
民国南京环卫收运管理问题研究

——以粪秽处理为研究对象(1927-1937)

朱月琴 马红梅¹

(南京大学 历史学院, 江苏 南京 210023)

【摘要】: 本文以民国南京粪秽环卫收运管理为研究对象, 藉以探讨国民政府定都南京以来的粪秽环卫管理问题, 进而深入分析具体管理问题所产生的深层次原因, 以及政府在城市环境卫生管理中的角色、地位和对城市社会发展的影响。1927年国民政府奠都南京后, 城市快速发展, 人口增长迅速, 随之带来的是城市环卫收运处理的问题, 为减轻城市环境卫生压力, 南京市政府先后使用招商承包及政府自办等办法推行城市环境卫生的合理管理, 然而实际效果并不令人满意, 政府在城市环境卫生管理事业上并没有取得明显的成效。由于经费的缺乏, 管理方式的简单化, 以及缺乏强制性的执行机构等因素的存在, 城市粪秽收运管理并不尽如人意, 各式掣肘充斥, 许多卫生建设与管理的方案还停留在规划设计的层面上, 诸多政策制度更不能有效落实, 南京城市卫生现代化进程仍然任重而道远。

【关键词】: 城市公共卫生 南京 粪秽收运 环卫管理

【中图分类号】 K262.9 **【文献标识码】** A **【文章编号】** 2095-5170(2017)04-0093-09

近年来, 随着城市化快速发展, 因城市化引发的城市公共卫生问题越来越受到学者们的关注。目前, 研究的重点主要集中在防疫、医疗卫生、环境卫生、学校卫生教育等方面, 而相关的城市环境卫生管理的研究, 却因研究相对细化, 成果较少, 主要集中在上海、广州等少数大城市^[1], 民国首都南京的环境卫生问题则根本无人论及。本文试图以民国南京环卫粪秽收运管理为研究对象, 探讨国民政府定都南京以来的粪秽环卫管理问题, 进而深入分析具体管理问题所产生的深层次原因, 以及政府在城市环境卫生管理中的角色、地位和对城市社会发展的影响等。

一、民国南京环卫粪秽收运管理问题之缘起

自古以来中国就有将粪便作为肥料施于农田的传统, 粪便的来源一般都是临近的人口众多的大都市, 直至1949年中华人民共和国成立, 这种既带有卫生性质又有经济因素的资源, 依然在上海、广州等大中城市存在。西方社会则大不同, 西方视人的粪尿为污秽物, 鲜以人粪作肥料, 因此西方国家在城市管理中所要面对的问题是“如何把粪尿弃置于城市范围以外而不污染河水”^[2]。而中国政府在城市卫生管理中则要考虑如何将城市粪便运往农村用于农业。

国民政府定都南京以前, 城内粪便并无专人组织收运, 少量粪便一般由城内菜农自用, 其他全恃附近农人的零星担运以及少数粪行的收集。根据扎西·刘在《臭美的马桶》中记载, 安徽农村是当时南京粪便的主要“销售地”, “农村人少, 粪便也少, 不够给田里施肥, 所以城里的粪便是抢手货”^[3]。

这种对粪尿秽物的处置方式, 常带来尴尬。农民因粪商、粪行垄断、抬高粪价, 无力购买^[4]。而城区住户则抱怨积粪日多难以

¹作者简介: 朱月琴, 女, 江苏海安人, 南京大学历史学院博士生。

清除。因此整个南京城都因粪秽问题，“臭气熏天”，甚至有了“臭都”之称^[5]。

国民政府定都南京后，城市快速发展，人口不断增加，粪秽环境问题越来越严重，于是南京市政府号召市民积极开展消灭蚊蝇的卫生宣传活动，市民卫生意识渐有提高，要求妥善处理粪秽污染的呼声也越来越高。为减轻城市环境卫生的压力，南京市政府针对农民、粪商自由买卖粪便的行为出台了各项管理政策。于是，从1927年至1937年抗战全面爆发前，南京城市粪秽卫生管理，由招商承办到政府自主办理渐次展开。

二、屡屡失败的南京市粪秽收运招商承办风波

南京市政府粪秽收运招商承办的具体时间是在1932年。这一年8月，市政府先后讨论通过了《南京市政府清除粪便暂行规则》及《南京市政府招商承办清除市内粪便办法》两项法规，并在《申报》《中央日报》等各大报纸公开招商承办。法规规定：南京“运除粪便分化为东、南、西、北、中及关浦六区，凡本国商人年在25岁以上享有公权者均得请求承办”，“各商人承办资格由市政府制订招标办法公开招标，但中标人不以最高价者为限，中标候补人亦不以次高价者为限，须经本府参酌所开粪夫数目运粪器具等项”^[6]。此前，南京粪秽清运一直没有比较妥善的办法，1926年就曾考虑过招商承办，后因战事及政权更迭等原因不了了之。

