

第二章 上海的發展與政府的角色

在今日，每個國家不論政治、經濟、文化、社會等各方面都無法擺脫全球化的影響，而全球城市的出現即成為國家與全球連接的重要節點。對於急迫加入全球市場的後進國家而言，全球城市的意義更為重要，中國亦將融入全球脈絡視為開放發展之重點，因此上海市即成為中國大陸目前積極建構的全球城市。

上海市的發展背景可以遠追溯至清末民初，那時的上海即為中國的大型都市，也因為其具有租界的背景，成為中國面對國際的一個窗口，具有特殊的歷史地位¹，甚至在 1936 年成為全世界第七大城市，被譽為東方的巴黎。其後，1949 年中共建政後，上海歷經了毛澤東時期「反都市主義 (anti-urbanism)」²的相關政策後，城市發展規模已大不如前。隨著文化大革命的開始，全市的經濟管理削弱，經濟出現混亂，除了工業生產不能正常進行之外，舉凡商業經營、農業生產都受到很大的衝擊，直至 1976 年文革的結束，上海的生產才開始逐漸回穩³。同時間上海亦由消費型的國際貿易都市，轉變為以重工業為主的工業型城市，但是在這個階段的上海仍舊是中央政府重要的稅收地區。

至 1979 年中國開始了改革開放的路線，但是在改革開放的浪潮中，上海的發展依舊是崎嶇艱難。為何上海在中央開放的時期依舊無法大展拳腳？其關鍵決定於全國改革開放的基本思路，主要可分為三個面向：其一，中國大陸改革開放初期的重點不在上海；其二，上海為改革開放的後衛；最後，上海承受著改革開放的衝擊。綜合而論，上海經濟在 70-80 年代末期走過了一段艱難的道路，其具體表現為：增長速度緩慢、經濟效益下降、外貿出口徘徊不前⁴。

綜合而論，上海在近代的發展史中，一共歷經了三次的轉折點，第一就是中共建政後，一系列的政治活動拖垮了經濟發展，也促使上海的倒退；第二則是

¹ 熊月之、周武編，「上海——一座現代化都市的編年史」，2007，頁 201-213。

² 在 60-70 年代之間的國家政策中，「去都市 (de-urbanization) 行動」包含了上山下鄉等的呼籲，讓大量的都市青年人下鄉服務來平衡鄉間的發展，此政策造成城市的發展受到嚴重的窒礙，甚至讓當時所有的都市層級倒退一級。簡博秀、周志龍，「全球化、全球城市和中國都市發展策略」，**臺灣社會研究期刊**，第 47 期，2002，頁 157。

³ 上海通志編纂委員會編，「上海通志」，第 15 卷第 1 章，2005，頁 1623-1624。

⁴ 朱金海編，「當代經濟」，熊月之主編，**上海通史**，第 12 卷第 11 章，1999，頁 309-315。

80 年代的改革開放，雖然中央在政策上逐漸鬆綁，但是上海卻成爲經濟轉型的後衛，無法發展其優勢⁵；第三爲 90 年代初期，浦東的開發與開放是一個關鍵點，中央不但開始重視上海的發展，並且將上海的發展視爲帶動整個長江流域的關鍵。因此，在這三個轉折點中，除了可看出上海市在 90 年代以前由於政治因素導致其不是改革開放初期之發展重點，亦可發現浦東的開發開放成爲上海市發展的新契機。

在探討上海建構的政治分析之前，應該先瞭解上海自 90 年代以後的發展過程，以及上海在發展過程中所面臨的情境，其後再論述政府對於上海市的發展扮演的角色。本章節第一部份首先介紹上海 90 年代以後的發展背景，將 1990 年代-迄今之歷程以 2000 年爲切點，分成兩個階段加以論述，目的在說明上海在此兩個階段發展背景以及其情境，並可以藉由兩個時期的論述以進一步引出第二部分政府的角色。

⁵ 陳祖恩、李天綱、葉斌，「當代政治」，熊月之主編，*上海通史*，1999，第 11 卷第 9 章，頁 315-316。

第一節 上海的發展

進入 1990 年後，依據由中央所批轉的《關於上海經濟展略匯報提綱》以及相關政策的頒佈來看，上海市的發展大約可以分為城市起飛期（1991-2000 年）以及持續發展與轉型期（2001-迄今）兩個階段。由於全球城市的指標中，其中最重要的就是第三級產業的比重，然而上海因為其歷史的包袱，第二級產業的比重遠遠重於其他兩者，因此本章節即以這兩個時期產業結構的轉變，來進一步觀察上海的發展與轉型。

壹、城市起飛期（1991-2000 年）

中國 1979 年的改革開放，重心主要在沿海地區，以南方各城市為先試地點。雖然上海並未搭上開放的頭班列車，但是在 80 年代，整個上海從政治界到理論界、由大專院校到各個研究部門都在探討著上海未來的發展方向。

上海市在 1952-1978 年之間，主要是以工業的二級產業為經濟發展的支柱。這一時期，上海市國內生產總值從 36.66 億元增長到了 272.81 億元，年均遞增率為 8.03%。雖然上海市的生產總值依舊呈增長的趨勢，但是第二產業增長率為 9.81%，第三產業只有 4.73%，第二產業增長所佔之比重明顯較多。到 1978 年第二產業的比重甚至已上升到 77.4%，第三產業下降到 18.6%。上海從一個遠東中心、貿易中心轉變為一個為國內提供工業產品的工業基地⁶。

直至八十年代，上海的產業結構依舊以重工業為主（參見表 2-1），但是上海市卻開始面臨了南方各城市的經濟崛起、而其本身的工業設備陳舊、工業技術落後、城市基礎建設不足等問題。這些問題使上海工業開始停滯甚至是嚴重滑落，而由於當時上海經濟主體為工業，工業亦為上海財政收入主要之來源，工業的經濟效益下降也造成上海的財政收入開始停滯。上海的財政收入停滯，而僅有之稅收又必須上繳中央，導致地方無法致力於設備更新、引進新技術、基礎城市建設等，造成上海市發展的惡性循環。因此，在八十年代的討論中指出，上海的工

