



浙江省哲学社会科学规划
后期资助课题成果文库

民国时期城市土地政策研究： 以重庆为例

Minguo Shiqi Chengshi Tudi Zhengce Yanjiu
Yi Chongqing Weili

韩宏伟 著

中国社会科学出版社



浙江省哲学社会科学规划
后期资助课题成果文库

民国时期城市土地政策研究： 以重庆为例

Minguo Shiqi Chengshi Tudi Zhengce Yanjiu
Yi Chongqing Weili

韩宏伟 著

中国社会科学出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

民国时期城市土地政策研究：以重庆为例 / 韩宏伟著. —北京：
中国社会科学出版社，2018. 4

(浙江省哲学社会科学规划后期资助课题成果文库)

ISBN 978 - 7 - 5203 - 1364 - 3

I. ①民… II. ①韩… III. ①城市 - 土地政策 - 研究 - 中国 -
1937 - 1945 IV. ①F299. 232. 1

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2017) 第 273401 号

出 版 人 赵剑英
责任编辑 宫京蕾
特约编辑 乔继堂
责任校对 郝阳洋
责任印制 李寡寡

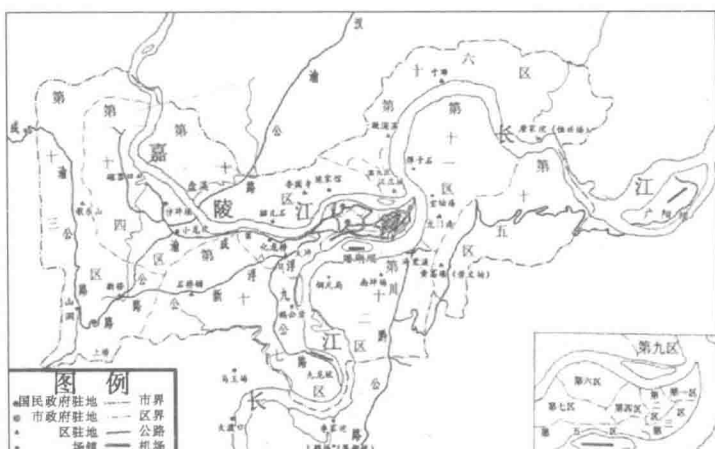
出 版 中国社会科学出版社
社 址 北京鼓楼西大街甲 158 号
邮 编 100720
网 址 [http: // www. csspw. cn](http://www.csspw.cn)
发 行 部 010 - 84083685
门 市 部 010 - 84029450
经 销 新华书店及其他书店

印刷装订 北京君升印刷有限公司
版 次 2018 年 4 月第 1 版
印 次 2018 年 4 月第 1 次印刷

开 本 710 × 1000 1/16
印 张 20
插 页 2
字 数 330 千字
定 价 85.00 元

凡购买中国社会科学出版社图书，如有质量问题请与本社营销中心联系调换
电话：010 - 84083683

版权所有 侵权必究



1943 年重庆市全区图

说明：第一、二、三、四区为巴县老城区，第五、六、七区为 1928 年建立重庆市时扩展的新市区，第八、九、十、十一、十二是 1933 年扩展的新市区，第十三、十四、十五、十六、十七是 1939 年以后扩展的新市区。1943 年，重庆市面积为 300 平方千米。

