

近代上海土地利用方式转型初探^{*}

——以河浜资源为中心

吴俊范

(上海师范大学人文与传播学院 200234)

内容提要:上海地区由水乡到都市景观的演变过程,实际上就是城市空间扩展需求与河浜资源利用方式不断调适的过程。本文以土地利用方式的城市化转型为核心,从历史地理学与资源经济学的视角,阐释了近代上海城市地产业起步与发展过程中的“博弈”原则;通过解构河浜社会价值、利用方式等在地产业影响下发生演变的细节,力图探寻受益各方在经济利益和资源合理配置之间的最佳平衡点。本文结论是:完全私有化的产业经济模式是有局限的,传统制度在现代经济转型中具有相当的借鉴意义。

关键词:河浜资源 土地利用方式 地产业 转型 上海

近代城市化以来的近 200 年间,上海地区^①的自然水网经历了一个急转直下的退化过程,区域生态系统被显著改变。该课题无疑应引起多学科的关注,但无论采取何种分析体系,都必须以复原客观历史过程作为进一步研究的基础;同时,江南特色的水乡景观被现代化的城市景观所替代,实质上是河浜作为一种特殊的土地资源,其利用方式在城市化潮流中发生显著转型的结果,其中又体现着深刻的经济学规则。有鉴于此,本文采用历史地理学和资源经济学相结合的研究方法,不仅致力于考证上海城市化早期河浜资源急剧退化的真相,并且尝试把这一历史过程置于市场经济的视野之下,通过剖析河浜资源之社会价值、产权归属、利用方式等方面的转型与变迁,籍以揭示近代上海河浜资源运作机制的局限性和不完善性。

早在 1926 年,克拉潘在其代表作《现代英国经济史》中,就以英国城市大规模扩张时期为背景,揭示了天然河流快速沦为城市排污通道的严重后果,指出私营经济集团与公共部门的力量失衡对城市土地合理利用的负面影响^②;刘易斯·芒福德的总结性著作《城市发展史——起源、演变和前景》,则通过追溯整个西方城市的发展历程,批判地指出:近代城市“只是迅速地把土地划分成小块加以分配,迅速地把农场的农田和房子转变成房地产卖出去,这种规划毫不考虑如何适应地形和景观或人类的目的和需要”^③。上述两著所揭示的西方城市发展中土地利用制度和市场机制的局限性,在起步较晚的中国近代城市化过程中也不同程度地存在着。近代口岸开放以后,西方城市文明介入中国并先后影响到不同区域,因此,关于西方城市制度运行中的问题,在中国的土地上究竟如何表现,亟应纳入人文学者的视野。我们研究近现代中国城市化的起步与发展过程,就是为了尽量避免弊端的重演。针对长期以来以上海为代表的长三角城市普遍存在的填河现象,陈桥驿先生曾提出“城市化和工业化是否必须大量填废水城的河流”这一命题,他认为,填河现象并非城市发展过程中不可避免,可持续发展的思路是背道而驰的^④。在历史土地利用研究方面颇具造诣的满志敏先生认为,近代城市化背景下,土地利用方式演变剧烈,选择典型的生态脆弱区,进行具体的个案研究,是推进近现代新型

^{*} 本文为上海市高校人文社科重点研究基地上海师范大学中国近代社会研究中心(SJ0703)规划项目成果。

^① 此处“上海地区”是一个动态的区域范围,特指由于城市空间不断扩大而涉及到的城市建成区与近郊区。

^② (英)克拉潘:《现代英国经济史》,商务印书馆 1986 年中译版。

^③ (美)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 2005 年中译版。

^④ 陈桥驿:《长江三角洲的城市化与水环境》,《杭州师范学院学报》1999 年第 5 期。

人地关系研究的极好切入点^①。综上所述,前人奠定了该领域基本的学术思想,但由于该课题的前沿性以及史料发掘的难度,专门性的个案成果极为缺乏。具体到上海地区,有关成果也仅停留在分析填浜筑路改善城市交通和卫生环境等表层意义上,远未认识到河浜作为一种土地资源所贯穿的自然环境与社会变迁脉络,因而缺乏对这种景观变迁背后制度本质的揭示。拙作《填浜筑路与近代上海城市环境变迁》^②,初步探讨了填浜筑路作为一种市政制度,在上海老城厢发端与实施的经过,涉及到传统河浜功能在近代城市化冲击下的转型,但未从经济机制的层面上进行更深挖掘。因此,本文侧重从资源经济的视角研究近代上海河浜利用方式演化的背景与过程,希望在方法和内容上有所突破。

