

近代中国城市化中城市土地 管理制度的构建及思想演变

贾彩彦 著

上海三联书店

近代中国城市化中城市土地 管理制度的构建及思想演变

贾彩彦 著

上海三联书店

图书在版编目(CIP)数据

近代中国城市化中城市土地管理制度的构建及思想演变/贾彩彦著.

—上海:上海三联书店,2018.

ISBN 978-7-5426-6568-3

I. ①近… II. ①贾… III. ①城市化—土地制度—研究—

中国—近代 IV. ①F321.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2018)第 284701 号

近代中国城市化中城市土地管理制度的构建及思想演变

著 者 贾彩彦

责任编辑 钱震华

装帧设计 陈益平

出版发行 上海三联书店

(200030)中国上海市漕溪北路 331 号

印 刷 上海新文印刷厂

版 次 2019 年 3 月第 1 版

印 次 2019 年 3 月第 1 次印刷

开 本 700×1000 1/16

字 数 315 千字

印 张 27

书 号 ISBN 978-7-5426-6568-3/F·785

定 价 68.00 元

目 录

1 绪 论

1.1 选题缘由	1
1.2 研究现状	3
1.2.1 近代中国城市化的研究	3
1.2.2 关于近代城市土地管理制度的研究	9
1.3 研究内容	24

2 近代城市化对城市土地管理的影响

2.1 城市化与城市土地管理的关系	29
2.2 近代城市化浪潮	30
2.3 近代城市化与早期城市化的比较及其特点	35
2.3.1 近代城市化的特点	35
2.3.2 近代城市化之前城市发展的特点	38
2.4 近代城市化中城市发展的不同模式	41
2.4.1 条约口岸类城市	41
2.4.2 传统行政中心城市的近代发展	43
2.4.3 近代兴起的非条约口岸的工商业城市	44

2 近代中国城市化中城市土地管理制度的构建及思想演变

2.4.4 市镇的近代转变	45
2.5 近代城市化中不同城市发展模式对城市土地 管理制度的影响	48
2.5.1 城市化对城市土地管理变革的影响	48
2.5.2 近代不同城市扩展模式对城市土地 管理制度变革的影响	55

3 租借地城市土地管理制度的变革:以青岛、威海为例

3.1 土地管理制度变革前的传统模式	71
3.1.1 传统的土地管理机构	72
3.1.2 传统的土地管理内容	72
3.1.3 传统的土地产权管理	75
3.2 城市土地管理制度的变革	78
3.2.1 专业化城市土地管理机构的设置	78
3.2.2 土地产权管理制度的确立	80
3.2.3 确立土地征购制度	92
3.2.4 确立土地使用管理制度	98
3.2.5 城市土地税收制度	112
3.3 青岛与威海土地管理制度变革的比较	119
3.3.1 行政管理制度—城市自治管理模式与中西 合璧的总董制	119
3.3.2 土地制度的完备性与非完备性	124
3.4 比较基础上对制度变迁因素的进一步探讨	134
3.4.1 制度变革的影响因素	134
3.4.2 同一宗主国不同殖民地制度变革因素的 比较	145

3.5	不同的制度变革对城市发展的影响	149
3.5.1	青岛的土地优先购买和拍卖制度保证了 城市规划的进行	149
3.5.2	青岛完善的土地税收制度防止了土地 投机	152
3.5.3	威海“循其制”的治理理念和“二元化”的 制度与其城内外分离的格局及社会状态的 “波澜不惊”	153
4	非条约口岸城市土地管理制度的变革:以南通为例	
4.1	工业化驱动的城市化	155
4.1.1	近代工业的发展,促进了城市的近代化	156
4.1.2	近代工业的发展,促进了大批小市镇的 兴起	158
4.2	制度变革的需求	159
4.2.1	传统文化精神及传统与现实的矛盾	160
4.2.2	西方文化的影响	162
4.2.3	近代工业的发展带来的城市的变革	163
4.2.4	近代房地产业的出现需要相应的制度	167
4.3	城市土地管理制度的变革	168
4.3.1	传统的土地管理制度	168
4.3.2	专门的城市土地管理机构的逐渐确立	170
4.3.3	城市土地利用管理制度的变革	172
4.3.4	土地有偿征用制度的逐步确立	176
4.4	南通城市土地管理制度变革的路径分析	177
4.4.1	行动集团的形成	177

