
近代上海土地管理制度思想的西方渊源^{*1}

贾彩彦

(华东政法学院商学院, 上海201620)

【摘要】:近代上海开埠,租界设立,华界与租界的两种土地管理制度在整个近代长期并存。租界的土地管理制度促进了华界土地管理制度的变革。近代上海土地管理制度在变革、发展中体现出很深的西方土地管理思想的烙印。

【关键词】:市政管理;土地开发;土地产权;西方渊源

【中图分类号】:F092 **【文献标识码】**:A **【文章编号】**:1001-9952(2007)04-0120-12

近代上海开埠,租界设立,西方思潮包括法权理论、产权观念、契约意识等大量涌入,这些西方文化在传播过程中,与中国传统观念交流、冲突、融合,不仅影响了人们的生活方式、生活习惯,还作为一种外部冲击力量,激活了传统经济内部所蕴涵而又被制约难以扩张的因素,在内外因素的共同作用下导致了近代上海的制度变迁。制度是思想的反映,西方制度的移入与华界制度的变迁,是两种管理思想相互影响发展的结果。本文立足于近代土地管理制度的变革,探讨主导其制度变革的思想的西方渊源。

一、市政管理制度思想发展的西方渊源

1. 华界传统的市政管理制度与租界西方式的市政管理制度的对比。

华界传统的市政管理制度。传统市政管理制度缺乏,在传统管理体制下,上海道台是上海各方面的首脑,职责繁多,如治安、关税、外交、洋务、学校、开埠造路等等均由其兼管,或任总办,^①这种传统的管理体制对于市政建设是无所作为的,关于清道、路灯、筑造桥路、修建祠庙、举办团防等事项,均归慈善团体同仁辅元堂经办。即使是对上海县城十分重要的水利工程,也是由绅商来办的。例如1879年疏浚岷塘,即记载时以东坝局费无着,董事朱其莼议,援同治七年成案,就滂河图田每亩捐钱六十文,又抽田二千九百七十六亩,出夫戽水,抵免挑土。……余各均田均役。共收滂河亩捐钱三百八十六千两。绅商铺户捐钱一千一百九十八千两,裕源典本年月捐钱二百六十千文,又预支六年七月月捐钱四百八十千文,局用钱二千四百六十三千零。^②在土地管理方面,上海县署对土地的管理,主要是产权产籍管理,其目的主要是为了征收田赋,并无专门的土地行政管理机构,日常产权过户事务由基层地保册书经办。对地籍的管理编为保、区、图、圩、号五级,号内分户,并以图为单位编制鱼鳞图册。在编定地籍的基础上,确认每一地块的所有权人,核发产权凭证。旧上海县田地产权凭证为田单,单上注明某保、某区、某图、某字圩、某号、亩数、原粮、客户姓名等。

租界西方式的市政管理制度。租界按照西方的管理思路进行管理,采用西方的市政管理方式,工部局为公共租界的行政管

¹收稿日期:2006-12-27

作者简介:贾彩彦(1975-),女,山西临汾人,华东政法学院商学院讲师,博士。

理机构，公董局则为法租界的行政管理机构。公共租界的纳税外人会是工部局的监督机关，工部局对纳税外人会负责，董事会是工部局的权力机关。工部局实质是领事和纳税外人会监督下的公共租界有产阶级中上层人物的“全能”的自治形式。董事会下有八个委员会：工务、财政、卫生、交通、医院管理、地产、教育和园艺。公董局下属的各处有市政管理处、医务处、警务处、救火会、公共卫生救济处等。整个租界的管理主体是行政机关，随着自身的发展，租界行政机关分工日细，功能日多。到20世纪初，工部局建立的委员会和行政办公机构已广泛涉及到城市的财政税收、市政建设、公用事业、交通管理、治安秩序、环境卫生、文化教育等多个领域，这充分反映了工部局运用西方先进的市政结构形式从事租界的市政管理。