中国近代社会在西方势力介入后曾发生深刻变化,以最早受到西方城市文明影响的上海为个案进行社会经济方面的研究,对相关课题也具有一定的参考意义。

一、传统的河浜资源利用机制

(一) 所有权归属

在传统的中国社会,土地虽然被小农当作安身立命的根本,却从来没有出现西方式的确认地产权所有权的私法,农民只具有不完全的土地使用权^③。农民向国家承担赋役的义务,土地所有权名义上归国家。这种范式与古代中国的政治体系是一体的,王家范、程念祺认为:传统中国的土地经济与国家权力紧密结合,无论是地主或是自耕农申报的土地,在国家只是作为一个赋税的单位才具有真实的意义。国有制在本质上把土地所有权从属于国家主权,满足于把所有制关系意识形态化(即把分地到户的原始过程普适化为终极过程,认定所有土地归根到底都是“君”即国家给予的)^④。在这样一种制度背景下,具有特定价值的河浜资源也一概属于国家的“公共产业”,并不存在真正意义上的私有概念。地处江南水网地区的上海,河浜是国家公共土地财产的重要组成部分,国家对河浜行使与其他土地资源一样内涵的“非制度化”所有权。上海开埠后,公共租界当局曾组织西方学者对传统中国的河浜权利做过专门研究,关于江南通航河道与更小型的潮汐河浜之所有权,G. Jamisson 解释为:“虽然皇帝或国家被认为是名义上的所有者,但国家从未行使过真正的私有权,他们更像是这种资源的保管者。在国家的意识里,河浜这种‘财产’同皇宫、皇家游乐场、狩猎场等严禁百姓介入的私产还是有很大的区别的,最起码民众是可以使用的。”^⑤如此解释比较符合现实社会河浜资源所有权与使用权相分离的现实。对于江南普遍存在的由泥沙淤积等原因形成的河边涨滩,一向也被视为国家所有的公地,但临浜农民具备有限制的“升科权”。因河浜岸线的变化会造成沿岸土地面积的亏盈,临浜农民可根据原土地的损失情况申请得到新涨滩地的补偿,但必须付出一定的升科手续费并保证此后的纳税^⑥。

上述分析显示,传统江南社会的河浜使用权与所有权都是一种模糊概念,没有具体的法律化与契约化的保障。国家是河浜资源名义上的所有者,但除了作为输送贡赋的航运用途外,其他功能主要是供民众使用的。另一方面,虽然民众是河浜资源实际上的使用者,客货运输、农田灌溉、给水排水、日常生活皆依赖之,但却从来没有把哪条自然河道据为己有的权利,更没有转让权、出售权、继承权的延伸。河浜就是一种满足社会经济需求的公共资源,其产权、所有权相互分离的状况,也是与传统中国

① 满志敏:《上海地区开埠以来城市、聚落和水网空间结构演变》课题报告,2005年1月。

② 吴俊范:《填浜筑路与近代上海城市环境变迁》,刘海岩主编《城市史研究》第24辑,天津社会科学院出版社2007年版。

③ 这种使用权并非财产私有概念下所有权的附带,故称为“不完全的所有权”。

④ 程念祺:《国家力量与中国经济的历史变迁》,具体参见王家范所作《序》,新星出版社2006年版。

⑤ 上海档案馆藏工部局档案,卷宗号:U1-4-4250,关于河浜权利(1845—1930),其中“Land Tenure in China”一文的摘要,发表于1888年。

⑥ 上海档案馆藏工部局档案,卷宗号:U1-4-4250,关于河浜权利(1845—1930),其中N·J·Hannen, H·B·M's Consul-General to Taotai Tsai, Nov. 7, 1897。

的经济体制与发展状况相适应的。虽然在人地关系紧张的时期,江南地区易出现大量围垦河湖滩地、影响水生态环境等事件,但从长时段来看,对整体水环境并未造成明显的负面作用,传统机制表现出较强的生态修复功能^①。这种经济水平与资源权利的平衡,在西方城市化模式介入之后被打破。

(二) 社会价值与功能

上海地区的河道具有农田水利、航运、泄洪、提供生活用水等多种功能,依据受益范围的大小,被分成干河、支河,干河又有一等、二等之分。老城厢内的河道与乡村河道的功能存在差异,前者商业用途明显,后者主要为农业服务;穿越市镇的市河与贯流乡间的乡河功能也有所不同,前者更担负着乡镇物资集散的作用。虽然乡河、市河的受益群体有农、商之分,但在城乡经济依存度很高的传统时代,乡河与市河的社会价值并不冲突,而是相互补偿的,因而,上海地区的河道网络能够作为一个完整的体系得到定期维护并长期延续。除上述外,河浜还具有潜在的土地价值,农民加以围垦就能增加土地,城市占河搭屋的现象也时有发生。但是,传统官方对私自侵占河道向来是严令禁止的,因而,与河浜的水资源价值相比,其作为土地资源的价值是极其次要的。

不过,无论是哪种类型的河道,其社会功能都是由其担负的经济功能决定的,传统河道的社会价值体现的是农业经济的需求。上海开埠后,随着城市化产业的兴起,河道资源的经济功能发生了急剧转型,城市河道与乡村河道的资源价值也出现了对立。

(三) 受益群体与维护方式

上海地处滨海感潮区,地势平缓且东部微高,随潮上溯的泥沙易于淤积且不易排出,要达到对河浜资源的长效利用,必须定期对河道进行疏浚,因此,浚河是维护资源正常功能的常规措施。既然国家与民众都是河浜资源的受益人,那么双方则同为浚河行为的投资者,承担方式因河浜级别而异。

