

上海公共租界收回问题^{*}



* 中国国民党上海党务训练所丛书第二种，上海太平洋书店印行，民国十六年七月二十四日发行。本文另以《上海公共租界及其解决》为题，载《现代评论》第五卷第一三〇期，民国十六年六月四日；署名山木。

—

国人通常称用“租界”二字，系指一切依条约或依中国法令，划为外人居住营业的地域而言，其义甚泛。在这种意义之下，我们可就租界行政权之所属，划分租界为两大类：一是自管租界；二是他管租界。自管租界的行政权，完全由中国地方官行使，如岳州，长沙，济南，芜湖等处租界皆是。这些租界，在中国的官文书中，有时称租界，有时称商埠或通商埠，有时称通商场。他管租界的行政权，则全部分或大部分堕入外人之手。精细点说，他管租界也有两类：一是专管租界。这一类的租界其行政

权操诸一个租借国。上海的法租界就是这样的一个租界。二是公共租界。这一类租界的行政权，不属于任何一个国家，而属于界内列国侨民，领事，以至北京公使团。上海的公共租界就是这样的一个租界。

我们现在计划收回租界，自然只在计划收回上面所述的两种他管租界。他管租界尚待收回的，即令尚有二十处。上海的公共租界，在表面上，诚然不过是这二十处中之一处；上海租界问题，在表面上诚然不过是整个租界问题的一部分。但是这二十处尚待收回的租界，有些至今还不过是一小块荒凉落寞的地域，毫无现代的都市设备或重要工商业可言；譬如苏州，杭州，沙市等处日本专管租界，便俱如此。上海则已经是世界七大都会之一。而就人口及商业而言，上海的租界实占淞沪人口及商业的大部分；上海的公共租界又实占上海租界人口及商业的大部分。我们如果不能收回上海的公共租界，则即将其他二十处他管租界一一收回，租界问题，实际上还不曾解决一半。反之，我们如果能够将上海公共租界收回，上海法租界以及其他他管租界的收回，实际上决不会有何重大困难。所以本文的讨论，虽然限于上海公共租界问题，实则这就是整个租界问题的枢纽。

二

在讨论上海公共租界的解决以前，我们应该彻底地了解这个租界的法律性质与行政状况。这层国人近来已时时有所论述；我现在只简括地说明以下四事：

第一，上海公共租界的行政权，在法律上，如何缺乏条约根据。

上海于一八四二年经中英南京条约，辟为通商口岸；一八四三年中英虎门附加条约，遂承认英人得以“携眷赴广州，福州，厦门，宁波，上海五港口岸居住，不相欺侮，不加拘制”。所以从当时条约言，中国只承认外人可以在这些口岸内居住通商，并没有承认他们可以在他们的居住地域内行使行政权。一八四三年英人自行在上海划定了他们的居住地域，南以洋泾浜为界，北以苏州河为界，东以黄浦江为界，西

以护城河为界。此项界址，直至一八四五年乃经中国政府正式承认，并经中国政府以地皮章程规定。可是这个一八四五年的地皮章程并未将该地域组成一种市区，尤未尝以该地域内的行政权，尤其是警察权，让与外人。当时英人自己亦不过设有一个“道路码头委员会”(Committee of Roads and Jetties)而已。一八四九年法国复于洋泾滨与上海城之间，取得一种居住地域。这就是现今的法租界，美人于一八四八年在虹口亦取得一种居住地域；以是又有虹口租界或美租界之称。一八五四年英法美三国驻沪领事，共同议定了一种地皮章程，华文译为《上海英法美租界地章程》。这个一八五四年地皮章程，对于英法美三个租界内租地，道路，码头及课税等事各有规定，构成一种三国共守的市政章程。此项章程成立后，上海外侨，于一八五五年遂选出了一个董事会(Municipal Council)以为三租界的共同市政机关，而原来之“道路码头委员会”遂解散。那里我们应该注意的是：这个一八五四年地皮章程之议定及实施，均未经中国政府参预。所以英法美等国之取得租界行政权，自始即是侵占。数年后法国又退出三国共管的组织。一八六三年，美租界与英租界，依英美双方之同意而合并。此项合并地域，并取得“上海洋泾滨北首西国”(The Foreign Community of Shanghai, North of Yangking pang)之名。这就是今日之所谓上海公共租界。英美租界合并以后，当地外侨又将前述一八五四年地皮章程改订；并于一八六九年间列国驻北京公使核准。这个一八六九年地皮章程，华名为——《上海洋泾滨北首租界章程》——便即上海公共租界的第一次根本组织法；界内市政机关之组织及其职权，俱经这个章程规定。可是这个章程制定之时中国政府始终亦未参预；事后，中国政府亦从未与任何外国官员签订正式承受此项章程之协定。不过列国曾于事后，将这章程，当作一种“既成事实”(fait accompli)通知过中国政府罢了。这个章程于一八八三年复有修改；修改后送请北京列国公使核准；可是北京列国公使，直至一八九八年始将原案改正而给以批准。这个一八九八年的地皮章程就是上海公共租界的现行组织法。中国政府亦未尝参预这个章程的制定。

