

Doi:10.11835/j.issn.1008-5831.rw.2022.02.001

欢迎按以下格式引用:李侃.民国时期海河工程局运行实态:在地方、国家、列强之间游走[J].重庆大学学报(社会科学版),2022(2):157-170. Doi:10.11835/j.issn.1008-5831.rw2022.02.001.



Citation Format: LI Kan. Coping with the city, state, and foreign powers: Dynamics in the operation of the Haihe Conservancy Commission in Republican China[J]. Journal of Chongqing University (Social Science Edition), 2022(2): 157-170. Doi: 10.11835/j.issn.1008-5831.rw2022.02.001.

民国时期海河工程局运行实态： 在地方、国家、列强之间游走

李侃

(中国人民大学 历史学院,北京 100872)

摘要:海河工程局为中外合作疏浚海河航道而设,存在于1897年到1949年之间。相关研究基本理清了海河工程局的主营业务、运行制度,大体勾勒出了海河工程局与地方、国家、国际社会的广泛联系。文章在此基础上,利用多种中外文档案和报纸考察租借破冰船、潮白河决口、墙子河水闸三个事件,分析民国时期海河工程局与国际社会、中国国家、地方社会的关系,以期对海河工程局的运行实态有更加立体全面的认识,认为海河工程局在实践中表现出灵活多变的身份和角色,不断调整应对各方的策略,在国际政治、水利事业、地方社会中发挥独特的影响力;与此同时,海河工程局帝国主义的底色挥之不去。1916年,海河工程局出租的破冰船在海参崴除冰引发德奥两国指控中国违反局外中立,这一事件集中体现了各方对海河工程局的暧昧的机构性质的利用,最终事件在海河工程局代表团议事的框架内解决,体现了海河工程局平衡中外利益、解决中外争端的作用。民国元年(1912年)潮白河决口将海河工程局卷入全国水利规划与天津港口经济发展的矛盾漩涡。海河工程局在中国的其他水利机构的交锋中代表天津地方的商业利益。它依仗外交途径,一方面强势干预民国政府的水利统筹规划,一方面又促成了顺直水利委员会的建立,为上下游水利机构合作创造了平台。墙子河水闸引发的天津内部租界和华界的利益冲突,跨越晚清民国,展现了海河工程局与地方社会的关系及其对自身定位的转变。海河工程局最初与租界站在一起,积极谋求海河以外的管理权限,尔后逐渐退出水闸管理,力图塑造一个更加中立、专业的形象。然而在各国外交、租界当局,乃至中国老百姓的眼中,海河工程局仍然是洋人利益的当然代表。总的来说,海河工程局的身份有不同的面向,面对各方势力,它不断地调整自己的定位,以便在纷繁的时局中尽可能地实现机构自身的目的。海河工程局虽然在制度层面是一个独立的公益法人,但它的存在与运行都依附于近代条约体系,无法真正独立。

关键词:水利;国际关系;地方社会;海河工程局;全国水利局;顺直水利委员会;外交团;局外中立
中图分类号:D829.12;F129.6(21) **文献标志码:**A **文章编号:**1008-5831(2022)02-0157-14

海河工程局于1897年在天津洋商倡议下为疏浚海河航道而设立。起初由中方主导,1900年八国联军占领天津后,改组为外国人把持的机构。历经多次政权更替,直到1949年才结束使命。海河工程局存在时间长、工作影响大,加之原始档案保存比较完整,近10年受到研究者的关注。王长松、王艾分别考察了海河工程局对海河的治理如何影响天津港口空间与城市建设^[1-2]。叶文静认为海河工程局对天津航运基础设施的贡献表明,近代中国的国家政权建设不总是与民族主义有关,而是内嵌于中国的国际关系与全球化进程之中^[3]。龙登高、龚宁、伊巍等人则从机构建制层面廓清了海河工程局的性质、制度和运营模式。他们的研究显示,海河工程局是一个中国政府授权的公益法人,其创新的公债融资模式保障了海河工程局的资金来源,其外国总工程师负责制保证了其核心工作的专业与高效,其董事会、咨询委员会、参事会等治理模式及公开透明的运行机制确保了各方利益长期的合作及其机构存续^[4-6]。现有研究已经触及了海河工程局与地方、国家、国际社会的广泛联系,下一步研究的推进离不开对海河工程局角色和性质更加立体全面的认识。

海河工程局的角色和影响力绝不仅限于海河河道和港口的治理。海河干流贯穿天津全境,其上支流、沟渠密布,海河也与上游五大河及沿岸地区关系密切,因此海河工程局的工作牵涉甚广、制约繁多。加之,海河工程局配置有国际化的水利专家队伍,富有执行水文调查、水利工程的经验,占有大量工程所需的设备和资金,因而是近代中国水利界的一支权威力量,不仅频繁参与较大流域的水利工程的规划实施,甚至在与水利不直接相关的领域也有其独特的影响力。本文关注的三个事件都发生在海河工程局的非主营业务中,这是现有研究较少涉及的领域,但正是在非主营业务中,海河工程局与多方势力、机构或群体有更深度的合作或冲突,有助于我们考察海河工程局的运行实态,在不同情况下扮演何种角色以及与国际社会、中国国家、地方社会如何互动。

一、破冰船事件:在中国与外国之间

中国在一战初期宣布中立,直到1917年参战前始终受到中立条规的约束。1916年2月,德国、奥匈帝国向中国提出交涉,称海河工程局(以下简称“海河局”)将两艘破冰船租赁给俄国用于在海参崴港口除冰,以便来自美国、日本的军需品及铁路物资顺利入港。德、奥两国认定这是破坏中国局外中立的行为,要求迅速召回破冰船,并处理相关责任人。这一指控是否成立,与海河工程局的机构性质有直接关系,因此在各方之间的攻讦辩论中,这也成为一个焦点问题。龙登高等认为《辛丑条约》对海河工程局的规定是在“去除政府色彩”,作为独立法人,海河工程局的“财产、设备、资源与人力,政府不得调拨”。但与此同时,他们又指出“尽管外方在海河工程局的具体经营上处于主导地位,但其主权至少名义上是属于中国的”^[4]。可见关于海河工程局主权、产权的规定并不清晰,而通过围绕租借破冰船展开的争议我们可以一探各方对海河工程局性质的认定以及海河工程局在国际争端中扮演的角色^①。

^①叶文静在文章中曾简短提及此事,作为德国在一战后调整在华战略的开端,但认为一战本身对海河工程局影响不大。见参考文献[3],第133—134页。

1916年1月29日,海河工程局代表团(Board of Reference)^②通过了一项决议,将该局两艘破冰船“清凌号”与“通凌号”租与开滦矿务局经理那森(Walter S. Nathan),租期不少于三个月,租价九万两。代表团是海河工程局咨询性质的机构,成立于1908年,目的是与航运相关利益代表共同讨论疏浚海河与大沽沙航道的相关事务。由于破冰船关乎天津港口冬季能否通航,与航运业利益直接相关,因此讨论有关购买和使用破冰船的提案是代表团的重要工作内容^[7]。代表团在讨论中,特别强调了两艘破冰船是海河工程局的私有财产,是用海河工程局的收入购买的,不是中国政府的财产。至于那森租用破冰船的用途,现存的会议记录中并未涉及^③。会后不久,两艘破冰船便启程并于2月下旬到达海参崴,开始除冰作业。