吴淞江的整治工程一向被视为江南水利之“大役”。近代以前浚治吴淞江时,中央一般都要直接派员组织监督,巡抚牵头统领各下属州县,各州县再征集民工按定额完成上级所派工役。在资金的筹措方面,自明代成化以后,逐渐形成国家帑金、地方库银、民间集资相结合的方式^②。地方资金来源的渠道主要是由得利州县按亩摊派折征,再由州县将自民间征得的银两解送府库,由巡抚统一调拨分配。不足之额,再由巡抚饬令州县自行筹集。在用工对象和工酬方面,政府通过层层行政体系,对农民的劳力实施直接的控制和调配^③,来完成“岁修”、“轮修”等规模不等的水利工程。至于县级干河的浚治,自明代起也逐渐形成一套完整的制度。相关河段的河役由各图塘长具体负责,塘长上对县令负责,工程前的测定和竣工后的勘验都有严格的程序。浚治乡村河道,则一般采取业食佃力方式,即土地业主出饭米钱,佃农出劳力疏浚^④。乡村河道数量众多,政府难以从经费到人力统一控制,就依赖当地乡村大户等有威望者组织经常性的维修疏浚。

上海地区传统的河道浚治体系,首先体现出治河服务于农业的特点,无论是政府投资或是民众捐资出力,都不以商业盈利为目的。整套机制处于各级政府的严格控制之下,即便在“业食佃力”式的乡河治理中,地主乡绅也是国家力量的基层代表者。在河道维护的组织与实施过程中,起关键作用的是超经济的政治力量。

除上述直接为农业经济服务的河道浚治体系外,值得一提的还有老城厢河道的治理方式。上海城厢的水道治理虽有别于乡村地区以服务农田灌溉为主的宗旨,但明清以来也逐渐形成了以官方组

① 陈桥驿在《古代鉴湖兴废与山会平原农田水利》一文中持此看法,《地理学报》1962年第3期;陈桥驿《长江三角洲的城市化与水环境》一文也提出同样观点。

② 潘清:《明代太湖流域水利建设的阶段及其特点》,《中国农史》,1997年第2期。

③ 冯贤亮:《明清江南地区的环境变动和社会控制》,上海人民出版社2002年版,第269页。

④ 详可参见嘉定县水利局编《嘉定县水利志》,第32页的有关内容,上海社会科学院出版社1991年版。上海其他各县近年所编水利志关于河道治理的章节也有类似论述。

织和监督为主、商民协贴经费的治理模式^①。士绅阶层配合官府筹集和组织财力、物力、人力,对城中大小河道进行定期疏浚,以保证水道畅通,使城市经济得以正常运行;对于城内最重要的肇嘉浜河道,定例为五年一浚,并且往往连同县境郊区的干河蒲汇塘一起疏浚(蒲汇塘系连接上海县城肇家浜与松江府的大干河,中经七宝镇,在老西门水关与肇嘉浜沟通)^②。直至1870年代,政府对于疏浚城内各河仍然高度重视,疏浚事务仍然按部就班地进行,浚河对保障民生日用的作用也非常明显^③。由此可知,老城厢虽为城市,商业发达,但其河道浚治体制与乡村地区并没有什么两样,只不过资源受益方中因商人较多,商人贡献的资金所占份额较大罢了。

通过以上对河浜产权、社会价值、维护方式等要素的分析,可将传统上海河道资源利用体制的内涵归纳为两点:1、对河浜资源开发与维护方式起主导作用的是政府的超经济力量,在这种力量控制之下,民众作为受益的一方,在出资与利用方式的选择上没有讨价还价的余地。2、河浜的所有权与使用权分离,没有统一到任何受益人一方,在客观上阻止了完全所有权带来的资源过度开发。

二、传统向现代转型的起点:城市地产业的博弈场

上海开埠后,租界内西商租地实行“永租制”,只要西商不退租,华民就无权收回土地或另租他人。商人获得上海道台签发的道契之后,实际上就等于拥有了地产的所有权,还可以道契为凭进行自由的地产转让和买卖。所以,道契实际上是中国官方承认西人对地产“合法”权利的一种变通方式。商人向华民支付押租并向中国政府支付年租,就意味着“买断”了地产的所有权连带使用权。另一方面,西商还要定期向租界市政机构——工部局缴纳地税,房屋开发完成后,要向工部局缴纳房租,工部局再利用地税房租的收入,投资到马路、排水系统等基础设施建设中。这样,仿照英国的“自治市”模式,租界在上海营造了一种类似西方城市地产业发展的环境,并逐渐建立起以保护私有土地权宜为宗旨的管理制度。以下讨论传统河浜资源利用方式在这种新的经济环境下所发生的变化。

(一) 河浜所有权归属的转变

这个问题首先与区域自然环境特点有关,商人最初租得的地块并不适宜城市地产业的开发。从各个时期所签发道契的景观描述来看,地块边缘一般毗邻河流或“公路”(即供人通行的乡村泥路,多为田埂或河浜岸边的小径)。以1847—1853年间最早签发的英册1—100号道契为例,地块以“河浜”为界的约占30%,以“半浜(Half Creek)”为界的又占15%^④。既然道契确认了业主对地产的所有权与开发权,那么作为地产边界的河浜产权应如何划分,就成了棘手的问题,因为从财产私法概念的角度,边界产权归属不清,势必影响所有者对地产的完全处置权。

道契中出现的“河浜”与“半浜”,从产权归属的角度理解,是完全不同的两个概念。工部局文件中对半浜的解释是:“专指那些滨临通潮河浜地产之边界。此类河浜通潮但有别于黄浦江、苏州河,因为黄浦江、苏州河边存在辅助运输的纤道,中国政府一贯有保护纤道的规定,所以临此二江地产的边界显然不可能达到河道中心线(通常接近最低水位线);临近那些通潮小河浜的地产边界则无此限制,可达河道中线,简称半浜”。同一文件中又说明,半浜概念承袭了原来临浜农民的升科权,因为河边涨滩时有变化,农民可向政府申请耕种出露的滩地,最大限度可达最低水位线。但按照传统的习惯,农民不可能拥有明确的所有权^⑤,只能有耕种权。由此可知,道台在签发道契时,虽然默认了地产

