

台灣社會學刊 第26期  
2001年12月頁55-104

研究論文

## 從社會主義城市到世界城市： 上海城市調節模式的轉型

王振寰\* 黃書緯\*\*

致謝：

作者感謝兩位評審的修正意見。本文為國科會研究計畫（NSC 89-2412-H-029-010-K9）之部分成果，有關上海部分資料收集，感謝上海華東師範大學劉君德教授之協助，當然有任何錯誤之處，仍由作者負責。

\* 王振寰 東海大學社會學系教授

\*\* 黃書緯 東海大學社會學研究所博士班研究生

收稿日期 2001/6/14 · 接受刊登 2001/12/13

# airiti

## 中文摘要

本文討論上海從社會主義工業城市轉變到世界城市的過程，以及相對應的城市調節模式的轉型。不同於過去強調地方政府在經濟發展中的角色，本文從調節理論的角度，指出上海的城市轉型必須從制度轉變的角度來研究，這些制度包括了中央與地方關係、地方政府角色、金融體制、企業形式與勞資關係的面向。我們指出，上海從社會主義工業城市邁向世界城市的過程，是一個制度演化的歷史發展，其中社會主義的中央控制和調節機制逐漸瓦解，而由搭配市場機制的社會制度所取代。不同於社會主義時期的城市調節模式相當程度是相對應於社會主義的積累體系，現今的世界城市調節模式仍在演化中，夾雜著社會主義控制與資本主義市場經濟的要素，而有制度的不一致性，未來尋求制度的一致性將是上海發展的重要挑戰。

關鍵詞：上海、世界城市、社會主義城市、地方調節模式、制度轉型

## 一、前言

上海，中國近代史上最具有特殊地位的城市。它在民國初年曾經是帶動中國現代化的主要城市，並成為東亞主要的金融和工商服務業中心。這樣的條件使其在抗戰期間成為國民黨結合資本家勢力對抗日本軍閥和共產黨的溫床，但卻也同時成為孕育中國共產黨誕生和結合學生與工人階級勢力的搖籃。這個中國最主要的現代化城市，從 1949 年之後，在社會主義壓抑城市發展的意識型態主導下，成為工業城市，城市服務功能則不再發展。其城市外貌在 1978 年中共開始採取經濟改革路線之時，與 1949 年之時相差無幾，甚至更為老舊。

在經過了經濟改革之後的 20 餘年，現今上海的城市外貌完全改觀。雖然在中國的改革開放過程中，首先是以東南沿海的廣東深圳、福建廈門地區開始，而在這些地區的外向型經濟逐漸帶動經濟發展之後，中共中央在 1984 年又陸續開放包括上海的沿海 14 個城市。但是上海地區的大幅改變卻是在 1992 年鄧小平南巡之後，才確立了上海要建立為東亞乃至「世界城市」的發展策略。1992 年 10 月江澤民在中共十四大的報告中揭示了上海的「一個龍頭，三個中心」的發展策略，企圖藉著以高新產業的浦東新區為發展重點，要把上海建設成長江流域經濟發展的龍頭，和國際經濟、金融、貿易中心，並帶動華東、華中和西南的發展。自此之後，上海的改變極為快速，外資大量進入，產業結構急速改變，城市服務功能大為增加，而工業則逐漸轉型或外移至其他地區，高樓大廈的興建更迅速地取代舊有的平房地景。在 2000 年底，上海的第三級產業突破生產毛額的 50%，正式從工業城市轉變為服務業為主要的城市（上海統計局 2001）。

在世界城市研究中，上海被列為與台北、漢城同為二級的區域性世

界城市 (Taylor 2000; Yeung and Lo 1998)，形成東亞區域的控制中心之一。由於大陸市場的廣大以及潛力，上海的未來發展預期將超過台北與漢城。截至 2000 年 2 月底，浦東新區共有外商投資企業 6019 家，總投資額 297.92 億美元，合同外資達 116.92 億美元。世界排名 500 強的大型跨國公司中，256 家進入上海，其中在浦東落戶的有 144 家，佔全市總數的一半以上，合同外資佔全市總數的 45.7%。依據世界銀行的估計，中國將在 2020 年成爲僅次於美國的第二大經濟體 (World Bank 1993)，屆時中國最主要的世界城市—上海，也將在東亞扮演更爲重要的控制中心角色。

