743901

上海公共租界史稿

上海史资料丛刊

上海史资料丛刊

上海公共租界史稿

上海人民出版社

出 版 说 明

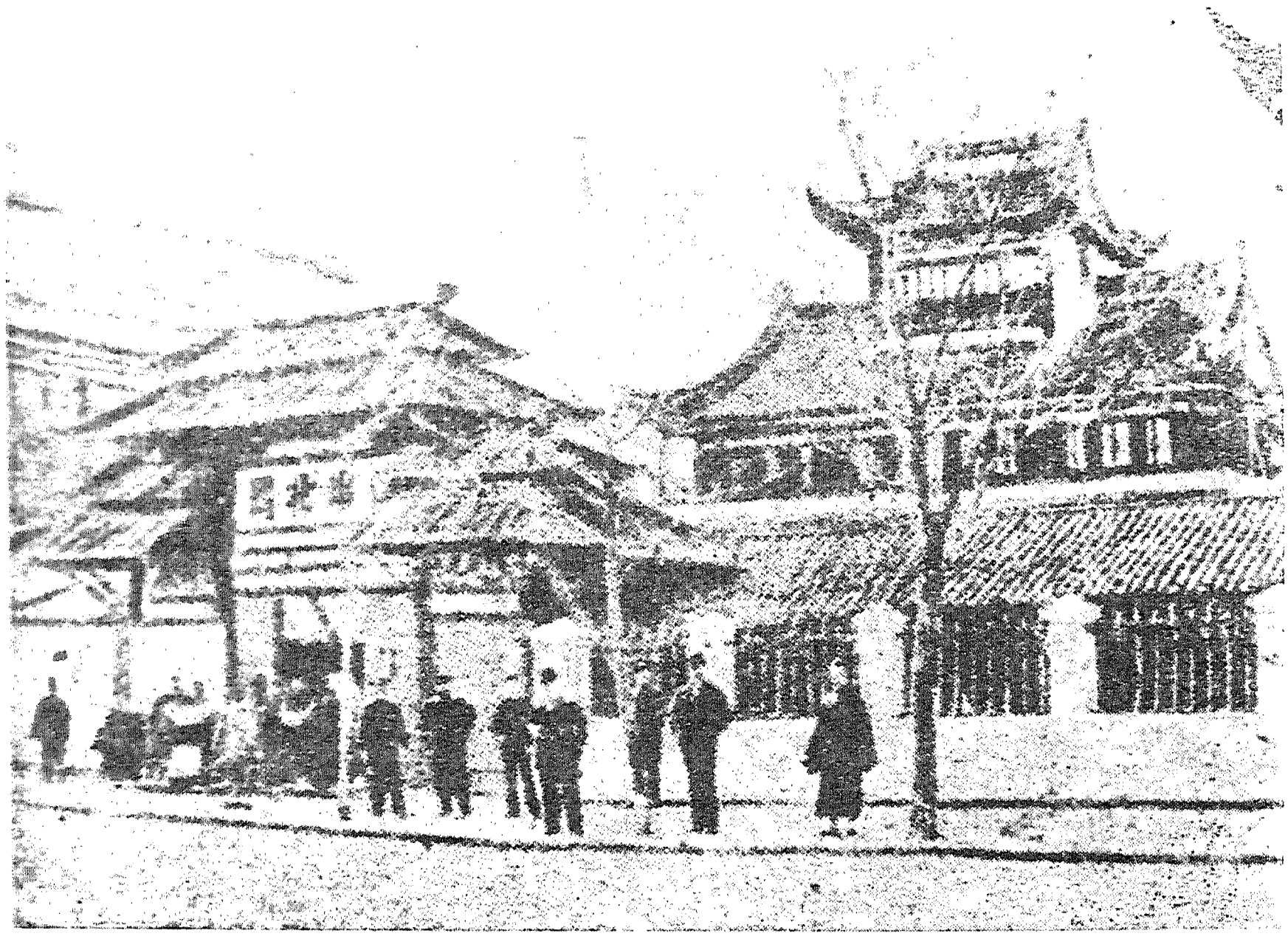
为了加强对地方史的研究和编纂，特别是配合出版多卷本《上海史》提供一些中外有关上海地区的历史资料，我们将出版一套《上海史资料丛刊》，本书是其中的一种。内容有徐公肃、丘瑾璋所著的《上海公共租界制度》，蒯世勋的《上海公共租界史稿》。这两篇著作虽然出版于三十年代，但作者搜集的资料比较丰富，故仍不失为现在研究上海史中有关租界问题的重要参考资料。由于这些著作出版时间较早，流传至今的已经不多，我们特加以重印，供研究者参考。在这两篇著作重印前经有关同志看了一遍，除作了一些文字技术上的修改外，对其中的内容和观点，未作改动，以保持著作的原貌。

另外，这一辑资料中我们还请有关同志翻译了日文的《一八五四年上海建立的税务司》和《清代上海日侨杂记》两文，前者从历史的角度来考察西方列强是如何通过税务司制度来控制上海海关，掌握经济命脉，并以此来影响中国的政治的；后者提供了太平天国时期上海的一些情况，尚有史料价值。

一九七九年一月



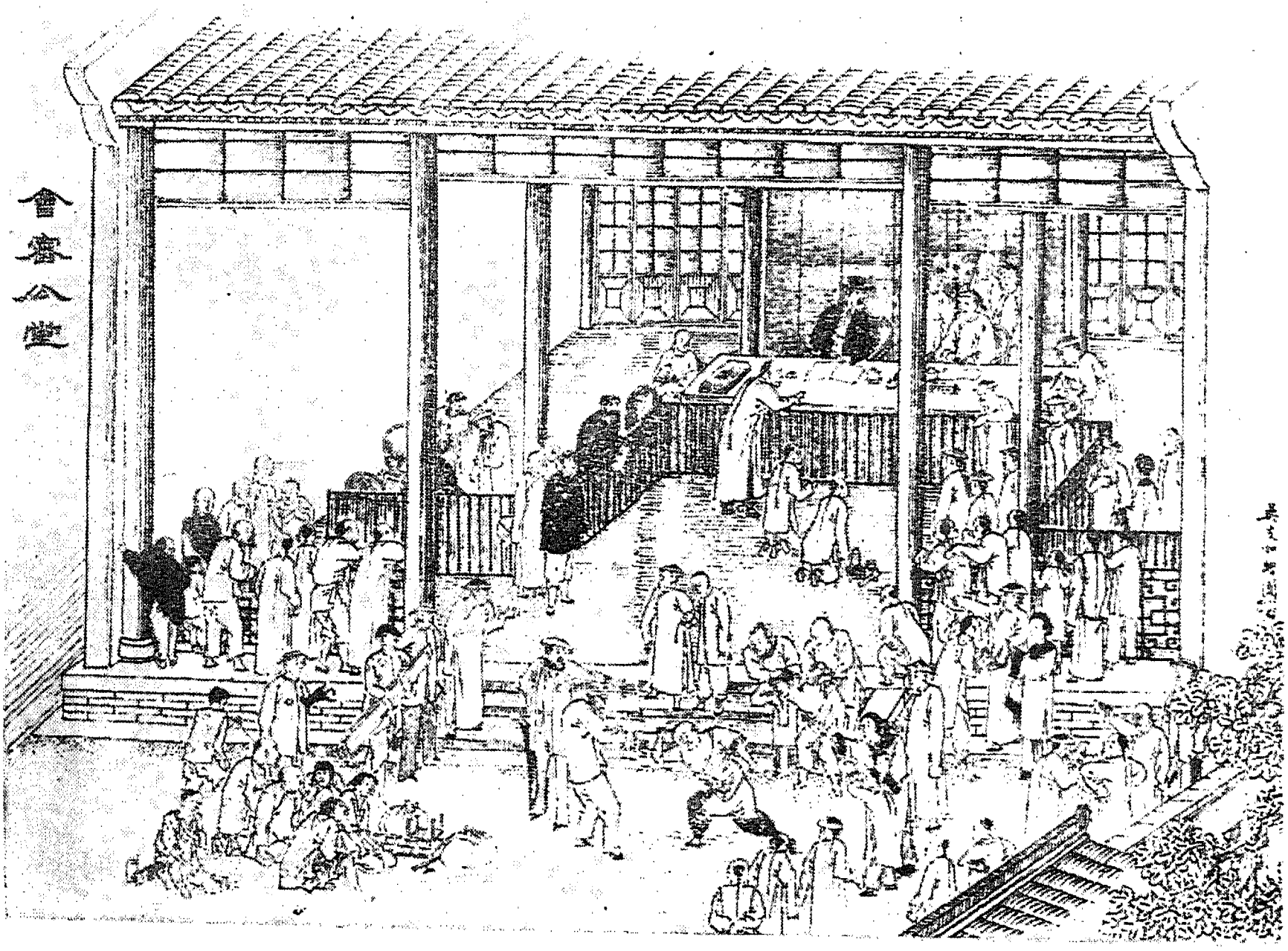
九十年前上海之黄浦滩。中间庙宇式之建筑，即最早的江海关关署。



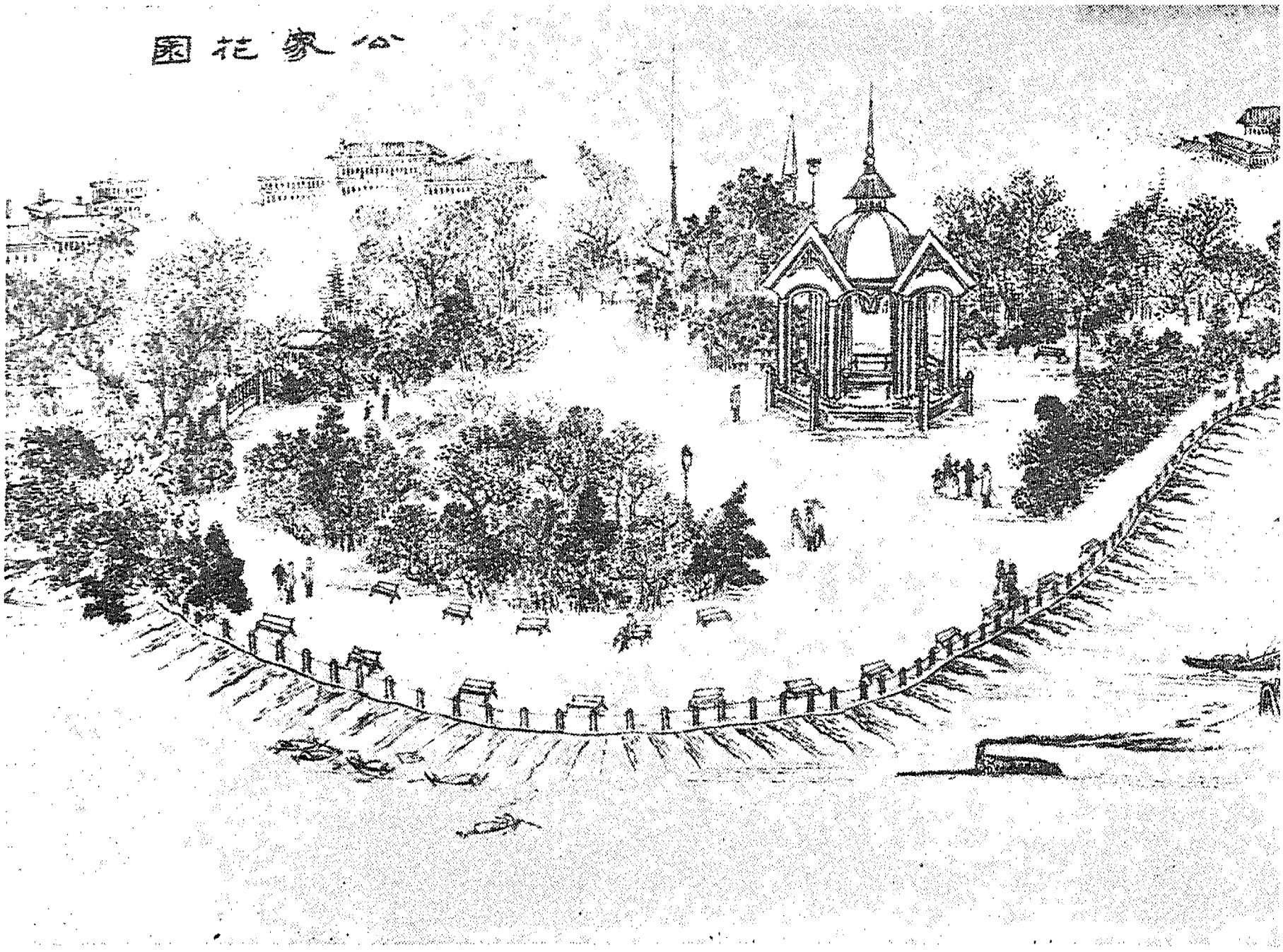
一八五七年的江海北关。



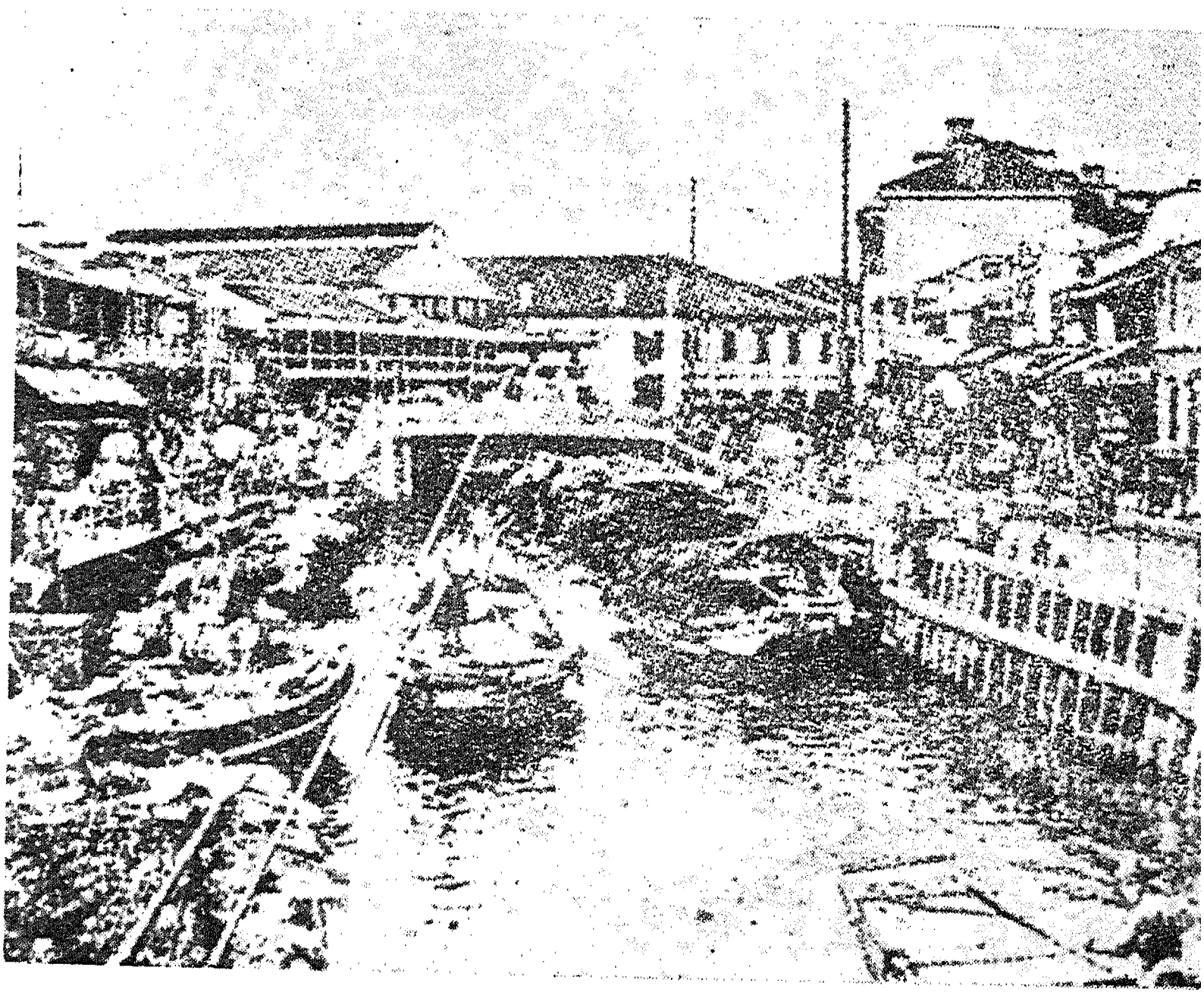
清光绪年间的南京路。



清末年间所画之会审公堂。



清末年间所画之公家花园，即今之黄浦公园。

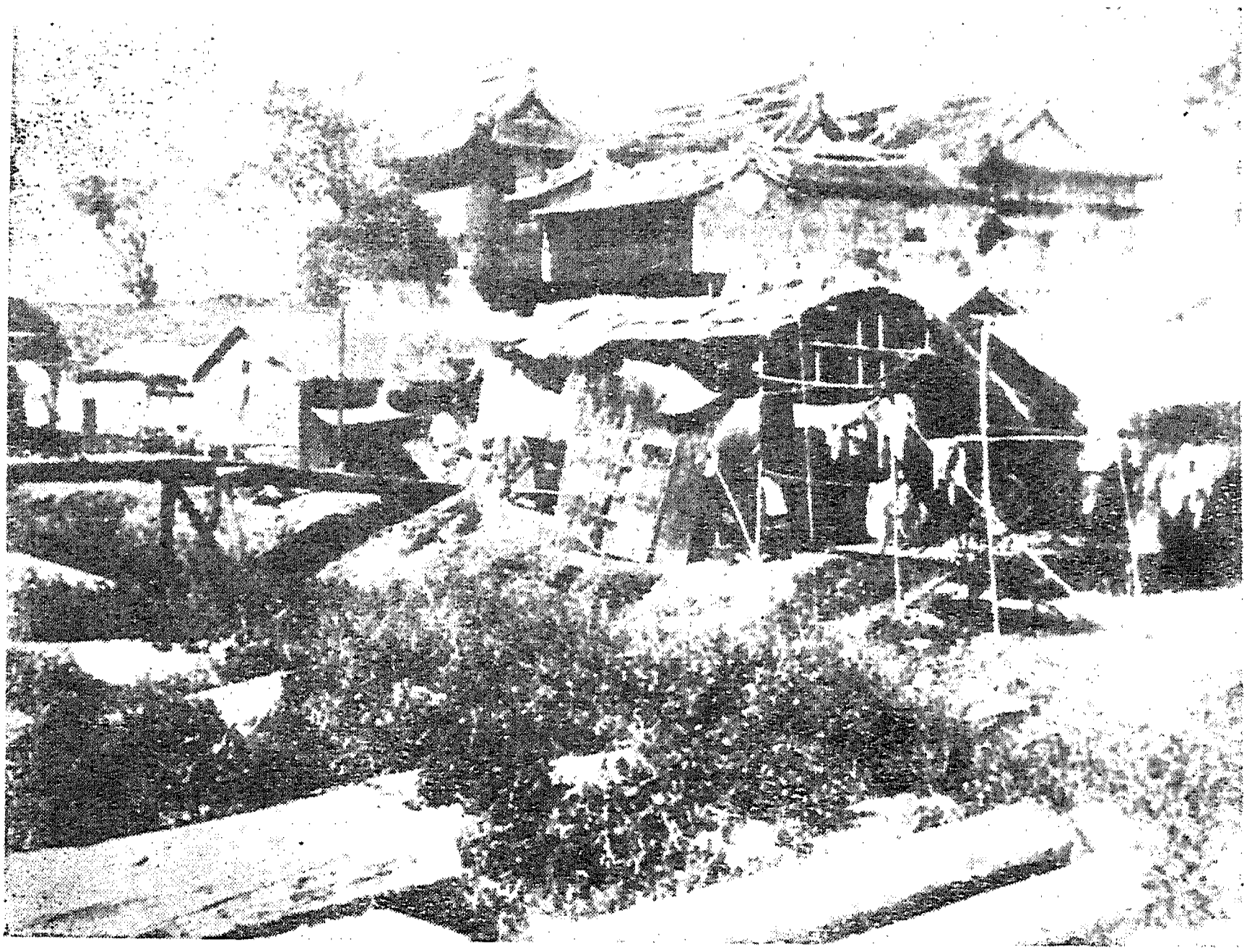


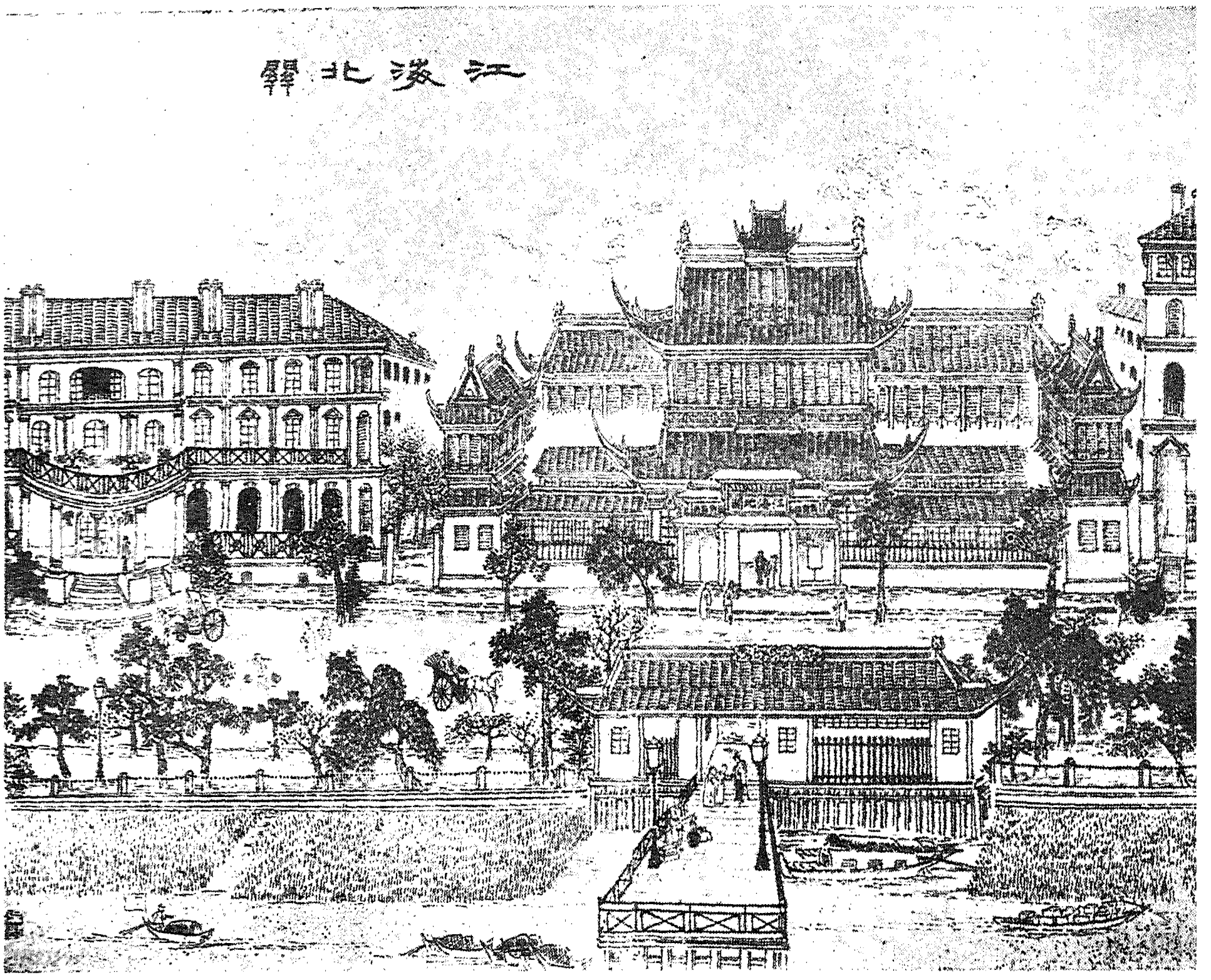
图为英租界与法租界之分界线——黄浦江支流之洋泾浜。一九一四年填浜筑路，即今之延安东路。



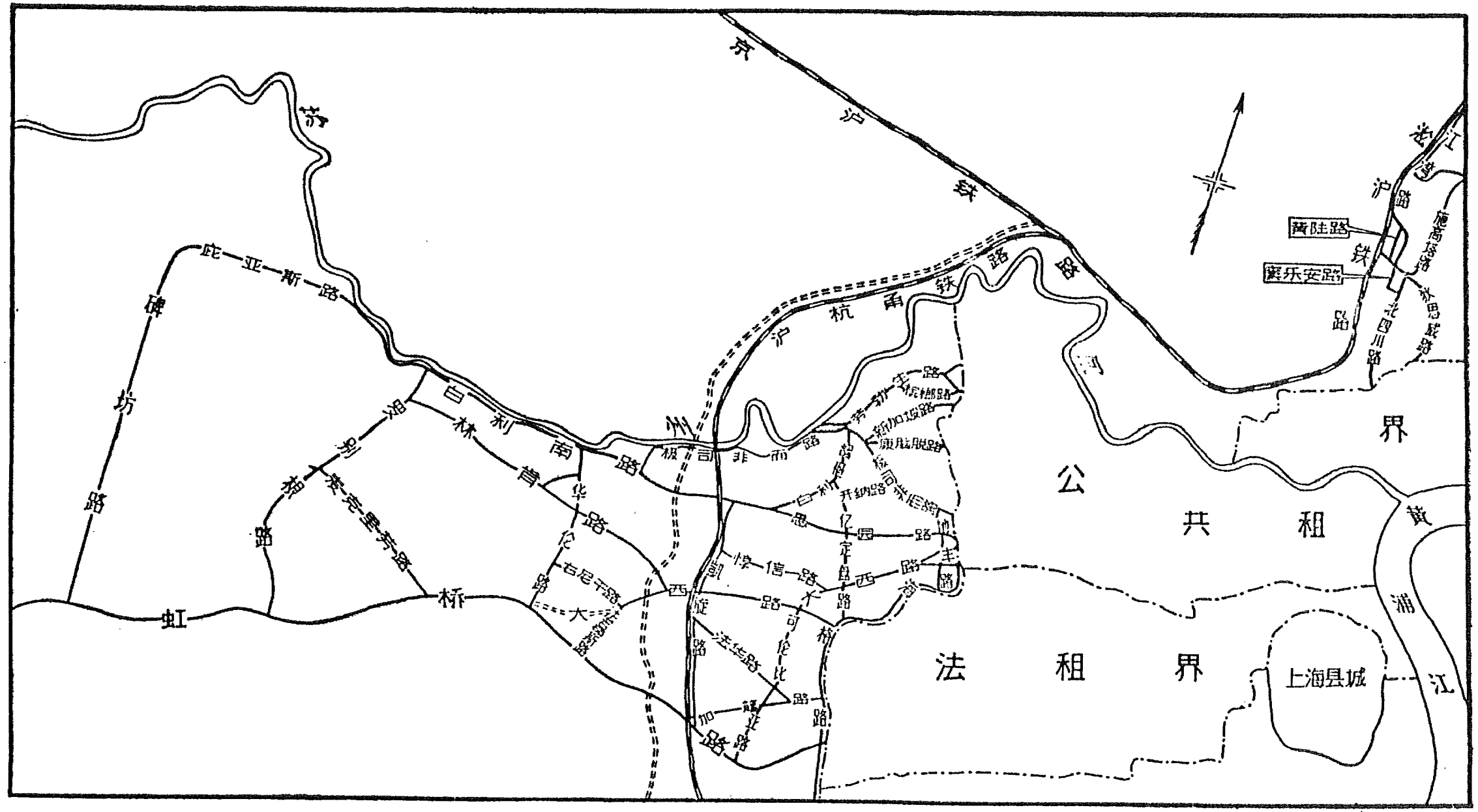
上海县城未拆除前之老西门。

上海县城未拆除前老西门城外沿护城河一带的景象。

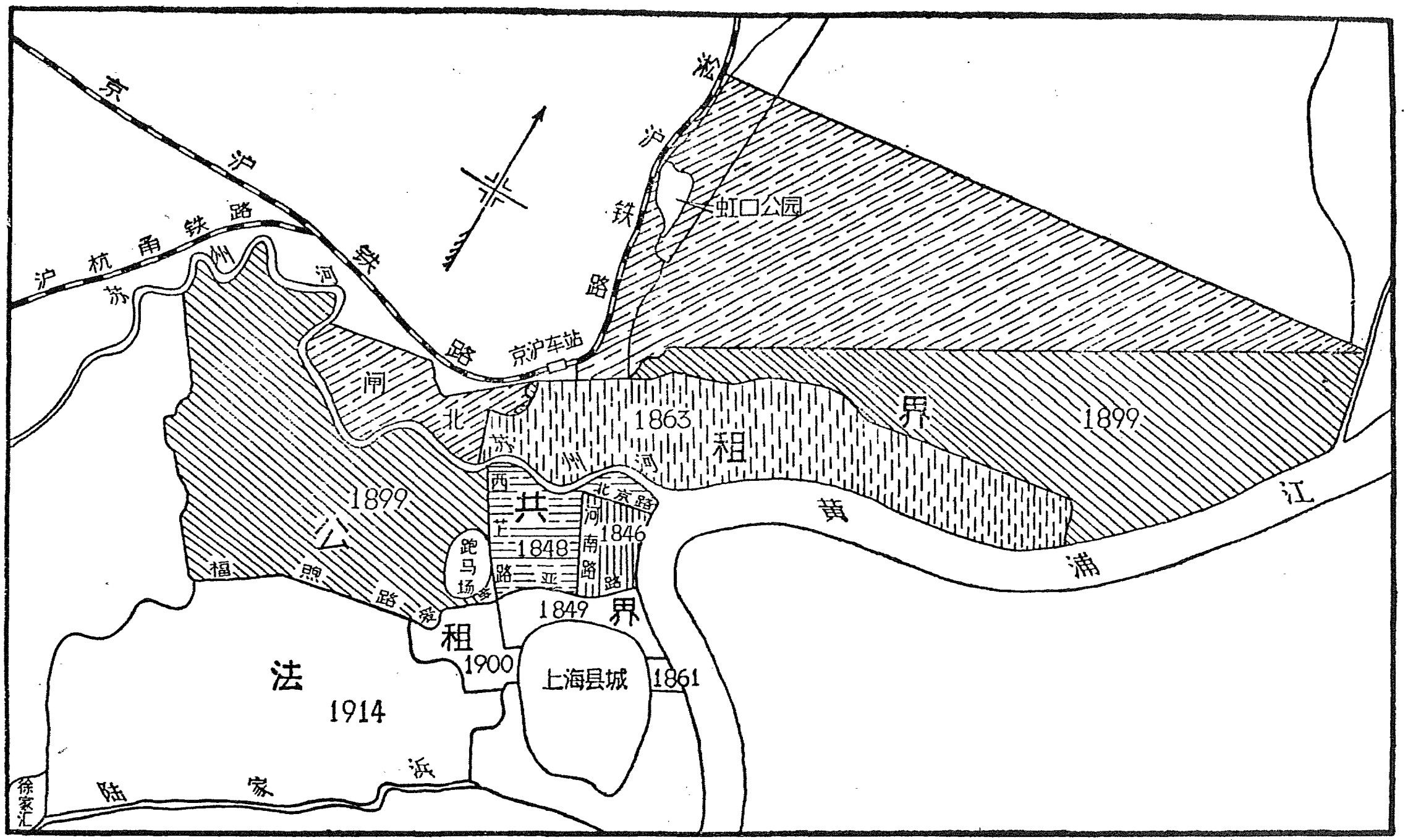




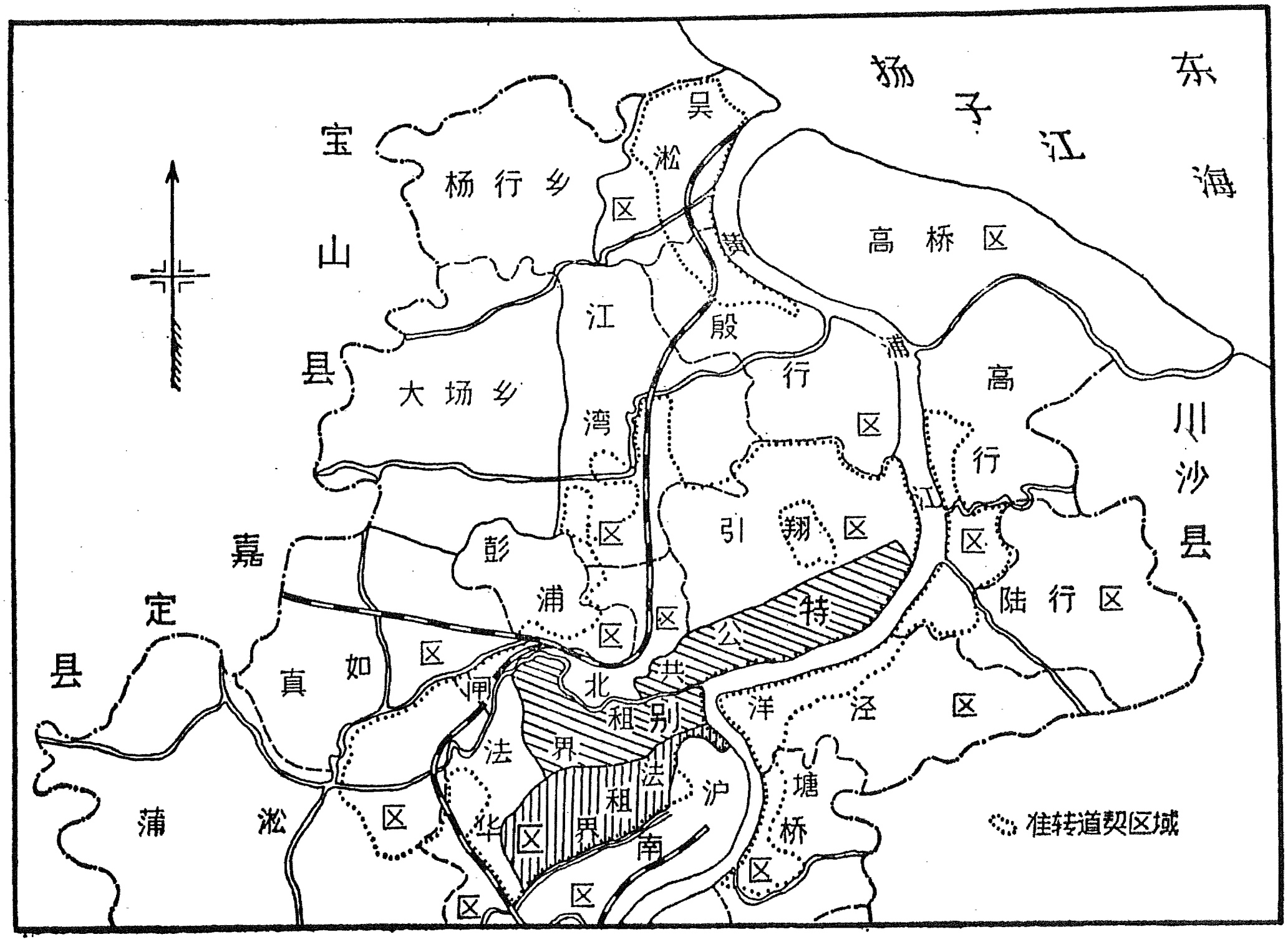
清末年间所画之江海北关。



上海公共租界越界筑路简图。



上海公共租界和法租界扩展示意图。



当时上海准转道契区域图。

目　录

上海公共租界制度…… 徐公肃、丘瑾璋著（ 1—297 ）
上海公共租界史稿……蒯世勋编著(299—588)
一八五四年上海建立的税务司
——南京条约以后的中英贸易和建立税务司的意义
……〔日〕金城正笃著、丁义忠译(589—619)
清代上海日侨杂记
——〔日〕峰源藏《清国上海见闻录》…… 葛正慧译注(621—627)

上海公共租界制度

徐公肅 丘瑾璋 著

〔**编者按**〕 这本书写作于上海近代历史上的畸形怪物“公共租界”(所谓“国中之国”)还存在的当时，著者对它做了历史的和法理的考察和剖析，并对帝国主义列强为妄图长期霸持这一侵犯、损害我国主权的怪物而制造的种种歪理进行了驳斥，反映了三十年代环绕“上海公共租界”法理问题而掀起的一场实质上是收回我国主权斗争的国际性大辩论，尽管限于当时的历史条件，某些论点现在看来不一定正确，但它如实地反映了当时社会上一些人士对这个重大问题的意见和行动，也不失为一种有价值的历史资料。

“上海公共租界”的形成和扩张，本来是帝国主义列强凭借其强权压迫，加上巧取豪夺的手腕所造成的。因此，不彻底推翻帝国主义在中国的殖民地统治，仅仅凭借充分有理的论据(本书著述者所用的话：“法律上之正当依据。”)是收回不了租界的，也不能撤销工部局在上海公共租界的殖民统治的非法权力。这个畸形怪物最终在历史上的消灭，也确实不是取决于辩论上的胜利。但是，通过这场法理性的大辩论，剖析清楚这一上海近代史上怪物的来龙去脉，揭穿帝国主义者给罩上的薄薄的“合法”面纱，并暴露其非法统治的实质，在当时无论对国内或国际都具有一定的现实意义；即使到今天，对于我们了解租界的历史仍然是一种重要的参考资料。

作为正面讨论“上海公共租界”问题的书籍，在当时有好几

本，但这一本材料较多，并且在考察、剖析方面也较为深刻。原书出版于一九三三年，流传至今的已经不多，现为提供上海史研究资料，我们特将这书辑入《上海史资料丛刊》。我们除了对原书中一些明显的排印上的错字改正外，其它都不作改动。书中有些提法，是出于著者当时的立场和看法，例如：内容涉及二十年代末到三十年代初期那部分时，对于依存于帝国主义的买办资产阶级政权在租界问题上的继续丧权辱国行为不敢做明朗的谴责，只用“仍令国人有责备贤者之论”(181页)、“实当局之失策”(221页)等婉约的论调来表示不满；对于太平天国农民革命运动和义和团反帝斗争等历史事件则污蔑为“洪杨之乱”、“拳匪”等。为保持原著的历史面貌，我们没有改动，特此说明。

目　　录

序　言……5
第一编　历史的发展……17
　第一章　总述……17
　第二章　土地章程的嬗递……43
　第三章　公共租界面积之扩充……68
　第四章　越界筑路与征税管理……86
第二编　制度的解剖与观察……102
　第一章　会议与立法……102
　第二章　行政之组织与实况……117
　第三章　司法之过去与现状……155
第三编　法理的考察……185
　第一章　上海公共租界之法律性质……185
　第二章　现行制度之法律根据……216
结　论……227
附　录……229
参考书目……292

序　言

外人在华私人权利问题为一特殊的国际问题，盖依中外条约，除教士外外人在华之租地权及居留权仅限于通商口岸，且仅限于通商口岸划定区域以内。此划定区域普通称为租界。上海公共租界其一例也。

上海公共租界西名“The International Settlement of Shanghai”或“Shanghai International Settlement。”“Settlement”从其动词 settle 来，系安顿、居留之意。日人译为“居留地”颇为确切。“租界”(Concession)与“居留地”之区别，在于前者系中国政府将界内所有土地整个租与外国政府，再由外国政府将该地段分租与该国侨商。例如汉口，天津等处租界是。后者仅于该区域内容许外侨私人租地，居留而已。其租地手续系由各国侨商直接向中国原业主商租。上海公共租界即属此类。故为正名计，“上海公共租界”应名为“上海公共居留地”。今本书仍用“上海公共租界”名称者，依从习惯，避免名词上之纷歧而已。

上海之地位近既日见重要；不仅在国内占据政治上，经济上，文化上优越地位，即就国际观察亦含有深刻的意义。谓“上海为中国问题之启钥”，盖无人得以否认；而谓上海公共租界又为上海问题之启钥，殆亦有同程度之真确。(注一)在中国许多租界及居留地中，上海公共租界实为最重要最复杂的一种。去年工部局聘请费唐法官 (Justice Feetham) 来沪研究上海公共租界制度，即谋对此繁复纠纷之问题，求一暂时的过渡的办法。(瑾璋

曾在《世界杂志》第二卷第五期发表《费唐报告之批评》一文，附录于篇末）

上海公共租界开辟迄今已逾八十年。此八十余年之历史的演变已使上海公共租界成为一“国际之谜”。此国际之谜之解剖与考察，实为吾人全部工作之目的。

本工作之开始在于去年夏月。在蔡院长杨总干事指导之下，勉力写成。复经吴经熊、王云五两先生加以指正。并蒙李辛阳、周还、徐百齐、蒯世勋、徐印坤诸先生时予助力。均深感激。本书取材曾借用人文图书馆，亚洲文会图书馆，徐家汇天主堂图书馆，海关图书馆，圣约翰大学图书馆，沪江大学图书馆，交通大学图书馆等处资料。均此致谢。但以材料之散漫难集，重以同人之学识谫陋，舛误之处，幸当世明达，予以匡正。

一九三一年十二月二十八日.

（注一）柯体斯(Lionel Curtis)曾为英国代表出席一九二七年在檀香山，一九二九年在日本西京举行之太平洋学会(原名太平洋国交讨论会)云：

“在两次会议中，余以为中国问题为一极古朴极光荣之文化与其他四分之三之人类，因接触甚迟，而后发生者。余辈更知中西商人教师等接触最密之处，即在长江流域一带，而最为密切者，当无过于长江口岸之上海。余由是念及中西商人教师，在沪如何聚居工作之问题，实为中国问题之中心。非先解决上海问题，即不能解决中国问题之全部。”（《东方杂志》第二十七卷第三号转载。）

又密勒（Milard）谓：“上海为中国问题之具体的例；其他各处之外人居留地(此即指租界)不过其缩影而已。”又论北京公使区（东交民巷）不及上海居留地之重要云：“其表象言，北京之公使团区，当为外人在华利益之盘基。其实不然。上海始为条约权利之真正的卫城。公使区如公使然(公使为公使区活动之人物)，即消隐不见，亦无甚关系；可称体外之物。上海公共居留地虽得谓为由外国移殖于中国，然已长成为该国之商业，金融，工业之有机体。移而去之，将如人身上割去一磅的肉。”见 **China, Where it is and why, p. 249.**

年　表

年　月　日	事　　件	备　　注
1842，　8，　29	中英«南京条约»成立，开五口为通商口岸。	五口为上海，宁波，福州，厦门，广州。
1843，　11，　17	英领 Balfour 来沪，上海实行开埠。	
1844，　7，　13	中美«望厦条约»成立，许美人在五口通商无碍。	
10，　24	中法«黄埔条约»成立，许法人在五口通商无碍。	
1845，　11，　29	上海道台颁布第一次土地章程，内有英租界南北东三边界之规定。	
1846.	成立“道路码头委员会”。	
9，　24	筑“边路”(今河南路)为西界。	
1848，　11，　27	英租界扩充，北至苏州河，西至周泾浜(今西藏路)。	
1849，　4，　6	沪道与法领订法租界章程，确定法界范围。	
1851.	太平天国起事，租界逐渐向北发展。	
1853，　4，　12	上海西人大会，英美法三国领事均到，决定组织义勇队。	
9，　7	小刀会占领上海县城。	
1854，　2.	美领设领事署于虹口。	
4，　4	“泥滩之战”英美海军协助租界义勇队于西界，攻击官军。	
	江海关归外人监督。	
7，　11	西人会议通过第二次土地章程，解散“道路码头委员会”，设立工部局。	
	英美法三界受治于一工部局。工部局向逃难入租界者征税，除地税码头税外，并须纳房捐。	
1855，　1，	英领驱逐华人出界，焚其庐舍，至为残酷。	
2，　17	小刀会退出上海县城。	
24	沪道准华人有条件入界居住。	

（续表）

年　月　日	事　　件	备　　注
1858，1，26	«天津条约»成立，准许贩卖鸦片，上海遂为输入鸦片之总口，租界为鸦片窟。	
1860，8，17	太平军第一次攻上海城及租界，失败。	
1862，1，11	太平军二次攻上海城及租界，失败。	
5，1	法租界退出公共工部局，自组工部局。	
7.	华官向租界内征税，英公使赞成，西侨反对，工部局阻止。	
8.	太平军三次攻上海城及租界，亦失败，退出上海。	
11.	自由市之建议提交西人大会讨论。	
1863.	黄道台与美领事议定美租界。	
9，21	英美合界。	
12，4	戈登克苏州，太平军大败。	
1864，5，1	会审公廨成立，领事派员会审。	
1865.	英国设“Supreme Court for China and Japan”于上海。	
	法工部局与法领事冲突。工部局为法领事所解散，改组工部局，订章程十八条。	
1866，3.	纳税人会议再修改土地章程，是为第三次土地章程。	
	成立义勇消防队。	
1869.	会审公廨之«洋泾浜设官会审章程»公布。	
9.	北京公使团批准第三次土地章程与法工部局章程。	
1870.	义勇队交由工部局直接指挥。	
1874.	法租界拟筑路通过四明公所墓地，发生暴动，死六人，暂罢筑。	即宁波公坟事件。
1876.	«芝罘条约»成立，重申前约，租界未划定者，从速划定。	

（续表）

年　月　日	事　　件	备　　注
1882.	“领事法庭”成立。	
1893.	美租界正式划定。	
1894—5.	中日战争，工部局巡捕越界逡巡。日本承认上海为中立区域。	
1896，7，21	中日《北京续约》，许日人在通商口岸设工厂制造，从此上海工业化加速。	
1897.	人力车夫反对执照捐，暴动。	
1898.	增订之四次土地章程由北京公使团批准。	
	法当局复筑路经公坟，暴动复起，死十二人。	
	设工部局卫生处。	
1899.	公共租界与法租界均大加扩充。	
1900，3，13	纳税西人会通过租界设华人教育处。	
	拳匪事件起，中部各省总督允防止拳匪南下。	
8，17	外兵警备上海。	
1901，9，7	订《治浦局议定书》。	
1902.	订定两会审公廨之管辖条例。	
1904.	工部局创设华童公学。	
1905.	公廨暴动，黎黄氏案沪人因公坟，围攻捕房。	
1906.	美国设“美国在华法庭”（United States Court for China）。	
1907.	华人加入义勇队。	
1910，11，10	疫起，华人反对工部局实施《公共卫生附则》，起骚动。	
1911.	覆清革命，会审公廨落于领事手。	
1912，1，1	民国成立。	
1913，7，26	二次革命，义勇队外兵警备租界。	
1914.	公廨之《诉讼程序法》采用。	
	欧战，德人在上海之势力降落，日人	

（续表）

年　月　日	事　　件	备　　注
	取德董而代之。宣布上海为中立地。	
4，8	中法订约，扩充法界，派二华人为法工部局顾问。	
1917，8，14	中国对德宣战。	
1918，7，16-19	虹口华捕与日人冲突。	
1919.	巴黎和会，中国对租界问题有所陈述。	见附录
5，1	消防队由义勇的改为雇用的，雇用华人。	
	华人组织“街路联合会”。	
5，7	抵制日货，义勇队戒备。	
1920，4，7	纳税西人会议通过设华人谘询委员会。	
10，4	华人纳税会成立。	
1921.	华盛顿会议。	
1923.	越界筑大西路等，华人反对甚烈。	
1924，8.	江浙战争，工部局宣布戒严，义勇队动员，英美日意海军协防租界。	战事至翌年底方止
1925，1.	租界义勇队等解除华退兵一万人武装。	
5，30	五卅惨案，工部局屠杀华人，激起华人收回租界运动，并略改变工部局对华人之政策。	
6，6	华人谘询委员会退出工部局。	
1926，4，14	纳税会通过三华董加入工部局，六华人委员加入委员会。	
	收回公廨协定签字。	
1927，1，1	临时法院成立。	
1.	西人会通过开放公园。	
1-3.	革命军进上海，各国派重兵防卫。	
	英国提出对华提案。（允将租界交回）	见附录
1928，4，20	三华董入工部局。	

（续表）

年　月　日	事　　件	备　　注
6，1	实行开放公园。	
1929，4，17	纳税西人会通过出卖电气局，华人反对甚烈。	至1931年7月三卷报告发表完毕。
1930.	工部局聘请费唐法官来沪研究上海公共租界问题。	
4，1	收回临时法院，设立特区法院。	
5，2	华董增至五人。	
1931，1.	领事公堂之组织由三领事增而为五。	
5.	工部局聘华高级职员二人，一为顾问，一为帮办。	

上海公共租界之概括统计*

位　　置	北纬31度15分　　东经121度29分
高　　度	地高约与海面平
雨　　量	平均每年约45吋
面　　积	计5,584英亩，合$8\frac{2}{3}$方英哩
人口密度	每英亩平均$176\frac{8}{10}$人
人　　口	共计1,007,868人(注一)
死　亡　率	华人每千人之16.24，外侨每千人之18.15(注二)

*　依1930年工部局报告

（注一）据1930年调查，公共租界内(界外马路除外)共有华民971,397人，外侨36,471人。

（注二）华人以外之亚洲侨民，占全部外侨人口之57.6%，其死亡人数占全部外侨死亡人数之63.29%。华人以外之亚洲侨民人数中，日侨人数占50%，其死亡率占华人以外之亚洲侨民死亡人数之53.6%。

1930年10月全上海人口统计

籍别 / 界别	华人	外侨	合计
华界	1,516,092	9,470	1,525,562
公共租界	971,397	36,471*	1,007,868
法租界	434,885	12,335	447,220
全市总计	2,922,374	58,276	2,980,650

* 防军4,083人不在内。

1870—1895年上海公共租界居民统计表*

年份	居民总数
1870	75,047
1875	95,660
1880	107,812
1885	125,665
1890	168,122
1895	240,995

* 依1895年工部局报告。

公共租界户口调查表

三十年来上海公共租界华人户口省别增减比较表

（住在法租界及公共租界外工部局马路者概不计算在内）

年别 / 省籍别	1900	1905	1910	1915	1920	1925	1930
江　苏	141,855	169,001	180,331	230,402	292,599	308,096	500,576
浙　江	109,419	134,033	168,761	201,206	235,779	229,059	304,544
广　东	33,561	54,559	39,366	44,811	54,016	51,365	44,502
安　徽	4,320	7,422	5,263	15,471	29,077	26,500	20,537
山　东	1,379	2,863	2,197	5,158	10,228	12,169	8,759
湖　北	2,021	4,744	3,353	7,997	11,253	14,894	8,267
河　北	2,469	4,674	4,623	7,211	16,259	15,803	7,032
湖　南	378	1,266	680	2,798	2,944	7,049	4,978
江　西	905	2,659	1,488	5,353	7,221	10,506	4,406
福　建	2,184	3,358	2,134	5,165	9,970	12,464	3,057
河　南	224	773	832	2,481	3,662	7,049	2,027
四　川	301	1,235	972	3,244	3,551	6,694	1,135
广　西	172	619	587	1,464	1,213	3,746	224
山　西	373	785	704	2,135	1,929	5,002	177
云　南	25	602	407	1,025	584	3,538	172
陕　西	51	688	630	1,424	932	3,547	167
贵　州	51	723	469	944	469	2,422	144
甘　肃	20	393	516	926	686	2,073	19
东三省及其他					104	110	151
总　计	299,708	390,397	413,313	539,215	682,476	722,086	910,874
在洋行西人屋舍工厂工作者	10,384	12,458	25,646	33,168	46,525	63,730	60,523
合并总计	*345,276	*452,716	*488,005	*620,401	*759,839	*810,279	971,397
备　注	一九〇〇年至一九二五年间之总计系包括船户居民及住在界内村庄及小屋者而言见工部局年报第三〇六页						

1844年至1930年间公共租界及越界筑路地域内之外侨人口统计表

年别	公共租界	越界筑路之面积内	总数*	备注
1844			50	
1849			175	
1855			243	
1860			569	
1865	2,235		2,297	
1870	1,517	52	1,666	
1876	1,581	44	1,673	
1880	1,974	164	2,197	
1885	3,286	330	3,673	
1890	3,360	389	3,821	
1895	4,174	441	4,684	
1900	6,557	80≒	6,774	
1905	10,639	505	11,497	
1910	12,051	1,260	13,536	
1915	15,709	2,532	18,519	
1920	19,746	3,661	23,307	
1925	22,850	7,097	29,947	
1930	26,965	9,506	36,471	

*此项总数系包括浦东居民及船户居民而言

≒是年人数之突然减少系由于一八九九年租界之扩大

1930年10月22日上海公共租界外侨户口统计表

（法租界不在内）

国籍别 \ 年别	1930	1925	1920	1915	1910	1905	1900
日　人	18,478	13,804	10,215	7,169	3,361	2,157	736
英　人	6,221	5,879	5,341	4,822	4,465	3,417	2,691
俄　人	3,487	2,766	1,266	361	371	354	47
印　人	1,842	1,154	954	1,009	804	568	296
美　人	1,608	1,942	2,264	1,307	940	991	562
葡　人	1,332	1,391	1,031	1,313	1,495	1,331	978
德　人	833	776	280	1,155	811	785	525
菲　人	387						
法　人	198	282	316	244	330	393	176
意　人	197	196	171	114	124	148	60
波兰人	187	198	82				
丹麦人	186	176	175	145	113	121	76
韩　人	151	89	46	20			
西班牙人	148	185	186	181	140	146	111
瑞士人	125	131	89	79	69	80	37
希腊人	121	138	73	41	36	32	6
拉特维牙人	106	88	43				
挪威人	104	99	96	82	86	93	45
捷克人	100	123	65				
奥　人	88	41	8				
匈牙利人	37	27	8	123	102	158	83
瑞典人	87	63	78	73	72	80	63
和　人	82	92	73	55	52	58	40
伊剌克人	56						
罗马尼亚人	54	69	47	16	15	12	
波斯人	48	20	7	39	49	6	2
亚美尼亚人	34	13	6	5			
利苏尼亚人	28	12					

（续表）

国籍别 \ 年别	1930	1925	1920	1915	1910	1905	1900
比　人	27	34	30	18	31	48	22
爱沙尼亚人	27	35	47				
巴西人	13	27	8	5	7	8	3
土耳其人	13	33	9	108	83	26	41
埃及人	12	1	2	8	11		
塞尔维亚人	12	11					
南斯拉夫人	9	2					
布加利亚人	8		1	1			
芬兰人	4	10					
墨　人	4						
阿根廷人	3	4					
秘鲁人	3	4					
马来人	2					171	157
叙利亚人	2	12					
亚拉伯人	1	7	2		14		
智利人		2					
蒙特尼格罗人				2			
委内瑞亚人						7	
其　他	6	11	18	13	9	11	17
总　计	36,471	29,947	23,307	18,519	13,536	11,497	9,774

守备队英美日三国共4,083人(不包括在上列表内)

第一编　历史的发展

第一章　总　　述

上海公共租界之起源，由于外人来华通商之际，中外民情扞格，以风俗习惯等种种不同，不愿华洋杂居。其在广州，外人均限居于“公行”(factories)之中。在上海则由地方官与领事划定地段，专供洋人居住贸易之用。此种划分，固不仅应人民心理上之需要，亦为政府管理上之便利着想。“一则洋人如分居各处，则领事管理非常困难。二则有领事裁判权一事，已对于保护外人有所掣肘，今者再令其各处分住，保护必尤难见功效。是以为各方利益起见，遂有划分地界之举。”(注一)

上海公共租界之所以发展，外人提出之“需要”(necessity)(注二)的原素，吾人如考察其背景——经济发展之事实——自不便完全否认。太平天国之事起，华官无力保护，而西人又不愿依国际惯例，自行离境，因扩充权力，维持租界之中立。华官对于管理外人及建设市政，自始即漠不关心，外人乃越俎代庖，自行

（注一）刁敏谦：《国际条约义务论》，第二编，第三十四节。

（注二）参看 Feetham's Report Vol. I, p. 39 所引英领 Alcock之演说词，及页四〇彼所加之意见。Milard: Where it is today and why, pp.270-271. Kotenev: Shanghai: Its Municipality and the Chinese, p.41,52.

管理建设。并因当时华官软弱，有时昏瞶，外人乃施以外交与武力的压迫。此种压力之运用，系中外交涉中常见之事实。上海租界制度之发展，自亦不在例外。观于往后叙述之事实，当能知之。

史家为表明某种意义起见，常将一件继续不断的历史，划分为若干时期，虽则此种划分，近于牵强。吾人本此意义，亦可将上海公共租界制度的历史，分为三个时期：一为创立时期，自《南京条约》成立至《第二次土地章程》成立（一八五四年）属之。二为发展时期，《第二次土地章程》成立后至五卅事件（一九二五年）前属之。三为动摇时期，五卅事件后至现在属之。一八四五年上海道台与英领订约，粗定界限，一八五四年外人又修改章程，成更完备之组织，而租界的制度于是确立。太平天国事起，清政府自救不暇，更无余力过问外人事项，外人乃乘机发展。租界之主要基础，均立于是时。（注一）辛亥革命又为租界发展之机会。（注二）五卅惨案发生，租界的罪恶与危险性充分暴露，引起中华民族意识之醒觉，群作激烈之抗争，而要求收回之呼声，弥漫全国。一九二七年国民革命军师次武汉，将汉口之英租界收回，随后又将九江之英租界收回，而上海租界乃呈岌岌可危之势。（注三）此为时期上之划分。吾人为求系统之明晰起见，特分章叙述。本章为总述，仅作一鸟瞰，下列各章所详者，此均从略。

上海之辟为通商口岸，系根据一八四二年八月二十九日（道光二十二年七月二十四日）之《南京条约》。该条约第二条规定：

（注一）密勒氏书页二五七，氏谓"上海居留地现有性质之原则与先例多树其根基于太平天国战役。"

（注二）会审公廨即于是时为领事团收去管理。

（注三）英国对华提案即可表出此意义。并参看章末。

> “自今以后大皇帝恩准英国人民带同所属家眷寄居大清沿海之广州，福州，厦门，宁波，上海，等五处港口贸易通商无碍，且大英君主派设领事管事等官住该五处城邑，专理商贾事宜，与各该地方官公文往来，令英人按照下条开叙之例，清楚交纳货税钞饷等费。”

此即许英人于上列五处以居住权也。越一年，一八四三年十月八日《虎门附加条约》（又名《善后事宜清册附黏和约》，英文名为 Supplementary Treaty ofOctober 8th, 1843.）第七款并规定：

> “在《万年和约》内言明允准英人携眷赴广州，福州，厦门，宁波，上海，五港口居住，不相欺侮，不加拘制。但中华地方官必须与英国管事官各就地方民情，议于何地方，用何房屋或基地，系准英人租赁。其租价必照五港口之现在所值高低为准，务求平允。华民不许勒索，英商不许强租。英国管事官每年以英人或建筑房屋若干间，或租屋若干所，通报地方官，转报立案。惟房屋之增减，视乎商人之多寡，而商人之多寡，视乎贸易之衰旺，难以预定额数。”

和约已定，上海即实行开埠。英公使璞鼎查（Henry Pottinger）任巴福亚（George Balfour）为第一任上海英国领事，经于同年十一月八日来沪。翌日即偕其翻译员麦特赫斯脱（W. H. Medhurst）谒见上海道台宫慕久氏，并设领事馆于上海城内。同月十四日正式发表布告，将其领署地址通知该国侨商。

《南京条约》商订时，未曾议及外人居留地点。《虎门条约》亦只云：“中华地方官必须与英国领事官各就地方民情，议于何地方，用何房屋或基地，系准英人租赁。”故此事之举办，须由道台与领事会商。依当时中国法律，不得以土地卖与外人。乃想一所谓“永租”（rent in perpetuaty）办法，以解决此种困难。由租地

西人年纳租金若干（每亩约租制钱一千五百文），另付约十倍于年租之数曰“押手”（即保证金，deposit money）与原业主。（注一）退租时原业主须将押手退还租地人。（注二）租地手续，由租地西人与原业主直接商议。议成，即由租地人陈报领事官，并将缮就契纸陈请领事官转送道台查核。如查明无碍，即由道台加盖钤印，移还关系各方收执。（注三）此种契纸，俗称“道契”。（注四）

一八四五年十一月道台宫慕久氏与英领 Balfour 商订“土地章程”（Land Regulations），由道台以其名义公布。是为《第一次土地章程》。该章程规定租界范围及租地方法界内设施等事宜。（详见第二章土地章程的嬗递）

章程之弁言有云：“本道兹依据条约，顾全地方民情，斟酌地方情形，决定将洋泾浜以北，李家场以南之地，准租与英国商人，以为建造房舍及居留之用。”此南北边界之确定，见于明文者。查洋泾浜即今之爱多亚路（一九一五年屯填），其名犹存。李家场即今之北京路。东界虽未明言，然该章程第二条有云：“从洋泾浜北起，沿黄浦江原有一大路……今该处既在租出范围……，”可推知其东以黄浦江为界。（注五）西界未定。翌年（一八四六年即道光二十六年）九月二十四日，道台与英领商妥，另筑一“边路”（Barrier Road；即今之河南路）为西界。后二年，一八四八年

（注一）参看一八四五年《土地章程》第七条。

（注二）参看同年章程第九条，一八五四年章程未有退租之规定，变为真正之“永租”矣，参看下面页50。

（注三）参看同年章程第一条。

（注四）关于道契详情，见第三编第一章。

（注五）C. A. Montalto de Jesus于所著 Historic Shanghai 页三十四，言黄浦江非为东界，以道台仍保留沿岸之纤道，以便拖曳粮舟也。吾人证以此条规定，自以黄浦为东界之推定为是。谓纤道须保留者，不许商人在该处架造而已。章程既明定该地已划入租地范围。

(即道光二十八年)十一月二十七日，英国第二任上海领事 R. Alcock 与麟道台商议扩充，乃改为北以吴淞江（即苏州河）为界，西以泥城浜(Defence Creek；今西藏路)为界。(注一)称为“英租界”(British Settlement)。惟是时荒芜未辟，西人多愿僦居于南市，至一八四九年始逐渐移入租界。

《土地章程》第十二条容许西人以简单之市政设施，如道路，码头等之维持与修理之类。一八四六年西人召集大会，议决若干大路须于一定期间完成；修理道路码头等费，应由租地西人依其租地额数分派，并通过组织一“道路码头委员会”(Committee on Roads and Jetties)，委员为三人，负责征收捐税及建设事宜。并议决每年初召集租地人大会，聆听道路码头委员会对于过去一年之收支，与建设报告，及讨论其他事务。

自中英《南京条约》成立，美，法二国亦急起分润。美政府派 Caleb Cushing 为全权代表，与中国订约。于一八四四年七月十三日成立《望厦条约》。(注二)该条约第三条有云：

“嗣后合众国人民俱准其挈带家眷，赴广州，福州，厦门，宁波，上海五港口居住贸易。……”

同约第十七条云：

“合众国人在五港口贸易，或久居或暂住，均准其租赁民房，或租地自行建楼，并设立医馆礼拜堂及殡葬之处。必须中国地方官会同领事等官体察民情，择定地基，听合众国人与内民公平议定租息。内民不得抬价掯勒，远人不得强租硬占。务须各出情愿，以昭公允。”

法国亦派 M. G. de Lagrene 来华，于一八四四年十月二十四日

（注一）此次商订之约，未尝公布，只可由道台之布告见之。该布告载于一八五一年三月二十九日之North China Herald.

（注二）因订于澳门外之望厦村，故名。

成立《黄埔条约》。其第二款云：

“自今以后，凡佛兰西人家眷，可带往中国之广州，厦门，福州，宁波，上海五口市埠地方居住贸易，平安无碍，常川不辍……。”(注一)

又第二十二款云：

“凡佛兰西人按照第二款至五口地方居住，无论人数多寡，听其租赁房屋及行栈贮货或租地自行建屋建行……各项地方官会同领事官酌议定佛兰西人宜居住宜建造之地。”

该国驻沪第一任领事 M. Montigny 于一八四九年四月六日与道台麟桂会同划定法租界。其边界定为：南至护城河，北至洋泾浜，东至广东会馆(即潮州会馆)至洋泾浜一段河岸，西至关帝庙至周家木桥一段。

美国虽于一八四四年七月与中国政府订约，顾其租界之开辟，实较迟缓。一八四四年八月二十六日美国全权公使派该国侨居广州之商人 Fessenden 为该国驻沪领事。氏不果来。至一八四六年美国全权公使 Commodore Biddle 始派该国之上海侨商 Henry G. Wolcott 权代该国驻沪领事。

美租界之设立，诚如 H. B. Morse 所言，为非创造的，而为“生长的”(Growed)。(注二)其初美国侨商均卜居于英租界，即领事馆亦设于是处。嗣以建筑教堂，以虹口一带之地价较廉，乃由牧师 William J. Boone 于一八四八年率该国侨商迁往该处。并由该牧师代表美国政府向沪道商请旬日，始得苏州河以北之地——虹口——为该国租界。

(注一) 见 The Maritime Customs: Treaties, Conventions, Etc. between China and Foreign States Vol. I, p. 772.

(注二) 见 Morse所著International Relations of Chinese Empire Vol. I, p. 349.

英人最初视租界为其“专管的土地”(exclusively under the jurisdiction of British)。其第一任领事 Balfour 即抱定此种态度。彼与道台商订而由道台公布之章程,有第十四条之规定云:

“倘有他国商人,欲于洋泾浜以北界内租地建筑或租屋居留,或屯积货物者,须先禀明英国领事,得其许可,以免误会。”

但同时美法二国与中国商订之约,亦声明该国等在各商埠内与英人有同等的权利。中英《南京条约》于此未有规定,致引起后来之争执。

一八四六年美国领事 Wolcott 在英租界内设立领事馆,并悬挂美国国旗。英领起而抗议,声言除英国国旗外,任何国国旗均不得悬挂。美领不听。事为英国之香港总督所闻,因致函该国领事有云:

“一个英国官吏能否管辖外国侨民,根本成为问题,升国旗小焉者也。”(注一)

Morse 谓他国领事有权升该国国旗,即对抗“权利独享”的原则,亦即承认其他各国有同等的权利,上海之国际性质,即于此时决定之矣云云。(注二)

嗣虽经英领积极向上海道台交涉,并由道台再补颁一条章程:“除英国国旗外,任何他国侨民不许于英租界内悬挂该国国旗。”

列为《土地章程》之第二十四条,但终无补于专管局面之打破。

(注一) “It is doubtful whether a British authority can assume a ceremonial jurisdiction over foreigners, in which case, the act of hoisting a national flag loses much of its importance”.——见 Couling and Lanning, The History of Shanghai pp. 287-288.

(注二) 见上引书页三四八。

一八四八年美国商人 John Alsop Griswold 继为美国领事，继续交涉此事。一八四九年十二月强迫道台承认美侨租地无须禀明英领，并得其许可。交涉渐见进展。一八五二年美侨 E. Cunningham 被任为美国代理领事，继续向道台交涉。是年三月，该领送三张地契与道台吴健彰，请其钤印发还。道台谓界内取得土地，须得英领之许可。美领声言美国政府认此种规定为"完全非法与违反条约"(entirely illegal and contrary to treaty)，并谓已"准备极端手段"对付。限道台于二十四小时内钤印送还。越二十四小时未见消息，美领乃致哀的美敦书云：

"本领兹正式通知贵道台：今后不复与贵道台往来，本领认中美间在此地之依约行为已经停止。在贵道承认所争论之权利以前，敝国船只不复缴纳任何出入口税。本领当即请敝国驻广州之专员即派战舰来此。未到以前，敝国侨民当组织一种势力以自卫，盖认中国政府已无可望其保护也。"(注一)

次日，道台即将印就之地契三纸送还，美代领之"极端手段"乃告成功。三月十六日发一通告云：

"本代领兹通告本国旅沪侨胞，以祛误会。即我国侨胞在上海及其附近依照条约购买土地，得由本领与上海道台直接会商决定，不容任何国干涉。此种权利为吾国政府所一致坚持，曾经前领 Griswold 遵行，并近曾与道台交涉，得其同意。"(注二)

英领 Alcock 见美代领如此坚持，乃作一函表明心迹云：

"敝领并非谓任何一国于此大地段内有专管之权，或对于他

(注一) 见G. Lanning-S. Couling: The History of Shanghai, p. 289.

(注二) 见Morse 书卷一，页三四九附注。

国人之享用土地有否决之权，第常感须由中国政府颁布一种章程，俾所有西人均受约束，以期共同安全之获得与和平之维持。区区之愚，谅执事亦以为然也。”(注一)

此项争执，后由该二国公使交涉，卒容纳美国之要求。自此以后，各国商人在沪租地，得直接与原业主商议。议定后将契据缮写二纸，呈领事官转送道台查核。如无妨碍，即钤印送还。(注二)多年争执之问题，于兹解决，而租界之国际性质，亦于是确定。

一八五〇年太平军起事于广西。旋逐渐向北进展。一八五三年一月即占有武汉。同年三月十一日即占领南京。上海形势亦岌岌可危。四月十二日上海西人召集大会。英法美三国领事及海军军官均列席，决定武装自卫，组织“上海义勇队”(Shanghai Volunteer Corps 又名商团)，以 Captain Tronson 为队长，即日起从事训练，以资保护租界。

时有所谓“三合会”者，为太平军之一支派。以不受太平军教义，遭摈弃，乃自树一帜。其党徒曰“小刀会”者，潜入上海县城。一八五三年九月七日，适值孔子之春祭日，上海县城陷落于该党之手。其首领为刘丽川。党徒均以红头为志，故有“红头党”之称。城陷之后，知县被杀。道台吴健彰赖西人救护，得免于难。时西人采武装中立(armed neutrality)政策。清军图规复，自苏州来攻，陈师于跑马厅附近。义勇队即加以攻击，清军始撤退。县城犹在叛党之手。时法海军司令 Laguerre 认中立政策为不当，谓叛党得租界内物品之接济，将延长其生命。乃以实力赞助清军，合力围攻，并断绝城内与租界之交通。叛党困处城内，久

（注一）见Lanning-Couling 书，页二八八。

（注二）参看一八四五年章程第一条及一八五四年章程第三条。

无接济，乃于一八五五年二月十七日退去。计占领时间，凡十七阅月。

自小刀会攻入县城，华官保护租界能力之薄弱，已不可掩，西人乃谋自卫组织强有力之政府。一八五四年七月五日，英，法，美，三国领事(英 Alcock，法Edan，美 Murphy)会商，草一土地章程以资共守。(注一) 同月十一日召集西人大会通过。并根据新章程，由大会选出董事七人组成工部局，将原来之道路码头委员会解散。英法美三界合并管理。同月十七日举行第一次董事会议，决定设立委员会若干，其一为“防卫委员会”(Defence Committee)。盖此时小刀会党尚据上海县城，租界犹在危急中，故工部局之特别职务，为保卫租界，该局有权指挥警察及海陆军。

工部局虽成立，但英国政府欲严守条约之义务，致此“独立自治区”之情形为该政府所不悦。数月之后彼等已闻上海租界内之市政组织理应取消。一八五五年五月 Sir John Bowring 训令领事 Alcock 嘱转达中国政府谓英国并不赞助此种自动之组织，即上海工部局。(注二) 然而辩护之者竟谓“此处实际情形之需要，实较强于另一半球之坦白的胸襟”。工部局遂于此违背条约之情形下，日以滋长矣。

租界设立之初，即雇用华人“更夫”数名，由领事管辖，以鸣警报更。“夜间击竹之声，远近咸闻。”(注三) 一八四八年英领 Alcock 改组为二十名，设更长二人。一八五四年十月租地人开会通过工部局得借一万二千五百元，以建筑巡捕房。同年十二

(注一) 美领谓“共守之法规较共戴之领袖为要” Common law is better than common head.该章程见下章。

(注二) Lanning and Couling 书，页三二五。

(注三) 同书页二九二。

月二十日工部局董事会议决定，以后警察完全由工部局指挥，否认任何领事有训令工部局警察之权。一八五五年二月小刀会党退出上海县城，地方政府复行使职务。领事团宣告工部局警察不是“正式的警察”(Sworn constables)，不许警察备军火，不许干涉中国政府官吏；华人在租界内犯罪，逮捕后，应立即呈报领袖领事，并“只有中国地方官得以逮捕裁判”。(注一)

且“领事团以为警察愈早解散愈好，谓彼等殊不愿负雇用警察之责，倘众意须保留‘几名警察’则‘为使此等警察成为有效及合法工具起见，须直接受命于领事团，并对之负责。’工部局曾交军火与警察之手，此实为‘违法’行为 (an infraction of law)，而为领事团所不能‘坐视’者。”(注二)

一八五五年三月，领事团发一布告，谓“从本日起，似此组织之警察认为事实上已经停止，原有之警官警员非得中外当局之签字允许，不得执行职务。”至四月，英领 Alcock 及工部局均签字允准，(华当局未允)警察乃正式成为常备警察。(注三)

小刀会作乱时，华人逃入租界避难者至众。当时西人对于容纳华人入界居住意见分歧。一部分西人以为容纳华人进租界居住，必引起管理上之困难与危险，主张拒绝；但另一部西人建造房屋租与华人以获厚利者，则主张容纳。后者可引“一最有势力之西侨”之率直之言见之：

“执事对于将来发生恶果之推测，自有相当根据，且或者甚是——虽则他一方面，与华人杂居，异于广州之隔离制度，

(注一) 见 Lanning and Couling 书，页三二二。“None but Magistrates, can without illegality have parties apprehended and brought before for hearing.”

(注二) 同书，页三二三。

(注三) 同书，同页。

亦不无利益，——总之，鄙人亦与执事表同情。将来或有一日来此之西人懊悔此时租屋或分租与华人为不当，但吾人一般地主及投机商人能顾及此耶？执事要顾及国家的及长久的利益，此为执事之职务所当然。余之职务在于最短期间致富，将土地租与华人或架成房屋租与华人，以取得百分之三十至四十之利益，倘此为余利用我金钱最善之方法，余只好如此做去。迟则二三年，余希望能捆载而归，则将来上海之沦为沧海，或化为劫灰，又与我何涉？执事幸勿望吾一辈人自愿流亡在此水土不合之地多年，以求繁荣也。实则，吾人均系赚钱与实事求是的人。吾人之职务即在赚钱，愈多愈好，愈快愈好。——为达到此目的，一切法律范围内之方法均认为良善。”（注一）

后种意见卒得胜利，华人入租界居住者日众。时各领事以昔日完全西人之租界，至是成为华人之逋逃薮，盗匪出没，赌徒娼妓麕集，疫疠，鸦片流行，乃联名函沪道，请求设法防范。沪道答称昔年以条约及土地章程之故，（注二）租界内不得华洋杂处，故无此恶劣情况，今者五方杂处，毫无甄别，游民盗贼之麕集，亦固其所。租界内地，两受其弊，惟有设法防范而已。各领事乃与沪道筹商善后之策，由沪道出示禁止人民杂居租界。各领事亦要求工部局禁止华人迁入，谓容纳华人系违反章程。（注三） 工部局无以应，谓非其权力所能禁止，但允将不法之徒逐出并禁娼妓及赌博。即不愿违多数租地西人意也。时华人之居租界者，无意迁出，而西人则继续建屋租与之，故人数日众。英领 Alcock 乃焚

（注一）Sir Rutherford Alcock: Capital of Tycoon Vol. I, pp.37—38.

（注二）查条约无此项规定。

（注三）一八五四年章程，无此规定。

毁华人之屋，而逐之。时值隆冬，居民无所归宿，状至凄惨，引起华人痛恨之心。嗣由沪道与领事商订华人在租界购地章程，规定凡华人之欲于租界内购地建屋者，当以图式及将来或为住屋或为店铺等用，报告于华官及领事，得其许可，方能建置。设是人为有声望之华人或富于地产及房屋者，则以己名为保证；不然，则倩富户二人为之。苟不照定章详细呈报，或不钉门牌，则初犯当课罚五十元，再犯则撤销执照，如无上述所犯等事，则可与租界西人享同等之权利，惟须照例纳税云。（注一）

自此章程订立后，佥病其繁重，事实上未能严格施行，而华人进界居住遂成为惯例。时保卫租界中立，设置警察，需用至繁，乃向华人征税。除地捐，码头捐外，房屋亦须纳捐。华人以进租界居住多为逃难，故只知纳税，不知争代表权。

小刀会乱作，华官无能，英美领事乃审理华人之违警事件及民刑较轻事件。一八五四年十一月，上海道函各领事请其报告租界内受雇于洋商之华人人数及姓名，各领事不允，覆称道台如欲拘捕租界内之华人，可开示姓名，及所犯罪状，则领事当查明其人是否洋商雇用云云。华方司法权自是丧失矣。

一八六二年七月道台欲向界内华人征税，致函英领 Medhurst，得其覆称：

“地方官与领事间已有多年之谅解，即地方官对于界内华人之管辖权须经英领之同意。兹已有如许华人赖吾人保护，分沾吾人之利益，殊觉不便脱离已有之规则。”（注二）

此种意见不为英公使 Bruce 所赞同，其训令英领 Medhurst 云：

（注一）见《上海公共租界根本章程》（《约章成案汇览》本）页四二所载《上海华民住居租界内条例》。

（注二）Consul Medhurst 致吴道台，一八六二年七月十六日，见 Parliament Papers, China, No.3,1864, p.10.

"前接八月十六日来函，以道台欲向英租界内华人征税事见询。查条约并无容许吾人干涉此类事项之规定。道台当有权征收华人捐税；该税在界外之城内外居民均已照缴，吾人殊无反对之理由。此时为中外利益计，均不当截去该政府之经费来源。"(注一)

氏且谓：

"吾人如不许中国政府管辖该界内之华人，则吾人不能得依条约十八条该国政府与吾人之保护。"(注二)

英公使 Bruce 此种意见，为英国本国政府所同意。一八六三年四月八日外相 Earl Russell 通知 Bruce 云：

"英租界内之土地属于中国无疑。不能以华人居住于租界内故，而免除其对该国之固有义务。"(注三)

"惟上海西侨较深居高阁之北京公使明瞭严格解释条约，与容许对等管辖于同处之困难。"(注四)调和结果，于一八六三年六月十二日领事与上海道台订定由工部局向租界内华人征收房捐百分之二十，以其半交与华官，但后来未见诸事实。

一八五四年英领 Alcock 提议将英法美三租界实行合并，受治于同一的工部局。驻沪法领 Edan 接到英领通知之后，即向法使请示。法使函覆谓："此乃在现在情势之下，一不重要之牺牲，然究为一种无报酬之牺牲"，"但在原则上可予以同意。"(注五)当法使签订土地章程时，向英美公使正式声明谓："彼之同意，仅为

(注一) 英公使 Bruce 致外相 Earl Russell，十一月五日，见同处页八。

(注二) Bruce 致 Russell函十一月五日，见同处页一一。

(注三) 同上。

(注四) 见Morse 书，第二本，页一二八。

(注五) Lettre de la légation de France à Macao (du 24 Juillet 1853). (见 Maybon et Eredet: L' Histoire de la Concession française de Changhai P. P. 147—148)

有条件的，尚须得帝国政府之批准。”是法人不愿合并之意，彼时已极显露。嗣后英法领事之间，因合并问题，时生龃龉。（注一）而法则借口《土地章程》未得法政府之批准，仍维持法租界之独立。故在事实上法租界始终完全受治于法领。一八六二年四月法租界公董局正式成立。英领因又提出抗议，谓：“其完全违反共同订立而未经修改或废除之《土地章程》”（注二）法领亦置不理。直至一八六八年在法总领事及驻京各国领事同意之下，将法租界公董局章程加以修改。翌年九月二十四日，又经驻华英美法德俄互相承认上海两租界之《土地章程》。原文如下：

“一八五四年七月八日，英美法三国领事，曾根据各本国全权公使之训令，颁布《土地章程》，借以保护并管理上海所有之一切外人。后因上海居民日增，以致实施法律及维持秩序时所发生之意外事件，非此项章程所能应付，乃于一八六六年三月间由各该国领事召集租地人特别会议加以修改并经由英美法俄北德邦联五国之公使转呈各本国政府核准。自此以后，各该国政府，对于此项修改之章程均正式表示承认。

惟其时法国政府取单独行动，其总领事于一八六六年七月间颁布《公董局章程》，旋又于一八六八年四月十四日加以增删。此项章程现实施于洋泾浜以南之租界，因此前述修改之《土地章程》日后只能适用于洋泾浜以北之租界。兹恐再事迁延，势将妨害关系各方之福利及安全，用特代表各本国政府暂时约定：在接到各本国政府之意见以前，上述

（注一）详细情形以及英法两领事来往书信见 Maybon et Fredet 书中页一四八至一六一页。

（注二）U. S. Foreign 一八六三年Ⅱ页八五四。

一八六八年四月十四日之章程，一八六六年修改之《土地章程》及一八六六年三月增订之附则，自一八六九年十一月一日起，分别适用于洋泾浜以南及以北之租界，同有法律之效力。

又按照此项约定，对于各本国驻沪领事当发必要之训令，由彼等将前述二种章程公布，俾众周知而资遵守。

一八六九年九月二十四日签订于北京

奥尔科克，累忽斯，威廉，蒲特松，陆许朝发特。”（注一）

各国对于法租界之独立，业已正式承认。故公共租界仅由英美两租界合并而成。一八七四年十月，公共租界纳税人会议又曾一度通过要求上海两租界（公共租界与法租界）合并之提议，英领 Pundon 从而和之。法人仍极力反对。事遂作罢。从此公共租界与法租界合并之说，不再提出。

美租界在虹口因警察维持不及英租界得力，奸人匪徒多匿于是处，管理上甚感困难，乃主张合并于英租界，于一八六三年九月二十一日成为事实。

为除去领事团之责任，一八六一年六月二十六日英领 Medhurst 致函该国之驻京公使，建议工部局须设一局长，由公众选举，但彼与其他外国职员薪俸应由中国政府供给，以保障其独立的行动。会议时，由彼主席，有决定投票(Casting vote)之权，掌管财政，地产，警察及港务，并征收捐税，以应路灯，疏沟，道路等需用。为此目的，认为此时即可考虑适当之收入。（参看 Jesus 页二〇七）此种计划，由工部局再加补充，于一八六二年九月八日提交大会讨论，议决案略云：现行工部局组织之缺点，此项改良之计划，实为必要，中国应负担费用，由海关拨给，理由为中国政府无力，不但华人逃难入租界者众，且因防卫上海，耗费

（注一）英文原文见Moybon et Fredet 书页三三一。

极大云。(注一)

当时西人颇感已有组织不足以应付当前之环境，又有新提议，即将上海改为“自由市”(Free city)之议是也。

一八六二年上海西人开特别会，由“防卫委员会”提出此计划，即置上海于有密切关系之四大国(英，美，法，俄)保护之下，但市内行政另选员负责，治理之权委诸中外产业所有人，产生一强有力之政府，将县城，郊廓，及附近地合并为一，举办税收，维持治安，使成为中国之第一个城市。(注二)

英领 Medhurst 认为不可，谓：

“此种计划，租地人不能采用，盖此系中国政府之土地，中国政府仅容许有约各国人有管辖该国国民之权而已，然仍保留其一切对于其土地及人民之权力。现有制度得增加权力以求改进，但须得有约国公使之同意及中国政府之允许。”(注三)

英公使 Bruce 之态度，尤为坚定。彼于一八六二年九月八日训令该国领事云：

“中国政府从未正式放弃其对于华人之管理权，英国政府亦未曾要求或明白表示若何愿望以取得保护华人之权，此二事幸勿忘之也。……在原则上不能立足之制度，英政府殊不愿维持，而况此原则必至引起无穷纠纷与责任，中国政府亦决不甘心承诺。英政府之注意点，唯有为英商谋一安全之营业场所，他非所问。即使居留地变为中国城市，而发生许多之困难，余意英国政府当不致推广其管辖权，以管辖大部

(注一) 参看 Jesus 页二〇八。

(注二) Jesus 书页二〇八至二〇九。

(注三) 一八八二年六月十六日 Medhurst 致工部局函，见 North China Herald，一八六二年八月七日。

分之华人，而为救济之法则。保护上海，使不为匪众所蹂躏，此固理之所当然，然若因此而即干涉华人与其政府之天然关系，是恶可者！”

又谓：

“依照条约，吾人无权干涉中国政府与其人民之关系。‘神圣的英租界’一语，实在毫无意义，吾人不能强迫华人纳税供给地方上之需用，除非得中国政府之允许。”

“所谓上海外人居留地的地位，有一种极大误解。上海的英租界既不是将该处地方转让，亦不是租与英国政府。不过是议定在某地方内，容许英人自便取得土地，俾得聚居的利益。如此取得的土地，依然是中国的土地，要照常缴纳地税。”（注一）

此等信，“极有历史的价值，因其系第一次将租界之法律地位确定。”（注二）并“申说得明明白白，颇有教师向愚钝的学生讲解，庄严之银行经理拒绝雇员加薪要求的神气。”（注三）

英公使态度为各公使赞同，美公使亦训令美领 Seward 云：“外人于办理市政，时常侵犯华人之权利，因此必须唤醒外人归于原则上安全之地带。我不能同意于任何不顾中国权利，即不顾一个主权国家对于其土地与人民应有之权利的办法。”（注四）

奢望之自由市计划，因各方反对，未能实现。Jesus 谓为“上海之不幸！”（Misfortune of Shanghai）其时俄取我黑龙江至沿海地带，氏谓“即改上海为自由市，然较诸俄国所得者直区区

（注一）见 Further Papers Rel. Rebellion 1863, Ⅱ, p. 853.

（注二）夏晋麟：Status of Shanghai，页二五。

（注三）Couling: History of Shanghai，页九九。

（注四）Burlingame 致 Seward 函，一八六四年六月三日，见 U. S. Foreign Relations, 1864, Ⅲ, p. 419.

耳!"(注一)

一八六三年三月三十一日上海租地人举行大会，依议决案上一条陈与英公使，其中关于中国人民应受中国政府管辖一点有云：

"依照条约之严格文字察之，此许是不谬，但吾人从实际上考察，依照条约之精神察之，则颇不然。中国政府在租界内之行动，予以若干之限制，实对于本重要商埠将来之安全与幸福有莫大关系。"(注二)

一八六四年北京公使团会议决定上海公共租界应遵照之原则五条：

(一)无论行使各项权力，须先陈明各该国公使，得中国政府允许乃可。

(二)此项权力，仅限于简单市政事件，如道路警察及举办市政税等。

(三)在租界华人，如实未受外人雇用，应完全受华官管辖，与在中国地界内无异。

(四)该领事应管辖各该国人民，市政官只能拘捕犯人，分别送交该管中国官或外国领事惩办。

(五)市政机关内，应有华人代表，俾随时谘询，如对于华人有所举措，须得其允许。(注三)

是年五月十六日英公使 Bruce 又谓：

(注一) 见 Historic Shangaai, p. 211.
D. W. Smith 谓"此种提议(指自由市计划)如果实行(此系完全正当者，盖中国政府已失其管辖之能力)上海将成为中国之第一都市，并将为整个中国之最后重大利益之酵母"。见氏著 "European Settlements in the Far East; the Municipal Govemment of Shanghai."

(注二) Morse, Vol. II, pp. 125—126.

(注三) Parliament Papers, China, No. 3, 1864, p. 146.

"余于英国官员在中国通商口岸之租界内(该地系由英国政府租以贸易者)所宣告之管辖权,亟欲声明,以祛除误会。租地与英国政府并未尝许予该地之管辖权,该地仍然属于中国主权,英国政府得管理英国人民及其财产与其他各埠未有租界者同。盖英国政府得施行之权力,系由与中国所订条约而来,与容许租地无关也。"(注一)

此所指租界系整个租与英国政府之租界,此种租界较上海租界略异其性质,然在此等租界内,英国政府对其人民及其人民财产管辖权与非租界之商埠无异,并无增加,而其权力系由条约而来,与许予租地无涉。则可知公共租界内,外人施行之多种权力均属僭越矣。

西人自"自由市"计划失败,乃转向修改章程。一八六六年新定章程草案中有华人参加市政之规定。后送交公使团批准时,(一八六九年)此节被删去,时所谓"最精明"且与华人感情至恶之英领 Alcock 升为英公使,致对华人之态度转硬。彼于一八六九年复英商函云:

"为提倡外人利益与商务起见,必须施行压力。但吾人对于压力,可设法弥缝。吾人在中国之地位,系由武力所创造,系由赤裸与强猛之武力所创造。如欲改良或保持此地位,仍须使用某种武力——潜伏武力或显著武力——方能成功。"(注二)

自小刀会退出上海县城,租界秩序始逐渐恢复,商业亦日就旺盛。不意数年后,又有太平军重攻上海之举。太平军于一八五〇年自广西举事,由湖南北侵,进至长江流域,一八五三年三月十九日占领南京。一八六〇年六月占领苏州,上海震动。是年

(注一) Couling: History of Shanghai, p. 380.

(注二) Morse:«中国境内之租界与居留地»,译载«东方杂志»第二十五卷第二十一号。

八月十七日实行进攻上海。时上海道台与英法驻军共防上海。太平军不得志，败退。一八六二年一月十一日太平军二次攻上海亦为英法联军及商团等击退。八月太平军忠王愤于屡败，亲率大军进驻静安寺，作第三次进攻，亦归失败。自是上海得免受该军扰乱矣。

初，租界界内华人犯罪，则交由华官审讯。时界内警察寥寥，中国衙门差役有时横行界内，陷害良民，且华官不免有狱以贿成之习，西人患之，拟使华人犯罪者先经英领审讯，再交华官，亦感诸多窒碍。乃于一八六四年设立会审公廨，由上海知县派员主持之。违警事件，由该员独自审讯，刑事案件，华人为被告者由领事派员会审；民事案件纯属华人间者，由该员独自审讯；其华人为被告，外人为原告者，领事亦得派员会审。上诉案件由道台审判，以领事为会审员。后来西人以种种借口，遂至一切案件均得由领事派员会审。一九一一年（辛亥）革命军起，法院人员逃，由领事出而维持，并派华人充审判官，费用由工部局负担。司法之权，遂全入于外人之手。至一九二七年一月始将会廨收回，设临时法院。一九三〇年一月十七日《法院协定》成立，设特区法院，司法权始逐渐收回。（详细见第二编司法章）

于此略述华人参政之经过。一八六四年北京公使团所定上海租界之五原则，其一为工部局须加入华人，一八六六年经纳税西人会通过，列入修改之章程中。一八六九年北京公使团批准时将此删去。一九〇五年十二月华人对于工部局之设施，反对甚烈。翌年二月华人选出“华人谘询委员会”委员七人，工部局表示同意，后为三月十三日举行之纳税西人会所否决。一九一五年华官致函领袖领事商设华人谘询委员会，未有成效。一九一九年巴黎和会时，中国政府提议上海租界未收回以前，应加入华董，报纸鼓吹甚烈，组成一“各马路联合会”，其目的为修改章程，

加入华董。翌年十二月开会议决“无代表不纳税”(no taxation without representation),如敢强迫纳税,则实行总罢市。后由工部局设法阻止其实现。一九二〇年四月七日纳税西人开会,否决华人加入工部局董事案,通过华人谘询委员会之设立,其规定为:

“华人谘询委员会由华人选举五人充任。任期一年,但领事团有否认之权。候选人须于选举前在租界内居住五年,年纳房捐一千二百两以上,选举时与就职期间,均不能兼任中国政府之官职。”

时由工部局总董发言,谓宜区别“严格的权利”(strict right)与“许与之利益”(Privileges)。“事实上彼华人系逃难而来,无权参与吾人之行政。”又谓“吾人欲多接触同处华人之意见,期于华人心情较前明瞭,此必华人谘询委员会始能达到此目的。”

一九二一年三月十一日谘询委员会正式成立时,工部局并为之下列条例:

一、该会须选定主席。

二、工部局于谘询事件,甚愿得该会之意见与赞助,惟须保守秘密,非经工部局决定,不得将讨论之事件公开。

三、工部局总办处与该会商定开会之时间,以便讨论待谘询之事项。需要时,得请译员到会。

四、关于工部局提交考虑之事项,该事之意见须用书面录下交与工部局。

一九二五年五卅惨案发生,佥认补救之法,惟有加入华董,以消隔阂。(注一)一九二六年四月十五日纳税西人开会,工部局

(注一) 中华全国基督教协进会曾函工部局云:“为防免将来同项不幸事件之发生起见,本会特请贵局与公共租界各关系国详细讨论于最早期间改正贵局之组织,使华人有充分代表权任贵局董事”。见《东方杂志》第二十二卷,《五卅事件临时增刊》。

总董 Fessenden 提出增加华董案，并陈述其理由云：

“诸君皆知居留地大部分之捐税，皆出自华人，而彼等于工部局尚无发言权。

“过去，华人于租界之繁荣与财富有多量之贡献，将来此中国之最大的工商业都市之繁荣与发展，实完全及绝对依靠中外间之善意与合作。

“工部局之经费问题逐年困难，最近的将来，欲使租界循序改良发展，必须谋其他之来源。于此问题之解决，华人之善意与合作至不可缺。至于其他困难与纠纷问题之解决，更不待言。

“鄙人觉得承认彼等要求对于市政之发言权之公允，实为取得华人之善意与合作之自然而合理之方法，亦为唯一之方法。”（注一）

下列议案遂行通过：

“本会之意以为华籍市民参加本租界之行政甚为必要，兹令工部局向关系国建议早日加入三华董。”

华人方面因嫌董事人员太少，经两年后才接受。一九二八年四月二十日始就职，另加入六华人为委员会委员。一九三〇年经华方力争，再增两名，共五名。

一八九九年租界面积大加扩充，较原有面积几至两倍，但外人仍诛求无厌，续向中国政府要求扩充，均遭拒绝，乃转向越界筑路以求实际上之推广，此种越界路地段之面积，且达四七，五四〇亩，详细情形已有第三，四章专述。

民国政府成立，租界仍进展无已。一九一三年（民国二年）宋教仁被刺于沪宁车站，民党哗然。七月二十二日陈英士率部

（注一）一九二六年《工部局报告》。

攻江南兵工厂，失败，退，再攻亦败退，乃以闸北为大本营。政府据兵工厂于南，陈英士据闸北于北，形势甚急，工部局乃发出布告严禁中国任何军队占据闸北。略云：

“上海的西人租界原为贸易而设立。数日前近郊之乱，贸易受扰，界内秩序亦受破坏，兹特宣告：租界及其北郊（即闸北）不得用为作战的根据，亦不得用为图谋不轨之中心。为避免军事行动碍及和平的各国人民起见，任何方面之中国军队须撤退北郊，任何方面之军民长官须离去北郊，否则严拿不贷。”

其后，工部局武力（巡捕，及义勇队）即进驻闸北，依布告执行，驱逐陈英士领导之革命军。可见工部局行使其干涉竟至租界之外。

一九一九年巴黎和会，中国对于租界问题之提案有云：

“总之今日已无维持此项独立工部局之必要。昔中外交通之始，人民尚未相习，故以划分外人专用地界为便利。而此等专界，每在郊野之区，则又不得不设立一种地方组织以维持该处侨民之秩序。如此则可免中外人民之龃龉，而领事官行使其条约所定之保护，管束事宜，亦较为便利。

“然昔日分居之必要，今不复存。即如长沙南京等处，并无外国租界，而中外人民相安无事，即租界内中国人民甚多，亦未闻与外国人相冲突之事也。

“中国近来于地方自治大有进步，如租界收回，尽可负担切实治理之责任。以北京地面之广，而地方行政皆从新法，中外人民无不翕服。又如天津，汉口之德奥租界，自一九一七年中国宣战收回自治之后，亦未闻有非议者。

“现在租界治理之办法，亦非享受通商权利所不可无。二十年来，中国于鼓励国际商务之政策，推行无间，不特于条约上增设通商口岸多处，且在内地自辟商埠，以便外国通商。

即如济南等处，外人须服从中国地方及巡警章程，与中国人无异，行之亦无弊病。此类商埠，虽系新辟，而外人来者日多，渐成繁盛商区。

“中国政府，因以上所列理由，深望各国现有租界者允将租界归还中国。中国亦愿与各国商议办法，以保障各口外人租用地面之权利。”

此种提案未生效果。

一九二四年八月江浙战争（实即齐卢战争）起，租界严守中立，血战月余，齐军以援军甚多，孙传芳一军由福建来迫，于十月间占松江，浙军动摇，卢（永祥）何（丰林）逃日本。未几，两省战争重开，卢何部师长陈乐山潜至上海，图改编松江旧部，孙齐协击之，陈军败退，其溃兵为租界商团解除武装。时北京政府派奉军南下，齐军败退，齐氏于一九二五年一月二十八日东渡，战争乃告一段落。

一九二五年五卅惨案发生。青年学生因援助日纱厂遭难工人，(注一)在租界内宣传反日，被工部局巡捕拘捕若干于老闸捕房内，学生群众乃结队至警署要求释放被捕学生，否则全体愿留捕房待质。于是南京路上，捕房门前，观众愈聚愈众，巡捕上前驱逐，坚持不退。捕头（Police Inspector 又称巡官）爱活生（Everson）乃下令开枪，当场击毙四人，伤多人；受伤诸人中，复有四人死于仁济医院。自后数日中，复有枪杀事发生。据事后调查，此案国人死二十四人，伤三十六人。其后公使团组织所谓“司法调查”，以约翰荪法官 Justice Finley Johnson（美国），高伦 Henry Gollan（英国）及须贺喜三郎K. Suge（日本）为三委员。其报告中对于捕头爱活生均有恕词，惟英国委员约翰生报告书中，抨击

（注一）死顾正红君一人，伤七人。

总巡及警务处长(Commissioner of Police)麦云(Mc. Euen)，谓其事前既疏于防范，而出事之时，又不到场也。又谓在华之外人不注意彼等所传播之自由，独立的原则。(注一)以一群享有治外法权之外人，组织一个市政机关，直接指挥强大的警察势力，准备作战之义勇队，并有附近的战舰可以调遣，实行枪杀手无寸铁，无可退却，掩避之中国民众，而后者又无何机关可以诉冤，实为世界最奇怪之事！(注二)

本案发生后，(注三)租界制度之存在对于吾国国家与国民之危险性充分暴露，经全国一致之抗争，租界制度乃渐见动摇。

一九二七年汉口，九江之英租界相继收回，革命军亦于同年进驻上海，益使上海公共租界呈岌岌不可终日之势。英外部对华提案之一(注四)有云："英国政府准备依各地方情形进行谈判，妥定办法，更变各处英租界之行政俾与各该处之中国特区行政一致，或径并入华特区(即原属租界，后由华人收回管理者)或将租界内之警察权移交中国政府，"可见居留地及租界制度至此已成强弩之末矣。

(注一) 此项报告见 Kotenev 第二书页三一九至三二七所附录。参看 Hudson: The International Problems at Shanghai.

(注二) 参看夏晋麟: Status of Shanghai, p. 133.
五卅惨案指挥开枪扫射吾国民众之捕头爱活生撤职后，领退职年俸五百金镑，从一九二五年十二月二十九日领起。负责之警务长 Mc. Euen 领退职年俸一千五百金镑，从同年同月二十二日领起。见一九三〇年《工部局报告》页三〇四退职年俸表。

(注三) 参看第二编第二章。国内西教士宣言：(上略)我等相信此次风潮的原因，有一百五十年的历史。我们对于西方政府侵略行为，种此恶因，至深惋惜……。见《东方杂志》第二十二卷《五卅惨案临时增刊》附录。

(注四) 见附录。

第二章　土地章程的嬗递

"上海是为了许多事件而著名的，上海是订立了许多土地章程的一处地方。"(注一)此等土地章程(Land Regulations)或称《地皮章程》《地产章程》，为租界制度组织之根本法(Constitution)，故亦称为《租界章程》。此种土地章程自租界设立以来，经多次之增改。其条文由简而繁，其规定由疏而密，其权力亦由小而大。以其为租界之根本法，不可不一察其变迁之迹也。

(1)第一次的土地章程(一八四五年)

一八四五年(道光二十五年)道台宫慕久与英领巴福亚已商定划界与英商居住及英商租地手续等，乃于是年十一月订立《土地章程》，规定边界，租地手续及外侨应遵守事宜，此为第一次之土地章程。此最初之土地章程，华文既无可考，(注二)兹觅得一八五二年一月十七日之 North China Herald报载有英译章程(见附录)，特迻译如次，以见最初章程之真相。

上海地皮章程

(上海道致英领事函)

苏松太道兼江南海关监督宫慕久

(注一) 意即上海已产生许多章程也。原文为 Shanghai has been famous for many things, and certainly can claim to be the mother of a large family of Land Regulations. 见 Carles: Some Pages in the History of Shanghai, p.8.

(注二) 大概系因小刀会之乱，县署被焚故。

径启者：前与贵领依约商妥之章程，经本道逐一公布于海关内，兹附上誊本一份，希贵领于审核之后，迻译公布，俾洋泾浜以北之租地西人，知所遵守焉。专此，顺颂日绥。

附原告示

（上海道告示）

苏松太道兼江南海关监督宫慕久告示：

为晓谕事：现奉上谕内开：一八四二年英人请求于广州，福州，厦门，宁波及上海五处，许其携眷居留事，准如所请，惟租地架造，须由地方官宪与领事会商，审慎决定，并须顾全该地民情，以期永久和洽等因，奉此，兹顾全该地民情，体察该地情况，划定洋泾浜以北，李家场以南之地，准租与英国商人，以为建筑房舍及居留之用，所有协议订立之章程，兹公布如下，其各遵照毋违！

（英领事覆上海道函）

径复者：接准大函，并共同依约商定之章程誊本一份，业经阅悉。该章程有关乎敝国侨民之秩序，和平与安适，本领自当迻译公布，俾洋泾浜以北之敝国租地侨商，知所遵从，兹将英文章程一份奉上备览，即希查照为荷。此颂日绥！

本道台兹依照条约，顾全民情与地方情形，决定将洋泾浜以北，李家场以南之地，准租与英国商人，为建筑房屋及居留之用。本道并经与英领商定章程若干款，兹公布如次，务各遵照，毋违！

第一条，——关于租地事。地方官与领事官须会同审定边界，确定若干步亩，并以界石标志之。其有道路者，该界石须置于道旁，以免阻碍行人。惟界石上须刊明该处离实界若干尺。华业主须将租地事宜呈报上海道署与县署海

防备案，俾便转呈报上峰。英商则呈报该国领事备案。出租人与承租人之凭件，采一种契纸形式，须送呈道台审查，加盖钤印，然后移还关系各方收执，以昭信守，而杜侵夺。

第二条，——从洋径浜北起，沿黄浦江，原有一大路，便以拖曳粮舟，惟该路旋因堤岸崩溃，以致损坏。今该路既在租地范围，则租地西人，自应负责修筑，以便行人往来。其宽度应具海关量度二丈五尺，不独可免行人之挤拥，且可以避潮水之冲激房舍。路成之后，商人与曳舟人等，均可自由往来，惟禁止浪人与无赖窥伺其上。除商人之货船及私船外，其他各色小舟，均不许停泊于商人地段下之码头，以免引起纷争。惟海关之逡船，可以往来巡察。商人得於码头上设进出口栏栅，以便启闭。

第三条，——在租地内须保存自东至西之通江四大路，以利交通，即

一在海关之北(今汉口路)

一在旧劳勃渥克(译音)上(Upon Old Rope Walk)(今福州路)

一在四段地之南(South of Four-Lot Ground)(今广东路)

一在领事馆之南(今北京路)

又在旧宁波栈房之西，有一自北而南之路，亦须保存，此等公路之宽度，除劳勃渥克路已为海关量度二丈五尺外，均须具制定量度二丈之宽，非惟便利行人，且可避免火灾之蔓延。每路之江干一端，其下须设码头，宽度与路等，以利起落。並规定须保留海关以南，桂华浜(译音 Kwei Whapang) 及阿览码头(译音 Allune's Jetty) 以北之二路，(倘该地亦经租出)。此外如须建筑新路，须经双方会商，已筑之

路，如有损毁，应由该处租地人负责修理，其费用由领事召集租地人会商，以便平均担负。

第四条，——租地之内，原有公路，嗣后或因行人挤拥，难免争执，口角等事发生。兹决定须另筑一两丈宽之路，此路须在江之西，小河之滨，北起于冰厂南之公路，与军工厂毗连，南迄于洋泾浜岸红庙之西。惟该地须租定，道路须完成，双方须商定何路当改，而以通告布告周知。在新路完成以前，不许行人往来。又军工厂之南，东至头摆渡(Towpa-Too Ferry)之码头，原有一公路，兹定该路应有两丈之宽，以利行人。

第五条，——在租界内，原有华人坟冢，租地人不得加以损毁，如须修理，华人得通知租地人，自行修理之，每年扫墓时间规定为清明节(约在四月七日)前七日，后八日，共十五日；夏至一日；七月十五前后各五日；十月初一前后各五日；及冬至前后各五日。租地人不得加以阻碍，致伤感情，扫墓人亦不许砍斫树木或在他处挖掘泥土，移覆墓上。租地上所有坟冢数目及坟主姓名，均须详为登记，以后不许增加。如华人欲将其坟冢移至他处者，须听其自便。

第六条，——西人租地，先后不一。当其议定价目后，须通知邻近租地人，会同委员地保及领事官派员明定界限，以免纠纷及错误。

第七条，——前此租地，若者押手与年租相等，若者押手高而年租低，殊不划一。兹规定酌增押手。其标准则为纳一千文年租者，须纳一万文押手，除纳依此增加之押手外，每亩定纳年租一千五百文。

第八条，——关于华人征收年租事宜，租地人于议定地租，将租地契约缮就盖印，由当事双方收执后，即须计算本

年尚余时日应缴纳之年租若干，连同押手一并付清。嗣后每年完租时期定为阴历十二月十五日，届时租地人须预将下年租银付清。事前十日，由道台行文领事转饬各租地人将租金依期交付指定银号，领取收据，再由该银号凭各业主租簿转付各业主。此项付款须于租簿上登记清楚，以凭检查，而杜欺伪。倘租地人逾期不交，即由领事官依照各该租地人国家之法律追缴之。

第九条，——商人租定土地及建筑房舍后，得于呈报后自行退租。退租时原业主须将其押手如数返还。但原业主不得任意停止出租，尤不得任意增加租金，倘该商人不愿居于其所租地上，而将全部让与他人，或以一部转租他人，则所让地之租金，只能依照原额，不得加增，以取盈利，致引起原业主之尤怨（惟将其新建房舍，租出或卖出，及于该地上曾耗有屯土等费者，不在此例），此等退租或转租情事，概须报告领事，再由领事通知华官，以便双方备案。

第十条，——商人租定土地后，得以建筑房舍，安顿其眷属侍从及储藏合法之商品，並得建设教堂，医院，慈善机关，学校，会堂等，亦得栽花植树，设置娱乐场所。但不得储藏违禁物品，不得任意放枪，尤不得放射弹丸，箭矢，及为足以伤害及惊扰居民之不当行为。

第十一条，——商人死亡时，得依照该国礼俗，瘞葬于西人坟地内，华人不得予以阻碍，並不得损毁其坟冢。

第十二条，——洋泾浜以北之租地与赁房西人，须共谋修造木石桥梁，清理街路，维持秩序，燃点路灯，设立消防机关，植树护路，开疏沟渠，雇用更夫。其费用得由租地人请求领事召集会议，以议定分担方法。更夫之雇用，得由商人与人民妥为商定。惟更夫之姓名，须由地保亭耆报告地方

官查核。关于更夫规条，当另为规定。其负责管领之更长，须由道台与领事会同遴派。倘有赌徒，醉汉，宵小扰乱公安或伤害商人，或在商人中混杂者，即由领事行文地方官宪，依法惩判，以资儆诫。嗣后倘设立防栅，须由双方依地方情形，会商确定，设立之后，其启闭时间，须公布周知，並由领事以英文通告，务求双方便利。

第十三条，——新海关以南之房价，地价，均较新海关以北者为高。为求精当估价，以利征税计，须由华官与领事会同遴派中，英正直人士四五名，估定房价，地租及移运屯地等费，务求精当，以昭公允。

第十四条，——倘有他国商人，欲于洋泾浜以北界内租地建屋或租屋居留或屯积货物者，须先禀明英国领事，得其许可，以免误会。

第十五条，——商人来者日繁，现今犹有商人未能租定土地，故此后双方须共设法多租出土地，以便建屋居留。界内土地，华人之间，不得租让；亦不得架造房舍租与华商。又嗣后英商租地亩数，须加限制，每家不得超过十亩，以免先到者占地过广，后来者占地过狭。其租定土地而不架造房舍以资居住及屯货者，应认为违背条约，得由道台与领事，会商此事，並将该地改租与其他商人。

第十六条，——在洋泾浜以北境内，商人得建一市场以便华人将日用品运至该处售卖，其地点与规则，须由双方官员会商决定，惟商人不得为私益而设此种市场，亦不得建筑房舍租与华人，或供华人之用。租地商人，倘欲设立船夫及苦力头目，须陈报领事，俾与地方官会商，订立规条，派定头目。

第十七条，——商人欲在境内开设店铺，发售饮食物品

之类，或租与西人居寓，须由领事予与执照，加以检查，然后允许设立，如不遵照，或有犯规情事，得实行禁止之。

第十八条，——界内不许架造易燃之房屋，如草簏，竹舍，木房之属，所有可危害人民之商品，均不得贮藏，如火药，硝石，硫黄，及多量酒精之属。公路不得侵占，如屋檐耸出，及堆积物件等事，又不得堆积垃圾，及疏泄沟洫于街上，亦不得当衢叫嚣滋扰，以免妨害他人。凡此限制，无非为求商人房舍财产之安全，与社会之安宁。倘有火药，硝石，硫黄，酒精等物运输来沪，须由双方官员会商，择定贮藏地点，安置于离住宅栈房较远之处，以防意外。

第十九条，——所有租地架屋，出租房舍，租赁住宅与栈房等事，均须于每年十二月十五日将其过去一年中所租地之亩数，架造之房数，承租人之姓名等项，呈报领事，俾便转达地方官备案。其有转租或分租房舍或转让土地情事，亦须呈报备案。

第二十条，——所有修筑道路，通路，设立码头各费，概由初到商人及该近处侨民公派，其尚未摊派者与后来者，均须依数摊派，以补足之，俾便共同使用，避免争执。派款人等得请求领事，委派正直商人三名，审慎决定应派之数。倘有不足，得由派款人共同决定，将进口货物，酌抽若干，以补其缺，惟事先须呈报领事，听候处决，关于收支保管及记帐等事，均由派款人共同监督。

第二十一条，——各国商人，倘欲于洋泾浜以北界内租地建房，赁宅居住，租栈房屯货，或暂时居留者，均须与英国商人，一体遵照本章程之规定，以维永久和洽。

第二十二条，——嗣后关于本章程如有增改，或解释，或改变形式之必要，均由双方官员随时商议，众人如有议决

事项，须呈报领事，转与道台商妥决定后，始得发生效力。

第二十三条，——嗣后英国领事，倘发现有违犯本章程之规定者，或由他人禀告，或经地方官通知，该领事均应即审查犯规之处，决定应否处罚，其惩判与违犯条约者同。

道光二十五年十一月一日即一八四五年十一月二十九日

（译文）

麦赫司特

上海英领事翻译员

此次土地章程之要点

（一）第一条规定地契须送交上海道台审查，加盖钤印，即证明中国仍保留土地管辖之权。

（二）第八条规定租地之年租(annual rent)与押手(deposit money)，均由原业主收领。一八五四年之章程提高押手之数，一次付与原业主，等于地价。地租(rent)已不存在，改为地税(land tax)缴付于中国政府。

（三）第九条许可租地人退租，退租时原业主须退还押手。原业主方面则不得退租与增价。故“永租”与否，全取决于租地人。此种制度，直至一八五四年第二次土地章程成立，始不存在。

（四）第十二条容许西人以简单之市政设施，如修理桥梁道路，设立消防机关，雇用更夫等项。就中尤以雇用更夫之意义为重大。“更夫”即英语之 watchman，(一八五四年章程英文之watchman，华文章程即称“更夫”)直译为“看守人”或“卫士”。当时更夫之职务，至为简单，不外夜间巡行，报更鸣警，以防宵小而已。(注一)故 Hawks Pott 谓“外人不许设警察，但得中国地方官许可，可以雇用更夫”。(注二)此更夫为后来武装巡捕之滥觞。又

(注一) Lanning-Couling著，页二九二，谓彻夜闻更夫击竹之声，遍地皆是。

(注二) 见所著 A Short History of Shanghai p. 17。

更长须由道台与领事会同遴派，即证明华官得干预界内之行政。

（五）同条规定倘有宵小扰乱秩序者，由领事行文道台，请求惩判。是证明惩判之权归于华官，至少华人犯罪，当受华官惩判。(注一)

（六）第十三条规定“道台与领事官会同遴派之估定房价地租等人员”，系“中英正直人士”。可见华人亦得参与租界之行政，但后来此种估价职权为西人所独占。

（七）第十四条规定他国商人如欲租地，须先得英领许可。嗣经各国抗议乃行取消。(注二)

（八）第十五条规定“界内土地，华人之间不得租让，亦不得架造房舍租与华商。”第十六条又规定“惟商人……不得架造房舍租与华人或供华人之用。”是为“华洋分居”制之具体的表现。

（九）同条规定每家租地不得过十亩，租地必须架造，实欲限制外人租地於极小范围内，现今西人利用其租地权，居奇垄断，作地产营业者，为彼时所绝对不许。

（十）第二十条规定由领事遴派正直商人三名，酌定征收款项，即为“道路码头委员会”之由来，亦即工部局之远源也。

（十一）第二十二条规定违犯章程者由领事裁判。按此系专指英人，盖华人受华官裁判，已有规定也。(注三)

（十二）此次《土地章程》最显著之点为确定而再承认华人为“土地之主人”，即中国对於土地之主权。中国政府每年领取少数之地税。地契欲取得法律之效力须送中国政府盖印。(注四)

（注一）华人犯罪，应受华官审判，实为确认之事实。即迟至太平天国乱后，一八五五年领袖领事犹谓华犯人逮捕后，“只有华官有权审判”。参看 Pott 著页三八。

（注二）参看第一章。

（注三）参看一八五四年章程第十三条。

（注四）B. E. C. Bridgman: Shanghai from A Historical Standpoint.

此次所定《土地章程》並非正式订立，“不过道台与领事间关於土地租借及租钱等往来公函之结晶耳。由上海道台以华文颁布，经两江总督同意。其形式与内容均为中国式的，西人所接阅者为麦特赫斯脱（Medhurst）之译文。”（注一）

吾人从章程前之弁言及条文内容观察，不能不承认此次章程系“道台以其自由意志草成”（being manifestly drafted by the Taotai after his sweet will）。（注二）故“其形式与内容均为中国式的”，“其形式殊不合於正式文件”。（注三）

原订章程共二十三条，嗣以美领悬旗事引起争执，至一八四七年，再由道台颁布一条，共二十四条。该补颁之一条云：

“在特许英商租地之范围内，除得悬挂英国国旗外，任何国人不得悬挂该国国旗。”

此次章程虽规定违犯章程者，英领有审判之权。但英领对於他国侨民无管理审判之权，条约上未有规定。从章程第二十三条观察，似乎有之。后来将此问题请示於英国外相 Lord Palmerston，询问究竟英应否保护法侨如英人然，英外相回答“否，他们应受该国政府之保护”。（注四）

（2）第二次的土地章程（一八五四年）

一八五三年“小刀会之乱，华官无力保护租界。彼辈西人深感共同组织，以防外来之危险及改良界内之行政之需要。惟欲满足此项需要，必须有共守之法规，以资团结。”（注五）乃决定改订新土地章程。事前由英美法三国领事商定，再於一八五四年

（注一）Lanning and Couling；History of Shanghai.

（注二）Jesus 页三四。

（注三）同上。

（注四）见 Lanning and Couling p. 285.

（注五）当时美领之言。

七月十一日由租地人大会通过。条文颇简单，仅十三条；兹录华文译文(注一)如下：(英文原章程见本章附录。)

上海英法美租界租地章程

一、新章所称界限。道光二十六年八月初五日巴领事与宫道台所判，並於二十八年十一月初二日经阿领事与麟道台，(注二) 二十九年三月十七日敏领事与麟道台勘定法兰西地界，出示内指南至城河，北至洋泾浜，西至朱家桥，东至潮州会馆，沿河至洋泾浜东角等处，曾经法兰西钦差大臣会同广东制台徐，均行允准。界内军工厂新开邑厉坛三处，並英国领事衙门，均属官地，不在章程之内。嗣后美国与法兰西所用官地，亦一律办理，惟照例给付钱粮。

二、界内租地。凡欲向华人买房租地，须将该地绘图注明四址亩数，禀报该国领事官。设无该国领事官，即托别国领事官，即查有无别人先议，以及别故，並照会三国领事官查问。如有人先议，即立期定租。倘过期不租，凭后议人借用。

三、定租。查明並无先议之碍，即议定价值，写契二纸，绘图呈报领事官，转移道台查核。如无防碍，即钤印送还，归价收用。至址内迁移坟冢，中国例不入契，另行议办。

四、立契。付价后，仍照旧用道台全衔，填契三纸钤印，並由道台照会三国领事官，以便存案填图备查。

五、留地充公。凡道路码头前已充作公用者，今仍作公用。嗣后凡租地基，须仿照一律留出公地。其钱粮归伊完纳。惟不准收回，亦不得恃为该地之主。至道路复行开展，由众公举之人，每年初间察看形势，随时酌定设造。

(注一) 依商务印书馆：《约章成案汇览》本《公共租界根本章程》上所载。

(注二) 此处文句不明，查英文章程，即谓经由阿领事麟道台重定。

六、立界石。租定地基，竖一石碣，上刻号数后，由领事官委员带同地保业户租主亲至该地，眼同看明四址，竖立界石，以免侵越，並杜将来争论。

七、纳租。每亩年租一千五百文。每年於十二月中预付该业户，以备完粮。先十日，由道台行文三国领事官，饬令该租主将租价交付银号，领取收单三张。倘过期不交，则领事官追缴。

八、转租。租地皆注册为凭。凡转租限三日内报名添注。如过期未注，即不为过契矣。其洋房左近不准华人起造房屋草棚，恐遭祝融之患。不遵者，即由道台究办。大美国衙署之北至吴淞江一带，未奉领事官二位允准，不许开设公店，违者按后开惩罚。

九、禁止华人用篷簟竹木及一切易燃之物起造房屋，並不许存储硝磺，火药，私货，易於着火之物，及多存火酒。违者初次罚银二十五元，如不改移，按每日加罚二十五元。再犯随时加倍。如运硝磺火药等物来沪，必须由官酌定，在何处储存，应隔远他人房屋，免致贻害。起造房屋札立木架及砖瓦木料货物，皆不得阻碍道路，並不准将房檐过伸各项妨碍行人。如犯以上各条，饬知后不改，每日罚银五元。禁止堆积秽物，任沟洫满流，放枪炮，放辔骑马赶车，並往来遛马，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，即着华官着追。

十、起造修整道路码头沟渠桥梁，随时扫洗净洁，並点路灯，设派更夫各费，每年初间，三国领事官，传习各租主会商，或按地输税，或由码头纳饷，选派三名或多名经收，即用为以上各项支销。不肯纳税者，即禀明领事饬追，倘该人无领事官，即由三国领事官转移道台追缴，给经收人具领。其

进出银项，随时登簿，每年一次，与各租主阅准。凡有田地之事，领事官於先十天将缘由预行传知各租主，届期会商。但须租主五人签名，始能传集，视众论如何。仍须三国领事官允准，方可办理。

十一、外国人及华民坟墓。界内分开地段为外国人坟茔。租地内如有华民坟墓，未经该民依允，则不能迁移，可以按时前来祭扫，但嗣后界内不准再停棺材。

十二、卖酒及开设酒馆。界内无论中外之人，未经领事官给牌，不准卖酒並开公店，请牌开设者，应具保店内不滋事端。如系华人，须再由道台给发牌照。

十三、违犯以上各条章程，领事官即传案查讯，严行罚办，倘该人无领事官，即移请道台代为罚办。

十四、此章后有改易之处，则须三国领事官会同道台商酌，详明三国钦差及两广总督允准，方可改办也。

附租地契式

江南海关道为给出租地契事照得接准　国领事官　照会内开今据　国　人　禀请在上海按和约所定界内租业户

地一段永远租　亩　分　厘　毫　北　南　东　西

每亩给价　　文其年租每亩一千五百文每年预付银号等因前来本道已饬业户　　将该地租给该商收用务照后开各条遵行查核外国人按和约在界内租定地亩却不由己便亦不得转与别国未曾准住中国之人必须中国官宪与领事官查视其租地赁房无足妨碍方准租住又查向议章程虽外国人有通融得益之处，但无准租地赁房与华民辗转货卖若华民欲在界内租地赁房须由领事官与中国官宪酌给盖印凭据始可准行上列各条倘该商並后代管业之人将来以其地转与不禀明本国领事官並道宪批准登籍将其地整段分段或己或人另造房屋转租华民居住若未领两国官宪

允准凭据並每年不将每亩年租钱一千五百文预付银号违犯斯章者则此契作为废纸地即归官须至租地契者

年　　月　　日给租地地契

此次土地章程有足注意之点：

（一）第二条规定“界内租地。凡欲向华人买房租地，须将该地绘图注明四址亩数，禀报该国领事官。设无该国领事官，即托别国领事官……。”是明白取消第一次章程须禀明英领之规定。

（二）第七条章程，华文与英文略异。查英文章程为：

“There is an assessed Annual Rent or Land Tax reserved to the Chinese Government on all land rented by Foreigners within the said limits at the rate of 1500 cash per mow; the period of paying this rent is fixed for the fifteenth day of the twelfth month of each Chinese year.”

译意为：

“界内西人所租之地须于每年华历十二月十五日缴纳年租或地税每亩一千五百文与中国政府。”

此系将年租与地税二名词混用。实即地税而已。华文章程则为：

“每亩年租一千五百文。每年於十二月中预付该业户，以备完粮。”

依华文章程，租地人间接完粮。其所缴者为年租。依英文章程则为直接完粮。其所缴者为地税。

（三）此次章程无禁止华人架赁房屋居住之规定。《租地契式》言明“若华民欲在界内租地赁房，须由领事官与中国官宪酌给盖印契据，始可准行。”惟第八条规定“不准华人起造房屋草棚，恐遭祝融之患。不遵者，即由道台究办。”

（四）第九条有“禁止华人用篷簟竹木……”等规定。查英文章程並无“华人”字样。(注一)揆以前次章程，此当系指西人或一般而言。盖(a)前次章程不许华人架屋居住即有此项规定。(见前次章程第十八条)此当系仍旧者。(b)不准华人起造草棚及易燃物之架造，已见上条(第八条)，无庸再提。(c)同条禁止之其他物品，类系洋商携藏之洋货。此亦可证华译章程不甚可靠。

（五）第十条规定选派三名或多名经收捐税，英文章程即谓组成委员会，亦即工部局。又设派“更夫”，英章为 establishing a watch or police force，已混更夫(或卫士)与警察(或巡捕)为一矣。

（六）第十三条规定“违犯以上各条章程，领事官即传案查讯，严行罚办。倘该人无领事官，即移请道台代为罚办。”属人管辖，彰彰明甚。外国领事官只能讯办该国侨民，无领事官管辖之西人统由道台讯办。则华人犯规，应由道台讯办，更无待词费。

（七）第十四条规定章程修改须经三国领事与道台会商，详明三国钦差(即公使)及两广总督允准，方可改办。此规定批准手续，别于前次章程“仅由双方会商”之规定。又批准不由双方中央政府，而由公使及两广总督，别於普通条约订立之手续。

此次章程纯为西人间自行订立之约章，中国政府未曾参与。盖认此为西人间私事，无庸与中国官吏商议，仅以“既成事实”通知而已。(注二)

(3)第三次的土地章程(一八六九年)

(注一) 英文章程见附录。

(注二) Kotenev: Shanghai: Its Mixed Court and Council p. 9. 谓“此次订立章程与上次(一八四五年)不同，未曾邀中国政府(由地方官代表)参加，当作西人间私事，事后只作既成事实通知而已。”并参观 Willoughy Vol. I, p.

西人自“自由市”计划失败，乃转向修改原有章程以增加工部局之权力。一八六五年四月即特设一委员会从事修改章程。一八六六年三月租地西人会将该委员会拟就之修改草案通过。此修改之章程，事先经由租地西人与上海领事团会商。

此次修改之章程的要点如下：

一、选举资格放宽，不限於租地人(land renters 即 owner of land)，凡租赁房舍年付合格捐税，亦得有选举权。

二、“行政委员会”（Executive Committee）改称为工部局(council)，前次章程定为三人或三人以上者，增至九人，並规定为定期选举，而非年会时选举。

三、於新章程之后，附有附则(by-laws) 四十二条，並规定工部局得增订附则，惟须得纳税人大会通过，与领事团公使团批准。

四、增加工部局征收捐税之权。

五、规定工部局得为原告或被告，设立“领事公堂”（Court of Foreign Consuls)审理以工部局为被告之案件。

六、华人得参加市政。(此系依一八六四年公使团所定之原则。)

此修改之章程，旋送北京公使团请求批准，公使团略加修改，取消华人参加市政一则。英美法俄德(North German Confederation)于一八六九年九月二十四日“暂且批准”(“provisionally” approved)“俟各关系国政府表示其意见。”

“该章程虽经有约各国代表之批准，但未经中国政府正式承认”。（注一）“各国公使已表示暂时同意，即准其即日施行，未尝

（注一）此语系一八九七年工部局总董 A. R.Burkill 致领袖领事 Stuebel 函中语，见一八九七年«工部局报告»页二四六。

提交北京之中国政府，亦未曾由领事团与上海道台会商，只於公使团批准后，由领事团通知道台而已。此种不完备之手续，显与一八五四年章程第十四条之规定违背。故此次新章程之效力已发生问题”。（注一）

此次所定章程，即现行沿用之章程。查华人参政之原则，系一八六四年由公使团议定，此次反由公使团取销之者，因此时公使团已改变态度。英公使 Bruce 与美公使 Burmingame 比较能遵守条约，时有纠正沪上西人之谬行，此时已相继去职。且以与华商感情最恶之英领 Alcock 氏升为英国公使。“自上海之两位侠义保护者去职，及受法租界独立之影响，公共租界从此不复以中国之主权问题而烦恼矣！”（注二）

（4）以后的增改及美租界章程

一八七九年末工部局又特设一修改章程委员会 （Revision Committee） 从事修改既有章程，一八八〇年纳税西人会议时，提出修改草案。一八八一年三月由纳税西人会正式通过，送呈北京公使团请求批准。此次修改之目的，为增加选举人，减轻董事候选人资格，及增加工部局权力。该修改草案中，将许多工部局之权力，规定於附则中，章程共十八条，而附则达九十二条。规定附则之订立，修改及废止均由工部局自由处置，无须公使之批准。又规定工部局有权增加新税；建筑马路时得强迫让出产业。巡捕权力尤大加扩充，不得同意，得擅进私宅搜查；“在骚动或纷扰之际，工部局於立即通知领袖领事后，得自由采用维持公安

（注一）费唐报告卷一，页五九。Pott谓“此次章程草成，未曾商诸于中国政府。”（页六九）Kotenev 谓“中国政府又仅迫令由默认而承认之而已。” “and which (Chinese Government) was again compelled to sanction the new status merely by taking cognizance of it.”—Shanghai: The Mixed Court and the Council, p. 16.

（注二）Jesus p.225.

