

上海公共租界治理的多中心特征研究^{*}

樊 果

内容提要:本文主要通过考察不同事件,分析中国政府与列强、列强与工部局,及群体、组织与工部局在近代上海公共租界实际治理中的互动和结果,重点关注各类事件中不同行动者间的竞争、冲突、协商过程和解决办法。公共租界多方博弈是在中国主权受到侵犯、列强在华相互竞争背景下发生的,在此背景下,公共租界治理从决策中心、自主权、交叠管辖权、决策中心间相互调整等方面来看带有多中心特征。

关键词:上海公共租界 治理 多中心

上海是近代中国最早开埠的五个城市之一,随着进出口贸易、工业、金融等行业的发展,上海逐渐成为近代中国经济最活跃的中心。20世纪30年代已有文献研究上海公共租界的制度和特点。《费唐报告》^①认为工部局遵循自治和法治两项原则进行有效的行政管理,由此租界安全得到保障、一般生活情形(指公共服务)得以改进、租界实现发展与繁盛;^②徐公肃等、阮笃成和夏晋麟分析公共租界立法、司法和行政制度,总体上视租界为中国主权的丧失、外国的侵略,夏晋麟提出收回租界的变通和预备办法。^③40年代霍塞(Ernest O. Hauser)从上海“宪法”“架构”“心理”,50年代墨菲(Rhoads Murphey)从地理、经济、西方文明与中国文明在上海的碰撞和反响等方面,探讨上海的崛起。^④80年代吴圳义分析上海成为工业中心的原因,认为租界的社会性大于其政治性。^⑤此后有关近代上海和租界的专著和论文不断增加,研究对象多样化。其中对公共租界制度和管理的进一步细化,如考察公共租界会审公廨与领事公堂的成立与运作,^⑥纳税人会议的职能与结构、^⑦工部局董事会中华人顾问及华人董事的设立、^⑧工部局公共卫生管理、^⑨公用

[作者简介] 樊果,中国社会科学院经济研究所副研究员,北京,100836,邮箱:fanguo@cass.org.cn。

* 本文为中国社会科学院创新工程重大科研规划项目“国家治理体系与治理能力现代化研究”的阶段性成果之一。

① 即《费唐法官研究上海公共租界情形报告书》。在中国政府希望逐步收回租界控制权的背景下,1929年11月工部局董事会决定聘请南非费唐(Richard Fectham)法官赴沪调查、制订解决上海未来地位问题的方案,1931年费唐提交报告。对费唐报告背景的全面分析可参考王敏论文。上海市档案馆编:《工部局董事会会议录》第24册,上海古籍出版社2001年版,第585页;王敏:《中英关系变动背景下“费唐报告”的出笼及搁浅》,《历史研究》2012年第6期;王敏:《从费唐报告看近代上海崛起之路》,《学术月刊》2014年第6期。

② 工部局华文处译述:《费唐法官研究上海公共租界情形报告书》第2卷,工部局1931年印行,第136—145页。

③ 徐公肃、丘瑾璋:《上海公共租界制度》,上海科学公司1933年版;阮笃成编著:《租界制度与上海公共租界》,杭州法云书屋1936年版;夏晋麟编著:《上海租界问题》,中国太平洋国际学会1932年印行。

④ 罗兹·墨菲:《上海——现代中国的钥匙》,上海社会科学院历史研究所编译,上海人民出版社1986年版。对霍塞所著《出卖上海滩》的解读和评论,参见周育民:《一部叙述上海公共租界深层结构的史话——重评霍塞〈出卖上海滩〉》,《史林》2018年第5期。

⑤ 吴圳义编:《上海租界问题》,台北正中书局1981年版。

⑥ 洪佳期:《上海公共租界会审公廨研究》,博士学位论文,华东政法学院,2005年;黄毛毛:《上海公共租界领事公堂研究》,硕士学位论文,华东政法大学,2014年。

⑦ 李东鹏:《上海公共租界纳税人会议代表性研究》,《史林》2015年第5期。

⑧ 戴兵兵:《从抗捐到参政:南京国民政府初期上海公共租界的华洋关系》,《近代史研究》2020年第6期;王敏:《国际性、地方性与利益共同体——以上海公共租界华人代表权问题为线索》,《近代史研究》2021年第2期。

⑨ 严娜:《上海公共租界卫生模式研究》,博士学位论文,复旦大学,2012年;刘文楠:《治理“妨害”:晚清上海工部局市政管理的演进》,《近代史研究》2014年第1期。

事业监管等,^①另有一些研究从现代性、国际性等方面论及公共租界的特点及影响。^②这些成果资料翔实,分析细致,从不同角度扩展了对公共租界运作的研究,其中不少细节涉及公共租界治理,但并非以治理为主题。就治理而言,该领域整体研究的系统性和逻辑性在一定程度上仍略显欠缺。

沈冰清从“好的社会社会治理必须具备三个方面的特征”出发,批评相关研究“往往过多强调公共租界在某些局部领域所取得的成就”,认为其中包含历史虚无主义倾向。不过沈冰清并不否认公共租界是近代中国“建制最完善、后世评价最高的一块租界”,也写道“对这块租界的社会治理问题进行研究和评析,有助于我们了解近代中国租界社会治理的最高水平”,“从而对中国租界的整体社会治理水平有较为准确的定位”。^③

本文参考已有研究成果,进一步结合史料,借助于多中心相关概念(具有一定的分析框架性质)、通过事件分析上海公共租界^④在不同力量竞争、冲突与协作中的治理状况。^⑤需要特别指出的是,虽然文中所考察的多中心概念的相关研究者普遍认为这样的结构安排(包括无意的和有意的)是有效的,持主张态度,本文分析认为公共租界治理具有多中心特征,但这并不能等同于认为这就是“好”治理或是主张这种治理状况(本文重点分析不同领域行动者的互动和结果,治理的综合效果如何,超出本文研究范围),这与沈冰清界定好治理必须满足的条件、评析公共租界治理同其差距的研究立足点不同。

租界存在本身及其管理机构均是对中国主权的侵犯,本文分析是基于这一客观上已经发生的实际情况展开。全文分四部分,第一部分考察多中心相关概念,结合概念梳理公共租界情形。第二、三部分通过不同事件考察公共租界实际治理情况,关注事件背景和注重选取事件的连续性、多样性,以在一定程度上减少皮尔逊所指出的只采用快照视角或只关注大规模突然事件或使用单一案例在分析问题时存在的不足。^⑥所选事件分为两类,一类侧重呈现中国政府与列强、列强之间、工部局与列强政府的关系,见本文第二部分;另一类侧重呈现工部局与群体、组织的关系,见本文第三部分。第四部分结合条约章程相关规定和实际事件所体现的治理特点进行总结。

一、多中心相关概念和公共租界情形

(一)多中心相关概念

波兰尼(Michael Polanyi)较早使用多中心概念。波兰尼认为一些特定的社会活动未必是可应对的,对于那些可应对的社会活动,只能通过自发的相互调节来实现,而非由群体有意为之。运用多中心概念,他将自斯密以来“市场运作中的自动协调理念”扩展到认识领域的其他活动。^⑦

多位学者先后将多中心概念用于分析政治体制和更广泛的社会经济运作方面。1961年文森特·奥斯特罗姆(Vincent Ostrom)等使用多中心概念解释大城市中不同的公共和私人机构参与供给

① 陈文彬:《近代化进程中的上海城市公共交通研究(1908—1937)》,博士学位论文,复旦大学,2004年;于峰:《上海租界电话技术与行业规则演进路径研究(1877—1943)》,博士学位论文,上海交通大学,2019年。

② 另有熊月之从利益共同体、文化碰撞和融合等角度研究近代上海(租界)的特点和影响。详见熊月之:《论近代上海作为中外利益共同体的意义》,《学术月刊》2018年第6期;熊月之:《上海租界与近代中国》,上海交通大学出版社2019年版。

③ 沈冰清将学界租界研究分为三类,即边缘依附论、动机效果论和相互影响说,而这三种观点均给予租界治理效果高度赞誉。详见沈冰清:《近代中国租界社会治理评析——以上海公共租界为案例的讨论》,《甘肃社会科学》2018年第5期。

④ 为方便表述,本文以公共租界代指英租界及合并后的英美租界。

⑤ 一方面由于租界是列强侵犯中国主权的产物,租界治理难以称为“体系”,另一方面由于本文主要围绕事件分析,虽然梳理条约、章程相关条款,但条约章程文本本身并非首要研究对象。本文并非考察治理体系或模式或结构,而是结合条约章程重点分析实际治理中的互动、结果和呈现的特征。

⑥ 参见皮尔逊:《时间中的政治:历史、制度与社会分析》,黎汉基、黄佩璇译,江苏人民出版社2014年版。

⑦ Michael Polanyi, “Profits and Polycentricity” (*Humanitas* 1946), *The Logic of Liberty: Reflections and Rejoinders*, First published in 1951 by Routledge, Transferred to Digital Printing 2007, p. 170.