① 马克·埃尔文:《市镇与水道:1480—1910年的上海县》,施坚雅主编,叶光庭等译《中华帝国晚期的城市》,中华书局2000年版。

② 同治《上海县志》,卷3,水道上;水道下,治绩。

③ 1870年代《申报》时常刊登关于上海县令谕浚河的告示,城中绅董一般协助县令进行实际的组织工作。

④ 蔡育天主编:《上海道契》,第1册,上海古籍出版社2005年1月。

⑤ 上海档案馆藏工部局档案,卷宗号:U1-4—1250,关于河浜权利(1845—1930),其中W·H·Medhurst's statement about the concept of Ch'uh P'oo and Pan。

商未来的升科权,但这部分河浜地基的产权仍然是模糊的,中国方面未作任何法律上的明文规定。然而,半浜之地既然划入了地产范围之内,就要作为有效面积向中国政府缴纳年租,同时还要向租界工部局承担市政税金,而产业主却迟迟得不到其真正的开发权,这对于强调私人财产权利、重视契约关系的西商来讲,无疑是一种经济上的损失。正因如此,尽早明确半浜之地的产权,是地产业主的愿望所系,工部局在规划半浜之地的用途时,自然也就走样了。

至于道契中言明其边界为“河浜”的地产,麻烦就小得多。这种河浜也是计算在地产面积之内的,既然可以全部划入地产范围之内,起码说明其重要性小于半浜,多属沟渠水叉之类,其公共排水的用途不如半浜,因而业主的所有权等于在领取道契时就得到了确认,随之也拥有了较为随意的开发权^①。在工部局档案中,凡称为“Public Creek(公浜)”或“Public Drainage(公共排水通道)”的河浜,一般与半浜有关,称为“Ditch”、“Creek”、“Pond”的河浜,则是本段中界定的“河浜”型次要水道。总之,半浜即是公浜,是指排水功能较强的通潮河浜,地产沿河道两侧分布,以河道中心线作为公共边界线;也可能一侧是地产,一侧为传统形成的“公路”,公路一侧的地产只能以公路为界,而另一侧地产则以半浜为界。(在划定地产时,已存在的公路作为公共通道,虽包含在地产面积之内,但不许私自占用。)

史实证明,此后河浜资源利用方式发生转变的重心主要在半浜。一方面,因为半浜是多块地产的公共边界,牵涉到多个私人间的利益调和,是进一步明确地产所有权无法绕过的问题;另一方面,沿浜的公路若拓宽,市政部门自然要考虑如何以最节约的方式获得土地,这时半浜之地又成为首选。故而,半浜就成了体现公私博弈的极好场所。

(二) 河浜功能与价值的转变

上海城市化起步后,传统农业社会的河浜功能被简化,主要用来满足市区的排水需要;且又受城市发展程度和进度的影响,河浜功能的演变不可避免地存在时间和空间上的差异。主要体现在三个层面:

在人工化排水系统尚未构建的时期,各类河浜很方便地被用作地产的排水通道,这样做的好处,是公私双方都“节约了许多人工排水道的建设费用”^②。另外,在产业开发不够充分的小块区域,或新扩张的区域,由于市政力量薄弱,也主要采取自然河浜排水的方式。

在开发程度较高的地区,随着人工化排水系统的构建,公浜(半浜)排水作用渐失,被作为马路拓宽用地;但受纳区域较大的河浜,仍被作为小型河浜的排水出口而受到相对长期的维护,如注入苏州河的寺浜与西芦浦等主干河道。

随着马路网络的延展,越来越多的半浜转化为城市建设用地,多数被填筑成马路,其余被并入私人地产,在此过程中公私产权都得到了明确,私人业主也真正可用最初的“半浜之地”投入地产市场来盈利了。其次,在上海地区特殊的网格状水系格局下,主干的公浜既然被填,则与之联通的较小河浜就失去了正常水循环和通潮的依赖,结果促成了更快速度的填浜,城市建设用地却不断增加。

据上分析,传统的河浜利用以满足农业生产、生活需求为目的,为实现这个目标,受益人对河浜进行持续不断的维护,通过定期疏浚使其畅通。至于天然的河浜滩地升科作为农地,则从来不是政府倡导的主流;城市化的河浜利用,以满足地产业的商品化开发为要,以商业盈利为目的,受益人根据不同时期的经济目标,有意识地开发河浜的不同价值,河浜资源逐渐变成市场链条中的有价商品。在此转变过程中,河浜的土地资源价值由原来的次要地位上升到主体地位。

