局华员发放每月1元的米贴。<sup>⑤</sup>

### (一)发布公告

1920年6月上海各路商界总联合会和福建路商界联合会提出工部局应有所行动,要求工部局一方面严禁私运,另一方面调查食米储量、采运米粮接济。<sup>⑥</sup>起初工部局将米贵归于食米出口所致,并未试图采取实际措施。工部局董事们认为,根据《土地章程》,工部局无权讨论关于牟取暴利、限定价格及禁止出口等问题,因此首先有必要争取此项权力。假如能获得此项权力,随之产生的问题是,这些干预实际上是否能生效。总董指出,食品并非在租界生产,若试图限定价格,可能导致生产者抵制租界,若禁止商品自租界输出,这些商品向租界的输入会立即停止。米价昂贵的原因,似乎在于中国没有严格执行出口限制,食米被大量运往日本和香港。<sup>⑦</sup>6月24日工部局向领袖领事<sup>⑧</sup>提出米价上涨主因是上海一带未严格执行运米出境禁令,希望领事团促请中国当道注意此事。<sup>⑨</sup>

1920年6月末工部局改变看法,认为米贵是因为商人囤米哄抬价格牟取暴利,并试探性发布了相关公告。工部局总办指出:种种迹象表明上海食米供应充足,但米商囤积不售而待米价再涨,不过很难提出可行建议以迫使这些食米上市。20世纪初中国政府曾主张禁止食米牟取暴利,领事团也曾将牟取暴利视为违反中国法律和惯例的行为,总办认为工部局可以此作为范例发布公告警告暴利者,其做法一经定罪将予重惩,囤积食米予以充公,并号召公众配合举报暴利者。即使工部局败诉,发布公告还是有益的,因为暴利者可能认为出售存米好过被诉至会审公廨。<sup>⑩</sup>6月30日工部局发布

① 设在各省省会的交涉署是直属外交部的地方交涉机构,交涉署长官为外交部特派某交涉员。交涉员直接向外交部负责,并受各省行政长官监督。1920—1927年许秋颺莅任特派江苏交涉员。《迎送新旧交涉员》,《申报》1920年6月20日,第11版;《工部局发表关于食米之函件》,《申报》1921年6月21日,第10版;《许交涉员电部辞职》,《申报》1927年3月21日,第9版;蒋贤斌:《试论近代的地方外交交涉机关》,《江西师范大学学报(哲学社会科学版)》2000年第4期。

② 《南市米行公会议定限止米价》,《申报》1921年5月17日,第10版;《限制米价之布告与复函》,《申报》1921年5月18日,第10版。

③ 《江苏督军省长公署训令第6800号》,《江苏省公报》第2699期(1921年)。

④ 上海市档案馆编:《工部局董事会会议录》第20册,第787—788页。

⑤ 上海市档案馆编:《工部局董事会会议录》第21册,第578—579页。

⑥ 《申报》1920年6月13日,第10版;《申报》1920年6月16日,第10版;《申报》1920年6月29日,第10版。

⑦ 上海市档案馆编:《工部局董事会会议录》第21册,第142页。

⑧ 各国驻沪领事组成领事团,由任职时间最长的领事担任领袖领事。

⑨ 工部局向商总联合会表示已请领事团慎重考虑在租界内限制米粮出口。《民食问题之昨讯》,《申报》1920年6月27日,第10版;《民食问题之昨讯》,《申报》1920年7月15日,第10版。

⑩ 上海市档案馆编:《工部局董事会会议录》第21册,第148页。

禁止以食米牟取暴利公告,<sup>①</sup>领袖领事大体赞同此公告,但坚定反对交涉员的提议,即以其名义发布限定米价不超过14元的公告。<sup>②</sup>7月2日总巡司通令各捕房在各自所辖地段严密侦查,并详查租界内米店数量和存米情况、各洋栈有无囤米。<sup>③</sup>

福建路商联合会、浙江路商联合会、淞沪粮食维持会、上海中国大同学会等组织对工部局公告严禁囤积居奇、限止米价的效力予以积极评价。事实上工部局并无直接限价,而且若仔细看工部局公告,可发现工部局禁止“牟取暴利”,可以包含但并不限于“囤积居奇”。<sup>④</sup>

发布公告后,工部局除了同上海总商会保持联系以便了解情况,还商议如何解决食米问题对工部局雇员的影响之外,并未采取其他特别行动。<sup>⑤</sup>12月米价复涨,华界采取种种应对办法,与此同时浙江路商联合会、淞沪粮食维持会、上海学商公会等组织也要求工部局查禁堆栈囤米和私运出口。1921年1月12日工部局董事会决定将1920年6月末所发布的公告重新刊载。<sup>⑥</sup>杨树浦捕房一方面调查有无私运囤积,另一方面调查米店进出之数。<sup>⑦</sup>

