

南京国民政府初期英美的“上海问题”政策述论

[内容摘要] 1927 年初，国民革命军收回汉口、九江英租界，上海租界风声鹤唳，英国迅即派兵上海，上海公共租界何去何从，即所谓的“上海问题”顿成中外关注的焦点。上海公共租界当局和上海外侨以及其他相关各方首先向英美寻求支持。英美在“上海问题”上的反应有明显不同：基于既定的对华政策和对中国国内政治形势的基本判断，英国主张出现一个问题解决一个问题，不愿提出一揽子的解决方案；美国在上海问题上的表现似乎截然不同，从“上海中立化”的建议，到试图通过民间机构介入“上海问题”，再到最终推动上海工部局采取聘请外部专家来沪调查方案，美国表现出强烈的插手“上海问题”的愿望。但是，无论如何，英美的上海问题政策却有一共同底线，即放弃武力，采取开明的亲善政策。

[主题词] 上海问题；上海自由市；上海自由港；怀特方案；上海中立化

“上海问题”因中国要求废除治外法权、收回外国在华设立的租界而产生。1927 年初，在国民革命军北伐的推动下，武汉革命政府以武力强行收回汉口和九江英租界，此后，随着国民党领导的国民革命军北进，矛头似乎直指上海公共租界。英国迅即调集军队来沪，一时间上海成为中外关注的焦点。国民党占领上海之后，虽未强行收回租界，但是新成立的南京国民政府继续加紧与列强进行收回列强在华治外法权的谈判，国民党中央党部又发起收回上海租界的宣传运动。此时的英美等列强以及上海公共租界当局（后文简称“上海工部局”或“工部局”）早已预感到上海公共租界（后文简称“上海租界”或“租界”）的现状不可能长久维持，租界地位迟早要发生改变。就列强而言，上海租界未来的地位和整个上海的前途，即所谓的“上海问题”（Shanghai Problem）如何解决，直接关系到各国在上海乃至在在华的巨大既得利益，英美等列强对此自然高度关注，此后至 1931 年底的五年间，上海租界何去何从成为中国外交当中的突出问题，也是中外关系中一个相当敏感的政治问题。不仅如此，当时还展开了一场关于上海问题

的起源、性质以及上海租界的出路和中国的未来等问题的国际性讨论，中外民间人士争相提出解决方案。¹

上海问题的核心是近代中国的一个相当特殊的区域——上海租界的未来地位问题。这不是一个孤立的或者是具体的问题，它牵涉到各种关系，诸如地方层面的上海华洋关系、国家层面的中外关系以及国际层面上的列强之间的关系。同时，它所触及的问题即是一个亟待解决的现实的问题，但更是一个有着极为复杂的演变过程的历史问题，一定意义上说，它是近代以来中外矛盾的集中体现，或者说是中外矛盾尖锐化的结果。因此，对这一问题从多层次和多角度深入探讨，不但能够揭示历史的真相和细节，更有助于丰富我们对于这一时段历史的认知和理解。关于上海问题，目前学界的相关研究已可以反映出这一问题某些方面，如美国学者克利福德（Nicholas R. Clifford）关于中国 1920 年代革命起源、澳籍华裔学者冯兆基（Edmund S. K. Fung）和台湾学者李仕德关于 20 世纪二三十年代中英关系的研究，均从英国对华政策调整角度述及上海问题。²台湾学者唐启华关于北洋时期中国外交的研究和李恩涵关于国民党“革命外交”的研究亦非常有助于我们全面了解上海问题产生的背景。³本文在这些已有研究的基础上，对此问

¹ 上海问题出现之时，就有中外人士专门进行研究，并且陆续有相关的研究发表，其中比较重要的有四种：一是上海麦伦书院校长夏晋麟（Chin-Lin Hsia）著《上海地位（未来的发展及其中外合作的可能性）》（*the Status of Shanghai (Its Future Development and the Possibilities through Sino-Foreign Co-operation)*），Kelly and Walsh, Limited, Publishers, 1929. 此书后译为中文，1932 年由中国太平洋关系学会出版印行）。该书主要从上海租界形成和发展的角度，对上海的未来提出构想。二是南非法官费唐（Richard Feetham）主持下完成的“*Report of the Hon. Richard Feetham to the Shanghai Municipal Council*”，（中文全称“费唐法官研究上海公共租界情形报告书”，简称“费唐报告”）。这是一份在调查的基础上形成的一份关于上海公共租界的调查报告，基于对上海租界历史和现状的分析，报告提出关于上海租界和整个上海未来的构想。三是徐公肃、丘瑾璋著《上海公共租界制度》（1933 年出版），该书主要是回应“费唐报告”提出的观点。四是美国学者约翰斯通（William Crane Johnstone）著《上海问题》（*the Shanghai Problem*, Stanford University Press, 1937），该书主要是回应夏晋麟观点。

² 冯兆基教授在《帝国的撤退策略：英国在南部中国的政策，1924-1931》一书中，有专门章节简要介绍上海租界的起源和“费唐报告”关于上海问题的解决方案，同时亦述及英国在上海问题上的态度（详见 Edmund S. K. Fung, *The Diplomacy of Imperial Retreat: Britain's South China Policy, 1924-1931*, Oxford University Press, Hong Kong, 1991. pp.227-233）；克利福德教授的专著《帝国被宠坏的孩子：上海外侨和 1920 年代的中国革命》一书中也涉及上海问题，其角度与冯氏大致相同（详见 Nicholas R. Clifford, *Spoilt Children of Empire: Westerners in Shanghai and the Chinese Revolution of the 1920s*, Middlebury College Press, Published by University Press of New England, Hanover, New Hampshire 03755, 1991. pp.268-272）；李仕德教授关于抗战爆发前中英关系的研究中，亦关注上海问题，特别是对上海外侨社会在上海问题上的反应和英国驻华外交官和外交部的态度亦有约略提及（参见李仕德：《英国与中国的外交关系（1929-1937）》，台北：国史馆印行，1999，第 47-66 页）。

³ 唐启华教授在研究北伐时期英国与当时的北京政府谈判交还天津租界问题时，曾提及当时英国在上海问题上的政策，认为英国在上海问题上的政策与在汉口、九江以及天津英租界问题上的政策不同，在汉、浔问题上英国妥协让步，在天津英租界归还问题上则是主动谈判，但是在上海问题上英国则表现强硬，后果是英国在上海问题上的强硬政策使得国民党左派不敢借助民族主义，强行收回上海公共租界（详见唐启华：《被“废除不平等条约”遮蔽的北洋修约史（1912-1928）》，社会科学文献出版社 2010 年版，第 507-516 页）；李恩涵教授关于北伐前后国民党“革命外交”的研究中虽未涉及上海问题，但是对上海问题出现的基本背景，诸如南京国民政府的治外法权问题谈判等问题有很全面和细致的研究（参见李恩涵：《北伐前后的“革命外交”（1925-1931）》，《中研院近史所专刊》（69），1993）。此外，国内学者王敏关于“费唐报告”的研究亦与上海问题有关（参见王敏：《中英关系变动背景下“费唐报告”的出笼与搁浅》，《历史研究》2012

题进行专门探讨，将其置于国际格局和国内政治形势变动的大背景中，从上海租界当局、英国政府、美国政府以及民间组织太平洋关系学会互动的角度，依据英、美、日以及上海租界当局的相关档案，披露上海问题背后错综复杂的国际关系及其所反映的中外关系的实质和此一时段中英、中美关系的新特点。

—

在 1929 年底上海工部局决定聘请南非法官费唐来沪调查上海租界问题之前，先后就有三种关于“上海问题”的解决方案正式向英国外交部提出⁴：

其一是“上海自由市”方案(Free City of Shanghai)。此方案在 1927 年 5 月以备忘录形式提交给英国外交部，方案的起草人为芬利森(Finlayson)⁵。主要内容是建议参照波兰港口城市但泽⁶的管理模式，将上海变成国联监管下的“自由市”。⁷这份方案的基石是中外合作，认为只有中外合作才能维持上海的世界工商业中心和远东贸易中心地位。但是，中外合作的前提是中国人承认外国人在上海的权利，“真诚地承认正是外国人的首创精神、外国的企业、外国的管理和外国的保护造就了今天的上海”，在此基础上，才有可能规划上海的未来。方案的具体设想共 19 条，大致可归纳为以下几个方面：（一）“上海自由市”的版图为大上海(Greater Shanghai)，这个区域不再以租界为中心，而是以吴淞为中心，以 30 英里为半径。（二）中外合作管理，但应主要借鉴外国的市政管理经验。（三）设立国际性市政管理机构——理事会，这个机构依据国联批准的法律或规章，由中、英、美、日、法、德、意、瑞士等国籍的人士组成。各国籍代表的人数由国联根据各国的商业的、资本的利益决定，在任何情况下，某一国籍代表的人数不得超过其他三个国家代表的总人数。该理事会若干年选举一次，轮流选举一个由理事会指导的类似于目前公共租界工部局的执行机构。（四）中立原则。自由市是商业的、工业的共同体，在任何冲突中都将保持中立地位，由国联和美国担保其中立。为确保其中立地位，应增加警力，并建立一支小型、高效的军队，其军