(三) 受益人的责、权、利与主要利用方式的转变

^① 地产业主对这类河浜的利用方式,一般是前期将其作为私产的排水通道,在其水质恶化后,填平埋管,增加地产可用面积,同时以管道取代河浜的排水作用。

^② 上海档案馆藏工部局档案,卷宗号:U1-46-4650,1899年卫生处年报中的有关内容。

从上述分析可知,河浜价值的新受益群体不仅是地产业主,还包括发挥资源管理、协调职能的工部局,但工部局的角色同传统的中国政府机构具有本质差异。传统中国政府(包括地方政府)在河浜管理和维护行为中具有强势的主导地位,是国家政治力量在国民经济中的显著体现;工部局则由纳税人代表组成,其职责是把纳税人的钱投资到公共事业中,再为纳税人的经济利益服务,该循环本身首先是一种经济行为。再者,工部局的收入与支出行为,都受到以维护私人财产权和创造权为宗旨的法律精神的严格约束,从这个角度来看,工部局同时还是资源的经营者,与私人地产业主一样,将参与到最大限度地利用自然资源获得商业利益的博弈之中。工部局的填浜筑路政策,直接关系到各方受益人的责、权、利变化,因而是体现这一博弈过程的最佳切入点:

1854年《土地章程》从法律层面上规定私人业主有捐献土地用以筑路的义务:“此前租地人已捐作公用的土地,例如公路与河浜滩地,应继续保留公用;今后每当新册地被批准之时,所毗邻之公路、河滩地等应为同样的目的预留给用;工部局将尽力扩大为展拓马路所需之土地来源,为此,由租界居民推举的道路码头委员会每年年初应认真审查市域规划图,确定哪些马路需要展拓,哪些将被批准的新地产附有捐献筑路用地的义务;如果某地产包含河浜滩地,虽然该滩地被计算在纳税面积之内,也应该捐作公用。^①”这是笔者发现的迄今有关“河浜滩地(Beach Ground)”权利的最早文件。工部局曾在另外一册研究租界滨水地产权的文件中表述过,“Beach Ground”与“Pang - Pang(半浜)”,实际上均指以最低水位线为界的河浜基地,只不过前者习惯上用于称谓苏州河、黄浦江滩地,后者则是小型通潮河浜滩地的通俗称谓^②。因此笔者认为,1854年《土地章程》实际上是明确了公浜(半浜)用以筑路的最初用途,章程中之所以没有使用“半浜”的说法,可能是因该词汇有欠规范的缘故。在实际的市政操作中,工部局用填平半浜或公浜的土地来筑路也是从来不用向业主付地价的,即使直接从华民手中购地也执行同样的政策。例如,在1914年12月的一起筑路购地纠纷中,厚仁堂董事王增佑要求为公浜和公路付款,否则拒不迁坟,工部局就坚决驳斥,认为占用公浜或公路修筑市政马路不付补偿费“是由来已久的规矩”,谴责业主有故意为难之嫌^③。

与半浜捐献相伴生的是工部局的填浜筑路政策。填浜筑路其实是马路展拓的最后阶段,初期称“沿浜筑路”更为确切,源于地产业主捐献“公路”的义务。上文引用《土地章程》中的“公路”一词,并非指“Municipal Road(市政马路)”,即所有权、维护权为市政公有的马路,而是指册地丈量前就已存在的供公众通行的便道,是乡间常见的泥路,路况很差,雨天泥泞难行。此种小路大部分沿河岸蜿蜒而行,这符合水乡圩区的景观格局和向河的通行需要(圩田的外层圩岸,一般傍依天然河道,圩田内部则多被排水沟、水汊等分割;这样形成的河岸与田埂,是极为便利的通道);另一部分则远离河道,贯穿于乡野田间。道契中有关册地四至的描述中,许多地产的边界为“公路”,应该是指这样的小路。基于业主捐献公路的义务,工部局多数马路即在“公路”的基础上规划扩建而来,这样最节省市政开支。在工部局的马路规划图中,常可读到这样的注文:“Public road included not to be blocked(公路包含在册地之内,但不许侵占阻塞)”^④,这充分说明公路与公浜一样,不仅作为地产边界,而且在签发道契时,是被作为纳税面积划进地产的,但业主却没有使用和开发的权利,只能将其预留用作市政筑路^⑤。具备了这样的条件,工部局在规划马路时,自然首先考虑的将沿河浜的公路收归市政,初期仅

① 上海档案馆藏工部局档案,卷宗号:U1-4-4050,上海外国租界土地章程及其附律研究,1845—1930,其中关于1854年土地章程的解释。

② 上海档案馆藏工部局档案,卷宗号:U1-4-4250,关于河浜权利(1845—1930),其中W·H·Medhurst's statement about the concept of Ch'uh P'oo and Pan。此处含义笔者在前文有关半浜概念的论述中已引用过。

③ 上海档案馆藏工部局档案,卷宗号:U1-2-4361,工务处与总办间有关泥城浜填泥、霍必兰路修桥和梧州路照明等信函。

④ 例如:工部局档案,卷宗号:U1-44-7088,东区污水处理厂文件,其中关于河间路一带沿周塘浜边的小路。

⑤ 工部局马路规划图中也常有“Half road not to be blocked(半路不许阻塞)”字样,说明公路也像公浜一样,被面对面的地产分属,但只有纳税的义务,而没有开发的权利。

略加改造,名曰“市政马路(Municipal Road)”,随着两侧地产业开发程度加深,路需要拓宽时,则进一步将临路的公浜填没(因为公浜筑路是不用向业主付补偿费的),这种马路扩展方式对市政一方来讲,可谓最节约与实用,因为工部局若筑路占用公浜以外的其他土地,就必须按照地产估价向业主付款购买。

