

浚浦与治河：民国初年苏州河的治理权之争

许文心¹ 李玉尚²

(1.上海交通大学 科学史与科学文化研究院,上海 200240; 2.上海交通大学 历史系,上海 200240)

【摘要】清末到民初,上海口岸经济与城市化的不断发展赋予苏州河不同于传统农田水利的新功能,即以市政和航运交通为中心的近代城市水利职能,继而引发城乡两种水利方式对治理权的博弈。1914—1920年,以如何看待与治理苏州河形成两大派别:一方以浚浦局为主导的“浚浦派”,将苏州河看作上海港的一部分,主张用水道工程技术进行系统规划与治理;另一方是以江南水利局为代表的“治河派”,将苏州河看作吴淞江之尾闾,太湖宣泄之孔道兼及内河交通,主张以农田水利为出发点治理。双方从各自的治水理念出发,围绕部门职权和施工能力等展开对治理权的争夺,最终各有让步,于1920年达成由治河派浚治的协议。浚浦与治河之争,清晰地呈现了在近代城市化过程中,因城乡水利理念的不同,所引发的对水环境和水资源管理制度的博弈,对理解近代上海乃至整个近代中国城市建设中的水利规律具有重要意义。

【关键词】苏州河;浚浦局;江南水利局;城市水利;农田水利

【中图分类号】S-09;K207 **【文献标志码】**A **【文章编号】**1000-4459(2024)01-0040-18

River Conservancy and Creek Regulation: Competition over Water Control in Soochow Creek during 1914–1920

XU Wenxin¹ LI Yushang²

(1. School of History and Culture of Science, Shanghai Jiao Tong University, Shanghai 200240;

2. Department of History, Shanghai Jiao Tong University, Shanghai 200240)

Abstract: In the early 20th century, Soochow Creek got a new role, which was different from the traditional agricultural irrigation, and it put more emphasis on municipal and shipping functions, owing to the continuous development of economy and urbanization in Shanghai Port. Therefore, triggering a game between the urban and rural factions in the development of water resources. During 1914–1920, Sino-foreign Institutions were divided into River Conservancy Faction and Creek Regulation Faction. The two sides competed over water control, including ownership and governance programs. This case presents a clear picture of the game over the water environment and the water management system arising from the different concepts of urban and rural water resources in the process of modern urbanization, which is important for understanding the laws of water resources in the construction of modern Shanghai and modern China as a whole.

Key words: Soochow Creek; Whangpoo Conservancy Board; Kiangnan Conservancy Bureau; urban water conservancy; irrigation and water conservancy

引言

吴淞江是太湖分泄入海的“古三江”(松江、东江和娄江)之一,在区域内发挥着泄洪、灌溉和交通的

[收稿日期] 2022-01-07

[作者简介] 许文心(1991—),女,上海交通大学科学史与科学文化研究院博士研究生,研究方向为海洋史和科技史;李玉尚(1975—),男,上海交通大学历史系教授,主要从事历史地理学、疾病史和海洋史研究。

重要作用。特别是北宋时“故道深广，可敌千浦”，该流域最早的海上贸易港——青龙镇因之迅速崛起，从北宋熙宁到南宋绍兴年间繁盛了近一百年^①。众所周知，吴淞江下游河道东高西低，迂回曲折，海潮倒灌，江口泥沙淤积严重，到明代时被改道入黄浦江，反成其支流。尽管此后吴淞江对太湖水系的排水作用有所降低，但地位在区域内仍然重要，其农田灌溉和水运交通的功能不容小觑。职是之故，明清两代治水者，共对吴淞江下游疏浚过20余次^②。

1843年上海开埠以后，随着口岸和沿河租界^③的不断扩展，以及城市化和工业化进程的加快，吴淞江特别是苏州河一段^④被囊括进上海港口、都市以及腹地经济圈中，其水利功能发生重大变化。在传统农田水利^⑤方面，除泄洪和灌溉外，水运交通的作用更加凸显^⑥，同时苏州河租界段又新增近代城市水利职能^⑦，即更加强调市政与港口交通。沿岸经济开发但疏于河道管理，使其拥堵与淤塞现象愈发频繁，由此疏浚的需求更加迫切。因对苏州河水利角色的不同认知，以浚浦局(Whangpoo Conservancy Board)^⑧为代表的“浚浦派”和以江南水利局(以下简称“水利局”)为主导的“治河派”于1914—1920年间在疏浚上展开激烈争论。

目前，前人研究一方面主要在城市历史地理与环境史路径下，或讨论近代上海城市化对区域水环境的影响及改造^⑨，但多着墨于水环境的变迁与治理机制；或从内河航运的视角阐述苏州河港区的形成及

① 邹逸麟：《青龙镇兴衰考辨》，载邹逸麟，周振鹤主编：《历史地理》（第22辑），上海人民出版社，2007年，第331—334页。

② 徐其华主编：《上海水利志》，上海社会科学院出版社，1997年，第103页。

③ 本文所称“租界”，专指上海公共租界(Shanghai International Settlement)。

④ “苏州河”(Soochow Creek)的范围是在不断变化和扩展中的，一般指从北新泾到黄浦江一段，1916年以后相沿成俗，民间也有将苏州河作为吴淞江全河通称的说法。本文为行文方便，采用陈恩梓的观点，即从四江口到外白渡桥一段。具体参见陈恩梓所言：“谨按吴松江为太湖下游洩水入海之要道，自四江口至外白渡桥，今所称为苏州河者，尤为吴松江之尾闾。”沈佺主编：《民国江南水利志》卷6《筹办吴松江工程委员陈恩梓说帖》，国家图书馆藏，1922年木活字本，第5页。本文所引《民国江南水利志》均为此版本，后文不再标注。

⑤ 本文中的“传统农田水利职能”，指服务于传统农村经济形态的水利职能，主要包括泄洪、农田灌溉和内河水运交通等。

⑥ 森田明是首位提出1843年后因“资本主义”的入侵，长三角地区的河道功能由农田灌溉逐渐向交通运输转变这一重要观点的学者。参见：[日]森田明：《清代水利社会史研究》，郑樑生译，台北编译馆，1996年，第262、278页。

⑦ 本文中的“近代城市水利职能”，指1843年上海开埠后以租界为代表的西方城市文明，在城市与港口建设及发展过程中对水的利用和改造，主要包括排水、环境和航运交通等功能。另，本文所指的苏州河城市水利职能的范围，主要在租界段，影响力直达西面的“罗别根路”，东到苏州河河口，这是根据浚浦派所认可的《治苏草案》中要求疏浚的苏州河东西两端。

⑧ 浚浦局，其前身是因1901年《辛丑条约》规定，为改善黄浦水路而需设立的“黄浦河道局”(River Conservancy Board)。直到1905年改由清政府“自承其工，并认全费”后才正式成立。1910年因经费不继，而被清廷改组成“善后养工局”。1912年4月，时任民国内阁总理的唐绍仪签署《办理浚浦局暂行章程》使其在民国重生，此时全名为“开浚黄浦河道局”，简称为“浚浦局”。为行文方便，本文一律使用其民国时期的简称“浚浦局”。参见：Statistical Department of the Inspectorate General of Customs, *Treaties, Conventions, etc., between China and Foreign States*, Vol.1, Shanghai: The Statistical Department of the Inspectorate General of Customs, 1917, p.311, 332, 342; 上海航道局局史编写组编：《上海航道局局史（第一部1905—1988）》，文汇出版社2010年，第26页；《译1912年办理浚浦局暂行章程（附升科滩地之续条）》，《浚浦局拟代浚苏州河文件汇编1923年版》，上海市图书馆藏，第1页。

⑨ 代表性研究如吴俊范：《从水乡到都市：近代上海城市道路系统演变与环境（1843—1949）》，复旦大学博士学位论文，2008年；牟振宇：《开埠初期上海租界的水环境治理》，《安徽史学》2010年第2期；王婉丽：《近代以来苏州河的污染与治理》，上海师范大学硕士学位论文，2012年；满志敏主编：《上海地区城市、聚落和水网空间结构演变》，上海辞书出版社，2013年，第107—393页；吴俊范：《水乡聚落：太湖以东家园生态史研究》，上海古籍出版社，2016年，第177—233页；吴俊范：《宣泄与净化：近代长三角东部城镇河流污染及治理》，《史学月刊》2020年第10期。

其疏浚工作^①；或以产业与港区的互动出发，探讨1923年以后米粮业对吴淞江疏浚的影响^②。另一方面，聚焦于苏州河（包括吴淞江）的治理权问题，既有研究多从主权运动的视角出发，论述不同群体之间的争夺。例如森田明讨论了因吴淞江上游的灌溉水利与下游的航运水利具有尖锐的矛盾，以及中方希望获得自主权，1921—1923年上海官绅阶层发动改组浚浦局并建立港务局的主权运动^③。循此观点，常嵩涛将森田氏“上海官绅阶层”细分为“上海地方政学士绅”，并进一步考察1923—1927年上海绅商阶层维护吴淞江水运主权的运动，他认为中外双方因对浚浦局是否属于中国政府有疑义，导致其疏浚工作的搁置^④。此外，胡吉伟梳理了1920年代太湖水利局、地方政府和绅商三者对吴淞江治理问题的博弈过程^⑤。

上述有关治理权问题的研究，仍未完全解决三个问题：其一，研究时段多集中于1921年以后，忽视其前奏1914—1920年；其二，虽关注不同群体对治理权的争夺，但未讨论工部局、浚浦局与江海关之间，以及三者组成联盟后与江南水利局的博弈问题；其三，忽视主权运动的背后是双方对苏州河角色认知的不同，所映射出的城乡两种水利方式对水环境与水资源管理制度的博弈，这是乡村向城市化转型中普遍遇到的问题。基于此，本文在前人研究的基础上，将系统利用档案资料^⑥，辅以方志和报刊等，考察工部局、浚浦局与江海关之间的嫌隙与合作，重点呈现1914—1920年间浚浦派与治河派的形成与博弈过程，进而探究在治理权相争背后因近代城乡两种水利方式所引发的复杂互动，为水利治理的现代化转型提供历史镜鉴。

