

## 上 编

# 中国半殖民地半封建社会经济 初步形成及资本主义的产生

(1840~1894 年 )



# 第一章 19 世纪 40 年代至 70 年代初 西方资本主义的入侵

19 世纪，尽管西方资本主义一再攻击中国人“闭关自守”，并鼓吹他们要搞“自由贸易”，但是在 19 世纪的大部分时间里，西方国家的工业品并不能抵补中国出口商品的价值，在中外正常贸易方面，中国长期占据有利的出超地位。近代早期西方资本主义在中国的扩张，更多地是用卑鄙无耻的毒品走私活动，用野蛮残忍的海盗行径，用血与火交织的“炮舰政策”为其开道的。所谓“自由贸易”，不过是它们对华发动侵略战争的借口而已。从 19 世纪 40 年代至 70 年代初，西方资本主义在中国的经济活动中，人们更多地看到的是暴力，是毒品，是血腥，是美国学者马士所指出的当时在外国人中盛行的“嚣张不法”的情形<sup>①</sup>而西方国家对华正常贸易则居于相对次要的地位。

## 第一节 两次鸦片战争及西方人侵者 对中国主权的破坏

19 世纪上半叶，英商等在中国沿海的鸦片走私活动越来越猖獗，以致道光皇帝不得不于 1839 年派林则徐为钦差大臣到广东禁

〔美〕马士著、张汇文等译：《中华帝国对外关系史》，卷 2 三联书店 1958 年版，页 141。

烟。1840 年英国侵略者为保护鸦片贸易，以“自由贸易”为借口对中国发动了第一次鸦片战争。腐朽的清政府被来自西方的“英夷”打败，不得不与之签订丧权辱国的《南京条约》，开启了资本主义列强使用暴力在中国推行所谓“条约制度”、攫取侵略权益的祸端。50 年代后期，资本主义列强又对古老的中华帝国发动了第二次鸦片战争，强迫清政府签订了更多的不平等条约，中国的国家主权进一步被破坏，资本主义世界对中国的侵略日益加深。

## 一、中西贸易、鸦片走私及第一次鸦片战争的爆发

清康熙年间，在台湾与大陆统一以后，清政府曾经开放广州、厦门、宁波和上海四口对外通商，许人民出海贸易。此后，到中国来进行贸易的西方国家商人逐渐增多。但是四口通商 90 多年后，1756 年英商通译员洪任辉（James Flint）乘武装商船闯进宁波、定海和天津等港口，提出种种无理要求。乾隆皇帝为防微杜渐，肃清海防，下令从 1757 年起，取消了厦门、宁波、上海三口岸贸易，只许欧美国商人到广州一口通商，并实行“公行”制度，即规定外商在中国的一切贸易和其他事务均须通过清政府特许的“公行”来进行，外商不得和中国其他商人直接进行买卖，但并不禁止欧美各国东方殖民地商人到其他三口贸易<sup>①</sup>。

在广州一口贸易时期，与中国进行贸易的西方国家先后已有葡萄牙、西班牙、荷兰、英国、法国、美国、丹麦、瑞典和普鲁士等国，进出口商品量和价值都在不断增加。其中，中英贸易在 18 世纪后半叶已占了广州海上贸易总值的一半以上，到 19 世纪初期更进一步达到 80% 左右。当时中国进口的外国商品以毛织品

严中平主编：《中国近代经济史，1840~1894》人民出版社 1989 年版，页 6~7。

和棉花为大宗。毛织品主要来自英国本土，其输入中国的价值每年约在 150~200 万两（即银两，下文同）之间。英商自认为是王牌货物的毛织品在中国却“非常难卖”，但为了换取中国的茶叶等，英商常常不得不在中国忍痛亏本出售毛织品；棉花主要来自印度，其输华值年均约在 400 万两以上。中国出口商品以丝、茶、土布为大宗，这三项商品约占中国出口商品值的 80% 以上。19 世纪 20~30 年代，仅英国东印度公司从中国运出的茶叶一项，每年就值 550 多万两，最高年份（1932 年）将近 1000 万两。仅此一项价值就远远超过从英国输入中国的商品。英商曾多次将本国的棉纺织品运到中国来试销，但是都因成本太高，售价太贵，卖不出去。当时英国工业品还不具备来中国市场竞争的实力，在正当的中英贸易方面，中国一直处于有利的出超地位，英国每年要支付数以百万两计的贸易差额。

