

近代人力车业治理的理念与制度困境

马陵合

摘要:近代中国人力车业不仅存在存续与废止的纠结,也存在政府、车商与车夫之间的冲突,其间,还伴随难以定型的针对人力车夫的救助制度。救助与废除之间的两难境地,折射出人力车业背后的社会诸多矛盾。在上海租界建立人力车夫救助制度的影响下,各地政府将对救助车夫和加强对人力车业的管理,作为两难之下的过渡性举措。抗战胜利后,南京国民政府将废除人力车作为其社会管理政策的一个重要方面,通过行政命令强制执行,但实际效果不理想。近代中国人力车业治理始终面临理念和制度的困境。

关键词:人力车;救助;取缔;理念;制度

中图分类号: K263 **文献标识码:** A **文章编号:** 2095-5804(2019)02-0101-12

在人力车成为历史遗迹的今天,考察此种行业时,人道主义关怀和对行业治理的省思应是我们要关注的两个视角。^①透过人力车夫这一特殊群体,可以剖析处于转型期的中国社会诸多问题,尤其是与城市发展有关的劳工问题、社会救助问题。人力车业不仅存在存续与废止的纠结,也存在政府、车商与车夫之间的冲突,其间,还伴随难以定型的针对人力车夫的救助制度。因而,以人力车夫作为考察视角,它的意义是多重的。自民国初年起,要求废除人力车的呼声始终没有停息。抗战胜利后,国民政府将废除人力车作为其社会管理政策的一个重要方面,并通过行政命令强制执行,但实际效果差强人意。本文拟从理念与制度入手,讨论近代人力车这一城市中特殊行业的治理困境。

一、城市化之痛:人力车业的多维观察

从某种意义上说,人力车是中国近代城市发展水平的标尺。^②由于人力车夫在城市中处于边缘阶

作者简介:马陵合,安徽师范大学经济管理学院教授,安徽芜湖,241000。

① 近年来出现了一些有关人力车的研究成果,就研究取向而言,主要集中在几个方面:其一,对于人力车在城市公共交通中地位的评论。其二,评述人力车夫的生存状况。其三,从人力车夫这个特殊群体出发研究近代中国的劳工运动。相对而言,救助与废除一直与人力车运输这一特殊行业相伴随,相关研究并不充分。

② 参见拙作《人力车:近代城市化的一个标尺——以上海公共租界为考察点》,《学术月刊》2003年第11期。

层,就业不充分,受到市政当局、车商的管制和剥削。他们的苦难受到不同类型知识分子的关注,并通过不同形式的文献留存下来。此为我们对于人力车行业的深入认知提供了众多素材。通过不同类型的文献,可以多维度观察时人对人力车存废以及人力车夫人道关怀的纠结与无奈。

在近代,人力车夫一直是文学家笔下劳苦民众的典型类型。有学者将以老舍的《骆驼祥子》、胡适的白话诗和鲁迅的《一件小事》为代表的一大批小说、戏剧,称为“洋车夫文学”。这些人力车夫文学作品,显然受到西方人道主义的影响,作者从自己颠沛流离的人生经验出发,或写出了他们的穷苦困顿以引起社会的疗救,或写出了他们的诚朴美德以激起自己的策励。^①1918年1月《新青年》4卷1号发表的白话新诗中,就有胡适和沈尹默同以《人力车夫》为题的二首新诗。胡适在诗中用“客看车夫,忽然心中酸悲”表达自己的怜悯之心。在新文化运动时期的文学作品中,人力车夫被清晰地塑造成“被救济”者的形象。宽泛的人道主义在面对车夫生存问题时,只能坠入一种人道的悖论之中,坐与不坐,都无力救车夫于苦难。梁实秋指出,文学若出于为人力车夫抱不平,进而以此满足对劳工神圣的敬佩,其实偏离了残酷的事实。这些人“觉得人力车夫的生活可怜、可敬、可歌、可泣,于是写起诗来张口人力车夫,闭口人力车夫。普遍的同情心由人力车夫复推施及农夫、石匠、打铁的、抬轿的,以至于倚门卖笑的娼妓”^②。梁实秋的评论似有些刻薄,但不无道理。对车夫有着生动描写的文学作品给我们展示的仅仅是“劳工神圣”的情感和一些抽象的阶级斗争意识。然而,见诸报章的评论文章和调查报告较为务实地关注与研究人力车制度和人力车夫生存状况,其中不乏对这种行业的理性思考,包括从理念上和制度上关切人力车行业的未来。

20世纪30年代以后,上海公共租界、法租界、上海华界、南京、杭州、青岛等地也相继进行人力车制度改革,设立了不同类型的人力车夫救助机构。这些救助机构能否改善人力车夫的生活境况是当时报章关注和讨论的问题。这些时评类的文章不仅展现了时人对人力车问题的诸多思考,同时也间接地介绍人力车制度改革和对人力车夫进行救助的实际效果。

上海等地人力车夫救济机构组织较为完善,存续时间较长,留下了一些文献资料。对于一些影响较大的人力车风潮,相关组织也专门编撰了资料汇集。这类文献针对性强,且资料系统集中,是弥足珍贵的文献。这些文献不仅可以反映一些人力车风潮的原貌,而且也展现救济者对人力车问题的认知。

1913年7月1日,传教士玛达生在上海设立车夫福音会(Ricsha Miaaaion Matheson),向车夫施衣、施粥、施诊,是持续时间较长的专门救济人力车夫的民间慈善机构。它每年出版一份工作报告小册子。在上海档案馆内有其1923~1924年、1926~1927年、1931年度的报告。该报告书为英文文本,印刷精美,每册30页左右,主要记载该会一年内善款的筹集情况及对人力车夫的救济事项统计。

上海市人力车夫互助会每年出版《上海人力车夫互助会会务报告》,有时也称统计报告,个别年份还有英文版的报告。该报告主要内容有理事会、基金保管委员会的工作报告,主要工作业绩,每年的事工统计、财务报告。这种会务报告从1934年始每年出一册,一般从上年8月至次年7月为一统计年度。该