⁶ 朱金海編，「當代經濟」，熊月之主編，上海通史，第 12 卷第 11 章，1999，頁 297-298。

業設備陳舊，除了工業技術需要改造之外，上海若要能進一步發展，經濟結構的問題成爲迫切需要調整的問題。

表 2-1 上海各級產業總值與百分比（1980-1989 年）

單位：億元

年份	國內生產總值	一級產業		二級產業		三級產業	
		生產總值	生產百分比(%)	生產總值	生產百分比(%)	生產總值	生產百分比(%)
1980	311.89	10.10	3.23	236.10	75.70	65.69	21.06
1981	324.76	10.58	3.25	244.34	75.24	69.84	21.51
1982	337.07	13.31	3.94	249.32	73.97	74.44	22.08
1983	351.81	13.52	3.84	255.32	72.57	82.97	23.58
1984	390.85	17.26	4.41	275.37	70.45	98.22	25.12
1985	466.75	19.53	4.18	325.63	69.76	121.59	26.05
1986	490.83	19.69	4.01	336.02	68.46	135.12	27.53
1987	545.46	21.60	3.95	364.38	66.80	159.48	29.24
1988	648.30	27.36	4.22	433.05	66.80	187.89	28.98
1989	696.54	29.63	4.25	466.18	66.93	200.73	28.82

資料來源：上海統計局，「上海統計年鑑 2003」，2003，
<http://www.stats-sh.gov.cn/2004shtj/tjnj/tjnj2003.htm>。

就產業結構調整的問題上，早在 1981 年，上海社科院部門經濟研究所副所長陳敏之，向中國社科院申請了《上海經濟發展戰略研究》的課題，在這討論過程中一篇《新技術革命與上海經濟結構調整》的報告中，即點出了上海經濟發展面臨著兩條路的抉擇：其一是繼續發展物質消耗高的傳統產業；其二則是從根本調整上海的產業結構和產品結構，走技術密集、知識密集的發展道路⁷。因此，在此時期上海開始逐步調整產業結構，雖然無法快速的降低二級產業所佔之比例，但是在二級產業中開始以輕工業的發展爲主，並且致力於發展三級產業，爲

⁷ 朱金海編，「當代經濟」，熊月之主編，上海通史，第 12 卷第 11 章，1999，頁 300-302。

九十年代的發展鋪路。

上海自八十年代中期積極爭取發展，上海市人民政府向國務院提交了《關於上海經濟發展戰略匯報提綱》。在 1985 年 2 月 8 日，國務院批轉了這一報告，而《國務院批轉關於上海經濟發展戰略匯報提綱的通知》中已經提到了關於浦東的開發。其後在 1986 年 10 月 13 日，國務院又批准《上海城市總體規劃方案》，這是中共建政以來，第一個由國家批准的城市總體規劃，其規劃的目標是把上海建設成太平洋西岸最大的經濟貿易中心之一。

醞釀已久的浦東開放開發計畫，上海市委與市政府終於在 1990 年正式向國務院提出《關於開發浦東的請示報告》，同年 6 月，中共中央、國務院《關於開發和開放浦東問題的批覆》正式出台，指出開發和開放浦東，是進一步實行對外開放的重大部屬，將上海浦東的開發視為帶動整個長江流域的重點區域。1991 年鄧小平視察上海時的談話，確定了浦東的戰略發展方向，其談到：「開發浦東，這個影響就大了，不只是浦東的問題，是關係上海發展的問題，是利用上海這個基地發展長江三角洲和長江流域的問題。」⁸「金融很重要，是現代經濟的核心。金融搞好了，一著棋活，全盤皆活。…中國在金融方面取得國際地位，首先要靠上海。」⁸

鄧小平這一段話指出，開發浦東的戰略目的有二：其一為通過浦東的開發開放，進一步將上海建構為國際經濟、金融、貿易中心；其二則是希望透過上海的經濟起飛，可以進一步帶動長江流域經濟發展。因此，上海浦東計畫為完成這兩個重要使命其推出了金融貿易、基礎設施和高新技術產業化三個先行的發展戰略。另一方面，在浦東開發開放規劃中確定了，「以點帶面」的開發步驟，因此，乃重點開發了四個具有明確功能的小區，分別是外高橋保稅區、陸家嘴金融貿易區、金橋出口加工區、張江高科技技術園區；這四個具有重點功能的開發小區不僅是支撐整個浦東開發開放的基礎，其區位佈局上更具有延伸發展的作用，同時也奠定上海建構全球城市的雛形。

隨著浦東開放開發的機會，上海開始體認到如果要發展為國際的經貿中心，其產業結構勢必要做出調整。在 90 年代以前的上海，雖然已經開始注意到只以二級產業為主要支柱產業是不足夠的，因此，開始著重於三級產業的發展。至

⁸ 鄧小平，「鄧小平文選」，第 3 卷，1993，頁 366-367。

90 年代之後，上海對產業結構開始做出調整，並且提出「三、二、一產業發展方針」，也就是優先發展第三級產業、積極調整第二級產業、穩定提高第一級產業的政策方針，再加上四個重點小區的開發，促使上海的產業結構開始有效的改變(參見表 2-2)。

表 2-2：1990-1997 年度浦東產業的增長與結構變化 單位：億元

年份	國內生產總值 (GDP)	第一產業		第二產業		第三產業	
		生產總值	佔 GDP 比重 (%)	生產總值	佔 GDP 比重 (%)	生產總值	佔 GDP 比重 (%)
1990	60.2	2.2	3.7	45.9	76.2	12.1	20.1
1991	71.5	2.4	3.4	53.5	74.7	15.7	21.9
1992	101.5	1.9	1.9	73.7	72.6	25.9	25.5
1993	164.0	2.1	1.3	114.5	69.8	47.4	28.9
1994	291.2	3.2	1.1	197.1	67.8	90.9	31.2
1995	414.7	4.2	0.9	283.9	68.1	126.5	31.0
1996	496.5	4.6	0.9	320.3	64.5	171.6	34.6
1997	608.2	5.0	0.8	376.9	62.0	226.4	37.2

資料來源：「98 上海浦東新區統計年鑑」，中國統計出版社，1998。

由表 2-2 可明顯看出上海浦東自九十年代開發後，其地區第二級產業開始有緩緩的下降，而第三級產業也開始逐步上昇。上海浦東地區的產業結構變化也同時影響了整個上海的產業結構（參見表 2-3），上海第三級產業的總值在 1999 年首次超越第二級產業，代表上海整體的產業結構調整開始有了初步的效果，其產業的結構比例上也開始呈現出「全球城市」比例的雛形。