年第 6 期)。

⁴ 除了后文详细介绍的“上海自由市”方案、“怀特方案”、“自由港方案”之外，就笔者所见还有英国驻沪领事巴顿(Barton)的“大上海”方案(Greater Shanghai)和上海英侨戈登(Gorton)提出的方案。但这些方案均未正式向英国外交部提交，而且其主要内容未超过后文将会详细介绍的三份方案，因此文中不再赘述。其中关于“怀特方案”和“自由港”方案，李仕德教授的研究中提及，但比较简略，未对其中具体内容详细介绍(参见李仕德：《英国与中国的外交关系(1929-1937)》，台北：国史馆印行，1999，第 47-66 页)。

⁵ 笔者目前尚未发现可以确切说明芬利森身份的可靠资料，但是据相关资料推断，此人可能是上海外侨。

⁶ 但泽(Gdańsk，德文为 Danzig)是一波兰港口城市，位于波罗的海的海岸，历史上曾长时间被普鲁士王国和德国占领。第一次世界大战结束后，波兰人欲收回但泽主权，但是德国人在此占多数，波兰人占少数，后根据凡尔赛条约的相关条款，成立“但泽自由市”(Free City of Danzig)。但泽自由市是国联监管之下的独立的准国家(Quasi-State)，有自己的立法、自己的国歌、国会和政府。外部事务在波兰的控制之下。波兰在这里的权利包括自由使用港口、邮政、联合海关等。

⁷ 参见 *Advocating a Free City of Shanghai under the League of Nations*, Robert L. Jarman, *Shanghai: Political & Economic Reports 1842-1943*, Vol.15, Archive Editions 2008, pp.506-507. [FO371/12418(1927:4594/25/10)].

官由国联任命。(五)保留治外法权。(六)中国各级政府的税收政策不适用于租界。此外,方案还包括法庭、税收、邮政等方面的具体设想。⁸

英国驻华外交官均不赞成自由市方案。英国驻沪领事巴顿(Barton)首先表示反对意见,理由是他认为这个方案完全没有可行性,因为中国的民情舆论不可能同意将上海置于但泽那样的地位,任何提及国联的相关的建议都会被中国人当作帝国主义新的侵略企图。驻华公使蓝普森(M. Lampson)亦持反对意见,他在给英国外交大臣张伯伦(Austen Chamberlain)的信中,详细地阐述了反对理由:一是这个方案将涉及一个复杂的因素,即美国,美国是重要的列强,在上海有重要的利益,对上海问题有非常强烈的兴趣,但美国不是国联成员国,自由市方案势必要将美国撇在一边。二是但泽与上海只是从表面上看有点相似,实质却很不同。但泽是两个国家之间的问题,而上海则完全属于中国,上海问题需要解决的主要是中国的主权要求与外国人维持他们在此地的生活、贸易与安全的愿望,解决上海问题就是要在这两者之间寻求方案。蓝普森强调,据他的观察,无论现在上海外侨多么愿意采纳这一方案,但在目前中国人的思想状态下,这个方案几乎是没有实现的可能性。如果在租界交还中国之后,再设一个过渡阶段,让国联来控制,无论国联采取何种形式,最终都会遭到中国人的拒绝。原因是中国人会认为这个方案对中国主权和尊严造成的损害,其严重性即使是不超过目前,至少也是不相上下。⁹最终这一方案未得到英国外交部的支持。不过,这一方案在上海外侨当中拥有一些支持者。1927年9月,刚从上海回到英国的戈特爵士(lord Gort)在与外交部官员交谈时,仍旧建议将上海建成但泽那样的拥有国际警备队的港口。¹⁰

其二是“怀特方案”。1929年4月,英国外交部又收到了一份以备忘录形式提交的上海问题解决方案,备忘录的起草人为英国人弗雷德里克·怀特(Alexander Frederick Whyte)¹¹(后文简称为“怀特方案”)。这份方案认为,眼下外国在上海的利益正处于危险境地,英国人不可避免地将会失去对上海工部局的控制。因此,当前的努力目标应是保持上海作为中外商人共同经营的安全的商业基地的地位。备忘录认为华董问题¹²是解决上海问题的关键,应逐步增加华董

⁸ 这份方案首先在1927年6月4日的《曼彻斯特卫报》上发表,后在上海《字林西报》转载。详细内容参见The "Free City of Shanghai," *The North-China Herald*, July 23, 1927, pp. 157-158.

⁹ 参见"Possibility of a 'Free City of Shanghai'", Robert L. Jarman, *Shanghai: Political & Economic Reports 1842-1943, Vol. 16*, Archive Editions 2008, pp. 17-18. [FO371/1324(1928:F1388/170/10)].

¹⁰ 关于戈登的确切的身份,笔者未查到资料,只知道他长期在中国海关工作。参见"Lord Gort's Opinions about Shanghai and Its Possible Future Development", Robert L. Jarman, *Shanghai: Political & Economic Reports 1842-1943, Vol. 15*, Archive Editions 2008, p. 602. [FO371/12409(1927:F7767/2/10)].

¹¹ 这份备忘录起草于1929年2月,起草人为怀特(Alexander Frederick Whyte, 1883-1970)。怀特早年为英国政界人士,自由党成员。1925-1925担任英属印度新中央立法会首任主席。1927年以英国代表团团长身份出席太平洋关系学会檀香山会议,会后随中国代表团来华,1929至1932年,担任南京国民政府政治顾问。

¹² 指上海公共租界工部局执行机构董事会中的华人董事。五卅运动之前,上海工部局董事会全部由外籍董事组成,华人不具备参与董事会的资格。五卅运动中,华人提出选举华人董事的要求。经协商,1928年,

数额和工部局机构中的华人成员名额,通过这一途径训练华人参与市政管理的能力,在此基础上整体地解决上海问题。但是,这一方案必须有英国的支持,才可望成功,具体地说由英国牵头,在放弃一部分市政管理权力的情况下,与中国签订协议。这一协议应体现如下基本原则:一是其条款在充分承认中国人在上海的权利的同时,也要求中国人承担更大的责任;二是要由英国政府出面签订这个协议,因为英国政府有实施制裁措施的能力,而上海工部局则没有。三是要有切实有效的办法防止协议的贯彻在有效期内不受干扰。备忘录最后强调,上海的未来是一棘手问题,要想成功解决这一问题,关键在于勇气:“首先是必须有足够的远见展望我们真正的努力目标,并且在拟定政策过程中有足够的勇气支撑我们的判断,这判断部分依赖我们的常识,部分依赖我们的善良愿望,部分依赖运气,部分依赖在合适的时机使用武力。”其次要敢于说不害怕混乱,“一句话,我们会使用武力保护自己,保护我们的人民和我们的权利。”¹³

对这份态度强硬、音调激昂的备忘录,蓝普森评价不高。他在给张伯伦的信中写道:“如果可能与中国人达成一个新的令其满意的同时又未超出安全的范围的协议,即使这个协议是暂时的,那么怀特先生(的备忘录)的总的原则似乎是有道理的。”但是安全的界限在哪里?蓝普森认为这点至关重要,而他自己和上海的外侨都心存疑虑。也就是说,能够让中国人满足的限度在哪里?如何保障这个新协议的实施?对这些关键性问题,现在尚无良策。因此,蓝普森认为怀特的这个建议是错误的,甚至是危险的。¹⁴英国外交部对怀特方案也持否定态度,认为它“建立在一错误的假定之上,即上海问题有一静止的解决办法。但是只要上海租界的国际公共租界地位不发生改变,这一解决办法就没有可行性。”¹⁵

其三是上海自由港方案(The Free Port of Shanghai)。1929年三四月份,由上海部分外商出资,在英国上海总商会(British Chamber of Commerce of Shanghai)和上海工部局英美籍董事支持下,上海宣传处主任(Shanghai Publicity Bureau)戴维森(Huntley Davidson)前往英国,向外交部递交了这一方案的备忘录。¹⁶

自由港方案的基本主张是将上海变为一个特殊的国际性区域,具体内容为:
1、在这个区域设立一个国际性的管理委员会,在管理委员会中华人董事占一半;

有3名华人当选工部局董事。1929年华人又提出增加华人董事至5名的要求。

¹³ 参见“Memorandum on Shanghai by Sir F. Whyte”, Robert L. Jarman, *Shanghai: Political & Economic Reports 1842-1943, Vol. 16*, Archive Editions 2008, pp. 289-290. [F 1697/250/10].