此次招商承办，不论资本多寡均可参加，但投标会综合考虑投标价格及承办者所开具的粪夫、运粪器具的多少及好坏等。主要申请者为大陈大鲲、朱雨三、耿华堂、欧阳炜、王超尘、朱光远等人。然而，招商承办却迟迟没有结果，原因是这些申请者都持观望态度，不愿过早签约。于是，1934年9月南京市政府再次召开市政会议，继续就粪秽收运承办问题进行讨论。此时下关区粪秽清运已单独交由吴定江承包，因此，会议规定，下关区除外，南京其他城区粪秽清运“承办期限均定为10年，前3年毋庸缴纳清洁设备补助金，从第4年起每月缴纳清洁设备补助金若干，其数目由承办人自行认定”^[7]。此次会议只有一位叫李永孚的申请者投标。但因其资金不足，不予承包。此后市政府将粪秽清运事宜交由工务局及清洁总队暂时筹备办理，期间罗良斌、程立钧、刘可淑等人亦曾申请承办，但都未有结果。招商无果，南京市政府又想办法联系上海承包商，但均以地理不熟、情形不悉被拒绝。至此，1932-1934年间的粪秽清运招商承办事宜终因毫无结果而告流产。

为何在粪商眼中视作“抢手货”的粪秽收运如此不受待见，招商承办事宜屡屡受挫呢？问题主要还是出在由粪便经营引发的粪农、粪商与政府间的利益博弈。

首先是粪便出路问题，换句话说就是粪多卖不出去，销路出了问题。20世纪30年代以前，大城市粪业经营业绩极佳，甚至有不少承包商“获利甚巨”，如历史最久、势力最大的上海“粪大王”马鸿记，最盛时，手下的粪车多达600多辆^[8]。但到了30年代，江南农村经济因水灾、蝗灾、兵祸等灾患频发而迅速破产，农民多数离村前往城市^[9]，从事种植业者数目骤减，粪业经营因此“销路一落千丈”^[10]，上海粪大王也不得不将收集起来却售不出去的粪便倾入黄浦江内或污水管内。南京情形亦是如此。当时粪便经营的出路除了用于农业外，尚无其他科学方法加工处理，加之国外肥料代用品入华倾销，更缩减了粪便作为肥料的经营出路^[11]。

其次是粪业经营资金需求量大，承包商办困难多多。根据1936年的数据统计，当时南京市人口约88万（乡区除外），按每日每人平均排粪量约计2公斤，全市总计每日产粪176万公斤。按市内厕所坐约3500个，供9万人使用，每日约计产粪18万公斤，这部分粪便由厕所主人售于农民或粪业（冲水马桶及化粪池内之粪便不多，故不计）。加上南京城内菜圃数目较多，约计2万亩，每日平均约用粪约30万公斤（每亩每日用粪15公斤）。所以每日尚余粪便128万公斤^[12]。南京地广，产粪量极多，清除、运输、售卖的难度自然很大，所需开办资本因此非常巨大，其中不仅包括劳力支出、运输工具支出，还包括存储粪便器具的建造等等。

第三是政府部门设置的设备金、保证金数额巨大，门槛高，使得承包商望而却步。按1932年南京市政府规定的招商承办办法，承包商每月所需缴纳的清洁设备金额，“东区210元、南区360元、西区300元、北区165元、中区255元、关浦区280元”，共计1570元。而且“每月清洁设备金额按年增加1/10”，比起“前13年全城每月仅305元”，还多了5倍以上^[13]。此外，承包商

还需缴纳巨额保证金，“依各区每月清洁设备金认额六倍缴纳之”^[14]，还要自己付费雇佣粪夫、购买相应的各种器具等。更有甚者，私人设立之公用厕所要由承办商酌量情形收买之或租用之，这笔支出更需耗费大量资本。而南京的各粪行多是小本经营，如此巨额资本只能令其望而却步。

第四是政府部门对粪便售卖价格的规定也令商人不满意。根据南京市政府的有关规定，承办商人在各区收运粪便，其价格应由清洁总队随时核定，粪商不得自由增涨，违反则由清洁总队议处。也就是说，承办商有清除运粪之义务，却无决定出售粪便价格的权力。市政府制定此条规则，目的是防止商人在农忙时垄断粪源，抬高粪价，妨碍农事。然而，在承包商看来，粪便素有行市价格，政府随意规定，插手过多，会妨碍了市场规律的运行。

第五涉及政府管理部门的职权问题。南京承办商不满政府设立的管理商办清洁所职权太低。大部分承办商在给政府的意见书中建议将原规定的商办清洁所由“清洁总队”监督管理，改为由“卫生科”管理。承办商之所以有所顾虑，一是害怕清洁总队有“掣肘之事”，“任意压迫”或“总队长不明事理，动辄命令相加，抑或任意罚办”^[15]。而如果清洁总队是商办清洁所的直属上级，卫生科便不方便直接给予纠正与管理^[16]；二是若商办清洁所隶属于卫生科，其管理权限的提高，便于开展工作。如果发生阻碍清洁所管理情事，权限高的卫生科的命令，自然比清洁总队的命令管用得多。承包商希望借改隶属权的问题，来提高自己的管理权限，以便拥有更多的自主权。但政府并不信任这些商人，对于隶属问题，政府自然也未同意。

