

《1901年枢密院威海卫法令》与英国在威海卫的殖民统治

王 娆^{*}

[内容摘要] 《1901年枢密院威海卫法令》是英国统治威海卫的根本大法,确定了威海卫的政治结构及运行方式。它的三个基本内容:直辖统治、专制统治、直接统治与间接统治,为英国在威海卫实行殖民统治确定了前提、基础和手段方式,是英国在威海卫实行殖民统治的三个重要标志,体现了英国殖民统治威海卫的本质及特性。

[关键词] 《1901年枢密院威海卫法令》 直辖统治 专制统治

1898年至1930年,英国租占威海卫32年。在这32年里,英国是怎样对威海卫实行统治的?这是认识和研究英租威海卫历史的一个根本问题。1901年7月24日,英政府颁布《1901年枢密院威海卫法令》(The Weihaiwei Order in Council 1901)。该法令是英国统治威海卫的根本大法,确定了威海卫的政治结构及运行方式。它的三个基本内容——直辖统治、专制统治、直接统治与间接统治——为英国在威海卫实行殖民统治确定了前提、基础、手段方式,是英国在威海卫实行殖民统治的三个重要标志,体现了英国殖民统治威海卫的本质及特性。

一、直辖统治——英租威海卫殖民统治的前提

其实,威海卫并不属于国际法意义上的殖民地,而是被英国以不正当手段获取的“侵占地”。1972年3月8日,我国驻联合国代表黄华致函联合国非殖民地化特别委员会主席说:“香港、澳门是属于历史遗留下来的帝国主义强加于中国的一系列不平等条约的结果。香港和澳门是被英国和葡萄牙当局占领的中国领土的一部分,解决香港、澳门问题完全属于中国主权范围的问题,根本不属于通常所谓‘殖民地’范畴。因此,不应列入反殖民宣言中适用的殖民地地区的名单之内。”^{〔1〕}同年11月8日,第27届联合国大会通过决议,将香港和澳门从殖民地名单中删去。^{〔2〕}香港和澳门不是殖民地的理由同样适用于威海卫。之所以

* 王娆 山东大学威海分校法学院副教授。

〔1〕 答台湾同胞问编辑组编:《香港问题文件选辑》,人民出版社1985年版,第91页。

〔2〕 答台湾同胞问编辑组编:《香港问题文件选辑》,人民出版社1985年版,第17页。

此时未提及威海卫,是因为中国已于1930年将其收回。威海卫与香港都是英国通过各种不平等条约以割占(香港岛及九龙半岛)和租借(威海卫与香港新界)的不正当手段获取的“侵占地”。将香港与威海卫视为殖民地,是英国单方面的意愿和强权的表现。

英属殖民地不仅规模大、范围广,且形式多样。大体可以分为四种类型:第一类是白人移民垦殖殖民地;第二类是非白人移民垦殖殖民地;第三类是保护领或保护国;第四类是托管地。其中,白人移民殖民地和非白人移民殖民地是两种最主要类型,也是英殖民帝国的基本组成部分。移民殖民地是自治殖民地,非移民殖民地是直辖殖民地。香港和威海卫都被英国确定为直辖殖民地。

直辖殖民地又叫皇家殖民地,权属英王,受英王管辖,由英国殖民地部直接实施行政管理的殖民地。《1901年枢密院威海卫法令》(以下简称《枢密院法令》)颁布于英国租占威海卫的第四个年头。这是因为中英《租威海卫专条》签订之后,双方商定在联合划界委员会勘定完边界之前,英方不得在威海卫行使权力,也不能驻扎军队和警察。^[3]当时的英国由于准备不足,也未急于划界及正式接管,但英国军队早已于《租威海卫专条》签订之前先期强占了威海卫。1900年4月,英国才开始边界的划分。^[4]在此之前,英国在威海卫成立了临时行政公署,先后由海军部和陆军部管理。划界完毕后,1901年1月1日,殖民地部正式接管威海卫,7月24日枢密院为威海颁布了该法令。由殖民地部接管威海卫是标明威海卫属于直辖殖民地的一个重要标志。因此,《枢密院法令》的颁布,其本身即是对威海卫作为直辖殖民地地位的法律认可。