表 2-3 上海重要年份的產業結構變遷

單位：億元

年份 指標	1978	1990	1995	1999	2000
國內生產總值	272.81	756.45	2462.57	4034.96	4551.15
第一級產業	11.00	32.60	61.68	80.00	83.20
第二級產業	211.05	482.68	1409.85	1953.98	2163.68
工業	207.47	446.88	1298.97	1758.68	1956.66
第三級產業	50.76	241.17	991.04	2000.98	2304.27
交通運輸、倉儲、 郵電通信業	12.04	62.44	169.76	271.97	315.42
批發、零售貿易和 餐飲業	23.15	51.84	269.49	445.77	485.30
金融保險業	7.02	71.07	245.45	577.56	685.03
房地產業	0.27	3.75	91.29	210.53	251.70

資料來源：上海統計局，「上海統計年鑑 2001」，2001，
<http://www.stats-sh.gov.cn/shtj/tjn/2001/tables/1_2.htm>。

另外，由表 2-3 亦可發現房地產業自浦東計畫後開始迅速成長，主因為浦東新區的開發也帶動了土地一級市場價格的變動，房地產也開始成為重要產業，而其也在 1997 年正式列為六大支柱產業之一。自 1998 年以來，浦東新區房地產業創造的絕對值每年超過 50 億元，占中國大陸國內生產總值的 7.5% 以上；占第三產業中國國內生產總值的 17.5% 以上⁹，房地產業儼然成為上海浦東的經濟支柱產業之一。

上海浦東新區發展的過程中，體制方面也多有創新，諸如率先建立現代企業制度、初步建立了現代市場體系、服務貿易對外開放先行先試、創新政府管理模式等等。綜合而論，在這個階段的上海隨著浦東新區的開放開始著重發展以金融貿易為核心的服務業，和吸引以跨國公司投資為主體的高新技術產業，並塑造以

⁹李戰軍、崔耀臣，「回眸浦東房地產十年歷程」，浦東改革與發展研究院編，2001 年浦東發展報告—十年回顧與新世紀展望，2001，頁 78。

金融、商業、貿易等服務業群為支柱的現代化國際中心城市功能¹⁰。而浦東新區在政府的大力支持與打造下，在 1990-2000 年的起飛時期成為非常重要的「火車頭」，將上海的經濟在短期內快速提升。

貳、持續發展與轉型期（2001-迄今）

2001 年，中國加入了世界貿易組織（World Trade Organization，簡稱為 WTO），這代表著中國大陸與全球的緊密結合又再更進一步，是改革開放以來的里程碑。而上海除了因為浦東的開發奠定了相當之經濟基礎外，至今依舊維持著發展態勢（參見表 2-4）。

至 2007 年 7 月，上海市統計局公佈 07 年上半年 GDP 資料，上海市完成生產總值 5561.91 億元，比去年同期增長 13%，創下近年最高增幅，另外在產業的增長中，在金融業發展帶動下，上海第三產業增長加快，其增加值達 2858.35 億元增幅同比提高 2.4 個百分點，這是自 2001 年以來同期首次超過第二產業。同時，在外貿進出口方面，第三產業吸引外資實到金額繼續保持較快增長，達到 28.78 億美元，占全市實到外資的 66.9%，比重同比提高 6.1 個百分點。尤其是幾大金融外包企業落戶上海，為上海成為國際金融中心增強了實力¹¹。

¹⁰ 冷則剛，「資訊產業全球化的政治分析-以上海市的发展為例」，2002，頁 134。

¹¹ 「上海上半年 GDP 增長 13%，金融業貢獻度 18%」，對積交易研究會，國內新聞，2007 年 7 月 25 日，<<http://www.hisum.cn/newsstatic/20070725092828.html>>。

表 2-4 上海國民經濟的主要指標

單位：萬人、億元

	1990 年	2000 年	2004 年	2005 年
年末戶籍人口	1283.35	1321.63	1352.39	1360.26
從業人員	787.72	745.24	836.87	861.83
生產總值	756.45	4771.17	8072.83	9143.95
第一產業	32.60	76.68	83.45	79.65
第二產業	482.68	2207.63	3892.12	4475.92
第三產業	241.17	2486.86	4097.26	4588.38
人均生產總值 (按戶籍人口計算)	0.59	3.62	5.99	6.74
全社會固定資產投資總額	227.08	1869.67	3084.66	3542.55
全市財政收入	284.36	1752.70	3591.73	4095.81
地方財政收入	170.03	497.96	1119.72	1433.90
地方財政支出	75.56	622.84	1395.69	1660.32
外貿出口總額	53.21	253.54	735.20	907.42
農業總產值	68.16	216.50	248.89	233.39
工業總產值	1642.75	7022.98	14595.29	16876.78
港口貨物吞吐量（萬噸）	13959.00	20440.00	37896.00	44317.00

資料來源：上海統計局，「上海統計年鑑 2006」，2006，
<http://www.shanghai.gov.cn/shanghai/node2314/node17184/node17870/userobject21ai221518.html>。

雖然上海在浦東開發的這十年間迅速發展，其基礎城市建設、經濟成長、吸引外資的能力、第三產業的比重等皆穩定地逐漸增加中。上海第三級產業亦在 1999 年開始超越第二級產業，但是，由於歷史的包袱，使上海的製造業比重無法降低，亦造成上海產業無法只著重於第三產業。至 2004 年時，第二級依舊佔有 50.84%，第三級產業則稍微降低到 47.85%，儘管出第三級產業只是稍微滑落，但是卻顯現出上海的產業結構並沒有與「全球城市」以服務業為主之標準逐漸趨近。特別是近年上海為進一步吸收外資進駐，而提出以第二級產業計畫為主的「一七三工程」¹²，造成了第二級產業的強化，導致在產值方面第二級產業再

¹² 「一七三工程」指的是振興其二級產業的工程建設，分別在嘉定、青浦、松江三區設立工業

度領先於第三級產業。

就文獻檢閱中對於「全球城市」的觀點而言，認為其應該是全球與區域的主要國際金融、全球服務、資訊流動、跨國企業總部、國際性機構的中心。S. Sassen 認為全球城市之產生關鍵在於「高階生產者服務業」在當代全球性城市中的大幅成長。因此，對現階段的上海而言，與現今公認的「全球城市」諸如紐約、倫敦、東京等城市的標準相較之下，除了產業結構不符合 S. Sassen 所指之外，其不論在經濟總量、產業結構的調整上、國際金融中心的功能、基礎建設、城市環境、高科技產業實力方面等，依舊有些微的差距（參見表 2-5）。故此時期的上海，雖然無法降低第二級產業的比重，但是已經開始努力於城市的持續發展與轉型，如在十一五計畫中，所提出的「現代服務業、先進製造業」的方向。

