

近代上海公共租界的土地价格、地稅 制度与城市化(1845—1933年)*

高峰

(上海财经大学 经济学院,上海 200433)

摘要:贸易引起的产业结构变化拉开了近代上海公共租界城市化发展的序幕。在公共租界城市化不断发展的过程中,人口和资本等生产要素的不断积聚拉高了土地价格。文章通过考察公共租界工部局英文档案资料,利用计量经济学的方法,实证检验了公共租界城市化与土地价格的关系,得出以下结论:公共租界土地价格通过土地税的路径影响公共资本的投资,促进了城市化的发展;但20世纪二、三十年代土地价格增速加快,公共租界城市化发展面临高成本问题,而土地利用和供给状况以及地稅制度成为缓解城市化高成本压力的关键。

关键词:上海公共租界;城市化;土地价格

中图分类号:F129 **文献标识码:**A **文章编号:**1001-9952(2013)08-40-12

一、引言

当前,在城市经济发展过程中,土地价格上涨的原因之一是由于财政需要政府出让城市土地,结果助推了地价的快速上涨。很多学者从不同角度研究了城市化与地价、产业效率、财政收支和经济发展等因素的关系,我们认为还可以从历史的角度探讨城市化的发展。上海公共租界产生于19世纪40年代,是建立在不平等条约基础上特殊历史时期的产物。为了更多地掠夺经济利益,在特定的社会历史条件下,西方列强在公共租界开展了一系列社会和经济活动,为城市化发展创造了条件。上海公共租界是近代中国城市化发展最早、城市化程度最高的区域。虽然时代不同,社会性质不同,但其与当前城市化发展面临的问题存在一些相似之处,例如由于土地价格的快速上涨而带来的高成本城市化问题。因此,考察土地价格对上海公共租界城市化的影响,可以为我们解决当代城市化发展难题提供参考。

一般认为城市化是由农业为主的传统乡村社会向以工业和服务业为主的现代城市社会逐渐转变的历史过程,具体包括人口职业的转变、产业结构的转

收稿日期:2012-12-21

作者简介:高峰(1978—),男,江苏无锡人,上海财经大学经济学院博士研究生。

变、土地及地域空间的变化。近代上海公共租界设立之前,其所在区域只能看到“余则卑湿之地,溪涧纵横,一至夏季,芦草丛生,田间丘墓累累”^①的乡村景象。而在其设立后的近百年里,城市化已颇具水平,具备了道路交通、公园公厕、水电煤气等各类基础设施。这些公共产品的提供促进了生产要素不断向公共租界聚集。资金、人力等资源向城市集中,引起城市中行业分工细化,产业效率提高,城市产业结构改变,并产生规模经济,从而推动城市的快速膨胀。在这一过程中,作为供给相对固定的生产要素,城市土地价格的上涨更为迅速。杜恂诚分析了晚清上海地价在城市化过程中不断上涨的表现。^②地价上涨的同时会影响公共租界城市化发展。在比较了上海公共租界与近代中国其他租界之后,赵津认为土地价格是近代中国城市发展的天然规划师,在土地价格的引导下,租界内形成了不同的产业功能区。^③王少卿则强调了土地价格在上海早期城市化过程中的重要作用。^④

由于受资料和条件所限,已有对上海公共租界土地价格与城市化关系的研究大多局限于晚清阶段,而晚清时期公共租界土地价格变化相对平稳,土地价格快速增长主要发生在 20 世纪一、二十年代之后,而且,这一时期土地价格与公共租界城市化发展的关系与晚清时期也有所不同,高成本城市化的压力逐渐显现。本文首先分析了城市化发展的标志之一——产业结构的变化及其对土地价格的影响,然后利用上海档案馆馆藏的上海公共租界英文档案,在整理公共租界土地税资料的基础上分析了土地价格影响城市化的路径——地税制度,并实证检验了土地价格对城市化的影响。