第六是政府逃避责任转嫁粪便统制任务问题。粪便统制就是将粪便的收集、运输、处理及公厕的管理及肥料的改良统一起来，进行管理。国民政府奠都南京以来，有关部门就提出计划，对全市粪便进行统制管理，主张先将全市的厕所收归公有（按不同等级进行收买），然后再将全市的厕所及粪便招商承办。还具体规定，全市私有公用厕所由承包商之清洁所“收买或租用之”。然而，在实际执行中，除完成了私厕、粪坑、粪缸的登记工作外，粪便统制的其余任务因资本有限等问题并没有完成。这种逃避责任的做法，实质上就是将部分的统制任务推给即将承包的承办商，从而增加了承办商的负担。这也是承办商不敢也不愿冒然承包的原因之一。

第七是1935年无锡以及早先在南京下关发生了粪行风潮，作为前车之鉴，更使得承办商不敢冒然承包。农民的用粪问题与政府对粪秽的管理息息相关。如果政府处理不好农民的用粪问题，不但会影响粪秽的管理，对农民的生计也会产生较大的影响。1935年发生的无锡粪行风潮，就是无锡农民借口无锡协记事务所等25家粪行垄断粪价，对粪行进行的打砸事件^[17]。而早在1922年6月22日，南京下关农民也因最早招商承办粪行事宜的下关清洁所霸占粪肥，引发了一场聚众打砸事件，在这场风潮中，承办商耿华堂被打伤，清洁所被捣毁，争执持续了四个多月。

三、政府办理粪秽收运的两难处境

在招商承办失败后，为解决日益突出的粪秽卫生管理问题，1935年2月南京市政府决定自行办理粪秽收运，设置粪便管理处进行专门管理，“隶属于南京市卫生事务所”^[18]，7月1日正式启动工作。根据规定，粪便管理处主要负责粪便之收集、运输、处理，公私厕所便池之管理和改良，及肥料之改良等事务^[19]。

粪便管理处的开设得到了中国交通、大陆等20余家银行的贷款支持，获得借款18万元^[20]。根据规定，该处初期只负责市内各住户及商铺的马桶粪便。厕所、粪坑、粪缸的粪便，仍暂时由所有者自用，或承包给粪商，或由清洁总队清除。粪便的销售，仍由南京市原有的粪行、粪商包销，转售农民用于肥田。此后，粪便管理处开始试办人烟稠密、粪便集中的夫子庙一带（第三区）、莫愁湖一带（第五区）^[21]，准备有所成绩后，再办理其他各区。

为了更好地开展市区粪秽收集、运输等工作，粪便管理处特别对粪秽收运的方法、收运街道的先后顺序、收粪的时间、粪便的销售、粪夫的管理以及清洁费用的收取等事项，作出了具体规定。

粪秽收运方法方面,管理处根据各地区的不同差异,作出了不同的安排。如对夫子庙地区(第三区),因小路分歧,宜用手拉粪车,因靠近秦淮河,即以船运往城外。其输运程序为:先有粪夫到住户处、商铺处收集粪便,将其倒入手拉粪车中,车满后,直接运至粪船停放处,或者先运至吸粪站处的临时蓄粪池,再由民船用吸粪机吸入其内。对莫愁湖地区(第五区),因其“多大道”,且“不能航行”,“宜用汽车”^[22]。具体输运程序为手拉粪车挨户收集,运至蓄粪池,再由汽车将蓄粪池内之粪便抽吸运至水西门临时蓄粪池,由民船承售运出。

粪秽收集的街道先后顺序及时间方面,根据1936年6月24日颁布的《南京市粪便管理处通告书》,粪秽收集,首先是“贡院街贡院西街、中华路、朱雀路、健康路、升州路等在每日上午7点半以前收完”,其次是“广州路、汉中路、长乐路、莫愁路、新姚家巷等上午7点半以前或下午8点钟以后收完”^[23]。两天后,市民因迷信忌讳,反对晚间收粪,管理处对时间又进行了更改,规定收粪时间为上午4时半至9时半止,拟于8时前收倒完毕各处通衢干路,剩余时间收取小巷内之粪便,晚间不再收粪。至1936年12月29日,因冬季上午工作时间较短,收运任务难以完成,加之天气严寒,“市民不惯早起”,管理处又恢复晚间收粪,并规定冬季“每日上午6时至8时,晚间8时至10时”收粪^[24]。