作为直辖殖民地,《枢密院法令》充分贯彻了威海卫由英王(即英国)直接管辖进行统治的精神,即英王对威海卫拥有主权及治权。主要体现在以下方面。

第一,最高行政长官之任命权。《枢密院法令》第3条规定:“在威海卫境内设最高行政长官一人,由国王随时以敕令任命之”。“该长官应依照本法令,及其任命所授之职权,或国王随时颁发之训令手稿,或秉承枢密院之训令,或由国务大臣转承国王之命,或根据该地以前或日后颁行之一切法令,以国王名义代行统治权,并依法执行该地政府所有职权范围内的各种事宜”。

这说明,最高行政长官是国王派出的管治威海卫的一位公务员,是英王在威海卫的全权代表,代替英王行使统治权。他在行使统治权时,一要听命于英王;二要遵守英国法律,依法行使权力。英王通过对最高行政长官的委任和罢免,确保和体现其对威海卫直接管辖的统治权力。因此,最高行政长官既是英国对威海卫拥有“主权”的象征,又是英国对威海卫行使治权的标志。

第二,立法权与立法否决权。按照《枢密院法令》第3条规定,最高行政长官必须依据英国为威海卫制定的法律行使职权,因此,英国拥有威海卫的立法大权。本法令是英国为威海制定的根本法,拥有最高权威。另外,《枢密院法令》也赋予最高行政长官制定威海卫法令的权力,但这些法令须在国王没有否决的前提下才能产生法律效力。这样,通过否决权控制了威海卫的立法,保证其不违背英国的利益,将立法大权完全掌控在英国政府手中。

[3] [英]帕梅拉·艾特威尔:《英租威海卫及归还始末》威海市档案馆译,威海市档案馆内部资料,第27页。

[4] 邓向阳主编:《米字旗下的威海卫》,山东画报出版社2003年版,第45页。

第三,法官任命权及司法终审权。英国对威海卫司法大权的掌控,主要是通过行使对法官的任命权和掌握司法终审权来实现的。《枢密院法令》第13条规定:“威海卫高等法院的法官由国王随时以手谕任命。”第14条规定:“国务大臣可以在该地委任地方法官。”而“国务大臣是国王陛下国会中国务大臣中的一员”(第2条)是英王旨意的转承者。法令规定威海卫设立高等法院,其上诉法院为香港最高法院,但香港最高法院没有终审权,司法诉讼的终审权归于英国枢密院,这也是威海卫与香港同为英国直辖统治的一个重要标志。

总之,《枢密院法令》将高层人事任命权、立法否决权、司法终审权等关键性的权力赋予英国,体现了英国作为宗主国对威海卫的直辖统治权,决定了威海卫直辖殖民地的地位和性质,为英国在威海卫建立殖民统治提供了前提。

二、专制统治——英租威海卫殖民统治的基础

从《枢密院法令》来看,威海卫最高行政长官具有双重法律地位,其一是英王在威海卫的全权代表;其二是英租威海卫政府的最高首长。作为政府首脑,法令赋予最高行政长官巨大而且广泛的权力,有权行使该地政府所有职权范围内的各种事宜,集行政、立法、司法权力于一身。主要包括:(1)有执掌和使用英租威海卫公章的权力;(2)有权在威海卫制定及颁布法令;(3)有处置威海卫土地之权;(4)有经国务大臣批准任命政府高级官员以及自行任免中下级官员、普通职员及地方官员的权力,并有将任何官员停职的权力;(5)在司法方面,不但享有司法行政权,还享有司法审判权。他是威海卫高等法院的两个组成人员之一,当另一位法官未经任命之前,可以掌管法院全部事务;还可以临时委任高等法院之代理法官,并有权为法院制定规章、诉讼手续及讼费收取等章程;他和另一位高等法院法官可以各自独任或共同审理案件;并有权给予罪犯赦免、缓刑、减刑或豁免罚金的权力。