公共服务的活动。他们使用多中心政治体制来表示那些具有不同管辖权的政府模式,多中心意味着存在多个形式上相互独立的决策中心,其中地方自治模式和自治权是多中心体制的重要保证。^① 1972年文森特·奥斯特罗姆将多中心结构定义为,在多方可以自主行动的一般规则体系下,他们能够共同协调以安排其相互关系的一种模式。^② 埃莉诺·奥斯特罗姆(Elinor Ostrom)在公共服务和共用资源研究中运用并发展了多中心治理理论,认为多中心系统表示人们能在不同层面组成多个管理机构,在规定权限之内他们各自相当自主地制定和执行规则。^③ 阿里吉卡(Paul D. Aligica)等对比分析波兰尼和文森特·奥斯特罗姆对多中心的概念化后提出,具有有限和自治特权的多个决策中心,在一套统领规则下运作,这种社会体系为多中心。^④ 不同学者对多中心的理解具有一些共同点,如多元结构、自主权、独立性、各方关系、相互调整等。^⑤

麦金尼斯(Michael D. McGinnis)综合阐述了多中心治理。首先,治理是指在政策互动领域,形成、运用、阐释和改良那些影响人们行为的规则、规范和策略的方式。其次,在具有交叠管辖权的当局(或多个权力中心)相互影响下,确定他们及辖区居民为实现公共目标所采取行动的权力和限制条件,这种治理为多中心。多中心意味着存在多种决策中心,其自主权在法律上或事实上相互独立。多中心治理依靠来自公共部门、私人部门和志愿者多层面和多类型组织的复杂组合,这些组织在责任和职能上有交叠领域。最后,可从以下八项特征的某种混合分析多中心治理:(1)多种决策中心;(2)每个决策中心具有法律上或事实上的自主权;(3)不同决策中心的授权具有交叠管辖权(不仅是溢出效应);(4)决策中心间相互调整的多种过程;(5)组织或非正式群体低进入和退出成本;(6)统领规则体系(或法律、规范和共同价值);(7)决策中心间行为、互动和结果的新兴模式;(8)在所有聚合层面(从单个决策中心到作为一个整体的体系),有效协作方式的涌现性和意向性组合。多中心治理是上述特征的某种混合,至少包括前两项,多中心治理体系则至少包括前四项,在一定程度上包括后四种特征中的任一项。^⑥

多中心治理的关键因素是自治和交叠。交叠有多种来源,比如管辖事务的相互依赖、辖区的相互联系、治理职能的相互依存等。多中心治理中权力或权威并非完全集中于单个行动者。多中心可

① 此文晚于波兰尼,不过并非借鉴波兰尼多中心概念,而是独立提出。Vincent Ostrom et al., "The Organization of Government in Metropolitan Areas: A Theoretical Inquiry," *American Political Science Review*, Vol. 55, No. 4, 1961, pp. 831 - 842.

② 此文分析波兰尼《自由的逻辑》中相关基本要素。Vincent Ostrom, "Polycentricity", Paper presented at Annual Meeting of the American Political Science Association, Washington, D. C., 1972.

③ 比如奥斯特罗姆总结长期存续、自主治理的共用资源制度八项最佳惯例,共用资源的占用、提供、监督、执行、冲突解决和治理活动在多个嵌套层发生,正是多中心治理的体现,八项最佳惯例中的集体选择安排、对组织权利最低程度的认可、(对于那些作为更大系统的组成部分的共用资源)嵌套式治理,与多中心治理尤其相关。对多中心与最佳惯例间关系的详细分析可参考塔尔科(Vlad Tarko)论文。Elinor Ostrom, *Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action*, New York: Cambridge University Press, 1990, p. 90; Elinor Ostrom, "Beyond Markets and States: Polycentric Governance of Complex Economic Systems," *American Economic Review*, Vol. 100, No. 3, 2010, pp. 641 - 672; Vlad Tarko, "Polycentricity and the Meaning of Self-Governance: The Role of the Calculus of Consent in Elinor Ostrom's 'Design Principles'," the Ostrom Workshop Conference, Indiana University Bloomington, 2014; Elinor Ostrom, *Understanding Institutional Diversity*, Princeton: Princeton University Press, 2005, p. 283.

④ 作者从决策中心的多样性、制度/文化框架(统领规则体系)、自发秩序和渐进竞争三方面分析多中心的逻辑结构。Paul D. Aligica and Vlad Tarko, "Polycentricity: From Polanyi to Ostrom, and Beyond," *Governance: An International Journal of Policy Administration and Institutions*, Vol. 25, No. 2, 2012, pp. 237 - 262.

⑤ 对不同学者各自的多中心治理视角的详细总结,见 Andreas Thiel et al., eds., *Governing Complexity: Analyzing and Applying Polycentricity*, New York: Cambridge University Press, 2019, pp. 30 - 31.

⑥ Michael D. McGinnis, "An Introduction to IAD and the Language of the Ostrom Workshop: A Simple Guide to a Complex Framework," *Policy Studies Journal*, Vol. 39, No. 1, 2011, pp. 163 - 177; Michael D. McGinnis, "Updated Guide to IAD and the Language of the Ostrom Workshop: A Simplified Overview of a Complex Framework for the Analysis of Institutions and Their Development," Revised Version, 2016; Michael D. McGinnis and Elinor Ostrom, "Reflections on Vincent Ostrom, Public Administration, and Polycentricity," *Public Administration Review*, Vol. 72, No. 1, 2012, pp. 15 - 25; Andreas Thiel et al., eds., *Governing Complexity: Analyzing and Applying Polycentricity*, pp. 32, 40 - 41.

为新兴秩序或自发秩序创造条件,为个体提供可能实现他们所偏好的结果的选择,包括当其他选择失败时,集体发现新型选择。相关行动者未必具有属于相同政治或文化体系的常识,多中心治理尤其适合多元文化社会。^①

(二)公共租界情形

公共租界治理的背景是中国主权受到侵犯、列强在华势力扩张和竞争、^②上海是列强的重要角逐地。^③在中外不平等条约和土地章程相关规定下,设立工部局治理租界,工部局对纳税人会议负责,带有自治特点;租界作为在中国领土划定的区域,一些事务在中国与列强、各列强之间进行交涉,在列强与工部局、民间组织与管理当局之间磋商,他们的职能在不同层面存在交叠。

1. 不平等条约和章程相关规定。1842年清政府被迫同英国政府签订《南京条约》,上海作为通商口岸之一,准许英国人带家眷居住和贸易,英国可派设领事、管事等“专理商贾事宜”。^④1843年10月中英政府签订的《五口通商附粘善后条款》(《虎门条约》)规定由中国地方官与英国管事官议定英人在通商口岸租地建屋的区域。^⑤1845年11月上海道台宫慕久同英国首任驻沪领事巴富尔订立《上海租地章程》,设立近代中国第一块租界。

1845年《租地章程》规定租地界内市政管理及市政建设权归外人所有。1846年12月由租地外人推选3人组成道路码头委员会,负责租界内道路和码头建设事务。1854年7月英法美三国领事联合公布《上海英法美租界土地章程》,英租界租地外人选出7人组成市政委员会,为首届工部局董事会董事。《上海英法美租界土地章程》规定,修订章程须由三国领事馆会同道台商酌,并经三国公使及两广总督允准。^⑥1866年租地人会议通过工部局于1865年修订的《上海洋泾浜北首租界章程》,1869年获北京公使和驻沪领事签字和核准。^⑦

1869年《上海洋泾浜北首租界章程》规定设立办事公局治理租界,章程后附规例内一切权柄势力授给公局董事(主要是市政管理和治安维护)。公局董事由有资格的纳税人提名选举,董事具有照章酌定规例之权,且须经各国领事、公使及纳税人会议应允方可照办。纳税人会议议定施行规例中公局事务,并核准公局账目,而章程未提及的、与大众攸关的事务,须经各国驻沪领事批准后方可施行。增订土地章程由各国领事与中国地方官会同商拟,须经各国公使及中国国家批准方可定规。^⑧

① Andreas Thiel et al., eds., *Governing Complexity: Analyzing and Applying Polycentricity*, pp. 35–36, 38, 43.

② 这在主要国家对华贸易和在华投资方面有所体现。1894年中国进出口贸易总值为2.9亿关两,1925年为17.2亿关两,其中1894年英国、美国、日本在中国贸易总值中所占比重各为64.5%、8.8%、6.3%,1925年各为30.9%、16.4%、27.9%;外国在华投资自1902年8.13亿美元增至1936年39.41亿美元,其中日本所占比重自0.1%升至46.1%,美国自3.3%升至8.3%,英国自32.5%降至25.9%,俄国/苏联自30.3%降至0.7%,德国自21.1%降至3.5%,法国自12%降至7%。许涤新、吴承明主编:《中国资本主义发展史》第2卷,社会科学文献出版社2007年版,第397、405、559页;许涤新、吴承明主编:《中国资本主义发展史》第3卷,第28页。

③ 在经济领域体现为:1840—1894年外国资本在华经营近代工业企业共103家,其中63家在上海。这63家企业中有英资46家、美资7家、德和法各4家,另有日英美德合资1家、葡资1家;1895—1913年设立的资本在10万元以上的外资工厂(包括中外合资)共104家,其中43家在上海。这43家工厂有英资17家(另有中英合资4家)、美资5家(另有中美合资1家)、日资4家(另有中日合资5家)、德资3家、法资2家,另有2家不详;1895—1927年在沪外资银行先后有42家,其中日资9家、英资和美资均为8家、法资6家、俄资2家、德资1家、比资荷资等其他8家。孙毓棠编:《中国近代工业史资料》第1辑(上),科学出版社1957年版,第234—241页;汪敬虞编:《中国近代工业史资料》第2辑(上),科学出版社1957年版,第7—11页;丁日初主编:《上海近代经济史》第1卷,上海人民出版社1994年版,第104—107页。