^① 马玉红:《梁实秋人文主义人生艺术追求与实践》,民族出版社,2006年,第91页。

^② 梁实秋:《浪漫的与古典的·现代中国文学之浪漫的趋势》,《梁实秋文集》第1卷,鹭江出版社,2002年,第44~45页。

报告一直出版到1942年。此后因太平洋战争爆发,停止出版。

20世纪30年代,工部局进行人力车改革,引起人力车商反对。他们为造成舆论声势,曾二次出版宣传小册子。一本是针对1934年8月人力车风潮的《上海工部局改革人力车纠纷真相》,1934年12月印发。1936年4月,因工部局要求车行减租而引发的风潮,上海特区人力车办事处出版了《上海公共租界人力车问题》。这二本小册子虽带有明显的倾向性,但保留了相对完整系统的资料。两本书的内容主要是人力车公会特区办事处所发表的一些宣言、公告,报刊上一些评论文章的选登及相关会议的记录、电稿。

除了舆论关注,人力车问题也较早进入社会学者的视野。因人力车夫的社会影响面大,他们的生存状况首先引起一些社会学者的关注。1914~1915年间由北京社会实进会进行的对302个洋车夫的生活情况的调查应是最早的社会学者针对人力车夫所进行的实证调查。此后,1917年清华大学教授狄特莫指导学生对北京西郊的195家居民的生活费用进行了调查,其中有相当一部分是车夫家庭。1925年李景汉对北平人力车夫也进行了专门调查。^①此外,还有1926年7月陶孟和等人对北京36户人力车夫家庭的调查,社会学家言心哲在20世纪20年代后期对南京1350户人力车夫家庭的调查,1930年复旦大学社会学系对上海人力车夫收入的调查,1939年伍锐麟对广州人力车夫的调查,等等。

除了学者的调查外,不少地方市政当局也进行了系统的调查。有的编成书,但较多的是发表在期刊上。这些调查主要侧重于车夫来源、营业人力车制度、租车之租金、劳动时间、营业收入、家庭人口、家庭消费支出、健康状况等情况。其中上海公共租界工部局和上海市社会局的调查最为详尽。

在学者视野中,“交通工具随人类智识文化之进步而发展”^②,即交通方式间的“优胜劣汰”机制是人为选择:能满足人类社会经济发展需要或爱好的交通方式能得到生存和继续发展,而那些不符合的交通方式逐步会被淘汰。^③不可否认,抗战前“人力车为现今都市重要交通工具之一,所以人力车夫亦为维持都市交通重要之一员”^④。时人认为“在新式交通设备尚未完成前,失业问题方兴未艾,人力车亦不能遽即废止。吾人对此问题应采取态度首当顾全事实,新式交通工具故应提倡,而此成千累万之人力车夫生计问题,岂容置之不顾?人力车夫多为善良人民,吾人即不誉之为神圣劳工,然较之一般游民乞丐、寄生社会以苟活匪盗之流,徒赖偷窃以生存为害国家扰乱社会治安者,又不啻天壤之别”。既如此,“吾人对此问题应具同情心理与拯救热忱,谋所妥善解决之道,此固为政府当局应尽责任,抑亦社会一般人士所当共同努力者也。”^⑤

无论是文学作品,还是时评,虽然体现对人力车夫这一特殊的城市边缘性群体的关切,但是,对于人力车行业的未来发展总是表现得瞻前顾后,痛切之外仍是迷茫。机械交通替代人力工具已成为历史趋势,前者暂时退缩并不能为后者提供永续保障。诚如所论,“人力车不仅在欧美各国无之,即在人力车发轫之地——东京亦渐归淘汰”,即“文明进步的今日,机械如此发达,残酷劳动如拉人力车者,按理想而言

① 李景汉:《北京人力车夫现状的调查》,《社会学杂志》第2卷第4号,1925年4月。

② 吴琢之:《都市合理化的交通工具》,《交通月刊》第1卷第1期,京华印书馆,1937年,第45页。

③ 刘贤腾:《交通方式竞争:论我国城市公共交通的发展》,南京大学出版社,2012年,第138页。

④ 《组织人力车夫福利会或俱乐部》(1936年),中国第二历史档案馆藏,档号1001-1-674。

⑤ 言心哲:《南京人力车夫生活的分析》,南京国立中央大学,1935年,第70页。

根本应行废除”。^①问题之焦点在于,无论是社会舆论方面还是政府管理层面,畏惧取缔后可能引发的就业压力,在存废之间,首先倾向于对这一行业采取限制性的保护政策。“人力车费时多而劳工苦,欧美各国均不采用,吾国生产事业不发达,以此为调剂失业平民,原属权宜之计。”^②在城市交通近代化进程中,依靠人力的交通工具被淘汰是必然趋势,人力车的地位自然是纠结与悲惨的。“一面是人力与牲畜运输竞争的结果,一面又在抵抗机械运输的应用之中挣扎着。”无论车夫如何抗争,“机械运输依旧随时在将人力车夫抛到失业的苦海中。”^③

1919年,张厚载提出救济与废止并举。“我们中国人对中国人力车夫的痛苦,竟象越人视秦人之肥瘠,漠然无动于其中,而外国人反而‘借箸代筹’起来,我实在觉得渐汗无地。”他认为在管理方面应该规定年龄,限制数额,施以教育。张厚载主张废除人力车夫,认为人力车的坏处表现在:“1.养成社会的惰性。人力车越多,坐人力车的人也越多,凡惰性的人一定不喜欢‘安步当车’而一定喜欢坐人力车。2.消耗国民的精力,拉人力车是不生产的劳动,既没有储蓄的余资,更没有改业的希望,一家人租了一个人力车,父子兄弟都靠着他吃饭,所以人力车最消耗国民有用的精力,于国家生计上,是有损而无益。3.人道上看不过去。4.平等上说不过去。人力车在形式上固然不平等,而精神上更不平等,他的知识思想,永远不能和一般受过教育的人平等,日本的人力车夫,还晓得 democracy,中国的人力车夫虽也会说,‘共和年头者平等拉’,但是完全不晓得是怎样一回事。总之,人力车是……文明进化线上最大的障碍物。”他还认为发展汽车电车、多办工厂和开垦事业是废除人力车的先决问题。他不否认废除人力车会使大量车夫失业,但只要做到上述二点,“虽一时暂呈纷扰,不外也便宁静。文明进化是直线上进行的,所以种种变动和阻力是应当经过的,不应当躲避的。若要躲避,便永远躲在一个圆圈里,决没有直线上的进步。”但他也承认,“管理者必定说废除人力车的主张‘迂远而不切于事情’,一般人一定觉得陈义太高。”^④

