陆烨：近代上海公共租界的噪音治理

作者：陆烨　来源：《近代史研究》　发布时间：2022-03-19　字体：大 中 小　打印

【内容提要】

作为中西交汇的国际大都市，近代上海的城市治理始终交织着华洋关系，噪音治理即为典型，并以人口密集、工商业繁盛的公共租界最为显著。上海公共租界噪音治理起步伊始，就参照了欧洲的城市治理模式，但也面临本土化的困境。租界内华洋居民因文化传统不同，对噪音的认知也不同。随着时间的推移，外侨对华人的行为逐渐有了一定程度的理解，而华人对城市噪音的认知也逐渐由不解演变为理解，并深化为对都市文明的探讨，主动参与治理。华洋双方认知的趋同，促进了噪音治理共识的形成。同时，华洋问题的背后也有利益博弈，1938年上海殡葬业噪音问题的处置，较充分地展现了租界当局、商人群体、城市居民三方各自的诉求。最终，经权衡利弊、谨慎处理，在兼顾各方权益的基础上取得了共识，有效地推动了城市治理的进展。

【关键词】

噪音污染　近代上海　公共租界　城市治理　华洋关系

所谓噪音，是指自然或人为造成的、具有损伤听力、影响人的休息和工作、降低劳动生产率、影响语言的清晰度和通信联络等危害的声音，是物理和心理双重层面上出现的“不合时宜的声音”。无论中西，声音对人与社会的扰乱古已有之。在一定范围内，对某类声音的限制与治理，亦古已有之。但是，作为严重的社会问题而被着力治理的人为噪音污染，则始于近代，与工业化、城市化、人口高度集聚相伴而来，并与噪音源增多、噪音度增强、噪音扰人的广泛化与严重化直接相关。

上海的工业化、城市化发展迅速，是近代中国最先遭遇噪音污染的城市之一，也是最早着手预防、控制噪音污染的城市之一。在近代上海公共租界、法租界和华界（南市和闸北）“三界四方”的格局中，噪音污染以人口密集、工商业繁盛的公共租界最为严重。近代上海华洋杂处，居住有数量可观的外侨，最多时超过15万人，公共租界的行政管理权长期控制在以英国人为主导的外侨手中。英国是世界上最早进入工业化、城市化的国家，也是最早遭遇近代噪音污染并对其进行预防与治理的国家之一。在上海设立租界伊始，英国人便将预防、治理城市噪音污染的惯例与相关制度移植进来。然而，由于中西文化传统不同，华洋居民对声音的感受与理解亦不同，对噪音的认识有异，因此，在城市噪音治理过程中，治理与被治理者、外侨与华人之间，便产生诸多异议与纷争。

关于近代城市噪音污染及其治理，欧美学者已有相当多的研究。例如，迈克·戈德史密斯细致梳理了西方世界对于噪音的认知和治理的历史，介绍了城市噪音引发的问题及其治理方式。伊恩·道格拉斯在介绍欧美近代以来对城市噪音的治理历程时，也提到当代中国制定的噪音污染防治法规。国内学者对城市噪音污染的研究虽然起步比较晚，但推进较快，有学者研究了近代英国对城市噪音污染的治理；还有相关研究涉及外侨对于上海华人社会噪音的反应傅，但学界尚未对中国噪音治理历史作专门研究。

本文拟从四个方面对近代上海的噪音治理进行探索：1.梳理近代上海人口集聚、工商业发展引起的噪音污染；2.以公共租界为例，梳理近代上海噪音治理体系的演变历程，揭示欧洲治理模式面对中国口岸城市本土化时的困境；3.梳理华洋居民对噪音问题的认知变迁，特别是华人对现代化的反思，揭示城市噪音治理共识形成的思想基础；4.以1938年殡葬业噪音事件为例，梳理工部局、华洋居民、商业群体在噪音治理过程中的合作与博弈，揭示噪音问题背后的利益因素，以及噪音治理中各方利益协调对城市治理的影响。

一、 近代上海公共租界噪音污染概况

噪音污染在近代上海公共租界的呈现，可以分为四个阶段。

第一阶段，噪音污染以苦力叫喊声与小贩唱卖声为主。噪音污染在近代上海最早作为社会问题提出，始于19世纪中期。其时上海是航运业发达的港口城市，外商在上海外滩设立了百余家洋行，租界开辟了南京路等多条重要街道。当时寓沪外侨反映的噪音源，主要来自港口码头以及商业街道的货运工人（外商称其为“苦力”）。1863年3月，上海大礼拜堂的理事多次致函上海公共租界工部局，对苦力发出的叫喊声影响礼拜活动表示不满。而街道上的噪音，包括苦力在街上的吆喝声与小贩在街巷中的唱卖声，也经常导致外侨向工部局投诉抱怨。这一阶段，由于上海的近代工业如纺织业、机器制造业尚未起步，城市噪音源比较少，噪音的强度、范围、持续时间都比较有限，虽偶有外侨投诉，但噪音污染还没有到严重的地步。