## (二) 起诉违反公告行为

1921年1月16日陈茂记米行在码头装米上船,华捕查见后怀疑涉嫌向香港走私,华探前往该店查阅账簿,账簿显示运往外洋之米达1300石。<sup>⑧</sup>17日捕房以“走私食米牟取暴利,违反法律和工部局规章”将米行诉至会审公廨。<sup>⑨</sup>四川路商联合会、海宁路商联合会和淞沪粮食维持会认为工部局捕房认真办事,主张会审公廨严惩陈茂记,以儆效尤。

被告人律师申辩,原告是基于工部局反走私公告进行起诉,而工部局并非立法机构,<sup>⑩</sup>无权发布此公告,因为未经纳税人会议授权和领事团批准,<sup>⑪</sup>工部局不能强制执行。律师指出,在任何一个国家,牟取暴利都不是违反普通法的犯罪行为,而仅是违反特殊情况下所通过的法规。会审公廨经两次审讯,由于未能确定被告人进行大规模走私,于1月31日将此案注销,同时对被告人提出警告,并

① 公告为:“经调查,米价异常昂贵看起来是贪图私利和漠视贫民为此所遭受苦难的行为所致,有些人囤米不售,使供应出现暂时短缺,将米价哄抬到不合理的程度。华人以食米为主,以此牟取暴利或进行投机,违反法律,应受到严厉惩罚。为此公告,任何囤积居奇或以其他办法牟取暴利者,一经定罪,将予以严惩,并将存米充公。恳请公众将其所知的牟取暴利事件,以书面报告形式送交福州路中央捕房总巡司,尽可能提供详情以便起诉。”“Rice Profiteering,” *The Shanghai Times (1914-1921)*, Jul 1, 1920.

② 上海市档案馆编:《工部局董事会会议录》第21册,第152页。

③ 《民食问题之昨讯》,《申报》1920年7月3日,第10版。

④ 若仅是禁止囤积居奇,工部局恐怕无从因米行(涉嫌)走私食米而起诉,工部局起诉“罪名”是“走私食米牟取暴利”,被告人律师以“并无反牟取暴利法、工部局无权发布公告”为由辩护。见后文陈茂记米行案。

⑤ 1920年6月末,董事会会议上工部局总董称华人对局势了解殊少,比如上海总商会会长朱葆三认为上海仅存2万担大米,而据捕房报告总供给量不少于30万担。总董认为工部局发布公告,已向公众表明工部局了解局势,并且同上海总商会会办保持联系(会办是华人社会的主要人物,身负调查局势之责),可以由此了解情况。会上有董事建议工部局自香港进口大米以接近规定价格售与雇员,会议指示总办偕同工务处长与警务处长商议此事。不过工务处长与警务处长认为此举并不合适,董事们赞同该意见。此外,10月末董事会指示停止对华员发放米贴(因米价跌至9元以下)。上海市档案馆编:《工部局董事会会议录》第21册,第581—582、584、605页。

⑥ 董事们也同意若月底米价仍高,则向华员再次发放米贴。上海市档案馆编:《工部局董事会会议录》第21册,第625页。

⑦ 《捕头注意民食》,《申报》1921年1月14日,第11版。

⑧ 《私运米粮出口之破获》,《申报》1921年1月18日,第10版。

⑨ “Rice Prosecution,” *The North-China Herald and Supreme Court & Consular Gazette (1870-1941)*, Jan 22, 1921.

⑩ 《土地章程》给予有资格的纳税外人自治权,工部局董事对纳税人会议负责,在纳税人会议授权下处理有关租界管理的重要问题。一些研究指出纳税人会议相当于公共租界立法机构,行使立法职能。工部局实施《土地章程》所授之“权”有赖于各管官署行使司法权。华人涉讼在会审公廨审讯,各国领事行使对各该国侨民的权力(全部执行权或共同执行权由各国领事掌握)。工部局执行的是一般市政管理权,管理权由书面文据确定,工部局自身无权变更。纳税人会议和工部局在确定范围内的“权力”不受领事团和公使团直接控制或否决,但订立附则的“权力”须经领事团和公使团许可后方可行使。领事团对工部局保留有限监督权,不过事实上工部局“职权”的维持依靠条约国的保护。此外,工部局涉讼由领事团推举组成的领事公堂审理。对有关纳税人会议相关研究的简介见李东鹏:《上海公共租界纳税人会议代表性研究》,《史林》2015年第5期;Robert L. Jarman ed., *Shanghai: Political & Economic Reports, 1842-1943*. vol. 1: Introduction & Reports for 1839-1946, pp. 36-37, 64, 92-93, 95-96.

