

國立政治大學政治學系碩士論文

指導教授：冷則剛博士

全球城市的地方管理：以上海浦東發展
為例，1992~2009年

研究生：葉青慈撰

中華民國一百年一月

謝 辭

逢柳綠花紅時節，接受政大洗禮已三年多，終於要步上人生新的階段。在此，向研究所期間幫助與陪伴我的人，表達致謝之意。首先，感謝指導老師冷則剛老師。在課業與論文上的指導，老師總是給予諸多思考方向與發揮空間。除了不厭其煩地提醒我寫作上的用字用語之外，也在論文撰寫與赴上海訪問過程中，予以諸多協助。在最後階段，由於學生重感冒影響進度，也謝謝老師的關心與寬容。

感謝口試委員寇健文老師，大學接觸您的中國入門課程，讓我領悟這個領域有趣之處，以及諸多研究注意細節。口試委員王信賢老師，謝謝您給予諸多實用的論文建議。黃紀老師與盛杏媛老師的政治學方法論，你們的研究觀念與方法，讓學生奠定基礎，受益良多。林繼文老師的博弈理論，讓我對政治現象有不同的切入角度。另外，感謝接受訪談的上海學者，王海良、李戰軍、周忠菲、盛九元、陳維、楊周彝、錢運春、蘇寧等專家們，給予許多寶貴的資訊和意見。

謝謝思華杯杯在論文通過當天，給我深刻的祝福。秘書蘭琇姊姊，不論是口頭上、精神上的支持與安慰，您的傾聽與鼓勵總讓我能量滿滿、繼續打拼，度過歡樂的值班時間，感謝之情溢於言表。此外，謝謝孔琪與麗娜在上海的協助與照應。另外，政治系辦的銀珍學姊與詠雯學姊，謝謝你們在論文程序與課業問題上的細心處理。

冷門學長姐們，謝謝你們一路的關懷。沛鑫學長的砥礪與諸多小提醒，幸好最後的打賭沒有漏氣；奕惠學姊的經驗分享以及套書借閱，讓我遇到難關時，有這些指南相伴；與蓉怡學姊一起到中研院值班的路上，時常有小故事與待人處事的分享，讓我長了許多知識；怡君每每充當開心果，在論文煩惱時候，總是逗得我哈哈大笑、短暫忘卻寫作的痛苦。

大學與研究所同學們，謝謝你們一路的陪伴。感謝倩琳提供的危機處理與解籤詩服務，妳總是在我低落與迷失的時候，拉我一把。詩茜每晚楓香步道的伴隨，不但鍛鍊了我倆的體力，也謝謝妳聽我天馬行空的言談。感謝建豪在口試前受用的建議，以及討論報告的細節。亮宇的北京訪問與論文大作分享，相當實用。此外，謝謝彥伶、俞萱等諸位讀書會、研究室以及桌球的夥伴們，也祝福政治所的同學們平安喜樂。

特別感謝扶輪獎學金，讓我實現前往上海訪談的夢想，體悟付出與回饋的道理。最後，由衷感謝媽媽、爸爸的支持，你們無怨無悔的付出與諒解，是我完成學業的最大動力。能成為你們的驕傲，是我心裡最開心的事。願你們健健康康，繼續分享我的喜悅，僅將本論文獻給我最愛的家人。

葉青慈
辛卯 和平紀念日 於台北

摘 要

本文研究重點在中國全球城市建設的地方管理模式。上海不同於其他全球城市，深受黨國體制影響，發展出不同的管理模式。除了國家戰略支持之外，城市內部的政治運作與分工，亦有特殊之處。本論文焦點在於納入「區」級政府的分析單位，透過上海、浦東政府的雙向互動，分析地方兩級政府的權變關係，以期完善理解城市發展路徑。

在上海強調服務經濟、試點創新、提升城市競爭力的目標之下，說明浦東區政府的體制、權力配置、空間與功能的佈局、與上海之間的利益分配與政策互動，以及有限的自主性。更重要的是探討浦東的策略選擇，如何謹慎處理與上海的關係，以及保持與中央的距離。最後，以上海發展國際金融中心、航運中心為例，探究中央、上海市政府介入的重要性，亦說明浦東區政府發揮的影響力。

【關鍵字】 全球城市、地方治理、上海、浦東、雙中心、兩區合併

目 錄

第一章	緒論	1
第一節	研究動機與目的.....	1
第二節	文獻檢閱.....	4
第三節	研究方法與途徑.....	15
第四節	章節安排.....	23
第二章	全球城市與浦東發展過程	25
第一節	上海、浦東發展概況.....	26
第二節	浦東新區的特殊性.....	43
第三節	小結.....	55
第三章	上海市與浦東區政府的互動與權力配置	56
第一節	上海、浦東的二次創新發展.....	57
第二節	浦東自主改革能力.....	62
第三節	上海與浦東的互動模式.....	74
第四節	小結.....	86
第四章	上海雙中心個案分析	87
第一節	四個中心概況.....	88
第二節	兩區合併與聯動.....	94
第三節	上海兩級政府的互動策略.....	109
第四節	小結.....	114
第五章	結論	115
第一節	研究結果.....	115
第二節	綜合討論與貢獻.....	119
參考書目	124
一、	中文文獻.....	124
二、	英文文獻.....	129
三、	網路資料.....	131

圖表目錄

圖 次

圖 1.1	研究架構圖.....	16
圖 1.2	2000 年、2009 年度上海市各區財政收入金額.....	18
圖 1.3	上海市轄區之位置圖.....	19
圖 2.1	1990 年~2009 年浦東外商投資狀況.....	35
圖 2.2	1990 年~2009 年浦東新區產業結構比例.....	40
圖 2.3	1990 年~2009 年浦東新區生產總值.....	51
圖 2.4	浦東新區生產總值占上海生產總值百分比.....	51
圖 3.1	「土地批租、滾動開發」示意圖.....	67
圖 3.2	2005 年~2007 年浦東固定資產投資之資金來源百分比.....	69
圖 3.3	2008 年陸家嘴金融開發區七大自主開發面積百分比.....	70
圖 3.4	2007 年金橋出口加工區產業開發項目產值百分比.....	70
圖 3.5	2009 年外高橋保稅區項目開發項目產值百分比.....	71
圖 3.6	2008 年張江開發區三大產業開發項目產值百分比.....	71
圖 3.7	2000 年後浦東外資對二三級產業直接投資之金額.....	72
圖 4.1	大浦東現代化產業體系.....	105
圖 4.2	上海、浦東互動之架構圖.....	110
圖 4.3	上海、浦東雙中心策略互動之架構圖.....	113

表 次

表 2.1	上海歷任書記與市長至中央擔任要職之名單.....	32
表 2.2	1991 年~2010 年浦東基礎建設之重點項目.....	39
表 2.3	1993 年浦東與浦西政府之機構設置.....	45
表 2.4	1994 年與 2000 年浦東行政機構設置之差異.....	46
表 2.5	浦東新區與沿海技術開發區之政策相較.....	54
表 3.1	上海扶植企業發展和促進產業升級之政策.....	64
表 3.2	浦東新區可訂立之投標事項.....	68
表 3.3	歷任浦東新區區長.....	77
表 3.4	歷任浦東新區區委書記.....	77
表 3.5	2009 年新區區長、副區長概況.....	78
表 4.1	「十一五」時期上海四大中心建設規模概況.....	89
表 4.2	「十一五」時期上海金融服務機構集聚概況.....	90
表 4.3	全球城市各功能中心之發展.....	91
表 4.4	國際主要航運城市之服務品質得分.....	92
表 4.5	2006 年全球金融活動之集中程度.....	92
表 4.6	兩區合併前後之面積與人口概況.....	95
表 4.7	南匯區行政區劃入浦東新區之聯合工作黨委名單.....	96
表 4.8	2009 年兩區合併政府機構之設置.....	97
表 4.9	上海市與浦東新區完善雙中心體制之試點.....	107

第一章 緒論

第一節 研究動機與目的

壹、前言

全球化對都市的影響深遠，不僅加快全球資源快速的流動，亦帶給國家壓力。為保持競爭力，必須不斷提升城市地位。全球城市理論強調城市節點（node）、網絡（network）功能，側重政府與跨國企業、外資市場的互動，如紐約、倫敦、東京的個案。而上海建設全球城市的目標則是，透過國家與政府介入，以期完備軟、硬體建設，改善城市投資環境，提升與國際接軌程度。

研究中國城市發展策略，不僅是國家或中央政府面向，次國家（sub-national）層次也值得更完整的討論。中國改革開放後，地方政府獲得更多自主性，得以自訂經濟政策，但不同層級的規劃者代表不同需求和利益，多方參與逐漸被強調¹。觀察上海建設國際都市的過程中，不能只重視政府與外資的關係，內部政府的互動，地方各層級政府如何運作與分工以促進都市建設，都必須深入探討。

上海實施兩級政府體制。從 1992 年浦東開發，隨著城市事務越來越繁複，上海市政府不斷將事權下放，浦東新區政府自主性也有逐漸提升趨勢。如 2009 年國務院同意將上海市發展為雙中心，隨即原南匯行政區併入浦東新區，對「新浦東」的實現有重大意義。除浦東有了從容「轉身」的土地資源外，也成為上海承載國家建設戰略的核心區²。

雖然諸多文獻提及區級政府重要性相對提高，卻對市轄區的定位仍很模糊，

¹ 王桂新、楊汝萬，「全球化背景下亞洲城市的發展及其挑戰」，王桂新、楊汝萬主編，**全球化背景下亞洲城市的戰略性選擇**（上海：人民出版社，2009 年），頁 8~11。

² 「新浦東提升國家戰略承載力」，解放日報，2009 年 5 月 17 日，<http://finance.people.com.cn/G/B/153179/153476/9257662.html>。

區級政府鮮少被細究。但城市轉型過程中，浦東新區政府的勢力不能忽視，地方政府的概念有必要重新釐清。事實上，上海與浦東兩級政府之間的互動與運作是相當精細的，於是僅探討上海市政府的作為，辯論其對城市建設的模式，確實稍嫌不足。本文研究目的在於納入「區」級分析單位，除說明上海兩級政府的角色之外，亦分析建設國際城市的過程中，上海市政府與浦東新區政府如何互動與分工，以提升城市地位與功能。

貳、研究問題

本論文假設上海市政府與浦東新區政府對決策的產出，皆具有影響力。在政策即是生產力的原則下，上海首要目標是追求政績與經濟表現，浦東必須擁有「權」與「錢」來發展。前者涉及浦東新區政府能否自行決策、資源配置等權力；後者則攸關浦東自籌資金的能力，以及如何向上級單位募集更多發展資源。

再者，浦東新區控制經濟的力度、影響力，相較於他區確實有所不同。整體經濟表現優於其他市轄區，如稅收、國民生產總額、外資投資幅度等。不過，卻也受制於科層結構，上海市政府勢力並沒有退出，除積極向中央爭取權力外，也關注浦東的經濟成果。市府雖然將權力向下釋放，目的卻是把浦東融入上海總體規劃中來發展，以形成國際城市的藍圖，使得浦東無法脫離上海的掌控。

浦東是上海市的派出機構，但兩級政府並非僅有單向互動。原因之一是浦東特殊經濟政策與地位，其二是體制。浦東有兩個上級單位必須面對，水平關係又有其他區的競爭。意指中央賦予浦東繞過上海呈報的權力，但浦東又必須在上海整體規劃下發展，以避免協調度不足、重複建設的弊端³。此外，上海市與浦東新區政府若經濟立場不一致，「上級指示、下級服從」關係就不適用。不過市政府掌握大部分資源，使得這種僭越不能過分，否則市裡將資源轉移給其他市轄區。

³ 吳元波、吳聰林，「上海新型城市郊區化模式：政府主導與市場指導型選擇」，*濟南大學學報*，第 19 卷第 4 期（2009 年 4 月），頁 9-10。

其二體制因素，可再區分兩個變數，第一浦東經歷管委會與新區政府體制，不同時期，浦東的權力與自主性有所變化，與上海市亦產生不同的互動模式。第二為上海與浦東的機構設置，浦東體制有「小政府、大社會」的原則，機構設置與上海市政府有不對口現象，容易與上級政府產生摩擦⁴。

綜觀而論，浦東開發過程中，中心經濟、國際接軌、全國示範區的目標是明確的，但不同勢力產生的推力與拉力，以及浦東自身體制與實力的改變，造成兩級政府的互動漸形複雜。諸如中央政策的收放、上海強政府的影響、其他區域的競爭以及浦東自我角色的定位。無疑的，在上海邁向全球城市的建設中，須重新納入「區」級層次，釐清「地方政府」的角色，才能更完整理解城市發展過程。以下整理本文欲處理的問題，分別為：

一、從上而下來觀察，若分為中央與地方兩個主體，從浦東改革開放至後來的雙中心策略，中央支持一直是上海開發重要的力量，上海與浦東兩級政府如何看待中央的角色，觀點是否不同？在中央政策一放一收之後，市級政府或區級政府個別的權力是強化或弱化？若僅區分上海與浦東兩個主體，國家戰略聚焦於浦東，上海市政府掌握了什麼資源？是否足以影響浦東發展，或對於拉動浦東經濟的助益有多大？浦東在不同時期與發展策略下，上海強政府的角色有無變化？

二、從下而上來檢視，浦東改革開放二十年，在體制、事權、財權、人事權等方面，產生什麼樣的變化？隨著上海事權不斷下放的同時，浦東區級政府實際權力是否也同時增加？抑或發展出其他自主能力？這些能力能否扭轉執行者角色，進而擁有重要的決策權，離開上海市的管轄？釐清上海與浦東角色之後，上海市政府與浦東新區政府以何種模式運作與分工，「市政府投入政策與指導方針、區政府執行與管理」模式是否需要調整？能否以合作或衝突一刀切的關係來詮釋，抑或有更複雜的互動關係。

⁴ 范偉達，**全球化與浦東社會變遷**（北京：社會科學文獻出版社，2004年），頁141。

第二節 文獻檢閱

壹、全球城市內涵

全球城市 (global city) 是一種新的都市型態。在全球化的脈絡中，由於經濟活動分散，大城市成為運作全球經濟的基地，具有重要地位與指標性功能⁵，同時也是經濟、政治或社會中心。全球城市除了提供經濟運作的服務之外，亦是跨國公司總部的聚集地，其策略性角色在於集中、管理、控制資源，使產業得以聚集，讓分散之經濟活動有一個交易平台與整合的系統⁶。

全球城市的代表性論點，大致可歸為兩類，其中一派學者以經濟指標來檢視全球城市，另一派學者則認為不能忽視城市的政治功能。前者論點如 Friedmann 提出世界城市假說 (World City Hypothesis)，所謂全球城市是指國際分工下的空間組織，並依經濟屬性不同而將城市做出分類⁷；Sassen 歸納紐約、倫敦、東京等城市的特點，指出城市地位依賴服務業功能，提供金融與貿易等相關配套服務⁸。大體而言，全球城市經濟特性包括金融中心、服務業、重要生產製造中心、跨國公司總部、國際性組織以及主要交通節點⁹。

另一派觀點如 H. V. Savitch 與 Paul Kantor，認為城市除考量市場功能，也需考量政治聯盟與資源分配的掌握等¹⁰。Richard Child Hill 與 June Woo Kim 觀察東

⁵ 指標性功能包括世界經濟組織的總部、金融或專業經濟部門的聚集地、R&D 中心等等。

⁶ Saskia Sassen, *Cities in a World Economy* (California: Pine Forge, 2000), pp. 1~33.

⁷ John Friedmann, "The World City Hypothesis," *Development and Change*, vol. 17, no. 1 (January 1986), pp. 69~83. 主要有四類包括全球金融據點、多元跨國據點、重要聚點、次級/區域據點。

⁸ Saskia Sassen, *The Global City: New York, London, Tokyo* (Princeton: Princeton University, 1991), pp. 17~23.

⁹ 余丹林、魏也華，「國際城市、國際城市區域以及國際化城市研究」，*國外城市規劃*，第 18 卷第 1 期 (2003 年)，頁 47~49；周振華，「全球化、全球城市網絡與全球城市的邏輯」，*社會科學*，第十期 (2006 年 6 月)，頁 18~19。

¹⁰ H. V. Savitch and Paul Kantor, *Cities in the International Marketplace: The Political Economy of Urban Development in North America and Western Europe* (UK: Princeton University Press, 2002), pp. 31-53.

亞城市，認為東西方全球城市特色不同，以東京、首爾為例，政府透過政經網絡指導企業與城市發展，屬「國家中心」(state-centered)的操作模式，不能與西方資本主義下的「市場中心」(market-centered)城市模式混為一談，如紐約、倫敦¹¹。王佳煌則指出中國城市具特殊性，深受社會主義轉型的制約，必須更重視政治層面¹²。

吳縛龍、Anthony M.Orumm 與 Xiangming Chen 指出城市轉型過程中，不僅是外部全球化的影響，也依賴地方結構(local structure)的作用，地方政府能夠修正政策，適應全球化帶來的變遷，表示地方力量亦是關鍵¹³。於是上海崛起成為全球城市過程裡，不能忽視地方政府內部各種介入城市建設的力量，需釐清彼此作用與互動。也就是說，理解上海浦東在 1992 年之後的發展軌跡(process)，比僅看發展結果(outcome)，更能完整呈現上海提升都市地位的發展。

全球城市理論多側重經濟指標，但中國城市的建設中，政府介入重要性高，需再納入各層級政府的相互合作關係。因此全球城市理論需再補強兩個面向，第一是需再細究地方政府的組成，除了市級政府單位，亦有區級政府單位，地方政府內部互動亦對城市建設有重要影響；第二是全球城市理論強調服務創新，但不能忽視多元合作議題。創新需要不同管理層級共同運作，彼此的分工與相互作用，諸如中央、市政府、各區級政府，甚至以下的開發區、功能區之管委會等等。此部分論述，將於後面章節進一步說明。

¹¹ Richard Child Hill and June Woo Kim, "Global Cities and Developmental State: New York, Tokyo, and Seoul," *Urban Studies*, vol.37, no. 12 (November 2000), pp. 2186-2188.

¹² 王佳煌，「從全球城市概念論上海的再起與轉型」，*中山人文社會科學期刊*，第 9 卷第 2 期(2001 年 12 月)，頁 116。

¹³ Fulong Wu, "Globalization, place promotion and urban development in shanghai," *Journal of Urban Affairs*, vol. 25, no. 1 (March 2003), p. 73. ; Fulong Wu, "The global and local dimension of place-making: Remarking shanghai as world city," *Urban Studies*, vol. 37, no. 8 (July 2000), p.1360. ; Anthony M. Orum and Xiangming Chen, *The world of cities: places in comparative and historical perspective* (Malden Ma: Blackwell, 2003), pp. 95~139.

一、不同層級政府的合作

(一)、服務經濟

全球城市發展關鍵是服務經濟，上海卻面臨產業基礎轉換的困境。陳璐認為上海離全球城市的差距，主要表現在生產服務業薄弱，金融與高端服務不足，創新能力仍相對薄弱¹⁴。武前波與寧越敏認為城市地位與其掌握的經濟實力有關，必須加強服務業基礎、培養高端製造產業、完備軟件環境、發揮區位優勢¹⁵。

儘管上海服務業比例有提升的趨勢，但仍保留地方製造業的特色，即製造業的經濟貢獻高。2008年浦東發展報告提及，上海與浦東受土地與商務成本的制約，當務之急是如何在發展現代服務業的同時，繼續發展先進的製造業，同步保持兩個輪子的運轉¹⁶。

於是，上海各級政府的角色就顯得重要了，它是城市未來面貌的規畫者、建設者與經營者，除了規劃城市可持續性發展之外，還須促進服務業與技術進步，解決經濟結構的二元性¹⁷。城市政府部門必須能突破體制性障礙、消除管制政策、簡化行政審批、創造服務產業的分工格局、提供有利投資的環境。但過分強調城市外部變化與流量，反而不是崛起中全球城市理論的唯一重點，政府內部部門對建設影響才是關鍵。

¹⁴ 陳璐，「論上海全球城市建設」，**長江流域資源與環境**，第15卷第6期（2006年11月），頁794。

¹⁵ 武前波、寧越敏，「國際城市理論分析與中國的國際都市建設」，**經濟學研究**，第七期（2008年7月），頁22~23。

¹⁶ 楊周彝，「2007年深圳、濱海新區的發展態勢及其對浦東的影響」，蔣愛玲、李庭輝、楊周彝、毛力熊主編，**2008年浦東發展報告**（上海：浦東改革與發展研究院，2009年），頁31。

¹⁷ 上海證大研究所，**長江邊的中國——大上海國際都市圈建設與國家發展戰略**（上海：學林出版社，2003年），頁11~16、160~174。

(二)、制度創新

全球城市理論也談「城市創新」概念，通過激發城市內部個體和機構的創新活力，挖掘潛力、創造價值，提供城市進一步的發展。其中制度的重要性高，對經濟增長與城市發展起決定性作用，尤其制度安排，很大程度規範了經濟主體的策略選擇，以及經濟組織的形式。Douglass C. North 認為制度的僵化將使國家步入衰亡，彈性的制度才能夠適應環境的變遷，降低不確定性¹⁸。

但制度創新不等於技術創新，它是更廣的概念，還包含城市經濟增長方式的轉變、經濟社會的協調性、城市可持續發展，設計產業、空間、組織、環境與文明面向。這種城市創新的來源，主要自危機感、信息交流、知識累積以及參與者的共同協調機制。於是在政府主導的治理模式中，這種多元主體的共同參與和合作，更顯得重要，也決定了城市在全球經濟中的成敗¹⁹。

建成全球城市需要多方參與者，並且共同協調與組織，但非仰賴單一主體即能有所成就。上海許多領域是從無到有發展起來的，自 1992 年浦東發展以來，政治力一直是城市發展的重要動力，諸多建設是靠地方政府研擬而來。此部分提及的地方政府，不僅指涉市政府，區級政府的影響也不能忽視，因此全球城市理論仍需結合不同層級政府的角色互動。

二、 納入區級政府分析單位

全球城市理論研究中，學者多建立經濟指標與統計方法，希冀釐清全球城市的概念與功能²⁰。上海如何建設全球城市，不少文章將上海與其他都會城市比

¹⁸ Douglass C. North, *Understanding the Process of Economic Change* (NJ: Princeton University Press, 2005), pp. 116~154.

¹⁹ 周振華，*崛起中的全球城市—理論框架及中國模式研究*（上海：人民出版社、格致出版社，2007年），頁 178、274~276。

²⁰ 比較各大城市發展體系，如紐約、倫敦、東京、法蘭克福、香港、新加坡等，透過資料整合與統計方法，諸如排序、平均數、迴歸等量化分析，來歸納城市特性。其經濟指標諸如跨國企業集散程度、金融機構數量、證券交易體系、外資銀行數目、股票交易與金融市場規模、城市面積

較，試圖說明上海不足之處。綜觀而論，上海城市轉型研究，多側重建立經濟標準，跨國、外部經濟的比較，卻缺乏對城市內部各層級政府互動與治理。隨著上海雙中心政策確立，上海市政府與浦東區政府互動比以往頻繁且複雜。於是，觀察兩者之間不同的政策選擇與協調，更有助於理解上海建設全球城市的過程。

在上海過渡到經濟市場的過程，政府無疑是最主要的領導者。實際操作過程中，不同層級單位共同參與城市規劃的現象逐漸被重視，也反映不同的需求和利益²¹。上海正轉型朝全球城市的目標建設，但並未如東京、紐約、倫敦擁有完備的市場服務體系。不過地方各層級政府，包括市政府與浦東區政府，對於城市建設是相當積極的，同時也需要各層級政府彼此的協調，來促進城市發展。

貳、地方政府與府際關係

上海全球城市研究，可就其「地方政府」層面與「城市」角色談起，前者是相對於國家、中央政府的概念，隨著地方政府研究的重視，諸多理論皆說明地方政府逐漸取代中央政府，成為城市建設的主體；後者可從府際關係切入，說明城市內部多元參與者，共同影響城市發展與建設。

一、地方政府的重要性

中國城市建設過程中，經歷了分權化、財產權、稅制等制度改革，中央—地方關係隨之產生變化²²。中央政府的作用是提供一個有利的發展環境與公平的開發機會；而地方政府角色則是城市未來面貌的規劃者、建設者與經營者，並保證

與人口、空間規劃與密度、通信投入與網絡連結、港空運輸量、樞紐交通連結度、基礎建設、投資環境、產業結構等的評量。J. R. Short, Y. Kim, M. Kuus and H. Wells, "The Dirty Little Secret of World Cities Research: Data Problems in Comparative Analysis," *International Journal of Urban and Regional Research*, vol. 20, no.4 (December 1996), pp. 697~699.

²¹ 王桂新、楊汝萬主編，「全球化背景下亞洲城市的發展及其挑戰」，王桂新、楊汝萬主編，**全球化背景下亞洲城市的戰略性選擇**（上海：人民出版社，2009年），頁8~11。

²² Jean C. Oi, *Rural China Takes Off: Institutional Foundations of Economic Reform* (Berkeley: University of California, 1999), pp. 17, 56-57.

城市可持續性的發展²³。改革開放以來，中央權力逐漸下放，範疇包括地方政府得保留部份稅收、自定土地批租施行要點、自負產業結構調整的益損、自籌建設城市資金、開放外資等政策，更重要的是可進行土地與空間配置。

透過中央政府放權讓利，地方政府的戰略角色與權力提高，更重要的是勇於表達地區需求與經濟利益²⁴。歸納這些變革，影響有二。其一是分權之後，讓地方政府擁有經濟自主權，確實提高與中央的談判籌碼，其二是刺激地方官員積極推動地方經濟。因此在改革開放的背景下，上海市自主性提高，相對地中共中央卻退出地方經濟的主導角色。

值得注意的是，雖然分權化造成中央權力縮減，但這並非意味著中共中央毫無控制力。當地方政府與中共中央利益不一致時，地方政府抗衡的優勢在於它是具體的執行者，能自行微調施政方向與內容。若政策執行無太大的疏失，地方政府只需展現最小限度的服從；若政策出現缺失，中央則收回下放權力。中央與地方政府的關係，如同一個多階段討價還價的過程，依據上一段政策執行情況決定下一段談判的策略²⁵。

Oi 則提出地方統合主義(Local State Corporation)，認為地方政府在擁有經濟自主權與經營權後，對於維持當地經濟不遺餘力。地方官僚形同中央代理人一般，對於發展計劃與執行更具控制力，也能以較為彈性的政策調適應政治、經濟環境之變動²⁶。邢幼田從中國城市化的角度觀察，地方政府功不可沒，同時扮演地主、土地規劃與城市推進者的角色，著力於土地批租與開發，有助於累積地方政府的權利。透過從土地政策的推行更能看出，國家權威已不再單指中央政府，

²³ 上海證大研究所，**長江邊的中國—大上海國際都市圈建設與國家發展戰略**（上海：學林出版社，2003年），頁173~174。

²⁴ 趙學維，「從財政問題看中央地方關係」，丁樹範主編，**胡錦濤時代的挑戰**（台北：新新聞文化事業公司，2003年），頁211、228。

²⁵ 魯明泓，「中央—地方政府關係和政策執行力：以外資產業政策為例」，陳德銘等著，**探索中前進—中國經濟管理前沿問題研究**（上海：三聯出版社，2009年），頁134~135。

²⁶ Jean C. Oi, *Rural China Takes Off, Institutional Foundations of Economic Reform* (Berkeley: University of California, 1999), pp 1~16, 134~160.

而是有不同層次的²⁷。

次國家(sub-national)層次越來越重要。學者也有細究地方政府層級的趨勢，如探究地方政府與土地發展關係，邢幼田研究北京、上海、廣州、成都、長沙與鄭州個案，將政府層次細分為市、區、鄉、鎮。其分析結果顯示，隨著房地產的獲利擴大，不僅鄉鎮的經營自主強，市政府的管控也強化。其次，如上海空間治理研究，上海市利用中央下放政策，進行本身轉型之外，也涉入浦東新區的空間布局、引資、土地制度、經濟結構等方面，透過浦東創新與籌措資金來達成國際接軌目標²⁸。

Ka Ho Mok 與 Ray Yep 認為透過觀察國家上下行政層級、官僚權力不平衡的特性，以及公、私部門的複雜關係，來理解國家能力似乎更加恰當²⁹。綜觀而論，地方政府需從多角度、多層面去檢視。地方政府握有資源與資金，與中央議價的能力提升，享有操作上與政策上一些的自由度，但地方政府僅指涉單一市、省政府的層級，則必須做出修正。

二、 府際治理

府際治理是改善各級政府關係的新思維，強調政府間的合作與整體效應。在互動協商過程中，兼顧區域資源的配置，以提升區域的競爭力。改革開放後，地方政府內部關係由單一轉向多樣，受不同層級的行政干預、訊息不對稱影響，地方政府內的合作與競爭具有博奕特性。

加強府際合作，逐漸成為治理改革中重要的議題。但中國城市治理研究亦指出，由於城市內部有效的合作機制尚未建立，加上財政經費分擔，仍缺乏制度保

²⁷ You tien Hsing, "Urbanization of the Local State," presented for International Conference on China: Six Decades and After (Taipei: Center for China Studies, NCCU, October 5-6, 2009), pp. 200~206.

²⁸ 鈕澤謙，「上海市的城市治理與空間布局之分析」，**國家與社會**，第三期（2007年12月），頁122~174。

²⁹ Ka Ho Mok and Ray Yep, "Globalization and state capacity in Asia," *Pacific Review*, vol. 21, iss. 2 (May 2008), pp. 112~119.

障之下，使得府際合作逐漸產生障礙³⁰。產生衝突原因也歸咎於中國科層制度，上級政府對下級政府的考察，主要是相關經濟增長的指標，導致下級政府為了獲取更多的優惠政策與特殊照顧，易跟上級政府討價還價³¹。

隨著城市事務複雜性越來越高，參與治理的層級多，每個階層都想掌握部分治理權力，也容易造成合作與衝突共存的關係。總的來說，地方政府內部若有合作網絡，則城市發展較為順暢；若各參與者權力過度不均，或界定不明，亦可能對城市發展帶來負面影響。簡言之，多方角色的加入，對城市建設有利亦有弊。

(一)、中國府際治理的概況

九零年代，雖然部分城市經濟、建設和規劃權下放到區級政府，各市轄區的職能得到擴張，但卻也因為兩級政府職能界定不清，導致市、區政府之間職能配置不合理，以及衝突加深³²。於是引發學者對兩級政府功能的批評，在上級主導的開發思路下，過度依賴上級對經濟指標的鬆綁，區（縣）政府有「等政策」的現象；第二是各區（縣）政府為了自身的發展，不斷擴大開發區的建設，本位主義高漲之下，導致整體協調不足，甚至有重複建設、彼此區（縣）惡鬥情形³³。

這種缺失歸咎於市轄區的體制問題。市轄區的設立原是為了分擔城市公共管理與公共服務，一般市轄區具有有限的獨立性，對上級政府依存度高。在歸口管理下，市級政府領導成分往往大於指導成分，特別是人事與經費直接與市級掛勾。真正能由市轄區控制的，多是市裡排不上位的事權，甚至在城鄉規劃、地產、環保、工商等方面，幾乎沒有管轄權。

³⁰ 馬學廣、王愛民、閔小培，「從行政分權到跨域治理：我國地方政府治理方式變革研究」，**地理與地裡訊息科學**，第 24 卷第 1 期（2008 年 1 月），頁 51。

³¹ 安建增，「區域治理創新的制度分析：府際治理視角」，**四川理工學院學報**，第 24 卷第 2 期（2009 年 4 月），頁 33。

³² 張緊跟，「職能分工：我國市區政府間關係再造的新思路」，**廣東行政學院學報**，第 22 卷第 3 期（2010 年 6 月），頁 5~8。

³³ 吳元波、吳聰林，「上海新型城市郊區化模式：政府主導型與市場主導型選擇」，**濟南大學學報**，第 19 卷第 4 期（2009 年 4 月），頁 9~10

尤其大城市中，市轄區的設置往往不需要經過中央批准，亦沒有具體標準，常常給城市規劃、建設、管裡留下不少後遺症。其行政管理也偏向以「塊」為基礎，城市規劃、工商稅務、交通管理等等，皆由市裡集中管理。至於市轄區在利益驅使下，利用行政轄區劃分、府際結構問題為由，常常有不利城市整體規劃的發展，這些不利發展往往也無法透過內部協調解決³⁴。

全球城市理論強調「多元參與」，有助於城市持續發展，卻也指出越多參與者，反而挑戰地方政府的有限職能。從東京、紐約兩個全球城市的例子來看，區級政府管理職能有限，部分事務轉向由市場機制、社會中介組織或團體來承擔³⁵。但觀察中國兩級政府例子，其問題卻在於市級單位權力過大，與區級單位權責不清，相當不利於城市治理。浦東區級政府若要促進上海的發展，勢必要改變一般兩級政府的互動模式。

(二)、浦東區政府的重要性

上小節說明了一般市、區兩級的設置概況，接著須釐清上海「市」與各市轄「區」的地位。浦東新「區」與台灣行政劃分體制的「區」，則有所不同，如台北市文山區，相較之下，浦東新區政府的權力大得多。此外浦東相較於上海其他各區，擁有較高管理權力與高行政級別。從提升浦東新區階層的過程，即可觀察到浦東特殊之處。

六零年代的浦東位階甚至低於一些大型國家級的國營企業，區管委會擁有的資源與行政權有限。直至浦東開發後，新區地位有所提升，上海市下設「浦東新區」，屬於「地級行政區」，領導級別為正廳級，但首長卻由副省級級別來擔任，浦東新區又稱為「副省級區」。浦東新區仍是上海市轄下的一個市轄區，但卻是中國第一個副省級區，地位與上海其他市轄區皆高半級。

³⁴ 張志紅，「論大型城市在政府間關係中的政治平衡作用」，**開南學報**，第1期（2008年1月），頁59~60。

³⁵ 周振華，**崛起中的全球城市**（上海：人民出版社，2007年），頁320~321。

八零年代上海「市管縣」機制確立，強化了「市」的行政領導地位，職能包括協調區域經濟、致力於招商引資等，使城市資源做最有效的動員。此外，上海市府也執行「併縣至區」的任務，以集中統籌城市的基礎建設³⁶。

至於管理職能方面，八零年代上海確立「兩級政府、兩級管理」原則。意指上海市府管宏觀規劃、規章制訂，浦東開發辦負責城區的建設、社會管理、政策執行。直到九零年代才改為「兩級政府、三級管理」的原則，兩級政府指市政府與區級政府；三級管理指市、區（縣）、街道辦事處或鄉鎮的縱向管理。除了定位各區（縣）的功能之外，亦確立事權與審批權下放原則。

浦東新區政府的職能擴大，除了制定商業政策、指導地方企業之外，還能自行融資、開放外資企業、自行規劃土地使用與空間結構等。從九零年代起，浦東新區政府的行政地位特殊，比其他轄市所屬的區單位要高，所擁有的行政權力儼然等同於一個「副省級市」，如廣州、深圳³⁷。此外，浦東新區政府介入市場的模式特殊，區以下仍設有隸屬於自己的國營企業，這也是特別於其他轄市之處。

綜觀而論，上海在發展之初，即被設定為要像紐約、倫敦、東京這樣的全球城市，並以浦東開發做為戰略目標來迎接國際市場。雖學者提出不少市轄區設置的缺陷，但亦有正面說法，認為「兩級政府、三級管理」體制，使上海市政府與浦東新區政府分層負責城市規劃，浦東新區反而成為上海經濟的第二梯隊³⁸。上海市與浦東新區兩級政府共同治理城市，多元城市主體的介入，使市政府不必單

³⁶ FuLong Wu, "China's Changing Urban Governance in the Transition Towards a more Market-oriented Economy," *Urban Studies*, vol. 39, no. 7 (Jun 2002), pp. 1082~1083.

³⁷ Fulong Wu, Jiang Xu, and Anthony Gar-On Yeh, *Urban Development in Post-Reform China: State, market, and space* (New York: Routledge, 2007), pp. 125-127. ; Jae Ho Chung, "Deputy-provincial cities: embedded yet de facto players," in Jae Ho Chung and Tao-Chiu Lam eds., *China's Local Administration: Traditions and changes in the sub-national hierarchy* (New York: Routledge, 2010), pp.113~122. 直轄市(centrally administered municipalities)屬省一級行政區，而副省級市(Deputy-province cities)則隸屬於省級行政單位以下。後者原本為計畫單列市(separately planned cities)，因為經濟發展或地理管理需要而設置，收支直接上繳中央，但施行以來與省一級的關係逐漸緊張。因而在 90 年代改制為副省級市，與省級政府職權有逐漸相當的趨勢。至今副省級市有 14 個，包括廣州、深圳、杭州、寧波、濟南、大連、瀋陽、南京、長春、哈爾濱、廈門、武漢、成都、西安。

³⁸ 鈕澤謙，「上海市的城市治理與空間布局之分析」，*國家與社會*，第三期（2007 年 12 月），頁 131~132。

打獨鬥地籌措發展資源，卻有更多的機會躍上全球城市。

參、 小結

浦東發展對上海建成全球城市有相當大的助益，中央也對其投入甚多，發展深受重視。觀察上海全球城市，不能忽視區級單位，以及與市級單位的互動。在發展歷程中，2000 年之前上海仍不屬於全球城市之一，透過浦東引進外資建設，浦東服務業的布局正起步，有助上海經濟結構的轉型；2000 年後，浦東提供財政稅收、提升高端產業、以及帶動浦西，雖然服務經濟的帶動依然不足，但加快浦東發展的議題，卻成為上海發展關鍵之一³⁹。

歸結前面各小節的理論，有兩個重點。第一、重視「地方政府」層次。上海內部分工越來越複雜。透過理解兩級政府的共同管理模式，才能有效理解城市發展。第二，全球城市理論強調經濟網絡、節點功能，但不能只關注經濟指標的建立，亦需研究城市內部不同層級政府的角色與互動。於是全球城市的治理面向，除了經濟上的量化分析，亦須結合政治上的運作。從城市的基礎建設、空間的調整、功能上的佈局、服務經濟的提升，乃至城市內部的利益分配，各層級政府的相互作用，以及介入城市建設的幅度，皆值得深入討論。

城市內部政府的關係，除了上令下達之外，下對上亦形成訊息的反饋。上海面臨全球競爭壓力以及中央戰略因素交錯影響下，市政府企圖轉型，部分事權移轉到下級政府，以致浦東政府得以透過協商、調研成果，獲得市裡的政策與發展資源，甚至更多的規劃與主導權。但上海、浦東政府卻也受制科層結構與體制因素，限制了部分執行的效能。於是地方兩級政府的互動存在著權變的關係，而城市治理也不再是單向運作。

³⁹ Anthony G. O. Yeh, "Pudong: Remarking Shanghai as a World City," in Y. M. Yeung and Sung Yun-wing eds., *Shanghai: Transformation and Modernization under China's Open Policy* (Hong Kong: The Chinese University Press, 1996), pp. 294~296.

