

# 上海租界法制的一些重要问题

□王立民

1840年的鸦片战争以中国失败而告终，随之而来的中外不平等条约纷纷签订，租界在中国产生了。先后有英、法、美、德、俄、意大利、奥地利、比利时、日本等9个列强国家在中国的上海、天津、汉口、广州、厦门、镇江、苏州、杭州、九江、重庆等10个城市，建立了27个租界及其法制。中国租界是根据中外不平等条约，由外国侨民在中国领土上通过租地方式取得土地并建立的自治区域。中国租界法制是由租界拟定或认可，仅在本租界实施的区域性法则。

上海租界法制依附于上海租界而存在。有了上海租界，才有上海租界法制；反之，则不可能有上海租界法制。上海租界法制的两重性与上海租界的两重性联系在一起，突出表现为耻辱性与近代性。

## 上海租界法制开启了中国法制近代化的进程

鸦片战争以后，中国逐渐进入了近代社会。近代法制开始萌生，最早产生于上海的英租界。1845年的《上海租地章程》（又称“上海土地章程”“上海地皮章程”等）就是一个近代性规定。它在法制理念、法律语言，法律内容等方面，都具有近代性。以后，又制定了《捕房督察员职责》等一些规定。

往后，上海英美租界加大了立法力度，制定了更多规定。比如《警务章程》《工部局董事会章程》《苦役犯人惩处规则》《纳税人议事规则》《消防章程》《公共花园规则》《手推车规定》《西童公学章程》《牛奶棚管理规则》等。上海公共租界制定的规定更多。

上海法租界步上海英租界的后尘，在建立租界后也制定了一些近代法规，开启了法制近代化进程。比如《公董局行政条例》《交易所取缔规则》《管理新闻条例》《局办中法学校章程》《征用土地章程》《交通规则》等等。

与此同时，上海租界还建立了立法、行政执法、司法等机关，使租界法制运行起来，发挥自治作用。比如，上海英租界的立法机关是租地人会，上海英美、公共租界的立法机关是纳税外人会；上海英、英美、公共租界的行政执法机关是工部局及其巡捕房；上海英美、公共租界的司法机关是会审公廨等等。它们的运作使上海租界的自治功能得以实现。

中国华界的近代法制由清政府在20世纪初的清末法制改革时才推出，要比上海租界的近代法制晚几十年。可见，中国租界法制是中国早期的近代法制，而上海租界法制又是中国租界法制中最早的近代法制。从这种意义上讲，上海租界法制开启了中国法制近代化的进程。

## 上海租界法制是近代中国存在时间最长的区域法制

近代中国的有些区域因为政协更迭，也出现过区域性法制，但是这些区域性法制的存在时间都没有上海租界法制存在时间长。上海租界自产生开始到1945年租界收回，前后共存百年时间，其法制也是如此。中国其他的区域法制都没有百年时间。这里以太平天国和革命根据地的区域法制为例。

太平天国在1851年宣布起义，1864年失败，前后共存14年。在这14年中，太平天国也建有自己的区域法制，颁行了《天朝田亩制度》《资政新篇》等一些规定和有关刑事、婚姻、经济等方面的一些法令。这些法制充其量也只存在了14年，时间上明显短于上海租界区域法制。

中国近代史上还建立过革命根据地法制。为了取得中国革命的胜利，中国共产党探索出一条农村包围城市、武装夺取政权的中国革命道路。这就需要建立自己的革命根据地。其中，既有中央革命根据地，也有地方革命根据地。地方革命根据地法制实际上就是一种区域性法制。比如，在抗日战争时期，颁行过《晋西北没收汉奸财产单行条例》《山东省战时除奸条例》《苏中区惩治战争罪犯及汉奸暂行办法》等等，都是如此。然而，从1927年中国共产党开始建立革命根据地到新中国成立，前后也只有22年，比上海租界的区域法制存在时间也短。

上海租界法制是一种城市的区域法制。它存续时间长，几乎贯穿了整个中国近代时期，也就意味着法制发挥作用的时间长，对城市治理、城市建设的影响也就大一些了。

## 上海租界法制的变迁受到三大战争的影响

这三大战争是指1840年的鸦片战争，1894年的甲午战争和1941年的太平洋战争。这三大战争都影响到上海租界法制并促使其变迁。

鸦片战争以后所签订的一系列中外不平等条约是上海租界及其法制诞生的主要依据。1842年的中英《南京条约》规定，英国人可以携带其家属在中国沿海的五个城市居住、通商。即“自今以后，大皇帝恩准英国人民带同所家眷，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”。中国的五口通商城市就此确定下来了。

1843年的《南京条约》的附件《五口通商附粘善后条款》又进一步规定，英国人可以在五口通商口岸租地。即“中华地方官必须与英国领事官各就地方民情，设定于何地方，用何房屋或基地，系准英人租赁”。这些不平等条约首先在上海落地，上海英租界出现了。

1845年的《上海租地章程》对上海英租界地域作了规定，即“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”。翌年，又确定西面以界路为界。这是中国近代史上的第一个租界。上海英租界诞生的同时，其法制也开始逐渐建立起来了。