二、贸易主导的城市产业结构转变引发公共租界土地价格快速增长

工业革命之后,城市化进程加快。从全球范围来看,城市化过程普遍表现为以农业发展为初始动力,以工业化为根本动力,以第三产业为后续动力的产业逐步升级过程。但与工业化之后普遍的城市化发展不同,近代上海公共租界的产业结构变化更类似于前工业化时期的贸易驱动模式:作为城市化发展的初始动力以及持续动力,贸易带动各项产业的发展,促进城市化水平提高。这一过程引发了公共租界内土地利用方式的转变,即由农业用地和荒地转变为商贸、工业、住宅等城市用地,土地的城市化用途提高了土地利用效率,并引起土地预期收益的增加。土地价格是未来各期收益的贴现值,因此随着土地利用效率的提高,公共租界土地价格不断升高(见表 1)。

表 1 1865—1933 年公共租界土地均价(单位:白银千两/亩)

年份	平均地价	年份	平均地价	年份	平均地价	年份	平均地价
1865	1.32	1883	2.72	1901	3.65	1919	7.32
1866	1.26	1884	2.72	1902	3.47	1920	7.76
1867	1.21	1885	2.7	1903	4.2	1921	9.53
1868	1.02	1886	2.68	1904	4.35	1922	9.33

续表 1 1865—1933 年公共租界土地均价(单位:白银千两/亩)

年份	平均地价	年份	平均地价	年份	平均地价	年份	平均地价
1869	1.17	1887	2.66	1905	5.57	1923	11.09
1870	1.13	1888	2.65	1906	5.34	1924	10.97
1871	1.15	1889	2.64	1907	5.83	1925	14.81
1872	1.03	1890	2.61	1908	7.14	1926	14.55
1873	1.02	1891	3.17	1909	7.01	1927	17.01
1874	1.18	1892	3.18	1910	6.87	1928	16.93
1875	1.13	1893	3.05	1911	6.74	1929	16.75
1876	1.41	1894	2.99	1912	6.45	1930	17.75
1877	1.4	1895	2.93	1913	6.38	1931	24.96
1878	1.41	1896	2.89	1914	6.32	1932	24.83
1879	1.38	1897	4.52	1915	6.24	1933	27.21
1880	1.37	1898	4.41	1916	6.16		
1881	1.59	1899	4.31	1917	7.46		
1882	1.58	1900	3.76	1918	7.75		

资料来源:地价由工部局征收的地税除以地税税率得到,数据来源于《上海公共租界工部局年报》,档案号:U1-1-879—946。面积数据来源于《上海公共租界工部局年报》,档案号:U1-1-879—946;《上海公共租界工部局地价表》,档案号:U1-1-1023—1044。

在公共租界早期城市化发展过程中,贸易的促进作用十分突出,并导致土地价格区位差异在初期扩大、在城市化不断发展后又逐步缩小的结果。贸易是近代上海城市化发展的开端,租界最初因方便贸易而设立。在设立之后,通过制定永租制和道契制度,保护了土地的私有^⑤和自由买卖,使土地商品化,导致了土地城市化。贸易中码头和商行用地的需要为外滩区域带来了区位优势,由于贸易的首先发展使这一区位优势形成了先发优势,因此造成了公共租界土地价格的差别化,“公共租界之地价,以中区为最高,而中区之地价,以外滩与南京路成这丁字型之心腹地为最高”。^⑥尽管随着城市化的不断发展,地价的差别逐渐缩小,但外滩区域的地价在公共租界仍保持着领先地位,例如位于外滩与南京路的沙逊大厦所在地块的土地评估价格在 1867 年为每亩白银 5 000 两,而在南京路西段与西藏路相邻的册地第 327 号的土地评估价格仅为每亩白银 240 两,^⑦相差超过 20 倍。到了 1933 年,这两块土地的估价分别达到了每亩白银 36 万两和 18 万两,^⑧只相差一倍。

各类新型产业在贸易的带动下相继设立并不断发展,促进了城市化水平的提高。公共租界内早期的商业和服务业从属于贸易发展,金融业和工业最初也只是为贸易服务,这些产业的兴起和不断发展,不但有利于调整租界的产业结构,也为不断涌入的移民提供了就业机会,使得公共租界内容纳了大量的劳动力。随着技术、制度等条件的成熟,各类产业在发展过程中逐步摆脱了贸易的从属地位。产业内部不断调整升级,成为推动城市化发展的后续动力。从工业看,1910 年电力投入到工业生产,^⑨为提高工业效率、扩大工业收益创造了条件。公共租界是上海电力设备设立较早也较为完善的区域,因此内部聚集了大量的工业企业,到 20 世纪 30 年代中期,其中的工业企业占全上海工厂总数的 2/3,^⑩大量的工业用地需求刺激了土地价格的上涨。金融业最初主要从事金融汇兑业务。到 19 世纪八、九十年代,存贷款业务逐渐增多,以道契