方法。义勇队组织受工部局主席（总董）之指挥。在危急时候，工部局得领事团同意时，得置居民於当时情形需要之法律（即戒严律）下。”

一八八二年北京公使团将章程草案发还，並提出许多待修改之点。一八八三年二月，纳税西人又将章程修改一次，复於一八八四年终送呈北京公使团，久无覆示。一八九七年工部局一面呈请领事团转呈公使团，请将一八六九年章程送请中国总理衙门正式批准，以免“行政感受困难”，一面又准备增改章程，请求公使团之批准。兹录工部局总董致领袖领事函如下：

前工部局总董致驻沪领袖领事德国领事司土博（Stuebel）函：

“径启者，一八八四年十二月十二日，本局曾致函领袖领事鲁森(Lührsen)君，请其将最后修正之《洋泾浜章程》，转呈北京公使团，请有约各国公使，赐予批准在案。盖一八八一年六月起，公使团对于该章程业加注意，並迭有意见发表。该项意见，业经采纳加入於最后一次之修改章程。一八八六年十月间，本局又曾函领袖领事开慈（Kraetzer）君，请其与领袖公使接洽。因该章程之批准，实属重要，应请速予赐覆。嗣奉覆示内开，公使团对於此事，现尚在考虑中。自是以后，本局迭往讯问，乃得一非正式消息，谓现将该章程咨请总理衙门核准，殊不适宜。且现与中政府讨论此事，恐将引起许多之困难问题。本局年来虽迭次易人，然章程对于市民之重要，並不因是而减少。当一八七九年时，各租户对于修改当时之章程（即一八六九年所订者）一案，一致同意。此项意见，与时並进。一八八四年呈送北京之章程，虽较以前之章程为稍完备，然以时势递进之故，衡诸今日，仍有不敷应用之处。故本局之意，现时无庸以该年所呈之章程，咨

请总理衙门核准。拟重将该章程修正一次，再呈送公使团裁酌。但本局於该章程未修正前，有一事奉询，即该章程如修正后，呈送北京公使团，是否能早赐裁酌並赞助之也？当兹未将该章程修正以前，本局尚有一事，应行声明者，即现该章程虽经有约各国代表之批准，但未经中国政府正式承认，实令租界内之行政感受困难。查该章程业已施行三十年，如得中政府之承认，则本局一方，固可使该章程上有效之问题，免除手续上之反对；而中政府之一方，实际上亦无任何之让步。故本局之意，现有章程（即一八六九年所订者）务请总理衙门正式核准。而现所欲修改之章程，仍希各公使赐示意见，俾资遵循。兹将现有章程中英文各二份附呈，即希转呈公使团领袖公使察核为祷。

白克尔（A. R. Burkill）启

（一八九七年七月七日）（注一）

於此可注意者，即一八八四年送上之修改章程至是已觉“时势递进，衡诸今日，仍有不敷应用之处。故本局之意，现时无庸以该年所呈之章程咨请总理衙门核准。拟重将该章程修正一次，再呈送公使团裁酌。”（其修正结果即为下述之一八九八年之增改）

同年九月二十一日北京领袖公使 Claude MacDonald 覆函领袖领事云：

“接准本年七月二十三日大函，以‘该章程如修正后，呈送北京公使团是否能早赐裁酌並赞助’见询，本公使团允於该项修改章程送到后，加以裁酌，赞助与否，须俟审阅该项修改之章程后，方能定夺。至所陈请求总理衙门正式批准一节，

（注一）见一八九七年《工部局报告》页二四五至二四七。

本公使团认为该章程施行多年，其效力不成问题。故可无须经总理衙门之批准。”(注一)

自是乃设一修改章程特别委员会 (Special Committee of Revision)。九月以后，每周开会一次。至一八九八年一月十日将该委员增改之新章程及附则提交工部局总董。其所增订者为：

1.提议之新章程第六条甲——马路公地

2.提议之新章程第六条乙——铁路

3.提议之新章程第三十条——建筑物

4.提议修改之附则第八条——筑沟

5.提议修改之附则第三十四条——执照费

一八九八年工部局报告云：

“此提议之新章程及修改之新附则，均于三月十一日举行之纳税人特别会通过。并从下附之以后往来的文件，可知关于沟渠及执照费之附则，已经加入原来之附则中，其他之增改，(按指新加入之章程)领事团之意，以为须俟总理衙门之批准，方可施行。”(注二)

此等新订与修改之章程及附则，由工部局送领事团请求批准，并请提交于中国地方政府批准，俟领事团批准后，再转请公使团批准。(注三)嗣又恐一起批准，不免迟缓，乃请将附则二条先行批准。(注四)后该附则即由公使团批准了事。(注五)

至于新订章程由领袖领事 Stuebel 送上海道台，请转询南洋

（注一）译自同年«工部局报告»页二四七至二四八。

（注二）页二六三。

（注三）见总董 J. S. Fearon 一八九九年三月十八日致领袖公使 O. Stuebel 函，«工 部局报告»页二六九至二七〇。

（注四）见副总董 Joseph Welch 同年七月一日致 Stuebel 函。

（注五）见领袖公使 Bernardo J.de Cólogan 一八九八年九 月十日致工部局副董Welch函，«工部局报告»页二七二。

大臣刘坤一意见。刘复示道台云：

“来呈并附土地章程一份，业经收到。本大臣从未顾及此事，故现亦不欲过问。此事可由工部局与领事团妥为磋商，惟须求有利于人民及商人，祈即转达此意可也。”(注一)

领袖领事覆蔡道台之函有云：

“此新章程曾经由工部局提出，纳税人通过，领事团批准，起草者系富有经验专顾全居留地与人民利益之人，故与刘大臣所云须求有利于人民及商人之旨相符。此问题现认为解决，本领事团当应送北京公使团请求批准，一俟批准，即日施行。”(注二)

同年十月十日领袖领事致函工部局谓公使团已批准新订章程及修改之附则，不妨即日施行之云。(注三)

至十月十七日领袖领事又致函工部局总董略云：

“顷接领袖公使 Cólogan 来函，嘱令转知贵局十月三十一日已经批准三条新订章程，并谓已将该项通知总理衙门，俟得覆音，再行通知。本领事团现以为该新订章程三条一时未便施行，须俟总理衙门之意见，本月十日本领事团之声明，暂不生效，俟容后再定。”

工部局覆函云：

“本月十七日大函祇悉。本局以为该新章程已由领袖领事送呈总理衙门，并由各公使批准，实与一八七〇年章程同一地位。该一八七〇年章程经公使团认为有约束效力，为现有

（注一）蔡道台致领袖领事 J. M. T. Valdez 一八九八年九月一日，见《工部局报告》页二七三，英译函见附录。

（注二）领袖领事 Valdez 九月一日覆函，见一八九八年报告页二七四。

（注三）十一月一日领袖领事致工部局总董 Valdez 函，见一八九八年《工部局报告》页二七五。

地方政治制度之根据。在此情形之下，本局请公使团在接到总理衙门回覆以前，准许即日施行。”(注一)

一八九九年一月九日工部局再函催云：

“上年十一月二十四日寄上一函，关于新章程事，谅荷垂阅。兹因该新增章程至为急切，特再奉函商请。施行该重要之章程，原须俟总理衙门之正式批准，顾此常感困难，且迁延时日。最近扩充租界问题，或将解决，本局急须施行新章程，特关于公路及建筑等条。为此，本局希望贵领事团赞助本局所提在总理衙门回覆以前，公使团准许本局即日施行之请求。前函既有提及，此次新添章程经由公使团批准，并通知总理衙门，其地位与一八七〇年施行至今之现行章程之地位相同。区区之意，谅蒙鉴及。”(注二)

同年四月六日领袖领事致函工部局云：

“顷接领袖公使来示，称公使团已批准新订章程三条，(附上一份)依上年十一月十日本领袖领事函，此新订章程三条及附则将于接到此正式通知后，即日施行。”(注三)

同年八月十一日上海英领 Pelham Warren 致函工部局总董 Fearon，谓已接到驻北京英代办来示，称该母国政府已批准增订之新章程云。(注四)附英政府之批准文如下：

《上海公共租界之新增章程》

“依据一八八一年敕令（“The China and Japan Order in Council”）皇后陛下已批准《上海公共居留地之新增章程》。

（注一）一八九八年十一月二十八日工部局总董 Welch 致领袖领事函，见一八九八年《工部局报告》页二七六。

（注二）《工部局报告》页二六五至二六六。

（注三）报告页二六六。

（注四）报告页二七七。

该章程附后。　　签字者　外相

Salisbury

一八九九年六月三日(注一)

一八九九年以公共租界面积大加扩充，原有章程第一条所定界址亦随之加以修改。是年六月二十日纳税西人会举行特别会，通过修改章程第一条，后送领事团转呈公使团批准。公使团乃于是年十二月二十七日批准。中国政府则未曾有批准表示，中文之《洋泾浜北首租界章程》第一条所载界址，乃系一八九三年所扩充者。

一八九三年三月一日上海道派员三人(上海县官，公廨谳员等)与美副领事 Emens (代表领事团)，工部局正副工程师(代表工部局)，划定美租界地界，并定《上海新定虹口租界章程》。原章程共八条如下：

第一条：

所定之界，应立界石，石上凿华英文字，以示分划清楚，并另绘一图备考。所立界石，均有数目。第一号在吴淞江北岸官地，准其永远竖立。该地一方，工部局每年情愿照缴年税。第六号在界滨南岸，即北河南路西首官地，与一号界石，事同一律。至于他处界石，立在洋商华民地上者，如系华民之产，已允永远租与工部局，每年租洋五元，由工部局付与地主以及地主之后裔，或转买该地之地主。倘工部局与地主将该一方地租洋归一次总付清结，亦可商办。若系洋商之产，由工部局与洋商自行商办。

第二条：

倘工部局欲筑公路，穿过华人产业，则须于动工之前，预先商

(注一) 报告页二七七。

让购地及搬迁房屋或坟墓之在路线上者。

第三条：

华人坟墓，若非其家属自行允准，不得动迁。

第四条：

凡筑公路，不能穿过义冢。

第五条：

不论何条通潮之港或河道，向来所有者，工部局愿不填塞，如用填塞，须先与地方官商议方可。

第六条：

一切向来所有住宅，因系华人原业户之产，并系华人原业户居住，现在并不收捐者，又一切新旧房屋，在华人原业户地上，离马路或应筑之路较远，并无利益可得者，工部局情愿概不收捐。

第七条：

凡虹口租界内耕种之田，倘常为华人原业户之产，工部局愿不收捐。

第八条：

吴淞江不在美租界内，水利之事，归中国地方官经营，所有北岸岸线，将来应由地方官与美领事工部局员会同划定，以后修建驳岸，不得填筑线外。工部局如在吴淞江添造桥梁，同现在所造之桥一律，不能再低。倘在北岸建筑码头，亦不得填出河外，淤塞河身，有碍水利。

天后宫庙及毗连之屋，系款接出使大臣经过上海时之用，均不归工部局节制。又以下所开虹口各庙，系载在北京部册，工部局愿不收捐：计开　三官堂　下海庙　鲁班殿　天后宫　净土庵

此《新定虹口租界章程》系关于划界及划界后对于原有华人产业等之处置办法的规定，系属补添(additional)性质，与原有公共

租界之《土地章程》并不相抵触。

公共租界之土地章程，自一八九九年后，只有一九〇六年增加第六条丙，关于建筑新路之规定，于是年三月十三日纳税西人会通过。一九〇六年《工部局报告》（页一九二）谓曾得公使团及中国政府之批准。一九一八年报告（页六八B）谓章程第九条外人年会时间改定为“不得迟至四月二十一日”亦得公使团及中国政府之批准云。

第三章　公共租界面积之扩充

一　扩充之经过

(1)自设立至一八四八年之英租界地界

公共租界之前身为英租界。一八四五年上海道与英领定章程时，未曾将边界明定，只言洋泾浜以北，李家场以南，黄浦江以西之地，准英人租地居住。一八四六年上海道与英领商定西以“边路”(今河南路)为界，共有八三〇华亩(合英亩约一三八亩，一华亩等于一英亩之六分之一)。一八四八年上海道复与英领商定扩充至北以苏州河为界，西以周泾浜(今西藏路)为界，共有二八二〇亩(合英亩四七〇)。

(2)美租界地界之拟定(一八六三)与正式划定(一八九三)

美租界是逐渐长成。一八四八年美牧师蓬恩(Boone)以虹口一带地价便宜，乃率该国侨民寄居该处。旋由蓬恩代表美国政府，向上海道台商请准予虹口为该国之租界，边界未尝划定也。一八六三年六月二十五日美领事西华德(Seward)与沪道商定美租界之边界，计自壕沟起(即西人与官军在泥滩之战时所掘者)，沿苏州河至黄浦江，过杨树浦三里之地，由此作一直线至壕沟。曾订立协定。

同年九月二十一日美租界与英租界合并。

自一八九〇年来虹口地方居民渐增，昔之荒地，均已架造房屋。中国政府与工部局于此等地段之征税，时有争执。华官以

为此等地段，系在租界界外，工部局无权征税或管理。

关于虹口之西北边界，依美国领事 Kennedy 称，已于一八八九年三月二十二日与华官决定。西华德线(Seward Line)(注一)即系西北边界。上面所述争执之地，在此线内，工部局为之筑路，装灯，疏沟，警卫，受该处小官反对，工部局所编之门牌，亦被撕去。工部局乃于一八九二年十一月致函领袖领事，请将边界问题早日解决，但未有回答。

一八九三年二月一日美领事兼领袖领事报告工部局谓道台已设一划界委员会，以县知事，公廨廨员等组织之。外人方面以美副领事 Emens 代表领事团，工部局工程师正副二人代表工部局与该委员会商议。至三月一日(注二)新界已决定，经由南洋大臣及道台批准，竖立界石，及订立章程，即《上海新定虹口租界章程》。(注三)

此新边界即系一八六三年六月二十五日沪道台与美领西华德商定，(其时系大致商定)此时始正式立界。界内面积共有七八六五亩（合英亩一三〇九）。苏州河以南才二八二〇亩（合英亩七四〇）。

(3)一八九九年公共租界的扩充

一八九五年工部局即进行扩充事宜。是年工部局有下段之记述：

“兹鉴于居留地境内及其邻近华人，工厂等日增，并预料将来房屋及居民均将逐渐增加，现有之地面，决不堪容纳，且难免于与如许华人邻居之西人的健康有碍。工部局乃致函

（注一）因系一八七三年美领事西华德提议故。

（注二）此系根据《工部局报告》现行章程，谓系六月二十五日决定云，大概后者系正式决定之日期。

（注三）参看一八九三年《工部局报告》，页二四三至二四四。

领事团，请求赞助扩充之要求，现此事已在北京公使团手中，希望与华官之交涉，能得圆满之解决。”

一八九六年一月三日工部局主席 J. L. Scott 致函公使团，将要求扩充租界之理由说明。是年四月四日领事团接到公使团来示，称已于三月二十五日将此提议照会中国总理衙门云云；但未得中国方面之回答。(注一)

一八九七年九月二十二日工部局主席 Josehp Welch 致函领袖领事，并附拟扩充之地图，西区拟展至极司非而路(Jessfield Road)。“所以然者，盖接连该路之地面，有相当部分已为外人所购买，并有若干工厂等设立于苏州河岸，在拟定之界线内。又如此扩充，可以重开原有自马霍路 (Markham Road) 至极司非而路间之军路(按即防御太平军时所筑者)。此为一需要之改良也。”(注二)“至杨树浦工商业之向东发展，已为众所共认，无待注释。一八九六年所提出要求扩充之理由，亦无须增添。浦东方面情形亦然，该处码头，油栈及其他关于造船之工业，均迅速发达。此二区非由工部局征税及管理，殆难享受卫生，警卫及路灯等利益。”(注三)

一八九八年二月二十八日领袖领事 Stuebel 致函上海道台请允扩充云：

“近数年来洋泾浜北首租界，以中外居民之众多，不足居住，居民对于良好行政之需要及要求，与租界人口之激增，使扩充租界之需要逐年加增。上海各国侨民，要求扩充之强烈呼声，贵道亦当闻及。工部局已拟定扩充之计划，以

(注一) 参看一八九七年报告，页二六八，“工部局致领袖领事函”。

(注二) 一八九七年九月二十二日“工部局主席致领袖领事函”，见一八九七年《工部局报告》，页二六九。

(注三) 同上。

求满足西人激增之需要，经送至领事团，该局并请求赞助。

“租界既有地界，已明定于《土地章程》第一条，故欲扩充租界，势须将第一条章程修改。而修改章程，依章程第二十八条之规定，须由外国领事与中国地方官商妥，再请北京之外国公使及中国政府批准。

“领事团兹训令本人通知贵道，领事团同人均热烈赞助工部局所提之扩充计划，并盼示知贵道，是否有意与领事团依照章程第二十八条商议此事？倘有意商议，谅不难获得同意之办法也。”(注一)

同年三月十三日上海道台覆函领袖领事表示拒绝云：

“接准本月二日大函内开(原函见上)等由，准此，查上海以地位关系，自初即面积甚小。自租界设立以来，吾国人民麕集，现已感地面过小，不堪容纳如此众多之居民，事实上断难于租界之外，再通融一尺一寸之地。且沪上外人，不仅居住于界内，另有许多外人，租地建屋于界外，此足见外人人口之多少，与租界面积之大小无关也。

“再则，界外地段，中国政府已设有警察，马路，路灯等，此等设备，当逐渐扩充。外人在界外居住，(即徐家汇，北泥城桥之外)并未见受何阻碍，条约上亦未有若何明文规定租界面积之扩充或缩小，须以外侨多少为比例。

“故本道对于贵领袖领事所提共同商议扩充事，认为最好维持原状，希将此意转知贵领事同人为荷！”(注二)

时南京之南洋大臣亦不赞成扩充之计划。(注三)工部局因交涉不得要领，乃请西人商会赞助，由商会请求公使团赞助。是年七月

（注一）译自一八九八年《工部局报告》页二八一至二八二。

（注二）译同年报告页二八二。

（注三）见同年报告页二八三，“领袖领事致工部局函”。

工部局总董 Fearon 复亲到北京请求公使团赞助，颇有成效。惟是时英法二国于扩充租界事发生冲突。

法租界欲展至徐家汇，因此经过宁波公坟之马路，势须建筑，乃由法当局与道台会商，强迫该坟迁移建筑，租界偿还其地价。因鉴于上次事变，(注一) 事前调军舰中之陆军上岸保护。七月十六日公坟围墙被拆。次日即起暴动，结果死十二人。此事激起中法人民间之恶感。但法当局仍事扩充，不仅向徐家汇一带，而且要求黄浦左岸与法租界外滩对面之浦东。该处地方多为英美轮船公司占住，故英美二国甚为反对。该国等公司在北京向中国政府提出严重抗议；同时法公使亦反对公共租界之扩充，谓其扩充之范围为法租界"预定"者。上海之法国领事且径赴南京与南洋大臣交涉，英国政府并于十二月二十七日赶派军舰一艘至南京，"予南洋大臣对法国要求之拒绝以道义的援助(moral support)。"

此时中国政府对于公共租界及法租界之扩充要求，均不赞成，希望将此事延搁，尤不愿将宝山县境亦并入租界，谓宝山县人口甚多，其行政独立，不属于上海县之范围，又非"约载商埠"。且如此将使淞沪车站入工部局之管辖范围，尤非所愿。

英法等国间之争执，经过若干时日，由各该国政府直接交涉，获得相互谅解，此事乃急转直下。

(注一) 法租界南面旅沪宁波人建有四明公所一处，内附有两舍义冢，以为权厝之用。一八六三年(同治二年)，法租界扩充，是地遂划入租界之内。工部局计划建筑新路，其中一须穿过公坟。一八七四年开始建筑，宁波人反对，工部局势在必行。至五月三日发生暴动，华人攻法工部局，公路巡长家巡长急逃，焚其房舍。法国急调军舰陆战队登岸，美国亦调兵相助，实行攻击群众，计华人死七人，伤十二人。事后调停，法工部局允放弃该路之建筑，中国赔偿法人损失三万七千两，法工部局给死者家属抚恤费七千两。

一八九九年《工部局报告》云：

“关于扩充租界事，与蔡道台之交涉，已于三月间形成僵局，该职后由李道台继任。”

Kotenev 记述之云：

“李道台继蔡道台之后，后者以对于扩充租界事，坚持不允，已在北京公使团压迫下去职矣。”(注一)

上年工部局总董与公使团接洽之结果，即由英法德等国之驻京公使以同样照会致总理衙门，迫中国政府训令南洋大臣允许扩充。(注二)

工部局请福开森氏 J. C. Ferguson（前南洋学堂校长)往南京与南洋大臣接洽。结果，南洋大臣加任 Ferguson 为扩充租界之两代表之一，并令该代表不能扩充至宝山境。后由工部局之工务处连同上海县知事与二代表接洽。结果于其要求许予相当之应允，惟宝山境未加入。时中国政府因中日战争新败，不敢再开衅于外人，只得让步。

同年六月二十日纳税西人会开特别会议，对于新定边界，及依新界而修改之第一条章程，一致通过。事后再由领事转呈北京公使团，该团于同年十二月二十七日批准。(注三)现行英文章程第一条界址，即系改定者；中国政府则未尝批准，(注四)华文章

（注一） The Municipality and the Chinese，页三四注。

（注二）参看 Kotenev 上书，页三二。

（注三）批准书见是年《工部局报告》，页二七〇。

（注四）Kotenev 谓一八九九年七月由领袖领事通知工部局，谓扩充之协 定与《土地章程》之变更，已经公使团及中国政府批准云。查一八九九年《工部局报告》，只有是年十二月十八日葡萄牙领事兼领袖领事致工部之函，谓已得公使团领袖西班牙公使 J. Bernardo Cólogan 之回覆。查该回音只云关于新边界之《土地章程》第一条已经公使团批准而已，至于中国政府，则未见有批准也。

程之界址仍旧。

是年五月，上海道台发一布告，历叙扩充租界之经过，并云：

“嗣后公共居留地全境，除敕准庙宇及官用地外，均受工部局管辖，现行章程得以施行，并须遵守。”(注一)

布告之下，开列四址如下：

东一从美租界之杨树浦桥至周家嘴。

西一从龙华桥至静安寺，再从此至苏州河南岸之新闸。

南一从法租界地之八仙桥至静安寺。

北一从虹口之第五号界石至上海县北境，即宝山与上海县交界处。再从此划一直线至周家嘴。

此布告所云界址，甚为简略。一八九九年十二月北京公使团批准之改定，后章程第一条规定四址如次：

北一苏州河；自小沙渡至接连泥城浜处(即今之西藏路新垃圾桥)之西，约七十码地方，由此处朝北，到宝山，上海两县之界线(即今之海宁路西段，北浙江路北段及界路等)，由此界线一直至相连虹口港地方，(即今之虬江路东尽头嘉兴桥北首)由此处朝东，至顾家浜口。

东一黄浦江；自顾家口(即今之军工路)至洋泾浜口。(即今之外滩爱多亚路)

南一洋泾浜；自洋泾浜口至接连泥城浜(即今之西藏路)处，由此处向西南大西路（此系今大世界以西之爱多亚路旧名)沿长浜路(即今之大世界以西之爱多亚路及福煦路）之北首支路，并向此支路直达静安寺镇后面之五圣庙。

西一自五圣庙一直朝北，至苏州河小沙渡地方。

(注一) 见是年《工部局报告》，页二六三。

下表为扩张之数目

计　　算	1899年前	1899年后	扩充数目
面积以平方英哩计	2.75	8.35	5.60
面积以英亩计	1,768	5,352	5,352
面积以中亩计	10,606	32,110	21,504
界内直径最长处(以英哩计)	3.75	7.50	3.75
界内直径最短处(以英哩计)	1.30	2.27	0.97
陆上边界线之长度(以英哩计)	6.43	1.113	4.70
* 水上边界线之长度(以英哩计)	3.50	9.76	6.26
水陆共计边界线之长度(以英哩计)	9.93	20.89	10.96

(注) 依一八九九年«工部局报告»页二一二,工务处报告。

* 指苏州河与黄浦江。

同时法租界地界亦大加扩充。

(4)一八九九年后公共租界扩充之进行和失败

此次公共租界面积虽已骤然增加而英国当局依然表示不满。是年五月十二日英外相 Salisbury 电该国驻京公使云:

"此种提案,尚可赞同,但不宜有何规定,以限制将来向宝山县或其他方面之扩充。"(注一)

Kotenev 氏且谓:

"此种扩充(指向宝山扩充)之需要,至为显明,只有以此并入,始能保障上海商埠之无碍的进展。中国政府之反对,自英国及其他各国政府看来,实全无根据(absolutely groundless)。英国及其他强国政府,非有意管理沪淞路车站。该处已非政治要地,亦非军事要塞,华官之是种意见,殆无殊反对非其直接管理之现行大都市发展之一种口实而

(注一) 见 Brue Book No. I 1900.并见于一九一二年«工部局报告»,页一〇一B所载«扩充租界备忘录»。

已。”(注一)

租界面积虽已扩充，而建筑道路及移坟，填沟等事，甚受居民反对。一九〇一年十月道台发一布告，准工部局于西区方面直接与地方上委员及缙绅商议租地及筑路等事。惟北区方面，则不予以同样之许可，据称填筑沟浜，以造新路，殊有碍于农民之利益，且路线经过旧坟，尤有碍于“民情”。经将近两年之交涉，“领事团并加以压迫”，至一九〇四年道台始发布告许工部局直接与当地华人商议。(注二)

工部局对于扩充之计划，仍未抛弃。一九〇六年工部局测量界外地面，并绘地图，欲将宝山县境，亦包入之。中国政府加以反对，并为杜绝外人无厌之求计，乃联合绅商图将界外华人管理地段，加以整顿改良，使成为现代式市场，因成立闸北巡警局及工务处等。自是中国警察与工部局巡捕时有冲突。

一九〇八年五月二十八日工部局函请领事团赞助“由租界至沪宁铁道间所有之地面，全数并入租界，依土地章程，受工部局管理。”领事团乃于七月三日照会南洋大臣，请训令上海道台与之商议此事。南洋大臣照复不允。(注三)是年年底，由英国驻京公使照会外务部谓“拟展之地(闸北)虽有华工部局(指闸北巡警局)管理警察等事，无不因陋就简。”(注四) 外务部即电询江督(即南洋大臣)。江督将彼照复领袖领事中所陈拒绝之理由电覆该部，略云：

“……上海租界本极广阔，二十五年刘大臣核准，由中国自行推广公共租界二万一千五百余亩，较原定英美租界几增

(注一) Kotenev 第二本页三六。

(注二) 参看一九〇四年《工部局报告》页二七三。

(注三) 江督覆领袖领事函，见本年《工部局报告》，页二三四、二三五；并可由下载江督复外务部电见之。

(注四) 转录王揖唐《上海租界问题》所载，见上篇页二二。

两倍。其所以格外从宽者原欲一劳永逸，后此不须再展。不谓今甫数年，界内空地尚多，又复请益。现新旧租界共三万二千一百余亩，无论日后洋商如何加增，断无不敷之理。所谓推广之地，系租界与铁路中间所夹之一段，刘大臣所坚持未允者，该处在宝山县境，非约开口岸。洋商在彼租地，本系通融办理，岂能据以为例，遽请展拓？且宝山县已在吴淞自开商埠，尽可在彼借用等语，切实驳覆在案。英使所藉口者，不外华局腐败，遇事在外交涉及洋商租地两端。不知沪南北与租界毗连处甚多，南市及西门外警察，从未与法局巡捕龃龉。同一自办之警察，何以闸北独屡有冲突？此种交涉复杂原因，究自洋局，抑由华局，不难立判。即以洋商租地论，其拓界内未用之地，固多荒僻。太晤士报尝论其荒芜不治，专肆意界外营求，斥为无理。此可见公道在人。且新闸桥南毗连租界，如梵王渡等处，历以洋局早年在彼围筑马路，华局未经设巡，可供洋商租用之地尤广。如谓华局卫生等事欠妥，何以西人不择居于未设华局地方，而欲择居于卫生欠妥之处？虽愚当不出此。况中国有保护洋商之责，闸北华局设巡，又为地方应办之事。无论租界处于何等地位，中国总不能不自设巡警，即有时不与洋局交涉，亦岂能藉口华局腐败，一概抹倒？至宝山县地非约开口岸，从前洋商借作靶子场，即今之北河南路，一名靶子路，曾由上海道与英总领事韩君，哲君立约订明，特别通融，此后不得为例，本成铁注。后虽经刘大臣准照租地杂居，亦议定由宝山县给契，不给道契，以示区别。其为当时不允包括界内，实与主约原案之意相符……。”(注一)

（注一）转录王揖唐《上海租界问题》所载，见上篇页二三至二四。

外务部当经照覆英使拒绝所请，略云：

“所请推广之地，系租界与铁路中间所夹之一段。该处在宝山县境，并非约开通商口岸。洋商在彼租地，本属不合，曾经本部咨行南洋大臣转饬沪道分别照会各国驻沪领事，饬令该洋商等迁回上海租界，以符约章；并照会贵大臣转饬遵照在案。岂复得以此藉口，再请推展？总之，约载通商，系在上海租界，不能将约外之宝山县又行扩充。所请将租界北线以外至铁路各地归入各国工部局管辖之处，与约不符，断难照办。至警察卫生各事，系中国内政，地方官逐渐整理，当可底于完全，以保公安。再上年曾准南洋大臣咨称，上宝两邑交界川虹浜被工部局擅填筑路，并在宝山县华兴坊口及宝山路南口与租界交接之处，私拔界石界碑等情。查上海工部局擅填界浜，私拔界石界碑，实属任意侵占，漫无限制。应请贵大臣转饬上海工部局，勿得擅筑界浜，速将界石界碑移还原处为要！”(注一)

一九〇九年(宣统元年)三月二十二日纳税外人举行特别会。议案第八条为“此次会议时，须准工部局将铁路与苏州河间之地由广肇山庄起至虹口公园止，一律圈入租界，请纳税人授权与工部局坚持到底。”工部局董事兰德尔(Davis Landale)君宣言：

“推广租界一事，非以扩充租界为主义，实因无数之困难，逼令吾人出此。……今请诸公未对此案立论之前，注意此次所谋推广之地两段，举其面积而核之，实为极小之地耳。如第一段即所谓闸北者是也。其地参差不一，围于租界三面，至第四面则为沪宁铁路所围。租界参差不一之界线，已见于

（注一）转录王揖唐《上海租界问题》所载，见上篇页二四至二五。

沪宁车站之处。至于第二段右角上，则为虹口公园，由虹口公园起，必能觅得极好之界线。铁路之东，毗连北四川路之间，所推广者，亦属有限。至于推广租界之原因，如前列之第一段即闸北者，现由华官管理。其法中西参半，虽设警察，并以新式之军械给巡士。奈此等巡士素少训练，均不胜巡士之职。工部局捕房之巡捕，时与冲突者，因起于此等不称职之巡士也。今上海一隅，行政之权，已分为三，即公共租界，法界，与华界是也。今华官经营闸北，分行政权为四处，察其原意，无非欲限外人扩充租界而已。至于有碍租界之发展与否，均不计也。今其行政之区，适为租界之外郊，若其关于卫生及警察等事办理不善，于租界极险。总之，欲去目前不合理之事，及推广租界一切之困难，请诸公同心合意赞成此事，请由各驻京大臣向华政府交涉可也。"(注一)

该议案旋即通过。连同扩充计划图，(注二) 送呈北京公使团，请向中国政府交涉。

上宝绅民及沪上各省绅商，自闻西人决计推广租界后，即于三月二十一日开会讨论应付此事。公推叶棣华君为临时主席，报告此次要求扩充之严重意义云：

"查上次推广租界，早经前江督刘忠诚公声明，不得再行推广。乃曾几何时，复有推广之议。考其所据理由，无非以租界相接之华界卫生警察种种不善为言。其言之不足信，已由沪道辩驳。即如所言，租界无论推广至何地步，必有与华界衔接之处。上海除东距大海外，其南西北三面，无一非人烟稠密之地，将来处处可以藉口'推广'二字，有何底止？且

（注一）转录王揖唐《上海租界问题》所载，见上篇页二五至二六。

（注二）见一九〇九年报告页二六四。

此次之所谓推广，浑称沪宁铁路南首西首之地，圈入租界，漫无限制，尤骇听闻！且默窥其意，直欲如俄国东清铁路线管辖旁地之例，以处沪宁。则其所觊觎者，又不独在此区区租界而已，六属皆将受其影响者也。工部局既以此怂恿驻使，竟以此要求政府。至谓租界之急欲推广者，系公众要举，非若向中政府要求物件，可以他物更代云云。不成理论之语，肆然形诸笔舌，此而可忍，孰不可忍！我外部驳拒于前，意必能坚持于后，但闻近日驻使催外部答覆甚急，并有愿于租界内给与华人议董权利之说。观于本年西历三月二十九号工部局第二次答领事函中，无论何种意见，能与本地华人公共有益者，本局自当加意谨慎研究数语，可知此说实非无因。甘言相诱，外人惯技。历年外交失败之故，靡不由此。万一外部为所摇惑，稍一松劲，后患何堪设想！微论所谓议董权利云者不过哄我之虚言。即令实行，而以大易小，亦殊得不偿失！诸君勿谓租界在上宝两邑界内，仅上海与宝山有关系也。租界逼近车站，将来沪宁赎回之后，扼吭受制，亦成废路。此种关系，实为我江苏全省之关系，亦即中国通国之关系。事机急迫，稍纵即逝。除两次电求外部始终坚持外，吾国民当各竭心思设法对待。须知租界所及，主权尽失。利害攸关，不容坐视。……”

后议决合电外务部力争，原电云：

“英使要求推广公共租界，业由上海绅商电请力拒。今日沪上开会，见报载有英使许举华董二员以为尝试。查工部局董事之权，实操纵于西人之手，虽举少数华董，无补万一。而目前所议推广之地，适当沪宁铁路之起点，为全省主权关系，亦为全国利害关系，非坚持到底，后患甚巨。务请大部始终力争，以保主权，而慰众望。除具呈外，合亟电闻！上

宝绅民暨旅沪各省绅商等禀。”

是年八月二十一日领事团再函两江总督，除前次所提理由外，并谓扩充租界非仅外人之福，亦为华人之利。现有租界内之房屋，西人所有不过三千，而华人所有竟达五万。华人于原供外人居住之租界内，占据一大部分土地，并享受租界之利益，则租界之向宝山方面扩充，自不宜加以阻止。且领事团之意，宝山县为上海条约商埠之一部分，不能分开云云。(注一)两江总督不为动。(注二)

此时西人方面，活动甚力。在华美国协会(The American Association of China)秉承工部局之意，请求该国驻京公使及该母国政府严重交涉。(注三) 另有宝山县境由租地西人百余名，连名反对华官管理其产业。

一九一四年法租界扩充，西展至徐家汇，南展至徐家汇浜，北展至大西路，东展至开沙恩桥。(注四) 工部局之欲望复起。

一九一五年三月二十三日纳税西人会议一致通过扩充之草案，送北京公使转请中国政府批准。英公使极力设法，卒未能如愿。盖以欧战期间，英人亦无法也。

一九一九年中国代表在巴黎和会中对于租界及扩充事有所陈述。

“推广租界之案，亦层出不穷。租界居民渐增，则要求中国政府准其推广。顾以领事官及工部局之权限，甚为广泛，每为所拟推广界内之居民所反对。中国政府，自不能无所怀疑。外人不谅，每有怨言。

“推广租界之案，不特足以伤中外之感情，亦往往引起各国

（注一）见一九〇九年报告，页二六六。

（注二）其简单复照，见一九〇九年报告，页二六七。

（注三）函见一九一〇年报告，页二六〇。

（注四）参看扩充地图。

彼此间之争执。一国要求推广租界，他国亦援例要求，每有两国利益不能相容，则彼此之感情为之大伤。”

“在此情形之下，及一九〇九年后，中国之政治的与社会的变动，自不便向中国政府要求扩充。此自中国政府看来，直等于侵犯中国之主权及其土地之完整。欲见此远东最大商埠将北区并入，以解决地面扩展问题之观念，至是不能不放弃矣。倘扩充租界问题之解决，诚如工部局及领事团向中国政府所称之重要，则西人至此不得不另谋新方法矣。”(注一)

“其初租界扩充经取得中国政府之许可。当后来不获再得中国政府同意时，租界警力之伸张，均用狡窃与不法的方法，其一由工部局在界外私自购得土地，以为通路。次则静静筑成一路，包入好许地面。再在该地面上加筑各路，互相连络，并与租界原有马路相接。然后派出警察，逡巡此等新路，并树以工部局界石为志。自是，毫无惊扰，此等道路与地面，即由租界警察管治；且工部局之水，电，电话等，亦供给该处之居民。依此方法，租界的界线向前伸展，几乎觉察不着。”(注二)

二　扩充根据之考察

租界扩充，在中英或中美条约上并未载明。一八四三年十月八日附加条约第七条有云：

“……英国管事官每年以英人或建房屋若干间，或租屋若干所，通报地方官转报立案。惟房屋之增减，视乎商人之多

(注一) Kotenev，第二本，页五一至五二。

(注二) Milard书，页二五四。

寡，而商人之多寡，视乎贸易之衰旺，难以预定额数。”

此条约虽后已废止，然一八五八年七月二十六日《天津条约》五四条犹云：

“上年立约，所有英国官民，理应取益防损各事，今仍存之勿失。倘若他国今后别有润及之处，英国无不同获其美。”

“但只就附加条约之不定的字面上看来，此点仍可置辩。”（注一）又一八八四年七月九日之中美望厦条约，与一八五八年六月十八日之中美《天津条约》，均未有美界扩充的规定。故仅从此等根本条约上看来，英美租界合成之公共租界的扩充，殊无条约上之根据。

但英美均是“最惠国”，得享受法租界所享受的权利。法国于一八四四年九月二十四日《中法条约》二十二条规定：

“凡法兰西人按照第三款至五口地方居住，无论人数多寡，听其租赁房屋及行栈贮货或租地自行建屋建行。”

一八五八年中法《天津条约》第十款有下列规定：

“在各口地方，凡大法国人房屋间数地段宽广，不必议定限制，俾大法国人相宜获益。”

最惠国条款是否可以如此宽泛解释应用至扩充租界问题，根本已成问题，兹姑不具论。但《中法条约》所载，亦只“房屋间数，地段宽广不必议定限制”而已。即中国政府容许法国侨民租房多少，及租地大小不必限制，是对于法国侨民私人言，非许继续无限制划出地段，交与法国政府管理也。

扩充租界之要求，既无法律上之正当依据，外人乃转以实际需要为之辩护。如Kotenev云：

“吾人并不以工部局之侵犯中国地方官权力，并相当侵犯中

（注一）Kotenev第一书，页三二。

国的主权为是。但吾人亦不宜忽视一种事实，即工部局不能不出任何代价，以改良邻近华界之不卫生的情况，以免危及租界。西人势力之逐渐与无可抵抗地侵入华界，由西人看来，是可以需要律之当然结果（a logical result of the law of necessity）为之辩护的。”（注一）

此种卫生上的理由，据云是“并合闸北之主旨”，（注二）实至为可笑。“无论租界若何推广，总须与华为邻。华界果尽污秽，彼亦何所容身？揆其言外之意，不至直抵吴淞，进占海口，扼我江海咽喉，据我守防险阻不止。”（注三）

“租界如同一生物，不能限于藩篱，或拘之于某限定的范围内。其常态之演进与生长，必需空间与空气，不能以政治的或行政的因素拘束之，惟循需要与供给之原则而行耳。需要大于供给，则价增高，租界即需扩充矣。”（注四）

吾人亦相当承认租界经济发达，人口繁多后，界内居民依供给与需要之原则—经济律—有移居界外之需要。但此只系许其移居界外而已，与扩充租界无涉。在上海环境之下，合法之西侨，移居界外，遵守中国之法律，与华民相安无事，中国政府，事实上早既容许并实行；但不能更进一步，连华界亦包入租界内也。

此外外人甚至谓租界管理是件成功，致华人每年迁入租界居留及经商营业者如此之多。吾人殊觉其说不能成立。即使工部局能维持和平与安全，亦不能引为其存在之法律根据，尤不能

（注一）见Kotenev书中。

（注二）见一九一二年工部局报告页一二〇 B. 载《扩充租界备忘录》：that the need for sanition was the key-note of the request for entire control of Chapeh by its inclusion in the Settlement.

（注三）民国三年二月十五日《申报》。

（注四）Kotenev第二本，页五四。

为扩充之辩护。例如世界上之公司，以其营业发展，将其邻公司之顾客引去一部，而主张将邻公司亦当包入于其中，则将如何可笑！(注一)

（注一）参看K. S. Latourette, "The Development of China", p. 236.

第四章　越界筑路与征税管理

越界筑路与租界面积的扩充，有联带关系。越界筑路每为扩充地面之初步，而扩充地面不能达到目的时，又转向越界筑路进行。本章与上章为姊妹篇，可互参阅。本章之叙述，凡三部：(1)依年次将越界筑路及征税管理之进行与交涉，简略叙明。(2)用图表将现有越界筑路及附设之工部局事业列出。(3) 据法理论越界路工部局管理之当否。

一、越界筑路与征税管理之进行与交涉

一八五三年至一八六三年间为防御及抵抗太平军之便利起见，由戈登(Gordon)(注一)令筑许多界外“军路”，如徐家汇路(今海格路)，新闸路，马霍路，极司非而路等。军事结束后，由工部局负责管理，并修理为“马路”。越界筑路，以此为嚆矢。

一八六二年由上海跑马场之股东，筑一路经过跑马场，(该场从浙江路到泥城浜)并将路两旁之地出卖，该路即成为今南京路之一部。所得之资，用以购长线地段，从泥城浜(今西藏路)起至静安寺止，筑成跑马路约有二英哩之长，即为今之静安寺路。规定凡利用该路以跑马者，均需纳费。至一八六六年二月，以所收之费，不足以维持，乃议决将该路交与工部局管理。时工部局不敢接受，“以其管辖范围仅能在租界内也。”是年四月十八日纳

（注一）戈登系英人，清政府用之为将，练兵扑灭太平军，后告捷。《上海县续志》卷十五页四载葛绳孝“奉巡抚李鸿章檄，游说洋兵助顺，增辟邑治障川门，并筑西郊马路，以利军行。”

税西人会开会讨论此事，工部局主席W. Keswisk表示赞助此由工部局管理之提案，谓："此等路实为居留地之咽喉，倘不维持良好，则西侨社会之健康，当受损害。"旋由该会一致通过。

一八六九年一月三十日领事团开会组织一委员会，（由三领事组成）向上海道台接洽，请豁免界外马路之地基钱粮，道台以无权却之，谓此事须由两江总督决定。（注一）

一八七〇年十一月二十三日领事团函请北京公使团向中国政府交涉，并由英领Medhurst草一"备忘录"，送呈参照。其中有记述当时界外各路之情形云：

(1)静安寺路；从龙飞马房（Horse Bazar）至静安寺。此路地基，一部分为华人保有，一部分为西人保有。华人所有地段之钱粮之如何办法，未有规定。西人所有地段之钱粮，则由西人缴纳。面积凡一百二十六亩。

(2)徐家汇路；从静安寺到徐家汇路桥。此路地基未曾向华人原业主购买，而实行占有，十分之八当为华人所有，钱粮仍由华人业主缴纳。面积凡一百三十四亩。

(3)法界路；从徐家汇路桥至宁波神庙（译Ningpo Joss House）。此系由工部局管理，其历史不得而知。面积凡二百六十亩。

(4)新闸路；从煤气厂桥（Gasworks Bridge）接十字路至米勒之平屋（Miller's Bungalow）再至静安寺。此路如何取得不详，其中或有一小部分为外人所有。面积凡六十亩。

(5)从新闸至麦根农场（Markham's Farm）循苏州河至极司非而（Jessfield）至法华（Fahwa）接徐家汇路。此系军

（注一）见Medhurst之备忘录，载于一八七一年《工部局报告》页二五至二七，附录中。

路，于叛乱时向华官取得，或得其同意。自徐家汇至极司非而间有许多地段重归华人保有。面积凡二十五亩。

(6)极司非而至静安寺；是为一私路，据说已得村人同意，拟归为公用。面积凡二百五十亩。

(7)吴淞路；取得方式不明，或称此地系购得者，乡人谓彼等多不同意，原系备作内路者。面积凡二百八十五亩。

(8)新杨树浦路；系由道台与西华德总领事议定取得者。钱粮未有规定，华人仍照常缴纳之。面积凡三十亩。

以上诸路，总计一一七一亩。此一一七一亩以每亩一千五百文计，共一，七五〇，〇〇〇文。此等马路地基，后经中国政府允准，均免缴钱粮。

一八七七年(光绪三年)八月二十八日上海道刘照会英国驻沪总领事 Davanport 抗议工部局再行越界筑路，略云：

“依中英《天津条约》第十一条，第十二条，中美《天津条约》第十一条，中法《天津条约》第十条等所规定外人购地之权，仅限于教堂住宅等，至于购地筑路，意义不同，条约并无规定。且外人现有供作娱乐用之马路已足，无须再增。故抗议工部局再行越界筑路，同时并令地保不准售地。”(注一)

一八八四年(光绪十年)八月，中法战争时，工部局始派西警印警十余人，巡视静安寺路。(注二)是年末，始决定常在界外路上设警，由私人供给警费。成立卡德路捕房，事后继续存在。是为工部局在界外设警管理之始。

一八八七年(光绪十三年)上海道刘函领事团，声明不准工部局越界筑天后宫后之马路，及管理北河南路。(注三)

（注一）《工部局报告》一八七七年五四至五五页。

（注二）《工局部报告》一八八五年六一页。

（注三）《工部局报告》一八八七年一七九页。

一八九九年租界面积大加扩充，原有之越界路悉被包入。（见上章）

一九〇〇年(光绪二十六年)工部局设立清丈局,(Cadastral Office)(注一)管理自租界界线外半径一英哩内之地上清丈事宜。

一九〇一年上海道发贴布告，许工部局在西区向华人业主及缙绅接洽租赁土地，遂筑成虹桥路(Hungjoa Road)，白利南路(Brenan Road),罗别根路(Rubicon Road)等共十三英哩。

一九〇三年(光绪二十九年)修筑北四川路至靶子场，及附连之虹口公园,至修筑江湾路。是年工部局通告界外居民,拟抽巡捕捐百分之十,但答复者寥寥,且不一致。后该局决定仍照旧在界外设警,费用自由供给。(注二)

一九〇四年上海道因领事团迭次要求,乃发贴布告,准外人在界外北区租地,欲以此杜绝外人扩充居留地之要求。

一九〇五年（光绪三十一年）西班牙领事馆有一诉讼案件，涉及工部局越界管辖权问题，西班牙领事否认工部局巡捕在界外之管辖权。总董乃致函领事团，略谓工部局警察依照章程逡巡界外,已历有年所,经得领事团之同意，复受该区内多数居民之请求云云,(注三)并要求领事团表示意见。后由领事团函复工部局,略谓(一)关于一切司法事件，巡捕为领事团之代表，其权力以领事团所授与或核准者为限,界内界外,初无分别。(二)一切警务设施,以公众和平及秩序为目的者,无论在界内或界外之工部局所筑路上,均属有效,但以得领事团准许者为限云云。此领事团之庇护工部局侵害中国政府之土地管辖权也。

一九〇五年三月二十一日纳税西人会议决界外工部局马路

（注一）《工部局报告》一九〇〇年三一七页。

（注二）《工部局报告》一九〇三年一八〇页。

（注三）《工部局报告》一九〇五年一一〇页。

住户享用租界内自来水公司之自来水者，须纳巡捕捐百分之五。“此工部局征收之巡捕捐，须当作水费之一部分。”(注一)理由为：“地虽属界外，欲享租界同等之权利，应尽同等之义务。”(注二)七月间，工部局与自来水公司订立正式合同，华人方面一致反对。上海道致函领袖领事抗议此事云：

“本道认界外住户领用自来水公司之水，自当照章缴纳水费，惟不明有何理由工部局得令彼等缴纳巡捕捐。总水管虽在界内，但已伸展至界外土地，及应用界外土地，何能于水价之外，另缴房捐(即巡捕捐)？工部局与自来水公司所订合同，属于私约，当不能据以征收界外捐税。闻租界内系由房东缴纳水价，而非由水公司向住户征收。水公司利用工部局马路，如何缴费与工部局，乃该公司之事，与房东住户均无关。”(注三)

“经过延长之交涉与公使团联合之压迫，始由外务部训令道台与领事订定，惟利用上海自来水公司之自来水者，始须缴纳房捐。”(注四)至一九〇六年由道台发一布告，规定用自来水者，由房东付工部局水捐。(此即巡捕捐)(注五)从此该地段之土地主权，

(注一) 一九〇六年五月二十四日工部局致领袖领事函。

(注二) 民国十五年四月七日《时事新报》载“租界外市捐与公用事业”。

(注三) 是年《工部局报告》页四〇四。

(注四) Kotenev：第二本，页四〇。

(注五) 道台布告，译文见一九〇六年《工部局报告》，页四〇八至四〇九。

Kotenev谓一九一〇年公共租界内只有一三、五三六外人，一九二五年只有二九、九四七外人，此有限数目之外人，本不难安顿于五、五八四英亩之地面上，惟甚愿取销与自来水公司所订之合同。合同中规定该局有供给界外居民饮水之权利。此项规定，虽道台谓系工部局利用为增加地面与收入之借口，而实系该公司之要求，界外之工厂，不能不仰给于租界之水云云。(见氏书第二本，页五四)工部局有权侵并中国政府所管理之地面，而无权取销或修改与该公司订立之私合同。此种理论，殆无人能置信。

"半以路权而丧失，半随水电而俱亡！"工部局征收越界路房捐（称为特别捐），遂成铁例矣。

一九〇七年六月工部局侦探在界外极司非而路拘人，被会廨廨员控告，并将道台颁布之越界拘人办法四条，送交工部局遵照。工部局于六月十四日致函领事团，请与之严重交涉，措词至为强硬，甚至谓如此强求，则工部局将实行扩充居留地界。原函略谓：

"土地章程"第六条已于上次二月十一日函提请注意，规定工部局得在界外筑路，以供公用。此种筑路权力，即包括工部局管理之权，盖此为所有与建筑之当然结果也。北四川路，极司非而路，及里虹口，向由工部局巡捕管辖，中外纳税人均希望工部局巡捕继续管理，且加紧管理。故欲求良好之租界政治，须将该区等由工部局管理。会廨传提审讯人犯等，当如界内。抑尤有言者，道台之强求，将使租界趋于正式扩充之一途。此则外人势力与利益逐渐展至界外，可为预示者也。"（注一）

据此，领事团遂表示不能接受道台所定办法。工部局仍在租界界外之地，实施其卫生设施，并测量闸北地面。

一九〇八年（光绪三十四年）工部局拟将租界与铁路间地段划入租界，依照章程，受工部局管理。后以中国政府拒绝，未果。又同年工部局"为谋卫生及公共利益，保证不移动界石"，将宝山与上海交界处之浜填屯，并筑成道路。七月十三日，上海道照会领袖领事，提出抗议，（注二）略谓："该浜虽系公产，然工部局竟不照章给价，领取道契，而擅行填筑，殊属违反条约章程。务由工部局将原浜重开，并回复原有地界"等语。然工部局态度则尤为

（注一）《工部局报告》一九〇七年页二九至三〇。

（注二）《工部局报告》一九〇八年页二二六至二二七。

强硬，其回复领事团函云："至于界路问题，本局意见，一如从前各函所陈。窃谓如华官对于西人势力向租界北面伸展之态度不加改变，则此种烦冗与无关重轻之抗议，将继续接到也。"(注一)华方卒无如之何。

一九一一年（宣统三年）闸北水电公司请求工部局准在北四川路地下筑水管通过，工部局以已准租界自来水公司专利为词，不允。该公司乃向领事公堂起诉。该公堂以专利有背条约精神，判决闸北水电公司胜诉。(注二)是年工部局越界筑施高塔路(Scott Road)赫司格路(Huskell Road)窦乐安路(Darrock Road)等。

一九一二年，民国政府成立。是年三月，通商交涉使为越界设捕房事函覆工部局，对于新政府的对外态度有所表白：

"敬覆者：顷接来函，备悉贵局欲在非租界内设捕房，未知依据何项条约，本交涉使所不解者一也。所谓名望素著之华人，是何姓名，其人有何权限？因其满意于租界内警察办法，即可为贵局越界设捕之证，所据是何法理？本交涉使所不解者二也。至谓贵局与法工部局，时有在租界外建筑捕房之举，并援卡德路之已事为言。查民国成立，与列国益敦睦谊，前清条约，继续履行，断无异议。若前清无知官吏，含糊所办之事，不载于前清政府与各国明定之约款，民国万难承认。此本交涉使反对之确当理由也。应请贵局速饬将北四川路分设捕房一节，即行作罢为祷。"(注三)

是年工部局完成狄思威路(Dixwell Road)及欧嘉路(Urga Road)。

（注一）七月三十一日工部局总董致比利时总领事兼领袖领事D. Siffert，一九〇八年《工部局报告》，页二二八。

（注二）见一九一二年扩充租界备忘录，载一九一二年报告，页一〇一B。

（注三）见民国元年三月十日《时报》。

一九一三年（民国二年）筑白保罗路(Barchet Road)。

一九一六年(民国五年)工部局以交涉推广租界无结果，乃决定采用越界筑路方法，以达到推广之目的。是年起，工部局年拨一定款项，以充越界筑路费用。兹将自该年起至一九二五年越界筑路费用列后：

年份	两　数
1916——	21,659.38
1917——	114,900.24
1918——	23,472.69
1919——	17,721.57
1920——	8,513.91
1921——	26,005.96
1922——	70,728.81
1923——	215,580.96
1924——	316,107.76
1925——	753,960.20

一九一八年（民国七年）正月三十日交涉使照会领袖领事，抗议大西路筑路，谓为侵占中国之土地，侵犯中国之主权，函淞沪警察厅禁止外人工作，训令地保，召集业主，剴切传谕；并照会领袖领事拆除该处工部局所定门牌，(注一) 但工部局不顾一切，继续进行。(注二)

一九二一年(民国十年)工部局筑福生路，经严重抗议后，停止工作。原请工部局筑路之人，自请撤回，工部局亦取消计划。(注三)自是以后，国人对于越界筑路，竖立电杆，钉定门牌，设警管理等，抗议渐多。

一九二二年(民国十一年)九月十六日上海交涉员函领袖领

（注一）一九一八年«工部局公报»二八页。

（注二）一九一九年«工部局公报»四七页。

（注三）«工部局公报»一九二一年二五〇页。

事抗议工部局之越界行动，措词至为严正：

“吾人于工部局之回覆，其高压之态度，深为反对。华，租界线已划分清楚，康平厂及其邻近房舍，均全在华界内。华官并设有官局，办理门牌编号装置电话及同类事项，无须租界当局越俎代庖。且世界进化，正义日彰，工部局借口‘依照过去办法’，似欲赓续强力侵犯之旧政策，此于其开明进步之令名，实为一大污点。”(注一)

一九二三年(民国十二年)五月一日韩省长曾密令上宝两县知事，及南北二工巡捐局局长，会同筹议建筑环界马路，以为抵制。是年八月四日该知事等呈覆省署及护军使署，有谓：“筑路不难，而对于环界为难；界不难环，而对于处置越筑之马路为尤难。”可见此时已感应付之棘手矣。

一九二四年(民国十三年)沪郊战事发生，法华乡曾由联军开到四百余人，驻法华寺内，为后方策应。事为工部局所闻，以法华乡毗连居留地，勒令迁移，不准驻扎，抽调英海军五百余人，遍驻法华乡布防，高悬英国旗帜；而原驻之警察，竟不得站岗，一若中国领土之法华乡，已为英国属地矣。战事既平，租界当局以迅雷不及掩耳之计，雇工人千余名，越界筑路四条：一自亿定盘路至三泾庙，一自虹桥路至三泾庙，一自大西路至虹桥路，一自大西路至北新泾镇，约三五里，七八里不等。置地方人民反对于不顾。(注二)

一九二五年(民国十四年)工部局复决定大举越界筑路，规定经费，每年七十五万三千九百六十两之巨。上海县议会呈外交部文有云：“且其路纵横交互，民田均包括在内，将来欲举办市

(注一) 是年《工部局报告》。

(注二) 《道路月刊》第十二卷第一期，民国十三年十二月十五日。

政，自治，自卫，诸不可能矣。是路成之日，即地权丧失之日也！”“如此蚕食政策，较之正式推广为尤可畏！”(注一)及民国十五年五月三十日五卅事起，始“阻止工部局欲为中外人士保障安全之企图”。(注二)五卅案交涉，中国政府提出之十三要求中，其一为：

“嗣后工部局不得再在界外筑路，其已筑者无条件交还中国政府。”

一九二六年(民国十五年)六月十五日淞沪商埠局开始在劳勃生、白利南、虹桥、海格等路设警，工部局乃请求与淞沪商埠局开始讨论越界筑路问题。旋国民革命军抵沪，交涉暂告停顿。(注三)

一九二七年(民国十六年)上海市政府成立，声明管辖越界路及其附近地段。工部局方面加以反对，谓为侵犯其权力。因此双方警权，同时行使，时有冲突，问题至今未解决。

一九三〇年纳税会致函工部局总办爱华德(Edward)氏，抗议工部局之管理越界路云：

“径启者：案查越界筑路为贵局侵害我国主权而无法律根据行动之一种。民国十四年五月卅日之惨案，越界筑路亦为其发生原因之一。路之建筑，既无法律上之根据，则路上警权，自无行使之余地。盖越界筑路，于法必须交回上海市政府管理，而其路上之警权，自应由上海市政府之公安局行使。因之沪西各越界所筑之路，其行使警权者，向为市公安局。讵料贵局突于十五日派捕侵犯市公安局沪西各路上警权之事，几于酿成重大之不幸事件，本会不胜遗憾，未便缄默。相应函达，至希查照！除即行纠正此项法外行动免起

(注一) 见民国十四年四月十二日《时事新报》。

(注二) 用Kotenev语，见氏书第二本页七〇。

(注三) 《工部局公报》一九二六年。

重大纠纷外，迅行交还越界所筑之路于上海市政府，以示尊重我国主权，而昭合作之诚意为荷！”

此越界筑路经过之大略也。

二、越界路及附设之工部局事业之调查

越界筑路图见附图。

兹再将工部局之越界筑路，列表如下：

上海公共居留地越界筑路之调查

沪西方面

华文路名	英文路名	起点	终点	长度*	阔度*
劳勃生路	Robison Road	租界界线	极司非而路	7,500+	50
胶州路	Kiaochow Road	劳勃生路	租界界线	1,700	50
槟榔路	Penang Road	租界界线	劳勃生路	2,500	50
新加坡路	Singapore Road	租界界线	康脑脱路	3,550	60
康脑脱路	Connaught Road	租界界线	极司非而路	4,000	60
极司非而路	Jessfield Road	租界界线	白利南路	14,000	50—60
西苏州路	West-Soochow Rd.	极司非而路	极司非而路	1,000	30
地丰路	Tifeng Road	极司非而路	海格路	4,000	50
开纳路	Kinner Road	极司非而路	亿定盘路	2,300	40
愚园路	Yuyuen Road	租界界线	白利南路	8,000	60
静安寺路	Bubbling Well Rd.	租界界线	大西路	2,200	70
大西路	Great-Western Rd.	海格路	虹桥路	19,000	60
亿定盘路	Edinburgh Road	白利南路	海格路	7,000	50
惇信路	Tunsin Road	大西路	凯旋路	5,000	50
可伦比亚路	Columbia Road	大西路	虹桥路	7,000	50
法华路	Fawha Road	加藤路	凯旋路	5,300	50
加藤路	Jordan Road	海格路	虹桥路	5,500	50
凯旋路	Keswick Road	白利南路	虹桥路	11,000	60
虹桥路	Hung-jao Road	海格路	飞机场	35,000	40
法磊斯路	Fraser Road	大西路	虹桥路	2,300	50
佑尼干路	Jernigan Road	大西路	华伦路	3,000	50
林肯路	Lincoln Avenue	大西路	罗别根路	14,000	50
华伦路	Warren Road	白利南路	虹桥路	12,500	50

（续表）

华文路名	英文路名	起点	终点	长度*	阔度*
麦克里劳路	Macleod Avenue	虹桥路	罗别根路	7,000+	50
罗别根路	Rubicon Road	白利南庇亚斯三叉路口	陈家桥虹桥路	14,000	50
庇亚斯路	Pearce Road	罗别根路	碑坊路	12,000	50
碑坊路	Monument Road	庇亚斯路	虹桥路	15,000	50
白利南路	Brenan Road	租界界线	罗别根路	18,350	50

* 以尺为单位

沪北方面

华文路名	英文路名	起点	终点	长度	阔度
黄罗路	Wanglo Road	北四川路	江湾路	1,200	30
江湾路	Kiangwan Road	北四川路	公共游泳池	4,500	50
施高塔路	Scott Road	北四川路	公共游泳池	2,000	40
窦乐安路	Darrock Ro ad	北四川路	江湾路口	1,700	20
白保罗路	Barchet Road	北四川路	江湾路口	400	20
北四川路	North Szechuen Rd.	租界界线	江湾路	8,000	50
赫司克而路	Haskell Road	租界界线	江湾路	700	30

沪东方面

华文路名	英文路名	起点	终点	长度	阔度
欧嘉路	Urga Road	租界界线	狄思威路	1,000	50
狄思威路	Dixwell Road	租界界线	北四川路	5,000	50
哈尔滨路	Harbin Road	租界界线	欧嘉路	150	40

附越界马路内之工部局事业。(注一)

(A)沪西方面

(1) 兆丰花园(Jessfield Park)，一名极司非而公园，在曹家

（注一）参照民国十五年十月十日《时事新报》之调查。

渡市场之西，白利南路极司非而路之间，于一九一四年筑成，占地二百八十亩。

(2) 静安寺救火会(Bubbling-well Fire Station)在愚园路地丰路转角，于一九二二年筑成。

(3) 曹家渡救火会 (Jessfield Road Fire Station) 在曹家渡五角场，成于一九二五年。

(4) 虹桥路拍球场(Hung-jao Road Golf Club)在虹桥路罗别根路口西首，面积二百余亩，于一九二一年间，向乡民圈买，近年虽经营甚力，然亦仅具模型而已。

(5) 虹桥路病院(Hungjao Road Nursery)，在虹桥路麦克里劳路口，占地约百亩，一九一九年落成。

(6) 西区西童女学(Public School for Girls Western District)愚园路七十号，在地丰路口西首，一九二四年落成。

(7) 华伦路工程处(Warren Road Depot) 在华伦路白利南路口。

(8) 地丰路工程处(Tifeng Road Depot) 在地丰路北首尽头。

(9) 虹桥路工程处(Hungjao Road Depot) 在虹桥路可伦比亚路口。

(10) 戈登路捕房第二报警箱 (Gordon Road Police Station Police Box №2)在劳勃生路槟榔路口。

(11) 静安寺路捕房第一报警箱(Bubbling-Well Police Station Police Box No.1)在极司非而路白利南路转角处。

(B)沪北方面

(1) 虹口公园(Hongkew Park)在北四川路底，占地二百六十亩，于一九〇五年筑成。

(2) 靶子场(Rifle Range)在虹口公园之东，与虹口公园同时筑成。打靶者多为外人，华人入万国义勇队者得享同等

权利。

(3) 公共游泳池，共有二处，一在窦乐安路北四川路转角处，英文名Pablic Swimming Bath，一在江湾路，为露天游泳池，英文名Open Air Swimming Pool。

(4) 北四川路捕房（North Szechuen Road Police Station）在北四川路狄思威路转角。

(5) 西童公学（Public School for Boys）在北四川路江湾路口。

(6) 汉璧礼男学堂（Thomas Hanbury School for Boys）在赫司克而路底。

（C）沪东方面

(1) 哈尔滨路捕房（Harbin Road Police Station）其建筑北首之一角，依照《洋泾浜章程》内规定之界限，已在华界地面。

(2) 桂阳路清洁厂（Kueiyang Road Sanitary Station）。

三、越界筑路及管理之法理的考察

查工部局之越界筑路，本无条约之根据，惟现行章程第六条有云：

“租界内执业租主，有阄议事人亦在内，会议商定，准其购买租界以外接连之地，相隔之地或照两下言明，情愿收受（西人或中国人）之地，以便编成街路及建造公花园，为大众游玩怡性适情之处。所有购买建造与常年修理等费，准由公局在第九款抽收捐项内随时支付。但此等街路花园，专作公用，与租界以内居住之人，同沾利益，合行声明。”

上文已经指明现行章程以制定手续不合，其效力已成重大疑问。即退一步言之，姑假定该章程有暂行效力，但“该章程并无片字道及征税与警卫等事。固然，工部局可以辩说‘需要’向路旁居民

征税，'需要'警卫道路，但不应忘征税与警卫，均是政府之最高权力，不宜擅行占有，尤其是在当地政府严重反对之下。"（注一）良以筑路是一事，而警卫，征税又是一事，二者不能混为一谈。纵使工部局得以私人资格在界外购地筑路，亦当与私人购地建房无异，断不能实行征税警卫，故其实行征税警卫，实为非法行为。本来工部局亦知此等地段，彼无权过问，故自始即不敢向之征税，只函询该处居民是否愿意纳税，居民多不回答，答者多称不愿。（注二）嗣以需用工部局之水电，与之订交换条件，始允纳税若干。此可以证明工部局本无权管理越界路地段也。

一九〇七年道台照会领袖领事，声明越界路应受中国政府管理云：

"……租界外一切涉及法律之事，均应由中国警察局管理，会廨与工部局均不得侵犯与干涉。西人在该处之产业，与华人同受警察局所予以保护上之利益，故必须遵照该处之警察条例。"（注三）

Kotenev谓："中国政府（以道台为代表）之立场，理论上至为强固……。"（注四）Pott亦谓："此种立场，理论至为强固，虽则中国警察保护外人财产之力量不足，而且不可靠。"（注五）

吾人且不问中国的警察是否无力保护外人之财产，有如外人所云，即诚如所云，依理明知界外中国警察不能保护，则不宜在界外置产；其在界外置产，即应受中国政府之保护。乃始则秘默向界外购置产业，继则借口保护，而派警巡逻，终则攫入于居

（注一）夏晋麟：The Status of Shanghai，页一〇九。
（注二）参看上文。
（注三）《工部局报告》一九〇七年页三四。
（注四）Kotenev：第二本，页六五。
（注五）氏书，页一七九。

留地的范围，其用心实难与人共谅。

又一越界筑路及警卫理由为："享受治外法权之外人团体所建筑与保有之道路，使此等路不受当地政府之管辖。"此说实尤无理，盖"享受治外法权之西人，得以租借土地，但领土主权(eminent domain)犹存于该地所属国。故保有土地人虽具治外法权，然亦不能免除当地政府之管辖。"(注一)

五卅惨案之交涉，中国政府提出十三条要求，其一为：

"嗣后工部局不得在界外筑路，其已筑者无条件交还中国。"此可以表示中国人民对于越界筑路问题之意见。

（注一）《工部局公报》一九二六年。

第二编　制度的解剖与观察

第一章　会议与立法

吾人论上海公共租界的制度，不能不置重点于解剖其机关之组织，及观察其机关行使之权力。在公共租界的各种机关所行使之权力中，除行政权与司法权之行使，较为显而易见，将于第二三章分别论述外，尚有类似议会者之存在，与立法权之行使，为一般人所忽视。本章于此，特加以考察。

土地章程为上海租界之"根本法"。其订立与修改规定由上海地方官与驻沪外国领事商酌，再由双方政府或其代表批准。(注一)此种类似国际条约之章程的成立及演变，已有专章叙及，兹不复述。

（一）纳税人会议

纳税人会有二：一为"外人纳税会"或"纳税外人会"。一为"华人纳税会"或"纳税华人会"。就过去及现状论，外人纳税会于租界中握有种种设施之重大权力。华人纳税会除间接选举一部分董事外，权力实至为薄弱。故本章叙述将以外人纳税会为主，而华人纳税会则较简略。

（甲）纳税外人会议

（注一）现行章程第二十八款。

公共租界之市政为地方自治制。(注一)土地章程为其自治之根本法。依现行土地章程之规定，市政权属于纳税外人。(注二)通常称纳税人会议（Ratepayers' Meeting）即指纳税外人会议(Foreign Ratepayers' Meeting)(注三)。此会议(Meeting)称为大会(Assembly)(注四)或称为议会(Parliament)(注五)类似而已。依《上海洋泾浜北首租界章程》，该会实为公共租界中之主要的(纵不能说唯一的）议决机关。凡合格纳税之外人居住于公共租界范围之内者，均为该会之会员。(注六)故纳税人之会议系直接之会议，无须用选举方法选出代表以组织之。

依章程(指现行之《洋泾浜北首租界章程》，后仿此)第九条之规定：

> "此等发阄议事之人，必所执产业地价计五百两以上，每年所付房地捐项，照公局估算计十两以上，(各执照费不在此内)或系赁住房屋，照公局估每年租金计在五百两以上而付捐者。"

此纳税人资格之规定也。依一九三〇年工部局调查，公共租界内有外人三六，四七一人，其中合格纳税人只有二，六七七人。

纳税人会议有下述二种：

(1) 年会(annual meeting)。每年举行一次，时间规定为四月初。(注七)现行章程第九条规定"各国领事官又于正二月(英文

（注一）参看费唐报告卷。

（注二）领事团公使团亦有监督市政权力，见下。

（注三）通称"纳税西人会议"，但查该会议中有多数日人参加，故改为"外人"较为确当。

（注四）费唐报告，卷二页一八。

（注五）此见于 Pearce 所著 How Shanghai is Governed. 氏曾为工部局总董。

（注六）在越界筑路地段之外侨，纵纳税合格，亦不得为会员。

（注七）此系一九一八年所改定。

章程为二三月）内，宣示限二十一天齐集众人，会同筹议举办上开各项事宜之经费银两，并准此会内齐集之人（执业租主，有阄者，离境给据代办之人亦在内）将抽收捐款及发给执照等事（按后开规例各条办理）议定施行。”章程第十二条规定：

“公局因一切收进付出账目，应行请人查阅，俟奉各执业租主公共议定允准，故于请人查阅之后，即将清账刊呈众览，所有执业租主核准公局账目一事，系于各领事官照章所请年会（即第九款之每年公会）之时举行。”

又章程第六条甲规定：

“此外委员（地产委员）一人，应由有阄者议事人会（纳税人会）以决议选举之。”

总上三条章程之规定，则纳税人年会之职务为（一）通过预算，（二）通过待征捐税（均见第九条），（三）通过决算（见第十二条），（四）选举地产委员。（注一）年会无决定人数之规定。

（2）特别会（Special meeting）。系临时以特别事故召集之会。章程第十五款规定：

“凡遇酌启公会议事之时，即可由有约各国领事官（或一位或数位）或房地执业租主（例得有阄议事者必满二十五人写立允单，方可举行。）随时订期邀请赴会，以便公同商议与租界内大众相关之事，（所订之日所议系因何事须先期十天宣示）此特会之例也。特会议事之时，租界各执业租主统计人数，如到场者甚少，须有三分之一，（凡房屋地基执业租主例得议事有阄者，或自己到场或离境出门给据与人代办者，均在此数内）即到场之人，如已有大半书允，则所议定之事，未经到场之有阄议事人，悉当照行。当赴会议之时，如有领事

（注一）地产委员之职务见下章。

在场，即以在任较久之领事官为会中首领，如无领事官在场，则于例得有阄议事诸位之中公推一人，（须允行人数在大半以上）为此次议事会首。凡照此章在公会议定允行之事，倘系章程内未经提及与大众攸关者，会首必将此事报明各领事官等，俟其酌定批准之后，方可施行。但事既经议定，限十天后方将领事官批示宣出，倘有人以为与其（自己产业）有碍，可于此十天限内呈请领事官核办；若既满两月，既经领事官将批准示谕宣出，众人必当遵行。”

又查章程第十一款规定：

“局董照章酌定之例，除专指局内及所用上下人等事件，必奉有约各国领事官驻京钦差，（或其中已有大半位数）批准，及特请众位执业租主（此实指纳税人）齐集会议应允，方可照办。”（注一）

故纳税人会议之职务，一为“商议与租界内大众相关之事”，一为“批准”（Pass and approve）局董所定之规例（即附则）。

吾人若欲将纳税外人年会与特别会之区别指明，可依下列各点：

（A）召集之时期——年会定于每年四月，特别会系临时召集，无一定时期。（章程第九款及第十五款）

（注一）英文章程为 “and provided also that no by-laws made by the Committee under the authority of those Regulations, except such as relate sclely to their Council or their officers, or servants, shall come into operation until passed and approved by the Consuls and Ministers of Foreign Powers having treaties or a majority of them, and the Ratepayers in Special Meeting assembled……” 可知纳税人会议对于工部局订立之章程与领事团及公使团行使同样之职权，即“批准”是也。华文章程分出“批准”与“应允”，反滋误会。

（B）召集之方法——年会由领事团及其中过多数，于每年四月于事先通知后二十一天内召集之，特别会由领事一位或数位或纳税人二十五位提议召集之。“所订之日所议系因何事，须先期十天宣示。”

（C）会议时之主席——年会时之主席，章程上未有明文规定。实际上由到会纳税人推举（或为领事或为纳税人）由大众通过。特别会规定“当赴会议时，如有领事在场，即以在任较久之领事官为会中首领，如无领事官在场，则于例得有阄议事诸位（纳税人）之中公推一人（须允行人数在大半以上）为此次议事会首（主席）。”（章程第十五款）

（D）法定人数之规定——年会无法定人数之规定。特别会须有三分之一的纳税人（包括缺席之代表者）。（同款）

（E）讨论之事项——年会讨论之事项，已如上述，即（一）通过预算决算，（二）通过捐税，（三）选举地产委员。特别会讨论之事项，亦如上述，一为批准工部局所定之附则。一为商议与租界内大众相关之事。后者范围至广，可以超出章程规定之事项。去年通过增加华董案，其一例也。（详后）

（F）议决之效力——年会之讨论事项之范围，均见于章程之规定，故其议决无须得上级机关之批准。特别会之讨论，可以超出章程之规定。“倘系章程未经提及与大众攸关者，会首必将此事报明各国领事官等，俟其酌定批准之后方可施行。”（章程第十五款）

纳税外人会议通常认为监督工部局之机关，工部局之行使权力须对之负责。（注一）故其权力至广大。兹依据章程之规定，将其权力分类叙述如次：

（注一）参看费唐报告卷一页八八。

（一）关于财政之权限——关于通过预算捐税（第九款）核准决算(第十二款)与临时支出(第二十五款)等，该会有绝对之权力。

（二）关于公用地之权限——见于明文规定者如章程第六条云：

“各执业租主会同阄议将地段划归公局管辖。”

即纳税人会议得将必要让出公用之地段决定之也。同条又云：

“此项照常让出及既作公用之地，除齐集各执业租主有阄人等公同会议核定，允准该地给回原主收回之外，不能由原主自行收回。”

即对于既让出公用地之收回亦须待纳税人会决定之也。第六条附加之章程中云：

“执业租主（查英文章程即指纳税人）应有较现有者更大之权，俾取得土地以建筑新路，延长并加宽旧路，扩张公用营造及卫生设备已占之地基。”

即明定纳税人会，须有更大之权力以取得公用之地也。

（三）关于选举之权限——关于工部局董事之选举（第十款）均有参与之权。

（四）关于立法之权限——关于工部局制定之附则，纳税人会议有加以批准之权。（第十一款）

（五）关于任用之权限——工部局对于任期在三年以上之该局职员（连同其俸给）非经纳税人会议议准不得任用之。（第二十四款）

如上所述，纳税人会议之权限，乃广及于一般之市政，而置重点于行政之监督。（注一）

（注一）参看古川邦彦：《上海公同租界法概观》。见《支那研究》第十九号《续上海研究》号。

纳税人会议之出席有两种特殊之制度：一为复票制（multiple voting）一人得投数票，如一代表其个人住宅纳捐之资格，一代表其公司纳捐之资格之类。惟章程第十九条规定："每一洋行中所发不能过一阄。"又一为代投票制(proxy)即本人因故缺席时，得请人代表出席并投票。章程第十五条云：

"凡房屋地基，执业租主，例得议事阄者，或自己到场或离境出门，给据与人代办者，均在此内。"

又第十九条云：

"届会议事件时，惟持有此等离境出门，因病未到之特书托办字据人，方准代其阄议。"

此两种制度，均甚特别，尤以后者为甚。(注一)说者谓上海公共租界之市政成为"大班政治"或"寡头政治"均与上述两种制度有密切关系。(注二)

依照一九三一年之登记，外人合格之纳税人(即工部局董事之选举人）有二九六五人，代表三二四三票。年会无须法定人数，致每年年会时，到者寥寥数百人。特别会之法定数目，只规定三分之一的票数，(不说人数，理由见上，）与通常会议须有过半数以上出席者不同。此亦为一可注意之奇特现象。

特别会只须有三分之一的票数，即达法定之人数，理应容易召集。乃上海外人对于工部局事务甚不热心，(注三)故去年一九三〇年五月二日召集之特别会议(即讨论增加华董至五人案)竟直接至一九一九年七月十日通过附则之一次特别会（即改订附则第三三至三七条)。其间十一年虽有六次召集，均以不足法定

（注一）代投票制系一八五二年通过。"全世界民主国家中，只有该处(上海公共租界)才有此种制度存在。"(Morse 卷一，页三五二。)

（注二）参看密勒氏书。

（注三）原因见下章。

人数而流会。(注一)似此召集之困难，具见该会运用上之弱点。而其组织陈腐，不足以应付日益进展之社会，已无待费词。

又纳税人会议时，出席者无忍耐心以讨论事项，略加申说或讨论，即付表决。故只能对于一明显之议案加以可否（yea or nay)(行使复决权)而不能详细讨论，以获得折衷办法——发挥通常议会之职权。(注二)

至于纳税人资格限制过严，造成"富豪政治"(Plutocracy)之实，尤为共见之事实。章程第十九条规定：

> "此等议事发阄之人，必所执产业地价计五百两以上，每年所付房地捐项，照公局占算计十两以上（各执照费不在此内)或系赁住房屋，照公局占每年租金计在五百两以上而付捐者。"

则合格之纳税人，当在中产阶级以上。而小产，无产市民之利益，显被蔑视，且以房捐等加重，对于彼等之生活继续加以压迫。外人常以"自治"，"民治"自诩，(注三)其实仅有一空名而已。

财政之提案，须经纳税人年会通过。立法的制定，须经纳税人特别会批准，(注四)则所谓纳税人会者，实具有通常议会的权

（注一）MacNair 说"好些年来欲从俱乐部与哥而夫球场中召回纳税人出席特别会议都不成功了。"见所著 China's International Relations and Other Essays p. 143。

（注二）"纳税外人会议近年来变为较形式的，其活动范围亦较受限制，失去昔日之议会空气（Parliamentary atmosphere）矣"，费唐报告卷一，页二二九。

（注三）参看费唐报告。

（注四）正式通过及批准章程及附则之增改，系由召集之特别会举行。而决定应否增改之原则，则年会亦得讨论。如一八九五年之《工部局报告》载该年会第十二条议决案云："兹照知工部局，一八八一年纳税人所定之新章程及附则，须重行修改。依居留地新情况之要求，加以修正。该修改后之章程，须提交领事团，转请公使团及中国政府批准。"(报告，页二一一。)

力(Parliamentary Powers)。(注一)

吾人既明纳税人会议（即指纳税外人会议）具有议会的权力，为监督工部局之机关，则华人言参加租界市政，必须参与该会议方有实效。乃纳税人会议，竟限于外人，华人不得参与。此重大之缺憾，足使华人参政之义落空。(注二) 去年四月增加华董被外人年会否决，引起重大之抗争。后经各国领事极力设法，始由特别会补行通过。当时华人纳税会发表宣言，略云：

"本会确认上海公共租界纳税西人无权讨论或决定关于公共租界应有之市民权利。根据此项原则，对于本年四月十六日纳税外人会否决增加工部局华董两人一案，当然无效，特此郑重声明。"(注三)

嗣由美国总领事兼领袖领事克宁翰 (Cunningham) 致函市政府，转达工部局总裁解释华董问题，略谓提出纳税人会议系欲得纳税人表示意见，并非彼有决定之权，以求华人对此事之谅解。原函如下：

"径启者，案准四月十八日纳税华人会来函内开，本会于中华民国十九年四月十七日正式发表如下之宣言(见上)相应函达，希烦查照为荷等因；准此，当经译转工部局查核在案。兹准工部局总裁复称，查纳税华人会以为纳税外人拟决定关于公共租界纳税华人应有之权利，殊属误会。盖工部局深知纳税外人无权决定关于工部局华董问题，而此种权力

（注一）见费唐报告第二卷，页一五五。

（注二）《时事新报》论云："彼重要之纳税人大会，中国人既不许预闻，则苟使此机关而果一旦提出关于中国人之问题而加以规定，中国人亦只能听任其支配。彼华董者至多亦与其他董事立于同等之地位，对于此上级机关之议决事件，当然无可拒绝，则是华董之加入，实际上不过为几位中国人进工部局服务而已。"(十九年四月八日)

（注三）见十九年四月十七日上海各报。

系在各国与中国官厅之手。工部局提出于四月十六日纳税人年会之议案，就其措辞而言，实明示工部局已悉纳税外人之权限，而此案之提出，全系欲得纳税外人表示意见，应否请求各国与中国官厅设法将工部局华董人数增添等由，准此，领事团拟烦贵市长将上项解释转致纳税华人会，并希望纳税华人心中与一般华人间，对于此事或所有之误会，得以因是消除，实为幸甚。又查五月二日纳税外人特别会议通过，向有关系当局建设增加华董人数，由三人至五人之议案，已得敝同僚诚意赞襄，并经函达在案，现在已得公使团证实。故本领袖领事深信华人方面将认此种办法，足以表明租界当局赞许纳税华人欲求进一步参加市政之愿望。相应函达，即烦查照为荷。顺颂日祉。”（注一）

此种声明，谓“全系欲得纳税外人表示意见，应否请求各国与中国官厅设法将工部局华董人数增添”，自亦可以掩饰其行为。然诚如所云，止于“请求”（即建设），则决定之权全在领事团与公使团，纳税外人会之通过与否，不成问题，更何必于纳税外人年会否决后，再由领事费尽疏通拉拢之力，召集纳税外人特别会重行通过耶？何不直捷了当径由“各国与中国官厅”商议耶？查一九二六年加入三华董之议案，亦系先由纳税外人会通过，再由领事团公使团之批准，而谓止于“请求”已近于掩饰之词矣。

又去年（一九三〇年）十一月十四日《时事新报》载“公共租界工部局于本月十一日开董事会议决华人得选出二人为工部局地产委员。与目前之地产委员三人共为五人。惟此事须候明年四月举行之纳税西人会始能决定之。华人地产委员选举之法，须按照工部局华董之产生法而选出之。”（此项消息同样见于《大

（注一）见十九年五月十六日《申报》。

陆报》等)按增加华人地产委员正如增加华董，章程上并无须纳税西人会决定之规定。理论上亦断无须纳税西人会决定之理。而实际上纳税西人会竟有权决定华人参加市政之一切权力，不可谓非谬妄也。

（乙）纳税华人会

华人本“有纳税之义务即有应享之权利”之义，自动起而组织纳税华人会，以谋参与租界市政。该会于民国九年(一九二〇年)成立。其宗旨见于该会之章程第二条：

“本会为发达租界之自治，谋公共之利益与平等之待遇。”

其实行其宗旨之较有效之权力为选举“代表大会”。

“代表大会代表八十一人，由会员公选三分之一，同乡，商业两团体各选三分之一。”(第七条)

此代表大会为“选举团”(Electoral College)，选举华董参加工部局行政。是为间接选举，与纳税外人之直接选举者不同。再纳税华人只能选举代表三分之一，其余三分之二由同乡，商业团体选举之。则其间接选举之权力，只能行使于一部分之被选华人，与纳税外人之选举全数外董者有别。且其会员之财产资格一如纳税外人，而被选资格则特别规定须住在公共租界五年以上。(见该会章程第四条，外籍董事被选资格无此项规定)则吾人指摘纳税外人之资格限于资产阶级之处，正可移用。无怪乎有人问“纳税华人会能代表上海市民吗”?(注一)

该会现有会员，依本年(一九三一年)该会在报上之披露，不过三千许。依一九三〇年工部局之统计，公共租界内，华人有九七一，三九七名，而纳税华人会会员只有三千人许。平均每千人只有三人！依费唐氏之估计，华人之合格纳税人当在万人以

（注一）《民国日报》十七年四月十九日。

上。(注一)而今该会会员只有三千人许，此不能不认为该会组织上之缺憾。(注二)

该会与纳税外人会在法律根据上有一不同之点，即纳税外人会之组织与权力，有现行洋泾浜北首租界章程为之规定，而华人纳税会则否。攻击之者，辄指为无法律根据，(如去年四月增加华董案 MacDonald 于此点大肆攻击，见一九三〇年工部局报告关于外人会议之记录。)(注三) 惟自吾人观之，所谓现行之章程，以未经合法手续，其效力早成问题。(参考法律之依据章)纳税华人会，与纳税外人会均为收回前之暂时组织，其命运均将于最短期间决定。法律根据云云，固无庸哓哓置辩也。

(二) 工 部 局

工部局原本为行政机关(Executive Committee)。(注四)然同时并行使立法之权力，惟不甚完全而已。(注五)依现行章程第十

(注一) 见费唐报告。

(注二) 该会现正征求合格会员。

(注三) 民国十九年四月二十八日《时事新报》论述之云："(上略)麦克唐纳尔之演讲词，其攻击华董，可谓体无完肤。而其所提出之最重要疑问，则为华董产生之法律上根据为何如乎？彼华董果以何方法而选出乎？是否由纳税人之秘密选举而选出者乎？彼辈诚能代表华人乎？彼亦自有其章程乎？彼辈之立足点果何在乎？果有若干数之华人隶属于所谓华人纳税大会乎？凡此种种问题，吾人均应受有详细之报告，而后可以言华董之增加。

"吾人虽极端反对麦氏之态度，而却不能不佩麦氏之眼光之锐利，头脑之缜密。即纳税西人常日所忽视者，而麦氏乃能加以提醒。工部局所不欲研究者，而麦氏乃能力加以注意。盖就法律上言之，彼工部局之董事，既为市政之重要人员，则其产生自应有法律上之根据。彼若干名之外国董事，应由纳税西人推选，原已规定于土地章程之中，而毫无问题矣。若华董之推选，则土地章程既并未规定，则应以何法产生，实为法律上之疑问，无怪麦氏欲加以诘问者也。"

(注四) 现行章程第九条将 Executive Committee 与 Council 并称。

(注五) 此种权之行使，当然侵犯我国之主权。

一条：

“该董局有随时另行酌定规例（按即所谓附则 byelaws）之权，以便章程各项，更趋完善。并可将酌定规例，增改停止，但不能与章程相背，须俟批准宣示以后，方可施行。局董照章酌定之例，除专指局内及所用上下人等事件，必奉有约各国领事官驻京钦差或其中已有大半位数批准，及特请众位执业租主齐集会议应允，方可照办。”

是明定工部局有权制定附则，惟其所制定之附则，必须经纳税外人会，领事团及公使团批准，方能发生效力。(注一)其不须商得华官及华人之同意，显系蔑视华方之意见与地位。

自一八九八年现行章程得北京公使团批准以来，工部局本此章程规定之职权，制定或修改之议案经批准成立者如次：

一八九七年七月工部局派定F. Anderson, H. P. Wilkinson, James L. Alcott, G. James Morrison, J. H. Mc. Michael, M Rohde六人为委员，组织“修改特别委员会”(Special Committee of Revison)，至一八九八年一月即完毕其工作。即：

1. 提议之新章程第六条甲——马路公地；
2. 提议之新章程第六条乙——铁路；
3. 提议之新章程第三十条——建筑物；
4. 提议修改之附则第八条——筑沟；(注二)
5. 提议修改之附则第三十四条——执照费。(注三)

一八九八年工部局报告云：

“此提议之新章程及修改之附则，均于三月十一日举行之纳

（注一）华文章程所谓经纳税人会“应允”，即等于“批准”，见上。

（注二）查同时尚有提议修改之附则第八条甲（Proposed Byelaw Ⅷ a）亦成为现行之附则。

（注三）见一八九八年«工部局报告»。

税人特别会议通过。并从下附之，其后往来的文件，可知关于沟渠及执照之附则，已经加入原有之附则中，其他之增改（按指新加入之章程）领事团之意，以为须俟总理衙门之批准，方可施行。”

此等修改新订之章程与附则，由工部局送领事团，转请公使团批准。嗣工部局因恐一起批准，不免迟缓，乃另函领事团，请将附则先行批准，后遂由公使团批准了事。

一八九九年三月九日，纳税人开特别会议，通过附则第三十四条之修正案。规定卖彩票，畜狗亦须领执照。后得领事团及公使团之批准。

一九〇七年三月二十日特别会又将附则第三十四条（关于领执照事项）稍加增改。（同年工部局报告页六二，九三。）

一九一〇年十一月十日西人特别会通过防疫附则（Plague prevention byelaws），后因华人反对，未实行。（同年报告页一三九至一五三）

一九一七年三月二十一日举行之纳税人特别会通过修改之附则三十三条至三十七条关于危险货物，执照费，嚷闹，车上点灯，身带利器等，领事团不批准。一九一八年领事团加以修改。（一九一八年报告页七〇 B）

其后，工部局所提之附则，最重要者为印刷附律，证券交易所领照附律，童工附律，码头捐附律，（注一）曾迭次提出于纳税外人会议，终以华人剧烈反对，纳税外人会以不足法定人数而失败。（参看附录）

（注一）码头捐简直是修改章程。Kotenev: Shanghai: Its Municipality and the Chinese 记述至详，欲知详细者可参阅该书及当时报纸。五卅惨案王正廷等宣言有云：工部局为市政机关，并无立法之权。对于全市华商反对之印刷附律等，竟欲代中国政府而立法矣。

以上吾人已指出工部局有权制定附则，惟须经纳税人会，领事团及公使团之批准。是项附则，往往关系市民生活，至为重大；其所拘束之市民，华人实占最大多数；而其施行，竟不须经过华人团体（如纳税会之类）及中国政府之同意，其不平为何如者！倘其所定附则，受影响者只限于华人，外人纳税会及领事团公使团等遽加以批准，则华人在法律上竟无可救济，势必致激起重大之变故与纠纷。且工部局已得随时另行酌定规例，只须纳税西人会“应允”经领事团公使团批准，不须问及中国政府，即可附入章程之后，而与章程有同等效力，如此将使章程第二十八款所定“此项章程将来如有更改增添，或所载语言，所给权柄等项有可疑惑之处，即由各领事官与中国地方官会同商拟，必俟各国钦差及中国国家批准，方可规定，”成为具文，盖工部局欲扩大其权力得订定附则，而取得与章程同等之效力也。

第二章　行政之组织与实况

一、工部局之组织

公共租界中之市政机关为工部局（Shanghai Municipal Council），又称“公董局”或“公局”。该局成立于一八五四年英美法三界合并管理之时。其董事（Member）由五人增至七人，九人，十二人。一九三〇年又增至十四人。其下设立之机关，亦由简而繁，由总而分。现有董事十四人中，其分配为华籍五人，英籍五人，美籍二人，日籍二人。工部局之重要行政，皆取决于该十四董事组织之董事会。该会复有聘任辞退局中职员之权。董事会于二周或三周间举行一次。平时如遇重要公文，均分送各董事批注意见。董事会有董事长，或称总董（Chairman）一人，副董事长或称副主席（Vice Chairman）一人，由董事中互推之（自来以英人充任，少有例外）。董事长为会议时主席及对外代表。所有董事，均为名誉职，并不支薪。彼等均有别种营业，不能常在局办事。但工部局待理之事甚多，性质又甚复杂，故于董事会之外，又设下列各种委员会：

警备委员会

工务委员会

财政税务及上诉委员会

卫生委员会

铨叙委员会

公用委员会

音乐队委员会
交通委员会
学务委员会
华人小学教育委员会
图书馆委员会
公园委员会
宣传委员会(注一)

此等委员会(中文章程译为分局)所办何事，全由公局(董事会)任意调度。分局办事，不得出分局所当为之外。分局会议人数极少，(即法定人数)亦由公局酌定。(章程第二十三条)各委员会均由董事一人至二、三人参加。其他则延聘局外人充任。各委员会人数不等，少则三四人，多则七八人。工部局遇有某问题发生，通例先由该性质之委员会加以讨论，有所决定，再由董事会核准。此等委员会除一二有给者外，大都为名誉职。当一九二八年纳税华人会推选董事三人加入董事会时，又推举华委员六人加入工部局各种委员会。近年来工部局委员会加增，华委员之数亦增至十人以上。因董事会董事及委员会委员均为名誉职，各董事及委员均各经营事业，只能顾及较重要之问题，决定行政方针。日常事务之执行，概由工部局常务有给公务人员办理。(注二)

董事会下最高之有给人员为总裁 (Secretary General)，系负实际行政之首领。(注三)其下设总办处(Secretariat)，为各处之

(注一) 宣传委员会系本年(一九三一年)五月八日成立，其职权范围为“调查及报告可以如何设法而使民众对于工部局所办市政能得一较详及较确之消息。”该会之报告，一九三一年七月一日《工部局公报》(华文本)。

(注二) 参看民国二十年四月六日《时事新报》，《公共租界行政概状》，及一九三〇年等《工部局报告》。

(注三) 原称 Director General，一九三一年四月改今名。

清理机关(Clearing house)，各处之间事务上之接洽，以该处为中介。又工部局一切对外文告，均经该处公布，故其名特著。遇较重大之事项，为该处权力所不能办者，呈报总裁，或再由总裁呈报董事会请示意见。再由董事会提交该主管委员会研究讨论，再由董事会核准交付办理。该处设总办(Secretary)一人。其下有帮办(Deputy secretary)二人，及其他较下级职员若干。另有捐务处(Revenue office)为总办处之下属机关，负责征收捐税及处置其他捐务事宜。设捐务处处长(Commissioner of Revenue)一人，副捐务处长(Assistant Commissioner of Revenue)一人，及其下属职员若干。

此外以事务性质不同，设立之各处如下：

商团(Volunteer Corps)

警务处(Police Department)

卫生处(Public Health Department)

工务处(Public Works Department)

教育处(Education Department)

财务处(Finance Department)

公共图书馆(Library)

音乐队(Orchestra and Band)

华文处(Chinese Studies)

兹将各处现状略述如下：

(一) 商　　团

商团(Shanghai Volunteer Corps)又称为“义勇队”，始创于一八五三年。刘丽川之役，该团防卫上海极为活动，乱后解散。一八六〇年重行组织。初为另一组织，不属于工部局，一八七〇年始移交工部局指挥。(注一)

商团设有司令(Commandant)以统率之。该职自一九〇三

年来，除欧战时期(一九一五年至一九二〇年)由义务军官（Volunteer Office)统率外，均由英国常备军军官统率，由工部局与英国军事部(British War Office)商派。

现有各队之组织如下表：

一九三〇年十二月三十一日商团各队之组织表

现役队别		军官	其他各级	总计
总司令部	行政官	10	8	18
	军医	13		13
	牧师	6		6
轻骑队		4	86	90
美国骑兵中队		3	50	53
野炮队(榴弹炮)		4	31	35
轻炮队		3	47	50
工程队		3	37	40
铁甲车队		6	109	115
步兵队	甲队	3	72	75
	乙队	2	53	55
	美国队	4	99	103
	葡萄牙队	4	100	104
	日本队	6	127	133
	中华队	5	126	131
	上海苏格兰队	4	67	71
	后备队	2	39	41
	俄国队	3	107	110
俄国分队		9	241	250
现役总数		94	1,399	1,493

（注一）靶子场(Rifle Range)即为彼等练习打靶之用，至今犹有靶子路(Range Road)之名。一八九七年因租界扩展，移至现有在江湾之公园靶子场。参看 Pott 著，页四八，页七七至页七八。

后备队别	军官	其他各级	总计
其他军官	27		27
轻骑队		11	11
轻炮队		13	13
铁甲车队		17	17
美国队		3	3
葡萄牙队		17	17
中华队		14	14
上海苏格兰队		12	12
各后备队人数总计	27	87	114
特别后备队	2	248	250
现役队与后备队总共人数	123	1,734	1,857

（依一九三〇年工部局报告）

其经常支出（连购置费在内）共三六，六六七，〇四三两，占支出总额百分之二·二六。又依一九三一年预算，（注一）该团各队支出二一二，一七〇两，俄国分队支出二二八，六八〇两，共计四四〇，八五〇两。

商团中之俄国队，系雇用性质，并非“义勇”。“工部局主席直接指挥工部局之实力。在相似之情状下，其指挥实力之权等于美国之大总统。”（注二）

（二）警务处

警察之设立为时甚久。一八五四年章程有规定雇用更夫，即为警察之滥觞。嗣以租界面积日展，西侨日多，警察数目，亦逐

（注一）见一九三〇年华文报告，页三二三至三二四。

（注二）见密勒氏书。

渐加增。(注一)

一八五三年防御小刀会之乱，警察之需要益切，乃雇用香港之巡官S.Clifton为督察员(Superintendent)，另有西人警察八名，一八五五年有西人警察三十名，一八六四年有西人警察一六四名，一八七〇年有一一二名，(注二)一九一六年开始用日警三十名。

警察处为规模最大之组织，服务人员达四，八七九人，其分配如下表：

一九三〇年十二月三十一日警务处实在人数表

级别 \ 籍别	西籍	日籍	印籍	华籍
处长 (Commissioners)	2			
副处长 (Deputy Commissioners)	3			
帮办处长 (Assistant Commissioners)	9	1		1
督察员 (Superintendents)	7	1		3
侦探督察员 (Detective Superintendents)	8			
正巡官 (Chief Inspectors)	7			
正探长 (Detective Chief Inspectors)	3	1		3
巡官 (Inspectors)	35	3	2	5
探长 (Detective Inspectors)	8			6
副巡官 (Sub-Inspectors)	55	6	4	42
副探长 (Detective Sub-Inspectors)	25	1		15
巡长 (Sergeants)	69	31	88	169
探目 (Detective Sergeants)	48	4	1	70
试用巡长 (Probationary Sergeants)	213			
试用探目 (Detective Probationary Sergeants)	19			
巡士* (Constables)		143	594	2,936
探员 (Detective Constables)		9	2	227
本年共计	511	200	691	3,477
额外人员	12	1	30	53

* 此巡士包括交通警察

(注一) 见另录，每年警察数目。

(注二) Pott 六九。

该处设有管理处(Administration)即行政处，以二处长(警务处长，额外处长)任之。总揽一切警察行政事宜，下有副处长三人，帮办处长一人，督察员一人，巡官一人，副巡官一人。

设缉捕股及特务股（Crime and Special Branches）为罪案侦查总部，由一副处长(Deputy Commissioner)为主任，有帮办处长(Assistant Commissioner)助之，下有督察员巡官等若干人。

警区设一总办事处(Central Office)由一副处长主持之，另有帮办处长三人助之。将全境分为四区，即

甲区——老闸捕房（Louza Station)，总巡捕房（Central Staion)

乙区——新闸捕房（Sinza Station)，静安寺捕房(Bubling Well Station)，戈登路捕房（Gordon Road Station)，普陀路捕房(Pootoo Road Station)

丙区——虹口捕房（Hongkew Station)，汇山捕房（West Hongkew Station)，狄司威路捕房(Dixwell Road Station)

丁区——杨树浦捕房（Yangtszepoo Station)，汇山捕房(Wayside Station)，哈尔滨路捕房(Harbin Road Station)

武装后备队(Armed Reserve)有副处长一人主持之。又分后备队(Reserve Unit)与教练所(Training Depot)，前者共有一九五人，后者共有四二六人。

每区均有侦探官，与该区警长合作，负责侦缉犯罪事宜，登记犯罪事件，及考察侦缉情形，受总部(即缉捕股及特务部)之指导。该部负责管理一切罪案，考查罪案之登记，及登记后之处置，及各区缉捕工作之连络等事宜。

一九三〇年之开支，经常开支五，六五一，九五五·〇七，购

置费一四八，七九三·〇四，共计五，八〇〇，七四八·一一两。一九三一年之预算，经常开支六，七〇八，七九〇两，购置费五〇三，六七〇两，共计七，二一二，四六〇两。其枪械如下表：

军械件数表

汤母孙炮	骑枪等	连发手锁	手枪
35	1,349	271	4,321

（依一九三〇年«工部局报告»）

一九三〇年警务处之罪案报告

案别	本年报告之案数	拒绝调查数	尚待调查案数	证明不成立或布宣数	因事实错误数	年底未经裁决案数	业经判决之案数				备注
							经判决者	经开释者	未经侦查或捕缉者	共计	
第一类侵害人身之重大罪案											
1. 谋杀	34		34			6	17	1	10	28	
2. 谋杀未遂	16		16			1	8		6	14	1死
3. 故杀	40		40		2	1	30	5	2	37	
4. 强奸	12		12	2			7	2	1	10	
5. 秽亵行为	4		4				1	1	2	4	
6. 堕胎	1		1						1	1	
7. 致人重伤	51		51	1		1	31	7	11	49	
8. 投药	1		1				1			1	
9. 武装绑票及谋杀或谋杀未遂	5		5			3	1		1	2	
10. 武装绑票	32		32		1	7	12		12	24	
11. 拐诱	61	2	59	5	10	1	33	7	3	45	
12. 贩卖妇女	12		12		1		10	1		11	
13. 恐吓信	230	7	223		2	11	41	2	167	217	
共计	499	9	490	8	16	31	192	26	216	443	1

（续表）

案别	本年报告之案数	拒绝调查数	尚待调查案数	证明宣布不成立数	因事实错误数	年底未经裁决案数	业经判决之案数				备注
							经判决者	经开释者	未经侦查或缉捕者	共计	
第二类侵害人身及财产或只侵害财产之重大罪案											
14. 武装抢劫及谋杀或谋杀未遂	12		12			1	6		5	11	
15. 武装抢劫	565	1	564	7	3	40	181	2	329	513	
16. 武装拦路抢劫及谋杀或谋杀未遂	3		3						3	3	
17. 武装拦路抢劫	142		142	10		5	43	2	82	127	
18. 徒手抢劫	25	1	24	2			6		16	23	
19. 拦路徒手抢劫	109	1	108	18	6	3	34	6	41	82	
20. 与匪党为伍	99		99		1	5	92	1		93	
21. 暴动											
22. 放火	8		8		1		5		2	7	
23. 亏空公款	290	13	277	2	38	14	109	9	103	234	2逃亡
24. 伪造	53	4	49		4	1	22	1	21	48	
25. 拐骗或欺诈	298	12	286	1	20	13	151	10	91	264	
26. 黑夜窃盗	683	6	377	3	1	21	269	3	382	658	
27. 侵入家宅等	566	4	562	1	2	20	185	5	349	543	
28. 侵害商标	22		22		1	1	18		2	20	
共计	2,875	42	2,833	44	77	124	1,119	39	1,426	2,626	4
第三类侵害人身之轻微罪案											
29. 非法拘留	9		9	1	1		5	2		7	

（续表）

案别	本年报告之案数	拒绝调查数	尚待调查案数	证明宣布不成立数	因事实错误数	年底未经裁决案数	业经判决之案数				备注
							经判决者	经开释者	未经侦查或捕缉者	共计	
30. 勒索	167	12	155	8	13	2	105	8	19	144	
31. 虐待幼童	2		2				2			2	
32. 诬告	27		27		3		23	1		24	
33. 恐吓	38	3	35	2	4	1	23	2	3	31	
34. 贿赂	67		67			2	62	3		65	
35. 奸淫	5		5		1		3	1		4	
36. 殴打	400	85	315	12	37	5	206	28	27	346	
37. 殴打巡士	88		88		2	1	78	7		85	
38. 过失伤害	34		34				28	5	1	34	
共计	837	100	737	23	61	11	535	57	50	742	
第四类侵害财产之轻微罪案											
39. 攫抢	1,143	21	1,122	14	5	17	751	13	322	1,107	
40. 窃盗	7,239	359	6,880	92	293	152	2,639	61	3,642	6,701	1
41. 收存赃物	162		162		3	4	132	17	6	155	
42. 故意损害	65	5	60		5		40	6	9	60	
43. 徘徊欲行窃	77	1	76		1	2	64	9		74	
44. 私入围地内房室	40	2	38		6		29	3		34	
45. 剪绺	948	22	926	10	20	10	478	30	378	908	
共计	9,674	410	9,264	116	333	185	4,133	139	4,357	9,039	1
第五类杂项之罪案											
46. 私铸伪币	3		3				3			3	
47. 使用伪币	33	2	31		2		27	2		31	
48. 私制伪钞											
49. 使用伪钞	77	1	76	2	12		54	5	3	63	
50. 非法营业	16		16		1		14	1		15	

（续表）

案别	本年经报告之案数	拒绝调查数	尚待调查案数	证明宣不成立或布能数	因事实错误数	年底未经裁决案数	业经判决之案数				备注
							经判决者	经开释者	经查未侦或捕者	共计	
51. 淫猥印刷物	55		55				52	3		55	
52. 煽惑文字	168		168		3	9	145	9	2	156	
53. 赌博	73		73	1		1	70	1		71	
54. 私藏鸦片烟等	906	4	902	1	3		888	7	2	901	1逃
55. 军火	60		60	1	4	1	54			54	
56. 煽动罢工	11		11				8	3		11	
57. 花会	300		300		1	6	288	5		293	
58. 私运食盐	7		7				7			7	
59. 越狱私逃	8		8			1	6	1		7	
60. 煽动破坏治安	54		54			2	48	3	1	52	
61. 未经分类之罪案	8		8		1	1	5	1		6	
共计	1,779	7	1,772	5	27	21	668	41	8	1,725	1
总计	15,664	568	15,096	196	514	372	7,648	302	6,057	14,575	合五类人数在内

案别	本年新办案数	年底未判决案数	没收保金之案数	业经判决之案数	无罪注销之案数	备注
第六类						
1. 违犯工部局章程	70,543	7	65,884	4,549	103	
第七类						
2. 违犯执照章程或条例	12,587		10,135	2,404	48	

附监犯及童犯感化院

监狱设典狱长一人，副典狱长一人，均由西人充任，其职员见下表：

职员类别	人数
西籍职员:—	
典狱长	1
副典狱长	1
典狱	2
助理典狱	4
正看守员	10
看守员	7
助理看守员	21
女看守员	2
临时女助看守员	1
印刷员	1
共计	50
印籍职员:—	
助理典狱	1
看守长	4
中士	23
伍长	10
看守员	195
厨守	8
共计	241

职员类别	人数
华籍职员:—	
看守副巡官	1
看守巡长	2
代理看守巡长	7
看守员	47
总狱监	1
代理总狱监	2
狱监	17
共计	77

公共租界共有监狱二,一在厦门路,一在华德路。另设一童犯感化院。一九三〇年费用为七五〇,八二六·一六两。

华德路监狱,收容华犯,一九三〇年十二月三十一日拘留有犯人五,六六四名,为全年最高之数,比上年最高之数多八四四人。下表为近十年来平均每日该监狱内之囚犯数目:

年别	囚数
一九二一	一,五三二
一九二二	一,五五六
一九二三	一,六一六
一九二四	一,八〇〇

一九二五	二,一一六
一九二六	二,二三一
一九二七	二,四五七
一九二八	三,四六〇
一九二九	四,四二二
一九三〇	五,〇六七

一九三〇年之囚犯按罪刑分类如下：

禁　　期	囚　数(一九三〇年十二月三十一日)
终身监禁	一九四
十年及十年以上	八五三
七年及七年以上	五八三
五年及五年以上	三二〇
三年及三年以上	五七一
二年及二年以上	三七七
一年及一年以上	一,一四七
六个月及六个月以上	八一五
三个月及三个月以上	三四四
一个月及一个月以上	二〇一
二日及二日以上	二〇四
判定死刑	二〇
在拘押中	三五

厦门路监狱本年入狱者共有领署男犯五二人，地方法院男犯二一六人，女犯三一人，又领署女犯一人，亦在拘押中。

一九三〇年一月一日，狱中共有男犯六五人，女犯三人。十二月三十一日狱中共有男犯八四人，女犯三人。

童犯感化院——限于华童，一九三〇年最高数为九五。

（三）火政处（消防处）

太平军起事时华人麕集租界，房屋均以最低价之材料与工程造成，故易起火患。其时只于通衢开井贮水，以备应用。在自来水未设时，救火机即以此等井，河，浜为水之来源。一八六三年救火机由美国运来，一八六六年组成义勇救火队，其初该队非属

于工部局管理，而大部分经费由保险公司负担。(注一)

救火队保持其义勇之组织，约有五十年。嗣以租界发展，义勇人员不敷，不得不雇华人专司救火职务。惟以外国义勇救火队与被雇之华人救火队颇难和衷共济，西人鉴于其地位之不利，于一九一九年十二月三十一日四十四人全体辞职。以后，改为雇佣性质，该队"非特灭火且事预防"焉。(注二)

现有职员如下表：

职　员　类　别	额定人数	实在人数	多余人数	缺乏人数	备注
西籍职员					
处　长	1	1			
副处长	1	1			
第三处长	1	1			
第四处长	1	1			
区处长	2	2			
分处长	5	5			
助理分处长	10	10			
处　员	26	25		1	
机　师	1	1			
助理机师	1	1			
工场主任	1	1			
视察员	1	1			
助理视察员	2	2			
会计主任	1	1			
助理会计员	1	1			
材料股主任	1	1			
督察员	1			1	
总　　计	57	55		2	
义勇后备队：一	甲段　15人		乙段　3 人		

（注一）参考 Pott，页六九至七一。

（注二）Edward C. Pearce 之言，见 Pott，页二三五。

职　员　类　别	额定人数	实在人数	多余人数	缺乏人数	备注
望亭警职员:—					
监督员					
望警人员	22	22			
华籍职员					
事务所及材料处职员	24	24			
汽车夫及救火艇职员	65	65			
救火员	380	379		1	
工　匠	63	63			
侯警室职工	30	30			
华人训导员	1	1			
总　　计	563	562		1	

一九三〇年报告该处经常支出（连购置费在内）共六三四，八七五·五〇，占经费支出总数百分之三·九二。

该处共设七区(连总处在内)

火政总区(在山东路)

虹口区

新闸区

杨树浦区

静安寺区

梵王渡区

福州路区

该处共有:

救火机(Machine)四十三个

自动唧筒(Trailer Pump)二个

水龙软管(Hose Trailer)五个

浮动救火艇(Customs Float)二个

火龙一个

灭火龙一个

一九三〇年既有一救护车，一九三一年一月救护部成立(Emergency Ambulance Service)。一九三〇年由视察部视察五〇，七二二房舍，以预防其发生，“租界内火警之减少，半系该部之功”。(注一)

救火事业，公共租界与法租界，华界均合作，商定各界救火队以与该界外发生火处距离较近驰往扑救时，须通知关系之火政处。

火政处并设有工厂，终年制造新救火机，改造旧救火机，使合于本地之需要，为租界节省费用不少。

关于救火练习，除暑令两月外，通年照常举行，据一九三〇年工部局报告该处于新史吐倍克（Studebaker）救火机之急救法，已练习纯熟云。

（四）公共卫生处

该处设一处长(Commissioner)，副处长(Assistant Commissioners) 二人，一管化验室，一管医院。一九三〇年有外国职员一四〇人，华人五八六人。一九三〇年该处费用为九九七，五六一·五三两，一九三一年预算为一，二五五，七〇〇两。

该处分五部办事：

一、行政部——管日常行政事宜，办理往来文件，收支，保存及编订统计，登记传染病及死亡人数，管理及监督工部局公坟。

二、化验室

(a) 病理化验室——诊断传染病症，检验牛乳，冰淇淋，制造预防天花痘苗及其他痘苗，检查疫鼠等。

（注一）见报告。

(b) 巴斯德院（Pasteur Institute)——从事于防疯犬及制造其他特殊痘苗。

(c) 科学化验室——化验水，牛乳，气，麻醉剂等饮料食物。

三、工部局医院

(1) 隔离医院——分华人与外侨两处

(2) 外侨神经病医院

(3) 虹桥路外侨痨病疗养院

(4) 痨病及花柳病诊所

(5) 华捕医院

(6) 印捕医院

(7) 华德路监狱医院

(8) 厦门路监狱医院

(9) 犯人自新所

(10) 羁押中犯人之医务视察

四、卫生　其主要工作如下：

(1) 传染病之调查及消毒

(2) 华民死亡之确定及登记

(3) 施种牛痘及预防鼠疫注射

(4) 灭除蚊蝇

(5) 检查领有执照以及其他之房宇

(6) 公共卫生之教育及宣传

(7) 关于指摘公共游泳事宜之调查

设有卫生分处十四所，分配于各区。

五、检查食物，牛乳，菜场股——工部局有十四菜场，私有四菜场，由其监督。

（五）工　务　处

工务处设处长（Commissioner）一人，副处长（Deputy Commissioner）。一九三〇年用费为四，一五二，五三七两，一九三一年预算为四，四三八，七九〇两。

该处分为下列各部：

一、行政部（Executive Branch）——该部之行政与各部之往来接洽。

二、土地测量部(Land Surveyor's Branch)——拟计划，测量，接洽购得土地以扩展马路及他项应用，及征收地税。

三、构造工程部(Structural and Architechural Branch)——关于一切工部局架造桥梁、滩岸等之设计及其修理。

四、建筑测量部(Building Surveyor's Branch)——查核界内新建筑之计划及改造房屋或加增之计划，发给许可证，检察不安全之建筑。

五、沟渠部（Sewerage Branch)——管理沟渠污水之处置，由一总卫生化学家（Chief Sanitation Chemist）监督指挥之。

六、道路工程师部（Highway Engineer's Branch)——修理，维持及清洁现有之道路，及衙路，及建设新路。一九三〇年有道路一七五，九六四英里，衙堂长度五，四二二英里。又废物之处置亦由该部办理。

七、工场部(The Workshop Branch)——维持及修理一切工部局之车辆及机器，及检查起重机及汽锅。

八、公园及空地部(Parks and Open Spaces Branch)——管理一切工部局花园，空地及路树。

九、会计(Accounts)——管理一切处中会计事务。

（六）教　育　处

教育处有处长一人，现由西人充之。一九三〇年该处用费计七四五，一〇二·八六两，一九三一年预算计一，一一八，二八〇两。其中西童学校计五四四，七五〇两（购置费未列入），华童学校计一五九，五〇〇两（购置费未列入）。二者相较，西童学校约多三倍；至于学生，则华童学校共有三，二七六人，西童学校共有一，四九一人，二者相较，华童学生约多一倍余。以多一倍余学生之华童学校，其经费反仅达西童学校之三分一，则其中设备简陋，可想而知。

现有西童公学五所，即：

汉璧礼公学（男中）

西童小学（男小）

愚园路女童公学（中，小合）

蓬路女童公学（中，小合）

汉璧礼女童公学（中，小合）

华童公学（包括计划中之女子中学）共八所，即

华童公学

育才公学

聂中丞公学

格致公学

女子中学

东区小学

西区小学

北区小学

华人教育设有华人教育股，股长一人，由华人充任，（教会中人）计划华童学校之设施。惟此等华童学校之设施，不遵照吾国教育部之明令，社会人士，早有指斥，认为侵犯吾国教育

权。(注一)

(七)财　务　处

财务处设财务处长(或称主任)(Treasurer and Comptroller)一人,副处长一人,首席会计一人,会计一人,助理会计等若干人。工部局每年度对于收入开支必先制造预算表,然后依其预算,以为出纳。而负制造预算表之责者,为财政税务及上诉委员会。该委员会将下年度之各项经常费与临时费汇集成表,作一草案,送交各处参酌,或增或减或更正。如经各方认为妥贴后,再正式送交财务处,由财务处送交总董提出纳税人年会时通过。临时支出大都属于改良市政及建设部分。遇财力不济时,即发行公债。至其收入,则有土地捐,房捐(俗称巡捕捐,又称市政捐),特别广告捐,码头捐,执照捐等。土地捐每三年估定一次。(注二)现在收取标准为地价之千分之七。(注三)房捐方面,为房价之百分之十四。(注四)特别房捐系越界筑路旁之房捐较租界内减收百分之二。现收标准为百分之十二。码头捐之收取标准,见于《洋泾浜章程》第九条规定,即物价之千分一是也。(注五)兹将一九二一年来工部局经常收入比较表列如下:

五年来工部局开支比较表,一九三一年收支预算表等列后。

(注一) 参看民国十九年十一月十六日《申报》。

(注二) 近有改每年估定一次讯,见民国二十年十一月廿日《时事新报》及上海各报。

(注三) 一九三〇年七月一日由千分之八,减为千分之七。

(注四) 亦系一九三〇年七月一日起由百分之十六,减为百分之十四。

(注五) 民国十年以来,工部局欲将码头捐加至"值百抽五关税之百分三",因受人反对,纳税西人会不足法定人数,未通过。

一九二一年至一九三〇年经常收入比较表

项别＼年度	1921	1922	1923	1924	1925	1926	1927	1928	1929	1930
地税	1,326,872	1,328,091	1,595,680	1,594,676	2,177,069	2,161,284	2,552,638	2,934,031	2,934,067	2,749,249
房捐 普通	2,421,843	2,695,032	2,989,001	3,378,973	3,785,087	4,022,334	4,629,335	5,165,746	5,540,679	5,628,933
房捐 特别	76,752	118,458	153,769	173,533	200,825	233,115	269,958	301,073	327,490	325,612
特别广告捐	2,335	3,501	5,276	6,431	6,285	7,702	11,550	16,618	19,568	16,724
码头捐	374,785	379,744	427,364	489,622	464,627	616,633	499,300	602,787	664,963	748,336
执照捐	721,022	821,253	920,024	1,063,219	1,131,189	1,274,965	1,397,910	1,523,648	1,626,120	1,744,178
局产租金	178,784	191,393	180,054	189,776	200,578	229,384	232,740	251,321	238,872	256,232
公共事业收入	848,865	838,523	900,451	1,119,916	1,173,171	1,513,913	1,508,556	1,808,261	1,042,725	1,145,414
杂项		15,205	32,178	12,678	13,578	32,591	69,775	88,229	78,808	64,530
普通收入总计	5,951,258	6,391,200	7,203,797	8,028,824	9,152,409	10,091,921	11,161,792	12,691,714	12,473,292	12,679,208

（注） 特别房捐系指越界路旁之房捐

经常支出	1926 两	1927 两	1928 两	1929 两
商　团	123,956.60	139,374.54	155,648.40	298,528.78
购置费	4,197.34	12,033.37	9,809.19	25,350.87
	128,153.94	151,407.91	165,457.59	323,879.65
火政处	372,872.78	428,724.92	446,582.44	482,464.26
购置费	41,258.30	23,004.03	15,671.21	17,884.75
	414,131.08	451,728.95	462,253.65	500,349.01
警务处	2,537,464.12	2,937,118.88	3,220,476.64	3,861,180.48
购置费	44,694.61	80,875.44	74,355.06	132,717.59
	2,582,158.73	3,017,994.32	3,294,831.70	3,993,898.07
卫生处	774,459.81	865,948.33	845,100.81	821,002.28
购置费	13,236.82	14,219.18	10,978.20	23,525.52
	787,696.63	880,167.51	856,079.01	844,527.80
工务处	2,461,651.67	2,524,246.83	2,551,985.96	3,012,380.94
购置费	196,264.41	160,906.62	cr.127,704.85	206,678.30
	2,657,916.08	2,685,153.45	2,424,281.11	3,219,059.24
音乐处	128,681.88	135,421.04	128,444.96	140,183.30
购置费	1,116.27	2,525.30	1,358.52	1,948.06
	129,798.15	137,946.34	129,803.48	142,131.36
公共图书馆	5,990.11	6,193.84	5,997.78	6,403.54
购置费				
	5,990.11	6,193.84	5,997.78	6,403.54
学务处	497,001.57	538,070.97	554,593.92	574,130.52
购置费	6,795.41	8,230.03	9,843.05	9,246.78
	503,796.98	546,301.00	564,436.97	583,377.30
财务处	245,080.95	264,187.98	273,583.48	253,742.76
购置费	1,257.11	905.47	1,963.58	946.03
	246,338.06	265,093.45	275,547.06	254,688.79
总办处	481,547.76	512,862.77	513,929.03	539,616.44
购置费	1,760.96	1,476.36	3,824.12	1,742.13
	483,308.72	514,339.13	517,753.15	541,358.57
总裁处	39,876.91	38,306.67	45,093.52	34,622.54
购置费	133.75	36.45		
	40,010.66	38,343.12	45,093.62	34,622.54
华文处				
购置费				
普通费用	401,457.23	851,986.88	644,196.32	642,066.53
利　息	1,555,763.84	1,779,982.96	1,856,049.87	cr.1,646,295.88
公债之偿还	314,128.00	386,373.00	378,812.00	
经常支出总数	10,250,648.21	11,713,011.86	11,620,593.21	9,440,066.52
	不　足	不　足		
盈　余	18,297.73	569,517.24	501,603.97	3,534,829.94
经常总收入	10,232,350.48	11,143,494.62	12,122,197.18	12,974,896.46

* 依一九三〇年«工部局报告»。

开　支　比　较　表*

1930 两	1926 百分数	1927 百分数	1928 百分数	1929 百分数	1930 百分数
330,649.02 36,021.41					
366,670.43	1.25	1.36	1.37	2.50	2.26
585,880.87 48,976.63					
634,857.50	4.05	4.05	3.81	3.86	3.92
5,651,955.07 148,793.04					
5,800,748.11	25.24	27.08	27.18	30.78	35.78
978,373.56 19,187.97					
997,561.53	7.70	7.90	7.06	6.51	6.15
4,103,528.23 49,008.78					
4,152,537.01	25.98	24.10	20.00	24.81	25.61
159,814.32 3,120.54					
162,934.86	1.27	1.24	1.07	1.09	1.00
7,800.00					
7,800.00	0.06	0.06	0.05	0.05	0.05
725,391.70 19,711.16					
745,102.86	4.92	4.90	4.66	4.50	4.59
293,743.17 981.36					
294,724.53	2.41	2.38	2.27	1.96	1.82
625,582.26 2,258.38					
627,840.64	4.72	4.62	4.27	4.17	4.87
46,524.21					
46,524.21	0.39	0.34	0.37	0.27	0.29
29,001.83 1,170.51					
30,172.34					0.19
1,054,197.51	3.92	7.64	5.31	4.95	6.50
cr.979,201.39	15.20	15.97	15.31	cr.12.96	cr.6.04
	3.07	3.47	3.13		
13,942,470.14	100.18	105.11	95.86	72.76	85.99
	不　足	不　足			
2,271,567.57	0.18	5.11	4.14	27.24	14.01
16,214,037.71	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00

一九三一年收支预算表

（甲）经常收入

项　　别	两　　数
土　地　捐	3,900,000
房　　捐	6,125,000
特别广告捐	20,000
码　头　捐	750,000
执　照　捐	1,829,950
局产租金	295,000
公共事业收入	1,256,350
杂　　项	492,000
上年滚存余款	2,271,570
总　　计	16,939,870

（乙）经常支出

项　　别	两　　数
商　　团	440,850
火　政　处	693,630
警　务　处	6,708,790
卫　生　处	1,255,700
工　务　处	4,438,790
音　乐　队	182,930
公共图书馆	8,020
学　务　处	
学务委员会	5,250
学务监督办公处	33,620
西童学校	344,750
华童学校	375,160
补　助　费	159,500
财　务　处	325,380
总　办　处	746,370
总裁办公处	50,020
法　律　处	72,720
华　文　处	50,310
普通费用	849,630
各处购置费用	1,560,880
除去利息佣费等	696,000
收支相抵盈余	313,070
总　　计	16,939,870

（丙）临时收入

项　　别	两　　数
上年滚存余款	3,344,700
上海电力公司	14,134,800*
余地售得之款	250,000
杂　　项	263,000
收支相抵尚欠	350,750
总　　计	18,343,250
附　　注	*依照一九二九年八月八日所订合同规定分付之款

（丁）临时支出

项　　别	两　　数
桥　　梁	126,500
堤　　岸	30,000
阴　　沟	91,700
污 水 沟	352,000
码　　头	299,500
地　　产	598,300
房　　屋	6,167,970
马　　路	2,300,000
养老金基金尾数	251,290
公债还本等	8,125,990
总　　计	18,343,250

（八）公共图书馆

公共图书馆有图书馆管理员一人，事务员若干人。一九三〇年共购二七一本新书，全年会员借出书共四五、七五〇册，其中四〇、〇三二册均属小说类，其他为历史游记等。全年到图书室阅书报者凡一二、七七五人。其中书籍几全为西文。

（九）音　乐　队

音乐队有队长(Conductor)一人，副队长一人，乐师四十二

人。据一九三〇年《工部局报告》，从十月十九日至十二月三十一日每次平均听众为七五〇人，前数年仅三百人许，因所奏多西乐，华人少能欣赏。听众平均数七五〇人中，华人仅一二五人许。该队年耗一六二，九三四两，此数即市民一年中所负担少数人之享乐费也。

（十）华　文　处

华文处初只有一翻译员，一书记。一九三〇年来，大加扩充。现设有三股，即(一)华文学习股，(二)翻译股，(三)华文公报股。一九三〇年初，只有华文学习股，由华文处处长(Director of Chinese Studies)充之，自兼翻译员。后以事务增加，添设翻译股。同年十月出版《工部局华文公报》，每周一册。规定工部局若干处职员须习华语。多数巡捕须习上海话。并有考试以定及格与否。

此外尚有所谓地产委员 (Land Commissioners)，其职务有三：

一、公断让出公地事件，决定偿价——当(甲)工部局建筑或扩充马路，倘当事人有何陈述或要求，即由地产委员斟酌决定。(第六条甲)(乙)界外当局欲收买租界基地建筑铁路时，由地产委员估价。“但其所付地价应于地产委员按照公平市价所定者外，加给百分之二十五。”(第六条乙)

二、公断路旁执业人应分担之工程费——“执业西人对于公局所定其个人所应支出之部分有不服者，于分担数目公告后三个月内，有权陈述于地产委员。地产委员应斟酌因修筑新路所增涨之利益，并将陈诉基地衔入马路之多少，与邻近地基比照观之。且应斟酌此项基地之特殊形状及此外一切情形，而裁判此项陈诉。并应依其所认为公平者，承认或减少公局所定之分

担数目。”（第六条丙）

三、对于工部局所定之建筑物之章程或规例表示意见——“此项章程须提出于地产委员征求意见，但地产委员不得否决。”（第三十款）

地产委员之人数及其产生法——“地产委员应由三人组织之，依下列方法指派：其一人由公局于每年一月十五日以前指派，其一人由租界注册业主出捐（纳税）在每年十两以上者，于选举局董之日在公局内发阄（投票）举出之。有权出阄之业主二人，得于选举日一星期前向公局指出候选人姓名。届选举日，公局应将候选举人姓名在局内揭晓。如所指名者只有一人，应即以该员为委员，无须发阄。此外委员一人应由有阄议事人会（纳税人会）以议决选举之。（有阄业主二人得于会议前一星期向公局指出候选人姓名，公局应将候选人姓名与会议议程同时公告之。如并无依法指名之人，应在会议席上提议选举之。”（第六条乙）

任期为一年——“地产委员三人均应于有阄人年会之次日就职，并于次届年会后离职，但有悬案，应待其处理者，不在此限。”（第六条乙）

资格之限制——“凡公局有俸人员不得被选为地产委员。”（第六条乙）

出缺之补充——“在一年中，如有缺出，应由原指派该出缺委员者指派或选举补充之，如有必要，得召集有阄人临时会。”（第六条乙）

裁决之期限——“委员之裁决应于事件咨送后一个月内，或经全体或过半数委员认为应行延展之期间内为之。”（第六条乙）

委员之费用——“地产委员公费应由公款内支出。委员薪给或由公局按其服务所需之时间酌定；或预定之。”（第六条乙）

此地产委员权力甚大，其裁决为最后的。现有委员三人，均

为西人，华人竟无一人参加。纳税华人会曾迭次要求加入华委员，均遭拒绝。最近(一九三一年十一月十四日)始由董事会议决加入华董委员二人，惟须俟明年四月纳税西人会通过。(参看上章)

一九三〇年经该委员(亦称委员会)公断者凡十一件

二、工部局之产生及其职权

工部局董事之分配，颇有畛域之见。华董于一九二八年始有三名，一九三〇年增至五名。现有外董九名，其分配为英五，美二，日二。除去年华董增至五人外，英董自来占最大多数。一八五四年来，美国每年至少有一人。一八七三年至一九一四年间，几乎每年均有一德人。一八七九年至一八八八年间，常有一法人或丹麦人。一八九〇年至一九一四年工部局董事九人为英七，美一，德一。一九一四年末(欧战关系)德董被排去，以俄董继之。一九一六年始有日籍董事。一九一六年至一九一八年间为英六，美一，俄一，日一。一九一八年末俄席亦落(以内部革命关系)。一九一九年后，美席董事常为二。一九二七年日董增至二名。一九二八年加入华董三名，一九三〇年增至五名。同年美董因提出候选人多至三名，结果失落为一名。一九三一年始恢复常态。(注一)

此种依国籍分配之办法，武断而悖理，全依各国之实力为转移。观于上述各国董事之起伏，可以知之。(注二) 华人占市民之最大部分，其纳税额占总额之最大部分，(注三) 乃一九二八年以

(注一) 参看费唐报告卷二，页一六六。

(注二) 费唐君竟认为多年未经各国友谊的商妥，见卷二，页一六五。

(注三) 一九二七年《工部局公报》发表估计，谓华人纳税占总数百分之五十五，费唐法官谓近来当不止此数（见报告卷一，页一三八)。此种估计不易正确，因所估之西人房捐及地税等均有华人缴纳之部分在也，其中情形至为复杂。

前，竟无一名参加，谓非殖民地式之管理，不可也。

董事选举人之资格，见于章程第十九款：

“此等发阄议事人，必所执产业地价在五百两以上，每年所付房地捐项，照公局估算计十两以上（各执照费不在此内），或系赁住房屋，照公局估计每年租金在五百两以上而付捐者。”

董事候选人之资格，亦见同条之规定，即：

“其堪充董事者，必名下所付房地各捐，照公局估每年计五十两以上（各执照费不在内），或赁住房屋，照公局估每年租金计数一千二百两而付捐者。”

其选举方法，均有章程规定。可作如下说明：

一、定期选举——“有约各国领事官，或其中已有大半位数，于西历每年之正二月初旬择定日期（必于两礼拜之前，宣示于众），按照后开章程，选举办事公局之董事。”——第九款。

二、提出候选人——“凡例得议事有阄之各西人两位，可保举一照章合式之人充作公局董事，一作正保，一作副保，缮立保单，签名为据。并取具该人愿充董事之字据，于择定会选董事之期七日以前，必送交公局经理人（Secretary）或所委专办此事之人接收。”——第十八款。

三、刊布候选举人名——值年董事“于收单（票）限满之次日，将所保之人名登记清册，宣示悬榜于大众共见之处，并刊入西字新闻纸内。”——第十八款。

四、举行投票——“倘届期而保充董事之名数已过九位，则值年董事即派两人专司其事，在择定会选董事处所，接收各执业租主（按包括有阄人）之阄单（即选举票）公局所派之两人执有房地执业租主例得议事入公会发阄者姓名清册，于各有阄人亲到场者，按册给以一单（单上系被举待补董事之各位姓名）。俾在

单内听其将情愿具保之人名，用单圈出，勿逾额定九员之数，签字为据。即将此单封送置于公局特为此事而设之箱内，从择定选举董事之日起，至次日截止。（系接连两天，第一天早十点钟起至午后三点钟，次日早十点钟，至午后三点钟止）”——第十八款。

五、开票——“立由公局另行特派两人，开箱查看，将单内阄保最多之九位检出。此九位即可定为值年董事。”——第十八款。

六、候选人恰在额限内之办法——“倘系充员数恰在额限内（或九员以下，或五员以上）即毋庸如此（此指给单，签字，圈名，置箱等事而言），径于接收保单限满之次日，宣示于众，悬榜登报，已足定值年局董之位矣。”——第十八款。

七、候选人不足额之办法——“若所保员数较少，不足五位（四人以下）亦于收单限满之次日，由值年董事将册载有阄人名刊入日报，至选举之日，特启一会，赴会到场之有阄人，或发阄或另有别法酌添董事，以符额限（极少须有五人）（注一），此数人即定其为值年公局董事。”——第十八款。

八、补选缺额——“公局值年董事遇有一二位缺出，其数不过三员，即由现任值年董事公同会议（照从众例行）以补其缺；倘空缺多至三员以上，则选举所缺董事补任之事，必全照第十八款办理。”（第二十款）——本条规定即董事有权推选缺出之董事，实属奇特之办法。

董事选出之后，其进行可作如下之说明：

就职日期——新董事就职日期，总在外人纳税会年会之后。年会时“公局任事将满之董事，其账目照第九，第十二款经人查

（注一）现已定为十四人。

阅，在年会核准报销之后，即行交卸，新董事上任接管。”——第二十一款。

选举总董（主席）——“新董事接任后，于第一次会议，即公同选举二位为会首，一正一副，以一年为期。凡会议之时两位会首，倘不在场，即由各董事临时自推一人权代其任。”——同款。

董事会议——“凡赴会议，极少须在三人以上，方可定议施行。”——第二十二款。“董事会议之时，倘有事须公商者，或允或否，两边阄数，各得其半，则尽有会首阄之一旁是从。”——同款。即主席有决定票（Casting-vote）也。

董事任期——总董董事，均任期一年（同款）连选得连任。

董事性质——董事为名誉职。所谓名誉职，即为专务职或有给职之对待。故董事均有其他经营之业务。近年来居留地日益发达，待办之事务日繁，名誉职之董事，仅决定行政之大政方针，一切施行，均由董事会以下之有给吏员行之。

工部局之职权，依章程规定，可分述如下：

（一）关于市政设施之职权——依第九款之规定，得（甲）兴造租界以内各项应办工程及常年修理之事，（乙）租界全境，应行妥当整治清净，设立路灯，储水洒地，以免尘污，开通沟渠，（丙）设立巡查街道巡捕，（丁）筹备公局所需公用基地房屋，或租或买事宜，（戊）筑新路及扩大路面等。——第六款。

（二）关于财政之职权——“将照章捐项抽收及已存捐款存候照例支用。”——第十款。“倘有不遵章付捐者，即由局董投该管官署控追，并将欠捐人房地扣留作抵，或抄取货物器具，拍卖抵偿。”——同款。

（三）关于公用地之职权——（甲）推广开筑马路之路线，得由公局拟定。——第六款。（乙）新路或推广路之工程费用，路旁

执业人负担之数，由公局定之。——第六款丙。

（四）关于使用人员之职权——“公局因照此章程办事，应行委派雇用之上下人等计若干名，均归公局核定；所须月支工费，由公款支付，并可酌定规例，以便管束此等人，或任用或辞退，悉听公局主裁。”——第二十四款。并得设立委员会（即分局，见第二十三款），及派地产委员一名（见第六款甲）。

（五）关于立法之职权——工部局为实行章程，得制定、废止或修改附则之权，惟略受限制，（注一）又得制定取缔建筑物之规条。——第三十款。

（六）关于诉讼之权——工部局具有诉讼人之能力，得为原告或被告。——第二十七款。其为被告时，不受一国法庭之管辖，而由另行组织之“领事公堂”（Court of Consuls）裁判之。（参看司法章）

以上所述各职权是其权力所在，亦即其职务所在。（注二）此外，该局职务，尚有：

（一）开呈公款账册——“公局酌将公款照新开应行支付之账，以备与大众有益有用而支付者，不得逾年会核准或特会核准所开支付之数。每年现任董事将满之时，必将一年中经手收进付出各项款目开载清册，呈候众览，此清册于年会定期之前十天宣示。”——第二十五款。

（二）调查选举人（即纳税人）——“凡例应有阄者，均名列清册，存于公局。由局内办事人于西历十一月初一日起，从速查核，将应行增减之数，照公局酌定，（即酌定如何宣示为宜，参看英文章程）宣示于众。”——第十九款。

（注一）参看第二编第一章。

（注二）参看《支那研究》，《续上海研究号》古川邦彦：《上海公共租界法概观》。

工部局之行政责任，可说明如次：

一、对纳税外人会负责——工部局之支出，不能超过纳税外人会通过之预算（第九款）。决算亦须纳税外人会通过（第十二款）。其他特别事项之设置，亦须得纳税外人会之批准（第十五款）。

二、责任不归于本人——“凡公局董事等项人及遵奉公局指示之董事经理人勘工人巡捕头与另行雇用之上下人等所办事件，写立合同，实系遵章照办，如因此有被控面索之事，其责任决不归于经手之本人。”——（第二十六款）“惟将应受之责任，专归于公局之产业。”（第二十七款）

此外工部局行政又受领事团及公使团之监督。如(1)工部局与华官交涉，须由领事等转达，(注一)(2) 每年由领事团召集纳税人会议，遇必要时，得召集临时会议，由领袖领事主席，(3)纳税人特别会通过之特别事项，“倘系章程内未经提及与大众攸关者，会首必将此事报明各领事官等，俟批准之后，方可施行，”(第十五款)(4)制定附则，必须得领事团及公使团之批准，方能生效，(章程第十一款)(5)被控告时，由领事团组织之领事公堂审判，均为领事团或公使团监督工部局行政之处。此种影响，将使公共租界之所谓“自治”之面目日非。即公共租界并非真正自治之区域，其上有数种监督机关，如领事团及公使团之类，而后者实操（至少从法律上观察如此）公共租界行政之最后的权力，使公共租界之性质，接近于“公共殖民地”。近十年来公共租界迭遭重大事变，均赖列强（领事团及公使团所代表之母国）遣派

（注一）民国二十年(一九三一年)四月二十二日《申报》载“外交部长为谋上海租界发生交涉案件，迅速结束起见，业已责成本市市政府直接向工部局交涉，较为便利，如非地方案件，仍由外部与驻华各公使办理，闻已咨请市政府查照矣”云云，是则略有变更矣。

重军之保护而得安全，此将益增工部局行政（亦可说整个租界之设施）依赖列强意旨之实。（注一）

三、行政实况的考察

工部局之指导部为董事。董事之分配依据国籍，规定为英五，华五，美二，日二。此种分配既不以纳税人数为比例，又不以纳税额数为比例。（注二）章程上并无规定一个丹麦人或瑞士人不能当选为董事，事实上永无当选的希望。

选举人及被选举人资格过严，须资产阶级（中产阶级似尚不合格）才有参政之机会。而无产市民之生活不特毫无改善之可能，且日受压迫，至于不堪设想。（注三）

依一九三〇年之调查，三六，四七一人之外人中，合格之选举人，只有二，六七七人，合格之候选人只有一，三〇五人。华人每千只有三人许为合格选举人，且仅为选举一部分（三分之一）

（注一）《世界新闻社》译《密勒氏评论报》云："……工部局曾屡次表示其行政地位，不受代表列强之沪领事团之制裁，然在事实上已屡屡证明列强对于公共租界实握有最后之处断权。工部局不论愿否，非顺从列强之意思不可。其故何在？盖以上海有事时，外侨之保护费，常由各国本国人民负担之也。如去年列强派大军来沪，所耗给养费甚巨，数日前，英下院中声称派遣英军来华之经费截至现在止，计共四百五十万镑，此数折合华币为五千万元。又美日意等国派军来华经费，大约合计亦为五千万元，总计之，则为一万万元。此一万万元用于上海者几何，不能确言，但总计当占四分之三，即华币七千五百万元也。此即上海外侨（连日本二万人）及其财产之保护费也。"（《申报》，十七年十二月三日）James P. Davis 谓："上海之领事团对于地方事件，较任何处者为有独断之权。实在是在国际关系史上占了独一无二之地位。"见 Current History 1926, Shanghai: A City Ruled by Five Nations.

（注二）参看"费唐报告之批评"第五节。

（注三）《现代评论》一七五期论之云：被选举人的资格限制过严。被选举资格定为：甲项"年付房地各捐在五十两以上者"，或乙项"年付房金一千二百两以上而付捐者"，这种资格显然是限于中产阶级以上的市民，而不能普

代表，再由此代表选出五个华董。至于候选人则千人中仅一二人耳。且因复票制及代表制之采用，致参政及施政之权，益集中于富商之手。密勒氏曾揭破其中之秘密云：

“欲明瞭谁决定选举之举行，谁为候选人，将提出何种议案供众讨论，实为有趣之事。此等事件由极少数代表商业经营的人决定，恐怕不过二十人。工部局的董事，不属于此寡头之团体，除偶尔外，只有该小团体容纳之分子，才可当选为董事。”(注四)

氏无以名之，名之曰“大班寡头政治”(Tipan Obligarchy)并加以注释云：“大班是个洋行的经理，因与总公司(home office)远隔，故大商号，银行，船公司的大班具非常的权力。彼等于其属员雇员操纵自如，为在西方各国所不常见。”上海之教会团体代表，亦斥为“太过于寡头政治。”(注五)

及于一班纳税人。现在租界中资产阶级所感受的痛苦，是绑票团，强盗的横行无忌，使他们的生命财产常常发生危险，所以中产阶级最希望的是租界内有强有力的警察制度。在中产阶级所感受的痛苦，是房地租金太昂，压迫他们的生活，所以中产阶级所希望的是租界内有裁制地主房东的过当利益的当局。强力的警察制度，非有充裕的经费不行，这种经费，当然是以房地捐的形式，向一班市民征收的。房地租金愈昂，房地捐也随之愈多。在资产阶级诚然是不足介意，而在不怕绑票团，强盗团光顾的中产阶级乃至小有产阶级，就不免痛苦万分了。这种矛盾的现象，不能改善，那么资产阶级的当选，将使两者间利害冲突的程度愈为增高，不免发生不良的结果。

(注四) China, where it is and why, 页三一〇。

(注五) «费唐报告»卷二，页二十一。Jesus 亦斥为寡头政治，见氏书页二四九。MacNair谓：“此大都市实际上由寡头政治治理。”见China's International Relations and Other Essays, p. 145. 谓：“上海工部局并不能代表上海之外人，而其行为由几个富商和领事团支配，殊非过言。”并见 Great Shanghai Number, issued as a Supplement for Dec. 1926, The Building of Greater Shanghai.

政治既由少数人操纵，则其设施为谋少数人之利益，自在意中。依一九三〇年工部局报告，警务处常年支出已达五，八〇〇，七四八两，占支出总额百分之三五·七八。即市民三分之一的捐税，均用于维持巡捕房之费用。少数资产阶级惟恐盗匪之光顾，不能不出市民之汗血以保彼等生命财产之安全。他如教育经费只有七四五，一〇二两，占总支出百分之四·五九。公共图书馆支出仅七，八〇〇两，占百分之〇·〇五。而音乐队支出竟达一六二，九三七两，较前者多至二十倍多！此等事实(注一)足以证明下列教育团体代表之批评。

“华人批评居留地行政由少数人操纵，谋少数人利益，不能完全否认。”(注二)

及夏晋麟氏之指摘：

“一言以蔽之：工部局只为保护少数西人的利益，而受治于尤少数的人。”(注三)

再则，该局重要职员均为英人。除美人费信惇(Fessenden)自一九二九年来被任为总裁外，自来均以英人充任。其他如商团，火政处，警务处，卫生处，工务处，财务处等处长及重要职员，无不以英人充任。华人职员均居低级，受西人之指挥。地产委员三人有估计地价全权（其估价为最后的），华人无一人充任。

“查租界土地，华人所有者居大多数，而西人所有者仅属永租性质。今竟反客为主，以评定地价之重任，旁落外人之手。其中委员，并无华人当选。如其地为西人所有，则维护惟恐不周；如其地而为华人所有，则占有而可以不偿价。喧

（注一）参看 112 页之«工部局五年来开支比较表»。

（注二）«费唐报告»卷二，页二四。

（注三）Status of Shanghai.