资料来源：重庆市地方志编纂委员会：《重庆市志》第 1 卷，四川大学出版社 1992 年版，第 686 页。



抗战时期重庆市主城区图

说明：民权路原为都邮街，精神堡垒即现在的解放碑所在地。

资料来源：金擎宇编：《中国地理教科书》，亚光舆地学社出版 1946 年版，第 23 页。

目 录

绪论	(1)
一 选题缘由	(1)
二 概念界定	(2)
三 学术综述	(7)
四 关注问题	(17)
五 资料与方法	(18)
六 主要内容及不足之处	(20)
第一章 城市土地政策原则与内容	(22)
第一节 城市土地政策理论探源	(22)
一 平均地权思想的由来与确立	(23)
二 孙中山实施平均地权的设想	(28)
三 时人对平均地权理论的探源及阐释	(36)
四 上海、广州及青岛城市土地利用情况对孙中山的启发	(42)
第二节 城市土地政策	(46)
一 “平均地权”原则下的城市地权之辩	(46)
二 城市土地政策原则与内容	(57)
第二章 城市土地政策的实施方案	(65)
第一节 《土地法》的制定	(66)
一 市地立法渊源：孙中山城市土地立法设想及实践	(66)
二 《土地法》的制定	(69)
第二节 《土地法》对于城市土地政策的调整	(74)
一 规定地价：兼采地主申报地价与政府 估定地价两种方法	(74)
二 征收地价税：比例税率与累进税率的取舍	(78)

三	土地增值税：不彻底的涨价归公	(83)
四	照价征收：从地价税的辅助手段成为法律上独立的土地 征收政策	(85)
第三节	《土地法》的修改	(88)
一	偏重市地的《土地法》	(88)
二	时人对《土地法》内容的评论	(89)
三	《土地法》的修改	(92)
第三章	城市地价的变动及原因	(99)
第一节	地价变动趋势	(99)
一	20 世纪二三十年代的城市地价变动	(99)
二	重庆市的地价变动 (1937—1945)	(110)
第二节	地价变动的原因	(119)
一	人口激增是重庆市地价增长的最大推力	(121)
二	内迁而盛：全国性中心城市地位的确立	(133)
三	物价高涨与货币贬值	(145)
四	地价变动的影响	(156)
第四章	重庆市地籍整理	(168)
第一节	地籍整理界说	(168)
第二节	机构建设与市地立法	(175)
一	由财政局下属机构到推行市地行政专门机关的转变	(175)
二	地政经费	(179)
三	地籍整理原则及相关土地法规	(185)
第三节	地籍整理	(187)
一	土地测量	(190)
二	土地登记确定地权	(196)
三	地籍整理中的困难	(207)
第五章	规定地价与征收土地税	(209)
第一节	实施平均地权土地政策的基础：规定地价	(209)
一	规定地价的方法与原则	(209)
二	重庆市的规定地价	(214)
第二节	土地税的征收	(219)
一	土地税的征收	(220)

二 土地税征收的困境	(226)
第三节 土地投机的两面性	(246)
一 赌博性土地投机：地价上涨的推手	(248)
二 投资性投机——社会经济的动力	(252)
第六章 土地政策与规划	(257)
第一节 20 世纪二三十年代重庆城市规划	(258)
一 近代西方城市规划理论	(258)
二 20 世纪二三十年代的市政改革运动对重庆市的影响	(263)
三 20 世纪二三十年代重庆城市建设特点：“都市物质 计划”	(267)
第二节 抗战时期重庆市的城市规划	(270)
一 市区扩大中的问题	(270)
二 城市规划的相继制定	(273)
第三节 城市规划与土地政策	(282)
一 城市发展与公平：土地行政对于城市规划的制约	(282)
二 城市房屋救济	(287)
第四节 土地征收补偿与冲突	(295)
一 重庆市土地征收与《建国方略》	(295)
二 土地征收补偿与冲突	(300)
结语	(306)
一 土地政策的“局部施行”	(306)
二 平均地权理想与改善财政意图的冲突	(308)
三 平均地权是解决城市土地问题的良策	(310)