本文的目的在討論上海從社會主義工業城市轉變到世界城市的過程，以及相對應的城市調節模式的轉型。正如 Szelenyi (1996) 指出的，社會主義城市的最大特色是由中央政府控制，其反資本主義的意識型態反映在城市管理上是反城市主義、反消費和反服務業，而以工業主義的作法提供就業和促進平等主義；其集體所有制的生產單位，提供公民有關的社會服務，取代了資本主義城市的服務業，因此其城市要比資本主義城市較缺少變異性（即大量的服務業）、經濟活動空間（公共活動使用），以及邊緣性和創新性。而所謂的世界城市，則是指坐落於世界經濟與國家疆界的連結點上，並扮演聯繫全球和國家經濟的功能的主要城市 (Friedmann and Wolff 1982; Friedmann 1986; Taylor 1995; Sassen 1991)。上海從過去的反資本主義、反消費和服務功能的社會主義工業城市，要逐步轉變爲以服務業爲主的世界城市，所涉及的因此是整體的制度和城市調節模式層次，而不只是國家機器的發展策略而已。姑且不論上海是否已經符合既有的世界城市理論的說法，它在邁向世界城市的步伐，不可否認地將或已經使其成爲重要的東亞和全球的世界城市。上海如何從一個反資本主義的社會主義工業城市轉變爲一個服務資本主義，

甚至為區域資本主義控制中心的世界城市？這樣的改變明顯地具有典範轉移的特質，而這樣的典範轉移，在城市的調節模式上又如何不同？其背後的動力為何？

## 二、地方調節模式

現階段有關中國城市發展的研究，最主要的觀點就是地方政府的積極性角色。這個觀點認為，在中國改革開放的過程中，有兩個重要因素對中國的經濟改革有重大影響：其一是改革開放期間政府控制的分權化，讓地方政府在經濟發展上擁有相當程度的自主權；其二是 1980 年代以來的財政改革，給予地方政府或黨官僚相當程度的動機來發展經濟（王振寰 1997：17）。中共這種「因地制宜」的發展政策，雖然使地方政府在權力下放後必須獨自面對經濟發展的壓力，但是也讓手上握有國有企業產權與地方行政裁量權的地方政府有更大的能力左右地方經濟發展方向。這種「過渡經濟」（transitional economy）的特徵在於中央計畫與市場力量的並存，正是在雙軌制條件下，前者的行政定價系統與市場經濟的定價系統同時發揮作用，再加上體制轉軌使得傳統體制中的強控制部分地失去作用，於是隱藏的尋租（rent seeking）行為有了運作的空間與機會（李君如 1998：43），地方政府的積極性被釋放出來。具有發展主義取向的地方政府與官僚經常操弄一些經濟規範並採取相當積極且有彈性的作法，來促進地方經濟的發展。這樣的發展情形，有人稱之為「發展型地方主義」（吳國光、鄭永年 1995：26）、「地方政府統合主義」（local state corporatism）（Oi 1992）、「官僚化的庇護主義」（李君如 1998）、「行政區經濟」現象（劉君德編 1996：94），或「成長機器」（Zhu 1999）等，以說明地方政府與外資、本地國營／集體企業資本所