第三節 研究方法與途徑

本文研究焦點在上海市政府與浦東新區人民政府之間的關係。一改過去各國大城市經濟指標的比較，議題著重在理解全球城市建設的過程中，地方兩級政府的互動與分工，把城市治理的單位落實到區級政府，說明城市內部互動亦影響著全球城市的建成。上海市政府調整空間配置以及權力分配，從浦東開發乃至兩區合併的課題，介入層面甚深，包括政策、法規、經費與事權等等。而隨上海市政府對城市功能的重視，市場管理方面出現分工，浦東新區政府也逐漸有部分自主權，對於產業與空間的重構、試點的創新，亦發揮了關鍵的作用。

上海市政府與浦東新區政府雖然共同建設城市，但隨著不同的時期，經濟任務、體制與權力有所變化，兩級政府的管理能力與互動方式也有所不同。如 1990 年起，浦東體制歷經幾次的變動，1990 年至 1992 年浦東開發辦事處、1992 年至 2000 年浦東新區管理委員會的準政府機構⁴⁰、2000 年 10 月至今的浦東新區人民政府，各時期權限則有所不同。本文將研究時間則限縮在 1992 年起，浦東開發至今發展的 20 年，旨在於釐清中央發布支持上海政策後，上海市政府、浦東新區政府之間關係產生什麼變化。

壹、 研究架構

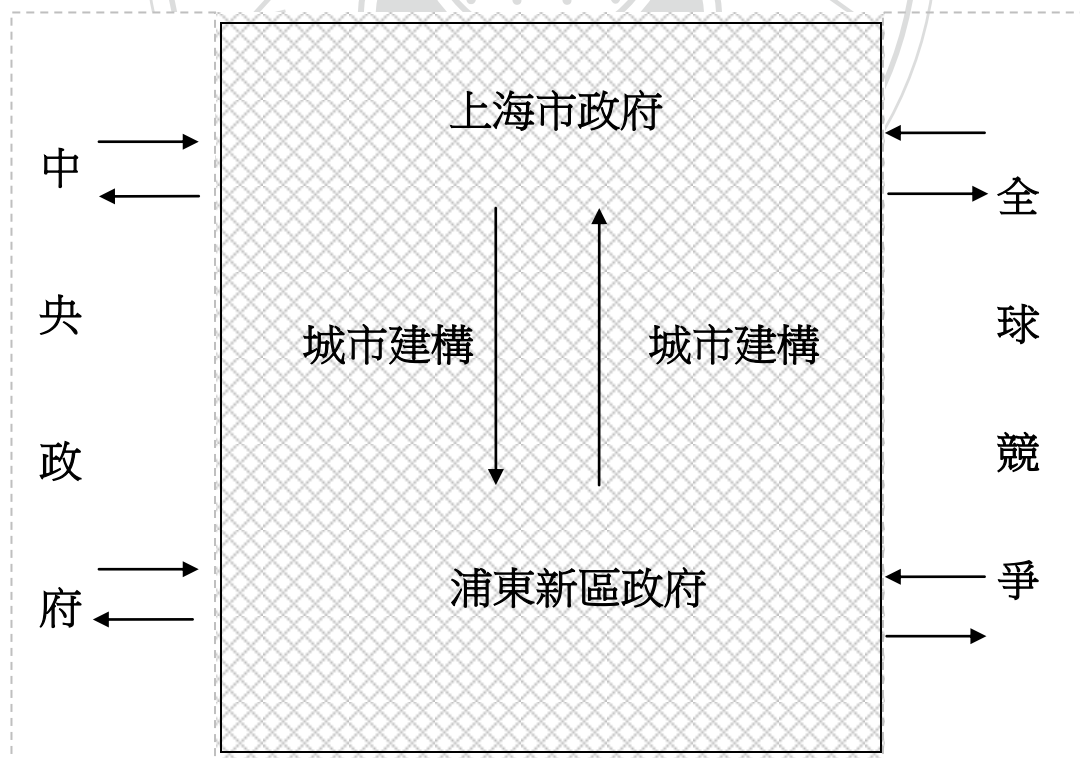
上海是否為全球城市，學者們的說法尚未定調，但可以確定的是上海服務經濟尚未完善，城市正面臨轉型的過程。本文重點並非討論上海與其他全球城市的差距，而是藉由地方政府互動的角度切入，檢視全球城市運作的過程，觀察出地方政府權力的變化，進一步討論其內部運作、策略與政策選擇。

⁴⁰ 1996 年以前屬於「兩級政府、兩級管理」，1996 年至 2000 年體制增加城區、鄉村工作委員會，相當於「兩級政府、三級管理」。但這種區分並未帶來管理的改善，亦被諷為「兩級半」的管理體制。

其次，「地方政府」的概念，是相較於中央政府層級，包括省級、地級、縣級與鄉鎮行政區。但本文指稱的地方政府，只囊括上海直轄市與其市轄區浦東，僅討論兩級政府單位。分析單位有別於一般全球城市研究，不僅探討市政府，亦納入區級單位，如圖 1.1 所示。

浦東從 92 年以來，國際接軌任務以及中國科層結構的相互作用，讓浦東與上海的互動模式，並非單純由上至下的領導，發展出一套複雜的關係。國際競爭與中國科層結構，導致上海市雖然不斷下放事權與經濟裁量權，但資源分配權與人事權兩手權力卻緊握。至於浦東部份，若干經濟發展政策來自於中央發布，浦東擁有越過上海向中央呈報，以及向上海要資源的權力。於是，上海必須介入浦東，防止浦獨情況發生；浦東則夾在中央與上海兩股勢力，必須快速發展之餘，還需謹慎處理與上海的關係。

圖 1.1 研究架構圖



一、 中央戰略與全球競爭對上海的影響

中共中央一方面給予地方經濟權與開放外資權限，另一方面卻透過黨政、政策、財政等手段維持地方的基本服從。地方政府在擁有經濟自主權後，在不危及中央權威，服從上級的政策命令。中央從 1992 年起，支持上海開發浦東、綜合配套改革試驗、雙中心等等政策，皆有助於上海建設全球城市。但當胡溫上台，強調和諧社會，加上當時上海過度引資，地方保護主義等現象嚴重，中央二次出手加以管制，實行宏觀調控。

自由化與市場化改革後，中共中央干預上海程度，因議題有所不同。上海面臨提高城市地位需要，加速三級產業，如房地產、汽車、金融，則中央開放市場限制。自 1992 年浦東開發至 2009 年上海發展雙中心，中央政策的轉變與收放，皆攸關上海經濟發展的起落；至於中央對浦東影響，中央希冀浦東能扮演示範區角色，以期透過浦東來加強與國際市場的連結，妥善發揮城市節點功能。而浦東建設需要的國內外投資與發展資金，中央皆施以優惠，包括補助與央行借貸、開放外資、允許自行招商，甚至 2009 年兩區合併政策，亦是由中央發佈。

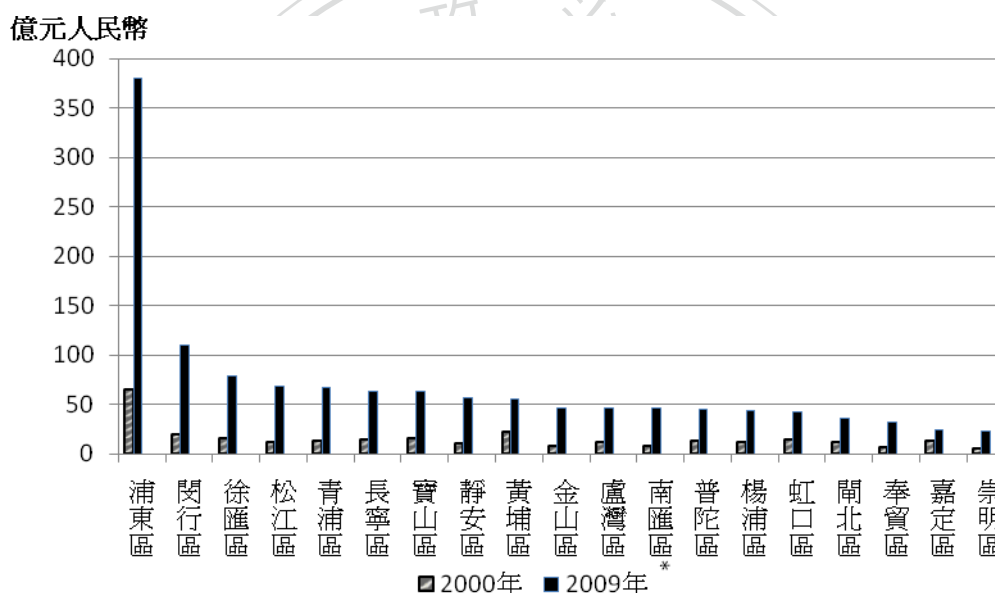
二、 上海市政府與浦東區政府的互動

相較於其他全球城市，上海屬「兩級政府、三級管理」，上下行政隸屬明顯，不如西方全球城市治理，立法決策、行政執行與監督三權分明。中國體制下，黨政的控制仍是較強的，諸如人事部分，上海市幹部、市委書記或常委會兼任區級單位的職務；預算部分，浦東新區政府雖有部分編列預算權力，但市委仍握有分配預算的決定權。上海政府透過官僚進行經濟改革，在 2000 年之後浦東正式建政，新區政府的權限漸多。

隨著經濟成長壓力增加，以及上海市政府對浦東的高度重視，兩級政府的矛盾可能加劇，包括在經濟立場不一、不對口機關、招商引資失控等議題上。上海

方面，雖然下放至浦東新區政府的經濟權不減反增，但上海市府、市委仍控制人事與部分資源。浦東方面，新區的稅入，以 2000 年及 2009 年相較，超越上海其他各區的幅度漸大，對上海整體經濟的重要性也漸高，如圖 1.2 所示。但浦東依然要面臨市轄區之間的激烈競爭，仍要透過若干手段或經濟理由，才能向上海要到政策或資源；若要不到上海分配的資源，亦可繞過上海向中央取得，這些矛盾也造就上海市政府與浦東新區政府「半合作、半競爭」的關係。

圖 1.2 2000 年、2009 年度上海市各區財政收入金額



註：以 2009 年數據為排序依據。*南匯區 2009 年併入浦東新區，故以 2008 年統計數據取代。

來源：作者整理自上海統計局編，**2010 上海統計年鑑**（上海：中國統計出版社，2010 年）。

三、 浦東區政府自身發展的變化

隨著中央政府政策的支持與否、上海市政府的權力收放、浦東自主性的增減，上海與浦東分工與管理方式有所不同。在此之前，則必須先釐清前後兩個不同時期，浦東產生什麼變化，包括 1992 年~2000 年浦東開發至基礎建設完備，2000 年~2010 年浦東政府建立、綜合改革配套試驗，乃至雙中心的發展。浦東除

了對引資控制與經濟實力強化之外，產業重塑、籌措發展資金的能力也增加，甚至 2009 年 4 月，國務院批複同意撤銷南匯區，將南匯區行政區域整體併入浦東新區，其地理位置詳如圖 1.3，浦東的空間設置能力勢必也有所改變。

浦東發展雖然必須在上海的總體規劃下進行，但已不再是只接受上級命令。在國際金融中心與航運中心的建設目標下，反而開始會利用經濟任務，來獲取各區競爭的資源，並解決區內經濟問題，如土地空間不足。其次也利用中央給予的優先試點、制度創新，試圖突破上海市政府所設的權力框架。

圖 1.3 上海市轄區之位置圖



資料來源：上海旅之窗網，<http://big5.tabimado.net/sight/map-shanghai.htm>.

貳、 研究方法與限制

本文除了蒐集相關文獻進行分析之外，也赴上海訪談蒐集相關資料，最後以個案研究加以佐證。以 2000 年為分水嶺，說明浦東發展前後的變化，以及如何從無到有的發展。後檢視兩級政府在經濟事務上如何互動與分工，除了「既合作又衝突」的模式之外，是否有其他例外或特殊情況。最後分別闡述上海市政府與浦東新區政府的發展目的與使用手段，檢驗兩者權力、機關設置、發展目標等方面的差異性是否產生衝突，是否能繼續城市轉型，抑或城市建設停滯。

其次，隨著不同時期的經濟發展，政府介入程度有所改變，包括人事權、事權、財權。最後以中央賦予上海發展金融、航運雙中心做為個案，以闡述全球城市建立過程中，諸如經濟資源與行政區劃（南匯浦東）重組等等議題，亦分析浦東區政府的策略互動。

除檢視背景因素與發展變化之外，兩者互動亦須建立指標，以經濟、人事與行政為主。經濟部分包括體制與發展，檢視八五時期至十一五時期的基礎建設，諸如金融、航運、經濟、貿易發展概況，以及十二五時期浦東發展任務。另外納入浦東投資狀況分析，包括外商投入幅度、產業結構、生產總值、新區占上海生產總值比例，檢視區政府自籌資金能力。人事部分指標，包括歷任區長、以及 2009 年新任領導班子。行政機構部分，則檢視浦東新區管委會與浦東新區人民政府機構設置差異，並與浦西做出比較。

一、 研究方法

(一)、文獻分析

以一手統計資料進行分析，並加入二手資料來說明。除質化資料外，並輔以部份量化數據支撐。時間設定在 1992 年浦東開發以來，至 2009 年中央發佈上海建設雙中心與兩區合併政策。

資料來源大致分為三種類型。其一是研究主題相關文件包括期刊論文、學者書籍、各式工作報告、相關媒體的報導、各機關與大學出版品與評論。其二為官方統計年鑑，包括《上海統計年鑑》、《浦東新區年鑑》、《浦東發展報告》等。其三是網路資料，官方網站、線上新聞與政策發佈與其他相關網路資訊，諸如中華人民共和國中央人民政府網、國家發展和改革委員會網、上海與浦東政府網、新華網、人民網、解放日報等網站、中華年鑑資料全文數據網。

(二)、深入訪談

為貼近研究真實性，赴上海進行訪談，以期獲得豐富的資料與相關資訊。以研究上海、浦東之學者、專家為主要對象，訪談名單如上海易居房地產研究院發展研究所李戰軍所長、浦東台灣經濟研究院盛九元副主任、上海社會科學院上海經濟與區域經濟研究室陳維主任、浦東改革與發展研究院楊周彝秘書長、上海社會科學院國際政治經濟學研究室蘇寧副主任等，希冀獲得文獻之外的重要資訊。

(三)、個案選擇

本文分析單位為浦東新區人民政府。諸多文獻皆提及區的重要性，卻沒有更深入的探討，於是浦東須與上海其他市轄區的作出區分，以顯示浦東新區政府重要性。本文採單一個案研究，須小心釐清各變數、事件之間關係，選擇上海浦東理由有三。

其一，談全球城市治理，上海最常與國外都會城市相較。上海是中國四大直轄市之一，經濟發展快速，直轄市的「區」又比其他省分來得特殊。浦東新區政府的地位特殊，除與其他同等行政層級，有更多的行政權力之外，也比上海其他各區擁有諸多不同的試點，值得進一步探究；其次「區」的角色漸趨重要，也是本論文的考量，浦東新區的發展模式亦受其他城市仿效。第三，省級與副省級市的發展難題，最早出現於上海浦東。由於體制與科層因素，浦東必須聽命於上海，但上海卻又依賴浦東的開發與經濟成果，經濟與政治上的矛盾顯而易見。

二、 研究限制

政府互動多為檯面下，本文僅能就文獻、經濟互動與人事資料觀察。除了適時加入訪談資料之外，並廣泛參考資料。其次，關於資料的真實性，尤其是大陸官方資料，其真偽難以証實，除謹慎使外，並搭配各方資料加以辨別。另外，由於研究時間限制，訪談對象集中在上海浦東專家學者，未能做廣泛地意見蒐集。

觀察上海地方政府內部關係，變數多、偶發事件層出不窮、行為者複雜，每個事件（如宏觀調控）或行為者（如外資）都可以是一個研究主題，只研究兩級政府或許不足。但聚焦於上海市人民政府與浦東新區人民政府的互動關係，將其他行為者做為常數或背景因素來闡述，或許可簡單歸納與稍稍釐清上海與浦東的關係。

第四節 章節安排

第一章 緒論

藉由建設全球城市的目標、上海市政府內部的互動多元，重新檢視地方政府內部的運作關係。文獻檢閱首先探討全球城市理論與地方政府的重要性，除了談經濟指標、重視服務業與制度創新之外，還強調把城市治理需要更細部的討論，把分析單位落實到區的行政層級，將經濟層面與不同層級政府的角色、互動作結合。目的是改變過去研究方式，跨城市的經濟比較固然重要，但也不能忽視城市內部個主體的相互關係。最後描述研究設計、架構、個案選擇、資料來源與研究限制。

第二章 全球城市與浦東發展過程

1990 年浦東開發是一項國家戰略，旨在因應全球市場所做的重點開發，要理解上海與浦東的互動關係，需先理解浦東的發展背景、動力、經濟使命與開發過程。藉由全球化、中央、市政府的內外動力，除說明由「外至內」、「上至下」的引導浦東開發外，也呈現強政府的現象。第二節說明諸多的政策與優惠進入，對浦東造成什麼變化，以及發展出異於其他地方之處。浦東前十年的開發過程，各級政府（中央、市府）涉入體制、事權、基礎建設、經濟的發展，替上海成為全球城市打下基礎。

第三章 上海市、浦東區兩級政府的權力配置與互動

2000 年之後，隨中央綜合配套改革試驗的政策、胡溫上台、上海待遇縮減、浦東建政等因素，上海、浦東在發展上，面臨新一輪的挑戰，雖政府主導的模式不變，但兩級政府互動開始變化。上海市府權力不斷向下延伸的同時，區級政府的自主改革意識與能力也提升，形成「下對上」的連結。但上海權力並未被削弱，

而是職能轉移。本章除了歸納兩級政府的分工原則之外，並說明區級政府有能力籌措到建設城市的資源，進一步從經濟發展、人事任免、區域競爭、經濟依賴方面談兩者關係。

第四章 雙中心的個案分析

2009 年中央之雙中心政策落於上海，以期建成國際金融中心與航運中心，具體功能在於加強服務經濟，加速全球城市的發展。第一節說明「十一五」之後，上海中心經濟的概況，其次描述雙中心政策引發的一系列效應，尤其浦東區與南匯區的合併、兩區聯動與浦東功能的調整，攸關浦東能否促成雙中心建成之關鍵。第二節分析兩級政府共同推動全球城市的建設，除了法規與政策之外，上海市政府透過人事、組織、經濟等權力的收放，以保持上對下的掌控。中央允許浦東新區在制度上創新，市裡部分事權與功能區配置權也落入區級政府，以完善城市經濟功能，最後再細究上海、浦東在政治與經濟上的互動與矛盾。

第五章 結論

針對研究成果進一步整理，闡述全球城市建設進程中，上海市與浦東區政府的合作與互動關係。上海強政府的特色仍不減，但不可否認，浦東區政府的自主性卻有提高的趨勢。受制於資源與體制，浦東雖然必須在上海整體規劃下，進行城市建設，但上海並沒有把權力收死。在權限劃分不清的情況下，浦東亦可發展出部分的特殊權力與創新制度，也顯示浦東與上海關係複雜且相互依賴。最後，針對本文研究，簡述研究限制以及未來發展性。

第二章 全球城市與浦東發展過程

過去半個世紀，全球化席捲了世界每一個角落，中國領導者積極把國家推向世界市場。改革開放時期，鄧小平的南巡講話奠定了局部計劃經濟過渡到市場經濟的發展，姓社與姓資的問題得到解決，與國際市場接軌開始合法化。隨著全球化與中國改革開放的大浪打來，鄧小平以發展大都市為核心策略，讓地方經濟發達成為接下來的發展重點。

在條條經濟逐漸瓦解，塊塊經濟建立後，雖然大城市與經濟特區都經歷政治、經濟與社會的轉型，但中國仍缺乏一個國際城市。九零年代上海做為長三角的龍頭城市，承擔與國際市場接軌任務，上海面臨一場土地政策、稅制改革、簡政放權、外資投入等變革，其中最令人驚訝的是浦東開發政策。浦東經過二十年的建設，目的是成為全國的經濟示範區，並作為上海建設全球城市的基地。

浦東發展可概略分為兩個時期，前十年（1990~2000年）是由上至下領導與建設。除了中央投入若干重點政策之外，浦東的改革項目也有賴於上海市政府規劃，上級政府介入浦東發展至為關鍵，不但發揮經濟作用，同時也對浦東進行了行政改革，政府能力與強勢展露無遺。另一方面與沿海經濟開發區以及上海其他市轄區相較，浦東發展的差異漸大，不但擁有一些特權與經濟優惠，甚至財權與事權方面也有增加。

自2000年浦東建政後的十年，浦東新區人民政府自身改革意識、經濟自主性、積極性增強，開發模式轉為上下兩級政府共同建設，原因歸納有三，其一是中央的政策待遇縮減，上海需重新整合區內經濟，發揮更大效力；其二是浦東除了累積了十年的建設經驗之外，更多的經濟成長壓力，迫使浦東必須積極發展；其三為浦東面對其他壓力，包括上海其他市轄區的激烈競爭，以及中央與上海市兩個上級政府交付的不同經濟使命，新區政府必須向上級爭取資源。

中國改革開放看上海，上海發展則看浦東。因此在探討上海與浦東關係之

前，必須先說明浦東的開發背景、動力與過程。首先論中央與上海政府如何由上而下引導浦東開發，展現強勢政府的特色；再輔以說明浦東發展前後十年的差異，觀察浦東地位如何提升，以及分析浦東與浦西、其他經濟特區的相異之處，以突顯浦東角色的重要性。

第一節 上海、浦東發展概況

壹、發展契機

自中國實施計劃經濟以來，上海面臨幾次發展的轉折。八零年代上海擁有經濟上的十個第一⁴¹，但國家資源與政策並未聚焦於上海，仍須對國內財政付出極大貢獻。面對開發待遇的落差，上海市政府向中央提出諸多建議，要求調整對上海的策略，以及支持上海在全國的經濟地位，當時制定的《上海市城市總體規劃方案》即對城市性質、城市規模、城市發展方向做出一系列的討論，初步計畫擬讓上海成為經濟、科技、貿易、金融、資訊與文化中心，並改善上海舊城區⁴²。

九零年代上海躍升為國家戰略重點地區，享有「全國保全上海」政策方針，深受中央重視。當時雖生產要素價格被嚴重扭曲，但中央仍保證上海有廉價原物料與農副產品的供應⁴³。雖一度受到沿海城市的競爭，全國經濟中心地位深受威脅，但上海當領頭的企圖不減，一改開發開放的後衛者角色，轉當「一龍頭、三中心」的開發先鋒者，先後經歷三個時期。

⁴¹ 八個經濟指標居全國各省第一，包括工業產值占全國 1/8 強、出口總值占全國 1/4 強、財稅收入佔全國 1/6，上繳國庫占中央財收 1/3、1979 年工業勞動生產率高於全國各省 1.5 倍之多、1979 年工業每百元固定資產利潤為全國平均數四倍、工業資金周轉率、每人每年國民生產總值、能源有效利用率高於全國平均 28% 之多、商業轉日用工業之商品調撥量高於全國平均 45% 之多、輸送上海技術人才與企業至外地數量。資料自沈峻坡，「十個第一和五個倒數第一說明瞭什麼？—關於上海發展方向的探討」，上海社會科學院經濟研究所編，**站在現實經濟研究的前沿**（上海：上海社會科學院出版社，2008 年），頁 319。

⁴² 「上海計畫志」，上海市地方志辦公室，<http://www.shtong.gov.cn/node2/node2245/node73963/node73970/node74029/node74072/userobject1ai88921.html>。

⁴³ 楊建文，「上海經濟發展五十年的理論思考」，上海社會科學院經濟研究所編，**站在現實經濟研究的前沿**（上海：上海社會科學院出版社，2008 年），頁 201。

首先，中國改革開放經過數十年累積，前店後廠模式已無法再面對越來越大的外資規模，深圳模式已不能滿足改革的需求。改革開放需要進入新階段，浦東開發也是在這樣的情境下醞釀而生。1992 年至 2000 年間屬於上海發展期，上海承接對外開放的使命，在金融與貿易中心迫切建立的背景下，上海成為一個實驗室，從社會主義下工業生產過剩的生產制度，渡過以服務行業為基礎的經濟模式。

第二個時期，隨著各國激烈競爭經濟主導權的情況下，上海依然擔負中國參與全球市場的戰略性任務，但以往的經濟結構換軌已不足應付外來競爭。2000 年至 2005 年屬於上海轉型期，通過開放招商引資、解放市場力量，持續推動上海市的經濟轉型。上海必須完全轉軌，積極增加城市機能。

第三是 2006 年以後，全球經濟與金融格局出現重大的調整。雖中國在國際地位有所提升，但上海卻面臨國外與國內雙重壓力，胡錦濤提出「四個率先、四個中心」的建設以對⁴⁴。以往上海依賴出口、低成本優勢、仰賴價值鏈底部的策略必須修正，經濟模式應朝向更集約、更高端的新興製造業與現代服務業之路徑發展。另一方面，國內壓力則來自產業結構重整不易、帶動效應不佳，加上周邊城市的競爭，上海面臨嚴峻的挑戰，故 2006 年至 2010 年上海必須有所突破與增長。

浦東開發的契機與上海發展息息相關。在九零年代，面對國外資本流、人才流、技術流快速移動，飽和的勞力密集工業已不足讓上海大幅增長，儘管上海有經濟基礎、相對開放的自由市場以及經濟輻射力，但若不再另闢新中心，則難以形成加速改革的氣候，最後可能落入城市老化與經濟衰敗的結果。1990 年浦東開放開發為上海轉型帶來支撐，中央的實際重點項目紛紛而至，所有浦東戰略都指向把上海建設成國際經濟中心。

⁴⁴ 「四個中心與四個率先」，新華網，2007 年 5 月 23 日，http://www.sh.xinhuanet.chinacache.net/misc/2007-05/23/content_10097532.htm。四個中心為國際經濟、金融、貿易、航運中心，四個率先為全面落實轉變經濟增長方式、實踐科學發展觀的中心環節；率先提高自主創新能力、實踐科學發展觀的戰略舉措；全面落實推進改革開放、實踐科學發展觀的體制保障；全面落實構建社會主義和諧社會作為、實踐科學發展觀的重大任務。

但浦東的定位並非五個經濟特區的翻版或擴增⁴⁵，也非保稅區的延伸。浦東的開發既要呼應經濟全球化的需求，又要實現上海功能的轉型，以及中央賦予的國際經濟、金融、貿易、航運中心目標。由於沒有城市可以借鏡，因此浦東建設之初就強調先試先行的特點。當時有三個先行戰略，包括基礎建設、金融貿易以及高科技產業化，除促成浦東成為開發推進器之外，也讓浦東委員會得以自行探索與創新。

根據上海不同階段的發展目標，浦東也歷經了三次不同的任務，區的地位也有所提升。1992年至1995年浦東進入大規模基礎建設與土地開發的階段，以改善投資環境與經濟體制；1995年至2005年浦東任務轉為功能開發，以創造高質量經濟結構與增強開發區優勢，藉此強化上海的國際化、樞紐化與現代化；2006年至2010年透過浦東兩個中心的建設，積極優化服務經濟、加快多功能建設的新城區階段。

從浦東發展契機來看，有兩股影響力量。其一是呼應全球化的戰略，使中國政府加入全球經濟市場；其二中央與上海市府對浦東的改革涉入甚深，各級政府是發展城市經濟的重要主體，能配置城市資源、介入開發。諸多因素促成浦東今日成就，以下將進一步探討外在、內在動力對浦東造成何種影響與作用，以及浦東歷經二十年改革，前後有何變化。

⁴⁵ 五個經濟特區依開發時間排列，依序為深圳、珠海、汕頭、廈門、海南島。

貳、發展動力

一、國際因素：積極融入經濟全球化

經濟全球化帶來貿易自由化、國際金融的重組、世界市場的整合，除經濟資源流動快速之外，跨國公司也積極向外投資，使得大量資本在各國尋找出路。中國必須把握此次機遇，以提升競爭優勢並吸引國際資源，因此急需培養國際型大都市來與世界市場對話。上海必須創造良好的投資環境，浦東做為改革的前哨站，貿易、金融、會場經濟和旅遊等多方面，勢必也能透過經濟全球化來帶動⁴⁶。

全球化對上海與浦東而言，都具有若干的政治意義。其一與中央領導者有密切的關係，從鄧小平之後的國家領導人，包括江澤民與胡錦濤皆認為，中國沿海的中點需要一個金融與貿易樞紐城市，作為帶動經濟之作用⁴⁷；其二上海在中國經濟發展上表現較佳，不發達上海，則無法發展總部經濟與中心經濟。從歷史視角觀察，中央選擇上海實現全球功能，可以從它的體制基礎去理解，這種策略選擇也表現在政治遠見上，而不是僅僅只是為了吸引外資。

但學者對上海帶動周邊省分，取決其經濟總量與輻射能力之說法，仍存有疑慮，主因是行政壁壘，限制了經濟輻射。即上海都市圈不等於長江三角洲的連綿區，中央的優惠政策獨厚浦東，只會停留在上海行政區範圍，與其他城市關連不大⁴⁸。因此全球化戰略對浦東的影響，最直接的還是影響浦東自身的經濟發展。

如 2001 年中國加入世界貿易組織，浦東也抓住「入世」契機，發展外貿經濟與總部經濟，全球化戰略亦成為浦東經濟飛騰的主因之一。其次，跨國公司對

⁴⁶ 蘇寧，**浦東之路：政府制度創新經驗與展望**（上海：人民出版社，2010 年），頁 64。

⁴⁷ 陳向明、周振華，**上海崛起：一座全球城市大都市的國家戰略與地方改革**（上海：世紀出版社、人民出版社，2009 年），頁 153。

⁴⁸ 錢運春，「上海都市圈拓展與長江三角洲一體化研究」，上海社科院編，**上海的現代化模式：制度建構與創新之路**（上海：上海社科院，2004 年），頁 39~41。

浦東的作用，不僅僅只是金融與貿易的產值增加，也參與了浦東的土地開發與市政建設項目。浦東對這些外資企業實行國民待遇，包括外貿經營權、出口退稅和配額，帶來的結果是外貿出口表現亮眼。

國際的直接投資和技術轉移雙重作用下，使地區的產業結構受到調整與升級。一方面引進外資企業可達到產業集聚效應，也能使跨國公司與本土公司有所聯繫；另一方面透過提供跨國公司配套服務的過程中，亦可提升地區產業升級與結構優化。根據 2008 年統計，外資與合資創造浦東 30% 以上的 GDP、約 50% 的財政收入與外貿出口、70% 以上的高新技術產業產值⁴⁹。

張庭偉認為全球化不但對上海經濟影響甚高，對區一級的互動也有影響。上海全球化目標是提升在世界城市體系中的地位，但建設過程中，城區間不可避免有偏差發展的情況，一些城區會成為勝利者，如黃埔區與盧灣區，另一些則成為輸家，如楊浦區⁵⁰。當然浦東新區是其中最大的贏家，為適應全球城市的改造，中央也向浦東釋放一系列職權，如審批權、優先實行土地有償制。

綜觀而論，浦東被賦予的任務轉變為是連接國內與國外兩個市場，伴隨四個中心的策略（金融中心、航運中心、信息中心與貿易中心），奠定上海成為一級城市的基礎⁵¹。隨著全球化而來的浦東戰略，利用外資與中央資源，不但推動上海結構轉型，浦東新區亦成為中心商務區（Central Business District），種種舉措進一步造就浦東新區政府的經濟自主。

⁴⁹ 趙啟正、邵煜棟，**浦東奇蹟**（北京，五洲出版社，2008 年），頁 35-36。

⁵⁰ 陳向明、周振華，**上海崛起：一座全球城市大都市的國家戰略與地方改革**（上海：世紀出版社、人民出版社，2009 年），頁 16。

⁵¹ 黃仁偉、金芳、錢運春、吳雪明，**上海對外開放經驗與發展：實踐與經驗**（上海：上海社科院，2009 年），頁 67。

二、 黨國體制因素：國家戰略與中央推動

(一)、政策

浦東開發做為一項國家戰略，中央政府一直是發起者與指導者的角色，對中央而言亦是一個創舉。當時開放試點政策地區主要集中在沿海基礎較好、政策較活、發展前景較優越的區域，透過這些本質較佳的「試驗田」，進行對外經濟接軌之試點，以產生全國示範作用。然而浦東的「先試先行」卻打破了這種秩序，中央將希望寄於一個當時 GDP 不到上海 1/8 的浦東⁵²。除了期望浦東透過先行發揮政策的優勢，成為有別於其他特區的成功範例，亦讓長三角其他地區也能學習浦東「從無到有」的模式。

若從中央領導人觀察，中央幹部持續至上海視察與講話，不但是改革開放以來少有的現象，也意味著浦東受到黨中央與國務院高度重視。如 1991 年 1 月鄧小平至上海視察的談話「浦東開發，不要動搖，一直到建成」。此外上海幫入主中央，包括江澤民、朱鎔基、吳邦國、習近平都曾在上海市政府任職，也都曾對浦東發展公開表態支持，如下表 2.1 所示。

⁵²黃仁偉、金芳、錢運春、吳雪明，**上海對外開放經驗與發展：實踐與經驗**（上海：上海社科院，2009 年），頁 83。

表 2.1 上海歷任書記與市長至中央擔任要職之名單

姓名	任期	對上海的支持
江澤民	1985~1987 上海市委副書記； 1985~1988 上海市市長； 1987~1989 上海市委書記	1992 年 1 月，中央總書記的江澤民指出把上海建好，搞好浦東開發，將對全國的發展起重要的作用。1994 年時任中共中央政治局常委、書記處書記也考察浦東新區，稱上海改革與建設起點高、發展快、步子穩、頭勢好。
朱鎔基	1987~1998 上海市委副書記； 1988~1991 上海市市長； 1989~1991 上海市委書記	我認為浦東開發不是與我的名字聯繫在一起的。而是黨中央和國務院的戰略決策，不管誰在上海當領導，這個決策都是一定要實現的 ⁵³ 。
吳邦國	1983~1985 上海市委常委； 1985~1991 上海市委副書記； 1991~1994 上海市委書記	2004 年視察上海，強調上海需提高科技創新能力，切實轉變經濟增長方式，走出一條具有中國特色的科技創新之路，並殷切希望上海在科技、發明和專利數量、科技投入、知名品牌和節能降耗等方面走在全國前列 ⁵⁴ 。
習近平	2007 年（3 月~10 月） 上海市委書記	2008 年 3 月，十一屆全國人大一次會議上海代表團的審議中，92 年的改革開放是上海連續 16 年保持經濟兩位數增長的根本原因。要把浦東開發開放的旗幟舉得更高，把浦東綜合配套改革試點搞得更好，充分發揮浦東在建設“四個中心”中的核心功能作用 ⁵⁵ 。

資料來源：作者自行整理。

上海除了得到中央領導公開支持之外，也獲得諸多實際優惠政策。九零年代的兩次批覆，上海皆以浦東發展為理由搶得政策先機、先於全國。除了新區的地位特殊之外，也因為沒有先例的情況下，上海市政府得以向中央要求更多不同於其他經濟特區的政策，用以支撐全國經濟龍頭的身分，包括相關金融、外資開放等政策。中央兩次批覆的幅度皆廣，但性質上有若干差異。

1990 年中央第一次批覆，當時《關於開發浦東的請示》給予浦東新區五年十項具體優惠，重要項目包括在浦東開辦的外資企業，皆享有 15% 的稅務徵收優

⁵³ 「朱鎔基浦東拓殖：12 年走過發達國家 100 年的歷程」，東方網，2003 年 3 月 8 日
<http://www.eastday.com/epublish/gb/paper148/20030308/class014800018/hwz899788.htm>。

⁵⁴ 「續寫“聚焦張江”新篇章」，浦東科技網，2007 年 11 月 30 日，
<http://www.techpdong.gov.cn/techpd2010/site/bookshow.aspx?Code=100605&ID=1217>。

⁵⁵ 「習近平強調以思想的新解放促進經濟社會新發展」，中國政府網，2008 年 3 月 5 日，
http://202.123.110.5/2008lh/content_910469.htm。

惠，三級企業或先進製造業皆減徵 10% 稅率，凡有助於浦東基礎建設的企業，還可享有更多優惠。此舉不但吸引大量國內外企業與資金流入浦東，對保稅區的外商貿易機構施予更低的稅率，如對外匯管理與再投資都免徵或減徵稅⁵⁶。

1996 年國務院二次給予上海一系列加快功能開發的新政策，兩次批覆的共同點都是針對上海浦東的經濟結構優化，但前者著重對外企的稅收優惠，後者對於稅率較無涉獵，而是放寬以往對浦東開發的限制，這些政策稱為「功能性」優惠政策⁵⁷，如下所示。

1. 外貿部批准，進出口經營權的年出口額在一億美元以上、外貿進出口額在 2000 萬美元以上的自營生產企業，可以在浦東新區設立子公司。
2. 允許浦東選擇有代表性的國家或地區企業，試辦 3 至 4 家中外合資的企業。
3. 高橋保稅區得展開零售業務以外的保稅性商業活動，並逐步擴大服務貿易。
4. 中國人民銀行總行批准部分在浦東設有分行的外資銀行，可試點經營人民幣業務。