⑪ 据《申报》报道,1920年6月工部局所发公告是由驻沪领事团与工部局董事议决。笔者所见资料尚不能确定公告是否曾提交纳税人会议批准。《恐慌渐减之民食问题》,《申报》1920年7月1日,第10版。

归还捕房所扣留食米。<sup>①</sup>

其实工部局对起诉违反公告一事，并无把握。<sup>②</sup> 2月23日工部局董事会会议上，总办指出会审公廨曾休庭，为工部局提供应对辩护律师论点（即并无反牟取暴利法、工部局无权发布公告）的机会时，也表示此案诚然不理想，但涉及原则问题，工部局不得不为此继续出庭。<sup>③</sup>

### 三、工部局实行米店执照管理

在工部局看来，会审公廨判决了其公告无效，对此法律助理提议根据《土地章程》第34条后附规例<sup>④</sup>向米店发放执照，工部局董事指示总办草拟执照条款，以备日后讨论。1921年3月16日工部局董事会同意向米店发给执照以便管理。<sup>⑤</sup>

在工部局看来，发给执照是《土地章程》所授之“权”，米店若有违反管理条例之举，工部局有“权”采取措施。<sup>⑥</sup> 工部局所看重的，应当是有“权”，一方面工部局计划对米店实行执照管理期间，米价大体是逐步下跌的，并且之前工部局也无意过多直接干预米市，发给执照方案与当时食米问题不见得有多大关系；另一方面陈茂记案败诉是提及发给执照的直接原因，初订执照章程条款之一就是米店须遵守工部局随时发布的禁止囤米垄断条例（见下文）。

5月26日工部局颁布米店执照章程，规定自7月1日起租界米店须先向工部局领取执照，并每半年缴纳执照费1元。章程包含8条：（1）执照不许转让；（2）店房应向工部局缴纳的房租，须在到期后14日内缴付；（3）值差巡捕、捐务科、卫生科职员可自由入内；（4）房屋须照卫生章程收拾整洁；（5）领执照者须备簿册，载明存米确数，随时由捕房查阅；（6）领执照者，须遵守工部局随时在华报发布告示关于禁止囤米垄断的条例；（7）不许向工部局雇员行贿；（8）违章者吊销执照，并予控究。<sup>⑦</sup>

#### （一）民间组织的反对与工部局的回应

工部局计划实行执照管理，遭到嘉谷堂、上海机器碾米公所、闸北经售米粮公会、南市米行公会、南帮米商公所、驻沪常熟米商公所、商总联合会、海宁路商联合会和上海总商会等组织的强烈反对。这些组织要求取消执照管理。他们指出上海食米需求由客商贩运满足，米店需备存货以供市民之需，但决无囤积居奇之事，米贵决非米店之责。他们认为工部局发给执照，是为了取缔米店，限制存米，这危及民食，影响商业，损害中国主权，也担心工部局名为随时检查米店而实为骚扰，妨碍米店正常营业。总商会进一步提出，工部局并未表明何以需要管理、实行管理后如何有益于公众，并建议由米业公会查察存米，按周报告，这样自可不必发给执照。交涉员则质问工部局发给米店执照的职权，向领

① 这个判决结果引自报刊报道，此处“由于未能确定被告人大规模走私”不免令人产生疑问，倘若“可以确定”大规模走私，那又如何判决？也就是说，这个判决结果似乎并不直接等同于判决工部局公告无效。不过工部局仍将此案视为判决公告无效。由于本文以工部局为研究对象，此案如何审讯及判决重点究竟在何处，总体上并不影响对工部局行动的分析。“Alleged Profiteering,” *The North-China Herald and Supreme Court & Consular Gazette (1870-1941)*, Feb 5, 1921.

② 早在1920年6月董事会讨论发布公告时，就已考虑到败诉的可能性（见前文）。

③ 上海市档案馆编：《工部局董事会会议录》第21册，第305页。

④ 1898年《增订上海洋泾浜北首租界章程：增订后附规例》第34条规定“租界内，凡开设公众游乐场：……牛乳房、宰牛所、马房、肉食各铺……及出卖……肉食各物……均须捐取公局所给执照，方准开设”。1919年8月21日领袖公使通知上海领袖领事，公使团同意修订《土地章程》后附规例第34条，修订后为“出售……蔬菜或其他食品者”按要求领取执照。但米店是否包含在应领照之列，随后交涉员与领袖领事对此持不同看法。王铁崖编：《中外旧约章汇编》第1册，第818页；Robert L. Jarman ed., *Shanghai: Political & Economic Reports, 1842-1943*, vol. 13: 1921-1924, p. 39.

