

第六章 上海市政府的職能轉變

就理論而言，城市的發展，已不再是評斷單一城市的建設成果，在「全球化」的氛圍中，城市更在意的是如何在全球競爭中提升本身的競爭力，並脫離以往一味強調城市硬體建設的思考，開始針對城市本身的特色，尋求適合的發展定位(倪鵬飛：2004)。因此，強化城市的比較優勢，擬定發展策略，同時克服發展上的限制，以達成設定目標的城市政府，便成為最重要的施為者(陳向明：2004)，前述上海市邁向「全球城市」的種種努力，便反映出背後政府在城市建構過程中的影響力。且城市政府面對激烈的競爭環境，已經深刻體認到政府本身即為公共物品，政府本身的管理也需要付出成本。所以，在政府職能方面，必須不斷融入新的思考方式，展現獨具特色，表現在實際作為上，對外，可以藉由行政許可、委託代理及免稅優惠等政策吸引私人部門加入城市建設，對內，城市政府也試圖突破科層體制的既有限制，提升城市政府經營城市的能力，或在內部進行組織架構的重組，或在城市發展上強調政府與非政府部門之間的合作，亦即從「管理」城市轉變為「治理城市」，企圖以不同於以往的職能，來顯示提升城市競爭力的決心，而這樣的思維轉變，對於改革開放的中國城市，更有特殊的意義，因為它考驗著向來著重政府能力的中國，如何在這樣的環境下進行調整。

中國自改革開放以來，國家與市場影響力的爭議，就一直不斷出現，爭論焦點在於改革開放後，中國發展是基於國家能力減弱，市場力量不斷加強的結果？抑或是相反的情形？對於信任市場力量的學者而言，由中共在 1992 年十四大三中全會通過的<<中共中央關於建立社會主義市場經濟體制若干問題的決定>>內容，以及中國積極尋求加入 WTO 的動作與 2001 年順利入世的結果，毫無疑問地揭示了市場的重要性。但是對熟悉中國發展經驗的學者而言，表面上的市場開放，實質上卻處處受到政府管制，因為在發展進程中，開放的時間、內容、步驟以及方式，仍然操縱在國家的手中，而非市場力量可以決定(Sun Han Sheng：2000；Fulong Wu：2002)。

平實而論，學者們的爭議並不在於市場或國家影響力的大小，因為在社會主義的制度下，國家仍凌駕市場之上，變化的只是在「全球化」的環境中，國家做了何種調整，發揮何種作用罷了。因此，在國家有計畫的推動下，中國經濟發展，不同於前蘇聯以及東歐國家的路徑，並非同步進行多項措施的經濟改革方案，即「大爆炸」的方式(Sachs & Lipton：1990)¹，亦非先行政治改革，再行經濟改革，而是先經濟改革，再行政治改革的做法。在經濟改革部份，也是逐步進行，從農村到城市，再進入城市核心問題，即國有企業的改革。這種由經濟方面開始的改革開放，或謂「摸著石頭過河」，儘管產生了一些新的問題，如貧富差距擴大，結果仍證明了改革方向的正確性。

在這些改革措施中最為重要者，莫過於中央政府的「權力下放」，分別表現在經濟與政治兩個方面。在經濟部份，農村推行生產承包責任制，以生產留成刺激農民工作的積極性，城市方面，開始國有企業改革，採取政企分離的原則，試圖在生產計畫、資源分配、產品行銷與勞動力雇用等方面放鬆控制。在政治方面的放權，則是中央政府將部份管理權限下放到地方政府，以進一步刺激地方政府的積極性，特別是在財政方面，如稅制改革、外資資金的審批權、外貿稅務的權限、地方優惠政策的給予等。政經權力下放到地方，使得地方政府對於本地的建設佈局有了更積極的動力，也強化了各地的建設。

權力下放促進中國市場化的加速與經濟成長(Qian & Weingast：1997)，卻也導致相當多的政經問題。在財政分權的政策下，各省、市之間相互競爭，資源大戰與貿易壁壘屢見不鮮，而有九十年代初期的「諸侯經濟」現象(沈立人、戴圓晨：1990)，之後中央積極介入，似乎已經逐漸平息，但是就現實情況而言，也許問題並未消逝，而是從沿海各省市之間，擴散到西部地區的省分(嚴以綏：2002)，並演變成不同政府部門之間的競逐(梁志勇：2003)。進一步更造成「中央

¹ Sachs, Jeffrey & Lipton, David, 1990, "Poland's economic reform", *Foreign Affairs*, Vol. 69, No.3, pp.47-66. Sachs & Lipton 指出，1989年波蘭的改革採取了穩定宏觀經濟、價格自由化、貿易自由化、協助私人部門以及國有企業私有化等五項內容同步進行的改革方式，以克服以往改革不能配套的缺失。

與地方關係」緊張(Jia Hao& Lin Zhimin：1994；趙建民：1997；王嘉州：2001)以及「地方政府」(沈立人：1999)坐大，並一度造成地方政府仗財務、稅務之優勢，而使中國產生類似前南斯拉夫分裂情形，以及「中國國家能力」下降的局面(王紹光、胡鞍鋼：1993)。然而不可諱言的是，儘管出現上述問題，但卻也是經由中央權力下放政策，刺激各地區的發展，而有了今天的發展面貌。

獲得權力的地方政府，特別是特大型城市的地方政府，則利用中央優惠政策進行發展，上海市便是明顯的例子(鈕則謙：2004)，藉由中央下放的權力，爭取指標之餘，也注重城市職能的轉變(洪啓東：1998)。藉由1992年浦東開發的契機，向中央爭取多項指標與政策鬆綁，如藉由土地批租籌措城市建設資金、轉變產業結構、藉由中央四個中心的政策指標，發展金融業與航運業，同時，市政府更將部份權力下放到各區、縣，形成「兩級政府、三級管理」的體制。只是，上述發展仍受政治方面的影響。即中央政策指標的給予與否？上海運用的權力是否超越了中央所給予的政策範圍，而造成雙方的齟齬？獲得下放權力的上海市政府，如何面對周圍省市等同級地方政府的競爭？如何運用權力進行市政的建設？如何進行內部的放權等？這些問題，正如開頭所言，仍須回歸到政治面來討論。

在此前提下，本章將著重探討幾個主題，首先是上海市政府與中央政府之間關係的變化，從上海市領導人的派任，到上海市領導者與中央領導者之間的關係，以及政策之間的互動，這些影響上海能否獲得中央所給予指標與優惠政策，特別是相當重要的一個指標---稅制關係；其次是上海市政府內部的分權措施，面對著周邊城市與「全球城市」的激烈競爭，上海市政府如何提升自己的競爭力，不僅必須調整內部組織，更須協調與周邊省市之間的權益；最後，則探討上海市政府在進行「城市治理」上的一些具體政策與其所產生的相關問題，這主要在回應前述各章所分析的發展政策，檢視其是否達成了當初的規劃，或是遠離初期目標，並藉以討論上海市政府在進行城市治理方面的結果。

第一節 上海市與中央政府關係的演變

改革開放前的中央與地方關係，反映著中央政府的威權體制，以及地方政府作為執行機構的特徵，上海市也不例外，重大事務都由中央全盤控制，地方政府少有置喙的餘地，不僅表現在人事議題等政治事務上，也可由年度預算與城市規劃建設等經濟議題看出。但是，作為全國最大城市的上海則有著較為複雜的情形，由於 1949 年以前便有相當優越的工商業基礎，加上本身雄厚財政實力在全國財政中所具有的影響力、文革時期起到的帶頭作用、以及文革後期四人幫的影響，這些複雜的政治經影響力使得上海與中央關係不同於一般的地方政府，就某方面而言，這的確成為中央特別重視與發展的理由，但另一方面，卻也成為其在改革開放過程中落後的原因。因此，在本節中，筆者將針對上海市政府與中央政府之間的關係做一個探討，分析在改革開放前、後，兩者在政經方面的互動，以及上海市政府如何利用中央下放的權力，進行城市治理。

一、改革開放前上海市與中央政府的關係

(一)上海市與中央的政治關係

探討改革開放前的中央與地方關係時，學者多從毛澤東「論中央與地方關係」(毛澤東：1955)這篇文章作為起點，指出毛澤東強調「有中央與地方兩個積極性，勝過一個積極性」，並以此解釋中共建政初期，中央向地方放權的政策根據。

然而，自從「高饒事件」²後，中央規定，省級單位的領導人必須由中央指派，主要以服從中央意願並能夠處理地方事務為考量，顯示中央逐漸收回下放地方的權力。因此，上海市長的職位，不僅反映中央內部的權力鬥爭，也顯示附庸考量(即反映著從中央而來的支持)、區域考量與官僚考量，這主要是因為上海在區域策略上具有區域資產、大規模經濟、特殊的地理位置等優勢。

² 「高饒事件」是指在中共建政後，發生在 1953 年，原任中共中央政治局委員高崗、中央組織部長饒漱石，在獲悉毛澤東對於周恩來、劉少奇的批評後，認為有機會取代兩人的地位，故開始批評兩人為「宗派主義」，但事後受到毛澤東制止，並批評高崗等結黨營私，後高崗自殺，饒漱石憂鬱以終，史稱「高饒事件」，詳參陳永發，1999，*中國共產革命七十年(上)*，台北：聯經出版社。

毛澤東過世後，由於上海為文革的主要發源地，再加上華國鋒的影響力存在，所以在改革開放初期 1976-1978 年間，有三分之一的上海官員受到更換，顯示中央對於上海人事問題的重視，直到 1980 年汪道涵擔任上海市長，由於他沒有意識形態的包袱，所以任期較為穩定，不過這也意味著他與中央沒有深厚淵源，使上海無法爭取到類似南方省分的優惠政策，造成開放初期落後南方的局面。上海與中央在人事方面的關係，可從表 6-1 歷任上海市書記、市長更替的頻繁性看出(Yeung：1996)：

表 6-1 改革開放前上海市委書記與上海市長

上海市委書記	就任時間	上海市長	就任時間
饒漱石	1949/3-1950/1	陳毅	1949/5-1958/11
陳毅	1950/1-1954/10	柯慶施	1958/11-1965/4
柯慶施	1954/10-1965/4	曹荻秋	1965/12-1967/2
陳丕顯	1965/11-1967/2	張春橋	1967/2-1976/10
張春橋	1967/2-1976/10	蘇振華	1976/10-1979/1
蘇振華	1976/10-1979/1		

資料來源：Peter T.Y. Cheung, 1996, “The Political Context of Shanghai’s Economic Development”, in Y.M. Yeung and Sung Yun-wing, *Shanghai* pp49-93.

(二)上海市與中央的經濟關係

在經濟方面，中共建政以前，上海的商業便已相當繁榮，外灘的租借區，更有東方華爾街之稱，不過這樣的榮景，到了 1957 年時便漸露窘境，上海市的財政收入，在當時只佔有全國財政收入的 1.49%，原先的商業基礎，因為意識形態的理由受到壓抑，使得上海商業發展停滯不前，面對這樣的情形，中央政府在 1958 年開始對上海進行特殊補助，將大部分國營企業的所有權劃歸給上海市，其中 536 個國營企業中有 480 個被劃歸給了上海市，約佔當時國營企業的 90%，藉由這樣的補助，使得上海市的財政收入有所改善，從 1957 年的 4 億 6 千 2 百

萬，增加到 851 億元，佔國家財政收入的比重也從原先的 1.49% 躍升為 17.47%，與此同時，中央更對上海市的國營企業給予特殊的優惠待遇，如以較低價格購買原材料、以較高價格出售其產品，並使上海佔有穩定的國內市場，這些都是其他地區國營企業所沒有享有的優惠。

不過，這個政策對上海卻是利弊各半，在獲利的部份，由於中央藉由劃歸國企所有權、保障產品產銷流程、提供低價原料、低廉勞動力價格與固定國內市場，使上海製造的產品佔有國內最大份額，並使上海工商業發展著有成效，財政收入增加；然而，就弊的部份來看，也使得上海上繳中央的稅收比例居高不下，成為中央財政的主要來源，同時，財政的上繳與中央的特殊補助，也使得上海市在運用財政方面的自主權受到限制，如在改革開放的前二十年間，上海這個佔有全中國人口約 1% 的院轄市，卻上繳全國收入的六分之一，影響所及，則是第三章所描述的上海城市基礎設施嚴重落後。另外，也由於意識形態的轉變，上海在中共建政前對外接觸所帶來的發展，反而使她落得西化城市的汙名，這些包袱不僅使她在產業結構上發生轉變，從原來的服務業為主轉變為重工業中心外，更使得她的都市發展與城市建設受到忽視並嚴重落後。而這些窘境的原因，主要是集中在財政方面受到中央的嚴格管制，表現在下述層面(Lin Zhimin：1994)：

1. 預算受到限制

上海市在 1959-1979 的三十年間，上繳中央的財政收入，約佔全國的 1/6，成為國內財政收入的主要提供者，因此，上海財政年度預算是與國家預算緊緊綁在一起的，在這樣的前提下，上海市政府並沒有財政方面的自主能力，只能藉由中央財政轉移進行基本的城市管理。

2. 收入沒有彈性

上海市的財政收入不管在稅務的種類、還是稅務的比例都由中央所規定，唯一自主的財政收入也只有 1962 年之後的工業商業稅，但也只佔其總收入的 1.7%，根本無法用來滿足上海市本身市政建設的需求。

3. 對於市內國營企業的經營無法干涉

儘管中央將部份國營企業的所有權劃歸給上海市政府，但是國營企業的營運方針，仍屬於中央直接管理，所以上海市在國營企業的管理方面，只是作為一個中介，收取國營企業的營利，再上繳中央罷了，對於上海的財政並沒有實質的助益。

由上述政治人事與經濟財政兩方面的分析，可以看出在改革開放前，上海市與中央政府的關係，清楚反映社會主義制度下，地方政府只是中央政府的地方派駐機構，本身並沒有自主權可言。

二、改革開放後上海市與中央政府的關係

改革開放後的中國，藉由中央權力下放，使地方政府獲得相當大的激勵，這樣的分權政策，因地方政府勢力逐漸興起而產生的動力外，也可算是一種不得不然的趨勢。就學理而言，任何一個集權政體，要從一個中央集權的計畫經濟體制，直接轉型為市場經濟體制幾乎是不可能的，因為就制度面而言，中央集權的計畫經濟具有下列的特色，如它屬於「由上而下」的供給型主導模式、在其中要進行任何的制度改革，即使改革成果是收益高於成本，但由於集權的特徵，將使得任何想要進行制度創新者，皆須通過權力核心的授權。在這樣的前提下，中央政府的制度改革，必然面臨著兩難的局面，即在「最大化統治者與其集團壟斷租金的所有權結構」，與「降低交易費用以促進經濟增長」之間，將無法做出適當的選擇，也就是將受困於「持續壟斷權力」與「經濟增長」兩者的角力之間。

同樣的困境，也出現在市場經濟的生產者當中，因為在中央集權的制度下，任何利益主體，皆可能會面臨著資訊不明確、無法自由進出制度、遭遇既有制度限制以及無法要求中央集權內部意見一致等因素，使得「由下而上」的改革可能性也相對較低。

因此，在「由上而下」與「由下而上」企圖進行改革的動力皆受到限制，中央政府與市民社會中的個體與企業，皆受限於結構而無法進行改革的同時，卻反而提供地方政府興起的機會(楊瑞龍：1998)，這主要是因為地方政府所具有的「雙重身分」，一方面，地方政府的政府身分，易與中央政府進行溝通，在滿足

中央政府需求的同時，又可以利用政府的身分推行政策；另一方面，則是具有市場生產者的特徵，在改革後成為具有營利動機的主體，藉由獲取資訊的便利性，滿足市場發展的需求，在兩邊獲利的同時，也使得自己在體制變遷的過程中成為最大贏家，並同時造成了「中間擴散型制度變遷」(楊瑞龍、楊其靜：2000)。

所以，從上述理論分析與中國現實來看，改革開放使得具有雙重身分的地方政府，成為最大的獲利者(李君如：1998)，以上海的情形而言，藉由「地方政府」的身分，獲得中央政治、經濟財政權力的下放，並爭取優惠政策，成為中央政府體制轉軌的動力，轉換到「生產者」的身分時，採取多種形式進入市場，獲取利益，如第三章所提到的土地批租、成立開發公司等等，由於這兩種身分的特點，讓上海市政府具有較為獨立的自主性，並進行本身的體制轉型，從「管理」城市的性質轉變為「治理」城市。不過，所有轉變須從與中央關係的變化開始，包含：