⁵⁶ 「國務院頒布《上海浦東開發十項優惠政策》」，法律快網，1990 年 4 月 30 日，<http://law.lawtime.cn/d565235570329.html>。

- (1). 區內三資企業，其所得稅減按 15% 的稅率計征；經營期在 10 年以上，自獲利年度起，2 年內免稅，3 年減半徵收。
- (2). 在浦東開發區內，進口必要的建設用機器設備、車輛、建材，免稅關稅和工商統一稅。區內的三資企業亦同上辦理；凡符合國家規定的產品出口，免稅出口關稅和工商統一稅。
- (3). 外商在區內投資的生產性專案，應以產品出口為主；對部分替代進口產品，在經主管部門批准，補交關稅和工商統一稅後，可以在國內市場銷售。
- (4). 允許外商在區內投資興建機場、港口、鐵路、公路、電站等能源交通項目，從獲利年度起，對其所得稅實行前 5 年免稅，後 5 年減半徵收。
- (5). 允許外商在區內興辦第三產業，對現行規定不准或限制外商投資經營的金融和商品零售等行業，經批准可在浦東新區內試辦。
- (6). 允許外商在上海，包括在浦東新區增設外資銀行，先批准開辦財務公司，再根據開發浦東實際需要，允許若干家外國銀行設立分行。同時適當降低外資銀行的所得稅率，並按不同業務實行差別稅率。
- (7). 在浦東新區的保稅區內，允許外商貿易機構從事轉口貿易，以及為區內外商投資企業代理本企業生產用原材料、零配件進口和產品出口業務。對保稅區內的經營管理人員，可辦理多次出入境護照，提供出入境的方便。
- (8). 對區內中資企業，包括國內其它地區的投資企業，根據浦東新區的產業政策，實行區別對待的方針。符合產業政策、有利於浦東開發與開放的企業，也可酌情給予減免所得稅的優惠。
- (9). 區內實行土地使用權有償轉讓的政策，使用權限 50 年至 70 年，外商可成片承包進行開發。
- (10). 為加快浦東新區建設，提供開發、投資的必要基礎設施，浦東新區新增財政收入，將用於新區的進一步開發。

⁵⁷ 趙啟正、邵煜棟，**浦東奇蹟**（北京：五洲出版社，2008 年），頁 74-75。

5. 經中國人民銀行審批，在陸家嘴註冊的外資金融機構，可在浦西和外高橋保稅區內設立分支機構，亦可在浦東再設若干外資和中外合資保險機構。
6. 支持在浦東建立金融中心，中央批准四大國有商業銀行於浦東設立分行；隔年於浦東成立證券交易所。

中央兩次政策釋放，的確有效促進浦東經濟的脈動，對於浦東初期開發帶來相當大的政策效益，成功引來金融與投資熱潮。如圖 2.1 所示，浦東開發前五年，外商直接投資合同金額平均成長 30%，卻於 1996 年後下降。符合前述的中央政策不同的作用，1996 年的功能開發是完備浦東的投資環境，相較於直接對企業施予稅率優惠，前五年的內外資吸引作用還是較大的。

此外比較投資類型可發現，2000 年前總額為以中外合資最多，2000 年後則以外商獨資為主，顯示隨浦東投資環境的完備，外資投資類型改變。但不論是哪一種投資類型，外商實際投資金額逐年攀升，對浦東經濟有正面影響。以產業區分，外商投資集中於第三產業類別，以金融與房地產為最，因此中央發佈上海建立四大中心確實是個必然的趨勢。

其次，中央的城市策略亦考量期貨交易市場，尤其是當紐約與倫敦兩大交易所休息的時候，上海可以利用時區互補，以提升在金融市場上的優勢。藉由城市功能的轉型與提升，增加城市競爭力。這也與 2009 年中央發佈上海金融中心策略有關，於後節會再加以討論。但學者對於這種優勢存在疑慮，一是人民幣管制仍未開放，二為人員出入境管制，目前仍為免簽證⁵⁸。

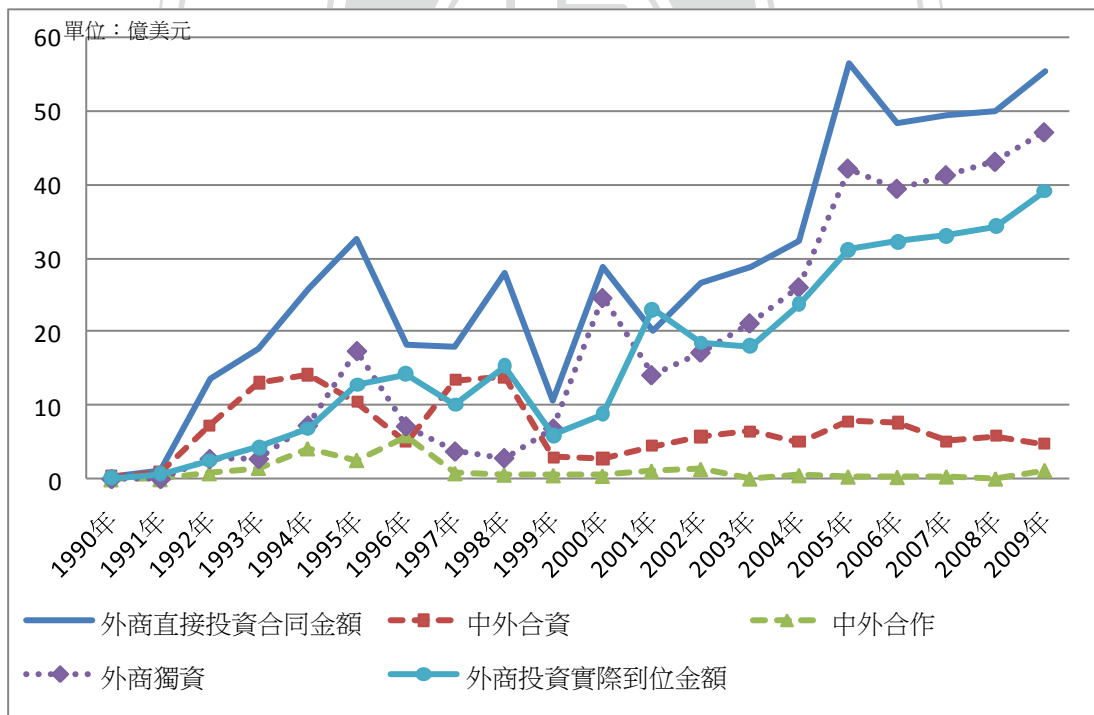
儘管與其他全球城市相較，上海仍需改善部分功能，但中央投入確實是不可或缺。除政策吸引外資之外，更重要的是中央下令中國其他省市投資浦東。盛九元提及浦東剛開發都是農田，沒有一個氣勢，於是中央馬上規定，除了港澳臺之外的大陸 31 個省自治區，每個省或自治區都必須投資在浦東蓋一個大樓，辦公、

⁵⁸ 訪談李戰軍教授，上海易居房地產研究院發展研究所所長，訪談時間 2010 年 6 月 7 日。

商住功用都可以，省以下其他縣市就根據自己的經濟條件決定要不要蓋。於是多出來很多新大樓，各省市的投入馬上就見效果了。又例如當時很多外商，到浦東投資就給你其他地方沒有的優惠⁵⁹。

一批被稱為「省部樓」的現代化建築，在浦東落戶，成為連接內陸各地區的窗口，如安徽省的裕安大廈、山東省的齊魯大廈、江蘇的紫金大廈、廣東的保安大廈、浙江省的之江大廈等等；另外國內大企業也紛紛進駐，包括寶鋼、中海工業、華油公司、光大證券、同創集團，甚至中央部屬的華源、浦發金橋等集團。截至 2007 年底，國內各地投資企業達 12703 家，註冊資本額達 2575.52 億元⁶⁰。中央利用資源分配，讓資源迅速集中於浦東，成功地帶動開發浦東熱潮。

圖 2.1 1990 年~2009 年浦東外商投資狀況



資料來源：作者整理自上海浦東新區統計局編，**2010 上海浦東新區統計年鑑**（上海：中國統計出版社，2010 年）。

⁵⁹ 訪談盛九元教授，浦東台灣經濟研究中心副主任、研究員，訪談時間為 2010 年 6 月 7 日。

⁶⁰ 錢運春、郭琳琳，**浦東之路：創新發展二十年回顧與展望**（上海：人民出版社，2010 年），頁 156~157。

(二)、財政

從 1949 年至 1990 年上海繳給中央將近 4000 億元，但只有 40 億稅返⁶¹。九零年代後，中央在財稅方面也以實際行動支持。一方面緩和以往上海吃重的支出預算，另一方面讓浦東把部分的錢留在地方發展。在開源部分，如上所述，中央允許浦東發行債券以增加財源，並且稅收還能留成返還。

其次中央對浦東開發初期，給予最大的財政優惠幅度。以 1990 年財政為基礎，中央同意在 1995 年以前，浦東新增的財政收入不上繳中央，留做浦東的開發資金；財稅制度也從「利稅完全上繳」改變為「大包幹」，每年留給上海 65 億元做為開發資金⁶²。中央的財政優惠政策效果出奇之好，滾動效益隨即見效，浦東開發隔年（1993 年），新區財政收入即比上年度增長 80%，對於浦東初期建設相當有助益。

綜觀而論，經過十年開發後，上海成為中國的經濟中心，浦東新區成為上海經濟核心以及發展最快速的區。對中央而言，這種率先的目的並非成就上海的政治領導地位，而是「典範」的作用。Sassen 認為國家建立新戰略中心，勢必要為地方政治提供若干條件，國家一級的權力可能被弱化，在次國家和地方一級上，可能出現新形式的政治權力⁶³。上海放鬆管制、簡政放權的確造成部分治權與職能往浦東政府轉移。至於中央政府對於市政府或區政府的授權，並未弱化中央權力，反而是激勵兩級地方政府積極參與都市空間與經濟發展。。

⁶¹ 陳向明、周振華，**上海崛起：一座全球城市大都市的國家戰略與地方改革**（上海：世紀出版社、人民出版社，2009 年），頁 160。

⁶² 黃奇帆，「四年實踐證明浦東開發戰略正確，五大發展戰略有機組合產生巨大效應」，**浦東開發**，第七期（1994 年），頁 6。

⁶³ Saskia Sassen，「全球城市的視角：對上海的理論啟示」，陳向明、周振華主編，**上海崛起：一座全球大都市中的國家戰略與地方變革**（上海：世紀出版社、人民出版社，2009 年），頁 41。

三、 地方治理因素：上海市政府直接領導與策略

上海市政府做為浦東開發的設計師，對於浦東定位、資金來源、開發規劃與管理權限皆有所涉入。上海除承接中央政府意志、成為制定浦東政策方向的主體之外，也調節各市轄區、各行政單位與浦東的關係，以利整合行政資源，提供浦東各種財政支援。換言之，從浦東初期開發到 2009 年浦東雙中心的任務設定，無一不是上海市政府介入領導的。

對上海而言，如何利用浦東空間來做好上海產業結構和城市佈局的調整，則是發展的關鍵戰略⁶⁴。在開發浦東前後，上海內部曾發生過爭論，其中最大爭議是，把浦東建成新工業基地抑或發展新金融貿易中心。在多次研議浦東的開發定位與內涵，最後決定不設限，將浦東設定為多功能的綜合經濟中心，既培養金融貿易產業，又引進先進製造業。

因此在浦東建設過程中，不論對內或對外，上海市府、市委都扮演一個強政府的角色。本節先談浦東的先試先行策略，其次隨著浦東爆炸式的開發，檢視上海市府由上至下的主導，是否有退出或增強趨勢，以及如何定位上海市府的介入。

(一)、 浦東的經濟先行政策

上海市府、市委制定了浦東新區的三個先行，基礎建設先行、金融貿易先行以及高新技術產業先行。先行意指放寬現行規範、授權先試，凡獲特區資格，除得到國家稅收政策與資金項目上的支持外，皆得以在制度上創新。但三種先行皆有不同的作用，其中基礎建設對一個準國際都市最為重要。尤其在開發戰略上，浦東的功能必須多方面、多領域與高起點。

⁶⁴ 黃仁偉、金芳、錢運春、吳雪明，**上海對外開放經驗與發展：實踐與經驗**（上海：上海社科院，2009 年），頁 68。

因此塑造浦東的第三級產業及服務經濟，以支持上海的國際都會功能，顯得重要，包括金融與貿易都須符合國際慣例，加強低勞力密度、高附加價值產業的周圍配套產業。引此上海對浦東投注十大建設、四個中心的策略，基本上就是要滿足上海成為國際都市的硬體環境。以下先檢視「八五」至「十一五」的基本建設與經濟結構。

在八五時期即按 4（基礎建設）：5（金融貿易）：3（高新技術產業）的比例，投入近 900 億的資金進行建設，其中基礎建設先行包括兩座黃浦大橋、快速道路以及萬噸泊位碼頭；在九五時期，上海市加碼資金，一個先行就投入九百多億。於是一批加快十大基礎建設項目出爐，包括浦東機場、外環線、港口、地鐵等⁶⁵。

如表 2.2 所示，從九五之後，基本上浦東的建設項目，大體以三個先行為主軸，輔以四個中心的規劃架構，先做好內部運輸環線，再完善對外連結的空港建設。浦東開發前十年，從田變樓的變化相當快速，完全符合上海人所說「一年一個樣、三年大變樣」的說法。

第二，關於金融貿易先行，除前述中央下放優惠之外，1996 年起上海市委與市府陸續將一些大的市場要素遷入浦東，包括上海房地產交易中心、上海產權交易所、上海糧油交易所。每個上海市府放置浦東的項目，都得確實執行「大力發展第三產業、極調整第二產業、穩定提高第一產業」的產業目標。另外從上海發佈成立金橋、陸家嘴、張江、外高橋四個重點開發區，可看出上海集中培養高新技術的決心，也象徵浦東結構佈局須逐步向多軸、多核、多層次方向發展。

⁶⁵ 黃奇帆，「四年實踐證明浦東開發戰略正確--五大發展戰略有機組合產生巨大效應」，**浦東開發**，第七期（1994 年），頁 6。

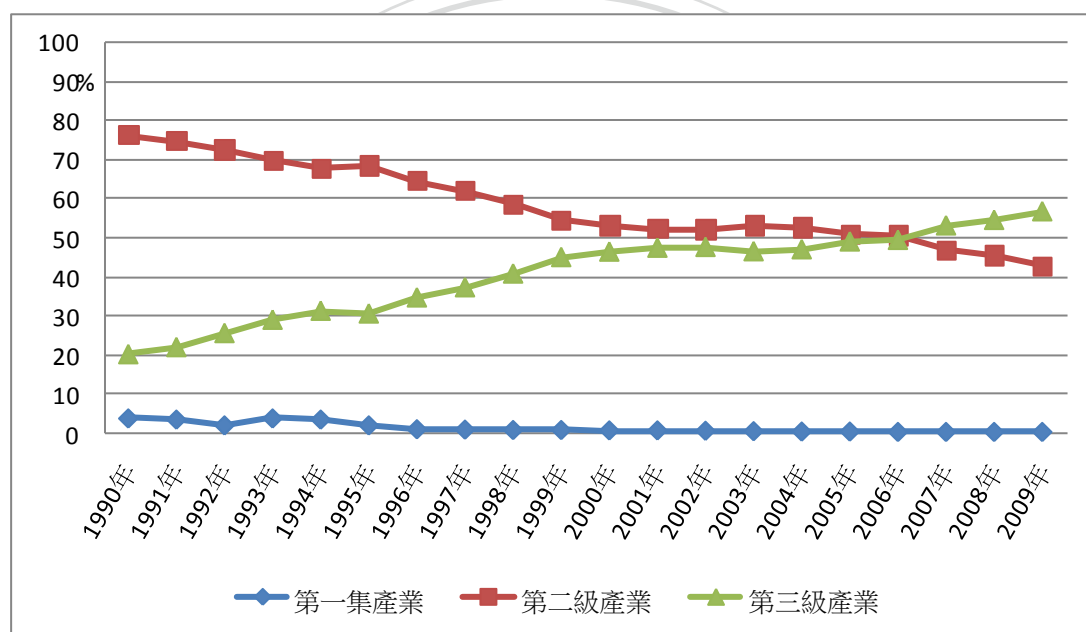
表 2.2 1991 年~2010 年浦東基礎建設之重點項目

時期	建設項目	
「八五」時期 1991 年~1995 年	三個先行	金融貿易先行、基礎設施先行、高新技術產業先行
	五大中心	金融、商貿、房地產交易、資訊、物流配送中心
	十大建設	1 南浦大橋：歷時三年，總投資 8.2 億元，4.5~5 萬車輛/天。 2 楊浦大橋：歷時兩年，總投資 13.3 億元，4.5~5 萬車輛/天。 連結兩大橋的內環線(浦東段)：歷時三年，全 7200 米。 3 陽高快速幹道：投資 8 億，連結外高橋、金橋、陸家嘴、張江開發區。 4 地鐵越江工程、5 越江隧道。 6 外高橋新港區：歷時 2 年，投資 6 億，奠定貨物集散基礎。 7 凌橋自來水廠：20 萬噸/天。 8 外高橋電廠：總投資 30 億，可供 3600000 千瓦。 9 合流污水排放系統、10 擴建浦東煤氣廠。
「九五」時期 1995 年~2000 年	四平一通	國際浦東機場、地鐵二號線、外環高速公路、浦東信息港。
	舊區改造	沿江矗立現代化智能性樓群，完成 33 塊地的舊區改造。
「十五」時期 2000 年~2005 年	三港	浦東國際機場：首期投資 130 億。 浦東國際信息港：於浦東陸家嘴中心，提供 24 小時經貿信息。 浦東國際深水港：洋山港。
	三網	軌道交通網、市區街道網（外環線浦東段、地鐵二號線一期工程）、越江交通網。
	三能	電力、燃氣、集中供熱。 追加凌橋水廠二期擴建：投資 51.9 億。 東海天然氣：總投資 44 億。 外高橋電廠二期建設。
「十一五」時期 2005 年~2010 年	三港四網	上海國際港區（洋山深水港—洋山保稅港區）、 上海航空樞紐（加快浦東國際機場—虹橋機場改擴建）、 軌道交通網、市域高速公路網。
	城市綠化	提高市區綠地覆蓋率。

資料來源：作者自行整理自王紅霞、陳建華、何志華，**浦東之路：城市空間發展經驗與展望**（上海：人民出版社，2010 年），頁 181~187。

至於浦東新區經濟結構產生變化，如圖 2.2 所示。浦東建設初期工業比例相當高，經過十年的調整，2000 年的二、三級產業比例大約是五五比。不過這種情況維持了很長一段時間，主要原因是浦東雖極力發展現代服務業，但上海經濟部分重心仍在製造業，直到 2006 年浦東三級產業才完全超越二級產業。但與其他國際現代化城市，三級產業達七八成的程度相比，上海仍面臨轉型不足的困境。

圖 2.2 1990 年~2009 年浦東新區產業結構比例



資料來源：作者整理自上海浦東新區統計局編，**2010 上海浦東新區統計年鑑**（上海：中國統計出版社，2010 年）。

綜觀而論，為配合新的戰略目標與新產業政策，只有經濟建設是不夠的，政府相關制度也要調整。但如何調整使得浦東能與上海有更好的連結，以共同合作方式對城市產生正面發展，卻值得進一步探討。因此引申兩個問題，其一是區政府是否需要賦予更大的權限，以提高地方規劃發展的積極性；其二是「兩級政府、三級管理」是上海特殊的管理模式，是否要繼續沿用，以下繼續討論。

(二)、由上而下的領導體制

由上一小節延伸而來，在中央確定浦東開發目標後，一個至關重要問題必須先解決，哪些決策權要掌握在市府裡；何種情況下，上海市政府會將權力轉移到浦東區政府，甚至是私企或非政府組織，本小節先理解「兩級政府、三級管理」行政體制確立的過程，進一步再探討浦東區委權力轉移的歷程。

首先在八零年代，上海市政府即對管理體制不斷進行調整。1992 年以前，浦東開發由三區兩縣負責管理⁶⁶。雖然這種安排有利各區縣調動投入資源，但長久下來，各區縣過份注重局部利益，重複建設現象頻仍，難達到統一規劃。針對浦東管理體制的缺陷，上海市委與市政府於 1993 年進行第一次體制上的改革，成立一派出機構，直接負責浦東管理與開發事宜。於是在 1993 年 1 月成立浦東新區黨工委與浦東新區管委會，實行「兩塊牌子、一個班子」的運作模式。

上海市委與市政府也建立「東事東辦、新事新辦」的原則，以確立分工模式與職責。浦東新區黨工委與管委會享有市級管理的權限，即浦東能辦的事宜不交給市級相關部門辦理，形成制定政策與執行合一⁶⁷。這種從「宏觀協調、分散管理」過渡到「高度集權、統一管理」的變化，產生兩種意義。

第一是為了避免部門間的扯皮現象，使得原先其他區縣的管轄權平移到浦東新區管委會，管委會的統一指導能力有所增強；第二上海市並未放棄對浦東的控制，仍然握有人事權，浦東最高領導需由上海市政府其中的一名副市長擔任，浦東內部的人事情況也需要向市裡呈報。

除了人事權之外，上海市政府、市委也掌握了重大項目的最終決策權。浦東管委會雖擁有國家計畫單列市的各類權力，諸如直接向中央呈報、財政留成比例

⁶⁶ 三區兩縣指楊浦區、黃浦區、南市區、上海縣、川沙縣。

⁶⁷ 黃仁偉、金芳、錢運春、吳雪明，**上海對外開放經驗與發展：實踐與經驗**（上海：上海社科院，2009 年），頁 74~76。

高等，但只要涉及上海整體或浦東與浦西聯動的跨區事宜，一律由是市政府統一部屬與規劃。若需向中央、國務院等相關單位呈報，上海市裡也會「善意」提醒浦東管委會，透過市府、市委來提報，或事先知會上海市裡單位。

其他諸如浦東管委會制訂的經濟規劃、引資招標方式與開發時程，上海市府皆有所要求。如管委會須定期組織全國和上海市專家學者，進行開發戰略、形態設計與功能的研究；市委規定對於重大問題，必須要提前半年至一年進行調研，重大項目的規劃與設計需國內外同步進行招標、擇優採用⁶⁸。如今上海可看到國內外的建築藝術，包括世紀大道、金茂大廈、上海科技館等等，即是當時硬性規定不限國內招標的產物，同時也象徵著上海市介入浦東的開發。

上海市最大幅度的下放權力，於 2007 年 1 月《關於完善市區兩級管理體制，賦予浦東新區更大發展自主權的意見》中明確規定：凡是法律法規沒有限制的、屬於上海市的許可權，原則上下放給浦東新區政府，事權界定不清楚的，原則上可按重心下移的辦法操作⁶⁹。分析上海釋放權力的理由，第一上海發展傳統是先行，浦東經濟發展不宜過多限制。其次上海市府一手掌握人事任免權，一手緊抓重大項目決策權，兩手皆硬的情況下，讓上海不必擔心浦東權力過大。

⁶⁸ 黃仁偉、金芳、錢運春、吳雪明，**上海對外開放經驗與發展：實踐與經驗**（上海：上海社科院，2009 年），頁 74。

⁶⁹ 「2007 年浦東新區綜合配套改革總體工作情況」，上海市人民政府，2008 年，<http://www.shanghai.gov.cn/shanghai/node2314/node18598/node18599/userobject31ai2249.html>。

第二節 浦東新區的特殊性

壹、浦東與其他地區的差異

中央與上海政府給予諸多優惠於浦東，造成浦東經濟與行政體質有諸多特殊之處，行政上採取「簡政放權」原則，以及「小政府、大社會」的體制；經濟上要求決策自主權與公私合作，採取「政府主導、公司主體」，達到以點串面的建設。此外，也因為這些特殊之處，讓浦東模式成功帶動上海發展與經濟效益。周邊省份如江蘇、浙江等地區，紛紛起而爭取成為下一個新區的資格。

浦東體制先後經歷了 1990 年~1992 年開發辦，1992 年~2000 年管委會，2000 年後浦東新區人民政府的過程。本節首先論浦東與浦西的差異，再分析浦東新區與其他特區相異之處，最後在輔以說明浦東前後十年發生的改變。

一、浦東與浦西差異之處

(一)、體制簡政

1、浦東新區管理委員會時期（1992~2000 年）

在開發辦公室時期（1990 年~1992 年），浦東定位即是作為上海市政府的派出機構，不設人大和政協，改由上海市人大與上海市政協派駐聯絡處。於是浦東新區機構設置一開始就確立了「小政府、大社會」的政府管理模式，行政上採最小規模、最少編制設立，以精簡的組織進行業務調控與管理。優點在於避免與市委、市府各處局的完全對應，有利於建立一個「綜合性」的管理機構，與浦西機構相較，浦東一個局往往能承擔浦西眾多相關局處的職能，如下表 2.3 所示。

從此表分析，小政府的「小」並非指涉權力變小，而是行政機構和人員保持

有效卻低度編制，但不表示浦東管委會的決策或自主空間受到壓縮。浦東一對多的單位型態，反而便於彙整內部意見，能綜合理解上級各種政策方針，使浦東利益能全面的向上反應與向內協調。新區行政體制沒有落入「精簡－膨脹」的惡性循環，當時甚至有創新「微型政府」之美稱。這種統合性的管理方式，一方面集中規劃，利於產業或空間整體規畫、合理佈局；另一方面將屬於市場經濟的職能分流出去，減少不必要的市場干預與重疊的部門組織⁷⁰。

但學者對這種體制評價不一，持正面者認為「小」政府有利減少部門間的複雜環節與溝通難度，優化行政資源，為浦東帶來「引」和「逼」的作用與效率⁷¹。

一個規劃與土地管理局內部裡面涵蓋了六個局的內容，例如規劃部分就涵蓋了三個局的部分，包括發改委管理經濟發展規劃、科委管理科技發展計畫、財政部門管理預算；土地方面也含三個局，房地局管理整個房地產操作、經濟管理局管進出口貿易、另外尚有農業發展管理。以前是上面一條線，下面一條線，但現在六個口對他一個，一個規土局有六個局的功用，所以局長得不斷參加會議。反正浦東創新，這也讓浦東沒有體制束縛與框架限制⁷²。

浦東區部門設置減少，與上海市政府不完全對口，持反對者認為這種「簡政」方案有運作上的缺陷。部門為了與市銜接，不得不多刻印章，用於市裡交辦的不同項目；即使同一部門，也常有報告內容、方式以及語言風格的差異⁷³。另外，小政府的體制，使得若干政府職能必須分解到開發區去，才能應付整個市轄區的工作量，但讓經濟單位承擔政府責任，易有政企不分的現象。這種「集成」機構會造成「綜合性」與「專業性」的矛盾，市裡知道浦東行政困境，卻也無能為力。

⁷⁰ 鄔鳴飛、謝金虎，「浦東“微型政府”為什麼能持久」，**領導科學**，第八期（1994年），頁3-4。

⁷¹ 陳奇星，推進浦東新區行政管理體制創新的對策思考，發表於「上海市社會科學界第七屆（2009）學術年會：社會主義與中國現代化 政治、法律與社會」（上海：上海市社會科學界聯合會，2009年11月），頁420。

⁷² 訪談盛九元教授，浦東台灣經濟研究中心副主任、研究員，訪談時間為2010年6月7日。

⁷³ 謝國平，**財富樣本增長的試驗：浦東樣本 1990-2010**（上海：人民出版社，2010年），頁170。

表 2.3 1993 年浦東與浦西政府之機構設置

浦東新區政府機構	上海其他區級政府相應的機構
組織部	老幹部局、勞動局、機關工委、組織部
綜合規劃局	統計局、房屋土地局、體改辦、規劃局、計委
經濟貿易局	糧食局、旅遊局、商委、科委、外經委、經委
社會發展局	社團局、體育局、文化局、人口計生局、民政局、衛生局、教育局
城市建設局	交通局、市政局、環保局、園林綠化局、環衛局、建委

資料來源：蘇寧，**浦東之路：政府制度創新經驗與展望**（上海：人民出版社，2010年），頁 17。

2、浦東新區人民政府時期（2000 年迄今）

隨著浦東經濟起飛，上海市與浦東管理委員會的「兩塊牌子、一套人馬」模式漸漸無法負荷，區、市政府合一的管理方式必須區隔，形成二級行政層級。2000 年浦東新區政府建政，市裡仍堅持「小政府、大社會」的格局，未如浦西各區政府設置對應的機構，依然保有人員、機構精簡特色，如表 2.4 所示。

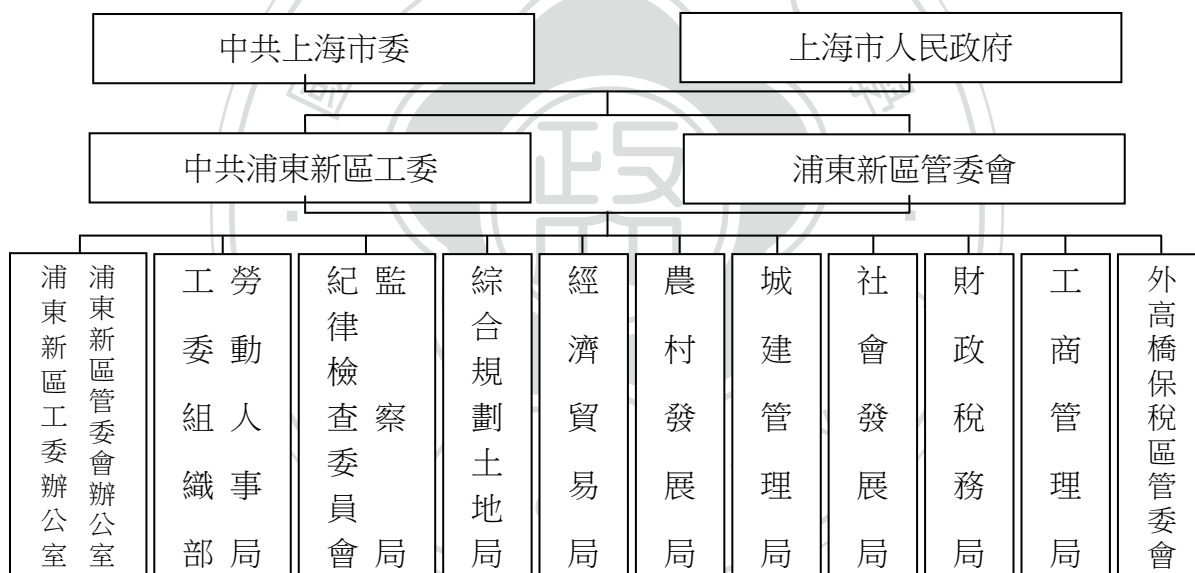
比較 1994 年浦東區管委與 2000 年建政後的浦東區人民政府，基層單位數增加一倍。2006 年後浦東經濟與社會再度快速發展，上海市委決定二次調整新區體制，不再由市人大與市政協代辦浦東事務，建立浦東新區的四套班子，包括浦東新區黨委、區政府、區人大與區政協。雖然浦東經濟比 1990 年增長近 40 倍，人口成長增加約 130 萬人，但新區政府機構仍只有 13 個職能局、4 套班子，相較其他區縣 26~28 個委、辦、局，浦東行政編製比例依然是上海市最低的。

此外，浦東特殊於浦西之處，也表現在行政層級上。浦東新區領導為副市級，其內部所有行政機構皆比上海其他區縣再高半級。浦東在政治上，屬於「高配」，

浦東做為一個「區」，地位比其他區都要高半級，任浦東新區區委書記，同時也必須承接上海市常委，因此相當於「副市」這一級。浦東以下其它級別也都比一般區縣高半級。例如浦東新區的一個「局」就相當於一個「副局級」，一般單位的「局」相當於「處」這一級。所以浦東都是高半級配，政治地位要更高一些⁷⁴。總體而言，浦東建政之後，部、委、局的設置不變，機構層級依然維持副局級，內部處室機構則為正處級。

表 2.4 1994 年與 2000 年浦東行政機構設置之差異

表 2.4.1 1994 年浦東管委會行政機構設置圖



資料來源：浦東改革與發展研究院，**浦東發展報告 1991~1994**（上海：人民出版社，1994），頁 15。

⁷⁴ 訪談盛九元教授，浦東台灣經濟研究中心副主任、研究員，訪談時間為 2010 年 6 月 7 日。

表 2.4.2 2000 年浦東新區人民政府行政機構設置圖



資料來源：蘇寧，**浦東之路：政府制度創新經驗與展望**（上海：人民出版社，2010年），頁 88。

（二）、經濟放權

浦東除了帶動浦西的任務之外，更需激發自身的生產力，因此市下放事權是必要的。所謂「放權」是指原本在市政府相關部門中運作的經濟項目，下放到各區（縣）去，可自主決定與執行，再到市相關部門備案即可⁷⁵。

如根據地方自治法規定，市一級政府可以設立市屬功能區，原則上區級政府單位以下不能再設轄區單位。但浦東新區做為一個特殊市轄區，因為經濟任務與地位特別而享有例外。2004 年在上海市同意在浦東成立六個功能區⁷⁶，對於提升浦東經濟各有不同的功用。定位上，六大功能區屬於新區政府的派出機構，以下分別再設立管委會，處理功能區事宜。但不同的是區屬功能區無法享有市屬功能區的預算補助，亦沒有一級政府的權限。

雖然職權上較小，但開發區多位於浦東，對於新區經濟有很大的好處。其一

⁷⁵ 謝國平，**財富樣本增長的試驗：浦東樣本 1990-2010**（上海：人民出版社，2010年），頁 180。

⁷⁶ 陸家嘴功能區、張江功能區、金橋功能區、外高橋功能區、三林世博功能區、川沙新鎮功能區。

是基於利益分成原則，開發區的稅收多半是上海市政府與浦東新區政府協議分成，此舉替浦東新區政府累積了不少資金，也有利於浦東自主建設；其次因為開發區條件好，大項目被放置浦東新區的機率較高，而這些優勢項目皆有助於加快浦東經濟成長。目前浦東 GDP 已突破上海總量的四分之一，經濟實力驚人，這也是浦西地區無法有的經濟成長速度。

第三個好處是市屬開發區多設於浦東，提供浦東更多機會與市屬開發區合作，對轄區內之區屬開發區不無好處。盛九元提及開發區級別越高，意味著所掌握的資源跟政策越優惠，若與下面單位共同開發，就得把優惠分給它，目前浦東管它叫「一加一」的改革。又如張江開發區邊有張江鎮，張江鎮很願意把土地納入開發區管委會，不但很多企業會到這兒落戶，對鎮、區都有好處。如果不依賴張江開發區，就掌握不到資源；若可以跟它一起開發，就會得到更多政策⁷⁷。

第四、產業優化亦是浦東異於其他區域的優勢。以普陀區而言，傳統工業較為集中，2000 年前後全上海有 40% 棉紡集中於普陀區，因上海產業結構調整而承受巨大失業壓力，登記近 4.6 萬人，區政府面臨大量二次就業族群的困境⁷⁸。浦東也是有失業問題，其解套辦法主要依賴上海市政府與中央的資源，由於給予浦東諸多建設資金，諸多硬體設備的建成變相也提供不少就業機會。

第五，浦東新區政府不設置行業管理部門，讓企業擁有政府部分管理職能。但如前所述，雖可達到減少對市場與企業的直接干預，但政企不分情況逐漸嚴重。此外，這些半官方機構也成為浦東的特色，其中最為獨特的是土地開發公司，有別於國內其他開發區的模式，主要由企業主導開發土地。除了比政府更加靈活之外，也直接藉由市場來解決資金短缺的問題，而非政府自行去運作⁷⁹。於是，開發公司的管理權也多了一層政府的影子，承擔了社會管理的職能，包括區內道

⁷⁷ 訪談盛九元教授，浦東台灣經濟研究中心副主任、研究員，訪談時間為 2010 年 6 月 7 日。

⁷⁸ 胡庭照，「普陀區的建設與發展」，王安順等編，*上海發展與執政能力*（上海：文匯出版社，2003 年），頁 177

⁷⁹ 萬曾煒、袁恩禎，*透視浦東、思索浦東*（上海：人民出版社，2001 年），頁 73~75、96。

路、橋梁、河道等市政設施，以及區內商業、文教、公安、消防等公共服務建設。

除此之外，新區政府也給予開發公司些許特權，包括能自行買賣小區內的土地使用權，協助公司資金的周轉困難，甚至動用相關政府部門的財政資金，予以資助⁸⁰。事實上，上海各區政府在八零年代，即競相開發自己區內的商業中心，1992 年市政府向區及單位放權，上海市內環線的十個區級政府，在土地批租利益的驅使下，積極開發各轄區的好地段，以帶動周圍的發展⁸¹。

於是，浦東政府的土地管理模式，根據受訪者李戰軍教授的說法，除了敏感地帶，如人民廣場與世博場地由上海市統一規劃，其他土地管理與土地政策與其他市轄區是沒有什麼太大的差異。但作者認為浦東開發初期，所創立的「東事東辦」原則被保留下來，凡涉及土地投資業務，包括土地徵用、選址、批租、合作、工程規劃等，新區政府往往不需往市裡報備，這一點還是優於其他市轄區的。

綜觀而論，浦東與浦西最大的差異來自，浦東新區政府的直接受惠程度。第一是資助資金幅度，中央承諾浦東開發前五年，每年享有 65 億人民幣補助；以 1990 年基數，新區新增財力全部留成；其二是配套權限，一旦浦東政府受惠，區內企業也直接受惠，如浦東政府在項目引進、土地批租、企業進口等方面享有審批權，區內企業得減免所得稅與關稅，其出口自主權與經營權限也較為寬鬆⁸²。

雖上海允許浦東管委會能多方面創新，但仍是一種非制度性的放權，主因是有限立法權。浦東雖在 2000 年後成立區人大，對於區內事務有部份立法權，不過市場法規仍以上海規範為主，區人大在經濟方面的立法有限。對比 1992 年中央授予深圳特區立法權，可根據改革實際需要對法律、行政法規進行補充與變

⁸⁰ 黃仁偉、金芳、錢運春、吳雪明，**上海對外開放經驗與發展：實踐與經驗**（上海：上海社科院，2009 年），頁 77。十個區級政府指黃浦、靜安、盧灣、南市、徐匯、長寧、普陀、閘北、虹口、楊浦區。