第二阶段，噪音污染以商业街以及小型工厂、作坊、娱乐场等发出的声音为主。19世纪七八十年代，上海已是较为繁荣的商业城市，“里巷纷纭，行人如蚁，华民多肆于中，铺户鳞比，百货山积”，已形成南京路、福州路等商业街，煤气灯、电灯等新式照明用具也已经普及，租界的夜生活日渐丰富。深夜至凌晨，灯红酒绿的商业街制造了更多的噪音，也带来更多的投诉。

这一时期的噪音源主要有三类。一是手推车、人力车等产生的噪音。1861—1862年，手推车由苏北农村流入上海，既可以运货，也可以载客。1873年，公共租界和法租界合收手推车捐税，月均征捐发牌照数达2000辆，1875年公共租界的月均捐照数上升为2500辆。人力车，1874年由日本传入上海，因其速度较手推车为快，故发展得非常迅速。这两种车辆在行驶时，车轮都会发出尖锐的噪音，加之乘客的喧哗声、尖叫声，外侨统称之为“jinriksha nuisance”。后来，在工部局采取更换车辆润滑系统、改善路面等技术措施之后，车轮的噪音问题逐渐得到有效缓解。而乘客的噪音问题则是痼疾，成为被长期投诉的对象。1879年夏天的一个夜晚，一名被噪音折磨而失眠的外侨走上阳台，细数了经过自家门口的人力车的情况：12时半至凌晨1时半，共有51辆，其中40辆车搭载2个人，大部分乘客喝得醉醺醺，或者受到其他刺激而情绪激动；1时半至2时半，共有32辆，几乎所有乘客都大声喧哗。这两种车辆活动范围较广，早已越出商业街，使噪音呈现扩散性、流动性特点。对此，工部局虽然采取限时封闭道路等措施，但收效甚微。

二是华人社会的爆竹声、敲锣声等。随着租界人口增多，居住密度增强，华洋杂处程度日益加深，外侨对华人社会燃放爆竹、敲锣等声音的投诉也日趋频繁。众多外侨在报刊上发文，探讨华人社会噪音问题的深层次原因，追溯爆竹、敲锣等现象背后文化习俗方面的因素。

三是工商营业逐渐成为新的噪音源。当时租界里的小型工厂、作坊、娱乐场所逐渐增多，这些地方也会产生噪音问题。1887年6月，虹口23名居民联名投诉车利尼马戏团演出时的噪音。1891年12月，虹口65名居民又联名投诉“旅行者”酒铺的噪音问题。这表明，营业带来的噪音已对整个街区产生严重影响。

19世纪80年代，营业噪音的投诉群体中，开始出现华人的身影。1882年7月，工部局收到华人聂鼎的来信，投诉其隔壁新开业的弹子房发出噪音的问题。1887年8月，又有3位华人居民向工部局投诉，马车在深夜揽客，喧闹扰人，请求禁止马车在凌晨1时半之后营业。

这些对营业噪音的投诉数量众多，但由于噪音的污染源较为孤立，影响范围不大。工部局调查后，通知巡捕房采取监管或关停措施，效果较明显，没有引起严重纠纷。

第三阶段，1900年以后，上海已是人口超过百万的大城市，噪音污染也进入混合爆发阶段。先前已有的苦力叫喊声、小贩叫卖声、节庆鞭炮声、戏院锣鼓声、赌博吆喝声、商店营业声、轮船汽笛声等依然存在，而且日趋严重。刚出现的电车与汽车的马达声和铃声、留声机的播放声，在居民区内成为新的噪音污染。加之此时上海已进入工业化时代，越来越密集的工厂的机器轰鸣声越来越响，使上海城市呈现噪音污染源多元化。公共租界的居民曾这样描述：

可能大多数居民都会承认，上海是一个非常嘈杂的地方。在居住地西界，环绕着的所有噪音中最糟糕的是工厂汽笛声。在东边，有轨电车的隆隆声与汽船发出的尖叫声互相交替，在河面上此起彼伏，要不然就是有驾车兜风者鲁莽地滥用汽车喇叭，使黑夜变得恐怖可怕。有小贩用棍子敲打着煤油罐，以此宣布他们的到来。噪音危害可以写上满满一页。

就噪音源而论，工业、商业、交通已成为三大主要来源，其中新式车辆带来的噪音，因其驶经各个区域，使得噪音污染的范围扩展到车辆所能抵达的任何地方，这也导致投诉噪音的群体扩展到城市各个角落。

第四阶段，20世纪三四十年代，上海已是拥有三四百万人口的特大城市，噪音污染也达到顶峰。规模庞大的工商业成为主要噪音源，分布在杨树浦、苏州河畔以及广大里弄中的机器工厂，成为被居民投诉最多的对象。1932年、1937年日军对上海的两次侵略战争，导致华界大量人口、工厂、商店涌入租界，使租界噪音污染更为严重。加之此时留声机、广播等新器物的流行与集聚，邻里因噪音问题而纠纷不断。1933年8月，一位住在高级公寓的外侨投诉，由于邻居们几乎每家都有无线电和扩音机，噪音“轰炸”往往从晚上7点持续到下半夜。

