

第三章 上海市人口特徵與空間佈局

城市的建設發展，除了依靠城市經濟成長與政府制定發展政策外，城市本身的「人口特徵」與「空間佈局」，也是影響發展的重要因素，兩者不僅影響城市的經濟成長與政策制定，同時也相互影響。蓋因任何城市的人口規模、組成結構關係著城市人口的區位分布、居住、福利政策等相關活動，更影響城市的產業佈局與城市的發展規劃。而城市的空間佈局、規劃建設，也必須依循著城市人口特徵來制定與調整，可見，這兩者的互動實為城市整體發展奠定了基礎。

就上海市而言，其「人口特徵」與「空間佈局」，不僅具有各自的特色並產生前述的交互影響，而且，就上海市的發展過程來看，這兩個因素之間的關係，也因為不同時期、不同環境所面對的政治、經濟背景而有所變化，這些都在政策制定與現實結果上具體的表現出來。

所以，針對上海市的城市建構過程，本章擬先從其「人口特徵」及城市「空間佈局」這兩個主要因素，進行深入分析。同時，將在分析過程中指出，不同於資本主義國家城市的上海，在社會主義制度下，政府在其城市人口特徵、空間佈局兩方面所展現的影響力。

因此，在本章第一節，筆者將從上海市人口規模、人口分布的特徵，以及人口遷移的情形做一個介紹與分析，並指出上海市特殊的人口特徵所造成的社會影響；在第二節中，則分析上海市在建構為「全球城市」時所進行的空間佈局，由於空間佈局涉及層面甚廣，從空間規劃到資金籌措等方面都會有所關連，所以本節將就空間佈局的規劃、基礎建設的更新、資金籌措的方式、房地產市場等做一個具體的分析，最後，則針對上海市在空間佈局的具體成果加以討論。

第一節 上海市的人口特徵

就人口學的關懷議題而言，主要探討人口的出生率、死亡率、遷移率以及這幾個因素彼此間的互動及其產生的影響，因此，本節將先針對上海市在這幾個方面的內容分別進行檢視，另外，也將針對這幾個方面特徵所帶來的一些相關影響進行分析。

就歷史背景而言，中共建政後，由於資源嚴重不足，因此在 1953 年 12 月便開始實施「統購統銷」政策，藉由居住地的差異，決定糧食等生活所需的供給，以低價收購農村糧食，再藉由政府的統一分配措施，提供城市的基本生活所需，亦即所稱的「剪刀差」，該政策不僅嚴格控制了生產資源，同時也緩解了資源不足的問題(金觀濤，劉青峰：1992)。但這種劃分政策所造成的結果，則是城鄉差異擴大，並促使農村人口大量往城市地區遷移，使得中央對於人口遷移的規定益趨嚴格，並在 1958 年頒佈了<<中華人民共和國戶口登記條例>>，由公安機關負責人民的戶口管理，將人口遷移的限制從農村與城市間的區分，擴展到了城市與城市，甚至是城市內不同區域之間，並把戶口遷移的政策與社會福利掛鉤，諸如就業、就學、糧食供給等，以達到進一步限制人口遷移的目的。另外，對於大城市如北京、上海、天津、武漢、廣州五者，也在 1962 年由公安部公佈<<關於加強戶口管理工作的意見>>規定，其中特別指出，該政策實行的主要目的是防止中小城市居民向大城市遷移。

這種有效控制資源不足並達到社會主義的平均理想，而嚴格實施的戶口制度，阻礙了不同城市間人口、資源的流動，儘管避免過多人口湧入大城市，以防造成人口過度集中在大城市的現象，但卻造成了人口、資源無法自由流動，資源無法發揮最大效益的負面作用，直到制度鬆動，這個問題才獲得解決。所以在改革開放前的這一段時期，各地人口數量的變化，主要以人口自然增長率的變化為主，人口遷移在這方面並沒有產生太大的影響。

然而，在改革開放後，戶口制度發生了一些變化，許多大城市如上海、廈門

等從 1990 年開始實施藍印戶口政策¹，儘管至今已經取消，但這項措施卻開啓外地民眾得以用購買戶口的方式獲得本地戶籍，同時，更由於原先各種與戶口制配套的基本生活所需，都已可經由市場購買，降低了戶口制度所產生的區隔作用，使得戶口制度徒具形式(Solinger：1999)。到了 1992 年時，由於各種「農轉非」的變賣和其他許多亂象，使得中央開始規劃戶口制度的變革，並於 2001 年 3 月 20 日由國務院批轉了公安部<<關於推進小城鎮戶籍管理制度改革意見>>，從小城鎮開始，戶口改革制度全面進行。

於此背景下，可以看出上海市人口變化的一些特徵。從上海市人口出生率、死亡率，以及相應的人口自然增長率來看，中國大陸在 1970 年代爲了減低人口的自然增長，因此制定了一胎化政策，政策在各地都產生了明顯的效應，所以使得全國人口數的增長受到一定程度的制約，而這種制約的情形，在嚴格執行政策的大城市格外明顯，上海即是一個標準的例子。

實行一胎化政策的結果，可以從統計數據的變化看出，即上海市人口的出生率每年都在下降，從 1991 年開始，更降至 10‰以下。相對的，在死亡率部份，基本上從改革開放時起，即一直在 6‰-7‰之間波動，這兩者所造成的人口自然增長，再加上八十年代之前，嚴格戶口制的限制降低了人口遷移的效應，使得上海市人口增長呈現不斷降低的局面，到了 1993 年，人口自然增長率首度呈現爲負值，爲-0.8‰，但對照統計結果卻顯示出上海總人口數仍然持續的增長，所以就增長的數據來看，明顯指出上海人口的增長，並非是由市內戶籍人口所造成，外來人口的遷入，才是主要的影響原因。

改革開放後，一些發展較好的經濟特區，以及受到政策優惠而在經濟上領先其他地區的大城市，成爲外來人口競相遷入的地點。上海市便在這樣的前提下，成爲外來人口移入的主要目的地，特別在中央政府取消「遣送條例」、上海市取消移入人口辦理「居留證」的制度，以及中央明確表明開發浦東後，變得

¹ 上海市於一九九四年二月起實施「上海市藍印戶口管理暫行規定」，已於二〇〇二年一月停辦，將逐步實施「上海市居留證」制度，及以小城鎮戶籍制度改革等措施加以取代。

更爲明顯，如上海在<<關於外地投資浦東新區申請常住戶口的實施細則>>中指出，投資總額、註冊金額各在 500 萬元人民幣以上，開辦兩年，經濟效益顯著，可以申請五個上海市常住戶口；若是在 500 萬元以上，且有購買商品房者，則每增加 100 萬元可再申請一個常住戶口，亦即前述「藍印戶口」(任波：2001)。除此之外，上海更對於外來人才予以優惠，凡是能找到工作，便能夠留在上海，大開戶口方便之門，這些開放的措施，使得大量的外來人口移入上海，真正反映了上海「海納百川」的特色。

由上簡述可以看出，經濟發展提供了較多的就業機會，促使人口開始流動，而戶口制度的鬆動，也反映出上海市建構「全球城市」的過程中，人口向大都市聚集，然而聚集並不意味著發展，過多集中人口卻未規劃的聚集，反而有礙城市的發展。因此，就人口特徵對於上海建構「全球城市」過程所產生的影響，筆者將從下列幾個方面進行探討：

一、上海市的人口規模

首先就上海市的人口規模而言，由表 3-1 可以看出在 1990 年到 2004 年之間，上海市人口規模所產生的變化：

表 3-1：上海市的人口規模 (1990-2004 年) 單位：萬人

年份	人口規模	人口密度(人/平方公里)
1990	1283.35	2024
1991	1287.20	2030
1992	1289.37	2034
1993	1294.74	2042
1994	1298.81	2048
1995	1301.37	2052
1996	1304.43	2057
1997	1305.46	2059
1998	1306.58	2061
1999	1313.12	2071
2000	1321.63	2084
2001	1327.14	2093
2002	1334.23	2104
2003	1341.77	2116
2004	1352.39	2133

資料來源：上海市統計局，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/C0303.htm>。

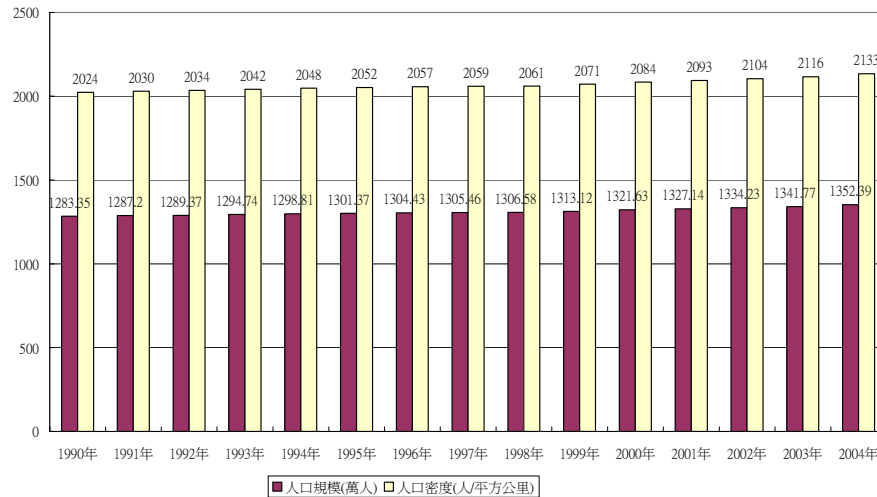


圖 3-1 上海市的人口規模與密度 (1990-2004 年)

資料來源：本研究整理繪自上海市統計局，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/C0303.htm>。

根據表 3-1 與圖 3-1 所顯示出的人口規模而言，從 1990 年的 1283.35 萬人，到 2004 年時，其人口規模達到 1352.39 萬人，比起 1990 年，增長了 5.3%，另外，從圖 3-1 來觀察，這 15 年來，上海的人口總數每年都在增加。在人口密度方面，則每平方公里皆在 2000 人以上，到了 2004 年，人口密度更高達 2133 人/平方公里。這兩組數字指出上海人口仍然處在發展的過程當中，增加的趨勢十分明顯。然而，這樣不斷擴展的人口規模以及持續增高的人口密度，似乎引出了一個爭議點，即上海是否有最適當的人口規模？如果有的話，規模是多少？且現在是否已經達到了最適當的人口規模？

對於「適當人口」的觀念，學界認為，這主要是解釋人口數量的一種方法，認為特定區域內人口數量應該與可獲得的資源數量相均衡，亦即考量一個地區自然資源承載的能力，在一定時期之內按照一定的標準所能夠供養的最佳人口數量，也就是該地人口的最大承受能力，以及該地區在某一時期經濟環境下的理想生活模式。就上海市而言，由於在改革後所具有的開放性，資源以及生活必需品的欠缺等問題，都可以經由區域之間的相互交流來克服，所以在考量適當人口

的規模時，不需要從資源的角度考量，而必須要特別著重於對應於某種經濟發展水平，以其為標準的理想生活方式才是適當人口的規模(吳瑞君、朱寶樹、王大奔：2003)。

因此，就上海市適當人口規模而言，單純以目前的統計數據(2004年)來看，上海市的人口達到 1352 萬人，這個數字是否為上海市最適當的人口規模，學界的看法也仍是分歧。如陳家華、彭希哲(2003)就認為，經由適當的統計方式計算，上海市的適當人口應該在 1800-1950 萬人之間，所以就目前上海市的人口總數而言，顯然還有增長的空間，只是對於如何增長有討論的必要罷了(陳家華、彭希哲：2003)；然而也有學者持不同的看法，認為上海市的人口已經過度擁擠，同時在空間的分布上也呈現出不合理的分配，出現了「膨脹病」的問題(戴淑庚：1996)。儘管有此爭論，但是學界似乎都傾向於認為，以一個「全球城市」的標準而言，上海市目前人口仍有增大的空間，只是，對於適當的人口規模應該是多少，則有不同的看法，數量從 1650 萬人到 3000 萬人都有。

如王浣聖根據系統工程模型的模擬結果指出，上海的最適當人口應該是 1650 萬人，不宜再增加，因為上海市本身的自然資源有限，而且在經濟發展過程中若不控制人口的數目，將導致經濟發展的結果為過多人數所消耗而沒有成長(左學金、周海旺：2003)。

但是也有學者認為人口規模可以更大，如龔樹民和伍理(1995)，認為上海市人口規模應該以 3000 萬為最適當人數，他們的思考根據有兩個層面，首先是把上海市當作農業地區，以上海供給的糧食來估算能夠容納的人數，另一種方式則是以城市化為計算標準，指出上海市城市化面積應該佔到全市的 1/3，達到 2113 平方公里，若按照城市化的人口密度為每平方公里應為 1.0-1.2 萬人來計算，再加上郊區面積佔全市 2/3，達 4227.5 平方公里，標準人口每平方公里應為 900-1000 人，則上海市的最適當人口數應為 2493-2959 萬人，因此提出了 3000 萬人的適當人口規模(龔樹民、伍理：1995)。

不過也有學者則是持折衷看法，提出了上海市最適當人口應該可以在目前的

基礎上，再有較大的增長，以 1800-2000 萬為最適當人數，這樣的考慮點，主要是從以下幾個方面來思考：

1. 上海市作為長江三角洲的發展龍頭

上海市的人口規模，不應該只從自然資源方面來考量，因為上海市位於長江三角洲上，有著廣闊的腹地，自然資源流通，所以應該思考的是如何吸引優秀的人才向上海集中，亦即將上海市的最適當人口規模與長江三角洲的腹地做連結，且若以國外城市化水平來衡量，每平方公里應以 1 萬人為理想密度，那麼上海市人口仍有增長的空間（陳家華、彭希哲：2003）。

2. 上海市作為世界經濟發展的重要城市

上海市的人口規模，應該從更廣的面向來考慮，不是只有上海市、也不是僅在長三角，而要考慮上海欲成為「全球城市」，所以必須不斷的吸引外來人口的進入，這方面不僅是優秀的人才，同時也包含了為優秀人才服務的普通人才，以配合上海在發展三級產業時，所需要之較低層次的服務部門。此外，在開放吸引外來人口的前提下，也可以注入較多的年輕人口，調節上海自 1993 年開始出現的人口自然負成長，以及接踵而來的人口老齡化現象，所以上海市的最適當人口應有增長的空間（左學金、周海旺：2003）。

再者，考慮適當人口，也必須跟人口老齡化、城市化等因素相結合，如桂世勛教授（2003）便指出：

“....上海市或者叫「適度人口規模化」或「合理人口規模化」，在國際上，這個問題研究不可能了，因為「適度人口規模」或「合理人口規模」，它本身是個動態的(概念)，而且很難研究，但是在中國大陸現在還比較熱門，這和中國的國情有關，如果一定要做研究，走到哪算到哪，作為一個市，他必須做市的宏觀調控，再加上中國經濟發達，(因此)一定要考慮人口規模，如果盲目放開，一定會有很大問題，.....影響中國人口合理規模主要有兩個因素，一個是生育政策，一個個遷移政策，它不可能馬上取消這些政策，它要調理這些政策，一定要考慮合理人口規模問題，所以去年政協論壇時，區域性的合理人口規模主要

有這樣的背景……上海市的合理人口規模，市裡面的領導決策有兩派見解，一派主張管緊點，一派主張放鬆點，長期都認為到2050年時，合理人口是1650萬人，當時的口徑是長住人口半年以上，他們的研究是基於數學方式，選出幾個要素來計算，如人均GDP或是水資源、能源、資源環境多少等來計算，選出指標之後，再把最不可能的設定為0，最滿意的為1，參照世界各國大城市標準，看上海在未來五十年可能達到的數值為多少，每樣指標有滿意度與可能度，再綜合起來計算出來。上海市人口計畫委員會提出，若是從人口老齡化來預測，人口規模控制再多六百多萬到七百萬，我認為2050年常駐半年人口要有2000萬，這對於老年人口或是老年扶養人數才適當，主要考量的是老齡化，而且上海引進人才的戰略，認為這幾年要多，然後再慢慢便少，我倒是提出相反看法，因為你現在引進年輕人，到了2050年他們就變老了，所以你必須不斷引入年輕人，才能沖淡老年人口，而且這些年輕人會模仿日本的「子女招換」，即很多年輕人把年老的父母接過來，也就是年輕人把老年人找來，一方面照顧，又可以幫忙帶小孩。……因此，我認為要從年齡結構來看人口總規模的影響，此外，我也考慮從「城鎮化」的角度，新的上海城市的發展主要在郊區，因為中心區的土地批租或徵地後只剩一些，外資引進等都在市郊邊緣，市郊結合部，所以在這樣的情況下的「城鎮化」根據中國建設部的規定，每平方公里8000-10000人，如果不結合城鎮化人口，也很難看清楚……。”

儘管如此，不論是採取何種計算方式，學者們已經有共識，即上海市的人口規模增加，應該是以市場機制的方式進行，而不應該是以行政手段的方式來進行調節，這樣才能達到適度的人口規模。

此外，從表3-1所顯示的另一個問題是，不論上海市的適當人口規模為多少，目前所顯示的人口密度，似乎都指出了人口密度過高的情形，反映在日常生活上，就是人口過於擁擠、住房貴、交通不便等的問題。若是拿此數據與一些「全球城市」做比較，如紐約在1995年的面積為945平方公里，人口為1520萬人，平均人口密度為1587人/平方公里，也比上海人口密度低。因此，這似乎點出了一個混淆，即人口的問題，並不在於人口規模過大，而是在於人口如何分布？如

東京的人口約有 3000 萬，卻仍被視為「全球城市」，而不是鉅型城市，說明了問題在密度，不在規模，且在人口密度過高的前提下，是否還有人口分布不均等其他相關情形，才是問題的關鍵，因為人口分布不均將造成資源配置失當，經濟效益低落以及相關的社會問題。

所以，除了分析上海市的人口規模外，更應該了解人口的空間分布，才能看出實質問題所在，不過，在分析人口空間分布前，必須先檢視一下人口規模的變化與影響，以了解該以何種方式達成上海市的最適當人口。

二、上海市人口的自然增長變化

在分析上海市人口規模時，涉及的便是人口增長的來源為何？以上海市的情況來看，徹底執行一胎化政策，再加上城市現代化的特徵，這些都造成了人們生育意願降低，並使得人口自然增長率不斷下降，就其基本數據而言，人口的出生率、死亡率、以及自然增長率分別如表 3-2 所顯示：

表 3-2：上海市的人口出生率、死亡率、自然增長率 (1990-2004 年) 單位：‰

年份	出生率(‰)	死亡率(‰)	自然增長率(‰)
1990	10.2	6.7	3.5
1991	7.8	6.7	1.1
1992	7.3	7.1	0.2
1993	6.5	7.3	-0.8
1994	5.9	7.3	-1.4
1995	5.5	7.5	-2.0
1996	5.2	7.5	-2.3
1997	4.9	7.3	-2.4
1998	4.7	7.8	-3.1
1999	5.0	7.3	-2.3
2000	5.3	7.2	-1.9
2001	4.4	7.1	-2.7
2002	4.7	7.3	-2.6
2003	4.3	7.5	-3.2
2004	6.0	7.2	-1.2

資料來源：上海市統計局，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/C0303.htm>。

(?)