(一)中央對上海的優惠政策

改革開放後，中央與地方關係的變化，首先表現在中央政府的權力下放，但是就時間點而言，權力下放的對象，首先以南方各省市為主，特別是福建、廣東兩省，包含了在 1980 年深圳、珠海、汕頭、廈門四個初期的經濟特區，由於特區政策的賦予，南部地方政府逐漸掌握了改革開放的優勢，廣東更一躍為全中國經濟發展速度最快的省分。相對於南方的開放，上海市遠遠落於其後，直到 1984 年中央開放沿海 14 個城市時，才有對外接觸的機會。儘管箇中原因充滿了政治的考量，即以距離中央較遠的南方城市為實驗的試點，以確保政治的穩定，但是較晚起步的事實的確造成上海發展的落後。這樣的狀況，直到 1990 年中央宣佈開發浦東時，才發生了變化。

另外，根據 Chung (1996)的觀點，上海之所以能夠成為世界注目的焦點，除了本身的經濟條件外，開發上海所具有的政治影響力，也成為中央考量的重要因素，這些內容包含：

1. 上海財政與中央財政的密切聯繫，佔中央年收入的高比例，使得上海的財政危機將可能造成全國財政困境，且上海領導人在八九民運後陸續進

入中央政治局，擔任國家領導人，使得上海的問題能夠直接反映到中央。

2. 對中央而言，上海的經濟問題總能演變成政治問題³，這主要是由於上海歷來就是以經濟城市著名，且上海具有文革的重要背景。
3. 作為指標城市，上海的經濟問題反映出全國的經濟問題。

上述分析，描繪了上海市對於全中國的影響力，特別表現在其政經方面與全中國的聯繫性，然而，除了基於上述歷史的考量外，中央在 1990 年宣佈開發浦東，以及 1992 年鄧小平南巡後對於上海的開發的指示，也表明中央考量未來上海的影響力表現在：

1. 上海既有經濟實力考量

在九十年代中央決議開發浦東之前，如何開發上海早已是中央與上海討論多時的議題，上海的開發計畫主要依據 1984 年鄧小平首次南巡後的指示，由當時上海市長汪道涵起草計畫書，規劃建設科技、基礎建設與服務部門，以加速上海的發展，中央並因此派研究組進駐，以了解當時上海的財政困境，之後上海便開始享有與廣東、福建相同的財政優惠，內容包含提高上海財政收入比例、外匯分成比例等，同時一定六年，1988 年時，甚至享有和福建、廣東一樣的財政分成制度。因此，對於中央而言，開發上海不僅是一個城市的開發，也是一個能夠促使中央財政收入增加的契機。

2. 藉由開發上海向世界顯示中國的開放

上海開發還處在時間的優勢點，由於 1989 年天安門事件造成外資投入降溫，特別是當時經濟特區的外資來源，多半屬於自香港的資金，在六四後出現大動作的抵制，這些都不利於改革開放的進行。因此，中央希望藉由開發上海的政策，來減低六四天安門事件所造成的負面影響，並向外界證實中國對外開放的決心(Peter T. Y. Chung：1996)。

3. 與英方的談判籌碼

³ 如中共建政過程中，佔領上海後，便由當時市長陳毅處理上海物價狂飆的局面，以防當時國民政府藉由上海經濟的混亂，進行政治的影響。

在發展上海的考量中，甚少被提及的是，上海作為中國與英國談判香港回歸時的籌碼，因為上海是中國唯一能夠取代或與香港競爭的地區，所以，中國將可藉由上海的發展，與英國商談香港回歸時的條件，亦即提供英國在上海發展較為優渥的機會，以換取英方在香港談判上的讓步，在這個過程中，上海此一籌碼同時也直接獲得了外資的投入 (Tingwei Zhang : 2002)。

藉由上述的分析，指出中央對於上海重視的原因，不僅著重上海既往的財經優勢，也考量上海未來的發展條件，而基於這些理由，使得改革開放後的上海，屢屢獲得中央政策上的青睞，表現在具體的政治、經濟關係上。

(二) 上海市與中央的政治關係

1. 上海市領導者的晉升

欲觀察上海與中央的政治關係，最明顯的指標，便是人事關係的變化，藉由分析不同領導人與中央的關係，便可看出上海在中央的政治影響力，由於四人幫事件，使得中央對於上海領導人的指派，多選擇能夠貫徹中央政策者，所以在改革開放初期，就任上海市的領導者與中央並沒有深厚的淵源，多半只是執行中央頒佈的政策，因此上海無法爭取到類似廣東、福建的優惠政策，這種狀況直到汪道涵就任上海市長之後才發生改變，歷任的上海領導人，如表 6-2 所顯示：

表 6-2 改革開放後上海市委書記與上海市長

上海市委書記	就任時間	上海市長	就任時間
彭沖	1979/1-1980/3	彭沖	1979/1-1980/3
陳國棟	1980/3-1985/6	汪道涵	1980/10-1985/7
芮杏文	1985/6-1987/11	江澤民	1985/7-1988/4
江澤民	1987/11-1989/8	朱鎔基	1988/4-1991/4
朱鎔基	1989/8-1991/3	黃菊	1991/4-1995/2
吳邦國	1991/4-1994/9	徐匡迪	1995/2-2001/12
黃菊	1995/2-2002/10	陳良宇	2002/2-2003/2
陳良宇	2002/10--	韓正	2003/2--

資料來源：Peter T.Y. Cheung, 1996, “The Political Context of Shanghai’s Economic Development”, in Y.M. Yeung and Sung Yun-wing, *Shanghai* pp49-93.

在表 6-2 所列出的上海市委書記與市長名單中，在汪道涵之後，與中央關係較為密切，從江澤民開始，上海市政府領導人逐漸晉升至北京，顯示上海市受到中央重視的程度。毫無疑問，1989 年天安門事件後，江澤民晉升中共中央總書記，到中共十五大之後正式進入江澤民的時代(田弘茂、朱雲漢：2000)，直接顯示出上海與中央的密切關係。儘管江澤民具有的權威與個人魅力皆不及其前任的領導者，但是，十五大後江澤民所開創的穩定局面，倒也出人意外，甚至由於其個人的出身背景，間接影響到中央政府在拔擢人員晉升時的考量，或形成了中央「上海幫」的稱呼(王信賢：1996)，從老市長汪道涵，再到前任總書記江澤民、上一任總理朱鎔基，以及在此二人後陸續進入中央政治局的前上海市市長吳邦國、黃菊也都具有上海的背景。而由於地方諸侯晉升中央，所以在政策上，上海受到了特別的優惠，如在經濟特區是否仍然繼續的爭議中，上海浦東新區的「適時」開發，便給予外界無限的想像空間。同樣的，對於上海市的領導者而言，政策支持也等於替他們的政治仕途給予支持，這又反過來有助於上海的建設，造成「地方建設」與「政治前途」的相輔相成，如現任的上海市書記陳良宇(上任市長)，便是因為政績良好，從原有的黃浦區區長升任。

2. 上海市地方權力的提升

除了在人事問題顯示出的密切關係外，中央不干預地方立法的政策，也間接指出中央對地方自主權的默許，這個指標可以從地方人大的立法內容看出。

上海市於 1977 年由各區、縣以及駐上海解放軍各自召開會議，選出 1200 名上海第七屆人民代表大會代表，並於同年 12 月召開第一次代表大會，選出 182 名五屆全國人大代表。自此之後，上海市人大採取了部份改革措施，如 1979 年「擴大直接選舉」，將直接選舉人大代表的權限，由原先的鄉、鎮行政層級，擴展至區、縣、鄉、鎮等各個行政層級，唯上海市人民大會代表仍由各區、縣人大代表間接產生。並廢除「等額選舉」制，採取「差額選舉」制，規定候選人只需十人以上選民推薦即可，而非以往政黨推薦，同時要求候選人應比當選人多出 1/3 或是兩倍(郭定平：2005)。

在具體的立法內容方面，上海市從 1979 年到 2000 年底為止，總共有 224 件制定與修改的地方法規，當中涉及到「經濟方面」、「城市建設與管理方面」、「社會保障方面」等各個方面(華友根，劉傳坤：2000)，其中在城市建設與管理方面的立法最多，包含了道路、生態、科技、貿易、治安等各個方面，足見上海市政府發展市政建設的企圖，而地方得以在計畫擬定與經費的使用上獲得獨立的權力，則反映出了中央對此的尊重。

(三) 上海市與中央的財政關係

在描述中央與地方政經關係時，最常採用的指標，便是中央與地方在財政關係上的變化，特別是地方財政制度的變化，對於這個議題，儘管研究取向相當不同，如從中央補貼地方，或地方上繳中央的觀念來分析之外，在學理上也可從「轉移支付」的角度進行理解，而政府之間財政轉移支付的形態，多是由中央政府進行，主要的原因在於(Ma Jun：1997)：

- (1) 人均收入低、人均需求高的地區，可能需要接受與之相反地區的財政轉移，亦即從人均收入高且需求低的地方獲得轉移，藉以平衡本身的財政赤字，若是在過程中受到阻礙，則必然尋求中央政府介入，這種思考的前提在於，若是處於同一國家中，所有的公民應該享有平等的對待，無論其居住區域差異，而承擔此一責任者，必屬於中央政府。
- (2) 由於中央政府本身有較大的稅基，所以地方政府便可藉此要求中央給予財政的轉移支付，以平衡區域間的矛盾，並以地區穩定為談判的籌碼。
- (3) 由於地方政府在支出公共設施時，會有跨區溢出的效應存在，所以中央政府也應該為此對該地區做出補償。

從上述三種「轉移支付」立場度來看，儘管描述的重點不同，但是各種理由都指出中央政府在財政轉移支付中扮演的重要角色，正因為此，中央與各地方的財政關係，才特別受到重視，而且中央與地方財政關係變化所反映的，並不只是純然的財政關係，還包含在財政關係改變背後的政治關係與政治企圖。就中國的情形而言，學者們的論述，多半強調財政權下放後促進了地方的積極性，帶來中

國改革開放的成功，只是，財政權下放也是把雙面刃，地方積極性增加的影響，不僅是地方更有財政自主性，同時也伴隨著中央將部份的責任轉移到了地方，並造成了人民的相互評比，進一步衍生出地方互設壁壘，地方諸侯出現。此外，中央財政的弱化，意味著中央將缺乏協調地方爭執的能力，也會逐漸喪失對於地方的影響力，造成「國家能力弱化」。所以，從改革開放後中央與地方的財政關係的變化來看，一度有利於地方財政的政策，如包乾制度，之所以會不斷的修正，直到 1994 年分稅制後才呈現出較穩定的財政關係，乃是必然呈現的結果。

因此，分析中央與地方財政關係的變化，不僅可以看出上海市與中央政府的關係，也可進一步比較上海市與其他省市稅務制度上的差異，以突顯上海在這方面的特點，並指出其財政方面自主的特徵。

1.改革開放後中央與地方的財政關係變化

改革開放後，儘管朝著中央向地方分權的變化趨勢，但在不同時期，由於考量重點差異，中央與地方在財政稅務方面，仍實施不同政策，分別是：

(1)1980-1984「劃分收支、分級包乾」⁴制

首先由農村開始試行的財政改革獲致成功後，國務院於 1980 年 2 月頒佈<<關於實行劃分收支、分級包乾的財政管理體制暫行規定>>，或簡稱為「財政包乾」制，而學術界也以「分灶吃飯」來描述這次的財政改革政策。其重點在於擴大企業自主權以及改進企業利潤留成制，並劃分中央與地方的分稅比例，範圍包含了遼寧、四川等 25 個省市，稅收比例分為三個部份，其中中央的收入來源主要以中央所屬企事業單位的利潤為主，地方稅收來源則以隸屬地方企業的利潤為主，而中央與地方「固定比例分成收入」，則按照固定比例來分配，並特別針對廣東、福建等特區省分提供彈性的財政自主權。

儘管這次的財政分權使得全國財政收入由 1980 年的 1159.93 億元增加到 1984 年的 1642.86 億元，年增長率為 9.09%，並提高地方的財政自主性，但卻造

⁴ 該制度主要是劃分中央與地方的分稅比例，並以契約的方式訂定，且為了鼓勵地方的積極性，明定地方收取固定稅額上繳後，得以有一定比例為地方留成，詳參鄒繼出，2003，*中國財政制度改革之探討*，北京：社會科學文獻出版社。

成地方爭相吸收外地企業投資，同時，地方亦設法將企業利潤留在當地，以增加地方稅的收入，這反而使得中央稅收比例相對降低。

(2)1985-1987「劃分稅種、核定收支、分級包乾」制

上個階段的財政改革，主要在於劃分稅種，但原則上還是以企業所上繳的利潤為主要的區分標準，從這個階段開始，中央政府則更進一步貫徹「利改稅」的原則，使國有企業從原先上繳「利潤」改為上繳「稅款」。

稅制改革前，國有企業除了員工薪資所得外，剩下的利潤都必須上繳中央，而在「利改稅」的原則下，則是將利潤改為企業所得稅、調節稅等，大型國企上繳 55%的所得稅、小型國企則採取累進稅率、獲利較高的企業則加收調節稅，如此，政府財政弱化的情形便獲得改善，從 1984 年到 1985 年中央稅收從 947.35 億元增加到 2040.79 億元，成長一倍以上，與此同時，工商稅收也逐漸增加，從 1984 年的 809.44 億元增加到 1485.72 億元，並逐漸成為政府稅收的主要來源。至於財政的支出部份，則無太大的差異。

在政府內部的稅務區分，則是強化上個階段的模式，明確中央固定收入、地方固定收入、中央與地方共享收入三種。原則上，中央固定收入是以所有隸屬於中央的國有企業所得稅與調節稅為主，另外包含銀行、保險與交通事業的營業稅；地方固定收入則是所有屬於地方政府的地方國有企業的所得稅、調節稅、集體企業所得稅、車船使用牌照稅、城市房地產稅等；而在中央與地方共享稅收方面，包括不屬於中央與地方固定收入的營業稅、外資與合資企業的工商稅與所得稅等，原則一定「五年不變」。

藉由上述的方式，政府財政收入增加，特別是地方政府財政收入迅速增長，在部份收入較豐的地區，地方政府更設法藏富於企業，以避免稅金的上繳，因此產生了下面的一些問題(馬國賢：2000)：

①稅收劃入中央政府者，多為國有企業，由於國有企業體質差，效率較低，影響中央政府的收入，只能藉由向銀行貸款進行扼注，但卻因此而造成財政虧損。至於地方政府，則憑藉個體企業與外資企業，使得收入不斷增加，呈現出中

央財政收入低，但地方財政收入高的情形。

②由於地方政府有減免企業租稅的權力，結果造成發展潛力好的企業享受大量稅收減免，降低了中央政府財政收入，增加了地方政府的尋租行爲。

③相對較爲落後的發展省分，則採取保護手段來扶植本地企業，設置貿易壁壘的結果，不僅無法提升本地企業的競爭能力，更造成了稅務體制的混亂。

因此，在這個階段的財政體制，儘管刺激了地方積極性，但由於出現太多混亂與負面作用，特別是法令規範的不健全，使得地方政府設法截流企業稅款的上繳，並導致中央開始採取第三階段的財政改革。

(3)1988-1993「收入遞增包乾」制

1988年，中共中央國務院發佈了<<關於地方實行財政包乾辦法的決定>>，針對政府財政收入的問題，推出新型的包乾方式，根據各地情形不同而有差異，又稱爲「地方包乾制」，除了廣州、西安的財政關係仍然與廣東、陝西兩省聯繫外，其他的39個省、直轄市、計畫單列市、自治區都採取不同形式的包乾辦法。

當中可以區分爲收入遞增包乾、上繳額遞增包乾、定額上繳、總額分成、總額分成加增長分成、定額補助等六種類型(項懷誠：1994)。此一制度強調的重點，在於使地方政府能夠有足夠的稅收來支付地方公共支出，採取的方式，則是依照各地方在1987年的支出水準來制定共享稅收的基礎、以及上繳的固定比例，地方則依照邊際保留率獲得稅收的留成。

但是在實際執行的過程中，卻是地方政府上繳數額不斷減少，中央財政收入持續下降，以實際的數值而言，在1983年時，地方政府支出佔其稅收的73%，剩餘的27%則上繳中央，而到了1988年時，地方政府支出則佔稅收比例的106%，亦即地方政府不但無須將代收稅款上繳中央，還可以從中央獲得6%的補助款，成爲財政轉移的淨收入者。雖然也有學者認爲，從1985-1993年所包含的兩階段中，中央政府預算收入佔全國預算收入的比重呈現下降趨勢，但總體而言仍高於之前各階段的比重，而且中國財政的「分權」與「效率」兩者並沒有一定的關連性(胡書東：2001)。不過就實質的數值而言，「收入遞增包乾制」確實惡