二、官方角色:以业内互助为折中之策

1933年9月,上海公共租界工部局组成人力车务委员会(Ricsha Committee),该会的职责是“将公共租界内通行之人力车和与车有关的一切方面情形调查报告,并提出改良新现时通行人力车制度之各项建议”^⑤。该会专门组织人力车调查委员会,派调查员三人,实地考察界内人力车夫的生活境况。1934年2月7日该调查委员会提交工部局董事会一份报告书。报告书中提出十六项改进人力车管理的建议。3月22日,工部局召开警察交通两处联席会议,设立人力车管理委员会。7月1日,人力车管理委员会根据这项提案对租界人力车业的规模做了明确的上限规定:人力车数量仍控制1万辆以内,车夫数量限制在40000人之内,每辆车平均可由4人拉车;车商必须到工部局重新登记;车夫须至车务处登记拍照、体

① 言心哲:《南京人力车夫生活的分析》,南京国立中央大学,1935年,第1、70页。

② 《首都无轨电车计划》(1930年),中国第二历史档案馆藏,档号:1001-3-159。

③ 蔡斌咸:《从农村破产所挤出来的人力车夫问题》,《东方杂志》第32卷第16号,1935年8月16日。

④ 张厚载:《人力车问题》,《新中国》1919年第1期。

⑤ 《关于人力车委员会之报告》,《上海公共租界工部局年报》,1933年,第14页。

检、领取执照,才能拉车,将老弱及眼力不好的车夫淘汰。同时,提出具体的改善车夫状况的意见,如规定车租降到每天小洋8角;为谋人力车夫生活的改善,收取互助费成立车夫互助会。^①

人力车夫互助会是近代新型的救济方式,它是以提高人力车夫生活质量、解决人力车夫的急需为宗旨,而不是普通意义的施舍。它的救济既有普遍性,又有针对性。究其原因,一是它虽然不是官方性质,但通过行政力量保证资金来源的稳定和相对充裕。二是资金管理严格。该机构有相对独立的基金保管委员会。但互助会的领导层为社会上层人物控制。1935年秋,车夫自行组织车夫协会试图强行接收互助会,结果遭到捕房弹压,30名车夫被捕。车夫协会在互助会和工部局的要挟下解散。^②这说明车夫尽管是该组织资金提供者,但其主体地位并不能得到保证。当时即有人指出,真正可以到互助会中享受有关福利的“不足尽纳费义务者的百分之六”,互助会“未能注意积极改善车夫之根本办法”。^③“所谓救济车夫者,不啻为车夫加重负担而已……无异空洞之口惠而已。”^④《上海产业与上海职工》^⑤作者认为“互助会仍是十足官办工会”^⑥,它长期是“外界操纵包办的官僚机构”,互助会没有丝毫负起教育、组织、训练车夫的责任。^⑦更重要的是,互助会的存在使得工部局的人力车政策显得模棱两可:一方面救济车夫,维持这一特殊城市劳工群体的生存;另一方面又以消灭人力车相标榜。就此有人认为,工部局“似乎歧路傍徨,模棱两可,将何以自圆其矛盾之使命,而不致贻为德不卒之讥乎”^⑧。

上海市人力车夫互助会成立之后,上海市政府也试图以之为蓝本,由官方设立一套人力车夫救助机构,并最终合并公共租界工部局控制的人力车夫互助会。政府方面对人力车夫问题解决的途径主要有两个:一是实行人力车公营化或逐步实现拉者有其车,避免车商的盘剥;二是组织专门的人力车夫救济组织。但是,无论解决哪个方面的问题均需要政府有严密的管理机制和稳定的经费来源。而在这两个方面,华界政府与工部局相比仍有相当差距。

1935年3月,上海市平民福利事业管理委员会附设公营人力车委员会。其职责是负责公营人力车的计划、监督、财务审核、人力车夫的福利。人力车的管理由市政府主管局组织管理处负责。^⑨1936年,平民福利事业管理委员会曾向上海电力公司借款155万元,计划用其中100万建筑平民住所,以50万元办理救济人力车夫事业,^⑩此外,专门成立了理事部,其职责之一是人力车管理,后又设人力车委员会。^⑪1934年8月10日,公用局曾拟订市办人力车计划草案,估计约需资本55000元。^⑫1935年1月,公用局又拟定人力车业合作社计划草案。至1937年7月,已购置市营人力车50辆,“以树市办之先声,但

① 《人力车务委员会报告》,《上海公共租界工部局年报》,1934年,第46页。

② 陈达:《我国抗日战争时期市镇工人生活》,中国劳动出版社,1993年,第270页。

③ 王刚:《救济上海市人力车夫计划草案》,《社会半月刊》第1卷第15期。

④ 上海市特区人力车业同业公会编:《上海公共租界人力车问题》,1936年,第14页。

⑤ 《上海产业与上海职工》是1938年由中共江苏省委派员进行调查进行编写的。1939年7月以远东出版社在香港印刷的名义正式出版。编者胡林阁、朱邦兴、徐声均属假名。其中“黄包车业”一节由郭剑平编写。(沈以行、姜沛南、郑庆声主编:《上海工人运动史》下,辽宁人民出版社,1996年,第385页)

