



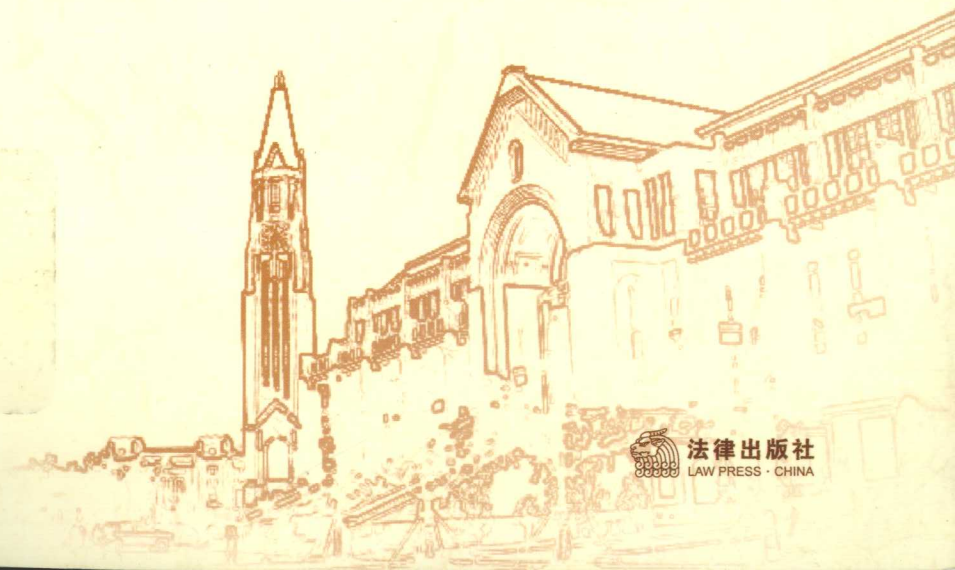
华东政法大学
科学研究院社科文库



城市·规划·法制

以近代上海为个案的研究

练育强 著



法律出版社
LAW PRESS · CHINA

华东政法大学
科学研究院社科文库

国家重点学科建设项目 (BR423108) 成果
上海市人文社科重点建设基地 (BR423117) 成果

城市·规划·法制

以近代上海为个案的研究

练育强 著

图书在版编目(CIP)数据

城市·规划·法制:以近代上海为个案的研究 / 练育强著. —北京:法律出版社,2010. 12

(华东政法大学科学研究院社科文库)

ISBN 978 - 7 - 5118 - 1624 - 5

I. ①城… II. ①练… III. ①城市规划—法规—研究—上海市—近代 IV. ①D927. 512. 297. 4

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2011)第 257123 号

© 法律出版社·中国

责任编辑/贾菲

装帧设计/乔智炜

出版/法律出版社

编辑统筹/学术·对外出版分社

总发行/中国法律图书有限公司

经销/新华书店

印刷/永恒印刷有限公司

责任印制/吕亚莉

开本/A5

印张/15 字数/343千

版本/2011年5月第1版

印次/2011年5月第1次印刷

法律出版社/北京市丰台区莲花池西里7号(100073)

电子邮件/info@lawpress.com.cn

销售热线/010-63939792/9779

网址/www.lawpress.com.cn

咨询电话/010-63939796

中国法律图书有限公司/北京市丰台区莲花池西里7号(100073)

全国各地中法图分、子公司电话:

第一法律书店/010-63939781/9782

西安分公司/029-85388843

重庆公司/023-65382816/2908

上海公司/021-62071010/1636

北京分公司/010-62534456

深圳公司/0755-83072995

书号:ISBN 978 - 7 - 5118 - 1624 - 5 定价:30.00元

(如有缺页或倒装,中国法律图书有限公司负责退换)

编辑委员会

主任：杜志淳 何勤华
副主任：王立民 叶青 何敏
委员：丁建顺 傅守祥 陈婉玲
张勇 王红曼 叶慧娟
马金芳 钟刚 练育强

前 言

华东政法大学科学院研究院《社科文库》第一辑的问世,开创了我校科学研究院科学研究的学术征程,展示了科学研究院一年来科学研究的学术成果,也凝结了科学研究院全体团队成员的学术心血。