⑤ 上海市档案馆编：《工部局董事会会议录》第21册，第304、317页。

⑥ 《土地章程》第11款将“凡已批准附入章程以后规例内一切权柄势力，并规例内归议归局董应办之事、应得之物，均全给与公局值年之董事，及将来接办之后任”；第14款规定“凡违背后附规例内应罚各款，或不付执照费，公局均可投该管官署呈控”。王铁崖编：《中外旧约章汇编》第1册，第806—807页。

⑦ 《工部局发表米店执照条例》，《申报》1921年5月26日，第10版。

事团提出根据《土地章程》后附规例第34条,领照仅以肉食各铺为限,而米店并不包含在内。<sup>①</sup>

关于职权。工部局复函领袖领事称交涉员的质问“不值讨论”“想尊意定亦以为然”。<sup>②</sup>领袖领事向交涉员指出,后附规例第34条于1919年修改,经纳税人会议正式通过、经领事公函及北京公使团核准,根据现行章程,执照管理适用于所有食品,食米亦包含在内。<sup>③</sup>英国领事(时任领袖领事)在发给英国公使的电报中称,食米显然是一种食品,食品领照规定起初可能是用于卫生防范,但并未将工部局职权仅限定在卫生方面。如果工部局出于其他原因而要求食品领照,英国领事认为此举合法。<sup>④</sup>

关于实行执照管理的出发点。工部局表示,多年来对肉类供给和其他食物已进行有效管理,但在食米方面则暂付阙如,未能随时查明食米供给量,工部局意识到需要依照现代化办法有效管理租界食米供给。<sup>⑤</sup>实行执照管理,充分获知米商储粮数量,既可于群情激愤时保护米商,又可在很大程度上避免面临危急情形而临时进行干涉,或采取其他不正当行为的状况。<sup>⑥</sup>采取颁发米店执照、预布条例的方式进行管理,可避免在紧急时临时采取严峻办法来应对居民所请,这有利于维持民食。

关于存米与囤积。工部局赞同储米的必要性。工部局指出,上海并非产米之地,而又居民众多,不仅应备临时所需食米,而且在青黄不接时更应充分储备存粮。工部局声明经调查,食米价高并非当地米商哄抬所致,<sup>⑦</sup>工部局愿尽力给予米商充分便利助其多存食米。米店执照章程规定各米店记载存米确数以备稽查,可在需要之时对租界内食米有一正确估量,其目的并不在于限制存数。工部局当前并无关于禁止囤积垄断的特定条例,并希望若非迫不得已而不致颁发此类条例,章程第6条是作为应对特殊情况的备用方案。领袖领事认为工部局对执照事已慎重考虑,向交涉员指出发给执照并非为了防止囤积,而是查明存米数量、编列经常表册,如遇意外,可据此应对。<sup>⑧</sup>

关于存米确数的调查方式和对米店营业的影响。工部局强调,章程规定工部局可随时查知米店存货确数,并不是要求米店按时报告或以其他方法进行干扰,而仅是在需获知存米数量时可进行必要调查。米店地位不会因此条款而受到其他任何影响,工部局不欲采取任何方法使米商遭受困苦,因此不会如人所说严重影响市面或令商业不便。工部局也表示,若如总商会所说,可通过米业公会自愿报告而获取存米确数,并且明确规定其职权,则捕房此项工作可以大减,工部局自然愿意接受此项建议。<sup>⑨</sup>

工部局称,对于管理租界和界内居民相关事宜,随时欢迎建设性批评意见,即指出所拟实施计划令人困苦而不宜施行之处,以有助于切实解决问题。<sup>⑩</sup>就发给执照事而言,这一总原则已定,如果3个月内米商表明困难之处,工部局会体恤考虑,在已定原则范围之内为米商提供各种可能的保证。<sup>⑪</sup>

## (二)米店停业抗争与修订执照章程

因工部局坚持实行执照管理,仁谷堂、嘉谷堂等六个米业组织召开联席会议商议对策。米店同

① 《关于米店领照事之消息》,《申报》1921年6月28日,第10版。

② 《关于米店领照之工部局函件》,《申报》1921年6月23日,第10版。

③ 《关于米店领照事之消息》,《申报》1921年6月28日,第10版。

④ Robert L. Jarman ed., *Shanghai: Political & Economic Reports, 1842-1943*, vol. 13: 1921-1924, pp. 16, 19.

⑤ “Shanghai and Rice Shortage,” *The North-China Herald and Supreme Court & Consular Gazette (1870-1941)*, Jun 25, 1921.

⑥ 《关于米店领照之工部局函件》,《申报》1921年6月23日,第10版。

⑦ 交涉员认为米贵源于租界内米商囤米企图私贩出口,4月中旬致函领事团,要求租界捕房禁止囤米居奇。6月中旬工部局表示,经调查,不能证实交涉员的说法,海关监督署也表示当前并无苏米出口,而交涉员所言似乎是依据商总联合会函件,乃未经调查之道听途说。捕房总巡就要求租界捕房查禁囤米居奇一事,向工部局提交报告,表示并无证据证明租界内囤米过多。工部局向领袖领事指出,领事团所转的中国政府函件,屡称租界内米商囤米居奇导致米价腾贵,要求工部局设法取缔,工部局一再考察后认为将来米价昂贵归因于上海米商囤米,并不正确。《工部局发表关于食米之函件》,《申报》1921年6月21日,第10版。