这一时期上海的噪音污染和治理，已成为影响城市生活的重大问题，其具有三个特点：一是治理对象从噪音源上升到关联行业。居民在受到某一场所的噪音影响后，其投诉不仅是对该场所要求限制，往往还要求租界当局对它所代表的整个行业进行治理。二是治理纠纷从租界当局的执行层面上升到议事层面。由于噪音治理的特殊性，非常依赖人证来调查噪音源，依据公共租界的议会制模式，民众和营业者往往通过工部局董事代言自身的利益，而董事也借助各方的呼声而强调己方立场。三是战争等突发因素，使噪音污染引发重大社会问题。例如1938年的寄柩所和殡仪馆噪音案、1938—1939年安和寺路人造丝厂噪音案等，都是在战争背景下存在噪音污染问题的华界工商业涌入租界而引发重大社会矛盾的典型案例。

噪音问题是一种颇为复杂的社会和文化现象。噪音构成要素有二：一是某种声音的存在；二是对这种声音感到不适、不安、烦躁，乃至无法工作、学习与休息（包括睡眠），甚至引起疾病。前者属于物理现象，有客观性；后者属于生理和心理反映，有较强的主观性，与人的文化背景、意志、情绪等因素有关。对于同一种声音，不同文化背景的人感受很可能截然相反。例如，在中国传统文化中，喜庆节日的鞭炮声是用来驱除邪魔鬼怪的，鞭炮声越响越吉利。又如，戏院的锣声、鼓声、钹声、梆声，是京剧、秦腔、河北梆子等戏曲曲艺不可或缺的艺术元素，起着把握节奏、营造气氛、凸显主题等重要作用。对于戏迷行家来说，曲调该低回时必须低回，该高亢时必须高亢，不如此则不到位、不过瘾。但在另外一种文化背景下，或在该类戏曲外行那里，则很可能觉得聒耳难耐，痛苦不堪。在此为乐音，在彼却为噪音。此外，同一种声音，即使是同一个人，但在不同情境之下也可能感受判若两人。如对于汽车喇叭、轮船汽笛等声音，同一个人在不同情境下，也会有迥然不同的感受。

正因为对于某种声音是否为噪音的理解、判断，存在主观性、个体性、可变性，加大了噪音预防、治理的复杂性与艰巨性。加之公共租界是华洋杂处、英国侨民居主导地位的社会，由于历史的不同、习俗的差别、文化的异趣，使得公共租界的中外居民对于噪音及其污染的理解、认定，时常发生歧异。

二、 工部局对噪音的治理

上海公共租界建立初期，由英国侨民主导，其治理模式也主要依照英国城市的市政法规。16世纪伦敦就制定了限制城市噪音的法规。1595年颁布的法令中规定：“每晚九点以后，任何人不得大声喧哗，不得有与他人争吵、殴打妻子或仆人、唱歌、在家中狂欢等行为，不得破坏夜晚之宁静、打扰邻里之休憩。”此类法规虽有明确指向性，但缺乏具体防控方法。19世纪初，随着工业化、城市化带来日益严重的环境卫生、社会治安等问题，英国于1829年颁布《大伦敦警察法》，建立起以警察为治理主体、以伦敦及周边地区为空间范围的治理体系。

其后，英国相继于1839年、1856年两次颁布法令，将这一治理体系进一步细化，并向其他城市扩展。1839年的法令规定了治理城市噪音的内容，具体分为三个方面：一是对城市工商业引起的噪音，进行时间限制与噪音源控制。第38条规定，“警察区内各集市营业和娱乐活动，应在晚上11时停止，不得早于早晨6时开始”；第54条规定，“严禁为贩卖、售卖、分发货物而吹响喇叭或使用任何其他嘈杂的器具”。二是对人为引起的噪音，进行干涉及空间限制。第54条规定，禁止“无正当理由任意及粗暴地拉响门铃或敲门以干扰居民”；第57条规定，“住宅内有病患或者其他正当原因，可以要求街头歌手离开住宅区域，经要求后仍在附近演奏者，可处40先令以下的罚款”。三是对居民自行防控噪音的行为表示支持。第60条规定，“患病时为防止噪音而在道路上放置物件，不算违法”。

《大伦敦警察法》条例中不再有针对人“大声喧哗”的禁令，表明伦敦经过两个多世纪的法律规范，在噪音治理方面更趋细化，也反映了市民自我规范的提升。这一时期伦敦的噪音治理具有三个特点：一是噪音的性质界定，从城市治安范畴向公共卫生范畴过渡，特别是对病患的保护，凸显噪音治理对人体健康的积极意义；二是偏向具体噪音源的控制，未进行整体立法，这与欧洲大陆的城市治理制度有所不同；三是延续英国城市自治传统，对市民自主权利和居住空间较为尊重，对噪音源头追问逻辑的合理性。

上海开埠后，外侨络绎来沪。1845年中英政府签订上海《土地章程》，该章程被视为上海设立租界的基本法。其第18条规定，禁止“无故吵闹喧嚷”。这与《大伦敦警察法》的理念不同，更接近于16世纪的伦敦法规。鉴于开埠初期，租界外侨人数不多，商业寥寥，这一规定显然是针对华人社会的喧哗噪音而立。第18条规定的整体内容，是针对城市环境危害行为的限制，按次序为防火防爆、占塞道路、环境污染，禁止“无故吵闹喧嚷”的规定列在限制环境污染之中。这表明租界将华人的“吵闹喧嚷”视为危害居民健康的环境问题。

