

前 言

城市化是社会生产力发展的重要阶段,作为城市化的主要标志,无论是城市数量的增加还是城市规模的扩大,土地问题都是不可回避的问题。中国正加速城市化进程,在此进程中,土地征用、利用、收益分配等方面逐渐暴露出一系列问题,因此,如何加强城市土地管理对于顺利推进城市化进程就至关重要。在广大学者把目光投向国外,探索学习西方的管理经验的同时,如何结合中国的国情,把握城市化发展的历史脉络,寻找适当的、可借鉴的城市土地管理经验,是我们必须思考的问题,也是笔者研究的任务所在。近代中国的特殊进程,曾激发了一次城市化浪潮,尤其是在一些约开商埠和自开商埠中,涌现了一批近代化的城市,上海便是其中的典型代表。在这次城市化中,中国的城市土地管理方式也发生了巨大变化,实现了由传统到近代的转变,留下了较为丰富的城市土地管理思想。鉴于此,本书以上海为例,通过对这个典型的近代崛起的城市的研究,探索其城市土地管理的思想,借以摸索经验,并丰富此领域的学术研究。

本书以上海华界土地管理思想的演变为主线,采用传统和近代以及中西比较的方法,主要对上海城市土地管理的政策思想进行了分析。全书共分为六个部分:

第一章分析了城市土地管理思想发生变革的经济背景——城市化,指出近代租界的开辟,激发了上海固有的地理位置等优势,促进了人口的增长、城市规模的扩张和近代城市经济的发展,而这个城市化过程又对城市土地管理提出了新的要求,需要城市土地管理思想的相应

变革。本章同时指出,上海租界与华界的长期共存,使得中、西两种土地管理思想的相互影响发展成为近代上海城市土地管理思想的总体特征。

第二章对华界土地管理思想变革的诱因——租界土地管理思想进行分析,以租界土地制度、章程为主要分析对象,从土地管理机构的设置、土地产权管理、土地使用管理、土地收益管理等方面对土地管理思想进行研究,指出其西方思想渊源,及对中国本土思想的一定融合。

第三章分析了华界土地管理思想变革的又一动因——近代学者、官员的土地管理思想,这些学者、官员对于上海城市土地管理问题的探讨,也促进了政府土地管理思想的变革。

第四章分析了华界土地管理思想的变革,以晚清、南京国民政府、伪政府、抗战后国民政府几个历史时期的主要政府规划和规章为着眼点,从土地产权管理、使用管理、收益管理等几个方面分析其思想发展的演变及思想变化的渊源。

第五章是对近代上海城市土地管理思想的总考察,并通过与青岛、横滨两个城市土地管理的比较,进一步指出近代上海的特点。

第六章通过对近代上海城市土地管理思想的实施效果分析,从土地产权管理、城市规划等角度对可供借鉴的历史经验进行了总结。

本书的研究特色主要表现为以下几个方面:

1. 在研究内容上,从经济思想史的角度对近代上海一百多年的城市土地管理的思想进行了考察,系统梳理了上海这个典型的近代崛起的大都市在百年巨变中,其对城市土地的管理制度是怎样演变的,这个制度演变的路径体现了怎样的管理思想的演变,以这一脉络作为观察视角,寻求当前对城市土地的管理中可借鉴的历史因素。这种梳理在学术界较为鲜见。

2. 在研究方法上,综合运用了历史分析和逻辑分析、经济史和经济思想史、经济思想和政策思想相结合的方法,同时辅之以定量分析,并贯穿比较的方法(不仅包含有中外比较,还包括近代不同类型城市的