⑧ 《工部局发表关于食米之函件》,《申报》1921年6月21日,第10版;《关于米店领照事之消息》,《申报》1921年6月28日,第10版。

⑨ 《关于米店领照事之消息》,《申报》1921年6月28日,第10版。

⑩ 《米业反对领照举动之实行(六)》,《申报》1921年7月7日,第14版。

⑪ 上海市档案馆编:《工部局董事会会议录》第21册,第384页。

业自6月23日起暂停进货,并宣布自7月1日起公共租界米店停业,自7月3日起华界和法租界米店停业。商总联合会谴责工部局一意孤行的做法导致米店作出停业决定。<sup>①</sup>

米店停业决定并未使工部局有所让步。6月30日工部局发出布告,声明租界米店必须领照、米店存米可不必由巡捕入店调查、巡捕将维持米店正常营业的治安。<sup>②</sup>同日工部局董事会指示总办通知捕房和万国商团司令官,需对紧急情况进行相应的准备。<sup>③</sup>

上海县公署发布布告劝导米业静候解决,切勿停业。县知事将米业取消执照的要求陈请交涉员核办,交涉员敦促领袖领事速为解决。米店停业后,上海县公署发布布告劝导米店开业。江苏省长一方面指示沪海道尹和交涉员劝导米商开市,另一方面电呈外交部与公使团协商。交涉员也上报外交部,请外交部要求公使团饬令工部局勉顺舆情、变通办法。<sup>④</sup>上海县商会和总商会召开联席会议邀集米业公会讨论,决定由总商会继续与工部局交涉,由嘉谷堂和总商会劝导米店开市。7月3日总商会经与米业公会沟通,向工部局提出若修正执照条款,则米店愿即领照。<sup>⑤</sup>

7月4日领袖领事向交涉员表示,工部局再次强调若米店承领执照并报告存米数量,则捕房和卫生处皆不能有任何干涉,此项保证若需见于书面,领袖领事愿与工部局协调解决。领袖领事也提出,作为最后调解人,执照可由领事团承领转发总商会,这样各米店不直接受工部局管辖,即可不必过虑。<sup>⑥</sup>同日工部局董事会决定,只要米店继续停业,那么工部局就不可能考虑米业公会代表所提建议,而米店领取执照并恢复营业后,工部局将考虑这些建议。此外,董事会决定在执照章程上增加对同业公会米店的特别规定。<sup>⑦</sup>

7月5日总商会发布通告,奉劝米业即日开市,并承诺若章程条款仍有不便之处,总商会将继续与工部局磋商。7月7日总商会、县商会和嘉谷堂联合发出相似通告。<sup>⑧</sup>7月8日公共租界数家米店开门营业,7月9日全埠米业一律开市。

总商会与工部局商定执照条款,撤销章程第6条,保留第3条和第5条并进行增补说明(见前文)。<sup>⑨</sup>工部局再次强调发给执照办法的合理性和居留租界遵守租界章程的必要性。<sup>⑩</sup>7月21日工部局将修订章程送到总商会,再由米业公会转发。经过近两个月的交涉,公共租界米店领照一事终得解决。

① 《关于米店领照事之消息》,《申报》1921年6月24日,第10版;《米店领照问题之昨讯》,《申报》1921年6月30日,第14版。

② 《米店领照问题之争持益迫》,《申报》1921年7月1日,第14版。

③ 上海市档案馆编:《工部局董事会会议录》第21册,第400页。

④ 英国领事(时任领袖领事)称从未收到来自英国公使或领袖公使关于干预此事的任何指示。《关于米店领照事之消息》,《申报》1921年6月28日,第10版;《米店领照问题之昨讯》,《申报》1921年6月29日,第14版;《米店领照问题之昨讯》,《申报》1921年6月30日,第14版;《米业反对领照举动之实行》,《申报》1921年7月2日,第14版;《米业反对领照举动之实行(三)》,《申报》1921年7月4日,第14版;《米业反对领照举动之实行(四)》,《申报》1921年7月5日,第14版;Robert L. Jarman ed., *Shanghai: Political & Economic Reports, 1842-1943*, vol. 13: 1921-1924, p. 32.

