



近代中国城市规划 法律文化探析

——以上海、北京、南京为中心

牛锦红◎著

中国法制出版社
CHINA LEGAL PUBLISHING HOUSE

近代中国城市规划 法律文化探析

——以上海、北京、南京为中心

牛锦红◎著

中国法制出版社
CHINA LEGAL PUBLISHING HOUSE

图书在版编目 (CIP) 数据

近代中国城市规划法律文化探析：以上海、北京、
南京为中心/牛锦红著. —北京：中国法制出版社，
2011. 10

ISBN 978 - 7 - 5093 - 3158 - 3

I. ①近… II. ①牛… III. ①城市规划法 - 文化 - 研
究 - 中国 - 近代 IV. ①D922. 297. 2

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2011) 第 196180 号

策划编辑 赵 宏

封面设计 李宁

近代中国城市规划法律文化探析——以上海、北京、南京为中心

JINDAI ZHONGGUO CHENGSHI GUIHUA FALU WENHUA TANXI——

YI SHANGHAI, BEIJING, NANJING WEI ZHONGXIN

著者/牛锦红

经销/新华书店

印刷/三河市紫恒印装有限公司

开本/640 × 960 毫米 16

印张/16.75 字数/207 千

版次/2011 年 10 月第 1 版

2011 年 10 月第 1 次印刷

中国法制出版社出版

书号 ISBN 978 - 7 - 5093 - 3158 - 3

定价：49.00 元

北京西单横二条 2 号 邮政编码 100031

传真：66031119

网址：[http: //www. zgfzs. com](http://www.zgfzs.com)

编辑部电话：66010483

市场营销部电话：66017726

邮购部电话：66033288

绪 论

一、选题意义

英国经济学家 K·J·巴顿认为当今世界“某些经济特点和问题可以追溯到城市的起源和随后发生的变化”^①，苏州大学王卫平教授认为：“研究城市史，应该从纵向和横向两个方面展开。在纵向上，就是研究城市的历时性过程，即研究城市发生、发展、演变的历程；在横向上，就是分析城市的各个方面及其相互关系。这两方面的结合，既可以弄清不同时代城市发展的特点，又可以了解城市的结构与功能，从而揭示不同时代、不同地区、不同类型城市发展的规律。”^② 所以城市史研究中的新领域和新课题必然会引起人们的关注。

正如美国学者刘易斯·芒福德所说：“如果对历史有深湛的了解，对那些至今控制着人类的古老决定有了高度的自觉，我们就有能力正视如今天人类面临的迫切抉择，而这一抉择无论向什么方向都终将改变人类。”^③ 现代中国城市规划法律文化最为接近的历史基础是其近代的城市规划法律文化。对近代百年中国城市的历史进程进行回顾与研究，对近代城市规划法律文化进行深入探讨，对其中科学的、合理的思想和实践成果进行分析，研究这些活动对今天中国城市和经济的影响，无论在学术意义上，还是在现实意义上，都非常重要。

① [英] K·J·巴顿：《城市经济学——理论和政策》，商务印书馆 1984 年版，第 14 页。

② 王卫平著：《明清时期江南城市史研究——以苏州为中心》，人民出版社 1999 年版，第 4 页。

③ [美] 刘易斯·芒福德：《城市发展史——起源、演变和前景》，宋俊岭、倪文彦译，中国建筑工业出版社 1989 年版，第 5-6 页。

（一）学术价值

1. 本研究运用历史学方法探析近代中国城市规划建设活动所形成的法律思想和制度变迁过程，为科学分析和评价现代中国城市规划和建设实践，为寻找解决中国城市发展新问题的历史启示提供基础研究。

城市的发展变化是一个连续的过程。我们研究历史的目的，是为了吸收、传播传统文化的精华，古为今用；是为了以史为鉴，不再重复历史的悲哀。历史上形成的城市性质与功能、城市规划机构体制、规划法律思想与制度等，都深远的影响着城市现在的发展，也必将对今后较长时期的发展起重要的作用。今天，城市发展带着它曾经的繁荣与失败、激昂与迷惘、成就与病症进入 21 世纪，毫无疑问，它还必将在各种历史积淀的基础上继续前进。