这种贸易上的不平衡，与英国资产阶级的扩大海外市场，进行殖民掠夺的要求大相径庭。因此在英国政府支持下，英国资产阶级在时为英国殖民地的印度大量生产鸦片，将其运销中国，企图通过罪恶的毒品走私活动实现其掠取暴利的愿望。

英国奸商采用贿赂清政府官吏等手段，不断扩大向中国走私的鸦片数量。从 1750 年到 1839 年，鸦片在中国的销售量直线上升。18 世纪 60 年代以前，每年为 200 箱（每箱 100 斤），60 年代以后上升为 1000 箱，1786 年首次超过 2000 箱，1790 年又翻了一番，突破 4000 箱。19 世纪 20 年代以前，平均每年销量在 4000 箱以上。20 年代以后，销量急剧膨胀，到了鸦片战争前夕，已达 35000 多箱，价值近 2000 万元，大大超过了当时中国丝茶的出口总值。因为贩卖鸦片获利丰厚，美国的奸商也从 19 世纪初开始参加在中

国贩卖鸦片的罪恶活动<sup>①</sup>。

英国通过贩卖鸦片从中国所得白银，不仅抵偿了它进口大量中国茶叶丝绸等所造成的贸易差额，而且还使中国白银大量流往印度和英国。因为大量白银是通过走私途径流往国外的，其数量难以精确计算。仅根据英属印度海关的统计，中国对印度的白银出超在 1814~1815 年度已达 130 万两左右，而到了 1833~1834 至 1838~1839 这几年年均出超达 428 万两，1838~1839 年度则超过 600 万两。加上中国对欧美或亚洲其他地区的白银出超，鸦片战争前夕中国每年的白银流出量估计有 1000 万两左右<sup>②</sup>。

鸦片走私给西方国家带来巨额财富，却给中国造成极大的损害。吸食鸦片的中国居民越来越多，使他们的身心遭到严重摧残。而白银大量外流所产生的灾难则波及中国社会各阶层。约占当时社会白银货币量 20%~25% 的白银流往国外，造成了中国的银贵钱贱恶果。这就使得“劳作收入皆以钱计，交纳赋税皆以银计”的广大农民和手工业者成为直接受害者。那些卖货收钱，纳税缴银的中小商人和地主等也深受其害。大量白银外流也使得清政府国库存银日渐减少，财政拮据，危机日重。

当时中国许多有识之士痛感鸦片泛滥对中华民族之危害，要求政府采取措施严禁鸦片。在社会舆论的强大压力下，在日益严重的财政危机面前，清政府采纳了“禁烟派”的主张，道光皇帝于 1839 年派林则徐为钦差大臣到广东禁烟。林则徐以其坚定的禁烟决心，在广东民众的协助下，迫使英商交出鸦片 20283 箱，相当于 1838~1839 年季风季节运到中国的鸦片总额的六成左右。这些鸦片被林则徐于 1839 年 6 月 3 日在广东虎门当众销毁。

汪敬虞：《十九世纪西方资本主义对中国的经济侵略》，人民出版社 1983 年版，页 53~54。

严中平等：《中国近代经济史统计资料选辑》，页 28~29。

英国资产阶级早就希望闯进中国的大门，在中国扩张他们的势力。英国一些鸦片贩子在 1830 年曾经组织对英国议院的“请愿”活动，叫嚷英国政府要为对华贸易建立“永久而光荣的基础”。他们一再攻击中国“排外”，宣扬要和中国“算账”，制造发动侵华战争的舆论。中国禁烟的消息传到英国后，英国资产阶级立即狂热地叫嚣战争。1839 年 10 月，英国内阁正式决定向中国出兵。1840 年 6 月，第一次鸦片战争爆发。这次战争是英国资产阶级为保护罪恶的鸦片贸易，扩大商品输出而发动的侵略战争。

## 二、第一次鸦片战争后“条约制度”的初创

第一次鸦片战争中，中国军队在林则徐等抵抗派官员的领导下，对侵略者进行了坚决抗击。广州等地人民也曾组织起来打击英国侵略者。经过侵略与反侵略的反复较量，中国终因多方面的落后及清政府的腐败无能而战败了。