⁸¹ 王鴻楷，**改革開放後中國大陸都市商業空間結構變遷之個案研究**（台北市：行政院國科會科資中心，1996 年），頁 34。

⁸² 姚錫棠主編，**邁向浦東 21 世紀的浦東新區—發展戰略的研究**（上海：人民出版社，1994 年），頁 218。

通。這種正式規章的建立，提供深圳發展有力的後盾⁸³。就城市層級而言，浦東僅是上海市的市轄區，相當於一個二級市，無法享有完整的經濟管理上之立法權限。因此浦東發展並非無限制的試點，仍受制於上海市的決策，缺乏獨立性。

（三）、浦東前後十年的經濟差異

浦東開發二十年來，城市前後十年的政治、經濟方面差異甚大。雖中央放寬諸多政策與浦東，上海意投入不少建設項目，但放權是否直接造成浦東經濟實力增加，仍有待觀察。學者認為浦東前十年因為體制不受規範，試點較為活躍，發展較為快速，兩千年建政之後，體制因素讓上海必須尊重其他區域，投資浦東的幅度顯得較為保守。

當你不是政府的時候，還是個管委會層級，上面給你政策，其他區縣是沒有意見的。因為你是個特區，不是個政府體制阿！跟其他區縣沒有可比性，上海給你很多政策，下面沒什麼意見。所以那個時候浦東新區很活，很多試點、創新可以做，像當時第一批外銷法，最早外資銀行的設點、投資創業園區、國家級產業、軟件園區等等，名義都很簡單就是試點，所以前十年發展快速⁸⁴。

但從圖 2.3 所示，浦東新區開發前十年的 GDP 增長速度較為緩慢，1990 年至 2000 年僅增長約八百四十億元；而 2000 年至 2009 年卻快速增長，後十年期間成長約三千億元，是浦東開發前面十年的四倍之多，是否與盛教授所言相有矛盾，作者再度觀察浦東發展對上海經濟貢獻。

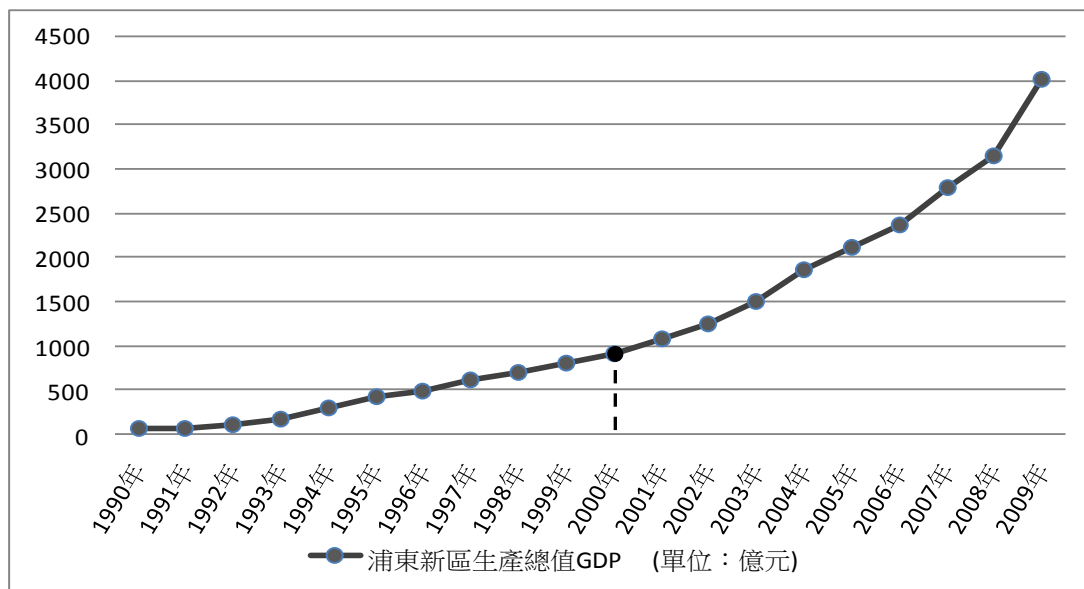
如圖 2.4 顯示，比較浦東 GDP 佔上海 GDP 總值，1990 年至 2000 年間增長 11%；而 2000 年後，雖浦東平均貢獻上海約 1/5 GDP，至 2009 年甚至超越上海 1/4 的國民生產總量，但浦東開發後十年卻僅增長約 7%，的確不如浦東開發前十年。總的來說，發展前十年，浦東 GDP 增長雖幅度小，但對促進上海 GDP 增

⁸³ 蘇寧，**浦東之路：政府制度創新經驗與展望**（上海：人民出版社，2010 年），頁 37。

⁸⁴ 訪談盛九元教授，浦東台灣經濟研究中心副主任、研究員，訪談時間為 2010 年 6 月 7 日。

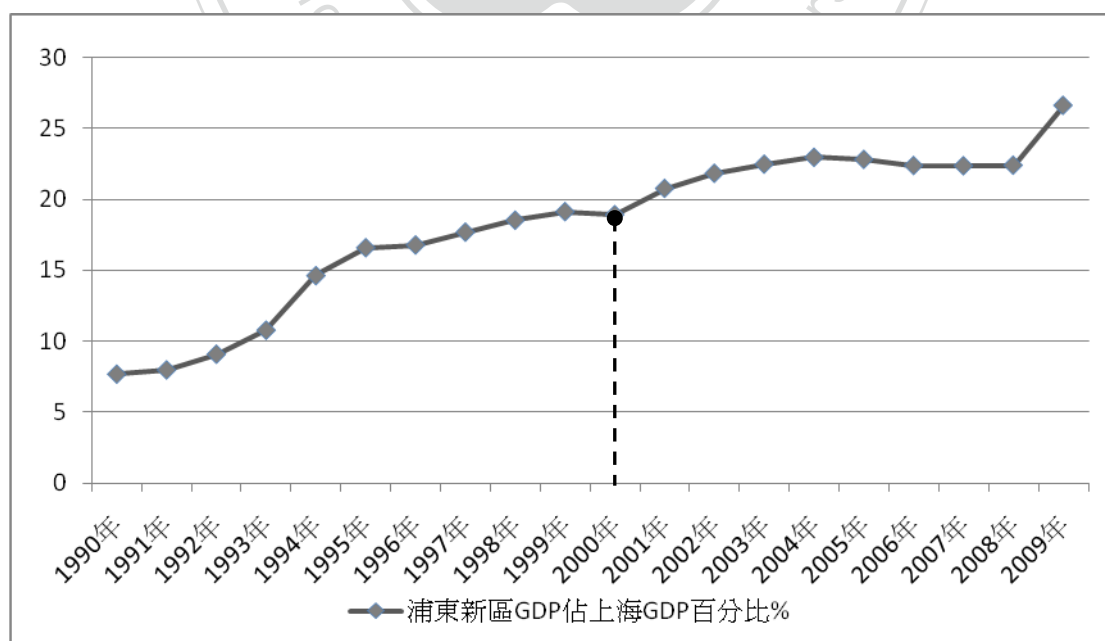
長是較快速的；浦東開發後面十年，雖貢獻上海產值比例不如前十年，但總量上，上海每增加 1 單位 GDP，就有 1/4 是浦東貢獻的，依然是上海經濟的核心地區。

圖 2.3 1990 年~2009 年浦東新區生產總值



來源：作者整理自上海浦東新區統計局編，**2010 上海浦東新區統計年鑑**（上海：中國統計出版社，2010 年）。

圖 2.4 浦東新區生產總值占上海生產總值百分比



來源：作者整理自上海浦東新區統計局編，**2010 上海浦東新區統計年鑑**（上海：中國統計出版社，2010 年）。

二、 浦東新區與其他特區相異之處

浦東新區在開發過程中，其基本政策與五大特區大抵相同，但優惠範圍較小，因而被稱為新區，而非特區。如部分財稅性的優惠政策並非賦予整個上海市，而是只有浦東地區⁸⁵。以稅收與外資銀行設立差異為例，大陸現行兩稅混合制，所有地區需繳百分之二十五，但浦東至今仍享有百分之十五的優惠稅率。外資開放部分，外資得以在陸設立財團法人銀行的地點，只剩浦東。諸如匯率對換、非具名的帳戶開立等等，其它地方不是未開放，就是標準很嚴格⁸⁶。浦東做為新區的概念並未減少，主要原因還是經濟政策部分，它仍享有特殊政策。

浦東開發的過程也不同於經濟特區，異於一般開發區的開發理念與開發模式。2008年12月解放日報報導，浦東開發的特點除「不搞特區、搞新區」、「浦東與浦西聯動」之外，還可歸納六個方面⁸⁷。

1. 以功能開發為重，推動上海城市空間佈局和產業結構調整。
2. 在開發體制上，摒棄透過政府投資的舊模式，建立四大國家級開發區，改由開發公司承接政府的融資、土地開發、基礎建設、招商引資、功能配套職能。
3. 開發機制上，採取「土地批租、滾動開發」、「財政空轉、土地實轉」方式。
4. 開發步驟上，採集成建設原則，「開發一片、建成一片」的建設方式。
5. 開發模式上，「以點帶面」，以火車頭角色帶動周邊鄉鎮發展。
6. 在主體與土地開發模式上，「政府主導、公司主體、互動開發」成為開發浦東重要的特徵。

總的來說，浦東的先行政策與特殊體制，仍讓不少地區稱羨。主因是新區的吸引力在於「試驗」，中央放寬若干經濟權限，讓地方能完善市場體制，浦東可

⁸⁵ 趙啟正、邵煜棟，**浦東奇蹟**（北京，五洲出版社，2008年），頁14。

⁸⁶ 訪談盛九元教授，浦東台灣經濟研究中心副主任、研究員，訪談時間為2010年6月7日。

⁸⁷ 「浦東探索創造新區開發模式」，解放日報，2008年12月08日，
<http://invest.people.com.cn/GB/8477136.html>。

搶先各地優先施行試點。這也造成暨上海浦東新區與天津濱海新區之後，後繼的新興城市紛紛爭取成為第三個新特區，如廣東、廣西、湖南⁸⁸。

若直接比較新區的優惠條件，仍可觀察出不同於 1979 年陸續設立的經濟特區，如表 2.5 所示。浦東新區優惠政策內容還涉及產業優化部分，對於高新技術產業特別注重，但沿海技術開發區則沒有區別製造業或三級產業，一律視為平等。以下另歸結五個面向，說明浦東政策優於其他特區⁸⁹。

1. 允許外國企業在浦東辦百貨、超級商場等第三級產業。
2. 允許上海設立證券交易所，浦東可自行審批與發行人民幣股票與 B 股股票。
3. 外高橋保稅區免稅、免許可證，允許設立內資與外資機構，並可在區域內通用各國貨幣。
4. 對於興辦生產性項目、企業自營進口業務等，予以較多自主權。
5. 允許外資在整個上海範圍內，開辦銀行與財務公司等金融單位。

關於金融政策的先試先行，全國僅浦東獨有的。中央允以開放後，由上海市發改委與浦東新區政府共同研究，聯合制訂了諸多加快金融發展的功能性政策，包括研議新的期貨交易品種、成立專業票據公司、率先進行住房抵押貸款證券化、建立貨幣經紀公司與證券融資公司。

綜觀而論，比較與其他經濟特區發展的差異，主要表現在產業優化議題上。高附加水平的投資企業，包括吸引商業、地產、貿易、金融業等合資或聯資，大批湧入浦東。而原本要到上海投資的工業，卻因沒有優勢紛紛轉往其他地區，進而也使投資工業的比例下降，達到經濟結構的扭轉。

⁸⁸ 張俊才，「誰是第三個新特區」，**中國經濟**，第 18 期（2007 年），頁 14。

⁸⁹ 黃奇帆，**談浦東開發的戰略、政策及其管理**（上海：人民出版社，1995 年），頁 51。

表 2.5 浦東新區與沿海技術開發區之政策相較

	浦東新區	沿海技術開發區
減稅政策	區內三資企業，所得稅減按 15%；經營 10 年以上，自獲利年度起，第 2 年內免征，第 3 年減半徵收。	同前，三資企業將稅後利潤再投資於開發區，五年以上者，退還再投資部分的 40% 稅款。
	區內企業進口必要建設之機器設備、車輛、建材免稅關稅和工商統一稅；凡符合國家規定的產品出口，免稅出口關稅和工商統一稅。	同前，另區內企業因為製造外銷產品而進口的原物料、零配件、元器件、包裝物件、旅遊飲食餐飲皆予以免稅。
	區內中資企業，包括國內其它地區的投资企業，根據浦東新區的產業政策，實行區別對待方針；有利浦東開發的企業，酌情給予減免所得稅。	當年出口產值達當年 70% 以上的，減按 10% 所得稅。外商投資高新技術業，在免稅期可延長三年免 10% 所得稅
	允許外商在區內投資興建機場、港口、鐵路、公路、電站等能源交通項目，從獲利年度起，對其所得稅實行前 5 年免征，後 5 年減半徵收。	建設開發區基礎設施所需的機器、設備及其他建築物資與以免稅。
優化產業	外商在區內投資的生產性專案，應以產品出口為主；對部分替代進口產品，在經主管部門批准，補交關稅和工商統一稅後，可以在國內市場銷售。	區內生產企業的出產品，免徵出口稅。
	允許外商在區內興辦第三產業，現行國內法規限制的外商投資經營的金融和商品零售等行業，經批准可在浦東新區內試辦。	無特別規定
	在浦東新區的保稅區內，允許外商貿易機構從事轉口貿易，以及為區內外商投資企業代理本企業生產用原材料、零配件進口和產品出口業務。對保稅區內的經營管理人員，可辦理多次出入境護照，提供出入境的方便。	無
金融	允許外商在上海，包括在浦東新區增設外資銀行，先批准開辦財務公司，再根據開發浦東實際需要，允許若干家外國銀行設立分行。	無外資銀行
基礎建設	在區內實行土地使用權有償轉讓的政策，使用權限 50 年至 70 年，外商可成片承包進行開發。	無浦東之優惠
	為加快浦東新區建設，浦東新區新增財政收入不必上交中央，將用於新區的進一步開發。	無浦東之優惠

來源：作者整理自黃奇帆，談浦東開發的戰略、政策及其管理（上海：人民出版社，1995 年），頁 51~65。

第三節 小結

除了優化產業，浦東任務還須發展中心經濟、快速與國際接軌、充分發揮對對外（長江三角洲）與對內（浦西）的輻射作用等功能。更重要的內涵是建設上海國際都市地位與城市競爭力，由初級城市升級為一級大都市。如此一來，上海承擔的重任比其它經濟特區要多，學者也以此提出警語，先行固然能改善對外部經濟的市場回應，但對建立國際化經濟的角度而言，浦東的特殊政策只是造成國內各地區間的落差或勢能，並不等於國際競爭中的優勢條件⁹⁰。

中國改革開放後，都市發展是以政治主導、以政策提升城市建設，市場力量較為微弱。九零年代上海任務是從工業基地轉型為綜合性的經濟中心，成為國際都市，為建設上海為區域中心或全球城市，浦東的開發、三港（浦東空港、浦東深水港、資訊港）三網（高速公路網、快速道路網、資訊網）等大開發列項目匯聚於上海。浦東發展初期，許多中央、上海政策直接投入，然而浦東政府改革仍有賴於上海市政府的整體規劃。

在不同時期、不同的階段裡，中央與上海市政府賦與浦東的任務與功能皆不同，因而浦東的建設也融入上海的轉型過程裡。不論哪個時期，市政府或區政府都存在著權變的關係，雖人事權為市政府掌握，但事權則需要協調的，浦東發展從「大市府、小區政府」變成「小市府、大區政府」，主要因為「事權」與「財權」逐漸轉移至區政府手中⁹¹。隨中央的政策待遇、上海市政府的經濟放權以及二十年的改革，皆透露出浦東新區的地位有提升的傾向。

⁹⁰ 姚錫棠主編，邁向浦東 21 世紀的浦東新區—發展戰略的研究（上海：人民出版社，1994 年），頁 79。

⁹¹ 訪談李戰軍教授，上海易居房地產研究院發展研究所所長，訪談時間 2010 年 6 月 7 日。

第三章 上海市與浦東區政府的互動與權力配置

浦東開發是一個現代化的過程，前十年是初級城市向一級城市的基礎建設，後十年則是再造上海經濟中心。前一章探討中央、上海傾斜的全球接軌與經濟先行之城市政策，使得浦東的發展、經濟基礎和區一級的政治領導方式都經歷了一番的變革，也使得浦東新區地位有所提升。

沒有浦東開發，上海打造國際經濟、金融、航運、貿易中心不可想像，但浦東爆炸式增長已成輝煌過去。儘管如此，浦東的任務尚未卸除，為了維持對上海經濟的貢獻，浦東壓力漸大。2000 年之後浦東如何突破經濟增長速度，並且在上海限制的框架下，持續超越上海整體的發展速度，成為浦東新區人民政府最頭痛的事。

在經濟前景好的前十年，浦東與上海市政府的互動，基本是「上級指導、下級執行」，浦東有賴於上級支持及非正式的行政層級，試點多、功能性政策多、經濟發展也快。然而隨著浦東增長減緩與上海轉型出現困境，2005 年 5 月中央雖然批准浦東綜合配套改革試驗，但實行效果不佳。加上繼胡溫新政推出區域平衡發展政策後，對上海與浦東而言，無疑是個殘酷的打擊。直到 2009 年 3 月中央批准雙中心的建立，才又帶給上海與浦東無限發展契機。

本章首先描述 2000 年後的三個事件，包括浦東綜合配套改革試驗、胡溫新政及雙中心建設，對上海、浦東造成什麼影響；其次針對經濟手腳難以伸展的後十年，分析上海與浦東互動的變化，一方面浦東新區政府雖然負擔更多的開發責任，但自主開發意識轉強、籌措資金方式多元化、調研規劃能力、引資能力的強化，使浦東足以承受持續經濟增長的壓力；另一方面除了得以越級直接向中央要求政策之外，也挑戰上海市政府的事權；最後進一步探討既要「增長」，又要「穩定」的同時，浦東政府如何謹慎抉擇，並得宜地處理與市裡的關係。

第一節 上海、浦東的二次創新發展

壹、浦東綜合配套改革發展

2000 年之後，上海獨享政策的優勢已不復。上海市與中央形成一個共識，即浦東舊有的試驗模式必須改變，才能繼續肩負全國開發區的樣本。2005 年 6 月 21 日浦東獲批成為國家綜合配套改革試驗區，旨在改變上海的二元經濟結構，提高產業發展層次，成為現代服務業聚集區。除了涉及經濟改革之外，也是一個全方面的配套改革，所及範圍包括行政體制、社會和諧、環境生態等。

不同於以往試點地區要資金、要政策、要專案的特點，此次改革有一個三不原則，不給一分錢，不給項目，不給財政稅收優惠，但實際上卻賦予了浦東更大的改革自主權。該配套主要精神在於體制創新，能夠優先於全國各地。學者普遍認為這比給錢、項目或優惠政策更加重要，也讓浦東從「政策優勢」轉變為「體制優勢」，繼續以特殊實驗區的身分開發⁹²，包括三個著力、四個結合、十項任務，主要計劃包括政府職能轉變、深化對外經濟體制、陸家嘴金融區改革、張江高科技園區技術創新以及完善公共服務⁹³。

⁹² 蘇寧，**浦東之路：政府制度創新經驗與展望**（上海：人民出版社，2010 年），頁 129。

⁹³ 「浦東新區綜合配套改革五年回顧」，上海生產力學會，2010 年 3 月 12 日，

<http://www.shaps.org.cn/viewarticle.asp?ArticleID=996&ClassID=2>。

三個著力是：著力轉變政府職能，構建從事經濟調節、市場監管、社會管理和公共服務的責任政府，注重制度環境建設和改造的服務政府，依法行政的法治政府；著力轉變經濟運行方式，構建符合社會主義市場經濟要求、與國際通行做法相銜接的經濟運行法規體系和體制環境；著力改變城鄉二元經濟與社會結構，構建社會主義和諧社會。

四個結合是：把改革和發展結合，把解決本地實際問題與攻克面上共性難題結合，把實現重點突破和整體創新結合，把經濟體制改革和社會其他方面改革結合。

十項基本任務包括：第一，推動政府轉型，建立公共服務型政府管理體制；第二，推動要素市場發展和金融創新，完善現代市場體系；第三，探索混合所有制的實現形式，增強微觀經濟主體活力；第四，大力培育和發展仲介組織，提高經濟運行的組織化程度；第五，加快推進公共部門改革，促進經濟社會協調發展；第六，加快科技體制創新，增強自主創新能力；第七，探索建立人力資本優先積累機制，全面有效地推進人力資源開發；第八，加快破除城鄉二元結構的制度障礙，推進城鄉統籌發展；第九，建立科學的調節機制，完善與經濟社會發展水準相適應的收入分配與社會保障體系；第十，擴大對外開放，形成適應國際通行做法的市場運行環境。

截至 2008 年底為止，14 個中央部門排除眾議，在浦東新區展開了二十多項改革試點，上海市有關部門也主動將十多項改革試點首先放在浦東⁹⁴。中央投入配套政策，也開啟新的上海浦東發展策略，如市長韓正 7 月選在北京召開的中國改革高層論壇中，建議把上海作為中國金融改革先試先行區，全力推進上海成為國際金融中心⁹⁵。此舉為長久以來，上海、北京、天津城市爭取金融中心的地位劃下句點。此外藉由上海市政府的事權下放，也帶給浦東新區政府足夠的權力繼續推行改革，浦東區政府隨即提出一軸、三帶、六區⁹⁶的功能開發戰略。

但對於次試驗對再造浦東的成效，學者有兩派看法，部分大陸學者認為此次試驗使上海逐步地調整與改革，讓浦東更順利發展。如行政上，浦東於 2008 年已消除 104 項行政性事業規費，尤其是在陸家嘴與張江，完成上海市交付「兩高一少」的任務，成為全上海市透明度最高、收費最少、服務最優的地區⁹⁷。至於配套改革的負面效應，除了經濟結構轉型幅度不如預期之外，也指出浦東區內六大功能區的差異性、經濟社會發展水準不一，造成建設難以同步。

主要原因是行政區與功能區的割裂，使得浦東的二次試點難度加深。浦東雖有高度發展的中心城市，亦有欠缺發展的農村地區，如陸家嘴功能區內，分行級以上的中外資保險機構有 175 家、跨國公司總部或地區總部有 31 家，各類商務樓宇占 1000 萬平方米左右；相較於三林功能區，其設施配套、服務及環境質量都相差甚遠⁹⁸。浦東新區內存在城市型和地域型的區域差異，使得區內單位的屬

⁹⁴ 王佳寧、胡新華，「綜合配套改革試驗區管理體制考察：上海浦東與天津濱海」，**改革**（重慶），總第 186 期（2009 年 8 月），頁 25。

⁹⁵ 「上海市市長韓正建議上海建人民幣產品創新中心」，人民網，2005 年 07 月 15 日，<http://finance.people.com.cn/GB/3544014.html>。

⁹⁶ 「一軸」指虹橋機場到浦東國際機場的上海城市發展軸；「三帶」指陸家嘴金融貿易區為核心的沿黃浦江發展帶；「六區」指金融貿易功能的陸家嘴功能區、科技創新主導的張江功能區、現代製造和出口加工的金橋功能區、國際貿易與海港物流的外高橋功能區、會展旅遊為主的三林世博功能區、運輸及文化為主導的川沙功能區。

⁹⁷ 「以“兩高一少”為目標 堅決清理和規範行政事業性收費」，上海政府法制訊息網，2008 年 9 月 22 日，<http://www.shanghai.gov.cn/fzbChinese/page/legalinfo/govlagelinfo2134.htm>。

⁹⁸ 馬祖琦、劉君德，「浦東新區功能區域的管理體制與運行機制」，**城市問題**（上海），第 167 期（2009 年 6 月），頁 72~73。

性、發展目標、工作重點、職能定位等方面差異性大，挑戰了浦東新區政府的統籌能力。

浦東制度創新旨在謀求更合理的發展新道路，並非單單著重生產力。但浦東三個主要功能開發區，張江、金橋、外高橋的產值也在下降，這是浦東過去從未出現過的情況。對於這種「政策熱、數字冷」的現象，政府官員與學者仍對浦東綜合改革試驗抱持觀察的心態⁹⁹。

上海市為了停止試驗的爭議，2009年上海市委組織成立「冷班子」調研組，針對浦東新區新一輪改革獻策¹⁰⁰。這也顯示當浦東執行符合上海目標，市裡放手讓浦東做；若浦東發展不符上海市政府的期待，市府、市委的介入依然直接。雖浦東發展衝勁不如兩千年以前，但藉「冷班子」的成立例子，也顯示上海市府對浦東，仍保持高度興趣與關注。

貳、胡溫的平等政策

上海雖非全國政治中心，但因為2000年以前有江澤民、朱鎔基等一群人來自上海，在中央形成上海幫。中央職權的掌握，對上海與浦東的發展非常有利，也確實給予浦東不少傾斜的政策。1995年江澤民的勢力漸漸穩固，上海幫在中央權力也穩定，自1990年至2002年中央對上海支援的力度增強，導致外國直接投資（FDI）與房地產爆炸性的增長，讓浦東開發從無到繁榮的發展。

中央20年來的大力支持，但隨後的接班梯隊並未延續這個模式，在2002年至2003年有了變化。第三代領導人江澤民、朱鎔基退出，由第四代胡錦濤、溫家寶接任後，推出的同等國民待遇，讓浦東的政策優勢逐漸消失。2004年開

⁹⁹ 「試驗浦東」，新華網，2005年8月8日，http://news.xinhuanet.com/report/2005-08/08/content_3324057.htm。

¹⁰⁰ 談佳隆，「新浦東啟航：六人冷班子成立，調研兩區合併後新方向」，*中國經濟*，第22期（2009年），頁9~10。冷班子成員包括上海市政協副主席朱曉明、上海市政協副主席王新奎、原上海市發改委主任蔣應時、原浦東新區區委副書記張耀倫，上海市委研究室主任王戰，上海市政府發展研究中心主任周振華。

始宏觀調控，也間接地限制上海的經濟。

針對胡溫的區域平衡政策導致東南沿海省份不滿，根據外媒報導，2004 年陳良宇在政治局批評溫家寶，極力反對宏觀調控政策，但因上海幫成員立場不一，加上胡溫有職務優勢，宏觀調控政策依然不變調¹⁰¹。2006 年陳良宇因貪污入獄而下台，但上海幫仍然持續運作，韓正、俞正聲、習近平這些人繼續江澤民的路線。

而所謂胡溫政策強調和諧社會，讓新興地區獲得更多的財政支持與政策，如重慶與天津。上海 GDP 成長率相較為低，除了受金融海嘯的波及之外，不免也跟中央偏重區域平衡有關，如 2008 年天津濱海新區 GDP 年增成長率在 20% 以上，浦東卻只有 10%。面對經濟趨於弱勢的上海，上海市態度轉硬，改主動遊說方式以期突破窘境。

2007 年上海市委書記俞正聲就提出「向中央要政策」的聲明，要求打造先進服務中心，周振華與屠光紹更是大力推動中央支持上海成為雙中心，最後和中央居要職的吳邦國、習近平、王滬寧多重協調與妥協後，上海雙中心政策確立，上海得到重振的機會¹⁰²。中央態度從區域平衡轉而支持上海，某種程度跟上海諸多領導人積極向中央要政策，要求中央內部多與上海做連結有關。

¹⁰¹ 寇健文，**中央菁英政治的演變：制度化與權力轉移 1978-2004**（台北：五南，2005 年），頁 172~174。

¹⁰² Cheng Li, “Reclaiming the “Head of the Dragon”: Shanghai as China’s Center for International Finance and Shipping,” *China Leadership Monitor*, no.28 (Spring 2009), pp. 11-15.

參、雙中心

浦東二十年前，利用保稅區的免稅、免證、貿易優惠權政策改善上海的口岸服務，使上海成為貨物、集散、轉口貿易中心之一。但近十年浦東面臨周邊以及長三角其他城市的建設競賽追趕，浦東的外資、技術、人才的優勢不再，甚至有局部落後的跡象。伴隨全球化與激烈國際市場競爭，前所未有的功能提升、產業升級、制度創新累積的發展壓力紛紛而至。於是新一輪的開發開放則提出，要持續往「引進來」和「走出去」的道路，充分利用國內外兩種資源與市場¹⁰³。

上海在多次向中央爭取新開發後，於 2009 年 4 月 29 日中央發布《國務院關於推進上海加快發展現代化服務業和先進製造業，建設國際金融中心與國際航運中心的意見》，上海浦東再次受到重視。由於金融中心的核心理於浦東陸家嘴，浦東也承接四個新目標，包括提升為國際化與市場化較高的金融體系、提升上海金融競爭力、提升產業服務與人力資源、完善國際金融法規與投資環境。

至於航運中心的功能，則有助於推動上海成為國際樞紐港與現代化港口、多元運輸方式一體化、完備現代航運服務與優質航運品質。但其核心理於南匯區的洋山港與臨港新城，為解決兩中心分離的問題，遂加快兩區合併（浦東新區、南匯區）的政策。一連串雙中心的經濟效應，除了有助上海奠定國際中心的基礎之外，也有利於資源再次集中於浦東新區。

上海積極促成兩區合併政策，除了展現上海強化城市國際地位的企圖之外，也有找回經濟龍頭的意圖。受訪者盛九元教授提到南匯區劃進來之後，GDP 就變成四千多億，去年（2009 年）濱海新區本來會超過上海浦東，但南匯五百億劃進來，它又跟浦東差了一些¹⁰⁴。這也回應了前所述區域競爭激烈情況下，各級

¹⁰³ 聞繼寧，「加速國際化是浦東新一輪開發開放的重頭戲」，*經濟前沿*（上海），第一卷（2004 年 1 月），頁 22~24。

¹⁰⁴ 訪談盛九元教授，浦東台灣經濟研究中心副主任、研究員，訪談時間為 2010 年 6 月 7 日。

地方政府甚至區級政府皆渾身解數，為了就是保持經濟第一的頭銜。於此，浦東新區政府不能只有執行與服從，它也必須有足夠「能力」維持第一。

第二節 浦東自主改革能力

在瞭解 2000 年後上海發展並非順遂的同時，也須理解浦東新區政府在發展十年之後，何以繼續成為上海經濟的第二梯隊，尤其在經濟優惠逐漸被取消。主要因素在於浦東仍得持續發展，完成經濟使命。在政治與經濟的壓力下，其自主改革意識與能力增強，下對上的連結逐漸形成，以下分為三部分說明。

第一是 2000 年以前，浦東仍屬區委會時期，由於市與區領導班子幾乎合一，長久以來使得浦東也具有市等級的研調能力，能及時修正市場障礙，這也是浦東能持續支持上海經濟發展的原因之一；其次中央與上海開發浦東的經費有限，1996 年後部分補助政策與資金收回，預算勢必得由浦東自行籌劃，於是浦東新區領導在資金籌備上的積極性轉高。

第三是浦東對於引資不再照單全收，由資源招商逐漸轉換為環境招商，除此之外，也開始整頓功能區內產業布局，優化產業與環境的標準相較以往為高。一系列的轉變使得浦東開發持續成功，除了「權」與「錢」的掌握之外，更重要是與市領導班子的互動，這也是本章的重點所在。

壹、自主規劃與研議能力

上節提及諸多中央給予上海與浦東的政策，除了優惠型政策之外，對於浦東開發乃至綜合配套改革政策，中央與上海市政府通常針對方向、任務與功能的要求，並沒有具體項目。一般而言，政策產出有兩種方式，一是重大政策由上海市政府與浦東新區政府共同研議，中央再做批覆與同意；若僅涉及浦東體制改革，

或清除市場障礙等地方性規章，則由浦東自行研議，再向上級呈報，由市裡批准。

重大政策以 1992 年浦東開發為例，一些枝微末節，只有浦東自己知道怎麼做，應該從哪些方向創新，然後再給中央寫報告。當時朱鎔基當總理到浦東視察，浦東改革與發展研究院裡的專家，與上海市府裡的專家共同商量如何發展浦東，討論三天三夜，寫成一個報告給朱鎔基，就是六五號檔案，也就是後來中央給的功能性政策，這次重大開發將近有六百多個專家，參與兩年多，其中不少是高等院校與研究機構¹⁰⁵。

浦東區內部的調查與研究機構，基本上是未雨綢繆的功能。浦東專家做為第一線，洞察發展的先機，由下往上跟官員幹部、有關單位提出解決路徑、操作對策或政策需求。楊周彝秘書長認為除提出基本建議之外，提上去的報告還須具備「可操作性」，不能如學院派一般，只做數學曲線、公式、模型等，否則即使獲得上海市同意，也無法由浦東內部單位來執行。

因此浦東的調研機構發揮作用相當強，諸多重要調研成果多會變成政策。一方面顯示浦東能獲得上海市的信任，另一方面也跟上海市包容的態度有關。上海市是願意採納下級單位的意見，畢竟攸關經濟發展的好壞，尤其是浦東開發中遇到的任何問題，都可以向上海市呈報。此外，上海亦有一個學者諮詢研究中心，每年皆有設定研究的重點課題，全由市裡發包，也藉此理解區裡情況。

楊周彝以區域合併為例，如九七年中國入世以後，上海與浦東研究如何全面開展服務貿易，浦東改革與發展研究院也做這個課題；又例如九九年的南匯合併，我們也有提過，不過當時不叫合併，稱「一體化」、「大浦東、金三角」，上面市委甚至要我們把報告濃縮成五千字上繳；又如一個龍頭、三個中心的開發以及成為長江流域龍頭的議題，但後來引起內地的反感，後來就不提了¹⁰⁶。

¹⁰⁵ 訪談楊周彝研究員，浦東改革與發展研究院秘書長，訪談時間為 2010 年 6 月 8 日。

¹⁰⁶ 訪談楊周彝研究員，浦東改革與發展研究院秘書長，訪談時間為 2010 年 6 月 8 日。

若調研結果由中央批准，就會轉變成中央政策。因此浦東的調查與研究課題不僅得是前瞻性的研究，還要能作為戰略性政策。不論是破除舊體制或是政策瓶頸，都可藉由從下至上的方式進行，達到意見的交換。2009 年上海市委、市政府面對金融危機，也將一些調研成果具體換轉為政策，包括融資、財稅、土地與投資，如下表 3.1 所示。

表 3.1 上海扶植企業發展和促進產業升級之政策

主要領域	主要政策
融資	<ol style="list-style-type: none"> 1. 支援中小企發行集合債券，設立 18 家小額貸款公司。 2. 簡化中小企業融資擔保手續，增加對風險擔保的補償。 3. 支持有條件的中小企業上市與發行債券
財稅	<ol style="list-style-type: none"> 1. 對專業服務、會展、物流企業施行差額徵收營業稅。 2. 對新入駐的跨國企業地區總部予以資祝與獎勵。 3. 完善大型商業連鎖經營企業財利分配辦法。 4. 規範行政事業性收費，取消和停止徵收 148 項規費，涉金額 20 億。
土地	<ol style="list-style-type: none"> 1. 支援生產性服務功能區發展企業總部和研發中心項目。 2. 支持利用存量房產與土地發展服務業。 3. 鼓勵先進製造業項目用地，推出工業用地招拍掛 322 幅，1082 公頃。 4. 鼓勵工業項目集約用地，公告每平方公里工業開發區的用地產值需達 59 億元。
投資	<ol style="list-style-type: none"> 1. 不使用政府資金的企業投資項目，加快核准與備案。 2. 投資項目管理全縣大幅下放到區縣與開發區。 3. 減少審批環節，加快審批流程，時限減少 1/3。

資料來源：周振華，*經濟復甦與轉型發展：2009/2010 上海發展報告*（上海：格致出版社、人民出版社，2010 年），頁 27。

不過調研成果是否會受到市裡領導青睞，基本上有一個條件，即浦東新區的功能定位必須以上海整體經濟為前提。上海市政府會根據浦東的條件與優勢，把上海整體功能中較適合浦東發展的項目，交由浦東來實行。如上海欲成為國際中心的企圖，就會展現在浦東的開發項目上，這也決定了浦東新區的功能不能是單一，必須能同時發揮幾種不同功能¹⁰⁷。

¹⁰⁷ 姚錫棠主編，*邁向浦東 21 世紀的浦東新區—發展戰略的研究*（上海：人民出版社，1994 年），

嚴格來說，浦東並非一個獨立的經濟體，它是上海這個相對獨立經濟體的一部分。浦東的經濟功能必須與上海整體經濟有所連結，但也不能完全照搬上海發展歷程。上海市對浦東的器重，也造成一個有趣現象，上海市政府若想做些大項目，浦西各區政府可考量自己區的成本，不予以理會，但浦東則是上海市說什麼，浦東就要評估、轉換並執行。

綜觀而論，市裡擁有分配開發資源的權力，浦東必須積極爭取以獲得更好發展。但 1992 年 5 月 4 日解放日報曾發出警訊，在開發初期浦東新區幹部對於政策仍茫茫然，不知運用，喪失不少主動權。但不可否認，不論是浦東新區管委會或是浦東新區人民政府時期，對開發皆抱著主動積極的態度，這也為浦東累積不少開發潛力。

貳、多元化籌集資金的戰略

上海資本取得的方式，大約可分為三個時期。第一階段 1980 年代中期至 1990 年代，通過擴大銀行貸款取得大規模資金，同時成立十家政府投資公司；第二階段從 20 世紀 90 年代開始，土地批租制度使政府能從土地獲取大量收入；第三階段是從 90 年代末起訖，政府通過資產管理和股票市場獲得資金¹⁰⁸。

至於浦東，不論在哪一個階段，都必須自行負擔開發資金。起初中央雖有所貼補與免徵部分稅收，但仍杯水車薪。於是浦東區政府除了向上海要資金之外，也必須多管道自行籌措，資金來源包括中央、上海市府、外資、內資、債券等，而最有效益則是來自土地滾動開發。