4 近代中国城市化中城市土地管理制度的构建及思想演变

4.4.2	行动方案的规划和实施	178
4.4.3	制度的变革中对个体主导者过度依赖	180
4.4.4	西方文化的有限影响	183
4.5	比较及启示	184
4.5.1	与近代青岛、上海的比较	184
4.5.2	启示	186

5 传统行政中心城市土地管理制度的变革:以北京为例

5.1	近代北京的城市化与城市近代化	189
5.1.1	城市人口的增长及特点	190
5.1.2	城市用地规模的变化	191
5.1.3	北京市经济结构的变化	192
5.1.4	北京城市的近代化	194
5.2	近代北京城市化的特点	195
5.2.1	工业化和贸易不是城市化的主要动力	195
5.2.2	城市的近代化是在政府的主导和推动下 自主展开的	196
5.3	近代北京的城市化对城市土地管理的影响	197
5.3.1	城市人口增长的压力需要新的规划	198
5.3.2	工商业的发展需要相适应的城市管理 体制	199
5.3.3	城市房地产交易频繁需要规范化的管理	203
5.3.4	城市的扩张和城市规划的展开需要 相应的法规制度	205
5.4	北京城市土地管理制度的变革	207
5.4.1	传统的北京城市土地管理制度	207

5.4.2	近代北京城市土地管理制度的变革	215
5.5	影响近代北京城市土地管理制度变革因素的分析	244
5.5.1	近代工业的缺乏使得城市资本积累匮乏	244
5.5.2	政治权利结构变化的制约	246
5.5.3	文化、意识形态变革的影响	247
5.5.4	西方技术、市政思想的传播和城市化经验的影响	249
5.5.5	中央政府对北京城市管理制度变革的主导	253
5.5.6	主要人物偏好的影响	255
5.5.7	古老、传统城市的特质的制约	256
5.5.8	相应配套制度的缺乏	257
5.6	近代北京城市土地管理制度的变革与其他城市的比较及启示	258
5.6.1	与近代兴起的其他不同类型城市的比较	258
5.6.2	启示	262
6	辟有租界的城市土地管理制度的变革:以上海为例	
6.1	近代上海的城市化	265
6.1.1	近代上海华、洋并存格局的形成	265
6.1.2	近代上海的城市化	266
6.1.3	推动上海城市化的因素	272
6.2	上海的城市化对城市土地管理制度变革的影响	280
6.2.1	土地交易的频繁需要规范土地产权管理	280

6.2.2	城市土地市场的发展需要健全、法制化 土地管理制度	284
6.2.3	土地地价的上涨和级差地租的加大, 需要调控	286
6.2.4	城市土地利用方式的转变,需要土地 管理方式的转变	288
6.2.5	城市化过程中暴露出来的“城市病”, 需要有城市规划	291
6.3	近代城市土地管理制度的变革	292
6.3.1	上海开埠前的土地管理制度	292
6.3.2	上海开埠后租界根本土地制度的确立	293
6.3.3	租界的土地管理制度	301
6.3.4	华界的土地管理制度	325
6.4	传统到近代变迁的因素分析和比较	329
6.4.1	影响因素分析	329
6.4.2	与南通、北京、青岛的制度变革因素的 简要比较	341
6.5	近代上海城市土地管理制度变革的思想渊源	342
6.5.1	租界根本土地制度—永租制的思想 渊源	342
6.5.2	土地产权管理思想的渊源	344
6.5.3	具有西方自治色彩的行政管理及产权 纠纷处理	351
6.5.4	土地利用方式变革的渊源	354
6.6	近代上海土地管理制度变革的思考	358
6.6.1	城市扩张的过程中,需要制度的引导	358

6.6.2	制度的变革是系统工程,配套制度的设计 非常重要	360
6.6.3	城市化的过程中因制度的变革会引发各种 冲突	365
7	近代中国城市化进程中土地管理制度变革的比较及影响	
7.1	不同类型城市制度变革的异同	371
7.1.1	制度变革的差异	371
7.1.2	制度变革的共同点	377
7.2	对后续城市发展的影响	384
7.2.1	上海城市发展的不均衡	384
7.2.2	青岛的有序发展	387
7.2.3	南通城市发展的非持续性	390
7.2.4	北京城市的缓慢发展	392
7.3	思想演变	394
8	总结	397
	参考文献	413

