

# On the Game Between People and the State in Crisis: A Case Study of Jacquinet Safe Zone in Shanghai (1937–1940)

LI Yuhong LIU Tingxuan

Nanjing University, China

Received: July 3, 2022

Accepted: September 1, 2022

Published: December 30, 2022

**To cite this article:** LI Yuhong & LIU Tingxuan. (2022). On the Game Between People and the State in Crisis: A Case Study of Jacquinet Safe Zone in Shanghai (1937–1940). *Asia-Pacific Journal of Humanities and Social Sciences*, 2(4), 142–153, DOI: [10.53789/j.1653-0465.2022.0204.018](https://doi.org/10.53789/j.1653-0465.2022.0204.018)

**To link to this article:** <https://doi.org/10.53789/j.1653-0465.2022.0204.018>

**Abstract:** Based on the theory of transnational initiative networks, this paper attempts to explore the mechanism and process of the game between people and countries in crisis situations. Different from the original “initiative network”, the establishment of the “Jacquinet safe zone” during the Anti-Japanese War not only symbolized a way of interaction between human security and national security but also highlighted the political framework of the game between “people” and the state. Rao Jiaju (Robert Jacquinet de Besange), on the one hand, strengthened his reputation and legitimacy through exchanges with the International Red Cross. On the other hand, he negotiated with authorities in China, Japan and Western countries, forming a strategy of “soft checks and balances” against the country. Rao Jiaju’s Religious identity and his friendship with authorities are “pressure levers” in the game with the country, requiring the country in a state of war to recognize the “security zone”. Finally, after the establishment of the “security zone” in Shanghai, Rao Jiaju obtained the power of issues, and gradually extended this model to Hankou and other places.

**Keywords:** crisis situation; human security; anti-Japanese war; nation game, Jacquinet safe zone

**Note on the contributors:** LI Yuhong is a doctoral candidate from the Institute of international relations, Nanjing University. His main research interests are international relations theory, global governance, and the history of international relations. His email is [xr60514@163.com](mailto:xr60514@163.com). LIU Tingxuan is a master’s degree candidate from the school of history, Nanjing University. His main research interests are the history of international relations and the history of Christian missions in China. His email is [jltx126@126.com](mailto:jltx126@126.com).

# 危機狀態下人與國家博弈研究

## ——基於上海饒家駒安全區為例(1937-1940)

李宇閔 劉庭軒

南京大學

**摘要：**本文嘗試以跨國倡議網路理論為基礎，探討在危急情況下人與國家博弈的發生機制與過程。與原本的「倡議網路」不同，抗戰時期的「饒家駒安全區」的設立，不僅象徵了一種人的安全與國家安全互動的方式，更凸顯了「人」與國家博弈的政治框架。饒家駒(Robert Jacquinet de Besange)一方面通過與國際紅十字會交流提升自身社會聲望，一方面又與中日以及西方各國的權威人士交涉，對國家形成一種「軟制衡」的策略。饒家駒的宗教身份以及私人社交作為與國家博弈的「壓力杠杆」，要求處於戰爭狀態的國家承認「安全區」。最終，在上海的「安全區」設置後，饒家駒獲得議題性權力，並將此模式逐漸推廣至漢口等地。

**關鍵詞：**危機狀態；人的安全；抗日戰爭；國家博弈；饒家駒安全區

### 一、「人」與國家博弈的邏輯與理論

公權力是由維護國家公共利益為目標並由國家壟斷的權力，政府作為國家權力的執行機構，理應代表國家權益保障公民的人身安全。然而，政府作為國家代理人，其權利的排他性經常凌駕於公民社會。因此，在公民權利常與國家權力在不同領域產生衝突，產生公民與國家博弈的現象。許多學者都對此現象有著大量的解釋與分析。詹姆斯·斯科特在其《弱者的武器》一書指出了人與國家博弈的方式。他認為「貫穿於大部分歷史過程的大多數從屬階級極少能從事公開的、有組織的政治行動……這類運動即使不是自取滅亡，也是過於危險的」。農民政治行動的社會意義隱藏在日常瑣碎、普遍的行為中，而不是在那些轟轟烈烈的大型運動中。農民的反抗都是通過「日常」形式，「與試圖從他們身上榨取勞動、食物、稅收、租金和利益的那些人之間平淡無奇卻持續不斷地鬥爭……偷懶、裝糊塗、開小差、假裝順從、偷盜、裝傻賣呆、誹謗、縱火、暗中破壞」。<sup>①</sup>斯科特揭示了底層人反抗上層統治者的行為框架與邏輯，事實上與國際社會、國家與人這三層結構不謀而合。儘管斯科特提出了行動框架，但他沒注意到的是國際社會、國家與人的結構也屬於上下層之間的關係，因此也經常出現下層與上層博弈的情況。此外，斯科特並沒有解釋上層在什麼樣的統治情況才會促使下層反抗(博弈)能夠成功，他基本假定上層的統治情況自始至終都是均質，卻是本文關注的問題。

對於此議題，研究社會運動的學者更是提出不少的解釋，並多數聚焦在「維權」或是特殊的政治事件人與國家博弈的行。國外學者諸如羅爾斯、哈耶克、亨廷頓都只認為民主政府是保障公民權必要方式，只是解釋角度不同而已。國內學者們諸如李連江、歐博文、於建嶸提出了「日常反抗」「法權抗爭」等分析框架和概念<sup>②</sup>，但這些依然沒有回答上層在什麼樣的統治情況才會促使下層反抗(博弈)能夠成功？學者傅淑菊對越級信訪這一行為做出考察，並給出了四種越級信訪的原因，是對人與國家博弈中，人的狀態考察重要的研



究。學者黎相宜提出以回飛鏢模型分析跨國維權的行為<sup>③</sup>，對本文有巨大的啟發。雖然相關的研究多如繁星，不過從上述的回顧不難看出幾個特徵。大部分研究對於人與關係網絡的考察都聚焦於「人的行為與關係網絡」「人的權利與維護」，卻都無意識地接受了人與國家的當下的狀態是不變的假設。筆者認為人與國家的博弈不僅要考慮到人的行為與網路，更要考察人與國家自身的狀態才能更好解釋人與國家博弈的行為與因果關係。

