

中国政治文明
发展与建设丛书

上海治理 与民主



林尚立/主编

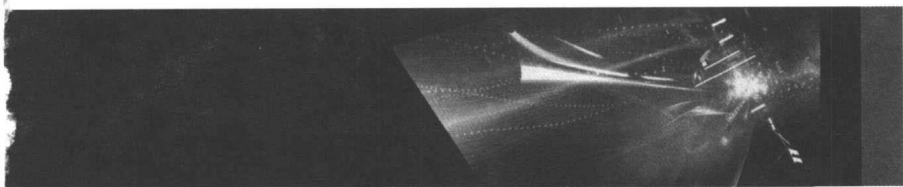
郭定平/著

重庆出版社



中国政治文明发展与建设丛书

上海治理 与民主



林尚立/主编

郭定平/著



图书在版编目(CIP)数据

上海治理与民主/郭定平著. —重庆:重庆出版社,
2005

(中国政治文明发展与建设丛书)

ISBN 7-5366-7119-9

I.上… II.郭… III.社会主义政治学—研究—
上海市 IV.D675.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2005)第 029636 号

中国政治文明发展与建设丛书
上海治理与民主
郭定平 著

责任编辑	李盛强
封面设计	金乔楠
技术设计	聂丹英
责任校对	周玉平

重庆出版社出版、发行
(重庆长江二路 205 号)
新华书店经销
自贡新华印刷厂印刷

开本 890×1240 1/32 印张 10.25
字数 260 千 插页 2
2005 年 5 月第 1 版
2005 年 5 月第 1 版第 1 次印刷
印数 1—3000

ISBN 7-5366-7119-9/D·378
定价:20.00 元

总序

理想与现实,是决定人类生活的两极,人类生活无时无刻不摇摆其中。人类生活是多方面的,包含着经济生活、社会生活、精神生活和政治生活。相对来说,主导经济与社会生活的是现实的力量,而主导精神生活的则是理想的力量。政治生活要特别些,同时受到现实的力量和理想的力量主导。这与政治生活的特性密切相关。

政治生活的本质,就是人们基于经济与社会发展的现实基础,通过共同所营造的公共权力,来保障自身的权利和维护社会的秩序,从而实现人与社会的发展。所以,政治生活具有相当鲜明的两重性:一方面受现实经济与社会发展的条件决定;另一方面又主动地作用于经济与社会发展。亚里士多德断定:人是天生的政治动物,人不过政治生活,不是神就是鬼。换句话讲,对人来说,政治生活是人现实存在的必然前提。政治生活的双重性,决定了政治生活,不仅要受到现实力量的主导,而且要受到理想力量的主导,因为,政治反作用经济与社会发展的功能,使得人们常常把希望寄托在政治之上,期待通过改变政治生活,提高政治的水平,来促进现实经济与社会的变化与发展。当然,除此之外,人们对权利的珍惜以及对权力的关注,也使得人们对政治天然抱有期待,即希望政治能够有效地保障或实现自身的权利要求,或能够亲身介入政治,直接掌握或分享权力。这种希望和期待的最基本取向,就是民主的追求。

任何政治生活都必然在一定的时空中发生发展与变化,人类的政治文明正是在这种发展中得以形成、丰富和延续的。所谓政治文

明,就是人类在一定经济基础上为建立公共秩序、推动社会进步而形成的用于调节公共权力与私人利益关系的价值规范、组织体系和制度安排的有机总和。推动人类政治文明发展的力量,一方面来自现实的经济与社会发展,同时也来自人们对政治发展的希望和期待。在这两方面力量作用下,推动政治文明建设的政治发展,首先都必须立足现实,其次要超越现实。人类政治文明发展的无数经验表明,有效的政治发展,都应该是立足现实与超越现实的有机平衡。而这种平衡的关键在于两点:一是对社会现实的客观认识和正确把握;二是对社会发展规律,包括政治发展规律的科学认识和把握。