本世纪初，城市史的研究在欧美兴起，随后，中国学界也开始了对本国城市史的研究。然而，中国研究者往往厚古薄今，对近代城市关注不够。其实，无论从城市在社会生活中的地位，还是从现实服务的角度考虑，近代城市尤其是城市规划法律文化，都值得今人研究。

中国城市的发展轨迹对现今的城市建设影响巨大，从古代具有特色的城市规划法律思想与制度，到近代中国的新型城市规划法律思想与制度的转变，对现代中国城市规划有着不同的影响。在这个漫长的历史过程中，近代百年的中国城市规划法律文化建设是承启封建时代的城市到现代城市规划和建设的重要环节，这一阶段也是研究中国城市从封建化发展到社会主义城市化这一过程的不可或缺的重要组成部分。

2. 本研究可以补充和完善中国城市规划思想史和制度史的研究，改变近代中国城市规划法律思想史与制度史被忽略的状况，从而完善学科建设。

由于近代中国内忧外患，主权丧失，中国各届的统治者对城市的规划和建设关注甚少，对城市的发展缺少有序的指引、规划和建设，因此，这一时期值得学术界关注的事件和现象也相对较少。但是这一阶段是连接中国从古代城市到现代城市的重要历史链条的一环，更重

要的是,很多近现代重要的城市规划法律思想、制度与技术都是在这一阶段通过主动或被动的途径进入中国的,在中国的城市规划和建设中有不同程度的实践,对中国城市规划和经济的发展有实质性的影响。比如,除了近现代城市规划法律思想的引入,一些自由资本主义市场经济下普遍实行的城市规划法律制度也是在这个阶段开始了制订和实施。因此,收集、整理和研究这些法律思想与制度,对补充和完善中国城市规划建设史有重要的意义。

从学科发展史的角度考察,近代城市规划法律文化属于近代城市规划史的一部分;从学科建设的角度考察,近代城市规划史是中国城市史的一个重要内容,目前对这一阶段的研究涉及近代城市规划法律文化全面内容的极少。当前,有很多相关问题值得我们深思:中国传统城市规划法律思想是如何转入近代的城市规划法律思想的?传统的城市规划法律思想与近代城市规划法律思想的冲突与融合是如何体现的?传统的城市规划制度与管理模式是如何转化为适应时代需要的城市规划制度与管理体制的等等,这些内容都是目前研究需要探讨的。因此,在城市史学科所包含的内容中,近代中国城市规划法律文化的研究是对学科建设的必要补充,另外,通过对近代中国城市规划法律文化(主要包括法律思想与制度)的研究,可以重新认识该项研究背后所蕴含的近代的思想史、技术史、社会史意义,这里包含了城市物质层面的近代化和精神层面的近代化,以及城市组织、管理和制度的近代化,从而也更有助于我们加深对中国城市近代化过程的全面认识。

3. 本研究是对城市规划法律文化在国际间交流与转化的一种深化,是对城市规划史全球化、国际化研究的一种回应。

近代西方由于工业化而带来的城市规划法律文化体系,包括了规划法律思想、法律制度、规划的各种理论与手段等多层次和多方面的内容,这一体系在受到中国文化影响的区域,究竟遇到了怎样的生存与发展环境?得到了怎样的历史演变?在中国不同的城市中,西方城市规划法律文化的实践结果又是如何的?本研究试图从国际交流的角度进行一定的研究与探析。