在对土地的管理上，根据市政建设的需要，工部局设置了专门的土地管理机构，包括有：(1)土地产权登记机构——领事馆土地股。该机构负责将租地人的租地申请转送道台衙门，经道台衙门批准后再将道契转发给租地人。租地人申请领取道契，在与业主商定地价后，必须前往领事馆土地股填写申请表，说明所租土地的地点、面积、四至，并附上有关契据。领事馆土地股对这些契据作初步审查和编号，加盖领事馆印记后转送道台，转送时必须附上中文译本，道台在道契上加盖印章或批注后再退回原转送的领事馆土地股，再由之发给承租人。因此，该机构实质是属于产权登记机构。(2)土地开发机构——道路码头委员会。这是专门负责捐税征收和道路、码头建设事宜的机构，被西方人赞誉为“上海城市取得卓越地位的象征”，^④这个机构是租界当局最早办理土地事宜的专门机构。(3)土地价格调控机构——土地估价委员会、地产委员会。随着租界开发的进展，租界内土地的价格飞涨，引起租界当局的重视，并成立专门机构对租界地价进行控制管理。1896年，工部局成立土地估价委员会，对英租界与虹口租界全部土地重新估价。两租界的地产委员会则为征地时当局与业主就征用土地发生纠葛时作裁定。法租界于1901年成立土地估价委员会，对新老租界土地重行估价。

从租界管理机构的设置看，体现了西方的“三权分立”的管理思想。其中公共租界立法机构租地人会(纳税人会)的设置，反映了英国议会制度的思想。

从对选民财产资格的限定来看，租地人会议期间，规定租界内凡拥有经估定地价为1000两或不满1000两的租地人，均享有一份投票权；土地估价值每增加1000两，增加一份投票权，同时规定，凡缴纳房屋租金超过500两者，亦可获得一张选票。^⑤1869年修订的《上海洋泾浜北首租界章程》放宽了选举人资格限制，将租地人会议扩大为纳税人会议，规定凡居租界内的外侨，置有价值至少500两的地产，每年缴纳房地捐满10两或10两以上者，或其租赁的房屋，每年缴纳500两或500两以上房租的，即有投票权。而在英国本土，1654年的“政府文件”规定，各郡拥有价值200英镑财产的人享有投票权，将一个国家拥有政权的人限定为财产所有者。1867年英国改革法规定：城镇所有纳税的户主，缴10英镑房租且住满一年的房客皆有选举权。这与1869年公共租界租地人会到纳税人会的转变无论从时间还是从内容上看都是不谋而合。法租界的“领事独裁体制”则体现了法国国内“专制”主义思想。法国外交部的特别委员会制定的《上海法租界公董局组织章程》，规定上海法租界的一切行政实权归领事，董事会只是咨询机构，决议均需领事批准，并随时可被领事解散，选举人大会议可选举董事会领事，并无任何职权。^⑥所以，法租界具有浓厚的“专制”色彩。

2. 华界市政管理制度的逐渐发展。在租界近代市政管理方式的影响下，上海于19世纪90年代中叶后开始了传统管理方式的近代化进程，引入西方的管理思想并加以实施。其最早的市政机关是创设于1895年的南市马路工程局，主要任务是填筑沿浦马路。此局以职任和组织来说，只能算是现代型的市政机关中工程处的一小部分。两年后工程竣工，改为马路工程善后局，其职责范围有了扩大，涉及到工程以外的一些市政问题。1905年，上海地方绅商郁怀珠、李钟珏等向上海道建议，上海应建立地方性的总工程局，在地方官一手支持下，上海地方自治事业顺利开展。总工程局最后完全撇开清朝地方衙门的那一套办法，而采用了三权分立的西方政权体制，设置了代议机关议会，另外就是选举和监督执行机关。执行机关是参事会，下设三个行政科：户政科，下设户籍处、地产登记处、收捐处；警政科，下设巡警处、消防处、卫生处；工政科，下设测绘处、路工处、路灯处。关于司法，则在局内附设了一个裁判所。从总工程局的组织机构来看，完全是仿照租界的“三权分立”制而设，并专门设立了“地产登记处”，将土地产权管理独立出来，这相对于传统的管理体制而言，西方的市政管理思想之影响可见一斑。至20世纪20年代，国民政府公布《特别市组织法》和《市组织法》，上海设特别市。按照组织法的规定，上海特别市在市长之下设立了秘书处和参事，先是成立了财政、工务、公安、卫生、公用、教育、土地、农工商、公益九局，以后公益局裁撤，新建港务

