



邓杰 / 著

近代以来上海城市规模的

变迁



上海社会科学
SHANGHAI ACADEMY OF SOCIAL SCIENCES

卷一





邓杰 / 著

近代以来上海城市规模的

变迁



上海社会科学院出版社
SHANGHAI ACADEMY OF SOCIAL SCIENCES PRESS

图书在版编目(CIP)数据

近代以来上海城市规模的变迁 / 邓杰著. — 上海:
上海社会科学院出版社, 2017

ISBN 978 - 7 - 5520 - 2167 - 7

I. ①近… II. ①邓… III. ①城市建设—城市史—上海—近代 IV. ①F299.275.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2017)第 266396 号

近代以来上海城市规模的变迁

著 者: 邓 杰

责任编辑: 陈 军

封面设计: 周清华

出版发行: 上海社会科学院出版社

上海顺昌路 622 号 邮编 200025

电话总机 021-63315900 销售热线 021-53063735

<http://www.sassp.org.cn> E-mail: sassp@sass.org.cn

排 版: 南京展望文化发展有限公司

印 刷: 上海信老印刷厂

开 本: 720×1020 毫米 1/16 开

印 张: 13.5

插 页: 1

字 数: 220 千字

版 次: 2017 年 11 月第 1 版 2017 年 11 月第 1 次印刷

ISBN 978 - 7 - 5520 - 2167 - 7 / F · 492

定价: 42.00 元

版权所有 翻印必究

追根溯源,以史为鉴

在资本主义国家和市场经济环境下,地方政府往往希望自己辖区的人口多一点。人口多,税收可以增加,市场也可以做大;大城市可以产生更大的集聚效益。在美国,一个城市的人口增多,可以从联邦政府拿到更多的社会福利拨款;还可以在国会中占有更多的议席,从而获得更大的政治力量。《纽约时报》2011年评论过这样一个小故事:受飓风卡特里娜重创之后的新奥尔良市人口下降,为了吸引更多人口前来定居,市长致力于降低犯罪率;为此,市长甚至不断跟普查局争议,要求普查局把人口总数的统计调高,冀望降低人均犯罪率。

中国的情况几乎刚好相反。地方政府往往希望人口数量少一点,大城市更要严格控制人口规模。近年来,北上广等大城市出台了严控人口规模的政策,做法包括清除小摊贩,赶走流动儿童,缩减户籍人口的指标(但有趣的是,城市又同时放开二孩的生育以增加人口)。新奥尔良市的小故事,又使人想起中国的大故事:在过去的二三十年里,不少城市尽量把人口的统计数压低;因为人口少一点,人均GDP就可以高一点,市长的政绩看上去就更加靓丽。

回到对待大城市规模的大问题上,为什么中美两国的市长们想法有这么大的差异?这个当然与两国不同的城镇化道路及其相关的制度有直接的关系,中外学者在这方面已经做了不少的研究。许多学者认为,对城市化的

控制、对大城市人口规模和用地规模的限制,是“社会主义城市化”的一个重要属性,是很多社会主义国家的“国策”;也有论者认为这是“社会主义城市化”的优越性的体现。在20世纪70、80年代,学界对这个问题的讨论比较多,也达成了一些共识。但随着苏联与东欧国家社会主义政权的解体,国外这方面的研究工作大大减少了。但是,从邓杰这本书的导言中可以清楚地看到:“限制大城市规模”的思想和政策在今天的中国依然存在,影响着千千万万人生活的方方面面,特别是农民工家庭,不论他们身处城市还是农村。也就是说,“限制大城市规模”仍然是一个非常重要的课题,值得继续进行深入的研究。

邓杰这本著作以上海作为案例,详细地分析了从鸦片战争迄今的一百七十多年间该城市的发展与人口规模状况。他所使用的史料非常丰富,大量引用原始的档案材料,发挥了他作为治史者的专长。经济学和地理学是研究城市规模的主要学科,但学科特点使得经济学者和地理学者大多会疏漏这些历史材料。我从这本书中学到了不少上海城市发展的历史,进一步了解到限制大城市规模这一政策的脉络,得益良多。我认为,真正有意义的社会经济学术研究,一定要基于深入的历史维度的研究。不明白历史根源、来龙去脉,也就无从掌握社会发展的线索。为其他学科的学者和公众提供历史维度的知识,是历史学者对社会研究的重要贡献。