在開發初期，上級政府出資是迫切需要的。首先，市政府從部分財稅支出支援浦東，如 1990 年當時上海市委書記、市長朱鎔基欲啟動陸家嘴金融貿易區、

頁 90-91。

¹⁰⁸ 陳向明、周振華，*上海崛起：一座全球城市大都市的國家戰略與地方改革*（上海：世紀出版社、人民出版社，2009 年），頁 157。

金橋出口加工區和外高橋保稅區三個開發區，時任浦東開發辦公室、浦東新區管委會副主任的黃奇帆指出，市裡分別給三個開發公司各 3000 萬元的財政撥款，作為開辦費，但是如何運作，浦東得自己想辦法¹⁰⁹。如何讓資金做最大效用的發揮，卻是讓浦東管委會傷透腦筋。

尤其浦東開發前五年，大規模的基礎建設需要大量資金投入，包括工業、商業、文化、科技等各方面，需要近百億美元，中央在八五時期雖然每年給上海 65 億的政策貸款，鼓勵各省政府積極投入，並允許向國內外金融機構借貸，但仍緩不濟急。上海市政方面，在財源匱乏、基礎建設嚴重透支的情況下，浦東開發依賴上海市地方財政支持也是有限。浦東拼拼湊湊部分外來開發的費用，以及自身財政收入之外，亦開辦土地承租來自籌資金，從土地級差上獲利取財。

一、「資金空轉、土地實轉」¹¹⁰的滾動開發

浦東首創「成片規劃、滾動開發」的新模式，目的是加快土地資本轉換貨幣資本，以滿足開發初期大規模基礎建設，以及對資金的龐大需求。巨大的地租等差有助於實現開發效益，浦東管委會把部分承租土地的收入做為浦東開發之用，不但解決了開發資金不足的問題，隨著土地有償制的施行，土地批租收入成為上海與浦東的資金命脈之一。至於相關土地利益的分成比例，則由浦東與上海協商，浦東新區由於地位特殊，相較於其他區域享有較高的留成比例。

毛地開發需動遷居民、道路、水電煤等規劃，是需要付出成本的，所以土地開發利益 70% 用於動遷居民、工廠等事務，其餘 30% 利益市政府與區政府均分，各拿 15%，若動遷費用超過上述比例，則由區政府自行補貼¹¹¹。

¹⁰⁹ 「浦東開發開放十五周年專訪黃奇帆，上海市地方誌辦公室」，2005 年 4 月 27 日，<http://www.shtong.gov.cn/node2/node4429/node4433/node70558/userobject1ai78523.html>。

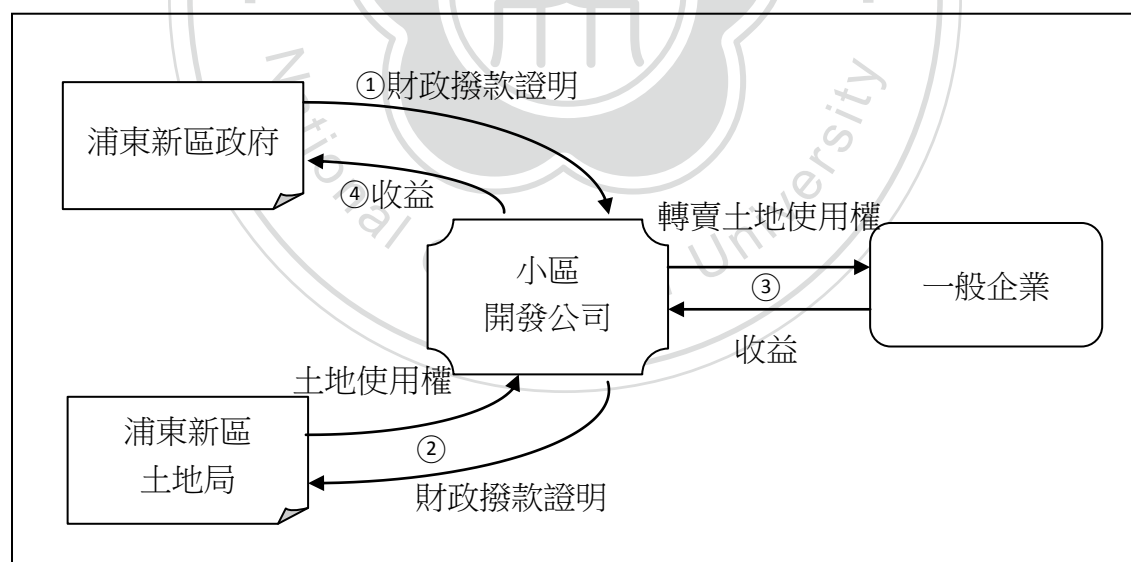
¹¹⁰ 政府把國有土地所有權承租給開發公司，政府獲錢、企業獲得用地，這些開發公司再把土地拿去銀行抵押，獲取毛地開發資金，開發公司用這些貸款開發土地，政府不花一毛錢，就獲得龐大的承租盈餘。

¹¹¹ 訪談李戰軍教授，上海易居房地產研究院發展研究所所長，訪談時間 2010 年 6 月 7 日。

土地出讓過程如圖 3.1 所示，浦東區政府貸款給開發公司，開發公司向區裡土地局購買土地使用權，開發公司便可將土地轉賣給進來浦東發展的企業使用，獲取的收益再還給區政府。資金雖然轉了一圈回到區政府手裡，但土地卻實際運轉到企業的手裡。浦東多管道籌募資金，受訪者李戰軍認為有兩個特點，一是土地批租的出讓金部分，大部分是外地的錢進來，二是招商引資，漸進式開放，賣土地使用權，為地方政府帶來可持續性發展。

於是，當內陸其他省分還依靠中央轉移性支付的時候，浦東已發展出「資金空轉、土地實轉」的模式，使得諸多資金皆可由浦東新區自行創造，不必依靠中央撥款。依靠土地吸附資金的模式，除了為新區政府獲取額外的開發基金外，也帶動不動產迅速增值，地價、房樓的稅收也開始大幅成長。

圖 3.1 「土地批租、滾動開發」示意圖



資料來源：作者自行整理。

其次，除了基本的土地承租制度之外，浦東區政府也可以訂立土地競標資格以及得標方式，這也意味著帶來更多營利。例如市規定土地批租上限為 1000 平方米，那麼區政府就把一塊地分成兩筆，分別 800 與 700，這麼做一次可批到 1500

平方米，高於規定值，有助於出讓更多土地給內外資。區政府在「上有政策、下有對策」的過程中，替浦東帶來另一種獲利的方式。

如表 3.2 所示，浦東新區可根據該片土地不同功能，得平易或抬高該區地價。浦東可自行決定要採用哪一種得標方式，亦可限制投標者的身分，自行規定是內資或外資企業才能申請。上海市也曾發佈一系列整頓批租法案，要求各區政府公開、透明，但得標的標準與申請競標資格仍透過區政府自行訂立，不需上報。這種體制內可以做決定的項目，替浦東帶來不少開發上的便利與好處。

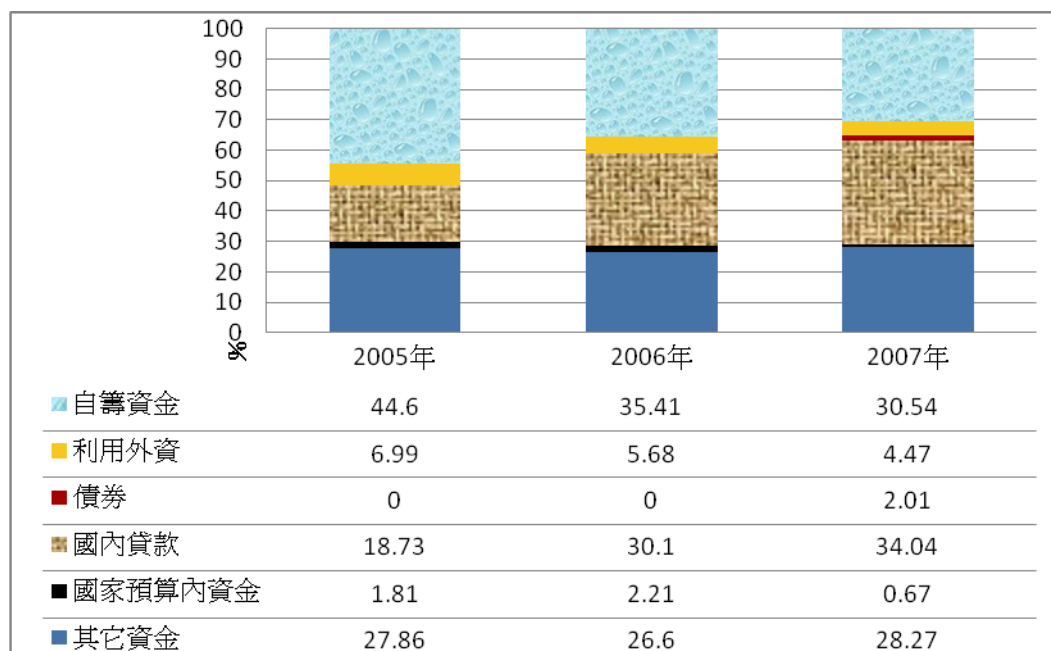
表 3.2 浦東新區可訂立之投標事項

指標	各地得標標準	申請競標限制
項目	1. 一般方式：價高者得標 2. 平易地價：越接近實際地值者得標 3. 特殊方案：取區塊內議價最高者。如取消 10 萬以上以及 5 萬以下的投標者，從 6 萬至 9 萬區間中取價高者得標。	1. 資格：可限制資本額、是否為外資身分等等 2. 地級：可限定用地唯一、二、三級功能 3. 方式：協議地價更改為招拍掛

資料來源：作者自行整理自李戰軍訪問，上海易居房地產研究院發展研究所所長，訪談時間 2010 年 6 月 7 日。

總的來說，浦東政府發現開發土地的好處多，除了能為區政府帶來大量的收入之外，也有助於城市化。尤其中國土地為國有的制度下，以土地換取資金的模式，堪稱當時最佳的策略。若從固定資產投資來源觀察，如圖 3.2 所示，浦東自籌資金能力比例相當高，由此可以推論浦東籌措資金不但多元，而且能力很強，有助於浦東自主的開發。

圖 3.2 2005 年~2007 年浦東固定資產投資之資金來源百分比



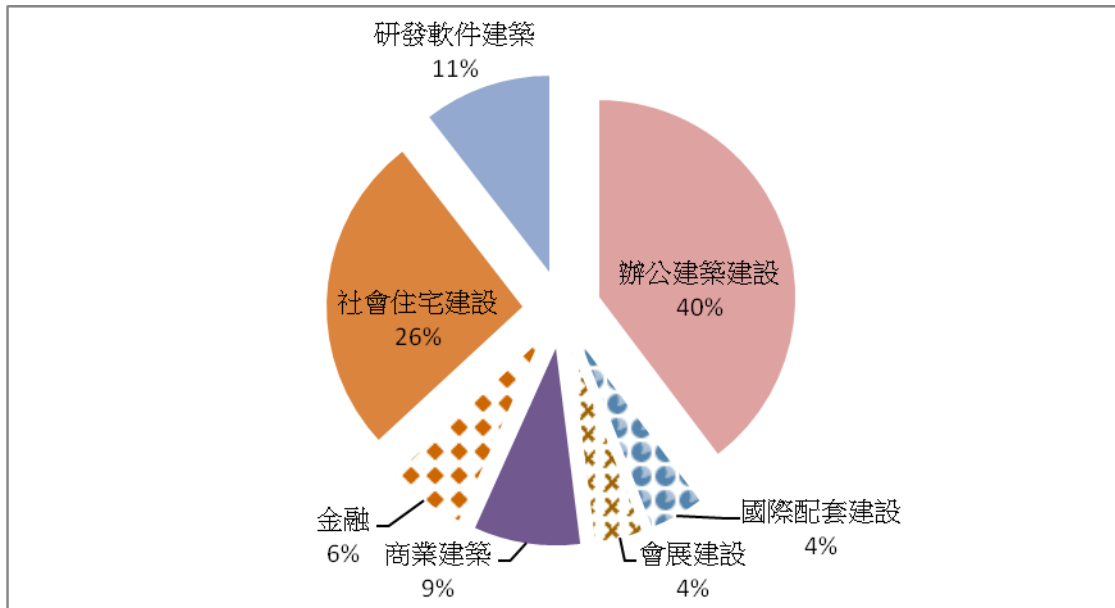
來源：作者自行整理自上海浦東新區統計局編，2010 上海浦東新區統計年鑑（上海：中國統計出版社，2010 年）。

參、浦東引資標準的轉變

產業升級是第十個五年計劃以來的發展重點，浦東必須跟進上海發展總部經濟的策略，為了產業升級，對引進的企業需有所挑選。浦東新區的重點產業也須優先考慮第三級產業，從早期中央與上海發佈的優惠項目，給予浦東貿易、經濟、金融等項目即可看出端倪。

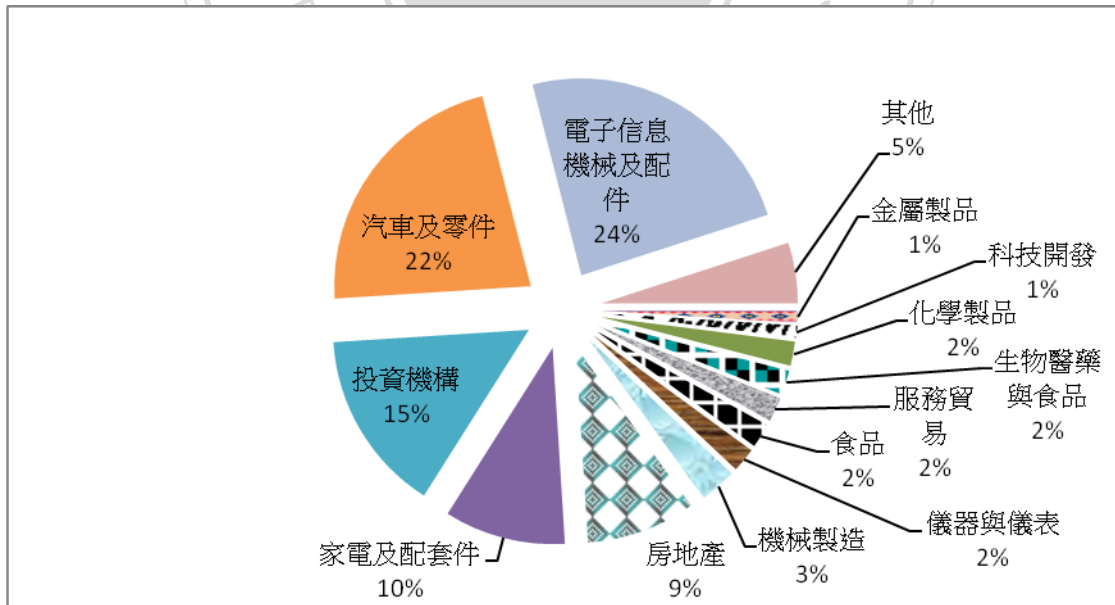
浦東有選擇產業的權責，必須審批投資者的資格，要求進入企業帶有高附加價值、高開放度、高技術、高產業連結度，以及低勞力密集、低污染的趨勢。從浦東區內的四個主要開發區的功能，即可觀察到浦東對第三級產業的重視，必定得符合上述條件，如下圖 3.3~圖 3.6 所示，貿易、金融、通信軟件、房地產、醫藥、電子等產業皆是在各功能區重點開發之列，這是浦東擇優產業進駐的成果，抑是浦東融入上海發展的現象之一。

圖 3.3 2008 年陸家嘴金融開發區七大自主開發面積百分比



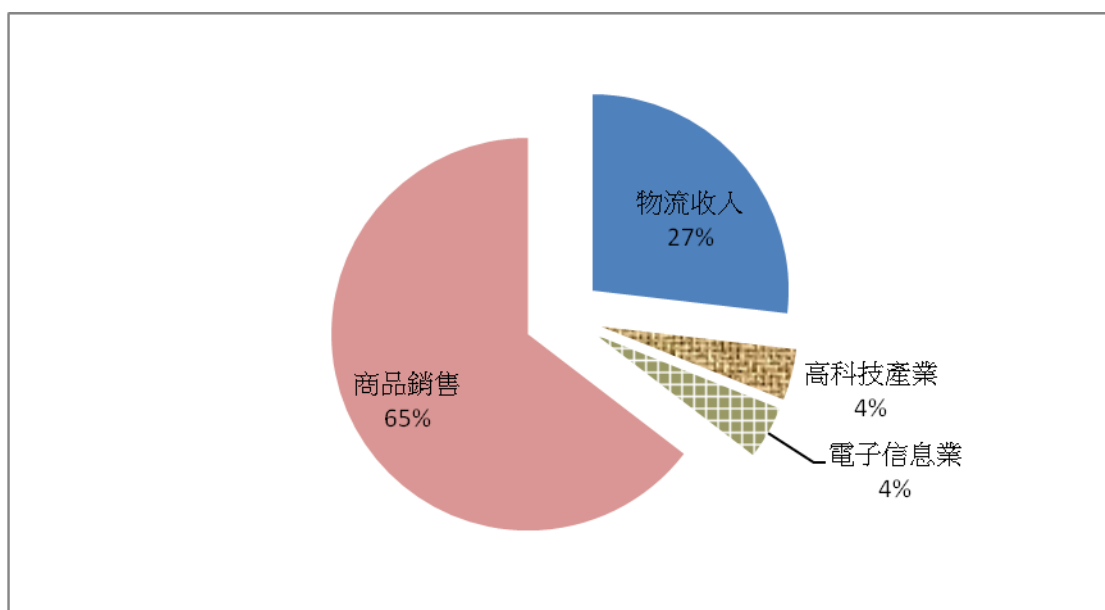
資料來源：李正圖，浦東開發公司研究模式（上海：人民出版社，2010年），頁96。

圖 3.4 2007 年金橋出口加工區產業開發項目產值百分比



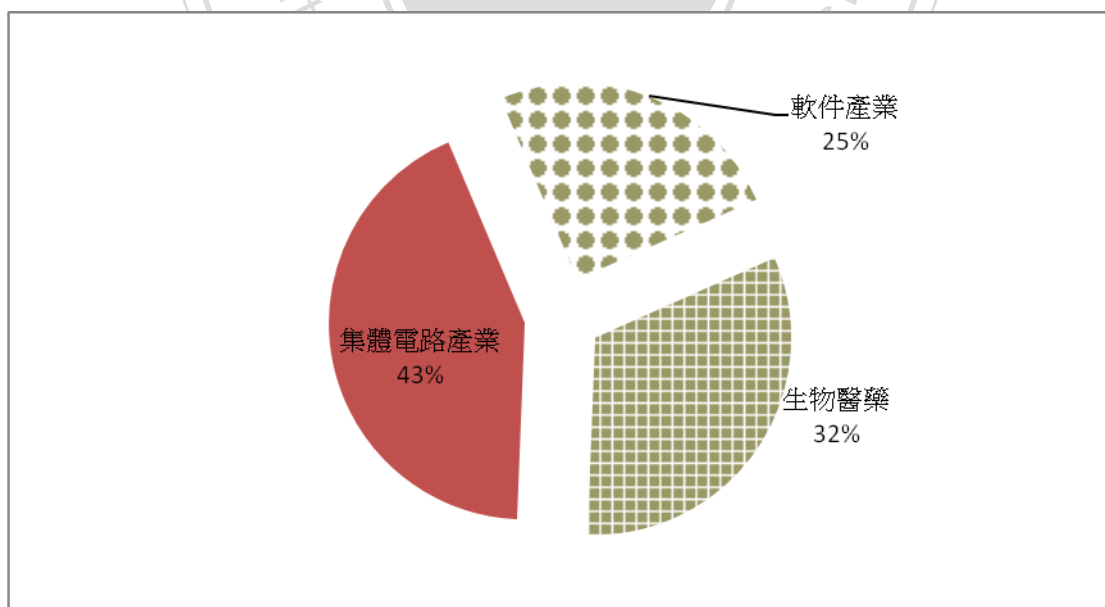
資料來源：李正圖，浦東開發公司研究模式（上海：人民出版社，2010年），頁117。

圖 3.5 2009 年外高橋保稅區項目開發項目產值百分比



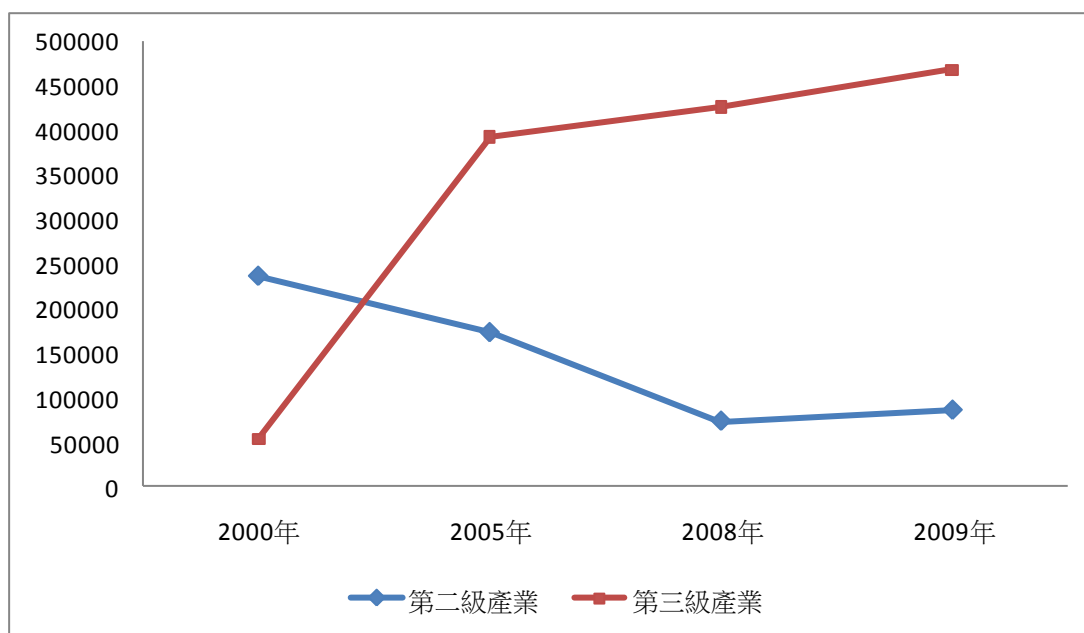
資料來源：作者自行整理自上海浦東新區統計局編，2010 上海浦東新區統計年鑑（上海：中國統計出版社，2010 年）。

圖 3.6 2008 年張江開發區三大產業開發項目產值百分比



資料來源：作者自行整理自上海統計局編，2009 年上海統計年鑑（上海：中國統計出版社，2010 年）。

圖 3.7 2000 年後浦東外資對二三級產業直接投資之金額



資料來源：作者整理自上海浦東新區統計局編，**2010 上海浦東新區統計年鑑**（上海：中國統計出版社，2010 年）。

隨著投資優惠與廣大市場腹地優勢，吸引越來越多投資者，尤其外商投資，對浦東經濟發展佔有重要地位。但新區政府不再對投資者來者不拒，趙啟正指出浦東已確立「有所為、有所不為」的指導思想，以前瞻性眼光挑選外商投資項目，以期提高浦東的產業能級。「有所為」指除投資高技術、高水準的開發項目之外，也企圖引導先進製造業、現代服務業、創新創意產業，以期擺脫二元經濟結構。如圖 3.7 所示，2000 年後三級產業投資超過二級，浦東政府對於提升產能有成。

較有意思的是「有所不為」，浦東區政府對於投資項目設置「綠色門檻」以及「產業結構門檻」¹¹²。這些門檻旨在建立新的環境評估項目，排除高污染、高耗能產業。即使個別項目廠商已入駐，若環評不過標準，環保部門亦會下令驅逐污染超標業者。同時，針對與調整產業結構政策相左的項目，如初級加工的紡織、棉織，浦東通常也會把投資者介紹到原料產地去。總的來說，浦東區政府除了拉進重點項目之外，也有能力將不合發展目標的投資者請出浦東。

¹¹² 趙啟正、邵煜棟，**浦東奇蹟**（北京，五洲出版社，2008 年），頁 98。

除了針對企業篩選，也開始對浦東內部部門進行考核。2006 年浦東率先上海其他區出台《浦東新區環境保護實績考核辦法》，新區內所屬的功能區委員會、委、辦、局，甚至街道、鎮皆實行環保考核，環境質量指標每季度考核一次，若違反環境相關規定或環保考核未達標準，追究相關人員責任之外，亦影響幹部升遷¹¹³。除加強考核之外，浦東新區對環保實際投入亦有增加，2008 年的環保行動計畫，總投資達到 139.13 億，其中財政支出占 36.74 億元，顯示政府重視環境的意識抬頭¹¹⁴。

綜觀而論，浦東的招商策略已改變，從「資源招商」轉變為「環境招商」之外，投資標準逐漸嚴格、限制漸多，除了評估內外資的投資項目與金額之外，更重要的是新區政府亦考量該企業能帶來多大的「持續性」投資，尤其金融、航運、科技的相關產業。歸結上面所述，浦東除了重視三級產業的持續發展，希冀進駐企業能帶來其他附加價值之外，浦東政府的介入能力與幅度也逐漸提高。

¹¹³ 上海浦東率先將環保工作納入幹部政績考核體系，中國工業可持續發展網，2005 年 4 月 18 日，<http://www.csid.com.cn/NewsInfo.asp?NewsId=8596>。

¹¹⁴ 浦東新區人民政府關於印發《浦東新區 2006-2008 年環境保護和生態建設三年行動計畫》的通知，浦東新區人民政府通知，2006 年 4 月 19 日，<http://211.144.95.130:9080/attach/infoattach/2006-05-1551738/2006-05-1557788.doc>。

第三節 上海與浦東的互動模式

壹、浦東區與上海市的分工

長江三角洲各城市雖然行政區劃分割清楚，但城市空間拓展、土地資源利用方面卻非常矛盾，省會、地級市周邊的市、區、縣經濟實力較強，往往透過行政力量取得資源。不但破壞區域協調，彼此競爭也造成整體區域提升的困難度，如浙江省與蕭山區、常州市和武進區、南京市與江寧等¹¹⁵。

不僅長江區域城市之間有衝突，省城與內部大都市也可能引起對立。在一般城市發展進程中，迅速崛起的大型城市開始不滿原有的行政級別，會尋求更多的經濟發展機會，這些城市與其所在的省級政府間的離心力作用會不斷增加¹¹⁶。中心城市努力爭取計畫單列市，以期得到更多的發展資源與機會，則與上級省政府的對立無可避免，如浙江與寧波、江蘇與蘇州的個案¹¹⁷。

行政區之間的資源爭奪尖銳下，反思浦東與上海之間的關係，雖然浦東新區政府的社會管理、經濟自主權限的範圍漸廣，卻沒有形成太大的離心力。雖在上海訪談期間，有浦東的經濟資源、面積大到足以可以「浦獨」的說法。但事實上，上海市府絕不允許這種事發生，主要原因有二，第一上海掌握資源分配權，仍可掌握浦東的發展；其二上海對浦東的人事任免，依然有權干涉。

¹¹⁵ 顧朝林、陳璐，上海全球成市建設中的環境挑戰「」，王桂新、楊汝萬主編，**全球化背景下亞洲城市的戰略性選擇**（上海：人民出版社，2009年），頁26。

¹¹⁶ 張志紅，「論大型城市在政府間關係中的政治平衡作用」，**南開學報**，第1期（2008年1月），頁55。

¹¹⁷ 訪談盛九元教授，浦東台灣經濟研究中心副主任、研究員，訪談時間為2010年6月7日。

一、 經濟發展－市政府作原則性配置，區作具體執行

上海市委與市政府對浦東的功能期待，包括落實科學發展、建構和諧社會、推進上海四個中心、自主創新、起全國示範效應、集聚現代服務業、全面提升綜合競爭力等。過程中不免會給予浦東部分的職權，但市裡告訴浦東政府應該執行什麼樣的任務，卻沒有告訴浦東怎麼做。如上海市同意五百萬美金以下的開發案，區政府可以獨立審批¹¹⁸。甚至土地批租盈餘一半可留置區裡做為建設之用，至於要發展基礎建設、金融或是完善軟硬體環境，細部項目皆由浦東規劃。

對於較小額度的投資與建設，市裡不會有太多意見。但上海市政府、市委擁有資源分配權，可以做上限的設定與項目的收回。無疑的，上海市政府集中資源的強度依然是比區政府來的大，也能放寬浦東投資限制，因此浦東區政府基本上是遵從上海市的，但浦東自身也有兩種對應方式。

第一上有政策、下有對策。透過市下放的部分自主權，扭轉為有利自己區域的情勢；其二是透過新區的特殊地位與發展目標，主動要求市裡更多關注與資源。在 2000 年之後，上海經濟沒以前亮眼，浦東反而會直接向上海或中央要求更多的功能政策與放寬限制。雖浦東不可能有「奪權」的情況發生，但經濟「爭權」卻沒有間斷，這也會在第二小節有更清楚的說明。

二、 人事任命－上海市委從旁干涉

浦東建政後，浦東新區區長與區委任命沒有特殊於其他區，依然是由區人大召開會議決定，後再向上呈報。只是開發初期人事任免反而有些許不同，主要原因是兩塊班子合一。趙啟正認為浦東發展之初，沒有正式的行政機構，當時把上海市委常委、副市長等幹部派過去，浦東事務直接匯報，意外的是在規劃方面，

¹¹⁸ 王鴻楷，*改革開放後中國大陸都市商業空間結構變遷之個案研究*（台北市：行政院國科會科資中心，1996 年），頁 136。

提高不少效率¹¹⁹。

至 2000 年建政後，浦東四套班子完備，任命方式恢復由區人大召開。如 2009 年浦東新區召開了三屆人大常委會第二十二次會議，經表決任命姜樑為浦東新區副區長以及代理區長的決定¹²⁰。浦東區長級別為副省部級，同時也是區委副書記，但浦東區長並未兼任市委常委，仍低半階。

不過，浦東區長通常由上海市府或市委中擔任過副手的幹部接任，顯示浦東人事與市政府、市委關係密切。從表 3.3 與表 3.4 發現，諸多在市裡任職的幹部，調任至浦東擔任職務，或本來在浦東新區擔任區長、區委書記，後來至上海市裡服務的比例也高。這也對浦東爭取資源或政策而言，不無好處。此外，人事亦有經濟專才的取向，以學歷專長為指標，觀察 2009 年正、副區長，詳見表 3.5，其中 3 人是工商管理碩士、1 人擁有經濟學碩士學位，1 人取得理學博士學位，其他皆具備管理學歷。

至於浦東人事層級高半級方面，汪道涵認為浦東新區情況特殊，理應與其他市轄區有所區別，給予副市級是必要的，除了重大事情需像市裡請示之外，其餘都應當讓新區自己處理¹²¹。高級別、高授權保證了開發初期的規劃以及政策快速、高效的好處，除了權責上較好辦事之外，浦東新區人事高半級，也可以避免浦西單位不買帳。但此項優勢隨著各區競爭激烈而逐漸失效，最終還是得仰賴在上海市、市委的授權。

¹¹⁹ 趙啟正，揭秘浦東奇蹟，東方衛視，2008 年 9 月 22 日，轉引自謝國平，**財富樣本增長的試驗：浦東樣本 1990-2010**（上海：人民出版社，2010 年），頁 171。

¹²⁰ 「上海市委副秘書長姜樑任浦東新區代理區長」，人民網，2010 年 5 月 19 日，<http://leaders.people.com.cn/GB/9323538.html>。

¹²¹ 謝國平，**財富樣本增長的試驗：浦東樣本 1990-2010**（上海：人民出版社，2010 年），頁 171。

表 3.3 歷任浦東新區區長

姓名	起任時間	曾任上海 其他區縣	仕途
夏克強	1984年12月~1992年10月 浦東開發辦公室主任	上海市	上海機場集團公司董事長、 書記、兼任上海市副市長
趙啟正	1992年10月~1998年4月 浦東新區管委會主任	上海市	後任中央對外宣傳辦公室主任、 國務院新聞辦公室主任
周禹鵬	1998年4月~2000年6月 浦東新區區管委主任	盧灣區	後任中共上海市委常委、上海 市副市長。兼任2010年上海 世界博覽會組織委員會委員、 執行委員會常務副主任、 事務協調局局長。
胡煒	2000年8月~2003年3月	黃浦區	後任市政府副秘書長 上海市人大常委會副主任
姜斯憲	2003年3月~2004年7月	徐匯區	上海市副市長、海南省副省長
張學兵	2004年7月~2008年3月	盧灣區	後任上海市公安局局長
李逸平	2008年3月~2009年5月	上海市	曾任上海市科協副主席、科 委副書記、上海市政府副秘 書長
姜樑	2009年5月~迄今	南市區	現任上海市委副秘書長

資料來源：作者自行整理自上海統計年鑑、新華網。

表 3.4 歷任浦東新區區委書記

區委書記	任浦東新區區委任期	職務
趙啟正	1992年10月~1995年12月	上海市委常委、組織部部長、上海市副市長、 中共中央委員、國務院新聞辦公室主任
周禹鵬	1995年12月~2003年2月	上海市委常委、副市長、2010年上海世博 會組委會委員、事務協調局局長
姜斯憲	2003年2月~2004年4月	上海市委常委、組織部部長、上海市副市長、 海南省副省長
杜家毫	2004年4月~2008年2月	黑龍江省委常委，省政府副省長、黨組副 書記、松江區與楊浦區委書記、上海市委 副秘書長，市政府秘書長
徐麟	2008年2月~迄今	市民政局黨委書記、局長、市社團管理局 黨組書記，市農委主任

資料來源：作者自行整理自上海統計年鑑、新華網。

表 3.5 2009 年新區區長、副區長概況

姓名	職務	學歷
姜樑	浦東新區區長、區委副書記、區政府黨組書記、上海市委副秘書長	在職大專
戴海波	浦東新區副區長、區委副書記、區政府黨組副書記	工商管理碩士
彭崧	浦東新區副區長、區委常委、區政府黨組成員	經濟學碩士
嚴旭	浦東新區副區長、區委常委、區政府黨組成員	商學院工商管理碩士
陸月星	浦東新區副區長、區委委員、區政府黨組成員	行政管理專業大學
朱嘉駿	浦東新區副區長、區委委員、區政府黨組成員	黨政管理專業大學
陸鳴	浦東新區副區長、區委委員、區政府黨組成員	中文系秘書專業大專
張恩迪	浦東新區副區長、致公黨中央委員、上海市委副主委	生物學博士
劉正義	浦東新區副區長、區委委員、區政府黨組成員	商學院工商管理碩士
趙衛星	浦東新區副區長，西藏日喀則地委副書記，上海市第五批援藏幹部總領隊、市政府駐西藏辦事處主任	黨政管理專業大學

資料來源：作者自行整理自東方網，2009 年 8 月 8 日，<http://big5.eastday.com:82/gate/big5/sh.eastday.com/chztl/pd/index.html>.