局，农工商局则改为社会局。在这些局之外，还成立了一些直属机构，如市中心区域建设委员会等。各局以下分别设立了科、股。

华界市政管理体制的发展体现了市政管理思想发展的脉络。从其市政管理体制的演变看，近代转型过程是一个动态过程，而这个过程是在租界刺激下，通过对西方的学习逐渐完成的。对于城市的管理，政府的职能不再停留在传统的征收赋税及维持秩序上，开始更多地涉及公共领域，负责城市开发、提供基础设施。另外，对于土地的管理也逐步作为一个职能部门被分离出来，从晚清负责道路开发的一些部门的设置，到总工程师专门设处，再到民国的土地局的设立，并直接设立城市规划建设部门，如市中心区域建设委员会等，其管理方式是逐步完善、不断改进的。可以看出，城市化的发展，城市事物的日益繁杂，要求管理部门调整自身体系，加强内部分工，而租界恰好提供了一个可供观摩的模式，为政府管理思想的变革提供了理论来源，并在整个并存期间不断加以运用和完善。

二、城市土地开发模式中蕴涵的西方思想

租界商业化的土地开发思想直接影响了华界的土地开发模式的变革。租界的土地开发，一开始就受到商业利益的驱动，房地产业的经营化，使得开发十分讲究效益。房地产业的兴盛，也使得金融、建筑、交通等产业迅速发展。地价的上涨最直接的受益者莫过于市政税收，而地价的高低同周围环境的开发程度有很大的关系，因此，租界当局对筑路修桥非常重视。租界的这套开发模式，后来影响到整个上海的城市开发。

1. 商业化的筑路经费筹集思想:摊派、征税及土地拍卖、融资。第一次《土地章程》第十二条规定：“商人租地得在界内租房，自杨泾浜(注:后为洋泾浜)以北，应行公众修补桥梁，修除街道，添点路灯，添置水龙，种树护路，开沟放水，雇募更夫，其各项费用，由各租户呈请领事官，劝令募集，公同商捐，所有更夫雇价，由商人与民人公平定议……”，其筑路经费最先由道路的界内业主摊派，如1866年修理静安寺路、徐家汇路及吴淞路，捐银共2601两，凡步行者每人5两，骑马者每人10两，单马车每辆20两，双马车每辆30两，各路居户每家30两。⑥1906年，工部局更以“立法”的形式来保证筑路经费的筹集，《土地章程》增加新的条款规定，筑路各项工程所需费用2/3以内，由当对及毗连路身的执业西人负担，每人负担成数由工部局酌定，如果不服工部局所定，可陈诉于地产委员会，由其最后裁定。⑦另外，向租地人或土地占有人征收地税也是租界当局的主要收入来源，此部分资金也是筑路修桥的来源之一。值得注意的是，法租界公董局更采用现代融资方式，即以公董局房产作抵押向银行抵押贷款和发行公债。1903年公董局董事会会议鉴于工程费用浩大，采用发行债券的方式来偿还银行贷款。20世纪20年代，公董局发行债券主要用于征地和市政工程，其债券利息一般在6%~8%左右，由公董局以所有产业及税收担保。

2. 商业化的土地运营思想:储备、拍卖。为减少拓路中征地、迁屋的困难，工部局时时注意地价变动的情况，以使用较少的资金获得较多的地皮，甚至主张在即将发展起来的地区预购筑路用地，以减少购地费用，并乘界内房屋拆迁或地产变动之机，与业主谈判，“不管这些让出来的地皮是多么小”。⑧除了进行土地储备外，租界当局还运用拍卖、招标的方法进行土地运营、开发。例如法租界公董局在法租界外滩填造地皮，留出一百尺宽的土地归公董局，剩余的土地以“正在建造的外滩地皮的原价”卖给土地所有人，而“码头不算在内”，“万一河边土地所有人不愿购买自己地产对面修筑外滩多余的土地，该土地就将拍卖”。1867年结束的工程费用总额为51618.62两，而出售多余土地却收入了48064两。也就是说，公董局实际上只花了3554.62两就修筑了法租界外滩，取得了100尺宽的外滩地皮以及临江码头。⑨公共租界工部局则对界内道路、桥梁、下水道、路灯等各项工作，采用招标承包的办法运营。

华界的开发也采用商业化的筑路经费筹集和土地开发运营模式。华界南市的改造，闸北、吴淞的开发也正是从成立“马路工程局”开始，走以筑路修桥推动社区繁荣的路子。在1898年华界修筑十六铺至南码头的道路，令“欲包揽工程”者“开明价值，择其最廉者使之工作”。⑩完全参照了工部局的招标承包的办法。1929年上海推行“大上海计划”，南京中央政府并未拨款项，而是由市政府通过发行公债的方法筹集，并在市中心区域计划公布后，通过土地招领的办法进行买卖，筹集了可观