鸦片战争后的中英不平等条约促成了上海英租界及其法制的建立。也是根据鸦片战争以后1844年的中美不平等的《望厦条约》和中法不平等的《黄埔条约》，上海美、法租界及其法制也相继崭露头角。

1894年的甲午战争引起了上海租界法制的大变并突出表现在这样三个方面。首先，随着上海租界地域的扩展，租界法制适用的区域也扩大了。甲午战争以后，上海租界的地域有大幅扩展。其中，上海公共租界扩展了二万余亩，上海法租界扩展了一万余亩，都创下了上海租界地域扩大的记录。随着上海租界的扩展，租界法制适用的地域也扩大了。

其次，上海租界的行政管理机关中新增了日籍董事。以上海公共租界为例。1916年日本迫使工部局改变没有日籍董事的状况，开始增设日籍董事，以后日籍董事的人数还有增加。这样，日本在上海公共租界的行政执法等领域，有了更多的话语权。

最后，颁布抑制抗日活动的规定。日本侵华的野心在甲午战争以后暴露无遗漏，侵略步伐不断加大。此时的中国人民

群情激昂，抗战情绪日益高涨。上海租界的华人也是如此。可是，上海租界当局却颁布抑制抗日活动的规定，不允许市民有上街游行、集会等正义行为，甚至还鼓吹所谓的“中立”。实际上是助纣为虐，助长日本侵华的嚣张气焰。

1941年的太平洋战争爆发以后，上海租界法制走向衰亡。这一战争爆发的当天，日本就全面占领了上海公共租界，以后又控制了上海法租界。此时，虽然还有上海租界的外壳，但实质上都成了日本占领区。此后，汪伪政权接盘，但无丝毫改变日本占领区的本质。1945年抗日战争胜利，上海租界不复存在，成为统一的国统区，其法制也彻底退出历史舞台。

在这三大战争中，鸦片战争促使上海租界法制诞生，甲午战争引起上海租界法制大变，太平洋战争导致了上海租界法制的衰亡。这三大战争实实在在对上海租界法制的变迁产生过很大影响。

这三大战争会对上海租界法制产生影响的背后是国力的原因。中国的国力弱，上海租界法制就长；中国的国力强，上海租界法制就消。国力决定了上海租界法制的消长。

## 上海租界法制支撑了上海租界的近代城市发展

官方组织作出规定，规范其公务行为；经贸法规对租界的经济、贸易作出规定，促进经济、贸易有序发展；金融法规对租界的金融机构、运行作出规定，保证其依法进行；治安法规对租界的治安、交通、消防等管理作出规定，确保租界内良好的治安情况；医疗卫生法规对租界的公共卫生机构与人员作出规定，保持租界的卫生、健康；文娱法规对租界的各种文娱活动做出规定，要求其规范开展；教育法规对租界的各种学校作出规定，满足租界居民特别是洋人居民受教育需要等等。可见，这些规定面面俱到，基本涵盖了城市社会生活的各个方面。

上海租界的法规也确实得到一定程度的实施。1875年上海租界出现狂犬病。1876

年上海英美租界作出规定，捕杀在租界内游荡的野狗。1893年又规定，租界马路上游荡而没带领圈的狗也一律捕捉，7天内无人认领，即被杀死。据1893年的统计，当年巡捕房共捕捉了4457条狗，其中有主人认领的750条，其余全被作为野狗杀死。

在上海租界法制的支撑下，上海租界迅速发展起来，还带动了整个上海城市的发展。上海缩小了与国外大都市的差距，市内居民比全国其他城市更早过上近代生活。比如，在家用电灯、自来水、煤气；出门穿胶鞋、坐公交、骑自行车；吃罐头食品、冷饮、碳酸饮料、西餐；看电影、西方话剧、马戏表演等等。在20世纪20、30年代，上海便跻身于国际大都市行列，有了“东方巴黎”和“东方纽约”之称。

## 上海租界法制的两重性十分明显

国正是耻辱性的真实写照。在这种耻辱性之下，上海租界法制不可避免地存在一些弊端。比如，纵容卖淫、吸毒等丑恶现象；歧视华人，无视华人的人权；助长警匪勾结，祸害百姓等等。上海租界被称是“藏污纳垢”之地，一点也不过分。

上海租界法制还具有近代性的一面，这一法制自建立之日起就是一种近代法制，而当时的华界还在实施中国清朝传统法制，清政府要在20世纪初推行“新政”时，才开始进行法制改革，中国才开始逐渐走上法制近代化的道路，颁行近代法律。上海租界实施近代法制要比华界的近

代法制早了几十年。上海租界法制是一种比传统法制进步的法制，更适合在鸦片战争后的上海施行，也更有利于上海的近代化建设和发展。从这种意义上讲，上海租界法制有其历史的进步性。

总之，上海租界法制就是耻辱性与近代性的结合体，同时具备这两性。因此，在研究上海租界法制时不可偏废，而要实事求是，具体分析。

（本文作者系华东政法大学功勋教授，博士生导师。此文系作者为首席专家的国家社科基金重大招标项目“中国租界法制文献整理与研究”（19ZDA153）的阶段性成果）