宾夺主，实可痛恨。”（注一）

西人（亦即是英人）既大权独揽，对于华人利益显加歧视。华童学校之经费仅达西童学校之三分一。医院设备，华人与西人相较，亦有类似之不均。工部局市厅图书馆只有少数西书。工部局公园直至一九二八年始行开放。“甚至中国第一商埠之上海外滩公园，揭有‘华人与犬不得入内’之牌示。”（注二）此种事实可归纳于赫荪教授（Prof. Hudson）之一语：

“公共居留地不是谋占人口额百分之九十五与纳税额百分之六十之多数人的利益，而是谋占人口额百分之四，纳税额

（注一）见章末附录纳税会函工部局请改组地皮委员会。

（注二）In has gone so far that in the park along the waterfront in Shanghai, the chief port of China, there is displayed the sign “Chinese and dogs not admitted.” K. S.Latourette p. 236.

关于开放公园之交涉，已始于一八八五年。（见一八八九年《工部局报告》，同年三月道台与领事，领事与工部局往来函。）一八八九年三月十一日复由江道台致函领袖公使交涉此事。函中转陈华商之意见云：“吾人非以公园有特别趣味，非去不可。此等公园设于吾国境内，其主要经费又由华人担承，而不容吾人越入一步，殊为不公。此无殊轻蔑吾人，且损吾国家之尊严。”

道台并附言云：“该商人等之请求，似非无理及轻率。吾意公园已建设于中国政府管领之地面上，华人又曾担负设立之费用，则华官及华人或端正整洁之华人，欲入往游览，西人自不当加以阻止。”（见同上报告，页二二七至二二八）工部局总董 John MacGregor 覆函领袖领事，谓几年前已容许高尚华人经请求后发准可证入览，每次所发以一星期为限云。（见同上）

又外滩公园迭经工部局请求，始由江道台于一八八九年让出官地一又十分之八亩，于一八九〇年落成开放。开幕时请道台莅园。工部局总董 MacGregor 致词云：“贵道所知，此处原为荒凉地段。工部局现设立公园，供各国人士游息。依照贵道所核准之规条，中外同享。”（一八九〇年《工部局报告》，页二〇〇。）

但实际上仍持闭关政策。

仅达百分之四十的少数人的利益。”(注一)

至于工部局行政之腐败，亦可由事实证明。一九三〇年《工部局报告》，谓统计全年成立武装绑票案，连图绑未遂者在内，共三十六件。武装抢劫及武装抢劫未遂之案共七百零二件。该警务处长亦自认“上海之普通罪案并不特多，惟武装罪案，则堪称异常！”(注二)以市经费三分之一以上用之于捕房，而其治安可虞如此，实堪诧异。大陆报谓“其重大原因，实在市政当局未能重新组织其自身，以应付此新时局耳。盖今之市政机关，组织于半世纪以前，当时上海尚是一小镇，今已为世界最大都市之一。……依吾人观察，目下上海罪案情形，其深切之主因，乃在所谓公共租界内之陈旧的市政形式。”(注三)他如烟赌之盛行，娼寮之林立，非法营业之繁多，均足以证明其行政之窳败。欲去积弊，非将租界交还，与领事裁判权取消，殆难有望。

（注一）Manley O. Hudson: International Problems at Shanghai, Foreign Affairs, Oct. 1927.依一九三〇年之人口调查，公共居留地内共有人口一，〇〇七，八六八名。内华人九七一，三九七名，占总数百分之九六·三九。外人共三六，四七一名，占总数百分之三·六一。又关于上海公共居留地设施，只谋少数外人利益一层，可参观 C. L. Hsia: Status of Shanghai，页一二七至一二八；王世杰：《上海公共租界收回问题》。

（注二）见一九三〇年《工部局报告》警务处报告。

（注三）见《东方杂志》第二十四卷，第二十一号。又 Prof. Hudson 亦谓“其市政形式陈腐”。见 Foreign Affairs Oct.1927.

第三章　司法之过去与现状

上海公共租界之司法情形，极为复杂。就管辖范围言，可分为三种：（一）属于领事裁判权案件之“领事法庭”（Consular Courts）及英美两国所设立之法院。（二）受理工部局为被告案件之领事公堂（Court of Consuls）。（三）受理租界内其他一切案件之法院，先为会审公廨，后改为临时法院，今则为特区法院。第一种不限于上海公共租界，叙述从简；第二第三种则为上海公共租界特有之制度，将较详述之。

（一）属于领事裁判权之法庭

属于领事裁判权之法庭，吾人欲加叙述者，为各国通有之领事法庭与英美二国特设之高等法庭，兹分述之：

（甲）领事法庭　领事法庭系根据条约而组织，凡享有领事裁判权国之人民，在中国境内为民刑诉讼之被告时，即由该法庭审判。计在上海公共租界设有领事法庭者，有比，丹，意，日，荷，挪，葡，西班牙，瑞典，瑞士，巴西等十二国。除意与日二国之领事法庭特设审判官外，其他各国均以领事充之。

（乙）英国高等法院与上诉法院　英国在上海公共租界内设有高等法院与上诉法院两机关。高等法院（Supreme Court for China）设立于一八六五年，当时兼管日本，称为The Supreme Court for China and Japan.后因日本已废除领事裁判权，故改今名。该法院受理在华一切民刑案件，即属于地方法院者，亦得受理之；而以离婚谋杀等特定案件，为其专属之管辖。该院设有

正推事一人，副推事若干人，均由英王任命之，以曾在英格兰，苏格兰，爱尔兰律师公会中享有七年以上之资格者为合格。以该院之管辖及于中国全境，故其正副推事得随时巡回各地领事法庭辖境，并得在各地开庭。又一为上诉法庭(appeal court)，以法官三人组织之，对于民刑案件，皆可受理。凡地方领事法庭判决之民事案件，其诉讼价在二十五镑以上者，得向该法庭上诉。其下者，须得地方法庭或上诉法庭之许可。惟刑事案件，则无论轻重，均得向该法庭上诉。诉讼案件，对于上诉法庭判决有不服者，得于法定期限内，上诉于英国枢密院。

（丙）美国在华法院与美国司法委员法院　美国在上海所设立之司法机关，为美国在华法院(The United States Court for China）及美国司法委员法院（United States Commissioner for China)两处。美国在华法院，成立于一九〇六年，其地位与该国之地方法院等，由法官一人，检察官一人，执达吏一人，书记官一人，及委员一人组成之。第一审受理不属于各地法庭管辖之民刑案件。凡得在领事法庭起诉之案件，亦得向该法院起诉。第二审则受理关于各领事法庭及美国司法委员法院判决之上诉案件。凡不服该法院判决者，得向美国旧金山高等法院上诉。倘再不服，则可上诉于美京大理院。该法院常川驻于上海；但每年至少须往广东，汉口，天津等处，开庭一次。遇必要时，得随时随地开庭。美国司法委员法院之地位，与其他各处领事法庭同。其他各处之领事法庭，以各地领事或总领事或主持领事馆之副领事为当然法官；但在上海则以司法委员为领事法庭之法官。故美国在上海无领事法庭，而有司法委员法院。该法院受理上海一切较轻之民刑案件。凡民事案件如其诉讼价格在美金五百元以上，刑事案件其主刑在美金百元以上，或拘役二月以上，或罚金与徒刑并科者，该法院不得受理，应解送美国在华法院审理。

（二）领事公堂

领事公堂系根据一八六三年之《土地章程》而设立。该章程第二十七款载明"……凡控告公局及其经理人等者，即在西国领事公堂投呈控告，系于西历年首有约各国领事会同公议，推有几位，名曰领事公堂，以便专审此等控案。"一八八二年成立。(注一)并订有诉讼条例，(注二)每年由领事团选出领事三人组织之。一九三一年一月改增五人。(注三)并设有书记官一人，办理公堂一切事务。该公堂专受理工部局被告之民事案件。其设立原因，殆以外人享有领事裁判之特权，自不愿受中国法庭之管辖；而同时又以工部局为各国人民共同组织，不能受任何一国领事法庭之管辖。然事实上又不能不有一法庭以受理工部局为被告之案件，于是有各国领事所组织之混合法庭之产生。(注四)然此项设置，在法理上，大可疑问。盖外领虽可根据领事裁判权裁判其本国侨民，但工部局系一特设机关，非外人侨民可比。且近年来华董加入，为工部局组织之分子，而工部局犹受领事之裁判，尤属怪事。(注五)

吾人尤应注意者，领事公堂既由各国领事所组织，则其审理各案，将适用何种法律？适用中国法律乎？抑适用英美法律乎？抑由领事另制一法律乎？夫法律先法院而存在，法院是应用法律而不能造法。今领事公堂审判各案，无一法律可适用，无怪乎该

（注一）从前工部局总董董事类为英人，所有控告工部局者即控告其总董于英国在华法庭。

（注二）见附录。

（注三）现为比领(领袖领事)及荷英美日四国领事。

（注四）领事法庭，参看二十年三月三十一日《时事新报》社评。

（注五）费唐法官主张设一工部局法庭（Municipal Court）以代替之。内设法官三人，其一由中国政府委派，其他二名由享有领事裁判权之领事法庭法官充任。报告卷二，页二三五。

公堂权力萎弱，等于虚设也。(注一)

（三）管辖公共租界内一般案件之法院

从历史上言此项法院，可分为四时期。第一时期起自租界划定至会审公廨成立为止。第二为会审公廨时期（第二时期又可分为两时期：(一)自会审公廨成立至辛亥革命，(二)自辛亥革命至临时法院成立。)第三为临时法院时期。第四为特区法院时期。

第一时期　自租界划定至会审公廨成立前

一八四五年上海道颁布《地皮章程》划定英人租地界址，其第十二款规定：

> “……倘有赌徒，醉汉，宵小滋扰，伤及商人，即由领事行文道台，依法裁判，以资儆诫。”

是中国司法权当租界划定之初，尚及于界内人民。惟章程第二十三款又规定：

> “嗣后英国领事，倘发现有违犯本章程之规定者，或由他人禀告，或经地方官通知，该领事均应即审查犯规之处，决定应否处罚。其惩判与违犯条约者同。”

是凡违犯该项地皮章程，不论何国人民，只须居住界内，英领似均有惩戒之权。(注二)不知此所谓无论何国人民者，系指中国以外之他国人。已于叙述土地章程的嬗递时指明。故其时华人在租界内犯罪，仍送上海县审理。一八四六年(道光二十六年)由江苏督抚会奏移驻苏松海防同知于上海城内，专管华洋事宜。

太平乱事起，华人逃入租界者至众。英领乃乘中国官吏无暇顾及租界司法之际，夺取租界之司法权。凡界内一切较轻案

（注一）自设立以来，审判之案至少，且均不甚重要者。

（注二）梁敬镎：《在华领事裁判权论》页一〇一、一〇二。

件，均须先由英领审理，并由英领处以拘役等刑。(注一)其较重者移送界外华官讯判。一八六二年七月五日英领事W.H.Medhurst致上海道函，亦有"历年以来本领事与贵官厅早经谅解，凡贵国官厅对于居住租界内之华人行使管辖权时，须先得本领事同意"等语。(注二)是英领攫夺裁判华人之权，已为不应否认之事实。

一八六三年美领又与上海道订立一种协定，其第三款载明：

"中国官厅对于居住美租界内中国居民之管辖权，吾人当绝对承认。惟拘票非先经美领事加签，不得拘捕界内任何人等。"

其第六款载明：

"无约国人民凡事均应受美领事之处置。但该项人民，苟向任何有约之领事馆呈文立案，愿受该领事馆之管辖，并曾经该领事馆认可，且发结凭证证明该民已经立案应受该领事馆之管辖者，得不受美领事之管辖。"

按照上述条款，中国官吏在美租界之逮捕权，及对于无约国人之管辖权，美领均有意攫夺。外领在租界内之侵略司法权，又进一步，而中国官吏之权力益削。

一八六三年十二月一日英美租界合并，驻沪领事欲将裁判无约国人民之权，授与工部局，致书沪道请求承认。沪道答书承诺。(注三)惟中国如此让步，尚不能满足外人之欲。一八六四年二月十五日，领事团会议遂有组织违警法庭之提议。该违警法庭对于华人违警案件有受理之权。其裁判员由领事团任命；惟推荐与给薪，则属诸工部局。至无约国人民，则仍由领事审理。此项

（注一）Kotenev: "Shanghai" Its Mixed Court and Council, 页四五。

（注二）一八五五年英领审理之案件，约五百件。

（注三）驻沪领团与沪道往来文件见梁敬镎：《在华领事裁判权论》，页一三五、一三六。

提案，经领团讨论之后，因英领反对，遂未决议。驻沪英领 Sir Harry Parks提议在租界组织一中国法庭，如遇有关外人利益之案件，外人均得陪审。该英领当与中国官吏交涉。详情不可考。惟一八六四年六月二十一日英领呈英使转该国外交部文中有称：

“苏州府业经表示渠对于上海道与领事所合组而成之审理逃犯税则案件之司法衙门，一俟北京总理衙门批准，愿尽力促其成立。渠对于该衙门审理租界内犯罪之华人，及无领事代表之洋人，完全同意。至美领事及上海地方官厅则均已同意于予所欲设之衙门矣。”(注一)

一八六四年五月一日上海道并派员至英领事馆，与英领事组织一法庭，称为洋泾浜北首理事衙门，开始审理。(注二)兹将其情况分述如下：

（一）组织之根据——该衙门之组织，原有草案，惟未经中英双方官吏签字。一八六四年六月二十四日上海工部局曾问英领索观协定全文，而英领无以应。可见该法庭实无明文之根据。

（二）中国委员之权力——时中国委员系道台所委派，其官职颇低微，不能独立行使职权而须仰承上官之意旨。因该法庭组织之不确定及其权力之有限，界外华官遂得操纵自如。(注三)

（三）法庭之管辖权——按照 Alabaster 备忘录所载法庭草案，该法庭具有管辖权如次：(甲)违警庭审理租界内之违警事件。(乙)刑庭审理洋原华被之刑事案件，及无领事代表之外人

（注一）见 Kotenev第一书，页五一。

（注二）见 Alabaster 备忘录，载 Kotenev 第一书，页五三。

（注三）同治三年四月初五日(一八六四年五月十日)«上海新报»载有：闻向来洋泾浜外国界内，凡有盗窃索诉斗殴犯等案，均由巡捕将犯获解英署录供，转解县署讯办。惟其间中外人民，供词错杂，恐未能全得实情，致有冤抑。兹经道宪委派陈令每日早晨前来英署会审此等案件，照例惩办，庶几案归平允，民无怨尤矣，等语。

为被告之案件。(丙)民庭审理洋原华被之民事案件，及洋人或华人为原告而无领事代表之外人为被告之民事案件。又该法庭并为上诉庭，受理民刑上诉案件。“该公廨之管辖，有一定之限制。关于刑事案件，以百日未满之监禁，服役苦工，或三十天以下之枷锁，或一百以下之杖笞，或代以百元以下之罚金为限，有其管辖权。关于民事案件，则以诉讼总额不过百元为限，有其管辖权。”

（四）法庭之权力——洋泾浜北首衙门之权力，尚属微弱。可引 Alabaster 备忘录所载，以见一般。

> “但虽未欲大增其管辖之范围，而大增其权力，则甚需要。现在，刑事案件除得罚以苦役外，该衙门仅得呈述其应判以何罚之意见。须经知县再审，始可判决执行。故此衙门之行为效力殊不确定，自难满人意。衙门判决之意见，固有相当之力量，但不能保证其必受遵行，犹容有诬呈曲说之处。民事案件，尤须增加此衙门之权力，以便执行。盖为外人利益计，必须设立一司法机关，不仅能判决，且须能将公平之判决执行。现衙门中有些外人胜诉之判决案，犹无办法执行。该审员固有拘债务人于衙门中，但如债务人属于高官厚爵者，彼必称无力执行。”(注一)

（五）法庭之诉讼程序——该法庭每晨在英领事馆开庭。英陪审官每星期出庭四次，美陪审官为二次。诉讼程序，无明文规定，惟事实上采取西方诉讼程序原则。

（六）上诉案件——凡上诉案件，均移送上海道审理。其与外人利益有关者，由上海道与领事会同审理。

（七）判决书之格式——法庭之判决书，由法庭名义宣示。惟格式颇不一致。普通判决书，开始必为“本法庭意见为……。”

（注一）见 Kotenev 第一书，页五四上所载。

有时判决书由中国委员盖印，再由委员与陪审官签字。有时判决书所称为“吾人意见为……，”(即中国委员与陪审官）结束则由双方签字。有时竟载有“余(陪审官自称)之意见，中国委员亦表同意，为……。”有时陪审官认为判决书须加以解说时，在判决书上注有“外国陪审官赞同判决书之理由。”判决书用华文。此为第一时期公共租界内司法情形。

第二时期　会审公廨

会审公廨时期又可再分为两个时期：(一)自会廨成立至辛亥革命。(二)自辛亥革命至临时法院成立。兹分述之：

（一）自会廨成立至辛亥革命

当一八六七年英领与上海道会商法庭组织时，上海道提出会审公廨草案十款，当经双方请总理衙门与驻华公使核准。初法使亦愿共同组织会审公廨，其权力及于公共租界与法租界，惟因上海道所提出之章程草案，与中外条约及法租界司法习惯并不一致，拒绝参加。(注一)英美公使对于该草案略加删改。草案第十款本为公堂讼费之规定。英美公使将此项规定完全取消；惟添增一项新规定，“凡原告有诉词诬控本人之事时，应严行罚

（注一）一八六八年二月十二日法使 Comte de Lallemand 致英领 Sir Alcock 书，有云：“草案第五条之规定与当时习惯绝对冲突。按第五条之规定，凡犯人逃入租界者，得由委员逮捕，无须县票，亦无须工部局捕房之协助。惟法领从未将犯人移送地方官审理或判决，自始即由法领单独审理。如系重大案件，则请上海县至法领署会同审理。故草案第五条实与法租界习惯不合……。”盖按照草案，中国委员得将逃入租界罪犯，自行逮捕，而习惯上则由法领行使此项权力。此即草案与习惯相异之点。又按一八六九年八月十八日法外交部长致法总领事书中谓：“草案第一 条规定凡钱债与交易混合案件，华人为被告时，应由华官按照中国法律审理。此项规定，实与中外条约相反，……。”按一八四四年中法黄埔条约之规定，关于华洋混合之民事案件，须由中国地方官与领事官“协力办理”。而按照草案，则此项案件由委员单独审理，此即草案与中外条约相异之点。因此两点相异，法使遂单独宣告退出。

办。”又草案规定委员有按照中国法律公平裁判之权，（第一款）并有拘捕逃避租界之中国罪犯，不用县票亦不用工部局巡捕之权。(第五款)英美公使对之微有异议，但仍维持原文，未加修改。

此项草案，讨论修改经二年之久，至一八六九年驻沪英领始接到英使训令，遂于四月二十日将修正章程颁布，名为“洋泾浜设官会审章程”，即于是日起发生效力。为期本仅一年，然尚继续有效至临时法成立前，未闻废止。兹将该章程之要点，分析如下：

（1）公廨组织：（甲）会审公廨由上海道选派同知主其事。(乙)廨内设通事翻译书差人等，均由委员雇用。(丙)并酌雇外人一二名，办理无约国人民犯罪案件之用。（第一，八款）

（2）领事观审会审：(甲)凡遇案件牵涉洋人到案者，必须由领事官或领事派员会审；如系纯粹华人案件，领事不得干涉。(乙)如系为外人雇用及延请之华人涉讼，领事官或领事官所派之员，得到堂听讼；倘案中并不牵涉外人，即不得干涉。(丙)华洋互控案件，倘一方系无领事管束之外人，则由委员自行审断，仍邀一外国官员陪审。(丁)无领事之洋人犯罪，即由委员酌拟罪名，详报上海道核定，并与一有约之领事公商酌办。（第二，三，六，七款）

（3）诉讼管辖：（甲）关于人者——公廨得管辖华人为被告之民刑案件，以及无约国人为被告之民刑案件。可分为：(A) 华洋诉讼，即外人为原告华人为被告之民事案件，或外人为被害人华人为加害人之刑事案件。(B)纯粹华人间之民刑案件。(C)无约国人民之案件，即无约国人民相互间之民刑案件；华人及有约国人民为原告无约国人民为被告之民事案件；或华人及有约国人民为被害人，无约国人民为加害人之刑事案件。（第一，二，六，七款）(乙)关于物者——会审公廨对于民事案件，可以“提讯定断”“钱债与交易各事”。对于刑事案件，则限于“发落枷杖以下

罪名”。若军流徒罪以上案件，则由上海县审断。倘有命案，亦归上海道相验。（第一，四款）（丙）关于土地者——会审公廨关于土地管辖权，限于租界以内。（第一款）

（4）提传办法：租界内之中国人犯，公廨委员得派差径提，不用巡捕。惟为外人服役之华人，应先通知该管领事，令其到案，不得庇匿。如为领事服役之华人，须经其允准，方得拿捕。（第三，五款）

（5）上诉程序：华洋互控案件，或有约国人民诉讼，或无约国人民诉讼，倘有不服委员所断者，得向上海道及领事官上诉。（第六款）

此项章程之侵犯我国法权者，有三要点，一为领事会审制度，一为上诉办法，一为传提办法。无领事国人民既未享有领事裁判之特权，自应受中国法庭管辖，无须他国领事置喙；今于华人与无领事国人民混合案件，亦有会审之权。（第六款）而于无领事国人民间案件，并有会断罪名之权。（第七款）其侵害我国司法权之独立，实为重大。至外人雇用之华人间之案件，更非外领得干涉，今乃得到堂听讼，宁非骇怪！不合国际法之领事裁判权，本应限制；今又力图扩张及于无领事国人民之案件，并及于华人间之案件，实属越权之至。又凡华洋诉讼，两造中有不服者，得向上海道及外领上诉。上海道为委员之上级官吏，向其上诉，自极正当。领事对于华洋诉讼，既得会审，则与委员处于平等地位，试问领事究以何种资格，何种权利，而亦得变更委员之判决乎？至传提办法，凡为外人服役之华人，应先通知该管领事，令其到案，不到自行逮捕；如为外领服役之华人，尚须经其允准，方得拿捕。倘未得外领之允准，则虽已确实犯法，我国法律亦不能施及。是为外人服役之华人，得藉外领之庇护，而免避本国司法之管辖矣。

《洋泾浜章程》之侵犯我国司法权，固极显著。然章程所赋予公廨之权力，民事案件仅得审理钱债与交易各事；刑事案件则限于斗殴窃盗案件，并只能发落枷杖以下罪名。外人于此，常示不满，屡次提议修改，以期扩张权力。嗣以修改不获如愿，乃从事于事实上之扩张。兹将经过情形，略述如下：

一八七五年领事团召集外国陪审官会议，谋改善公廨之办法。C. Alabaster 时亦参加会议，谓须根本修改公廨章程，增加陪审官之权力，订立中国法典云云。会议后，陪审官要求有权处罚轻重罪名，及减少移送人犯于上海道。外人心犹未餍，仍思修改章程。一八七六年中英《烟台条约》中有下列规定：

"……中国亦在上海设有会审衙门，办理中外交涉案件；惟所派委员审断案件，或因事权不一，或因怕招嫌怨，往往未能认真审追。兹议由总理衙门照会各国驻京大臣，请将通商口岸，应如何会同总署议定承审章程，妥为商办，以昭公允。"

该条约对于公廨，仅加指摘，而未曾规定改革之办法。驻沪外人，对之大为失望。（注一）

自公廨成立之后关于诉讼管辖与法租界会审公廨常发生冲突。因于一九〇二年订立会审衙门追加章程，以规定双方权限。按照此项章程规定凡纯粹华人间之民事案件，采用以原就被之原则，华人原告应向被告居所所在地之会审公廨起诉。然关于华洋案件，设被告为华人，无论其居住任何租界只须原告系法国人，被告纵住于公共租界，该案即属于法租界会审公廨管辖。原告若系其他国人，被告纵住于法租界，该案亦属于公共租界会审公廨管辖。此与以原就被之原则适相背驰。此种畸形制度专为保护外人利益，遂不遵守世界共同采用之原则，而会审公廨之管辖范围因之变更。

（注一）Kotenev: Shanghai: Its Mixed Court and Council，页八一。

一九〇五年驻沪各领事拟修改公廨章程，会同商订修改节略十一款，转送北平使团，由北平公使团照会中国外务部提议修改。其要点为：(1)增设副会审官一二名(第三款)；中外会审官如有意见不合，应请上海道或领事官复核(第四款)；票传租界内华人之传票，须经领衔总领事画押(第六款)。外务部以原开节略侵损主权，变动原章，不允所请，故交涉未有结果。

惟《洋泾浜章程》虽未变更，而事实上外人侵略租界内之司法权，已超过章程所规定，兹分述如下。

（甲）会审公廨权力之扩张　会审公廨按照章程规定，其权力本极有限；然事实上公廨行为，往往越出原来规定，侵及中国其他司法机关之权力。兹再分析言之：

（1）管辖权　按照《洋泾浜章程》规定公廨之管辖权，对于刑事，限于窃殴斗盗之案件；其所发落之罪名，亦仅限于枷杖以下。然公廨往往不顾规定，擅自判处十年以上之监禁，甚至无期徒刑之罪名。例如：（一）一九〇四年万福案判处十年之监禁；(二)闹天宫案竟判处无期徒刑，英领尚以处刑过轻，向上海道提出抗议；(三)一九〇四年苏报案邹容竟以判处三年之刑，瘐死狱中；(四)又据一九〇五年工部局报告，公廨审理盗犯，处以十年之刑者一人，七年者一人。又按章程第四款规定，凡军流徒罪以上，应由上海县审断。乃公廨对于罪犯，往往判处“军流”(deportation)，实即驱逐出境。(注一)　查公共租界为中国领土，华人居住本国地方，决不能援用国际间驱逐出境之例。公廨此种行为，实属藐视我国在租界上之主权。且驱逐出境为国际间一种行政

（注一）一八八一年《工部局报告》在华人犯罪处罚表中有军流一格，惟中国官厅判处预为指定放流地点。公廨之所谓军流，实即逐出租界；是无异于国际间之驱逐出境（Expulsion）。外人如 Kotenev 亦常以驱逐出境(expulsion)与军流(deportation)混为一谈。

行为，今公廨乃以驱逐出境为一种罪罚，亦属不当。

（2）审判权　按照洋泾浜设官会审章程规定外领会审，仅限于华洋混合案件；至纯粹华人案件，无论民刑，概由委员按照中国法自行讯断，外领不得干预。乃外国陪审官对于纯粹华人案件，亦常出庭会审，且擅自讯断，与中国廨员常发生冲突。其最著者为一九〇五年黎黄氏案，因外人干涉此案，引起华人拥护法权之观念，而有罢市及杀伤华人之事变。（注一）但外人侵略审判权之心，并不因之稍戢。

（3）移交手续　按照章程规定，凡案情重大者，应移送上海县审理。乃公廨遇有此等案情，必先审问，然后判决应否移送。此种预审程序，外人称为 prima facie procedure。一八八三年七月，会审公廨对于工部局巡捕曹新荣（译音）杀人案应否移送上海县，由公廨于九月二十九日开庭审理，发出判决书如下：

> “本廨兹指定控告曹新荣（译音）谋害案，业经依中国法律提出于正当管辖之中国官厅之前，惟查其所提之证据，不足以证明被告有谋害之事实。本廨认本案不能由本廨审判，应依章程第六条交由上海县审判之。”（注二）

此为公廨第一次实行预审程序。嗣后一八八六年十一月十五日王泰记（译音）与魏作泰（译音）盗劫案，一八八七年魏缔有（译音）诱拐罪，均由公廨先行审问，然后移送上海县。此等案件，公廨既无管辖权，自应立即移送中国官厅。乃公廨必先行审问，然后决定移送与否。是与国际间之引渡无甚差别，外人亦公然称之为引渡（extradition），一若上海租界与华界俨如两国。宁非怪事！今特区法院协定第六款载：“在公共租界内发见之人犯，经各该法院之法庭调查后，方得移送于租界外之官署。”此种恶例，

（注一）参看梁敬镎：《在华领事裁判权论》，页一〇八、一〇九。

（注二）Kotenev：Shanghai: Its Mixed Court and Council, P. 88.

盖犹未尽铲除也。

（乙）领事权力之扩张　会审公廨侵略法权，已如上述。外领复大行扩张其权力，对于公廨亦复加以干涉。

（1）任命谳员之干涉　按照《洋泾浜章程》之规定，公廨员，系由上海道遴委，外人不得干涉。乃一九〇四年公廨谳员张炳枢因事撤差，沪道改派法公廨谳员孙建臣代理，英德美三领事竟具文干涉，略谓：

“廨务日繁，孙某年老不胜任，张某撤差难予同意，应转令其永留此任；否，亦当暂时留任。”函末并云：“嗣后更换谳员，必须先行知照，俟本总领事照允，始可办理”云云。（注一）外人侵略之事，遂由司法而及于行政矣。

（2）传提犯罪之干涉　按照《洋泾浜章程》规定，在租界之中国逃犯，委员不用县票，亦不用工部局巡捕，得选差径提。乃领事与工部局巡捕对于廨差职务，常加干涉。县差入界捕人，则指为“越界”，亦任意制止。遂致公廨差役，不得遵行职务，县差亦不敢入界提捕人犯。

一八六三年领事主张提拘人犯，应由领事签字，且须经工部局巡捕执行，上海道谬加同意。一八八六年上海道命令云：“如未得领袖领事签字允准，不得在租界内拘捕人犯。凡拘捕人犯，应由捕房之援助。”遂使领事权力日益扩张。（注二）

（注一）梁敬镎：《在华领事裁判权论》，页一〇九、一一〇。

（注二）如一八七八年八月十二日廨差奉命拘得女犯一人，解送上海县讯办，工部局竟致函领袖领事提出抗议。一九〇三年三月十七日宝山县差役，奉宝山县命，在新闸路拘捕人犯，因该差役未得领袖领事之签字，及工部局捕房之援助，经公廨判处三百杖笞。又同年二十二日公廨役差，奉委员命，在闵行路拘捕人犯，亦因事前未得领袖领事之签字及工部局捕房之援助，由公廨处以二百杖笞。（见《工部局报告》）

（二）辛亥革命至上海临时法院成立

辛亥革命发生，上海当局纷纷逃避。驻沪领事借口维持租界治安起见，擅自执行公廨职权，委任原有谳员。一九一一年十一月十日领事团发出通告如下：

“驻沪各国领事团为通告事：照得上海租界为通商大埠，居民五方杂处，民刑诉讼，关系特设会审公廨办理。本领团为维持地方治安起见，将该公廨职权继续执行。并因位分所关，暂交前公廨华官关炯，王嘉熙，聂宗羲会同陪审洋员，主持一切。为此通告。”(注一)

是此领事竟乘我有事，擅自任命公廨谳员，攫取租界内司法机关。自是租界内之司法权，遂全入于外人之手，中国政府无权过问矣。

领事团既发出上项通告，复于十二月一日由领袖领事照会会审公廨，谓如认为必要时，公廨可处罚一切刑事案件；惟判处死刑，须报告领事团，由领事团核准后，方得执行云云。同月二日领袖领事竟命令工部局以领事团名义办理(A) 支付公廨一切费用(除谳员薪金外)。(B) 接受一切罚金。(C) 设置一独立财政机关于公廨内，以工部局职员一人为专员，处理一切与特别案件有关之公廨存款。

自是公廨情形，又复一变：

(1) 廨员之任命权　廨员之任命权属于领事团，其俸金亦改由领事团拨给。公廨廨员，不复为中国之官吏，而变为外领之一雇员。

(注一) Keeton “Exterritoriality”中对于告示有下列之注释：“此通告为一奇特之文件，认可原有之华审，表示领事团不愿超过于维持原有之会审 公堂之范围。但谓会审公堂之华方审判官，须受领事会审官之领导并得其同意，如昔日然，华官必难同意之，虽则上海西人如此期望。”

（2）公廨之管辖权　公廨之管辖权，大加扩充。关于民事，几无何价值之限制。关于刑事，虽则十年二十年徒刑之重罪，亦得宣判。至关于土地管辖，本以公共租界为限者，自是已侵至沪上外国商船及租界外工部局马路上之华人案件。

（3）上诉权之废除　按《洋泾浜章程》，对于公廨不服者，可上诉于上海道。民国成立，上海虽仍设有道尹，对外并设有交涉员，而上诉办法，迄未果行。一九一五年沪道尹杨晟因审理郑华、金小云因地产上诉一案，拟设上诉法庭于道尹署。中国政府曾颁布章程规定此上诉法庭之程序；而工部局总巡麦某，竟请领事团抗议，遂致未能成为事实。

（4）观审权之延伸　按《洋泾浜章程》订立后，外人对于华人刑事案件，已屡次干涉；惟关于民事案件，尚由华官单独审理。自被侵占后，华人之民事案件，亦均由领事观审。一九一二年一月二日领袖领事比总领事 D. Libert 通告工部局谓领事团已议决公廨内华人民事案件，亦由外领陪审，并任命出席华人民事案件之陪审官三人。领事团并订定华人民事诉讼章程十款，重要之点则为：

（一）“华务案内有关系洋商者，得由陪审官到堂观审。”（第七款）

（二）“华务案之堂谕，应用上海公共租界会审公廨名义，并由观审之陪审官画押，然后宣布。”（第九款）

此项章程，盖予陪审官在纯粹华人民事诉讼案中一确定之地位。陪审官渐次占有审判官之权力，而与委员得有同等地位之裁判权。(注一)　一九一四年公廨又拟订诉讼程序。章程内分刑事民事上诉三部分，系参照英国在华高等法院之诉讼程序法

（注一）Kotenev 第一书，页一七七。

而成。是年八月十六日公廨检察处并通知公廨登记之各律师，于一九一四年九月十六日起，该程序法适用于华人民事案件。自是公廨内一切纯粹华人案件，无论民刑，领事均有过问之权。

（5）公廨行政权之剥夺　公廨所须员役，本由委员自行任命。自被侵占后，廨内一切用人行政，均入于外人之手。外领复添设检察处。检察员一人，由工部局推荐，领事团委任之，掌理分配案件，指定审理日期，收发文件，保释会计，保存案卷，民事羁押所与女监之管理等，以及不属于其他各课之一切事务。并附设华捕十人，办理拘传各票之送达，以及关于民事判决之执行事项。附设于检察处者有：(A)交保间，以西捕头二人，华员二人充之，专管民事交保事宜。(B)收支间，以西捕头一人，华员一人充之，专管会计事宜。(C)总写字间，以西捕头一人，华员一人充之，专司刑事案件。(D)洋务间，以西捕头一人充之，专管华洋民事案件。(E)华务间，以西捕头五人，华员三人充之，专司华人相互间之民事案件。各间之主任，皆属洋员，直接听命于外国检察员。是廨内一切行政组织，已均由外领根本改变；而行政人员复由领事委派。至公廨男女押所，向由廨员管理；自是亦由领事管理矣。(注一)

此为辛亥革命后会审公廨之实际状况，较之《洋泾浜设官会审章程》所规定者，已面目全非。Keeton 有云：

“在此情形之下，竟对界内中国公廨之存在发生重大疑问，并力求获得完全之把持。自一九一一年至一九二六年间，此种野心，事实上已经实现。”

民国政府成立至民国十五年(一九二六年)间，中国政府曾

（注一）《考查司法记》，页五四一、五四二。

屡次与外人交涉收回会廨，均无成效。(注一)

第三时期　临时法院时期

前江苏省政府于民国十五年四月开始与驻沪各国领事交涉。是年八月十四日双方签订上海临时法院协定九条。(注二)此项协定要点，可分析如下：

I. 法院组织：——(1) 法院院长及推事均由江苏省政府任命。(2)法院之司法警察，由工部局警务处选派；但在其执行司法警察职务时，应直接对于法庭负责。(3)书记官长由领袖领事推荐，再由临时法庭呈请省政府委派，受临时法庭庭长之监督指挥。书记长官，如有不胜任及溺职行为，院长得加以惩戒。如须撤换，须得领袖领事同意。(4)附属法院监狱，除民事拘所及女监外，由工部局专管，惟法院有监督之权。(第一，三，四，六款)

II. 领事观审：——(1) 凡与租界治安直接有关系之刑事案件，以及违犯《洋泾浜章程及附则》之案件，暨有领事裁判权国人民所雇华人为刑事被告之案件，均得领袖领事派委一人观审。该员得与审判官并坐。(2)凡有领事裁判权国人民，或工部局为原告之民事案件，及有领事裁判权国人民为告诉人之刑事案件，得由该关系国领事，或领袖领事，按照条约规定，派会审员一人，同审判官出庭。(3)凡初审时，领袖领事派员观审之刑事案件，上诉时，该领袖领事得另派委员观审。(4)凡由领事派员会同审判官出庭之华洋民事案件，如有不服初审判决者，得向特派交涉员提起上诉。由交涉员会同有关系领事审理。(第一，五款)

III. 管辖范围：——临时法院管辖范围为：(1) 关于土地者——上海公共租界，租界以外上海宝山两境内，以及在黄浦港

(注一) 关于交涉经过情形，可参看梁敬镎：所谓上海临时法院者（《法律评论》第七卷，第七，八号)。

(注二) 见本书附录。

范围内外国船只上。(2)关于事物者——除照条约，属于领事法庭之案件外，(一)一切民刑案情发生于租界内者，均由临时法院审理。惟关于判处十年以上徒刑及死刑案件，须由江苏省政府核准。(二)华洋刑事案件发生在外国人地产上，包括工部局道路之上，租界区外上海宝山两县境内，以及在黄浦港范围内外国船只上。(三) 华洋民事案件发生在租界外上海宝山两县境内。第(一，二款及附件第三)

Ⅳ. 上诉机关：——(1)临时法院之外，另设上诉庭。庭长由临时法院院长兼任，专办与租界治安直接有关之刑事上诉案件，及华洋诉讼之刑事上诉案件；但五等有期徒刑以下，及违犯洋泾浜章程与附则之案件，不得上诉。(2)凡经由领事派员会同审判官出庭之华洋民事案件，如有不服，须向特派交涉员提起上诉，由交涉员会同有关系领事会审。(第一，五款)

Ⅴ. 适用法律：——凡当时适用于中国法庭之一切法律，(诉讼法在内)及条例，暨以后制定公布之法律条例，均适用于临时法庭；惟当顾及本章程，及将来协议所承认之会审公廨诉讼惯例。(第一款)

上述各点，为民国十六年协定所规定。临时法院之大概情形比较《洋泾浜设官会审章程》规定之会审公廨，丧失国权更甚。经梁敬镎君指出六点，兹引录之，以见一斑。(注一)(注二)

(1)《洋泾浜章程》，外人会审之案件仅能及于五等有期徒刑之刑事案件，且须有一造为洋人，而今则租界内一切刑事案件，无论其两造有无洋人，均须由外人会审。

(注一) 梁敬镎：所谓上海临时法院者(《法律评论》第七卷，第八号)。

(注二) 参看(1)燕树棠：《评收回沪廨协定》(《现代评论》第四卷，第八五期，页三，四，五)(2)云樵：《上海临时法院问题》(《现代评论》第六卷，第一三八号，页十六，七，八，九)。

（2）《洋泾浜章程》一切案件，均照中国常例诉讯，而今则尚须顾及会审公廨之诉讼惯例。

（3）《洋泾浜章程》，该公廨一切官吏，均由我方自由任免，今则书记官长须由领事推荐。

（4）《洋泾浜章程》，公廨得选差径提人犯，今则须由工部局巡捕办理，而法庭并不得设承发吏。

（5）《洋泾浜章程》，凡遇华洋互控之案，许要上诉，今则违反租地章程及其附则之刑事或违警事件，不得上诉。

（6）《洋泾浜章程》，命案相验事件，皆由吾之上海县或其委员入租界内直接办理，今则须会同领团所派委员始得办理。（注一）

惟外国领事，对于该协定之规定，尚不遵守。更于协定外，一意孤行。事例甚多，举其大者如下：

1. 按照协定规定，外领观审，非经推事同意，不得发生讯问。凡事实上，领团代表常擅自发言讯问；甚至擅为种种之处分。如一九二八年宏隆栈庄案是。

2. 按照协定规定，工部局所派之司法警察，应受法院指挥。乃事实上领事团对于临时法庭之判决，辄滥用权力，使工部局所派之司法警察，不予执行。如一九二八年杨阿三案，一九二九年俄人米才白立而司基案是。

3. 按照协定规定法院院长应由江苏省政府任命，如因事撤职，外人自亦不得干预。乃驻沪领事团对于院长卢兴原撤职，竟提出抗议，实为干涉法院用人之权。

第四时期　特区法院

临时法院协定，自民国十六年一月一日实行后，施行期间，

（注一）梁敬镎：所谓上海临时法院者（《法律评论》第七卷，第八号）。

定为三年，即至民国十八年十二月三十一日施行期满。按协定第七条规定，如三年期满，仍无最后解决办法，本协定应继续施行三年。惟期满六个月前，江苏省政府有提议修正之权。当由江苏省政府于十八年六月令上海特派交涉员向有关系国领事，声明该章程期满，认为完全不适用。一方由外交部于十八年五月八日照会驻华英，美，法，和，挪威，巴西六国公使，提议派员讨论关于上海公共审判机关之办法。乃各国多方延宕，直至民国十八年十一月九日，始由上述各国所派委员，与我国外交司法两方所派委员，开始讨论。时距临时法院协定届满之期已迫，即由我方出席委员赶速进行。先是，十八年五月间，司法院曾往行政院咨据江苏省政府呈称，对于临时法院之管辖权于协定施行期满之日，同时终止。自十九年一月一日起，应请司法院主持核办。当经司法院咨复，事属可行。即由司法院于十八年十二月二十九日训令司法行政部，转令该法院听候改组。一方继续与外国委员磋商，至民国十九年一月二十一日开会已达二十八次，议定议案十条，换文附件八则，经与议各国政府彼此承认，于同年二月十七日始行签字；即上海特区法院协定十条，换文附件八则，(注一)并定同年四月一日照该协定实行改组。兹将协定要点，分析如下：

I. 法院组织：

（1）地方法院与高等法院分院各设院长一人。地方法院院长兼高等法院院长。

（2）设置检察官若干员，由中国政府任命之；惟其职权受有严酷之限制。

（3）承发吏由各法院院长分别派充；惟其职权亦受有限制。

（注一）原文见附录。

（4）司法警察于工部局推荐后，由高等法院分院院长委派之。高等法院分院长得指明理由，将其免职，或因工部局指明理由之请求，亦得终止其职务。司法警察，应服中国司法主管机关所规定之制服，应受各该法院之命令及指挥，并尽忠于其职务。工部局尽其可行之程度，应推荐中国人为司法警察。工部局并得在派充之司法警察中，指定一员，由法院院长在院内酌给一办公堂，专司录载一切诉讼文件，如传票，拘票，命令判决书，传达执行之理由。

（5）监狱：（一）附属于前临时法院之民事管收所及女监，移归各该法院，由中国主管机关监督并管理之。（二）租界内之监狱，仍由工部局管理。惟其管理方法，尽其可行之程度，应遵照中国监狱法令办理。中国司法主管有随时派员观察之权。（协定第五，六，七条附件第三则）

Ⅱ. 管辖范围：——依协定设置各法院之管辖范围：

（1）属于物者，及于上海公共租界之民刑及违警案件，并检验事务。

（2）属于人者，与其他中国法院相同。

（3）属于土地者，与上海公共租界前临时法院相同；但（甲）租界外外人私有地产上发生之之华洋刑事案件，及（乙）租界外四周之华洋民事案件，不在上述土地管辖之内。（附件第一则）

Ⅲ. 适用法律：——各法院适用之法律为：

“所有中国现行有效及将来依法制定公布之法律，无论其为实体法或程序法；惟现时沿用之《洋泾浜章程及附则》在中国政府自行制定此项章程及附则以前，须顾及之，并须顾及本协定之规定。”（协定第一条）

Ⅳ. 法院行政：

（1）一切诉讼文件，如传票，拘票，命令，及其他诉讼文件

等，经各该法院推事一人签署后，发生效力。即由司法警察或承发吏送执或执行。

（2）各法院依照在各法院适用之诉讼程序所为之一切民刑判决及裁决，一经确定，应即执行。工部局捕房于必要时，遇有委托，应尽力予以协助。

（3）除作违警罚法，《洋泾浜章程及附则》处罚之人犯，暨逮捕候讯之人，应在公共租界内禁押外，凡在公共租界前临时法院附属监狱内执行中之一切人犯，及各法院判处罪刑之一切人犯，或在租界监狱执行，或在租界外中国监狱执行，均由各该法院自行酌定。

（4）各法院判处死刑人犯，应送交租界外中国主管机关执行。

（5）凡法院没收赃物，均为中国政府之所有，惟没收之鸦片及供吸食或制造鸦片之器具，均于每三个月在公共租界内公开焚毁。至没收之枪枝，工部局得建议处分办法，经由各法院院长转呈于司法行政部。

Ⅴ. 上诉程序：——高等法院分院之民刑判决及裁决，均得依中国法律上诉于中国最高法院。（协定第二条）

Ⅵ. 外国律师出庭：——（1）关于一造为外国之诉讼案件，其有相当资格之外国律师，在各法院许其执行职务，但以代表该外国当事人为限。关于工部局为刑事告诉人或民事原告，及工部局捕房起诉之案件，工部局亦得由有相当资格之中国或外国律师同样代表出庭。

（2）其他案件工部局认为有关公共租界利益时，亦得由其延请有相当之资格之中国或外国律师一人，于诉讼进行中代表出庭，以书面向法庭陈述意见；如各该律师认为必要时，得依民事诉讼法之规定具状参加。

（3）依本协定规定，许可在法院出庭之外国律师，应向司法行政部呈请领律师证明书，并应遵守关于律师之中国法令，其惩戒法令，亦已包括在内。（协定第八条）

Ⅶ. 协定争执调解办法：——中国政府派常川代表二人，其他签字于本协定之各国政府共派常川代表二人，高等法院院长或签字于协定之外国主管官员，对于本协定之解释与其适用，如发生意见不同时，得将其不同之意见，送交该常川代表等共同设法调解，但该代表等之报告书，除经签字国双方同意外，对于任何一方，均无拘束力。又经法院之民刑判决裁决及命令之本体，均不得送交该代表等研究。（协定第九条）

此为特区法院协定之重要各点，比较临时法院协定之规定，优点甚多。已由王宠惠、王正廷两氏之报告中指出如下：(注一)

（一）中国法律之适用　在前江苏省政府协定时代，临时法院既有特定之诉讼法，而四级三审之制度，又从未实行。此次协定，既载明中国现有及将来一切实体法及手续法，均应适用。又明定一切案件，依照中国法律，均得上诉于最高法院，是与吾国司法之系统，尚无出入。

（二）土地管辖之变更　前江苏省政府协定，临时法院之土地管辖，不仅以公共租界为范围，即租界外上海宝山境内外国人地产上所发生之华洋刑事案件，及上海宝山境内发生之华洋民事案件，亦在其内。现时新协定中，则此种诉讼，均依中国诉讼法管辖通则，归上海地方法院管辖。

（三）观审及会同出庭之撤废　临时法院承会审公廨之弊，许外国官员于特种案件列席法庭与中国审判官并坐，甚至自由发言讯问人证。而新协定中一律订明撤废。会同出庭之制，本

（注一）向中央政治会议报告，见《法律评论》，第七卷，第二十七号专载。

非条约所固有，故其废除，尚非甚难。而观审制度，则自烟台条约之后，各国一律援例。今乃以明文订明废止，颇为可贵。

（四）外国书记官长之取消　从前临时法院既于协定中订明书记官长为外人，又须受领袖领事之推荐。而其权限，且甚扩大。自递呈分案交保执行，无一不经外国书记官长之手。此次新协定，既无此项条文，故此制度，亦遂废除。

（五）检察官及承发吏之设置　从前临时法院，并无检察官与承发吏，故关于检察官与承发吏之职务，皆由工部局人员办理。新协定中虽对于检察官之职务，略有限制。但其设置之原则，则已确定。而承发吏之权限，尤与其他法院一律也。

（六）判决裁决之执行　临时法院之判决裁决，每因外国观审员拒绝同意，捕房即不予执行，业如前述。此次协定，于此特予订明。一经确定，即须执行。

（七）监犯之管理权　从前租界内监狱，固不由我管理；即其禁押人犯之如何管理，法院亦无过问之权。旧协定中虽有视察委员团之条文，但迄未实行。此次规定，对于监狱之建筑物，虽因系由工部局出资之故，未允归我管理。而所有监犯，无论系何国籍，均许送我内地监狱执行。亦不得已中之一办法也。

（八）赃物库之设置　从前临时法院没收之赃物，向由捕房处置。此次新协定规定，法院应依中国法院设置赃物库。一切没收物品，均为中国政府之所有。关于枪枝之处置，虽尚许领团有建议之权，但容纳与否，仍完全为我国之自由也。

（九）外国律师之限制　临时法院时代，凡有领事列席之案件，均许外国律师代表任何方面出庭；且无遵守我国律师章程之义务。此次协定，则规定外国律师仅得代表外国人及工部局，且以外国人为一造及工部局为民事原告为刑事告诉人及捕房起诉之案件为限。并订明须遵守律师证书登录出庭，及一切惩戒章

程。

上所述者，为特区法院较优之点。然此次法院之组织，尚不能使吾人满意。盖法院组织，由于协定，根本上已与吾主权抵触。按司法机关为国家根本组织之一，法院之设立，应完全由主权国自由规定，外人不得侵犯或干预。今特区法院直接根据协定而产生，法庭来源，已异于国内其他法院，故特区法院之设，实为中国司法中之一种特殊状态。就协定条文内容而论，吾人亦殊多不惬意处：

（1）中国法律之适用。协定第二款载明：

“……所有中国现行有效及将来依法制定之法律，一律适用于该法院。”

中国法院当适用中国法律，系当然之事；惟协定第二款又载：

“……现时沿用之《洋泾浜章程及附则》，在中国政府自行制定公布此项章程及附则以前，须顾及之，并须顾及本协定之规定。”

按照上述规定，法院适用之法律，除中国法律外，尚须顾及《洋泾浜章程及附则》之规定。吾人于此有一疑问，即如《洋泾浜章程及其附则》与中国法律冲突时，法院何所适从？遵用中国法律，抑竟顾及《洋泾浜章程及其附则》？按法理而论，中国法庭之法官，承审案件，只知中国法律，不知其他。中国法律，即与《洋泾浜章程及其附则》发生冲突，自仍援用中国法律，毫无疑义。即各国领事法庭遇《洋泾浜章程及附则》与其本国法律冲突时，亦每多适用本国法律而置《洋泾浜章程》于不顾。乃协定竟有“须顾及之”等语。设中国法律与《洋泾浜章程及其附则》冲突时，法院殊有不能自由应用中国法律之处。抑《洋泾浜章程》本为外人非法产物，中国政府始终未曾加以正式承认。今协定中忽复引及，不特正式承认此项章程，予以法理上的根据，且强令法院

必“须顾及”，已妄认外人非法取得之特殊权利，复损及中国法律之尊严，实为此次协定之大缺点。

（2）检察官职权之限制　按照司法院长及外交部长提出中央政治会议报告所载：“外国委员对于检察制度，殊多怀疑，经我国委员再三解说，始允我国设置。而于检察官之权限，又经许多争执，始允予规定。”是此次法院之得设检察官，已非易易。但既设有检察官，则当予以应有之权力。倘检察官之职权，仍受种种限制，我国委员之所力争者，仍令国人有责备贤者之论也。按协定第五款之规定，检察官之职权，除办理法院管辖区域内之检验事务外，仅限于中华民国刑法第一百零三条至一百八十六条之案件，方得依照中国法律，执行检察官职务。但关于此类案件，工部局捕房，或关系人起诉者，检察官无庸再行起诉。是检察官之职权，已为工部局所侵越。至若其他案件，在法院管辖范围发生者，应由工部局捕房起诉，或由关系人提起自诉，检察官不得行使其中国法律赋予一般检察官应有权力。检察官对于此类案件，所得行使之权力，仅为“莅庭陈述意见”而已。是检察官之权力，更受极大之限制。按从前临时法院，本无检察官之设置，故其职务，概由工部局捕房执行。今法院既设有此项官吏，则此项官吏职权范围以内之事务，工部局不应再加干涉。今工部局捕房，不但与检察官有同等权力，且于某种案件，一如从前临时法院情形，仍专有提起公诉之权，检察官反绝对不得行使。夫检察官为代表国家主持公讼之官，所藉以维持善良风俗，公共治安，与便利人民起诉者，然此次法院所设检察官之职权，受极大限制，致与租界善良风俗公共治安有重大关系之案件，检察官均无权起诉。例如鸦片与赌博(注一)最为害人之事，而又在租界内最

（注一）鸦片罪自第二七一条至二七七条，赌博罪自第二七八条至二八一条。

为兴旺之事，检察官限于协定，对于是项案件，无权提起公诉。至如租界内之伤害抢夺强盗及海盗恐吓(注一)等案，在租界内亦层见叠出，关系治安何等重要。乃检察官对于此类案件，亦不得提起公诉。然则检察官之设置，于租界之善良风俗，公共治安，无甚裨益也。至便利人民起诉一层，亦非所语于此次法院所设之检察官。盖在法院设置检察官职权范围以外之案件，人民欲起诉者，惟有向工部局捕房起诉，或向法庭自诉。然按中国刑事诉讼法之规定，人民自诉范围，限于(一)初级法院管辖之直接侵害个人法益之罪，(二)告诉乃论之罪；惟在直系亲属配偶或同财共居亲属之间，不得适用；是租界居民在检察官职权范围以外，中国刑事诉讼法规定自诉范围以外，以及在自诉范围以内，而发生在直系亲属配偶或同财共居亲属间之案件，租界居民惟有向工部局捕房告诉。设华人不愿向工部局捕房告诉，或工部局捕房不予接受，则虽有冤屈，不得诉诸法律。是法院虽有检察官之设置，于人民起诉，未曾予以何等便利也。

（3）司法警察之推荐　警察任免之权，属诸高等法院院长。然工部局根据协定，处处可以干预。协定第六条之规定：

“……各该法院之司法警察员由高等法院分院院长于工部局推荐后委派之。……”

司法警察为隶属于法院人员之一，自应由法院院长录用与免职。按照上述规定，司法警察虽由高等法院分院长任命之，然推荐之权，则属诸工部局。高等法院分院长在法理上，虽有拒绝任命之权力，而在事实上，假定在院长拒绝任命后，工部局不再推荐，则将发生争执，且亦终必任命工部局推荐之人。是名义上司法警

（注一）伤害罪自第二九三条至三〇三条，抢夺强盗及海盗罪自第三四三条至三五五条，恐吓罪自第三七〇条至三七五条。

察委派之权属诸院长，事实上工部局握有实权。且此项司法警察，协定中规定“外人尽其可行之程度，应推荐中国人充任，”之“可行之程度”一语，本无一定之标准。工部局如认为越出“可行之程度”则可自由推荐外人。协定又谓：

“所派充之司法警察，就其中工部局指定之一员，在法院内酌给一办公室，凡一切诉讼文件，如传票，拘票，命令，判决书，依上述本协定条款之规定，应送达执行者；为送达执行起见，由该员录载其事由。”

是工部局不特有推荐司法警察之权，且进一步而有支配其职权之权。协定又谓：

“高等法院分院长有指明理由，将其免职之权；或因工部局指明理由之请求，亦得终止其职务。”

是司法警察免职，工部局亦得与闻。就上所述，则法院行政之权亦支离破碎，有时且将受外人之挟制。订立协定者，胡竟见不及此！

（4）外国律师出庭　按照协定第八条之规定，凡欲在特区法院出庭之外国律师，应向司法行政部呈请领取律师证书，并应遵守关于律师之中国法令及其惩戒法。外国律师可以出庭之案件：

（一）关于一造为外国人之诉讼案件。

（二）工部局为刑事告诉人或民事原告及工部局捕房起诉之案件，工部局亦得由外国律师代表出庭。

（三）凡工部局认为有关公共租界利益之案件，亦得由工部局延请外国律师于诉讼进行中代表出庭，以书面向法庭陈述意见；如该律师认为必要时，得依民事诉讼法之规定，具状参加。

对于第二类案件，不但承认工部局得享有中国司法上之权利，且承认外国律师得以出庭辩护。又按此次协定规定，外国律

师仅得代表外人及工部局之案件为限，其他案件如纯粹华人案件，外国律师不得出庭。然关于第三类之案件，凡工部局认为与公共租界利益有关，即系纯粹华人间之诉讼，工部局亦得延请外国律师出庭代表。是外国律师之职权，此次协定虽加以限制，然此项限制，得由工部局自由解除，外国律师对于一切案件，仍得有出庭之机会，殊难令人满意也。

（5）租界内监狱之管理权　按照协定第七款之规定，除附属于前临时法院之民事管收所及女监，移归特区法院，由中国主管机关管理并监督外，“租界内监狱之管理方法，尽其可行之程度，应照中国监狱法令办理，中国主管机关有随时派员视察之权。”法院与监狱，均为司法组织要素，两者且有连带关系。今法院虽已收回，而监狱仍由工部局管理，是亦一大缺憾也。

上所述者，为特区法院协定最显著之弱点。协定之未能使人满意，可以概见。然吾人深知中国放弃司法已数十年，外人之把持，又根深蒂固，未易遽拔。况公共租界之行政权，仍属外人，行政与司法关系密切，外人因欲保持其行政之权，对于司法，自不甘于完全放弃，不稍干涉。此次协定，当轴者之折冲，已煞费苦心。王氏等报告有云：

“……其未能完全达到我国愿望之点，则以上海租界尚未收回，行政权操之于人，形格势禁，有不能不兼顾事实之处。……在此短时期内，上海租界问题有相当之解决，是今未能满意之点，将来必归于自然解决矣。”

吾人因深望协定三年期满之际，公共租界已有整个的解决，则租界上之司法问题，自亦随之解决矣。

第三编　法理的考察

第一章　上海公共租界之法律性质

上海公共租界为一国际问题，已为学者所共认。但究属国际间公法权力，抑纯为国际间私人权利问题，换言之，上海公共租界是属于国际公法范围，抑属于国际私法范围，拟先(一)考查中国各种租界之类别以明上海公共租界系属于何种租界，更从(二)其设立之原因，(三)永远租赁制度，(四)华人在界内土地所有权之行使等项观察，以明其法律性质。

（一）中国各种租界之类别

中国所谓"租界"者，(注一)精细分析，可别为六种：

1. 专管租界(Concession)——订立永远租约将整个地段租

（注一）赫苏教授（Prof. Hudson）谓"租界（Concession）为欧人在东方国家所管理之地段；居留地（Settlement）为国际（从历史上看多半为欧人的国际）在东方国家管理之地段。"（The Concession is an European controlled area in an Eastern Country. The Settlement is an internationally (and most of its history a European internationally)controlled area in an Eastern Country。此种区别，不甚正确。盖二者真正的区别不在专管与共管，而在国租与民租也。参看序言。H. B. Morse 亦将租界(Concession)与居留地（Settlement）划然分开。并谓"上海为外人居住地，为居留地，而非租界。所谓'法租界' Concession Française 者，其性质殆与英美居留地相同。"见 Trade and Administration in China, p.266.

与一租赁国。再由该国转分租与外侨民住，该国向中国政府纳总税，而外侨又向领事署纳税。地契由该国领事发给并登记。界内由该国管理，常以该国领事为该地方行政长官。惟英国所管租界则常于领事外，并设立工部局为执行机关。工部局董事由合格之纳税人选举之。此种租界为数甚多。如九江，沙面，牛庄，汉口，镇江等处均有之。若天津则竟多至十三处。

2. 专管居留地(Settlement)——双方订约，规定在通商口岸划定界限，在该界限内容许订约国人民租地居住。外侨租地系直接向华原业主商议，议成，请求中国地方官发给契据。外侨直接向中国政府纳税，而非向领事纳税，如上海之法租界是。

3. 公共租界(International Concession，有时滥称为 International Settlement)——租地性质与专管租界同，惟契约的当事人，不属一国，而为各国政府，签字人为各国驻该地领袖领事。如芜湖及前厦门鼓浪屿之公共租界是。(注一)

4. 公共居留地 (International Settlement)——租地情形与专管居留地同。土地租契的当事人为各租户，地契发给不在各国领事署，而在中国地方官署。称为公共者，各国人均得参加管理也（就事实言），如上海公共居留地（俗称上海公共租界）是。(注二)

5. 默许公共居留地 (International Settlement by sufferen-ce)——乃未经领土主权国(中国)明白允许，而西人自行择地居住组织之行政机关，而中国政府不加干涉者，如芝罘是。“西人在该处购买土地，建筑道路，保持清洁与秩序，依公众之意行之。并有‘无首领之委员会’征收捐税，并支用公款。但无自治的行

（注一）十六年十月十六日《时事新报》载太晤之租界分类，称此种为：“土地国租的公共租界”。

（注二）太晤之分类，称此种为“土地民租的公共租界”。

政机关之法律的地位。”(注一)

6. 自辟居留地（Voluntary Settlement)——系中国自行开放之口岸，划一地段为外人通商居住之用。其警察及管理权，仍归中国地方官，如岳州，长沙等处是。“岳州所施行之市政办法为他处商埠所采用。中国政府划出若干地段为公共居留地，建筑马路，拍卖地段，征收相当的码头税等。至市政工程与警务则由岳州地方官与海关监督共同管理。一切费用由中国政府负担，外侨不必负担捐税，亦不必负担行政职责。倘须征收其他捐税，则须得代表机关同意。”(注二)

（二）上海公共租界设立之原因

上海公共租界设立之原因，就吾人观察，一为限制外人在华通商居住权，一为限制外人在华租地权。

（1）限制外人通商居住权——《南京条约》规定外人在五口有通商居住权。此项权利，在约开商埠任何地段，可以享受，并无限制。惟因中外民情扞格，风俗不同，华洋杂居，诸多不便。且其时外人已攫得领事裁判权，使外侨散处各地，领事管理，当感不便，即华官保护外侨，亦发生阻碍。因有一八四三年中英《虎门条约》，规定外人在通商口岸居住区域，必须划定范围，一方使华洋分居，减少纠纷；一方使外侨集中，领事亦可收管理上之利便。(注三)从此外人在上海地方，不得自由通商居住，而仅限于一定范围以内。此项居住区域，即为租界。一八九五年英国枢密院司法官(Judical Committee of the Privy Council)为日本政府与东亚公司讼案判词有云：

“此种限制（指居住限制）虽繁难不便，然乃源于不受主权

（注一）Morse: Trade and Administration of China, p. 221.

（注二）同上。

（注三）参看第一编第一章及刁敏谦：《中国国际条约义务论》，第三十四节。

国地方官裁判之故。确为英人对于领事裁判权之代价”云云。“此言虽为日本政府与东亚公司讼案而言，究可援引也。”(注一) 一九一九年巴黎和会吾国之提案中亦谓租界之设，“可免中外人民之龃龉，而领事官行使其条约所定之保护管束事宜，亦较为便利。”(注二)

或谓租界虽为外人通商居住而设，然在通商口岸之任何地段，外人仍保有此种权利，中外条约亦承认之云云。(注三) 不知租界设立即与外人自由居住权抵触。如承认外人得在通商口岸自由居住，则用以限制此项权利而设立之租界，已失其存在之理由；反之，承认租界之设立，在于规定外人居住区域之范围，则外人当不得在租界以外自由居住通商。更就条约言，主张者只知最初中外条约有给外人以自由通商居住权之规定，而不知中外后来订立之条约，已对于此项权利加以限制，如中英《虎门条约》第六款明白规定：

“广州等五港口英商或常川居住，或不时来往，均不可妄到乡间任意游行，更不可远入内地贸易。中华地方官应与英国管事官各就地方民情地势，议定界址，不许逾越，以期永久彼此相安。”

一八四四年中美《望厦条约》第十七款亦有同样规定：

“……应由五港口地方官各就民情地势，与领事官议定界址，不许逾越，以期永久彼此相安。”

外人越出租界界址，尚为条约所不许，遑论在外自由居住通商。一九〇五年一美国人欲在一八九六年中日条约所开放之杭州租

（注一）刁敏谦：《中国国际条约义务论》，第十五节、三十四节。

（注二）见附录。

（注三）今井嘉幸谓：“惟于商埠则何地有居住生业之权为诸国条约所公认。”《中国国际法论》，第三编第二章，页一一一。

界外设一保险公司，地方政府干涉之。此问题曾经报告于华盛顿，美政府亦以华官所为为是，且通知各国，得英国等各国赞同。(注一)

一九〇三年中日《通商行船续约》规定北京开设通商场事附件第六载明：

"……于北京内城之外，择彼此相宜，并无窒碍之地，划定界址，开作各国商人居住贸易之所。界内地方，准各国商人租地造屋，开设行栈店铺。……"(注二)

界址划定以后，

"凡从前各国商民之散居城内外者，均须迁入界内，不得仍前散居各处，以致漫无稽考。……"(注三)

按照此项条文，原来散居各处之外国商人，在划界后尚须迁入界内，则租界划定后，外国商人自不得再在界外居住，贸易更无待言，此亦足为一证。

一八七六年九月十三日《烟台条约》第二节第二条规定：

"新旧各口岸，除已定租界应毋庸议，其租界未定各处，应由英国领事官会同地方官商议，将洋人居住处所，划定界址。"

设立租界为划定洋人之居住处所，《烟台条约》盖已明白说明。是租界之设为限制外人通商居住权，实无疑义。

(2) 限制外人在华租地权——上海既辟为通商口岸，外人

(注一) 刁敏谦书第二编第三十四节。

(注二) 此项条款未曾发生效力，因须在"驻扎直隶之各国兵队暨各国护馆兵队一律撤退后"，中国始允在北京开设通商场(条约第十款)，而此项撤兵条件迄未实行。

(注三) "以致漫无稽考"一语，原文原句为：and thereby cause inconvenience in the necessary supervision by the Chinese Authorities，应译为"以致有碍于华官必需行使之监督，"因外人享有领事裁判权，华官不易管理故，划定租界，按照英文原句，愈益可言。

之来沪者，自须取得确实之租地权，以达通商居住之目的。(注一)惟此项权利，按当时中国惯例，外人不得享受。盖当时中国政府，根据"普天之下，莫非王土"之义，以为中国土地卖于外人，皇帝即丧失一部分之产业。(注二) 且因中国公私法观念向不分清，私法上之所有权与公法上之主权混而为一。中国土地卖于外人，即不能在该地上行使主权，(注三)故仅允外人租赁，不得购置；即租用土地之权，亦不愿扩大范围至中国通商口岸任何地段，而仅允在一特定区域准外人租用。基于此种观念，遂有《虎门条约》划定外人居住区域范围之规定。惟此种限制，未能严守。外人向界外租地，中国官厅亦不加阻止，甚至迁就事实，定"准转道契区域"(见附图)。驯致租界之外，又成一界。然此系事实问题，揆诸原来划定租界之意，大相背驰。十九年十月二十日上海特别市土地局覆比总领事函中(注四)，有谓"查准转道契之区域，原以租界为限，在事实上虽有少数外侨在租界外租赁地亩，但并无明文规定"，即申此意。惟上海特别市土地局对于外侨在租界外租地，一经查明确属租主自己执管使用者，仍暂照旧办理；而于外侨能否在租界外租赁地亩，正在研究，尚未有何决定。(注五)

上海公共租界设立之原意，已为限制外人在华通商居住权及租地权，自系外人权利之限制，而非给予权利或特权，故 Mr. Escarra 有言："在一国中而不能任意移居自由确定其居所，必须在规定之地通商居住，并不能在其建屋之地有所有权，乌能谓

（注一）今井嘉幸："外国人欲于通商场达永住贸易之目的而必得确实之土地权利，租界因此而设，……。"《中国国际法论》第三编，第二章，第三节，页一三〇。

（注二）Chan Chung Sing: Les Concessions en Chine，页一三〇。

（注三）同上，页一三一。

（注四）原函见十九年《土地局年刊》。

（注五）见上述原函。

为特权乎?"(注一)

(三) 所谓永远租赁

永远租赁本非最初规定租界制度之条约所载明，惟自上海租界划定之后，外人即实行永远租赁，其实行原因，有谓外人在划界之初即欲购买土地，中国官吏不允所请，遂得一折衷办法，外人在租界内虽不能购买，然得永远租赁，(注二)是永远租赁实为中国在条约以外所给予外人之特殊权利，此种特殊权利之情形究竟如何，吾人拟就(A)永远租赁之由来，(B)永远租赁之方式，(C)中外人士对于永远租赁之意见，(D)永远租赁之特质，分别说明。

(A) 永远租赁之由来

按照中英《虎门条约》，中美《望厦条约》划定租界之规定中，仅有：

"……但中华地方官必须与英国管事官，各就地方民情，议定于何地方，用何房屋或基地，系准英人租赁。……"(中英《虎门条约》第七款)。"合众国人民在五港口贸易或久居或暂住，均准其租赁民房，或租地自行建楼，并设立医院礼拜堂及殡葬之处。……"(中美《望厦条约》第十七款)云云。外人只能租赁，并无所谓永远租赁。惟一八四五年《地皮章程》规定：

"外人得自行退租，……但原业主不得任意停租。……"

虽无永远租赁之明文，然租赁期间仅得取决于承租人者一方，使承租者不愿退租，原业主殊无方法自行停租。是永远租赁之原则，该章程中已经确定。上海道发给之出租地契(俗称道契)中并

(注一) Jean Esearra: Droits et intérêts des étrangers en Chine. p. 69.

(注二) Kotenev: Shanghai Its Mixed Court and Council, p. 4.

载有“永远租赁”字样，中国方面更明白承认。嗣后一八六九年以及一八九八年地皮章程中均载有“永远租赁”之规定。“永远租赁”一名词，愈益确定。一九〇三年中美《续议通商条约》第三款规定：

“……并租赁或永租地基自行建造……”

于是此“永远租赁”更由中外条约之明白规定，而得国际法之承认。

（B）永远租赁之方式

凡外人欲在界内租赁土地，应先与中国原业主商定价值。商定之后，即将租地事禀明本国领事，并呈出中国原业主所写永远出租契据二纸，(注一)另附图一纸，画出地形，详载四址，领事官即据以转送上海道衙门。由上海道发会丈局勘丈。如查明所租之地妥当无碍，即由道台在出租地契上加盖印信，移还给执。一面由租主持出租地契赴本国领事馆内报明入册挂号。此出租地契名义上由上海道发给，故俗称“道契”，其实均由各国领事馆自行置备，仅送请上海道盖印而已。此项出租地契既由外国领事各自置备，故其条款措词不尽相同，惟其要点，不外下列数项：

（1）租主应付年租每亩一千五百文，缴付银号作为完粮之用。

（2）租主在界内租得土地后，如欲转租，尚有下列限制：(一)不得转租与未曾准住中国境内之外人，(二)不得自行转租与居住中国之外国侨民，必须中国官吏查视其租地赁房无碍，方准转租，(三)亦不得自行租地赁房与华民展转货卖，若华民欲在界内租地赁房，须由领事官与中国地方官酌给盖印凭据，始可准

（注一）此项永远出租契本由上、宝两县印行，惟外人大率不用此官厅发行之出租契，而用租界纸铺私印出售者。

行。

（3）租主或后代管业之人，如将其地转与不禀明本国领事并道台批准登籍，或将其地整段分段或已或人，另造房屋转租华民居住，而未领得两国官宪允准凭据，或每年不将每亩年租钱一千五百文预付银号者，出租地契作为废纸，地即归官。（注一）

此为历来永远租赁方式，惟自上海特别市政府成立后，对于此项方式已有改革。略述如下：

凡外人欲在界内租地，应先由市政府各区不动产契纸分发行所管理员调取该出租地之田单契据，或部照或印谢及最后三年粮串，呈送土地局查明核准将证据发还后，始予成立永典契。承租外人可持永典契至土地局凭领永远出租草契。此永远出租草契由土地局发行，凡外人租用华人地亩须一律领用。永远出租草契成立后，在两个月内，必须转换永租契。此为土地局规定外人永远租赁之方式。土地局置备之永租契，用以代替从前各国领事馆置备之道契。其要点如下：

（1）承租者每年应付年租数目未曾规定，盖以从前道契规定本以制钱为标准，现在租主既不能以制钱缴纳，而所收之数目亦非折合制钱一千五百文之数。为合事实起见，故将一千五百文删去，至土地局征收年租仍照双方已经同意之数目征收。（注二）

（2）租主对于所租地亩，如有转租与他人情事，务须将永租契呈送该管总领事核明后，函请土地局核准注册转换永租契。

上海英国租地道契式

（注一）此项道契规定系根据 Perè Pierre Hoang: Notions Techniques sur la proprieté en Chine —书所载。

（注二）十九年四月二十三日土地局致上海美国总领事函（十九年《土地局年刊》前期，页一二〇）。

大清钦命监督江南海关分巡苏松太兵备道吴

给出租地契事照得接准

大英国领事官麦　照会内开今据本国商人赵甲禀请在上海按和约所定界内租业户钱乙等地一段永远租赁若干亩几分几厘几毫北张田南李界东大路西小浜给价每亩若干千文共若干千文其年租每亩一千五百文每年预付银号等因前来本道已饬业户钱乙等将该地租给该商收用务照后开各条遵行查核外国人按和约在界内租定地亩却不能由己便亦不得转与别国未曾准住中国之人必须中国官宪与领事官查视其租地赁房无足妨碍方准租住又查向议章程虽外国人有通融得益之处但无准地赁房与华民展转货卖若华民欲在界内租地赁房须由领事官与中国官宪酌给盖印凭据始可准行上列各条倘该商并后代管业之人将来以其地转与不禀明本国领事官并道宪批准登籍将其地整段分段或已或人另造房屋转租华民居住若未领两国官宪允准凭据并每年不将每亩年租钱一千五百文预付银号违犯斯章者则此契作为废纸地即归官须至租地契者

咸丰十一年六月　初一　日　给　租地第几分
地契第几号

道印

同治某年某月某日赵甲将所租第几分
第几号地若干亩正转与孙丁遵例租用可也此批

道印

土地局改良核发道契之办法			
改定事项	旧办法	新办法	理由
(1) 道契改归土地局置备	(a) 道契向由各总领事馆置备送由中国办理机关印给有时并由总领事馆将应行填注之中国文字代为填就 (b) 道契上之年月日本为应给之年月日从前各总领事馆于送出时有先填年月日者致与应给日期不符	(a) 道契定名为"永租契"由土地局规定中文式样自行置备中国文字均由土地局填注 (b) 印给之年月日由土地局盖印时填注	(a) 道契本系俗称向无规定名称兹定为永租契 (b) 道契以中国官厅名义发给自应由中国官厅置备 (c) 道契上中国文字及印给日期一律由土地局填写以免歧异而资准确
(2) 改定道契式样及暂用旧契办法	(a) 道契自民国成立后并未改过式样仍沿用前清公文程式故第一行仅署发契机关长官之官衔及姓年月日之后并不署名	(a) 道契由土地局置备印就中文送各总领事馆翻译并加印译文 (b) 各总领事馆用存之旧道契在土地局新道契未印出以前可暂行使用由土地局将第一行用同色纸张贴去并将文字改正年月日后由局长署名	(a) 道契为现行公文书之一种当合现行公文程式故须将式样改正且各国所领道契既为一主管机关所发则式样与词句自应统一现在各种领事馆所印道契其中文词句及纸张颜色各不相同自应由土地局规定式样以归一律
(3) 道契编号方法之改正	(a) 道契向由各总领事馆编号中国官厅不另列号	(a) 每一道契由土地局编一总号不分国别以次编列以后每一道契均有两个号码一为土地局总册号码一为各总领事馆注册号码土地	(a) 道契既由中国官厅发给自应由中国官厅编定号码向来各国均自编号码而立于发

（续表）

土地局改良核发道契之办法			
改定事项	旧办法	新办法	理由
		局与各总领事馆公文往来彼此均须声明总册第几号某册第几号	契主体地位之中国官厅反不编号码难于检查
(4) 规定正副道契存案办法	(a) 道契向无存根每份造同式者三张于角上注明上中下字样以中契存中国官厅以上契存总领事馆下契交租主或以下契存总领事馆上契交租主并无一定办法	(a) 凡发出之道契造同式者三份以一份为正本两份为副本将正本发给租主副本两份再分别为第一副本第二副本以第一副本存土地局以第二副本存该管总领事馆正本第一副本及第二副本上均加戳注明	(a) 道契既造同式者三份非规定发给及存案办法于办事手续上欠妥当且发给租主之道契与存案之道契照向例于角上注一极小之中国字容易毁灭其他毫无可以辨别之点故决定均加戳注明
(5) 道契地图改归土地局绘制	(a) 凡遇租界内转换道契地亩经会丈之后其附属于道契之地图向归工部局绘制	(a) 凡会丈租界内地亩于会丈时土地局及工部局各绘草图由工部局将所绘草图送土地局承认经土地局承认后照土地局规定纸张照绘图样送工部局承认经工部局承认后送还土地局由土地局将双方承认之图送总领事馆交业主承认 (b) 凡未经工部局承认之图土地局不送总领事馆转发业主 (c) 道契所附地图之大小与道契相同或加倍或加数倍放大俾摺叠后能与道契大小相同以资整齐道契与所附地图之间加盖骑缝印	(a) 地图为道契之附件道契既由土地局发给其附属于道契之地图自应归土地局绘制在手续上虽较为繁复决不能因避免繁复之故不尽职务至所以须由工部局起稿者因工部局对于租界地亩曾经实施测丈对于地籍较为明了且与规划路线等事极有关系照新定办法庶可双方兼顾

（续表）

土地局改良核发道契之办法			
改定事项	旧办法	新办法	理由
（6）规定出租契之时效	（a）洋商向中国人民租用土地向以出租契为凭此项出租契虽曾经前上海县印行而洋商租地用官厅发行之出租契者为数极少所用出租契大率由租界纸铺私印发售且出租契成立之后何时转契向无规定以致此项未经请转道契之出租契为数极多流弊亦因之百出	（a）土地局接管洋商租地事务之后对于民国十九年以前成立之出租契一律限于四个月内转换道契如逾限不换非有充分理由经该管总领事证明者概作无效自民国十九年起外人租用华人地亩须一律领用土地局发行之永远租地草契不用土地局发行之永远租地草契者一概无效土地局发行之永远租地草契限自立契之日起两个月内转换道契过期无效上列办法由土地局登载中外报纸布告周知	（a）出租契既专供外国人租用华人地亩之用关系至为重要故由土地局规定永远租地草契 （b）洋商租地成立出租草契之后往往不向总领事馆注册转请道契在租主之产权既不能确定中外官厅均无从稽考如有纠葛迁延愈久办理更难

中华民国上海特别市土地局永租契　第　号

案准　函开据　呈请按照条约在上海特别市　区永租

上海　总领事　图圩　号　丘业户　土地一段计　亩　分　厘　毫东至

西至　南至　北至　共付租价

银　一切承租手续均已办妥请发给永租契前来等因核

本局查明属实准予发给永租契嗣后该承租人对于所租地亩如

情事务须将此契呈送该管总领事核明后函请本局核准注册转

合法若未经上开手续将承租之地私自转租与他人及不遵照定

租银两即将此契通告作废所租土地由本局收归市有合行填写

承租人收执为凭

中　华　民　国　年　月　日给

局　长

（3）如租主未经本国领事官或土地局之核准而私自转租与他人，或不遵守章规每年预缴银两者，永租契作为废纸，地归官有。

至办理外人租地事宜之会丈局，本由上海道管辖，民国二年改由交涉署管辖。国民政府成立，交涉署裁撤，此会丈局遂由土地局接收。

（C）中外人对于永远租赁之意见

中外人士对于永远租赁之意见，并无何等深切之研究，概括之可分为：（甲）认定永远租赁即系买卖。（乙）认为永远租赁与买卖不同。

（甲）永远租赁，即系买卖。主张是说者之理由，分述于下：

Le P. Pierre Hoang:

“用‘租赁’一字以代买卖，盖欲借以表明外国买主，并非所有者，而仅为租赁者。然此纯为一种名称，盖外国买主虽名为租赁中国人之土地而实握有绝对权力。出卖者虽名为出租其土地，而实则名义上之权利，亦不再保留。”（注一）

今井嘉幸：

“……其所谓人民之永借权与他国之所有权，内容毫无所异。故外国人于租界之有永租权，亦以此观念，而同视其为所有权。……是其名为永借权之设立，而其实有所有权移转之意。”（注二）

Souliè de Morant:

“自来取得土地之契约，在实际上均载有‘永远租赁’中文字

（注一）Hoang (P) S. T. Notions Techniques sur la propriet'e en Chine.(variete's sinologiques) p. 40 注一。

（注二）今井嘉幸：«中国国际法论»，页一三一

样，但此项契约中，并不载明何种租金；一次给价而期间则为永远的；并无可以解除之规定。此乃明白解释具有完全效交之卖契，与中国习用之卖契相等，而与典契并无关系。”(注一)

Y. Lanning—S. Couling:

“于此可见如此获得土地，实纯系买卖。盖 Captain Balfour 尝曰：‘因有此种只须照章年纳一定租金之永远租赁，英国人民可任意退租，将土地归还华业主；而华人则不能任意停租，亦不能以任何方法加以干涉；即欲于地建造房屋，亦只可由中国官吏干涉，且亦仅可与领事交涉，在获得土地之先，位于该处之房屋，必须照该处价值卖出。’”(注二)

Montalto de Jesus:

“……且满清官吏对于外国人之购买土地，视为帝国地产之割让，为法律所不许，然亦有破例者。所有土地，尝永远租出而按年征收其土地税，每英亩约值二十八先令。在如此情形之下，满清官吏发出地契，名为租契，实系买卖。……”(注三)

“外人对于其居留地内之土地，不准取绝对所有权，但得永远租赁。”

刁敏谦：

“两项土地取得之法律地位相似，即只可为永久之租借，而不可购买也。”(注四)

（注一）Souliè de Morant (G) Exterritorialité et intérêts étrangers en Chine. p. 242.

（注二）Lanning and Couling: The History of Shanghai.

（注三）Montalto de Jesus: Historic Shanghai. p. 33.

（注四）刁敏谦：《国际条约义务论》，页五七。

夏晋麟：

“凡租界内之土地，其每华亩一千五百文，（约一元二角五分）或每英亩七元五角之每年地租，当纳诸中国政府，以代土地税。此种土地并非购买而为永远租赁。不续付租金，而系一次付清。”（注一）

Escarra：

“谓永远租赁，等于所有权之让与，实为一种无价值之肯定语。”（注二）

G. Dubarbier：

“外人并非为租界内土地所有者，每年缴税金于中国政府，租界土地永为中国领土；但事实上为中国政府所承诺之一种强迫的租赁，并为一种永远租赁，而除缴付税金之名义外，外人盖被视为真正之所有者。”（注三）

《上海县志》：

“凡以土地所有权让与洋商者，所立之契曰永远租契。……”

按照上述意见，永远租赁即系购买之理由：（一）外人得有绝对权力，（二）期间为永远的，（三）价值一次付讫不另给租金。惟据此数点在法律上能否即认定永远租赁与买卖无异，吾人殊未敢苟同。

（乙）永远租赁与买卖不同。主张是说者之理由，分述如下：

J. Escarra：

（注一）Ching-lin Hsia: Studies in Chinese Diplomatic History（页五十）.

（注二）J. Escarra, Le régime des Concessions étrangères en Chine(Recueil des Cours de l'Académie de droit international 1929 T II) p. 119.

（注三）G. Dubarbier. La Chine contemporaine, politique et économique. p. 333.

"此处所用中国名称，极端正确，此为吾人所不应漠视者。在租界中之契约，用'永远租赁'字样，正为显示并不以所有权相让。在西方法学家视之，所有权与永远租赁，或毫无差别；但余可决定在中国法中，实有根本差别。"(注一)

市政府土地局呈文：

"外人依据条例，以不能承买中国土地，故须遵约承租。"(注二)

外交部咨复市政府：

"……所有外人土地权，仍以现有通商口岸为限，且只得永租地亩，不得有绝卖情事。"(注三)

按照此项意见，永远租赁与买卖不同，业已显明。但永远租赁与买卖不同之点何在，均绝未加以释明。美国 MacNair 氏在"China's International Relations and Other Essays"一书中，解释一八五四年《地皮章程》时，曾谓：

"准备租地之方式，(依第二，三，四款之规定，)承租人或买受人应先请求各该国领事或代理领事……"

永远租赁，究系租赁，抑系购买，未能断定，而用一"或"字，似此二名词，无甚区别，不妨并存者，亦太觉浑括矣。

(D) 永远租赁之特质

所谓永远租赁其法律性质究竟如何，上述各项意见，殊未予吾人一切实明确之答案。兹拟试分析其内容，探求其特质，或能借此得一正确之概念也。

永远租赁系指中国土地所有人以其土地永远租与外国人使

(注一) 十七年《土地局年刊》，页一九九。

(注二) 市政府训令第四一二号(十八年八月二十日)，十八年《土地局年刊》，页一一四。

(注三) 十七年《土地局年刊》，页一九九。

用收益，而由外国承租人一次给付永租价之双务法律行为。是永远租赁系一种契约，惟此项契约成立后，又发生一法律关系应加特别注意，即外国承租人对于中国人租与之土地之法律关系。就此项关系探求永远租赁又可视为物权之一种。盖外国承租人自与中国承租人自与中国土地出租人订立永远租赁契约后，于租与土地实取得一种权利——永租权。（永典权）——可以排除他人之干涉具有对抗一般人之效力也。兹试就其契约性质及物权性质两方面探求其特质。

（A）永远租赁是契约之一种　租赁而承租人得永远占有土地为使用及收益之权，出租人事实上又完全丧失其所有权，究与普通租赁及买卖有何区别，自应分析其异点如下：

I. 永远租赁与租赁

（1）租赁为有期限的，租赁期间得由双方自由规定；永远租赁为无期限的。上海特别市土地局永远租地契明白规定："……情愿央中'永远'出租与某某洋商处为业。"（注一）

（2）普通所谓租赁，出租者义务之履行为联续的，在租赁期内，常负有使承租者得能使用及收益之义务。永远租赁，则出租者义务之履行为立时的，一经出租，即不负有使承租者得能使用及收益之义务。

（3）普通出租赁者，仅将使用与收益之权让与承租人，而仍保有所有权，但永远租赁则出租者并其所有权同时丧失。

（4）租赁为一种债权关系。永远租赁则为一种物权关系。

是普通租赁，租赁者之地位，系对于出租者而言。永远租赁，则永远租赁者之地位并非对于出租者，而对于中国政府而

（注一）上海特别市政府本拟将"永远"两字删去，惟以事关重大，请外交部核定，外交部则以删去永远二字办法，恐遭洋商反对，主暂照旧章办理。（见市府指令第三〇六六号及训令第二八〇三号）十七年报告。

言。(注一)

II. 永远租赁与买卖

(1) 买主一经买卖成立后，并不能因自由使用收益，或因欠付地税之故，政府即将买主所有物没收。永远租赁成立后，凡承租人对于所租地亩，如有转租与他人情事，须将原有租契送请该管总领事检明后，函请土地局核准注册，转换永租契。若未经该项手续，将承租之地私自转租，及不遵照定章每年预缴年租银两者，中国官吏得将所租土地没收。(注二)

(2) 买主所得之使用收益权，得绝对自由行使，第三者不得干涉或加限制。永远租赁者所取得之使用收益权即受有限制，租赁者不得将所租土地自由转租与他人，须请本国领事与土地局之核准，方为合法，否则所租土地，收为官有。(注三)又按土地局拟定之上海特别市土地局永远租地契中有"其地自出税之后，听凭现业主过户存粮，取租造屋，以及其他使用，均与失主毫无干涉"之规定。市政府为"限制洋商滥行使用权……起见"，将"以及其他使用"六字删去。(注四)

永远租赁与买卖之异点中最为重要者，即买卖为双方所有权之移转，而永远租赁并非双方所有权之移转，即买卖为双方之行为，一方支付一定之价值，他方即将其所有权让与，永远租赁实为三方之行为，承租者支付一相当价值仅取得永远使用与收益权利，而未取得完全之所有权，但原业主因永远租赁已完全失去所有权，此项土地所有权则归诸中国政府。

(注一) Escarra: Le Régime des Concessions étrangeres en Chine. (Recucil des Cours de l' Académie de Droit international) p. 75.

(注二) 见中华民国上海特别市土地局永租契规定。

(注三) 同上。

(注四) 见上海特别市政府指令第三〇六六号（十七年《土地局报告》，页一八七)。

（B）永远租赁是物权之一种。承租人既因租赁行为所得永远使用及收益土地之权利具有对抗一般人之效力，就其内容及效力论实与典权相同，就其永远性质论，又与永佃权相似，兹简述其区别大概，俾明所谓永典权之特质。

I. 永典权与典权

永远租赁与典权不同之点，其主要者即为时间上之分别。典权为有限的，而永远租赁为无限的。关于典权原业主并不丧失其所有权，此与永远租赁，亦属迥异。然在典出时期，原业主亦不能行使其所有权，使典权亦无期间上之限制，则与永远租赁绝少分别。永远租赁与典权最为近似。故永远租赁名为“永典权”最为适宜。一九二八年土地局颁布之外人租地办法中规定“外人承租华人土地须先立永典契……”。是土地局亦以永远租赁为永典权也。

II. 永典权与永佃权

(1)永佃权虽无规定期限，但土地所有人得以法定原因撤佃(如欠租)，而永典权则否。(2)永佃权之使用目的为耕作牧畜，永典权之使用目的则大都为建造房屋。(3)关于永佃权原业主并不丧失其所有权，故得将其土地所有权让与他人，至永典权则原业主已不保有所有权。

综上所述，永远租赁系指出租人让去其土地所有权而承租人仅取得永远使用与收益权之双方法律行为，故实为一种特殊的契约。承租人因此契约取得之权利，虽得永远享有，然仍不得自由行使，故亦为一种特殊的物权，因其与典权相似而为永远的，故名为永典权，此项永典权并未经中国民法所规定，而为吾国给与外国侨民在租界内之一种特殊权利。

（四）华人在上海公共租界土地所有权之行使

华人在公共租界行使土地所有权时，往往效法外人永远租

赁办法，有所谓“挂名洋商道契”及“华商道契”之特例，兹分述如下：

（一）挂名洋商道契

（A）挂名洋商道契实行之原因：

有谓华人在公共租界内不能行使土地所有权，必须借用外人名义。挂名洋商道契之原因，即基于此。例如：Willoughby谓：

“华人在租界内似不可占有土地，然实则彼等常借用外国人之名而得之（常以金钱为酬报）。此种事实，在上海公共租界中亦有之。”（注一）

Soulié de Morant 谓：

“原则上中国人不得占有土地，并不得租赁房屋，一切产业凭证，均须用外人名义。”（注二）

Le Pierre Hoang 谓：

“在租界内无一中国人在法律上可用去名义得以占有者，因之中国人购买土地时，常请一外国人出面借用其名。”（注三）

此种挂名洋商道契之来源，由于华人在租界内不得行使土地所有权之说，殆因一八四五年《地皮章程》中有下列之规定：

“界内土地，华人之间不得租赁，亦不得架造房舍租与华商。”（第十五款）

“惟商人……不得架造房舍租与华人，或供华人之用。”（第十六款）及一八六一年上海道颁布之《上海华民居住租界内条

（注一）Willonghby: Foreign Rights and Interests in China, Vol. I, p. 497.

（注二）Soulié de Morant: Exterritorialité et Intèrêts etrangers en Chine. p. 258.

（注三）Le P. Pierre Hoang: Notions Techniques sur la proprieté en Chine. p. 40.

例》中有下列规定：

“华人若未领地方官盖印凭据，并经有约之三国领事官允准，则不得在界内赁屋租地基建造宅舍居住。……”

遂误会其意，认为华人在租界内不能行使土地所有权。惟一八四五年《地皮章程》已由一八五四年外人所订之《地皮章程》代替，章程上即无此项规定。上海道所颁布之《上海华民居住租界条例》，更未明白禁止。中外条约中对于华人在界内之所有权，并无何种限制，故一九二八年土地局呈市政府文中明白声明：“……中国人民原可自由承买。”(注一)一九三〇年土地局告示中亦有“……中国人买卖土地，则须照章立契，纳税，过户，承粮，管业方为适法。……”(注二)

证诸土地局之呈文与告示，华人在租界内尽可自由行使土地所有权。故挂名洋商道契之实行，由于华人未得自由行使土地所有权之说，殊未能成立。

其实挂名洋商道契，初因由于买办制度而形成，继因中国田单之不良，而逐渐发展。盖在上海开埠之初，华洋买卖，因言语习惯不同，于是有所谓买办者为中外人士买卖之中间人。此等买办，旋亦积财致富，乃欲购买土地以裕家产；惟因自身地位本甚低微，深恐国人之欺侮与责难，甚至不愿与之成交，于是向洋商磋商，由洋商出面租赁土地，再由洋商签给权柄单，以示土地实为买办所租得，此挂名洋商道契之来源。(注三)第此种情形得以继续发展者，则因中国田单之不良，其原因有二：(注四)

（注一）土地局呈市政府呈第二六一号(十七年《土地局年刊》，页一九九)。

（注二）布告原文见十九年《土地局年刊》，后期，页七九。

（注三）吴斐、杨蕴纯：《上海租界扩大原因的原因》(十九年十月二十二日，二十九日《新闻报》)。

（注四）同上。

DECLARATION OF TRUST.

MEMORANDUM WHEREAS at the request of *Tsen Kwa Liang* of *Shanghai* whose name in Chinese characters is 郑国梁 and who resides the lot of land known in the books for the registration of land kept at the *French* Consulate-General at Snanghai as Lot Nos *376 and 924* has been registered in the said books in the names of *Morris David.* Now we the said *Morris David* do hereby declare that we hold the said lot of land Upon Trust to dispose thereof as the said *Tsen Kwa Liang* his heirs representatives or assigns (being the owner or owners thereof) may after satisfactory identification and payment of expenses direct in Writing.

AND the said *Tsen Kwa Liang* doth hereby agree that so long as the said lots of land shall remain registered in the names of the said *Morris David.* In Trust for him he Will pay to them for their trouble the sum of Tls. *30* per annum to be paid yearly in advance on the 1st day of January in every year.

AND it is expressly understood and agreed that in the event of the said *Morris David* disposing of the said

lots of land in accordance with the written directions of the person whom they shall bona fide believe to be the true owner or owners thereof for the time being and if such person or persons shall at the time of giving such directions produce to them this Declaration of Trust and the Consular Title Deed for the said lots they the said *Morris David* shall be freed from all further responsibility in the matter as they can only recognize and acknowledge documents and not individuals and no claim shall be made against them in the event of its being found afterwards that the persons giving such written directions as aforesaid were not the true owners of the lots.

Dated this *1st* day of *October* 1931.

Signed by the said

Morris David

in the presence of *Morris David*

D. D. Loh

Signed by the said

Tsen Kwa Liang *Tsen Kwa Liang*

in the presence of 郑 国 梁

D. D. Loh

挂号代管道契产业单

立挂号代管道契产业单益昌洋行马立司戴　维今因住居华人郑国梁托请本行马立司戴　维出名代管法国驻沪总领事官署地册内第三百七十六九百二十四号道契产业已由本行挂号为理并议定嗣后原业之郑国梁及其子嗣与承受遗产人等经本行查明收清遇有来函嘱办之事本行自应照行惟该业主既请本行挂号言定每年先期于西历正月初一日付银叁拾两作为酬劳之资彼此订明日后本行按阅函嘱实当视为彼时该业主之所嘱者并当时交出本行所给挂号单据及道契等项本行按照函嘱办理以后毫无工系本行认单不认人如具函嘱办者有假冒承业情事日后显露均与本行无涉欲后有凭立此挂号代管道契产业单存照

民国廿年十月一日
西历一千九百卅一年十月一日

右单交华人郑国梁收执

益昌洋行马立司戴　维

中国田单，常有单大地小，单小地大之事。当时外人租赁土地，对于单大地小者，辄欲照单计算，于是方单亩数大而土地亩数小者，则在邻地上划补。凡有地产者，或因单小地大，为欲保持其原有地产亩数，防免划补与邻地起见；或因单大地小，希图划补，都欲转换道契。转换之后，可使土地确定，或可借此补得邻地。挂名道契发展之原因，此其一。

上海田单，自前清咸丰五年清丈后，从未清理；花户名字，大都仍为祖宗之名。即或买自他人，而名单上之旧名称仍未更易。在法理上自难标定其所有权之从属。且如田单已经破烂者，曰“烂单”；田单已经割裂者曰“割单”；或田单遗失另立一纸据以为产权证据者，谓之“代单”。均系真伪莫辨，事实上自难得信用，在售卖抵押时，极费周折，较之道契与权柄单之过户手续之简捷，大有天渊之别。为求适合商业上之动流及便捷之原则，于是凡有地产者都弃田单而转换道契。挂名洋商道契发展之原因，此其二。

（B）挂名洋商道契之实行办法

华人欲托名洋商领取道契，即由承租华人委托洋商公司出面，向领事申请租地，领取道契，一与外人自身租地无异。道契领得之后，由洋商公司交付，承租华人，另由洋商公司立一笔据，一并交付华人收执。此项笔据谓之“权柄单”，证明土地实由华人所租得。就上述办法，吾人所应注意者，为事实上洋商公司为承租华商之委托人。然道契上名义既为洋商公司，而在领事署之注册亦以洋商公司名义，则法律上洋商公司为道契之所有人；是法律上之承租人为洋商公司，而非华人。洋商公司原为代办华人租赁事宜而设，然其结果则在法律上为公司本身租赁土地，承租华人所取得者，为洋商公司名义之道契，及洋商公司之权柄单。承租者之正式产权凭证，为洋商道契，而非权柄单，因之华

人并未得法律上产权凭证，而仅为出资承租土地。

依上所述，洋商公司与承租华人在事实上与法律上之地位，适为相反。事实上之承租人为华人，法律上之承租人则为洋商。十八年土地局呈市政府文中有谓：

> “中国人民原可自由承买，乃亦挂名洋商承租本国土地，以华人之资本，授产权于洋商，不但丧权辱国，而民德之堕落，亦从此不能挽救。”

是深道华人挂名洋商道契之弊。

（C）挂名洋商道契之取缔

自上海特别市政府土地局成立后，即实行取缔挂名洋商道契。十九年八月一日土地局发出布告，(注一)禁止本国人民冒领永租契。“若本国人民托外人领取永远租契者，一律停给，并予以相当之处分；至事后发觉冒领者，概不予以保护。……”从此挂名洋商道契之弊，可以减少矣。

（二）华商道契

为抵制洋商道契起见，光绪三十年发行所谓华商道契。华商道契系由上海总商会转请会丈局发给，其转契手续，系仿照洋商道契办理。华商道契与洋商道契之内容，及其领取手续，试为比较其同异之点如下：

洋商道契与华商道契之同点：

（1）洋商道契与华商道契均由会丈局发给。

（2）洋商道契与华商道契之土地，均由会丈局勘丈。

（3）洋商道契与华商道契，均规定每年应付年租。

（4）洋商道契与华商道契，均载有限制土地使用收益权之规定。

（5）洋商道契与华商道契均载有行政处罚之规定。

（注一）布告全文见十九年《土地局年刊》后期，页七九。

洋商道契与华商道契之异点：

（1）洋商道契内载：（甲）“给出租地契事”（乙）洋商“永远租赁”等字样。华商道契内载：（甲）“给地契事”（乙）华人“置地”等字样。

（2）洋商道契由外国领事转请发给；华商道契则由总商会转请发给。

华商道契所规定承租者之权利义务，与华商道契所规定者完全相同；其不同之处，则为华人领取华商道契，在手续上无须经过外国领事署，而在名义上不曰永远租赁而曰置地。

发给华商道契之意，原以抵制洋商道契，惟自有华商道契之后，洋商道契既未见减少；而准转道契区域之内，反以华商道契为请转洋商道契之捷径。转契之后，遇有买卖，只须向总商会注册过户，所有应行缴纳之转移税及市政经费，均得借此豁免，于原请求之目的并未达到，而地方应有之收入，已蒙其损失。（注一）故自上海特别市土地局接收上宝会丈局以后，对于洋商道契，从未发给。十九年十一月二十一日土地局并发出布告（注二）（第一三〇号）华商道契自十二月一日起限三个月内一律换取土地执业证。自布告之日起满足一年不换土地证者，即将该地收归市有。其办法固甚是也。

Willoughby 在比较租界与居留地不同时，曾谓居留地者为中国领土之一部分，在此部分内外国人民往往采用永远租赁方法，得向中国业主直接租赁土地。（注三）其实此不能为居留地与

（注一）十九年十一月十五日土地局呈市政府文，见十九年《土地局年刊》，页一〇三。

（注二）布告原文见十九年《土地局年刊》后期，页一〇五。

（注三）Willoughby. Foreign Rights and Interests in China, Vol.I, p. 495.

Escarra: Répertoire de Droit International Tomem, p. 423.

租界相异之点，且为居留地之唯一特征。盖中国仅予外人在租界内以通商居住及永远租赁土地之权而已。

上已指明中国因欲限制外人在华通商居住权与租地权，乃划定外人居住区域而又为使外人得以永住贸易，乃并承认其永远租赁土地之权利——永典权，但绝未因此而中国在租界之领地主权，有所损害。外人在租界内与界外所享之权利，完全一致。(注一)故一八六四年五月十四日英公使 Bruce 致英领函有云：

> “余于英国官员在中国通商口岸之租界内(该地系由英国政府租以贸易者)所宣告之管辖权亟欲声明，以祛除误会。租地与英国政府并未尝许予该地之管辖权，该地仍然属于中国主权，英国政府得管理英国人民及其财产与其他各埠未有租界者同。盖英国政府得施行之权力，系由与中国所订条约而来，与容许租地无关也。”(注二)

此种意见后经各国驻京公使赞同，并为英国政府所同意。一八六八年七月二十八日《中美续约》第一条更明白规定：

> “大清国大皇帝按约准各国商民在指定通商口岸及水路洋面贸易行走之处，推原约内该款之意，并无将管辖地方水面之权一并议给。……再凡中国已经指准美国官民居住贸易地及续有指准之地，或别国人民在此地内有居住贸易等事，除有约各国款内指明归某国官管辖外，皆仍归中国地方官管辖。”(注三)

是租界制度之设立纯属私权问题，而非公权问题，可不烦言而

(注一) 参看 Willoughby Vol. I, pp 498—499.

(注二) Diplomatic Correspondence 1864, part Ⅲ, p. 380.

(注三) The Maritime Customs: Treaties between China and Foreign States, Vol. I. p. 730.

喻。乃外人穿凿附会，竟认为特别性质之国际领域，(注一)或为与殖民地同一来源之制度，(注二)或为外国行政区域，(注三)此均由于不明了上海公共租界制度之根本性质故。

(注一) A. Galassi: I "Settlements" europei e le Concession in fitts della China, p. 63--64.

(注二) Grünfeld(E): Hafenkolonien und Kolonieähnliche Verhältnisse in China, p. 219.

(注三) «中国国际法论»第三编，第二章，页一〇三。

第二章　现行制度之法律根据

吾人已于开始之际指明现行租界制度与原有制度，全不相侔。上章即考察原有制度之性质，并确定为私权关系。本章重在考察经长期演变后之现行制度之法律根据。吾人又知现行租界制度已成为国际间一种畸形组织，在中国领土内行使国家大权，就中尤以行政权至可重视。此项行政权等之法律根据如何？从国际公法考察此种制度应否存在？此为本章所欲解答之问题。

（一）条　　约

上海公共租界之前身为英租界及美租界，兹将中英，中美关于上海租界之条约分述之：

（1）中英条约——一八四二年中英《南京条约》只准“英国人民带同所属家眷寄居大清国广州，福州，厦门，宁波，上海等五处港口贸易通商无碍”，并无租界之规定。次年《中英虎门附加条约》规定“但中华地方官必须与英国管事官各就地方民情，议定于何地方，用何房屋或基地准英人租赁。”此“议定地方”云云，通常即认为英租界设立之根据。一八四五年上海道与英领划定界址，殆即根据此款。惟一八五九年《中英天津条约》声明《虎门条约》作废，故英租界之根据复失。直至一八七六年中英《烟台条约》成立，该约第三端第二条规定“新旧各口岸，除已定有各国租界应毋庸议，其租界未定各处，应由英国领事官会同各国领事官与地方官商议，将洋人居住处所，划定界址。”自是上海英租界复得条约之根据。其后中外订立之条约，均无关于上海公共

租界之规定。

（2）中美条约——一八四四年中美《望厦条约》第三条规定"嗣合众国人民俱准其挈带家眷赴广州，福州，厦门，宁波，上海五港口居住贸易。"第十七条规定"合众国人在五港口贸易或久居或暂居，均准其租赁民房，或租地自行建楼，并设立医院，礼拜堂及殡葬之处。必须中国地方官会同领事等官体察民情，择定地基，听合众国人与内地公民议息。"美人曾据此要求划地。(注一)其后一八五三年中美《天津条约》关于美人在上海居住通商之条约(第十二款)与中美《望厦条约》之规定无稍差异。惟该条不复有"必须中国地方官会同领事等官，体察民情，择定地基"之规定，而增加"如无碍居民不关方向，照例税契用印外，地方官不得阻止"之规定。是依《天津条约》，美侨在上海之居住不受限制。(注二)即从严格的法律言，美租界制度至此已失条约根据。(注三)

于此须注意者，即上述条约规定系关于划界，而划界后之管理等事，未有言及。换言之，即现行制度，如外人在租界内行使行政权等，未有条约之根据。

（二）土地章程

土地章程为现行租界制度之真正根据(注四)，其历史已于第

（注一）The Maritime Custom: Treaties between China and Foreign States, Vol. I. p. 683.

（注二）一八六一年美领致法领书中有"……根据条约规定，美人在通商口岸任何地方，有购置土地之权，中国地方官或任何人民不能抗争，或侵犯其所有权，而中国地方官则应根据此项款项保护美人享受之权利。……"等语，美领所述，更可证明《中美条约》中并无租界之规定。

（注三）参看 Soulié de Morant: Exterritorialité' et Intérêts étrangers en Chine, p. 254.

（注四）"上海租界的治理制度，可说是根据于道咸时代的《洋泾浜章程》，该项章程根本上就没有条约的效力"，《现代评论》第五卷，第一百二十二期，钱端升：《收回上海租界的迫切》。

一编第二章详述。第一次订立于一八四五年。此次章程系上海道台以布告形式公布，“道台以其自由意志草成”，“其形式殊不合于正式文件”，(注一)法律上不生约束之效力。第二次章程系一八五四年驻沪之英，法，美三国领事商定，并召集外侨租地人大会通过，“未曾邀中国政府(由地方官代表)参加，认为西人间私事，后只作已成事实通知而已。”(注二)故其效力不足以约束中国。(注三)第三次章程系一八六六年改订，至一八六九年由北京公使团“暂时批准”。“各国公使已表暂时同意，即准其即日施行，未尝提交北京之中国政府，亦未曾由领事与上海道台会商，只于公使团批准后由领事团通知道台而已。此种欠缺之手续，显与一八五四年章程第十四条之规定违背，故此次新章程之效力已发生问题。”(注四)

一八六九年之章程大致即为现行沿用之《洋泾浜北首租界章程》。一八九八年，增订章程第六条甲，乙两条(关于马路公地及铁路)第三十条（关于建筑物）及附则二条。此次增订之章程至翌年由公使团及英国政府加以批准。中国政府方面曾于一八九八年由领事团送南洋大臣刘坤一请示意见，刘谓其“不欲过问”，“此事可由工部局与领事团妥为磋商”，领事团即“认为解决”。后又送总理衙门请求批准，但始终未得复音。而工部局代理总办 J. R. Jones 于其《土地章程备忘录》，Memorandum on Land Regulations)（注五）辄认为中国政府之“放弃批准权利”(waiver of the right of the Chinese Government to give its

---

（注一）参看«土地章程之嬗递»章。
（注二）见上引章。
（注三）参看下文。
（注四）见«费唐报告»卷一，页五九。
（注五）见同上页六三至六七上所附录。

sanction)，其所据者即南洋大臣之表示。费唐法官从而和之，谓该备忘录表明“不问一八九九年以前一八六九年之土地章程的效力如何(由于未得中国政府官吏之批准)，自一八九八年关于批准新章程之手续采行后，及一八九九年上海道台认许已有章程可施行于扩充后之面积上，更无可置疑之余地。”(注一)道台之认许见于其布告：

“兹通告各商民。嗣后公共租界内，除庙宇与官用地基外，均须照现行章程办理，各宜遵守。”(注二)

可知中国政府从未正式批准。哈佛大学国际法教授 Manly O. Hudson 于一九二七年来沪研究上海公共租界情形，对于土地章程，得下列结论；

“现有之土地章程须认为曾经地方下级官同意，上级政府之受约束，只由于默许(acquiescence)而已。”(注三)

此种不完备，不正式之手续，足使该章程发生疑问，故一九二九年太平洋国际学会讨论该章程，所得之结论(Summary of Round Table Discussions)为：

“历次章程，一八九八年公布现仍沿用者为其结晶，有时曾得中国地方官之批准。但其法律效力主要在中国政府于其施行之长期的默认。有如某君云：居留地市政之法律根据自始即薄弱，至今犹不足。”(the legal basis of government was “primitive at first and remains inadequate now.”)(注四)

就吾人观之，此种“不足”实属重大。依正当手续，此等类似条约有约束双方国民的章程，理应由双方代表共同签订，然后送

（注一）见报告卷一，页六一。

（注二）见一八九九年«工部局报告»。

（注三）Foreign Affairs Oct. 1927.

（注四）见 Problems of the Pacific (1929)上所载。

呈关系国政府正式批准。(历次章程明明规定倘有增改须双方会商。)今既未商订于前，又未正式批准于后(送呈总理衙门，始终未得回音)，故对中国言，实为一种 Res Inter alos acta，其效力仅及于订立者(obligatio tertio non contrahitur)，不足以约束中国。(注一)

更从其实质言，则所谓土地章程者实为违反条约，而丧失其法律上之效力。条约上关于租界者，只有“议定于何地方，用何房屋或基地系准英人租赁”，“将洋人居住处所划定界址”。章程系履行条约 (for carrying into effect of certain clause of the treaty)之细则，当不能超出条约之范围，尤不能创造权利。因为“条约是条约，只有条约能产生法律的义务，创造法律的地位。”(注二)且既系土地章程，自应限于规定界限，租地方式，以及注册，转让等事宜，——此尚可解作条约之“当然结果”(logical sequel)，乃竟混市政章程与土地章程为一。“容许外侨组织并管理市政，征收捐税，施行‘政府之最高权’于领土国国民上，如此情形，几令人难于置信！”(注三)其违反条约，丧失法律上之效力，

(注一) 参看 Escarra: Le regime des Concessions étrangeres en Chine (Recucil des Cours de l' Academie de Droit international 1929.) p. 54.

(注二) Treaties are treaties and as such they alone give rise to legal obligation and creat legal status. 见夏晋麟 Studies in Chinese Diplomatic History，页六一。

又 American Jurisdiction in the Orient, p. 172.云：但该章程因不是条约的性质，不曾亦不能伸张，扩充或涉及治外法权。(……they did not and could not, since they were not of the nature of treaties, extend, amplify or in any way concern extraterritorial jurisdiction.)

现上海具领事裁判权之十四国中尚有四国(美国其一)不承认《土地章程及附则》对其国民有约束效力。参看费唐报告卷一，页一六八。

(注三) 夏晋麟: Status of Shanghai，页七三。

至为明显。

乃一九三〇年签订之《法院协定》第二条有云："至现时沿用之《洋泾浜章程及附则》，在中国政府自行制定公布此项章程及附则以前，须顾及之。"实当局之失策，无异将非法之章程及附则，加以明文之承认。虽按该条规定，此仅为有条件的，暂时的承认；该章程及附则之能否继续有效，在我而不在彼；何时自定此项章程及附则，即何时不须"顾及"现行章程及附则，而现行章程及附则之效力即行消灭，然签订该协定各国同时有下面之声明保留之附件：

"兹并声明保留反对将来任何中国法律之足以损害或取销公共租界之章程与附则者，或认为有损于维持租界和平及秩序者，实行于公共租界内之权。"

有此附件声明保留，则又可为外人他日反对我"自行制定该章程及附则"之根据矣。

Additional Note. (注一)

Nanking, China, February 17, 1930.

Excellency:

With reference to the Agreement which we have signed to-day establishing a new Chinese judicial system in the International Settlement at Shanghai, we desire to point out that such Agreement cannot in any way affect or invalidate rights guaranteed to the Powers concerned and to their nationals under existing treaties between such Powers and China and we accordingly reserve our full rights in this regard.

We further reserve the right to object to the enforcement in the International Settlement of any future Chinese laws

---

（注一）此项附件，华文份未有见及。新录自《费唐报告》第一卷，页二〇〇至二〇一所附载。

that affect or in any way invalidate the Land Regulations or Bye-laws of the International Settlement or that may be considered prejudicial to the maintenance of peace and order within this area.

We avail ourselves, etc.

(Sgd.) J. de Pinto Diaz,
On behalf of the Brazilian Chargé d'Affairs.

(Sgd.) Joseph E. Jacobs,
In the name of the American Minister.

(Sgd.) W.Meyrick Hewlett,
On behalf of His Britannic Majesty's Minister.

(Sgd.) L. Gronvold,
On behalf of the Norwegian Chargé d'Affaires.

(Sgd.) F. E. H. Groenman,
On behalf of the Netherlands Chargé d'Affaires.

(Sgd.) E. Koechlin,
In the name of the French Minister.

H. E. Dr. C. T. Wang,
Minister for Foreign Affairs.

（三）国际公法原则

现行租界制度不特不为国际公法所容许，且实际违反国际公法之原则。盖租界为中国领土之一部，中国在该处之领土主权（eminent domain or territorial sovereignty）固任何人不敢否认。自租界设立以来，叠经各国政府承认。如一八六四年英公使 Bruce 谓“租地与英国政府(注一)并未尝许予该地之管辖权。该地仍属于中国主权。英国政府得管理英国人民及其财产与其他各埠未有租界者同。盖英国政府得施行之权力系由与中国所订条约而来，与容许租地无关也。”(注二)此种意见，后为各国公使赞同，并得英国政府同意。一八六八年中美续约更明白

（注一）实系租与英国人民。

（注二）见第一编第一章及上章引。

规定推原约内该款之意，并无将管辖地方水面之权一并议给(……he has by no means relinguished his rights of eminent domain or dominiun over the said land and waters)。

所谓“领土主权”依 Westlake 解释为“一国家在于其领土上所享受之权，……此为一国政府所施行之权，包括其在国土内之自由行动权，及处置境内所有地产之权，至对于私人业主为有偿或无偿，悉系该国家之裁断。此为一国政府权力之一，通常正确称之为领土主权。”(注一)

此领土主权为国际法所共认。如 Oppenheim 谓：“一个国家为一国际法人，实具有独立与属地属人之最高权（或称主权）。”并谓“独立与属人的最高权且不宜称之为‘权’(rights)，实共认为一国之为国际法人所必备的性质(protected qualities.)”(注二)

美洲国际法学会(American Institute of International Law)于一九一六年发表之“国际权利义务宣言”(Declaration of Rights and Duties of Nations)有云：

“任何国家有权在确定范围内保有土地，并对于此土地以及该地上之外国侨民行使有专有的管辖权。”(第四款)(注三)

“任何国家根据国际法有一权利，即享有其他一切国家尊重及保护其权利之权利，盖权利与义务之关系为相互的，一方如有权利，他方即有遵守此权利之义务。”(第五款)

国际法学会(Union juridique internationale)之《国家权利义务宣言》(一九一九年十一月十一日)云：

“国家为独立的。国家独立应认为一国得以自由发展。任何

(注一) International Law.

(注二) Oppenheim's International Law, Vol. I. pp. 249—250.

(注三) American Journal of International Law, X (1916) p. 212.

国家绝不得以单方权力干涉其对内或对外之行动。”（第二款）

国际联盟盟约第十条亦有“凡联盟国盟员担任尊重并保持本联盟全团各盟员之领土完全及现有之政治独立”之规定。

一八三九年三月二十三日英领事义律(Captain Elliot)在黄埔设水警，被该国外相 Lord Palmerston 训止之云：

“本国法律处认为设水警制度于中国领土之黄埔，实为侵犯独立国家之主权。”(注一)

乃上海公共租界竟变本加厉，在中国领土内行使其“政府最高权力”——包括行政，立法，司法等权。就现状论，司法权已逐渐收回，残余部分为租界未收回之故，即行政权未取消之故，立法权较不显著，为行政权存在之附产，故最主要者厥为行政权，而行政机关即为工部局。此“上海工部局为一国际组织独有之例，行使其行政权力于该局所无土地管辖权的区域上。”(注二)

工部局之设立，根本即成大错。该局于一八五四年成立之初，即为英国政府(即公共租界最重要之母国政府，时英美租界尚未正式合并，只英美法三界合并管理)所否认。

“英国政府欲严守条约之义务之热忱，既见于租界中立之问题，复见于工部局设立之问题，……‘独立自治区’（an indepen-

---

(注一) The Law Officers of the Crown were of the opinion that the establishment of a system of ship police at Whampea, within the dominions of the Emperor of China, would be an interference with the absolute right of severeignty enjoyed by an independent state……Vide “Europe in Asia,” p. 64.

(注二) The Shanghai Municipality is a unique example of an International Cousortium exercising executive anthority within a district over within it has no territorial rights. R.S.Gundry, “The Status of Shanghai Municipality in Comparative Legislation and International Law” Jan. 1920.

dent self-government Republic) ……为英国政府所不悦。彼等(指当时主张设立之英领 Alcock 等)数月后即闻该国政府主张上海之市政府(即工部局'应当'取销。至一八五四年五月 Sir John Bowring 对 Alcock 之训令谓通告华官，英国政府不赞助该种'自动组织'(Voluntary Association)即上海工部局，亦得该国政府之同意。"(注一)

又"依一八五四年章程而设立之工部局，因英国在香港之法官之意见，而减少其权力。该法官等否认工部局之法律地位。"(注二)可见依照条约，工部局实无设立之根据。即让一步言之，假定事实上需要设立一工部局类似之执行机关，以维持界内之秩序及设施，然亦当限于简单之市政事项。一八六三年(同治二年)八月六日北京公使团规定上海公共租界之五项原则，其一明明规定：

"此项权力，仅限于简单市政事件，如道路警察及举办市捐等。"

(注一) Lanning and Couling: History of Shanghai, p. 325.
又 Carles 谓"一八五四年七月十一日会议经过报告(按即通过工部局组织)经由英国驻华公使 J. Bowring 呈递外务部，并由外相 Lord Clarendon 提交于皇家法律顾问(Law Officers of the Crown)，由彼等经过深刻之审察，决定从未见有如工部局者得设立于他国之内，故会议经过实完全错误!"(Some pages in the History of Shanghai, p. 11.)

(注二)"工部局之法律地位为英国在香港之法官所诘疑。结果好些年来工部局之法律行为由领事执行。约一八六三年之际，上海地方政府因居留地之问题陷于大混乱状态。英驻北京公使否认工部局有何权力干涉居留地内华人与华官之关系。" 见 Darwent: Hand-book for Travellers and Residents, p. 21.
又 Macellen: The Story of Shanghai, p. 101. 谓:"根据一八五四年土地章程而设之工部局，其权力为该国之法官所损灭(章程曾送彼等审查)，彼等有学识之法官否认工部局之法律地位，以其由领事们产生，而领事们实无权过问此类事项者，认华官之同意，不足据也。"

即现行章程之规定，该局亦只有通常之市政权力，(注一)断不容拥如许之军队（名为义勇队，实际上其中之俄国队是雇用的常备军）在吾国领土内，实行武装中立，俨然造成一小国。并拒绝中国警察及军队入界，阻止华官入界征税。此无论条约或章程，均无丝毫根据者也。即最袒护居留地制度之 Kotenev 亦云：

“租界中之宣布戒严，调遣海军登岸，马路上施行防御工程，占据中国土地以应军事目的，与其武力戒除中国军队武装，驱逐中国军官及不喜欢之华人出境，凡此种种，实为侵犯一国之主权。”(注二)

然而辩护之者辄谓：

“在欧洲适用之庄严不可侵犯之国际法的原则，亦不能应用于独特无二之环境(指上海公共租界)上。如果重大利益有危险时，必先维持良好秩序；虽施以未有规定之权力，亦所不顾也。租界各种情况之演进，均由于中外共认此项事实。故如将此六十年来施行妥善之制度而受摇动于只合逻辑而不能施行之理论，其可惜为何如者！”

“如果容许中国之官僚在租界内行使权力，将使租界市政不能实行，并将沦降租界至与华界等。此事不能从国际原则(International theory)上看，而应从便宜（expediency）上看。”(注三)

则欲加辩护，何患无词！

（注一）参看«洋泾浜北首租界章程»第九条。

（注二）Kotenev: The Municipality and the Chinese. pp. 24—25.

（注三）R. S. Gundry;“The Status of Shanghai Municipality in Comparative Legislation and International Law. Jan. 1920.