最早提出此举违反中国战时中立原则的是德国驻津领事。在通过《京报》(Peking Gazette)得知两艘破冰船正在前往海参崴后,他立即致函外交部特派直隶交涉公署,称“海河工程局乃中国政府会同各国在天津通商口岸所设之公共局所,并有中国委派之官员为局董”^④,他据此主张“无论该局为万国公共之局所,抑为中国局所而为外国所监督,如若中国政府允许该两开冰船归某战国利用,则应视为破坏中立之举”^⑤。不久,奥公使也就此事照会外交部,提出“海河工程局其中之中国政府代表即海关监督及税务司,先为担责,惟终归贵国政府应负责任”^⑥。也就是说,德奥两国外交人员认为既然海河工程局内有中国政府派驻的委员,中国政府就应对该局的行为负责,该局所属船只为俄国服务,理应视作中国政府违反局外中立。

1914年颁布的《局外中立条规》规定:

第十五条 在中国领土领海内中国人民均不得往各交战国充当兵役或充当军舰或附属各舰之水手,并不得干预战事。

第十六条 在中国领土领海内人民不得为交战国治理武装,不得供给船只或材料及一切军需品,如弹丸火药硝磺兵器等类,以供其交战及缉捕之用,并不得供给款项。

第二十条 凡中国船舶及船上人等对于各交战国应遵守其实力封锁之各口岸条规,不得运送战时禁制品或递送军务函件或代为运输物品及一切违犯战时公法之举动。^⑦

至于海河工程局这种特殊机构是否属于“中国领土领海内人民”,下辖的船只是否属于“中国船舶”,以及破冰船的破冰作业是否属于违禁举动,《局外中立条规》皆没有明确说明,这给了中国政府反驳德奥两国指控的机会。接到抗议后,外交部调查认为海河工程局租赁船只与他人“纯系商事性质”^⑧，“天津海河工程局其组织代表团具载于所定章程之内,所有船只皆是该局物产,其置弃各船之权均在该局范围之内……该局所以定义租赁者,亦是该局应有之权也。至那森租船后如何处置,该团亦不知之”。故得出结论:“对于该局租船之事,本国政府事前无从知悉,现经调查亦与中立之事无涉。”^⑨不过,外交部的密函却显示,中国政府对于租船之事并非“无从知悉”,在海河工程局代表团讨论此事

②同时期的外交部文书中作“代表团”,后来华北水利委员会将之译为“参事会”。本文采用“代表团”的译法,以便与所引史料保持一致。对代表团(参事会)的讨论,见参考文献[4]。

③Minutes of 6th Meeting of the Board of Reference:1916-01-29[A].天津:天津市档案馆(W0003-1-000049):112.

④开滦局将海河局中凌东凌两开冰船租与海参崴使用:1916-02-02[A].天津:天津市档案馆(W0001-1-000675):3.

⑤开滦局将海河局中凌东凌两开冰船租与海参崴使用:1916-02-02[A].天津:天津市档案馆(W0001-1-000675):6-7.

⑥收奥馆照会:1916-02-19[A].台北:“中央研究院”近代史研究所(03-36-033-02-092).

⑦局外中立条规[A].台北:“中央研究院”近代史研究所(03-36-009-01-006).

⑧开滦局将海河局中凌东凌两开冰船租与海参崴使用:1916-02-02[A].天津:天津市档案馆(W0001-1-000675):15.

⑨收税务处函:1916-02-16[A].台北:“中央研究院”近代史研究所(03-36-033-02-090).

之前,作为代表团一员的海关税务司曾询问外交部税务处“可否赞成”,税务处当时答复称“此等船只如果该局代表团愿租与该行商人,自可无须阻挡”^⑩。可见,虽然出借破冰船是代表团的集体决定,但海关税务司、海关监督作为委员的确代表了中国政府的意志。为了避免破坏中立的指责,外交部刻意淡化中国政府与海河工程局的关系,选择了“纯系商事”、中国政府“无从知悉”这种解释,这也形成了外交部处理此事的基本立场,即海河工程局的财产和事务均与中国政府无涉。

对于海河工程局的机构属性,德奥公使的判断与中国政府完全不同。德国公使不接受外交部的调查结果,于是他一面令驻津领事查证,一面照会外交部,表示如果海河工程局确无过错,也需“设法取消租船合同”;但即便海河工程局能够开脱责任,租赁破冰船的开滦矿务局的那森“系一在中国领土内居住之外人,已犯危害中国中立”,不能免责^⑪。德国驻津领事在自行调查中还发现,“该海河工程局非系私家经营性质,当日并非为行商而设,乃为官立之局所”^⑫。德国驻津领事还通过面谈和查阅会议记录,认定海河工程局主席、书记官,以及包括海关税务司和科员在内的代表团均对租借破冰船的用途知情。又根据中方曾在照会清查洋商囤积军火时,称“外国人为中国雇佣者即属华官”,德方认定税务司确系华官,应亦属于“中国领土领海内人民”。因此,这些官员均违反了“中国局外中立章程”^⑬。

中德官方各执己见之时,有在华德文媒体发文称中国政府刻意混淆海河工程局的性质,处心积虑地破坏中立而避免追责。3月24日,《北洋德文日报》(Tageblatt für Nord-China)刊登了这篇颇具“阴谋论”倾向的文章^⑭。该文披露,海河工程局订购的“通凌号”于1915年底运抵江南造船厂后,俄国政府曾通过江南造船厂出高价收购该船,但被德奥两国领事以有违中国局外中立的立场为由所阻挠^⑮。文章作者推测这一收购意向很可能就是为了将破冰船用于在海参崴除冰以保障冬季通航,而现在俄国的企图终于通过租借的方式达成。该文还援引《辛丑条约》第十一条,以此说明海河工程局毫无疑问是从属于中国政府的,并非私人机构^⑯。至于海河工程局之所以通过了租借破冰船的提案,该文也认为是暗箱操作的结果,因为不久之前天津洋商会在海河工程局代表团的一名德国代表刚好被人顶替^⑰。

面对德奥的指控,处于风暴中心的海河工程局否认其为中国政府官立机构。天津海关监督迫于德奥两国压力询问破冰船现在何处,海河工程局答复道:“查通凌清凌两船原赁与开平局,是否开往海参崴及何时开回,尚未知悉,应请转询该局。再以上两船隶于本局,与中国政府无涉。”^⑱也就是说,海河工程局只承认与开滦矿务局之间有租赁协议,至于开滦矿务局租用破冰船所为何用,海河工程局既不知情,也不干涉。何况,在海河工程局看来,破冰船是自有财产,本来就不属于中国政府,不存在破坏中立的问题。

⑩收税务处抄送总税务司函:1916-05-19[A].台北:“中央研究院”近代史研究所(03-36-033-02-117).