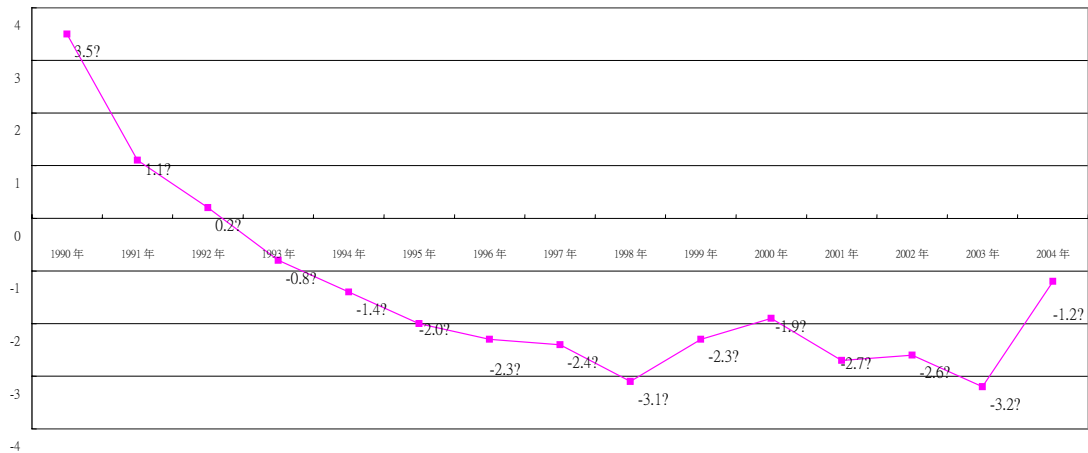


圖 3-2 上海市的人口自然增長率 (1990-2004 年)

資料來源：本研究整理繪自上海市統計局，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/C0303.htm>。

由表 3-2 與圖 3-2 可以看出，上海市的人口的出生率在 1990 年以後持續下降，1991 年開始更降至 10‰以下，死亡率則基本維持在 7‰左右沒有太大變化，所以在人口的自然增長部份呈現不斷下降。另外從圖 3-2 中，也可以很清楚的看出，從 1993 年開始，人口自然增長出現了負值，負增長的情形，每年幾乎都維持在-2.5‰左右，到了 2004 年更增加到-3.2‰，這個狀況要到 2004 年的時候才開始減緩，為-1.2‰。上述的數據指出了上海市在人口增長上，多半是因外來人口的影響，儘管當中也包含了很多在文革時期被迫上山下鄉的青年返回，但更多的是上海爲了提升勞動力素質，放寬對外省人口進入上海工作的限制所致。

三、上海市人口結構的變化引起的問題

(一)人口老齡化

自然人口增長率呈現負值的結果，便是人口老化的現象提前來臨，不同於西方等先進國家「先富後老」的情形，上海市人口年齡結構的變化，屬於發展中國家的「未富先老」的狀況(吳瑞君：2003)，亦即當經濟發展的水平還未達到發展

中國家的層次，但是人口的結構變遷，卻已經和已開發國家一樣，屬於出生率不斷降低的情形，亦即所謂的「人口老齡化」。

就統計結果進行分析，2000年至2004年，上海居民平均壽命分別為78.77歲、79.66歲以及79.52歲、79.80歲、80.29歲(男性77.08歲、女性82.48歲)呈現不斷上升的態勢，另外在第五次人口普查過程中，65歲以上的老齡人口佔11.8%，比第四次人口普查的數字高出了2.1%，據估計到了2020年的時候，這個比例將會高達26%，為中國各省、市、自治區當中之冠(季虹：2002)。另外，超過百歲以上的老人為269人，也比第四次普查時人數增加。上述的數字都顯示出上海老齡化的程度高於其他的「全球城市」。且根據學者所作的實證調查，指出目前上海的「雙獨夫婦」更傾向於少生，只生一胎的比例更達到45%，這使得上海老齡化的情形只會愈形突出(劉永良：1999)。

人口老齡化所產生的影響，便是老年人口扶養比增加，造成了老年負擔係數上升，更可能由於老年人的消費而造成了在業人員的平均收入下降。然而在上海這個自然增長率持續下降的城市中，老齡化的社會還可能影響到出生人口的波動。

就桂世勛(2002)的研究指出，由於上海在八十年代有大批上山下鄉、插隊落戶人口的回返，達到戶籍人口的高峰期，然而在此之後，因為大城市執行一胎化政策較為徹底，使得目前盛行所謂的「雙獨家庭」，造成戶籍出生人口減少。一胎化政策鬆綁後，27個省市自治區開始鼓勵雙獨家庭可以生育第二個子女，以緩和人口持續下降的趨勢，加上八十年代結婚者的子女又到了生育年齡，使得出生率又有上升的可能性，但是，實際抽樣調查的結果卻顯示，最多只有五成的夫婦會想生育第二個子女，且上海人口負自然增長率所造成的老齡化社會，連帶也必然使得死亡率增高，這樣反而更強化了出生率降低的情形。因此，將上述情形加以綜合，可以看出上海市的戶籍人口出生率會呈現出「上下波動」的情形(桂世勛：2002)，而一旦這種上下波動的幅度過大，則將造成從教育到社會福利等一連串政策處於過當與不及的困境。

(二)人口老齡化的社會影響

除了在人口方面造成的問題外，老齡化人口將更進一步影響到整個社會的發展，如從人口的年齡結構與產業結構來看，當老年人口逐漸增多時，意味著整個城市的產業結構勢必得面臨調整，因為缺乏青壯年人口，所以既有的勞動力供給必然產生不足，可能將造成以下的影響：

1. 外來人口持續增加

由於老年人口增加，將使得當地勞動力成本不斷上升，導致企業競相雇用農村進城的低廉勞動力人口，但是，這將造成上海市外來人口增加，形成基礎建設負擔的加重，進而導致生活水準的下降與社會治安的危機。

不過，老齡化社會除了出現負面影響外，也可能會有正面的貢獻，如：

1. 產業結構的轉型

由於青年人口的不足，因此產業結構必須放棄以往勞動密集型的產業，而轉向智力密集型的產業，這個轉型將不僅使得上海市生產效率提升，同時，產業結構也將由人力資本密集型，轉變成非勞動力密集型(季虹：2002)，對於提升上海的產業結構，也會起到正面的作用。

2. 重新進行認知

目前對於人口老齡化的認知，全球已經普遍在進行轉變，亦即將老齡化看作是人生命歷程的延長，在各個階段都在延長，而非只是在老年階段(Giddens：1998)，對此，則可妥善運用老年人口的經驗智慧，以上海而言，在規劃的設想上，也期望將老年人口的智慧運用於專業技術方面，這樣不僅可使老年人口問題緩解，也可彌補在專業人才不足的困境，儘管這樣的思惟仍屬於計畫階段。

四、上海市人口的空間分布

以上海市人口規模而言，2004 年全市人口約有 1352 萬人，平均人口密度約為 2133 人/平方公里，若是以學界在分析上海人口分布時所採取的地理區位來看，可以劃分出三個部份，分別是中心城區(包含黃浦、靜安、盧灣、徐匯、長寧、普陀、閘北、虹口、楊浦等九個區，其中黃浦、靜安、盧灣三區為中心城核

心區，位於內環線以內，徐匯、長寧、普陀、閘北、虹口、楊浦為中心城邊緣區，位於內環線以內或是內外環線之間)、近郊區(包含浦東新區、閩行、寶山、嘉定等四個區)、遠郊區(包括南匯、奉賢、金山、松江、青浦五個區以及崇明島這一個縣，近郊遠郊合稱郊區)三個部份。在中心城區部份，原先的南市區已經在 2000 年 6 月併入黃浦區，所以在統計資料上皆將南市區的資料併入黃浦區做計算，另外在近郊區部份，浦東新區於 1993 年從川沙縣改制，閩行區也於 1993 年撤縣設區，因此在統計資料上的計算上皆以 2004 年的數據為主要的登錄內容。

以下，將先指出上海市以及各區的總人口數量以及人口密度，其特徵如下：

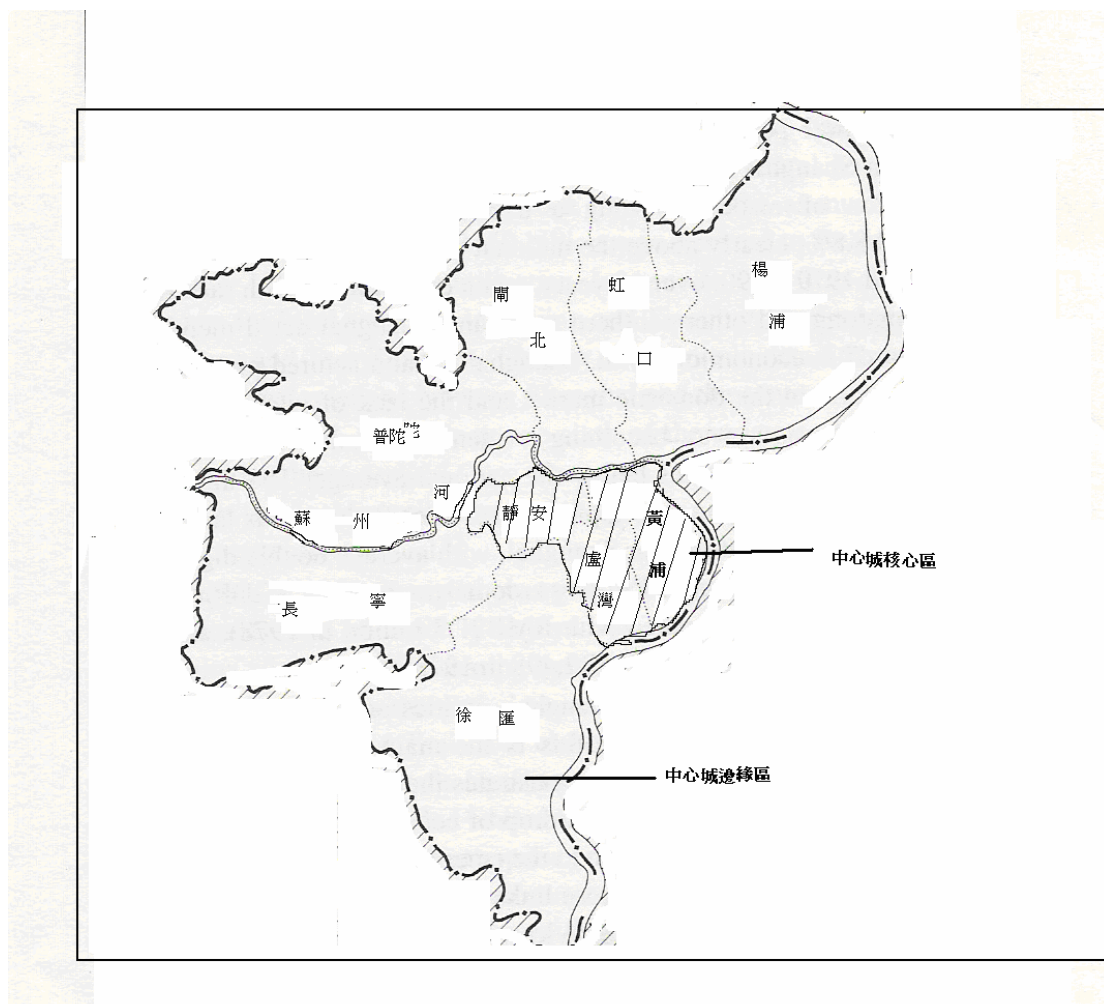


圖 3-3 上海市區地圖

資料來源：本研究修改自 Y. M. Yeung & Sung Yun-wing, 1996, *Shanghai: The transformation and Modernization under China's Open Policy*. H.K.: The Chinese University Press. p.7.

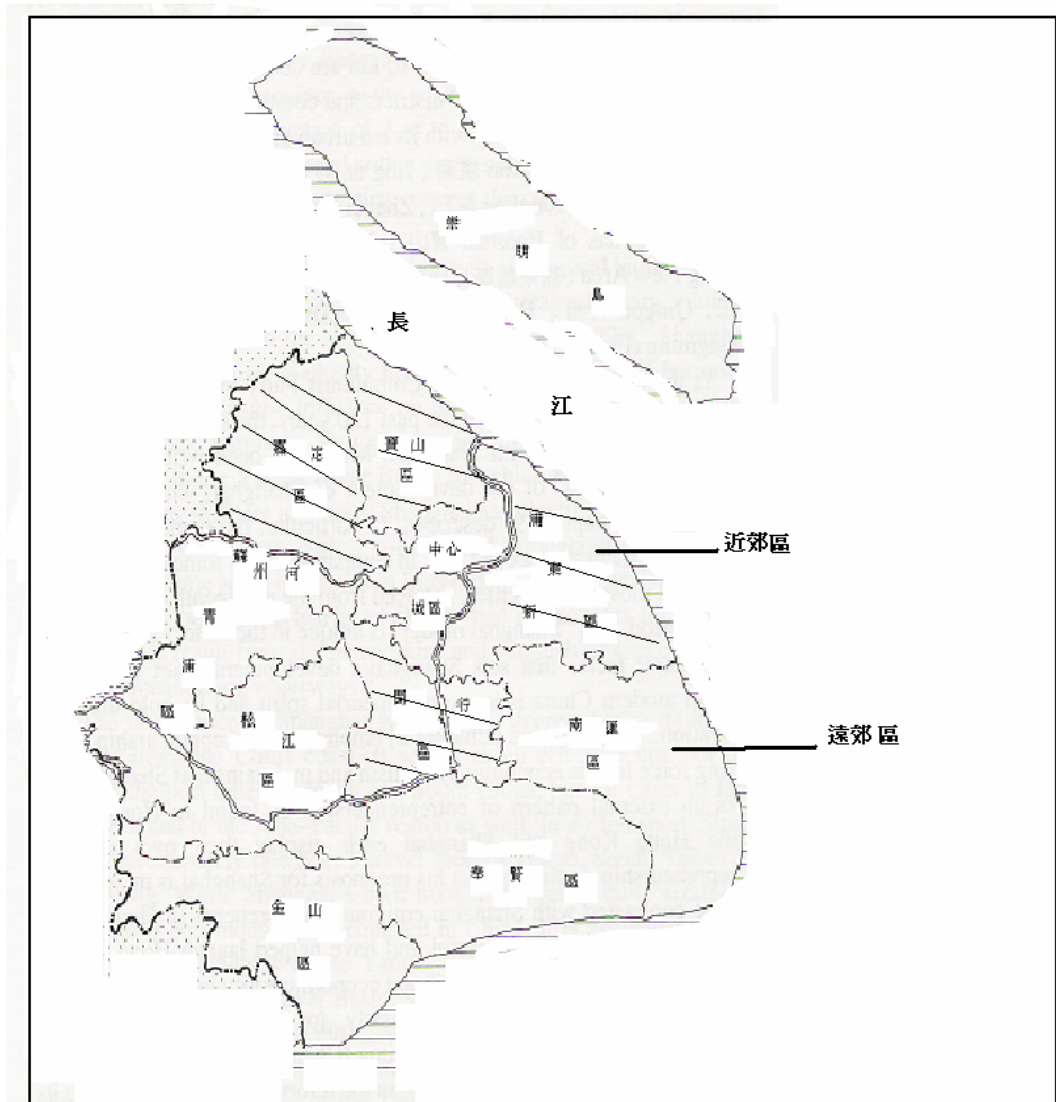


圖 3-4 上海市近郊、遠郊區圖

資料來源：本研究修改自 Y. M. Yeung & Sung Yun-wing, 1996, *Shanghai: The transformation and Modernization under China's Open Policy*. H.K.: The Chinese University Press, p.6.

表 3-3 上海市的人口總數分區統計 (1990-2004 年)

單位：萬人

區	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
總人口	1283.35	1287.20	1289.37	1294.74	1298.81	1301.37	1304.43	1305.46	1306.58	1313.12	1321.63	1327.14	1334.23	1341.77	1253.39
黃浦區	149.62	149.90	150.46	81.92	79.97	76.92	74.03	71.58	69.60	68.65	66.18	64.92	63.22	61.87	61.12
盧灣區	45.16	43.99	42.87	42.04	40.88	39.33	38.50	37.58	36.80	36.52	35.59	34.63	33.38	32.84	32.40
徐匯區	71.74	73.07	75.04	76.71	78.56	80.62	82.29	83.80	84.79	86.03	86.77	87.53	88.45	88.61	88.94
長寧區	56.50	57.75	59.57	60.16	60.50	60.75	61.16	61.13	61.07	61.11	60.49	60.69	61.09	61.71	62.17
靜安區	46.07	44.91	44.15	43.66	42.52	40.47	38.92	38.08	37.31	37.10	35.80	34.92	33.24	32.07	31.64
普陀區	76.33	77.19	80.45	80.88	81.43	82.57	83.15	83.49	83.45	83.94	84.27	84.11	84.36	84.53	85.21
閘北區	68.21	67.71	67.41	67.43	67.63	67.01	67.24	67.45	68.65	70.13	70.83	70.80	70.76	70.79	70.73
虹口區	84.81	84.20	83.93	83.78	83.20	82.70	81.51	80.80	79.97	80.51	80.36	79.98	79.22	79.22	78.89
楊浦區	107.57	108.98	109.65	104.07	105.65	106.20	107.13	107.75	108.03	108.15	107.95	107.89	107.62	108.17	108.35
浦東新區	61.68	61.88	62.13	143.73	146.20	148.63	151.11	153.40	156.18	160.08	165.14	168.60	172.82	176.69	180.90
閘行區	15.14	15.38	15.56	51.28	52.58	54.40	55.96	57.36	59.34	61.75	65.40	67.68	71.64	75.21	78.61
寶山區	62.33	63.10	63.66	64.48	66.15	69.18	72.28	74.09	75.30	77.66	80.95	82.96	84.22	85.43	86.76
嘉定區	50.89	50.94	47.93	47.87	47.77	47.88	47.74	47.57	47.41	47.55	48.64	49.78	50.52	51.18	51.96
金山區	54.94	55.36	55.59	55.82	55.49	55.37	55.08	54.51	53.69	53.27	53.01	52.91	52.87	52.71	52.59
松江區	49.94	50.03	50.01	49.96	49.86	49.55	49.42	49.19	49.03	49.28	49.55	49.79	50.32	50.68	51.44
青浦區	45.42	45.51	45.57	45.66	45.67	45.78	45.69	45.61	51.44	45.49	45.89	45.68	45.95	45.83	45.57
南匯區	69.79	70.09	70.22	70.29	70.32	70.17	70.04	69.82	69.49	69.11	69.03	69.05	69.35	69.91	70.77
奉賢區	52.05	52.08	52.16	52.19	52.14	52.05	51.88	51.70	51.44	50.46	50.42	50.50	50.69	50.87	51.08
崇明縣	73.43	73.31	73.17	72.81	72.29	71.79	71.30	70.55	69.46	66.33	65.36	64.72	64.01	63.54	63.26

資料來源：上海市統計局，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/C0302.htm>。

表 3-4：上海市各區的人口密度 (1990-2004 年)

單位：人/平方公里

區	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
總人口	2024	2030	2034	2042	2048	2052	2057	2059	2061	2071	2084	2093	2,104	2116	2133
黃浦區	31357	30918	31038	66921	64893	62155	59507	57472	55827	54,971	53,326	52,313	50,943	49854	49251
盧灣區	56099	54646	53255	52224	50783	48857	47826	46683	45714	45,368	44,212	43,019	41466	40793	40248
徐匯區	15382	15667	13703	14008	14347	14733	15028	15303	15483	15,711	15,845	15,984	16152	16181	16242
長寧區	19604	19997	15554	15708	15796	15862	15969	15961	15945	15,956	15,793	15,846	15950	16113	16232
靜安區	60459	58937	57940	57297	55801	53110	51076	49974	48963	48,688	46,985	45,827	43622	42084	41522
普陀區	25546	25833	14673	14752	14851	15060	15168	15228	15220	15,309	15,370	15,340	15386	15417	15541
閘北區	24404	24225	23669	23676	23746	23529	23610	23099	23510	23,967	24,209	24,197	24183	24192	24173
虹口區	37187	36914	35745	35681	35434	35221	34715	34412	34059	34,289	34,225	34,063	33952	33741	33599
楊浦區	18040	18276	18388	19963	20267	20373	20550	20669	17789	17,808	17,775	17,766	17721	17812	17841
浦東新區	1383	1389	1395	2749	2797	2843	2891	2934	2988	3,062	3,159	3,225	3306	3380	3461
閩行區	3514	3521	3563	1383	1418	1467	1509	1547	1597	1,661	1,759	1,821	1927	2057	2115
寶山區	1466	1484	1499	1519	1558	1629	1702	1745	1813	1,870	1,949	1,998	2028	2021	2089
嘉定區	1052	1053	1045	1043	1041	1049	1041	1037	1033	1,036	1,060	1,085	1101	1115	1133
金山區	937	945	949	952	940	945	940	930	916	909	905	903	902	899	897
松江區	825	826	826	825	823	818	816	812	811	815	819	823	832	838	851
青浦區	672	674	674	676	676	678	676	675	748	673	679	676	680	678	675
南匯區	1015	1019	1021	1022	1023	1020	1018	1015	1011	1,005	1,004	1,004	1008	1017	1029
奉賢區	757	758	759	759	759	757	755	752	748	734	733	735	737	740	743
崇明縣	705	704	703	699	694	690	685	678	667	637	628	622	615	610	608