1842 年 8 月，清政府在英军大炮逼迫下，派代表在英国军舰上签订了近代史上第一个不平等条约——中英《南京条约》（又名《江宁条约》）。《南京条约》共 13 款，内容主要有：中国开放广州、福州、厦门、宁波、上海等 5 处为通商口岸，准英国派领事驻扎，专理英人贸易通商事宜；②中国政府赔款 2100 万元给英国政府，其中有赔偿鸦片损失费 600 万元 赔偿军费 1200 万元，偿还商欠 300 万元（广州赎城费 600 万元在外）；割让香港给英国；规定中国进出口关税“均宜秉公议定”，即中国关税税率由中英两国“协商”制定；取消“公行”制度，允许外商与华商直接交易。

为了对一些重大问题作详细明确的规定，中英双方继续谈判，于 1843 年签订了《中英五口通商章程》和《虎门附约》，作为《南京条约》的补充。这两个附约所补充的重要内容有：准许英

人在通商口岸租地建屋，永久居住，为后来的开设租界提供了条约依据；规定如果“有新恩施及各国，亦应准英国人一体均沾”，使英国获得片面最惠国待遇；规定英国有领事裁判权，即英国人如果在中国犯法，中国无权审判，应由英国领事根据英国法律来判决；④明确规定了中国关税“值百抽五”的极低税率，及内地税“照旧输纳，不得加征”的征税原则；规定英国“官船”可在通商口岸停泊，“中国兵船不得拦阻”，外国军舰从此可以自由进入中国港口。

接着，美国和法国也乘机以战争相恫吓，要挟清政府与其缔约。而清王朝已被英军的炮火吓破了胆，于是既败于西方来的英国人之手，干脆同样拜倒于所有西方国家的脚下，不管其在中国海面是否拥有武装力量，都是一样。因此于 1844 年签订中美《望厦条约》和中法《黄埔条约》，使美、法获得了英国所订条约中除了割地、赔款之外的全部特权，并且还扩大了领事裁判权的范围，进一步攫夺了中国的关税自主权，清政府还承担了保护外国传教士的义务等，使得中国的主权进一步遭到破坏。在这几年中，其他一些欧洲资本主义国家如葡萄牙、比利时、瑞典、挪威、荷兰、西班牙等都先后援例与中国订约，取得了同样的通商贸易特权。从此，中国由向一个资本主义国家开放，扩大为向整个资本主义世界开放了。

第一次鸦片战争开启了资本—帝国主义列强通过对中国的军事侵略或武力威胁，强迫中国政府签订不平等条约的恶例。其后，西方侵略者继续胁迫清政府签订了一系列不平等条约，通过这些不平等条约，外国资本主义在中国攫取了一个又一个侵略特权。而它们在中国的经济活动，就是以这类条约特权为护符的。

这就是西方学者所谓的“条约制度”。第一次鸦片战争后的“五口通商”时期，即 19 世纪 40 年代和 50 年代，为条约制度结

构得以逐渐形成的初创阶段 。

第一次鸦片战争前，中国原是一个经济上自给自足的封建国家。鸦片战争后，中国的门户洞开，中国的国家主权和领土完整受到严重破坏，经济利益受到重大损失，中国社会开始发生根本性的变化，西方资本主义列强运用强权使中国逐步沦为半殖民地半封建社会。因此，1840 年第一次鸦片战争的爆发，被许多中外史学家认为是中国历史分期的一个重要标志，是中国近代史的起点。

### 三、第二次鸦片战争及西方列强在华侵略特权的扩大

清王朝统治者认为，《南京条约》的签订，是一劳永逸地解决中西争端的“万年和约”；而在西方侵略者心目中，这仅仅是他们攫取在华权益的第一步。英国发动鸦片战争的直接目的，首先是为了强迫中国接受鸦片。但是这个目的并未完全达到，对华输出鸦片仍然要通过走私途径。为了在保持和增加鸦片贸易利益的同时，进一步扩大西方工业品的中国市场，1857 年英国又联合法国发动了新的侵华战争。在英法背后还有美国 and 沙俄的支持和怂恿。英国发动这次战争的根本原因和目的与 1840 年鸦片战争相同，所以这次战争被称为第二次鸦片战争。由于这次战争是英国和法国联合出兵侵华，所以又被称作“英法联军之役”。

