

袁燮铭

与华界专制集权的官僚政治不同，晚清上海公共租界采用西方资本主义国家立法、行政、司法三权分立的政权组织形式，实行由纳税人会议、工部局、领事团共同参与运作的地方自治制度。

## 一、纳税人会议：半殖民地袖珍王国中的小议会

早在 1845 年，在上海租界的第一个《土地章程》中就有关于由界内租地人议决界内事务的规定。这是上海公共租界纳税人会议制度之滥觞。至 1869 年，《上海洋泾浜北首租界章程》正式将租地人会议(Land Renter Meeting)扩大成纳税人会议(Ratepayers Meeting)，并对会议的召集方式、讨论事项、议决效力等作了更为详尽的规定，从此，作为上海公共租界自治制度重要内容的纳税人会议，俨似一个小议会，在洋泾浜北岸足足存在了七十余年。

根据 1869 年的《土地章程》，洋泾浜北岸的纳税人会议由界内“所执产业地价计 500 两以上，每年所付房地捐项照公局(指工部局——引者)估算计 10 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 500 两以上而付捐”的西人组成。<sup>①</sup>会议的形式分为年会(annual meeting)与特会(special meeting)两种。其中，年会每年举行一次，由各有关国领事(或其中过半数者)于西历“正、二月内宣示，限 21 天，齐集众人”。特会则因事临时召集，无规定日期。其程序是，“由有约各国领事官(或一位或数位)，或

房地执业租主(例得有阁议事者必满 25 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 10 天宣示)。”

按照《土地章程》，纳税人会议的年会无法定主持人及出席人数的规定。会议主席一般由到会者临时推举领事或纳税人充当。会议讨论的事项主要有：(1)通过预算、决算。(2)决定捐税的征收。(3)选举地产委员(Land Commissioner)。其中，地产委员的选举系 1898 年修订章程时加入。当时，工部局在征地筑路问题上与界内租地外人的矛盾日益突出。为了在房地产赔偿及筑路费用分摊等问题上有所仲裁，遂决定设地产委员 3 人。一人由工部局指派，一人由界内每年纳税 10 两以上的租地外人选举，而另一人则由纳税人年会产生。3 名地产委员均于纳税人年会举行之次日就职，任期一年，其薪给由工部局从公款中支取。但工部局有俸人员不得入选。由于纳税人年会的上述讨论事项并无须领事批准之规定，故其在议决之后即为有效。

与纳税人年会不同，纳税人会议的特会在会议的主席与出席人数上均有一定的限定。“特会议事之时，租界各执业租主统计人

<sup>①</sup> 《上海洋泾浜北首租界章程》，见王铁崖编《中外旧约章汇编》第 3 册，三联书店 1957 年版。下同。

数,如到场者极少,须有三分之一(凡房屋、地基执业租主例得议事有阍者或自己到场,或离境出门给据与人代办者,均在此数内)……当赴会议事时,如有领事官在场,即以在任较久之领事官为会中首领,如无领事官在场,则于例得有阍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。”按照《土地章程》,特会的讨论事项主要有两个方面:(1)《章程》中规定可由特会议决的事情。如,核准预算外开支,批准工部局制定的《土地章程》附律,划定界内土地的公用地段,议准工部局职员三年以上的任期等。(2)未载于《章程》而“与租界内大众相关之事”。如,修改《土地章程》,增加工部局华人董事等。由于后者范围极广,故《章程》第15款明确规定:“凡照此章在公会议允行之事,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。”

然而,无论是年会还是特会,它在表决程序上均采用了相同的方法。(1)实行简单多数制。年会规定:“凡议行之事,或大众全允,或大半已允者均可从而行之”。特会规定:“到场之人如已有大半书允,则所议定之事未经到场之有阍议事人悉当照行”。(2)实行复票制(multiple voting)。即一人得投数票。如,一票代表其个人住宅纳捐之资格,一票代表其公司纳捐之资格等。惟“每一洋行中所发不能过一阍”。(3)实行代投票制(proxy voting)。《章程》规定,会议之时,“离境出门给据与人代办者”均计入出席人数。凡“持有此等离境出门,因病未到者之特书托办字据人”,均准其代为阍议。