《枢密院法令》中有关组建威海卫政府的规定与香港不同,很有特别之处,即规定得极其简约。根据《英王制诰》(即所谓“香港宪章”)和《王室训令》规定,香港殖民政府以港督为首脑,另设立法局和行政局辅助执掌政务。详尽规定了行政局和立法局的组成、权力和运作程序,以及港督在两局的地位和作用,议员的任免及如何做出决议和制定法律等内容。行政局的主要任务是向港督提供制订政策的意见,由立法局通过并经港督同意后,作为规则法令颁布。立法局的主要任务是协助港督制订法律和管理财政开支。虽然立法局和行政局只是港督的两个高级咨询机构,是港督行使权力的附属机构,但是《王室训令》通过这两个机构设置了一系列限制港督行政权和立法权的机制。例如《王室训令》第10条规定:“总督在行使英皇制诏赋予的权力时,应就一切事项同行政局商议。”这是一种强迫咨询制度。尽管港督也是行政局主席,有权决定议题和议程,也可以咨而不议、询而不听,但强迫咨询行政局是其政策制定的必经程序。在立法权方面,虽然总督是实际的立法者,但《王室训令》要求“总督参照立法局之意见及得该局同意制订法律”。可是,在《枢密院法令》中,只对作为政府首脑的威海卫最高行政长官的法律地位及权限作了规定,并未对其他政府组织作具体规定,这就说明该法令并未为最高行政长官设置来自政府体制内部的制约机制,也实质将实际组建政府组织的权力交给了最高行政长官。在英租时期,威海卫殖民政府由最高行政长官、正华务司署、副华务司署及医官长署构成。正华务司署主管财政、民政、文案、狱政并审理民事案件。副华务司署主管税收、港务、警务并审理刑事案件。正华务司署和副华务司署可谓

纯粹的最高行政长官的附属机构,不具咨询性,只有服从性。它们与最高行政长官的关系就如同多个仆人与一个主人的关系。

关于香港总督的权力之大,常常令人惊羨。担任过港督的葛量洪在其回忆录中曾说:“在这个英国直辖殖民地,总督的地位仅仅次于上帝。他每到一处地方,人人都要起立,任何情况都遵从他的意见,——永远都是:‘是,爵士’;‘是,阁下’。”〔5〕英国学者迈因纳斯也曾说:“港督的法定权力达到这样的程度,如果他愿意行使自己全部权力的话,他可以使自己成为一个小小的独裁者。”〔6〕然而,和威海卫的最高行政长官相比,港督的权力便显逊色。无怪乎一名威海卫官员认为:“在某些方面,威海卫最高行政长官比殖民地总督更为专制。”〔7〕可以说,除了由英国方面行使的以体现其作为宗主国直辖统治威海卫的权力之外的一切权力尽归最高行政长官。因此,高度集权和极端专制是威海卫殖民政府的特性。

《枢密院法令》之所以规定专制程度如此之高的政府,与英国租占威海卫的目的有关。其一,英国租占威海卫主要出于军事及外交目的,即以威海卫为军事基地,牵制租占胶州湾的德国和租占旅顺大连的俄国,保护其在华的既得利益。为此,就必须采用权力集中、控制严密、决策及时、高效运转的专制体制,紧紧控制住威海卫。其二,与香港相比,英国租占威海卫仅是单纯的军事外交目的,并无长期占领的意图。因此,英国尽可能地以最低的成本管理威海卫,尽量简约政府机制,从而赋予最高行政长官极大而且广泛的权力。总之,实行高度集权的专制统治,是保障英国租占威海卫目的实现的基础,也是其对威海卫实行殖民统治的基础。

三、直接统治与间接统治——英租威海卫殖民统治的手段方式

在直辖殖民地,除建立专制政府外,英国还采用直接统治和间接统治的手段,稳定殖民统治秩序,维护其在这些地区的殖民权益。这两种统治是英国在殖民地所惯用的两种统治手段或方式。

