

也說明那個社會的競爭是激烈的，無論是新進寒素抑或世家子弟，都要小心謹慎。但到了宋代，女鬼的故事幾乎都發生於士人或中下層士大夫家庭。外面來的女人——無論她們是人是鬼——絕大多數被視為危險的；和外面女人交往的士人及中下層士大夫，其結果都不好。因此對於當時的讀者而言，宋代這類故事有如一道藩籬，圍住衝動卻脆弱的士人及中下層士大夫，防止他們情慾四竄的身體做出後悔莫及的「蠢事」。也就是說，宋代男人的身體並不自由，而是被家或族綁住。出於對家或族的保護，在這種情況下，外面的女人被「妖魔化」了。

## 清末煙台租地交涉—— 兼論煙台模式在租界史上的意義

張建偉\*

### 一、前言

租界史研究長期以來受到學界一定的關注，近年來大陸學界也不乏相關的論著出現，然而或許受到資料與觀點的限制，嚴謹的研究成果並不多，有的研究或者輾轉傳抄，錯誤百出，或者不求甚解，將錯就錯，因而導致租界史研究目前雖然作品愈益增多，但學術上的突破極其有限。

目前部份近代史學者對於租界的認識，仍不免囿於上海租界個案的影響，似乎只要一談到租界便難免要舉上海租界為代表，或者也可以說上海模式，對一般人來說，幾乎等於是租界的代名詞。在南京條約開放五口通商以後，西方國家取得在華貿易的機會，中外關係也出現正常平等發展的契機，然而由於西方受商人及外交官積極爭取各項特權的結果，使得上述機會與契機轉而成為對華的各項不平等侵略，上海等口岸在開放過程中，租界的產生與擴張，正是代表列強侵略的開端。<sup>1</sup>受到上海模式影響下，於是從學者到一般人認為只要訂約便不免開放口岸，只要開放口岸，便如上海一般不免要設立租界，<sup>2</sup>而此租界由領事及該國人等設立之工部局加以管理，將可取得行政、司法等管轄權，再與領事裁判權配合起來，從而成為所謂的「國中之國」，對中國主權造成嚴重損害等等。

\* 國立中正大學歷史系助理教授

<sup>1</sup> 關於上海如何在外國勢力下開闢租界，以及港埠都市形成的過程，參見王爾敏，〈外國勢力影響下之上海開闢及其港埠都市之形成（一八四二～一九四二）〉，《中華學報》，第2卷第2期（1975），頁1-38。

<sup>2</sup> 事實上由上海開闢租界的相關研究可知，上海最初租界的開闢，與外國領事與中國地方官的交涉，有密切的關連，並非條約義務。

但是實際上對於煙台作為一特定租地型態的存在，也就是煙台模式，與上海模式明顯有所不同，這點早在二十世紀初，就為當時不少國內外法學家所注意，相關重要的著作，早就將煙台模式作為一特殊的型態，與上海模式分別討論，<sup>3</sup>只是當時及現今許多從事租界史研究的學者不曾特別留意或者也許是有意忽視罷了，有的著作甚至違背史實，仍然認定煙台開闢了租界。對某些研究者而言，約開口岸設立租界似乎是理所當然的事，然而目前出現的許多個案，已經足以說明，不但口岸未必約開，即便約開也未必設立租界，煙台正是其中一個不可忽視的重要個案。

本文即擬以租界史中一特定的模式——煙台模式，作為討論的重點，試圖從煙台租地交涉的過程，深入的瞭解此一特殊的通商口岸租地模式如何形成？而其在租界史上的意義又為何？

煙台自 1861 年（咸豐十一年）開港以後，洋人可以合法地到這裡作生意，於是漸有洋行的設立。同時洋人也可以自由進出這個口岸，於是來到煙台的洋人越來越多，不論是為了經商、傳教或者採礦，他們都可以根據條約向中國人民租賃房地。條約雖然賦予洋人這項權利，然而許多細節如租賃地點、訂契約形式及其法律效力等等，都需要當地中國官員及外國領事根據當地習慣和需要來作進一步的磋商。

外人在中國各口岸租地，最希望的就是能在對商務有利地點，設立一塊租界，藉此可以盡量隔絕中國主權的管轄，建設一適於外人居住社區，同時，更能有利於商業的推展。上海租界的發展，可以說是符合外人需要的一種典型，天津也是。可是租界對中國來說，卻存在有許多弊害，這自清末以來曾有不少人討論過，然而在開放各口岸以後，租界的開闢是否絕對不能避免？

清朝自英法聯軍以後，基於實際需要，設立總理衙門作為中央負責外交機構，又於南北分設五口通商大臣及三口通商大臣作為辦理各口通商事

<sup>3</sup> 如 H. B. Morse, W. W. Willoughby, 今井嘉幸等都曾將煙台模式獨立討論，Morse 認為煙台模式是屬於 International Settlements, Willoughby 則認為外人在華的居留地依 Concession 和 Settlements, 又可細分四種，其中有芝罘（煙台）式 Concession, 今井則認為煙台是唯一「正式外國共管居留地」，各方說法容或間有歧異，但都把煙台作為特殊獨立個案加以討論，可見煙台模式實具有其特殊性，參見植田捷雄，《支那租界論》（東京：巖松堂書店，1934），頁 73-83。

宜官員，此外，更在各口岸以該管道員辦理各口岸通商及關稅徵收等事，這些道員也就是後來所通稱海關道。而對於外人對於租界要求，總理衙門由於條約規定是不能遽行拒絕的，只好發交地方辦理，而三口、五口大臣因負責口岸不止一處，不能面面顧到，有時僅僅負責中央和海關道之間的公文往來。於是對於外人對於各口岸租界的要求，只有靠各海關道盡力和各國領事磋商，盡量把損失減到最低，以訂立合理的租地章程。而各國領事常憑恃母國武力為後盾，予取予求，海關道處在弱勢地位，無法與之抗衡，辦理交涉，常動輒得咎，下焉者更收受外人賄賂，出賣國家主權，以致沿江沿海各口岸，幾乎無處不有外國租界。

不過卻有一個例外，那就是煙台，自開港直到廢除不平等條約為止，煙台始終都沒有設立租界，僅有一點許而實際上是華洋雜居的外人居留地，可以說煙台的主權始終都保持在中國政府的手裡。在未設特別市以前，煙台是在福山縣管轄之下，中國可以在煙台東西兩面駐兵、築砲台，在煙台的中國百姓都必須要受中國法律的管轄。

煙台口的特殊必須要歸功於歷任東海關道的善盡職守，特別是同治年間的東海關道正當開港之後不久，中外條約體系正在逐漸形成之際，多次消弭外人對租界要求，形成既成事實，直到民國建立以後，持續下來。本文希望能從總理衙門租地檔、英國領事報告、清實錄、起居注以及相關地方志中，爬梳出同光年間東海關道及外國領事折衝交涉的史實，以瞭解中國地方官在缺乏武力背景和外交知識情形下，如何應付外國人對於租界要求，並從中累積經驗，由這些過程中，我們或許可以知道，弱國並不一定無外交，通過地方交涉有時可以解決部份的爭議。

## 二、開港後英法之間租地的競爭

面對煙台開港的新局，<sup>4</sup>英國第一任領事馬禮遜 (M. C. Morrison)，於 1861 年 3 月 11 日到達煙台，並於 3 月 18 日宣布英國駐登州領事於煙台建

<sup>4</sup> 關於煙台開港的經過，參見張玉法，《中國現代化的區域研究——山東省》（台北：中央研究院近代史研究所，1987）。

立。<sup>5</sup>法國則並未派任正式領事，僅委託一英裔發達生 (T. T. Fergusson) 為法國副領事，並代理領事，<sup>6</sup>而中國則以原駐萊州的登萊青道崇芳移駐煙台，辦理一切交涉。<sup>7</sup>

英法雖曾兩次聯軍侵略中國，但對於各口岸權利的爭取，卻常互相競爭，對煙台租地問題，自然也不例外。原來煙台口附近，除煙台山聳立海中，只有山南空地既靠近碼頭，地勢又平坦，再往南便是靠山邊的奇山所，為城牆所圍繞。而煙台山南邊空地原本就有聚落，其中部份是原來南方船幫在此所設若干行棧，地點大約在天后宮（俗稱大廟）所在之北大街一帶，<sup>8</sup>商業本來略有基礎，所以英法都希望將此地劃入租界。此外，煙台山形勢重要，可以控制海口及附近地區，也成為被垂涎的對象。

咸豐十一年(1861)6月10日英國領事馬禮遜給委員董步雲<sup>9</sup>一封關於處理在煙台外國事務信中即提出租地要求，<sup>10</sup>地點是煙台山和威海衛路之間，<sup>11</sup>由北到南約3,000英呎，東西寬2,400英呎，也就是說東西海灘都包括在內。租賃方式是由英領事付這些土地稅金，任何人希望租地，都必須在領事名下和土地所有人進行協議，這樣一來，英領事可以控制全部布置諸如建築排列、街道及下水管鋪設等公共建設，最後，馬要求董向中國當局報告，

<sup>5</sup> 見英國國家檔案局 (Public Record Office, 以後簡稱 PRO) 檔卷, F. O. 2281/316, pp. 1-3.