战争约打了 4 年，到 1860 年时英法联军攻占了北京，火烧了圆明园，洗劫了北京城。清政府被迫与英、法、美、俄等国分别签订了 1858 年《天津条约》和 1860 年《北京条约》。外国侵略者通过《天津条约》和《北京条约》获得的新权益主要有：中国割让九龙司给英国；中国向英、法两国各赔款 800 万两；开

放牛庄（营口）、天津、登州（烟台）、台南、淡水、潮州（汕头）、琼州、汉口、九江、南京、镇江等为通商口岸；外国公使可以进驻北京；⑤外商船只可在中国最大内河——长江航行；⑥外国人可在中国办理邮政；⑦外国人可在中国内地游历通商和传教；⑧贩卖鸦片合法化；⑨掠夺华工合法化；⑩确立“子口税”制度，即外国商品只须缴纳一次子口税（税率为 2.5%）就可运销中国内地。中国的海关行政大权也被英国人夺取。

在第二次鸦片战争期间，中国北方的沙皇俄国趁火打劫。1858 年沙俄乘英法联军进攻天津、威胁北京之机，用武力胁迫清政府签订了《中俄璦琿条约》，割去了黑龙江以北、外兴安岭以南 60 多万平方公里的中国领土，并把乌苏里江以东大约 40 万平方公里的中国领土划为中俄共管。沙俄“除了分沾英法所得的一切明显的利益以外”<sup>①</sup>，还“从中国夺取了一块大小等于法德两国面积的领土和一条同多瑙河一样长的河流”。1860 年沙俄又乘清政府向英法联军投降，签订《北京条约》之机，胁迫清政府签约，获得了在中国蒙古、新疆地区设埠通商的特权，并将乌苏里江以东，包括库页岛在内的约 40 万平方公里的中国领土割给俄国，同时又强行规定中俄西段边界走向，为日后吞并巴尔喀什湖以东、以南 44 万多平方公里的中国领土提供了条约“依据”。

外国资本主义国家通过发动第二次鸦片战争，用武力强迫清政府签订了上述有关不平等条约，在进一步破坏中国主权的基础上攫取了更多的侵略特权。以下是若干特权的产生和扩大过程及其对中国政治与社会经济的危害情况。

### 1. 领事裁判权。

领事裁判权，或曰“外国在华治外法权”，它以所谓“公平审

恩格斯：《俄国在远东的成功》，《马克思恩格斯选集》，人民出版社 1972 年版，卷 2，页 39。

判”为名而建立，但是实际上它却剥夺了中国政府应有的司法自主权。它首次见于 1843 年的中英《五口通商章程》。章程中规定英国人在中国如有“交涉词讼”，要由英国领事根据英国法律定罪。1844 年中美《望厦条约》进一步规定美国领事除了审讯、定罪之外，还有捉拿的权力。根据此项规定，美国人在中国杀了人，中国政府连捉拿之权都没有。

手握审判大权的外国驻华领事，当时除英国是派官员担任外，其他国家多由商人兼任，而且往往由在华活动的大洋行派人充任。1853 年美国一名外交人员就曾经承认当时美国驻华领事们“都属于为首的一批美国洋行”<sup>①</sup>。美商旗昌洋行“任命领事就像开设分店一样得心应手”。一名西方学者总结当时英国驻华领事的作风时说，他们“作为不列颠商业扩张的先锋，都根据不列颠在印度的长期传统……加上对土著的蔑视，这一切形成条约口岸官员的处事态度”<sup>②</sup>。至于那些商人领事，既握有领事大权，又要经商发财，他当领事就是为了自己发财。这些外国领事遇到自己国人犯罪时，“专以庇护洋人为主”，或“重罪轻判”，或“空言了事”，或“有意纵释”<sup>③</sup>。