另一方面,西方文化通过各种途径传入,对人们的观念也形成了冲击,尤其是被强占为租借地的城市和辟有租界的城市,这些城市或租界的建设更是深受西方文化的影响,并对其他城市产生了深刻影响。在这个背景下,城市土地的利用和管理均出现了巨大的转变,这个转变既包括政府在管理制度上的变革,还有城市土地交易和使用观念、习俗的变革。尤其是近代以来,工业、贸易、房地产业的发展均对城市土地的使用和管理提出了新的需求,那么在这种需求下,城市土地的使用和管理制度发生了哪些变革?这种变革是怎样发生的?又对城市的发展产生了怎样的影响?解决这些问题,不仅能从理论上回答城市发展的历史脉络和哪些因素会影响着制度的变革,还能为今天城市化中城市土地管理所遇到的问题提供历史的借鉴。

在经济史和经济思想史领域的研究中,关于城市史的研究已经有了丰硕的成果,这些研究既有对某个城市近代发展的研究,也有对近代城市发展中某个问题的研究,这些研究为笔者的研究提供了丰富的资料。但是专注于近代城市土地管理制度及思想转变的研究则较少,在笔者前期对于近代上海城市土地管理制度研究的基础上,深感在我国近代城市化中,城市土地管理制度在正式层面和非正式层面均发生了很大变化,近代制度的构建是不断完善的过程,并对城市的后续发展产生了深远影响。而上海是一个辟有租界且租界和华界长期并存的城市,其他的城市既有没有租界的城市,也有整个被强占的租借地城市,既有新兴的工商业城市,也有传统的行政中心,这些城市在近代均发生了很大变化。那么类型各异的城市其制度变革的路径各是怎样的呢?在这些变革中有其共性和差异性么?哪些因素造成了它们的差别?又有哪些因素是转变中均存在的呢?这些差异又怎样影响了城市的后续发展

呢?基于这些考虑,笔者对近代城市土地管理制度的构建及思想演变进行了研究。

1.2 研究现状

1.2.1 近代中国城市化的研究

关于近代中国城市化的研究非常多,这些研究从不同的方面对近代中国的城市化现象予以了关注。

1.2.1.1 关于中国近代城市化水平的研究

城市化的一个基本问题是城市化水平的测定,中国近代城市化水平发展到何种程度是很多学者关注的问题。关于这个问题的研究,需要厘清的一个问题是采用什么指标对城市化率进行衡量,虽然关于城市化进程的研究有很多指标,但目前得到普遍认可的仍是人口城市化率,但在人口城市化率的具体测算上也不太相同,其中为学术界和行政部门普遍采用的是以城市人口占总人口的比重来表示^①,但也有的认为以城市人口为基数进行测算会存在较大差异,而采用农业人口占总人口的比重来表示^②。对于城市化率的具体高低,在很多研究中国人口发展历史的著述中均有所分析。如胡焕庸、张善余(1984)、杨子惠(1996)、姜涛(1998)、葛剑雄、曹树基(2002)等,分别在其研究中国人口的发展史中对于近代

① 朱铁臻:《城市现代化研究》,北京:红旗出版社2002年,第224页。

② 李蓓蓓,徐峰:《中国近代城市化率及分期研究》,《华东师范大学学报(哲学社会科学)》2008年第3期,第34页。

的城乡人口给予了研究,但数字也并不统一。另外,在研究城市史的著作中,关于近代城市化率的研究也有很多,如美国学者罗兹曼(1973)、施坚雅(1977)、刘石吉(1987)、何一民(2004)、赵冈(2006)等,其中罗兹曼、施坚雅采用的分区间讨论再汇总估算总人口的计算路径为大多数学者所采用。也有的学者专门研究中国近代的城市化率,如行龙(2003)就专门研究了中国近代的城市化,并估算了城市化率,综合不同学者的研究,李蓓蓓、徐峰(2008)对近代中国城市化率进行了梳理,认为近代中国城市人口比重的发展为6.7%(1840)—8.2%(1893)—11.2%(1936)—10.6%(1949)^①,并将近代城市化分为起步(甲午战争前)、初步发展(甲午战争后至1936)、曲折发展(1937—1949)三个阶段。