粪便的销售方面。尽管前期粪秽收运招商承办屡屡失败,政府不得不设立粪便管理处自办,但由于粪便主要出路仍旧作为农田肥料,粪便管理处成立伊始,仍旧需要招商承包粪便的销售。1936年6月27日,南京市粪便管理处与益农肥料合作社签订包销粪便的合同^[25]。规定,包销商向粪便管理处包销粪便,须出具殷实店保2000元,此外加保证金法币1000元整,即共缴3000元。而对马桶粪与厕所粪则规定了不同的价格。马桶粪,每船的价格(每船量数以管理处划定的标准船为限),6月至9月为法币1元,10月至次年1月为法币3元,2月至5月为法币4元。厕所内之粪便与马桶粪平均混合收集时的粪价,要照前定的马桶粪的价格加倍计算,即6月至9月每船粪价法币2元,10月至次年1月每船粪价6元,2月至5月每船粪价法币8元^[26]。如若出现粪便滞销的情况,“商方滞销粪便,须由商方自运至离自来水源下流500公尺长江中心倾倒,不得倾弃于附近河内”,违反时每次处罚商方法币100元整^[27]。另外,包销粪便的商方,对于购买粪便的农民须尽量供给,不得抬高价格,随时接受监督。1937年,合同期满,接替粪便管理处管理工作的清洁总队与合作社解除合同。规定,新承包商未承包前,所有短时期内推销粪便事宜,暂由清洁总队自行派员处理。

粪夫的管理与约束方面,粪便管理处都有非常具体的细节规定,如粪夫收倒马桶须按照规定的时间及路线的先后顺序,并为用户清倒及洗涤马桶;粪夫不得向住户索要酒资或小费,并须佩戴写有“倒粪夫不要酒资”的特制臂章;粪夫在收集粪便时必须穿统一规定的号衣;粪夫不得在秦淮河内洗涤马桶及粪车等等。另外,粪便管理处招募粪夫,还规定“原来京市粪夫已登记者有被雇佣优先权”等^[28]。

市民清洁费用的收取方面。根据粪便管理处有关规定,每月月底管理处专派员工挨户收费,收费后出具市政府金库收据,收据从“1分至5分,1角至8角,面上花纹为淡绿色”^[29]。“收费员以现在各分处之班长当任之”,“收费日期定为每月1日至10日”,“收费以各户为单位,不以门牌为单位”^[30]。如随意欠缴,经书面追缴2次以上者,得“暂停止倒洗,并追缴欠款”^[31]。粪便清洁费用的计算,一般以房租或房捐来分等计算,房租多者多收,房租少者少收,棚户不用缴费。具体到马桶清洁上,“市区各住户及商店内设有化粪池不需本处代为倒洗马桶者,暂不收费,但化粪池每取粪一次收法币5元”。根据1936年南京城区户口统计,17万户人口中,1/3户数为棚户,不能收费,其余以每户每月平均可收2角计,粪便管理处每月收入当在2万以上^[32]。

应当说,上述粪便管理处的工作是细致的,考虑到了粪秽收运工作的方方面面。但是结果并不尽如人意。根据相关统计,粪便管理处所收取的粪量不足原先估计的1/10^[33],收取的清洁费用也比原先估计的少很多,而粪便管理处开办之始各种支出却很多,最终导致了粪便管理处入不敷出。最终该处因亏损过大,为“节省经费,集中人力,增进工作效率”,1937年4月,改归清洁总队统筹办理^[34]。

是什么原因造成粪便管理处行政效率低下,究竟粪便管理处在收运工作中面临着怎样的困难呢?这还得从收粪、收费、用人、开支等几个方面进行考察。

收粪方面。按照规定,粪便管理处所收之粪便主要是住户及商铺的马桶粪便,私厕及公用厕所的粪便不在收集范围之内,为了牟利,私厕厕主就直接将粪卖给粪商,或供给菜园园主使用,或清洁总队清除并收集,而不愿早起或不愿晚间倒粪的市民,则将马桶粪便倾倒在附近私设的公用厕所或菜园种植主的粪坑内,这样,粪便管理处收集的马桶粪便又有所减少。

另外,违规情况也时有发生。就粪夫而言,有些粪夫不按规定路线或未照规定时间收粪,以致许多市民的粪便未被收集。而市民方面,粪便管理处一般在每日分上下午两次派粪夫拖车挨户收粪。但清晨时,有些市民不愿早起,自然粪便管理处所收粪便极少;晚间收粪,迷信的市民又称,夜里鬼怪易藏在桶内,“易于招邪”^[35]。因此,市民粪便多在每日下午三四时被倾倒在附近的厕所内,粪便管理处收粪数量很少,自在情理之中。

粪便管理处收粪数量的减少还有粪车设备不善、市民不愿倾倒的原因在内。虽然管理处有规定由粪夫代市民倾倒马桶并洗涤马桶,但有的粪夫并不愿帮助市民代为倾倒及清洗,而倾倒马桶者多为妇女,因车身太高,妇女力弱,不能提高,倾倒时常有粪便撒在道路或溅泼到身上,所以妇女一般不愿意出来倾倒马桶。而粪车车夫所“用响音器声太低,深居者不易听见”,且经过每户“为时甚暂”,“倘一不经心,机会即逝”^[36]。

还有粪便因交通问题无法运出的情况。冬季河水干涸,粪船无法航行;而粪车行程较远,不能及时将粪便运出城。如此,粪便就积存于城内各蓄粪池内,无法运出并售予益农经销社,这就减少了粪便管理处的售粪收入。1936年10月,城外河水猛退,益农粪便经销社粪船均在城外不得入城,自10月25日至28日,该社不收受粪便,粪便倒入了益农粪便经销社城内粪坑内^[37]。据《南京市粪便管理处收支对照表》的记载,粪便管理处在1936年10月份和11月份的售粪费分别为807.5元和585.1元^[38]。而据预期估算,每日可收50至60只船的粪便,如每船粪便在10月份和11月份按3元计算,每月的售粪收入应在4500元至5400元之间。实际收入与预期的相差甚大。