然而，大部分學者都只將目光放在社會運動本身，並沒有考慮到國家的生存狀態。國家的狀態直接關係著公民權利的承認與否。此外，除了承平之時，當國家在遭遇危機無法給予公民人身保障，「人」作為公民權的載體該怎麼從國家危機中生存？「人」能通過何種方式與國家進行博弈，以保證國家不會因緊急狀態而剝奪公民的生存權。因此，本文將試圖從這點出發，以抗日戰爭時期的饒家駒安全區為例討論在國家面臨緊急狀態時（如國家生存、巨大災難時）作為公民權載體的「人」是如何與國家進行博弈？並探討其過程與因果機制，彌補學界忽略了國家的情況。本文的危機狀態採取中國人民大學許文惠、張成福教授對危機的定義，危機是「一種改變或破壞系統平衡狀態的現象，也可以視為系統的失衡狀態」<sup>④</sup>。

現有的與國家博弈的研究中，以凱克(Maragaret E. Keck)與辛金克(Kathryn Sikkink)的理論最為著名，凱克與辛金克的《超越國界的活動家：國際政治中的倡議網路》一書指出：「個人關係網對國內網路形成發揮了關鍵作用，儘管國內與國際存在差異，但網路這個概念對二者都很適用，因為它致力於某些特定問題、執著而具有遠見的行為體之間的流暢與開放的關係……在跨國網路的某些問題領域……有關人權、兒童健康、婦女、環境這樣價值取向明顯的爭論中，倡議網路的作用特別重要，許多處境不同的人形成相同的世界觀。如果他們當富有遠見者針對顯然棘手的問題採取政治行動，行動網路的最終形成有可能變為現實……規範的形成主要以道德理念或是價值為核心形成的活動家網」<sup>⑤</sup>。

從上述對倡議網路理論的描述的內容而言，辛金克等人認為跨國倡議網路理論(Transnational Advocacy Theory)是國際與國內政治的非傳統安全議題互動而逐步形成的規範力量。也就是說，一個規範的形成與傳播很大程度是因為跨國活動家的推動。然而，這種以道德為理念的跨國倡議行動目前仍缺乏明確的定義，也缺乏對國際政治移民的議題進行考察。同時，也忽略了國家狀態與跨國議題之間的關係。「跨國倡議」之所以能成功是因為國家並沒有處於危機狀態，且對公民權利的讓步可以增加國內合法性與國際話語權。對此，本文將建立一個新的分析框架，以便說明在危急情況下人與國家博弈的過程。

第一，我們假設當國家遭遇危機時，「人」為了在危機中保證自身安全，需要採取「身份」「交情」等方式來獲得國家對生存權的認可。第二，人的「身份」「交情」這一系列行為將成為對國家施壓的工具，這些工具既是「人」的自救行為也是博弈的「權力」。第三，人之所以能與國家博弈成功，是由於國家處於危機狀態無暇顧及。第四，人的權力一旦獲得承認，人的行為則具有議題性權力。第五，人與國家博弈的行為，會因人或國家的狀態發生改變而變化。

本文將以饒家駒安全區為案例進行理論分析，大致的分析結構如下。

## 二、危機狀態下「人」與國家間博弈的方式

抗日戰爭爆發後，中日兩國對於戰時難民的處理並未達成共識。理應由中國政府管轄的本國難民，卻因中國政府處交戰狀態無法管理；對日本而言，難民的處置更多是顧忌國際壓力，造成兩國對難民政策的態度模糊不清。此時，饒家駒建立的安全區不僅是非西方地區第一次對難民規範的實踐，更反映特殊情況「人」與國家博弈的特徵。有鑑於此，本文擬對將對饒家駒與中日兩國互動的過程進行假設驗證。

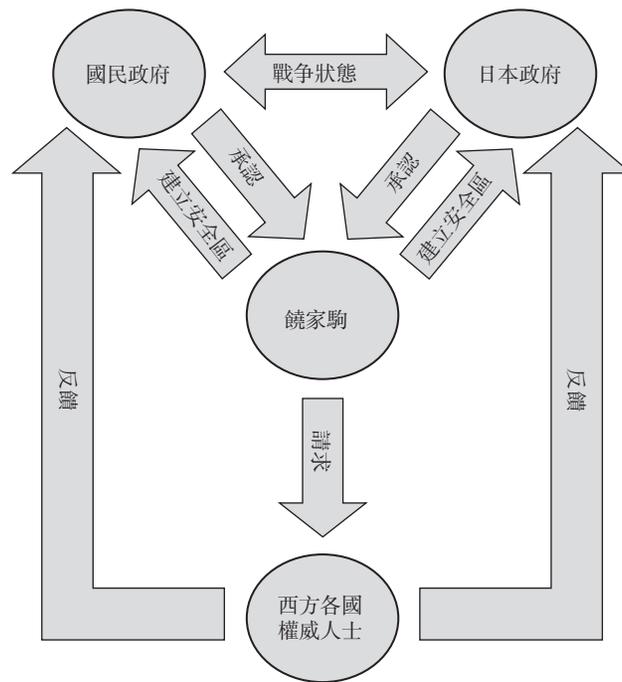


圖 1 饒家駒與國家博弈圖

### (一) 難民區成立的背景

饒家駒，法國天主教耶穌會 (Society of Jesus) 神父，早年在歐洲學習神學知識，20 世紀初法國政府為推動政教分離進程，勒令驅逐境內耶穌會，因而饒家駒大部分求學時間在英語環境中渡過，為其在上海與各國人物交遊奠定語言基礎。<sup>⑥</sup>1911 年至 1913 年兩年間，饒家駒在法國普瓦捷 (Poitiers) 最貧窮的地區從事與下層青年有關的工作，既鍛煉其同社會基層交往的能力，又初步展現出他舉止文雅、待人熱情卻又獨立不羈的性格，這種個性更是他日後在戰爭年代迎難而上的不竭動力。<sup>⑦</sup>1913 年饒家駒神父受遣赴滬傳教，平素為人親切和善，頗受當地居民歡迎，執教徐匯公學期間，因見青年學生欲為煙花搗制火藥但力有不逮，以身代之，卻不慎被炸斷一臂，故被稱為獨臂神父。<sup>⑧</sup>

