

泡沫化了的新國族召喚
大上海計畫與 1927-1937 年間上海的
都市政治

Frothing the Summoning of a New State
“*The Greater Shanghai Project*” and the Urban Politics
of Shanghai, 1927-1937

郭奇正

Chi-Jeng Kuo

Abstract

This paper examines the correspondence between urban politics and the construction of urban space of Shanghai between 1927 and 1937. First it reviews not only the empowering process of the Chinese bourgeoisie, but also the complexity of the relationship between merchants and the state. Second, from the restructuring of global economics and the silver crises, the article analyzes the power vicissitudes within colonial powers and between urban foreign and Chinese merchants. Finally, it analyses the physical urban practices of greater Shanghai Project in terms of mobilization of nationalism in Chinese territory in order to

* 東海大學建築系講師

Lecturer, Department of Architecture, Tunghai University



reveal the correspondence between urban politics and the construction of physical urban spaces.

The article concludes that expectations of a powerful state by the Chinese merchants, who had been under long term colonial exploitation, and the interdependence within the new State setting by Guo-ming Dong and the Chinese bourgeoisie both historically created the Greater Shanghai Project and its specific political undertakings. Regardless of its location and its spatial practices which together were intended to create a new identity for the new state through imagineering and expectations of development, the essence of the urban development rests in the twin processes of monetary speculation and deficit financing. Urban spaces became an expensive field for both the mobilization of nationalism and manipulation of political speculation. Finally it led to a financially vicious spiral. Thus, the Greater Shanghai Project was not only an urban planning scheme with Chinese characteristics (like the Capital Scheme in Nanjing), but also clearly marked a process of creating the image of a New State.

Keywords : urban politics, urban history, nationalism, the Greater Shanghai Project.

摘要

本文檢視 1927 年國民政府黨政權南京定都到 1937 年全面對日抗戰之間上海地區的都市政治與華界地區的都市空間營造。為文首先由廿世紀初葉租界地區的產業經濟型態變遷與華商勢力的崛起探究租界所形塑的「新國家」中政商網絡的複雜性，同時以第一次世界大戰以降的全球經濟再結構與白銀危機理解殖民列強在華勢力的消長、都市政治中華商權力版圖的擴張，以及民族主義得以在華界進行社會動員的相互關係，同時將國民黨政權在華界所大肆推動的大上海計畫的空間實踐過程予以拆解，理解都市政治與都市空間營造之間的對應關係。

本文發現，長期的類殖民剝削下華商籍資產階級對一可擔保利益之強權國家的期待，國民黨政權虛弱的「新國族」對華籍資產階級在聯盟關係上的依賴共同歷史性地打造出了有特定政治任務的大上海計畫；其區位的選擇、空間的紀念性營造，皆意圖藉由意象營造催動對發展的期待以召喚新國族的認同，實際上本質是虛胖的金融擴張及赤字都市財政的運作，城市空間成為動員民族主義、不斷催化民族想像與操弄政治投機昂貴的場域，終至逐步導向財政上的惡性循環。

因此，大上海計畫雖與南京首都計畫同為具有中國特色之都市計畫，但卻也具體標幟了一段泡沫化了的新國族打造過程。

關鍵詞：都市政治、城市史、民族主義、大上海計畫



緒論

前言

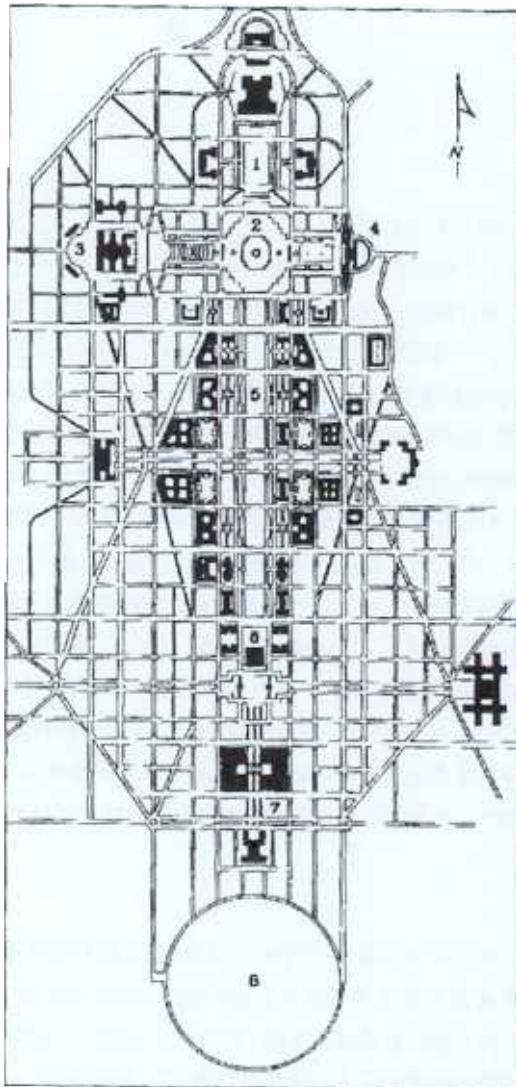
「南京首都計畫」與「大上海計畫」是國民政府 1927 年正式在南京定都之後隨即進行的兩個大型都市計畫。在此之前，中國並非沒有街道幾何配置、尺度鉅大並帶有高度紀念性的大型都市，舉凡北京或唐代的長安城都具有規整的城市格局與超大尺度的紀念軸線，但是「南京首都計畫」與「大上海計畫」卻是中國近代第一次採用西方的都市計畫方式進行的都市規畫，兩個計畫都開始於北伐統一之後；南京首都計畫源於首都建設的急迫性，直接源引國外的首都發展經驗移植於南京是其一大特色。「中央政治區」被置放於南京城外的紫金山南麓，中央黨部、國民政府與五院分別部署在主軸線的南北兩端與兩側，威儀展露的意圖異常明顯（圖 1）。而隨之在後的「大上海計畫」雖在空間的規模上僅及首都計畫的一半，但面對華界地區長期處於矮化發展的狀態，所有的發展重心集中在外國人統領的租界地區的都市現況，卻也充分展露出要和租界一較長短的意圖。

兩個城市其實都對應著晚清之後在江南新興的資產階級簇擁之下所浮現的「新國家」；大凡近代任一國族國家建構的過程中都免不了「威儀」的展現，尤其是關乎首要都市空間中的政治空間形式；這個「新中國」亦正如此。由 1927 年的「南京首都計畫」到 1929 年的「大上海計畫」，我們看到了類似的企圖與作為具體地在都市實質的空間中展現出來，以其強烈的幾何秩序與對稱軸線清楚地對應著完全依照資本主義邏輯生產出的租界與華界舊都市空間的有機紋理（圖 2）。放在上海特殊的近代身世與都市過程之中觀照，如是的新都市空間是如何被生產出來就成為本文關切的核心所在。

相關文獻回顧

「大上海計畫」正式的文本目前已不可考（上海城市規劃志編輯委員會，1999：73），因此，1990 年代出版的《上海城市規劃志》遂成為理解大上海計畫僅有的官方文本；書中花了近二十頁完整地說明大上海計畫。基本上，大上海計畫可以區分為 1927-1937 年間的「市中心區域計畫」以及 1945 國民政府由陪都重慶重回南京與上海後的「大上海都市計畫」¹。孫文 1922 年所著的《建國方略-實業計畫》一書中所描述的「東方大港」、「設世界港於上海」等語被引用作為合理化大上海計畫整體經略的開端。該書中也對大上海計畫的選址、道路系統作了初步的描述；對於計畫的內容，則花了甚多的篇幅說明大上海市中心區計畫的政治區計畫，強調其最主要雙軸線交叉的紀念性空間所形構的政治核心區之主要土地使用。整體而言，規畫志當中對於大上海計畫的描述傾向於將當年的官方文告作一重整與描述，的確是認識大上海計畫經過及其概括輪廓的入門；然而志書中對於官方介入前與官方力量抽腿而去後江灣地區的人口與產業的變化情形全無描述，也使得研究對於大上海計畫的選址及規模的預期無從進行更細緻地評估。

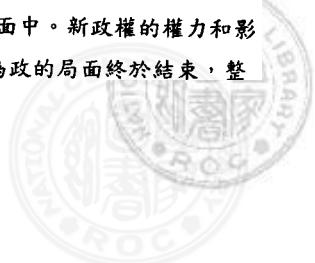




資料來源：Schinz, 1989: 145

圖 1.1 南京首都計畫配置圖

上海社科院歷史研究所研究員鄭祖安所著的〈1927-1930 年上海市政府的市政新措施〉一文中（以下簡稱〈鄭文〉）在一般性描述的基礎上進一步對當時的市政府組織結構、官員的選定與聘用、以及諸般法規的擬定多所著墨。他看重上海特別市市政府在 1927 年成立的政治意義，並將之與之前的縣署、曾為上海最大的自治機構的「南市城廂內外總工程局」、孫傳芳的「淞滬商埠督辦公署」等作比較，強調「1927 年國民政府建立後，上海和周圍地區進入了一個穩定的新局面中。新政權的權力和影響使上海華界地區完全統一起來」，「從清末以來數十年的支離破碎、各自為政的局面終於結束，整



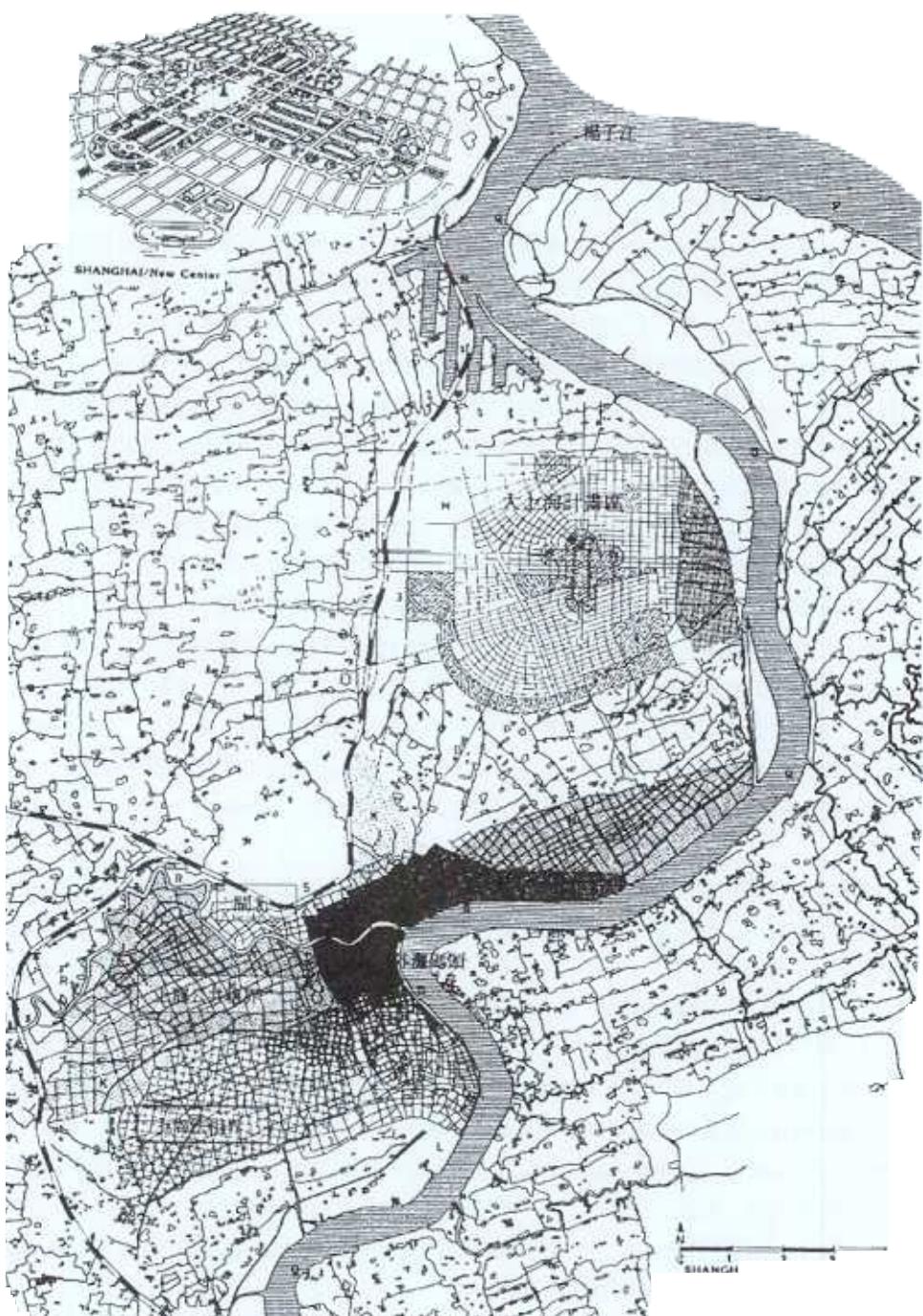


圖 大上海計畫區與市界區域 附位置較



個華界地區的行政至此真正獲得了統一，…為展開比較有規模的開發和建設、以及整個地區的振興提供了最重要的基礎」（鄭祖安，1994：152）。由是，他進一步解讀當時的人員聘用，追溯部分局處長級官員之前的頭銜與經歷（鄭祖安，1994：156-157），並認為「上海特別市第一屆市政府…沒有片面地延用大量的高級軍政人員，而是根據各部門的實際需要選用了許多具有相當學歷的高級專家、以及具有專長的前專業部門之領導官員」。

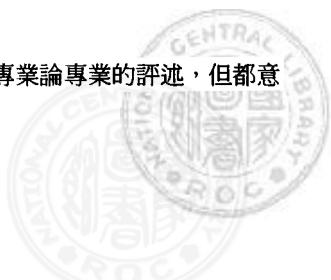
在市政執行的基礎面上，〈鄭文〉可說極度肯定了上海特別市市政府的組織及其結構，並看好這一組新的行政機器對長期以來在行政權屬上支離破碎的上海市區所將帶來的結構性轉變。然而，作為一篇評論的文章，在關乎大上海計畫的實際執行的種種矛盾時，〈鄭文〉卻輕輕放下，以「從歷史上遺留下來的上海 [原本就] 是一座錯綜複雜、充滿矛盾的城市：具有極為廣大面積的公共租界與法租界橫亘於城市的中部，將浦西閘北華界與南市攔腰橫截，使其相互隔離，各自的發展都受到嚴重損害」。「由於上海統治的多元化，以及其他複雜的原因，還造成上海城市佈局和功能上的落後與混亂」，同時，也正因為上海地緣上的優越性，「使國民政府尚不具備回收它的力量」；因此，使「上海的開發建設就只能繞開租界、單獨地在華界進行」（鄭祖安，1994：169）等的理由，要來合理化大上海計畫執行的失敗。他認為之所以會有大上海計畫，一方面是意圖經由港口的建設帶動都市的發展，另一方面，則是折衝於現實之間，要避開破舊的市區以新的區域之發展來改造建設上海。

在最終的結論中，〈鄭文〉誇張地描述了大上海計畫所達致的成就，認為「這一計畫的一部分在以後進入了具體的實施，並取得了一個引人注目的成就，…使這一區出現了一點具有內容、欣欣向榮的新氣象」；「對整個上海而言，由於崛起了一個比以前穩定、統一的、市政遠為進步的華界，從而改變租、華兩界舊有的主次關係，兩界終於形成了接近分庭抗禮的新局面」；「上海在國內和國際上的地位與影響由此空前地得到提高、擴大」。而對於大上海計畫何以只有部分被實踐，〈鄭文〉也只單方面地將其歸咎於戰爭以及戰後國民政府的日益腐敗（鄭祖安，1994：174-175），未作進一步地解讀與詮釋。

余子道的〈國民政府上海都市發展規畫論述〉一文對大上海計畫也略有著墨，然而在大上海計畫的實質內涵方面，〈余文〉可說只述而未評，只輕描淡寫地批評其「只著重於都市的物質建設和基礎設施方面」（余子道，1995：347）。在最終「一個沒有實現的都市規畫」的標題下，〈余文〉規避了何以計畫未能完全實踐的發問，並不可避免地在當時反帝的意識型態立場上認定大上海計畫仍有其「可行」與「不可行」的雙重性格：「各項發展計畫具有相當的合理性與可行性，在當時的歷史條件下面，許多項目也還是有可能逐步實現」，但之所以「在戰前進展緩慢，以及後來陷於停頓，直接的原因是由於財政上的困難和遭遇日本侵華戰爭的破壞，並非因為規畫本身的問題」。他認為計畫的宏觀條件及長程目標上，在當時中國「仍有廣大鄉村衰破的條件下，在上海華界要建設一個新上海，取租界的地位而代之，這是不可能的」；「除非徹底改變上海的半殖民地位，由中國人自己掌握上海的命運」，以及，「有賴於全國廣大城鄉社會關係的徹底改變和社會經濟的興旺發展」（余子道，1995：351-352）才能為上海的都市發展提供堅實的基礎。