绪 论

一 选题缘由

土地问题历来为学术界研究的热点，亦是近代中国社会亟待解决的现实问题。土地有市地、农村地之分，自然有城市土地问题与农村土地问题之别。

我国为农业大国，近代中国以农立国，土地问题的核心是解决农村农民的土地问题。基于此，时人谈及土地自然多关注农地，笔者从当时 140 余种期刊登载的有关土地问题的文章中，发现论者主要讨论的是农村土地及其政策，很少论及市地；《内政消息》1935 年《土地问题研究中文参考书报之介绍》所列 83 种书刊，明确是市地研究的只有 4 种。对此种情况，胡应荣所讲的理由可能具有代表性：“土地可分为农地及市地二种。我国人民务农者占全国人口总数四分之三，农地极为重要，故本文讨论之范围，亦以农地利用为限。”^① 20 世纪二三十年代，是土地问题研究的一个高峰，这些研究多关注现实，应用近代经济学等方法，反映出当时农村凋敝、土地问题尖锐的情况以及对于农村土地政策的见解与主张，只是缺少对市地的关注。

近年来，学界论及民国时期土地问题，也多是关注农村，土地政策不言而喻即是农村土地政策。故一般论著名曰土地政策之研究，多是农村土地政策，基本不做市地、农村地的区分，较少注意时人“平均地权”用于城市土地，“耕者有其田”用于农地之辩^②。因此，对于民国时期的城市土地问题、政策等关注不多，遑论城市土地行政。

其实，孙中山在阐述其平均地权土地政策时，把解决土地问题的重点放在城市或商品经济发达地区，绕开了农村的土地问题。在广州时期，制

① 胡应荣：《中国之土地利用问题》，《大公报》1937 年 3 月 24 日，第十一版。

② 万国鼎：《平均地权辩妄留真》，《人与地》1941 年第 1 期。

定了《广东都市土地税条例》及《都市土地登记测量及征税条例》,“二法均限于地价税一项,而且专以适用于都市为准”;^①1924年,在农民运动讲习所演讲中,第一次明确提出解决农村土地问题的方法即“耕者有其田”^②。可见,孙中山对于解决土地问题有市地、农地之分,否则没有提出“耕者有其田”的必要。因此,国民政府时期,一方面,国民党基于自己的政治目标,参照平均地权的原则,尝试推行土地政策;另一方面,以城市为统治中心,难以过多关注农民,在推行土地政策时,采用实用主义的方式侧重于解决城市土地问题。^③

城市土地是一种重要的资源,在承载城市的各项活动以及创造国民财富等方面具有非常重要的作用,而对城市土地的管理也将会对经济生活的许多方面产生直接或间接的影响,如对城市自然环境、城市布局以及城市居民生活、城市文化教育等。无疑,在当代中国城市化进程加速的背景下,对国民政府推行城市土地政策的地政工作,在学术及实践上都值得研究。

土地行政理论在我国是近二十年才不断深化和逐步完善的,但在构建完全意义上的土地行政理论尚需时日。^④那么,对于民国时期城市土地行政的考察也许可以为土地行政,尤其为城市土地管理提供些理论依据。

总之,国民政府时期的城市土地政策、土地问题及土地行政有很大的研究空间和学术意义,本书就此进行初步探讨。

二 概念界定

(一) 土地与市地

1. 土地

1930年的《土地法》对土地界定为:“本法所称土地,谓水,陆,及

① 吴尚鹰:《土地问题与土地法》,商务印书馆1935年版,第25页。

② 孙中山:《耕者有其田》,赵靖、易梦虹编:《中国近代经济思想资料选辑》(下),中华书局1982年版,第148页。

③ 以蒋介石为代表的国民政府,认为我国土地农村集中情形,并不如人想象那样严重,主张重视分配问题,有助于阶级斗争,增加纠纷的危险,使分配问题愈发严重,故在农村则应从利用方面来解决分配问题,解决农村土地问题应以解决土地利用为主。而对于城市土地的集中垄断则予以承认并相当重视,主张以地价为手段解决城市土地问题。参见冯小彭《土地行政》,台湾五南图书出版公司1981年版,第23页。

④ 李元、吕萍:《土地行政学》,中国人民大学出版社2007年版,前言第1页。

天然富源。”^① 土地不仅包括陆地，也包括水及地球表面下的各种矿产，《土地法》以农村地、市地、林地、矿地及水等为对象，此与广义上的土地定义^②基本一致。富源地本来包括矿地、林地及水，土地法将其与水并列，这样富源地只包括矿地及林地；至于陆地当然包括农地与市地。