更加难得的是,邓杰还是一位研究马列理论的学者。在本书的第二部分,他系统地梳理了大量马克思、恩格斯、列宁、斯大林有关这一问题的论述与政策,分析限制大城市规模政策的思想根源。在这一问题上,之前的学者做过一些研究,但分析不够深入,产生的中英文文献也比较少;而一般研究马列理论的学者又较少涉足城市规模研究这一领域。邓杰用了三章来详细探讨这个题目,这是迄今为止我在中英文文献中读到的最深入的分析。他指出:社会主义国家限制大城市规模的理论基础,源于列宁;列宁继承了马、恩消除城乡对立的观点,进一步发展出以国家力量来实现“均匀生产力布局”的理念,并据此设计出经济国有化及劳动军事化等政策;斯大林依循着

列宁的道路在 1930 年代初推行限制大城市规模的政策,之后逐步形成一项国策(从 20 世纪 50 年代起,中国基本上追随同样的国策)。我认为邓杰的这一结论理据充分,逻辑合理。他的著作厘清了限制大城市规模这一政策的思想渊源和历史演化的真相,是一项重大的学术成果,有利于我们进一步探讨当前限制大城市规模的政策是否合理。

毫无疑问,这本著作所展现的研究成果斐然,它使我们在这个研究领域又往前踏进一大步。邓杰的这本书分析了马恩的理论、苏俄的历史,详述了上海城市规模的近代以来的变迁,是一本有独立思考、有自己声音的好书。大城市的形成,是人类文明发展的自然现象。中国的大城市在 21 世纪如何继续前行,发挥它们的优势,带动全国城乡发展,是一个重大的课题。邓杰的研究,起了以史鉴今的作用。作为他的相交,我对本书的出版感到非常欣喜。

华盛顿大学地理系教授 陈金永

2017 年 9 月 12 日 于西雅图

尊重选择,尊重城市

我和邓杰博士因为学术观点结缘,但至今未曾谋面。这使得我写这篇序言,没有任何学术之外的考量。

这本书的话题是一个老话题,而且富有中国特色,那就是关于城市人口规模的控制。表面上看,邓杰博士是在梳理与中国有关的控制城市人口的思想渊源,其实,这个梳理也是世界性的。它本质上揭示了这样一个事实:在历史上,真正系统性地产生控制大城市人口规模的思想 and 实践,是在苏联的计划经济时期。后来,在中国模仿苏联式的计划经济时期,控制大城市人口的思想变成实践,影响至今。

现如今,计划经济早已宣告失败,但是,计划经济的幽灵仍然在我们这个国家的上空游荡。这不能不说是一件极其值得警醒的事。比计划经济的幽灵在中国游荡本身更值得警醒的是,不管是制定政策的人,还是为这样的政策背书的学者以及老百姓,都对控制大城市人口的计划经济的思想来源毫无知觉,甚至还鼓掌欢呼。邓杰博士的书的意义恰在于此,好似一面哈哈镜,让人们看到自己的形象被扭曲,发出苦涩的笑声。

除了计划经济的思想来源之外,农业社会的思维也影响到当代的中国。农业社会最为重要的生产资料是土地,因此人口的分布天然是分散的(或者说是均匀分布的)。但现代的制造业和服务业具有强大的规模经济效应,这使得经济和人口在空间上的集聚分布成了现代经济的常态。在中国,GDP

的90%已经是制造业和服务业,经济和人口的空间集聚是适应了经济的现代化。

但遗憾的是,人们的思维方式仍停留在计划经济和农业社会,甚至还带有冷战思维。比如说,至今仍然有人把控制大城市的人口规模与粮食安全以及防止战争风险联系在一起。殊不知世界上其他发达国家都没有让大城市种庄稼,来保障粮食安全,也不会因为担心战争而疏散大城市的人口。在中国这种莫名其妙的想法,实际上是在说,自己比发达国家的人更加聪明。我曾经不无讽刺地说,那种居住在大城市,并且说因为要备战才要疏散大城市人口的人,无异于是在说,“你们撤退,我掩护”。