⑪收德辛使照会:1916-02-22[A].台北:“中央研究院”近代史研究所(03-36-033-02-095).

⑫开滦局将海河局中凌东凌两开冰船租与海参崴使用:1916-02-02[A].天津:天津市档案馆(W0001-1-000675):18-20.

⑬收德馆照会:1916-04-28[A].台北:“中央研究院”近代史研究所(03-36-033-02-110).

⑭海河工程局档案收录了对这篇文章的英文翻译。China's Neutrality Again Infringed[A].天津:天津市档案馆(W0001-1-007694):25.

⑮China's Neutrality Again Infringed[A].天津:天津市档案馆(W0001-1-007694):32.实际情况是俄国试图收购破冰船发生在1915年初,德国领事在转发这篇报道给海河工程局时,纠正了这处错误。

⑯该条款规定“北河改善河道,在一千八百九十八年,会同中国国家所兴各工,近由诸国派员重修,一俟治理天津事务交还之后,即可由中国国家派员与诸国所派员会办,中国国家应付海关银每年六万两,以养其工”,并没有表明海河工程局从属于中国政府的内容。见王铁崖《中外旧约章汇编》(生活读书新知三联书店1982年版,第1007页)。

⑰China's Neutrality Again Infringed[A].天津:天津市档案馆(W0001-1-007694):25.

⑱开滦局将海河局中凌东凌两开冰船租与海参崴使用:1916-02-02[A].天津:天津市档案馆(W0001-1-000675):30.

最终,这一纠纷还是在海河工程局的组织框架内得到了解决。奥匈使馆提出的解决方案,除将破冰船开回,为避免再次发生破坏中立之事,还要求外交部飭“中国代表于代表团内提议将来该局之船只只能在中国领海内使用,不得向外国租赁”,并威胁称:

此项提案如不提议或不赞成之时,本大臣即应要求以中央两国领事亦应得有权派一代表入工程局代表团。该要求若不得允准,应再将由本使馆从前允准天津海关收与海河工程局加税之各项协约收回无效。^①

德国认为避免今后此类事件发生的有效手段是德奥代表进入工程局,并以撤销海关附加税相威胁,这说明德国还是承认在海河工程局中各国代表皆有发言权,并非单纯执行某一方的意志。同时也说明在海河工程局代表团拥有一席之地对列强具有重要意义,反之,列强也通过控制海河工程局的重要经费来源——海关附加税来钳制海河工程局。对这一要求,中方起初仍然强调,中国政府虽确在海河工程局派有代表,但只能“向该代表团提议,至该代表团能否遵照本处不任其责”^②。不久,外交部税务处还是令海关税务司按照德奥的要求设法向代表团提议,“毋令与中立条件有所抵触,致生轆轳”^③。

两艘破冰船于4月先后返回塘沽^④,天津海关税务司和海关监督“该局之船只只能在中国领海内使用”的提案也在5月12日的代表团会议上获得了通过^⑤。外交部向德奥公使知会此项决议时,还称已“切实申飭”相关中方人员^⑥。德国公使仍未满意,认为该决议“不能赔偿该局所致德国利益之损失”,且中方仍“失于究查首犯英人那森”,因此德公使声明保留日后追责的权利^⑦。然而开滦矿务局为英国公司,那森为英国人,不仅中国政府难以究查,也未见德奥两国深究。

此事件中,中国政府和德奥两国就海河工程局的机构性质产生了争议,双方都是利用海河工程局性质的多义性来达到自己的目的。德奥利用中国名义上对海河工程局拥有主权来召回破冰船;中方则借助海河工程局的独立性和灵活性来降低自身行为的风险。无论中国政府和帝国主义在华势力如何理解海河工程局的性质,他们都必须承认海河工程局有独特的重要性,德奥两国提出的解决方案表明海河工程局对于在华帝国主义势力具有国际政治和本地策略的双重意义;最终事件在海河工程局的代表团议事的框架内解决,则体现了海河工程局平衡中外利益、解决中外争端的作用。

海河工程局模棱两可的机构性质和代表团议事的机制化解了一场国际关系的争端,当海河工程局卷入地方和中央的利益冲突中,各方势力眼中它扮演什么角色,它又以什么策略来应对呢?

二、潮白河决口事件：在地方与国家之间

作为华北五大河入海尾闾,海河泄水不畅长久以来都是直隶地区防洪的一个隐患。与此同时,海河是天津的经济命脉,五大河的汇入带给海河足够的水深和流速,这是天津能成为轮船港口的基础。如此就形成了天津港口功能与华北防洪形势之间的矛盾。民国元年(1912年),潮白河在通州以北的李遂镇决口,当年冬季筑堤修复后,又两度再决。决口以前,潮白河之水大都流入北运河。自决口后,

^①收奥使馆照会:1916-03-16[A].台北:“中央研究院”近代史研究所(03-36-033-02-097).

^②收税务处函:1916-03-27[A].台北:“中央研究院”近代史研究所(03-36-033-02-102).

^③收税务处抄送总税务司函:1916-5-19[A].台北:“中央研究院”近代史研究所(03-36-033-02-117).

^④收德馆照会:1916-04-28[A].台北:“中央研究院”近代史研究所(03-36-033-02-112).

^⑤270h Meeting of the Board:1916-05-12[A].天津:天津市档案馆(W0003-1-000049):117.

^⑥发德辛奥讷使照会:1916-05-19[A].台北:“中央研究院”近代史研究所(03-36-033-02-118).

^⑦收德馆照会:1916-05-24[A].台北:“中央研究院”近代史研究所(03-36-033-02-121).

潮白河大股洪水改道南流,夺箭杆河南下经蓟运河入渤海,不再汇入北运河,导致北运河水量大减。北运河是海河的主要水源,据测算,决口前潮白河对海河径流的贡献接近三成^{②⑥}。也是由于潮白河的汇入,北运河才得以维持一个较高的水位,从而有效地抗衡永定河输入泥沙,并有足够的流速向下冲刷泥沙^{②⑦}。北运河水位在潮白河决口后下降,不仅影响了海河的水深,而且大量泥沙以更快的速度在北运河与海河中堆积。至1915年,海河的含沙量已经达到1900年以来的最大值^{②⑧}。为了使海河能维持与潮白河决口前相同的水深,海河工程局年清淤量须达到决口前的7倍^{[8]84}。