*由於南市區在 2000 年六月與原黃浦區合併，形成新的黃浦區，所以在人口密度分布上，將延續人口總數的方式計算，惟在人口密度方面，1990-1999 年的數據，採取原先數據的兩者平均數表示。

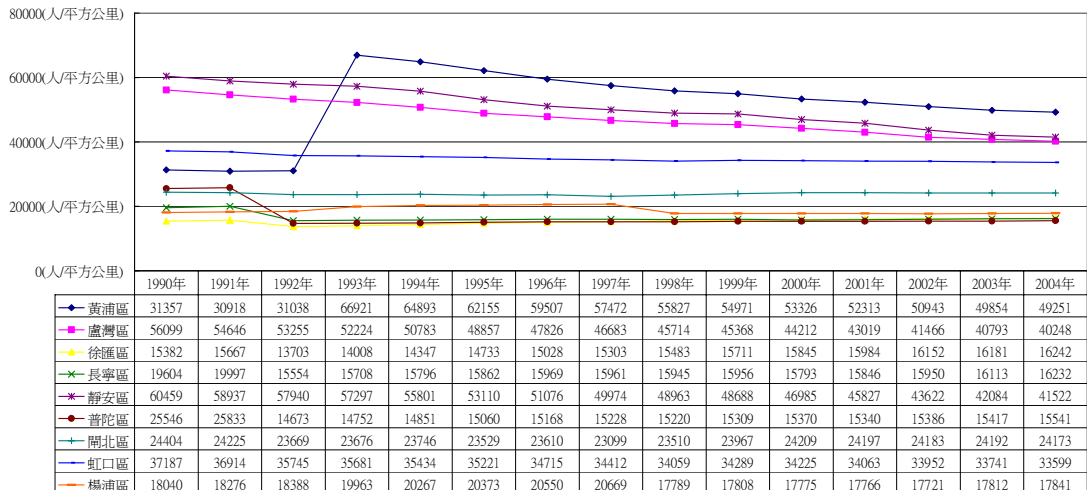
資料來源：上海市統計局，2005，*上海統計年鑑 2005*，北京：中國統計出版社。<http://www.stats-sh.gov.cn/2003shtj/tjnj/nj05.htm?d1=2005tjnj/C0302.htm>。

對於以上各區的變化，可以從幾個方面來做解釋：

(一)人口分布的基本態勢

從人口分布的基本情形來看，毫無疑問，如圖 3-2 所顯示，上海市在自然人口增長率的部份從 1993 年開始便呈現負值，但人口數量卻是反增不減，明顯指出人口增加的主要原因是由於外來人口的移入(或俗稱的「社會增長」)所造成；其次，若是就人口在各區分布的人數以及密度來看，則人數的多寡，明顯表現出由內而外降低的模式，即中心區人口數量最多，其次是近郊區，再者則是遠郊區；在人口密度的分布上，也與人口數量的情形相同，這可以從圖 3-5、3-6、3-7 當中看出。若是以 2004 年的數字來看，中心城核心區人口密度最高的黃浦區(49251 人)，其人口密度為中心城邊緣區密度最高之虹口區(33599 人)的 1.47 倍，是近郊浦東新區(3461 人)的 14.23 倍，更是遠郊南匯區(1029 人)的 47.86 倍。

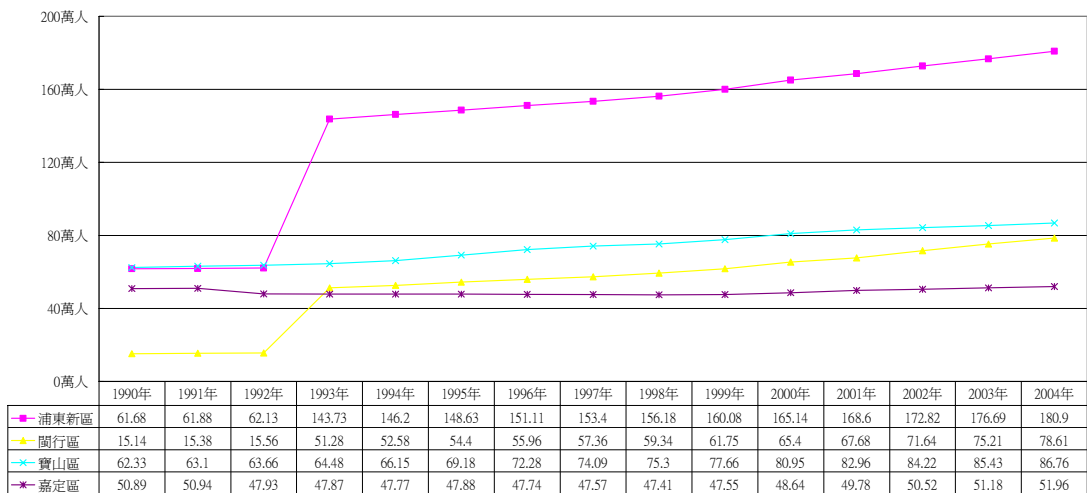
藉由政府政策的主導，配合上海城市規劃，以及市政府「退二進三」的產業發展政策，人口呈現由內向外的分布。由於三級產業主要分布在中心城區，如外灘所在的黃浦區，因此吸引大量人口聚集，二級產業部份，近年為了配合城市空間規劃，工業部份逐步遷往近郊地區，至於一級產業的農林漁牧，則分布在遠郊區，此外，人口的分布也反映交通、居住等基礎建設的完備與否。比較值得注意的是，在人口增長較為急速的地區，特別是浦東新區於 1993 年由川沙縣改制，人口便由 1992 年的 62 萬人，迅速增長至 143 萬人，顯示行政影響的力量，造成各區人口數量與密度的消長，故藉由以上人口分布的空間差異，顯示出了城市發展背後，政府政策所具有的影響力。



圖：3-5 上海市中心城區人口密度 (1990-2004 年)

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

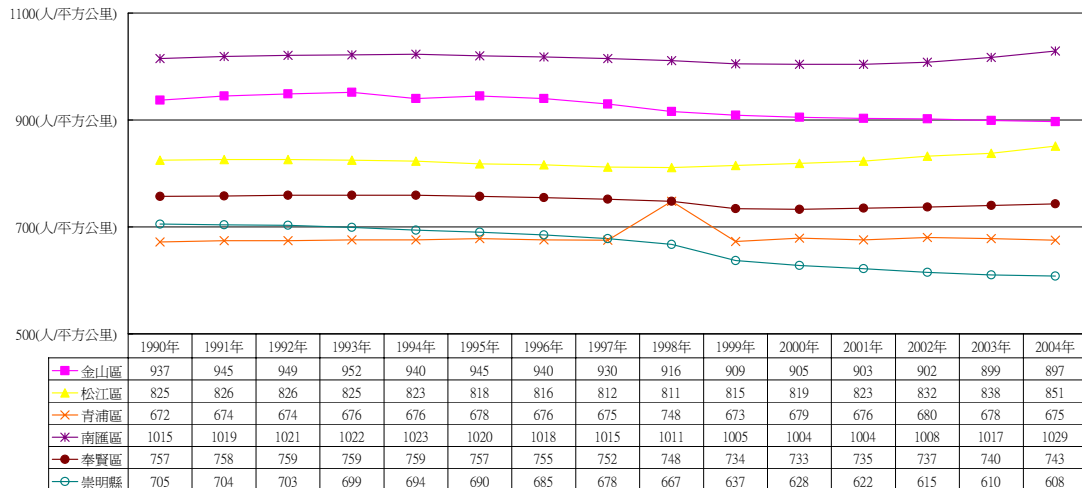
<http://www.stats-sh.gov.cn/2003shtj/tjnj/nj05.htm?d1=2005tjnj/C0302.htm>。



圖：3-6 上海市近郊區人口密度(1990-2004 年)

資料來源：本研究整理繪自上海市統計局，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/C0302.htm>。



圖：3-7 上海市遠郊區人口密度(1990-2004年)

資料來源：本研究整理繪自上海市統計局，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/C0302.htm>。

(二)人口遷移的方向

如前所述，由於改革開放後各地進行都市更新，造成人口大量動遷，以及工作與居住的連結性脫鉤，能夠依照自己意願進行遷移者增多，使得上海市藉由外來人口遷入而逐年增加，類似的北京、廣州等大城市也面臨著相同的問題(李玲：2001)。不過，上海在人口遷移部份，一方面吸引大量外地人口前來尋求工作機會，另一方面，由於八十年代開始的城市重建，也迫使大量民眾進行外遷，所以形成人口遷入與遷出同時發生的現象。因此，在對上海市人口變遷進行分析時，必須將這種不同層次的遷移分別探討，以了解其人口變遷的特徵。所以筆者在這裡的探討，將分成「內部遷移」以及「外部遷移」兩個部份，前者主要探討上海市內部人口在各區間的遷移，後者，則主要集中在外來人口進入上海市的情形：

1.內部遷移

在分析人口內部遷移前，有幾個特色必須先加以指出：

(1)內部遷移的定義

人口的內部遷移，主要指上海市人口在市內不同行政區之間的移動，並不同於人

口的城鄉遷移，因為後者所涉及的不只是地區的遷移，還涉及了身分的改變，如從農民轉移到城市居民，前者則只是由於購買住房的地點不同或是轉換工作單位所做的一個登記。此外，儘管仍有相當多行政制度的限制，但是由於能夠進行市內的自由遷移，因此便可藉此來反映市內不同空間區位的社會階層意含(Shu J. M. : 2000)。

(2)人口聚集的特色

以上海市的情形而言，人口主要集中在中心城核心區，特別是黃浦、靜安區、盧灣區，人口密度都高 40000 人/平方公里，這特別表現在前面圖 3-5 的部份，其次再向中心城邊緣區、郊區逐漸減少。以既有「全球城市」的人口密度而言，上海中心城核心區的人口密度確實過高，且多半為居住人口而非工作人口，這對於城市規劃、交通等，都產生重大影響。因此，近年來上海市政府積極以各種方式進行人口遷移，以期將中心城核心區的人口密度降低。

(3)內部遷移的原因

就人口動遷的因素來考量，引進市場機制後，由於房地產市場的出現，使得上海市人口的內部遷移，呈現兩種不同原因(Fulong Wu : 2004)，一種是自願性的，亦即由於工作地點、婚姻、居住空間環境等的考量，選擇自己偏好的地點進行遷移，也就是基於市場原則所進行的移動。另一種則是非自願的遷移，亦即被迫進行遷移，因為在社會主義脈絡下的居民住宅選擇，不僅單純由偏好決定，還必須考量配合政策的因素，遷移並不是基於「需求」的因素而已，而是在於「供給」的因素，這在許多上海城市中住房上的「拆」字可略見一般，尤其是上海在八五時期(1991-1995)開始大舉建設後，在空間規劃方面，刻意將原先市中心所聚集的老舊房舍以及工廠列為遷移的對象，因此居民的動遷，在很大的程度上是爲了要配合政府的空間規劃，所涉及者，不僅是交通等基礎設施或是現代化的房舍建築，動遷背後也包含著複雜的政商關係，如開發商的利益等，此外，政府更可藉由土地資源，籌措都市建設與發展的資金，這些都反映在政府的批地政策上，這在下一節的房地產市場方面將進一步分析。因此，上述的看法指出，上海市居民的遷移，除了本身意願外，也要考量到政府與市場的雙重力量。

在提出了人口遷移的三方面考量因素後，吾人可以發現在上海市內部人口聚集方面，中心城市區域過於擁擠，其人口密度皆為 15000 人以上，當中最高的黃浦區，其人口密度更高達每平方公里近 50,000 人左右，最低的普陀區，也有每平方公里 15,000 人以上，這至少是近郊區人口密度的 5-10 倍，更是遠郊區人口的 17-50 倍之多，顯示中心城市人口過於擁擠，若是按照「全球城市」的情形而言，中心城區的人口主要是通勤的工作人口，或是外國觀光客為主，但在上海卻是以居住人口為主，與發展三級產業的趨勢背離，並形成經濟發展的限制。在這樣的背景下，上海市政府採取了鼓勵人口向外遷移的政策，表現出下列的特色：

(1)人口由中心城區與遠郊區向近郊區移動

以上海市中心城核心區人口的遷移模式來做分析，主要是以人民廣場的市政府為中心，藉同心圓式的環市道路，依循著地鐵路線向近郊的方向進行遷移，因此，人口便以此方式由內向外遷移，反映出交通路線對於遷移的影響。

其中，上海市政府所採取的政策，是將過多的核心區人口向外遷移，所以，在近年人口的分布中，中心城核心區的黃浦、靜安、盧灣三區的人口開始減少，中心城邊緣區當中，靠近近郊的徐匯、閘北兩區人口增加最多，其餘為長寧、普陀、虹口，而楊浦區則持平。以近郊區而言，遷往寶山、閔行、嘉定、浦東新區等四區的人口最多，使得近郊區成為近年人口增長最為迅速的地區，如在彭震偉與路建普(2002)的研究中指出，根據上海市五普的資料顯示，在 1995-2000 年間，近郊四區中的浦東新區、閔行、寶山，人口增加了 39.3 萬人，嘉定則增加了 7,400 人，同時，這當中不僅包含了中心人口，也包含了相當多的外來人口(彭震偉、路建普：2002)。至於遠郊區的情形，則是人口向外遷移，呈現出減少的趨勢，不僅聚集在遠郊區內緊臨近郊區的地方，有的更直接遷移至近郊區內。因此，可以發現在上海市內部人口遷移的情形，是呈現出中心區與遠郊區人口同時向近郊區的移動為主，使得近郊區人口增長最快。而這種兩翼下降，中間上升的情形，呈現出「M」的形狀。

近郊區的發展，在很大程度上，也是受到政策引導的結果，由於該地區為城市向外擴展並與農業地區直接接觸地帶，或稱「城鄉結合部」，故同時兼具城市與鄉村的

特色，人口密度低於城市地區，但高於鄉村地區，由市民、農民與外來居民共同組成。與國外最主要的差異，在於該地區配合政府產業政策，分別致力於微電子、化工、汽車與精品鋼等產業，又有城市規劃「一城九鎮」的開發，使得近郊區並不是單純接納中心城區溢出的人口、資源，而是政府政策吸引的結果，這具體反映在前述近郊區的人口增長上。

(2)各區的吸引特色

人口向近郊區移動，除了從交通距離分析外，政策引導也是一個主要的原因，顯示出上海市政府在人口遷移方面所具有的影響力，如自 1992 年中央政府宣佈開發浦東以來，上海市政府積極建設浦東新區，同時更加強浦東、浦西之間的聯繫，如興建連接兩地的楊浦、南浦、徐浦、盧浦、奉浦、松浦六座大橋，以及平面、地鐵等工程，使得浦東新區的發展，成為人口遷移的拉力中心。另外，人口向閩行區以及寶山區的聚集，則主要是因為交通便利，或是具有產業集聚效應的優勢所產生的影響，如寶山著名的鋼鐵業等。

(3)郊區的城鄉一體化

如前所述，在人口遷移過程中，在上海市郊區出現了城鄉一體化的現象，這並不同於西方城市發展模式，因為依照西方的城市發展模式，必然是鄉村人口往城市移動，形成了城市化，然後再由於城市中心人口過多，形成了人口向郊區移動的郊區化現象，亦即兩者有先後的時間順序，可是發生在上海的情形，卻是城市化與郊區化同時進行，也就是核心區人口往近郊移動的同時，鄉村地區人口也向近郊區移動。儘管不同於西方模式，但卻也出現許多不同於西方城市發展的問題，如朱寶樹(2002)的研究指出，由於人口向近郊區—特別是浦東新區的遷移，也同時將浦西原有的人口問題向東遷移，如被迫動遷而無力選擇者，多屬於社會中下階層與老年人口，使得浦東地區的外來人口素質反倒高於浦西遷入人口，並使後者成為失業率的主要來源（朱寶樹：2002）。

2.外部遷移

從人口學的觀點來解釋人口流動，尤其是描述從農業社會轉型為工業社會的過程

中，常常以「推、拉作用」來做說明，如劉易斯(W.A. Lewis)在「經濟發展與勞動力無限供給」這篇文章中，便指出二元社會結構對於人口遷移的影響，亦即就發展中國家而言，區分成鄉村的農業部門以及城市的工業部門，由於農業部門的生產機械化，使得產量增加的同時也造成了農村的過剩勞動力，而在發展中的城市工業，則需要大量的廉價勞動力，因此，鄉村所形成的「推力」與城市所展現的「拉力」共同作用，便將人口從鄉村的農業部門轉移到都市的工業部門，儘管這理論因為過分注重工業發展忽略農業重要性而受到不少批評，但卻指出發展中國家人口遷移的基本模式。

就上海人口「外部遷移」的情形而言，上海市對於其他省分的關係，也展現出劉易斯所指出的人口推拉作用，只是，這裡的推力，是其餘各省市的貧困生活環境，而拉力，則是上海的高度繁榮。

就上海市的外來人口而言，由於上海的地理位置是東面臨海，西、南、北三面均與其他省市連結，因此外來人口的遷移，考量的因素在於：

(1)距離因素

亦即以江蘇、浙江兩省向上海遷移的人口而言，主要考量相近性與鄰近性，所以人口多集中在上海的西、南兩面與江蘇、浙江接近的各區，如黃浦與金山兩區的外來人口，便有相當多的蘇北、安徽移入人口。

(2)經濟因素

與內部遷移的考量相同，由於外來人口多半沒有足夠的經濟能力進入中心城區，因此移往鄰近中心的近郊區，即前述的城鄉結合部，但同時要考量該區的經濟發展程度，所以浦東新區無疑是近年外來人口聚集的主要區域。

就上海市人口政策而言，儘管接受外來人口，但也並不是沒有任何限制的，在戶口政策鬆綁後，由於人口大量湧入大城市，上海市與其他大型城市也採取了相應的對策，以應付外來人口，如配合國務院在 1989 年 3 月發出的緊急規定，嚴格控制民工盲目外出與大量集中外出，並採取清理遣返的措施將民工遣返，特別是針對春節時期

民工大量聚集的現象，不過由於執法適當性的爭議，在「孫志剛事件」²後，國務院已經於 2003 年廢除了<<城市流浪乞討人員收容遣送辦法>>等相關條例，而改為<<救助管理辦法>>，以期用社會救助的方式，取代較為強制的遣送措施。其次則是「務工證」的制度，以先城市後農村、先省內後省外的原則，依照市場需求有順序的吸收外來民工；第三則是制定使用外來勞力的規章制度，如針對工作種類不同，制定了苦、髒、累、險的工種屬於 A 類，得以雇用外來的就業人口，工作條件較好普通工種則屬於 C 類，不得雇用外來勞動力，介於兩者之間的工種則屬於 B 類，按照先本市後外地的原則招工(沈建法：2000)，然不容否認的是，儘管上海市政府制定了相關的人口遷移政策，外來人口的增加仍造成了政府在施政上的困難，如孫常敏教授(2003)在訪談時便指出：

“就人口流動的問題來說，這個問題可以從下面幾個層次來看....居住半年以上的流動人口約有 387 萬，再加上流動性較強的，約有 500 萬，每年以 10%的速度在增加，這樣的結果造成了上海郊區有許多的貧困區，而且犯罪率的增加，又造成街上貧困兒童多，就學也困難。