为抵押品的抵押贷款业务也发展起来,为房地产业的兴起和发展创造了有利条件,又促进了地价不断上涨。

三、人口和土地城市化决定土地价格的变化

在上海公共租界,人口城市化主要表现为移民涌入造成的租界内人口的增加以及移民职业性质的转变。公共租界在设立初期的1853年只有500余人,到1933年已达到1 111 946人。^①租界内增加的人口主要是产业结构调整及深化所吸收和吸引的大量移民,这些移民原本以从事农业和小手工业生产为主,在进入租界后转变为从事工业、商贸以及服务业等,为各类产业的发展提供了人力支持。例如20世纪30年代中期,公共租界内使用动力传动机器的工厂雇用工人数已达到170 704人。^②在人口城市化过程中,土地需求主要产生于三个方面:首先是人口城市化过程中住宅用地的需求;其次是由于移民职业性质的转变,其所从事的工业、商贸等行业的用地需求;最后是由人口增加和产业发展两个方面所引起的城市基础设施建设用地需求。这些需求不断刺激土地价格上涨。

近代上海公共租界的土地城市化主要表现在租界土地面积的扩张上。英租界1845年设立时,土地面积仅为1 080亩。^③到1863年英、美两个租界合并成为公共租界,界内面积共计10 676亩。^④这一时期公共租界土地城市化的特点是随着城市化的发展土地逐渐被开发利用。到19世纪60年代末,原定公共租界内土地已经基本开发完毕。^⑤1893年和1899年公共租界管辖区域得到扩充,净增加22 827亩,法定面积达到了33 503亩,^⑥其中包含之前越界筑路区域。1899年后公共租界扩充虽然名义上没有实现,但越界筑路成为租界实际扩张的主要手段。1900—1925年,工部局所筑越界道路多达39条,总长度约75公里。^⑦越界筑路区域的扩大实际上可以看作公共租界土地城市化的进一步发展。由于租界内土地已充分利用,而新移民还在不断涌入,原有的法定租界范围内的土地供给已经不能满足城市化发展的要求,越界筑路从实际上扩大了土地的可用数量,这不但扩展了租界城市化发展的空间,更能够抑制地价的过快增长。虽然1899年因区域面积的扩大,公共租界新纳入的区域地价相对较低,造成统计上地价的下降难以说明问题,但公共租界中区地价的变化则可以真实反映土地供给的增加对地价的影响。公共租界中区土地利用水平最高,地价上涨得也最为迅速。公共租界总体地价在这段时期下降的同时,中区地价仍然是上涨的。但是7.3%的增长率远低于相邻两期地价增长率。^⑧这反映出在人口城市化不断发展的条件下,公共租界土地面积扩张能够抑制地价的快速上涨,甚至在1910年左右新增土地还引起地价的短期下降。^⑨

近代上海公共租界地价在长期内受土地需求和供给的共同影响。随着租界内人口城市化水平的不断提高,土地需求的增加引起地价上升。土地城市

化过程中城市空间不断扩张、土地供给增加引起地价下降。由于土地资源较为稀缺,土地需求缺乏弹性,只有土地需求增加幅度高于土地供给增加幅度时,土地价格才会升高。近代上海公共租界的土地价格变化趋势既满足理论逻辑:公共租界人口密度的不断增大(见表 2)意味着租界人口增长幅度高于租界面积增加幅度,即尽管土地供给面积不断扩大,但土地价格不断升高,同时也符合当时的历史条件:由于受华界和法租界区域的限制,公共租界城市化土地面积的扩张不及其人口扩张幅度。尤其是在 20 世纪 20 年代越界筑路被限制之后,土地城市化中的城市土地投入数量基本保持不变。与此同时,土地价格开始加速上涨。

表 2 1870—1935 年公共租界各区人口密度(单位:人/亩)