《土地章程》对噪音问题的规定，使噪音治理具有一定的法律依据，使工部局在后来错综复杂的上海租界的治理博弈中有法可依，为直接采取行动提供了法律支持。但该规定缺乏具体的依据和标准，对噪音原因、程度、治理的界定相当模糊，何谓“无故”，何谓“吵闹”，达到何种程度被视为危害他人，可以采取何种手段进行治理与处罚，并没有明确说明。

1853年小刀会起义爆发后，大批华人涌入租界避难，导致租界人口激增，治安与环境问题凸显，需要更规范和细致的治理。为此，1854年租界公布《上海英美法租界租地章程》，第9条规定：“禁止堆积秽物，任沟洫满流，放枪炮，放辔骑马赶车，并往来遛马，肆意喧嚷滋闹一切惹厌之事。违者每次罚银十元。所有罚项，该领事官追缴，其无领事官者，即着华官看追。”

这一章程的出台背景，是上海地方政府失去了对租界的控制，外侨开始按照自己的理念治理环境污染。针对以人的声音为主的噪音污染，租界提出了三个标准：一是“妨害”的标准，从“无故吵闹喧嚷”到“肆意喧嚷滋闹”，“肆意”二字表明了滋扰危害产生原因的主观性；二是污染的判定标准，“惹厌”二字说明了污染的判定依据，以投诉者主观感受为依据，给居民控告噪音污染提供了法律支持；三是出现了具体的惩罚标准，规定了较高的处罚金额，也明确了治理和处罚的负责人。

对于逐渐发展起来的工商业，公共租界参考英国1855年制定的《妨害消除法》，在1869年再次修改的《上海公共租界土地章程》附律第31条中，正式提出城市治理需要解决噪音等“妨害”问题，并提出核准制度，即需由卫生稽查员（或称“妨害稽查员”）、卫生处官员或医生对营业的环境问题进行评估。这一章程弥补了对工商业噪音治理的空白，引入了现代卫生学的鉴定标准。1854年和1869年的两个章程，加上为解决租界治安而建立起的巡捕制度，初步形成了与英国类似的以巡捕房为主、卫生部门为辅的

噪音治理体系，在其之上则是租界的董事会、租地人大会等决策机构的领导，以及领事团的引导和监督。

到19世纪末，这一体系开始显露不足。1854年的土地章程中以“肆意喧嚷”的主观意愿为依据的标准，无法应对商业集聚和工业机器发出的噪音。1869年的土地章程列举的寥寥几种行业，无法覆盖日益繁杂的工商业门类，重整治而轻预防的理念，无力面对络绎开设的新营业场所，笼统的“妨害”概念，也使经营者对噪音的重视度远不如其他污染。1903年上海公共租界颁布的治安章程，加大了噪音治理的力度，将噪音明确定为社会公害，将治理内容精细化，分散插入各行业的管理中。具体分为三类：一是对于人群聚集，夜间容易产生噪音的营业，例如餐馆、客栈、弹子房等，限制其营业时间，一般规定“至迟于晚间12点钟闭门，至早于凌晨6点钟开门，惟礼拜日自上午11点钟至下午1点钟，例应暂时闭门”；二是对于屡遭投诉的营业场所，设法消除其噪音源，例如规定戏馆、烟馆、茶馆、酒馆等场所“不准敲锣鼓及其他喧闹，致取厌于近邻人家”；三是对于营业中有可能产生噪音的场所，预先干预，消除噪音源，例如规定卖洋酒的店铺“店内不准赌博喧闹”，并将噪音与违法活动捆绑起来。

上海公共租界对于噪音的治理原则，一直延续到1941年12月被日军占领前，并在实践中不断细化，将陆续出现的新的营业场所、新器物、新工具纳入治理范围。上海租界对噪音的治理手段也渐为丰富。上海开埠初期，租界往往选择较为强硬的方式清除噪音源，例如对产生噪音的行人进行羁押与罚款、关停工商营业点、封闭交通道路等。至20世纪中前期，租界则更多选择对噪音的限制。在时间方面，借鉴英国本土的管理方法，限制营业场所（特别是娱乐业）的营业时间（一般为夜晚11时至凌晨6时），保证降低后半夜的噪音污染。在空间方面，对噪音场所进行隔离（如修筑高大围墙、保证场所密封性等），或对某一行业进行集中迁移管理。

公共租界和法租界的噪音治理模式虽然都源于欧洲，但有所不同。上海公共租界实行的噪音治理模式源于英国，遵循判例制，追求协调性，呈现分权型；上海法租界实行的噪音治理模式源于欧洲大陆，遵循分级制，追求整体性，呈现集权型。相对而言，法租界的治理模式效率更高，因其实行的是领事集权体制，敢于突破《土地章程》的限制，进行城市分区等规划建设，有利于对噪音污染进行限制。而公共租界因其议会体制和英国的治理传统，坚持以具体噪音源为目标的治理原则，治理效率相对逊色，但其能根据实际情况进行评估和讨论，较为灵活。

