

## 烟台故事

开埠后与列强缠斗40余年——  
烟台力拒洋人设租界

宋世民

租界，指近代帝国主义列强通过不平等条约，强行在中国获取的租借地的简称。中国境内出现外国租界，始于第一次鸦片战争之后。1845年，英国据《上海租界章程规定》，在中国境内取得第一块租界——上海英租界。此后列强陆续在中国境内辟设27块租界，其中有25块属租借国单一的专管租界，2块为公共租界。

从1861年烟台被迫开埠后，英法两国驻烟领事便图谋将烟台山及附近街区划为租界，他们拉帮结伙，互相勾结，可谓机关算尽。面对侵略者得寸进尺的明争暗夺，烟台地



上世纪20年代烟台山上的外国领事馆。 资料图

方官府依当事国已签条约的规定，据理争辩，予以抵制，与英法列强缠斗四十余年，最终力拒洋人在烟台设立租界。

## 法国欲强租整个烟台山，几个回合终未得逞

1861年烟台被迫开埠之初，法国资领事拟在烟台山设立专属法国的租界。此前，英国在法国规划租界地的地段内已有租地和住所，双方为各自利益，互不相让，分别向登莱青道员及清总理衙门施压，逼迫承认本国辟设专属租界特权。地方官员在实地勘察中发现，拟划租界内尚有许多中国官地、民地，据理力阻办理租界手续。由此引发“中法租地案”外交事件，还导致东海关首任监督崇芳去职。

同治二年（1863）二月，新任登莱青道员潘霨到任之后，亲往烟

台山视察，发现“石匠数十名在此开凿，丁丁之声响彻一里之外”。经查，系前法国领事雇人在此开山采石，卖给本地人盖房及商船压舱，已有两年之久，赚取银子一万余两。潘霨随即严令制止，还行文到法国公使、英国公使处，要求赔偿。又查明烟台山顶炮台、官地共计三亩，山顶之上还设有明末修建的龙王庙。该庙“初仅为数椽（注：椽的异体字）茅屋，烟台农民来此祈雨多有灵验”，潘霨迅速向朝廷禀报。同治二年四月，恭亲王再次照会法国公使：“该处居民有多端情节，均极敬重此

山，资其保障”，再次回绝了法国强租整个烟台山的想法。同治三年（1864）十二月，法国公使柏尔德密照会总理衙门，称“念此山为民情所向，故亦不为异说”。几个回合下来，由于潘霨据理力争，最终在烟台山巍为国人保留了一席之地。

同治四年（1865），为了避免日后再次发生变故，潘霨动用船钞一千五百两，将民地中与龙王庙（含炮台）相连的扼要之地买下，变为官产，又重新修复了龙王庙，并在炮台上设立凉亭一所，“非惟可壮观瞻，且可资瞭望”。

## 英法暗订协议，擅自设立工部局

对于这种结果，西方列强岂肯善罢甘休，他们改变单打独斗方式，组团施压清廷。

同治五年（1866），法国与英国达成协议，将存有争议地段作为“他国任便分租”之地，“准界内各国民均得共租地”，并请求将烟台山作为准租之地。迫使清政府于当年准予外国在烟台辟设租界，但实际上并没有中外认可的具体规划，更无实施章程。

光绪二年（1876），英国借口同治十三年（1874）云南发生的马嘉理事件，强迫清政府签订了《中英烟台条约》，其第三段第二条规定“新旧各口岸，除已定有各国租界，应无（毋）庸议，其租界未定各处，应由英国领事官会商各领事官，与地方官商议，将洋人居住处所画（划）定界址。”烟台租界问题，再次提上议事程。

据此条约，时任东海关监督龚易图派人会同英国领事哲美森重新勘定烟台山外国人居住区（亦称外国人居住区）地亩，丈量出三百零八亩七厘七毫，拟划为租界。但是这个范围内依旧是华洋杂处，甚至东海关的银号、税务司驻地以及庙宇、公馆、坟地等也被圈入，纵横交错，难以划分。因此双方约定，这些地

产仍按照中国惯例办理。

同年十一月，登莱青道第四任道员兼东海关监督龚易图告假回福建故乡修墓，其幕吏张荫桓代理道员署理登莱青道。

张荫桓刚上任，英国领事便找上门来，无视之前中英双方已认可的烟台山租地协议，提出要效仿上海租界办法，成立工部局，同时提出要在拟划租界内收取房捐、在港口按照货物价值征收百分之一的“码头捐”，所得由工部局、税务司、东海关分成。

至此，开埠之初由法国领事引发的“中法租地案”外交事件变相续演，只是主角换成英国领事，争论焦点也由规划单一国家租界，变成要为公共租界筹设工部局。

所谓工部局，即是租界内行政管理的执行机构。这一名称由英国在上海开辟租界时首创，初期本是办理工程建筑的机构，仿照清政府六部中的工部名称而取名“工部局”，以后随着职权的不断扩大，演变为全面管理租界行政事务的机构。英国领事抢在烟台租界尚未协商办妥之前筹组工部局，落实日后机构运作经费来源，实际是以租界已经存在为背景，逐步强化外国人居住区的独立治权。