年份	中区	北区	东区	西区	公共租界	年份	中区	北区	东区	西区	公共租界
1870	16.7	6.5			12.3	1905	54.1	65.9	14.1	14.2	27.8
1876	25.1	8.2			17	1910	56	64.3	13.6	11.8	24.9
1880	27.9	11			19.6	1915	64.6	71.7	15.8	16.3	28.6
1885	33.1	12.9			22.8	1920	68.4	84	25.7	22.4	36.1
1890	41.2	17.1			28.5	1925	55.8	74.2	29.9	25.5	35.8
1895	53.2	28.6			37.8	1930	60.8	77.3	35.8	34.9	42.2
1900	52.5	48	14.8	11.9	26.8	1935	61.1	91.8	46.2	45.2	52

资料来源:人口密度根据人口和土地面积数据计算得出,人口资料来源于邹依仁:《旧上海人口变迁的研究》,上海人民出版社 1980 年版,第 93 页;面积资料来源于上海档案馆馆藏:《上海公共租界工部局地价表》,档案号:U1-1-1023—1044。

四、以地价为计价基础的“土地财政”支持了城市化发展

城市化发展过程要求社会公共产品的不断投入,以满足人口增长和土地扩张的需要。近代上海公共租界工部局的财政支出主要投入在道路交通、公园墓地、菜场和公厕等市政设施建设以及治安和卫生等公共产品的提供上。这些公共产品的提供是为了占有公共租界主权,保证工部局对公共租界管理的“合法性”,以谋取更多不合理的经济利益,例如工部局会在越界筑路区域通过各类基础设施的建设获得“合法”的征税权。因此,工部局历年提供公共产品的花费均占当年财政支出的 2/3 以上,到 1930 年这一支出甚至高达白银 10 950 847 两,占总财政支出的 78.5%。^③对于公共租界的管理者工部局而言,财政支出必然以财政收入作为保障。在工部局日常的财政收入当中,以土地价格作为定价基础的土地税是重要的税收项目,其征收额随着公共租界城市化的不断发展而迅速增加,1868 年的土地税征收额为白银 11 784.77 两,1933 年增长到 4 321 807.06 两。^④

图 1 显示土地税是公共租界公共品投入资金的主要来源之一。1908 年土地税在财政支出中所占比例达到最高的 34%,之后的 20 年基本维持在 20%—30%之间。在城市化发展、城市公共品投入增长带来财政支出持续扩

大的条件下,作为工部局最重要的税收来源之一,土地税在财政收入和财政支出中所占的比例保持稳定,一个重要的原因是公共租界土地税的税

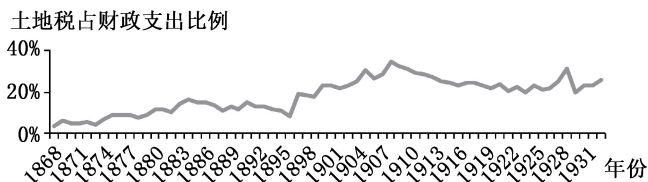


图1 土地税占财政支出比例

注:数据来源于上海档案馆馆藏:《上海公共租界工部局年报》,档案号:U1-1-881—946。

制。中国传统的土地所有制度尽管在清代发生了变化,如封建土地关系的松解,但以封建帝王名义所有的土地所有权制度并没发生根本性的改变。中国传统的土地征税依旧只是发生在农业用地中,并按照土地的面积计税。对于城市土地则没有征收相应的税收,这与城市土地的非农业生产用途相关。随着上海公共租界的成立和城市化的不断发展,租界区域内土地的城市化用途产生了巨大的收益。为了牟取更多的土地增值收益,获取城市建设资金,公共租界当局借鉴英国国内的地税征收经验,移植了以地价税为核心的一系列土地收益管理制度,并在实践中不断调整。公共租界的土地税是按照工部局土地评估价格的一定比例缴纳的直接税,计价周期为半年。这与中国传统土地税的计税方式不同,其考虑到了土地作为生产要素、资本所带来的价值增值,使工部局财政能够共享私人土地的增值收益。这一地税制度为后来华界政府筹措城市发展资金所借鉴和采用。

