

中国城市规划
建筑学
园林景观

博士文库

主编：赵和生

著者：孙 倩
导师：伍 江
东南大学出版社

上海近代城市公共管理 制度与空间建设



中国城市规划·建筑学·园林景观博士文库

上海近代城市公共管理 制度与空间建设

著者 孙 倩
导师 伍 江
学科 建筑历史与理论
学校 同济大学

东南大学出版社
· 南京 ·

内 容 提 要

本书内容分三编。上编为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;中编为上海租界的城市公共空间规划,其内容有道路计划和路网结构,公园计划和节点型开放空间结构;下编为上海租界街道空间的塑造,其内容有城市制度与街道空间,街道空间美学等。

本书可供城市研究人员、城市规划和建筑技术人员阅读,也可供城市建设管理人员及高等院校建筑学和城市规划专业师生学习参考。

图书在版编目(CIP)数据

上海近代城市公共管理制度与空间建设/孙倩著.
南京:东南大学出版社,2009.8

(中国城市规划·建筑学·园林景观博士文库/赵和生主编)

ISBN 978-7-5641-1755-9

I. 上… II. 孙… III. ① 城市管理—制度—研究—上海市—近代 ② 城市空间—研究—上海市—近代
IV. F299.29 TU984.11

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2009)第 122769 号

出版发行:东南大学出版社

社 址:南京四牌楼 2 号 邮编:210096

出 版 人:江 汉

网 址:<http://press.seu.edu.cn>

电子邮件:press@seu.edu.cn

经 销:全国各地新华书店

印 刷:江苏兴化印刷有限责任公司

开 本:700 mm×1000 mm 1/16

印 张:24.25

字 数:393 千

版 次:2009 年 9 月第 1 版

印 次:2009 年 9 月第 1 次印刷

书 号:ISBN 978-7-5641-1755-9

印 数:1~2500 册

定 价:59.00 元

本社图书若有印装质量问题,请直接与读者服务部联系。电话(传真):025-83792328

主 编 的 话

回顾我国 20 多年来的发展历程,随着改革开放基本国策的全面实施,我国的经济、社会发展取得了令世人瞩目的巨大成就,就现代化进程的城市化而言,20 世纪末我国的城市化水平达到了 31%。可以预见:随着我国现代化进程的推进,在 21 世纪我国城市化进程将进入一个快速发展的阶段。由于我国城市化的背景大大不同于发达国家工业化初期的发展状况,所以,我国的城市化历程将具有典型的“中国特色”,即:在经历了漫长的农业化过程而尚未开始真正意义上的工业化之前,我们便面对信息化时代的强劲冲击。因此,我国城市化将面临着劳动力的大规模转移和第一、二、三产业同步发展,全面现代化的艰巨任务。所有这一切又都基于如下的背景:我国社会主义市场经济体制有待于进一步完善与健全;全球经济文化一体化带来了巨大冲击;脆弱的生态环境体系与社会经济发展的需要存在着巨大矛盾;……无疑,我们面临着严峻的挑战。

在这一宏大的背景下,我国的城镇体系、城市结构、空间形态、建筑风格等我们赖以生存的生态及物质环境正悄然地发生着重大的改变,这一切将随着城市化进程的加快而得到进一步强化并持续下去。当今城市发展的现状与趋势呼唤新思维、新理论、新方法,我们必须在更高的层面上,以更为广阔的视角去认真而理性地研究与城市发展相关的理论及其技术,并以此来指

导我国的城市化进程。

在今天,我们所要做的就是为城市化进程和现代化事业集聚起一支高质量的学术理论队伍,并把他们最新、最好的研究成果展示给社会。由东南大学出版社策划的《中国城市规划·建筑学·园林景观》博士文库,就是在这一思考的基础上编辑出版的,该博士文库收录了城市规划、建筑学、园林景观及其相关专业的博士学位论文。鼓励在读博士立足当今中国城市发展的前沿,借鉴发达国家的理论与经验,以理性的思维研究中国当今城市发展问题,为中国城市规划及其相关领域的研究和实践工作提供理论基础。该博士文库的收录标准是:观念创新和理论创新,鼓励理论研究贴近现实热点问题。