近代以来,基于市场、资本和技术的力量而形成的一波又一波的全球化浪潮把各国的发展日益纳入到全球发展的运动轨道。在这种发展中,“工业较发达的国家向工业较不发达的国家所显示的,只是后者未来的景象”^①。于是,追求这种“未来的景象”就成为不发达国家发展的重要内在驱动力。在政治发展中,对于不发达国家来说,这种“未来的景象”就是现代民主政治。于是,民主化就自然而然地成为这些国家政治发展的目标。然而,对于不发达国家来说,在尚未找到通向民主化发展道路之前,民主化必然更多地作为理想的力量作用于现实的政治发展。伴随这种作用的往往是西方政治的制度、价值的绝对化,从而使这些国家因此将其简单地照搬照套到具体的政治实践中。无数的经验事实证明,这种政治发展的具体实践不难,但是要取得成功很难,因为,要使外来的制度和价值在特定的社会扎根本身就非易事,更何况这种照搬照套不可避免地会同时在政治、经济与社会领域带来种种后遗症。于是,在追求民主化发展过程中,如何从本国国情出发,探索和实践有自己特色、符合具体社会发展要求的政治发展道路,就成为不发达国家民主化发展的关键。中国政治发展的历史与现实充分证明了这一点。

^① 《马克思恩格斯选集》第2卷,人民出版社1972年第1版,第206页。

中国迈向现代政治文明的政治发展始于近代。当中国力图通过变法来振兴国家的时候,建立现代民主就成为整个国家政治发展的基本追求。这种追求的首先体现就是引入西方的制度,定宪法,开议会,搞选举。然而,辛亥革命前后的所有努力,不论是改良的,还是革命的,都没有使这些制度在中国真正扎根,并解救中国。但是,辛亥革命所留下的民主共和的政治遗产,使中国真正走向了民主共和的道路,其最大成果就是新民主主义革命创立的中华人民共和国。新中国建立后,中国开始进行社会主义民主的探索和实践。但由于在相当长时间里照搬苏联的模式,没有有效地处理好党、国家与社会的关系,结果,社会主义民主的探索和实践遇到挫折,受到破坏,并因此导致“文革”。改革开放之后,在中国特色社会主义理论的指导下,中国开始了以加强党的领导、推进人民民主和建立法制、推行法治为目标的新的政治建设和政治发展。20多年的改革开放实践充分证明,中国改革开放以来的政治发展,在总体上是成功了,它不仅有效推进了中国民主化,而且有效保障了中国改革开放和现代化的整体发展。

从近代以来的中国政治、经济与社会全面发展的历史进程来看,由于时代、国情以及发展战略等方面的原因,政治发展与经济、社会发展保持相互促进,稳定发展的时间不多,最集中的体现就是1978年改革开放以来的中国政治、经济与社会全面变革与发展。回顾改革开放以来中国经济与社会发展,面对经济与社会发展的巨大成就,必须充分考虑到中国政治在其中的重要作用,因为,有序而稳定的政治是任何社会发展的首要前提。显然,1978年以来的中国政治发展,不仅是中国走向民主化的政治发展,而且也是中国通过政治的有效作用来保障与推进经济与社会现代化发展的政治发展。只有同时看到这两方面的政治发展,人们才能深刻理解1978年以来中国的政治建设 with 政治发展。

实现政治的民主化和法制化,是改革开放以来中国政治发展追求的基本目标。这个目标既具有现实性,也具有理想性。理想性体现

为它是中国发展的迫切要求,寄托着民众与社会的无限期望;现实性体现为它在中国要成为现实,不仅需要自身的努力,而且需要现实的经济与社会发展。对于中国政治的具体发展来说,这个基本目标的理想性和现实性都直接转化为中国政治发展的压力:目标的理想性,要求中国政治发展必须快速推进;而目标的现实性,则要求中国政治发展必须循序渐进,于是,如何平衡政治发展的这两个内在取向,就成为有效推进中国政治发展的关键。