1.2.1.2 关于近代中国城市化道路问题

关于城市化问题的研究,除了从量的指标上确定城市化发展的程度,对于城市化的发展道路问题也是城市化研究的一个基本问题。关于这个问题的研究,有的从历史发展的角度,纵向地比较中国古代和近代城市发展道路的变化,也有的通过横向比较,对同一时期近代的不同类型的城市发展道路进行比较。其中,王瑞成(1996)较早地就指出近代中国城市化是以有工业化背景的商业化为动力的,是中国以市镇化为特征的独立的城市化和西方以工业化为特征的城镇化的交汇,是市镇化与城镇化的并存。隗瀛涛在《中国近代不同类型城市综合研究》(1998)中,也指出宋代开始至清前期中国就出现了独立的城镇化,这个城镇化在明清时期达到

^① 李蓓蓓,徐峰:《中国近代城市化率及分期研究》,《华东师范大学学报(哲学社会科学)》2008年第3期,第38页。

高潮。这个阶段的城市化是由于贸易的发展推动的,走的是一条独特的市镇化道路,而到了近代城市化道路发生了改变,即使商业化仍是主要动力,但已经是具有工业化背景的商业化。商业的发展尤其是对外贸易的发展促进了中国近代的城市化,国内外很多研究近代中国城市化问题的学者对此都持有普遍共识,施坚雅(1977)、胡焕庸(1984)、宁越敏(1994)、行龙(2003)、何一民(2004)、赵津(2004)、徐峰(2008)等均对近代贸易的发展对城市化的影响进行了研究。还有的学者认为这种以市镇型为主的城市发展道路在近代并没有消失,而是演进为与近代城市化的一种模式,与以外力影响下的新型工商业城市的出现并存。^①事实上,在学界有很多学者一直很关注市镇的研究,其中一些学者从城市化的角度分析近代市镇的变迁,这里的典型代表是刘石吉(1978),他从城市化的角度总结江南市镇的特征,认为江南许多专业市镇非常接近现代城市,陈亚平(1993)也认为江南地区确实是近代以来我国城市化水平最高的地区,市镇的城市化推进了整个江南地区的城市化,乔志强(1994)则分析了江南市镇原生型城市化及其在近代的变迁,他认为明清以来以工商业为主的非农业行业和大量人口向城镇集中,城镇数目增多,规模扩大的城市化趋势,他称之为原生型城市化,随着近代工商业的发展,江南市镇出现了两级分化,有的发展为大城市的卫星城镇,有的则出现了衰落。对于市镇本身在近代以来发展的变化,很多学者均认为大多受市镇在近代由原来相对独立的农村工商业中心转变为以沿海贸易口岸为主体的近代城市和商品的基层集散地。(黄苇,1979;刘石吉,1987;慈

^① 徐峰:《近代中国人口城市化的路径与影响因素》,《重庆社会科学》2013年第11期,第48—54页。

鸿飞,1996;包伟民,1998;陈国灿,2004)。除了从历史发展的角度去考察中国的城市化发展道路的演变,还有的学者根据近代不同城市的类型分析城市化道路,如郑忠(2009)以南通、无锡、常州为例,研究非条约口岸城市的城市化道路,认为条约口岸城市大都以贸易为发展动力,工业资金不足,使得城市走了一条低度、有限发展的道路,而这些非口岸城市的发展动力则是工业化,走出了一条较为成功的发展道路,还有一些研究南通、苏州等城市的学者也认为这些城市是“因工而兴”。(羽离子,2003;刘远柱,2005等),对于其他城市,如石家庄、东北的一些城市等,一些学者也从交通运输发展的角度去考量这些城市的城市化道路,如李惠民(2007)认为石家庄是“因路而兴”的城市。

1.2.1.3 关于城市的近代化问题

城市化不仅仅是城市数量的增长和城市的扩大,还有城市的经济结构、生活方式、城市管理等的转变。在对中国近代城市的研究中,研究城市史的学者都对城市的近代转型问题予以了关注,如一位学者所言近世转型就是近世城市化的同义语,^①有大量关于城市转型问题的研究。这些研究非常丰富,既有对单个城市的研究,又有对城市群的研究。