其時中國正值動盪年代，軍閥割據、戰亂紛起。政局不穩致使行政機關並無餘力妥善處置天災人禍，諸多慈善組織在民間迭興。饒家駒以耶穌會神父的身份加入民間籌辦的「華洋義賑會」，外國神職人員身份為其穿梭於多方勢力轄區、深入基層一線提供便利。饒家駒在此過程中積極聯繫政民兩界、廣用輿論宣傳，與組織成員多次投身搶險賑災，至 1926 年業已擔任會長一職。<sup>⑨</sup>1932 年日本挑起「一·二八事變」，上海深陷戰火，饒家駒神父會同上海萬國商團貝泐 (F. Hayley Bell) 少校登上日軍旗艦並與日本海軍司令野村吉三郎 (Nomura Kichisaburo) 商議停火協定以轉移平民、救治傷兵，所達成的協議在英美領事的幫助下得到國民政府的認可，最終於 2 月 11 日上午 8 點至中午 12 點四個小時內完成對婦孺難民的轉移工作。<sup>⑩</sup>危機之中的上海，饒家駒憑藉其知名的賢達地位、超然的神職崗位、豐富的救難經歷以及與多個官方組織的長期來往等私人「身份」，通過與半官方組織 (萬國商團) 和英美政府駐滬機構的「交情」，成功在中日兩國間實現短暫暫停，成為日後籌辦上海難民區的預演。

1937 年日軍製造「八·一三事變」，給上海帶來空前混亂，製造了數以萬計的難民。日軍對上海進行狂轟濫炸，隨處可見「被炸裂的鐵軌和橋樑上掙扎著帶著小孩的婦女」「運河裡擁擠的船隻被炸……頭頂上可怕的飛機呼嘯聲威脅著」，戰爭共引發三次大規模難民潮。<sup>⑪</sup>上海的各國租界作為相對安全的中立地帶，吸引



大批難民湧入，據報道道統計 8 月底上海共計有難民 70 萬人，難民的食宿衛生工作構成對租界管理的巨大挑戰。然而這一時期行政機關的處置工作仍有所欠缺：上海工部局無法採取有效措施，至 1938 年 5 月 25 日仍未制定完整的難民政策；國民政府深陷戰爭泥潭，除有限的遣返救濟工作外束手無策，中央將大部分工作交付當地政府，諸多事項僅依賴上海當地政府組織的「非常時期難民救濟委員會」處理；日本當局則對難民問題漠不關心。<sup>13</sup>由於上海的政權性機構均處非正常狀態，且相互間存在衝突，此時迫切需要一位元能夠居中溝通協調、組織難民安置的非官方角色參與化解難民危機。

## （二）饒家駒與難民區問題的跨國交涉

早在 1937 年 8 月 4 日，饒家駒等五人便與上海慈善團體聯合救災會、世界紅十字會、上海基督教聯合救濟委員會等組織接洽，共同成立「上海國際救濟會」面向國內募款，以備來日不測。<sup>14</sup>這一組織得到各國駐滬外交機構的大力支持，並由領事團首席領事奧爾出任會長為其背書。淞滬抗戰爆發後，上海國際紅十字會難民委員會宣佈成立，饒家駒擔任主席一職，成為時局聚焦的關鍵人物。饒家駒就任後立即著手創設難民區為平民提供庇護。首先，他同日本當局展開談判，為確保談判時的自身安全及加強談判籌碼，1937 年 9 月 21 日他以難民委員會主席的身份，邀請法國艦隊副總司令比佐(Le Bizot)一同前往日本領事館，得以會見日本艦隊司令長谷川清(Hasegawa Kiyoshi)並向其闡述關於設立安全區的構想，日本方面因前景尚未明朗，用含混不清的回應加以搪塞。<sup>15</sup>但饒家駒並未因日本的推脫感到氣餒，且在上次交流中獲悉日本對此並不完全反對的態度，堅定了建立安全區的決心。為獲得日方明確答復，饒家駒動用私人交情網路，邀請熟識的英國記者田伯烈(Harold John Timperley)聯繫同屬新聞界的日本新聞聯合社上海分部長松本重治(Matsumoto Shigeharu)。松本深知在上海這樣一座外國僑民雲集、輿論地位矚目的國際化大都市開戰對日本國家形象造成的影響，對難民區的創設持積極態度，他以「持有武器的中國士兵」不得進入難民區為條件同意二人的請求，隨後將其引薦給日本領事館並使其得以再度與日方高層直接商議。<sup>16</sup>在中外媒體界和西方要人的聲援下，日本當局最終認可饒家駒關於設立難民區的倡議，但強調這個中立化的區域應當由「仁慈的協力廠商(私人團體)」主持，而非「第三國」。<sup>17</sup>饒家駒作為游走于各方卻又保持中立的宗教人士成為難民區最適合的管理者。

11 月初饒家駒將日方條件轉達給有意安置難民的上海政府，雙方圍繞難民區設立問題展開談判，其核心問題在於中方擔憂出現一個由外國人掌握的「新租界」，因此國民政府希望建立一個範圍盡可能小的「口袋區域」，但日本則對此提議表示不滿。<sup>18</sup>在饒家駒與上海市市長俞鴻鈞的進一步商談中，上海市政府允準將「方浜路以北、民國路以南、小東門以西、方浜橋以東」的區域作為非軍事化的安全區供難民居住，饒家駒則明申當地「向無駐軍」、此後也「無任何組織」，主權完全歸中國所有，消除了國民政府的部分疑慮。<sup>19</sup>受饒家駒的影響，英、法、美三國駐滬領事館及國際紅十字會等慈善團體向上海市政府提出正式倡議，11 月 5 日上海政府回應稱依據「不與日方洽商」、「任何外邦不得干涉領土主權」、「該區之治安則由我方員警負責」、「不訂任何協定」四項原則為基礎同意設立難民區。<sup>20</sup>11 月 8 日各項細則大致擬定，明確主權在華、中國員警維持治安等要領，日本雖派遣軍機赴南市以示威懾，但僅為盤旋偵察。<sup>21</sup>至第二日難民區正式宣告成立，辦公室設置在南市天主教堂，其一便於饒家駒辦公，其二彰顯難民區的「協力廠商」中立性。由於上海政府明言不同日本接洽、不與日本訂立協議，饒家駒實際全程負責在中日雙方間溝通，他堅定救難的決心、對漢英法日四國語言的掌握、出色的外交能力和高尚的慈善情懷成功博得兩國信任。<sup>22</sup>