（二）现实意义

1. 本研究对近代城市规划法律思想演变的过程进行研究，可以为当代城市规划的发展方向提供历史依据。

人们对自然现象距离越近，认识的越清楚；而人们对社会现象则是距离的越远，认识的越清楚。历史学对于整个人类文化的意义，远远不是在表象上，而是从根本上涉及人类社会整体发展演变的脉络。然而，“若欲了解历史和理解历史，最为重要之事，无过于取得与认识这种过渡里包罗着的思想”。^①“思想史的研究在人类有意识的社会改革事业中起着重要的作用……它不但通过对现在问题产生的经过进行说明，来使我们明确人类的义务和责任，并且可以促进人类的学术自由，这是文化进步的根本条件。”^②一直以来，城市发展、规划与建设的历史被杂乱无章地堆放，或被当作一般的历史事件简单地罗列在一起，在这看似庞杂的城市规划思潮、理论、历史重大事件中，统率其中的毫无疑问应该是城市规划“思想史”。

但城市规划一直被其他自然科学视作没有理论的学科，一直被其他社会科学视作没有思想体系的多种学术理论混合体，很多人认为它缺乏科学的逻辑思维，又缺乏凝重的文化厚度，而城市规划法律思想史作为城市规划文化中重要的一个方面，长期被忽略，这不能不说是城市史研究的巨大缺陷。缺少了城市规划法律思想的研究，我们就缺少了对城市规划发展逻辑性和历史必然性的基本关注，失去了对各种已经和正在不断涌现的规划法律思潮、法律理论、法律事件进行基本价值判断的准绳，因而往往会造成现实中这样或那样的肤浅认知和茫然而不知所从。2008年1月1日起实施的《城乡规划法》更加突出了城乡规划在社会经济发展中的全局性、综合性、战略性的地位，着重强调了对人居环境的关注和人文生活的关怀，为积极应对工业化、信息化、城镇化、市场化、国际化的大趋势带来的挑战，中国的规划工作者和史学工作者应当博采众家之长，对一切思想来源保持开放的心

① [德] 黑格尔著：《历史哲学》，王造时译，商务印书馆1936年版，第129页。

② C Frederick. A History of Philosophy. Image Book, 1985.

态,不仅要继续关注国外的先进理念和技术,更要善于从中国传统的文化宝库中汲取营养,结合现实背景探索符合当今中国的城市规划法律理念。只有深入了解中国传统文化思想,认识中国城市规划法律思想的演进过程,才能从历史中感受到中国传统文化的力量,才能更加鼓舞我们去寻找适用于今天和未来城市发展的宝贵经验。

因此,通过对近代城市规划法律思想的研究和探讨,可以减少人类在城市建设 and 规划中不断重复的无知和吸取前车之鉴的经验教训,可以为当代城市规划的发展方向提供历史依据。

2. 本研究对近代城市规划法律制度演变的过程进行研究,可以为当代城市规划的制度变迁提供依据。

从表现形式上看,中国城市规划法律制度在近二十年来的变化,在近代的中国也曾经发生过,只不过没有如此的剧烈和鲜明,也没有如此根本性的变化内容。但导致城市规划法律制度变迁的外在表现是相似的,发生的基本动因也是相似的:都是对传统城市规划法律制度的一种变革和冲击,有着正负两方面的社会效应。近代化城市规划法律制度导致对长期稳定的封建传统城市规划制度的冲击,近二十年来城市规划法律制度的变革则是对长期计划经济下形成的城市规划法律制度的冲击。因此,从城市规划发展的角度考察近代中国城市规划法制的演变,有助于深入地理解现代中国城市规划法律制度的变迁过程和机制。历史经验表明,城市规划必须重视将城市规划建设和管理转化为国家法律制度的一部分,更加重视实施管理,完成规划和管理的法制化。这就需要人们认真分析近现代以来,国人在运用外来城市规划法律文化理念指导中国城市规划和建设中的成败得失,寻找适应科学发展要求的规划制度,这就更需要我们研究近代以来的规划法律制度成果,回顾总结中国近代学者立足传统文化,借鉴西方法律技术,结合我国国情,在规划制度设计上的有益探索,研究由于城市适应近代化需要而进行的规划法制建设并对近代中国所产生的社会效果,创造一条适应中国城市化,并对世界城市发展具有参考价值的城市规划指导之路。