形成的成長聯盟，如何促成地方的經濟發展。

不可否認，有關地方政府的彈性角色對中國經濟發展具有相當解釋力，也掌握了當今中國城市轉型的關鍵制度因素。但是地方政府並非唯一重要因素，而且在歷史發展過程中，地方政府的角色在不同階段並不相同。特別是在上海的案例中，從 1984 年開放到 1990 年代，上海市政府並未積極推動邁向世界城市的各項軟硬體建設，它一直要到 1990 年代初期，這樣的角色才開始出現（詳見後文）。而影響這樣發展路徑的主要因素是來自中央對上海的控制，以及這些控制因素所形成的制度慣性。因此，上海的轉型不能只從地方政府的積極彈性角色來研究，而必須從長期社會主義體制裡，中央如何控制上海、其城市調節模式，以及這些制度如何形成危機進而轉型來研究。

我們將採取調節理論的觀點，來研究上海如何從社會主義工業城市轉型為世界城市。調節理論認為一個穩定的積累體制（*regime of accumulation*）需要外在於經濟的社會政治機制來調節，這就是調節模式（*mode of regulation*），它指涉了融合國家機器、制度規範、組織形式、行為類型等的複合體，使得行為者遵守規則，形成體制的再生產，而維持一個相對穩定的積累體制（Aglietta 1987; Boyer 1990; Jessop 1990; Lipietz 1987）。雖然調節理論主要是在討論國家的經濟體制和調節模式，但是近年來其理論方向已有往地方和城市的層次發展（Goodwin et al. 1993; Goodwin and Painter 1997; Jessop 1997a, 1997b; Painter 1995, 1997）。在此論點下，地方的調節模式意味著城市或地方的一系列制度、規範，和政治社會因素的發展和運作，以支撐其積累體制。例如，福特主義下的城市是扮演著福利國家的末端，提供社會薪資、強調分配平等、計畫經濟和社會生活，以支撐大量消費的體制；同時地方政府本身也具有高度集中的官僚性格之僵化性，並以福利措施強化完全就業的福利國家之各

項政策 (Painter 1995)。而在當今的後福特主義階段，當彈性積累成爲主要的體制時，地方或城市的調節模式也逐漸從強調平等和完全就業，轉變到重視經濟發展和競爭能力 (Esser and Hirsch 1994)。

地方的調節模式，因此指涉對應積累體制的地方或城市制度，它特別涉及幾個面向：首先是**中央政府與地方政府的關係**。由於地方政府沒有規劃全國性經濟的能力，而資源的分配與使用也受到中央政策的影響，因此中央政府賦予地方政府什麼樣程度的自主權，影響到地方的發展方式。其次是**城市政權的類型 (urban regime)**，地方政府的權力聯盟，或與地方政治或經濟菁英的利益結合模式，影響了城市或地方的發展形式。第三，**地方的企業型態 (enterprise form)**。此面向涉及地方經濟發展、產業雇用結構和收入的來源，因此其主要的企業類型也影響了該地發展的方式。第四是**金融體制或貨幣形式 (form of money)**。由於企業或個人生活必然相關於金融體制，因此金融體制的性質，深切影響到地方經濟發展的模式。最後則是**薪資關係 (wage relation)**，它指涉了地方的勞動力市場、薪資調整模式、勞資關係與生活方式等。必須注意的是，這些因素並不是同等重要，在某些國家某些因素可能比另外的因素重要，而形成不同的調節模式。

在地方的調節模式上，社會主義的城市以理念類型 (ideal type) 來說，其國家與黨機器掌握經濟，禁止私有財產和排除利潤原則，而由中央控制與強調平等分配。社會主義的城市化基於兩個原則：平等主義和中央計劃下的城市化 (Enyedi 1996)。在這樣的體制下，社會主義城市的調節模式，有以下特質：

- (1) 中央與地方關係：地方政府並無獨立發展的地位，城市的經濟體系與權力體制被集中地規劃，城市土地和公共設施爲集體或國家所有。

- (2) 城市政權：地方官僚為中央調配，而城市發展的模式亦由中央決定，缺乏自主權。在社會主義體制下，政府與黨官僚成為地方權力結構的核心，中產階級消失，也缺乏自主性組織來中介人民與政府。
- (3) 金融體制：城市發展所需資金由中央透過社會主義的金融體制來統一調配。城市本身並無獨立發展的權力，地方稅收由中央統籌分配和使用。
- (4) 企業型態與勞資關係：城市被賦予了工業發展的角色，而城市居民也在此體制下被分配到不同的集體或國有的生產單位，並由單位負責工人階級再生產之生活所需，替代資本主義城市的服務功能。