公共租界当局在噪音治理中遇到界定问题、空间问题、华洋冲突等困境，其中华洋冲突是关键。在近代技术条件下，与空气、水体等显性污染不同，对噪音污染的界定具有主观性强、痕迹难保留、测定难量化的特点。噪音界定依赖于人证，而不同证人的表述常不相同，故噪音治理中常陷入“噪音是否存在”“噪音是否对人群产生危害”“居民是否能接受这种危害”等分歧，执法者、污染者、投诉者三方因此遇到污染难以界定的困境。公共租界在1903年颁布的治安章程中将噪音与“公害”挂钩，即有以大多数居民意见为准绳之意。

城市私人空间不被侵犯，是英国城市自治的传统。19世纪60年代上海公共租界对噪音的限制，强调禁止在公共街道上乱喊乱叫、燃放爆竹，并没有触及对私有空间的治理，从而出现华人在自家天井中燃放鞭炮而无法取证的问题。20世纪后，公共租界中星罗棋布的营业场所的噪音成为严重问题，对私有空间内噪音治理的问题难以回避。在公共租界法律和自治传统背景下，最佳的治理路径，就是以街区大多数民众对污染的抗议作为“公害”的依据，从而推动对于《土地章程》中噪音治理条款的解释，使得对噪音源的治理可以进入私有空间，甚至使私有空间进行自我治理。

这些困境表明，城市噪音治理不仅需要政府方面的努力，也需要城市居民作为“人证”的配合参与。对噪音危害的感受和对噪音治理的认知因人而异，“公害”的界定需要本街区甚至城市的大多数民众在感受和认知上趋于一致，积极参与噪音污染治理，即形成噪音污染治理的共识。

三、 噪音认知与华洋关系

面对华人占大多数的现状，在上海公共租界治理中占主导地位的英国人，逐步将华人的声音、华人因习俗而产生的噪音列为主要的治理对象。然而，他们所因循或参照的治理模式来自英国的城市。而上海租界的华洋居民之间存在着政治、经济、文化诸方面差异，造成在噪音认识上的分歧。噪音纠纷进一步撕裂了民众，阻碍了噪音治理共识的形成，使华洋矛盾成为城市治理的主要阻力。

在噪音问题上，18世纪以来欧洲社会就有一种基于文化和阶层的成见或歧视，“噪音等于粗俗的看法已经深入人心，这与其他各种社交行为和礼仪规范一起，形成了一本正确无误的指南，受过训练的观察者凭着它，就可以分辨出谁是精致优雅，谁是平庸聒噪”，从而形成嗓门大、动作响、容易产生噪音者为低俗，反之为高雅的观念。噪音反映了城市阶层的分化，继而成为文明及素质差异的重要标志。德国哲学家叔本华曾作《论噪音》一文，论述噪音如何与体力劳动、低俗文化联系在一起，而与脑力劳动、高雅文化格格不入。西方列强用坚船利炮轰开中国大门，攫取通商口岸之后进入上海，外侨在文化上傲慢自大，对华人的生活环境极为轻视，将中西文化的差异视为文明先进与野蛮落后的差异，继而以此来解释噪音污染的原因，这在《土地章程》等法规上已有体现。

上海租界在市政工程建设方面做到了相当程度的现代化，但对华人带来的噪音污染，则一时显得无能为力，并演变成外侨对华人的文化歧视。1884年8月，一位住在熙华德路的外侨，投诉夜晚街道上华人居民刺耳的说话声、华人摊贩的叫卖声、华人乐器的喧闹声令他及邻居们都无法安然入睡。恼怒之余，他竟然将噪音污染归因于华人听觉官能迟钝的生理原因。这种歧视、污蔑华人的偏激观点，在当时的寓沪外侨中不乏认同者。1885年2月，一位外侨观察了街上的华人过客后，发现华人聊天说话总是喜欢用最大的音量，激动时更是由嚷嚷变成了大叫，遇到私怨时会故意发出夹杂着哭泣的吼叫，让整条街的人都听到。而华人巡捕对这些噪音问题毫不在意，只是漫不经心地漫步经过。这位外侨在《字林西报》上撰文指出，上海一条街道的噪音比外国一座城市的噪音都要多，所有的噪音都是不必要的，而噪音难以治理的原因，则源于华人居民感觉迟钝、逆来顺受、心灵空虚等特性。“

在这些外侨的观念中，对噪音忍受程度的反差，显示出中外居民群体之间有着对声音的敏感与不敏感、对行为的自制与不自制、对权利被侵犯后的忍受与不能忍受的区别，体现出两个族群之间的高低优劣之分。极端而偏颇的民族歧视意识，在噪音问题上撕裂了华洋关系，加剧了华洋居民之间的对立，对噪音治理共识的形成产生了巨大的阻碍。外侨居民对于工部局派出监督噪音治理的华人巡捕极不信任。例如1890年9月百老汇路犬类噪音案、1896年7月黄浦路人力车夫噪音案，当地的外侨居民都希望工部局能派出欧美籍的西捕，而非华捕来治理噪音，这让西捕人数不足的工部局在治理中常常左支右绌。外侨对华人的偏颇认知，也削弱了工部局治理噪音的决心。1896年7月一位名为埃尔温的外侨，要求工部局治理福州路日益严重的噪音污染，工部局回复认为福州路是华人夜间来往频繁的道路，“华人在交谈中已习惯于用大嗓门讲话”，这一空间中的噪音污染难以根治。