一、苏州河淤塞问题背后相关利益各方浚治理念的异同

1860年代上海城市的重心移到租界^⑦，因口岸贸易和租界商业的繁盛，苏州河面船只往来逐渐增多，加之位于感潮区，沙随潮来，下游地势微高，若要保持航道畅通则需定期疏浚。但清政府对于租界段的淤塞，一直采取临时且不系统的浚治方式^⑧。民国以后，是项工作方式仍未改变，苏州河下游仍常淤

① 代表性研究如戴鞍钢、张修桂：《环境演化与上海地区内河航运的变迁》，《历史地理》（第18辑），上海人民出版社，2002年，第77—90页；戴鞍钢：《港口·城市·腹地：上海与长江流域经济关系的历史考察（1843—1937）》，上海社会科学院出版社，2019年，第38—40、45—47页。

② 武强：《近代上海港城关系研究（1843—1937）》，复旦大学博士学位论文，2011年，第123—143页。

③ [日]森田明：《清代水利与区域社会》，雷国山译，山东画报出版社，2008年，第170—194页。

④ 常嵩涛：《水利、主权与市政视野下的上海浚浦局（1905—1938）》，华东师范大学硕士学位论文，2019年，第68—77页。

⑤ 胡吉伟：《20世纪二十年吴淞江治理困境中的多方博弈》，《江南论坛》2014年第1期。

⑥ 笔者所用的英文档案主要有三，其一为上海市档案馆所藏之缩微胶卷档案，即U1-14-5527《上海公共租界工部局工务处关于苏州河疏浚的文件》，该档案详细记载了1912—1931年公共租界工部局工务处关于苏州河疏浚的文件。其二，也为上海市档案馆所藏之U1-2-580《上海公共租界工部局总办关于苏州河疏浚问题及租界内房屋建筑高度问题与浚浦总局局长和工务处长的来往书信》，这两卷档案关于苏州河疏浚的内容多有重复，其中U1-14-5527的内容几乎涵盖了U1-2-580，但在某些页面，U1-2-580的字迹较为清晰，可用来比对和补充U1-14-5527。其三，为英国外交部档案F.O.671/440，该档案主要记载了有关苏州河疏浚问题的交涉往来信件与条约等。本文所引U1-14-5527和U1-2-580均为此版本，后文不再标注。本文所引用之FO档案均来自Archives Direct (Sources from the National Archives, UK)数据库，https://www.archivesdirect.amdigital.co.uk/FO_China，访问时间：2021年6月7日，后文不再标注。

⑦ 张仲礼主编：《近代上海城市研究》，上海人民出版社，1990年，第30页。

⑧ Meetings: Municipal Council Soochow Creek Minute by The Works Committee Report, *The North-China Herald*, Dec. 22 1887, p. 676.

塞,这对上海的水运交通和港口发展是一严重障碍^①。因而无论是与上海口岸有直接业务关系的三方机构——工部局、浚浦局和江海关,还是江苏省水利行政机构——江南水利局而言,都需解决淤塞问题,但因对河道角色的认知和利益诉求的不同,在浚河的迫切度和深广度上有较大差异。

(一)市政交通与环境管理:工部局对苏州河治理的诉求

民国初年,租界已扩展至“自外白渡桥至新闸桥两岸”,且“自新闸桥以西,其北岸为华界,南岸为租界”^②。可见在地理空间上,租界与苏州河的联系愈加紧密。租界扩展的过程,即上海城市化不断扩大的过程。它的发展需要大量资源,诸如劳动力、水和原材料等,以维持并振兴大都市经济,反之都市的繁荣也吸引更多资源向其聚拢。

在此循环中,苏州河对于租界市政建设的重要性不言自明,正如其管理机构工部局所言:“苏州河作为上海港的一部分,以及作为一条与肥沃和人口众多的腹地相连的通航河流,对租界意义重大”^③。可见工部局看重的是苏州河的交通功能,它是一条能为租界生产与生活提供运输原材料、人力和产品的重要通道。每天来往于苏州河的船只仅为上海市场运载乡村产品,如租界需要的蔬菜,尽管早已司空见惯,但当交通阻断供应暂停时,成本和稀缺性将会突显^④,从而造成人们日常生活的巨大不便。此外,苏州河还可为租界提供水资源、快速排干路面上的雨水与地表水、维持治安(如缉拿逃犯)等功能^⑤。

然而,上海的城市化也给苏州河带来灾害。如租界每天制造的大量垃圾,需十多艘包运船走苏州河运出,但因有些船主不顾公德,将垃圾或堆置河畔,日久风吹雨淋流入河内,或直接抛弃河中,造成苏州河拥堵^⑥。同时这些垃圾也是造成上海水污染的罪魁祸首^⑦,汇入水中的有机物污染,是许多水媒疾病如霍乱与伤寒的前提条件。因而,城市化、工业化和人口增长,不仅造成河道淤塞影响出行,也使水污染成为20世纪上半叶上海公共卫生的主要威胁之一。

面对既要发展经济,又要解决因之产生的“城市病”问题,工部局对苏州河治理的诉求也愈发强烈。早在1860年工部局不仅开展苏州河水文状况调查,还在河上修建诸如码头、桥梁、堤岸等市政工程^⑧。并多次建议道台,让工部局负责该河的水道管理^⑨,但一直未得应允。与此同时,为解决经常出现的淤塞问题,工部局采取自救模式。如自行购置铁爪式挖泥机,一者对从外白渡桥到苏州河口一段以及市政浮桥周围挖泥,以保持深水位;二者在运输租界垃圾时,用来清理在站台附近沉落水中的垃圾;三者会租赁给岸边的业主,供其疏浚私人码头附近的河道^⑩。

然而,工部局开展的以上自救措施,只是“头痛医头脚痛医脚”,无法从根本上解决其在市政管理中

① U1-2-580, SC067.

② 《民国江南水利志》卷6《筹办吴松江工程委员陈恩梓说帖》,第5页。

③ U1-14-5527, SC022.

④ The Scandal of The Soochow Creek, *The North-China Herald*, Sep. 2, 1922, p. 687.

⑤ 参见:U1-14-5527, SC016;上海市档案馆编:《工部局董事会会议录(第12册)》,上海古籍出版社,2001年,第548页;The Scandal of the Soochow Creek, *The North-China Herald*, Sep. 2, 1922, p. 687.

⑥ 吴淞江水利工程局编:《吴淞江水利工程局十一年度报告书》,国家图书馆藏,1923年,第3页。

⑦ Charles Alexander Gordon, *China from a Medical Point of View in 1860 and 1861: to Which is Added a Chapter on Nagasaki as a Sanitarium*, London: John Church Chill, 1863, pp. 83-84.

⑧ Meetings: Municipal Council Soochow Creek Minute by The Works Committee Report, *The North-China Herald*, Dec. 22 1887, p. 676.

⑨ 上海市档案馆编:《工部局董事会会议录(第10册)》,上海古籍出版社,2001年,第742页。

⑩ U1-14-5527, SC016.

所遭遇的环境和交通问题。若要彻底解决,工部局则期望将租界段的苏州河划归己有,正式成为租界的组成部分后,由其进行疏浚和全面管理。

(二)航运交通与港口建设:浚浦局对苏州河治理的迫切性

1912年4月,内阁总理唐绍仪签署《办理浚浦局暂行章程》(以下简称《暂行章程》),使清末已被改组的浚浦局重生。该章程规定,浚浦局由中央政府所委,不隶省宪,局长分别为“上海通商交涉使、上海税务司、上海理船厅^①”,三人之权平等,该局职权为:

自黄浦入长江处起,至潮流停止处止,其境内河身两傍,潮到处,有与河道相关之工程,非由该局认可,无论何项工程,不准兴修;其傍岸之浮码头并趸船,亦非由该局允许,不得建设。^②

该局地域管辖起点明确,但终点为“潮流停止处”,虽有将上海港深受潮汐影响的自然因素考虑在内,但语意模糊,界限不明,为浚浦局与中国地方水利机构的矛盾埋下伏笔。此外,该局之上设浚浦顾问局(Consultative Board)^③。局长及顾问局委员均为兼职,因而浚浦大事主要由总工程师负责^④。1910年12月起,瑞典人海德生(H. von Heidenstam)开始担任总工程师,他毕业于现代水利工程专业且拥有较多实践经验^⑤,并在后来形成的浚浦派中起主导作用,后文将有进一步阐述。

在经费方面,浚浦局的财政充足且自主管理。一者来自江海关代征的浚浦税,该项收入稳定且数额庞大,如1912—1921年即已超过500万海关两^⑥。二者来自黄浦江沿岸的升科费。此项收益权来源于《暂行章程》的新增条款,其中规定自1916年1月起征收。据统计,1916年1月至1922年3月底,该项收入总计中规银50余万两^⑦。拥有专业技术与雄厚财力的浚浦局,对上海港的前景雄心勃勃。

1918年4月,由海德生等人撰写的《上海港未来发展之报告》^⑧认为,目前上海港不仅在国内商业、工业和应用科学上首屈一指^⑨,而且最具备成为世界级海港的品质与可能性^⑩。但当前该港却未进入世界第一等港口(first class)的行列,这不利于它跟上“一战”后世界贸易繁荣和中国总体经济发展的步伐^⑪。为此必须大刀阔斧地进行改革,以满足航运新趋势——向越来越大型的船舶发展^⑫,这意味着吃

① 1912—1927年,“理船厅”既指机构又指该机构的负责人。当指机构时,所对应的英文名称为“Harbours”,当指负责人时英文名称为“Harbour Masters”。参见 *Service List, 1912, 1914—1915, 1917—1927*, Shanghai: Statistical Department of the Inspectorate General of Customs, 1912, 1914—1915, 1917—1927.