④ 王铁崖编:《中外旧约章汇编》第1册,生活·读书·新知三联书店1957年版,第31页。

⑤ 王铁崖编:《中外旧约章汇编》第1册,第35页。

⑥ 王铁崖编:《中外旧约章汇编》第1册,第82页。

⑦ 《土地章程》的修订经纳税人会议批准后,提交领事或公使,领事或公使的意见再经纳税人会议通过之后正式执行。李东鹏:《上海公共租界纳税人会议代表性研究》,《史林》2015年第5期。

⑧ 王铁崖编:《中外旧约章汇编》第1册,第294—297、299页。

2. 自治。《费唐报告》认为公共租界市政章程体现出两项基本原则之一是自治。^①从相关中外条约和章程来看,列强参与租界事务的“权力”来自和依据不平等条约,工部局董事对纳税人会议负责,在纳税人会议授权下决定有关租界管理的重大问题,“权力”来自《土地章程》同时受其制约。一些研究指出纳税人会议带有“议会”特征,行使立法职能。^②多国居民在单一自治机构工部局管辖下,领事团(而非单一国家领事)对工部局保留有限监督权。^③工部局涉讼在领事公堂审理。^④

3. 交叠。上海在中外不平等条约下相继被迫划出英、美、法侨民居留地。随后英美两租界合并为公共租界,法国则坚持独立管理权,法租界成为法国专管租界。上海形成华界、公共租界和法租界并存局面。租界设立之初实行“华洋分居”,限制华人在租界内居住,1853年大量华人因战乱而涌入租界,打破“华洋分居”禁例。一方面,界内华人不得受租界当局管理,另一方面,中国政府也并未放弃对界内华人的统治权。中国政府维护主权与列强行使不正当权力、华人与多国侨民杂居等状况使租界治理在不同层面存在交叠。^⑤

4. 租界发展。公共租界经过数十年发展,面积显著扩张,人口大幅增长,各类企业聚集,工部局财政规模持续扩大。英租界设立之初面积约830亩,1863年英美租界合并为公共租界,1899年面积扩至3万多亩。1870年公共租界外国人和华人各1666人和7.5万人,1930年各增至3.6万人和97万人。^⑥1919年前上海企业共2688家,其中公共租界金融机构、服务机构、商业机构、机械工业机构、纺织工业机构、食品工业机构数量各占上海总数的79.1%、75%、70%、84%、62%、61%。^⑦20世纪30年代中期公共租界内各类工厂约3400余家,占全上海工厂总数的2/3。^⑧1895—1911年和1911—1936年上海工业产值估计年增长率各为9.36%和9.59%;^⑨19世纪70年代工部局经常总收入为21.8万两—27.9万两,进入20世纪超过100万两,20世纪10年代达200万两—400多万两,20年代中期起超过1000万两,1870—1931年工部局经常总收入年增长率为7.16%,经常总支出年增长率为7.25%。^⑩

① 另一原则是法治。Robert L. Jarman ed., *Shanghai: Political & Economic Reports, 1842 - 1943*, Vol. 1: Introduction & Report for 1839 - 1846, Cambridge: Archive Editions Limited, 2008, p. 96.

② 对已有研究的简介,见李东鹏:《上海公共租界纳税人会议代表性研究》,《史林》2015年第5期。

③ Robert L. Jarman ed., *Shanghai: Political & Economic Reports, 1842 - 1943*, Vol. 1: Introduction & Report for 1839 - 1846, pp. 36 - 37.

④ 1866年3月英国领事在租地人会议提出“个人在必要时应该也有权控告工部局,因此制订某些约束工部局的条文是十分重要的”,得到其他人赞同。租地人经讨论,决定赋予工部局以法人地位,可以作为被告出庭。1869年《土地章程》规定设立领事公堂,“公局可以做原告控人,也可以被人控告”,在西国领事公堂投呈控告。早期工部局董事会大多是英国人,对工部局的控告多呈控于英国领事法庭大英按察使署衙门审理(大英按察使署判决有关工部局征税权的一起讼案可见郭淇斌文)。1871年1月英德美三国领事组建首届领事公堂,1882年1月驻沪领事团组建新一届领事公堂,并制定相关诉讼条例,获驻沪领事团批准。1882—1941年领事公堂至少审理55起案件,黄毛毛统计了在此期间资料较全的起诉工部局的44起案件。洪佳期:《上海公共租界会审公廨研究》,第99页;王铁崖编:《中外旧约章汇编》第1册,第299页;黄毛毛:《上海公共租界领事公堂研究》,第14—15、30、64—68页;郭淇斌:《上海工部局对外侨征税的困境与方法(1854—1869)》,《中国经济史研究》2019年第2期。

⑤ 这里所说的交叠,并不特指订立规则意义上的交叠,更多是指在各方力量对抗、条款规定含糊之处,对管辖权进行争夺意义上的交叠。

⑥ 1870年华人数包括河滨船户和丐村居民,而1930年未计入这两类,1870年和1930年公共租界外侨人数包括界内和越界筑路区外人。其中各国外侨所占比重出现明显变化,日本人占外侨总数比重自1870年的0.4%升至1930年的50.7%,俄国人自0.2%升至9.6%,英国人自53.7%降至17.1%,美国人自15.3%降至4.4%,德国人自8.3%降至2.3%,法国人自1%降至0.5%。Robert L. Jarman ed., *Shanghai: Political & Economic Reports, 1842 - 1943*, Vol. 1: Introduction & Report for 1839 - 1846, pp. 58 - 61.

⑦ 白吉尔:《中国资产阶级的黄金时代(1911—1937)》,张富强、许世芬译,上海人民出版社1994年版,第126—127页。

⑧ 《上海租界志》编纂委员会编:《上海租界志》,上海社会科学院出版社2001年版,第15页。

⑨ 徐新吾、黄汉民主编:《上海近代工业史》,上海社会科学院出版社1998年版,第339—342页。

⑩ 多数年份经常总支出少于经常总收入,赤字占经常总收入比重最高为16.2%,盈余最高占27.2%。19世纪80年代到1907年之前房租在经常总收入中所占比重最高,其次是执照费,两项合计约超过1/2,1907年起依次是房租和地税,两项合计超过3/4;警务支出和工务支出占经常总支出比重较高(19世纪70年代到1906年工务支出大多超过警务支出,随后警务支出超过工务支出),两项合计约超过1/2。《上海租界志》编纂委员会编:《上海租界志》,第301—305页。

二、中国政府、列强、工部局

如前文所述,根据不平等条约和土地章程规定,公共租界相关事务决策者见图1黑体字所示。本节是对租地管理、租界扩展、租界内华人涉讼审理和租界内华人纳税具体事件实际解决的分析,主要体现中国政府与列强、列强间、列强与工部局间行动的相互调整过程(图1中①②③④所表示的关系)。另外,租界内华人纳税事件也包含民间组织与工部局间的互动。

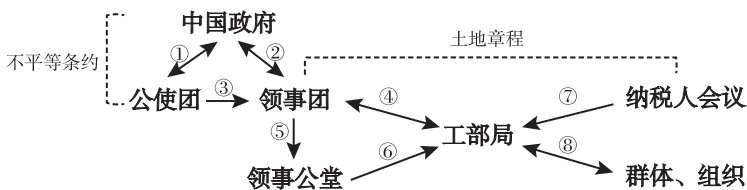


图1 公共租界多方行动者

说明:①和②分别表示中央政府与北京公使团、地方政府与驻沪领事团之间的博弈;③表示列强在华机构上下级关系(列强间利益争夺未在图中显示);④表示在驻沪领事团对工部局行使有限监督权下两者行动的相互调整;⑤和⑥分别表示驻沪领事团推选有约国领事组成领事公堂、领事公堂按照《诉讼条例》通过司法审查的形式对工部局市政管理权进行制约和监督;⑦表示工部局在纳税人会议授权下决定章程规例中有关租界管理的重要事务,对纳税人会议负责;⑧表示工部局与群体、组织间的互动。

(一) 租地管理

上海开埠后租界设立之初,是作为英国人居留地。英国领事欲向中国政府租地、再由英国政府转租与英国人,这遭到上海道台反对。双方最后协定的是,准许英国人在划定区域内向华人业主租地,并将相关字据报由英国领事转报上海道台、由道台发给永租地契。^① 1845年《租地章程》第14款规定,他国商人在英租界租地建房或赁屋之前“应先向英国领事官申请,藉悉能否允准”。^② 1849年和1852年美国领事两次挑战此项规定乃至章程本身。

1849年美国领事要求上海道台就租地与英国领事馆不相干一事进行谈判,即推翻《租地章程》第14款。美国领事认为根据中外条约中国地方当局无权将某一特定区域交给某一国家而排斥其他国家,抗议此举违反最惠国条款。英国领事向道台表示愿意让步,允许美国人通过自己领事向道台提出租地申请,但坚持道台盖印的地契在颁布前须经英国领事同意并且租地人签字遵守《租地章程》。而上海道台并未将英国领事的提议告知美国领事,英美领事的分歧悬而未决。1851年双方又为美国旗昌洋行雇员在英国领事不知情下占据英租界一块土地事争论数月。1852年美国代理副领事向上海道台施压,对美国商人发放3张道契,并通过《北华捷报》声明以后美国商人可通过美国领事馆购置土地,而不受任何外国政府任何方式的干涉。^③ 争论焦点在于美国要求完全不受《租地章程》和英国领事的约束,而不仅仅是英国领事愿意作出的让步。^④

英国领事向道台和美国代理副领事抗议其做法均违背1845年《租地章程》,并向英国代理公使寻求帮助。英国代理公使并不赞同英国领事强调维持英国在上海的势力和独立性,建议在整体上加强与美国“邻居”的和睦相处,而不是扩大分歧,并不认为孤立的独立性能促进英国在中国的商业利

① Robert L. Jarman ed., *Shanghai: Political & Economic Reports, 1842 - 1943*, Vol. 1: Introduction & Report for 1839 - 1846, p. 35.