除了以年会、特会的形式议决界内重大事项之外,公共租界纳税西人的另一重要权力即为选举界内行政机关工部局的董事。

1869年以前,工部局董事的选举向在租地人年会上进行。1869年以后,随着《土地章程》的修订,始改由领事团另择日期召集纳税西人举行。《章程》规定,“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,选举办公局之董事”。“员数多不得过9位,少不得逾5人”。“其堪充董事者,必名下所付房地各捐,照公局估算每年计50两以上(各执照费不在内),或系赁住房屋,照公局估每年租金计数1200两而付捐者”。其具体办法是:

(1)提出候选人。“凡例得议事有阍之各西人两位,可保举一照章合式之人充作公局董事,一位作正保,一位作副保,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7日以前,必送交公局经理人(或所委专办此事之人)接收。”

(2)刊布候选人名单。值年董事“于收单限满之次日,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”。

(3)举行投票。“倘届期而保充董事之人名数已过于9位,则值年董事即派两人专司其事,在择定会选董事处所,接收各执业租主之阍单。公局所派之两人执有房地执业租主例得议事人公发阍者姓名清册,于各有阍人亲到场者,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笔圈出,勿逾额定9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下种,次日早十下钟至午后三下钟止)。”

(4)开票。投票截止后,“立由公局另行特派两人开箱查看,将单内阍保最多之9位检出,此9位即可定为值年董事”。

与此同时,《章程》规定:“倘保充员数恰在额限内(9员以下或5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。若所保员数较少,不足5位(4人以下),亦于收单限满之次日,由值年董事将册载有阍人名刊入日报,至选举

之日，特启一会，由赴会到场之有闻人，或发闻，或另用别法，酌添董事，以符限额（极少须有5人），此数人即定其为值年公局董事。”

由于公共租界纳税人会议是界内的议决机构，它对工部局拥有监督权。如前所述，不仅工部局的财政预算、决算及预算外的税收、开支均须纳税人会议通过，而且工部局制定的《土地章程》附律及其对公用地的管辖也须纳税人会议批准，甚至工部局对本局任期在3年以上的职员的聘用（包括其俸给）也须纳税人会议议准。1884年，因财政亏短，工部局在编制次年预算时提议将界内外人的市政捐增至10%，并请求发行债券5.9万银两。但当这份报告提交1885年纳税人年会讨论时，遭到否决。最后，由纳税人会议通过的议案为：“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。”<sup>①</sup> 纳税人会议的权力在此略见一斑。

纳税人会议对工部局的行政监督体现了西方资本主义的政治民主。然而，这种民主无疑具有很大的局限性。首先，占人口绝大多数的华人完全被排除在这种民主之外。其次，由于财产资格的限制，外侨中也有相当一部分人与这种民主无缘。第三，即使在纳税人会议中，由于实行表决中的复票制和代投票制，这种民主实际上也为最有势力的商人巨头所控制。据史料记载，1878年，洋泾浜北岸共有外侨2000余人。但参加这年3月纳税人年会的，包括领事在内总共才53人，代表168票选举权。<sup>②</sup> 故人们通常称这种民主政治为“寡头政治(oligarchy)”。

## 二、工部局：洋泾浜北岸的“政治大班”

由公共租界纳税西人选举产生的工部局滥觞于1846年12月英租界设立的道路码头委员会(Committee on Roads and Jetties)。

然而，在最初的十多年中，这个被英领阿利国引以为荣的“自治政府”并未为西方各国政府所承认。它的权力经常遭到挑战，它的运作不时陷入窘境。直至1869年经英、美、法、俄、德5国公使批准的《上海洋泾浜北首租界章程》正式颁布，这个“自治政府”才终于有了可以依循的“法典”。

根据1869年的《土地章程》，工部局由纳税西人选举产生的董事组成董事会集体领导。董事人数自1870年开始直至清末，始终为9人。每届董事自纳税人年会后接任，至次年年会时交卸，任期一年，可连选连任。董事会设正、副总董各一人，主持董事会会议，其人选由全体董事于第一次会议时推举产生。凡工部局的重要行政，均须交董事会讨论决定。届时如正、副总董都在场，即由众董事临时推举一人，权代其任。但《章程》规定：“凡赴会议事，极少须在3人以上，方可定义施行。”而投票表决时，“人各一阉”，惟当“或允、或否，两边阉数各得其半”时，会议主席“另有一阉可发”，会议当以“会首阉之一边是从”。如果董事中有人去职，“其数不过3员，即由现任值年董事公司会议（照从众例行），以补其缺”。倘空缺多至3员以上，则应由纳税西人选举补任。