国民政府时期土地行政以《土地法》为依据，故《土地法》对土地的定义，即为当时土地行政的土地范围，土地行政管理的土地是以陆地为主。

2. 市地

1930年的《土地法》对市地界定为“市行政区域内之土地”，^③ 该定义较为宽泛。对于城市土地范围，《广东都市土地登记及征税条例》规定得较为详细，包括宅地（有建筑宅地及无建筑宅地）、农地及旷地。宅地即“凡都市内土地，认为宜于住宅、商店或工场之用者”；农地即“宅地区域外所有屋地、农地、菜地、苗圃、鱼塘、桑地及其他种植之土地”；旷地即“都市土地，除宅地农地外”。^④

从经济学的角度看，作为农村用地的对立面，城市土地是随着城市的起源和发展而不断发展的一个动态的概念。从行政区划的角度，城市土地是指城市行政管辖区内所有陆地、水域及其地上与地下空间的总和，包含三个层次：一是城市建成区的土地，即城市建设用地；二是城市规划区范围内的土地，除城市建成区外还包括其外延扩建区域；三是城市行政辖区内的土地，包括城市行政区域内的全部土地。^⑤

本书所研究的城市土地，不是广义上城市行政区域内的所有土地即包括地上和地下的空间；只是从狭义的角度，依据《土地法》，把城市土地界定为城市行政区域内用于非农业用途的土地，主要是城市建成区以及城市规划区的土地。

（二）土地行政

《土地行政概要》认为：“因土地而发生之问题是为‘土地问题’；谋解决此土地问题之方案与计划，是为‘土地政策’；实施土地政策之手段

① 特载：《土地法》，《三民半月刊》1930年第5卷第1、2期合刊。

② 广义上，土地并不仅仅包括陆地，还包括水、空间、空气、风力及地下矿藏。

③ 特载：《土地法》，《三民半月刊》1930年第5卷第1、2期合刊。

④ 《附录》，《广州市市政公报》1926年第215号。

⑤ 孟星：《城市土地的政府管制研究》，复旦大学出版社2005年版，第5、6页。

即‘土地行政’是也。”^①

20世纪三四十年代地政学家有关土地行政的观点众说纷纭，萧铮认为：“土地行政，简言之，即土地管理也”；郑振宇指出：“土地行政为执行土地法令所赋予之任务”；鲍德征强调：“土地行政，乃实施土地政策之程序也”；林钦晨在《土地行政讲义》一书中明示：“土地行政为业务行政之一种，系国家依土地法规之规定，就实行土地政策之机构工作范围及其活动之程序，为缜密之设计与实行”；而唐陶华则主张：“土地行政者为执行国家之土地政策，而处理其事务之行动也”。^②董中生明确以为依照土地法令之规定付诸实施即土地行政，简称地政；^③黄桂的观点是：“土地行政为实施土地政策解决民生问题之基本工作”。^④

总之，上述对于土地行政的定义，主要包括以下三个要点：第一，土地行政是为执行国家的土地政策而发生的；第二，须具有土地法规所赋予的使命；第三，土地行政的使命乃注重于设计与实行。由此，土地行政是指地政机关执行国家土地政策，依照土地法令付诸实践的基本管理工作。

（三）城市土地问题与地政

城市土地问题分为土地利用和地权分配两个方面，主要表现为投机垄断^⑤与房荒。它的核心是土地的自然增价，属于分配范围，同时也是社会问题，即人与人的问题；城市地权不均，许多人会丧失取得土地的均等机会，并引起土地集中、投机盛行及房荒，造成市地利用问题。

城市土地行政是指地政机关通过实施土地政策，依照土地法令，为解决土地问题对地籍、地权、地用、地税等方面进行的组织与管理行为。国民政府时期，城市地政的目的即为解决土地问题。首先，促进土地利用。在土地测量完成后，凡是城市没有利用的土地，设法利用；利用不充分的，促使地尽其利；用而不合理的，设法予以纠正，“务使地无不用，用而尽利”。其次，调整地权分配。土地测量登记完成后，政府拥有一套完