¹⁴ 参见“Sir M. Lampson to Sir Austen Chamberlain”, Robert L. Jarman, *Shanghai: Political & Economic Reports 1842-1943, Vol. 16*, Archive Editions 2008, p. 359. (F3797/250/10)

¹⁵ 参见“Memorandum respecting the Problem of Shanghai”, Robert L. Jarman, *Shanghai: Political & Economic Reports 1842-1943, Vol. 16*, Archive Editions 2008, pp. 388-390.

¹⁶ 据蓝普森致张伯伦备忘录,1929年5月23日,蓝普森在沪考察期间,会见上海部分商人时,提到戴维森英国之行的背景:“戴维森的任务完全是一私人的和非官方的,由上海8至9个外商公司赞助”。参见“Sir M. Lampson to Sir Austen Chamberlain”, Robert L. Jarman, *Shanghai: Political & Economic Reports 1842-1943, Vol. 16*, Archive Editions 2008, pp. 349-350. [FO405/262 no. 60(1929:F3591/1148/10)].

2、这个区域先由国际性的守备队保护，直至在中国政府表现出履行条约义务的意图和能力，能够为这个区域提供这里长久以来就已形成的安全和信任感为止；

3、主动权保留在中国手中，除非外国利益方提出采取积极的建设性的行动。备忘录还从两个方面分析这个方案可能产生的积极影响：其一，可以将上海从目前中国政治争议焦点的地位中解脱出来，这有助于稳定整个中国的形势并且增强温和的建设性因素的实力，也可以相当有效地迫使中国承担其条约义务；其二，这也符合英美的既定对华政策。所谓英美的既定对华政策，是指向中国让步，满足中国人的民族主义诉求，但同时需要留出中国人证明其承担相应责任的能力和表现其诚意的时间，与此同时，上海自由港还可以“通过运用现有的市政机构或者是实践证明是正当的修正措施，成为中国人获得与外国人合作进行市政管理经验的优良培训基地。”¹⁷

戴维森在英国逗留期间，曾先后两次前往英国外交部。第一次是在3月27日，递交备忘录，说明他此次英国之行的缘由。戴维森还向外交部出示了两个凭据：一是英国上海总商会会长的签名；二是上海公共租界工部局英美籍董事的签名文件。他解释说他是以私人身份前来英国，仅代表那些签名的人士，其路费则是由上海的一些英国公司承担。他是受托将这些人士的意见提交给外交部和英国国内持各种不同政见的领导人。第二次是在4月19日，外交部助理次长、对中国政策影响很大的韦斯利（Victor Wellesley）接待了戴维森。戴维森向韦斯利特别强调了目前上海工部局面临的困难，表示他很担心危机会随时发生，他敦促在

¹⁷上海自由港的建议由戴维森拟定，具体内容如下：

1. 建议采取积极的行动，建立一个特殊的国际性的区域——上海自由港（The Free Port of Shanghai）
(a)在管理委员会中有同样多的华人董事；(b)由国际性的守备队保护，直到中国政府表现出实现条约义务和意图和能力，并且提供到目前为止外国管理的区域的安全和信任感。
- 2.除非外国利益方提出采取积极的建设性的行动，否则主动权保留在中国人的手中，通过外交渠道非常难或者是不可能拒绝的手段达到自己的目的，以往的历史证明中国人在这方面是能手。
- 3.有进一步的建议说将整个上海地区暂时从中国的政治争议中移开：
(a)有助于稳定整个中国的形势并且增强温和的建设性的因素的实力。
(b)使未来的租界朝着满足中国人的合法的民族主义情感方向发展，这取决于中国人能否有效地承担国际平等主体的义务，这将是一个非常有效的迫使中国人承担条约义务的方式。
4. 有进一步认为这一建议符合英国和美国的既定对华政策，因为它仅仅是在中国人证明其承担和她所要求的地位相应的责任的诚意和能力期间推迟实施已宣布的计划。同时，上海可以从政治斗争的漩涡中脱身出来，并且通过运用现有的市政机构或者是实践证明是正当的修正措施，成为中国人获得与外国人合作进行市政管理方面的经验的优良训练基地。向中国进一步让步的既定政策的推进取决于中国人证明其承担责任的能力和表现出其诚意。
- 5.上述方案以外的另一可选择方案似乎是将工部局置于一个不合理的“顽固的”位置，随着时间的推移，不可避免地会使上海现存的中外利益遭殃，并且迟早会使这个商埠的信用和繁荣处于危险境地。没有列强的充分的支持，由上海承担处理这样情况的责任是不公平的。上海工部局一直独自拒绝中国人进一步的要求一定会导致非常严重的和危险的后果。还没有任何证据表明中国人坚持立即废除租界和居留地的要求会放缓。事实上，有迹象表明近期中国人在这方面的要求越来越加紧。参见“Memorandum on China by Mr.R.Huntley Davidson, A.C.A.”, Robert L.Jarman, *Shanghai:Political & Economic Reports 1842-1943*, Vol.16,Archive Editions 2008, pp.324-325.[FO405/261 no.63(1929:F2109/120/10)]

危机发生之前，英国能从一个全面的角度考虑上海问题，找到一个满意的解决办法。他认为对待上海租界，英国政府不应再像汉口那样毫无防备，上海工部局也不想像汉口那样束手待毙。他还说，在中国人当中有一普遍的感觉，即英国和美国很容易屈服于中国的压力，从不会真正地支持工部局。戴维森呼吁大英政府坚定态度，明确表示支持工部局。¹⁸但是，令戴维森失望的是韦斯利对这个方案反应冷淡，不予支持。他表示说戴维森绕过英国驻华外交官直接向外交部递交备忘录，这种做法很不合适，并且指出自由港方案完全没有可行性。¹⁹这样，上海外侨和工部局外籍董事支持自由港方案亦被否定。

至此，三份关于上海问题的解决方案均被外交部否定。这些方案的起草人身份不同，观察上海问题的角度以及解决办法的具体内容亦有所不同：自由市方案是希望国联介入；自由港方案借助英美法日等在上海有重要利益的列强；怀特方案则主要依靠英国，希望英国出面牵头。三份方案中，自由市方案和怀特方案反映的是部分学院派人士的意见，他们对上海实际情况了解不深，主要从观念出发，想当然地认为可以有一套现成的解决方案。他们批评上海外侨死死抱住既得利益不放，批评英国政府在上海问题不思进取，正如蓝普森所言：“这些人多在上海之外，他们的观点比中国口岸城市外侨的观点更进步，他们谴责这一随波逐流的政策，他们主张我们(-指英国政府)应该采取大胆的步骤，满足中国人的合法要求，即在工部局的管理中给予中国人公平的份额；在满足了中国人合法诉求、与中国就租界地位问题达成新的协议之后，应准备在有正当理由的情况下，坚持并维护这一协议，并且在必要时，使用武力。”²⁰自由港方案主要反映上海外侨和工部局的愿望，与自由市方案、怀特方案不同之处在于更加强烈地希望英美明确支持工部局。但是无论如何，从根本上说，三份方案更多的是共同之处：

其一，同一出发点，并指向同一目标，即维护上海的经济秩序，维持上海的繁荣，在租界交还中国之后，上海仍然是外国人可以安全居住、经商的国际性区域，由此最大限度地保护外国的利益。

其二，中外合作。这一目标的实现不仅需要中国和相关各国的合作，更主要的是在未来的上海的市政管理当中，需要中外人士的合作，而且这一合作主要目的是训练中国人进行现代市政管理的能力，为最终将管理上海的权力交还中国人做准备。