张荫桓针对英国人这种得陇望蜀的行为，依照两国已签条约据理

抗争，提出烟台作为北方口岸，应仿照天津成例，天津租界向无“码头捐”。又据《烟台条约》条款“各口租界作为免收洋货厘金之处”，指出上海所谓有“码头捐”不成立，而是属于办理特殊事务的“筹防捐”，有理有据地驳回了英国领事的无理要求，设置工部局事项也就此搁置。

但是，列强通过组建工部局实现租界管理特权的图谋并没有放弃，变换套路单方面实施。光绪十六年（1890），驻烟各国领事组建了一个叫修路局的工程组织，用来修葺和扩建外国人居住区；之后又于光绪十九年（1893）成立了书信馆，主要从事邮政业务。是年又将二局合并，自行命名为工部局。

工部局的设立，无形中削弱了烟台地方官府对外国人居住区的管理权。但领事团对于这种结果仍不满足，正如他们自己所说的那样：“好多年来大部分居住者抱有这样一种希望，即在当局正式机构的领导下，像其它通商口岸一样，伴随着制度的明确，在烟台建立一个租界”。这里所以提到“正式机构”和“制度的明确”，是因为各国领事心知肚明，烟台工部局是他们擅自设立的，从未得到中国官方的承认，他们唯一借口是为改善居住环境而设。

借改造街市旧貌再发难  
终于碰壁收场

实际上，登莱青道道署自1862年迁入烟台后，确实没能正经管理过这个居住区，未曾想这种原始落后的城区管理状况，竟然成为列强辟设租界分割中国主权的借口。

光绪三十年（1904），日俄战争爆发，更加助长了列强瓜分中国的野心。这一年，原担任驻烟领事团首席领事的美国领事回国休假，其职位由德国驻烟领事连粹暂代。之前对设置烟台租界并无要求的连粹，此时一反常态，受英、美、法、日、比等国领事之托，照会时任东海关监督何彦升，索取“巡捕执照”。

这里所提巡捕，即是外国在租界内自行设置的警察，用来控制租界内的社会治安等事务。外国巡捕获得正式执照后，可与工部局构成租界独立管理体系，实际意味着地方政府失去对租界内的管辖主权。对于这种无理要求，何彦升回复道，这是涉及主权的大事，本监督丝毫不敢迁就，烟台仅是通商口岸，与外地租界情况迥不相同，不能发给巡捕执照。即便要发，也只能是暂时的，必须注明只能拘捕洋人。不仅如此，何彦升还直截了当地向领事团提出裁撤由外国人单方面设置的工部局、向地方政府交回权利的要求。

在各国领事眼里，工部局系“十余年固有之权力”，岂肯“一旦放弃”，经重新策划，又一次提出将烟台的外国居留区划做正式租界，同时又通过北京公使团向清政府施加压力，希望能和平协商予以施行。清外务部（即原总理各国事务衙门）遂责成北洋大臣袁世凯和山东巡抚杨士骥会商酌核。

这次各国驻烟领事要求辟设租界的理由，仍然强调烟台街区既乱又脏，改造街市和整顿卫生状况势在必行。光绪三十二年（1906）闰四月，袁世凯、杨士骥在听取何彦升有关陈述之后，会商决定：由中国自办烟台市政，并向外务部呈函。如何自办？袁、杨的具体办法是从直隶、山东两地筹办十万两白银作为费用。

与此同时，烟台华商纷纷上书商部、山东巡抚和登莱青道，强烈要求清政府以主权为重，阻止将烟台外国人居住区变为租界。光绪三十二年（1906）六月，以烟台工商界知名人士梁礼贤为首的六帮“商董”，联合致书外务部，详陈辟设租界的危害。迫于国内各种压力，外务部于同年九月不得不做出由中国“筹款自办”的决定。

光绪三十三（1907）年四月，何彦升再次到任后，按驻烟领事团提出的市容改造条件，从民间筹集资金，实施开埠以来首次市区改造工程。工程主要有三个项目，即扩建街道、建盖房屋、改造衙署。三项工程共耗资曹平估银68000余两，历时一年多，共扩修道路总长2576丈，其中洋人指定修路长2061丈4尺，建房和改房700余间。工程规模之大，是烟台港开放以来未曾有过的，实际上这是在帝国主义势力扩张刺激下进行的一次浩大的城市建设，在一定程度上改善了城市面貌。

烟台地方官员、绅商，在长达近半个世纪的时间里，持续抵制列强辟设租界的斗争，是晚清帝国沉沦中的积极行动。这种维护乡土治权的局部作为，终使烟台山及附近街区免于上海滩十里洋场的租界命运。

（感谢冷永超先生为本文提供资料）