化了中央政府的財政，並使得地方坐大，因此，引發了下一波的財政改革(鄒繼出：2003)。

(4)1994 分稅制

1994 年起，中央與地方的財政關係進入了一個新局面，成為稅制改革的分水嶺，主要是由於前階段中央與各地方訂立財政契約，雖然刺激了地方的積極性，但卻因為各地的情形不同，顯得相當混亂，沒有一個穩定的機制，更重要的原因，是上述六種包乾制在刺激地方積極性的同時，卻造成整體財政收入的下降，特別是中央財政收入的不斷減少，甚至有學者提出國家能力下降的質疑，使得中央必須針對上一階段的財政措施進行修正，此外，為了避免貧困地區徵收中央稅收的困難，所以改善了稅收的徵收體制，以國家稅務系統徵收中央政府稅收，以地方稅務系統徵收地方稅，來確保稅收的穩定性，並期望以此稅制改革方式，解決目前所遇到的重大財政問題(黃佩華、迪帕克：2003)。

根據國務院決定，在 1994 年 1 月 1 日起，在全國範圍內實施「分稅制」財政管理體制，主要原則為下列三項：

- ①根據中央與地方事權的劃分，來確定中央與地方財政支出的範圍。
- ②根據事權與財權結合的原則，按照稅種劃分中央固定收入(包含關稅與中央企業所得稅等)、地方固定收入(包含營業稅、地方企業所得稅等)與中央、地方共享收入(包含增值稅、證券交易印花稅等)三大類。
- ③核定 1993 年數額為中央財政對於地方稅收返還的基數，每年並按地方上繳中央的增、消兩稅增長率的 10:3 比例返還地方，並加以調整。

不過，這個表面上看來似乎是中央集中財政權的政策，卻仍然有中央與地方相互妥協的痕跡存在，這可從分稅制所具有的四種類型中看出(王紹光：2003)：

(1) 返還收入

這個部份是最直接表現出中央彌補地方遭受損失而提出的舉措，因為分稅制的實施，各省市的財政收入都會短少，故中央欲藉此制度化的方式，使地方積極配合中央政策的實施，當然，這也反映當時中央政府的困境。中央利用下列兩個

公式，算出了每個省市在接受新制度時，能夠獲得的收入返還：

$$R_t = R_o * (1 + 0.3 * G_t) * T^5$$

另外，針對淨損失值(R)的計算，也由以下公式求得：

$$R = S + 75\% V - T^6$$

姑且不論實質的數據，公式顯示出，中央在實施分稅制前仍要考量之前地方與中央的稅收比例，所以，在確保中央收入增加的前提下，分稅制對於各地是否具公平性則仍待商榷，但諷刺的是，返還收入的公式制定最初並不是爲了消弭區域間的差異，而是爲了保護地方利益的，不過藉此，中央與地方之間討價還價的不確定性得以消失，也算有助於財政的穩定。

(2) 舊系統的補助(上繳)

這裡所指的舊系統，指在分稅制實施之前，各省與中央所訂定的稅收補助或是上繳，這種狀況與 1994 年之前的情形相同，唯一的差別，只是上繳的盈餘或是補助的金額是一次固定。保留舊系統的原因，主要是從財政平衡著眼，不過，這裡的補助或上繳金額在各省收入所佔的比例將逐漸降低。

(3) 新系統的補助(上繳)

新系統所強調的是在 1994 年之後各省與中央簽訂的制度，而且都是用於特殊的目的，如救災補助或是教育、環保等項目。

(4) 過渡時期的轉移支付

這主要是從 1995 年開始的轉移制度，每年財政部都會公佈再分配的計算公式大綱。這個制度主要用於橫向的財政不平衡，基於公式的計算求得，並基於有

⁵在公式當中：

R_t 是第 t 年的中央財政補助

R_o 是各省在第一年的淨損失值，也就是所謂的補償基數

G_t 是各省在第 t 年的增值稅與消費稅的平均增長率

T 是指引入新系統(即分稅制)之後的年度

⁶ S 是消費稅的收入

V 是來自增值稅的收入

T 是各省在 1993 年的實際收入

關省分的財政能力與財政需求來決定。

改革開放後的中央與地方財政關係歷經上述四個階段，力求在財政增加的前提下，確保中央收入的穩定，這個目的直到 1994 年分稅制的實施後才逐漸達成。

若是拿上述四個階段來檢視上海市的情形，則可看出上海市與中央在財政關係上的特殊性。儘管上海市與中央的財政關係，也循著前述四個時期而有所變化，不過，在改革開放初期，由於中央開放政策集中在南部的試點，使得上海在改革初期，並沒有獲得像南方的政策優惠，在稅務的調整上，也仍然維持改革開放之前的比例，這個狀況直到上海市益感財政吃緊，才開始與中央進行談判，當中的制定過程如上述原則，但區分為以下四個階段(Zhimin Lin：1994)：

(1)1979-1983 年

這個時期的政策為「固定分成，超收另定分成比例」，主要是由中央核定財政收支指標，上海負責徵收財政收入，固定比例地方留成，超收部份則由中央提取超收分成，在 1979-1982 年期間，上海固定留成 1.5 億元，1983 年則增加留成至 3.0 億元。但此一階段上海財政收入已有出現入不敷出的窘境，但卻沒有能夠在中央改革財政制度的同時提升地方財力，這主要是由於下列的原因所造成：

①上海的守舊心態

此一階段的上海市政府對於財政困窘的反應可謂過於遲緩，在中央開始進行改革試點時，上海仍然維持以往的保守心態，等待中央政策優惠，但是，由於上海在國家財政的重要性，如從 1949-1983 年為止，上海市上繳的稅款，高達 3 千 5 百億元，佔上海市收入的 87%，國家總收入的 1/6(Yeung Y. M.：1996)，這樣豐厚的財政來源，使得中央並沒有主動與上海重新談判稅務比例的動機，讓上海錯失財政增加的時機。

②改革開放的速度遲緩

對於中央而言，改革開放選在南部省分進行試點，主要是考慮改革過程充滿了不確定因素，因此選擇較遠的省分，以盡量避免影響到國內政治的安定，也因為這樣的考慮，使得上海市無法利用改革開放的政策來改善財政赤字。

③文革的影響，

由於上海在文革時期的突出行徑⁷，使得中央對於上海始終有所顧忌，從文化大革命的發起、經四人幫的成員背景，到華國鋒下台鄧小平掌權為止，上海都是個獨特的城市，造成前述上海市的市委書記與市長，始終是派遣較為邊陲的份子，與中央的淵源並不深，使得地方官員較沒有機會直接向中央爭取優惠的政策。

在這些因素的影響下，上海在這一波的財政改革中仍舊與中央維持著既有的模式。相較於改革開放的南部特區，上海市內部的國營企業設備已顯現落後窘境，產品質量上也逐漸開始不如南部特區，產值逐漸降低，進而使得上海在財政上愈益吃緊，而有了與中央進行談判的急迫感。

(2)1984-1988

改革開放後，一般省市採取許多方式爭取地方的財政收入，包含與中央進行談判、刺激地方經濟發展或是積極增加預算外資金，但上海礙於工業基礎過於龐大，提升地方經濟投資的來源不足，再加上沒有特區的優惠政策，所以較少預算外資金得以利用，因此，唯有採取與中央進行談判，以獲得稅制改變的契機。

從 1983 年起，上海採取「報刊發文」以及「提出發展計畫」兩種方式，積極與中央進行稅務談判，當時上海市長江澤民提出「促進上海發展計畫提綱」，希望中央給予較大財政自主權。因此，在 1984 年由國務院同意，並經由財政部與上海市重新訂立稅收制度，核准上海採取「核定基數，總額分成」的方式，以 1983 年上海財政支出為底，再增加 15 億元為支出基數，並確定六年之內不變。談判結束初期，上海的財政確有改善，不僅收入增加，上繳中央的稅額也逐年減少，可是，同年的許多政策，卻也造成支出方面不斷增加，使得這個階段的財政劃分，尚未達到六年，便在 1987 年重新再議。

就當中的收入與支出而言，1986 年開始，上海的財政收入逐年減少，自 1985

⁷ 由於文革的發生，一般認為開始於 1965 年 11 月，由毛澤東透過姚文元，在上海《文匯報》發表批評吳晗“海瑞罷官”的文章開始算起，且文革期間，上海市工人罷工、銀行擠兌的情形明顯，再加上四人幫成員多具有上海背景，使得文化大革命與上海有較深的聯繫，詳參陳永發著，2000，《中國共產革命七十年（下）》，台北：聯經出版社。

年的 184 億元，減少到 1986 年的 179 億元，再減少到 1987 年的 169 億元，以及 1988 年的 162 億元(Zhimin Lin：1994)，分析當中原因，主要是由於隸屬上海的國有企業營運不佳，隸屬中央的國營企業卻收入較好，造成上海財政收入減少。而從支出方面來看，改革開放後，上海在許多原料上的價格優惠逐漸消失，伴隨迅速增加的福利補助支出，成為財政上的重要負擔，使得財政優惠政策，到 1987 年已無實質利益可言，因而促使上海與中央的再度協商。

(3)1988-1993

1988 年，國務院發佈 27 號文件<<關於上海深化改革、擴大開放、加快上海經濟向外向型轉變的批覆>>，同意上海在稅務上的要求，從 1988 年起實行「基數包乾上繳，一定五年」或所謂「定額上繳」的財政體制。使上海在稅制上享有類似南方經濟特區在 1980 年初期所享有的優惠待遇，即中央與上海劃定在 1988-1990 這三年中，確定以 165 億為基數，上繳中央的金額為 105 億元，超過 165 億的收入都歸上海所有，後兩年超過基數的部份則由中央與上海對半分，不過從 1990 年起，上海每年增加上繳中央款項 4 億元。

除了中央給予稅收上的優惠外，這個階段的上海也開始自籌財源，如第三章所提出上海市不斷釋出土地使用權，並收取基礎建設使用費用，以增加城市收入(Weping Wu：1999)。在上述方式共同影響下，上海市的財政收入與支出都大為增長，而上海市政府也用這樣的方式，與轄內的區、縣訂定財政分成制，以促進其內部地方政府的積極性。

(4)1994 年「分稅制」

根據前述分稅制的原則，所有的稅收分為三部份，分別是中央稅、地方稅以及中央與地方共享稅。在稅務分享前提下，上海市享有獨立的財政資源以及財政支出能力，再加上在這個階段，上海受到中央的政策青睞，因此在財政收入方面，都有快速的增長。從改革開放起，上海市具體的財政收入與支出狀況，如表 6-3 與圖 6-1 所列出：

表 6-3：上海市歷年財政收支狀況 (1990-2004 年) 單位：億元

年代	全市財政收入	中央收入	地方財政收入	地方財政支出
1978	---	----	169.22	26.01
1990	284.36	114.33	170.03	75.56
1991	324.66	149.13	175.53	86.05
1992	340.13	154.57	185.56	94.99
1993	439.53	197.19	242.34	129.26
1994	615.91	440.58	175.33	196.92
1995	702.46	475.16	227.30	267.89
1996	873.76	585.27	288.49	342.66
1997	1070.95	718.62	352.33	428.92
1998	1146.00	753.78	392.22	480.70
1999	1390.58	952.36	431.85	546.38
2000	1752.70	1246.47	497.96	622.84
2001	1995.62	1437.87	553.86	726.38
2002	2202.25	1479.06	719.79	877.84
2003	2828.87	1926.51	899.29	1102.64
2004	3325.14	2197.37	1119.72	1395.69

資料來源：上海統計局編，2005，*上海統計年鑑 2005*，北京：中國統計出版社。
<http://www.stats-sh.gov.cn/2003shtj/tjnj/nj05.htm?d1=2005tjnj/C0501.htm>。
<http://www.stats-sh.gov.cn/2003shtj/tjnj/nj05.htm?d1=2005tjnj/C0502.htm>。

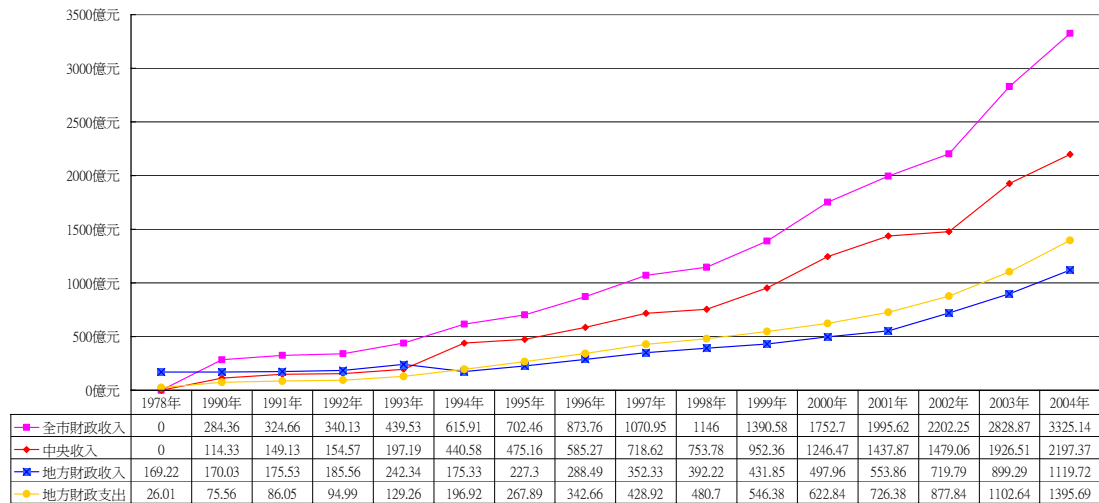


圖 6-1：上海市歷年財政收支狀況 (1990-2004 年)

資料來源：本研究整理繪自上海統計局編，2005，*上海統計年鑑 2005*，北京：中國統計出版社。

<http://www.stats-sh.gov.cn/2003shtj/tjnj/nj05.htm?d1=2005tjnj/C0501.htm>。
<http://www.stats-sh.gov.cn/2003shtj/tjnj/nj05.htm?d1=2005tjnj/C0502.htm>。

根據表 6-3 與圖 6-1 的數據，在 1994 年分稅制實施以後，上海市在地方財政收入的數額方面除了在 1994 年當年下降外，從 1995 年起則不斷上升，上升比例部份從 1995 年的 32.35%，之後幾年一直維持著相近的比例，如到了 2001 年仍維持有 31.08% 的比例，2004 年也有 24.51% 的比例，顯示分稅制後，上海財政收入始終處於較為穩定的狀態。不過反觀支出部份，也是持續的增長，而且增長的速度比財政收入還快，從 1995 年時，上海財政支出超過收入的部份佔財政收入的 17.85%，一直增加到 1998 年的時候，這個比例則上升到 22.55%，到了 2004 年，這個比例仍高達 24.64%⁸。值得注意的是，由於財政收入與財政支出的數字顯現出了差距，可以推斷的是，在財政支出多餘收入的部份，上海除了在稅收方面獲得中央的稅收返還之外，其實也顯示了上海本身在建設方面自籌資金的能力，以及來自於預算外資金的效果(吳凱：2002)。

⁸ 學者指出，在 1994 年實施分稅制後，中央與地方仍有討價還價的情形存在，這表現在中央對於地方的「稅收返還」，而上海市，由於其具有較雄厚的經濟基礎，因此與中央談判時，也較能在返還數額上佔據優勢，詳參蔡嘉裕，1998，「從大陸分稅制論其中央與地方的財政關係與問題」，*中國大陸研究*，第 41 卷第 11 期，頁 25-43。

三、小結

經由上述分析可知，上海在改革開放前，政治與經濟(特別是財政部份)兩方面都隸屬於中央集權的前提下，使得上海市政府能夠發揮的自主性相當低，同時由於財政收入幾乎完全上繳中央，造成上海市在市政建設方面十分落後。在改革開放後，政治部份，儘管人事安排仍然受到中央的控制，但是近來幾任上海市長晉升北京中央，使得上海市與中央政府的關係密切，再加上改革開放後，上海利用中央在財政方面的分權，與中央進行三波談判，不斷增加上海財政的自主權，多元化資金收入，並且得以進行市政建設，使得改革開放後的上海與中央在政治與經濟方面的關係，皆獲得了較好的改善。

單就上海與中央財政關係的變化來看：一方面，經由與中央政府的談判和分稅制的實行，上海市在財政方面已經脫離以往困窘的情況，並且開始大舉興建城市建設。另一方面，上海市政府採取的許多籌措資金的方式，也有利於其財政權力的增加，特別是「預算外資金」以及「土地批租制度」所帶來的利潤最為重要，如第三章曾經提過，上海市政府在 1988 年開始批租第一塊土地後，1992 年起，土地批租制度為上海市政府帶來了大筆的資金。使得市政府權力逐漸增加，並具有更大的自主權來治理城市。