为了应付头绪繁杂的界内事务，《章程》规定，在董事会下面可设立各种委员会（中文章程译为分局），由“局董分任，各专责成”。惟所办何事，全由董事会“任便调度”，委员人数也由董事会决定。据史料考察，19世纪60年代中期以后，工部局董事会下有3个常设委员会(Standing Committee)：财政、税收和上诉委员会(Finance, Rate, and Appeal Committee)，工务委员会(Public Works Committee)，以及警务委员会(Watch Committee)。此外，还有各种小组委员会。

<sup>①</sup> 1885年《工部局年报》，第87页。

<sup>②</sup> 刘惠吾，《上海近代史》(上)，华东师范大学出版社1985年版，第179页。

(Subcommittee)。其中,小组委员会的数目并不确定,视需要随时增减。但无论是常设委员会还是小组委员会,均有董事1—3人分工兼管。凡有事起,例先由分管该类事务的委员会讨论,提出意见,然后交董事会集体议决。

由于董事会的董事及其所属委员会的委员均为名誉职,各董事及委员都有自己的事业需要经营,所以,工部局的日常事务概由该局聘用的有薪人员办理。工部局的最高有薪人员为主持该局日常总体事务的总办。在他的下面,是各委员会下属的具体工作部门,如警务处、火政处、工务处、卫生处、教育处等。总办的主要职责是了解、协调这些部门的日常工作,并代表工部局签署、发布对外文告。他和所有这些部门都必须执行董事会的决议,向董事会或各自所属的委员会请示汇报工作。《章程》规定:“公局因照此章程办事,应行委派雇用之上下人等计若干名,均归公局核定所需,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。除特会同议准之员缺薪费外,其余人额取不得逾3年。”

此外,在工部局的下属机构中,还有一支引人注目的准军事武装——万国商团(Shanghai Volunteer Corps)。它创建于1853年,当时称为“上海义勇队”(shanghai Local Volunteer Corps),全部由英国侨民组成。1855年,小刀会起义失败,该队无形中解散。但到1860年太平军进攻上海时,它又重新组建,并于1870年通过决议,改归工部局管辖,由总董决定其一切组织事宜。

按照《土地章程》,以市政机关的面目出现在洋泾浜北岸的工部局,享有广泛的权力。首先,是普遍的市政权。《章程》规定,工部局负责“兴造租界以内各项应办工程及常年修理之事”。“租全境应行妥当整治洁净,设立路灯,储水洒地……开通沟渠。”工部局有权设立巡捕巡查街道,并“筹备公局所需公用基地房屋,或租或实事宜”。“因须预筹推广开筑租

界通行往来之路,由公局于西历每年新正查勘地图,将应作新开马路处所,公同会议拟定。”开筑新路时,凡规定由路旁执业西人负担的费用,“其支出之成数,由公局定之”。“租界内执业租主(有阖议事人亦在内)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。”为了办理上述一切事宜,工部局有权“将照章捐项抽收及已收捐款存候照例支用”。“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”。“公局可以做原告控人,亦可以被人控告,均由公局之总经理人出名具呈,或用‘上海西人公局’出名具呈。寻常之人与人结讼所有经官讯断、究追等事应享之权利,公局亦一体享受,毫无区别;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。”

其次,是部分的立法权。《章程》规定:“该局董有随时另行酌定规则(即《土地章程》附律 byelaws——引者)之权,以便章程各项更增完善,并可酌定规例增改停止,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,及特请众位执业主齐集会议应允,方可照办。”根据这条规定,工部局多次对《土地章程》的附律作了修订。它涉及到在界内盖房筑沟、捐取执照等方面。1898年至1907年,光捐取执照的附律就修订了3次,使自己更接近于一个“自治政府”。

然而,工部局在洋泾浜北岸实际拥有的权力,远比上述《章程》中规定的要多。它表现为书信馆(即邮局)、火政处、教育处等多种机构的建立。而对万国商团管辖权的获得,更使它在原有的行政权和部分立法权之外,又有

了相当的军事权。有人说：“租界实于万国商团、后备巡捕、水上巡捕之中，拥有其自身的海陆军”，工部局总董的权力“简直等于美国之大总统”。<sup>①</sup>工部局享有的这种广泛权力，反映了其机构所具有的殖民性质。