19 世纪 40 年代至 70 年代初外国商人在中国的主要发财途径，无论是贩卖鸦片，还是苦力贸易、海上“护航”等，都伴随着暴力和罪恶，带有浓厚的海盗色彩。因此，可以说“经济上的暴力强制”是这一时期外国对华关系的一个重要特征。这些外国海盗商人在中国的暴力掠夺活动，都是在领事裁判权的庇护下进

<sup>①</sup> 达维希：《美国公文汇编》，转引自严中平主编：《中国近代经济史，1840～1894》，页 18。

<sup>②</sup> 〔美〕费正清：《贸易与外交》转引自严中平主编：《中国近代经济史，1840～1894》，页 217。

《江苏巡抚李鸿章致总理衙门》，转引自严中平主编：《中国近代经济史，1840～1894》，页 11。

行的。

## 2. 海关行政权。

海关是近现代国家政权行使管理职能的重要机构，是监督进出口货物和出入境人员合法出入国境及征收关税的行政管理机关。西方侵略者为了加强对中国的侵略和渗透，还夺取了中国海关的行政管理权，直接掌管了中国的大门。

1843 年《虎门附约》建立的外国领事报关制度，已开始破坏中国海关行政权。1853 年外国侵略者利用上海爆发小刀会起义的机会，在协助清政府扑灭小刀会起义之时，乘乱占领了上海海关，并成立了由英、法、美三国领事各派一人组成的税务管理委员会来管理上海海关行政。这意味着“领事们实际上已经把这个新机构作成了各领事馆的一个附属机关……并且已经把直接的外国干涉注入一个中国政府部门”<sup>①</sup>。

在第二次鸦片战争中，英国又乘机于 1858 年迫使清政府签订《通商章程善后条约》，订明清政府总理大臣“邀请英人帮办税务”，“各口划一办理”以把上海海关的那套洋委员管理制度扩大到中国其他口岸。1859 年英人李泰国（H. W. Lay）受命“帮同总理各口稽查关税事务”，开始在各口岸设立新海关，他创建了一整套由外国势力控制中国海关的具体规章制度。1861 年，清政府正式委任李泰国为第一任总税务司，为中国海关的最高主管，各口岸的税务司由总税务司选任洋人担任。1863 年英人赫德（S. R. Hart）接任总税务司，历时达半个世纪之久。在这期间，赫德的侵略之手伸得更长。在海关方面，赫德掌握了有关中外贸易的一切捐税制度的创制和管理。一切有关航运的水道测量，灯塔、浮标设置、引水管理等等，其中最值得注意的是 1864 年成立的海关会审制度。这一制度使得外国领事们和各口洋税务司以参加海

<sup>①</sup> S. F. 莱特著、姚曾虞译：《中国关税沿革史》，商务印书馆 1958 年版，页 120。

关会审公堂的办法，主宰了对中国海关法规的实际执行。赫德利用总税务司这一要职，控制了中国关税收入，操纵清政府财政，并把手伸入中国政治、经济、军事、外交和文化等各个方面<sup>①</sup>。中国海关行政大权就这样被外国侵略者牢牢地掌握在手中，中国海关变成了外国资本主义在中国进行侵略和渗透的一个重要据点。

### 3. 沿海及内河航行权。

在每个主权完整的独立国家的领海内，外国商船只能在指定的口岸进行贸易，不能随意航行。至于一个国家的内河航运，更属于该国的主权范围。“在世界大多数先进国家，内河航行权是保留给本国的公民的”<sup>②</sup>。然而在鸦片战争后，中国的这些主权也被外国侵略者破坏了。从 19 世纪 40 年代开始，外国船只就已经肆无忌惮地经营中国沿海港口（包括尚未开放的港口）之间的航运和贸易。第二次鸦片战争后西方国家取得了正式条约规定的中国沿海转运贸易特权。1858 年中英《天津条约》首次给予外商船只在中国最大内河——长江下游航行的特权。这样一来，把汉口以下长江水路大动脉开放为外国势力深入中国内地的通道，外国势力不仅打开了中国大门，而且又可以穿堂入室，中国原有的沿海航运业和长江运输业也受到外国轮船的排挤和打击，后果极为严重。

除上述几方面外，西方国家在中国攫取的特权还有不少，如协定关税权、设立租界、享受片面最惠国待遇、子口半税特权、贩卖鸦片合法化、掠卖华工合法化，等等。这些都是对中国主权的严重破坏。依仗着这些特权，外国资本主义对中国的侵略和渗透日益加强。