.....要解決的話，解決也有解決的兩難，勞動部門本身的困難，一方面是目前本地的勞動問題都無法解決了，哪還有能力顧到外來人口，另一方面是，如果能夠解決這些目前的問題，代表著又成了吸引更多外來人口的原因了。再加上中央取消了「遣送條例」，也取消了以往 50 元辦居留證的制度，也使得上海在這方面更為困難。

從兒童方面來講，外來人口教育水平低，學校也不願意接受，所以有排斥作用，不然就只能靠捐錢給學校，但是由於流動人口無法負擔，因此只能成立「民工學校」，但這又顯示了教育方面的程度一定會較差。”

而桂世勛教授(2003)也指出：

“外來人口最多來自於安徽，其次才是江蘇、浙江，這主要是因為距離關係，上海市從九十年代開始，浦東開放以來，上海控制人口，但是不控制人才，從這點來講，主要有雙重效應，因為

² 該事件主要是指發生在 2003 年 3 月 17 日，湖北大學生孫志剛因為在廣州無法出示「暫住證」而被收押，並於收押期間受到暴力攻擊致死，後經由新聞媒體報導以及學者上書人大，建議檢討收容遣送制度的違憲爭議，使得相關法條因而廢除。

讓年輕人口進來，有兩層作用，首先它減緩了上海的人口老齡化，同時，它也可以提高人口的素質，讓上海不需要花很多錢培養，就好像美國一樣，可以讓上海來選擇年輕人才，但是上海也體認到，它必須要注意，保護本地人才與引進外來人才之間，如何去拿捏的問題，因為作為上海市長，有很多上海年輕居民找不到工作，怨聲載道，那這個市長就不好做了，所以我們經常講一個地方一個腦袋，如果他是上海市長，他就只考慮上海的問題，如果到中央，他考慮就是全國的問題，....上海市在前兩年曾經提出，外地大學畢業生，只要在上海有單位都可以進去，但是在這兩年，上海市畢業的本科生也增加了，因為擴招，他的就業就有很大問題，所以上海市政府把政策提高了，必須得是重點學校本科畢業生，另一個即使不是部屬畢業高校，或是優秀的三好學校—德、智、體，即已經被表彰的學生幹部，這無形中就把門檻提高了，在工資方面並沒有差異，因為有最低工資標準，最低 570 元，不包含保險費等，現在上海主要缺兩種人，一種是頂尖的人才，上海感覺不夠，包括研究管理，也有研究行、技術行的，這些頂尖人才，總工程師、總設計師，這種人才不夠，所以在報上看到高校院長聘請，採用國外水平，年薪有 100 萬美金等，另外一種是藍領當中的高級技工，因為政策關係，現在家庭經濟比較好，所以家庭不要小孩念技術學校，所以本地的高級技工，隨著老的退休就不夠了，因為你要發展二級產業，第二產業方面的技術工人不夠，你得要有人做，而不只是設計，2003-2005 年上海高級技能人員佔技術性從業人員的比重從 6% 提高到 2005 年 15%，每年要增加五萬人，一方面要發展高等技術學校，一方面要從外面請。”

(三)人口遷移所造成的問題

前面提到關於上海市人口遷移的兩種現象，儘管有其必要性，但同時卻也造成了部份問題，如：

1.內部遷移的問題

(1) 人戶分離現象普遍

根據上海市第五次人口普查報告指出，在戶籍人口與居住人口的數量上，中心城核心區的三個區，其居住人口小於戶籍登記人口，而在近郊地區則是居住人口數大於戶籍登記人口數，顯示出在人口遷移的過程中，戶籍並未跟著人口確實登記，因此，這種戶籍人口與居住人口在數量上的差異，除了顯示資料的有待確認外，也點出了在

人口管理上的盲點，因為隨著人口數量的差異，除了造成對於人口規模等發展趨勢的估計錯誤外，也可能造成基礎建設的使用問題，以及相關的空間佈局都可能因此受到影響(周祖根：2002)。此外，人戶分離也反映出人口動遷政策上的疏失，因為配合空間規劃的人口動遷，並沒有考量到遷移者本身的居住習慣，且由於戶口直接與社會福利措施掛鉤，使得動遷者仍設法維繫既有的社區連結模式，這部份也點出了政策考量與現實狀況之間的差異。

(2) 對空間佈局的影響

人口分布多寡，直接影響到整個城市的空間佈局，並受其影響，如前所述，上海市內部人口增加最迅速者為近郊區，主要原因除了產業與空間政策外，交通的便利也是一大考量因素，地鐵一號沿線地區以及高速公路的出口處，都屬於人口增加最快速的地區，如滬寧高速公路的江橋鎮便是因此而逐漸開發，再加上前述人戶分離的情形，造成了通勤人口的增加，這些現象，也會反過來增加道路負荷，有礙空間規劃目標的落實。

2.外部遷移的問題

(1) 住房問題

大部分的外來移民，居住在宿舍或是老舊房舍中，居住狀況遠遠落後當地居民生活水準，為了解決這個問題，上海市政府在城市郊區，由郊區以及鄉鎮興建住房提供外來勞動力的居住，但是成效不大，再加上戶口與社會服務的連結，使得外來移民處於社會的下層階級，這種狀況勢必得經由住房改革以及讓外來移民能夠參與足以支付的住房二級市場，以免問題更進一步地惡化並加大城鄉差距。

(2) 社會問題

外來人口欲尋求在上海的工作機會，但優秀人才與勞動力人才的需求並不相同，導致許多外地人口呈現失業狀態，再加上與當地居民生活習慣等方面的差異，容易造成衝突與相關的社會問題，如許多處於城市邊緣的外來人口，就業於既不註冊、也不登記的非正式工作，同時雇主為了避免麻煩，也不向勞動部門提出申請並逕行雇用，使得這些流動人口不受監督，形成人口管理上的盲點(朱寶樹：2003)。

3.預防之道

(1)內部遷移

在內部人口遷移的現象上，主要是中心城區以及遠郊區人口向近郊區移動的趨勢，所以，值得擔心的問題則在於近郊區人口是否也可能出現過度擁擠的情形，因此必須及早提出因應對策，在這方面，學者則建議，採取「點對點」的方式，進行跳躍式的遷移，即由中心城核心區直接與遠郊區接觸，藉由軌道交通的方式進行人口的遷移(吳瑞君：2003)，另外，也有學者提出在近郊地區多建設具有百萬人口的地級市，以吸納市中心的過多人口(左學金、周海旺：2003)，這具體表現在松江新城為主的「一城九鎮」城鎮規劃，只是，這些思考雖然具有創意，但是在實際的實行過程中，仍必須考量遠郊區是否具有遷移的吸引力，而非只是以行政的考量著手，因為如果沒有足夠的「拉力」在引導，卻一味以「推力」在迫使民眾搬遷，不僅無法達到適當的人口空間配置，卻可能導致政策失當，如前述動遷政策忽略了遷移者的社區聯繫便是一個明顯的例子。

另外，在人口遷移部份，也有出現反諷的例子，亦即擺脫以往城鄉二元制的限制後，鄉村農民可以自由進城，但部份農民卻寧願住在農村享受富裕而拒絕入城，形成了「隱性城市化」的人群，他們的考量，除了進入城市後無一技之長外，更由於上海市區房地產價格飆漲，遠非他們所能負擔。所以，類似這些現象突顯上海目前城市化速度落後於經濟發展的情形，同時也指出了必須從制度(包含戶籍、土地、勞動就業與社會保障等)方面進行改革(朱寶樹：2001)。

(2)外部遷移

在外部遷移的部份，由於上海必然會吸引外來人口的進駐，所以問題不在於人口遷移本身，而在於管理的方式是否適當的發揮作用，因此，對於外來人口，應該制定有效的管理以及人口的疏散政策，配合著內部遷移的方式，引導到不同的空間區位，使外部遷移人口不至於大量湧入中心城區，以免造成人口與空間配置的規劃失當。

第二節 上海市的空間佈局與基礎建設

就學理而言，理解城市空間結構，是將其視為一個載體，使得稀缺的土地資源能發揮最大的配置效益，並藉由市場機制充分利用其社會資源，使得生產資源均衡配置，並達到最適狀態，但是，這種均衡只是暫時的，因為聚集經濟中所發生的任何活動，必然造成既有資源配置的變化，或以聚集經濟產生變遷、或是經由技術發展，亦或經由交通資訊的發達，這些都可能造成城市空間配置的轉變(江曼琦：2001)。此外，空間佈局必然涉及到空間結構的制約，而空間結構的形成，又受到人口、技術、經濟、社會等需求的影響，使得任何空間結構佈局無法單純從理論上進行規劃，而必然在現實上受到各種利益關係的影響，造成規劃與現實的差距(吳縛龍：1994)。因此，城市規劃當局在進行城市空間佈局時，需要考量任何可能造成空間佈局轉變的因素。

另外，泰勒(1996)在分析影響空間佈局的因素時也指出，全球化時代中影響空間佈局的分析典範，已經從國家中心轉變成非國家中心的取向，暗指國家影響力的減弱，以及社區力量的興起(Taylor：1996)，只是在中國，這種情形仍不明顯。不過，學者在分析中國城市空間佈局的變化時也指出，改革開放後，已經沒有一個單一因素可以完全決定城市空間佈局，不管是國內的或是國際的因素，因此，必須將城市空間佈局的轉變看作是各種力量綜合後所發生的變化，而各種力量可以粗略地分成「政府力」、「市場力」以及「社區力」³等三種主要的力量，其中「政府力」是指當時當地政府的組成成份，以及該政府所採取的發展策略；「市場力」則包括控制資源的各種經濟部門以及該部門與國際資本的關係；而「社區力」，則是包括了社區組織、非政府組織以及全體市民，這三種力量的整合，可能發展出下列幾種模型(張庭偉：2001)：

1.合力模型：

主要描述三種力的力量是相等的，不過，這種模型在中國並不適用，因為不管改革開放前後，中國在任何方面的主導力量，都是政府力，而經濟力與社區力則較無相同的影響力。

³ 社區為近年之改稱，以往稱為「街區」。

2. 覆蓋模型

在這種模型中，三種不同的力量彼此會有覆蓋的情形出現，亦即影響力大者將會覆蓋掉影響力較小者的意見，以中國的情形而言，政府力量遠大於市場力與社區力，覆蓋市場力與社區力的意見，這種情形尤其適合用來描述改革開放前的中國。

3. 綜合模型

在這種模型中，強調政府、市場、社區三組力量的權重不同，也就是在政策制定的過程中，一組力量為主因，提出具有發展的最初策略，但是在最後實行的過程中，會因為其他兩組力量而加以調整，至於調整的幅度則取決於其他兩組力量的力度。在改革開放後的中國則較符合這種模型，政府在進行規劃的實際過程中，會受到市場力量以及社區反應的影響而調整政策，儘管規劃的主體仍是政府。

基於上述的學理背景可知，改革開放後中國城市的空間佈局策略，主要由於中央政府權力下放，使得地方政府成為主要的主導力量，亦即由「政府力」主導，但是，各個地方政府在佈局的過程中必然會吸引國內、外資本的投入，並受到影響，使得「市場力」也發揮了作用，最後，在中國社會中一個比較微弱的力量，則是「社區力」，由於居民的教育水準以及社區的組織不成熟，使得社區的力量較為弱勢。綜合以上，可以看出在改革開放前、後，城市空間規劃的主要動力模型，較為符合從前述的「覆蓋模型」轉換為「綜合模型」，至於轉換的幅度，則依照各個地方政府權力不同而有差異。

不過，仍須補充的是，正如前一節的分析所指出，任何城市的空間佈局，在很大程度上取決於該城市的人口特徵，即分析城市的空間佈局，必然得考量城市的人口規模、人口結構及人口遷移對於空間佈局的影響，這些必然與當地的社會背景息息相關的，如該城市的福利政策、教育狀況或是貧富差距等（孫常敏：1999）。因此，城市空間佈局的考量因素，除了上述的「政治力」、「市場力」以及「社區力」外，尚須要考量「人口力」這個因素，這樣才能較為周全的思考城市空間佈局的結構與變化。

將上述理論內容轉換到實際的層次，可以看出上海空間佈局的變化。改革開放前，上海經過 1953,1958,1959 與 1963 年四次重要的城市總體規劃，主要目的在於強

化城市生產製造方面的職能，因此在城市中大舉興建工廠，形成以蘇州河、黃浦江沿岸「倒 T 字形」的發展規劃，並形成當時吳涇化工、閩行機電、松江輕工、寶山鋼鐵等工業區，且於一五時期(1954-1957)表現卓越，超前完成計畫需求，自此，上海市開始將發展重點轉移到工業方面的生產，服務業的功能萎縮，市中心工廠林立，而非建政前的商業活動，如此的空間佈局，再加上前一節所提到的人口分布不均，共同形塑了一個大型的工廠城市與過度擁擠且設施老舊的生活環境。這樣的空間佈局在改革開放後，不僅引起了市民的反感，同時也不利於吸引外資。而且，更由於政治因素的影響，使上海一度成爲政治運動的中心，並在文革時達到巔峰，種下日後上海發展遲緩的根源(中共上海市委黨史研究室：1999)。

面對這種落後局面，上海市曾在 1984 年向中央提出城市總體規劃，期望未來向寶山、閩行南北兩方向發展，不過實際上並沒有實現，主要原因在於上海市政府本身並沒有足夠的財力與權力做發展上的改變，且當時上海市的領導人並沒有深厚的中央人脈，這種窘境，直到九十年代上海市政府開始積極與中央商談財政方面的自主權限，中央開始大力開發浦東後才開始有了轉變。

九十年代後，中央開始大力發展上海，從總體上將其空間發展期設定爲二十年，即從 1991-2010 年，並分爲 1991-1995，1996-2000 以及 2000-2010 三個階段，要求上海市政府每五年提出都市主要計畫，且須由上海市人大通過(Krids Olds：1997)，如最近期上海市所提交的 1999-2020 年「上海城市發展規劃」，已於 2001 年 5 月獲得了國務院的批准，爲上海未來的都市發展提供了依據。上海市政府本身也積極利用「政治力」與「市場力」的手段，進行市區空間的規劃與佈局，使得近十幾年間市容大爲改變，如將市中心工廠遷往郊區，騰出中心城區土地興建住宅與商業中心等。

基於以上簡述，本節將就上海市的空間佈局進行探討，特別處理上海市在基礎建設方面的改變，因爲想要成爲一個「全球城市」，沒有健全的基礎設施，將無法承載經濟建設的發展，也無法吸引外國企業與優秀人才的進駐，因此，上海市的發展，首先必須看到實際的城市建設，即基礎設施的改善。其次，基礎設施的改善與規劃目標的達成都必須有充分的資金，上海市政府充分利用分權之後的行政、財政權力，提出

許多創意方式開拓財源並進行基礎建設的營造與維護，這些具有特色的資金籌措方式，使上海市有足夠的財力、能力進行空間的重構。最後，則將簡述上海在空間佈局方面的具體成果。

一、改革開放前上海的基礎建設

城市基礎建設完備與否，與城市發展密切相關，因為它不僅能夠提供城市人口健全的生活環境、有助於房地產業的發展、擴展稅基，其所產生的外部效益，也為城市發展所必需。但由於城市基礎建設是一個長時期的工作，無法迅速看到效益，所以，城市基礎建設多半屬於當地政府的責任，蓋唯有政府才能接受較為長期的延遲利益。但是，這個概念背後的假設前提，是政府必須有足夠的經費來進行基礎建設的營造與維護，倘若沒有足夠的經費，或無有效率的方式籌措經費，則基礎建設的落後將無法避免，且必然成為城市發展的桎梏。

以改革開放前的上海市而言，基礎建設的進行與經費來源幾乎都來自於上海市政府自行籌措與中央撥款，不過由於上海市的財政收入大部分都上繳中央，使得上海本身並沒有太多的經費能用於基礎建設的建造與維護，且由於無法特別編列預算，故只能藉由公共設施的使用費用與對單位的額外收入來支付基礎建設所需。但是，這些微薄經費對於人口眾多的上海基礎設施而言，根本無法產生什麼作用。如前所述，中共建政後的上海，即因繁榮的都市發展，使外來人口不斷湧入，造成人口密度的高居不下，1949年時，上海市每平方公里有7905人，到最高峰1958年時，每平方公里更高達11472人，之後，因為政策的區隔作用，使得人口在1959年開始下降至每平方公里1740人，直到改革開放時期的1978年的20年之間，上海市人口密度始終為每平方公里1700-1800人之間，這樣高人口密度的結果，便是都市基礎建設的嚴重不足，水、電、煤、污水道等民生用品以及公共交通顯現出相當落後的景象，原先只是用來滿足行人與黃包車的道路，卻充斥著腳踏車、機車與汽車，上海的三難，即交通難、住房難、環境難，幾乎是人盡皆知的。如此落後的基礎建設，當然無法有助於經濟發展(復旦發展研究院：1995)。

另外，若是從統計數據來看，也可看出這段期間，上海在基礎建設上的投資不足。

如表 3-5 所顯示：

表 3-5：上海市 1950-1978 年的基礎建設項目投資額 單位：億元

年份/項目	總額	其中		
		電力建設	運輸郵電	公用設施
1950-1978	60.08	19.71	23.25	17.12

資料來源：上海市統計局，2002，*上海統計年鑑 2002*，北京：中國統計出版社。

http://www.stats-sh.gov.cn/2002shtj/tjnj/2002/tables/7_1.htm。

上述統計數據顯示，上海在 1950-1978 年之間的基建投資總額為 60.08 億元人民幣，而這 30 年的基礎建設投資資金數額，相對於 2001 一年(510.78 億元)的數額，只佔到 11.7%的比例，顯示基礎建設投資嚴重不足，而數據背後所隱含的根本原因，則是上海市政府在財政運用上欠缺充分的自主權。

因此，改革開放前的上海，儘管是以重工業的發展聞名，並同時在財政收入上相當豐腴，但是這樣的發展，卻只是中央政府政策的貫徹，所獲得的稅收，也泰半上繳中央，上海市能夠留成的部份有限，同時無法自由支配財政收入，使得都市建設方面重要的基礎建設，始終沒有足夠的財力得以支付 (Jieming Zhu：2002)，這些窘境，直到中央對地方的「放權讓利」⁴後才慢慢發生轉變。

二、上海市基礎建設資金來源

如前一節所指出，改革開放後戶口政策出現鬆綁，人口的流動開始出現，大城市的集聚效應產生，城市化現象普遍出現，在此前提下，城市基礎建設重建的重要性變得十分迫切，再加上中央與地方之間財政關係的改變，以及中央政府的權力下放，使得上海市政府，能夠充分利用中央分權制所給予的權限，利用各種方式進行籌措建設資金，加速上海市的基礎建設。不過，在分析資金來源的方式前，必須先指出，基礎建設利用民間募集資金的方式，儘管增加了調度的資金，卻也涉及到所有權與經營權方面的問題，就一般基礎設施的所有權而言，學理上有下述四種類型(Weping Wu：1999)：

⁴ 意指中央政府在改革開放後下放給地方的財政權、人事權、經濟投資審批等權力。

1.公家所有與經營

這是最普遍的方式，同時許多開發中國家也採取這種模式，主要是因為基礎建設屬於公共設施，不應當屬於私人營利的範疇，另一方面，只有政府有足夠的財力能夠進行這樣重大的建設，所以形成政府所有與經營的局面，以中國的情形而言，國有、集體所有都可以被歸為這種方式。

2.公家所有權私人經營

這種方式在近年較為普遍，主要原因所有權仍然集中在政府手中，但是經營權卻交給私人處理，可以進行競爭並提高品質，同時讓政府進行最後的仲裁，如一般所提的 BOT(build, operate, transfer—興建、營運、轉移)便屬於這一類。