所谓直接统治是“它废除或蔑视传统的统治者和社会制度,直接派员组成一个官僚机构。欧洲人在这个官僚机构中占重要地位,非欧洲人只能担任较低的职务。他们管理殖民地的方式与欧洲古代社会中官员们所牢用的手段十分相似”。〔8〕直接统治的基本要素为两个:一是官僚机构以殖民者为主体;二是向殖民地推行宗主国的社会制度。

《枢密院法令》规定的威海卫官僚机构可以分为伦敦和威海卫政府两个系统。在伦敦方面,殖民地部行使管理威海卫的权力,具体由一名国务大臣负责。这一系统不可能有华人。在威海卫政府方面,法令中涉及到的最高行政长官、政府高级官员、普通官员、地方官员等未有允许华人担任的规定。从英租时期现有资料来看,也未见到有任命华人进入官僚机构的记载。威海卫与香港一样,在排斥华人进入官僚机构方面的态度一直十分强硬。

社会制度是社会控制的重要工具,其中尤以法律制度的作用最为显著。英国在其殖民地内,非常热心和重视推行英国的法律制度,这是其殖民政策的重要组成部分。从《枢密院

〔5〕 [英] 亚历山大·葛量洪:《葛量洪回忆录》曾景安译,香港广角镜出版社 1984年版,第 189页。

〔6〕 [英] 诺曼·丁·迈因纳斯:《香港的政府与政治》任秀珊等译,上海翻译出版社 1986年版,第 94页。

〔7〕 转引自[英]帕梅拉·艾特威尔:《英租威海卫及归还始末》,威海市档案馆译,威海市档案馆内部资料 第 49页。

〔8〕 转引自高岱:《英法殖民地行政管理体制特点评析》,载《历史研究》2000年第 4期。

法令》的内容来看,英国向威海卫推行英国法,主要有以下几种方式。其一,直接适用英国法律。但为了便于实施,可以在不违背英国法本质的情形下加以变通。《枢密院法令》第19条规定:“照本法令其他条文之规定,所有民刑诉讼管辖权,得酌量情势,以英国现行法律之原则,及英国法庭之手续习惯,分别施行之”。“为了便利实施此种法律起见,法院得以不背原质,加以变通,以便适合当地情形”。“除适用本法令或其他法令认为犯罪之行为外,其他行为,凡在英国认为犯罪者,一经证实,同样处罚”。其二,由英国政府为威海卫制定法律,包括国王颁发的训令手谕、枢密院的法律以及国务大臣的指令等形式。《枢密院法令》第3条第3款规定:“该长官应依照本法令,及其任命所授与之职权,或国王随时颁发之训令手谕,或秉承枢密院之训令,或由国务大臣转承国王之命,或依据该地以前或日后颁行之一切法令,以国王名义代行统治,并依法执行该地政府所有职权范围内的各种事宜。”这些法律是英国为了体现其直辖统治权而制定的法律,是英国国内法的组成部分,或者说是英国法向殖民地的具体延展。其三,由威海卫殖民政府制定法律和适用变通后的香港法律。《枢密院法令》第9条规定:“最高行政长官为维持地方及居民的秩序安宁,及善良政府,须在当地制定及颁布法令”。“所有在香港施行之法律规章,得审度情势,酌量变通,使适用于该地”。这些法律应该说最充分体现了殖民政府就地统治的方式,是根据殖民地具体情形制定的。但是它们不得与英国法相抵触,与英国法精神是一致的。为此英国有专门的《殖民地法效力法》以确保殖民地法不与英国法相抵触。在英国租占威海卫的32年里,殖民当局制定颁布了115部法令,200多项法规。^[9]这些法律“西味”极浓,如《养狗法令》、《野鸟和猎物保护法令》、《禁止虐待动物法令》等。其四,建立英国式的司法系统。《枢密院法令》第12条规定:“在威海卫境内设立威海卫高等法院”,“所有在英租威海卫发生的案件,不论民事刑事,均归高等法院管辖审理”。