作为土地制度的供给者和土地管理者,工部局通过土地税获得“土地财政”,地税收入会紧随土地价格的变化而变化。在土地价格总体不断上涨的背景下,工部局实现了“土地财政”的不断扩张,进而增加了城市化中的公共资本投资。然而,公共产品的供给必然会产生正的外部性,私人土地价格的上涨正是这一正外部性的典型反映。土地税的征收是对工部局提供公共产品所产生正外部性的补偿,而且这一补偿是与土地业主因地价升值所获土地溢价是同步的。在这种税制下,工部局征收的土地税通过地价的上涨就能够得到一定程度的满足,而不需要通过提高土地税率的方式扩张土地税收。土地资本化是在私人对土地需求的驱动下发展的,因此土地资源配置更有效率,从而保证公共租界城市化的不断发展。

为了验证地价与上海公共租界城市化发展的关系,我们对地价和城市化进行协整检验,并通过加入贸易变量进行进一步分析。城市化指标采用的是工部局市政投入,主要包括基础设施建设支出、城市安全和环卫支出等。^②土地价格采用表1中的数据。另外,采用上海港直接对外贸易货值作为对外贸易指标。^③这三个指标的单位均为白银千两。首先将原始数据取自然对数,并针对数据的时间序列性质,采取 Johansen 检验方法进行实证分析。为了避免

伪回归,先利用 ADF 单位根检验法,检验各变量的平稳性,对于非平稳的变量进行差分处理,使之成为平稳序列。结果表明,原始数据序列均为非平稳序列,经一阶差分之后在 1% 的水平上是平稳的,即所有序列都是一阶单整序列。然后对各变量在 VAR 模型基础上进行 Johansen 协整检验以检验变量之间的协整关系。根据单位根检验结果构造 VAR 模型,为了消除误差项自相关,同时保持合理的自由度,通过 AIC、SC 等统计量联合确定滞后阶数为 1,其残差序列具有平稳性。在此基础上进行 Johansen 协整检验,结果见表 3。

表 3 1868—1933 年城市化与土地价格的协整检验结果

零假设:协整向量的数目	特征根	迹统计量(P 值)	λ -max 统计量(P 值)
0 个**	0.364551	33.49904(0.0026)	24.93833(0.0036)
最多 1 个	0.125438	8.560705(0.1964)	7.371766(0.2189)
最多 2 个	0.021385	1.188939(0.3213)	1.188939(0.3213)

注:**表示在 5% 的显著性水平上拒绝原假设。

从表 3 可以看出,城市化、地价及其平方项三个变量之间在 5% 的显著性水平上只存在一个协整关系。根据向量误差修正模型得到协整方程为:

$$\text{Ln}Y_t = 6.783900\text{Ln}X_t^1 - 1.026584\text{Ln}X_t^2 \\ (0.90322) \quad (0.35429)$$

其中,Y 表示城市化指标, X^1 表示土地价格指标, X^2 表示地价平方项,括号内为方差。

从协整方程可以看出,土地价格系数为正,说明在 1868—1933 年这一段时间内地价与近代上海公共租界的城市化在长期呈正相关关系,并在统计上显著。这说明土地价格通过“土地财政”确实支持了近代上海公共租界的城市化发展。另外,土地价格平方项系数为负,说明土地价格的正向影响有逐渐减弱的趋势。在对城市化与土地价格进行单独检验之后,我们加入贸易指标再对二者进行考察,得到的协整方程为:

$$\text{Ln}Y_t = 6.469885 + 1.291780\text{Ln}X_t^1 - 0.002377\text{Ln}X_t^2 + 0.939088\text{Ln}X_t^3 \\ (0.48409) \quad (0.11885) \quad (0.19917)$$

从协整方程可以看出,在加入贸易因素(X^3)之后,近代上海公共租界土地价格对城市化的正向作用依然显著,但是土地价格平方项系数变得不显著。这说明近代上海贸易的发展引发生产要素向公共租界聚集,由此产生的规模收益有力地抑制了因土地价格升高对于公共租界城市化带来的影响。该协整方程的结果还表明,贸易在长期内确实对于提高公共租界城市化水平具有显著正向作用。