一些外侨由噪音问题，扩展、放大为对华人习俗的鄙视。例如，对华人节庆仪式上的锣鼓声，外侨大惑不解：“中国音乐，只不过是由钹发出的哗啦声，和由鼓的敲击声，制造出来的不协调的噪音混杂而成的。”对华人以此类器物作为夜间城市管理用具，也颇为反感：“在过去的几周内，华人巡捕敲锣打鼓以及使用另一种乐器（从声音判断应该是一块木板），让我的夜晚过得极其悲惨。这种声音从半夜十二点一直持续到黎明，在这段时间内根本就无法入睡，这让病人和体弱者的神经不堪忍受。”对华人的祭祀仪式也充满着鄙夷：“上海县官公告，宣布太阳的中午天蚀，并下令让人们发出尽可能大的噪音，可以驱赶吃太阳的怪物。”

这类文化差异，是不同民族的习俗形成的正常现象。对此，少数外侨也有理性思考，但在噪音治理中则被视为文明与否的外在表现。1903年的治安章程中，工部局对华人聚集的戏馆、烟馆、茶馆等场所规定，“不准敲锣鼓及其他喧闹，致取厌于近邻人家”，将“敲锣鼓”与“喧闹”等同起来，认定为被“取厌”的噪音标准。将噪音污染归因于华人习俗，是一种简单粗暴的理解方式，容易引起华人的对抗情绪。

对华人的种族和文化歧视，隐含着华人无法接受工业文明社会约束，无法掌握工业化技能的偏见。这在20世纪初上海车辆噪音问题上表现得尤为明显。电车、汽车诞生于第二次工业革命，在外侨眼中是西方文明先进性的象征。随着现代交通工具在上海的兴起和发展，有关车辆噪音的投诉越来越多。这些投诉大多数是车辆的喇叭、铃声所带来的，且集中在司机身上。

司机这一职业当时多由华人担任，外侨探讨噪音来源时，常归因于华人司机乱按喇叭：“华人司机是出了名的喜欢制造噪音，尽可能地按汽车喇叭，尤其是按电喇叭的时候”；“违反最严重的人似乎是汽车的华人驾驶员，他们经常在街道上乱按喇叭，即使街道上车辆很少”。为什么华人司机喜欢乱按喇叭？外侨做过街头调查，认为华人司机存在多种问题：一是炫耀取乐。“现在的喇叭声，百分之九十纯粹是为了炫耀”；“华人司机总是冥顽不灵地开着空车，在街道上呼啸而过，并以恐吓路人和流浪者为乐……造成大量的噪音危害，肯定会对街区居民的健康产生负面影响”。一位外侨说，乘车时看到街道上几乎没有车辆或行人，电车却发出持续不停的叮当声，询问司机为什么要这样做时，回答却是：“我只是玩玩而已啊。”二是不顾规则和利用规则。很多外侨认为华人不适应现代城市街道，行人大声喧哗、车辆不遵守交通信号。也有外侨认为是华人司机钻上海法律的漏洞，在租界交通司法审理程序中，法官问责的首要问题就是“你按喇叭了吗”，这带给华人司机一个观念，只要他们乱按喇叭、制造出足够大的噪音，在交通案件的审判中，有很大可能会被归为有理的一方。三是驾驶水平低下。有外侨说，车辆噪音是华人司机糟糕的技术所致，特别是“对速度和距离的错误判断”，导致太过

靠近前面的人或车，不得不猛按刹车和喇叭。一位受噪音折磨的外侨认为：“华人司机似乎用喇叭代替了他们的刹车，在十字路口他们没有一点减缓车速的迹象，只是一个劲儿地按着喇叭。”

至20世纪30年代，寓沪外侨对车辆噪音的认识渐有改变。有一种观点“得到了几乎所有有车或无车外籍人士的支持”，即车辆噪音并不是华人的落后导致的，而是来自上海市民“焦虑不安难以自持”的心态。一位笔名“道路”的外侨认为，“鸣笛狂人前后的司机最能理解华人司机之苦”，华人司机狂按喇叭，有其迫得不已之处，是上海拥堵的环境中养成的职业习惯，并不是本身的素质问题。美侨的“中国汽车俱乐部”秘书长施维音（R. N. Swann）撰文认为，司机之所以狂按喇叭，首先是因为道路拥堵和乱穿马路的现象严重。司机因其业务需要快速通过，但大量的行人和人力车阻挡了道路，就只能按喇叭，“直到他们在众多喇叭声中听见我们的喇叭声”。这种观点反驳了华人落后论，认为车辆噪音主要源于焦躁不安的心态，这种心态是上海这个商业城市的快节奏生活带来的。焦躁不安的人群导致街道交通拥堵，喇叭与铃声的噪音也是司机焦躁不安的情绪反映。这一观点不再强调华洋之分，而是将华人与外侨合为一体，同视为上海市民，认为焦躁不安是上海的华人与外侨共同具有的特征。施维音还说：“上海之所以会出现滥鸣喇叭的现象，正直接验证了拜伦那雄辩的哲学思想：对于一颗忙碌的心来说，安静就如同地狱。”