间接统治和直接统治一样,也是西方殖民帝国常用的统治手段,其主要特点是“保留当地的政治与社会制度,与原来的统治者结成联盟,并通过它们来进行间接的统治”。^[10]即:其一是殖民当局承认和保留现存的传统政治机构,将它们置于监督控制之下,通过这些传统势力来统治殖民地人民,指导殖民地首领适应地方统治的职能;其二是尊重殖民地传统文化,承认和保留原有的政治与社会制度。在《枢密院法令》中,体现间接统治的有关规定有两条。《枢密院法令》第19条规定:“倘遇华人民事案件,法院应以中国法律,及当地习惯为依据。但以不背公允与道德为限。”《枢密院法令》第20条规定:“凡民刑各案,若一方为华人,法庭得酌量会同陪审员两人审讯”。“陪审员之一,应为华人,须对中国法律与习惯,具有充分了解,并为法庭所推荐,或聘请而充任”。“陪审员对于法庭的判决,不得参加任何意见。但如有意见,法庭无论容纳与否,得记入笔录”。可以看出,《枢密院法令》中规定的间接统治非常有限。仅仅是承认和保留解决华人之间民事纠纷的中国法律与习惯。

英国人对非移民殖民地的白种人一直持种族主义的态度。直接统治就是基于种族主义文化观的基础形成的。种族主义文化观主要包含这样几个观点。(1)英国人至上观。认为上帝对英国人情有独钟,他们天生就是统治世界的民族。(2)种族等级观。认为存在着一

[9] 邓向阳主编:《米字旗下的威海卫》,山东画报出版社2003年版,第44页。

[10] 转引自高岱:《英法殖民地行政管理体制特点评析》,载《历史研究》2000年第4期。

个不同种族的等级,英国人居于种族体系的最顶端,有色人种则在底层。(3)文化使命观。认为处于较高文明程度的英国人负有向全世界传播英国文明的天定使命。所以,向殖民地传播英国文化,直接让英国人用英国方式管理殖民地是英国人的责任。种族主义的形成,一是由于英国人对广大非欧洲地区缺乏足够了解,从而产生许多偏见。二是由于英国人在几个世纪中建立起一个庞大帝国,其民族自豪感很容易转化成种族优越感。另外,最根本的还是因为种族主义有利于英国向外殖民扩张和对殖民地的压榨与掠夺。正因为如此,建立在种族主义文化观基础上的直接统治成为英国统治直辖殖民地的根本方式。同时,灵活务实的英国人也将间接统治作为辅助手段,以解决在种族上、文化上、传统上完全不同于英国的广大直辖殖民地的统治难题。《枢密院法令》即贯彻了以直接统治为主,以间接统治为辅的原则,以强权和怀柔共同维护英国在威海卫的殖民统治。

间接统治是直接统治的辅助手段,这是英国在统治皇家殖民地方式上的传统做法。但是,19世纪末以后,直接统治受到越来越多的质疑和反对,间接统治则日益受到英国政府的重视,最终发展成为20世纪上半叶英国的一个经典殖民地统治措施,影响很大。^[11]主要表现在以下方面。其一,文化相对主义的兴起。^[12]19世纪末,种族主义在英国受到了一批人道主义学者的批判。这些学者主要是一些游历非洲、对非洲文化有较深了解和研究的人。他们强调非洲社会具有不同于欧洲的独特文化价值和特性,自然也应有其独特的发展道路,从而主张文化的相对性。基于此,他们反对英国对非洲进行直接统治。直接统治只能导致非洲社会的毁坏,因而是无人道的。因此,英国人无权要求非洲人接受欧洲的文化和思维方式,而应该帮助非洲人避免非欧两种文化的冲突,使他们顺利进入自己的发展状况。文化相对主义一经诞生,就受到英国社会的关注。1901年,为纪念英国文化相对主义的代表人物玛丽·金斯利,^[13]殖民地部创立非洲协会,来鼓励对非洲社会和非洲文化的研究,并将文化相对主义作为殖民统治的原则之一。^[14]其二,殖民地造成的负担。随着殖民地的不断扩大,越来越多的英国人逐渐认识到,殖民地造成的负担日益加重。就连倡导帝国团结的英国殖民地部大臣张伯伦在1902年的殖民地会议上也说:“虚弱的巨人摇摇晃晃,疲惫不堪,我们承担这个负担已经多年,我们认为,现在是我们的孩子们帮助我们分担负担的时候了。”^[15]直接统治与间接统治相比,显然需要较多政治、经济等方面的投入。其三,国际社会的压力。19世纪末,比属刚果的殖民地暴行被揭露,使国际社会尊重土著利益的呼声高涨。这也大大激发了人们的内疚感,越来越多的英国大众对帝国感到羞耻,认识到帝国理论是建立在十分不愉快的历史和一厢情愿的基础上。^[16]