⑤ 米店反对第3条、第5条和第6条,要求修改第4条,并要求工部局保证永不增加执照费。《米业反对领照举动之实行(六)》,《申报》1921年7月2日,第14版;《米业反对领照举动之实行(七)》,《申报》1921年7月7日,第14版。

⑥ 《米业反对领照举动之实行(四)》,《申报》1921年7月5日,第14版;《米店领照问题之昨讯》,《申报》1921年7月11日,第14版。

⑦ 特别规定为,领照者若为任一米业公会成员,若由公会代其准确报告存米数量,则可不受工部局巡捕或卫生员干预。上海市档案馆编:《工部局董事会会议录》第21册,第403、405页。

⑧ 《米业反对领照举动之实行(五)》,《申报》1921年7月6日,第14版;《米业反对领照举动之实行(七)》,《申报》1921年7月8日,第14版。

⑨ 总商会与米业会谈后所提条件包括执照由公会代领、稽查由公会办理、永不加增执照费。《昨日米业完全复业》,《申报》1921年7月10日,第14版。

⑩ 《北华捷报》持类似观点,称米价涨至16元时,传言上海食米供给不足一周之用,意欲迫使米价继续上涨,而一个粗略调查显示存量正常,足以支撑一个月的消费。这些数据对公众福利至关重要,但难以获取。工部局通过执照管理,随时获悉存米情况,便可知确切短缺量。"Rice Shops and a Strike," *The North-China Herald and Supreme Court & Consular Gazette (1870-1941)*, Jun 25, 1921.



## 四、讨论和结语

稳定米价是中国政府和社会公众的共同目标。江苏省当局实行米禁,限制苏米运出,希望由此保障省内米市供给。上海县公署采取开办平价局、限止米价两类办法以求抑制米价上涨。交涉员和民间组织要求工部局查禁租界囤积居奇、私贩出口。工部局的“干预”方式包括发布禁止以食米牟取暴利公告和实行米店执照管理,其中前者经会审公廨相关案件判决被视为无效。

### (一)关于执照管理

工部局是否如同其声称的那样,即发给执照是为了有效管理租界食米,这点笔者目前还未能从史料中找到直接判断依据。从工部局行动、发照解释及董事会讨论来看,发给执照至少并不是为了干预米店存米。理由是:第一,1919年到1921年1月米价在波动中上涨、查禁囤积私运呼声不绝期间,工部局公告“任何囤积居奇或以其他办法牟取暴利者,一经定罪,将予以严惩”,其关注点是“牟取暴利”(何为牟取暴利,由会审公廨审判),而不是直接管制米店;第二,工部局一边执意发给执照,一边赞同反对者关于界内无囤米的观点,若其目的是限制存米,那正如英国方面所说,是处理不妥当的。<sup>①</sup>因为既然租界内并非囤米过多,那有何理由限制存米?相反,在公众认为囤积导致米贵之时,实行限制存米的举措岂不是更有可能遭遇更小的阻力?第三,米店停业后工部局要求必须先领照并复业方可谈执照章程条款,态度强硬是因为董事会更在意的是“退让是对停业压力的示弱,任何示弱都将造成致命错误”,而不是条款本身。即便是对于含有禁止囤积意图的第6条,工部局也并未坚持保留。<sup>②</sup>至于米店要求由米业公会报告存米而不是由捕房查阅簿册,工部局对此并无难以接受之处,<sup>③</sup>甚至更多将后者视作这是为获知存米数量而不得不增加的工作。由此可见,干预米店存米称不上是工部局发给执照的目的。执照管理使工部局可以获知米店存米状况,除此之外,并没有对米店正常经营施加实质性约束。

米店以停业抗争,中国政府和总商会等多方劝导米店正常开市,远比工部局行动积极。工部局在此事上无所作为或可解释为,因为食米主要是华人的刚性需求,而工部局漠视华人生计。这种理解有一定道理,但稍显单薄,因为米店停业、食米短缺会导致民生维艰,这有可能立刻影响租界治安与秩序,对工部局并无益处。可结合英国方面的电报分析工部局的态度和行为。英国领事、公使和英国外交部均未认为工部局发给执照本身有问题。英国公使和英国外交部认为问题在于处理不当:第一,工部局直到发照制度遭到米商的强烈反对,才与相关商人进行协商,其对执照章程条款的修改原本不必被认为是迫于米店停业压力的回应。第二,工部局并未意识到,采取行动之前征询领事团的意见是明智之举。领事团和公使团关注的是改善华洋关系,而工部局的做法没有考虑到这一点。<sup>④</sup>对此,英国领事认为,虽然工部局修改条款,对米商作出让步,但工部局不受外部不当干预来管理租界事务的权力得以保持。对于工部局未提前征求领事团的意见,英国领事表示,首先是工部局没有预料到发给执照会遭到反对,如果工部局早期意识到这点,总董会非正式征询其意见;其次是

<sup>①</sup> 英国公使在发给英国外交部的电报中称,中国官方和民间的诉求使工部局相信实行执照管理是必要的和可取的。1921年4月工部局总董在纳税人会议宣布将推行执照管理、5月颁布执照章程,但发给执照含有防止囤米之意,那显然应该在此决定之后再行关于“食米短缺并非米商之责”的调查,而不是在此之前。英国公使此处逻辑是,如果在工部局调查结果之前,其时民间认为米贵源于囤积私运,先颁布章程,就不会遭遇反对。事实上,1921年4月交涉员向领事团要求工部局捕房查禁囤积居奇,而6月捕房向工部局提交报告(并无证据表明租界内囤米过多),调查说不上是工部局主动进行,调查结果也并非早于执照管理决定。Robert L. Jarman ed., *Shanghai: Political & Economic Reports, 1842-1943*, vol. 13: 1921-1924, pp. 9, 12.

