

第七章 結論與討論

第一節 結論

一、研究結果檢視

本研究主要在探討「全球城市」的理論內涵，並藉由「全球城市」的概念指標，檢視社會主義體制下的上海市，是否已建構為「全球城市」，其與周邊城市、國外城市的聯繫狀況，以及上海市政府為城市治理所做的轉變。

研究過程中，筆者分析上海市的人口特徵、空間佈局、積極建設的四個中心(經濟中心、金融中心、貿易中心、航運中心)，上海市的區域聯繫(上海市與長江三角洲各省、市的關係)與全球聯繫(即上海市與國外其他城市的關係)，以及上海市政府本身的「轉型」，即從「管理城市」轉變為「治理城市」等幾個部份。

所獲得的初步結論，或許可從顧朝林教授(2003)與寧越敏教授(2004)的評論中得出類似的看法：

顧朝林教授(2003)認為上海市建構為「全球城市」的可能性：

“...Global city(全球城市)不可能,這個應該怎麼說呢,現在我們講 global city 或我們講 world city,只有三個 world city,就是紐約、倫敦、東京,東京是 world city,我們上海離東京太近,所以不可能。再來就是你看金融市場,我們什麼時候可以在全球金融市場佔個位置,這根本不可能,就倫敦而言,為什麼是 global city 呢,因為倫敦佔全球金融市場的佔有率高達 70%,像東京也是一個轉換中心,反觀上海,則相距甚遠。因為中國還是一個政治為主的國家,在政治上社會主義不可能放棄,什麼是社會主義呢,社會主義就是國家控制資源、控制資源主要是在政府手上,這個非常重要,你不管跨國公司,你就算再大的跨國公司,你來還是要跟我見面,你不是重要的,還見不到呢,而且領導人也不是隨便可以見到的,儘管(上海)國際性肯定足夠,跟北京比較不一樣,但就跨國公司的數量來講,設總部還是北京多,但是就生產、管理層面上,則是上海多,就總部還是北京多,其次才是上海,沒有任何一個跨國公司直接到上海的,他一定是先到北京,然後才到上海,但是要是在美國或是日本就不是這樣了,因為它跟政治根本無關。”

而寧越敏教授(2004)在分析上海建構「全球城市」的時候，也認為：

現在我們不講「全球城市」，比較講「國際化城市」，因為了解到現在還不可能，所以也就不講了.....就四個中心裡面最重要的金融中心來看，上海根本沒辦法，如果是要談離岸金融中心，那麼上海或是香港都可以的，只是目前還沒有開放，而且金融中心的指標，並不是有多少個交易所，重點應該是在於交易量...所以人民幣的國際化以及金融中心的制約，是最大的影響.....在經濟中心方面，我們跟東京不一樣，我們的製造業面積大，在外環線6000平方米以內搞產業，有機遇、可以二三產業共同推進，製造業又影響到貿易，所以外貿量增加....在航運中心方面，不應該只是集裝箱的數量，而是航運交易所，倫敦之所以可以成為航運中心，就是因為他的航運交易所可以影響到全球，影響到全球集裝箱船的航行，可是上海呢，上海根本沒有航運交易所，當然也就沒有那種能力了...。

兩位教授的評論，似乎也點出上海在短期之內成為「全球城市」的可能性並不高，因為四個中心的建構還沒有達到當初的預期成果，若再就上海市的一些建設內容來看：

在人口特徵方面，從人口規模來看，包含十八個區一個縣，面積達 6340 平方公里的上海市域，從 1990 年到 2004 年底時，人口已經從 1283 萬人增加到 1352.39 萬人，密度則從每平方公里 2024 人增加為 2133 人，就人口分布而言，過度集中在中心城區(分為中心城核心區，包含黃浦、靜安、盧灣等三個區，中心城邊緣區，包含徐匯、長寧、普陀、閘北、虹口、楊浦等六個區)，特別是集中在中心城核心區的情況已經有所改善，這主要是由於上海市政府在進行空間規劃的過程中，配合著交通路線發展、產業轉移、級差地租等方式，進行人口合理分配，使得中心城區的人口開始向近郊區(包含浦東新區、閘行、寶山、嘉定等四個區)移動，此外，也由於遠郊區(包括南匯、奉賢、金山、松江、青浦五個區以及崇明島一個縣)人口也逐漸向內遷移，使得近年來，近郊區的人口增長最為快速，人口遷移呈現「M」字型的方式變化，人口空間分布逐漸合理化。

在空間佈局方面，「全球城市」的建構，需要有健全的基礎設施，但是在統

收統支的財政制度下，上海市的財政收入大部分上繳中央，使得改革開放前上海市的基礎建設相當落後，從 1950-1978 的三十年中，基礎建設投入資金只有 60 億元人民幣，造成交通難、住房難、環境難的負面名聲。改革開放後，獲得中央權力下放的上海市政府積極進行建設資金的籌措，除了中央與上海的財政上繳比例變化增加的稅收外，上海市政府更提出許多籌措資金的新措施，包含舉債融資、充分利用土地使用權出租，房地產市場投資等，儘管造成些許負面效應，如土地使用權出租的弊端、房地產市場的過熱等，卻也使得上海市政府有足夠的資金進行市政建設，1990 年到 2004 年全社會固定資產投資，更從原有的 227 億元人民幣成長到 3084 億元人民幣，增加近十四倍之多，使得居住環境、對外聯繫、市區交通、生活機能等方面不斷更新，具有「全球城市」的硬體建設。

從 1990 年國務院宣佈開放開發浦東、1992 年中央提出建設上海為國際經濟中心、貿易中心、金融中心，1996 宣佈建設上海為國際航運中心等一連串中央政府的政策宣佈，配合上地方政府的積極運作，使得上海市在這十六年來，在上述的這四個方面展現了傲人的成就。