發問

前述兩篇關於大上海計畫的詮釋基本上都並非純然由專業本身出發就專業論專業的評述，但都意



圖導向技術面描述，在一個隔絕於外的專業真空包中合理化大上海計畫的都市政策本身，無視於當時江南地區複雜的政治權力版圖與新政權的關係；或因反帝的歷史寫作的政治包袱，使其無法對大上海計畫的決策過程及其空間與社會實踐上的失敗作一全面而客觀的關照；對協助我們理解對中國近代第一個大型都市計畫的實踐過程幫助不大；對內及對外紛起的戰爭與財政上的困難，固然是面對辛亥革命以降新政權所面對的普遍困境。然而，何以在如此困頓複雜、百業待興的歷史情境之下，仍執意選擇一條看似冠冕堂皇、極盡威儀之展現，同時需要強而有力的國家權力作為後盾以執行的大型都市計畫，卻是我們不解與關切之所在；因此我們需要由都市的經濟結構以及其政治的過程來加以解析。

我們關切：作為大上海計畫的發動者，一個不同於大一統的皇朝、在 1911 年辛亥革命之後成立、以及歷經一系列國內政局的動盪不安，直至 1927 年方才在南京定都的新「國家」的浮現，對上海而言，究竟意味著什麼？不同於 1842 年「南京條約」之後在公共租界內所成立的「工部局」（Municipal Council）與法租界的「公董局」，這麼一個新的「國家」不僅是在一個地方政府層級上轉換了上海「道臺」的角色，它更關乎著一個新的「國族—國家」的建構；如是觀之，大上海計畫的推動與新國族國家的建構究竟是有關？對上海的都市政治運作上有何意義？尤其，對二十世紀初葉以降華籍的民族資本家逐漸因財富的積累而在地方上嶄露頭角、「華人參政」進而成爲環繞租界華界菁英群間之重要政治課題之當時，一個新國族的打造是如何透過空間的實質形式生產及其生產過程以回應政權擁護者的需要？亦即，它是如何以民族主義與資產利益彼此動員？倘若一個都市政策的形塑過程不單只是技術官僚的專業判斷，尚包含一複雜的政治過程，我們更要問在福利國家的氛圍尚未成形、規畫的論述尚未進入強權國家的施政議程（agenda）中，成爲其行政施爲上的首要考慮的 1920 年代，這麼一個體質虛弱的新「國家」，在提出「南京首都計畫」之後，迅即又提出的「大上海計畫」，在空間的實質形式上是意圖建構出何種想像？固然，空間的實質形式必須透過專業的技術官僚之實踐才得以成形，則技術官僚是如何折衝於規畫所面對的真實與政治的目的之間？此政治過程又是如何關係著都市政治與都市政策的擬定？

正 文

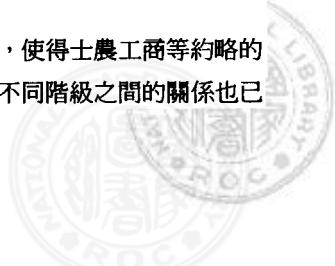
商人勢力的崛起與新國家中的新政商網絡的形成

）由傳統封建社會到租界社會

1. 封建社會中商人階級的結構性限制

晚近的中國研究多認爲「沒有必要把帝國主義的入侵當作是導致中國資本主義最初萌芽的原因」，蓋中國自身早即存在一僵固的結構限制了中國社會朝向資本主義的發展（Bergere, 1994: 21）；這一種結構明顯地影響了十九世紀末、二十世紀初中國推行現代化的方式；而當中，作為一個封建的穩定結構之維持者的帝國的「國家」，尤其在其間居於關鍵位置。

前現代時期中國境內部分區域經濟繁榮的推動之下所呈現的社會多樣性，使得士農工商等約略的分法已不足以勝任對於日趨複雜的社會演變的分析；無論在農村或在城市，不同階級之間的關係也已



經開始了轉變，並開始出現新的再團體化；士紳也開始擔任公職、以財富及地方威望為基礎，開始改變國家與民間社團間的平衡關係。在此一「中等階級」（middle class）的上升過程中，人數眾多、組織較良好的商人團體扮演了重要的角色。一些對近代中國地方城市的研究中也發現，晚近中國現代化的過程中商人團體的社會基礎與目標已超越了傳統認定的「民間社團」，商人結社的目的已不僅僅是為了「會館」字面上的意義，而另有行政上的、或是政治上的企圖。

雖說如此，但前現代中國的都市仍未如西方資本主義都市一般，成為商人自治政權的所在地與即將掌握政權的資產階級的發源地。根據 Skinner 的觀察，傳統的中國都市素來即作為封建威權的前沿，是行政官員權力管轄與居住的所在地；商人與富者充當著官吏的助手。寥寥可數的地方官僚階級，可以通過阻礙西方型資產階級在中國的生產，並配合封建朝廷在官銜授與的壟斷，成功地駕馭著中國的地方行政系統（Skinner, 1977 : 275-351）。象徵社會地位的官銜律定了統治集團的不同等級，於是乎無論商人或富者，社會地位在傳統封建社會中總是遜於土人，這的確促使了一種階級之間流動的慾望；使得商界素來及不斷地在其資本積累的過程之中流失人才。商人作為一個特定的社會階層，在十八世紀之後雖已縉身社會菁英集團，但在前述社會階層流動的慾望趨使下，商人的後世子孫紛紛通過科舉或是捐納官銜的方式進入仕途（何炳隸，1954）；使得一個獨立的資產階級的形成在中國更加困難（Bergere, 1994 : 24-25）。

2. 租界對中國封建社會中傳統「國家」的屏蔽效應

前現代的中國始終未像十五、十六世紀時的西歐出現資產階級文化，也未像日本的德川家康時期形成的市民階級文化一般，導出了一種獨特的商人文化²；中國之所以一直未形成資產階級（Bergere, 1994 : 31），其實與封建「國家」的角色密切相關。封建中國的「國家」，儘管只是部分地控制著由私人經營所主導的經濟發展，卻有效地掌控了與這一種發展相關連的社會變遷，使得當時資本積累已達一定程度的商人組織，既不能自我改造為一個資產階級，也無法發展旨在獲得政治權力的彼此動員，構成與國家相對立的市民社會。但是，一個傳統封建社會的「國家」角色卻在晚清的租界社會之中退位。配合馬關條約所打開的對外國資本的治外法權優惠，近代中國的工商業發展在十九世紀最後的十年間迅速發展，而租界的建立，使通商口岸內部出現相對安全且較有秩序的島狀地域，使十九世紀中國沿海地區都市尤其顯現其活力與光彩。設有租界的沿海、沿江都市的繁榮，正好映照著傳統小農經濟下官僚、儒家的中央政權的急速衰落。由十九世紀末期開始，經濟的現代化與先進技術僅在一定的範圍之內被推展，通商口岸地區與內地形成一截然分明的差異。

）華人資本家力量的整合與菁英聯盟的浮現

1. 租界社會中所形塑的新「國家」（state）—「財閥政治」的形成與華人的身份門檻

租界不同於傳統的殖民地，它不以誇耀政權或強調權力的合法性為其施政運作的主要考慮，而是以積極地在其管轄地進行經濟的榨取、創造有利於資本利得之機會。公共租界的工部局以及法租界公董局可說就是一類企業體的地方政府（local state），戮力於在租界創設有利於資本積累的典章制度，並以資本主義體制的深化以及再生產為其行政施為的首要原則。在租界社會之中，逐漸被鬆綁的華籍資產階級擺脫了過往封建國家與官僚的層層限制，逐步地形成一獨立的階級；經濟領域上雖享有與過去封建社會相較的相對自主性，但在社會生活領域卻仍受租界中所形塑的「新國家」所支配，並無法

完全自主地參與權力與利益的分配。

租界中的「新國家」統理了租界地區的行政、立法與司法諸權，對租界華人在稅賦負擔上、司法審理上與參政機會上均多所偏頗³，政治權力素來均由外人獨攬，華人甚少問政機會⁴。華人面對多繳稅卻無參政權的不公狀況，自然不平。十九世紀末葉以後部分的華籍資本家在上海民族工業的發展中，開始將事業的版圖深入原先發跡的主要領域之外，擴大其資本的積累之際，為求保障自身權益，華界開始關切華人參政權的問題，此一趨勢到了二十世紀初葉更趨明顯。

1914 年，歐陸第一次世界大戰開打，大量的來自歐陸的外來資金被迫抽回其殖民母國，同時，帝國主義各國對華輸出的商品銳減，而對中國的原料與部分商品的需求增加，這就使得原來在帝國主義控制之下的中國市場浮現了一絲空隙（唐力行，1997：305-306），為民族資本的發展提供了一歷史的機會；華界勢力得以藉此機會坐大，迅即在不到五年間接手了原先外籍勢力所專斷的許多生產事業領域，加速了其資本積累與循環的速度；不待歐陸大戰結束後外籍資金與政治勢力在上海之復辟，華界早已開始在租界要求更多的政治參與機會。在此同時，日本侵華所發動的九一八事變與一二八事變，也同時催化著要求政治勢力與政治參與的華界諸勢力，迅即在民族主義的外衣批覆之下，以外爭主權內除國賊為口號彼此動員，並在不願外來經濟勢力在上海重組的主觀意願之下，將動員轉化為抵制外貨運動以及一系列的罷市行動，意圖打開華人的參政機會。

2. 菁英聯盟的浮現

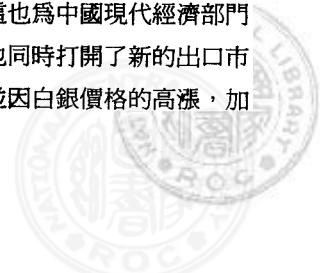
十九世紀末之後的中國資產階級逐漸意識到：工業的發展是「國家」（清朝）賴以倖存的一重要因素；此一觀念的催生與一部分在通商口岸及國外受過教育的「改良主義者」的積極鼓吹有密切關係。他們在與西方的接觸經驗中體認到：中國唯有改革、吸收科學知識與技術、改革教育制度、制訂新的法規、採用西方的代議制度等等作為方能求存。但截至廿世紀初葉以前，這一些中國沿海地區出身的改革主義者並沒有成功地發展或控制他們所鼓吹的必要社會變革，遑論將他們的經驗轉化為權力；這與越南及印度的資產階級通過與殖民地統治者、以及殖民地的「國家」合作而獲得政權以及社會聲望的模式極為不同（Wright, 1991）。在中國，除租界地區以外，政權始終掌握在封建官僚的手中，即或是如民國之後的袁世凱或蔣介石政權均不脫封建之本色。雖然這一些官僚政權並未提供改革有效的動力，但是它的存在仍然是使改革得以合法進行不可或缺的國家機構。為使朝廷高官採納其意見，沿海地區的改革者力圖建立與政府高層官員的私人社會網絡，並利用官僚的威望向掌權者推薦其主張並付諸實施。中國現代化的思想與政策也正是通過這一種的私人網絡才得以推展，藉由此一過程緩慢地滲入官僚系統之中發揮其影響力。

辛亥革命前後的經濟結構與社會結構

一）第一次世界大戰期間上海的經濟結構

1. 工業與手工業並進下民族工業的興起

第一次世界大戰的爆發，列強各國因為國內戰爭的牽制，紛紛由中國境內撤退資本與人員⁵，從而使得未直接面對大戰的美、日兩國得以維持並擴大其在中國原有的利益；這也為中國現代經濟部門提供了一千載難逢的機會；對中國而言，大戰不僅減低了外來競爭的壓力，也同時打開了新的出口市場，現代經濟部門「替代性」之民族工業因而得到了前所未有的充分發展，並因白銀價格的高漲，加



強了中國的貨幣在國際市場上的購買力。可是中國國內原有的經濟結構卻壓抑了面對新衝擊可能產生的變化，只能根據半殖民地所特有的經濟活動有限地發展（Bergere, 1994：80）。舉凡國際貿易的定額限制、戰爭期間海運的匱乏與過高的運輸費用、籌措對外貿易資金的不易等等，都限制著中國境內民族資產階級的發展⁶；從而使得此階段權宜性地發展出了現代工業與手工業並重的新經濟形態。雖說如此，戰後對民生物資巨大的需求，還是帶動了中國對外貿易的巨幅成長，國內的民族工業也趁勢積累其後發展所需的資本，並進而反映在政治領域的互動關係之上。

1914 年到 1924 年中國境內的經濟發展極不同於清末的洋務運動，故往往被稱為「中國第二次工業化運動」。前一期的洋務運動關切國內軍事工業的催生，以重工業的發展為主軸，由國家提供部分或全部的資金創辦大型企業，而第二次工業化運動則著眼於調整滿足戰爭期間與戰後的市場需求，營利為其主要目的；工業發展傾向於消費資料的生產⁷，以較易發展的輕工業、民生工業與中小型企業為先導。這一波的工業化也催生了民間深孚眾望的民族工業經營者的崛起，並集中了企業家與一部分知識份子與官僚的投注，成為一股新興的力量。

輕工業與基礎工業之間、消費資料的生產和生產資料的生產之間的不平衡發展，常常被過往的史家視為殖民地不發展狀況的一項重要特徵，是國家虛弱的一個基本原因。其實，真正的原因在於缺乏國家威權的因勢利導，使得企業在發展時缺乏一種堅定不移的信念；外無國家中介支援以規避風險，工業發展趨勢不可避免地傾向短視地對市場立即反映。而中國在外資撤出之後仍極其有限的技術水平，也結構性地侷限了此階段工業化的趨向選擇。

此階段另一重要的發展是國內金融體系的重整。在經歷了戰後經濟繁榮復甦的階段之後，生產和交換的增長必需經過信貸的支援，並受到利潤增長與價格的刺激。外國銀行在中國的衰敗固然阻礙了對外貿易的開展，但是卻並未阻礙中國境內對內貿易的增長，因為國內市場素來即一直為中國人所控制。相對地，外國金融勢力衰弱卻使得中國的民族工業經營者掌握了重要的資金來源，即來自於傳統封建社會的仕紳與買辦的資本。在過去這類資本因為國內的動盪多存放於外國的銀行以規避風險，正是在此階段之後，資金的回流使得中國的現代銀行得到了充分的發展⁸。

1918 到 1919 兩年之間，中國境內就新增了 96 家銀行；並且絕大部分的銀行與政府保持著密切關係，或為官資銀行（如中國銀行與交通銀行）、或為省銀行與大量的「政治銀行」，與政府領袖集團中的人物或是高級官員有著密切的聯帶關係。除了十數個設於上海的現代銀行具有純粹的商業性質之外⁹，其餘銀行的活動大都侷限在收存國家資金與借款之上（Bergere, 1994：94）。民間銀行參與民族工業的投資雖往往受錢莊資金競逐的傳統結構限制，但在通貨緊縮的衝擊下，傳統錢莊往往也不易存活。如是，使得此階段中國境內本國銀行仍能掌握發展的契機迅速發展，除了確實為其後華人精英在公共領域權力版圖的擴張預埋了重要伏筆之外，卻也同時為日後國民政府的赤字財政預留了一個極佳的出路與靠山。

2. 全球性的經濟危機開始

大戰期間，國內豐富的自然資源與國內市場的需求延緩了經濟危機所可能帶來的後果，並促使國內民族工業迅速發展。現代部門的發展加強了中國經濟的雙重特性：如上海之類參與國際貿易的沿海大都市與仍按原有生活結構運轉的內地之間已拉出一不可逾越的鴻溝。

戰後不到十八個月，強力衝擊主要經濟強權的「復甦危機」就爆發了，巨量需求帶來的商品價格飛漲引發了嚴重的通貨膨脹；在美國尤其因為戰間期儲蓄的積累與股票交易的蓬勃發展加速了金融的

投機，通貨膨脹迅速蔓延擴大。所有工業國受此衝擊，工業生產規模緊縮、企業倒閉增加、失業隊伍擴大、國際貿易亦被嚴重牽連。主要工業國停止了對奢侈品（如絲或茶）與原料的進口，危機遂迅速由中心國家蔓延至邊陲國家，拉丁美洲、澳洲、印度乃至於中國都受波及。當中，尤其以國際市場白銀價格的波動對中國的影響最劇。戰後歐陸各國經濟上改行「金本位主義」，大規模的傾銷白銀，使得白銀開始貶值，連帶地使中國銀兩的幣值隨之劇貶，等同於大幅提升了進口商品的價格。

理論上對於如中國這一類缺乏海關屏障的弱勢國家而言，進口價格因為匯兌的因素而飛漲至無人問津的地步反而成為另一種的保護作用，並且進一步地刺激了出口的擴張（Coble, 1988: 202）。但實際上，國際性的經濟危機成為全球經濟活動的障礙，中國主要出口口岸都市的都市經濟業都在此過程中受到嚴重的衝擊，上海自然也不例外；1920 年代中國的出口市場一蹶不振，嚴重挫折。所幸，國內市場的廣闊與活躍，構成了中國抵禦世界性經濟蕭條狀況蔓延的最有效屏障；龐大人口量所構成的鉅大消費市場保障了中國沿海都市免於世界性購買力波動的影響。出口貿易的惡化，在中國市場的適應能力和活力作為減壓瓣之下得到有效的抑制；1920 年代的出口商品價格因此不曾暴跌。但劇烈的幣值跌幅仍嚴峻地考驗著中國金融部門的應變能力，傳統商業活動僅以少量資本、但憑商品流通速率取勝的邏輯受到挑戰，以傳統方式經營運轉的貿易體系的效率與風險承擔問題逐漸浮現。有限部門的發展同時說明著面對世界的經濟局勢所造成的危機，中國面對的是一浮現的局部進口貿易危機，一種金融與投機的危機，而不是商業的危機。