的建设资金。

从租界土地开发模式看，其开发以基础设施的建设为先导。城市基础设施是城市土地价值的载体，其剩余权结构对基础设施的提供至关重要。如果基础设施开发后果(收益和损失)无偿转移到非基础设施投资者身上，基础设施的提供从长期来讲便是不可持续的，而城市土地的“先占原则”使得基础设施提供的外部性无法避免，即基础设施建设投资的好处往往无偿转移到了原来已经存在的使用者身上。一旦这些投资带来的好处(如可能的税收增加)流失使得政府无法平衡基础设施投资，经济的循环便无法完成。因此，政府要尽可能引导开发商，而不是追随开发商。要通过政府对一级土地市场的垄断，开发生地，出售熟地，实现基础设施建设※地价升值※出让土地筹集更多的基础设施投资的良性循环，实现城市基础设施建设的可持续发展。租界当局开始采取界内土地使用者摊派的方式，但由于基础设施外部效应的存在，以地税、房捐为主的租界当局财政收入逐步成为基础设施建设的重要来源。另外，租界当局还引入市场化的经营手段，采用招标承包的方式进行，并开始引入土地储备的方式。城市土地储备是政府对城市土地供应进行宏观调控的一种方式，租界当局已经意识到乘界内房屋拆迁或地产变动之机，预购土地，可以减少购地费用。虽然当时完整的土地储备制度还没有完全建立起来，但其运作已有了土地储备的萌芽。

租界的土地开发模式给华界的土地开发起了示范作用，从晚清开始直至20世纪40年代，华界的土地开发都以筑路修桥等基础设施先行，政府当局通过直接投资与间接投资，重视影响城市地价的“硬环境”与“软环境”的建设，并在开发中引入市场化的运营方式，对土地开发进行招标承包，并通过现代融资方式——发行公债作为筹募资金的重要渠道，由此可看出，在这个时期，华界土地管理思想在租界土地管理思想的影响下逐步改变并得以发展。

从以上分析可以看出，租界的西方化的土地管理思想给华界带来极大的冲击。首先，租界的市政管理唤起了华界居民的“市民”意识，通过地方自治改善对城市的管理。其次，租界具体的开发模式又给华界以示范作用，改变了华界的开发模式，而租界对土地的利用与管理的思想已经渗透到具体的开发模式中，从而给华界土地管理思想的改变提供了“催化剂”。从这个角度而言，上海的城市土地开发的近代化过程是从租、华两界市政管理的巨大差异给国人带来的巨大刺激，市民意识被唤起从而开展的地方自治运动开始的。

三、土地产权管理中所蕴涵的西方管理思想

开埠前夕，上海的土地产权转让已形成某些惯例，包括有：第一，房、地契证已普遍地作为有效的法律凭证；第二，租赁房屋或分租房屋大多局限于同业、同乡之内；第三，清朝地方政府对房产、土地买卖等活动的管理程序烦琐，买卖双方必须将契证呈送到县，由上海县政府“照单核明”、“造册”、“用印”、“备案”，会馆、公所等商民团体契买或契当房地时，不仅有中保，大多还由上海县县衙出面勒石立碑，然而，对于田单过户的处理，只是在原田单上签注新户名，甚至只是将原田单按照分户情况，分割成数份，同时办理粮串，并收取契税；第四，士绅、地保等地方势力进行控制干预。这些造成产权凭证信用的缺乏，也阻碍了土地交易的自由进行，而对土地因公无偿征用的传统更是对私人产权的直接侵害。

租界内的西方式土地产权管理制度。根据永租制，租界获得了土地的永久使用权，其在土地管理中，无论是公用土地产权的取得或者产权的转让，抑或地产管理，大多按照西方管理模式运作。

(1)在产权凭证管理上，不仅在契证办理、流转中体现出法制化、有序化、规范化思想，还将西方的契约精神引入“道契”的管理中。首先，严格契约的管理，使其法制化、规范化。在土地租赁中，规定先由外人将租地议单呈送相关外国领事馆，领事馆按规定格式的英文(或法文)一面填就，一式三份，加盖领事馆印记，然后转送上海道署衙门。在中文一面，由上海道台填写，加盖道台印记，一份留存，两份送还领事馆。领事馆留存一份，另一份发给租地人。这三份契纸分别标注上、中、下契，领事馆拿的一份为上契，中契归道台，租地人留下契，这种在行政当局备案留底的做法，类似于登记制度，为整理地籍，确定产权，征收土地税费提供了便利条件，而且政府当局的强行规定，确保了产权交易凭证的权威性，区别于传统土地交易中“白契”、“红契”并存状况；在契约流转程序上，对于土地权益的转让，包括买卖、分割、赠予，也都限时在契上做好过户批注，必要