② 王铁崖编:《中外旧约章汇编》第1册,第68页。

③ 兰宁、库寿龄:《上海史》第1卷,朱华译,上海书店出版社2020年版,第268—269页。

④ 详见叶斌:《上海租界的国际化与殖民地化:〈1854年土地章程〉略论》,《史林》2015年第3期。

益或政治利益。^① 英国领事进而提出颁布一个对界内所有外国人具有同样约束力的、英国放弃在英租界特权的新章程,将新土地章程草案分别提交美国和法国领事、英租界租地人会议讨论。1854年7月英美法三国领事联名发布通告,宣布根据三国公使训令,同上海道台一起颁布《上海英法美租界租地章程》,其中规定租地、定租、立契、纳租、转租等事宜经各国领事或三国领事及上海道台办理的程序。^②

租地管理起初是由上海官厅与英国领事议定条款,英美领事发生冲突后,协商和调整活动主要在列强间展开。1845年《上海租地章程》规定,修订章程由官宪会同商定,^③但上海道台并未实际参与,仅是与驻沪领事一同颁布。此次土地章程修订,反映出驻沪领事间的“权力”争夺、英国领事与公使间的分歧(列强国家利益与在华地方利益的不同)和中国地方政府在此事中实际话语权的缺失。1854年《租地章程》本质上是英美法三国基于中外不平等条约、为维护其在华殖民利益而协商修订。

(二) 租界扩展

1845年《租地章程》并未载明租界的完整四至,1846年经上海道台与英国领事达成协议,划定英商居留地面积约830亩。1848年上海道台和英国领事再定协议,面积扩张到2820亩。^④ 1863年英美租界合并面积约3650亩,1893年上海道台批准工部局经领事团所要求的新界线,公共租界面积扩至10676亩。1899年中国政府和北京公使批准工部局通过领事团提出的扩张协议,面积扩至33503亩。^⑤

公共租界面积的扩张,是列强与中国政府达成协议的结果,工部局的要求须由领事或公使与中国政府谈判。工部局方面认为租界扩展的必要性在于,这样“方能使租界行政部门在行事中与当地中国当局不致发生摩擦”。^⑥ 涉及租界扩展时,工部局采取权变式策略,与领事立场保持一致。

1913年闸北自来水厂将总管道铺设在工部局一条排水沟,上海自来水公司提出抗议,^⑦工部局函请驻沪领事团反对闸北自来水厂此举,反对理由是该管道建成后附近中国居民可能取消与上海自来水公司所订合同,转向闸北自来水厂取水,亦会中断工部局房捐的征收。英国领事和领袖领事指出,若工部局强行拆移,这不利于正在进行的租界扩展的非正式谈判,董事会基于这点放弃执行。^⑧ 1912年就闸北水电公司要求大量供电问题,工部局董事会和英国领事也均认为不应采取任何有碍于租界扩展商谈的措施。^⑨ 1926年工部局电气处^⑩提出西区越界筑路电力用户应免缴房捐,而财务副处长指出正值越界筑路问题讨论之时,在不同区实行不同的房捐(除非同样给北区免税)置工部局在财务和政治上于不利处境。董事们明确表示,提供服务要依是否缴纳而定,电气处收入是否有损失是次

① Robert L. Jarman ed., *Shanghai: Political & Economic Reports, 1842 - 1943*, Vol. 2: 1847 - 1852, pp. 625 - 626.

② 王铁崖编:《中外旧约章汇编》第1册,第81—83页。

③ 原文为“商民公同决定事项,报明领事官,经与地方官员会同商定,应即遵办”。王铁崖编:《中外旧约章汇编》第1册,第69页。

④ Robert L. Jarman ed., *Shanghai: Political & Economic Reports, 1842 - 1943*, Vol. 1: Introduction & Report for 1839 - 1846, p. 37.

⑤ 越界筑路是租界扩展的另一种方式,1862—1925年工部局越界筑路41条,越界筑路地区面积近5万亩。《上海租界志》编纂委员会编:《上海租界志》,第4、70、74、76页。

⑥ 上海市档案馆编:《工部局董事会会议录》第18册,第619页。

⑦ 1879年英商麦克利沃特等人组成上海自来水公司筹备委员会,1880年纳税人特别会议授权工部局给予其一定条件下的专营权,工部局与筹委会签订供水合同。1881年水厂动工,1883年开始供水。1905年和1928年双方两次签订特许权协议。1908年英商上海自来水公司越界在闸北敷设水管向居民供水,工部局要求当地居民缴纳6%特别房捐。闸北居民商议组织新闸自来水公司,购买上海自来水公司服务以免交房捐,上海自来水公司表示同意,但工部局以1905年协议为由坚持不缴纳特别房捐不准排管供水。1910年闸北官厅解除与上海自来水公司供水协议,在两江总督和上海道台支持下,李平书创办闸北水电公司。1911年闸北自来水厂建成供水。《上海租界志》编纂委员会编:《上海租界志》,第340—343页;上海市档案馆编:《工部局董事会会议录》第18册,第567页;邢建榕:《水电煤:近代上海公用事业演进及华洋不同心态》,《史学月刊》2004年第4期。

⑧ 上海市档案馆编:《工部局董事会会议录》第18册,第611、628—646页。

⑨ 上海市档案馆编:《工部局董事会会议录》第18册,第625、646—647、651、656页。

⑩ 1882年英人立德禄成立上海电气公司,1888年破产后公司董事长另招股筹资在原址成立新申电气公司。1893年工部局经纳税人年会批准收购新申电气公司产业,成立电气处。《上海租界志》编纂委员会编:《上海租界志》,第347—348、350页。

要问题,越界筑路正在协商中,电气处在越界筑路安装干线等方面遭受的损失可因工部局地位加强而得到弥补。^①

上海自来水公司是在(与工部局签订的)特许权协议下经营,电气处是隶属于工部局的电力垄断经营者。当闸北自来水厂与同上海自来水公司出现竞争、并且可能有损于工部局房租收入时,当界外供电问题与部门利益出现矛盾时,工部局更看重扩大行政管理权所能带来的预期收益。水电供给问题与租界扩展(包括驻沪领事与上海地方政府的扩展谈判和越界筑路交涉)相比,后者更重要,在这点上领事与工部局立场一致,就其本质而言都是进一步侵犯中国主权。

(三)租界内华人涉讼审理

英租界最初设立时是计划把租界作为外国人专用区域,除那些满足外国人需求的华人店铺和受雇于外国人的华人外,将并无其他华人在租界居住。1845年《租地章程》规定,界内本地居民不得相互租赁、也不得再建房屋,以租与华商,外商不可建屋租与华人或供华人使用。^② 1853年初租界内仅有华人500人,后因太平军扩展到长江流域和小刀会攻占上海县城,大量华人涌入租界。1854年租界内华人超过2万人,1860年和1862年各约达30万人和50万人。^③

租界内初无中国法庭,对于界内大量华人,仅由驻于上海城内的知县行使司法权。对于华人案件,经英美两国领事简短审查认为违法者,将其解送城内,其中不少案件证人是欧洲侨民,他们仅在领事馆作证。华人送交中国官厅后是否被定罪惩罚,工部局认为这通常与其献纳贿赂数额有关,有些证据确凿的案件送交中国官厅后,违犯者却被释放而重行犯罪。1864年英国领事主张中国当局应前往租界就地审判案件。^④ 领事团提出在租界设立违警法庭,专门受理租界内华人轻微犯罪案件,随后与上海道台和工部局商议,在英领事馆初步设立一个公堂。上海道台派员与英美副领事组成租界法庭(洋泾浜北首理事衙门,是会审公廨的前身),会同审理华人和无约国人违法案件,管辖地域为公共租界。^⑤ 工部局在理事衙门筹划中据重要地位,后被领事馆替代。^⑥

1867年上海道台与英国领事商议组织正式法庭审理华人被控案件,分别将“会审章程草案”十条呈送北京总理衙门和公使团。《洋泾浜设官会审章程》经北京公使团和总理衙门批准,但在北京公使团讨论中法国公使以会审章程中某些条款与中法《天津条约》冲突和与法租界司法习惯不符为由拒绝签字,1869年法租界和公共租界会审公廨各自成立。^⑦

1902年法国洋行一名华人苦力在公共租界因违反工部局倾倒垃圾规定而被起诉,公共租界工部局和法国领事为该苦力审判权归属发生争执。^⑧ 工部局与法国领事交涉未果,工部局总董将争论提

① 上海市档案馆编:《工部局董事会会议录》第23册,第649页。

② Robert L. Jarman ed., *Shanghai: Political & Economic Reports, 1842 - 1943*, Vol. 1: Introduction & Report for 1839 - 1846, p. 39.