就經濟中心而言，筆者將研究焦點放在產業政策上，中共建政前的上海，除一級產業外，二、三級產業發展較為均衡，但是中共建政後，大城市強調生產功能，上海市大力發展工業，使得二級產業所佔的產業比值，由一五時期的 55.88%，躍升為四五時期的 77.15%，同時期的三級產業產值則降至 18.19%，既有三級產業功能嚴重喪失，改革開放後，為了提升城市的服務功能，並建構上海為「全球城市」，開始強調三級產業，推行「退二進三」的產業政策，產業結構進行調整，1999 年時，三級產業的比值首度超過二級產業，所佔比例分別為 49.59% 與 48.43%，之後三級產業開始居於領先的地位。自此上海產業結構開始進入以三級產業為主的服務性功能，只是，這樣的發展結果並沒有持續多久，2003 年開始，二級產業的生產總值再度超越三級產業，並在 2004 年繼續擴大，所佔比例從 2003 年的 50.08%，升高到 50.84% 的比例，這主要由於上海欲藉由二級產業來提升產值，因此，在上海的邊界進行「一七三工程」，以圖爭取外商在二

產的投資，但這卻引發省際間的爭議。在三級產業當中，則以金融保險業與房地產業的發展最為迅速，前者在 1990 到 2004 年，成長近 10.5 倍，而後者則在這十五年當中成長了將近 166 倍。

在金融中心方面，上海在中共建政前，外灘即以東方亞洲華爾街聞名，許多外商銀行在此設立分支機構，這種榮景則因為與社會主義理念不合在中共建政後受到抑制。改革開放後，經由中央與上海市的規劃發展，將外灘與浦東陸家嘴金融區設定為上海的 CBD，同時經由中央給予優惠政策吸引外商銀行進駐，許多中國銀行逐漸進入上海成立分支機構，至 1990 年為止，上海金融調控體制基本形成，1998 年金融監管部門陸續進入上海制定交易規範，確立國際金融中心的環境，發展中包含銀行、保險、證券交易中心等相關部份。在發展模式的選擇上，將香港建設成離岸金融中心，與上海採取分工的態勢，似乎是上海在發展國際金融中心的適當途徑，而在面臨來自北京、香港、新加坡等內外在競爭對手時，上海如何利用既有商業優勢吸引外資、跨國公司、並進一步引外資金融機構的進入，才是建成國際金融中心的關鍵，但是這些卻並非上海所能掌控，因為涉及到的相關政策法令，仍然繫於中央政府的職權範圍，使得金融中心的建成，成為四大中心最困難的一個部份。

在國際貿易中心方面，上海在改革開放初期，由於沒有廣東所獲得的優惠政策，在 1991 年時出口貿易曾一度落後於廣東，到了 1992 年起，浦東發展計畫的落實，使得上海進出口貿易量增加，不過，從上海的進出口對象進行分析，可以看出上海進出口的貿易對象主要是亞洲地區，特別是日本，其次才是美洲與歐洲，這些貿易數字，指出上海貿易發展的區域性特徵。此外，藉由外貿的發展，越來越多的外資進駐中國，不僅投資規模擴大，外資區域分布以沿海東南部為主，使得上海吸收的外資逐年增加，除了亞洲金融風暴時期外，到 2004 年時，實際吸收外資也達到 65.11 億美元，合同數也達到 4334 項，這些都為上海的國際貿易中心產生正面效應，並進一步吸引跨國公司的進駐，不過，就外資的考量點來看，過多的政策與行政項目，仍然成為外資進一步投資的限制因素。

在國際航運中心方面，船運方面，從改革開放前的單純運輸，到改革開放後的航運中樞，上海港在集裝箱吞吐功能不斷提升，到了 2002 年成爲全世界第四大港口，總吞吐量達到 861.2 萬 TEU，2003 年時，更突破 1,000 萬 TEU，2004 年達到 1455 萬 TUE，貨物總吞吐量也不斷攀升，2004 年時達到 37,896 萬噸，2005 年 12 月 10 日，洋山港一期工程完工營運，使上海港克服以往港口承載量嚴重不足，泥沙淤積嚴重，第五、六代集裝箱船無法進出的困境，並進一步整合長江沿岸港口群，更邁向國際航運中心的目標，而航空港的部份，2004 年國際航班人次超越國內航班人次，顯現上海在浦東機場興建後以逐漸走向國際，至於信息港部份，除了信息基礎建設外，行動電話成長率高於家庭室內電話的成長率，顯現出上海信息業的發展。

從上海市內部的積極建設與發展來看，上海市已經具備國際大都市的形成環境，但是要發展爲「全球城市」，除了城市建設外，更強調與其他城市的連結，上海市在發展上對外的關係方面，分別可以從與長江三角洲城市群的关系、與國外其他城市的关系做探討。

在與長江三角洲城市群的关系方面，戈特曼(Jean Gottman)便曾經預言，上海與長江三角洲城市群將形成第六個世界級國際大都會，此外，任何「全球城市」的形成，必須有賴於其所身處都市圈的發展，因此上海市的發展與長三角城市群的發展關係密切。以目前的情形來看，不同於珠江三角洲所吸引的外資多半以加工製造業爲主，長三角由於深厚的文化底蘊，吸引許多跨國企業的進駐，同時藉由上海的輻射作用，使得周邊的城市也獲得外資青睞，當中因爲各自特色的不同，發展出蘇州模式、溫/台州模式、義烏模式與浦東模式等等。