## （三）「人」與國家博弈模式解析

饒家駒之所以能夠成功同中日雙方交涉的關鍵，源於其所持有的「身份」與「交情」發揮作用。「身份」

方面,首先饒家駒是一名來自非參戰國家的神職人員,無涉利益及宗教超然的屬性在中日淞滬鏖戰時為其平添「中立」色彩。其時社論就曾認可饒家駒為難民區奔走一事「純為友邦人士,憫我無辜同胞,慘遭敵魔荼毒,爰發出人類同情心之呼籲,使南市保留一塊乾淨土」。<sup>23</sup>日本駐滬領事也欣賞饒家駒「公正的立場」,表態贊成設立難民區。饒家駒個人的性格、談判技巧和出色的語言能力,則為其周旋各方提供條件:「在一個日本人的面前,饒神父一口流利的日本語。在一個中國人的面前,他說得好國語和上海白。他對英國人說英語,對法國人說本國話。便是他,果敢地挑起了二十萬難民的安全的重擔子。」<sup>24</sup>由於國民政府明言「不與日方洽商」,當中日處於交戰狀態但互不來往時,饒家駒作為方案提出人和中間角色肩負起組織難民區的責任。他游走于各方之間商定一些非正式協議,促使各國同意在南市設置中立區域,由於各方在該區域性質和主權等問題上爭執不下,饒家駒以高超的斡旋技巧提出使用自己名字的特定名稱「饒家駒安全區」以示該區域的中立、非官方性質,獲得各方的認可和相關問題上的議題性權力。<sup>25</sup>其次,饒家駒作為上海當地的社會名流,具有長期的救撫經驗及與當局談判的經歷,1937年屢次參與難民救治工作的饒家駒業已身兼震旦大學教授、華洋義賑會會長、上海國際紅十字會副主席、國際救濟會常務委員等職務,為其博得相當分量的話語權,構成同中日政府交涉的基礎身份。<sup>26</sup>同時饒家駒長期從事有關社會基層的工作,在上海頗具人望,又於戰時多次拯救難民于水火之中,如11月3日饒家駒曾聯合救世軍(The Salvation Army,基督教組織)親赴「轟炸甚烈」的松江戰場,設法營救當地難民。<sup>27</sup>他能夠博得龐大難民群體的信任,曾有人站在高處分發饅頭等食物,幾十個饑腸轆轆的難民一擁而上,亂成一團,饒神父推開那些饑餓的手,拍打著難民們的頭並說:「不要搶,安靜下來,排隊領取!」那些被打的難民都笑嘻嘻地看著這個外國人,絲毫不動怒,他們都知道這個人是來幫助自己的。<sup>28</sup>饒家駒獨特的身份構成其往來于各方的基礎條件。

「交情」方面,饒家駒與國民政府的長期來往令其成為中國方面可以信服的人物,享有「中國難民之友」的美譽。<sup>29</sup>他深知國民政府對主權問題的關注,多次強調一切主權均歸中國所有,為中方同意劃出難民區並將之轉交給饒家駒代表的組織進行管理減少阻礙。饒家駒同租界工部局政要、西方在華僑民進行密切合作,靈活運用租界媒體宣傳,為自身在與中日政府的談判中增添重要籌碼。<sup>30</sup>饒家駒在與日本當局的歷次談判中積累寶貴經驗,明晰日本在難民區設置中的利益牽涉,告知日方難民區「系單純的非戰鬥員之安全區域」,亦是日本接受難民區設置及日後繼續維持其運作的關鍵因素。<sup>31</sup>饒家駒靈活運用自身人脈,來自其「交情」網路的支援是難民區成立不可或缺的前提。

總體而言,饒家駒與中日兩國互動的過程符合本文的假設。首先,很大程度上,兩國對於安全區的承認是因雙方均處於交戰狀態且無法在難民問題上有較好的處置方式。其次,饒家駒的「非參戰國家的神職人員」「社會名流」「震旦大學教授」「華洋義賑會會長」「上海國際紅十字會副主席」「國際救濟會常務委員等職務」等身份使其能夠在難民問題上獲得話語權,進而成為與國家博弈的基礎。再者,饒家駒多年周旋於中日兩國內部使高層對他高度信任,這成為饒家駒能從難民問題延伸至其他議題的重要杠杆。

### 三、議題性權力、身份杠杆與博弈模式的跨國化

隨著饒家駒取得了中日兩國對安全區的承認後,他開始將此議題進行延伸從而擴大自身的博弈能力。本文將此能力稱之為「議題性權力」,即在相關上具有充分話語權,能夠提出議題、解決問題並被博弈參與方所接受的能力。然而,饒家駒使自身能周旋於交戰兩國之間、發揮其「議題性權力」的博弈方式值得探究。因此,後文將重點檢視饒家駒對議題性權力的運用。