③ 1854年《租地章程》中已无禁止为华人建屋和禁止华人间相互租赁的条例。太平天国运动结束后,租界内华人人数的回落,1865年约有9万余人。Robert L. Jarman ed., *Shanghai: Political & Economic Reports, 1842 - 1943*, Vol. 1: Introduction & Report for 1839 - 1846, p. 42.

④ Robert L. Jarman ed., *Shanghai: Political & Economic Reports, 1842 - 1943*, Vol. 1: Introduction & Report for 1839 - 1846, p. 108.

⑤ 洪佳期:《上海公共租界会审公廨研究》,第37、41—42页。

⑥ 一方面关于苦役制度,工部局与领事团和上海道台在权力是否具有条约支持方面存在意见分歧。另一方面,工部局总董在1865年4月租地人会议上表示,当理事衙门被赋予民事权力并获权处理无约国人案件后,这已越出工部局职权范围。洪佳期:《上海公共租界会审公廨研究》,第47—51页。

⑦ 陈同:《上海公共租界会审章程的制定及其实际作用——基于英国国家档案馆档案的研究》,《史林》2017年第6期。

⑧ 工部局方面认为应交由公共租界会审公廨审理,《洋泾浜设官会审章程》规定“凡为外国服役及洋人延请之华民,如经涉讼”,先由中国委员将“该人所犯案情移知领事官,立将应讯之人交案”,“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”;法国领事则认为该华人服务于法国洋行,应受到法国政府保护。王铁崖编:《中外旧约章汇编》第1册,第269页;侯庆斌:《上海租界会审公廨间的权限之争——以1902年〈上海租界权限章程〉的出台为中心》,《史林》2016年第4期。

交驻沪领事团领袖领事。工部局希望得到英国代理领事的支 持,不过英国领事认为法国领事所采取的法律程序符合法租界章程有关规定,建议工部局作为权宜之计,接受英法德三国领事组成的特别领事委员会所拟的章程,工部局表示有条件地接受部分条款。然而领事团并未打算与工部局讨论此事,再与上海道台一致通过后,就将有关两租界会审公廨管辖权限划分的临时章程呈请北京公使团批准。^① 英国代理领事向英国公使指出,权限章程为所有条约国包括法国所接受,实施后可消除摩擦根源,希望尽快批准以维护英国主要利益,并表示工部局原则上正确,但行事方式草率。^② 北京公使团批准《上海租界权限章程》,明确规定依照华人之间诉讼、华人违反租界章程、被控华人所居租界和原告外国人是否法国人等情况,各在公共租界或法租界会审公廨审讯。^③

早期租界内华人案件审理和会审公廨成立所涉及的互动和协商,主要发生在中国政府与列强间。就两个会审公廨的组建而言,上海道台曾实际参与。一方面“会审章程草案”是由道台提出、与英国领事商议,再经中国政府和北京公使团批准,另一方面又因法国公使不认可该草案,进而方有道台与法国领事经协议而成立的法租界会审公廨。

北京公使间的意见分歧致使在公共租界会审公廨之外平行存在法租界会审公廨,这也是随后两个租界争夺审判权的背景。此次冲突体现出工部局同列强利益不一致时,工部局既与领事团抗争、又依赖领事团的特点,^④也体现出列强依据条约章程通过协商而解决冲突的特点。^⑤ 《上海租界权限章程》的发布经上海道台同意,但条款规定主要是由领事团讨论和经公使团批准,是列强依据不平等条约并考量利益后协商的结果。

(四) 租界内华人纳税

1855 年上海道台与英法美三国领事协商后颁布告示,要求租界内华人严格遵守 1854 年《租地章程》,并按例纳税。这被视为工部局对界内华人的征税权得以正式确认,不过中国官厅对界内华人的征税权悬而未决。^⑥

1862 年上海道台向英国领事提出对租界内华人成年男性居民征收人头税,英国领事以界内华人已受英方保护为由拒绝,但英国公使认为华人不能因为居住租界而逃避应履行的义务。^⑦ 1863 年清政府向租界内华人征收商品和日用品捐,工部局拒绝中国官吏进入租界征收。经交涉,英美等国领事与上海道台订约,规定中国政府可获得界内华人房捐收入一半,条件是放弃公共租界人头税或类似捐税征税权,这种支付方式在清廷镇压太平天国运动后停止。^⑧

1866 年工部局警备委员会报告宣称中国当局多次欲在租界内征收捐税,提出迫切需要由北京方面进行协商,以使中国政府仅得向界内华人征收某些已知的固定捐税。工部局总董向英国领事指出,租界内华人被迫向上海道台缴纳大宗款项,而此款项并未用于增进租界利益或为界内居民谋福利,工部局认为除国家税和为国家目的而缴纳的税款外,中国政府不得向租界内华人征收任何捐税。

① 上海市档案馆编:《工部局董事会会议录》第 15 册,第 542—544、547—555 页。

② Robert L. Jarman ed., *Shanghai: Political & Economic Reports, 1842—1943*, Vol. 11: 1900—1913, pp. 126—127.

③ 北京大学法律系国际法教研室编:《中外旧约章汇编》第 2 册,生活·读书·新知三联书店 1959 年版,第 51—52 页。

④ 工部局无权插手根据中外旧约章归与中国官员和各国领事的租界内审判权问题,但审判权确实在已有条约章程中缺乏明确规定。

⑤ 各方所持具体观点和争执详细过程详见侯庆斌:《上海租界会审公廨间的权限之争——以 1902 年〈上海租界权限章程〉的出台为中心》,《史林》2016 年第 4 期。

⑥ Robert L. Jarman ed., *Shanghai: Political & Economic Reports, 1842—1943*, Vol. 1: Introduction & Report for 1839—1846, p. 58, p. 98.

⑦ 在英国公使看来,上海英租界既不是将土地让与英国政府,也不是英国政府的租借地,该区域仍为中国领土。英国仅希望为英国商业机构提供安全之地。中国政府从未放弃统治本国人之权,英国政府也从未声明或意欲对中国人行使保护权。Robert L. Jarman ed., *Shanghai: Political & Economic Reports, 1842—1943*, Vol. 1: Introduction & Report for 1839—1846, p. 99.

⑧ 《上海租界志》编纂委员会编:《上海租界志》,第 327 页。

同年租地人会议针对中国当局在租界内非法征收苛捐杂税不断增多的问题,授权工部局董事会制止除通过租界捕房以外的其他任何方式执行对华人的拘捕令,必要时可在调查此项苛捐杂税的性质之前,中止拘捕。^①

太平天国战事期间清政府对售往公共租界的外国商品向华商征收厘金,战事平息后清政府将一切旧税归入厘金项。1876年工部局称几乎没有哪种商品得免厘金,200名差役在公共租界各处严查华人偷漏厘金,公共租界内仅所售外国商品每年缴纳的厘金就达2万两。在工部局看来这是非法征收。^② 同年中英签订《烟台条约》,其中规定租界内外国商品免收厘金。^③

不过各方对相关条约规定的确切效果看法不一,在实施中也存在困难。厘金差役在公共租界内的行动仍遭到投诉,被视为滋扰街道。工部局主张禁止在租界内设立厘局、禁止厘金差役在租界内活动,得到领事团支持。1899年领袖领事向上海道台强调,公共租界内货物和其他产业均在工部局保护之下,中国当局对此并无管辖权,并且会审公廨中国谘员或其他中国当局的差役若未经租界捕房协助,不得执行拘捕令。数月后省当局核准的原棉厘金征收机构在公共租界设立,被租界捕房封闭,经理被解送会审公廨。1902—1909年又有数起厘金差役在界内活动的案件经会审公廨审理,大多是差役被定罪,处以罚款或监禁。^④

1912年北京政府颁布《印花税法》,征收对象包括外国在华商人,但财政部通过外交部与各国公使经多年交涉,并无进展。^⑤ 1919年财政部推出《租界内华人实行贴用印花办法》,决定自1920年1月1日起施行。该办法得到公使团支持。^⑥

工部局董事会在讨论印花税时指出,除了政府土地税之外,过去中国政府对界内居民征税的尝试,工部局在领事团支持下均成功予以拒绝。董事会认为在公共租界征收中国政府的印花税,违反经常记录在案并实施的协议,担心如果同意在租界内征收印花税,将开创一个先例,以后中国会试图将其他税收强加到租界。^⑦

上海工商业组织纷纷反对征收印花税。1919年11月上海总商会致电北京政府反对征收印花税。上海各马路商界联合会和各马路商界总联合会积极响应,商总联合会致电北京政府表示“万难承认”。除向中国政府抗议之外,上海总商会也致函工部局表明“万难实行”,要求工部局注意总商会的意见并采取一致行动。^⑧

工部局董事将总商会函件转交领事团,同时向领事团表示反对。^⑨ 1920年4月领袖领事向工部

① Robert L. Jarman ed., *Shanghai: Political & Economic Reports, 1842 - 1943*, Vol. 1: Introduction & Report for 1839 - 1846, pp. 111 - 112.

② Robert L. Jarman ed., *Shanghai: Political & Economic Reports, 1842 - 1943*, Vol. 1: Introduction & Report for 1839 - 1846, p. 113 - 114.