比较),力求找出上海这样一个特殊城市中,其城市土地管理思想演变的根源。

3. 在研究资料选用上,查阅近代文献期刊和著作,并充分利用历史档案,确保资料的可靠性和法规的真实性。

4. 本书在研究中,在以经济学研究方法为主的基础上,试图吸取法学的研究方法,以期使对研究对象的分析更为深入。

5. 在对思想研究的基础上,进一步对其政策思想的实施效果进行分析,以验证思想在当时的影响,这也是本书的研究特色之一。

贾彩彦

2007 年 10 月

目 录

导论	1
第一节 研究意义、思路及方法	1
第二节 文献回顾	9
第一章 中、西两种城市土地管理制度思想的长期并存——近代 上海城市土地管理的总体特征	18
第一节 城市土地管理思想变革的经济环境——城市化	19
第二节 两种城市土地管理制度的形成与发展	31
第三节 中西两种城市土地管理思想的相互影响发展	43
第二章 租界土地管理思想——对租界土地制度、章程的分析	65
第一节 租界土地管理机构设置中所体现的土地管理思想	65
第二节 租界土地产权管理思想	78
第三节 租界土地使用管理思想	86
第四节 城市土地收益管理思想	100
第五节 租界土地管理思想的总体回顾	109
第三章 近代上海土地管理的经济思想——对近代学者探讨的 分析	114
第一节 孙中山改良上海方略中的土地管理思想	114
第二节 张謇《吴淞开埠计划概略》所体现的城市规划思想	123
第三节 二十世纪二三十年代学者对于上海城市土地规划及 征税的探讨	126
第四节 近代学者对上海土地管理探讨的回顾	138

第四章 租界刺激与学者探讨影响下华界政策思想的变革·····	142
第一节 晚清政府市区土地开发及第一次吴淞开埠中 所体现的政策思想·····	142
第二节 1929 年南京国民政府“大上海计划”所体现的 土地管理思想·····	150
第三节 伪政府时期的土地管理思想·····	166
第四节 抗战胜利后国民党政府的“大上海都市计划” 所体现的土地管理思想·····	171
第五节 抗战胜利后上海市的一些法规、施政报告中 所体现的土地管理思想·····	186
第六节 华界土地管理政策思想的回顾·····	191
第五章 近代上海城市土地管理思想的总考察·····	195
第一节 近代上海城市土地管理思想发展的轨迹·····	195
第二节 近代上海城市土地管理思想的特点——与青岛、 横滨的比较·····	200
第六章 城市土地管理思想的实践效果及历史经验的总结·····	215
参考文献·····	227
后记·····	243

导 论

第一节 研究意义、思路及方法

一、研究意义

本书选择从经济思想的角度考察近代上海城市土地管理思想的演变,主要基于以下三个方面的考虑。

第一,中国城市化进程的加速及对城市土地问题的广泛关注。

随着城市化水平的提高,城市化进程的加速,城市化过程中的问题日益凸显。城市化作为工业化进程的结果,其主要标志就是城市数量的增加和城市规模的扩大,而这两者的扩大都意味着城市用地的扩展。城市土地问题的解决是关系到城市化顺利推进、城市发展水平不断提高的重要方面。

我国城市土地有偿使用制度开始不久,在城市土地产权、收益配置、土地市场等管理制度上尚不健全,而在城市土地问题中,城市土地制度是核心因素,影响城市土地制度的因素同样影响劳动力市场和资本市场,从而影响城市化进程。所以,对于城市土地管理制度方面的研究已经受到广泛关注。在此研究中,国内学者在吸收国外研究成果及实践经验的同时,对国内近代城市发展的研究也予以重视,在 20 世纪 80 年代后形成国内城市史研究的热潮,先后有一批城市史专著出版,并形成上海、重庆、天津几个研究中心。正是当今城市建设、城市文明发展的实践和城市化、城市近代化的客观历史进程,呼唤着城市理论的探索,如何从历史的深度上把握城市发展过程中对城市土地的利用和管理,并进而考察当今城市的发展和城市化、城市现代化的路线,是本