这十本著作有的是作者长期科研与教学中学术心得的凝练,有的是作者在博士或博士后研究基础之上的再创作。虽然,尚不能说文库中的每一本著作都已是学术精品,但大都对其所属专业领域的学科发展与社会实践具有重要的理论与实践价值。

我校科学研究院成立于2008年,旨在通过整合人才资源、加强学科交叉、营造科研氛围、促进科研创作而得以造就丰硕的科研成果,以进一步提高我校科研实力、储备优秀人才,实现我校科研水平新的突破和科研实力的跨越式发展。

该文库展示了科学研究院独特的学术风格

与学术特点,具体体现在以下几个方面:

一、体现多学科与跨学科优势

成立科学研究院的目的之一就是为整合多学科学术资源,通过不同学科科研人员之间的学术交流与合作研究,以期迸发出新的思想火花。《文化产业政策激励与法制保障》一书就是科学研究院全体研究人员学术碰撞的结晶,该书的作者既有从事法学研究的研究者、也有从事文学艺术研究的研究者,还有从事哲学、教育学和历史学研究的研究者。这一多维研究视角极大丰富了这批朝气蓬勃的研究者们的学术视野。此外,十本著作的内容构成也反映了这种跨学科性,既有法学类著作,如《能源基本法研究》等;也有非法学类著作,如《海派学习文化研究——来自成人生活世界的考察与分析》。

二、注重基本理论问题研究

注重基本理论研究也是本集文库的风格之一,如《知识产权基本理论》就是作者从知识产权基本原理与学科规律及其制度规律角度所进行的有关知识产权重要理论问题的研究;《刑法法源研究》是作者从刑法规范创制方式和表现形式的角度所进行的刑事理论的论述;《能源基本法研究》则是作者从构建能源基本法的理论框架角度所进行的理论分析。这三部著作都从基本理论角度对相应领域中一些重大问题进行了深入研究和充分探讨。

三、既关注国际热点又反思历史问题

就特殊专题进行横向与纵向比较研究也是这套《社科文库》的重要特点。文库中《德国联邦最高法院商事判例译评》和《英国反就业性别歧视法律制度研究》两书分别就德国的商事审判实践和英国的反就业性别歧视立法实践进行了借鉴性探讨;而《城市、规划、法制——以近代上海为个案的研究》、《国民政府战时金融法律制度研究(1937~1945年)》和《上海租界法制研究》则从历史的角度对我

国相关法律制度进行了专题性研究。

华东政法大学科学研究院的全体研究者将秉承广大社会科学工作者孜孜以求学术真谛的优良传统,为繁荣我国学术殿堂、丰富我校学术成就而勤勉研究、多出精品,并励志将《社科文库》这一学术平台建设成为我国社会科学研究方面一个重要的学术窗口。

A handwritten signature in black ink, consisting of several fluid, connected strokes. The signature is positioned above the date.

2010年12月

总 序

科学研究工作是一种以探索自然客观规律与社会演进规律为目的的复杂的智力劳动,是一项艰难苦涩但富有创新价值的研究工作,研究人员必须进行系统的研习和长期的积累,并充分掌握国内外相关文献与资料,才能从事独立的、创造性的学术研究,从而在各自的学术领域取得骄人的成就。

我很欣喜地看到,我校科学研究院的研究人员,集人文社会科学研究者集体智慧,励心创作,出版了他们优秀的学术系列专著——华东政法大学科学研究院《社科文库》第一辑。这一文库的面世一方面反映了他们努力勤奋的学术精神,同时也反映了他们具有厚实强劲的科学 Research 能力。