中国特色社会主义理论为这种平衡提供了一个基本的战略框架,它由三个层面构成:第一层面是政治、经济与社会的三者协调发展;第二层面是改革、发展与稳定的三者有机统一;第三层面是党的领导、人民民主与依法治国的三者有机统一。在这个平衡框架下,中国政治发展走出了一条推行法治以深化民主;变革体制以巩固制度;增量改革以保持活力;扩大协商以增强整合的渐进的政治发展道路。这种渐进的政治发展,在积极追求民主化的理想与目标的同时,时刻把政治发展与经济和社会发展紧密结合起来,通过与经济和社会发展的有机互动,来寻求自身发展的有效空间与根本动力,从而使自身的发展不仅能够沿着理想的目标前进,而且能够有效地保障与推进改革与社会发展。中国改革开放的成功实践充分表明,中国政治发展本身及其成果的实际成效,对中国改革和发展具有十分重要的现实意义。没有稳定、有序和持续的政治发展,就不可能形成中国经济与社会的高速成长。所以,当人们力图从政治的角度来认识和解释中国社会发展的时候,就不得不从中国政治渐进发展的逻辑去理解和分析中国发展的成就。

然而,中国政治发展的渐进性并没有导致中国政治的保守性,相反,渐进政治发展所带来的更为有效的现实经济与社会发展,从根本上激发了中国政治发展走向民主与法治的决心和动力,为此,中国在进入21世纪的时候,提出了建设社会主义政治文明的政治发展目标。建设政治文明这一目标与任务的提出,全面提升了中国政治发展,使

其在与人类政治文明发展的有机互动中,更加理性、开放和包容,进而把有中国特色的政治发展带入到人类政治文明的殿堂。

和任何社会的政治发展一样,中国的政治发展也没有摆脱理想力量 and 现实力量的交互作用,但是,中国政治发展在经历了在理想与现实之间的摇摆之后,最终还是找到了能够有效平衡理想与现实两大力量作用的政治发展模式和政治发展目标:即以渐进有效的政治发展,推进经济与社会的发展,从而建设社会主义政治文明。中国二十多年改革开放的成功发展,足以证明中国政治发展的道路值得深入研究和总结。显然,这种研究可以从多个层面展开,其中自然包括宏观的、中观的和微观的。宏观的研究,可能更多的是从历史的逻辑出发;中观的研究,可能更多的是从现实的逻辑出发;而微观的研究,则可能更多的是从对象的逻辑出发。改革开放本身就是中国现代化发展历史中一个重要的历史环节,要对这个历史环节的运动规律作更为深入的研究,从而揭示这个历史环节在整个现代化历史运动中的价值和意义,自然从中观层面研究更为合适。这种认识构成了本丛书选题的指导思想,同时也决定了本丛书的总体风格:即不直接从政治发展本身的逻辑入手,而是从政治发展重要因素的现实考察入手,通过这些要素的研究来学术性地展现有中国特色的政治发展道路和政治文明建设实践。

研究当代中国政治,揭示当代中国政治发展的任务、使命和运动规律,是中国政治学的基本使命,也是中国政治学发展的基本动力。因此,这套丛书的学术努力,不仅有现实的关怀,还有学术的关怀。尽管我们的能力有限,但是这种关怀是无限的。如果我们的这种关怀能够给中国政治文明建设和中国政治学发展带来一些新的理论和学术元素,那么我们的努力也就有了自己的意义。

林尚立

目 录

丛书总序	(1)
第一章 导论	(1)
第一节 龙头之谜	(1)
第二节 另类中国	(6)
第三节 治理与民主	(14)
第四节 内容概要	(26)
第二章 体制转型的逻辑	(29)
第一节 地方政府作用的强化	(29)
第二节 发展战略的制定	(37)
第三节 开发体制的形成	(48)
第四节 浦东新区的开发体制	(64)
第五节 经济发展的政治制约	(72)
第三章 政府治理的优化	(79)
第一节 政府职能转变	(79)
第二节 法治政府	(88)
第三节 责任政府	(96)
第四节 阳光政府	(107)
第五节 服务政府	(115)
第四章 决策过程的改善	(125)