以上這些的社會主義城市之調節模式，一方面刻意地透過中央規劃來消除資本主義城市所造成的社會不平等，以調配替代資本主義的市場競爭，並以城市生產單位之福利替代城市服務功能；另一方面則以行政手段，限制城鄉居民的自由流動，以避免農村和城市擁擠的危機。這些作法，造成了社會主義城市的「低度城市化」(under-urbanization)現象——指在社會主義體制下城市的工業化與城市化未能對等成長——以及城市成為以工業生產為主，而缺乏多樣服務功能的城市形式 (Szelenyi 1996)。

這樣的社會主義工業城市與世界城市強調全球資本流動的服務功能，有著幾乎是典範上的不同。世界城市理論指出，由於資本主義的世界分工，不同國家之主要城市扮演著連結世界經濟與其國家經濟體的功能 (Friedmann and Wolff 1982; Taylor 1995; Sassen 1991, 1994)。基本上，世界城市的特點是它提供其居民和企業全球競爭的環境，並扮演金融中心、跨國公司總部、國際機構的設置地、製造業中心和交通運輸節點等的角色。國際資本利用世界城市作為基地和控制中心，以行使全球



生產和市場組織的調控，而這控制功能是透過了城市的生產者服務業（producer services）來中介。

假如我們說過去福特主義時期的資本主義城市是扮演主導國內市場發展的角色，那在現今全球化的經濟體系，世界城市已經扮演連結全球和當地經濟體的節點角色。它不再只是為一國經濟體服務，更是為全球市場服務。當地的國家機器極盡所能，改善軟硬體的基礎設施，包括交通、通訊、資訊，和政府服務功能，吸引國際資本投資。而國際資本透過資訊通訊科技，可以即時（real time）扮演控制中心的角色，正如Harvey（1990）指出的，全球化已經是「時空壓縮的時代」，或Castells認為的「流動空間」已經逐漸取代「地方空間」（Castells著，夏鑄九等譯1998）。因此資本主義在全球化時期不但在領土範疇（scale）上「再領土化」（reterritorialize），國家機器的統理功能也同時處於再領土化（Brenner 1998）的過程，即國家機器的作為不再只是為本地資本而且也為全球資本服務。同樣地，世界城市也不再是地方的城市，而且還是全球在地（glocal）的城市。過去的城市化是在國內範圍進行，其特質是與國內政治經濟有關，而現今的世界城市則是在全球範圍，將國內與世界連結。因此，正如Brenner（1998:4）說的：「全球城市的形成所隱含的是將全國範疇與超越國界或次國界範疇的再接合，而結果是逐漸出現的範疇之間的「領土的不對應性」，並在此之上來組合資本積累和國家領土權力」。在這樣的轉變下，世界城市的調節模式有以下的特質：

- （1）在中央與地方的關係上：世界城市愈來愈擁有更大的自主權，國家機器一方面強化主要城市的基礎建設，也給予世界城市更多的發展能力來吸引國際資本。
- （2）在城市政權上：世界城市一方面成為國際資本的集結點，另方

面也透過公共與私人的合作，發展各項的建設和販賣地方特色以強化競爭力。正如 Jessop (1997b) 指出的，在後福特主義階段，地方政府不再扮演福利國家強調的分配性角色，而是愈來愈像「企業城市」(entrepreneurial city)，不斷放寬各項管制、創新各項作法，並強調公私合作，來吸引資本投資和強化地方的競爭能力，相對地國際資本因此對世界城市有高度影響力 (Friedmann 1986)。