其三，借助外部力量，甚至以列强的武力为后盾。这主要是因为上海公共租界不具备与中国政府谈判的资格，更不具备向中国施加压力的实力。

¹⁸ 参见“Sir Austen Chamberlain to Sir M. Lampson(Peking)”, Robert L. Jarman, *Shanghai: Political & Economic Reports 1842-1943, Vol.16*, Archive Editions 2008, pp.331-332.[FO405/261 no.117(1929:F2183/1374/10)]。

¹⁹ 参见“Sir Austen Chamberlain to Sir M. Lampson(Peking)”, Robert L. Jarman, *Shanghai: Political & Economic Reports 1842-1943, Vol.16*, Archive Editions 2008, pp.331-332.[FO405/261 no.117(1929:F2183/1374/10)]。

²⁰ 参见“Sir M. Lampson to Sir Austen Chamberlain”, Robert L. Jarman, *Shanghai: Political & Economic Reports 1842-1943, Vol.16*, Archive Editions 2008, p.353.[FO405/262 no.60(1929:F3797/250/10)]

因此，三份方案归结到一点，即在上海租界交还中国之后，在中外合作的基础上，通过维持上海的繁荣而维护外国的利益，但是，这一目标的实现需要借助外部力量，诸如国联或者是英美等列强，并且以武力为后盾。

二

三份关于上海问题的方案虽未获得支持，但还是引起了英国外交部对“上海问题”的关注。其时，英国外交部对何为“上海问题”及其症结所在，并不十分清楚，更未形成具体对策。事实上，早在1927年之前，英国外交部就不断地接到一些关于上海租界的各种问题，诸如工部局华董问题²¹、临时法院问题²²以及越界筑路地区管辖权问题²³等等。因此，戴维森英国之行后，英国外交大臣张伯伦指示蓝普森对这一系列问题进行全面调查，要求他就上海现状和未来发展问题提出意见，供外交部参考。²⁴1929年5月17日，蓝普森来沪，进行为期十余天的考察，就前述问题与工部局总董、总裁、工部局董事、上海外侨以及包括华商在内的部分上海商界人士交流。考察结束后，蓝普森向英国外交部汇报自己关于上海问题的看法。他认为，关于上海问题，他本人同时也是上海负责任的外侨中普遍认可的观点是最终将成立一个由中国人管理的包括公共租界、法租界、上海港和华界在内的大上海市政府，在涉及外国人利益的市政事务中，外国人可以充分参与。但是，这一目标的实现将是一个循序渐进过程（a process of evolution），即所谓逐步地“中国化”（sinification），具体步骤是通过逐渐增加工部局中华董和华人雇员，直到华人在工部局董事会和工部局行政管理机构中占大多数，最终由华人控制租界；另一方面，也是更重要的方面，是越界筑路区域华人的市政管理要相应地改进，直至在市政管理方面，界外和界内华人通过在理论和实践的教育，达到这样的程度，即将整个上海建成一个由中国人控制的、不损害外国相关利益的市政区域。²⁵蓝普森还提出，对所谓的“上海问题”，目前不宜提出具体计划或安排，上海公共租界未来问题以及附带出现的华董、临时法庭、界外道路及其他上海本地问题，“是目前英国面临的中国转型时期的所有难题中最难解决的问题，这些问题的解决具有试验性和推测性的性质；因为我确信，在现阶段，任

²¹ 即上海租界华人要求公共租界当局增加工部局董事会华董人数。

²² 指1926年底中国收回公共租界混合司法机构会审公廨，在租界设立的临时法院。

²³ 指租界当局在租界以外所筑道路。1862-1863年间，租界当局以运送兵力为由，在租界以外区域修筑道路，这是越界筑路之始，其后租界在界外修筑了不少道路，并在道路两侧铺设自来水、电话、电线管道，实施警察权。这些越界筑路区域后来逐渐并入租界，因此越界筑路亦是租界扩张的一种方式，中国方面一直抵制。大上海特别市成立后，对一些越界筑路区域强制实施管辖权，甚至与租界巡捕发生冲突。

²⁴ 张伯伦在致蓝普森的信中写道：“我希望访问上海后，你能够将你已经考虑的有关(上海)现状和未来发展的观点发给我。如市政管理、华董、界外道路、临时法院、警务、市政税收、港口等等。”参见“Sir Austen Chamberlain to Consul-General Garstin(Shanghai)”, Robert L. Jarman, *Shanghai: Political & Economic Reports 1842-1943, Vol. 16*, Archive Editions 2008, pp.344-345. [FO405/261 no.122(1929:F2345/1148/10)]

²⁵ 参见“Sir M. Lampson to Sir Austen Chamberlain”, Robert L. Jarman, *Shanghai: Political & Economic Reports 1842-1943, Vol. 16*, Archive Editions 2008, pp.352-353. [FO405/262 no.60(1929:F3797/250/10)]。

何一种试图将租界的管理权渐进地交给中国人的计划或者程序都是无济于事的，由于我们面对的情况是随着中国的国内政治及其与列强的关系的不断发展和演化而变化的。”²⁶

针对蓝普森的意见，又有英国外交部官员提出了不同的看法。在一份由普莱特(John Pratt)执笔的备忘录中，上海问题被归结为市政管理问题(municipal government)。他认为，上海市政管理包括行政和司法两方面。行政权由上海工部局行使，工部局权力由中国政府通过《土地章程》授予，但实际上，由于改变《土地章程》极其繁难，工部局因此成为一个独立的自治机构，不服从任何政府的管辖。司法方面，上海有不同国家建立的很多法庭和中国政府在租界设立的法庭，即临时法庭。中国法庭的权威来自中国政府，上海工部局的权威来自《土地章程》。行政和司法的权力来源不同，之上并无更高的权威可以依恃，这就是所谓的“上海问题”的实质。因此，只要租界继续保持其国际租界的现状，行政和司法方面的分立是不可避免的，并且这种分立又必不可免地成为冲突和摩擦之源。普莱特也不赞成蓝普森提出的逐步中国化的观点，他认为虽然逐步中国化是一个极好的消除摩擦的解决办法，为交还租界做了非常好的铺垫，但这个方案也存在问题，即通过华人占董事会大多数进而控制董事会，由此将市政管理权自动转移至华人手中，这样的想法所据以建立的前提是错误的。普莱特在备忘录中引用了英国外交部一位中国问题专家台克满(Teichman)的观点，认为代议制是纯粹的英国观念，中国人无法维持这一机构的正常运行，当华人在董事会中占大多数时，少数外国人仍然可以有影响，但是如果这些占少数的外国人也不在了，只留下华人，这个机构将停止运作。因此，华人控制公共租界的唯一的方式是首先废除现有的工部局(现存的形态)，代之以行使行政职能的政府机构。如此一来，上海公共租界就被归并到大上海当中，不复有其特色了。在此基础上，普莱特提出了与蓝普森不同的设想：(1) 就为交还做准备而言，行政机构的中国化比董事会的中国化更好；(2) 增加华董问题被看得过于重要，增加华董不会带来多大的变化，临时法院无疑是整个问题的关键。²⁷

对此，蓝普森回应说，普莱特将上海问题归纳为市政问题太狭隘，上海问题本质上是一国际问题和政治问题，即它激起了中国人收回租界的欲望，外国人又不愿意交出。²⁸针对普莱特在备忘录中提出的上海工部局是一自治机构，不服从任何政府或者是更高一级机构的管辖的观点，蓝普森认为这是误导人的，因为事

²⁶ 参见“Sir M. Lampson to Sir Austen Chamberlain”, Robert L. Jarman, *Shanghai: Political & Economic Reports 1842-1943, Vol. 16*, Archive Editions 2008, p.352. [FO405/262 no.60(1929:F3797/250/10)]。关于这份方案，李仕德的研究中亦提及，但未对方案详细内容未作交待。参见李仕德：《英国与中国的外交关系(1929-1937)》，台北：国史馆印行，1999，第50页。

²⁷ 参见“Memorandum respecting the Problem of Shanghai”, Robert L. Jarman, *Shanghai: Political & Economic Reports 1842-1943, Vol. 16*, Archive Editions 2008, pp.388-390.[FO405/262 no.92(1929:F4209/250/10)]

²⁸ 参见“Sir M. Lampson to Mr. A. Henderson”, Robert L. Jarman, *Shanghai: Political & Economic Reports 1842-1943, Vol. 16*, Archive Editions 2008, p.434.