严中平主编：《中国近代经济史，1840～1894》，页 213～215。

〔美〕威罗贝著、王绍坊译：《外人在华特权和利益》，三联书店 1957 年版，页 515。

#### 四、“国中之国”——外国在华租界的建立

第二次鸦片战争后，条约制度在中国的政治经济和社会生活中成为越来越重要的因素。通商口岸成了中外共管、文化混杂的中心城市，它们对整个中国的影响日益扩大。而通商口岸里的外国租界则是西方资本主义对中国进行经济侵略和文化渗透的重要据点。

所谓“租界”起初只是外国人在中国通商口岸租赁的居留地，并非外国人全面掌握管理大权的特定地界。但是西方侵略者利用清政府官员的昏庸和怯懦，一步一步地蚕食中国政府对这类居留地的主权，终于把居留地变为西方侵略者在中国口岸的“国中之国”。

广州、厦门、上海等五口开放通商后，西方商人和冒险家纷纷拥入。1843 年中英《虎门附约》规定，中国准许英人携眷赴广州等五口居住，中英双方官员“议定于何地方，用何房屋或基地，系准英人租赁”；“英国管事官每年以英人或建屋若干间，或租屋若干所，通报地方官，转报立案”。1858 年中英《天津条约》又规定，“英国国民人在各口并各地方意欲租地盖房，设立栈房、礼拜堂、医院、坟墓，均按民价照给，公平定议，不得互相勒掇”。这就是两次鸦片战争后在 1876 年《烟台条约》以前，中国允准外国人在中国通商口岸使用房屋和基地的全部条约根据，说的都是租赁使用权，并非占有所有权<sup>①</sup>。

但是，近代外国资本主义在中国的侵略活动并不受条约的限制，他们往往通过对原有条约的曲解和滥用，进行新的侵略活动，扩大在华特权，以后在订新条约时再对原来无条约依据的新特权予以确认。外国在华租界的建立过程，就是一个例证。

1844 年，英国驻华公使德庇时（J. Davis）曾经巡视了根据

参见严中平主编：《中国近代经济史，1840～1894》，页 288～289。

《南京条约》在中国新开辟的商埠认为：“凡商务成功之要素，上海、厦门两埠皆具而有之……而以上海尤善。”西方侵略者选中上海作为扩大侵华的首要基地。英国驻上海首任领事巴富尔（G. Balfour）以“华洋分居”既可给中国当局管理上的方便，又可保证英国人的安全为借口，向清地方政府要求在苏州河一带划定一块专给英人占用的居留地。清政府苏松太道道台宫慕久在侵略者的欺诈和威胁下，于 1845 年 11 月与巴富尔签订了《上海租地章程》。

《上海租地章程》粗看起来只是一些事务性的内容，但是狡诈的英国侵略者却利用清朝地方官的昏庸，在条文里埋下种种伏笔，并根据需要对条文内容滥加歪曲，使其成为以后上海租界制度的奠基石。例如，《章程》第 12 条规定，“洋商应会商修建木石桥梁，保持道路清洁，树立路灯，设立灭火机，植树护路，挖沟排水，雇用更夫。领事官经各租主请求，召集会议，会同商议，摊派以上各项所需费用”。《章程》第 20 条又规定，“道路、码头及修建闸门原价及其后修理费用，应由租主分担。分担者应请领事官选派正直商人三名，商定应派款数。倘仍有缺款，分担者亦可共同决定征收卸货、上货一部税款，以资弥补。一切应报明领事，听候决定遵办。”这些条文粗看起来只是有关修桥铺路等公共事务的内容，在糊涂的清朝地方官看来，让洋人花钱去修桥铺路，可以省去一笔开支，减少一些麻烦。但是西方侵略者正是利用这些条文，掌握了桥梁、道路等市政管理权和捐税征收支配权；而且“更夫”一词，英文本里为“警察”，为以后外国人在租界组建武装部队埋下了伏笔；根据《章程》规定，租界洋人于 1846 年成立了三人道路码头委员会，这是以后租界行政机构的雏形。