由上所述，足见上海公共租界之取得诸种行政权，并非基于中国的明白让予，而是基于租界内外侨以及关系国领事公使之自行占取；因为中国政府所曾正式承诺与正式公布的只是一八四五年地皮章程，而那个章程初未给予外人以行政权；以后的各种地皮章程都不是中外的条约，亦不是中国法律，而纯是外人与外人的产物。

本来，中国最初划定各种租界的时候，在诸种条约或合同中，都不会以行政权——尤其是警察权——给予外国政府或外侨。直至中日战争以后，中国才于一八九六年中日间《关于日本租界议定书》中第一款内，以“管理道路以及稽查地面之权”让予日本领事。这是中国正式以租界警察权让予外人之始。现在中日议定书仍然存在；那末，上海公共租界是不是可以援最惠国条款而要求同样地行使警察等权呢？对于这个疑问，我们可以绝对否答；中日议定书的条款，即令凡在中国保有专管租界的国家，都可援最惠国条款，要求适用；亦必不能适用于上海公共租界；因为中日议定书条款所规定的，明明地只是日本专管租界（Settlements exclusively for the use of the Japanese）。所以单从法律的见地说，吾国对于上海租界的行政权，尽可以单方的立法行为为收回手段，并无改订条约或取外人同意之必要。国民政府之主张以谈判解决，只是迫于实际的抵抗。

第二，上海的公共租界，在实际上，何以只能够说是一个英国专管租界。

这层有些人虽不大了了，实际上很容易说明。依照上海公共租界的组织法（即一八九八年地皮章程），他的行政组织，在表面上诚然含有四个机关：一是北京公使团；二是上海领事团；三是纳税外侨会议；四是董事会。公使团及领事团，依照地皮章程，有否决董事会所通过的单行细则（Bye-laws）之权；领事团并且仿佛还可以监督董事会的行政；可是实际上公使团及领事团的干涉似乎很少；纳税外侨会议似乎简直自认为独立的最高的机关，不对公使团或领事团负任何责任。纳税外侨会有选举董事会董事，核准董事会账目，与批准董事会所通过的单行细则之权。这个团体完全由租界内之外国资产阶级组成，而操

纵之者则为英人。这可以次列之数目字说明：按照一九二三年统计，公共租界内纳税外侨总计不过二，七四二人；这二，七四二个纳税外侨，共有二十二个国籍；可是属于英国国籍的，已经占了一，一五七人；屠于美国国籍的不过三二八人；属于日本国籍的亦不过五五二人。这已经使英人占了很大的优势。

然而公共租界内最重要的机关，实际上仍不在外侨纳税会议而在董事会。（或称工部局）一则因为外侨纳税会议毕竟是一个人数过众的机关；一则因为这些纳税者缺乏充分的兴趣或时间，去注意市政事宜——纳税外侨会议，近来往往因到会人数不足而流会。董事会兼具立法行政两种职权；他是由九个董事组成的；这九个董事，必须有五个英国人，两个美国人，两个日本人。换句话说，英人必须占多数，日人美人而外，其他外侨，虽然可为纳税外侨会议的会员，却不能充任董事。至于华人，则延至一九二一年才许举出三个谘议，组成一个华人谘议会（The Chinese Advisory Committee），他的职权不过对于有关华人利益之事，应董事会之谘询或建议于董事会而已。这三个中国谘议，自一九二五年五卅案发生，俱已辞职。去年，公共租界的纳税外侨会议，鉴于收回租界运动之猛烈，曾经议决准许华人选举三个董事加入董事会，但是华人至今拒绝加入。以是英人在公共租界的董事会至今还保有一个绝对的多数。