显然,粪便管理处所收的粪便及因此获得的售粪收入比预期少的原因,最主要的还是粪便管理处未能统制全市的粪便管理。市民可以随便倾倒马桶于公用私厕内或附近的粪坑或粪缸内,而这几个地点,粪便管理处并不能负责其粪便收集事宜。加上粪便管理处刚刚创办,没有办理经验,种种规定不能付诸实施,使其所收粪便不如预期多。

收取市民的清洁费用方面,粪便管理处同样也是没有达到预期的目标。一般来说,粪便管理处所收清洁费用主要包括为马桶清洁费和厕所清洁费。根据前述住户按房租或房租进行缴纳清洁费的规定。三、五两区户口数共计4.8万户,1/3为棚户不用交费,按每户每月平均收费2角计算,总计预期收费6400元,但1936年10月粪便管理处实际收到的马桶清洁费871.55元,厕所清洁费71.8元,共计清洁费只有943.35元;1936年11月的马桶清洁费为866元,厕所清洁费是100.5元,共计有966.5元^[39]。两个月份都只达到了预期的1/7左右。

征收清粪费所以未获得预期的成效,有很多原因。一是因为市民晨间不起,夜间不倒,所有粪便多不是经由粪便管理处所倾倒,所以在收费时市民多不肯给付。还有收费员的问题。粪便管理处所派收费员未能严格遵守收费时间,收费时制服褴褛,无法取得市民的信赖。第三,由于粪便管理处在清除粪便收费办法上并无设定惩罚的规定,导致市民时常借故抗缴。第四,粪便管理处在成立之前,市民从未缴纳过清洁费,往往是自倒并清洗,或农民免费代为清洗,甚至农民还会给市民少量的钱款或蔬菜作为粪便的报酬。粪便管理处成立后,不仅粪便被免费取走,还要缴纳清洁费,这些都引起了市民的强烈反感,市民通常借故推辞不予缴纳。

人员管理与财物的开支等方面也存在着不少问题。1936年7月,粪便管理处的夫役有250名,到1937年2月已达300余人,若再开办其他区域,则需增加新的人工1倍以上。以1936年4月份为例,粪便管理处总支出85993元,其中只俸薪一项就有30300元,开支增巨甚大。除用人开支,还有其他的大的开支,如用于器具购买及修理的支出,当月就有29200元,只比用于员工工资的支出少1100元^[40]。到1937年2月,粪便管理处收入1185元3角7分^[41],支出5698元4角2分^[42],很明显该处已经处于亏损状态,入不敷出了。

粪便出路减少也是大问题。粪便的出路既然仅限于售予农民,就得仰赖城郊农业的发展。然而 20 世纪 30 年代的农村,面临着经济破产,农民无力购买粪便。据 1932 年南京社会局调查,近郊菜农人均维持最低生活水平每年只有 50 元,郊县农民每人每年至少有 42 元^[443]。然而据 1932 年 10 月 19 日《中央日报》刊载的一份调查资料,南京农民每人年平均收入不到 7.7 元^[444]。显然,农民生活费用的最低需求与种植的实际收入相差很大。农民无多余的财力购买粪便。加上在 1932 年秋季以后,镇江、江都、清江、淮安等各处的清洁所相继成立,扼居下游要道,以致当地农民均就近购买,来南京的粪船如凤毛麟角,售粪收入遂因之锐减^[445]。