② 《译1912年办理浚浦局暂行章程(附升科滩地之续条)》,第4页。

③ 浚浦顾问局的委员一共有六位,由从船只在上海港进出口吨数排名前五国中各选一人,加上上海华商总会选出的一人组成。他们代表上海商家的利益,主要负责监督工程和财政支用等事。详见:《译1912年办理浚浦局暂行章程(附升科滩地之续条)》,第6—8页。

④ 上海航道局局史编写组编:《上海航道局局史(第一部1905—1988)》,文汇出版社,2010年,第33页。

⑤ 海氏毕业于斯德哥尔摩国立技术大学水学工程科,后任该国河海工程队副工程师一职四年,实地经验十分丰富,曾到中欧、英、法等地专攻水力学,并在美国密西西比河与科罗拉多河实习一年。参见:《中国实业名人录:海德生》,《工业杂志》1921年第9卷第8期。

⑥ 浚浦税,不属于中央税与地方税,是为了开展疏浚而专门设置的一种专项附加税,其支出分配权尽在浚浦局。江海关将每月所代收的浚浦税总额,在月末扣除手续费以后解送至浚浦局。参见伊巍、龙登高:《近代海关附加税与疏浚事业资金供给模式——以浚浦局档案为中心》,《中国经济史研究》2020年第3期。

⑦ 《交涉署筹议修浚苏州河呈文》,《申报》1923年9月29日。

⑧ 中文名为笔者自译,原名为“Report on the Future Development of the Shanghai Harbour”。

⑨ H. von Heidenstam et al., *Report on the Future Development of the Shanghai Harbour*, 1918, p. 31.

⑩ H. von Heidenstam et al., *Report on the Future Development of the Shanghai Harbour*, 1918, p. 45.

⑪ Future Development of Shanghai Harbor, *The China Press*, Aug. 14, 1918, p. 6.

⑫ The Port of Shanghai, *The North-China Daily News*, Aug. 3, 1918, p. 6.

水线越来越深。

为实现该目标,海德生认为苏州河对于上海港十分重要。一方面,港内目前的货物装卸主要由大量人工搬运到驳船上,尤其是苏州河下游两岸的十一千米内的各工厂,其一切物料均需驳船承运^①。倘若得以疏浚,驳船可沿河直达梵王渡附近,走沪杭铁路实现水铁联运^②。由此建立起现代化的港口运输秩序,不仅节约成本,且可提高港内人员及货物的集散力,从而促进贸易发展。但苏州河当前的状况对港口极为不利^③,若任其停滞,上海港的地位将被取代,成为一个国内二流港口^④。

另一方面,苏州河还发挥着其他重要作用。第一,是上海与江南最繁盛之区相连的、较为便捷的一条交通要道;第二,为沿岸工厂提供临水区与进入黄浦江的通道;第三,苏州河口可供小型船只停泊;第四,灌溉沿岸田地;第五,承接黄浦江潮汐量^⑤。以上由海德生列出的五条原因,前三条确与港口发展息息相关,第四条却是中方所看重的职能之一,海氏在此提出则为缓和与中方的矛盾。第五条特意强调苏州河承接潮汐的功能,有夸大的成分,但突显了其与浚浦局所辖黄浦江的天然连接,同时可援引“潮流停止处止”,从而在条约上为浚浦局取得治理权找到依据。

由此可知,以海德生为核心的浚浦局,看重的恰恰也是苏州河作为连接上海港和其江南繁盛腹地的主要内河干流的交通作用。为了更好实现浚浦局所期求的未来上海港蓝图,获得苏州河的治理权则是关键一步。于是海氏从自然条件、官方条约、港口发展、工业经济与交通运输等方面,论述苏州河与浚浦局的密切联系,并畅想若上海变成深水大港,那苏州河将变得更加关键,该河两岸的工业将发挥更大作用^⑥。

(三)口岸交通与贸易发展:江海关对苏州河治理的需求

江海关和苏州河的密切联系,主要是基于口岸的税务、港务和海务等方面的管理工作,是项服务起于清代并顺延至民国。随着国际贸易量的扩大,外国船只进入江海关的数量越来越多,这对其工作提出新要求——如何让体型庞大且吃水线深的轮船,安全高效地靠岸或驶离。1868年海关总税务司署正式成立船钞项(Marine Department)^⑦,专为在中国沿海航行的船舶提供安全服务,并下设理船厅(Habours)等部门^⑧。

理船厅的工作在港务方面发挥着重大作用,它主要对锚地和邻近引水锚地负有港口职责^⑨。1896年上海道台将自苏州河河口到新闸桥一段,划归理船厅管辖^⑩,这标志着江海关的管辖范围上溯到苏州河沿岸。于是,理船厅一方面密切关注和记录苏州河的淤积速度,以此来确知最低潮水位,从而确定及铺设港内的驳岸线(bund lines)^⑪;另一方面,派遣巡江吏(River Police)负责苏州河(河口到新闸桥一段)

① 上海浚浦局:《上海港口大全》,上海浚浦局刊行,1921年,第37-40、59页。

② The Scandal of the Soochow Creek, *The North-China Herald*, Sep. 2, 1922, p. 687.

③ Whangpoo Conservancy Board to Commissioner of Trade and Foreign Affairs, May 19, 1919, F.O.671/440, p.154.

④ The Port of Shanghai, *The North-China Daily News*, Aug.3, 1918, p. 6.

⑤ Preliminary Project for Regulation of the Soochow Creek, U1-2-580, p. 8.

⑥ Preliminary Project for Regulation of the Soochow Creek, U1-2-580, p. 13.

⑦ 船钞项(Marine Department),在1895年的《新关题名录》中首次有此中文译名,笔者取其译名。参见:Service List 1985, p.87.

⑧ 诸如设置和维护灯塔、浮标和信标以及引水服务等。参见 Circular No.10 of 1868,中华人民共和国海关总署办公厅编:《中国近代海关总税务司通令全编(第1卷:1861—1875)》,中国海关出版社,2012年,第156页。

⑨ 如码头工程、卫生检疫、警务巡查、水文调查、追踪移动的水道并加以标明等。参见:《译1912年办理浚浦局暂行章程(附升科滩地之续条)》,第4页;[英]戴乐尔:《我在中国海军三十年(1889—1920):戴乐尔回忆录》,张黎源、吉辰译,文汇出版社,2011年,第119页。

⑩ 上海市档案馆编:《工部局董事会会议录(第12册)》,上海古籍出版社,2001年,第557页。

⑪ U1-14-5527, SC004.

的河面治安^①,并严禁向河内倾倒废物,以免淤塞,违者将被罚款^②。

江海关与苏州河之关系,还体现在其与民国重设之浚浦局的紧密联系上。首先,经1911—1912年江海关的协助和改组,浚浦局得以重设,并按照1911年制定的计划开展工作^③。其次,在浚浦局的三位局长中,有两人分别来自江海关税务司及其理船厅,且三人职权平等,若意见不同,以多数为准^④。最后,浚浦局经费的主要来源之一——浚浦税,也由江海关负责代征,“该税即照海关税,每百两加三两,其免税之货,每值千两抽一两五钱”^⑤,如前所述,该项收入不菲。可以说,江海关对浚浦局在行政和财政上都拥有极大的话语权。

随着上海口岸和苏州河沿岸工业的发展,1914年拥有17名巡江吏的理船厅^⑥,在面对河面交通拥堵时仍力不从心^⑦。因而,江海关认为:“有计划地整治和疏浚苏州河是一件十分重要的工作,应认真加以考虑。”^⑧

(四)水运交通与流域整顿:江南水利局对苏州河治理的重视和搁置

清末民初,江苏省水利设施陈旧,多年未修,加之自然灾害频仍,损失惨重^⑨。为此1914年4月,时任北洋政府实业司司长的徐寿兹“奉令开实业,以农田为本,兴农以水利为先,苏省水利失修,实业因之不振”,建议该省整治^⑩。10月成立江南水利局,徐寿兹担任首任总办,12月沈佺接替,他迟于1920年11月从该职卸任^⑪。沈佺掌管江南水利事务长达6年,是后文将要论述的治河派的核心人物之一。

作为省府下辖机构,江南水利局中的“江南”非传统意义上的江南地区,管辖范围只包括苏省长江以南和非租界在内的今上海市,共计28个县^⑫。沈佺曾言:“余维水利局之职掌,海塘与湖河并重,……其情势异,其设施异,其保卫民田之作用则同。”^⑬可见,无论是徐寿兹设立局属的出发点,还是沈佺接替后的工作部署,水利局的宗旨是一以贯之的“以农田为本”与“保卫民田”,工作内容为海塘与河湖并治。这是针对全省以南区域的自然和经济状况所做出的省级层面的水利规划。

然而,就苏州河而言,此时其水运交通的功用已逐渐突显于泄洪和农田灌溉,正如沈佺所言:

吴淞……惟是正干一段,经去岁实测之后,按其情形,自四江口以下至苏州河口一带,淤浅之处,亘三十余里,船载稍重者,趁潮流上下,否则浅搁,不可以行,其不利于商,不便于民。^⑭

① 上海市档案馆编:《工部局董事会会议录(第12册)》,第557页。

② 《严禁妨碍水利》,《申报》1918年1月11日。

③ 徐雪筠等译编:《上海近代社会经济发展概况(1882—1931)——〈海关十年报告〉译编》,上海社会科学院出版社,1985年,第194页。

④ 《译1912年办理浚浦局暂行章程(附升科滩地之续条)》,第1页。

⑤ 《译1912年办理浚浦局暂行章程(附升科滩地之续条)》,第3页。

⑥ *Service List 1914*, p.183.