不但如此。在董事会所属的各种局所中，一切重要职员，如消防队长，警察长，义勇队队长，卫生处处长，工程处处长，财务处处长等等，无一不是英国人。据最近统计，在董事会所任用的一，〇七六个职员中，英国人占了九六五个，而七九二个印捕尚不在其内。董事会的董事长，现今诚然是一个美国人；可是这个美国人之得以久于其位，完全是因为英国人的援助，完全因为他是英人的最好工具。

第三，上海公共租界的华人，如何负担租界的税捐。

上海公共租界内的华人，虽然没有参预市政之权，他们对于租界行政费用的负担，并不因是而减轻。实际上他们所纳的税捐大大的超过外侨所纳的税捐。关于这层，我们也得标举几个数目字来说明。公

共租界的主要税入，第一为房税；第二为土地税。据一九二五年统计华人的纳税房屋达六五，四七一栋，外人房屋之纳税者仅四，六二七栋；华人所纳房税综计达二，〇二一，七〇二两；外人所纳房税综计仅一，七六三，三八五两。土地税的分配颇不易精密估计；因为华人在公共租界内取得土地权，例须假用洋名；实际上，华人假借洋名在公共租界内取得土地权之事极多。据一般估计，华人所纳地税，当亦占公共租界地税总额百分之六七十。

第四，上海公共租界的行政，何以只能说是一种为少数外人谋利益的行政。

大家都承认上海公共租界的市政良美，大家都承认他是一个现代都市。但是这个租界无论他的设备如何炫人耳目，实际上只是一种为占全租界人口百分之三的外侨谋利益的行政（依一九二三年统计，公共租界的华人为八三〇，〇〇〇；外侨为二一，四〇〇）。关于这层，以下便是几个显而易见的例证：公共租界每年的经常收入及临时收入达一千数百万两；用于教育事业的却不过五十万两；这五十万两中之百分七八十并且都用在外国学童身上；一般中国儿童，完全受不到公共租界的恩惠。此其一。公共租界内至今没有一个供一般市民使用的图书馆；现时所有的一个市图书馆，除了西籍而外，据说没有一本中文书；他的会员中，据说华人综共不过二十人。此又一。公共租界的公园，至今还是禁止华人游览；不久以前，公园门前并且悬有“华人与狗不准入内”的牌告。今年四月间，开放公园问题诚然曾经提出于纳税外侨会议，可是他们的决定仍然是从缓计议；实际上就令他们把公园开放了，也不过给上海一般有钱的人增加一个行乐所；那些最需要公共园地以资休息的贫民与苦力，终究是得不到开放公园的好处的；因为他们之所谓开放，至多也不过像法租界公园的开放，必须是衣西服，穿裙子的华人才许入内。此又一。此外，公共租界的市医院，差不多也完全是为有钱的外侨设的；而不是为华人或穷人设的；至于劳工，妇女，儿童的救济或保护，更谈不到。试问现代文明诸国的大都市中，能寻出第二个这样的都市吗？可是大家都夸赞这个公共租界；少数的华

人也不免要爱戴他，因为他的警察能够保护他们的生命财产。可是从五卅的残杀看去，租界警察所要保护的生命毕竟只是外人的生命，华人的生命并不在租界当局的心目中。据说那个因枪杀五卅群众而退职的外国巡捕头，退职后还是每年享受一千五百镑的退伍金！这种奖励政策，为的究竟是华人生命的保护呢，还是外人生命的保护呢？

三

综之，从法律上说，我们不能容许上海公共租界攫夺中国行政权的行为；从事实上说，我们亦决不能信托租界当局可以代我们行使这种职权。因此，我们认为全国国民，对于上海公共租界，应该以一百二十分的决心，求一个澈底的解决。