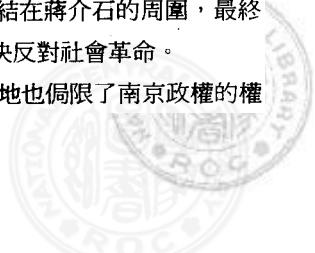
中國金融市場的不統一、沒有國家銀行以及中央政權的虛弱與不穩定，使得當時的政府不可能通過採取或限制信用貸款的方式對企業進行干預。在此過程中最直接受到損害的是通商口岸中與內地商品之間流通資金的錢莊¹⁰，其次是沿海通商口岸中的外國銀行；危機嚴峻地考驗著上海金融市場中外金融家之間所建立起來的合作關係。而華籍菁英經營的中國現代銀行反而在此危機過程中受到較小的波及，這也為亟需軍費奧援的國民政府奠都南京之後如何組構其新政商聯盟預埋了伏筆。

3. 國民黨政權的興起的矛盾及其民族主義動員

1911 年的辛亥革命雖然在政治史上是一個重要時間點，然而在社會史、乃至於經濟史上，他都不是一個結構性的轉變之起點¹¹。在政治上辛亥革命並不意味著一個統一的「新國家」的成立，孫中山留給國民黨的是一個混亂而複雜的政治局面；保守的既得勢力集團、商人、工人、軍人學者乃至於共產主義份子等成分龐雜的組成份子都被連結在一起。辛亥革命後國內連綿不斷地戰爭，迫使在當時以正統政權自居的國民黨不得不以「政治革命」—建立一強而有力的國家政府、「反帝革命」—取消帝國主義在中國的特權、以及「社會革命」—以農民及工業無產階級反對另外一個階級的對抗等三項革命使命自我期許，從廣州發起新的軍事行動，逕行北伐（Coble, 1988: 3-4）。

早在廣州開始北伐之前，國民黨即意圖在農民及工人之中發起群眾運動，以期激發他們的潛在革命力量，可是實際的目的並非激起蓬勃的階級革命。但是北伐尚未開始，群眾運動的烈火其實已經在沿海沿江的主要城市迅速燃燒起來，湖南尤然。由於此一運動的大多數領袖來自於國民黨左翼（包括一些後來共產黨重要的幹部），使得北伐過程之中，群眾運動氣焰高漲，儼然有演變成社會革命之勢。對於甫經俄羅斯十月革命成功的當時而言，此種態勢令國民黨內許多既得利益者不安，連帶地造成了國民黨內的分裂。反對社會革命、害怕激進社會主義控制中國的保守勢力集結在蔣介石的周圍，最終在南京取得了政權。蔣介石得勢建都南京之後隨即開始鎮壓群眾運動，並堅決反對社會革命。

蔣介石的作為逼使了共產黨員退居農村地區繼續堅持農民革命，但相對地也侷限了南京政權的權



力基礎在少數的都市地區，並和農民階級切斷了關係。南京政府極少組織農民群眾或執行具體改善農民生活的政策，這使其缺乏作為一國族-國家最重要的基本因素----全民的政治動員與認同，同時也使其力量薄弱。例如在財政上，南京政府收入必須大半仰賴已經開始進行現代化管理的大型城市，而無法由傳統的農村地區獲得收入。財政上資源的有限、復加上國民黨內部纏擾不清的派系關係、彼此牽制¹²，帝國主義的影響等，以及最重要地，對農村地區控制力的薄弱，使其運作上受到極大的限制。

反對社會革命的國民黨南京政權與害怕激烈的工人運動之上海資本家逐漸在政治上尋獲可以相互依存的共同利益：但表面上的共同利益卻往往掩飾了背後結構性的政治經濟矛盾，資金是雙方依存與矛盾的來源。蔣介石為維持政權所進行的頻繁軍事內戰之財政需要，幾乎全部集中在城市現代經濟部門；其中的一半甚至均集中在上海。沿海與沿江的許多當時其他經濟中心¹³與上海相比，都相形見绌。但蔣介石剿共的龐大財政需求也迫使其不願意對國內的企業給予減稅的優惠以提升其競爭力，甚且一直維持與外國人和平商談的態勢，此舉尤其令日益察覺外國企業是其自身發展最大障礙的華籍資本家普遍不滿。然而在治外法權的限制之下，華籍資本家仍不得不將希望寄託在南京政權上，並希望可以在南京政府中有些發言權。政權擁有者與資本家各取所需，遂使得 1927 年國民黨定都南京之後不到半年，南京政府隨即順利接管上海市、設立上海特別市市政府¹⁴，並開展後續的一切施政作為。

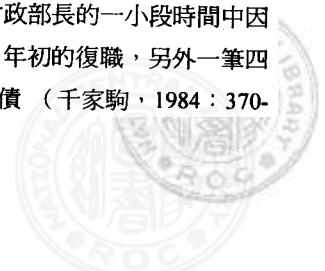
（二）資本利益與國族打造之間的聯繫

1. 政商聯盟的形成與公債的發行

（1）政商聯盟的形成

為取得寧漢分裂之後確切的財力支援，1927 年蔣介石到達上海之後即會見了虞洽卿與其他重要的商界人物；會面後，資本家願意集結起來支援南京政權，並組織了「上海商業聯合會」（申報，1927/03/28），將上海主要的銀行業、生產事業的團體都包括在內；但交換的條件是蔣介石願意與共產黨分裂、以及立即恢復上海的和平與秩序。蔣介石對此立刻作出了正面的回應，承諾「勞資雙方關係不久將納入正軌」（申報，1927/03/28）。雙方的關係立刻藉由實際的貸款與政治實踐¹⁵得到了確認。在尋求資本家支援的過程中，素來與上海資本家們關係密切的財政部長宋子文也順理成章地被牽扯了進來。宋為了取得資本家們的支援並取信於蔣介石¹⁶，特別設立了三個諮詢委員會----公債委員會、預算委員會、以及銀行幣制委員會，上海金融界、商界的頭面人物都被邀請加入（銀行週報，1927/04/19）；一個政商聯盟的雛形已告成立。

但在當時紛亂的政治局面之中，雙方的友好關係維持不久，蔣介石軍費支出上龐大的需求馬上超過了資本家們願意配合的程度。當說服不了資本家的時候，蔣介石就將原先對付工運份子與共產黨的恐怖方式轉而動用「青幫」的恐怖行動來強制徵收（Coble, 1988: 36），迫使他們對「國民革命」捐款。是年 5 月之後，蔣介石進而採取高壓的手段逼使上海資本家購買南京政府發行的公債，江蘇省財政委員會 5 月 18 日將第一筆三千萬元的公債以不同數目「分配」給上海的主要商業、銀行業與工業之同業公會認購（申報，1927/05/18）；時至 1927 年底，南京政權剿共內戰的軍事支出越來越龐大，相對地對於公債的仰賴也就越趨明顯。寧漢分裂、蔣介石下野後孫科擔任財政部長的一小段時間中因為募集不到資金，北伐的工作幾近於停滯。但隨著蔣介石與宋子文在 1928 年初的復職，另外一筆四千萬元的公債隨即重新發行¹⁷，同年 4 月又再發行另外一筆一千六百萬的公債（千家駒，1984: 370-



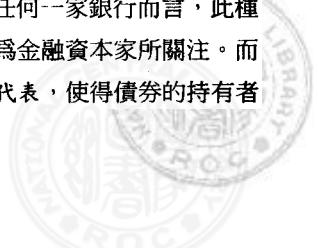
371）。由於蔣氏政權並不穩固，對金融資本家而言政府公債的風險甚高，上海資本家們已經不再是自願性地認購公債，而是礙於種種恐怖行動下的政治現實被迫接受。在國民黨政權進入北平之前，上海經由公債的發行與認購，成為南京政府最基本的收入來源；公債進而成為資本家陸續被強制編入南京政權所編織的政商網絡之主要合法入口。但顯然地，這一階段中資本家們意圖將其經濟力量在政商關係中轉變為政治力量的企圖已經落空。

北伐進入北平之後，宋子文對於上海資本家的態度開始轉變，大幅地改變了南京政權與上海資本家的關係。他摒棄強制與恐怖手段，改而尋求資本家們在財政與政治上的主動支援。經濟上，宋子文竭力給予上海銀行業優惠的購買條件，力圖開闢一公開的公債市場；政治上，則成立各種委員會召集各類會談，給予機會表達對於政府的抱怨，以民主的假像籠絡商人，俾便將上海資本家中的領袖人物拉進政治舞臺之上¹⁸。透過這一些過程，上海資本家與南京政權陸續推出了「保護商人財產議案」與「限制公會與罷工議案」。前者同意將前一階段被政府強佔的私人財產的陸續歸還，後者則同意由政府制訂法律管制工會組織，以防止滋事之徒利用工會挑起事端。同年7月的「全國財政會議」與8月中旬的「國民黨中央執行委員會第五次全國代表會議」陸續通過了「限制軍費」、「編制全國預算」、「統一財政」等方案，上海資本家們並在第五全會上給予南京政權最後通牒表明不再貸款予中央政府。通過此一政治過程，上海金融與工商業界又重新被帶回政治領域之中。

宋子文的種種作為鼓勵了商人的政治參與，1928年中之後，商人開始意識到自己的政治位置並意圖鞏固自身的權力版圖，他們陸續上書中央反對增加新稅¹⁹，支援國民黨不樂見的閩北商團的成立，召開全國商會聯合會提出詳盡的稅收政策建議（申報，1928/10/18：13-4，1928/10/27：13-4）、並請求中央政府允許全國商會聯合會五位代表出席立法院會議，為商人利益說話。但事實上，上海資本家對於新國族國家的想像終究和政治的現實有極大出入：國民政府在當時仍不能算是名符其實的統一國家，只能算是名義上支援國民黨的各軍頭的集合體，所以統一的財政根本無法執行，並招致政治上的一定阻礙²⁰。雖然如此，一個政商網絡的確在此過程中逐漸地成形，上海資本家已因其優越的財經力量直接被編入超越地方政府層級直接上達中央政府的政商網絡之中。

（2）赤字財政與國家公債

由於南京政權的剿共仍須仰賴上海資本家的財政挹注，在外無新稅源的狀況之下，宋只得改採赤字財政政策²¹；政策上不再強迫購買公債，轉而以對銀行經營者實施大量「貼現」以及真正開闢政府公債市場的方式，誘使金融界願意認購公債。政府將債券在還沒有正式發行以前就先存入銀行，以此從銀行取得現金貸款；這些現金貸款相當於所存入債券 50% 的票面價值。等到公債正式發行以後，就將債券直接投放於上海證券交易所以及物品證券交易所的公開市場上，亦可由銀行直接保管，以便銀行能在公債市場價值的基礎上取得一個最後價值（Coble, 1988 : 79）。這是宋子文之所以可以不必憑藉任何強制手段即能徵集大量資金的關鍵所在；蓋根據計算，財政部由 1927-1931 年間所發行公債的平均利率為 8.6%，但因公債上市前的大量貼現，所以實際收益介乎 15.8% 到 22.5% 之間（Coble, 1988 : 81），與別的投資相比，公債的收益相形之下是吸引人的；同時，公債發行都必須要以政府的一項固定收入作為擔保²²，其中 2.5% 的附加海關稅是最常用以擔保的稅種。這一些擔保用的稅款經由「國庫債券基金委員會」保管以確保債券的償本付息工作並維持信用。對任何一家銀行而言，此種大宗保證金的存款都是一筆誘人的資財，因此安排由哪一家銀行保管遂日益為金融資本家所關注。而實際上，國庫債券基金委員會中絕大多數的成員亦均為上海銀行界與商界的代表，使得債券的持有者



集中在屬於上海銀行業同業公會的主要幾家銀行手中。

宋子文對銀行界所提供的優惠條件與國庫債券基金保管委員會的擔保的確為政府所發行的公債券開闢了一真正的市場。政府公債至此成為上海銀行界的主要投資項目；由於公債投資的收益高出一般性放貸，所以銀行界將所持有的公債當作自己發行的鈔票儲備金而儲存起來。上海證券交易所更進而出現政府債券的大黑市，通過黑市成交的債券要佔銀行持有債券的 1/2 到 2/3。這不僅是由於公債的收益高，更因為潛在的投機活動的龐大利潤吸引了私人投資者。投機活動的發生源於公債價格的巨大波動，國內外任何對南京政權有威嚇性的時事新聞都會立刻反映在公債價格上，衍生的「放空」²³手段更可以小博大，換取超額的利潤。這些交易大多就發生在銀行之間：做為債券最大持有者的幾家銀行的交易行為對市場有極大的影響力，公債買賣在此一階段已經成為銀行資金流動的最大渠道，銀行、乃至於經營銀行的資本家都加入了戰局、憑自己的活動能力從對市場的操縱與干預中取得利潤。

發行公債的成功使得南京政權與上海金融界的關係丕變，銀行家們陸續被編入支援南京政權的政治聯盟之中。這種合作關係不僅解決了南京政權當時的財政困難，而且加強了政權對上海商界的控制力量（王業鍵，1991：449）。公債的投機活動使得商人必須藉由維持與政府官員密切的人事關係來獲取內線消息作為投機的判斷，這也使得銀行資本家不得不積極地配合這個政權的運作。

對於政府而言，由於先期大量地貼現，使得發行公債的實際收入只有票面價格的一半左右（朱偰，1934：232-233），但付息卻是依據票面的總額支付。所以宋子文對銀行資本家的慷慨行為，其實對政府是極不划算的；政府必須經由不斷地發行新公債，以彌補正常還本付息之餘的雙倍利息損失。但由於投機的獲利使得上海銀行界普遍願意支援政府的赤字財政政策，並使此政策得以持續運作至 1932 年淞滬戰役以前，甚或延續至抗日戰爭發生前半年。總計從 1927 年 5 月至 1937 年 1 月，南京政權共計發行公債總額 24 億 1,200 萬元；滾雪球般的利息支出其實已經徹底地將國家財政拖垮。公債，實際上取代了傳統的土地金融方式，將資本家與政權之間透過公債貼現與投機放任的方式作了緊密的連結。

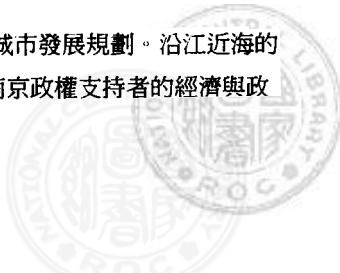
2. 大上海計畫的提出及其實質動機

南京政權與上海資本家的關係基本上並未切中本文所關切的「都市政治」課題，蓋其超越了都市政治的範疇，直接將在地資本家連結上了國家層次的政治運作。但正因為南京政權的財政靠山幾乎完全集中在上海，所以國民政府甫定都南京，隨即針對上海展開了較之全國各地最為密集的一系列都市發展政策；大上海計畫尤為當中最為醒目的一環。

1927 年 7 月 7 日上海特別市政府宣告成立，蔣介石代表南京政府親自飛臨上海參加典禮，並發表「訓詞」說道：

蓋上海特別市非普通都市可比，上海特別市乃東亞第一特別市，無論中國軍事、經濟、交通等問題，無不以上海特別市為根據。若上海特別市不能整理，則中國軍事、經濟、交通則不能有頭緒」，「因為上海還有一個城市發展較為發達的租界，因此更是『非有完善的建設』不可，一切，『當比租界更為完備』（申報，1927/07/08）：

在此一宣示之後，上海特別市遂緊跟著南京首都計畫立即著手進行其城市發展規劃。沿江近海的地緣優越性使得規劃順理成章地由港區的建設開始思考，這也恰好回應了南京政權支持者的經濟與政

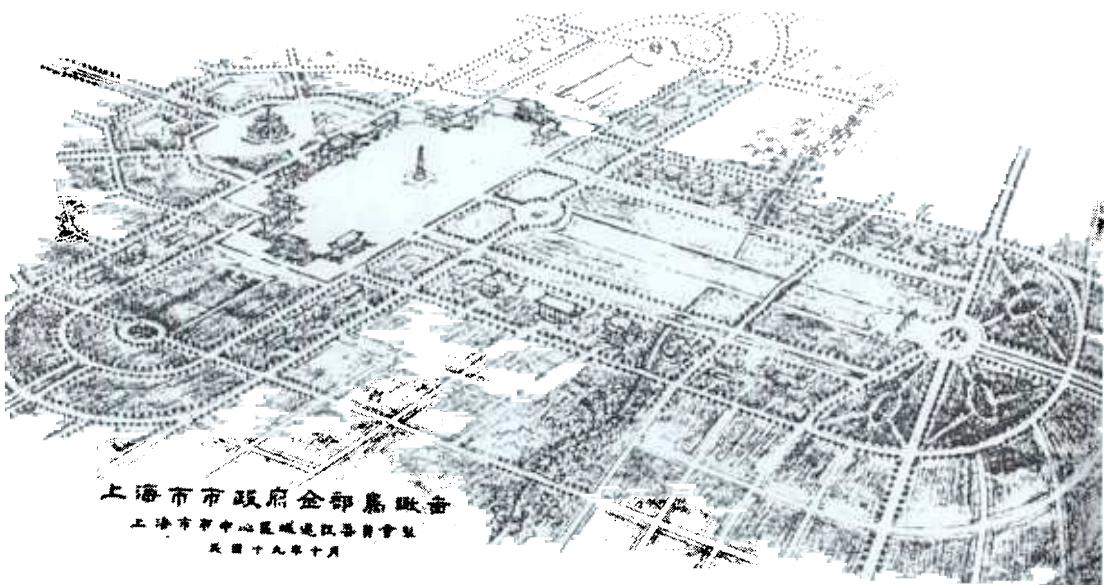




資料來源：上海城市規劃志

圖 3 大上海計畫港市位置與上海租界相關位置圖

治要求；位於黃浦江外灘下游與吳淞間的新港口開發遂成為整個城市規劃的新起點。由當時工務局長沈怡的說法：「今若繼續增進上海之地位，則港口之開發實屬必要」；「現今之租界是否可以繼續為將來上海全市之中心，殊屬疑問，…就現狀加以推測，苟吳淞開港有實現之望，而現在有鐵路之佈置