尊重历史，正视现实，要求我们对近代中国城市规划法律文化予以充分的、全面的研究。对这一承前启后、中西交错、新旧并存的历史阶段的复原和研究，对我们今天深入地理解中国城市发展的若干重大问题都将有所启示。随着中国《城乡规划法》的出台，在科学发展观的指引下，中国的城乡规划事业即将进入一个新的发展阶段：在指导思想上更加明确地追求可持续发展目标；在分析认识问题的方法上将从专注物质层面转向兼顾社会人文的发展，这些变化要求中国城乡规划必须寻找一个正确的规划理念，并在其指导下，结合历史经验和现实需求，通过对城乡规划法律制度的完善予以实现。近代中国城市规划法律文化的研究是城市史研究中的一个重要组成部分，“以史为鉴可知兴衰”。在目前我国以经济建设为中心，加快现代化建设的历史进程中，广泛开展对近代中国城市规划法律文化的研究，既是城市史学本身发展的需要，更是现代城市建设和国民经济建设的现实需要。从这一角度出发，开展对近代中国城市规划法律文化的研究，既是专家学者的责任，更是时代所赋予的历史使命。

二、学术史回顾与相关文献资料

（一）国内外学术界研究状况

从国外学术界研究来看，近代中国城市规划法律文化方面的研究还未受到重视，其相关内容零星地分散在城市规划史的研究中。城市规划史的研究开始于20世纪60年代，二次世界大战后，各国的城市经过战后恢复，开始了快速发展时期，城市规划作为公共政策的手段，其作用日益突显。各国学者对城市规划的发展历史进行回顾受到重视，欧美学界在这一领域的最主要的研究机构是英国的城市规划史研究会（Planning History Group），将全球范围的城市规划历史纳入研究领域，其研究重点放在了对19世纪末到20世纪中期的近代西方城市规划史的研究。日本对城市规划史的研究始于20世纪七八十年代，主要研究机构是日本的都市计划学会，1988年曾主办了题为：“近代都市100年与21世纪之展望”的东京国际讨论会和第三届城市规划史国际会议，

把规划史研究扩展到东亚范围的更为广泛的研究区域,开启了规划史研究的新起点。海外城市规划史的研究范围在不断拓宽,很多学者开始研究近代中国一些城市的规划建设,以日本学者越泽明、渡边俊一为主要代表,如越泽明的《长春的都市计划史(1905-1945)》、《日本占领下的上海都市计划(1937-1945)》;渡边俊一的《都市计划史研究》。^①另外,美国学者对中国城市规划史的研究也较为值得我们关注,但他们的研究成果不局限于城市规划,而以研究城市的发展变迁为主,而且美国学者对中国近代城市的研究已经初成体系,相关内容在王笛《近年美国关于近代中国城市的研究》^②、史正明《美国学者对中国近现代城市史的研究》^③等文章中有具体介绍。

在我国,由于受整个城市近代化进程较晚的影响,城市和城市规划法制化的发展一直落后于欧美等国,长期处于滞后的状态,直到19世纪上半叶,西方城市分区规划思想和规划手法传入我国沿海的殖民城市,其后逐步影响到沿海沿江城市和广大内陆地区,但对其有关近代城市规划法律文化的研究,基本上处于空白状态,解放后,我国城市的建设进入了一个空前的发展时期,但有关城市规划法律文化的理论研究在80年代以前仍没有得到应有的重视,发展也十分缓慢,进入80年代以后,由于经济体制发生了根本的转变,给城市的发展带来了新的活力,对城市形态的理论研究和城市规划法制化的理论研究取得了可喜的进展。国内史学界关于“中国城市规划”相关问题的研究,就学术发展的内在道路而言,更多地体现为对西方学术界的认同与回应,但相比而言,国内史学界的研究更加切近近代中国具体历史经验的理解与反思。