书写作的初衷之一。

第二,我国近代城市化浪潮中城市土地制度所蕴涵的丰富的管理思想及上海的典型意义。

从世界范围看,近代工业文明大大加速了各国城市化进程,中国在历史的扭曲中进入近代,也涌现了一批扭曲的近代都会、市镇。这些城市,有的是被迫开埠,有的是自开商埠,但无论自愿与否,都被卷入了城市化的浪潮中。从城市制度组织、社会控制而言,晚清颁布了《城镇乡自治章程》,对城市的自主权力、自治程度、公共事务、社会团体作了初步规定,开始城市管理的近代化过程;从城市功能与城市结构而言,近代城市不可避免的产业化进程,使之不再只是上层建筑的中心,也成为经济基础的营地,城市经济产业化刺激了流通功能的发展,而资金流通需求导致了近代银行业、证券业等的发展,人员的流通需求刺激了服务业、娱乐业等的发展,信息的流通需求刺激了近代电信、电报等通讯事业的发展。无论是管理制度的变革还是城市功能的转变,城市土地问题都是制度层面和实际发展中不可避免的问题,近代史料在城市的机构设置、政策法规及具体城市开发建设上,都留下了丰富的城市土地管理思想,为本书的写作提供了可能性。

上海自 1843 年正式开埠,1845 年辟设租界,其地位迅速崛起,在 20 世纪二三十年代被誉为远东第一大都会,属于典型的近代崛起的城市。开埠以前,上海在全国来讲,最多算中等城市,人口 20 多万,近代一百多年间,人口从 20 多万猛增到 500 多万。笔者以上海为研究对象,主要基于以下考虑:首先,上海是中国近代化起步最早、程度最高的城市。近代上海由于对外贸易迅猛发展的带动,城市设施的近代化起步堪称全国第一。中国第一家煤气厂、电力厂都在上海诞生,租界先进的市政设施和市政管理,不断为华界所效仿,带动了整个上海城市管理的近代化。其次,上海有特殊的格局,即华界、公共租界、法租界三家并存,整个近代,中西双方在城市管理思想上的相互影响充分、浓缩地体现了出来。再次,从上海与内地的关系上看,上海近代的发展,是和其他沿海城市,特别是内地城市、乡村密切相关的,上海在与其交往中,

往往显示出中心城市的态势,其近代化的思想、技术、文化、市政建设、城市管理已成为一种模式,而对内地产生影响。最后,历届政府、各个阶段在城市建设上都制定了一些法规、章程、规划,而这些政策规章中蕴涵着丰富的城市土地管理思想。鸦片战争后和英国签订的《上海土地章程》及历次修改,上世纪初上海地方士绅开展的颇有声势的地方自治运动,而这次运动的实质就是努力推进租界以外上海市区的市政近代化进程,南京国民政府时期将上海定为特别市,制定了“大上海计划”,颁布《土地法》,并进行了建设上海新区的一些实际努力,抗战胜利后,制定了“大上海都市计划”。这些法规、规划为本书的写作提供了直接素材。综合考虑,正如一位学者所说:“我们研究中国城市,宜抓上海这个典型。上海市最现代化,但上海市集中了几乎全国城市共同存在的问题。全国城市的问题,上海市几乎都有。懂得了上海,就好解决其他城市的问题。”^①

第三,在学术研究上,对近代城市化进程中城市土地问题研究的相对薄弱,尤其是从经济思想方面。

从城市史的角度来研究近代城市问题的著作,自20世纪80年代以来,问世颇多。也有一些学者研究近代房地产业的发展,但从经济思想的角度来探索近代城市土地问题的成果较少,更鲜有联系城市化的背景来探索城市土地管理思想的,目前掌握的从经济思想的角度对近代上海进行研究的,只有马伯煌主编的《上海近代经济开发思想史》(1991)、钟祥财的《对上海地区经济思想发展的历史考察》(1997)这两本,但都没有专注于城市土地的视角。因此,对近代城市土地思想的研究还有待于开拓。