資料來源：上海城市規劃志

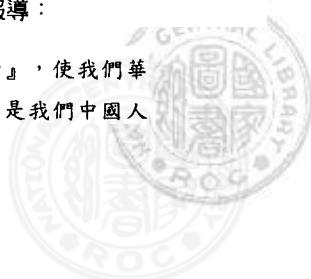
圖 4 上海市中心區域規劃鳥瞰圖（1929 年版）

可以變更，則江灣一帶，必不難一躍而為未來之市中心」（張仲禮，1990：290）中可以發現，上海特別市已經開展了一個宏大的新港市開發計畫，意圖藉扼住黃浦江下游出入揚子江的門戶，取代外灘碼頭（圖 3），並透過國家力量興築鐵路運輸網，提升新港市的交通運輸競爭力。就此，孫中山的實業計畫一書也被搬出來以合理化朝江灣地區發展的企圖，雖然在實質的內容上有極大差別²⁴。

除開港外，城市空間的構想在時任第一任市長的黃郛所提出的市政建設方案：「一是築一條環繞租界的道路，…另一是吳淞築港，並在吳淞與租界之間闢一新市區，以削弱租界的重要性」中被具體化。新的市政建設有兩重意義：一要另闢一與租界可以相抗衡的新市區，並以環繞租界的道路扼制租界的向外擴張（沈怡，1985：108-109），另一則期許這個新市區有朝一日可以成為能夠包括租界在內的整個上海市的中心（伍江，1999：168-169）；在動機上完全係單方面的要取代租界的港、市中心功能，且在當時日趨澎湃的民族主義風潮中以未實現的大型市政建設藍圖號召支持者共築繁榮的想像。黃郛當時發表的四點強調之中最後一點說道：「上海市民經過多次兵變，人人心目中暗願有一秩序維持之問題…，（我）竭全力以注意此點，故秩序維持一事，敢請市民十分放心」，由此可見，剛剛取得政權的南京政府和新成立的上海特別市政府，顯然都極其希望上海能改變面貌，以改造上海與建立一個新上海的承諾動員上海資本家的認同及驕傲（圖 4）。

事實上大上海計畫以其規模所號召出的認同不僅止於資本家，普遍的上海市民都或多或少地參與了都市繁榮的想像。1931 年元月上海新聞中刊載了一篇關於大上海計畫的報導：

在一年以前，全市居民莫不希望大上海計畫之趕快『行』、趕快『動』，使我們華界居民也得爭些面子，似乎此後可以代表上海文明的不是租界了，而是我們中國人



所經營的堂皇富麗的上海了。…那筆整數鉅款也得用合理的方法來支配著未成的計畫，使數年來為外人所睥睨的華界也得揚眉吐氣；中國人在大英馬路去兜兜圈子，也得擺擺威風。

倪錫英在其所著的中學教科書上海一書中關於大上海計畫也描述道：「上海市中心計畫若能如計畫實現，那麼新上海市的繁榮將在全世界放一燦爛的光輝」。可見，透過媒體的報導以及教科書等從底而上的宣導。相較於租界非計畫性有機發展出來的不規則都市紋裡，大上海計畫以其規模及幾何性格明確之特質（圖 5、圖 6），的確在普遍的上海市民心目中建構了極其不同於封建前朝及租界政權的空間想像。

規模之宏大除了為號召市民的想向與驕傲之外，更現實的目的是要在匱乏的都市財政下開闢財源。其實上海特別市政府甫成立不到一年、大上海計畫尚未提出之前，市政運作上的困窘狀況就已經發生²⁵。為此，特別市政府上書呈請國民政府財政部准許發行一百萬市政公債，雖獲得了宋子文的首肯，但對於這一百萬元的用途²⁶工務局長沈怡立刻呈文對此發表了其「專業」的看法，謂：

…歐美各都市於發行公債之先，恆採用下列二法以資挹注：一為舉行特別估稅，即劃定工程費用之一部分取償於附近業主，酌量所獲利益之多寡而定；徵稅之大小，一為當工程計畫未宣示之前，由公家於擬辦工程地段收買大宗土地，俟工程完竣、待善價而沽之。即以所得盈餘為償還公債或整理其他工程之用。²⁷

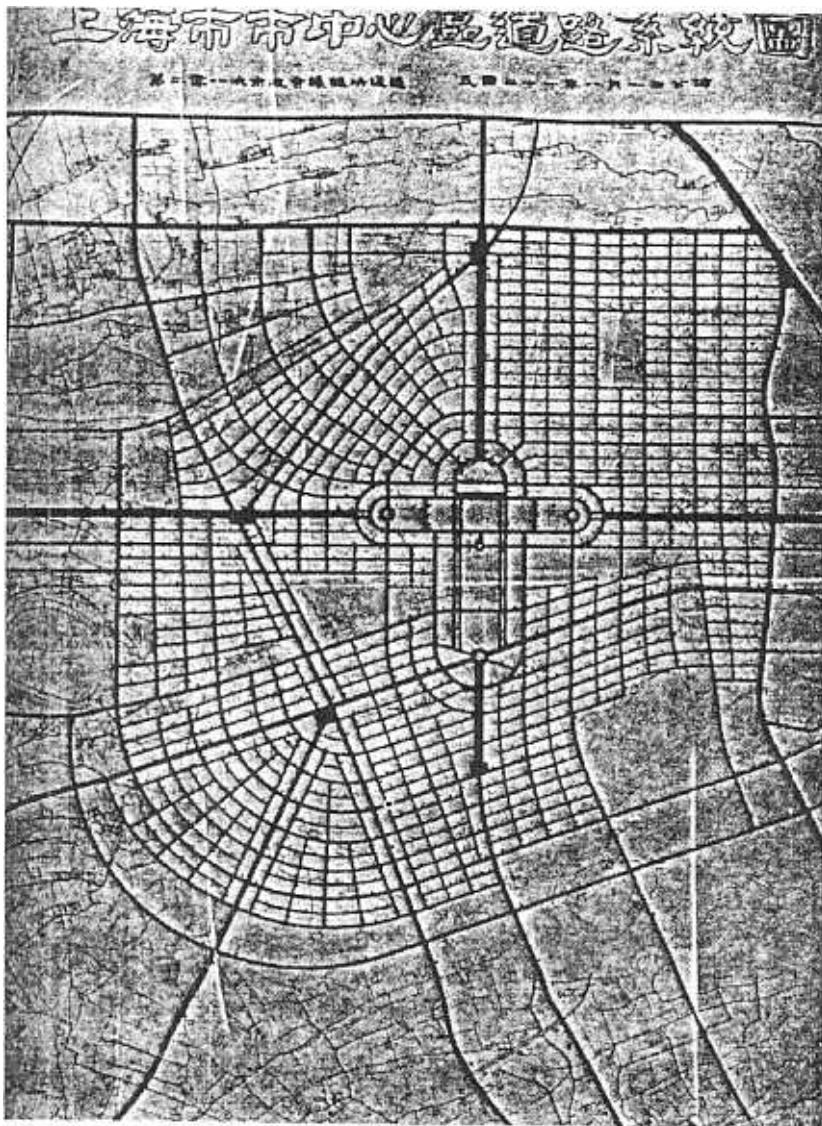
字意上已將近代都市發展藉由都市土地擴張及由地方政府中介的土地金融操作以維持市政運作之財政邏輯作了清楚的表述。這份呈文提醒了特別市市政府，在幾次市政會議的意見折衝之後，市財政



資料來源：上海城市規劃志，1999：69。

圖 5 大上海計畫範圍鳥瞰示意圖

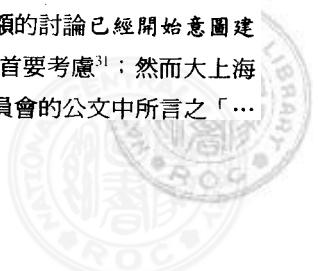




資料來源：王紹周，1989：517

圖 6 上海市市中心區域道路系統圖（1932 年版）

局於同年 10 月再次提出加發一百萬元市政公債的建議²⁸獲得同意；但是較之原先一百萬元的計畫，增加的一百萬元只是增修了部分都市生活必要的公共設施項目²⁹，還未切中沈怡及部分官員所意圖的積極性開源方案。次年 7 月，配合大上海計畫在月初的提出，市政府上下相關單位已充分體認了「開源」計畫的必要性，並將原先的公債募集計畫進一步地擴增為三百萬元³⁰。由於前一次市政會議上開始有「消極建設」與「積極建設」的先後緩急之議，所以第二次增加市政公債總額的討論已經開始意圖建立積極有力的財政運作機制；除了大上海計畫之外，市銀行的設立也被列入首要考慮³¹；然而大上海計畫卻只編列了五十萬元。由此件公文發稿的次月市政府呈送立法院財政委員會的公文中所言之「…



市房捐為【市政】收入之一大宗，亦屬最可靠…自市政府成立以後，年有升增，加數自原先已增加三倍以上，益加整理，自必有增³²」中可以看出，經歷了特別市政府成立一年多以來的市庫支绌狀況、工務局長沈怡觀念上的提醒以及公共租界工部局與法租界公董局實際市政運作經驗的前例，上海特別市市政府已經著手在市政運作上仿效租界的市政經營方式，將土地的持有與都市開發的責任聯繫起來一起思考。依此邏輯，如大上海計畫這類大規模都市計畫之意義已不僅止於打造繁榮的未來想像，還關係著現實運作上的財務考慮。市政府設立市銀行作為資金調度的主要窗口、劃撥大面積的土地俾便進行不斷地收（徵）用土地及放領土地以獲取其中的價差挹注市政基金，同時以擴張的都市土地擴大地稅課徵的稅基的意圖已甚為明顯。

空間的實踐與實質形式生產

（一）倚重公債的赤字都市財政

正如前一節所言，大上海計畫公布之前，市府歲入與歲出之間已難平衡，單單民國 18 年度的市府總歲入僅有三百餘萬（時事新報，1929/7/12），已明顯不敷百廢待舉的市政建設所需（時事新報，1929/7/14），仰賴稅收之外的其他財源成為市財政局必要且迫切的任務，尤其在公佈了如大上海計畫及環市中山路的闢築等大型的市政建設之後。

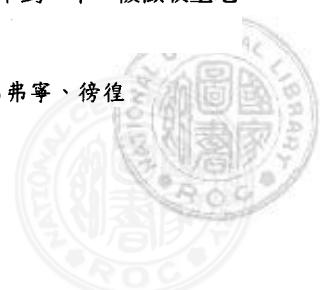
1928 年中開始，上海金融資本家已經逐步地因軍事款項的商借與公債的認購而和南京中央政府連結在一起，並在 1929 年中期之後如倒吃甘蔗一般逐步嚥到公債投機的甜頭³³。這一些資本家中許多人物也恰好同時是特別市市政府隨著大上海計畫的公佈在民間所集結的「上海特別市市政府建設討論會」中之主要成員³⁴，因此意圖援例經由公債以取得市政建設的額外挹注，自然也就不令人意外。

但是南京的中央公債先是以「青幫」的恐怖力量脅迫認購，再以大量貼現並放縱投機的方式使金融資本家樂於參與，上海的市政公債從一開始就是在市庫非常支绌的狀況之下所發行，前述南京政權採用的方式上海市政府都無法援例操作，直接的效應就是資金的排擠；資本競逐獲益最大的國家公債部門，而直接跳過單純且穩定的年利率 8.0%、九九實收的地方「市政公債」。即或上海市政府知悉公債市場勸募首重人脈網絡的法則（Coble, 1988: 301-302），力邀虞洽卿、徐寄庼兩人為「上海市政府市政公債基金保管委員會」委員³⁵，但實際的公債勸募卻極不順利³⁶，市府先後透過強制規定市府員工認購³⁷及籌借市民房租以換購公債的方式³⁸勉強推動。但明顯地公債資金的募集已趕不上龐大的市政建設實際的需要，直接衝擊著市中心區土地的徵用以及後續其他相關建設的進度。

（二）土地收用上的重重阻礙

大上海計畫甫公布不到三個月，市中心區域建設委員會主席沈怡即要求一次收用全部市中心區土地³⁹：市府也給予正面回應⁴⁰。但實際上當時的市庫全無能力支持大規模的土地收用，收用的資金必須完全仰賴市公債的發行。市公債募集不易，致使沈怡在計畫執行時效的壓力下，只得一方面縮小首次收用的土地範圍、另一方面配合土地局壓低收用土地之地價。大上海計畫執行不到一年，被徵收土地範圍的農民即群起陳情謂：

市長鈞批 明令佈告提高市中心區地畝估價以前 實有群情惶惑、憮焉弗寧、彷徨

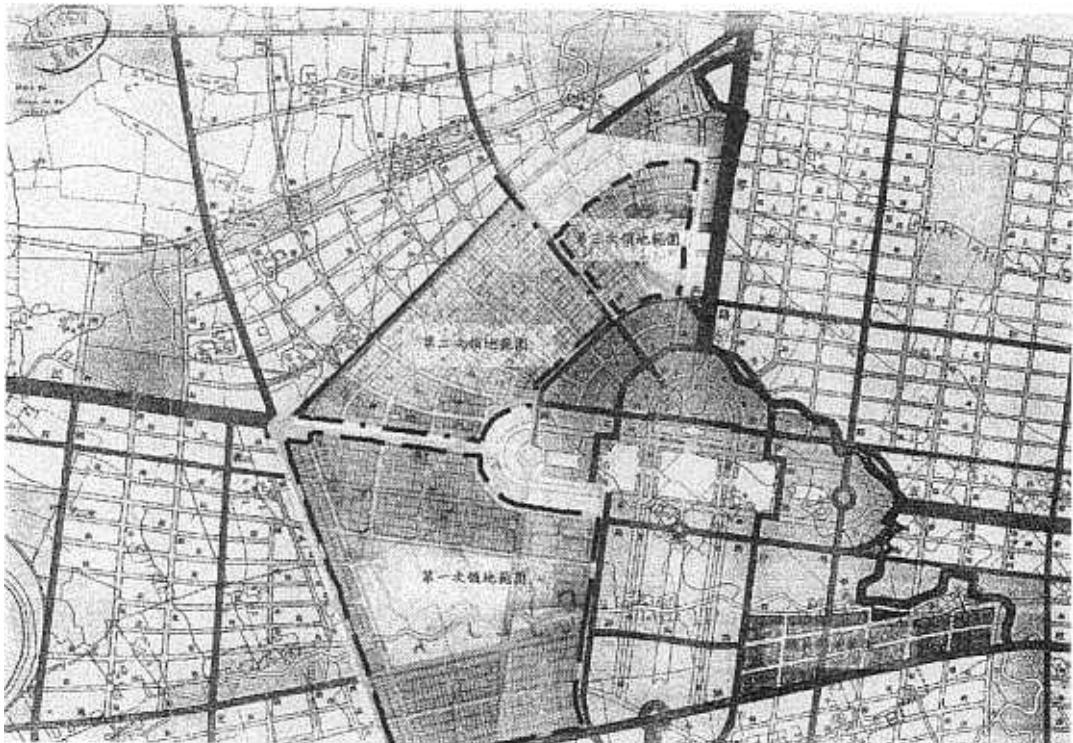


終夜、憂疑無已之苦，敢再披肝膽瀝訴下情，備文呈請
鈞會俯念民等都係耕食細民，難勝賠累，切膚所關、憂心如焚、疾苦所在，殊堪憐
憫。訓賜將市中心區地價順從民意、察核實情酌予提高，重行估定相當價格，覆請市
長核奪…實為公德兩便⁴¹

對於市民的陳請，市政府一直低調回應。直至是年年底，市府不願一次收用全部土地的態勢已非常明確，改而謂：「該區域內地主如因需要款項，願將所有土地出賣者，市政府可隨時收買。…凡該區內業主願以地產出售者，應即隨時收買，並令飭財政局如數撥發…。」