第二節 上海市政府的職能轉型

前一節討論了上海市與中央政府關係的變化，從政治、經濟這兩個向度，顯示改革開放後，由於與中央關係較為密切，或甚至在中央內部形成「上海幫」，使得上海不僅在政策上獲得奧援，更利用開發浦東的機遇，建構四大中心，同時在財政方面獲得自主權，除了中央的稅收返還，還利用預算外資金，經由吸引外資、出讓土地使用權等方式籌措財源，進行城市建設，反映出城市轉型過程中，中央與地方關係轉變所具有的重要性。

然而，進行「全球城市」的建構，上海市政府在處理好與中央的關係外，更須重視城市政府職能的轉變，因應改革開放後中央權力下放，市政府面對著企業自主權的提升、社會自發性力量的成長、融入全球經濟的規範化壓力，都說明既往市政府管理體制已無法因應外在環境的變化，而必須進行轉型，亦即市政府必須由以往的「管理」城市，轉變為「治理」(governance)城市。

如第二章所述，學理上談到的「治理」概念，成為分析城市政府經營城市的一種必要方式，不論是「成長機器模型」(growth machine model)或是「城市政體模型」(urban regime model)，都強調城市政府已經無法單獨憑藉本身的行政權力管理城市，必須藉由民間力量來共同經營城市，特別是上海市這類的大型城市，更必須憑藉著「國際化城市治理模式」來進行自身的轉變，以積極融入全球體系。

因此，在本節中，將立足在改變與中央關係的基礎上，討論上海市政府本身在「治理」城市時所進行的轉變，從行政體制定位的調整，經由行政層級的變化，到行政權力的下放。指出上海市政府如何在「全球化」的情境下，有效經營並建構城市。在內容方面，將討論以下幾個部份：首先分析上海市政府在觀念上的轉變，或謂從「管理」轉變到「管治」或是「治理」(governance)；其次，分析上海市政府在觀念轉變後，具體表現的行政體制轉變，包含政府層級的變化以及行政區劃的轉變；再者，指出上海市政府如何向區政府放權，以及上海市政府所採取的企業化經營方式。

一、「治理」的概念

對於「治理」這個概念，學者們抱持不同的看法，如世界經濟合作組織指出，「治理」強調統治方式的轉變，運用政治權威來進行國家資源的控制，以求經濟與社會的發展。也有學者認為「治理」反映出國家與市民社會的關係，在本質上強調政府與非政府組織之間的合作，當然也有學者認為「治理」，只是「全球化」時代，政府管制的舊瓶新酒罷了(石楠、姚鑫：2003)。然而，較為普遍的，則是將「治理」看作是一種過程，如顧朝林(2000)便認為「治理」是一種政治過程，指涉計畫或規劃執行過程中，許多不同利益發生衝突時，通過協調達成一致並取得各方認同的過程，這種社會過程，以協調為手段，不以支配、控制為目的，包括政府與非政府組織間的參與和協調(顧朝林：2000)。另外，張京祥(2000)也指出，「治理」是指通過多種集團的對話、協調、合作以達到最大程度動員資源的統治方式，並補充市場交換和政府自上而下調控不足，最終達到雙贏的綜合社會治理方式(張京祥：2000)。

另外，根據王穎的看法，他指出「治理」，特別是城市治理，在全球化的脈絡下，由於全球化的影響衝擊了國家的作用，因此在新自由主義、新合作主義、網絡聯盟以及民主參與管理等學理基礎上，出現了「城市善治」(Good Urban Governance)的觀念，亦即將治理的觀念運用在城市上，具有負責任和透明性、法治、有效、分權與授權、管理的革新、公民社會的發育狀況(王穎：2005)，同時，特別著重城市政府的角色轉換，以企業家主義取代原有的管理人主義、強調城市的「經營」，以及城市政府的新角色與新作用。

因此，根據前述上海市政府的情形，顯示出改革開放後，除了在財政方面從中央獲得較大自主權外，並開闢許多財源管道，由土地租賃制度所獲得的收益，更提供城市建設的經費。

但是，正如前面楊瑞龍(2000)所提出的「中間擴散型制度變遷」概念，這些從中央所下放自主權，並沒有促使上海市政府賦予民間企業或社團更大的自主性，相反的，權力為上海市政府所截留，擁有較大自主權的上海市政府，藉此在

城市經營方面，顯現出類似企業的特徵，除了調整自身，更積極引入民間資本與外資企業進行合作開發，以期對社會進行更有效率的治理，種種措施都有一個共同點，即上海市政府握有最終的決定權，是所有力量的運用者，並採取不同於計畫經濟時期的政策以進行城市管理。這個現象，充分反映了地方政府在本身定位上的轉變，以及積極尋求開發城市所體現出的「治理」概念(Fulong Wu：2003)，只是上海市在強調城市治理的過程中，仍然較為著重城市政府的職能轉型，以企業家的方式經營城市，而較為忽略公民社會的角色。

因此，本研究將循「城市治理」的概念，探討上海市政府如何進行職能轉型，如何協調與私人資本的關係，來進行「全球城市」的建構。

二、上海市所面臨的管理困境

中央的權力下放，使得上海市政府有較大的自主權進行管理，並針對傳統城市管理方式產生的問題，提出改善之道，這些問題包含有：

1. 政企不分

計畫經濟體制下的城市政府，必須同時負責社會經濟事務以及國有資產的管理，特別是國有企業的經營管理，在這種體制下的國有企業，只須配合中央政府政策，完成行政命令規定的產量，企業並沒有獨立生產的能力，與市場需求嚴重脫節，同時，企業又被稱之為小社會，或謂「企業辦社會」，必須負責員工基本生活所需等福利事務。習慣於計畫體制的企業，一旦面臨經濟體制改革，反而成為窒礙的負擔，走向倒閉或是進行「圈地」⁹，這不僅可以從前述 1984-1988 年期間，上海財政因為國營企業效率不彰而收入減少，也可從近年下崗工人數目看出其嚴重性。而一旦國營企業經營不善面臨倒閉，政府又必須為下崗工人安置工作機會，如上海在十五計畫期間，由市政府作為責任主體，每年淨增加 10 萬個工作機會，便是一個例子。

2. 政府權力高度集中

⁹ 這裡的「圈地」或稱為「新圈地運動」，是指許多國營企業或是地方政府，為了藉由中國經濟轉型過程中，以私人關係將土地批租，以獲取私人利益的尋租行為，詳參胡鞍鋼，2001，*中國：挑戰腐敗*，浙江：浙江人民出版社。

在計畫經濟體制下，地方政府除了做為中央的派駐機關執行命令外，政府對於社會也具有完全的統治權力，主要藉由政策集中與龐大官僚體制進行嚴格管理，如戶口制度與單位制度，或是街道辦事處等深入民眾的生活當中，只是在管理的同時，政府也必須負擔承重的壓力，對於民眾的就業保障、社會穩定與經濟發展等都要同時兼顧，形成政府效率不彰負荷過重，在面臨市場經濟的時代，無所不能大包攬的行政管理，處處顯得過時且不合時宜。

3.政府職能結構不合理

政企不分的結果，使得企業的生產必須服膺計畫經濟的指標要求，在政府部門，便針對各類生產設置相應的管理機構，從市到區，各自設立相對應的對口單位，使得政府部門組織疊床架屋，職權重複者多，另外，更由於管理項目的垂直隸屬關係與市政府、區政府等平行行政關係相互交錯，造成「條」、「塊」嚴重分割，形成管理上的混亂。

4.權力下放的混亂

從計畫經濟轉型到市場經濟的初期，主要有賴上層行政單位的權力下放，市政府將原先對於區、縣的計畫控制、物資調撥等經濟干預權限下放，但結果卻是區、縣級等行政單位資源增加，並藉由生產要素自由流動成為利益主體，更進一步在市場、資源、人才方面與市政府競爭，表面上的行政隸屬與實質上的競爭衝突不斷加深，則需要建立更有效的溝通與協調機制(顧朝林：2002)。

三、上海市政府的組織調整

在上述重重問題下，政府單位開始針對自身進行職能轉換，企圖轉換原先的「管理模式」為符合需求的「治理模式」，主要從市政府的行政體制開始：

(一) 上海市的行政體制

就城市定義而言，「城市」與「市」所指涉的對象並不相同，前者所指的是與鄉村相對的概念，類似英文當中的「city」，描述人口稠密、工商發達的地區，屬於地理上的概念；而後者則是基於城市基礎上所產生的行政建制，或稱為「建制市」，亦即英文當中的「municipality」。中國在設「市」此一行政建制時，依據

不同時期的制度，有著不同的方式，包含下列幾個特徵(劉君德：2001)：

1.切塊設市模式

主要適用於計畫經濟時期，基於「市縣分立、城鄉分離」的原則，因此在縣的中心城鎮、縣市中心以外的重要地點設置市，其主要的著眼點在於城鄉分離。

2.整縣改市模式

改革開放以來，主要採取此一模式設市，直到 1997 年國務院做出凍結決定，這種方式才告一段落。這種做法是將整個縣改制為市，或是幾個縣合併為一個市，或是將市周圍的縣予以撤縣併入市的範圍中。

3.多中心組合模式

這種方式主要是一個城市當中設有若干城區，城區之間以農田相連接，多用在工礦城市。

4.市領導縣的模式

這種模式屬於「城鄉合治」的模式，主要是由地級市管轄原先屬於區管轄的縣，將之變為市轄縣的一級政府，這種模式在 80 年代中期形成。

上述所列出的四種模式，主要是基於不同時期行政方面的考量，如「切塊設市」就是在計畫經濟時期，配合「城鄉分離」政策的產物。於此同時，中國的政府機關，也依據<<中華人民共和國憲法>>的規定，將中國城市建制行政等級分為下列三個層次：

1.省級市(直轄市)：

中國目前有北京、上海、天津、重慶四個直轄市，直接受到中央政府管轄，地位與省、自治區相同，能夠制定地方性的法規，其機構設置以及和中央的關係皆與省相似，直轄市的設立與改變，皆由全國人大審議決定。

2.地級市(省轄市)：

在憲法當中並無明文規定，主要出現在<<中華人民共和國行政區劃手冊>>中而獲得認同，實際上為省的一級行政區，屬於準行政區劃，截至 2003 年底為止，中國共有 282 個地級市，多是屬於非農人口在 20 萬以上的城市，地級市的

地位處於省與縣之間，與自治州相同。另外在直轄市中，也可以再設立「市轄區」此一行政建制，其行政地位相當於地級市或是自治州。

3.縣級市¹⁰

截至 2003 年底為止，中國有 374 個縣級市的建制市，多是屬於人口在 20 萬以下的城市，直接隸屬於省或自治區，或是受到區的管轄。縣級市的形成，絕大部份都是由縣改制而形成的，所以與地級市相反的是，在該市中農業用地多，農業人口比重也較高。

另外，除上述的三個層次外，在改革開放後，有部份省會城市與計畫單列市(即經濟與社會發展的各項計畫全部單列，直接納入全國計畫綜合平衡，享有省級權限者)升格為「副省級市」，目前中國共有 15 個副省級市¹¹，這個建制使得城市行政等級成為四個層次。

以上海市而言，在行政級別上屬於直轄市，現下轄 18 個區以及一個縣，由於是直轄市，因此市政府轄下的 18 個區相當於上述的地級市。如圖 6-2 所表示：

¹⁰ 另外，在近年也出現了「市管縣」與「縣管市」等新型的行政體制。其中「市管縣」，即以中心城市“代管”縣域地區，希望藉由中心城市的輻射功能，帶動縣域地區的發展，首先於 1983 年在江蘇出現。至於相關的「縣管市」則是從 2002 年起，出現在浙江、湖北、河南等地區，由經濟強縣“代管”部份地級市，或謂「強縣擴權」，將地級市的經濟與社會管理權交由經濟強縣。兩者都強調以經濟發展為主，突破以往的行政體制。

¹¹ 這 15 個副省級市分別是武漢、沈陽、哈爾濱、成都、南京、西安、長春、濟南、杭州、大連、青島、深圳、廈門、寧波、廣州。

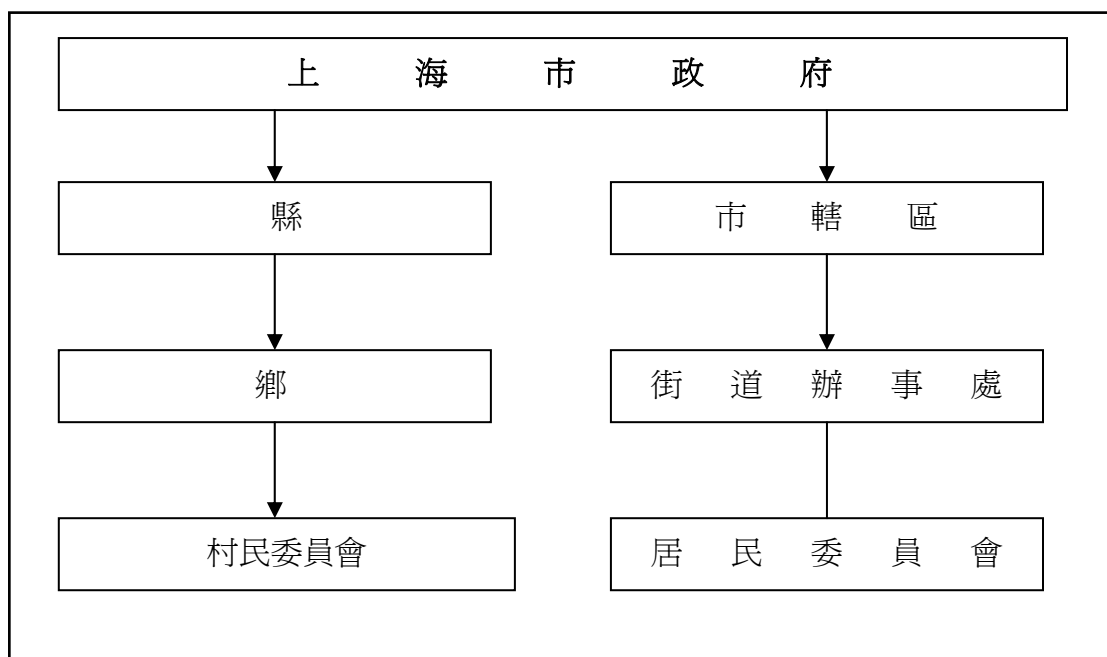


圖 6-2 上海市政府行政體系簡圖

資料來源：本研究繪製。

*「居民委員會」並非行政機關，而是民眾的自治組織。

就上海市政府而言，廣義的市政府是指市當中的全部政權機關，包含行政、立法、司法三個部份。若就狹義而言，則侷限在行政機關方面，從組織內容來看，則有市人民政府、市轄區人民政府、市與市轄區的各個職能部門以及派出機構等。當中，市人民政府由市長、副市長、秘書長、廳長(局長)、委員會主任等組成，在職責負責方面屬於雙重管理的性質，即一方面必須向同級的人民代表大會負責與報告工作，另一方面，要對國務院以及上級人民政府負責。此外，從 1979 年以後，中國的行政單位採取首長負責制，並於 1982 年時在憲法中明定以「行政首長負責制」取代「集體負責制」(尹艷華：2003)。

目前上海市的政府組織，包含「市」、「市轄區(或縣)」、「街道辦事處(或鄉鎮)」、「居民委員會(或村民委員會)」等四個層級。改革開放之後，中央下放權力，市政府在獲得權力的同時，也將權力進一步下放到下轄的區、縣，以充分落實分權制。但是，分權並不只是權力的分享，也代表義務的承擔，如承擔了部份國營企業所不再供給的福利措施、提供社區服務，並安排退休黨員負責基層黨務工作

等，茲將四個層級的行政機制分述如下：

1. 市政府

爲市人民政府的簡稱，在義務部份，不僅負責執行行政任務，同時也是市人民代表大會與常委會決策的執行機關，要向市人民代表大會以及國務院負責。在權力部份，經過中央政府歷次的修法，地方政府的權力已經逐漸擴大。如 1996 年，全國人大通過了地方政府與地方人大組織法，賦予地方人大立法權，同時，根據都市計畫法案，地方政府可經由土地使用審批權，進行土地控制，這賦予了地方政府進行發展規劃的實權，而不同於以往只是執行中央命令的機關了。