这种规划策略对私人业主也是有利可图的:因马路以平直为要,规划路线显然不可能与曲折的河浜完全平行,所以,工部局虽尽可能将河道划进路基,但仍有相当一部分河段偏离马路,成为筑路后的余地,这时,册地中包含半浜的业主即可行使优先购买浜地的权利,不仅可藉此增加地产面积,还因填浜筑路带来的交通优势,拥有了地产增值的潜力。还需说明的是,业主在购买河浜余地时,必须在中国政府的土地管理部门办理升科手续,这就等于取得了浜基的所有权,至此,半浜的产权归属问题也得到了明确,无论是筑成马路变成公产的那部分浜基,还是并入私人地产的浜基,其产权已然公私分明^①。因此,从短期经济效益的角度,工部局的填浜筑路政策不仅是双赢策略,还符合私法对明确产权的要求。

过分偏离马路规划线的公浜河段,因填浜筑路阻断了潮水进路,很快发生了水质恶化,加上城市排污量不断增加,也逐渐被填没,生成的土地则由工部局标价出售,照例是临浜业主具有优先购买权。以介于新闸路、爱文义路、卡特路之间的一段西芦浦分支为例,1914年在多位沿浜业主的共同申请下被填没,业主提出的填浜理由是:“这条河浜已经淤塞很久,除了作为沿浜几处地产的边界外,别无他用,因为这些地产的排水将接入工部局在新闸路建造的排水总管。”^②这段话说明,该段新闸路已经扩展完成,两侧地产逐渐趋向以马路为中心的管道排水,周边的排水河浜逐渐失去了作用。可见,填浜筑路行为是引发以公浜为主干的河网体系发生变迁的关键环节。

工部局与地产业主均为填浜筑路经济效益的受益者,当河浜原有的排水功能被管道替代后,河浜被当作商品土地,进入了产业主与市政部门间的交易。因此,在新的制度环境下,上海乡村传统的河浜体系随着城市空间的扩张发生了快速的变化,虽然其间夹杂些许传统方式的延续,例如,滩地升科的办法,公路、公浜的公共属性、以及初期以疏浚清洁为主的河浜维护手段等,但也仅作为传统向现代过渡的一个简短对接而存在。由此可见,资源利用方式的转型与制度环境和经济环境的转型高度相关。华界的情况则从反面证明了这一点,由于传统制度与经济体制的力量仍很强大,河浜利用方式转变的内在动力和过程都与租界存在较大差异。

华界在近代市政建设模式上取法于租界,已为学界共识,但具体到河浜资源利用方式的转型上,却存在内涵上的显著区别。1930年代上海市政府在毗邻租界的乡村推行新市政,填浜筑路也是一项重要措施,具体办法大致相同,如对于公浜筑路的规定:“由工务局就可能范围就浜基划作公路,并计划填平后之出水问题后,再由卫生局填平,工务局筑路。其不能划作小路之浜基,则分别公私由市府出售”^③。但其填浜筑路的驱动力却并不主要来自地产业发展,以沪西为例,原因是“沟浜池泽甚多,往往为租界当局越权填没,虽自卫生立场来说,免除秽臭,减少蚊蚋均属夏季紧要之途,但关于主权问题、路线及工程问题以及农田水利各问题,均待讨论”^④。一些产业主提出的填浜申请,常因农田水利所需而遭拒绝。可见,华界河浜利用的方式仍受到传统经济体制与制度体制的较大制约,填浜动机较为被动,或为政治意义上的主权,或为民生意义上的改善卫生,而非新型产业发展的拉动;在实施中还

① 关于临浜业主申请升科手续的具体情形,可参考工部局档案中关于寺浜、长浜填筑过程的卷宗等。例如:卷宗号:U1-44-4548,关于池浜路、新闸路、麦根路的扩建;U1-44-5411,关于大西路、海防路的扩建。

② 上海档案馆藏工部局档案,卷宗号 U1-44-5365A, U1-44-5365B,关于新闸路疏通河池问题的来往函件等。

③ 上海档案馆藏民国时期上海市政府档案,卷宗号:Q215-4-9388,会商沪西越界筑路区域内填浜排管筑路卷,其中1933年5月3日会议记录。

④ 上海档案馆藏民国时期上海市政府档案,卷宗号:Q215-4-9388,会商沪西越界筑路区域内填浜排管筑路卷,其中1933年5月8日会议记录。

要顾及传统的农田经济,此外更有许多不得不填的污水浜、断头浜,则是租界填浜遗留的后果。

老城厢填浜筑路也具有特殊的背景。1906年3月,应城内各绅董、社团、以及普通商民的迫切要求,城厢内外总工程师局开始筹款,计划将城内黑桥浜等淤塞严重的河浜一律填平,改筑马路,为此,上海县正堂郑重出示晓谕各界:“城中小浜甚多潮汐不通,污秽日积,每至春夏之交,秽气熏蒸,酿为疫症,现将最为淤秽之黑桥浜先行填平,中用三尺直径塞门德沟,筒旁砌沟井,上铺石片,雇工购料,不日兴筑。……为此示仰该处居民业主主人等,一体遵照,赶将占出之房屋一律拆去,庶于工程无碍,道路得以展宽,市面因之日盛……”^①。老城厢市政的领导机构是半官方化的“城厢内外总工程师局”,县令要亲自发动,填浜动机是为改善卫生环境,兴盛市面,款项由城中各阶层民众集体筹措,这种方式与传统疏浚河道的组织方式差异并不大,只不过传统以疏为主,现代则以填为主。因此,老城厢地区的填浜筑路属于传统城市改造的范畴,不仅缺乏经济发展的内在张力,也未给城市未来产业发展带来明显动力,至今,该区的城市景观仍显逼仄,与上海中心城区的大都市景观形成鲜明对比。

