

## 第五章 結論

時至今日之上海，雖尚未達到全球城市的標準，但是其已經成爲中國最具發展持續力的城市，且上海市城市之發展已具有全球城市之雛形。在 2010 年上海即將主辦世界博覽會，其已邀約了 174 個國家與國際組織共襄盛舉，上海舉辦此國際的大型活動，也帶動了上海市的整體規模。

本研究主要在探討中國大陸「全球城市」建構的政治分析。在中國大陸，上海市是一個具有全球城市雛形的城市。然而，上海市卻直至 1992 年浦東計畫後才開始發展，那麼上海市如何在短時間內崛起，並且朝著全球城市的發展邁進？政府的介入成爲上海發展的關鍵點。因此，本文透過政府介入上海城市發展爲切入點，進一步分析中央政府與上海市地方政府的互動，最後以透過湯臣集團作一個案研究，將研究內容進一步與實例相結合。以下的部分首先簡要地回顧與討論本研究的發現，以及回應筆者在第一章第一節所提出的幾個問題；其次進一步論述本研究在理論上之貢獻，以及未來相關研究之方向與研究限制。

## 第一節 研究結論

### 一、政府介入上海的建構是關鍵

由本文的第二章指出，至 1990 年浦東開發開放計畫開始後，上海經濟才開始逐步的起飛。然而上海在發展之初面臨了許多的問題，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；如果沒有依靠政府的力量介入，若只依靠私人企業或民間團體，那麼城市基礎設備不足、貸款融資不足以及制度上的問題都無法得到適當的解決途徑。因此，政府的介入以及其如何介入成爲重要關鍵。

由於上海發展之初，城市所面臨的資金問題、設備技術問題，政府主要介入處裡的方式即是招商引資。因此，政府即利用其政策以鼓勵、限制、禁止、允許四種規定進一步引導與利用外資。然而，上海發展至某一程度卻未達「全球城市」標準後，開始面臨許多新的問題與挑戰，包含如何進一步調整產業結構，以達到到 S. Sassen 所謂「高階生產者服務業」能佔多數比例、另一方面外資的引進促使經濟發展，同時也造成外資進場過多，導致經濟有過熱之疑慮等。

本研究在文中曾援引房地產外資爲例，政府雖以政策不斷提高外資進場投資之門檻，但是成效卻不彰。政府調控效果不彰，也引起許多對政府職能的質疑與爭論，進一步探討到政府職能有轉變之需要。然而，針對政府的職能討論並非是讓政府完全退出市場，反而是以間接介入的方式能繼續政府在市場的功用；而此種說法亦印證了 L. Weiss 所指之其角色並非衰退，而是「轉變」。故對於上海市經濟迅速起飛以及其後之建構而言，政府的角色只有轉變而已，其仍舊是重要之關鍵。

## 二、上海市地方政府的角色重要

在中國大陸經濟開放的過程中，就中央政府的角色而言，基於「摸著石頭過河」的逐步發展精神，其不可能立刻完全交由市場經濟發展，因此在「國家控制」與「市場中心」兩者的角力之下，下放權力給地方政府成爲一種平衡點。因此，在地方政府的角色會逐漸重要的理論中，學者提出「中間擴散型制度變遷」解釋之，其指出地方政府的雙重身份促使地方政府的興起，其一，地方政府的政府身份既可滿足中央政府控制需求，又可利用其貼近與瞭解地方的優勢，以政府的身份推動政策的施行；其二，地方政府具有市場生產者的身份，在改革後成爲具有營利動機的主體，藉由獲取資訊的便利性滿足市場發展的需求，在兩邊獲利的同時，也促使自己在體制變遷的過程中成爲最大贏家。