结　论

中国向抱闭关自守主义，对于外人岸然自大，存藐视之心。鸦片战役英人以武力迫我开放门户，我既不能深闭固拒，乃于通商口岸划定区域，限制外人在华居住权（包括限制华洋杂居）及租地权。此种政策原使外人在华权利之行使限于特定范围之内，不使扩大，（注一）初不料经长时期之演变，此一区域竟形成“国中之国”，为国际间一种畸形制度。

此畸形制度之形成，一方为华官之暗昧颟顸，他方为外人之豪夺巧取。洪杨之乱，上海公共租界各项组织已具雏形，辛亥一役，界内司法机关且全入于外人掌握。国内每次变乱，均为外人在租界内扩充权力之机会。西谚谓：“海燕于波浪掀天中攫鱼最多”，以之喻外人侵略上海公共租界之事实，至为恰切。

上海公共租界制度现已不容继续存在。一则华洋杂居早成事实（自小刀会党作乱以来，迄今已达八十年），现已无复主张分居者，事实上绝不可能。二则外人在界外取得土地，自一九〇五年来已成为事实，现在中国政府对于外人在上海近郊以私人资格租借土地，亦未尝反对。故事实上原有设立租界之用意，全不存在。即租界制度失却其存在的盘基。

（注一）一八四九年 Chinese Repository，Things in Shanghai，页三八七，谓“如果外人是无理的动物如猛虎鸷鸟，始须采用林猎法，并须予野蛮人以限制。”外人是否猛虎，鸷鸟，野蛮人，不得而知，但加以限制，尚属无效。

租界制度至此，不特其自身发现百孔千疮，无可辩护，(注一)且其存在侵犯一独立国家之行政、立法、司法等一切国家之主权，对于一国之政治，经济，国防，文化各方面均有重大之危害。巴黎和会中国提案谓租界为“损害中国主权，阻害中国内政”，实不能否认。近年来中国民众力谋除去其身上之癌，要求收回租界之声，已博得全世界之同情。——斯书之出或将使世人益觉租界亟应交还，不容再行延缓也。

（注一）参看立法，行政各章及《费唐报告之批评》第五节。

附　　录

商总会向费唐建议

租界市政须改进十一条

上海各路商界总联合会，因公共租界工部局有征集吾国团体及个人对于界内市政评判意见之布告，昨日(十四)特向工部局顾问费唐氏，对于市政方面，应须改进者，用书面提出十一条，颇关上海以后之繁荣，今将该函探录，披露于后：

费唐先生执事：溯自文施莅沪，就公共租界工部局顾问之职，吾国社会莫不以为此举系计划如何延长公共租界之寿命，妨害我国统一主权运动之早日成功。继读执事发表与工部局往来文件，虽略悉执事之地位如何，然仍怀疑未能释然。证以工部局征集吾国团体及个人意见之布告，登载已近匝月，应者寥寥，其故可以深长思也。今得上海租界纳税华人会转告，执事托为征集意见之事，方悉刊报征集华人意见，并非出于形式，似有诚意接受之迹象，则代表全上海商店之本会，似不可无一言以为执事告。惟以执事所欲征集者，未有指定之范围，本会遂亦就全体会员一般之意见，一并奉陈，乞鉴察焉。(甲)立即无条件完全收回租界，为吾国人士一致之愿望；(乙)在租界未收回之前，上海公共租界行政，应有改进之必要，分述如下：(一)租界市政之政权，仅操于占人口绝少数之外人手中，在占人口百分之九十五以上之我国居民，无平等参与之权，此应改进者一。(二)市政立法机关，极

不完备，因每年纳税西人，仅举行例会一次，类乎市民大会，时间至多不过三四小时，对于每年之市政报告，与预算决算及市民进行计划，断难为详细之讨论，本会以为嗣后应设一常任市议会，主持市政立法事宜，中外纳税人，依照纳税数额之比例，各举议员若干人以组织之，年开会若干次，庶于市政之立法，有相当之完备，至工部局之董事会，仅为执行委员会，无预于立法事宜，此应改进者二。（三）在常任市议会未设之前，所有提交纳税西人年会讨论之每年报告，与预算决算及各种议案，应同时提交纳税华人会讨论，以合法理，此应改进者三。（四）工部局董事会之席数，即不依人口为比例，至少应依纳税额为比例，现华董虽由三席即将增为五席，但与税额比例相去甚远，退一步言，仅照工部局一九二七年七月十八日发布之备忘录计算（实际上由华人交纳，而由外人出面，尚不计算在内），华人所纳占总税额百分之五十五，外人占百分之四十五，则华董与外董席数之比例，当为十一与九，此应改进者四。（五）工部局之高级职员全为外人，于经济上因薪金津贴川资等支出加多，足使纳税人增加负担，于行政上因言语文字风俗习惯之不同，增加许多不便与隔膜，嗣后须聘用华人，充当高级职员，须用华人记述各种文件报告公函布告，庶经济可以节省，行政免除隔膜，此应改进者五。（六）工部局办事人员，现在利用上述之隔膜，发生许多弊窦，如救火队之趁火打劫，工程处之刁难挑剔，卫生处之吹毛求疵，警务处之包庇欺压，其所以如此，无非企图财帛，如向上级告发，均以查无实据了事，欲去积弊，须一面延用华人充高级职员，庶上下之情得通，一面须对职员，严加训练，此应改进者六。（七）工部局之经费，实有用之不当之处，如在租界以外，兴筑许多马路，徒增华人恶感，反致界内马路有失修崎岖之处，此应改进者七。（八）治安方面，就报告记载，上海一埠，绑票盗窃等案，统计上要占首席，而其警察

之分配，则多有畸重畸轻之处，嗣后于警务上，应特别注意，足以造成罪恶根源之赌博机关，如跑狗场等，及深夜娱乐机关，如跳舞场等，均应禁绝，尤宜与市公安局及法租界统一防务，切实合作，庶罪犯无逋逃之薮，而警务亦无互相卸责之弊，此应改进者八。（九）工部局对于华人教育，殊欠重视，就预算上观之，华人教育费只及全部教育经费三分之一，就人口上言之，华童校数，殊为过少，且四华童公学之管理主持，均操在外人之手，于儿童心理及文字，应用均多隔膜。图书馆之书籍，全为西文，尤使华人无阅读华文书籍之机会，再华童三小学定议在前年，迄今西区仍未开办，推广增设，置之度外，所拟建筑二所之校舍，所需经费本年预算仅列四分之一，嗣后华人教育经费应特别扩张，华人教育经费至少应占工部局全年收入百分之二十，期其小学教育普及，以提高市民智识，华人教育应统交华人教育处主持管理，校长悉用华人，教员除外国文外，亦均以华人充之，此应改进者九。（十）租界卫生设备，对于华人极不完备，如医院一项，华人人口虽在八十万以上，而医院为数无几，西人则便利殊多，此应改进者十。（十一）租界市政表面上殊为可观，但考其内容，实与现代市政相去尚远，可谓其不完备，即如户口一层，实无严密之清查，及详细之统计，以致绑匪盗贼等多以租界为窟，此应改进者十一。以上数条不过举其荦荦大者，特为执事陈之。至于工部局设施固有可观之处，但对时代为进步者，则一切设施，自应随时代以进步，设使故步自封，对于华人之愿望，置诸不问，而于世界最新之制度不加采用，非特合作难期，所有之繁荣，不能继长增高，恐现存之繁荣，亦有失坠之虞。故以一般之意见奉陈，至希查照为荷！云云。

（上海《申报》一九三〇年三月十五日）

巴黎和会中国代表提案之一

归 还 租 界

自一八四二年八月二十九日中英订立《江宁条约》，其第二条准英国人民寄居广州，福州，厦门，宁波，上海五处，贸易通商无碍。而外人在中国居住贸易之权利，始确实规定。次年又为便于实行起见，又订续约，其第七条规定于通商各口，由地方官知会领事，指定地亩房屋，专备英国人民之用。

他国亦与中国订立相类之约，其人民亦获相类之权利。

自一八四二年以后，五口之外，又增开多处，其中亦有划定专界备外人居住贸易者。

此等通商各口之专界，即所谓租界者也。各处租界，每由一国单独享受，而有租界多处，如天津，汉口是也。上海之英美两国租界于一八五四年合并为一，改称公共租界。惟法租界仍为独立。

租界之地，仍为中国领土，其外人之执有地产者，仍须缴纳地税于中国政府，与中国人民无异。惟治理之权，则或属于承受该租界之国所派领事，或属于纳税外国人民所选举之工部局，凡租界利病所关，皆归其管理，并发布命令以维持租界秩序，又征收捐税以备地方费用，及建造公用房屋，修筑道路，雇用巡警之用。

租界内之人民，中国人居其多数，租界之收入，亦大抵出诸中国人民，然除鼓浪屿一处之工部局得由地方官派委员参与工

部局事务外，其他处租界工部局之选举，中国人不得与焉。上海公共租界，中国人民居全数百分之九十五，而只有各商团所举之中国值年董事三人，仅备顾问之用。

各租界大抵为商业繁盛之区，中国对外通商之进步，以各租界之功为多，而人民之受其益者亦不浅，而各租界之外国官员每争索权力，以致损害中国主权，阻害中国内政。

举一事以言之。中国人民居住租界者，中国政府不得施其裁判之权，即如中国地方官欲于租界之内拘捕中国人民，则须先得该租界之外国领事官许可，在公共租界者必先得领袖领事官许可。若该中国人与任何外国商行或家族有关系者，又须先得该商行或家族所属国领事官之许可。租界之内，华人互控之案，虽与外人利益毫无关系，仍须由会审公廨审断，其外国会审员不特从旁视察，且实握判决之权。中国人有因案逃避于租界者，中国官非先请租界外国官许可，发出拘票，则无从拘捕。

租界虽为中国领土，而中国军队不得经过。是租界之外国官长，已不认中国之主权。

此种专享权利，不啻于一国之内另设一国，于领土所属国之主权大有妨碍。此等情形，实非当日创设者之意料所及。一八六三年四月八日，英国外相洛塞尔子爵训告英国驻北京公使布鲁斯云："英国租界内之地，自系中国领土，毫无疑义，中国人民，不能因居住租界之故，遂得免其履行天然之义务。"是年驻京各国公使会议，决定上海公共租界改组之原则如下：

一、关于领土之权限，必须由各国公使直接商之于中国政府。

二、此项权限，以纯粹地方事务，暨道路警察及地方所需之捐税为限。

三、中国人非实系外国人所雇用者，须完全归中国官管束，

与在内地无异。

四、各国领事官仍各自管束其人民，工部局官长只能拘捕违犯公安之罪人，向其所属之中外官长控诉。

五、工部局中须有中国董事，凡一切有关中国居民利益之措施，须先谘询，得其同意。

此等原则，至近年始行废弛。

推广租界之案，亦层出不穷，租界居民渐增，则要求中国政府准其推广，顾以领事官及工部局之权限甚为广泛，每为所拟推广界内之居民所反对，中国政府自不能无所怀疑，外人不谅，每有怨言。

推广租界之案，不特足以伤中外之感情，亦往往引起各国彼此间之争执。一国要求推广租界，他国亦援例要求，每有两国利益不能相容，则彼此之感情为之大伤。

租界由工部局治理之权，遂为近年所订新辟租界之条约所许，其从前划定外人居住管理之各地，则并未授与此种权限，不过拘于租界章程，为中国地方官与各国领事官所同意者而已。

兹姑不论其权限之所由来，总之今日已无维持此项独立工部局之必要。昔中外交通之始，人民尚未相习，故以划分外人专用地界为便利，而此等专界，每在郊野之区，则又不得不设立一种地方组织以维持该处侨民之秩序。如此则可免中外人民之龃龉，而领事官则使其条约所定之保护管束事宜，亦较为便利。

然昔日分居之必要，今不复存，即如长沙南京等处，并无外国租界，而中外人民相安无事，即租界内中国人民甚多，亦未闻与外国人相冲突之事也。

中国近来于地方自治大有进步，如租界收回，尽可担负切实治理之责任。以北京地面之广，而地方行政，皆从新法，中外人民无不翕服；又如天津，汉口之德奥租界，自一九一七年中国宣

战收回自治之后，亦未闻有非议者。

现在租界治理之办法，亦非享受通商权利所不可无。二十年来，中国于鼓励国际商务之政策，推行无间，不特于条约上增设通商口岸多处，然在内地自辟商埠，以便外国通商，即如济南等处，外人须服从中国地方及巡警章程，与中国人无异，行之亦无弊病。此类商埠，虽系新辟，而外人来者日多，渐成繁盛商区。

中国政府，因以上所列理由，深望各国现有租界者，允将租界归还中国。中国亦愿与各国商议办法，以保障各口外人租用地面之权利。

在实行归还以前，中国政府愿租界内治理之章程，稍加修改，俾中国居民，可得平允之待遇，亦可为最后归还之准备，此项更改之处，与有约各国人民之权利毫无损害，胪举如下：

一、中国人民在租界内得购置地亩，与外国人民无异。

二、中国人民居住租界者，得有选举工部局董事及被举之权。

三、租界外之中国主管法庭所发之传拘票及判决，应在租界内执行，不由外国官长审理。

四、凡租界内华民互控案件，不得由外国会审官参与审断。

洋泾浜设官会审章程

1．遴委同知一员，专驻洋泾浜，管理各国租地界内钱债斗殴窃盗词讼各等案件，立一公馆，置备枷杖以下刑具，并设饭歇。凡有华民控告华民，及洋商控告华民，无论钱债与交易各事，均准其提讯定断。并照中国常例审讯，并准其将华民刑讯管押，及发落枷杖以下罪名。

2．凡遇案件，牵涉洋人必应到案者，必须领事官会同委员审问，或派洋官会审。若案情只系中国人，并无洋人在内，即听中国委员自行讯断，各国领事官无庸干预。

3．凡为外国服务及洋人延请之华民，如经涉讼，先由该委员将该人所犯案情移知领事官，立将应讯之人交案，不得庇匿。至讯案时，或由该领事官，或由其所派之员，准其来堂听讼。如案中并不牵涉洋人者，不得干预。凡不作商人之领事官及其服役并雇用之人，如未得该领事官允准，不便拿获。

4．华人犯案重大，或至死罪，或至军流徒罪以上，中国例由地方正印官详请臬司审转由督抚配定奏咨，应仍由上海县审详办。倘有命案，亦归上海县相验，委员不得擅专。

5．中国人犯逃避外国租界者，即由该委员选差径提，不用县票，亦不必再用洋局华巡捕。

6．华洋互控案件，审断必须两得其平，按约办理，不得各怀意见。如系有领事管束之洋人，仍须按约办理，倘系无领事管束之洋人，则由委员自行审断，仍邀一外国官员陪审，一面详报上

海道查核。倘两造有不服委员所断者，准赴上海道及领事官处控告复审。

7．有领事之洋人犯罪，按约由领事惩办，其无领事之洋人犯罪，即由委员酌拟罪名，详报上海道核定，并与一有约之领事公商酌办。至华民犯罪，即由该委员核明重轻，照例办理。

8．委员应用翻译书差人等，由该委员自行招募，并雇洋人一二名看管一切，其无领事管束之洋人犯罪，即由该委员派令所雇之洋人随时传提管押，所需经费，按月赴道具领。倘书差人等有讹诈索扰情弊，从严究办。

9．委员审断案件及访拿人犯，须设立一印簿，将如何拿人，如何定断缘由，逐日记明，以便上司查考。倘办理不善，或声名平常，由道随时参撤，另行委员接办。

10．委员审断案件，倘有原告捏砌诉词诬控本人者，无论华洋，一经讯明，即由该委员将诬告之家，照章严行罚办，其罚办章程，即先由该委员会同领事官酌定，一面送道核准，总期华洋一律，不得稍有偏袒，以昭公允。

收回上海公共租界会审公廨暂行章程

一、(甲)江苏省政府就上海公共租界原有之会审公廨改设临时法庭，除照条约属于各国领事裁判权之案件外，凡租界内民刑案件，均由临时法庭审理。(乙)凡现在适用于中国法庭之一切法律(诉讼法在内)及条例及以后制定公布之法律条例，均适用于临时法庭，惟当顾及本章程之规定及经将来协议所承认之会审公廨诉讼惯例。(丙)凡与租界治安直接有关之刑事案件，以及违犯《洋泾浜章程及附则》各案件暨有领事裁判权约国人民所雇华人为刑事被告之案件，均得由领袖领事派委员一人观审，该员得与审判官并坐，凡审判官之判决，无须得该委员之同意，即生效力，但该委员有权将其不同意之点登载纪录，又如无中国审判官之许可，该委员对于证人及被告人，不得加以讯问。(丁)所有法庭之传票拘票及命令，经由审判官签字即生效力，前项传票拘票及命令，在施行之前，应责成书记官长编号登记，凡在有领事裁判权约国人民居住之所执行之传票拘票及命令，该关系国领事或该管官员，于送到时应即加签，不得迟延。(戊)凡有领事裁判权国人民或工部局为原告之民事案件，及有领事裁判权约国人民告诉人之刑事案件，得由该关系国领事或领袖领事按照条约规定，派官员一人，会同审判官出庭。(己)临时法庭之外，另设上诉庭，专办与租界治安直接有关之刑事上诉案件及华洋诉讼之刑事上诉案件，其庭长由临时法庭庭长兼任，但五等有

期徒刑以下及违犯《洋泾浜章程与附则》之案件，不得上诉，凡初审时领袖领事派员观审之案件，上诉时，该领袖领事得另派委员观审，其权限及委派手续，与初审时委员相同，至华洋诉讼之刑事上诉案件，亦照同样办法，由领事易员出庭。（庚）临时法庭之庭长推事及上诉庭之推事，由省政府任命之。

二、临时法庭判处十年以上徒刑及死刑案件，须由该法庭呈请省政府核准，其不核准之案件，即由省政府将不核准理由令知法庭复行讯断，呈请省政府再核，凡核准死刑之案，送交租界外官厅执行，租界内检验事宜，由临时法庭推事会同领袖领事所派之委员执行。

三、凡附属临时法庭之监狱，除民事拘留所及女监当另行规定外，应责成工部局警务处派员专管，但一切管理方法，应在可以实行范围之内，遵照中国管理监狱章程办理，并受临时法庭之监督，法庭庭长应派视察委员团随时前往调查，该委员团应于领袖领事所派委员中加入一人，如对于管理人犯认有欠妥之处，应即报告法庭，将不妥之处责成工部局立予改良，工部局警务处应即照办，不得迟延。

四、临时法庭之传票拘票命令，应由司法警察执行，此项法警，由工部局警务处选派，但在其执行法警职务时，应直接对于法庭负责，凡临时法庭向工部局警务处所需求或委托事件，工部局警务处应即竭力协助进行，至工部局警察所拘提之人，除放假时日不计外，应于二十四小时内送由临时法庭讯办，逾时应即释放。

五、凡经有领事派员会同审判官出庭之华洋民事案件，如有不服初审判决之时，应向特派交涉员署提起上诉，由交涉员按照条约，约同有关系领事审理，但得交原审法庭易员复审，其领事所派之官员，亦须更易，倘交涉员与领事对于曾经复审案件上

诉时不能同意，即以复审判决为定。

六、法庭出纳及双方合组委员会所规定之事务，应责成书记官长管理，该书记官长由领袖领事推荐，再由临时法庭呈请省政府委派，受临时法庭庭长之监督指挥，管理属员，并妥为监督法庭度支，如该书记官长有不胜任及溺职之行为，临时法庭庭长得加以惩戒，如遇必要时，经领袖领事同意，得将其撤换。

七、以上六条，系江苏省政府收回会审公廨之暂行章程，其施行期限为三年，以交还会审公廨之日起计算，在此期内，中央政府得随时向有关系之各国公使交涉最后解决办法，本暂行章程当即废止，如三年期满，北京交涉仍无最后解决办法，本暂行章程应继续施行三年，惟于第一次三年期满时，省政府得于期满前六个月通知提议修正。

八、将来不论何时，中国中央政府与各国政府交涉撤消领事裁判权时，不受本暂行章程任何之拘束。

九、本暂行章程所规定交还会审公廨办法之履行日期，应由江苏省政府代表与领袖领事另行换文决定之。

一千九百二十六年八月三十一日在上海签字，共计中英文各四份，均经对照，文意相符。

换　文

为照复事，本年十二月三十一日，接准贵领袖总领事照会内开：照得一九二六年八月三十一日所订定之收回上海会审公廨暂行章程第九条，本领袖总领事，兹准各国总领事，嘱向贵特派委员提及一九二七年一月一日为交还会审公廨履行日期。并请贵特派委员，将对于该章程内逐条双方了解下列各节，备文照复确认，是为盼切等因，准此，本特派委员等确认。兹经双方了解

本协定中“Court”一字，中文应作为“法院”不作法庭。

兹经双方了解会审公廨已往判决之效力，不因第一条甲项所规定临时法院之成立而受任何影响。所有此项判决，均认为有效，并为最终之判决。但民事案件有左列情形之一者，不在此例：（甲）上诉权曾经保留而判决尚未执行者。（乙）缺席判决尚未执行者。以上两类案件，得按临时法院之诉讼程序，提出上诉，或请求复审。

双方又经了解江苏省政府当令至交还之日为止，所有会审公廨之判决，及自交还之日始，所有临时法院之判决，与本身其他各法院之判决，完全一律有效。

兹经双方了解，临时法院之职权，照第一条甲项所开包含左列三项：（甲）在黄浦港范围内外国船只发生之华洋刑事案件。（乙）在外国人地产上包含工部局道路之在租界区外上海宝山两县境内者所发生之华洋刑事案件，但此种了解，对于将来关于此项道路状况之谈判，不得妨碍。（丙）租界外上海宝山境内发生之华洋民事案件。

双方并经了解法国租界及公共租界两会审公廨之管辖权限，仍照一九二二年六月二十八日之临时协定划分。兹经双方了解第一条丁项文中之“不得迟延”一语，当与各项条约之规定作同样之意义。

兹经双方了解第一条丙项及己项所指之公共租界附则，包含在交还之日有效之各附则，及嗣后之附则，当照例通知中国官厅，以备临时法院存查。关于第一条之戊项，兹经了解凡刑事案件，被告为无领事裁判权约国人民，而告诉人为有领事裁判权约国人民者，归临时法院审理，由法院延请第三国领事官员一位，莅庭观审。

兹经双方了解为与中国其他法院之司法程序力趋一致起

见，第一条己项（五等有期徒刑以下不得上诉）之规定，在会审公廨交还之第一年内，暂缓施行，以资试办。一年期满，此项规定，是否施行，得由临时法院决之。关于第一条庚项，兹经双方了解临时法院及上诉院之院长及推事姓名于任命时，照例通知领袖领事。

兹经双方了解第二条所规定十年以上徒刑案件，须临时法院呈请江苏省政府核准一节，在会审公廨交还之第一年内，暂缓施行；一年期满是否施行，由省政府决之。

兹经双方了解，凡华人民事案件于公廨交还时，在审理中或已列于待审单内者，照左列办法处理之：（甲）凡案件中有一造延有外籍律师出庭列在记录者，列于一特别待审中者，其列名之律师，只许在该案件之初审出庭，以交还公廨后十二个月内为限，在此期内，此类案件，均须结束，但案件之性质，有必需延长此项期限者，法院亦得便宜延长之。（乙）凡无外籍律师出庭之案件，均照临时法院普通程序办理。

兹经双方了解除前节之暂时许可出庭外，凡有领事官员与中国法官列席之案件，其初审及上诉，均许外籍律师代表任何方面出庭。兹又经双方了解，凡上海工部局为告发人之案件，及凡有领事裁判权约国人民为原告无领事裁判权约国人民为被告之民事案件，外籍律师得代表任何方面出庭。兹经双方了解关于第八条之末句，如领袖领事欲提出更改，江苏省政府亦将予以同样之待遇各节，并订于一九二七年一月一日为接收上海会审公廨履行日期。相应照复贵领袖总领事查照为荷，须至照复者。

上海公共租界特区法院协定全文

第一条　自本协定发生效力之日起，所有以前关于在上海公共租界内设置中国审判机关之一切章程，协定，换文及其他文件，概行废止。

第二条　中国政府依照关于司法制度之中国法律，章程及本协定之规定，在上海公共租界内设置地方法院及高等法院分院各一所，所有中国现行有效及将来依法制定公布之法律，章程，无论其为实体法或程序法，一律适用于各该法院。至现时沿用之《洋泾浜章程及附则》，在中国政府自行制定公布此项章程及附则以前，须顾及之，并须顾及本协定之规定。

高等法院分院之民刑判决及裁决，均得依中国法律，上诉于中国最高法院。

第三条　领事委员或领事官员出庭观审，或会同出庭于公共租界内现有中国审判机关之旧习惯，在依本协定设置之各该法院内，不得再行继续适用。

第四条　无论何人，经工部局捕房或司法警察逮捕者，除休息日不计外，应于二十四小时内送交依本协定设置之各该法院处理之；逾时不送交者，应即释放。

第五条　依本协定设置之各该法院，应各置检察官若干员，由中国政府任命之，办理各该法院管辖区域内之检验事务，及所有关于适用中华民国《刑法》第一百零三条至第一百八十六条之案件，依照中国法律，执行检察官职务；但已经工部局捕房或关

系人起诉者，检察官无庸再行起诉。至检察官一切侦查程序应公开之，被告律师并得到庭陈述意见。

其他案件，在各该法院管辖区域内发生者，应由工部局捕房起诉，或由关系人提起自诉，检察官对于工部局捕房或关系人起诉之一切刑事案件，均得莅庭陈述意见。

第六条　一切诉讼文件，如传票，拘票，命令及其他诉讼文件等，经依本协定设置之各该法院推事一人签署后发生效力，即由司法警察或由承发吏依照下列规定，分别送达或执行。

在公共租界内发现之人犯，经各该法院之法庭调查后，方得移送于租界外之官署，被告律师得到庭陈述意见；但由其他中国新式法院之嘱托者，经法庭认明确系本人后，即得移送。各该法院依照在各该法院适用之诉讼程序所为之一切民、刑判决及裁决，一经确定，应即执行。工部局捕房于必要时，遇有委托，应尽力予以协助。

承发吏由各该法院院长分别派充，办理送达一切传票及送达关于民事案件之一切文件；但执行民事判决时，承发吏应由司法警察会同协助。各该法院之司法警察员警，由高等法院分院院长于工部局推荐后委派之，高等法院分院院长有指明理由将其免职之权，或因工部局指明理由之请求，亦得终止其职务。司法警察员警应服中国司法主管机关所规定之制服，应受各该法院之命令及指挥，并尽忠于其职务。

第七条　附属于上海公共租界内现有中国审判机关之民事管收所及女监，应移归依本协定设置之各该法院，由中国主管机关监督并管理之。

除依“违警罚法”、“洋泾浜章程及附则”处罚之人犯，暨逮捕候讯之人，应在公共租界内禁押外，凡在公共租界现有中国审判机关附属监狱内执行中之一切人犯，及依本协定设置之各该法

院判处罪刑之一切人犯，或在租界内监狱执行。或在租界外中国监狱执行，均由各该法院自行酌定。租界内监狱之管理方法，尽其可行之程度，应遵照中国监狱法令办理，中国司法主管机关有随时派员视察之权。依本协定设置之各该法院判处死刑人犯，应送交租界外中国主管机关执行。

第八条　关于一造为外国人之诉讼案件，其有相当资格之外国律师，在依本协定设置之各该法院许其执行职务；但以代表该外国当事人为限。关于工部局为刑事告诉人或民事原告，及工部局捕房起诉之案件，工部局亦得由有相当资格之中国或外国律师同样代表出庭。其他案件，工部局认为有关公共租界利益时，亦得由其延请相当资格之中国或外国律师一人，于诉讼进行中代表出庭，以书面向法庭陈述意见；如该律师认为必要时，得依民事诉讼法之规定，具状参加。依本条规定许可在上述各该法院出庭之外国律师，应向司法行政部呈领律师证书，并应遵守关于律师之中国法令；其惩戒法令，亦包括在内。

第九条　中国政府派常川代表二人，其他签字于本协定之各国政府共派常川代表二人，高等法院分院院长或签字于本协定之外国主管官员，对于本协定之解释与其适用，如发生意见不同时，得将其不同之意见，送交该常川代表等共同设法调解；但该代表等之报告书，除经签字国双方同意外，对于任何一方均无拘束力。又，各该法院之民、刑判决，裁决及命令之本体，均不得送交该代表等研究。

第十条　本协定及其附属换文，定于中华民国十九年四月一日即西历一九三〇年四月一日起发生效力，并自是日起继续有效三年，届期经双方同意得延长其期限。

中国　徐　谟（代表外交部长）

巴西　第安斯（代表巴西代使）

美国　雅克博(代表美国公使)
英国　许立德(代表英国公使)
那威　葛隆福(代表那威代使)
和兰　赫龙门(代表和兰代使)
法国　甘格霖(代表法国公使)

一九三〇年二月二十七日南京

附　件

为照会事，查本日订签关于在上海公共租界内设置地方法院高等法院分院之协定，兹将双方委员所了解各点，开列如下，请贵部长照覆证实：

（一）兹经双方了解，依本协定设置之各该法院，对于上海公共租界内之民刑及违警案件，并检验事务，均有管辖权，其属人管辖，与其他中国法院相同，其土地管辖，与上海公共租界现有中国审判机关相同，但(甲)租界外外人私有地产上发生之华洋刑事案件，及(乙)租界外四周之华洋民事案件，不在上述土地管辖之内。

（二）兹经双方了解公共租界内，现有中国审判机关，与法租界现有审判机关，划分管辖之现行习惯，在中国政府与关系国确定办法以前，仍照旧办理。

（三）兹经双方了解工部局尽其可行之程度，应推荐中国人于本协定设置之各该法院，备充司法警察员警；又经双方了解高等法院分院院长，依照本协定第六条之规定，所派充之司法警员，就其中工部局指定之一员，在院址内配给一办公室，凡一切诉讼文件，如传票拘票命令判决书，依上述本协定条款之规定，应送达执行者，为送达执行起见，由该员录载其事由。

（四）兹经双方了解公共租界内现有中国审判机关，及其从前审判机关之判决，不因依本协定各该法院之设置，而影响其效力；上述各判决，除曾经合法上诉或保留上诉者外，均认为有效及确定之判决。兹又经双方了解，经依本协定设置之各该法院判决，应与其他中国法院之判决，有同等之效力。

（五）兹经双方了解，将来关于租界外道路之法律上地位之谈判，不因本协定而受任何影响或妨碍。

（六）兹经双方了解公共租界内，现有中国审判机关，存放中国银行之六万元，中国政府应予维持，作为依本协定设置之各该法院之存款。

（七）兹经双方同意，依本协定设置之各该法院，应依中国法律设置赃物库，凡法院没收之赃物，均为中国政府之所有；又经双方了解没收之鸦片及供吸食或制造鸦片之器具，均于每三个月，在公共租界内公开焚毁，至没收之枪枝，工部局得建议处分办法，经由各该法院院长，转呈于司法行政部。

（八）兹经双方了解，自本协定发生效力之日起，所有公共租界内现有中国审判机关之一切案件，均由依本协定设置之各该法院适用之诉讼手续办理，但华洋诉讼案件，尽其可行之程度，须依接收时审判程度，赓续进行，并于十二个月办结之，此项期间，依各案情形之需要，各该法院之法庭，得酌量延长之。相应照请查照见复为荷，须至照会者。外国代表署名。

上海领事公堂诉讼条例

一八八二年七月十日领事团核准

上海领事公堂设于一八八二年，受理以上海公共租界工部局为被告之民事诉讼。本法庭以三领事为法官，每年由领事团选举之。并设书记官一人。选举结果，在工部局公报上发表。

第一条　所有投呈本庭之诉状，答辩书，及本庭发出之通知文件，均须加以“领事法庭”字样。

第二条　本庭任用书记官一人，其姓名，住址，另行公布。任职期限，由本法庭自定。其职责系掌理一切文件，并在法庭指导之下，发出及传达或令传达各种通知及文件。并办理来往公文。

第三条　诉讼事宜，须亲自或请代理人办理。原告延用律师出庭与否，听其自便。

第四条　本法庭概用英语。

第五条　控诉人须先投呈文，缮写四份，呈明案件关系事实。

第六条　法庭将诉状副本交发被告，并通知于十四日内具答辩书。该答辩书须缮写四份，并由法庭将答辩书副本一份发交原告。

第七条　诉讼状之补正及相宜之书状，在法庭指定之期间内，得补入之。如法庭认为必要时，得于审讯之前，颁发临时命令。

第八条　审讯案件，由法庭预定日期，并将审讯之时间与地点通知当事人。

第九条　审讯须行公开，其经过由书记官笔录之。

第十条　找求证人，责在当事人，但法庭须设法使证人到场。其证明取宣誓或其他方式，听证人自便。而证人之审讯，则依法庭之指示行之。

第十一条　一造经传达而不到案者，他造得请求法庭为缺席裁判，法庭得照行之。

第十二条　判决后在六十日内，如有不服，经陈请重审者，法庭如认为合宜时，得重审之。

第十三条　特别案件，其事实经认定者，得依书状判决，不必当事人到场。

第十四条　命令录由本法庭之领事或多数领事拟就及署名。所有命令，须以“本法庭发”标明之。并由书记官署名。

第十五条　判决书由法庭裁判官拟发。或于指定时日在法庭宣读，或用书面传达当事人知照。

第十六条　开庭费规定十元——每一通告之发出与传达费三元——记录费由法庭酌定。又讼费之保证金，得由法庭酌定。讼费包括律师费由法庭酌定令缴纳之。

第十七条　所有征收之费，由法庭处置，以为书记官之酬劳。

纳税华人会章程

第一条　本会由上海公共租界纳税华人所组织，故定名为公共租界纳税华人会。

第二条　本会为发达租界之自治，谋公共之利益与平等之待遇。

第三条　凡住居公共租界内之纳税人有下列资格之一者，皆得为本会会员，有选举代表大会之权：甲，所执产业地价在五百两以上者。乙，每年所纳房捐或地捐十两以上者。丙，每年付房租在五百两以上而付捐者。

第四条　凡本会会员住居公共租界五年以上有下别资格之一者，除第三条之选举权外，并得有被选举为代表及执行委员之资格：甲，年付房地各捐在五十两以上者。乙，年付房租一千二百两以上而付捐者。

第五条　本会会员有第三条之资格者，年纳会费银二元；有第四条之资格者，年纳银十元。

第六条　本会设代表大会，互选执行委员，讨论重大案件，及执行委员交议事件。

第七条　代表大会代表设八十一人，由会员公选三分之一，同乡，商业两团体各选三分之一；代表之任期一年。

第八条　代表大会每季开会一次，以代表三分之一出席为法定人数。代表大会临时会经执行委员或全体代表三分之一以上提议召集之。

第九条　本会设执行委员二十七人，由代表大会选举，任期一

年，连举得连任；候补执行委员九人，以次多数充之。

第十条　本会设正副主席各一人，常务委员三人，由执行委员互选。

第十一条　执行委员常会，每半月一次，以委员三分之一之出席为法定人数；如遇有特别事件，得随时开临时会。

第十二条　本会代表或委员有事不能出席会议时，须具函委托其他代表或委员代表之；但同时一人不得代表二人。

第十三条　本会经费除会员年费外，由商业，同乡团体之补助费及特别捐充之。

第十四条　本会办事细则另定之。

第十五条　本章程经代表大会通过施行，并呈官厅备案，如有未妥之处，经代表大会到会人数三分之二之议决，得修改之；但修改意见，当须于大会半个月前提出。

费唐报告之批评

一　绪　言

本文之作，系鉴于费唐报告所表现之重要性；此重要性可从下列事实看出：近数月来，上海（实在不仅上海）之中外报纸，连篇累牍，登载该项报告之摘要。凡阅报之中外人士几无不知有所谓费唐报告者。据七月一日伦敦电：英下院于在华领事裁判权交涉问题，俟得费唐报告第二卷披阅后，始行讨论。即证明英政府之重视该项报告。吾国外交部于接阅费唐报告第二卷后，于六月二十九日纪念周上，由樊光氏报告，表示对于该报告之不满。（见六月三十日《时事新报》）又报载外交部长王正廷氏亦与费唐氏会见，于收回租界意见，有所交换。是吾国政府对于费唐及其报告亦有相当重视。又报载工部局外董对于该报告甚为赞许，将提交中国及其他关系各国考虑。（见七月二十四日《时事新报》）本届太平洋学会，闻吾国出席代表将准备对于费唐报告之驳论。中外言论界，誉之者称"其工作有无限价值，应得上海人士至情之感谢"。（《大陆报》）毁之者则谓"其劳力等于虚掷"。（《中国评论周报》第四卷，二十七期）七十余工会且发表宣言，要求政府将氏驱逐出境。（见七月二日《时事新报》）则费唐报告无论其自身有无价值，吾人均有注意之必要。而其立言谬妄之点，自不容缄默，以免蒙蔽世人对此问题真面目之理解。

二　费氏之立场与态度

费唐来沪为二次(一九二九年)，太平洋学会(原名太平洋国交讨论会）第三次会议之结果。其时英国代表鉴于上海公共租界问题之纠纷复杂，故于会议完毕后，柯德斯(Lionel Curtis)君提议，由工部局聘请一法学专家，来沪研究公共租界之问题。以费唐君在印度，南菲洲，及爱尔兰等处民族间问题之解决，有相当贡献，拟利用其类似经验，以解决上海租界问题。费君乃于一九二九年十二月十三日由南菲首途，于本年一月十三日抵沪。

一九二九年十二月六日工部局发一通告，略云：

"自各国，尤其是英美，宣布逐渐放弃治外法权之政策以来，本局殊觉此政策与过渡期间中公共租界未来地位之复杂问题关系至切。此种过渡期间为实现该政策所不能免者。并觉须筹拟建设计划，充分考虑华人之渴望，同时于此过渡期间中，对于业经在上海发展之外人的巨大商务利益，予以合理之充分保障。"(报告卷一，页一。)

费唐君于抵沪后二日——一九三〇年一月十五日——致工部局总董 Arnhold 函云：

"余此来为贵局顾问，职责在襄助贵局筹拟若干建设计划，充分考虑华人之渴望，同时对于业经在上海发展之巨大商务利益，予以合理之充分保障。"(报告卷一，页二。)

此即谓在维持现存制度之下，在无碍于西人利益之范围内，提出若干改良计划，予华人渴望以少许满足而已。其立场足以窥其言论之全部，故于其报告中，随处见其维持现状之苦心，而其建议亦本此立言。

费氏致工部局总董之原函稿有"外人的巨大商务利益"字

样，与工部局之通告正同，后经人建议，谓此恐将引起误会，乃将“外人的”字样删去。（见卷一，页五）然无论如何，外人把持之工部局，因鉴于形势之不利，租界制度有根本动摇之虞，企图以所谓“专家”者之粉饰，以延长其“黄昏光景”之享受，乃为昭然之用心，费氏既受聘而来，食禄忠事，其须为工部局立言，又为当然之结果，其删去与声明，都觉多事也。

彼于绪言中有云：“鄙人深觉所能为公共租界全部市民之最大效劳，或在尽鄙人能力所及，将关于该租界情形之主要事实，作公平不偏之论述，此项论述必须包括过去或现在纷争剧烈之一切问题。而在此项问题就其真相，加以公平研究之时，势须有为此方或彼方所不欢迎之言论。”吾人所求于费唐君者亦“公平不偏之论述”，“就其真相加以公平研究”而已。

三　全部报告之纲要

费唐历一年有半之光阴，始将其三卷报告陆续出完。（第一卷于四月，第二卷于五月，第三卷于六月出版，第三卷专论越界筑路，为只有四十六页之小册）。全部主张为维持现在制度，并略加以改良。其辩护租界制度，首从历史的叙述，说明租界制度之起源与发展。略谓外人来上海居留通商，系根据《江宁条约》。其后由英领巴福亚(Balfour)与上海道台宫慕久订定章程，划定居留地界，是为租界之缘起。嗣以刘丽川及太平天国事相继起，租界不能不实行自卫。又以华人逃避入租界者甚众，租界方面不能不采有效之管理，渐演渐进，遂形成现行之制度。次从土地章程之演进，并分析其内容，以明现行租界制度有其法律根据。然后提出租界之两个原则，亦即租界制度所赖以维持及所当维持之精神，一曰“自治”，一曰“法治”。二者交相为用，而租界乃能

获得“安全”与“自由”，而使其日益发展。次又说明上海经济利益之巨大，及其对于中国及内地之贡献，以暗示租界制度之当维持。并引各国商会之意见，以为其立言之佐证。此为第一部分。第二部分力言收回以前，须经过一过渡时期，否则“自治”，“法治”制度不能维持，而中外人士之经济利益，亦将濒于危。亦引中外人士意见，以为其立言之佐证。第三部分为其建议，范围颇广，包括越界筑路地段之解决方案。

下文将择要逐一评判之。

四　费唐对于事实之错误与曲解

费唐报告中，对于事实之错误与曲解者为数不少，略举如下：

第一次土地章程虽事前曾与英领会商，但公布系由道台单方公布。(Montalto de Jesus 谓为凭道台之自由意志起草公布，见所著 Historic Shanghai 页三四。)其致英领函有云：

“前与贵领依约商妥之章程，经本道列明公布于海关内。

兹奉上誊本一份，希贵领于审核之后迻译公布，俾洋泾浜以北之租地西人知所遵守焉。”(英译函章程见 North China Herald, 1852, 1, 17.)。

乃费唐不察，竟误谓“该章程于一八四五年十一月二十九日，本双方职权，以布告形式公布”。(…which were promulgated in the form of an announcement issued under their joint authority on the 29th November, 1845)(报告卷一，页二五)查单方公布与双方共同公布，在法律效力上，有重大差别，不可不辨，此其一。

小刀会之乱，战事迫近租界。西人决定采取武装自卫政策。

英领 Alcock 氏云：

“第如次立场，实为国际法所不容；其所根据乃本乎自卫律下之迫切需要而已。又当中国官兵，有正式官佐率领，于十月初呈现于近郊时所发生之事（按租界武力即加以攻击），自国际的立场言，尤为不能容许者，然自自卫之立场言，则尤属需要者也。当此歧途，似只有凭快刀，斩难结，法理已不能解决，惟凭需要而已。即辩护租界之继续保持武装中立者，亦惟需要而已。”（报告卷一，页三九转引）

不谓依照条约，各国亦无权保持武装中立云：

“依照条约，不容英国，美国或法国在中国境内自行保护其侨民，不得中国政府之同意，亦不得占据中国之任何土地，否则实为违反条约。”（同上）

明知为国际法，条约所不容，而藉口“需要”“自卫”，乃西人狡狯之遁词。而费唐身为法官，亦不依国际法理与条约，而依其所谓“特别原则”（Special doctrine）。谓“租界外人社会，以特别情形，当有权（一）防卫，（二）武装中立，（三）拒绝中国武装军队入界”。（卷一，页四〇）实为强词夺理，此其二。

关于租界警权独施事，氏谓“土地章程本无规定工部局警权独施，但经验上证明，如一任华界之中国警察及衙门传人自由入界拘捕人等，则界内华人将任凭华官之处置，而工部局及捕房之权力将受损毁，故工部局不得不宣告警权独施。（惟领事保留其对于该国民之警权除外）”（卷一，页一〇一）藉口“经验”，而为租界之侵权行为强辩，此其三。

工部局之组织与其行使之职权，多无约章之根据，纯为僭夺而来。而费氏谓“诚然工部局曾致力于建立其合用的政治组织，一部分系建于条约外的习惯之基础上。但此种情形，实不得不然，盖条约（包括所谓土地章程）规定，除非加以习惯之补充，否

则不能实行。而其赋予租界政府之权力，亦将失却其价值”。(卷一，页一一〇)藉口“习惯”，为工部局僭越行为曲为维护，此其四。

前此工部局公园对华人持闭关政策，实为违反章程（见下段)不合情理之事，而费唐谓“关于巡警，道路，卫生之设备，中外人士所沾之利益均等。惟比较小事，如外滩之草场公园等保留为西人之用，但此等设备之消费为数甚微，其辨别似经公许，盖基于习惯，及将此等有限地面开放公用，有实际困难也”。(卷一，页一三八至一三九）藉口“习惯”，曲为外人之无理行为辩护，此其五。

现行章程第六条规定“……准其购置租界以外连接之地，……以便编成街路及建造公花园为大众游玩怡性适情之处，……但此等街路花园专作公用，与租界以内居住之人同沾利益，合行声明”。费唐氏竟谓“租界以内居住之人可以解作限于西人”。(卷一，页一四三)按解释条约之原则，凡未有特指者，当解作普通，全体。如何可以将华人除外，而解作限于西人？此不止“曲解”，实为“妄解”，出于法官之口，尤不应当，此其六。

现行章程第九条有云：“为求较好之秩序与良好之治理，得规定设立办事公局……等”，(it being expedient and necessary for the better order and good government of the settlement that some provision should be made for appointment of an executive Committee or council……)意即为设立办事公局，所以“为求较好之秩序与良好之治理”。断不能“由于第九条有‘为求租界较好之秩序与良好之治理’，故任何组织行为，倘求公共之利益，由纳税人会议通过其费用，则可不问章程或附则中有无此等规定”。(卷一，页一五〇)费氏此言，不能不认为强辩，此其七。

现行章程第十一条明白规定工部局得制定附则，提交纳税

人特别会及领事团公使团批准，而费唐君竟误为原由纳税人特别会制定，致提出其叠床架屋之更荒谬的建议(参看第七节)。此其八。

章程上所谓“条约国领事”(Foreign Treaty Consuls)，分明指与吾国有条约之国家所遣派之领事，而费唐君竟谓此限于保留领事裁判权国家之领事，放弃该权的国家之领事，如俄德等，虽彼等国家与中国有约，亦不在内。(卷二，页二一八)其“妄解”程度不下于上述第六项，此其九。

租界警力薄弱，致盗匪充斥，一九三〇年工部局报告，统计全年之成立武装绑票案，连图绑未遂者在内，共三十六件。武装抢劫未遂之案，共七百零二件。该局警务长亦云“上海之普通罪案，并不特多，惟武装罪案，则堪称异常！”并申明有种种困难致有此结果，而费唐君竟谓“且用大部分之市政收入，举办诸要政(指警务，路政，卫生)，为租界市政之实在成绩，全部市民于此均引以为荣！”(卷一，页一四〇)不顾事实，妄赞腐朽为神奇，此其十。

此外又盛赞租界之“自治”，“法治”，“安全”，“自由”等，非有所蔽，即有所偏，当于下节论之。

五　关于其辩护租界制度

费唐君谓公共租界制度系建筑于两大基础之上：

一、自治(Self-government)——租界之政府系根据合法选举人之意志，斯义可由纳税人会议与工部局表现之，工部局为选出之代表组成之行政机关，其行使权力须对选举人(纳税人)负责。

二、法治(Rule of Law)——工部局不是施行无限制权力之

专制政府，而为施行有限制权力之宪政政府。其权力限于明文之规定，不得擅自更改。又其于权力之施行，必须依照规定之条件。其一切设施，均须受法庭之裁判，而裁判该局之法庭为另一独立机关。（卷一，页八八）

继谓根据此两大基础成立之制度，产生两权共享之利益：

一、安全(Security)——“此处所谓安全，一方面须充分防御外来暴力之侵入与防止内乱之扰乱，一方面须充分保障个人之权利，包括财产权。”（卷一，页三六五）

二、自由（Freedom)——租界能保障言论出版之自由，不特外国人能享受，即中国人亦能享受之。

吾人兹就费君所标榜者逐一批判之：

先论所谓“自治”。“自治”之灵魂在由纳税市民依法公平选举代表执行市政事宜，而代表之行为对于市民负责。乃上海之西人种族之界限过严，俨然以统治阶级自居。直至一九二八年止，华人只有纳税之义务，而无最低限度之发言权，市政设施，统由少数西人操纵，其时，自吾人看来，只有殖民地式之管理，并无所谓“自治”。至一九二八年始加入华董三名，一九三〇年增至五名，（现工部局董事共十四名，除华董五名外，其余为英五，美二，日二，）以占公共租界市民百分之九六·三九之华人，其代表只占董事额之百分之三五·七，（一九三〇年调查公共租界内共有人口一，〇〇七，八六八名，内华人九七一，三九七名，外人三六，四七一名，）而占人口总额仅百分之三·六一之外侨，其代表反占百分之六四·三。以最少数人之代表把持政府机关，而最大多数人之代表反而“人微言轻”。即无异以最少数人，压迫最多数人，以此而言“自治”，实为天下之笑剧！且以财产资格限制过严，三六，四七一西人中只有二，六七七选举人，约占百分之七。华人九七一，三九七名中只有三千人许合格选举（此系照

今年华人纳税会在报上披露，其实合格选举人不止此数），平均每千人只有三人！再则此三千人并不能直接选举华董，只能选出代表二十七人去参加八十一人之代表大会，（其余五十四名代表半由同乡会，半由各商行选出）再由此代表大会选出华董五人。（纳税华人会约有会员三千人，一九三〇年选举实收到之票数只有八四五张！最多票者只三九〇张！）其余百分之六四·三的董事，由二千余西人选出。且以复票制（Multiple Voting 即一人得投数票，如一代表其住宅房捐，一代表其公司纳税之类）及“代投票制”（Proxy voting 即本人因事缺席，可请人代投）致选举实权落于少数“大班”之手，据密勒氏云：“恐怕多不过二十人！”而成为“大班寡头政治”（Taipan obligachy）。（大班是个洋行的经理，见 Thomas F. Millard: China Where it is today and why! p. 310）即租界之教会团体代表亦斥为“太过于寡头政治”！（卷二，页二一）因此市民对于市政毫无兴趣，每年纳税西人会举行年会，到者仅寥寥数百人，照例通过报告预算，会场中无半点生气。特别会照章只须三分之一纳税人出席，事实上因可以请人代表出席，连三分之一亦用不到！如此轻易达到之法定人数，理应容易召集。而实际竟大有不然。去年为增加华董案而召集之纳税西人特别会，报章宣传，各国领事竭力拉拢，始克开成，说者谓为十年来所仅有！可见市民于“大班政治”下，漠视市政至何程度！又以工部局权力过大，纳税人不能作有效之监督，一任工部局之独断独行。以此以言“自治”，毋乃不伦！

其次，进而论所谓“法治”。吾人姑且不一一举出工部局越乎章程及附则之非法行为，（五卅惨案，对于赤手无辜之学生，不经法律手续，遽加屠杀。即此一事足将“法治”打得粉碎）即假定工部局行为悉能依照章程与附则，但上文既经提及，现行章程及附则，悉系外人自订，中国未曾参与，亦未曾正式批准，又工部局

董事，外人占绝对多数。则所谓“法治”，实依外人之“法”，而行外人之“治”！

若以一九二六年前会审公廨未取消时言之，则“其所谓‘法治’，只限于享受治外法权，受其本国法庭裁判之外人。而华人只受会廨裁判，无可乞援者，全不足以语此。倘费唐法官曾披阅菲律宾最高法院约翰荪法官(Justice Johnson)对于五卅事件之报告或哈佛大学法学院赫荪博士（Manley O. Hudson）之报告（彼于一九二七年研究此中情况），则彼于租界内所谓‘法治’之结论或有所变更”。（五月二日 The China Weekly Review）

再则，控告工部局之案件，虽依照章程第二十七条之规定，有所谓“领事公堂”(Court of Consuls)者审判。然所谓“领事公堂”系由条约国领事推选组成，已无自制之法律可以根据，又未便引用任何一国之法律，其根基脆弱，彰彰明甚，故数十年来，鲜闻其曾审判若何案件。此中意味，颇足以领略工部局之不易受法庭制裁。盖在“大班政治”之下，大班之势力神通广大，左右逢源，故不致相见于法庭。而华人受屈，则明知领事袒护外人把持之工部局，诉亦不得直，故宁饮恨舌声而勿为。此控告工部局案件之所以少，而领事公堂之所以等于虚设也。所谓“法治”，如是而已！

兹更进而论其所标榜之“安全”与“自由”。

“安全”已由费君定义为“一方面须防御外力之侵入与防止内部之扰乱，一方面须充分保障个人之权利，包括财产权”。所谓防止外力之侵入者，即严守武装中立之谓。其意义等于在吾国划一小国，成为“国中之小国”(Petit Etat dans L'Etat)，其将置吾国颜面于何地！所谓防止内部之扰乱者，即维持秩序与安宁之谓。然而一按其实，则盗匪充斥(其统计见上)流氓横行，人人自危，安宁安在？至所谓保障个人权利云云，乃为不兑现之钞

票。五卅惨案，肆意屠杀，证明华人生命尚无保障，遑论其他。又工部局捕房轻易开枪，视华人生命如同草芥。试举一例证之：一九二九年八月二十八日公共租界西藏路福州路转角附近，因捕一被指为票匪之路人，结果被指为盗匪之一人死，另有七路人被枪伤；而被射死者之罪状，则取证于一童子之言！事后密勒氏报评之云：

"在上海巡捕队之纪录中，又纪入一流血的，毫非必要的，残酷的及杀害的攻击，为杀一可能之匪徒，而伤行人七名，此匪之罪状，则取证于一童子(当铺学徒)之言！如此乱来的无益举动，在世界任何其他都市，不能不受反击！此种情形，只上海有之，即完全漠视无辜人民之生命，用安分良民作为射鹄之巡捕惯习是也。在理，凡巡捕枪术未娴，不较胜于匪徒者，只应给以警棍，且须告诫以必在十分紧急时，十分慎重用之。假令此次牺牲者之中，有一外国人在内，则巡捕方面，必立将其'开枪杀，吓旁观'之惨酷而犯罪的态度撤回。……而今受伤之七人'只华人苦力耳'，故在当局，乃一无足重轻之事……！"

此种情形，时常发现，故该报谓为已成"惯习"。上特一例耳，又如苦力贩夫任受捕房之欺凌。工部局得随时定出各种苛例，使彼等生活难上加难。界内藏垢纳污，成为万恶之总汇，已无人得而否认。且"此种'安全'正所以延长中国之扰乱，中国之反抗政府之政客，得安居于租界，而施其反政府之阴谋，富有之华人，存其金钱于租界，而免去中国政府赖以维持之捐税。又以所谓'安全'之结果，产生洋化之华人，存着'买办心理'，此乃中国行政统一进行中之一障碍物也"。(一九三〇年五月二日《密勒氏评论报》)

"费唐君谓租界享受'言论出版自由'，彼殆不闻一九二五年

前，捕房施行滥权的，完全非法的检查华人之言论出版。……即一九二六年工部局巡捕曾滥权侵入一家华人所有而美领署注册之日报馆，并停止其电力供给。”（同上）又一九二八年八月二十八日工部局竟因国民政府外交部驻沪情报处宣传济案真象之事，大举而搜查之，而同时对于日本公开散放之济案宣传，则置之不问。《密勒氏评论报》论述之云：

“距今数星期前，国民政府外交部在沪设一办事处，其工作系专以关于中国外交事务之消息供给本埠中外报纸以及在外国之报纸，该办事处名曰‘外交部情报处’，其始设在南京路中美懋业银行，近迁至仁记路三十五号门牌屋内。自该机关设立之后，即每星期发行一小册，记录关于国府对外之一切事宜。此于凡注意中国外交事情之报馆主笔及外国通信员，有莫大价值。在两星期前，发行一画册，表示济南事件之华方理由。出版后分送本埠各报馆及各外国商会，美商会曾将此种关于济案之小册，转送各会员，并附有该会书记之一函。迨上星期二日，即八月二十八日，公共租界巡捕突然往该情报处，既未事前通知，亦无任何权证，即从事搜查，搜查关于济案之小册若干，并将该办事处封闭。此事与济案小册之分送，是否有关，不得而知。……按公共租界巡捕房搜查国府外交部之机关，其动机安在，无从悬测，或者仅由头脑顽硬，然观于巡捕所搜去者，仅为表示中国方面的济南事件之小册子，则捕房此举或系出于日本人之指使，亦未可知；盖日本人固竭力设法以遏止华方之济案宣传也。关于此事，吾人所最惊诧者，即日本人近曾公开散发关于济案之日方宣传品，何以工部局独禁止华方宣传品之散发乎？”

查现行章程第一条明定江北海关及其他专作国家公用之地“不归公局管理”，则租界当局在吾国境内对于吾国政府机关，任

意搜查及封闭，不特不足以语“言论出版自由”，且为“法治”之极端反面！

至于国民政府，当政局未大定之际，对于动摇国本之煽惑宣传加以限制及取缔，乃各国所常有之现象，无所用其惊怪。费唐君必欲引此以辩护租界制度之当存在，实为不可偿之奢望。

以上为吾人对于费唐君所赞美之“自治”，“法治”与其所标榜之“安全”，“自由”作简略之检察与批判，从可知费唐君所以维持租界制度者，其论据至为脆弱，不足为其存在之辩护。此外，费唐君更不惜征求各国商会之意见，以为其立论之佐证。彼外国商人视自身利益，高于一切，自与费君同一鼻孔出气，工部局已利用费唐君意见为其掩饰，不图费唐君又利用各国商会意见，为其掩饰也。

不宁惟是，吾人即承认公共租界现行之行政有较中国各地稍胜之处，然亦决不能据此以辩护租界制度当继续存在。盖一国为求其生存与独立，自不能不撤去其“国中之小国”。一国虽不甚善“自治”，亦惟有徐图进步，决不愿他人之“代治”。英国固不能以其市政设施，较优于法国，而代法国管理任何一城市。反之，法国亦决不愿以其市政设施较逊于英国，而任英国代其管理任何一城市。费唐君，何昧于此义！

六　关于过渡期间

费君于讨论收回问题时，列举反对收回之理由云：

一、租界制度系依据有约束效力之条约及使条约生效力之协定，曾得中国政府同意而设立者。

二、租界制度之维持，并非否认中国于租界上之主权。

三、安全——安全之两种意义：（一）防御外力之侵入，防

止界内之扰乱;(二)充分保障个人的权利之享受。

四、除去安全问题外，租界制度之实际效果，即良好之行政，对于中外商人市民均有莫大利益，此种利益多由于土地章程赋予外侨社会以行政权。

五、需要依据土地章程设立租界之情况，依然存在。如果在此情况，将租界交还中国，则租界制度产生之可贵的结果将不复存。(卷二，页一二一)

吾人依上节所说，不难察见其理由之薄弱。(一)租界本无确实之法律根据，系由外人豪夺巧取而来。条约既未有明白之规定，而现行章程以手续上之不合，实无继续约束我国之力，已如上述。(二)现行章程虽有几条空文证明我国主权之存在；但于一国之内，外人自成一政治区域。(近虽有华董加入，而仍受外人把持。)无论在政治上，经济上，国防上均有重大危险，当然损害中国之主权。(三)"安全"之义上节已经批判。租界内现既不甚安全，而收回中国政府管理之后，亦未必不安全，观于现已收回之汉口，天津等处之租界可知。(四)良好之行政原为一笼统之名词，其最大效果当为上述之"安全"与"自由"，业经评及，此外如市政设备，纵较华界稍胜，然不能以其稍胜而维持之，理由亦见上文。且费唐君亦承认中国近来市政已有进步，(见卷二，页七五)而租界存在，致行政不统一，有种种缺点，尤其是关于警务，卫生，公共事业等项。(五)谓此时交还中国，则租界制度产生之可贵的结果将不复存，此种顾虑，原可不必，亦不应该。此时收回，则租界制度产生之"可恶的结果"，可以立即消灭。而所谓可贵的结果，不外上述之"自治"，"法治"，"安全"，"自由"等，已经逐一批判。(自治一项下文将再有论及。)且前已提及，从主权的收回，立国的原素言，当不容以英国之市政较良而应管理法国的城市之理论存在。良以外人在一独立国境内，只容许

有安全通商居留之权利。张伯伦说“我们并没有土地的野心”。(一九二七年对华事演说)其实亦不容有其他任何野心！国民政府已迭次声明负责保护外侨，倘有意外损失，在国际公法认许之范围内，国民政府当负赔偿责任。至于维持何种制度，保存何种结果，乃为外人不必过问，亦不容过问者。(参观下文)

费氏赞美租界制度似有意维护其长久存在。但彼亦不敢公然表明此种态度。且曰：“租界制度不是永远的制度，亦未尝准备为永远的制度”。(卷二，页一三四)又曰：“为满足中国人民之渴望，租界交还终属公当而必要”。(卷二，页一三九)但何时始交还耶？曰：“在具备下列之条件以前，不当交还：

“一、就国民政府之权力与秩序之维持而言，中国之内部情况须大加改良，免使租界再虑及内战及其他事件引起地方上之不安。

“二、法治须树有根底，并须于国内制度上由实际有效之形式表现之。又宪政政治须发达至下述程度，即其时国民政府制定之市约能充分而长久保障将来租界内之行政确立于自治之基础上；并市约规定之权利，由独立之司法制度加以保障，使不受侵犯。

“三、中国之政治情况须使地方自治制度能于其范围内享受真正之独立，不受国民政府之命令或占势之政党如现今之国民党之支配。

“四、租界内之华人须于代表制度取得充分之经验，使彼等负租界行政之主要责任，而有成功之希望。

“欲使此等条件完全满足，须有长期之过渡时期。”(卷二，页一三九)

费氏谓国民政府已规定训政时期，故租界交还之前，亦当有训政时期。其言曰：

“故在制度变更，使由华人负责维持租界自治制度以前，殊觉有经过训政时期之必要”。（卷二，页一三三）

然则此所谓过渡时期或训政时期有几长耶？曰：

“如将一种最短的时期之意见勇于说出，则此不是几年之问题，而是几十年之问题！”（卷二，页一三九）

伦敦《泰晤士报》评之云：

“即令上海租界之交还展期五年或竟至十年（此颇可能），又即令中外新约之商订尚可延缓，而费唐法官所谓‘非数年而为数十年’之语，亦难以实现。

“大概在近十年期间，上海中外人士之意见，或能同意于费唐君所认为需要之国际合作。但中国政府能否同意，实为疑问。故无论采此种或彼种之形式，交还之期，当较费君所拟者为近。”（六月十七日伦敦电，见六月二十三日 North China Herald）

《中国评论周报》则径质之：

“何不说几百年耶？”（第四卷，二十七期）

统观费唐所提之条件，苛刻而无理。吾人经上文之批判，不难察见其立言之轻妄，姑无论其所定条件或标准，抽象而富有伸缩性，事实上断难适用，而徒引起双方之争执，试问以外人身份，擅定中国将来之政制，强人所同，其悖妄至何程度！《大陆报》有署名 Sinpromind 者评之云：

“费唐君乃如此着重地方自治制度，竟认该制具有如此有利之力量，致须于事先数十年规定至将来收回时，应以赋予充分自治权之新制度代替现有之租界制度。

“吾人殊难解如此限制中国，其用意何在。盖平常总认中国将外人之特殊利益取消后，于采用何种行政方法有完全之自由，不受限制于某一种也。”（七月二十七日 The China Pr-

ess: Feetham Report Brings into Existence Extraterritorial Paradox)

于此，工部局华董王晓籁君对 North China Herald 访员有理直气壮之声明云：

"收回之后，决定要否采自治制度，全在中国政府，不容外人干涉"。（见六月二十三日该周报）

费氏既反对此时收回，又引"中外领袖商人"之意见，以为其立言之佐证：

"至于领袖外侨固亦料及租界之最后交回为不可免，但力陈根本变更之时机尚未到来。金谓立即变更现有地位，即租界由中国直接管理，将有重大之危险。"（卷二，页一一四）

多数外侨在未受重大势力压迫以前，不肯轻易放弃其优越之地位，特殊之权利，而图延长其"黄昏光景"之享受，亦理有固然，费氏此言，殆属可信。

"华人虽主张租界之收回，但分明不欲立即收回。负责之华人深知中国现在政局不安，租界安全之可贵，不欲有立即之变更。许多华人不愿将其心情表现于言词，但通常态度认为中国情况不'更稳固'不当收回，而当依中外合作之基础，维持现有的制度。"（卷二，页一一三）

此言似有两种可能：一为费唐君故意造作此言，以掩护其主张；一为费唐君确曾接洽许多华人，而此等华人系托庇于租界制度下以"渔利"者，其中当不少是属于"买办阶级"，虽然费唐曾否认。

"余（费唐自称）欲申言者：华商中于立即收回之恶果，或表示得着重些，确定些，或表示得隐微些，余认为与其言彼等意见上有何真正之区别，毋宁说彼等表示其共同意见之勇气有程度上之不同耳。"（卷二，页一一三）

即无异说华商均不赞成立即收回（因立即收回将有重大恶果）。但不知费唐君所接触的华商究有几人耳？又费唐君既认为收回是“国民的渴望”(National aspiration)，则是否由少数（费君所能及所曾接触者当不多）“领袖商人”可以代表之？又报告中曾列举上海华人商会整理委员会征询各团体之意见，收到十个团体之答案，其中只有二个主张须有过渡时间，其余均主张立即收回。又报告第二卷发表后，即有七十余工会要求政府立将费君驱逐出境，亦可见华人态度之一斑矣。

费君又谓：

“即使华人之陈述中，要求‘立即收回’，但此等要求不过是形式而已。彼等盼望有相当之过渡时期，以便租界得实行组织的变更与改革。”（卷二，页一一六）

何来此口是心非之论耶？曰：

“华人如对此由反覆申说而已普遍化之要求明白表示反对，甚属危险。”（同上）

费君对于华人心理似已洞若观火矣。不知充其极亦只少数“领袖商人”之心理耳。亦知此外尚有数万万中国民众之热烈恳切之要求乎？

且费君既认定“即使华人之陈述中要求‘立即收回’，但此等要求不过是形式而已。”则根本不必问及华人之意见，求仁得仁，自便可也。奚必多此一举？或曰：此氏之策略也。倘华人之答案多数或全体均赞成有过渡时期，费氏固不胜大愿，足为其立言之佐证；倘不幸多数或全体均赞成立即收回，又可指为口是心非之论。费氏固无往而不利也。

七　建议之评批

费唐君之来，其主要目的“在筹拟若干建设计划”，故其建议之方案为其全部报告之最主要部分。国人既根据理论与事实，主张立即收回，对此维持及改良现有制度之建议，原无重视之必要。惟本文既以《费唐报告》全部为范围，对其建议自当择要论之。

费唐君建议之最重要者为扩张工部局之权力，而改纳税人大会原有之监督性质为谘询性质（Advisory or consultalive capacity），（卷二，页一六一）主张工部局之预算及其他重要议案提交西人纳税会讨论。“如二会采同一议决则其议决当生效力。倘二会议决不同，则其议决只可供工部局参考。该局考察二会讨论之经过与其议决，重行考虑该问题而决定之。”（卷二，页一八三）如此，将失去工部局“行使权力须对选举人（纳税人）负责”之实。（参观第五节费君所解释之“自治”义）则“所谓选举人监督工部局者将成空名而已”！（卷二，页一五七）所谓“自治”，真是“蓬莱已恨巫山隔，更隔巫山亿万重”！王晓籁君质之云：“费唐君既认纳税人为租界之主人，工部局为其雇员。则何以工部局于二纳税会意见不同时，有决定之权？”（对 North China Herald 访员谈话，见六月二十三日该报）此实显而易见之荒谬也。

尤荒谬者，“华人纳税大会应为一代表团之会议。此代表团之产生须依经华董提出，工部局通过批准之选举法行之。”（卷二，页一八三）查工部局系纳税人产生之机关，纳税人会之权力，实高于工部局。氏亦明白承认此点，其新建议中有“工部局未得二纳税人会同意，不得擅自增加超过某限制之捐税。凡拟增加

此种超过某限度之捐税，得由任何一纳税会否决之。”（卷二，页一八三）而谓华人纳税会之选举法应由华董提出，工部局批准。费唐君何昏瞶至此！

制定附则（Byelaw）依现行章程第十一条之规定，系由工部局制定。惟“必奉有约各国领事官驻京钦差（公使）或其中已有大半位数批准，及特请众位执业租主齐集会议（查即纳税人特别会）应允，方可照办”。费唐不察，误以为制定附则“原在依章程第十一条规定之合法定人数之纳税人特别会”，因建议“制定附则之权将来须赋予工部局……但工部局须于制定之前，将草案送登工部局公报，以俟反对者发表意见。”（卷二，页一八四）又关于附则之批准，现行章程规定须经纳税人特别会及领事团公使团之批准，而费唐建议由领事团及中国政府共同派员组织一团体批准之。人数为六人或九人。中国政府代表不得少于三分之一，由多数取决，其取决为最后的，不必再问及公使团及中国政府。（见卷二，页二二五及二二八）如此将纳税人特别会批准一则删去，轻轻将选举人监督工部局立法之权一笔勾消。使其于雇员立法无否决权。一任雇员订立苛例约束主人，而主人无法救济。（费唐未提及纳税人之救济方法）。是与“自治”愈离愈远矣！现有之工部局“于租界内施行充分之行政权，不必受上级机关之命令或得其批准。关于工部局之重要议决法章上无得令其延迟或重行考虑者。其议决即有充分之权力，于其范围内令其人员执行。”（卷二，页一八〇）众皆嫌其权力过大，颇有“尾大不掉”之势。今建议中又将纳税人监督其立法之权亦一并取消，费君殆欲为虎添翼耶？

又规定批准附则，中国政府派员不得少于三分之一，察其意即定为三分之一许。此多数取决，正好维持其西人把持之一贯主张也。

费唐报告中满纸“中外合作”。但诚意合作应有合作之表示。选举工部局董事，不应此疆彼界，应凡具选举资格者均共同公开投票。乃费唐谓：

“华选举人与西选举人比较，实际的数目，相差悬远；又因语言习惯不同而造成之障壁，近虽稍受影响，然于今后好些年，犹将存在。故难引用共同投票制。”

此无非掩饰其西人把持之心理耳。

氏已不赞成共同投票制，仍主维持现行依国别以分配董事之习惯。因有“英美日三国最少应有若干席”（卷二，页一八五）之建议。现行董事之分配全属武断，以实力多少为转移，费氏竟粉饰之曰：“候选额之分配，许多年来，系事先由各国侨民之领袖作友谊的商妥。”（卷二，页一六五）

费氏已存西人把持工部局之心，故对于华人要求以纳税额为分配比例之要求，（现华人纳税数目占全额百分之五十五以上——较精确之估计定为百分之八十以上——则外董九人，华董应增至十一人）亦不同意。谓：

“承认不出代表不纳税之民主原则，并非承认代表与纳税为比例。”（页一七）

其实如依民主原则，应不分国别，由界内全市民或合格选举人（纳税人）共同选举。如必分国别，亦当以各国市民或纳税人为分配之比例。此种比例代表制，乃比较公平者。然费唐及西人必不肯容纳。因如此，则华人将占绝对多数，依市民额数目为分配比例，则华董应占百分之九十六以上。依纳税人数目为分配比例，则华董应占百分之七十以上。（依费唐估计，华人合格纳税人当有一万以上，而西人尚不及三千。）华人所以提出纳税额为比例者，乃迁就让步之意，不图费君犹不能同意也。

费氏谓如以纳税总额为分配比例，将成“富豪政治而非平民

政治”(Plutocratic rather than democratic constitution)矣。(卷二，页一七一)吾人欲语费君曰：“最平民者为一人一票”(one man one vote)，不分国别，不受财产限制。乃现行章程规定财产资格过严，致一百万以上之市民中实际上只有五千余人有选举权(华人选举权且仅使用于一部分之间接选举，见上)。平均每千人中只有五人！且有一人数票之制。是事实上已成“富豪政治”矣！

又谓“分配代表对于各国居民之财富，即纳税额，故当计及，但此非唯一之要素，此外分明尚有其他之要素，如其过去之政治经验及与运用政权有关之社会的与教育的情形等。”(卷二，页一七七)且不问此等抽象标准不易确定，难于应用。试问平民政治的选举，应否有此项区别？

总之：费氏欲维持西人把持之局面，不惜“煞费苦心”而已！愿氏勿再提出平民政治，自治制度好听名词，以自欺欺人也！

费君谓华董数目不得少于三分之一，不得多至二分之一，不特不得多至二分之一，且“余(费自称)亦不赞成华董数目增至与西董数目相差极微，盖如此将引起权力之竞争，启种种之纠纷也”。(卷二，页一八一)氏之所以防范华人者，可谓周密矣！

氏又建议设一工部局法庭(Municipal Court)，以代替原有之领事公堂。其职权范围，除审理以工部局为被告之案件外，其他法院对于章程及附则之解释，工部局认为不满意时，亦得请该工部局法庭解释。“其判决不能影响于各法院业经判决者。但认其判决为确定之例，以后各法院于实施章程及附则时悉依之。”(卷二，页二三五)法官定为三人。其一名由国民政府委派，其他二名以享有治外法权之各国领事法庭法官充任(氏主兼任)。又依建议而设立之“土地局”(Land office)因土地登记事宜发生之案件亦由该法庭审判。此种建议为吾人所不满，正与现有之领

事公堂同，盖同为外人把持，无适用之法律(原有之领事公堂无适用之法律，见上述。氏于此又未明言引用中国之法律)，无上诉之机关。且职权扩大，有解释章程及附则等权，华法官只占一名，将益增西人把持之实。

费氏之最后一卷为关于越界筑路问题。氏之建议分为两种计划：

第一种计划称为“暂时的计划”，是

一、上海市政府许工部局管理越界路及路旁之房屋产业。市政府保留管理其他部分，如尚未发展之乡村是。

二、工部局对其管理之部分得征收地税及房捐，并交百分之若干与市政府为其对该地面之行政费用。(卷三，页四〇)

又谓工部局得施行其章程与附则于其上，并许公用事业之设置。此实无异将越界路面积并入租界范围矣！

第二种计划称为“较长久之计划”。即设一委员会(Committee)或工部局(Conncil)以为此区域内之行政机关。由(一)上海市政府派员，(二)工部局派员，(三)中外居民及业主代表共同组织之。此行政机关系依其自己之章程有充分之行政权力。必要时得请求市政府及工部局之协助，惟其地位独立，不受二政府之操纵。俟其渐不须二政府协助时，二政府之代表人员(委员)可以减少。并声明“此区域内之政府形式须近于租界之政府，即须为董事式政府(Council government)而非官僚式政府(Official or bureaucratic government)。”并请国民政府颁布法规，许以必要之权力，则“此区域内应用法规与自治之成功，可为租界问题解决之借镜。”又谓北区离西区过远，不便并入于一政府之下。主张另设政府或另订协定。“一种可能的方法，为由工部局依照协定为之继续进行工务及其他市政设备。”(卷三，页四

四）费唐君殆存心将北区并入租界乎？

吾人宣告费唐君于越界筑路面积之建议已想入非非。第一种计划无异将越界路面积并入工部局，于理未平，必为中国政府所不许。第二种计划欲于该地面加造出一个至二个之政府（工部局），尤为荒谬之至！现今租界与华界对立，行政上既发见种种不便与缺点，费氏亦承认之，乃必欲加造出一个至二个之政府以重增纠纷乎？

查工部局之越界筑路本无条约之根据。惟现行章程第六条有云：

> “租界内执业租主，有阄议事人亦在内，会议商定，准其购买租界以外接连之地，相隔之地或照两下言明情愿收受（西人或中国人）之地，以便编成街路及建造公花园，为大众游玩，怡性适情之处，所有购买建造与常年修理等费，准由公局在第九款抽收捐项内随时支付，但此等街道花园专作公用，与租界以内居住之人，同沾利益，合行声明。”

但“该章程并无片字道及征税与警卫等事。固然，工部局可以说‘需要’向路旁居民征税，‘需要’警卫道路，但不要忘记征税与警卫均是政府之最高权力，不宜擅行占有，尤其是在当地政府严重反对之下。”（夏晋麟 The Status of Shanghai 页一〇九）良以筑路是一事，而警卫，征税又是一事。二者不能混为一谈。纵使工部局得以私资格在界外购地筑路，亦当与私人购地建房无异，断不能实行征税警卫。而其实行征税，警卫实为非法行为。本来工部局亦知此等地段，彼无权过问，故自始即不敢向之征税，只得函询该处居民是否愿意纳税。居民多不回答，答者多称不愿意。（卷三，页一四）嗣以需用工部局之水电与之订交换条件，始允纳税若干。此可以证明工部局本无权管理越界路地段也。

五卅惨案之交涉，中国政府提出十三条要求，其一为：
“嗣后工部局不得再在界外筑路，其已筑者无条件交还中国！”实为至正当之要求。

八　尾　　声

费唐君之全部报告，吾人已简略评述之矣。慨自该报告发表后，中外人士多未深察，遽加过情之誉。如某报赞“其赅博详察，实为关于上海租界现状之最有系统之著作，盖无人得而否认。”又一报赞云：“费君于其工作之完成若是之速，至足道贺。彼于如此短促，一年多些的时间，研究完毕复杂如上海公共租界之问题，实由于其智力与勤勉。”六月二十七日工部局为费唐君饯别，主席麦克诺登(MacNaghten)致词云：

“费唐君大半生涯消磨于南菲洲，即于彼处获得吾所谓之‘帝国的名誉’(Empire Reputation)，并于印度，爱尔兰，肯那殖民地等处之重大任务，对帝国有极有价值之贡献。

“……

“费唐君与吾人相处十八阅月，已完成吾人所付托之工作。其成就必能使最苛刻之批评家亦觉得甚为满意。

“……

“费唐报告将于今后多年在吾人之书架上占一位置。而其作者，具学者态度之英国绅士，将长为吾人纪念，……‘彼已落成一坚固于铜之巨厦矣！’……。”（七月三十日 North China Herald）

又西人俱乐部于宴别费唐时，会长 N. L. Sparke 致词云：
“聘请费唐法官之来，实为上海自来之最聪明行为之一，而其到沪之日实为上海历史上最幸运之一日！……”（见同

上）

可谓推重备至矣！“盛名之下”，费唐君虽云：“已竭尽所能”（见绪言），然吾人对于上海公共租界问题稍为研究之后，而审查其结果，不能不认下列评语并非过刻：

“总观其全部工作，实缺少眼光，与十分偏颇……此外，其工作显示其对于华人之代表的意见，完全隔阂，于维持其论据上，显示其非常之笨拙，其量数虽多，仍显示其思想之难堪的浅薄。”（The China Critic 第四卷二十七期）

日本人主办之 Tran-Pacific 杂志有云：

“费唐君之建议固为外人所喜悦，亦应当为华人所接受，盖此为公正不偏之威权者所发出之最良的箴言，其人品，经历足为其立言之保证也。”（六月二十五日）

吾人初亦以为费唐君以法官身分，当具有独立不阿之精神，而其绪言又云由彼自由处置材料，抽寻结论，力求公正不偏，而其结果之不顾事实，强词曲解有如此！其不惜效“死硬派”口吻，而牺牲其令誉有如此！不禁为费唐君扼腕也！麦克诺登谓其具“帝国的名誉”亦诚仅具“帝国的”名誉而已。

吾于批评费唐报告之文将结束矣。不禁欲述感怀者三事，倘国人亦有同情耶？

一、“上海租界之繁荣实为吾国国民经济枯萎之反影”，此言有不磨之至理。试稽考上海租界之历史，即知每次内乱，适所以增加租界之繁荣。盖内地不能安居，富有者均逃入租界或投资经营，或拥资享乐，内地日枯，而租界日荣，适成对照。当此全世界经济衰落之际，而上海地价独有惊人之飞涨，群以为怪事，而不知此实全国残骸反影之磷光！费君（连一部分华人）只知“繁荣的上海为中国所需要”，（A Prosperous Shanghai is needed for China）而不知繁荣的中国尤为上海所需要也。（A Prospero-

us China is still more wanted for Shanghai)

二、“中外合作”，高唱入云。然一察其实，不过西人之甘言美词。费唐君建议谓华董不能少于三分之一，不能多至二分之一，是明明以华董为幌子，而掩其把持之实，加入少数华董不能挽回劫运，而费唐则曰：“在此新情况之下，岂不当认工部局不复为外人之政府，而为中外合作之政府乎！”噫！“合作，合作，许多罪恶假你名以行！”“如响斯应”之合作论调，不特不能使租界归还，且不能占得工部局之对等势力，国人不可不长思之也！

三、租界制度之形成，固由于外人之豪夺巧取，亦由于我政府之暗昧颟顸。始以微细而忽之，继则望洋而兴叹。星星之火，遂至燎原！越界筑路地段，无论依何条约章程均应由吾国管理。乃近报载市政府与工部局交涉，决定暂由工部局管理，详细解决办法，俟容后再行商定云。此说如确（证以近来工部局将多时失修之越界路，积极修理，似属可信），则久假不归，乃为外人之惯技（恰落于费唐之第一种计划套中）。“失之易而收之难！”政府国人，不可不一念斯言也！

结束之际，作者不能不表示歉憾者二：一，本文已标名批评，即以批评为止。只限于消极之指摘，缺乏积极之陈述。二，本文为篇幅所限，对于费唐报告，未及详细论列。然就以上所陈，已不难窥见该报告之内容，而其有无详细评论之价值，亦不难察知矣。

一九三一年七月底脱稿（十二月底删削）

上海事件与上海公共租界之中立

本书甫经脱稿，适值上海战事发生，此事经过未及在书中叙述，惟著者对于上海战争时，上海公共租界之中立问题，曾在《中华法学杂志》(第三卷第三、四号合刊)发表一文，研究所谓上海公共租界中立之真正意义。兹承《中华法学杂志》之慨允，将该文附录于此，借为外人以安全为维持上海公共租界根据之一反证。　　著者附注。

自日军凭借上海公共租界，攻击中国军队以后，国人咸以此种举动，显系破坏上海公共租界之中立，群起反对，甚至有函请租界当局严守中立者，究竟上海公共租界之所谓中立，其意义如何，日人此次破坏租界中立，其意义又如何，亟应得一明确之认识，著者略究法学，未敢与时论苟同，特草斯文，借抒所见，本文所论，拟分四节，即：

（一）上海公共租界之概念。

（二）上海公共租界严守中立之经过。

（三）日人破坏上海公共租界中立之事实。

（四）上海公共租界之中立与国际法。

（一）　上海公共租界之概念

吾人欲了解上海公共租界中立之意义，应先明了上海公共租界之由来与性质。

一八四二年，中英《南京条约》成立，辟上海等处为通商口岸，许英人居住贸易。翌年，中英复订《虎门附加条约》，其第七

款规定：

“在万年和约内，言明允准英人携眷赴广州，福州，厦门，宁波，上海居住，不相欺侮，不加拘制，但中华地方官，必须与英国管事官，各就地方民情，议定于何地方，用何房屋或基地，系准英人租赁。……”

外人在通商口岸之居住权，遂不复能自由行使，而只限于划定区域以内。

一八四五年，上海道与英国领事划定上海英人租地区域，是为英租界。一八六三年，上海道复与美国领事指定美人租地区域，是为美租界。此英美两租界即于一八六三年实行合并，遂成为今日之公共租界。是上海公共租界，实为一种外人公共居住区域，英名为“International Settlement”（意即公共居留地），盖甚确也。

在此公共居留地内，外人所得享有者，仅为居住贸易，以及永远租赁土地等私法上之权利。至公法上之权力，则仍属诸中国，毫不有所损失。一八六四年五月十六日，英使 Sir Bruce 致各领事书中，曾明白说明：

“在华通商口岸，英国政府在租赁贸易之租界内，英国政府之管辖权，范围如何，本公使甚欲明定，以免误会。租地与英国政府，并不容许其管辖该地，该地仍属于中国主权。于该地之英国侨民所能施行之管辖权范围，只与其他未有租界之口岸之侨民等。盖英国政府所得施行之权力，系由与中国政府所订条约中来，初不以租地而稍受影响也。”(注一)

一八六六年中美续约第一款，亦谓：“大清国大皇帝按约准各国商民，在指定通商口岸及水路洋面贸易行走之处，推原约

（注一）Parliament Papers: China, №3, 1864, P. 380.

内该款之意，并无将管辖地方水面之权，一并议给。”是中国在上海公共租界之领土主权，并不有所损害，实无疑义。

惟自租界成立以来，一因外人之怀抱野心，专事侵略；一因中国官吏之颟顸不明法理，步步退让；以致租界内一切公法上之权力，几尽为外人所攫夺。直至最近虽将司法权交还中国，然仍得加以限制与干涉。至行政权力，则仍完全操诸外人之手，迄未收回。是外人“此种专享权利，不啻于一国之内，另设一国”（注一）；不独限制中国主权之行使，抑且妨害中国主权之存在，致上海公共租界之真正性质——外人公共居留地——如留一烟幕之弹，不易认识。而上海公共租界之所谓中立地位者，盖亦即此种“国中一国”状态下之特征也。

（二）上海公共租界严守中立之经过

上海公共租界自成立以来，每遇战争，常严守所谓中立地位，披阅史乘，而获悉其经过情形。试将中国内战与国际战争时之租界当局之中立态度，分述如下：

（A）国内战争。洪杨之乱，太平军占据上海城厢，一八五四年七月十四日，英领 Alcock 在市政厅成立会开会时，借口自卫，宣告上海公共租界，严守中立。Alcock 谓：

“依照条约，英美法各国均不能在中国境内保护其侨民；非得中国政府之允许，不得实行保护。但为自卫起见，工部局得实行保护。惟外侨只能严守中立，不得行使其他权力，此严守中立可以取得道德上之助力，使众人相助。”（注二）

于是租界与城厢之间，筑墙间隔，是乃公共租界中立态度在形式上之表现。租界当局，更组织义勇队，保护租界。英法美军队，亦在界内布防。外国军舰，又各遣派军队登岸。上海租界

（注一）见中国代表在巴黎和会提出之备忘录。

（注二）Kotenev: Shanghai: its Mixed Court and Council P. 24.

中立地位，在事实上已于此时肇始。嗣后如二次革命，陈英士攻江南兵工厂，据闸北为大本营，工部局即发出布告，严禁中国任何军队，占据闸北。略云：

“上海西人租界，原为贸易而设立。数日前，近郊之乱，贸易受扰，界内秩序，亦受破坏。兹特宣告租界及其北郊(即闸北)，不得用为作战根据；亦不得用为图谋不轨之中心。为避免军事行动，碍及和平之各国人民起见，任何方面之中国军队，须撤退北郊；任何方面之军民长官，须离去北郊，否则严拿不贷。”

其后工部局即实行布告规定，驱逐陈英士领导之革命军，是不但上海公共租界严守中立，即租界附近，亦不得作为战事根据地。一九二四年一九二五年江浙战争时，所有中国军队之通过上海公共租界与法租界者，均被缴械，并逐出界外，是亦足为上海公共租界对于国内战争保持中立态度之明证。

(B) 中外国际战争。上海公共租界，每遇中外国际战争，亦常处于中立地位。例如一八八四年之中法战争，上海法领事致德领事书中，有谓：“中法虽因越南失和，而上海守局外之列。”(注一)

一八九四年之中日战争，日本政府，经英国外交部之建议，发出文书，申明在战争期内，对于上海租界及其邻近，不作仇视之工作。(注二)

一九〇〇年八国联军之役，中国官吏与驻沪各领事，订定保护《上海租界章程》共十款。(注三)其要点为：

“凡租界内华人以及产业，应由各国巡防保护。租界外洋人

(注一) 光绪十年七月十四日《益闻录》(见《徐家汇天主教图书馆杂务告示》第二册)。

(注二) Kotenev: Shanghai: its Mixed Court and Council (Note) P. 25.

(注三) 章程全文见一九〇〇年《上海新报》(徐家汇天主教图书馆)。

教堂教民，则应由中国官妥为巡防保护。”（第一款）

“租界外边地，由华官派兵搭棚帐常川驻守，勿令成群乱人，闯入租界以内。”（第十款）

观于上述条款，上海公共租界在八国联军之役，亦显然取中立态度。一九一四年至一九一八年，欧洲战争时，上海公共租界，亦未作为交战区域。惟旅居租界之德侨，则视为敌国人民，凡德人登记遣回本国，以及德人财产之收管，均以交战国对待德人之办法办理之。此种办法，中国政府不能自主，均须工部局决定；甚至中国政府欲派兵协助一切，保护治安，亦均为租界当局所拒绝。(注一)主权旁落，可胜喟叹。

即在平时，上海公共租界，亦常保持其所谓中立地位。对于中国军队，不准擅自出入。中国军队凡欲入租界者，须得领袖领事签字之通行证。一九〇〇年李鸿章所带卫兵，以未得领袖领事之许可，不准进入租界，(注二)即一明证。上海租界，既无中国军队；保护租界者，遂悉为外人。各国在上海均派有正式军队，各国军舰水手，亦得随时保护租界。公共租界尚有义勇团，及上海义勇队俄国队。此上海义勇队俄国队，实系雇来，著英国军服，直为一种正式军队。一九一八年巴黎和会中国代表对于租界阻止中国军队通过，与租界之庇匿政治罪犯，曾用书面提出抗议，但未得结果。

综上所述，上海公共租界，在任何情形之下，常严守中立地位。直至最近，此中立地位，始为日人所破坏。破坏情形，将于下节述之。

（三）日人破坏上海公共租界中立之事实

在一二八事件发生之前数日，公共租界防务委员会，曾协定

（注一）Kotenev: Shanghai: its Mixed Court and Council, P. 26—27.

（注二）同上，P. 25.

一种防守公共租界计划。照此计划，租界之外周，划分为区；每一国军队，拨归一指定之区，分别担任防护各该区之责。日本军队防守之区，为公共租界东北区之全部。其西北则以北河南路为界，以及公共租界以外一段地方；西以北江西路及吴淞铁路为界；北以虹口公园北面为界；东则约略以虹口公园东北角起点，而至哈尔滨路巡捕房为止。(注一)

一月二十八日之夜半，日本海军陆战队，即以此项担任治安之租界区域为出发点，开始攻击中国之军队。

其实日本军队，自向上海市政府提出最后通牒以后，对于我国军队，已成敌对形势，立于战争状态之下。日本虽为公共租界内之一份子，照通常事理而论，有协助维持界内治安之责任。然不应不顾及当时严重情势，而将与中国防区毗连最紧要之段，让日军驻扎，致予以进攻中国军队之便利。(注二)抑自一二八以来，日本军队，迭次攻击时，均以租界区域为根据地，与工部局严守中立之主旨不符；乃工部局对于日本军队破坏租界中立之举动，并无任何制裁表示。(注三)如解除租界内日本军民之武装，制止日本军队之战争行为(例如日本在欧嘉路等处，已开掘壕沟，劳勃生路等处，日本在租界内纱厂等之驻屯军队)，租界当局自身，既无维持安全之能力；亦不就近请由中国当局派兵协助，以扫除破坏上海世界商场之危险(注四，五)。反于一二八日军进攻中国

(注一) 见《国际联盟调查沪案委员团第一次报告书》。

(注二) 二月二日上海市商会致美总领事函(二月三日《时事新报》)。

(注三) 一月三十日上海市政府致工部局抗议(一月三十一日《时事新报》)。

(注四) 一月三十一日公共租界华人纳税会致工部局函(二月一日《时事新报》)。

(注五) (1)有署名 An International 者，对于日本破坏上海公共租界之中立，在二月一日《大美晚报》，发表下列意见："过去数日间之事变，日军破坏公共租界之中立，已不容讳。其实在日人进占东北之后，上海日本驻军，即应逐出界外。盖如非他国军队不能或不愿保护日侨，则日军实无理由，

军队，未能得手后，又复任其重行退入租界。按此时之日本军队，已非复为协同维持租界治安之一员，而为与中国敌对之一方。乃租界当局，并不阻止其退入租界，或解除武装，予以收容，以维持租界中立之地位(注六)，宁不可异。

自日军进攻闸北失败之后，为军事上之便利计，复将当初划定时，本另派他国军队驻守之北山西路与北河南路二段防线，亦一并由日军占据。是日本为便利其侵略计，在租界以内，任所欲为，不受丝毫限制。各国公共商场，殆已变为日本之要塞。(注七)

日本军队，既以租界为护符，动则由租界冲出，败则退入租界，又复武装通过租界，开赴沪西等地，增重中国军队之顾

必驻于公共租界以内。租界当局容忍蓄意与中国挑战之日军，驻防于大部分之中立界内，于是日本之武装预备兵(按即浪人之流)，遂得任意侮辱外侨，与残杀华人。对中立一词而言，实属滑稽而荒唐。日军既可根据中立地带，以攻击华军，公共租界实已不复中立，欲图恢复，则有法二：(一)使日军尽数退出公共租界。(二)将公共租界交还中国。盖租界之领土主权，本属于中国者也。第一法既不可行，则吾人惟有切望第二法立能实现……。"(2)有张君者，曾致函领袖领事，原文亦曾在二月二日《大美晚报》发表，其大意为：(一)租界当局，容忍日本根据公共租界之中立地带，得以自由向中国闸北进袭，而致酿成巨大生命财产损失。此种损失，固与公共租界无关；然租界当局，丁兹中日空气恶化之际，而必使日军担任与闸北毗连之地，当然不能辞其咎。从前上海发生变故，虽习惯上日本军队，常担任防守虹口与杨树浦一带；然此次事变，既发生于中日之间，即应派遣他国军队，代替日军，以免意外。租界当局，不此之图，遂使保护日侨之日军，与侵袭闸北之日军，无由而分。倘不幸因此发生第二次世界大战，则租界当局，实为第二罪人。(二)当租界不能行使其职权，以保护界内居民时，各国咸派兵自卫。但中国领有上海公共租界之土地主权，且占有界内居民百分之九十，而竟不能派兵保护其人民之生命财产。(三)在平安无事时，租界当局，尚谬称中国军纪不良，禁止中国武装军队入界；但当中日空气恶劣之时，竟允许不顾国际公法，不讲人道之野蛮日军，得自由根据租界，向华军攻击。

(注六) 见二月二日上海市商会致美总领事函(二月三日《时事新报》)。

(注七) 二月三日上海市商会致工部局抗议(二月二日《时事新报》)。

虑。(注一)即在南京路上，亦能见其踪迹。(注二)至于手无寸铁之我国难民，虽妇人小孩，则防卫公共租界治安之人，亦不准其任意进入租界。(注三)呜呼！严守中立者，应如此耶。

驻沪日军，既以公共租界为军事根据地，而日本续来之援军，又屡在租界当局优容之下，由虹口登岸，从容布置，以袭击中国军队。甚至日本旗舰，亦继续停泊虹口附近，利用租界之掩护，发号施令，以攻击我国军民。(注四)其获得军事上之便利为何如。

上海公共租界之中立地位，既已破坏；租界治安，遂亦不能保全，界内居民之生命财产，因之大受损害。盖自一二八以来，界内华人，被日人所拘捕虐杀，或生死不明者，实不计其数。工部局除组织委员会，将日军凌虐垂毙之华人百数十人，予以救出外，对于日军续演之暴行，迄未得切实防止之方法。查界内市民，以华人为最多，此次所受惨祸，亦以华人为最巨。而中国军队，又因避免与日兵冲突，以致糜烂地方之故，并未开入租界，执行自卫。故界内华人，被日兵肆行杀戮，租界当局，实不能不负唯一之责任。(注五)

（注一）二月六日中国外交部致英美公使抗议。(二月五日《时事新报》)

（注二）上海市民会致华人纳税会函："本日午后四时许，南京路上，有日军兵车三辆，每车约载武装日军二三十人，且持枪作瞄准状，由东向西疾驰而去。至五时许，又见空车三辆，车端各立有日军二人，亦持枪作瞄准状，由东向西而去，以致群情愤激，人心惶恐。"(二月十二日《时事新报》)

（注三）上海市民会致华人纳税会函："据纳税华人三十二分会报告此次日军犯境，华界交通被阻。敝会会员华成厂所雇饭司李霞飞(住海宁路南林里十五号)，以有垃圾桥渡船可通，于十日下午三时余，乃挈同妻女小孩过渡。比至对岸，被万国商团义勇军瞥见，即用枪柄赶打，致将其人及小孩堕落苏州河中，本人幸即得救，小孩已无着落，其本人受惊，即患疾病，且被拘捕而去，至今不知去向。"(二月十二日《时事新报》)

（注四）二月二十四日上海市政府致英美领事抗议。(二月二十五日《时事新报》)

（注五）二月十一日上海市商会致工部局华董函。(二月十二日《时事新报》)

上所述者，为日人破坏上海公共租界中立之大概情形，我国朝野曾分别向租界当局提出抗议。历来战争，公共租界当局，辄严守中立，此次则一任日人之破坏，不加制止，是何原因，具何理由，此则殊堪注意者也。

（四）上海公共租界之中立与国际法

最后则将就国际公法而论及上海公共租界之所谓中立。按国际法上之中立，有暂时的（或普通的）中立，与永久的（或规定的）中立之别。凡国家不参加他国间业已开始之战争者，谓之普通中立。凡国家在平时间，已早约定，决不对他国开战，亦决不加入他国间之战争；其他国家，亦承认其中立而保障其独立及领土完整者，谓之规定中立。费信惇氏在解释公共租界中立之意义时（注一），对于普通中立，有下列之解释："所谓中立国者，即出于自择而不加入战争之国，易词言之，中立国之行动，系出于自愿，而不为外来之势力或胁迫所左右。"费氏并谓："工部局历届董事会，皆恪守公共租界为一中立区域，与中立国相类似之原则。"其实上海公共租界，历来恪守之中立，与国际法上之中立，实不相似。盖国际法上之普通中立，其对象定为第三者国家间之战争。Corlos Testa 谓："中立者，……乃至少关于三国间之一种相互状态。其中二国，处于交战地位；一国则列在战事以外。"（注二）而上海公共租界，则虽对于其领土所属国之内战，亦常恪守中立地位。中立国之行动，固如费信惇氏所云"出于自择，出于自愿"；上海公共租界，既非一独立国家，对于任何战争，参加与否，租界当局，本无权力可以决定，可以自择。其所采取之中

（注一）工部局总裁费信惇释明上海公共租界中立意见书（见二月十八日《申报》）。

（注二）Corlo s Testa: Le Droit International Maritime (traduction en francaise de A. Boutiron).

立局面，为一种阻止或避免一切战争之侵犯租界安全之状态，实非国际法上之普通中立，所可比附。

至所谓规定中立者，费信惇氏曾有下列之解释："国家之规定为中立，或由于通例，或出于条约。所谓通例者，其意义为默认，或以此种默认为基础之惯例。……比利时瑞士以及卢森堡，皆为经由条约而规定中立国之例证。"规定中立国外，亦有在一国以内之某一区域，经通例或条约规定为中立区域者，例如缅甸，西藏以及阿郎特岛(iles d' aland)与芬兰岛 (iles Finlandais)等，均为规定之中立区(注一)。上海公共租界，依照一八六八年中美条约之规定，实为此种规定之中立区。中美条约第一款载明："嗣后如别国与美国或有失和或至战争，该国官兵，不得在中国辖境洋面，及准外国人居住行走之处，与美国人战争，夺货劫人。美国或与别国失和，亦不在中国境内洋面及准外国人居住行走之处，有争夺之事。有别国在中国辖境，先与美国擅起争论，不得因此条约，禁美国自行保护。"

该款所谓"准外国人居住行走之处"，系指外国租界而言，故是项条款，应适用于上海公共租界。

按照《中美条约》之规定，上海公共租界之中立，其性质可析为数点：

（一）《中美条约》规定之中立，为有限制的。即在美国与别国战争时，上海公共租界，始居于中立地位。至在美国与中国，或别国与中国，或别国与别国间之战争时，上海公共租界，并不因中美条约之规定，而受有何种影响。

（二）《中美条约》规定之中立，其担保者，仅为美国。虽按

（注一）Fanchille: Traitè de Droitinternational public Tome I Première Partie P. 717—726.

照条款规定，美国与别国，均不得在租界以内作战争之行为；然别国既未签订该项条约，自无遵守该约规定之义务，而担负维持上海公共租界之中立之责任。至于中国，则对于美国与别国之战争，既不参加，本已处于中立国地位。上海公共租界，为中国之领土，中国政府，自当保持上海公共租界之中立。

（三）《中美条约》规定之中立，并为有条件的，盖美国尊重租界之中立与否，须视其他国家之态度而定。设其他国家，先不尊重租界之中立，则美国亦得在租界内自由行动；并不受条约之约束。

此为上海公共租界在《中美条约》中所规定之中立状态，其范围至为狭小，可以概见。至上海公共租界历来严守之所谓中立局面，均不在此项《中美条约》规定范围以内，费信惇氏亦仅认为此系一种事实上之中立。盖费信惇氏曾谓："无论何人，倘以为公共租界，业经在界内有政治上或其他关系之各国，订立条约，而造成为一中立区，其主张能否成立，实堪怀疑。究竟公共租界，是否业由通例，或换言之，业由各该国之默认或同意，或根据是项默认或同意之惯例，而成为一规定之中立区；或为各该国政府不能意见一致之问题。"

其实上海公共租界，除《中美条约》之规定不计外，并非一种经各国规定之中立区，毫无疑义。故上海公共租界历来恪守之所谓中立状态，在法律上殊无何种依据可言。

结　论

综上所述，上海公共租界之所谓中立，其意义可以归纳如下。

（一）上海公共租界之中立，除《中美条约》规定范围外，即除美国与别国战争之时外，在法律上并无何种规定，可作依据。

（二）上海公共租界之中立，其所持之依据，为外侨社会之

自卫权。一八五四年，洪杨乱时，驻沪英领 Alcock 即持此说。(注一)最近费信惇氏，亦谓公共租界外侨社会自有租界以来，业经按照自卫之例，要求有自行保护以抗御外来攻击及内部纷扰之权。(注二)

（三）上海公共租界之中立，为一种武装中立。盖以租界之中立，系凭借租界当局及各国陆海军队之保护而得维持。费信惇氏，曾明白说明："公共租界之外侨社会，于中国遇有内战，以致危及租界之政治上及土地上之完整时，常维持一种武装中立之态度，业有多次，当界内军警不足保护租界，以抵御任何国政党或军阀或徒党之以兵力或暴徒攻击时，经请得某数外国之海陆军援助。"(注三)

（四）上海公共租界之中立，为有限制的，即此项中立，系专对中国内战而言。盖公共租界，虽对于任何战争，常处于中立地位；惟租界当局，积极维持其中立地位之举动，仅于中国内战时得见之。日人 Yoshitaka 在二月十一日上海《大美晚报》读者论坛栏曾谓："……所谓上海公共租界中立性之说，迩来甚嚣尘上，若就历来之经验言之，初无国际法上所谓之中立性质。盖中国内战频仍，当时租界当局之所谓中立者，仅对中国之双方军队，表示中立，质言之，即租界得此变象之中立，可以不受中国军队之扰乱耳。"费信惇氏亦谓："在此种情形之下，有殆不能否认者一层：即至少有若干外国，经以协定，创立并维持公共租界之中立局面，以抵御中国政府或政党或徒党之任何武力，或侵越之行动，为势将损租界之政治上或土地上之完整者。"(注四)观于公共租界于民国二年之驱逐中国驻在闸北之军队，以及此次之一

（注一）见上海公共租界严守中立之经过。

（注二）见工部局总裁费信惇释明上海公共租界中立意见书。

（注三，四）同上。

再容任日军攻击中国在闸北之驻军，上海公共租界之中立范围，仅限于中国之内战，可以无疑。

（五）上海公共租界之中立，对于中国而言，无异于独立。欧战时中国对于在公共租界内敌国人民之登记遣回本国及其财产之收管之举动，在未得工部局对于此项办法，分别加以应允前，未能发生效力。Kotenev 曾谓："在此情形之下，工部局对于中国政府，表示外人居留地之完全独立及中立。"（注一）是独立与中立，对于中国，实无从辨别。日人今井嘉幸，在中国国际法论一书中，亦以上海公共租界，有"独立国家之形状"，而"宛然成一世界文明诸国保护之下永世局外中立共和国。"（注二）

就上述各点而论，上海公共租界之所谓中立，实为一种特殊状态，且于领土所属国之主权，有绝大之妨碍。至此次日本军队根据公共租界，攻击吾军，固得谓为破坏租界之中立。然日军之得以驻兵租界，盖即借口于保护租界之治安，维持租界之中立。日本当局曾公然明白申明："此次举动，其目的在对于所决定占据区域内之多数日本侨民，加以保护；遇必要时，此种手段，实可包括在防卫公共租界计划范围以内。"（注三）是一二八之祸变，实由于日人借口维持上海公共租界之中立局面所造成。故日人根据租界，攻击吾军，吾人固当反对；而上海公共租界，历来严守之所谓中立，国权所关，亦不应表示赞同也。

（注一）Kotenev: Shanghai: its Mixed Court and Council P. 27.

（注二）今井嘉幸：《中国国际法论》页一五二。

（注三）见《国际联盟调查沪案委员团第一次报告书》。

参 考 书 目

Blue Book on China (Parliament Paper of British Empire).
U. S. Foreign Relations, 1899, p. 283.
Annual Report of Shanghai Municipal Council.
North China Herald, 1852, 1854, 1869.
Tyler Wennett: Americans in Eastern Asia, chap. X.
Institute of Pacific Relations: Proceedings of Third Conference (Chicago, 1930), Report of Round Tables.
H. F. Mac Nair: China's International Relations and other Essays. chaps. 4, 5.
V. K. W. Koo: The Status of Aliens in China, Part II, chap. XIII.
J. O. Bland: Japan and Korea, Part II, Chap. XV, Shanghai.
Debate and Proceedings of Shanghai Ratepayers on the Revision of Municipal Regulations 1881.
Sir John Davis: China During the War and Since the Peace, p. 136.
R. B. Forbes: Personal Reminiscences.
Sir Rutherford Alcock: Capital of Tycoon.
W. S. Wetmore: Recollections of Life in the Far East.
C. M. Dyce: The Model Settlement.
J. D. Clark: A Short History of Shanghai, 1921, Shanghai Mercury.
D. W. Smith: European Settlements in the Far East. London, 1900.
James A. Whitney: The Chinese and the Chinese Questions.
M. N. Gamewell: The Gateway to China, 1916.

Norton H. K: China and the Powers, 1927.
Report of Justice Feetham to the Shanghai Municipal Council, 3 vols.
T. Z. Tyan: The Legal Obligation Arising out of Treaty Relation between China and Foreign States.
C. L. Hsia: Studies in Chinese Diplomatic History, Chap. II. Status of Shanghai.
Hawks Pott: The History of Shanghai.
W. W. Willoughby: Foreign Rights and Interests in China.
H. B. Morse: The International Relations of Chinese Empire, 3 vols. The Trade and Administration of China.
Moore: Digest of International Law. Vol. V. § 806, Treaty.
Ports and Foreign Settlements. Vol. II., § 273, Shanghai Municipal Ordiances.
Frank E. Hinckley: American Consular Jurisdiction in the Orient, Chap. VI, The Foreign Municipality of Shanghai, 1906.
E. C. Tearce: How Shanghai is Governed. (Address delivered before the Shanghai Civic League, on Oct. 26, 1920.)
Shanghai by Night and Day: (The Sketches Comprised in the Present Volume Appeared Originally in the Columns of the Shanghai Murcury.) How Shanghai is Governed, The Municipal Council, Collected and Reprinted.
Rev. George Smith: China, 1847.
Shanghai 1843—1893; The Model Settlement: It's Birth, it's Youth, it's Jubilee, 1893.
W. R. Carles, C. M. G.: Some Pages in the History of Shanghai 1842—1856. (a Paper read before the China Society, on May 23, 1916.)
W. W. Smith: European Settlements in the Far East. The Municipal Government of Shanghai.
K. S. Latourette: The Development of China.
G. W. The Development of Exterritoriality in China.
Lanning and Couling: The History of Shanghai.

Felix Morley: Our Far Eastern Assignment, 1926.
Darwent C. E.: Shanghai—A Handbook for Travellors and Residents, 1920.
J. W. Maclellan: The Story of Shanghai.
T. F. Milard: China, Where it is and Why! Shanghai the Unique.
Chan Chung Sing: Les Concessions en Chine, Paris, 1925.
Escarra (G.) Le régime des Concessions étrangères en Chine (Recueil des Cours de l'Académie de Droit international 1929, II) Paris 1930.
Escarra: Droits et intérêts étrangers en Chine. Paris 1928.
Escarra: Concessions en Chine.(le Répertoire de Droit international III Paris 1929,p. 420 et suiv.)
Hoang (P.) S. J. Notions Tecihnques sur la propriété en Chine (Variètés Sinologiques) Changhaï, 1897.
Dubarbier (G.) La Chine contemporaine, politique et économique, Paris 1926.
Maybon (Ch. B.). et Fredet (Jean) Histoire de la Concessions Française de Changhaï, Paris 1929.
Souliè de Morant (G) Exterritorialité et intérêts étrangers en Chine, Paris 1925.
The American Political Science Review. Vol. XXV, No.4, Nov. 1931.
Chinese Repository.
Chinese and Japanese Repository 1864: Reminiscences of Opening of Shanghai to Foreign Trade.
Foreign Affairs, Vol. 10, No. 1. Oct. 1931.
Joseph P. Chamberlain: The Feetham Report on Shanghai.
Journal of the North China Branch, Royal Asiatic Society, Vol. XIII, II.
Chinese Miscellany, 1849, 1850.
China Weekly Review; Greater Shanghai Number, issued as a Supplement for Dec. 1926.

	«上海市自治志公牍»		
梁敬镎：	«在华领事裁判权论»		商务印书馆
漆树芬：	«经济侵略下之中国»		
姚公鹤：	«上海闲话»		
吴颂皋：	«治外法权»		商务印书馆
谢冠生：	«领事裁判权问题»		
顾器重：	«租界与中国»		上海十七年
刘　彦：	«被侵略之中国»	第五章	«中国之商埠与租界»
周鲠生：	«不平等条约十讲»	第三,五讲	上海十七年
周鲠生：	«解放运动中之对外问题»		
今井嘉幸：	«中国国际法论»	张森如译述	民国四年商务印书馆
王臻善：	«沪租界前后经过概要»		
	«同治上海县志»		
吴馨等：	«上海县续志»		
刁敏谦：	«国际条约义务论»	第一编第四章	第二编第一章
梁蒲贵等：	«宝山县志»		
李农部松林：	«嘉庆上海县志»		嘉庆十七年
程灏译：	«上海通商史»		
岑德彰译：	«上海租界史»		
王揖唐：	«上海租界问题»		
王士杰：	«收回上海租界问题»		
中央党部宣传部：	«收回租界运动»		
法权会议报告书	«东方杂志»	第二十四卷，第二号	民国十六年一月二十五日
外人对于收回租界问题的意见	«东方杂志»	第二十四卷，第十五号	民国十六年八月十日
租界居留地移交中国管理问题	«青年进步»	第一卷，第一百零八期	民国十六年十二月

在华外国租界问题之解剖	«东方杂志»	第二十五卷，第二十一号	民国十七年十一月十日
中国境内之租界与居留地	«东方杂志»	第二十五卷，第二十一号	民国十七年十一月十日
上海租界的警力问题	«星期评论»	第二卷，第四十六期	民国十八年四月一日
津沪租界中心之华人市民权	«国闻周报»	第五卷，第十五期	民国十七年四月二十二日
上海的土地问题	«新生命»	第一卷，第四号	民国十七年四月
都市筑路收用土地征费法	«东方杂志»	第二十六卷，第六号	民国十八年三月二十五日
	«银行月刊»	第五卷，第六号	民国十四年六月
	«总商会月报»	第七卷，第二号	民国十六年二月
大上海问题	«总商会月报»	第六卷，第五号	民国十五年五月
大上海问题中的小问题	«总商会月报»	第六卷，第六号	民国十五年六月
上海居国际商埠第二位	«总商会月报»	第六卷，第二号	民国十五年二月
上海之经济地位及其发展问题	«总商会月报»	第七卷，第五号	民国十六年五月
上海居民团	«支那研究号»（续上海研究号）	第十九期	民国十八年五月
外人越界筑路问题	«上海市政周刊»	第六十四期	民国十八年一月二十四日
杜绝外人越界筑路	«道路月刊»	第十二卷，第一号	民国十三年十二月十五日
对于上海交涉问题之意见	«总商会月报»	第五卷，第六号	民国十七年六月
国际法上外国在中国之行政地域	«民声»	第一卷，第六号	民国十六年十一月十四日
上海临时法院问题	«现代评论»	第六卷，第一三八期	
评收回沪廨协定	«现代评论»	第四卷，第八十五期	
评收回会审公廨暂行章程	«现代评论»	第四卷，第八十五期	
沪公廨案的交涉	«现代评论»	第四卷，第八十五期	
上海租界的性质及组织	«现代评论»	第二卷，第二十七期	

上海的租界	«现代评论»	第二卷，第三十三期	
收回上海租界的迫切	«现代评论»	第五卷，第一二二期	
上海租界小史	«时事新报»		民国十六年八月十三日至十七日，
单独取消条约之历史的根据	«时事新报»		民国十六年九月二十九日
西报论公共租界之未来地位	«申　报»		民国十七年十二月十三日
上海租界之将来	«民国日报»		民国十八年二月三日
中国收回之租界观	«民国日报»		民国十八年二月二十四，二十七日
收回租界教育权之计划	«时事新报»		民国十七年二月七日
上海外人越界筑路年表	«申　报»		民国十七年二月二日至九日
工部局巡捕越界逡巡案	«民国日报»		民国十七年二月四日
工部局之报告1927	«时事新报»		民国十七年三月二十九日
华董问题暂告一段落	«时事新报»		民国十七年四月四日
华董委员人选问题	«时事新报»		民国十七年四月八日
纳税华人参预公共租界市政	«时事新报»		民国十七年四月十一日
关于华董问题的批评	«民国日报»		民国十七年四月十八日
上海租界纳税华人会能代表上海市民吗	«民国日报»		民国十七年四月十九日
工部局财政报告1928	«时事新报»		民国十八年四月七日
全国租界之调查	«时事新报»		民国十八年五月十五日
路权与外交	«时事新报»		民国十七年六月四日至十一日

缺页

上海公共租界史稿

蒯世勋 编著

目　　录

上海公共租界的发端 ……301
上海英美租界在太平天国时代 ……326
上海英美租界的合并时期 ……366
上海公共租界现行地皮章程的形成经过 ……446
上海公共租界扩充面积的实现和失败 ……465
上海公共租界华顾问会的始终 ……498
上海公共租界华董产生的经过 ……548
后记 ……588

上海公共租界的发端

——英美租界的创设

一　英租界的创设和扩充

(1) 上海的开埠

一二七七年(元世祖至元十四年)，上海设置市舶司，列为沿海七市舶司之一。明时，沿海因有倭寇出没，上海贸易大受影响。清初，实施海禁，贸易停顿。一六八五年(清康熙二十四年)，海禁开放，上海才设立江海大关。到了一七二三年(清雍正元年)，限外人在广州一港通商，上海乃又闭港。

英商对于只有广州一带的华南市场，未能满意。一七五六年(清乾隆二十一年)，英商东印度公司 (East India Company) 中人有名毕谷(Pigou)者，建议英政府，请进取上海，以作华北通商的枢纽。数年后，又派人到上海一带从事调查，并探察中国官吏意见，但一无结果。一七九三年(清乾隆五十八年)和一八〇六年 (清嘉庆十一年)，英国政府特地派使到中国，一再提出上海开港的要求，亦均被驳斥。后因华南的英国商品市场渐渐发生动摇，出路的需要成为非常急切。于是，在一八三二年(清道光十二年)，东印度公司又派林特赛(Hugh Hamilton Lindsay)，带了翻译员郭实猎夫 (Charles Gutslaff)，坐商船安麦思特爵士号 (Lord Amherst)，从澳门北上。厦门、福州、宁波既没得到上岸的允许，林特

赛便向上海进发。到吴淞口是六月二十一日(五月二十三日)。林特赛费尽心计，终于与沪道在天后宫里会晤一次，递呈了请求书；然而结果却不得不在二星期之后离开上海，北去高丽。林特赛此行虽未达到通商目的，而对于上海情形却已颇有所得，在他提出的报告书中，称上海为最好的通商口岸；英人想把上海开辟以作英国商品的华北市场枢纽的这种心思，便格外坚决。

一八四〇年(清道光二十年庚子)，因为中国查禁鸦片输入，英国在广州开枪放炮，开始了所谓鸦片战争。海军中将帕苟(Vice-Admiral Sir William Parker)统带兵船、火轮一队，以及由军官哥夫(Sir Henry Gough)指挥的陆军四千名，沿海北犯。同年七月(同年六月)，定海被陷消息传到上海后，刚从厦门改调松江、到任仅七天的提督陈化成，即统兵亲驻吴淞口，并修筑炮台，以资守御。巡抚裕谦、总督牛鉴也先后驻邑筹防。

一八四二年五六月间(清道光二十二年四月)，乍浦被陷。六月九日(五月初一日)，英兵到吴淞口。牛鉴即督兵到宝山，驻吴淞口的东炮台；陈化成驻西炮台。十三日(初五日)，各兵船、火轮陆续进泊，高出塘岸丈余的樯帆相接，轮烟蔽空；牛鉴为之惊惶束手。在厦门有过经验的陈化成，不愿徒费火药，未加攻击。十六日清晨六时(初八日卯刻)，英国兵船用火轮拖到距离华军约五百码的水面，直攻炮台。陈化成下令开炮，轰击三小时许，先后击沉火药巨舰一、兵船三，英兵死伤约三百余人。英兵势却，绕出小沙背。不久，英兵从樯头了望军情，便拿飞炮注攻东炮台。徐州兵先溃，河南参将陈平川退入宝山城，牛鉴也弃冠抛靴而走，各营都逃。英兵于是从东炮台登岸。至此尚兀然未动的西炮台，便成为铅丸雨集之地。提督陈化成英勇抵御，不幸中弹而死，西炮台也陷。这时还不过下午二点多钟。英兵乘胜进攻宝山。牛鉴此时已从西门逃出，宝山便被英兵唾手而得。

上海城里得到警报，巡道、知县等都偷偷地逃了，商民也迁徙一空。十九日(十一日)，英兵分水陆两路，直取上海。陆路兵约二千人，炮车一辆载炮二尊，由江湾到吴淞江，过新闸石桥，经现在公共租界的地带，未遇抵抗，便从北门进城，驻城隍庙。水路兵在陆路兵后面赶到。几天后，大队英军也从香港来了。

英军占领上海后，清政府畏惧万分，想和英国议和，答应拿三千万元赎回上海，但英军方面没有答应。他们一面派一部分兵船测量黄浦江，一直到了苏州；另一方面由帕苟中将率领军官数人，到松江去视察。这两件事做完以后，他们便在同月二十三日(同月十五日)，尽数登舟，从上海启程，参加长江上游的战事。炮轰镇江后，在八月九日(七月初四日)进逼南京。炮还没响几下，华官便宣布停战，与英国议和。

接着，在同年八月二十九日(同年七月二十四日)，中国钦差大臣伊里布和耆英，与英国全权代表璞鼎查(Sir Henry Pottinger)在康威里司号(Cornwallis)船上，签订了中英间也是中外间的第一次不平等条约——南京条约，十三款。这条约规定上海、广州、厦门、福州、宁波，一起开放，成为通商口岸。

南京条约经北京当局批准后，在一八四三年(清道光二十三年)六月，由耆英带往香港的英国代表那里去。同年十一月十七日(同年九月二十六日)，上海便正式宣布开埠。

(2) 英国在沪通商的条约规定

南京条约规定英商在上海等五港口“通商无碍”。其第二款云：

> “自今以后，大皇帝恩准英国人民带同所属家属，寄居沿海之广州、福州、宁波、厦门、上海等五处港口，贸易通商无碍。且大英君主派设领事管事等官住该五处城邑，专理商贾事宜，与各该地方官公文往来，令英人按照下条开叙之例，清

楚交纳货税钞饷等费。”

一八四三年十月八日(清道光二十三年八月十五日)，双方在虎门订立通商善后条约或称虎门条约，有比较南京条约进一步的规定。其第六款云：

“广州等五港口，英商或常川居住，或不时来往，均不可妄到乡间任意游行，更不可远入内地贸易。中华地方官应与英国管事官各就地方民情地势，议定界址，不许逾越，以期永久彼此相安。凡系水手及船上人等，俟管事官与地方官先行立定禁约之后，方准上岸。倘有英人违背此条禁约，擅到内地远游者，不论系何品级，即听该地方民人捉拿交英国管事官依情处罪，但该民人等不得擅自殴打伤害，致伤和好。”

该约第七款又说：

“在万年和约内，言明允准英人携眷赴广州、福州、厦门、宁波、上海五港口居住，不相欺侮，不加拘制。但中华地方官必须与英国管事官各就地方民情，议定于何地方、用何房屋或基地、系准英人租赁。其租价必照五港口之现在所值高低为准，务求平允。华民不许勒索，英商不许强租。英国管事官每年以英人或建屋若干间、或租屋若干所，通知地方官，转报立案。惟房屋之增减视乎商人之多寡，商人之多寡视乎贸易之衰旺，难于预定额数。”

统览这两款规定，也只是说英人在上海等五港口，何处可以租屋居住、何处可以租地建屋，须经各该地地方官和英国领事(即管事官)斟酌当地情形，妥为议定，并且外人不得逾越，以防地方人民的误会，致与英商发生冲突。

后来，在一八五八年六月二十六日(清咸丰八年五月十六日)，中英订立的天津条约，第一款声明通商善后条约作废，另于第十一款规定通商云：

“广州、福州、厦门、宁波、上海五处已有江宁条约旧准通商外，即在牛庄、登州、台湾、潮州、琼州等府城口，嗣后皆准英商亦可任意与无论何人买卖船货，随时往来，至于听便居住、赁房、买屋、租地、起造礼拜堂、医院、坟茔等事，并另有取益防损诸节，悉照已通商五口无异。”

这样，条约亦只是“通商无碍”的意思了。

“租界”这名词第一次见于正式条约的，是在一八七六年九月十三日（清光绪二年七月二十六日）中英订立的烟台条约，其第三款第二段云：

“新旧各口岸，除已定有各国租界应无庸议，其租界未定各处，应由英国领事官会商各国领事官，与地方官商议，将洋人居住处所，划定界址。”

这虽又追认了租界的存在，但所谓租界原不过是划定某一地段，允许外人在此地段内居住，等于外人居留区罢了。

（3）英国在华领事裁判权的条约根据

上海既开辟做英国通商的口岸，英侨相互之间或和华人之间，势必有讼诉的事情发生。关于这种诉讼的处理，便有所谓领事裁判权的规定，意思便是规定中国对于寄居其领土以内的英国侨民，遇有诉讼事件，不论民事、刑事，停止其本国法权的行使，而由驻在本国的英国领事行使裁判权。

一八四三年八月（清道光二十三年七月），中英双方在虎门订立通商善后条约之前两月所订立的五口通商章程，第十三条云：

“凡英商禀告华民者，必先赴管事官处，候管事官先行查察谁是谁非，勉力劝息，使不成讼。间有华民赴英官处控告英人者，管事官均应听诉，一例劝息，免致小事酿成大案。其英商欲行投禀大宪，均应由管事官投递。倘遇有交涉词讼管事官不能劝息，又不能将就，即移请华官公同查明其事，

既得实情，即为秉公定断，免滋讼端。其英商如何科罪，由英国议定章程法律发给管事官照办；华民如何科罪，应治以中国之法，均依照前在江南原定善后条款办法。”

这一条虽未具体规定领事裁判权，但已明白规定领事办理诉讼的职务。其后，中美订立望厦条约，其中关于领事裁判权的意义规定得非常明显；英国人便根据了这一点，要求扩大其领事裁判权的范围。一八五八年(清咸丰八年)的天津条约，其第一款声明通商章程作废，另外在第十五款规定：

“英国属民相涉案件，不论人、产，皆归英官查办。”

在十六款规定：

“英国人民有犯事者，皆由英国惩办，中国人欺凌扰害英民，皆由中国地方官自行惩办；两国交涉事件，彼此均须会同公平审断，以昭允当。”

又，第十七款云：

“凡英国人民控告中国民人之事件，应先赴领事官衙门投禀，领事官即当查明根由，先行劝息，使不成讼；中国人民有赴领事官告英国民人者，领事官亦应一体劝息；间有不能劝息者，即由中国地方官与领事官会同审办，公平审断。”

到了这时，英国在华领事裁判权便规定得颇为详明了。

(4) 通商的开始

璞鼎查在签订南京条约之后，选派以前在印度炮兵队任职的巴尔福(Captain George Balfour)做驻沪第一任领事，规定任期三年。

巴尔福从广州北来，在上海正式宣布开放为通商埠的九天之前，即一八四三年十一月八日(清道光二十三年九月十七日)，到了上海。下一天，他便带了翻译麦华佗(W. H. Medhurst)、军医海尔(Dr Hale)和书记司脱拉成(A. F. Strachan)，去谒见沪道。道

台也到巴尔福所坐的梅杜沙号(Medusa)船上,如礼答拜。

英领巴尔福随即在城里东西大街新衙巷 (Se Yaon Road)上,租得顾姓(译音)共有五十二间屋子的大房子,作为住宅和公署,每年房租四百元。十一月十四日(九月二十三日),英领正式发表布告,将其领署地址通知该国侨商。

英领接着提出采用押关制度(bonding system)。此种制度便是货物进口之后,不必即时缴纳关税,只要拿进口货物作为关税的抵押,等卖出之后再行缴纳。这办法给反对掉了,没有实行。

从上海正式宣布开埠的一天起,到那一年的年底为止,这六星期中,进口的洋船共有七只。进口货物共价银四三三、七二九两,出口货物共值银一四七、一七二两。所付进口税是一六、五六四两八钱,出口税七、五三七两一钱九分。而吨税却只有九八五两,负担的轻松,和他们以前在广州的时候比较起来,直有天壤之别。

(5) 英租界的创设

英领巴尔福到上海不久,便大概看定地段,想设立租界,但因为租地问题没有解决,故未能进行。

条约上对于租地办法未有明定。英领提出了土地卖绝的要求,这为当时中国法律所不许,未能定议。英领请英政府向中国政府交涉、买得整个租界的计划,也因为条约上并无根据,无法进行。

沪道和英领经过往返磋商,直到一八四五年十一月二十九日(清道光二十五年十一月初一日),道台宫慕久才以自己名义,用告示形式,公布了他和英领"依约商妥"(宫道台致英领巴尔福函中语,英译文见郭泰纳夫:«上海会审公堂与工部局» A. M. Kotenev: Snanghai, Its Mixed Court and the Council 页五及费唐提交工部局的报告第一卷 Report of Fee-

tham to the Shanghai Municipal Council, Vol. I, 页二五等)，经两江总督批准(见郭泰纳夫:«上海会审公堂与工部局»,页五) 的地皮章程二十三款。该告示如下：

钦命监督江南海关分巡苏松太兵备道宫

为晓谕事：前于大清道光二十二年(一八四二年)奉到上谕，内开"英人请求于广州、福州、厦门、宁波、上海等五处港口，许其通商贸易，并准各国商民人等挈眷居住事，准如所请；但租地架造，须由地方官宪与领事官，体察地方民情，审慎议定，以期永久相安"等因，奉此，兹体察民情，斟酌上海地方情形，划定洋泾浜以北、李家庄以南之地，准租与英国商人，为建筑房舍及居住之用，所有协议订立之章程，兹公布如下，其各遵照毋违！(译自英文，见郭泰纳夫：«上海会审公堂与工部局»，页五；费唐提交工部局的报告第一卷，页二六；及«华北捷报» North China Herald 一八五二年一月十七日)

租界南北经界，于是明文确定。洋泾浜名称虽存，已于一九一五年填平，今为爱多亚路；李家庄 (Le-kea-chang 普通译作李家场，惟徐愚斋自叙年谱末附上海杂记第一面称李家庄。作者耳目所及或较切实，今从之。) 即今北京路地方。东面经界，照下节地皮章程第二条所云，默认以黄浦江为止。西界则未明定。

这一带大部分都是已经开垦的田地，不过也有较低的湿地，溪涧不少，到了夏天，便满生芦草，当时这一带地价大约每亩从十五千文到三十五千文。

(6) 一八四五年的地皮章程

在上引道台告示后面，接着便公布了地皮章程二十三款。地皮章程(Land Regulations)或称地产章程；以其规定外人租地办法，又名租地章程；并因作为租界根本法的缘故，也有人称之为租界章程。此项一八四五年(清道光二十五年) 宫道台公布的第一

次地皮章程，已不可考。一八五二年一月十七日（清咸丰元年十一月二十七日）英文周刊《华北捷报》North China Herald 载有英译全文，兹重译为中文（章程中译全文用徐公肃、丘瑾璋翻译，见所著《上海公共租界制度》，页二六至三一）如下：

本道台兹依照条约，体察民情，斟酌上海地方情形，决定将洋泾浜以北、李家庄以南之地，准租与英国商人，为建筑房屋及居住之用，并经与英国领事官商定章程若干款，兹公布如次，务各遵照毋违！

第一条，——关于租地事。地方官与领事官须会同审定边界，确定若干步亩，并以界石标志之。其有道路者，该界石须置于道旁，以免阻碍行人；惟界石上须刊明该处离实界若干尺。华业主须将租地事宜呈报上海道署与县署海防备案，俾便转呈报上峰。英商则呈报该国领事备案。出租人与承租人之凭件，采一种契纸形式，须送呈道台审查，加盖钤印，然后移还关系各方收执，以昭信守，而杜侵夺。

第二条，——从洋泾浜北起，沿黄浦江，原有一大路，以便拖曳粮舟，惟该路旋因堤岸崩溃，以致损坏。今该路既在租地范围，则租地西人自应负责修筑，以便行人往来。其宽度应具海关量度二丈五尺，不独可免行人之挤拥，且可以避潮水之冲激房舍。路成之后，商人与曳舟人等，均可自由往来，惟禁止浪人与无赖窥伺其上。除商人之货船及私船外，其他各色小舟均不许停泊于商人地段下之码头，以免引起纷争。惟海关之逡船可以往来巡察。商人得于码头上设进出口栏栅，以便启闭。

第三条，——在租地内须保存自东至西之通江四大路，以利交通，即

一在海关之北(今汉口路)，

一在旧纤道上(Upon Old Ropewalk)(今九江路)(此处与原译文稍有出入)，

一在四段地之南(South of Four-lot Ground)(今广东路)，

一在领事馆之南(今北京路)。

又，在旧宁波栈房之西，有一自北而南之路，亦须保存。此等公路之宽度，除纤道已为海关量度二丈五尺外，均须具制定量度二丈之宽，非惟便利行人，且可避免火灾之蔓延。每路之江干一端，其下须设码头，宽度与路等，以利起落。并规定须保留海关以南、桂华浜(译音 Kwei Whapang)及阿览码头(译音 Allune's Jetty)以北之二路(倘该地亦经租出)。此外如须建筑新路，须经双方会商；已筑之路，如有损毁，应由该处租地人负责修理，其费用由领事召集租地人会商，以便平均担负。

第四条，——租地之内，原有公路，嗣后或因行人挤拥，难免争执、口角等事发生。兹决定须另筑一两丈宽之路，此路须在江之西，小河之滨，北起于冰厂之公路，与军工厂毗连，南迄于洋泾浜岸红庙之西。惟该地须租定，道路须完成，双方须商定何路当改，而以通告布告周知。在新路完成以前，不许行人往来。又军工厂之南，东至头摆渡(Tow-pa-Too Ferry)之码头，原有一公路，兹定该路应有两丈之宽，以利行人。

第五条，——在租界内，原有华人坟冢，租地人不得加以损毁，如须修理，华人得通知租地人，自行修理之。每年扫墓时间规定为清明节(约在四月七日)前七日，后八日，共十五日；夏至一日；七月十五前后各五日；十月初一前后各五日，及冬至前后各五日。租地人不得加以阻碍，致伤感

情，扫墓人亦不许砍斫树木，或在他处挖掘泥土，移覆墓上。租地上所有坟冢数目及坟主姓名，均须详为登记，以后不许增加。如华人欲将其坟冢移至他处者，须听其自便。

第六条，——西人租地先后不一。当其议定价目后，须通知邻近租地人，会同委员、地保及领事官派员，明定界限，以免纠纷及错误。

第七条，——前次租地，若者押手与年租相等，若者押手高而年租低，殊不划一。兹规定酌增押手。其标准则为纳一千文年租者，须纳一万文押手，除纳依此增加之押手外，每亩定纳年租一千五百文。

第八条，——关于华人征收年租事宜，租地人于议定地租，将租地契约缮就盖印，由当事双方收执后，即须计算本年尚余时日应缴纳之年租若干，连同押手，一并付清。嗣后每年完租时期定为阴历十二月十五日，届时租地人须预将下年租银付清。事前十日，由道台行文领事，转饬各租地人将租金依期交付指定银号，领取收据，再由该银号凭各业主租簿转付各业主。此项付款须于租簿上登记清楚，以凭检查，而杜欺伪。倘租地人逾期不交，即由领事官依照各该租地人国家之法律追缴之。

第九条，——商人租定土地及建筑房舍后，得于呈报后自行退租。退租时，原业主须将其押手如数返还。但原业主不得任意停止出租，尤不得任意增加租金，倘该商人不愿居于其所租地上，而将全部让与他人，或以一部转租他人，则所让地之租金只能依照原额，不得加增，以取盈利，致引起原业主之尤怨（惟将其新建房舍租出或卖出，及于该地上曾耗有屯土等费者，不在此例）。此等退租或转租

情事概须报告领事，再由领事通知华官，以便双方备案。

第十条，——商人租定土地后，得以建筑房舍，安顿其眷属、侍从及储藏合法之商品，并得建设教堂、医院、慈善机关、学校、会堂等，亦得栽花植树，设置娱乐场所。但不得储藏违禁物品，不得任意放枪，尤不得放射弹丸、箭矢，及为足以伤害及惊扰居民之不当行为。

第十一条，——商人死亡时，得依照该国礼俗，瘗葬于西人坟地内，华人不得予以阻碍，并不得损毁其坟冢。

第十二条，——洋泾浜以北之租地与赁房西人，须共谋修造木石桥梁，清理街路，维持秩序，燃点路灯，设立消防机关，植树护路，开疏沟渠，雇用更夫。其费用得由租地人请求领事召集会议，以议定分担方法。更夫之雇用得由商人与人民妥为商定。惟更夫之姓名须由地保、亭耆报告地方官查核。关于更夫规条当另为规定。其负责管领之更长，须由道台与领事会同遴派。倘有赌徒、醉汉、宵小扰乱公安或伤害商人，或在商人中混杂者，即由领事行文地方官宪依法惩判，以资儆诫。嗣后倘设立防栅，须由双方依地方情形，会商确定，设立之后，其启闭时间须公布周知，并由领事以英文通告，务求双方便利。

第十三条，——新关以南之房价、地价，均较新关以北者为高。为求精当估价以利征税计，须由华官与领事会同遴派中英正直人士四五名，估定房价、地租及移运屯地等费，务求精当，以昭公允。

第十四条，——倘有他国商人欲于洋泾浜以北界内租地建屋、或租屋居留、或屯积货物者，须先禀明英国领事，得其许可，以免误会。

第十五条，——商人来者日繁，现今犹有商人未能租定土

地，故此后双方须共设法多租出土地，以便建屋居留。界内土地，华人之间不得租让；亦不得架造房舍租与华商。又嗣后英商租地亩数须加限制，每家不得超过十亩，以免先到者占地过广，后来者占地过狭。其租定土地而不架造房舍以资居住及屯货者，应认为违背条约，得由道台与领事会商此事，并将该地改租与其他商人。

第十六条，——在洋泾浜以北境内，商人得建一市场，以便华人将日用品运至该处售卖，其地点与规则须由双方官员会商决定，惟商人不得为私益而设此种市场，亦不得建筑房舍租与华人或供华人之用。租地商人倘欲设立船夫及苦力头目，须陈报领事，俾与地方官会商，订立规条，派定头目。

第十七条，——商人欲在境内开设店铺发售饮食物品之类，或租与西人居寓，须由领事予与执照，加以检查，然后允许设立，如不遵照或有犯规情事，得实行禁止之。

第十八条，——界内不许架造易燃之房屋，如草篷、竹舍、木房之属，所有可危害人民之商品均不得贮藏，如火药、硝石、硫黄及多量酒精之属。公路不得侵占，如屋檐耸出，及堆积物件等事；又不得堆积垃圾，及疏泄沟洫于街上；亦不得当衢叫嚣滋扰，以免妨害他人。凡此限制，无非为求商人房舍财产之安全与社会之安宁。倘有火药、硝石、硫黄、酒精等物运输来沪，须由双方官员会商，择定贮藏地点，安置于离住宅、栈房较远之处，以防意外。

第十九条，——所有租地架屋、出租房舍、租赁住宅与栈房等事，均须于每年十二月十五日将其过去一年中所租地之亩数、架造之房数、承租人之姓名等项，呈报领事，俾便转达地方官备案。其有转租、或分租房舍、或转让土地情

事，亦须呈报备案。

第二十条，——所有修筑道路通路、设立码头各费，概由初到商人及该近处侨民公派，其尚未摊派者与后来者，均须依数摊派，以补足之，俾便共同使用，避免争执。派款人等得请求领事委派正直商人三名，审慎决定应派之数。倘有不足，得由派数人共同决定，将进口货物酌抽若干，以补其缺，惟事先须呈报领事听候处决，关于收支保管及记账等事，均由派款人共同监督。

第二十一条，——各国商人倘欲于洋泾浜以北界内，租地建房、赁宅居住、租栈房屯货、或暂时居留者，均须与英国商人一体遵照本章程之规定，以维永久和洽。

第二十二条，——嗣后关于本章程如有增改、或解释、或改变形式之必要，均由双方官员随时商议，众人如有议决事项，须呈报领事，转与道台商妥决定后，始得发生效力。

第二十三条，——嗣后英国领事倘发现有违犯本章程之规定者，或由他人禀告，或经地方官通知，该领事均应即审查犯规之处，决定应否处罚，其惩判与违犯条款者同。

道光二十五年十一月一日即一八四五年十一月十九日

麦华佗译

上海英领事翻译员

所以租地办法，是取所谓“永租”(rent in perpetuity)制度，即由租地西人年纳租金若干(每亩约租制钱一千五百文)，另付纳十倍于年租的“押手”即保证金(deposit money)与原业主，退租时原业主须将押手退还租地人。租地手续，由租地西人与原业主直接商议，议成，即由租地人陈报英领事官，并将缮就契纸陈请英领事官转送道台查核；如查明无碍，即由道台加盖钤印，移还关系各方收执。此种契纸，俗称“道契”。

此次章程的要点有：（徐公肃、丘瑾璋《上海公共租界制度》，页三一至三三）

（一）第一条规定地契须送交上海道台审查，加盖钤印，即证明中国仍保留土地管辖之权。

（二）第八条规定租地的年租与押手均由原业主收领。

（三）第九条许可租地人退租，退租时原业主须退还押手。原业主方面则不得退租与增价。故“永租”与否，完全取决于租地人。

（四）第十二条容许西人以简单的市政设施，如修理桥梁、道路，设立消防机关，雇用更夫等项。就中尤以雇用更夫的意义为重大。“更夫”即英语的 watchman（一八五四年章程英文 watchmen 华文章程即称“更夫”），直译为“看守人”或“警卫”。当时更夫的职务至为简单，不外夜间巡行，报更鸣警，以防宵小而已。更长须由道台与领事会同遴派，即证明华官得干预界内行政。

（五）同条规定倘有宵小扰乱秩序者，由领事行文道台请求惩判。这证明惩判之权归于华官，至少华人犯罪，当由华官惩判。

（六）第十三条规定道台与领事官会同遴派的估定房价地租等人员，系“中英正直人士”。可见华人亦得参与租界行政，但后来此种估价职权为西人所独占。

（七）第十四条规定他国商人如欲租地，须先得英领许可。

（八）第十五条规定“界内土地，华人之间不得租让，亦不得架造房舍租与华商”。第十六条又规定“惟商人……不得架造房舍租与华人或供华人之用。”是为“华洋分居”制的具体表现。

（九）同条规定每家租地不得过十亩，租地必须架造，实欲

限制外人租地于极小范围内，绝对不得利用其租地权居奇垄断，作地产营业。

（十）第二十条规定由领事遴派正直商人三名，酌定征收款项。

（十一）第二十二条规定违犯章程者由领事裁判。按此系专指英人，盖华人受华官裁判已有规定。

（十二）此次土地章程最显著之点，为确定而反复承认华人为“土地之主人”，即中国对于土地之主权。中国政府每年领取少数的地税。地契欲取得法律的效力，须送中国政府盖印。

（7）道路码头公会的创立

一八四六年(清道光二十六年)，西人召集大会，议决在租界内建造干路若干，须于一定期间完成；修理道路、码头等费，应由租地西人依其租地额数分派。并通过组织“道路码头公会”或称“道路码头委员会”(Committee on Roads and Jetties)，委员三人，负责征收捐税及建设事宜。并议决每年初召集租地人大会，聆听道路码头公会对于过去一年的收支和建设报告，以及讨论其他事务。

（8）英租界的划定

一八四五年(清道光二十五年)的地皮章程，对于租界四至，西面未曾明定。次年九月二十四日(清道光二十六年八月初五日)，沪道宫慕久和英领巴尔福成立协定，将租界西界确定于界路（Barrier Road)。到此，租界四至，计：

东到黄浦江，

南到洋泾浜(即爱多亚路)，

西到界路(即今河南路)，

北到李家庄(即今北京路)。

全部面积约计八百三十亩。

（9）英租界的扩充

到了一八四八年(清道光二十八年)，英领阿利国（Rutherford Alcock)要求推广英租界，结果于同年十一月二十七日（清道光二十八年十一月初二日），和沪道麟桂订立协定，将租界西面经界从界路(今河南路)推展到泥城浜(今西藏路)，北面从李家庄(今北京路)推展到苏州河(即吴淞江，西人以其通达苏州称苏州河，今已反较原名普遍)。重订的界址是：

东南以洋泾浜桥为界，

东北尽苏州河第一渡场，

西南到周泾浜，

西北到苏州河滨的苏宅为止。

全部面积增加到了二千八百二十亩。

（10）英领署的迁入租界

英领巴尔福本来住在城里，极想在租界里自建领署。按照当时英国法律，在外领事只得租地办公，不能购地建屋，但巴尔福还是竭力设法达到目的。一八四六年四月二十八日（清道光二十六年四月初三日)，终于定下了李家庄房地一百多亩，计价一万七千元，巴尔福私垫四千元。五个月后，巴尔福辞职，继任领事阿利国继续和其本国政府商磋，终于得到核准，而买了下来，即现在黄浦滩头英领署所在的基地。一八四九年七月二十一日（清道光二十九年六月初二日），迁入新领署办公。后来，在一八五二年(清咸丰二年)，领署房屋翻造；一八七〇年十二月二十三日（清同治九年十一月初二日），被火烧毁，所有档案几全烧失；一八七二年（清同治十一年）始重建新屋。

（11）外侨及其生活

一八四三年(清道光二十三年)十二月在英领署登记的英人，为

二十五人。一八四四年(清道光二十四年)，上海洋人的固定人口只有五十人光景。次年增加到九十人。到了一八四八年(清道光二十八年)，大约有一百多人，里面有七个是女性；洋行有二十四个，除了美国的三个以外，其余都是英国的。下一年，洋人才增加到了一百七十五人。

洋人最初都居住南市城外沿黄浦一带的民房。一八四三年(清道光二十三年)年底到上海的英人孚钦(Robert Fortune) 在他所著"中国北部诸省三年浪游记"(Three Years' Wonderings in The Northern Provinces of China)中，说起当时的外侨生活道："我们常常在早晨醒来的时候，发现自己困在给雨淋透了的被褥里面；天一下雪，雪便从窗缝里吹进来，积在地板上冻住了。"

洋人逐渐迁入租界居住，到一八四九年(清道光二十九年)英领署迁入租界之后，才大概都已迁居进去。虽然所筑道路路身很坏，到了雨天，更是泥泞难行，虽然卫生的设置毫无，垃圾堆积浦滩，而房屋又缺乏建筑之美，且取热带的形式，不宜于冬季，然而和在广州时的局处一隅比较起来，外人的生活是舒适得多了。

夏天的傍晚，乘牛头小车，来往于宽阔的黄浦滩头，是那时外侨的乐事。村民和平成性，上海近郊的行猎更是最好的享乐。其后，在一八五〇年(清道光三十年)，外人购得田地八十亩，建造公园，位于今南京路之北、河南路之西；最初的赛马，便在这里举行，每逢春秋赛马之期，西洋士女如云而集。爱美的戏剧团体，在一八五〇年(清道光三十年)已有组织，公演处在今广东路与北京路之货栈中。后又由当时著名二剧团合并，成立大英剧社(Amateur Dramatic Club, A. D. C.)，至今犹存。一八五二年(清咸丰二年) 时，洋商联合商船水手，在黄浦江中举行赛船之戏。抛球场名称犹存，已不可考。

在文化方面，他们也已有若干建设。一八四八年(清道光二十八年)，成立上海图书馆。一八四九年(清道光二十九年)，规矩会(Masonry)设立第一支部，即北支部(The Northern Lodge)。一八五〇年(清道光三十年)，美国圣公会(Church Missionary Society)创办英华书馆(Anglo-Chinese School)于现在的靶子路。一八五〇年八月三日(清道光三十年六月二十六日)《华北捷报》初次发刊。

不仅在教育方面教会树立了最初的"建设"，教士一直闯到内地去传教的事情也很不少。一八四八年三月八日(清道光二十八年二月初四日)，因之，在青浦发生了殴伤教士的案件，在上海便有英领阿利国的严重抗议，甚至发生拒纳关税的交涉。英国政府本来觉得阿利国举动过份，有意加以裁制，但后来看看他交涉得了胜利，也就随他去了。

二　美租界的由来

(1) 美国在沪通商的条约规定

英国鸦片战争胜利所得的权利，别的国家也渴想一例均沾，因之，美国遣派顾盛(Caleb Cushing)做全权公使来华。顾盛于一八四四年二月十七日(清道光二十三年十二月二十九日)到澳门，谒见两广总督耆英，告以为了中美两国邦交，他将进京递呈公函的意思。耆英加以阻止，结果双方便在同年七月三日(清道光二十四年五月十八日)在澳门叫做望厦的一个小村落里，缔结了所谓望厦条约。该约第三款和第十七款规定美国人在五港口通商居住的权利，正和英国人所得的不相上下。现在依次抄录于下：

"嗣后合众国民人，俱准其挈带家眷，赴广州、福州、厦门、宁波、上海共五港口居住贸易。其五港口之船只，装载货物，互相往来，俱听其便。但五港口外，不得有一船驶入别港，

擅自游弋，又不得与沿海奸民私相交易；如有违犯此条禁令者，应按规定条例，将船只货物俱归中国入官。”

“合众国民人在五港口贸易，或久居，或暂住，均准其租赁民房，或租地自行建楼，并设立医院、礼拜堂、及殡葬之处；必须由中国地方官会同领事官，体察民情，择定地基，听合众国人与内民公平议定租息，内民不得抬价揩勒，远人勿许强租硬占，务须各出情愿，以昭公允。倘坟墓或被中国民人毁掘，中国地方官严拿，照例治罪。其合众国人泊船寄居处所，商民、水手人等止准在近地行走，不准远赴内地乡村任意闲游，尤不得赴市镇私行贸易；应由五港口地方官各就民情地势，与领事官议定界址，不准逾越，以期永久彼此相安。”

后来，一八五八年六月十八日（清咸丰八年五月初八日），中美订立天津条约。该约第十二款和十四款与上面所引的望厦条约第三款和第十七款，规定相同。

（2）美国在华领事裁判权的条约根据

一八四四年（清道光二十四年）的中美望厦条约，同时也规定了美国在华的领事审判权。该约第二十一款云：

“嗣后中国民人与合众国民人有争斗、词讼、交涉事件，中国民人由中国地方官提拿审讯，照中国例治罪，合众国民人由领事等官捉拿审讯，照本国例治罪，但须两得其平，秉公断结，不得各存偏护，致起争端。”

第二十四款云：

“合众国民人因要事向中国地方官办诉，先禀明领事等官，查明禀内字句明顺，事在情理者，即为转行地方官查办；中国商民因有要事向领事等官办诉，先禀明地方官，查明禀内字句明顺，事在情理者，即为转行领事等官查办；倘遇有中

国人与合众国人因事相争，不能以和平调处者，即须两国官员查明，公议察夺。”

又，第二十五款云：

“合众国民人在中国各港口自因财产涉讼，由本国领事等官说明办理；若合众国民人在中国与别国贸易之人因事争论者，应听两造查照各本国所立条件办理；中国官员均不得过问。”

（3）美领升悬国旗的纠纷

中美在沪通商的条约，虽然如上所述，于一八四四年(清道光二十四年)订立，但美国人到上海来贸易，却还是一二年后的事。一八四六年(清道光二十六年)时，上海只有美商一人，名叫华尔考脱(Henry G. Wolcott)。

一八四四年八月二十六日(清道光二十四年六月二十三日)，美全权公使派该国侨居广州的商人弗生顿(Fessenden)做驻沪领事，但未成行。到一八四六年(清道光二十六年)，美使皮特尔(Commodore Biddle)乃即派在沪惟一的美商华尔考脱为驻沪代理美领事，以便其营商。华尔考脱便在英租界内旧纤道(今九江路)设立美领事署。

美领在他的署内升悬国旗，英领根据一八四五年(清道光二十五年)地皮章程所规定他的专管之权出来干涉。而美领却也坚持不让。英领积极向上海道交涉，到下一年即一八四七年(清道光二十七年)，由上海道补颁章程一款，加在一八四五年(清道光二十五年)地皮章程的末尾，成为第二十四款，规定“在指定准许英商租地之区域内，除英国外，其他各国之人民均不得悬挂国旗”。(郭泰纳夫:《上海会审公堂与工部局》页六)但事为英国香港总督所闻，致函该国驻沪领事，有云：“英国官吏之能否管辖外国侨民，实可置疑，故升悬国旗无何重要可言。”(同上，页七)

（4）美租界的由来

其后，在上海的美侨人数逐渐增加。商人都住在英租界里面；一般传教士则为得价钱较廉的地方以为居住之用，渐向界外购置地产，迁居了去。美国圣公会，在主教文惠廉（Bishop William J. Boone）的主持之下，于苏州河北岸的虹口建造教堂。

英国领事对于英租界内一切外国侨民的管辖权力的握持，引起了美国和法国人民也照样自辟租界的心思。美国圣公会主教文惠廉于一八四八年(清道光二十八年)向沪道提出这样的要求，交涉旬日，沪道才答应以苏州河北岸虹口一带作为美侨的居留区，并无正式协定，其四面经界一直到后来才明定的。

（5）美领对于地皮章程的抗议和租地手续的改变

美租界虽经文主教和沪道商酌成议，但因为地位的较次，商人还是住在英租界里面，即至后来因为太平天国事件发生、避难华人移居进去的时候，所谓美租界还只有圣公会的房产、上海船坞、几个码头和几家供水手娱乐的酒食处所罢了；就是美国领事也还不得不住在英租界里面，到一八五四年(清咸丰四年)二月，才在美租界内设置领署，升悬国旗。

美国人既然住在英租界里面，便不得不受一八四五年（清道光二十五年）地皮章程的约束。一八四九年(清道光二十九年)新任美领葛列司活(John A. Griswold)对于土地问题的解决，决心进行交涉，务必为其国人争得和英、法人民同等的地位，不容他国官员干涉。但他交涉未成。一八五二年(清咸丰元年)，克宵汉(E. Cunningham)继任美代领，继续交涉。是年三月(清咸丰二年正月)，美代领克宵汉送地契三张给上海道台吴健彰，请其钤印发还。道台谓依地皮章程第十四条，界内取得土地须得英领许可。美代领声言美国政府认此种规定为“完全非法而有违条约”，并谓已

"准备极端手段"对付，限道台于二十四小时内将所送陈道契钤印发还。二十四时后，未见消息，美领乃致送如下的哀的美顿书与道台：

"本领正式通知贵道台：今后不复与贵道台往来，本领认为中美间在此地之依约行为，已经停止。在贵道承认所争论之权利以前，敝国船只不复缴纳任何出入口税。本领当即请敝国驻广州之专员即派战舰来此。未到以前，敝国侨民当组织军力以自卫，盖认中国政府已无可望其保护也。"（蓝宁与柯林：«上海史»C. Lanning & S. Couling: The History of Shanghai，页二八九）

次日，道台即将该地契三纸钤印送还美代领。后者于三月十六日（清咸丰二年正月二十六日）发一通告云：

"本代领兹通告本国旅沪侨胞，以祛误会。即我国侨胞在上海及其附近依照条约购买土地，得由本领与上海道台直接会商决定，不容任何国干涉。此种权利为吾国政府所一致坚持，曾经前领葛列司活遵行，并近曾与道台交涉得其同意。"（摩亚斯：«中华帝国之国际关系»第一卷，H. B. Morse: The International Reeations of the Chinese Empire, Vol.I.，页三四九）

英领阿利国见美领如此坚持，乃致一函表明心迹云：

"敝领并非谓任何一国于此大地段内有专管之权，或对于他国人民之享用土地者有否决之权，第常感须由中国政府颁布一种章程，俾所有西人均受约束，以期获得共同安全并维持和平。区区之愚，谅执事亦以为然也。"（蓝宁与柯林：«上海史»，页二八八）

此事后由英美两国公使交涉，结果容纳了美国的要求。从此以后，各国人民在沪租地，得直接与原业主商议；议成，将契缮写三纸，呈其本国领事官转送道台查核；如无妨碍，即钤印发还。

一八五四年(清咸丰四年)英、法、美三国领事合订的新章，便依此规定了。

（上公共租界编乙目《英美租界独立时代》完）

参考书文

一　特·瑞修：《上海史》C. A. Montalto de Jesus: Historic Shanghai.（及程灏节译本《上海通商史》）。

二　蓝宁与柯林：《上海史》G. Lanning & S. Couling: The History of Shanghai.