比較特別的則是市長此一職位，不僅就城市治理而言，近來越來越著重分析市長所扮演的角色，另外市長個人的魅力，也成爲城市治理的一項研究議題。在改革開放後的中國，市長任命仍然必須倚靠中央的指派，同時市長任期只有五年，但由於市長職務實際上採取的是輪調方式，因此通常任期更短，只有 3.95-4.24 年(陸學藝：2001)。如在改革開放後，上海市八任市長中，只有汪道涵、黃菊、徐匡迪三位任期達到五年，其餘皆只有 2-3 年的時間。因此，在市長的短暫任期中，要想獲得晉升的機會，除了遵循上級行政命令外，更須設法在經濟方面有所表現，所以，任期中的經濟建設，特別是 GDP 的成長，就成了市長努力的具體目標，這其實呼應了前述「成長機器理論」的內涵，因爲在資金有限的情況下，如何與體制外的私人部門聯合，提升經濟發展，便成爲進行城市建設的一種主要方式(何丹：2003)，這也使得建設城市中的主導權力不斷向市政府集中，如第三章所指出的，市政府藉由土地批租、級差地租與房地產市場的收益，獲得城市建設的資金，並具體規劃城市基礎設施，城市空間改造等。另外，由於市府的任務繁多，一般直轄市市長之下設有 4-6 名副市長，主要負責城市中各方面的事務，以 2005 年上海市的資料顯示，除了市長韓正外，並設有馮國勛、周禹鵬、楊曉渡、嚴秀琪、楊雄、周太彤、唐登杰、胡延照等八名副市長，而在市政府當中的秘書長、廳長、局長、委員會主任、科長等市府人員的任用，市長有權向市人大常委會提出建議名單，市人大常委會討論通過後任命，這些都使得市長在市政府

中具有相當的權力。

2.區政府

在改革開放之前，區政府的地位不僅未獲得重視，甚至還不如國有企業受到關注，但在改革開放之後則有了改觀。以上海市而言，1990年起的陸續變革，形成目前18區及1個同級縣的行政區劃，在權力方面，從1992年開始，上海市政府陸續下放部份行政權、都市計畫權限給下轄各區(縣)，並於1995年形成「兩級政府、三級管理」的管理體制。儘管權力下放有其優點，但卻也造成各區之間相互競爭，同時使得各區爲了擴大面積，不斷擴展領土到鄰近的區縣境內，而各區縣因爲可以藉此獲得更好基礎建設與經費，也樂觀其成，兩者相互強化的結果，卻進一步加劇了各區之間的競爭。

3.街道辦事處

1954年時，中國全國人大制定<<都市街道辦公室管理組織規則>>，爲街道辦事處制定了法源，超過十萬人的都市，便可以設置街道辦事處。儘管它具有政治動員、政策執行、醫療照顧的特色，但是從權力制衡的角度來看，由於並沒有相應層級的人民大會，所以並不能被視爲具有獨立性的地方政府。就定位而言，它只是負責處理國家「單位」之外人員的辦事處，屬於區政府的派出機構。在組織上，街道辦事處的同層級黨單位是黨的「工作委員會」，所以街道委員會必須接受街道黨工委、辦事處以及區有關部門的雙重領導。

然而，在一般所認知的「兩級政府、三級管理」提法中，兩級政府分別指涉市政府、區政府，三級管理則指涉市政府、區政府以及街道辦事處的領導，這就是理論與現實上，頻頻引起爭議的地方，儘管在理論上這是一種特殊的概念構想，但在現實上，卻造成了街道辦事處的兩難，因爲一方面街道辦必須承辦大量社會事務，甚至涉及到百項之多，但卻沒有相應的行政權力，造成行事困難重重，形成有責無權的困境。而且從權力對稱的概念來檢視，也與法律的規定不符合。因此，有學者對此提出了要以「小政府、大社會」的概念取代政府在行政上的不足，以彌補法律層次的混淆(浦興祖：1998)。

4.居民委員會

不同於街道辦事處，居民委員會在 1954 年便確定了法律地位，以往稱為「城市居委會組織條例」在 1982 年後，法律依據改為「城市居委會組織法」，並分為議事層次、執事層次與監督層次三個部份，是個自我形成的群眾組織，由於它具有地方政府的行政預算，並執行地方政府交付的任務，如公共秩序的維持與社會福利的提供等，因此，可以被視為是地方政府的基層組織。

綜合以上所分析的行政體制，由於上海市屬於直轄市，直接受到國務院管轄，並且在中央權力下放後，獲得與省一級相同的權力，使得她在行政權力與經費充足之餘，得以進行城市建設並積極營造四大中心，並在長三角都市圈的發展中，具有同等或甚至凌駕同層級江蘇省與浙江省的影響力。另外，在這四級的行政層級中，市政府--特別是歷任市長，為了在任期當中展現政績，在政策上充分反映從計畫經濟向市場經濟轉軌所需要的不同需求，除了權力下放至各區以激發各地積極性外，也積極與民間(包含國內與國際企業、市民)合作以推進各項建設，突顯出「地方政府與民間」合作的特徵，呼應了前述「成長機器理論」所指出的情況。當然，這還必須配合著政府體制的改革，因此，在深入探討市政府體制改革之前，必須先處理上海市內部的「中央—地方」關係，即上海市政府與上海市各區之間的關係。

(二)上海市的行政區劃變革

大城市的治理，不僅根據城市本身的發展進行規劃與調整，同時，治理的成功與否也必然要憑藉其資源的多寡。在中國，行政區劃的級別差異，影響其資源分配，再加上人口不斷增長，使得上海市內部的行政區劃，必須根據上述原則，在不同時期進行調整。根據汪宇民等(2000)的分析指出，上海市在整個行政區劃上的轉變，可以劃分為性質不同的三個階段(汪宇民、劉君德、戴均良：2000)：

1.由「地區型政區」向「城市型政區」轉變

這個時期由 1843 年上海市開埠算起，經過 1927 年國民政府設立上海特別市，1930 年 5 月改稱上海市，直到抗戰勝利為止。在這段期間，以上海特別市

的設立為分界，之前屬於地區型政區，當中包含外國租界，之後則是城市型政區，主要採取「城區為主」、「城郊結合」的模式。

2.由「單一城市政區模式」向「廣域城市政區模式」轉變

這段時期主要是 1956-1965 年，為上海市擴大調整時期，市區向郊區擴張，實行「市管縣」的體制，至 1965 年，上海市行政區為 10 區、10 個郊縣，形成了市區二級政府、郊區三級政府的行政管理體制，成為「廣域型都市政區」模式。

3.由市管縣的「廣域型政區模式」向「大都市政區模式」轉變

若是以改革開放的 1978 年為分界線，在改革開放前的上海，即前兩階段，儘管體制變化，但市區行政區的調整速度不快，範圍也不大，1949 年上海市中心城區約有 82.4 平方公里，到了 1979 年，變為 158.56 平方公里，在這 30 年間，只增加 76.2 平方公里，還不足一倍。但是，從 1980 年起，上海市開始建立新工業區以及衛星城鎮，並於 2000 年將南市區併入黃浦區，成為市中心城 10 區、近郊 4 區，遠郊 6 區，以及崇明島一個縣，郊縣範圍日益縮小，形成了大都市的行政區框架。這段變革過程，可以細分為以下幾個階段：

表 6-4 上海市行政區調整過程

年代	事件
1980-1981	這兩年分別在吳淞、閔行兩個衛星城設區，成為吳淞區與閔行區，使上海市中心城從 10 個區增加到 12 個，市區範圍也從 158.56 平方公里擴增為 222.89 平方公里。
1984	上海市擴展了與郊區有所接觸的各區範圍，使得黃浦、南市、徐匯、常寧、普陀、閔北、虹口與楊浦等區的面積增加，市中心的面積，也從 261.2 平方公里，增加為 349.02 平方公里。
1988	該年將吳淞區與寶山縣合併為寶山區，同年並擴大了黃浦、南市兩區管轄浦東地區的範圍。
1990	經過上述數年的行政區劃調整，使得上海市中心城所轄 10 區面積，擴大為 280.45 平方公里，同時上海市區(即包含近郊與遠郊區)的面積也增加為 748.71 平方公里。
1991	將近郊的閔行區與上海縣合併為閔行區。

1992	<p>1.將嘉定縣改設為嘉定區。同年，撤川沙縣，加上黃浦、南市、楊浦所轄的部份浦東地區，新建為浦東新區。並對於徐匯、長寧、普陀三個市中心區以及閩行、嘉定兩個近郊區的部份鄉鎮進行區劃調整。</p> <p>2.與前幾次行政區劃調整不同的是，這次的調整由於浦東新區的劃定，使得市中心區的面積減少，變成 280.08 平方公里，但是整個上海市的面積增加為 2057.01 平方公里。</p>
1996	<p>規劃至此，上海市轄有黃浦、南市、靜安、盧灣、徐匯、長寧、普陀、閘北、虹口、楊浦十個市中心區以及寶山、閩行、嘉定、浦東新區等四個近郊區。</p>
1997	<p>經國務院批准，撤金山縣建成金山區。</p>
1998	<p>經國務院批准，松江縣撤縣建區，改為松江區，至此上海市面積擴大為 3248.7 平方公里。</p>
2000	<p>2000 年七月，上海市首度更改市中心行政區劃，採取「撤二建一」的方式，將市中心的黃浦區與南市區合併為黃浦區，主要是期望能夠藉由兩區合併的過程，克服以往兩區因為行政區劃不同所導致的發展懸殊差異，重現中心城市的功能(人民日報，2001)。至此，上海市的行政區劃調整大致穩定。</p>

資料來源：本研究整理自相關報導。

上述三個階段的行政區劃調整，主要是以第三階段為主(即從 1978 年開始)，這段時期上海不斷擴大市區規模，並將周邊縣級單位撤縣建市，主要目的除了增加都市面積以容納更多人口、便於進行城市空間規劃佈局外，更期望運用行政方式提升地區的層級以獲得行政資源，加速都市的發展，並提升都市的形象。不過，各區行政層級的提升儘管增加了各區的行政權力，但卻導致市政府與各區之間，各區彼此之間的衝突，而亟需較為明確的法規界定。這些，都不能藉由以往計畫經濟時期的政府體制達成，必須依靠政府自己進行轉型，特別是市政府一級，因為只有藉由掌握行政權力的市政府進行轉型，或是將權力下放，市政府與各區、各區彼此之間的衝突，才可能有較明確的解決方式。

第三節 上海市政府「城市治理」的具體成果

在行政體制的轉變上，上海從權力集中在市府層級，逐漸下放到次級的區、縣，並藉由第三級的街道辦事處以及鄉，進行更細微的分工，形成「兩級政府、三級管理」的行政特色。在行政區劃的界定過程中，充分藉由「整縣改市模式」擴大市區的範圍，並提高原有的行政層級，以獲得更多的資源，除了 1992 年浦東新區的建立使得市區面積減少外，其餘合併各縣，皆使得市區面積擴大，同時爲了行政上的便利，也以合併的方式彌平各區的行政隸屬，如 2000 年的黃浦區便是合併了原先的黃浦區與南市區。不過，正如前面所提，體制轉型除了要解決原先所面臨的問題外，行政權力造成的區、縣範圍重劃，也導致了各區之間的競爭。因此，市政府必須處理的問題，除了政府體制內市政府與區、縣政府之間權力協調，也必須處理政府與民間社會的關係，迫使市政府把權力下放至隸屬單位的同時，也必須把權力下放到民間社會去，以激發社會的自主性，凡此種種，都有賴於市政府本身在職能上進行調整，從原先「管理」各項事務的角色轉變爲「治理」的角色，爲此，上海市政府進行了一系列轉變，包含有：

一、城市政府管理職能的轉變

從中共建政後的上海市政府職能來看，爲因應不同時期的需求，本就有過不同的職能特徵，根據盧爲民與劉君德(2000)的分析指出，就歷史的分期而言，上海市的城市管理體制，基本上經過四個階段的轉變(盧爲民、劉君德：2000)：

(1)第一階段(1949-1983)

在這個階段中，主要屬於計畫經濟體制下高度集中的城建管理模式，包含著政企不分、權力集中、條塊分割、管理體制混亂等特徵，亦即前面所提到的問題在這個階段就已經表現出來了。

(2)第二階段(1984-1986)

在這個階段中，提出事權下放、分權明責的構想，並開始進行管理中心下移。

(3)第三階段(1987-1995)

在這個階段中，開始進行「兩級政府，兩級管理」的具體措施，並在事權與審批權限上進行權力下放，市級政府主管宏觀規劃、規章制定，而區、縣級政府，則負責城區的建設、管理。

(4)第四階段(1996-)

在本階段中，落實了「兩級政府，三級管理」的構想，明確形成市區「兩級政府、兩級管理」，郊區「三級政府、三級管理」的新形態管理體制，即市政府下放利用外資、項目審批、城市規劃、資金融通等權限給區、縣，同時區、縣兩級政府也向下轄的街道、鄉鎮、居委會等機構放權。

就這四階段的內容做初步分析，可以看出上海市政府在職能轉換的過程中，最為重要的乃在於第四階段的權力下放，由於充分利用中央權力下放的機制，市政府將經濟審批等權限下放至所轄各區、縣，以促其發展，不過，在此過程中，卻也複製了中央權力下放所衍生的諸種問題，這點將在後面做進一步的分析。

二、上海市政府的權力下放

根據上述的分期，從 1995 年開始，上海市具體落實相關權力的下放，在教育衛生、財政收支、勞動人事等各方面開展，為了有效進行政府宏觀管理職能，也將權力由區、縣再下放至鄉鎮、街道、居委會等行政機構。在這個原則下，上海市行政層級的放權，基本上可以區分為「市政府向區、縣政府放權」以及「市、區、縣政府向街道、鄉鎮和社區放權」兩個部份(周太彤：2003)。另外，在這方面的具體內容，包含市政府將所轄市屬小企業下放到區、縣的新做法，以具體落實其「抓大放小」政策。不過，儘管立意良善，但是由於所下放的小企業多屬於體制不健全、經營狀況不佳者，所以下放之後可能造成了更多問題，而未必如當初所設想的，藉由企業下放，使區這個行政層級成為上海經濟的第二梯隊(樂貴中、王洪大、顧世奇、戴連萍：1997)，顯見放權本身的複雜性。然而，在處理放權所導致的問題之前，須先就上海市政府的新行政體制進行討論。

(一)兩級政府、三級管理

上海市新型態的城市管理方式，主要是從九十年代開始，提出「兩級政府、

三級管理」的架構，最初的目的是爲了因應在體制轉軌過程中，上海市每年出現的城市管理問題，以及爲了促進城市有效發展，而將城市管理權力由市政府下放。當中「兩級政府」所指的是市政府以及區、縣政府等兩級行政單位，「三級管理」，則是指市政府和區、縣政府、以及街道辦事處、鄉鎮、社區等三級管理體制。對於此一管理架構，學界並非沒有爭議，因爲對於行政效率的提升，一般多是強調行政管理單位的扁平化，亦即隸屬的單位應以精簡爲原則，越少越好，而非繁雜；但是支持的意見卻認爲上海市此一舉措仍屬必須，因爲像上海這類大型城市，範圍不同於中小城市，所以面臨的問題較多，不可能由市政府處理全部的問題，必需要靠各個區、縣以及下級單位分別進行處理；再者，整個經濟體制轉型的過程中，原有的行政單位，也無法符合市場經濟所需的效率、迅速等要求，因此，新型態的城市管理體制勢所必須；最後，社會多元化的特點所產生的多元化矛盾，也必須分別處理與克服，不適合只集中在上層的市政府一級單位，這些理由，都支持了上海市此一新型態的城市管理制度的實施(張學兵：2003)。

因此，上海市於九十年代初，進行了幾點突破性的作爲(丁健：2003)：

1.在體制上建立了分級分權管理的架構

上海市政府在 1996 年三月印發了<<關於進一步完善市與區兩級政府、兩級管理；市與縣兩級政府三級管理體制政策意見的通知>>或簡稱爲「通知」，當中規定，在城市規劃、土地、房產、環保、工程建設、園林綠化、環境衛生等管理領域實施「明責放權」。

市與區(縣)實施兩級分工，按照「費隨事轉」、「人隨事轉」的原則，由市向區、縣下放部份的管理權，藉此將城市管理重心下放到區、縣以及街道、鄉鎮、社區等基層。

2.就城市發展，提出「建管並舉，重在管理」的方針

在上海市第七次黨代表大會上，提出日後的發展必須著重在「建管並舉、重在管理」的方針，強調在城市管理中引入市場機制，並按照「政企分開」、「政事分開」的原則，將經營作爲一種行業，並與行政管理職能分開，並充分發揮區、

縣在管理上的作用。

3.機構改革與人員精簡

根據中央與國務院關於政府機構改革的規定，進一步將機構與人員進行精簡，至 2000 年為止，上海市完成了市人民政府機構改革，精簡人員約 50%，裁併相關機構。如上海市房屋土地管理局與上海市地質礦產局合併，改為上海市房屋土地資源管理局；市政開發辦公室中，市容管理與環衛局的環境衛生管理職能合併，成立上海市市容環境衛生管理局等。使上海市市人民政府組織簡化為 43 個工作部門，當中直屬部門 20 個，辦公廳與組成部門 23 個。