作为博士文库的最先阅读者,我怀着钦佩的心情阅读每一本论文,从字里行间我能够读出著者写作的艰辛和锲而不舍的毅力,导师深厚的学术修养和高屋建瓴的战略眼光,不同专业、不同学校严谨治学的风格和精神。当把这一本本充满智慧的论文奉献给读者时,我真挚地希望每一位读者在阅读时迸发出新的思想火花,热切关注当代中国城市的发展问题。

可以预期,经过一段时间的“引爆”与“集聚”,这套丛书将以愈加开阔多元的理论视角、更为丰富扎实的理论积淀、更为深厚真切的人文关怀而越来越清晰地存留于世人的视野之中。

南京工业大学 赵和生

目 录

0 绪论	1
0.1 研究背景与目标	1
0.2 前人的研究	2
0.2.1 上海近代历史研究	2
0.2.2 建筑学与城市规划研究	3
0.2.3 本书的文献研究途径	4
0.3 研究内容与方法	5
0.3.1 研究内容	5
0.3.2 研究方法	10
0.3.3 编章组织	13

上编 上海租界的城市建设管理制度

1 公共租界城市建设管理制度	15
1.1 租界基本制度	15
1.1.1 土地制度	15
1.1.2 政治制度	20
1.2 租界城市规划管理制度和征地制度	27
1.2.1 1845 年第一次“土地章程”	27
1.2.2 1854 年第二次“土地章程”	28
1.2.3 1869 年第三次“土地章程”	29
1.2.4 1898 年“土地章程”的增订——城市规划管理制度和 土地利用制度的完善	31
1.2.5 1907 年“土地章程”的增订——城市规划管理制度的 补充	31
1.2.6 其他法规和相关规定	32
1.3 公共租界城市建设计划的制定	33
1.3.1 制度框架下的城市建设计划	33

1.3.2	制度缺失环境下的界外道路计划	36
1.4	公共租界城市建设计划的实施	39
1.4.1	公、私利益协商中道路建设计划实现单元的整合	39
1.4.2	公共空间与私人地产不同需求的矛盾及其解决	42
1.4.3	个体利益间的平衡原则对道路建设计划的调整	45
1.5	南市和国民政府的征地和城市建设	47
1.5.1	传统公共领域在道路建设中的作用	49
1.5.2	现代西方制度和传统社会习俗双重影响下的城市建设 法规	53
1.5.3	国民政府城市规划中的公权力运作	58
	本章综述	62
2	土地使用控制制度	66
2.1	区划的历史和理念	66
2.2	公共租界区划制度的探索与现实	68
2.2.1	对城市分区的早期需求	68
2.2.2	20 世纪 20 年代至 30 年代工部局对区划制度的探索	69
2.2.3	交通委员会的功能分区规划	72
2.2.4	区划的真正障碍——经济发展阶段的局限	73
2.3	法租界的土地使用控制法规	75
2.4	两租界土地使用控制的比较研究	77
2.4.1	两租界土地使用控制的对比	77
2.4.2	两租界土地使用控制之差异形成的原因	79
2.4.3	土地使用控制之下的街道空间	81
2.5	土地利用制度的实施特例——法租界公馆马路	89
2.5.1	公馆马路柱廊章程	90
2.5.2	章程的社会、经济关联分析	95
	本章综述	99