实上，工部局需服从各相关列强和中国政府，工部局的权力和地位均来源于此。关于逐步中国化问题，备忘录的观点是如果通过增加工部局华董的途径，将导致外国人占少数，工部局就可能被中国人控制。蓝普森认为事实是否果真如此，要看工部局所服从的是中国的抑或是外国的当局（authority）。如果列强继续保持这一最高的权威，即使是外国人在租界中占少数，也可以保持对租界的控制。但是，如果公共租界不是由一个或者是多个列强拥有，而仅仅是由一个当地政府对本地居民负责，华人在纳税人会议和工部局中占多数，那结果将是灾难性的。²⁹关于上海问题，蓝普森总结说：

我敢说真正的问题，也就是关于未来的问题，是设计一些办法，使得租界区域行政管理背后的权力以一种渐进的方式从外国人的手中转移到中国人的手中，而不过分损害巨大的外国的相关利益，并且不损害上海在过去 50 年来中发展起来的世界港口和远东主要商业中心的重要地位。³⁰

最终，在蓝普森建议的基础上，英国外交部形成了关于上海问题的指导方针。在 1930 年 1 月的一份关于对华政策的备忘录中，外交部明确提出，关于上海问题，“没有捷径或现成方案。出现一个问题解决一个问题，记住上海最终的命运是完全由中国人控制。”英国外交部还明确地批评上海工部局沉不住气，一味寻求外部的支持：

不幸的是，工部局似乎对自己失去了自信，相信补救的措施不是靠自己的耐心和对形势的理解，而是某个政府采取行动或者是诸如此类的办法。³¹

英国外交部的上海问题政策是此后处理上海问题的基本方针：一是上海最终交还中国；二是不肯提出一揽子解决方案，更不肯同中国就上海问题达成协议，而是在处理具体问题过程中逐步摸索解决办法。

英国的上海问题政策不单纯是中英关系当中一个具体问题的对策，其形成也不单单是外交部采纳了蓝普森建议，值得深入解读。从根本上说，这一政策与英国对华新政策基本原则有关，这就是 1925 年五卅运动之后，迫于中国民族主义的强大压力，英国开始酝酿调整对华政策，放弃对中国使用武力，采取开明的政策，试图与中国建立平等的关系，这一转变的标志是 1926 年 12 月发表的《英国变更对华政策建议案》。这份宣言倡议遵循华盛顿会议关于中国问题的基本精神，

²⁹ 参见“Sir M. Lampson to Mr. A. Henderson”，Robert L. Jarman, *Shanghai: Political & Economic Reports 1842-1943*, Vol.16, Archive Editions 2008, pp.434-435.

³⁰ 参见“Sir M. Lampson to Mr. A. Henderson”，Robert L. Jarman, *Shanghai: Political & Economic Reports 1842-1943*, Vol.16, Archive Editions 2008, p.435.

³¹ 参见“British Policy in China”，Robert L. Jarman, *Shanghai: Political & Economic Reports 1842-1943*, Vol.16, Archive Editions 2008, p.552.

即“以保持中国之完整与独立及政治上经济上之发展暨财政之修复为主旨”，实行建设性对华政策，“意欲竭尽所能迎合中国国人合乎大理之想望，并废弃‘中国经济政治非有外人监督不能发达’之意”。³²上海问题恰好出现在英国对华新政策宣言发表之后，或者说是英国对华新政策宣布后碰到的第一个棘手问题。如何在这一问题上贯彻对华新政策，这是对英国外交部的专家和驻华外交官的考验。外交官当然清楚，英国对华新政策并不意味着英国要放弃全部在华利益，也就是说满足中国的要求并非是无限度的。英国在华，特别是在上海拥有巨大的既得利益和潜在利益。就英国而言，满足中国人愿望的底线是尽最大可能维护或者是尽可能小地损害这些既得利益。但是，满足中国人愿望的限度在哪里？这是英国外交部的中国专家和驻华外交官不能不谨慎对待的问题。其时，中国要求立即无条件地收回上海租界，英国自然不肯接受，因为那意味着其在华利益的巨大损失。英国外交部和驻华外交官的努力目标是渐进地交还，但是如何渐进地交还，还需要在实践中摸索。摸索的过程，其实就是中英双方博弈的过程。外部力量的介入，诸如国联、英国自己或者是联合列强一道介入，与中国签订关于上海租界问题的协议，这似乎是一个显而易见的解决方案，早在汉口事件发生后不久，就有外交部官员考虑一旦国民党率领的北伐军占领上海，英国可以就上海租界地位问题与国民党地方当局达成协议。³³但是，英国外交部并未沿着这一思路处理上海问题，原因是蓝普森等这些资深英国驻华外交官深知，在中国民族主义高涨的背景下，任何外部的力量介入，都会引起中国人的高度戒备，会被等同于帝国主义，那样一来，不但中国绝不会接受，而且这一举动反而会成为中国人进行反帝宣传的素材。此时，任何外部因素的介入都势必会把水搅得更浑。³⁴从南京国民政府方面来说，即使是上海租界最终完全交还中国，也绝无可能在刚刚发表慷慨激昂的废约宣言后，就与列强签订一个允许相当长的过渡期内外国人仍然控制租界的协议。一言以蔽之，外部力量的介入不但解决不了问题，反而会使事情更加复杂化，诸如重新燃起中国的民族主义激情，而这一点正是英国驻华外交官最为担忧的。其时，蓝普森正致力于缓和五卅运动以来上海尖锐的华洋矛盾，平息中国人的反英情绪，为上海问题的解决创造良好的氛围。³⁵这是英国外交部不支持芬利森等

³² 参见《英使馆发表之汉译〈英国变更对华政策建议案〉》，《东方杂志》1927年第24卷第3期，第105页。

³³ 据外交部官员普莱特（Pratt）在2月23日起草的一份关于上海租界未来地位问题的备忘录：“首要需要做好准备的是一旦民族主义者（指国民党领导的北伐军-译者）控制上海，我们应该与其磋商。”参见“The Future Status of the International Settlement at Shanghai”，Robert L. Jarman, *Shanghai: Political & Economic Reports 1842-1943*, Vol.15, Archive Editions 2008, pp.337-339. [FO371/12418(1927:F1759/25/10)]。

³⁴ 据1928年1月20日英国驻华公使备忘录，这天上午，蓝普森在会见太平洋关系学会研究秘书康德利夫，康德利夫与蓝普森在上海问题上持相同看法，在讨论太平洋关系学会上海问题调查可行性问题时，蓝普森评论说，“如果外来的机构来到这个角逐场，无论是出于多么良好的愿望，都会面临着被当作一种各种政治宣传争相利用的扩音器。”他还向康表示自己“更加乐于听到他劝阻学会冲进这个其他人不敢涉足的地方。我确信这会将水搅得更混。对所有那些对中国抱有良好愿望的人来说，唯一的合理的政策是让时间使泥沙沉淀下来（一切都平静下来）-而不是加入进来把泥水搅得更浑。”参见“An official enquiry into the problems facing Shanghai”，Robert L. Jarman, *Shanghai: Political & Economic Reports 1842-1943*, Vol.16, Archive Editions 2008, pp.33-35. [FO371/13214(1928:F355/170/10)]

³⁵ 蓝普森在会见康德利夫时提到：“不幸的是，根据我最近获得信息，在恢复友好关系方面，现在上海的情

人向外交部提交的“上海问题”解决方案的根本原因。

三

与英国的不积极作为形成鲜明对比，美国在上海问题上表现得十分积极主动，采取了一系列行动，其反应和举措甚至予人以急于插手上海问题之感：

其一，倡议上海中立化。早在 1927 年 1 月中国收回汉口租界时，美国驻华公使马慕瑞（MacMurray）在给国务卿的报告中就提出美国有道义和法律上的责任与其他列强一道防卫上海公共租界。³⁶美国外交部则提出所谓“上海中立化”倡议，具体内容为：“美国希望相关列强支持这样的建议，即将上海公共租界设为非武装冲突区，控制着武装力量的相关各方应采取措施，禁止武装力量强行进入租界，甚至是在邻近公共租界的地区亦不得驻扎军队。”这份建议还提出，出于对租界居民共同利益以及对美国和其他各国侨民人身安全的考虑，美国政府邀请所有相关各方保持外国租界的中立。更意味深长的是，这份倡议还表示美国政府也愿意参与就改变公共租界地位问题而进行的友好的、有序的磋商。³⁷之后，在国务卿授意下，助理国务卿詹森（Nelson T. Johnson）会见英国驻美大使，讨论上海形势问题。詹森首先表示，美国外交部准备就上海公共租界中立化问题与中国相关各方沟通，在英国大使表示赞同之后，詹森问英国大使是否希望美国表态，表示愿意参与就上海租界未来地位问题举行的磋商。显然，詹森与英国驻美大使谈话的主要目的，是试探英国对美国这种姿态的反应。谈话中，詹森表现出对上海问题异乎寻常的兴趣，英国驻美大使也察觉到这一点，随即表示说上海公共租界不是美国的，詹森立即补充说租界与三个列强密切相关，即英国、日本和美国。³⁸美国的上海中立化倡议未得到包括中国在内的相关各方的响应，因此并未产生实际影响，但美国急于插手上海问题的愿望却昭然若揭。事实上，中国收回汉口、