表 2-5 上海、紐約、倫敦、東京各城市競爭力指標比較（2005-2006 年上半年）

	紐約	倫敦	東京	上海
金融企業國際實力	0.868	0.839	1	0.411
商業服務企業國際實力	0.789	0.856	1	0.356
高科技企業國際實力	0.707	0.613	1	0.368
製造企業國際實力	0.631	0.382	0.486	0.953
基礎設施	0.874	0.939	0.629	0.836

說明：表格內之數據乃是以 1 為最佳，在製造企業國際實力以及基礎設施兩項指標中，皆是新加坡為最佳。

資料來源：各國家和城市統計局、福布斯全球企業排行榜總整理、指數數據。轉引自全球城市競爭力報告（2005-2006），第十三章 全球城市競爭力指標數據，頁 312-325。

表 2-5 乃是節錄自全球城市競爭力報告綜合統計之內容，其所指城市競爭力表示一個城市在競爭和發展過程中，同其他城市相比較所具有的多快好省地創造

園區，並將園區規劃用地範圍從 67 平方公里擴展到 173 平方公里，故稱為「一七三計畫」。此計畫主要針對廠商不斷轉移投資到上海周邊的長三角城市，諸如江蘇蘇州、昆山、浙江、嘉興等地，因此，上海為更進一步吸引外資所開始強化二級產業之計畫。

財富和價值收益的能力。因此，該報告在建立研究框架、設計指標體系、採集客觀城市數據進計量分析的基礎上，利用 75 個指標，對全球 110 個城市的綜合競爭力、人才本體競爭力、企業本體競爭力、生活環境競爭力、商務環境競爭力、創新環境競爭力、社會環境競爭力以及產業綜合競爭力進行了分別計量與評估¹³。

在上述的指標中，可發現上海市的基礎設施上已不落後於全球城市的標準，但是其在企業金融、商業服務、高科技等方面依舊需要迎頭趕上。因此，此時期的上海針對其如何成為「全球城市」的而展開全方面的討論，包括建構的各種理論、城市未來的發展方向、政策的走向、以及政府的職能轉變都成為熱烈研討的焦點。在 2001-2004 年中主要的討論大多數是針對上海市如何成為國際經貿中心，其中上海社會科學院針對上海成為國際綜合競爭力戰略，曾提出以下九項指標¹⁴：

1. 加快金融市場建設，吸引跨國公司總部入駐上海。
2. 加大科技投入，使開發與創新成為上海城市發展的活力所在。
3. 建立和完善全方位的基礎設施建設體系。
4. 改變政府調控經濟的方式，促進政府職能轉變，提高公共行政管理效率。
5. 加強周邊地區經濟合作，形成「城市—區域」群。
6. 注重人力資本的投入與利用。
7. 突出以人為本的發展思路。
8. 以海納百川的胸懷，實施流動人口管理。
9. 社會發展目標要「硬中有軟」。

由上述九項目標可以發現上海在此時期更加重視三級產業的發展、城市基礎建設、吸引跨國公司總部、長三角的戰略思考，甚至是政府體制的改革。雖然上海的三級產業在 2000 年之後，在 GDP 的比重已經佔有一半，但是由上述可知上海依舊看重其二級產業的發展。對檢視上海能否成為「全球城市」的標準上，產業結構的分佈上，三級產業的比重成為觀察的重點。在上海積極發展的三級產業中，其中以交通運輸、倉儲、郵電通信業、批發、零售貿易和餐飲業、金融保險業、房地產業等為主。

¹³ 「全球城市競爭力報告發佈 22 個中國城市進入名單」，新華網，2006 年 6 月 12 日，http://www.tj.xinhuanet.com/2006-06/12/content_7238793.htm。

¹⁴ 轉引自冷則剛，「資訊產業全球化的政治分析-以上海市的发展為例」，2002，頁 127。

表 2-6 上海三級產業內部重要產值

單位：億元

年份 產業別	2001	2005	2006
上海生產總值	5210.12	9164.10	10366.37
第三產業	2728.94	4629.92	5244.20
批發、零售貿易	555.06	840.89	929.16
金融保險業	529.26	675.12	825.20
房地產業	328.59	676.12	688.10
交通運輸、倉儲、 郵電通信業	345.99	582.60	669.01
信息傳輸、計算服務和軟件業	176.72	359.21	421.31

資料來源：「上海統計年鑑 2007」，上海統計網，2007，
<<http://www.stats-sh.gov.cn/2003shtj/tjnj/nj07.htm?d1=2007tjnj/C0405.htm>>。

由表 2-6 可發現批發、零售貿易業較具傳統性質的產業，依舊具有其優勢，然而，值得注意的是具有「全球城市」特徵的金融保險業產值之比重也逐步增加，有這樣的成果，必須歸功於政府建設國際金融中心為目標的貢獻。另外，房地產自 97 年納入六大支柱產業級之後，由 90 年初期 3.75 億元（參見表 2-3）增長至 2006 年的 688.10 億元，成長的幅度超過 184 倍，更成為上海第三級產業中成長最為迅速的行業。雖然上海第三產業在 2006 年已經超過總產值的半數，但是其仍舊需要加強第三產業的發展，才有助於將上海建設為世界經濟中心。

除了產業結構之外，為了促使讓上海在其他方面更具「全球城市」的規模，自 2005 年開啓了綜合改革配套方案的研討。在 2005 年 6 月 21 日，國務院批准浦東在全國率先進行綜合配套改革試點，使上海浦東成為中國重要戰略的先發試點，通過浦東的先行先試來進一步推動全中國的改革步伐與方向。浦東新區改革與發展研究院院長姚錫棠指出，就浦東綜合配套改革具體而言，可分為以下十個

方面¹⁵：

1. 深化政府管理體制改革，努力建設公共服務型政府。
2. 推動各類要素市場發展和金融創新，完善現代市場體系。
3. 探索混合所有制的實現形式，增強微觀經濟主體活力。
4. 培育和發展中介組織，提高經濟活動的社會組織化程度。
5. 加快公共部門改革，促進經濟社會協調發展。
6. 加快科技體制改革，增強自主創新能力。
7. 探索人力資本開發機制，創造人才強國的制度環境。
8. 消除城鄉二元制度障礙，推進城鄉一體化發展。
9. 擴大對外開發，形成適應國際慣例的市場運行環境。
10. 建立科學的調節機制，完善與經濟社會發展水平相適應的現代社會收入分配與保障體系。