这套文库的第一辑共包括十部著作。它们当中,既有基础性学术理论研究,也有揭示社会发展规律的实践分析;既有对国内特定历史时期

文化的梳理,也有对国外特定制度运行机理的析评;既有以上海为对象的针对性研究,又有对特定产业的多元化探索。

其中,何敏教授的《知识产权基本理论》系统勾勒出了知识产权领域里的基本理论与法制规律,具有一定理论深度以及丰富的实践价值。张勇博士的《能源基本法研究》详细探讨了能源基本法中普遍关注的理论问题,为能源法应对实践发展提供了有力的法制支撑。张波博士的《刑法法源研究》则围绕刑法的法律渊源进行了逻辑清晰、论证合理的分析,这无疑是对刑事法律制度进行体系化探索的有益尝试。

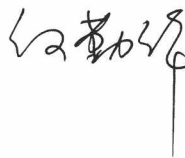
学术造诣深厚的王立民教授及其练育强博士、李洁博士等学者,专门以上海租界、城市规划法制及其海派学习文化为特定对象进行了系统的专题研究。其中,王立民教授与练育强博士共同撰写的《上海租界法制研究》具有独特的学术价值;练育强博士撰写的《城市、规划、法制——以近代上海为个案的研究》以及李洁博士撰写的《海派学习文化研究——来自成人生活世界的考察与分析》不断提升与丰富着人们对上海独特魅力的认知。

王红曼博士所著《国民政府战时金融法律制度研究(1937~1945年)》以史学的研究方法和逻辑视角对抗战时期的金融法律制度进行了详实而客观的梳理与概括;王东光博士所著《德国联邦最高法院商事判例译评》突破空间约束,选取典型案例揭示了德国商事审判中的独特规则与审判特征;饶志静博士所著《英国反就业性别歧视法律制度研究》则对英国反就业性别歧视制度进行了有益而深入的探讨。这些著作无疑将为我国法律制度的实践与完善提供非常有益的借鉴。

而《文化产业政策激励与法制保障》一书,作为论文集从不同角度对我国文化产业面对新机遇与新挑战时的发展问题进行了系统分析与探讨。这些主题明确、内容丰富的系列文章折射出科学研究院这一科研团队的集体智慧与学术研究的开拓精神,这使我依稀看

到了科学研究院这一科研集体快速崛起的美好前景。我很高兴在此作序,并将继续与广大的读者一道热情期待见证他们光辉的学术未来。

是为序。

A handwritten signature in black ink, appearing to read '任勤峰' (Ren Qifeng). The signature is written in a cursive style with a long vertical line extending downwards from the end.

2010年12月

序

《城市·规划·法制——以近代上海为个案的研究》一书是作者在其博士论文《近代上海城市规划法制研究》的基础上修改而成。上海自元朝至元二十九年(1292年)建县以后,便有了国家一级地方政府,也开始了它地方法制的历史。1843年开埠以后,上海有了突破性的发展,其地位迅速崛起,很快成为中国最大的城市,至20世纪二三十年代已是远东第一大城市,还有“东方巴黎”之称。与近代上海城市发展相一致的是,近代上海的城市规划及其法制也同样得到了飞速的发展。城市是一个连续发展的统一体,今天的上海城市规划所面对的对象,部分内容就是近代上海城市规划及其建设的成果;今天上海在面对快速的城市化过程中所发生的种种问题,有的在近代上海城市发展过程中也曾经经历过。此外,近代中国的法制现代化也首先起步于上海,其起始地就是上海的英租界。作者就是基于以上两

个视角,对近代上海的城市规划及其法制进行研究,以探寻在近代上海城市发展过程中,城市规划及城市规划法制在城市化进程中的作用。

作者在对城市规划法制进行论述时并没有拘泥于形式意义上的城市规划法,即专指系统的规定城市规划管理部门在进行城市规划的编制、审批以及规划许可等活动的城市规划法典;而是从功能意义上或实质意义上来论述城市规划法,即只要对城市的空间布局进行规范的法规都统称为城市规划法,这其中包括了规范城市的土地、道路、建筑、分区等等法制。由于近代上海特殊的三方四界的格局以及长期存在着的三个独立的地方政权——公共租界、法租界以及华界,因此,无论是城市规划还是城市规划法制都是在三个不同的空间进行运作。为此,作者从租界(以公共租界为主)与华界两个空间分别研究了它们的城市规划及城市规划法制。

