

150 年前的“上海土地章程”

叶斌

《1869 年土地章程》在制定时,出现观点上的极不一致,这从一个侧面反映了当时英国外交浓厚的机会主义色彩。

在上海近代历史上,《1869 年土地章程》是一份非常重要的文件。按照卢汉超教授的说法,这个章程“作为工部局统治租界的‘法律依据’存在了七十余年”(《“上海土地章程”研究》)。它从来没有得到过中国政府批准,其有效性一直受到质疑,就连工部局请来的费唐法官也承认,由于手续不完备,其“效力已发生问题”(《费唐报告》卷一)。尽管如此,这份章程仍然标志着一个历史过程的完成,即上海外国领事和商人经过多年努力终于堂而皇之地攫取了英美租界的市政管理权。这种连不平等条约体系都没有能够赋予他们的特权,现在竟然披上了一件“合法”的外衣。这个历史过程的走向,在西方人内部是有争议的,有人认为太具侵略性,也有人嫌它不够激进。

缺乏权威的土地章程与没有名分的工部局

1845 年上海道台宫慕久和英国领事巴富尔商定了上海英租界第一个土地章程,规定外国商人在英租界租地需要经过英国领事同意。当时美国人不愿意承认英国领事在英租界的管辖权,也不愿意通过英国领事来购买英租界的土地。巴富尔的继任者阿礼国感到英国政府在英租界的权威受到挑战,需要通过修改《1845 年土地章

程》来确认英国领事在英租界具有专管权。但是英国代理驻华公使包令不愿意在上海得罪英国的重要盟友美国,同时他本人又是所谓“自由贸易”(后来的研究者称之为“自由贸易帝国主义”)的提倡者,所以他建议阿礼国不要寻求排他性、属地化的权利,而让所有外国商人在上海租界享有同等的权利,且归他们各自的领事管辖。

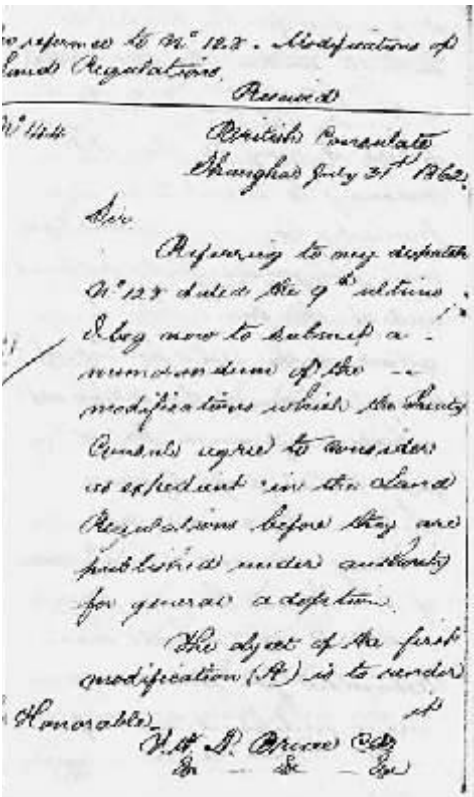
按照包令的意见,阿礼国在 1852 年起草了一份新章程,将上海的外国租界合并为一个国际性的租界。1854 年,新章程得到了英、法、美三国公使和上海道台的签字盖章。当时正值上海小刀会起义,外国人感到租界的安全受到威胁,需要英国海军的保护。而英国海军的赐德龄上将表示他不能为了保护上海租界而违背英国的中立政策,除非保护的请求来自一个需要自卫的自治群体。阿礼国于是在 1854 年 7 月 11 日的上海租界租地人大会上对《1854 年土地章程》作了新的解释,声称章程的第十条其实已经包含在上海租界成立市政组织的许可。于是租地人会议就决定成立“上海市政委员会”(在中文中一般称作“工部局”),这样就既满足了赐德龄的条件,又满足了他们获得市政管理权的愿望。

1855 年 2 月,包令转来英国外交大臣克拉兰敦伯爵的指示,认为在外国土地上建立市政委员会不符合英国法律,要求上海租界停止采用“自治市

形式”。阿礼国只好向工部局承认自己出于权宜之计,“过度应用”了《1854 年土地章程》第十条,请求即将到期的工部局不再选举新一届董事。面对来自英国政府的压力,上海租界租地人会议不同意解散工部局,并顽强地保留了“市政委员会”的名号,只答应减少工部局董事和租界巡捕的人数,以免有人把他们误解为自治政府。“市政委员会”的名称虽然保留,但是它的存在没有得到任何法律文件的承认。