由上述的十個面向可以發現，浦東此次的綜合配套改革方案主要著重於政府職能的轉變，政府介入的方式應轉換為服務型的，甚至應該發展與成立社會性的中介組織；另外，針對於各種體制的改革與建立，諸如健全金融體制的運作與監管規則等等。這些表現出上海浦東的改革是全方位的，乃由公共部門開始，至第二部門與第三部門的培育，以及體制的改革與社會城鄉差距問題。使上海的發展視角不再侷限於經濟發展方面，而是全面的進行城市的轉型，使上海更接近於「全球城市」之列。

¹⁵ 上海社會科學院科研處、浦東新區發展和改革委員會編，「綜合配套改革研究資料匯編」，2006，頁 3-4。

綜合而論，中國大陸在 1990 年初期，藉由上海浦東的開發開放，帶動整個上海的發展。希望藉由城市基礎建設的改善、產業結構的調整、服務業的進步來吸引跨國公司的進駐，將上海市建構為「全球城市」成為中國與全球連接的重要節點。在上海發展之初，其面臨了相當多的問題，舉凡過度重視重工業、落後的技術、老舊廠房無法汰舊換新、稅金大量上繳中央等等，再加上周邊城市的迅速發展，相形之下，上海的競爭力不斷弱化。因此，上海如何能夠追回這落後於周邊城市的十餘年，甚至是落後於世界城市的數十年？

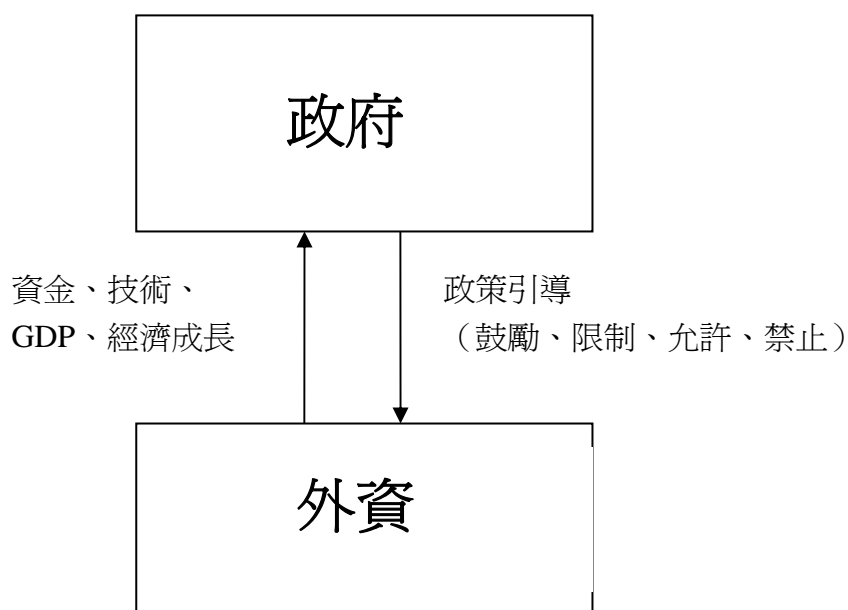
除了上海本身所具有天然的優勢之外，其如何能夠再短短數十年間擠身為最具全球城市規模的中國城市，由本章節可得知政府對於上海市發展，以及其產業結構的調整皆以強大的政府政策力量加以介入，政府由上而下主導，成為重要關鍵。因此，上海的發展過程中，政府發揮了何種的功能與影響？現今政府介入的成效不彰，問題又在哪？由於本文主要在探討全球城市建構背後的政治因素分析，因此本章的下一章節即主要由政府如何以政策面向引入外資並加以導引切入，以進一步瞭解上海在過去二十年發展過程中，政府面臨了哪些問題，如何介入與有效的解決，才能促使上海的發展。

第二節 政府的介入

在本章的第一節可得知，上海在政府的主導下開始了浦東新區的開放開發，並且開始了快速的經濟發展。然而，上海的發展過程初期即面臨了許多的問題，諸如產業結構主要在於二級產業、基礎設備不足、發展不均衡以及資金不足等問題亟待解決；至上海發展到某一程度之後，又開始逐漸出現了許多新的問題，諸如外資進場過多、經濟過熱進而引起民生問題等等。

上海在發展過程中面臨的這些問題，政府最主要的介入處理方式即是招商引資，吸收外資來解決經濟問題，並加以政策的引導。筆者前往上海訪談數位學者關於政府介入經濟的方式與能力之相關問題時，楊周彝秘書長指出：「政府是以鼓勵、限制、禁止、允許等政策手段交互應用、相互配合，以達到直接積極介入經濟之效果；而上海市的介入模式並非大包大攬，政府雖然主導發展，但是不會壟斷，也就是不會裁判員又下場當運動員。因此，上海市政府執法以及指揮仍能夠有效掌握，上海的治安好，也因此也奠定了城市發展的基礎¹⁶。」

圖 2-1 中國大陸政府與外資的互動圖



¹⁶ 訪談楊周彝，浦東改革與發展研究院秘書長、研究員，訪談時間 2007 年 11 月 15 日，上海市。

另外，在《指導外商投資方向規定》中亦可發現政策的方向可分為鼓勵、允許、限制、禁止四種方式¹⁷，因此政府在面對不同的問題時，即以此四種手段彼此相互配合使用。基本上這四種方式若不屬於鼓勵類、限制類和禁止類，則為允許類；而中國大陸在與外資的互動中（參見圖 2-1），多以鼓勵與限制的方式進行，因此，下面主要針對鼓勵、限制類別作一說明。

壹、鼓勵方式

國務院在上海浦東開發之初即同意在浦東新區採取許多優惠政策，諸如區內生產性的「三資」企業可減稅、免徵關稅、允許外商投資地方交通項目並且免徵稅、允許外商公司在上海設立銀行，同時降低其所得稅率、土地使用權有償轉讓的相關政策，使外商可以整片進行開發¹⁸等等。這些優惠政策多數在於創造優良的投資環境，以進一步的開放外資進入市場，同時以政策的方向來引導產業的投資，與調整產業的結構。

因此，所謂的鼓勵方式主要是指政府應用相關的優惠政策，並且保證開放市場的前提下，降低投資者的成本與提高營利的可能，誘使資金進駐以幫助上海的發展，外資的進駐亦逐年增長（參見表 2-7）。上海市的發展過程中，鼓勵的方式經常用以解決資金不足與引導產業結構的問題。