放棄一次收用全部土地，固然是公債基金挹注不及之故，但實際上市政府在當時連應付給願意被徵用土地業戶的收地費用都未能及時付清，只得暫緩辦理。根據「上海市市中心區建設委員會」（以下簡稱「市建委」）的公文中顯示：

凡該區內業主轉由市政委員辦事處呈請領發地價者，本局經審核後，一面通知財政局發款，一面填發領款憑證，由業主持往財政局領款；…本年六七月間迭據般行區市委呈稱：以據各業主函稱，近來請領地價，財政局未能照發等語，本局雖經據情呈准市政府令飭財政局設法籌付，但財政局送以市庫支紳，函請本局暫緩填發領款憑證，迨九月一日財政局始發款清理一次。旋又函知本局，以前次墊款太鉅，委難續行墊發，重請緩辦。



資料來源：上海市檔案館

圖 7 第一、二、三次領地與職員領地位置示意圖



市建委鑒於市庫支绌的實際狀況，「目下雖仍有陸續將單串送來，只能從緩辦理」。按大上海計畫原先的收用土地計畫，「市中心區地畝約計五千四百餘畝，[雖]以宅地田地本局測丈尚未完竣，故該處地價估以平均每畝四百元計算，共約二百餘萬元」。但在此之前，市政府「已經填發收買者已發與未發之款僅十四萬餘元，不足總額十分之一，而收地共約六百餘畝，亦僅十分之一強。⁴²」如此的進度與規模，其實已經讓市政府原先的宏大理想大打折扣。

市庫支绌的狀況，以沈怡為首的工務局及「市建委」會當然了然於胸，所有計畫後續的執行遂均寄託在「領地」上，期望藉此可有資金入庫調度（Henriot, 1991: 179）；第一次領地在同年 7 月 21 日開始起跑，由於原先被收用土地的當地農民多所參與，領地情況熱烈⁴³，且陸續有市府職員要求再行開放其他領地機會⁴⁴。與此同時「市政府新屋」工程甫發包，市建委深為第一次領地過程的順利及市府員工的關切所鼓舞，考量市庫財政確實支绌，於是乎市建委迅即提出了「第二次領地」及「職員領地」（圖 7）。雖然職員領地因為配合市政府遷移進駐辦公，確有需要，繁景依舊。但第二次領地的結果就如第一次領地順利。其後不到數月一二八淞滬戰役在江灣地區開戰，對大上海計畫的影響鉅大；不只市政府新屋工程被迫停工，而且閘北市區破壞嚴重，市區的重建需款浩繁，更令原先即已財務狀況不佳的市庫更形支绌。市政府被迫再次發行六百萬的「市政復興公債」⁴⁵，全數用於閘北市區的復建。隨之而來的，一是大部分的領地人對市政府是否將繼續進行大上海計畫多存觀望⁴⁶，延遲繳款換證⁴⁷，另一則來自更為鉅大的財務壓力，迫使大上海計畫繼續執行與否成為問題。

1933 年 5 月 1 日，上海市財政局長蔡增基以「市中心區收用民地及招領土地事項酌擬變通辦法案」為名呈文表達了對當時財務困窘狀況的掌握：

查市中心區域徵收民地共計五千餘畝，應給補償費約二百餘萬，除本局已先後撥過七十餘萬外，尚須約一百餘萬。照土地局估計，內中屬於放領範圍者（包括已領、未領）約四十餘萬，其他範圍約八十餘萬元，無論目前無以財力負擔，即使設法分期籌措，亦需累月經年，絕非短期所能清付。而民間土地之被收用者一經圈定，早已停止買賣，人民或有需用；既不能將此變價，而政府之補償費復不刻依期領到，似對於政府信用與民生疾苦胥蒙影響。

在籌款壓力與日遽增的情形下，他提出了幾項籌措財源方式的建議：

…唯今之計亟宜通盤籌畫、管見所及、酌擬辦法三項：（一）、此項徵收土地內除去第一、二、三次招領地與職員區領地共約一千五百餘畝（照土地局單開計算），以及其他屬於行政區和道路溝渠等等佔地面積究需若干畝，並請工務局切實規劃指定、詳細公佈使人民知悉外，其圈定範圍內剩餘之地，凡屬一時無關需要，似可公佈周知，暫准民間自由買賣。將來為遇因公使用時得仍照以前所定徵用辦法向新業主徵收；萬一仍須放領，新業主亦得以按照優先呈領辦法領用，庶市庫暫時可以減輕負擔，而人民財產亦不致呆滯。（二）、其已定放領之地尚未有人認領、或已收用之地而尚未放領者，得准人民隨時認領，不必拘定期限；俾市庫已墊之款可以早日收回，而未給地價亦可藉資應付；（三）、關於該區域內一切工程建設數項，既屬需款浩繁，專賴此放領地價以供應用。似不妨將該項繳價參酌附近地價以為比例，於可能範圍內酌予提高，庶收益較優、亦得充分挹注。⁴⁸



同月 29 日，市府即以此文提市政會議通過，並以指令通飭市建委照辦。與此同時，市建委的兩位委員薛次萃與莫衡也於同年 6 月 1 日聯名代表市建委致函市政府秘書處謂：

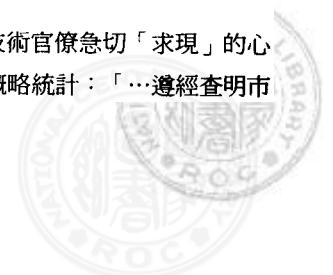
為提案視察市中心區各項建設工程自一二八事件發生之後，地處戰區不得不忍痛暫告停頓。現在時局既已漸趨平定，若不繼續進行，則戰前已經動工而業已建築至相當程度之市府新屋及各重要道路勢將日漸損壞，而領地人對於所領之地既無法管業，即欲投資建屋，亦屬不可能，且常此忽置不理。市政府既失信用，行見人民怨聲載道、外人竊笑於旁，將來如有新政推行，更何能取信於人。故從各方面著想，市中心區域之建設絕不可以市庫暫行支絀之故，猶豫不進、而使之半途中輟。委員等對於目前工程繼續進行辦法，認為市政府新屋、警署房屋及各局臨時房屋與溝渠四項必須按照原訂計畫、剋期完成。…⁴⁹

薛、莫兩位委員的呈文表達了當時市政府已無回頭路的窘境。究其實，所有大上海計畫之建設項目都是憑空生產而出的，逢市庫窘困，項目的進行全賴常態稅收之外的其他財源；公債固然是一重要來源，售地的收入同樣重要；蓋「復興市政公債」必須以售地的收入作為擔保，市政府為維持信用，更是不能暫停大上海計畫的執行。這一態勢將市政府帶入了財務運作的惡性循環之中，並嚴重牽累了上海計畫的執行。

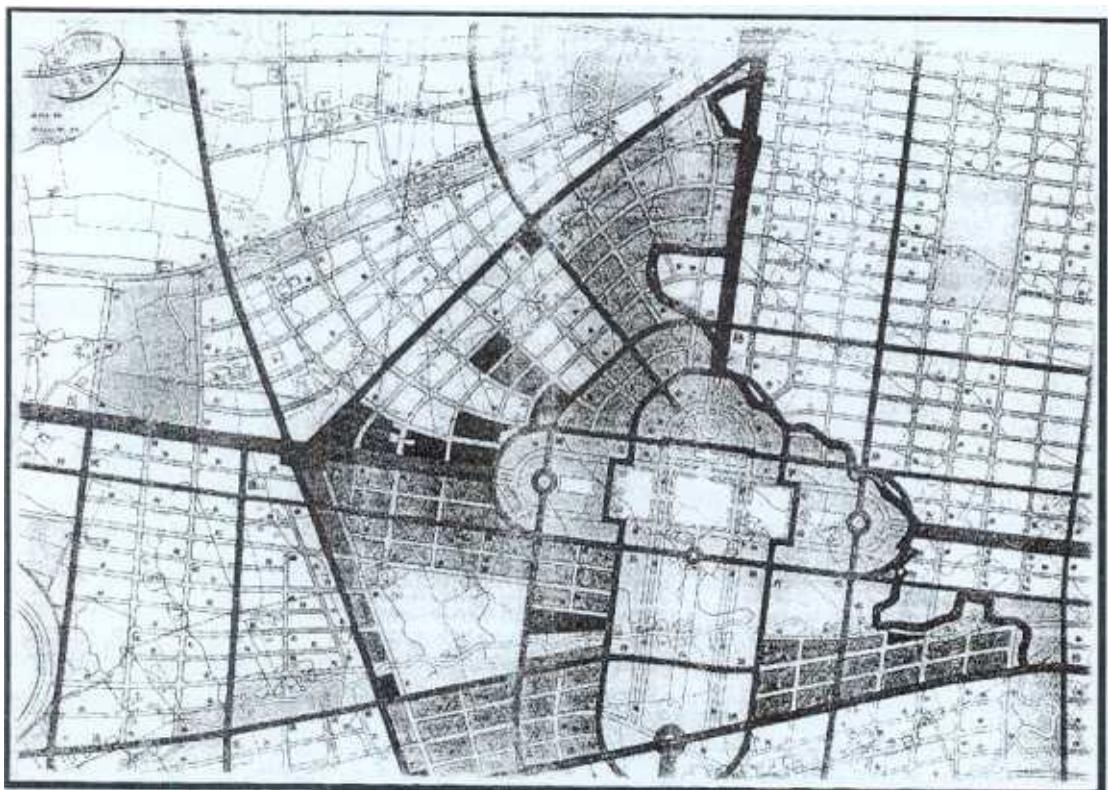
同年 7 月市建委同意了繼續放領土地、單一地價，但是堅持了原先的招領土地辦法，不願意輕易地改為無限期放領⁵⁰；至此，市建委已逐步棄守將領地按部就班地放入市場、分期分區開發的理念。財政的困窘以及配合領地作業陸續將開展的公園、體育場、市場、小學、道路等市政建設工作所需的龐大款項迫使市建委走上一路擴大放領的不歸路。一份 1933 年 11 月市建委致市府關於售地收入的呈文中提及：「市中心區建設經費端賴地價收入為挹注」⁵¹，可見當時市建委已經意識到市政建設財務問題的嚴重性，「以地養地」已經成為市建委內部不成文的一項共識。時至次年（1934 年）的 2 月 28 日財政局呈市政府的公文中更進一步地提議就已收回土地中所有非必要性的保留地面積作一翔實統計，俾便釋出放領以充市庫，並藉以擴充領地範圍；也就是說，要在已經收回的範圍內儘量擠出可以再多售的土地來；如非急切需要，一些用途不明的保留地都應暫時售出。這樣的論調迅即為苦於財政困窘的市政會議所接受，同年 3 月 10 日市政府以訓令抄錄財政局的建議直接令飭市建委：

…案具財政局呈稱，「…就土地局陸續送到撥款通知計算，至現在止，約欠四萬餘元。現擬市庫財務稍紓，及設法提前籌撥。但此項所需收地之地價，照土地局估計，尚須三十餘萬元之鉅。當此市庫其絀、以前墊付新屋工程之款已無法償還。…唯今之計…凡在所請保留之地應儘量減少，而應放領之地儘量放領。冀多出售一分，即多得一分收益，應請由工務、土地兩局作一詳細之統計，俾得明瞭實況，謀徹底之解決。而於籌款方面，亦較有把握。擬請 鈞府令行工務、土地兩局會同切實辦理，以其兼籌並進。是否有當？理合一併具文呈復，仰祈 軍長鑒核施行，謹呈」等情；據此，查市中心區預收回民地共計五千四百餘畝，所有已經放領、或尚可繼續招領、或必須保留者各若干？應繪具詳圖加以說明，以憑查核。⁵²

短短「冀多出售一分，即多得一分收益」一句話可說將當時財政局的技術官僚急切「求現」的心態作了生動地描繪。同年 4 月 9 日，土地局會同市建委對擬保留土地作了概略統計：「…遵經查明市



中心區全部收用土地，除去招領地計行政區以及道路公園所佔面積之外，所餘建築地約 573 畝。其中除擬保留五十畝左右為市有建築用途外，其餘五百餘畝本可即行儘量放領。⁵³」在該項公文的附件中也清楚地載明已收用土地範圍各項土地所佔面積的比重，當中公園計 538 畝、保留地 214 畝、第一次招領地 732 畝、第二次招領地 384 畝、職員招領地 226 畝、職員宿舍 26 畝、行政區 1090 畝、道路 1639 畝，此外，剩餘地（即尚未放領地）共計 573 畝。由此，可見市府新屋對當時市政運作的排擠效果，至少在收用土地方面就已經使原先的預期與實際的收用產生大幅差距；由附圖（圖 8）即可以看出，市建委根本沒有完成整個計畫區的土地收用，約略只完成了不到 1/2；甚且連大上海計畫空間形式中最重要的兩條軸線之東西軸線東端與南北軸線的南北兩端之圓弧形端點部分都未能完整取得。宏偉壯觀的大上海計畫在收用土地上的重重阻礙至此已露端倪，也連帶地讓後續的發展深陷於財政困窘之惡性循環中難以自拔。如何「求現」維持市政運作自此之後已經成為市政機器運轉的主要思考。

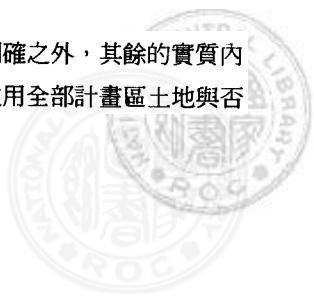


資料來源：上海市檔案館

圖 8 大上海計畫實際收用土地範圍與計畫區範圍比較示意圖

（三）都市機能的引入及其空間想像

大上海計畫在 1929 年公布之初，除東方大港以及行政中心的意象較為明確之外，其餘的實質內容可說付之闕如。開始大上海計畫的第一年，市政府所認真考慮者除了一次收用全部計畫區土地與否



之外，就僅是遷移新市政中心之後的職員居住問題⁵⁴。直至 1930 年 7 月之後，究竟當引入何種都市機能於計畫範圍內，才漸漸成為市政府關切的課題；公園綠地以及附屬的體育場首先進入市政府之考慮範疇⁵⁵。

素來，中國傳統的市政建設與管理有京城與地方之分；如北京這類的京城仰賴極權進行通盤規劃，但往往也因為土地的私有，使得國家撥款維護、管理力不從心；北京尚且如此，更遑論一般的地方市鎮。一般地方市政建設除靠地方官動員、鼓勵民間捐修之外，只能東拼西湊，有的從存公銀內撥給、有的用生息銀充數，有的從各種雜稅中動支，不一而足（賴德霖，1995a：47）。對於甫由封建中國轉入近代的上海市政府而言，華界與租界在都市空間形式上的巨大差異，使得此一階段直接與租界內既有的設施規模作一比較並仿效⁵⁶，成為市政府決策時的首要參考。

租界內較為進步的管理制度、將私有土地面積的持有數量與市政建設的責任分擔連結的前例固然明顯可循，但真要在窘困的財政下動支經費執行公園、體育場之類在當時公共生活中仍被視為非迫切需要的勞動力再生產之集體消費需要，市政府內部仍頗多躊躇。大上海計畫公布後的第二年，國民黨上海特別市市黨部即有租借私人園林取代市設的大型公園之議⁵⁷；所幸，教育局在對市府的呈文中比較了上海租界內外既存的諸私人花園的相對優缺點後呈文市政府、市政府考慮取消公園設置所可能帶來的政治效應後，即以訓令令飭市建委繼續執行公園之設置⁵⁸。

都市集體消費設置上的諸多躊躇，只是具體而微地說明了新的地方政府徘徊在空間想像與實際財政狀況間的兩難。空間的想像部分來自於市政府戮力而為的宣導⁵⁹，部分來自於利害相關的業戶的聯手召喚。例如 1931 年 7 月 1 日，市中心區域領地業主群就聯名會函市府，對市中心區域的建設提出了具體的建議：

…1.就原訂公園地址 [擬] 速開闢布置為公園，先行成立如游泳池之類，尤宜速成。
使群眾仍有遊憩之地，增進興趣，以引建築之觀念。2.市府大廈明年六月可觀，厥成遷入後社會目光之移轉自不待言。擬請 市府撥給保留地若干畝，聯絡紳商領袖，早日組成一大規模之俱樂部，作為公共遊息場所，造成公餘必往之處，則市民眾必向市中心區往矣。3.其美路康莊大道堪與租界道路媲美，…擬請 市府督保華商之公共汽車公司速即開闢一路線以利交通。⁶⁰

官民之間關乎意象的聯手打造，上海市中心區域建設計畫遂在鬆軟的財政基礎之上緩步開展；想像的塑造總是在市庫支绌之際適時地浮現並迷盪在華界民族自尊的煙霧之中。1930 年初起繼公園與附屬體育設施的設置建議之後，市建委開始將大部分的心力投注在民間公共事業部門的引進上，同年 1 月市建委致市政府的一份公文中即提到：

…竊維都市人口繁多，不有公共事業之設備何以映各方面之要求。市中心區域為全市觀瞻之所繫，將來尤應設立圖書館、博物館及各種公共機關以樹風聲而應需要。惟本市財力有限，難免顧此失彼，則獎勵他人倡辦實為唯一要途；且市中心區域各項公共事業之設備為得早日實現，則其號召之力是使市面益臻繁榮，可謂一舉兩得。職會有鑒於此，…決議建議市政府在本市中心區域內興[辦]公共事業。經市政府認為有提倡之價值，[此] 得援借公地以便建築，…⁶¹