<sup>6</sup> 在4月11日馬禮遜給英公使布魯斯 (Bruce) 信裡, 馬並不贊同由英裔來擔任法領事職務, 見 PRO F. O. 228/316, pp. 7-8.

<sup>7</sup> 寶璽,《同治朝籌辦夷務始末》(台北:文海出版社,1971),第3卷,頁19-21。

<sup>8</sup> 在開港初期,北大街一帶就是當年海邊,據老人回憶,那時候天后宮北牆就是海灘,船民多繫舢板於此,登岸進香。以上見戚立心,〈煙港滄桑〉,收入《煙台市文史資料》(煙台:煙台政協,1982),第1輯,頁49;又天后宮相傳築自明末,而北大街直到民國後漸成煙台商業最繁盛的地帶,民國34年中共佔據煙台之前,一直都能維持其繁榮。

<sup>9</sup> 董步雲早在法軍駐煙期間就被派為委員,至煙交涉,開港之後,雖然以登萊青道崇芳辦理煙台地區中外交涉,但登萊青道原駐萊州,直到咸豐11年12月才奉命移駐煙台,所以在同治元年以前,負責煙台地區交涉的中國地方官,仍以董步雲及其後來之直隸候補知府王啓曾督同其他隨員,如候補知縣袁文陞、徐大容等人辦理。見中央研究院近代史研究所藏,總理衙門清檔(以下簡稱清檔)01-18/89-(1),《登州英法人租地案》(以下簡稱清檔01-18/89-(1)),咸豐11年9月20日,〈三口大臣崇厚函〉。

<sup>10</sup> 事實上此時已有少數英人在煙租賃房地,此地馬禮遜指的是一片集中可供英人居住土地,亦即租界。

<sup>11</sup> 威海衛路 (Wei hai wei Road) 可能就是北大街,待考。

同時馬也向英公使卜魯斯 (Bruce) 爭取認可。<sup>12</sup>在6月24日馬給卜信中對租地及其建設計畫有所說明,並於信尾註明:(一)租地所需付土地稅很少,但中國地方官認為他的政府會拒絕由英領事來付稅;(二)上海租界是可以效法的例子,但須注意地區差異。<sup>13</sup>

中國方面對外人在煙台租地,初無原則,僅三口大臣崇厚於開港後不久,同年3月29日致總理衙門函稱:「將來外國如欲租買登州民地,應令秉公議價。」<sup>14</sup>所謂「秉公」應是將外國一律看待之意。

可是法國對英國勢力在煙發展已漸感不滿,咸豐十一年6月19日,法公使哥士耆 (M. A. Kleczkowsky)<sup>15</sup>至總理衙門,聲稱:「……山東登州之罘島已被英國人在彼建築炮台房屋,意欲雄踞該口,則法國必另于附近別島佔踞,並又聞英人在福山縣通商地方將空地全行租買,建蓋行棧,未與法國留出餘地,殊屬無禮……」,並要求總理衙門照會英國:「不但應分與法國地段,而俄美二國,亦當留以餘地。」<sup>16</sup>總理衙門立刻飛函三口大臣崇厚轉飭各委員及地方官查證。8月18日,崇厚據委員王啓曾稟覆,確定並無英國人建築砲台事,亦無在該口岸將空地全行租買,認為在法國領事發達生照會內已指定地基,必尚有隙地可租。<sup>17</sup>9月20日,崇厚轉登萊青道崇芳稟稱:「……訪查英國人亦無建築砲台之事,至煙台地方遼闊,周圍空地甚多,前經英國商人遵照條約租賃地基,蓋造房屋拾餘間,此外並無將空地全行租賃情事……。」<sup>18</sup>

英法對煙台租地的競爭因法領事發達生的介入而更趨複雜,前面說過他原是英裔,兼充法駐煙台副領事代理領事業務,在通知中國地方官法國

<sup>12</sup> PRO, F. O. 228/316, pp. 16-18.

<sup>13</sup> PRO, F. O. 228/316, pp. 11-15.

<sup>14</sup> 清檔01-18/89-(1),咸豐11年3月29日,〈致三口通商大臣崇厚函〉。

<sup>15</sup> 據故宮博物院明清檔案部、福建師範大學歷史系合編,《清季中外使領年表》,收入《近代中國史料叢刊》(北京:中華書局,1985),第3編,第16輯,頁37,〈法國駐華公使年表〉所示,哥士耆任期當自同治元年6月才開始,與總理衙門檔案記載不符,此處以後者為是。

<sup>16</sup> 清檔01-18/89-(1),咸豐11年6月23日,〈致三口通商大臣崇厚函〉。

<sup>17</sup> 清檔01-18/89-(1),咸豐11年8月18日,〈收三口大臣崇厚函〉。又法國指定地界地圖,引自 PRO, F. O. 228/316, p. 60.

<sup>18</sup> 清檔01-18/89-(1),咸豐11年9月20日,〈收三口大臣崇厚函〉。

租地界限後，他就雇工在界內之煙台山開採山石出售牟利，除了採石本身已屬侵佔外，在搬運過程中更踐踏了一些農地，於是當地地主便向英領事申訴，因為發達生本是英國人，應受英領事管轄。馬禮遜便取締發達生所雇採石工人（按：都是中國人），並讓中國警察把他們捉走，又面告發達生，煙台當地人普遍反對山頂石頭被移動，但發達生回答說他並不關心中國人的迷信，石頭是他的，如果中國人反對，他有法國陸戰隊之保護，<sup>19</sup>後來馬又去一信給發，建議發可改採山北海邊石頭，並警告發不要以為法領事地位可保護他非法行動。<sup>20</sup>發達生於次日，也就是7月12日回信，認煙台山正在法國遠征軍佔領之下，因此管轄權當屬於法國司令部，也就是把責任推給法國佔領軍。<sup>21</sup>同日，馬函告法海軍指揮部（Naval office）聲明將發達生視為一英國國民，而非法國領事。<sup>22</sup>13日馬再託一人警告發，如再不停止採石，將進入合法程序，似乎發仍不理會，同日，馬發出傳票，傳發達生於16日到庭。<sup>23</sup>雖然這案子後來因中國地主放棄控告而撤消，但馬禮遜與發達生，甚至英國與法國在煙台地區關係因此趨於惡劣。<sup>24</sup>

英法雖然都在咸豐十一年提出租地要求，不過都沒有取得租界，癥結在於兩國領事所指定的是同一地點，而且都希望使之成為本國專屬租界，再加上兩國領事的交惡，使得問題更不易解決。等到同治元年登萊青道移駐煙台後，兩國對於租地的爭奪，更為激烈，甚至提出新的要求。

同治元年4月間，登萊青道崇芳收到法國發領事照會內稱：「法國須於海口擇一地方可堆煤存水，而法水師提督普而敦已於煙台東北方之崆峒島造房屋數間，並欲於此立足，與中國官員給英國一山相同，<sup>25</sup>使英法兩國

<sup>19</sup> 當時法國仍有部份軍隊駐紮在煙台，要等中國還清賠款才撤兵。

<sup>20</sup> PRO. F. O. 228/316, p. 50.

<sup>21</sup> PRO. F. O. 228/316, p. 52.

<sup>22</sup> PRO. F. O. 228/316, p. 59.