从国内学术界研究来看,中国近代的城市规划研究是中国城市规划发展史研究需要注重的,而近代城市规划法律文化也是我们急需研

① 越泽明、渡边俊一的著作均为中国城市规划设计研究院会议交流资料。

② 王笛:“近年美国关于近代中国城市的研究”,载《历史研究》1996年第1期。

③ 史正明:“美国学者对中国近现代城市史的研究”,载《北京档案史料》,1999年第3期。

究的内容,但是国内学者对这一历史阶段及研究内容比较忽略。现有的主要相关著作有同济大学1982年编著的《中国城市建设史》^①、董鉴泓1989年出版的《中国城市建设史》^②、孙施文1997年的《城市规划哲学》^③(其中的《中国近代城市规划思想主体的演变》涉及城市规划文化的研究)、隗瀛涛1998年的《中国近代不同类型城市综合研究》^④、汪德华2004年出版的《中国城市规划史纲》^⑤、王亚男2008年的《1900-1949年北京的城市规划与建设研究》^⑥。从上述专著来看,关于专门的城市规划法律文化方面的论著还没有。但2008年武汉大学博士郭建的博士论文《中国近代城市规划文化》,是对近代城市规划文化(主要包括规划思想与制度)的重要总结,文章通过梳理1840到1949年中国近代城市规划及其文化产生与发展的历程,分析城市规划文化发展与传播的过程与途径,并从城市规划思想理论、内容、技术、制度等方面展开关于城市规划各要素与近代城市关系的研究,探讨了影响这一时期城市规划发展的政治、经济、社会文化等因素,借助古今、中西城市规划文化的剖析比较,揭示中国近代城市规划与城市文化的关系以及城市规划的近代性嬗变,完善中国近现代城市规划历史与理论的系统研究,并推动中西近代城市规划比较研究及文化交流研究的发展。其中,第七章从规划管理机构、城市规划法规等方面论述了近代城市规划制度,分析了近代城市规划制度的发展历程,尤其对中国第一部城市规划法进行了较为细致的分析。第八章对近代城市规划的思想基础与理论框架进行了分析与总结,探讨了近代中国城市规划从传统走向近代,从模仿走向自立的原因。第九章进行城市规划的案例研究,对较有代表性的城市——上海的近代城市规划进行分析,从独特的城市个体来解释近代城市规划发展。第十章总结了中国近代城市

① 同济大学城建室:《中国城市建设史》,中国建筑工业出版社1982年版。

② 董鉴泓:《中国城市建设史》,中国建筑工业出版社1989年版。

③ 孙施文:《城市规划哲学》,中国建筑工业出版社1997年版。

④ 隗瀛涛:《中国近代不同类型城市综合研究》,四川大学出版社1998年版。

⑤ 汪德华:《中国城市规划史纲》,东南大学出版社2004年版。

⑥ 王亚男:《1900-1949年北京的城市规划与建设研究》,东南大学出版社2008年版。

规划的得失及其对近现代城市发展的贡献,探讨了城市规划与城市文化的关系,并提出了后续研究方向。虽然这篇博士论文不是城市规划法律文化方面的专著,但本文对中国近代城市规划法律思想与制度的研究是值得我们关注的。另外2009年孙倩的《上海近代城市管理制度与公共空间建设》^①,可以说是关于近代城市规划管理制度的一篇专著,主要涉及上海租界的城市建设管理制度,其内容有城市规划管理制度和征地制度,土地使用控制制度等。