針對上海市政府擁有的「雙重身份」促使地方政府興起，本文首先以中央對上海經濟成長的關注爲切入，中央政府對發展的大方針指導、權利的下放及政策給予等方面，上海地方政府一方面配合中央的指導，以其瞭解地方的優勢推行政策滿足中央政府之要求。在上海浦東開發開放計畫開始後，中央即希望藉由浦東的開發帶動上海，由上海進一步帶動中國。中央政府的這個大方針下，其除了使上海地方稅收上繳中央的比例降低之外，更給予上海許多關於招商引資、項目審批、資金籌措的優惠政策。上海地方政府利用中央所給予的優惠政策，使上海經濟成長迅速的同時也滿足了中央政府對大方針的要求。另一方面，由於上海市政府獲得中央政府相當多的優惠政策，故其提出許多關於資金籌措的新措施，包括了利用土地使用權出租、房地產市場投資等，這些籌措資金的新管道也成爲吸引外資進駐的重要產業項目，使上海地方政府在滿足市場的需求之餘，上海市本身也有足夠的經費進行城市的基礎建設。

其後，進入 2005 年後，爲了使上海浦東新區、天津濱海新區、深圳特區等地能更進一步的發展，而開始了「國家綜合改革配套試驗」。在此過程中，中央政府只有大方針的指導，其內容包含了廣泛的社會層面、經濟層面以及政務改革層面，因此落實的部分即交由地方政府進行細節的規劃。另一方面中央政府希望這三個試驗區能起「帶動」和「示範」作用，因此，對上海地方政府而言其確實因爲中央權利的下放而獲得更多的自主權，也在這過程中，其逐漸成爲全球城市

建構的重要角色。

### 三、中央政府握有人事任命權而達到左右上海地方政府的効果

對於上海市在發展過程中，逐漸開始扮演著「帶動」和「示範」的角色，尤其是在經濟面向，上海確實有先行一步的趨勢，因此中央政府與上海市的互動即成爲研究之重點。本文探討此問題乃是由「政治權力關係」作一切入點。

自中共建政後，上海市的政治化程度已經相當深化，然而，直到江澤民成爲鄧小平的指定接班人後，上海與中央的關係開始密切。而江澤民晉升爲中共中央總書記、國家主席及軍委會主席後，其透過黨的人事晉升管道將上海地方領導人逐步升任爲中央政府官員或重要黨職，因此，也出現了「上海幫」此非正式的派系。以江澤民爲首的非正式派系，使上海與中央的關係更加緊密，而此緊密的關係也爲上海的發展帶來中央的眷顧。以另一層面而言，上海的經濟發展及其與中央的密切關係，造成中央對上海格外重視，故中央對上海地方領導人的選擇更是特別重視。雖然上海在建構爲全球城市的過程中，其獲得相當的優惠及自主權。但是能夠擁有這些自主權限的地方領導者，卻是由中央政府透過黨的人事任命權而緊緊掌握的。

由於在上海市利用土地與房地產業使其經濟快速成長、使地方政府能足夠經費進行發展的同時，也造成相當之負面效應，諸如文中所提到的房地產過熱、地方官員的土地貪腐弊案等，而這些負面效應是中央政府希望地方政府能夠調控且進一步改善的。因此，本文援引房地產業爲個案，進一步觀察在房地產業的調控過程中，中央政府開始祭出政治手段後，地方政府也不得不轉變其態度，跟隨中央政府的調控方針。爲進一步觀察中央政府左右地方政府政策方向的効果，以及地方政府態度轉變後產生的影響，本文援引湯臣集團的個案爲說明。在湯臣集團的個案中，除了可以明顯看到政府的幫助對外資的重要性外，亦可從中觀察到中央政府以政治手段促使地方政府對房地產業的調控轉爲強硬，最後，可發現地方政府態度轉變後，外資所受到的衝擊。

由於上海市在改革開放前後都是以重工業為主的城市，自浦東計畫開始以來，其首要工作便是透過政策手段之方式，吸引需要的產業以及大量的外資進駐。在這個過程中，上海以土地的租借來獲得發展資金，並以外資帶動房地產，一方面使城市空間進行重構，另一方面則以房地產帶動上海的經濟發展。故本文透過房地產的相關案例分析上海建構全球城市的過程中，地方政府與外資、中央政府的互動，得到上述三點結論。