在上述所提到的三個原則下，有了「架構」、「目標」與「成員」後，具體的做法就從兩個層級的放權開始。

(二) 市政府向區、縣政府放權

根據周太彤(2003)所指出，上海市政府在向下一級行政單位「區、縣」放權方面，主要有下列六項主要做法：

1. 財隨事轉

上海市政府在刺激各區發展的做法上，首先從財政入手，從 1995 年開始，即通過轉移支付返還的方式，將各區在三資企業表現，以及土地使用稅方面有增長的部份退還給各區，以提供各區發展的誘因，並在人口及稅收方面，從企業所在地的徵收方式轉換為職工居住地的徵收，以平衡各區在基礎建設等方面的經費，在此基礎上，市政府與區政府所佔財政比例，分別為 40%與 60%，顯示區政府的財政能力逐漸上升。

2. 費隨事轉

根據市政府對區、縣分稅制財政體制的規定，將公用事業附加收入超過一定基數者，通過轉移支付返還給各區、縣。並由各區、縣將此數額包乾使用，專項用於各區、縣的維護。另外，對現有環保費用使用費做出相應的調整，如市政府負責環保法規的規劃與制定，而各區則負責本地區的環保規劃的監督與檢查，以區分權責。

3. 擴大各區融資權

在這方面，各區可以從兩方面著手，一方面培養各區若干具有投資與融資功能的公司。另一方面，則發揮各區域中商業銀行分支機構的融資作用，並將養老保險基金作為提供融資的金額，使得市、區得以借用並進行建設。

4. 下放規劃事權

採取「一事一議」的方式，將原先市的規劃管理權限交由區政府負責處理，並且在地區道路範圍、重要地區內的建設項目審批權下放給各區，同時由市規劃局與各區規劃部門簽訂責任委託書，以一年一次的方式進行檢查。

5. 加快市區危棚簡屋改造

鼓勵房地產公司參與危棚簡屋改造工程，以免收土地使用費的方式給予優惠，同時在確保環境品質下，得以提高容積率，而各區在確定後則將內容抄報市建委、市規劃局備案。

6. 下放有關審批權限

由市國資委將各區的國有資產統一，並授權給各區國有資產管理部門管理，實施重大事項報告的制度。而在外資部份，在 1000 萬美元以下的外商投資「限制類項目」，由各區進行審批，而在 3000 萬美元以下的外商「鼓勵類項目」，採取誰審批、誰負責的原則，由被委託發證的各區負責。

綜合這六項做法可以看出，權力由市向區、縣下放的同時，採取的做法是將原先「中央決策、地方執行」的方式，轉變為由「地方逕行處理，之後再向市相關單位進行報備」的方式，使得各「區、縣」在所轄範圍內執掌了實質的權力。

(三)市、區、縣政府向街道、鄉鎮和社區放權

在由市、區、縣政府向街道、鄉鎮與社區放權這方面，主要包含下列五項做法：

1.調整街道、居委會機構的編制和體制

正如前述提到的，在區以下，設置街道辦事處，作為區政府在地方的派出機構，同級的黨務機構為「黨工作委員會」，在地點設置方面，新建街道地域範圍通常在 5 平方公里左右，管轄 10 萬人口，定編工作人數為 60 人，並依照實際

情形做增減，在職務方面，街道辦事處可以對公安派出所、工商所、稅務所的執法工作進行組織協調，並對其幹部進行考核。

2.加強街道辦、居委會財力

在分稅制的原則下，區向街道、居委會也實施分稅制度，根據前述「財隨事轉」、「費隨事轉」的方針，區政府會將屬於街道的稅收返還街道，以用來發展社區事業，除此以外，區級政府每年新增財政收入的 1%-2%增撥社區財政支出，專項用於街道辦、居委會的發展事業。

3.落實街道、居委會辦公用房

在辦公室方面，街道委員會依照規定設置 700-1000 平方公尺的建築面積，而居委會則按照 120-150 平方公尺的面積設置辦公室。

4.加強公共建設配套

主要著重在居民居住環境與公共建設無法配合使用的情形，並根據九五計畫，著力提高居住公共建設配套以及社區服務的計畫。

5.強化社區服務

制定相關政策法規，鼓勵街道、居委會、社會團體等興辦社會服務，並對上述團體所興辦的公益性、社區性服務項目給予使用費用的優惠。

在上述「兩級政府、三級管理」的原則下，通過政府組織的精簡、市向區、縣放權，以及市、區、縣向街道、鄉鎮、社區放權等機制，使得上海政府在城市治理上，展現出較為具有彈性的治理，具體表現在下列的政策上。

三、上海市政府權力下放的具體政策

根據上述權力下放原則，區、縣政府所表現的具體政策，重要者包含：

(一)城市規劃權的下放

在第三章時曾經提到，上海市的城市規劃體系相當完善，從城市總體規劃、分區規劃、控制性詳細規劃與修建性詳細規劃等，已經形成完善的規劃體系。其中，就法定組織而言，上海市規劃的行政主管部門是「上海市城市規劃管理局」，或簡稱為「市規劃局」，成立於 1955 年，經文革時期撤除後再重建，稱為「上海

市規劃建築管理局」，並於 1990 年後更名為「市規劃局」，隸屬於上海市人民政府，與市計畫委員會、市財政局共屬於市政府綜合經濟口。

對於上海市各區的規劃，也由市規劃局統一進行，直到市政府開始向區政府放權，形成「兩級政府、兩級管理」模式後，區政府才開始有規劃城市的具體影響力，由市向區放權的過程，可分為下列幾個時期(趙民、鮑桂蘭、侯麗：1998)：

1.1978-1990

1990 年以前，上海的城市規劃全都屬於市政府的職權，各區並無此權限，而在建設項目的審批方面，各區也只負責臨時建築以及 300 平方公尺以下建築審批的權限。

1988 年，上海市政府根據市建委在城市建設方面「分權明責」的意見，指出城市規劃與管理工作應該在統一規劃審批、統一法規與集中指導的原則下，實行市、區分級管理體制，形成一個有機的城市規劃管理網絡，當中內容涉及到詳細規劃編制，建設用地選址、建築執照核發、區級規劃管理機構的設定等。

在規劃編制中指出，已獲得分區規劃地區內的詳細規劃，由各區負責編制，市區重要地區與路段的詳細規劃，由市、區共同負責編制，各區的詳細規劃，報由市規劃局審批。在建設用地選址方面，也提出市規劃局在進行各項建設用地時，須先徵求各區的意見，市屬單位以及外省與中央在上海的建設項目選址，也須徵求各區的意見，市與區若在建設用地選址方面發生爭執，須由市規劃局負責協調。在執照核發方面，明定市屬單位建築在上海市重要地區與路段之外者，以 500 平方公尺為標準，超過者，由市規劃局負責核發執照，面積不足 500 平方公尺者，由各區核發，區屬單位的建築，由區核發執照，報市規劃局備案。在區級規劃管理機構方面，則屬市、區雙重領導，業務以市規劃局為主。

1989 年市政府更針對區、縣管理上的矛盾，發佈<<市建委關於城市建設方面對區分分權明責>>意見，以及市建委<<關於在郊縣規劃、土地、環保管理方面分權明責意見>>，在郊縣的行政範圍內，明定市屬單位以及外省中央在上海單位的建築，以 1000 平方公尺為區分標準，超過者，由市規劃局核發建築執照，

不到 1000 平方公尺者，由縣負責核發建築執照。

就上述內容而言，在此階段，上海市政府在空間佈局方面開始放權，但仍然是以上海市的整體規劃為主，體現出「抓大放小」的政策，下放的內容，除了以企、事業所屬單位為執照核發的依據外，並將小型建築的審批權限下放，以及尊重區、縣在其行政範圍內的職權。

2.1990-1995

這個階段則是進一步將規劃管理權下放，明白的標誌在 1990 年 5 月由市政府所發佈的《關於向區、縣簡政放權的若干意見的通知》中，指出在統一規劃審批、統一管理法規、統一業務領導的原則下，實行市與區、縣兩級管理的政策，並擴大了區的管理職能。

與上一階段有所區隔的是，地區詳細規劃方面，包括重要地區與路段部份，在前一階段是由市規劃局進行規劃，並事先徵求各區的意見，但是在此一階段時，則是由各區進行組織編制，然後報由市規劃局審批。一般地區的建築項目，中央各部門以及外省市駐上海的單位，市屬單位利用原址，建築面積在 1000 平方公尺以下者，區屬建設項目、由區所批准的中外合資、中外合作以及外資等三資企業建設項目等，均由各區規劃管理部門負責審批、頒發建設用地規劃許可證以及建設工程許可證，並由市規劃局對各區、縣進行服務指導工作。

由上述的內容可知，在此階段，上海市兩級政府、兩級管理的行政管理體制在城市規劃方面已經具體體現，表現在部份詳細規劃編制權下放給各區，而審批的權限則是集中在市規劃局，在執照發放部份，則以 1000 平方公尺為區隔，超過此一標準者，由市政府進行核發，不到 1000 平方公尺者則由各區核發。

3.1995 年至今

1995 年起，經由上海市人民大會通過的《上海市城市規劃條例》於該年 7 月開始實施，標誌上海市以立法形式確定規劃方面的管理權限區隔。在該條例中，明定上海市規劃局為全市城市規劃的行政主管部門，負責全市的規劃，各區必須按照規定，負責各行政區內的城市規劃工作，並受該局指導。因此，在規劃

管理審批的程序方面，亦即「一書兩證」的審批核發，則強調重要地區¹²、重要道路、對城市有重大影響的工程，以及全市市政公用建設工程等由市規劃局審批核發，上述內容外的建設工程，則由區、縣規劃局審批核發，18層以上的建築設計，則須報請市規劃局審核同意。

由上述的內容可以看出，在城市規劃與建築方面，上海市政府以建築所涉及的重要性與範圍做區隔，逐漸將規劃、審批的權限下放，採取的原則與中央下放權限的原則相同，亦即管理而非干預的方式，這雖然刺激各地建設的積極性，但同樣的，也造成各區相互競爭、爭取項目的問題發生。

(二)創新體制

上海市在獲得了中央權力下放後，不僅在行政組織上進行調整與下放權力，在實質的職能上，也有許多創新的體制，以籌措資金並提供服務，重要者包含：

1.成立開發公司

第三章時，曾經指出上海在獲得中央下放自主權後，提出了許多創新手段以增加城市收入，其中，在利用土地創收方面，採取「土地批租」、「級差地租」以及「房地產市場」等措施。於此同時，上海將土地交易市場區隔為三個層次，分別是初級市場、次級市場以及房地產市場。在初級市場的土地使用權交易，主要是經由市政府或是區政府所投資的「公營開發公司」出面進行交易，將土地批租給開發商，再由開發商出租給一般民眾，當中的「公營開發公司」，便是市或區政府所成立具有官方性質的公司，不以官方身分卻以開發公司身分進行交易，其理由如下 (Tingwei Zhang：2002)：

(1)爭取預算外資金

中央政府以反腐敗的政令禁止各級政府涉入商業活動，但地方政府除了體制內的稅收、規費等收入外，必須尋求城市財政支出的資金來源。因此，從土地批租所獲得的預算外收入，便成為各級地方政府競相仿效的一種財政來源。成立開

¹² 這裡的重要地區，指人民廣場、中央商務區、城市副中心、市級專業中心、市級開發區、市級工業區、歷史風貌保護區、風景區、外環綠地等。

發公司作為交易主體，一方面並不違背中央的反腐敗政策，再者又可以獲得土地交易的利潤以填補政府財政支出的不足，因此成為地方政府樂於採用的手段。

(2)進行空間重構

另一個優點則是，藉由開發公司的名義進行土地使用權交易，地方政府可以規避直接面臨各種批評的聲浪，同時又可以用都市更新的名義進行空間的重構，落實城市空間規劃。因此，在分析房地產投資者的背景中，可以發覺地方政府所佔的投資比重皆相當的高，這不僅反映了中央計畫的影響性逐漸降低，也指出地方政府在進行空間規劃所具有的強勢力量。

但是同樣必須指出的是，「開發公司」的成立，也是把雙面刃，除了上述兩項優點外，由於這些開發公司多半具有官方的性質，所以與此類開發公司進行的合資項目，便得以享有準公權力的便利，有利建設進行，相反的，因為這種公權力的模糊性質，打著官方名義進行私人圖利的事情，也屢見不鮮，如對於新天地拆遷戶的拆遷過程，便有部份的爭議產生(南方週末：2002)。

2.國有企業的開發

從 1990 年起，上海市政府組織在職能轉變中，為了刺激各級地方政府競相招商，出現了行政與企業化的合一，特別表現在國有企業方面(王振寰、黃書緯：2001)。由於國有企業佔有土地多，因此市政府的經營方式，便採取不同的方式進行土地的開發，包含出租建物、出租土地、尋求外資開發土地等方式，希望藉此增加地方建設經費的收入。

(三)融資

在第三章提到城市空間佈局方面，上海市藉由權力下放的機制，展現出高度的自主性，這些特徵，表現在資金的來源方面，除了稅收款項與土地批租外，更重要的是藉由融資的方式來運用資金，主要的做法可區分為下列幾個階段(李國良：2003)：

1.八十年代中期到九十年代初期

這個階段主要以「舉債」為重點，擴大政府的投資規模，1986 年江澤民任

上海總書記時，便獲得黨中央與國務院的支持，在保證完整上繳中央財政稅收的前提下，給予上海自主權，得以向國外舉債，但必須自借、自還、自擔保，當年上海即舉債 32 億美元，成立「久事公司」統借統還，即「94 專項政策」¹³，資金主要用於市政建設、工業改造、賓館設施建設等；成立「申能公司」，運用地方電力基金投資電力設施建設；成立「國投公司」開發海外投資窗口。舉債建設的內容包括了新客站、南浦大橋、楊浦大橋、內環線、地鐵一號等重大基礎設施。同時，舉債所具有的意義在於，使上海在獲得中央自主權方面，從「財政優惠政策」轉向「金融發展政策」，也由於這筆借貸，使得上海開始逐漸引入外資進行城市建設(王戰：2003)。

此外，爲了整合城市建設職能，上海市在 1988 年成立「上海城市建設基金會」作爲向外舉債融資的單位，主要掛靠在市建委的領導之下，並整合市資金調度小組、市計委批准資金進行運作，並於 1992 年成立「上海城市建設投資開發總公司」(或簡稱城投公司)，與基金會合作進行城市建設資金調度，並藉由地方財力、政府規費、土地批租費用、政策性貸款等方式籌措資金，1994 年並與久事公司合組「上海建事公司」，以出讓部份市政建設換取資金收入，充分展現了調度資金的靈活性。。

2.九十年代中期

這個時期主要是運用土地批租的方式，藉由「土地使用權有償轉讓」的方式，吸引國內外資金進行舊區改造建設，以促進房地產的發展。當中的轉變過程從中央計畫經濟無償分配土地、土地低價使用，到土地使用權出租、土地批租，中央下放權限給地方的土地改革制度，逐漸將土地轉變爲融資的工具。同時，針對具有收費能力的基礎設施，進行經營權轉讓，以及運用 BOT 的方式來經營，這些融資的內容，多屬於市政當中的交通建設項目，如延安高架等。

在這些交通項目中，由區、縣所完成的固定資產投資規模也超過了 5000 億

¹³ 「94 專項」是指 1987 年中央給予上海的金融政策，主要是准許上海向國際貸款，5 年可以有 32 億美元的額度。

元，佔有全市投資的三分之一，由市、區聯建的部分中，區也佔有約 40%的投資，如浦東新區運用中央給予的浦東開發政策，加強其東西聯動的項目，將原先停留在基礎性的設施建設，轉變為功能性的建設項目。

再者，就上海市的預算外資金而言，土地批租所獲得的資金也佔有相當的部份，從土地所有權與使用權分隔開始，地方政府便在當中發揮相當大的影響力，因為在土地使用權的轉變上，可以經由談判的方式獲得，而不再是以往的行政命令，這使得地方政府在選擇上增加了政策傾向，即選擇所欲發展的產業進行土地的轉讓，極度缺乏透明度，當然，正如前面所指，這方面也出現了一些問題，茲分述如下：

(1)政治力量的介入

前面曾經提到的市政府開發方式中，有特別提到市政府藉由所成立的開發公司，進行土地的轉讓，但是由於開發公司本身所具有的雙重身分，使得土地在轉讓的過程中充滿了行政干預，造成市場機能不彰。

(2)各區的競爭

由於各區競相發展，引導發展的工業園區便成為土地批租的主要目的，可是實際的情形卻是各區競相圈選工業用地，卻遲遲不見開發，使得許多土地被荒置，反而形成了資源的浪費。

3.九十年代中後代

經歷 1997 亞洲金融風暴後，國外資金來源減少，而必須以國內資金的調度為主，所以這個階段主要是以資產運作為重點，擴大社會融資規模，針對利用證券市場融資，來進行大企業的資產重組，如高速公路的投資資金，便主要來自於民間企業，兩年中吸收了約兩百多億元的資產，並在軌道交通方面進行投資、建設、營運、監督四者分開的管理政策。