基于以上三方面原因的考虑,笔者以《近代上海城市土地管理思想(1843—1949)》为题,以期一方面能对目前城市土地管理的完善提供一定的历史经验与教训;另一方面能在学术上,挖掘出这部分资料,并为进一步的研究提供一定的借鉴。

^① 秦仁山:《论研究城市产生与发展的方法》,《城市经济研究》1986年第6期。

二、研究思路

(一) 关于研究历史时期的说明

上海是典型的近代崛起的城市,其发展的转折点起于 1843 年的上海开埠。按照 1843 年中英双方签订的《虎门条约》的具体规定,英商可在上海等五口通商,或长久居住,或不时往来,中国地方官应根据当地情况,定一地方,准英人租房或建房居住,这成为殖民主义者在上海开辟租界的主要依据。1845 年 11 月 29 日,《上海土地章程》订立,宣布了英租界的辟设。1848 年,美侨居留地划设,第二年法租界划定,从此开始上海近百年的租界、华界并存的历史。1943 年,英、美、法交回在沪租界,由当时的伪上海特别市政府接管,至此,历时 98 年的上海租界,从法律意义上结束了,但仍在日本控制之下。至 1945 年日本投降,整个上海市才真正由国民党上海市政府统一管理。故近代上海城市管理自 1845 年至 1943 年实际上是处于一市两制的状态,本书研究的历史时期之所以延伸至 1949 年,是考虑到国民党政府在接收上海后,曾颁布一系列土地方面的法规,并制定“大上海都市计划”,这些举措中所体现的土地管理的思想是 1943 年之前思想的延续与发展,为了分析自上海开埠后,城市土地管理思想在中、西方内外动因的影响下,其发展变化如何在其政策中体现,本书研究的历史时期界定为 1843 年至 1949 年。

(二) 关于研究对象的说明

本书是对近代上海市城市土地管理的研究,从 1843 年上海开埠到 1949 年,上海市的行政区划不断变化,但无论范围如何,本书的城市土地均指上海市行政区划内的土地。关于城市土地管理的内容,主要包括有:(1) 地籍地政管理,包括土地调查勘测、分等定级、建档立库及确认土地权属、登记造册、核发权证、办理变更登记等;(2) 土地使用管理,包括土地的征用、制定土地规划及监督土地的使用用途等;(3) 土地收益管理,包括对于城市公用土地的开发收益、城市土地税收等管理;(4) 建立和健全城市土地管理法规。

近代上海城市土地管理,最显著的特点就是租界与华界的长期共存,租界的土地管理有着明显的西方特点,体现着西方国家的城市土地管理思想,同时在具体实施中又不可避免地带有中国传统的土地管理思想的痕迹;而华界城市土地管理思想的近代化,租界的冲击是最直接的动因,同时,上海地区的城市化发展又为华界思想的变革提供了推动力,其逐渐变革的直接体现就是政府制度、政策的演变。因此,本书的研究主线是围绕着近代上海各个历史时期中国政府城市土地管理政策思想的演变,通过对不同阶段主要法规、政策、建设计划的分析,抽离出其思想变化的脉络,从这个脉络中分析其思想变化的渊源,并通过对政策实施效果的分析来验证该思想对实践的影响。本书不单纯采用按照历史阶段分期讨论的方法,而是按照其思想转变的动因、脉络、对实践的影响而研究的,所以本书分别在第二章、第三章详细分析租界土地管理思想以及中国学者的探讨,用以为第四章政策思想的分析作前提,便于探讨中国政府政策思想演变的渊源及发生的条件。需要指出的是,由于城市土地管理包含有对产权、土地征用、土地收益管理等内容,因此在政策法规分析中将结合专题研究来进行。本书的第五章一方面对于在前两个因素影响下,近代上海城市土地管理思想的纵向发展脉络进行总结;另一方面通过其和近代其他两个与它有近似之处的城市进行横向比较,以更突出地说明上海的特点。作为历史研究的现实意义,本书在最后一章研究近代上海城市土地管理思想的实践效果,并对其历史经验进行了总结,以期对目前的城市土地管理有所借鉴。