① 四川省档案馆藏：《国父关于土地问题之遗教，四川省地政局施政报告、办事细则、组织章程，通用薄各县市区府呈报登记私土数量册，土地面积报告表》，全宗号：147，目录号：3，案卷号：3062，页码不详。

② 王晋伯：《土地行政》，文信书局1943年版，第9页。

③ 董中生：《土地行政》，大东书局1948年版，第3页。

④ 黄桂：《土地行政》，江西省地政局印行，1947年，第1页。

⑤ 冯小彭：《土地行政》，台湾五南图书出版公司1981年版，第21、23页。

善的册籍，地权分配了如指掌，针对富豪地主，进行立法限制其兼并，防止土地集中与投机。再次，实施土地税政策。土地测量完成后，市地位置优劣及收益地价等，皆已调查清楚，可以采用增值税或者涨价归公的政策，部分或全体地收归国有，使“土地之利益，文明之福祉，国人平等以享之”。^①

孙中山认为通过解决土地问题，能够使土地资本转变为工商业资本及城市建设的财源，如果不重视解决城市土地问题，商业资本流向土地，必然导致城市土地投机垄断，城市居民生活困难，商业凋敝；反之，城市地权平均分配，土地利用进步，则土地资本转变为工商业资本，促进经济的繁荣。在《建国方略》中，规划三大港口及其他城市建设所需资金，土地资本是设想的主要来源。

孙中山对于城市自治的关注，不同于留美归国的知识分子。他不但关注民权问题，而且关注民生问题。地方自治如果仅注重民权问题的解决，充其量只能够达到政治建设中人尽其才的目的，与地尽其利、物尽其用无关。只有达到民权、民生，这样的地方自治才有价值，不解决民生的民权，地方选举在城市往往是由权势者、在农村是由地主包办，等于把金字塔建立在沙滩上，没有基础，容易倾倒。没有民生主义的地政工作，难以解决土地问题，容易造成经济地位不平等，真正的民主政治不会实现，地方自治有名无实。地政为仁政的开始，确有道理。^②

土地问题的存在，会引发城市政治变乱、经济衰退、社会不安。良好社会秩序主要是建立在人民的良好生活上，而人民的良好生活，则有赖于良好的土地行政。只有加强城市土地行政，才可以解决土地问题，土地行政与土地问题的关系非常重要。^③ 了解城市土地行政与土地问题的关系，对于探讨20世纪三四十年代城市土地政策及其实施情况，是一个较为恰当的切入点。

（四）土地陈报与地籍整理

1. 土地陈报

民国时期，土地陈报原为整理土地的简易办法，属于地政工作范围。

① 张导纯：《土地陈报与地政》，《陕政》1944年第5卷第11、12期合刊。

② 冯小彭：《土地行政》，台湾五南图书出版公司1981年版，第51页。

③ 同上书，第25页。

后来根据单行法令规定,一变而为纯粹的田赋清理,它的工作范围、法令根据、采用方法及最后目的,均迥异于地政,仅相当于地政中的地籍整理。

因此,土地陈报是财政中的田赋整理,^①虽与地政中的地籍整理相当,但是属于财政局的工作。换言之,土地陈报是财政工作中的一部分,其程序包括册书编查、业户陈报、乡镇长陈报、审查抽丈、公告、发证及改订科则等。土地陈报采用方法较为简单,以土地编查为始,经过业户陈报、乡镇长陈报、公告、归户、造册及改订科则等,结束于征收田赋。显然,土地陈报不属于城市地政的工作范围。

2. 地籍整理

地籍整理是土地行政的第一步工作,是将土地的坐落、形状、面积、性质、使用状况以及土地权利等项,按照法定土地测量与登记的程序,整理清楚,绘制详确地籍图册,建立完善地籍制度,作为市政依据,并确保产权。^②依据1930年《土地法》,地籍整理包括地籍测量与土地登记两项工作;地籍测量又称为土地测量,包括三角测量、图根测量、户地测量、计算面积及制图。^③