解决的方法，第一步自然还是外交谈判；就是南方政府也宣言过不愿以武力收回租界。现在的问题是：向谁谈判？何时可以要求谈判？谈判无结果时我们怎样办？

关于向谁谈判一层，我觉得我们无所用其迟疑。严格地从法律上讲，我们收回租界行政权，本用不着向任何机关或任何国家谈判；因为我们从没有正式将公共租界行政权给予任何国家或任何机关，就令说，我们曾于一八四五年及一八四九年，正式向英美两国，划定了现今公共租界的地域为英租界及美租界（实际上现今公共租界地域的广袤，远过于当时英美租界范围），我们谈判的对手方至多应亦以英美两国为限。我们应该拒绝同北京公使团或上海领事团谈判；因为公共租界现行地皮章程虽然曾经他们议决或批准，而那个章程却非一种中外条约，亦不是一种中国法律，对于中国政府并不具有拘束力（实际上那个章程之曾经列国领事及公使批准，为的只是要使那个章程可以拘束公共租界内一切享有治外法权的外侨）。我们更应该拒绝与公共租界的董事会谈判；因为董事会并不曾向中国政府正式取得任何权利。

关于何时可以要求谈判一层，我们认为开始谈判的要求可以立即提出。外人方面尽管可以支吾地说，不平等条约的改订，须俟诸中国

新的政治局势更形安定及扩展以后(实则这种议论亦国人所当反抗)。但是上海租界问题的解决,既不涉及不平等条约的改订,那种议论自亦不能适用,何况汉浔两案的协定,天津英租界谈判,事实上都已发生于中国尚未统一,新的政局尚未安定的时候呢?

谈判倘无结果,我们的第一步应该是自行颁布一种上海市组织法,通告中外;并遴派适当人员,迳往公共租界接收行政权。倘英国政府以武力助其抵抗,国民政府或国民党应通告全国实行对英罢工与排货;并申告此项经济抵抗,非至英人归还公共租界不得稍懈,以国民党现时所支配的地域而言,这种经济抵抗的效果,就是前年五卅案发生后的排英运动,亦必望尘莫及。只要政府能规律他们的行动,这种抵抗,不难得到最终的胜利。

以上所说还不过是解决的方法;至于解决案的内容,我们认为应如以下所述:

上海的公共租界,诚然非九江,镇江,甚或广州,汉口,天津等处英租界可比;外侨的数目与利益,诚然巨大,可以要求我们给以相当之待遇。因此,公共租界收回之后,我们殆不能不给外侨以若干分参预市政之权;但是外侨参政权之给予,亦只能由中国政府将来以法律规定,而不能构成中国的一种条约义务,否则上海公共租界的解决案,不独不曾废止什么不平等条约,并且还要为中华民国增加一个新的不平等条约。

公共租界的外侨,与其他租界之外侨比较,数目诚然甚巨;但若与公共租界内之华人比较,则只占全租界人口百分之三;就是他们所纳之税,至多恐亦仅当华人所纳税额五分之三。因此,公共租界收回以后,外侨的参政权,决不能与华人平等;那些提倡董事会董事员额应该中外平分的主张,我们必须坚决的拒绝。外人对于董事会(或市议会)所能选派的代表,至多只能约略与他们所纳税额相当,不得超过董事会(或市议会)会员全额三分之一。

在现代一般独立自由的国家,外侨所能享有之权利,率以私权为限;享有参政权的,限于本国人民。我们为牵就一时事实计,于公共租

界收回后,虽或不能不给外侨以若干分参政权;而对于外侨行使此种权利的期间,要亦不能不设为限制(譬如说十年)。逾此期限,外侨对于市政机关的代表权应即消灭;至多亦只能准许外侨于期满后,组织一种外侨谘议会,俾和从前公共租界内的“华人谘议会”一样,对于有关外侨利益之事,有向市政机关建议之权。

将来上海公共租界及法租界收回之后,我们便可实现孙中山先生的“大上海”理想;将闸北,浦东,南渡,上海县城,以及吴淞诸地域,与租界合并,组成一个特别市;在这个特别市全域内,我们可以容许外人居住营业;于一定限度内,并容许他们在这个特别市全域内,租用土地。这样一来,外人得到的便利也就很大,从前外人方面扩充租界的希望,至是便可变形的见诸事实;上海工商业未来的发展,将益发不可限量了。

民国十六年五月二十六日 上海

附记 上海公共租界的临时法院问题,系领事裁判权问题的一部分,以上系专就公共租界行政权立论,故未泛及。