时作重新换号处理，或合并到其他契分中，以免给管理带来混乱，有关任何一项转让，道契的契文后都有备注。相对于传统的产权转让时，只换粮串户名，不换地契户名，或将原契割裂分执等的简单做法，这种做法体现出其管理的规范性、有序性；为了革除旧有契证没有地形图，致使田单与实际土地面积多有出入的弊端，在道契的管理上实施编号制度，对于每一块土地都有严格编号，此外还有租地分，有号有分，对租地位置、时间皆有明确记录。甚至后来还出现了专门的职能机构——会丈局(1889)负责土地的勘丈，在道契后附有详细的地块图，克服了旧有契证没有地形图，致使田单与实际土地面积多有出入的弊端。其次，引入西方的契约思想。在《土地章程》里明确规定，业主再无添租之权，土地房屋转让时，完全以契约为依据，只要有法可依，有章可循，都被认为是合理有效的，排除了超经济因素的干扰，确立了“私法”的观念，体现了西方的契约精神。

(2)注重土地产权的登记、注册。租界土地产权凭证为“道契”，1845年《土地章程》第一条明确规定：“华民报明本道暨上海厅县衙门，以凭详明大宪，商人(指英商，此注)报明领事官存案。并将认租出租各契，订立合同，呈验用印，分别发给收执，以昭信用而杜侵占。”^②明确规定土地的取得必须在领事馆备案。1845年《土地章程》第十九条规定：“如有分租、转租房屋，换租地基之事，应随时报明”。^③这是租界最早要求土地产权转让登记思想的体现。对于土地权益的转让要求登记备案，并要求在契上作好过户批注，必要时作重新换号处理，或合并到其他契分中，便于管理。如英册道契242号记载：“咸丰九年(1859年)六月初二，外国租地人西立巴士，租业户韩全宝地5亩2分，道契登记租地第249分。咸丰十一年二月，该地全数转于英商汉布利。同治十四年四月，批本号契并入877号(884分)道契，本契注销。”^④这种注重土地产权登记注册的思想是有其国内思想渊源的。英国对土地产权非常重视，表现之一便是对土地产权登记制度的重视。英国的“政府土地登记局”，是统一管理英国城乡土地权属的机构，它早在1862年就设置。最初是在自愿基础上办理登记，1896年一项法令规定，凡土地买卖必须登记，登记局对土地所有权进行审查、确认、登记、发证以及办理过户换证等业务，土地所有权证书载明土地所有者及其土地的面积、四至等情况，具有法律效力。从这些规定可以看出，租界当局对于租界内土地登记的规定何其相似，无论是业务还是所有权状的内容都有相通之处。考察同样在当时属英殖民地的香港的土地产权制度，对于了解租界当局制定的关于土地登记的规定也是有一定裨益的。1841年英国人占领香港本岛，一经登陆，便着手登记本地私人拥有的土地。对于当时清朝政府发出的土地契约，他们同样认可，并于1844年颁布《土地登记条例》，要求居民呈交经清政府确认土地所有权的“红契”，使其可以把有关内容要项记入地籍册内，又对土地进行丈量，划分约分和编订地段，这样的登记主要是为征收地税作准备。很显然，从这些措施中我们也可以看出，英国对于土地登记的重视。