③ 其中鸦片(与其他外国商品有别)厘金另定,此后又经1885年中英《烟台条约续增专条》修订。参见王铁崖编:《中外旧约章汇编》第1册,第349、471页。

④ Robert L. Jarman ed., *Shanghai: Political & Economic Reports, 1842 - 1943*, Vol. 1: Introduction & Report for 1839 - 1846, p. 115.

⑤ 详见李向东:《印花税在中国的移植与初步发展(1903—1927)》,博士学位论文,华中师范大学,2008年,第121—126页。

⑥ 1920年2月4日董事会传阅领袖领事转发的1919年11月外交使团函件副本及附件,关于外交使团同意在外国租界实施印花税一事,附文亦有“如租界内外国行政机关或外国居民的权利遭受很大不便或受到侵害之时,此项措施将予以修订,必要时可撤销承认”的表述。上海市档案馆编:《工部局董事会会议录》第21册,第548页。

⑦ 上海市档案馆编:《工部局董事会会议录》第20册,第802—803页;上海市档案馆编:《工部局董事会会议录》第21册,第567页。

⑧ 彭南生:《租界华商与“五四”后的北京政府及西方列强——20世纪20年代初上海租界华人拒贴印花税票研究》,《史学月刊》2018年第7期。

⑨ 对于总商会的函件,领袖领事向工部局董事会表示,“外交使团对工部局接受上海总商会的抗议殊为不快。”上海市档案馆编:《工部局董事会会议录》第21册,第569页。

局传达公使团希望工部局采取必要步骤实施印花税的意见,工部局董事会强烈抗议公使团对此事的赞同。^① 工部局董事认为如果准许中国政府征税将动摇公共租界内外国行政管理权的根基,也表示对在公共租界当时动荡不安的局势下征收捐税将导致骚乱和暴动的担忧。6月公使团通过领袖领事回复工部局,公使团并不接受董事会的反对理由。^② 董事会征求法律顾问意见,法律顾问指出这完全是在中国政府权限之内,并未侵犯公共租界权益。^③ 由于华商组织坚持抗争,此次北京政府未能开征印花税。^④

晚清时期中国政府向租界内华人征税引起的争议,起初由中国政府与列强交涉解决,后由工部局在领事团支持和纳税人会议授权下强制执行,送交会审公廨审理。民国时期中国政府颁布征收印花税,工部局担心租界实际行政管理权受到影响,而这并不是北京公使团的考虑重点,领事团居中传达双方意见,对两方的不同立场和利益分歧并无明确表态。上海工商组织对征税一事反应激烈,与工部局持相同态度。不过两者在意见上达成一致,这本身对此事的结果看起来并无直接影响,中国政府此次暂时放弃开征印花税,主要在于租界和华界多个民间组织的联合反对,这也正好是工部局期待的结果。

三、群体、组织、工部局

《申报》《北华捷报》《工部局董事会会议录》等资料均有不少关于租界内居民或组织向工部局提出诉求或进行抗议的记载。从《工部局董事会会议录》来看,工部局回应民间各方意见也是董事会常规工作的一部分。本文这部分以公共设施使用、市政管理和公用事业收费相关事件为例,主要探讨群体、组织与工部局互动和结果,以及纳税人会议和领事公堂对工部局行动的影响(图1中⑥⑦⑧所表示的关系)。

(一) 公共设施使用

地税和房捐是工部局两项重要收入。公共租界地税依地价抽取,房捐依房屋每年租金抽取。1866年和1867年工部局地税和房捐合计各为8.8万两和7万两,其中华人纳税各占48.8%和47.9%,19世纪70年代占43.2%—53.5%,19世纪80年代占45.3%—53.5%。华人纳税占两项收入半数左右。^⑤ 早期市政支出限于捕房、道路和卫生这些基本公共品和服务,因此在以何为基础而酌定不同人群对市政服务的要求方面,尚不存在大问题。外滩步行道、草坪和黄浦花园是供外国人专用,但可能因为这些设施花费较少且面积有限,当时似乎对外国人的这种特权“习以为常”。^⑥ 随着

① 上海市档案馆编:《工部局董事会会议录》第21册,第569—570页。

② 外交使团认为不能把对中国政府征收厘金或其他税收的反对同样适用在印花税,并且不接受工部局认为实施印花税将导致混乱、“甚至更严重的大规模骚扰”的意见。工部局总办推测,外交使团是把重点放在整顿中国的税制上,以此作为全面整顿中国的一种方法,在中国法律管辖下由外国控制地区的华人应与由中国控制地区的华人同样缴纳印花税。上海市档案馆编:《工部局董事会会议录》第21册,第577页。

③ 上海市档案馆编:《工部局董事会会议录》第21册,第577、580页。

④ 详细过程参见彭南生:《租界华商与“五四”后的北京政府及西方列强——20世纪20年代初上海租界华人拒贴印花税票研究》,《史学月刊》2018年第7期。

⑤ 地税仅向外国人名下在领事馆注册、执有永租地契的地产征收,对租界内执有中国地契的地产不征收地税,房捐包括外国人房捐和华人房捐,此处华人纳税比重是指华人房捐占地税和房捐之和的比重。不过工部局所划分的外国人房捐和华人房捐,是依向洋式房屋和中式房屋征收而区分,早期可能并无华人居住洋式房屋,可视各由外国人和华人缴纳,后来不少华人居住洋式房屋,缴纳在“外国人房捐”项下。另外,早期并无华人执有外人地契,后来逐渐有华人以外人名义在领事馆注册,因此地税中也有一部分是华人缴纳。Robert L. Jarman ed., *Shanghai: Political & Economic Reports, 1842 - 1943*, Vol. 1: Introduction & Report for 1839 - 1846, pp. 141 - 143, 155.

⑥ Robert L. Jarman ed., *Shanghai: Political & Economic Reports, 1842 - 1943*, Vol. 1: Introduction & Report for 1839 - 1846, p. 146.

工部局职能扩大,承担诸如修建医院、学校和公园等事务,^①情形变得复杂,华人逐渐要求同外国人一样分享市政服务利益,其中争取进入公园的权利即为一例。^②

上海黄浦花园^③于1868年建成开放,工部局禁止华人入内。1878年《申报》刊文提出创建花园动用的是中西人捐银,要求工部局三思对华人的禁令。^④1881年4月怡和洋行买办唐茂枝等商人入园被阻,颜永京等人致信工部局抗议,但工部局董事会并不承认华人有使用该花园的权利。^⑤随后《申报》刊文建议“择华人行栈之家有体面者”,发放游园执照(亦可借与客人)入内,11月唐茂枝、颜永京等华商联名具函工部局希望允许“那些高贵阶层的中国居民和外地客人能进入工部局管辖之下的娱乐场所”,提出有条件开放的建议。^⑥1885年唐茂枝等人致信工部局要求华人在一些限制下入园,《申报》刊文批评工部局禁止华人进入华洋公捐的公家花园之不公,上海道台与工部局董事亦曾通过信件商谈此事,同年实行门票制度,任何受尊敬的华人都可从公园委员会要到一张供自己和朋友们入园的门票。^⑦1889年唐茂枝等人联名禀请上海道台要求政府出面与工部局交涉,提出华人“应得自由出入”,上海道台通过英国驻沪领事向工部局提出按照大致可行的规则向华人开放的建议,而工部局董事会决定继续实行凭票入园制度。^⑧直到1913年7月,工部局董事会才批准公布重订的黄浦花园章程草案,其中删去对华人的禁令。1926年和1927年董事会就其他公园对华人开放事,先后作出成立西侨和华人居民组成联合委员会进行调查并提交纳税人会议(未通过)、调查民意以估计提交纳税人特别会议是否会被采纳的决定。^⑨1928年纳税人年会正式通过“允许华人进入公

① 比如1872年工部局建立性病医院,1900年和1904年分别设立华人隔离医院和外侨隔离医院,1907年开办精神病医院;1893年工部局西童公学成立,1904年华童公学成立;1905年建成虹口公园,1914年建成兆丰公园。《上海租界志》编纂委员会编:《上海租界志》,第428、434、465—466、476页。

② Robert L. Jarman ed., *Shanghai: Political & Economic Reports, 1842 - 1943, Vol. 1: Introduction & Report for 1839 - 1846*, p. 147.