在《指導外商投資方向規定》中指出以下五種情形列為鼓勵類外商投資項目，其中包括屬於農業新技術、農業綜合開發和能源、交通、重要原材料工業的；屬於高新技術、先進適用技術，能夠改進產品性能、提高企業技術經濟效益或者生產國內生產能力不足的新設備、新材料的；適應市場需求，能夠提高產品檔次、開拓新興市場或者增加產品國際競爭能力的；屬於新技術、新設備，能夠節約能源和原材料、綜合利用資源和再生資源以及防治環境污染的；能夠發揮中西部地區的人力和資源優勢，並符合國家產業政策的；法律、行政法規規定的其他情形。由這些鼓勵外商投資的項目可發現，政府鼓勵的對象主要針對能引進新技術、新設備等高科技，以及能增加國際競爭力的產業為主。

¹⁷ 「指導外商投資方向規定」，國際貿易局，[經貿資訊網](http://ekm92.trade.gov.tw/BOFT/web/report_detail.jsp?data_base_id=DB009&category_id=CAT3146&report_id=65559)，2004年7月1日，
<http://ekm92.trade.gov.tw/BOFT/web/report_detail.jsp?data_base_id=DB009&category_id=CAT3146&report_id=65559>。

¹⁸ 上海市經濟信息中心編，「上海浦東新區發展前景與投資政策」，1990，頁46。

表 2-7 上海直接吸收外資情況

單位：個，億美元

指標	1990	2000	2005	2006
簽訂合同項目	203	1 814	4 091	4 061
# 合資經營	161	441	601	540
合作經營	12	226	44	27
獨資經營	30	1 146	3 442	3 486
簽訂合同金額	2.14	63.90	138.33	145.74
# 合資經營	1.10	13.86	19.62	24.27
合作經營	0.38	5.86	2.66	2.86
獨資經營	0.66	44.14	109.47	117.37
實際吸收外資金額	1.77	31.60	68.50	71.07
# 合資經營	1.08	12.94	14.25	15.84
合作經營	0.67	2.99	1.62	1.86
獨資經營	0.02	15.67	45.87	53.30

資料來源：「上海統計年鑑 2007」，上海統計網，2007，
<http://www.stats-sh.gov.cn/2003shtj/tjnj/nj07.htm?d1=2007tjnj/C0712.htm>。

就上海能否發展成爲「全球城市」而言，最重要的指標之一就是三級產業的比重。上海市的三級產業的增長一直是政府所重視的課題，因此，政府針對五大服務業，諸如交通運輸、餐飲業、金融保險業、房地產業、教育等各方面，以及近年來逐漸重視的高新科技產業的投資，一直有相關的優惠政策提出，而這些產業在政府的幫助下也開始迅速的增長（參見表 2-8）。

表 2-8 上海市重要年份的三級產業的生產總值和指數

指標（第三產業）	1990 年	1995 年	2000 年	2005 年	2006 年
上海市生產總值（億元）	241.82	1020.20	2486.92	4620.92	5244.20
產業構成(%)	31.9	40.2	50.6	50.4	50.6
上海市生產總值指數 （以 1990 年為 100）	100.0	182.6	375.4	629.3	705.7

資料來源：「上海統計年鑑 2007」，第十八篇 上海市統計資料，表 18-2。

以房地產為例，上海房地產業的產值可以自 1990 至 2006 年成長超過 180 倍，其發展迅速之原因包含了許多宏觀與微觀的層面的因素。就宏觀因素而言，雖然在 1993 年開始持續幾年的宏觀經濟和房地產緊縮調控中，市場對於房地產的需求強度明顯減緩，加上 1997 年的金融危機，造成房地產市場一片疲軟，整體而言，這時期的房地產經濟是非常艱難的。但是，在此背景之下，上海的基礎建設開始陸續完工，城市的發展開始出現了前景，促使外資對上海具有相當之信心，使其他省分與外資的投入。

另一方面，政府也推出了一系列的相關優惠政策，就土地的部分而言，上海土地批租、級差地租等措施的實施，使得土地使用權成為可以交易的對象、住房制的改革、以及購房退稅、藍印戶口、調低契稅等誘導型的政策措施，以解決需求相對不足的問題。加上近年上海申辦世界博覽會的成功，使得上海的房地產也開始水漲船高。

在政府推動上海房地產經濟增長的積極宏觀調控政策作用下，其房地產開發投資增長速度及房地產增加值增長速度均快於上海 GDP 增長速度。經過政府優惠政策鼓勵下，上海房地產經濟在 1998 年到 2004 年之間，歷經了復甦、繁榮與持續高漲之三階段。上海樓市的銷售價格快速的上揚，房地產經濟自此成為大家關注的焦點。

貳、限制方式

上海市人民政府在 1990 年 9 月 6 日批准並頒佈了《關於上海浦東新區產業導向和投資指南》(以下簡稱為《指南》)。該《指南》確定了浦東新區產業發展的五項原則¹⁹：

1. 要有利於吸收國內外資金和投資。
2. 要有利於拓展國際貿易，參與國際分工和國際競爭。
3. 要有利於獲得國際先進技術，發展以出口導向和進口替代為主的工業。
4. 要有利於浦東與浦西的產業互補、協調、一體化。
5. 要有利於上海發展成為全國多功能的經濟、貿易和金融中心。

至 2004 年新修正的《指導外商投資方向規定》中指出有五種情形是屬於限制類外商投資專案的：技術水準落後的；不利於節約資源和改善生態環境的；從事國家規定實行保護性開採的特定礦種勘探、開採的；屬於國家逐步開放的產業的；法律、行政法規規定的其他情形。不論是《指南》中所指出的五項原則，或者是《規定》中指出的五種情形都是屬於以政策限制的方式，來限定上海需要的產業。

除了以政策方式限制進駐上海的產業之外，亦有應用政策進一步限制進駐的資金。主因在於近年來，由於外資大量的進入上海市場，促使上海經濟有逐漸過熱的傾向，因此政府也開始祭出限制的相關政策，諸如額度或者門檻方式，實施調控。由於中國大陸利用外商直接投資的行業中，房地產業僅落後於製造業(參見表 2-9)；由 2005-2006 年開始，上海房地產業亦開始成為外資大量投資之主要項目，而大量外資的進駐，雖然促使上海房地產不斷上升的情勢，但同時也引起房價過熱，可能會造成泡沫化的討論(參見表 2-10)。因此，限制政策的層面而言，限制外資進入上海房地產業即成為可以進一步探討之案例。