<sup>23</sup> PRO. F. O. 228/316, pp. 55-56；外國領事在中國對其臣民之非法行為，得開庭審判，這就是領事裁判權。見李其泰編著，《外交學》（台北：正中書局，1962），頁242。

<sup>24</sup> 連馬禮遜要在英領事館上設旗桿都遭法領事反對，見PRO. F. O. 228/316, p. 57；此外，發達生更上書在北京英公使攻擊馬禮遜，又唆使法軍駐煙台指揮官施壓力給馬，PRO. F. O. 228/316, pp. 41-44。

<sup>25</sup> 此處指煙台山，認中國已將煙台山租英，其實並無此事。

皆可各便自用。」<sup>26</sup>崆峒島位於煙台東方海路要衝，法國可能希望以此來抵制英國勢力在煙台的開展。8月，法使哥士耆再向三口大臣提出租地要求，以煙台已經法領事勘定永租地址，請即仿照去年天津紫竹林租地章程辦理。8月15日，總理衙門分別行文三口大臣、山東巡撫，同意由登萊青道依照天津租地原案會同法領事秉公辦理，「惟所租地址，只能在通商本口岸聽其擇地，斷不可於海島中任彼自擇地址，以啓將來盤踞之漸……。」<sup>27</sup>9月初2日，山東巡撫譚廷襄回稱：「法佔崆峒島，此島相距通商海口僅十餘里，未便竟行阻止。」<sup>28</sup>可是法國的企圖若不予阻止，難保英國不會跟進。<sup>29</sup>再者法國對煙台租地並未放棄要求，不論北京、煙台，法公使領事不斷致函催辦，崇芳答稱尚未接到英國照會，招致法公使哥士耆不滿，遂出面要總理衙門出函限於文到十日內即行妥辦申覆，<sup>30</sup>這封信是9月19日發出，不到十天，崇芳已被撤職，<sup>31</sup>由天津知府潘霽補授。<sup>32</sup>

<sup>26</sup> 清檔 01-18/89-(1)，《登州英法人租地案》，同治元年4月29日，〈山東巡撫譚廷襄咨〉；同文見清檔 01-18/66-(1)，《山東煙台崆峒島等法人租地案》。

<sup>27</sup> 清檔 01-18/66-(1)，《山東煙台崆峒島等法人租地案》，同治元年8月15日，〈行山東巡撫文〉，同日〈行三口大臣文〉大意相同。

<sup>28</sup> 清檔 01-18/66-(1)，《山東煙台崆峒島等法人租地案》，同治元年9月初2日，〈山東巡撫譚廷襄文〉。

<sup>29</sup> 清檔 01-18/89-(1)，《山東煙台崆峒島等法人租地案》，同治元年9月初9日，〈行山東巡撫文〉裡證實了這一點，原文是：「……查崆峒雖與煙台毗連，究非通商口岸，法國提督未經通知該道，遽行造房數間，但會否立有租契，該國所租地基多少，均未擊敘，現在英國又復索租山東海島，本衙門已設法向其勸阻，並告以法國在崆峒島蓋房，係屬地方官辦理不善，本衙門現擬奏參等語，倘英國因本衙門阻止，先向該處地方官議租或徑行佔住，可將本衙門辦理，至法國所佔之地，該地方官難以強辦，亦屬實情，本衙門告知英國擬將地方官參辦一節原係假以危詞，冀其阻止，惟現在是否立有契據，無憑查辦，如已立契，即將契底寄來，倘未立契，應飭地方官無得擅立……」。

<sup>30</sup> 清檔 01-18/89-(1)，《山東煙台崆峒島等法人租地案》，同治元年9月19日，〈致三口大臣崇厚函〉，此函交哥使轉寄。次日，總理衙門再去一函，說明前信緣由，並對英法所指地同係一處，彼此不肯相讓情形表示瞭解，見清檔 01-18/89-(1)，同治元年9月20日，〈致三口大臣崇厚函〉。

<sup>31</sup> 桂清揚等，《清代起居注冊同治朝》（台北：聯合報文化基金會國學文獻館，1983），第5冊，頁2577-2578，同治元年9月29日戊寅，原文是：「又奉諭旨，總理各國事務衙門奏，據通商大臣崇厚咨稱，道員辦理海口稅務未能得力，請旨可否另簡一摺，山東登萊青道崇芳辦理稅務，諸多錯誤，於該處情能得力，請旨可否另簡一摺，山東登萊青道崇芳辦理稅務，諸多錯誤，於該處情形未能諳習，著撤省候補，所遺登萊青道員缺，著潘霽補授。」由上，崇芳撤職的原因是辦理稅務錯誤，更可能是三口大臣或總理衙門迫於法使哥士耆壓力，不得不撤換崇芳。清

中國原想藉登萊青道新舊任交接空檔，暫緩辦理煙台租地，<sup>33</sup>但法國要求愈急，而英國公使並不支持英領事馬禮遜在煙租勘地基，英法相持之局既破，已撤任登萊青道崇芳乃不得不讓法代領事勘量租賃地基，<sup>34</sup>法代領事堅持併煙台山於永租地畝之內，崇芳以煙台山上炮台及民人墳墓，不敢擅專，僅立定東西南三面界石後，將情形轉報總理衙門核辦。<sup>35</sup>三口大臣崇厚在轉報總理衙門另一函裡認為法國欲承租地畝及併租煙台山，不但與條約未符，即比照大沽砲台勘租先例也不符，故「自應分清界限，以免侵佔。」<sup>36</sup>總理衙門同意崇厚的看法，不允將煙台山租給法國。<sup>37</sup>法使哥士耆在知道這個消息後，大為不滿，12月27日，哥士耆致書總理衙門，內容極盡威脅恫嚇之能事，原文如下：

昨閱煙台領事錄呈該關道照會原文，知本國承租地址一事，雖已會辦，而欲以該處小山剔除在外，藉口稟請三口通商大臣咨候總理衙門察奪示遵，該道如此辦法，顯見節節留難，有意欺慢本國，查該處地勢若除此山為界，則所餘已極無多，殊屬不成片段，本國何必多此一舉，租此不合用之地，且此事若不從速辦妥，似此吞吐反覆，將來必致釀成事故，特此函請貴衙門，務即嚴飭該道，立將本國孟副將所指山地一併收入永租界內，毋許再有飾詞，故為不了之局，再該道係奏明撤任之員，至今已數月之久，新任何以尚未接印，致

檔 01-18/66-(1)，〈山東煙台崆峒島等法人租地案〉，同治元年 10 月 16 日，〈三口大臣函〉。

<sup>32</sup> 潘霽，字偉如，江蘇吳縣人，捐官出身，歷官蘆溝橋典史補昌平州知州，有功簡授天津知府，不過七月，即升登萊青道，以上見吳秀之修，《吳縣志》（台北：成文出版社 1970），第 66 卷下，列傳 4，頁 40。

<sup>33</sup> 清檔 01-18/66-(1)，〈山東煙台崆峒島等法人租地案〉，同治元年 8 月 15 日，〈行山東巡撫文〉；同治元年 10 月 16 日，〈三口大臣崇厚函〉。「……可否仰懇面晤哥使，明告以煙台租地一事，前經崇道與發達生辦理未妥，現在業經奏明請旨另簡新任潘道前往辦理，俟潘道到任後，會同秉公辦理，並囑哥使專函切囑發達生暫緩勘辦……。」

<sup>34</sup> 清檔 01-18/66-(1)，〈山東煙台崆峒島等法人租地案〉，同治元年 11 月 29 日，〈三口大臣崇厚文〉。又此時已由法水師副將孟彼沙出面交涉，發達生之領事職已罷。

<sup>35</sup> 清檔 01-18/66-(1)，〈山東煙台崆峒島等法人租地案〉，同治元年 11 月 29 日，〈三口大臣崇厚文〉。

<sup>36</sup> 清檔 01-18/66-(1)，〈山東煙台崆峒島等法人租地案〉，同治元年 11 月 29 日，〈三口大臣崇厚文〉。

<sup>37</sup> 清檔 01-18/66-(1)，〈山東煙台崆峒島等法人租地案〉，同治元年 12 月初 6 日，〈致三口大臣函〉；同年 12 月初 9 日，〈行三口通商大臣文〉。

該道仍在任所，時時逞其詭計，把持諸事，久之恐非該處之利也。

至此同治元年已近尾聲，新任登萊青道潘霽即將就任，有關煙台山及法國租地問題，須俟新任關道解決，總結崇芳在登萊青道任內外交表現，成績平平，以英法租地同為一處，英法領事又彼此交惡，乃希冀利用英法互不相讓情勢，擱置租地問題，不料英國公使並不支持英領事對煙台租地努力，於是崇芳遂無法抵擋法領事的壓迫，也因此丟官。平心而論，崇芳的行政效率和能力並不出色，這由總理衙門不止一次催促三口大臣或山東巡撫飭令崇芳提供各交涉細節資料可以証實。不過至少他並沒有輕易屈服在外人對租地要求之下，特別是最後當他不得不讓法人勘量租地時，仍堅持煙台山不得包括在內，這為他的後任保留了有利競爭條件。崇芳在他駐煙台一年九個月時間中，作為雖略嫌保守，但至少保住煙台沒有租界的現況，縱然法國已在煙台東西南三面樹立界石，但北界仍未確定，租地章程並未成立，也就是說，煙台法租界並沒有合法的完全成立，尚待同治二年後繼續相關交涉。