不過，融資這方面，上海市政府仍然在投資的職能上欠缺明確的定位，這主要是因為政府所進行的投融資項目，並非全然是公益項目或是基礎設施，有相當多的部份屬於與民爭利的競爭性投資，這使得政府本身的角色受到質疑。

(四)上海市政府對於國有企業的管理

除了在政府內部將權力由市政府下放至各區、縣外，市政府也將權力向外放，如成立開發公司，進行土地使用權的交易或是與國外洽談融資等事宜，像前面提到的「久事公司」等，成為政府進入市場的白手套。另外，在國有企業的改革方面，正如第四章提到，從 1986-1991 年，上海市的外貿總額不斷下降並落後廣東，最主要的原因，便是三資企業的引進，使得原來依靠政策指標的國營企業，反倒成為發展的主要障礙。因此，在獲得較大經濟權限的上海市政府，便開始配合中央朱鎔基所提出「國企改革」政策，對於上海市的國有企業進行改革，第一步便是先改革政府內部，提倡「政企分離」，讓政府從以往嚴密監管企業，轉變為指導企業發展的角色，根據周太彤(2003)的分析，政府為了適應市場經濟環境下的企業管理，進行三個階段調整，分別是減法、加法、乘法階段(周太彤：2003)：

1.調整階段(1984-1990，減法階段)

這個階段主要是為了讓政府單位適應從計畫經濟向市場經濟的轉型，所以，將以往政府職能轉換到企業與其他政府部門，成為其主要目的，如減政放權等，但是，這一階段政府仍掌握資源的配置，成為這個轉變的最大限制。

2.轉變階段(1991-1992，加法階段)

此一階段，主要受到鄧小平南巡的激勵，使得 1990 年宣佈的浦東開發計畫在 1992 年具體落實，上海開始與外國資本進行接觸，學習到西方政府的治理原則，對於企業的改革，也提出四個方面的改變，分別是：

- (1)從實物管理轉向價值管理。
- (2)從重視微觀經濟活動，轉向宏觀調控為主。
- (3)從直接管理轉向間接管理。
- (4)從單一計畫轉向組織、培育以及擴大市場。

3.重塑階段(1993--，乘法階段)

在這個階段中，上海市政府進行下列三項的職能轉變：

- (1)管理模式：從「工商業城市的傳統管理模式」，向「現代化國際大都市的

管理模式」轉變，亦即強調城市管理的開放性與國際性。

(2)管理方式：從「政府主導型」向「市場主導型」轉變，並且區分管理層次，使得微觀部份採取法律與經濟手段進行調整，而在宏觀方面，則進行產業結構的調整，使企業成爲真正的經濟活動主體。

(3)管理機構：從「條塊分割型」向「綜合協調型」方向轉變，從審批爲主的管理模式轉變成爲監管、調控相結合的模式。

另外，在這個階段中，也有出現制度創新，即「國家資產管理委員會」（簡稱國資委）的成立，以充分反映上海在制度創新方面的成就。這主要是因爲，在改革開放逐漸進入到核心部份時，必須對於國有資產進行管理，因此中央於 1988 年設立了國有資產管理局，用來統合以往國有資產分別由財政部、企業工委、經貿委、計委、勞動部等「五龍治水」的局面，而上海則呼應著中央的政策，在 1993 年將財政部當中的國有資產管理局廢除，並改爲「國有資產管理委員會」，同時成立「市國有資產管理辦公室」，作爲市國資委的常設辦事機構，並向各區縣綜合授權。改制的主要目的，在於希望能夠將資產的管理權集中到一個部門，避免行政權分散並達成「政企分離」的目的，在國資委中分爲「三個層次、兩級管理、三個體系」（石東：2002）：

(1)三個層次：

①指國有資產管理委員會，以及相關的對口管理部門。

②爲 39 家國家授權經營的國有獨資控股公司以及集團公司，並代表國家對下屬的企業行使國有股東的權利。

③指第二層次控股與持股的一萬餘家企業。

(2)兩級管理：

這裡的兩級管理，分別指的是市政府與各級區政府兩級，他們分別管理屬於自己行政層級當中的國有資產。

(3)三個體系：

分別指的是管理體系、監督體系與營運體系。

在這樣的制度設計中，權力主要集中在市國有資產管理委員會，得以修正以往對於國營企、事業管理上權力分散的局面。在管理權從政府部門進行調整後，針對企業，上海市政府也進行了調整與創新，包含下列幾項特徵：

(1) 建立出資人制度

配合著前述國家財稅分權的改革，上海市從 1979 年開始試行企業「利潤留成」制，配著國家在 1980 年所制定的「利改稅」方案，上海也於同年試行「獨立核算、國家徵稅、自負盈虧」方案，企業由利潤上繳轉變為稅務上繳，企業留成比例更因此增加，但卻仍然無法處理好企業之間體質差異所造成的差別發展，導致體質好的企業因此獲利，體質較差者則仍是負債累累。

為了解決這方面的問題，上海市以國資委作為上海市國有資產的總代表，並行使出資者的職權，以產權管理等間接方式，取代原先行政管理的直接做法，並區別國資委的出資者權利，與政府行政審批權限的不同，藉此使得企業自主權獲得保障(周太彤：2003)。

(2) 改變產權形式

另一方面，在股份制的基礎上，將上海單一獨資、國有獨資企業的組織形式，轉變為股份公司、有限責任公司和股份合作制等多種混合制形式，截至 2001 年底，上海國有以及國有控股大中型企業已經有 62% 完成了所有制改革，總資產佔所有國有、國有控股企業的 86%。

(五) 上海市政府與跨國公司的關係

轉換職能的上海市政府，在「治理」原則下，除了放權外，也必須與私人機構合作以互蒙其利，表現在具體的內容上，便是與私人資本的聯合，特別是對外資，正如四、五兩章的分析指出，除了有助於城市建設外，吸引外資，特別是跨國公司的總部進駐，更是上海具有國際聯繫與否的重要指標。然而，就政府「治理」能力的角度來看待外資的進入，考量的因素則在於如何使外資能夠配合政府的政策，而非相反，即上海市政府在當中是否具有主導權？且如何在不損失上海利益的前提下，與跨國公司進行合作，甚至達成雙贏局面，這就必須分析上海市

政府與跨國企業之間的博奕過程。

根據迪肯(Dicken P.)(1992)的看法，地方政府在與跨國公司進行合作的過程中，雙方所呈現「討價還價」(bargaining)的競爭模式，競爭是否具有優勢，主要取決於下列五項條件(Dicken P.：1992)：

(1)地區本身具有的資源、市場，以及這些資源的質量。

(2)跨國公司本身握有的資源與機會，特別是當地所無法提供，但跨國公司能夠加以提供的技術等。

(3)各地區的競爭性

不管是地區或是跨國公司，只要相互競爭的地區或跨國公司競爭激烈，則另一方便因此獲利。

(4)地方政府所具有的政治經濟社會力量越強，則越有討價還價的籌碼，同樣的，跨國公司的跨國性越高，也會越具有談判的籌碼。

(5)地方政府的層級

由於中國國家中心的特性，地方政府層次越高，將獲得較多的行政資源與優惠政策，也將使得該地方的跨國公司得以獲利，因此，跨國企業合作的意願也越高。

在上述五項原則中，由於上海所具備的條件較為優異，因此，在與外資企業的談判中，具有一定的談判籌碼，特別在上述的第三、四、五項。如 Yeung(1999)便指出，上海市在與跨國企業進行談判時，具有許多獨特的優勢，這些優勢包含(Yeung Yue-man：1999)：

(1)區位優勢

就中國境內而言，上海處於長江入海處，以及中國海岸線的中點，恰好處在「T字形」的交會點。就區域而言，北近日本、韓國、南近香港、新加坡，屬於西太平洋的重要地點，有助於任何跨國企業的全球佈局，因而增強了上海在談判上的籌碼。

(2)上海有悠久的發展歷史，具有企業家以及創新的精神，且由於具有高素

質的教育水準，使得全國人才聚集，同時在基礎建設與通訊方面也進展快速。

(3)上海在中國經濟的比重以及在許多行業的優勢，都為跨國企業產品的市場與通路提供既定的保證。

(4)中央所給予的優惠政策，特別是九十年代的浦東開發以及四個中心的確立，讓上海與國際的聯繫程度加深，有助於吸引跨國企業。

(5)從人事關係而言，上海與中央政府的關係密切，對於上海施政都有一定的助益。

Yeung(1999)的分析指出上海在中國所佔有的重要地位，為她與跨國公司的談判奠定優勢，除了展現在對外資企業的產業種類進行選擇外，更在近年表現為對於跨國企業進駐的拒絕，亦即，上海在與跨國企業進行談判時，能以自己的標準進行選擇，而非配合跨國企業的要求，這也顯示了市政府本身的強勢作為。

(六)市政建設管理方面

根據以上分析可以看出，從體制創新開始，如成立開發公司、國有企業的開發、融資等項目，都展現上海市政府的自主治理特徵。另外，相較於北京市與其他城市而言，上海市政府也展現了治理的彈性，如對於汽車牌照數量的控制，上海市政府便採取強硬的手段，使得上海市的交通維持一定的順暢，而不同於北京的擁擠。

此外，正如在第二章莎珊(S. Saskia)曾經提到，「全球城市」的發展，在人流部份，除了跨國公司的高級人才之外，也流入大量的低階勞動人口，表現出社會兩極分化的局面，這種情形，在中國大陸各個著名城市也曾以「盲流」或是「民工潮」的方式出現，近期則表現為「城中村」的現象，成為各個城市中的治安死角。但是，以上海市的情形而言，則如第三章所提，流入了大量的外省勞動力人口，特別是安徽、江西等地人口，但是在上海卻沒有出現「城中村」的情形，而是以強化「城鄉結合部」的方式，將外來人口安排在此，以進行管理，以避免城市的混亂，這些，都展現了上海市政府在治理方面的彈性。

然而，面臨經濟體制轉型的政府，在體制創新、權力下放的同時，卻也增加

了政策施行的複雜性；不同程度的借用了民間力量，形成政府與民間之間的合作，也增加了政策推動背後所需的諮詢與妥協，儘管這些力量能使上海市政府在治理城市時更有效率、更具有與國際接軌的能力，但是轉型過程中的政府行爲卻也增加了許多的模糊性，如何解決這些問題，可能必須從上海市政府本身的權力分析探討起，才能進一步分析市政府政策的改進空間。

四、上海市政府的「治理」困境

從中央獲得權力後，上海市政府也將權力下放，形成「兩級政府，三級管理」的體制，然而，市政府在實際「治理」城市時，仍然遭遇許多限制，例如：

(一)中央政府的權力限制

綜合而言，上海仍是屬於社會主義體制的中國，上海的開放仍須倚賴中國的開放，相對的，中國的限制也造成上海發展上的限制，這表現在下列幾個方面：

1.開放性

成爲「全球城市」首先注重與世界其他城市的關係，最重要的，便是倚靠外資與跨國企業的連結，但是上海在這方面卻因爲中央政策的限制，使得擁有財政與行政自主權的上海，仍然無法讓外資完全投資於基礎建設、生產者服務業等。不過，這些限制應該會隨著加入 WTO 之後而獲得緩解，因爲成爲 WTO 的會員國後，不僅必須對其他會員開放市場，與其他國家進行貿易時，法律上缺乏透明度以及行政干預的問題，也將獲得改善(Shahid Yusuf & Weping Wu：2002)，但近期之內，這些限制仍然表現在：

(1) 金融方面

1997 年亞洲金融風暴，中國採取犧牲金融自由化的方式來區隔國際金融市場，使得中國在 1997 年後獲得許多外資的青睞。但是，隨著中國對外貿易的發展，金融開放的要求，已經逐漸浮上了日程，至 2000 年底，已經有 103 家外資銀行進駐中國，2004 年止，在上海已有 75 家營業性銀行，當中只有 55 家可以經營人民幣業務，其他大多在上海設立據點，但卻無法自由兌換人民幣，形成上海金融中心的最大桎梏，同時還有對於證券、保險業的限制等，此外，即使在近

期之內人民幣得以自由兌換，但對於人民幣國際化仍需要一段時間(寧越敏：1996)。這些限制將使得上海國際金融中心目標在近期無法實現，且仍落後香港。

(二)上海市政府的權力限制

除了中央在上海發展上的限制外，體制轉軌的過程中，上海市的「治理」仍舊帶有相當多的計畫經濟色彩，表現在：

1.空間規劃方面，

第三章曾指出上海建構「全球城市」的第一步，便是在人口政策與空間規劃方面著手，在這方面，市政府除了成立開發公司外，也藉助民間開發商的力量，同時完成舊區改建與新區建成。如上海市政府在 1991 年進行 365 危棚簡屋改造計畫，預計以十年時間達成城市空間徹底改觀，但是在政策實行的背後，政府力量卻仍然受到限制，如市政府的規劃目標有一定的時間期限，因此各區在此前提下，必須不斷尋求開發商，除了必須放棄原先規劃以配合開發商的需求外，同時更須降低門檻以迎合開發商的介入，政策鬆動的具體影響表現在城市的空間佈局上，出現部份地區拆建面積過小，屬於零星拆建，與周圍地區無法整合，同時也由於執照發放過於寬鬆，造成高樓過多，呈現隨機而非規劃的結果，儘管使得土地利用呈現出集約化的特色，但是資金的效益卻呈現粗放特徵、基礎設施承載負荷過重、且容積率過高，環境品質與建商權益同時受損等問題。

另一方面，在動遷的經濟成本方面，補償的法令往往不是實際的解決辦法，必須經由協商使居民遷移，許多居民或是鑽法律漏洞或是虛報戶口，以圖在動遷過程中向政府索價，因此在市中心每平方公尺的動遷費用高達 12000 元人民幣，在延安中路興建時的居民動遷成本，更高達 15000 元人民幣，而開發商彌補成本上升的做法，就是不斷提高容積率，影響到高樓的增建，造成惡性循環，現在市政府已經開始重視這個問題，以避免在居民回遷的問題上，再重複同樣的錯誤(徐明前：2001)。

再者，動遷除了經濟成本外，社會成本的付出也反映在居民的遷移以及安置上，這可以從三方面來看(Tingwei Zhang：2002)：

(1) 舊城改造

城市空間佈局的一個主要部份就是「舊城改造」，在立意上反映出原有城市空間配置的不當，因此必須隨著經濟發展，將城市改造成符合消費需求等功能，爲了尋求改造經費，上海市政府自行開創財源，成立開發公司等創新體制，充分利用土地資源進行開發，可是，卻造成舊城改造與都市功能發展失聯的效果，引致房地產供需失調，且由於開發商多爲政府單位所控制，獲利背景啓人疑竇，再者，市政府與下級區縣政府在改造過程並非意見一致，這些，都造成舊城改造的爭議(周志龍：2001)。

(2) 動遷與安置的範圍

以上海在空間規劃方面所造成的動遷人數而言，根據統計，從 1991-1998 這八年間，總計有超過 150 萬的居民受到影響，相當於都市人口的六分之一，就人口移動的情形而言，主要是中心城核心區的人口向外遷移。這麼多的人口數量當然反映了上海地區人口密度過高的事實，但也指出了區級政府在這方面的困境，亦即眾多人口的遷移意願儘管必須服膺在行政命令之下，但是，相對的民怨與爭執也層出不窮，這反而也造成了區級政府在處置上的困難。

(3) 動遷與安置的社會反應

前面提到動遷的經濟成本增加，表示政府在都市更新這方面的影響力也開始受到了限制，被迫動遷的居民，除了設法在經濟補償方面提出要求外，也有居民採取示威、抗議的方式，迫使市政府內部在 1997 年提出「動遷問題」相關檢討報告，特別指出國營發展公司，必須得爲居民的這些反應負起責任等。

因此，從以上的分析可知，轉型後的市政府運用民間力量進行城市空間重構時，「治理」過程仍是障礙重重，且上海市政府或是區級政府並非具有絕對的權力，而是處在兩難的局面中：一方面，政府必須在經濟以及社會方面付出代價，突顯出政府本身必須從行政命令的角色，轉換爲企業經營的方式，才能夠達成規劃的目標，如土地的交易便使得市級與區級政府的角色逐漸商業化，當然，這也就意味著必須以市場經濟的法則運作，所以談判、妥協等方式也常出現在命令的