第一节	决策模式的转型	(125)
第二节	决策规则的确立	(132)
第三节	立法民主的探索	(146)
第四节	多元决策的形成	(153)
第五节	决策过程的特点	(160)
第五章	用人机制的创新	(166)
第一节	干部人事制度改革	(167)
第二节	领导班子的转型	(177)
第三节	公务员制度的建立	(182)
第四节	人才资源的开发	(190)
第六章	社区民主的培育	(201)
第一节	社区建设的含义	(201)
第二节	社区建设的背景	(204)
第三节	社区建设的兴起	(212)
第四节	街道功能的强化	(218)
第五节	自治组织的成长	(229)
第六节	社区治理的性质	(236)
第七章	社会资本的积累	(240)
第一节	社会资本的意义	(241)
第二节	政治文明的输入	(245)
第三节	地方自治运动	(254)
第四节	华人参政运动	(263)
第五节	民主精神的发育	(272)
第八章	总结与展望	(286)
第一节	中国模式	(286)
第二节	上海经验	(292)
第三节	世界意义	(306)
参考文献		(309)
后 记		(313)

第一章

导 论

改革开放以来,特别是进入20世纪90年代以后,上海不仅实现了持续、快速、稳定的经济发展,而且在经济发展的推动下,城市面貌也发生了天翻地覆的变化,人民群众的物质文化生活水平得到了显著的提高,市民的生活方式有了根本的改观。这些经济和社会现代化方面的成就已经受到国内外的广泛关注,研究成果层出不穷。然而,上海的政治发展和政治现代化研究却至今没有得到应有的重视。政治现代化是一个社会从传统向现代变革过程中所出现的一系列政治方面的变化,涉及诸多层面的内容。本书将着重从治理高效化与政治民主化两个角度对上海在政治发展和政治文明建设方面的经验与教训、成就与问题、现状与前景进行全面和系统的探讨。本章就本项研究的背景与起因、理论与方法进行一些分析和说明。

第一节 龙头之谜

上海地处长江的入海口,宛若一颗璀璨的明珠镶嵌在太平洋西岸欧亚大陆东部漫长的海岸线的中间。自1840年开埠以后,上海以超常的速度迅速发展,并在不到100年的时间内从一个破落的小渔村崛起为中国的特大城市,东亚的第二大城市,世界上仅次于伦敦、纽约、东京、柏林的第五大城市。其人口在1900年超过100万,1915年超过200万,1930年突破300万大关。在中国近代史上,上海沐浴欧风美雨,

得文明之先机,开文明之先河,在经济、政治、社会、文化等方面都有许多创新与贡献,不仅对上海自身的发展发挥了很大的作用,而且对全国也产生了深远的影响。难怪一位研究美国的学者在20世纪50年代初期形象地把上海比喻为打开认识现代中国之门的钥匙,并且预言:“大城市不会偶然地出现,它们不会为一时的狂想所毁灭。地理上的事实曾经创造了上海;一旦和平在东亚恢复,这些事实将会使上海在未来的岁月里繁荣昌盛。”^①

1978年中共十一届三中全会以后,党的工作重心正式转到发展经济和社会主义现代化建设上来,上海在改革开放中迎来了新的机遇,开始了新的探索。特别是进入20世纪90年代以后,在浦东开发开放的带动下,上海的发展潜力得到了巨大的发挥,经济实力迅速增强,城市面貌日新月异,生活水平节节上升。这种快速发展使得上海迅速走到了全国改革开放的前沿,成为长江流域乃至全国经济发展和现代化建设的龙头。