⑥ 胡林阁、朱邦兴、徐声:《上海产业与上海职工》,远东出版社,1939年,第602页。

⑦ 胡林阁、朱邦兴、徐声:《上海产业与上海职工》,远东出版社,1939年,第603页。

⑧ 上海市人力车业同业公会编:《上海工部局改革人力车纠纷真相》(1934年),上海市档案馆藏,档号:Q5-5-1377。

⑨ 《上海市公用局关于市办营业人力车案》(1934年8月-1935年7月),上海市档案馆藏,档号:Q5-2-1069。

⑩ 上海通志馆编纂:《上海市年鉴(1936年)》,中华书局,1936年,第150页。

⑪ 上海通志馆编纂:《上海市年鉴(1936年)》,中华书局,1936年,第152页。

⑫ 《上海市公用局关于市办营业人力车案》(1934年8月-1935年7月),上海市档案馆藏,档号:Q5-2-1069。

每月须亏耗300元。之后无形取消。”到1938年,35辆存放在高桥仓库的公营人力车,仅剩22辆,其中只有4辆是完好的。^①因缺乏其他制度的配套,公营人力车的努力应该是失败的。

总体而言,上海救济人力车夫政策趋于清晰,即政府基本上放弃了救济车夫的责任,同样也不将拉者有其车,人力车公营作为目标,甚至也没有像工部局那样提出逐步减租和减车计划,只是单纯地效仿互助会,通过车夫出资互助的形式建立福利会,并试图以此来合并互助会,形成统一的人力车夫救济组织。因为随后抗战的爆发,刚刚启动的救济工作即陷于夭折。

上海地方政府对人力车夫的救助,在战前得到中央的肯定,其他地方也仿效为之。1937年4月,彭学沛(中政会经济专门委员会副主任委员)提出改善人力车夫生活案。^②1937年4月23日,中政会针对彭学沛提案,召开经济财政两委员会,“金以人力车夫生活过于困穷,急应改善,且与观瞻有关,应建议中央政治委员会请交行政院办理”^③。

上海市人力车夫互助会是国内第一个形式完备且针对人力车夫的救助组织。尽管批评较多,但由于它确有成效且能持续存在并不断扩大规模,引发了对人力车夫救济更多的关注和实际行动。更重要的是,这种组织形式与国民政府的劳工政策相当吻合。1934年9月27日,中央民运会以人力车夫较一般劳工劳苦,应迅速筹设人力车夫福利会或俱乐部,改善其生活。^④1935年1月6日,实业部也函告各省市,暂缓组织人力车夫工会,先筹设人力车夫福利会或俱乐部,以谋车夫生活改善。^⑤在中央政府干预之下,各地开始筹备各种人力车夫福利组织。尽管它们大都在一定程度上效仿上海人力车夫互助会,但与上海人力车夫互助会比较,各地人力车夫救济组织的目标更为模糊,效果也相差很大。

1934年,受经济不景气影响,南京市人力车营业不振。南京市政府令江南、兴华电车公司从1934年7月16日起规定乘客乘车最少站数为3站,使短途之旅客,舍公共汽车而乘人力车,聊资救济苦力。南京市人力车业公会认为此举并非根本救治办法,于是推派代表吉汉卿等数人赴市府请愿,要求减低车捐,彻底救济车夫。同时,也有市政专家指出,减轻车捐及车租是救济人力车夫的根本办法。^⑥但是,市政府没有接受减低车捐的要求,认为减低车捐会影响税收。^⑦当时南京市政府更倾向于采用合作社形式实现拉者有其车。

1934年9月,南京社会局开始筹备人力车夫合作社,社员暂定100人,先贷款每人购车一辆,然后从拉车收入扣除一部分归还贷款,还清该项贷款后,该车即归社员所有。^⑧1935年4月28日,南京第二区人力车夫合作社在江苏省立民众教育馆民众食堂举行成立大会,合作社员52人,主席是靖步坦。^⑨6月

① 《日伪上海特别市交通局有关高桥存放前市营人力车无人保管运回东昌路卷》(1938年),上海市档案馆藏,档号:R54-2-8。

② 《上海市政府有关人力车登记的文件》(1935年4月-1937年5月)上海市档案馆藏,档号:Q1-5-484。

③ 《上海市政府有关人力车登记的文件》(1935年4月-1937年5月)上海市档案馆藏,档号:Q1-5-484。

④ 王晋伯:《读人力车夫应组织工会后的感想》,《市政评论》第3卷第4期,1935年2月16日。

⑤ “国内劳工消息”,《国际劳工通讯》第6号,1935年4月。

⑥ 《救济人力车夫根本办法》,《中央日报》1934年7月20日。

⑦ 《人力车公会请求减低车捐》,《中央日报》1934年7月26日。

⑧ 《市社会局决组织人力车合作社》,《中央日报》1934年9月30日。

⑨ “国内劳工界”,《劳工月刊》第4卷第6期,1935年6月1日。

2日,南京第二区人力车夫合作社向金城银行贷款5000元,拟购置人力车55辆。^①到1936年10月,南京的人力车夫合作社共发出5期贷款,发放车辆60余部,社员百余人。^②但南京有人力车近1万辆,依赖车夫拉车生活者4~5万人。^③二者比较,相去千里。

除了通过合作社实现所谓拉者有其车之外,南京市也开始建立车夫福利机构。1935年4月3日,市政府举行第348次会议并决议设立人力车夫生活改进委员会。计划设置食宿所,为车夫提供廉价伙食和住宿,设立诊疗室为车夫提供免费的治疗给药,等等。其经费由南京市政府在每季车捐项下拨充。^④

其他城市也基本与南京相似。杭州在1935年6月成立人力车夫协助社,其宗旨是“本社以协助人力车夫俾以劳力之代价,取得车辆,达到独立生活目的”^⑤。1936年4月,杭州市又设立人力车职工俱乐部,仿照南京改善人力车夫生活方案,下设信托、教育、管理、从事、总务五所。^⑥