此事涉及的潮白河、北运河、永定河远超海河工程局的职能范围,且各河管理权属相当混乱。民国成立后,由于中央财政支绌,袁世凯将各河事权分归各省担负,“永定、北运同在畿辅,而京兆、直隶各分其上下游以为界限”。加之管理河道的机关不能统一,既有内政部,又设全国水利局。这样事权分散的局面造成北运、永定须受京兆、直隶两省河务局以及内政部、全国水利局的指挥^{[9]1927}。1914年海河工程局提出修补决口,将潮白河导回故道^{②⑨}。但全国水利局对于海河工程局的诉求没有多少同情,他们首要关心的并不是海河的航运以及天津的商贸,而是整个华北河道系统的防洪减灾问题。全国水利局的专家分析称,华北地区之所以洪灾频发,根本原因在于雨季各河道水位陡然升高,远远超过河流系统的宣泄能力^{③⑩}。因此,为了控制华北地区水患,必须减少上游河流汇入海河的水量。全国水利局的外籍专家方维因(H. van der Veen)提出与海河工程局思路迥然不同的方案,即维持潮白河目前的新河道,并为北运河另辟河道入海,使其不再汇入海河。全国水利局立即批准了这一方案并开始施工^{③⑪}。

这场河务争端从此演变为天津一地与整个直隶的利益冲突。海河工程局以天津城市利益捍卫者自居,将全国水利局的此项工程视为天津港口的“灭顶之灾(imminent disaster)”,并对中国政府的这一计划表示震惊:“天津海口之与直隶与京师及与政府岂无重要之关系耶?”^{③⑫}海河工程局总工程师平爵内(P. Pincione)指出,永定河是天津以及周边地区脚下的一颗“炸弹”,一旦北运河水位降低,永定河将携带巨量泥沙涌入北运河与海河,最终完全淤塞海河,将两岸变为沼泽,天津的港口也将成为历史。为了阻止北运河改道工程,1915年到1916年,海河工程局多次请求驻京公使组成的外交团向北洋政府提出交涉,称能否挽回局面对于天津来说“生死攸关(a matter of life and death)”。海河工程局与外交团相信,阻止全国水利局的这项工程,不仅关乎外国人的利益,鉴于天津北方唯一大港的地位,“海河的淤塞将为本地众多的人口带来巨大的不幸”^{③⑬}。

然而,北洋政府的河务部门及其支持者则对什么是最紧要的利益有不同看法。例如,方维因认为无论采取何种措施,天津作为港口的角色都不会持续太久,因为海河河道本身的淤积和抬升速度极快,不久海河就将不适于航行。他的计划虽然确实会极大地影响海河的航运和天津的繁荣,但是“这种危害……与工程在他处产生的利好相比是很小的”。他批评海河工程局从来只考虑天津的利益,无法认

②⑥ 海河工程文件(会议备忘录、记录及其他文件):1919[A].天津:天津市档案馆(W0001-1-007696):34.

②⑦ 北河、运河修坝及浚挖河道工程文件:1915-1919[A].天津:天津市档案馆(W0003-1-000200):88-90.

②⑧ Haihe Conservancy Commission Report for the Year 1923[A].天津:天津市档案馆(W0001-1-001600):154.

②⑨ Report No. 1004:1914-11-15[A].天津:天津市档案馆(W0003-1-000200):49. Re Hai Ho Tributaries and Silts carried down on the River bed and the Bar:1915-10-15[A].天津:天津市档案馆(W0003-1-000200):86.

③⑩ 海河工程文件(会议备忘录、记录及其他文件):1919[A].天津:天津市档案馆(W0001-1-007696):30.

③⑪ Report No. 1004:1914-11-15[A].天津:天津市档案馆(W0003-1-000200):49.

③⑫ 兴建北运河工程:1915-07[A].天津:天津市档案馆(W0001-1-000617):77.

③⑬ 北河、运河修坝及浚挖河道工程文件:1915-1919[A].天津:天津市档案馆(W0003-1-000200):78,88.

识到“直隶的利益与这座北方港口的利益同样重要,甚至更加重要”^④。代表北洋政府立场的英文《北京日报》(The Peking Daily News)也认为各河带来的泥沙迟早会将直隶湾完全淤塞,天津是注定要丧失港口地位的,何况与直隶地区的安全相比,天津的利益终究只是局部利益,理应服从更大的利益^⑤。

天津地方和直隶地区的矛盾难以调和,而海河的淤积情况愈发严重,海河工程局开始寻求外交途径以达目的。外交团在海河工程局的请求下多次照会北洋政府,并与内政部官员会面,指出《辛丑条约》规定了中国政府有辅助海河工程局维持海河航运能力的义务^⑥。在外交压力下,1917年北洋政府同意中止北运河改道工程,并拨款30万元用于恢复潮白河故道。1917年赶在汛期前在潮白河决口处仓促建设了一道滚水坝,意图迫使潮白河入北运河。紧接着,直隶地区发生30年未遇的超大洪水,天津到保定之间约4万平方公里地区受灾,波及103个县,超过625万居民流离失所。滚水坝也在水灾中被冲毁^⑩。

尽管1917年这场洪水将海河工程局的努力毁于一旦,却为中外正式合作治理直隶河道提供了契机。水灾前,海关税务司梅乐和(F. W. Maze)曾建议海河工程局邀请外部专家来研讨天津的河道治理以及直隶的排水问题,但海河工程局认为治理洪水是中国政府的责任,海河工程局无意越俎代庖^⑧169-173。水灾发生后,中国政府不仅蒙受巨大的经济损失,还受到中外舆论的一致谴责,于是决定为顺天、直隶地区水道统筹一个治本计划。梅乐和敏锐地抓住了促使中国政府与海河工程局合作的机会,提出由双方分别提名人选组成一个委员会,来商办顺直地区的水利工程和防洪减灾措施^⑧174。

经过外交团与外务部的交涉,在1918年3月20日,顺直水利委员会(以下简称“顺直会”)正式成立。该会的目的是“共同讨论一种治河计划”,而在治本计划实行以前,海河工程局要求“须于牛牧屯附近之处开一引河挽北河归于故道”^⑪。中国政府委派正在天津主持京畿一带水灾河工善后事宜的熊希龄任督办,由中国政府与海河工程局各提名三名成员。顺直会的资金出自善后借款剩余的整顿盐务经费,资金的使用受到外交团委派的司库监督。外交团授权120万两用于三岔口裁湾、北运河挽归故道、天津南堤等工程,后续又批准了144万余两用于北运河工程、马厂减河以及新开河整理^⑨1917。

顺直会的成立为天津局部与直隶整体的利益冲突提供了一个解决的平台,但机构之间的协调依然困难重重。海河工程局提出的牛牧屯引河系恢复海河水量至民国元年(1912年)以前水平的关键,但这一工程又将使北运沿岸低洼地区频繁遭遇水灾。顺直会虽然在经费上受制于外交团,但在熊希龄的领导下,力图兼顾防洪和海河航运两方面的利益,认为不能简单将潮白河导回北运河,而应采取措施调控牛牧屯引河的水量,并为多余来水另寻入海通道^⑫。这种兼顾之法,大大增加了工程的规模与复杂性。处理多余水量的方案迟迟未决,资金也未到位,加上牛牧屯一带以及宝坻、香河人民的激烈反对,牛牧屯新河迁延两年未能实施。

对海河工程局来说,牛牧屯新河是之所以要组建一个新机构的初衷,而顺直会并没有给予这项工程足够的重视,于是再次于1919年9月寻求领事团、外交团的帮助,希望能够迫使中国政府尽早开办牛牧屯新河,将潮白河、北运河导入海河^⑬。海河工程局的做法引起了顺直会的不满,当时顺直会的主

④ 剪报“Chihli Conservancy,”The Peking Daily News,1916-04-01[A].天津:天津市档案馆(W0001-1-007694):35.