1992年以来,上海经济已连续12年保持两位数增长。2003年,上海市实现生产总值6 250.81亿元,按照可比价格计算,比上年增长11.8%;比1990年增长3.3倍,平均每年增长11.9%。按户籍人口和当年汇率折算的上海人均生产总值1993年首次突破2 000美元,1997年跃上3 000美元台阶,2000年再上4 000美元新台阶,2003年已超过5 000美元,达到了5 642美元,居全国除港、澳、台地区外的各省级地区之首。

随着上海经济的快速发展,城市居民的生活条件得到显著改善,人们的生活水平得到极大提高。住房困难是过去上海人的最大苦恼之一。进入新的历史时期后,通过大规模的住宅建设和旧区改造,城市居民的居住条件和居住环境得到明显改善。20世纪90年代以来,上海累计建成了2.34亿平方米的住宅,相当于现有上海住房总面积的

^① [美]罗兹·墨菲:《上海——现代中国的钥匙》,上海社会科学院历史研究所编译,上海人民出版社1986年10月版,第249页。

76.5%。一批园林化、智能化、庭院式、公寓式的绿色住宅竞相出现。至2003年末,在全市居住房屋中,新工房、公寓、花园住宅、新式里弄所占比重达到93.6%,居民住宅成套率达到92.3%,市区人均居住面积达到13.8%平方米,比1990年增加了7.2平方米,人均使用面积达到19平方米。新型宽敞的居室和幽雅舒适的环境使上海居民百余年来居住烦恼基本上成为历史。

在20世纪90年代以来的城市建设过程中,上海按照“一年一个样,三年大变样”的总体部署和要求,完成了许多重大城市建设工程项目,城市基本面貌发生了天翻地覆的变化,体现上海日新月异的巨大变化的建筑杰作不断诞生。例如,巍然屹立在浦东新区陆家嘴的东方明珠广播电视塔高468米,居亚洲第一、世界第三,1995年就被评为上海十大新景观之一。在享有“东方巴黎”美誉的上海,直到20世纪80年代初第一高楼依然是30年代建造的24层的国际饭店。可是,在改革开放已经20多年的今天,超出国际饭店的高层建筑比比皆是,难以计数。其中,作为中国大陆第一高楼的金茂大厦更是以其精致的施工、一流的设施、先进的装备、优雅的造型成为上海乃至中国改革开放新成就的重要标志。这座摩天大楼地下3层,地上88层,总高度为420.5米,相当于5幢上海国际饭店的高度。进入21世纪后,上海城市建设的辉煌成就再次引起国内外的广泛关注。2001年3月建成、6月开放的上海科技馆在当年作为亚太经合组织(APEC)在上海举行第九次领导人非正式会议的主要场馆,接待了21个国家、地区的首脑。上海的APEC会议是新中国成立以来举办的规模最大、层次最高、影响最大的国际活动,这次会议的成功举办向世界充分展示了中国改革开放的巨大成就。一年之后的2002年12月31日,中德两国总理为世界上第一条快速磁浮列车商业运行线撩开了神秘的面纱,一辆快速磁浮列车以430公里的设计时速风驰电掣般地从龙阳路站驶往浦东国际机场站,30多公里的路程仅仅用了8分钟。上海磁浮列车的建成运营再次使上海的建设与发展成为国内外关注的新焦点。上海城市建设的

飞跃发展不仅改变了城市面貌,改善了生活环境,而且激发了上海人的自豪感,增添了上海人的自信心,提高了整个城市的综合竞争力。正如有的学者所说:“上海城市建设的恢弘气势和巨大成就,已超越了城市建设本身,更体现出一种上海精神和上海力量。”^①