工部局作为市政管理机构的地位既被否认,《1854 年土地章程》的效力也存在问题。在法国方面,1854 年布尔布隆公使在土地章程上签字的时候就声明,这个章程还需要得到法国政府的批准,后来他又建议法国政府不要批准。法国领事爱棠在 1855 年就对租界合并的有效性提出异议,并努力维护法租界的独立性。1862 年法租界成立了自己的市政管理机构公董局,1866 年法租界颁布《公董局组织章程》,与英美租界彻底划清了界线。在美国方面,驻沪总领事西华公开宣称,他不认为这个章程对于美国公民具有约束力(《1866 年 3 月 12 日上海租界租地人会议记录》)。在英国方面,在沪英国人的上诉法庭英国驻香港高等法院不愿意用《1854 年土地章程》作为判决依据。

1861 年 6 月 10 日,因为有人对于外国领事执行土地章程的权力表示了疑问,工部局董事会根据租地人会议的决定,写信给英、美、法、俄、普、西、丹、荷等十多国驻沪领事,要求各国政府承认现行土地章程的效力,以便各领事能够约束各自国民遵守章程。同年 6 月 26 日,英国领事麦华陀写信给驻华公使卜鲁斯,要求英国政府确认土地章程的效力。他表示有些英国居民抱怨,本来土地章程应该约束所有外国人,现在变成只约束英国人了,并因此而怀疑章程的有效性。1862 年 6 月,麦华陀收到卜鲁斯的来信,表示土地章程已经英国政府确认有效(《1862 年 6 月 9 日麦华陀致卜鲁斯》)。但对于这个迟来的确认,上海租界租地人已经不是那么感兴趣了,



1862 年 7 月 31 日麦华陀致卜鲁斯的信函

保证获取市政管理权的目的,他们这时希望的是大幅度地修改土地章程。

合作政策与“自由市”计划的失败

1862 年 7 月 31 日,麦华陀致信卜鲁斯并附上一组文件,主题是土地章程的修改。这些文件中至少包含三种修改方案。第一种是正式方案,由麦华陀起草,美国领事西华、法国领事爱棠和俄国领事夏尔德共同推荐。这一方案对《1854 年土地章程》提出了 11 处修改,但保留了原章程的框架。第二种方案由上海防卫委员会的金能亨、惠托尔、霍锦士、戴特等四人提出,他们认为现在的市政体制在几乎所有重要方面都缺乏效能,建议把上海县城、租界、郊区和毗邻地区合并在一起,组成一个“自由市”,受英、法、美、俄四个条约国保护,由中外业主控制,通过自己的选举制度选出政府官员。第三种方案是麦华陀自己的设想,曾经在 1861 年 6 月 26 日致卜鲁斯的信中提起过,那就是鉴于租界内华人数量剧增,应该让工部局从中国皇帝那里获得直接的授权,成为一种地方政府,

条约国公民在这里继续享有治外法权,中国臣民和不享有条约特权的外国人则由工部局按照中国法律管辖。

卜鲁斯是那位因为火烧圆明园而闻名于世的额尔金伯爵的弟弟,第二次鸦片战争之后担任驻华公使,属于英国外交官中的特权阶层。他和美国公使蒲安臣一起,被认为是对华合作政策的主要倡导者。所谓合作政策,按照蒲安臣的解释,就是一要维护条约权利,二要支持中国政府维持秩序,三要在条约口岸不寻求属地化的权利(马士:《中华帝国对外关系史》第二卷附录)。

在收到麦华陀信中的三个方案后,卜鲁斯显然对于金能亨等人的“自由市”计划印象最为深刻。他认为这些上海外商所追求的目标显然超出了条约的范围,违背了合作政策。他提醒麦华陀,上海是中国领土,既没有转移也没有出租给英国君主,上海租界“只是中英之间的一个协议,英国人被允许在特定区域获得一块土地供个人居住,以使他们能够获得生活在一起的便利”。英国政府的责任只在于为英国商务获得一块安全区域,它从“自由市”计划中得不到任何好处,只会得到无



《上海:政治与经济报告(1842—1943)》书影