⑤ 剪报“Chihli Conservancy,”The Peking Daily News,1916-04-01[A].天津:天津市档案馆(W0001-1-007694):35.

⑥ 外交团照会外务部,1916-04-27[A].天津:天津市档案馆(W0003-1-000200):141.

⑦ 顺直水利委员会函海河工程局,1919-03-08[A].天津:天津市档案馆(W0003-1-000006):105.

⑧ 海河工程局函外交团,1919-09-20[A].天津:天津市档案馆(W0003-1-000006):116.

席海关代表戴礼尔(W. F. Tyler)抗议海河工程局通过外交渠道推进北运河挽归故道工程。当前宝坻等地人民已经因顺直会“为了天津一地的利益而让当地付出如此巨大的代价”而忿忿不平,如果顺直会在外交压力下强行施工,进一步激怒当地民众,后果不堪设想。鉴于此,他建议暂缓规复北运河的计划,而优先制订永定河治本计划,即为永定河另辟永久且直捷之尾闾,一劳永逸地解决洪涝和航运问题^⑨。这令海河工程局总工程师平爵内如临大敌,他指出永定河治本工程几十年内都难以完成,如果不采取牛牧屯新河作为应急措施,海河的航运只能坐以待毙。他指责顺直会“为了避免牺牲自己的声誉,宁愿置天津于危险境地”,建议海河工程局绝不能舍弃外交途径,那是说服中国政府的“唯一的方法”,他也再次拾出《辛丑条约》,提醒顺直会,中国政府有保障海河航运的义务^⑩。

终于在1921年,海河局与顺直会议定了一个折中之法,决定将潮白河在苏庄附近东决之水局部引回故道,建一个节制闸,计划“于大汛时期以每秒钟六百立方公尺之上游来水导使流入北运河,迨上游来水总量不及每秒钟六百立方公尺时则使悉数流入北运”。这项工程基本可以实现海河工程局的目标,但对宝坻县水灾的纾解作用则差强人意。受到战事、汛期的影响,准备工作于1923年才得以开始,直至1925年夏方告竣工^{[10]37-40}。

苏庄新闸建成后,民国元年(1912年)以来围绕潮白河、北运河的悬案得到阶段性的解决。然而,海河工程局与上游河务部门以及居民的冲突仍在继续。北运河为京兆尹所辖,由于财政奇绌,赔补河堤款项无着,造成堤岸残缺,岌岌可危。每当海河工程局需要开闸放水,借北运河之水冲刷永定泥沙之时,往往遭到北运河务局的阻止,恐冲决北运河堤岸^{[9]1915}。此外,牛牧屯位于苏庄下游,苏庄节制闸加剧了牛牧屯积水的情况,牛牧屯人往往私挖河堤以消除积水,造成牛牧屯以下水量大增,超出北运河承载量而导致决堤,相当于取消了苏庄新闸节制北运河水量的功能^{[9]1914}。

海河工程局与全国水利局之间的矛盾背后是天津的经济利益与华北防洪形势、全国水利规划的冲突,因而双方都视海河工程局为天津商业、航运利益的代表。在当时混乱河制下,海河工程局缺乏正常途径与上游河务机关沟通与合作,因此它要求成立一个合作机构,以保证上游各河的治理不会影响海河的航运。顺直水利委员会应运而生,在它的艰难协调下,完成了包括苏庄节制闸在内的兼顾上下游不同利益的工程。然而,顺直会作为一个没有先例的临时性机构,没有政府颁布的组织大纲,它的权力相当脆弱。熊希龄即指出“会长之权限,在吾国未有规定”,“除余个人由政府授与若干权能外,委员会实无有何种权能之可言”^{[10]2-3}。由于海河工程局具有超越一切河务部门的外交特权,当顺直会不能满足海河工程局的要求时,海河工程局惯于利用外交途径来保证海河不受损害。这也反映出海河工程局实际上并不如其制度设计显示的那样“独立”^[4],它最强有力的后盾仍然是列强在中国的代表——外交团;同时,民国政府对华北水利的统筹规划也颇受制于其对海河局的条约义务。

在天津之外,海河工程局常以天津利益捍卫者的形象出现,那么在天津内部,它与各方的关系如何,各方又如何看待海河工程局的性质和角色?

三、墙子河水闸事件:在租界与华界之间

天津的墙子河,最初是咸丰十年(1860年)僧格林沁为加强天津城防修筑壕墙时开挖的,后又由李

^⑨戴礼尔致梅乐和,1920-02-07[A].天津:天津市档案馆(W0003-1-000210);254-258.

^⑩Report No. 1168 Re the Pei Yun Ho Reversion;1920-02-08[A].天津:天津市档案馆(W0003-1-000210);265-67.

鸿章于光绪七年(1881年)将壕墙加固,壕沟挖深。壕墙在八国联军占领时期被拆除,但留下了长十余公里的壕沟,仍被称为“墙子河”,是天津城南和租界疏泄雨水与排污的主要通道。民国时期,围绕墙子河建闸以及闸门管理权的问题,在天津南城居民与租界当局之间,曾有一场旷日持久的争端^①。^[12]。这场租界和华界之间的利益冲突,集中展现了海河工程局自身定位的变化,以及在天津内部各方如何解读海河工程局的性质。

理论上说,海河工程局的职能范围仅限于对海河河干的维护与改造,但海河工程局早期主要出于保护租界不受洪水侵扰的目的,曾较为主动地参与墙子河的治理。1908年,墙子河上位于梁家园的一处木制水闸年久失修,有倒塌的危险。由于墙子河与海河连通,海河工程局总工程师认为,一旦梁家园水闸失灵,水位较高的海河水不加控制地大量涌入墙子河,会淹没位于墙子河与海河之间的大部分的租界,因此,与中国官厅商议在梁家园修建一座新水闸,后由于中方不曾拨付资金而没有实施。直到1912年,水灾中部分租界被淹,作为应急措施,海河工程局自行修建了水闸的第一道门^②。水灾后英租界积水不退,要求海河工程局采取措施。海河工程局工程总工程师撰写了一份报告,建议在梁家园和海光寺分别设置一处水闸,并安装抽水机,他认为“此议若行,则异日舟楫可以常川往来无间,且建闸之后,海光寺以东之地当不至有水患之虞”^③。^[13]1949。英法租界也商定为这项工程的贷款各承担一半的利息和推销费用^④。然而中国官厅认为眼下最要紧的是疏通墙子河,否则海光寺建闸可能会影响以西地区的洪水宣泄^[13]1954-1954^⑤。经过商议,各方同意在梁家园修建一道带有开启桥的石闸,暂时搁置海光寺建闸的计划。海河工程局说服民政长同意在陈家沟闸捐项下支出工费,开启桥的费用则由德租界负担。