上海在改革开放以后特别是进入20世纪90年代以来的奇迹般的飞速发展已经引起人们的广泛兴趣,从一定意义上说,上海已经成为中国改革开放和现代化建设的一个成功范例。上海不是中国,上海的成功不能完全代表中国的成功;但是,上海是中国现代化的先导,上海的发展可以迅速带动长江三角洲,带动整个长江流域,以至带动整个中国的发展,上海发展的经验对于中国的发展具有直接的指导和借鉴意义。中国改革开放的总设计师邓小平深思熟虑地决定推动浦东的开发开放和加快上海的改革和发展步伐。他在1991年1月视察上海时明确指出:“上海开发晚了,要努力干啊!那一年确定四个经济特区,主要是从地理条件考虑的。深圳毗邻香港,珠海靠近澳门,汕头是因为东南亚国家潮州人多,厦门是因为闽南人在外国经商的很多,但是没有考虑到上海在人才方面的优势。上海人聪明,素质好,如果当时就确定在上海也设经济特区,现在就不是这个样子。14个沿海开放城市有上海,但那是一般化的。浦东如果像深圳经济特区那样,早几年开发就好了。开发浦东,这个影响就大了,不只是浦东的问题,是关系上海发展的问题,是利用上海这个基地发展长江三角洲和长江流域的问题。抓紧浦东开发,不要动摇,一直到建成。只要守信用,按照国际惯例办事,人家首先会把资金投到上海,竞争就要靠这个竞争。金融很重要,是现代经济的核心。金融搞好了,一着棋活,全盘皆活。上海过去是金融中心,是货币自由兑换的地方,今后也要这样搞。中

① 陈士杰、冯小敏、熊建平主编:《上海城市建设发展》(上海现代化研究丛书),上海人民出版社2004年5月第1版,第25页。

国在金融方面取得国际地位,首先要靠上海。”^①邓小平的这一战略思想很快就转变成了中国加快改革和扩大开放的战略决策之一。江泽民同志在中国共产党第十四次全国代表大会的政治报告中正式提出,以上海浦东地区的改革开放为“龙头”,推进长江沿岸城市的开放,尽快把上海建设成为国际经济、金融、贸易中心,带动长江三角洲和长江沿岸整体的经济发展^②。这就进一步明确了上海在中国现代化建设中的战略地位。按照这一战略部署,上海的改革开放和现代化建设突飞猛进,如果说在中国共产党第十四次全国代表大会上只是确定上海的“龙头”地位的话,那么,在经过了90年代快速发展之后,进入21世纪,上海已经成为了中国改革开放和现代化建设名副其实的龙头。2004年7月26日至29日,中共中央总书记、国家主席胡锦涛来到上海,深入科研院所、码头船坞、企业车间、田间地头,就贯彻和落实科学发展观、做好经济工作、加强党的建设等进行了调研。在经过广泛考察并听取了上海市委、市政府的汇报后,胡锦涛发表了重要讲话,充分肯定了近年来上海改革开放和现代化建设所取得的新成就,并希望上海以坚持邓小平理论和“三个代表”重要思想为指导,不断开创各项工作的新局面,在建设中国特色社会主义的历史进程中继续走在全国前列。

从确立龙头地位到成为中国改革开放和现代化建设名副其实的龙头,上海的发展成就令人惊讶,引人注目。在万分惊奇之余,很多人对这个龙头之谜困惑不解。上海为什么能够实现如此快速的发展?上海发展的动力和优势何在?上海的发展是否具有地方特色,或者是否具有普遍意义?为了破解龙头之谜,在过去的一段时期内,也涌现了一批关于上海问题的科研成果。但是,我们发现,在对上海的研究方