⑦ 上海市档案馆编:《工部局董事会会议录(第19册)》,上海古籍出版社,2001年,第540页。

⑧ 徐雪筠等译编:《上海近代社会经济发展概况(1882—1931)——〈海关十年报告〉译编》,第193页。

⑨ “数十年来,水政不修,河流淤浅,沟洫不通,偶遇水旱,蓄泄无方,民生重困,以近三年之事言之,如辛亥之灾,潮水泛滥,农田被淹,闹荒掩米之案,层见叠出我民之所损失何止千万?至今思之,犹有余痛,即辛亥以前,雨水稍多,低田告歉,亦无岁无之,又如今夏之亢旱,沟渠绝流,田畴龟坼”。参见:《民国江南水利志》卷2《说明书》,第5页。

⑩ 《民国江南水利志》卷1《实业司长徐寿兹呈江苏民政长筹画水利办法文》,第3—6页。

⑪ 《宝山吴淞两塘工局员之加委》,《申报》1920年11月15日。

⑫ 28个县分别为:江宁、句容、溧水、高淳、丹徒、丹阳、金坛、溧阳、扬中、上海、松江、南汇、青浦、奉贤、金山、川沙、太仓、嘉定、宝山、崇明、吴县、常熟、昆山、吴江、武进、无锡、宜兴、江阴。参见《民国江南水利志·叙例》,第1页。

⑬ 《民国江南水利志·卷首》,第1页。

⑭ 《民国江南水利志》卷2《江南水利局总办沈佺陈江苏巡按使测量兼浚淤意见书》,第40页。

由此可知，苏州河的淤塞对交通影响更大，稍重船只必须候潮才能运行，否则搁浅，这种情况不利于商业往来和人们出行，为此要开展疏浚。但在测量后发现，该工程需挖泥30余万土方，共需经费20余万元^①。但水利局无力凑齐此款，工程一直无法开展。究其原因，与其征收治河经费的方式有很大关系。

就经费而言，水利局成立伊始拟就“沾水利之县，每亩带征洋银三分，以二年为度”^②。即在该河流经各县中挑选吴县等八县^③，各县田亩不分优劣，征收相同税率^④。然而，受水旱灾害影响，民生聊困，因而亩捐“改为每亩二分，以三年为度”^⑤。尽管征收总额不变，但遇紧要工程时，则会出现“无款不凑手”，只好向地方商借或省库挪移的窘境^⑥。该局经费不足的情况经常发生，由此造成工程无法开工或连续作业。虽然1916年水利局已认识到苏州河的淤塞严重影响交通，但因缺乏治河经费，加之要兼顾吴淞江整个流域内的功能，同时治理省内江南地区的河湖与海塘，只好先将其搁置。

二、浚浦派与治河派的逐步形成

尽管以上不同机构都希求苏州河的河道通畅，但在沈佺看来，却有本质区别——“浚浦与治河，截然两事”^⑦。具体而言，“浚浦”则为条约中所规定，由浚浦局在黄浦江主干道内为“国际行船关系者”疏浚河道，是一种“航行关系”；“治河”则是除“浚浦”以外的省内各河湖治理事业，是一种“水利关系”。由此，对苏州河功能有不同诉求的各方，逐渐形成两个派别：一方是看重其市政和港口交通为代表的近代城市水利职能的“浚浦派”，包括浚浦局、工部局和江海关，其核心人物为海德生；另一方则为注重其泄洪、灌溉和水运交通等传统农田水利职能的“治河派”，即江南水利局，其代表人物是沈佺。

（一）浚浦派的初步形成：工部局、浚浦局和江海关的合作与嫌隙

面对苏州河的情况，工部局、浚浦局与江海关，除各司其职外，还常一起维护该河航道，如理船厅会邀请工部局去浚浦局，协助修筑驳岸线^⑧。为此，三方人员常常碰面，并抱怨政府的不作为^⑨。

1918年秋，理船厅向浚浦局寄送由其拟议的驳岸施工计划，并建议在驳岸和苏州河总体保护与管理方面开展合作^⑩。由此三方正式启动全面调查和治理苏州河的计划，海德生负责撰写报告书。在此过程中，理船厅和工部局都助力良多。就理船厅而言，它不仅是浚浦局的局长之一，而且该河与之主管的口岸工作关系密切，因而再怎么费心都不为过。事实上，理船厅也给予大量帮助，诸如提供有关苏州河水文数据及具体状况陈述书等^⑪。

至于工部局，它与浚浦局的合作则复杂得多。一方面，治理好苏州河符合租界利益，因而工部局

① 《民国江南水利志》卷6《江南水利局总办沈佺呈江苏省长筹办吴松江工程文》，第1页。

② 《民国江南水利志》卷2《说明书》，第6页。

③ 八县为：吴县、昆山、吴江、太仓、嘉定、宝山、上海和青浦。参见：《民国江南水利志》卷2《江南水利局总办徐寿兹详江苏巡按使为请分饬滨湖八县带征水利经费本年为始文》，第10页。

④ 《民国江南水利志》卷2《江南水利局总办徐寿兹详江苏巡按使为请分饬滨湖八县带征水利经费本年为始文》，第10页。

⑤ 《民国江南水利志》卷2《江南水利局总办徐寿兹详江苏巡按使为请分饬滨湖八县带征水利经费本年为始文》，第9页。

⑥ 同上。

⑦ 《民国江南水利志》卷6《江苏省公署据交涉员呈，拟驳覆浚浦局取消其修治吴松江原议，训令江南水利局赶速筹备施工文》，第23页。

⑧ U1-14-5527, SC004.

⑨ Ibid.

⑩ Whangpoo Conservancy Board to Commissioner of Trade and Foreign Affairs, May 19, 1919, F.O.671/440, p.154.

⑪ The Soochow Creek: Scheme of Regulation, *The Shanghai Times*, Jan. 27, 1919, p. 7.

慷慨提供诸多信息^①。同时,该局工程师还修正了海氏报告校样稿中的一些技术细节,使之更加准确^②。另一方面,工部局也有其考量——他们不希望自己以往疏浚该河的行为引起太多关注,否则可能会影响现有权限。于是,工部局建议海氏删去一些可能会引起争议的描述^③,这体现了工部局的谨小慎微。

反之,浚浦局为了能与工部局达成最终合作,更是多次派人登门拜访,了解该河的具体情况与实际疏浚经验,希望初稿就能与之达成一致^④。总之浚浦局十分认可工部局的建议,从报告书的终版可知,浚浦局基本遵从了工部局的意见——修改乃至删除存疑之处。1919年1月,海德生完成《治理苏州河计划之草案》(以下简称《治苏草案》)终稿。他从港口航运和码头发展的角度出发,认为苏州河对本港意义重大^⑤。全书图表兼具,数据翔实,重点在于对该河运用专业水道工程学技术,并结合沿岸实际情况,开展全面治理^⑥。整个工期预计长达八年^⑦。

如此庞大的工程,既要专业技术与经验,又要雄厚的资金作后盾。为此海德生毛遂自荐:“在所有利益相关的公共机构中,浚浦局凭借其工作人员、设备、车间和经验,似乎最适合执行该项目。”^⑧关于经费,海德生估算,只要第一年有11万两海关银,并在接下来的几年中每年有6万两,则可启动计划^⑨。其中每年6万两的运行资金,他建议可由浚浦局、工部局和地方政府各出资2万两来完成^⑩。此外,海氏还要求拥有“必要的法律权利,并辅以比目前更有效的警察服务。”^⑪

对于《治苏草案》终稿,工部局认为它作为纯粹治理和保护苏州河的措施,对上海港和租界都非常重要^⑫。他们不仅充分认可浚浦局的技术贡献和为海港服务的宗旨,还很乐意提供资金捐助或承担工程任务^⑬。概言之,工部局、浚浦局与江海关对由海氏执笔的治苏计划,在工程技术和最终效果上基本达成一致,这说明“浚浦派”已初步形成。

然而,在由谁负责疏浚上,工部局与浚浦局则产生严重分歧。工部局认为隶属中国政府的浚浦局,在《治苏草案》中主张由己负责,这完全可能是中国官方的授意,其目的是:

① 如工部局在河道中、桥梁等处疏浚的数量,及其挖泥机的工作效能与运行成本(包括每小时的挖泥码数、挖掘单价与泥浆运输成本)等。参见 U1-14-5527, SC009, SC010, SC011, SC013-14。

② 诸如麦根路桥(Markham Road Bridge)的形制、工部局铁爪式挖泥机的情况以及桥梁工程的施工等,参见 U1-14-5527, SC016。

③ 如工部局的挖泥机是在其分内工作完成以后,才将其租赁给有需要的河岸业主,如果不将此阐明,会让人产生一种“我们有一艘铁爪式挖泥机供业主使用的错误印象”,又如要删去“只要在租界内或构成租界的边界,苏州河将由工部局警察控制”等。参见 U1-14-5527, SC016。

④ U1-14-5527, SC011。

⑤ *Preliminary Project for Regulation of the Soochow Creek*, U1-2-580, p. 8。

⑥ 该书全面概述了苏州河的历史、地位、目前恶化的情况、河流之特点、可能的治理方法、以及项目和预算等。全书的重点在于对苏州河的治理上,海德生认为,可将其分为两大工程:将苏州河作为灌溉水渠进行治理的工程,以及加深苏州河下游深度作为港口的工程,然而重点与关键仍为后者。其治理要达到的效果要符合航行、码头、港口区、灌溉、黄浦江的潮汐、租界排水和上海未来深水港口计划等七大方面的要求。参见 *Preliminary Project for Regulation of the Soochow Creek*, U1-2-580。