可以说,此时海河工程局完全与租界利益站在一起,全力进行工程和资金方面的规划,并积极推动租界和中方的配合。海河工程局或许没有料到,如此大包大揽使得中外各方都产生了对海河工程局的误解。例如,租界方面对于未能修建海光寺水闸而对海河工程局感到不满。英国工部局在得知这一消息后,致信海河局:

在贵局的要求下,我们诚心考虑了海河工程局递交的排水计划。在市政委员看来,海光寺水闸是该计划最核心的内容。对于海河工程局纵容这一项内容从计划中删去,我们不隐瞒我们的失望。

言下之意,英租界之所以愿意为这一计划提供财政上的支持,主要是因为这一计划包含了有望改善英租界排水和卫生状况的海光寺水闸,而现在海河工程局居然没能说服中方同意这项条件^⑥。再如,英国兵营负责人从1912年开始持续要求海河工程局解决军营的水患。他将墙子河的问题归咎于海河工程局,还认为英国兵营被淹“完全操纵在海河工程局手中”^⑦。对此,海河工程局表示“本局与该

^①徐建平有专文讨论1923到1924年天津绅民要求撤废墙子河海光寺闸的运动,详细梳理了天津绅民与舆论配合以维护水权和国权的经过。不过,该文仅仅关注事件在舆论的爆发,且主要利用报纸和商会档案,因而对海河工程局作用的概括以及呈现出的事件结局皆有不准确之处。

^②书记官致董事会:1917-03-08[A].天津:天津市档案馆(W0003-1-000196):198.

^③Translation of letter from Hai Kuan Tao:1913-06-06[A].天津:天津市档案馆(W0003-1-000196):130.

^④Prevention of Floods in the Hinterland:1913-03-31[A].天津:天津市档案馆(W0003-1-000196):121.

^⑤Prevention of Floods in 'Hinterland':1913-10-01[A].天津:天津市档案馆(W0003-1-000196):169. Prevention of Floods in the Extra Mural Area:1913-10-27[A].天津:天津市档案馆(W0003-1-000196):172.

^⑥英国兵营致海河工程局:1914-06-11[A].天津:天津市档案馆(W0003-1-000196):183.

河没有丝毫关系……在海河干流之外本局没有任何管辖权”^{④7},且“该地区的现状由来已久,既不是因海河工程局产生的,海河工程局也没有解决问题的义务和办法”^{④8}。

最初积极筹谋墙子河建闸的海河工程局,此时试图撇清自己负有相关责任,但它事实上仍然代表租界参与海河支流及水闸的事务。梁家园水闸和开启桥于1914年10月竣工,由于墙子河名义上属于中国,上设水闸理应由中国控制。但水闸河段位于德租界边缘,且其上有德国人出资的开启桥,因此该闸仍然由中德双方委托给海河工程局管理。附近村民多次通过巡按使交涉员、商务总会请求接管水闸,都没有成功^[14]。从1914年到1917年,海河工程局面对各租界提出的开闭水闸的要求,总是反复强调海河工程局只是名义上管理梁家园水闸,但实际上的决策却要经过中方的同意。即便如此,海河工程局仍然是控制海河支流的重要机关,这可以说已经成为海河工程局的非正式职能。

海河工程局从1917年开始逐渐退出对海河支流事务的主动干预。同年8月,随着德国在一战中战败,中国政府收回了对德租界的控制权,改称特别一区,由天津特别区市政局管理。海河工程局仍然掌握梁家园水闸的控制权,但原来德租界当局在水闸管理中扮演的角色被特别一区市政局取代。同时,如上节所述,这一年夏天,直隶地区发生超大洪水,以此为契机,海河工程局和中国政府成立了顺直水利委员会。直隶警务处长、天津警察厅长杨以德被推举为协调处理天津城区与租界河道治理与防洪工作的主要负责人,开始接手一部分海河工程局的非正式职能。当1918年英租界要求海河工程局打开梁家园水闸以排放墙子河污水的时候,海河工程局总工程师表示“没有杨以德的要求,我不能为开闸冲污负责”^{④9}。

海河工程局也不再积极帮助租界推进海光寺建闸。1919年,英租界邀请法租界、日租界、特别一区、海河工程局、顺直会共同商议海光寺建闸等事宜。海河工程局认为这些议题与海河工程无关,因此拒绝加入^{⑤0}。英法日领事见状,决定直接向直隶省长提议,由四界工部局(包括特别一区)各派代表组成“四界公会”^{⑤1}规划实施墙子河水闸,得到了时任直隶省长的应允^{[15]514}。

海河工程局进一步退出墙子河的治理是在1921年。梁家园水闸的经费来源是陈家沟水闸的闸捐,1921年陈家沟水闸正式关闭,梁家园水闸的经费从此断绝。此时海河工程局书记官建议将梁家园水闸管理权交给中国。原因有三:一是经费一旦断绝,海河工程局就要承担每年一千两的支出;二是梁家园水闸对海河的水位几乎没有影响,与海河工程局的工作关系不大;三是现在德国租界已经由中国接管^{⑤2}。接着,1922年发生了特别一区绕过海河工程局擅自将水闸关闭并逮捕看闸人的事情。加之,英法日租界在墙子河上另建一海光寺水闸并设置抽水机,试图进一步降低墙子河水位,方便租界排污,租界与华界有关排水和灌溉的利益冲突将更突出。为了避免卷入这种纷争,海河工程局正式将梁家园水闸的管理权移交给了中国政府^{⑤3}。

虽然交出了梁家园水闸管理权,海河工程局依然负责海光寺水闸的设计和施工,这使它成为了反

^{④7}海河工程局致英国兵营:1913-03-13[A].天津:天津市档案馆(W0003-1-000196):115.

^{④8}海河工程局致英国兵营:1914-06-11[A].天津:天津市档案馆(W0003-1-000196):181.

^{④9}平爵内致英工部局秘书:1918-09-07[A].天津:天津市档案馆(W0003-1-000084):209.

^{⑤0}英工部局信:1919-08-15[A].天津:天津市档案馆(W0003-1-000196):205.海河工程局复英工部局:1919-08-26[A].天津:天津市档案馆(W0003-1-000196):206.

^{⑤1}英文材料中称 Weize Creek Lock & Pumping Installation Committee.

^{⑤2}Re: Liang Chia Yuan Lock:1921-03-14[A].天津:天津市档案馆(W0003-1-007698):28.

^{⑤3}Liang Chia Yuan Lock:1922-11-11[A].天津:天津市档案馆(W0003-1-000196):210.