1900年至1906年,尼日利亚的殖民官员卢加德将原有的对殖民地松散、间接的统治方式加以改进后创立了完备的间接统治管理体制,使之从单一的统治手段,发展成为一整套包括政治、经济和法律等内容的新的殖民统治体制。间接统治方式的优越性经卢加德的改进

[11] 李志彪:《卢加德与北尼日利亚》,载《西亚非洲》1988年第1期。

[12] 洪霞:《文化相对主义与间接统治制度》,载《世界历史》2003年第2期。

[13] 她也是英国的女旅行家,1900年去世,年仅37岁,著有《漫游西非》和《西非研究》。

[14] 洪霞:《文化相对主义与间接统治制度》,载《世界历史》2003年第2期。

[15] 转引自王俊芳:《一战与英国殖民政策的转变》,载《求索》2004年第1期。

[16] 王俊芳:《一战与英国殖民政策的转变》,载《求索》2004年第1期。

突显出来,即它开支不大,不需要大批的官员和军队来维持,也不至于同当地土著居民发生直接的冲突。更重要的是,它解决了宗主国常常面临的难题:怎样在殖民地建立起当地人不愿意接受的统治,同时又使这种统治在道德和法律方面站稳脚跟。因此,间接统治在 20 世纪上半叶日益得到英国政府的重视。

值得注意的是,卢加德在 1906 年至 1912 年被派赴香港,成为第十四任港督。因此,有理由相信,英国政府有意将间接统治的经验和体制推行到其在中国的殖民地。

英租威海卫时期,正处于 19 世纪末 20 世纪上半叶间接统治受到英政府重视的时期。这不能不使威海卫的殖民统治方式受到影响。英租时期,间接统治在威海卫发挥着极为重要的作用,并产生了相当深刻的影响。

1. 间接统治的指导思想——维持现状、推行旧制

“推行旧制”是英租威海卫时期的殖民统治政策。它的确立和实施与英国的三位殖民官员有紧密联系。

第一位是马来西亚总督弗兰克·史威顿汉姆(Frank Swettenham)。1900年,殖民地派遣具有丰富统治经验的史威顿汉姆到威海卫实地调查,就英国在威海卫应采取的统治方式向英国政府提出预案。在预案中,他提出维持现状,推行旧制的殖民政策。并具体指出,将轻微的刑事案件和民事纠纷,依照中国法律与习惯,交由农村原有组织裁决处理。他的建议被英国政府采纳,成为威海卫殖民统治的基本原则。

第二位是首任威海卫最高行政长官骆克哈特。1902年,担任香港辅政司要职的、也是仅次于港督的第二号人物骆克哈特被派赴威海卫任最高行政长官,任此职长达 19 年。他通晓中国语言,熟悉中国情况,痴迷中国传统文化,笃信孔孟学说,是有名的中国通,号称“洋儒生”。骆克自称服膺儒家的“仁义之道”,反对殖民者的种族主义。1898年,在英国着手准备接管新界时,骆克受命对新界的情况进行全面考察。在他向英国政府呈送的《香港殖民地展拓界址报告书》中指出:“我认为,今后对新租借地的管理应该尽可能利用目前存在的机构。”^[17]建议保留现有的村警制度、村法庭和村学。总之,他认为应该尽可能保留新界的现有生活方式、风俗习惯和价值观,不主张对之进行急剧的改变。^[18]来到威海卫后,骆克哈特继续推行他在新界殖民政策上的“推行旧制”的主张。^[19]