当然，工部局的权力在实际运作中无疑有其制度上的制约。首先，董事的个人权力受到集体会议制度的约束。如前所述，工部局由董事会集体领导，凡界内的重要事项必须交董事会集体决议。总董只是董事会董事共同推举的会议主席，董事会可在正、副总董缺席的情况下集体通过议决。但董事会的议案必须有3名以上的董事参与讨论方可定议。而当投票表决时，则应遵守人各一票的原则，惟有在赞成票与反对票票数相等时，会议主席才有权加投决定性一票，以免出现无法议决的情况。

其次，董事会的权力又受到纳税人会议的监督，如前所述，工部局的每一届董事会都必须对选举产生它的纳税人会议负责。在财政上，工部局的开支“不得逾年会核准或特会核准所开支付之数”，并应每年“开载清册，呈候众览”。<sup>②</sup>在市政建设上，工部局因开筑新路而征用土地，必须由“各执业租主有陶人等共同会议核定”。在立法上，工部局制定的附律必须“特请众位执业租主齐集会议应允”。而在人事上，则工部局雇佣的人员“除特会公同议准之员缺薪费外，其余人额缺不得逾3年”。至于其他未经《土地章程》规定的权力，对工部局来说，更应随时提请纳税人会议审议批准。

工部局的权力在实际运作中所受到的上述制约，反映了西方资本主义政治制度的民主性。但是，这种民主在半殖民地的黄浦滩头，无疑又有其局限性。它不仅表现为纳税人会议的民主监督权实际上控制在当地最有势力的商业寡头手里，而且也表现为工部局董事会内部的集体民主议决事实上成了为数更少的富豪们的专利。因为根据《土地章程》，董

事候选人的财产资格有前面所说的限制，洋泾浜北岸的绝大部分居民根本不可能当选为董事。即使是纳税人会议中的西人，也大多只有选举资格而无被选举资格。其次，虽然《土地章程》对董事的国籍无明文规定，但董事的名额实际上始终为英国人所把持。它在1890年以后一直固定为英董7人、美董1人、德董1人，其他国籍的人根本无法问津。此外《章程》对董事的连任也无限制，事实上可以连选连任。当董事中有人半途去职时，只要其数不过3员，董事会可按《章程》的规定自行补缺。据史料考察，自1870年至1911年，担任工部局董事达5届以上的至少有19人。其中，1890年以后的为12人，其任期最长的竟达9年<sup>③</sup>。由于工部局执行的是当地最有势力的商业寡头的意志，故人们通常称之为“大班寡头政治”(Tipan Oligarchy)。

### 三、领事团：黄浦滩上的国际“太上皇”

鸦片战争以后，英、美、法等国先后在上海设立了领事。至清末，通过各种通商条约正式获准在上海等地派设领事的国家约有19个。<sup>④</sup>其中，大多数国家在洋泾浜北岸设有领署。根据最初的《土地章程》，在洋泾浜北岸出现的第一块租界曾归英国领事专管。但由于美国领事的抗议，这种局面在1852年即被打破。1854年，新修订的《上海英法美租界租地章程》认定，洋泾浜北岸租界为英、美、法三国领事共管下的国际性租界。至1869年，由5国公使批准的《上海洋泾浜北首租界章程》明确规定，凡在界内租地，照中国与各国所立约章条款办理。“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

① 糜世勋，《上海万国商团史略》，见上海道社编《上海研究资料续集》，上海书店1984年版，第100页。

② 《上海洋泾北首租界章程》，见王铁崖编《中外旧约章汇编》第1册，下同。

③ 《上海公共租界工部局董事名录》，见汤志均主编《近代上海大事记》，上海辞书出版社1989年版。

④ 参见王铁崖编《中外旧约章汇编》第1册。

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，方可定规。”从此，洋泾浜北岸租界成了领事团控制下的名副其实的国际公共租界。

根据条约与《土地章程》的规定，领事团在洋泾浜北岸租界拥有以下三方面的权力：

(1)外交权 租界建立以后，尽管上海西人力图通过扩大工部局与纳税人会议的权力使它成为“独立共和国”，但这个愿望始终未能实现。因此，洋泾浜北岸的外国居民依然是各国领事保护下的侨民。他们与中国官厅的交涉及须按条约规定由各自的领事转达，而由各国侨民共同组建的工部局及纳税人会议与中国官厅的交涉，则必须由领事团转达。