三、城市空间扩张主导下的博弈规则与效应分析

新型河浜资源利用方式的最大受益者,实际是私人地产业主。在西方现代城市模式的庇翼下,地产业率先获得了快速发展的环境,其空间分布的演变引领了上海城市空间扩张的走向,并从根本上改变了传统河浜资源的利用方式与水系格局。下列两幅不同时期的城市规划图,可为这一观点提供直观的注解。图1是租界西区规划图,绘制于1900年10月。因1899年西区始并入租界,此前市政力量并不能“合法”介入,故图中显示马路网极为稀疏,河浜尚为主要排水通道,因而体系较为完整。但与此不对称的是,地产分布密度却相当大(图中标注的数字为已分布册地之地籍号);图2是绘于

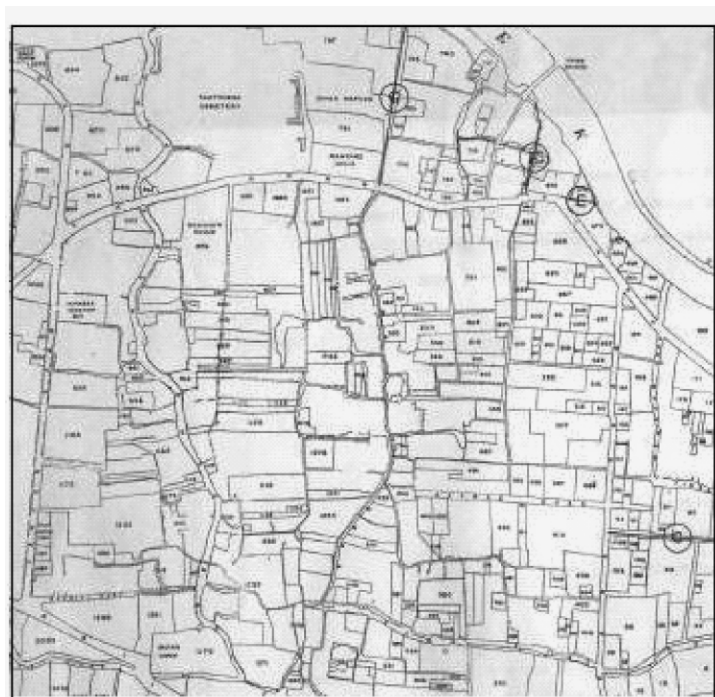


图1 1900年上海公共租界西区地产分布图(局部)

资料来源:上海档案馆藏工部局档案,卷宗号:U1-2-4166,工务处处长关于虹桥路至极司非尔路等界外马路的修建。

^① “为填塞黑桥浜谕居民拆屋事”,《申报》,1906年3月24日。

响河水的流通。由于业主在远离市区之处购地,具有随机性与不集中性,所以在特定的时间与区域内提出这种要求的往往是个别业主,受益面过小,工部局将公共资金投入时非常慎重,填浜、排管、筑路之费用基本全部由业主承担^①。这种情况下,开发需求迫切的业主就接受出资条件。这种纯粹由受益面牵制的市政投资策略,把投资填浜的主动权授予了经济实力强的业主,实际上鼓励了城区的无序蔓延,使填浜行为过早地延伸到了地价便宜的城乡结合部或更远的郊区^②。这些区域尚以农业为主,过早地将河道作点状或分段填没,易造成更大范围的河道淤塞,给农业生产带来不利影响,此外,也造成了水文生态更大范围的紊乱。例如,1926年1月13日,蒲淞市二十九保一图董事王佐才等,因商人的越界填浜计划而向工部局提出抗议,就将过早填浜的消极影响表述得非常明白:“敝图内于去年由贵局开筑麦克劳路(Macleod Road,今淮阴路,笔者注),中间有周家浜,南通蒲肇河,北通新泾港,内地数千百亩田地灌溉,实利赖之。数月前已经建筑木桥,兹闻此浜忽欲改排瓦筒(意味着填浜筑路,笔者注),将来黄梅水涨,洩泻阻滞,实与农田水利大有妨碍,恳请贵局仍建木桥,在贵局所费无几而对于地方人民受益非浅,特具函请为查照施行荷。”^③同类例子不需繁举。华界城市建设开始后,虽然区内仍以农业为主,城市化进程较为缓慢,却还是逐渐把填浜筑路引为市政常规措施,一定程度上是对租界河浜资源利用负面后果的一种被动接受。

(二) 填浜价格调节与相关效应

基于填浜所产生的经济效益,工部局根据受益面的大小制定不同的填浜工程费,此处称为“填浜价格”,实际是受益人为利用由填浜带来的商品化土地或产业增值效果所投入的资本。填浜价格按照河浜用途分为以下几种:

1 沿马路的公浜。当河浜水质极差,失去净化能力和维护价值时,工部局将其列入全额公费填浜的年度预算计划,这种河浜一般位于开发程度高、排污量大的中心区;水质虽差但尚存维护价值的河浜,若业主因地产开发需要主动提出填浜申请,则采取公私各负担半数的方式;在地产分布稀疏、纳税额小的郊区或城乡结合部,业主若主动提出填浜,则必须负担全部费用。

因填浜不仅能提供马路拓宽用地,马路下所排管道也增加了市政资产,业主的出资愿望实际上减轻了工部局的财政负担,因而工部局在填浜问题上迁就业主的,所以总体上,地产分布和开发需求成为主导填浜的因素,市政主动填浜的行动一般滞后于产业发展的需求。从河浜体系迅速退化的历史事实来看,填浜价格差与地租差之间的矛盾,是造成城市空间无序蔓延、水环境质量快速下降的一个重要因子。

2、仅作地产边界的公浜。一般由沿浜各业主共同分担填浜费用,市政不出资。但这类河浜水质变化受填浜筑路影响较大,对其填没一般发生在沿路公浜填没之后,因而业主在出资时比较难以达成共识,多出于改善地产卫生环境的意愿申请填浜。

3、小河浜和私浜。多位于某地产范围之内,业主具有资源支配权和填浜后的土地使用权,费用全由私人负担。因而此类填浜目的多为平整土地,以增加地产的整体价值。这类小河浜的大量填平也对区域水循环造成不利影响。

据上分析,沿马路的公浜演变与各方受益人的关系最大,而填筑速度也最快;马路规划所及之处,必然造成河浜的同时退化。受城市空间扩张趋势的驱动与方格状河网自然特点的作用,河浜退化时常超出马路网络构建的速度和范围,所引发的连带效应对城乡经济和自然环境具有深远的影响。综而观之,这种价格机制在各方追求最大经济效益的市场角逐中,并未起到良好的调节作用。

① 这种现象在界内界外区均为常见,因为产业发展在区域上并不均衡,相比之下,界外区例子更多。可参见有关虹桥路、林肯路、忆定盘路、霍必兰路、罗别根路等的扩建档案。

② 此处必须强调:某一区域是否郊区,并不以租界线为标准,因为界线划定后,不同自然条件的地区开发并不均衡;界外不许租地的规定根本也未能阻止地产业不断向乡村地区扩张。

③ 上海档案馆藏工部局档案,卷宗号:U1-44-2658。

四、从水乡到都市的缺憾：转型的历史启示

西方城市制度进入上海后，传统河浜的农业化利用方式迅速向市场化转型，原本属于社会公共资源的河流体系，被赋予了商品化与私有化的特征。租界在市场机制的范畴内运作河浜资源，虽然促进了地产业的兴盛，并以此为契机带动了其他部门的发展，为上海从传统水乡跃变为现代都市打下了物质和空间基础，但是，其负面社会效应也是深远的，主要表现在城市景观、生态环境与空间布局等方面，对上海城市的可持续发展构成了不利影响。

以地产开发需求为导向的无序填浜，造成河浜体系紊乱，臭水河浜大量产生，是上海城市化以来一直面临的难题。1920年后的工部局卫生处年报中，不再出现专门的维护排水河浜的内容，而代之以消除污秽水体、消灭蚊子、预防疟疾等传染病为主的各种措施^①。工部局所受理的卫生投诉案例中，由臭水河浜造成的空气污染和景观污染占了相当的比例。华界填浜的制度背景虽有区别，但对城市景观与生态环境造成的消极后果同样是客观存在的。1940年代，臭水浜向城区外围扩散的速度加快^②。时至今日，上海市政府为整治黑臭河浜仍付出了很大的代价，至2005年的3年中共投入63亿元资金，对中心城区201条共336公里河道进行了全面综合整治，水环境面貌基本改观^③，但维持费用依然很高。

在城市景观方面，上海市域内水乡特色基本消失，缺乏人文景观与自然环境的和谐，天然河流对城市生态的调节作用成为一种缺失。如今政府部门正在开展的河流生态修复工程，就反证了河流生态对于现代城市发展的重要功能。这些由历史延续下来的问题在今天的城市建设中应起到警示作用。

上海河浜资源利用方式转型的历史过程与负面效应说明，私有化促进经济发展、增加财富，是其积极的一面，但减少政府在管理社会资源等方面的权力、增加私营力量支配资源的主动权，则会导致资源与环境的过度开发。完全私有化的产业经济模式是有局限的，市场发挥完善的调节作用需要成熟的制度环境 and 经济基础，租界用西方经验来规划和利用当时的河浜资源，在上海特定的自然与人文环境中，并没有取得良好的社会效果。

华界在转型方面的被动与并不到位的模仿，则证明传统制度向现代过渡的长期性与复杂性。传统时代把河浜作为非专有性的公共资源加以维护的做法，以及政府力量在保障资源长效运转中的管理职责，与现代的资源利用理念并不冲突，在一定层面上具有相当的借鉴意义。

① 据上海档案馆藏工部局档案，卷宗号：U1-46-4653，U1-44-4654，U1-44-4655，U1-44-4656。

② 上海档案馆藏民国时期档案，卷宗号：Q6-9-325，上海市社会局疏浚郊区河道办法，其中1946年12月13日上海市工务局公函。

③ 《文汇报》，2005年11月22日，“201条城区河道‘臭’名不再”。