#### (一) 難民區財政困局的化解

作為難民區的首倡者和實際管理人,饒家駒憑藉其特殊身份和國際交情網路,在難民區事務上具有相



當分量的話語權，他也充分利用自身的職位能夠向社會提出能夠落實的建設性議案以維持難民區成立後的正常運轉。最為典型的案例是難民區經費的籌集。規模龐大的難民每日耗費的食水、住宿等費用數額驚人，據統計每月支出可達 80 萬元之巨。<sup>②</sup>可用經費數額與難民區存續及難民生活品質休戚相關。難民區成立之初，饒家駒利用自身難民委員會主席的身份，動用國際紅十字會的資源加以援助，但由於紅會財政情況所限，至 1938 年初援助被迫停止。<sup>③</sup>單獨依靠饒氏個人的力量或者紅十字會單一組織的供應，再難支撐難民區的日常活動，因此 1938 年春季，上海市內的三個委員會：上海國際救濟委員會、上海慈善組織聯合會、難民救濟委員會共同承擔起協調各方、供應物資的職責。<sup>④</sup>饒家駒或在其中擔任職務，或與之保持密切聯繫，盡其所能調動社會資源，呼籲各界加以援助，獲得熱烈響應。

饒家駒利用其天主教神職人員的身份，充分動員宗教界諸如天主教會及各修會、英國救世軍等組織參與救濟。饒家駒慈善名宿的身份，亦令諸多社會組織出於對饒氏本人的信賴和對難民的同情慷慨解囊，其中既有傳統的慈善組織如：中國濟生會、中華慈幼協會、聯合救災會等，也有普通社會團體如寧波同鄉會、浦東同鄉會等。<sup>⑤</sup>此外，饒家駒還相當重視各國政府對難民區的支持。1937 年 11 月 16 日，宋子文就曾代表國民政府向「國際救濟會主持人」饒家駒神父捐款 5 萬元以接濟難民。<sup>⑥</sup>1938 年饒家駒依據以往同日本談判的經驗，聯名救世軍就南市問題向日本軍方提出募資申請，希望日方補助難民食糧衣物金錢等。<sup>⑦</sup>1939 年饒氏更親自出面接待法國駐華大使戈斯默 (Henri Cosme)、比利時駐華大使紀堯姆 (Beaumont Guillaume) 訪問難民區，兩者均對難民區的井然有序加以贊許，紀堯姆大使還特地為難民區贈送藥物。<sup>⑧</sup>饒家駒憑藉其多重身份和令人信服的話語權，在動員社會組織、宗教及慈善團體、各國政府等橫貫官民中外各方力量的過程中起到不可磨滅的關鍵作用。

## (二) 日軍進駐事件的應對

國民政府從上海撤退後，如何應對咄咄逼人的日本軍隊成為對南市難民區最大的考驗。日本進佔上海市區後態度愈發強硬，日軍司令官松井石根 (Matsui Iwane) 向租界提出「制止反日活動」、「驅逐中國中央及地方政府機關及官員出境」、「引渡由閘北南市退租界之中國士兵」等要求。<sup>⑨</sup>日軍還意圖取道公共租界經外灘進入南市，但被法租界當局所阻止。<sup>⑩</sup>日本政府認為淞滬戰事結束後難民區成為上海市內不受日本控制的孤島，對其繼續存在的合理性產生嚴重質疑。一切跡象都表明南市難民區正面臨重大考驗。為保障難民區運行而建立的「南市監督委員會」在此時起到愈發重要的作用，該委員會由 3 名法國人、2 名英國人、1 名挪威人、1 名美國人組成，成員為租界要員或社會名流，代表在上海的外國精英團體，由於中日雙方在社交中著重地位與「洋氣」，委員會將給予饒家駒在同中日乃至西方的交涉中非常重要的支持。<sup>⑪</sup>來自西方權威人士的聲援成為饒家駒代表難民區進行對外談判的有力砝碼。

在國際事務中，自身利益往往是外交活動的出發點，不可否認的是本著人道主義精神為上海難民提供援助者不在少數，但租界當局迫切希望化解海量難民導致的行政危機，以及保護在上海的外國僑民和商業機構，才是推動其積極為饒家駒提供力所能及的支援的重要原因。饒家駒因其在上海的工作被法國大使館授予榮譽軍團騎士勳章 (Croix de Chevalier de la Légion)，英美駐軍司令也多次對饒氏獻以真誠的讚譽，1938 年時包括法國總領事、法國軍隊代表、美國大使在內的各界名流為饒家駒專門舉辦晚宴，公開表明上海租界當局對饒家駒工作的認可，為此事提升租界當局良好形象感到滿意。<sup>⑫</sup>饒家駒也靈活運用這一優勢向日本施加壓力，難民區處於被日本包圍時，他積極接洽租界供應食水，並由法國巡捕房派專員穿越法軍防線與難民區保持聯繫，饒家駒還為避免突發情況，在辦事處內設置電話與巡捕房相接，隨時可與法租界當局溝通，一日中日兩軍交火，流彈甚至射殺了陪同饒家駒的兩名巡捕房探捕，但饒氏仍「發起難民區之五外人」，「親在南市天主堂主持難民區救濟事務，並表示誓與難民區共存亡，力拒日本軍隊進入難民區。」<sup>⑬</sup>饒家駒通