¹⁹ 浦東改革與發展研究院編撰，「浦東發展報告 1991~1994」，1994，頁 19-20。

表2-9 外商直接投資實際金額統計（全中國）

單位：個；百萬美元

年份 行業別	2004年		2005年		2006年		2007年1-9月	
	項目	金額	項目	金額	項目	金額	項目	金額
製造業	30,386	43,017.24	28,928	42,452.91	24,790	43,273.15	14,807	25,701.75
房地產業	1,767	5,950.15	2,120	5,418.07	2,398	8,229.50	1,217	11,114.25
租賃和 商務服務業	2,661	2,824.23	2,981	3,745.07	2,885	4,258.66	2,521	2,401.64
批發和零售業	1,700	739.59	2,602	1,038.54	4,664	1,789.41	4,598	1,793.04
交通運輸,倉儲和 郵政業	638	1,272.85	734	1,812.30	665	1,984.85	492	1,225.09
信息傳輸,計算機 服務和軟體業	1,622	916.09	1,493	1,014.54	1,378	1,070.49	1,040	984.18
電力,燃氣及水的 生產和供應業	455	1,136.24	390	1,394.37	375	1,281.36	251	659.81
住宿和餐飲業	1,174	840.94	1,207	560.17	1,060	827.64	683	602.04
科學研究,技術服 務和地質勘查業	629	293.84	926	340.41	1,035	504.13	963	576.37

資料來源：中華人民共和國國家統計局編纂，「中國統計年鑑」，國際貿易，2007。

表2-10 外商直接投資實際金額統計（上海）

單位：個；百萬美元

年份 行業別	2000年		2005年		2006年		至2006年末累計	
	項目	金額	項目	金額	項目	金額	項目	金額
工業	167	233,628	188	18,453	140	28,613	3054	1,101,375
房地產業、 公用事業	6	4,194	25	11,482	27	123,599	349	497,692
交通運輸業	3	164	18	95,906	112	12,076	569	160,195
建築業	1	29	21	2,532	9	801	238	26,066
其他行業	516	50,361	1482	97,612	1158	112,410	10700	851,805

資料來源：上海統計局，「上海統計年鑑 2007」，第十三篇 招商引資，表 13-1、13-2，2007，頁 238-239。

根據國家統計局公布，2004 年的第一季上海完成房地產開發投資 299.45 億元人民幣，同比增長 24.5%。此時境外資金的流動對上海的房地產來說，引起了一番討論，但多數的學者還是認為境外資金的投入雖然主要是以營利為主要目的，但是只要政府能夠有效的利用外資，並加強政策調控和引導，那麼就可以同時發揮外資的積極作用，並且能克服其帶來的炒作風險²⁰。

然而，在經過 2005-2006 年間，由於外資皆看好中國未來二十年的發展，因此世界頂級投資公司諸如ING、DIFA、大摩、高盛、麥格理等公司仍在加速投資中國的房地產市場。而外資的大舉入進上海房地產市場也引起學者的憂心，如印堃華教授曾在接受訪問中指出：「綜觀這半年以來，上海先後有諸多上乘地段，陸續以 20 億以上的價格落入外資、港資開發商之手，境內中等、甚至高等開發商由於缺乏金融支持，被迫走向市場的邊緣。從長遠看，這實際是我們的政府通過調控，替外資房企掃清了戰場、降低了門檻，這難道不是在鼓勵人家來這個行業進行壟斷嗎？... 如果形成壟斷格局，那樣的話，未來房價還會上漲的更厲害...²¹。」

因此，政府於 2007 年開始發佈相關政策以堵截外資的投資渠道。國家外匯管理局於 2007 年 7 月 10 日下發了《國家外匯管理局綜合司關於下發第一批通過商務部備案的外商投資房地產項目名單的通知》（簡稱爲 130 號文）。對外資而言，除了能否上這份名單非常重要之外，更關鍵的地方在於這份通知要求在同年 6 月 1 號後獲批的外商投資房地產企業將不被允許登記外債。也就是說，130 號文限定了未來在中國新成立的外資房地產公司將不能從海外貸款。其實從 2006 年的 171 號文即開始對外資持有中國房地產方式、資本配置、融資等方式進行限制，其後中國政府的商務部、外管局又陸續發佈了 25 號文與 50 號文對外商進一步限制。

然而，面對這些種種限制外商的手段，對於外商的投資渠道是否真具有防堵作用？由德勤華永會計師事務所有限公司所提供的數據指出，在 2007 年的第一季度，公布的外資對中國房地產項目的總投資額達到 54 億美元，比上一季度增

²⁰ 受訪者爲張永岳教授，華東師範大學東方房地產學院院長。轉引自王洪濤，「國內房地市場“狼來了”？」，*上海經濟*，房地市場，第 4 期，2004，頁 50-51。

²¹ 受訪者爲印堃華教授，上海財經大學房地產經濟研究中心主任。轉引自米遠征，「2006 上海房地產路在何方？--兩套思路的博弈」，*上海經濟*，專題報導，第 1 期，2006，頁 38-40。

加了 30%，其中上海依舊是外資房地產商最青睞的城市²²。由此可看出，儘管政策上的限制越來越多，但是只要外資企業繼續看好中國房地產未來發展，確認投資效益高於政策性限制所增加的成本，其就會繼續在中國投資房地產，這是可以肯定的。雖然政府針對外資投入上海已經採取了相關的政策限制，但是成效似乎不太顯著（參見表 2-11）。

表 2-11 上海房地產開發投資情況

單位：億元

指標	1995	2000	2005	2006
投資總額	466.20	566.17	1 246.86	1 275.59
# 商品房屋建設投資	286.45	476.32	1 094.42	1 153.71
土地開發投資	53.19	25.91	65.66	63.36
新增固定資產	151.06	477.39	1 054.02	1 058.94
資金來源合計	670.83	778.16	2 618.00	2 775.76
上年末結餘資金	112.00	113.48	628.12	598.87
本年資金來源小計	558.83	664.68	1 989.88	2 176.89
國內貸款	122.63	155.37	483.03	575.10
利用外資	51.81	28.11	40.54	55.96
# 外商直接投資	34.87	16.24	15.22	51.30
自籌資金	214.53	211.86	527.78	577.98
其他資金	169.86	269.34	938.52	967.85