- (3) 在金融體制上：世界城市的特色經常是要扮演金融中心的角色 (Sassen 1991; Leyshon and Thrift 1995)，因此資本市場和銀行體制管制大量鬆綁，以利於國際資本的流動，而國際投資公司也透過對各國金融體制的評等，對各國施加壓力，促使金融自由化。在此環境下，世界各國之金融體制愈來愈一致，而世界城市成為國際資本的交會節點。
- (4) 企業型態與勞資關係上：企業的國際化成為趨勢，公營事業的私有化被視為具競爭力的指標，知識經濟成為主導的產業類型；另一方面，工會勢力瓦解，不再具有談判能力，個人的能力成為市場競爭的主要條件。而福利的私有化和個人化更成為降低企業支出的手段來吸引投資。

簡單地說，世界城市強調的是國際連結，競爭力成為施政主要參考，而彈性化、私有化、企業化和全球化就是城市的對外號召和對內召喚共識的口號和政策基調。這樣的都市形式強調的是城市服務功能和多元化規範，這顯然與社會主義的城市形式之強調工業和單一化規範有極大的差異。因此，上海的轉變，涉及到的是整個體制的改變，是社會主義的城市調節模式轉變到新的類型的世界城市之統理類型的整體性轉化。地方政府角色的轉變只是其中一環。

以下我們深入討論上海市從社會主義城市轉變到世界城市的過程，以及相對應的調節模式的轉型。不同於東歐國家的「震撼療法」，中共的社會主義轉型是逐步進行，因此其特色也呈現強烈的路徑依賴特色，這些特點同樣出現在城市調節模式的轉變上。我們認為，由於社會主義體制有中央控制和形塑其他制度的特色，因此城市的轉變必然從中央政策的改變主導和開啓；然而，當中央政策轉變，其他的城市制度，包括金融、地方政府、企業型態，以及勞資關係也將一一隨著市場經濟的出現而逐漸面臨市場化的壓力而轉型。因此，上海從社會主義工業城市邁向世界城市的過程，是一個制度演化的歷史發展，而這個演化過程，使得社會主義的中央控制和社會主義的調節機制逐漸瓦解，由配合市場機制的社會制度所取代。

### 三、上海作為社會主義的工業城市（1949-1984）

上海的發展，基本上可以分為三個時期。從 1949 到 1984 年期間，為社會主義工業城市時期，在此期間，上海在政治上和經濟上完全受到中央控制。1984 到 1990 年為過渡期，雖然上海已經成為繼東南沿海之後的下一波開放之沿海城市之一，但是由於制度的慣性而無太大的改變，造成積累和調節的危機。而在 1992 年之後，舊有的調節模式呈現大幅度調整而逐步邁向世界城市的調節模式。

社會主義時期的上海，對整個中國的經濟佔有十分重要地位。在 1978 年，上海的工業生產為全國的七分之一，其財政收入佔全國總收入的六分之一，以及三分之一的出口總額。在 1953 到 1978 年間，上海的經濟成長率平均為 9%，為全國最高者（Cheung 1996:52）。另一方面，上海的工業生產，在全國也佔了相當高的比例，輕工業甚至在 1960 年幾乎

佔全國的四分之一左右（見表 1）。在財政上，上海每年上繳稅收金額佔國家全年總收入的六分之一。在此第一階段的社會主義時期，中共的國家機器對上海的發展具有決定性的影響。這個影響表現在：一，不同於資本主義的市場原則，社會主義是透過建立計畫性經濟，吸納資源重新分配，而上海被賦予工業城市的地位；二，不同於資本主義城市的自主，社會主義透過政治控制地方自治權，維護中央集權的運作，以達成社會主義均衡發展的目的；三，不同於資本主義的私人企業，社會主義透過國營企業單位制，形成集體所有制，而企業單位也成為照顧個人生老病死的主要負責機構；四，不同於資本主義之金融市場運作，社會主義體制利用金融控制的方式，控制地方和國營單位財政，單位和地方政府少有自主權。在計畫經濟的控制下，城市成為中央政府的工具，而其消費功能與城市服務功能在此階段皆被取消。