更为突出的问题还是粪便管理处的管理,其许多做法都令市民不满,在有些方面还造成矛盾与冲突。例如粪码头、蓄粪池、粪车停车场及夫役宿舍的安置问题。这些场所大都建在距市民居住区较近的地点,妨碍日常生活及交通,曾引起居民的不满。另外,筹备建造粪码头、粪夫的宿舍、粪车停车场的时候,也要考虑到多种因素,如人口的多寡,对公共卫生、交通的影响,及离输送粪的码头或粪站的距离等等。然而,即使管理处考虑到了这些因素,建设进程仍然不那么顺利。如,1936 年 7 月,粪便管理处在水西门之大水巷建粪码头,并设有运粪船一艘。住在此处的市民郭德明、周永华等人,就两次向政府呈请,称每日上午 5 时至 9 时,拉粪手车约有 100 余辆,集中至该站倾卸,并在河内洗涤,臭气四溢,且阻塞大水巷处的交通,请求粪便管理处另辟地点安置码头。而 1936 年 7 月与 8 月,首都警察厅在报告监督粪便管理处工作时,称其有“未能尽善之处”,两次建议将此处粪船、粪码头移设郊外“冷落之处”^[446]。再如运粪车对交通影响的问题,1936 年 7 月 22 日,南京市柴业同业公会即以“妨碍柴运”为名,对设在汉西门下柴厂及红土山一带的粪便码头提起抗议,请求政府“另迁码头以利公共交通而维商业”。在请求无果后,柴业公会的一名叫何柏春的会员,以个人名义向市政府呈请,称此处“住户比栉商铺云集,柴车、汽车以及负重驴车往来络绎不绝”,加上粪车更是拥挤不堪,请粪便管理处勿在此处建粪码头。又如手拉粪车影响居民睡眠的问题。粪夫收集粪便常常是在清晨及晚间,都是居民还在睡觉或刚要入睡的时段。粪夫所拉的粪车因是铁轨,声响大,且粪夫还用手摇小铃提醒市民倒粪。这些扰民的噪音也引起了市民的反感。1936 年 7 月 12 日,居住在南京市城东半边营的居民,以陈守愚为代表就向政府提出申诉,称该处道路崎岖,路与铁轮相摩擦,“其声隆隆然,可闻数百步”,影响附近居民的睡眠^[447]。民国时期南京市为维护市民睡眠起见,规定入夜后,汽车行走不许发声须至黎明 6 时后方可。而此种铁轮粪车百余辆出动时所发之声“实千万倍汽车所发之声”,令该处居民十分不满。另外还有手拉粪车妨害道路卫生的问题。1936 年 12 月,汉中门大街的居民铺户以严家太为代表,因不堪臭气侵扰,请求政府令粪便管理处将粪船、粪车移于偏僻处所^[448]。还有粪夫的不良行为令市民不满。首都警察厅曾列举粪便管理处几项不足之处,其中可以反映因其行为不当而危害公共卫生并引起市民不满的事项有:一、车夫不准市民将洗刷马桶的污水倒在粪车内,以致任意倾泼在道路上,尤其在无下水道之街巷,污水泛滥,实属妨害公共卫生;二、车夫时因车内粪便过多,即任意倾倒于道路沟渠,妨害卫生;三、粪夫自身缺乏公共卫生教育,如据首都警察厅反映,仓门口心腹桥粪便管理处夫役约有百余人之多,常在棚边任意便溺,且有当街赤膊或有意露宿情事^[449]。

由上述问题可以看出,继南京市政府招商承办不果后推行的自主承办方式,因收粪、收费困难,支出多,一度陷入入不敷出的状况。尽管政府也投入了巨大资本,却未能获得市民的好评,反而令市民怨声载道。尽管该机构曾获得政府及相关部门的大力支持,但依旧步履维艰,最终,1937 年 4 月,该处终于被并入清洁总队。

此后,清洁总队接办粪秽收运问题。开办之初,该总队也是先从三、五两区办理。其管理方法与粪便管理处大致相同,由其雇夫清除、收集住户及商铺之马桶、厕所粪便。清洁总队改用粪桶收粪,在一街巷挨户收齐后,由粪夫担至适当区域,再用汽车装运码头或粪池储存^[500]。收费办法,则改按桶计算,每个月收 1 角,棚户免收。1937 年 6 月 29 日,清洁总队又开始办理一、四两区粪便收运问题,并规定绝对统制收粪、绝对取缔私人收粪、挨户收粪、设立临时备粪场等^[501]。至于粪便销售,除一部分粪池处可设零售所,每元 20 担零售外,其余大部分粪便仍招商承销^[502]。1937 年 8 月清洁总队又决定与济农粪便公司签订招商承销的合同^[503]。这在一定程度上加强了对粪便的进一步统制。

1938 年初,侵华日军全面占领南京,伪南京市政府仍旧采取商办的方法对粪便问题进行处理。如 1938 年 9 月就成立了南京市建业粪便清销厂,以南京市公厕为目标试办粪便清除及销售。抗战胜利后,1947 年 5 月南京市政府对粪便问题继续招商承办,由吴英夫负责承办,成立了益众股份有限公司,由市卫生局监督管理,负责清除公共厕所及机关、学校、公共场所、商店、住宅之便桶,私厕由业主包销给农民挑运或由粪便处理所租用之。后因交通梗阻,运输不畅,粪便销路也不多,使粪便的清销及处理一直亏损连

连。

四、招商成功的下关特例

下关区粪秽收运的招商承办应是民国时期南京较为成功的一个特例。国民政府定都南京之前,人口稠密的下关区就设有清洁所,粪秽的收运采取承包商制,最先由耿华堂承办,成立了福利清洁所。之后,下关区的粪秽事宜一直采取的是商办的方式。1926年3月商人刘文进的益农清洁所认缴月捐516元得标。1927年11月由商民高桂荣自愿援照刘文进原包月捐516元,继续承包,名为合记下关清洁所。1929年后,该所为筹措资金,于移转管辖之际,向市民征收粪构捐。后被起诉,卫生局以其未经呈准本局,擅立名目,扰及细民,勒令取消^[54]。1934年3月,吴定江又与清洁总队签订合同,承包下关清洁所,承包期3年。但因粪便销路不旺,亏折连连^[55]。至1935年5月,计欠缴设备金7个月,共计8400元^[56],后被取消了承包资格,由清洁总队副卢汉山接收并暂行兼理。1935年5月,下关区继续采用招商承办的办法,交胡清泉承办,8月正式办理。1937年2月下关清洁所由清洁总队接收。抗战期间陆永海、李锦章等人接着承办,抗战结束后还由李锦章等续办。