資料來源：上海統計局，「上海統計年鑑 2007」，2007，
<http://www.stats-sh.gov.cn/2004shtj/tjnj/tjnj2007.htm#>。

至於在禁止方式上，在《指導外商投資方向規定》中指出六種情況是屬於禁止類的投資專案：危害國家安全或者損害社會公共利益的；對環境造成污染損害，破壞自然資源或者損害人體健康的；佔用大量耕地，不利於保護、開發土地資源的；危害軍事設施安全和使用效能的；運用我國特有工藝或者技術生產產品

²² 趙劍飛、張卓，「狙擊地產外資」，*財經雙週刊*，公司與法產業，第 18 期，2007，頁 119-121。

的；法律、行政法規規定的其他情形。在禁止中的項目中可以發現，除了抵觸國家安全與公共安全外，中國大陸開始注重自然環境的維護，以及針對污染的防制開始有了環保意識，甚至改變剛開發時期一味要求GDP的標準，而將重點開始轉向了所謂的「綠色GDP²³」。

綜合而論，政府以引進外資並加以引導利用的方式來促進上海市的發展，而這樣的方式也確實得到相當之成效。但是，在上海市經濟逐漸成長之後，大環境對上海的未來有所憧憬，其投資即會源源不絕的進入，導致政府在限制政策的方面成效不彰。因此，政府介入的能力受到質疑，並且上海開始討論關於政府職能轉變的相關問題。

對於政府介入能力受到質疑的說法，李庭輝所長認為正好相反：「政府對於經濟成長的作用仍然強大，比起台灣、紐約，其調控能力依舊較強。上海金橋出口加工區；上海的四個開發小區，乃是以國有資產為主。國家制定經濟發展規劃(十一五)，通過經濟手段，如公共財政投資等，引導投資(民營、外資)。整個經濟調整是一個思路。²⁴」因此，就其說法指出政府對經濟發展仍是有大方向的規劃，以及相當的調控能力。對於上海地方政府未來與外資的互動及其可能的轉型方向，李庭輝所長指出：「未來上海政府的轉型可分為幾個方向：1.經濟為間接介入，政策以市場導向為主；2.直接指揮轉為主動服務；3.減少行政法規；4.加強對企業之監管(諸如舉報、檢察大隊、年檢等方式)；5.審批政府轉為服務政治、法制政治。²⁵」而這些上海市政府可能的職能轉換方向，由盛九元教授的說法中指出：「政府的改革不是為了減少主導，反而是為了能夠繼續主導，因此換個方式，由直接行政介入而成為間接的干涉。²⁶」

因此，政府的能力雖然受到相關討論，但是學者一般依舊認同政府介入的重

²³ 綠色GDP意指對環境資源進行核算，從現行GDP中扣除環境資源成本和對環境資源的保護服務費用，其計算結果可稱之為“綠色GDP”。綠色GDP這個指標，實質上代表了國民經濟增長的淨正效應。綠色GDP占GDP的比重越高，表明國民經濟增長的正面效應越高，負面效應越低，反之亦然。「綠色GDP」，中華人民共和國統計局網，統計辭典，2002年5月23日，<http://210.72.32.6/cgi-bin/bigate.cgi/b/g/g/http@www.stats.gov.cn/tjzs/tjcd/t20020523_20347.htm>。

²⁴ 訪談李庭輝，上海市浦東新區綜合經濟研究所所長、研究員，訪談時間2007年11月15日，上海市。

²⁵ 訪談李庭輝，上海市浦東新區綜合經濟研究所所長、研究員，訪談時間2007年11月15日，上海市。

²⁶ 訪談盛九元，浦東台灣經濟發展研究中心秘書長，訪談時間為2007年11月15日，上海市。

要性，並且在這個基礎上討論政府未來的轉變。關於政府職能轉變的細節，在 2005 年的綜合配套改革措施中，亦成爲一重點討論事項，然而政府職能的轉變是否能由直接主導轉爲間接主導還有帶於觀察，可以確定的是政府對上海建構的影響力是依舊存續的。

第三節 小結

由本章的探討可得知，自 90 年代浦東的開發開放後，上海的迅速發展乃是政府由上而下介入建構而成的，因此在此過程中，處處可見政府政策的引導與限制。然而，政府以政策介入的方式，時至今日出現了兩個值得進一步討論問題存在。

其一，雖然政府力的強勢介入造就了上海的經濟奇蹟，但是在上海要邁向「全球城市」的道路上，以及跨國公司不斷擴大對中國投資的整體環境下，上海面臨新一波的挑戰就是政策的優勢逐漸消失，經濟發展的政策制度環境不斷的變化，光是依靠政府的政策的介入已經不足夠。因此，政府的引導與調控的能力似乎逐漸受到質疑，尤其是過熱而逐漸走向失控的房地產，2005 年推出的一系列調控政策似乎沒有太大效用，政府雖然有心限制外資的大量進場，但是外資的投資額依舊不斷地增加中。另一方面，房地產的調控手段如雙面刃一般，除了原先壓制短期投機炒賣份子外，也降低了消費者的債務消費能力，故楊周彝秘書長指出：「調控的部分在於以控制貸款以壓制買氣，但是真正有錢的人並不需要貸款就可以進行炒樓行爲，因此，最後反而是較窮的人民受到壓制。²⁷」。因此，政府的介入經濟發展的能力開始受到質疑，關於此議題，在筆者前往上海訪談時，有許多學者都提出相當多的看法，對於政府主導的能力是否會因職能轉變而萎縮，但是，答案幾乎是否定的，多數學者皆認為政府依舊有相當的調控能力。針對於對政府職能的改革問題，上海目前只有出現約略的方向，但是實際的施行細節尚須逐步摸索，並且在上海浦東綜合配套改革中進一步討論。

其二，上海在發展之初所面臨到的產業結構轉型、基礎建設不足、以及城市交通運輸的建設等，政府的強勢介入與引導是無庸置疑的。然而，除了中央政府的支持之外，上海市政府的角色也在發展過程中逐漸重要，甚至其地方優勢必須依靠地方政府的規劃才得以發揮。因此，在上海發展的過程中，中央政府與地方政府如何互動？地方政府是否已經取代中央政府成為地方發展的關鍵？或者上海市具有其特殊性？這些問題將在下一章進一步探討。

²⁷ 訪談楊周彝，浦東改革與發展研究院秘書長、研究員，訪談時間 2007 年 11 月 15 日，上海市。