中编 上海租界的城市公共空间规划

3	道路计划和路网结构	101
3.1	租界初期路网结构演变的特征——谨慎的方格网和突进	

的发展轴	103
3.1.1 《土地章程》——继承而来的方格网	103
3.1.2 南京路——发展轴的出现	106
3.1.3 19 世纪 60 年代小刀会和太平天国战争期间	109
3.1.4 19 世纪 70 年代至 20 世纪初——方格网的加密与发展 轴间的填充	114
3.2 19 世纪中后期到 20 世纪 20 年代公共租界道路计划	115
3.2.1 19 世纪中后期的道路计划——以虹口为例	115
3.2.2 20 世纪初的道路计划发展历程	126
3.2.3 1917 年以后的道路计划	142
3.2.4 1926 年交通委员会的城市交通综合规划	153
3.3 法租界道路计划	156
3.3.1 初期路网的形成	156
3.3.2 20 世纪的道路计划	160
3.4 “大上海计划”、“市中心区域计划”及其思想背景	168
3.4.1 现代城市规划理论、民族复兴内涵和进步资产阶级的 理性主义	168
3.4.2 中产阶级的全新市中心	171
本章综述	172
4 公园计划和节点型开放空间结构	177
4.1 公共活动空间的起源——公共体育场	178
4.1.1 公共体育场和公共事业基金的历史	178
4.1.2 公园和开放空间建设机构	185
4.1.3 有关公共体育场的公共性意识的演变	189
4.1.4 公共体育场在城市空间形态网络中的作用	190
4.2 20 世纪初至 30 年代的公共租界大型公园计划	194
4.2.1 虹口公园——策划、购地、移交、扩张	194
4.2.2 西区公园计划	197
4.2.3 滨江公园——周家嘴公园	199
4.2.4 大型公园计划的决策依据	201
4.3 30 年代后的公共租界中小型公园和游戏场地计划	203
4.3.1 可得地产决定的公园计划	203

4.3.2	1931 年公园和开放空间报告及公园计划	204
4.3.3	城市规划理念在中小型公园规划中的体现和局限	206
4.4	公共租界市政公共活动中心计划	206
4.4.1	20 年代市政中心的最初构想	207
4.4.2	30 年代租界社会对市政中心的认识	209
4.4.3	市政中心计划的结局及其原因分析	210
	本章综述	212

下编 上海租界街道空间的塑造

5	街道空间的设计控制和管理	215
5.1	公共租界建筑章程中的公共空间规定	215
5.2	法租界相关章程中的公共空间规定	219
5.3	公共租界协议中的公共空间章程及其实施——以建筑高度控制为例	224
5.3.1	最初的高度控制(1903—1916 年)	225
5.3.2	有关开发权的协议——1916 年以后特别地段的高度控制	228
5.3.3	对使用者密度的控制——20 年代末的高度控制	232
	本章综述	234
6	制度背景下的街道空间美学	237
6.1	公共租界典型街道空间——以外滩街区为例	237
6.1.1	街墙	237
6.1.2	街角	249
6.1.3	建筑学追求与城市的秩序	262
6.2	法租界“霞飞路—贝当路”空间轴线上巴洛克城市空间的理想和现实	264
6.2.1	“巴洛克式”平面上的空间界面	264
6.2.2	霞飞路的公共性	266
6.2.3	霞飞路最终形态的成因分析	268
6.3	个案中街道空间美学的实现:工部局与公董局的两个“市政广场”	269

6.3.1 工部局市政广场——福州路、江西路路口广场	270
6.3.2 最初的圆形广场计划	271
6.3.3 路口平面计划的几次调整	272
6.3.4 建筑体型和高度控制	274
6.3.5 广场形态控制与公众利益维护的平衡	275
6.3.6 法租界公共广场的柱廊规定	276
本章综述	278
结语	280
(一) 城市规划、控制和管理的发展与公共空间形态特征	280
(二) 城市规划与城市建设管理制度的关系	285
(三) 城市建设管理制度影响下的公共空间	287
附图	292
附录 1-A 上海各租界的设立及界域变化	303
附录 1-B 上海华界市政沿革	307
附录 1-C 法租界征地制度的发展	309
附录 2-A 公共租界“妨害”控制	311
附录 2-B 法租界建筑类型控制和土地使用控制各章程	317
附录 3-A 1894 年工部局道路计划(英租界部分)	326
附录 3-B 公共租界道路计划相关数据	328
附录 3-C 洋泾浜和泥城浜的填浜筑路	345
附录 3-D 部分公共租界交通数据	347
附录 3-E 1930 年公共租界各区人口密度图局部	349
附录 3-F 1874 年法租界道路拓宽计划	350
附录 4 工部局以及公众对于市政中心计划的讨论	351
参考书目	355
图版来源	366
后 记	375