貳、經濟依賴與區域競爭

一、經濟依賴與利益爭奪

中央目標是將上海建設為「一個龍頭、三個中心」，上海則提出建設四個中心作為發展戰略¹²²。過去上海一派輸出人才、技術、設備與資金支援內地，但現在卻是吸引全國的人才流、技術流與資金流進來上海與浦東¹²³。浦東是上海建設的縮影，開發浦東其實都夾帶著上海市迫切建設的企圖。但隨著浦東的高經濟產出，也讓上海明白應投入更多資源於浦東，甚至向中央爭取項目去浦東。

浦東作為上海開發開放的領頭羊，有助上海建成國際經濟中心，帶動現代化服務業增長。如受訪者楊周彝指出，雖商務成本提高，但背後意義就是房價上去、地價上去，餐飲、員工工資等等服務業價格也上去了¹²⁴。不過商務成本的增加，亦讓不少企業投資因此卻步，甚至有「過江難」的說法產生。此外，上海要求浦東帶動經濟的任務並未停止，這也讓浦東面對更大的經濟壓力。

市裡對各區的經濟總量有所要求，尤其浦東新區 2010 年占上海 1/4 的經濟總量，從第十二個五年計畫即可看出，GDP 只能比以往更好，不能更差。亦如盛九元指涉，除了上海總體計畫之外，上海也要求各區擬定子計畫，例如上海 GDP 要多少，各區就要自己分，分的原則就是按過去的經濟發展原則，例如浦東過去達上海 1/5 的 GDP 比例，就得自己摸摸鼻子把任務領回去¹²⁵。

從新任區長姜樑上任的發言，亦可看出浦東作為上海經濟梯隊的重要角色。姜樑曾提出在未來 10 年，浦東新區的 GDP 從上海全市份額的 26.8% 提高到

¹²² 四個中心指國際經濟中心、金融中心、貿易中心與航運中心。

¹²³ 黃奇帆，人民日報，1993 年 4 月 10 日，頭版。

¹²⁴ 訪談楊周彝研究員，浦東改革與發展研究院秘書長，訪談時間為 2010 年 6 月 8 日。

¹²⁵ 訪談盛九元教授，浦東台灣經濟研究中心副主任、研究員，訪談時間為 2010 年 6 月 7 日。

36.8%，浦東新區年均 GDP 高於上海全市 2 到 3 個百分點。在 2011 年任屆期滿時，地區生產總值達到 5 千億元人民幣以上，城鄉居民人均可支配收入年均增長 10% 左右¹²⁶。浦東區長對於經濟的承諾，顯示浦東對於上海的經濟貢獻必須正向成長。這種現象也可歸因於大陸的基層考核，人事升遷主要還是以 GDP 和經濟發展為指標，浦東區長甚至是內部幹部，最主要的任務還是把經濟發展好。

不過，市裡下達經濟增長的要求，浦東並非照單全收。對於合理要求，浦東還會向市府多要求一些政策或資源，儲備後續發展能量；針對不合理的政策，浦東還是會拒絕，並與市裡協商。盛九元指涉浦東經濟發展，浦東自己也要評估，第一個問題就是可不可以達到，若是可以達到，達到需要什麼條件，向市裡上個簽，浦東可以保證多少成長，但上海你也要保證給我多少投資、多少政策。如果不能達到，原因是什麼，要怎麼彌補，若真實達不到，也要給市政府說明¹²⁷。

以 1999 年上海市提出「聚焦張江」戰略為例，其目的是讓上海成為技術創新與高科技的聚點。上海市迅速集中市場要素於浦東，形成產業集群。中芯國際是當時集成電路產業中最大企業，一期投資可達 15 億美元。當時浦東引資幅度有上限的規範，卻又必須完成上海交付的提高技術產業目標。於是浦東動員市裡幹部，包括上海市長、市科技主管，與招商人員召開協調會，讓中芯科技選址落戶¹²⁸。

根據數據統計，2009 年浦東通過 7.5 億元的政府引導基金，與德豐傑、聯創、戈壁、百奧維達等國內外知名創投機構合作，在浦東設立 11 個創投基金，總規模近 110 億元¹²⁹。種種案例說明浦東新區政府在經濟上的角色不是被動的，比起

¹²⁶ 「新浦東政府亮相 姜樑任區長」，中國評論，2009 年 8 月 9 日，<http://www.chinareviewnews.com/doc/1010/4/2/6/101042696.html?coluid=7&kindid=0&docid=101042696>。

¹²⁷ 訪談盛九元教授，浦東台灣經濟研究中心副主任、研究員，訪談時間為 2010 年 6 月 7 日。

¹²⁸ 謝國平，**財富樣本增長的試驗：浦東樣本 1990-2010**（上海：人民出版社，2010 年），頁 255。

¹²⁹ 「關於浦東新區綜合配套改革試點推進情況的調研報告」，浦東新區人大常委會財經工委，2009 年 5 月，<http://www.pdrd.gov.cn/pudong/showinfo/showinfo.aspx?infolid=11316&siteid=1&categoryNum=013559>。

上海其他區縣，浦東新區政府爭取資源的能力不可小覷。引資、技術引進的成功，除歸功於上海市府的支持外，區政府也發揮了關鍵性作用，亦可以看出浦東急於發展的企圖。兩級政府的共識是發展好經濟，但接下來的問題是利益、稅收如何分配，若開發虧損，哪個層級要全數吸收或是按比例分擔。

通常營收是依項目、依單位來協議分成，分成比例由市府與區府共同協調，不過若為區屬營利單位（如土地開發公司）則全數為區所有。若遇到需要成本的開發案，如前述毛地開發，市裡會給予較高的分成比例，但如果動遷費或成本過高，浦東則得自行吸收虧損。另外若涉及重大開發或攸關敏感的地點，如地鐵、浦東機場、上海世界博覽會、人民廣場等，則由市政府投資、市政府管理。雖然解決了開發主體問題，卻引發爭奪「管轄權」的問題，主要原因是其中利益大，誰管轄就表示誰能獲取這份營收。

市與區的分工，最重要的工作就是劃清事權與分工界線。李戰軍以地鐵與機場為例，地鐵路線與總體規劃由市政府負責，車廂、車站、車站的地上物由區政府做配套；又例如浦東機場，由市政府出資、市政府管理，但機場周邊配套、凌空產業由區政府處理，這是有清楚分工的，但不明確的是利益如何歸屬。如該項目是設於機場內或機場外，就涉及利益分配屬市或屬區。這件事最後由市政府與新區政府彼此妥協，按百分比分配收益，但各項目如何分配尚不清楚，也是為人詬病之一。

利益分配中，較為明確的是企業稅。上海市與區政府以協調方式訂立分配原則，並細分留成比例，通常區屬企業的 25% 完全留在區政府；至於企業所得稅，則按企業隸屬關係，劃分為市級收入和區級收入，這是完全可以區分的¹³⁰。由於企業增值稅的 25% 可留在區，加上區屬企業的所得稅完全歸區政府所有，不必再上繳，顯示上海市政府並未將稅收鎖死，這是導致區政府能積極吸引新投資的主

¹³⁰ 王鴻楷，**改革開放後中國大陸都市商業空間結構變遷之個案研究**（台北市：行政院國科會科資中心，1996 年），頁 46。

因，並且讓區政府有動力繼續突破經濟的新高點。

不過，市對區的控制不僅僅是在利益分成，也包含開發事宜。如涉及跨區項目、建物高度與投資量超規等，皆須先送市裡審合。另外市裡也規定區政府的預算使用，要有一定的比例用於市政建設，包括城市建設、房屋動遷、市政配套(水、煤、電、通信)。這些現象顯示市政府對區依然有所控制，但控制的同時，市裡部分的事權也逐漸轉移到區政府手裡。

總體而論，浦東的事權能力、積極性與主動性轉強，但市政府的推力與拉力依然有深切的影響。這也引發浦東專家憂慮，浦東是否有「大項目依賴症」，即需要依靠上級，否則難以發展的疑慮。事實上，在中央的優惠政策停止以及浦東建政後，浦東新區政府的確有更積極爭取這些項目的表現，不免也造成其他各區政府有所不滿。這也使市政府除了是資源分配者的角色之外，也必須是個協調者。

二、 浦東爭取資源、上海協調分配

從上一小節可以看出市與區的互動會產生摩擦，區政府亦有它發展的意識與手段。而本小節進一步解決兩個問題，其一是浦東的主要競爭者是誰，上海市政府這個上級如何定位；其二是競爭的過程，浦東新區政府如何應變，是該合作或是協調，為何浦東作為會逐漸有一個強勢市轄區的展現。

有關於競爭主體，基於黨政結構因素，市與區的競爭不可能過於激烈。因此市與區的衝突，主要來自各轄區的資源分配不均。楊周彝認為市跟區之間存在合作是肯定的，但也有點小競爭，但市跟區之間大的競爭倒是沒有。小競爭來自每個區也要發展，例如原在浦東的外資或先進製造業總部，若移到其他區去，對方給你更優惠的條件；又比如說證券公司到黃浦區來，三年內不收租金。像虹口區它的航運機能跟我們(浦東)也有點像，所以我們區政府(浦東)就提出錯位競爭，做航運要素的仲介機能，較高端的服務。

最主要的原因歸咎於市級單位壟斷部分的資源。上海市政府通常是以全市平穩發展為資源分配原則，卻也造成各區的惡性競爭。以浦東新區與南匯區為例，上海要建設兩個中心的目標，在搓合兩區合併之前，根本不可能實現。原因是諸多功能分散，彼此相互競爭。如新區擁有外高橋港、南匯擁有洋山港；中國商用飛機設計研究中心落戶於浦東張江高科技園區，而大飛機項目卻位於南匯區內的臨港新城¹³¹。於是兩區在涉及保稅港區、迪士尼項目、大飛機項目的明爭暗鬥，早已是公開的秘密。兩張皮互扯的情況下，上海要推區域聯動可說是紙上談兵。

由此推論，所謂競爭指涉浦東爭資源的現象，除了來自上海市給予的發展壓力之外，也來自其他區對浦東的壓力。這也跟不同層級政府的戰略設定有關，浦東新區衡量的是如何贏得各區先行與破除部門內利益，但上海市政府思考則是如何制定上海戰略以解決內部區域競爭，以及排除危及上海中心地位的威脅。戰略的不同形成一種「推力」與「拉力」，各區政府欲拉資源進自己轄區，形成產業聚集，但市政府的卻極力把資源往外推，使政策保障上海全市的發展。

在這種區域競爭激烈情況下，浦東與上海的互動過程裡，上海市政府比較像是解鎖者的角色。上海制定總體規劃之後，每個區按照此規劃發展出自己的路徑，上海市府則居中協調、避免區域間惡性競爭。面對上海市府追求全市的均衡發展，卻又要浦東異於他區高速增長的矛盾，浦東新區政府遇經濟障礙時，唯有請市府協調，並透過經濟目的要求更多的權力下放與條件的放寬。如上海的國際接軌過程中，上級要求浦東按國際慣例與準則，來處理對外開放的事宜。浦東衡量後，則要求多經濟限制的放寬。

在放寬經濟限制部分，浦東通常以經濟發展受限、先試先行或體制創新為由，向上海市政府協調與申請，以期上海打破原有經濟規範，或是透過上海來向中央提請給予開放。楊周彝以花旗銀行為例，花旗存貸率是 700：1，也就是說

¹³¹ 談佳隆，「新浦東啟航—六人冷班子成立，調研兩區合併後新方向」，*中國經濟*，第 22 期（2009 年），頁 11。

貸款七百元，而存款只有一元。這麼大的存貸差形成資金短缺，通常是總行要馬上調錢過來，但中國的外匯管理局視之為熱錢，限制它不准進來。但一個世界中心要做是提供良好的環境，於是浦東專家就寫調研報告、課題報上去市裡，曉以利害，主要就是請市裡去上面協調¹³²。

當浦東與上經濟發展上的難題，主要是先與市裡的單位協調。協調順序大致是浦東區政府先自行調整，若無法調整，則再透過調研結果向市裡呈報，由市裡允許更改規章；針對市裡下放的職權，可以先執行再呈報，但有些涉及跨區或重點開發則需事先預報。但事先的前策諮詢必須做得完備，否則若出問題，上海市政府還是會採用收權的手段。如投資土地過熱之後，市政府規定由市發放投資證，規定限制農地轉建設用地的比例，都是針對浦東過度開發的收權跡象。

三、浦東與上級單位的互動

浦東要突破性的成長，勢必要戰戰兢兢得面對每個層級政府。主要表現在兩個面向，第一是上一節提過的浦東與上海其他區縣的爭奪，浦東有兩個解套辦法，其一是利用新區特殊地位說服其他區拱讓開發項目，另外則是錯位發展，把高端產業集中於浦東發展，避免經濟同構、惡性競爭。第二浦東夾在中央與上海市之間，浦東面臨兩種任務，一方面浦東要達到全國與中央的期待，充分打造國際接軌市場，另一方面它須完成上海市政府下達的對口支援任務，成為龍頭城市，發揮總部經濟的溢出效應。

雖中央與上海的目標可能部分一致，但相異之處在於中央對浦東的考察，重點在地方政府如何處理與市場的關係，中央給予綜合配套改革政策，就是要浦東確實執行政企分離。但上海市要求的是發展好經濟，能滿足上海總體規劃的反展，希冀區政府多借入市場機制，這卻有違中央綜改的重點。然而若惹惱中央，中央也是可以收回政策的。

¹³² 訪談楊周彝研究員，浦東改革與發展研究院秘書長，訪談時間為 2010 年 6 月 8 日。

因此，在條塊領導之下，浦東處境變得更加艱難，必須謹慎處理與上海關係。上海市對區政府下達命令，區只能對市裡協商或申請，即使浦東區領導高半級也不能對市裡的局處施壓。於是浦東必須小心應付兩個上級單位，一方面聽令中央，另一方面同時兼顧上海利益，如同變相的雙重領導。雖然浦東新區由於體制的關係，可以越級呈報，繞過上海向中央提請要求，但這種行為有極大的風險性。

「下管一級」的情況下，浦東直接受上海領導，不宜與市政府產生摩擦，但也不能與中央疏遠。盛九元認為中央特別讓浦東可直接跟中央提請意見，但浦東常不敢提。理由是不管中央給了什麼，浦東依然隸屬上海。若跟中央走太近，而跟市政府產生對立關係，不會有好日子過。但換個角度想，不全是壞處。一個政策成敗取決於跟中央的距離，這也是為何計畫單列市變成各地競相爭取的原因。關鍵在於政策直接跟中央申請，稅繳給中央，中央繞過省直接管你。好處是根據自己的條件提出政策，不像過去上海，要跟市政府提，市還會給你打折扣¹³³。

長期以來，浦東面對中央與上海的權力收放，必須謹慎處理與兩上級單位的關係。浦東雖然具財政優勢與經濟自主，促使區級政府能積極推動地方建設以及建立經費與援後盾，但浦東仍是在上海市下面的一個縣區，政策的申請、延續或發展實際上不是在浦東視野下，而是在整個上海的框架裡考量。浦東深受體制的制約，顯示浦東的改革需以挑戰上海為前提，但也因體制使浦東必須依賴上海發展。

¹³³ 訪談盛九元教授，浦東台灣經濟研究中心副主任、研究員，訪談時間為 2010 年 6 月 7 日。

第四節 小結

90年代上海市與浦東區兩級地方政府紛紛投入三級經濟活動，並積極「搞創收」。但千禧年之後浦東優勢不在，除胡溫均衡發展策略之外，中國各地方利用自身優勢，經濟成長情況不亞於浦東，加上長江三角洲其他地區的競爭，包括爭資源、爭投資、爭原料、爭市場。除外部競爭，上海內部各區也有這種現象。隨管委會無法承擔整個浦東事務，成立浦東新區人民政府後，與其他區的可比性被突顯出來，諸多發展都得按區級政府的原則辦理，深受體制限制。

2005年浦東獲綜合配套改革試驗區政策，但面對上海其他區級政府積極活躍商業、增加財政，浦東更加不能鬆懈，以免資源無法先行掌握。因此開辦土地轉動制度，發展多管道資金籌措，以保障自身的獨立建設能力。但浦東有限的經濟立法權限，還是需要仰賴上海幫忙解決經濟上的法治障礙，更重要的是人事權與資源受市裡壟斷。不過上海市控制浦東的同時，也不斷將事權轉移到浦東去。

2000年之後，可以觀察到市政府與區政府之間變得複雜。上海市政府在考量提升經濟中心與提升城市競爭力時，諸多大項目會與浦東區政府合作與協調，至於規範內的小項目，則放權浦東區政府自行處置。從分工、政策申請與提請上海解套等面向，都顯示並非單純上級策劃指揮、下級服從執行而已，下對上的影響亦展開。浦東區政府在政策形成、資金籌措、引資方面的自主能力轉強，自我改革意識沒有間斷。除保證經濟發展之外，也向上海市裡爭取諸多市場要素。

綜觀而論，上海要求浦東高速成長之外，也要求穩定。透過人事權、財權控管、事權轉移與收回，上海市府有效地避免浦東獨立性過高，阻斷浦東發展計畫單列市或浦獨的機會；至於浦東新區政府的任務，除了貢獻上海經濟總量，與其他區域競爭資源之外，亦須小心翼翼越級向中央或向上海爭取政策與放寬管制，以增進發展速度。如面對像兩區合併的敏感議題，浦東拉上海市政府一起向中央申請，並非繞過上海市去提請，也可見浦東「尊重」上海這個上級政府。

第四章 上海雙中心個案分析

第二章提及浦東籌建國際城市所需的動力以及基礎建設，第三章談建設國際城市過程中，浦東的變革以及與上海的互動，本章從 2009 年上海獲國際金融中心與國際航運中心政策、以及兩區合併進行探討，學者普遍認為雙中心政策是針對浦東綜合配套改革試驗所進行的擴大與修正，突顯的重點在於提升上海服務經濟、擴大轉型幅度、提升城市競爭力，可謂上海、浦東正進行新一輪的城市改革。

從上海爭取到雙中心的政策之後，以及後來的兩區合併，更能觀察到上海市與浦東區產生的互動，亦影響城市的空間與功能重構。當市府介入力道增強，浦東也在新策略上，向市裡爭取更多的權力。如浦東新區一向是發展金融服務業的核心區，金融中心政策落實於浦東是明確的，但航運中心的建成卻有困難，主因是浦東外高橋港與南匯洋山港長期處於競爭，上海勢必要打破兩區之間的僵局。

於是一系列由市政府啟動的調研與政策出台，但值得注意的是兩區合併卻是中央的政策。兩區合併的意義，除了突顯上海建成雙中心、邁向全球城市之外，也有助於將市場要素集中於浦東，加速浦東的發展。在雙中心政策的議題上，引發了兩級政府之間的資源爭奪、權力收放以及職能轉移，關係卻是趨漸複雜。

在上海與中央交涉雙中心的階段，上海利用浦東特殊的經濟地位，說服中央給予支持。在兩區合併議題上，上海強政府特色依然顯露無遺，包括重新安排管理體制、人事以及法規框架等等，目的是希冀浦東能自行改革，卻又不離開上海的發展框架。大浦東政府則藉由試驗區的優勢來應對，在港區聯動、跨區合作、制度創新、完善體制、事權、財權等方面皆有新的突破，使諸多資源迅速集中於浦東。

浦東在擴充經濟實力的同時，也必需接受上海的人事安排與發展指導，兩級政府互動看似和諧，但其中卻有若干的權力來回。本章先說明上海四個中心的發

展概況，緊接著再分析新一輪的改革，雙中心與兩區合併上議題，浦東與上海做了哪些改變；最後探討在這些議題上，上海與浦東的互動策略，歸納成簡單的架構加以說明。

第一節 四個中心概況

中央於 2009 年 4 月公布《國務院關於推進上海加快發展現代服務業和先進製造業，建設國際金融中心與航運中心意見》，確立上海雙中心的發展模式；於同年 5 月國務院再度批覆上海市《關於撤銷南匯區建置，將原南匯區行政區域劃入浦東新區的請示》，中央接連下達政策，具有兩個意義，一方面是中央重新重視上海發展，另一方面也意味著「上海向中央要政策」的策略奏效。

無疑的，中央支持是重要的，但有這樣的轉變，其實也是有跡可循。雙中心策略是「十一五」四個中心框架的延續，目地是在「十二五」期間，核心功能方面能有所突破，以國際航運發展、離岸金融與服務貿易等為重點，盡速為「十三五」的時候，落實四個中心，打造一個真正的國際城市。從「十一五」的建設成果來看，如表 4.1 與表 4.2，除了期貨市場，上海四個中心在國內市場表現較為優越，包括銀行據點、金融機構與跨國公司總部，也有不錯的聚集數量。

中央選擇上海作為雙中心，並不令人感到意外。90 年代浦東先試先行的優勢下，金融、航運、貿易系統較為健全，上海向中央磋商雙中心的籌碼也較多。除了歷史因素，議題也涉及城市競爭。若中國欲瓜分紐約、倫敦、東京 24 小時金融時區，除要補強與國際連結、服務經濟之外，更要加強上海的樞紐地位。

至於雙中心策略能落戶浦東，也歸因於浦東的區位優勢，除了陸家嘴與外高橋功能區之外，浦東新區內的開發區類型眾多、功能完善，如保稅區、保稅港區、出口加工區。相較上海其他區，浦東擁有較為完整的航運產業鏈和金融發展歷程，雖航運中心目前仍與虹口區、寶山區各有分工，但浦東仍扮演主導的角色。

表 4.1 「十一五」上海四大中心建設規模概況

	指標	項目	發展情況	備註
國際金融中心	金融市場	直接融資額占國內融資總額比重	20.2% (2009 年前三季度)	“十一五”期末預計達到 25%
	證券市場	證券市場市值	15.36 萬億元 (2009 年三季度末)，世界第 6，亞太第 2	“十一五”期末證券市場市值預計達到 20 萬億元
		股票成交額	27.54 萬億元 (2009 年末)，世界第 3，亞太第 1	
		股票融資額	3343.15 億元，(2009 年末)，世界第 5，亞太第 1	
		IPO 融資額	1251.25 億元 (2009 年末)，世界前列，亞太第 2	
	黃金市場	現貨黃金場內交易額	世界第 1 (2009 年末)	
	期貨市場	期貨和期權交易量	世界第 13 (2009 年前三季度)	“十一五”期末進入全球前 10 名
		銅期貨交易量	世界第 1 (2009 年末)	
		鋅期貨交易量	世界第 1 (2009 年末)	
		天然膠期貨交易量	世界第 1 (2009 年末)	
鋁期貨交易量		世界第 2 (2009 年末)		
燃料油期貨交易量		世界第 3 (2009 年末)		
國際航運中心	港口	港貨物輸送量	5.9 億噸 (2009 年)，世界第 1	
		集裝箱輸送量	2500 萬標準箱 (2009 年)，世界第 2	
	上海機場	旅客輸送量	5708 萬人次 (2009 年)，全國第 2	增長 11.7%
		貨郵輸送量	浦東機場保持世界第 3，全國第 1	虹橋機場全國第 5
	郵輪	遊客進出境人次	估計 15 萬人次	增長 22%
國際貿易中心	總貿易	進出口總額	2777 億美元 (2009 年)	下降 13.8%，連續兩年低於北京
	關區	進出口商品總額	5154.9 億元 (2009 年)	占全國 27.1%
	社會消費品	零售總額	5172.88 億元 (2009 年)，全國第 2	增長 14%
	文化產品和服務	進出口總額	20.07 億美元 (2008 年)，增幅全國第 1	占全國比重 13.1%
	服務貿易	進出口總額	735.7 億美元 (2008 年)，全國第 1，占全國服務貿易進出口總額 24.2%	占全市國際貿易總額 18.6%，首個超過全球平均的城市

來源：肖林、馬海倩，「十二五時期加快建設上海國際經濟、金融、航運中心思路研究」，科學發展，第 3 期 (2010 年 2 月)，頁 46。

表 4.2 「十一五」時期金融服務機構集聚概況

	類別	2006 年	2007 年	2008 年	2009 年
金融業機構	保險業機構	222	261	291	291
	證券業機構	90	94	94	93
	銀行業機構	82	112	124	133
	外資金融機構	110	151	165	170
	總數	504	607	689	787
跨國公司總部機構	地區總部	154	183	224	260
	外商投資性公司	150	165	178	190
	外資研發中心	196	244	274	305
	總數	500	592	676	755

資料來源：作者整理自 2010 年上海統計年鑑，上海統計局編（上海：中國統計出版社，2010 年）；肖林、馬海倩，「十二五時期加快建設上海國際經濟、金融、航運中心思路研究」，科學發展，第 3 期（2010 年 2 月），頁 47。

中央與上海雙方面推動是不可或缺的，對浦東建設有推波助瀾的影響。除率先在國際航運試驗區中展開自由貿易區的試點，有完善市場體系、提高貿易便利好處之外，也有優化口岸貿易、強化服務業貿易功能。浦東新區雖隸屬上海市，但其經濟與政治地位不斷提升，其面積、經濟總量、產業結構和區政府經濟自主等方面，皆有顯著的城市特性。在雙中心政策的加乘作用下，更有利加快發展。

上海、浦東雖然擁有較好的發展優勢，但要成為中心地位，必須得再增強其他面向的競爭力。不可避免，仍要先比較經濟指標，上海與全球各國際中心的差距。上海要成為國際城市，發展服務經濟是必然趨勢，得具備巨大的經濟總量、發達金融與航運體系等條件，如表 4.3 所示，這些國際城市除了是航運中心之外，也具有經濟中心、金融中心的功能，以下就航運與金融發展概況加以說明。

表 4.3 全球城市各功能中心之發展

城市功能	紐約	倫敦	東京	香港	新加坡	上海
經濟中心	■	■	■	●	●	○
製造業中心	■	—	■	—	—	●
貿易和航運中心	■	■	■	●	●	◎
金融中心	■	■	■	●	●	◎
經濟決策和控制中心	■	●	●	—	—	—

註：■國際中心；●區域中心；◎正在形成區域中心；○已形成國內中心。

資料來源：林蘭，「上海浦東新區國際航運中心核心功能區建設比較研究」，*上海經濟研究*，第 3 期（2010 年 1 月），頁 88。

首先，在航運體系方面，雖上海有良好的基礎，包括硬件設施、航線班密度、港口裝卸效率、貨物吞吐量，但軟件環境還是較為低階，如海事服務、航運交易、保險、金融、船籍註冊、海事訴訟等高端服務領域。上海行政審批與國際一流服務相較，也有很大的落差。舉例來說上海建立一個倉庫約莫 37 個步驟，花費 336 天，相較於亞太地區 19.4 個步驟、175.3 天，以及經濟合作與發展組織（OECD）14 個步驟、153.3 天¹³⁴，上海的競爭優勢仍差一些。這也間接影響政府在這部分經營的收入，以目前航運融資和航運保費收入來說，占全球市場不足 1%¹³⁵。

此外，國際港口的重點指標並非貨物吞吐量，而是資源配置能力。如表 4.4 所示，其他城市軟件環境皆較為優勢，但上海卻相反。雖具有航運體系的雛形，但發展瓶頸仍多，尤其在軟件實力與服務上，略顯不足。整體而言，大都會保持運輸樞紐地位，固然有助城市競爭力，卻也必須加強高端服務的體系。上海一旦大港地位不保，也可轉換成航運服務業模式，藉此占據國際分工產業鏈中，環節較高的地位¹³⁶。

¹³⁴ 談佳隆，「上海率先拉開地方行政改革大幕」，*中國經濟*，第 43 期（2008 年），頁 57。

¹³⁵ 錢運春、郭琳琳，*浦東之路：創新發展二十年回顧與展望*（上海：人民出版社，2010 年），頁 50~57。

¹³⁶ 洪浣寧、謝群惠，「浦東下海，浦東啟航」，*浦東發展*（上海），2009 年 12 月，頁 29。

表 4.4 國際主要航運城市之服務品質得分

航運中心	總得分	硬件環境 得分 ^{註1}	軟件環境 得分 ^{註2}	航運市場發 展水平	政府作為
紐約	16.23	0.13	0.18	0.32	0.12
倫敦	12.10	0.05	0.15	0.31	0.08
東京	6.94	0.03	0.08	0.27	0.01
香港	10.82	0.08	0.12	0.19	0.09
新加坡	17.43	0.17	0.18	0.21	0.16
上海	5.34	0.15	0.01	0.02	0.01

註1：硬環境指標包括港口集裝箱吞吐量、船舶到港次數、所有國擁有船隊總噸、航道水深、港口費用、深水泊位數、機場航線數；

註2：軟件環境指標，包括航運開放度、金融市場成熟度、經濟自由度、政府參與、直接航運市場交易水平、金融部門產值、特殊貿易區自由度、公平與安全、間接航運市場交易水平、股票市值、政府效率。

資料來源：林蘭，「上海浦東新區國際航運中心核心功能區建設比較研究」，*上海經濟研究*，第3期（2010年1月），頁90。

其次，在全球金融活動的發展上，上海股市交易與債券市場的集中度，還有很大的落差。如表4.5所示，發達國家對全球金融資源的掌控，很大程度還是依託國際金融中心實現的，如倫敦是外匯與場外交易中心，芝加哥則是最大的場內衍生品交易中心，相較於上海金融中心，浦東目前還不具備這樣的實力。

表 4.5 2006 年全球金融活動之集中程度

	全融活動 集中程度	股市交易 額	新股上市 交易額	國際債券市場 已發行總額	本土債券已 發行總額	銀行海外 資產	銀行負債 資產	外匯成交 額	外匯/利率衍生 工具市場成交額
美國	100.0	49.0	16.3	23.3	44.6	8.9	11.7	19.2	19.4
英國	90.6	10.9	16.9	12.6	2.4	19.8	22.5	31.3	38.1
日本	32.7	8.3	3.7	0.9	18.1	7.6	3.2	8.3	6.0
德國	23.0	3.9	3.6	10.6	4.4	10.6	7.3	4.9	4.1
香港	13.2	1.2	12.9	0.3	0.1	2.3	1.4	4.2	2.7
新加坡	9.9	0.3	1.5	0.3	0.2	2.4	2.6	5.2	3.2
上海	3.3	1.1	3.6	0.1	2.2	—	—	—	—

資料來源：張麗玲、楊信，「評估香港的國際金融中心地位」，*香港金融管理局季報*（香港），2007年12月，頁7。

各級政府的作用並非製造群集，而是發現已萌芽並具發展潛力的產業群集，通過各種政策來創造良好環境，吸引這些產業進來，於是各級政府在經濟上的合作，就顯得相當重要了。因此，強調服務經濟的焦點在於重視各級政府的引導與啟動，以扭轉目前的發展困境，而並非比較各國表現與上海差距。原來模式是上海做為通則性的策略指導，浦東執行。不過雙中心政策下達後，上海搶當了經濟啟動者與解決區內整合的角色，而浦東現有問題則是重新找回經濟自主的角色。

至於上海市政府在雙中心政策上的困境，則是內部意見不一。第一兩個中心的政策由不同部門分頭起草，包括上海市發改委、上海市財政局、上海市金融辦、上海市港口局等，各有主張；其二是項目標準不同，如國際船舶涉及關稅、增值稅以及出口退稅問題，交通運輸部表示支持，稅務部門表示僅採取減稅，亦有部門表示反對。因此上海市的首要任務是取得各部門共識，賦予浦東任務¹³⁷。

總的來說，國務院給予雙中心政策，有很高的含金量。上海積極介入，除鞏固經濟地位之外，期能聚集更多創新要素進來，發展城市軟實力，對上海而言無疑是利多政策¹³⁸。至於對浦東來說，配合先行先試的優勢、浦東綜合配套改革試點，諸如三港三區聯動、制度創新、事權擴增以及最重要的兩區合併，成為大浦東經濟再度高速成長的拉力，不過卻也須努力突破上海限制框架。

¹³⁷ 談佳隆，「提速上海—上海國際金融中心、航運中心建設《意見》出台始末」，**中國經濟**，第15期（2009年），頁18。

¹³⁸ 上海市發展改革研究院，「以城市全面創新推動上海“十二五”轉型發展」，**科學發展**，第4期（2010年3月），頁32~36。

第二節 兩區合併與聯動

中央雙中心政策出台，浦東必須有所作為，以取得發展先機。浦東的策略選擇，除了向中央提報之外，就是向上海要求援助。但浦東內部的航運與金融功能並非完整，必須削弱鄰近的南匯區競爭，以期得到最多的分配資源。於是，雙中心與兩區合併的關聯性高，如第三章所提及，浦東擁有外高橋港，南匯有洋山港；商用飛機研究中心落戶浦東，而大飛機項目卻位於南匯。為解決兩個中心分離的問題，浦東區政府的立場首先必須把洋山港納進來。

其實，早在 2006 年由於長期與洋山港競爭的問題，浦東專家曾對浦東南匯一體化做過調研，但當時上海市府並沒有接受。於 2009 年經上海提報、中央首肯才促成。兩區合併的意涵有二，第一是上海市政府與浦東達成共識，決定排除兩市轄區相互扯皮的問題，以順利建成雙中心；另一方面是帶來資源的聚集，上海浦東成為各級政府競爭關係中最大的贏家。

面對雙中心與兩區合併的議題，除了上海市積極介入整合，如上一章提及成立「冷班子¹³⁹」調研組之外，浦東亦有所作為。其中涉及兩個核心議題，其一是新浦東的單位與人事如何整合，市府如何干預；其二新浦東如何自主建設，空間以及功能如何佈局。欲理解兩級政府如何促進國際城市的發展，則需先理解兩者發生什麼改變。後就浦東區政府的作為加以分析，說明浦東在行政體制、經濟建設上的策略與創新。

¹³⁹ 2009 年上海市委組織成立「冷班子」調研組，針對浦東新區新一輪改革獻策。

壹、行政體制

首先，兩區合併的概況，詳如表 4.6，大浦東常住人口雖高，但密度卻大大紓緩，已接近上海市平均；南匯區的劃入，使新浦東成為全上海市面積最大的市轄區，規模大約是 1/5 的上海。原南匯區大量未開發土地將持續釋放，以解決浦東長期空間不足的問題。釋放的土地亦能增加產值，有助提升大浦東的經濟實力。

浦東運用兩區合併政策，一方面解除南匯的競爭，尤其航空、航運的發展資源，長期受南匯區所瓜分。成為經濟共同體後，有助資源迅速聚集於大浦東，兩者從競爭關係轉變成跨區合作。但兩區仍有許多整合議題待解決，上海市直接介入調整，諸多組織皆設新單位，從市的角度下去協調。

表 4.6 兩區合併前後之面積與人口概況

	2008 年		2009 年	
	浦東新區	南匯區	兩區合併	上海
面積（平方公里）	532	677	1210	6340
常住人口（萬人）	305	106	419	1921
密度（人/平方公里）	5738	1567	3462	3030

來源：作者整理自上海統計局編，**2010 年上海統計年鑑**（上海：中國統計出版社，2010 年）。

一、聯合工作黨委

兩區合併後，浦東人事任命原則是由市裡指派，以協助協調與溝通，避免兩區政府間協調破局的情況。在上海市委與市政府在中央發布兩區合併一周後（2009 年 5 月 13 日），即舉行有關南匯行政區納入浦浦東新區工作會議。於隔天宣布建立聯合工作委員會，承擔兩區合併後的一個過渡領導階段，共有五位成

員，包括徐麟擔任聯合黨委書記，姜樑、戴海波、張國洪、張才蓮任副書記¹⁴⁰。

從表 4.7 可見，徐麟與張國洪來自浦東，而戴海波與張才蓮來自南匯，組成的人事比例均衡，避免任何一方被矮化。但特別的是，聯合黨委書記由原本浦東新區書記、現任上海市委常委的徐麟升任，由原浦東新區領頭的意味明顯。但更重要的是兩區合併顯然是一個高規格的人事決策，從書記到區長皆是市裡派下來的。其政治意義在於，即使處於兩區過渡時期，大浦東的人事權仍牢牢掌握在市政府與市委手中。

表 4.7 南匯區行政區劃入浦東新區之聯合工作黨委名單

姓名	原職務	職屬
徐麟	原浦東新區區委書記	浦東
姜樑	原上海市委副祕書長	市
戴海波	原南匯區區委書記	南匯
張國洪	原浦東新區區委副書記	浦東
張才蓮	原南匯區區委副書記	南匯

來源：作者自行整理。

此次市裡召開的工作會議相當重要，還有一個重要意涵，即為 7 月大浦東新區人民政府換班子事宜提前定調。現任浦東新區區長的姜樑由市政府空降下來，也意味兩區合併之後的整合問題，還是得依靠市政府力量協調與解決。兩區合併的領導班子，直接由上級促成與主導。相較之下浦東新區政府在人事議題上，作用似乎僅限於提供意見，或透過聯合黨委會議來做協商，無法有決定性的作用。

¹⁴⁰ 「上海南匯區劃入浦東 徐麟任聯合黨委書記」，人民網，2005 年 5 月 15 日，<http://politics.people.com.cn/BIG5/41223/9325208.html>。

二、 事權、財權的轉變

兩區合併之後，關於行政權力是否變化，攸關浦東能否繼續有自主能力，本小節從兩個層面探討。首先必須處理的是，大浦東的行政體系如何變化，隨著行政區劃的改變，原屬浦東政府的事權是否分散，或是被市政府收回；其次兩區合併政策的高規格待遇，是否有為大浦東的財政收入，提供優惠或是開發資金，如同 92 年的浦東開發一般。

(一)、事權

大浦東的行政機構整合，如表 4.8 所示。第一個特點是政府職能重新調配，原先部門被擴增或拆併，包括環境局、教育局、衛生局、人社局以及民政局五個單位；第二雖「小政府、大社會」特色保留，但有機構擴大現象，如農委會從經委會單獨出來，可能與南匯的農業特點有關。說明新管理階層不僅重視原浦東的功能，亦兼顧南匯區的發展。此外，新浦東新增四個機構，包括金融服務局、經信委、商務委、規土局，亦呼應浦東發展雙中心政策。由此可歸結出一個現象，凡涉及雙中心的重點項目，皆獨立成為專門性單位。

表 4.8 2009 年兩區合併政府機構之設置

浦東新區人民政府																			
發展和改革委員會	辦公室	建設和交通委員會	國有資產監督管理委員會	科學技術委員會	監察局	財政局	公安分局	司法局	環境保護和市容衛生管理局	文化廣播影視管理局(與區委宣傳部合署辦公)	教育局(承擔原社發局教育、體育職責後建組)	衛生局(承擔原社發局衛生、計生職責後建組)	人力資源和社會保障局(承擔原人事局、勞保局、醫保辦職責後建組)	民政局(承擔原勞保局民政、社團管理職責後建組)	農業委員會(從原經委單列)	金融服務局(新增)	經濟和信息化委員會(新增)	商務委員會(新增)	規劃和土地管理局(新增)

資料來源：蘇寧，浦東之路：政府制度創新經驗與展望（上海：人民出版社，2010）

年)，頁 94。

2007 年上海市下放浦東 6 個方面 17 項事權，2008 年下放 7 個方面 11 項事權¹⁴¹，賦予浦東更大的改革發展權與創新權，兩年的放權可歸納以下幾點¹⁴²：

1. 原屬市府審批權限內的外商投資項目，授權浦東新區政府審批。
2. 外商項目涉及其他市府相關審批部門，同步下放。
3. 對國家級開發區及編列單位的規劃、組織與編制，授權浦東新區城市規劃部門。先報浦東新區政府審批，再報市規劃局備案。
4. 人才居住証審核權下放浦東新區，在居住証與戶籍的銜接辦法出台後，即在浦東先試先行。

由上述特點可觀察到，浦東政府在兩區合併前的事權，已經有更加集中的趨勢。若只討論「事權」，其模式為「小市政府、大浦東區政府」。另外，企業服務的事權上，以往行政審批是分散於區裡各部門，如投資辦和審批辦，皆有部分行政許可的管理權與審批權；兩區合併之後，新浦東需在遵循十七大提出的「大部制」方針，透過成立新的集中辦理機構，凡有關企業經營、法人活動的行政許可和非行政許可，皆由新機構統籌與指導，負責全區的經濟許可與投資項目協調¹⁴³。

綜觀前述的企業服務部門，從原分布在各單位到集中於一個部門辦理，由多部門協調變成單部門內部協調，雖有「小政府、大社會」的優點，降低了行政成本、提高辦事效率，但這種權力高度集中的機構，亦可能引發原浦東政府所面臨的困境。大浦東的新行政體制即使做了一番改革，但依然有它的缺失存在。

第一是部門雖然合併，卻未產生整合的效用，職責交叉、權責不一致的情況仍存在。新區發改委、經信委、環保局皆有職權交叉現象，皆有外貿、物流管理、

¹⁴¹ 2007 年六個面項包括規劃、財稅、土地管理、環保市容、項目審批、社會事業發展。「2007 年浦東新區綜合配套改革總體工作情況」，上海市人民政府網，2008 年，<http://218.242.144.41:82/gate/big5/www.sh.gov.cn/shanghai/node2314/node18598/node18599/userobject31ai2249.html>。

¹⁴² 溫志宏，「社會全面進步的浦東樣本－專訪上海市浦東新區副區長張恩迪」，**中國報導**，第 7 期（2008 年），頁 48。

¹⁴³ 聞繼寧，「新浦東政府職能轉變要三個堅持」，**浦東發展**（上海），第 7 期（2009 年），頁 12~13。

循環經濟、現代服務業等職能；不僅部門間職權有問題，功能區與部門間亦同，如金融服務局與陸家嘴功能區會有金融方面的交叉職責¹⁴⁴。

第二，兩區合併之後的新行政體制，雖仍維持小政府原則，但公章使用、文件內容與溝通方式都更複雜，不易調整與溝通；此外和上海市機構依然不對口，浦東集成機構的特色，使處室能履行浦西其他區一個局的職能，但卻沒有一個局應有的決策權限，導致無效率。