表 1 上海的工業產值（1952-1994）（人民幣：億元）

	產值總額	輕工業比例 (%)	重工業比例 (%)	在全中國的比例 (%)		
				全部	輕工業	重工業
1952	66.00	79.3	20.7	19.1	23.6	11.1
1955	91.42	75.5	24.5	17.1	21.8	10.3
1960	298.97	45.0	55.0	18.3	24.6	15.1
1965	230.77	56.1	43.9	16.5	17.9	14.9
1970	312.18	51.9	48.1	15.0	16.6	13.2
1975	420.37	48.5	51.5	13.1	14.1	12.1
1980	598.75	55.3	44.7	11.6	13.6	9.8
1985	862.73	52.9	47.1	8.9	9.9	8.0
1990	1642.75	51.5	48.5	6.9	7.2	6.6
1994	4255.19	44.4	55.6	7.1	-	-

資料來源：Mok (1996:200)

### (一) 社會主義下的城市控制—中央與地方的關係

1949年中共建立社會主義政權，之後的頭三年是「國民經濟恢復時期」，企圖經由統一與調整全國性財政經濟工作來建立全面化的社會主義國有經濟體制。在穩固原有政權基礎的前提下，毛澤東認為「城鄉差別、社會分工是違反自然、違反人性的，主張建立以鄉村為基礎的、自給自足的小型社會主義公社，用道德的力量和平等的分配制度，對抗以城市為基礎的資本主義現代文明」（章立凡 1995：83），這使得當時相關的城市建設停頓，國家建設的重心都放在農村的土地與經濟改革上。但另一方面，1949年的《共同綱領》則明確強調國家的工作重心從鄉村移到城市，經濟發展和生產建設成為主要的中心任務，並完成城市經濟的集體化和工業化目標（林琳文 1997：366）。這樣的發展政策乍看矛盾，實則相副。因為對當時的新政權而言，眼前的危機不是經濟如何發展而是政權如何穩固，而這兩項政策所暗含的「集體化／黨國化」企圖，才是國家之所以願意讓兩者並行的主要原因。因此，中共一方面藉穩定經濟秩序建立銀行、貨幣與流通等調撥制度，另一方面靠政治鬥爭削弱農村地主與城市工商資本家等經濟領域裡的反對勢力。到了1953年，國民經濟恢復時期結束，中共國家開始檢討如何進一步向社會主義社會過渡以及發展經濟，而蘇聯「壓榨農業、發展工業」的發展經驗則提供了一個導引的方向。在第一個「五年計畫」（1953-1957）的過渡時期總路線上，國家開始藉著強有力的政治動員從農村榨取資金與剩餘勞動力來實現城市的工業化，大量的農村人口流入內地城市或就地創造一個個內地城市，促成了中國內地城市發展基礎工業的可能，也改變了以往工業集中在沿海地區的空間發展型態。

從1950年代起，上海的政治經濟政策透過計畫經濟體制、單位社會

主義被牢牢地抓在中央的手裡。首先，在計畫經濟體制下，各地方依行政區管理辦法被區隔為不同的「行政區塊」，區域內部的經濟活動由國有企業主導，區域之間的貿易往來則被中央的行政調撥手段取代，而地方政府則要負擔起地方社會管理和興辦地方的社會事業，以保障地方的社會福利和社會發展（舒慶 1995：12）。這就是所謂的「條（中央）塊（地方）經濟」，其背後的關鍵則是中央與地方政府之間的政治關係。因此，當城市對外的經濟聯繫主要是透過中央計畫及其相關的行政部門協調各生產要素的調撥流動來實現時，城市的商貿機能自然不如工業生產任務來得重要。