本书作者练育强同志是我的博士生,在攻读法律史博士学位之前,研究的是行政法学,并有着多年从事警察工作的经历,有很好的行政法学基础;进入攻读博士学位阶段以后,又发奋研读中国法律史,还有了长足的进步,具备了行政法学与中国法律史的双重优势,为此,在确定其博士论文的选题时,我们就商定其博士论文应是法律史学与行政法学的结合,最后确定以近代上海的城市规划法制为其博士生三年生涯的研究对象。功夫不负有心人,经过努力,论文写作取得了成功,质量上乘。在论文送交盲评中,三位评审者都给予了“优”的成绩,论文答辩的成绩也是“优”,并被评为华东政法大学“2009年度优秀学位论文”。综观全书,有如下几点比较突出:

一是资料翔实。由于目前尚无全面、系统研究近代上海城市规划法制的成果,因此可以直接借用的资料不多。为了全面、真实地反映近代上海的城市规划法制的全貌,也为了充分和有力地论证相关问题,本书不得不采用大量的第一手资料,其中有些还是第一次被正式引用。为此,作者在读博士三年期间,大量的时间都在上海

市档案馆以及上海市图书馆里的近代史馆,埋头苦干,查找档案等资料。

二是视角独特。本书是从城市规划法的角度,并且是从拥有租界的近代上海的城市规划法的角度来考察近代中国法制现代化的历程,这有别于传统的从清末变法并基于国家层面法制的研究,其时间明显早于清末变法。这种分析角度或许更能清晰地使人明了当时租界所拥有的的外来的、西化的城市法制较早地被嵌入到当时的中国传统法制和社会之后,其在表现外形、构筑内容、植根社会以及互相影响的实际情况。

三是古今结合。本书还有一大突出方面就是不是就古论古,而是有效地进行了古今的对话、结合。在其尾声“面对 21 世纪的上海”中提出了,今天的上海城市管理者面临着与近代上海百年的城市化过程中出现的相似问题,诸如“人口问题”以及“城市的拆与建的问题”等等。在解决这些问题时,应注意历史借鉴,即从中吸取有益的养分,以利于当今上海城市的现代化建设。

可见,这是一部研究近代上海城市规划法制的力作,丰厚了在这一研究领域的成果,在诸多方面具有创新,当然,这一领域还是有进一步研究的空间。这正如作者在“导论”中所指出的,1843 年上海开埠后,由于租界的设立,使上海逐渐形成了华界、公共租界、法租界三分天下的特殊局面。三个独立运作的地方政权,使得无论是城市规划还是城市规划法制都在三个各自不同的空间中进行实施。本书是以近代上海为个案的研究,自然就应包括这三个不同空间的城市规划及城市规划法制,但遗憾的是,本书对法租界的城市规划及城市规划法制的研究还不够。希望作者在今后的研究中能弥补这一缺憾。

华东政法大学副校长、教授、博士生导师

王立民

2010 年 8 月于上海

目 录

| | |
|----------------------------|----|
| 导 论 | 1 |
| 第一节 本书的相关概念及研究 范围 | 2 |
| 一、相关概念的界定 | 2 |
| 二、研究范围的确立 | 10 |
| 第二节 文献综述 | 11 |
| 一、上海史的研究状况 | 11 |
| 二、城市规划的研究状况 | 15 |
| 第三节 研究意义和分析路径 | 23 |
| 一、研究意义 | 23 |
| 二、分析路径 | 28 |