(2)司法权 根据不平等条约中有关领事裁判权的规定，各国领事对本国侨民拥有司法裁判权。为了行使这种权力，在洋泾浜北岸设有领署的各国先后设立了领事法庭，以审理以本国侨民为被告的各类民刑案件。审判官一般由领事或副领事担任，而法警初由各领署自设，后改用工部局的巡捕。为了押禁罪犯，英国还于1856年在该国领署的基地上建造了监狱。1865年，鉴于英国寓沪侨民人数日多，英国政府派洪卑(Edmund Hornby)为审判官，在洋泾浜北岸设立高等法院，以代替原来的领事法庭。其管辖范围包括中国与日本境内一切以英侨为被告的民刑案件，称为“英皇在中日高等法院”(H. B. M.'s Supreme Court for China and Japan)，俗称英国按察使署。凡不服该院判决的，可上诉伦敦枢密院(Judicial Committee of the Privy Council at London)。1868年，英国又在护界河(今西藏路)与苏州河相接处附近(今厦门路上)新建监狱一座。凡沪上英侨的刑事判决即在该监狱内执行，惟长期徒刑得解送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。

依照英国的办法，1906年，美国也在洋泾浜北岸设立了管辖范围及于中国全境的

“美国在华法院”(The United States Court for China)，由威尔佛莱(L. R. Wilfley)为曾任审判官。惟该院第一审受理不属于领事法庭管辖的民刑案件，第二审受理经领事法庭判决的上诉案件。

由于各国领事法庭均无权按照本国的法律对由界内侨民共同组建的工部局行使领事裁判权，1869年的《土地章程》特规定设立由各国领事组成的领事公堂(Court of Foreign Consuls)，受理以工部局为被告的案件。然而，由于当时工部局的总董事及董事率皆英籍，殊少例外，有关的控告仍习惯投呈于英国高等法院，领事公堂直至1882年1月才由领事团推选英、德、美三国领事为代表着手组建。同年7月10日，公堂《诉讼条例》经领事团批准。此后，领事团每年推选领事3人，充当该公堂法官。以后，又增加当年的领袖领事为法官。根据《诉讼条例》，公堂设书记官一人，办理文书、记录等事务，以所收堂费为其俸给。公堂开庭时概用英语。公堂不设上诉庭，惟判决后60天内如有不服要求重审者，公堂认为适宜可重审之。

此外，根据1869年颁布的《上海洋泾浜设官会审章程》，各国领事对洋泾浜北岸会审公廨受理的案件，除纯粹华人间的诉讼外，均有会审、听讼、陪审、会商等种种权力，并得与上海道台会同处理有关的上诉案件。以后，甚至公廨在界内的拘票也须领袖领事签字。

(3)行政监督权 洋泾浜北岸租界的工部局与纳税人会议均是界侨民的自治组织。作为各国政府驻沪代表的领事团对它们的活动，无疑负有监督之责。纳税人会议的年会及工部局董事的选举必须由领事团召集，纳税人会议的特会通常由领袖领事主持；特会议定的事项凡未经《土地章程》提及者必须报领事团批准；由工部局修订、纳税人会议通过的《土地章程》附律则不仅要征得领事团的同意，还必须呈报公使团批准。此外，领事团还可以在行使外交、司法权的过程中，对工部局

与纳税人会议的活动实施监督。

1882年4月,公共租界纳税人应工部局请求召集特别会议,讨论界内人力车执照问题。会议议决,自5月1日起将人力车月捐从每辆1元增加到1元5角,并将车照拍卖与一人经营,以便一律遵照工部局所定人力车行车章程办理。车户闻讯向领事公堂控诉。领事公堂表示,工部局不应有拍卖车照之举。工部局遂只得实行加捐一项。<sup>①</sup>1899年8月,反对中国军队出入租界的工部局,以进入洋泾浜北岸租界的清军未持有巡捕房颁发的通行证为由,致函领事团,要求迅即通知中国官厅照租界规定办理,否则将“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”。9月4日,领袖领事伐尔台(Joaquim M. T. Valdez)函告工部局代理总董安徒生(F. Amderson):“余已将足下来函提交敝同僚等,领事团上次会议时,决定属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。”<sup>②</sup>

鉴于领事团在洋泾浜北岸租界拥有上述权力,论者曾谓:“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。”<sup>③</sup>

(作者:上海社科院历史研究所副研究员;责任编辑:朱守芬)

① 崩世勋:《上海公共租界史稿》,上海人民出版社1984年版,第433页。

② 崩世勋:《上海公共租界史稿》,第412—413页。

③ 徐公肃、丘瑾璋:《上海公共租界制度》,上海人民出版社1984年版,第150页。