<sup>②</sup> 对于第6条,英国领事认为在合法性上存在问题。工部局代理总办主张删除,总董表示,该条款并不强制执行任何事,因此不会出现是否合法的问题,在此条款下制定的新规定将作为执照新条款,与已有执照条款并无不同。其他董事指出将该条款放进章程并无实际意义,工部局不应为此涉险。上海市档案馆编:《工部局董事会会议录》第21册,第402—405页。

<sup>③</sup> 倒是英国领事在发给英国公使的电报中认为,工部局接受该条件是一个不当的决定,因为这允许上海米市继续由米业公会掌控。Robert L. Jarman ed., *Shanghai: Political & Economic Reports, 1842-1943*, vol. 13: 1921-1924, p. 30.

<sup>④</sup> Robert L. Jarman ed., *Shanghai: Political & Economic Reports, 1842-1943*, vol. 13: 1921-1924, pp. 12-13, 40.

发给执照显然是在工部局权限之内,所以他们不会正式征询领事团的意见,因为工部局向来提防采取那些有可能被援引为先例而削弱其权柄的行动(即《土地章程》第11项条款规定后附规例内一切所授之权完全归属于工部局)。<sup>①</sup>由此推测,工部局很可能自认为发给执照是实行无碍于商业交易的有效管理,自认为没有理由不推行,也不需要领事团的许可,并认定不能因为米店停业就放弃此“职权”。

## (二)关于米价

江苏省当局和上海县公署的干预措施(及公众对此的密切关注),交涉员和民间组织提出工部局干预米市的要求,以及米价波动状况在本文中是作为考察工部局如何行动的背景,即在中国政府积极干预、民间组织要求干预、米价暴涨本身需要干预的情况下,工部局是否会越“权”采取某些措施,这是本文研究主题的重要一面。结合社会经济背景分析工部局行动,绕不开对米价进行一些讨论,不过讨论目的并不是要总结干预措施与米价的关系,而是通过梳理米价影响因素,进一步呈现工部局的行动情境和行动特点。

1919年上海米价大多在6—8元,10月份超过10元;1920年价格波动大,大多在8—15元,最高时达16、17元;1921年1—6月多在7—11元,7—10月多在11—13元。1921年米价比1919年总体上涨,比1920年相对稳定。对于米价的影响因素,时人已有诸多了解(或推测),一类是关于米价异常昂贵现象,另一类是关于米价正常短期变化。米价异常昂贵现象主要被归因于私运私囤行为(如米贩搜罗米粮或藉军米护照影蔽,通过船只、火车私运出省,或偷运出口,或运至其他口岸出口);米价正常短期变化被归因于米船到沪情况(如收获季节、产米地收成、航行条件、异地竞争等)、(涉嫌)打包私运事件和中国政府查禁状况、米商对工部局行动的预期、居民对米价的预期等。<sup>②</sup>

1921年米业董事(上海华商杂粮公会会长和上海机器碾米公所副会长)向工部局提供的上海米市调查报告,包括市场供给和食米成本两方面内容。第一,产米区。受气候条件和病害影响,产米地区收成不丰,并且不少地方因种棉更有利可图而将稻田改种棉花,种稻面积较上年缩小。此外,产米地区乡农持米、商绅购米存储均期待涨价。米业公会多次向江苏省长请愿,调查产区囤积居奇问题,但并无结果。而极其需要的正是全面调查产区、触及囤积居奇根源。第二,沪市。报纸刊登了各种各样主要来自马路联合会和学生联合会等组织关于囤积居奇和食米走私的文章和函件,这些传言多未仔细调查,米行反而因为种种传言而不敢购进合法经营所需存米。上海货栈显然须常备大量存米,却被认为是走私和牟暴利。第三,成本。米业工资增加和耕种所需原料涨价。<sup>③</sup>

米业董事的调查结论比时人大多认定的米贵原因(即沪上私运私囤)更为深入,看起来包含这样一种米市动态:食米产量下降,价格有所上涨,产米区看涨而持有不售,食米供给量难以增加(或进一步减少),米价居高不下(或继续上涨),或许使产米区继续看涨;上海米商为避免涉嫌囤积居奇而不敢进货,也减少了供给量,而食米是多数民众的刚性需求;食米生产成本和米业工资成本提高,导致米价上涨。可简化总结为,需求曲线陡峭,供给曲线左移,价格高涨。不过,食米存储存在成本,并且个体(包括产米区和上海)“风险偏好”有别,产米区米价预期的自我实现程度与上海米商对查禁囤积力度预期的综合效应很难确定。生产成本和工资成本与米价很可能互为因果而出现螺旋式上升,未经检验也难以断言前者是因、后者是果。

米价波动归根到底是供求问题。就供给而言,涉及生产和流通两个环节,中国政府所采取的举措是针对后者。江苏省向来实行米禁,若逢省内米价上涨或他省灾荒、局势不稳或其他外部环境变化,必重申禁令,这当属江苏省一贯政策。1919—1921年上海县在严查私运私囤之外,也开办平糶、

① Robert L. Jarman ed., *Shanghai: Political & Economic Reports, 1842 - 1943*, vol. 13: 1921 - 1924, pp. 33, 37, 39.