1934年10月29日,青岛市社会局为改善人力车夫生活,订定相当完整的工作方案,包括车夫登记、拉者有其车、增放车牌、管理、储蓄、合作、卫生、教育、救济等九项,并期望一年内达到车夫有其车的目的。^⑦1935年8月3日,青岛市人力车俱乐部成立,为车夫免费开设国语、日语、算术、精神训练等课程,车夫颇感兴趣,尤以晚班为佳。^⑧1936年广东省合作事业委员会设立后,计划在广州筹组“手车夫利用合作社”(广州称人力车夫为手车夫),其计划将来由合作社购置手车,低价供给社员利用。^⑨1937年5月,广州市政府还颁布了人力车手车夫福利会简章。^⑩广州市政府计划在车捐收入项下拨20%,建筑车夫公寓,廉价租给车夫,减轻车夫负担。^⑪但上述措施未付诸行动。

通过以上几个主要城市的人力车夫救助状况的梳理分析可以发现,它们有两个共同特点:一是实际效果非常有限,二是将拉者有其车与车夫救济并举。就救助方式而言,它们在很大程度上受到上海人力车夫互助会的影响,但又不仅仅局限于车夫福利问题,而是试图通过合作社消灭人力车行业中的剥削制度,超越了工部局所倡导的单纯救济的范围。只是无论通过何种方式实现车夫有其车,都背离了近代中国人力车夫恶性膨胀的症结。人力车夫供过于求是城乡对立的产物,并且人力车行业自身有道德上和经济上的落后性,要做到保存与救助的两全其美只能是喙木求鱼。

与上海人力车夫互助会比较,这些城市的人力车救助机构成效甚微。但是互助、合作性质的救济组织已经显现其现代社会救助的特征,也隐含通过救济与控制并举的方式渐进地废除人力车的目标,主要表现在:

第一,通过专门组织救助人力车夫这一特殊的城市贫苦群体,而不是依靠一般的救济组织。时人下

① “国内劳工界”,《劳工月刊》第4卷第7期,1935年7月1日。

② 《南京人力车合作社扩充》,《国际劳工通讯》第3卷第10期,1936年10月。

③ 《改善人力车夫生活》,《中央日报》1936年11月14日。

④ 《劳工月刊》第4卷第5期,1935年5月1日;又见《昨市政会议决定设人力车夫生活改进会》,《中央日报》1935年4月4日。

⑤ “国内劳工消息”,《国际劳工通讯》第7号,1935年7月。

⑥ 《杭州筹组人力车夫福利会》,《国际劳工通讯》第3卷第12期,1936年12月。

⑦ “国内劳工界”,《劳工月刊》第3卷第12期,1934年12月1日。

⑧ “国内劳工界”,《劳工月刊》第4卷第9期,1935年9月1日。

⑨ 《广东组织手车夫利用合作社》,《国际劳工通讯》第19号,1936年4月。

⑩ 《广州人力车夫福利会简章》,《国际劳工通讯》第4卷第6期,1937年6月。

⑪ 参见唐富满:《20世纪二三十年代广州的人力车夫及其政府救助》,《中山大学研究生学刊》2005年第3期。

面这段话应该还是客观公允的：“我国以前并不是没有救济贫贱的组织，如游民习艺所，游民工厂等，可是此等慈善机构，虽对车夫们，并不加以限制或拒绝，但是要广收效果，怕还不是切实的办法。上海市人力车夫互助救济会是社会上一种特殊的组织，目的完全在使车夫在物质上精神上都有得到改善与安慰。作者希望全国热心人士，参照上海公共租界人力车夫互助会的办法，在已经有人力车夫的城市，从事人力车夫生活的改善。”^①事实上，互助会及其他地区所创办的各类救助明显具有社会福利的性质。互助会业务不仅包含传统慈善业所关注的弱势群体的生存问题，而且开始关注他们生活质量问题。当时的信贷合作社、职工教育、儿童教育、娱乐卫生、平民住宅，已是社会保障体系中最高层次的保障内容，政府愈益明显地突出其在有关人力车夫社会福利事业中的主体地位。尽管效果并不如意，但足以显现其现代性。

第二，互助会是以抵御劳动风险为目的的互助组织，在制度属性、管理形式、项目设置、责任承担等方面已具备现代社会保险制度的雏形。这种互助组织是以会员的共同利益为出发点，创造了不以营利为目的、互助互济、全新的保险模式。互助会是在自利的基础上组成的群众性经济团体，从某种意义上说，每个会员既是责任者，又是受益者，每个会员享有遭遇劳动风险受助的权利，同时也承担对其他会员的责任。这种以缴费为显著特点的保险机制体现了雇员、雇主、政府三方共同承担责任的社会保障制度的基本原则。上海人力车夫互助会在一定程度上体现了上述新的社会救助原则，在社会保险机制方面开了先河。

但是，互助会本身的功效并不能掩盖其对于解决人力车问题上的不足和缺陷。这主要表现在如何通过互助会渐进消灭人力车，工部局并没有清晰的计划，相反，每次工部局提出减车或减租计划，互助会即成为攻击的对象。上海市政府和其他城市地方政府在仿效互助会过程中，也表现出对人力车夫救助方向的迷失。其中最核心的问题是对人力车的存废问题采取回避态度。如谷士杰曾提出“取消人力车起码需要十年或十五年的时间”，认为目前立即实行人力车公有相当困难。^②

因而，20世纪30年代对人力车夫问题的关注，从本质上看是滞后的行业治理结构与制度和所谓文明社会形成巨大反差在经济伦理层面的反映。无论工部局、国民政府的各级官员还是专家学者，试图以拯救者的形象向车夫施救，但他们完全忽视车夫自身，回避了农民进城拉车的必然性。由此，在一片救助之声中，车夫是孤立和沉寂的。“在车主和承包商的控制下，人力车夫几乎不可能起来反抗他们的雇主。而且，在这些雇主的煽惑下，车夫们倒是经常性对当局制定的规划发起抗议。车主和承包商在这类斗争中的显著作用使得任何拉拢车夫的企图都将无果而终。”^③