0 绪论

0.1 研究背景与目标

上海近代形成的一些街道、里弄总能让行走于其中的人们感受到一种独特氛围,也许是那虽不久远却波诡云谲的历史所赋予,它们也的确因为承载着一个半世纪的历史而倍加珍贵。但从建筑学的角度来看,这段历史留下的公共空间却显得缺乏独立的建筑艺术价值。外滩、跑马场都是上海最具标志性的公共空间,它们之外,还有别的什么是上海的特色?是否能在对历史的探寻中,通过对大量普通的公共空间形成和演变的分析去发现更普遍的意义,发现那些几乎不可辨的形态背后的价值?

而从什么角度去看公共空间的历史则与问题的提出同样重要。对于上海公共空间,建筑师的角度似乎已不可能走下去,而文学性遐想则往往将空间重塑再重塑,模糊了其最本质特征。笔者曾有幸参与上海市政府部门几项公共空间规划和建设的策略研究,从中获得了看待公共空间的视角。城市公共空间生成过程中,存在着超出建筑师关注的广泛领域,包括城市规划在政府部门如何运作,开发商或其他社会组织如何参与其中,经济和工程技术力量如何在城市规划的编制和实施中起作用,城市建设的社会、经济和环境效益如何反馈等等。物质空间的形态要素则仅仅是城市空间形成和演变的复杂机制中的一小部分。

同时,在对上海近代史研究文献的阅读中,笔者感到租界政治制度和租界行政管理已成为一个重要话题,以公共租界工部局为代表的市民自治政治制度在上海城市经济和社会发展中的重要作用被普遍认同,许多更进一步对租界城市管理制度的研究从各方面加强了这种认识。这些研究涵盖文化、教育、交通、公共安全、公共卫生和城市建设等各方面,并揭示了近代上海是在具有一定制度的环境中发展的。

这些因素使本书最终选择了近代上海城市建设中的制度因素作为研究对象,其中包括管理制度以及作为其技术支持的城市规划。研究的时空范围设定于开埠后至 20 世纪 30 年代末的公共租界,兼及法租界、南市

和国民政府时期的上海,研究致力于尽量描述这段历史。研究的意义在于通过进一步挖掘一段不够清晰的史实,揭示公共空间的形成机制,而上述历史研究将深化对今天上海公共空间独特性的认识,在城市规划和设计中为如何对待这种独特性提供启示。

0.2 前人的研究

与本书相关的前人的研究可以分为“上海近代历史”以及“建筑学与城市规划”两方面。

0.2.1 上海近代历史研究

上海史研究一直是中外史学界的热点之一。自上海开埠之前,东印度公司职员林赛(H. H. Lindsay)所著《阿美士德号 1832 年上海之行纪事》可视为西方人最早的上海历史记述,直到今天中外学者的研究,前后已有一百六十余年的历史。

租界时期影响较大的上海历史研究和记述包括麦克莱伦的《上海史话》(J. W. Maclellan, The Story of Shanghai, from the Opening of the Port to Foreign Trade, 1889)、梅朋和傅立德所著《上海法租界史》(Maybon & Fredet, La Concession Francaise de Changhai, 1934)、兰宁和库龄所著的《上海史》(Lanning & Couling, The History of Shanghai, 1921—1923)、卜舛济《上海小史》(F. L. Hawks Pott, A Short History of Shanghai, 1928)、霍塞《出卖的上海滩》(Ernest O. Hauser, Shanghai: City for Sale, 1940)。《上海近代社会经济发展概况:1882—1931“海关十年报告”译编》整理了 5 期海关报告(Decennial Reports on the Ports Open to Foreign Commerce in China and Corea and on the Condition and Development of the Treaty Port Provinces)中上海海关的部分,全面地描述了上海各方面的状况,包括许多重要数据。罗兹·墨菲的《上海:现代中国的钥匙》(Rhoads Murphey, Shanghai, Key to Modern China, 1953)则是租界结束后影响较大的一本上海研究著述。