对建闸的天津绅民攻击的目标。在海光寺水闸施工过程中,发生了多起当地百姓的抗议请愿。最早的一起发生在1922年9月,天津县、静海县190余村恳请直隶省长禁止在海光寺南修闸。原因是各村地势低洼,每年旱涝频仍,泄水不畅,加之华界租界尽在墙子河以及相连的卫津河排污,两县人民已是“苦不堪言”,接着他们将矛头指向海河工程局:“海河工司反又在海光寺前、卫津河内筑设水闸以堵塞河道,使引洩更不通畅,则苦上加苦。”^{[15]502-504}

面对民意,天津警察厅认为海光寺水闸应由该厅工程科接收管理,并规定应如何开闭^④,开闭时刻可以委托给海河工程局总工程师平爵内掌握,“盖因伊熟悉海潮涨落时间故也”^{[15]507-508}。然而,四界公会虽然名义上承认水闸主权操之于中国,但不同意由中国官厅全权管理,先是要求水闸的开闭时刻应由四界公会规定并派人管理^{[15]506},后稍作让步,要求由海河工程局来统一管理海光寺和梁家园两闸^{[15]512}。可以看出,经过海河工程局主动退出梁家园水闸管理一事,警察厅眼中的海河工程局已不完全代表租界,因此工程科比较信任海河工程局作为第三方来决定水闸的开闭时间。而外国领事则希望海河工程局在水闸管理上扮演更重要的角色。对此,海河工程局表示:

鉴于墙子河对海河不甚重要且我局已将梁家园闸按照中国官厅要求交还,我局既不渴望也不希望表现得渴望接手对墙子河及其上水闸的控制权。但是,如果中国官厅(经各租界同意)要求我局接管,只有在管理排水与灌溉的规定都已起草并经所有相关方面同意的前提下,我局才会答应这一要求。^⑤

在中外为墙子河水闸的管理权僵持不下的同时,南乡公民代表继续通过各种方式据理力争,请求中国官厅勿将墙子河水闸授予外人管理。甚而,各代表扶老携幼前去天津警察厅,哭诉陈情,以及在中外官方查勘海光寺水闸现场时,前往对峙^⑥。鉴于当前民意輿情,1923年11月直隶省长否认曾允许四界公会共管海光寺水闸,称前省长的相关答复并非正式,且省长并不具有单独裁决此事的权力^{[15]514}。也劝导租界方面,宣称“如果稍行退让,势必激成众愤,酿生事端,即为各租界计,亦有不利益”^⑦。在对峙中,海河工程局总工程师又被推出与绅商代表对话,成为外方的发言人。但在最后,平爵内“对大众宣言回去见英法日三国领事,必尽力向其辩论……”^[13]。可见,他还是希望海河工程局维持一种居间调和的角色,而不是站在租界、领事一方。

然而这次会面之后,天津绅商的诉求更加彻底。抗议活动进入高潮,各代表决定从根本上否认该闸之设的决议有效^[16]。绅民代表在天津城乡散发反对设闸的传单,依然十分清晰地将矛头指向海河工程局和英法日领事。

租界上一讲卫生,吾国人民,净都要死了,你听可恼不可恼,这是立闸后,吾民所受的痛苦,究竟是谁出的主意呢?你知道有一个海河工程司,外国人叫平爵内,他跟英法日领事,商量办的。

传单定义此事的性质为“外国人欺负中国人”,号召父老乡亲“赶快出来力争,保守国土,维护主权”^⑧。可见,海河工程局保持中立形象的努力已付之东流,在天津百姓眼里,它仍然是代表洋人欺压

④工程科/四乡第二警察署呈天津警察厅文:1922-12-11[A].天津:天津市档案馆(J0128-2-002836):15.

⑤海河工程局致四界公会:1923-07-05[A].天津:天津市档案馆(W0003-1-000196):66.

⑥东六分驻所呈天津警察厅文(为飭会同绅商前往海光寺查验闸口等情形):1924-01-23[A].天津:天津市档案馆(J0128-2-002836):51.

⑦直隶交涉公署为请再彻查墙子河闸案等事致函天津警察厅:1924-01-21[A].天津:天津市档案馆(J0128-2-002836):34-38.

⑧剪报《津人反对设闸之传单》《益世报》:1924-02-28[A].天津:天津市档案馆(W0003-1-000196):70.

中国的机构。

经过一系列的努力,天津绅商百姓撤销水闸的诉求得到了中国官厅的支持^⑤。1924年6月,英法日领事同意将海光寺水闸迁移八里台^[17]。然而此时,中国绅商以及商会因“热度已过,已置之不闻不问”^[18],或曰“因时局以致停顿”^⑥,最终墙子河闸并没有拆除或移动。

各国领事与租界当局往往视海河工程局为租界利益的当然代表,中国百姓也由于海河局深刻的帝国主义烙印而持类似的想法;海河工程局则在纷繁的权力斗争中逐渐转变了对自身的定位,收缩非正式职能,试图保持一个中立、专业的形象。只是,尽管海河工程局尽量撇清自己与租界主导的这项海光寺水闸的关系,甚至不惜将墙子河的另一水闸的管理权交还中国,终究难以扭转自身租界利益代言人的形象。

四、结语

海河工程局与列强、中国国家、天津地方的关系相当错综复杂。海河工程局的合法性和权威主要来源于列强的权势和中外之间的不平等条约,它受到所有缔结《辛丑条约》的帝国主义势力的制约,但它与列强之间也存在一定的紧张。由于海河工程局独特的代表团制,它不单纯代表中国政府或某个帝国主义国家的意志,而是取决于哪些力量的代表能够参与海河工程局的决策。在破冰船事件中,海河工程局与中国政府立场一致,强调自身的独立性与公益性,以反驳德奥的关于海河工程局破坏局外中立的指控。在处理潮白河决口中,海河工程局又与中国政府的水利部门意见相左,俨然以天津利益捍卫者的身份与宁可牺牲天津的商业、航运利益的全国水利局博弈,并借助外交团促成了一种上下游合作治理的机制。而在墙子河建水闸以及水闸管理权的问题上,尽管海河工程局试图保持中立,在天津绅民眼中,海河工程局则站在对立面,与各国领事和租界外国人合谋侵夺中国主权以及天津百姓的水源生计。

海河工程局的身份有不同的面向,它不断地根据情况调整自己的定位,以便在纷繁的时局中尽可能地实现机构自身的目的。以顺直水利委员会为平台,海河工程局在一般情况下通过提供顾问服务换取中国政府的政策倾斜。而当海河航运与上游或全国的水利规划发生难以调和的矛盾时,海河工程局的尚方宝剑仍然是外交团的支持以及条约赋予的特权。由于海河局所代表的海河的航运利益与天津整体的经济利益恰好一致,这使得在列强特权的保护下,天津一地的利益往往凌驾于更大区域的利益而得到优先考虑。与代表天津与其他地区以及中国国家博弈不同,当利益冲突发生在天津当地,海河工程局则要尽量淡化自身与列强、租界的关系,树立一种中立、专业的形象,以减少天津本地社会对海河工程局的敌意,减小主营业务开展的阻力。与此相关,海河工程局对自身权力、职能范围的谋划,也在不同层面采取不同策略。在天津之外,创造平台以便更深入广泛地参与制定政策与计划;在天津内部,则表现为非正式职能的收缩和对主业的回归。

从法理上说,海河工程局具有独立公益法人的地位,在实践中,海河工程局却无法真正独立。它以关税附加税的转移支付作为重要经费来源,而中国关税税率、保管、用途皆受到列强的约束;它内部的议事机关以及重要工程师、职员都以外国人为主;外国人主导的海河工程局治理海河的合理性也来源

^⑤直隶天津警察厅函天津总商会尊重民意取消撤厅一月二十一日公函:1924-03-06[A].天津:天津市档案馆(J0128-2-002837):59.