### 三、潘霽處理租地問題的得宜

早在同治元年 12 月時，總理衙門根據三口大臣崇厚意見，曾決定煙台山不允租給外國，並指示新任登萊青道遵辦。同治二年潘霽到任後，與英法領事相見，將煙台山租地於條約不符事予以說明，英領事當即表示英國暫時不必租地，法署領事表示要求併租煙台山乃前任發達生稟請法公使授意如此，並問潘霽，恭親王有無文書到來，潘以原文並無干礙外國之語，遂抄錄知會，不料法公使得知總理衙門指示後，頗不以為然，向恭親王表示：「可見諸事外間不辦之故，皆係總理衙門授意所致……」，<sup>38</sup>總理衙門即去函署三口通商大臣董恂，令其申斥潘霽「漫不經心」，董恂在給潘霽信中，明白道出中央與地方官辦理交涉巧妙運用不同：

<sup>38</sup> 清檔 01-18/66-(1)，〈山東煙台崆峒島等法人租地案〉，同治 2 年 2 月初 1 日，〈致署三口大臣董恂函〉。

敬啟者，查向來總理衙門行文各處，無論咨檄信函，各處奉到後，均宜格外慎密，即使有鈔錄原文移會各國之處，亦必須將來文內語句悉心斟酌，或摘錄數句，或就本文略為刪改，不同外官常行公事，動輒鈔錄全文，以云云等語徑為轉行，誠以辦理外國事件輕重疏密，應付為難，總理衙門有不便推卻之處，行文外間，全賴外間洞識窳要，善於領會，為斡旋地步……弟查法國煙台租地一事，總理衙門有未便推卻之處，而所租臨山地段，又係接連山上砲台，內間又未便遽行允准，是以行知閣下相機妥辦……。<sup>39</sup>

董恂自咸豐十一年起即進入總理衙門任職，現在又署理三口大臣，對潘爵自能「指示周詳」，<sup>40</sup>並說明總理衙門何以不得不加意撫綏法國，視各國尤為慎重：

……如所租之地，與砲台相去尚遠，無所妨礙，則外國在通商各口租地，載在條約，閣下亦可查照辦理，至總理衙門相待法國情形，總因黔省一案，我曲彼直，遇有事件，不得不加意撫綏視各國尤為慎重，以免其猜疑之端，閣下當可會心也……。<sup>41</sup>

此外，潘爵到任後，曾前往煙台山一帶查看，發現山之東面平坦地帶都被法佔住，同時，前法領事發達生和廣東人劉老克厘石匠在東南山麓開採山石，<sup>42</sup>潘爵當即和英法領事面議，以採石為條約所不載，同時法軍佔煙台只是暫時，等中國將賠款還清，法軍仍須退出，故無權開採本地山石。隨後潘爵出告示諭禁，並給英法領事照會，兩處都提出煙台山與海口風水

<sup>39</sup> 清檔 01-18/66-(1)，《山東煙台崆峒島等法人租地案》，同治 2 年 2 月初 5 日，〈收署三口大臣董恂函〉。

<sup>40</sup> 見潘爵覆稟，清檔 01-18/66-(1)，《山東煙台崆峒島等法人租地案》，同治 2 年 3 月 11 日，〈收署三口大臣董恂函〉。

<sup>41</sup> 清檔 01-18/66-(1)，《山東煙台崆峒島等法人租地案》，同治 2 年 2 月初 5 日，〈收署三口大臣董恂函〉。按：黔省一案指貴州提督田興恕殺害教士一案，參見中央研究院近代史研究所編，《教務教案檔》（台北：中央研究院近代史研究所，1974），第 3 輯，貴州教務。

<sup>42</sup> 前經英領事干涉，似乎並無效果，直到同治二年仍繼續開採。

有關。<sup>43</sup>這是拒租煙台山除砲台之外出現第二個新理由。後來仍有匠人繼續開採，潘爵嚴格取締，逮捕中國石匠唐春先等五人。<sup>44</sup>

同治三年，因為英公使卜魯斯於 5 月 16 日卸任，由參贊威妥瑪署理，英國對煙台租地的態度轉而積極，6 月 13 日，英國照會中國，希望將煙台法國租地所立漢文契據抄錄一份予英公使，<sup>45</sup>中國方面遷延日久，遲未回覆，12 月 17 日，英國再致照會，催行前事，<sup>46</sup>12 月 25 日，中國照覆答稱除煙台山外，煙台山南地畝於同治元年經福山縣知縣會同法國孟副將勘丈，將指定地畝埋石立界，作為法國指租之地，現尚有若干土地尚未成租；又三口大臣崇厚並未與法國哥士耆議定地址，寫立契據，所以無從抄送英公使。<sup>47</sup>也就是說中國始終未與法國訂立租地章程，而法國對此始終是耿耿於懷。

同治四年正月，法國提出照會，暗示同意煙台山可不必併入租界，<sup>48</sup>但要求煙台山以南，以前勘立界碑之內，須議立妥善合同字據。總理衙門判斷法人因山頂有關風水，同意放棄，但是煙台山以南原定法租界一旦成立合同章程，此後如有別國租賃，自然必須與法領事商議，如此必將導致其他國家（特別是英國）的不滿，因此，如何辦理字據及其他細節，是非常重要的事，總理衙門徵求三口大臣及東海關道意見。<sup>49</sup>

其實煙台當地已有一些外國商人自開港後即向當地地主租地使用，其中以英商最多，都是外商與地主自行議租，幾乎沒有法商在煙開設行棧，

<sup>43</sup> 清檔 01-18/66-(1)，《山東煙台崆峒島等法人租地案》，同治 2 年 3 月 11 日，〈署三口大臣董恂函〉，照錄告示稿；照錄給英法照會稿。

<sup>44</sup> 見潘爵覆稟，清檔 01-18/66-(1)，《山東煙台崆峒島等法人租地案》，同治 2 年 3 月 11 日，〈署三口大臣董恂函〉。

<sup>45</sup> 清檔 01-18/89-(1)，《登州英法人租地案》，同治 3 年 6 月 13 日，〈收英國照會〉；與清檔 01-18/66-(1)，《山東煙台崆峒島等法人租地案》同，唯後者日期為 6 月 14 日。

<sup>46</sup> 清檔 01-18/89-(1)，《登州英法人租地案》，同治 3 年 12 月 17 日，〈英國照會〉。

<sup>47</sup> 清檔 01-18/89-(1)，《登州英法人租地案》，同治 3 年 12 月 25 日，〈給英國照會〉。

<sup>48</sup> 清檔 01-18/66-(1)，《山東煙台崆峒島等法人租地案》，同治 4 年正月初 7 日，〈法國照會〉。原文是：「……因該處居民有多端情節，均極敬重此山，資其保障，今本大臣亦重念該山為民情所共嚮，故亦不為異說，……。」

<sup>49</sup> 清檔 01-18/66-(1)，《山東煙台崆峒島等法人租地案》，同治 4 年正月初 9 日，〈行三口大臣文〉；同年正月 12 日，〈致三口大臣函〉。

法國所以爭取法租界，是爲了壟斷煙台精華區土地，藉此牟利，潘霽瞭解法國爭取法租界用心後，提出對應辦法：

……請將英法等國商人在煙所租地畝，飭令該領事查明呈出契據，照會地方官鈐印立案，其指定未租之地，如果願租，即行與地主議價成租，否則仍聽地主自便，如此方可杜其情弊……<sup>50</sup>

並指出法欲訂立永租合同，是不符條約且礙難辦理：

……今查……其指租地畝之內，絕無法國商人在彼開設行棧，除該國自行與地主議租六十餘畝外，尚有民地二十八畝零及曷地荒涉地一百一十畝零，均未成租，伏查民間有糧之產，例應聽其自買自賣，即法國條約第十款內載至通商各口地方居住，聽其租地，自行建屋建行，中國官阻止內地民人高抬租值，法國領事官亦謹防本國人強壓迫受租值等語，今法國指租地界以來，已兩載有餘，並不全行議租，竟欲將中國民人有糧之產，或賣或租，必先報明法國而後行，恐非事理之平，顯係有違條款，且該國所租民地均係自行與地主議租，從未據該領事照會，是以無案可稽，況民間有糧產業，並內有遠年墳塋，有願出租，即有不願出租，若飭地方官照所立界碑與法國人立合同永租印契，是官為勒租民地，既與條約不符，恐屬礙難辦理……<sup>51</sup>