三　郭泰纳夫：《上海会审公堂与工部局》A. M. Kotenev: Shanghai: Its Mixed Court and The Council.

四　卜舫济：《上海简史》F. P. Hawks Pott: A Short History of Shanghai.（及岑德彰译本《上海租界略史》）。

五　费唐提交工部局的报告第一卷 Report of Feetham to The Shanghai Municipal Council, Vol. I.

六　摩亚斯：《中华帝国之国际关系》第一卷H. B. Morse: The International Relations of the Chinese Empire, Vol. I.

七　《华北捷报》North China Herald，一八五二年一月十七日。

八　《华北捷报》八十周年特刊 North China Herald, Eightieth Anniversary Edition，一九三〇年八月十日。

九　黄浦路之变迁 Changes Coming in Whangpoo Rd. 见《字林西报》星期日版 North-China Sunday News，一九三〇年六月一日。

一〇　一八六五年度工部局报告 Report of S. M. C. for the year ending 31st March, 1866，页一三。

一一　同治上海县志卷二，卷十一。

一二　夏雪：《中西纪事》卷八。

一三　《徐愚斋自叙年谱》附录《上海杂记》。

一四　徐公肃、丘瑾璋：《上海公共租界制度》。

一五　楼桐荪：《租界问题》。

一六　王揖唐：《上海租界问题》。

一七　韦息予：《上海》。

一八　《上海公共租界根本章程》（商务印书馆）。

一九　吴颂皋：治外法权。

二〇　郝立舆：《领事裁判权问题》。

二一　唐庆增：《中美外交史》。

二二　《国际条约大全》(商务印书馆)。

二三　《和约汇钞》。

二四　袁陶愚:《任寅闻见纪略》(《人文》四卷一期)。

二五　《五十年前之上海》(《时报》译《字林西报》五十年纪念增刊),《上海开埠史述》(《时事新报》),俱转载于《东方杂志》十一卷五号。

上海英美租界在太平天国时代

一　太平天国的兴起和租界军事权能的获取

（1）太平天国的兴起

太平天国的义旗一举，四方响应，军队所至，无不胜利；一八五三年（清咸丰三年）顷，进迫南京。

这时，上海外侨的财产，据他们的估计，为数已值二千五百万镑以上；一般外侨便十分震恐。驻泊在上海的外舰只有英国炮舰百合花号(Lily)一艘，恰巧又奉英国驻华全权公使香港总督蓬汉(George Bonham)的命令，即将南驶。英人于是星夜派使乘快船到香港去商请；结果，英使答应以原舰留沪，而本来也将南行的英舰海尔姆斯号(Hermes)便载了英使，带同军队若干，从香港出发来沪。

三月十九日（二月初十日），太平军攻下南京。二十一日（十二日），英使挟兵到上海。

上海道台吴健彰致函英使，请助清廷攻打太平军；英使以碍难接受作答，决意谨守所谓中立。

美国驻华全权公使麦歇尔(Humphery Marshall)刚在是年一月初（清咸丰二年十一月）从美国到香港，也便坐美舰苏士桂汉纳号(Susquehanna)，于三月二十八日（清咸丰三年二月十九日）到上海来会晤英使。美使的意见是和英使一致的。

同时，英、美侨民中，却也有不少同情于太平天国的，尤以教

士为甚。

（2）义勇队的创立和防御工程的建设

一八五三年四月一日(清咸丰三年二月二十三日)，太平军克镇江。在沪外人随即着手所谓“武装中立”的准备。

四月八日(三月初一日)，英、美领事召开会议二次，一由英领阿利国主席，一由美领克甯汉主席，讨论正式组织防御军力的事情。结果，成立上海义勇队或称上海商团，英文名 Shanghai Local Volunteer Corps，后来扩大组织，改称 Shanghai Valunteer Corps, S. V. C.，即今之万国义勇队或万国商团；并决议英国侨民一律编为义勇队队员。此外，又成立一协防委员会，由侨沪英、美等国巨商或兼任领事的巨商组织而成，推定霍合（Wm. Hogg）、克甯汉、史金南（Skinner）、甘纳迪（Kennedy）、皮尔（Beale）等五人为委员。

关于租界防御及防御工程的建设事宜，本非约章所许，他们不得不有所踌躇，以为“必以各国名义从事，始得充分合法”。(梅朋与弗莱苔：«上海法租界史»Maybon et Fredet: Histoire de la Concession Francaise de Changhai.)四天后，即四月十二日(三月初五日)，英领阿利国又召集一上海外人社会的全体会议，美、法各国驻沪领事和海军长官都被邀出席。

主席英领阿利国首先发表宣言，说：无论太平军、清军，都不得入租界；各国居留商民不得因国籍的不同，发生意见的分歧，——防御应取一致的行动。法领敏体尼(M. de Montigny)第一个表示赞同。最后，全体决议：大会认为有建设长期防御工程以护侨民之必要，协防委员会得与文武当局商议办理。

所谓防御工程，便是除了在租界四周筑栅以外，并在洋泾浜(爱多亚路)和苏州河间，沿泥城浜(西藏路)的地带，掘一阔壕以连贯之，障以土垒，以防租界从西面被袭攻。它的直接效果，可使英

租界包括于一较大的警卫区以内。

此项防御工程旋即自南而北，开始建设；其壕即名护界河(Defence Creek)。而新成立的义勇队亦经聘定前印度孟加拉第二步枪军团都司屈隆荪（Captain Tronson）为队长，积极训练；所需军火都由英船孟买号(Bombay)运来，大约于是年年末时，装备较好的来福枪。

（3）英海军的登陆巡逻

在太平天国军兴以前，美租界固然仅有其名，即在英租界方面也是一切都缺少秩序的。一八五二年(清咸丰二年)起，英领阿利国对于水手和水兵的登陆滋闹，颇感忧虑。租界中的酒店夜夜都有他们在那里狂醉凶殴，无恶不作，所差的只是不敢联合起来抢劫罢了。英领阿利国自己无力制止这种骚扰，于是有意组织一种特别警察。然而设置警察为约章所不许，因为这一点顾虑，英领阿利国的计划未曾实行。

到了一八五三年(清咸丰三年)，租界里面水手和水兵的凶闹固然一仍其旧，而太平天国既得镇江，军威大振，租界除了成立义勇队及着手建设防御工程外，英国水兵旋又奉命整队登陆，来往巡逻。

（4）英商拒纳关税的经过

上海开埠之初，经英领巴尔福和华官长久磋商，订定关税的规约。一八五一年(清咸丰元年)又经各关系国领事的赞同，修改关约。关于各国商船税务的司理，上海道台宫慕久于一八四六年(清道光二十六年)在县城外头坝头南面浦，专设洋关，即所谓新关的便是；后来又将关址迁移到现在汉口路南首黄浦滩。

一八五三年(清咸丰三年)太平天国占领南京，攻下镇江后，外国商品的销路由呆滞而终于停顿，百货堆积上海，难以数计。英人所设的一部分洋行遭遇艰窘。这一部分的洋行于是向领事要

求停缴关税，以资偿贴。英领阿利国答应了这要求。时未三月，而英商所欠关税为数已达十六万八千余两之巨。

清政府正在竭力压迫太平军，需款甚急，上海关税既无所得，于是直接向英使蓬汉提出交涉，并请其处罚阿利国。英使乃不得不反对英领阿利国暂不纳税的办法。英商十三家洋行联名向英使详呈其困难情形，并请其本国政府干涉中国内战。但英使仍持前议，说英商没有要求废约之权，上海销路既滞，何不向香港方面设法。英商暂不纳税的办法乃不得不中止实行。但不久即发生了小刀会占领上海县城的事情，关于关税的缴纳又有新的变化了。

二　小刀会占领上海县城和英法美三国租界行政统一

（1）英领统一三国租界行政的提议

一八五三年六月下旬（清咸丰三年五月下半月），英领阿利国提议，想由和中国订约的英、法、美三国代表人自行修改地皮章程，共同组织一市政机关，选举职员，管理全部外人租界，而使权力统一；同时复欲联络租地外人，得其赞助。

美租界本来徒有其名，美领方面对这提议并无成见，虽然美侨独立的主张迄未打消。法领爱棠(B. Edan)于七月一日（五月二十五日）接到阿利国这提议的时候，颇觉为难：一方面既不愿抛弃法国租界的独立；另一方面却又因并无法国军舰在沪，不敢拒绝联合，把自己置于共同组织的保护机关之外。结果，法领以详细情形，禀呈法公使蒲步龙(Bourboulon)。

（2）小刀会的占领县城

一八五三年九月七日（清咸丰三年八月初五日）丁祭，侵晨城门刚开，在刘丽川、陈阿林、林阿福等指挥之下的小刀会约六百人蜂

拥进城，首杀署县袁祖德，随即占据各衙门。道台吴健彰以籍隶广东，未死，被禁一屋内，由二美人救出，匿居于美商旗昌洋行(Russell & Co.)内。城内居民亦纷纷出逃，避居于依照一八四五年(清道光二十五年)地皮章程不得华洋杂居的租界。与占领县城同时，小刀会并破坏洋关。会首刘丽川并正式访问各国领事，“对于一般外人，颇为友善”。(特·瑞修:《上海史》,de Jesus: Historic Shanghai, 页六一)

道台吴健彰旋即离沪，约历一月，复挟兵返，攻城。时钦差大臣江南提督向荣分大营兵勇，奏请以帮办军务江苏巡抚许乃钊剿灭小刀会，辅以署按察使吉尔杭阿等。十月(九月)，吉尔杭阿等诸军会师驻新闸，称北营。

租界洋商和城中小刀会，交易颇繁。道台吴健彰要求洋商勿与城中往来，无效。“照常交易”，(“business as usual”)已成为当时洋商间的一句流行格言。十一月(十月)间，清军得报，说某英商洋行即将由堆栈中提运军火一批交与小刀会，乃决计谋夺之。但当清军赶到洋关原址的地方，即被英舰斯巴达人号(Spartan)兵士及租界义勇队所袭，死三人，伤十四人而回营。

（3）从英美领事代收关税到外人管理江海关

小刀会占领县城后二日，英领阿利国和美领克甯汉各出布告，令英、美商人暂时将其应缴关税，或以现金，或以四十日为期的期票，交付于其本国领事署，收入中国政府账上。

同时，《华北捷报》倡议，这是将上海改为自由港的最好机会，千万不可错过；至于华商，则谓听其与华官协商办法好了。

重返上海的道台吴健彰，将其所率小小舰队停泊在苏州河口的黄浦江边；十月十一日(九月初九日)第一次给外国领事的公函，便索还洋商欠付的税款，且说起他想继续照常征收关税，关署的地址则或将择地另建，或即就原址修葺。英领阿利国即以

中立为名，函复道台，对于其置身于英租界范围以内，表示不满；至于关税问题，说是因为清国的无力制止叛乱，遂使上海成为流血的舞台，实令外人的生命财产蒙受不可避免的危险，所以只有采用领事代收的办法。英领的这封信送出之后，双方陷于严重的局势。道台声言将不许华商从内地运茶到沪，以作抵制。英领讥刺地请道台阅看法领的复函。法领爱棠给道台的复函态度非常强悍，认为中国“已无保护外商之能力，商人纳税之义务，又何能独强其必尽？”上海在未有“确能依照条约保护法侨”的中国官厅正式成立以前，决不令法商担负任何税项云云〔上海法国领事署档案 Archives du Consulat (Changhai).〕。

嗣后，吴道台又想即在停泊于今外滩公园旁的沙船上行使征税职权，但英、美领事都以保存已行临时办法为善，不与赞同。

在另一方面，法领爱棠的意见颇得其他各国商人的赞许；英商都攻击其本国领事阿利国，说他处置失当。十一月(十月)中旬，有德国一船、奥国一船、美国二船，先后不缴关税而出口；一部份洋商则多改往吴淞去装货出口。照例付税被认为愚不可及的事情。

一八五四年一月二十日(清咸丰三年十二月二十二日)，美领克甯汉宣布，依照各国办法，美船出口无须纳税。接着，英领阿利国也取消了领事署代收关税的办法。英、美商人所缴四十日期的期票，迄未按期付现，积欠已达百万余元。清廷向新任驻华英公使鲍林(John Bowring)索还此款，英使却就此以期票还给各英商。美商的期票亦收还未付。

吴道台旋得英领阿利国的以援助相许，于苏州河北岸暂设洋关，二月九日(清咸丰四年正月十二日)开始征收关税。未几，英人又指责临时洋关行政腐败，英国船只首先自由出入，各国效之。吴道台乃允仅征税额之半，亦无效力，上海仍是自由港。

后来，英领阿利国创议，征税机关引入外人势力，以清积弊。

吴道台急于获得税收，手段非所计及。双方意见颇见接近，谈判进行殊易。最后决定英、法、美三国领事各派一员充税务司，负管理责任。六月二十九日(六月初五日)，英领阿利国、美领麦菲(R. C. Murphy)、法领爱棠和吴道台签订关于上海江海关组织的协定九条；其关于引用外人的，是第一和第五两条：

“第一条　海关监督，最困难事为不能广罗诚实精明熟悉外国语言人员，以执行征收事务及履行条约。惟一补救此点之法，为引用外邦人才于海关，由关道选择任用，授与权柄，以行使其职权。”

“第五条　外国委员，如有勒索贿赂、办事疏忽等情，一经查出，即由道台会同英、美、法三国领事审理，以定去留。”

(江恒源：《中国关税史料》第三编页二)

七月六日(六月十二日)，三国领事复联名在《华北捷报》刊登布告，以新制度及其实施开始日期，通知洋商。同月十二日(六月十八日)，新制度开始实行。各国派员，英为威妥玛(T. F. Wade)，美为卡尔(L. Carr)，法为史密斯(A. Smith)。征税场所，初在苏州河边一临时房屋内，后即迁入相近今江西路交叉处的南京路上一大堆栈中。一年后，三国派员均有更动，英国的威妥玛回任副领事职，由李国泰(H. N. Lay)继任。一八五九年(清咸丰九年)，两江总督何桂清更任李国泰为总税务司。

这样地在上海成立的江海关由外人管理的制度，后即逐渐推行及于全国。

(4) 泥 城 之 战

一八五四年(清咸丰四年)，西人于泥城浜(今西藏路)东，购地辟为“新公园及跑马场”。今试从南京路起，循西藏路直线，绕北海路和海口路，取道湖北路而回，越南京路，沿浙江路和芝罘路，到云南路，然后折回南京路上起点，则当年跑马场所在可想象而

得。此场当时除赛马外，尚供练习骑骋和散步闲游之用。

护界河的工程作而复辍，仅成一短而狭的小沟。吉尔杭阿等统率的北营诸军，会驻新闸一带，于泥城浜(今西藏路)西畔，从对着西人跑马场的地方起，自北至南，设营房三个，并有其他军事设备。因清军营房和跑马场相去甚近，清军和外侨之间，便时时发生事端。

一八五四年四月三日(清咸丰四年三月初六日)午后，某西人携一女伴，散步于跑马场附近，和清兵冲突；外侨数人，闻讯携械而来，帮同格斗。清兵旋亦赶至。外侨向东奔回，约于今宁波路劳合路转角地方，和驻守一大坟山后的数英水兵相聚，即开火。双方轰击约半小时。旋英领阿利国率海军一大队而来，英义勇队亦到，美侨一群携旗昌洋行前美领克宁汉所有的小炮，也随后至。清兵乃且战且退。英兵稍追而止；美侨向北营发炮轰击，炮声隆隆，薄暮未绝。

是日夜间，英领阿利国约法领等到英领事署先行商议，以备次日召集全沪有约各国代表和各海军长官开会。道台旋有公文给英领，致歉意。英领乃以“半官式”简短文件致吉尔杭阿，要求清军立即移营，否则次日下午四时，外人当为自卫起见，着手强制实行；并称英海军将扣留苏州河口的清国战船，以免将来再生事端。

次日黎明，英舰恩康透号(Encounter)舰长哑凯来姆(Captain O'Callagham)发令开炮轰击停泊在苏州河口黄浦江中的道台战船；有数船力试逸入苏州河中，但为猛烈的炮火所困，脱逃的只一、二艘，其余皆被扣押。旋由英领阿利国召集全沪有约各国代表和各海军长官开会，众皆赞同英领迫令清军移营的意见，乃复以哀的美敦书致吉尔杭阿。但英领下笔匆促，竟要求吉将“肇事之军营”“移向东南二、三里”；(«华北捷报»一八五四年四月八日)

依此方向，实使吉军迁入租界以内。外人故意寻衅，于此可见。

下午三时，英、美海军，英侨义勇队，美国商船水手和有战斗能力的壮丁，先后集合于今九江路英国教堂(即今称大礼拜堂的)前面。计到英舰恩康透号和希腊人号(Grecian)陆战队约二百人，携野炮一尊，由恩康透号舰长哑凯来姆指挥，英领阿利国偕伴着；英侨义勇队由英副领事威妥玛指挥；美舰泼莱茅思号（Plymouth）陆战队七十五人，携铜炮一尊，美商船水手二三十人，美侨若干人携前美领克宁汉所有小炮一尊，统由美舰泼莱茅思号舰长开列(Captain Kelly)指挥，美领麦菲偕行。总计人数，约有三百八十名。

半小时后，依上述秩序，桴鼓扬旗，自花园弄（今南京路）向西前进。到跑马场东界即今南京路浙江路口稍息，待清军回音；旋得覆，略谓：

“官军纪律素严，其犯事者或为匪徒所冒，以引起中外恶感；今已整饬军士，不致再有意外。且官军驻扎之处乃中国土地，亦毋庸迁移。若以细故芥蒂而至用兵，智者不为也。”

（特·瑞修：《上海史》页七一，程灏译本《上海通商史》页二二至二三）

西人乃下令攻击。军分两路：美军循跑马场向左到洋泾浜（爱多亚路），攻清军正面；英军向前直进，攻清军侧面。美军炮声甫起，洋泾浜以南冢墓累累的荒地上，即有无数乘此机会出动的小刀会兵士，移动甚速，旋即摇旗呐喊，进攻清军，适与美军成犄角势。美军进至周泾浜（按此浜接联洋泾浜，即今西藏路的一部），无渡水具，而清军炮弹雨下，因即引退到跑马场。英军渡泥城浜（今西藏路），自僻道绕行，抄袭清军后路，破其北寨。适小刀会军自南攻清军，清军益不支，向苏州河方面退去，赖战船发炮止追兵，得无大恙，共退五里始止。英、美二军会合后，折回租界，带回枪炮钱串等物甚多。清军死三百余；西兵死者四人，伤者十三人。这便

是外人关于上海著作中所乐道的“泥城之战”或“泥滩之战”(The Battle of Muddy Flat)。(按:同治上海县志卷十一,有清咸丰四年“四月,官军与西商讧,”小刀会“乘间犯营,退屯五里”的记载;今从西书,时日略有出入)。

战之次日,吴道台亲往英领署会晤英领,表示希望不再发生此种敌对行为;吉尔杭阿亦致歉意,并请英领会勘新营界址。道台战船经担保释还。此时小刀会军则屯营城外。后清军得英领同意,远退之兵仍返驻于其被逐之处。

(5) 三国军事连锁和小刀会不得携械入租界的约定

泥城一战以后,英、法、美三国即在沪采取军事连锁。这时,停泊在黄浦江中的外舰,有英舰恩康透号和希腊人号,各有炮位十二,美舰泼莱茅思号炮位二十;法舰则尚在来沪途中。即由恩康透号舰长哑凯来姆负责组织陆战队,并草定服务号令。英、美军布驻于租界西北两方,以防清军。四月十七日(三月二十日),法舰库尔勃号(Le Colbert)到沪,亦即加入所采军事布置。

旋有洋人因法租界设派岗位,实行戒严,投函恫吓法领。法领爱棠乃邀允英领阿利国和美领麦菲会草一宣言,于四月二十四日(三月二十七日)披露于《华北捷报》,通告其本国商民,凡为华人服务的,即不得继续享受五口通商条约所给予的利益,不能再有其本国国旗保护下的任何权利。几天以后,英、法两国联盟预谋制俄(爆发后即所谓克里米战争 Crimean War)的消息传来上海,使在沪英法当局益趋团结。

四月二十六日(三月二十九日),美全权公使麻克类(R. M. Mac-Lane)到上海。六月八日(五月十三日),英全权公使鲍林及英海军上将史透林(Admiral James Stirling)亦抵沪。其时美使适自南京返沪,乃即于六月十五日(五月二十日)召集三国领事,共同会议。开会时意见分为两派:一方面英领阿利国和法领爱棠主张维持所采积极的军事政策;另一方面,史透林对于其所率海军的登陆占

据中国土地决不能得本国政府的批准，颇感不安，表示应取消此种军事布置。他后来曾提出一关于租界防务的备忘录，其结论是：

“外人居留区的保护，权在中国官员，中国官员不能时，则在中国人民本身，可是第三者是，除了给与援助以外，谁也没有从事保护的权利或权力的。”（费唐报告第一卷，页三八）

此种意见亦为美使和美领所赞同。

史透林旋即商同英使，欲将当时英兵所担任的陆上警卫尽数撤去，而代以其他补救办法。英使、美使和史透林讨论数日，最后决定英、法、美三国各派军事长官一人进城见刘丽川，劝其退城；并将此意通知法领，得其赞同。

七月五日（六月十一日），英舰恩康透号舰长哑凯来姆、法舰库尔勃号舰长鲍荡（de Baudéan）和美舰凡台利亚号（Vandalia）舰长蒲柏（Pope），偕同翻译人法领署史密斯和英领署威妥玛二人，入城接洽；惟因在候见室相待过久，表示不满，要求解释而归。小刀会方面既作一完满的答覆，乃于七日（十三日）隆仪迎入。三国代表并未将原意致达，仅交出中立宣言一件，并由威妥玛传语，令其亦出具文告，晓谕部从，凡有侵入外人租界者严惩不贷。

小刀会晓谕部下的这布告，约定在未张贴前，须先送请英国方面鉴核。稿数易，皆被驳；最后经英方核定的布告上，却只禁止携械经过洋泾浜以北的租界地带，换言之，即将洋泾浜以南的法租界除外了，因而引起法领爱棠的严重抗议。但这些都是英、法、美三国租界行政统一以后的事了。

（6）三国租界的行政统一及其特殊企图

一八五三年七月（清咸丰三年五月）法领爱棠以英领阿利国所提统一三国租界的提议及其本人所感困难，详报法使蒲步龙；法使旋予答覆，叫法领准备赞同英使的提议，惟对于作为行政统一

的基础的地皮新章，则法使无权批准，应请训示于巴黎外交部。一八五四年(清咸丰四年)，英、法间友好情势继续开展；但到七月(六月)，巴黎外交部的训示，据说，虽经数次电催，而仍不至。同时，上海方面情势激变，在积极的军事布置之后，接着有了史透林的不应占据中国领土的指摘。英、法领事尤急于实现其以为可以免除此种指摘的计划。数次被催的结果，法使蒲步龙乃向英、美两公使作接受该项提议的答覆，惟声明其接受须附条件，尤以法政府的追认为其根本上成立与否的要素。

一八五四年七月八日，(清咸丰四年六月十四日。按此日期系根据上海法租界公董局档案，特·瑞修则称七月五日，见其著作《上海史》页九三)英领阿利国、美领麦菲和法领爱棠，乃正式宣布经三国公使共同签字的地皮新章十四款。三国领事复于十一日(十七日)在英领署召开租地人会，到三国领事及租地人四十九人，由英领主席。

英领阿利国首先发表宣言，说明地皮新章的用意所在，及创设市政机关的特殊企图和一般利益。此宣言当刊出于当时的西文报纸，惜未觅得；西人著作中仅为转述大意。一九三一年英人费唐(Richard Feetham) 应工部局特聘而提出的关于公共租界报告书四卷中所转述的，较他书略详，今姑译述如下：

“日常琐务常使做领事的他得有印象，觉得：这各国侨民和华人杂处的租界之必须有一足以密切联合其一切构成要素的权力及为共同利益的法典、目的、和治理组织的统一，总是未被见及或被忽视了……

“新法律的制定具有一种明白的企图，即是：经由租地人，为全体外人社会获得自治的权利和为市政目的而征税的权力；由此二端而得有手段，以保障外人社会本身的安全和幸福。……立即创立一某种形式的市政机关的必要，迫促着(外人)社会，其原因当求之于仅仅行使领事职权而无一市

政机关，不足以永远确保租界的安全。在这一点上，他以为最重要的是，他们应该完全明确了解一切事实，并看清这谈论中的问题对于华洋社会和文武官员的地位将发生何种实际的影响。如果要给与那各国人民杂处的社会以一种法律的根据，一种得以采取合法行动并核准保卫所必需的计划的、团体的存在，那么便得有取一种拥有市政权力的代表会形式的某种组织。此代表会代表他们所行使的职权不再限于一道路码头公会所有的那些，且包括生命和财产的保护，使其不为他们所在国的内乱、租界内外的不靖和危险所影响。此种市政机关的最初的功绩之一，或者应该说因其创立而自然发生的最初又最大的利益之一，便是使驻在当地的文武官员由于一种严重的需要而不得不采取、可是不能为任何法律原理所容许的许多办法成为合法。如果社会应该为了此种安全的主要目的而自行组成某种实际而合法的形式是首要的，那么欲达的次要目的在总计上也不会比较不重要些，且也只能用一种市政组织所授与的权力去达到。一切为保持康健、维持清洁、组织警察、开发并管理岁收所必需的规程和办法，都包括在市行政之内。即以此种目的论之，所想望也是值得想望的是，社会应该行使新法律所定的一切权力：自治政府，同时为公众利益和便利目的的自行征税。”（费唐报告第一卷，页三六至三七）

又，其中关于欲以成立市政机关掩饰武力占据中国土地的部分，费唐转述英领阿利国的意思是：

“三条约国武装军队应领事的请求，而永久占据租界内的土地，似应受已经说过的种种责难；即是，领事无权使此种海军的运用成为合法。条约并未容许英国、美国、或法国，在中国领土以内，自行保护其人民；依照条约，他们不能不得

中国政府的同意，占据中国任何部分的领土，以合法地保护其人民。否则，此种行为，实即违犯条约。同时，自卫的责任却是首要的自然律之一，而且终至有过于其他一切自然律，所以凡海军司令官所不应为的，当地社会很可以合法地正当地自行从事。于被袭击、或受非法暴力威吓时，他们有权卫护他们的生命财产；又，于抵抗此种侵害的行为有不支的危险或以为即将发生此种危险时，市政机关得以召集全体海陆军及华洋人民以资援助，而被召集的，无论是否佩带军器，都可以合法地出力援助。……他们必须看清他们全体所处的相连的地位，而对此地位的首要之图便是一市政机关的创立，只有市政机关才能核准抵抗的计划，并给社会以自行组织警察以维持治安的权力。”（费唐报告第一卷，页三九至四〇）

接着，地皮新章便在租地人中通过；此外并成决议若干件。其中最重要的是：解散原有道路码头公会，组织统治三国租界的市政机关工部局，并选出董事人员；着工部局即行着手组织巡捕即警察，各国海军则由工部局请其继续登陆警备。

（7）一八五四年的地皮章程

此项经英、法、美三国公使签字公布并经租地人会通过的一八五四年（清咸丰四年）地皮章程，未取任何形式和华官商议。后来，由各领事当作已成事实，移会上海道台核明办理；移会时日不详。今从约章成案汇览租借门所载中译全文，抄录于下：

一　新章所指界限。后附地图即系道光二十六年八月初五日巴领事与宫道台所判，并于二十八年十一月初二日经阿领事与麟道台，复又按二十九年三月十七日敏领事与麟道台斟定法兰西地界出示内指南至城河，北至洋泾浜，西至朱家桥（按即褚家桥），东至潮州会馆沿河至

洋泾浜东角等处，曾经法兰西钦差大臣会同广东制台徐（按英文原章称“钦差大臣”中译“广东制台”，因通商之初，清廷以钦差大臣关防颁给两广总督，命其管辖五口通商事宜）均行允准；界内军工厂〔按军工厂为修造各营战船巡船之所，归苏松太兵备道经理，厂址于一八〇一年（清嘉庆六年）由刘河移设于县城北面的头坝，距今七十余年前（清同治初年）厂基为西人租去，复移至当时高昌乡二十三保分十九图，即今引翔港附近〕、新开（按应作新关）、邑厉坛〔按邑厉坛在县城北面，建于一三七〇年（明洪武三年），距今七十余年时（清同治年间）其地为西人租去，一八六八年（清同治七年）就西门外周泾承恩桥西社稷坛旧基改建厉坛，一九〇〇年（清光绪二十六年）划入法租界，一九〇九年（清宣统元年）官绅公议变价充改良监狱费〕三处，并英国领事衙门，均属官地，不在章程之内，嗣后美国与法兰西所用官地亦一律办理，惟照例给付钱粮。

二　界内租地。凡欲向华人买房租地，须将该地绘图注明四址亩数，禀报该国领事官，设无该国领事官，即托别国领事官，即查有无别人先议，以及别故，并照会三国领事官查问，如有人先议，即立期定租，倘过期不租，凭后议人租用。

三　定租。查明无先议之碍，即议定价值，写契二纸，绘图，呈报领事官转移道台查核，如无妨碍，即钤印送还，归价收用。至址内迁移坟冢，中国例不入契，另行议办。

四　立契。付价后仍照旧用道台全衔，填契三纸钤印，并由道台照会三国领事官，以便存案填图备查。

五　留地充公。凡道路码头前已充作公用者，今仍作公用；嗣后凡租地基，须仿照一律留出公地，其钱粮归伊完纳，惟不准收回，亦不得恃为该地之主。至道路复行开展，由众公举之人每年初间察看形势，随时酌定设造。

六　立界石。租定地基，竖一石碣，上刻号数后，由领事官委员带同地保、业户、租主亲至该地，眼同看明四址，竖立界石，以免侵越，并杜将来争论。

七　纳租。每亩地租一千五百文，每年于十二月中预付该业户以备完粮；先十日，由道台行文三国领事官，饬令该租主将租价交付银号，领取收单三张，倘过期不交，则领事官追缴。

八　转租租地皆注册为凭。凡转租，限三日内报明添注，如过期未注，即不为过契矣。其洋房左近，不准华人起造房屋草棚，恐遭祝融之患；不遵者，即由道台究办。大英国衙署之北至吴淞江(即苏州河)一带，未奉领事官二位允准，不许开设公店；违者按后开惩罚。

九　禁止华人用篷簟竹木及一切易燃之物起造房屋，并不许存储硝矿火药私货、易于着火之物，及多存火酒；违者初次罚银二十五元，如不改移，按每日加罚二十五元，再犯随事加倍。如运硝矿火药等物来沪，必需由官酌定在何处储存，应远隔他人房屋，免致贻害。起造房屋札立木架及砖瓦木料货物，皆不得阻碍道路，并不准将房檐过伸，各项妨碍行人；如犯以上各条，饬知后不改，每日罚银五元。禁止堆积秽物，任沟洫满流，放枪炮，放鞭骑马赶车，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，即着华官着追。

十　起造、修整道路、码头、沟渠、桥梁，随时扫洗净洁，并点路灯，设派更夫各费，每年初间，三国领事官传集各租主会商，或按地输税，或由码头纳饷，选派三名或多名经收，即用为以上各项支销。不肯纳税者，即禀明领事

饬追；倘该人无领事官，即由三国领事官转移道台追缴，给经手人具领。其进出款项，随时登簿，每年一次，与各租主阅准。凡有田地之事，领事官于先十天将缘由预行传知各租主届期会商，但须租主五人签名，始得传集，视众论如何，仍须三国领事官允准，方可办理。

十一　外国人及华民坟墓。界内分开地段为外国人坟茔。租地内如有华民坟墓，未经该民依允则不能迁移，可以按时前来祭扫；但嗣后界内不准再停棺材。

十二　卖酒及开设酒馆。界内无论中外之人，未经领事官给牌，不准卖酒并开公店。请牌开设者，应具保店内不滋事端；如系华人，须再由道台给发牌照。

十三　违犯以上各条章程，领事官即传案查讯，严行罚办；倘该人无领事官，即移请道台代为罚办。

十四　此章后有改易之处，则须三国领事官会同道台商酌，详明三国钦差及两广总督（按英文原章称"管辖五口通商事宜之中国钦差大臣"(The Chinese Imperial Commission managing the affairs at the Five Ports)允准，方可改办也。

又，嗣后所用租地契式，亦一并附录于下：(«中国之地产» P. Hoang: La Propriété en Chine，页一八三)

大清钦命监督江南海关分巡苏松太兵备道□，为

给出租地契事。照得接准

□国领事官□照会，内开"今据□国商人□□禀称在上海按和约所定界内，租业户□□□地一段，永远租赁□□亩□分□厘□毫，北□□，南□□，东□□，西□□，给价每亩□□千文，共□□□千文；其年租每亩一千五百文，每年预付银号，"等因，前来；本道已饬业户□□□将该地租给该商收用，务照后开各条遵行。查核外国人按和约在界

内租定地亩，却不能由己便，亦不得转与别国未曾准住中国之人，必须中国官宪与领事官查视其租地赁房无足妨碍，方准租住。又查向议章程，虽外国人有通融得益之处，但无准租地赁房与华民，转辗货卖。若华民欲在界内租地赁房，须由领事官与中国官宪酌给盖印凭据，始可准行。上列各条，倘该商并后代管业之人，将来以其地转与，不禀明本国领事官并道宪批准登籍，将其地整段分段，或已或人，另造房屋，转租华民居住，若未领两国官宪允准凭据，并每年不将每亩年租钱一千五百文预付银号，违犯斯章者，则此契作为废纸，地即归官。须至租地契者。

咸丰　年　月　日　给　租地第　分

地契第　号

此项地皮章程的应加注意之点，计有：（徐公肃、丘瑾璋：《上海公共租界制度》，页三七至三八）

一　第二条规定："界内租地。凡欲向华人买房租地，须将该地绘图注明四址亩数，禀报该国领事官，设无该国领事官，即托别国领事官，……"明白取消一八四五年（清道光二十五年）第一次章程各国商人租地须先得英领许可的规定。

二　第七条，华文与英文略异。查英文章程是：

"There is an assessed Annual Rent or Land Tax reserved to the Chinese Government on all land rented by Foreigners within the said limits at the rate of 1,500 cash per mow; the period of paying this rent is fixed for the fifteenth day of the twelfth month of each Chinese year,……"

意思是:“界内西人所租之地，须于每年阴历十二月十五日，向中国政府缴纳年租或地税每亩一千五百文;”将年租与地税这两个名词混用，实即地税。所以依英文章程，是租地人直接向中国政府完粮，所缴的为地税。华文章程“每亩年租一千五百文,每年于十二月中预付该业户以备完粮”,规定租地人间接完粮，其所缴的乃年租。

三　此次章程并不禁止华人在界内架赁房屋居住，仅于第八条规定“洋房左近，不准华人起造房屋草棚，恐遭祝融之患;不遵者，即由道台究办”。租地契式，当于一八五五年二月(清咸丰五年正月)道台正式颁布华民住居租界内条例以后所用，更明白允许华民居住租界:“若华民欲在界内租地赁房，须由领事官与中国官宪酌给盖印凭据,始可准行。”

四　第九条有“禁止华人用篷簟竹木及一切易燃之物,起造房屋……”等规定。查英文章程并无“华人”字样。参照第一次章程,更可信这只指西人或一般而言。因为:(a)第一次章程不许华人在界内架屋居住，但第十八条即有此项规定,此次当系仍旧者；(b)不准华人起造草棚及易燃物的架造,已见第八条,无庸再提;(c)同条禁止的其他物品，类系洋商携藏的洋货。此亦可证中译章程不甚可靠。

五　第十条规定“选派三名或多名经收”捐税。英文章程则称“to appoint a Committee of three or more persons ……”即“选派三名或多名组成委员会……”。此所谓委员会的，亦即工部局。又，同条“设派更夫,”英文章程为“establishing a watch or police force”将更夫与巡

捕混而为一。

六　第十三条规定“违犯以上各条章程，领事官即传案查讯，严行罚办；倘该人无领事官，即移请道台罚办”。属人管辖，彰彰明甚。外国领事官只能讯办该国侨民；无领事官管辖的外人统由道台讯办。至于华人犯规的应由道台讯办，自是当然的事。

七　第十四条规定：章程修改“须三国领事官会同道台商酌，详明三国钦差(按即公使)及两广总督(按应作管辖五口通商事宜之中国钦差大臣)允准，方可照办”。批准手续与第一次章程仅“由双方官员随时商议”的规定不同。又，批准不由双方中央政府，而由外国公使及中国管理五口通商事宜之官吏，有别于普通条约订立的手续。

（8）工部局的成立

一八五四年七月十一日(清咸丰四年六月十七日)的租地人会，在通过地皮章程之后，复根据该章第十条规定组织工部局，选定工部局董事五人，是开(W. Kay)、克宁汉、金(D. O. King)、费隆(C. A. Fearon)、和教士麦都思(Dr. W. H. Medhurst)。开做总董即董事长，克宁汉为司库。若干时后，开辞总董职，由费隆继任；克宁汉亦以司库之职交卸与金。

七月十七日(六月二十三日)，工部局举行第一次董事会议，决定设立委员会若干，其一即为尽工部局“保卫”租界的特殊任务的“防卫委员会”(Defence Committee)。董事会并通过正式请求英、法、美三国海军长官继续驻兵租界，担任西面边界的“防御”事宜。

第二次董事会议，除了将在下面另行提到的关于组织巡捕和华人纳税的事以外，并决定：设一书记，月薪五十元；修筑从外滩沿花园弄(今南京路)到五圣殿 (Fives Court)(在今南京路交叉口的

河南路西北角）的小路；对于泥城之战因伤残废的二英兵，给与抚恤一千元。

工部局第一年度的预算总数为二万五千元，其中一万五千元为巡捕方面的预计开支。路灯油费及卫生设施的费用，各仅每月十二元。

同年十月十七日（清咸丰四年八月二十六日），召开租地人临时会议，工部局提出议案，要求准其借款一万二千五百元，以为建造巡捕房之用。一般租地人率皆表示反对，此议仅以十八票对十五票的多数通过。十一月十日（九月二十日）又开租地人会，通过一议案，谓：

> “工部局在未得租地人明白特许之前，其对侨民及本埠国际贸易所征捐税，总数不得超过六千元。”（蓝宁与柯林：《上海史》，页三二一）

并决定洋居民凡纳无论何种捐税达五十元的，均得有选举之权。

此次会议时，因工部局和侨民间的冲突日显，工部局董事概未出席。主席英领阿利国对于手续上是否有缺，表示怀疑。因决定于同月二十四日（十月初五日）再开一会。至期，工部局董事始出席。“英领阿利国乃宣布，巡捕费用中国官员将担负其三分之一。”（蓝宁与柯林：《上海史》，页三二二）租地人则要求工部局报告治理成绩，并欲查核其账目。工部局总董费隆不允所请，说还没到他们解职的时候，租地人不能查询账目。于是便有人拟使其辞职，争论颇烈。后以投票表决，多数仍主张使其留任，不过另外通过一议案道：

> “工部局董事会得继续行使其职权，至任期届满为止，——惟须完全遵照七月十一日（六月十七日）及十月十七日（八月二十六日）在英领署举行之租地人会所通过之决议。”（蓝宁与柯林：《上海史》，页三二二）

(9) 巡捕的设置

正如一八四五年(清道光二十五年)地皮章程所规定，英租界设立之初即雇用华人数名为更夫，由领事管辖，以鸣警报更，所谓“夜间击竹之声，远近咸闻”(蓝宁与柯林:《上海史》，页二九二)者是。一八四八年(清道光二十八年)，英租界扩充，更夫改组为二十名，设更长二人。到了这一八五四年(清咸丰四年)，更夫遂一变而为巡捕。

七月十一日(六月十七日)的租地人会，通过工部局组织巡捕事件。工部局董事会开第二次会议时，决定发信到香港，聘请曾任该地巡捕房高级职员的克列夫登(S. Clifton)来沪就任第一任捕房总巡，月薪一百五十元，并着其尽量罗致“优良”巡捕同来。

随即制定服务规则十七条。巡捕职务颇为纷杂。警务以外，举凡道路的整洁和燃灯、有碍公众的事物的取缔以及奉领事命令搜查军器的输入和解除华人武装、协助征税、筑路，都在其内。其管辖范围，一如工部局的，包括英、法、美三国租界。

后来，大半为了关于巡捕的事情，工部局与领事和租地人之间，意见日益不协。同年十一月二十日(十月初一日)工部局董事会举行第十次会议，议决否认任何领事有训令巡捕之权，巡捕应完全由工部局指挥。这更引起了领事方面的不悦。所以到了小刀会退城之后，英、美领事便首先提出了对于巡捕的不满。

(10) 租界华人的剧增及其开始纳税

小刀会的占领县城及后来清军和小刀会的继续作战，使逃入租界的华人有增无已。一八五三年初(清咸丰二三年间)，住在租界内的华人为数仅五百；到下一年，竟剧增到二万人以上。有的在英租界西北部搭盖茅棚，有的仅以船只置黄浦滩或洋泾浜岸上作为住所；此外，则还有富有的，能付昂贵的房租，极为租地洋人所欢迎。洋人积极建屋以谋厚利。一八五四年七月间(清咸丰四年六月初七日到七月初七日)，所造华人居住的房屋约有八百所之多。

英领阿利国对于华洋杂居，意欲取缔；但这和洋商的利益冲突。当时“最有势力的英侨之一”，曾对英领说过下面的一段话：

“您对于将来恶果的预计，无疑地有相当根据，而且也许一点都不差，——虽然对于另一方面，关于放弃以前广州的隔离制度，让华人来杂居于我们之间的利益，也有可以考量之处，——但总之，我赞同您的意见。将来也许会有一天，来到这儿的人们会发见充分的因由，去懊悔现在所行租屋或分租给华人的办法。可是，我们一般地主和投机商人，给这个有什么干系呢？您是女皇陛下的领事官，职责所在，自然不得不为国家谋永久的利益。可是我所关心的，却是如何不失丝毫时机，发财致富；我的钱如果没有更有利的运用方法，自然只得将地皮租给中国人，或造房子租给他们，以取得三分到四分的利息。我希望，最迟在两三年内，发财而去；所以以后上海给水淹没或给火烧掉，与我会有什么关系呢？请您别希望象我这样的人自愿多年流亡在水土不服的地方，以为后代之计。我们是挣钱，尽我们的能力，挣得越多越好，越快越好；为了达到这个目的，凡是法律所许可的方法和手段，个个都好。”（阿利国：《大亨的资本》第一卷，Alcock: Capital of the Tycoon, Vol. I, 页三七至三八）

这样的意见实足以代表一般洋商。所以在一八五四年（清咸丰四年）的地皮章程中，消失了华洋不得杂居的规定，而默认华人可以居住租界。

各领事于是只得以卫生和风纪问题，联名致函沪道，请为设法维持。沪道答称：

“昔年以条约及章程之故，租界内不得华洋杂处，故无纷扰之弊。今者五方杂处，毫无甄别；游民盗贼之麕集，亦固其所。若长此不更，租界内地，将两受其弊。亦惟有设法防范

而已。”（特·瑞修:«上海史»,页九八至九九,程灏译本«上海通商史»,页三一。按租界内华洋不得杂居,查条约并无此种规定）

各领事乃与沪道筹商善后方策。沪道出示禁止人民杂居租界。但没有效力。

一八五四年七月(清咸丰四年六月)，工部局成立。其董事会于第二次会议时,论及税收事宜。其时,租界洋人固定人口仅约三百,不足以担负工部局的开支。乃决定向华人征税,着依房租之值,纳巡捕捐百分之八,即八厘。

但各领事继又要求工部局禁止华人迁入。工部局不肯干此违反租地人意见的处置,说是此事超出其权力,仅着手禁止卖淫和赌博。英领阿利国乃自负处理责任，于一八五五年一月(清咸丰四年十一十二月间)，着令“不良”(objectionable)华人迁出租界。聚居于洋泾浜一带茅棚内的华人，居所尽被毁灭，在严寒的天气下,流离无归的不下数千人。

(11) 租界华人的受洋人管辖

一八四三年五月(清道光二十三年四月)，清廷将苏州府督粮同知移驻上海,改称松江府海防同知；次年十一月(清道光二十四年十月)建同知署于西城。海防同知专管通商,受理华洋交涉事件。

一八五三年九月(清咸丰三年八月)小刀会占领县城，华洋开始杂居,交涉渐繁。华官集中注意于对付小刀会,租界内事未加问讯。华人违禁事件和较轻的民、刑诉讼，于是概受英、美领事的审理。

次年七月(清咸丰四年六月),工部局和巡捕房相继成立。巡捕房即执行逮捕罪犯事宜。工部局董事会旋更决定各董事依其姓氏的第一字母先后为序,轮流审讯巡捕拘捕之人,每董事每次负责一星期。董事并于听诉后,决定释放或移送领署。

是年十一月(九十月间),沪道致函英领，请其报告租界内受雇

于洋商的华人人数和姓名。英领拒绝报告，答称：道台如欲拘捕租界内华人，可开示姓名和所犯罪状，领事当查明其人是否为洋商雇用云云。华官对华人司法权的行使，竟遭公然干涉。

（12）英法间的分化

三国租界行政统一的局面刚刚定当，便因小刀会所出晓谕部下的文告中，关于禁止携械通过的地带仅限于洋泾浜以北租界，引起法领爱棠的严重抗议。英海军上将史透林允为设法疏通，毫无结果。法领复与英领阿利国交涉再四，英领虽亦允与刘丽川重行磋商，但英领最后覆函却说经过艰辛的长久讨论，刘等仍无意禁止其兵士携械入法租界的范围。法领认为有辱国家尊严，愤怒不堪。

七月十八日（六月二十四日），工部局总董开函致各领事，请转令各该国侨民中有地产在上海的，于同月二十六日（七月初二日）以前，将其地价详具呈报；倘过期不报，即将由局派员代估。法领的答覆是：

> “调查法侨资产以为课税之准备，自是承认法侨与洋泾浜以北租界之纳税外侨享有同等法益。但事实上，法侨已处于例外之情境中。保护未得，乌可令其担负公费？”（上海法国领事署档案）

拒绝其事。在其致英领的信中，法领且谓：

> “经余亲切之观察，始知目下法租界居民之利益实未得治理旧英租界人员之注意，故余与侨民均认为已被混合管辖机关所摈弃，此则不能无憾。”（上海法国领事署档案）

在此不睦情势之下，复因租地纠纷而增其不睦的程度。该地在洋泾浜与黄浦滩转角地方，初为法领署翻译吉利高司基（Kleezkowski）所认领，手续未定，复将其议租权让与法人雷米（Remi）。时经二三年，到一八五四年九月（清咸丰四年闰七月），雷米

尚未付价租定。此时，有若干外人认为雷米的议租权已失时效，均欲租得该地。英商沙逊洋行(Sasson & Co.)亦为其中之一，指摘法领，说他庇护其侨民。于是英、法领事文件来往，交涉颇为激烈；非惟引用并解释地皮章程，互相驳责，甚且因此重提旧事。十月八日(八月十七日)法领爱棠致英领阿利国的信中，竟写下了这样的话：

"地皮章程既未确定施行日期，则虽有三公使之签字，实未可认为即已实行。……足下应知，凡属条约与合同，若不规定实施期限，直可视为不生效力。……且足下对于余所念念不忘之洋泾浜两岸保护歧异之事实，尚认为无足轻重。惟余意则以为当初之联合，原欲视三租界为一体，无分轩轾；今权利之占润，既显分畛域，而于义务又欲强人接受过分之误解，此实使人以为尚不若最初各自为政之为善矣。"(上海法国领事署档案)

到了是年十二月三十日(十一月十一日)，以事态的进展，英领提出在沪英、法军，其各自权利与政策须行分开；其时法领爱棠已确认有恢复旧法租界的必要了。

(13) 小刀会的退城

一八五四年九月二十五日(清咸丰四年八月初四日)，法使蒲步龙到沪，应吉尔杭阿协助攻城的请求，积极活动。十月(九月)，北营清军在法租界洋泾浜动工兴筑三尺宽土墙一道，以断城中与租界来往接济的途径。后因法军企图拆毁小刀会预备设炮的土台，引起交战，并由法领警告城中，限令退城。城中乃向英、美领事陈诉，后者即与法军长官开一谈判，有代商降城条件的意思，但为法将拒绝。十二月十三日(十月二十四日)，法军以短兵攻城，正式开战。英人认为破坏"中立"原则，颇为不满。次年二月十六日(清咸丰四年十二月三十日)，清军攻城，法军以炮相应，虽未克，但城中

形势不稳，一部分兵士即于晚间登舟他去。十七日(清咸丰五年正月初一日)晚十时左右，清军破城，刘丽川被捕斩首。

(14) 华民住居租界内条例的颁布

县城被清军恢复后，关于华人居住租界的问题即由上海道台和各领事磋商成议。一八五五年二月二十四日(清咸丰五年正月初八日)道台出示如下布告：(约章成案汇览)

照得华民若未领地方官盖印凭据，并经有和约之三国领事官允准，则不得在界内赁房，租地基建造宅舍居住。今将如何办理例，开列于左：

凡华民在界内租地赁房，如该房地系外国人之业，则由该业户禀明领事官，系华民之业，则由该业户禀明地方官，将租户姓、名、年、籍，作何生理，欲造何等房屋，作何应用，共住几人，是何姓名，均皆注明绘图呈验。如地方官及各领事官查视其人无碍，准其居住，该租户即出具甘结，将同居各人姓、名、年、籍，填写木牌，悬挂门内，随时禀报地方官查核，遵照新定章程，并按例纳税。倘若漏报，初次罚银五十元；后再漏报，将凭据追缴，不准居住。该租户若系殷实正派之人，即自行具结；否则别请殷实之人二名代具保结。

附发租洋泾浜地基条款：

一　按后所绘地图，分为二十段，由(中外)官宪会同分判。

一　各段内地基，其未先经按例注册租定者，则发租之时出价高者得租。

一　发租之时如已得租，当即按每百先交二十为定，限十天全数交至银行，倘若逾期，则定银不还。

一　地内房屋不在发租之内，限一月内着原业拆移；如逾限不拆，其房屋即归租主。

一　地段皆同界内别处租地，遵照章程各款，并按图留出公

路。

一　地段内如有已经定租注册者，发租之时须亲身或着人在场声明；若无人在场之地，即行别租。发租之时如无别人争租，须该人声明依官所定之数；如不肯依定数给价，即将其地撤回。如有人争租，则归出价最高之人；该人倘不声明，亦必勒出其价，待其说明，则伊作为租主。

一　如有人争论，则经租之人作主，从新另行发租。

一　价银皆须洋钱。

道台所定此项华人居住租界条例，因其繁重，事实上并未严格遵行。华人入居租界，遂成惯例。

（15）巡捕成为常备的决定

巡捕常因工部局的指使，侵害领事以为应归其所有的权力，颇为领事所不悦。而英国政府的不批准上海方面的活动，亦为英领所不安。到这小刀会退城，华官重行照常行使职务的时候，英、美领事便提出不满于巡捕的论调，指为非“正式的警察”（“sworn constables”），说：工部局不应以军火交给巡捕；巡捕不应干涉在租界内的中国官员；中国犯人一经逮捕，应即报告领事。“惟地方官始得行使合法的逮捕与审判。”（蓝宁与柯林：《上海史》，页三二二）因为如前所述，工部局董事正在行使此种非法权限。领事以为巡捕愈早解散愈好，即使众意以为必须保留几名巡捕，则为“使此种巡捕成为有效而合法之工具”，也须令其“直接受命于领事，并对领事负责”。工部局置军火于巡捕之手，乃“违法行为”，是领事所“不能坐视”的。（蓝宁与柯林：《上海史》，页三二三）

一日，吉尔杭阿欲入租界，在界门（Barricr Gate）前，被一巡捕拦阻，不许入内。英领阿利国将该巡捕法办后，并致函工部局总董，写道：

"余已将该巡捕逮捕，以非法阻挡过路，侮辱清国官员之罪，亲加审问；今罪已证实，并经判决拘禁三日。如彼确如其辩辞所云，不过奉命行事，则惩罚之反加诸其人之身而未及于发命出令之徒，余殊以为憾。然时至今日，工部局董事亦应遽尔省悟，工部局之命令或工部局之职员，俱不足以利用为非法行为之辩护，彼等自当身受及之；工部局董事亦宜因此而知所谨慎，勿再发出足使彼等于其属下代理执行时须受法律制裁之任何命令矣。"(蓝宁与柯林：《上海史》，页三二三)

以事态的进展，乃定于三月十三日(清咸丰五年正月二十五日)开三国领事会议，解决工部局所组织的巡捕以后存在或解散的问题。法领爱棠接得此项开会通知函件后，即于三月一日(正月十三日)致声明书于英、美领事，说：

"由选举而任命之外国官员主持工部局事务，复握有全界之警察权，乃除每年出一报告以外，竟无任何可被监察之规定。敝领事实认此项制度根本不合常轨；因此颇不愿投票考虑此制度之应否存在。"(上海法国领事署档案)

拒绝参加。

英、美领事会议结果，联名出一布告，谓：

"自本日起，处于现行组织状态下之巡捕，应即认为事实上已经停止，原有巡捕官员非得中外当局签署允准之正式训令，不得执行职务。"(蓝宁与柯林：《上海史》，页三二三)

四月(二月)，英领阿利国和工部局都签字允准，虽中国当局并未签字，但巡捕就此成为常备的了。

(16) 工部局存在的辩护

英国政府虽以其注意集中于克里米的情势，然于得知上海租界的组织工部局时，意颇不悦。此时，英国政府尚欲严守条约的义务。驻华英公使鲍林和驻沪英领阿利国的意见既未蒙批

准。而英领阿利国所不惜引以为荣的这“一独立自治国”(“an independent，self-governed Republic”)的情形，尤为英国政府所耽心。数月后，即传来上海租界的市政机关“理应撤消”的消息。一八五五年五月(清咸丰五年三月)，英国政府复批准英使鲍林给阿利国的训令，着即通知中国当局，英国并不赞助此种“自动组织”(“Voluntary Association”)，即上海工部局。然而辩护的人却说：“当地实际情形的需要，实较强于远在另一半球的坦白胸襟。”(蓝宁与柯林：«上海史»，页三二五)工部局于是非但没有解散，且在违反条约的情形下，日益滋长了起来。

三　太平军攻沪和华官征税权的被夺

(1) 太平天国的中兴和英法联军武装守卫上海

太平天国自一八五五年(清咸丰五年)后，声势日蹙；至一八六〇年(清咸丰十年)，始重振军威。是年三月(二月)，太平军再克杭州，迫苏州。五月(闰三月)，英、法联军集中上海，预备二次北上攻大沽口。清廷则一转其对外的敌对，拟以全力扑灭太平军；上海道台吴煦复要求法使蒲步龙和英使布鲁司(Sir Frederick W.A. Bruce)助卫上海。英、法两公使答应了道台的请求。英领米杜斯(T. T. Meadows)于事后给道台的信中，曾写道：

“吾等之保护上海，乃所以保护自己；……若一旦吾等之利害关系与君等相异，则此项保护亦即停止。”(梅朋与弗莱苔：«上海法租界史»)

一八六〇年五月二十六日(清咸丰十年四月初六日)，英、法两公使乃宣告中外，同卫上海，联名作下列布告，张贴于租界及内城各城门前，并印就多份交由道台分贴内地：

“上海为万国通商口岸，各国侨民与城内华商之关系，至为

密切。倘上海一旦发生战争，则华洋商人受损綦重，故华洋人等利害相同，均以保持上海秩序，使其得以安居乐业，为唯一之希望。因此，余等与驻沪海陆军将领完全同意，不使上海遭受任何暴动与抢劫；同时，上海内城亦在保护之列，不使其遭蒙外来攻击。”（梅朋与弗莱荅：«上海法租界史»）

次日，华官往晤法将，英将亦在座，决定法军以二百人驻董家渡，英军以二百人驻城西。英商义勇队本已有名无实，到此，即加重组，由倪尔(Col. Neale)指挥，负保护英租界责任。六月三日（四月十四日），太平军于五月二十四日（四月初四日）攻下苏州的消息传到上海。联军又派兵驻江湾及徐家汇左近。月底（五月中旬），联军先后北去攻大沽口，惟仍留若干驻沪，除保卫租界外，英兵守西城、南城，法兵守东城、北城，华兵尽撤。

（2）太平军的进攻上海

一八六〇年八月（清咸丰十年六月），忠王决攻上海，致书各国公使，宣言太平军即日进迫上海，外侨可于住宅前悬黄旗以为标帜，免被波及。八月十七日（七月初一日）傍晚，忠王率太平军抵徐家汇。十八日（初二日）太平军进击清军。清军败，退入西门。英军以大炮猛轰，太平军不得进，转攻南门，亦为英军击退。十九日（初三日），太平军再攻城，仍不得进而退。二十日（初四日），太平军得援，经西门，向北径攻租界，刚到跑马场，即为英军及义勇队所击，黄浦江中英舰宁乐特号(Nimrod)和先锋号(Pioneer)复隔了租界炮轰阵地；二小时后，太平军不敌而退。二十二日（初六日），太平军遂退出上海。

一八六一年二月（清咸丰十一年正月），英、法联军得胜南返，英海军中将何伯(Vice-Admiral Sir James Hope)乘舰至南京，谒天王，请其允于上海及其附近百里以内不作军事行动。时天王方注全力于扬子江沿江各地，允其所请，惟以一年为限。

是年年底(清咸丰十一年十一月)，太平军既得宁波、杭州，重回苏州，图上海。一八六二年一月二日(清咸丰十一年十二月初三日)，有英水兵二人在虹口为太平军所获，授以公函一件，令其送达在沪外人当局；该公函云：

“忠王躬率大军，分五路进攻上海。夫上海以蕞尔之地，僻处海滨，而太平军威，远震万国，旌旗所至，靡不臣服，今忠王已底定苏、浙，奄有江东，则上海之当入版图，不待蓍龟而明矣。今以区区上海，欲作螳臂当车，是犹捧土以塞孟津，多见其不知量也。自西人东渐与我互市，其侨居于滨海各州县者，不下数千人。我大军至后，若尽歼居民，则恐伤各国友谊，而辱国体。故先此通告各国人民：毋与满奴同处，则城破之日，犹得瓦全；若夜郎自大，隐助满奴，则大军一至，玉石俱焚，虽悔亦无及矣。以我荡荡王师，攻取上海，易于拾遗，即臣服五洲，亦反掌间耳。倘各国能舍弃满清，捐其前嫌，而协助王师，则功成之后，非特许各国通商，且许其满载丝、茶而去。孰得孰失，必能辨之。余已统大兵驻嘉定，克日前进。事贵三思，望速答覆，毋遗后悔！”(特·瑞修：《上海史》，页一一七至一一八，程灏译本《上海通商史》，页三九)

一月十日(十二月十一日)，沪道通知各领事，说太平军大队将从苏、杭袭上海；于是租界及城内又行严重戒备。十二日(十三日)，英领麦华佗(按麦华佗是曾充工部局第一任董事的教士麦都思的儿子，和英国第一任驻上海领事巴尔福同时来沪充领署翻译，到这时乃升任领事)召集英、法联军会议，讨论太平军送来的公函。最后决定以公告形式，答覆如下：

“吾人早已通知太平军天王，联军已负守卫上海之责；故足下若于上海或其附近发生任何军事行动，则不啻即向联军宣战。”(梅朋与弗莱荅：《上海法租界史》，页一九三)

十三日(十四日)，英租界方面单独开一大会，讨论英租界本身的防卫事宜。结果，决定实行防卫委员会的建议，设立永久防线三道：第一道防线为“护界河”(今西藏路)，其宽度须加至五十呎，并须延长到苏州河；“护界河”畔，筑堤长四十八呎，并造吊桥三座及旋台三座，每台上装三十二磅榴弹炮一尊。第二道防线为“沙克里路”(Shaklee Road)(今福建路)，该路可直达苏州河，交路处及未有建筑的空地，均用障碍物为拦阻。第三道防线设于“界路”(今河南路)，一端通到苏州河，一端直达洋泾浜，两处皆筑造临时防舍。第二第三道防线并作为防止里应外合及惊惶时镇压界内中国居民之用，由义勇队及巡捕担任守防。第一道防线，则由英军警备。

接着，后来又在法领署另开三国领事会议，通过上海一般防守办法六项：

一　英军防守英、美租界及县城北门和城墙附近地带，法军防守法租界及县城。

二　法军共有九百名，内以三百名为别动队，一百名为预备队。英军六百五十名内，以三百名为别动队；另有海军二百名及陆战队五十五名为预备队。

三　紧急区域，应每隔一分钟放号炮两次，作为警戒的信号。

四　英、法两租界内部治安，由巡捕及义勇队负责维持；城内则由道台负责。

五　道台守城兵的出动，必须先行通知领事。

六　吴淞为船只进出咽喉，应由英、美两国海军驻防，且如情形许可，陆军亦应往助。

一月二十日(十二月二十一日)，太平军突攻吴淞，不敌而退。旋又为大雪所阻，未再进攻。

此后，英、法军与华尔(F. T. Ward)所率所谓“常胜军”联合，对太平军取积极压迫政策。四月二十一日(清咸丰十二年三月二十三日)，英、法决定离上海五十公里地方设防线一道，东起扬子江，西迄杭州湾，长凡三十哩。六月(五月)，联军始决定不再向太平军进攻，以保护上海贴近四乡为止。六月二十六日(五月三十日)，太平军虽曾进迫至静安寺，但卒退去。

(3) 越界筑路的原始

在那个期间，华尔指挥“常胜军”转战于苏、沪一带，乃为军用之便，令筑军路若干。此种军路中，有后名徐家汇路(按法租界亦有一徐家汇路，其西端与此路相联。一九二〇年(民国九年)，经工部局决定，将徐家汇路西北段即归公共租界管理的徐家汇路，改名为海格路，于一九二一年(民国十年)一月一日起实行。故今为海格路)、新闸路、麦根路、极司非而路等数条，邻近租界，于军事结束后，先后由工部局加以修理，辟为马路，自行管理。

初，一八五四年(清咸丰四年)，西人于泥城浜(今西藏路)东购地开辟所谓“新公园及跑马场”。到一八六二年(清同治元年)，西人复于恰在当时租界西界以外泥城浜(今西藏路)西畔的空地上，另设一跑马场，即今静安寺路的“跑马厅”。同时，场主于原有跑马场中，筑一横路，出卖横路两旁的地皮。此新筑横路，即为花园弄(今南京路)的延长，交工部局管理。而路旁地皮的出卖所得，一部分即用来于租界界外租一长条地段，从泥城浜(今西藏路)起向西直达静安寺，筑一跑马道，长约二哩，于同年完成。此路不久后即名静安寺路。四年后，静安寺路亦正式归工部局管理。

(4) 华官向租界华人征税的被拒

当一八六〇年(清咸丰十年)太平军攻克苏、杭时，避居上海租界的华人又大增，达三十万。到一八六二年(清同治元年)，竟有五十万之多。

一八六二年七月(清同治元年六月)，上海道台致函英领麦华佗，请其助查租界华人人数，以便道台象对于城内的居民一般，向其征收税项。十六日(二十日)，英领覆函拒绝，说：

"至对界内华人，敝领实未便承认贵道台此种征税之权，盖历年以来，地方官与本领事间，早经谅解，凡地方官对于界内华人行施管辖之权，必须得有英国领事官之同意。兹已有如许华人赖吾人保护，分沾吾人之利益，殊觉不便背弃此项规则。"(英国议会文件，中国部分，第三期一八六四年，页一〇)

八月十六日(七月二十一日)，英领麦华佗以此事禀呈英使布鲁司。英使不直英领所为，于十一月五日(九月十四日)训令英领云：

"查条约并无任何规定容许吾人对于此类事项横加干涉。道台有权向界内华人征收城内外居民均已照缴之捐税；际此为中外利益计均不应截去该政府经费来源之时，吾人尤无反对之理由。"

且谓：

"吾人如不许中国政府管辖界内华人，则吾人不能得该国政府依条约第十八条所给予吾人保护之利益。"(同上，页一〇至一一)

英使布鲁司此种意见颇为其本国政府所嘉纳。一八六三年四月八日(清同治二年二月二十一日)，英外相洛塞尔(Earl Russell)以复牒奖励布鲁司，并谓：

"英国租界内之地自系中国领土，毫无疑义。中国人民不能以居住租界之故，遂得免其履行天然之义务。"(同上，页一一)

"惟上海西侨较深居高阁之北京公使，尤能明瞭严格解释条约与容许对等管辖于同一地界之困难。"(摩亚斯：《中华帝国之国际关系》第二卷，Morse: The International Relations of the Chinese Empire, Vol.II，页一二八)此种荒谬思想的结果，乃有税项经工部局征收后

转交道台的决定。一八六三年六月十二日(清同治二年四月二十六日)，领事和上海道台订定由工部局向界内华人征收巡捕捐百分之二十，以其一半交给道台；但此亦未见实行。

四　自由市企图的失败和法租界的退出行政组织

(1) 改上海为自由市的提议及其失败

工部局的设立既不为英国政府所承认，英领麦华佗为了免除其对于此项责任起见，于一八六一年六月二十六日(清咸丰十一年五月十九日)上书于北京英公使，建议工部局须设一局长，由侨民公举之；凡局长及其下属职员的薪俸均由中国政府拨给，以保障其独立的行动；会议时，即由局长主席，有决定投票之权；凡财政、地产、警察、和港务，均由其掌管，并征收税捐以充点燃路灯、疏沟、辟路等需用。

英领此项计划后由工部局再加补充，提出于一八六二年九月八日(清同治元年八月十五日)的租地人大会讨论。开会时，工部局总董德纳(Henry Turner)发言，说是：现行工部局组织缺陷过多，不敷应用，此项改良计划实为必要；中国政府应负担费用，由海关拨给，因为中国政府无能，其直接结果，不但使华人相率避难租界，抑且使外人因防卫上海，耗费极大，云云。

同时，防卫委员会提出了另一个关系尤大的计划。该委员会委员克宁汉、维德尔(J. Whitall)、霍合、推德(J. P. Tate)和魏孛(E. Webb)，都是被称为当时外侨中“领袖人物”的，于一八六二年六月二十日(清同治元年五月二十四日)上书工部局，提出改上海为自由市的大纲，即将上海县城及其郊外附近地带，置于与中国有密切关系的英、美、法、俄四大国保护之下，由中外产业所有人选举人员，组织一强有力的政府，举办税收，负治理责任，使产生

安全有序的效果，成为中国第一城市云云。

此自由市计划一经提出，便成为外侨在《华北捷报》上讨论的中心问题。英领麦华佗认为不可，于七月十五日(六月十九日)致函工部局，指出：

“此建议之计划，租地人不能合法采用。盖此系中国政府之土地，中国政府仅容许有约各国对各该国侨居于此之人民，有一种管辖权，然仍保留其一切对于其土地及人民之权力。现行制度固可因得中国政府之授权工部局，而扩张改进，……但即此亦须得有约各国公使之同意及中国政府之允许，始能生效。”(《华北捷报》一八六二年八月七日)

言下颇有坚持其自己所提计划的意思。

英使布鲁司非但对自由市计划反对尤力，且对英领麦华佗的建议亦不谓是；同年九月八日(八月十五日)给英领的训令中，有云：

“余职责所在，不得不请君记及者，中国政府从未正式放弃对于其人民之管辖权，英国政府亦未曾要求或明白表示若何愿望，以取得保护华人之权。……在原则上不能立足之制度，余未见英政府有何维持之旨趣，而况其原则必至引起无穷纠纷与责任，中国政府亦决不甘心承认。英政府之注意所在，惟有为英商谋一安全之营业场所，他非所问；即租界一变而为华人居住之城市，因而发生许多困难，余意英国政府当亦不致扩张其管辖权，管辖大部分之华人，以为救济之法则。盖吾人保护上海，使不为匪众所蹂躏，不能认为吾人即已准备干涉华人与其政府之天然关系也。”

又谓：

“依照条约，吾人无权干涉中国政府与其人民之关系，‘神圣的英租界’一语，实属毫无意义。非得中国政府之允许，吾

人不能强迫华人纳税。

“所谓上海外人租界，其地位有极大误解。上海英租界，其土地既非转让与英国政府，亦非租赁与英国政府，仅议定在某地方内，容许英人自便取得土地，俾得聚居之利益而已。英人如此取得之土地，仍为中国之土地，须照常缴纳地税。”

（英国议会文件，太平天国部分续编一八六三年第二卷，Further Papers Rel. Rebellion，1863，II，页八五三）

英使此种严守条约的态度为各公使所赞同。两年以后，美使般林盖（Anson Burlingame）也训令驻沪美领熙华德（G. F. Seward）云：

“外人于办理市政时，常有侵犯华人权利之倾向，因此必须时时提醒外人，使立足于安全无虑之原则上。余不能同意于任何不顾中国主权、即不顾一主权国家对其土地人民应有权利之办法。”（美国外交关系文件一八六四年第三卷，U. S. Foreign Relations，1864，III，页四一九）

自由市的企图因之未能实现。在另一方面，法租界却退出统一的组织，而独立了起来。

（2）法租界的自设公董局

由这时候追溯到一八五四年七月（清咸丰四年六月）间，英、法、美三国租界行政统一未及半月，英、法间已呈分化形势。法领爱棠既无权否认共同的工部局组织，乃尽力于实际上随时避免引起纠纷的一切手续，丝毫不加参与。法租界对于一八五四年地皮章程的关系，以是悬而未决。一八六〇年（清咸丰十年）与一八六一年（清咸丰十一年）间，工部局和英、美领事屡次旧事重提，函催法领爱棠和法使蒲步龙从速承认地皮章程在法租界的实施效力。法使乃于一八六一年六月二日（清咸丰十一年四月二十四日）训令法领，谓：

"余以为此时实不能再事延宕，吾方应即收回原有之权利。……余今切令足下向英、美领事暨工部局声明余所签字之地皮章程及法租界合并协定，迄未得法国皇帝陛下之批准，故该项章程及协定对于法租界实不能发生任何效力。"

(梅朋与弗莱荅:《上海法租界史》,页二五二)

法领爱棠接得此项训令后,并不即将其意向对方声明,却着手计划在法租界内自组市政机关。此项组织既得法使赞同，法领乃于一八六二年四月二十九日(清同治元年四月初一日),将法租界公董局的成立通告界内居民;并于五月十三日(四月十五日)，函知英领麦华佗。英领的覆函,说他"完全违反共同订立而未经修改或废除之地皮章程",(美国外交关系文件一八六三年第二卷,页八五四)提出抗议。法领即引用法使蒲步龙前函所说的话加以驳说，一面仍旧积极进行法租界的组织事宜。

其后,于一八六六年(清同治五年)英、美租界举行租地人会考虑再行修改地皮章程时，合并问题还在重提。且又一直争执到了巴黎外交部。一八六九年(清同治八年),驻华各关系国公使同时批准英美公共租界地皮章程及法租界市政组织法，这才承认了法租界的单独管理权。

(上公共租界编丙目《英法美三国租界行政统一时代》完)

参考书文

凡已见"上海公共租界的发端"文后所列者,兹不再列入。

一　同治上海县志卷十。

二　上海县续志卷二及卷十二。

三　夏雪:《中西纪事》,卷十一。

四　江恒源编:《中国关税史料》,第三编。

五　《申报》:一九二一年一月三日。

六　《上海公共租界根本章程》(约章成案汇览本)。

七　夏晋麟:《上海之地位》Chung-Lin Hsia: The Status of Shanghai.

八　费唐提交工部局的报告第三卷 Report of Feetham to S. M. C., Vol. III.

九　阿利国:«大亨的资本»第一卷 Sir R. Alcock: Capital of the Tycoon, Vol. I.

十　摩亚斯: «中华帝国之国际关系», 第二卷 H. B. Morse: The International Relations of the Chinese Empire, Vol. II.

十一　英国议会文件，中国部分，一八六四年 Parliament Papers, China. 1864.

十二　英国议会文件,太平天国部分续编,一八六三年 Further Fapers Rel. Rebellion, 1863.

十三　美国外交关系文件一八六三年，一八六四年 U. S. Foreign Relations, 1863; 1864.

十四　«华北捷报»一八五四年四月八日，一八六二年八月七日 North China Herald, Apr. 8, 1854; Aug. 7, 1862.

十五　梅朋与弗莱荅: «上海法租界史» Ch. B. Maybon et Jean Fredet: Histoire de la Concession Francaise de Changhai.（及聂光坡译稿）

十六　«中国之地产» P.Hoang: La Propriété en Chine.

十七　上海法国领事署档案 Archives du Consulat (Changhai).

十八　植田捷雄:«上海越界道路问题»(上)(日文«上海周报»八九二号)。

上海英美租界的合并时期

一　美租界地界的划定和英美租界的合并

(1) 美租界地界的划定

虹口一带虽经美国圣公会主教文惠廉于一八四八年(清道光二十八年)出面和上海道台磋商成议，作为美侨的居留区，但居留区的四至并未有确实的指定。一八六二年(清同治元年)时，英、美租界正式合并的空气非常浓厚，虹口居留区四至的确定问题因亦即被提出，探求解决。到一八六三年六月二十五日(清同治二年五月初十日)，美领熙华德才和上海道台黄芳商议妥当订立章程，划定美侨居留区的地界如下：

西面从护界河(即泥城浜)对岸之点(约当今北西藏路南端)起，
向东沿苏州河及黄浦江，到杨树浦，
沿杨树浦向北三里为止，
从此向西划一直线，回到护界河对岸的起点。

但是因为没有细加勘定、树立界石的缘故，后来美租界的界线又发生纠纷，结果在一八九三年(清光绪十九年)加以扩充，这些我们到后面再叙说。

(2) 英美租界的正式合并

虹口一带地方比较荒凉；虽然名义上是美租界，但当初连界至都没确定，西人居户极少，只有在苏州河南岸的英租界犯下了什么事故的，才逃避过去。太平天国军兴时期，虹口一带中国人

民户口大增，但处理英、法、美三国租界行政事务的所谓上海工部局，只把注意集中在英租界，对于西人尚未有若何重要性的虹口，便暂时几乎给丢开了。

一八六〇年(清咸丰十年)以后，在上海的西人，从掠夺中国对租界及其居住人民的主权行使的实际行动方面，渐渐转到了更撒野的企图。虹口租界于是有了被重视的机会。首先，曾经一度做过美代领的旗昌洋行克宁汉和美领熙华德，倡议英、美租界正式合并为一。一八六二年三月三十一日（清同治元年三月初二日）的英租界租地人会议又正式通过议案，决定将虹口美租界并入英租界范围。一个多月之后，法租界正式声明退出名义上的三国租界行政统一。下一年即一八六三年（清同治二年）美租界地界划定之后，合并就有了实现的可能。同年九月二十一日(清同治二年八月初九日)，正式宣布合并。

这样，英租界和美租界便成为英美公共租界。外人普通称之为 Foreign Settlement，或加上 North of Yang-King-Pang Creek 字样，意即外人租界或洋泾浜北首外人租界；亦间有租界一词仍用复数的。直到一八九九年(清光绪二十五年)租界扩充成功的时候，才又改为所谓国际公共租界(International Settlement)。

二　一八六九年的地皮章程

(1) 公使团的租界改组原则

驻京英、美公使对于其上海侨民及领事在太平天国时期的种种变更租界性质的行动和企图，十分不悦而担心。一八六四年(清同治三年)，由于美国公使般林盖的动议，驻京各国公使开一会议，讨论关于改组上海租界的若干原则。结果，决定上海租界应依下列五原则重行组织：

一　关于领土之权限，必须由各国公使直接商之于中国政府。

二　此项权限，以纯粹市政事务暨道路、警察及市政所需之捐税为限。

三　中国人非实系外国人所雇用者，须完全归中国官管束，与在内地无异。

四　各国领事官仍各自管束其人民；市政当局只能拘捕违犯公安之罪人，移交并控诉于其所属之中国或外国官长。

五　市政制度中须有中国代表，凡一切有关中国居民利益之措施，须先谘询，得其同意。（英国议会文件，中国部分，第三期，一八六四年，页一四六）

（2）地皮章程的修改

公使团的此项意见，在实行时本来仍足使租界一易其应有的面目的，但是总算还相当地顾到中国的主权，所以未为上海租地西人所接受。上海的租地西人曾经明白表示无需遵守条约，他们说：

“为生命与财产之保障计，如属必要，应舍弃条约之严格字句，而从其精神也。”（一八六三年六月十二日致英使函中的话，见费唐报告卷一，页九四）

所以自由市企图，在他们看来，大概也为所谓条约精神所许可的。然而此种企图早经英、美公使的严厉指斥，总是无法实现。于是转移方向，着手修改地皮章程以增加工部局的权力。

一八六五年三月十日（清同治四年二月十三日），工部局董事会举行特别会议，决定特设一委员会从事修改一八五四年（清咸丰四年）的地皮章程。该委员会即于四月（三月）间成立，得领事的助力，完成修改草案，提出于一八六六年三月（清同治五年二月）的租地人

会，得其通过。

此次修改章程的要点如下：

一　放宽选举资格，不再专限于地主即租地人，凡租赁房屋付有合格捐税的西人，均有选举权。

二　行政委员会（Executive Committee），此后改称工部局（Council）（按此改变仅纯为名称，且现行租界章程第九条亦仍将二者并称，故本稿前后未加分别，以免名称上的无谓紊乱）。一八五四年（清咸丰四年）章程规定委员或董事为三人或三人以上，今增至九人；不过后来又改为不得多于九人或少于五人。并规定以定期选举代替一向所行的在年会时选举。

三　规定经租地人及纳税人二十名的请求，领事得单独或会同其他领事召集临时大会；议案一经通过，即具法律效力。租地人及纳税人不能出席会议时，得委托代表一人投票。

四　章程之后，附有关于各种事宜的附律或附则（bylaws）四十二条；并规定工部局有权增订附律，惟须经纳税人临时会通过，得大多数有约国领事及公使批准。

五　增大工部局征收捐税的权力。

六　规定工部局办事人员对于其职务内所行之事，个人不负何等责任；工部局以团体名义为被告或原告。特设领事公堂（Court of Foreign Consuls），审理工部局为被告的案件。

七　依据一八六四年（清同治三年）公使团所定租界改组原则，规定租界中国居民得参与市政。

修改章程的事情本来未和中国当局磋商，亦未通知驻京各国公使。修改草案经租地人会通过后，乃由领事团送呈北京各国公使，请求批准。

（3）工部局对于批准的切望

自从领事团将新改地皮章程送呈北京各国公使之后，上海方面便几乎天天在切望着各国公使的批准，特别是因为对于工部局征收捐税，有许多西人认为无此权力，拒绝缴纳。工部局没有强制他们缴纳的权力，只能由当年度的董事联名控诉于其所属法院。

一八六五年(清同治四年)，已故英人威尔司(Charles Wills)在沪产业的执行遗嘱人欠缴地税银五九〇两三钱，工部局即以各董事名义，控诉于英国"在中日高等法院"（The Supreme Court for Ohina and Japan)。是年十一月十五日(九月二十七日)，该法院宣判工部局胜诉。十二月十三日(十月二十六日)工部局举行董事会月会时，"财政捐税及上诉委员会"（Finance, Rate and Appeal Committee)在其报告中提到这事，说道：

> "此项判决成为一重要判例，予工部局以强制征收市政捐税之确实权力，此于公众利益将有无穷便益也。
>
> "判决之结果已足使大部分之欠缴者缴纳其税项，虽仍有观望之徒，至本委员会同工部局法律顾问积极进行控诉手续时，始行缴纳。……"(见会议录)

虽然同年十二月二十二日（十一月初五日）还有因为河南路五号一家法商洋行欠缴该年度各季房捐及码头捐等共计银二六五两七钱五分，工部局控诉其主人费蔼（Fierz）和巴契芒(Bachmann)于法领事法庭的事，但一时情形总算颇好。一八六六年二月十日(清同治四年十二月二十五日)工部局举行董事会月会时，"财政捐税及上诉委员会"便有各种捐税缴纳非常迅速，无需对谁提起控诉的报告了。然而这终究只是一时的顺利，而不能长此下去。两年以后，情形又不同了。

一八六八年(清同治七年)有五家洋行和两个个人拒绝缴纳工

部局捐税。工部局于恼怒之余，却也无法可想。于是以更迫切的眼光，望着地皮新章的被批准了。工部局在该年度报告上，关于上述各拒缴捐税者，明白地写下了这样的话：

“非至新章程得其政府之核准而实施时，吾人无法强制其缴付。”（第一页）

关于这地皮新章，工部局在一八六六年（清同治五年）年度报告上，本来已有过如下的记载：

“本局已得知租地人所通过之地皮章程已得驻北京各外国公使略加修改而予以批准，并已寄呈各本国政府请求核准矣。深信此需要已如此之久之章程，若非今年（按所谓今年系指一八六七年而言，因工部局报告初以本年四月一日起至次年三月三十一日止为一年度，一八七五年以四月一日至十二月三十一日共九个月出一报告，一八七六年起遂改以当年一月一日至十二月三十一日为一年，出一报告），则明年当可见其实施焉。”（第一页）

而一八六八年二月间（清同治七年正月），工部局又曾分别致函驻沪各国领事，请其报告各该国政府对于地皮章程的态度和步骤。但到了一八六八年年度的末尾，即一八六九年三月底（清同治八年二月十九日），还是在停顿中。另一方面，捐税的征收却又那样碰了壁。

但工部局并未再等待多久。在一八六九年（清同治八年）年度的报告中，工部局写道：

“社会终得庆幸其拥有地皮章程及附律所组成之一种概括的法典，以为管理市政之用，历来各届董事会所不得不相与苦斗之许多障碍，得以去除矣。”（第一页）

（4）地皮新章的公布

正如工部局前后所说，地皮新章终于经北京各国公使略加修改而批准了。在这些修改之中，包括取消中国居民参与市政

的规定，因为主张此种意见的英公使布鲁司和美公使般林盖这时已先后去职。这当然是工部局所欣喜的。然而在别方面，却并不能如工部局所预期的那么满意。

新章程批准的日期是一八六九年九月二十四日(清同治八年八月十九日)。署名在批准书上的，只有英、美、法、俄、德(North German Confederation)五国公使。批准书上则写着：

"兹为避免久宕及因而危及有关系者之幸福与安全起见，余等即下署人等代表吾各本国政府，同时暂行批准(法租界)一八六八年四月十四日（清同治七年三月二十二日）所颁布之市政组织法及(英美公共租界租地人)一八六六年三月（清同治五年二月）所拟之外人居留地(按即英美公共租界)重订地皮章程及附律，该章程等均自一八六九年十一月一日（清同治八年九月二十八日)起，具备法律效力，分别施行于洋泾浜南北两岸现有界至以内，以待吾各本国政府之表示意见。"(费唐报告卷一，页五八)

(5) 地皮新章的效力问题

此项一八六九年(清同治八年)地皮章程，驻京五国公使"暂行批准"时，即着其实施，未曾提交北京中国政府；仅于实施时，由领事团通知上海道台而已。此种手续上的欠缺，就是以一八五四年(清咸丰四年)英、法、美三国领事自订的地皮章程来说，亦与该章程第十四条的规定不合(参阅《上海英美租界在太平天国时代》所载该章程中译文)。所以章程效力的发生根本问题，是无法辩解的事。即单从外国方面而论，也只有英国于一八八一年十月二十五日（清光绪七年九月初三日)通过新令，承认上海英美公共租界一八六九年（清同治八年）地皮章程对其侨民有约束力量，此外各国始终默无表示。而到英国承认的那时候，租界纳税人又在从事于新的企图了，这我们到后面再说。

三　从理事衙门到会审公廨

（1）华官在美租界逮捕权及对无约国人民管辖权的被攫夺

一八五三年(清咸丰三年)小刀会占领上海县城以后，租界开始华洋杂居，英、美领事乘机夺取华官在租界的司法权，甚至工部局董事亦曾听诉，已如前述。据英国外交公报所载，在一八五五年(清咸丰五年)间，英领事署所审结的案件有五百余起之多。虽案情十分重大者亦送往城内，但其余的都即在租界内施行惩罚。所以结果到一八六二年七月（清同治元年六月），英领麦华佗竟公然对上海道台说出了“凡地方官对于界内华人行施管辖之权，必须得有英国领事官之同意”的话来。其后，太平天国失败，上海恢复秩序，又加以英使布鲁司和美使般林盖的以中国主权为言，谆谆训斥，领事权限始行稍减。但华人罪犯仍每日由领事审问，不过既经证实罪状后，移送华官再审和惩罚罢了。

一八六三年六月二十五日（清同治二年五月初十日），美领熙华德和上海道台黄芳订立美租界划界章程，美领乘机在此章程上更进一步地限制华官在美租界的司法权。该章程第三款云：

> “中国官厅对于美租界内中国人民之管辖权，吾人当绝对承认，惟拘票非先经美领事加签，不得拘捕界内任何人等。”
> （梁敬镎：«在华领事裁判权论»，页一〇二）

又，第四款云：

> “无约国人民，凡事均应受美领事之处置，但该项人民苟向任何有约之领事馆呈文立案，愿受该领事馆之管辖，曾经该领事馆认可，且发给凭证，证明该民已经立案，应受该领事馆之管辖者，得不受美领之管辖。”(同上)

于是华官在美租界的逮捕权及对于无约国人民的管辖权，

又被攫夺去了。

(2) 工部局管辖无约国人民

美租界章程订立的同年，英、美租界宣告合并。各国领事更进而有以管辖无约国人民之权授与工部局的拟议。一八六三年十二月一日(清同治二年十月二十一日)，为了这事，英领麦根(J. Markham)、法代理总领事薛贝利(Chevery-Rameau)、美领熙华德、葡副领普洛勃斯脱(Th. Probst)及俄副领狄思威(G. B. Dixwell)联名致函上海道台黄芳，请其承认，云：

"查贵国政府对于无领事代表之外人既不愿行使职权，又鲜他法加以取缔，此类危险分子实有制定取缔条例之必要。本领团会议时，认授权与工部局并扩充其在租界内固有之职权，以便管理无领事代表之一切人犯，似属可行。惟此项权限既属于贵国政府，拟请将该权由我领团授与工部局，并由本团监督其施行，以取缔上开之人。"(梁敬镎《在华领事裁判权论》，页一三五)

同年十二月十日(十月三十日)，上海道台竟答函五国领事，谓：

"查无领事代表之外人与大众杂交，同用外国语言，本官厅实无从辨别管理。来函请由贵领事等代表本国授权与工部局，取缔此类外民，同时由贵领加以监督，以免贻误等情，尚觉妥善。除训令所属根据前函办理外，相应函覆。"(梁敬镎《在华领事裁判权论》，页一三五至一三六)

云云，谬加承认。

(3) 设立违警法庭的提议

中国官厅这样地又让一步，放弃对无约国人民的管辖权，结果是使西人发动了更进一步的计划。一八六四年二月十五日(清同治三年正月初八日)，领事团举行会议，磋商在租界内设立一违警法庭(Municipal Police Court)的事。该法庭对于华人违禁案件

有受理之权。设立裁判员一人，经工部局推荐，由领事团任命；其薪给则归工部局拨付。惟无约国人民案件仍由领事审理。此项计划，旋因英领反对，未曾决议进行。

（4）洋泾浜北首理事衙门的设立

英领巴夏礼（Harry Parkes）所以反对设立违警法庭的提议，是因为他另有更高明的计划。他想在租界内设立一中国法院，凡有关外人利益的案件，外人均得陪审。此议得其同僚数人同意后，英领即“以非常奇特之方式，颇有仿效其前任驻沪第一任英领巴尔福著名手段之处”，（郭泰纳夫：《上海会审公堂与工部局》，页五〇）进行与中国官吏交涉，经过情形不可考。

一八六四年六月二十一日（清同治三年五月十八日）英领呈英使转该国外交部的文件中，有云：

> “彼（苏州抚台）亦已口头表示，对于上海道台与领事所欲合组以审理偷漏关税案件之司法衙门，一俟北京总理衙门批准，彼愿尽力促其成立。彼对于该衙门审理上海外人居留地内犯罪之华人及无领事代表之外人，完全同意。该衙门乃经美总领事及上海中国官厅同意，予近所欲努力设立者。”
>
> （郭泰纳夫：《上海会审公堂与工部局》，页五一）

但事实上，在英领巴夏礼发出此项文件的时候，不仅上海道台已经接受英领的意见，创立洋泾浜北首理事衙门，且该理事亦已于同年五月一日（三月二十六日）开始赴英领事署，由英副领作陪审官，审理轻微案件了。

（5）理事衙门时代的司法状态

此种设立理事衙门由理事往英领事署会同外领审理租界内案件的办法，实无明文的根据。虽说原有章程草案，但非但始终未曾公布，且亦未经中外官吏的签字。所以一切都无确实的规定。今略述其司法状态于下：

法庭每晨在英领事署开庭。其管辖权初仅限于违禁庭，审理租界内华人违禁案件，由工部局捕房拘解，理事单独审断；及刑庭，审理洋原华被及无领事代表国人民为被告的刑事案件。洋原华被的民事案件初由领事与华官文件往来办理，到一八六四年十月（清同治三年九月），始与无领事代表国人民为被告的民事案件，亦同时归该法庭管辖。“初拟将法庭管辖权加以一定限制，刑事案件限于惩罚在百日以下联带或不联带苦工的监禁，三十日的枷锁，一百杖笞，或百元罚金，民事案件限于诉讼总额在百元以下的，但此种规定当即废置。……法庭审理了一切控诉到它那里的案件，不过在遇到罪案较重似应给予法庭权力以上的惩罚时，经过一个请求认可的手续罢了。”（第一任陪审官英副领阿拉白司脱(C. Alabaster)备忘录中语，见郭泰纳夫:«上海会审公堂与工部局»，页五三）

洋原华被的刑事案件由理事主审，外国陪审官一人陪审。民事案件，因理事职微，另由道台派海防同知主理，于下午开庭，平均每星期约二次；洋原华被的，亦由外国陪审官一人陪审。外国陪审官初仅二人，即英副领事及美总领事或其翻译，前者每星期出庭四次，后者二次；后于一八六六年(清同治五年)起，多一德国陪审官，每星期仅出庭一次，而英陪审官则减少一次，出庭三次了。关于无领事代表国人民为被告的案件，由陪审官二人，即英、美领署人员各一，出庭陪审。

凡上诉案件均由上海道台审理；其与外人利益有关者，由领事陪审。外国陪审官和中国审判官意见不同时，亦作为上诉案件看待，由上海道台与领事会同办理。

“中国官吏企图限制外国陪审官的权限，于法庭草案中提议，判决权限应完全操诸中国审判官，但在实际上，外国陪审官在与中国审判官审断案件时，颇占活跃地位。”(郭泰纳夫:«上海会审

公堂与工部局»，页五二）这从法庭判决书的形式上，亦可看出。判决书系用华文，以法庭名义宣示，形式颇不一致。普通判决书开始必为“本法庭意见为……”，由审判官盖印，再由审判官与外国陪审官签字。有时，判决书写着“余等（按即中国审判官及外国陪审官）意见为……”，结末则由双方签字。更有时竟载有“余（陪审官自称）之意见，中国委员亦表同意，为……”，或注有“外国陪审官赞同判决书之理由……”。甚至在上诉案件的一张判决书上，上海道台杜文澜的署印之下，英领麦华佗加上“Approved”（批准）字样。又，讼诉程序亦以西方的为原则。

在这理事衙门时代，关于苦工的惩罚，尤为中国官吏所不悦，时常引起纷争。而在这些纷争之中，我们更可看到法庭其他方面的不可闻问。查囚犯判处苦工是工部局所主张的，开始于法庭成立一年以后，即一八六五年七月（清同治四年闰五月）间（参阅一八六五年度工部局报告，页二二）。同年十月十日（八月二十一日），工部局董事会举行月会时，警务委员会在其所提出的报告中，说到要扩充这种苦工制度：

“囚犯服役苦工一事，素为本委员会所注意，盖本会以为在租界内犯有偷窃已经判决之华人，与其解送入城听其贿赂减罚，不如即在租界内执行，当众在马路作工之为愈。本会业已以此函致英领，若关于监牢及囚犯管理得与道台有所商定，则希望工务委员会拟定办法以利用囚犯之劳力，虽其能否为生产的，可置疑也。”（见该会会议录）

据工部局统计，一八六五年九月间（清同治四年七月十二日至八月十一日），法庭所审轻犯罪人共一七九人，其中经判处苦工者为三五人，占全数五分之一弱。而到十月间（八月十一日至九月十二日），犯人共二一七人，经判苦工者达七五人，竟占全数三分之一以上。上海县知县王宗濂因该法庭移送县署审理的囚犯日见减少（按此

项囚犯九月为二八人，十月仅有九人)，又听说该法庭自任验尸之责，因传理事到署询问，却又知道有犯人戴某因以六十文购买一个门纽，据说是赃货，即被判苦工二月，连日在风雨中受看守巡捕虐待，得疾而亡。上海县乃于十一月六日(清同治四年九月十八日)呈文道台，于叙述戴某事件及描写苦工的惨酷之后，接着写道：

“按照中英条约第十六款，华人之加害英人者由中国官审断；第十七款规定，华英案件应由领事官与中国地方官会同秉公定断。如属纯粹华人案件，即由中国地方官单独办理。理事衙门之委员，虽与(充当陪审官之)副领或舌人并坐理案，但所有加诸华人之惩罚应由华官决定，始合定章。乃时至今日，华人几无一不由洋员判处苦役，而案情又从不报告县署。中国法典并无此种苦役之罚例，以属于外国法典之惩罚加诸华人，实属违反条约。”〔见工部局董事会一八六五年十一月十一日(清同治四年九月二十三日)会议录后面所附道台同月八日(二十日)致英领函〕

最后，上海县请道台与英领交涉，请其指示外国陪审官：

“此后华人犯罪，应一律由理事衙门委员审断，惩罚应送至县署执行，苦役不得再判，其已判处苦役者应即释放，如有尚未受足惩罚，得送县署加科。”(同上)

署道应宝时据呈于十一月八日(九月二十日)致函巴夏礼的继任者英领文察斯德(C. A. Winchester)，交涉其事。英领乃命英陪审官“暂停迫促中国委员判罚苦工”，以待问题解决。十四日(二十六日)，美领熙华德、英领文察斯德、英副领阿拉白司脱(C. Alabaster)及美领署翻译岑金丝(B. Jenkins)，群赴道台衙门，和署道应宝时会议此事。但结果亦仅决定草拟章程以规定苦工的待遇等等罢了，苦工制度仍未废除。

其后，法庭情形更有日不可问的趋势。详情虽不得而知，但

一八六七年四月五日（清同治六年三月初一日）英领文察斯德致英公使的文件中，说起撤消理事衙门的会审办法为道台所十分坚持云云。英领乃略为让步，正式取消苦工制度(参阅一八六七年度工部局报告，页五至六)，希望和缓道台的气愤。但这未曾奏效。在道台和领事之间，随即开始了新的磋商，订立章程，以便设立正式法庭。这费去了将近二年的时光。所以毫无根据的这设立理事衙门的畸形会审法庭，竟存在了近四年之久。

（6）洋泾浜设官会审章程的订立及会审公廨的创设

如上所述，一八六七年(清同治六年)时，上海道台应宝时和英领文察斯德开始会商组织正式法庭的事情。上海道台提出章程草案十款，经英领同意后，送呈北京总理衙门及各国公使，请求核准。初，法使亦愿参加共同组织法庭，使其权力同时及于英美公共租界和法租界，但因上海道台提出的章程草案，其第五款规定新法庭审判官得派差径提逃避于租界的中国罪犯，不用县票，亦不用捕房协助，与法租界司法习惯不合，故即拒绝参加。英、美公使为其本国政府“中国应有治理其本国人民之自主权”的训示所限，对于该草案仅略加修改。但对于草案的讨论和修改亦几经两年之久。到一八六九年(清同治八年)，驻沪英领麦华佗始接到英使训令，于同年四月二十日(三月初九日)将修正章程十款颁布，名为洋泾浜设官会审章程，并声明于是日起发生效力一年。但事实上，该项章程一直继续有效到了一九二七年(民国十六年)临时法院成立为止。

理事衙门时代的审理案件的场所，已于一八六八年年底（清同治七年十一月）从英领署迁到了南京路。洋泾浜设官会审章程实施时，即在原址改组会审公廨。一八九九年九月十八日(清光绪二十五年八月十四日)，公廨迁至北浙江路。

兹将洋泾浜设官会审章程的要点分析于下，以说明根据此

章程而创设的会审公廨的状态：

一　公廨组织　（甲）会审公廨由上海道选派同知主司其事。（乙）廨内设通事、翻译、书差人等，均由委员雇用。（丙）并酌雇外人一、二名，为办理无约国人民犯罪案件之用。（章程第一，八款）

二　领事观审会审　（甲）凡遇案件牵涉洋人到案者，必须由领事官或领事派员会审；如系纯粹华人案件，领事不得干涉。（乙）如系为外人雇用及延请的华人涉讼，领事官或领事派员得到堂听讼；倘案中并不牵涉外人，即不得干涉。（丙）华洋互控案件，倘一方系无领事管束的外人，则由委员自行审断，仍邀一外国官员陪审。（丁）无领事国洋人犯罪，即由委员酌拟罪名，详报上海道核定，并与一有约国领事会商酌办。（第二，三，六，七款）

三　诉讼管辖　（甲）关于人者——公廨得管辖华人为被告的民刑案件，以及无约国人民为被告的民刑案件。这可分为：（A）华洋诉讼，即外人为原告、华人为被告的民事案件，或外人为被害人、华人为加害人的刑事案件；（B）纯粹华人间的民刑案件；（C）无约国人民的案件，即无约国人民相互间的民刑案件，华人或有约国人民为原告、无约国人民为被告的民事案件，或华人或有约国人民为被害人、无约国人民为加害人的刑事案件。（第一，二，六，七款）（乙）关于物者——会审公廨对于民事案件，可以“提讯定断”“钱债与交易各事”。对于刑事案件，则限于“发落枷杖以下罪名”。若军流徒罪以上案件，则由上海县审断。倘有命案，亦归上海道相验。（第一，四款）（丙）关于土地者——会审公廨关于土地管辖

权，限于英美公共租界以内。（第一款）

四　提传办法　租界内中国人犯，公廨委员得派差径提，不用巡捕。惟为外人服役的华人，应先通知该管领事，令其到案，不得庇匿。如为领事服役的华人，须经其允准，方得拿捕。（第三，五款）

五　上诉程序　华洋互控案件，或有约国人民诉讼，或无约国人民诉讼，倘有不服委员所断者，得向上海道及领事官上诉。（第六款）

（7）会审公廨的变质

此项洋泾浜设官会审章程对于中国法权的侵略，已有超过条约以外的地方。此项条约外的侵略，计有三点，即：对于传提为外人服役的华人，其权操于领事手中；对于无约国人民与华人混合案件，领事有陪审权，无约国人民相互间案件，领事且有会断罪名之权；及领事既与公廨委员处于平等地位，会同理案，却又可与道台处理上诉案件，得变更公廨委员的判决（参阅梁敬镎：《在华领事裁判权论》，页一〇五至一〇七及徐公肃、丘瑾璋：《上海公共租界制度》，页一三五至一三六）。但是对于公廨的管辖权以及陪审官的权限，均有一定限制。外人因之常示不满，企图修改章程，加以扩大。一八七五年（清光绪元年）及一九〇五年（清光绪三十一年），领事团曾从事于此，均未有成。章程既修改不成，他们便索性把章程丢开，在实际上加以各方面的侵略，使会审公廨跟着日子的过去，渐渐变质。兹分项总述此种情形于下：

一　会审公廨权力的扩张　会审公廨的权力，按照章程规定，本极有限；然在事实上，公廨行为往往越出原来规定，侵及中国其他司法机关的权力。这可分为二端：

甲　管辖权　按照章程规定，公廨的管辖权，对于刑事，限于窃盗斗殴案件，所发落罪名仅以枷杖以下为止。

然公廨往往不顾规定，擅自判处数年以上的监禁，甚至无期徒刑。例如：(一)一九〇二年(清光绪二十八年)万福华案，由英领判处十年监禁；(二)闹天宫案，竟判处无期徒刑，而英领尚以处刑过轻，向上海道提出抗议；(三)一九〇四年(清光绪三十年)，苏报案邹容竟以判处三年徒刑，瘐死狱中；(四)又据一九〇五年(清光绪三十一年)工部局报告，公廨审理盗犯，处以十年徒刑者一人，七年者一人。又按章程第四款规定，凡军流徒罪以上案件，应由上海县审断。但公廨对于罪犯，往往判处"军流"(deportation)，实即驱逐出境。查公共租界为中国领土，华人居住本国地方，决不能援用国际间驱逐出境之例。公廨此种行为，实属藐视中国在租界的主权。且驱逐出境是国际间的一种行政行为，公廨用为一种罪罚，亦属不当之尤。而在另一方面，公廨土地管辖的范围也超过了租界。关于华人民事案件，被告虽住居租界外面，或案件虽发生于租界外面，如和外人有关，该管领事也往往要求中国地方官协助公廨，传来审讯。这与中外约章及外国诉讼条例以原就被的原则，适相背驰。

乙　移送手续　按照章程规定，凡案情重大的案件应移送上海县审理。但公廨遇有此等案件，必先审问，然后判决应否移送。此种预审程序，外人称为 prima facie procedure。一八八三年七月(清光绪九年六月)工部局巡捕曹锡荣杀人案，对于其应否移送上海县，由公廨于九月二十九日(八月二十九日)开庭审理，发出下列判决书：

"本廨兹判决：曹锡荣业经被人以谋杀罪，依中国法

律，控告于正当管辖之中国官厅，惟查其所提证据，不足以证明被告有谋杀之事实，本廨认本案不能由本廨审判，应依章程第六款规定，交由上海县审判之。”（郭泰纳夫：«上海会审公堂与工部局»，页八八）

此为公廨第一次实行预审程序。嗣后，一八八六年十一月十五日（清光绪十二年十月二十日）王泰基（译音）和魏祚泰（译音）盗劫案，一八八七年（清光绪十三年）魏第厚（译音）诱拐罪，均由公廨先行审问，然后移送上海县。此等案件公廨既无管辖权，自应立即移送中国官厅。乃移送与否必先经公廨审问决定，和国际间的引渡无甚差别，外人亦公然称之为引渡（extradition），简直把租界看作另外一国。而且此种恶例竟直到如今还未铲除。（按特区法院协定第六款竟明白规定“在公共租界内发见之人犯，经各该法院之法庭调查后，方得移送于租界外之官署”。）

二　陪审官权力的扩张　这又可分为：

甲　陪审范围的扩大　按照章程规定，外领会审只限于华洋混合案件；纯粹华人案件，无论民刑，概由委员自行讯断，外领不得干涉。但租界内华人刑事案件，有的向工部局巡捕房提起控诉，有的在公廨告发，办法颇不一律；凡是由捕房解讯的，不问其是否华人，竟全由各国领事轮流陪审。“到十九世纪末叶（清光绪二十年后），中国审判官只对纯粹华人的民事案件，是单独审理的。”（费唐报告卷一页一七二）而捕房又派捕驻廨，以管理其所解讯案件的审理手续。

乙　审判权的操纵　洋泾浜设官会审章程对于“会审”的意义，规定十分含混，但照一八七六年（清光绪二年）中英烟台条约第二端第三款的规定来解释，应只是观

审或陪审罢了。然而事实又不如此。一方面是陪审范围的扩大，而另一方面，凡是由外领陪审的案件，其审判权竟渐为陪审官所操纵，往往由其擅加审断，以致有时发生冲突。

三　领事权力的扩张　不仅陪审官在廨内会同谳员审理案件时扩张其权力，外国领事对于公廨行政等事，亦竟以其领事资格，出而横加干涉。此种干涉，可分三类：

甲　任命谳员的干涉　按照章程规定，公廨委员系由上海道遴委，外人不得干涉，乃一九〇四年（清光绪三十年）间，公廨谳员张炳枢因事撤差，上海道袁树勋改派法租界公廨谳员孙建臣代理，英、德、美三国领事竟具文干涉，略谓：

“廨务日繁，孙某年老，不能胜任。张某撤差，难予同意，应转令其永留此任；否则，亦当暂时留任。”（梁敬錞：《在华领事裁判权论》，页一〇九至一一〇）

函末并云：

“嗣后更换谳员，必须先行知照，俟本总领事等照允，始可办理。”（同上，页一一〇）

上海道以之呈禀两江总督周馥，江督亦无如之何。外人侵略遂由司法而及于行政了。

乙　传提罪犯的干涉　按照章程，在租界的中国罪犯公廨委员得派差径提，不用县票，亦不用工部局巡捕。但领事和工部局对于廨差执行职务，常加干涉。一八七八年八月七日（清光绪四年七月初九日）廨差奉委员命令，于界内拘捕一中国妇人，带回公廨，移送入城。十二日（十四日），工部局致函领袖领事，请提严重抗议，说是凡公廨提传各票一概须先经公廨陪审官一

人副署，并须交由工部局巡捕房执行。一八八五年十月十六日（清光绪十一年九月十九日），又因某茶馆主人被拘事，工部局致函领袖领事，请“通知道台，提拘之票如未经领袖领事签字，并交由巡捕房执行者，界内华人一概不得拘提；并请着令公廨谳员将该茶馆主人即予释放”（郭泰纳夫：《上海会审公堂与工部局》，页八六）云云。领事团旋开会议，致函道台邵友濂请其转饬公廨谳员“遵守界内一向行施之制度，勿再以未有领袖领事签字之拘票，并不经工部局巡捕房之协助，而拘捕人犯”（同上）。上海道台竟于十一月五日（九月二十九日）答函同意。工部局于是又进一步，主张凡县署在租界内拘提人犯，其拘票亦须经领袖领事副署，并由捕房协助。领事团和道台交涉结果，道台龚照瑗亦于一八八六年十一月（清光绪十二年十月）发出照此办理的命令。

丙　判决执行的干涉　会审案件判决的执行权，理应属于华官，事实乃又不然。一八八五年（清光绪十一年）以前，经公廨判决管押的罪犯，由巡捕带回捕房去执行的，已属不少，不过因为华官反对，和捕房押所不敷应用，尤不合监禁刑期较长的囚犯的缘故，所以大部分仍送县监。一八八七年十一月二十四日（清光绪十三年十月初十日），英陪审官却尔斯（W. R. Charles）报告英总领事休士（P. J. Hughes），说是巡捕房押所拥挤的结果，使公廨无法对重大案件科以应得的惩罚云云。英领休士乃于二十八日（十四日）致函工部局，着其注意合于监禁刑期较长的囚犯的设备之必要。十二月二日（十月十八日）工部局答覆英领，谓“工部局深明其

所负责任”，（郭泰纳夫：«上海会审公堂与工部局»，页九八）现正进行建筑一新巡捕房，一俟落成，所有捕房押所即可共容囚犯至少一三〇人。但因为工部局坚握执行判决的事，仍不敷应用。一八九七年（清光绪二十三年）巡捕房总巡报告中有云：

“捕房押所所押囚犯，已远过其容量。押所又无休息场之设置。囚犯康健之受损，乃其自然结果。脚气病之传布，数年来已成司空见惯，死者殊不为少；而一见长期囚犯之形容，即足证上述情形之监禁，其必然损及康健者为何如。”（郭泰纳夫：«上海会审公堂与工部局»，页九九）

一八九八年（清光绪二十四年），脚气病仍行传布，死囚犯十一人，因病重释放者十二人。是年工部局始租得英国高等法院厦门路监狱的北房以为监禁长期囚犯之用；后又出款购得之。一九〇五年（清光绪三十一年），工部局又于提篮桥造一新监。但对于囚犯管理仍极随便。如一九〇六年（清光绪三十二年）春，公廨谳员关炯之以提篮桥西牢时有瘐毙犯人情事，而捕房又从不知照华官，遽行收殓，禀请上海道瑞莘儒交涉。又如同年五月四日（四月十一日），押犯被西捕虐殴，群起抗拒，结果反被枪毙四名，伤多名。而捕房执行监禁竟已成为惯例，即上述公廨谳员请道台交涉，亦仅系“须报由华官验明，方可收殓，以便示谕尸属，领回棺木”云云（«东方杂志»第三年第五期）。

中国在租界的司法权，所受侵略竟至如此！一九〇五年（清光绪三十一年），上海民众乃因黎黄氏案而有了一次拥护法权的表现。到一九一一年（清宣统三年），驻沪领事团却乘中国革命，上海一

时杂乱的机会，索性把会审公廨整个地侵占了去，使成为一外国法院了。这些，我们留到国际公共租界时期中去再说。

四　关于领事裁判权的法庭

(1) 领 事 法 庭

为了行文的便利，我们把租界内关于领事裁判权的法庭的概况，插在这里总说一下。

因为条约的规定，在华享有领事裁判权的国家共有十九国。其中英、美、比、丹、意、日、荷、挪、葡、西班牙、瑞典、瑞士、巴西等十三国，先后在上海英美租界内设立领事法庭（Consular Court）。此种领事法庭所受理的司法案件，可分为五种：

一　同国籍的外人案件　享有领事裁判特权国的侨民，其相互间的民刑案件，均归该领事法庭审理，中国不加干涉。

二　不同国籍的外人案件　国籍虽不同，但两造均为享有领事裁判权国的人民，其相互间的民刑案件，普通均以“被告主义”为原则，即原告赴被告国的领事法庭，提起诉讼；如各该国间另有条约规定，则即按照该项条约规定处理。

三　华洋混合案件　即中国人为原告，享有领事裁判权国侨民为被告的案件，无论民刑，均适用“被告主义”，须由中国人赴该侨民国的领事法庭控诉。这一点，对于领事裁判权的存在，关系最大。

四　在中国政府服务的外人案件　此种外人的民刑案件，即系因公所致的，亦须由该国的领事法庭审理。

五　被保护人的案件　所谓被保护人（Protégés），即是某

国侨民永久或暂时因故受享有领事裁判权国保护的；其发生的案件，即在该保护国领事法庭审理。中国不承认此种被保护制度，但事实上往往并不如此。（参阅本篇第三目第一节所引美租界章程第四款规定）

在公共租界设有领事法庭的那十三国中，英、美两国又先后改设特种法院，将另节分述于后。意、日两国的领事法庭，特设审判官以处理案件；其余各国则均以各该国驻沪总领事充当审判官。租界初创期间，各国领事署率皆自设警察，今则除日领署仍保留此种警察外，其他各国的领事法庭都应用工部局巡捕以执行拘提等命令。

欧战以后，或因自愿放弃，或因有条件放弃实行的允诺，或因已签订撤废新约，或因旧约已届期满，现在还享有在华领事裁判权的国家，只有英、法、美、巴西四个了。一九三一年（民国二十年）五月四日，国民政府决议公布管辖外国人实施条例，并定自一九三二年（民国二十一年）一月一日起实行。但根据领事裁判权而设立的各国领事法庭，至今尚有存在。

（2）英国高等法院和上诉法院

英国在上海初亦设立领事法庭，并于一八五六年（清咸丰六年）在英领署基地上建造一监狱，以押禁英国和美国的犯罪侨民。一八六五年（清同治四年）英政府派洪卑（Sir Edmund Hornby）为审判官，在沪另设一高等法院，以代替原有的领事法庭。此法院即建造于英领事署之旁。一八六八年（清同治七年），复于护界河（今西藏路）与苏州河相接处的邻近，今厦门路上，建造一新监狱。

该高等法院初兼管日本，故称“英皇在中日高等法院”（H. B. M.'s Supreme Court for China and Japan）。后因日本废除领事裁判权，乃去掉日本字样，改称“英皇在华高等法院”（H. B. M.'s Supreme Gourt for China），俗称英国按察使署。该法院设

有审判官一人，副审判官数人，均由英皇任命，以曾在苏格兰、英格兰、爱尔兰律师公会中享有七年以上会员资格者充之。该法院常川在沪，受理上海英侨一切民刑案件；但其管辖权同时又及于中国全国，即使上海以外其他地方的英国地方法院（British Provincial Courts）——即等于别国的领事法庭——所应受理的民刑案件，该法院亦得受理，而离婚及谋杀等的特定案件尤为其专属的管辖，在一九〇四年十月二十四日（清光绪三十年九月十六日）旧敕令未废以前，该法院本指定在上海开庭；但自新法令颁布后，审判官及副审判官随时巡回各地英国地方法院辖境，得在任何地方开庭。其庭期由审判官预先指定，或单独开庭，或会同会审员陪审员开庭，均视案件的情形而定。

其后，在"在华高等法院"外，英国在上海又设一上诉法院（Full Court, Appeal Court），以审判官三人组织之，但遇紧急案件时，亦得以审判官一人或二人组织之。该法院行使英国上诉法院及刑事上诉法院的权限；管辖范围亦及于中国全境。凡经各地英国地方法院或上海高等法院判决的民事案件，其诉讼额在二十五镑以上的，不服时，得向该法院上诉；在二十五镑以下的，则须得关系法院的许可。刑事案件，无论罪刑轻重，均得向该法院上诉。经上诉法院判决的案件，得再上诉于伦敦枢密院（Judicial Committee of the Privy Council at London），惟民事案件必须其诉讼额在五百镑以上，刑事案件须得有枢密院的许可才行。

关于上海英侨的刑事判决，即在上海英国监狱内执行；惟长期徒刑亦得解送到香港或其他地方监禁。死刑的执行，须得英国驻华公使的核准。

（3）美国在华法院和上海美国司法委员法院

美国在上海，本来也象在中国其他商埠一样，设有领事法

庭。一九〇六年(清光绪三十二年)，美国法律规定设立“美国在华法院”(The United States Court for China)；同年十二月十五日(十月三十日)，该法院即成立于上海，以威尔佛莱(L. R. Wilfley)为第一任审判官。一九二〇年(民国九年)法律又规定在上海设立“上海美国司法委员法院”(United States Commissioner's Court at Shanghai)；该法院旋即成立。

上海美国司法委员法院的地位，等于美国在其他各处的领事法庭，惟后者即以各该地领事或总领事或主持领署的副领事为当然法官，而前者则以特派司法委员为法官。美国司法委员法院，和各地领事法庭一样，受理如下的案件：

一　民事案件，诉讼额在美金五百元以下的；

二　刑事案件，主刑在美金百元以下或监禁在六十日以内或罚金和徒刑并科的。

美国在华法院以法官一人、检察官一人、执达吏一人、书记官一人和委员一人组成之。法官由美国总统任命，任期十年。该法院虽常川驻沪，但其管辖范围及于中国全境，故每年至少须往广州、汉口、天津，开庭一次，遇必要时，并得随时随地开庭。该法院的地位等于该国国内的地方法院。第一审受理不属于上海美国司法委员法院或各地领事法庭管辖的民刑案件，即诉讼额在美金五百元以上的民事案件，及主刑在美金一百元以上、或监禁在六十日以上、或罚金和徒刑并科的刑事案件。第二审受理经上海美国司法委员法院及各地领事法庭判决的上诉案件。凡不服美国在华法院判决的，可上诉于美国旧金山第九区上诉法院。

至于经上海美国司法委员法院或美国在华法院判决的囚犯，如系轻犯，即在上海美国监狱执行，如徒刑在三个月以上的，则以前曾送往菲律宾马尼拉监狱执行，近已改为送往美国执行。

五　领事公堂的设立

(1) 设立领事公堂的规定

外人不愿受中国法律的管辖，因条约的规定，享有领事裁判特权。工部局为特设机关，非外国侨民可比，乃亦竟依样办理。但工部局又为各国侨民共同组织而成，事实上不能受任何一国领事法庭的管辖，于是产生了各国领事混合组成的领事公堂(Court of Foreign Consuls)。

一八六九年(清同治八年)地皮章程第二十七款有如下的规定：

"公局(按即工部局)可以做原告控人，亦可以被人控告，均由公局之总理人(按即工部局实际行政首领)出名具呈，或用'上海西人公局'(Council For The Foreign Community of Shanghai)出名具呈，……。公局若系被告，所受被告责任，亦与寻常之人不殊，惟将应受之责任专归于公局之产业，不与经手之各董事及经理人等相干。凡控告公局及其经理人等者，即在西国领事公堂投呈控告。系于西历每年年首，有约各国领事会同公议，推出几位，名曰领事公堂，以便专审此等控案。"(《上海公共租界根本章程》，商务印书馆)

(2) 领事公堂的组织和诉讼条例

此项地皮章程虽公布于一八六九年(清同治八年)，但依照上引规定设置领事公堂，却是一八八二年(清光绪七年)的事。在领事公堂未成立前，因工部局总董及董事率皆英籍，殊少例外，故控告工部局时，即控告其总董及董事于英国高等法院。

一八八二年一月(清光绪七年十一月)，领事团推选英、德、美三国领事为领事团代表，充当法官，组织领事公堂。同年七月十

日(清光绪八年五月二十日)，公堂诉讼条例经领事团批准。此后，每年由领事团推选领事三人，充当领事公堂的法官；此三领事为英、美、德者，历有年数。惟若干年后，除领事三人外，事实上复加入当年充任领袖领事的领事，不问他是属于哪一国的。一九三一年(民国二十年)一月起，领事公堂的法官改为五人，由领事团每年推选五国领事充之。

公堂设书记官一人，办理公堂一切事务；以所收堂费作为其俸给。公堂开庭时概用英语。并无上诉庭的设置。其诉讼条例十七条，全文如下：(一八八二年工部局报告，页九一至九三)

第一条　所有投呈本公堂之诉状、答辩书、及本公堂发出之通知文件，均须加以"领事公堂"字样。

第二条　本公堂任用书记官一人。其姓名住址，另行公布。任职期限，由本公堂自定。其职责系掌理一切文件，并在公堂指导之下，发出及传达或令传达各种通知及文件，并办理来往公文。

第三条　诉讼事宜，须亲自或请代理人办理。原告延用律师与否，听其自便。

第四条　本公堂概用英语。

第五条　控诉人须先投呈文，缮写四份，呈明案件关系事实。

第六条　公堂将诉状副本交发被告，并通知于十日内具答辩书；该答辩书须缮写四份。并由公堂将答辩书副本一份发交原告。

第七条　诉讼状之补正及相宜之书状，在公堂指定期间内，得补入之。如公堂认为必要时，得于审讯之前颁发临时命令。

第八条　审讯案件由公堂预定日期，并将审讯之时间与地

点通知当事人。

第 九 条　审讯须行公开，其经过由书记官笔录之。

第 十 条　找求证人，责在当事人；但公堂须设法使证人到场。其证明取宣誓或其他方式，听证人自便。而证人之审讯，则依公堂之指示行之。

第十一条　一造经传达而不到案者，他造得请求公堂为缺席裁判，公堂得照行之。

第十二条　判决后，在六十日内，如有不服，经陈请重审者，公堂如认为合宜时，得重审之。

第十三条　特别案件，其事实经认定者，得依书状判决，不必当事人到场。

第十四条　命令录由本公堂之领事或多数领事拟就及署名。所有命令，须以“本公堂发”标明之，并由书记官署名。

第十五条　判决书由公堂裁判官拟发，或于指定时日在公堂宣读，用书面传达当事人知照。

第十六条　开庭费规定十元。每一通告之发出与传达费三元。记录费由公堂酌定。又，讼费之保证金，得由公堂酌定；讼费包括律师费，由公堂酌定，令缴纳之。

第十七条　所有征收之费，由公堂处置，以为书记官之酬劳。

（3）领事公堂的根本问题

工部局为特设机关，不能象外侨一样享有领事裁判特权，设立领事公堂；而领事公堂的设置，系根据一八六九年(清同治八年)地皮章程，该章程又因订立手续不合法，发生根本的效力问题——这使领事公堂的存在发生根本问题。单就公堂本身来看，

亦有值得注意的怪事。

查法院的存在，所以为实施法律之用，故必先有法律的存在，而不是由法院来自造法律的。领事公堂是适用哪一种法律的呢？这在前引地皮章程中并无提及。据竭力为租界及其工部局辩护的英人费唐说，则是：

“租界内一般适用之法律，厥惟地皮章程及附律之规定。关于未为此种规定所逐一包括之事端，公堂得依一般原则，以公堂认为公平而适合特殊案件之裁判，解决之。”（费唐报告卷一，页一七一）

然而，如果把他说话的漂亮和婉转去掉了，那么实在只有一句话：公堂没有适用的法律。所以公堂权力萎弱，设立以来审案甚少，且皆不甚重要者。

一九二八年(民国十七年)四月工部局董事会中出现了华董以后，领事公堂竟依然存在，组织亦无丝毫改变。即就此点观之，对于有些中外人士所乐于称道的所谓中外合作，令人不难明白其实质究系如何了。

六　变相自由市的企图

(1) 地皮章程的重行修改

一八六九年(清同治八年)地皮章程实施以后，工部局的征收捐税，仍常遇到不承认其拥有此种权力而加以拒绝的事情；而该项地皮章程所给与工部局的权力亦渐为外人所不能满意。于是他们便又想再加修改了。

一八七九年十一月十二日(清光绪五年九月二十九日)纳税人特别会通过一案，云：

“兹因工部局依据现行地皮章程，征收市政捐税之权，时受

疑问，本会认为修改该项章程，并确定工部局之法律权力，事属切望，故议决着工部局指派至少九人组成委员会，请其提出关于修改现行地皮章程之报告，以备明年纳税人年会之考虑。”（一八七九年工部局报告，页一一〇）

工部局随即指派福勃司（F. B. Forbes）、哈德（J. Hart）、韩能（N. J. Hannen）、霍何（A. J. How）、何培（P. G. Hübbe）、金思蜜（T. W. Kingsmill）、毛理荪（G. J. Morrison）、梅白格（A. Myburgh）、魏乐德（R. E. Waineright）及威脱摩（W. S. Wetmore）等十人为委员，组织委员会，从事该项工作。该委员会于一八八〇年二月十二日（清光绪六年正月初三日）提出报告，经十六日（初七日）的纳税人年会通过，并着其继续工作，拟就地皮章程及附律的修改草案，提出于为此特别召集的纳税人临时会。此项修改草案的完成，费时一年。一八八一年三月三十日（清光绪七年三月初一日），特别召集纳税人临时会，该项修改草案得其通过。同年六月八日（五月十二日），工部局总董李德尔（R. W. Little）再作一说明函件，连同修改草案，请英领转呈北京各国公使，请求批准。

（2）修改草案是自由市企图的再现

此项地皮章程修改草案包括章程仅十八款，而附律则达九十三条之多。工部局许多权力都规定在附律中，而附律的增订、修改及废止，又都由工部局自由处置，无须呈请公使团批准。选举权的获得，限制改宽，以增加选举人数；董事候选资格亦经减低。工部局的权力扩大及于新税的增征及强迫让出地皮以为筑路之用。赋与巡捕房的权力大无限制，既得任意拘捕人民，又可一无凭单擅入私宅搜查。在骚动或纷扰之际，工部局于立即通知领袖领事后，得自由采用工部局认为必要的处置。义勇队受工部局总董指挥；在租界发生“危急”时，工部局得经全体或多数

领事同意后，将全体居民置于戒严律下。

此种“工部局完全脱离公使和领事管辖”的组织，“接近自由市的企图，该企图前曾为公使团以其痴想而不与批准了的。”

（郭泰纳夫：«上海会审公堂与工部局»，页一六）

（3）草案的修正和搁浅

此项企图以英美租界改变为类似自由市的地皮章程及附律修改草案，未得公使团的批准，由公使团提出许多待修改之点，于一八八二年（清光绪八年）经由领事团发还工部局。工部局董事会乃即请原起草人的仍在上海的，又补入另外二人，从事修改。同年十二月底（十一月中）该委员会提出修改报告，又于次年先后经工部局法律顾问及领事团建议，再加修正。到一八八四年年底（清光绪十年十一月中），始将修正的草案再行送呈公使团。但公使团对此，久无复示。一八八六年十月（清光绪十二年九月）间，工部局为此致函领袖领事，请其与公使团接洽章程草案的批准事宜；而所得复讯，只说公使团对此尚在考虑。此后，工部局迭次函询，结果所得的消息是说公使团认为不宜于此时与中国政府讨论此事，恐将引起许多困难问题。因此，先后修改二次的这章程草案，便搁浅在北京了。

七　旧美租界的扩充和虹口租界章程的订立

（1）美租界的扩充企图及其纷争

一八六三年（清同治二年）美领熙华德和上海道台黄芳议定虹口美租界界至时，未曾树立界石。其后，仅于一八七一年（清同治十年），由工部局自行于自来火厂（在今西藏路东首）对面的苏州河北岸及杨树浦离其出口处三里的高郎桥，树立界石。到一八七三年（清同治十二年），美领熙华德乃有向华官提出重定虹口租界北面

界线的事。

所谓重定租界北面界线，当然即是推广租界北界的意思。首由美副领白拉福(Bradford)提议，租界西面，应从其苏州河北岸原定的起点，一直向北到内地三里之处，然后向东划一直线，接连租界东界的北端。工部局奉美副领命令，于八月间(七月初)，在其提议界线的西北角上树立标记，以便美领和华官会商。九月二日(七月十一日)，美领熙华德随带翻译，会同上海道台沈秉成所派委员二名及工部局工务委员会主席等人，亲往考察；结果，道台坚持不允。美领熙华德乃另提一议，拟从租界西面苏州河北岸起点，划一直线，到当时靶子场〔今存靶子路(俗称老靶子路)之名〕稍北之处，然后再由此划一直线到原定租界东界的北端。此熙华德提议的界线，后来外人即称为熙华德线(Seward Line)，虽较白拉福提议的界线推广较少，但经美领再四交涉，卒未得道台的同意。

然而工部局竟逐渐扩大其管辖及于熙华德线以内。一八七九年(清光绪五年)特设的修改地皮章程委员会，在其次年所提出的报告中，有云：

> “工部局似已将其市政管理向外施行，及于此新界以内，但此乃从未得有任何正式核准也。”(一八八〇年工部局报告，页一〇三)

该委员会对于此界线的问题提请注意，并有所建议。但一方面官方并未再经过交涉，而另一方面，工部局竟擅自进行推广其实际的管辖境界。

一八八三年七月(清光绪九年六月)，工部局拟定在北河南路与浙江路桥(俗称老垃圾桥，因当时尚未筑北浙江路，故以此桥为标准)北岸间一八六三年(清同治二年)界线以北一带地方设警办法，并决定向该地带的中国居民征收各项捐税。工部局调查结果，该地带共有房

屋一、四二四座，房租一四、三六七两，此外尚有丝厂两家，估计房租为三千两。但居民坚决反对编订门牌，因为他们素属中国官厅管辖，付有捐税。工部局乃不得不暂停进行。一八八四年(清光绪十年)，工部局以严厉手段重又进行其事，凡拒绝付捐的华人皆被拘解会审公廨。公廨不予追究。工部局乃于三月二十五日(二月二十八日)致函领袖领事德总领事鲁尔信（Dr. Lührsen)，请其转达道台邵友濂即饬公廨谳员着地保通知居民照缴，“如不遵行，定与严办”。(该年工部局报告，页七九)道台未加理会。

一八八六年十月(清光绪十二年九月)，亦有拒缴工部局捐税的案件，会审公廨谳员仍表示北河南路以西一带地方，即在熙华德线以内的，工部局并无管辖之权。工部局乃于十月六日（九月初九日)致函美领干纳迪(J.D. Kennedy)，请其与华官交涉，将虹口租界北界确定于一八七三年（清同治十二年）的熙华德线。美领干纳迪随即致函道台龚照瑗，道台亦允立予查询其事。但事实如此，当然毫无结果。时隔两年有余，到一八八九年二月二十七日(清光绪十五年正月二十六日)，美领干纳迪始致函工部局总董麦克里克(John Macgregor)，说：关于虹口北界，已与道台龚照瑗商妥，定于三月十一日(二月初十日)，双方派员会勘。会勘情形不详。到九月十四日(八月二十日)，美领干纳迪致函工部局云：

“余乐为工部局告者，对于虹口北界之协定，经二年半以上之努力，余今始得与中国当局获得该边界之确定谅解。

“所协定之界限，即所谓‘熙华德线’者，余信其定能满工部局意也。

“余乘此时机，表示对龚道台此事所予合作之谢忱。”（该年工部局报告，页一七〇）

美领干纳迪此函所云，证以此事以后的发展情形，对道台显有误

会之处，或对于熙华德线未曾明白其起迄所在。——但工部局接信后，即行起造五十呎高的竹塔三座，一座对自来火厂桥，一座在老靶子场，一座在杨树浦离其出口处一英里的七里桥(Chieh-li Chiao)。此外，并将从自来火厂桥到老靶子场的西界，长约四分之一英里许，树立标记，又将从老靶子场到杨树浦七里桥的北界，其距离约三英里有余，划分清楚。是年工部局工务委员会并提议建筑马路三条，以圈出虹口租界西、北、东三面界线。好象虹口界线已经毫无问题似的了。

工部局如此依熙华德线标明的虹口界线，于次年四月二十二日(清光绪十六年三月初四日)由华官考核。考核结果，华官“拒绝给予正式承认”，“虹口西北边界仍未有丝毫确定”。(一八九〇年工部局报告，页一七五)但工部局仍从事于保存其“去年十分留心划定之界线”(同上，页一五六)，一方面雇用守卫若干每日来往巡逻，以免界至标记等遗失或被移动，一方面又决定依新界线筑一大路，由美副领伊孟思(W. S. Emens) 相助，进行与乡人接洽购置所需地皮，惟后因地价不合，暂停进行，以待时机。

此后两年，工部局除继续雇用守卫并修理那三座竹塔外，又因熙华德线内新造房屋增多，为之添筑新路数条，装点路灯，设警征捐。一八九二年(清光绪十八年)工部局开始于盆汤弄桥北岸一八六三年(清同治二年)界线以北地带（按即北山西路与北福建路间的地带）征捐，并于穿虹浜以北一带(按即吴淞路老靶子场一带）编订门牌，以为征捐设警的准备。上海道台聂缉槼于四月十二日（三月二十六日）致函领袖领事法总领事华格臬(R. Wagner)抗议其事，无效；乃又于八月十五日(闰六月二十三日)致函继任领袖领事美总领事廖那特(J. A. Leonard)提出抗议，大意如下：

穿虹浜地带的是否为美租界界线以内，迄未解决，而工部局前已于该地一图界内编订门牌，以为征捐之备，今又于三泰

洋行地产编订门牌，并设华捕一人，人民深致不满，呈请交涉阻止。盆汤弄桥北，虽曾于一八九〇年六七月间（清光绪十六年五月），经会审公廨蔡谳员会同英副领白朗(Brown)察看，决定准于上海地产公司（Shanghai Land Investment Company)房产编订门牌，但界至未定以前，不得征捐，亦系议定之事。二者情形相同。请转嘱工部局停止进行，以免纠纷。(原函英译文见该年工部局报告，页二〇一至二〇二)

工部局经由领袖领事转到道台这封信后，态度非常强硬，答复道：

“工部局近未于三泰洋行房产编订门牌，所说之地带乃属虹口界至以内，巡捕亦不能撤回，盖设捕彼处所以保护财产，并为居民维持和平与秩序也。”〔一八九二年八月二十四日(清光绪十八年七月初三日)工部局总董潘敦 John G. Purdon 致领袖英领函，见该年工部局报告，页二〇二〕

同年九月五日(七月十五日)工部局捐务处报告，谓北河南路至老靶子场一带中国居户，于同月二日(七月十二日)纷纷撕去工部局所订门牌，计共九十号，房租估价凡一、六二八元；并谓该季征收房捐事实上恐将发生困难云云。(工部局报告，页二〇三)工部局发觉其对于熙华德线历年所采取的强占政策发生动摇，乃于十一月十二日(九月二十三日)致函领袖领事美总领事廖那特，请领事团尽速采取必要步骤，确实解决虹口租界的边界问题。

(2) 美租界扩充的实现

领袖领事美总领事廖那特接得工部局该项信件后，致函道台聂缉槼，请其委派人员，共同处理熙华德线边界事宜。一八九三年二月十二日(清光绪十八年十二月二十六日)聂道台答复领袖美领，说已派定上海县黄承暄及会审公廨谳员蔡汇沧等三人为委员。领袖美领亦派美副领伊孟思为领事团代表，于通知道台后，

并于二月二十七日（清光绪十九年正月十一日）将双方委员名单函告工部局。

双方委员会同工部局正副工程师各一人，历次开会，并实地考察。六月十日及十一日(四月二十六日及二十七日)树立界石四十方。六月二十九日(五月十六日)美副领伊孟思以双方委员及工部局同意的界线，及关于划界的章程八条，函知领袖领事德总领事史都培(Dr. O. Stuebel)，向领事团报告。七月六日(五月二十三日)代理美总领事伊孟思又函致道台，请其加印签字。聂道台于二十二日(六月初十日)答函批准。

此新边界大致即依熙华德线而划定的。界内面积计七、八五六亩。苏州河南的英租界还是一八四八年(清道光二十八年)所扩充的界至，面积仅二、八二〇亩。故英美公共租界总面积为一〇、六七六亩。