况进展不是太好，我自己一直在不断地谨慎地努力改善总体的氛围，使得外国人和华人能走到一起，在增添工部局华董等等问题上达成友善的和合理的具有可行性的安排。”参见“An official enquiry into the problems facing Shanghai”，Robert L. Jarman, *Shanghai: Political & Economic Reports 1842-1943*, Vol.16, Archive Editions 2008, pp.33-35.[FO371/13214(1928: F1321/170/10)]

³⁶参见 United States Department of State Papers relating to the foreign relations of the United States(hereafter"FRUS"), 1927, Volume II, U.S. Government Printing Office 1927, p.49.

³⁷ 参见 FURS, 1927, Volume II, U.S. Government Printing Office 1927, p.60.

³⁸ 据 1927 年 1 月 28 日美国外交部远东事务主管詹森（Nelson Johnson）备忘录：“我告诉他（-指英国驻美大使）说，在同你的谈话中，他（-指美国国务卿凯洛格）感觉到英国政府不反对讨论改变上海公共租界地位问题。我对他（-指英驻美大使）说我们正考虑给驻华公使发出指示，请其就上海公共租界中立化问题与相关的各派系沟通。大使认为这很好。我说我确信在这一方面取得进展将会要求我们在上海的未来地位问题上表态，我想知道英国政府是否希望我们表示准备在上海租界地位改变问题上磋商。大使表示他没有得到这方面的指示，并且他不认为英国政府准备走那么远。首先，他说租界不是美国人的。我说不，有三个列强密切相关-日本、英国和我们自己。他说自然还有其他列强。我同意这点。”参见 FRUS,1927, Volume II, U.S. Government Printing Office, 1927, p.355.

上海租界危机出现后,美国是第一个也是唯一一个就上海租界问题主动表态的列强。

其二,试图通过民间机构以外部调查名义,插足上海问题。³⁹所谓“外部调查”即由外部机构独立调查上海租界问题,就租界未来问题提出解决方案。这个方案最初在太平洋关系学会上提出。太平洋关系学会是1925年在基督教青年会推动下成立的组织,总部设在檀香山。这个组织形式上是国际性民间组织,但实际上深受美国影响,为美国所掌控,参加历次会议的代表以美国人居多,历次会议的主席也由美国人担任。⁴⁰1927年举办的第二届双年会,曾经专门讨论上海问题。其时中国刚刚收回汉口、九江等英租界,中英关系紧张,会议由中英关系问题进而讨论上海租界问题。但与参会代表对上海租界问题所知甚少,因此,美国代表团成员霍恩贝克(Stanley K. Hornbeck)⁴¹建议说,如果能对整个上海市政问题做仔细的调查研究,讨论会更富有成效。⁴²参加会议的英国代表团主席弗雷德里克·怀特⁴³和英国代表柯蒂斯(Lionel Curtis)⁴⁴也持相近看法,并建议由外部机构调查上海租界问题。⁴⁵这次会议之后,太平洋关系学会拟启动调查上海问题计划。这年11月,学会研究秘书澳大利亚人康德利夫(J.B.Condliffe)博士来华,

³⁹ 关于这一方面,笔者目前虽未发现可以直接证实美国实际上操控太平洋关系学会的资料,但通过一些相关资料,大致可以勾画出美国对太平洋关系学会的影响。

⁴⁰ 太平洋关系学会成立于1925年,是在夏威夷檀香山基督教青年会及当地一些学者、实业家推动下成立的一个非政府性国际组织。学会每两年召开一次双年会,美国、澳大利亚、加拿大、中国、夏威夷、日本、朝鲜、新西兰、菲律宾等国家和地区的代表参加,会员大多来自学术界和教育界。学会以研究太平洋地区诸问题的学术机构自居,亚太地区的政治、经济、社会、外交、文化、民族诸问题通常为会议讨论的主要内容。太平洋关系学会第一次会议1925年7月在火奴鲁鲁召开,有来自澳大利亚、加拿大、中国、韩国、日本、新西兰、菲律宾和美国8个国家的111名代表参加,其中美国代表最多,26名,中国13名代表出席。美国委员会主席斯坦福大学校长莱曼·威尔伯(Ray Lyman Wilbur)博士任主席。第二次会议1927年7月在火奴鲁鲁召开,有127名代表参加,来自澳大利亚、加拿大、中国、英国、夏威夷、日本、韩国、新西兰、菲律宾、美国、国联和国际劳工组织(international labour office)。仍然由莱曼·威尔伯担任主席。出于太平洋委员会(pacific council)的邀请,皇家国际事务学会(Royal Institute of International Affairs)负责组织英国代表团,国联和国际劳工组织的秘书以非官方观察者的身份出席。美国代表最多,44名。1929年10月,在日本东京召开第三次会议。所有太平洋国家参加,包括哪些在这一区域行使主权的国家。澳大利亚、英国、加拿大、中国、法国、日本、韩国、国联、国际劳工组织、墨西哥、荷兰、新西兰和菲律宾。总共193名代表参加会议,仍然是美国代表最多,45名,中国其次,31名。英国派15名代表参加。参见Chester H. Rowell, "The Kyoto Conference of the Institute of Pacific Relations", *International Conciliation*, May, 1930, No. 260, pp. 235-241.

⁴¹ 霍恩贝克(1883-1966),美国外交家和远东问题专家,也是太平洋关系学会的发起人之一。1928年起任美国外交部远东事务负责人,被称为1928年至1944年美国远东政策的设计者。参见<http://www.documentstalk.com/wp/hornbeck-stanley-k>。

⁴² 参见《有关费唐法官研究上海公共租界情形报告书的评论要点》,上海档案馆档案 U1-1-1240, p. 20.

⁴³ 此人即前文提到的向英国外交部提出“怀特方案”备忘录的执笔人。

⁴⁴ 柯蒂斯(Lionel Curtis)(1872-1955),英国皇家国际事务协会(Royal Institute of International Affairs)的创始人,时任这一机构的荣誉秘书。

⁴⁵ 据英国驻华公使蓝普森致英国外交部备忘录,1928年1月20日,太平洋关系学会(火奴鲁鲁)研究秘书康德利夫拜访他时,“康德利夫流露出这一想法一定程度上源于去年火奴鲁鲁会议上柯蒂斯的建议。他不掩饰柯蒂斯给他的印象是对他的题目所知甚少,但是后者所说的却开启了一种思路,并且不幸的是在他经过美国返回时,怀特(Frederick Whyte)先生支持他。”参见"An official enquiry into the problems facing Shanghai", Robert L. Jarman, *Shanghai: Political & Economic Reports 1842-1943*, Vol. 16, Archive Editions 2008, pp. 33-35. [FO371/13214(1928:F1321/170/10)]

考察调查上海问题的可行性。康德利夫在中国考察二个多月后，认为外部机构调查上海租界问题的条件不具备，建议学会推迟这一计划。⁴⁶康德利夫在华期间，曾会见英国驻华公使蓝普森，就太平洋关系学会调查上海问题一事交换意见。会谈中，康德利夫提醒蓝普森说太平洋关系学会不但或多或少受美国影响和控制，而且这个学会会有插手中国事务特别是上海问题的强烈愿望，迫切希望在这一方面有所作为。⁴⁷很可能是受康德利夫意见影响，1928年2月，太平洋关系学会取消了调查上海问题的计划。⁴⁸但是，由外部机构调查上海租界问题的思路却未被放弃，参加1927年火奴鲁鲁会议的英美代表继续沿着这一思路继续探讨上海问题的解决办法。1928年夏，在霍恩贝克等人参加的在英国牛津大学万灵学院（All Soul College）举行的一次会议上，柯蒂斯等人再次提出外部机构独立调查上海问题的建议。⁴⁹特别需要指出的是，霍恩贝克并非是普通民间人士，其时已担任美国外交部远东事务负责人。总之，这一系列的迹象均表明美国是外部调查上海问题方案最积极的推动者。