土地陈报是整理土地的一种简易方法,其目的是通过整理地籍,改良赋税,以迅速解决财政问题;对土地不作测量,只需业户陈报与乡镇长陈报,即所谓的治标方法。地籍整理是地政工作的基础,程序复杂,其目的是为推行土地政策提供技术条件;要求测量土地且达到精确,即所谓治本方法。

地政的目的是通过实施土地政策,改革土地制度、解决土地问题,以实现平均地权。至于实施地政过程中的税收增加或减少,是其附带作用,不是地政的目的,明显区别于财政局所主办的土地陈报。

① 民国时期关于土地陈报的书籍有关吉玉:《田赋·土地陈报·土地税》,中国文化服务社印行,1943年8月;《河南省第一期土地陈报陕县试办报告》,河南省土地陈报处编印,1936年10月;《土地陈报特刊》,浙江省民政厅编印,1930年;《江苏省土地陈报纪要》,江苏省财政厅编印,1935年。以上资料多是对土地陈报在农村开展的说明,对于研究民国时期的土地陈报有很大的史料价值,由于本书是研究城市地政,故仅仅列出这些书籍,并未利用。

② 黄桂:《土地行政》,江西省地政局印行,1947年2月,第6页。

③ 张肩重:《土地税务实》,财政部直接税署印行,1946年8月,第27页。

三 学术综述

20世纪80年代末中国城市史研究兴起,国内的城市史研究围绕几个新兴大城市,对从传统到现代的变迁过程进行全方位考察,力图从总体上说明各城市的地理、经济、政治、文化的多层级结构状态及其演变的过程。

自90年代起,近代城市史研究从少数大城市向中小城市,从通商口岸城市向其他类型的城市扩展。在既有的成果中,以城市的经济状况和政治功能的研究最为突出,^①并表现为两个趋向:首先,由个案城市研究向区域研究的发展。区域城市史研究被认为是拓宽和深化城市史研究的重要途径,代表着近代城市史研究的发展趋势,包括东南沿海城市与中国近代化、北京与周围城市关系史、近代华北区域的城市研究、东北地区城市发展研究等。^②其次,城市社会研究兴起。有关城市史的研究成果,城市社会方面占了大部分,从城市人口、家庭、婚姻、社会结构、社团、宗教、习俗风尚到流氓、黑社会、娼妓等,都成为研究的热点。这一时期,相关市政方面的研究比较薄弱,且局限于上海、北京等一两个大城市,具体研究内容多集中在城市管理、城市基础设施建设等较为狭小的范围。^③

有学者以为,对于中国近代市政研究,国外“具有显而易见的学术开创意义”的是司昆仑(Kristin Stapleton)的论文《民国时期的市政发展:历史传承和异域影响》,该文从宏观角度探讨了20世纪二三十年的中国市政改革运动。在司昆仑的影响下,美国涌现出一批研究成果,美国史学界对民国时期“市政改革”运动的研究在领域的开拓、视角的创新方面都做出了重要贡献,如他们将研究重心放在分析和探讨市政改革运动中的国家、城市空间和社会变迁之间的关系,以及市民城市意识增强等深层次

① 张海鹏:《1999年中国近代史学术动态概述》,《近代史研究》2001年第1期。

② 张仲礼:《上海城市经济的近代化及对长江流域经济的影响》;隗瀛涛、谢放:《上海开埠与长江流域城市近代化》;王笛:《近代长江上游城市系统与市场结构》;熊月之、潘君祥:《论东南沿海城市与中国近代化》;高晓燕:《试论东北边疆地区城市发展的特点》;王革生:《清代东北沿海通商口岸的演变》和《清代东北商埠》;杨天宏:《清季东北“自开商埠”述论》和《清季自开商埠海关的设置及其运作制度》等。