“上海人”的身份认同，反映出外侨居民对城市环境与治理更深入的认识，也体现了初步形成的城市共同体观念对民族歧视一定程度上的消解。基于民族歧视而对噪音污染的简单批评，也开始被对城市治理能力的探讨所取代。署名“道路”者就认为，与其指责司机滥按喇叭，租界当局不如从城市治理入手，诸如汽车更换球状喇叭、更换噪音骇人的福特T型出租车、机动车与非机动车分道行驶、提升警务人员的能力、加强交通法规教育等。这些外侨开始在华洋杂处中去理解这座东方城市及其居民，并与其他东西方城市进行比较。他们逐渐加深了对上海的感受，以“上海人”的身份，从城市本身特点出发，理解社会环境对居民的塑造，以求得更适合的治理方式。基于城市地域而不是族群的身份认同，有利于弥合部分华洋矛盾，推动治理共识的形成。

从传统社会走出来的华人居民，对上海噪音污染的认识过程则要复杂得多。上海开埠初期，按中西官方约定，类似城市噪音等多为外侨告华人的案件，首先需要由会审公堂预审，由清朝地方官介入。由于中方官员对噪音污染的无视，常常导致治理无效。

《申报》在1873年2月报道了一则华洋噪音纠纷的处理，作为公差的施仁桂等8人，夜晚在福州路的唱书寓所听书时嬉戏喧闹，被外侨房主以噪音侵扰为由投诉到巡捕房，巡捕将施仁桂等人逮捕交送会审公堂。按租界的法律，这属于“肆意喧嚷”的噪音污染，巡捕合乎程序。会审公堂谳员陈福勋认为此案的华人既无毁坏财物，也无殴打他人的情形，疑惑为何被扭送而来。再次问清楚案情之后，怀疑此案是这些华人因身为公门中人而惹人憎恨，被假借外侨之手构害。在中方官员眼中，噪音问题相比伤人和毁财不值得一提，没有开审的必要，这与清代传统治理的治安宗旨相符，也与中方对会审公堂“民事钱债交易及刑事窃盗斗殴等为限”的要求相符。《申报》给此案定名为“嬉闹被咎”，反映出华人对噪音的无视和轻忽。

外侨的噪音溯源直指华人群体，华人居民也多有抵触情绪，其中既有对租界强横治理的反感，也有对习惯中的高声喧哗、习俗中的爆竹声维护之意。1873年2月，《申报》发表一则华人评论：“岁时伏腊施放爆竹，固华人风俗之恒，无足深究，虽马车过此，或有惊逸之虞，然西人既居中华，岂昧入国问俗之义，而必以是律华人，其无乃太不近情乎？”这位作者虽然承认爆竹有惊扰马车等问题，但强调尊重华人传统应高于城市治理，且以“不近情理”的委婉言辞，表达了对租界当局对于华人习俗缺乏尊重的不满。

19世纪末，作为工业文明产物的机器、车辆不断涌入上海。与外侨对这些器物产生噪音的恶感不同，初次见识这些新奇事物的华人的反应是极感兴趣。上海竹枝词这样描述华人感受：“有轮无马亦飞行，机器开车制亦精。时止时弯真便捷，呼人让路气球鸣。”爱屋及乌，爱车及声。华人对新奇的工业产物惊羡不已，并未在意其噪音。在实业救国思潮下，火车、轮船、机器等与国计民生相关者，其震耳的声音、漫天的浓烟，已被华人寄托着时代激荡、富国强民的意象：“来往吴淞有火车，客多争坐语声哗。浓烟一路冲天起，汽笛频鸣在转叉”；“转运灵通军饷便，富强从此树先声”；“火轮船走快如风，声响似雷逆浪中。一日能行千百里，大洋西到大洋东”。

外侨认为负面的噪音，在华人居民眼里成了城市文明的象征，物理意义上的“声响似雷”，被赋予了社会意义上救国富民的正面意义。即使当时的华人文化界，也常以城市噪音作为上海文明性的象征。例如中国“新感觉派”的重要代表施蛰存，以上海为原型描述的现代城市中，不乏“轰响着噪音的工厂”等元素。茅盾则在小说《子夜》中通过描述初入上海的吴老太爷对汽车噪音的恐惧与抵触，揭示守旧者对现代文明的抗拒，并将工业文明的汽车与落后象征的《太上感应篇》相对比。

至20世纪二三十年代，噪音的概念渐被华人社会所认可。一方面，华人见惯各类器物之后，新奇感逐渐消失，对嘈杂闹声的负面感受增多，对新事物造成的危害也有了新的认识。至此，汽车声音被称之为“横冲直撞的市虎的咆哮”，火车、轮船所发出的噪音也被诟病，“发出的汽笛声特别响大而刺激，人们在晚上睡觉时，常被此种汽笛声之狂叫而惊醒，住在车站及江边之居民，所受此种噪音之损害为尤大”。另一方面，随着西学东渐大潮涌起，现代物理学、医学方面的大量知识传入，国人对噪音危害的认识逐渐加深：“科学家已证明闹声之有害于脑筋更甚于吗啡。他们用吹大的纸袋作实验，使之爆裂发声，而测验其对于脑部的影响。实验的结果，证明此种爆裂声虽比较的微弱，竟将脑部所受的压力较平时增强至四倍之多。观此，比较巨大的闹声所施于脑部的压迫之猛烈可以想见了。”这些知识推动了华人对城市污染的认识，意识到噪音真实存在，并会危害健康。基于此，反对城市噪音的人群中，越来越多地出现华人的身影。