循此，市中心區域興辦公共事業獎勵辦法在一個月迅即擬定公布。但過鬆的設立門檻導致這

一年大量的民間社團及學校申請公函湧入市政府要求預留保留地畝，初期的浮濫接納以及保留地的擴張也導致了官民之間關係的一度緊張⁶²，部分被徵收土地的農民群起抗爭。幾經折衝，市建委有鑑於包含補習班、加油站、國術館等在內過多公共事業的假性需求已被誘導發生，「即有『與市中心性質不相抵觸』與『非以營利為目的』兩項條件為之限制，以市中心行政區域區數百畝之地，恐亦難以兼容並納」；「況市中心區域之性質若何？公共事業營利不營利的區別何在？殊難確定界說，則應付上亦必發生困難。」為此，市建委主席沈怡認為：

市民對於該區之投資既極踴躍，則對於公共事業似無特加獎勵之必要。…此次既擬將該項辦法加以修正，似應另樹目標，以行政區內之空地歡迎偉大公共建築加入，應市政府房屋不致孤立無點綴之資，而偌大地面不致廢置不用；一方面又需嚴厲限制，凡易涉囂〔繁〕之建築物、雖係公共建築（如戲院、旅館等）亦不宜聽其摻入，所以維持行政區之莊嚴也。

沈怡同時建議可以置入市中心區域的公共事業建築物僅為下列數項：

凡黨政機關、國營事業機關、團體或私人起造下列各種公共建築時，得向市政府請求租用市中心區域行政區內市府本身需要以外公地之一部分：甲、黨政機關或國營事業之辦公房屋；乙、圖書館、博物館、或其他關係文化教育之陳列場所；丙、公眾立案團體的集會場所；丁、其他公共建築經市政府核准者。⁶³

無可諱言，意象的營造不僅是利害相關的居民之期待，也同時是市政府最為關切之所在。蓋對市府新廈的想像本就是一棟極其宏偉的地標性建築物，這一種期待經過當時華界民族主義浪潮的催化，也就順勢旁及周邊鄰近的建築群，連帶地對其他陪襯性的建築物也同時希望是「偉大公共建築」。

這一種對於環境品質與意象的呵護與期待本無可厚非，但的確已經超越了當時市政府對租界以外地區（亦即普遍髒亂、擁擠、充滿城鄉移民與非正式部門的南市、閘北、浦東等華界地區）常態的都市經理能力與標準。它的具體作為也展現在對於此區棚屋及木造臨時房舍的大力取締上。1934年市庫支绌之狀已經無力進行淞滬戰役後華界地區大規模整飭、甚且必須仰賴「市政復興公債」的發行以維持市政運作之際，市政府第一科仍以「查市民在市中心區建築木板房屋、設備簡陋、確屬有礙觀瞻。擬請 貴會規定辦法，以茲一律，而為繁榮之規模」為名，將「市中心區草棚取締問題會商結果」呈請市府轉飭市建設委員會「決定取締標準，或由市政府建築相當較廣房屋出租」⁶⁴。

市政府當然無力興建出租房舍，此事的後續發展僅止於市府取締部分的違建以及當時報紙上的方塊新聞。事實上 1932 年白銀危機發生之後，市政府在大上海市中心區域計畫的推行上已經有了全然不同的局面；正如前一節所敘，財政局率先發動的無限期地放領土地並釋出計畫保留地以求現充裕市庫之議，均挑戰了當時市建委以及工務局擔任領導要職的留洋技術官僚對於都市分區管制與都市整體意象的堅持。但是，由於催化民族主義並召喚市民的驕傲關連著政權的正當性，縱或市中心區域對於上海市政府已經成為單純的生財求現管道，意象的營造，仍為市政府可以堅守、也絕不願放棄的最後一道關卡，即或所有的意象都僅止於市政會議前後的新聞，根本無力執行。



(四) 民族形式的生產與虛像地繁華榮景的堅持

行政中心既是大上海計畫之核心所在，如何藉由新的市政府大樓及其相關附屬設施號召與回應政權支持者的認同，成為市政府與市建委相關領導階層的首要考慮。國民政府定都南京之初行政機構係沿用舊時的官署辦公廳舍，因此不待大上海計畫提出，市政府早在 1928 年 9 月即開始籌擬新市政府建設的相關事宜，並由各局局長與秘書長共同組成「建築市政府籌備委員會」⁶⁵。次年 7 月大上海計畫公布，9 月市政府就急著將大上海計畫最為核心的市政府新廈計畫推出執行，通過競圖案提議公開徵圖⁶⁶。

事實上，市政府新廈競圖案是在大上海計畫尚未具體成形的情況下急就章地被提出，競圖結果公佈後的近三個月後，市建委方才呈市政府提出「建築市政府先決辦法 1.立體式樣應採用中國式；2.平面布置應各局分立；3.建築部分分二部營造等三項」⁶⁷；並經第 159 次市政會議議決通過。市政府新廈的所有圖樣歷經不到一年的繪製處理，最後在 1931 年的 4 月 28 日第 180 市政會議議決通過⁶⁸。



圖 9 上海市政府外觀



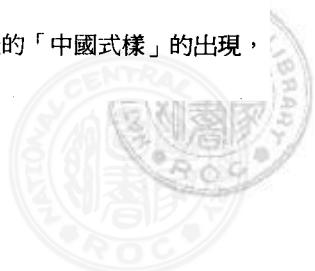
圖 10 當時位於外灘的匯豐銀行外觀



◀圖 11 上海市政府近觀

通過的市政府新廈面寬 93 公尺（圖 9），較之當時外灘最為宏偉的匯豐銀行新廈還要寬（圖 10）。建築立面分為臺基、屋身與屋頂三部分，臺基高約 6 公尺，由地面層大型階梯連通臺基面大廳所在的第一層；臺基之上建築仿傳統中國式木架構建築物正立面之樑柱外露作法，上覆以綠色琉璃瓦之大屋頂（圖 11）。正門入口兩側有巨大石獅坐守，房屋內部裝修，舉凡樑柱收頭、漆料顏色及彩繪圖式完全抄照故宮宮廷之內部裝修式樣處理（王紹周，1989：520-521）。

極其外顯地「民族形式」操作，當然有其特定的對象與目的。對於具體的「中國式樣」的出現，市建委主席列舉了三項理由：



一、市政府為全市行政機關，中外觀瞻之所繫，其建築形式應代表中國文化；倘採用他國建築 [形式]，何以崇國家之體制，而興僑旅之觀感？二、建築式樣為一國文化精神之所寄，故各國建築皆有表示其國民性之特點；近來中國建築侵有歐美之趨勢，應力加矯正，以盡提倡本國文化之責任，足示市民以矜示；三、世界偉大之公共建築，美諦方千；建築經費以兆億計算者，不知凡幾，即在本市亦不乏偉大之建築物。今以有限之經費建築詮釋觀瞻所繫之市政府，苟不別樹一幟，殊難與本市建築物共立。（董大酉，1933b：12）

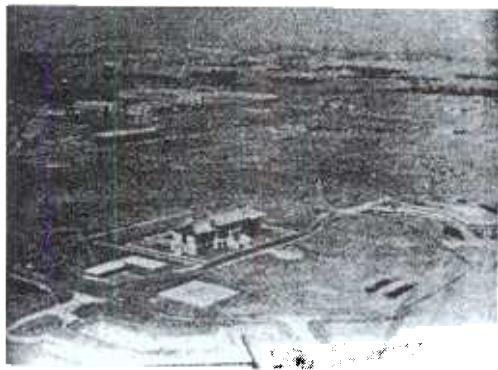
沈怡的說法，不只是其個人的意見，同時也代表著當時國民黨內部的普遍共識。若將上海市政府新屋放回當時國民政府在中國境內其他重要都市所興建的官方建築物中作一比較可以發現：無論是廣州的中山紀念堂、南京首都計畫的官方建築物乃至於大上海計畫本身，三者對於建築形式的要求都非常強調民族性；即在現代的材料、結構與技術的條件下面，建造中國固有式樣的新建築物。外顯的形式所彰顯的表面意義在於「表現和發揚光大中國固有的文化」（賴德霖，1995b：57），以此傾向具體回應了這個時代中國人普遍的民族心裡。照沈怡的說法，這一層意義具有「崇體制」、「樹風聲而堅社會之信仰」的政治作用，因而為當時的政治家所樂於採用（董大酉，1933b：12），從而中國建築的民族形式便依著形式—意義—功能的邏輯推演成為官方認同的一種建築形式。

也正因這一層政治目的，政權尚未穩固的國民黨政府對於民族形式的官方建築的興築可說是不遺餘力，不惜代價。中山陵原先的建築經費估算為 30 萬元，1929 年實際完工之際總計動支 338 萬 4 千餘元，約等於當年上海特別市市政府一年的財政收入（中山陵管理處，1986：163-164）。廣州的中山紀念堂雖然歷經「軍事發生、運料困難、金幣漲價、工資增高、造價延付」等困難（陶桂林，1931），造價卻也達 126 萬餘銀元（約略等於 176 萬元）（董大酉，1933a）；而本文焦點所在的大上海計畫中之市府新廈自然也不遑多讓，雖然整個興建過程恰逢上海市財政狀況每況愈下、市府靠「領地」及發行公債勉強支應市府新廈的工程所需之際，然而，府內上下仍然全心一致地將所有可用的款項傾囊投注於市府新廈的工程付款之上，為求早日竣工剪綵開放；但其所造成的資金排擠效應卻影響深遠。

而事實上市政府新廈之總價與總樓地板面積比較，它是一種極不經濟的構築形式。巨大的屋頂與臺基構成龐大的量體，但並不意味著充裕的樓地板面積；巨大的琉璃瓦屋頂除了當中作為國內首例的最大鋼骨混凝土屋架而為營造業所津津樂道之外，空無一物，市府必須另行興建各局處的辦公廳舍。

1931 年 5 月 20 日上海在地營造廠朱森記營造憑藉其多年築廟的工程經驗，大膽以最低標 54 萬 8 千元取得市府新廈的營造權。雖然是最低標，但是扣除電梯、鋼窗、水電等外包工程，仍然高過市政公債中預留給市政府新廈支用的五十萬金額，其資金排擠效應為之後數年間上海市政府在進行大上海計畫後續的其他工程時帶來極大的困擾。限於建築市政府三項先決辦法中「平面布置應各局分立」的基本原則，市府新廈並未考慮要能容納所有遷進大上海計畫區的所有市府單位，因此，市政府還必須另外籌設其下五局處的個別辦公廳舍，但根據 1931 年 11 月 11 日工務局呈市政府之「市政府新屋及各局臨時房屋支出預算書」之呈文中卻提出：「應續行興建之各局臨時房屋已由市中心區域建設委員會規劃就緒，所有應需經費與市政府房屋合併統計從最小限度計算，約共需銀 130 萬元⁶⁹」。





資料來源：王紹周，1989：521

圖 12 上海市政府完工後空照鳥瞰

有限的 130 萬元預算之中，單單市府新屋舊已經花掉了超過 2/3 的費用⁷⁰，在此如此及不合理的財務支配比例之下，其餘的局處辦公室不但只得以「臨時房屋」的形式興建，甚且最終仍有公用局與財政局的辦公廳舍因為市庫實在其窘無比，被迫放棄興建⁷¹；原先預期的完整行政中心亦不能完整地呈現在市民的眼前。

1934 年上海市政府正式入駐大上海計畫中宏偉的市府新廈之中辦公，遼闊的市中心區域除了市府新廈以及刻正動工的土地局、工務局、衛生局臨時房屋之外，空無一物（圖 12）。有了前一階段臨時房屋經費籌措的窘迫經驗，市政府特別另外發行了「七釐公債」，連同 128 戰役之後所募集的市政復興公債，為了上大上海計畫的市中心區域所投入的資金已達一千餘萬。然而，由於並未將城市建設與城市產業之間作有效的連結，導致大上海計畫區只有空談的紙上繁榮，而無實際的榮景可觀。

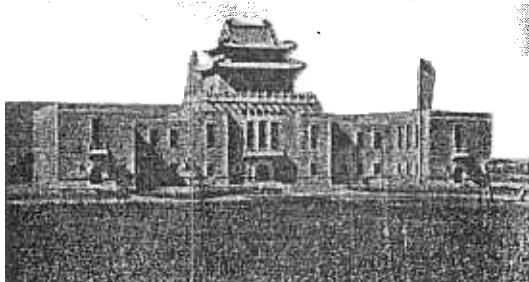


圖 13 上海市圖書館



圖 14 上海市博物館



圖 15 上海市立體育場、游泳池與體育館





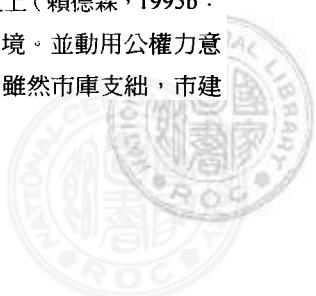
資料來源：Schinz, 1989:178

註：由圖中可看出大上海計畫只完成了主要的一些道路軸線，以及少部分的公共建築物；其餘部分都市空間與農地交雜

圖 16 1944 年大上海計畫區空照圖

為求盡快充裕市庫，1934 年中市建委持續進行了第三次的土地放領；其時也恰逢國民政府的赤字財政策略因為國際性的白銀危機以及宋子文下臺而無法持續運作。因租界對資源的壟斷，土地金融既不能做為政商關係維繫之動力，公債的發行又被迫停止，上海市政府的財政運作已完全處於困獸之鬥的窘境。為此，市政府配合工務、土地與財政諸局進行了一系列的變通辦法：首先，在土地執業證的發放上給予諸多的方便⁷²；同時，給予銀行及信託社相對較多的自由；並且，將財政收入主力放在領地收入與日後的地租、房捐之上，開始進行「無限期」的土地放領⁷³。

除此之外，在一貫對大上海計畫區意象的堅持原則下，雖然財務狀況其絀，市政府仍然傾力持續地將大筆資金投入圖書館（圖 13）、博物館（圖 14）以及體育公園（圖 15）的設置上（賴德霖，1995b：59；Henriot，1991：182），意圖在新市中心區域營造一中產階級喜愛的都市環境。並動用公權力意圖排除並預防諸如棚屋、違建等與市中之展現可能衝突的一切元素⁷⁴。基於此，雖然市庫支絀，市建



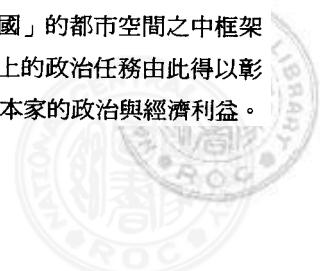
市庫支绌，市建委的委員堅持繼續進行市中心區域計畫的提議⁷⁵；之所以 1934 年第 273 次市政會議上甫出現「市政展覽會」的提議，隨即獲得通過並積極推動⁷⁶，也就不令人驚訝。市政展覽會在財政困頓的情況之下仍然按月支用一千銀元用以籌備，1936 年中之後，整個上海市政府都因為建都十週年的展覽會而動員了起來（Henriot, 1991: 181）。然而，不待展覽會開辦，1937 年的七七蘆溝橋事變乍然開打，也終止了此一階段大上海計畫繁華虛景的持續打造，留下空有紀念性尺度，但卻片斷而不連續的都市地景（圖 16）。

結論

慕思果（Charles D. Musgrove）在一篇談論南京首都計畫的文章中提到國民政府大力倡行南京首都計畫的動機：「國民黨聲稱他們要重塑這一個首都，因為國民黨需要一套新的配備以效率地統領現代新中國。在此外顯的意圖之下，隱含一意圖欲強加於中國人民身上，亦即：國民黨是中國當時最好、也是唯一可以將這一個國家帶向現代的工具。」在這樣的動機之下，他認為之所以選擇以都市的實質建設做為對象，也就不足為怪，蓋「穩健、現代的材料所構築出的具有現代外貌的營造物是一個極佳的開始，只要這一結構不違背傳統中國建築的美學；此外，國民黨也確實需要募集大量的資金以導入現代化的基礎設施，以此取悅國內外的政權支持者與財政靠山。這一些結構物可以向長期的投資者一再保證：中國的確是一個具有光明、低風險性的國家」。在此一決策之下，慕思果認為南京首都計畫的空間形式也恰好標幟了這一種政治意圖；在南京，經由籠統地指向了基礎設施以及國外事務的建築物之生產，國民黨以行動確認了他隱含的匯集資金企圖，尤其是對外國資金的部分（Musgrove, 1998: 155-156）。