在與周邊城市的聯繫方面，陸路方面藉由高速公路、鐵路，形成以上海爲中心的綿密網絡聯繫，海運方面，以上海港爲中心的國際航運中心，與鄰省的寧波、舟山、乍浦、海門、南通港形成分工合作的態勢。產業方面，儘管被批評爲長三角產業同構情形嚴重，但是由於中國市場的廣大，且產業略細分後，仍具各自的獨特性，使得長三角產業仍有發展的空間。只是在發展的過程中，由於涉及到兩

省一市等不同的行政隸屬，使得彼此之間仍有競爭，如在吸引外資的、基礎建設重複性高、園區規劃同質性高等問題上，這些都有賴地方政府間的相互協調，只是長三角至今並無具有約束力的行政組織，所以一旦面臨利益衝突，如大、小洋山問題上，上海市與浙江省、江蘇省，甚至南京軍區之間的齟齬，便必須由中央出面協調，耗時費力，也顯得上海市的輻射作用，並無法完全從市場的機制產生影響，行政本位的問題仍舊存在。

在與國外其他城市的聯繫方面，藉由跨國企業的進駐上海的情形可以略做觀察，考量地緣經濟、資源、市場或是勞動力的跨國企業，依據上述原則決定全球設立總部或工廠，而配合著中央政府政策的上海市，除了在稅收上給予優惠，也在資金進駐管理、進出口經營、工廠設立地點、完善的法令建設等方面吸引跨國企業，同時，上海在逐漸發展為「全球城市」的過程中，市政府也開始具有自主性，配合自身的發展計畫，選擇適當的企業投資，特別是 500 大企業，更是受到地方政府的歡迎，截至 2005 年止，上海市已經批准 104 家跨國公司總部進駐，而進駐上海市的跨國企業，主要以知識密集產業的投資為主，強化高科技的發展。

上述從人口規模與分布、空間佈局與產業政策、國際經濟中心、國際金融中心、國際貿易中心、國際航運中心的設立、與長三角城市的聯繫、與國外城市的聯繫等，這些由內到外的發展策略，都在為上海建構「全球城市」奠定基礎，然而，這些政策得以成功與否，卻仍舊受到政府行為的影響，特別是在社會主義制度下的強勢政府——上海市政府。

從改革開放前處處受到中央政府政治、經濟政策制約的上海市，由於實質稅收上繳中央為全國最多，因此，從人事安排、財政經費運用等無不如此。改革開放後，上海市領導人陸續晉升中央官員，同時上海市不斷與中央政府進行溝通，得以在稅收上獲得類似廣東的優惠政策，而得到發展的契機。

有了相對自主的城市治理能力，上海市政府積極進行政府體制轉型，從原先的管理，轉換為「治理」(governance)，不再只是政府單方面的管理，還包含了政府與民間企業，民間社會力量的參與，形成一種不斷進行的過程，如羅根與莫

洛奇(Logan & Molotch)在「成長機器理論」(Growth Machine Theory)中所描述，在城市治理的前提下，上海市政府逐級下放權力，形成「兩級政府、三級管理」的體制，即上海市政府、區政府、街道辦事處等三級，同時並經過十餘次的行政區劃調整，達到權力適當分配的目的。為了解決政企不分、政府權力高度集中、政府職能結構不合理、權力下放混亂等問題，上海市政府經過四個階段的職能調整，當中特別強調前述的權力下放，包含市政府向區、縣政府的權力下放，以及市、區、縣政府向街道、鄉鎮和社區放權兩大部分，實質的內容涉及到城市規劃、融資、企業管理等方面。只是在這方面，仍有相當多的商議之處。

除了從上面各層面分析上海市政府積極建構的結果外，本研究也從實證的方式，運用內容分析法檢視上海對外的聯繫情形，運用「上海文匯報」、「經濟學人」(Economist)、「新聞週刊」(Newsweek)三份報紙、雜誌，從 1994 年到 2005 年「上海文匯報」所獲得的結果，顯示上海對於區域聯繫較為緊密，而對國外城市的聯繫較為薄弱，而由 1990 年到 2005 年「經濟學人」、「新聞週刊」兩份分別來自倫敦、紐約雜誌的分析結果，也顯示了在報導內容中，上海市的相關新聞數量並不多，所涉及的，也都是上海市內部的情形，與國外城市的聯繫部份，也只有與香港的關係，且對於上海發展，持著較為批判的態度。

將這些內容與前面所提到的「全球城市」理論相對照，本研究初步獲得以下的結論，即上海市在經過十五年的努力之後，仍然沒有達到「全球城市」的標準，甚至連「區域型全球城市」的層次也沒有達到，以目前的情形而言，上海只能算是 Yeung & Olds(2001)語境中的「全球化城市」¹(Globalizing City)或是王至成分析中的「國際級中心城市」²階段(王至成：2003)，提出這樣的結論，除了前述幾章的分析結果外，還在於：

¹ 在 Yeung & Old(2001)的分析中指出，「全球化城市」，是指具有一定資源控制能力的區域中心城市，並不具有全球影響力，但是屬於「全球城市」施加影響力的重要網絡節點。轉引自余丹林、魏也華，2003，「國際城市、國際城市區域國際化城市研究」，*國外城市規劃*，總 18 卷，第 1 期，頁 47-50。

² 在王至成(2003)的分析中，「國家級中心城市階段」，主要是指沒有城市可以主導世界經濟，所關注者，仍然只侷限在國內市場。

1. 稱謂的使用

上海市對於「全球城市」稱謂的提出，在近幾年(2004,2005 年)的許多文獻與政府政策中出現頻率已經降低，如前述寧越敏教授(2004)所提到，而逐漸以「國際化城市」為目標，顯示在城市定位上，上海市似乎已經放棄追求「全球城市」的目標，即使提及，也將「全球城市」的目標放在 2020 年，指出了上海對於「全球城市」目標的延後。