人群、工商业、交通车辆带来的噪音，逐渐被广泛接受为具有实质性、危害健康的污染问题。因文化习俗而引起的噪音问题，如锣鼓声、军乐声等，则很难被互相接受，仍然会引起纠纷，但街区民众往往能认同存在一定程度的扰民问题。认知上的趋同，是治理共识形成的思想基础，推动了城市治理的发展。

四、 营业管控与多方博弈

1937年八一三事变以后，上海租界以外的地区被日军占领，公共租界和法租界沦为“孤岛”，导致大量工商业涌入租界，给噪音治理带来巨大压力。当时，城市居民对噪音污染已有较为成熟的科学认识，观念层面渐趋一致的治理共识，所面对的是宜居与发展矛盾背后的利益问题。同时，工部局对噪音治理已自成体系，华洋各方已能在法律和治理体系框架下，既维护自身利益，又能在利益博弈中共同推进城市治理。1938年公共租界对寄柩所和殡仪馆业的治理，就是典型案例。

寄柩所是各地同乡组织为在他乡去世的同乡设立的暂存尸棺场所，因各地同乡组织的经济实力和返乡路程不同，其规模有大小之分，大的有数百房间，能存放上千具棺木。租界外侨对华人的丧葬形式，因遗体及棺木易腐败而引起的卫生问题，向来颇有微词，故寄柩所以前多设于租界之外。八一三事变爆发后，华界遭受严重兵燹，民众伤亡人数众多，大量寄柩所迁入租界。频繁的丧葬活动，导致严重的噪音污染。

1938年4月，海格路、忆定盘路转角处开始营业的一家寄柩所，遭到街区外侨居民投诉，原因之一便是丧葬噪音，即华人丧葬仪式上的“吹鼓奏乐之声”与“喧哗号哭之声”。然而由于华人居民对寄柩所行业的同情和传统丧葬文化的支持，初始的噪音纠纷中，“华人并不和外侨共同反对这个企业”，法律层面的“人证”证据不足，无法形成治理共识。

工部局经过协商，请虞洽卿出面斡旋。虞在租界具有双重身份，既是租界华董，又是华商领袖，是华洋双方都能接受的桥梁人物。20世纪20年代华人参政运动带来的华董制度，则为城市治理提供了建立治理共识所需要的沟通平台。虞洽卿向工部局解释设立寄柩所的合理性，说明不得不尔的道理；又向寄柩所行业阐明工部局的管理原则及其理念，要求寄柩所尽最大可能降低噪音污染，包括保证不在举行葬礼时发出过分的哭叫噪音。经过虞洽卿的努力，双方各退一步。工部局顾及民情，同意寄柩所得以暂时存留；寄柩所行业认识到噪音污染问题，同意场所周边加筑高墙，注重控制所内丧葬仪式产生的噪音。

得到工部局的许可，寄柩所在租界内发展迅速，但丧葬仪式产生噪音并没有得到控制，且有愈演愈烈之势。据巡捕房报告，华人的送葬队伍在行进中，到达寄柩所时，以及在灵堂里，都要吹奏乐曲。洋董马素（F.N.Matthews）指出，华人葬礼中吹鼓手的演奏是惯常仪式，已造成环境污染。他在大西路的住宅受到附近两家寄柩所噪音的影响，一天下午就有三支葬礼队伍经过，“葬礼队伍多达几百人，发出过分的喧闹声”。他还强调这并非是他个人的烦恼，而是代表了“普遍遭受来自寄柩所和在它们那里举行的葬礼仪式的搅扰的侨民”。巡捕房同时递交的报告中，也提到附近华洋居民均要求限制寄柩所的噪音污染，证明殡葬业噪音已成为城市公害。

在华洋居民的共同支持下，工部局制定了治理措施：一是政府直接监管，由捕房负责对前往寄柩所的送葬队伍进行监控，禁止发出各类噪音；二是限制污染源，通知被投诉的存在噪音污染的寄柩所，不允许再扩展营业面积，限定棺柩进入通道；三是实行区域分治，阻止寄柩所靠近住宅区，对寄柩所实行许可证制度，寄柩所必须持有工部局颁发的许可证。同时，工部局加强对已有寄柩所的管理，特别规定“不许一切哭闹与出丧排场，以免对附近居民造成噪音污染”。租界当局负责所外空间，寄柩所营业者负责所内空间，形成官商双方的共同治理。

工部局的治理措施在实施一段时间后，对上海殡葬业产生了很大影响，营业者与居住者对噪音的防护意识均有所提高。此后在申请开设殡葬营业时，营业者大多能主动保证对噪音的限制，注重对营业场所内外“喧哗号哭之声”的限制和劝止。

对噪音治理认识的提高，也促使租界内殡葬业的升级，寄柩所逐渐被噪音防治更为得力的殡仪馆所取代。工部局之前对华人的殡仪馆与寄柩所等而视之，但在治理中逐渐