租界时期华人的研究或记述包括各类方志、专志、笔记,其中较全面综合的历史记述包括 1933 年开始出版的四册《上海市通志馆期刊》,其中有对租界和华界各方政治制度、市政机构的研究;《上海研究资料》(1936)以及《上海研究资料续集》(1939)是对近代上海各大报刊报道进行的分类

汇编。此外,还有许多研究针对租界半殖民地社会的性质,其中较重要的包括徐公肃、丘瑾璋所著《上海公共租界制度》、蒯世勋编著《上海公共租界史稿》(此书与《上海公共租界制度》于1980年合并出版)。

以上这些著述是对租界上海各方面进行初步了解的最好途径。

80年代以后,有关上海历史的全方位研究有了巨大的发展。既有《近代上海城市研究》(张仲礼,1990)、《上海史》(唐振常,1991)、《上海通史》(熊月之主编,1999)等通论性的著作,也有《百年上海城》(郑祖安,1999)对上海发展成为大都市的各方面原因的分析,其中包括上海三界四方不同市政制度、经济模式和政治状况等。近几年来上海史的研究更加繁荣,《租界里的上海》(马长林主编,2003)与《透视老上海——中日青年学人的上海史研究》(熊月之等主编,2004)集结的文章包括租界机构与城市管理、租界的复杂社会形态在城市空间的反映等。上海古籍出版社的一套《上海史研究译丛》是当代国内外上海优秀研究的一次汇总,是对上海历史上若干重要片层全面而细致的展示,一些内容是以往国内研究所忽视的。《霓虹灯外:20世纪初日常生活中的上海》(卢汉超,2004)是对极富上海特色的普通市民公共生活和公共空间使用模式细致深入的研究;《1927—1937年的上海:市政权、地方性和现代化》(安克强,2004)是对“大上海计划”及其背后的国民党市政府的运作体制的研究,对本书研究城市制度与公共空间的关联有很大启发。

0.2.2 建筑学与城市规划研究

当代对上海近代建筑与城市规划的研究从90年代后期开始有了重大的发展,其中《上海百年建筑史(1840—1949)》(伍江,1997)对上海近代城市与建筑的发展轮廓作了一个整体描述,分析了影响到建筑发展的社会、经济、文化和技术背景;赖德霖的博士论文《中国近代建筑史研究》(1992)的第一部分通过对上海公共租界的研究剖析了中国近代建筑制度的形成,其中包括对公共租界市政运行机制以及房地产业与建筑的关联研究;《上海近代建筑风格》(郑时龄,1999)以大量历史资料为基础,论述了上海近代建筑风格的原型和演变过程;《“西化”的历程——中日建筑近代化过程比较研究》(沙永杰,2001)使用建筑体系的概念,从“思想—形式”、“生产力—技术”和“人—体制”的角度对中日近代建筑的发展过程进行深层次的比较研究,其中包括对上海租界建筑与城市规划的分析;岑伟的博士论文《契约实践的空间运作谱系》针对上海清末民初民间社会的契

约中产权变更、建筑改建中的相邻关系处理,对空间形态的形成、延续和演变做出分析;张晓春的博士论文《文化适应与中心转移——上海近现代文化竞争与空间变迁的都市人类学分析》(2004)从文化和政权的空间竞争角度分析了上海市中心的变迁;《百年回望——上海外滩建筑与景观的历史变迁》(钱宗灏,2005)是对外滩建筑历史的系统研究,包括从经济类型演变、社会公共设施建设、社会公共意识变迁等角度分析外滩建筑与公共空间的演变,提出从社会学角度观察外滩公共空间的方法;张鹏的博士论文《都市形态的历史根基——上海公共租界都市空间与市政建设变迁研究》(2005)以公共租界的市政控制与市政设施为研究对象,考察了它们在城市空间形态演进中的基础性支持作用,包括从公私利益关系角度提出道路空间推动公私领域发展的观点,还包括对外滩公共空间、外滩公园的历史以及它们在城市公共空间发展中地位的研究。