第三位是威海卫的最后一任最高行政长官庄士敦。在任最高行政长官之前,他先后担任威海卫政府秘书,正华务司和南区行政长官等职,是骆克哈特的得力助手和威海卫的第二号人物,在威海卫生活长达 16 年。他和骆克哈特一样,对中国传统文化,特别是儒家思想十分推崇。在他眼里,“不仅在中国的文化及宗教中,而且在中国的社会结构中竟然存在着如此众多的真正值得钦慕和保存的东西”。他认为,“无论东方还是西方都处在各自社会发展的试验阶段,因此,不管对哪个半球而言,把自己的意志和理想强加给另一方是不明智的,同样,快速放弃自己的独有的理想则是危险的”。为此,他反对英国人对中国进行社会和经济改革,也反对西方教会在华的传教行为,同时,他也激烈反对中国出现的各种激进思潮,反对

[17] 转引自刘存宽:《骆克与香港新界》,载《广东社会科学》2001年第5期。

[18] 刘存宽:《骆克与香港新界》,载《广东社会科学》2001年第5期。

[19] 邓向阳主编:《米字旗下的威海卫》,山东画报出版社 2003年版,第 32页。

任何激进式的革命。认为中国人如果完全摧毁自己数千年的传统,就可能毁掉一切在中国人的生活和思想中起良好作用的事物。^[20]

2 间接统治的基本制度——总董制

英租威海卫的地界内,大部分地区是农村,90%以上的人口生活在农村,因此,对农村地区的控制,是殖民统治的关键。在维持现状、推行旧制的政等指导下,威海卫乡村社会中原有的村董制引起了殖民当局极大的兴趣,并根据殖民统治的需要进行了改进,建立了总董制,成为殖民当局间接统治乡村社会的基本制度。

英租之前,威海卫农村与中国其他地区的农村一样,基本是自治社会,处于封闭的家族式管理之下,依靠族规村约自行管理,以村董为代表的长老们是乡村最主要的权威。另外,清代在地方设置的保正或称地保,也往往由村董充任。所以,村董集自治与官治于一身,行使着维护乡村治安,催粮纳税,管理村务等各项职能,涉及宗教、行政、经济、司法等各个领域。但实质上,村董的官方代表的作用十分有限,“因为山东的这一部分在地理位置遥远且不富裕,这些村子自行管理,政府对他们的监管相对地松一些”。^[21]说明威海卫乡村的自治程度较高。

威海卫殖民政府建立后,立即承认和保留村董制。殖民当局除通过对村董登记造册和颁布委任状予以承认外,主要以诸如设宴款待、邀请他们视察在港内停泊的英国舰队、向工作勤奋的村董授以奖章等精神鼓励的方式予以笼络,以增强其荣誉感、责任感和回报意识,利用他们引导村民服从殖民统治。但是,正如骆克哈特所说:“也有例子表明,村董不太热心以致不和当局合作。”^[22]殖民政府对农村控制的效果并不理想,出现了政府与民众沟通不畅,政府机构运行不协调,行政管理效率低下等诸多问题,而这些问题在英租前对清政府来说也同样存在。但是,殖民政府并不甘心像清政府那样对威海卫乡村社会控制力弱的局面出现,这对其殖民利益不利。于是,殖民当局对村董制进行了改进。其一,设置总董一职。1906年,将300多个村庄划分成26个小区,每小区增设总董一名。总董由小区的各村董集体投票产生并由最高行政长官委任。其职责主要是传达政令,收缴捐税,发放契约状纸,维持各区治安并审理民事案件和轻微的刑事案件,同时就农村管理问题向殖民政府提供政策上的建议和咨询意见,辅助政府决策,执行行政事务,起到上情下达,下情上报的作用。其二,规范和加强对村董的管理。1914年,殖民当局实行村董选举制,颁布了村董选举章程,规定村董由村民选举产生,被选举的村董必须是有10亩地以上的产业和品行端正之人,并且必须得到60%以上的选票方能当选,并由最高行政长官委任。