2. 城市建構與理論內容的關連性

綜觀第二章所提及之「全球城市」理論，可以分述如下：

- (1) 就科亨(R.Cohen)與傅約翰(J. Friedmann)所提出的「世界城市」標準而言，很難看出上海市在國際經濟當中的「節點」意義，亦即無法看出有大量世界公民向上海遷居，也無法看出上海產生的社會成本超過國家的財政能力，此外，以上海在 2005 年所具有的跨國公司數目而言，也並未達到能夠影響全球經濟的實力。
- (2) 就莎珊(S. Sassen)的「全球城市」理論而言，上海在 2005 年時，三級產業的產值仍未過半，只有 47.85%，顯示「生產者服務業」在上海的重要性仍不如製造業，此外如同前述，跨國公司的數量儘管有增加，但仍無法達到影響全球經濟的實力。
- (3) 從柯司特(M. Castells)的理論視角，以及 GaWC 的實證經驗而言，強調「全球城市」的連結性，因此，在本研究採取「內容分析法」進行檢視，儘管顯示「上海文匯報」關於國際城市新聞的報導數增加，但數量仍然不及該報對於國內城市新聞的報導。此外，進一步的分析報導內容，上海市與國外城市的連結，主要集中在上海首長會晤其他城市的首長，對於實質的經濟議題，則較為不足；反觀在「經濟學人」與「新聞週刊」兩份雜誌中，對於上海的報導仍著重在城市的硬體建設方面，至於上海與其他國際城市聯繫的報導，十六年來，只有個位數的文章，反應出上海在國際上的重要性仍不足。

另外，特別就卡司特(M. Castells)所強調的資訊化而言，上海並未形成「資訊城市」或「信息化城市」，離一般認知的「E化」仍有相當距離。

(4) 另外就希爾(R. Hill)與金俊佑(June Woo Kim)的理論來看，上海可以被歸類為「國家/政策導向」的「全球城市」，亦即以國家為主導，進行城市建構，為此，上海市政府進行職能轉變，化「管理」為「治理」。

但是，根本的問題也許不全在於「國家/政策導向」或「市場導向」，而在於「國家/政策導向」或「市場導向」的最終目的，即建構「全球城市」。上海以其社會主義的制度背景，欲建構「全球城市」，然而儘管制度差異，所追求者，仍是在西方模式下界定的「全球城市」，不僅突顯社會主義制度下「全球城市」的特徵無法看到，甚至在追尋西方模式時，也仍力有未逮。

3. 都市圈發展的制約

「全球城市」的發展，有賴於其存在的「都市圈」，然而在本研究分析的過程中，長三角都市圈的發展尚未臻成熟，儘管有期許，卻仍未形成全世界「第六大都市圈」，當然無力支撐上海的城市建構。

此外，在都市圈形成的過程中，上海與其他城市之間的關係，應該是合作大於競爭，但是在「諸侯經濟」、「行政圈經濟」³的影響下，卻反而造成競爭狀況不斷，以本研究所分析的「一七三計畫」而言，上海不但走向二產為主的生產模式，更與鄰近江蘇、浙江兩省產生爭執，基礎建設的港口、機場等更是如此，使得城市的以發展的基礎，卻成為城市發展的桎梏。

4. 行政體制的轉型

如本研究指出，上海市在「全球化」體制下，轉變本身的行政體制，化「管理」為「治理」，並提出「兩級政府、三級管理」的創新制度，可是在制度轉型

³ 「行政區經濟」，由劉君德教授提出，特別指涉中國在轉型過程中，地方以行政區域為邊界，各自經營地方的經濟利益，而非以經濟的自然資源要素為邊界。產生的行為包含地方政府干預企業競爭的行為、生產要素無法跨邊界流動等，詳參劉君德、舒慶，1996，「中國區域經濟的新視角—行政區經濟」，*改革與戰略*，第五期，頁1-4。

的過程中，產生了「市、區之間」、「各區之間」的競爭，而且體制的轉型，主要爲了城市建構與「四大中心」的建設目標，但是由於仍以行政爲主的運作模式，並無法充分運用社會力量，反倒造成轉型過程中的「尋租行爲」，表現在土地批租、房地產市場過熱等現象上。

因此，根據以上的分析，可以看出上海從 1990 年中央宣佈浦東開放開發後，地方政府積極進行建設，不僅努力更新上海市內部的建設，同時也強化與周邊省、市以及與國外城市之間的聯繫，以期建構「全球城市」，然而，歷經 16 年的發展，浦東本身也似乎在發展上走到了瓶頸，如第五章所述，浦東已經開始揮別政策優惠的引資方式，而要走向「綜合改革試驗區」，這些似乎都反映出，上海至今的發展仍屬於「全球化城市」或「國際級中心城市」，甚至尚未達成「區域型全球城市」，而距離「全球型全球城市」仍有一段距離。

二、上海發展的獨特性

根據本論文的研究結果，對應第二章所提出的理論內容，本研究指出，上海在建構「全球城市」的過程中，屬於一種「政府主導的互動式建構模式」，包含著「政府政策主導下的產物」、「現有全球城市與中國政府的互動建構方式」、「城市意象的先行建構」以及「由外而內的建設工程」等特徵。