三、研究方法

本书在研究方法上,首先主要采用比较研究的方法。经济思想史研究中的比较分析法既包括不同时期关于同一问题的经济思想之间的比较,也包括不同人物之间的全部经济思想或某一经济思想之间的比较,还包括中外经济思想之间的比较。由于近代上海制度格局的特殊性,即租界的长期存在,使上海这座城市带有深深的西方烙印,中国政府的城市土地管理的思想也不可避免地受到租界管理思想的影响。因

此,要分析上海近代城市土地管理思想发展、转变的条件、脉络及其思想渊源,贯彻比较分析的方法,尤其是中西比较的方法,是本书重要的方法之一。

其次,本书的研究侧重于历届政府政策思想的演变,而政府政策、法规等的制定受政治、经济、文化和社会因素的综合作用,因此,历史的制度分析理论所倡导的方法也为本书所采用,该理论强调综合运用多种方法,尤其是运用历史主义的经验归纳方法,同时重视其他社会因素的综合作用,并注重研究“历史的路径依赖”。对于近代上海城市土地管理思想的研究,与当时的社会制度的状况与变革是息息相关的,对这些制度的分析不仅有经济制度的分析,还包括权力分析、利益集团分析、社会政治分析等,将这些因素考虑在内,才能对思想的变迁做出更为合理和准确的解释。

再次,本书的目的在于通过研究近代上海迅速城市化的过程中,对于城市土地这一至关重要的资源禀赋是如何开发并进行管理的,以期在目前同样正在城市化浪潮中的都市建设所遇到的城市土地开发利用、管理方面的问题,提供历史经验、教训上的一些借鉴,所以本书在采用规范分析方法的同时,结合实证研究的分析方法。实证研究是现代经济理论研究中广泛应用的一种方法,它强调对实际发生的经济过程、经济思想进行描述、解释,但不对其前提和结果进行好与坏、公平与不公平的判断。对于本书的研究,在采用规范分析的同时,采用一些统计资料对城市土地管理中的财政问题进行研究,为思想分析提供数据支撑。

最后,历史分析和逻辑分析相结合的方法也是本项研究不可或缺的方法。历史分析的方法,即是在特定的历史条件下,研究思想与社会存在的关系,研究某种思想产生的原因、过程、社会效果,以及在思想发展的历史联系中,研究某种思想的本质和特征;而逻辑分析方法则研究思想本身的内存逻辑,探寻思想发展的特点和规律。此二者相结合是思想史研究中常用的分析方法,运用此方法研究本课题,从历史环境中分析各种思想和政策产生的原因、主要特征和实施效果,同时,依据其

内在逻辑,揭示政策思想发展的脉络和规律。

另外,本书在分析租界管理思想的西方渊源时,结合了法学的分析方法,从西方的法律思想的角度进行了分析。经济思想与法律思想是紧密联系,互相影响的。在一定阶段,经济思想是受其业已形成的法律制度背景制约的,因此,租界对于土地问题的处理,尤其是产权方面,不可能脱离欧洲具有悠久历史的法律传统。故而,其表现出来的管理方式,或者说这种管理方式中所体现的经济思想离不开其法律传统的制约。所以在分析其经济思想的渊源时,对其法律思想进行了必要的分析。

而且需要强调的是,由于晚清政府的腐败、落后和帝国主义的侵略,造成租界这一“国中国”的长期存在,这是对中国主权的严重侵害,是中华民族历史上的屈辱。殖民主义者在上海设租界,毫无疑问是从其自身利益出发的,但其经营的效果并不完全由动机决定,他们在租界进行土地开发,颁布一系列市政规则,进行严格的市政管理,使租界市政在很长的时间里,可以与世界许多大城市相媲美。他们一方面对中国进行经济掠夺,另一方面又刺激了中国政府在城市土地管理思想上的转变,在许多方面对租界进行模仿,客观上对于城市土地管理思想的近代化起了推动作用。本书在写作中,尽量只对客观事实进行经济分析,以找出其思想发展的原因及渊源,而不涉及主观判断。