主要论文有王立民的《中国的租界与法制现代化——以上海、天津和汉口的租界为例》。^②王立民指出:中国大地上的法制现代化进程始于租界。租界当局通过大量移植现代法制,使中国租界的法制率先实现现代化,租界的存在与中国法制现代化紧密联系在一起了。有关租界的租地规定由一系列规定组成,在实现法制现代化的过程中起着重要的作用,而事实上,这些有关租界的租地规定有很大部分内容是关于城市规划法方面的,如规划立法权、执法权与司法权的内容都可以在租界的租地规定中归纳总结出来。《中国的租界与法制现代化——以上海、天津和汉口的租界为例》可以说是近年来对西法东渐中租界法制研究较全面的一篇论著。何流的《论近代中国城市规划法律制度的转型》^③,通过对近代中国城市规划法律制度的深入分析,提出了抗战后期和战后恢复时期为城市规划法律制度转型时期的重要观点。文章对该时期的城市规划法律体系和内容进行了全面的介绍和总结,并在此基础上,探讨了近代规划法律制度转型对当代的有益启示。孙倩的《上海近代城市规划及其制度背景与城市空间形态特征》^④,基于上海多样拼贴的城市形态特征,分析了公共租界城市规划意识从无到有的历程以及法租界和1927年后上海市政府的城市规划,讨论重点是规

① 孙倩:《上海近代城市管理制度与公共空间建设》,东南大学出版社2009年版。

② 王立民:“中国的租界与法制现代化——以上海、天津和汉口的租界为例”,载《中国法学》2008年第3期。

③ 何流:“论近代中国城市规划法律制度的转型”,载《城市规划》2007年第3期。

④ 孙倩:“上海近代城市规划及其制度背景与城市空间形态特征”,载《城市规划学刊》2006年第6期。

划中城市形态规定的差异及其不同实现途径和制度背景,以找到不同城市形态的成因、显性特征和隐藏秩序。刘岸冰的《近代上海城市环境卫生管理初探》^①一文指出,自1843年开埠后,在上海城市发展过程中,环境卫生管理理念和相关管理逐渐兴起和发展,最终形成一套相对健全的城市环境卫生管理体制。城市环境卫生管理是近代上海城市管理近代化的重要标志之一。吴俊范的《城市空间扩展视野下的近代上海河滨资源利用与环境问题》^②,将中国近代城市化的首发之地——上海作为研究对象,以开埠后租界城市空间扩展的微观过程为视角,系统探讨其河滨资源利用与相关环境变迁的内在机制与驱动力,并对深层的制度背景进行分析。另外,中国学界也出现了相当数量的城市个案研究,主要集中在沿海城市与租界城市,如上海、南京、天津、武汉等大型城市的规划历史。

从总的情况来看,近几十年来出现了如上所说的国内外学者对我国城市建设发展和规划的众多研究成果,近代城市规划史研究的时空范围较大,已有成果提供了一个基本的研究路径。但由于我国城市量大、面广而且历史久远,我国城市发展中的许多问题,特别是近代城市的形态演变的思想背景和城市规划法制化的研究,直到目前为止仍然研究不够,甚至于法律文化方面的深入研究几乎是一片空白。

(二) 存在问题

总体而言,从城市史的研究对象及其构成要素来衡量,虽然在成果的数量上已有相当的收获,个别领域甚至已有了质的突破。但是,从已经取得的研究成果来看,无论是从事城市史研究的学者,还是从事法学、历史学、城市规划学、经济学、城市地理学研究的学者,他们所涉及到的研究对象或研究层面均存在很大的局限性,不是研究本身仅仅触及皮毛,就是研究仅局限于一城一地和城市的某一方面或某一时段,其研究视野的广度和深度均显不足。尤其是目前还没有论述

① 刘岸冰:“近代上海城市环境卫生管理初探”,载《史林》2006年第2期。

② 吴俊范:“城市空间扩展视野下的近代上海河滨资源利用与环境问题”,载《中国历史地理论丛(Journal of Chinese Historical Geography)》2007年第3期。