② 根据《申报》大量相关报道和文章总结。

③ “Shanghai and Rice Shortage,” *The North-China Herald and Supreme Court & Consular Gazette (1870 - 1941)*, Jun 25, 1921.

限制米价,<sup>①</sup>这些举措在多大程度上实现了“维民食、保治安”的初衷,尚需另行系统分析。若从米价走势直观地看,对于稳定米价似乎说不上颇见成效。米价包含季节性和时间趋势因素,除此之外,主要受到哪些因素的影响(尤其是市场竞争状况),如何关乎公共利益,管制政策直接或间接目标是什么,可能以哪些方式实现,各自可行性如何等等,管制有效性和效率评估是基于对这些问题的回答。粮食市场实行管制是重要的,如何进行管制、管制者是否受到监管也同样重要。

民间组织要求工部局查禁私囤私运(此外淞沪粮食维持会也向工部局提出限定米价),对此工部局自知无权干预,采取的行动仅是发布一项并无合法性的禁止牟取暴利公告。在米市供给影响因素和米价形成机制缺乏系统分析时,干预行动是否能达到干预目的,尚且存疑。况且有些民间组织未经调查就断言米市存在问题,其或是出于对各种自身利益的考虑,这在一定程度上有可能扰乱中国政府对米市状况的判断。在这种情况下,工部局受制于“职权”并未完全顺应舆情进行干预,或许减少了使米市状况进一步复杂化的可能性。

工部局作为源自不平等条约而设立的租界管理机构,动辄讨论不平等条约下签订的《土地章程》所授“职权”,藉以行事,就其根本而言这本身是非正义的。《土地章程》授予工部局“职权”的一般原则是不超出市政、道路、警务和税收方面。发布禁止牟取暴利公告,并不在其权限之内,事实上工部局对此有自知之明,部分寄希望于公告被牟取暴利者预期为“可信威胁”,部分寄希望于中国政府的支持;工部局坚持实行执照管理,英国领事将其解释为权限之内。发布公告并不等同于民间组织所要求的、或所解读的那些干预方式,执照管理最终对反对意见作出有限让步。这两项行动在很大程度上体现了工部局是依照所谓“职权”行事,并部分采纳了舆情。同时,虽然前一行动在一些民间组织看来是如其所愿地干预米市,后一行动被一些民间组织视为危及米市交易,但这两项行动本身均称不上干预市场。

## Social Welfare, Group Preferences and Municipal Administration: How Shanghai Municipal Council Dealt with Rice Crisis in the Early 1920s

Fan Guo

**Abstract:** In March 1919 in case of food shortages the governor of Jiangsu Province issued a prohibitory edict that banned illicit export of local rice and transporting local rice without a licence out of the province. However, the price of rice went up substantially in Shanghai. The magistrate of Shanghai took steps to lower the price, such as selling rice at below market prices and setting maximum prices. As the price of rice was up more than 75 per cent in June in 1920 from a year earlier, nongovernmental organizations petitioned Shanghai Municipal Council for market control and the Council issued the notification, which claims any persons profiteering in rice are liable to prosecution. Nevertheless, under the Shanghai Land Regulations the Council had no powers to intervene in markets. After losing the court case the Council was going to license rice shops, which was protested strongly against by nongovernmental organizations. Had the Council held down rice prices by suppressing profiteering in rice as the organizations thought, or would licensing rice shops impede commerce? We analyze what the Council should or could do discussed by the parties of interest and what the Council had done and conclude that under the Land Regulations the Council did not actually intervene in the market.

**Keywords:** Rice Market, Shanghai Municipal Council, Nongovernmental Organizations, Market Intervention

(责任编辑:高超群)

<sup>①</sup> 上海县公署依照米业公会限止米价的决议发布公告,并主要靠米业公会落实,开办平巢也是官商合办(多是米业董事)。而米业公会在政府管制举措中的角色,在米市中的地位与影响力,以及本地与外地官商关系,还需具体研究。比如1929年江苏省政府颁布禁运米粮出境办法,相似举措遭到上海米业团体等利益相关者反对。详见屈胜飞:《遏余与反遏余:1929—1930年“米慌”中的中央、地方与米商》,《中国社会经济史研究》2012年第3期。