其三，推动上海工部局采纳外部调查方案。美国支持的外部调查方案最终产生影响，是在上海工部局总裁费信惇（Stirling Fessenden）的华盛顿之行之后。1929年夏秋间，也就是在戴维森英国之行后不久，上海工部局寻求英国支持的希望已成泡影，转而寻求美国支持。新任工部局总裁费信惇利用回美度假的机会，前往华盛顿。1929年9月21日，费信惇与美国总统胡佛（Hoover）和白宫官员有过非正式会谈。虽然费信惇未向外界透露此次会谈的内容，但可以肯定这次会谈的主要内容涉及上海租界问题。⁵⁰在美期间，费信惇还会见助理国务卿约翰逊（Johnson）和霍恩贝克。他们均建议从外部聘请一个专家委员会调查上海问题。

⁴⁶ 参见“An official enquiry into the problems facing Shanghai”，Robert L. Jarman, *Shanghai: Political & Economic Reports 1842-1943, Vol.16*, Archive Editions 2008, pp.36-38. [FO371/13214(1928:F1321/170/10)]

⁴⁷ 据1928年1月20日英国驻华公使蓝普森备忘录：“今日上午，太平洋关系学会（火奴鲁鲁）研究秘书康德利夫博士（J.B.Condliffe）如约来访。……他是新西兰人，似乎是一位智慧的、稳当的人。他刚从上海来。他的总的看法是，他的美式的学会非常急于插手中国，特别是上海问题。……他警告我说，或多或少地控制着太平洋关系学会的美国，非常想主动有所作为”。参见“An official enquiry into the problems facing Shanghai”，Robert L. Jarman, *Shanghai: Political & Economic Reports 1842-1943, Vol.16*, Archive Editions 2008, p.33. [FO371/13214(1928:F1321/170/10)]

⁴⁸ 参见“An official enquiry into the problems facing Shanghai”，Robert L. Jarman, *Shanghai: Political & Economic Reports 1842-1943, Vol.16*, Archive Editions 2008, p.45. [FO371/13214(1928:F699/170/10)]

⁴⁹ 据1929年11月28日英国外交大臣蓝普森致外交大臣阿瑟·亨德森（A.Henderson）信：“独立调查上海地位问题的建议最初可以追溯至去年夏天在牛津的万灵（All Soul）学院举行的会议。参加人是柯蒂斯、麦克唐纳（MacDonald）林赛先生（R.Lindsay），普莱特先生（J.Pratt）Ashton-Gwatkin先生、怀特（F.Whyte）先生、索尔特（A.Salter）先生、霍恩贝克先生等人参加。柯蒂斯和麦克唐纳率先提出独立调查上海问题的建议。”参见“Sir M. Lampson to A. Henderson”，Robert L. Jarman, *Shanghai: Political & Economic Reports 1842-1943, Vol.16*, Archive Editions 2008, p.432. [FO405/263 no.133(1929:F6221/250/10)]

⁵⁰ 据《北华捷报》报道，1929年9月21日，费信惇前往白宫，与美国总统胡佛和其它白宫官员私人会谈，据推测，谈话内容应是关于中国问题。参见“Mr. Fessenden at White House”，the North-China Herald, Sep.28, 1929, p.488.

⁵¹费信惇本人对这一建议很感兴趣，由美国返回上海后，立即向工部局总董汇报，并且敦促上海工部局采纳了他的建议。随后，费信惇赴日，以美国代表的身份，参加在京都召开的太平洋关系学会第三届双年会。会上，费信惇正式披露上海工部局根据美国国务院的建议，准备从外部聘请专家委员会调查上海租界问题。⁵²会后，参加京都会议的英国代表访问上海，在沪期间，英国代表曾与上海工部局外籍董事商讨外部专家调查方案事宜。11月23日，英国代表团部分成员和工部局英美籍董事议定，单独聘请一位专家而不是一个专家委员会调查上海问题，经与会的柯蒂斯推荐，工部局决定聘请时任南非法官的费唐（Richard Feetham）⁵³来沪调查上海租界问题。⁵⁴12月13日，工部局正式对外发表邀请费唐法官来沪调查上海租界的声明，由此，上海公共租界工部局正式启动了外部调查计划。

当然，美国的外部调查方案发生影响，也与上海工部局主动寻求美国的支持有关。戴维森向英国外交部提交“自由港”计划之时，就提到他还打算向美国外交部提交这份备忘录。这份备忘录是否正式递交到美国外交部，笔者尚未查到可资证实的第一手资料，但是相关资料显示，在费信惇自美返沪后，戴维森也收到了来自美国外交部的答复，其内容与外交部给予费信惇的建议完全相同。⁵⁵因此不难看出，美国插手上海问题的意图和上海工部局希望获得美国支持的想法正相契合。此外，上海工部局主动寻求美国支持，亦与费信惇个人因素有关。费信惇是美国人，长期在上海生活，

⁵¹据驻华公使蓝普森 1929 年 11 月 9 日致英国外交大臣电报：“我见过工部局总董，他告诉我说应从外部邀请重要的人物组成一个委员会，研究本地情况，这一建议最先由华盛顿外交部提出，特别是约翰逊先生（Johnson）和霍恩贝克先生。”参见“Sir M. Lampson to Sir Austen Chamberlain”, Robert L. Jarman, *Shanghai: Political & Economic Reports 1842-1943, Vol.16*, Archive Editions 2008, p.424. 约翰逊时任美国助理国务卿，霍恩贝克任美国外交部远东部主任。

⁵² 费信惇曾应邀以美国代表的身份出席 1929 年 10 月 28 日-11 月 9 日在日本京都举行的太平洋关系学会第三次双年会，在 11 月 2 日下午的小组发言中，他正式宣布上海工部局拟聘请外部专家来沪调查上海租界问题的计划。参见《第三回太平洋问题调查会大会支那问题圆桌会议议事录》（租界及居留地问题），亚洲历史资料中心日文档案，档案号：调-0341, 0045。

⁵³费唐（1874.11.22-1965.11.5），费唐是英国人，律师出身，有过市政方面的工作经验，后来成为法官。在他的主持下成功解决英国爱尔兰和印度的边界问题，享有国际声誉。
<http://www.bodley.ox.ac.uk/dept/scwmss/wmss/online/blcas/feetham.html>.

⁵⁴ 参见“Sir M. Lampson to Sir A. Henderson”, Robert L. Jarman, *Shanghai: Political & Economic Reports 1842-1943, Vol.16*, Archive Editions 2008, p.432. [FO405/263 no.133(1929:F6221/250/10)]

⁵⁵据张伯伦致蓝普森信：“戴维森先生 3 月 27 日拜访外交部，解释他目前来英国的使命的性质和目的。他带了两个凭据，一是由英国上海总商会会长签名，另一个由上海公共租界工部局英美董事签名。他解释说，他仅代表这些先生个人，并且上海重要的英国公司出路费。他得到的指示是，将这些先生的观点提交给外交部和那些英国不同的政治见解影响下的领导者。他也希望接下来去美国，向美国外交部提出相似的陈述。”参见“Sir Austen Chamberlain to Sir M. Lampson(Peking)”, Robert L. Jarman, *Shanghai: Political & Economic Reports 1842-1943, Vol.16*, Archive Editions 2008, pp.331-332. [FO405/261 no.117(1929:F2183/1374/10)]。又据 1929 年 11 月 9 日蓝普森致英国外交大臣张伯伦电报：“戴维森（Huntlay Davidson）先生一从英国回来，就在 10 月 21 日拜访我，告诉我说他也收到了华盛顿外交部官员的建议，即上海应组织一调查委员会。”参见“Sir M. Lampson to Sir A. Henderson”, Robert L. Jarman, *Shanghai: Political & Economic Reports 1842-1943, Vol.16*, Archive Editions 2008, p.424. [FO405/263 no.82(1929:F5766/64/10)]