由上可知潘霽反對訂立永租契據，且主張清查外人在煙租地，暴露法商並未使用租地事實。此外，潘霽認爲應讓地主與外商自行議租，不須成立法租界。

可是總理衙門以爲設立租界，可集中洋商，便於稽查鈐制，煙台法租界之設立，有其他各口先例可循，並對任由洋人自行與民人議租表示懷疑態度，同治四年三月初四日，總理衙門行三口大臣文稱：「……若委之洋人自行與民人議租，民人何知輕重，設彼租我萬不可租之地，又將如何辦

<sup>50</sup> 清檔 01-18/66-(1)，《山東煙台崆峒島等法人租地案》，同治 4 年 2 月 26 日，〈三口通商大臣文〉。

<sup>51</sup> 清檔 01-18/66-(1)，《山東煙台崆峒島等法人租地案》，同治 4 年 2 月 26 日，〈三口通商大臣文〉。

法？……。」<sup>52</sup>

同治四年 4 月初 1 日，法國公使柏爾密德至總理衙門表示他即將卸任回國，希望煙台租地事能於一月內辦成。<sup>53</sup>十九天後，總理衙門據東海關道報告，答覆法公使，以法駐煙領事赴上海辦公，而署法領事之英領事又不敢擅專，使得煙台租地事不得不耽擱。<sup>54</sup>其實站在總理衙門立場，是希望及早完案，恐怕新任法公使會提出新的要求，<sup>55</sup>所以要三口大臣轉飭潘霽速辦，然而潘霽本不贊同訂立永租契據，設立法租界，現在既有法領事不在的藉口，自然能拖就拖。終於直到 5 月 13 日法公使柏爾密德返國，<sup>56</sup>仍未訂立永租契據。

英國在煙台有極大商業利益，自然不願煙台山一帶成爲法租界，自法公使柏爾密德回國後，法國對煙台租地要求爲之一緩，英國借此機會，與法國署理公使進行磋商，終於同治五年 2 月 20 日英法兩國聯銜照會總理衙門，煙台租地一案，毋庸專歸法民承租，即他國任便分租，亦無不可，只要中國同意不得租給一國之人，法國可同意撤去同治元年所立的界石。此外，煙台山一帶自開口以來已有各國商民在山上租地，均與本主議價租妥，因此希望除砲台附近之外，其餘該山可用地均准各國便租。<sup>57</sup>

中國對於開放煙台租地予各國，並撤除法租界界石，自然樂見其成，惟煙台山砲台附近留地多少及辦理租地仍去函三口大臣轉飭東海關道「妥議酌定」。<sup>58</sup>潘霽在接到公文後，於 6 月經福山縣會同英領事兼理法國領事李隴良去除界石，從此法租界不復存在，潘霽認爲：「……將界石去除，准

<sup>52</sup> 清檔 01-18/66-(1)，《山東煙台崆峒島等法人租地案》，同治 4 年 3 月初 4 日，〈總理衙門行三口大臣文〉。

<sup>53</sup> 清檔 01-18/66-(1)，《山東煙台崆峒島等法人租地案》，同治 4 年 4 月初 1 日，〈致三口大臣崇厚函〉。

<sup>54</sup> 清檔 01-18/66-(1)，《山東煙台崆峒島等法人租地案》，同治 4 年 4 月 20 日，〈致法國公使柏爾密德使函〉。

<sup>55</sup> 清檔 01-18/66-(1)，《山東煙台崆峒島等法人租地案》，同治 4 年 5 月初 3 日，〈致三口大臣函〉。

<sup>56</sup> 《清季中外使領年表》，頁 37，〈法國駐華公使年表〉。

<sup>57</sup> 清檔 01-18/89-(1)，《登州英法人租地案》，同治 5 年 2 月 20 日，〈英國照會〉。

<sup>58</sup> 清檔 01-18/89-(1)，《登州英法人租地案》，同治 5 年 2 月 25 日，〈行三口大臣文〉；同日，〈致三口大臣函〉。

分租不准獨租，則煙台海口外國人租地積弊，一旦革除，足以靖地方而紓慮慮……。」<sup>59</sup>對於煙台山砲台空地如何保留的問題，潘壽想了一個言之成理又一勞永逸的辦法，就是建龍神廟：<sup>60</sup>

……擬擇其於相連砲台扼要之所，建立龍神廟一座，大殿之上，恭設香案，以為元旦冬至及恭逢萬壽聖誕朝賀暨朔望率同僚屬行禮公所，並擬於砲台之上建蓋一亭，非唯可壯觀瞻，且可以資瞭望，一經建定，則本地居民斷不公然出租，即外國人亦不敢再生覬覦，將來設有防護砲台，守禦海口，就可為駐紮兵丁之用，似係備豫不虞永遠可行之舉……<sup>61</sup>

至於地畝價錢及建造經費可由東海關六成船鈔下支出。這個龍神廟就這樣一直保留下來，直到今天還看得到。<sup>62</sup>但是今天恐怕連當地人都不復記得，此龍神廟竟然在煙台開港初期，曾經扮演抵拒外人租地的特殊角色。

#### 四、同光年間煙台租地與籌設租界的餘波

在同治初年潘壽任內確立煙台開放租地與各國，不設租界的成例後，由於外人一直希望在煙台地區擴張其租地或租界利益，煙台地區在往後仍然曾經發生過好幾次的租地與租界交涉。

同治十二年 5 月間煙台爆發兩起租地糾紛，一起是煙台山下的英國禮拜堂因年久失修，欲改建，但該處原始租契僅寫一畝，並未寫清四至，而在改建時又欲向西擴建，結果佔越了當地劉姓墳地，於是引發了華洋糾紛，英國領事乃向東海關道提出交涉。時任東海關道龔易圖乃傳訊地主劉振一等人，調閱相關原始地契，又派員會同領事館人員履勘，證實地主所言不

<sup>59</sup> 清檔 01-18/89-(1)，《登州英法人租地案》，同治 5 年 7 月初 4 日，〈三口大臣文〉。

<sup>60</sup> 即龍王廟，起建於明末，初僅為數椽茅屋。嗣經數度修葺，始由茅屋變成瓦屋，見《煙台概覽》（煙台：出版者不詳，1937），頁 14。

<sup>61</sup> 清檔 01-18/89-(1)，《登州英法人租地案》，同治 5 年 7 月初 4 日，〈三口大臣文〉。

<sup>62</sup> 其實潘壽此次修築龍神廟屬於重修，根據最新煙台當地資料顯示，當時潘壽「曾督士商對其重修」，故可能也曾向當地紳商募款，於是此廟就此存續下來，直至西元 2000 年煙台山管理部門還曾對此廟進行最新一次的維修。孫以勤主編，《煙台山》（北京：文物出版社，2002），頁 44-46。

假，由於地契具在，雖然洋人租契未登載四至，但龔易圖仍據此與實地履勘結果，依據條約規定「洋人在內地租賃房地，必須公平定議，不得強租硬佔」為由，認為華人墓地「不願出租，未便相強」，判定英禮拜堂應歸還佔地，並且將明確四至登載後，送交地方官用印登記，回復英領事的交涉。<sup>63</sup>

另一起租地糾紛則是有英商在永租煙台一塊土地後，又作二房東，轉租另一英商，在由英領事轉交東海關道辦理地契蓋印手續時，東海關道龔易圖發現在轉租的過程中，幾張地契租契登載的土地面積四至不符，於是主動展開調查，結果發現此案實是一樁仿冒契紙、冒領契價的弊案，發現有華人從中舞弊捏造假契，甚至改租為賣的情事，於是經過一番調查，澄清四至不清的租契，廢止假冒地契，將合法契紙蓋印發還英領事結案。<sup>64</sup>

同時間在煙台鄰近的寧海州也發生美商旗昌洋行租地案，此案是由於美國駐煙台領事以美商旗昌洋行價租寧海州民曲長由土地，此地約在煙台東山附近，美商將租契呈交寧海州知州用印徵稅，結果該地主曲長由被寧海州知州逮捕責打，美領事乃請求將該地主釋放，將該租契用印。東海關道龔易圖乃據此展開調查，查閱過去歷年相關賦稅檔案，並無曲長由購置土地記錄，也無該土地文契的登記，結果發現曲長由租給洋人之地，實係官地，由此判定曲長由盜賣官地，並且追回曲長由不法所得租價銀 176 兩 4 錢 2 分，移交給美國領事，轉交還旗昌洋行，並且聲明此地係官地，不能再租。美國領事對此只能接受，僅聲明此後該土地如有民人註冊轉相租賣者，當令旗昌洋行援案再租，內外民人均不得爭租作結。<sup>65</sup>