3.私人擁有與私人經營

4.由社區以及使用者提供

這種類型特別適用在地方小規模的基礎建設上，由地方或社區人士提供當地使用。

上海所採用的方式，主要以第二種情形較為普遍，蓋因社會主義國家，政府負責城市規劃，如果基礎建設的所有權掌握在私人手中，不僅違背了公平的原則，也將使得地利所得盡歸私人所有。且就以往政府所有政府經營的情形來看，包含上海的任何中國城市，基礎建設的問題，常是基礎建設不符需求、沒有足夠的財力進行建設、或是缺乏適當的維護。仔細分析，當中主要的因素有兩個，首先便是缺乏足夠的資金進行建設與管理；其次，便是在管理方面的問題，如缺乏適當的管理機構，或是管理機構本身的資源權力不足等問題，針對這兩方面的缺點，上海市也開始做了一些轉變，除了募集資金外，更在所有權與管理權方面進行調整，因此採取前述的所有權與經營權分屬「政府」與「民間」的方式，如此一來，便得以增加經營與管理上的效率。

因此，綜上所述，上海市在重新進行基礎建設時投入大筆資金，其中在八五期間(1991-1995)的基礎建設投資更是七五期間(1986-1990)的 5 倍、六五期間(1981-1985)的 15 倍，而籌措資金則包含了下列的方式(俞志海、黃如寶、張帆：2002)：

(一)舉債融資

對於基礎建設觀念的轉變，從認為它只是一種長期回收的賠本投入，到能夠產生公共需求並且吸引資金投入，上海市政府開始在投入資金方面想方設法，在中央所撥財源無法滿足需求的前提下，採取舉債融資的機制，從 1980 年代末期開始，利用中央政府對於融資限制的放鬆，於 1986 年中央批准擴大利用外資、自償自還的前提下，大舉向世界銀行、亞洲開發銀行等國際金融機構進行融資，數額高達 32 億美元，並用來興建南浦、楊浦兩座大橋與污水處理廠等基礎設施(鍾樹：2002)。

此外，上海更在中央授權的前提下，進一步在制度上提出了一些不同於當時的做法，具體包含下列方式：

1. 引進外資

上海對於外資的引入，除了前述的三資企業，更開全國風氣之先，將外資的投資項目開放到基礎建設方面，引入的主要國際性機構包含了世界銀行(World Bank)以及亞洲開發銀行(Asia Development Bank)，截至 1990 年中期，世界銀行已經借貸給上海 13 億美金的貸款，主要用於基礎建設與農業部門，而亞洲開發銀行也在 1991-1992 年間，雇用外籍顧問公司完成對浦東基礎建設的投資，並參與三級產業的投資(R. McLemore：1995)。

2. 成立投資公司

即成立政府性質的投資公司，代替政府成為融資的主體，並負責所有基礎設施的投資，重要者如 1987 年所成立的上海久事公司，進行融資與投資事項，並於 1997 年投資興建輕軌交通明珠線第一期工程項目，以及 2003 年發行 40 億的上海軌道交通建設債卷，以建設明珠線第二期工程(新華日報：2003)。另外，在 1992 年也成立了上海市城市建設開發投資總公司，用來募集資金保證地鐵、高架路的工程需求。以及上海中信隧道發展有限公司，負責延安東路隧道複線建設的工程，這些公司背後，都顯示出上海市政府的影響。

3. 設立建設基金

上海市建設委員會在 1988 年時，便建議上海市政府在都市建設委員會之下設立

基金，即「上海都市建設基金」，這筆基金的運用獨立於預算審議之外，而隸屬於都市建設委員會，使得上海市政府在進行基礎建設時有了獨立的財政來源，並於 1992 年設立上海都市建設與發展公司，並賦予它分配預算的能力(Weping Wu：1999)。

4.分權制

1997 年時，藉由中央賦予上海市在稅收上的權限，上海市也與市內各區訂定財政契約，同時也賦予各區進行區內小型基礎建設興建與維持的責任，以藉由進一步放權地方，刺激其積極性。

藉由以上的這些方式，上海得以打破以往的「禁區」，自主籌措資金，進行城市建設(夏駿、麥天和、陽山等：2005)。

(二)土地制度的改革

都市基礎建設的前提，除了資金，便是需要有足夠的土地資源得以進行規劃建設，在前述人口遷移問題時提到，上海市政府的動遷民眾的目的，除了將中心城核心區的過多人口向郊區遷移，以解決人口密度過高的情形外，也希望藉此拆除中心城核心區內常見的危、棚、簡、漏等破舊房舍，並將具有污染的製造業工廠遷往郊區，騰出市區的土地，以進行市區空間的重新佈局。在這些舉措背後的考量，即在如何充分利用土地這種稀缺資源，以獲得更大的發展效益。

然在分析上海市創新的土地利用方式之前，必須指出的是，中國在制度方面變革的特色，如十四大所宣稱的「社會主義市場經濟」概念，就在於它仍然包含著社會主義因素在當中，即意味著改革過程中定然會充斥著行政干預，這種複雜的改革過程，具體表現為兩種制度的混合，而產生的矛盾，將出現在任何改革的領域，上海的土地改革制度，就處處可以看到政府干預與市場機制運作的矛盾痕跡，同時土地批租後，地方政府也發覺到批租的土地價格，遠遠比行政劃分的用途更能獲得利益，而使得這個現象更為盛行，甚至流行著「新圈地運動」的名稱(胡鞍鋼：2001)，並產生了許多非議之處，甚至造成了之後在 1993、1994 年上海房地產過熱的現象。不過，在分析這些缺點前，筆者擬先指出上海市在土地方面改革所採取的創新做法：

1.土地批租

從 1956 年的<<高級農業生產合作社示範章程>>開始，亦即俗稱的「人民公社制度」，一直到 1958 年對房地產實施社會主義改造而將城市土地收歸國有，中國都是處在土地國有制的改造過程，並經由憲法加以確認，直到八十年代之前，將近三十年間對於土地的處理，都是不以自由經濟的手段運作，而是以計畫經濟制度相配合，採取「無償」、「無限期」的使用制度，如在 1954 年政務院便在<<關於對國營企業、機關、部隊、學校等佔用市郊土地，徵收土地使用費或租金問題的批覆>>中指出，上述機關如國營企業、部隊、學校等可依照其實際發展情形，不必採用徵收土地使用費或是租金的辦法。在實際的情形中，則是國營企業經人民政府批准佔用的土地、不論是撥給公產或是出資購買，都可做為該企業資產，無須再向政府繳納租金或使用費；機關、部隊或學校經由政府批准佔用的土地，則不須繳納租金或使用費，也就是只要向市計委申請，項目被批准後，便可以行政劃撥的方式分配土地使用，無須支付使用費或租金。這種方式的土地使用制度，儘管配合了社會主義公有制原則，但是將土地視為自然資源而非資產所進行的行政分配，在改革開放後卻暴露了更多的問題，包含(V. Vucinic : 1993)：

(1) 土地的規劃管理沒有專門的機構，

由於土地屬於公有制，各種用途的土地在 1953 年後便沒有國家的統一管理機構，而是隨著條、塊的分割管理，無法收到統整的效果。

(2) 土地使用不合理

由於土地不屬於生產成本，而是自然資源，所以在使用上則無法集約而必然屬於粗放方式，造成申請土地的閒置、土地使用不符效益等。

(3) 空間佈局失當

由於低廉或是免費的租金，使得土地無法藉由「級差地租」的機制來進行空間配置，造成人口與產業競相聚集在精華地區的區位，形成空間混亂，資源無法獲得適當的配置。

以上的缺點，在計畫經濟時期因為行政力量的管理而並未暴露出來，但是在體制轉型的過程中則不斷的浮現，並為土地制度的改革提出了迫切性。

從改革開放引入外資開始，土地制度應當如何認定的問題便提出檯面，如何在理論上論證土地有償制度不違背社會主義的精神，在中國內部引起了爭論並獲得了基本的共識後，便開始對於外商徵收土地使用費，首先於 1979 年經由人大的《中華人民共和國中外合資企業法》當中正式宣告，而進行「土地使用費」的徵收，宣告中規定，若是中外合資裡中方未將土地作為投資資產，則合營企業應當支付土地使用費。自此開始，土地使用揮別這三十多年，由於土地禁止買賣所造成的行政資源浪費、土地被過度消耗的困境。

在上述的背景下，上海開始嘗試運用土地籌措建設資金，除了「土地使用費」之外，對於土地使用所支付的「土地有償出讓」以及「土地轉讓(亦即土地批租)」等方式，上海也在學習香港的基礎上開始實施，並售予承租者在承租年限內，擁有對土地轉讓、出租、抵押等權力，需接受當地司法、稅務與規劃、公安部門的行政管理，在租約期滿後，則必須將土地連同地上建物無償交還政府，這種方式首先由上海提出，並在深圳開始進行。

首先在深圳施行的原因，主要是由於改革的試點所致，1978 年開始的改革開放，使得南部特區在開放之餘也多了嘗試的機會，因此，深圳便在 1982 年進行試點批租土地。最初考量的是如何吸引外商投資，並使得土地成為國家的資產，且讓國家能夠加以經濟性地運用，在土地批租獲得初步成效後，深圳更在 1987 年正式首創土地使用權拍賣，其成功的經營方式使得沿海各開放城市競相仿效，而中央政府也於 1988 年修改憲法，將城市土地的「所有權」與「使用權」加以區分⁵，並確定土地使用權得以經由拍賣、招標或是談判的方式進行轉讓、指讓、贈與或是抵押，這使得開發商或是使用者得以用市場價格購買土地使用權(Jieming Zhu：1994)，讓中國土地商品化。不過，在實施的過程中，仍然可以看到以談判方式進行土地承租的情形，以及藉由補償的方式，將資金流向國有企業公司的例子，顯示土地的轉讓仍舊包含著相當多的行政干預在其中。

⁵ 1988 年 4 月 12 日《中華人民共和國憲法修正案》第 2 條規定：「任何組織或個人不得侵占、買賣或者以其他形式非法轉讓土地。土地的使用權可以依照法律的規定轉讓。」

最後，土地批租之所以在上海受到重視並採用，正如同該制度在各個地方受到重視的原因相同，主要是涉及到中央與地方的財政關係，亦即前述中央「放權讓利」給地方，促使地方積極性的主要原因，由於地方上繳中央的稅收中，不同於房地產的稅收必須由中央與地方分享，土地批租之後所得的收入，可以留在地方無須上繳中央，因此成為各地方財政收入的重要來源，甚至形成前述各地所謂的「新圈地運動」，這種風潮要直到 1998 年中央對土地批租進行規範後才稍有減緩，而中央政府一連串的行政手段，儘管介入了市場干預，但卻也反映出土地產權制度轉化，進入一種制度性的安排與穩定，意味著政府「治理」的成效(楊友仁、王鴻楷、郭健倫：2004)，惟中央藉由「宏觀調控」等措施抑制地方政府的圈地行為，以及相關房地產市場過熱等現象，卻可能影響地方在稅收方面的實質利益，形成兩者之間的博弈關係，這點容後再述。

經過八十年代末，九十年代初採取舉債融資獲得資金的方法後，在中央 1988 年修改憲法後，上海首次開始利用土地制度獲取資金，並開始一連串的土地改革制度，具體內容可以區分為下列四個時期(趙民、鮑桂蘭、侯麗：1998)：

(1)1986-1990

1986 年上海市根據國務院頒佈的<<中華人民共和國中外合資企業經營辦法>>為原則，制定第一份土地有償使用的法令<<上海市中外合資經營企業土地使用管理辦法>>，當中規定的土地使用費，是指土地作為資源的使用費用，不含徵收安置以及基礎設施的建設費用。1987 年發佈<<上海市土地使用權有償轉讓辦法>>，並於 1988 年憲法規定土地使用權得依法轉讓後，開始土地批租的做法，進行六個配套的施行細則制定以及試點，開始向外商出讓土地使用權(石磊、七格、袁敏：2003)，即「虹 26 號」以及「虹 38-3C」，用以建設太陽廣場，並確認土地使用權在有效期內，可以出售、交換、贈與、出租、用於抵押等。1989 年則開始將全市土地劃分為九等，分別徵收城市土地使用稅。

(2)1990-1995

1990 年，在宣佈浦東開發的前提下，為了促使浦東開發以及籌措資金，上海市特

別頒佈<<上海市浦東新區土地管理若干規定>>，當中特別鼓勵土地受讓者經營有待開發地區的土地，待土地開發後，可以按照規劃用途加以劃分，並進入市場進行轉讓交易，也可以在建設後進行轉讓、出租等。1991年，重點仍是在浦東地區，陸續開發了陸家嘴金融貿易開發區、金橋出口加工區、外高橋保稅區，以及張楊路商業中心的四個開發公司出讓約 9.52 平方公里的土地使用權。總計在 1988-1991 年，約有 12 筆土地承租出去，佔有 980 萬平方公里。

1992 年，上海市頒佈<<上海市建設用地管理辦法>>，將上海市建設用地管理部門、權限清楚劃分，並在鄧小平南巡後，迅速開展土地使用權出租，總計 194 塊土地，合計 1983.3 平方公尺，同時提出將舊區改造與商業設施改造相結合，並從盧灣區「斜三地塊」正式簽約啓動，接著便是黃浦區「27 號地塊」(鍾樹：2002)。

1993 年起，延續去年的情形，大幅度開始進行土地的使用權出售，特別應用於舊城區當中的危、棚、簡等地區，同時有相關法令實行，如 1993 年<<上海市房地產抵押辦法>>。1994 年貫徹執行，將 22 塊未依法如期繳交出讓金、非法土地轉讓、抵押的土地加以解約，由政府收回土地的使用權。1995 年開始提高土地使用費率，以及大動作的將內銷地納入土地有償出讓的範圍內，同時頒佈<<上海房地產登記條例>>，使房產、地產兩證結合，以加強管理。

在上述條件下，1993、1994、1995 三年土地批租的筆數分別是 205、449、620 筆，佔地面積分別是 2000 萬平方公里、4900 萬平方公里以及 1900 萬平方公里。土地批租的做法，一方面使得這些地區的建築獲得改善，另一方面也使得這些地區的人民進行遷移。

(3)1996-2000

1996 年，更將聯建、參建等開發房地產項目的劃分方式納入了土地使用權的範圍內，且於 1997 年採行土地租賃制度，以完善土地有償使用的方式，由 1988 到 1998 的十年中，總計成交 4337 筆土地，批租面積達到 14436 公頃。另外，到 2000 年為止，當中約有 3/10 的土地主要成交在 1995-2000 年間，這主要是由於上海在基礎建設以及土地相關法令較為健全，使得外資願意進入買賣，可是也由於外資的進入，使得上海

市的土地價格偏高，在 1997 年，土地批租收入甚至佔全市收入的 11.2% (Tingwei Zhang：2002)。

(4)2001 年至今

在 2000 年後，上海土地價格開始出現下滑的情形，主要由於土地交易過程不透明，行政力量在背後干預所致。特別是土地承租制度出現後，吸引了相當多的投資者與開發商，不僅包含國內與國外的私人資本與企業，同時也有相當多國營企業(甚至虧損者)加入承租的競爭中，而政府在批租的過程中部份考量了對於虧損國企的補助，這種現象使得土地在交易上，並不純以市場為考量，反倒造成了土地批租的不經濟，以及土地價格下滑。不過，這倒也很反諷地解釋了上海市服務業發展的一個動力，亦即因為國營企業在計畫經濟逐步走向市場經濟之後，已經無法像以往一樣獲得競爭上的優勢，而不斷的虧損，因此，只有設法從生產領域中抽回資本加入土地市場競爭，但事實上，這樣的參與不但沒有因此使虧損企業起死回生，反而是資金不當運用使得員工福利、土地價值也都連帶犧牲了。

土地批租政策的實施，表示上海市政府除了握有土地所有權以外，同時也可以依照自己本身的開發計畫，來進行城市空間的重構，如上海市著名的外灘便是一個明顯的例子，從中共 1949 年建政後，外灘便從以往的遠東金融中心，變成上海市行政單位的集中地，而在土地批租後，上海市政府重新開發外灘，將市政府相關行政單位遷移，並極力吸引各國原駐外灘銀行陸續回到 1949 年前的原址，以重振上海 CBD 的原貌，在近年已經開始收到成效，如勒克斐勒(Rockefeller)的投資開發計畫等，這些都將使得外灘又再次回復到以往金融業務的繁榮景象(Fulong Wu：2002)。

2.級差地租

在批租的前提下，土地成為上海市政建設資金的重要來源，不僅改善長期以來無償使用的損失，更在改革開放後，制定了<<上海市中外合資經營企業土地使用管理辦法>>以及<<上海市土地使用權有償轉讓辦法>>等相關規定，明定級差地租的施行細則，促使上海市中心土地能夠得到更合理的運用，並運用價差使中心城區具有污染性的工廠向郊區遷移。

上海市政府採取的級差地租措施，開始自 1986 年，從種植養殖到辦公住宅等，將全上海的土地劃分為六類十級，並制定了每塊不同等級土地使用費的標準，如在特等地段，每平方米每年 60-100 元，在郊縣地段，每平方米每年 0.5 元，使得高低價差相差 200 倍之多，1991 年時進行局部調整，最高地段每年為每年 130 元，最低地段為每年 0.5 元，使得高低地段的地租差距更為擴大為 260 倍。1995 年時，修改為五類十級，之後便不斷完善，形成了 12 個基準地價等級，主要依據城市空間劃分，內環線以內為 1-4 級，內外環線之間為 5-7 級，外環線以外為 8-12 級，其基準地價從中心城核心區開始向遠郊區擴展，呈現出向外遞減的特性，以中心城核心區和遠郊區做比較，甚至可以相差 20-50 倍之多(高向東、張善余：2002)。

實施級差地租的主要目的，在於使上海土地利用符合經濟效益，表現在具體的指標上，就是土地利用方式必須隨著產業結構的差異而有不同，因此，配合著新一輪的產業政策，其土地利用，也呈現著圈層的模式，在內環線以內，即地價較高的市中心城核心區，主要是以三級產業為主，在內、外環線之間的地區即中心城邊緣區，則是以二、三級產業共同發展為主，至於在外環線以外的近郊區，則是以一、二級產業共同發展為主，遠郊區則是一級產業為主，達成原先所欲的空間功能置換，表現為「內部重組」(internal reorganization)與「外部擴展」(outward expansion)，即三產集中在市中心，二產開始向近郊區移動的現象(唐子來、樂峰：2000)。

在產業與空間搭配下，前述人口分布也配合轉變，中心城核心區主要以三級產業為主，由於地價上漲，使得原先的工廠必須外移，帶走二級產業的勞動人口，而三級產業的高收入者，以及為服務高收入者的生產者服務業開始進駐，讓核心區具有 CBD 的功能與質量，人口素質逐步提升。相對的，中低收入者，則開始向中心城邊緣區移動，而外來的移民，則居住在城郊結合部，形成了特定的移民區，也就是前節所提郊區城鄉一體化的現象，顯現由內而外，人口分布密度、素質逐漸降低。

與此同時，建築物也進行大批改建，核心區建築逐漸以三級產業的銀行、金融業和高級住宅區為主，取代舊有的危、棚、簡屋，近郊地區則是廉價住宅區，再到城郊結合部，就是原市中心外遷的工廠以及原有的郊區工業，和供應外來人口的低價住宅

區。另外，爲了吸引人口向郊區移動，上海市政府也配合發展規劃了許多的工業園區，提供人口的就業機會，以期進一步將人口遷移至郊區地帶(徐明前：2004)。就具體結果而言，上海城市規劃的 CBD 除原有外灘地區外，新開發的浦東陸家嘴也是以金融產業爲主，使得上海市辦公、商業建築區的分布，從以往集中在黃浦區的塊狀分布，轉變爲從浦東陸家嘴金融區至虹橋商務區的帶狀分布，原市中心的工業建築大幅度減少，且多移往九個市級工業園區。此外，在城市空間佈局的過程中，也強調城市形象的塑造，以培養城市文化資本(張鴻雁：2002)，著名者除南京路外，以人民廣場爲中心，左方的上海大劇院、右方的上海城市規劃館，浦東新區的東方明珠電視塔、上海國際會議中心等，也成爲上海的新景點，另外，沿著外灘的各式建築等，更爲上海贏得了萬國建築博覽會的稱譽。在住宅方面，也從以往集中在黃浦、靜安、盧灣等中心城核心區，轉變到以中心城邊緣區的增加。