⑦ *Preliminary Project for Regulation of the Soochow Creek*, U1-2-580, p. 26。

⑧ *Preliminary Project for Regulation of the Soochow Creek*, U1-2-580, pp. 25-26。

⑨ *Preliminary Project for Regulation of the Soochow Creek*, U1-2-580, p. 27。

⑩ Ibid。

⑪ Ibid。

⑫ U1-14-5527, SC022。

⑬ U1-14-5527, SC016。

(1)获得工部局董事会对协议草案的最后接受;或者(2)在租界扩展之前,由非市政组织对苏州河进行有效控制的管理。^①

此事的缘起,则为1915年由交涉员签署的《推广公共租界之草议》中规定:“苏州河在租界内或构成租界边界时,将由工部局警务处管理,浚浦局负疏浚之责。”^②而这与此前由驻沪领事草拟的内容不同:“该河(苏州河)无论划入租界范围之内,或为租界界线,均归工部局警部管理,工部局担任开浚河道,维持航路。”^③

换言之,工部局想获取包括警察权与浚浦权在内的全面管辖苏州河租界段的权限。然而,《治苏草案》的主张与1915年版租界草议的内容不谋而合,由此引发工部局猜疑。在疏浚问题上,尽管工部局愿意与浚浦局合作,但更希望能由其主导,诸如工程技术、交通停泊、锚地与浅滩管理等方面^④。为此,1919年2月28日,工部局回复浚浦局:“我们认为应将《治苏草案》提交给新一届董事会审议。”^⑤

(二)治河派的形成与计划:沈佺综合各方所得

1914年10月江南水利局成立,它从整个江南地区的水利规划出发,宗旨是为农田水利服务,因之形成以其为核心的“治河派”。该局建立仅两个月后,即由沈佺全权接手,其治河思路是沈氏在考量自然、政治和经济等因素之后综合而形成的。

其一,自然地理条件。因其所处苏浙山脉,地势南北高中间低,百泉交汇,形成太湖,太湖对周边的环境影响巨大,“旱潦俱病”,故其治水重心在于太湖分泄^⑥。如前所述,吴淞江被改道入黄浦江后,太湖泄洪也主要经由淀泖再到黄浦江。于是淀泖在区域内的水利地位隆升,时人多有将治水重点由淞娄转移至泖湖的论述^⑦。尽管如此,吴淞江地位依旧重要,它上承太湖,下接黄浦注长江而入海,河段长达数百里,在江南各河中“有如此深阔长大,尚完全成轨道者,不复可得”,因此沈佺认为吴淞江与泖湖都宜筹划开浚^⑧。

其二,政治因素。在吴淞江与泖湖开浚的先后问题上,沈佺认为应先浚泖湖,除了关乎太湖泄洪,更重要的背景则为下文将会详谈的1917年浚浦局越界测量黄浦支流一事。简言之,为防止浚浦局再次援引“潮流所及为浚浦局范围之条约,从事浚泖,则沿浦主权丧失净尽”,沈佺认为应先对泖湖进行测量和疏浚,以杜浚浦局口实^⑨。可见,以沈佺为核心的治河派,捍卫主权和行政职权不受侵犯是其治河的重要出发点之一。

其三,经费匮乏。首先,经费困难制约工程进度。尽管苏州河淤塞已久,但直到1918年7月情况糟糕到无法再漠视时,沈佺才与地方士绅商定,预备在秋后修治^⑩。并派遣时任吴江水利委员和安徽候补县知事的陈恩梓,担任吴淞江工程委员,再次勘估河流形势及统筹全局^⑪。而筹备期内所用之款——三千银元,也得呈请省财政厅拨用,而后才能开展工作^⑫。

① U1-14-5527, SC022.

② Settlement Extension, *The Municipal Gazette*, Shanghai: North-China Daily News & Herald, 1915, p. 56.

③ 《水利与主权均合关系》,《申报》1915年1月11日。

④ U1-14-5527, SC024.

⑤ U1-14-5527, SC025.

⑥ 《民国江南水利志》卷1《实业司长徐寿兹呈江苏民政长筹画水利办法文》,第3页。

⑦ 吴俊范:《20世纪下半叶太湖以东淀泖湖群的围垦改造与水环境》,《中国农史》2020年第3期。

⑧ 《民国江南水利志》卷2《江南水利局总办沈佺陈江苏巡按使测量兼浚泖泖意见书》,第40页。

⑨ 《民国江南水利志》卷2《江南水利局总办沈佺陈江苏巡按使测量兼浚泖泖意见书》,第39页。

⑩ 《民国江南水利志》卷6《江南水利局总办沈佺呈江苏省长筹办吴淞江工程文》,第1-2页。

⑪ 《民国江南水利志》卷6《江南水利局总办沈佺呈江苏省长筹办吴淞江工程文》,第2页。

⑫ 同上。

其次,经费困难决定施工计划。经过一番调查,1918年11月18日,陈恩梓了解到,四江口以下到苏州河口一段,因潮水内灌和沿岸经济开发,加之常年未浚,导致淤塞严重,亟须浚治^①。然而,就经费而言,在目前已存金库的各县带征亩捐基础上,照数收齐剩下数额,“合计不足二十万元,工用尚多不敷”^②。于是,陈氏建议将整个河道工程分为最要与次要,分段进行施工(图1),该方案也得到了沈佺的同意,由其递交省长。

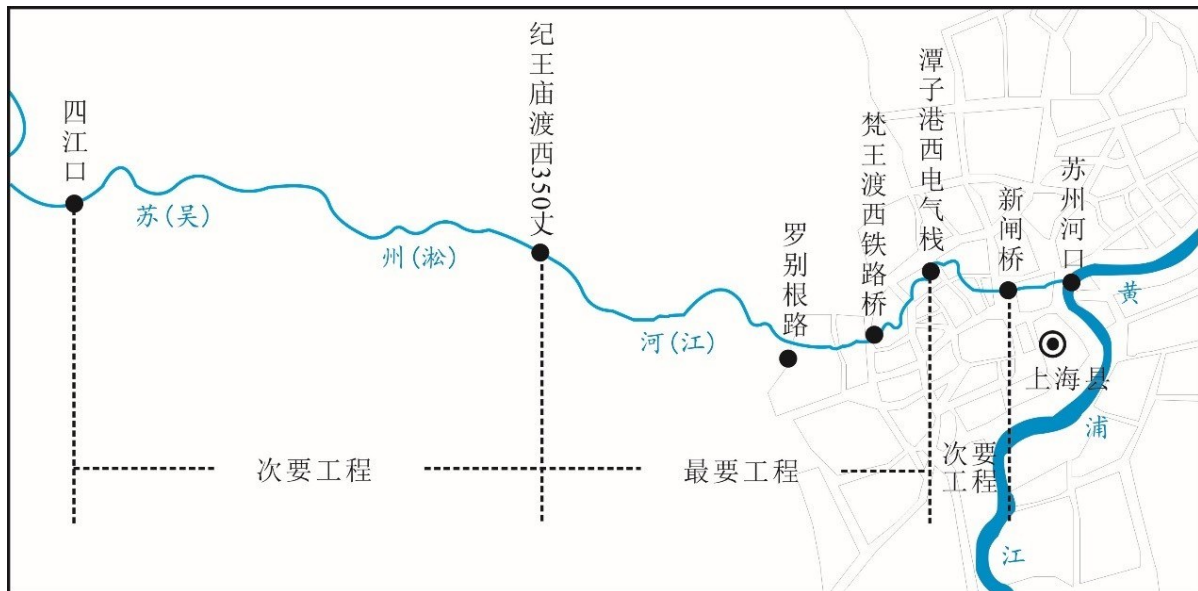


图1 吴淞江水利工程分段施工图^③

资料来源:《民国江南水利志》卷6《江南水利局总办沈佺呈江苏省长委员勘估吴松江施工办法附送说帖文》,第3页。

由上可知,从四江口到新闸桥总长11642丈^④被划为三段,除“纪王庙渡西三百五十丈”到“潭子港西电气栈”为“最要工程”外,东西两端均为“次要工程”。划分依据为当前河道深度。最要工程段“水量极浅,平均不过四尺上下,多有不满足三尺者”,而次要工程段则比之较深^⑤,稍浅者需先事疏浚,其着眼于苏省自身需要。采取分段施工,不仅可解决经费短缺,更重要的是,最要工程不牵涉租界范围,可避免与之打交道,同时也展现出水利局力图整治的姿态。至于东面的次要工程尽管有部分与租界接壤,但等最要工程完工后,仍有几年时间可缓冲。

最后,经费困难也影响开浚方式。陈恩梓认为,如用人工开浚,工程进度较快,可在四到五个月内完工。但当河内潮高达六到七尺时,则需筑坝戽水,工事艰难,费用高昂,且会切断数月交通,这对商务繁盛的两岸而言则不现实,同时也可能会引来工部局干涉^⑥。若用机器挖泥,虽耗时较长,但“经费可陆续筹付,不必取给一时”^⑦。于是沈佺决定水利局用机器挖泥来疏浚苏州河。

①《民国江南水利志》卷6《江南水利局总办沈佺呈江苏省长委员勘估吴松江施工办法附送说帖文》,第2-3页。

②《民国江南水利志》卷6《江南水利局总办沈佺呈江苏省长委员勘估吴松江施工办法附送说帖文》,第4页。

③该图据《政区图组:民国五年(1916年)》改绘。参见周振鹤主编:《上海历史地图集》,上海人民出版社,1999年,第26页。

④其中“最要工程”长度为6950丈,“次要工程”为4692丈。参见:《民国江南水利志》卷6《江南水利局总办沈佺呈江苏省长委员勘估吴松江施工办法附送说帖文》,第3页。