在處理以上幾樁煙台租地交涉案件後，東海關道龔易圖深感需要對此進一步加強規範，他在案卷裡發現華洋糾紛除了銀錢債務以外，租賃房地的糾紛最多，他認為這是因為雖有條約准洋人在各口岸租地：「奈內地喫教之徒，勾串不法匪類，恃洋人為護符，任意妄為，無所不至。而洋人亦誤

<sup>63</sup> 清檔 01-18/18-(1)，《山東煙台英商租地及建禮拜堂交涉案》，同治 12 年 5 月初 6 日，〈北洋大臣李鴻章文〉。

<sup>64</sup> 清檔 01-18/18-(1)，《山東煙台英商租地及建禮拜堂交涉案》，同治 12 年 5 月初 9 日，〈北洋大臣李鴻章文〉。

<sup>65</sup> 清檔 01-18/56-(1)，《美商旗昌洋行在山東寧海州租地案》，同治 12 年 5 月 29 日，〈北洋大臣李鴻章文〉。



信若輩為有利於己，可作爪牙，一當有事，力為袒護而不悔，朋比為奸，事非一日。」於是乃有「至內地貪利匪棍或將無主官荒及逃亡絕戶暨遠年失察瑩地，冒認己產，欺弄洋人立契出租，得受租價，種種弊端不一而足。」因此龔易圖認為要防杜積弊，只有加強對於洋人在煙台口岸附近租地的管理，制訂明確的洋人租地管理辦法，如有洋人租地，必須查明該地是否祖遺產業，印契及完稅證明等必須來歷分明，地方官必須根據檔冊核實，租契內必須載明四至，如果一切均無弊端，地方官則必須於十日內將租契用印發交洋人管業，龔易圖認為如此「既可革除積弊，亦可藉免爭端，於中外交涉事宜大有裨益。」龔易圖並且建議將此辦法作為東海一口也就是煙台口岸專定辦法。<sup>66</sup>此辦法經北洋大臣轉呈總理衙門後，總理衙門很快地批准龔易圖擬定的辦法，並且說明「他口不援為例」。<sup>67</sup>這項辦法同時也受到山東巡撫丁寶楨大力支持，他甚至決定在距離海關數百里外的傳教洋人，也應該依照龔易圖擬定的辦法，由當地州縣地方官加強管理。<sup>68</sup>

龔易圖所擬定的煙台租地管理章程，很快地獲得中央及地方官員的支持，隨即先由東海關道在煙台據此照會各國駐煙台領事，再由總理衙門照會駐京各國公使。<sup>69</sup>雖然除了德國駐煙台領事回覆表示照辦外，英、法等國並無具體回應，<sup>70</sup>但中國官方畢竟對於煙台口岸的租地權責做出規範，也就是在華洋租地事務上公開宣稱且實際行使了中國政府的行政權，這件事的意義也許當時的官員並不充分明瞭，但對煙台地區的租地乃至往後中外關係影響甚為深遠。

然而外人對於在煙台設立租界始終還是沒有死心，光緒初年的煙台條

<sup>66</sup> 清檔 01-18/18-(2)，〈山東擬定外人租賃房地章程案〉，同治 12 年 6 月 12 日，〈北洋大臣李鴻章文〉。

<sup>67</sup> 清檔 01-18/18-(2)，〈山東擬定外人租賃房地章程案〉，同治 12 年 6 月 26 日，〈行北洋大臣李鴻章文〉。

<sup>68</sup> 清檔 01-18/18-(2)，〈山東擬定外人租賃房地章程案〉，同治 12 年 7 月初 8 日，〈山東巡撫丁寶楨文〉。

<sup>69</sup> 清檔 01-18/18-(2)，〈山東擬定外人租賃房地章程案〉，同治 12 年 7 月 14 日，〈北洋大臣李鴻章文〉；同治 12 年 7 月 23 日，〈總理衙門給英國公使威妥瑪照會〉。

<sup>70</sup> 清檔 01-18/18-(2)，〈山東擬定外人租賃房地章程案〉，同治 12 年 10 月初 1 日，〈行山東巡撫丁寶楨文〉。

約，促使中國又開放了一批口岸，同時間也影響了煙台租界的籌設，光緒二年底北洋大臣李鴻章下令東海關道龔易圖派員札飭福山縣令，會同英國領事查勘設立租界事宜。此時東海關道隨即改由張蔭桓接任，英領事主張仿照上海租界章程，設立工部局，徵收碼頭捐，但張蔭桓堅持不允。光緒三年初雖然以洋人租地範圍為標準，劃定 308 畝 7 厘 7 毫，作為租界，但界內東海關銀號、稅務司公事房、廟宇、公館、墳地、義地等，因雜處其中難以分割，因此張蔭桓與英領事議定聲明雖在界內「仍照中國例辦理」。眼見租界的設立似乎近在眼前，但卻因為碼頭捐問題遷延難決，英領事甚至聲言「既貴道碼頭捐一事未准允行，則所擬章程皆作罷論，所有勘定之三百畝零是否可以做為外國租界之處，俟奉到本國大臣札飭，再行會同商定等情。」

對於英領事的高姿態，張蔭桓不為所動，因他認為英領事只是在稅務司的慫恿下，藉詞恫嚇，其實英國公使對煙台租界事宜已有瞭解，當早有指令給英領事。故張蔭桓一面堅持拒絕同意抽收碼頭捐，他認為「案關邊照條約會勘定租界，未便任其牽涉捐務，反復無常。」一面也向中央及地方長官報告此事，並且說明現勘租界範圍，係與領事會勘丈定，將來無論何時定議，應即以現丈畝數為定，不得推廣。<sup>71</sup>

張蔭桓在此次交涉中的強硬立場，使得已經劃定的公共租界，實際上並未設立，由於碼頭捐而起的爭議，竟然使得煙台租界的設立為之停止，由此可以看出，從潘蔚以來的歷任東海關道，對地方交涉採積極的態度，而非應付了事，特別對於涉及地方行政權力相關事務，錙銖必較。

於是煙台設立租界事又拖延下去，到了甲午戰爭前後，各國駐煙台領事乃合立一工部局，據稱是將各國領事館發起成立的修路局和書信館合而為一，同時又雇用巡捕數人，在領事館、洋行附近站崗巡夜，此外燃燈、清穢各事也歸其料理，當地華洋商戶皆有捐款支持。<sup>72</sup>但這個工部局仍屬私

<sup>71</sup> 清檔 01-18/89-(3)，〈山東煙台各國公共租界案〉，光緒 3 年 2 月 29 日，〈北洋大臣李鴻章文〉；光緒 3 年 4 月初 2 日，〈署山東巡撫李元華文〉。

<sup>72</sup> 清檔 01-18/89-(3)，〈山東煙台各國公共租界案〉，光緒 31 年 3 月 14 日，〈收北洋大臣袁世凱文〉；孫以勤主編，《煙台山》，頁 299。

設，因為煙台畢竟未設租界，只能算是各國領事合力私設的機構罷了。到了光緒二十三年，各國駐煙台領事及商民代表集會，以上海租界、鼓浪嶼公共章程為藍本，草擬了一份煙台公共租界章程，呈送給各國駐華公使，希望促成煙台租界的成立。<sup>73</sup>光緒二十五年，英、美、法、日、德各國公使分別照會總理衙門，要求設立公共租界，此時總理衙門乃行文給山東巡撫毓賢，要求轉飭東海關道會商駐煙各國領事，如各國意見相同，「自可查看情形，勘定相宜地方，劃作公共租界，並先行咨復本衙門核奪可也。」<sup>74</sup>

總署此時的態度似已有所軟化，但山東地方官卻不擬就此妥協，東海關道李希杰回報，在照會各國駐煙領事後，除法國領事未回復以外，各國領事均表示贊成，但是僅有德國駐煙領事表示不同意見，渠認為設立公共租界即係各國之事，應由各國駐華公使辦理，而煙台居住外國人數太少「恐此議法，多滋不便」。德國領事何以採不同立場？目前無從瞭解，或許是當時德國已將山東視為其勢力範圍，不欲煙台公共租界成立，影響其相關權益所致。然而德國駐煙領事的不同意見，給了山東地方官拒絕劃界的藉口，於是排外聞名的山東巡撫毓賢乃據此轉呈總理衙門，表示既然德國領事有不同意見，還是先由總署與德國公使會商明確後再說。<sup>75</sup>次年，庚子事件爆發，隨之八國聯軍侵華，此事乃又擱置下來。