綜合而論，在上海市建構為全球城市的過程中，政府的重要性的確是一個重要的關鍵。然而，2005年針對房地產業的房價調控失敗，並非是政府的能力衰退，主因在於地方政府只是打擊投機性炒房，其政策並未經過通盤考量，導致中央調控房地產的大方針無法切確落實，因此地方政府在落實中央政策大方針上，確實有其重要性。雖然地方政府的重要性的確無可否認，但是中央政府依循黨的人事任命途徑，將中央政府的「所有需求」與地方領導人的「政治前途」相結合，使中央政府依舊具有控制地方政府的能力。因此，上海市的城市建構其背後之政治關係即在這樣的交叉關係中達到一個平衡。

## 第二節 研究貢獻與討論

本文之研究重點主要在於「全球城市」建構的政治分析。依據本文針對全球城市所做的文獻回顧裡，可發現在全球城市初期的研究中主要是何為「全球城市」、「全球城市」有哪些重要特徵、以及「全球城市」具有群聚高階生產者服務業的效果等。在這些研究中，以城市為全球化影響下的主體，國家反而是受到忽略的。

直至 Richard C. Hill 與 June W. Kim 提出了另一種「全球城市」的思維，其針對全球城市的發展提出了「國家中心」與「市場中心」兩種模式，前者以東京、首爾，後者以紐約為例，進一步說明所謂全球城市並非只有一種建構模式。同時在全球城市的相關研究中，也開始討論國家官僚介入經濟發展的重要性，以及國家的角色會否因為全球城市的興起而削弱。因此，本文在這個基礎上更進一步的觀察在中國大陸上海市的建構過程中，政府所擔任的角色，並且解析中央與地方政府在這個過程中互動的方式。

以上海市為全球城市建構的個案研究時，可發現中國大陸發展的特色使全球城市的文獻具有相當之侷限，例如，許多全球城市皆是一國之首都，然而上海市卻並非中國大陸之首都，只是以經濟金融中心為重的城市，因此，對於政府在經濟發展中的角色而言，就更進一步地出現了中央與地方政府的互動問題。除此之外，相對於全球城市強調「城市」與「地方」的跨國界功能而言，中國大陸正處在於一個由低度開發到中度開發的轉變，同時間其經濟、社會體制各方面都面臨了轉軌等重大問題，在這個過程中，較為依賴中央政府的主導，地方政府較無著力處。總而言之，全球城市的相關研究，在上海市建構過程的適用上，都具有相當之侷限。儘管如此，本文仍希望在全球城市相關研究的基礎上，能透過國家官僚為中心的「全球城市」建構模式，進一步的分析中國大陸上海市建構過程中，其背後政治的影響因素。

在上海地方政府得到中央政府下放的權力後，開始積極建構上海市，透過土地批租的相關政策，除了可對城市空間進行重構之外，也促使上海市的經濟迅速

成長。另一方面，透過上海市的房地產業的發展，進一步觀察到地方政府確實具有逐漸重要的地位，但是於此同時中央政府亦可以透過對地方政府人事任命權的掌控，而牽制影響地方政府。而上海市的城市建構就在中央政府、地方政府、外資進駐三方的角力下達到一個平衡點。

由於本研究礙於時間與空間之限制，未能針對政府在全球城市建構過程中所扮演的角色作更深入的田野調查。因此，筆者主要針對前往上海訪談學者的相關內容，及相關之二手資料多方比對，以進一步確認其準確性與出處來源，希望藉此能夠更加精確的分析「全球城市」建構過程中的政治分析。另外，上海市的建構過程以及城市未來的方向未必完全適用於「全球城市」的相關假設，加上每個國家對於其城市發展的模式也都有其獨特的路徑，因此全球城市的適用是否能夠通則化，則不無疑問。由於中國大陸的政治發展迥異於世界各國，因此，未來在全球城市的研究中，可就中國的各大城市作一綜合比較，以進一步分析中國城市與西方國家城市在全球化下之相異處。雖然上海市在建構全球城市的過程中，其中央政府、地方政府與外資互動的模式獨樹一格，但是，不可否認的是上海目前的建構與發展，的確有朝向全球城市邁進而努力，然而在此過程中政府介入的確是重要關鍵。