^⑥天津总商会为墙子河闸随启随放事与天津特别市政府工务局的来往函:1928-09-05[A].天津:天津市档案馆(J0128-3-006307).所谓“时局”,是第二次直奉战争前后天津政坛的风云变幻,这一年杨以德被奉系军阀李景林赶下台,这件事的“热度”也随之下降。

于天津的外国租界沿海河两岸分布的事实。从根本上说,海河工程局的存在还是依附于近代条约体系,是不平等条约对中国政府必须保障海河航运的规定确保了它的存续,一旦这一体系瓦解,即便治理海河的需求仍然存在,海河工程局也无法再按照原来的方式运行。我们固然不宜因其帝国主义背景而否定海河工程局在河流与港口治理上的成绩,但天津当地与海河工程局争水权、保卫自己传统的生产生活方式的绅商百姓,以及为保障海河供水而频繁受灾的上游居民,应该得到同情和理解。我们不必苛求海河工程局去站在中国人的角度,考虑维持海河航运是否是全局利益最大化的方案,但也理应意识到,海河工程局的存在客观上对民国时期中国政府统筹治理全国河道所造成的障碍。

参考文献:

- [1]王长松.近代海河河道治理与天津港口空间转移的过程研究[D].北京:北京大学,2011.
- [2]WANG A. City of the river: The Hai River and the construction of Tianjin, 1897-1948 [D]. Pullman: Washington State University, 2014.
- [3]YE S. River conservancy and state building in treaty port China [M]//BICKERS R, JACKSON I. Treaty Ports in Modern China. London and New York: Routledge, 2016: 121-138.
- [4]龙登高, 龚宁, 孟德望. 近代公共事业的制度创新: 利益相关方合作的公益法人模式: 基于海河工程局中外文档案的研究 [J]. 清华大学学报(哲学社会科学版), 2017(6): 170-182, 197.
- [5]龙登高, 龚宁, 伊巍. 近代公益机构的融资模式创新: 海河工程局的公债发行 [J]. 近代史研究, 2018(1): 112-123.
- [6]YI W, LONG D, ENG P V D. The role of engineer-in-chief and the introduction of foreign hydraulic dredging technology and river conservancy into China, 1890s-1930s [J]. *Frontiers of History in China* 2020, 15(2): 234-267.
- [7]王铁崖. 中外旧约章汇编 [M]. 北京: 生活读书新知三联书店, 1982: 10-11.
- [8]HAI-HO CONSERVANCY BOARD. 1898-1919: A Resume of conservancy operations on the Hai Ho and Taku Bar compiled by order of the board [R]. Tianjin: Tientsin Press.
- [9]熊希龄. 顺直河道改善建议案 [M]//周秋光. 熊希龄集(下). 长沙: 湖南出版社, 1996.
- [10]顺直河道治本计划报告书 [R]. 天津: 顺直水利委员会, 1925: 1.
- [11]Conservancy in Chihli: Commission given full powers [N]. *The North-China Herald*, 1918-05-04.
- [12]徐建平. 水权与国权: 天津墙子河水闸案研究 [J]. 河北师范大学学报(哲学社会科学版), 2018(6): 38-45.
- [13]天津市档案馆. 天津海关档案(第27册) [A]. 天津: 天津古籍出版社, 2013.
- [14]请维农业 [N]. 大公报. 1915-04-30(05).
- [15]天津档案馆, 南开大学分校档案系. 天津租界档案选编 [A]. 天津: 天津人民出版社, 1992.
- [16]积亟进行之抗争水闸声 [N]. 大公报. 1924-01-27(06).
- [17]英法日领事之会议 [N]. 大公报. 1924-06-19(06).
- [18]海光寺水闸迁移有日 [N]. 大公报. 1924-07-07(06).

Coping with the city, state, and foreign powers: Dynamics in the operation of the Haihe Conservancy Commission in Republican China

LI Kan

(School of History, Renmin University of China, Beijing 100872, P. R. China)

Abstract: The Haihe Conservancy Commission (HCC) was established for Sino-foreign cooperation in dredging the Hai River and existed between 1897 and 1949. The existing studies have clarified the main business

and operation system of the HCC and outlined the connections between the HCC and the local, national, and international communities and institutions. Building upon this body of work, this article exploits various archives and newspapers to examine the events surrounding the leasing of two icebreakers, the breach of the Chaobai River, and the sluices in the Qiangzi Canal, in order to gain a more comprehensive understanding of the operation of the HCC. The article argues that the HCC was flexible with its identity and role in practice, adjusting its strategies to respond to different parties, and exerting a unique influence in international politics, water conservancy, and local society. At the same time, the HCC's imperialist characters persisted. In 1916, two icebreakers owned by the HCC were found de-icing in Vladivostok. Germany and Austria-Hungary accused China of violating its promised neutrality during the Great War. In the conflicts to follow, various parties demonstrated how they took advantage of the ambiguous status of the HCC to serve their purposes. The eventual resolution of the incident was reached after a series of deliberations within the institution, which shows the ability of the HCC of balancing interests and resolving disputes among the Chinese and foreign authorities. The breach of the Chaobai River in 1911 made the HCC an active player in the long-lasting conflicts between the overall water planning of Zhili and the economic development of the port of Tianjin. The HCC represented the local commercial interests of Tianjin in fighting against other Chinese water agencies. Through its diplomatic privilege, it facilitated the establishment of the Zhili River Commission, a platform for cooperation among various river authorities, and managed to intervene in the national water planning of the Chinese government. At Tianjin, the HCC was also involved in the recurring disputes between the foreign concessions and the Chinese communities over the sluices in the Qiangzi Canal. The HCC initially teamed with the foreign concessions and actively sought the power of control over the sluices in the Qiangzi Canal. Then, the HCC gradually withdrew from issues regarding the sluices in an attempt to cultivate a more neutral and professional public image. However, it failed to reverse the opinion of the Chinese people who still saw the HCC as a representative of foreign interests. In summary, the constitution of the HCC left room for interpretation, and the HCC constantly adjusted its status in coping with different situations to achieve its purposes in the tumultuous times. Although the HCC was designed to be an independent non-governmental institution, its existence and functioning were dependent on the unequal treaty system and could never be truly independent.

Key words: river conservancy; foreign relations; local society; Haihe Conservancy Commission; National Conservancy Bureau; Zhili River Commission; diplomatic corps; neutrality

(责任编辑 胡志平)