同是國民黨執政下的南京與上海，南京經驗是否必然橫向移植至上海，不在本文的討論範圍之內。但衡諸兩個大型都市計畫案的實質形貌及其個別之過程，確有諸多神似之處：兩個都市都仰賴都市規劃師與建築師去營造一個有助於凝塑現代國家意象的實質環境，也藉此生產一個面對國內支持者可以正當化其統治的都市空間。前述的這一些目標擺在租界橫亘於南北華界之中的上海，尤其需要一些完全不同於租界空間氛圍、可以強化理性秩序與效率的全新的空間規劃，並透過現代的生產與管理技術遂行其空間之經理。擺在上海的都市空間中比對，相較於擁擠、髒亂充滿傳統中國都市意象的南市與閘北華界，以及透過「越界築路」長期積累其都市紋理，有機而紛雜的上海租界，國民黨政權確實意圖透過清楚的「現代計畫」區別過往，也區別出租界，攫取明確的符號以標幟「新中國」的到來。並藉著營造政府機構之空間，意圖在潛移默化之間建構介乎中國公民與「新中國」政權之間新的權力關係；並藉以馴訓（disciplined）新中國的個人。

由是，它的「現代」是被刻意經營過的現代，在資產階級支持的民族情緒之中將現代的外灘、高樓林立的租界天際線都當作一種「它者」來看待；因此，大上海計畫實質形式上所包括的類似「城市美化運動」（city beautiful movement）概念下的宏偉軸線與新古典主義建築基調以及中國帝王建築的威嚴壯麗均可見其理由。規劃者意圖經由將人民置放於更為莊嚴、更為「中國」的都市空間之中框架其人民於理性、效率、秩序的「新中國」都市生活中。大上海計畫實質形式上的政治任務由此得以彰顯；從區位的選擇、城市整體配置的紀念性，它都對應著國民黨政權與上海資本家的政治與經濟利益。



它努力地經由城市規模、外顯的民族形式以及紀念性的空間特質意圖召喚普遍市民的驕傲，並不斷藉由意象地打造催動對於發展的期待，維持虛胖的金融擴張及赤字財政的持續運作，以維繫政權的生存。然而，想像的政治動員畢竟無法長期持續地對抗國家財政的一再虧空；連年的對外戰爭雖然可以激化民族主義的動員，維持與放任斷續的社會運動也可以經由長期持續地剝共收編資產階級，但代價卻是長期的內耗，終至市政運作在財政上的惡性循環。

上海工務局長沈怡 1935 年在總結五年來的工作計畫時，曾對大上海計畫的執行心態以「窮人點菜」為譬喻作了生動地描繪；他說到：「經過一二八事變，加上本市連年財政困難，所有預定工作如期完成的固然是不少，但是沒有實現的還居多數。…在當初草擬計畫的時候好比窮人點菜，開菜單子，心理 [只] 想著將來發了財一定要點幾個名貴的菜吃吃」。「窮人點菜」或可譬喻決策的好大喜功與急於求成，實則說明了城市空間至此成為不斷催化想像與操弄政治投機的場域。大上海計畫其實不只是一个與南京首都計畫學生的具有中國特色之都市發展計畫，它更具體標幟了一段泡沫化了的新國族打造。

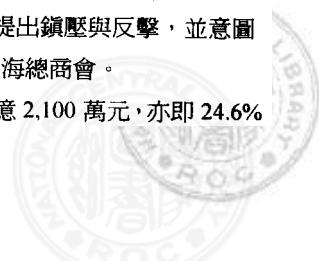
註解

- ¹ 本文以下皆以「大上海計畫」簡稱以上海江灣地區『市中心區域』為核心的「市中心區域計畫」，並以此區分對日抗戰結束、租界收回之後的「大上海都市計畫」。
- ² 在中國都市中，商人轉而融合著十八世紀以降日趨城市化的菁英階層文化，並有力地影響著各種文化活動的風格，從而業餘藝術愛好的風格得到了極佳的發展，文人風格的雅好充斥著江南諸城市的商人階層之中。在未逾越儒家的道德規範與價值標準之前提下，地方官僚也樂意促使文人雅好的不斷再生產，甚且參與其間。
- ³ 由十九世紀中葉以降，華人因小刀會及太平天國之亂大批地湧入租界居住與營商，租界中華人人口已明顯居優勢；華人不僅佔租界人口的 95% 以上，也擔負了租界稅收的最大部分。但由於徵稅權多在外人手中，稅率不同，也造成華人必須要多繳稅付；以居屋為例，華人所住房屋工部局依其估租銀徵稅每百兩徵十兩，同一區位的洋人房舍僅需八兩，華洋之間迭有糾紛。在司法的審理上，即或有 1864 年設立的「會審公廨」，但對華人始終存有諸多不公（陳三井，1996：21、31-33）。
- ⁴ 作為租界行政機關的工部局成立以來，總董素來即為英國人，也始終沒有華董參與。具有「立法機關」兼「監察機關」特質、以財力與國籍作為門檻的「納稅外人會議」（Foreign Ratepayers' Meeting）亦復如此。同一時期法租界的公董局由法國領事及八位董事所組成，董事中有四位法國人以及四位外籍人士；截至第一次世界大戰前，公董局之中也不會有華籍董事參與其中（陳三井，1996：109）。
- ⁵ 德國幾乎失去了所有在山東的佔領地，英國的撤退主要表現在商業上的退縮，以棉織品為例，從 1917-1919 三年間與戰前相較減低了 48%（嚴中平，1955：153）。
- ⁶ 例：海運的費用過高，令民族工業無法順利取得發展工業應具備的機器設備，也限制著中國出口



貿易的流通量，使得中國民族工業經營者無法充分利用大戰所提供的有利局勢。

- ⁷ 直至中後期大部分輕工業皆逐步步入正軌之後，表現為機器製造與維修工業之發展的生產資料工業才如雨後春筍般地在重要的工業生產基地的周邊發展起來。
- ⁸ 據統計，1912年中國現代銀行的資本總額為36億元，至1916年增長為37億元，到1920年已快速擴張為51.9億元，幾達1912年的1.44倍（張郁蘭，1957：41）。
- ⁹ 舉上海一地為例，浙江興業銀行原創辦於杭州，1915年迅即遷往上海，並在大戰期間銀行存款迅速增為1913年存款數額的3.8倍；上海商業銀行的創辦人張謇與合夥人陳光甫都在銀行存款由1915年的10萬元增為1919年的500萬元之後，迅速站上的華界的政治舞臺。
- ¹⁰ 由於可以流通的資本不多，快速地周轉資金是其成功的關鍵；而對於同樣缺乏資金的商人來說，償付能力則取決於商品的銷路與流通速度。
- ¹¹ 辛亥革命發生的1911年並未成為城市經濟發展的重要分期點；經濟史學者陳正書曾明確地指出：1895年以後上海的城市經濟發展並未受辛亥革命的影響。辛亥革命對上海的影響僅主要表現在「民族資本工商業開始大規模地發展」，「但是就城市經濟而言，僅僅在資本的結構上有所改變，並不涉及整個城市經濟結構上的重大變化」（陳正書，1995：37）。
- ¹² 蔣介石在國民黨內的起步較晚，使其在國民黨權力核心內部有無數政治和軍事上的對手：例如政治人物汪精衛、孫軻、胡漢民，以及軍事領袖李宗仁、白崇禧、馮玉祥、閻錫山、張學良等人。
- ¹³ 例如沿長江的武漢、沿海的青島、天津、廣州等地。
- ¹⁴ 中央政治會議第110次會議決議，修正通過了上海特別市暫行條例，正式確定：1. 上海為中華民國特別行政區域，並名為「上海特別市」，不入省、縣行政範圍；2. 上海特別市設市政府直隸中央政府。這是我國第一次正式性地設立「特別市」，是國民政府在通行法規特別市組織法1928年7月制訂公佈以前，對上海這個全國第一城市首先實行的一個破格。
- ¹⁵ 商人與銀行界在會談後一週不到的1927年4月1日之後即刻預付給蔣介石短期貸款一千萬之中的三百萬元先期款，而蔣介石則憑仗著資本家的支援，在4月12日藉由黑社會幫派「青幫」的力量對共產黨領導的「上海工會」進行了出其不意的圍剿，並在4月25日獲得剩餘的七百萬貸款以挹注與武漢的對抗（申報，1927/04/13：11）。
- ¹⁶ 因為宋慶齡屬於武漢陣營的重要領導人，復加上宋子文個人與武漢陣營人士多有淵源，故蔣介石懷疑宋子文會同情武漢。
- ¹⁷ 之前孫科1927年10月負責募集此項資金，但因為他不在上海資本家的政商網絡圈內，所以募集困難。
- ¹⁸ 宋子文在會議上說：「財政部一定會支持你們，但是你們自己必須越出財政部走得更遠一些，到中央政治委員會和國民黨中央執行委員會去。只有與會的這些商界成員的堅強意志才能創造廣泛的公眾輿論來對相關的機構施加影響」（字林西報，1928/7/7）。
- ¹⁹ 1928年7月21日與31日兩次去電宋子文反對增加新稅並要求政治上的參與，否則拒絕繳稅。
- ²⁰ 次年，以各軍事領袖為核心的國民黨中央及陸續對上海商界的政治行動提出鎮壓與反擊，並意圖將其他商會合併收編以瓦解上海總商會，最後成立上海市商會以制衡上海總商會。
- ²¹ 南京政權1927-1931的頭五年財政上總收入共計接近25億元，其中的6億2,100萬元，亦即24.6%



是仰賴借款而來（Coble, 1988: 75）。

²² 例如 2.5%的海關附加稅、捲煙稅或所得稅的附加稅、或是以提高普通關稅作擔保。

²³ 公債可以以現金交易，也可以空賣出去獲得一至二個月的貸期，只要有把握可以差價買回並懂得貴買賤賣，碰上多頭就可以賺得現成的厚利。

²⁴ 事實上，中山先生的計畫便是要將黃浦將改成「截彎取直」，另開新河；舊時黃浦江的曲折處盡行填平、築成馬路及商店住房；同時，再整治揚子江的流沙。他設想如此，上海仍能變成世界優良的商港。這計畫如果實行，附帶的…黃浦江改道以後，上海市區內最繁盛之商場將自現在的租界移到新黃浦灘一帶。同時，在黃浦江口的吳淞等區，也將格外繁榮（倪錫英，1938: 47-49）。

²⁵ 1928/7/7 上海特別市政府呈國民政府的公函中即已提到：「… [市政] 規劃進行既屬刻不容緩，但需經費甚鉅。其餘各局種種設施亦復在在需款，是以市收雖有增加，而事業經費仍極形支絀」（上海特別市政府留渝檔案，〈發行市公債卷〉）。

²⁶ 根據 1928/7/23 上海特別市政府收文循字第 772 號工務局呈 市政府公函：「……查發行市公債一百萬元一案，……遵經局長悉心籌畫，假定以前項公債百分之八十為工程建設經費，擬分配用途如下：一、建築中山路三十萬元；二、興建吳淞江橋樑二十五萬元；三、整理舊城廂道路二十五萬元。」（上海特別市政府留渝檔案，〈發行市公債卷〉）。

²⁷ 上海特別市政府留渝檔案，〈發行市公債卷〉。

²⁸ 根據 1928/10/17 市政府收文循字第 2032 號公文：「惟查本市…實為中外觀瞻之所繫，市政之規劃改進，自較內地之各省市尤切。就目前預算論，原有之收入已不抵支原辦事業經費之需，其預定設計更屬無從進行，故居今日而通盤籌畫，唯有再懇 鈞府轉呈 國民政府，准予加發市政公債一百萬元，連同前次呈請，綜計發行債額二百萬元，於十八年一月實行。」（上海特別市政府留渝檔案，〈發行市公債卷〉）。

²⁹ 200 萬項下將中山路經費提高為 60 萬元，圖書館經費不變、平民住所興建提高為 15 萬元、市公典經費各處增為 5 萬元、貧民借貸所增為 25,000 元，此小項由 10 萬增為 15 萬；浦江渡輪 5 萬元不變、建築蘇州河橋樑改為 5 萬元、另增市民銀行設立 1/2 基金 50 萬元、完成未了橋路工程 15 萬元、添造菜場 10 萬、以及整理舊公債 15 萬元；共計增加 100 萬元；項目中完全不含大上海計畫的任何內容。

³⁰ 「前擬發行市公債二百萬元，藉資補救，並經擬定條例等項，先後呈奉 鈞府、國民政府核准在案。…原定用途十項內、如建築圖書館、平民住所、蘇州河橋樑、添造菜場、設立市公典、平民借貸所、完成未了橋樑、及創辦浦江渡輪等項，或係消極建設、或已舉辦，自有變更之需要。現經市長考察情形、分別緩急，重行支配用途。大都為建設積極方面有利事業，綜計約需三百萬元。業經提交第 123 次職府市政會議，議決移送 鈞府建設討論委員會詳加討論。」（上海特別市政府留渝檔案，〈發行市公債卷〉）。

³¹ 以 100 萬為市銀行基金，120 萬為環市公路中山路築路經費；以 50 萬為上海特別市市中心區建設費；以 15 萬為市公債還本付息費用；市公債九九實收為 285 萬元（時事新報，1929/7/17）。

³² 1929/8/20：市政府去文字第 430 號公文（上海特別市政府留渝檔案，〈市公債第一冊卷〉）。

³³ 事實上，宋子文的公債政策對上海銀行資本極為有利。從投機的公債交易中所得到的巨大收益使



銀行界增加了投資以及通貨、貸款等的流通；由 1926 年到 1931 年上海銀行的總資產額由 14 億元增加為 26 億元。銀行經由支持政府的赤字財政政策也獲取了自身的成長 (Coble, 1988: 89-90)。

³⁴ 如虞洽卿、錢新之、孫燕貽、俞鴻鈞、徐佩璜、奚定謨、朱炎之、沈聯芳、干彬彥、錢新之、黃伯樵（市府公用局局長）、王志華、袁文卿、阮介藩、潘公展、貝淞生、沈怡、唐伯耆、褚輔成、張耀曾、陳霆銳、鄭天賜、姚目蓮、虞洽卿、劉賜祺、江恆源、李壽彭、俞鳳賓、王曉籟、王一亭、朱鏡宙、葉惠鈞等人。

³⁵ 1929/9/20：市府收文循字第 2909 號公文（上海特別市政府留渝檔案，〈市公債第一冊卷〉）。

³⁶ 高行區市政委員會辦事處呈市政府之第四科第 933 號公文：「為市公債勸募困難，擬將積存之濟窮會基金移購公債，…」（上海特別市政府留渝檔案，〈市公債第二冊卷〉）。

³⁷ 根據 1930/10/28 市府秘書處第一科致各局之收文循字第 9283 號：「…市政公債業已開始勸募，所有本府記所屬各機關職員自應分別認購，以資提倡。」（上海特別市政府留渝檔案，〈市公債第二冊卷〉）。

³⁸ 根據 1929/11/15 上海市政公債基金保管委員會致市政府之去文字第 371 號公文（上海特別市政府留渝檔案，市公債第三冊卷）。

³⁹ 根據 1929/11/11 市建委去文字第 13 號呈文：「…竊按市中心區域之建設經緯萬端，勢需逐步進行，非短期間所能觀成。若採用陸續收用土地辦法，則屆時建設未及之處，無知鄉民於過渡期內徒見私人買賣之禁全未欠公家給價收用了實行難免疑竇滋生。而建設已及之處，附近地價勢必激增，如以公佈時之地價強予收用，亦不是以昭示公允而免怨望。惟於該區建設開始以前，將所有土地一次全部給價收用，始雖以堅市民之信用而免將來之糾紛，且收用以後，仍可隨建設之進行陸續出售以收挹注之效」（上海市市中心區域建設委員會檔案，〈市中心區域內收地給價辦法卷〉）。

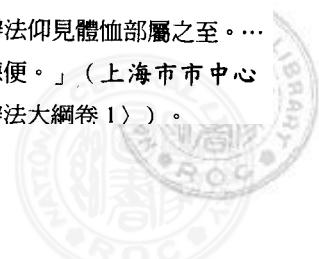
⁴⁰ 根據 1929/11/23 上海特別市市政府指令第 3214 號：「茲經第 142 次市政會議議決，照財政、工務、土地三局所開分區估價表，一次收買。惟在未經測丈完竣以前，市中心區域內之地主如因需要款項，願將所有土地出賣者，市政府可隨時收買。」（上海市市中心區域建設委員會檔案，〈市中心區域內收地給價辦法卷〉）。

⁴¹ 1930/4/15：市建委收文字第 61 號公文（上海市市中心區域建設委員會檔案，〈市中心區域內收地給價辦法卷〉）。

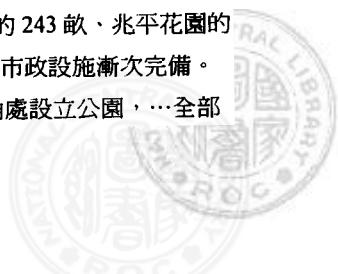
⁴² 1930/11/26：「劃定市中心區域徵收土地案」建議文（上海市市中心區域建設委員會檔案，〈市中心區域內收地給價辦法卷〉）。

⁴³ 根據 1931/7/23 市建委去文字第 103 號致市政府公文：「…第一次土地招領…招領當時發往認領幾達四五百人之多，大有供不應求之勢；而承領人均係大宗領戶，未及十人，全部領地已完全告罄。…次日下午前往零星領地與及次日市黨部、市政府暨各局職員均興領地機會。」（上海市市中心區域建設委員會檔案，〈市中心區訂定辦法招領土地卷〉）。