而事实却是,在人类发展史上,声称自己是市场经济的国家,鲜有控制城市人口规模的政策。即使短暂地出现过,比如说1990年代中期的日本,曾经想过疏散东京的人口,但他们也不会用行政手段,后来更是因为与市场经济规律相违背,政策见效不大而被放弃了。

中央城市工作会议说,要尊重城市发展的规律。遗憾的是,什么是城市发展的规律,一直没有被正式地讲清楚。我借这个序言,要告诉大家,城市发展的规律,可以总结为三句话。第一,随着经济发展水平的提高,城市化率——也就是城市人口所占的比重——越来越高。第二,全世界范围内仍然在出现人口向大城市及其周围的都市圈集中的现象,这个过程不仅在发展中国家有所体现,即使在城市化进程已经完成了的发达国家,人口向大城市集中的趋势仍然没有停止。第三,在世界上领先的大城市,不仅没有逆城市化,相反,人们正在重新回到市中心。

上述城市发展的规律背后,是因为现代经济具有强大的规模经济效应。人口在城市的集中,在大城市的集中,尤其在大城市市中心的集中,背后的原因,是在于城市(特别是市中心)能够分摊生产和公共设施成本,便于人们进行交流,特别是便于知识的生产和交换,以及便于人们享受质量高、多样性强的服务消费。上面这些产生城市发展规律的道理,不是邓杰博士这本历史著作的任务。在这个意义上,我愿以我的《大国大城》《空间的力量》等

一系列著述与邓杰博士这本书形成一些呼应。

在所有这些城市发展规律背后,更为根本的是,现代的市场经济和文明社会尊重人的需求,尊重人的选择。而计划经济却不是这样,计划者总是无视城市发展规律,认为自己所追求的目标要好于人们市场中自由选择的结果,从而陷入“致命的自负”。然而,不无遗憾的是,在我们的社会中,尊重人的需求,尊重人的选择,却仍然是人们远未学会的一种公共生活方式。

计划经济要不得。这一点,在中共十八届三中全会的决议当中表述为,让市场成为配置资源的决定性力量,政府更好地发挥作用。而在实践当中,政府的作用却常常不是修复市场的不足,而是对抗市场的趋势,从而演变成了计划经济。

但愿我们的努力,包括邓杰博士的书,能够作为一种科普和启蒙,驱散计划的幽灵,唤醒沉睡的人们。

是为序。

上海交通大学特聘教授、中国发展研究中心主任 陆铭

2017年,9月19日

于上海家中

目 录

序一 追根溯源,以史为鉴	1
序二 尊重选择,尊重城市	1
导言	1

第一部分 旧上海城市规模的变迁

第一章 公共租界的城市规模问题(1845—1942)	7
一、面积、人口和人口密度:变迁及国际比较	7
二、租界当局如何看待界内人口规模及人口密度的激增	11
三、公共租界的人口规模与城市治理	15
四、结论	23
第二章 法租界的城市规模问题(1849—1941)	26
一、人口、面积、密度:变迁和比较	26
二、法租界关于人口流入问题的应对之道	29
三、法租界的运行制度和特征异于公共租界	33
四、法租界的城市规模与城市治理	34
五、结论	39
第三章 条约时期上海华界的城市规模问题(1845—1937)	42
一、上海华界的面积、人口和人口密度:变迁及比较	43

二、19 世纪的上海华界	46
三、清末地方自治运动时期的上海华界	49
四、民国前期的上海华界	53
五、南京国民政府时期的上海华界	58
六、结论	61
 第四章 1937 年到 1949 年的上海城市规模问题	64
一、日本占领时期的上海（1937—1945）	65
二、战后的上海（1945—1949）	67
三、简短小结	73
 第二部分 中华人民共和国成立后上海城市 规模的变迁：理论与实践	
 第五章 马克思、恩格斯关于大城市规模的思想	77
一、大的中心城市是文明水平的标志	78
二、社会分工、大城市与人的发展	80
三、城市的空间集聚与均匀分布	83
四、结论	87
 第六章 列宁的城市观和苏联的大城市规模问题	88
一、十月革命之前俄国的城市化状况	89
二、列宁主张用双向流动的办法消灭城乡对立	92
三、列宁关于大城市规模的表述	96
四、列宁为限制大城市规模政策的出台铺平了道路	98
五、结论	101
 第七章 斯大林和苏联的大城市规模问题	103
一、斯大林在城乡关系方面继承的思想遗产和制度遗产	103
二、斯大林的城市观	107
三、限制大城市规模的国策化	110