(3) 虹口租界章程

与新界线同时拟定并经道台正式批准的章程八条，即所谓上海新定虹口租界章程。该章程规定划界及划界后对于原有华人产业等的处置办法，与原有地皮章程不相抵触，只是加以添补而已。八条全文如下：(约章成案汇览)

第一条　所定之界，应立界石，石上凿华英文字，以示分划清楚，并另绘一图备考。所立界石，均有数目。第一号在吴淞江(即苏州河)北岸官地，准其永远竖立；该地一方，工部局每年情愿照缴年租。第六号在界滨南岸，即北河南路西首官地，与一号界石，事同一律。至于他处界石，立在洋商华民地上者，如系华民之产，已允永远租与工部局，每年租洋五元，由工部局付与地主以及地主之后裔、或转买该地之地主；倘工部局与地主将该一方地租洋归一次

总付清结，亦可商办。若系洋商之产，由工部局与洋商自行商办。

第二条　倘工部局欲筑公路穿过华人产业，则须于动工之前，预先商议购地及搬迁房屋或坟墓之在路线上者。

第三条　华人坟墓，若非其家属自行允准，不得动迁。

第四条　凡筑公路，不能穿过义冢。

第五条　不论何条通潮之港或河道，向来所有者，工部局愿不填塞，如用填塞，须先与地方官商议方可。

第六条　房捐　一切向来所有住宅，因系华人原业户之产，并系华人原业户居住，现在并不收捐者；又一切新旧房屋，在华人原业户地上，离马路或应筑之路较远，并无利益可得者，工部局情愿概不收捐。

第七条　地捐　凡虹口租界内耕种之田，倘常为华人原业户之产，工部局愿不收捐。

第八条　吴淞江(即苏州河)不在美租界内，水利之事归中国地方官经管。所有北岸岸线，将来应由地方官与美领事、工部局员会同划定；以后修建驳岸，不得填筑线外。工部局如在吴淞江(即苏州河)添造桥梁，同现在所造之桥一律，不能再低。倘在北岸建筑码头，亦不得填出河外，淤垫河身，有碍水利。

天后宫庙及毗连之屋，系款接出使大臣经过上海时之用，均不归工部局节制。又，以下所开虹口各庙，系载在北京部册，工部局愿不收捐：

计开：

三官堂(在华记路南)，

下海庙(在昆明路)，

鲁班殿(在中虹桥左首，为粤海鞋工所建)，
天后宫(在北河南路)，
净土庵(待考)。

八　工部局活动的形形色色

(1) 对于华官在租界出示和华兵入租界的干涉

A　华官在租界张贴告示的受领团和工部局节制

租界对于中国司法权的侵夺，已如前述。凡会审公廨及上海县拘提人犯，均须受租界当局的节制。性质与此相仿佛的华官在租界出贴告示，亦受同样无理限制，且其办法的决定，为时尤早。

华官在租界张贴告示，初本不受租界任何约束。但到一八七六年(清光绪二年)时，华官在租界所贴告示，已有先由工部局加盖图章的事实；而未经此种手续的，皆为捕房撕去。同年三月(二月)，会审公廨谳员陈福勋以其所出告示被巡捕撕去，责问领袖领事英领麦华佗，工部局有何权力可以发出撕去该告示等的命令。英领无以对答；但那时会审公廨已日渐变质，影响所及，乃有华官告示经外国陪审官签字的商定。三月二十四日(二月二十九日)，领袖领事英领麦华佗致函工部局，着其训令巡捕房，以后凡华官告示经会审公廨外国陪审官签字的，应竭力与以保护。但工部局不同意这个办法，说是如果要巡捕房保护，就非要有工部局图章不可。〔一八七六年四月三日(清光绪二年三月初九日)工部局答复领袖领事函，见该年工部局报告，页一七〕领袖领事英领乃以此事提交领事团开会讨论。

同年五月二十七日(五月初五日)，领袖领事英领麦华佗，以领事团商议结果通知工部局云：

"各领事十分赞同工部局之意，以为中国告示在张贴于租界之前，须受检查，惟意见亦有不同者，即对于工部局要求将所有该项文件先行提交该局并由该局盖印一层，未便认可。中国官厅似颇愿以其告示提交领事检查，而各领事亦以为足以充分保护公众利益并达到一切合理目的，如请求中国官厅将其告示于未公布前提交领袖领事批准加签，并每次以一份交与领袖领事，以便转交与贵局秘书或捕房总巡，二者孰为较便，请自定可也。"（该年工部局报告，页一八）

工部局董事会开会讨论之后，由总董执笔，给了一个十分强硬的答复，说道：

"中国官厅已同意将其告示于未张贴前提交领事检查，董事会闻之，甚为欣慰，惟一致主张，工部局既由地皮章程受有维持租界和平与秩序之委托，自应继续享有权利，检查该项文件，并于批准时加盖工部局图章于上，始得揭示街衢。

"查巡捕乃工部局所雇用，由工部局发给薪金，而又直接受工部局指挥者，故吾人不能希望其未见工部局加盖之图章，而保护该项文件：此点不容吾人忽视。

"故余代表敝同僚，敬请贵领袖领事再将此函及整个问题，提交领事团重加考虑。"〔同年六月一日（五月初十日）工部局总董致领袖领事函，见该年工部局报告，页一八至一九〕

领事团开会重议结果，将其原定办法略加改变，以迎合工部局意见，凡中国官厅告示，经领袖领事签字之后，即交与工部局，由工部局巡捕单独或会同衙役张贴。〔领袖领事同年六月二十三日（闰五月初二日）致工部局函，见该年工部局报告，页一九〕此议经工部局同意。同年九月下旬（八月初）领事团开会时，领袖领事英领麦华佗报告，说从新章实行以后，华官仅在租界出过四张告示云云。从此以后，华官告示非但须受领团检查，且有虽经领团查准，却为工部局拒

绝张贴的事情了。(参阅一八七八年工部局报告，页三四)

B　华兵入租界受限制的由来

在太平天国军兴时期，租界采取积极的军事行动，甚至有不准中国军队进入租界的事情，但到地方恢复常态以后，此种限制，因其根据的毫无理由，当即取消。一八七四年(清同治十三年)，因台湾人杀死日本船员，日本举兵攻打，中国布置海防，上海方面，中国军队出入县城，均道经租界主要街路。十一月五日(九月二十七日)，工部局致函领袖领事美领熙华德，说经董事会议决，此种中国军队时时通过租界的"惯例"，应加禁止，因请领事团转达中国官厅，请其训令负责人员，"指挥其军队，毋由租界主要街路通过"。(一八七五年工部局报告，页五八)同日，领袖领事美领熙华德复函云：

> "提议如贵局所请求者，余恐其或可得罪(中国)官厅；观诸事实，军队之调动即未全然完毕，当亦即将告竣，故余谨行询问，避免提出此事，未知亦属可行否。若高见以为该提议乃必要者，则请即告以种种可作确证之事实，俾余得将此事充分说明也。"(该年度工部局报告，页五八)

美领熙华德这样一封婉转的信，终于使工部局不得不稍为退步，只要求华军通过租界先行通知工部局。(参阅同年工部局报告，页一六)但领事团未曾进行向华官交涉此事。

一八八三年五月二十三日(清光绪九年四月十七日)，上海县知县黎光旦通知领袖领事德总领事福格(Dr. Focke)，说北洋大臣李鸿章不日来沪寓居租界，应请转饬工部局巡捕筹备种种必要的维持道路安全之事。李鸿章旋即来沪，寓汉口路。依清时习惯，凡大臣进出等，门口卫兵均须鸣炮致敬。工部局无意了解其事，即据而武断中国军队军纪不良，说是都有日夜在门口鸣放小炮的习惯的。(参阅该年工部局报告，页一六九)巡捕房于是试加干涉。六月

六日(五月初二日)卫兵正举炮欲放之际，捕房西籍人员某突然加以袭扑，抢去其炮，引起冲突，事件幸未扩大。结果，李鸿章答应了领袖领事德总领事福格转达的工部局停止放炮的请求，不过这答应并非为顾全工部局或租界的什么，他在信上这样写着：

“工部局总董谓：依照现行协议，即外国最高官员亦不承受鸣炮敬礼，因请完全停止鸣炮，以便公众云云。余意以为租界在中国境界之内，不容以与外国地方相比，此事余有行余所欲之自由。惟余离寓返寓之鸣炮致敬，性质既不重要，而若有扰社会，亦为余心所难安，故余极愿体谅社会人士之愿望，即命完全停止鸣炮敬礼。”〔一八八三年六月十四日(清光绪九年五月初十日)李鸿章致领袖领事德领福格函，见该年工部局报告，页一七一〕

同年十月二十日(九月二十日)，两江总督左宗棠入租界，武装卫兵八九百名，前呼后拥而来。路上有洋人及其车辆等不谙中国习惯，未知回避，被卫兵驱至路旁。工部局认此为“兵士之扰乱行为”，(该年工部局报告，页一七二)于十月二十三日(九月二十三日)致函领袖领事美总领事邓尼(O. N. Denny)，建议：

“以后当高级华官意欲访问租界时，应以其访问之正确时间通知工部局，工部局当着令捕房维持道路之平安与秩序。”(该年工部局报告，页一七二)

此意经领袖美领邓尼转达后，道台邵友濂于十一月十五日(十月十六日)复函，一面解释中国习惯，一面对于工部局的建议表示亦属可行，因为：

“此得阻止车辆行人任意来往街衢，而当长官经过时，人皆站立一旁，以免纠纷。”(该年工部局报告，页一七四)

但工部局因为领袖美领仅将道台此函转致工部局，未加丝毫批评，颇为不满，询问其此事是否曾经领事团讨论，因为工部局以为：

"道台认为高级官员有权通过租界之街道，但此权实非彼等所应有；且于其行使时，足以引起纠纷也。"〔同年十二月十九日（十一月二十日）工部局致领袖领事函，见该年工部局报告，页一七四〕

一八八四年一月二十一日（清光绪九年十二月二十四日），新任领袖领事德总领事鲁尔信答函工部局，说此事未经前领袖美领邓尼提出领事团讨论；工部局乃即请求速加讨论，表示意见。但领事团讨论结果，仅谓：

"对于中国高级官员某数种权利之讨论，或无结果可得。"〔一八八四年二月八日（清光绪十年正月十二日）领袖德领致工部局函，见该年工部局报告，页一四三〕

显然有意避免向华官提出此种无理交涉。工部局乃于二月十三日（清光绪十年正月十七日）由总董梅白格答函云：

"董事会命余奉答：彼等曾接到纳税人许多对于去年十月左宗棠部下扰乱行为之抱怨，彼等认为高级华官所要求随带多数武装人员进入租界，以武力强迫路人站立一旁表示敬畏之权利，乃关于租界内平安与秩序之维持甚为重要之事。

"余因请求贵领袖领事将附奉之关于左宗棠访问租界事件之一切文件，送呈北京各外国公使，并告其必须拟定相当办法，以限制高级华官访问租界时之武装随从至一相当数目，并禁止其扰乱街道交通。"（该年工部局报告，页一四三）

工部局发出此函刚刚只有十天，到二月二十二日（正月二十六日），接到领袖德领鲁尔信通知，说左宗棠又将于日内到沪，请着令捕房注意维持界内秩序。工部局当日复函，谓：

"业已着令捕房注意维持界内秩序，请足下转告道台，毋许不必要之多数兵士同时通过租界，碍及交通。"（该年工部局报告，页一四四）

领事团未将此意向道台提出。二月二十三日（正月二十七日），左宗

棠到沪，随从武装兵士若干，进入租界。三月八日（二月十一日）工部局新任总董开思维克（J. J. Keswick）致函领袖德领鲁尔信，说“该项兵士之行动，乃危及各国人民数名之生命及租界之治安者”（工部局报告，页一四四），并于夸大地说了几件外人受惊事件之后，神经质地写道：

“人所抱怨之事，固无须余之一一尽数列举，惟余得总述其情形：行列之通过街道，自始至终均以引起欧人之深恶痛绝为其特质。兵士均佩带枪械及杂种武器，而其所持火药枪，许多显系装实者，持握方式混乱，因而所生之危险实属不小。

“以吾人度之，当然以为兵士之此种敌对及违反礼仪习俗之态度，完全为左大臣及道台所未知，但为公众利益计，设法与华官获得谅解，以免除将来再发生同样事情之可能，实为绝对必要；董事会因命余将上列事实诉之贵领袖领事，请转达领事团，并由领事团转达公使团。”（该年工部局报告，页一四五）

由公使团交涉结果，北京总理衙门于同年五月二十一日（四月二十七日）给予答覆，说已严令各司令长官，兵士无论驻扎或通过，概须严加约束，不得有越轨行动。（工部局报告，页一四六）

其后，因法国攻打越南所引起的事态，渐益见其严重，清政府及其军政人员从事于对法的布置。同年七月十七日（闰五月二十五日），领袖德领通知工部局，说会办南洋事宜钦差大臣陈宝琛及前任江宁将军善某，将于日内到沪，道台邵友濂已派兵往码头迎接。工部局即于同日由总董开思维克覆函，请迅即从道台处得知他们到沪日期和时间及上岸后的大概行程，“盖如彼等须通过租界，余欲发必要之命令，以约束交通及维持秩序”。（工部局报告，页一七一）工部局未接回音。同日善将军到埠。次日陈宝琛到沪，

上海各文武官员随带武装军队，在黄浦滩排队迎接，继即通过租界，护送入天后宫行辕。工部局云："幸兵士颇有秩序，未生事故。"〔七月二十二日（六月初二日）工部局致领袖德领函，见工部局报告，页一七二〕

陈宝琛的天后宫行辕附近一带，由兵士佩带枪械，来往巡逻。同日夜间，据工部局捕房说，有捕房西籍人员某在老闸被他们所辱。工部局得报后，于二十二日(六月初五日)致函领袖德领鲁尔信云：

"华兵之行为必致引起纠纷，因敬请贵领袖领事向道台磋商，请其拘惩此等兵士，并出示命令，禁止兵士不在长官监视之下通过租界。"(工部局报告，页一七二)

但那时尚有中国军队正式驻扎租界及其邻近的事实。十月二十九日(九月十一日)工部局代理总董梅白格致领袖德领的信中，说有华补充新兵约二五〇名驻里虹口熙华德路北首，认该兵士等行为不端，有危租界治安，因"请将事实通知道台，请其立即将此等人移开租界"云云。(工部局报告，页一七三)

中法战争过去后，不再发生此类事件。到一八九二年八月十八日(清光绪十八年闰六月二十六日)，工部局总董潘敦（John G. Purdon)致函领袖领事美领廖那特，说：一年来，常有多数华兵来往虹口，并无长官指挥，行为欠检，阻碍交通，为避免纠纷计，应请与道台磋商其事，请道台"出示命令，兵士之非由其长官同行指挥者，不得通过租界，而在租界内时，行动亦须安静有序"云云。(工部局报告，页七五)道台聂缉槼经领袖美领转达后，即通知各营长官办理。〔八月二十八日(七月初七日)聂道台致领袖美领函，见工部局报告，页七六〕

一八九四年(清光绪二十年甲午)中日因朝鲜而开战。战争将爆发时，工部局深以波及租界为虑，于七月二十三日(六月二十一日)

致函领袖领事葡总领事伐尔台(Joaquim M. T. Valdez)，请速即“采取必要步骤，使租界不受战争时或将发生之纠纷复杂之影响，而得平安无事”。(工部局报告，页二二九)但此事已早由英国政府进行与日本政府商议，工部局于发出该函的次日，即收到英领韩能的信，报告说：他刚收到东京外务大臣的电报，日本政府已发给文件，答应万一宣告战争时，对上海及其附近，决不采取敌对行为。战争爆发后，上海县黄承暄及会审公廨谳员宋治芳奉到道台刘麒祥训令及领袖葡领的请求，于八月五日(七月初五日)会衔出示布告，“通告租界诸色人等，各国商人照常贸易，凡和平之日商亦加保护”。(工部局报告，页二三三)

同时，中国军队移来调去，通过租界者不少。八月六日(七月初六日)，有中国兵士约一五〇人，在其行经租界时，与租界巡捕发生冲突，被捕二十名，拘于总巡捕房。当夜经道台派员前往交涉，始得释放。八日(初八日)，工部局总董施高塔(James L. Scott)以此事致函领袖葡领伐尔台云：

“……故此事即告结束，惟试观将来，必须有此种军队继续不断通过吾人之街道，此种军队若经武装而又行中国兵士之所常行，此乃吾人历年来已有经验者，则将成为租界平安之危险之源。

“以目下中日形势观之，此后通过租界之华兵，次数必较前尤为频繁，数目亦必更大；故工部局董事会以为最好不以租界为此种军队之过道，并主张以此事商之于道台，请其承诺，中日战争继续一日，即一日禁止武装或非武装中国军队通过租界。”(工部局报告，页六四)

道台拒绝给与此种承诺，对领袖葡领的覆信写道：

“英国外交大臣之与日本政府交涉，使其应允不在上海及上海附近从事战斗行动，无非为保护各国商务之计。租界本

为中国领土，中国军队因公务而通过，绝不足以扰及外国商务。惟兵士偶有行为失检，致于途中发生纠纷，亦惟有谨慎于将来，令其整队而行可也。除分令各营，着于通过租界时整饬军纪，严禁滋扰等情外，余并决定于军队通过租界之前，先行通知地方当局，以便转令捕房和睦从事，而免龃龉。”（意译工部局草译稿，见工部局报告，页六六）

于是中国军队照常通过租界，亦未生事故。

一八九六年三月（清光绪二十二年二月），出使俄、英、法、德、美五国亲递国书大臣李鸿章来沪寓于租界。上海道台吕海寰因李鸿章随从既众，迎接的兵士亦必甚多，惟恐“因中外之不相了解，引起争论”，〔三月十二日（正月二十九日）道台致领袖德领函，见工部局报告，页二二八〕特于事前通知各国领事，届时将特派军事长官督察其部下，巡逻租界，以免意外；并通知领袖领事德总领事史都培，请转嘱工部局训令捕房知照。工部局总董施高塔答覆领袖德领的转知时，只说道：

“董事会命余奉答，当训令捕房注意维持治安，并请足下转告道台，毋许不必要之多数兵士巡逻租界内之街道，碍及交通。”〔三月十四日（二月初一日）函，见工部局报告，页二二八〕

一八九七年（清光绪二十三年），华官随带武装兵士进入租界，次数颇多。十二月二日（十一月初十日），道台蔡钧随带武装兵士约一五〇人，通过外滩一带。工部局因事前未曾接得通知，由总董白克（A. R. Burkill）于九日（十七日）致函领袖领事西班牙总领事乌列亚德（H. de Uriarte）云：

“捕房之必须得有军队通过租界之通知，对于街道秩序之维持，实属必要，故余敬请贵领袖领事函致道台，请其以后于同样场合，给予该项通知，并请其参阅一八九四年八月（清光绪二十年七月）前任道台致领袖领事允取此种预防手续之文

件。”(工部局报告,页七八)

二十日(二十七日),道台覆函领袖领事,谓“已请各军队官长,照贵领袖领事请求行事”云云。(工部局报告,页七九)

但工部局从此改变此种事先通知的性质,认为这是工部局的权利所在,因而有非分的提议。一八九八年(清光绪二十四年)工部局年报载有下列一段记述:

“一八九七年十二月(清光绪二十三年十一月)经道台承认凡中国军队行列通过租界先行通知工部局之办法,本年中屡次未曾照办。因于十月(八九月)间致函领袖领事,提议以后该项军队之指挥官应自巡捕房领有通行证,凡未能交出此种通行证者,即不得通过租界。道台对此提议之覆函已送来本局,谓将来照上述要求办理。”(页七六至七七)

交涉经过不明。

次年春,中国军队仍以为出入本国领土无须经过何种手续,未曾如上述办理。工部局乃于四月二十一日(清光绪二十五年三月十二日)致函领袖葡领伐尔台,请领事团注意此“对一种明白谅解之漠视”,并请通知道台,如再违反,当必须实行拒绝中国军队的通过租界云云。(工部局报告,页六五至六六)到八月初(六月底至七月初),又发生同样事件凡二次,十二日(七月七日)工部局总董费龙(J. S. Fearon)又致函领袖葡领,于叙述此二事件后,以极强悍的态度,写道:

“余兹经董事会嘱咐,着请迅即明白通知中国官厅:为租界之良好治理计,凡中国军队之来到,必须给予充分之通知,在其进入租界之前,必须得有准许证。

“尤有进者,敝同僚并嘱余书明存案,即从今以后,当进行拘捕并扣押未备准许证军队之首领人员,并将加以监禁,至得其行动之充分解释为止。”(工部局报告,页六六)

但领事团的态度不同。九月四日(七月三十日)，领袖葡领伐尔台答覆工部局代理总董安徒生(F. Anderson)道：

“余已将足下来函提交敝同僚等，领事团上次会议时，决定嘱余请求南京总督命令全省军营，禁止其部下，未先通知领袖领事，或于通过时不守军纪，而通过租界。

“敝同僚并嘱余通知贵局，彼等从未经其公使授权，以阻挡中国军队之通过租界。

“各领事深信，关于请求道台惩办滋事人等及以此项通过先行通知领袖领事，乃领事权力以内之事，此权力亦惟领事有之。”(工部局报告，页六七)

领袖葡领伐尔台根据领事团此种态度，于九月十一日（八月初七日）致函两江总督刘坤一，提出此事。江督于九月十五日（八月十一日）覆函云：

“中国军队调动时，无论租界内外，本皆不得滋扰地方；军法对此，规定非常严厉，必须严格遵守。迩来通过租界之中国军队既有不顾规程之处，而大函所开各点亦堪资考虑，余因已决定通令各军官长，以后军队之不得不通过租界者，务须慎重将事，以免滋扰，并须于通过之前，通知上海道台，以便转达领袖领事暨工部局，从事必要之准备。”(工部局报告，页六八)

但工部局的态度并不因领事团的一度婉转训责，而知所改变。工部局利用江督的同意先行通知的办法，于接到此种通知时，仍擅自发给准许证，好象中国军队的通过租界，其决定权力在于工部局似的。国际公共租界展开以后，不仅因而常常发生纠纷，并且工部局采用了种种更不堪的对待。这些，我们留待以后再说。

(2) 界外道路的接管添筑及其附带问题

A　越界筑路的根据问题

在我们叙述工部局开始接管并添筑界外道路的情形之前，先来看一看工部局的此种行为究竟有无合法的根据。

查中外条约暨一八四五年(清道光二十五年)宫道台所公布的地皮章程，都无准许所谓租界有越界筑路的权力，或可以疑作如此的规定。但一八六六年(清同治五年)，工部局已决定并实行接收界外的静安寺路。于是外人社会于该年通过的地皮章程草案中，自行授与此种在界外筑路的权力。该草案到一八六九年(清同治八年)经北京英、美等五国公使"暂行批准"公布；其第六款有云：

> "租界内执业租主，有关议事人亦在内，会议商定，准其购买租界以外接连之地、相隔之地，或照两下言明情愿收受西人或中国人之地，以便编成街路及建造公花园为大众游玩怡性适情之处。所有购买建造与常年修理等费，准由公局(按即工部局)在第九款抽收捐项内，随时支付。但此等街路公园专为公用，与租界以内居住之人同沾利益，合行声明。"
>
> («上海公共租界根本章程»商务印书馆版)

其后，于一八七九年(清光绪五年)再行修改章程时，关于越界筑路的规定于是又进一步，不仅工部局可以越界筑路，并且工部局巡捕房得"于工部局所有产业上，不问其坐落何处"，有权维持公安及管理交通，一如其在租界界线以内。(费唐报告卷三，页一二)此种规定，跟着该项草案全部，搁浅在驻京公使团那里。

一八六九年(清同治八年)地皮章程的行施，既未经中国的认可，根本发生效力问题，所以越界筑路的根据，不过是外人自造的护符。又，一八七九年(清光绪五年)地皮章程修改草案虽然搁浅，但经纳税人会通过了一个议案之后，工部局也就在界外道路设警管理了。对于主权国家的应有主权，这些文明的外人，始终不

知尊重。

这样性质的越界筑路，在这英美公共租界时期内的开始和发展情形，有如下述。

B　工部局接收界外道路的开始

一八六二年(清同治元年)跑马场股东所筑长约二英里的静安寺路，原是作为跑马用的，应用该路跑马的人均须缴纳路费。但此项收入渐见减少，不足修整等开支。该路股东乃于一八六六年二月十四日(清同治四年十二月二十九日)开会商议其事；结果通过议案一件，说：如果工部局担保将来能不收捐款而加以修整维持，则股东愿以此路永远交给其管理。此议由"静安寺路管理委员会"(Committee of the Management of the Bubbling Well Road)书记柯普安(T. T. Cooper)于同月十九日（清同治五年正月初五日）函达工部局。

工部局接信后，先后提交工务委员会及董事会讨论。讨论的结果，由工部局秘书约翰斯敦（A. Johnston）于同月十六日(十二日)作函答覆。信上写道：

"工部局鉴于其市政管辖范围限于租界界至以内，目下对于接管静安寺路一事，不得不暂行搁置。

"然大函所提议者，当提出于即将举行之租地人年会，工部局当遵照其所得决定而行事；……"(工部局报告，页一六)

接着便询问道路长度以及关于修整等事。

工部局不但对于静安寺路实已胸有成竹，亦且因静安寺路而想到了太平天国时期所筑在租界界外的那几条军路了。所以问题提到四月十八日(三月初四日)的租地人年会时，接管的目的不只静安寺路一条。工部局总董开思维克表示赞成应由工部局接管此等界外道路的提案，他说：

"这些路事实上是上海的肺部，如果不加整顿的话，那么社

会的康健，便要受到损伤了。”(费唐报告卷三，页三)

结果，租地人一致为其“康健”着想，主张接管“上海的肺部”，通过议案云：

“兹授权继任董事会，以并无欠款在外者为限，接管吴淞、静安寺及周围诸路，并善为修整。”(同上)

根据了这议决案，工部局便不问道路地基是否为华人私有，开始实行接收界外道路了。

C　界外道路的修整和添筑

最先，即在租地人通过上述议案的一八六六年(清同治五年)，被接收的界外道路是静安寺路和徐家汇路(今海格路)。工部局接收过来后，即进行修整。吴淞路虽因有未清欠款，工部局未即正式全部接收，但亦与静安寺路和徐家汇路同时进行修整，不过只是一段罢了。此后工部局除继续进行上述三路的修整工作外，并修整界外其他道路及在界外添筑新路。

一八六八年(清同治七年)，工部局开始接收新闸路，稍加修理。一八六九年(清同治八年)，由公众捐款，购地十亩五分七厘一毫，筑造卡德路，以便接连静安寺路及新闸路。同年，着手接管极司非而路；此路据说太平天国以后由霍合私人出资维持的，工部局接管时，并由其捐银二〇〇两以为修桥之用。一八七〇年(清同治九年)造成杨树浦路，阔三十英尺；并继续购地延长卡德路。同年纳税人年会时，并通过议决案一件，谓如经费许可，着将吴淞路修造到江湾；嗣因种种困难，未曾实行。麦根路接管年代不明。

此等道路的修造经费，除上述一八六九年(清同治八年)年度卡德路全系公众所捐，及霍合捐银二〇〇两为修造极司非而路桥用处以外，在那最初五年间，中外人民均有捐款，即上海道台亦曾出资；而捐款性质亦似非全系自愿的。一八七一年(清同治

十年）起，此种捐款办法的存在与否，无从查考；单就工部局每年度决算中观之，当已取消。兹将那五年间的此种捐款，抄列于下：

一八六六年（清同治五年）年度　修理静安寺路、徐家汇路（今海格路）及吴淞路　捐银共二、六六一两

按此项捐款，系按下列捐率集成：

步行者每人五两；骑马者每人十两；单马车每辆二十两，双马车每辆三十两；各路居户每家三十两。

一八六七年（清同治六年）年度　吴淞路修桥　上海道台捐银五〇〇两

一八六八年（清同治七年）年度　静安寺路及徐家汇路居户捐银三六两

一八七〇年（清同治九年）年度　杨树浦路建造费　中外人民捐银五九二两四钱九分

D　地基钱粮及其豁免企图

一八六六年（清同治五年）工部局并未正式接管全部吴淞路，但经英领文察斯德和孟根（Mangum）建议，为避免“路地复归邻近土地之主人所有”起见，（费唐报告卷三，页三）于一八六七年八月二十七日（清同治六年七月二十八日）缴纳该路地基钱粮两年，计自一八六六年二月十五日（清同治五年正月初一日）起至一八六八年一月二十四日（清同治六年十二月三十日）为止，计银六二七两四钱七分。但所有界外道路的地基原多为华人私有产业，照缴钱粮，对于工部局修筑废路，自不顾及，仍自由处置其产权。

一八六八年八月六日（清同治七年六月十八日）工部局工务委员会特作报告，提出工部局接管界外道路的条件，其一为请道台保证严禁乡人毁坏界外道路，并允担负因此种毁坏所生必要修理的费用；其另一即为：

"豁免所有界外道路之钱粮，如无此种豁免前例，即由华方每年捐助数目等于钱粮之款项。"（一八六八年度工部局报告，附录A）

此事随即提到了领事团。领事团于一八六九年一月三十日（清同治七年十二月十八日）开会，即委派美领熙华德、英领麦华佗及法领白来尼蒙马浪（Viscomte Brenier de Montmorand）组织委员会，着代表领事团，进行与道台磋商其事。该委员会于三月三日（清同治八年正月二十一日）往谒道台；道台应宝时表示：豁免道路钱粮一事，非其权力所能解决，当为转达两江总督，云云。但同时，工部局界外道路的"地基钱粮，即由领事建议，扣留未缴"。（该年度工部局报告，页一八）

嗣后熙华德离沪返美，麦华佗继续催促道台再呈江督，终无回音。英领麦华佗乃于一八七〇年十一月二十三日（清同治九年闰十月初一日）领事团开会时，主张以此事呈达北京各国公使，请与中国政府交涉。各领事赞同此意，并即着英领麦华佗起草一备忘录叙明经过，以备送呈参照。次年十一月（清同治十年十月），英领麦华佗草就该项备忘录，称为"上海租界界外道路备忘录"（Memorandum on Roads Outside of Shanghai Settlement），（见一八七〇年度工部局报告，附录D）于略述该项豁免界外道路钱粮问题的交涉经过后，写道：

"欲达之要点，似系得江督之颁发命令，使所有租界界外划充或购作公用之土地均得免除缴纳地租或钱粮之义务。华人地主一旦由政府当局免除其此种义务，……熟知道路之修整开筑乃政府之事，自必不再干涉道路矣。"

接着，该备忘录即一一列举非照此办理不可的道路，连法租界的徐家汇路在内，计共八条，并略述其缴纳钱粮情形，大要如下：

一　静安寺路　此路为华洋人民所私有，其属于外人者约为三分之二。华人私有而为工部局划作道路部分，从未为缴纳钱粮之准备。外人私有部分之钱粮，据推测，当为彼等自缴者。工部局对于此项地契，一向拒纳钱粮。

二　徐家汇路（今海格路）　此路为未向华人地主购地而占有者。此路八分之七定系华人私有。工部局并无其他地契。其钱粮由华人缴纳无疑。

三　法租界徐家汇路　向由法租界管理，来历不明。

四　新闸路　获得此路之情形不明。工部局当然并无地契。其一小部分或为外人所有。

五　麦根路　此乃军路，太平天国时代所筑。并无地契。此路原自接连新闸路之点起，至麦根农场（Markham's Farm），循苏州河至极司非而路，再至法华，而与徐家汇路相接；但已颇多为华人重行占有，作为农田者。

六　极司非而路　并无地契。

七　吴淞路　取得之方式不明。或谓其地乃出资购得者；但乡人否认其事，故常占有路地。现路已几无可辨，所有桥梁亦几全毁坏无馀。

八　杨树浦路　其地乃经美领熙华德与道台磋商而得者。但工部局未有征纳钱粮之准备，仍由华人担负之。

上述各路之面积，约计如下：

一	静安寺路	一二六亩五分五厘二毫
二	徐家汇路（今海格路）	一三四亩
三	法租界徐家汇路	二六〇亩
四	新闸路	六〇亩
五	麦根路　自新闸至麦根农场一段	二五亩

六　极司非而路　　二五〇亩

七　旧吴淞路　　二八五亩五分一厘五毫

八　杨树浦路　尚未丈量，工部局管辖所及一段，约

三〇亩

共计　　一、一七一亩〇分六厘七毫

“故清政府如允准豁免钱粮之议，其每年所耗，以每亩一、五〇〇文计算，约为一、七五〇、〇〇〇文。”(备忘录)

此议未经中国政府答应。但所有界外道路的钱粮由工部局缴纳者，仍为极小部分而已，试看下表，即可知道：

一八七九年(清光绪五年)　一七两四钱二分

一八八〇年(清光绪六年)　一九两五钱二分

一八八二年(清光绪八年)　三二两四钱五分

一八八三年(清光绪九年)　一六一两七钱四分

一八八四年(清光绪十年)　二四一两〇钱八分

一八八五年(清光绪十一年)　一九六两四钱八分

一八八六年(清光绪十二年)　包括一八六九年(清同治八年)到一八八二年(清光绪八年)欠缴一部

二、六三七两三钱四分

一八八七年(清光绪十三年)　一五六两七钱三分

一八八八年(清光绪十四年)　一五六两六钱四分

一八八九年(清光绪十五年)　一九九两八钱二分

一八九〇年(清光绪十六年)　二三〇两四钱八分

一八九一年(清光绪十七年)　二〇三两一钱八分

一八九二年(清光绪十八年)　一五〇两二钱二分

一八九三年(清光绪十九年)　一五〇两二钱三分

一八九四年(清光绪二十年)　二二九两八钱四分

一八九五年(清光绪二十一年)　一九五两〇钱〇分

一八九六年(清光绪二十二年)	一九三两一钱〇分
一八九七年(清光绪二十三年)	二五六两四钱〇分
一八九八年(清光绪二十四年)	二九二两一钱一分

E　麦根路延长问题

麦根路原为军路，筑于太平天国时期，如英领麦华佗关于界外道路备忘录中所云，本来一直通到极司非而路的，但军事结束后，此路即逐渐消失，终至一带几全成农田。工部局接管此路后，历年修筑自新闸路而至于麦根农场。一八七三年（清同治十二年）起，工部局即进行与华人地主接洽购地，拟将全路重建，乡人群起反对，未有成就；乃请领事与道台磋商，亦无结果。因转辗催迫的结果，终由道台将事情请示于两江总督。一八七七年十月二十八日(清光绪三年九月二十二日)，上海道台刘瑞芬致函英代领台文朴脱(A. Davenport)，说已接得两江总督沈葆桢批示，批示上这样写着：

> “依中英天津条约第十一款、第十二款，中法天津条约第十款，中英天津条约第十二款，租地本仅限于建造住屋、礼拜堂及设置货栈、墓地等用，租地得以筑造马路，并无明文准许。且该处已有马路，足供娱乐之用，此事官方迎合外人意思原属不合；今乃要求另筑一路，损及原有道路及农耕情事，应毋庸议。因再着令该道台劝喻租地必须停止。各国领事为细故如娱乐者，竟又迫令华官陷于重大困难之中，本总督不能信也。”(工部局报告，页五四至五五)

虽然英代领台文朴脱于十月三十一日(九月二十五日)将两江总督此种禁止租地与外人筑路的命令转致工部局时，力劝工部局不要再进行这事了，(参阅工部局报告，页五四该函)但工部局并不听从。一八七八年四月八日(清光绪四年三月初六日)，工部局又由总董哈德致函领袖领事德领鲁德(C. Lueder)，另出主张云：

"关于延长麦根路至于极司非而路一事，敬请贵领袖领事禀呈北京各外国公使，请求彼等向总理衙门运用权势，务为工部局获得购置此举所需土地之允准。"（工部局报告，页五〇）

但领袖德领鲁德先要问一问：这一条路有什么重要？或建造的用意何在？〔同年四月十日（三月八日）德领致工部局函，见工部局报告，页五〇〕工部局的回答是：

"该路乃绝对为驱车、驰马、或散步等娱乐之用，俾外人社会之康健与安适有所实益，故其获得亦不无重要。居民属望其成者已非一日，盖以麦根及极司非而二路接而连之，彼等自租界驱车至静安寺，始可不复必须由原道折回，兴单调之感。"〔工部局同年四月十一日（三月初九日）覆函，见工部局报告，页五一〕

但事情便这样提到北京去了。公使团和总理衙门交涉结果，总理衙门于五月下旬（四月下旬）答应训令江督，假如上海方面并无特殊反对，政府亦不阻止，云云。道台褚兰生旋得江督沈葆桢训令，着其委派人员会同上海县考察此事。道台随即派定人员，会同领署及工部局派员，于七月一日（六月初二日）下午三时实地考察。考察后，上海县黄祥芝呈报道台，说：那地方都是农田，看不出有什么旧路了，所以只随便看了看，定七月十六日（六月十七日）再去；同时又接到附近一带乡民地保的许多状子，请求阻止工部局筑路，他们不愿意出卖他们赖以生活的田地，曾经对工部局抗议过的；所以上海县请道台与外人交涉，原定再行会同考察的事情，已经不必要了，叫他们根本放弃筑路的心思。〔参阅七月十五日（六月十八日）道台致德领函，见工部局报告，页五三至五四〕此种实情经道台照达领袖德领鲁德后，后者仍代表工部局意志，以为筑路的打算暂时不应放弃，不过会同考察可以延期到田地收获以后。而上海道台虽觉乡民坚决反对，无法强迫，会核必无结果，却也为了尊重领袖领事意见，答应下来了。〔七月二十九日（六月三十日）

道台致德领函，见工部局报告，页五四）但是最后结果，终于因为乡民继续反对，延长麦根路的计划未曾实现。

F　界外道路的开始设警

工部局在界外道路设置巡捕，究竟是哪一年起始的，这问题已经无从考查了。一八七九年(清光绪五年)工部局年报中，已有如下的记载：

“静安寺路，于夏季增派二捕，……以禁阻车马之疾驰狂奔。”(页四一)

一八八二年(清光绪八年)工部局年报又云：

“车辆之行经静安寺路者，为数有增，因已增派四捕，沿路管理交通并禁阻车辆之拥塞。”(页三一)

一八八四年(清光绪十年)中法战争发生。是年八月(六月)，工部局认为有设警保护界外道路外国居民的必要，即于静安寺路及其邻近诸路上，除原有管理交通的华捕以外，另行派设洋巡长一人、印巡长一人及印捕十五人；并于界外卡德路租屋一所，作为巡捕房。使工部局认为有此种“必要”的事件，即中法战争，过去之后，其所派巡捕及所设巡捕房，却都依然如故，不加撤回。工部局把这事提到一八八五年二月十三日(清光绪十年十二月二十九日)的纳税人会去讨论，结果通过议案云：

“兹着工部局继续占有卡德路现在应用之捕房，并于静安寺路及邻近诸路设置情形所必需之警力。……”(工部局报告，页六一)

从此，工部局在越界道路上有了巡捕房，有了不仅管理交通的巡捕了。

G　英美公共租界时期越界道路的长度

工部局历年在其越界接管的静安寺路、徐家汇路、吴淞路、新闸路、卡德路、极司非而路、杨树浦路及麦根路，设沟通管，铺

整加阔，并或则植树两旁，或则装设电灯。同时，又先后添造爱文义路、派克路、马霍路，并修整坟山路(Cemetry Road)。坟山路即约当今龙门路和跑马厅路的路线，从八仙桥外入墓地，北通跑马厅，又折向东，达当时的泥城浜即今西藏路；此路早已存在，路身并非工部局所有，但工部局到了一八八七年(清光绪十三年)却以为“此路对居民甚为重要”，(工部局报告，页一〇三)就此将路地占有，设沟通管，加阔铺整，筑成“马路”。

一八九五年(清光绪二十一年)工部局更开始进行直接扩充租界面积；到一八九九年(清光绪二十五年)扩充实现以前为止，租界越界道路的长度，总计近十三英里。

(3) 捐税及其纠纷

工部局的会计制度，是于每年度末作成次年度预算，连同决算，提出于纳税人年会，请求核准。但当租界华洋杂居未久的年代，曾有呈请道台核准的手续。一八六五年五月一日（清同治四年四月初七日）工部局董事会举行常会时，有下列的决议：

“兹议决请英领将预算转呈道台，得其认可，盖见其有关中国人民也；……。”(会议录)

此种记载，以后不再得见。

工部局所征捐税，有直接税，又有间接税。前者包括地税及房捐或称市政捐；后者则有码头捐和各种执照捐。今分述如下：

A 地税与房捐

地税(Land Tax)初本仅向租地洋人或以洋人名义向各领署登记的土地征收的，但从一八九〇年(清光绪十六年)起，对于华人在租界私有的土地，亦开始同样征收了。地税的税率，一八五四年(清咸丰四年)为估计地价千分之五。那以后的十余年间，税率变更不详。到一八六六年(清同治五年)年度，为千分之二·五，一八七四年(清同治十三年)年度增至千分之三，一八八四年(清光绪十

年）增至千分之四，一八九八年(清光绪二十四年)又增至千分之五。所根据的地价亦屡次重加估计，颇有不同。

房捐的征收，捐率因华人或洋人而不同。一八五四年（清咸丰四年），华人房捐为房租百分之八；洋人则仅百分之三。其后，洋人房捐略有增加，为百分之四，但增加年月不详，只知道是一八六六年(清同治五年)以前的事；一八六七年十月一日（清同治六年九月初四日）又增至百分之六，但一八六九年(清同治八年)年度即仍减至百分之四。到一八七〇年(清同治九年)年度，房捐(House Rate)改名为 General Municipal Rate，即市政捐，中文则仍以称之为房捐的较多；同时，市政捐率定为洋人房租百分之六，华人仍百分之八。又，最初，房捐之外，另征油火捐或路灯捐(Lighting Rate)，亦依房租计算，其捐率华洋相同，于一八六六年（清同治五年）为英租界百分之一、美租界千分之五，一八六七年十月一日（清同治六年九月初四日）起改为英美租界一律千分之一五，一八六八年（清同治七年）年度增至千分之一七·五，次年度又减还至千分之一五；自房捐改名为市政捐后，此种油火捐或路灯捐亦随即取消。一八八〇年(清光绪六年)，市政捐经增加百分之二，即华人增至百分之十，洋人增至百分之八。一八九八年(清光绪二十四年)，洋人市政捐增至百分之十，与华人所缴者相等。

B 码 头 捐

码头捐初仅对应用公共码头起货的洋商进口货物征收，于一八五四年(清咸丰四年)确定为此项货物照其价值抽千分之一。同年，华人入居租界，工部局即向各华商每家征收五十元，算是一年码头捐的总捐；但实行不久，即遭反对而止。一八五七年（清咸丰七年）起，道台每年捐一整数款项与工部局，计一八五八年(清咸丰八年)为二千元，其后陆续增加，到一八六六年(清同治五年)达一万四千元。此款在道台乃为息事宁人之计，以为经他捐助

此款，可免华人再被外人征捐；但工部局却即认之为道台总缴的华人码头捐了。

一八六五年(清同治四年)工部局拟将其征收码头捐的权力加以扩大，改码头捐为市捐(Town Dues)，凡货物通过海关，不论输入、输出、或再输出，均须照抽。此议经同年七月一日（闰五月初九日）租地人临时会议通过。但道台对之，坚持不允，无法实行。工部局乃根据租地人会决议，起草修改一八五四年(清咸丰四年）地皮章程第十条规定，并规定凡拒缴市捐者，工部局有权扣押其货物，如再不偿清，即可拍卖作抵。此项修改草案于同年十一月二十日(十月初三日)提交领事团；领事团于二十七日(初十日)开会讨论，结果将工部局扣留货物一层，改为有权申请扣留货物并控告货物所有人或其代理人于受管法庭。此议经转达北京各国公使后，未蒙批准。但一八六九年(清同治八年)地皮章程的规定，仍使所谓码头捐者已非复其本来面目了；该章程第九条有云：

> “……(得)抽收货捐；租界内之人将货物过海关，或在(租界界至内)码头上起卸货物，下船转运，均可抽捐，捐数多少，照货之价值而定，但货价每一百两，捐不得逾一钱。”(《上海公共租界根本章程》商务印书馆版)

当道台拒绝允准市捐的征收时，工部局即转而要求道台增加其每年所捐之款，以后亦屡次提出同样要求，均未成功。一八七五年(清光绪元年)又经提出，事情一直拖到了次年。结果工部局索性想请道台停止该项年捐，而帮助工部局去向华人征收货捐，所捐的包括：

一　凡以居住租界界至以内的华人名义通过海关的货物；及

二　凡华人在租界界至以内卸落、起运或转运的货物。〔一八七六年六月一日(清光绪二年五月初十日)工部局致英领麦华佗函，见

工部局报告，页一一]

换言之，亦即照一八六九年(清同治八年)经各国公使批准的新章办理。但英领麦华佗与道台冯焌光交涉数月，工部局此种权力始终未被承认。道台冯焌光于一八七六年十二月十四日(清光绪二年十月二十九日)给英领麦华佗的信上，这样写着：

"初，抚台和道台即决然以为，外国人向中国人民征收税捐，事非正当。故历年道台年捐款项，固从未料及工部局认为中国人民之税款，今且提出向华商货物抽捐之议。查去岁接读贵领关于此事之第一次大函，本道即在英领事署面谈此事，美总领事熙华德君时亦在座；本道当询贵领，英国人民是否亦缴外国之税。贵领暨熙华德君同声力言外国人实不得向中国人征税。窃谓贵领等深明外国人不得向中国人民征税之理，本道乃按期捐出该款，无非使外国人不向中国人民征税而已。"(工部局报告，页一一)

道台如此坚决，工部局毫无办法。

一八七七年十一月一日(清光绪三年九月二十六日)起，工部局取消转运货物捐，说是因为征收麻烦而每年所得又极少的缘故。(年报，页一一)法租界当时并不征收此种货物捐，所以在英美公共租界的商人多了一种负担，颇多不平。终于工部局也看到了这一层，于是设法补救；但所谓补救办法，就是扩大工部局的权限。一八七九年七月二十五日(清光绪五年六月初七日)纳税人会通过议案一件，着工部局按地皮章程第二十八款规定，获得合法当局允准，于地皮章程第九条下增加下列规定：

"于征收货捐时，凡货船之永久停泊于洋泾浜北首租界之前者，亦作为在租界界至以内。"(工部局报告，页二三)

此项增添未得领事团认可，只得放弃。但到十月一日(八月十六日)，租界内两个最大的鸦片商行迁到了洋泾浜南岸去。该两鸦片行

每月所缴货捐最多有一、四〇〇两。而同时主要的几家丝行亦正筹备南迁。工部局见形势不佳，乃召集纳税人临时会讨论其事。该会于十一月十二日(九月二十九日)举行，议决工部局于编制次年度预算时，应取消货捐，所有入不敷出之处可酌量增加地税、市政捐及各种执照捐。一八八〇年(清光绪六年)即实行。货捐虽已取消，但道台年捐一万四千元本非为代替华商货捐而出者，故仍照旧给付，而工部局于是把它算作"道台对租界经费之捐款"("Contribution from H. E. the Taotai towards the expenses of the Settlement")了。

一八八四年(清光绪十年)工部局财政亏短甚大，乃于编制次年度预算时，提议将洋人市政捐增至百分之十，并请求允其发行债券五九、〇〇〇两以补偿之。此二议提出于一八八五年(清光绪十一年)纳税人年会时，均未得赞同，结果修正原提议为：

> "兹授权工部局，对居住或设营业场所于租界内之人民所通过海关之货物，及在租界内卸落或起运之货物，征收捐税，以代替发行债券及增加洋人市政捐；惟该项货捐不得超过货物价值千分之一以上。转运之货物免捐。"(工部局报告，页八七)

同年三月一日(正月十五日)起，货捐乃又征收。道台的一万四千元年捐从此又被认为华商货物捐的总捐了。

到一八九七年(清光绪二十三年)，问题又发生了。说是：

> "工部局于细加考虑之后，所得的结论是：现行征收码头捐的制度，是十分不满意的，其原因有二：第一，因为依此制度，躲避此项捐税负担的人数目既大，且常有增加；第二，因为道台现在的总捐绝不能说为代表工部局应得的华商捐税之数。"(工部局报告，页一一七至一一八)

于是，工部局于十二月二十一日(十一月二十八日)致函领袖领事西

班牙总领事乌列亚德，请将其所提议的办法，进行与道台交涉，任其择一答应。工部局所提议的两个办法，第一个包括两点：

一　道台的总捐应每年增至三〇、〇〇〇两，经此总捐，华商得继续免缴因国内贸易之输入、输出及再输出而应缴的码头捐。

二　应请道台出示公告，其码头捐的总捐将来仅系包括国内贸易，即凡输出至外国或自外国输入者不在其内。

第二个办法是：

"各种贸易之码头捐，其征收事宜全部由中国江海关办理，所征得之总额内，以国内贸易所征捐额之半数，归道台作为征收费，其余，即国际贸易之全部捐额及国内贸易捐额之半数，则按季拨归工部局。"（工部局报告，页一一八）

上海道台蔡钧见于依第二办法每年可有收入，不加考虑，即以其事询之海关税务司，后者告以国外贸易每年至少可征得银七〇、〇〇〇两，国内贸易当亦可得三〇、〇〇〇两；于是即于一八九八年七月十九日（清光绪二十四年六月初一日）答函领袖德领史都培，答应工部局所提第二办法的原则，不过主张以所征国内贸易的半数归道台，而每年征收费约银五、〇〇〇两则另由道台与工部局平均负担云云。（工部局报告，页一六〇）同时海关方面提议，法租界亦应参加，共同征收。于是工部局与法租界公董局进行商议其事，至同年十二月二十三日（十一月十一日）商议定当；经纳税人会通过后，工部局即于一八九九年三月二十日（清光绪二十五年二月初九日）与法租界公董局签订规约七条。码头捐分配办法如下：

一　征收诸费，由道台负担二分之一，工部局四分之一，公董局四分之一。

二　关于国内贸易的码头捐，道台得其二分之一。

三　捐款全额，扣去道台所得者外，以百分之二五归公董局，百分之七五归工部局。

并规定自一八九九年四月一日（清光绪二十五年二月二十一日）起继续有效一年。

自新制度实行后到当年年底为止，这九个月中，工部局所得码头捐达银一三五、七六二两六钱五分，较一八九八年（清光绪二十四年）全年所征六九、九〇〇两七钱五分，增加几近一倍。

C　执照捐及其纠纷

工部局执照捐，自一八六六年（清同治五年）年度起，始种类加多，到一八七〇年（清同治九年）年度时，计有下列各种：

洋商　零卖酒商，弹子房及大弹子房，马戏班。

华商　本地酒或洋酒店，舢板，鸦片灯，典当，小车，戏馆，娱乐场所。

其中，洋商的马戏班是偶然的。又，华商的小车、戏馆、及娱乐场所执照捐，为当年度所新增者。此外，又有三种为一八七〇年（清同治九年）年度以前曾经捐过，后来取消的，一是卖盐，自一八六六年（清同治五年）年度至一八六七年（清同治六年）年度捐过两年；一是轿子，捐一八六五年（清同治四年）一年度；又一为货船，亦捐一八六五年（清同治四年）一年度，不过到了一八七五年（清光绪元年）又恢复了。

那以后，便陆续增加到一八九八年（清光绪二十四年）时，执照捐共有下列各种：

一　洋商酒店。

二　华洋商均有者，计有：弹子房及大弹子房，戏院与音乐会，租马处，货船，肉店，货车，汽船及渡船。

三　纯粹华商者，计有洋酒店，载水车，舢板，典当，鸦片灯，小车，酒馆，人力车，茶馆。

同年，这三类执照捐的收入，计：全由洋商捐者，即第一类，为一、〇二九两一钱一分；华洋合出的第二类，为四二、八五二两四钱七分；而第三类完全由华商捐的，则有一五六、二七五两八钱九分。三类合计，即该年执照捐总额，故为二〇〇、一五七两四钱七分。而同年工部局其他捐税收入，地税为一四〇、二九一两三钱七分，洋人市政捐为九四、〇七一两五钱七分，华人市政捐为二三九、七三五两三钱三分，码头捐为六九、九〇〇两七钱五分。比较看来，即可知道执照捐在工部局捐税中所占的地位了。

执照捐的纳税华人，颇多经济力量十分薄弱的人。另一方面，工部局既攫夺征税之权，而所定办法又多不合情理之处。因之，执照捐的反对和纠纷，比较多见。兹举其较大者如下：

一八七五年六月(清光绪元年五月)，典当主人联名向工部局请求：依营业征捐的办法，改为每季一定的捐款；取消捕房查看帐目的办法；并改变充公典押赃货的规程。工部局仅答以不能改变旧章。

一八八五年三月一日(清光绪十一年正月十五日)起，茶馆执照捐开始实行，凡茶馆须每月出捐洋一元至六元不等。各茶馆反对。工部局加以强迫，仍不缴，即加逮捕，解会审公廨。“虽然外国陪审官竭力坚持追缴”，(该年工部局报告，页四一) 但公廨谳员以工部局并无此种权限，不加追究。工部局于是致函领袖领事，“请对华官运用势力，以便实行征此捐项”。(该年工部局报告，页四二) 领事团乃派奥匈领事哈斯(Haas)与会审公廨谳员磋商其事。结果，捐法稍加改变，即凡设茶桌二张以下及仅售开水的老虎灶，不征此捐，其他则按茶桌多少为标准，每桌每月洋一角。到是年年底(十一月二十一日)为止，工部局共收此种执照捐银二、四八〇两九钱六分。

小车捐及人力车捐纠纷尤大。小车初来上海，不过作装载货物之用。后渐有人于车上稍加装饰，并设法消灭推行时的轧轧之声，于是人坐其上者逐渐增加。一八七〇年(清同治九年)年度开始征执照捐时，为每辆每月二百文。一八七八年(清光绪四年)，小车捐增至四百文，并有小费三十五文。其时，一般小车夫除车租车捐外，每月收入仅余二千七八百文，尚须养活数口之家。一八八八年(清光绪十四年)，纳税人会又决议每辆月捐增至一千文，定四月一日(二月二十日)起实行。各车夫齐集上海县署前，请求交涉。上海县会同公廨谳员与工部局总董何德（A. G. Wood）磋商无效，乃会衔禀呈道台，除转达车夫苦状外，并谓：

> “虽外国租界内事由界内外国人处理，而给与其治理租界权力之章程并未得中国当局之明白书面核准。有关中国人民之处，自有中国官吏在。今被命缴纳增捐者既皆中国人民，则在权限上自应先得中国官之同意，始得实行。”(工部局报告，页一三八)

道台龚照瑗据呈于三月三十日（二月十八日）函领袖英领休士交涉。此后文件往来十分繁多，结果，领事团劝令工部局免加，工部局从之。到一八九七年一月一日（清光绪二十二年十一月二十八日）工部局由捕房总巡函致公廨谳员，说租界道路经小车推行，损毁不少，修理费大，故已决定自四月一日(清光绪二十三年二月三十日)起增加小车月捐到六百文。公廨谳员即于一月六日（清光绪二十二年十二月初四日）照出告示。三月九日(清光绪二十三年二月初七日）纳税人年会通过小车增捐案。小车夫呼告无门，乃于四月一日（二月三十日）增捐实施时，群起罢工。数日内，捕房戒备森严，屡加驱散。五日（三月初四日），车夫群众从法租界经外洋泾桥入公共租界。工部局认为暴动，警钟齐鸣，义勇队出动，停泊港内的英舰凌难号(Linnet)、普洛凡号(Plover)及美舰莫诺喀西号（Monocacy)

陆战队登陆示威。群众旋被武力驱散。六日(初五日)，工部局宣告让步，小车增捐延期三月实行。但外人对此，群向工部局责难，于四月二十一日(三月二十日)特开纳税人临时会议，结果工部局董事全体辞职。小车增捐即于七月一日(六月初二日)起始实行。

人力车于一八七四年(清同治十三年)由日本流传来沪，故俗称东洋车。初因车资较小车贵约一倍，坐者甚少。惟因造车费较省，出租不久即可归本，故制造极多，而迫于生计者又众，造车不愁无人租拉，于是人力车满布租界。车多价跌，虽坐者渐形普通，车夫所得反而日少。一八七九年三月(清光绪五年二月)纳税人会议决征收执照月捐，每辆一元。虽经反对，无效。一八八二年四月二十日(清光绪八年三月初三日)工部局召集纳税人临时会议，讨论人力车执照问题，结果议决：

一　将人力车每辆月捐加到一元五角，并定五月一日(三月十四日)起实行；

二　加捐之后，再将车照拍卖与一人经管，以便一律遵照工部局所定人力车行车章程办理。

经车户向美领署、工部局及会审公廨请求无效，工部局进行拍卖车照步骤。后来车户向领事公堂请求，领事公堂表示工部局不应有拍卖事宜，工部局始只实行了加捐这一点。

(4)　消防队的成立和义勇队归工部局指挥

A　消防队的成立

华洋杂居后，租界内房屋大增，易生火患，因于各主要街路人行道上，开井储水，以为消防之用。一八六三年(清同治二年)工部局自美国购来灭火机一架。商家亦有私有灭火机的。一八六五年(清同治四年)工部局进行与各保险公司商酌组织消防队事宜。一八六七年一月七日(清同治五年十二月初二日)，工部局宣告火政处成立，派定负责人员，成立上海机队、虹口机队、金利源机队及

钩梯队，并公布章程五条。消防队员皆尽义务。经费除由各保险公司及中外商家捐助外，上海道台亦认助年捐四百元，此后按期拨助，未曾间断，直到一九〇一年（清光绪二十七年）为止。火警报告，初由教堂鸣钟，港内所泊主舰发炮三响，各轮亦一律鸣钟。嗣因教堂鸣钟不甚清晰，乃于虹口捕房建造钟塔一座，向教堂借得旧钟一尊，悬挂其上。一八八〇年(清光绪六年)由美国购来六千余磅重的大钟一尊，悬于山东路救火总会高塔上。后又废除警钟制，此大钟即特配石座，移置兆丰公园，如吾人今日所见。一八九九年(清光绪二十五年)租界扩充后，火警增加，消防队乃改为雇用制，由工部局雇员充任。

B　义勇队归工部局指挥

一八七〇年七月二日（清同治九年六月初四日）义勇队开会，通过议案云：

> “义勇队之管辖应授诸工部局，工部局得经由其总董，决定组织之一切问题，并约束各队之行动。”（工部局年报，页三七）

工部局董事会接受此议，并即将义勇队组织略加改变。

义勇队打靶的地方，初在当时租界界外约当今靶子路（俗称老靶子路）与吴淞路接近之处。后来虹口所谓熙华德线一带逐渐增加居民，到一八九三年九月(清光绪十九年七月)，靶子场附近西籍居户向领事公堂提出请求，要其命令工部局不再以该地为靶子场。一八九五年（清光绪二十一年）工部局进行在宝山县境购买土地，预备另设一新靶子场。照纳税人会通过的新靶子场规模，一五〇亩地本已足用；而工部局先后所购田地计共约二六五亩。乃于其地另行划辟公园外，并将其中约九六亩出卖，买价每亩一八〇两，卖价则为二〇〇两。一八九九年(清光绪二十五年)租界扩充后，此俗称公园靶子场的仍在租界界外，即今越界道路江湾路上虹口公园之旁。

(5) 修桥辟园和造路的纠纷

A 修造桥梁

在这英美公共租界时期，修造洋泾浜及苏州河上的桥梁是一种重要的工务。上海道台对于此种工务亦常出资相助，如：一八六七年(清同治六年)年度捐银四、〇〇〇两，为出清洋泾浜及修理外洋泾桥之用；一八六八年(清同治七年)及一八六九年（清同治八年）年度共出资一、五九九两零四分，与洋泾浜南北两租界平均分担修理郑家木桥等费用。

修理洋泾浜上桥梁，是两租界共同合作的。一八七三年（清同治十二年）时，法租界公董局对公共租界工部局经理的修桥工作，提出抗议，说法租界从自来火街到郑家木桥的一段浜岸给侵害了，损及河道交通及法租界地产所有人的利益。两方各不相让，文件来往，一直闹到了一八七五年（清光绪元年）请法领葛多(Ernest Godeaux)和英领麦华佗作仲裁人，才公断了结。

坐落苏州河南北两岸的旧英租界和美租界，最初来往仅恃渡船。继有英人威尔司（Wills）者，组织苏州河桥梁建筑公司(Soochow Creek Bridge Company)，于一八五六年(清咸丰六年)在外摆渡地方，跨河造桥一座，即名威尔司桥(Wills Bridge)。桥拱阔四五〇英尺，中有吊桥，船过时开放。凡过桥者，均须纳费，公司所得不赀。工部局后将该桥收买，并于一八七五年（清光绪元年）加以改造。改造时工部局欲将桥面放低三英尺，道台因其将碍及河道交通，出来交涉。迭经商谈，结果只放低了二英尺。这便是外摆渡桥，俗称外白渡桥；西人则因其位于外滩公园之旁，名之曰 Garden Bridge，即花园桥。桥初用木造，我们现在所见的钢桥是一九〇六年(清光绪三十二年)改建的。

B 开辟公园

沿黄浦一带，淤泥积成浅滩；英领事署前，因适当黄浦江与

苏州河合流之冲，又曾有船沉没于此，所以淤积得特别厉害。一八六五年(清同治四年)，工部局兴工填实自北京路至外摆渡一带泥滩，使成平地，辟为公园。一八六八年六月(清同治七年闰四月)，英领文察斯德始函致道台，说这一块地已经工部局填好，共计三〇亩四分七厘三毫，作为娱乐用处，决不造屋营利，所以请道台豁免钱粮。道台应宝时于六月十九日(闰四月二十九日)答函云：

“其地虽为工部局所填屯，仍系中国官有，论理须征钱粮；惟该地位于英领署前，填高以为娱乐之所，设亭建阁，不属营利性质，故即以洋商不得或租或赁，造屋牟利为条件，准其豁免钱粮。如不遵守，地即充公，此纸作废，衡情行事。”(一八六九年度工部局报告，附录B)

这便是外滩公园了。一八八四年十月(清光绪十年九月)，工部局欲填苏州河口滩岸以扩充公园，道台邵友濂派员查看，发觉工部局工作已在进行，碍及河身，未便允准，与领袖领事交涉。结果协议以后如欲填屯租界内河滩等情，其计划必先得中国官厅的允准，始可实行。但一八八五年八月(清光绪十一年七月)工部局董事会通过填筑滩岸经费以后，工部局又在那老地方开始工作了。十月四日(八月二十六日)邵道台乃致函领袖德领鲁尔信，说工部局填筑公园，侵占苏州河面一丈有余，非叫它停止工作，等道台派员划明界至不可。领袖领事以道台的信转给工部局时，也叫工部局注意一八八四年(清光绪十年)的约定。虽工部局否认侵占事情，但填筑工作亦即停止。三年后，经道台龚照瑗与英领暨工部局人员亲加考察，会勘界至，以免有碍河流。但工部局仍不依界填筑，道台屡次抗议无效，终于又先后一共让与苏州河口官地一亩八分。

一八八九年九月十八日(清光绪十五年八月二十四日)纳税人会通过一案，谓：

"兹授权工部局，除必要时须得本会同意外，进行将苏州河南岸素称殷司(Ince)滩岸之处，改造公园，并准其开支所必需之款项。"(工部局报告，页一七八)

殷司是人名，其所有苏州河南岸四川路桥东首的地皮，外人即称之为殷司滩岸。一八九〇年一月初(清光绪十五年十二月中)工部局和殷司代表人接洽妥当后，即行开工。但这一块地原来是有问题的。当一八八一年(清光绪七年)道台刘瑞芬派员去丈量时，发觉该西人这块地皮面积较道契所列多出十亩，道台当时就致函领袖领事，声明该十亩地是中国官地，不属该西人所有，并请其转告。所以当一八九〇年一月(清光绪十五年十二月)工部局在那里动工的时候，道台龚照瑗就向领袖领事重申其事，说工部局实无权出而谓为所有，双方交涉经历数月之久。结果，道台聂缉槼于六月十一日(清光绪十六年四月二十四日)致函领袖领事，允准以"官地"改为"公用之地"；不过，道台又说：

"予同时认为重要者，即该地与其余官有滩岸情形不同，并请贵领袖领事转知工部局，不得根据误解，以为情形相同，任意处置滩岸。"(工部局报告，页一九四)

十一月(十月)，公园落成。称为华人公园(Chinese Garden)。十二月十八日(十一月初七日)下午二时，由道台聂缉槼宣告公园开放。园内悬挂道台"寰海联欢"扁额一块。

一八九二年(清光绪十八年)工部局进行购买虹口乍浦路、昆山路及文监师路〔俗称蓬路(Boone Road)，这条路原是纪念开创旧美租界的美国主教文惠廉的，文惠廉是他的中国姓名，监师就是主教，所以称为文监师路，但他的外国原姓却是 Boone，译音作蓬，一般人就依路牌上的英文字而唤作蓬路了〕交界处的地皮，预备开辟公园。但该地有池塘一个，四周都是中国官地，工部局于一八九五年(清光绪二十一年)先将池塘填塞，占有其地，然后致函道台黄祖洛，请允准划入公园，道台虽以其地另有

别用，未经允准；但后工部局忽称以银一五、〇〇〇两购得其地，经过不明。这便是现在供儿童游息的昆山路花园。

一八九六年（清光绪二十二年）工部局在宝山县境购地造靶子场，因面积宽大，后乃开辟公园，于一九〇五年（清光绪三十一年）落成，名虹口公园，至今犹在租界界外。一九一四年（民国三年）又于租界界外曹家渡市场西面，开辟兆丰公园，西文名 Jessfield Park，即极司非而公园。

工部局这样先后在租界内外开辟的公园，除那每年只费工部局银一百多两的华人公园外，均不许中国人民入内，甚至在公园前面悬有“华人与狗不得入内”“Chinese and dogs not admitted”的牌示。（拉都莱特：《中国之发展》，K. S. Latourette: The Development of China，页二三六）华人自一八八一年（清光绪七年）起，即有开放公园的要求。一八八九年（清光绪十五年）时，有华商数人呈禀道台龚照瑗，请与外人交涉，有云：

> “并非为公园乃特别有趣之处，吾人渴欲游览；但其地为中国土地，经费亦多出自中国人民，而中国人民不得入园一步，实为不平之事，对吾个人固为侮辱，于国家尊严尤有大损！”（工部局报告，页二二七）

不仅这一次，以后迭经官民交涉，均无结果。公园开放还是一九二八年（民国十七年）以后的事。

C　杨树浦筑造滩路

一八九一年（清光绪十七年）工部局计划自杨树浦捕房北界起至黄浦止，沿杨树浦筑一滩路，长约七百英尺。十一月（十月）工作开始。工部局不仅侵占沿杨树浦中国官地，且将浦面填狭，势必碍及潮水入流，损害田地灌溉，该处农民群起反对，工部局置之不理。

十二月二十四日（十一月二十四日）下午一时，农民三四百人，聚

集于杨树浦捕房邻近地方，巡捕过去干涉，引起冲突。该捕房仅有西籍巡长一人、印捕四人、华捕二人，遂退入捕房打电话给总巡捕房，请派捕镇压“暴动”。农民据说“向捕房抛掷砖石泥块，窗户略有损伤”，(工部局报告，页一三三) 旋即散去。

次日，上海县袁树勋亲至出事地点查看。捕房以其认为首领的四人姓名住址抄与知县，“但彼不甚注意，将名单遗置桌上而去”。(同上) 工部局乃于三十日 (三十日) 致函领袖领事法领华格臬，附以该四人名单，“请转致道台，……即行着手拘捕该四人严办”。(工部局报告，页一三四) 一面工部局仍继续筑路，到年底 (十一月底) 将捕房到杨树浦桥一段完成后，始停工以观形势。

道台聂缉槼查得实情，即向领袖领事提出抗议，说工部局填浦筑路，宽二丈一尺，从南到北长二十三丈四尺，全属中国官地，而该浦口潮水入流所自，尤属重要，两旁且应多留空地，以备开宽，怎可填塞？领事团无法偏护工部局所为，但只主张工部局应将该路北头缩回二十英尺。此意经工部局同意，惟要求领事团须先请华官拘办肇事人等，工部局才能实行缩回。聂道台则根据知县呈文，以为：

“乡民不向官厅呈明其事，先赴捕房，致起纠纷，行动有失其当；如工部局将该处浦面恢复原状，则该乡民等自应拘讯，有罪即当惩办。夫如是而民意乃无不满。” 〔一八九二年六月一日 (清光绪十八年五月初七日) 道台致领袖领事函，见工部局报告，页二一〇至二一一〕

对于惩办方法，双方意见亦大不相同。工部局要求将乡民带到捕房实行惩办；道台则坚持须在城内。于是工部局又拒绝缩回滩路。交涉又起。直到一八九二年九月十四日 (清光绪十八年七月二十四日) 始由领袖领事美领廖那特致函聂道台，说工部局为保持中外的友谊起见，同意以华官惩办肇事人为条件，缩回滩

路。十一月四日(九月十五日)双方派员考察路界，划定路线，约如领事团所主张仅北头缩回二十英尺。次月，工部局动工缩回。一八九三年二月四日(清光绪十八年十二月十八日)聂道台通知领袖美领廖那特，说得到知县黄承暄报告，工部局所提出的肇事人首领，三人已经拘讯严办，另外的一个则已逃往别处，尚未拘捕到案云云。事情便这样了结了。

(6) 邮政与电话

A 工部书信馆的始末

上海开埠以后，所有投寄国外的邮件，都由英、法、美、俄、德、日六国先后自设邮局办理。中国邮务初由海关兼管，一八九六年(清光绪二十二年)始设立独立的正式邮局；中国自设邮局以后，此种外国邮局依然存在，直到华盛顿会议(一九二一至一九二二年)以后，始行撤消。

工部局设立工部书信馆 (Local Post Office) 为时甚早。最初，纯为便利外侨起见，华人应用者极少。该馆的职务，是办理国外及沿江、沿海的邮递。本埠信件虽亦可寄，但甚不普遍。邮寄取资，用经常捐款制度。

一八六五年六月七日 (清同治四年五月十四日) 工部局董事会举行月会时，财政税务及上诉委员会的报告中，提出工部局所征捐项无一带有发达性质而可以在将来减少直接税相当负担的岁收，并建议补救。工部书信馆的扩充和利用，亦为其所议补救办法的一端。此项报告经董事会批准。同年七月一日 (闰五月初九日) 实施新定章程，邮件寄递以贴用邮票为主，中外人民办法一律；对于捐款制度加以限制。设总局于江苏路(数月后即改名四川路)，另在城内大东门街设立分馆。从英国定印特种邮票以资贴用。一八八二年(清光绪八年)，又在虹口设立分馆一所。宁波、厦门、天津等埠亦先后设立分馆。

一八八六年(清光绪十二年)中国政府决定将由海关兼管的邮务扩大及于通商各埠，以为创设全国邮局的第一步工作。总税务司赫德(Sir Robert Hart)任命税务司柯普虚(H. Kopsch)为邮务司，筹备其事。同年八月十六日(七月十七日)柯普虚致函工部局总董何德，略谓：

"中国邮政既将扩充及于全国通商各埠，工部局于上海所设书信馆及本埠其他外人邮递机关，其设置之必要已不复存在，因奉命为中国政府询问：

"一　洋泾浜北首外人居留地之工部局，行将撤消其在沪及在中国各埠之书信馆及其代理机关，以邮务之处理交诸在中国政府管理之下，由江海关兼管之邮局乎？

"二　撤消及移交，何时实行？一八八七年一月一日(清光绪十二年十二月初八日)，如何？"(工部局报告，页一六七)

同月二十四日(二十五日)工部局总董何德覆函说：

"此事工部局无权处理，非询问纳税人会意见不可，当于年会时提出讨论。"(工部局报告，页一六八)

同日，何德又另写一信给上海西商总会(Shanghai General Chamber of Commerce)主席潘敦，请其对于"与外人利益有重大关系之事，若此中国政府决定创设全国邮局之计划者"，征求该会会员意见。(该年工部局报告，页一六九)同月三十一日(八月初三日)潘敦回信表示反对；该商会即于九月二十一日(八月二十四日)开会通过下列二议案：

一　本埠外国邮局不应撤消。

二　书信馆仍由工部局管理。

事情就这样搁了浅。

一八九六年(清光绪二十二年)中国正式设立邮局。次年一月(清光绪二十二年十二月)，上海各轮船公司通知工部书信馆，自二月

二日(清光绪二十三年正月初一日)起，该公司等将不再载运中国邮局所托以外的任何邮件到中国通商各埠去。接着，邮务司又致函工部局，说历年沿用的彼此分递邮件的办法即将停止，如工部局愿意，中国邮局可接收其书信馆。后来双方便订立接收移交协定，工部书信馆存在至同年十月三十一日(十月初六日)为止。

B 电话的装置

一八八一年(清光绪七年)大北电报公司创办电话事业；惟规模甚小，除工部局外，电话用户仅三三八户。后即归中日电话公司(China and Japan Telephone Company)接办。一八九八年三月十日(清光绪二十四年二月十八日)纳税人会通过议案，授权工部局进行与中日电话公司或其他同性质的公司斟酌签订特许约定。投标结果，为华洋得律风公司(Shanghai Mutual Telephone Company)所得。按照约定，该公司应于一九〇一年四月(清光绪二十七年三月)完工通话，但一九〇〇年八月一日(清光绪二十六年七月初七日)通话地点已不下百处。完工后，营业日见发达。

(7) 公用事业

A 自来火公司和电灯公司的成立与工部局电气处的由来

一八六四年(清同治三年)上海自来火(按即煤气)公司(Shanghai Gas Company)成立，得工部局特许，在地下铺设总汽管。次年起，界内路灯始不全用油点。惟煤汽灯装置过疏，且该公司又增灯价，外人颇表不满。一八八二年(清光绪八年)乃有人提议改用电灯。李德尔继即组织公司，呈准工部局，借用其路灯木杆，并添竖若干，试行磨擦发电法(brush system)。该公司继又得工部局准许，于华人房屋若干处，上海总会(Shanghai Club)及法租界住户数处，接线通电。一八八四年(清光绪十年)该公司请求工部局收买其事业，未得纳税人会通过。一八八八年(清光绪十四年)公司改

组，名为上海电气新公司 (New Shanghai Electric Company)。一八九三年（清光绪十九年）工部局得纳税人会的授权，发行债票八〇、〇〇〇两，以其中六六、一〇〇两购买该公司全部事业，自行经营。于是工部局成立了电气处(Electric Department)。

B　自来水的购置

一八八〇年（清光绪六年）工部局与上海自来水公司(Shanghai Waterworks Company)订约，装设自来水管。一八八三年四月（清光绪九年三月）放水。其时李鸿章适在上海，被邀参加放水典礼。后虽经人提议工部局应收买自营，但因需费过巨，未曾办到。

(8)　公墓的管理和教育的考察

A　公墓的管理

一八四四年（清道光二十四年），外侨组织一公墓公司，集资五百元，购得海关后地皮一块。此地尚未布置成公墓模样，即由林特赛洋行 (Lindsay and Company) 以其所有坐落今山东路的十四亩地皮一块，与之交换，旋即起造公墓。其后又先后在浦东及东新桥民国路转角地方，各设公墓一所，前者专为埋葬海员之用。一八六三年九月（清同治二年八月）决定于界外另建新墓地，由工部局购置八仙桥墓地，当时此地尚不在法租界范围以内。一八六六年二月（清同治四年十二月），各公墓开始一律由工部局管理。后来，又先在静安寺路，继在虹桥路，购置公墓两处。

B　教育的考察

“华人入居租界，给予租界以最好的隆盛机会。”（日人植田捷雄《上海越界道路问题》一文中语）一方面工部局得有从事建设租界机会，另一方面商务日盛，外人基础稳固，生活日安，不复以流亡自视。故即先后创办学校，有的专为西童而设，有的专为欧亚人通婚所生子女而设。一八八二年（清光绪八年）纳税人会乃指定纳税

人五人组成委员会，“授与考察租界内整个（西人）教育问题之权，并请其于下次纳税人会时提出报告”。（该年工部局报告，页九八）那以后，工部局就有收管西人私立学校或年给津贴的事了。

（9） 开埠五十周年庆祝

一八九三年（清光绪十九年）为上海开埠五十周年。是年纳税人年会时即讨论庆祝的方式，结果选派纳税人三十四人组织特别委员会考虑其事。该委员会提出报告，特开纳税人临时会议讨论，决定庆祝日期为十一月十七日及十八日（十月初十日十一日），并着工部局制定纪念章。

到了庆祝的第一日，上午于跑马厅校阅义勇队，港内各国军舰人员亦均登岸参加。校阅毕，即于南京路北京路间的外滩草地上，请教士慕维廉（Rev. William Murihead）演说。午时，港内军舰及义勇队炮队鸣炮五十响。下午，于跑马厅举行西童会。晚上，外滩公园、外滩、南京路及百老汇路的特装电灯，先后齐明，并有消防队及华商游行；十时，外滩放焰火。第二日上午华商游行，但到熙华德路，忽不愿继续，中途散去，捕头试加重组，总归无效。下午，大英剧社在兰心大戏院（Lyceum Theatre）演剧招待西童。

英国香港总督罗宾生（Sir W. Robinson）及海军上将弗来孟督（Admiral Sir E. Fremantle）均来沪参加庆祝。香港、北京、汉口等处英国官民，纷纷致电工部局，祝贺其统治中国土地人民的成功。后来，工部书信馆又特印纪念邮票。

（上公共租界编丁目《英美公共租界时代》完）

参 考 书 文

凡已见《上海公共租界的发端》及《上海英美租界在太平天国时代》文后所列者，兹不再列入。

一　工部局年度报告(英文),自一八六五年至一八九九年，中有自一八七一年四月一日至一八七三年三月三十一日两年度,未曾看到。
二　工部局董事会会议录(英文),自一八六五年至一八六六年。
三　工部局布告(英文),一八六五年至一八六六年。
四　«申报» 同治十三年十月十一日。光绪二年八月初九日。光绪五年三月初二日。光绪八年三月初五日、初八日；四月初八日、初九日。光绪十年闰五月二十六日、二十七日。光绪十四年二月二十一日、二十七日；六月十八日。
五　«东方杂志»,第三年各期。
六　郭泰纳夫:«上海自治区与华人» A. M.Kotenev: Shanghai:Its Municipality and the Chinese.
七　梁敬镎:«在华领事裁判权论»。
八　梁敬镎:«所谓上海临时法院者»,见«时事月报»一卷一期。
九　丁榕:«上海公共租界之治外法权及会审公廨»，见 «东方杂志» 十二卷四号。
十　郭子钧:«领事裁判权制度下之在华外国法院»,见«东方杂志» 二八卷十五号。
十一　姚心鹤:«上海空前惨案之因果»,见«东方杂志»二二卷十五号。
十二　拉都莱特: «中国之发展» K. S. Latourette: The Development of China.
十三　之学译摩亚斯 H. B. Morse«中国境内之租界与居留地»，见 «东方杂志»二五卷二一号。

上海公共租界现行地皮章程的形成经过

（1）现行章程的形成是由于一八六九年章程的增订和修改

A　重行修订章程的决议

如前所述，租界地皮章程肇始于一八四五年（清道光二十五年）上海道台宫慕久订定公布施行的二十三款英租界地皮章程。一八五四年（清咸丰四年），英、法、美三国驻华公使签字公布新定英、法、美三国租界章程十四款。一八六九年（清同治八年），英、美、法、俄、德五国公使又“暂行批准”实施英、美公共租界地皮章程，包括章程二十九款，（中译全章见约章成案汇览乙篇卷十上，页二六至四〇，«上海洋泾浜北首租界章程»。）附律四十二条。（中译全文见约章成案汇览乙篇卷十上，页四二至五六，«上海洋泾浜北首西国租界田地章程后附规例»。）地皮章程的一再更改虽使租界变质，工部局权力扩大，但一八六九年（清同治八年）章程施行未久，工部局又不满意其已经扩大的权力，企图再加扩大。（费唐云：“在一八六九年章程所赋与较完备之权力下行事，工部局处于较好之地位以从事行政工作，但，因怀疑章程效力而生之困难姑不置论，经验发觉章程本身之缺点乃不久以后之事，……”见费唐报告第一卷，页五九第九节。）结果，一八八一年（清光绪七年）完成修改章程草案，由领事转呈北京各国公使，却因章程草案使“工部局完全脱离公使和领事管辖”，经公使团加批发还；而工部局再度修改完毕，于一八八四年（清光绪十年）重行转呈公使团后，始终未曾得到可被批准的消

息。

事情便那样搁浅了下来。一直到一八九六年(清光绪二十二年)纳税人举行年会的时候，才由一八九五年(清光绪二十一年)年度工部局总董(一八九五年工部局报告,页二,施高塔又连任一八九六年度总董)施高塔提议,副总董(一八九五年工部局报告,页二)泼罗世德(E. A. Probst)附议，纳税人一致通过议案一件,(一八九六年工部局报告,页二一〇)云：

"兹着工部局将一八八一年(清光绪七年)纳税人所采市政章程及附律之新法典,重行修订,加以租界现在发生变化所必需之更改;章程经加修订更改,应提交领事团,以备送呈北京,请各外国公使及中国政府批准确认。"(一八九六年工部局报告,页二一〇至二一一)

修订章程的事情,于是又经提了出来。

B　工部局对于修订章程的顾虑

但是,在通过修订章程议案的那一八九六年(清光绪二十二年),工部局对于修订章程的事情，却未曾着手进行，因为"工部局得知,在现状之下，获得北京方面对于一种新法典之核准，事属艰难"。(一八九七年工部局报告,页二四五)然而工部局见于所谓"事情之重要",觉得必须有所行动，于是终于在一八九七年七月七日(清光绪二十三年六月初八日)由总董白克写了一封信给领袖领事德总领事史都培,历叙以前修改章程及其搁浅的经过情形后,请其转询北京公使团,如果再行修改章程，是否可望批准，并代请公使团将从未得中国政府正式承认的一八六九年(清同治八年)章程，请总理衙门追加批准;全函如下：

"一八八四年十二月十二日(清光绪十年十月二十五日)，本局该年度董事会曾敬函贵领前任、当时领袖领事鲁尔信博士,请其将最后修正之地皮章程及附律之新法典草案数份，送呈

公使团领袖公使，请有约各国公使赐予批准。吾人犹忆，公使团对于建议之法典，自一八八一年六月(清光绪七年五月)起，即予注意，而该使团所发表之若干建议意见，亦经采纳，加入于此最后修正之中。

“一八八六年十月(清光绪十二年九月)，本局于又函领袖领事恺自迩(Kraetzer)君时，敢以该项新章须加批准之重要一层，提请领袖公使注意。此函旋奉覆示，谓该问题仍在公使团考虑之中。

“尔时以后，迄于今日，本局迭经询问，所得非正式答复，谓现时以该项建议之法典请求总理衙门正式承认，事欠妥善者，已非一次，而最后一次，则又得悉，与中国政府讨论该项章程，结果或将引起许多困难问题云。

“然而尔后历届董事会之经验，并未使上海社会之视其地皮章程重要有减，而一八六九年(清同治八年)要求修改现行法典即一八六九年(清同治八年)法典时，租地人所为激发之一致意见，亦与时日推移并增其力。

“最后于一八八四年(清光绪十年)送呈北京之修正法典，虽较租界现在治理所据者已呈显著之相当进步，但至今日，迫于情势之变迁，仍有不敷应用之处。以敝同僚及余之意，无庸以之提请总理衙门承认，故余等拟尽早建议，根据同样原则，起草修正法典，提请公使团裁夺。

“但于从事此项工作之前，本局愿敬询问，如以新法典送呈北京，是否可望其得公使团之早赐裁夺与赞助。

“最后，在提呈此项修正法典之前，本局敢于指出，现行章程及附律虽经有约各国代表批准，但迄未得中国政府正式承认，此项事实使租界之良好治理发生损伤非浅。该法典施行已近三十年；故总理衙门之承认，既足使关于章程效力去

尽手续上反对之根据，在中国政府一方固亦无任何实际之让步。本局因敢于此请求各国公使对于修订法典问题赐予意见之际，同时对于现行法典即一八六九年(清同治八年)法典应得总理衙门正式承认一点，不惜竭力以请也。

"兹附奉现行章程英文中文各二份，请转致北京领袖公使。"

(一八九七年工部局报告，页二四五至二四七)

C　特别修改委员会的设立

领袖领事德总领事史都培收到工部局总董白克这一封信后，即行提交领事团考虑，并如工部局所请，于七月二十三日（六月二十四日）作函转达北京公使团。到同年九月二十一日（八月二十五日），公使团领袖公使麦唐纳(Claude MacDonald)将公使团意见覆示领袖德领；对于工部局拟再修改章程一层，表示：

"……如将该项修改法典送来北京，敝同僚等当即加以考虑。非至已经见到并考虑此修改法典之时，彼等当然不能先以其赞助相许。"(一八九七年工部局报告，页二四七)

至关于以租界现行章程及附律提请总理衙门追加正式承认一层，则公使团以为：

"……此项章程，施行年代既已如斯其久，其效力不成问题，故无必要以此事商诸总理衙门也。"（一八九七年工部局报告，页二四八）

领袖公使的这一封信经领袖德领史都培于十月三日(九月初八日）转达工部局后，工部局即行组织一特别修改章程委员会，委员七人如下：孟斯斐尔(R. W. Mansfield)、麦克曼格尔(J. H. McMichael)、毛理荪、施高塔、安徒生、鲁德(M. Rohde)、威尔金生(H. P. Wilkinson)；孟斯斐尔系英领，任该委员会主席（按英领孟斯斐尔以离沪他去，于同年十二月三十日辞去该委员会委员；未推补充人员），安徒生、鲁德和威尔金生则皆是工部局该年度董事。（按一八九七

年原任董事会，因小车执照捐事宣告退步，为纳税人所不满，纳税人卒于四月二十一日举行特别会，通过议案，董事会全体辞职；故此处安徒生等三人是五月初重举当选的。）

D　从此将一八六九年章程屡加修改形成现行章程

这一八九七年(清光绪二十三年)所设的修改章程委员会，到一八九八年一月十日(清光绪二十三年十二月十八日)，将修改结果报告工部局。此次修改，仅以一八六九年(清同治八年)章程为根据，择其“需要最迫切”的增订修改数处。该委员会虽曾于其报告函件中提及“关于地皮章程之全部修订（其工作已得有相当进展），本委员会拟容后再告”的话，但那以后并未将此种全部修订形诸事实。（费唐云：“一八七〇年至一八九九年间所行修改根本法之坚忍的企图，全成泡影。此种努力无成之经验，似已永远使人短气，不作任何通盘修改之想矣。”见费唐报告第一卷，页六一至六二）一八九八年(清光绪二十四年)以后，章程及附律均尚有数次部分的增订和修改。〔其经过见下文。按此项增订修改，似尚未为人所熟知，每以一八九八年修改为地皮章程最后一次之修改者。又，一八九八年的修改结果，仅增订章程三款及修改附律二条和增订附律一条（详见正文后面），并未将一八六九年章程通盘修改，但通常却有一八九八年章程之称。如卜舫济云：“地皮新章（按指一八七九年修改委员会修改结果）于一八八一年三月得纳税人通过，于一八八三年送呈北京，请各国公使批准。此项新章被搁至久，至十五年后即一八九八年始蒙批准，则已修改颇多矣。”（见所著《上海简史》A Short History of Shanghai，页一一二）又云：“此即国际公共租界根本法之最后修改……。”（页一一三）郭泰纳夫以“一八九八年章程之国际性”为小标题。（见《上海会审公堂与工部局》，页一七）夏晋麟云：“租界当局现在言及地皮章程，当然即指一八九八年地皮章程。”（见所著《上海之地位》The Status of Shanghai〔一九二九出版〕页一四）商务印书馆发行中英合载本“上海洋泾浜北首租界章程后附规例”，卷首章程沿革一文亦云：“一八八一年地皮章程又加修改。一八八三年始提交北京使团，请承认。至一八九八年使团对于原案大加修改，而后承认之。”（页七

至八)均错误或不得当。又，前引商务本租界章程云:“本书所载上海洋泾浜北首租界章程三十款及附载之租地章程(按即“田地章程后附规例”或附律) 四十二款，即经过使团修正之一八九八年地皮章程及附律也。”亦误。查该书所载中文章程及附律，系以约章成案汇览乙篇卷十上所载一八六九年章程及附律之译文，加上一八九八年及其后增订章程附律之补译，如此凑成，至于一八六九年章程及附律之经一八九八年及其后修改过者，则未照改或加注说明，一仍其旧，故此种条款不能与英文章程相同。]所以一八六九年(清同治八年)地皮章程及附律，加上一八九八年(清光绪二十四年)及其后的增订和修改，便形成了公共租界现行地皮章程。下面便是这些先后增订和修改的经过。(章程之效力问题及分析，另见本编壬目«公共租界的现状»下)

(2) 章程第六款甲第六款乙和第三十款的增订及附律第八条第三十四条的修改和第八条甲的增订

工部局于一八九七年(清光绪二十三年)所设修改章程委员会，于一八九八年一月十日(清光绪二十三年十二月十八日)致函工部局，报告经该委员会“细加考虑之后，多数通过”的增订和修改共计五条，如下:

一　建议的新章第六款甲马路基地，

二　建议的新章第六款乙铁路基地，

三　建议的新章第三十款建筑物，

四　建议的修改附律第八条筑沟，

五　建议的修改附律第三十四条执照捐;

并云:

“本委员会以为，上列各款章程及附律，一经纳税人通过并先后提呈各外国领事及北京公使团后，足使贵局得以处理凡须加以注意与绳以律例之事宜。据此意见而行，本委员会决以尽早提出为宜。

“至关于地皮章程之全部修订（其工作已得有相当进展)，

本委员会拟容后再告。”(一八九八年一月十日修改章程委员会致工部局函，见该年工部局报告，页二六三)

工部局乃于修改章程委员会所提增订和修改的五条以外，再加提新章第八条甲建筑，全部提出于三月十一日(清光绪二十四年二月十九日)举行的纳税人临时会，得其通过。(一八九八年工部局报告，页二六三及二六九) 三月二十六日(三月初五日)，工部局由总董费龙代表，致书领袖领事德总领事史都培，将纳税人临时会通过的增订和修改的章程和附律共六款附寄了去，说是这些对于现行章程的修改和增订，对于外人租界的良好治理，具有重大的直接关系，而其需要的迫切亦早为领事团所熟知，无庸赘述，所以请领事团迅赐考虑并早转达本地中国官厅，一经同意，即呈北京各有约国公使批准。(此信日期见于原函者为三月二十八日，但工部局于七月一日致领袖德领的信，两次提及此函，均谓三月二十六日之函；则二十八日当系误印)

但领事团特别对于所提议的新章，不与同意，所以时间过了三个多月，事情却还是毫无进展。工部局原以为这一次的部分修改总可减少或甚至完全避免时日的迁延，可是此种预期，到了这时，看来不大可靠了，于是由副总董威尔契(Joseph Welch)代表，于七月一日(六月十三日)再函领袖领事德总领事史都培，说是建议的新章既似一时难得同意，应请将修改的附律第八条筑沟和第三十四条执照费，与提议的新章第六款甲马路基地、第六款乙铁路基地和第三十款建筑物，分开两起，(按另外尚有增订附律第八条甲建筑，系补充增订新章第三十款建筑物者，当附属于该款章程下，故不与其他二附律并列请先批准) 先请领事团尽早批准，然后送呈北京各国公使；信末并谓：

“此二问题(按即筑沟及执照费二问题) 得于年底以前圆满解决，实施该二条修改附律之规定所必需之事亦得提出于明年纳税人年会，此乃敝局所急切愿望者；故余敬以敝局希望相

达，即该二条附律早蒙贵领事团批准，并得贵团说项，送呈各外国公使。”(一八九八年工部局报告，页二七〇至二七一)

领事团乃于八月初(六月中)开会通过该二条修改附律，并决定提呈北京各国公使，请赐批准。工部局得悉此项消息之后，亦即于八月二十三日(七月初七日)直接致函北京公使团领袖公使西班牙公使柯乐庚(Bernardo J. de C'ólogan)，请将附寄的该二条附律草案提出公使团，得其正式批准。(一八九八年工部局报告，页二七一至二七二)

同时，领事团亦以其通过的附律草案函达上海道台蔡钧，请两江总督兼南洋商务大臣刘坤一批准。江督于八月二十一日(七月初五日)覆示道台，谓：

“来呈并附地皮章程，业已收到。本督前此既从未顾及此项章程，故现亦不欲过问。此事得由工部局与领事团，以便利商民为惟一目的，磋商妥定。应请该道转达此意可也。”(一八九八年工部局报告，页二七三，道台九月一日致领袖领事函)

道台蔡钧于九月一日(七月十六日)将江督此意照达领袖领事葡总领事伐尔台后，领袖葡领于五日(二十日)覆函云：

“此项地皮新章经纳税人依工部局提议通过，得领事团批准，不为刘大臣所反对，因其与大臣所提便利商民之惟一条件适相符合。便利商民乃当然之事，起草者既皆富有经验，专为顾全租界及其居民幸福之士。故此问题现在必须认为已经解决。敝同僚暨敝领因决定将新章提请北京公使团批准，一俟批准，即日施行。”(一八九八年工部局报告，页二七四)

九月十日(七月二十五日)，领袖公使西班牙公使柯乐庚答覆工部局八月二十三日(七月初七日)的信，说所提修改新章二条，公使团已于当日会议时批准。工部局乃于九月二十二日(八月初七日)将修改过的新附律第八条和第三十四条中译文寄与领袖葡领伐

尔台，请转道台饬会审公廨委员布告租界中国居民；并于二十三日(初八日)登载西文报纸公布。

工部局于是着手再将新订地皮章程第六款甲、第六款乙、第三十款和附律第八条甲，请求公使团批准。领事团所未曾批准的这新订的三款章程和一条附律，却竟得了公使团的批准。十一月十日(九月二十七日)，领袖领事葡总领事以公使团此项批准转达工部局时，谓："领事团因认工部局得实施该项章程及附律。"(一八九八年十一月十日领袖领事致工部局函，见该年工部局报告，页二七五)但十七日(十月初四日)领袖葡领又接领袖公使西班牙公使柯乐庚来信，嘱其以批准一事转告工部局，因领袖公使又得工部局十月三十一日(九月十七日)的信，已为转达公使团，并谓领袖公使已将此事照会总理衙门，一俟得有回音，即当函告。(一八九八年十一月十七日领袖领事致工部局函，见该年工部局报告，页二七五至二七六)领事团因即改变原来主张，取消领袖葡领十一月十日(九月二十七日)致工部局函中所云实施新章一层，说是在得悉总理衙门决定以前，该数款新章不得实施。(一八九八年工部局报告，页二七六)

领事团的此种意见非工部局所乐闻。工部局于十一月二十四日(十月十一日)答覆领袖葡领伐尔台云：

"……此数条新章既已由公使团致达总理衙门并经各外国公使批准，其所处地位即与一八七〇年(清同治九年)法典相同，该项法典经各公使宣告有效实施，而为本埠现在治理制度所据者。在此种情形之下，敝局愿请公使团于得悉总理衙门意见之前，表示准许此数条章程之立即实施，此固无损于总理衙门关于该项章程之意见也。"(一八九八年工部局报告，页二七六)

此函未生效力，工部局乃又于次年即一八九九年二月九日(清光绪二十四年十二月二十九日)，由总董费龙致函领袖葡领伐尔台云：

"余敬向贵领袖领事提及敝局去年十一月二十四日（十月十一日）关于新订地皮章程之函，并见于此种对现行法典之建议增订重要万分，重申该函所提之请求。依现状观之，该数条甚为需要之章程，其实施似须待总理衙门之正式批准，批准之获得当属困难且颇费时日。租界扩充问题许得于最近之将来获得解决，使建议新章，尤以有关公路与建筑工作者，得以现成应用一层，成为极端切望；因此之故，敝局希望贵领事团赞助敝局此项请求，即请公使团于接得总理衙门答覆之前，表示准许章程之立即实施，无损于总理衙门关于此事之意见。敝局前函曾经指出，新章程既得公使团批准并经致达总理衙门，即已与自一八七〇年(清同治九年)施行迄今之现行法典处于同样地位。"（一八九九年工部局报告，页二六五至二六六）

工部局的请求终于达到了目的。领袖领事葡总领事伐尔台于四月六日(清光绪二十五年二月十六日)致函工部局，写道：

"敝领敬代表敝同僚等通知贵局，依照所接公使团领袖柯乐庚大使来函，北京各外国公使业已批准地皮新章三款，如附奉之印张。故该三款(新章)及相符之附律，应依据敝领一八九八年十一月十日(清光绪二十四年九月二十七日)之函，认其在此次正式函知以后，即生效力。"(一八九九年工部局报告，页二六六)

英国政府亦由外相萨立司勃列（Salisbury）于六月三日(四月二十五日)，将其批准意志，手示饬知。（批准文见一八九九年工部局报告，页二六七）中国总理衙门则始终未曾给与批准的答覆。

虽然中国政府未曾批准，但地皮新章三款及新附律一条修改附律二条，便那么实施了起来，工部局的权力也便那么又扩大了若干。新章第六款甲规定设置地产委员（Land Commission-

ers)三人，有权听明执业人对于工部局建筑新路、延长或加宽旧路等公用所需之地提出的异议，并传讯证人，予以裁定。(参阅一八九八年工部局报告，页二六四至二六五该款原文。费唐报告第一卷，页七〇至七二及商务本洋泾浜北首租界章程英文部份页五至七，亦有重载者。后者并有中译文，见页二二至二四) 新章第六款乙规定中国政府或其他团体、个人，如欲于租界内强迫收买土地筑造铁路，必须将所需土地及铁路路线等图样、计划等，缴呈工部局，得其许可；经其许可后，尚须依该款所定办法给价。(参阅一八九八年工部局报告，页二六五至二六六，费唐报告第一卷，页七二，或商务本洋泾浜北首租界章程英文部分页七至八，中文部分，页二五) 新章第三十款及新附律第八条甲规定凡新建、改造房屋、及改非住人之建筑为住房等关于建筑计划均须先经工部局查核，一切构造及设备均须符合工部局随时订立的规例，不遵或违反者，工部局得暂加封闭或禁止居住，或照该款所定的罚例课以罚金。(参阅一八九八年工部局报告，页二六六及二六八，或商务本租界章程英文部分页二三及二九，中文部分，页二一及四五至四六。费唐报告未载附律，章程第三十款见第一卷，页八三，惟该款下所加之注云："此款始于一八六九年"，误) 修改的那两条附律，第八条将建筑中关于阴沟等须经工部局查核等情，规定得更为严格，〔参阅一八九八年工部局报告，页二六六至二六七(或商务本租界章程英文部分页二六至二八)，及约章成案汇览乙篇卷十上，页四四至四六(或商务本租界章程中文部分，页三〇至三二)，作一比较。〕第三十四条则将开设市集、菜场、跳舞场、妓院、典当、牛奶棚、及洗衣作等，加入工部局捐照的各项生意之内，并于违犯该条每次所罚不得过一百元的原有罚例以外，复规定继续违犯，每二十四小时再课二十五元以下的罚金。〔参阅一八九八年工部局报告，页二六八至二六九，及约章成案汇览乙篇卷十上，页五四(或商务本租界章程中文部分，页四二至四三)，作一比较。〕

(3) 附律第三十四条的二次修改

附律第三十四条关于捐照的规定，因为工部局常在企图并实行扩大其捐照的范围，所以修改次数特多。一八九九年三月九日(清光绪二十五年正月二十八日)，(那时候，如上节所述，一八九八年(清光绪二十四年)所增订和修改的章程三款和附律三条，其实施尚成问题的，)举行纳税人特别会，通过修改附律第三十四条，将彩票或奖券加入捐照目的物内，并授权工部局向养狗的人捐取执照。此项修改于同年四月二十七日（三月十八日）得领事团和公使团批准，即着实施。（一八九九年工部局报告，页七四及二六七至二六八）

（4）章程第一款的重订

租界自一八九五年(清光绪二十一年)起，企图扩充其面积，到一八九九年(清光绪二十五年)而此企图终于实现。（其经过见本编戊目《国际公共租界的开展》第三项《面积的扩充》）五月初(三月底)，上海道台李光久将租界新定四至，出示布告周知。六月二十日（五月十三日）租界纳税人举行特别会，通过依照扩充界至，重订地皮章程第一款关于租界界至的规定。次日，工部局总董费龙即以此项决议函达领袖领事葡总领事伐尔台，请领事团批准后，送呈北京各国公使。九月二十九日（八月二十五日），又由代理总董海卫德（Elbert A. Hewett)加函催促。到十二月二十七日(十一月二十五日)，公使团领袖西班牙公使柯乐庚始以公使团批准消息，电告上海。(一八九九年工部局报告，页二六八至二七〇。重订的条文另见“面积的扩充”项下；可参阅一八九九年工部局报告，页二六八，费唐报告第一卷，页六八，或商务本租界章程英文部分，页一至二。按章程第一款本可分为二部，一为租界界至的划分，一为不受工部局管辖处所的规定。此次一八九九年重订，仅系第一部分，其第二部分一仍其旧，致有“在第一段界限内……”即“under the first head”等不参阅旧章不能明白之处，按旧章将英租界美租界分为二段，叙其界至)

（5）章程第六款丙的增订

一九〇三年(清光绪二十九年)因筑路费用超过预算七万两，许

多工作均告停顿，工部局乃谋补救方法，结果由其法律顾问草就地皮章程第六款丙一款，规定于工部局建筑新路及扩充旧路的场合，当对或毗连道路基地的华人业主或执业西人，均须负担建筑或扩充所需经费。此项建议的增订，于一九〇五年六月六日(清光绪三十一年五月初四日)再度提出于纳税人特别会时，虽遭人反对，结果仍通过议案，指派纳税人七人组成委员会，考虑建议的新章第六款丙关于地主负担一部份筑路费用的规定，着于次年纳税人开会时提出报告。次年三月(清光绪三十二年二月)该委员会提出报告，将原草案改变数点，规定筑路各项工程所需费用三分之二以内，由当对及毗连路身的执业西人负担，每人负担成数由工部局酌定，或当不服工部局所定，陈诉于地产委员时，由地产委员详察各种情形，予以裁定，亦即最后的裁定。此修正的新章即得三月十三日(二月十九日)纳税人特别会通过，于十四日(二十日)函达领袖领事比总领事薛福德，请领事团批准后，转呈北京公使团。八月二十九日(七月初十日)又经函询，均无回覆。到下一年即一九〇七年五月初(清光绪三十三年三月底)，工部局始接到领袖领事的信，说该项新章第六款丙已得北京公使团及中国政府批准(一九〇七年工部局报告，页一九三。章程条文可参阅一九〇六年工部局报告，页二九六至二九七，费唐报告第一卷，页七二至七三，或商务本租界章程英文部分页八至十，中文部分，页二五至二七)云云。

(6) 附律第三十四条的第三次修改

规定工部局捐执照的附律第三十四条，到一九〇七年(清光绪三十三年)，又有了一次修改。说是，工部局觉得附律第三十七条不准身带利器的规定常遭违反，而防止此项违反又觉难于着手，因为无从追寻华人手中的枪械是从何而得来；所以主张枪械的出卖和制造亦须领照，以为补救。而同时却又"乘此机会，将别种为公共卫生利益起见所必需捐照之事宜，亦一并包括在捐照

事项之列”。(一九〇七年工部局报告，页六二，三月二十五日工部局致领袖领事函) 此种工部局拟加征执照捐的事宜，计有开设夜俱乐部，卖面包、饮料、冰、衣服、鱼、水果、蔬菜或食品的处所，牛、猪、羊、山羊各栏，以及自用或出租的小马、骡、驴。工部局此项提议的修改，得三月二十日(二月初七日)的纳税人会批准，(一九〇七年工部局报告，页六二至六三该附律) 于五月初(三月底)得北京公使团批准。(一九〇七年五月十日领袖领事致工部局函，见该年工部局报告，页六三)

(7) 章程第九款的修改

按照地皮章程规定，纳税人年会至迟须于每年三月二十一日举行，(参阅一八六九年地皮章程第九款，商务本租界章程中文部份，页九) 而上年度账目报告则至迟须于开会前十天印成公告。〔参阅一八六九年(亦即现行)地皮章程第二十五款，费唐报告第一卷，页八一，或商务本租界章程该款〕一九一七年(民国六年)五月三日，工部局总董庇亚斯致函领袖领事比总领事薛福德，说是因为近来租界迅速发展，收支大增，帐目的编制和印刷，依照地皮章程规定办理，困难益见增加，所以请允将章程第九款中“一二月内”字样，改为“二三月内”，以便以后纳税人会可延迟一个月举行年会，即至迟于四月二十一日举行。此项修改，于一九一八年(民国七年)二月十八日经领袖领事通知，说已得上海领事团和中国官厅及北京公使团和中国政府批准云。(一九一八年工部局报告，页六八B该函)

(8) 附律第三十三条至三十七条的修改

一九一九年(民国八年) 得北京公使团批准的附律第三十三条至第三十七条的修改，其经过是比较复杂的。

按照一八六九年(清同治八年)地皮章程，附律第三十三条是规定危险货物的取缔，第三十四条规定捐照的各项生意，第三十五条禁止嚷闹，第三十六条规定车辆须于日落后点灯，第三十七条禁止身带利器。(参阅约章成案汇览乙篇卷十上，页五四至五五，或商务本租

界章程中文部份，页四二至四四，各该款）其中除第三十四条如上所述曾于一八九八年(清光绪二十四年)及其后先后修改过三次以外，其余各条均仍其旧，仅有极简单的各该项规定。一九一六年（民国五年)二月，经上海电器建筑公司(Shanghai Electric Construction Co.）请求将电车规程订入地皮章程附律中，说是因为无此法律根据，其规程难于实施，工部局于是准其所请，“并乘此机会，一并加以其他业经随时注意所及，为应付本埠情形变化所必要之种种修改与增订”。(一九一八年工部局报告，页七〇B)此项修增，主要的，就是重行编订附律第三十三条至第三十七条；此外，并将原有的第四十二条改为第四十三条，另增第四十二条，解释附律不仅约束个人，并包括商号、公司。（一九一八年工部局报告，页七四B该附律草案）

工部局重订的附律第三十三条，把交通规程二十四条关于一切行车坐车等事悉行规定，并明白规定该附律不仅适用“于租界界至以内，亦且适用于界外一切工部局大小道路”，违犯者每次罚洋五十元或监禁一个月，而此罚例得于任何违犯者受管法庭上即决实施。（一九一八年工部局报告，页七〇B至七二B该附律草案）第三十四条规定在租界内出卖火药、军火等危险物品，从事各种带有危险性质的事业，做原来第三十四条所规定领照的各项生意，贩卖或出版新闻纸、定期刊物或陈列广告，从事临时或永久的建筑工作或改造房屋，建筑茅屋竹篾等易燃房屋，填筑河滩，移去河中淤泥，将灯、篷帐等悬挂路上，在工部局码头道路上起货，以及行列通过马路，——这一切均须先在工部局领有执照或准许证，工部局既得不举理由，绝对任意拒绝或吊销执照或准许证，并得随时订定规程征收保证金，及照纳税人年会所定数目征收执照费；违犯该附律或各种执照所特有的规程者，初犯罚金不过洋一百元，二次犯二百元，三次或以后重犯五百元，继续违犯每

二十四小时不过一百元，此项罚金以外，工部局并得将该附律中所指各种危险物品没收应用，任何为违犯者受管的法庭亦须与其他附律所规定同样办理，即照此特定罚例判罚。（一九一八年工部局报告，页七二B至七三B该附律草案）第三十五条规定不得无故开枪，嚷闹，滋事或作其他在法律上应列为妨碍公众之事。（一九一八年工部局报告，页七三B该附律草案）第三十六条规定凡在租界内外工部局道路上乘坐或施用各种有轨无轨车辆，概须受工部局随时特定规程约束；应用工部局马路者亦然；每次违犯罚洋五十元或处一个月监禁。（一九一八年工部局报告，页七三B该附律草案）第三十七条规定除领事署人员、工部局合格人员、及穿制服或值班的义勇队和各外国海陆军官长士兵外，普通人民等，除照附律第三十四条规定领有执照者外，均不得以任何理由，在租界以内或界外工部局大小道路或地产上携带枪、刀、子弹等或攻或防的凶器，违者凶器充公，并初犯罚洋一百元或处监禁一月连带或不连带苦工，重犯罚二百五十元，或处连带或不连带苦工的监禁。（一九一八年工部局报告，页七三B至七四B该附律草案）

工部局将其提议的上述各条附律的修订，提出于一九一六年（民国五年）三月二十一日的纳税人特别会，结果通过议案，着工部局指派纳税人五人组织“交通及执照附律委员会”，修改工部局所拟，提出于下次纳税人特别会。该委员会开会七次，结果根据其所定若干条修改意见，将工部局提议的主要部份，即附律第三十三条至第三十七条各条，稍加修改整理，成为附律第三十三条，第三十三条甲，第三十四条，第三十四条甲，第三十四条乙，第三十四条丙，第三十四条丁，第三十四条戊，第三十四条已，第三十五条，第三十六条，及第三十七条；另外的第四十二条和第四十三条则仍其旧。

“交通及执照附律委员会”修改的结果，经一九一七年（民国

六年）三月二十一日的纳税人特别会讨论，通过取消第三十六条，将原来提议的第三十七条改为第三十六条，原来提议的第四十二条改为第三十七条，第四十三条因亦无须提出，仍照原章列为第四十二条；并将各条罚例有的加重，有的减轻，以及其他数处稍加修改。纳税人特别会并授权与其主席沙士麦雷（H. W. de Sausmarez），着其与领事团商酌之后，加以种种为得领事团批准所必要的修改。沙士麦雷因即于次日将提议的附律第三十三条至第三十七条以及纳税人特别会的决议，一并函达领袖领事比总领事薛福德。

这几条提议的附律，虽经两次的修改，可是所修改的都不是本质的改变，所以和工部局所提出的原样，仅是小节的修改，相差还是不远。领事团收到之后，不与回音，经工部局函催，这才于一九一八年(民国七年)三月二日一方面以其不与批准，另一方面又将其重行起草的各该条附律，函知工部局。但领事团所拟，因为“虽有许多修削增订系与工部局意见一致，但有别种效力与其谓为扩大毋宁说是限制工部局所早已拥有之权力之处”，(一九一八年三月二十日工部局致领袖领事函中语，见该年工部局报告，页八四B）不为工部所悦意，于是又被提交“交通及执照附律委员会”。结果，工部局加以修改若干处，于三月二十日函达领袖领事比总领事薛福德。

但领事团对此，仍是久无覆示。一九一九年(民国八年)三月十二日，工部局发函催促。又足足隔了三个月，领袖比领薛福德才以领事团重行起草的各条附律函知工部局。领事团所拟的这第二次修改草案，包括附律第三十三条建筑工程，第三十四条捐照职业，第三十五条危险物品，第三十六条交通规程及第三十七条携带军器，其内容系“与工部局于一九一六年(民国五年)三月二十一日提交纳税人年会者根据同样原则草就，并除电车规程及

新闻纸捐照等规定外，已将其所有规定之较重要者订明在内”。(一九一九年工部局报告，页二三四A)工部局虽决定即以领事团提议的草案提交纳税人会通过，但“对于新闻纸及印刷所等捐照之删去，视为严重，因决再行努力以获得此项规定”。(一九一九年工部局报告，页二三四A至二三五A)工部局本来想提议将印刷出版业捐照一节订入附律第三十四条捐照职业之中，然而因为消息一传出去，各方立起反对，终于改变计划，将印刷出版捐照另行订成附律第三十四条甲，连同领事团所拟第三十三条至第三十七条附律，一并提出于七月十日的纳税人特别会。领事团所提议的那五条附律得该会通过，并于十二月间经北京公使团批准。(一九一九年十二月十三日领袖领事致工部局函，该年工部局报告，页二四一A)

(9) 尚未订入章程的修改

至于那印刷出版业附律，则和以后的码头捐附律、童工附律等一起，工部局不顾广大〔群众〕的反对，想尽方法要见诸事实，那么一年一年地企图着，直到发生五卅惨案的一九二五年(民国十四年)终未成功，也不得不放弃了。这中间的经过，我们应该在后面别处再说。

一九二五年(民国十四年)以后，因为华人参政的部分的实现，(华人参政到现在为止只是部分的没有多少效果的实现，其理由及分析均详本编后文，兹不赘)地皮章程亦有根本的重要修改二点：一为一九二八年(民国十七年)工部局组织中加入华董三人后，一九三〇年(民国十九年)华董又增至五人，成为中外董事共十四人；一为一九三三年(民国二十二年)地产委员由三人增至五人，所增二人为华人。(二者增设经过另见本编后文)此二项修改均得中外各方批准实行，但到现在为止，尚未将章程有关各款照此作文字的修改。

所以一八六九年(清同治八年)地皮章程，加上如前所述的章程第一款、第九款的修改和第六款甲、第六款乙、第六款丙、第三十

款的增订，附律第八条、第三十三条、第三十四条、第三十五条、第三十六条、第三十七条的修改（其中第三十四条先后共修改四次），和第八条甲的增订，及尚未订入章程的华董五人和华人地产委员二人的增设，便是现行的地皮章程。〔按一九三三年四月十九日纳税人年会曾通过修改地皮章程第十八款，将纳税人选举工部局董事场所改为多数，记名选举改为无记名选举，上午十时至下午三时的投票时间，改为自上午八时至下午六时，及值年董事所派接收选举票的人员由指定的二人改为不定的多数。（参阅一九三三年工部局报告，页三及地皮章程第十八款。）“但我国政府当局以事关修改洋泾浜地皮章程，未便予以承认，”（民国二十三年三月二十七日《申报》）故未实现。又同日纳税人特别会又通过修改附律第三十四条，将工厂定入捐照事业之内，（一九三三年工部局报告，页二九）于同年六月中经领事团及公使团批准，（同上，页三六）但未得中国政府承认，所谓“工厂检查”问题，至今仍在中外交涉之中。〕

（上公共租界编戊目《国际公共租界的开展》
之一节《地皮章程的修订》完）

上海公共租界扩充面积的实现和失败

按：下文第一节所叙一八九九年（清光绪二十五年）租界面积扩充一事的交涉正在进行之际，法租界亦正向中国提出同样交涉。办理洋泾浜北首外人租界扩充交涉的中国官员，深怕别的国家乘机提出另辟其独立租界的要求，即将扩充区域名曰公共租界，“使各国咸得于界内设肆经商”，（清光绪二十五年二月初四日《申报》《论上海议设公共租界事》）以免纠纷。此新辟的公共租界，即由英美租界合并而成的洋泾浜北首外人租界工部局接管，并即以洋泾浜北首外人租界章程治理之。从此，旧有外人租界及新辟公共租界，统名曰上海国际公共租界（International Settlement of Shanghai, or Shanghai International Settlement），华名普通均即称上海公共租界。

（1）一八九九年的扩充

工部局自一八六六年（清同治五年）开始接管界外道路以后，历年致力于界外道路的经营，到后来，更进而提出租界面积的直接扩充这问题来。一八八一年六月八日（清光绪七年五月十二日）工部局总董李德尔致函北京各国公使请早日批准所送呈的地皮章程修改草案时，即已有下面那样的话：

> “工部局面前第一个重要问题，即系租界之界至。盖此项界至划定于先，重大之变化业已发生，如属可行，工部局管理区域面积之应相当增大，极为希望。”（工部局一八八一年报告，页

一一四）

到一八九三年（清光绪十九年），纷争多年的旧美租界界至的划定，事实上即使租界扩充了面积。但这显然未曾满足租界当局的妄求。隔不到两年，扩充租界面积的问题便被强有力地提了出来，结果终于在一八九九年（清光绪二十五年）告了解决，实现扩充。经过情形如下。

一八九五年（清光绪二十一年）的工部局报告，在“洋泾浜北首租界之建议的扩充”这标题下，有如下一段的记述：

“见于界至以内及其邻近华人人口增加之状态，粉厂、丝厂与正在创设之同性质工厂之数目，以及此后房屋、居民二者之必然有增无已，现有界至以内可供应用之地位势非拥挤不堪，决不足与此种扩张以相当之适应，此乃显而易见者，而外国居民常与数额众多之华人贴邻相处，复足危及其康健，吾人不容或忘。工部局因已致函领事团求其赐予赞助，获得地位足供此种发展之界至之扩充；此事现在北京公使团手中。希望公使团与中国当局交涉结果，获得此种颇为需要之吾人边界之增大。”（页二四九至二五〇）

一八九六年一月三日（清光绪二十一年十一月十九日），工部局总董施高塔将北京公使团所询问的关于要求扩充租界的理由，另附拟扩新界的地图一纸，函达领事团请转呈公使团。公使团于同年三月二十五日（清光绪二十二年二月十二日）照会总理衙门，列述租界界至必须充分扩大的种种理由，并请中国政府与公使团合作，实行此项扩充计划。但总理衙门不与答覆。

工部局乃一方等待北京方面的交涉，一方“为获得当地官员缙绅之好感与协力，以增强早经提出诸论点之力量起见”，自同年六月（五月）起，“即与此等人士进行某些种非正式的、纯属地方性质的磋商，如此乃得为外人租界面积扩充，作相当之准备”。

（一八九七年九月二十二日工部局致领袖德领函，见同年工部局报告，页二六八）

到次年即一八九七年九月（清光绪二十三年八月），北京方面仍无何种消息，而工部局由于那种“非正式的、纯属地方性质的磋商”，又得较有把握地断定：“当地官员缙绅对于扩充计划绝少或毫无反对，华地主阶级对之尤表好意。”（同上）于是工部局将原拟扩充的界至再加扩充，另绘地图，由代理总董威尔契代表，于九月二十二日（八月二十六日）致函领袖领事德总领事史都培云：

“工部局上次致函贵领袖领事讨论租界扩充问题以来，至今已历十有八月，在此时期中，作为工商业中心之上海之发展，华洋人口之大增，可供建筑地位之不断填塞，其速率且更甚于一八九五年至一八九六年（清光绪二十一年至二十二年）工部局董事会所预计。工部局一八九六年一月（清光绪二十一年十一月）函中所运用之诸论点，因尔时以来所生之发展而倍增其力；现在界至以外足用道路之迫切需要，现有大道上华人车辆通行之巨大窘迫，工人之拥入租界及其邻近者为数续增，此种新近住民地带卫生及警察管理之显然必须改良，最后，因目下地方政府（按指工部局）治下面积有限，各种居住设置之成本业已大增——凡此种种，均系不得不使职在保护并促进此间社会之利益者有动于中之原素也。

“因此种种理由，并信赖迄今所接领事团及公使团增进租界发展与繁荣之诚意表示，故工部局于细心考量各种影响扩充租界问题之新条件后，已得如下之结论，即一八九六年一月（清光绪二十一年十一月）所提议之界至，今已不复足以为尔种企首可待之既大且疾的发展作好准备。尔时所提议之东界，固仍得视为颇足容纳黄浦江沿岸以工业为主之发展，但为设置一必须与增长人口之需要成比例之建筑区起见，租界界至不得不向西推展，超过原拟者，已属显见。必须以

此建筑区置于工部局管辖之下之卫生、财政等理由，已于工部局去岁呈文中充分列叙，毋待再述。一言以蔽之，若非工部局管辖，适用道路之开辟与修整必不可能，界外道路延长之必要已达急不容待之时期。

“自附奉之地图观之，可知租界建议之西界，在于极司非而(按即梵王渡)。其所以使工部局要求推展至此者，简单言之，乃因极司非而路邻近之地有颇多部分近已为外人所购得，若干工厂已建造于苏州河畔此提议的边界以内，且如此推展，得以重辟麦根路与极司非而路间之前筑军路——一非常想望之改进也。

“近来自杨树浦向东之工商业之发展，已为众所承认，无待解释，一八九六年所提主张扩充至周家嘴角之诸论点，无须再费辞赘。浦东方面情形亦然，该处船坞、油栈以及其他关于造船工业之迅疾发展，最堪注意。此二区非待划入工部局征税管理范围以内，即无一得享卫生、警卫或路灯之利。

“关于本问题之以往通信中曾经声明，工部局对于租界扩界以后划入界内之土地之华居户，非至其得享妥为燃灯设警之足用道路之利益时，决不征捐收税，而凡为筑路等公共用处所需华业主让出之土地，亦必付以公平合理之价格。在此诸条件下，有关地段之华方居民缙绅，对于租界扩充，意愿所属，既不反对，抑且赞成也。

“最后，余今代表工部局敬请领事团对于此事赐以赞助与合作，并望贵领袖领事以之提交贵同僚后，迅为呈达领袖公使，以便公使团之考虑。工部局所急切愿望者，乃为目下之有利状态得以利用，俾此重要问题早日告一圆满解决耳。”

(一八九七年工部局报告，页二六八至二七〇)

先前，当一八九五年(清光绪二十一年) 刚刚重提这扩充租界

问题的时候，工部局曾经和各国侨商合组的上海和明商会(Shanghai General Chamber of Commerce)接洽过，该商会曾经应允于必要时对于工部局关此问题的任何意见必加赞助的。到了这一八九七年（清光绪二十三年）工部局在别方面活动颇有成效，将原拟扩充范围再加扩大，并一一正式呈达领事团请转公使团要求尽速交涉的时候，和明商会势力的运用也便必然地被列于问题进行的手段之中了。

工部局在发出上面那封致领袖德领史都培的信的同一天，便致函和明商会，一方面把致领袖领事的信稿附寄了去，一方面又“表示工部局希望商会积极合作，以达所求目的”。(一八九七年工部局报告页二七〇) 该商会乃于十月十二日(九月十七日) 致函北京公使团领袖，并于十六日(二十一日)以函稿附寄与工部局，十分自明地告诉工部局道：“一读此函，当知本商会委员会之意见完全与贵局计划相一致，并已催促公使团迅予全部采用矣。”(一八九七年十月十六日和明商会会长阿尔福特(E.F.Alford)致工部局总董白克函，见工部局该年报告页二七一。该商会十月十二日致领袖公使函，见同年工部局报告，页二七一至二七三，可参考。)

另一方面，领事团于转达工部局意见给公使团的时候，亦“热烈赞助工部局所持意见”。(一八九八年五月二十二日领袖德领致工部局函，见该年工部局报告，页二八〇)这样各方赞助的结果，北京公使团因为北京交涉未见进展，旋即训令上海领事团，着先试行获得上海道台对于租界扩充计划的同意，乃由领袖领事德总领事史都培于一八九八年二月二十八日(清光绪二十四年二月初八日)致函上海道台蔡钧云：

“洋泾浜北首外人租界之现有面积，殊不足以供界内华洋居民之用，应其对于良好行政之需要与合理要求；并见于此项人口之迅速增加，租界扩充之必要亦属年甚一年：此皆许多年来显然可见者。贵道当有所闻，上海各国侨民业已群

起而作此种扩充之强力呼吁；工部局已拟就一扩充计划，指明其以为上海郊外何处地段应即增入租界现有面积以内，以应续增无已之外侨人口最迫切的需要，此计划已提交领事团。同时，工部局并请求领事团赞助，以获得华官对其所拟计划之允准。

“租界现有界至既属最后明定于地皮章程第一款内，故欲扩充租界，势须修改章程。此种修改，依第二十八款规定，须由外国领事与中国地方官厅磋商成议，再请北京外国公使及中国政府批准。

“领事团兹着敝领通知贵道，同人均热烈赞助工部局所拟之外人租界扩充计划，并盼示知，贵道是否有意依地皮章程第二十八款之规定，与领事团商议此事。倘有意商议，当不难获达最妥解决办法之同意也。”（一八九八年工部局报告，页二八一至二八二）

此项要求，蔡道台未加同意，卒于三月十三日（二月二十一日）答函拒绝云：

“上海以地势关系，自初即面积狭小。自租界创设以来，吾国人民麕集，以致时至今日，以面积与居民之众多相较，且有过小之感。实难于租界以外，通融一尺一寸之地，另立租界。若谓洋人之侨居于此者为数常增，则敝道所属之国人且增五倍有余。且本地外侨不仅居住于租界以内，于界外租地建屋者颇为众多。此足见洋人人口之多寡，固无与于租界面积之大小也。

“尤有进者，租界界外地带，中国政府亦早设置警局，开辟街道，点燃路灯；凡此种种设备尚须按时扩充。洋人之居住租界界外，如徐家汇、北泥城桥以外，率皆未遇阻挡，而条约未有明文规定租界面积须依洋人户口为数多少之比例，而行

增减。

"故对于贵领袖领事共同商议所拟租界扩充计划之提议，敝道以为最好维持现状。

"希将此意转知贵同僚，为荷。"(一八九八年工部局报告，页二八二)

这样，想先得上海道台对于扩充租界的同意，以谋事情交涉的便利，此种企图告了失败。领事团报告公使团后，后者即着领事团改与南京两江总督交涉。

工部局由领袖德领五月二十二日(四月初三日)信中，得知此种交涉情形。工部局深感"即时活动之又成必要"，(一八九八年工部局报告，页二八三)于六月九日(四月二十一日)致函上海和明商会，"促其运用商会影响力之重量"。(同上)和明商会即于六月十七日(四月二十九日)特开临时大会，"一致决议个别致函北京各国公使，以最迫切的恳求，促彼等特别注意此事"。(郭泰纳夫：«上海自治区与华人»，Kotenev: Shanghai, Its Municipality and The Chinese，页三二)

六月三十日(五月十二日) 领袖德领却又以南京方面交涉结果告知工部局，说是："南京两江总督在最近到此之函中，对于工部局所拟租界扩充计划，亦不予赞同。"(一八九八年工部局报告，页二八三) 于是，七月初(五月中)，工部局总董费龙亲往北京，觐见各国公使，请加赞助；其意见当蒙接受。结果，英、美、德三国公使先后训令各该国驻沪总领事，着直接与上海道台交涉。正在这工部局希望"三国领事代表社会之建议，得使问题早告解决"(一八九八年工部局报告，页二八五)的时候，却发生了某种复杂的纠纷了。

原来，这时，在欧洲方面，英法两国正因非洲的埃及问题，中国的广州湾和九龙问题及扬子江流域的势力范围问题，权利冲突，发生龃龉；而在上海方面，法租界也正要求扩充界至，其所拟扩充计划中关于浦东方面一部分地段的划入界内，又正和洋泾浜北首租界的扩充计划直接冲突。七月中旬(五月下旬)法租界发

生四明公所第二次血案以后，上海道台蔡钧即奉两江总督训令，着先解决四明公所血案及法租界扩充界至问题。从九月（八月）间起，英国积极进行阻止法租界扩充的实现，理由是浦东方面那一地段，地皮都为英、美轮船公司等所有，不愿受法租界公董局的管辖。当驻沪法总领事白藻泰(de Bezaure)不顾英方抗议，启程到南京去和两江总督刘坤一交涉扩界事宜之后，英国外交部随即径请海军部于十二月二十一日（十一月初九日）遣派军舰两艘到南京；接着又因刘督允许法领推广八仙桥一带，西门至斜桥一带，其中有英商产业四十块，英公使麦唐纳于同月二十六日（十四日）向总理衙门声明不允法租界管理外，并于次日加派第三艘军舰去南京，“给予江督拒绝法国要求以道义的协助”。（郭泰纳夫：«上海自治区与华人»，页三一）

然而英法间的冲突，终于在一八九九年三月二十二日（清光绪二十五年二月十一日）成立了谅解。

在那冲突未解决以前，从一八九八年十月（九月）起，英、美、德三国驻沪领事在各该国公使的训示之下，本来已和上海道台蔡钧开了好几次会议，磋商租界扩充事宜。可是，蔡道台态度不妥协，到年底还是毫无进展可言。“工部局深信，在最近之将来，得采顽强有力之步骤，以达某种满意解决。”（一八九八年工部局报告，页二八五）然而到次年三月（二月），三国领事和蔡道台的扩界交涉，索性成为搁浅的形势了。待到冲突既告谅解之后，外交情势也跟着起了变化。三月二十四日（二月十三日），“北京英、美、德三国公使即以同样照会送达总理衙门，迫令中国政府训令南京两江总督应允各领事及工部局所求扩充”。（郭泰纳夫：«上海自治区与华人»，页三二）清政府对上海租界扩充交涉，早已不想继续拒绝的办法，甘心屈服，事情便有了急转直下的开展。“四月十三日（三月初四日），公使团得总理衙门大臣口头通知，谓已照照会所请，训令江督。”（同上）

工部局乃为事情的早告结束起见，接受和江督刘坤一有相当私交的南洋公学校长福开森(J. C. Ferguson)的意见，由福开森到南京去谒见江督，面商扩充租界事宜。结果，江督即委派福开森为其磋商扩充租界二代表之一，另一代表是余联沅。

其时，上海道台蔡钧“因对租界扩充事态度强硬不协，已在北京公使团压迫下撤职”。(郭泰纳夫:«上海自治区与华人»,页三四) 其继任者为李光久。李道台随即督同江督二代表与各领事等商妥扩充界至的大概情形，并于五月八日(三月二十九日)致函领袖领事葡总领事伐尔台，说是，所同意的扩充面积已得两江总督兼南洋大臣刘坤一批准，除已出示布告，并训令上海县知县会同福开森等二代表暨工部局总董进行竖立界石外，相应以所出布告寄奉云云。(全函英译文见工部局一八九九年报告,页二六二) 该布告历叙租界前后扩充经过及新定界至，全文如下：

> 钦命二品顶戴分巡苏松太兵备道监督海关兼管铜务世袭三等男爵李，为出示晓谕事。照得上海洋泾浜北首第一段租界(按即英租界)，自道光二十六年八月初五日前兵备道宫英领事巴会议定章后，通商惠工，地方日臻富庶。至道光二十八年十一月初二日，经兵备道麟英领事阿会议推广，又经详定界至，绘图立石。嗣于第一段租界之外，又立虹口租界一段。光绪十九年五月十三日由代办各国领事美国副领事易(按即伊孟思)会商订界，均经勘定立界遵守。嗣于光绪二十四年二月初十日前兵备道蔡任内准值年领袖德总领事施(按即史都培)照请推广租界，并奉南洋大臣刘札准驻沪英总领事璧暨代理美国领事卫，以上海商务日繁，租界殊不敷用，照请推广租界，并不欲争持华官之权，凡干涉华民章程必先由地方官允而后行，至推广界限，应由地方官商妥办理等因。奉经前兵备道蔡商议推广公共租界地段四址，照会值年领

袖西洋总领事华(按即伐尔台)在案。适前兵备道蔡未及办竣，奉文卸事。兹本道在任，并奉南洋大臣刘檄委洋员福随员余来沪随办。当查上海商务日盛，地段不敷应用，本道会商推广，以为公共租界，即经督同福余两员，会商各国领事，妥为议定。所有前立租界历经会议章程，并有推广虹口租界续定新章，凡华民房产、田地、坟墓、河道各等利权，均载章内，应得保护。此章早经工部局刊行，且悬公局门前大众共见之处，即可家喻户晓，一律遵行。除檄饬上海县会同福余两员暨工部局办理工务董事查照议定推广公共租界，绘图立石，并照会各国领事外，合行出示晓喻。为此示仰商民人等一体知悉：凡在公共租界内，除敕建庙宇及中国国家公用之地不归工部局管理外，其余一切事宜均照定章办理，毋得违误！切切特示！

计开推广公共租界四址：

一东自杨树浦桥起，至周家嘴角止。

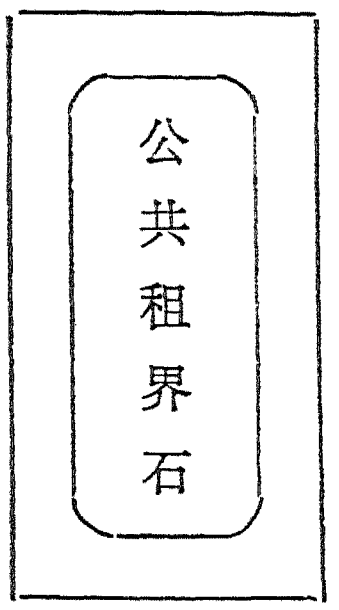
一西自泥城桥起，至静安寺镇止，又由静安寺镇划一直线，至新闸苏州河南岸止。

一南自法界八仙桥起，至静安寺镇止。

一北自虹口租界第五界石起，至上海县北边界限为止，即上海宝山两县交界之线，仍以下至周家嘴角直线上为止。

(光绪二十五年四月二十三日《申报》)

实界的划勘，由上海县王豫熙，江督刘坤一所派福开森、余联沅两代表，会同工部局工务处人员办理。新界的眼同考察，约历五次，除靠东边的北界那一条直线外，均经履核详议。“自始至终，工部局之愿望常为华方代表，以可能的最友好态度，接而受之”。(一八九九年工部局报告，页二一二)界至的标示，计分两种：一立于最重要的处所，用铁面的水门汀石块制成，其正反面刊文如下：



正　　面

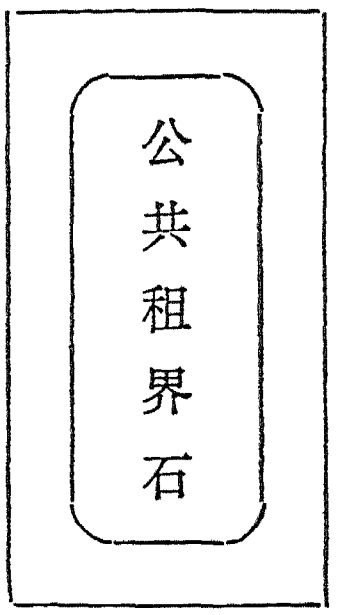
②

THIS BOUNDARY STONE HAS BEEN ERECTED BY THE SHANGHAI MUNICIPAL COUNCIL ACTING CONJOINTLY WITH THE SHANGHAI DISTRICT MAGISTRATE AND THE TWO SPECIAL DEPUTIES APPOINTED BY H. E. LIU KUN-YI, VICEROY OF NAN-KING, TO MARK THE NEW LIMITS OF THE FOREIGN SETTLEMENT OF SHANGHAI IN ACCORDANCE WITH THE TERMS OF THE PROCLAMATION OF THE TAOTAI LI, OF SHANGHAI, DATED THE 8TH MAY 1899 KWANGSU 25TH YEAR 3RD MOON 29TH DAY.