0.2.3 本书的文献研究途径

上文列举的这些著述,涵盖了城市经济、社会公共意识、市政管理、建筑制度、民间契约、市民公共生活等各方面,展开了丰富的上海历史长卷,笔者也从他们宽广的研究视野得到很大启发。

但从本书的研究对象——城市建设的制度因素、城市规划技术支持以及城市公共空间的角度来看,过去的研究侧重对市政机构组织方式、市政制度中部分建筑管理法规条文,以及法租界局部地区城市规划管理条文的描述。过于强调直接影响公共空间生成的条文,是否遮蔽了条文控制之外、“无序”的城市空间之价值所在?世界范围的城市历史研究正揭示了很多看上去无序的城市实际上有其隐藏的深层秩序。这些法规条文如何在城市发展千差万别的具体事实中运作,也是本书研究的视角。

现有的研究成果留下让后人继续探索的空间,启发笔者将研究的基础建立于第一手资料——大量租界时期原始档案的阅读之上,主要是上海市档案馆馆藏的租界档案和上海市城市建设档案馆的部分历史图纸。大多数档案是当时工部局日常市政工作的直接记录。其中,市政机构、城市居民、经济组织、社会团体的活动向今人展现了一个多样复杂的社会。这是笔者在研究中关注城市建设管理制度中各方利益相互制衡的缘起。

0.3 研究内容与方法

0.3.1 研究内容

本书的主要内容是近代上海城市建设管理制度以及城市规划思想的发展,并分析它们的共同作用如何影响了公共空间。

1) 城市建设管理制度

城市建设管理制度是在城市发展整体制度框架下(如政治经济制度)形成的针对城市土地使用、空间资源利用、建筑工程管理、市政公用设施建设的具有综合性特点的制度安排。本书主要研究公共租界城市建设管理制度中城市规划管理制度和土地利用制度,兼及法租界、南市和国民政府时期的上海。

(1) 城市规划管理制度

1845年第一次《土地章程》规定了租界城市建设的内容——道路修筑、码头开辟,并规定了实施建设的主体和资金来源。1846年12月第一次租地人大会成立“道路码头委员会”,使以上两项规定制度化。因此,公共租界的城市建设一开始即在一个制度保障中进行。由于第一次土地章程预期的租界发展范围有限,章程中也已确定了城市公共空间的结构,城市建设依据其展开。而对未来城市公共空间建设计划的规定首次出现于1854年第二次土地章程中。本书将强调城市建设计划与城市规划的差异,分别强调它们的制度与技术属性。公共租界最终确定的城市公共空间建设管理制度包括:

城市建设计划的编制主体:工部局董事会;

城市建设计划的审批程序:纳税人大会审批;

城市建设计划的公布方式:年度官方计划(Official Plans)^①;

城市建设计划的公众参与程序:城市建设计划的公示,受规划影响的各利益主体的抗议程序,它们与工部局的协商会;

城市建设计划的实施程序:工部局通过对私人业主的建设项目审批

^① 年度官方计划是在工部局公报(Municipal Gazette)中颁布“Official Plans”的名称,其下一般仅有道路计划,而随同颁布的道路计划图纸名称为“Roads Widening & Extension Plan”,20年代后为“Plan of X Districts Showing New Roads & Widenings”。

启动城市建设计划；

城市建设管理的行政主体：工部局；

城市建设预算（征地费用和建设工程费用）的审批：纳税人大会；

城市建设资金的来源：税收、贷款、公债，以及从城市建设受益个体征收的改善金和建设工程费。

（2）土地利用制度

公共租界的土地利用制度，包括征地制度以及土地使用控制制度。公共租界城市建设计划主要是通过征地实行。在 20 世纪 10 年代末至 30 年代，工部局曾对土地使用控制制度之一——区划进行探索，但最终未能实施，大部分土地使用控制是通过判例的方式实现的。