(3)土地有偿征用。在1869年的《土地章程》规定铁路公司征用土地应按公局购地公用规例办理，按当时地价价值购买，并额外给予津贴。“……倘公局允行，公司可将应需之地向该租主购用，照公局购地公用规例办理，给价时值地价，并按地价另加津贴，每百两极少二十五两，以偿勉强让购基地所受亏损，至用剩之地，该租主如尚受亏，应由地产董事酌给价款。”^⑤此条款不仅考虑到土地价格，对因征地而给租主造成的损失也明确规定要给予补贴。即使是对因公用事业，如修筑沟渠、水渠、立水闸、通安全设施机器等工程，穿越私人基地，也须给予补偿。《上海洋泾浜北首西国租界田地章程后附规例》中第二条规定：“……凡因完全上载各工程，勘有必得穿通人家已经圈进之地，或另项之地，皆属可行，但须由公局酌定一合宜日期将此事预先知照地主。……”^⑥1893年《新定虹口租界章程》第二条也规定：“倘工部局欲筑公路穿过华人产业，则须于动工之前，预先商议购地，及搬迁房屋或坟墓之在路线上者。”^⑦从这些规定可以看出，租界当局始终贯彻着因为公用事业而必须触及私人产权的一定给予补偿的思想。在具体因公征地的条例规定中，有一个值得注意的现象，即对于拟征之地，租界当局明文规定要事先予以公布，并给予业主一定期限，以允许其在此期限内进行辩论，便于公局进行调处，这种规定也是租界当局对业主产权予以充分尊重的思想体现。1869年上海《土地章程》第六款规定：“……各执业租主会同决议将地段划归公局管辖之后，公局即将拟在该地方作公用公路等处，出示通知，倘有早在该地方置有产业之有约各国商民等，因公局示内所云公用公路之处，有所辩论，限十四天内，投该管领事官，具呈禀明，或自己专函通知公局，以便设法调处……”^⑧英、法等国是近代思想启蒙的发源地，按照近代启蒙思想家们的观点，财产与生命、自由紧密联系在一起，无偿剥夺财产通常被视为与剥夺生命、自由无异。因此，宪法对财产的征用补偿往往都有专门的规定，以示对财产权的尊重。英国的《大宪章》是明确保障财产权不受非法剥夺的最早的宪法性文件，规定凡依法授权征用财产，都要提供补偿。法国根据《人权宣言》建立的财产征用制度比较完备，其《人权宣言》严格禁止无偿剥夺财产，其第17条明确规定：“财产是神圣不可侵犯的权利，除非由于合法认定的公共需要的明显要求，并且在事先公平补偿的条件下，任何人的财产不能被剥夺。”^⑨除了对征用财产一定要予以补偿的规定外，关于补偿标准，

当时英国国内以市场价格为依据，租界的做法与之相同。从前面租界1869年《土地章程》条款“……倘公局允行，公司可将应需之地向该租主购用，照公局购地公用规例办理，给价时值地价，并按地价另加津贴，每百两极少二十五两，以偿勉强让购基地所受亏损，……”²⁰的规定分析可知，当时租界给予的土地补偿也是以“时值地价”为依据的。

在租界影响下，中国传统土地管理思想的变革，充分体现在正式与非正式制度的变革上。在正式制度层面上体现为法律制度的变更，法律上对包括土地财产在内的私有财产实行保护，于民国时期的宪法第143条规定为：“中华民国领土内之土地属于国民全体，人民依法取得之土地所有权，应受法律之保障与限制；私有土地应照价纳税，政府并得照价收买。”²¹从宪法的角度对人民私有财产作出规定，虽然实际情形仍是官吏漠视民产，但毕竟在法律上明确规定了对私人土地产权的保护。在1929年的大上海计划中，市政府先后三次放领土地。对于土地的招领，实则是对土地的售卖，市政府规定领地前须向土地局提交申请书登记，并预缴地价的四分之一，四个月内缴足地价后发给土地执业证。土地产权凭证发放、登记，一方面是对私人产权的认可，另一方面防止商人对土地的投机，以此规定了每个人招领土地的数目，在三次招领土地中都予以了限制。²²关于土地产权买卖，即土地证转移，上海市政府的条例规定中也贯彻了产权交易注册登记的思想，要求土地证转移时，由双方当事人会同到土地局填转移申请书，由双方签字留存备查，卖主须呈验粮串或其他证明所有权的凭证，并当场缴纳转移税。²³与晚清时土地交易多为民间私下进行，受习惯法制约的方式相比，民国的土地管理已经法制化和规范化。与租界重视土地产权管理的思想相比，在产权取得、转移的注册登记上有相通之处。在非正式制度层面上，晚清起一些华人也开始学习用法律维护个人权益，官府也开始尝试用西方的方法处理财产问题，通过购买民地建造公共设施，对一些重大工程的建设，大多事先告示，如征用民地，则照价发给，例如：晚清吴淞开埠专设《吴淞开埠购地章程》共计十三款，对于购地事宜作了规定。其中关于通商场界内民田的征用问题，规定征用时按三等给价：自黄浦江边起，西至一里进深止，列为上等，每亩给银一百六十两；自浦边一里进深处起，西至距浦边二里进深处止，列为中等，每亩给价银一百二十两；自距浦边二里进深处起，西至三里深处通商场极西边界止，列为下等，每亩给价银八十两。²⁴在《申报》上常可以看到通知业主领地价的报道，这从一个侧面表明到了近代，至少在上海及周边的江南城镇中，用政治权力干涉经济的思想在逐渐减弱。