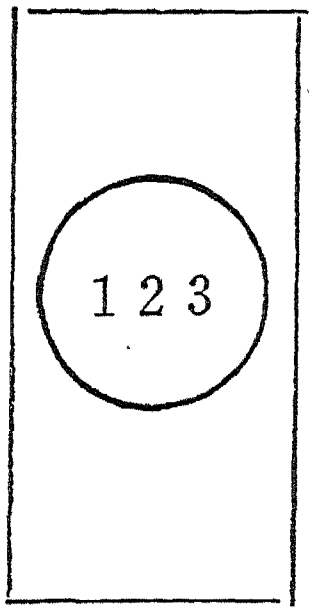
工部局董会同上海县王暨奉南洋大臣刘特派之两委员按照苏松太道李于光绪二十五年三月二十九日所出推广公共租界告示内载之四址眼同定立

反　　面

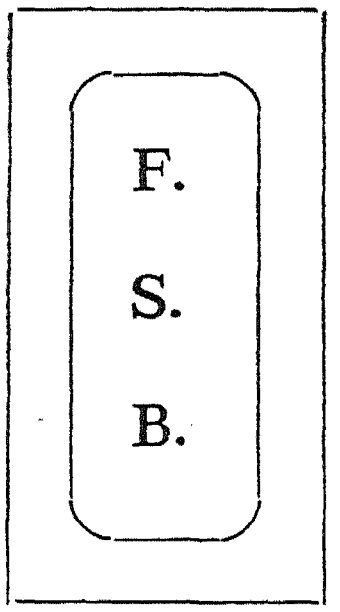
另一种的界至标示作三角形，体积较小，立于较不重要之处，其正反三面刊文如下：



正　　面



反



面

（附注：F. S. B. 是英文 Foreign Settlement Boundary 即外人居留地界的缩写。“123”为界石号码。）

六月二十日（五月十三日）租界纳税人会开临时会议，通过重订地皮章程第一款关于租界界至的规定，于十二月间（十一月间）得北京公使团批准。此项改订的租界扩充后的界至，即见于现行英文地皮章程第一款者，规定四址较为详明，如下：

北——自小沙渡起，沿苏州河，至接连泥城浜（今西藏路新垃圾桥）之西约七十码之处，由此处朝北至上海宝山两县

之交界线(即今海宁路西端)，循此界线(即经过今海宁路西段北浙江路北段及界路等)至接连虹口河(Hongkew Creek)(今横浜河)地方(今虬江路东尽头嘉兴路桥北首)，朝东直至顾家浜口(今军工路南端)。

东——黄浦江，自顾家浜口至洋泾浜口(今爱多亚路外滩)。

南——洋泾浜(今爱多亚路)，自洋泾浜口至接连泥城浜处(今西藏路)，由此向西循大西路北首支路及大西路(即沿今爱多亚路及福煦路)，至静安寺镇后面之五圣庙(Temple of Agriculture)(今大西路东端)。

西——自五圣庙朝北至苏州河小沙渡。(一八九九年工部局报告，页二六八)

七月一日(五月二十四日)工部局开始于扩充区域内设置巡捕，计增外籍捕房人员五人、印度籍十二人、华籍六十人。次年六月二十日(清光绪二十六年五月二十四日)，经纳税人特别会通过，为设巡、征捐等便利计，将新旧租界分为北、东、西、中四区。各区分划如下：

北区——包括旧虹口租界之西部，以虹口河(即横浜河)为东界。

东区——包括旧虹口租界东部及扩充区域，即黄浦江以北、虹口河以西之地。

西区——泥城浜(西藏路)以西之地，均在其内。

中区——即旧英租界。

至于租界扩充前后面积等比较，则可于下页表中见其概略。

此系一八九九年(清光绪二十五年)工部局工务处的计数，见该年工部局报告，页二一二。但该处对于扩充地带的丈量工作虽已于当年七月末(六月下旬)开始，但到年底尚未告成，故所列数字"仅约计而已"。(工部局报告，页二一三)且对旧界计数亦不甚可靠，恐

计　　算	一八九九年（清光绪二十五年）前	一八九九年（清光绪二十五年）后	扩充数目
面积　以方英哩计	二·七五	八·三五	五·六〇
面积　以英亩计	一、七六八	五、三五二	三、五八四
面积　以华亩计	一〇、六〇六	三二、一一〇	二一、五〇四
最长处　以英哩计	三·七五	七·五〇	三·七五
最宽处　以英哩计	一·三〇	二·二七	〇·九七
陆上界线之长度　以英哩计	六·四三	一一·一三	四·七〇
苏州河与黄浦江水上界线之长度　以英哩计	三·五〇	九·七六	六·二六
水陆界线之总长度　以英哩计	九·九三	二〇·八九	一〇·九六

系后来重加丈量的缘故。最近工部局方面云：

“租界面积又于一八九九年扩充，租界北面增加面积一一、三七七亩（一、八九六英亩），西面增加一一、四五〇亩（一、九〇八英亩），——共增面积二二、八二七亩或三、八〇四英亩，连同旧有洋泾浜北首租界面积一〇、六七六亩或一、七七九英亩，（注）——总计面积三三、五〇三亩，即等于五、五八四英亩（按应作五、五八三英亩，参阅费唐报告第一卷所附地图），或八又三分之二方英哩。”（费唐报告卷一，页三〇）

（附注：分号中言为编者所加。）

这是以英亩为准，依一英亩合六华亩的算法合成华亩的。市政府土地局所制地图，标明公共租界面积六八·一二方里或二二·六〇方公里，即等于以上述英亩数目依英华亩标准比例合算之后再合方里或方公里的结果。

（2）一八九九年后扩充的进行及其失败

“虽一八九六年至一八九九年（清光绪二十一年至二十五年）交涉结果，租界面积大增，但在母国外交部指示下行事之英国驻华外交代表，并未完全放弃再行扩充租界将宝山全县划入界内之意

见。”(郭泰纳夫:«上海自治区与华人»,页三五)

一八九九年五月十二日(清光绪二十五年四月初三日),英国外相萨立司勃列对于华方官员虽允准扩充租界但亦未完全给与工部局所求的扩充一层,电令该国驻北京公使云:

“此种调解提议,可表赞同,惟应留意者,切勿以任何言辞束缚吾人,使将来不能再作向宝山县或其他方面继续扩充之要求。”(蓝皮书,中国部分第一期(一九〇〇年)Blue Book,China,No.1 (1900)及一九一二年工部局报告,页一〇一 B)

一八九九年(清光绪二十五年)年度工部局报告中,亦云:

“……结果,对于所提扩充固划给颇多,但未圈入宝山县境内之地。工部局决定,为公众利益计,不妨暂行取得江督允准之区,以宝山扩充问题留待将来解决。”(页二六一)

工部局历年在界外进行租地造路等事。一九〇〇年(清光绪二十六年)工部局设立清丈处(Municipal Cadastral Office),得领事团同意,该处得清丈从租界边界线起半径一英哩内的土地;用意所在,甚为显见。一九〇四年(清光绪三十年),上海道台袁树勋得两江总督周馥准许,答应外人得在租界北面界外租地的要求。另一方面,为防止租界面积直接或间接扩充有所借口起见,中国官厅也积极进行闸北市政的整顿改进事宜。本来商办的闸北工程总局因经费不足,呈请官办,于一九〇四年三月(清光绪三十年二月)由江督周馥委派道员徐乃斌接办,改组为闸北工巡总局。但外人得在租界北界外租地的要求,本来只主要地为了工部局接洽租地的方便起见;而要求的被允准,便意外地给了工部局在北方越界筑路的更顺利的进行。一九〇六年(清光绪三十二年)工部局清丈处又进而实行测量租界北界外的宝山县境。华官方面提出严重抗议,无效。“工部局不复理会华官反对,照常进行绘就地图,完毕其以为为洋华人士利益所绝对必需之工作。”(郭泰纳夫:«上海

自治区与华人»,页四一）另一方面，工部局在北方越界所筑北四川路等道路上的管理问题，引起了华洋直接的冲突，上海道台向领事团提出工部局越权的抗议次数渐见加多。

于是，工部局终于不复忍耐，说出了早已藏在心里的那句话：扩充租界！

是一九〇八年五月二十八日（清光绪三十四年四月二十九日），工部局致函领事团，请其赞助工部局“以租界与铁路线间之一带土地尽行划入租界界内，俾受地皮章程治理”的主张。函中所开理由，可简述如下：

一　地皮章程第六款“各执业租主会同阄议，将（任何）地段划归公局（按即工部局）管理”云云，明白证明业经发生之事态于订立章程时即已计及，现今所面临之情势，固未较一八九九年扩充以前者更为困难。

二　租界北首名义上之经界，因有无数房屋夹处其间，事实上已消灭难辨，若捕房治权即以此为限，则侦察与设巡之困难势难去除。

三　宝山地图明白指示，此处地皮已多遵照地皮章程注册，工部局不能亦向其征税课捐之事实因成反常之变例，并予界内地主以抗议之正当缘由矣。

关于宝山市政亦未忘却批评，说是，那一带地方，从现代卫生、防火及公安等必要设备观之，都不能不说是非常不满人意。至于界线的所以要展拓到铁路线，据说也有理由的，那便是别无自然边界可划。

工部局此种意见经领事团于同年七月三日（六月初五日）照会两江总督南洋大臣端方，并请他训令上海道台或其他官员与领事团会商此事。江督于七月二十九日（七月初二日）覆函，拒绝所请。事情便提到了北京去。一九〇九年一月十五日（清光绪三十四

年十二月二十四日）驻京英使即照会北京外务部，请扩充租界。外务部向江督调查事实以后，于二月一日(清宣统元年正月十一日)覆照英使，加以拒绝，云：

“为照覆事。光绪三十四年十二月二十四日，接准照称：‘本年六月初间，驻沪各国领事官照会江督，将租界北线展至沪甯铁路为止。曾以拟展之地，虽有华工部局(按即指闸北工巡总局）管理警察卫生各事，无不因循。二十五年推广租界时，本拟将是处包括在内，因前督恐将车站包入，又洋商在宝山境内租地之事尚未议妥，故未允办。今租界北线以外至铁路各地，几咸为洋商所拟之新界，亦不将车站及铁路包括于内。而江督覆以“二十五年推广之举，为永不再展之意。又以宝山既非通商口岸，该处未便包入租界。至华工部局所设警察卫生等事，将来必能渐次完全”等语。此事关系重要，未便如此抹倒。又华工部局所办各事日益颓败，必须设法防范。上海英商利益较大，合请将该处归入各国工部局管辖’等因。当经本部电达南洋大臣查覆去后，兹准电覆前来：‘查上海租界本极广阔。二十五年刘前大臣核准，由中国自行推广公共租界二万一千五百余亩，较原定英美租界几增两倍。其所以格外从宽者，原为从此不得再展。’今所请推广之地，系租界与铁路中间所夹之一段，该处在宝山县境，并非约开通商口岸，洋商在彼租地本属不合，曾经本部咨行南洋大臣转饬沪道分别照会各国驻沪领事，饬该洋商等迁回上海租界，以符定章，并照会贵大臣转饬在案。岂复得以此借口，再请推展？总之，约载通商系在上海租界，不能将约外之宝山县又行扩充；所请将租界北线以外至铁路各地归入各国工部局管辖之处，与约不符，断难照办。至警察卫生各事系中国内政，地方官逐渐整理，当可底于完全，

以保公安。再上年曾准南洋大臣咨称：'上宝两邑交界川虹浜，被工部局擅填筑路，并在宝山县华兴坊口及宝山路南口与租界交接之处，私拔界石界牌'等情。查上海工部局擅填界浜，私拔界石界牌，实属任意侵占，漫无限制，应请贵大臣转饬上海工部局勿得擅填界浜，速将界石界牌移还原处，为要！相应照覆贵大臣查照办理可也。"(清季外交史料宣统朝卷一，页七至八。亦见宣统元年二月二十日《申报》。民国四年三月十一日《新闻报》《关于推广租界案牍追录》中所刊者，则文句略有出入。)

北京方面关于扩充租界的交涉，这样陷于无法进行的局势之中了。但工部局是不会就此抛开这念头的，它要用种种的手段来企图实现它的要求。

于是在一九〇九年(清宣统元年)的纳税人年会中，有了下面那样的一个议案：

"本会准工部局将沪甯铁路与苏州河中间之地，自广肇山庄起至虹口公园止，一律圈入租界，并授之以权，着力持到底，勿令稍松。"(民国四年三月十二日《新闻报》，惟文字经稍修改。)

显然是根据地皮章程第六款所云，想以此来增加要求的力量的。

此案因时间关系未能于初次会议时议及，于三月二十二日(闰二月初一日)续议。开议时，工部局总董蓝台尔 (Davis Landale) 宣言云：

"推广租界一事，非以扩充租界为主义，实因无数之困难逼令吾人出此。但此事非工部局之事，乃吾等政府驻京公使与华政府之事，当按一八九九年推广租界之法办理。查当日推广租界之时，本由南洋大臣刘坤一将界线定妥，允准推广之后，始行宣布于年会前，非由纳税西商列入年会案之内者。今诸公须知工部局并非专以图谋推广租界为事。工部

局实不欲以此事逼我驻京大臣及本埠领事团，转逼华政府。工部局只欲望驻京大臣等知此事为上海公众赞成之急务而使工部局为之者。今请诸公未对此案立论之前，注意此项所谋推广之地两段，举其面积而核之，实为极小之地耳。如第一段即所谓闸北者是也。其地参差不一，围于租界三面，至第四面则为沪甯铁路所围，租界参差不一之界线已见于沪甯车站之处。至于第二段，右角上则为虹口公园，由虹口公园起，必能觅得极好之界线。铁路之东，毗连北四川路之间，所推广者，亦属有限。关于推广租界之原因，如前列之第一段即闸北者，现由华官管理，其法中西参半，虽设警察，并以新式之军械给巡士，奈此等巡士素少训练，均不胜巡士之职，工部局捕房之巡捕时与冲突者，因起于此等不称职之巡士也。今上海一隅，行政之权已分为三，即公共租界、法租界与华界是也。今华官经营闸北，分行政权为四处，察其愿意，无非欲限外人扩充租界而已；关于有碍租界之发达与否，均不计也。今其行政之区适为租界之外郊，若其关于卫生及警察等事办理不善，于租界极险。总之，欲去目前不合理之事及推广租界一切之困难，请诸公同心合意，赞成此事请由各国驻京大臣向华政府交涉可也。”（民国四年三月十二日《新闻报》）

该议案旋即通过。工部局于四月八日（闰二月十八日）将议决案，连同扩充地带地图一纸，函呈领事团，请转北京公使团。（函见一九〇九年工部局报告，页二六六）

消息一传出来，上海华人社会为之大哗。当纳税人会通过那议案之后的第四天，《申报》便有社论《论本埠西人赞成推广租界事》，力辟重提推广租界要求的毫无理由，其开首云：

“明明为鲸吞之狡谋，而必设多种之门面语。明明无可据之

理由，而必行坚请之强硬权。明明理屈词穷，无可再说，而必挟多数之赞成以遂其非分之要求，以行其威迫之手段。——呜呼！对于本埠西人此次推广租界之决议果将实行，则公理何存，主权安在，有不得不令人骇惧者！”（清宣统元年闰二月初五日《申报》）

工部局将那议决案函达领事团后，上宝绅商及寓沪各省绅商即于四月十一日（闰二月二十一日）齐集明伦堂会议应付。公推叶棣华为临时主席，报告此次租界要求扩充的严重意义云：

“查上次推广租界，早经前江督刘忠诚公声明不得再行推广。乃曾几何时，复有推广之议。考其所据理由，无非以租界相接之华界卫生、警察种种不善为言。其言之不足信，已由沪道辨驳。即如所言，租界无论推广至何地步，必有与华界衔接之处。上海除东距大海外，其南、西、北三面，无一非人烟稠密之地，将来处处可以借口，推广二字，有何底止？且此次之所谓推广，浑称沪宁铁路南首西首之地圈入租界，漫无限制，尤骇听闻！且默察其意，直欲如俄国东清铁路线管辖旁地之例，以处沪宁，则其所觊觎者又不独在此区区租界而已，六属皆将受其影响者也。工部局既以此怂恿驻使，驻使竟以此要求政府，至谓租界之急欲推广者，系公众要举，非若向中政府要求物件，可以他物更代云云。不成理论之语，肆然形诸笔舌，此而可忍，孰不可忍！我外部驳拒于前，意必能坚持于后。但闻近日驻使催外部答复甚急，并有愿于租界内给与华人议董权利之说。对于本年西历三月二十九号工部局第二次答领事函中，‘无论何种意见能与本地华人公共有益者，本局自当加意谨慎研究’数语，可知此说实非无因。甘言相诱，外人惯技。历年外交失败之故，靡不由此。万一外部为所摇惑，稍一松劲，后患何堪设想！微论所

谓议董权利云者，不过哄我之虚言，即令实行，而以大易小，亦殊得不偿失。诸君勿谓租界在上宝两邑界内，仅上海与宝山有关系也。租界逼近车站，将来沪宁赎回之后，扼吭受制，亦成废路。此种关系，实为我江苏全省之关系，亦即中国通国之关系。事机急迫，稍纵即逝。除两次电求外部始终坚拒外，吾国民当各竭心思，设法对待。须知租界所及，主权尽失；利害攸关，不容坐视。方今预备立宪时代，万事取决舆论。苟我国民确能为政府之后盾，众怒难犯，政府既显有所恃，即外人隐有所慑，当不致挽回无术。但究应如何文明抵制，如何力戒暴动，此实今日所宜急急研究之事。”

（清宣统元年闰二月二十二日《申报》）

结果，电呈北京外务部，请阻止扩充租界云：

“英使要求推广公共租界，业由上海绅商电请力拒。今日沪上开会，见报载有英使许举华董二员，以为尝试。查工部局董事之权实操纵于西人之手，虽举少数华董，无补万一。而目前所议推广之地，适当沪甯铁路之起点，为全省主权关系，亦为全国利害关系，非坚持到底，后患甚巨。务请大部始终力争，以保主权，而慰众望。除具呈外，合亟电闻！”（清宣统元年闰二月二十三日《申报》）

但到八月二十一日（七月初六日）领事团二次致函两江总督端方，增述扩充租界的理由。“依领事团说法，面积扩充的要求并非只为洋人的利便，却同时又为租界华居民的。租界所有五万三千座房屋中，属于洋人的仅有三千，五万座都是华人产业。既有如此众多的华人享受租界生活所给与的好处，并占据此原本划为洋人用处的地方之一大部分，领事团不能理解为什么恰在租界多分要扩充的地点应留下那一部分地皮。领事团又宣告，该团不能同意华人的见解，以为洋人在宝山县租地，不过‘通融

办理'。领事团以为宝山县是组成上海约开商埠的一必不可少的部分，'故洋人在彼租地，仅为条约规定之施行而已。'……"(郭泰纳夫:《上海自治区与华人》,页四四至四五)

态度坚决的江督，不为所动，拒绝领事团派员到南京去面商事情的请求。外人乃更进一步地活动。在华英侨协会(China Association)呈请其本国政府，力促租界扩充的实现。在华美侨协会(American Association of China)亦应工部局的请求，致函北京美公使和华盛顿美政府。美政府的答复对工部局计划颇为有利，训令驻京美公使及驻沪美领，着其赞助工部局进行交涉。另一方面，工部局亦应领事团嘱咐，提出宝山县巡警及卫生情状的报告。在宝山县境租地的西人百名又联名反对华官对其产业行施警权。

所有这些行动都未奏效。一九一一年(清宣统三年)中国革命爆发，上海租界扩充的要求于是暂告段落。一九一二年(民国元年)，民国政府下的上海官厅，对于工部局在越界筑路的管理权抗议次数更多于前，工部局亦对提抗议。(参阅一九一二年工部局报告，页九八B)民国政府外交部亦为工部局设巡租界界外洋人产业，在赫司克而路筑沟及北西川路建造捕房，向驻京公使团提出抗议。工部局乃草就一备忘录提交领事团，除略述租界扩充问题经过情形外，即重行请领事团注意，说是一切纠纷的惟一终止办法便是将宝山县划入租界界至以内。

一九一三年(民国二年)七月，二次革命发动于上海。二十三日，陈英士率部攻江南兵工厂，失败，退；再攻，亦败退，乃以闸北为大本营。租界义勇队出防。二十五日，闸北华地主若干人致函工部局，请求保护，与工部局以不足为据的借口。(函见一九一三年工部局报告，页一〇四B)二十六日，"工部局发表租界、闸北及苏州河严守中立宣言"，(卜舫济:《上海简史》,页一九八)略谓：

"上海西人租界原为贸易而设立。数日前近郊之乱，贸易受扰，界内秩序亦遭破坏，兹特宣告：租界及其北郊(即闸北)不得用为作战根据，亦不得用为图谋不轨之中心。为避免军事行动碍及和平之各国人民起见，中国任何方面之军队均须撤退北郊，任何方面之军事长官须离去北郊，否则严拿不贷！"(徐公肃、邱瑾璋：《上海公共租界制度》，页二一至二二)

即令巡捕及义勇队"进据闸北，陈英士被迫离去其闸北大本营，退吴淞"。(卜舫济：《上海简史》，页一九八) 义勇队驻扎闸北警察总厅。闸北"公民以洋兵保护华界有碍中国主权，群起反对。嗣由工部局声明决不乘危越占，即行撤兵，风潮遂息"。(民国二年九月二十二日《申报》) 然而工部局终于借此重提扩充租界问题，于七月三十一日致函领袖领事，请领事团注意将宝山区域划入租界的急不可缓，并请将此事电达北京公使团。(一九一三年工部局报告，页一〇七B) 但领事团的回答，却说"此时此际，殊不合以此事电迫北京"，未允所请。(领袖领事八月六日致工部局函，见工部局该年报告，页一〇七B)工部局乃推举代表进京，呈请公使团向外交部提出相当要求，虽有民国政府略见让步的传闻，引起闸北公民王文典等的条呈理由，请勿迁就，事情却也未有进展。

但当时民国政府对于国民党的竭力压迫，使其注意及于租界内政治犯的潜迹，并因而起了一种不妨以别种利益给与租界来交换处置租界内政治犯较便办法的心思。上海公共租界和法租界的扩充问题，便在政府这样的用心之下转入了双方接谈之中。一九一四年(民国三年)二月初，外交部派秘书曹嘉祥来沪，会同交涉员杨晟，与领事团磋商公共租界扩充面积问题。闸北市政厅厅长钱允利沈镛特呈文各方，请勿成议。而双方磋商，亦终因领事团要求过大，曹杨似觉进行为难，未达何种确定的谅解。四月八日中法签订协定，法租界得于三个月后，以界外马路划分

警权的形式，而行扩充面积的实际。七月以后，关于公共租界扩充成议一层，以愈益接近的消息，传述于报端。闸北公民屡次开会，筹议阻止扩充的实现。十一月八日的会议，议决函致工巡捐局请整顿路政，提议组织保卫团以补警力的不足，免得外人有所借口，此外并通过绘成地图，公禀各当道，详陈利害。十七日，开大会通过呈北京参政院文，公推代表，赴京递呈，呈文中有云：

“……闸北一隅，地界上宝两邑，纵横二十余里。自前清光绪季年，旅沪绅商就地筹款，开辟商场，洎后改归官办，先后经营，不知费若干精神财力，始克臻此！民国成立，市政厅工巡局又复急起直追，艰难缔造，向所称荒烟蔓草之区，今皆马路平坦，市廛稠密，骎骎乎堪与租界繁华处相颉颃！推原官民同意努力经营之故，实以苏州河及沪宁铁路为水陆交通之要地，而于国家运兵运械尤有重要关系；国防所系，地利所在，不能不自为经营以杜觊觎也。入夏以来，推广租界之说盈于耳鼓。初以为道路之传言，未可深信，迨工巡局探询舆论，又见杨道尹发下之草合同等件，始知已成事实，当经联合公民，上书郑镇守使杨道尹，请求力争。乃者，又闻外交部将派交涉重员专办此事；情形急迫，实行即在目前。公民等或生长斯地，或久居是邦，对于国权领土，身家性命，均有密切关系；且于界线问题，何路为华人所筑，何路为西人所侵，颇知底蕴，用敢不揣冒渎，绘图贴说，详陈于参政诸公之前。阅西人之草合同，有推广字样，推广云者，已之地不敷用，而后推广之是也。今公共租界各国之居民不及十分之一，而中国人民反居十分之九，是无所用其推广。且租界之中，暗杀路劫日所有闻，而闸北从未有之，其对于现有之租界已不能周顾，而尚有余力推广乎？而况从前竖立租界之石，均有永远不得推广字样，则此推广问题，更何

以发生？此而不拒绝，吾恐今日推广闸北之问题未决，明日推广南市之问题又起矣。此推广租界之力宜拒绝之大要也。……”（民国三年十一月十九日《时报》）

但因为“国弱邻强，万不得已”，所以他们提议“将上海推广租界一案，改为修正界线，以保国土而顺舆情”，并对于界线的修正一层，有所具体建议。

虽然几天以后亦曾有一度传述“政府对于此事以舆论为转移，工部局之要求不过借中外人民利便与否为之藉口”，本来奉总统命令要来沪复核闸北界务的特派外交专员曹嘉祥终未来沪，总统亦令外交部核驳公使团意见；（参阅民国三年十一月二十五日《时报》）然而一九一五年（民国四年）一月十二日，外交部终于以为“对于此事非切实调查，折衷解决，对外对内，均不方便”，因而特派来沪的刘葱忱到了上海，会同上海特派交涉员杨晟，商议解决。闸北公民，除开会公举代表谒见刘葱忱面陈利害外，并“恐有一二不知爱国之辈暗中耸听，希图自私自利，因又公举调查员数人四出侦查，预备抵制之策”。（民国四年一月十六日《新闻报》）一月二十七日，刘葱忱离沪。哗传已久的推广租界草议，不久亦即由交涉员杨晟和领事团大致商定，由领事团移交一份与工部局，发表于三月四日的工部局公报；次日，中文报纸刊出译文，如下：

一　中国政府允照上海公共租界现行地皮章程，将下开地面并入租界：

甲　所有北自沪宁铁路，东自公共租界，南自苏州河——其间地面，均圈入租界；其铁路全线及现有地场，均应作为在界线之外。

乙　沪宁铁路沙泾江或沙泾浜以及现时租界之界线，其间地面，均划入租界之内，受工部局管理。

丙　南自苏州河，东自现时公共租界，西南自徐家汇及虹

桥路，西自联接沪宁沪杭两路之计划叉线，由苏州河至该河与虹桥路交接之处，其间地面，均包括在推广范围之内。

二　苏州河之在租界以内或作为租界之界线者，应由工部局管理之。浚浦局应负开浚该河之责，并应按照旧例，俾中国小火轮及船只行驶其间，毋庸纳费。中国政府得在租界内或作为租界界线之苏州河河道，运兵至苏，或由苏运兵，惟须预先咨照工部局。

三　据中国政府之意，以为依理而言，工部局应添设华董若干名，会同西董办理租界内专涉华人之事，惟按照现行工部局地皮章程，殊无设置华董之余地，斯亦中国政府所深知者，故允暂照本约第四条通融办理，设顾问部以为华董之代，待将来工部局可实行设立华董时，该部即行废止。

四　上条所述顾问部，应由宁波会馆指定二人，广肇公所指定二人，外交部特派驻沪交涉员或上海最高级华官指定一人，以组织之。惟各该指定之人员，领事团有否认之权。顾问部之职权，专限于依工部局就询之专涉界内华人事件，而尽其献替之职，并就专涉界内华人事件而提出其意见于工部局。顾问员有所献替或提出意见时，应合该部全体人员而为之，不得单独行事。

五　如将来租界外华人所置产业应行加抽地捐时，则租界内之华人产业亦须按数加捐。惟租界内由洋人领有道契之产业，不得作为华人产业，故不适用本条之规定。

六　凡在新辟租界内之华人房屋，其坐落之地皮尚未在领事署注册者，应免缴工部局捐两年，如该地未经工部局建筑马路，设置路灯、自来水，办理卫生以及地方自治

上一切事务，则其免缴之期亦得循是而延长。

七　工部局于新辟租界内，如抽收地捐、房捐、货捐，除按照现行地皮章程第九条所准许者外，不得更征其他之捐税。

八　工部局于新辟租界内，除为公益计得由领事团禁止通过者外，其余则中国军队及婚丧仪仗均得自由通过，惟为避免误会计，应先事通知工部局。

九　引翔港全镇不圈入租界，应即交还华官。

十　广肇山庄、李文忠公祠及南洋公学，只须其殡舍、祠堂、学校之用途不变，则概免征收工部局捐。

十一　工部局应将新辟租界内之警局、公署以及水电厂舍及机器等，与原主商定价格，备资收买；如议价不合，应由两方面各请代表，组织公断部以判决之，并请海关税务司为最后公正人。

十二　闸北或其他新辟租界内之警署人员，工部局有自由续雇之权，或则发给资斧，俾回原籍。

十三　凡新辟租界内之坟墓，未经其家属允许，工部局无强迫迁移之权，各该家属并得自由修饰或祭扫其坟墓。惟为卫生起见，凡界内浮厝之棺，均应自本约批准之日起，一律安葬，嗣后未得工部局许可，概不准停柩于地面及建筑殡舍。

附注　租界官吏以不愿使租界为中国国事要犯或倡乱者之逋逃薮，并不愿使华人藉租界之庇护而谋乱以抗政府，故凡有逃入租界之上项要犯或乱党，或由华官预先照会者，即行拘捕解由会审公堂讯明，如确系本人，并查得有犯罪证据，立即由海道押解出境，其押解费归中政府担任。

凡值有责任之华官控告有匿居租界之中国刑事重犯或犯非关国事之法律者，租界官长应将被控之人拘拿到案，由会审公廨讯明确系本人，即可交付中国地方官。凡按照本约而逐出租界者，如重复入界，一经拘获，毋庸再讯，立即解交华官。

凡讼案关系之人之住居租界不止六个月，且系真实商家，一经中国有责任之地方官控其曾在租界之外违犯非关国事之法律或有违法行为，仍须按照向例由会审公廨初审确实后，方得交付华官。其由会审公廨控告华界居民之案，亦照此办理。

推广租界草案一经工部局发表之后，闸北公民等群起应付，或者要求外交部于开议时准派代表参加，或者向上海各当局具陈意见，请万勿轻弃主权。俞国桢等的呈工巡捐局局长“拒绝推广租界之意见书”中，列述应加拒绝的理由十六点，如下：

“租界名义为各国所无，实为国家最大污点。前清道光季年，为鸦片之战，开放租界，实非得已。光绪二十五年，江督刘准予推广一万二千余亩，恣其欲而启其贪，遂益事婪索，无故而推广，太觉无理，且亦无名：此其宜拒者一。

上海自放租界后，又经前江督刘准予推广，立有界石，切实声明此后永远不准再行推广，工部局董会同签字，界石巍然尚在，西人重信义，何为背约再事推广乎？弃前言而遗后患，窃为西人不取。此其宜拒者二。

查译述交来稿件中，意思语气尚属和平，亦只谓划界以铁路作界线为最宜，故拟以铁道为华洋界线云云。初非必以是为界线也，意在尝试，故我人无允准之必要。此其宜拒者三。

交涉与交际异，交际尚圆通，交涉贵严正，况关系国土主权

问题乎？人即竭力要求，我当竭力抵抗，岂可唯命是听，如愿以偿？此其宜拒者四。

外人果实力要求推广，万不得已，亦稍予以荒僻之地可矣（如引翔港等处），断不可以繁盛区域，重要部分送之者也。此其宜拒者五。

外人以警权不清，藉口划界，从事推广，然于警权未尝不清之处，何事划界，反生纠葛？此其宜拒者六。

来稿谓划界凭铁路为最宜，其说似矣，然使无铁道，则将奈何？即有铁道，或远在数千里外，则又将奈何？将置而不划乎？抑将此数千里之地，尽划入租界乎？我知其必不然矣。此其宜拒者七。

铁道，人造之界线也，河流，天然之界线也，欲求其天然之界线，则莫如以苏州河为界线，不应以铁道为界线。此其宜拒者八。

苏州河者，闸北商场之门户，亦京沪通航之要道，倘徇外人之请，划入租界，一旦有事，运兵运饷，定多窒碍，即云正当照会可以通行，然终多不便。前年战事，此河由西人扼守，不便用兵，是其明证。故断不可割让。此其宜拒者九。

淞沪、沪宁铁路车站左右一带地方，必多军警，官场往来出入，与租界章程时有抵触。并铁道为交通最重要机关，使租界与之逼近，大非所宜。前清江督刘一面允准西人推广租界，一面令华人自辟商场，正不欲其接近铁道，故预防之，使之远离也。此其宜拒者十。

前辟商场，开筑马路，官商合办，绞脑沥血，经营惨淡，所费不赀，洵非易事，原欲抵制租界也。今不加抵制，而漫然放弃，势必使爱国商民灰心绝望，问此后谁复肯再出心力金钱，另辟商场马路乎？舍旧易而谋新难，亟宜保守为是。此

其宜拒者十一。

兵战争地利，商战亦争地利，故商场地势断不可失。如外人之意，铁路之南划作租界，则华界商场必退处铁路以北，地多荒凉，建筑不易，无论不能成立也，即能成立，亦不便于交通。苏州河既失，又围以铁道，较前形势，大相悬殊。故华界商场断不能迁地为良，退居铁道之北。此其宜拒者十二。

来稿谓以引翔港全镇归我，此中有可疑之点三：(一)未注明四址，所谓全镇者，系引翔全乡镇之地方乎？抑仅以引翔一镇之地方乎？如系全乡镇，则将前放之租界，凡隶于引翔乡者，全数还我乎？我知其必不然矣。如仅一镇，只有全乡十分之一耳，且地系荒野，又为北四川路及靶子场隔断，不能与闸北相通。此镇居户仅三四百家，全年捐税止三四百元，较之闸北，奚啻天壤？且此镇现虽由外人管理，然观其清道路政，全未整理，以此荒凉渺小之区，欲易我甲、乙、丙三区繁盛之地，虽五六尺之童亦知其不可也。(二)警权将愈难划清，查引翔一镇三面俱系租界，设还我之后，由华官派警，前往站岗巡逻，对于三面巡捕定多冲突，不且愈觉纠纷乎？(三)不明其归我之意何居，将以是为饵，以小易大乎？抑地真无用，甘心放弃乎？或欲取姑与，待我将是地整理完善，再事索回乎？总之，包藏祸心，决非好意。其思破我商场，占我车站，得寸进尺，进逼吴淞，毫无疑义焉，奈何中其计而受其欺！此其宜拒者十三。

前清江督刘以偌大土地，予彼推广租界，正欲其不扰吴淞，远离铁道，今若以铁道为界，且与之苏州河，是外人直逼铁道，且已扰及吴淞，失地而复失策，是不独商场问题，竟为国防问题焉。海口铁道，入人掌握，危险孰甚！此其宜拒者十四。

闸北之振兴商场，设各种政治机关，本为扼守吴淞，保持铁道也。外人嫉之；今欲得我闸北，抉其藩篱。来稿有预备任用我各局所办事人员及警察等，或资遣回籍云云，其心目中早已视闸北为囊中物，此后一切设施尽可由彼自由进行，即所谓任用办事人员一语，无非稳住人心之伪言，断不可靠。此其宜拒者十五。

引翔乡西系靶子场，东南系杨树浦等处，早在租界三面包围之内，今欲逼闸北退处于铁路以北，岂非又被三面包围乎？西人之意以为既入势力范围内，断不为其逃免。故引翔港暂许归我，铁路北暂不索取，明知两地无可发展。权留我国，犹寄之外府。设有建筑，彼正可安享其利，随时俯拾。且既三面包围，对于警权、路政、卫生等等，正多藉口之资料，他日再议推广，不难将闸北、吴淞全境举而有之矣。阴谋狡计，如是如是！此其宜拒者十六。

总之，外人之欲难餍，外人之心叵测，闸北商场之未可轻弃，铁道吴淞之亟宜固守，当合我上海官绅商民之全力，以拒外人之要求，斯为上策。万不得已而退一步言，北四川路之左右，既已越界占筑马路多道，警权不清已久，东西往来亦复不便，其迤东之地广大不下数十亩，割而畀之，或引翔一镇仍归外人管理，谅可无辞矣。谨陈管见，有十六条，是否有当，伏乞局长鉴核，并祈转详上海镇守使沪海道尹裁夺。”

（民国四年三月十五日及十六日《新闻报》）

另一方面，该项推广租界草案经工部局提出于三月二十三日的纳税人会通过，即请领事团提呈北京，请中国政府和公使团最后批准。然而中国政府碍于民气的激昂，公使团为了别种原因，草案总算始终未被批准。工部局职员郭泰纳夫（A. M. Kotenev）在其著作中写到这事时，有以下一段文章：

"……英公使竭尽其全部影响力以使中国中央政府批准此项协定，但华方左推右托不允诸公使之请，尤因列强中有表示绝不关心此问题，并以为时机未至者。甚至允诺推广问题一解决即继以会审公廨之归还，——此乃民国政府所非常关怀之事，——亦不能动摇华方之坚决。彼等不愿自动扶植一中国境内外人独立自治团体之发展，而英国政府亦不复能以压力加诸中国政府。英国正从事于对同盟国之战争，其全部注意专注于战争各问题。此时此际，以勒迫中国接受要求而毁坏对华关系，此非英国所欲矣。"（《上海自治区与华人》，页五〇）

一九一七年（民国六年）八月十四日中国加入协约国，对同盟国宣战。一九一九年（民国八年）巴黎和会中，中国代表提出归还租界的希望，关于租界扩充事有如下的提及：

"推广租界之案，亦层出不穷。租界居民渐增，则要求中国政府准其推广。顾以领事官及工部局之权限甚为广泛，每为所拟推广界内之居民所反对。中国政府自不能无所怀疑。外人不谅，每有怨言。

"推广租界之案，不特足以伤中外之感情，亦往往引起各国彼此间之争执。一国要求推广租界，他国亦按例要求，每有两国利益不能相容，则彼此之感情为之大伤。"（巴黎和会中国说帖，见曾友豪《中国外交史》，页四一六）

郭泰纳夫于是以更多的感慨，写道：

"在此种情形下，并见于一九一九年（民国八年）后中国政治的及社会的变动，以中国政府以为侵略中国主权及其土地完整之问题，迫求中国政府再行让步，此事非所可能矣。欲见因包入北区而解决此远东最大都会面积自由扩充问题之观念，不得不必然放弃。租界扩充问题，若其重要一如工部局

及领事团向中国官方所称者，则上海外人社会自不得不另觅新的途径以解决之矣。”(«上海自治区与华人»,页五〇至五一)

其实，不仅在那一九一九年(民国八年)扩充租界问题曾由北京公使团向北京政府提起过，(参阅同年七月三十日上海«日日新闻»及八月二十一日«新闻报»等)而且直到一九二四年(民国十三年)还是以交还会审公廨为条件，在北京交涉。上海方面，每次都开会通电，大加反对，在一九二四年(民国十三年)时，更特别组织“国土维持会”来竭力抗争，外人要求因未实现。租界扩充问题既不能如意解决，如郭泰纳夫所云，外人社会是一定要另觅新的解决途径的。这途径便是越界筑路。因为越界筑路不仅是“租界扩充之间接手段”，(郭泰纳夫:«上海自治区与华人»,页五八)亦且是“租界界线向前伸展几乎觉察不着”的方法。(米拉特:«中国所处地位及其原因»Milard: China, Where It is and Why, 页二五四)

(上公共租界编戊目«国际公共租界的开展»之一节«面积的扩充»完)

上海公共租界华顾问会的始终

（1）关于华籍居民顾问租界市政的拟议

一八四五年(清道光二十五年)上海道台宫慕久所公布的英租界地皮章程，创立华洋分居的制度，容许西人从事简单的市政设施，但同时，除了华官得干预界内行政之外，还明白规定关于估定房价、地租等事，“须由华官与领事会同遴派中英正直人士四五名”办理。可见当初华人原是参与租界政务的处理的。可是，后来，那种估价的职权既被西人独揽了去，到小刀会占领上海县城的下一年，即一八五四年(清咸丰四年)，英、法、美三国驻沪领事又宣布自订的地皮新章，组织工部局，形成所谓“一独立自治国”的状态，虽已华洋杂居，却索性连华官对于租界土地人民的主权行使，也开始多方侵夺了起来。此种主权的侵夺一经开始之后，跟着地皮章程的修改和增订，跟着工部局态度和行动的愈益强硬化，由英美公共租界而至于国际公共租界，始终只是日见严重。所以历来外人往往公然引以自傲或竟据而赞美租界制度的所谓“自治”也者，根本原只是治人者狞笑着吐出来的谎话一句罢了。

直到一九一九年(民国八年)，五四运动勃兴，上海公共租界纳税华人始因工部局增加捐税，而根据“不出代议士，不纳捐税”，即西人所谓“no taxation without representation”的原则，起来要求参与租界政务的处理的权利。但结果只在一九二一年（民国十年）成立了华顾问委员会。至于一九一九年(民国八年)以前，虽曾

经有过几次关于使华籍居民顾问租界市政的拟议，却都未成事实。〔按当时工部局人员亦曾有与租界中国绅士巨商商议事情的事，但这只是极随便、非正式的偶然征求他们意见，或希望他们为工部局在什么上面出一点力，既非华董，也不是工部局经常的顾问。熟悉上海掌故的人所说的一八七〇年左右那几年间(清"同治年间")，"外人每开董事会，必"邀华人出席(参阅一九二一年(民国十年)五月十二日《申报》《欢送五顾问就职大会纪》中马相伯演说辞)，以及十九世纪末叶(清"光绪中叶")工部局有"大约由沪道所派"的"华董"，到一八九九年(清光绪二十五年)成为国际公共租界时，始"无形取销"(参阅《东方杂志》二二卷一五号姚公鹤《上海空前惨案之因果》，页二二至二三)，想即指此而言〕我们现在便先从这些未成事实的拟议说起。

A　公使团的决议及其结果

本编前面曾经说过，上海英、美领事和侨民在太平天国时期的种种变更租界性质的行动和企图，为驻京英、美公使所十分不悦。英、美公使在屡次严加训斥之后，又特地在一八六四年（清同治三年）开各国公使会议，议决改组上海租界的五原则，其第五原则即是：

"市政制度中，须有中国代表，凡一切有关中国居民利益之措施，须先谘询，得其同意。"(英国议会文件，中国部分，第三期，一八六四年，页一四六)

一八六五年四月(清同治四年三月)工部局成立修改一八五四年(清咸丰四年)地皮章程的特别委员会，该委员会提出的修改草案经次年三月(清同治五年二月)举行的租地人会通过之后，驻京公使团议决的"市政制度中须有中国代表"的这一原则的实行方式，还在上海讨论着。驻沪各国领事于同年七月十二日（六月初一日）在英领署举行的会议中决定：由租界中国居民代表三人组成一部，以便对于捐税、维持秩序等有关华人的事情，为工部局顾问商酌之用；这三个中国居民代表应由领袖领事于每年三月间正

式恳请道台，着华人商会、商帮等团体代表为首人等集会推选而成。“凡此种问题进行讨论时，须即通知该代表等；但其职权纯系磋商性质。凡新税之征收，捕房新章之施行，或有关华人社会之卫生条例之颁布，概须先行与该代表等磋商，始生效力。该代表等之意见应请其用书面提出，载入董事会会议录发表之。”（该会会议录，见《华北捷报》一八六六年七月二十一日）同时，工部局董事会亦开会考虑此事。工部局总董霍何于同年十月十七日（九月初九日）写给英领文察斯德的信中，提出了另外一种意见：

“事实上要有一个华人领事，由北京委派而来，品级地位与其他有约领事相等，其专责即为保护外人居留区内之华人利益，区内中国居民即属其管辖，不受他方节制。”（《华北捷报》一八六六年十二月一日）

此种意见，后来工部局终于放弃，赞同了领事团的提议。然而最后的结果是，因为北京方面态度较好的英使布鲁司和美使般林盖先后去职的缘故，一八六九年九月（清同治八年八月）英、美、法、俄、德五国公使“暂行批准”的地皮章程，并无中国居民顾问租界政务的任何规定。第一次的拟议便这样泡影似的生而又灭了。

B　《申报》的文章一篇

但中国居民参与处理租界政务的思想，即使在那样早的时候，也并不是没有的。一八七三年八月二十七日（清同治十二年七月初五日）的《申报》，便有租界应设华董的拟议。主张：

“工部局诸值董，除举立西人而外，……再添公正殷实之华绅数人，与西人一并聚叙，……租界平日之各事务，中外值董会议而后行，……。”

文中先后论到的理由，可分为三点：

一　“……值董诸士虽为西商公正殷实之人，通明西国各事

务者，然中国各规矩好恶，又岂能洞晓乎？中国语言文字，该值董恐尚未能全行辨识。倘目前忽有一新异之事，其情形尚不洞悉，其利害何由深知乎？”

二 “……捐银供给工部局各费，既系华人与西人一例遵行，则会议一事亦当令中外一例，公事互相商办，亦所甚宜者耳。”

三 “……地之清洁，道路之坦平，稽察之严密，倘有华人勷赞于其间，其功效当更大矣。……遇包探之横行，西仔之放肆，亦可一例而弹压，况其他乎？”

然而这拟议本身既未见进展，所生的响应亦无任何表现，始终仍只是文章一篇罢了。

C 华商公议会代表委员会的流产

一九〇五年十二月八日（清光绪三十一年十一月十二日）会审公廨审讯黎黄氏，外国陪审官英副领德为门（Twyman）喝令捕头、巡捕强夺人犯，大闹公堂。上海华人众情十分忿激。十八日（二十二日），公共租界华人商店罢市，民众拥集租界中区各主要街路，被巡捕当场枪毙十一人，伤数十人。到二十日（二十四日），各商店始在巡捕、包探和各国登陆水兵的武装严密戒备之下，开门营业。

当大闹公堂案发生的下一天午后，绅商在商务公所集议对付办法的时候，神情十分激昂，甚至提出：

“以后工部局且须有一华人为董事。”（光绪三十一年十一月十四日《申报》）

但到后来发生罢市，捕房屠杀华人，这些绅商忽又转过去和工部局商议恢复租界秩序的办法了。十二月二十日（十一月二十四日）停止罢市那一天的上午，各业会馆代表三人和工部局总董安徒生又有了一次会面。在这次会面的时候，除了谈说一些恢复租界秩序的话之外，“总董又与该代表等讨论此后彼等能否组

织一足以代表最善的华人意见之询谘委员会之问题，该委员会按时与工部局特设委员会聚议，得使工部局知悉华人对于一切重要事宜之公意”。(一九〇五年十二月二十日工部局董事会会议录)同日举行的工部局董事会常会“同意于采取此种步骤之智敏，盖经谅解，该华人委员会仅属绅商，不杂官员于内也”。(同上)

各绅商于是欣然筹备这事，组织上海租界华商公议会。到一九〇六年二月八日(清光绪三十二年正月十五日)，华商公议会办事董事选出，会所亦已租定。二月九日(正月十六日)，虞和德致函工部局总董报告这一切道：

“敬启者：华商公议会业于昨日下午开议，上海各业会馆董事均到，一致同意投票公举办事董事七位，以为各业代表。得票多数，以余为最，当经当选总董，惟余每因事离沪，不能常川办事，因已请吴少卿先生为总董，当经慨允。少卿先生为瑞记洋行(Arnhold, Karberg & Co.)总买办兼丝业会馆董事，蜚声租界，举为公会总董，必为贵局所认可也。副总董一席已举定郁屏翰先生，系洋货公所董事；会计议董已举谢纶辉先生，系钱业会馆董事。公会办事处已租定南京路三十九、四十两号洋房，贵局如有公函致总董，请即送交该处可也。兹将办事董事及各位董事名单两纸送请台阅，即希查照是荷！”(工部局一九〇六年报告，页三九二至三九三。此处译文大体抄用光绪三十二年正月二十五日《申报》所载译虞洽卿致工部局董函)

华商公议会的七个办事董事，除了上引函中所述总董吴少卿、副总董郁屏翰和会计议董谢纶辉三人外，其他的四个是虞和德、周金箴、朱葆三和陈辉庭。

工部局董事会于二月十四日(正月二十一日)举行常会时，讨论这事。虽有董事“对于该公议会之将来进行，表示疑虑，并主张关于其职责限于表白华人意见以指示工部局一层，应经明白谅

解”，但“总董一面接受此项意见，一面坚信中国商业会馆势力之运用当有益社会，华洋俱利，彼等此种致力之肇始，吾人应与欢迎，以为扶植（华洋）较善关系之计”。（一九〇六年二月十四日工部局董事会会议录）因即指派一小组委员会，以便早日与华商公议会董事聚议，明定“董事之会议条例及职责”。（同上）次日（正月二十二日），即由工部局秘书濮兰德（J. O. P. Bland）执笔答函华商，表示工部局“欢迎”的意思，并告知小组委员会的组织。（原函见工部局一九〇六年报告，页三九三至三九四，光绪三十二年正月二十五日《申报》载有译文）

双方聚议的结果，拟就章程，并由于工部局总董的示意，（参阅一九〇六年二月二十八日工部局董事会会议录）华商公议会办事董事由总董吴少卿代表，于二月二十八日（二月初六日）致函工部局，将其组织目的等项一一抄呈，以便工部局禀呈即将举行的纳税人会年会。按见于当时报纸的上海租界华商公议会章程七节，仅于第二节“明义”下规定该公议会的宗旨如下：

“一　本会以维持公益，保卫治安，筹华民之利便，期与租界西人一律享受优待，为惟一之宗旨。

“一　本会对于官长，则以谨守权限，凡国际上之交涉，概不与闻，为宗旨。

“一　本会对于租界工部局，则以和平之志愿，灵敏之手腕，不激不随，以求达目的，为宗旨。

“一　本会对于华民，则以增进幸福，俾享自由之权利，养成谨守法律之良民，为宗旨。”（光绪三十二年二月十日《申报》）

又，第五节“权限”下，有下面一条规定：

“一　本会为商界组织，董事都系商人，与官立局所迥异。设会宗旨经见于第二节明义条内。至于权限，则以不侵官权，为永久遵守主义，庶几区域分而嫌疑亦泯：亦互相维持，期于不敝之一道也。”（光绪三十二年二月十一日《申报》）

前后均未提及该会由七办事董事组织委员会与工部局商议租界有关华人事宜一节。而二月二十八日(二月初六日)该会总董吴少卿致工部局的那封信中所抄呈的，则是：

"一　本会(按即指董事七人)代表租界华人银钱业、商务及实业之利益，董事均由与发展此种利益确实有关者之间，自行选出之。无论董事之选举或会务之进行，中国官员概不与闻。

"二　本会之职权纯系代表华商贡献意见，以为增进租界福利之计。各商业会馆且希望，工部局如欲修改现行章程，或增订有关华人利益之附律，于其实行之前，本会得有与工部局磋商之机会。吾华商一方并无奢望以要求任何参与租界治理之权，或采取任何足以抵触纳税人代表(按即指工部局)职权之步骤。

"三　本会创设之目的为：

a. 为华洋社会之相互利益，随时向工部局提出意见。

b. 使工部局时常得知华人社会对于有关其特殊利益各问题之意见与好恶。

c. 成一公认的承转机关，中国居民之合理的不满意见经其转达工部局，尤于此种不满意见直接向工部局提出或足使有关各方遭遇困难之场合。

d. 增益华洋人民间之信任与好感，以促进租界之一般福利，并普遍施展本埠各商业会馆之势力，以永远避免误会，保持社会各方之和睦关系。"(一九〇六年工部局报告，页三九四至三九五)

信末并声明：

"'办事董事会'(Executive Committee)名目之应用，既似已发生某种误会，该名目此后当即取销，改为'代表委员会，(Representative Committee)。"(同上，页三九五)

但三月十三日(二月十九日)的纳税人年会，对于这问题却通过了那样一个议决案：

“本会以为工部局在地皮章程中并无承认华人组织称为“代表委员会”者之权，故对工部局关于此事之行动，不予承认。”(同上)

直到四月十二日(三月十九日)，工部局一九〇六年(清光绪三十二年)年度的总董哈立台（Cicil Holiday）才在答覆虞和德的信中，根据纳税人会年会的这一个议决案，说是：“工部局董事会与华人询谘委员会于二月(正二月)间通信中所规划之种种准备，本届董事会不能承认。”(一九〇六年工部局报告，页三九六) 于是一切完了，只剩下一九〇五年(清光绪三十一年)年度工部局总董安徒生的一句叹息，说是：工部局董事会所主张的政策，是“以健全原理为根据，所经考虑之许多根由，为聚合成会之纳税人所未曾见及。”(三月十二日工部局董事会会议录所载)

D　与扩充租界成交换性质的华顾问会建议

一九〇五年(清光绪三十一年)以后，尤其是以后的那十年间，工部局以更大的努力，设法促成租界再行扩充的实现。但因为中国官厅和居民的坚决反对，扩充无法实行，于是种种可以使中国人民听了高兴的提议便被应用着，作为实现扩充的诱饵。华顾问会的提议也是这些诱饵之一。

一九〇九年三月(清宣统元年闰二月)，租界纳税人会通过了授权工部局坚持租界扩充的议案以后，北京使团便把这问题迫促中国政府。外人愿于租界内给与华人参政权利的话，便成为一种非正式的消息，从北京流传到上海。但中国人民知道“甘言相诱，外人惯技。……即令实行，而以大易小，亦殊得不偿失”，〔同年四月十一日(闰二月二十一日)上宝绅商会议主席报告中语，见清宣统元年闰二月二十二日《申报》及王揖唐：《上海租界问题》上篇，页二八〕坚决反对，诱饵终于

不能发生作用。

但一九一五年(民国四年)的情形便有点不同了。特派交涉员杨晟和领事团间，关于扩充租界一事，磋商颇有成议。三月初，领袖领事以特派交涉员送去的扩充租界协定草案十三款及附录一项交与工部局，发表于三月四日的工部局公报(Municipal Gazette)。该草案一方面规定租界大加扩充的界至，另一方面，除了关于租界政治犯的处置办法这主要点以外，便规定华顾问会的设立。其第三款云：

"中国政府以为在理论上工部局应列入华董数人，会同处理租界内有关华人各事，但因承认现行地皮章程不容列入华董，故同时接受第四款内规定之顾问会以为满意之替代，至工部局内华人代表可以实行时为止。"(一九一五年三月四日工部局公报)

第四款是：

"前款提及之华人顾问会，包括宁波会馆代表二人、广东会馆代表二人及特派交涉员或上海最高中国官厅指派一人。顾问会人员之选派，领事团有否认之权。此项顾问会之职务限于备工部局谘询关于一切有关租界中国居民利益事宜之意见，及关于此种事宜向工部局建议。华人顾问会人员在向工部局表示意见或提出建议时，必须一致行动，不得单独从事。"(同上)

该草案全部经同年三月二十三日的纳税人会通过。当会议中工部局提出这议案来的时候，总董庇亚斯(E. C. Pearce)对于这华人顾问会一事有特殊的说明，道：

"不过，协定中有一款我必须说起的。这是容许华人公意，建议顾问会。每一次在有关华人利益的市政事件上遇到危急的时候，工部局总设法去得知著名的中国居民的意见，而

困难，不只一次却常常的，总是不知道向哪里去征得这样的意见。据我看来，所建议的顾问会会给与中国居民的一个代表团体以负责的地位，正是我们所需要的那种。这绝不是华人干预外人居留地的政务；这不过是效果在于教育我们同住的中国朋友使他们尊重其公民权利的一个办法，正因其如此，所以这办法值得我们热心赞助的。”（费唐报告第一卷，页一二四）

但是，那样的协定草案，因为北京公使团方面的不甚关心，终未批准，未曾发生效力。而租界扩充既不能实现，值得外人“热心赞助”的华顾问会的设立，当然也跟着不能实现了。

（2）华人参政运动的兴起和开展

A　中国政府希望租界容许华人参政

一九一九年(民国八年)巴黎和会，中国提出希望条件说帖一件，其第七则是“归还租界”，“中国政府……深望各国现有租界者，允将租界归还中国”；“在实行归还之前，中国政府愿租界内治理之章程稍加修改，俾中国居民可得平允之待遇，亦可为最后归还之准备”。说帖中对于此种“稍加修改”之点，举列了四点，其第二点便是：

“中国人民居住租界者，得有选举工部局董事及被举之权。”

（曾友豪：«中国外交史»，页四一七）

但和会的答覆只说：此项问题固属重要，但不能认为在和会范围以内，应请俟国际联盟行政院能行使职权时，请其注意云云。

中国政府的“希望”便这样整个地落了空，这本也是必然的事。但上海租界纳税华人的直接行动是有效的，虽然因为我们晓得全盘事实之后便会明白的种种原因，终于也只有那么一点效果，如以下所述。

B　华人的第一次拒纳增捐力争参政

一九一九年(民国八年)五四运动象暴风雨一样地急，一样地快，推展到了全国各地；人们的心中，是急于打破现状的黑暗和不平。上海商界于六月五日与学生采取一致行动，以誓必达到"惩办国贼，释放学生"的目的，全埠一律罢市；直到十一日傍晚，政府罢免曹、章、陆三人的命令传到上海之后，始于次日开市。商界这样普遍地注意政治和参加政治运动的结果，公共租界的一向被外人统治，华籍居民仅尽义务，不享权利的这事实，刚刚因为工部局的增捐而被清楚地看到了；于是为了打破这不平，租界商店空前地直接行动了起来。

工部局的增捐案，是在一九一九年(民国八年)四月九日的纳税人年会通过的。因为工部局对于其在欧战期中回国从戎的协约国国籍的雇员，决定以每人至多八千两为限，自其离职时起到一九一八年(民国七年)十二月三十一日止，仍依照其离职时所领薪额，一一打对折给付，所以一九一九年(民国八年)年度的工部局预算不能平衡，终于决议将房捐(即市政捐)捐率增加百分之二，即从百分之十二增至百分之十四，将地税税率增加千分之〇·五，即从千分之六·五增至千分之七，并另征特别房捐即依估计房租计算的特别捐一年，捐率百分之一，一次付清，——三项增捐一律于一九一九年(民国八年)七月一日起实行。

纳税人会通过这增捐议案的记载出现于中外报上之后，经过了中国政治状态所引起的那样紧张局面下的五月和六月，到七月初头，公共租界各商店发动着反对增捐的运动，辗转讨论的结果，决定以马路为单位，由每一马路的大小商店联合起来，组成一个小团体，写就反对的理由书，经各商店加盖印章，分呈工部局、领事团、特派交涉员及总商会，直接要求或间接交涉打消前议。七月中旬，北四川路、天潼路、武昌路、崇明路、南京路、福

建路、北京路、浙江路、七浦路、海甯路、广西路等处商店，先后提出此项请求书。其所持理由，除了因为近时政治和社会的不安，原有捐额已属勉力负担，再事增加实在无法应付——这一点以外，还有：

“欧战终局，和会签约，各国均得无上之荣誉胜利；工部局既欲酬劳从戎西人，给予年俸，似应另行筹款，不能摊派未得丝毫利益之华人。”（北四川路等处商店呈特派交涉员文中语，见七月十四日《申报》）

这显然指着青岛事件的不平的。

但这样请求的结果，一点也没有。特派交涉员杨晟只忙于批示呈文，说些已经“据情函致领袖领事查酌办理”这一类的话，及派员往领袖领事处磋商。总商会向工部局要求的结果，亦只经工部局答应将本定一次缴纳的特别房捐百分之一，分为三期缴纳。各商店不能满意。北海路、北四川路、西藏路、南京路、浙江路、福建路、广东路、汉璧礼路、西华德路、吴淞路、天潼路、七浦路、海甯路、爱而近路、百老汇路、嘉兴路、河南路等二十四路代表，乃于七月二十七日开会，决定于二十八日群赴佑尼干律师公馆(Jernigan, Fessenden and Rose)，聘为代表，直接向工部局交涉。但该律师说是：“工部局增加房捐亦出于不得已之举”，“对于华商要求意见，恐难达到美满结果”。（七月二十九日《申报》）各代表于是提出：

“若果不能达到目的，应请总代表向工部局要求华商与各国侨商予以平等待遇，华商方面添举华董。”（七月二十九日《申报》）

这样，华董的要求便正式提了出来。

工部局乃于八月一日发出布告，但只从财政方面说明其加捐的不得已，并“为体恤商艰起见，准将一厘（按即百分之一）之特别

捐勻分三期征收”，（八月二日《申报》该布告）对于华董问题，一字不提；布告的末了，还说：

“自经此次通融宽待（按即指分期征收特别捐事）并将加捐理由述明后，凡明理晓事之人自应一律赞同，而本局望不再闻有华人反对缴捐者，盖捐银一项必须照缴，如果不缴，当绳以法律！”（同上）

但各马路商店“对于工部局加捐之苦衷”，虽“极力谅解”，依然“不能承认”：

“一因商业凋敝，开支浩大，而纳税西人会议加捐时，未就吾人负担能力一加考量；二因吾人既为市民，徒负纳税义务，对于市政无可以发言之机会，捐款如何开支，丝毫不得过问。”（八月十一日《申报》）

坚持必须于付捐之前解决华董问题。

另一方面，总商会却有不同的态度，商劝各商店照付加捐，以为“所有要求各款，宜易题进行”。（八月十三日《申报》）八月十三日，该总商会商董祝兰舫又接工部局代理总董怀德（Ed. White）函云：

“关于昨日与足下关于若干华人拒缴房捐问题之谈话，余仍须重述昨日向足下所述之言，即工部局以其地位而论，无权应允若干抗捐者之要求，彼等所坚持之先行解决华董然后付捐一层，乃完全属于中国政府与有约列强之事。但余与敝同僚等商酌后，经彼等授权奉告：将来工部局财务委员会考虑增捐提议时，当欢迎一华人代表委员会之表示意见与磋商。

“今晨余得便与特派交涉员杨晟先生谈及此事，彼对于工部局探求解决此问题之精神，表示推重之意。”（一九一九年年度工部局报告，页九七A至九八A）

总商会接到这封信后，乃由其董事祝兰舫订期于八月十六日会同该商会正会长朱葆三和副会长沈联芳，邀集各路代表及公聘的西籍律师费信惇(S. Fessenden)和马斯德(Master)，在总商会开茶话会讨论这事。开会时，律师表示：加捐是既定的事，不可不照数缴纳，至于华人要求代表权一层，则西人极表同情，且愿为相当援助云云。各路总代表陈惠农接着发言，说：对于律师的“善意”固然“非常欣感”，“惟所允予吾人援助一节，无确实可信之凭证，吾等各路代表仍无法劝告各户付捐”。(八月十七日《申报》)律师虽继续申言，但总无法提出何种凭证，以致毫无结果。于是由各路到会代表六十余人自行开会，结果提出三项办法：

一　请商会去函工部局，要求将征捐日期延迟二星期，以便在此时期内另举代表，共商解决。

二　各路代表会同商会请愿政府修正租界章程。

三　会同各公团，组织租界华人纳税会，推举代表，与各领事交涉。

上述三项办法由主席陈惠农报告总商会副会长沈联芳，后者即起草以总商会正副会长名义致函工部局代理总董怀德云：

“关于若干华人拒缴房捐一事，敝会前已得读贵代理总董于本月十三日致祝君之函，略谓贵代理总董与贵同僚等商酌，经彼等授权俯告：将来工部局财务委员会考虑增捐提议时，当欢迎一华人代表委员会之表示意见与磋商。

“来函即经敝会转达各华商代表，旋据各代表来会表示，此项答覆不能令人满意，盖事实乃为：华商并非拒缴房捐，实为要求贵局注意于各国在沪商人既尽义务之后所得享受之权利，独不为吾华人所得享受。因此之故，华人不得不提出意见，要求贵局予以选举董事之应有权利。

“敝会今以其名义、地位作证，函知贵局：敝会拟于下星期内

选派董事四人，趋前面商足使双方满意之公允办法。望将会面之日期与地点订定见示。

“又闻贵局将于下星期二，即本月十九日，征收捐款，敝会谨行相告，各代表今尚未允照缴。望贵局将征捐日期展缓二星期，以便在此二星期内，敝会得与贵局磋商处置此事。”

（按此函译自一九一九年工部局报告，页九八A，是总商会根据其中文草稿自行译就发出的原函，中文函稿见八月十七日《申报》，同报八月二十一日又载译文）

但事实上，这时，工部局已经在开始收捐，不过毫无成绩罢了。

八月十九日，总商会收到了两封信，一封是特派交涉员杨晟的，一封是工部局代理总董怀德的。特派交涉员的信上写着：

“径启者：工部局加捐一事，今日上午，英正领事费理伯(Phillips)代表英(总)领事，偕同工部局代理总董怀德，来署声称：‘此次工部局议定加捐一层，所有办法业经格外通融，碍难再延，明日倘仍不遵，只得法律解决；务祈转达商会，敦劝大马路(按即南京路)一带各商号先缴。至尊署所议工部局内添设华董一事，本总领事个人意见深为赞成，并允竭力相助，怀德所见亦同，惟两事不能相提并论’等语。当经一再磋商，谆谆告以务须和平办理，切不可操切从事。除派陈科长世光将此情面达外，相应函达，即希贵总商会查核办理为荷！”（八月二十日《申报》）

工部局代理总董怀德的信是答覆总商会十六日要求展缓两星期收捐的信的，说道：

“余言已尽于八月十三日致祝兰舫君之函，兹所欲增加者，厥惟对贵总商会竟自愿与工部局对立，附和抗缴捐款一事，表示工部局方面之惋惜耳。贵总商会此事之政策，势必致

丧失外人对于华人社会渴求参与租界政务之同情，工部局已无他法可供采行，惟有于征收捐款华人拒缴之场合，以断然手段强制其缴付而已。”(一九一九年工部局报告，页九八A)

总商会收到这两封信后，即发出通知，约集各路代表于同日下午五时到会，与其董事共同讨论。开会时，总商会以上述两信传与各路代表阅看，先由总商会董事聂云台发言，主张尊重工部局及领事团的意思，先行照付加捐，一面再组织纳税华人会，专办参政交涉。各路代表根据各路商店议决案，一致拒绝；旋至他室自行会议后，再到会场。总商会方面，聂云台再申前意；副会长沈联芳亦力劝各代表，请予三个月的犹豫期，倘过了这三个月市政权仍无解决办法，则新旧捐一律不缴；最后，会长朱葆三起言，谓：“今次暂为下台，俟下季纳税时，苟华人仍不得市政权，则吾人大小商店居户，新旧捐款，一体拒纳。”(八月二十日《申报》)于是各路代表方面陈惠农对各代表宣言：“今兹总商会朱会长及各会董既同此主张，吾人宜暂允劝告各路商人暂行照付；至下季纳捐时，总商会定与吾人共同负责。”(同上)嗣福州路、爱而近路两代表发言，说：“吾等代表劝告付捐，非常困难，应请商会分布传单，将会长适才当众宣布之言，一体载入。”(同上)朱葆三不允。各代表又请求商会出面登报一星期；朱又不允。各代表乃谓：“商会既不负此宣言之责任，吾人惟有另求良法。”(同上)会议情势颇见僵化。最后，由朱葆三提出商会派代表五人，各路代表会派代表四人，于次日下午四时往晤英总领事商议，看结果如何，再确定办法。这意见经各代表赞成。

下一天，南京路各商店已有照缴增捐的。而当商会和各路代表去访问英总领事法磊斯(Everard Fraser)时，英总领仅表示：此时可以承认设立华人顾问二人，提议并讨论关于财政事宜，以为华人直接参与市政的过渡机关；至于华人如何直接参

与租界市政一点，则应由华人呈请北京政府与驻京各国公使交涉。末了，英领嘱各代表“劝导”各商店照缴增捐，各代表答应而去。

再下一天，即八月二十一日，便出现了“各马路商界联合会”的通告，叙述交涉经过，并劝告各路商店照缴捐款云：

“敬启者：工部局加收房捐一案，各路华商以租界纳税华人无参与发言权，议决暂缓交纳。嗣经各路推举代表，请求交涉署并会同总商会再四交涉。原期必得租界当道承认华人市民权，然后照缴；但变更租界章程手续繁重，非短少时期所能奏功，若坚持两事同时解决，则租界行政将成无米为炊之势。一星期来，费信惇、马斯德两律师一再向商会及各代表劝商；英总领事及工部局总董亦向交涉署表示赞成华人参与市政之意：详情均见各报。昨二十日，又经代表等推举陈则民(按即陈惠农)、王才运、张鳣堂三人，翻译俞鸿钧，会同商会会长朱葆三暨会董祝兰舫、沈仲礼、宋藻章、聂云台并英文书记张笨云君等，访晤英总领事；英领对于吾人要求极表赞成，并提议先组织华人顾问部，为华人直接参与市政之过渡机关。代表等因此承认劝告各路商界暂行照付房捐，以静候顾问部之组织与市民权之解决。特将经过情形详为奉告。请自下星期一(按即八月二十五日)起照付房捐，以全中西人民交谊，而谋市民权之圆满解决，是所厚幸！”(八月二十二日《申报》)

事情便这样告了一个段落。

C　地皮章程的修改

为了在缴捐之后继续力争华人的参政权，各路商店于是一方面设法巩固自身的组织，筹备成立各马路商界联合会的事情，一方面便进行修改租界地皮章程。

本来，因为当时原有的商会对于青岛事件所发表的意见颇受人们的责难，上海商界曾于一九一九年(民国八年)六月间有过一次另行组织所谓“平民商会”的酝酿，不过未曾实现。到八月下半月租界华人纳捐和参政的问题益见其情势的尖锐化的时候，各马路的商店便开始正式成立各该马路本身的商界联合会，以便再由每一马路的商界联合会团结起来，成立一个各马路商界联合会的总会。

修改地皮章程的事情，是八月下旬照缴增捐以后便开始进行的。九月初，领袖领事比总领事薛福德(D. Siffert)答覆特派交涉员杨晟八月四日说是“现欲联中外感情，去尽办事障碍，非设华董五六人入局办事不可”(全函见九月五日《申报》)的信时，领袖领事表示：“在领团意见，现在无庸五六华董选入，……盖因华代表入董工部局事，则上海(租界)地皮章程须得更改也。”(同上)此函经交涉员转达各路商界后，修改地皮章程的事情便更积极地进行了。到十月初，章程草案已经修改完竣，逐条通过，各路商界以为只要等联合会总会成立以后，即可向官厅提出，请求交涉，目的的达到已不在远，所以于十月三日议决照付工部局即将征收的一九一九年(民国八年)最后三个月的房捐和第一期的特别捐，嗣又登报声明此事，以免外间误会。(声明广告见十月十六日《申报》)

到十月下旬，成立商界联合会的马路已有二十余起之多，乃于十月二十六日正式宣布成立各路商界总联合会。各马路商店均悬挂国旗一天，以为商界这“空前之大团体”的纪念。十一月间，未曾成立或组织商界联合会的各马路，也都先后成立联合会。同时，租界地皮章程的修改草案由各商店一一加盖图章，亦于十一月二十九日办理完毕。十二月一日上午十一时，各路商界联合会董事及顾问等四十四人，分乘汽车十六辆，到交涉公署

面呈章程草案及全体华商图记四册。租界各马路，西至静安寺，东至杨树浦路，沿路各华人工厂商店，门首均悬有白布黑字“华人要求市民权，修改洋泾浜章程”的旗帜，飘扬空中，门窗内还贴有“要求市民权”等标语；代表所坐汽车队伍过路的地方，各商店人员并手挥“华人要求市民权”的小旗以相欢送。当晚，各路商界总联合会复开茶话会，将经过情形电呈北京外交、农商等部及南京督军、省长。商店悬旗，有七日之久。

此项修正上海洋泾浜北首租界章程草案共有二十六款，（章程草案全部发表于民国八年十一月十八日至二十一日《申报》。王揖唐：《上海租界问题》上篇，页二九至四三亦有转载，可供参考）当时华人参与租界政务的意见，具体地表现在这里面。租界的纳税人，无论其国籍是中是外，备有相当资格的，均有选举权、议事权和被选举权。董事十五人，均以得票最多者当选，并无任何国籍等限制的规定。获得选举权和被选举权的资格，规定如下：

“一　住居租界华人或外人，具下列资格之一者，均有选举权及议事权：

甲　所执不动产价满五百两以上者；

乙　每年所付房地捐项，照市会（按即工部局）估算满十两以上者，但各执照费不在内；

丙　赁住房屋照市会估算每年租金在五百两以上而付捐者。

“一　住居租界华人或外人具下列资格之一者，有被选举为董事之权：

甲　每年所付房地各捐，照市会估算满五十两者；

乙　赁住房屋，每年租金照市会估算满一千二百两者。”

（见该草案第五款）

D　华人的第二次拒捐力争

章程草案经交涉公署转致领事团以后，却象泥牛下水，一天一天过去，总是一个消息全无。而另一方面，不仅工部局的征收一九二〇年(民国九年)最初三个月房捐和第二期特别捐，又快开始，就是工部局改选董事，也是近在目前。各路商界总联合会于是于一九一九年(民国八年)十二月二十四日开会时，议决："于修改租界章程未得圆满解决以前，所有春季新旧各捐一律暂停缴纳。"(十二月二十五日《申报》)次日致函特派交涉员，通知此项决议云：

"敬启者：租界内春季捐款，转瞬即须开收；工部局改选议董，瞬即届期。敝会提出修改租界章程迄今已有三星期之久，领团方面尚未正式表示，敝会各路代表均有公函到会，要求开议。日昨特开紧急会议，全体均谓：权利义务相因而生，有应尽之义务，即有应享之权利，世界文明各国断无有不获权利而尽义务者；今同人所要求之各项权利均未达到目的，欲再尽纳税之义务，不特于势有难能，抑且于理亦有不合，矧各商界奔走号呼已有半载，呕心沥血，所为谁何？明春改选一经宣布，是民国九年仍无华董列席，将何以慰众望而释群疑？公决：于修改租界章程未得圆满解决以前，所有以后之新旧各捐，一律暂行停止缴纳；众议佥同，不谋而合。查本年秋冬两季捐款，虽经本会劝告各商如数完纳，然多数心理已属勉强。今交涉业经开始，希望尚属渺茫；揆之'不出代议士，不纳租税'之公例，势难再强已有觉悟之商人纳此无名之捐税。用特将敝会决议情形函陈钧座，敬乞察核照转领团，实纫公谊！"(十二月二十七日《申报》)

又致函总商会云：

"敬启者：修正租界章程于本月一日递送交涉署，当蒙于次日提出于领事团，迄今已有三星期之久，毫无切实答覆。全

市商民恐领事长此迟延不决，来年选举在即，华人在租界内之利益又属渺茫，前日开会议决于租界章程未得圆满修正之前，一律停止缴纳捐税，与前次贵会会长劝告暂时付捐之意相同。用特致函台端，希即转致各业公团，一律办理，庶几一德一心，共达挽回之目的，实为至便。附抄致交涉员函一件，诸希察纳。”（十二月二十七日《申报》）

对于各路商界总联合会的此种坚决的态度，总商会覆函表示云：

“本会以此案事涉外交，贵会已函请交涉署照转领团，办法甚为正当。修正章程提交领团已将匝月，应有切实答复；长此迁延，亦属非计。本会现经加函催请交涉署切询领团，对于修正章程作何办理，请其即日详确表示圆满办法，以慰众情。”（十二月三十一日《申报》）

对于各路商总联会议决的停止缴捐一层，不与任何明白的表示。而交涉署方面，则仅以空言安慰商总联会代表云：

“贵会停付春捐一函已转工部局，尚未得复。至市民权一节，顷闻英、美纳捐人数十名于前日亦向领事团提议，要求容纳华人公意，修改租界章程，从速加入华董数名。可见公道在人，且足为我人之后盾，不可谓非一好消息。外人方面对于华人要求各节认为正当，可无反对之论调；工部局董亦然。将来结果当不至辜负诸君一番苦心。”（十二月二十八日《申报》）

另一方面，各路商店决定停止缴捐的消息传出之后，工部局方面固然丝毫不露声色，照常预备征收捐款，但英领哲美逊（J. W. Jamieson）却招集华商代表去谈话了。一九二〇年（民国九年）一月五日上午，各路商总联会和总商会代表等便到英领事署去和英领会面。英领便重申去年八月间前任英领法磊斯所建议的推举华人二名为工部局财政方面顾问的事情，并责以不照此进

行，今忽登报公然表示停止纳捐，实不公道，且系华人自己放弃权利，虚掷光阴云云。各代表答称：华人所要求的是董事而非顾问，早经正式声明；数月以来的光阴，完全依据领袖领事覆交涉公署的信，说是工部局加入华董之前，须先修改章程，化在修改章程上面，故未虚掷；至于停止纳捐，则是各路商界分会的意思，应请谅解。这样问答了许久，最后英领仍只主张先举华人顾问二人备工部局谘询关于财政方面的事情，不过一面可由双方推出同等人数，组织修改地皮章程委员会，修改关于选举各条，其余不得更改。

同日下午，各路商联会代表集会讨论英领提出的意见。众人均以中外意见距离太远，颇多不满。经往晤英领的各代表再四劝告，始允就顾问一条加以讨论，结果提出三项条件：

一　人数，须由二人增至六人。

二　权限，凡关于华人事件，均须取得六华顾问之同意。

三　名义，不仅限于财政一方面，系工部局一般事宜的顾问。

又，关于组织租界章程修改委员会，决议：

一　委员人数，双方相等。

二　华人委员由各路商总联会、总商会及商业公团三者中推出，交涉员加委；外人方面，由工部局推出，领团加委。

三　修改时间以两月为限。

四　修改后，按照地皮章程第二十八条规定，由领团与交涉员报告公使团及中国政府批准施行。

一月六日上午，华商代表团再访英领，提出决议条件，问答良久，结果全无。英领对于选举等情虽有所建议，但对于当前问题毫无裨益。同日下午，各代表又与愿意在此事上予以助力的

英人李德立(E. S. Little) 接洽，及到总商会和交涉公署商榷一切。各代表接受李德立提议，于七日讨论直接致函工部局交涉六华人顾问的事情，结果由总商会会长朱葆三和各路商总联会总董陈惠农出名，发出下列一函：

“兹为谋当前问题之和平满意解决及公共租界纳税华人之获得正义与公道起见，余等代表总商会及各路商界总联合会(包括四十条马路上一万余家商店)，敬向贵局提出，请予承认由委员六人组织华人顾问委员会，以为一种暂行办法，此项委员由上述二华人团体选举之，其姓名容日后奉告。该委员会之职务，为对于一切市政事务，特别对于有关华人利益者，向贵局表示意见。为获得纳税华人方面之有效与有力的合作计，华顾问之意见，贵局须加尊重。甚望此议能得贵局诚挚的同意与赞助，该顾问委员会得早日就职行事。同时，余等将继续探求并筹得某种方法，得以实行纳税与代表并行之基本原则，满足租界纳税华人之意。

“尚望贵局迅赐佳音。”(一九二〇年工部局报告，页一九〇A)

工部局于同日由秘书李台尔(N. O. Liddell)答函云：

“余奉命承认一月七日致敝局总董之大函顷已收到，并附奉一九一九年(民国八年)十月二十四日敝局致领事团函之底稿一件，表示敝局对于大函所言一事之意见者。”(同上)

按这一封工部局总董庇亚斯一九一九年(民国八年)十月二十四日致领袖领事比总领事薛福德的信，是因为当时工部局得知华人参政问题一直提到北京，由北京公使团询及上海领事团意见，惟恐会有任何非工部局所愿有的决定，才慌着写下发出的；而写下发出之后，一直守着秘密，到这华人自己去信提出华人顾问委员会的时候，才发表给华人知道。这封信的全文如下：

“本年七八月间增捐纠纷之际华人所提工部局添设华董之

要求，既于过去数月间集中中外人士甚大之注意，而今又得知正式交涉近已提出于公使团，并转致领事团征询其意见，故余敬行奉告贵领袖领事：华人参与本租界行政，究以一华人顾问部或委员会为中介，抑修改地皮章程容许其选举华董，此项问题近已经工部局现任及前任董事集会讨论。经过详尽之讨论，最后表决，一致反对根据任何理由添设华董，而赞成附以下述各条件设立一华人顾问部或委员会，即：该会集议须于工部局办公处内举行；顾问应有五人，每年由华人推举之；所推选之顾问，领事团有否认之权；顾问人选，必须即在其被推之前居住租界五年，并须于此五年内每年依估计房租至少一千二百两而缴纳房捐；于被推之时或在职期间，不得受有中国政府任何任命；最后，该委员会之职权，应以本函随后提及之一九一五年(民国四年)扩充租界协定草案第四款所列者为限。

“决议此案时，到会者均无法认为添设华董之要求，与近数年来，特别于签订休战条约以后，实行取销治外法权、势力范围及收还居留地、租界之种种企图，不相关联；会众意见均以为：此种企图，非至中国已有一良好之政府，并采取与每一开化国家所具程度相合之进步与发展政策，而表示其合于收还全部权利之时，必须应付而拒绝之；此种权利云者，即系中国力辩以为为外人强夺以去，而事实则外人若非依条约取得，即或出于自卫与保护之动机，或因无可希望中国自行行使足为中国人民及侨华外人之利益，而不得不自取行使者。

“至关于一顾问部或委员会，则考虑不同。工部局固常尊重华人观点之价值，并于每遇有关华人利益之市政事务发生困难之时，设法询得重要华籍居民之意见。一九〇五年至

一九〇六年(清光绪三十一年至三十二年)工部局之承认所谓代表委员会，其行动为一九〇六年三月(清光绪三十二年二月)纳税人会通过议案所不予承认，固系事实，但纳税人对此问题之见解，尔后已经大变，当亦可信。一九一五年(民国四年)春间特派交涉员提交贵领袖领事，规定创设一华人顾问部之扩充租界协定草案，于是年三月提出纳税人会时，纳税人即予同意。但其同意固根据于租界面积之得以扩充，而该草案亦以不必提及之种种原因，搁置迄今，未蒙批准，故请求纳税人表示意见，是否同意不问租界之扩充问题而设立该项顾问部或委员会，乃现今必要之举。余敬奉告：工部局即拟于明年三四月间纳税人会举行时，设法请求此项意见，而同意之征得，定可信焉。”(一九二〇年工部局报告，页一九〇A至一九一A)

信后并抄呈一九一五年(民国四年)扩充租界协定草案关于设立华人顾问会的第三、第四款规定。

工部局在一月七日答复各路商总联会及总商会的信中，附寄出了上一年十月间致领袖领事的这一封信之后，更积极地进行征捐的事，但各商店非等参政问题得有解决，不愿照缴捐款，工部局于是向会审公廨以刑事控告其一部分。十日上午，各路商总联会接得福建路和河南路两分会的报告，说该两路商店共十九家已接得公廨传票，定十二日开审；该总联会即开紧急会议，又于下午由各路代表四十七人往访特派交涉员，声明缓付捐款的理由，并表示：“今工部局不谅，逼而出此，苟欲候审，当全体赴之，非仅十九家之私事也。”(一月十一日《申报》)交涉员惟有“力劝转告各路谨守秩序，静候该署回音”(同上)罢了。

同日，总商会会长朱葆三和各路商总联会陈惠农联名写了一封答复工部局七日来函的信，说：

“余等敬以下列提议置诸贵局各董事之前，即：

“选举华绅五人，组织一临时顾问委员会，从速就职，以解决当前困难，其条件即依贵总董致领袖领事函中所述者，惟有例外者二点，即：顾问之推选不受领团否认，及其职权不以一九一五年(民国四年)扩充租界协定草案第四款规定为限。

“一俟修正地皮章程最后批准，选出华董，该委员之职权即告终结。”(一九二〇年工部局报告，页一九一A)

各路商界联合会分会，自从福建路、河南路十九家商店被控的消息传出之后，均开紧急会议，一致议决于公廨开审时，全体赴质，并预备书成“不出代议士，不付捐税”的布条，悬挂胸间而去：态度一致而又坚决。各路商总联会方面，则于十一日由总董、董事等人先后到各方接洽，但经交涉员派交际科长陈世光到领袖领事处，及李德立打电话给工部局秘书李台尔，都无结果，工部局正象各商店坚持须等参政问题先行解决然后纳捐一样，坚持须先付捐才可讨论其他。一时情势十分严重。总商会对于各商店全体赴质公堂一层，“诚恐多人赴质，引起误会，极思设法消弭”，(一月十二日《申报》)所以当各路商总联会董事到总商会去的时候，总商会会长、董事等都“认为此事尚在调停中，乃力为劝阻各路共同赴质之举，一面由总商会致函公廨正会审官及杨交涉员，请为查照陪审领事官，暂为缓讯”。(同上)各路商总联会董事便分道出发劝阻。

但总商会的信怎么会发生效力呢！十二日，中国法院的会审公廨终于开庭审讯为力争华人参政而拒缴工部局捐税的那十九家商店了。上午九时，捕房派中印巡捕若干，荷枪分站公廨门首；另有西捕数名，亦佩带手枪，内外查察。九时半，由中国审判官关绳之和外国陪审官英副领事卓乃尔（P. Grant Jones）升座第一刑庭开审。被传十九家商店，根据上一日受人力劝而改变

原定办法的决定，均未到堂，由西籍律师林百架（Limbarger）代表，声明：传讯各户伙友共有千余人之多，未便投案，现此事经总商会会长朱葆三等调停，应请展期十天，俾得和平解决。工部局律师反对展期。被告律师乃谓："贵公堂向有改期章程，况本案系不缴捐款，按照英、美各国法律，不能以刑事起诉。"（一月十三日《申报》）外国陪审官即宣告展期不准。被告律师因与外国陪审官争执，退堂。继由工部局律师及传达传票的西探和收捐西人供明情形，中西官核供磋商后，即宣布被告等临讯不到，判令照章纳捐并缴堂费云云。

同日下午，工部局捐务处西人带同中西武装探捕，先到河南路继到福建路各商店"强迫收捐，毁坏物件"，各商店"有被西捕入店自行动手将洋箱用刀撬开者，有将价值贵重之金表钱洋等自行开橱携去者，有被西捕以手枪对准头部强迫缴洋者，每至一家收捐，以印捕守门，阻止营业有一时之久者，且有福建路志成号王宗藩房内衣箱铺盖任意翻乱"。（各路商界总联合会呈交涉署请为踏验文，见一月十四日《申报》）各路商总联会得河南路分会代表报告后，总董陈惠农即偕同报告人员同往交涉署陈明原委，请求主持交涉。交涉员杨晟即派交际科长陈世光到领袖领事比总领事薛福德公署述明情形，商议办法；据陈世光回交涉署报告，当经决定：

一　"迅令各缓付捐款之十九家将捐款汇交交涉署，于星期二（按即一月十三日）转解公堂。

二　"关于工部局强迫收捐，应另一问题办理。

三　"即令工部局停止收捐。"（一月十三日《申报》）

交涉员杨晟以陈世光交涉结果当众报告，并戒令各守秩序，不得有越轨行动，商总联会总董等正在"称谢而退"的时候，适又据福建路商联分会报告，工部局仍在福建路搜索银洋，搬运商品，强制收捐，以致各店愤惧交并，相率闭户。杨交涉员当以领袖领事

已命工部局停止收捐，安慰数语。但工部局那么继续强迫，六时以后，河南路、福建路之外，北海路、广东路、山东路、山西路、浙江路、湖北路、汉口路、南京路、云南路、新闸路等处各商店，亦皆先后提早闭门。捕房闻讯，立发紧急命令，谕饬通班中西探捕携带枪械，分往各马路“防卫”。

商店闭户风潮发生后，各路商联分会代表即纷纷到总会等待交涉消息，到晚上九时二十分，总董陈惠农和副总董俞国珍始返会所，除报告交涉署和领袖比领交涉情形外，并力劝各路商店照常营业，说是“诸君须知洋泾浜章程，如违犯之，工部局可以照法律解决。……吾人徒然罢市而勿从法律上着想，亦无所用”云云。(一月十三日《申报》)嗣有某路代表起立声明：“请会长注意！今日吾人提早闭门，因见于中西巡捕到店自取银洋及搬运物件，恐有意外发生所致，并非罢市！”(同上)最后，总董陈惠农仍请各代表知照各该路商店明晨照常营业，并各贴写明“本店经各路商界联合会劝告，照常营业”的纸条。各代表始表同意而去。

原来商总联会董事于与各路代表会面之前，已和总商会接洽过了，决定两会以各该会名义劝告各商店照常营业，并已发出劝告广告了。

十三日的报上，登出了各路商界总联合会和上海总商会的紧要通告各一则；前者云：

“昨据河南路、福建路各商店来会报告：‘十二日下午捕房用武力强迫收捐，毁坏物件，搬运货物，妨害营业，不得已而关门’等语，现已由本会转请杨交涉使向领团力争，望各商店号照常营业，特此通告。”(一月十三日《申报》)

后者写着：

“本埠华人要求市民权一案，连日向外交团(按即领事团)接晤，正在磋商之中。查第二次致工部局之信，(按即商总联会总董陈

惠农和总商会会长朱葆三一月十日致工部局总董函）昨日下午已得回信云：‘一月十号来信已悉。敝局存意，拟于下次纳税人会议时提出设立华人顾问部之事，已将敝局上年十月二十四号致领事团之信，于本月七号抄奉查照’等语，足见工部局并非将此问题拒绝。惟昨日收捐不付，致生种种误会。为此劝告本埠各华商，务望照常营业，切勿稍有意外举动。本会等处于调解地位，冀与官厅随时计议，将以上情形分别办理。除已函请各路商界总联合会通告各路商号外，恐未周知，特此布告。”（一月十三日《申报》）

同日，各路商店照常开门营业。工部局仍派收捐人到江西路、四川路等处收捐，各店多不照缴，工部局乃又向公廨提起控诉。总商会则仍处于所谓“调解地位”，由其会长朱葆三具名，写了下面的一封信给工部局总董：

“敝会敬请贵局设法自今日起停收各商铺捐款三日，在此三日内，敝总商会愿竭力劝令各商照缴。临书不胜待命之至。”

（一九二〇年工部局报告，页一九二A）

十四日，工部局秘书李台尔答函云：

“余奉命承认收到足下一月十三日致敝局总董之函，并奉覆足下，本季捐款之征收现正进行，敝局不能应允如足下所请展缓情事，殊以为歉。”（同上）

同日下午三时，各路商界联合会开全体职员会议，到各路分会职员约一千人，总商会董事及特派交涉员杨晟亦皆出席。由朱葆三、陈惠农二人主席。经陈主席报告事情经过后，即由杨交涉员及总商会董事聂云台先后演说。杨交涉员于报告外交方面进行状况及“驻沪十四国领事赞成之意见”后，最后说是：“市民权应奋勉进行，而纳捐尚望照缴。”（一月十五日《申报》）聂云台于叙述与外人接洽情形并解释“要求市民权进行之程序”后，亦说：

"纳捐事,个人主张暂行先付。"(同上)会众正欲讨论,适交涉公署交际科长陈世光到会,带来奉交涉员命到领袖比领薛福德处去商议而取得的领袖比领的一封信,即由主席陈惠农宣读道:

"敬启者:接准上年十二月二十九日来函,以要求选举工部局华董一案,敝总领事当即通告领事团,并已转报驻京外交团(按即公使团)在案,一俟得有复音,即当函告也。即希贵交涉员查照,分别饬知,为荷。祗颂日祉。"(一月十五日《申报》)

宣读既毕,主席陈惠农发言,略谓:"我人前此议决,乃为督促起见,今既有此覆函,而上海各友邦之领事又皆认我人要求为正当,且予我人以同情",(同上)意思是应该照缴捐款了。结果,终于多数通过了下面的三个议案:

一 "捣毁商店问题,除一面由杨交涉员提起交涉外,一面向公堂提诉讼。"(一月十五日《申报》)

二 "华董及顾问委员会问题,……一面除由国民方面积极进行外,一面亦当以最短之期,督促外交迅速解决此事,并在租界未有华董以前,工部局方面提出之顾问委员会一事亦当积极进行。"(同上)

三 "纳付春捐问题,……外交当局既苦时间太促,则再退让一次,以纳付春季捐期间为外交承认我华董一事完毕其手续之期间。"(同上)

照缴捐款的议案通过了以后,会便散了。各路商总联会各董事于散会后,另行开会,决议发出紧急通告;这通告即出现在下一天的报上,写道:

"十四日开全体职员会,经杨交涉使报告驻沪十四国领事赞同之情形,及当时所接领袖领事薛福德君之来函,知修改章程业已转咨本埠领事团及呈报驻京外交团,'一俟得有覆音,即行函告'等语。此项要求市民权已得一层之进步。前次

议决不得满意之答覆，缓付春季捕捐，(按捕捐即巡捕捐之略语，为房捐之俗称)本为督促进行；今既有此答覆，所有春季捕捐，议决暂行照付。至武装巡捕之行动，已向主管官厅提起交涉矣。特此通告，即希公鉴。”(一月十五日《申报》)

事情便这样告了个段落。一月十二日被会审公廨判决照缴捐款的那十九家商店，以及还有若干别的商店，因为不愿缴款与工部局，曾根据十二日陈世光和领袖比领会同的决定，将捐款先后缴到交涉公署，由交涉公署于次日转送会审公廨廨员关绸之，由关再转致该公廨检察处，而检察处收到之后，又向“公堂”请示，当由陪审官英副领卓乃尔宣谕：“工部局收捐处职员为收捐之正当人员，汝可立将此款送交涉署。”(一月十五日《大陆报》)于是不予收受。十三日江西路和四川路商店拒缴捐款，前者十二家后者九家被工部局以刑事控告于会审公廨，由公廨于十六日开庭审讯，判决追缴捐款和堂费。又，民国日报主笔叶楚伧以该报一月十三日关于工部局强制收捐的记载，工部局认为失实，亦被控告，公廨于二十四日开庭审讯，虽经被告声明“报馆负有有闻必录之天职”，结果亦被判罚三百元。而另一方面，“捣毁商店问题”虽经一月十四日各路商总联会议决办法对付，却也就此没有下文；工部局于一月十二日强制收捐时所搬去的各商店货物，则于一月二十七日托瑞记洋行拍卖完结。

事情便这样告了一个段落。

E　从交涉到请求

事情还没那么就完结，各路商总联会刚刚发出照付捐款的那个通告的时候，各路商联分会的会员亦曾有严厉地质问总会方面的事情，不过木已成舟，无可挽回了。而且那以后的一个多月，关于那未决的问题，亦竟消息无闻。然而只消一转眼，一九二〇年(民国九年)第二次三个月的捐款，工部局又快要徵收了。于

是各路商总联会终于在三月十八日写了下面一封信给特派交涉员杨晟：

“敬启者：租界居民要求市民权一事，租界当局藉口于洋泾浜北首租界章程之规定，必须先行修改该项章程，然后可以解决华人选举权及被选举权各事，为此前经妥议修正草案，呈请钧署提出领团交涉在案。上次春季捐问题发生之际，惹起停捐罢市特大之风潮，钧署亦经亲莅总商会报告驻沪各国领事赞助之谈话，并宣布比总领事来函，具见钧署及各国驻沪当局体察市民公意，热心赞助公道之至意，故当时全埠商民亦皆谅解此旨，决议一致付捐。惟现在事隔数月，转瞬春季届满；究竟此项租界章程，其修改进行已至如何程度，商民等亟望好音，早释疑虑，至纫公谊。”（三月十九日《申报》）

特派交涉员的覆信却对于各路商总联会所提出的问题，一字不提，只是传达领团、其实就是工部局的意旨，一味在所谓华人顾问委员会上面做文章，写道：

“昨接手函，诵悉一是。华顾问一事，前日接领袖领事来函，上年工部局知照领团，谓华顾问当于下届纳税人会议时提案。其所言中国顾问部，由宁波会馆选派二人，广东会馆选派二人，特派交涉员或本地长官选派一人组织之；惟所选部员，领事有否认之权；该部责任限于凡事关租界内华人之利益，工部局有所请求则发抒意见，及上书陈述，务须共同一致，不得各自行动。领团之意，上项规定想为租界内多数华人所满意；且以后时机一至，华代表更可增多。……由领团转请陈述等语。查阅领袖领事来函，是顾问一层已有表示。惟应如何组织及选派人数，事关重要，尚须从长计议。至所云领事有否认之权，此节拟商请领团取消，以一事权。刻下正在考量之中，一俟议定办法，再请领团转饬工部局于纳税人

会议时提出讨论，共同承诺，一面便可着手进行。特此函复，即希查照！”（三月三十一日《申报》）

然而四月二日终于出现了各路商总联会这样一个通告了：

“公共租界市民权问题，刻接交署来函（按前引交涉署复各路商总联会的信，开头虽有“昨接……”字样，但据报纸记载，直到三月三十日才由商总联会收到的，所以此处称“刻接……”云云）及各报载工部局已容纳我人主张，在本届纳税西人会议提出议案，外人方面有此好意之表示，所有各路商店应缴之夏季捐自应一律照付。至修改洋泾浜章程，本会仍旧进行。特此通告。”（四月二日《申报》）

这样，修正地皮章程草案是消息全无，交涉署对于工部局设立华顾问委员会的意见已经表示接受，不过略有不满，而捐款又照缴了。各路商总联会的地位，事实上是在孤立之外，如今又多了一种进退不得之势。结果便有直接向将于四月七日举行的纳税人会提出请求书的决定了。

在四月五日各路商总联会举行董事会议，主席陈惠农提出这直接向纳税人会提出请求书的议题时，曾有董事问及这事“是否与国家主权，商人体面，有所关系？”（四月六日《申报》）当经主席说明道：“……若由国家方面提出，或有研究余地，今吾人以上海市民之地位，为互相尊重人格友谊起见，向上海各友邦之市民提出意见，主张吾人之希望，才足证明中国人民不但只知有官，且亦知有己；故于此提出，实属正当”云云。问题就此多数通过了。下一天，各马路纳税商人便以请求工部局添设华董的理由，书面提出于商总联会，全文如下：

“查上海洋泾浜北首自设立租界以来，迄今已阅七十余年。其间户口之增加，商业之发展，日新月异，为中国繁华商场，当为中外居民始愿所不及此。现在界内华人六十余万，每

年所负担之捐税，约占工部局总收入五分之四，而应有市民权利不能与五分之一纳税西人受同等之待遇。有谓租界为外人而设，华人不应有此权利，独不思租界倘无华人，焉有今日之热闹？粤之沙面，苏之镇江、浙之拱宸桥，即其明证。是公共租界之所以得有今日者，大半皆我人所缔造者也，明乎此，租界外人无须吾人请求，亦当为自动的建议；况值此世界高唱公道之日，吾国与友邦睦谊素敦，岂可使一部分市民感情上独留缺恨？此就事实上言之，不能不容吾人置喙者也。权利义务为法律上一种对等之关系，国民有纳税之义务，即有应享之权利，此文明各国之通例，固无须吾人喋喋者也。今吾人在租界任巨额之义务而不获享有代议之权利，使各先进国民与吾人易地以处，恐无一人肯忍受至数十年之久者。此就公理上言之，不能不容吾人得应有之权利也。以上所述，仅就吾人此次请愿根据之论点，至华董加入工部局后，外人方面有益无损处，不可缕述，试为缕晰陈之。以六十二万余之华人受此支配于一万八千之外人，而凡不明局中办事之真相，无论办理如何公道，终难释华人之疑虑或误解，此理所必至之事，无可讳言者也。工部局如有华董加入，凡百措施，彼此均可谅解，既不至发生误会，更可便于推行：其利一。中外风俗不同，关于市政方面，外人之推测容不及吾人观察之真；况今日华人更非数十年前可比，其希望租界发达，市政改良之心，不但不亚于外人，且恐较外人尤切，工部局若将华董加入，成效必更可观：其利二。外人之来吾国，为扩充商业起见；然商业之盛衰，要视所在国民感情之厚薄为转移。今华人与外人同在租界纳同等之税则，不得受同等之待遇，试问吾人能甘心忍受，感情上能有好印象乎？因恨成仇，积仇成怨，此后情形有为吾人所不忍言者。华董加

入后，此等感想不但不至发生，且可益增浓厚，将来商业上所得之利益，何可胜道？其利三。各路纳税华人根据上述理由提出请愿书于贵会，希望据情转达纳税人大会诸君之前，予以同情之援助，不第华人之幸，抑亦外人之幸焉。”（四月七日《申报》）

结果，由各路商总联会据情草就正式请愿书，经八千余华商签名，托李德立和爱资拉（E. I. Ezra）两人提出于纳税人会；请愿书云：

“吾等下署八千签名者，代表租界内六十万以上之中华居民及纳税人，敬请贵纳税人会年会允准华人代表参加工部局董事会。吾等不欲多多置辩，只请注意此项事实，即华人年纳贵处大部之捐税，而于捐税或其他一切市政事务竟绝无发言之权。诸君子来自西方，教吾人以纳税而无代表乃有背诸君信仰者。吾等因觉，以此相求，当能邀诸君之同情。切祈贵会允准此请，为祷。”（郭泰纳夫：《上海自治区与华人》，页一六〇）

（3）华董案的否决和华顾问案的通过

一九二〇年（民国九年）四月七日，纳税人会举行年会。会议顺序中，有两个议案是关于华人顾问或参加租界政务的。一个是工部局提议的设立华人顾问委员会，另一个是李德立提议、爱资拉附议的添设华董案。设立华顾问会的议案是：

“本会核准一华人顾问委员会之创设，该委员会之组织与职权应即系公布于一九二〇年（民国九年）一月八日工部局公报之工部局总董一九一九年（民国八年）十月二十四日致领袖领事函中所列者。”（一九二〇年工部局报告，页一九二A）

添设华董案则是：

“本会兹着工部局采取必要步骤，设法获得地皮章程之修改，以便将董事人数由九人增至十二人，其中三人即由纳税

华人充任，当选资格与外籍董事相同，选举方法随后另定之。”(一九二〇年工部局报告，页一八七A)

开会时，便依着上述次序，开始讨论。

A　华顾问案的通过

在提出华顾问案的时候，工部局总董庇亚斯对于工部局所以提出这议案的理由，有很长的说明。(参阅一九二〇年工部局报告，页一九二A至一九四A)这说明全部是被另一种外国人称作“上海头脑”(Shanghai mind)的那种思想在这问题上的最典型的表现。他先从历史上说明华人在租界中的法律地位，说是华人居住租界，“并非以其权利，只作为外人社会的客人”，所以华人“没有要求参与吾人行政的法权”。(同上，页一九三A)这样宾主易位之后，于是他从另一个“非常不同的观点”来考察这问题，说道：

> “我们应不应该当作一桩平等和正义的事情，让与华人这种参加我们本埠自治政府的特权呢？我们欢迎华人做我们同住的人：我们对于他们有最大的友谊的情感，我们必须承认他们是租界发达上的一个很大而基本的原素，那么我们应不应该对他们说：来，在我们的政务上做我们的伙伴罢。
>
> “在回答这问题的时候，让我们暂时丢开租界发展所需的开支(有别于维持租界的开支的)每一分钱实际上都是外人社会而非华人所出的这个事实。让我们丢开这昔日蚊虫跋扈的湿地变做一个发达的大城是外人而非华人的精力和努力这个事实。让我们忘掉，这种改变虽经华人方面的时常阻挡，而仍然成功。代而替之，让我们只想到华人住在这里，是我们的朋友，是我们发达的一个很重要的原素；于是，再让我们来问应不应该容许他们参与我们的事务。”(同前，页一九三A)

他说，一九一九年(民国八年)十月间工部局在职和前任董事开会

讨论的结果，（参阅前引一九一九年十月二十四日工部局总董致领袖领事函）便是根据这样的观点而得到的；他说：

“我们要和我们同住华人的见解发生更切近的接触。我们要处于一个比现在更能确知华人好恶的地位，总之，我们的结论是，我们达到这目的的最好的手段莫如一个华人顾问委员会了。以前有一个时候，我们可以去从华人总商会那里得到很大的助力，可是，唉，总商会已经不再处于以前所处的地位了，它不再像以前那样代表华人社会了，别的颉颃的组织已经向它的最高地位挑战了。”（同前，页一九三A至一九四A）

接着他便提到一九〇五年到一九〇六年（清光绪三十一年到三十二年）关于华商代表委员会的事情，提到一九一五年（民国四年）扩充租界协定草案关于华顾问会的规定，说是虽然设立华顾问委员会，还得把那些条件作为“防卫”。最后的一段话是：

“如果你们翻到报告第四四C页，〔按即一九一九年（民国八年）工部局报告关于财政事项部分〕你们就会看到：华人所付房捐是一、二二四、〇〇〇两，外人八一一、〇〇〇两。假定华人人口是七〇〇、〇〇〇——一九一五年（民国四年）是六二〇、四〇〇——外籍人口三〇、〇〇〇——一九一五年（民国四年）一八、五一九——那么算起来，华人每人缴一两七钱五分，外人每人缴二七两。诸位先生，我想我们既然比华人多缴这许多，外国人是至少应该舒舒服服在公园里散散步的了。”（按当时租界公园还禁止华人入内）（同前，页一九四A）

正象庇亚斯等那么慷慨地提出华顾问会的议案，纳税外人也同样慷慨地通过了这议案。

B　华董案的否决

华顾问案通过之后，接着讨论华董案。原提议人李德立和

附议人爱资拉除提出华商请求书外，并先后发言。(参阅四月八日及九日《申报》)李德立先说明华人因种种原因，思想已经大变，参政问题的提出是无法消灭的。接着从反对这问题的理由的不成立和必须赞成这问题的理由两方面论述。关于前一方面，大要如下：

一　“以中国政府以贿成，故不能容华人加入议董。”李德立以为这个反对理由不能成立，“因为第一华人正在竭力革除这一类积习相沿的恶习，第二纳税华人一定选举贤良的商人或实业界中人做董事，被选者未染官场恶习，且事关种族体面，必能黾勉从公，毫无危险，第三工部局董事亦且无从私用公款”。

二　“或恐华人加入工部局，租界将沦于闸北、浦东等处之状况；不知工部局仍有外国董事九人照常办公，增加华董三人不足妨其行政。”

三　“或又以华人得陇望蜀是惧，”但“外人一日操租界之管理权，华人仅能得吾人所愿许之权利而已。”

四　“或又曰：此为外人之租界耳，非为华人而辟者也。惜此议提出者已迟数十年。吾人曾邀华人来此共居。……吾人之邀之来此，实为自利计也。余知今日会议，苟建议令华人全离租界，则在场诸君必全体举手反对，盖以苟无华人则无生活也。”

五　“或言华人自治之城镇，试问有一可观者否？今宜使华人先求自治而后来治吾人。不知吾人今非请华人来治吾人也，不过欲请彼等助理各事，以利租界中华洋人民耳。”(以上引用文句均见四月八日《申报》)

至于必须赞成华董案的理由，李德立列举如下：

一　无代表不纳税的原则本来是发源于盎格鲁萨克逊民族，后来各国仿行，为世界所公认，对于华人根据此种

原则提出要求，怎么可以拒绝呢？

二　华人纳税实占多数，但对于公款处置不能与闻，拒付又无力量。即使加入华董，华人还是没有支配捐税用途的权力，不过有一机会表示意见罢了。

三　上海租界加入华董并非创举，“天津租界早有华董一人，已历八年之久，未尝有华董徇私舞弊之事。”

四　华人请求出于至诚，且系大多数人的主张，其精神正如“工部局如有所需，如遇失败，仍不肯放手，但奋进不已”一样。

五　“上海历史常有不宁时代，如有华董，则中外意见可以互知，不致因误会而生冲突。”

六　“上海乃民治规模地，中国他处城邑多取法于上海，凡各措施，皆视此为标准；吾人宜容华董加入，并训练华人所以为选举人之方法，俾可以此制度传布于其他城邑。”（以上引用文句均见四月八日《申报》）

最后，李德立并以容许华人参政之后，许多外人未曾达到目的的事，如扩充租界等等，华董将为其自己和外人而取得之，——这样的话来打动纳税人。

爱资拉从参政运动的普遍上说话，并批评顾问会是一种“非驴非马之办法”，“既非华人所欲，亦非工部局所需”。（四月九日《申报》）

李德立和爱资拉发言既毕，工部局总董庇亚斯又作了一次很长的演说，反对华董案。（参阅一九二〇年工部局报告，页一八七A至一八九A）他从一九一九年（民国八年）十月间工部局在职和前任董事的那次会议说起，接着列举当时他们反对华董的五个理由，要点如下：

一　华董要求是华人撤消“治外法权”的手段。而“治外法

权”是不仅保护着外人，亦且保护租界的华籍居民，所以他们是“并不反对华人代表的原则，但主张，最坚决地主张：此种代表，非到我们得到确实保证不致损及那些赖租界而存在的华洋巨大利益时，不应给予”。（工部局报告，页一八七A至一八八A）

二　租界的发展，其根基大部份在于它的对于中国政治的中立性。华董加入后，便有使租界牵入政争漩涡中去的绝大危险。

三　“根据健全的原则或政策，我们的根本法（按即指地皮章程）上不应有所修改，除非此种修改足以增强此种根本法，并在我们的行政上产生较大的效果。……我们最确定地以为华人代表不会获达此项目的，却相反地会孱弱我们的根本法，并减少我们行政的效果的。”（同前，页一八八A）

四　即是关于贿赂的事情。

五　明白的意思是，不能再有以前那些会为工部局出力的人了；不过他说得比较隐晦罢了。

庇亚斯说完了之后，李德立又起来反驳，刚说到“治外法权”和本问题毫无关系的时候，便有人报以恶声，发生争执，同时许多人都不耐烦再听什么话，吵着要表决。结果，华董案大约以一对三的少数而被否决了。

（4）华人顾问委员会的成立

A　华人的接受华顾问会

华董案被否决，纳税外人只通过设立华顾问会的消息传出之后，同日下午八时各路商界总联合会即开紧急会议，大家表示不满，决定继续开会磋商进行方法。同时，另一方面，中文报纸上却又有对华顾问人选大家希望什么人什么人当选的新闻传述

着了。

但四天以后，即在四月十一日，各路商总联会亦即发出“敬告公共租界纳税华人公鉴”的通知，一面表示暂时接受华顾问会，一面即宣布积极进行选举事宜；该通告全文如下：

“工部局设立华顾问部议案已经此次纳税西人会通过；本会最初要求虽未达到目的，但吾人在工部局既得有发言之第一步，所有关于吾人切身利害之处，未尝不可暂以顾问部为代表公共意思之机关，且为第一次之试验。事关国际名誉，民族人格，凡界内合有选举及被选举权者，幸勿放弃。至华人资格调查表，前经本会拟就表式，分发各路照刊限期调查；现事机已迫，除催各路分会积极进行外，尚恐或有遗漏，为此登报广告，凡遗漏各户于一星期内速赴各分会或本总会索阅补填，幸勿自误！特此通告。”（四月十一日《申报》）

四月二十日，各路商总联会又分函各分会，请积极进行调查事宜。

B　纳税华人会的组织和华顾问的选出

另一方面，纳税人会通过华顾问会的事情，工部局由其秘书李台尔执笔，于四月十七日正式通知总商会，并附寄一九一九年（民国八年）十月二十四日工部局总董致领袖领事信稿及一九一五年（民国四年）扩充租界协定草案摘录各一份，“请贵会发起召集本租界中代表各部分华人之会馆与联合会，选出认为宜于当选华顾问而具有附奉之工部局总董致领袖领事函中所开各项资格之华人至少五人，俾将名单呈请领团检核。”（一九二〇年工部局报告，页一九四A）

各路商总联会的调查未能迅速完毕。总商会见于“各路商会之讨论毫无结果”，（五月三十日总商会致工部局函中语，见同年工部局报告，页一九五A）“而工部局盼覆甚殷”，（总商会复各路商总联会函中语，见六月

六日《申报》）于是在五月二十九日开会议决，“分函通知入会之各商业团体，请其推举堪任华顾问之候选员送会转达工部局。但经提出，商会系商业团体，只能在商言商，故不能通知在其范围以外之其他团体”。（总商会五月三十日致工部局函中语）因即于决议的下一天开始进行，并将情形报告工部局，说是一俟收到该项候选人名单，当即通知工部局。工部局对此未置可否，（参阅一九二〇年六月三日工部局答总商会函，见该年工部局报告，页一九五A）虽然在四月十七日致总商会的那封信中也居然有过“华顾问人选须尽可能使其足为租界全体中华居民之代表”的话。但华人方面，对于总商会的行动表示十分的不满和反对，纷纷给与极严厉的指斥。总商会虽于六月上半月间一再登报声明：

> “本会系商业团体，会员虽仅三百余人，皆代表各帮商业之领袖居多，所有上海商业公所会馆涵盖在内。此次选举华顾问请各业团体分头办理，并非在会员三百人中推举，似不得指为屏弃市民，希图包办。夫所谓各业团体者，即其会馆公所也，范围甚广，其选举何人，并无限制。即就马路商店而言，各行各业皆有会馆公所，其对于各业之会馆公所皆有选举权。至于商业以外之团体，漫无涯涘，当然非本会所能顾问。”（六月七日及十二日等《申报》）

但这样的解释只发生了相反的作用，枝节格外多了起来。六月六日，接得总商会五月三十一日请迅即于一星期内推选候选员的函信的广肇公所开会讨论这事，议决该公所“未便侵犯多数人权利，擅开员名，供人采择”，（六月七日《申报》）加以拒绝。宁波同乡会又于六月九日开会，以同样理由拒绝了同一的事。六月十二日总商会乃开会议决取销五月二十九日该会的议决案，次日致函工部局回绝了这个差使。事情便由各路商总联会继续进行。

六月十二日各路商总联会开董事会，推定负责人五名，筹备

邀集团体，组织纳税华人会的事情。二十二日各团体假青年会开联席会议，到代表一三二人，通过纳税华人会筹备会名义，又推定筹备委员二十人。七月初起，推定王正廷、余日章、陈惠农、潘励绅、朱赓石等五人，进行起草纳税华人会章程。此项章程草案经八月三十一日筹备委员会修正通过后，于是一方面由各路商联分会及同乡团体等调查纳税华人，一方面又登报请合格者迅速登记。十月十四日，纳税华人会开成立大会，修改通过会章，全文九条，如下：(十月十五日《申报》)

第一条名称　本会由上海公共租界纳税华人所组织，故定名为上海公共租界纳税华人会。

第二条宗旨　本会专为发达界内之自治及公共之利益。

第三条会员　界内华人凡有下列资格之一者，皆得为本会会员：

一　所执产业地价在五百两以上者；

二　每年付房地捐在十两以上者；

三　每年付房租在五百两以上而付捐者。

第四条组织及任期　本会设理事二十七人，由大会选举之，任期三年，每年改选三分之一。(第一届选出之理事，分为甲乙丙三班，以抽签定之，甲班任期一年，乙班任期二年，丙班任期三年。)主任一人，副主任一人，由理事公推之；代表五人，(按即系工部局华顾问)由理事互选之；任期一年。所有理事及代表，连选得连任，但不得过两期；缺席时以当年次多数递补之。其余职员由理事部聘任之。

第五条理事之资格　凡本会会员住居租界五年以上，有下列资格之一者，得选为理事，由大会选举之：

一　付房地各捐在五十两以上者；

二　年付房租一千二百两而付捐者。

第六条理事之职责　凡界内华人关于切身利害之事，及对于界内之自治行政有所建议或请愿等事，皆须经理事部审定后，分别办理之。

第七条会议　本会每年十一月开公共租界纳税华人常会一次。如经理事部之议决，或会员总额十分一以上之要求，得开临时大会。理事部会议无定期。

第八条经费　本会经费由界内纳税华人负担之。

第九条附则　本章程自本会成立之日实行之。如有未妥之处，经大会到会人数三分二之决议，得修改之；但修改意见书须于一个月前提出。

十月二十一日，纳税华人会假青年会举行理事选举，交涉公署派律师到场视察。次日开票，选出王正廷等理事二十七人及候补者十五人。十一月一日开理事部成立会，九日由理事部照章选出出席工部局为华顾问的代表五人，是宋汉章、谢永森、穆湘玥、余日章、陈辉德。纳税华人会以其成立经过及华顾问的选出通知总商会请其转达后，总商会即于二十四日照达工部局查照。

C　纳税华人会章程的修改

工部局接到总商会十一月二十四日的通知信后，于三十日答函，请将纳税华人会章程等检送一份云云。该项章程经总商会于十二月三日照送后，工部局久无回答，经催问之后，始说事情尚在考虑之中。华人方面对于华顾问的迟不就职，已经十分焦急，纷纷加以催促。直到下一年，即一九二一年(民国十年)一月十三日，工部局秘书李台尔才答覆总商会去年十一月二十四日的去信，说道：

“……为后开各项理由，敝局不能接受此项人选以转呈领团请核，殊以为憾。

"敝局得知所选五人中有一人或一人以上未具敝局总董一九一九年(民国八年)十月二十四日致领袖领事函中所开而为纳税人年会通过创设华顾问会根据之各项资格；但敝局在目前姑不及此，专事考虑所选五人受有约束之纳税华人会章程。

"章程第四条规定二十七人组织理事部，华顾问五人即由此中选出。章程第六条规定：凡租界内一切于华籍居民有切身利害关系之事，以及关于本埠政务必须提出之建议或请求，须先由理事部处理之。故实施后，所选顾问，如经承认，即均有义务，必须以每一重要事宜，敝局所或提出谘询其意见者，提出于该理事部；而顾问所向敝局提出之意见，亦必先得该理事部之同意，于外人居留地之行政事项行使权利，不能准许。

"故贵会当即明晓，敝局只能同意以意见绝不受任何其他支配或监督机关左右之华人顾问之名单，转呈领团，不问此支配或监督机关为纳税华人会之理事部，该会本身，或任何代表某部份或某些部份华人之会馆或团体。"(一九二〇年工部局报告，页一九七A)

华人方面接到这封信后，个人或团体都纷纷解释，毫无效果，工部局秘书李台尔在二月二十四日复总商会函中，明白表示其强硬态度，颇有不再理会，"悉听尊便"那样的决绝；该函云：

"贵会二十二日来函，内附王正廷博士十九日所发关于华顾问事之函一件，业已接悉。兹奉命答覆者，请转告王博士纳税华人会章程第六条，无论加以如何之解释，然工部局仅能顾及此条实际上命意，此非意思问题，乃为事实问题。故纳税华人会任何会议所发之任何宣言，胥不能改变工部局对于该条章程之反对。一俟该条章程注销后，工部局方可

将贵会去年十一月二十四日来函附送之五顾问名单转致领团。”(二月二十六日《申报》)

各路商联分会纷纷提出交涉和解决意见，亦无结果。事情一直拖到四月，工部局又将选举新董事了。纳税华人会终于在四月四日的大会中讨论成为问题的该会章程第六条。结果，赞成取消该条规定者有四七〇人，反对者仅四二人，遂通过取消。

纳税华人会把这事通知工部局后，工部局便把那名单送呈领团。

D　华顾问的就职

一九二一年(民国十年)五月十一日，工部局华人顾问委员会第一届委员宋汉章、谢永森、穆湘玥、余日章和陈辉德正式就职。是日下午二时，各团体假上海总商会开欢送大会，对于五顾问颇多勉励和希望。到四时三十五分，五顾问乃坐汽车到工部局去就职。当由工部局总董史密士(A. Brooke Smith)致欢迎辞云：

“诸君，——余之同事与余，今日代表与诸君共居于此之上海外人，欢迎诸君。

“上海外人租界系中国圈出以备外人居住之地，而外人在此租界中须担负烦重负责之职务，维持界内中外居民之公共安宁、秩序与良善行政，此为诸君所素悉者。

“依照旧章，华人不许居于租界，此层诸君或亦知之，但此章依外人之一致志愿，业已废弛多年，为各方面利益计也，吾华友只须遵守租界章程，辄受欢迎来居于此。而执行此章程，乃市政会(按即工部局)之职责。其名为市政会(Municipal Council)，其实则照市政会一词之寻常意义解释，实有未当。其真正名称，乃“上海洋泾浜以北外人社会之行政会”(The Executive Council for the Foreign Community of Shanghai,North of the Yangkingpang)也。此名冗长，故不

常用。但欧美市政会所不常有之职务，而此市政会行之者，即以此也。其设置警察，管理医院，维持学校，筹备公安，并办理为其分所当为之其他种种事件，亦即以此故。责任重大，有加无已，但市政会既必维持租界内之良好秩序，吾人不能逃责也。

“第为助其行政起见，市政会辄钦佩高明意见之价值，吾人了解，凡关于中国居民之事常有许多问题，吾人于此，愿欢迎密切之合作与襄助，而此合作与襄助可随时商诸明白之华人如诸君者而得之也。余信在各种事件上，诸君建议必健全明达，吾人得建议之助，定能使租界内中国居民始终愉快满足也。吾人现已有若干事件愿早日得诸君之意见，书记行将召集会议，余望诸君全体出席。”（一九二一年工部局报告，页一九四A，此处即用五月十二日《申报》所载译文）

华顾问由宋汉章为发言人，答辞如下：

“吾人为纳税华人之代表，应君之请，特于今日午后来工部局与君相晤，吾人受此尊荣，诚甚感勉。君适才所言，吾人甚为谅察，且完全同情于君之高尚观念与期望。设吾人了解正确，则吾人之职务在于与公共租界内中国居民最为利益有关之各种事件上，向工部局陈述意见。吾人愿依此进行，予工部局以吾人极好之合作。不仅此也，吾人贡献于工部局之职务，与在此市区内各居民间友谊与好意之增进与维持，容可大有裨益，而因此使华人方面享有市政上更充分之权利与义务：此乃吾人之大期望也。”（同上）

工部局华人顾问委员会便这样成立了。

（5）华顾问会的消灭

华顾问会成立的当时，曾相当地兴奋了若干华人，甚至急不择言，说出了“敬向贵顾问诸君前，恭祝上海租界工部局暨我五

代表万岁”的话。(参阅民国十年五月十二日《申报》《欢送五顾问就职大会记》)然而华顾问成立之后的情形怎么样呢？对于华人真能有什么益处呢？

有人说：华顾问会的设立，“在外人方面不过藉此以缓和吾之民气，并无诚意以相容接；在华人方面亦采取渐进主义，为得寸进尺之图；虚拥顾问之名，并无发言之实；厕身会场，形同傀儡。”(冯炳南《上海工部局华董问题》文中语，见民国十四年十月十日《申报》)而事实上，工部局提交华顾问会请表示意见的事情，是十分地少；而华顾问会偶得表示意见的机会，其意见亦不受到相当尊重。一九二一年(民国十年)以后，工部局历年从事于增修附律，虽因纳税人屡次都表示漠视而流会，未曾通过，但华人的抗争是广大而有力的。这样的事实反映到华顾问这问题上来时，便是：一方面华人日益发觉华顾问会的设立和真正的参政完全是两件事，因而颇为急切地希望这个“过渡”办法早一点废止而转入有效的参政；另一方面，工部局是发觉有了华顾问会之后，租界的中华居民还是那样广大地反对工部局的行动和企图，华顾问会似乎失却了某种工部局所需要的作用，对于华人要求有效的参政，自然非用好听的话给打消下去不可的了。

一九二二年(民国十一年)十月三日，工部局总董西姆司(H. G. Simms)在宴席上对华顾问说道：

“华人顾问委员会成立到现在，已经过了十八个月了。诸位当也明白，华顾问会的使命是两重的。第一，我们希望它在有关华人幸福的事情上协助工部局。第二，也是它使命上比较要重要得多的那一部份，我们希望给华人以西洋观点研究市政的机会，以便华人代表会自然而然地在工部局占有地位，一如敝同僚们。真是一件遗憾的事情，直到如今，这两个目的，无论哪一个都没有丝毫的进展，现在是已经到了

必须仔细考察这失败的原因所在而抱定誓达目的的决心重先开始的那个时候了。十分坦白地说来，这些可怜的结果是大部份应该由双方猜疑的空气负责的。华人依旧有一种心思把外国人看作由于武力而来住下的人；换句话说，华人把他们看作侵入者。”（郭泰纳夫：《上海自治区与华人》，页一六六至一六七）

而一九二二年（民国十一年）十一月十四日的宴席上，华顾问会由谢永森为发言人，说了这样的话：

“在这个约开商埠的早期历史上，来到这里经商居住的中国商人，大部份或者甚至全部都是贫苦阶级的人。他们在某一种意义上是冒险者，他们到这泥滩上来是想发了财，再退休到故乡去建造起高厅大厦来。所以这城市的治理一节是不关他们的心的。现在，我们可在这里有了别种不同的人了。我们看见他们建造在这商埠里面的奢丽宏大的住宅。我们看见雇用几百人手的现代工厂。上海是他们永久的住家地方。上海是他们各种活动的中心。他们不仅有钱财，他们还有学识。有许多甚至受过工商业或各种专业的高深训练，还有许多把子女送到世界上最好的大学里去受教育，帮助他们。他们现在对于治理这大城市的义务和责任，已经有了觉醒的意识。甚至连那些工人也自行组织了起来，他们不久也将要求租界政务的分担。诸位先生，我们现在正处于一个不同的时代和不同的人们同住着。如果我们眼光远大的话，我们便能把中国人的财富、学识和精力，引导到灌溉这国际社会的肥田沃土的一条河流中去。如果我们彼此以合理正义相待，那么在我们面前便会有一块大田地，在这田地上，对于这国际社会友谊合作的果实，中国人的精力和财富贡献一定不小，我们大家收集我们的丰收。”（同上）

但这样各趋一端的关系，也终于一直维持到了一九二五年(民国十四年)。这一年发生了五卅惨案，举国悲愤。华顾问会于是辞职，而且从此永远消灭了。工部局对于华顾问辞职这一回事，只在其年度报告上轻描淡写了这几句话：

"六月六日，本局所委派之华人顾问委员会，以其辞职通知本局，其所提辞职理由为本局方面无意惩罚五月三十日开枪骚扰之参加者及以正义对待华人云。"(一九二五年工部局 年报，页六五)

五卅交涉中有一部份便是关于华人参政运动的，五卅以后又经过几许的奋斗与交涉，结果在一九二八年(民国十七年)四月产生了华董三人。这中间的经过，我们以后会叙述的。

(上公共租界编戊目《国际公共租界的开展》
之一节《华人参政要求及其失败》完)

参 考 书 文

凡已见前面各文后面所列者，兹不再列入。

一 工部局年度报告(英文)，一九一六年，一九一九年，一九二〇年，一九二一年，及一九二五年。

二 工部局公报(英文)，一九一五年三月四日。

三 工部局董事会议录(英文)，一九〇五年十二月二十日；一九〇六年二月十四日，二月二十八日，三月十一日。

四 《字林报》(英文)，一八六六年七月二十一日；十二月十一日；一九一九年八月；一九二〇年一月。

五 《大陆报》(英文)，一九二〇年一月。

六 《申报》，同治十二年七月初五日；光绪三十一年十一月十四日；光绪三十二年一月二十五日，二月十日，二月十一日；民国八年五月至十年五月。

七 金问泗：《上海纳税华人参预公共租界市政之我见》(市政周刊第四号，民国十六年十一月十日《申报》)。

八 冯炳南：《上海工部局华董问题》(民国十四年十月十日《申报》)。

九 曾友豪：《中国外交史》(页四一七)。

上海公共租界华董产生的经过

（1）华董三人的参加工部局

一九二五年(民国十四年)五卅惨案发生，六月六日工部局华顾问会全体辞职，八日工商学联合会议决交涉条件十七项，计先决条件四项，正式条件十三项；正式条件中第十一项便是：

“工部局投票权案。租界应遵守条约，满期收回；(按条约仅规定上海创设英美侨民居留区域，并无所谓“租界”或“租期”，故此处“满期收回”云云，实系误解)在未收回以前，租界上之市政权应有下列两项之规定：

甲、工部局董事会及纳税人代表会，由华人共同组织。其华董及纳税人代表额数，以纳税多寡比例为定额；纳税人年会出席投票权，与各关系国西人一律平等。

乙、公共租界外人之纳税资格，须查明其产业为己有的或代理的二层：己有的方有投票权；代理的则系华人产业，不得有投票权，其投票权应归产业所有人。”

工商学联合会所提条件，后经未曾加入联合会的总商会合并、修改，但对于此项“工部局投票权案”，仅删去开首序言两句，对于甲乙两项办法，意见完全一致。

五卅交涉，由就地谈判，到移京交涉，均无眉目。所谓司法调查，终于在中国否认反对之下，由建议而成事实。十月十二日，上海方面英、美、日三国委员，在没有一个中国人出席的情形下，起始开庭“调查”；北京方面，外交部照会公使团领袖荷使，请

使团定期开议：

一、沪案责任及赔偿问题；

二、无条件收回会审公廨；

三、工部局加华董，以纳税为标准。

同日，荷使照覆外交部，对于华董问题，给了一个近于儿戏的回答，大意是：

“沪工部局参加华董事，可表赞同，惟使团提议，须将租界扩充，组织一华洋特别市区，中外合作。”（民国十四年十月十三日《申报》）

这问题虽到一九二六年（民国十五年）二月初还在外交部和英、美、日、法、意五国公使商议办法之中，但北京方面的交涉，是到此为止的了。

“然而”，据说，“一九二六年，（上海）外人社会，深明若无华人方面道义的赞助，社会之进步即无由扶裁，故竭尽全力以促华董实现之决心，丝毫未曾动摇”。（郭泰纳夫：《上海自治区与华人》，页一六九）姑不问事实是否如此，总之，“……工部局不欲使事情趋于复杂，接受一九二〇年（民国九年）李德立与爱资拉所提之建议……”了。（同上）

这一九二〇年李德立和爱资拉的提议，如前所述，（见《上海公共租界华顾问会的始终》）便是设法修改地皮章程，将工部局董事人数由九人增至十二人，所增三人即由华籍纳税人充任。这议案将由工部局提出于四月十四日纳税人年会讨论的消息，一经传出，华人大哗。四月八日，上海各公团联合会发出通告工商学各团体函，发表关于华董问题之意见云：

“径启者：本埠公共租界华人有纳税之义务，而无享受工部局董事之权利；有义务而无权利，实背权利义务相平等之原则。十余年来，吾全体华市民曾不断的为华董问题而努力，

即侨沪公正之外人亦常以中外待遇不公而代鸣不平，足见公道自在人心，天下自有公论也。今闻工部局有提出加入华董三人之讨论，已引起各团体之注意。敝会认工部局加入华董本为天经地义，而华董人数则尚有研究之余地。盖全埠市民，华人占百分之九十几，纳税款额亦超出外人数十倍，仅以加入董事三人，岂得为平？敝会以为工部局即不能以纳税之多寡为标准而平均支配，然至少亦须规定华董占董事会之半数。尚祈一致主张，共同努力。不特利害攸关，抑亦国体人格之大问题也。敢布愚忱，幸希鉴察！”（民国十五年四月九日《申报》）

四月十三日，上海总商会又发表《华人对于五卅惨案各大问题之宣言》：

“五卅惨案之周年纪念转瞬将届，而关于此案之种种重要问题犹未能圆满解决。爰将我华人之真正态度郑重声明，宣告公众，以期消泯各方之误会，并望各大悬案亦得早日完善之解决。

一、上海五方杂处，为中外人民之合作场所，外人应以种族平等之观念互相待遇，是以吾人属望于公平正直之友邦人士：凡政治上社会上种种事件，因谬抱种族歧视之政见，致造成中外人民间之隔阂者，应迅即消除，此种政见，结果如何，征诸往事，已可概见，无待赘论矣。

二、兹以根据于种族平等之重要原则，并知其必能产生良好之结果者，吾人主张：公共租界之纳税华人，应予吾人以绝对的平等地位，并使吾人享有市民固有之权力，勿予歧视，俾得办理界内市政之进行，互相得益；并以纳税人同等之地位，参加外人纳税人会议，解决一切界内问题。其尚有须郑重声明者，则关于工部局之华人代议权及参

预市政管理权，我全体华人尤严重反对外人对于华董议席之任意支配，故坚决主张代议权之范围应以所纳税额实数之多寡为比例。

三、以今日公共租界会审公廨之特殊现象，依然处于本埠领事团势力支配之下，致华人遭遇屈抑，莫可伸诉。为此声明，该公廨应立即无条件交还。且各国迭次宣言完全尊重中国主权，此实为表示履行之最要步骤。外人如欲证明对华之友谊诚意起见，工部局应就其权力所及，作道义上之赞助，以促进公廨之交还。

除上列各项直接关系本埠问题业已声明外，吾人更深愿五卅惨案未经解决之各重大问题，均得根据公平正义之原则，迅即解决，是所至盼！”（四月十三日《申报》）

并由总商会会长虞和德致函工部局总董费信惇，附奉宣言，“请以上海公共租界工部局总董名义，于出席四月十四日本埠西人纳税会年会时，对众宣读”。（四月十四日《申报》该函）

四月十四日纳税人年会的第六议案，即关于华董问题的。除工部局所提创设华董三人的议案，还有甘维露(L. K. Kentwell)提议、露雪臣(Russel B. S. Chen)附议的不指明华董人数，须考虑华人纳税额而后定数的修正案。到提出第六案时，原提议人费信惇发言道：

“今鄙人起立提议一案，于租界历史上极占重要位置，其本文如下：

‘第六案：本会议公意，亟愿华籍居民参加租界政府；兹即授权并训令工部局，着即向有关列强建议，期可早日加入华董三名。’

“华人参加工部局问题，近数月内，甚嚣尘上。中外居民，颇多以为此项提议乃近顷始行发生，其实不然。案件所示，一

八六三年即曾有工部局内加入华董之计划，北京公使团亦已赞成，会因他故，未克实行。嗣于一九〇五年，复有加入华代表之企图，亦遭失败。诸君中寓沪稍久深知近年上海历史者，谅犹忆及一九一九年华人曾要求工部局议董会中直接代表权，翌年四月有议案提出于纳税人年会，请其授权工部局取必要步骤，俾能修改洋泾浜章程，期得华人代表权之实现。嗣本埠领事团复于一九二三年向北京使团建议工部局内加入华董事，不幸此议列作改良上海计划之一端，该计划既未能实施，而此项企图亦同归失败。当一九二〇年原提案人李德立君于提出议案时，曾加说明，曰：'吾人今日所处地位，乃进化律推演之结果。外间有谓此类提议起于过分之鼓吹，实不尽然；其所种之根更深于此，实由于华人心理不知不觉之变迁，此乃进步之好现象，吾人须当欢迎者也。务请诸君注意此心理上之根本变迁。其所以变迁之故，实因有种种刺激之原因，如世界潮流之变迁，如西方思想之影响及于华人心理，使其发生反动，如报馆学校之广播新智识等，皆其重要原因，为此时华人要求之种子。今者种子既已萌蘖而长成，不复可以毁灭；凡心地明白之人，亦断作此想也'云云。李德立君之言，虽发于六年之前，与今日情形实相吻合，所以复为诸君述之。当一九二〇年，工部局议董会一致反对加入华人代表，而该议案亦为纳税人大多数所否决。但近年以来，外侨舆论已大有变迁。一九二六年之工部局议董会，已一致赞成此项议案。而鄙人亦希望本届纳税人年会即不能一致赞成，亦当大多数同意也。近数月来，报纸私人谈话，于工部局华代表问题多所讨论，诸君皆一时之选，于赞成与反对两派之理由，当已饫闻之矣，毋庸鄙人赘言。兹将工部局所以希望诸君通过之理由，撮述一

二。诸君皆知，华人于租界内之捐税出其大部分，而于市政犹未有发言之权。再，租界内所以有今日之繁盛与富庶者，华人之力甚多，而其未来之发展又胥赖乎中外人民之好感与协作。加以租界财政问题年来日感困难，倘欲谋市政之进步，得与租界之自然发展并驾齐驱，不久当另谋生财之道，而即就解决此一问题而论，华人之好感与协作尤属切要之图。今欲博华人之好感与协作，惟有承认其要求市政发言权之正当。至若华董应由何种人物充任及其充任方法，鄙人此时未便多所论列，但其人必须为真正界内居民，并在界内有物质之利益，乃根本之要图。惟是此项人物欲借选举而得之，甚属困难，此乃中外人士所易知者也。鄙人此时除建议工部局应借由交涉署获知华籍绅商姓名外，别无良法。虽然，此项重大问题惟中政府与公使团有权磋商，今双方业已在京谈判，其内容如何，工部局未有详细报告，故此时亦未便有所预言，所欲为者，仅拟将本会对于此案之决议迅速正式报告中政府与使团而已。设本案得以通过，工部局可以保证，当尽力谋议案中所言早日实施也。今吾人于公理上既不能拒绝华人有理由之要求，鄙人用敢径请诸君采用此案，不复有所踌躇，希望诸君一致通过！”（四月十五日《申报》）

该案附议人史密士亦加说明，略谓：

“工部局华代表问题，昔日屡有建议，未能成立，费总董已为诸君言之。惟今昔时代不同，鄙人素主张华人于公共租界市政上应有发言权，更自鄙人经商所得之经验及与华人私交所感触，深信华人于市政上之劝告与扶助必能有甚大之价值，增进上海之福利。工部局于斯问题业经详慎考虑，故鄙人不复踌躇，径请诸君通过此案。按照议程，尚有修正案

提出，但鄙人对于修正案不甚赞成，想诸君当亦有同情也。”

（同上）

接着便由甘维露提出修正案，即将原案“期可早日加入华董三名”云云，修改为“期可早日促成华董之选入工部局，华董人数应对本居留区内华人所纳税额有适当之顾及”；提案时并加说明云：