三、走向歧途：人力车业管理的制度困境

抗战胜利后，在对待人力车问题上国民政府放弃了战前的互助政策，以取缔人力车作为政策目标。

① “读者来信”，《华年》第4卷第2期，1935年1月19日。

② 谷士杰：《中国的人力车夫问题（续完）》，《劳工月刊》第5卷第5-6期，1936年。

③ [美]裴宜理：《上海罢工》，刘平译，江苏人民出版社，2011年，第317页。

蒋介石对此高度重视,亲自过问,多次发布手令。1945年7月1日,蒋介石手令:“上年或今年初手令各省市和改制人力车为脚踏车自动车案其期限似已过期,各省市有否切实遵行一面拟令查报,一面应将阳奉阴违之主管严加处分办法详呈核。”^①9月13日,蒋介石再下手令:“令飭研拟三年内分期完成禁止人力车具拟办法及步骤。”^②11月2日,战时运输管理局兼局长俞飞鹏呈称,“已拟定办法由部分呈行政院核示,拟即回电院方迺予核定切实执行。”^③12月3日,军事委员会复函经济部吴鼎昌,认为所拟办法“尚属可行”,并要求三年期限必须遵行,希望能指定专员负责办理,如期完成。^④12月12日,行政院复函称,“该办法尚属可行,拟交行政院令行各省市县切实推行。”^⑤1946年1月7日,行政院决定自5月1日起通令停止人力车执照,并严禁制造人力车,“凡有手推之人力车应令所有人着即改制为脚踏包车由院通令各省市政府注意执行为要。”^⑥

这项政策遭到各方的强烈反对,而且在舆论上也发生转向,促进人力车夫改就他业取代了对其直接救助。1946年3月5日,南京国民政府行政院正式下发《各省市人力车夫安置就业办理要点》,明确要求各地按计划、分步骤取缔人力车,要求地方政府做好人力车夫的再就业工作,“各省市得视实际情形分区分期办理,至每期应行减少人力车夫之数量须依当地经济状况及劳力供需情形决定之”;对于人力车夫转业,也“应由社会主管机关会同有关单位组织委员会”,共同“商定安置就业实施计划”。^⑦对于人力车夫而言,若废除人力车,他们的去向只有两途:一是转为三轮车夫,二是通过对其进行短期培训后进入工厂或企业。但实际状况是人力车夫转业非常艰难。1946年8月,行政院向蒋介石报告了执行中的困难。“前奉谕禁止使用人力车限期主废除一案,经拟具分期淘汰三年禁绝办法于本年秋季……现时社会困难,人力车未宜骤行废除情况,盖以逃难农民及失业工人多恃拉车为生,废除将造成失业,影响社会秩序,再现时燃料及其他交通工具两感缺乏,须赖人力车辅佐维持交通等情,兹查全国多数地方尚为特殊势力盘据,受害地方元气未复,逃难流离者俱不能还乡,一届秋季换照实施淘汰之时,此辈失业车夫难免填于沟壑,拟请准予延期一季实施,俾可救济。”^⑧原定于1946年5月1日开始实施的废除人力车计划,在启动之初就受到他们的强烈抵制。上海市参议会在审议公用局1946年4-8月工作报告时,曾表示:“现查淘汰人力车一事,中央既严令于两年内办竣,而环顾本市实际状况,似有展缓之必要。该局尤应兼筹并顾,详予研究,郑重将事。”^⑨

1946年10月25日,上海市政府第五十二次市政会议曾议定抽签废止办法。11月1日,进行第一次抽签,抽到是4号。^⑩此后未再进行抽签。

① 《禁止人力车并发展脚踏车案》(1945年),台北“国史馆”国民政府档案,档号:1200.01/0037.01-1。

② 《战时运输管理局兼局长俞飞鹏呈》(1945年11月2日),台北“国史馆”国民政府档案,档号:1200.01/0037.01-1。

③ 《军事委员会复函经济部吴鼎昌》(1945年12月3日),台北“国史馆”国民政府档案,档号:1200.01/0037.01-1。

④ 《行政院复函鉴核》(1945年12月12日),台北“国史馆”国民政府档案,档号:1200.01/0037.01-1。

⑤ 《行政院通令》(1946年1月7日),台北“国史馆”国民政府档案,档号:1200.01/0037.01-1。

⑥ 《各省市人力车夫安置就业办理要点》,《山东省政府公报》1946年第6期(复刊)。

⑦ 《行政院代电》(1946年8月7日),台北“国史馆”国民政府档案,档号:1200.01/0037.01-1。

⑧ 《本市第一届参议会第一次大会对于公用局工作报告之决议案》,《上海市政府公报》第5卷第12期,1946年10月27日,第281页。

⑨ 《上海公用局公告》,《上海市政府公报》第5卷第12期,1946年10月27日,第268页。

1946年7月底,重庆的人力车夫和人力车商即公开反对废除人力车。^①8月初,人力车商组织集会,提出缓期取缔人力车的要求。8月,上海人力车工人拟发动游行请愿,要求南京、上海、汉口三市延期一季实施。^②在各方压力下,上海市市长吴国桢致电南京:“上海实行抽签淘汰车夫,失业车夫过多,足以增加社会之不安,一再函请展缓。默察现在工商各业日趋凋敝,失业工人有加无已,深感救济困难,倘操之过急,必致影响苦力生计,事态更将严重,经市政会议决本年内暂维现状,俟年底再行察酌情势拟订淘汰及积极救济方案,自明年起实行。”^③8月23日,南京国民政府同意延期实施废除,同时也明确表示,需要有一个改造人力车为脚踏车的缓冲过程,这“对于车夫之生涯与生活并无关系”^④。

其他地区也相继出台取缔人力车的举措,效果也不尽如人意。1946年1月,山东省府委员会第五十四次会议通过《山东省禁止使用人力车办法》和《人力车工人失业救济办法》。《山东省禁止使用人力车办法》包括消极办法和积极办法两个部分。除了与其他城市相同的取缔办法外,该办法在第六条还规定:“省辖暨中央驻鲁各机关所属公务人员,凡有自用人力车者,自三十五年八月一日起于一个月以内尽先改乘其他交通工具或徒步,以作倡导。凡自用人力车户应负责协助车夫转业。”^⑤救济办法包括:第一,人力车失业工人应由人力车工会随时按照规定手续举办登记。第二,人力车工会对于已登记之失业车夫应负代办申请救济及介绍转业之责。第三,政府及救济机关或公私工矿等厂所需用劳工从事修路挖河采矿及其他劳役等工作时,人力车工会应随时洽请尽先雇佣失业车夫。^⑥但这仅仅是停留在纸面上的政策规定,未见付诸实施。