对单个城市的研究。对于单个城市的研究非常丰富,这些研究以单个城市为研究对象,分析这些城市在近代的发展,对于这些城市的近代转型问题均有所涉及。这些著述非常多,其中自80年代以来,国内出版的相关专著就有500多部,相关的文章更是上千

① 王瑞成:《近世转型时期的城市化——中国城市史学基本理论问题探索》,载《史学理论研究》1996年第4期,第18页。

篇之多。涉及到的城市主要是沿海城市、沿江城市和其他口岸城市,其中《近代上海城市研究》(1990)、《近代重庆城市史》(1991)、《近代天津城市史》(1993)、《近代武汉城市史》(1993)是城市史研究中公认的奠基性的著作,而史明正先生的《走向近代化的北京城——城市建设与社会变革》(1995)也研究了清末民初北京城的城市建设及社会变革,并对北京城近代转型的原因做了探讨。其他涉及的城市既有传统行政中心城市,如西安、南京、成都、济南、开封、洛阳、昆明等,也有近代兴起的商业城市和工矿业城市,如广州、苏州、无锡、南通、青岛、厦门、鞍山、本溪等,此外其他长江沿江城市和东南沿海城市、东北城市还有香港、澳门等均有研究著作问世。这些研究涉及的内容非常广,对于这些城市近代以来政治、经济、城市建设等各方面均有触及,也为近代关于城市方面的研究提供了丰富的资料。

区域城市史的研究。在对城市史的研究中,除了单个城市的研究之外,以城市群为研究对象,从城市之间的联系、层级关系等视角进行研究的著作也日益丰富,这些成果也对城市的近代化问题有所研究。其中张仲礼先生的研究为区域城市史的研究奠定了基础,他的《长江沿江城市与中国近代化》(2002)、《东南沿海城市与中国近代化》(1996)得到了学界的普遍认可和高度评价,此外还有《近代华北区域的城市系统》、《近代山东城市变迁史》(2001)、《中国运河城市发展史》(1985)、《长江下游城市近代化的轨迹》(1993)、《清代东北商埠与社会变迁研究》(2007)《港口·流域·腹地——上海与长江流域经济关系的历史考察(1843—1913)》(1998)、《江南市镇:传统的变革》(2005)、《江南市镇及其近代命运1840—1949》(1998)等均从整体区域城市间的联系、影响的角度对于近代城市的发展进行研究,这些研究也分析了这些区域城市的

近代转型和城市的近代化。

城市整体的研究。在城市史研究的领域,还有很多学者从中国城市整体发展的角度研究了近代城市的变迁,这其中代表性的著作有隗瀛涛先生的《中国近代不同类型城市综合研究》(1998)、何一民的《中国城市史纲》(1994)、《近代中国城市发展与社会变迁》(2004),以及《中国城市发展史》(1994)、《中国近代城市史》(1995)、《中国近现代城市的发展》(1998)、《中国城镇体系历史、现状与展望》(1992)等,这些成果主要是城市发展的通史,从各个方面对于近代城市的变迁进行了分析。

除了这些研究城市史的著作对城市近代化问题的研究外,还有很多侧重于城市近代化转型中某一领域的研究。这些研究更多地关注城市经济结构、文化、社会管理、城市公共空间、建筑等的变化。在这些研究中,对于租界城市,尤其是上海、天津等城市的关注较多,如宋美云(2005)关于近代天津工业结构和企业制度的研究、涂文学(1992)对于汉口文化、周俊旗对于华北城市文化(1998)、沈渭滨对于海派文化(1990)等,以《申报》为研究视角对近代上海的各个领域的研究更是丰富,这些研究从城市各个领域在近代的转型分析了城市的近代化。此外还有很多对于城市管理制度等各个角度的研究,将在下面予以述评。

值得注意的是,在对近代城市的研究中,海外学者的研究也非常丰富,其中尤以美国的研究最为突出。从20世纪70年代起,西方主要是美国的学者就对中国的城市史进行了广泛的研究。这些研究无论从学科背景还是研究对象上均十分广泛,这些研究既有关关注城乡关系的研究,也有以单个城市为个案的研究,在城市的选择上,上海一直备受青睐,且视角大都投向中国近代。其中施坚雅、伊懋可的《中华帝国晚期的城市》(2000中译本)是对城市史研