另外有關市裡對下級部門的考核、開會以及事項協調上，亦產生不銜接的窘境，造成上下單位無法對應。蘇寧指出浦東小政府缺點，導致兩個不當的後果，其一是市與區在部分決策過程並非順暢與效率；第二是浦東政府體制發生變化之後，小政府制度並未隨著外在環境改變，制度逐漸僵化。

市裡每個部門都找（浦東）局長的領導群，但卻無法全然應付，常常是派副局長，有時候甚至連副局長都派不出去，只好派處級或是科員，上面就不高興了；也因為層級不對等，有時候市裡要講事情，浦東領導沒來，就造成許多事權分配上、重大決策上的無效率。

其次，浦東管委會初始的轄區相對小，管轄事務有限，上海市給予特殊關注，經濟上也可以給一些政策，開會你（浦東）不來，有特事特辦的保障；但區政府進入正常的「體制」時，隨著事務擴大，情況也更複雜，單純去維持小政府這種格局，是不是真正有利於區域的發展，能否讓浦西或各口學習，也要打個問號¹⁴⁵。

第三，審批環節雖已大幅改善，但由於審批權限分屬原則，各部門行政管理權限的標準不一，影響了審批效率。如外資部門按產業目錄、投資規模劃分審批權，甚至區分重要地區與非重要地區，雖分工精細，但對環保部門卻沒有帶來便利，需再重新按建設項目分類審批，行政成本反而提高¹⁴⁶。

¹⁴⁴ 李樂，「浦東新區探索大部門制改革的思考及建議」，**黨政論壇**（上海），第2期（2010年2月），頁22。

¹⁴⁵ 訪談蘇寧，上海社會科學院國際政治經濟學研究室副主任，訪談時間2009年6月11日。

¹⁴⁶ 李樂，「浦東新區探索大部門制改革的思考及建議」，**黨政論壇**（上海），第2期（2010年2月）。

(二)、財權

上海轉移性支付制度略分為三個階段，第一階段目標是激勵區縣，促進全面經濟建設。1994年上海市出台《關於市與區縣實行分稅制管理體制的決定》，改以實行分稅制，主要劃分市與區（縣）的財政收入、支出責任，確立區（縣）財政上繳義務以及市對區（縣）稅返基數。此套做法重心在支持區（縣）積極發展經濟，促進各區有因地制宜的經濟政策¹⁴⁷。

第二階段是2003年上海市對轉移性支付做出調整，出台《本市財政體制改革方案》，主旨在於實現政府間橫向財政的平衡，鼓勵區（縣）對公共項目的支出，並確保上繳市級的新增財力，會全數投入區（縣）的轉移支付。方式是以2003年為基數，首次考慮建設性支出、經常性支出、各區（縣）公共支出投入度，作為分配比例，目的為均衡區（縣）發展、縮小財力差異。

在兩區合併之前，上海市做出第三次的財政體系調整，2008年改革目標是對地區轉移支付的重新定位，改革原來按戶籍人口、簡單支出水平的計算方式，調整為按常住人口、各區縣面積、糧食產量、學生人數、項目支出比例、區財力等來計算分配補助，即區在規範內的投資項目比例越多，享有轉移性支付的份額就越大。優點廢除2003年編定的七個固定指標，改以當前實際情況為依據。

大浦東在這項財政體制上是有利的。一方面是因為兩區合併之後，土地面積擴大，投入基礎建設比例不斷提升，有助於新區獲得較高配額的轉移性支付。但上海市下達轉移支付資金的管道並非統一，區單位可多次從市裡獲得資金。一類是由市財政局撥給區財政局，再劃撥給區（縣）各預算單位；第二種管道是由市相關委、辦、局在部門預算中，直接安排給區內對口部門，做為專項基金。

縱觀而論，大浦東行政體制改革，主要在挖掘現有行政潛力，但在現有中央

月)，頁23。

¹⁴⁷ 邱益中，「上海財政轉移支付制度建設的實踐與探索」，*上海經濟研究*，第10期（2009年8月），頁71~73。

與市裡行政體制不變的情況下，新區行政體制難以取得突破性的進展¹⁴⁸。權力方面，除了人事權之外，市也直接從財政、稅返的壟斷來強化領導與控制。財稅制定權由市裡主管部門主導，新區政府對轉移支付辦法的制定參與度不高，只能被動取得市級的資金。但上海市與浦東新區兩級政府的事權與財權，仍有部分不清楚的劃分，如事權交叉、資金分配不均，可能導致管理不到位的後果。

貳、經濟體制

中國快速的城市化進程中，中大型城市陸續調整行政版圖，包括北京、深圳、浦東等，都有區級版塊的重整¹⁴⁹。學者指出大多數行政區劃的調整與經濟發展有關，經濟發展到一定程度，需突破傳統行政區劃的界限，亦有學者認為引起行政區重劃，是行政向經濟讓路的表現¹⁵⁰。2009年南匯區併入浦東新區的決策，是政府考量經濟功能的體現，卻也帶來一系列政治、經濟體制的整合與創新。

經過市政府的調研後，雙中心政策在浦東的體現，主要精神是三港三區的連動策略，除了洋山港與外高橋港的錯位發展之外，也增加兩港之間的短程接駁系統，以加速推動國際航運中心的建設。除了金融、航運制度上創新之外，浦東功能也有了新定位。本小節旨在探討浦東的發展策略，先說明港區聯動、制度創新面向。後就兩區「分工」、「合作」、「互惠」三個層面來分析，以理解大浦東如何透過區域的功能整合、空間重塑方式，來完成上海所賦予雙中心任務。

¹⁴⁸ 劉力、林志玲，「國家綜合配套改革試驗區的布局條件與空間推進模式」，**城市（廣東）**，第2期（2008年2月），頁11。

¹⁴⁹ 北京撤銷東城區、崇文區，設北京市東城區，並撤銷西城區、宣武區為北京西城區；深圳則是擴容，包括羅湖、福田、南山、鹽田納入深圳市。

¹⁵⁰ 「區劃調整—行政為經濟讓路」，**創造**，第8期（2010年8月），頁93。

一、 港區聯動、跨區合作

兩區合併之後，市政府介入浦東新區不僅在人事上，也出現在港區聯動項目，一系列整合「三港三區」的政策紛紛出台。市的原則是直接設立新的單位，以整合舊有單位，架空原屬於區的管轄，如 2009 年 11 月為了整合洋山保稅區、外高橋保稅區以及浦東機場保稅區行政管理體系，另設一新單位「上海綜合保稅區管理委員會」統一領導。

此管委會有若干特殊意義，其一「兩區三港」原先各自有行政管理主體，現受上海綜合保稅區管理委員會統一指導。該委員會屬上海市的派出機構，非隸屬浦東區政府，使得原浦東管理的單位，轉而被上海市府收回，改由市裡直接管轄。

第二，上海市府除了整合浦東內部空港管理單位之外，在人事上也有特殊安排。觀察該委員會的人事名單，由上海市委常委、常務副市長楊雄出任主任，副主任包括上海市委副祕書長、浦東新區區長姜樑，上海市委發展與改革委員會主任周波，浦東新區區委副書記、副區長戴海波，上海市高外橋保稅區管理委員會副主任簡大年¹⁵¹。

人事配置上，該委員會也採「高級別」安排，除了顯示上海市府對兩區合併的重視，也顯示體制合併不易，需要由較高的管理階層來解決合併初期的磨合。對於管理團隊高級別的現象，除了在 1990 年成立浦東辦事處出現過之外，很少在浦東其他開發項目中出現，顯示上海市政府再次介入依然強勢。

浦東的管轄權雖然萎縮，但在空間與功能重構上，卻有了新的發展。首先，兩區出現分工的現象，在空間布局上體現「優勢互補、錯位競爭」。所謂「錯位競爭」，簡大年認為是依據各自優勢所作的發展藍圖，如洋山港保稅區主要發展

¹⁵¹ 「整合黃金岸線，上海劃定三港三區」，鳳凰網，2009 年 11 月 19 日，<http://finance.ifeng.com/news/20091119/1481550.shtml>。

國際中轉、物流、倉儲與期貨交割的多層次業務；外高橋保稅區為國際貿易示範區，開展國際貿易的貨物與服務貿易功能；浦東機場綜合保稅區則為臨空服務的先導區，包括航空口岸物流、貿易與金融服務。

第二，除了錯位發展，主要業務不重疊之外，兩區一方面開啟跨區的合作，另一方面也避免功能區之間的惡性競爭。前者包括明訂法規規定浦東機場綜保區、外高橋保稅區、洋山保稅港區之間，其銷售與轉移的應檢物，免於實施檢驗、檢疫¹⁵²；此外姜樑在 2010 年 4 月表示，浦東計畫三年投資 1000 億，用於內部加強南匯與浦東的南北道路連結、打通沿海大通道¹⁵³。

至於避免惡性競爭方面，如規定原浦東機場綜合保稅區的稅收、外匯政策，都需與南匯的洋山港保稅區相關規定一致；更重要的是原先在南匯區的大飛機項目，也必須與浦東新區分享，大飛機項目所需的高價值的航空零件，開始依託浦東機場保稅區來交易與轉運¹⁵⁴。諸多資源快速匯聚於原浦東，這也是何以浦東要積極邀上海，共同推動兩區合併的主要原因之一。

第三、大浦東政府不僅規劃功能的合作，亦開始複製功能區，希冀諸多項目產生互惠作用。2009 年中國商用飛機設計研發中心落戶於浦東新區的張江高科技園區，占地約 50 萬平方米，具有行政辦公、設計研發、創新實驗與輔助配套五大區¹⁵⁵。甚至原浦東四個國家級開發區南下，原南匯的園區也北上取經。如張江「藥谷」也企圖在南匯複製一個「醫谷」，新浦東已經多次聯合調研，企圖尋找最佳的結合點¹⁵⁶。

¹⁵² 「上海浦東機場綜合保稅區管理辦法」，上海市人民政府網，2009 年 5 月 28 日，<http://www.shanghai.gov.cn/shanghai/node2314/node3124/node3177/node3179/userobject6ai2036.html>。

¹⁵³ 「浦東新區計畫三年投入 1000 億，尋求新突破」，人民網，2010 年 4 月 15 日，<http://finance.people.com.cn/GB/8215/179399/186396/186849/11377667.html>。

¹⁵⁴ 空港巡禮，「浦東機場綜合保稅區獲批」，*空港巡禮*，2009 年 9 月，頁 14。

¹⁵⁵ 「新浦東，爭當國家戰略的核心功能區—寫在上海浦東南匯“兩區合併”之際」，新華網，2009 年 5 月 7 日，http://www.sh.xinhuanet.com/2009-05/07/content_16452341.htm。

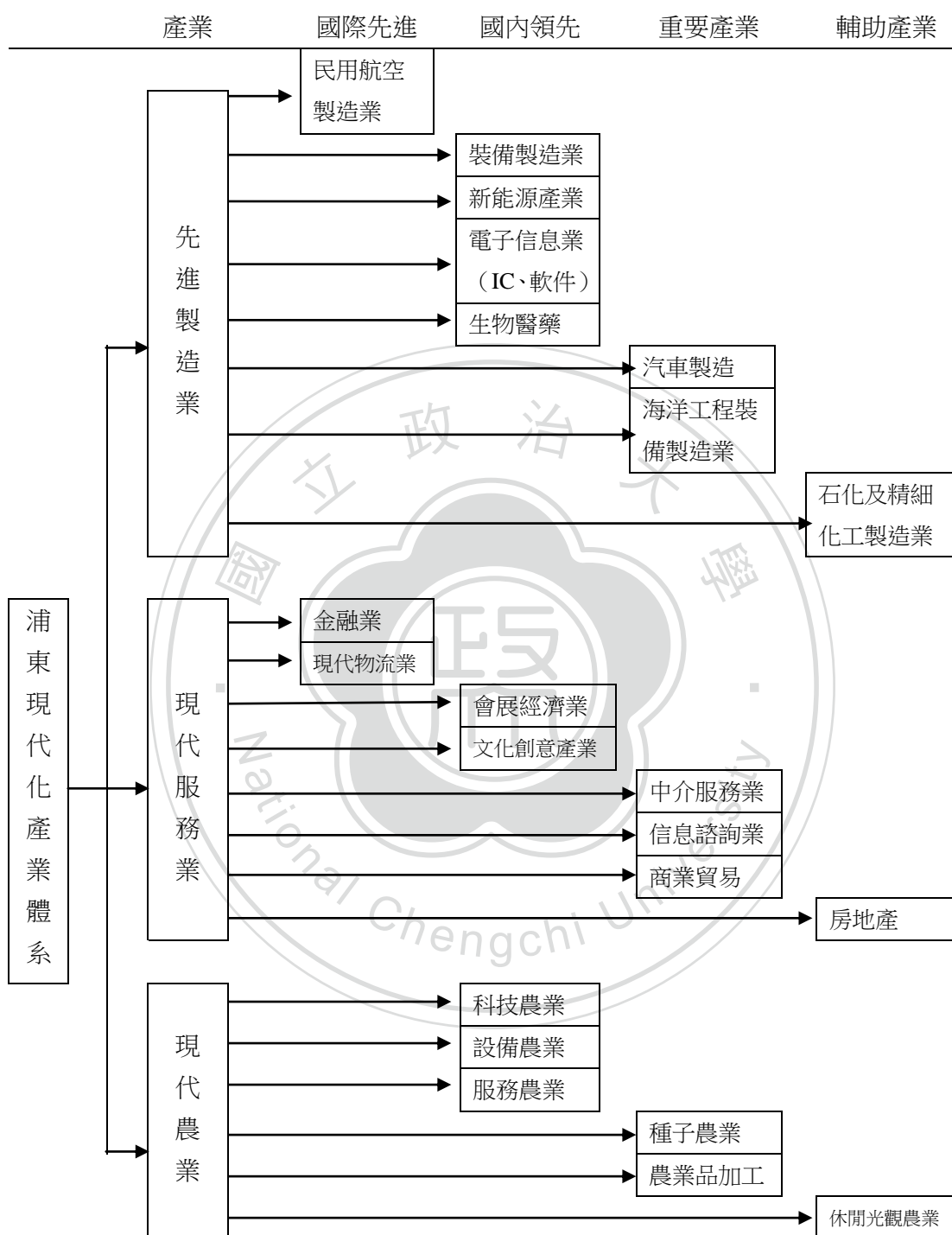
¹⁵⁶ 錢運春、郭琳琳，*浦東之路：創新發展二十年回顧與展望*（上海：人民出版社，2010 年），頁 238~240。

雖浦東獲取諸多資源，但南匯亦享有這種兩區合併產生的紅利，包括先試先行的優惠政策、土地價值的增長、產業南移。兩區合併不僅帶來經濟效益，地方財政也大幅增長，如前一章提及新浦東地區生產總值超越 4000 億，地方財政收入也達 380 億，比 2008 年增長了 9%。除經濟紅利之外，也帶來產業上的新布局，以大飛機項目為例，總部在陸家嘴，研發中心在張江，而總裝基地則在原南匯祝橋。因此，雖然上海收回了部分權力，卻也釋放其他的權力做為平衡。

另外，兩區合併不全然正面，亦有負面影響，包括兩區產業結構差異性大，大浦東政府的產業發展策略必須修正。如圖 4.1，除原浦東的先進製造業與現代服務業之外，也囊括了現代農業，這與南匯區的市郊農業、配套加工製造業的傳統主導產業有關，包括機械冶金、建材、汽車組裝與零件。雖兩區合併解決了土地面臨瓶頸的問題，但南匯第三級產業水平較低，新浦東的二元結構卻明顯了。

除了土地與空間、制度創新有利城市發展之外，新浦東的經濟結構、服務產業與整合能力卻對國際城市的發展不利。雖然如此，新區政府的積極性依然不減，對於經濟與科技整合仍不斷進行，這也繼續考驗著浦東新區的籌備能力。

圖 4.1 大浦東現代化產業體系



來源：趙建吉、包曉雯、劉亮、曾剛，「兩區合併背景下大浦東產業發展及空間布局研究」，*經濟地理*，第 30 卷第 8 期（2010 年 8 月），頁 30。

縱觀而論，長期對地方經濟的過度關注，導致地方官員只重視本地經濟，地方官員傾向與上級主動聯繫，而橫向之間的聯繫較少¹⁵⁷。在航空與港口的競爭中，浦東垂直聯繫仍大於水平合作，浦東區政府積極與上級單位的合作，但區級政府間的水平合作，通常得由市裡介入。雖兩區的經濟結構仍處於磨合期，諸多權利受制上海市府，但浦東的積極性不減。除了重新獲得國家戰略地位之外，存在於上海各港口、保稅區、航空項目的資源，都集中到了大浦東，是有利發展的。

二、 制度創新、規模經濟

暨三港三區的體制創新之後，對促進服務經濟亦有正面效果。2010 年上海欲在浦東新區建立全國最大的自由貿易園區（Free Trade Zone），上海發展研究中心主任周振華認為，此一舉措將使上海有機會進一步獲得實質性的「優惠稅收」和「特殊監管政策」，上海未來可能會獲得的先行先試政策比其他地方更多¹⁵⁸。

為此，上海成立浦東綜合配套改革研究中心，做為開放性的研究平台，主要功能在於推動與中央部委、國家級研究機構的互動，並協助決策¹⁵⁹。與以往不同的是，上海開始密切與中央保持聯繫。此外，也確保在國際城市建設上，上海浦東的發展方向正確，以期透過浦東得到更多先試先行之契機。

新政衍生的保稅區、開發園區、研發基地、海港空港等效應，其實都具鞏固浦東在上海經濟地位之效用，也是新浦東的優勢所在。首要優勢在先試先行、體制創新，使浦東具有配置部分資源能力；第二是營造環境，完善服務體系，提高貿易便利化。上海在國內貿易市場有較強的交易、採購、運輸的功能，能聚集較多的國內外大企業與地區總部，有助於提升大浦東的市場規模。但如何將國內優

¹⁵⁷ 應品廣，「港航城市之競合關係及其法律規制－以上海建設國際航運中心為切入點」，**福建農林大學學報**，第 13 卷第 5 期（2010 年 5 月），頁 81。

¹⁵⁸ 「多部委聯合調研，首個“自由貿易園區”或將落滬」，新華網，2010 年 11 月 30 日，http://big5.xinhuanet.com/gate/big5/news.xinhuanet.com/fortune/2010-11/30/c_12830996_2.htm。

¹⁵⁹ 上海市發展改革研究院，「以城市全面創新推動上海“十二五”轉型發展」，**科學發展**，第 4 期（2010 年 3 月），頁 38。此單位按事業單位給與編制，比照正局級配備幹部，設有相應機構與人員以供抽調，預計從三個方面與中央部委進行溝通，第一是推進貿易便利化，涉及海關、稅務等部門；第二是口岸貿易、離岸自由貿易、服務貿易，涉及離岸金融試點；三為上海打造購物天堂。

勢轉換為國際優勢，與全球大都市地位相應，則是大浦東新區政府評估的方向。

雙中心體制建設部分，蘊含上海浦東互動的特點。如表 4.9 市裡重點主要是針對金融環境改善與現制的開放，浦東新區政府則針對經濟與行政做更細部的執行，以達到經濟總量的增長，包括前面所提的對中小企業的融資、政府審批制度的簡化。對於上海的雙中心目標，浦東亦加強海事、金融服務方面，諸如加快金融機構集聚、人民幣國幣結算、航運平台、兩港區合作協議等。

除與上海聯手經濟發展之外，新區政府亦與其他單位合作，以期創造更多經濟成果，避免受制上海市府。如新區政府與國資聯手，安排 20 億支持高科技產業化的基金，改革國有科技投資公司，2010 年由科技部、浦東新區政府出資，籌備開發新投資基金¹⁶⁰；另外也嘉惠中小企業，新區政府與上海銀行合作，展開對中小企業的融資試點，上海銀行每新增 50 億元貸款給浦東中小企業，新區以財政預算安排資金，作為貸款獎勵¹⁶¹。

2009 年 3 月 15 家銀行與浦東區內企業簽訂總額 1080 億元的銀行團受信協議，這是浦東 20 年來金額最大的一次集中授信活動¹⁶²。浦東新區政府旨在轉變政府職能，降低政府干預信貸的融資風險，符合中央希冀浦東政企分離的期待。但另一方面，透過不同優惠，支援當地企業，如針對不同階段的中小型科技企業，新區政府融資途徑也不同¹⁶³。這種支撐經濟規模的作為，亦得到上海市府的肯定。浦東在雙中心政策中，透過不同的經濟策略，試圖打點兩個上級政府。

¹⁶⁰ 孫小林，「浦東綜改再啟航」，**中國民營科技與經濟**，第 4 期（2010 年），頁 67。

¹⁶¹ 「上海新浦東著力提升區域核心競爭力」，**政策瞭望**，2010 年 9 月，頁 53。

¹⁶² 15 家銀行分別為國家開發銀行、中國進出口銀行、中國工商銀行、中國農業銀行、中國銀行、中國建設銀行、交通銀行、上海浦東發展銀行、上海銀行、上海農村商業銀行、招商銀行、光大銀行、民生銀行、廣東發展銀行和深圳發展銀行；簽約企業有阿爾卡特、中芯國際、東方希望、羸眾生物科技、公利醫院、上海張江集團等。「15 家銀行與浦東新區企業簽訂 1080 億銀團授信協議」，中國政府網，2009 年 3 月 31 日，http://www1.www.gov.cn/jrzg/2009-03/31/content_1273615.htm。

¹⁶³ 倪外、曾剛，「上海浦東新區產業升級研究路徑和突破方向」，**上海經濟研究**，第 4 期（2009 年 1 月），頁 102。對初期企業，政府每年安排專項資金，包括創新資金、研發補貼，支持商品化預研與小批量生產；對成長企業，政府擴大引導基金規模，除補貼創投公司之外，也啟動科技企業信用互助計劃，設立「浦東知識產權質押融資專項基金」，協助企業獲市場資金；針對開始擴張的企業，政府則推出一批高新技產業股權投資基金，讓企業穩固，並支持企業進行股份改制。

表 4.9 上海市與浦東新區完善雙中心體制之試點

層級	方面	細項
上海市	政策方向	<ol style="list-style-type: none"> 1.上海促進國際航運、金融中心等相關建設條例。 2.關於進一步推進上海企業改革發展等若干意見。 3.關於聚集資源、加強服務、促進產業優化等規定。
浦東區	政府改革	<ol style="list-style-type: none"> 1.市場准入審批方案。 2.招拍掛建設項目基本建設程序審批改革方案。 3.內外資企業投資項目審批改革方案。 4.行政審批和收費改革方案。 <p>除國務院部委直接審批的前置項目之外，其餘 151 項採取消或合併審批方式。招拍掛環節由 6 個減為 4 個，工作天 100 天壓縮至 50 天；外資企業審批由 8 天減為 4 天；停緩徵 210 項行政收費（達 2 億）。</p>
	航運中心	<ol style="list-style-type: none"> 1.海關特殊監管方面的突破，成立外高橋保稅區海關事務服務中心、上海外高橋保稅區國際醫療器械展示交易中心、上海外高橋工程機械進出口交易中心。 2.上海浦東外高橋集團與臨港口集團簽訂戰略合作框架協議，確保外高橋保稅區與洋山保稅港區兩開發主體的合作。 3.服務業機構匯集於大浦東，如航運研究機構、仲裁、公證機構，航運保險、航運金融、海事諮詢等。 4.浦東擬議全國性船舶交易信息平台。
	金融中心	<ol style="list-style-type: none"> 1.上海原有的信託登記中心架構下，與中央國債登記結算公司合作，在浦東建立全國性信託登記中心。 2.擬訂場外櫃檯交易市場(OTC)方案。 3.爭取設立區域性信貸轉讓市場，完善金融市場體系。 4.浦東試點個人本外幣兌換。 5.國際貿易人民幣結算試點。 6.改革跨國公司外匯資金管理方式。 7.全國首個成長型中小企業創業投資基金。 8.爭取房地產信託基金(REITs)和消費金融公司試點。

資料來源：作者自行整理。

歸結雙中心的創新，不僅有法律與政策的創新，也與公私部門簽訂各種協議來保持合作關係。一方面浦東企圖最大化資源集聚，希冀創造兩區 1+1>2 的規模經濟。除有助加速產業聚集規模之外，包括吸引產業群集，如海洋工程裝備、民用航空、信息服務等等。此外亦改善產業能級，藉以調整產業結構，包括研發、總裝等大飛機項目。另一方面，也企圖對中央與上海市府兩上級，保持良好關係。

第三節 上海兩級政府的互動策略

壹、2000 年後的上海浦東互動模式

上海施行「兩級政府、三級管理」，兩級政府指市政府與區級政府，三級管理指市、區（縣）、街道辦事處或鄉鎮的縱向管理。各區（縣）的功能定位，除立足於現有的資源條件與產業發展基礎之外，更要符合上海整體功能定位與發展。早在 2005 年浦東進入綜合配套改革試驗時期，即有浦東與南匯「雙輪驅動」、「聯動發展」之說法，以做為上海開展的前沿版塊¹⁶⁴。目的是跳脫各自為政模式，透過上海對各區縣的協調，進一步有效整合。

上海市雖下管浦東一級，但中央亦有相同權力管轄浦東。2005 年 6 月進行浦東綜合配套改革試點的審議，國務院常務明確指出「涉及全域的重大問題，由國務院審定」的原則¹⁶⁵，這也呼應浦東 1992 年開發以來，作為國家發展的戰略，中央的確有權干涉浦東開發，也使浦東與中央關係密切。

結合第二章曾提及影響浦東的內、外在動力，從 2005 年的浦東綜合配套改革試點以及後來的雙中心發佈，也不難看出中央施力不少。從浦東綜合配套改革試點實施「雙組長部市合作機制」來看，時任國家發改委主任馬凱及上海市長韓正擔任組長，並預示浦東新區要從政府、市場、社會三方面破冰¹⁶⁶。於是除中央之外，上海市力量亦是浦東發展的推力之一，浦東要接受兩個上級政府領導的。

浦東在進入綜合配套改革時期，雖事權與經濟自主權增加，但地位卻更為艱難。一方面中央與上海市允許浦東制度創新，卻沒有任何財政上的補貼與讓渡；另一方面浦東新區經濟立法權力有限，卻又受制中央部委與上海市的規範。直到

¹⁶⁴ 楊建文，「上海區縣在協調發展框架下的功能定位」，*社會科學*，第 1 期（2006 年），頁 18~20。

¹⁶⁵ 「從國家戰略高度深化浦東綜合配套改革」，文匯報，2009 年 3 月 7 日，http://whb.news365.com.cn/sp/200903/t20090307_2228356.htm。

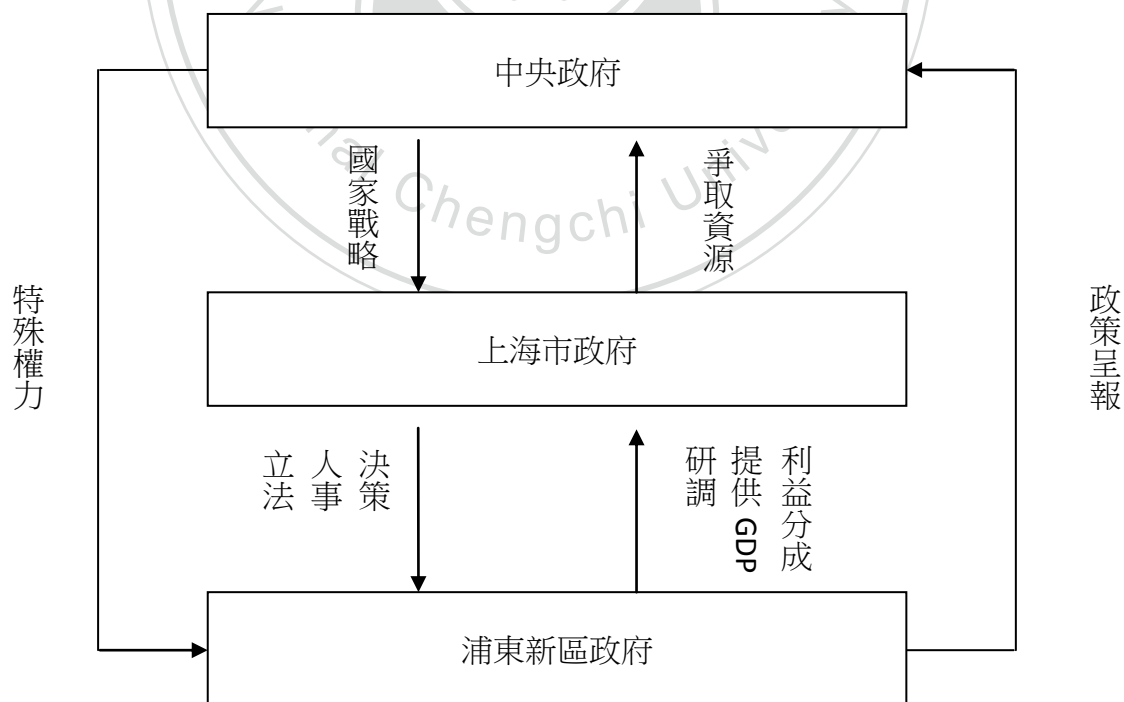
¹⁶⁶ 錢運春、郭琳琳，*浦東之路：創新發展二十年回顧與展望*（上海：人民出版社，2010 年），頁 192。

2007年4月上海市人大通過《關於促進和保障浦東新區綜合配套試點工作的決定》，大大保障浦東新區在試點中的法律效力，在新區現有法規之下，新區政府的一些具體改革措施，可由區人大與區常委會決議、決定，再報市人大備案¹⁶⁷。

若涉及上海市地方性法規，則由上海市人民政府和新區政府協議先試先行，並報上海市人大常委會備案，如陸家嘴金融貿易區的規劃，採用國際招標，經過多次國際諮詢會議，確定城市形態、基礎建設、生態環境等規劃後，再報請市人大審定，使之法規具有效力。

總的來說，兩級政府互動，如圖 4.2 所示。浦東區政府仍受限於行政管理體制，無法脫離區級政府的定位。與深圳相較，浦東依然缺乏地級市的行政資源與經濟立法權限，部分決策權仍仰賴上海市政府。此外，由於浦東已回歸政府體制，問責與監察制的設立，若決策錯誤或執行不利，市府則啟動由上而下的問責；至於預算的執行與制定，則必須聽取人大意見，並受其監督。

圖 4.2 上海、浦東互動之架構圖



¹⁶⁷ 「上海市人民代表大會常務委員會關於促進和保障浦東新區綜合配套改革試點工作的決定」，上海市第十二屆人民代表大會常務委員會第三十五次會議，2007年4月26日，<http://www.xfwx.com.cn/uploadfiles/2007112054287922.doc>.

貳、雙中心政策下，上海浦東互動模式

國家綜合配套改革試驗的主導權仍在中央政府，原則是透過中央讓渡權力給地方政府，直接讓地方分擔部分改革成本，而非一味向中央要政策優惠。浦東做為第一個國家綜合配套改革試驗區，其基本思路是參照國際慣例，把國家對外開放與制度創新的重大舉措，讓浦東先行先試。

一般而言，各省內部的區縣合併，僅需由省裡推動，不需要直達中央批覆，但浦東新區的整合政策卻納入中央工作層面，並非停留在上海市層級，詳如圖 4.3。除了顯示浦東地位的特殊之外，也是上海的故技重施。如同 92 年浦東開發一樣，透過浦東來向中央要求政策，透過中央的批覆，相對也拉高了政策的高度。

從雙中心到兩區合併，剛好提供上海新一輪的改革契機。第一在管理體制上，「大部制」原則是提升部門的綜合性和事權的相關性，增加部門協調、減少功能交疊。大浦東雖然被賦予中央計畫單列市等級或層次更高的省級經濟權限，但立法上仍仰賴市人大或區人大獲准。

第二兩區合併不僅意味著地域的擴增，也指涉制度創新與優惠政策的廣研，包括產業佈局、合併紅利、經濟體制等都將重新調整。如原南匯體制是區對應鄉鎮（街道），原浦東則是區-功能區-街道（鎮）體制，為了整合兩區取消浦東功能區體制¹⁶⁸。功能區的層級介於區政府與街道之間，撤銷功能區模式後，有逐漸轉向開發區¹⁶⁹（開發公司）的模式。

影響所及是開發區與街道不再相互隸屬，浦東政府直接面對 38 個鄉鎮。配

¹⁶⁸ 「浦東擬取消功能區」，二十一世紀經濟報，2010 年 2 月 2 日，<http://www.21cbh.com/HTML/2010-2-3/164811.html>。陸家嘴、張江高科、外高橋、金橋四家皆為浦東開發開放而成立的國企，由浦東新區國資委百分之百控股，負責陸家嘴、張江、外高橋、金橋四大國家級開發區的基礎建設與招商引資工作，最為人熟悉的是房地產開發與園區物業租賃服務業務。

¹⁶⁹ 開發區包括上海綜合保稅開發區、上海臨港產業開發區、陸家嘴金融貿易開發區、張江高科技園區、金橋出口加工開發區、世博開發區。

合綜合配套改革的體制創新，浦東將全面排除街道層級招商引資的職能。在保證街道運作的經費下，強制街道全面退出招商引資工作，重新回到社區就業、養老與改善環境等社會事務的權職¹⁷⁰。雖浦東的功能區諸多權力被上海市收走，卻也收回街道層面的經濟權，從下級單位取得更多管理權。

雖兩區的合併深受中央與上海市政府的影響，但浦東的影響力在於規劃與創新，從《關於新浦東園區發展與開發營運模式研究的調研》以及「騰籠換鳥」政策¹⁷¹都說明浦東權限非完全被收走。在區事區辦的原則下，新區政府領導在經濟上，也可能有更大的施展空間。

諸如空間與產業布局方面，浦東的介入的幅度仍是較大的。藉由投資拉動經濟增長的模式已終結，在土地不足與商務成本提高，原先支撐浦東的二級產業與投資項目紛紛撤離，改以重新整合資源的配置，包括體制（南北開發區）、功能（三港三區）的政策。浦東政府正嘗試以綜合改革試驗區的身分，以制度創新為主力做全方位改革，透過重整區內政治與經濟，以提高浦東競爭力。

於是，合併後的大浦東是未來上海城市空間布局中重要的東翼，直接面對世界城市的競爭。除了需進一步提升浦東金融、航運、貿易、研發功能，亦得促進高端製造業的聚集。空間利用上，上海市府也要確保浦東的用地需求，須符合國際大都市的產業結構、土地利用等。由此可見，上海將雙中心功能聚焦於浦東，浦東各個專項建設都將離不開上海的發展主線¹⁷²。

綜觀而論，雙中心發展與區域合併的過程中，雖上海市政府給予了部分促產的政策，但仍需透過上級政府來協調浦東的產業過渡、行政協調、空間佈局。浦

¹⁷⁰ 溫志宏，「社會全面進步的浦東樣本－專訪上海市浦東新區副區長張恩迪」，**中國報導**，第7期（2008年），頁47。

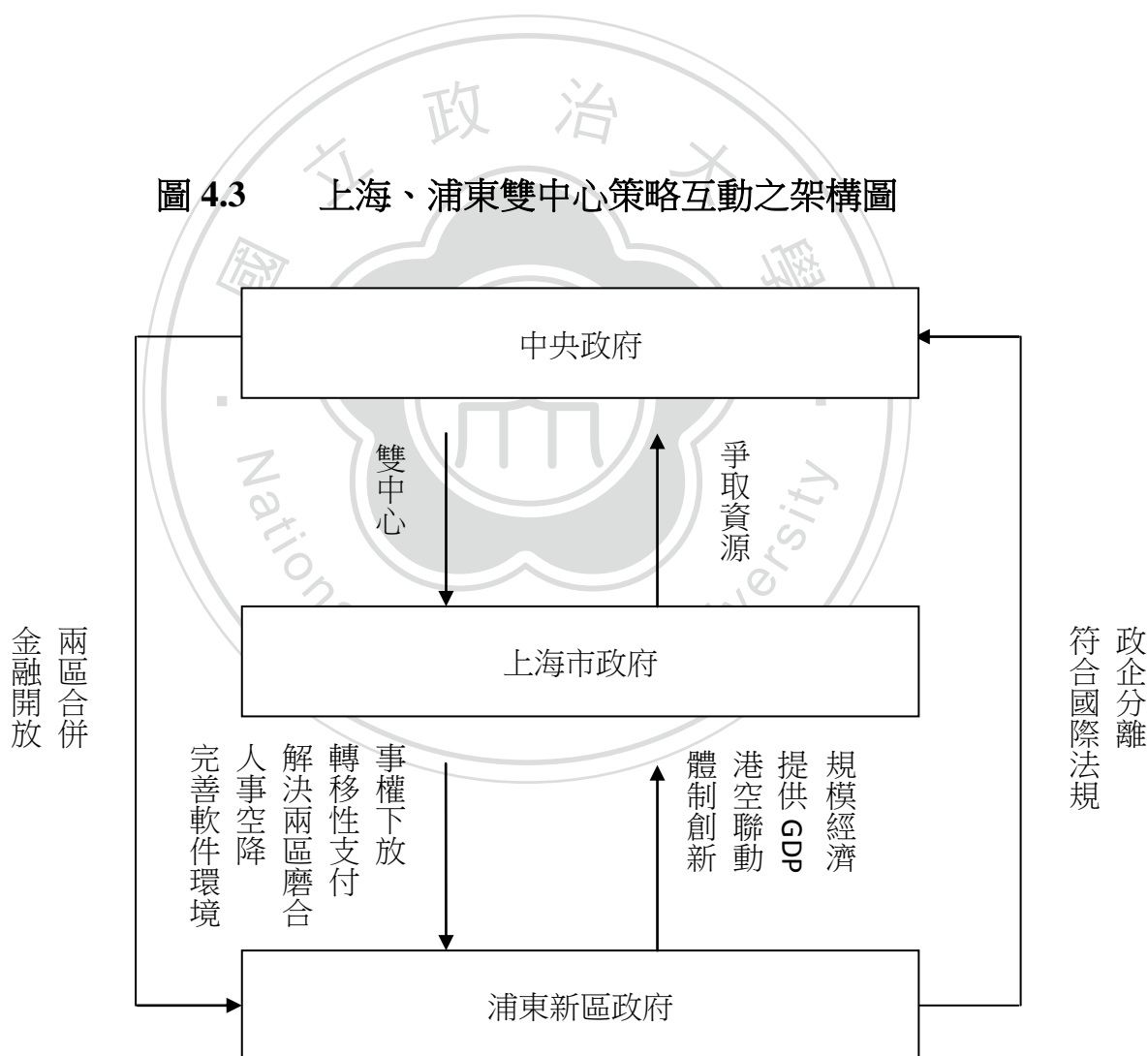
¹⁷¹ 由浦東新區張江高科技園區管委會副主任劉小龍領頭，屬上海市人大交辦的調研課題，主張浦東土地不足可藉由南匯來彌補，形成大浦東，利用金橋與張江部分高新技術轉移臨港新城，利用騰出的空間發展現代服務業，稱為「騰籠換鳥」政策。「南匯併入浦東，不僅是地域擴張」，**港滬經濟**，2009年12月，頁24~25。