四、限制大城市规模升级为制度优势	112
五、为限制大城市规模而采取的配套措施	114
六、斯大林时代限制大城市规模的实施效果	116
七、结论	117
第八章 计划经济时代的上海城市规模(1949—1976)	119
一、计划经济时代的上海城市规划及其思想	120
二、计划经济时代调控上海城市规模的实际措施	126
三、限制外来人口迁入的制度	139
四、计划经济时代限制上海城市规模的结果	141
五、结论与讨论	146
第九章 改革开放以来的上海城市规模问题(1978—)	148
一、规划方案中的上海规模	149
二、调控上海城市规模的行动	152
三、评估与讨论	156
结论 近代以来上海城市规模的变迁及其启示	158

附 录

《大上海都市计划》(初稿)(1946年)(节选)	165
基本原则	165
人口	167
《大上海都市计划》(二稿)(1947年)(节选)	169
人口问题	169
《上海市城市总体规划方案》(1986年)(节选)	178
(一) 指导思想	178
(二) 城市性质、规模和发展方向	179

《上海市城市总体规划(1999—2020)》(1999年)(节选)	180
第一章 总则	180
第二章 城市性质、规模和发展目标	181
《上海市城市总体规划(2016—2040)纲要》(2016年)(节选)	183
第一章 总则	183
第二章 城市性质与发展目标	185
第三章 发展模式与城市规模	186
上海租界扩张图	190
东方大港计划规划图	191
参考文献	192

导 言

2015 年之后京沪的房价又涨了，网络上有人因提出“京沪房价永远涨”而成为当红大 V。北京 2017 年引进非北京生源毕业生时将实施总量封顶，这个总量较近三年（每年约一万人）将有大幅缩减。民政部 2016 年年底把“留守儿童”的定义由之前的“十八岁以下，父母一方外出务工”修改为“十六岁以下，父母双方外出务工”，一举将全国的留守儿童数量由 6 000 多万降低到 1 000 万不到。……这些看似相互独立的事件，其实都和中国关于大城市规模的政策密切相关。这本小书讨论的核心问题就是：上海的城市规模，特别是人口规模，在近代以来经历了怎样的变迁；中国限制大城市规模的思想 and 做法是怎么来的。

限制大城市规模的思想与做法的重要性无须赘言。今日之中国，几乎每个人在日常生活中都不得不遭遇与此相关的问题。城市居民的房产交易、汽车拍牌、单双号限行，农村居民要不要进城打工、子女是随带还是留守，这些林林总总的普通人日常生活中的经历，细思起来无不与中国限制大城市规模的政策有极为直接的关联。甚至可以毫不夸张地说，限制大城市规模的思想与政策，已经以种种不同的形式或强或弱地影响着许多人的生活。

如此重要的问题，自然有很多人去讨论，无论在学界还是在公共舆论里，关于限制大城市规模的讨论都非常热烈。大致说来，有三种意见。第一种意见是支持限制大城市的规模。“新中国成立以来，国家一直强调限制大城市规模，积极发展中小城市，20 世纪 80 年代后小城镇的蓬勃发展以及学

术界的大力提倡与推崇,更使得小城镇在我国的城镇体系中成为国家最支持和最重视的一个层次,小城镇道路的战略思想被纳入国家城镇化导向性政策体系。”^①小城镇建设的热潮过去之后,政府开始重点发展中小城市,但依然没有放弃限制大城市规模的政策导向。2013年11月12日中国共产党第十八届中央委员会第三次全体会议通过的《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》依然提出“严格控制特大城市人口规模”。第二种意见则是反对限制大城市规模。例如,刘永亮就直言,“整体上看,中国目前不存在过度规模城市,限制大城市规模的观点依据不足”。^②陈金永、陆铭等国内外许多学者基于扎实的研究证明限制大城市规模会伤害国家的竞争力,进而呼吁解除扭曲市场规律的政府干预,放开对大城市规模的限制,让人口和资源自由地流动。^③第三种意见介乎前两者之间,态度稍显暧昧,比如,孟建民提出,“就现实条件而言,由于我国城市的投资机制与投资关系尚未全面调整,大城市积存的‘欠账’问题仍很突出,因此近期‘限制大城市规模’的方针仍有一定的现实意义。但必须明确‘限制大城市、大力发展小城市’不应作为我国城市建设持久不变的宗旨,而应视为缓解城市矛盾的阶段政策”。^④不难看出,持第三种意见者实际上和持第二种意见者在看法上非常相近,他们的表达方式有可能只是一种为了更有效地引导政策走向而采取的话语策略。