① 邓小平:《视察上海的谈话》(1991年1月28日—2月18日),《邓小平文选》第3卷,人民出版社1993年10月第1版,第366—367页。

② 江泽民:《在中国共产党第十四次全国代表大会上的报告》,人民出版社1992年10月第1版,第27页。

面,存在一个明显的偏向,就是过去关于上海的研究主要集中在历史和经济等领域,而对上海政治发展和政治文明建设的实际进程缺乏应有的关注。上海的改革开放是全方位的,现代化建设是多方面的,因此,关于上海的研究也应该是多角度、多侧面的。诚然,上海具有非常独特的历史发展,上海也具有异常显著的经济成就,因此加强对上海的历史和经济的研究应在情理之中。殊不知,上海的政治发展和政治现代化建设也有不平凡的历程,也取得了巨大的成就。如果说中国的发展是国家主导、政府推动的话,或许,上海快速发展的真正奥秘就要从政治变革和政治发展中去寻找。本研究的目的就是全面、客观、准确地分析和探讨改革开放以来上海在政治发展和政治文明建设方面的基本历程和经验教训,期望从一个新的角度和新的侧面为破解上海发展的龙头之谜提供一些帮助,寻找一些线索。

第二节 另类中国

长期以来,上海因其独特的历史发展和特殊的政治经济地位一直被人们视为中国内部的一个异质化的存在。自1292年元朝中央政府把上海镇从华亭县(相当于现在的上海市松江区)划出,批准设立上海县开始,上海建城已有700多年的历史。明朝中叶,上海成为全国棉纺织手工业的中心。公元1685年,清政府在上海设立海关,上海逐渐发展成为商贾云集的繁荣港口。由于上海县城日趋繁荣,街道纵横,店肆林立,万商云集,曾有“小苏州”之称^①。尽管如此,到19世纪中叶上海开埠之时,无论在中国还是在世界上,上海并没有特别突出之处。在1843年,人口数量位居前十名的城市依次是北京、苏州、广州、武汉、杭州、成都、福州、西安、南京、长沙。北京最大,人口最多,有85万人,上海仅有20多万,名列第12位。鸦片战争以后,上海被开辟为通

^① 熊月之主编:《上海通史》第1卷《导论》(熊月之著),上海人民出版社1999年9月第1版,第15—16页。

商口岸。在此后的100年中,外国列强纷纷入侵上海,使之成为帝国主义在中国进行政治、经济和文化侵略的主要据点。到1900年,上海的人口超过100万,成为中国最大的城市。

在近代上海的迅速崛起过程中,对外开放无疑具有决定性的意义。只是当时的开放与20世纪70年代末期开始的开放进程有着本质区别,那时的开放是在帝国主义的坚船利炮的威逼下被动地进行的,其具体途径就是开埠通商与设立租界。1842年8月,腐败无能的清政府与英国签订了中国近代史上的第一个丧权辱国的不平等条约——《南京条约》。根据此条约,包括上海在内的五大沿海城市被开辟为通商口岸。1843年11月14日,英国在上海设立领事馆,17日正式宣布上海开埠。1845年11月29日,《上海土地章程》公布,英租界开始正式设立。其后相继设立法租界、美租界,1862年英美租界合并为共同租界。虽然在近代中国,租界并不是上海独有的政治现象,但上海租界设立最早、规模最大。上海英、法租界最初设立时,面积都不超过1 000亩,后来租界当局通过各种手段,肆意扩张租界的范围,到1899年公共租界面积达33 503亩,1914年法租界面积达15 150亩。上海公共租界与法租界的总面积最大时达到48 653亩,是近代中国历史上天津9个租界、汉口5个租界、厦门两个租界、广州两个租界与镇江、九江、杭州、苏州、重庆租界面积总和的1.5倍以上^①。在上海租界,外国人有相对独立的立法权、行政权和司法权,有巡捕、军队和监狱。在这里,中国军队不能随意进出,外国人触犯中国法律,中国不能直接处理,甚至华人犯法,中国政府也不能独立审理、处罚。

租界对近代上海的发展可谓影响至深至远。著名的上海历史学家熊月之对此曾进行过精辟的分析。他认为租界对近代上海的影响主要体现在如下方面:第一,缝隙效应。租界既是中国领土又不受中

^① 熊月之主编:《上海通史》第1卷《导论》(熊月之著),上海人民出版社1999年9月第1版,第37页。