而在研究所分析的內容中，顯示出配合中國發展的國情—中央開始向地方「放權讓利」，使得地方得以運用當地比較利益，握有開發的自主性，中央爲了國家開發，積極「吸引外資」，土地、房地產、城市建設成爲資金進駐的重要項目，爲了從南部向國家重點地區的開發，中央積極強化「長江三角洲」的開發，這些中國的發展國情，與「全球化」情境下的變局產生互動—各個民族國家受到跨國公司的影響，紛紛強調「城市治理」，強化城市的經營，資訊的便捷，使得資金、資訊、人才形成跨國流動，既有「全球城市」的發展模式，強調「都市圈與中心城市」的互動作用，形成倫敦、紐約、東京等著名「全球城市」，儼然描繪出「全球城市」的發展軌跡等，這兩方面的「互動」，形成上海建構「全球城市」的獨特性。

而根據本研究在第五章所採取的內容分析法，指出在上海文匯報的內容中，國內城市間的聯繫多於國際城市間的聯繫，國內城市間聯繫的項目以「經濟中心」、「貿易中心」的報導為主，國際城市間的聯繫以「會見他國官員」、「貿易中心」為主。經濟學人與新聞週刊的報導項目，則主要是針對上海市本身的報導，且報導內容都集中在「空間規劃」方面。且在兩份刊物中，上海市的報導則數，遠遠落後於紐約、倫敦與東京市的報導。

這樣的結果，其實也符合「互動式建構」理論所指出，「城市意象的先行建構」，由於要在「全球化」中佔有重要位置，上海必須先在國際上建立意象，亦即得讓全球人士在提到上海時有一個特殊的圖像呈現出來，因此，城市的空間佈局與建設，便是立即可以收到效果的做法，所以從財富論壇與國際會議的舉辦，世博會的舉行、建築萬國博覽會等，這些「一年一個樣，三年大變樣」的意象，便成為城市行銷的最好方式，因此外國雜誌的報導以此為主。而在國內方面，由於上海已經成為中國人印象中的著名城市，所需做的，只是建立中國人上海的全球性，因此會見外國官員，與其他國家城市進行貿易，便是建立中國人對上海「全球性」的另一種意象。

至於上海所建設的「四個中心」，正如第二章所提，由於功能性的形成需要一定的時間發展，所以上海作為經濟中心、金融中心、貿易中心、航運中心的目標，便一再延後，國際金融中心延至 2020 年達成的新目標，便是具體的例證。

第二節 討論

從上海本身的發展結果來看，上海距離目標「全球城市」仍有相當的距離，而在繼續發展的過程中，更重要的是要了解與目標的差距有多少，這點可以藉由上海與其他「全球城市」的比較中看出。因此，本節將先指出上海與其他「全球城市」在一些基本數據的差異，再分析上海仍然可以發展的一些方向。

一、上海與其他全球城市的比較

以下分別就幾項指標，檢視上海與倫敦、紐約、東京的現狀差異：

表 7-1 上海、紐約、倫敦、東京基本數據的比較

比較項目/城市	上海	紐約	倫敦	東京
佔地面積 (平方公里)	6340 (2004 年)	780 (2003 年)	1580 (2003 年)	2187 (2004 年)
人口數 (萬人)	1352 (2004 年)	808 (2003 年)	740 (2003 年)	1246 (2004 年)
人口密度 (人/平方公里)	2133 (2004 年)	10366 (2003 年)	4683 (2003 年)	5698 (2004 年)
GDP(億美元)(2004 年)	760	4070	2847	7848
人均 GDP(美元) (2004 年)	6661	50371	38742	63856
跨國公司總部 (世界 500 強)(2000 年)	0 (2004 年)	46 (2004 年)	29 (1999 年)	63 (1999 年)
商業銀行 (1995 年)	51	435	494	222
三級產業所佔比重(%)	47.8 (2004 年)	86.7 (1992 年)	85 (1992 年)	84.5 (2001 年)
三級產業從業人員 比重(%) (2000)	54.2 (2004 年)	88.7	86.2	82.6 (2004 年)
金融業佔三級產業的比重	9.9 (2004 年)	27 (2003 年) ⁴	25 (2003 年) ⁵	15.2 (2001 年) ⁶
外匯日交易額 (億美元)	6.4 (2005 年) ⁷	1920 (1992 年)	2170 (1998 年)	1487 (1998 年) ⁸

⁴ www.info.gov.hk/hkma/chi/public/qb200603/fa3.pdf。

⁵ http://218.22.166.105:8000/RESOURCE/CZ/CZDL/DGJC/2/OZXBGJIM/1608_SR.ehmc。

⁶ www.sangyo-rodo.metro.tokyo.jp/monthly/sangyo/sangyo-industry-and-employment/2004nen/2004total.pdf 2004/09/27_16226803Bytes。

資料來源：甄明霞，2001，上海離國際大都市還有多遠，*特區經濟*，第 5 期，頁 48-50。

蔡建明、薛鳳旋，2002，界定世界城市的形成—以上海為例，*國外城市規劃*，第 5 期，頁 16-24。

姚為群，2002，*全球城市的經濟成因*，上海：上海人民出版社。

從以上的數據來看，上海市在人口規模與人口密度方面等基礎數字方面，介於幾個全球城市之間，但是，涉及到產業與經濟成就方面，則明顯落後於其他全球城市，如人均 GDP 便與東京差距高達十倍以上，在與全球資金、資訊流通關係密切的三級產業中，從業人員所佔比例不足一半，遠遠落後其他全球城市，相關產業如跨國公司總部、商業銀行、金融業佔三級產業的比例、外匯日交易額等，均遠遠落後其他城市，若是以總部經濟而言，在 2005 年為止，上海仍是以各跨國企業的「地區總部」，而非公司的總部首選，儘管以地區總部為主，卻仍然落後於同時期的香港(其地區總部於 2002 年便達 948 家)與新加坡(其區域總部達 6000 多家)⁹。而在外匯交易部份，若是根據國際清算銀行(Bank for International Settlement, BIS)在 2001 年所做的統計顯示¹⁰，平均全球每日的外匯成交量為 1.2 兆美元，全球四大外匯市場，即倫敦、紐約、東京、新加坡分別佔有 31%，16%，9%，6%的百分比估計，則分別為 3720 億美元,1920 億美元,1080 億美元,720 億美元的交易量，也都遠遠高於上海在 2005 年的數字。