③ 熊月之、罗苏文、周武:《略论近代上海市政》,《学术月刊》1999年第6期。

问题上。但是，他们对“市政改革之于城市物质层面实实在在的近代化变迁似嫌着力不足”。^① 其研究方法主要是“冲击—反映”模式和“公民社会及公共领域”理论。由于史学观念的差异和西人对中国城市社会的隔膜，许多观点值得商榷，如过分强调西方影响，夸大市民社会的公共观念和民主意识等。^②

“第一部系统研究北京城市近代化的学术专著”是史明正的《走向近代化的北京城——城市建设与社会变革》。他认为，城市化不仅包括人口的增长、贸易和商业的繁荣及市民阶级政治意识的萌发，还包括基础设施的发展。对城市面貌变迁的研究十分重要，其原因是作为硬件的城市面貌变化反映并强化了作为软件的城市居民的工作、居住、流动、阶级划分、社会认同及生活水平等种种社会变革。因此，对作为城市化多重内涵之一的城市空间的发展进行研究，有助于丰富对近代中国社会变迁的理解。^③

该书主要探讨了1900—1928年北京市政机构的发轫、公共工程建设及公用事业的发展。将政府权力扩展到城市区域规划和土地使用，并对贫民救济、基础教育和公共卫生等城市社会问题进行了一系列改革。书中涉及了城市土地管理，如因为开发改修前门，“前门内千步廊一带的小摊主，他们必须拆除自己的房屋和商摊以便建筑新路让出空地。商人们以雪崩似的请愿方式要求内务部保护他们的商业利益。他们的理由是：数百户家庭皆依赖这一地区的经营而谋生，如果被赶走，许多人就将面临饥饿甚至死亡的威胁，他们还指出政府允诺的微不足道的补偿金根本无法救他们的命”^④。这已经涉及城市土地征收与补偿的问题，同时还关注了土地立法，他认为“国家征地权的概念首次在北京城市建设中出现了”。1915年北洋政府通过了《土地征用法》，1918年市政公所颁布《征地暂行规定》，土地征用政策逐渐为人们所接受；北京的房地产，在京都市政公所

① 赵可：《市政改革与城市发展》，博士学位论文，四川大学，2000年。

② 涂文学：《“市政改革”与中国城市早期现代化》，博士学位论文，华中师范大学，2006年。

③ [美]史明正：《走向近代化的北京城——城市建设与社会变革》，王业龙、周卫红译，北京大学出版社1995年版，第3页。

④ 同上书，第90页。

颁布的法令管理下,开始呈现出合理化的趋势。^①

以上仅涉及修筑马路,有关占用私人土地、拆迁私人房屋等方面,还缺少深入探讨。在考察相关冲突问题时,史明正只是关注商业利益,没有论及更深层次的城市土地问题,以及因为城市发展带来的土地涨价等情况,缺失城市土地政策的研究。总之,该书论述了北京近代化的城市建设,而且事实上已经触及城市土地管理的部分特征,其初步探讨很有启发价值,也留下了很大的研究空间。^②

赵津的《租界与中国近代房地产业的诞生》一文不但深入探讨了房地产在奠定中国城市化最初物质基础上的作用,而且还涉及城市土地投机。^③研究近代市政建设,避开城市的土地问题,市政建设就会失去其“物质基础”,难以发现各种城市问题及市政改革运动中的矛盾根源;土地投机与城市地价上涨密切相关,不深入探讨土地投机的两面性,则不易理解城市土地政策实施的困境。

有学者以市政改革运动为主线研究近代中国市政史,指出20世纪二三十年代是中国近代城市发展的重要历史时期。这一时期的市政改革运动直接导致了民国时期城市建设高潮的出现,促进了民国时期大中城市的发展和城市近代化水平的提高。这些研究侧重于尚处在起步阶段的20世纪二三十年代的市政改革运动,综合运用多学科的研究方法,探讨市政运动与城市近代化发展的关系问题。^④但是在市政改革运动的实践中,作为城市的核心问题——土地问题,研究者显然注意不够,往往在“市政改革之于城市物质层面实实在在的近代化变化”的充分描述下,忽略城市发展中人地矛盾以及由此产生的城市土地问题,正是由于城市的土地问题制约着