因此，級差地租的規劃與實行，不僅使得空間佈局、人口分布更爲合理，產業區隔分明，並逐漸形成了郊區城市化的景觀，提升了上海的城市化面貌。

然而，上海市利用土地的發展策略，也同樣產生了負面效應，特別表現在「外延增量土地」與「城區存量土地」兩方面(趙民、唐子來、侯麗：2000)，就前者而言，由於過度開發市郊土地，使得耕地面積不斷減少、土地價值降低，更由於徵收比開發快，使得新區開發遠比舊區改造發展快速，造成部份徵收土地閒置或是資源配置失當的情形。後者則造成土地供應的邊際效用降低或是發生轉移效應，造成社會的不經濟，這些影響則體現在上海的房地產市場。

3.房地產市場

土地批租後，上海市房地產市場也逐漸發展，反映出既往工作單位與居住地點連結性的消失、反映出利用外資進行土地開發，同時也可以藉由房地產的價格差異，反映出上海市在空間層次上的差異，並突顯市政府空間重構的趨勢與成果(Fulong Wu：2002)。

從 1987 年頒佈<<上海市土地使用權有償轉讓辦法>>後，上海房地產市場發展過程，經歷以下幾個重要的影響政策與事件，如表 3-6 所顯示：

表 3-6：上海房地產發展的重要政策與影響

年代	政策與規定	重要事件
1987	頒佈<<上海土地使用權有償轉讓>>辦法	
1988	以招標方式進行第一塊土地批租	「虹 26 號」與「虹 38-3C」等六個轉讓地點進行土地轉讓
1992	浦東開發	
1993	1. 規定市區中危、棚、簡房以及經過核定的三廢工廠土地，可以讓跨國公司從事內銷商品房的開發與經營 2. 從 9 月起，實施「住房按揭」*措施，以刺激個人買氣	
1994	從 2 月起，實施「藍印戶口」制度，以吸引外地居民在上海購房	
1995	內銷六類土地批租開展，並於七月制定<<至本世紀末上海市深化住房制度改革的規劃>>	內銷房地產市場開始發展。香港天安集團公司與上海兩家公司聯合投資近 1.2 億元，開發蘇州河沿岸的「凡爾賽花苑」
1996	頒佈<<關於搞活本市房地產二、三級市場的若干規定>>	
1997	頒佈<<關於積極消化空置商品住宅，加快舊區危棚簡屋改造若干意見>>	
1998	1. 制定「住房分配貨幣化」政策，規定：停止住房實物分配、建立住房保障供應體系、完善住房公積金制度、公房租金調整政策、公有住房出售政策 2. 從 6 月起推出「購房抵扣個人所得稅」的優惠政策	「購房抵扣個人所得稅」從 1998 年 6 月 1 日實施至 2003 年 5 月 31 日止。
1999	1. 內銷商品住宅市場歸併 2. 從 7 月起，購房契稅優惠稅率 1.5% 中，由地方財政補貼 0.75%，購房者自付 0.75%	「購房契稅優惠稅率」實施至 2002 年 9 月 1 日
2001	8 月，內外銷商品住宅歸併	
2002	3 月，內外銷房地產市場歸併	藍印戶口制度終止
2003	中央提高房地產開發資本金比例	房地產開發資本金比例，從 25% 提升至 30%
2004	1. 4 月 28 日，中央進行宏觀調控，將房地產開	

	<p>發資本金比例，由 2003 年的 25% 提高到 35%。</p> <p>2. 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>></p>	
--	--	--

*「按揭」即一般所指的「貸款」。

資料來源：本研究整理。

在這十幾年的發展中，可以略分為幾個階段(耿鴻福、王守軍、陳霆：2003)：

1.1987-1991

這五年為試驗階段，同時上海的房地產市場也在逐漸興起的過程中，藉由土地批租的市場交易中，形成三級的土地市場(李建建：2004)，分別是初級市場、次級市場以及房地產市場。在初級市場中，由市或區政府出資成立的開發公司與街道辦事處聯合進行居民的動遷，並由開發公司與開發商進行初級市場的土地批租交易，然後再由開發商在次級市場中將房地產出售給個體消費者。

2.1992-1996

在此階段中，為上海房地產市場的快速發展階段，由表 3-7 可以看出，在 1992-1996 年當中，上海房地產投資的數額，從 1992 年的 12.7 萬，佔當年固定資產投資比例的 2.94%，增長到 1996 年的 657.79 萬元，佔當年固定資產投資的 33.70%，五年時間增長近 52 倍，另外，特別是在 1994 年時，房地產投資的增長率高達 433%，為 1991-2004 這十五年當中最高者。

不過，這些成長數字的背後，卻反映出參與投資條件放寬，但市場機制並不健全的問題，使得上海的房地產市場一度出現過熱現象，其中較為異常的，則屬 1992-1994 年間，在這個階段的房地產發展，在供給與需求兩方都出現異常的過熱現象，分析當中原因，可能是由於土地使用權的開放以及舊城區的改造導致房地產的價格上漲，同時，也由於房地產買賣中有太多的金融業涉入，試圖將無法用於建設的資金投向房地產，造成了價格無限上揚，當然，更重要的因素是背後的人為干預，即政府進場炒作，使得房價攀高不下(呂曉艷、仲健心：2003)。

3.1997-1999

房地產市場在此階段進入調整期，在政策上，如表 3-6 所指出，上海市政府提出了「住房分配貨幣化」的政策，調整住房出售、出租制度，並建立公積金制度，住房市場法制逐漸健全化，但也導致投資量逐漸萎縮，同時商品房的價格也逐漸下跌，導致空置房的數量上升，由表 3-7 所顯示的數目，即是連續三年房地產投資的增長率皆為負數。

4.2000-2005

結束上個時期的房地產調整，從 2000 年開始，房地產進入新一波的發展週期，上海房地產投資佔固定資產投資的比例超過 30% 並年年增加，以 2003-2004 年為例，增幅更高達 30%，就房價而言，2003 年時，平均每平方米為 5118 元，首度超越北京，成為全中國房價最高之地區(劉建委：2003)，到了 2004 年，平均房價為每平方米 6358 元，2005 年初，達到每平方米 8500 元，3 月時，達到 10327 元，官方公佈的統計數據顯示，2003 與 2004 年，房地產佔 GDP 的比重，分別為 7.4% 與 8.4%，若是就房屋銷售面積與平均價格計算，以 2004 年均價的 6385 元乘以 3500 萬平方米的銷售面積，佔 GDP 的比例遠超過官方數字，高達 19.5%。使得房地產在十一五時期，將持續成為上海六大支柱產業。具體成果如表 3-7 所顯示：

表 3-7：上海市房地產佔固定資產的投資比重 (1991-2004 年) 單位：萬元

年份	固定資產投資	房地產投資	房地產投資佔 固定資產比例	房地產投資增 長率
1991	258.3	7.59	2.94	-0.07
1992	357.38	12.71	3.56	0.67
1993	653.91	22.04	3.37	0.73
1994	1123.29	117.43	10.45	4.33
1995	1601.79	466.20	29.10	2.97
1996	1952.05	657.79	33.70	0.41
1997	1977.59	614.23	31.06	-0.07
1998	1964.83	577.12	29.37	-0.94
1999	1856.72	514.83	27.73	-0.11
2000	1869.67	566.17	30.28	0.10

2001	1994.73	630.73	31.62	0.11
2002	2187.06	748.89	34.24	0.19
2003	2542.11	901.24	35.45	0.20
2004	3084.66	1175.46	38.11	0.30

資料來源：上海統計局編，2005，*上海統計年鑑 2005*，北京：中國統計局。

<http://www.stats-sh.gov.cn/2003shtj/tjnj/nj05.htm?d1=2005tjnj/C1803.htm>。

不過，上海房地產市場發展逐漸規範化的同時，也有一些必須處理的新問題：

1. 初級市場供過於求

正如前述，上海土地市場分為三級，其中初級市場，主要由市或區政府出資成立的開發公司進行土地批租，但是土地大量批租的結果，則是開發用地被開發商預估，或是閒置不用，或是等待時機炒作，沒有土地收購儲備機制，或是無法控制土地供應規模與增長速度的結果，將會導致房地產價格泡沫化(施誼：2003)，直到 2002 年 5 月，中央國土資源部簽發 11 號文件，要求從 2002 年 7 月 1 日起，土地經營性開發項目必須經由招標、拍賣、掛牌等方式公開交易，杜絕以往盛行的協議出讓，且須於 2004 年 8 月 31 日前處理完畢，才對土地供過於求的現象產生抑制，同時上海也在 2004 年 8 月實施<<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>>以控制土地的供應量。

2. 房價攀升速度過快

儘管對於上海房地產的分析，都指出上海人均 GDP 接近 5000 美元，屬於開發中國家的生活水平，因此，恩格爾係數將進一步下降，民眾用於住房的支出將會增加。但從 2000 年起，房價的增長超過 20%，遠高於居民收入，如上海市住宅平均價格，從 1991 年的每平方米 3120 元，增加到 2000 年的 3326 元、2001 年的 3658 元、2002 年的 4200 元、2003 年的 5118 元、2004 年的 6358 元(夏輝、李景霞、吳志清、甘俊美：2005)特別昂貴的地區，如內環線以內的平均價格在 2004 年約為 15000 元/平方米，這些高房價地區，將造成居民改善住宅的困難。如受訪的信義房屋夏智亮經理、于丹丹主任(2004)便表示：

“長寧、盧灣、靜安三個區較為好賣，這倒不是因為上海人特別喜歡這幾個區，或是發展比較

繁榮的緣故，儘管這也是原因，但是，購買力強，高價區才是主因。不過像閩行、浦東，這兩個地方反而是大戶，因為這裡是大量的賣，消費層的中間階層，可以佔到一半，成為有發展潛力的區域。”

而對於上海房價近年的變化，周振華教授(2004)也表示：

這兩個月(按：2004年5,6月)開始有點低，主要是土地供給面減少，另一個就是需求減少，但是價格下降仍有困難，一是大家都要有房子，一個是作為投資的話，人們都認為會賺……一般市民的跟動遷倒無關，只是動遷量大，買房子的量也多……高價房並不集中在哪個區域，現在包括淮海路等每個區都有高價房，高檔房要到兩萬，中檔的要一萬六，經濟房大概在6-7000元，蘇州也沒這麼高，上海房價也都是被他們炒高的，沒有很明顯的富人區……現在棚戶區也沒有了，有的都只是一些老工房，也由於上海是兩級政府嘛，所以各個區自己也在搞。”

另外，若是拿上海與其他中國大陸城市的房價與居民收入做比較，更可看出其中的差異：

表：3-8 上海、北京、廣東三省市土地購置費用與商品住宅銷售金額(2004年)

項目\地區	上海市	北京市	廣東省
土地購置費用(億元)	142.84	175.53	186.20
土地購置面積(萬平方米)	631.28	669.14	2644.50
土地平均購置成本 (元/平方米)	2262.70	2623.21	882.23
商品住宅銷售金額(億元)	1762.66	1085.11	992.32
商品住宅銷售面積(萬平方米)	3059.53	2285.82	3008.59
商品住宅銷售價格 (元/平方米)	5761.21	4747.13	3298.28

資料來源：本言又計算自中國統計出版社，2005，*中國房地產年鑑2005*，北京：中國統計出版社，頁343,395。

表 3-9 上海、北京、廣東三省市平均家庭收入(2004 年)

項目\地區	上海市	北京市	廣東省
家庭總收入(元)	18,502	17,116	14,953

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。

北京統計局編，2005，*上海統計年鑑 2005*，北京：中國統計出版社。

廣東省統計局編，2005，*上海統計年鑑 2005*，北京：中國統計出版社。

就表 3-8 與 3-9 所提供的數字指出，在大陸房價攀升的幾個著名省市中，2004 年上海、北京、廣東三個省市，北京的土地購置費用最高，為每平方米 2623.21 元，其次為上海的 2262.70 元與廣東省的 882.23 元，在這方面上海與北京的差異並不大，並遠高於改革開放最先受惠的廣東省。但是在商品住宅方面則呈現相反的局勢，上海房價每平方米為 5761 元，高於北京的 4747 元與廣東的 3298 元，為北京的 1.21 倍。若是將這個數字對比這三個省市的家庭收入，則上海為三者家庭收入最高者，年收入 18,502 元，其次為北京市的 17,116 元與廣東省的 14,953 元。若是保守估計某一家庭欲購買 20 坪(約為 66 平方米)的商品房，則上海約需要 20 年的時間，北京家庭則需 18 年，廣東省的家庭則需 14 年，顯見上海的房價過高。

3. 住房供給結構失調

如前所述，除了房價攀升的速度過快，在住房供應方面，低價房供不應求，而高價房供過於求，造成供需無法配合的困境。如 2002 年時，內環線內為 5000 元/平方米，內外環線之間的地區則為 4000 元/平方米，外環線以外地區則是 3000 元/平方米，2004 年時，內環線平均房價 15000 元/平方米，內外環線間 8400 元/平方米，外環線以外 4800 元/平方米，若以每棟約 60-70 萬元的房價計算，約為上海小康家庭年收入的 15 倍左右，遠超過居民的負擔，若以上海市居民的需求在 3000-5000 元/平方米的住宅需求而言，這些中低住宅幾乎供不應求，而高價房則隨著購房抵扣個人所得稅優惠的取消，將進一步的呈現供求過剩的現象(耿鴻福、王守軍、陳霆：2003；顧建發：2005)。

4. 房地產信貸增長過快，銀行風險增加

由於目前房地產行業的資產負債比例高達 75%，另外，個人住房貸款的按揭比例也過高，如 2000 年時，上海住房貸款發放額為 264.05 億元，比去年增長了近 45%，2004 年時，更高達 75%，遠高於全國的 12%，如此高的貸款比例，若面臨利率上揚或是房價下跌時，將使得房地產的風險轉移到銀行等金融產業。

因此，面對房地產市場的過熱現象，官方也在 2005 年 3 月開始，從土地、財稅、信貸、行政等各方面進行降溫的動作，包含：

1.緊縮住房貸款

特別提高首付比例，五年期以上房貸利率第一套為 5.51%，第二套為 6.12%，第三套為 6.73%，並大幅提高首付比例。同時從 2005 年 4 月 1 日起，16 家中資銀行停止辦理 1 年內個人房貸轉按揭業務，同時在審理上採取嚴格措施，以遏制房價攀高。

2.採取稅收政策

從 2005 年 6 月起，針對未滿 2 年即出售的商品房，出售時採取全額徵收營業稅，城建稅、教育費附加河道整治費，稅率達 5.55%，並調高中低收入戶購房貸款補貼，單價從每平方米 3500 元為上限，提高至 4500 元。

(三)小結

上述分析指出，改革開放後，爲了改善空間佈局，強化基礎建設，上海市政府除了在財政稅收方面增加收入外，並自行利用舉債融資、土地制度改革等方式籌措資金，上述方式不僅提供欠缺的建設資金，在改變城市空間佈局的同時，更藉由投資房地產市場，吸收國營企業與外資的投入(熊世偉、葛越峰，2000；唐子來、欒峰：2000)。

然而，正如前面所提，這些有關城市建構等重大政策工程，仍必須仰賴政府政策的引導，如前述三種土地改革的方式便是明顯的證據，只是在政策施行過程中，特別是在房地產市場方面，明顯看出除房價上揚除了政府的力量外，市場、社區等也有一定的作用，使得政府必須以行政措施的宏觀調控來遏止房地產市場過熱的情形，反映出改革開放後的政府政策，已經不同於以往單純由上而下的「統治」，而是需要政府與非政府單位共同執行的「治理」。

三、上海市空間佈局的具體成果

上海藉由中央給予的優惠政策，即成立「浦東新區」，使得城市的空間佈局由原先集中在浦西地區，開始著重功能分工，向浦東發展，並利用前述所提土地、資金等創新運用方式，以積極建構「全球城市」，重要的成果包含：

(一)浦東新區

浦東發展的重要性首先呈現在上海研究方面。有關上海的研究，學界多把 1990 設定為一個重要的分水嶺，主要的原因，即 1990 年時中央提出的開發浦東的計畫，並積極規劃上海浦東的發展(Anthony G. O. Yeh：1996；韓乾：1995)，希望能藉由浦東的開發，恢復上海以往所具有的經濟成就，並更進一步促進中國經濟的發展。所以，浦東的開發，這個被視為是中國改革開放以來最大的經濟特區，對中國的發展具有指標的意義，並對於上海的發展提出了相當的助益，如在浦東開放的前三年，上海市利用外資年平均增長率為 3.46%，但在浦東開放的後三年，上海市利用外資年增長率為 165.56%(熊世偉、葛越峰：2000)，兩者之間的差距，清楚點出浦東開發所發揮的影響力。

1. 浦東的開發歷程

由於改革開放政策將開放的地理區域設定為由南到北，由東到西，因此，在福建、廣東經濟特區發展的四年後，上海才列入 1984 年 14 個沿海開放城市之中，1990 年宣佈開放開發浦東，並於 1992 年中共十四大時，將浦東開發設定為中國今後十年的重要開發議程。

就浦東的基本狀況而言，浦東新區位於上海市區的東邊，與浦西地區隔著黃浦江相望，素來因為交通的不便，而有「寧要浦西一張床，不要浦東一間房」的說法，全區有 522 平方公里，約是上海市區的 1.5 倍大。

浦東的開發，歷經中央與上海市政府的相互協調規劃，從發展歷程來看，經過下列幾個重要事件的影響：

- ①1984 年：考量上海整體發展，上海市政府提出「上海經濟發展戰略匯報提綱」，提出發展浦東計畫。

- ②1985 年：國務院指出要創造條件，開發浦東，建設新市區。但是這時開發浦東的計畫，仍只停留在地方政府的層次，並未規劃為國家政策。
- ③1986 年：國務院覆批「上海市城市總體規劃方案」，認為上海的優先發展應該集中在浦東地區，不過中央並未給予任何具體政策。同年，並於浦西地區設立閘行、虹橋、漕河涇三個經濟技術開發區，至 1989 年，三個經濟技術開發區儘管成果豐碩，但是地理空間過小(三者總共佔 8 平方公里，其中虹橋開發區更只有 65.2 公頃)，無法進一步發展，而有尋覓新開發區的考量。
- ④1987 年：國務院成立浦東開發團隊，上海市成立開發浦東諮詢小組，並對浦東進行多次調查。
- ⑤1988 年：上海市舉辦「開發浦東新區國際研討會」，會中，當時上海書記江澤民發表談話，提出要同時進行「建設舊城」與「開發新城」。
- ⑥1990 年：國務院認可上海的開發計畫，並成立了「浦東開發領導小組」、「浦東開發辦公室」，並在同年 4 月給予 10 項優惠政策，同年 9 月，上海市政府設定了九條規定，並畫出「外高橋保稅區」「陸家嘴金融貿易區」、「金橋加工出口區」三個重要的開發區，同時指出，外資必須具備 100 萬人民幣的投資金額，才能進入浦東，以確認浦東的開發層次，在浦東的開發地區，如圖 3-8 所示：
- ⑦1995 年：由於江澤民與朱鎔基陸續成為中共總書記與國務院總理，對於浦東的政策優惠接踵而至，包含了 18 項特別的優惠政策，中央並於每年貸款 7 億元人民幣給與浦東，以幫助上海的發展(Yatsko：2001)。

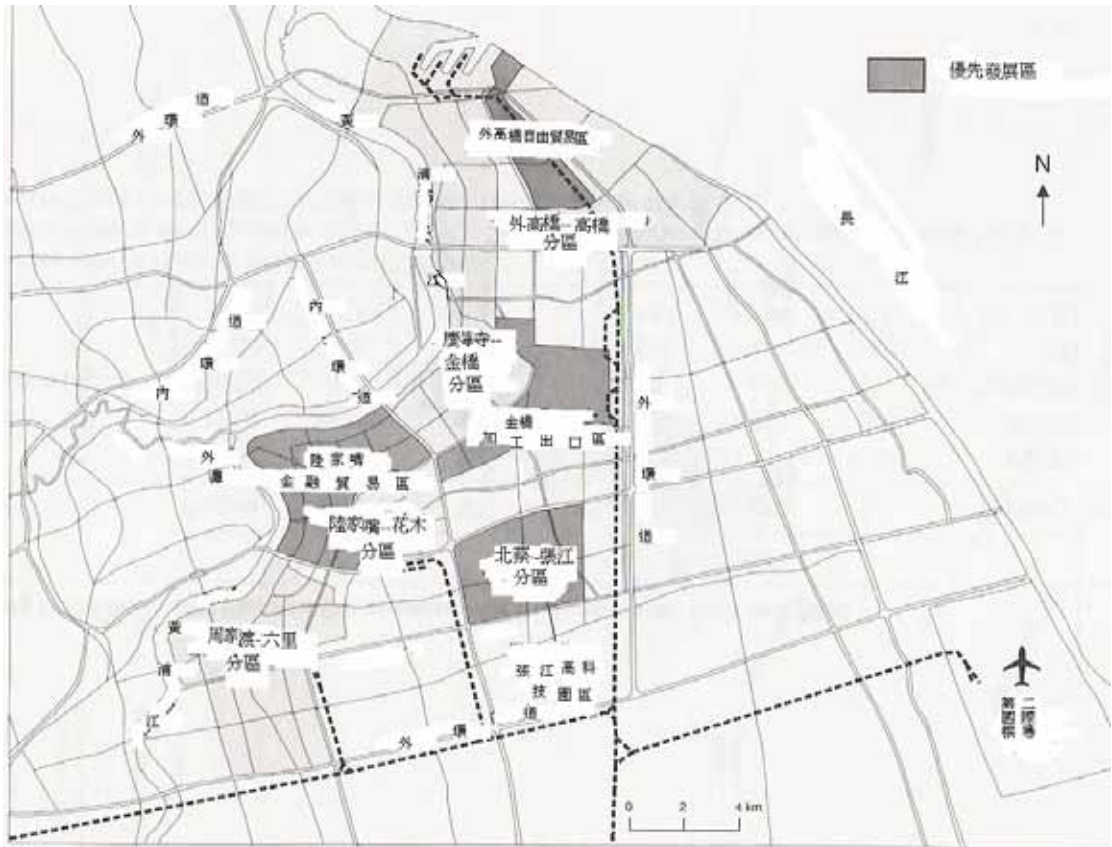


圖 3-8 浦東新區地圖

資料來源：本研究修改自 Y. M. Yeung & Sung Yun-wing, 1996, *Shanghai: The Transformation and Modernization under China's Open Policy*. H.K.: The Chinese University Press.P.282.