二、上海的建構「全球城市」的困境與出路

表 7-1 顯示上海與既有「全球城市」之間的差距，特別就具有「全球城市」指標意義的服務業部份(包含三級產業、金融業佔三級產業的比重、外匯日交易額)而言，上海與其他三者仍有相當大的差距。

儘管紐約、倫敦、東京這三個「全球城市」的形成，是在資本主義經濟背景下長期發展的結果，社會主義制度下的上海，從 1990 年開發至今不過十餘年，不僅制度環境不同，推行的政策也有獨特之處，如研究中指出人口分布的特徵、

⁷ <http://forex.cnfol.com/050831/134,1511,1418267,00.shtml>。

⁸ <http://www.chinaue.com/html/2006-1/2006310181452462.htm>。

⁹ <http://cn.biz.yahoo.com/060321/127/gkjf.html>。

¹⁰ www.tabf.org.tw/tw/pub/SingleP3.asp?iWebId=6&iPID=20762&。

籌措資金的方法、土地批租與房地產的發展、國家立項的四個中心、以及區域的發展特徵等，都指出上海在建構「全球城市」過程中所具有的獨特性¹¹，這些特色顯現上海與其他「全球城市」的差異，同時也點出了上海在建構過程中可以強化的地方。

就「全球城市」的學理而言，強調城市在「全球化」的情境下，如何發揮其政治、經濟方面的作用，而「全球城市」的產生，也必然是藉由都市圈的發展，即當中最有影響力的城市。

因此，上海在建構為「全球城市」的出路方面，也應該藉由這種方式來考，即從「全球化」的宏觀層面考量，再進一步地分析「都市圈」的中間層面，最後再考量上海市本身的發展。

(一)宏觀層次

就「全球化」的層面而言，傅約翰(J. Friedmann)曾經指出，影響「全球城市」發展的四個考量重點(吳啓焰、張京祥、朱喜剛：2005)：

1. 國際地緣政治的環境變化

在這方面，強調任何城市在「全球城市體系」地位的變化，會隨著整個國際地緣政治的變化而變動，因此，正如前面所述，當全球經濟發展重心已經逐漸轉移到亞洲地區，整個外資直接投資在中國的比重逐漸增加(尹希果、任毅、王韜：2003)，以及在東亞區域論壇當中地位的重要性逐漸提升時，中國在地緣政治上的興起，將促使境內城市的地位提升，而上海為中國積極建構之城市，必須藉由整個地緣政治的轉變，以積極爭取重要性，除了吸引跨國公司進駐外，增加國際的能見度，如 2010 年的世博會之舉辦，也可以用來顯示城市在變動環境中的重要性。然而，以上海藉由浦東發展 16 年的經驗而言，上海似乎也已經體認到「外資導向」的侷限性，由於近年浦東新區外資有撤出的現象¹²，使得上海反省到，外資導向的發展政策有可能走向「依賴理論」(dependency theory)所論及”

¹¹ 中國城市報導，2003，把上海建成“世界城市”要靠空間結構調整，6 月，第 21 期，頁 13。

¹² 如 2005 年時，最早進入浦東的 3M 公司，便因為成本價格過高而將部份工廠遷移至蘇州，詳參鍾加勇，“綜合改革不是優惠，浦東模式走到盡頭”，<http://web.cenet.org.cn/upfile/79600.doc>。

越發展、越依賴¹³的困境，因此由國家設立為「綜合改革開發區」，試圖以改變政府職能、創新體制、結合政府與民間力量的方式，再創浦東經濟發展。

2. 全球競爭條件下的經濟重構

全球經濟變局下，從原先重視二級產業的製造業轉向重視三級產業的金融服務業，許多傳統城市試圖藉由都市重構以回復以往的光彩，但是仍然力有未逮，顯示出城市在發展過程中，必須隨著全球環境的變化而轉變。以產業佈局而言，任何「全球城市」的重要性，表現在三級產業的產值比例佔有生產總值過半以上，甚或七成，如表 7-1 所列出倫敦、紐約、東京的情形，而上海在產業佈局方面，從 2003 年開始，三級產業過半的比例又開始降低，到了 2004 年更降至 47.85%，顯示在隨著全球經濟變局下，上海在全球分工鏈的配合上，仍然只是以二級產業為主，三級產業的比值仍然過低，調整產業結構並且與周圍長三角城市進行產業協調分工，成為配合全球經濟重構的主要方法。

3. 城市間的競爭

各個城市的競爭，成為城市在體系中地位變化的重要動力，就上海而言，儘管在中國城市競爭力方面獨占鰲頭(倪鵬飛：2004)，但是「全球城市」體系競爭，並不是只與國內城市競爭，必須與國際城市競爭，儘管上海努力建構「全球城市」，卻仍然無法具有「區域全球城市」的地位，不及同一區域中的香港、新加坡，這些缺憾，與上海發展的四個國際中心卻仍未達到有關，特別是國際金融中心，使得上海在與國際城市的競爭力方面，十分落後。