直到光緒三十年，在德國領事領導之下，聯合駐煙台美、英、法、日、比等各國領事發一公函給東海關道，要求東海關道發給執照，交與外人私設工部局所雇巡捕，使其得以據以逮捕任何國家犯罪人民，這也正是要東海關道讓出在煙台的警察權。時任東海關道何彥昇答覆：「煙台現辦巡警，一俟經費充足，即當增設華捕洋捕，兼理此事，以其劃一，毋須各國分勞，此通商口岸之主權，不敢絲毫遷就。」但德領事仍繼續要求，所設洋捕專捕洋人，表示如有華人在場仍送華官懲辦，何彥昇回應：「如須執照，固須聲明專捕洋人，亦須聲明暫時給照，俟警局增設洋捕華捕，即當撤銷。」

<sup>73</sup> 張洪祥，《近代中國通商口岸與租界》（天津：天津人民出版社，1993），頁116。

<sup>74</sup> 清檔 01-18/89-(3)，《山東煙台各國公共租界案》，光緒 25 年 4 月 13 日，〈行山東巡撫文〉；光緒 25 年 4 月 13 日，〈收英國公使照會〉；光緒 25 年 4 月 14 日，〈收美國公使照會〉；光緒 25 年 5 月初 5 日，〈收日本國公使照會〉；張洪祥，《近代中國通商口岸與租界》，頁 116。

<sup>75</sup> 清檔 01-18/89-(3)，《山東煙台各國公共租界案》，光緒 25 年 8 月初 9 日，〈收山東巡撫毓賢文〉。

也就是說外人私設的巡捕就算經中方許可執法，仍不脫臨時性質，對此「德領事頗有難色，云容再公議。」其時各國領事意見不能取得一致，遂作罷論。

次年光緒三十一年，各國領事重申前議，推英領事為首，出面交涉，此次各領事更將劃定租界事舊事重提，東海關道何彥昇這次應對的辦法更為周全，在回答英領事時表示：「商埠主權所在，各領事擬辦洋界之事，應歸中國自辦，關道願力任其艱。」英領事表示：「自辦甚善，但須妥定章程耳。」何彥昇所謂自辦也就是援引早先中國出現的自開商埠的前例，<sup>76</sup>在後來呈給北洋大臣乃至外務部的公文中，何彥昇明白的提出：「竊查煙台為通商口岸，與租界情形不同。」對於自辦則說明「蓋援照岳州、杭州、蘇州等處通商口岸，一切工巡事宜，由官自辦之成案也。」如此將可一舉打消外人設立租界與爭奪行政、警察權等的企圖。北洋大臣袁世凱對此處置極表嘉許，稱讚何道「洵屬能持大體」、「所擬極見斟酌」。<sup>77</sup>

各國領事籌辦租界仍持續進行，而中國官方對此也逐漸加以密切的關注，於是煙台籌設租界問題成為光緒末年北洋外交上的重要議題。外國駐煙台各領事基本上想仿照上海租界的模式，期望在煙台設立租界，或者侵奪地方的行政、警察乃至司法、徵稅等權。但各國領事間對於細節以意見不一，而且籌辦租界經費也有相當困難，這是當時外人籌設煙台租界的難處所在。

如前所述，中方已經決定煙台工巡事宜統歸自辦，但在具體執行技術上仍有待斟酌，光緒三十一年山東巡撫楊士驤巡視煙台，與東海關道何彥昇及稅務司甘博會商此事，楊士驤在後來給外務部的信中，陳述瞭解決此事的急迫性與必要手段：「即以爲非出豪舉，不能持權，口舌徒爭，終無實際。刻下再四籌畫，事歸自辦，費必自籌，在我有經始之資，方可破彼木成之局。如果先由直東兩處各籌銀十萬兩，作為自辦之費，並選派熟悉工程巡警之員赴煙相助關道經理一切，就彼等所劃之段，所訂之章程規則，

<sup>76</sup> 關於自開商埠，參看張建俠，〈清末自開商埠之研究〉（台北：國立台灣師範大學歷史研究所碩士論文，1991）。

<sup>77</sup> 清檔 01-18/89-(3)，《山東煙台各國公共租界案》，光緒 31 年 3 月 14 日，〈收北洋大臣文〉。

另行參酌改訂，務臻妥協。費如不足，則取諸界內各項應繳之捐款，我計有自辦之成案，又有自辦之經費，相題扼要，先發制人，彼等即欲阻撓似亦無從置喙。在我籌費雖鉅，究餘地主權限，所爭匪細。」<sup>78</sup>

在北洋官員們籌辦此事期間，外人的壓力又湧了上來，光緒三十二年，英美德法各國駐華公使發出給外務部公函，將駐煙各領事會商所得設立公會章程規則等，送交外務部。外務部乃發交給北洋方面會商因應之道。北洋大臣袁世凱、山東巡撫楊士驤以及其他可能包括東海關道等北洋方面官員，審視外人所定章程，認為大致參照上海租界及鼓浪嶼案例，北洋方面尤其反對外人所擬「公共租界」四字，認為「殊欠明妥」，建議改稱「公共僑居地界」，工巡事宜，仍主由關道自辦，對於司法方面，反對比照上海設立會審公堂，表示已將登州同知移駐煙台，所有界內司法案件可歸該同知審辦。洋人犯案仍歸領事處理。<sup>79</sup>

此時各國籌設煙台租界的壓力，也引起煙台華人社會的不安與不滿，光緒三十二年 7 月煙台六幫商董梁禮賢等上公稟給外務部，以設立租界有許多弊害，請求外務部各大人「上全國體，下恤商艱，婉言勸解，力予停辦，則恩同再造，地方幸甚。」<sup>80</sup>梁禮賢等煙台商人又上稟商部，8 月商部乃去函外務部關切此事。<sup>81</sup>同月山東全省學生也聯名上稟外務部，請求拒開煙台租界，希望外務部長官可以「俯納下情，據公理以杜外人之侵侮，俾煙台商埠仍由我中國自行開辦，免致失我國權而損我利權煙台一區之幸，亦即山東全省之幸。」<sup>82</sup>

此事就外務部來說，外有各國公使函催，內有山東地方商學代表反對，著實為難，但來往磋商辯駁，終無了局。此時北洋方面提出仍由地方交涉及自辦工巡解決，北洋大臣袁世凱、山東巡撫楊士驤認為：「查此事駐煙各

<sup>78</sup> 清檔 01-18/89-(3)，〈山東煙台各國公共租界案〉，光緒 32 年閏 4 月 30 日，〈收北洋大臣山東巡撫信〉。

<sup>79</sup> 清檔 01-18/89-(3)，〈山東煙台各國公共租界案〉，光緒 32 年閏 4 月 30 日，〈收北洋大臣山東巡撫信〉。

<sup>80</sup> 清檔 01-18/89-(3)，〈山東煙台各國公共租界案〉，光緒 32 年 7 月初 1 日，〈收煙台六幫商董梁禮賢等稟〉。

<sup>81</sup> 清檔 01-18/89-(3)，〈山東煙台各國公共租界案〉，光緒 32 年 8 月初 10 日，〈收商部函〉。

<sup>82</sup> 清檔 01-18/89-(3)，〈山東煙台各國公共租界案〉，光緒 32 年 8 月 27 日，〈收山東全省學生稟〉。

領歷係經陳諸使轉達大部，似有不願與關道開議之意，惟熟查各領意見並未融洽，章程雖擬，尚難實行，若乘此時會由關道再與切實磋商，勉保權利，或不致喧賓奪主。」為此北洋方面主張仍將原已離任的何彥昇重新調回東海關道任上，以徹底解決此事。<sup>83</sup>