¹⁷² 王紅霞、陳建華、何志華，**浦東之路：城市空間發展經驗與展望**，（上海：人民出版社，2010年），頁19~23。

東成為全市面積最大、經濟最高的市轄區，卻沒有脫離了上海市府的管轄，亦沒有與市府交惡，主要還是因為人事、經濟與資源分配因素。上海雖限制部分權力，卻也給出部分壟斷的資源。浦東雖擁有更多規劃與事權，也廣泛爭取市場資源，但仍需繼續保證經濟總量。

此外配合浦東綜合改革配套試驗，浦東得繞過市政府，向中央要的一些市場開放的權力，包括人民幣、金融業務。浦東受兩個上級管轄，卻也能藉創新之由，取得一些配套政策與發展大權，但更重要的是同時完成中央與上海交付的任務。

圖 4.3 上海、浦東雙中心策略互動之架構圖



第四節 小結

上海發展戰略在不同時期，有不同目標，「九五」強調計劃經濟向市場經濟根本性轉變，「十五」著重提升綜合競爭力，「十一五」強調提高不同層次的國際競爭力，「十二五」時期，上海要實現四個中心，除建設社會主義現代化國際大都市，取得決定性進展之外，還必須聚焦於創新和轉型上突破¹⁷³。

從中心城市到國際都市的過程，浦東一直是上海重要的開發。在雙中心與兩區合併之後，上海與內部商討新一輪的發展，包括上海人大、政協，也動員了各區（縣）的委、辦、局¹⁷⁴。浦東意見自然也納入上海總體開發策略中，同時必須隨上海城市發展定位而變動。因此，從政策的產出，亦可看出浦東已融入國家戰略與上海總體規劃，浦東自主權轉而展現在創新上，而非自主決策上。

上海爭取雙中心策略之後，為達成國際城市，上海與浦東在城市發展上的互動，可歸納幾個原則。第一，浦東經濟發展與布局成為上海市關注的焦點，市裡的資源迅速集中於浦東，但人事安排、經濟分配也同時控制著浦東。第二，用地緊張的情況下，浦東政府認知必須盡早解決土地儲備的問題。加上為消弭浦東新區與南匯區在航空、港口項目上的競爭，兩區合併除攸關集中發展雙中心的資源之外，也涉及浦東能否持續累積發展能量。

第三，雙中心與兩區合併政策後，浦東諸多決策除必須上報市裡之外，也仰賴市裡立法來解決。但隨著下放更多事權、中央支持浦東制度創新，讓浦東亦有權力有所作為。大體上浦東的策略是根據上海總體規劃而來，但由於上海市壟斷部分資源，浦東必須不斷與上海市交易，以打破上海規範的框架，求得經濟與行政上的突破。

¹⁷³ 「回眸十一五，展望十二五：上海從更高起點出發」，新華網，2010年11月7日，http://big5.xinhuanet.com/gate/big5/news.xinhuanet.com/politics/2010-11/07/c_12746576.htm。

¹⁷⁴ 屠啟宇，「上海城市發展與戰略研究」，**科學發展**，第3期（2009年），頁59。

第五章 結論

第一節 研究結果

壹、浦東前後十年的轉變，上海強政府仍是關鍵因素

上海從九零年代開始，實行「兩級政府、三級管理」體制，基本上市與區是分層分級管理，兩者之間的分工是由上海市政府訂定指標、開發設限、規劃方向，浦東區政府的角色則是具體執行者，卻也存在權變的關係。上海市逐步放權，包括事權、財權、先行試點等權力，但這些權力界定並不是清楚的。這些模糊空間隨著上海、浦東不同階段，也不同的結果。有時候由市裡主導，有時候浦東可以全盤接收，或是彼此協議、達成共識。

兩千年是個分水嶺，前期浦東以超越浦西為目標，後期以建成國際金融、航運中心為主，前後與上海有不同的分工模式。從 92 年浦東開發至兩千年建政前，屬於「上級政府彈性治理、下級政府自主管理」，在諸多優惠型政策的情況下，市裡把發展實權轉移到浦東新區層級。

諸如建立土地滾動模式，創造開發資金；為優化上海產業結構，浦東引進現代化服務業，不能走製造業模式；從招商引資規則、分管所屬開發公司、調研結果受市裡信任、行政部門的設置、基礎建設部分管轄權（浦東機場），皆顯示浦東政府自有一套管理規則。甚至市明文規範「凡市沒有規定的權力屬於浦東新區」，從中可以理出浦東執掌諸多實質權力。除了創造區級財政、留成比例高之外，亦可要求上海市政府給予資源、解除經濟管制，經濟互動從以往的上對下的行政命令，改為下對上的協調。

2000 年之後諸多優惠取消，浦東新區體制回歸正常，落入傳統政府層級間的命令框架。不過，區級政府經濟能力已增加（占上海 1/4 經濟總量）、行政層

級僅比上海低半級、又可自行創造資金、2009 年又成為全市最大市轄區(為上海 1/5 的面積)，這種浦東的擴大為上海市所擔心。隨著雙中心與兩區合併的責任下移至浦東新區政府，浦東必須負擔港區連動的成效，經濟權、事權可以與市政府協調，但部分決策權、財權等權力，卻沒有等向轉移。

浦東發展後期，並沒有因為面積、機構、事權、層級擴增，而有更大的政治權力，主要是權力壟斷的舊體制因素仍存在。上級政府利用行政優勢，將事權下放，以政績評估下壓區級政府；另一方面，事權雖然有下移趨勢，但財權重心卻相對不斷上移。市級政府一般具有較大權力，能將資源與稅源集中在自己手裡，並能支配下放比例。浦東雖擁有自主管理能力，但在賦予浦東更大自主權、要求浦東更多開發責任以及協助消弭兩區磨合的同時，上海市政府不斷的加諸控制。

1992 年至 2000 年，浦東開發前十年，浦東新區管理委員會是從無到有的建設，必須多試點、多向上海市爭取權限，上海並不擔心一個管委會的權限過大；但 2000 年之後，浦東回歸正式的體制，十年若干經濟、政治的權限擴大，上海擔心浦東脫離上海管轄，所以規範浦東必須在上海規範的框架裡，去試點與創新。整個浦東開發過程，市政府保留最重要的人事與資源分配權力。在獲雙中心、兩區合併的政策後，上海市依然抓緊兩手權力，使得浦東在政治與經濟的使命相互矛盾。上海市不希望浦東獨立性過大，卻要求浦東維持改革意識、增強自主開發、保持經濟力。

貳、浦東須與上海同步發展，以爭取中央或上海的發展資源

浦東一直是國家戰略的一環，從行政層級高半級、「小政府、大社會」體制、金融與航運先行、綜合改革配套試驗等方面來看，中央把浦東層次拉高，按層級來說，浦東可以自行規劃，無須過多理會上海的意見，並可繞過市裡向中央呈報。但如上述所言，浦東除了政治權力與經濟權力正逐漸分離之外，上海市壟斷區級單位的人事與部分資源，使得浦東仍必須依靠上海市。

這種矛盾歸咎於雖然浦東的國家戰略與經濟任務持續進行，但行政體制卻仍是受限的。如今所謂浦東的優勢，是給予試點、創新、責任，但絕非統籌能力與越級權限。因此浦東既然是上海的派出單位，就必須謹慎處理與中央的關係，需減少繞過上海向中央爭取，最好方式就是透過調研結果協調，或者向上一級政策建議，以求問題解決。一方面形成「區往市、市往中央」的傳達方式，達成協調功用，透過市裡向中央要政策；另一方面讓市裡知道浦東未來執行計畫，缺乏什麼建設資源，一旦成功向中央爭取功能型政策，市裡自然會把資源分享給浦東。

上海市政府是關鍵性角色，浦東的發展必須跟緊上海市總體規劃。各區級政府積極將資源拉進自己轄區，形成產業聚集；上海市政府卻極力將資源往外推，由政策來保障上海全市的均衡發展。這種推拉的力量之間，浦東唯有把上海的開放市場、國際接軌的任務往身上攔，藉由增加城市競爭力、提升城市地位的理由，才能有更多資源與創新，成為諸多競爭關係中的贏家。

浦東與上海互動關係中，最弔詭的地方在於浦東的問題等於上海的問題，反之亦同。浦東的土地不構承載，攸關上海能不能突破發展；而上海的國際服務環境不達標準，也攸關浦東能否達成金融與航運中心。基本上彼此是生命共同體，相互依賴，卻又在部分權力與利益方面，相互競爭。

參、浦東的特殊地位與優勢難維持，關鍵在於改革與創新

雖然浦東對於上海經濟貢獻高，但上海在若干政策上，仍要保持全市均衡發展，若各種資源或企業都到浦東發展，那麼其他區縣就會陷入經濟無援的困境；其次有別於開發初期，中央集國內各省之力投資浦東的優勢已不再，雖部分優勢尚未消失，但浦東新區要繼續成為具特殊地位的市轄區，有其難題，解決關鍵在於浦東如何轉換「示範」與「帶動」的作用，提高自身自主性與影響力。

一、浦東二十年的建設成果，使得浦東持續是改革的高地。雖經濟融入全球

的議題、市場要有全球的配置，並非單純能夠透過區級政府就能達成的。但從金融中心、貿易中心、航運中心與商業中心角度檢視，這些政策直接空降於浦東，給予浦東諸多先行優勢，如港區連動、跨功能區的合作。雖浦東並非一個具有獨立能力的區級政府，但透過制度創新、「從無到有」的政策試點與多功能的整合，讓浦東也能自主地聚集更多市場資源。

二、上海的總體規劃有局限性，當新的產業布局或市場需求增加，就存在修正與調整的必要性。這個調整的啟動者可以由區來策動，透過市或區級單位發起的調研，達到意見的交換，形成水平或垂直的訊息反饋。在促進上海經濟發展以及有利上海城市利益導向的前提下，尤其浦東新區與上海的發展關聯性大，區級單位意見轉變為政策的可能性較高。再者，透過聯合黨委或市裡人事的空降，以及低上海市半級的行政層級，浦東區對上海市的意見協調，會比其他各區有利。

三、在雙中心與兩區合併的政策提升為中央政策之後，浦東的事權有越來越集中的趨勢，從土地的批租、規劃權、選址權、洽談權、區屬土地公司的干預，招商引資的資格審核、得標標準、統籌額度以下的商業項目以及許可頒證、產業布局、環保審查，行政作業的新設審批單位、以及部門的合併與新增，皆說明浦東政府在整合區內行政與經濟事務的權力不小，雖然上海的控制不減，但在部份經濟層面，浦東自主性卻有更高的傾向。

第二節 綜合討論與貢獻

壹、研究貢獻

上海全球城市研究多以評估與紐約、倫敦、法蘭克福、東京、香港、新加坡等國際金融中心的差異，或給予建言以提升上海城市競爭力。但除了上海與其他全球城市相較之外，政府間的治理亦需要被討論。尤其中國的黨國體制特色必須突顯出來，這與 Richard Child Hill 與 June Woo Kim 提出的「市場中心」(market-centered) 模式並不同。在上海浦東個案中，政治介入程度往往大於市場機制，諸如運用中央之力，在浦東建立省部樓，甚至中央其他部門與上海市裡單位，亦被要求將資源投入浦東。

至於「國家中心」(state-centered) 模式，雖為東方城市型態，提供了一個較好的解釋，包括強調中央與地方直轄市關係，以及政經關係緊密。但上海浦東個案卻跳脫這種歸類，形成新的類型。上海體現全球城市的過程中，雖追求與其他全球城市相同發展結果，但其路徑與發展軌跡卻是不同的，諸如治理結構、黨管幹部、權力控管等等，皆有獨特作法。意即中國追趕外在經濟成長與城市地位的過程中，其外顯指標的比較是全球性，但城市內部治理卻受制於黨政體制。

在中國的體制架構下，黨的絕對領導以及上至下的集中管理，不僅挑戰全球城市理論的部分觀點，卻也成為中國地方治理的難題，諸如省級與副省級市的衝突，地級市與縣之間的矛盾。上海浦東個案呈現了上至下的治理模式，卻也發現了區政府的「自主性」與「被宰制性」。浦東區政府由下至上的協調確實存在，但卻不完全自主，為「有限自主性」。

諸多文獻提及浦東地位、權力、自主性有所增加，事實上部分權力的確如此，但仍檢視與誰比較的問題。與其他區相較，浦東比上海各區都高半級，事權也下放的多，凡上海未規定的事務，皆由浦東自行處理。但以上海市府角度而言，市

裡的權力並未削弱，而是職能的轉移。上海對浦東的人事、資源壟斷依然強勢，從上海雙中心的個案觀察，浦東諸多權力被收回，上海市依然有能力控制浦東。

觀察兩行為者 (player)，上海市政府向中央要到政策後，決定如何分配給其下轄區，其策略選擇為是否將資源集中於浦東。至於浦東策略則是評估上海給予的資源，而決定向中央或市裡爭取更多權力。目的除了要排除其他區的競爭之外，更重要的是爭取到有利浦東的開發項目以及限制之放寬。

從個案中觀察，上海在獲雙中心政策後，將航運中心與金融中心的市場要素集中於浦東。之後浦東亦透過中央批覆南匯區併入的政策，不僅解決浦東空間不足的問題，亦造成浦東擴權，如自行規劃經濟模式、空間重構、功能整合、創新試點等等面向。於是，上海市與浦東新區之間的互動相當複雜與精密，絕非僅是上令下達的單向關係。浦東必須謹慎處理兩層關係，一是保持與中央的距離，二是與上海市政府維持良好關係。

無疑的，上海的整體發展牽動浦東新區的建設與改革，浦東的經濟作為也影響著上海成為國際城市的關鍵。浦東的問題不僅止於浦東，也關係著上海發展的問題。上海發展雙中心，有助於提升城市的服務經濟與創新，符合全球城市的發展脈絡。但上海市與浦東新區之間存在隸屬關係，黨國體制因素依然影響城市的發展。

貳、未來展望

中國直轄市的區，不同於其他省以下的區級單位，亦不同於台灣的區。本文研究不僅從上海市角度觀看城市發展，亦納入了區政府的獨特之處。至於研究的研展，可再涉及兩個新議題，作橫向與縱向的思考。第一是浦東模式的「獨特性」與「複製性」，第二是上海世界博覽會的影響。

台北市雖然也是直轄市，轄下亦設區公所，但不論在人口、面積，或是財政

權、事權等權限，皆無法與浦東比擬，其作用亦不如浦東。不過，近來五都合併議題，與南匯、浦東個案相較，皆呈現行政區劃整合的現象。兩個案雖然皆有內部磨合與機關衝突之結果，但導致兩者整合的動因卻不相同。如台北市與新北市源自自由市場的競爭壓力，區域整合以提升發展；浦東與南匯則來自中央下令，其黨國體制因素深植。

如第二章所提及，浦東相較於浦西、其他經濟特區的特殊之處，為黨國結構因素所造成。台北是否能複製上海浦東模式，顯然有所困難，主要原因還是體制基礎不同的問題。但浦東能否提供後進國家一個城市發展軌跡，除了體制因素待為釐清之外，須納入更多變數進一步探討。

在區域合併議題上，浦東若與中國其他一級城市相較。早在南匯浦東合併前，大城市調整行政板塊的題材層出不窮，諸如北京、深圳。除了行政區塊的調整之外，經濟競爭亦是原因之一。如 2009 年濱海新區 GDP 差距浦東新區不遠，2009 年南匯納入浦東之後，又將經濟差距拉大。浦東為上海經濟第一梯隊，為了增強經濟力道，勢必支持洋山港的納入。

至於浦東發展模式是否延展到中國其他地區，可能因素是曾在浦東擔任過職務的領導者，後調至其他地方，進而套用浦東的發展進程。而浦東模式是否得以複製的問題，最常被討論的是天津濱海新區，主要議題在於是否能成功複製浦東發展經驗。濱海新區是中央下令投入的重點工作，與浦東皆列為綜合配套改革試驗區，經濟成長快速。但兩區在開發路徑似乎些許不同，包括產業結構、土地運用等經濟政策，甚至金融基礎、引進外資外企、設立國內外資訊流通平台等多功能的策略上，皆與浦東有差距。

其次，另一層面的研究延展是 2010 年上海舉辦世界博覽會，上海市政府投入兩百多億，其館址位於南浦大橋與盧浦大橋之間，其中約 3.93 平方公里在浦東，範圍約 74%，為主要規劃區。世博會對浦東影響甚大，包括產業優化、空間

布局、生態發展、經濟交流、文化技術等。藉由世博效應，達到產業推動與升級的作用。一方面透過會展經濟，緩解三級產業停滯發展的情況，帶動觀光餐飲、城市消費、商業貿易發展。

此外，利用基礎建設的投資、會館空間布局與園區開發，除翻新舊城區之外，亦增加空間的使用效益，如浦東的兩個展館，世博會之後亦可作空間與建物的利用。甚至三林世博區開發之後，可與陸家嘴、外灘作良好的連結，培養新副中心。除增加區域經濟效益與產業佈局之外，亦催生高科技、文化產業等新產業。另外，在上海籌備世博之餘，2009年迪士尼建案落地，總預算投資高於世博會。無疑的，諸多軟硬件項目引進大浦東，諸多行業受益之外，也有助現代服務業的升級。

另一方面，世博效應也為城市新的形象提供契機，諸如文化定位、城市精神、品牌、創意設計等等。市里投入大量財力進行地鐵、交通的改造與舒緩、綠化環境，以改善城市環境。甚至要求區政府啟動市容的更新，諸如世博園區周邊的道路、老舊建築，亦重新粉刷與修整。可觀察到世博周邊矮房頂樓，皆搭起了西式拱形屋頂；而當地居民甚至被要求，世博會期間不得在戶外曝曬衣物，以免破壞整體城市形象。政治的干預，亦在諸多的細節中一覽無遺。

從世博會觀察中央、上海、浦東三者關係，亦是一個有趣現象。中央並未多所資助上海世博會，主要資金來源是上海市政府自行出資。至於責任歸屬部分，世博會屬於上海跨區項目，一律由市裡統籌與出面協調，諸如場館與交通規劃、浦東浦西動線連接等等，皆由市裡包辦。浦東區政府任務則在於協助世博周邊設施（如地鐵）、動遷居民，以及世博結束後的園區管理等。其分工如同其他敏感地段與重要建案，總體規劃由市政府負責，浦東區政府則著手配套事務。

最後，不論從地方治理或全球城市理論去理解中國城市運作，皆不能忽略內部政治互動、權力、利益斡旋。除了上海與其他一級國內外城市的宏觀比較之外，上海內部的微觀觀察須被重新重視。城市一級政府的影響層面，不僅只有治理結

構，還涉及精英、黨政體制等中國特色。區政府亦透過這種上下結構來塑造城市發展軌跡，實現全球城市中的諸多經濟指標。本文探究不同的行為者，勾勒之間的權變關係，說明上海全球城市建構過程中，黨政結構同時具有影響力，並希冀有別於赤裸裸上對下的研究，把區政府的價值與有限自主性突顯出來。



參考書目

一、 中文文獻

上海市發展改革研究院編，「以城市全面創新推動上海“十二五”轉型發展」，**科學發展**，第 4 期（2010 年 3 月），頁 23~41。

上海社會科學院編，**上海的現代化模式：制度建構與創新之路**（上海：上海社科院，2004 年）。

上海社會科學院經濟研究所編，**站在現實經濟研究的前沿**（上海：上海社會科學院出版社，2008 年）。

上海浦東新區統計局，**2010 上海浦東新區統計年鑑**（上海：中國統計出版社，2010 年）。

上海統計局，**2010 上海統計年鑑**（上海：中國統計出版社，2010 年）。

上海證大研究所，**長江邊的中國——上海國際都市圈建設與國家發展戰略**（上海：學林出版社，2003 年）。

王安順等編，**上海發展與執政能力**（上海：文匯出版社，2003 年）。

王佳煌，「從全球城市概念論上海的再起與轉型」，**中山人文社會科學期刊**，第 9 卷第 2 期（2001 年 12 月），頁 91~126。

王佳寧、胡新華，「綜合配套改革試驗區管理體制考察：上海浦東與天津濱海」，**改革**（重慶），總第 186 期（2009 年 8 月），頁 22~33。

王紅霞、陳建華、何志華，**浦東之路：城市空間發展經驗與展望**，（上海：人民出版社，2010 年）。

王桂新、楊汝萬主編，**全球化背景下亞洲城市的戰略性選擇**（上海：人民出版社，2009年）。

王鴻楷，**改革開放後中國大陸都市商業空間結構變遷之個案研究**（台北市：行政院國科會科資中心，1996年）。

安建增，「區域治理創新的制度分析：府際治理視角」，**四川理工學院學報**，第24卷第2期（2009年4月），頁31~34。

余丹林、魏也華，「國際城市、國際城市區域以及國際化城市研究」，**國外城市規劃**，第18卷第1期（2003年），頁47~50。

吳元波、吳聰林，「上海新型城市郊區化模式：政府主導與市場指導型選擇」，**濟南大學學報**，第19卷第4期（2009年4月），頁7~12。

李正圖，**浦東開發公司研究模式**（上海：人民出版社，2010年）。

李樂，「浦東新區探索大部門制改革的思考及建議」，**黨政論壇**（上海），第2期（2010年2月），頁21~24。

尚林、馬海倩，「十二五時期加快建設上海國際經濟、金融、航運中心思路研究」，**科學發展**，第3期（2010年2月），頁45~54。

周振華，「全球化、全球城市網絡與全球城市的邏輯」，**社會科學**（上海），第十期（2006年6月），頁17~26。

周振華，**崛起中的全球城市—理論框架及中國模式研究**（上海：人民出版社、格致出版社，2007年）。

林蘭，「上海浦東新區國際航運中心核心功能區建設比較研究」，**上海經濟研究**，第3期（2010年1月），頁84~93。

武前波、寧越敏，「國際城市理論分析與中國的國際都市建設」，**經濟學研究**，第

七期(2008年7月),頁17~23。

邱益中,「上海財政轉移支付制度建設的實踐與探索」,《上海經濟研究》,第10期(2009年8月),頁70~76。

空港巡禮,「浦東機場綜合保稅區獲批」,《空港巡禮》,2009年9月,頁14。

姚錫棠主編,《邁向浦東 21 世紀的浦東新區—發展戰略的研究》(上海:人民出版社,1994年)。

政策瞭望,「上海新浦東著力提升區域核心競爭力」,《政策瞭望》,2010年9月,頁53。

洪浣寧、謝群惠,「浦東下海,浦東啟航」,《浦東發展》(上海),第12期(2009年12月),頁26~29。

范偉達,《全球化與浦東社會變遷》(北京:社會科學文獻出版社,2004年)。

浦東改革與發展研究院,《浦東發展報告 1991~1994》(上海:人民出版社,1994)。

倪外、曾剛,「上海浦東新區產業升級研究路徑和突破方向」,《上海經濟研究》,第4期(2009年1月),頁97~104。

孫小林,「浦東綜改再啟航」,《中國民營科技與經濟》,第4期(2010年),頁66~67。

馬祖琦、劉君德,「浦東新區功能區域的管理體制與運行機制」,《城市問題》(上海),第167期(2009年6月),頁71~76。

馬學廣、王愛民、閔小培,「從行政分權到跨域治理:我國地方政府治理方式變革研究」,《地裡與地裡訊息科學》,第24卷第1期(2008年1月),頁49~55。

寇健文,《中央菁英政治的演變:制度化與權力轉移 1978-2004》(台北:五南,2005年)。

張志紅，「論大型城市在政府間關係中的政治平衡作用」，**開南學報**，第 1 期（2008 年 1 月），頁 55~65。

張俊才，「誰是第三個新特區」，**中國經濟**，第 18 期（2007 年），頁 14~18。

屠啟宇，「上海城市發展與戰略研究」，**科學發展**，第 3 期（2009 年），頁 52~62。

張緊跟，「職能分工：我國市區政府間關係再造的新思路」，**廣東行政學院學報**，第 22 卷第 3 期（2010 年 6 月），頁 5~10。

張麗玲、楊信，「評估香港的國際金融中心地位」，**香港金融管理局季報**（香港），2007 年 12 月，頁 5~12。

陳向明、周振華，**上海崛起：一座全球城市大都市的國家戰略與地方改革**（上海：世紀出版社、人民出版社，2009 年）。

陳奇星，「推進浦東新區行政管理體制創新的對策思考」，發表於「上海市社會科學界第七屆（2009）學術年會」（上海：上海市社會科學界聯合會，2009 年 11 月）。

陳德銘等著，**探索中前進—中國經濟管理前沿問題研究**（上海：三聯出版社，2009 年）。

陳璐，「論上海全球城市建設」，**長江流域資源與環境**，第 15 卷第 6 期（2006 年 11 月），頁 793~796。

創造，「區劃調整—行政為經濟讓路」，**創造**，第 8 期（2010 年 8 月），頁 94~97。

港滬經濟，「南匯併入浦東，不僅是地域擴張」，**港滬經濟**，2009 年 12 月，頁 24~25。

鈕澤謙，「上海市的城市治理與空間布局之分析」，**國家與社會**，第三期（2007 年 12 月），頁 119~182。

黃仁偉、金芳、錢運春、吳雪明，**上海對外開放經驗與發展：實踐與經驗**（上海：

上海社科院，2009年）。

黃奇帆，「四年實踐證明浦東開發戰略正確，五大發展戰略有機組合產生巨大效應」，**浦東開發**，第七期（1994年），頁5~7。

黃奇帆，**談浦東開發的戰略、政策及其管理**（上海：人民出版社，1995年）。

楊建文，「上海區縣在協調發展框架下的功能定位」，**社會科學**，第1期（2006年），頁17~22。

溫志宏，「社會全面進步的浦東樣本—專訪上海市浦東新區副區長張恩迪」，**中國報導**，第7期（2008年），頁44~48。

萬曾煒、袁恩禎，**透視浦東、思索浦東**（上海：人民出版社，2001年）。

鄔鳴飛、謝金虎，「浦東“微型政府”為什麼能持久」，**領導科學**，第八期（1994年），頁3~4。

聞繼寧，「加速國際化是浦東新一輪開發開放的重頭戲」，**經濟前沿**（上海），第一期（2004年1月），頁22~24。

聞繼寧，「新浦東政府職能轉變要三個堅持」，**浦東發展**（上海），第7期（2009年），頁11~13。

趙建吉、包曉雯、劉亮、曾剛，「兩區合併背景下大浦東產業發展及空間布局研究」，**經濟地理**，第30卷第8期（2010年8月），頁1266~1271。

趙啟正、邵煜棟，**浦東奇蹟**（北京，五洲出版社，2008年）。

趙學維，「從財政問題看中央地方關係」，丁樹範主編，**胡錦濤時代的挑戰**（台北：新新聞文化事業公司，2003年）。

劉力、林志玲，「國家綜合配套改革試驗區的布局條件與空間推進模式」，**城市**（廣東），第2期（2008年2月），頁8~12。

蔣愛玲、李庭輝、楊周彝、毛力熊主編，**2008 年浦東發展報告**（上海：浦東改革與發展研究院，2009 年）。

談佳隆，「上海率先拉開地方行政改革大幕」，**中國經濟**，第 43 期（2008 年），頁 56~57。

談佳隆，「提速上海—上海國際金融中心、航運中心建設《意見》出台始末」，**中國經濟**，第 15 期（2009 年），頁 16~20。

談佳隆，「新浦東啟航：六人冷班子成立，調研兩區合併後新方向」，**中國經濟**，第 22 期（2009 年），頁 8~15。

錢運春、郭琳琳，**浦東之路：創新發展二十年回顧與展望**（上海：人民出版社，2010 年）。

應品廣，「港航城市之競合關係及其法律規制—以上海建設國際航運中心為切入點」，**福建農林大學學報**，第 13 卷第 5 期（2010 年 5 月），頁 79~84。

謝國平，**財富樣本增長的試驗：浦東樣本 1990-2010**（上海：人民出版社，2010 年）。

蘇寧，**浦東之路：政府制度創新經驗與展望**（上海：人民出版社，2010 年）。

二、英文文獻

Chung, Jae Ho and Tao-Chiu Lam eds., *China's Local Administration: Traditions and changes in the sub-national hierarchy* (New York: Routledge, 2010).

Friedmann, John, "The World City Hypothesis," *Development and Change*, vol. 17, no. 1 (January 1986), pp. 69~83.

Hill, Richard Child and June Woo Kim, "Global Cities and Developmental State: New York, Tokyo, and Seoul," *Urban Studies*, vol. 37, no. 12 (November 2000), pp.

2167~2195.

Hsing, You tien, "Urbanization of the Local State," presented for International Conference on China: Six Decades and After (Taipei: Center for China Studies, NCCU, October 5-6, 2009).

Li, Cheng, "Reclaiming the "Head of the Dragon": Shanghai as China's Center for International Finance and Shipping," *China Leadership Monitor*, no.28 (Spring 2009), pp. 1~18.

Mok, Ka Ho and Ray Yep, "Globalization and state capacity in Asia," *Pacific Review*, vol. 21, iss. 2 (May 2008), 109~120.

North, Douglass C., *Understanding the Process of Economic Change* (NJ: Princeton University Press, 2005).

Oi, Jean C., *Rural China Takes Off: Institutional Foundations of Economic Reform* (Berkeley: University of California, 1999).

Orum, Anthony M. and Xiangming Chen, *The world of cities: places in comparative and historical perspective* (Malden Ma: Blackwell, 2003).

Sassen, Saskia, *Cities in a World Economy* (California: Pine Forge, 2000).

Sassen, Saskia, *The Global City: New York, London, Tokyo* (Princeton: Princeton University, 1991).

Savitch, H. V. and Paul Kantor, *Cities in the International Marketplace: The Political Economy of Urban Development in North America and Western Europe* (UK: Princeton University Press, 2002).

Short, J. R., Y. Kim, M. Kuus and H. Wells, "The Dirty Little Secret of World Cities Research: Data Problems in Comparative Analysis," *International Journal of Urban and Regional Research*, vol. 20, no.4 (December 1996), pp. 697~717.

Wu, FuLong, "China's Changing Urban Governance in the Transition Towards a more Market-oriented Economy," *Urban Studies*, vol. 39, no. 7 (Jun 2002), pp. 1071~1093.

Wu, Fulong, "The Global and Local Dimensions of Place-making Remaking Shanghai as a World City," *Urban Studies*, vol. 37, no. 8 (July 2000), pp. 1359~1377.

Wu, Fulong, Jiang Xu, and Anthony Gar-On Yeh, *Urban Development in Post-Reform China: State, market, and space* (New York: Routledge, 2007).

Wu, FuLong, "Globalization, Place Promotion and Urban Development in Shanghai", *Journal of Urban Affairs*, vol. 25, no. 1 (March 2003), pp. 55~78.

Yeung, Y. M. and Sung Yun-wing, *Shanghai: Transformation and Modernization under China's Open Policy* (Hong Kong: The Chinese University Press, 1996).

三、 網路資料

「15 家銀行與浦東新區企業簽訂 1080 億銀團授信協議」，中國政府網，2009 年 3 月 31 日，http://www1.www.gov.cn/jrzg/2009-03/31/content_1273615.htm。

「2007 年浦東新區綜合配套改革總體工作情況」，上海市人民政府，2008 年，<http://www.shanghai.gov.cn/shanghai/node2314/node18598/node18599/userobject31ai2249.html>。

「2007 年浦東新區綜合配套改革總體工作情況」，上海市人民政府網，2008 年，<http://218.242.144.41:82/gate/big5/www.sh.gov.cn/shanghai/node2314/node18598/node18599/userobject31ai2249.html>。

「上海市人民代表大會常務委員會關於促進和保障浦東新區綜合配套改革試點工作的決定」，上海市第十二屆人民代表大會常務委員會第三十五次會議，2007 年 4 月 26 日，<http://www.xfwx.com.cn/uploadfiles/2007112054287922.doc>。

「上海市市長韓正建議上海建人民幣產品創新中心」，人民網，2005 年 07 月 15 日，<http://finance.people.com.cn/GB/3544014.html>。

「上海市委副秘書長姜樑任浦東新區代理區長」，人民網，2010 年 5 月 19 日，

<http://leaders.people.com.cn/GB/9323538.html>。

「上海南匯區劃入浦東 徐麟任聯合黨委書記」，人民網，2005 年 5 月 15 日，
<http://politics.people.com.cn/BIG5/41223/9325208.html>。

「上海計畫志」，上海市地方志辦公室，2010 年，<http://www.shtong.gov.cn/node2/node2245/node73963/node73970/node74029/node74072/userobject1ai88921.html>。

「上海浦東機場綜合保稅區管理辦法」，上海市人民政府網，2009 年 5 月 28 日，
<http://www.shanghai.gov.cn/shanghai/node2314/node3124/node3177/node3179/userobject6ai2036.html>。

「以“兩高一少”為目標 堅決清理和規範行政事業性收費」，上海政府法制訊息網，2008 年 9 月 22 日，<http://www.shanghai.gov.cn/fzbChinese/page/legalinfo/govlagelinfo2134.htm>。

「四個中心與四個率先」，新華網，2007 年 5 月 23 日，http://www.sh.xinhuanet.chinacache.net/misc/2007-05/23/content_10097532.htm。

「回眸十一五，展望十二五：上海從更高起點出發」，新華網，2010 年 11 月 7 日，
http://big5.xinhuanet.com/gate/big5/news.xinhuanet.com/politics/2010-11/07/c_12746576.htm。

「多部委聯合調研，首個“自由貿易園區”或將落滬」，新華網，2010 年 11 月 30 日，
http://big5.xinhuanet.com/gate/big5/news.xinhuanet.com/fortune/2010-11/30/c_12830996_2.htm。

「朱鎔基浦東拓殖：12 年走過發達國家 100 年的歷程」，東方網，2003 年 3 月 8 日，
<http://www.eastday.com/epublish/gb/paper148/20030308/class014800018/hwz899788.htm>。

「浦東新區計畫三年投入 1000 億，尋求新突破」，人民網，2010 年 4 月 15 日，
<http://finance.people.com.cn/GB/8215/179399/186396/186849/11377667.html>。

「浦東新區新一屆領導班子媒體見面會」，東方網，2009 年 8 月 8 日，
<http://big5.eastday.com:82/gate/big5/sh.eastday.com/chztl/pd/index.html>。

「浦東新區綜合配套改革五年回顧」，上海生產力學會，2010 年 3 月 12 日，
<http://www.shaps.org.cn/viewarticle.asp?ArticleID=996&ClassID=2>。

「浦東探索創造新區開發模式」，解放日報，2008 年 12 月 08 日，
<http://invest.people.com.cn/GB/8477136.html>。

「浦東擬取消功能區」，二十一世紀經濟報，2010 年 2 月 2 日，
<http://www.21cbh.com/HTML/2010-2-3/164811.html>。

- 「國務院頒布《上海浦東開發十項優惠政策》」，法律快網，1990年4月30日，
<http://law.lawtime.cn/d565235570329.html>。
- 「從國家戰略高度深化浦東綜合配套改革」，文匯報，2009年3月7日，
http://whb.news365.com.cn/sp/200903/t20090307_2228356.htm。
- 「習近平強調以思想的新解放促進經濟社會新發展」，中國政府網，2008年3月5日，
http://202.123.110.5/2008lh/content_910469.htm。
- 「新浦東，爭當國家戰略的核心功能區—寫在上海浦東南匯“兩區合併”之際」，新華網，2009年5月7日，
http://www.sh.xinhuanet.com/2009-05/07/content_16452341.htm。
- 「新浦東，爭當國家戰略的核心功能區—寫在上海浦東南匯“兩區合併”之際」，新華網，2009年5月7日，
http://www.sh.xinhuanet.com/2009-05/07/content_16452341.htm。
- 「新浦東政府亮相 姜樑任區長」，中國評論，2009年8月9日，
<http://www.chinareviewnews.com/doc/1010/4/2/6/101042696.html?coluid=7&kindid=0&docid=101042696>。
- 「新浦東提升國家戰略承載力」，解放日報，2009年5月17日，
<http://finance.people.com.cn/GB/153179/153476/9257662.html>。
- 「試驗浦東」，新華網，2005年8月8日，
http://news.xinhuanet.com/report/2005-08/08/content_3324057.htm。
- 「整合黃金岸線，上海劃定三港三區」，鳳凰網，2009年11月19日，
<http://finance.ifeng.com/news/20091119/1481550.shtml>。
- 「關於浦東新區綜合配套改革試點推進情況的調研報告」，浦東新區人大常委會財經工委，2009年5月，
<http://www.pdrd.gov.cn/pudong/showinfo/showinfo.aspx?inford=11316&siteid=1&categoryNum=013559>。
- 「續寫“聚焦張江”新篇章」，浦東科技網，2007年11月30日，
<http://www.techpudong.gov.cn/techpudong2010/site/bookshow.aspx?Code=100605&ID=1217>。