貫徹過程中。另一方面，以前述國有資產管理委員會為例，由於它並非一個常設機構，而是遇有重大事項才進行處理的非常設機構，並由市委、市府同時管理，市長為國有資產管理委員會的主任委員，所以在這個架構下，仍然是行政管理的另一個翻版，並沒有將權限下放到一般的企業當中去，仍是政企不分。

因此，政府一方面必須具有行政管理的能力，另一方面又必須熟稔市場機制的角色，這種角色的轉換，不僅有困難，同時也造成了許多轉軌上的灰色地帶。

2. 房地產市場的管理

從 1988 年上海市第一塊土地出租使用權開始，上海在土地方面的制度創新便受到重視，同時成為上海財政的重要來源，藉此而發展的房地產市場，更是許多國內外投資者的主要選項，但是，由於對上海房地產的一片看好，使得國內、外熱錢不斷湧入，造成上海房價居高不下，甚至到了 2004 年時，平均房價高達 6358 元/平方米。針對此一過熱現象，上海市政府擬定許多政策，以配合中央要求，進行宏觀調控，從提高貸款利率以及嚴格控制房地產貸款方面著手，如購買第三套房，則將貸款成數降至五成以下，並提高貸款利率為 6.12% 上浮，從貨幣金融方面遏制房地產過度炒作等投機行為，但是在行政手段方面，卻出現差強人意的結果(夏輝、李景霞、吳志清、甘俊美：2005)：

(1) 期房限轉

上海市政府於 2004 年 4 月 26 日起，規定房屋預購人在房地產權證尚未辦理完成，以及房屋尚未建好之前，預購期房不可轉讓他人。但是當政策執行後，原本意欲遏止短期炒作行為的目的，卻反而造成了市場二手房供應不足，已有房地產權證的二手房價格上揚，又反過來進一步推高新房房價，導致預期外的結果。

(2) 前述在 2004 年 8 月 1 日實施《上海市土地儲備辦法》與《上海市建設項目審批中用地規模控制管理試行辦法》，這兩項措施都在於遏止土地供給過於浮濫，使得新開工的面積或是新增預售面積都大幅減少，但是由於沒有降低對住房的需求，反倒造成了供需之間差距的擴大，使得房價再次上揚。

這兩項政策的立意良好，但是由於對房地產市場管理經驗不足，反倒使得政

府的調控政策成爲房價上升的原因。另外，根據表 3-7 所顯示的比重而言，上海房地產投資佔固定資產投資的比例，在 2004 年仍有 38.11% 的比例，表 4-8 也指出 2004 年房地產產值(622.59 億元)佔上海 GDP 的比重，仍有 17.5% 的比例，這兩者都指出了上海市政府的兩難，即一方必須配合中央調控，降低上海的房價，另一方面卻又必須依賴房地產所產生的產值來提升上海經濟發展，使得房地產問題，成爲一個棘手的難題。

3. 產業政策上的失當

就產業政策的發展，第四章曾提到上海積極發展「三二一產業政策」，並力圖在二級產業發展的基礎上，轉型以三級產業爲主，但實質的數值也指出了一些產業政策上的失當，包含：

(1) 二級產業的困境

在八五與九五期間，上海在二級產業部份主要採取了「進口替代」而非「出口導向」的工業政策，希望藉由空間重構的過程，將傳統產業，特別是紡織業遷往郊區這兩項做法來提升工業的層級(Le-Yin Zhang：2003)。與此同時，也規劃了六大支柱工業，以作爲促進二級產業生產力提升的動力，然而在支柱產業的背後，卻有幾項值得關注的問題：首先，政府的做法是以犧牲部份產業來換取支柱工業的發展；其次，在這六項支柱工業中，成長的比例並不均衡，如在第四章曾經指出，當中精品鋼材製造業的產值，從 2000 年的 486.99 億元，增長到 2001 年的 678 億元，然後到了 2002 年時，則下降爲 581.57 億元，不增反減，到了 2003 年才開始逐漸增加，在汽車製造業部份，2003 年到 2004 年時，生產總值也從 1362.09 億元，下降到了 1247.08 億元，在生物醫藥製造業方面 2000 年、2001 年、2002 年產值分別爲 139.41、196.17 以及 207.67 億元，增長的幅度並不大，2001 年時，增長幅度爲 40.7%，可是 2002 年的增長幅度卻只有 5.86%，顯示成長幅度大爲降低。這三項結果，顯示政府政策儘管給予優惠，可是實際的成長卻不理想，特別是精品鋼材製造業又屬於污染型工業，顯示政府政策選擇上的問題，以及政府在轉型過程時，仍以行政命令的方式引導產業發展，卻忽略產業在

實際上的發展能力，而造成了資源誤置。

(2)三級產業的瓶頸

在第四章分析清楚指出，上海在產業總體規劃的成果上，2003 年的數值顯示出二級產業的產值比例又高過了三級產業，並在 2004 年差距拉大，數值的變化，顯示上海三、二、一產業政策的失敗，當中的原因可由第五章上海所提出的「一七三工程」獲得部份解釋，即爲了使 GDP 的數值上升，因此最快速的辦法便是藉由工業發展來提升產值，所以，在連續兩年三產超過二產產值的情形後，又轉回到二級產業的發展爲主的局面。

另外，在三級產業內部的發展，從表 4-8 以及圖 4-6 的結果顯示出，三級產業部份，批發、零售、餐飲業等傳統商業活動，是三級產業中產值比例最高者，從 1990 年的 21.49%到 2002 年的 21.85%，以及 2003 年的 23.4%，2004 年的 22.08%，始終維持著最高的比例。另外房地產業則屬於成長最快的一個部份，從 1990 年佔三級產業 1.5%的比例，上升到 2002 年佔有 13.55%以及 2003 年 15.32%以及 2004 年的 17.46%的比例。不過，除了這兩者之外，比較值得注意的是，在金融保險業的部份，佔三級產業的比例，則從 1990 年的 29.73%下降到 2002 年的 21.21%，2004 年的 20.80%，這無異對國際金融中心的發展提出的警訊，顯示中央控制導致金融自由化的速度減緩之外，過於對房地產的投資，導致回收時間長，也是一個重要的因素。再者，另一個增長幅度較快的產業，則是社會服務業，從 1990 年所佔比例的 6.10%，一直增加到 2002 年的 11.93%。不過，這個數字成長的背後，卻可能意味著需要接受社會服務的人口增加，也就是失業人口與老年人口的增加，這對於經濟的發展，其實並不是一個正面的現象。所以，綜合而言，上海在三級產業部份的規劃，並沒有達到預期的結果，這主要是由於整體產業結構的轉型並不理想，導致三級產業的生產力並沒有大幅進展，特別是在金融業方面，顯示出政府的政策規劃方面仍有討論的空間。

4.企業發展方面

就上海發展成爲國際貿易中心的企圖而言，第四章便已指出，上海在出口貿

易方面，三資企業的貿易出口成長率高於國營企業，不管是國有外貿企業中的專業外貿公司、工貿公司還是工業自營企業都無法與三資企業相比。主要的原因，也是在於政府行政干預的影響，這可以從國營外貿企業在「出口經營體制」以及「出口運行機制」兩方面來分析(李邦君：1999)：

①出口經營體制

根據李邦君(1999)的研究指出，國營企業的出口經營體制中，對於「速度增長」與「經濟效益」的選擇上，隨著體制轉軌，已逐漸重視經濟效益的追求，但是國有企業對於經營管理者的考核體系，仍然使得管理者認定了經濟指標的達成以及人際關係的維持，才是最重要的因素，這便導致行政干預的作用，使得以強調利益為主的三資企業，在發展上能夠勝過國營企業。

此外，在產銷的配合上，也由於國營企業無法達成自行生產、自行銷售的產銷管道，必須藉由產品收購制度的運作，所以根本無法有時效的配合市場需求，而只是在完成行政計畫指標，所以造成嚴重的產銷失調、工貿失聯，這都是造成其出口限制的原因。

②出口運行機制

出口運行機制方面，國營企業根據的並不是最新的市場需求，而是工作匯報或是各種商會交流，同時在招聘職工、獎金分配方面也只有一定的權限，在獲取資訊方面較為遲緩，以及強調精神鼓勵的情形，勝過實質的職工收入，這些都意味著管制的方式嚴謹，但卻不適合市場機制的運作法則，造成了出口率成長遲緩。

因此，就這兩方面而言，可以看出在體制轉型後，企業的生產運銷仍然受到行政干預，儘管地方政府的強勢作為可以確保當地企業的增長，但是這種增長卻只是政府過度保護的結果，非但無法與三資企業競爭，更可能造成國企效率低下，影響到出口的貿易成長。

此外，若就企業轉型而言，也仍然發生企業轉換職能，卻仍是政企不分，常被提到的，便是「物業管理公司」，特別是屬於各區的物業管理公司，很多都是屬於原先「房管所」改制而來的，應該以服務社區功能為主，卻仍然抱持以往的

鐵飯碗心態，使得工作效率不彰，成為政府機關轉制上的問題(張玉枝：2003)。

5.財政上的困頓

前面曾經提到過，中央分權化的結果，是使得上海的財政自主性增加，但是，由於從整體的空間規劃到基礎設施的建設與維護等各方面，都是政府行爲，因此儘管提出了許多籌措資金的方式，但市政府仍然是財政支出的主力，並造成財政支出的增加，如表 6-3 與圖 6-1 所顯示的，市政府從 1994 年起，地方財政支出開始超過地方財政收入，兩者的差距不斷擴大，並且從 1991 年起至 2000 年，地方財政支出每年增長 23.5%，而當中支出項目最主要者，則是基礎設施的投資，平均每年增長 25.3%，除了 1999 年與 2000 年，基礎建設的投資增長率為負數之外，2001 年至 2002 年，該一比例仍有 14.2% 的成長，即使到 2004 也有 11.24% 的增長，如表 6-5 所顯示，顯見上海的經濟增長，倚賴政府擴大內需投資，只是在政府財政負擔增加的同時，對於經濟增長以及與國際經濟接軌，並無大太助益。

表 6-5 上海城市基礎建設投資額 (1990-2004 年) 單位：億元

年份	投資額	增長率
1990	47.22	--
1991	61.38	29.98
1992	84.35	37.42
1993	167.94	99.09
1994	238.16	41.81
1995	273.78	14.95
1996	378.78	59.29
1997	412.85	8.99
1998	531.38	28.71
1999	501.39	-5.64
2000	449.90	-10.26
2001	510.78	13.53
2002	583.49	14.23
2003	604.62	3.62
2004	672.58	11.24

資料來源：上海統計局編，2005，*上海統計年鑑 2005*，北京：中國統計出版社。
<http://www.stats-sh.gov.cn/2003shtj/tjnj/nj05.htm?d1=2005tjnj/C1101.htm>。

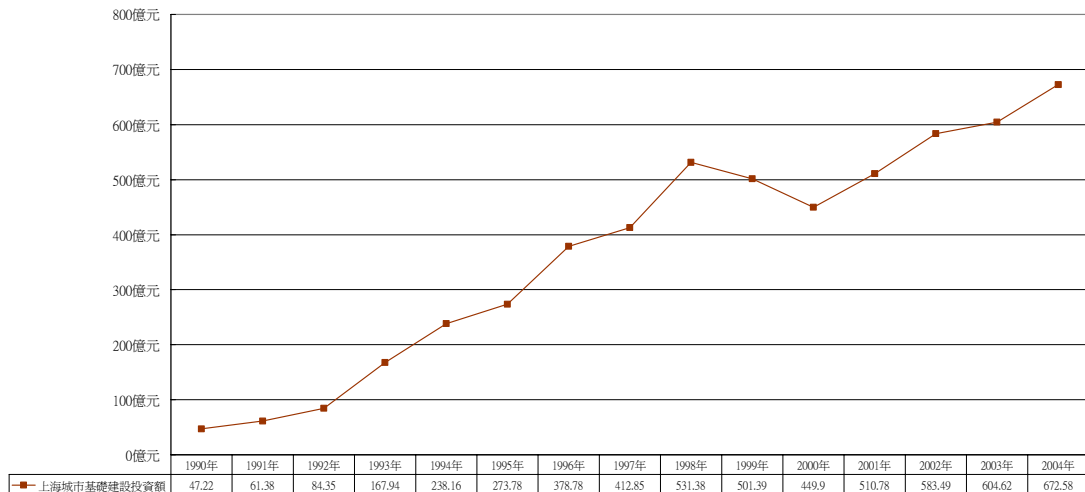


圖 6-3 上海城市基礎建設投資額 (1990-2004 年)

資料來源：本研究整理繪自上海統計局編，2005，*上海統計年鑑 2005*，北京：中國統計出版社。

<http://www.stats-sh.gov.cn/2003shtj/tjnj/nj05.htm?d1=2005tjnj/C1101.htm>。

6. 行政層級方面

在分析了人口、空間與四大中心方面政府治理的缺失外，最後再回到政府本身來，在前述行政權力下放方面，上海採取創新的管理體制，即「兩級政府、三級管理」，但是，在權力下放的同時，衍生出的行政問題也變得明顯，如在行政區劃層級增加後，不僅行政成本增加，各個層級間的權責不明形成行政資源的浪費。另外在體制創新方面，也有一些爭議，如前述上海在創新體制方面，於 1988 年建立上海城市建設基金會，主要負責協調城市融資事宜，並於 1992 年成立上海城市建設投資開發總公司，作為建設基金會的延伸，仍是屬於兩塊招牌、一個班子，儘管在資金籌措方面達成目的，但是在體制方面卻是重複，況且只是將原有的市建委、市計委工作的整合，等於是體制的疊床架屋。

再者，由於行政層級下達至街道委員會一級，該層級不僅定位不明確，同時取代了社區的功能，形成強國家、弱社會的局面，最嚴重者，在於規劃權限的下放，舉凡土地開發、房屋建設等，多由區級政府執行審批並報市政府規劃局批准，因此區際之間缺乏協調、重複建設等問題屢見不鮮，反倒成為行政上的三不管地

帶(華偉：2000)。

另外，由於上海市政府將規劃、財政審批權下放，使得上海市政府與各區政府，各個區政府之間，成爲競合關係，只是呈現競爭的局面較爲嚴重，如各個區政府爲了增加稅收，不僅利用土地規劃影響房地產以增加稅收，更競相爭取外資的進駐，以繁華該區，同時，上海市與周邊城市之間，也處於競爭關係，如第五章所提到的長三角城市治理策略的失敗，以及「一七三工程」的負面影響，這些都使得城市之間的競爭呈現負面狀態。

上述這些問題，都顯示著上海市政府在城市治理方面，在解決舊有問題的同時，卻也面臨了許多新問題的挑戰。

第三節 小結

在本章中，著重指出上海在建構「全球城市」背後的政府因素，以及上海市政府在面臨「全球化」變局時，如何改變政府職能，從原先的「管理」城市，轉變為「治理」城市。

首先指出在改革開放前的上海，與其他地方政府相同，只是反映中央意志的地方派駐機關，中央政府所具有的影響力，反映在政治的人事問題上，也表現在經濟方面的國企管理與財政政策上，儘管對於上海特別重視，給予國企的管理權力，但卻也造成上海在發展上的限制，特別是上海每年上繳國庫約 1/6 的稅收，使得上海本身卻反而欠缺建設經費，這種情形要直到改革開放之後才逐漸改變。

改革開放後的上海，在政治與經濟方面，都獲得了中央權力的下放，儘管在人事佈局方面仍然必須受到中央的指派，然而經濟的自主性卻逐漸開始展現，特別是在財政方面，從 1983 年起，上海開始反應到自身財政上的限制，而開始與中央進行談判，先後經由「核定基數、總額分成」、「基數包乾上繳、一定五年」以及「分稅制」等不同方式，使得上海獲得了財政的自主權，在完成上繳中央的稅收後，還能獲得財政的地方留成，以用來建設城市。

而在獲得權限下放的上海，也開始進行城市內部權力下放，以及政府職能轉變，首先便是由市政府將權力下放至下一級的行政單位，即區、縣，以及由市、縣將權力下放至下一級的鄉、鎮以及街道辦事處，形成「兩級政府、三級管理」的行政體制。

另外，在轉變政府職能方面，除了行政區劃的調整外，政府本身也開始進行職能的轉換，從規劃權向區、縣下放，改原先的送批核准為事後報備，並且提出多樣創新制度、進行對外融資、改革國有企業、並展開與跨國公司的談判等，都逐漸展現上海建構「全球城市」的企圖。

然而，在權力下放、職能轉變的過程中，仍然有不少的計畫經濟模式存在，為上海的發展提出了挑戰，從來自中央對於金融權限的限制，到市、區、縣政府

進行「治理」時，不得不與民間機構的妥協，以及在房地產市場、產業政策上的行政規劃、企業發展、財政運用以及行政放權本身，都仍有許多問題出現，讓上海在發展上仍然有所侷限。