五、地价快速上涨给公共租界城市化发展带来高成本的压力

在以地价为核心的地税制度下,地价的提高保证了财政收入的增长,为城

市建设提供了所需奖金,支持了城市化的发展。到 20 世纪二、三十年代,随着公共租界城市功能区的确立,公共租界的土地得到充分利用,可开发土地利用率高达 70%,^②利用土地的迫切需求使公共租界土地价格加速上涨。一方面,高地价印证了城市化水平的提高;另一方面,土地价格加速上涨也对公共租界的城市化发展带来了不利影响。首先,导致私人生活成本过高,造成公共租界部分区域人口聚集度下降。例如,作为城市化发展最早、水平最高的两个区域,公共租界的中区和北区在这一时期出现了随着土地价格快速上涨人口密度下降的状况(见表 2)。其次,引起公共投资成本增加。例如,工部局在征收基础设施建设用地时征收补偿代价升高,1933 年工部局共征收土地 54.64 亩,共花费白银 1 004 367 两,^③这会造成工部局财政困难。尽管工部局在一定时期内会通过发行市政债券的方式延缓财政支付,但是税收收入仍然是解决财政困难的主要手段。1933 年工部局财政总收入高达白银 15 809 840 两,是 1900 年的 15 倍左右。^④税收收入的快速增加提高了公共租界内工商业企业的生产经营成本,这必然会引发产业结构转换的高成本,影响到公共租界城市化发展的速度。我们同样通过 Johansen 检验的方法对 1910—1933 年土地价格与城市化指标进行实证检验,除上述数据外,又加入了工业指标和金融业指标。^⑤从表 4 可以看出,土地价格上涨仍有利于城市化的发展,但影响的程度在这一时期已有所降低。

表 4 1910—1933 年公共租界城市化与影响因素实证结果

自变量	模型Ⅰ	模型Ⅱ	模型Ⅲ	模型Ⅳ
地价	3.111601*** (0.50934)	2.479898*** (0.71051)	2.297989*** (0.76877)	1.421695*** (0.26635)
贸易		0.346423*** (0.06585)		
工业			0.04951 (0.04097)	
金融业				0.101409*** (0.01329)
地价的平方	-0.369797*** (0.10258)	-0.303255** (0.13544)	-0.383943** (0.14603)	0.035356 (0.05627)
时间截距项			0.050568*** (0.00978)	
常数项	-3.515439		-4.652965	-4.771062

注:** 和 *** 分别表示在 5%和 1%的显著性水平上拒绝原假设,括号内为方差。

表 4 中的模型Ⅱ、模型Ⅲ和模型Ⅳ是在模型Ⅰ中分别加入了对近代公共租界发展较为重要的三个产业作为控制变量,其协整方程结果显示,在这一时期,尽管贸易对公共租界城市化仍然具有推动作用,但由于土地价格飞速上涨,贸易的推动作用已经很难抑制由地价升高而引起的公共租界城市化发展的高成本压力;近代上海工业的发展不但不能缓解因公共租界地价升高而引起的城市化发展的高成本压力,反而会加剧这一状况,原因在于工业发展的土

地需求巨大,推动土地价格升高的作用明显;只有金融业能够使土地价格有利于深化城市化发展,但是这一作用并不显著。

20 世纪二、三十年代土地价格的过快上涨提高了公共租界提升产业结构的成本,使公共租界城市化发展面临高成本压力。高成本压力为什么在 20 世纪二、三十年代显现?我们认为主要有三个方面的原因:首先,公共租界各类产业的发展在这一时期已经成熟,产业结构调整处于“瓶颈”阶段。正因如此,各个产业对劳动力的吸收能力有所下降,而快速上涨的土地价格导致了公共租界内部分区域劳动力向外迁移。其次,土地利用已经饱和。以外滩金融区形成为例,在以土地价格为代表的生产要素成本和产业收益率的共同作用下,旧的区位均衡不断被打破。外滩区域从最初的滩地发展为贸易运输的货栈码头用地,之后又形成了以银行、保险等金融业为主的第三产业用地。在这一过程中,土地利用率达到饱和状态,土地要素的配置已达到最优。最后,土地要素新增投入量减少。越界筑路实际上承担了城市空间扩张的任务,其通达区域的面积扩张使增量土地作为新的生产要素投入到城市发展中。而“五卅惨案”后,受到华人及民国政府的反对,租界越界筑路逐渐困难,面积扩充停止。