4. 競爭與公共政策的短期行為間的關係

城市的發展與城市的生活品質方面，似乎很難保持平衡，在發展的迷思下，許多城市在工業化的發展過程中，不斷污染環境，成就城市的經濟卻無法彌補環境的損失，成為短期行為的犧牲者，佛利德曼(J. Friedmann)並認為，無法承擔社會環境成本，必然會影響城市在體系中的地位。上海屬於後發型城市，在城市的

¹³ 由法蘭克(Frank)所提出的「發展理論」(dependency theory)，指出發展中國家為了謀求國家經濟發展，不得不藉由已開發國家的資金、技術，反倒成為必須不斷受制於已開發國家的局面。

建構過程中，已有其他城市的前車之鑑，因此在城市規劃上，近年不斷強調「可持續發展的城市管理模式」(諸大建：2004)，配合前述政府轉型，讓城市管理成爲政府、企業與社會三方共同參與的模式。

(二)中間層面

掌握國際地緣政治的環境變化，建立應變能力，並藉由與其他城市競爭增加競爭力，同時注重城市管理的永續經營，成爲上海市在建構爲「全球城市」的宏觀條件。然而，正如第五章所指出，「全球城市」的形成，更有賴於城市所立足的區域環境，特別是城市圈的整體發展，因此，上海在建構過程中，不能只考慮本身的發展，而應該以整個長三角的發展爲前提。

在這樣的思考下，上海與長三角各城市的關係，或謂上海與江蘇、浙江兩省的關係，成爲重要關鍵，然而，前面描述的一些具體問題，如行政體制的衝突、合作平台的缺乏、規劃、基礎建設的衝突等，放在中國的體制下，所意味的，就是在行政上處於平等的地方政府，彼此缺乏合作的機制，同時，在中國轉型的過程中，爲了維護各自的利益，形成了「諸侯經濟」或是「行政區經濟」的問題，成爲上海發展的桎梏。

面臨這一層次的問題，上海應該採取的做法，必然得從區域整合方面出發，並遏止區域間地方政府的惡性競爭，如：

1. 發展協調管理模式

由於長三角各個城市的行政區隔，造成前述競爭行爲，而原有的「市長聯席會議」等組織卻也無法發揮應有的作用，主要的原因在於措施實施「主體」的爭議，即各項組織討論，主要是以何者爲主要的操作主體，如簡博秀的分析指出，長三角 16 個城市的空間治理策略，從區域規劃、行政區劃的調整與兼併、都市圈規劃、空間的組織與再組織，分別從空間規劃、行政規劃、組織形式等方式進行治理的整合，但卻都以失敗告終(簡博秀：2005)，而由於「全球城市」的發展，在很大程度上奠基於城市所依賴的腹地，因此正如第五章所說，十六個城市(或謂兩省一市)的區域整合無法完成，則可能成爲上海在建構「全球城市」的桎梏

而非助益。在這方面，或許可以借鑑國外城市的治理模式，考慮以紐約大都市區的方式，針對各個議題形成各種專門性的組織，或是如華盛頓大都市區，建立類似「華盛頓大都市區委員會」，進行單一組織的管理，使地方政府間有個協調的管理平台，得以解決前述的交通、基建等具體問題(靖學青：2002)，而爲了加速長三角一體化的進展，國務院也將「長三角一體化」確定爲國家區域發展方針並寫入十一五計畫中，顯見國家的重視程度。

2. 規範地方政府的競爭行爲

「諸侯經濟」、「行政區經濟」等名稱，清楚說明了地方政府在謀求本地經濟利益的同時，不惜以其他地區的經濟犧牲爲代價，儘管有助於當地的發展，卻也衍生出相當多的負面影響，特別是地方政府的「尋租行爲」(rent-seeking)，藉由土地有償制度、中央與地方分稅、企業轉型的過程，吸引外資等方面，地方政府進行各種權錢交易。針對於此，除了加強各地區道德認知、體認區域共同發展的重要性，也在於減少政府的干預，亦即第六章提到的政府轉型，藉由「治理」的方式，使得政府與民間共同參與，以建立監督機制，並對尋租引起的建設問題追究相關官員職責，以建立規範化的競爭模式(唐燕：2005)。

3. 進行合理的地域分工

長三角產業同構、重複建設的問題，向來是長三角地區發展受到爭議的焦點，如姚先國、謝曉波(2004)，便採用聯合國工業發展組織國際工業研究中心提出的相似係數計算方法，得出上海與江蘇產業同構係數爲 0.82，上海與浙江爲 0.76，江蘇與浙江爲 0.97，顯示三者的產業結構趨同。儘管藉由產業分級可以顯示出產品種類的不同，或是考慮市場尚未呈現飽和，所以產業同構也可促進產業升級等觀點，說明長三角產業同構所具有的優勢，但長遠發展，考量長三角區域一體化的發展，區域的分工在未來會顯得更爲重要，如何在產業同構的基礎上進行合理的分工，成爲未來發展的關鍵，在陳建軍、呂猛(2005)的研究中，便指出藉由地方政府與企業爲主要動力，長三角的區域的分工模式，沿著產權鏈、供給鏈兩條模式進行，並顯現出由八十年代的江蘇、浙江對上海的單向分工、轉移到

九十年代三者雙向分工，而進一步形成了區域經濟的一體化，因此，如何掌握全球經濟潮流的變遷，並配合區域內的條件轉變，借重企業的力量，將是長三角建立合理分工的重要關鍵。