担任过上海公共租界工部局总董，有相当高的威望，被认为是当时在远东最有影响的美国人。⁵⁶在寻求美国支持的过程中，费信悖扮演了重要角色，他是上海工部局方面采纳美国建议的最重要的沟通者和推动者。

美国在上海问题上的举措似乎产生了实际的影响，至少是推动上海工部局采纳了外部调查方案。但是这一影响影响也很有限。1931年4月，费唐报告发布之后，中国表示坚决反对，英国反应相当冷淡，上海工部局因此不肯贸然采纳，虽然一度有聘请美国人霍兰德（Charles Howland）来沪考察费唐报告可行性的计划，但是因一二八事变发生，这一计划被迫取消。⁵⁷

可见，与英国的上海问题政策正好相反，美国的反应和举措不仅非常积极主动，甚至给人以莽撞冒失之感。事实上，在美国推动下的费唐上海租界问题调查方案虽然后来正式启动，并且形成了一份卷帙浩繁的调查报告（即费唐报告），但这份方案也是无果而终。

英美在上海问题的不同反应自有其深刻原因：

其一是二者对华政策的着眼点不同，一个是守势，一个是攻势。英国在华拥有巨大的既得利益，因此在对华关系中首要考虑的是如何维护既得利益不受损或者是尽可能小的损失。美国在华也拥有一定的既得利益，但远不及英国，可是一战后的美国国力大增，国际地位迅速提高，在国际事务中也十分活跃。在对华问题上亦是如此，而且对美国而言，出发点是如何对中国事务产生更大的影响，目标当然是未来的潜在利益。

其二是美国外交部及其外交官对中国事务的了解，特别是对上海问题的复杂性的认知，似乎远不及英国外交官全面、深刻。英国是老牌帝国，是近代以来最先打开中国大门、同中国打交道的国家。美国则不同，自19世纪末20世纪初才开始比较关注中国，与中国打交道的时间短比英国短，经验自然不及英国，这应是英美对中国的认知程度有差别的主要原因之一。英国的上海问题政策是慎之又慎，不轻易采取行动，尤其是反对外部因素介入上海问题，但是美国则恰恰相反，给人以不切实际，甚至是莽撞之感，这明显地表现在英美对上海问题所牵涉的中国人的民族主义情绪的重视程度上。英国外交官认为上海问题是当时中英关系中最具政治性的问题，因为它触动了中国人最敏感的神经，即民族情感，但美国的外交官则不然，似乎一直都是孤立地看待上海问题。当然，英美对中国民族

⁵⁶ 费信悖，1875年9月29日出生在美国缅因州一个家境良好的新英格兰家庭，毕业于包德恩学院（Bowdoin College）。1903年到上海，1905年建立律师事务所，是当时上海第二名美国人律师。1920年当选上海公共租界工部局董事，1923年当选工部局总董，1929年起担任工部局总裁。他作风硬朗，人们称他“比英国人还像英国人”。五卅运动中，他重组租界武装力量万国商团。1927年的四一二政变中，他也是一活跃的组织者。其时他也是远东最著名的美国人之一。参见“Maine Man, One of Leaders in Shanghai Colony,” the Lewiston Daily Sun, Jan. 30, 1932; George F. Nellist, Men of Shanghai and North China, Shanghai, Shanghai: the Oriental Press, 1933, p. 170.

⁵⁷ 详见王敏：《中英关系变动背景下“费唐报告”的出笼与搁浅》，《历史研究》2012年第6期。

主义认知和重视程度不同，还同此时中国民族主义矛头所指首当其冲的是英国而非美国有关，处境不同，感受自异。

余 论

1931年，因九一八事变和一二八事变发生，“上海问题”从中外关注的焦点位置上淡出，但是主要相关各方，即上海工部局、英国和美国在上海问题上的反应和举措，颇令人深思。三者有同也有异。其共同之处是都认为应将租界交还中国，差异在于如何交还与何时交还。中国要求立即无条件地交还租界，对此三方均不肯接受。他们希望的是渐进地交还，具体而言，就是逐步地将租界管理权交还中国人，但是各自设想的实现途径有明显的不同：

代表上海外侨利益的上海工部局和部分国际人士希望外部力量介入，诸如国联或者是列强出面，与中国政府就上海问题达成协议，并且这一协议均隐含着这样的前提，即如果中国不遵守协议，将诉诸武力，正如英国外交部评论戴维森的自由港计划时所指出，“不可避免地，这个方案要靠列强一道以武力将其强加给中国的方式付诸实施”。⁵⁸上海租界地位的改变，最直接受到影响的当然首先是外侨。寻求来自母国的力量的保护，是这些外侨的本能反应；以武力为后盾，则是近代以来列强处理中外关系问题的思维惯性。显然，在变化了的形势面前，这些外侨做不到与时俱进，事实上，他们也不愿与时俱进，他们还是沿着强权逻辑面对新问题。

美国则是希望通过外部因素介入，并且积极推动上海工部局启动外部调查方案，但是却主张以武力为后盾解决上海问题。在美国提出上海中立化建议后不久，国务卿凯洛格在致驻华公使马慕瑞的电报中就明确指示：“外交部不认为美国在中国的商业特权是通过列强的武力或者是通过军事行动，迫使中国将其贸易和商业分发给不同的国家。外国通过武力接管中国的版图或者是贸易方面的势力范围，这样的时代已经一去不复返了。”⁵⁹

英国反对外部力量介入，更反对对华使用武力政策，这是英国外交官在对华新政策宣言的原则指导下审慎决策的结果，更是对国际格局的和中国政治形势的巨大变化顺应的结果。国际上，一战后召开的巴黎和会和华盛顿会议宣告英国为霸主的国际殖民体系开始解体，与此相伴的是世界范围内民族主义的兴起，中国当然也包括在其中，英国深恐在中国陷入民族主义泥潭中不能自拔，这种态度在1927年初形成的一份关于上海问题的备忘录中有明确体现。其时汉口英租界刚

⁵⁸ 参见“Memorandum on the Past, Present, and Future of Shanghai”，Robert L. Jarman, *Shanghai: Political & Economic Reports 1842-1943*, Vol.16, Archive Editions 2008, p.313.[FO405/261 no.49(1929:F2013/250/10)].

⁵⁹ 参见 United States Department of State Papers relating to the foreign relations of the United States(FRUS),1927, Volume II, U.S. Government Printing Office, 1927, p.211.

被中国收回，英国迅即派兵来上海。英国军队的到来使上海外侨中反对向中国让步的情绪再次激昂起来，备忘录在批评外侨这种态度时明确指出，“英国政府不可能支持这样的态度，因为那将导致与民族主义者长期的痛苦的斗争，这对我们没有好处，并且使英国已经宣布的政策受挫。”⁶⁰不仅如此，英国还有更深一层的担忧，即中国完全倒向苏联。20年代以来中国民族主义的高涨与苏联和共产国际有密切的关系，得到苏联支持进行北伐的国民党正是反帝废约运动最重要推动者。如果国民党在取得政权后完全倒向苏联，那是英国最不愿意看到的，因为那意味着英国失去在华乃至远东的领导地位，正如戴维森所言，英国不能失去她在上海——这个中国最大、世界第五的商业和航运港的地位，因为英国如果失去了上海，就意味着在中国的失败，而且更为严重的后果是“英国在中国的失败意味着它一定会失去在远东的领导地位，最终将威胁到我们的东方帝国（Eastern Empire）的存在——这正是第三国际梦寐以求的。”⁶¹

当然，尽管上海工部局、美国同英国在上海问题上的态度和举措不同，但最终在这一问题上起决定作用的还是英国。这一方面与英国和上海租界的特殊关系有关，另一方面，英国的日不落帝国余威犹在。这时的列强未必唯英国马首是瞻，但英国仍然是在华列强的领袖，在上海问题的处理上，英国的态度仍然举足轻重。英国不支持外部因素介入，美国便难有作为，这也是后来耗时一年多完成的费唐报告中提出的关于上海问题的解决方案未付诸实施的主要原因。

⁶⁰ 参见 “The Future Status of the International Settlement at Shanghai”, Robert L. Jarman, *Shanghai: Political & Economic Reports 1842-1943, Vol.15*, Archive Editions 2008, pp.337-339. [FO371/12418(1927:F1759/25/10)].

⁶¹ 参见 “Memorandum on China by Mr.R.Huntley Davidson, A.C.A.”, Robert L. Jarman, *Shanghai: Political & Economic Reports 1842-1943, Vol.16*, Archive Editions 2008, p.320.