③ 1868年7月7日董事会会议录译文为“会议决定,在英国领事馆前面所开拓的这块地,今后应称为上海黄浦花园”,“上海黄浦花园”对应英文为“Shanghai Public Garden”。此后会议录中记录黄浦花园施工进度时也称为“Public Garden”“the Public Garden”。上海市档案馆编:《工部局董事会会议录》第3册,第278、283、680、682页。

④ 《请弛园禁》,《申报》1878年6月21日,第2版。

⑤ 董事会主要理由是外侨总体上反对华人入园。此外董事也议及从法律上华人能否要求入园。当时黄浦花园占地并非工部局产业,而是属于一个小型外侨群体。1863年他们通过集资租得,由特别信托机构托管(1894年起以少量年租租给工部局)。Robert L. Jarman ed., *Shanghai: Political & Economic Reports, 1842 - 1943, Vol. 1: Introduction & Report for 1839 - 1846*, p. 150;上海市档案馆编:《工部局董事会会议录》第7册,第739页。

⑥ 熊月之:《外争权益与内省公德——上海外滩公园歧视华人社会反应的历史解读》,《学术月刊》2007年第10期。

⑦ 凭票入内的做法由颜永京提出。这在1889年3月19日、8月6日和8月13日董事会会议上提及。上海市档案馆编:《工部局董事会会议录》第9册,第709、738、740页。

⑧ 1889年8月6日董事会会议宣读颜永京向公园委员会名义秘书要求公园每周为衣着体面的华人免票开放一次的函件,和公园委员会对此表示赞同的函件,但董事会普遍表示反对,而是希望继续实行现行门票制度。上海市档案馆编:《工部局董事会会议录》第9册,第738页;吴恒:《“华人与狗”与“‘华人’与‘狗’”——以公共租界工部局档案为中心重新检视近代上海租界公园歧视华人的史实与传闻》,章开沅、严昌洪主编:《近代史学刊》第9辑,华中师范大学出版社2012年版,第106—124页。

⑨ 据工部局董事会会议录译文,1926年3月董事会会议记录“允许华人进入黄浦花园”一项下,董事会又就华人居民致函总董提出应在下次年会关于华人进入公园问题作出声明一事,同意工部局在下次年会中建议任命一个西侨和华人居民的联合委员会,以调查允许华人进入外滩公园的条件。这似乎与1913年董事会批准已删去对华人禁令的公园章程的记录矛盾。对照会议录英文部分,1913年及之前的会议记录中为“Public Garden”“the Garden”“the Public and Reserve Garden”,译文为“黄浦花园”;1926年译文“黄浦花园”和“外滩公园”对应的英文部分各为“Public parks”和“the Public Parks”;1927年2月董事会决定将公园委员会有关华人可以自由进出“兆丰公园和虹口公园”(“Jessfield and Hongkew Parks”)、“黄浦花园”(“the Public Gardens”)、“昆山花园”(“Quinsan Square”)和“街心花园”(“Brenan Piece”)的建议提交纳税人会议决定;11月董事会决定先调查在上一年年会提出修正案的那些纳税人,以便弄清关于向华人开放公园的建议如在纳税人特别会议上提出是否会被采纳,此次会议提及公园时为“Municipal Parks”“the Parks”。将1913年及以前会议录中讨论黄浦花园事的英文,和1926年、1927年讨论讨论公园事的英文进行比较,从中可以看出后期所议的是其他公园,而华人进入黄浦花园一事当于1913年已解决。上海市档案馆编:《工部局董事会会议录》第7册,第415、739页;第8册,第323、650页;第9册,第399、473、477—478、709、738、740页;第18册,第459、672页;第23册,第238—239、388、630、681页。

园和公共场所”的提议。^①

黄浦花园使用一事参与者较多,主要是数名华商积极争取入园权利,另有《申报》公开呼吁,上海道台和英国领事也曾居中向工部局提出建议。黄浦花园先后实行门票制度、删去对华人的禁令,均是经纳税人会议批准。关于其他公园对华人开放事,是经过工部局董事会组建联合会委员会进行调查、纳税人会议决议等环节,方才解决。华人使用公园事件前后长达数十年,从解决过程来看,纳税人会议的确是最后决策者,但这也是群体、媒体等与工部局长期互动的结果。另外值得注意的是,1869年《租地章程》相关条款规定“租界以内居住之人”有权使用工部局在界外所建公园,而界外公园实际上也仅供外国人专用,就“租界以内居住之人”作何解释这一点并未诉至法庭。^②

(二) 市政管理

1862年工部局成立粪秽股,^③负责租界内垃圾清运等清洁工作。1864年起工部局雇用承包商清除租界内粪秽。承包商负责将界内粪便依工部局规定装桶收集运出租界。^④ 19世纪后期抽水马桶在租界出现。少数安装抽水马桶的用户自行配备污水池,污水池清洁和维护仍需定期粪工之劳动。随着抽水马桶使用的增加,工部局面临粪便污水如何排放问题。^⑤ 因租界内排水设备不适合家庭污水排泄,1883年7月董事会决定禁止抽水马桶的粪便污水用排水管排入市政阴沟。^⑥

1904年4月卫生官提出应禁止在租界使用抽水马桶,对于抽水马桶所产生粪便污水的排放,工部局董事会一致认为这是个问题,但对于私人地产上配备的污水池,很难阻止。^⑦ 由于申请在新建房屋安装抽水马桶的人不断增加,1905年1月董事会决定增订建筑条例相关条款,增加必要的规定,使之具有明确禁止使用抽水马桶的性质,以适当管理现有污水池,并禁止新建房屋安装抽水马桶。1906年5月董事会决定修改建筑规章,7月经地产委员会批准。1905—1913年工部局分别以间接、直接和变通方式处理玛礼孙洋行、通和洋行、印度支那银行和上海总会的安装申请。^⑧ 1915年麦克贝恩公司安装水厕申请被拒后起诉工部局,认为其无权禁止,领事公堂裁定建筑条例相关条款越权。^⑨ 1916年工部局成立水厕特别委员会研究化粪池,委员会认为使用化粪池可能危害水源,这与卫生官意见有分歧。于是1916年底工部局董事会召集业主、警察、消防、法律顾问、建筑师、工程师

① 吴恒:《“华人与狗”与“‘华人’与‘狗’”——以公共租界工部局档案为中心重新检视近代上海租界公园歧视华人的史实与传闻》,章开沅、严昌洪主编:《近代史学刊》第9辑,第106—124页。

② 1869年《租界章程》第六款规定纳税人会议授权工部局购买租界以外之地“以便编成街路及建造公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”。虹口公园大部分占地和兆丰公园一部分占地分别于1901年和1914年由工部局根据此条款在租界外获得。虽然该条款规定租界所有居民皆可使用这些设施,但新公园章程同租界内花园一样,即仅供外国人专用。“租界以内居住之人”或被解释为仅指外国居民,但其合法性从未经法庭裁定。王铁崖编:《中外旧约章汇编》第1册,第293页;Robert L. Jarman ed., *Shanghai: Political & Economic Reports, 1842 - 1943*, Vol. 1: Introduction & Report for 1839 - 1846, pp. 150 - 151.

③ 1870年及之后粪秽股归于卫生处(Sanitary Department)。1898年工部局组建了一个完整的卫生处(Public Health Department),整合原粪秽股、菜场股和卫生股。严娜:《以“卫生”之名的扩张——上海公共租界近代卫生体系的形成》,《复旦学报(社会科学版)》2019年第5期。

④ 《上海租界志》编纂委员会编:《上海租界志》,第449、460页。

⑤ 对承包商清理清除粪秽和对排水管道与粪秽处理的细致分析,可分别参考焦存超、陈业新:《上海公共租界工部局拒绝新式粪秽处置系统的原因探析》,《上海交通大学学报(哲学社会科学版)》2016年第6期;沈辛成:《生活污水系统在上海公共租界的形成——兼论公共卫生研究中的现代性误区》,《史林》2019年第1期。

⑥ 上海市档案馆编:《工部局董事会会议录》第8册,第516页。

⑦ 上海市档案馆编:《工部局董事会会议录》第15册,第657页。

⑧ 1905年玛礼孙洋行申请在新建饭店安装抽水马桶,董事会通知洋行如果使用该设施,工部局将每月收取150两运输粪便费用;1908年1月董事会否决通和洋行安装污水处理装置申请;1908年11月和12月对于上海总会旧建筑已安装抽水马桶多年、新楼申请安装抽水马桶的情况,准许其新造房屋下水道依旧通往黄浦江;1913年5月董事会拒绝印度支那银行安装抽水马桶和污水处理新型装置化粪池的申请。上海市档案馆编:《工部局董事会会议录》第16册,第552、554、579、581、648页。

⑨ 上海市档案馆编:《工部局董事会会议录》第19册,第385、646页。

等共同商议解决办法,随后决定外聘专家。1917年4月工部局聘请弗勒博士到沪调查,1918年弗勒提供实地调查报告,三条主要建议被工部局接受。^①

工部局内部对关于排污系统技术、公共卫生和经济效率间的权衡存在一定制约关系,董事会在家庭污水排放管理和建筑管理方面权限也并不相同。工部局涉讼时,其管理租界的相关“权力”取决于领事公堂的裁定。在被裁定越权后,工部局通过不同协商方式谋求解决办法。家庭排污管理和污水处理新型装置使用事关公众,工部局在“权力”受到约束、相关方主张存在冲突的情况下,参考外部权威人士调查意见后确定解决方案。

(三)公用事业收费

英商上海自来水公司和美商上海电力公司^②是与工部局签订特许权协议的专营公司,价格监管是工部局对其实施监管的重要方式。自来水和电力费率变动和附加费征收要经工部局审批通过方可执行。

1930年上海自来水公司因银价下跌不利于公司财务状况^③向工部局提出在现行水费上征收附加费。工部局财务处与自来水公司经各种讨论,双方均作出一定让步,工部局董事会同意自来水公司在一定条件下可征收附加费。工部局宣布附加费生效后,上海公共租界纳税华人会要求工部局停止加价、要求工部局向公众提供自来水公司相关事务的信息,并提出指派专门委员会查账和出具报告。纳税华人会总办同两名中国执业会计师到自来水公司查账后,认为自来水公司一直以来获取过高的年度股利,并且花费太高。上海地产业同业公会亦向工部局提出反对收取附加费,强调工部局应重视公共利益,并询问自来水财务状况有关问题。自来水公司对上述意见作出回应,但问题并未得到解决。1931年工部局董事会聘请美国自来水协会专家希尔到沪调查自来水公司管理事务。参考希尔所提交报告,工部局和自来水公司经商讨,决定继续执行附加费,同时做出一些调整。^④