⁴⁴ 根據 1931/7/29 市府職員張君璞等呈市建委文：「…前蒙市府并定優待辦法仰見體恤部屬之至。…僅將君璞等擬購之畝數先行呈明，請予登記，屆時賜予 認領，實為德便。」（上海市市中心區域建設委員會檔案，〈擬定市府及各局職員在市中心區域內居住辦法大綱卷 1〉）。

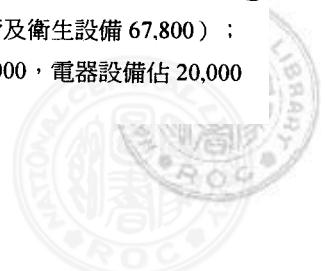


- ⁴⁵ 根據 1932/10/27 市政府市府去文字地 89 號呈行政院公文：「…竊查本市於一二八事變之時，閘北、江灣、吳淞、真如等地淪為戰區，商屢廬舍盡為灰燼。現在接管雖已數月，依然滿目蕭條。伏念上海為全國商業文化重心，中外觀瞻之所繫，規劃復興刻不容緩。第是市庫支絀、挹注艱難，本府職責所在再四籌畫，唯有採行公債政策，以調劑公家經濟之窮。為此，擬請發行戰後復興市政公債 600 萬元，以本市政府收入捐稅為還本付息基金，專充本市建設有利事業之用，俾市政之繁榮得以復興，而大上海計畫亦可補且於萬一。」（上海市政府留渝檔案，〈復興公債卷〉）。
- ⁴⁶ 根據 1933/5/20 市府秘書處第二科會議記錄認為：「關於第一次承領土地之擁擠情形，可以想見此次少數原業主拒不繳單領價，其癥結所在不盡屬地價之關係，實另有作用，不免觀望而已」（上海市市中心區域建設委員會檔案，〈市中心區域內收地給價辦法卷〉）。
- ⁴⁷ 根據土地局的新辦法，土地局測丈以明確所有土地的境界範圍之後，對以丈竣之土地公告收回舊時一切的單據憑證（如田單、代單、割單、部照印諭等）全部銷毀，另換「土地執業證」，每證一紙、附圖一張，作為土地所有權的唯一憑證；對於市政府的領地，領土地執業證必須在款項繳清支後方能進行。
- ⁴⁸ 1933/5/1：財政局致市政府公文（上海市市中心區域建設委員會檔案，〈市中心區訂定辦法招領土地卷〉）。
- ⁴⁹ 1932/6/1：市建委去文字第 111 號公函（上海市市中心區域建設委員會檔案，〈市中心區訂定辦法招領土地卷〉）。
- ⁵⁰ 1933/7/15：市建委去文字第 60 號公文：「…財政局局長提議…尊經提交本職會常會詳加討論，擬具辦法三條：（一）、繼續放領「市」字區（第二次招領地範圍）內地 7,13,14 等三區內未領完之畸零地畝、及第 20,21 兩區全部約 50 畝。…（二）、每戶領地不限畝分，照報領人先後選擇地畝；（三）、除地價及放領日期外，其餘均照第一次招領土地辦法辦理，經由本會第 49 次常會會議通過在案」（上海市市中心區域建設委員會檔案，〈市中心區訂定辦法招領土地卷〉）。
- ⁵¹ 1933/11/21：市建委去文字第 147 號公文（上海市市中心區域建設委員會檔案，〈市中心區訂定辦法招領土地卷〉）。
- ⁵² 1934/3/10：市政府對市建委訓令字第 8854 號公文（上海市市中心區域建設委員會檔案，〈市中心區訂定辦法招領土地卷〉）。
- ⁵³ 1934/4/9：土地局、市建委會稿呈市政府文（上海市市中心區域建設委員會檔案，〈市中心區訂定辦法招領土地卷〉）。
- ⁵⁴ 1929/11/21：市府土地局函工務局文（上海市市中心區域建設委員會檔案，〈擬定市府及各局職員在市中心區域內居住辦法大綱卷〉）。
- ⁵⁵ 1930/7/7：市建委呈市政府公文；同年 7 月 23 日第 162 次市政會議正式通過興社公園及體育場於大上海計畫市中心區域（上海市市中心區域建設委員會檔案，〈設立公園並附設運動場卷〉）。
- ⁵⁶ 根據 1930/7/7 市建委主席在比較了法租界顧家宅花園的 172 畝，虹口公園的 243 畝、兆平花園的三百餘畝面積後，呈市政府公文，謂：「查本市市區遼闊人口稠密，各項市政設施漸次完備。惟市民休憩及運動場所之設立尚屬異常缺乏，…[遷] 淞、滬翔殷路之轉角處設立公園，…全部



面積約為四百餘畝，足敷設立公園及附設運動場之用」。

- ⁵⁷ 根據 1931/7/1 中國國民黨上海特別市執行委員會第 2648 號公函：「以據六區黨部呈請，轉函市政府租借私人花園先行開放，以便市民公餘作正當之休憩」。
- ⁵⁸ 根據 1931/7/2 上海市政府訓令字第 8810 號公文，比較了滬南的「半淞園」、滬北的「葉園」、豫園中之點春堂、萃秀堂內園等處之後，謂：「…即使上舉各[處]加以接洽，勉赴事功，然而市民心裡每以為政府保護欠於周密，多懷猶豫。設因舉辦此案引起外界誤會，則於獎勵私人建設，適得其反。於此，對於租借私人花園一案，不得不出之於鄭重也。」
- ⁵⁹ 早在 1929/9/11 市建委即製作了大上海市中心區域計畫的宣導幻燈片百餘張定期放映。詳市建委去文字第 20 號公文（上海市市中心區域建設委員會檔案，〈製映市政影片卷〉）。
- ⁶⁰ 1931/7/1：市中心區領地業主會函（上海市市中心區域建設委員會檔案，〈設立公園並附設運動場卷〉）。
- ⁶¹ 1930/1/27：市建委去文字第 21 號公文（上海市市中心區域建設委員會檔案，〈市中心區域內興辦公共事業借用土地規則及租地規劃〉）。
- ⁶² 例 1931/10/27 市建委去文字第 78 號公文中即以「為奉令核議限制公共團體在市中心區域附近征收多量土地案，擬具上海市興辦公共事業人征收土地章程」為主旨，上呈市政府核議（上海市市中心區域建設委員會檔案，〈限制公共機關團體在市中心區域附近徵收土地卷〉）。
- ⁶³ 1931/10/28 市建委去文字第 80 號呈市府公文（上海市市中心區域建設委員會檔案，〈市中心區域內興辦公共事業借用土地規則及租地規劃〉）。
- ⁶⁴ 1934/5/2：市政府第一科收文字第 472 號；1934/5/3：第 473 號公文（上海市市中心區域建設委員會檔案，〈取締市中心區草棚及規定木棚標準卷〉）。
- ⁶⁵ 1928/9/14：市政府第 87 次市政會議議事錄（上海市政府留榆檔案，〈市政會議議事錄匯編〉）。
- ⁶⁶ 根據 1929/9/30 市政府致工務局訓令字第 1918 號公文，上海特別市市政府第 135 次市政會議通過：「暫行根據市中心區域計畫草圖，按照市中心區域建設委員會所擬辦法，徵求建築市政府圖案」（上海市政府留榆檔案，〈籌建本府及各局處房屋卷〉）。
- ⁶⁷ 1930/5/26：市建委收文環字第 6801 號公文（上海市政府留榆檔案，〈籌建本府及各局處房屋卷〉）。
- ⁶⁸ 1931/4/28：市政府秘書處去文字第 1282 號公文（上海市政府留榆檔案，〈籌建本府及各局處房屋卷〉）。
- ⁶⁹ 根據 1931/11/10 市政府秘書處三科第 87 號公文；市長隨即簽註：「市政府及各局房屋預算屬草案，130 萬元現經修正為 110 萬元，請指令工務局根據修改數目重造預算呈提」；隨即由市政府以指令 127601 號在 1931/11/21 日發文工務局（上海市政府留榆檔案，〈建築本府及各局房屋 2〉）。
- ⁷⁰ 根據 1931/11/21 正式敲定市府新屋與各局處臨時房屋總經費為 110 萬元的第 195 次市政會議議事錄中記載：「市政府新屋為 773,350（當中房屋部分 568,000，鋼窗為 19,000，鎖為 1,500，人造地面為 7,700，庫門為 2,050，電器設備為 84,300，電梯 23,000，熱氣管及衛生設備 67,800）；各局臨時房屋之總價為 300,000，房屋部分佔 250,000，衛生設備佔 30,000，電器設備佔 20,000 元整；其他雜項款為 26,650。」



- ⁷¹ 根據 1932/11/10 市建委秘字第 2207 號簡便行文表中記載：「市中心區建設委員會另行計畫公用、財政兩局臨時房屋圖樣，經費預定十二萬元」。1933/7/17 工務局第三科第 1167 號公文錄：「惟財政、公用兩局臨時房屋需建築經費拾貳萬元，因款無從出，迄今尚未開工，倘不及早設法，則年內勢不能完成。」最終，公用與財政兩局終未在市中心區具體成形地被建造出來。
- ⁷² 1933/11/9 上海銀行信託部地產股函，市建委 1933/11/20 的回應；1934/1/6，市建委針對土地收用但未全數繳單而擬興建房舍者提出權宜處理措施（上海市市中心區域建設委員會檔案，〈變通核發營造執照及土地執業證辦法卷〉）。
- ⁷³ 1932/12/2 市府以訓令字第 3568 號公文令飭市建委：「…建設經費目下尚嫌不敷，為增加收入計，擬再無限期招領所有畝份」；另，1935/11/8 土地局以收文字第 755 號公文致函市建委，謂：「奉令辦理市中心區域第三次招領土地一百四十畝一案，自上年十月間開放招領以來，截至本年十月份止，計先後領去地七十畝零一分九釐。…至未領完土地五十畝，仍擬為無限期放領」（上海市市中心區域建設委員會檔案，〈市中心區訂定辦法招領土地卷〉）。
- ⁷⁴ 1934/6/25 市建委以去文字第 178 號公文致函市政府第一科，對草棚取地與簡易房屋興建提出看法（上海市市中心區域建設委員會檔案，〈取締市中心區草棚及規定木棚標準卷〉）。
- ⁷⁵ 1932/6/1 市建委委員薛次萃與莫衡聯名提案：「…市政府既失信用，行見人民怨聲載道、外人竊笑於旁，將來如有新政推行，更何能取信於人。故從各方面著想，市中心區域之建設絕不可以市庫暫行支絀之故，猶豫不進、而使之半途中輟」（上海市市中心區域建設委員會檔案，〈市中心區訂定辦法招領土地卷〉）。
- ⁷⁶ 1934/11/27 市建委以去文字第 189 號公文呈市政府，謂：「竊查市中心區域建設現已粗具規模，各重要公共建築亦經次第興工，似應廣為宣傳，已引起市民注意而達促進繁榮之效……建議 鈞府於明年體育館、圖書館、博物館落成之後，舉行展覽會…」。市府迅於 1934/12/13 以指令第 12652 號回令同意，市建委隨即於 1934/12/18 發函財政局及該會各相關委員，並在 5 月 2 日之籌備會議上議決仿照「市中心區域建設委員會建築師辦事處」之辦法，另行籌組一「上海市展覽會辦事處」，隸屬於市中心區域建設委員會。每月經費一千元（上海市市中心區域建設委員會檔案，〈市中心區展覽會卷〉）。
- ⁷⁷ 〈上海工務局長沈怡報告五年來市中心建設工作〉，建築月刊，3(11)：12。



引用文獻

- Bergere, M. C. (1994) *L'age D'or De La Bourgeoisie Chinoise*, (中國資產階級的黃金年代), 上海：上海人民出版社。
- Coble, P. M. Jr.著，洋希孟、伍蓮珍譯（1988），上海資本家與國民政府，1927-1937，北京：中國社會科學出版社。
- Henriot, C. (1991) *Shanghai, 1927-1937, Municipal Power, Locality, and Modernization*, Berkeley: University of California Press.
- King, A. D. (1976) *Colonial Urban Development: Culture, Social Power, and Environment*, London: Routledge.
- Musgrove, C. D. (1998) Building a dream- Constructing a national capital in Nanjing, 1927-1937. In: Esherick, J. W. (ed.) (2000) *Remaking the Chinese City: Modernity and National Identity, 1900-1950*, Honolulu: University of Hawaii Press, 139-157.
- Schinz, A. (1989) *Cities in China*, Berlin: Gebruder Borntraeger.
- Skinner, W. G. (1977) Cities and the Hierarchy of Local System. In: Skinner, W. G. (ed.) *The City in Late Imperial China*, Stanford: Stanford University Press, 275-351.
- Wright, G. (1991) *The Politics of Design in French Colonial Urbanism*, Chicago: The University of Chicago Press.
- 上海城市規劃志編纂委員會編（1999），上海城市規劃志，上海：海社會科學院出版社。
- 千家駒（1984）舊中國公債史資料，1894-1949，北京：中華出版社。
- 中國建築雜誌編委會（1933）上海市政府新屋之概略，中國建築，1 (6) : 12。
- 王紹周（1989）上海近代城市建築，上海：江蘇科學技術出版社。
- 王業鍵（1991）梅寅生譯，中國知識份子與西方，1872-1949，臺北：久大文化公司。
- 伍江（1999）上海百年建築史，1840-1949，二版，上海：同濟大學出版社。
- 朱偰（1934）中國財政問題，上海：商務印書館。
- 何炳隸（1954）揚州的盤商：關於十八世紀中國商業資本主義的研究，*Harvard Journal of Asiatic Studies*, 17: 130-168。
- 余子道（1995）國民政府上海都市發展規劃論述，上海研究論叢，第九輯，335-352。
- 沈怡（1985）上海市工務局，沈怡自述，臺北：傳記文學出版社，99-134。
- 南京市檔案館，中山陵園管理處編（1986）中山陵檔案史料選編，南京：江蘇古籍出版社。
- 建築月刊雜誌社編委會（1935）上海工務局長沈怡報告五年來市中心建設工作，建築月刊 3 (11) : 12。
- 倪錫英（1938）上海，上海：中華書局。
- 唐力行（1997）商人與中國近世社會，臺北：商務書局出版社。
- 張仲禮編（1990）近代上海城市研究，上海：人民出版社。



- 張郁蘭編（1957）中國銀行業發展史，上海：上海人民出版社。
- 陳三井（1996）近代中國變局下的上海，臺北：東大出版社。
- 陳正書（1995）近代上海經濟發展及其特點之研究，澳門大學【上海的經濟與社會發展及其對中國現代化的影響】學術研討會論文集，29-38。
- 陶桂林（1931）廣州總理紀念堂之建築工程，時事新報，1931/10/10。
- 董大酉（1933a）廣州中山紀念堂，中國建築，1（1）：7。
- 董大酉（1933b）上海市政府新屋建築經過——上海市工務局局長沈怡語，中國建築 1（6）：12。
- 鄭祖安（1994）1927-1930 年上海市政府的市政新措施，上海研究論叢，第七輯。
- 賴德霖（1995a）從上海公共租界看中國近代建築制度的形成，空間雜誌，1995（5）：47-52。
- 賴德霖（1995b）「科學性」與「民族性」——現代中國建築價值觀，建築歷史研究 1995：48-59
- 嚴中平（1955）中國近代經濟史料統計資料選輯，北京：科學出版社。

剪報資料

申報，1927/03/28、1927/05/18、1928/10/18、1928/10/27、1927/07/08
 宇林西報，1928/7/7。
 時事新報，1929/7/17、1929/7/12、1929/7/14、1931/10/10。
 銀行週報，1927/4/19。

檔案資料（均藏於上海檔案館）

- 上海市市中心區域建設委員會檔案〈市中心區訂定辦法招領土地卷〉。
 上海市市中心區域建設委員會檔案〈市中心區域內收地給價辦法卷〉。
 上海市市中心區域建設委員會檔案〈市中心區域內興辦公共事業借用土地規則及租地規劃〉。
 上海市市中心區域建設委員會檔案〈取締市中心區草棚及規定木棚標準卷〉。
 上海市市中心區域建設委員會檔案〈限制公共機關團體在市中心區域附近徵收土地卷〉。
 上海市市中心區域建設委員會檔案〈設立公園並附設運動場卷〉。
 上海市市中心區域建設委員會檔案〈製映市政影片卷〉。
 上海市市中心區域建設委員會檔案〈擬定市府及各局職員在市中心區域內居住辦法大綱卷〉。
 上海市市中心區域建設委員會檔案〈擬定市府及各局職員在市中心區域內居住辦法大綱卷 1〉。
 上海市政府留渝檔案〈復興公債卷〉。
 上海市政府留渝檔案〈市政會議議事錄匯編〉。
 上海市政府留渝檔案〈建築本府及各局房屋 II〉。
 上海市政府留渝檔案〈籌建本府及各局處房屋卷〉。
 上海特別市政府留渝檔案〈市公債第一冊卷〉。
 上海特別市政府留渝檔案〈市公債第二冊卷〉。
 上海特別市政府留渝檔案〈市公債第三冊卷〉。
 上海特別市政府留渝檔案〈發行市公債卷〉。



89年12月11日 收稿

90年4月6日 修正

90年5月18日 接受