在金融體系方面，其運作架構是「統存統貸、統收統支、機構單一、高度集中」的銀行系統，中國人民銀行（成立於 1948 年）同時扮演中央銀行、商業銀行和記帳員的角色，而財政部則負責調撥大部分生產與投資資金，按定額分配營運資本（即流動資本）給國有企業，固定資產投資的資金亦由財政部根據國家計委下達的計畫配給。除人民銀行外，1954 年成立的中國人民建設銀行負責財政建設資金的撥付以及全民自籌資金的監管，是財政部固定資產投資的撥款單位；而 1904 年就成立的中國銀行則負責涉外金融業務。這樣的金融體系是從貨幣面保證政治、經濟向中央集中的重要手段，而銀行則不過是財政部出納組。在組織結構上，銀行採取所謂「雙重領導」體制，一方面對銀行業務採取垂直領導，強調「三級管理、一級經營」，就是說在中央（總行）、省（包括自治區）、地（包括州、盟）、縣（市）這四級銀行中，只有縣（市）支行對外營業，其他都是管理行；另一方面在金融機構的設置上，完全與行政區畫一致，有一級政權就有一級銀行機構，且所有各級銀行都是上級銀行和同級政府雙重領導，地方分行相當於當地政府的局級單位，業務上受總行指揮，但人事上卻屬地方黨委的任命範圍。這樣的運作方式使得 1979 年前中國的金融運作架構有著「條（中央）塊（地方）經濟」的色

彩。雖然從 1979 到 1984 年期間銀行體系出現結構分化，在信貸管理方面「統一計畫、分級管理、存貸掛勾、差額包幹」、在資金分配方面「由撥改貸」、在銀行體系方面「設立專業銀行與非銀行機構」形成以人民銀行為首的央行體制（崔明海 1999）。但這改變對於原有的計畫經濟體制衝擊不大。而在統收統支和任務指派的財政控制下，上海的財政收入上繳中央的比例從 1950 年代開始就佔了全部收入的絕大部分。1960 年是 85%，而 1970 年則高達 89%（表 2）。換言之，上海市的收入只有一小部分留在城市之內作為建設或維護之用，並成為國家收入的主要地區和支援其他地區的主要經濟來源。

表 2 上海財政收支詳表（單位：億元）

	全市財政 收入 (1)	中央預 算收入 (2)	地方財政 收入 (3)	地方自 籌收入 (4)	地方預算 內收入(5) = (3) - (4)	地方財政 支出 (6)	上繳中 央支出 (7)	上繳數佔地方 收入 (%) (8) = (7) / (3)	地方收支差額 (9) = (6) + (7) - (3)
1952	19.3	16.75	2.55	1.20	1.35	2.10	-	-	-
1960	121.1	19.84	101.26	1.19	100.07	19.25	86	85%	-3.99
1970	114.02	14.12	99.90	1.46	98.44	12.88	89	89%	-1.98
1980	198.85	24.12	174.73	2.68	172.05	19.18	156	89%	-0.45
1985	263.86	79.63	184.23	2.64	181.59	46.07	138	75%	0.16
1990	284.36	114.33	170.03	4.25	165.78	75.56	109	64%	-14.53
1995	702.46	475.16	227.30	7.73	219.57	267.89	120	53%	-160.59
1996	873.76	585.27	288.49	8.03	280.46	342.66	120	42%	-174.17
1997	1070.95	718.62	352.33	9.95	342.38	428.92	120	34%	-196.59
1998	1146.00	753.78	392.22	11.53	380.69	480.70	120	31%	-208.48
1999	1390.58	952.36	431.85	11.9	419.95	546.38	120	28%	-234.53

資料來源：《上海統計年鑑》，（上海市統計局編 2000：385）、《上海經濟年鑑》，  
（上海市統計局編 1999：392）、李君如（1998：8）

在這樣的中央控制下，社會主義下的上海市政府完全沒有自主地位。一方面，所有主要經濟資源由中央分配，另一方面市政領導人也由中央指派，來執行中央交代的任務。也正由於上海的重要地位，中央在挑選上海市委書記和上海市長等重要官員，相當謹慎，通常會選擇比較配