2.浦東的產業結構

浦東開發具有雙重的目的，對外，面臨「全球化」的競爭局勢，必須與鄰近城市爭取外資投入以求發展；對內，則被賦予輻射作用，不僅要促進上海本身的發展，更要影響到周邊的長江三角洲城市，並藉此促進中國大陸整體的發展。因此，在產業結構上，應用促進第三級產業發展的「產業配置高度化」觀念，如儲敏偉(2002)便認為，這樣的思考，乃是因為浦東產業背景具有以下特色(儲敏偉：2002)：

- ①開發浦東前，浦東本身便具有造船、化工等大型產業，但是水準參差不齊，亟需有一個全盤規劃。
- ②浦東內部的川沙縣，內部工副業聚集，但是多是些高耗能、重污染的行業，需要進行產業升級。

③截至 2001 年底為止，浦東第三級產業發展遠遠落後於浦西，仍以二級產業為主，工業產值達 80%。亦即，亟需將既有的產業結構，轉換為以三級產業為主，以達到產業配置的高度化，同時，也可以藉由產業結構的調整，積極發展第三級產業，因應上海人口素質提升後的就業境況(張以杰、林英暉：1994)。

表 3-10：浦東新區產業結構比 (1990-2004 年) 單位：%

年份\產業結構	第一級產業	第二級產業	第三級產業
1990	3.7	76.2	20.1
1991	3.4	74.7	21.9
1992	1.9	72.6	25.5
1993	3.7	69.8	28.9
1994	3.4	67.7	31.2
1995	1.9	68.5	30.5
1996	0.9	64.5	34.6
1997	0.8	62.0	37.2
1998	0.7	58.6	40.7
1999	0.7	54.4	44.9
2000	0.6	53.1	46.3
2001	0.6	52.2	47.3
2002	0.5	52.0	47.5
2003	0.4	53.1	46.4
2004*	0.3	52.6	46.9

資料來源：上海市統計局編，2004，*浦東統計年鑑 2004*，北京：中國統計出版社。

*2004 年資料根據浦東月報 2004 計算所得。

<http://www.pudong.gov.cn/front/dataCenterContent.jsp?parentId=75001&categoryId=330001&fourthLevelCategoryId=374001&fifthLevelCategoryId=&contentId=6100601>。

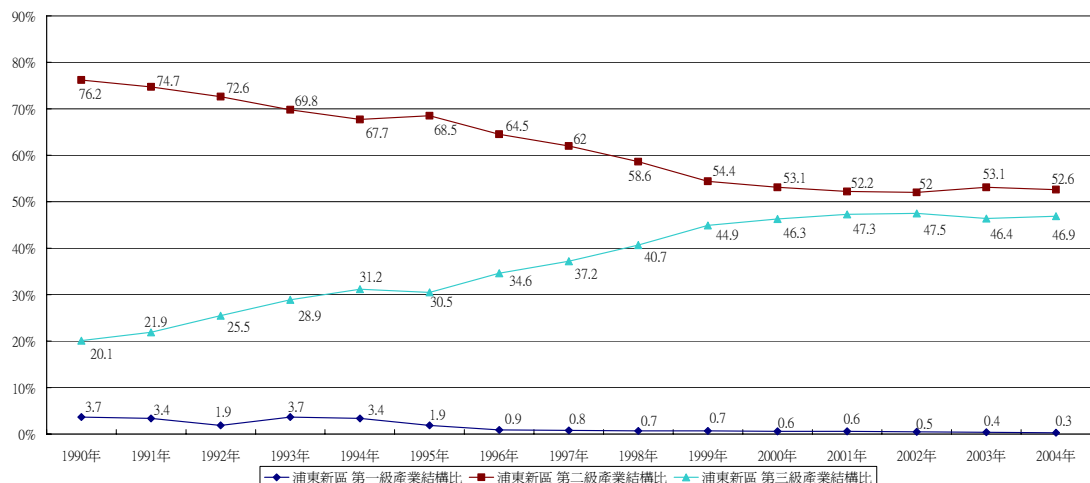


圖 3-9 浦東新區產業結構比 (1990-2004 年)

資料來源：本研究計算自上海市統計局編，2004，*浦東統計年鑑 2004*，北京：中國統計出版社。

*2004 年資料根據浦東月報 2004 計算所得。

<http://www.pudong.gov.cn/front/dataCenterContent.jsp?parentId=75001&categoryId=330001&fourthLevelCategoryId=374001&fifthLevelCategoryId=&contentId=6100601>。

就表 3-10 與圖 3-9 所呈現的產業結構比例而言，浦東新區經過了 15 年的開發，產業結構比例出現了明顯的轉變，就二級產業與三級產業的比例而言，已經從開發初期二級產業佔絕對優勢的局面(1990 年時，二級產業佔 76.2%，三級產業佔 20.1%，兩者相差近乎四倍的比例)，經過 1996 年二級產業與三級產業的比例差距近乎一半，再發展到 2002 年時，幾乎接近的情形，如 2004 年，二級產業佔 52.6%，三級產業佔 46.9%，兩者差距 5.7%而已。儘管呈現的產值比例仍是二級產業為主，但是十幾年的發展已經顯示出三級產業後來居上的發展態勢，尤其是金融、經濟、貿易、科技等產業，並希望藉此提升衛生、教育、等文化相關事業的規劃(張學兵、王戰：1994)。然而，反向的思考卻是，經由 15 年的發展仍然沒有達到以第三級產業為主的產業結構，特別是從 1999 年開始，連續六年的時間，兩者維持在不到 10%的差距，顯現出浦東發展上似乎仍有盲點或侷限。

3.浦東發展的限制

浦東的開發，從一開始便設定以發展三級產業為主，但是在進行的過程中，由於地理位置上東、西、北三面被海、江所包圍，能發展的地方僅限南部區域，再者，由於發展過程中，與上海老市區產業結構的銜接並不完整，常有重複現象，如雖然設定了陸家嘴金融區，但是外灘也被規劃為金融中心，產生重疊的現象(陳伯泉：1993)，因此在發展上，不僅無法充分利用上海老市區的產業結構、進行分工，而且還包含了下列的問題：

(1)勞動力結構的限制(姚錫堂：1994)

浦東勞動人口的產業結構，就第四次人口普查的資料而言，第一級產業人口佔 11.9%，第二級產業人口佔 61.48%，第三級產業人口佔 26.54%，三者比例分別為 12:61:27，不僅在產業結構並非以三級產業為主，在就業人口方面，也沒有達到預期的設定目標，仍是屬於工業的產業結構為主。

(2)吸引外資發展的限制

就浦東新區在吸收外資的情形而言，如表 3-11 與圖 3-10 所示：

表 3-11：浦東新區外商直接投資金額 (1993-2004 年) 單位：億美元

年份/外資金額(億美元)	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	*2004
金額	17.57	25.93	32.56	33.09	18.00	27.90	10.73	28.84	20.02	26.68	28.76	32.24

資料來源：上海市統計局編 2004，*浦東年鑑統計 2004*，北京：中國統計出版社。

*2004 年資料根據浦東月報計算所得。

<http://www.pudong.gov.cn/front/dataCenterContent.jsp?parentId=75001&categoryId=330001&fourthLevelCategoryId=374001&fifthLevelCategoryId=&contentId=6100601>。

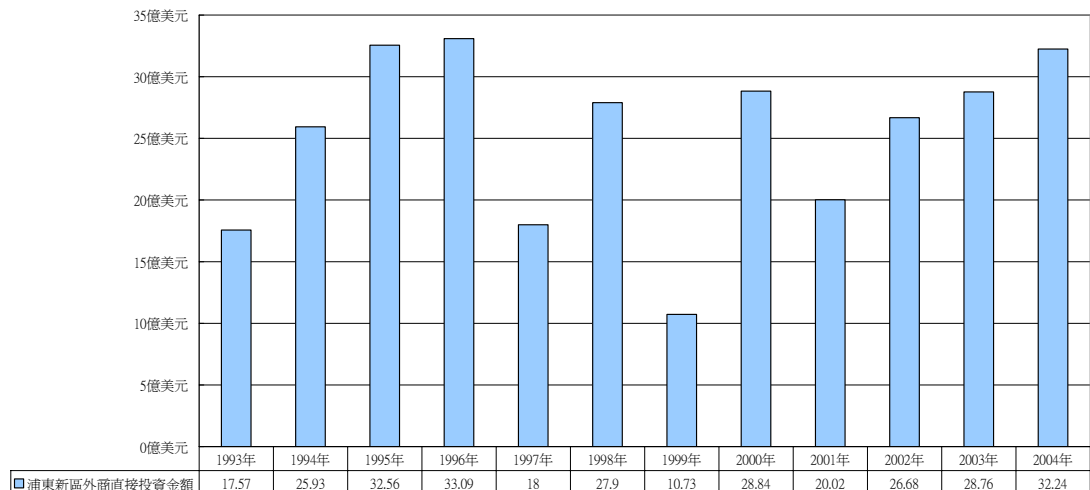


圖 3-10 浦東新區外商直接投資合同金額 (1993-2004 年)

資料來源：本研究整理繪自上海市統計局編 2004，*浦東年鑑統計 2004*，北京：中國統計出版社。

*2004 年資料根據浦東月報計算所得。

<http://www.pudong.gov.cn/front/dataCenterContent.jsp?parentId=75001&categoryId=330001&fourthLevelCategoryId=374001&fifthLevelCategoryId=&contentId=6100601>。

吸收外資，是浦東新區成立的一個主要目的，中央與上海的政策，都是期望藉由引入外資以加速浦東發展，就表 3-11 的數據與圖 3-10 的圖形變化而言，可以看出此一政策的確達到了效果，如除了 1999 年外，浦東新區吸引外資的金額都在 20 億美元左右，在 1996 年的時候更高達 33.09 億美元，且世界五百強幾乎已有 100 強在浦東進行投資，不過，在這些投資中，仍是以工業項目為投資大宗，若是以 1999 年的項目估計，則約有 81 個投資項目(浦新：1999)。並形成了「對內、外輻射」的趨勢，如上海貝爾電話公司，便以浦東為基地，建立了 12 家合資企業，並與 86 家企業配套，帶動了長江流域的發展。

此外，若是從外資選擇浦東進行投資的考量因素來看，可以發現，除了當然的經濟利益考量，浦東本身產業結構的層次設定、與國際的接軌程度、以及未來的發展前景、觀念進步與否，也是吸引外資進入的主要考量。對於西方人而言，進入上海浦東投資，所意味的，並不僅僅是進入中國，因為上海也代表了進入亞洲的門戶(越啓正：

1997)。然而，從上面數據分析，浦東在這方面所提供的銜接作用仍相對不足，如根據浦東新區外資投入的統計資料來看，對於浦東新區的投資，仍是以工業投資為大宗，同時，在當中更缺乏基礎科技創新導向的跨國公司(楊桓新、黎擎、張惠岩：1996)，所以，現有外資的吸收狀況顯示，儘管可能藉此學習到了工業技術，但卻並非最先進的工業技術，更無法產生輻射的效應，而原先設定的三級產業部份，仍未達到當初的設定目標，這些都限制了浦東進一步吸收外資的能力。

也正因為此，浦東發展 15 年之後，已經深刻體認到，從九十年代起享受經濟特區部份政策以及經濟開發區的全部政策，使浦東發展從一開始便奠定在政策優惠的基礎上，但發展至今，除了稅收、外資銀行辦理人民幣業務方面外，浦東的優惠政策已經不多了，且近幾年來，由於土地以及其他商務成本過高，陸續傳出外資出走的訊息，如 50 年土地使用權，在蘇州工業園區為 15 美金/平方米，但在浦東則為 110 美金/平方米，使外資不斷向周邊的蘇州、杭州移動。因此，浦東提出「國家綜合改革試驗區」的申請，並於 2005 年獲得中央的批准。

在「國家綜合改革試驗區」的原則部份，提出「三個著力」，即轉變政府職能、轉變經濟運行方式、轉變二元社會結構等主軸，在實質內涵部份，包含「一軸三帶」，其中「一軸」是指從虹橋機場至浦東國際機場的東西向發展軸，「三帶」則是指沿黃浦江發展帶、中部發展帶、沿海發展帶。企圖從重新規劃浦東定位開始，為浦東發展開創另一種出路(鍾加勇：2005)。

(二)上海基礎建設的更新

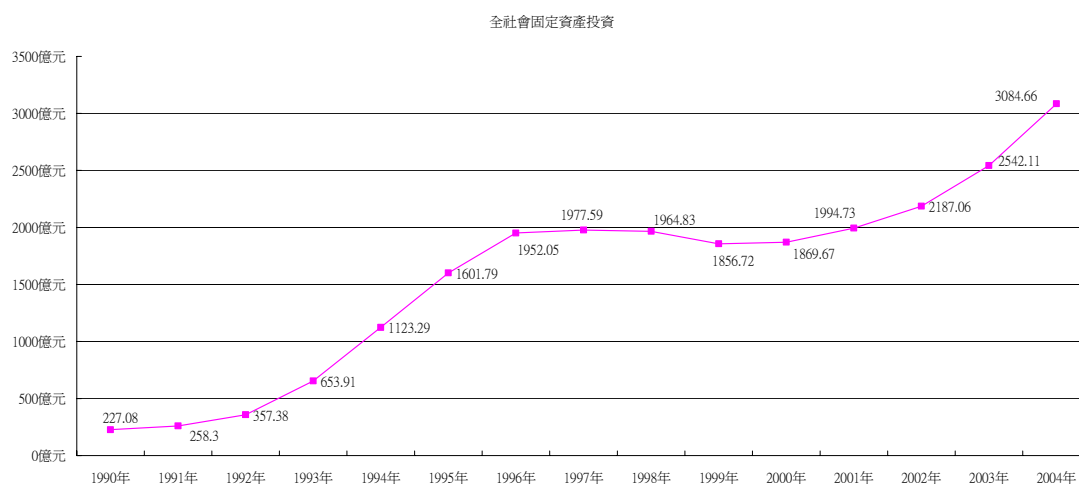
由於上海市政府靈活運用「舉債融資」、「土地創收」等政策籌措資金，因此有足夠能力進行基礎設施的建設與維護，從 1978 年 4 億 4 千 6 百萬元到 2004 年的 672 億元的投入，可以看出充分資金挹注下的建設成果。

表 3-12：上海市年全社會固定資產投資總額、基礎建設投資、基本建設投資額
(1990-2004 年) 單位：億元

年代	全社會固定資產投資	基礎建設投資	房地產開發
1990	227.08	47.22	8.16
1991	258.30	61.38	7.59
1992	357.38	84.35	12.71
1993	653.91	167.94	22.04
1994	1123.29	238.16	117.43
1995	1601.79	273.78	466.20
1996	1952.05	378.78	657.79
1997	1977.59	412.85	614.23
1998	1964.83	531.38	577.12
1999	1856.72	501.39	514.83
2000	1869.67	449.90	566.17
2001	1994.73	510.78	630.73
2002	2187.06	583.49	748.89
2003	2542.11	604.62	901.24
2004	3084.66	672.58	1175.46

資料來源：上海市統計局，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/C0702.htm>。



圖：3-11 上海市 1990-2004 年全社會固定資產投資總額

資料來源：本研究整理繪自上海市統計局，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/C0702.htm>。

由表 3-12 與圖 3-11 顯示出，從 1990-2004 年當中，由於資金來源充足，使得上海市政府投入社會固定資產投資的比例直線上升，由 1990 年的 227.08 億元上升到 2004 年的 3084.66 億元，成長近 13.6 倍，而分析這 15 年的數據，可以看出固定資產投資上升最快速的年代，即 1992-1996 年，從 357.38 億元到 1952.05 億元，成長近 5.5 倍，同期也是上海市房地產市場投資增長最快速的年代(同時期房地產投資額從 12.71 億元增長到 657.79 億元，增長近 52 倍)，反映著房地產市場對上海經濟的帶動作用。

再就表 3-12 的內容來看，固定資產投資中，以「基礎建設投資」和「房地產投資」為兩項主要的內容，以 2004 年的數據而言，兩者合計佔固定資產投資的 60%，其中又以基礎建設的投資為最多，在當中主要是以市政建設和公用投資等為主。

除了上述較為宏觀的基礎建設外，具體體現在城市人民生活機能方面的內容，也有了相當的改善，如：

1.陸路交通

公交方面，從 1949 年開始的 44 條路線，一直到 1990 年的 390 條路線以及 2003 年的 952 條，公共汽車的路線增加了將近 21 倍之多，但到了 2004 年，則下降至 948 條。營運的車輛，也從 1990 年的 6264 輛增加到 2003 年的 18625 輛，到了 2004 年，則下降至 18186。在計程車方面，從無到有，至 1990 年增加為 11298 萬多輛，到 2003 年時達到 48672 萬輛，以及 2004 年的 48709 輛。公路總長度，在 2004 年，已經達到 7805 公里，鐵路交通方面，2004 年時，營運路線達 121.23 公里，遠超過 1999 年時的 20.06 公里。上述的數字變化，顯示出民眾以私人交通工具或是大眾捷運取代原先公交車為主的交通方式已逐漸浮現。