過身體力行一時壓制住蠢蠢欲動的日軍，難民區人心得以重新安定。

來自外界的壓力迫使日本當局對難民區採取審慎對待的態度，不僅日本軍隊在滬報社《大陸新報》向饒家駒頒發獎章、贈予獎金，日本外相廣田弘毅(Hirota koki)還公開發言稱難民區「大約 10 萬名和平無辜的中國居民免遭厄運」，還表達對「(饒家駒)秉持著徹底的服務精神和犧牲精神所完成的人道主義工作的欽佩和敬重之情」，在官方姿態上承認難民區的存在以及對救助難民工作表示贊許。但實際上，日本始終未曾放棄進一步向區域內實施滲透，日軍多次藉口治安問題對難民區進行搜查，並於難民區外設置崗哨加以監視，在侯家路與方浜路交界處就有一處日軍崗哨，日軍要求路經此地者需向日本哨兵問好，否則會遭暴力攻擊。日軍還試圖在難民區進行常態化巡邏以宣示存在，駐紮在上海的第 157 聯隊第 1 大隊就曾於 1938 年 6 月 20 日「以難民區為主，其次在難民區外各警備擔任區內及步哨隊」的範圍內，分「晝間、前半夜、後半夜」進行三次「示威行軍」，每週巡視兩次。為維護難民區穩定，監察委員會的尚神父就曾與進入難民區的日軍開展交涉，面對日軍領隊池田中佐的固執己見，尚神父毫不畏懼地指出：「日本駐滬總領事岡本先生……剛給饒神父致信承諾，日軍不進入難民區，日常維護工作由少量法租界武裝人員負責，中佐先生難道看不見安全區的屋頂上都插著國際紅十字會的旗幟嗎？所以我再次要求你帶著你的士兵離開這裡。」日軍只得悻悻而退。日本政府的先期承認、租界當局的干預和國際紅十字會的旗號成為難民區在艱辛年代勉力維持中立地位、逼退日本軍隊的有力武器。1939 年，伴隨日偽政權的建立，上海日偽當局為復興南市，逐步放鬆了對難民區的管制，至 1940 年 3 月 6 日偽政府員警署接管難民區治安，日本駐軍自動撤去，難民區秩序日趨平穩，同年 6 月底由於饒家駒心系淪陷的法國巴黎離開上海，繼任工作者鑒於國內外形勢正式決定解散難民區。

總體而言，饒家駒的與中日兩國博弈行為符合本文的假設。首先，饒家駒以「身份」和「交情」作為杠杆，迫使中日兩國先後在難民的延伸問題如物資、住房等議題上支援安全區運行。其次，饒家駒在獲得這些議題性權力後，便向兩國政府施壓確保安全區的穩定。同時，饒家駒行使議題性權力的時間，正是中國政府自顧不暇，而日本政府卻又處於無孔不入的戰爭狀態。也正因如此，饒家駒的影響力可以在此時發揮博弈的作用。

#### 四、國家間承認與「安全區」模式的形成

隨著上海安全區的建立，饒家駒的安全區規範逐步向南京、漢口等地推廣，然而南京、漢口等地的安全區規範卻成效卻不如上海安全區來的成功。憑藉饒家駒在相關事務上的「議題性權力」，安全區規範本應在三地都能成功實踐。因此接下來將分析安全區規範的實踐為何在結果出現差異。

「饒家駒安全區」的建立，是受多個因素影響下的結果。在戰局動盪之際，當地政府因準備撤退事宜暫時缺位，而攻擊者只事破壞、不事組織，當地一度誕生權力真空。饒家駒以外國神職人員的中立身份介入，充分利用自己諸多身份，積極調動其跨國交情網路，成為兩國溝通的中間人，得到兩國對難民區的共同承認，通過擲地有聲的先期倡議獲取難民區問題上的議題性權力，靈活運用外國權威機構的支持開展跨國博弈以維持難民區的存續，堪稱危機狀態下個體獲得博弈權力的典範。此後各地、各國紛紛效仿饒家駒安全區，交戰雙方及中立性質、非官方的協力廠商機構協商，於交戰區劃出一塊安全區域，武裝人員不得入內、區域內部不受軍事單位攻擊，用以疏散平民並保護其安全，其中既有南京難民區般未能完全實現目的者，亦有漢口難民區等效用非凡者。

南京難民區的創立即受到上海難民區的直接影響，南京難民區主任杭立武回憶緣起時稱：「一九三七年十一月，我在南京看到報紙報道上海有一個饒神父，在上海設難民區，我忽然動腦筋，覺得日本將進攻南京了，我準備成立一個南京安全區國際委員會，並設置一個難民區。」南京方面仿效上海難民區的運作模式，

成立了一個由在甯外籍名流組成的國際委員會，以德國商人約翰·拉貝(John Rabe)為主席，負責籌辦南京安全區及同中日雙方開展交涉。他們通過與美國駐華使館的私人交情委託其向國民政府提出非正式請求，其後再度通過美國大使館通告中日政府關於設立難民區的申請，中國政府很快接受了委員會的請求。但日本的態度卻捉摸不定，即使饒家駒神父應邀代為出面交涉，也僅能遺憾告知：「日本當局已經注意到設立安全區的要求，但遺憾的是不能得到批准，萬一中國軍隊對平民/或對財產的不當行為不能承擔責任，他們自己也將盡可能在符合軍事需要的情況下努力尊重該地區。」安全區在此種情況下宣告成立，預示其即將遭遇與上海南市安全區不同的命運。日軍攻入南京後，並沒有表示其對安全區「努力尊重」的態度，相反難民區內「(日軍)隨意進出，並駐紮軍隊」，日本兵「不斷到各住宅勒索財物……如沒有，他們動手就打」，由美國牧師和教職員工負責的金陵大學安全區同樣未能逃過一劫，經常有難民被徵發「打掃和清理戰場和倉庫」，其中「也有被任意槍殺或一去不回的」，僅有部分德國人管理的區域較為安全，但仍不能禁止日軍翻牆入內。

其時之南京沒有租界和眾多外國僑民，日軍不似上海般一舉一動均在國際輿論聚焦下進行，使其進犯南京時愈發肆無忌憚，外國在此牽涉的直接利益較少，則令西方列強在介入時缺乏足夠動力。在完成與國民政府和日本當局的初期交涉任務後，美國使領館留守人員便立即撤出南京轉移至帕奈號(USS Panay)而身處局外，其他列強亦對無關其利益的安全區事務興致寥寥，第三國權威的缺位使後續事宜很大程度上僅能依賴委員會自身承辦。但與上海委員會成員多由租界政要擔任不同的是，南京委員會的成員多出身貿易公司或大學、宗教團體，如委員會主席拉貝來自西門子洋行，米爾斯(Wilson Plumer Mills)來自美國長老會傳道團，史邁斯(Lewis S. C. Smythe)來自金陵大學，在交涉中向日本施加的壓力相當有限。南京安全區的主持者拉貝與日本文職人員或者軍事官員幾無來往，較為欠缺同日本政府交涉的經驗，在交往途中「經常很不耐煩地言辭尖刻」，日本則指控難民區將會成為日軍進攻南京的障礙。日本給出的含糊不清的承諾最終淪為一紙空談。即使有著外籍名流這一身份杠杆，在缺乏國際影響力和主持者私人「交情」缺位元的情況下，南京難民區並未完全發揮出創始人設想中的作用。