四、研究特点

在研究内容上,从经济思想史的角度对近代上海一百多年的城市土地管理的思想进行了考察,系统梳理了上海这个典型的近代崛起的大都市在百年巨变中,其对城市土地的管理制度是怎样演变的,这个制度演变的路径体现了怎样的管理思想的演变,以这一脉络作为观察视角,寻求当前对城市土地的管理中可借鉴的历史因素。通过研究,指出近代上海城市土地管理思想的转变是近代上海城市化发展的要求,而租界的建立及租界土地管理模式打破了中国传统的土地管理方式,在融合一部分中国传统土地管理思想的基础上(如土地国有思想、产权契

证管理思想等),主要移植西方的土地管理思想,在土地开发中贯彻本国的契约精神、土地有偿征用及征收地价税、土地开发利益归公的土地收益管理思想,使租界的土地开发规划有序,市政管理设施完善,房地产市场也日益活跃,直接刺激了与之共存的华界土地管理思想的转变,在西方思想的影响下,中国的一些政府官员和学者对于城市土地管理展开了积极的探索,促进了华界土地管理思想的转变。因而,笔者认为近代上海城市土地管理思想发展经历了从简单模仿到理性成熟,从中西思想相互融合到不断创新的过程。

在研究方法上,综合运用了历史分析和逻辑分析、经济史和经济思想史、经济思想和政策思想相结合的方法,同时辅之以定量分析,并贯穿比较的方法(不仅包含有中外比较,还包括近代不同类型城市的比较),力求找出上海这样一个特殊城市中,其城市土地管理思想演变的根源。本书的分析研究,以经济史为背景,对研究对象的分析着眼于政策思想,结合学者的经济思想全面分析近代上海城市土地管理思想的发展。值得注意的是,本书对比较研究方法的采用,基于本书的研究对象是择取了近代一个具有典型意义的城市——上海,如何突出这个城市土地管理思想发展的本身的特色是本书研究不容忽视的重点,因此本书在研究中,既结合上海华界、租界并存时间最长的特点,从中、西比较中分析上海土地管理思想发展的中西渊源,又通过与其他两个城市青岛、横滨的横向比较,以突出上海的特性。通过采用比较研究的方法,笔者认为,西方城市土地管理思想是近代上海城市土地管理思想发展的重要渊源,同时又不是对西方城市土地管理思想的完全照搬,而是融合了中国传统土地管理思想,二者相互影响,不断冲突和融合的结果。同时,由于近代上海“一市两制”状态的长期存在,决定了上海城市土地管理思想又不同于其他城市,最终形成了近代城市发展的“上海模式”。

在研究资料选用上,查阅近代文献期刊和著作,并充分利用历史档案,确保资料的可靠性和法规的真实性。历史资料是进行分析的基础和依据,本书在研究中,注重以史料为依据,通过对近代文献和历史档案的查阅,在前人研究的基础上,进一步发掘出相关历史资料,如对国

民政府关于“大上海都市计划”的整理等,这些历史文献的梳理,为本书在前人研究的基础上有所突破,提供了可能。

另外,本书在研究中,在以经济学研究方法为主的基础上,试图吸取法学的研究方法,以期使对研究对象的分析更为深入。近代上海城市土地管理思想主要是以政策思想的演变为主线的,这些思想是通过一系列政策法规来体现的,而其思想的西方渊源也有很多要追溯到租界当局母国的法律制度、习惯,故本书在研究中在运用相关经济学方法对制度进行分析的同时,结合法学的相关理论,对思想渊源进行分析,尤其是关于土地产权管理、土地征用管理等方面,对其思想的法学渊源进行探讨,是揭示其思想渊源的重要一面。因此,法学和经济学的研究方法相结合,是本书的又一研究特色。