国民政府定都南京以来,下关区基本都是交由承包商办理收运,并未统一交由市政府粪便管理处公办。一则因为下关区较其他地区繁荣,人烟更为稠密,清除粪秽更为复杂,所需的费用亦是很高,而招商承办的办法不仅可让清洁总队省下这笔费用,还可赚取承包商每月缴纳的设备金;二是其他各区都是在招商不成的情况下交予清洁总队办理,下关区早有招商承办的先例,遂交由商办更为合理、方便。

然而,招商成功并不等同于商业赢利,下关区多数承包商在承包后还是出现了连连亏损,有些包销商在设备金上时有拖欠,被政府取消承包资格。其原因应与附近农村经济衰退有关,加之当时尚无先进的科技手段将粪秽便转化成可储存且方便运输的肥料,承包商有时不得不将收集起来的粪便倾入江中销毁。另外,与其他城区相比,下关区粪秽收运管理还存在着成本偏高的压力。在其他城区中,粪便管理处收运粪便然后低价卖于粪便包销商,粪便包销商因进价低廉,出价给农民亦很低廉,这就给下关区清洁所的销售造成一定压力,因为下关区清洁所从收集到运输再到销售都是依靠自己的资本输出,成本自然比南京城区要高,粪价自然也高,农民便不会购买。这都是政府在将全市粪秽事业收归市办时忽视了下关区所造成的,下关城区的商办情况并不乐观。

五、结语

综上所述,随着民国南京城市的发展,人口增多导致粪秽积聚,粪秽问题日渐成为严峻的公共卫生问题。南京市政府为公共卫生计,为财政收入计,介入粪秽收运事业的管理,试图以招商承办的方式予以解决。而且,这也是提高效率、节省财政开支甚至增加收入较为有效的方式。然而,随着民国农村经济的渐趋衰退、政府招商承办政策不断严苛以及农民的坚决反对,招商承办事宜一直无法付诸实施。为解决日益严重的粪秽积累问题,市政府不得已收归市办,以加强整顿,但政府财力、物力、人力有限,终究困难重重。

然而,不可否认,政府介入城市粪秽收运管理,相较以往粪秽管理的无政府状态,还是取得了一定的进步,而且政府在粪秽管理过程中,对粪秽的清除、运输过程作出了诸多规定,不但加强了对粪秽管理的规范性,也在一定程度上改善了城市的卫生环境。同时,在粪秽收运管理的过程中,市政府粪便管理处、清洁总队还大力进行卫生宣传,也进一步提高了市民的卫生意识。正如时人黄贻清所言,“大家处在不良的环境里,能够有不耐烦的表示,也足见环境卫生的要讲究已是迫切万分,实在倒是过渡时代的好现象,足以促进环境卫生的改良”^[58]。

更为重要的是,当时的南京市政府对于城市粪秽收运的管理,不论是招商承办还是收归市办,其所制定的规章及对事务的管理,归结起来还是一种对“人口的治理”,充分显示出国家权力日渐深入到民众社会生活中的一种趋势。实质上,其成效的高低也已成为衡量一个现代政府行政能力的重要标志之一,而民国时期南京市政府交出的答案并不令人满意。

但是,由笔者对南京市政府对城市粪秽收运管理的上述论析,我们也不难看出,由于经费的缺乏、管理方式的简单化,以及缺乏强制性的执行机构等因素的存在,城市粪秽收运管理并不尽如人意,各种掣肘充斥其中,许多卫生建设与管理的方案还停留在规划设计的层面上,诸多政策制度更不能有效落实,南京城市卫生现代化进程仍然任重而道远。

参考文献:

[1]目前关于城市粪秽处理问题的研究成果主要包括彭善民的《商办抑或市办:近代上海城市粪秽处理》(《中国社会经济史研究》,2007年第3期);苏智良、彭善民的《公厕变迁与都市文明——以近代上海为例》(《史林》,2006年第3期);潘淑华的《民国时期广州的粪秽处理与城市生活》(《中央研究所近代史研究所集刊》第59期,台湾“中研院”近代史研究所,2008年);杜丽红的《1930年代的北平城市污物管理改革》(《近代史研究》,2005年05期);幸圭焕的《20世纪30年代北平市政府的粪业官办构想与环境卫生的改革》(《中国社会历史评论》,第8卷,2007年);刘岸冰的《近代上海城市环境卫生管理初探》(《史林》,2006年第2期)等。

[2]潘淑华:《民国时期广州的粪秽处理与城市生活》,《中央研究所近代史研究所集刊》第59期,“中研院”近代史研究所,2008年。

[3]扎西·刘:《臭美的马桶》,中国旅游出版社,2005年版,第78页。

[4]《市府招商包销粪便,价格过高妨害乡民施肥,四乡农民请市政府收回成命,自办自销减低售价以利农事》,《中央日报》1937年7月31日。

[5][10][12][18][19][22][23][26][27][28][31][32][33][36]