1946年3月,湖南省政府颁布《限制使用人力车实施办法》,也未对人力车工人的就业问题作任何安排。长沙豪绅谭常恺趁机私办开明汽车公司,购买汽车8辆,行驶于城内繁华区;因有利可图,又呈请长沙市政府要求增辟环城马路新线。面临失业和饥饿威胁的人力车工人闻讯,要求暂停开明公司开辟新线。经市政府调解无效,3000人力车工人乃于6月21日宣布罢工。部分人力车工人前往阻止公共汽车开行,与司机发生冲突,愤怒的人力车工人在南街口、水风井、如意街三处,捣毁汽车10辆。他们随即遭到宪兵和警察的镇压,宪兵和警察当场开枪打死人力车工人5人、重伤5人,行人亦有5人受伤。工人奋起反抗,打伤警察4人,并将被打死的工人尸体抬至开明公司,要求发给抚恤金。湖南省政府主席王东原为平息事端,拨法币300万元作为死难工人的抚恤安葬费,并允查办凶手,诱使工人复工。在人力车工人复工后,省政府授意保安司令部和第十七集团军司令部于7月2日联合发出布告,称人力车工人为“不良分子,招摇聚众,借端滋事”,将人力车工人李福生、左未云、言宗廷3人逮捕。^⑦

1946年,成都市政府也曾作出禁止使用人力车计划。但统计数据显示,直到中华人民共和国成立初期,成都人力车规模并未发生太大变化。据1946年统计,全市共有黄包车10566辆,黄包车夫2万余人,大多是农村流入城市的破产农民。1950年6月,成都市军管会公安处车辆登记,全市共有黄包车

① 汤蕾:《战后汉口人力车夫的生存合力(1945-1949)》,《华中师范大学学报(人文社会科学版)》2007年第6期。

② 《上海市政府函》(1946年8月),台北“国史馆”国民政府档案,档号:1200.01/0037.01-1。

③ 《吴国桢电》(1946年8月10日),台北“国史馆”国民政府档案,档号:1200.01/0037.01-1。

④ 《行政院代电》(1946年8月23日),台北“国史馆”国民政府档案,档号:1200.01/0037.01-1。

⑤ 《山东省禁止使用人力车办法》,《山东省政府公报》1946年第15期,“公牍”第16页。

⑥ 《人力车工人失业救济办法》,《山东省政府公报》1946年第15期,“公牍”第17页。

⑦ 雷国珍主编:《湖南党建90年》上,湖南人民出版社,2011年,第168页。

9027辆,拉车工人19153人。^①

就实际状况而言,在1949年之前,废止人力车既没有完全付诸实现,同时也可以发现各地人力车的数量正在迅速减少,三轮车逐渐取代人力车。这种变化与政策本身关系并不大。

废止人力车在各地基本都是草草收场。对此,时人从伦理和经济两个角度进行了评论。舆论普遍认为,对车夫的转业和救济问题,政府缺乏相应的制度安排。这种只是单纯从人道主义立场出发的政策,只会造成几十万、上百万人走向死亡线的“新的不人道”。1946年7月29日《新湖北日报》曾有这样的评论:

他们对于政府取缔人力车一节,站在人道的立场讲,是赞成这个原则的,但是希望在废除以前,先要找到代替的交通工具,给他们继续的工作,不致因为人拉人的不“人道”,而使他们两万多人因失业以致饿死,那才是真正的不“人道”哩!^②

对于这样新的不“人道”,《申报》一篇评论道出其中的困境:

对于人力车的取缔,在今天似乎并不是一个最适当的时间。因此,我们希望行政当局能够权且从缓办理,还是暂从缓办为宜。如果必须要办,那么在取缔的时候,一切办法,务必求其平衡妥善。不可操之过急,不当罚之过严,期使这班劳苦人民的精神,不致刺激太甚。务使他们在取缔以后的吃饭问题,虽不是全部有了着落,至少一部分也有切实的解决办法。一件好政令的推行,往往带着极大的困难。这是我们所知道的。我们愿政府采取郑重稳妥的办法,以求逐渐达到这个“中国无人力车”的进步境界。^③

当然也有学者基于实现经济平等的理想,对于废止人力车发出不同于战前流行的救助理念的“新思辨”:

要知道在有阶级的社会里,没有罪恶者便没有资产,只好自己走路,而坐不起车;小罪恶者才有小资产,但也只能乘人力车,而还买不起汽车。大罪恶者才有大资产,买得起汽车,用不着坐人力车。据此看来,乘人力车者是“小不人道”,乘自备汽车者是“大不人道”。必需到了经济平等的社会,人人得免费坐汽车,再也没有人力车轿,才是“真人道”。^④

更有甚者,将人力车业的悖论隐喻所谓男女平等的伦理指向。就像男性转而崇拜女性不能代表真正意义的男女平等一样,补偿性去坐人力车,也非救济人力车的正道。这或许是对早期同情、救济人力车夫的反思,也表现出对废止人力车的伦理认知:

或祖若宗坐人力车的年数、次数,叫人力车夫坐在人力车上,自己或子若孙拉彼若干年若干次,才算偿还了旧债,才算对得住人力车夫的。人力车夫所要求的,只是乘客平等的待遇,决非坐乘客所拉的车;那末,我们女性所要求的,也只是男性平等的待遇,决非男性底崇拜。所以晓风崇拜女性的主张,虽然是隆情可感,却也不能不从可感中表示谢却哩。^⑤