漢口難民區則是複刻上海難民區的一項成功案例，與上海類似，當地租界林立、各方勢力犬牙交錯。因此在當地有著實際利益的西方列強與宗教團體對「創建武漢難民區很感興趣」，美國官員、天主教會、英國聖公會均為饒家駒籌辦難民區提供支援，饒家駒在新難民區的創建中也建立了一個「強有力的社會關係網」，他先後拜會日本首相廣田弘毅、美國總統羅斯福，尋求其對難民區的支持，成功說服日方認可難民區，並通過其個人口才和威信在談判中獲得國民政府的首肯與資助，艾原道主教表示：「只有饒家駒神父才能取得成功」，法國總領事則盛讚：「漢口未盡毀于戰火實得力於一人(饒家駒)」。來自饒家駒的「身份」、「交情」構成的社會關係網路與協力廠商因利益牽涉而提供的強有力支援成為漢口難民區得建的重要原因。

	上海饒家駒安全區	南京拉貝安全區	漢口安全區
饒家駒權力運用	身份杠杆 交情網路	交情網路	議題性權力 交情網路
國際影響力	利益牽涉強	利益微薄弱	利益牽涉強
推動原因	饒：保護平民 中：保護平民 日：國際觀瞻 西：維護利益	拉：保護平民 饒：保護平民 中：保護平民	饒：保護平民 中：保護平民 日：國際觀瞻 西：維護利益



续表

	上海饒家駒安全區	南京拉貝安全區	漢口安全區
對難民的庇護作用(安全區規範是否得到遵守)	安全協議得到遵守	未達成安全協定,口頭承諾未得到遵守	安全協議得到遵守
結果	成功建立安全區	作用有限	成功建立安全區

表 1 三個難民安全區比較(筆者自繪)

從圖表中可以很明顯地看出,「饒家駒安全區」模式的成功實施具有特定時期、特定條件的限制。從饒家駒個人角度看,在上海時他充分利用自身地方名宿的地位和廣布租界的交情網路促成安全區的建立,在漢口時他憑藉「安全區權威」的話語權以及自身與教會組織、政界人脈的交集推動各方談判,但在南京時他居於局外地位,僅能利用此前積累的交情網路側面干預。

就國際影響力和推動作用而言,儘管難民區的創立有著保護平民的共同初衷,但淞滬會戰時期的上海、武漢會戰時期的漢口均處國際化大環境,外國租界林立、西方僑民眾多、政治局勢魚龍混雜,外國列強在此地牽涉利益較多,因此有意向參與至難民區的設立和運作,他們向中日雙方均施加影響,以維護其海外利益,日本亦因「國際觀瞻」而投鼠忌器未敢輕舉妄動。但南京安全區的構建過程中,由於第三國權威機構的失位使過程的關鍵一環缺失,導致結果不盡如人意,強有力的國際影響是安全區得以建立的重要原因。饒家駒個人的宗教色彩、與政府多次交遊的履歷和長袖善舞的外交技巧最終促成其主持下難民區的形成,難民區則對饒家駒本人呈現出極高的依賴性,需要饒家駒本人出面串聯各方、傳遞訊息、實施管理,監察委員會、國際救濟會等組織均無法撼動饒家駒個人的突出地位。饒家駒參與不深的南京難民區缺乏類似能夠自由來往于各方的關鍵人物,交涉過程則更為艱辛,甚至未能達成正式的安全協議。另一方面,饒家駒離開後其主持的難民區也迅速解散,這種難以替代性亦是個人參與至國家博弈中較為明顯的局限。

儘管有著種種限制和遺憾,不可否認的是,以饒家駒為代表的難民區工作者在數年時間內為數以十萬計的中國居民提供庇護,充分保障了難民區內避難者的基本生存權,在世界範圍內為保護平民做出巨大貢獻,上海南市難民區更成為 1949 年《關於戰時保護平民之日內瓦公約》(Geneva Convention relative to the Protection of Civilian Persons in Time of War)的參考案例,對後世影響深遠。他們奮力救亡於危難之間,不畏強權、迎難而上,充分彰顯了人類歷史上偉大的人道主義精神,為日後上海文化的保存與復蘇,上海經濟的恢復與發展創造條件,給上海、中國乃至世界歷史留下不可磨滅的印記。

綜上所述,安全區規範的實踐有賴於協力廠商的壓力以及饒家駒的「身份」與「交情」博弈工具,這三種要素可謂奠定了「人」與國家博弈的基礎。隨著中日雙方與協力廠商關係以及自身狀態的變化,饒家駒的議題性權力受到一定程度的限制,這也是導致安全區規範實踐的差異原因。

## 五、結論

通過檢驗饒家駒的案例,本文發現了國際結構中人是與國家進行博弈的單元。饒家駒安全區作為非西方實踐難民安全規範的首次實踐,既存在「人」的能動性,也存在「人」與協力廠商合作的情況。在危急情況下「人」與國家博弈有幾點特徵:首先,人的「身份」與「交情」在國家無法對「人的安全」進行保護時,是用來保證安全非常有效的博弈工具;其次,當交戰的兩國都承認「人」的安全要求後,「人」作為與國家互動的單元會具有議題性權力,從而對交戰雙方提出要求;第三,「身份」、「交情」與「協力廠商」是人作為與國家博



弈主要工具, 缺失其中一方時博弈的效果就會減弱。最後, 國家與人的狀態會直接對博弈結果產生決定性影響, 並產生偏向國家的結果, 比如在饒家駒參與不深的南京安全區無法將安全區規範完全實踐, 因此日軍有著較大的權力。