⑤《民国江南水利志》卷6《江南水利局总办沈佺呈江苏省长委员勘估吴松江施工办法附送说帖文》,第3页。

⑥《民国江南水利志》卷6《筹办吴松江工程委员陈恩梓说帖》,第5-6页。

⑦《民国江南水利志》卷6《江南水利局总办沈佺呈江苏省长委员勘估吴松江施工办法附送说帖文》,第4页。

三、浚浦派与治河派围绕治理权的博弈

浚浦派与治河派的矛盾由来已久，在1917年测量黄浦江支港一事中可窥其全貌。为争夺苏州河治理权，1919年初双方开始第一次交涉，以沈佺为核心的治河派严词拒绝浚浦局，此事促成浚浦派的正式形成。形成统一战线后的浚浦派，开启以外交手段解决争端的第二次交涉。1920年初两派各退一步，最终达成治河派修改计划并负责浚治的协议。

（一）沈佺要求划定浚浦局的界限与职权

如前所述，1912年《暂行章程》中“潮流停止处止”一语，界限模糊，是浚浦和治河两派权限之争的导火线。1917—1918年水利局曾开展对浚浦局职权的抗争，事情的缘起虽不是有关苏州河疏浚，但透过它可更好地理解其论争的历史渊源。

因黄浦江水源主要来自淀泖，又因权限到“潮流停止处止”，1917年11月浚浦局对其开展测量^①。然而，水利局却有全然不同的理解。首先，沈佺通过梳理《辛丑条约》等清代条约后发现，浚浦局的界址从未变更过。民国签订的《暂行章程》，顾名思义应为补充条约，意义在于对黄浦两岸的滩地进行升科。而“潮流所至”一语，则指该局拥有划分浦江两岸升科之地横界线的权力，但不能据此推广到浦江上游及其旁近河湖^②。

再者，沈佺又从地理沿革上论述，他认为唐代有“上海”之称，明代凿通范家浜才有今日黄浦江的形态，所以“有上海始有黄浦”。据此逻辑，沈佺认为黄浦江流域应继续圈定在明代以前，即“上海县龙华以北”，而范围之外的各支干河流，均不归浚浦局管辖^③。沈佺忽视现有水域地理关系，而以历史时期状况比附现在，不得不说是强词夺理。

基于以上两点，沈佺认为浚浦局的管辖地域，仍应遵循《辛丑条约》的规定^④，将之限定在浦江本身航道内的一段，主要职责是疏通航道，便利国际船只航行，范围之外的河流属于苏省水利范围，“非航行关系”，浚浦局无权干涉^⑤。加之水利是一纯粹内政问题，尽管浚浦局名义上属中国自办，但其工程师常常“糜款越权”，测量浦江之外的河流是“有意侵越省水利行政职权”^⑥。于是，苏省议会议决“停止浚浦局测量内地支流”，并由水利局对淀泖进行测量，以资抵制^⑦。

尽管省政府已做出符合水利局期待的回应，但沈佺仍觉不够彻底。又在1918年4月全国河务会议提出“划定浚浦局界限职权一案”^⑧。在提案中，水利局认为《暂行章程》名虽“暂行”，实为祸端。具体而言，浚浦局仗其恣意妄行，以“潮流所至”为辖境，范围可达江浙二省多地，甚至更远，那么中国地方“水利

①《浚浦局测量浦江支港》，《申报》1917年11月21日。

②《停止浚浦局测量内地支流划定省水利范围案》，载《江苏省议会第三届第二次临时会议决案类编》，民国时期文献保护中心、中国社会科学院近代史研究所编：《民国文献类编续编政治卷（167）》，国家图书馆出版社，2018年，第70页。

③《停止浚浦局测量内地支流划定省水利范围案》，第71页。

④“自江南制造总局之下界向港口，其名为溁华港，作一直线，自该线起至扬子江中红色浮标处为止”。参见：Statistical Department of the Inspectorate General of Customs, *Treaties, Conventions, etc., between China and Foreign States*, Vol.1, Shanghai: The Statistical Department of the Inspectorate General of Customs, 1917, p. 332.

⑤《停止浚浦局测量内地支流划定省水利范围案》，第71页。

⑥《停止浚浦局测量内地支流划定省水利范围案》，第69页。

⑦《筹拟划定浚浦局界限职权案审查报告》，载《内务部全国河务会议汇编》，国家图书馆藏，第164页。

⑧《筹拟划定浚浦局界限职权案审查报告》，第165页。

行政处处牵掣,复何一事可办?”^①若要根本解决,沈佺认为应将章程废除,并将辖境限定在黄浦江河道本身,而权限也应是疏通航道,保障国际船只往来顺畅,而这与内地水利无关。

然而,大会审议后认为,浚浦局勘测内地支流,虽有嫌疑,但宗旨是为治理黄浦江本身,并非有意侵犯苏省水利职权^②。至于《暂行章程》及该局测量范围,是否侵犯国家治水主权,则需派员实地调查^③。此决议不但未达到水利局要求,反而为后来的苏州河疏浚问题埋下伏笔。1919年浚浦局《治苏草案》甫经公布,二者的争论即达另一高峰。

(二)治河派反对海德生的《治苏草案》

1919年初《治苏草案》一完成,《新闻报》即摘录其要点译成中文刊载^④。2月沈佺才从该报获知,遂致函江苏省长,请其取消浚浦局计划,以保国家主权^⑤。理由如下:第一,1893年《上海虹口租界章程》规定:“吴松江不在美租界内,水利之事归中国地方官经管”;第二,苏州河与江浙农田水利息息相关;第三,浚浦局及其雇员虽属中国政府,但管理之权由洋员操持;第四,该局有越界测量河道的“前科”;第五,水利局已派陈恩梓办理河务^⑥。随后,省府按照沈佺建议,正式告知浚浦局取消其治河计划,此事已由水利局办理^⑦。

然而,浚浦局并未就此放弃,它首先表示其“无意侵犯苏省官员对苏州河行使权力”^⑧。原因有二:第一,浚浦局受同为中国政府机构的江海关及理船厅之托,初衷为实施港内驳岸工程,以此开展苏州河调查和治理计划;第二,浚浦局完成报告后即刻送出,以征求中方意见,但省长未收到报告已被公众知晓,这并非其本意^⑨。据此沈佺反驳到,尽管理船厅有管理口岸航务及确定驳岸线的权利,苏州河下游也在其辖境,但借此整治该河是“权限不清”的,原因在于“浚浦与治河,截然两事”^⑩。如前所述,治河派认为浚浦局权限在浦江本身航道内,是为国际航行服务,此外均归中国水利机构管辖。作为中国政府机构,浚浦局即便要对苏州河开展调查,也应提前呈请^⑪,不能先行后闻。

再者,浚浦局强调其从“一般港口的视角”撰写《治苏草案》,立场完全是:“出于协助一项公益的愿望,因为这需要大量资金和专业技术。”^⑫反观沈佺从报纸上获知《治苏草案》,浚浦局则完全了解对手的痛点——既缺乏资金、技术和人才,又担心丧失主权。继而浚浦局“对症下药”,称其不仅拥有一众精通河道治理的工程师,还能提供资金及技术^⑬。并强调自己也隶属中国政府,由其负责不会损害国家主权;倘若工程拖延或治理不佳,工部局则可能动员驻京公使团向中央政府施压,这样才会真正损害中国的声誉与主权^⑭。面对如此一针见血的理由,沈佺辩解到中方在治河经费和人才方面都不成问题,因而可马

①《筹拟划定浚浦局界限职权案审查报告》,第167页。

②《筹拟划定浚浦局界限职权案审查报告》,第164页。

③《筹拟划定浚浦局界限职权案审查报告》,第164-165页。

④《修治吴淞江计划之草案》,《新闻报》1919年1月26日。

⑤《民国江南水利志》卷6《江南水利局总办沈佺函陈江苏省长请取消上海浚浦局修治吴松江议案,仍归中国地方官经管,以保主权文》,第6-8页。

⑥同上。

⑦ Commissioner for Foreign Affairs to Whangpoo Conservancy Board, Apr.25, 1919, F.O.671/440, pp. 152-153.

⑧ Whangpoo Conservancy Board to Commissioner of Trade and Foreign Affairs, May 19, 1919, F.O.671/440, p. 154.

⑨ Whangpoo Conservancy Board to Commissioner of Trade and Foreign Affairs, May 19, 1919, F.O.671/440, pp. 154-155.

⑩《民国江南水利志》卷6《江苏省公署据交涉员呈,拟驳覆浚浦局取消其修治吴松江原议,训令江南水利局赶速筹备施工文》,第23-24页。

⑪ Commissioner for Foreign Affairs to Whangpoo Conservancy Board, Jun.28, 1919, F.O.671/440, p. 156.

⑫ Whangpoo Conservancy Board to Commissioner of Trade and Foreign Affairs, May 19, 1919, F.O.671/440, p. 155.

⑬ Whangpoo Conservancy Board to Commissioner of Trade and Foreign Affairs, May 19, 1919, F.O.671/440, p. 154.

⑭ Whangpoo Conservancy Board to Commissioner of Trade and Foreign Affairs, May 19, 1919, F.O.671/440, p. 155.