在公共舆论中,在要不要限制大城市规模的问题上,分歧似乎更为明显。大城市的居民中,从较高级别的政府官员到出租车司机,支持限制大城市规模者大有人在。他们普遍的看法是:大城市的规模已经很大了,并且已经出现了交通拥堵、环境污染等问题,如果不限大城市规模,放任外地人进来,那么原来居住在大城市的居民可以享有的资源就会更少。对这部分人来说,支持限制大城市规模,通常和对外地人的歧视是交织在一起的。已经进入大城市生活但苦于无法获得户口的人,出于自身的利益考量,很多

① 殷江滨:《产业转移、土地流转与农村劳动力回流》,陕西师范大学出版总社有限公司2015年版,第42页。

② 刘永亮:《置疑中国最优城市规模》,《城市规划》,2011年第5期。

③ Kam Wing Chan, *Cities with Invisible Walls: Reinterpreting Urbanization in Post-1949 China*, Oxford University Press, 1994. 陆铭:《大国大城》,上海人民出版社2016年版。

④ 孟建民:《城市中间结构形态研究》,东南大学出版社2015年版,第220—221页。

倾向于反对限制大城市规模。

在应不应该限制大城市规模这个问题上,参与讨论的主要是经济学、地理学及社会学等学科的学者。他们出色地考察了限制大城市规模的政策在当下所造成的实际结果,并成功地证明这样的政策在许多方面是有害的,但他们中间较少有人去追问这样的政策是如何产生的。而限制大城市规模这种想法是如何产生的、这种政策又是如何形成并被贯彻的、中国贯彻执行这套政策的历史过程如何,这些问题正是本书所要处理的核心问题。

为了讨论限制大城市规模是如何产生的,本书选取了上海作为个案,以便让这个问题的讨论可以落到实处,做到有据可依。上海这个城市是观察限制大城市规模思想和政策的一个理想窗口,原因主要有两个:(1)上海是近代中国最大最重要的都市,也是1949年之后执行限制大城市规模政策最严格的城市之一,它具有相当的典型性;(2)由于上海学的繁荣,关于上海历史的资料异常丰富,相关课题的研究也非常深入,所以梳理起这座城市与限制大城市规模的关系来相对便利。

本书的篇章结构安排如下:

第一部分着重考察开埠之后、中华人民共和国成立之前上海城市规模的变迁。它将按照上海开埠之后实际的行政区划,沿着时间的顺序,详细考察各时段各区域内的人口规模及用地规模的变迁状况。第一章到第四章分别考察公共租界、法租界、上海华界、日军占领时期和抗日战争胜利之后上海全境的城市规模问题。通过梳理一百年间关于上海城市化的行动与计划,包括租界当局 measures、清末上海士绅们的努力、张謇的吴淞开埠计划、丁文江的大上海计划、孙中山的东方大港计划、国民政府一系列的上海城市规划,可以说明在1949年之前,上海各股势力的主流思想和政策是积极扩大城市规模。

第二部分首先追溯指导我国1949年以后城市发展的思想理论的演化。第五章到第七章从马克思、恩格斯、列宁、斯大林的著作出发,通过收集和梳理他们关于城乡问题的阐述,整理出限制大城市思想从酝酿到成型的过程。第六章和第七章还将通过分析列宁与斯大林在俄国进行的社会主义城市化的历史,展现出限制大城市规模从思想到实践、到最终作为社会主义制度优越性的体现之一而成为一项国策的过程。在厘清限制大城市规模的思想源