第一编 近代上海公共租界城市规划法制

| | |
|-----------------------------------|----|
| 第一章 上海租界土地章程的性质及作用 | 35 |
| 第一节 上海租界土地章程的性质 | 36 |
| 一、1845 年土地章程制定的历史背景 | 36 |
| 二、土地章程性质的不同观点 | 37 |
| 三、土地章程性质:规划文件和规划法 | 39 |
| 第二节 影响上海租界土地章程制定的因素 | 46 |
| 一、中英双方对土地价值认识上的差异 | 46 |
| 二、中英双方彼此的不信任 | 47 |
| 三、中英土地管理制度的传统 | 48 |
| 四、19 世纪初英国城市发展的现实状况 | 49 |
| 第三节 上海租界土地章程的作用 | 50 |
| 一、确立了租界的地域范围 | 50 |
| 二、明确了城市规划的主体和民主参与原则 | 54 |
| 三、明确了城市规划的内容 | 56 |
| 第二章 上海公共租界土地管理制度 | 58 |
| 第一节 租界土地管理的法制化 | 59 |
| 一、租界土地产权(永租权)取得的法制化 | 59 |
| 二、租界土地利用的法制化 | 70 |
| 第二节 租界土地市场的法制化 | 78 |
| 一、土地章程关于土地的限制买卖及变化 | 78 |
| 二、公共设施建设资金来源的多元化及法制化 | 79 |
| 三、土地运营的市场化 | 81 |
| 第三节 租界土地管理制度的影响 | 83 |
| 一、租界土地管理制度的殖民性 | 83 |
| 二、租界土地管理制度对于华界土地管理制度的 影响 | 85 |

| | |
|----------------------------------|-----|
| 第三章 上海公共租界道路管理制度 | 87 |
| 第一节 道路管理制度的萌芽阶段 | 88 |
| 一、道路计划提出的历史背景 | 89 |
| 二、道路计划的主体、内容及利益分析 | 90 |
| 三、道路管理制度 | 94 |
| 第二节 道路管理制度的初创阶段 | 96 |
| 一、历史背景分析 | 96 |
| 二、道路计划的主体、内容、实施及利益分析 | 98 |
| 三、道路管理制度 | 110 |
| 第三节 道路管理制度的建立阶段 | 121 |
| 一、历史背景分析 | 121 |
| 二、道路计划的主体、内容及利益分析 | 122 |
| 三、道路管理制度 | 134 |
| 第四节 道路管理制度的完善阶段 | 143 |
| 一、历史背景分析 | 144 |
| 二、道路计划的主体、内容及原因分析 | 145 |
| 三、道路管理制度的完善 | 149 |
| 第五节 公共租界的越界筑路 | 153 |
| 一、越界筑路的动因 | 153 |
| 二、越界筑路中的利益分析 | 155 |
| 三、越界筑成的道路 | 162 |
| 四、越界筑路的法律性质分析 | 167 |
| 第四章 上海公共租界建筑管理制度 | 170 |
| 第一节 公共租界建筑管理法规的变迁 | 170 |
| 一、历次土地章程中建筑管理法规的变化 | 171 |
| 二、建筑管理单行法规的变化 | 176 |
| 第二节 公共租界建筑管理法规变迁的原因 | 181 |
| 一、消防的原因 | 181 |

| | |
|--|-----|
| 二、卫生防疫的原因 | 184 |
| 三、交通的原因 | 187 |
| 第三节 公共租界建筑管理法规的内容 | 191 |
| 一、通过建筑执照的发放对建筑进行前期管理 | 191 |
| 二、通过查勘员的检查行使建筑工程的监理 | 193 |
| 三、通过取缔违章建筑实施对建筑物的后期管理 | 195 |
| 第四节 公共租界建筑管理制度存在的问题 | 196 |
| 一、建筑布局缺乏整体规划 | 196 |
| 二、有法不依现象比较突出 | 197 |
| 三、棚户区的处理带有很强的殖民性 | 200 |
| 第五章 上海公共租界城市规划法制解析 | 203 |
| 第一节 公共租界分区制度的探索及失败 | 204 |
| 一、分区法律的历史 | 204 |
| 二、工部局分区制度的探索 | 206 |
| 三、分区制度未推行之原因分析 | 208 |
| 第二节 公共租界城市规划法制的突出方面 | 210 |
| 一、法律至上 | 210 |
| 二、强调分权与制衡 | 213 |
| 三、强调程序 | 216 |
| 第三节 公共租界城市规划法制的影响与法租界的 城市规划法制 | 218 |
| 一、法租界的城市规划法制 | 218 |
| 二、公共租界城市规划法制与法租界城市规划法制 之间的异同 | 222 |
| 三、公共租界城市规划法制对华界城市规划法制的 影响 | 225 |