(三)微觀層面

從宏觀的「全球化」層面，以及長三角的層面分析上海進一步建構「全球城市」的方向外，上海市本身，也有可以進展的方向，如：

1. 人口與空間的合理配置

比較上海與其他全球城市人口與空間配置的數據來看，上海市的人口規模與人口密度都顯得過大，要成為「全球城市」，就必須考慮城市人口規模與就業人口，以配合產業的需求。上海市空間與人口的規劃，是設定在 2020 年時，中心城區(即外環線以內 600 平方公里的面積)人口應為 800 萬人，並發展由內而外的多層次城鎮體系，也就是「中心城—新城—中心鎮—集鎮」等四個層次，因此過於密集的都市人口，並不適合三級產業的發展，而要達到人口與產業的合理配置，非得藉由政府的力量，利用土地的開發控制，將產值較低的產業遷往郊區，產值較高者遷移至市區以達到資源的合理配置(吳雪明：2003)。

在人口與空間的配置上，上海市政府在城市建設的同時，進行人口動遷，形成「舊區改造」與「新區建設」同時並舉的做法，但卻也引起前面所指出的動遷爭議與對於開發商和政府關係的質疑，同時實施的「鼓勵回搬政策」¹⁴也沒有獲得具體的成效。

因此，適當的出路也許在於考量稅費減免政策，並將土地批租納入招標系統，避免人為炒作，以降低開發成本，此外，在土地的利用方面，也可以藉由政府力量產生許多新興機制，如盧灣區政府所創新的「毛地批租」便是一例，將開發土地的成本轉移至建商，這樣便可同時節省政府財政，收一舉兩得之效，然而更重要的，也許是將原先消除城市貧民窟的思維，轉化為替弱勢族群提供居住空

¹⁴ 指的是在舊區改造完成後，保留部份住宅，供原先動遷居民回搬安置之用，但這些住房的標準配備、品質較差，因此居民搬回的意願不高，且開發商認為獲利的機會較少，使得政策無法落實。

間，這樣才能避免民眾對於政策的負面反應(肖達：2005)。

2. 四個中心的強化

上海建構為「全球城市」的最主要動力，除了來自城市本身人口與空間配置外，更重要的，在於中央給予的「四個中心」的發展，而截至目前，發展仍差強人意，如周振華教授(2003)的分析指出：

“..上海四個中心發展的情形，金融中心開始的比較晚，主要得看加入 WTO 後所產生的影響，特別是 2006 年人民幣兌現自由化之後才能看出。至於上海與北京有競爭，當中北京是總行多、管理層級多，其他的則沒有較大規模，而上海則是交易量多。而在金融產業與民生關係方面，上海股票分為 A、B 兩股，在當中 A 股是國內人士購買、B 股是國內外人士皆可購買，但是兩種股最近都不是很景氣，這裡的問題涉及到上市公司本身的素質、流通性，但是與釋股無關，以及政策的影響有關。而民營企業，特別是一些浙江企業，受到的影響才會比較大。至於上海市民的參與程度，多半是開戶多、進場少，主要還是收稅的關係。貿易中心方面雖然開始較早，但是規模卻較小。航運中心，是四個中心當中最大的，主要是量大，且 2005 年大小洋山建成的上海港，這些都有較好的影響。經濟中心的話，上海除了積極發展生產者服務業，也注重二級產業，但是就上海的一七三工程而言，對上海並不有利，因為上海的成本較高，反而無法與蘇州等地競爭。..”

同時，在陸立軍與朱海就(2004)的分析中也指出，上海國民生產總值佔全國的比例只有 5.1%，不若其他「全球城市」佔該國比例達到 15% 以上，並未達到經濟中心的標準，就金融中心來看，應該重視的是外資加上民間資本(特別是其他省分的投資)，且外資的投資對象應該是滬、蘇、浙，而非僅上海這一部份，且最主要的問題，除了人民幣無法自由匯兌之外，股市交易量不足，也是一個限制，使得金融產業內部外匯、股市交易量都無法達到一般城市的水準，更遑論「全球城市」了，因此，上海應該與香港在金融方面分工，將香港定位為「離岸金融中心」，以緩解人民幣無法自由匯兌的困境。在貿易中心方面，上海的進出口貿易總額很大一部份並不是來自國外，而是來自於國內的浙江省，顯現出的是區域貿易中心的特徵，而非國際貿易的特性，至於航運中心，由於洋山港已興建完成，

這將有助於上海航運中心的達成，並整合長三角港口群。

此外，就「全球城市」最強調的服務業為主的產業結構，特別是當中的金融產業，以其其他相互關連的市場，如短期資本市場、存貸市場、債券市場、股票市場、外匯市場、金融衍生產品市場等而言，上海目前情形，金融市場權限集中在中央政府，雖然世界前 50 銀行已經有 80% 在上海成立了分支機構，但開放水平不夠，同時外匯市場的交易量過低，其日交易額，只有倫敦、紐約、東京等金融市場的 0.006%—0.02%(秦武平：2002)。

上述的這些評論，都指出了上海在四個中心的發展上，需要聯繫到前面所提到的長三角城市圈，才能有助於四個中心的實現。

總的來說，中國的改革開放，使得上海市政府不斷進行轉型，改變城市政府的職能，由「管理」為「治理」，在過去十五年中積極建設，不僅在內部進行城市規劃與產業的轉型，有著名的東方明珠電視塔、金貿大廈等象徵城市魅力的標誌，更積極營造國際經濟、金融、貿易、航運中心，以進一步與國際接軌。對外方面，也成功舉辦財富 500 強會議、APEC 會議、亞洲開發銀行年會、更在 2002 年成功申辦 2010 年世博會，展現上海國際化、「全球化」企圖，儘管在目前的分析中顯示上海建構「全球城市」的企圖並未實現且有相當距離，但在這些基礎上，上海進一步的發展與開放，將更能強化與國外其他城市的聯繫，並達成其建構「全球城市」的目標。