上动工,不会引起中外纷争^①。尽管现实情况并不乐观,但治河派仍在积极争取。

简言之,这次争论中双方的共识是目前苏州河确需疏浚,核心则在于应由谁负责。治河派历数浚浦派扩张租界范围、越界测量等事件,并援引条约与陈述水利局已准备施工的既定事实,极力反对让予治理权。浚浦派则从资金、技术、人才、工程进度,乃至强调浚浦局隶属中国政府等角度,论述它更能胜任苏州河治理。这一回合中治河派暂居上风,同时调整工程计划,将此前的“最要工程”细分为15段^②。以水位较浅的纪王镇西首为起点,自西向东依次疏浚^③。然而,治河派因经费和技术困难^④,未能立即开展工程,加之这15段工程皆不在浚浦派要求亟须治理的河段内,这为双方开展第二轮交涉留下隐患。

(三)浚浦派正式形成与启动外交抗争

1919年7月,工部局获知浚浦局交涉失败后,立即召开会议^⑤。该局工程师建议总办利德尔(N. O. Liddell),工部局可以同意由浚浦局来修浚苏州河的租界段,但坚决反对江南水利局负责此事,并委托工部局警务处长麦高云(K. J. McEuen)调查水利局的情况^⑥。不久一份翔实的调查报告出炉,其中麦高云对新设的专门负责浚治苏州河的机构——吴淞江水利工程局(以下简称“吴工局”),作了重点评述。

具体而言:其一,该局主管官员陈恩梓缺乏技术背景,也仅雇佣了“一些受过外国教育的中国人”,完全没有聘用专业的外国技术工程人员,因而技术水平让人怀疑;其二,缺乏资金,工程进展缓慢;其三,纵观该局以往所做的工作,没有任何重要性^⑦。可见,麦氏是站在人才、技术和资金的角度来评价,这与浚浦局的论述角度是一脉相承的。该报告得到利德尔的高度认可,他认为“江南水利局显然不适合这项工作”^⑧。

在此基础上,工部局再次召开会议讨论苏州河管辖权的问题。如前所述,工部局曾想攫取包括疏浚权和警察权在内的全面管辖苏州河租界段的权力。但当江南水利局出现时,工部局对疏浚机构的要求降低,只期望“接受委托的机构能够在与(工部局)董事会合作的基础上,有效地开展工作”^⑨。因此,工部局决定主动让与疏浚权给浚浦局,仅保留警察权,并最终同意由后者负责此事。同时把苏省将其交由水利局负责,升级为“阻碍改善和发展上海的典型做法”^⑩。

8月25日,工部局按照上述意见正式致信浚浦局^⑪。至此工部局和浚浦局终于达成一致意见,这标志着浚浦派的正式形成。构成统一战线的浚浦派,决定按照《暂行章程》逐级呈报,最后通过外交手段向

①《民国江南水利志》卷6《江苏省公署据交涉员呈,拟驳覆浚浦局取消其修治吴松江原议,训令江南水利局赶速筹备施工文》,第24页。

②“最要工程”为“以自潭子港西工部局电气栈口起,至纪王渡西三百五十丈止”,共计6950丈。参见:《民国江南水利志》卷6《江南水利局总办沈佺呈江苏省长委员勘估吴松江施工办法附送说帖文》,第3页;《民国江南水利志》卷6《江南水利局总办沈佺呈江苏省长转送吴松江工程预算图表文》,第9-10页。

③《民国江南水利志》卷6《江南水利局总办沈佺呈江苏省长转陈吴松江工程设局地点并订购事规则文》,第17-18页。

④施工上的“四难”:一吴淞江有潮汐,机船挖泥须以“潮流之涨落为进退”,不容差池;二疏浚河段临近市场,堆泥、载泥与挑泥均不便;三挖泥船不易移动,常与来往船舶碰撞;四地邻租界,常有交涉发生。参见:《民国江南水利志》卷6《江南水利局总办沈佺呈江苏省长转送吴松江工程预算图表文》,第9页。

⑤ U1-2-580, SC111-112.

⑥ U1-14-5527, SC027.

⑦ U1-2-580, SC116-117.

⑧ U1-2-580, SC118.

⑨ Ibid.

⑩ Ibid.

⑪ Shanghai Municipal Council to Whangpoo Conservancy Board, Aug. 25, 1919, F.O.671/440, p. 160.

中央政府施压^①。按此流程,浚浦局先将此诉求呈送浚浦顾问局^②。不久顾问局正式向英国驻沪总领事杰弥逊(James W. Jamieson)提交议案,除摒弃《治苏草案》中对沿岸实施截断(cutoffs)的做法外,海氏所建议的“疏浚、护岸和一般改善的小计划”是最低要求,因此顾问局:

谨代表港口的商业利益,即《暂行章程》中所提到的,请求领事委员会采取他们认为必要的措施,以便浚浦局能够早日对从罗别根路^③到苏州河河口的现有河道进行疏浚和改善。^④

由上可知,顾问局再次明确疏浚河段的西部起点是罗别根路(见图1),这与浚浦局在《治苏草案》中的计划一致。罗别根路是工部局越界修筑的一条南北向的马路,位于梵王渡西铁路桥以西,远远超过租界范围,若疏浚成功则可实现上海港的水铁联运。可见,浚浦派通过外交手段,不断在扩大管辖范围,并确保自我利益的实现。

此方案获得杰弥逊的大力支持,随后他又联合法、日、美三国驻沪总领事,于12月4日共同致信交涉署称:其一,苏州河淤塞严重,不仅威胁上海港的商业利益,而且让黄浦江流域的治理深受其害;其二,中方派遣的江南水利局,并不具备基本的水文学知识和机械装置能力,所以该河浚治应由浚浦局承担^⑤。

(四)互有妥协:折中后的治河计划

1919年12月13日至14日^⑥,即农历廿二至廿三日,正值冬令潮小,加之该河本身淤浅,导致从新闸桥至新桥一带,水路交通断绝^⑦。此次阻断历时颇久,给上海商务带来重大损失^⑧,因此引起上海西人社会的极大关注^⑨。时任江海关税务司的赖发洛(L.A. Lyall),专程与上海总商会会长朱佩珍会面,建议开浚苏州河目前淤积严重的小沙渡以东到白渡桥一段,否则将由浚浦局办理^⑩。朱会长立即转告水利局,受到差遣的陈恩梓一面赴沪面商朱氏,嘱托他向赖发洛声明该河由中国自浚,一面查勘淤塞河段^⑪。

陈氏在调查后发现,赖发洛所指淤塞河段,并不在吴工局计划的最要工程内,仅有部分在次要工程内。同时,淤塞段如新闸桥附近,其水位比最要工程段还深,这不符合吴工局的工作思路,即不能“舍其尤浅之处不挖,而先挖其较深之处”^⑫。但考虑到浚浦局意欲在新闸一带疏浚,“主权所系,又有不能不急”^⑬。于是水利局不仅通过外交手段与四国领事通信交涉,还相应地修改原初工程计划并实施,以此来化解危机,具体如下:

① 主要依据《暂行章程》第10条第3款:“如顾问局指询之件,以为浚浦局未曾十分注意,因而本口商务利益,致有妨碍者,顾问局即可告领事会,该会即系第十条所开之五国总领事会,如领事会仍不能与浚浦局商妥,即可详报五国驻京大臣以便交涉。”参见:《译1912年办理浚浦局暂行章程(附升科滩地之续条)》,第7页。

② 《译1912年办理浚浦局暂行章程(附升科滩地之续条)》,第6-7页。

③ Rubicon Road(罗别根路,今哈密路)。

④ Whangpoo Conservancy Consultative Board to Consul General for Great Britain, Nov. 08, 1919, F.O.671/440, pp. 125-126.

⑤ Consulate General for France, Japan, and United States to Consulate for Foreign affairs in Shanghai, Dec.4, 1919, F.O.671/440, pp. 173-175.

⑥ 《民国江南水利志》卷6《江南水利局总办沈佺函覆外交部特派江苏交涉员吴松江下游新闻一带,刻正筹备兴工文》,第30页。

⑦ 《苏州河水道不通》,《新闻报》1919年12月18日。

⑧ 《苏州河潮水稍涨》,《申报》1919年12月20日。

⑨ 如《字林西报》认为,浚浦局治理苏州河一事悬而未决,中国方面毫无相助之意,于是造成该河仍有淤塞之患,届时沿岸工厂将损失巨大。参见:《开广苏州河之主张》,《新闻报》1919年12月19日;《英纸评苏州河急宜修治》,《新闻报》1919年12月21日;《西报纪苏州河问题》,《申报》1919年12月21日。

⑩ 《民国江南水利志》卷6《江南水利局总办沈佺电陈江苏省长委查吴松江下游河道淤浅情形文》,第27-28页。

⑪ 《民国江南水利志》卷6《江南水利局总办沈佺电陈江苏省长委查吴松江下游河道淤浅情形文》,第27页。

⑫ 《民国江南水利志》卷6《江南水利局总办沈佺电陈江苏省长委查吴松江下游河道淤浅情形文》,第28页。

⑬ 同上。

一方面，在外交层面据理力争。沈佺首先抨击浚浦局在苏州河浚治上无合法性。他将自1917年两局历次交锋的种种缘由归纳汇总^①。其次，历陈水利局在该河的种种工作，表示其竭尽心力。如该局最初在水道最浅处的纪王庙一带兴工，后因新闸一带淤浅，遂将纪王庙工段的两艘挖泥船调拨过去，同时还借拨和订购挖泥船两艘，可谓“不为不速”^②。最后，沈佺力撑陈恩梓，认为他在清廷时曾跟随驻美公使行事多年，民国后又在吴江从事河工，经验丰富，无需浚浦局过度忧虑^③。