在对思想研究的基础上,进一步对其政策思想的实施效果进行分析,以验证思想在当时的影响,这也是本书的研究特色之一。通过对实施效果的分析,更有力地说明近代上海城市土地管理思想的得与失,进而指出对当代的借鉴意义。

第二节 文献回顾

农地问题长期以来一直是经济、政治、法律等领域研究的重点,近年来随着城市化进程的加快,城市土地问题日益引起关注,研究的资料也可谓不胜枚举,作者在对既有文献的整理中,结合本书的研究角度,主要围绕两个方面:一是关于城市土地管理的现代理论,这些理论为本书的写作提供了理论工具;二是从经济思想史的角度针对近代上海城市土地管理的研究。对于城市土地的现代理论研究成果丰富,而对于近代上海城市土地管理思想的研究则寥寥可数。但是以近代上海城市土地为研究对象的经济史的相关著作,成果丰硕,这些研究既有在对近代上海城市研究中涉及到的,又有利用一些现代理论对近代城市土地管理进行专项分析的,它们为本书的研究提供了丰富的史料背景,因而也成为本书研究不可或缺的部分,所以,对相同领域经济史研究的把

握也是本书研究前所必备的辅助前提。

一、对城市土地管理方面的现代理论研究状况

(一) 国外的研究状况

国外对于城市土地管理的研究是在 20 世纪 20 年代后普遍展开的,最初侧重于城市土地使用管理的研究上,形成了各种理论观点^①,主要有:芝加哥伯吉斯(E. W. Burgess, 1925)对芝加哥城市土地利用结构分析后总结出的同心圆理论,该理论将城市土地利用在空间上的排列形态描述为呈五个同心圆的环状结构,由内而外依次为中心商业区、过渡地带、工人阶级住宅区、中产阶级住宅区、高级人士住宅区,当城市扩展时,每一个内环带必然延伸并向外入侵邻近地带产生土地使用的更替。该理论为美国 20 世纪六七十年代城市更新政策提供了依据;而哈里斯(C. d. Harris, 1954)、乌尔曼(E. L. Ullman, 1954)等人的多核心理论则强调城市土地利用过程中会形成多个商业中心区,这些中心区在城市发展过程中会逐渐填充城市中心地带,而新的中心又会产生;著名土地经济学家霍伊特(Homer Hoyet, 1939)则创立了扇形理论,该理论的核心是各类城市用地趋向于主要交通线路和沿自然障碍物最少的方向由市中心向郊区呈扇形发展。这几个理论被称为城市土地利用的生态学派理论,它们主要停留在对城市土地利用空间结构的描述阶段,并不能解释清楚某种特定的土地利用模式及其增长趋势的形成原因,不能用来决定城市系统变化对土地利用模式的影响,也不能解答社会经济变量与土地利用方面之间相互联系的问题。而以阿郎索(Alonso, 1960)等人为代表的经济区位学派,注重运用空间经济学理论和系统的数理分析方法来演绎和构建城市土地利用的理论模型,分析和解释城市土地利用的区位决策和空间模式;以 Chapin 和 Webber 等人为代表的行为学派强调对人的研究,提倡把人的价值观、意识和能动性等非经济的社会动力因素纳入城市土地利用的研究范畴,用城市

^① 李红卫:《广州城市土地使用与管理研究》,万方学位论文数据库。

社会系统来代替市场作为土地利用区位决策的场所;20 世纪七八十年代崛起的政治经济学派则指出,对城市土地利用空间结构的认识必须从土地开发过程及其所在的社会背景和政治经济结构入手,只有这样才能透过繁杂错综的种种结构表象来把握和揭示深藏在其背后的内在动力机制和演变规律。在以中国为个案进行的研究中, Sun Sheng Han 发表于 Urban Studies Volume: 37 的文章 Shanghai between State and Market in Urban Transformation, 以上海市为例, 分析了中国城市发展中国家和市场的角色定位, 认为在上海城市发展中政府在发展时间、步骤及经济和空间整合过程起决定作用, 尽管强有力的国家控制仍在, 但国家与市场交互影响着中国城市转变将越来越明显。Feng Deng 的论文 Leasehold, ownership and urban land use (2000) 以中国为例, 分析了土地租赁、所有权和城市土地利用之间的关系, 指出土地租赁在转型经济中是一种有效选择^①。