近代中国城市规划法律文化的专著，多数学者的研究是以单篇论文的形式出现，缺乏系统性，不免给人零敲碎打之感。

从宏观而言，已有的研究缺乏系统性。对贯穿近代中国城市发展的规划法律思想总结不够，特别是针对这一时期来自西方和日本的近现代城市规划法律思想与理念在中国的近代城市规划建设上的体现，以及中国传统的城市规划法律理念与技术在城市近代化的背景下如何保存、继承与发展，中国传统规划法律思想与西方规划法律思想的冲突与融合等内容还缺乏探讨。事实上，从思想层面和技术层面看，当时从事城市研究的专家和学者，对于近代化下中国城市的发展方向，对于近代中国城市的特殊性，对于西方及日本城市规划法律理念在中国城市实施的可行性的认识等，都可以通过研究这段时期一些著名的城市学家和政治学家的论著与一些重要城市的规划法律、规划草案、大纲及其编制背景来探索，同样也可以用这种方法来理解近代中国城市的定位与历史发展的脉络，而这些研究恰恰是目前所不足的。

从微观而言，研究的细化和深化有待进一步加强。如近代中国城市发展的动力除了经济、政治、人口因素外，还包括制度因素，尤其是法律制度因素的影响。在 20 世纪前期，近代中国的城市规划与建设中，由于城市自治运动的展开，城市取得了近代社会的独立的法律地位，市政府成为城市的最高行政机关，具有行政上的决策权力和执政能力，一些政治学家的言论与对城市规划的设计成为法律规划的前身，很大程度上影响着城市的发展思路 and 模式。另外，很多近代化的城市规划有了专门的组织机构，实行市政府议会制度，这些机构和关键人物在近代中国的城市规划法律制度的制订中起了关键的作用。然而系统和细致的研究这些机构、制度和人物的成果却不多见。

具体而言，如以已有的论述为借鉴，关于近代城市规划法律文化的研究还有不少欠缺，有一些具体问题值得重视。

第一，除了少数论者外，现有的研究大都未将近代中国的城市规划法律文化作恰当的界定，且有关城市规划法律文化的问题常常被含混地包含在城市化的研究中，未能明确近代中国城市规划法律文化的

基本特征及其本质内涵。从理论上、从学术本身和社会现实的双重需要出发,目前,首先需要解决的是有关近代城市规划法律文化的概念界定,这是研究近代中国城市现代化的前提和关键。

第二,研究领域的定位等一系列理论框架体系问题不够准确,在研究对象的选择上可以适当拓宽视野。近代中国城市规划法律文化研究具有涉及区域广、城市数量较多、且时间跨度大、城市的个性化特征突出等具体特点,因此,必须加强对有关近代中国城市规划法资料的收集、整理和分类等基础性研究工作,这是对近代中国城市规划法律文化及相关问题进行研究的基础。许多研究对象和研究领域有待进一步拓展和进行更深层次的探究,某些领域则需要填补研究上的空白。如进一步研究近代受西法东渐影响较深的中国城市的规划法律思想及演变,目前对当时知识界和政界人士对城市规划与建设的理论和实践的认识水平,以及接触、引荐西方城市规划法律理念和制度模式的研究几乎没有涉及;近代中国城市规划法律文化的结构功能;近代中国城市规划法律文化对近代经济社会发展的影响;不同类型近代中国城市规划法律文化之比较研究;近代中外城市规划法律文化的比较研究;近代中国城市规划法律文化内在运行规律研究;近代中国城市规划法律文化发展的趋势、特点和规律;在比较中注意近代落后城市衰落的防控与复兴(如淮阴)等等,都应当引起广大专家学者的关注。

第三,在研究时段上,与现代城市规划法律文化建设的有机衔接不够。现有成果集中在清末至20世纪20年代,而30年代到40年代的研究成果较少,这在研究时段上缺乏与新中国成立后法律思想与制度建设的有机衔接和联系。对近代中国城市规划法律文化的整体性和宏观性进行长时段、多角度、全方位的考察,这是准确把握近代中国城市规划法律文化和城市发展问题的关键,是全面展示中国城市发展演变历程的客观需要。

第四,在研究重点上,要大力开展对租界城市规划法律文化的研究,这不仅是因为这些区域是近代以来中国城市发展的主要区域,其城市具有数量多、典型性突出的特点,更因为这些区域在今天是经济