“第六条本文，及鄙人所提，露雪臣律师附议之修正案，谅诸君皆已详加研究。此次所以提出修正案之故，实因鄙人与露雪臣律师详细研究议案本文后，同觉照议案之言，未必能获得华人之协作与善感。今试一阅议案本文，其第一句仅表示意见，此外无他物，原文曰：‘本会议公意，亟愿租界内华籍居民参加租界政府；’其次则工部局请求纳税人畀以一种权力与训令，试问其所请求者，果为何种权力与训令乎？则亦向有关列强提议而已，是工部局犹未获有变更洋泾浜章程之权力，而在外国代表与北京政府未经商定修改章程前，所有关于工部局华董之言尽属纸上空谈也。其次则为鄙人所欲修正者，盖照原文所言，是工部局欲吾人授以规定华人参加方式之权力与训令也。原文曰：‘期可早日加入华董三名，’此中规定华董名额实属非计，至少将陷工部局于进退维谷之境，盖从一方面观之，固如某晨报所言，规定华董三员之意见，为华人中最优秀而可代表一般人者所能接受，而自另一方面观之，则华商总商会又曾明告余辈，全体华人尤严重反对外人于华董议席之任意支配也。故为工部局计，不宜使他人有所借口，加以任意支配之责言。倘将原文修改，‘期可早日促成华董之选入工部局，华董人数应对本居留区内华人所纳税额有适当之顾及’，则吾人立可博得华人之好感，因此案固不能立刻使华人加入工部局，但华人

将谓此中已丝毫不存种族歧视之意。且本案经此修正后，无异向华人保证，吾辈确欲其加入工部局议董会，又欲北京公使团考虑若辈所负担之捐税问题也。今无论何种涉及工部局华代表之决议，苟未将租界内华人之众与其负担捐税之重，一为考虑及之，必不能逃纯属任意支配之责言。吾辈中固不乏昧于时代潮流，而以华董额数参酌税额后，将使中外势力不敌，驯致外人不复有发言权为虑者。此层实绝不足虑。余信华人并无排斥西人之意，仅欲创一行政制度，俾中外人民于增进租界福利与兴盛上享有均等机会，而使中外合作之理想获有彻底试验，造成非常之良果。须知华人雅好协调，不欲趋于极端，倘吾人有以使其晓然，苟于纳税与代表权之原则过分认真，将使外董居于少数，失去中外基于均等机会互相协作之原理，必能有切实易施之计划，解决此问题也。否则若令华人纳巨额税款，而于市政上不得发一言，实非健全状态。例如今日之会，吾人一案复一案依次通过，而未见有华代表占据一席，代华人发言，于所讨论者，加以可否。吾人在此立法，而令华人拱手顺受，实不适合新潮流也！”(同上)

附议修正案的露雪臣，亦发言赞助：

“租界华人因纳税甚巨，力争参与市政之权，历有年所。工部局为补救此种状况及结好华人计，特提出今案。夫吾人结好租界华人之惟一意志，其道在表示吾人公允待遇若辈之热诚，及消除种族上歧视之任何征象，与夫若辈所以为目下在租界中所受管理方法上之不平等。今议案中限定华董之名额，试问草此案者，以何状态，及依何根据，决定容纳华董三名，即足表示吾人结好租界华人之意志？何以不多不少，而限定三人乎？吾人如求向华人表明公道待遇若辈之

意，即不当限定人数。如虑多逾三人则吾人将失去所操之市政权，则何不使中外名额相埒，以昭公允乎？若如议案所云，华人当然将起外人徒欲以果饵塞其口之意，故甘维露所提出之条文实视原案为善。要知今日租界市政非得华人之充分合作，不能平顺进行。吾人既欢迎华人加入会议，而复加以限制，使华人纳税者不能在市政会议中发表意见，实属不智。今时代已易，吾人宜以新思想应付新局势，故请会众赞成修正文！”(同上)

继有格林(Green)者起立反对修正案，大意谓：

“租界本为华官拨给西人居住之所，初一荒芜不毛地，西人尽力经营，以有今日。惟是时代潮流变迁，华人今日已颇有民治思想，如成都、广州之改良市政，故吾人应抛弃往日不允华人参加市政之偏见。虽然，集合各种人民造成国家，集合各种国家造成世界，外人自有其特性而为华人所不具者，华人亦自有其特性而为外人所不具者，今借外人种种特性以造成上海，必须一贯相仍，继续为之，谅华人优良分子亦必完全承认此言。”(同上)

费信惇遂声请表决。结果赞成修正案者只六人，而原案仅一人反对，得以通过。该议决案于四月十六日由总董费信惇函呈领事团，请转呈北京公使团。(原函见一九二六年工部局报告，页六〇)

外人社会这一种毫无标准分配华董席数的意见，当然为上海各团体所不能赞同。纳税华人会即积极进行组织“修改洋泾浜北首租地章程委员会”，从事于本问题的根本解决的探索。陈辉德、吴在章、许建屏、陆文中、宋士骧、童诗闻、林炎夫、吕静斋、李晴帆、邬志豪、孙铁卿、项松茂、罗芹三当选修改委员；纳税华人会于四月十六日致函各委员云：

“径启者：查洋泾浜北首租地章程为前清沪道与领事团订

定，（按此项一八六九年章程的订立及尔后修改，中国官民均未参与，见《上海英美租界的合并时期》及《上海公共租界现行地皮章程的形成经过》，故此处沪道与领事团订定云云，并非事实）华人住居界内，未得享有参与市政权利，实以此项章程无明白规定，致为外人借口。民国九年，吾人力争市民权运动，公同议决提出修正案，卒以格于形势，未果定议。乃者，五卅惨案遭受巨大牺牲，惩往知来，非谋根本解决，难期平等之实现。爰经理事会一致议决，先行组织修改洋泾浜北首租地章程委员会，征集意见，从事进行。台端被推为委员之一，用特录案奉达，即祈察照。俟定期开会，当再另函奉邀。”（四月十七日《申报》）

各路商界总联合会亦推定邬志豪、王汉良、严谔声、蒋梦芸、张振远、陆文中、余仰圣、成燮春、虞仲咸等九人为委员，研究修改章程，并函请纳税华人会召集会员大会讨论修改。四月二十日起，各路商界总联合会的修改章程委员会开始集会，函聘姚公鹤、冯炳南、谢永森为顾问，后并请马良（相伯）等到会演讲。

纳税华人会“为催促进行五卅交涉”，推代表理事许建屏进京谒外交当局；四月三十日该会先行致电外交部，提出关于华董及会审公廨两问题的意见，关于华董者如下：

“民八之际，吾人力争市民权，结果工部局允设置五顾问，由敝会选任。任职以来，当局既视如赘疣，而顾问以事权不属，亦无能为役。五卅案起，全体宣告辞职，虽激于事务，按之实际，固无贵乎负此虚名。乃者，纳税西人年会议决添设华董三人。各界对此问题，均有宣言，大致应以公平正义之原则为平等参与之机会。若由一方任意支配，仍不外反客为主之成见。敝会查此案必经由使团向钧部会商，就管见所及，以为华董人数多寡尚属其次问题，先决事项应使住居界内纳税华人先得有平等参预市政立法会议之权利，于纳

税人开年会时，与西人共同列席，决议市政立法事项，并监督市行政。其华董之产生，亦依照市制，合法选举，以确立真正市民代表。否则纳税华人无参与市政立法权利，或以委派之形式选充华董，则仍仅有虚名，无补实际。应请钧部对于此案详加审核。如华人不得参与市政立法权，无甯完全拒绝。敝会敢代表市民声明，亦不屑有此无实权之华董也。抑尤甚者，上海自辟埠以来，将近百年，居民日趋繁盛，华人年增纳税额，不得享有市政权利，大抵以洋泾浜章程无明文规定，为阶之厉。根本解决，应先修改此项章程，将中西不平等之处一律删除，所谓华董问题亦即迎刃而解。敝会现正征集此项章程修改意见，容待日后建议。如蒙大部乘机向使团提出修改办法，先事预备，将来国权上必能得根本之斡旋，岂独市民一部分权利已也！”（五月一日《民国日报》）

但不久之后，却即有中外各界领袖试欲联络感情的事。五月十九日《申报》，在“虞洽卿（和德）昨晚欢宴中外各界领袖”这标题下，有如下一段记载：

“上海总商会会长虞洽卿昨晚在大华饭店宴请中外各界领袖，列席者有工部局总董费信惇、董事马赛（P.W. Massey）、麦克诺登（E. B. MacNaughton）、雷门（V. G. Lyman）、罗（H. B. Roe）、樱木、麦边（W. R. B. McBain）、倍尔（A. D. Bell）、总办强生（A. H. Hilton-Johnson）、秘书长爱特华（S. M. Edwards）、县商会长顾馨一（履桂）、朱吟江（得传）及傅筱庵（宗耀）、陈炳谦、余日章、沈联芳（镛）、陈光甫（辉德）、沈燮臣、徐乾麟、徐仲笙、劳敬修（念祖）、戴耕莘、王晓籁（孝赍）、陆伯鸿（熙顺）、赵晋卿（锡恩）、吴蕴斋（在章）、徐庆云、项松茂、顾子槃、王彬彦（栋）、尹村夫、谢蘅窗、项如松、陈良玉、邬志豪、林炎夫、余华龙、王汉良、谢福生、潘冬林、徐可

升、蒋桐荪等四十五人。席半，虞会长起立致词，略谓：‘今晚敝人以个人名义，宴请工部局董事、本会会董、县商会会长、华人纳税会及各路商界总联合会重要分子等，欢聚一堂，实欲使各方有接触之机会，然后方有联络感情之可能。曩者，中外之间，时有隔膜，而隔膜之来源，则因双方之真相无从接近，是以种种误会时有发生。敝人希望列席诸君由友谊关系而有合作精神，租界各项事业将日趋完美焉。并希望此种集会每年举行一次，则一切未来之困难事务将消灭于无形。谨具杯酒，祝诸君康健！’次工部局总董费信惇答词，略谓：‘敝人代表工部局深谢虞君盛意。虞君所云中外时常会晤一节，极表同情。敝人在工部局居职颇久，认为工部局如能与华人合作，必可使租界居民加倍得益。惟当时颇有疑问，何为此种主张而未见诸实行？今者，时期已届，以前之希望，咸可望其实现。工部局与华人亟宜开诚布公，可以互相讨论研究。至今日，华人与工部局合作，实为董事会同人之公意。虞君主张每年举行此项集会一次，于将来发展各项事业上，大有关系，当知上海之改良完备，非仅一人一国之利益，乃全上海居民之利益，所谓大上海主义者，不难实现焉。’次各马路商界总联合会会长邬志豪起立，略谓：‘虞君于极忙之间，而有此项集会，则其重要可知。希望虞、费二君所发表之主张，自今晚起，得以立刻实现。’次工部局强生亦起立致谢词，且于虞君主张亦极表同情云。各人演说，咸由谢福生翻译，至十二时方散席。”

华人纳税会自五月初起，调查租界内纳税人资格，编造选册，进行第六届改选事宜。五月二十五日，选举调查截止，所收调查表总数不足二千张。八月间，华人方面选出工部局公园委员会华委员三人。九月十七日，各路商界总联合会开议董会议，

表决事项中，有：

一、发表宣言，推文书股起草，内容概略为：(子)租界一切措施，须本国际平等原则；(丑)请各国侨民谏劝各该国政府，禁运军火来华；(寅)外侨来沪经商，同属商民，同尽纳税义务，即应本合作精神，一切须谋平等；(卯)交还公廨；(辰)伸诉历年华工所受之委曲；(巳)关税绝对自由。

二、致函纳税华人会，请停办改选，从速召集纳税人大会，根本改组。

三、组织委员会，研究纳税会章程与洋泾浜章程，并研究界内纳税人资格之调查方法，以期尽善。当推定委员九人，为邬志豪、严谔声、张振远、蒋梦芸、成燮春、张文中、余仰圣、王汉良、虞仲咸。

十二月初，工部局添设华董三人的意见已得北京外交部及江苏省当局批准，暂予承受，由上海外交当局通知领事团查照。

一九二七年(民国十六年)一月三日，汉口英租界以英水兵和义勇队干涉国民政府下各工团在其贴近空地庆祝新年的演讲，刺杀一人，重伤二人。四日，国民政府接受各团体联席会议决议，派军队入驻英租界。五日，当地国民党联席会议，议决组织“英租界临时管理委员会”，管理租界各种市政公安事宜，租界捕房撤去招牌，悬青天白日旗。

上海方面，公共租界纳税华人会因交涉员许沅函促规定产生华董办法，以便选出相当人员预备出席工部局，于一月四日下午五时开全体理事会议，讨论颇久，认为事体重大，应推派代表分向各方征询意见，以示慎重，并即推定吕静斋、林炎夫、黄瑞生、冯培熹、邬志豪等五人为代表。同时，江苏交涉公署又致函总商会云：

“案准领袖美总领事函称：‘西人纳税会通过之议决案，迭经

本领袖总领事面向贵交涉员备述一切，今准领团公意，嘱为转达，并将纳税会议决案列下："本会议公意，亟愿华籍居民参加租界政府；兹即授权并训令工部局，着即向有关列强建议，期可早日加入华董三名。"按照洋泾浜地皮章程，本领袖总领事代表领团提出议案，应请贵交涉员查照，即由双方协商，俾便实行，尤盼于最短期间与领袖方面之委员会晤，讨论此项问题，即希察核示复'等由。当经呈请外交部核示，奉中央政府及省政府核准，暂予承受，令饬查照办理等因，即经函致领袖领事查照。上海市民自民国八年要求参预市政权，九年间，纳税西人会始通过组织华顾问加入工部局之议案，旋由纳税华人会选举理事二十七人，更由理事中选出五人为出席工部局代表。上年五卅案起，华顾问以办理仅拥虚名并无实权，因即全体辞职。本年西人纳税会通过工部局加入华董三人，固未能餍市民之望，然大辂始于椎轮，九仞起于平地，暂时姑先予承受，似亦循序渐进之方法。至华董如何产生，亟应规定办法，以便选出相当人员为出席工部局之预备。除分函公共租界纳税华人会外，相应函请贵会查照，协商各方，见复为荷。"（一月九日《申报》）

一月十日，纳税华人会又开理事会，议决仍由上次推出的冯培熹等五代表应交涉署及总商会之召，前往接洽华董三人案承认与否及产生方法，待与交涉署、总商会接洽后，再行开会决定。十二日上午十一时，纳税华人会五代表面晤交涉员许沅，十五日下午一时赴总商会接洽。交涉员许沅因该代表等表示"此次选出华董，应与英、日、美董平权方可，万不能照以前五顾问顾而不问之办法"，（一月十三日《申报》）即致函领袖领事挪威总领事亚尔(N. Aall)询问华董"责任、地位、称谓、特权"是否与外籍董事相等。领袖领事经转询工部局后，即答以完全相等云云。（工部局与

领袖领事来往函件见一九二六年工部局报告，页六〇至六一）

一月十六日，各路商界总联合会登刊启事，对于其态度有所暗示：

“本总联合会为联合各马路商店力争市民权而发起，自成立迄今已历九年，其间维护国权，发展商业，凡百施为，昭昭在人耳目。今公廨收回，华董问题亦将解决，本会对于市民可告无罪。其向抱宗旨，除关于商业切身利害外，其他各个言论，概不预闻。谨布区区，诸希公鉴！”（一月十六日《申报》）

总商会方面随即议决将交涉署意旨分函通告银行、钱业两公会，暨广肇公所、宁波同乡会等入会团体，请发表意见。一月十七日，纳税华人会开理事会议讨论华董产生方法等，并推定委员五人从速筹备选举事宜。十九日，该委员会即开会筹备。二十日，纳税华人会发表“紧要启事”云：

“本会对于工部局加入华董问题，曾经发表宣言披露各报，凡我市民谅皆鉴察。兹奉交涉公署函询各节，本会遵循意旨推举代表五人，与官厅暨总商会返复讨论，以昭慎重。当此国内扰攘之秋，外交上之胜利似尚有待于异日。与其持格太严，徒快一时之论，曷若得寸寻尺，姑循渐进之途？况外交当局身当其冲，权衡轻重，具有深心，而各方面舍短取长，意见已趋于一致。且于事前声明，此次加入华董事三人实系权宜办法，俟修正洋泾浜地皮章程时增加名额，并要求关于华人案件须得三董事之同意。如此不独市民权有所保障，即中外人之情感亦可免隔阂之弊。兼筹并顾，莫善于此。兹经大会议决，根据纳税市民表册，举行第一次选举华董大会。倘有选举资格遗漏列表者，准于三日内加填到会，以便补发选举票。定于本月二十九日即旧历十二月二十六日投票，至次日上午十二时截止，下午一时开票揭晓。此为华董

参加租界行政之初步，关于市民，利益甚大，务祈一体注意，慎重选举，俾三华董依法产生，全体市民咸依赖焉！谨启。”

（《申报》）

但各路商界联合会、银行公会、钱业公会等，对于所定选举日期均先后表示反对，原因是阴历年关过近，时局不靖，日期过于匆促，实欠慎重将事。纳税华人会旋即发出缓选通告：

“启者：此次选举工部局董事事，原定一月二十九日投票，兹据筹备选举委员会报告，关于选举各项手续至为繁重，恐时间过于匆促，难免疏漏之虞，拟请展期举行，以昭郑重等语。经全体理事会议决，展期三星期，准定于二月十九日（旧历正月十八日）上午十时在上海总商会议事厅开选举大会，下午一时起举行投票，至次日上午十二时截止，下午一时开票。为特登报通告，务请各选举人持券莅会，依期投票，是为至盼”！（一月二十七日《新闻报》）

这时，北伐军节节胜利，进迫浙苏。汉口英租界经国民政府收还后，上海公共租界当局于一月十一日起，本来就已采取所谓紧急处置，布告在租界内禁止游行、集会、宣传，施行大检查、大拘捕。那以后，英、美、法、日等国军舰兵士源源而来，实行以武力“保护”上海租界。二月五日，北京美公使、汉口美领事奉美政府训令，分别向北京顾维钧及汉口陈友仁提出说帖，请将上海公共租界圈出战争区域以外。顾陈均以上海租界为中国领土，依土地完整原则，断无划本国领土为中立区的道理，加以拒绝。同时，华董问题影响所及，发生变化。公共租界纳税华人会因英方交还汉口租界，对于租界根本问题有所表示，于二月八日开理事会，议决停止华董三人的选举，另组临时委员会准备与工部局董事对等磋商租界一切事宜。次日，发表紧要启事云：

“闻夫国际问题惟公理能占最后之胜利，而外交政策应随大

势所趋为转移。本会为界内华人结合之唯一对外机关，凡所设施，纯以内顺众意，外应潮流为标准。此次关于工部局华董问题，本有暂时接受之意旨，原未足餍市民之愿望。今英人既有交还租界之提案，则外交上之局势当然随之一变。吾人除听候政府妥筹收回办法，俾租界得有正当解决外，应共觉悟，关系华人之权利甚大，一致急起直追，为政府之后盾，而谋早日之实现。是以特开全体理事大会，经众议决，克日组织临时委员会与工部局方面协商一切进行事宜，未交还租界前之处理市政办法。庶还我主权，解除束缚，即以此为嚆矢。谨启。”（二月十日《申报》）

十二日，由理事会议推定王正廷、虞和德等九人为临时委员会委员。

对于纳税华人会这些新的主张和行动，对于这预备跟工部局董事会对等磋商租界一切事宜的临时委员会，工部局不加理会。工部局只积极从事“保护租界”的设施。

三月二十一日，国民革命军占龙华。次日，革命军东路前敌总指挥白崇禧进驻龙华，派队攻击在北火车站与工人相持的直鲁军，直鲁军溃败。租界当局即发布更严厉的戒严令，断绝华租界交通，夜间十时后禁止行路。到四月九日，英兵还越界搜查大夏大学，击伤学生校工八人。五月十日始解严。

五月下旬，纳税华人会等团体发动反对四月十四日纳税外人会的增捐决议。同时，法租界当局亦有增捐决议。六月二十三日，公共租界市民代表大会议决扩大纳税华人会组织，包括法租界纳税华人，定名上海纳税华人会，从事抗捐运动。直到八月下旬，始由虞和德调停，增捐在抗议下缴纳，华董问题则于年内解决。此中经过，当另节详述于后。

增捐问题那样暂告解决后，久悬未决的华董问题仍未转入

双方接谈之中。九月二十一日，纳税华人会临时执行委员会议决，致函缴捐调停人该会执行委员之一的虞和德，请与工部局交涉定期谈判；原函于次日发出，如下：

“敬启者，案查上海商业联合会、上海总商会、上海各路商界总联合会调停纳税华人拒付工部局增捐八月二十四日宣言第三项规定，‘华董事问题，现所定之三席，租界内中国市民认以人数或捐数计，皆未能满意，此问题至迟须在本年终（一九二七年十二月卅一日之前），筹划一双方兼顾，公正无偏之解决办法’等因。现在去本年年底只有三个月余，似应急速进行，以免临时贻误。昨由执行委员会讨论，决议请贵委员仍以调人资格，迅向工部局执事讨论谈判方法及董事席数与就职日期，俾得早日使中外合作之诚意完全实现。惟须重为声明者，华董席数本会暂不主张以人数计，现在仅主张以捐数计，且暂以工部局七月十八日备忘录所称华人捐税占百分之五十五计。（不以华人实在纳捐数计，因实在纳捐数系在百分之七十以上。）查工部局现有外董九名，而其捐税占百分之四十五，是百分之五出一人，则华董应出十一名。本会再三考虑，工部局果诚意与华人合作，断不致不照公道办理也。务请迅与工部局接洽，于最近期间开诚谈判，圆满解决。本会以为因此诚意合作，嗣后市政之进行当增出不少之便利。相应函达，希烦查照办理，实为公便。”（九月三十日《申报》）

事情还是没有进展。十月二十二日，纳税华人会乃发出通告召集各团体会议：

“径启者：案查纳税华人要求参与租界市政，业已数年，未能如愿。本年秋间，因增巡捐事，曾与工部局争执，经虞洽卿先生出任调停，结果华董问题于本年年前解决，明年工部局

预算须设法撙节。惟解决华董问题事繁责重，非群策群力，断难收效。用特定于本月二十六日（星期三）下午二时，在上海总商会常会室召集重要会议，讨论进行手续及其他问题。素念贵会执事领导众商，请届时推派代表二人出席与议，共商良策。事关全体华人利益，勿却为荷。”（十月二十三日《申报》）

二十六日开会时，到各团体代表五十余人。讨论结果，决组织筹备改组委员会，将纳税华人会严密组织后，再进行华董问题。该改组委员会会议结果，将纳税华人会选举及组织加以改变；决定组织纳税华人会代表大会，代表人数规定八十一人，由纳税人分选三分之一，各同乡团体合选三分之一，各商业团体合选三分之一；再由此代表大会选出执行委员二十七人办理会务；工部局董事亦即由代表大会公选之。继即照此办法，通告公共租界内合格纳税华人登记，进行改选。十二月二十一日上午十时起，至次日上午十时止，为投票时间。十时后，即开票。计收到选举票四六六张，选出虞和德、王正廷、宋汉章等代表二十七人。同乡团体与商业团体亦由纳税华人会分发选举票，于十二月一日固封送会，次日下午二时开票，计收到同乡团体选举票二十二张，商业团体五十六张，前者选出程霖生、楼恂如、孙景西等二十七人，后者选出张子廉、钱龙章、赵南公等二十七人。十二月六日，举行第一次代表大会，选出虞和德、冯培熹、王孝赍、王正廷等执行委员二十七人，并通过纳税华人会暂行章程十五条，讨论进行华董问题交涉等事。十二月十日，执委就职，推定王正廷、冯培熹为正、副主席；后王正廷因事辞职，由虞和德递补。该会即以其改组成立呈报中央及省市当局，得其批准备案。

这其间，工部局和华人方面亦已开始磋商当面问题。十二月一日，工部局总董费信惇函致商界联合会会长虞和德云：

“敬启者：当敝局提出一九二六年四月纳税人年会所通过关于敝局中华董之议案时，鄙人之意，有关系者均希望所准之三席当无过度迟延，即能得人充任。奈此事迄未见诸实行，结果，敝局仍无华董襄助又将一年。因此，敝人作函相询，目下能否获得一特别顾问委员会之服务，以便襄助敝局办理关于一九二八年度之预算事宜，该项委员会应由自身对界内有利益关系之相当合资者三五位任之，以便对敝局经济上较大之问题贡献高见。

“鄙人更可奉告者，敝局对此种性质之委员会之臂助，极诚欢迎，且鄙人深信，该委员会之设立对于有关各方裨益决非浅鲜也。”（一九二七年工部局报告，页八〇）

工部局此函后经纳税华人会执行委员会讨论，委派委员七人组织审查工部局经济委员会，襄助工部局确立次年度预算事宜。十二月三十一日，会长虞和德复函工部局云：

“近日华人纳税会举行执行委员会会议时，鄙人曾以十二月一日来函提请讨论。今鄙人以该会会长之资格敬相奉告，敝会业已委派委员七人襄助贵局筹立一九二八年度之预算。各委员之姓名列下：贝淞荪君（祖诒）、李馥荪君（铭）、秦润卿君（祖泽）、袁履登君、徐庆云君、何德奎君及黄明道君。以上各位，皆系代表本埠各大营业者。如贵局愿得敝委员会之服务，请即将开会之时间及地址先期赐告，以便转知各委员。”（一九二七年工部局报告，页八〇至八一）

一九二八年（民国十七年）一月九日起，该委员会即开始进行其所被委派职务。

另一方面，对于华董席数应以捐税为比例一层，仍继续进行交涉。一九二七年（民国十六年）十二月卅一日，纳税华人会发表宣言声明二点：房捐如何缴纳，即是否仍照增捐缴纳，须于审查工

部局预算后决定；及华董名额，须依纳税额分配。一九二八年(民国十七年)一月十日，纳税华人会致函交涉署云：

“案查华董问题迄今尚未圆满解决，以致纳税华人殊为抱憾。而本年工部局之预算，本会已推定贝淞荪(祖诒)、李馥荪(铭)、黄明道、秦润卿(祖泽)、徐庆云、袁履登、何德奎七委员从事审查。所有本年之巡捕捐（又称市政捐）如何付法，须俟审查委员会报告后再行定夺，当于十六年十二月三十一日发表宣言在案。相应检同宣言一份奉达，至希查照，迅与领团交涉，俾华董依照捐税比例数早日加入，实现合作精神。”（一月十一日《申报》）

交署准函后，即据情转达领袖领事，请迅予知照工部局查照，早日实行。

“但工部局态度，据官方消息，则仍无异于一年之前，即犹愿以三席供诸纳税华人。”（《上海信使报》Shanghai Mercury 一九二八年一月十二日）而工部局与纳税华人谅解一节，不久亦即由报纸传述，见诸事实。

纳税华人会在总商会和各路商界总联合会的敦促之下，积极进行华董问题的解决。到三月二十六日，双方确立谅解。是日，纳税华人会会长虞和德、副会长冯培熹、常务委员赵锡恩、林祖浔、吴在章、审查工部局经济委员会主席李铭诸人，联名致函工部局总董费信惇云：

“启者：兹为解除目前及最近之将来种种误会与困难及表示愿望切实合作起见，特由本会主席虞洽卿先生、审查工部局经济委员会主席李馥荪先生，本相互平等之原则，向贵部正式为下述之提议，以解决现有一切问题：

“一、华董席数，须以捐税比例为原则，但于现状之下，为表示本会诚意合作起见，按照历次双方所议过渡办法，除原有

华董三席外，各委员会应加入华委员六席，连华董共为九席，即日实行。上述为暂时之办法，须于最短可能期间实行增加华董席数六席。至其六华委员之职权与待遇，自应与其他委员一律。

“二、总办处、警务处及其他各处之上级职员，至少须用华人一名会办各处之行政，其各处重要位置须尽量由华人充任，以表合作精神，并免一切误会。

“三、华人教育委员会须以华人组织为原则，华人教育经费须以占捐税百分之二十为标准；但为避免目前预算上困难起见，除原有定数外，须即规划最少需要之数作为扩充华市民教育之用。华人教育委员会之委员由本会推举，现有四华童公学之重要行政人员，为适应华童教育上需要与增进管理上效能起见，自下学期始，须聘华人。

“以上提议三项之内容，务祈察照本会推诚合作之态度，表示接受，则市民之幸福与中外商业上之进步，当靡有穷尽也。相应函达，至希查照，迅予办理，为荷。”（《东方杂志》二十五卷七号）

同日，工部局总董费信惇复函纳税华人会会长虞和德云：

“启者：兹接本日大札，内述本局加入华董，并雇用华人充任上级位置，以及界内华人教育诸问题。至贵主席愿望即时加入华董三名之意见，本局甚为赞同。现重申所议办理除华董三名外，另选华委员六人，其职权与待遇与其他委员相同，此事曾与贵主席面谈。至大札第三段内所表示之意见，即由华人之切实合作所主张之办法，按凡事之普通程序能使本局华董人数得以增加一节，本局视为确有价值。关于大札内所述其他各节，如委派华人为上级职员，及与华人以教育上之便利等问题，本局早已预为斟酌。但各该问题，于华

董未就职前，暂予搁置。”（原函见一九二八年工部局报告，页七〇，此处即用工部局译文，见《东方杂志》二十五卷七号）

四月三日，纳税华人会举行第二次代表大会，对工部局三月二十六日一函有所决议，旋由该会函达工部局总董费信惇：

“径复者：接准十七年三月二十六日贵局对于同日三项提议之函复，内容业于同年四月三日提交本会代表大会讨论，得其议决如下：

“一、华董事三席，华委员六席，即行加入贵局行使职务之过渡办法，代表大会认为可行。

“二、本会之提议华董事席数须以捐税比例为原则，且于现状之下，即根据现有董事总额，在最短期间须增加华董事六席，贵局复开，依事情之常轨，当使之增加一节，代表大会认为此项最短期间，至多不得过一年。

“三、总办处、警务处、工务处、财政处、卫生处、消防处及其他各处之上级职员，至少须用华人一名，会办各处之行政，其各处重要位置须尽量由华人充任，贵局复开于华董进局办事之前尚难进展一节，代表大会认为贵局应于华董委员加入后，立予协商实行。

“四、关于华人教育委员会之组织，华人教育经费之增加，华童公学人员之聘用，贵局复开于华董进局办事之前尚难进展一节，代表大会认为华人教育委员会之组织及华童公学人员之聘用，应于下学期立即实行，至教育经费之增加，除本届应为可能之扩充外，应于下届会计年度开始时起，实行占捐税百分之二十之标准。

“总之，租界居民，华人占绝对多数，其利害关系最为重大；嗣后贵局关于租界一切设施，应十分尊重纳税华人代表之意见，以表示切实合作之精神。相应根据本会代表大会对

于上述复函内容之议决案函达贵局，至祈查照施行，为荷。”

（四月十二日《申报》。工部局报告中未曾刊布）

四月十日下午二时，假总商会举行华董华委选举，规定选举必须有过半数代表出席方可举行，及代表必须亲自投票等项规则。结果，贝祖诒、袁履登、赵锡恩三人当选华董；林祖泽、李铭、秦祖泽、黄明道、陈霆锐、钱龙章当选委员，内黄明道否认当选，于四月十七日补选徐新六充当。

四月十六日，纳税华人会在银行俱乐部宴请工部局中外董事及委员，到工部局总董费信惇、副总董倍尔、董事雷门、强森(B. C. M. Johnston)、阿诺尔特(H. Arnhold)、福岛、总巡伯兰特(Capt. E. I. M. Barrett)、华董贝祖诒、赵锡恩、袁履登、委员李铭、林祖泽、秦祖泽、陈霆锐、钱龙章、工部局总办爱特华、纳税华人会主席虞和德、冯培熹、秘书严谔声、陶乐勤、暨谢福生、张笮云等。畅宴将罢，纳税会主席虞和德起立致词云：

“今夕之宴，辱荷中外董事、委员与总务长、总办、总巡诸公，惠然莅临，曷胜荣幸！获聚此中外社会代表于一堂，杯酒联欢，吾人似见中外合作之花有欣欣向荣之意，而大上海发展进步乃无穷尽。沪上五方杂处，俨然世界雏形，吾人种族虽异，而爱好和平，尊崇公道，安居乐业之愿，初无不同。欲谋此种种，舍人类秉其善意互相合作外，实无他途。前此双方虽以误会，略有芥蒂，顷已渐归消灭，拨云翳而见青天。而目前中外人士合组之工部局，实负此切实合作之使命。鄙意当局如能(一)关于立法行政一切设施，量才录用，毋存阶级或势力观念；(二)容纳公众意见；(三)节流制源，务以极细之财收极大之效；则上海之兴且未有艾。敬具一杯，祝双方合作，为此土谋幸福！”（四月十七日《新闻报》）

继由费信惇答词：

“今日承虞、冯两君招宴，并得晤见新选出之华董、委员于一堂，曷胜欣幸！惟赴宴时，未曾预备有所发表，刻聆主席之词，乃不得不临时思索，略陈一二。上海为华洋共居之地，各人之思想既有不同，斯主张亦因而各异。工部局处于此等情况之下，欲得一妥善适当之道，使各方面均能满意，其事亦正不易。当华董问题开始磋商之时，虞主席与鄙人推诚讨论，各以其困难之点互求解决之方，始获有今日良好之结果。新选出之华董事，对于租界内一切计划，抱有新精神，奋发有为，自在意中。但天下欲求成功，惟有持以毅力，逐渐进行，盖欲速则不达，古人早已昭示。鄙人于工部局新董事行将就职之时，敢以一言贡献，即将来中外董事应本其互相谅解，互相让步之精神，以期得完满之效果。準此以往，则将来之上海，不但永永占世界最大商埠之一，且可执世界最大商埠之牛耳矣。谨述所见，并志谢忱。”（四月十七日《新闻报》）

末由华董贝祖诒演说云：

“主席及诸君。今晚能在宴席上与工部局诸同人聚首，非常欣悦！华人纳税会今日首先介绍华董委与工部局西人相聚，原应有此一举，因纳税会有多年之工作，对于中西居民之联合运动及公众之利益，素来非常努力。适才主席一番话，鄙人深为赞成。现当华人参与工部局市政权之始，对于双方好感的合作，又可开一新纪元。至于本埠将来之发展，鄙人抱有一种绝大之希望，不但因为现在中西居民有好感之表现，及双方有诚意的为公众谋利益，并因汉口、天津二处之市政近颇有大发展，此二处之发展非因华人势力占优胜，实以中西能双方合作所致，凡关心津、汉二处之近况者，大概都能明了。上海一埠，将来对于国际上之和谐及合作，并非

绝对不可能，且可收绝大之效果。根据以上二埠经验所得，深知关于市政之改良，如果能双方合作，不受外界之干预，定能有所进步。鄙人感念及此，不胜欣慰。至我等之责任，首先须保障市民之自由，市民之自由有所保障，则将来市政之进步及安甯，尤可抱无穷之乐观也。”（同上）

四月十九日，华董三人到工部局就职，由总商会、银行公会、钱业公会、各路商界总联合会、纳税华人会等五团体，事前通告公共租界各商店均悬旗一天，“以示市民热烈之期望，并祝董委此后之努力”。（四月十八日《新闻报》该通告）纳税华人会并发表下列宣言：

“上海租界纳税华人参预市政运动，进行已久，几经波折，几许牺牲，至今日始告一小段落。初望既未全侔，公例未能适合，当然未能认为满意，但启端发轫而求将来之进步，则吾全体华市民固依事实之所昭示，所谓引企而心许者矣。代表九人均一时之选，众望允孚，才猷卓著。惟凡事难于谋始，夫必造基宏固，庶收实效。矧今者之参加市政，往事既乏先资，同侪胥为异籍，群众之属望既热切而殷勤，事务之措施则盘根而错节，固知长才就驭，自可应付裕如，而同人仍不能不为代表诸君告，而兼为租界全体华市民告者，则代表之参预市政，除固有市政设施自必期其益加灿烂而完善外，而根本所在，尤须注重于本会迭次宣言之期望，代表诸君务必以公正光明之态度，强毅不挠之精神，逐渐使之实现，义无返顾，期在必行；而为之后盾者，本会同人与租界全体华市民，固不能不邪许相属，同负斯职，坚忍奋勉，罔敢或懈。值兹肇始，掬诚宣言，凡我市民，其共鉴诸！十七年四月十九日。”（四月十九日《新闻报》）

次日六华委亦就职。

到次年四月十七日纳税外人年会时，工部局总董关于过去一年内华董服务，有如下的报告：

“去年纳税外人年会举行之翌日，工部局三华董即就任。华董之视事殊为烦苦，其困难外间大约不甚明了。盖租界内之华人常提出种种不近情理之要求，其有不得不拒绝之者，则彼辈辄以种种方法表其愤懑也。处今日情势之下，必急公好义者始能就华董之任。事有不可讳者，中外之人对于与全体市民至有关系之许多重要问题，往往意见不能融洽。故华董与外董之担负，因是不能安逸。所可慰者，上年工部局董事会讨论之各事，均出以极和平之态度，遇有意见大相歧异之处，吾人辄委曲求全，故皆能得良好之结果。诸华董才德皆茂，识见远大，对于中外人民意见背驰之许多困难问题，辄以诚意好感，以求解决。”（十八年四月十八日《申报》）

（2）华董席数的由三增到五

就在工部局总董以上引那样的话称赞华董的一九二九年（民国十八年）纳税外人年会举行之前若干时日，各团体曾提出增加华董两席的交涉。特派江苏交涉员金问泗综合各方意见，于四月初致函领袖领事美总领事云：

“径启者：查华董事参加上海公共租界工部局一事，自去年四月间由上海租界纳税华人会推选华董事三人华委员六人参加后，迄今已届一年。华董事三席之数，在领事团及工部局方面自始即认为一种暂行办法，欲依事情之常轨，而使之增加；而在本国方面则自始主张须以华洋人纳税比例为原则，认为应于至多不过一年期内增加华董六席。此项主张，本国方面迭有切实表示。十六年秋间，工部局增收二厘额外捐事件发生，纳税华人曾于抗议之下实行缴付，以期增加华董席数之事可以实现。至去年三四月间，纳税华人会对

于此点则尤郑重声明。今华董三人参加工部局已将一年，在此一年之内，其努力合作之精神，业已充分表现。本特派交涉员认为依事情之常轨而论，增加华董席数之举，现时确有迅予实行之可能与必要；但为力求避免或有之困难起见，并在保留纳税比例原则之下，敢根据三华董于本年二月十八日所致工部局总董函内所列之提案，即‘本会以为增加华董席数，可以治理公共租界，实为要务，应即授权工部局咨商有关系之官厅，于本年增加华董二席，俾其总数可达五席’之提案。用特提议，请由贵领袖领事转商工部局，依据此项提案之趣旨，于本届纳税人年会提出本年将华董增至五席之议案，请其善意的考量通过，借以示中外纳税市民之合作精神。此则本特派交涉员所为热烈希望者也。本特派交涉员之为前项提议，在领事团及工部局方面或将以无故拘束纳税人，及此时提出年会恐为不洽舆情，难期实效为理由，表示不能接受。但所称提案，此时既尚未提出，则纳税人年会是否通过，本在不可知之数，岂能预定为不洽舆情，难期实效，而表示拒绝？况工部局之职权，只以建议为限，则有无拘束纳税人之权，此问题本不发生，似可无庸过虑。反是，若贵领袖领事及工部局方面能以好意的态度，将前项议案提出于纳税人年会，不但可以表示诚意合作的精神，而纳税人年会经考量以后，若能予以通过，尤可增进中外市民之好感，即抗议形式的缴付二厘额外捐一事亦可望借此切实解决。综此理由，本特派交涉员用特函请贵领袖领事迅予查核办理，并希见复为荷。”（十八年四月九日《申报》）

四月十日，纳税华人会代表大会选出袁履登、徐新六、虞和德等华董三人，林祖涵、钱龙章、陈霆锐、李铭、秦祖泽、贝祖诒等华委员六人，至于“交涉中应增之华董两席，俟解决后再行选

举”。(该会致国民政府外交部电中语,见四月十三日《申报》)代表大会并通过议案,对于增加华董案决“督促进行”。(四月十一日《申报》)

但对于请将增加华董两席议案提出纳税外人年会一事，工部局总董费信惇以为“时机未至,不洽舆情”,打销提案。纳税华人会乃于纳税外人会举行年会的上一日,致函金交涉员云:

“径启者:准四月十五日惠复,关于增加华董席数,已蒙提出交涉等由,并致领袖领事函稿两件到会,该案荷蒙贵交涉员积极进行，曷胜公感！乃工部局总董费信惇先生不将该案依法提出纳税人年会,仅以个人私见,置我全体华市民公意于不顾,贸然托辞拒绝，全体华市民心中郁愤之深，不言可喻,将来如有纠纷,其责任有所归矣。准复前因,相应再为函请查照，积极与驻沪领袖领事交涉，消弭因觖望而生之隐患,为荷。”(四月十七日《申报》)

四月十七日的纳税外人年会,并未讨论到华董问题,而事情呢,也便那么过去了。

同年冬,华人方面提出了同样的交涉。经一九三〇年(民国十九年)一月六日工部局董事会议决同意后，即编入年会议程中，列为第六案。

四月十六日,纳税华人会举行代表大会，选出袁履登、虞和德、徐新六、贝祖诒、刘鸿生等五华董,林祖泽、秦祖泽、陈霆锐、李铭、钱龙章、吴在章等六华委。

同日，纳税外人会举行年会，讨论到第六案增加华董两席时,工部局总董加以说明云:

“考工部局董事会内增设三华董之议,犹系一九二六年通过纳税西人年会,随得外交部批准。但经二年之后,界内华人始推举董事加入工部局。在此二年间，华人代表与工部局代表几经磋商，力欲劝诱工部局切实约定嗣后华董陆续增

加之时间与席数，工部局不欲受此束缚，曾于一九二八年三月二十六日致函纳税华人会，正式声明态度，内称工部局十分认识，照现拟办法（三席）如得华人完全合作，则在事态之寻常过程中，将可引至华董席数之增加等语。嗣在华董就任时，中外市民间确有一种了解，即将来华董席数之逐渐增加率，至少有几成将视华董之合作程度而后定。及一九二九年纳税西人年会时，总董曾提及此事，称华董诸君皆才德兼具，目光远大，富有能力，且能诚心解决中外人民见解异趣之种种困难复杂问题，以求增进双方之协调与好感云云。至于去年一岁中，华董诸君亦能在此中外杂居，各国利益与目光有时几至无从妥协之社会间，尽环境之可能，有完满之合作。余觉为表示诚心与信用计，吾辈宜自行发端，设法增加华董席数。且此事苟能出以自动，而迅予实行，则必较诸彼此论价而后勉允者，大可增进中外之友谊。按工部局增加华董之议，在顾问费唐法官来沪以前即已发表，今费唐君对于此等问题之意见，非至缮制报告时，自未便宣布，但亦允余宣称，渠认本会通过增加华董议案于公众有益。兹谨提议第六案：'授权工部局呈请有关系各国，将华董席数自三名增为五名。'……"（四月十七日《申报》）

旋有麦克唐纳（Ranald G. McDonald）者，发言反对，说：此种变更足以引起野心，甚为危险，且工部局方面所给与的若干保证，实在是无权给与的，不能约束纳税外人；对于华人各方，攻击尤多。结果，增设华董两席一案，便遭否决。

于是增加华董问题形成僵局。

四月十七日，纳税华人会召集代表举行紧急会议，议决否认纳税外人会有权措置华董问题，驳斥麦克唐纳言论，并拍电及派代表请外交部严重交涉。发表宣言云：

"本会确认上海公共租界纳税西人会无权讨论关于公共租界纳税华人应有之市民权利，根据此项原则，对于本年四月十六日纳税西人会否决增加工部局华董两人一案，当然无效。特此郑重宣言。"（四月十八日《申报》）

并以所选五华董六华委正式函知工部局：

"径启者：所有民国十九年至二十年底代表界内纳税华人出席贵局执行公务之董事，业经本国政府行政院外交部令知，准驻华西班牙公使照会，赞成自三席增至五席，于四月十六日由本会代表大会选举袁履登、虞洽卿（和德）、徐新六、贝淞荪（祖诒）、刘鸿生五君担任，其六席委员选举林康侯（祖泽）、秦润卿（祖泽）、陈霆锐、李馥荪（铭）、钱龙章、吴蕴斋（在章）等六君担任。相应检同董事委员履历，函请查照，为荷。"（同上）

次日，纳税华人会又发表对内宣言：

"全市市民公鉴：本月十六日纳税西人会越权讨论本年度工部局增加华董两席案，且经葛福莱律师公馆英籍律师麦克唐纳（按该律师华人向之挂号甚多）狂妄之演说，在场西人被其鼓动，竟致否决。凡我华人，闻此消息，同深愤慨。本会业于十七日召集代表紧急会议，议决发表正式宣言，确认纳税西人无权讨论或决定关于公共租界纳税华人应有之市民权利，根据此项原则，所有纳税西人会否决增加华董案，当然无效，并公推代表虞洽卿（和德）、王晓籁（孝赉）、胡孟嘉（祖同）向外交部请愿，据理交涉，务达目的。凡此经过，当承鉴察。惟念上海为中华民国领土，外人仗其帝国主义之势力，用不当方法，攫夺种种不当得之权利。吾人为求中华民族之自由平等而奋斗，其最大之努力与最后之目的，为收回租界。而在此项目的未曾达到之前，以租界纳税比例支

配工部局董事席数，实为至公平至合理之主张。前为力求避免或有之困难起见，委曲求全，暂先加入三华董，进一步使其增加为五华董，不图纳税西人会越权讨论，经纳税西人如麦克唐纳氏，犹复沿袭其冥顽固执之旧头脑，肆意攻讦，且致否决。我人受此巨大之耻辱当更深切明了，惟求最后目的之成功，方能获得吾华市民权利坚固的保障与享受，而此后破坏租界上中外市民诚意合作之责任，应由纳税西人会担负。事实昭彰，无可讳饰。本会除当努力使吾人公平合理之主张得迅速实现外，尤盼全沪华市民有深刻之认识，为最大之奋斗，一心一德，念兹在兹，依正当之轨道，求最后之成功，公理所在，义不他顾。谨此宣言，以当息壤。”（四月十九日《申报》）

并致电外交部云：

“南京外交部钧鉴：属会铣日选出上海公共租界工部局华董委，业已电呈备案。不料同日纳税西人年会越权讨论本年度工部局增加华董两人案，且经英侨律师麦克唐纳狂妄之演说，在场西人被其鼓动盲从，并致否决。全沪市民异常愤慨，竟有剑拔弩张之势。属会为郑重计，于篠日召集代表紧急会议，议决发表宣言如下：‘本会确认上海公共租界纳税西人无权讨论或决定关于公共租界纳税华人应有之市民权利，根据此项原则，对于本年四月十六日纳税西人会否决增加工部局华董二人一案，当然无效，特此郑重宣言。’并公推虞洽卿（和德）、王晓籁（孝赍）、胡孟嘉（祖同）三代表来部请愿，在外交方面求公平正当之解决。除一面劝慰市民听候钧部主持办理，并一致誓为后盾外，敬祈钧部据理交涉，务达目的，以慰全沪华市民之期望，毋任企祷待命之至！再，因此问题发生，致使上海公共租界中外市民之诚意合作发

生破裂，应由纳税西人负其全责，并此郑重声明，诸希鉴察。”(同上)

同日，外交部长王正廷亦发表宣言：

“上海公共租界纳税人会今竟议决不许华董增加，余实甚觉骇异。查华董名额之增加前此已取得允认，今乃不顾信义，卒由顽固之外人战胜，是真至为可怪之事。余极望在一方面不致因此发生不幸之事实，而在另一方面尤望明白事理之外人能设法以力图补救。中国纳税人兹竟获如是之否决，恐必将发生严重之结果，且必不为各该关系国政府所赞同。”(同上)

四月十九日，当选工部局董事的袁履登等五人联名函责工部局云：

“径启者：案查余等为上海租界纳税华人会选为本届出席公共租界工部局之董事，业由该会于四月十六日通知在案。兹对于四月十七日第一次董事会议，事前未接到任何通知，致不得出席，应予以正式抗议，并保留应有之一切权利，且在必要时，应为适当之进行。相应函烦查照，为荷。”(四月二十三日《申报》)

各路商界总联合会、国货维持会等团体亦均先后发表宣言，一方指斥上海外人的行动和言论，一方表示一致奋斗，务达最后目的。

纳税华人会以中英文发表如下的驳斥麦克唐纳在纳税外人年会演说的文章：

“上海公共租界工部局对于本年增加华董两席之议案，于本年四月十六日在纳税外人会讨论，经纳税外人麦克唐纳氏(系葛福莱律师公馆之律师)，作长时间之演说，在场纳税外人被其狂言鼓动，盲从否决，中外人士同深惋惜，均认历年

中外合作精神为之破坏，麦克唐纳氏固应负其责任，而在场少数纳税外人不加深察，遽予通过，亦为其一大原因。

“本会对于麦克唐纳氏之演说，以其组织混乱，思想陈腐，架造事实，缺乏根据，毫无价值，且即因此演说而促成之结果于法当然无效，本无驳辩之必要。惟爱护历年中外合作之精神，不忍一旦为之破坏，或致发生不幸之事实，不得不有一言以为中外市民告。惟本会于驳辩麦克唐纳氏演说之前，应将本会之宣言抄录如下，以明本会之立场：‘本会确认，上海公共租界纳税外人无权讨论或决定关于公共租界纳税华人应有之市民权利，根据此项原则，对于本年四月十六日纳税外人会否决增加工部局华董两席一案，当然无效，特此郑重宣言。’

“查麦克唐纳氏之演说，其性质为情感者，而非理智者；其作用为破坏者，而非建设者；其结果为使外人困难，而招华人反感者；至其思想，则陈腐不堪，更属违反时代精神。麦克唐纳氏更自忘其为英人，因而破坏英政府近来对华之外交政策于不顾。该项演说，如在长时间会议中，除认为无采纳之价值，不能成立外，本难发生任何之效力，无如公共租界之纳税外人会，其性质类乎一时集合之市民大会，且在场纳税外人对于该案可称极大多数无深切之研究，经其一番夜郎自大，目无中国主权，目无中华民族之演说，几皆忘其身处中国领土上之议事厅内，会外有绝对大多数之中国市民，遂如群儿之被催眠，发生群众心理上必不易免之盲从行为。此实会议制度之不善，否则何以外人舆论对于该案之结果均加以严重之批评，而主张补救者也？

“本会以为，麦克唐纳所促成之举动，不但使公共租界全体市民判为中外两撅，且使英政府近来恢复华人好感之意旨

受一打击，诚为界内外人之不幸，亦为英政府之不幸也。麦克唐纳氏演说，其攻讦工部局董事之处，与谓提案之由压迫而来，及其理由之不充分，本会无置辩之责任。至谓华董之谋华人利益，是否赞助上海各路商界联合会之宣言等语，则本会以为各路商界联合会之宣言如系公道之主张，则任何华人靡不赞助，否则虽欲赞助而为正义所不许。五卅惨案系由当日工部局主持人滥用职权所致，华董为求合作精神之贯彻，从中斡旋，解决恤金一部分，实为英人解围。五卅烈士公墓，五卅烈士家属自愿捐拨恤金二万元，其余建筑费用由华人捐助而来，此系纪念当日烈士为正义人道而牺牲，于情于理，皆自有故。五卅烈士公墓之建设，华人尚嫌规模太小，而赔偿问题今尚悬而未决，不无遗憾。再排外运动之有无，全视外人是否有非理压迫华人之处。然华人为有理智之民族，观华人经麦克唐纳氏侮辱演说之结果，而仍和平镇静，忍辱负重，以俟公道正义之判断，足证排外运动之说全系麦克唐纳氏之谰言。且工部局之华董自系谋华人利益，正如外董之谋外人利益；否则工部局之董事即应由全体市民不分国籍混合选举，不必事实上规定中国几席，英几席，美几席，日本几席。然华董是否专谋华人利益，外人是否不专谋外人利益，请一观工部局之预算用于外人所享者多乎？用于华人所享者多乎？例如教育经费，外人占多乎？华人占多乎？电气处之出售，华人均反对，华董为华人所推举，自亦以华人之意旨为意旨。就本会所知，麦克唐纳氏为英人葛福莱律师公馆之律师，该律师公馆华人向之挂号者甚多，恐其得有出席纳税外人会之资格，或由华人所造成。今彼得华人之惠，而反噬华人，对于华人之利益恣情破坏，实出于情理之外，本会所深为慨叹者也。

“麦克唐纳氏之演说中，谓华董是否能代表华人，其选举方法如何，其政见如何，立场如何，纳税华人其数若干，均未知悉云云。以此数语观之，本会殊为麦克唐纳氏可怜万分，盖本会之选举方法及纳税人数目与选举情形，均披露于报纸，凡识中国字者，靡不知之，麦克唐纳氏或以入其国而不知其文字，以致有此言论。夫批评一社会事，须自行留意日常之事实，今麦克唐纳氏对于报纸上本会之消息一概不知，其言论自多成为架造事实，虽居中国八九十年，亦属毫无认识，遑论八九年哉？

“麦克唐纳氏又于其演说中，侈陈政府在印度殖民政策之历史，以鼓动在场纳税外人自大之心理，益证其头脑之陈腐，将英政府近来之外交政策置之度外，且怂恿纳税英人背叛英政府，本会殊为英政府及其旅沪人民危。盖麦克唐纳氏之言，足使其专谋职业绝无侵略野心之英政府宣言等于废纸，同时在国外专谋职业绝无侵略野心之英国人民，其职业地位有发生动摇基础之虞，本会殊觉代为寒心也。

“麦克唐纳氏引一七九三年亡清乾隆帝致英皇之国书于其演说中，更显露其排华之思想，并欲借以运动在场纳税外人一致为排华之运动。凡具有侵略野心之外人，每遇华人为华人求公道正义之主张，抵抗此种外人之压迫时，辄诬为排外运动，外人如此排华运动，均为正义与公道所不许者，应有以纠正麦克唐纳氏之谬妄。抑尤有进者，乾隆时代为闭关时代，其思想且为封建时代之专制思想，不足以代表现在之华人，且此仅为一种言论，较以近五年五卅、万县、沙基三大惨案实施者之残暴行为，恐犹是以小巫见大巫也！本会不念旧恶者，实欲据此惨案以促如麦克唐纳氏之外人自行反省耳。

“麦克唐纳氏演说中，虽口头赞成合作，然其言行实为破坏中外合作之尤者。其谓外人在诚意合作，华人则否，就本会所知，麦克唐纳实为一最不与人合作者。本会可信，华人向其律师事务所挂号者，断无时时变动，顾而之他，其诚意与外人合作可知；而麦克唐纳氏对于华人应有权利，力谋剥夺，其不诚意与华人合作，又可知。又如跑狗赌博，为一种间接造成罪案，破坏治安之毒物，于世界各国均无存在之余地，中外公正人士对于跑狗赌博均加反对，本会尤加力攻击，此为谋公众利益安全也。而麦克唐纳氏心理中，或即认为与华人不能合作之现象，则推其所谓合作，是否必尽华人而赞助跑狗赌博之毒物，方得称为诚意？是其合作之解释，直与盗匪所称之合伙无异。华人善恶是非之辨甚明，实不敢领教于此种合作之解释也。且此次工部局董事会增加华董二席之提案，为中外董事一致之决议，今麦克唐纳氏实施破坏，世界如有公道正义，恐麦克唐纳氏反对增加华董席数之理由，（按：此处似有遗漏，待考。）据自述概括五点，本会更应分别驳斥其妄。

“其第一点：‘此（指公共租界）为外人租界，洋泾浜章程系上海外人租界之洋泾浜章程，该章程第二十七条工部局董事会系上海外人之董事会。’本会以为在此现状之下，此（指公共租界）确为外人租界，然外人从何处租来？是否有主人翁在？其主人翁是否为华人？至洋泾浜章程如仅由外人独自制定，未取主人翁同意，不能有效；即退一步而论，认为有效，则第二十七条关于工部局董事会之规定，已于一九二六年根本失其效用。

“其第二点谓：‘现在增加华董席数之决议，为无理由与利益，对于工部局局务之进行，与中外纳税人，增加二席华董，

有何得益?'本会以为权利义务平等，凡属市民，既尽纳税之义务，自应享参与市政之权利，则同样纳税人，其出席代表之权利自不应有所偏颇，此即为增加华董席数之根本理由。至于利益，则增加华董可益收中外合作之效，中外纳税人相互有利，而工部局局务之进行，因中外风俗、人情、文字、言语之隔膜减少，免除误会，易收迅速平易之功，此为中外公正人士所公认，并为工部局董事会之报告所证实。惟不利益者，则因工部局以纳税华人之建议，对于跑狗赌博之限制，或再严重取缔为跑狗赌博场之发起人耳。

"其第三点谓：'增加华董席数之案，无论如何，应待费唐顾问之报告及负责团体大上海组织之具体计划发表后，再行讨论。且上海特别市南区闸北之市政如何？在增加华董席数之前，对于此数点，中外董事何以不详述之乎?'本会以为增加华董席数，与将来费唐顾问之报告及负责团体大上海组织之具体计划，无甚关系，尤与上海特别市南区闸北市政之明了与否，风马牛不相及。费唐顾问将来之报告如何，恐在今日之费唐顾问自尚不知；而负责团体之大上海计划，此负责团体尚在缥缈之中，其计划更不知何时发现。即使退一步言，麦克唐纳氏或以增加华董席数案与费唐报告有抵触为虑，则工部局董事会报告固明言费唐顾问亦以此举为然也。总之，无论如何，将来事究属将来事，现在事究属现在事。譬如建灶煮饭，在灶未成而已觉饥饿，吾人是否不谋果腹之道？费唐顾问之计划及所谓负责团体之大上海计划，犹灶也，犹尚未开始建筑之灶也；增加华董席数，犹今日我人受饥，共谋果腹之道也。麦克唐纳氏于此常理且不知，难乎其为曾谙法律之纳税外人矣！又，上海特别市南区闸北市政，麦克唐纳氏自称在华八九年，早已知悉，何复须工

部局中外董事告之者？直可谓糊涂之至矣！

“其第四点谓：‘通过增加华董席数一案，系一种谄谀行为，将为中国与世界所震异。’本会以为麦克唐纳氏此种言论全系小儿意见，非具有英国风范之人民所宜出口。增加华董席数合乎公道之事也，尤为一种事实所必需之要求，予以通过，仅一举手之劳，认为市惠固不通，认为谄谀更荒谬。麦克唐纳氏不知天津英租界之董事已中英各半乎？如上海公共租界增加两华董为谄谀，则如天津者，未知麦克唐纳氏更将以何辞形容之？在麦克唐纳氏以为靳而不予，方非谄谀，实则在本会观之，鄙吝浅薄之行为耳。此等耻辱，更觉难以洗刷。麦克唐纳氏反对增加华董席数之演说，果已震动市政厅，果然传遍中国与世界。据本会所知，其所传遍于世界者，为麦克唐纳氏无现代常识，与纳税外人会中之出席人之盲从而已。是非求荣反辱乎？

“其第五点谓：‘设增华董席数之案予以通过，则明后年华人将继续不绝要求，且将管理租界’云云。本会对于麦克唐纳氏之第五理由，直可谓闭门造车矣。增加华董席数为收回租界以前之过渡办法，华人管理租界之实现不过时间问题，此稍有外交上之常识与政治思想者，类能言之。愚钝哉，麦克唐纳氏之理由也！

“临末，本会将对于该案之态度：(一)对于历年来之中外合作精神，本会仍竭诚拥护之；(二)增加华董席数，系外交问题；(三)此次之恶结果，系会议制度不善，麦克唐纳氏之反对该案或系出于恶意，但附和举手赞成麦克唐纳氏之主张者，可称为绝无成心，不过一时受其淆惑而已；(四)该案之结果，受其困难者为外人，与有关系国之政府，而在华之公正英人与为麦克唐纳氏所公然反对之英政府当局，本会为

爱和平表示诚意合作起见，当静视其自动纠正之程度，而于法理范围内，协助其困难之解除。”（四月二十六日及二十七日《申报》）

华人如此力争，结果，租界当局批准纳税外人六十六人的声请书，于五月二日召集纳税人特别会；开会时虽仍有麦克唐纳的竭力反对，但终于通过了四月十六日年会未通过的议案。

从这一九三〇年（民国十九年）起，租界工部局中便有了五个华董，直到如今。近年来，纳税华人曾要求再增华董席数，未成。前述一九二六年四月三十日租界纳税华人会致外交部电中所提出的华董席数多少是次要问题，先决问题则是租界纳税华人应与纳税外人同样享有立法权利，此种意见后来即为某些人所避而不谈，当然更谈不到实现了。

（上公共租界编庚目《公共租界的最近期》之一节《工部局华董的产生和增加》完）

后　记

一九三二年七月至一九三七年七月，柳亚子先生主持过上海市通志的编写工作。我当时担任编写通志第二编上海公共租界编，写出了全稿，与另外两编同时付排，打出了校样，因为抗日战争爆发、通志馆业务结束而未出版。

我参加上海市通志编写工作时，还是一个离开学校才几年的青年。柳亚子先生亲自看稿、提意见，告诫编写人员要站稳民族立场，要掌握丰富的史料，让历史事实说话，切勿丧失立场，或主观臆断，空发议论，他这种严谨的治学态度给了我深刻的教育，我总算经过摸索，读了若干参考书文，写出了稿子。但我毕竟基础太差，稿子极为幼稚，缺点错误谅不在少，更何况时间过去了几十年，我早把它忘了。

现在，在党中央领导下，全国人民为实现四个现代化而努力奋斗，许多新的任务和新的课题提到了我们的面前。上海人民出版社为了提供研究和编写上海历史的参考资料，制订了出版上海历史资料的计划，找到了当年的《上海市通志馆期刊》，汇集了其中发表的上海公共租界编的七篇文章，作为《上海史资料丛刊》重新刊印。这七篇文章仅是《通志》上海公共租界编的一部分，写于一九三三、一九三四年。因为四十多年来我从未再接触这方面的工作，收集的参考资料也早已散失无存，现在无法作内容上的修改，仅仅作了若干技术性的处理，保持了旧稿的本来面目。如果现在对研究上海史还有可供参考之处，那完全是上海人民出版社同志们工作的结果。

编著者一九七八年十一月九日。

一八五四年上海建立的税务司

——南京条约以后的中英贸易和建立税务司的意义

〔日〕 金城正笃

前　言

英国于1842年通过《南京条约》打开中国的大门的同时，又胁迫它接受“协定税则”，从而使中国从属于西欧的资本主义了。地大物博，人口众多的“新天地”的开放，使英国的工业资本家们欣喜若狂。

然而，五口开放后英国的主要工业产品棉、毛织品的对华输出，却与他们的“预计”相反，并没有增长。另一方面，鸦片贸易在战后越来越兴旺。向中国的鸦片走私，不仅把中国输出丝、茶所获得的银元（＝购买力）全部吸取了过去，而且还妨碍了正常的贸易。在英国国内，制造商们尽管在掌握了政治主动权的同时，还在四十年代里的关税改革，谷物法和航海条例的废除以及一系列自由贸易政策方面取得了胜利（注一），但在同时期的对华贸易方面，却不得不承认“我们的商务条约丝毫没有发挥作用”（注二）。

（注一）入口节次郎：《走向垄断资本英国的道路》，第42—46页。

（注二）米契尔先生致文翰报告，香港，1852年3月15日（见《1857—1859年额尔金伯爵赴中国和日本特别使命有关文件汇编》，第244页。以下简称《米契尔报告》）。

这意味着，英国的工业资本家们并没有能把自己同通过《南京条约》而向自己开放的中国市场直接联在一起。对这种对华贸易上的矛盾，英国是打算怎样来“解决”的呢？我要论述的“税务司”的建立，就是它的重要解决对策之一。

税务司是1854年在当时对外贸易中心地的上海，由中国的贸易管理和征收关税的国家机构——海关“聘用”的外籍税务官。下面，我将在第一节里，通过对开港以后的中英贸易状况的考察来阐明建立税务司的背景；在第二节里，具体探索英国为打开开港以后贸易萧条的局面，更“有效地”执行条约而炮制“税务司”的经过，来阐明其本质；在最后一节里，考察建立税务司的政治意义，这就是本文的主要论题。

一、 建立税务司的背景

——《南京条约》以后的中英贸易

1. 英国对华棉织品贸易萧条——其原因与对策

五口开放以后，英国在对华贸易上仍占首位(注一)。通过“协定税则”排除了关税上的障碍之后，英国资本主义的工业品就大量倾销到中国市场。可是，在开港后的头几年里曾一度迅速增长的英国产品的对华输出，不久之后就开始减少、停滞了。这就是说，占英国对华输出50—80%的棉织品，在1844年曾达到157万英镑，但在五年后的1849年却减少到了100万英镑，再过五年后的1854年则急剧下降到64万英镑(注二)(注意，税务司的

（注一）道光朝《筹办夷务始末》卷68，第25页；卷79，第19页。以下简称《夷务始末》。马士：《中华帝国对外关系史》第1卷，第346、557—558页。

（注二）严中平：《中国棉纺织史稿》，第62页图表。

创立恰在此时)。

签订《南京条约》的英国全权大使璞鼎查，曾向曼彻斯特的工商业者夸下海口说：为他们开辟了一个“新天地”，“即使开动兰开夏的全部纺织工厂也不足以满足中国一个省份的衣料”(注一)。然而，开港后的对华贸易的实际情况，却使他们对拥有“全人类三分之一人口”的中国市场的期待完全落空了。

面对对华贸易的萧条，以棉纺织业者为中心的曼彻斯特的资本家们，自1845年起就认真考虑了它的原因和对策，经常向政府献策(注二)。他们的结论是，首先降低输入英国的中国茶的现行高额关税(注三)来增加输入，借此提高中国对英国产品的购买力，以打开贸易萧条的局面。可是，英国对华贸易的萧条，决不是因为“英国人不愿饮更多的茶”的缘故(注四)。

那末，英国棉织品的对华输出不能增长的真正原因是什么呢？大体上有以下三点：第一，小农业和家庭手工业相结合的中国经济结构；第二，当时英国一方面还没有确立接近新的市场的手段，同清朝统治阶级之间也存在着很大的隔阂，即矛盾；另一方面，也还没有具备象后来租界里那样的保证贸易的政治权利；第三，随着鸦片贸易的发展而出现的银两外流削弱了中国的购买力(注五)。在这里先论述前两点，最后一点留待以后再加论述。

关于第一点的小农业和家庭手工业紧密结合形成的中国经

（注一）《米契尔报告》，第244页。

（注二）参阅严中平：《英国资产阶级纺织利益集团与两次鸦片战争史料》（见列岛编《鸦片战争史论文专集》，第61—77页）。

（注三）当时在英国，茶的输入关税是普通品200%，低质品350%以上（见莱特：《中国关税沿革史，1843—1938》，第51页）。

（注四）密其：《英国人在中国》第1卷，第205页。

（注五）来新夏：《第一次鸦片战争对中国社会的影响》（见《鸦片战争史论文专集》，第115—116页）。

济结构，如何抵制英国输出的棉织品问题，从曾在中国住了十多年，对中国农村和市场进行过调查的英国人米契尔于1852年向文翰（驻香港贸易监督官）所提出的《报告书》，就可得到清楚的答案。《报告书》在叙述英国对华贸易萧条的具体事实之后，概括地指出：倘若英国人能瞭解这些勤劳而俭朴的“特殊的国民”的话，我们的贸易萧条就决不是“奇怪”的事了。我们不能忘记的是，对从西欧各国还穿着羊皮的遥远时代起就已经在自己织布的“世界上最大的工业国民”，我们不得不从开港贸易之初就与之进行竞争这个事实。就是说，英国要卖出“40码”的棉布，就必须替换掉他们同样数量的土布。况且，中国的农民是“园艺家”的同时又是“制造家”，他们自梳、自纺、自织。如果看到农村中的那些“原始纺织机和粗劣的附件”，曼彻斯特的制造家们肯定会发出冷笑的。可是，通过无数的人力和不停顿地劳动，是会战胜我们的“蒸气动力”的。《报告书》以福建的一农户为例，详细地介绍了农业和家庭手工业具体结合的情况，指出中国到处存在的这种“美好的经济结构”正在扼杀英国的棉织输出品。接着还例举了这样一些事实：除了沿海城市的一部分生活富裕的人以外，中国的劳动人民没有一个人穿着英国的产品；《南京条约》签订后的二三年里，中国向伦敦出口的丝，竟然是用曼彻斯特生产的“上等棉布”捆包的（注一）。

由此亦可看出，中国固有的小农业和家庭手工业相结合的经济结构，制约了英国棉制品的输出这样的事实。五口开放以后，西欧资本主义工业品的侵入，特别在通商口岸及其附近地区一定程度上破坏了中国手工棉纺织业（注二），但还没有影响到内

（注一）《米契尔报告》，第243—251页。

（注二）《中国近代手工业史资料》第1卷，第494—496页。

地。开港后的十多年，可以说是中国封建小商品生产抵抗外国资本主义入侵的过程，是前者被后者扼杀下去的过程。

扫清对华贸易萧条这个矛盾和障碍，这就是后来英国执行的对华政策。这一点是同前述第二个原因有关的，总之，除了取得为了“有效地”执行条约，进一步使中国这个市场从属于英国资本主义之下的政治手段之外，就别无选择了。

当时，在这些方面大显身手的就是英国领事阿利国。他曾历任厦门(1844)、福州(1845)、上海(1846—54)、广州(1854—58)各地的领事，任职上海领事期间还主持了创立税务司的工作，同当时的副领事威妥玛一起被清朝地方官吏视为“最为狡诈”(注一)的人物。阿利国也是英国自恃武力硬同中国发生的“外交问题”的“首屈一指”的“认真的研究者”(注二)。他在1848年3月向贸易监督官提出的报告中，表达了他的“坚定信念”：“基本的而且最重要的是，(首先)接近处女市场；(第二)取消限制我们的货物在内地的自由流通和把中国产品从产地运往海口的一切财政口实，或者进行有效的控制；(最后)废除在中国内地的一切受辱的旅行限制……”(注三)。到了第二年的1849年1月，他又草拟了一份题为《我们目前所处地位和对华关系状况》(注四)的长篇备忘录，提交给香港贸易监督官。阿利国在备忘录中举出了以下四点“不利地位”：1.在广东的生命、财产无保障；2.没有接近处女市场的方法和把我们的工业品运往内地，并了解其消费额的手段；3.若干重要物品的税率不完善；4.缺少政治的各个

（注一）咸丰朝《夷务始末》卷7，第30页。

（注二）密其：《英国人在中国》第1卷，第161页。

（注三）同上。

（注四）阿利国：《我们目前所处地位和对华关系状况》，1849年1月19日(见密其：前书，第411—428页)。

关系上的平等以及我们在社会、政治地位上的一定的劣势(注一)。阿利国在举出上述各点时分别阐述了个人的意见，还说，英国正处在把现在的“被限制的利益”作为“最终收获”接受呢，还是再次掀起战争来“改变”现状这种岔路上，接着又说，“眼下”英国政府已经到了即使冒一定的“危险和困难”，也应“为了把中国变成我国工业品的广大市场”而采取“把眼光放得更远些的策略”的时候了(注二)。他继续说：“我们有茶和丝这种天然产物。销售鸦片和印度棉花的市场也掌握在我们的手里。同样地我们还希望得到能够毫无限制地销售我们的工业产品——棉织品、毛织品、刀剑品——的广大而有利的市场”(注三)。阿利国就是这样，为了开辟英国商品的市场不仅不惜发动武装侵略，甚至还强调了它的必要性。他根据在1848年“青浦事件”(注四)时亲身的经历得出了以下这样的“结论”：“对人口众多，幅员广大的帝国，如果要想在不打一仗的情况下取得很大利益，那就是对它的首都进行包围和封锁。这个目的，只要在每年早春满载北京所仰赖的谷物和贡物的船只必经的大运河河口布置一个小舰队，就能达到。这种威压手段，比起破坏中国边境或沿海的二十座城市更

（注一）阿利国：《我们目前所处地位和对华关系状况》，1849年1月19日(见密其：《英国人在中国》第1卷，第412页)。

（注二）同上，第421页。

（注三）同上，第422页。

（注四）1848年3月，英国传教士麦都思等三人前往青浦县散发布道书时与当地清朝政府漕运水手发生争殴，被打成“半死”的事件(不过，清朝方面的史料则说“微伤”)。事件发生后，英国驻上海领事阿利国向清朝地方当局提出：立即交出凶犯并赔偿损失，并威胁说，在未得到“满意”的解决之前，停止缴纳税款，不准即将开赴北京的1400只运米船离港，结果在事件发生后的第三周得到了“满意”的解决。参阅密其：前书，129—135页；《在华受辱有关通信汇编》90页以后；道光朝《夷务始末》卷79，第5—7页，第10页，第13—15页。

为有效”(注一)。为了在同清朝政府交涉中取得收益，采用威压手段，封锁扬子江通向北京的水路即大运河会收到怎样的有效“成就”，阿利国在1852年1月致贸易监督官的《秘密文件》中，一方面吸收了“青浦事件”的教训，一方面强调说，特别是从“中国的政治状况”来看，现在是最合适的时机；封锁季节不能迟于春季；先发制人，用数艘战舰就能完全有把握取得成功，而且还进一步指出了，当漕粮船取道海路时，启航港的上海会占有何等重要的地位(注二)。

阿利国就这样肩负着英国资产阶级的期望，为开辟中国市场而奔走。1851年他在提交给贸易监督官的报告中更具体地指出，为了保证“条约的基本目的”，一个“正直而有效率的海关”是必不可少的。阿利国长时期以来的“坚定信念”，即“有效地控制”(注三)关税，保证“条约的基本目的”的“正直而有效率的海关”，不久之后在扬子江河口，又是外国贸易的中心地的上海具体地出现了。这就是“税务司”。在这里，我们就不能不对阻碍英国对华贸易的正常发展的鸦片贸易，进行一番考察。

2．鸦片贸易的发展——银两的流出及其影响

如前所述，开港后的以棉织品为主的英国对华贸易是极其萧条的。在另一方面，这一时期的中国向英国输出的丝、茶则年年增长(注四)，因此，英国在所谓的“一般贸易”(鸦片除外)上出

（注一）密其：《英国人在中国》第1卷，第416页。

（注二）阿利国领事致文翰爵士《机密文件》，1852年1月13日。（见密其：前书，第428—432页。）当时英国在广东引起所谓“进城问题”，尽管遭到中国人民坚决的反进城——反侵略斗争(戴学稷：“两次鸦片战争期间广东人民的反侵略斗争”，见《鸦片战争史论文专集》)，但仍执拗地谋求“进城”，决不只是“商业上”的意图，而是有着更“基本的问题”即谋取对清朝政府的政治作用。（密其：前书，第415—419页。）

（注三）密其：前书，第146页。

（注四）参阅马士《中华帝国对外关系史》第1卷，第366页图表。

现了赤字。这样，“在相当长的时间里，(中国的)输出超过了输入，为了付清这种贸易差额，(英国)运来了大量的现银”(注一)。马士计算了向中国输入的现银，提出了下列数字。即仅由大英轮船公司向中国运来的现银(折合英镑数字)就有：

1853年……1,544,500英镑

1854年……2,102,700英镑

他还估计，为了弥补贸易逆差，另外运来了更多的现银(注二)。

马士用这样一句话来评论上述的情况，特别是十九世纪五十年代初期英国对华贸易的实际情况：“近几年来，十八世纪广东的情形，又在上海重演了”(注三)。可是，这只是事情的一个方面。就是说，如果把鸦片贸易也考虑进去，事情也就决然不同了。

尽管马士对鸦片战争的发生作了辩解，但鸦片问题是个很大的起因乃是众所周知的事实(注四)，不过，因此而签订的《南京条约》，除了明文记载了作为林则徐所没收、烧毁的二万箱鸦片的“赔偿”而向英国支付六〇〇万元之外，对鸦片问题却一点规定都没有。

清朝政府在鸦片战争之后仍然坚持了严厉禁止鸦片的态度(注五)。可是，曾经践踏清朝的鸦片禁令并发动了鸦片战争的

（注一）卜舫济：《上海史》(土方定一、桥本八男译)，第46页。

（注二）马士：《中华帝国对外关系史》第1卷，第467页。又，由于对华贸易的“逆差”西欧各国运往中国的白银，50年代达到1亿5千万美元(汪敬虞：“十九世纪外国在华银行势力的扩张及其对中国通商口岸金融市场的控制”，见《历史研究》1963年第5期，第56页)。而且，不难想象，通过鸦片贸易而从中国榨取的白银当在它的一倍以上。

（注三）马士：前书。

（注四）马士虽然强调“鸦片贸易不是英国政府发起鸦片战争的原因”(马士：前书，第539页)，这显然是不符合事实的。

（注五）道光朝《夷务始末》卷70(道光23年10月)。参阅《清实录》(宣宗朝)卷417(道光25年5月)，第11页。

英国，对战后依然是主要的“贸易品”而且又是印度政府的重要财源(注一)的鸦片贸易，是没有主动放弃的意愿和勇气的。自从《南京条约》以来，英国认为只要有别国的商人或者中国内地有“接买之人”，就无法禁止英国商人从事贩卖鸦片。英国就是这样把罪恶可耻地推卸给旁人，表明了没有禁止鸦片贸易的诚意(注二)。当然，英国当局面对由于鸦片贸易（以及伴随而来的一般商品的走私贸易）造成的中国市场的荒芜，也深深地感到有必要进行一些挽救的措施(注三)，但却丝毫没有立即禁止鸦片贸易的意向，反而再三要求清朝政府准其“合法化”(注四)。从清朝方面来说，尽管仍然采取了严禁的态度，但却处于如果没有承受再一次的战争和赔偿的决心就无法贯彻禁令的“心理状态”(注五)。这样，鸦片就在条约上没有一个明确的规定，因而也就成为不征税的对象，在“非法”的情况下半公开地输入进来了。

《南京条约》以后，输入中国的鸦片，据统计，1843—49年每年平均三万二千余箱，1850—54年每年平均增加到五万余箱，到了1854年的一年里就有六万余箱(注六)。纵然这些鸦片不完

（注一）英印政府的财政收入中，鸦片专卖的收入额及其在财政总收入所占比例是，1840—50年平均约214万英镑(9%弱)，1860—70年平均约405万英镑(13%强)。(据透纳：《英国的鸦片政策及其对印度和中国的后果》，第306页表。)

（注二）道光朝《夷务始末》卷70，第7页。《阿伯丁伯爵致亨利·璞鼎查爵士函》，1843年1月4日于伦敦外交部，见马士：《中华帝国对外关系史》第1卷，第668—669页。

（注三）阿利国于1851年给贸易监督官的报告中说，走私对英国贸易的发展来说，最终要造成“有害的影响”（见密其：《英国人在中国》第1卷，第147页)。

（注四）道光朝《夷务始末》卷70，第7页。参阅佐佐木正哉编《鸦片战争后的中英抗争》资料篇稿，第2—3、5、75各页。在1858年天津条约中，鸦片战争终于“合法化”了。

（注五）矢野仁一：《近世支那外交史》，第356页。

（注六）据马士前书第556页图表。

全都是英国船只运来的，占首位的无疑是英国(注一)。鸦片就这样，每年从中国搜刮了2000—3000万两的银子(注二)。

现在不妨让我们看看1854年的中英贸易（包括鸦片在内）的收支情况(注三)。

A. 输入：鸦片……2400万美元
棉织品·其它…… 960万美元
共计……3360万美元

B. 输出：茶……1500万美元
丝…… 920万美元
其它…… 150万美元
共计……2570万美元

C. 收支〔A－B〕……790万美元

由此可知，这一年中国在对英贸易中有着790万美元的“入超”。如果上面的统计可以相信的话，我们就能注意到，通过丝茶所获得的中国银元（2420万美元）原封不动地全部抵充到鸦片的支付(2400万美元）上了。换句话说，通过占中国对英输出的大宗的丝茶所获得的购买力，由于毒品的输入而抵消，因此也削弱了购买英国棉织品的能力。

从上述例子即可明瞭的是，即使在五十年代，总的来说银元还是不断地从中国向外流出，所以，并不象马士所说的那样重演了银元流入中国的“十八世纪广东的情形”，而是依然没有改变银元外流这种十九世纪初期鸦片走私以来的“广东的情形”。

银元从中国的外流，不仅仅是由鸦片造成的。随着鸦片贸易的发展，自四十年代末期至五十年代初期出现了走私的高潮，

（注一）据马士《中华帝国对外关系史》第1卷，第465页，注19。

（注二）冯桂芬：《显志堂稿》卷11，用钱不废银议条。

（注三）柯克：《中国：1857—58年〈泰晤士报〉所载中国特别通讯》，第165页。

尤其是上海，对外商来说更是个“黄金国”(注一)。在太平天国革命运动爆发的五十年代初期，外商是向“官军”和“叛乱军”提供军需物资的供应者(注二)，租界的所谓“中立”，对外商只不过意味着从交战双方谋取利益罢了(注三)。当时的英国领事阿利国毫不掩饰地对道台吴健彰表示：“各国安分夷商，恨逆匪踞扰以致货物滞销，仅十之二。其希图漏税接济火药、粮食通利者，竟十之八。……”(注四)。这段记载，真实地反映了当时外商“贸易”活动的一个侧面，也可以想像，他们利用这一时机获得了多么大的收益。这些走私贸易当然是不会有统计数字的，不过从他们“十之八”参与这一活动来看，“收益”决不会少则是无疑的。

通过上述情况我们就可知道，由于鸦片贸易造成的银元外流和伴随而来的走私贸易所造成的中国市场的荒废，是妨碍贸易正常发展的重大原因。特别是鸦片所造成的银元不断地从中国外流，促使银价暴涨，直接威胁农民大众的生活是自不必说的(注五)，在这里，我想着重谈谈五十年代初期，以贸易港上海为中心而出现的极为特殊的现象。

由于太平天国革命的爆发，特别是太平军占领南京(1853年3月)而引起的“人心的不安”，急剧地减少了对所谓“一般输入品”(主要是棉织品)的需要，长途跋涉运来的英国棉织品失去了销路，在棉产地上海堆进了商人的仓库(注六)。另一方面，正当

（注一）莱特：《中国关税沿革史，1843—1938》，第86页。

（注二）例如参阅咸丰朝《夷务始末》卷7，第2—3页。

（注三）当时上海的《北华捷报》说，外侨根据各自的“同情心”和“利益”，对城内的“叛军”(小刀会)和城外的“官军”(清军)同样地给予“援助”和“鼓励”，“严格的中立确实没有获得维护”(见《北华捷报》230期，1854年12月23日，《上海小刀会起义史料汇编》第449页。以下简称《小刀会史料》)。

（注四）咸丰朝《夷务始末》卷7，第11页。

（注五）同上，卷1，第26页；卷2，第12页。

（注六）马士：《中华帝国对外关系史》第1卷，第465页。

清朝原有机构发生动摇和混乱，统治力量衰退的时候，走私（主要是鸦片）利用了这一机会达到了“最高潮”。“合法贸易”衰退和“非法贸易”增长的状况，对“安分夷商”来说是个致命的打击。对华贸易所获得的利益，悉数被鸦片商人装进了腰包(注一)。他们不但无法从对华贸易中获得“银元”，相反地为了购买丝、茶还必须“大量地输入”现银。从这种意义上说，正象马士所指出的“又重演了十八世纪广东的情形”。这些“安分夷商”在数量上虽说不过“仅十之二”，但我们不能忽略的是，他们都是同英国资本主义直接联系的，直接贩卖其产品的人(注二)。

从1853年春天到秋天，银元从特别尖锐化的贸易市场消失，使现钱交易几乎陷于停顿了(注三)。贸易市场上的银根吃紧，造成西班牙银元（加罗拉银元）的汇兑行情暴涨(注四)，致使外商们向中国政府缴纳的税款发生了困难，陈递呈文请求把缴纳税款的日期推迟到货物出售之后了(注五)。

银根的吃紧不单影响了外商，对内地商人的影响更大。鸦片贸易引起银元的外流和部分大户商人(注六)囤积银元造成的市

（注一）莱特：«中国关税沿革史，1843—1938»，第52页。

（注二）当然我并不是说当时的外商明显地分成鸦片贩卖者和工业产品贩卖者。不过，在当时同对华贸易有着利害关系的商人中（或者他们背后的英国本国的资产阶级），可以认为存在着以鸦片贸易所得利润为主的阶层和以工业品倾销为主的阶层。我们不能完全忽视这两者之间的利害关系。严中平将前者称为“鸦片利益集团”，后者为“纺织利益集团”以资区别（严中平：«中国棉纺织史稿»，第17—18页），这种场合成问题的则是后者。

（注三）马士：«中华帝国对外关系史»第1卷，第468页。

（注四）同上，第468—469页，并参阅附表。

（注五）同上，第469页，注28。

（注六）例如杨坊等，指携带通过外国贸易致富的财产到租界“避难”，不久之后作为买办资产阶级充当反动角色的人们（关于杨坊，参阅外山军治：«上海绅商杨坊»，见«东洋史研究»第九卷第四号）。

面上的银元缺乏，使零售商人陷入了绝境。上海的小刀会正是以这些零售商人为核心组成的秘密结社(注一)，他们在上述情况下终于起来“造反”了。

二、税务司建立的经过

1．上海小刀会起义与江海关

1853 年 9 月 7 日（咸丰三年八月初五日）是上海县城原定举行纪念孔子诞辰仪式的日子。可是就在这一天黎明，上海县城犹如“晴天霹雳”(注二)，被小刀会占领了。知县被杀(在这场骚乱中死伤的只有知县和他的护兵两个人)，道台虽未遭杀害而被监禁在城内，但在两天之后被外国人“救出”，逃到租界去了(注三)。

就这样，上海地方政府在几小时的工夫内垮台了。原先设在租界外滩的清朝海关(注四)，也在骚乱中被“暴徒”破坏，海关事务也就暂时中断。

在此以前，太平军占领南京在上海外侨中间引起了不安和关注。英、美公使相继访问南京，也正是出于他们的这种忧虑(注五)。而且，“视察南京”的结果，外国方面对太平天国的“期望”落空——因为太平天国采取对外国方面要求平等的外交

（注一）上海小刀会的主要组成成分是贸易商人、失业船夫、城市劳动者以及农民(见«小刀会史料»第21 页)。

（注二）当时的“新闻”是这样说的(密其:«英国人在中国»第 1 卷，第 136 页)。

（注三）«小刀会史料»，第5—25 页。

（注四）江海关在上海开港早期建于县城东门与东北门之间的河岸上，1845 年根据英国领事的要求移至租界外滩中央的寺庙内(莱特:«中国关税沿革史，1843—1938»，第84—85 页)。

（注五）外山军治:«太平天国与上海»，第5—24 页。

和严禁鸦片的态度——的当口，这次在“外商贸易的唯一寄托所在”（注一）的上海租界的眼鼻底下的县城，又被可能同太平天国有联系的小刀会占领一事，外国方面认为这是直接关系到他们的“利益”而倍加重视（注二）。外国方面以条约对方的清朝地方政权刹那间消失，已经无法指望清朝当局通过条约来保证“理应享受的权利”，即商务的保证和生命、财产的安全，并以此为借口，在自行“保卫租界”的名义下制造了种种既成事实。

小刀会占领上海县城的两天以后，英国领事阿利国伙同美国副领事金能亨公布了关于出入船舶结关手续的《临时规则》，已经在开始为控制海关而作准备了。这个《临时规则》的内容是：出入船舶及货物的结关手续均由领事馆办理；关税既可用现银缴纳，亦可用“远期支票”（可在40天内兑换现银支付）缴纳（注三）。采用“期票”是为了适应如前节所述的当时银根吃紧而采取的补救措施则是不必多说的。

在公布《临时规则》之际，英国领事还发出了长篇通告说明之所以制订这一规则的缘由。其主要点是：眼下上海地方政府已被推翻，海关行政亦陷于停顿，外国租界内的“财产安全”问题也令人担忧。在这种情况下，英国已没有遵守海关规章或缴纳关税的义务，但决不能因此而“废除大英帝国同中国皇帝之间所订立的神圣条约”，所以，在地方政府恢复以前将按《临时规

（注一）《外商贸易唯一寄托所在就是上海》（《北华捷报》，第231期，1854年12月30日。《小刀会史料》，第461页）。

（注二）小刀会同太平天国的关系如何是外国方面最为关心的事。至于小刀会同太平军终于未能取得联系，说法不一。不过，小刀会首领刘丽川致南京太平王洪秀全的书简（采用奏文格式），途中被官兵截住（咸丰朝《夷务始末》卷7，第3页，书简内容见于夏燮《中西纪事》卷11，第6页），他们始终拥戴太平王，自认为是太平军的一支部队。

（注三）《小刀会史料》，第294—301页。

则》办理船舶的全部出入关手续。况且，借此来“保护”中国在条约上的权利即关税征收权，是以英国侨民的“信义”作为基础的(注一)。不过，以这种“信义”为基础而采取的措施，对中国政府事先未作任何形式的通告。关于《临时规则》的内容，前已叙述，总之它是关税的“领事代征制度”。至于这种“领事代征制度”的实际意义，正如《帝国主义侵华史》中所指出的那样，第一，起了外国方面劫夺中国关税的桥梁作用；第二，成为阻挠中国本身重建海关的手段(注二)。无庸讳言，这是为建立“税务司”所作的一种准备，现在让我们再来具体地考察一下它的来龙去脉。

关于外国领事可以协助并干涉中国的关税征收问题，早先在条约中已经作了规定(注三)。至于外国方面之所以要让领事在中国征收关税时出头露面，是因为过去吃够了广东的清朝税务官勒索的苦头，为了不再受勒索并切实地实行“协定税率”的缘故。可是，当时除英国以外的各国领事都是本人即商人的所谓“商人领事”(注四)，同时也是忙碌于走私活动——走私贸易、偷漏关税——的罪魁祸首，这些人当然是不可能“协助”中国征收关税的，因此，就象美国本身践踏了包括鸦片在内的“违禁货物”的贸易禁止规定(《望厦条约》第五、三十三条)所典型地反映出来那样，上述规定并没有得到付诸实施。这样，从十九世纪四

（注一）《小刀会史料》，第294—301页。关于根据这种“信义”，“保护”税收而采用的“期票”的结果，参阅609页(注四)。

（注二）丁名楠等：《帝国主义侵华史》第1卷，第91—92页。

（注三）中美望厦条约第十一款、中法黄埔条约第十八款。“……英国君主，派设领事管事等官，任该五处城邑，专理商贾事宜，与各该地方官公文往来，令英人按照下条开叙之例，清楚交纳货税钞饷等费。”（中英江宁条约第二款）

（注四）马士：《中华帝国对外关系史》第2卷，第8页。

十年代末至五十年代初期，走私活动完全出现了“普遍的情况”，在这种情况下，英国政府根据本国商人的要求，以《中美》和《中法》两约中都没有相当于《中英南京条约·第二款》那样的，规定领事为保证中国税收进行干涉的条款为“理由”，声称，“最惠国条款”已经解除了《中英》条约所加于英国的义务，于1851年5月在未得到中国政府的谅解的情况下单方面地宣告了废除(注一)。对此，外交部长巴麦尊写给驻华公使兼贸易监督官文翰的信中说，“条约义务”是“通过双方努力”形成的，因为中国政府由于它的官宪的玩忽，没有能够对征收关税共同努力尽其本身的责任，所以英国政府没有单独承担“条约义务”的必要，并且“终止今后英国领事当局为保障中国税收所作的一切干涉”(注二)。这样，在本国政府的认可下，英国商人也可以在中国毫无顾忌地参予走私活动，可是，以鸦片为中心的走私贸易使中国市场荒芜，而这种现象却把局势恢复到《南京条约》以前的状况了。最害怕这种状况的，当然是英国的工业资本家，也是他们在中国的忠实的代理人阿利国。他们所企求的并不是条约的废除，而是“有效的”履行。所以，阿利国从上海小刀会占领县城后就不失时机地采取了制订并公布《临时规则》这种及时措施，把中国政府没有能够履行共同的“条约义务”为理由而单方面地废除了的“制度”，试图重新用同样的理由和手段来更“有效地”加以实施。“领事代征制”就是按照上述意向策划的，从一开始就存在着企图让外国势力控制中国海关行政权的意图。

以上对由于小刀会占领上海县城所引起的混乱之中出现的

（注一）莱特：《中国关税沿革史，1843—1938》，第86—91页。

（注二）同上，第90—91页；马士：《中华帝国对外关系史》第2卷，第11页。

《临时规则》，进行了考察。现在，再让我们来看看身兼江海关监督职务而“亡命”租界的上海道台吴健彰的行踪。

道台吴健彰在县城陷落后曾一度被监禁于城中，不久就逃出并在租界“避难”，但他隐瞒了事情的真象而打了个假报告(注一)，谎称县城失陷之际，恰值外出，途中闻报，急返县城，从而幸免罢职。由于县城失陷，他的海关监督官印也丢失了，于是他发出通告说，将用“常州漕运使”官印代替江海关监督官印仍按旧制办理关税征收事宜(10月10日)(注二)。针对这一通告，英国领事于同一天向吴道台提出了照会：“本领事认为须俟阁下到海关视事之日，与阁下谈判征收关税事宜”(注三)。两天后的十二日，吴道台致函英国领事阿利国，要求缴纳九月七日(县城失陷)之前的英国十艘船只所欠税银四万五千两，并代收九月七日以后的丝茶税(注四)。对此，阿利国的复函说，英国曾拟定《临时规则》以“保证”缴纳税款，但在上述《规则》获得本国政府批准之前，英国商人是不得向中国政府缴纳关税的，还在复函末尾又重复了早先提过的“一俟此城经官军收复，海关重建，阁下复任时，当即与阁下进行商讨”(注五)。

单靠递交几次照会，是一点都不解决问题的。吴道台考虑到，关税是一笔很大的收入，对筹划夺回关系到他本人的地位和名誉的县城所需用的军用资金来说，征收关税也是一桩燃眉之急的事。正因为这样，他才再三要求英国领事代征英国商人所欠税银，可是阿利国每次都坚持“县城收复之前不予考虑”的态

(注一) 《小刀会史料》，第148—149页，第221页。
(注二) 同上，第305—306页。
(注三) 同上，第306页；马士：《中华帝国对外关系史》第2卷，第14页，注37。
(注四) 同上，第307页。
(注五) 同上，第308页。

度，拒绝了道台的建议。十月十四日吴道台给英国领事的照会，表明了他的焦躁情绪，而且还带有一定的威胁口气(注一)。对此，阿利国的口气的严厉程度毫不亚于前者，他在长篇答复中明显地表明了英国的态度和意图。阿利国在照会中说，上海之所以幸免于难，是由于在“我国军舰大炮之掩护下”的缘故，况且“目前贵国海关既不存在，对于上海地方，贵国又失去控制权力，而他国商人且可以乘机逃税。情况既然如此，贵国皇帝根据何种平等法律或条约权利向英国商人追收是项税款？”如果执意征收关税，“对于我国商业乃系一种敌对与侵略行为，如阁下果然采用‘挑衅’行为，则我国政府必将实行报复”(注二)。

如上所述，自县城失陷之后清朝的海关事务陷入了停顿，以英国领事为主的外国势力则充分地利用这一机会，策划了夺取重要贸易港上海的海关大权的阴谋。

2．税务司的建立

如前节所述，吴道台在要求追收所欠关税的同时，还抓紧恢复被破坏的海关。海关原先建于英国租界的外滩，正如前述，英国事实上已经否认了清朝政府的关税征收权，而且还采取了拒绝谈判的态度。另外，又以所谓租界“中立”为名，阻挠在原址重建海关。在这种不得已的情况下，吴道台决定将苏州河上的军舰作为临时海关之用，于10月26日将这一决定通知了英国领事(注三)。阿利国则坚持前言，并不打算真心理睬，回答说，以船只作为临时海关是否“妥当”，不能作出决定，而必须请示英国驻香港全权公使的“裁决”(注四)。法国领事则从一开始就采取

（注一）《小刀会史料》，第309页。

（注二）同上，第310—312页。

（注三）同上，第326—327页。

（注四）同上，第327页。其“裁决”认为，中国当局现在“没有征收任何关税的权利”(同前，第341页)。

忽视的态度，认为上海并不存在中国海关，因此本人有权准许法国商船自由地进出本港(注一)。只有美国领事馆勉强“承认”了“浮动海关”(注二)，可是到了第二年的一月，它向本国商人发出通知，传达了美国公使的“训示”说，目前中国当局既“准许”其他国家的船只进港，不向中国海关报关，也不纳税，则美国船只亦无缴纳关税的必要，还说这是根据中美条约即《望厦条约》第二条规定的“最惠国条款”采取的措施，从而“正式”宣告了上海为“自由港”(注三)。于是，上海就“完全变为自由港”了(注四)。

吴道台关于征收关税的煞费苦心的尝试彻底失败了。觉察到“浮动海关”不能发挥任何职能的吴道台，改变了计划，打算在陆上重建海关。可是，在租界外滩重建海关一事，遭到英国领事的反对而无法实现(注五)。于是他又决定在苏州河北岸建立临时海关，通知英美法三国领事说，将从1854年2月9日起在该处开始办理海关事务。对此，三国领事连名签署了回复，以海关监督“不论对于缔约国或非缔约国的任何船只，均应一律行使监督权”为条件，将苏州河北岸的海关作为“直至县城收复，在原址重设海关为止”的临时海关而加以“承认”（2月6日）(注六)。至此，县城失陷以来的悬案，似乎了结了。

（注一）《小刀会史料》，第320、331—332页。马士：《中华帝国对外关系史》第2卷，第14页，注37。

（注二）美国在“承认”“浮动海关”的同时，通知本国商人，同英国领事联合公布的《临时规则》将失效(同上，第316—318页)。

（注三）同上，第355—356页；马士：前书，第2卷，第14页，注37。在此以前美国采取单独行动是因为美国执行了“独立自主”的外交政策。（参阅摩斯·麦克奈尔：《远东国际关系史》日译本上卷，第223—224页，227页；范文澜：《中国近代史》上册，第90—91页。）

（注四）密其：《英国人在中国》第1卷，第152页。

（注五）《小刀会史料》，第363—365页。

（注六）同上，第366页。

在苏州河岸重建海关之后，外商的走私活动仍然没有消迹。吴道台为了取缔外商们的偷税和漏税，采取了下列措施，即1.由中国内地运往上海的货物的出口税由中国商人缴纳；2.为此在内地设立两个关卡。吴道台于3月25日将这一决定通知了各国领事，通知还说这样做可防止漏税，不但对中国的税收有利，而且还可以减少外国领事和商人的许多麻烦(注一)。简言之，吴道台的这一措施是把海关变成只向外商征收进口税的机构，而出口税则由设在内地的两个关卡向中国商人征收。担心关税的征收完全摆脱领事的控制的三国领事，在5月1日连名签署的回书中毫不客气地进行了干预，对内地设立关卡一事，不但“对中国政府征税的权利，而且对外国贸易的利益，都有极端重要的关系”，因此，将等待各国公使的指示而采取“妥当的措施”(注二)。可是到了5月9日，三国领事在对各自的侨民发出的共同通告中却说，道台在内地关卡征税意味着“放弃本埠(上海)海关”，而且在内地关卡征收关税的措施“显然是违反条约”的，因此希望各外商尽量提供足以证明损害他们利益的内地关卡的“勒索和非法行为”的证据(注三)。

如上所述，以英国领事阿利国为首的外国势力，在执拗地阻挠清朝地方当局重建海关的计划和努力的同时，也把他们夺取中国海关行政权的计谋进一步具体化了。在此以前的4月4日，清朝军队同租界军队之间发生的所谓“泥城之战”(注四)，造成了

（注一）《小刀会史料》，第371—372页、第411—412页。

（注二）同上，第412—413页。

（注三）同上，第413—414页。

（注四）对所谓“泥城之战”，西欧人的著作都是比较夸张的。现在我们没有余暇来叙述数小时之内就见胜负的这次“战争”的经过，但英国和美国等国领事都亲临前线指挥租界“义勇军”作战(参阅《小刀会史料》各节，咸丰朝《夷务始末》卷7，第18—20页)。

使上海的清朝地方官员同外国势力进一步勾结的转机(注一)，加上海关监督吴健彰的无能(注二)，更造成了给外国势力以可乘之机。同时新上任的美国公使麦莲又带来了“修改条约”的要求，在“恭顺”的幌子下不断地对清朝当局施加压力(注三)。六月中旬，阿利国为了实现其多年来的“坚定信念”，向吴道台劝诱说，如果中国当局愿意聘用外国人任职于海关的话，那么，他将1.协助制止走私活动；2.不反对中国海关在英国租界内行使职权；3.使用英国武装力量给予保护；4.全部缴清“期票”的欠税(注四)。单

（注一）丁名楠等：《帝国主义侵华史》第1卷，第89页。时间上稍许有些颠倒，例如清军指挥官吉尔杭阿于六月（旧历）中旬接替许乃钊任江苏巡抚（咸丰朝《夷务始末》卷8，第12页），他是主张全部接受外国方面要求的，甚至被咸丰皇帝叱责为“是何言语”的媚外主义者（同书卷9，第1—5、47—49页），最后借助“夷力”包围上海县城，迫使小刀会粮尽弹绝，以致失败（同书卷10，第3—7、33—34页）。

（注二）咸丰朝《夷务始末》卷8，第16页：“本年（咸丰四年）春间，有广东货船到沪，系该道旧识，免其纳税，约银四万余两，各夷商哗然，谓相识即可免税，不相识即须纳税，议将一概不复交纳……”（密其：《英国人在中国》第1卷，第436页）又，吴健彰系广东公行出身，与美国旗昌行有着密切关系。1853年太平军占领南京时，曾要求“借用”外国兵船“剿贼”而被领事拒绝（咸丰朝《夷务始末》卷6，第9—12页）。他在同年秋天小刀会攻陷上海县城时曾被监禁于城内，不久在外国人的帮助下逃往租界的情况，前已叙述，但他还通过旗昌行向城内小刀会“接济”粮食和弹药（同书卷8，第16页），是个毫无气节的典型买办官僚。他受到“通夷养贼之巨奸”的劾奏后即被“革职拿问”（同书卷8，第17页），后被谪戍新疆（参阅外山军治《上海道台吴健彰》，《学海》一卷7号）。

（注三）咸丰朝《夷务始末》卷七，第29—30页。

（注四）莱特：《中国关税沿革史，1843—1938》，第119—120页。英国商人的“期票”欠税总额约达一百万美元（约合四十八万两）（密其：前书，第155页、莱特：前书，第129页），但英国政府于1854年7月发出“训令”，宣告所有期票均属无效，最后一文钱也没交纳（密其：前书，第148页、莱特：前书，第129—133页）。美国的“期票”欠税额达到三十五万两，交纳了其中的三分之一（实际上只有八万余两），余额也一笔勾销了（咸丰朝《夷务始末》卷13，第26页）。

靠本身力量是毫无指望再征收关税的吴道台，终于屈服了。1854年6月29日（咸丰4年6月初5日），吴道台同英国、美国、法国等三国领事之间签订了中国海关“聘用”外国人的《协定》。

这个《协定》（注一）有前言和八条条款，在前言中写道，三国领事采纳了道台的组织一个能在关税征收工作上发挥更大的“效能”，能“保证”执行有关关税征收的条约的“最好”的中国海关的“要求”，已经“同意”采纳下述各条款，而道台方面，为保护“中国税收”和“诚实商人”起见，将立即予以实施（注二）。下面简略地记述这个《协定》的主要情节：

1. 为“解决”道台的“困难”，中国海关将“聘用”外国人。（第一条）
2. 海关组织——由道台“聘用”一个或几个外籍税务司；通事、录事和扦子手等中外僚属；外籍水手和船长组成的缉私艇。全部开支由道台以税款支付，并从优给酬（注三）。（第二、六条）
3. 税务司——三国领事各选派一名税务司，由道台“任命”。三名税务司组成统一的关税管理委员会。税务司有权选用中外僚属。（第三条）
4. 税务司的去留——凡是事关税务司的不法行为或玩忽职守等案件，由道台和三国领事组成的“混合法庭”审理裁判。裁判以投票取决，道台有两个投票权。除非各领事

（注一）这个《协定》的中文原件未见。

（注二）莱特：《中国关税沿革史，1843—1938》，第121页。以下条文据同书第121—126页。

（注三）税务司的年薪为六千美元，外籍海关人员的待遇都很高（费正清：《中国沿海的贸易和外交，1842—1854》第1卷，第456页）。清朝海关总督中待遇最高的是粤海关总督，年俸为2500两（卫三畏：《中国商业指南》，第160页）。

同意或制度有根本改变,不得免除税务司职务。(第四条)

5. 税务司的职责——管理一切海关行政事务。税务司在海关内设办公处所，并得随意调阅中国海关的册籍公文。编制、保管用中、英两国文字写成的有关船舶和征税的详细记录,以备随时或定期同海关保存的册籍和案卷进行核对。税务司在道台或三条约国领事的“正式要求”下,须提供“资料”,但没有提供此外的任何资料的权利。(第五条)

此外还规定,海关监督所签发的单据或“其它任何文件”,如无税务司的“副署和签章”则不发生效力(第五条)；一切外国船舶的出入港口,“无论任何场合”均须得到外国领事的“核准”(第五条)。

以上就是这个《协定》的主要内容。不难看出，这个《协定》中规定了相当多的领事干涉权，说穿了就是中国的一个通商口岸的海关行政权完全控制在外国势力手中了。海关监督的职权只不过是“任命”领事所选派的外国人为“税务司”，不仅不能按照监督个人的意见进行解聘,而且，如果没有税务司的“副署和签章”,连监督所签发的正式文件都不能生效。在弹劾税务司的不法行为或玩忽职守的“混合法庭”上，道台虽然享有两个表决权,但那只是一种骗局,三名外国领事当然永远是占多数的。从这种意义上说,这个“新的机构”只不过是领事馆的一个“附属机关”罢了(注一)。

企图用外国势力来垄断并统治中国海关的这个《协定》的意图是极其清楚的。它不外乎是阿利国早在1848年就考虑过的“有效地控制”关税的具体表现，是同单边的《协定关税》相表里

(注一) 莱特:《中国关税沿革史,1843—1938》,第126—127页。

的，也是它的执行者。

三、建立税务司的政治意义

以上我叙述了上海建立税务司的背景及其经过。1853 年秋天，上海小刀会对县城的占领，不料竟然造成了外国人控制中国海关的契机，但这不是小刀会的过错。建立税务司的背景有着开港以后英国对华贸易萧条这样一种事实，确立打开这种局面的政治手段，正是当时英国所面临的紧迫课题。税务司正是按照这样的意向“建立”的。作为打开《南京条约》签订以后的贸易萧条局面的对策，英国在外交上从 1853 年初就开始策划“修改条约”(注一)，以后又一再向清朝当局提出要求，为了达到目的不惜再次发动了可耻的侵略战争——第二次鸦片战争。在《天津条约》(1858)、《北京条约》(1860)中，外国势力获得了他们的全部要求，而在这一过程中所“建立”的税务司，在政治上也是有着极为重要的意义的。

关于税务司的建立，在许多西欧人士的著作中都有详尽的论述。而且他们的结论几乎又都是异口同声的，说由于税务司的建立，“走私”减少了，“税收”增加了，总之是“成功”的。至于这种“成功”究竟是什么性质的暂且搁置不论，最后我想讲明建立税务司的政治意义。

第一，应该注意到，税务司的“建立”和以扩大、加强上海租界为目的的所谓《第二次土地章程》的拟定和公布的时间恰好相同。关于阿利国在小刀会占领上海县城使清朝地方政权垮台的混乱中，很快地就拟定了《临时规则》，最后终于炮制了前述《协

（注一）咸丰朝《夷务始末》卷 6，第 8 页。

定》，控制中国海关行政权的原委，前面已经讲过了。就在这前后，阿利国为达到“确立自治权的愿望”暗地里为“修改”《第一次土地章程》(1845)的“不完善之处”而拟定了草案。1853 年 5 月，阿利国将拟定的草案交给美国副领事看后，又邀美国公使，三个人研究之后于第二年的 7 月作为《第二次土地章程》加以公布(注一)。关于“修改”土地章程的目的，发起者阿利国说，“新章程是使全体外国人的社会通过租地纳税人来确保市政的自治权和课税权，同时借此两种手段公开地维护外国人本身的安全和幸福这种计划下拟定的”(注二)。在拟定为使这个“世界社会”能“确保自治权和课税权”的《新章程》时，事前并没有与地方当局商量(注三)。在这里，我们没有必要对这个章程进行全面的考察，但必须指出的是，这次的修改，是同前面叙述的到建立税务司为止的同一环境之中同时进行的，而且又几乎是在同一时间公布的(注四)。总之，税务司不仅象《协定》所称颂的那样单纯地为“保障中国的税收”，而是由于同进一步侵害中国利益的“租界”政治密切攸关而“建立”的。

第二，税务司的建立充分表明，外国方面由于签署了使清朝政府的海关“聘用”外国人的“协定”，便抛弃了至此为止的“中立”态度，断然转向支持清朝的立场上了。1853 年太平天国定都南京前后，正是清朝政权面临严重危机的时候，因此对同清朝持有条约关系的外国方面来说，1853 年也是“最危险的一

（注一）参阅植田捷雄：《中国租界的研究》，第79—103 页。

（注二）同上，第92 页。

（注三）丁名楠等：《帝国主义侵华史》第 1 卷，第90 页。

（注四）关于税务司的《协定》成立于 1854 年 6 月29 日，工作开始于同年 7 月12 日。《第二次土地章程》发表(英美法三国公使签署)于 1854 年 7 月 8日，纳税人会议通过于同年 7 月 11 日。

年”(注一)。在这革命运动的高潮期间，无法“预料”整个局势的外国方面，对交战双方除了保持采取“中立”以外是别无他法的(注二)。在这期间，他们前往南京“访问”了太平王，又去上海县城“访问”小刀会头领，观察了局势。“中立”只不过是暂时“权宜之计”，所以，只要局势明朗，可以“预料”时就毫不犹豫地抛开乃是意料中的事。吴道台曾要求妥善处理关税的问题，可是一直以“县城收复之前无法考虑”这蛮横态度不予理睬的英国领事阿利国，一反常态改变了态度，不等“县城收复”就主动谋求“解决”海关问题一事，雄辩地说明了这些情况(注三)。上海建立税务司，恰恰表明了外国方面通过“保护”清朝的关税而反对革命的立场。总之，税务司的“建立”，一方面显示了外国方面度过了“最危险的一年”，至少是在上海支持清朝政权的态度的证据，另一方面，也是清朝向外国屈服、妥协的产物。这种内外反革命势力勾结的作用，不久在扼杀小刀会中得到充分的发挥。这样，1855年2月17日（咸丰5年正月1日），小刀会占领县城一年另五个月后，上海县城被清朝军队“收复”了(注四)。

第三，税务司的“建立”，使外国势力通过控制中国的国家机构——海关取得了首先是从财政方面向清朝政府施加压力的地

（注一）麦克奈尔：《远东国际关系史》上卷，第223页。

（注二）胡绳：《帝国主义与中国政治》，第14页。高龙倍勒：《江南传教史》（见《小刀会史料》第722页）。

（注三）英文报纸《北华捷报》也在《协定》成立后一周左右发表了一篇措词委婉的报道，引用领事的通告对外侨“态度改变”作了如下的记述：“三条约国对中国内战不采取武装干涉而保持中立政策的原则照常不变；但是不论大清国的政权怎样受到叛军的蔑视与损害，我们仍须遵守条约，承认大清国的政权”（《小刀会史料》，第419页）。

（注四）夏燮在《中西纪事》中正确地评价说，县城的“收复”，只不过是为外人肃清了上海港口，异日之忧不在“长毛”（小刀会和太平军）而在“椎髻”（同书卷11，《五口衅端》，第10页）。

位。上海是当时的贸易中心地，因此从这里征得的关税是巨大的(注一)。在由于战乱而使租税征收陷于停顿状态的当时，对必须确保为镇压以太平天国为首的各种“叛乱”势力所需的军事费用的清朝政府来说，关税收入是重要的财政来源之一。攻打小刀会的清军指挥官吉尔杭阿说：“夷税(关税)之外，别无他款可筹”(注二)，把关税作为唯一的依靠。上海地方官吏之所以很快地就向外国势力屈服，也无非是不想在作为“饷源”的上海把事态弄僵，同时也表明了他们比起“外患”则更怕“内变”而千方百计地进行镇压的一贯立场(注三)。同时上海又是把南方租税米运往北京的“海运总汇之地”(注四)。对这些情况最为熟悉的就是阿利国，他在1848年“青浦事件”时，就曾以拒绝缴纳关税，卡住漕粮船威胁清朝，取得了“满意地”解决事件的成绩。(参看 594 页注四)总之，税务司的“建立”对外国方面来说，意味着由于卡住了清王朝的咽喉而造成了无止境地可以满足他们的要求的“有利”条件。

第四，税务司在“建立”后不久，不仅成为外国方面行使他们的“条约权利”的“最重要的机构”(注五)，而且税务司还左右了同中国的“外交关系”(注六)，同时也起了引进“西方文明”的

（注一）例如 1851 年上海的关税收入是 137 万余两（马士：《中华帝国对外关系史》第 2 卷，第 26 页）。据其它的统计，1850—1851 年的关税收入，广东是 163 万余两；厦门是 3 万余两；福州是 3 千余两；上海是 124 万余两，一年间的关税收入共计 290 万余两（费正清：《中国沿海的贸易和外交，1842—1854》第 1 卷，第 262 页）。

（注二）咸丰朝《夷务始末》卷 9，第 48 页。

（注三）《夷务始末》：“欲除外患，先靖内奸，实为正本清源之要。”(道光朝卷46，第24 页，禧恩奏)“欲靖外侮，先防内变。”(道光朝卷 75，第34页，耆英、黄恩彤奏)“外患固属堪虞，内变尤为可虑。”(道光朝卷79，第 46—47 页，叶名琛奏)

（注四）《清实录》(文宗朝)卷 104，咸丰三年八月乙未条，第 16 页。

（注五）费正清：前书，第 462 页。

（注六）呤唎在 1866 年出版的著作中说，英国的对华政策，在过去十年中间是被中国海关雇佣的少数人所左右的(增井经夫、今村与志雄译《太平天国》I，第231 页)。

窗口的作用(注一)。过去顽固地执行闭关主义政策的清朝政府，在《南京条约》签订后也被迫不得不同外国势力打交道了。可是，清朝统治阶级长时期以来的传统的夷狄观念，竟然被一纸条约打破了，这一点意味太深长了。他们的无知和冥顽，排斥了象林则徐那样的爱国者，猜忌中国人民的反侵略斗争，到头来招来了外国的侵略，也引起了对外关系上的麻烦，造成了外国侵略者的借口。此外，尤其是海关官吏的腐败和无能，同外国商人的内外勾结，已经达到难以救药的地步(注二)。上述这种清朝本身的情况，很快就被外国势力利用了。税务司通过“有效地”执行条约，“保障”关税收入这种“正直”态度，巧妙地博得了清朝政府的欢心。由于税务司在清朝政府同外国势力之间起了一个缓冲的作用，不仅方便了“外交谈判”，而且还在不久之后兴起的洋务运动所集中表现的引进“西方文明”上，也起了极为重要的作用。税务司又是中国的国家机构海关直接“聘用”的人，从这点上说，他对中国政府的发言权要比领事大得多。

最后再附带说一句，正如《协定》所表明的那样，允许税务司常驻在海关监督衙门随意调阅海关册籍、公文，这就进而为他调查内地市场以及收集关于港湾、交通、矿山等的“资料”提供了方便，也起了刺探政治机密的作用(注三)。

1854年在上海“建立”的税务司，是具有上述的性质的。上海开创的这一“制度”，后来在“制度上”作了一些修饰，到了1858

（注一）密其：《英国人在中国》第1卷，第155—156页。

（注二）道光朝《夷务始末》卷64，第41页。《清实录》(文宗朝)卷62，第26—27页。

（注三）武堉干：《中国国际贸易史》，第143页及145—146页。例如英人税务司李泰国，精通中国语文，了解“内地事情”，而且还利用清朝海关官吏的身份，在1858年的天津条约谈判、上海税则会议上发挥了才能（咸丰朝《夷务始末》卷29，第23页等)。

年的《天津条约》，就明文规定在中国全部海关一律实行了。建立税务司制度的着眼点，如前所述是在于取得解决英国对华贸易萧条的手段，这一点，同当时英国对华关系的主轴——在商品输出上是一致的。由于税务司的建立，英国解决了贸易萧条的主要障碍（获取推进贸易的政治手段），开辟了以后的贸易发展的道路。然而，税务司的建立，不单在“贸易”上，如本节所述，其政治意义更为重要，而且随着外国势力对华关系的变化，越来越具有重要意义了。

小　结

以英国为首的外国势力，为了打开开港以来的贸易萧条局面，有效地执行“条约权利”，建立了税务司。

为了赞扬税务司的“功绩”，即便是强调说税务司建立以来“走私”消迹了（实际上并没有消迹），但正象外商自己所证实的那样，它意味着甚至连“不值得进行走私的那样的轻税”（注一）都逃避，“尽可能不浪费时间赚取金钱”，“之后无论是大火或洪水把整个上海变成废墟也与我无关”，那种“以后管它是荒原还是山丘”式的前期资本主义性质的投机商人，也只有这样，外国方面才能有组织地控制对自己有利开放了的中国市场（注二）。在这种意义上，税务司正是按照这种外国资本主义的“愿望”而建立的。

由于税务司的建立而增加了税收也是事实。可是，清朝政府的关税收入已经被“协定税率”所框住了，当然不可能根据清

（注一）密其：《英国人在中国》第1卷，第145页。

（注二）阿利国著，山口光朔译《大君之都》上，第91—92页。

朝政府的意志来增减的。同时，正如《协定》所说的那样，如果说税务司是关于征收关税的条约即“协定税率”的“有效”执行者的话，那末，即使他是中国政府“聘用”的，薪俸是中国政府支付的，归根到底他还是为外国方面服务的。

为“建立”税务司而出力的阿利国领事，作为标榜自由贸易主义的英国工业资本的代理人，在“正直是最好的商业策略”（注一）口号下即使考虑过“正直而有效的海关”，但结果仍然不能不是侵略性的，这决不是由于“原来”的“自由贸易主义也因为同腐朽的清国社会紧密结合”而有所“转变”的缘故（注二），而是工业资本的侵略本质同“贸易第一主义”本来就是表里关系，“清楚地告诉了我们”他们所说的“文明或自由贸易主义面向东方时是怎样一种东西。”（注三）

众所周知，单边的协定税率是“西欧资本侵略东方的最为普遍的形态”（注四），与它成为表里关系的税务司（＝海关管理制度）同样也是外国势力的政治、经济侵略的强大武器，幕末、明治时期的日本也曾遭遇到这种危险。（注五）

鸦片战争以来，惧怕中国人民进行反侵略斗争，在“一派胡言”（注六）下斥责抗战派主张的清朝，在英国“船坚炮利”面前屈膝投降，缔结了耻辱的条约，现在又把重要国家机构——海关行政权出卖给外国势力了。只有人民的斗争，才能真正地捍卫

（注一）松田智雄：《英国资本与东洋》，第50页。

（注二）同上，第144页。

（注三）井上清：《日本现代史》第1卷明治维新，第180页及第204页。

（注四）松泽繁一：《中国海关制度的历史发展》（见《满铁调查月报》19卷6号，第24页）。

（注五）井上清：前书，第175—176页。

（注六）道光朝《夷务始末》卷16，第21页。

本国的主权。

海关的历史，象征性地反映了屈服于外国势力的清朝历史，同时又意味着中国沦为半殖民地化的过程。而1854年上海的税务司的“建立”，则意味着中国在政治上经济上进一步向半殖民地状态的深化。

（原载日本《东洋史研究》，第24卷，第1号，丁义忠译）

缺页

清代上海日侨杂记

——〔日〕峰源藏《清国上海见闻录》

葛正慧译注

〔**译者前记**〕 峰源藏，通称源助，又名洁，是日本明治维新前夜的兰学家之一。近代日本所谓“兰学”，是指当时研习以荷兰语传来东方的欧洲各种学术。他钻研西方天文学，著书宣传“兰学”。公元一八六二年，即清同治元年（日本文久二年）四月，当时掌握日本政权的幕府第一次派遣官船“千岁丸”到上海进行贸易等活动，各藩委派人员同来，峰源藏作为大村藩的家臣，也受命渡海，旨在了解上海情况以及中国与西方国家的关系。他与该藩医师尾本公同等共乘“千岁丸”来到上海，在此期间，他写了题为《清国上海见闻录》的杂记，当时秘未发表。直到八十年后，即一九四二年一月，在其姻戚后裔山下笃的长崎旧宅内发现《清国上海见闻录》手稿，才获知于世。手稿当时归日本“学术振兴会”收藏，日本《大陆新报》记者冲田一得其誊本。原文迄未全部发表，手稿也未见影印，仅在一九四二年《大陆新报》出版的冲田一《沪上史话》中引载了一部分原文，现特辑录译出，以供参考。对于冲田一所作有关《见闻录》的内容考证，也移为注解，一并译出。凡属译者附注的，均在注文标明。虽然日本在明治维新后的一八七二年十一月才规定应用阳历，但原文中的月日早已写成阳历，所以不用再行换算。又，原文对太平军的称法，沿

用清朝官方的侮辱名词，按原文翻译，请读者注意。

按峰源藏乘“千岁丸”于一八六二年五月五日到沪之际，正值太平天国部队再次猛攻上海。《清国上海见闻录》使读者看到一百多年前旧上海的丑恶面影，正象原作所言“一指一肤，无处不痛”。例如：垃圾满路、米价奇昂、饿莩载道、洋兵代战，连面临战争的上海兵备道吴煦的佩刀也锈钝不堪。这种污垢、愚昧、贫弱的黑暗景象，正是当时清朝封建统治与外国侵略势力宰割所致的恶果，伟大的太平天国革命运动，就是中国人民不能忍受压迫的痛苦与落后的耻辱而爆发的。《清国上海见闻录》在这方面虽着墨不多，但仍不失为具有一定参考价值的上海史料。

〔**清国上海见闻录**〕 文久二年四月二十九日，“千岁丸”(注一)自长崎扬帆出港。

五月一日，南风大作，逆浪滔天。吹括帆纲的风声如撼树般的怒吼。

五月五日，到达吴淞。

五月六日，雇汽船拖曳“千岁丸”，从吴淞出发，同日下午四时到上海港抛锚停泊(注二)。黄浦江此处宽约十町(注三)，长约四十町。各国洋船麕集，不知清方船舶多少，但见帆樯连立如林，

（注一）这艘由日本幕府第一次派遣来沪的官船，是载重358吨的帆船，前身是一八五五年英国所造的商船“Armistic”号。该船于一八六二年一月十二日停泊长崎港时，为日方以三万四千银元购得后，改名“千岁丸”。（一九二一年在上海出版的 S. Couling 所著《The history of Shanghai》第二卷五十六章内称：“一八六二年六月，日本船第一次访问了上海，这船是在英国购入的商船‘Armistic’号，改名‘千岁丸’。”其中“在英国购入”是记错了的，据日本史籍记载事实是在长崎购入。——译者注）

（注二）当时在吴淞雇用九十八呎长的汽船拖曳“千岁丸”进入黄浦江，停泊在现延安东路外滩附近的天文台码头。拖船费为洋银二百元，折合日本银八贯。日银每贯为一百两。

（注三）日本计算距离，以三百六十尺为一町。——译者注。

确是繁华的地方。

吴淞江到此处有桥，称为大桥(注一)，长六十间(注二)，是英国近年所造的吊桥。大船来时，桥的中间具有披开的结构，以便让船通过。

大桥对面是美侨的居址，正在动工兴建房屋。其面积阔约二町，长度则沿江岸约三、四町。由此朝前都是田野和农家(注三)。

上海县城内除官署、庙堂以外，都是店肆街坊。城内街道极为狭隘，阔只六尺左右，因而行人往来非常混杂拥挤。垃圾粪土堆满道路，泥尘埋足，臭气刺鼻，污秽非言可宣。我为此责问本地人，那回答是：以前并非如此，自从英国人到来后，商市兴盛，

（注一）大桥名“威尔斯桥”。原桥近苏州河(即吴淞江)口，从英国总领事馆附近跨江接吴淞路。此桥是供职上海英商怡和洋行的威尔斯乘小刀会起义后清朝无从干预造桥之机，组设未经法律认可的“苏州河桥梁公司”，(资金洋银一万二千元，股东十余人分摊一百二十五股)于一八五六年建造这座大木桥。同年上海英国领事致北京英国公使函称：“包括称为英法租界的部分在内，外国人占据商务需要的所有地方，逐步建造房屋。目下外国租界已向苏州河北(指虹口——译者)延伸，为联结外国租界和苏州河北起见，已架设长桥，定于本月起通行。”建桥后，外国人每人每年一次付过桥费银四两，不限通行次数，中国人则每次交钱一文，车马加倍，后又不断涨价。当时同乘“千岁丸”来沪的名仓予何人在所著《沪上笔话》中说：“我听到英国领事馆前的新大桥两端可以中分，帆樯经过桥下，如桔槔一般开启，每开一次，须付银一元。我曾询问，付银一元，能否让几只帆船同过。”后来规定外国人过桥免费，中国人过桥则增加收费，因此于一八六八年激怒中国行人殴打管桥者，其结果是殴打者被判罚银五十元。建桥十年后，桥身日益腐朽，发生摇晃，行人付费时大叹其气，因而有“叹气桥”之称。“苏州河桥梁公司”遂于一八七一年四月，在今外白渡桥附近另造铁桥。原来以一万二千银元造成的威尔斯桥，公司早已收回成本，利润累累，但租界工部局却于一八七二年出资四万银元向公司收购此桥，终因腐朽不堪修理，工部局即在次年(一八七三年)以银六百十两作为柴料拆卖，工部局这种浪费中饱的恶政，引起市民愤慨。——译者注。

（注二）日本当时尺度以六尺为一间。——译者注。

（注三）作者所见江对岸的田野即当时的虹口。

街路却变得肮脏。说是因为本地人忙于眼前生计，多被雇为按日论薪的缫丝短工，没有闲暇去关心农作，倘象从前那样来把垃圾运往农田去当肥料，街路自然不会这样不雅观(注一)。

城内房屋一般是二层楼，屋顶盖瓦，楼下铺地板或方砖，这和在长崎的中式房屋同样。有着客厅书房的三间或四、五间的房屋不多。

我想，中国文学发达，四海无国可比，然而，近世以来的弊害是在于：只求虚文，不重实用。其所学只是为了通过考试以博得官职，没有为本身求知而学的人。这虽是学者的罪过，也是限定做官为出身唯一道路所导致的恶果。就这样，从幼小开始即浪费巨款和精力来死钻八股虚文。

从上海军情来看，兵的要旨是在精而不在多，但是，清人现在却徒然以兵多自夸而不以其衰弱为耻。

我到上海清军营房所看到的士兵是：服装破旧、面目污秽、赤脚露头、衰弱无力如同乞丐一样，连一个勇健的也看不到。象这种模样，我一人可胜他五人，如率领骑兵一万人来征伐，将能横行于清朝全国。

以管窥豹，只见一斑，当然不知其全体之美。然而，名医按一手之脉，能知心腹之病，何况清朝的病不仅在心腹，而是已经显露在面目和四肢，一指一肤，无处不痛。因此，看到上海情状，即可推察其余的十八省。目前上海的形势是：内有长毛的迫(注二)，外有洋人的压制，清朝官府不过在城内苟延残喘，其手脚已动弹不得。

（注一）后文称“难民从四方拥来上海”，这样必有空闲的人手，不至于无人搬运垃圾到农田去作肥料。也可能是由于郊野战乱，无法移运城外。

（注二）当时上海在太平军进攻下危如累卵，荷兰人曾于五月十日通知“千岁丸”来客：“长毛已迫近上海三里，明天必可听到炮声。”

上海县城前面虽然聚泊着数千艘商船，其盛况可见。但是，清朝自己却不能从海关随意取得税银，那项收入由法国和英国掌管着(注一)。而且，清方连把守上海城门的兵力也不足，现在是交给英法两国来守城门。一到太阳落山，除官府公事外，不准出入城门(注二)。夜间五鼓一过，如见行人，即不问是非，一律缚送官府，明日详加审查，然后罚银三元，始予释放。因此，上海县城入夜一片死寂，无人往来。又，城内书院成为英军营房，乱丢孔子画像，人影绝迹，其情可悲，令人不胜叹息。

清朝风气，流于文弱，乃至现在只得依靠外夷之力，这真是天下万国的殷鉴。

因为我们是从日本第一次渡海来沪的官船人员，应先去面谒道台(注三)。五月八日，由上海荷兰领事(注四)带路，日本官吏

（注一）当时上海有"南关"与"北关"之称。"南关"即江海大关，又名"旧关"，海关则称为"北关"或"新关"，招牌名为"江南海关"。王韬《瀛壖杂志》称："咸丰三年，红巾之乱，北关几废，英国驻香港公使包伶以为例当输纳，于是复设如初，而延西人为司税，正副各一人。"按此事为中国近代一般史籍所失载。王韬虽误将香港总督职名称为英国驻香港公使，但上海海关确如王韬所称是从此时开始由外国人掌管。故峰源藏的《清国上海见闻录》中有此感慨。——译者注。

（注二）当时上海城门日落后即严禁出入。和峰源藏同乘"千岁丸"来沪的中牟田仓之助也身历此事。六月八日黄昏，他想从小东门出城回旅所，但城门已锁闭，转至新北门亦如此。城门都由法国兵把守，中牟田借口日本人初到上海，不熟悉规矩，要求通融，经过交涉，才允放行。但对中国人则无论如何决不开门，而看见西洋人一到即开。《中牟田仓之助传》云："依靠西洋人把守城门，本国城门而本国人不能进入，西洋人势力强盛，中国人可怜，中国之衰亡由此可知。"

（注三）指当时的上海兵备道吴煦。——译者注。

（注四）荷兰领事系指当时上海荷兰领事馆的负责人、代理副领事克罗斯(T. Kroes)，他在上海开设"默耶洋行"(T. Kroes and Co.)，地点在法租界外滩与洋泾浜的交叉口。荷兰领事馆即设在这家洋行内，由克罗斯兼理营业。当时日本只与荷兰订有商约，而日本与清朝尚未订商约，因此"千岁丸"的商务活动由荷兰领事代办，并由荷兰领事带去见上海道吴煦。

坐轿，离开旅居(注一)十町左右，即到道台门外。

一到门外，就鸣炮三响，接着吹奏唢呐来欢迎。于是开启大门。我们进门后下轿，大门忽即关上。道台在第二道门口迎接我们，互致敬礼后，经过前面早开着的第三道门，领入客厅，设座对谈。过了数刻，移去后座，摆出酒席来请客，宴饮多时。告归时道台又送到第三道门外，看来迎送方面很有礼仪。但是，其下属员司的琐碎粗野却使见者难受，其表现无法形容，有的眼睛死盯着我们的衣服和革履，有的更捏着并盘问买价，有的互相耳语评论我们的模样，实属无知已极。更有想观赏我们的上海几百个市民，偷偷地挨进门来，蜂拥在我们前后，静悄悄地围观着，连中国官员的喝止也不怕，即使在道台送我们回去时，他们也不让路，这种景况真是无法可想。

五月二十三日，上海道台到荷兰领事馆来答拜。道台入馆时，在门外解下佩刀后进去。保管这刀的一个道台侍从，在门外等候。侍从把这刀拔出鞘来给我们看，他说“这是钝刀呵！”于是随便地哄笑起来。从这件事就不难察知上海道台并无什么威信可言。

由于难民从四方拥来上海(注二)，米价不断腾升。现在米一百斤需钱九贯(注三)，折合市场的日本钱二十七贯文。此外百物均贵(注四)，上海贫民根本不可能有饭或牛、猪肉到口。今天看

（注一）“千岁丸”上的日本来客，除地位低下的人员留居船中外，峰源藏和其他人等即旅居荷兰领事馆隔壁的宏记洋行中。

（注二）“千岁丸”到来时正值上海租界人口大膨胀的初期。按一八五三年上海租界内住有中国人约五百名，自一八五三年至一八五四年间，因小刀会占领上海县城，发生战争，避难移入租界的人数激增。接着太平军来攻，一八六〇年租界人口一跃而达三十万人。至一八六二年“千岁丸”入港时，租界内中国住民已达五十万人。

（注三）每贯钱为一千文。

（注四）当时其他物价，据同乘“千岁丸”到沪的名仓予何人的记录称：市上多咸鱼，鲜鱼极少，有则皆河鱼，未见海鱼。牛肉每斤售铜钱一百四十四文。鸭价亦贵，老鸭每只洋银一元半，新鸭每只五角。鸡价每斤铜钱一百至二百文，鸡蛋每个售铜钱二十文。

到我船雇来做短工的上海人，真象饿鬼一般模样，骨头在皮下突出着，我连一个肥壮的上海人也没有看到过。在这样景况下，近日饿死的人越来越多。

有个江南人名叫开雪，因避难移居上海，由于商务关系常来我船。他曾渡海到过长崎，粗通日语。我们通过开雪的引导了解长毛在本地打仗的情形。他说：官军为抵御长毛，要借英、法之力，就靠出钱。例如：长毛倘用兵一万来攻上海，官军为了请英、法抵御，就说愿付银三万元，而英、法则说须付银五万元才能作战，也就是说，根据出银多少来包办战争。英、法专用大炮，而长毛素来专用骑兵打仗，所以不必害怕长毛会用枪弹袭击上海(注一)。

（注一）据"千岁丸"《船中日录》称："六月七日，上海县城西门有英、法兵士二三十人各携枪剑守卫，因长毛已距上海一里半左右，故由洋兵把守出入。……今日官员与荷兰领事均催早行，荷兰领事云长毛已占旧城地区，其势转强，长毛袭击上海，已抵达距馆一里外地方，闻上海不日即可被其攻陷。近日英、法、美各国洋兵正在集议反攻长毛，二三天内必将听见大炮轰鸣。"按开雪所称上海洋兵专用大炮，于此可见。"千岁丸"停泊上海二个月，七月五日由上海出发，九月十四回到长崎，同行共五十一人，其中三人在上海停泊时患霍乱死去。——译者注。

关于日本"千岁丸"来沪官员由荷兰领事陪同与吴煦协商事，光绪二十三年出版的姚锡光《东方兵事纪略》有所记载，在"日本长崎奉行以下照料完税诸事"条称："同治元年，有日本官至上海，因和兰国领事请贸易如西洋无条约各小国例，日本长崎奉行遣僚属附和兰船赍货至上海，因和兰领事谒上海道吴煦，请曰：'向只与和兰通商，自英法诸国挟以兵威，逼令立约，利权为西洋占尽，无如力不能制，未能拒绝。我官民等会商，佥谓若自行贩卖，分赴各国贸易，或可稍分西商之势。今既到上海，愿仿照西洋无约各小国例，不敢请立和约，惟求专来上海一处贸易，并设领事馆照料完税诸事。'通商大臣苏抚薛焕许之，是为日本通市之始。"可见"千岁丸"在一八六二年首次访问上海的过程中开辟了近代中日通商的道路。——译者附记。

封面装帧　　邹纪华
封面题字　　胡文遂

上海史资料丛刊
上海公共租界史稿
上海人民出版社出版
（上海绍兴路54号）
新华书店上海发行所发行　上海群众印刷厂印刷
开本 850×1156　1/32　印张 19.75　插页 4　字数 453,000
1980年7月第1版　1980年7月第1次印刷
印数 1—3,000

书号 11074·400　　定价(七) 2.35 元

书号 11074·400
定价 2.35 元