四、制度思想变革的思考

近代上海土地管理制度的变革，是上海传统土地管理思想转变的反映。土地管理思想的转变是近代上海城市经济发展的要求，租界、华界长期并存的格局加剧了东、西方思想的碰撞，促进了传统思想的变迁。由于上海租界的开发权完全归殖民者所有，殖民者还拥有司法、行政等权利，使得西方殖民者有条件在租界这一“国中国”移植西方的“三权分立”的政治制度以及管理模式，包括有其完全不同于中国传统城市社会的“市民意识”。关于市民这个范畴，查尔斯·泰勒在《市民社会模式》一文中指出：“一系列关于自由经济和公众或公共空间的观念，构成了有关‘市民社会’区别于国家的新认识的一种思想渊源。”“市民社会的概念所界定的乃是公众社会生活的一种模式。”²⁵中国城市社会结构的最大特点是城市社会没有形成独立的工商业者阶层，城市不能以“法人”的身份出现，“城市的繁荣并不取决于市民的经济与政治魄力，而是取决于朝廷的管理职能”。²⁶而马克思对西方中世纪社会市民的力量，给予了高度评价，中世纪文艺复兴“在本质上是城市的，从而是市民阶级的产物……”。²⁷早在中世纪的欧洲，城市居民已经是以纳税人身份出现的，而中国的城市居民往往是以“纳贡”人相称，纳贡人的身份没有社会性，而纳税人是以法律的体现者或某种意义上的“法人”的身份而成为城市社会结构的独立人。市民社会是与一定的政治关系、经济关系和社会关系相适应的，是与宗法关系、家长制关系、家族关系相对立的，其生存条件和手段的特殊性，表现了在商品经济关系中的平等、民主的政治关系和契约关系。尤根·哈贝马斯在《公共领域的社会结构》一文中对18世纪公共领域用“社会结构图”进行描述，将私人领域描述为狭义的市民社会，亦即商品交换和社会劳动领域，很显然，这种社会关系与资产阶级法权意义上的“私有产权神圣不可侵犯”具有相通性和历史承袭性。²⁸正如茫福德的观点：“城镇作为一个法人，往往是建立在土地所有者同居者、市民之间的社会契约基础上的”，²⁹因此，欧洲的传统市民意识形成了其尊重契约的精神、私人产权神圣不可侵犯的信仰以及以纳税人的身份参与公共建设的认识，奠定了租界的市政管理的模式，其对土地产权的尊重、利用土地收益再用于公共建设的模式、界内居民分摊费用参与公共道路的建设等，正是其所处社会的意识的影响，而这种意识本是中国传统社会所缺乏的。上海开埠后人口的增长、经济的转型，对于城市制度、规范提出了需求，而租界的模式恰好提供了制度供给的“范式”，在这种供求作用下，开始了华界以地方自治为发轫的城市管理的变革，而此项变革正是“从

南市马路工程局”这一负责城市道路开发的机构的设立开始的，此后的土地开发模式正是在租界的影响下，结合具体的国情而逐步形成、发展的。

同时，具有明显西方烙印的租界管理制度虽然在一定程度上促进了上海城市管理制度的近代化转型，但却加重了上海城市的不合理分布。上海公共租界、法租界和华界在市政建设上各自为政，虽然在各自的辖区内对道路宽窄、桥梁建设等有一定规划，但作为一个整体，城市是局部有序，全局无序。如相邻交界的供水管理互不沟通等，这就对上海的改造和进一步的发展造成了严重障碍。