自来水基本费率分为对普通家庭用水以房租比率收费和对非普通家庭用水按水表收费,1931年自来水公司计划以后全部采取水表计费,上海房产公会批评自来水公司“托言节省水量将一律装置总水表”既不公平又获利过多。工部局一方面赞同采取水表计费可鼓励消费者节约用水,在下次水费标准修订时能降低费率,另一方面也意识到这种变动对租金不同的消费者产生不同的影响,1933年工部局与自来水公司达成协议,采取双重收费办法。^⑤

美商上海电力公司也因运行和维护费用受汇率波动影响,1938年6月向工部局提出征收附加费。工部局财务处长认为采取征收暂时附加费的方式应对汇率水平的不确定性,是兼顾消费者和电力公司利益,董事会批准电力公司对大宗电力用户和普通消费者分别根据汇率水平分级征收汇率附加费。1939年工部局财务处长重审电力公司收入、费用与汇率相关问题,双方依当时汇率状况再订分级附加费。^⑥上海市商会将汇率附加费率的提高与法租界的电费加价相比较,认为征收过高,上海公共租界纳税华人会也抱怨附加费增加。日本人各路联合会调查计算电力公司近三年财务数据,提

① 1921年工部局董事会开始选址建污水厂,三座污水处理厂分别于1923年、1926年和1927年投入使用。沈辛成:《生活污水系统在上海公共租界的形成——兼论公共卫生研究中的现代性误区》,《史林》2019年第1期。

② 关于英商上海自来水公司见前文脚注;1929年纳税人会批准工部局出售电气处,美商上海电力公司成立,获得公共租界电力专营权。《上海租界志》编纂委员会编:《上海租界志》,第354页。

③ 水费以银两或银元形式征收,但自来水公司进口机器设备、外国雇员工资汇率补偿部分、固定股利以英镑计,受汇率波动影响。

④ 希尔报告称总体上自来水公司管理是谨慎和经济的,认为自来水费率过高是没有根据的。刘京、樊果:《1930年上海公共租界工部局水费加价始末及分析》,《史林》2010年第5期。

⑤ 即根据房租分级收费、规定用水量,对超量部分再按水表分级计费。樊果:《陌生的“守夜人”:上海公共租界工部局经济职能研究》,天津古籍出版社2012年版,第164、244、238—242页。

⑥ 樊果:《近代上海公共租界中的电费调整与监管分析:1930—1942》,《中国经济史研究》2011年第4期。

出根据受汇率影响的一般商品成本上涨所导致的电力成本增长率,只应征收 65% 附加费、而不是 120%。电力公司一方面指出公共租界与法租界因电力用途、用户特点、投资规模和运行费用等不同而难以笼统比较,另一方面认为日本人各路联合会的计算忽视了当地货币严重贬值和进口煤炭价格、运费的上涨,并强调电力公司实际征收的附加费率低于经工部局批准而有权征收的附加费率。工部局方面认可电力公司的回应。^①

自来水公司和电力公司均是在特许权协议下垄断经营,所提供产品带有需求弹性小、事关公众利益的特点。一方面,两公司受工部局监管,另一方面,水电问题涉及民生,民间组织积极发挥外部监管作用。具体到上述事件,民间组织的抗议和质疑,既促使工部局更加全面细致地审查相关问题并谨慎作出判断,也不同程度地产生了一定的实际效果。

四、总结

从契约法^②角度来看,公共租界治理的制度分为不平等条约和章程两个层面。列强参与租界事务的“权力”来自和依据不平等条约,不平等条约是国家关系方面的“统领规则”,既有中国政府维护主权同列强各国在华谋取利益的对抗,也有列强各国间利益之争,而并无更高层的监督机构;工部局依据《土地章程》管理租界,其决策受制于纳税人会议和领事公堂。纳税人会议和工部局无权修订《土地章程》,章程的修订须经国际谈判。

纳税人会议和工部局在确定范围内的“权力”不受驻沪领事团、北京公使团的控制或否决。但其订立附则的“权力”,须经其许可后方可行使。工部局具有有限“权力”,管理权由书面文据确定,工部局自身无权变更。工部局与中国当局之间出现任何冲突时,工部局职权的维持依靠条约国保护,为此与中国当局的正式谈判须由领事或公使办理。^③ 工部局并不干涉各国领事行使于各该国侨民的权力,全部执行权或称之为共同执行权由各国领事掌握,工部局实施《土地章程》所授之权,有赖于各国领事行使司法权。^④ 工部局涉讼并非由某一国法庭审理,而是由自领事团推举组成的领事公堂审理。前文通过事件所探讨实际治理中中国政府与列强、列强之间、列强与工部局间的关系是以上规则的具体体现。

工部局自身利益及其所代表的群体利益与英国国家利益或列强国家共同利益并非总是一致。出现分歧时工部局并不总是直接采纳领事团(及北京公使团)的意见,通常要经历数个回合的辩论。总体上看,工部局与领事团(及北京公使团),中国政府与领事团(及北京公使团)是在契约法框架下经协商解决冲突,对于条约或章程中一些条款的含糊之处,或依惯例行事或进行解释、修订,交涉过程中各方考虑他方的行动时大多采取权变式策略。

通过将不同事件置于不平等条约和章程相关文本规定,以及列强国家在华势力既有竞争又有合作的背景下,考察各自具体解决过程,从不同决策中心管理租界有关事务所具有的自主权、交叠管辖权、决策中心间相互调整活动以及统领规则这些方面来看,本文认为公共租界治理总体上带有多中心特征,显然这是近代中国主权受到列强侵犯的产物。

① 樊果:《上海公共租界工部局电力监管研究》,《中国经济史研究》2014年第2期。

② 为表述方便,此处借用威廉姆森(Oliver E. Williamson)的“Contract Laws”概念。一是考虑到租界性质,以法律法规指代不平等条约和其他章程并不妥当,二是交易费用经济学将契约作为一种框架而不仅是由法庭执行的法律规则,在考察租界治理既涉及正式的不平等条约和章程,又涉及惯例和各方力量博弈时,该内涵更合适。Oliver E. Williamson, “Transaction Cost Economics: The Natural Progression,” *American Economic Review*, Vol. 100, No. 3, 2010, pp. 673 - 690.

③ Robert L. Jarman ed., *Shanghai: Political & Economic Reports, 1842 - 1943*, Vol. 1: Introduction & Report for 1839 - 1846, p. 93.

④ Robert L. Jarman ed., *Shanghai: Political & Economic Reports, 1842 - 1943*, Vol. 1: Introduction & Report for 1839 - 1846, p. 64.

同时值得注意的是,在印花税计划开征、公共设施使用、市政管理和公共事业收费事件中,群体和组织参与较多。印花税事件中民间组织与工部局是合作关系,后三个事件中群体、组织与工部局间存在冲突,在解决过程中协商调整的特点突出,多元化的解决方式在很大程度上体现出群体和组织积极参与的作用。

中外不平等条约和章程迫使上海形成公共租界、法租界与华界并存的局面,华界民众社会经济生活自然是由中国政府管理,而租界华人不得不服外人管理。华人经商居住决策一方面必须面对中国政府对抗列强侵犯、两个租界当局博弈的整体状况,另一方面在一定程度上“可以”在三界间障碍较小地进行选择。公共租界当局既要应对华人和外侨、华资和外资“用脚投票”的可能性,又要在某些时候在“契约法”下同领事团(公使团)周旋以“维护”“地方利益”(这与法租界“统治权”由法国领事馆掌控、法租界公董局仅是咨询机构,并不一样)。这种特殊背景使工部局在行使并不正当的行政管理权时存在张力,在处理矛盾和冲突事件中需不同程度地顾及多方要求,社会治理在当时畸形状态下或有些许体现。

如何实现有效社会治理在当今社会依然是值得关注的问题。学界对各级政府在党委领导下、在强化法治所提供的制度保障下如何发挥更好的作用,已进行大量细致和深入的研究。不少学者提出运用现代信息技术鼓励公众参与,这是提高社会治理水平的一个重要途径。群体或组织怎样理性地表达建议、如何构建各个行动者之间的信息反馈机制和互动协商机制,尚需进一步探讨。从这个角度来说,关注在上海公共租界长达近百年的存在期间,界内民众如何不同程度地有效参与社会经济事务,这对社会治理研究或许具有一定参考意义。

The Study of the Governance in Shanghai International Settlement: Characteristics of Polycentricity

Fan Guo

Abstract: The article mainly analyzes the process of conflict and conflict resolution among relevant actors (including Chinese government, foreign counties, Shanghai Municipal Council, economic organizations, social organizations and informal grouping) on the basis of several events concerning the authority of Shanghai Municipal Council and public policies. There were multi-player games in the complicated social, economic and political context, within which China was losing sovereignty and foreign countries were competing for benefits and conditioning each other. The presence of multiple decision centers (taking each other into account), autonomy, overlapping jurisdictions exhibits the characteristics of polycentric governance.

Keywords: Shanghai International Settlement, Governance, Polycentricity

(责任编辑:王小嘉)