① [美] 史明正:《走向近代化的北京城——城市建设与社会变革》,王业龙、周卫红译,北京大学出版社1995年版,第92—95页。

② 有的学者针对土地征收法赋予城市土地所有者的权利、北京市政公所“办事谨慎、认真处理与土地争执有关的问题以保证估价的合理”,及“缺乏锐意进取的主持人”,等等,使得北京市政建设“落伍于时代潮流”,提出要重新回顾史明正就北京近代化城市建设和社会发展问题提炼的一些观点和结论并“商榷和讨论”。详见张锋《朱启钤与北京市政建设》,硕士学位论文,首都师范大学,2007年。笔者以为应该值得商榷和讨论的是这些学者的观点和结论。

③ 赵津:《租界与中国近代房地产业的诞生》,《历史研究》1993年第6期。

④ 赵可:《市政改革与城市发展》,博士学位论文,四川大学,2000年。

民国时代城市的进一步发展，因而在光鲜的物质层面背后才会出现梁思成的忧虑：“它会生病的。”^①

张仲礼主编的《东南沿海城市与中国近代化》一书，有专章论述近代城市体制变化、新式市政管理的开始、近代城市建设、市政和市容的差异等四个方面的内容。该书与郑祖安以侧重上海市发展与建设的角度写作的《百年上海城》一起，基本代表了国内在市政体制及城市管理近代化领域的研究水平，有人认为他们只是从城市管理和城市建设近代化角度研究，而忽视了市政改革运动这个内在因素的重大变化。^② 笔者认为，虽然《东南沿海城市与中国近代化》一书未关注城市地政，而其第八章专论东南沿海城市房地产业的近代化，却涉及了城市的土地问题，这是一般市政研究易于忽视的。该章通过对东南沿海城市房地产业近代化过程的研究，得出房地产业均同沿海各地的城市化进程呈明显的正相关关系的结论，指出“城市房地产的商品化成了城市区域功能分化的重要动因”。^③ 显然，已经关注到房地产业在城市经济方面的积极作用及投机性经营所起的消极作用。

此外，金炳亮的《孙科与广州市政建设》，把都市近代化看作是近代史的重要课题。市政建设是都市近代化的主要内容，也是社会从中世纪封建专制走向近代化的重要标志。中国都市近代化始于广州，而广州市的市政建设与孙科的三任广州市市长有极大关系。^④ 王军也对孙科在广州市的市政建设进行了研究，认为孙科的广州建市的理念及实践为后来民国时期的都市建设提供了模式。^⑤ 陈晶晶对《广州市暂行条例》进行研究，认为市政理念随着晚清通商开埠传入中国，市政近代化实践由上海、北京等地率先进行，但是直至20世纪10年代末，全国没有一个具有鲜明近代化特点的市政组织制度。“《广州市暂行条例》于1920年的颁布，可以看作一个里程碑，因为从此无论全国还是地方制订市制时，都不约而同地以它为范本。”^⑥ 在我国近代市

① 转引自王佃利、张莉萍、高原主编《现代市政学》，中国人民大学出版社2011年，前言《探寻城市的美好》第1页。

② 赵可：《市政改革与城市发展》，博士学位论文，四川大学，2000年。

③ 张仲礼主编：《东南沿海城市与中国近代化》，上海人民出版社1996年版，第374页。

④ 金炳亮：《孙科与广州市政建设》，《岭南文史》1991年第4期。

⑤ 王军：《孙科三任广州市长》，《协商论坛》1999年第7期。

⑥ 陈晶晶：《中国市政组织制度的近代化雏形——〈广州市暂行条例〉》，《中山大学研究生学刊》（社会科学版）1999年第4期。