发达地区的起源。对租界城市规划法律文化成因进行分析研究,探索其城市振兴的途径和方法,有利于加快落后地区的城市区域经济建设和区域发展,逐步缩小区域间的发展差距,并最终达到共同富裕和中华民族的复兴之目的。

出现以上问题的原因,一是由于相关资料缺乏,分散且不系统;二是这个领域没有成为学术界关注的重点,投入研究力量不够;三是由于历史原因,有些内容具有一定的政治敏感性。此外,这类研究需要从浩如烟海的历史资料中大量收集和分析档案史料,这种费时费力的基础性研究目前还没有受到足够的重视。事实上,只要切实把握中国社会自身发展的历史经验,相关的实证性研究和理论探索仍有很大的拓展空间。

(三) 文献资料

1. 档案资料:主要关于上海、南京、北京等重要城市的档案、政府公报及其它相关资料。上海、南京、北京档案馆保存了较多近代时期城市规划法律的相关档案。具体来讲,上海档案馆所存的有租界城市规划法律文件档案、上海市政档案;南京档案馆所存的有民国时期市政档案、城市规划法律文件档案;北京档案馆所存的有北京市政档案、城市规划法律文件档案等。

2. 历史文献:包括对近代中国城市的记述和回忆资料、各类近代报刊资料、各类方志,以及各类关于城市规划法律文化的文献。如期刊文献主要有《临时公报》、《市政评论》、《中华民国国民政府公报》、《东方杂志》、《民立报》、《上海通志馆期刊》、《申报》、《独立评论》等。

3. 专著与相关论文:包括近几十年来的研究近代中国城市规划法律文化相关内容的专著与论文。

三、研究思路

本书以近代中国的城市规划法律文化为研究对象,旨在通过对城市规划法律文化的内容与功能的考察,揭示近代中国城市规划与建设

的发展状况，并以此观察这一时期西法东渐过程中西方法律文化与近代中国城市规划法律文化的关系。

就研究思路而言，分为三个层次：首先，回顾和总结古代中国城市规划法律文化的内容与特点，剖析古代城市规划法律文化在近代化面前受到的冲击；其次，以中国重要租界为切入口，深入探析上海租界城市规划法律文化转变的深层次原因及法制化的城市结构和运行机制，以把握近代城市规划法律文化的基本面貌特征；再次，阐述重点城市对近代城市规划法律文化所产生的深刻影响，以此再现重点城市在近代中国城市化发展中的水平，进而以上海、南京和北京等城市规划管理机构、法律思想和法制化的经验为例，对西法东渐下近代中国城市规划法律文化的变化和法制化的关系进行梳理，揭示其在中国早期现代化运动中所具有的类型学意义。

随着城市规划法律文化的近代转型，中国对城市规划法律文化的认识日渐成熟和完备，城市规划法律文化逐步走向近代化，城市规划法律文化的近代化体现在三个方面，一是城市规划管理机构的部门化和专业化；二是城市规划法律思想的民主化和科学化；三是城市规划法律的制度化和体系化。而城市规划法律文化近代化的这三个标志性特征，并不是在所有近代城市中都具备，上海、北京、南京等城市是中国最早走向规划法律管理的区域，近代中国接受西方城市规划法律思想以至逐渐突破中华法系的框架，是鸦片战争后列强入侵的伴生之物，并最终在近代这个特定历史环境下促成了早期城市规划法律制度的转型。笔者将通过对近代中国城市规划法律文化全面的研究，从其思想发展背景、城市规划管理机构、近代城市规划法律制度的内容及其社会影响等方面向学界展示一幅古代中国向近代中国城市规划法律文化转型的图景。笔者在探讨近代中国城市规划法律文化的过程中，将会重点叙述近代上海、北京和南京城市规划法律文化的内容，并将国民政府时期城市规划法律文化的近代化作为重点考察对象。

四、研究方法

本书立足于国家与社会本位的立场，以马克思历史唯物主义和辩