另一方面，水利局根据实际情况调整工程安排。它先把正在兴办的纪王庙工程停工，将之剩余的14200元移做苏州河工程使用^④。并立即制定新的工程计划（图2）。



图2 吴工局浚治苏州河新闸到梵王渡段水利工程拟定图^⑤

资料来源：《民国江南水利志》卷6《吴松江新闸至梵王渡水利工程宽深丈尺土方表》，第40页。

新工程东起新闸桥，西到梵王渡，全长2822丈。它囊括赖发洛与领事团要求疏浚河段的大部^⑥。工程分六段，第一与第二段为“次要工程”，其余为“最要工程”。施工顺序是从最要工程的第三段开始，等

① 第一，1893年《上海虹口租界章程》第八条的规定；第二，《暂行章程》曰“暂行”，为补充条约，不能经久；第三，浚浦局之权限仅在黄浦江干流，不能旁及其他支流；第四，“浚浦与治河，截然两事”，浚治苏州河属水利，不属航运，归中国内政管辖。参见：《民国江南水利志》卷6《江南水利局总办沈佺函覆外交部特派江苏交涉员吴松江下游新闸一带，刻正筹备兴工文》，第31-32页。

② 《民国江南水利志》卷6《江南水利局总办沈佺函覆外交部特派江苏交涉员吴松江下游新闸一带，刻正筹备兴工文》，第32页。

③ 同上。

④ 《民国江南水利志》卷6《吴松江工程委员陈恩梓呈江南水利局结报前在纪王庙支出经费文》，第33页。

⑤ 该图据“Plan of Shanghai, 1919”改绘。参见：Compiled from surveys made by the Shanghai Municipal Council, *Plan of Shanghai, 1919*, 1919, Virtual Shanghai, <https://www.virtualshanghai.net/Maps/Collection?ID=28>, 访问时间：2021年12月10日。

⑥ 赖发洛要求疏浚“自小沙渡以东至白渡桥以西”，领事团则要求“从罗别根路到苏州河河口”。参见：《民国江南水利志》卷6《江南水利局总办沈佺电陈江苏省长委查吴松江下游河道淤浅情形文》，第28页；Whangpoo Conservancy Consultative Board to Consul General for Great Britain, Nov. 08, 1919, F.O.671/440, p. 126.

其全部竣工后,再疏浚次要工程。关于各段的浚深,水利局原本计划在第三和第四段挖深4尺,其余挖深3尺,两旁浅滩铲深2尺,但考虑到“该处为通商大埠”,遂决定加深1尺^①。此外截角段为“约翰学堂”附近,裁去125平方丈,挖深4尺^②,总预算是183853元^③。

新计划制定后,治河派也积极兴工。1920年2月,吴工局从纪王镇移到小沙渡戈登路北口办公^④,此时已拥有三架挖泥机(第四架正在运送中),数十艘载泥船,二百余名工人等^⑤。2月6日首选有数堆垃圾倾弃、河身淤垫的小沙渡开浚^⑥。该段也是浚浦派极力要求疏浚的地段之一。待其竣工后,吴工局计划将次疏浚余下河道^⑦。看到此番情景的浚浦派,遂决定:“目前最好不要采取任何行动,因为疏浚不会造成任何伤害,看看他们能坚持多久会很有意思。”^⑧于是浚浦派暂时放弃争夺,但伺机而动。

此后两年,一直由治河派负责施工,尽管该派也使用挖泥船等现代机械设备,但因其不具备专业眼光和能力去从事整个工程的规划、设计和施工,加之面临外交、经费和运输等方面的困难^⑨,最后造成苏州河“随浚随淤”航路依旧不畅^⑩。1922年时引起中外商人的普遍不满,之后由上海总商会牵头成立吴淞江水利协会接续疏浚。但其聘用的施工单位仍是吴工局,因而无法满足苏州河逐渐突显的近代城市水利功能的疏浚要求。1927年5月,仅完成新闸桥到外白渡桥一段工程后,因经费不继而搁置^⑪。

直到上海特别市成立,尤其是1929年浚浦局被外交部收回后,苏州河上海市段交由浚浦局负责。在浚浦局的经费和技术能力下,1930年代苏州河浚深到最低水位下1.83公尺^⑫。并在国家经济委员会统筹下,江苏省负责吴淞江上游段,同时由扬子江水利委员会完成虞姬墩裁湾取直工程。是项工程竣工后,使得绕道淀泖或由京沪铁路运输的部分货物,可取道苏州河,省时又省费,同时下游农田亦获灌溉之利^⑬。至此,苏州河疏浚问题才得到较为妥善的解决。

总之,在苏州河浚治问题上,因对其水利职能的诉求不同,浚浦与治河两派围绕治理权展开激烈的博弈。其中,以传统农田水利职能为代表的治河派,虽然资金技术层面不如浚浦派,但通过据理力争并采取一些积极措施,确保了苏州河的治理权;诉求近代城市水利职能的浚浦派,虽然未能获得治理权,但通过交涉博弈迫使北洋政府接受了由其提出的一些治理计划,推动了苏州河治理工作的开展。

①《民国江南水利志》卷6《江南水利局总办沈佺呈江苏省长转送开浚吴松江自新闸至梵王渡工程预算文》,第36页。

②《民国江南水利志》卷6《吴松江新闸至梵王渡水利工程宽深丈尺土方表》,《民国江南水利志》,第40页。

③包括的各项分别为开办费500元、挑土方工价53783元、载泥船租费36000元、挖泥船机匠水手工资11400元、火油9000元、煤6750元、机船杂用4500元、工人赏号1500元、小轮船经费15000元、挖泥船修理费7000元、办公船1800元、员司薪水11520元、警役工食及局用杂支4200元、房屋租金900元和预备费20000元。参见:《民国江南水利志》卷6《吴松江新闸至梵王渡挖泥工程支付预算书》,第39-40页。

④U1-2-580, SC124.

⑤《开工疏浚苏州河》,《申报》1920年2月8日。

⑥《开工疏浚苏州河之函知》,《申报》1920年2月13日。

⑦U1-2-580, SC123.

⑧U1-14-5527, SC031.

⑨陈恩梓:《苏州河水利工程报告书》,《申报》1921年2月26日。

⑩《关于浚治苏州河之往来函》,《申报》1922年3月21日。

⑪《吴淞江水利协会修浚新闸桥东段报告》,国家图书馆藏,1927年,第199-200页。

⑫《上海市工务局水利工作报告》,台湾“中央研究院”藏,档案号:26-00-72-001-02。

⑬《民国二十四年全国水利建设报告》,载全国经济委员会编:《全国经济委员会报告汇编第14集第三种》,1937年,第158页。

余 论

清末到民初,因上海口岸贸易和城市化的不断发展,作为连通上海与江南富庶之地主要内河航道的苏州河,除传统农田水利职能外,尤其在租界段,又新增近代城市水利的功能,且有往上游延伸的趋势。面对河道拥堵愈加严重,工部局、浚浦局、江海关和江南水利局,因对苏州河角色认知和利益诉求的不同,造成其在浚治理念、方案和迫切性上有较大差异。为尽快解决淤塞问题,抢夺治理权成为关键,上述机构以河流水利的新旧职能逐渐形成两大派别:一方是以浚浦局为主导的浚浦派,包括工部局和江海关,他们主要诉诸市政发展与港口交通为代表的近代城市水利职能;另一方是以江南水利局为中心的治河派,看重苏州河的泄洪、农田灌溉和内河水运交通的功能。

浚浦派与治河派于1914—1920年间围绕治理权展开多轮博弈,斗争从地方上升到中央,而后再到外交层面。如此大规模的争夺,在治理苏州河的历史上从未出现过,可见这一阶段是城乡两种水利模式冲突最为激烈的时期。经过多轮交涉,1920年2月双方互有妥协,最后达成由治河派浚治。概言之,治河派通过据理力争并采取一些积极措施,一方面确保了苏州河的治理权,另一方面也部分采用“现代”思路和手段,推动了苏州河治理工作的开展。

然而,在苏州河已增加近代城市水利职能的新情况下,无论是治河派,还是1923年接力修浚的吴淞江水利协会,总的来说,仍延用传统农田水利的治理思路,导致工程效果不佳。直到1930年代交由已被外交部收回的浚浦局负责后,在其资金和专业技术的支持与国家经济委员会的统一部署下,开展与江苏省和扬子江水利委员会的合作,实行上下游同时联动,对水资源进行综合利用,兼顾城市和农业用水的需求,取得了重大成效。

1914—1920年的浚浦与治河之争,是在近代上海城市化背景之下,因苏州河沿岸的社会经济模式和发展水平的不同,造成浚浦派与治河派在用水需求和治水理念上的巨大差异,其争夺的核心是包含水环境和水资源管理制度在内的治理权。此个案是几乎包揽整个民国时期吴淞江治理博弈的先声。一方面,它不仅清晰呈现了工部局、浚浦局、江海关和江南水利局等群体间,或合作或博弈的过程;另一方面,对探究在近代城市化背景下如何认识 and 解决水利建设问题提供重要参考。简言之,在近代城市化过程中,要持有全流域可持续发展的观念开展调查研究,使治水规划及思路与城市发展水平相适应,同时兼顾自然条件。在此基础上,运用现代水利工程学,制定出一套系统的治理方案,并准备充足的经费去应对长时段、大面积的施工作业。

吴淞江的功能在不同的历史时期各有其偏重。在近代,表现为随着上海都市的崛起和港口职能的确立,河流的上下游,分别对应来自农田中国和商业帝国各自的定位及诉求,因此水获得了这一时代新的功能或者说身份,此即唐纳德·沃斯特所指出的“帝国之河”^①,即河流由之前的自然属性转变为多种属性的过程。事实上,吴淞江自唐宋、元明清、近代、民国以至今日,不同时期有其不同的身份或者角色,这都需要深入研究。

(责任编辑:徐定懿)

^① [美]唐纳德·沃斯特:《帝国之河:水、干旱与美国西部的成长》,侯深译,译林出版社,2018年。