## 注釋

- ① 詹姆斯·斯科特(著)鄭廣懷、張敏、何江穗(譯):《弱者的武器》, 南京: 譯林出版社, 2007年。
- ② 傅淑菊:《淺談越級信訪的成因與解決途徑》,《思想工作論壇》, 2003年, 第6期; 李連江、歐伯文:《當代中國農民的依法抗爭》, 香港: 太平洋世紀研究所, 1997年, 第5頁; 於建嶸:《當前農民活動的一個解釋框架》,《文史博覽(理論)》, 2008年12期。
- ③ 黎相宜:《跨國集體維權與「回飛鏢效應」——基於美國福州移民的個案研究》,《中山大學學報(社會科學版)》, 2015年第4期。
- ④ 許文惠、張成福:《危機狀態下的政府管理》, 北京: 中國人民大學出版社, 1998年, 頁22。
- ⑤ 瑪格麗特·凱克、凱薩琳·辛金克:《超越國界的活動家: 國際政治中的倡議網路》, 北京: 北京大學出版社, 2005年6月, 頁1-10。
- ⑥ (美) 阮瑪霞(Marcia R. Ristaino)(著)白華山(譯):《饒家駒安全區: 戰時上海的難民》, 南京: 江蘇人民出版社2011年版, 頁12。
- ⑦ 參見(美) 阮瑪霞(著)白華山(譯):《饒家駒安全區: 戰時上海的難民》, 頁13-14。
- ⑧ 《饒家駒神父的獨手之謎》,《迅報》1939年5月3日, 第1版。
- ⑨ 蘇智良主編:《饒家駒與戰時平民保護》, 桂林: 廣西師範大學出版社2015年版, 頁2-3。
- ⑩ (美) 阮瑪霞(著)白華山(譯):《饒家駒安全區: 戰時上海的難民》, 頁46。
- ⑪ Henriot, C. (2006). Shanghai and the experience of war: The fate of refugees. *European Journal of East Asian Studies*, 217-221.
- ⑫ 蘇智良、王海鷗:《饒家駒與難民區相關問題的再探討》, 載《安徽史學》2015年第6期, 頁104。
- ⑬ 《英法美當局向我建議南市劃設難民區》,《時報》1937年11月5日, 第1版。
- ⑭ 《南市劃設難民收容區今日可望簽字成立》,《時報》1937年11月8日, 第3版。
- ⑮ 王海鷗:《上海南市難民區研究(1937-1940)》, 頁31。
- ⑯ 《饒神父昨再謁我當局此系各國同情呼籲無喧傳必要》,《社會日報》1937年11月7日, 第4版。
- ⑰ 于寧:《日本當局與上海南市安全區成立關係初探》, 載《黑龍江史志》2014年第3期, 頁280。
- ⑱ 徐遜:《淒愴的南市》, 載《宇宙風》1937年第54期, 頁216。
- ⑲ 潘光:《饒家駒: 一位救助了30萬中國難民的法國人》, 載《世界知識》2018年第5期, 頁67。
- ⑳ 于寧:《日本當局與上海南市安全區成立關係初探》, 頁280-281。
- ㉑ 《饒神父率救世軍赴松江救難民》,《申報》1937年11月4日, 第5版。
- ㉒ 王海鷗、蘇智良:《饒家駒: 偉大的「難民之父」》, 載《世紀》2015年第4期, 頁26。
- ㉓ 《訪問「難民之友」法國饒神父誓為中國工作》,《立報》1937年9月28日, 第3版。
- ㉔ 參見邵雍:《饒家駒與上海國際救濟會及南市難民區(下)》, 載《都會遺蹤》2015年第1期, 頁93-95。
- ㉕ 《饒神父昨發表倡議「難民區」經過》,《新聞報》1937年11月7日, 第7版。
- ㉖ 《特區難民經費每月須八十萬元》,《大公報臨時晚刊》1937年11月17日, 第1版。
- ㉗ 《中國紅十字會上海分會即將結束紅卍字會難民區辦事處亦因經費問題勢難維持》,《力報》1938年1月13日, 第4版。
- ㉘ Henriot, C. (2006). Shanghai and the experience of war: The fate of refugees. *European Journal of East Asian Studies*, 227.
- ㉙ 《滬戰發生以來救濟經費已達二百萬元》,《申報》1938年12月2日, 第2版。
- ㉚ 《特區難民經費每月須八十萬元》,《大公報臨時晚刊》1937年11月17日, 第1版。
- ㉛ 《中支那方面軍作戰地域內宣撫狀況の件》, 防衛省防衛研究所藏, 陸軍省-陸支密大日記-S13-4-113。

- 王海鷗:《上海南市難民區研究(1937-1940)》,頁 71。
- ③② 《英美注意租界行政》,載《國聞週報》1937 年第 46 期,頁 40-41。
- ③③ 《日軍用車經過法租界之交涉》,載《中華(上海)》1937 年第 60 期,頁 9。
- ③④ (美)阮瑪霞(著)白華山(譯):《饒家駒安全區:戰時上海的難民》,頁 69。
- ③⑤ (美)阮瑪霞(著)白華山(譯):《饒家駒安全區:戰時上海的難民》,頁 86-87。
- ③⑥ 《無情流彈險中慈祥之饒神甫》,《社會日報》1937 年 11 月 14 日,第 4 版。
- ③⑦ (美)阮瑪霞(著)白華山(譯):《饒家駒安全區:戰時上海的難民》,頁 85。
- ③⑧ 王海鷗:《上海南市難民區研究(1937-1940)》,頁 98。
- ③⑨ 《上海附近の警備 戰闘詳報 自 6 月 19 日至 7 月 3 日 步兵第 157 連隊第 1 大隊》,防衛省防衛研究所藏,支那-支那事変上海・南京-157\_3。
- ④⑩ 王海鷗:《上海南市難民區研究(1937-1940)》,頁 99。
- ④⑪ 王海鷗:《上海南市難民區研究(1937-1940)》,頁 102-103。
- ④⑫ 全國政協文史和學習委員會編:《南京保衛戰親歷記》,北京:中國文史出版社 2015 年版,頁 327。
- ④⑬ (日)笠原十九司(著)李廣廉、王志君(譯),《難民區百日》,南京:南京師範大學出版社 2005 年版,頁 47-48。

(Editors: Bonnie WANG & Joe ZHANG)