各产业的发展成熟和土地利用率的饱和决定了因人口城市化和土地城市化发展而引起的“规模经济收益递增”阶段的结束,“规模经济”效果开始被城市化所产生的外部成本抵消。在没有新的增量土地投入到城市化发展中的情况下,土地价格快速上涨影响到公共租界城市化的深化在所难免。然而,就整个上海而言,由于公共租界城市化发展的“示范效应”,公共租界土地价格的加速上涨对上海其他地区,尤其是对与租界毗邻的华界地区的城市化产生了深刻的影响。一方面带动了华界土地价值的增长。以闸北地区为例,经过十余年的发展,地价普遍上涨为原地价的 2—4 倍,^⑧到 1930 年平均地价达到了每亩 6 058 元;^⑨另一方面催发了华界城市化的发展。如从 1900 年自开商埠至 1932 年,闸北已经发展成为上海陆路交通枢纽、华界工厂发源的大本营和沪北商业中心。^⑩可以看出,公共租界土地价格高企加速了整个上海城市化功能空间的展开。

六、结 语

近代上海公共租界城市化水平的快速提高,在其特殊的发展过程中,土地价格的快速上涨起到了重要的牵引和推动作用。土地价格的上升在长期内通过土地税这一“土地财政”的形式支持了公共租界内公共资本投资增加,促进了城市化发展。然而,过快的地价上涨也给公共租界的城市化发展带来了高成本的压力。从土地价格的角度对近代上海公共租界城市化发展进行研究,给我们带来了一些启示:

首先,提高城市土地利用率能够抑制土地价格上涨引起的高成本城市化。

近代上海公共租界、法租界和华界“三界并立”决定了公共租界城市化首先向深度发展,租界内经济形态和土地利用技术的不断变化提高了土地利用效率。尽管土地城市化发展引起土地价格的上涨,但是土地利用效率的提高以及租界城市化发展中各类新型产业的相继出现和发展共同决定了公共租界的“规模经济收益”递增,这有利于抑制公共租界高成本城市化的出现。其次,从土地供给的角度缓解土地价格过快上涨有利于城市化的进一步发展。作为近代中国最大的贸易中心之一,上海在其城市化过程中所需要的农产品可以通过分工和贸易获得,这就为农业用地向城市化用地转变提供了保障。公共租界法定区域扩张以及越界筑路扩大了土地供给,增量土地一方面不断促进土地资本的形成,扩大了生产可能性边界,引起城市化发展的规模收益不断增加;另一方面也在一定程度上抑制了公共租界土地价格过快上涨所引起的私人成本过高。增量土地不但实现了公共租界城市化的广度发展,而且随着租界内现有土地利用率的日趋饱和,其逐渐成为公共租界城市化持续发展的关键。最后,以地价税为核心的工部局地税制度在一定程度上延缓了高成本城市化压力的出现。私人成本和社会公共成本是近代上海公共租界城市化发展中产生的主要成本。在近代上海公共租界,社会公共成本的直接表现形式是工部局的税收。作为其中重要的税收项目之一,土地税在公共资本形成中起到了重要的作用。由于税制的原因,工部局每年都能够因土地增值获得地税收入增长,这抑制了土地超前城市化的冲动,降低了土地过快贴现未来现金流的风险,使得公共资本投资能够获得支撑,城市化能够持续发展。另外,由于土地产权的实际私人所有,土地溢价的利益和成本(土地税)均由私人土地所有者承担。尽管地税随着土地价格上涨而增加,但是土地溢价的利益也归个人所有。因此,工部局地税制度能够使私人承担的社会公共成本最小化,不会因土地价格的变化而扭曲土地要素的配置,从而有效抑制城市化发展所带来的外部成本的扩大。

* 感谢匿名审稿人的建议性意见,当然,文责自负。

注释:

- ①转引陈正书:《租界与近代上海经济结构的变化》,《史林》,1988年第4期。
- ②杜恂诚:《晚清上海租界的地价表现》,《史林》,2012年第2期。
- ③赵津:《城市的“天然规划师”——论地价变动在近代中国城市发育中的作用》,《改革》,1999年第1期。
- ④王少卿:《晚清上海地价及其对早期城市化的影响》,《史学月刊》,2009年第4期。
- ⑤杜恂诚:《道契制度:完全意义上的土地私有产权制度》,《中国经济史研究》,2011年第1期。
- ⑥②⑨张辉:《上海市地价研究》,正中书局1935年版,第17、7页。
- ⑦⑧上海档案馆馆藏:《上海公共租界工部局地价表》,档案号:U1-1-1023、1044。
- ⑨1910年11月,中国第一家以电力为原动力的面粉厂投产,自此,电力被广泛应用到工业中,参见梅定等编:《上海租界志》,上海社会科学院出版社2001年版,第390页。
- ⑩⑬⑮⑰史梅定等编:《上海租界志》,上海社会科学院出版社2001年版,第15、3、3、102页。

- ⑪邹依仁:《旧上海人口变迁的研究》,上海人民出版社1980年版,第90页。
- ⑫⑳㉑㉒㉓㉔上海档案馆馆藏:《上海公共租界工部局年报》,档案号:U1-1-961,U1-1-962,U1-1-881,956,U1-1-959,U1-1-926,959。
- ⑬蒯世勋:《上海公共租界史稿》,上海人民出版社1980年版,第401页。
- ⑮工部局评估土地价格是为了征税,因此只有已经开发的土地才会编入地价册内。从地价表可以看到,这一时期公共租界征税土地面积变化较小,说明这一区域的土地已经基本得到了利用。
- ⑯前后两期的地价增长率分别为10.56%和26.92%。数据来源于上海档案馆馆藏:《上海公共租界工部局地价表》,档案号:U1-1-1031-1035。
- ⑰1909年,租界纳税人举行特别会议,通过推广租界案13款,将沪宁铁路与苏州河之间由广肇山庄至虹口公园大片土地圈入租界,授权工部局负责推行,恰恰是在这一措施实施之后土地价格出现下降。
- ⑱城市基础设施的建设和公共产品的提供能够反映城市化的水平,因此工部局市政投入的资金数值能够代表城市化指标。数据来源于上海档案馆馆藏:《上海公共租界工部局年报》,档案号:U1-1-879-946。
- ㉑数据来源于茅伯科主编:《上海港史(古、近代部分)》,人民交通出版社1990年版,附录七。
- ㉒根据1933年土地评估总面积与公共租界区域实际面积得到,1933年土地评估总面积来源于上海档案馆馆藏:《上海公共租界工部局地价表》,档案号:U1-1-1044。
- ㉓工业指标是以上海历年开设工厂数代表近代上海工业发展水平,1910-1930年数据来源于罗志如:《统计表中之上海》(国立中央研究院社会科学研究所集刊第4号),国立中央研究院1932年版,第63页;1931-1933年数据来源于杜恂城:《民族资本主义与旧中国政府(1840-1937)》,上海社会科学院出版社1991年版(附录);金融业指标是近代上海金融业每年新开金融机构注册资本总数,数据来源于杜恂城:《民族资本主义与旧中国政府(1840-1937)》,上海社会科学院出版社1991年版(附录),单位为千元。
- ㉔㉕苏智良:《上海城区史》,学林出版社2011年版,第844、818页。

Research on Land Prices, Land Tax System and Urbanization of Shanghai International Settlement(1845-1933)

GAO Feng

(School of Economics, Shanghai University of Finance and
Economics, Shanghai 200433, China)

Abstract: The change in industrial structure caused by trade was a prelude to the urbanization development of Shanghai international settlement. In the process of constant urbanization development of Shanghai international settlement,

(下转第63页)

to the destinations, the findings above-mentioned still exist and are very robust. Therefore, it proposes that governments should provide appropriate adequate subsidies for pioneer firms.

Key words: export diversification; sequence of entry; export duration; Cox proportional hazards model

(责任编辑 周一叶)

(上接第 50 页)

the continued accumulation of production factors such as population and capital led to the increase in land prices. Based on the analysis of the English archives of Municipal Council, this paper employs the econometrics method to empirically study the relationship between urbanization and land prices in Shanghai international settlement. It arrives at the conclusion that the land prices affected the investment of public capital through land tax and promoted the urbanization development. As the growth of land prices accelerated after 1920s, Shanghai international settlement began to face the high costs of urbanization. And the condition of land use and supply and land tax system are the key to the release of high costs pressure of urbanization.

Key words: Shanghai international settlement; urbanization; land price

(责任编辑 金 澜)