① 成都市地方志编纂委员会编纂:《成都市志·公安志》,四川人民出版社,1999年,第351页。

② 严昌洪:《马路上的对抗——民国时期人力车夫管理问题透视》,《湖北大学学报(哲学社会科学版)》2010年第2期。

③ 《取缔人力车平议》,《申报》1946年10月2日。

④ 《蔡尚思全集》第8册,上海古籍出版社,2005年,第206页。

⑤ 《陈望道文集》第1卷,上海人民出版社,1979年,第564页。

四、结语

抗战胜利后国民政府实施废止人力车政策,似乎是将长期以来要求废除人力车的思潮与舆论付诸实践。但是,工业化不发达导致劳动力转移的通道阻塞,缺乏消解城市相对过剩劳动人口的基础;政府机关又无力对人力车行业进行整体性变革,难以有效地形成城市公共交通的过渡形态。骆传华在一部研究劳工的专著中称,“站在人道的人场上,这种工作是应当完全禁止的,不过在中国工业还没有十分发达,不能够将这批工人吸收去从事生产工作之前,只有对于人力车夫、工人赶快实行几种补救的方法。譬如各地市政当局所收月捐,应当减少,各车行的租金应当由政府规定减低,车夫年龄的限制,要普遍的切实执行,将拉车的工作当做一件救济失业的临时工作,市政当局应规定期限,以便车夫去找他种工作,满期以后即不准再拉车。”他还提出应实行人力车公有化,“禁止私人藉以谋利,使渐成政府救济车夫失业的临时工作,这都是过渡时代的治标方法。”^①显然,骆传华这种退而求其次的做法在近代也无法实现。南京国民政府曾希望通过合作社、互济会、福利会的形式实现拉者有其车,将人力车夫作为一个有产阶层固定下来。这种救助人力车夫的政策只是流于形式,没有明显的效果。就总体趋势而言,因受制于城市化水平低和行业治理能力有限,近代各种类型的市政机构在人力车问题处理上存在偏向。所谓偏向是指它的最初动机在实施过程中的缺失,目标与效果间存在巨大落差。城市发展水平的制约,扭曲的城乡关系以及自身的利益动机,使得政府在力图对人力车夫进行救济时,对于如何彻底解决人力车问题举棋不定,在存与废之间摇摆游移。这就使得救济要么成为一种点缀,要么成为引发诸多矛盾的导火索。车夫并不能得到真正的救助,相反,往往成为一种牺牲品。只有到了中华人民共和国成立后,通过集体所有制的方式,才完成了废止人拉人的人力车的历史任务,将其送进了历史博物馆。^②

责任编辑:李光伟

① 骆传华:《今日中国劳工问题》,青年协会书局,1933年,第235页。

② 作为中国新闻史的经典作品《上海最后两辆人力车送交博物馆》(新华社上海1956年2月25日电),曾对新中国短时期内废止人力车做了这样的解释:“解放后,政府在发展公共交通建设的同时,就有计划地帮助人力车工人分批转业。有些人力车工人已经被训练成为汽车驾驶员或技术工人。有的回到农村参加了农业生产。没有劳动力又没有依靠的老年工人进了养老院。63岁的老工人姜威群,拉了50多年人力车,穷得一直不能结婚,现在他正在养老院里安静地度着晚年。”(郭超人主编:《新华社优秀新闻作品选集——国内新闻选(1949-1999)》,新华出版社,1999年,第56页)

nese Society of Social Scientists, disseminating political and revolutionary ideals of the Communist Party, exposing and criticizing all kinds of anti-Marxist and Non-Marxist doctrine, carrying forward adapting Marxism Jurisprudence to the Chinese context. So it has important political implications.

Key words: Around 1930s; Left-wing; Marxist jurisprudence; Chinese Revolution

New Development of the Party Cadre Policy in Yan'an Period

Yang Liwen

Abstract: During Yan'an Period, the CPC Central Committee attached great importance to local cadres. Localization of cadres had always been the guiding policy in the base areas. That was determined by the revolutionary way that the countryside surrounded the cities, and it was also the result of summing up the experience in the War of Resistance. When dealing with the relationship between foreign and local cadres, the CPC attached great importance to respecting the experience and role of local cadres and required the foreigners' attention to unite, train and promote local cadres. The localization of cadres played an important role in the establishment and development of the base areas behind the enemy lines, the consolidation of party organizations, and even the victory of the Chinese revolution.

Keywords: Yan'an Period; local cadres; localization of cadres

Research on the Development of Land Tax Exemption System in the Qing Dynasty

Li Guangwei

Abstract: The core of the land tax exemption system was the proportion of exemption, which was calculated in accordance with the disaster severity. Reviewing the development of that system, it was formed in Shun-Kang-Yong period, perfected in early period of Qianlong, and adjusted in the late Qing dynasty. The proportion of exemption was fixed in 1738 and observed to the late Qing dynasty, mainly serving ordinary disasters, not an exclusive standard. Higher proportion beyond the regular practice was also a significant measure, which was exemplified by the cases in Kangxi and Jia-Dao period when the land tax was specifically reduced or removed for severe catastrophes. Those previous cases were occasionally followed as a compensation for the insufficient finance in the late Qing dynasty.

Keywords: Qing dynasty; land tax; exemption system; disaster rates; disaster management

The Idea and System Dilemma of Modern Rickshaw Industry Governance

Ma Linghe

Abstract: In modern China, the rickshaw industry has not only the entanglement of existence and abolition, but also the conflict between the government, car dealers and wheeler. In the meantime, it is accompanied by a difficult rescue system for a rickshaw drivers. Under the influence of the establishment of the rickshaw rescue system in the Shanghai concession, local governments will be responsible for the rescue of the driver and the management of the rickshaw industry as a traditional measure under the dilemma. After the victory of the War of Resistance, the National Government would abolish rickshaws as an important aspect of its social management policy and enforce it through administrative orders, but the actual results were not satisfactory. Therefore, modern China's rickshaw industry governance has always faced the dilemma of ideas and systems.

Keywords: rickshaw; rescue; banning; concept; system

Typhoon Disaster and Response in Cooperative Period:

Taking the 1956 "August 1" Typhoon Disaster in Xiangshan of Zhejiang Province as an Example

Cai Qinyu, Jiang Xin

Abstract: A powerful typhoon landed in Xiangshan of Zhejiang province on August 1st in 1956, causing the