虽然在《上海租地章程》里还没有“租界”二字，但这个《章程》为外国侵略者勒索中国土地，建立租界制度奠定了基础。因此，人们一般把《上海租地章程》的公布，作为近代租界出

的起点。

美国、法国侵略者也不甘落在英国人之后，尽管美、法两国在 19 世纪 40 年代时来上海的商人不多，但是这两国领事经过一番软硬兼施的活动，也分别在苏州河畔圈占了大片的居留地。

1853 年，西方侵略者利用太平军占领南京，并向长江下游进军，上海小刀会也发动起义，清政府的统治出现严重危机的机会，进一步把上海的居留地变为“国中之国”的租界。他们组织武装部队——“万国义勇队”，在租界四周筑垒设栅，深挖壕沟，实行武装割据。1854 年 7 月，当清朝官吏软弱无能而地方势力尚未巩固的时候，在上海放肆的外国人宣布把英、美、法三国的居留地合而为一，自行公布《上海英法美租界租地章程》。新章程规定领事每年召集会议，讨论租界公共事务，建立警察队伍，以及课税事宜等，“这样就创建了一个贸易商的共和国，它有权在外国领事根据条约进行管辖的规定下进行征税和警察治安活动”<sup>①</sup>。

此时不少清朝官吏和江浙一带地主富商等逃入租界避难。这给借口“华洋分居，避免纠纷”为由建立居留地的西方侵略者带来不安，担心这样会导致中国收回居留地的管理权。后来他们发现清政府根本没有，也不敢有收回居留地的打算，所以他们在订立《上海英法美租界租地章程》时也加上附件《上海华民居住租界内条例》，规定中国人只要有“地方官盖印凭据，并经有和约之三国领事允准”，便可在租界租地建屋居住。让中国官僚地主富商等进入租界居住，对外国侵略者来说利大于弊：他们可以借口人满为患，不断要求扩大地界；他们可以借口“华洋杂居”，治安需要维持，设立警察和法庭，进一步攫取中国在租界的司法主

<sup>①</sup> 参见袁继成：《近代中国租界史稿》，中国财经出版社 1988 年版，页 12~17；严中平主编：《中国近代经济史，1840~1894》，页 289~294

〔美〕费正清编：《剑桥中国晚清史》，中国社会科学出版社 1985 年版，页 263

权；他们可以将土地等转租给中国富人，从中赚取高额地租，“以最短时间发财致富”<sup>①</sup>。

《上海英法美租界租地章程》将 1845 年《章程》中有关三人委员会的规定，进一步改为“选派三名或多名经收”捐税等。根据这一规定，由英法美三国领事选派 7 名董事组成的新机构取代了原来的三人委员会。新机构英文名为 Municipal Committee，直译为“市政委员会”，但为了掩人耳目，外国侵略者并没有直译其名，而用了“工部局”这个意义含混的中文译名。工部局成立后所办的第一件事，就是通过决议请求英法美三国继续在租界驻兵。接着，便分设各种委员会，分掌租界一切事务。除了“义勇队”外，工部局还有直辖武装警察队伍——巡捕房。这样，工部局俨然成为一个“自治政府”。

从此以后，原外国人的居留地变为由中国人占多数，各国侨民掺杂其间的特区。而工部局等机关的设立，表明外国人已拥有这类特区的行政、立法、警务、司法等全面的权力。这类特区即是人们通常所称“国中之国”的租界<sup>②</sup>。

1862 年 5 月，法国人因与英、美产生矛盾将法租界分离出去。英、美租界随即于次年正式合并为公共租界，它们都把中国政府撇在一边，自行更改租地章程，每改一次，工部局的权力就增大一次。工部局逐渐发展成为一个拥有军队、警察、监狱和法庭等专政工具，又有征税、审判、管理市政设施、教育卫生等各项权力的名副其实的政府。

上海租界的一套制度也被推广到中国厦门、广州、福州、天津、镇江、汉口等其他口岸。截止到 1870 年，外国侵略者已经在

① 袁继成：《近代中国租界史稿》，中国财经出版社 1988 年版，页 25～26。

丁日初主编：《上海近代经济史》，卷 1，上海人民出版社 1994 年版，页 688。

③ 参见袁继成：《近代中国租界史稿》，中国财经出版社 1988 年版，页 31。