[47][50]南京市档案馆藏:《关于筹设清洁所》,卷宗号:1001-1-1570。

[6][7][13][14][15][16][57]南京市档案馆藏:《清除粪便办法卷第一》,卷宗号:1001-1-1575。

[8]肖力:《旧上海的“粪大王”和“倒老爷”》,2012年8月16日,《依好上海网》,www.online.sh.cn。

[9]根据《中央日报》1936年7月30日的一篇报道《中国实验所调查报告农民离村之情形,各地农村破产灾患频仍,农民多数离村,趋往城市》,当时江南农民离村去往城市者占人口总数的59%。

[11]外国肥料公司输入的人造肥料运销各省,为数极巨,据《中央日报》报道,仅1930年的8个月里输入华南数量就有60余万包。引自《肥田粉侵入华南数量》,《中央日报》1930年9月24日。

[17]《无锡粪风潮始末》,《中央日报》1935年9月2日。

[20]《展筑京市铁路,路线勘定六月底完成,粪便管理所积极筹备,张剑鸣在市府纪念周上的报告》,《中央日报》1936年4月28日。

[21]区别是照当时警察区分类的,全市分为一二三四五区。为便于与当前南京城市行政区划比较,文中1936年南京城辖区与2000年南京辖区之间的对应关系为:第一区-玄武区、第二区-白下区、第三区-白下区南部及秦淮区东部地区、第四区-秦淮区中西部及雨花区北部、第五区-建邺区及鼓楼区南部、第六区-鼓楼区、第七区-下关区、第八区-浦口区。引自宋伟轩、徐昶、王

丽晔、朱喜钢等:《近代南京城市社会空间结构——基于1936年南京城市人口调查数据的分析》,《地理学报》,第66卷第6期,2011年6月。

[24]《粪便处改订收粪时间,整理全市厕所》,《中央日报》1937年1月9日。

[25]1936年8月17日,益农肥料合作社签订合同后,在社会局登记时,社会局因为该社所经营的是供给品而非消费品,且组织方式也与“合作社”的原旨不符,所以不准登记,该社更名为“南京益农粪便经销社”后,重新签订合同。

[29]《粪便处下月开始收取清除马桶费,发告市民书,规定注意事项,收费办法分两种详订细目》,《中央日报》1936年10月19日。

[30][34][37][38]南京市档案馆藏:《关于筹设清洁所(二)》,卷宗号:1001-1-1570(-2)。

[35]《彻底改善粪便处置,自七月起全市挨户收粪,用汽车运至粪池储存,统计每日粪二万担,限制乡民来城挑粪》,《中央日报》1937年5月13日。

[39][40][41][43][45]南京市档案馆藏:《粪便筹备处计标》,卷宗号:1001-1-1569。

[42]此处除去了政府给的开办费及每月结存及经常费。

[44]南京市人民政府研究室:《南京经济史》(上),中国农业科技出版社,1996年版,第364-365页。

[46]南京市档案馆藏:《清除粪便办法卷第二》,卷宗号:1001-1-1574。

[48][49]南京市档案馆藏:《建筑粪站、粪码头征地合同估价单等件》,卷宗号:1001-1-1568。

[51]《彻底改善粪便处置,自七月起全市挨户收粪,用汽车运至粪池储存,统计每日粪二万担,限制乡民来城挑粪》,《中央日报》1937年5月13日。

[52]《一四两区收取粪便,拟定规章即将举办》,《中央日报》1937年6月29日。

[53]《彻底改善粪便处置,自七月起全市挨户收粪,用汽车运至粪池储存,统计每日粪二万担,限制乡民来城挑粪》,《中央日报》1937年5月13日。

[54]《市府招商包销粪便,价格过高妨害乡民施肥,四乡农民请市政府收回成命,自办自销减低售价以利农事》,《中央日报》1937年7月31日。

[55]南京特别市卫生局:《首都卫生(第一集)》,1929年10月,第87页。

[56]据吴定江称,粪便销路减少的原因有:一、农村破产之际,农产物价狂跌,粪便随之连带滞销;江北泰州、高邮等处,是下关区粪便的主要销往地,而自1933年秋季开始,如镇江、江都、清江、淮安等各处的清洁所相继成立,扼居下游要道,农民不必舍近求远购买粪便。二、以前窑户运砖瓦进城之船,返时即以空船满载粪便而归,现在窑户减少,农民单放空船来城买粪水脚太大;以前运猪仔者进城,空船返乡时购粪,今年运猪进城者亦少。这大概与冬季河水难涨,农民难用船进城有关。三、冬季江水奇低,

下关惠民河亦异常干涸,且上下游均为堵塞,致来往粪船绝迹。四、因惠民河两岸棚户拆除千余所使可收集的粪量减少。以上原因致使将粪收起后无人购买,只好运至江心放弃。引自:南京市档案馆藏:《清除粪便办法卷第二》,卷宗号:1001-1-1574。

[58]黄贻清:《环境卫生,处理垃圾问题》,《中央日报》1930年12月21日。