2.水資源

在水資源方面，上海市的市區供水能力，已經從 1949 年的 93.5 萬立方米到 1990 年的 13.32 億立方米，發展到 2004 年的 27.35 億立方米。另外，上海市在水污染治理方面也頗有成效，歷時三年的蘇州河整治工程成為代表性的河道整治計畫，市區污水治理能力，也在 2003 年時成長到每日 485 萬噸，遠超過 1990 年時每日的 41 萬噸。

3.電力供應

在 1949 年時，上海市僅有兩個發電廠，提供 26 萬千瓦的發電量，但至 1998 年止，已經增加了 660 萬千瓦，增加了 1840 多萬公里的輸電線路。總用電量而言，也從 1990 年的每小時 264.74 億千瓦，增長到 2004 年的每小時 821.44 億千瓦，成長三倍之多，當中以居民生活用電的增幅最大，從 1990 年的每小時 14.44 億千瓦成長到 2004 年的每小時 90.64 億千瓦，顯示居民生活的改善。工業用電方面，則從 220.97 億千瓦增長到 2004 年的 555.08 億千瓦，農業用電則從 2000 年的 7.22 億千瓦持續下降至 6.68 億千瓦之間。同時，為了解決近年來上海用電量吃緊的問題，上海更於 2006 年計畫投入 184 億元，興建世博與虹楊兩座超大型變電站，加強電力供應，這些數字的變化，都反映出上海產業方面以工業為主，農業比重降低的情形。

4.煤

煤氣的生產方面，從 1949 年的每日 20.4 萬立方米，提高到 1998 年的每日 1046 萬立方米，並增長到 2003 年的 1134 萬立方米，2004 年下降至 1194 萬立方米。供氣總量方面，也從 1990 年的每日 12.15 億立方米，上升至 2003 年的每日 21.93 億立方米，2004 年下降至 20.75 億立方米，其中以家庭用氣所佔比例最大，從 1990 年的每日 7.63 億立方米，上升至 2003 年的 18.84 億立方米，由 62.79% 上升到 85.91%，但到了 2004 年則下降至 18.02 億立方米，使用的用戶也從 1990 年的 113.17 萬戶，成長到 2003 年的 288.05 萬戶，到了 2004 年則下降至 256.93 萬戶。對照於前述電力使用的增加，顯示出民眾在日常生活所需方面，已逐漸以電力使用取代煤氣使用的方式。

5.電話

在溝通方面，上海市的電話使用數量，也從初期的 7.2 萬門號，以及舊式的自動旋轉話機轉變到了 431 萬用戶，同時手機的使用量也達到了 323 萬戶，而網際網路的使用，以及寬頻線路的連結，也為上海的通訊發展提供了有效的方法。

6.環境設施

(1)綠地面積

重視綠地建設，代表一個城市的發展從注重生產製造，轉型到注重生活品質，而

上海在 1998 年時，全市綠地面積達到 8,278 公頃，人均面積達到 2.96 平方公尺，到了 2004 年時，全市綠地面積為 26689 公頃，人均面積為 10.11 平方米。綠化覆蓋率，也從 1978 年的 8.2%，發展到 1990 年的 12.4%，再進展為 2004 年的 36%。在公園數目方面，也從 1949 年的 14 個，增加到 1990 年的 83 個，以及 2004 年的 136 個，著名者如人民廣場、廣場公園、徐家匯公園等。

(2)標誌建築

1949 年時，上海市的著名建築，只有 24 層的國際飯店，但反觀今日上海建築，著名者如金茂大廈、東方明珠電視塔等，皆屬於具有特色的高樓，反映出上海的都市形象(王國榮：1998)。不過，高聳建築儘管為上海建築史增添了不少色彩，但是，卻也造成了高樓大廈過度林立，形成水泥叢林的稱謂，因而使得上海市政府著手凍結高樓大廈的興建。

(三)交通建設

經濟發展與基礎建設密切相關，其中各個開發區域的可達性，更是地區開發與否的重要關鍵。因此，儘管在改革開放前，由於經濟快速發展與都市化的進展，使得人口與交通工具的數量遠遠快於城市的道路建設，然而在二十年的發展中，上海市不僅在所述的陸路交通方面大為改善，鐵公路里程數、交通工具大量增加，並形成由公共汽車、地鐵、客運、計程車(出租車)、輕軌交通共同構成的多層次交通網，以及眾多重大交通建設。

1.市內重大工程建設

基礎建設資金除了用於水電、公用設施之外，最主要的項目便是交通運輸，如上海在 1990 年代進行了大規模的基礎建設工程，這些工程主要著重在交通方面的建設，重要的項目包含下列十項(Han-Sun Sheng：2000)：

- (1) 上海深水港計畫
- (2) 浦東國際機場
- (3) 浦東溝通網路計畫

- (4) 外環道
- (5) 地鐵二號第一期工程
- (6) 成都路與揚南路的陸橋
- (7) 東揚南路隧道的拓寬工程
- (8) 浦東鐵路計畫
- (9) 污水工廠第二期工程
- (10) 能源相關計畫，包含能源供應、電力供給網絡、石油瓦斯的東海萃取

2.市區交通方面

上海市素來以「申城」自稱，這點也可以從其交通路線中看出，在市區中的主要通道，形成了立體的交通網絡，包含高架道路、平面道路、以及城市地鐵三個部份。

(1)高架道路：

包含內環高架路、南北高架路以及延安高架路三大部分，其中：

①內環高架路(申城第一環)

於 1994 年通車後，從中山環路開始，沿著南浦、楊浦兩座大橋而把浦東與浦西連結起來，形成申字的外環，全長有 48 公里，涵蓋約 100 平方公里的範圍，並包含了上海市最發達的 CBD。

②南北高架道路

縱貫上海市，形成申字的縱軸，北起環北大道，南到盧浦大橋，全長 21 公里，與內環高架南北相連。

③延安高架道路

由延西、延中、延東三個路段所組成，東起中山東路，西至虹橋機場，形成了申字的橫軸，全長 14.8 公里。

(2)平面道路

主要是指在內環道以內的交通幹道，形成了「三橫三豎」以及「三環十射」的交通網絡。

在「三橫三豎」的交通網中，分別是指：

- ①北部橫向：長寧路—長壽路—天目路—海寧路—周家嘴路
- ②中部橫向：延安西路—延安中路—延安東路
- ③南部橫向：虹橋路—肇家濱路—徐家匯路—陸家濱路
- ④東部豎向：四平路—溧陽路—吳淞路—中山東一路—中山東二路—中山南路—南浦大橋
- ⑤中部豎向：蘊川路—共和新路—成都路—重慶路—魯班路—濟陽路
- ⑥西部豎向：曹陽路—江蘇路—華山路—漕溪路—滬閩路

而在「三環十射」的交通網，分別是指：

- ①內環線
- ②中環線⁶：

於 2003 年開始興建，預計於 2007 年完工，全長約為 70 公里。

- ③外環線：外環線全長 97.37 公里，沿途將繞境 600 平方公里的市中心區。

「十射」的部份，則分為兩個部份，一部份屬上海市內的交通網絡(1-5 條)，一部份則屬於上海市對外聯繫的道路(6-10 條)：

- ①共和新路—蘊川路
- ②滬閩路—金山衛
- ③沿浦路
- ④建平路—滬南公路
- ⑤外環線東南—浦東國際機場
- ⑥滬太路—蘇北
- ⑦滬嘉高速公路—304 國道
- ⑧滬寧高速公路—312 國道
- ⑨滬青平公路—318 國道
- ⑩滬杭高速公路—320 國道

⁶ 「中環線」：指自北向西、南、東，從翔殷路—邯鄲路—汶水路—真北路—北虹路—虹許路—虹梅路，在上中路越江後，再接浦東華夏路—申江路—張江路—金橋路，然後經慶寧寺越江由浦西軍工路回至翔殷路。

(3)磁懸浮列車

浦東國際機場於 1999 年 9 月正式啓用，連接浦東機場與市區的磁懸浮列車，全長 35 公里，與軌道 2 號線在龍陽站交會，爲上海最先進的立體交通線，從 2001 年 3 月動工，至 2002 年 12 月底時通車，時速達 400 公里，不過，卻因爲技術、規劃、收費過高等問題，使得該車仍以觀光目的爲主，在實用性方面的作用仍顯不足。

(4)城市地鐵

目前已有地鐵 1 號、2 號提供地下交通路線，以及路上的輕軌明珠線(3 號線)。前者更使得徐匯區至閩行區沿線的開發區土地與物業需求大增，造成了開發的熱潮。近年，更興建地鐵四號、五號，當中：

①地鐵 1 號：

爲南北方向線，全長 21.5 公里，共有 16 站，由莘庄出發，終點爲上海火車站，在人民廣場站與地鐵 2 號交會。

②地鐵 2 號：

爲東西方向線，全長 27.3 公里，共有 17 個站，連接浦東與浦西，西起中山公園站，東至張江高科技園區，與 1 號地鐵在人民廣場交會。

③輕軌明珠線：

爲南北向方向線，全長 24.9 公里，共有 19 個站，全線 85%設在高架線路上，南起上海南站，北至江灣鎮，在上海站與 1 號地鐵交會，並與 2 號地鐵在中山公園站交會。

④地鐵四號：

由上海火車站爲起點，呈一「口」字形的路徑，沿途有 26 個站，並與前三條軌道交通皆有相交會，目前魯班路至藍村路一段尚未開通。

⑤地鐵五號：

由莘庄站到閩行開發區站，沿途共有 11 個站，作爲延伸地鐵一號的軌道線，目前仍爲通車。

(5)浦東浦西的連結

向來因為交通聯繫的薄弱，而造成發展相對落後的浦東地區，則在國務院提出開發浦東的政策同時，開始與浦西市區有緊密聯繫，取代了以往只能以渡船溝通的方式，除了藉由隧道的溝通外，上海市也相繼完成了南浦、楊浦、徐浦三座大橋，並於2003年2月完成了「世界第一鋼拱橋」的盧浦大橋，這四座跨江大橋的完成，連結了黃浦江的兩岸，使得浦東、浦西的溝通管道增至14條，為上海的發展克服了交通的瓶頸，重要者如下：

表 3-13 浦東、浦西溝通渠道

項目\類別	橋樑部份	隧道部份	地鐵部份
1	南浦大橋	打浦橋隧道	地鐵 2 號線
2	楊浦大橋	復興東路隧道	地鐵 4 號線
3	徐浦大橋	延安路隧道	
4	盧浦大橋	大連路隧道	
5	奉浦大橋	外環線隧道	
6	松浦大橋	觀光隧道	
7	黃浦江大橋(目前仍興建中)		

資料來源：本研究整理。

3.對外交通方面

除了更新市內的交通建設外，上海市也積極發展對外的交通，80年代起上海市就開始加強與周邊省分的聯繫，興建滬嘉、莘松高速公路，1996年興建了284.7公里的高速公路與江蘇連結，1998年又興建了全長150.7公里滬杭高速公路連結杭州，使得上海市的對外聯繫相當的通暢。

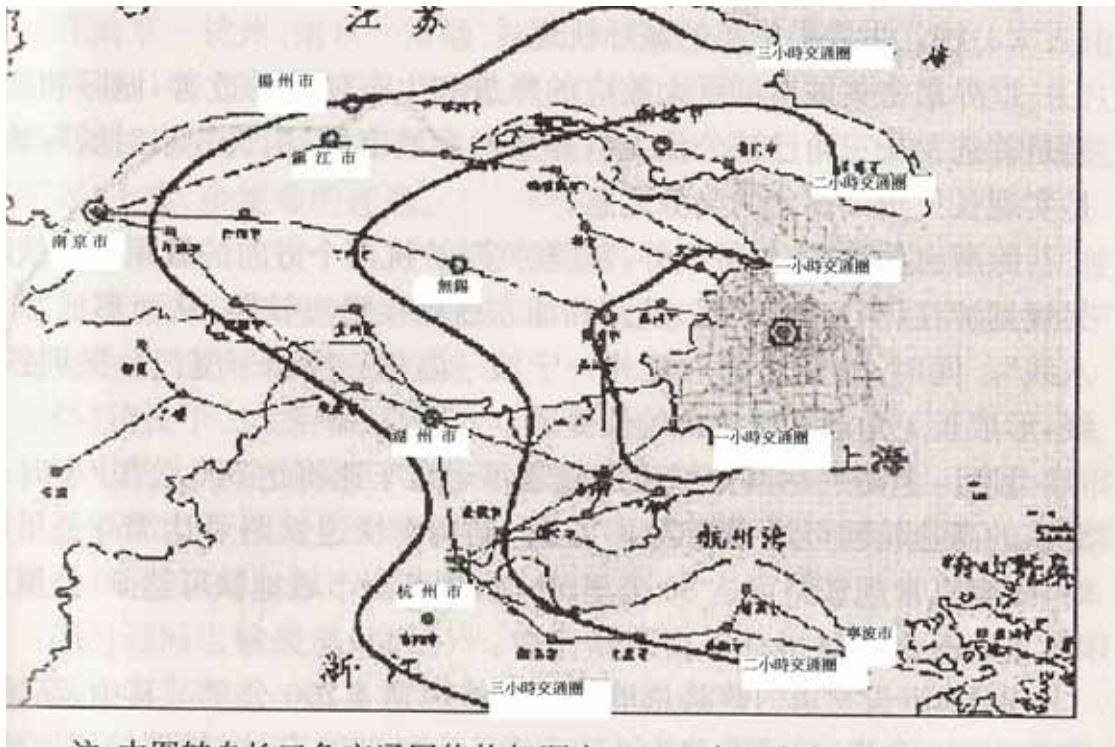


圖 3-9 上海對外聯繫圖

資料來源：本研究修改自孫海鳴主編，2004，*中國區域經濟發展報告—長江三角洲區域規劃及統籌發展*，上海：上海財經大學出版社，頁 303。

(四)上海市的對外聯繫

在健全市內交通建設與對外溝通的基礎上，上海市逐漸強化與周邊城市的聯繫，希望藉由交通網的發展，縮減彼此之間的距離，並加速城市之間的資源、資金與人才的流通，如此不僅有助於周邊城市藉由上海的輻射效應而發展，也可加速長三角 16 個城市的一體化。在這樣的思路下，展現了如圖 3-9 所顯示的聯繫方式，並提出了下列的構想：

1.一個中心、三個圈層、六條主要發展軸線，以及八個中等城市為特徵的網路佈局模式，當中的內涵分別指涉(楊萬鐘、殷為華：1999)：

- (1)「一個中心」：指的是市中心，包含中央商務區與中央商業區。
- (2)「三個圈層」：指的是內環線以內、內外環線之間、外環線以外三者。
- (3)「六條發展軸線以及八個中等城市」：指的是

①虹橋機場到浦東機場的東西向的軸線，在最西端的青浦市將成為 20 萬人

的中等城市。

②從金山衛到寶山，再一直延伸到崇明島的南北軸線，並設定崇明島將發展為 20 萬人的中等城市。

③杭州灣北岸的濱海發展軸線，發展為 50-60 萬人的大型城市，另外延伸至金山衛至星火的發展軸線，發展為 50-60 萬人的大型城市

④滬嘉發展軸線，並在此軸線上形成「一主」，及即嘉定發展為 30 萬人、「一副」安亭發展為 15 萬人的城市。

⑤滬松發展軸線，並將松江發展為 30 萬人的中等城市

⑥滬東南發展軸線，連接中心城區、周浦、惠南鎮、蘆港鎮，線上的惠南鎮，周浦將分別發展為 20 萬人與 15 萬人的中等城市。

2. 「153060」的城鄉交通目標，當中包含(高向東、江取珍：2002)：

(1)「15」指的是市內各新城、城鎮，主要工業地點通過主要公路、次要公路、鄉鎮公路網，在 15 分鐘之內，就可接上高速公路。

(2)「30」指的是在上海市的範圍內，從中心城到新城，或是到其他的省界，經由高速公路，在 30 分鐘之內可以到達。

(3)「60」指的是上海高速公路網上面的任何兩點，可以在 60 分鐘之內到達。

3. 「四個半徑」的區域概念(老槍：2003)：

(1)「半小時車程輻射區」，主要是指以上海市人民廣場為中心，到達上海市各個地點，只需要花費半個小時車程。

(2)「一小時車程輻射區」，是指車程在一小時內，能夠到達周邊江蘇、浙江的縣市，如蘇州、嘉興等。

(3)「二個小時車程輻射區」，範圍則更大，達江北的南通、無錫、杭州等縣市。

(4)「四個小時車程輻射區」，其中則可以到達南京等更遠地區。而上海的城市交通規劃，便以此概念作為藍本，不僅積極建設上海市內部的道路，同時更將輻射範圍，擴展到了周圍的江蘇、浙江的縣市地區，以進一步強化上海與周邊鄰省城市的聯繫。

(五)上海市的空間改造

在獲得充裕資金來源後，上海市大舉進行空間改造工程，充分發揮土地效益，重建舊城並開發新城，配合動遷及級差地租的政策，緩解市中心人口密度過高以及遷移土地使用不符效益的產業，並配合前述基礎設施、交通建設的完善，使得中心城核心區過多人口得以向周圍邊緣區以及郊區遷移。而從 1990 到 2003 年間，空間重構的工程，所展現的成果如下：

1.舊區改建

由於在政策上受到中央的支持，並且在資金方面獲得充分來源後，上海市從 1991 年開始積極進行城市改造工程，由市政府制定「365 萬成片危棚簡屋改造計畫」(或簡稱 365 危棚簡改造)，到了 2000 年底時，總共拆除危棚簡屋面積達到 500 萬平方公尺，各式危房舊房面積 2787 萬平方公尺，同時動遷居民 64 萬戶，基本上紓解了市中心人口過於擁擠、工廠林立等二級產業為主的空間環境，改以三級產業產為主的空間置換(徐明前：2001)。

2.里弄更新

在里弄更新方面，上海市分別從政策、經濟、居民、歷史文化等四個方面進行考量，截至 1999 年底止，各里弄建築約為 2942 平方公里，佔舊住宅的 80%以上，經過更新後，2000 年已經完成危棚、簡屋的改造工作，市區成套住房率達到 70%，2005 年約可達到 80%的比例，並在更新的同時，兼顧保護與更新的目的(范文兵：2004)。

第三節 小結

從「人口特徵」與「空間佈局」的角度進行分析，可以看出上海市在建構「全球城市」的過程中，除了人口的規模外，也特別注重人口的結構，以及人口的空間分布，而這主要是配合著城市的建設發展進行的。

由於城市著重發展三級產業，因此，市中心區的人口將進一步的向外圍遷移，以降低該地區人口密度，而遠郊區人口爲了進一步謀取生計，卻又無法進入市中心區居住，因此也向近郊區移動，造成了人口遷移呈現「M」的形狀，即市中心區、遠郊區的人口向近郊區移動，使近郊區成爲人口增長最爲快速的地區。

人口的遷移，主要隨著生計，及城市產業的發展而移動，因此原先位於市中心的二級產業，將逐漸往郊區移動，市中心主要是以三級產業爲主。而市中心三級產業形成的背後，包含了市政府對於城市的更新計畫，經由舉債融資、土地批租、級差地租以及房地產市場等機制，爲上海市政府固定資產投資獲得了財源，而得以進行舊區改建、里弄更新、新區建設等基礎設施的發展。

另外，在城市的空間佈局中，最爲重要者，莫過於「浦東新區」的成立，但是成立至今 15 年，卻發現不能在倚靠外資的發展途徑，而成立「綜合改革開發區」，欲走出新的發展方式，只是具體內容仍爲明朗化，爲浦東的發展產生了不確定性。

不過，這些發展背後所顯現的主要動力，除了市場機制外，更重要的是市政府的決策，從原先中央的地方派駐機構，到獲得財政自主權、外資審批權，自行籌措財源等權限，上海市政府不僅有充足的資金進行地方建設投資，更進一步引進外資更新城市，同時進行體制創新，如成立開發公司等，這些都顯現出上海市政府在面臨「全球化」變局所進行的調整，亦即城市「治理」。