总董制在威海卫实施了25年,为殖民统治威海卫起到重大作用。其一,理顺了殖民政府与乡村社会的关系。总董实际上是殖民当局在乡村社会中培植的官方役吏,是沟通政府与乡村的中间力量,他们既是殖民官方的代言人,又是乡村社会的权力代表。为了鼓励其为殖民官方服务效劳,殖民当局每年支付总董60元的固定办公补助费,这在当时是一个可观的收入。其二,由于实行村民选举村董、村董选举总董的选举制,没有破坏乡村社会的自治

[20] 邓向阳主编:《米字旗下的威海卫》,山东画报出版社2003年版,第37页。

[21] [英]帕梅拉·艾特威尔:《英租威海卫及归还始末》威海市档案馆译,威海市档案馆内部资料,第52页。

[22] [英]帕梅拉·艾特威尔:《英租威海卫及归还始末》威海市档案馆译,威海市档案馆内部资料,第53页。

状态,农村原有的权力结构得以维持,使得殖民当局通过总董缓解了与乡村的疏离与对立,在道义上站稳了脚跟,从而在乡村取得了合法统治的认可。所以,总董制作为威海卫殖民政府间接统治农村地区的基本制度,实际上起到了其整个殖民统治的支柱性作用。

3 间接统治的后果——封闭保守、死水一潭

威海卫殖民政府实行的间接统治,相当成功地把威海卫旧有体制与社会状态完好地保存下来,避免了激烈变革引起的社会动荡,也消弥了威海卫人民的抵抗意识。在英租时期,“基本没有激烈的华洋冲突,倒是村董绅商们为其送匾树碑,歌功颂德之事不断发生”。〔23〕但是,推行旧制的间接统治,却使威海卫在英租时期“与世隔绝”,与当时中国大地激烈的社会变革形成鲜明对照,出现了旧中国在西学东渐的背景下急剧变革和威海卫在西方人的统治下维持旧貌的奇异景观。这种情形让于 1930 年代表中国接收威海卫的国民党政府专员王家桢十分惊讶:“我曾到四乡走访一天,乡下的农民勤劳淳朴,只是有一点我的印象很深,就是在我走访期间,我没看见一个男人不是带发辫的,没有一个女人不是裹小脚的,这已经是民国十九年啦!”〔24〕据统计,“到 1930 年,威海卫仍有 50% 的男人蓄辫,女性则几乎全部缠足”。〔25〕中国近代以来的社会进步,对于昏睡在这片古老土壤中的人们来说,好像什么也没发生过,他们“呆头呆脑,面对一切战争和政治风暴,几乎毫无反应,毫无改变”。〔26〕

虽然间接统治在英租威海卫的殖民统治实践中发挥了巨大的作用,然而,它依然是直接统治的辅助,不过是以间接统治的手段实现直接统治的目的,因此,并不违背《枢密院法令》中规定的直接统治与间接统治之间的关系。

总之,在《枢密院法令》中,英国以直辖统治为前提,确保和体现其作为宗主国对威海卫的最高统治权和直接管辖权;以专制统治为基础,建立殖民统治秩序,实现其租占目的;以直接和间接统治为手段,维护其殖民统治秩序。形成了内外呼应,灵活多样,上下纵横的殖民统治网络,从而实现了其对威海卫的全面控制。英国作为老牌殖民主义国家,其老道圆滑的殖民特性尽在《枢密院法令》中体现。

(责任编辑:适舟)

〔23〕 邓向阳主编:《米字旗下的威海卫》,山东画报出版社 2003 年版,第 32 页。

〔24〕 王家桢:《收回威海卫英租地历见证》,载威海市政协科教文史委员会编《英国租占威海卫三十二年》(威海文史资料第 10 辑)内部刊印 1998 年版,第 191 页。

〔25〕 邓向阳主编:《米字旗下的威海卫》,山东画报出版社 2003 年版,第 219 页。

〔26〕 邓向阳主编:《米字旗下的威海卫》,山东画报出版社 2003 年版,第 217 页。