征地权的合法性规定在 1854 年第二次土地章程中已明确。公共租界的征地包含两种情况：一种是无偿的，即在城市建设计划出台后才购买的私人地产必须无偿让出计划所需的公用土地；其他情况下，任何按照城市建设计划、用于公共目的的土地都必须按照地价付给赔偿金。在公共租界的自由市场经济环境下，赔偿金数额与土地实际地价接近。征地的实施时机以及赔偿金数额的确定是在谈判中进行的。1898 年土地章程第六款甲颁布之前，没有任何对谈判失败的裁决机制，而该款章程则确定了“地产委员会”对征地的最终裁决权，使公共机构在土地使用中不再完全受制于私人。此时可视为经历半个世纪的征地制度发展的最终完善。

强制征地（compulsory surrender）的含义：工部局征地必须依据城市建设计划，这是征地的实施范围和界限；而私人土地所有者的地产开发也必须按照城市建设计划让出土地，此时工部局可以行使行政权，此即“强制”二字的意义。

征地的实施主体：工部局；

征地实施的程序：工部局在建设项目审批时启动征地计划并进入与土地所有者的谈判；

征地实施中争议发生时的裁决机构：地产委员会；

征地的赔偿方式：依据土地估价，并扣除地产由于城市建设的部分获利，赔偿必须即时发生。

2) 城市规划以及公共空间的设计控制和管理

现代城市规划的特征是：预见性、目标性、总体性以及为公共利益服务，它是城市建设管理制度的技术支持。制定、审批、公布以及公众参与使作为技术支持的城市规划成为具有法律效力的城市建设计划，并得以

作用于城市公共空间。早期公共租界没有任何城市规划,城市建设计划的制定是被动、滞后的;19世纪中期,工部局曾出现带有一定预见性的城市规划意识,其实现却受制于当时不受限制的私人土地所有权;20世纪后,城市发展的需要和城市建设制度中更强调公私利益平衡的法律条款的出现,使公共租界道路计划中逐渐出现城市规划思想,并一定程度影响了城市建设,但始终未能成为完整的城市规划。

此外,对公共空间的设计控制和管理则涉及一个城市规划所不及的尺度,通常也形成一定的法律条文,这当中亦表现出一定的城市规划思想,包括关注公共空间的属性以及实现方式等。

3) 公共空间

本书在参照当代制度架构的基础上,依据史实对租界制度展开论述,总的来说,由于制度本身的清晰结构,叙述逻辑亦清晰易懂。而公共空间作为本书制度研究所作用的对象,概念本身已内涵丰富,加之租界的特殊政治、社会环境赋予其特别的意义,因此本书必须首先明确什么是公共空间,什么又是作为本书研究内容的城市公共空间。

(1) 公共空间

公共空间是对每个人开放的空间。这是最直观的公共空间属性。其深层意义在于人类社会中的每个成员都有对公共空间的需求。阿伦特对公共性的论述强调一种人在公共空间中才能获得的真实存在感,在公共空间中,个人的经验、感觉可以被其他人的经验和感觉所证实,这无法在私人(家庭)空间中产生。生存于人类社会的个体若要获得其自身存在的意义就不能离开公共空间。

进一步,以公共空间为媒介,阿伦特强调被他人看见和听见的意义首先在于每个人都是相差异的人,基于这种差异性,人们通过共同参与公共空间中发生的活动在其中形成关于世界的“共同体想象”。哈贝马斯强调公共空间中事物可被公众评判的功能,亦是基于同一原则——公共空间中的每个人必须从各自不同的视角独立运用理性。

个体必须能够平等地在公共空间中活动,并容忍差异、寻求共识、参与共同事务。这个程序形成公共空间中的政治团体,包括公共权力机关,或者自治的非政府组织。这个程序也形成了公共利益和私人利益的区分。公共利益是社会通过个人的合作生产出来的事务价值的综合,而非个人利益的简单相加。而对个人利益设置外部界限则是一种对公共利益的加强。