(二) 国内的研究状况

国内对城市土地管理的研究主要开始于 20 世纪 80 年代以后, 对城市土地有偿使用的建议是在 1980 年的城市规划工作会议上才第一次提出。对城市土地管理的研究, 有的从中西比较的角度出发, 如 1996 年赵尚朴主编的《欧美亚各国城市土地使用制度探索——城市土地使用制度研究》一书, 收集大量有关国外资料, 对比英、美、法、德、日、韩等国家的城市土地使用制度, 对中国城市土地使用提出了很多建议, 认为必须巩固我国的城市土地国有制, 完善城市土地使用和管理的方法, 强调城市用地要严格服从城市规划, 力求合理、节约、高效益。柴强的《各国(地区)土地制度与政策》(1993), 对亚、欧、美等许多国家的土地制度和政策进行了介绍, 尤其是土地管理体制与城市规划等方面, 通过比较介绍, 对各国的土地制度予以了简要评价, 借以对我国的土地制度与法规提供借鉴。李芸的《都市计划与都市发展——中外都市计划比较》(2002)系统研究了国内外都市计划发生发展及其理论应用, 对当

^① 资料来源于 ProQuest 国外学位论文数据库。

前国际上有代表性的都市计划理论流派和法规体系进行了比较分析。有的学者对上海的开发予以了关注,唐子来的《20 世纪 90 年代的上海城市开发与结构重组》(2000)、吴志强的《全球化理论的实证研究:上海城市土地开发空间布局的特征》(2000)、胡俊的《90 年代的大规模城市开发——以上海市静安区为例》(2000),这三篇论文都对 20 世纪 90 年代以来上海的城市土地开发对上海城市空间布局造成的影响进行了分析。中国社会科学院财贸经济研究所和美国纽约公共管理研究所合作编写的《中国城市土地使用与管理》(总报告)(1992),则对中国解放以来若干专门问题进行了研究,如城市土地产权制度、土地计划体制、土地市场培育、土地收益分配、土地管理体制等,针对目前存在的问题,提供了若干可供选择的解决办法。

这些理论研究为本书的写作提供了分析工具上的支持。

二、对近代上海城市土地管理思想的研究

以上海为研究对象的经济思想史著作有两本,分别为马伯煌主编的《上海近代经济开发思想史》(1991)和钟祥财的《对上海地区经济思想发展的历史考察》(1997),但两者均没有对上海城市土地管理思想作专项研究。

马伯煌的《上海近代经济开发思想史》,以近代上海经济为研究对象,从政策思想和相关学者的经济思想出发,从宏观、微观两个角度进行了全面分析,宏观方面侧重于近代上海各时期政府的一些经济开发措施,包括对上海经济地位的认识、各阶段政府开发上海的举措、兴办实业的思想等,微观方面则分析了外资企业和民族企业的企业开发思想。认为上海的经济开发思想经历了三个阶段,即 19 世纪 40 年代初上海开埠起到 90 年代中日甲午战争前夕的半个世纪,为“中体西用”之说开发思想原则阶段;19 世纪 90 年代中叶到 20 世纪 20 年代中叶,为晚清自救和民初各种救国思想尝试的阶段;1927 年南京国民政府成立到 1949 年为第三阶段,这一阶段是国民党政府以上海为经济命根而采取的各种政策思想的发展阶段。虽然内容丰富,但没有专门论述关于