何彥昇回任東海關道後，隨即會晤各國領事，表示工巡等事乃關道應盡之責，即日起墊款興辦，力任其難，各國領事則回覆表示樂觀其成。在取得各國領事的信任與共識後，何彥昇乃以領事們原先計畫興建工程為基礎，督率煙台本地紳商，於光緒三十三年 4 月初 1 日開工，在煙台口岸附近大興土木，除舊佈新，一面拆除舊屋危牆，一面興建馬路、市房、衙署、營房等，在一年以後，約於光緒三十四年 6 月完工。這可以算是煙台地區較早大規模的城市建設，區域、道路等規模皆於此時初步建設完竣。這次大規模工程皆由東海關道總其責，由煙台商務總會總理、協理及六幫商董等經理大小事務，如量地立契、估工投標、監造支發等，總共花費 6 萬 8 千餘兩。進行這麼大規模的城市建設工程，其最主要目的，正是為了避免煙台設立租界。<sup>84</sup>

這次工程的經費先由煙台本地商人墊付，雖然之前北洋方面曾經承諾要撥 10 萬兩，但是何彥昇在赴任之初便打算在當地自籌，最後乃決定在所管理或代收各項稅收內，湊足銀錢償還商會代墊款，然後何彥昇想出利用新建造市房 505 間，每年可以淨收租金約 7 千兩，十年便可得 7 萬兩，可以陸續歸還借支的各項稅金。如此這些新闢土地房舍仍屬官有，房屋租金交由商會代收，十年以後所收租金又可供地方公益使用，可謂一舉兩得。從闢路建房，進而到收租獲利，甚至期待煙台城市未來的繁榮，使得此次工程除了避免設立租界外，有了更為積極的意義。

通過多年的地方交涉，直到光緒末年煙台自辦工巡事務，雖然後來成立的工程局仍由華洋合組工程局，煙台最後終究還是沒有設立租界，成為

<sup>83</sup> 北京中國第一歷史檔案館藏，〈外務部檔案〉，第 4470 卷，光緒 33 年 3 月 23 日，〈收直隸總督山東巡撫信〉。

<sup>84</sup> 中央研究院近代史研究所藏，〈外務部檔案〉，02-13/4-(1)，〈商務案〉，光緒 34 年 5 月 20 日，〈收直隸總督署山東巡撫文〉。

中國租界史上一個特殊的個案，或可稱之為煙台模式。

## 五、結論

煙台租地自同治五年約定開放各國任便自租後，確定了煙台不設租界的基礎，後來雖經同治十二年間的租地糾紛，及光緒三年、光緒二十五年、三十二至三十四年等多次外人要求設立專管租界或公共租界，皆因華洋雜處之勢已成，各國領事意見不一，以及經費難籌等等因素，而都遭到失敗。最初也是最重要的關鍵正是由於從咸豐十一年開港至同治五年開放各國租地止，外人始終不能順利在煙台成立租界，雖然這與英法競爭有關，但前後任登萊青道崇芳、潘壽也功不可沒，特別是潘壽，不但在砲台之外，又以風水作為理由，拒絕外人租賃煙台山地畝，更遲不訂立法租界合同契據，嚴格取締外人違法採石行動，最後在他任內終於將法租界界石去除，使煙台從此成為中國各口岸中的一個異數——一個沒有租界的商埠。而潘壽本人在卸任登萊青道後平步青雲，在福建布政使任內又曾被派為中日談判代表，輔佐沈葆楨解決因牡丹社事件引起日軍侵台行動，潘與日方談判條件後來成為中日議和藍圖，而他在登萊青道任內表現，正是他個人一生事業轉捩點。

後來幾任的東海關道如龔易圖、張蔭桓、何彥昇等，對於外人租地與籌設煙台租界等問題，也都積極面對，並未敷衍了事，事實上東海關道可說是煙台地區重要的地方官員，除了原有的行政、軍事、徵稅工作外，在對外交涉方面扮演的角色尤其重要，本文各節所述有關租地租界問題的中外地方交涉，歷任東海關道表現的都相當稱職，以致於到後來，竟出現駐煙各國領事在推動設立煙台租界時，企圖通過各國駐華公使向外務部施壓，而不願與東海關道交涉的情況。

歸納中國在煙台租地交涉的成功，大致可歸納為以下幾點：(一) 初期英法同指一地欲定為租界，致相持數年，予中國拖延開闢租界時間；(二) 總理衙門、三口大臣以及後來的北洋大臣、東海關道等由中央至地方對外交涉體系，上下合作無間，地方能充分提供資訊予中央參酌決定，而中央也能信任地方的判斷和意見。(三) 中國方面始終堅持不立永租合同契據，後來更

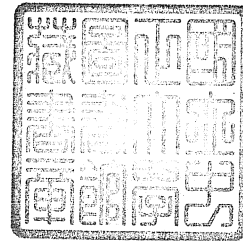
堅持拒絕使用租界名義。(四) 歷任登萊青道的稱職，不受外人威逼。

煙台作為一個通商口岸，但卻始終不設租界，通過自辦城市建設，得以保全主權，同時也形成了一個特殊的模式——煙台模式，既不同於上海有公共租界，也不同於天津等口岸有專管租界，也不同清末興起的自開商埠，或者其他各種形式的外人居留區域。煙台模式的存在，顯示上海公共租界或其他口岸專管租界，並非通商口岸必然產物。換言之，開口岸與開租界並非有必然的連帶關係，特別是開租界與否，或者開在哪裡，章程如何規範，如何管理等等，其實地方交涉往往較中央層級的外交更為重要，而煙台模式則正說明了通過地方官的努力，加上周邊因素的配合，外人要求開設租界的壓力，不見得不能化解。而煙台模式與後來出現的自開商埠之間，存在什麼樣的關係，更是值得進一步深究的一個問題。

p329 ~ 350

# 走向近代

國史發展與區域動向



編者

走向近代編輯小組

東華書局

國家圖書館出版品預行編目資料

走向近代：國史發展與區域動向／走向近代編輯  
小組編。-- 初版。-- 臺北市：臺灣東華，民 93  
面； 公分

ISBN 957-483-293-7 (平裝)

1. 中國 - 歷史 - 近代(1600 - ) - 論文, 講詞等
2. 中國 - 歷史 - 宋(960 - 1279) - 論文, 講詞等

627.07

93022616



版權所有 · 翻印必究

中華民國九十三年十二月初版

走向近代

國史發展與區域動向

定價 新臺幣伍佰元整

(外埠酌加運費匯費)

編者 走向近代編輯小組  
發行人 卓 鑫 森  
出版者 臺灣東華書局股份有限公司  
臺北市重慶南路一段一四七號三樓  
電話：(02) 2311-4027  
傳真：(02) 2311-6615  
郵撥：00064813  
網址：www.bookcake.com.tw

印刷者 昶 順 印 刷 廠

行政院新聞局登記證 局版臺業字第零柒伍號

## 緣 起

2002年2月，我們的老師張玉法教授，從他工作了三十七年半的中央研究院近代史研究所退休（不過仍繼續被聘為該所兼任研究員），過去曾得張老師指導寫作博、碩士論文的學生們，在台北為老師辦了一個退休餐會，同時致贈老師乙座名為「豐碩」的琉璃，以資紀念。

「豐碩」是王俠軍琉璃工坊的作品，一棵老果樹造型，圍成圓形向上開口，結實纍纍，恰如其分的映照老師豐碩的研究成果與桃李滿門。張老師從1971年開始在台灣師範大學歷史研究所講授「中國現代史研究」，後來也會在政治大學、政治作戰學校、台灣大學等學校兼過課，開設「中國現代史」、「國民革命史」、「現代史史料分析」等課程。曾在「張門」受教（上過課）的弟子雖然不少，但老師從不招攬學生，加上退休前幾年（1995）就已停止收學生，因此，真正由張老師擔任指導教授並撰寫學位論文的學生，則只有六十九位，尚不及孔門七十二弟子之盛。

1980年我開始在台灣師大上碩士班一年級，第一次修習張老師的「中國現代史研究」。這門課係博、碩士班合開，記得吳文星學長（當時是博一，現在是台灣師大文學院院長）也一起修課，我近史所的同事沈松僑教授當時唸台大歷史所碩士班，每堂課都來旁聽，另一位常來旁聽的是也在台大歷史所修碩士的美國學生費德廉（Douglas Fix，目前在美國奧勒岡州波特蘭的 Reed College 任教，研究台灣史）。張老師的課開壹學年，每學期課程上到一半時，修課的同學必須繳交這學期打算提交的書面報告題目，先跟老師討論一下題目或問題意識是否合宜，以及可能的參考史料等。學期結束前的最後幾次上課，每個人必須口頭輪流報告即將撰寫的書面報告內容大要，互相質問討論，張老師隨後針對每個人的問題及大家的討論作一些提示、評論與建議。壹學年下來修課的同學都必須交兩篇報告，老師規定每篇不得少於六千字。