* 本项目受到上海优秀青年教师科研专项基金资助。

注释：

①《清朝通典》，转引自刘子扬：《清代地方管制》，紫禁城出版社1988年版，第111页。

②参见吴馨等：《上海县续志》，卷五，1918年刊本，第15页。

③参见罗兹·墨菲：《上海——现代中国的钥匙》，上海人民出版社1986年版，第34页。

④①⑦参见《上海租界志》编纂委员会编：《上海租界志》，上海社会科学院出版社2001年版，第154页。

⑤⑨参见梅朋：《上海法租界史》，上海译文出版社1983年版，第410、421～423页。

⑥参见蒯世勋：《上海公共租界史稿》，上海人民出版社1980年版，第417、435页。

⑦参见王铁崖：《中外旧约章汇编》第1册，三联书店1957年版，第804～805页。

⑧转引1870年度工务委员会报告，1870年度《工部局年报》。

⑩转引《申报》，1895年5月20日。

⑪参见上海博物馆图书资料室编：《上海碑刻资料选辑》，第250页。

⑫英国国家档案馆收藏《上海土地章程》之中文本。见《上海房地产志》编纂委员会编：《上海房地产志·附录三》，上海社会科学院出版社1999年版，第474页。

⑬参见《上海租界志》编纂委员会编：《上海租界志附录·英租界1854年〈土地章程〉》，上海社会科学院出版社2001年版，第685页。

⑭转引自马学强：《从传统到近代：江南城镇土地产权制度研究》，上海社会科学院出版社2003年版，第206页。

⑮⑯⑰⑱⑳参见陈炎林：《上海地产大全》，华丰铸字印刷所1933年版，第12～13、27、13～14、12～13页。

㉑转引自李轩：《中法土地征用制度比较研究》，《行政法学研究》1999年第2期。

④参见中国法规刊行社编审委员会编：《六法全书》，转引自马学强：《从传统到近代：江南城镇土地产权制度研究》，上海社会科学院出版社2002年版，第250页。

⑤参见上海特别市市政府秘书处：《上海市土地局土地证转移注册办法》，《上海特别市市政法规汇编》五集，上海特别市市政府印行，第291页。

⑥参见上海特别市市政府秘书处：《修正上海市市中心区域领地规则》，《上海特别市市政法规汇编》八集，上海特别市市政府印行，第283页。

⑦参见张充实等《宝山县续志》卷三，《营缮志》，上海书店（影印本）1991年版。

⑧参见J.C. 亚历山大：《国家与市民社会：一种社会理论的研究路径》，中央编译出版社1999年版，第22～23页。

⑨参见马克思·韦伯：《儒教与道教》，北京商务印书馆1999年版，第60～61页。

⑩参见马克思、恩格斯：《马克思恩格斯全集》第21卷，人民出版社2001年版，第348页。

⑪参见尤根·哈贝马斯：《公共领域的社会结构》，汪晖等主编：《文化与公共性》，北京三联书店1998年版，第136～137页。

⑫参见刘易斯·芒福德：《城市发展史——起源·演变和前景》，中国建筑工业出版社1989年版，第200页。

参考文献：

- [1] 罗兹·墨菲. 上海——现代中国的钥匙[M] . 上海: 上海人民出版社, 1986.
- [2] 《上海房地产志》编纂委员会. 上海房地产志[M] . 上海: 上海社会科学院出版社, 1999.
- [3] 《上海租界志》编纂委员会. 上海租界志[M] . 上海: 上海社会科学院出版社, 2001.
- [4] 张仲礼. 近代上海城市研究[M] . 上海: 上海人民出版社, 1990.
- [5] 张仲礼. 东南沿海城市与中国近代化[M] . 上海: 上海人民出版社, 1997.
- [6] 张仲礼, 熊月之, 沈祖炜. 长江沿江城市与中国近代化[M] . 上海: 上海人民出版社, 2002 .
- [7] 程恺礼. 19 世纪上海城市基础设施的发展[M] . 上海研究论丛第9 辑, 上海: 上海社会科学院出版社, 1993.
- [8] 樊为国. 激活与成长: 上海现代经济兴起之若干分析[M] . 上海: 上海人民出版社, 2002 .
- [9] 马长林. 租界里的上海[M] . 上海: 上海社会科学院出版社, 2003.
- [10] 梅朋, 傅立德. 上海法租界史[M] . 上海: 上海译文出版社, 1983.

-
- [11] 陈炎林. 上海地产大全[M] . 上海: 华丰印刷铸字所, 1933 .
- [12] 蒯世勋: 上海史资料丛刊: 上海公共租界史稿[M] . 上海: 上海人民出版社, 1980.
- [13] 汪晖, 陈燕谷. 文化与公共性[M] . 北京: 北京三联书店, 1998.
- [14] J. C. 亚历山大. 国家与市民社会: 一种社会理论的研究路径[M] . 北京: 中央编译出版社, 1999
- [15] 马学强. 从传统到近代: 江南城镇土地产权制度研究[M] . 上海: 上海社会科学院出版社, 2003.
- [16] 刘易斯·芒福德. 城市发展史——起源·演变和前景[M] . 北京: 中国建筑工业出版社, 1989.