合的官員，以免他們會以上海之優越地位來挑戰中央的權威。另一方面，也由於上海的重要性，上海的官員經常是後來進入中央政治局的重要跳板（Cheung 1996:62）。在此情況下，上海的官員通常極力配合中央，以尋求未來的政治前途和發展。白魯恂（Lucian Pye）曾經對改革前之上海官員作了以下的觀察：

自從人民共和國建立之後，上海的政治領袖一致地不會堅持該城市的特殊經濟和文化利益。…他們反而長期地宣揚那些與他們應該代理的人民之利益和福利完全對立的政策和措施（Cheung 1996:60）。

由中央的政治經濟控制，到政治領袖的選擇和未來發展，上海市政府成爲中央的派出單位，工業化而非城市化是其最主要的施政目標。

## （二）企業形式與勞資關係：國有／單位社會主義

國有和集體所有企業是社會主義中國的主要企業形式，其運作特質則爲「政企合一」與「黨政合一」。在「政企合一」方面，由於：（1）國家是企業財產的佔有主體，企業職能是由各級行政機構履行；（2）企業無須對資產的營虧負責，所關心的並不是資產的營運效率與增值，而是根據指令性計畫指標增加產值；（3）企業的法人地位被淡化、行政身分被強化，行政級別影響企業運作甚大（張裕亮 1999：35），因此國有企業的政治功能遠大於經濟功能，而它也往往成爲地方政府分配社會資源與福利的主要管道。在「黨政合一」方面，共產黨政權有一套從政府機構一直深入到工廠車間的網狀的組織結構，這結構使地方黨委得以用黨組織的力量領導廠長，甚至行使工廠經營的行政指揮權和決策權，並得以在廠內建立正式與非正式手段的監督系統，以政治檔案制度和企業



保衛部門來管理工人（Walder 著、龔小夏譯 1996）。這兩項特質使得國有企業所背負的不只是產權國有的管理權問題，而是國家政權複雜的正當性基礎。

另一方面，「單位」成為城市生活的重心、成為國家控制個人行為的利器，也相對替代了城市的服務功能（Naughton 1995:74; Wu and Yeh 1996:332）。在反城市化的意識型態下，中共為了既要避免農村人口大量流入城市，又要從農村獲得發展工業的資本，國家乃在戶口遷移制度、勞動制度、糧油供應制度與社會福利制度上，人為地製造出城鄉二元結構（張裕亮 1999：42）。嚴格的戶籍管理制度截斷了城鄉之間自然的人口流動，出現了「城裡人」和「農村人」兩種制度化的社會身分<sup>1</sup>。這種設計使城市勞動者一旦進入就業場所，就獲得由該場所和性質所決定的就業身分與特定的公民權利，相對地，非法進入城市的人非但沒有工作，更沒有城市職工所有的權利。因此，雖然城市街道辦事處與居民委員會是聯繫國家與城市社會的行政制度，不過「單位體制」才是控制重心。

完整的單位形式主要是根據人民的就業場所來定義。與國有企業相同，單位本身是按行政等級劃分。在功能區分上，單位包括了行政單位、事業單位與企業單位等國有部門機構，並以國家預算為資金來源（前二者由國家撥款，後者則多了上繳利潤稅收後的留成），它們都遵循相同的組織原則、賦予所屬成員固定的身分、受到國家勞動人事計畫控制，也都實行原則相同的集體福利和保險制度，並由國家（或其所屬的地方政府）承擔無限的社會保障責任。所以，單位不僅僅是人民的就業所在，單位體制同時承擔包括經濟、政治與社會各方面的功能，單位組織成為

---

<sup>1</sup> 所謂的「身分」指的是「一種地位，在上面附著著一系列的權利和責任、特權和義務、法定的特許和禁止，這是為社會所認可並為國家權力規定和推行的」（Walder 著、龔小夏譯 1996:46-47）。

社會結構的主體，單位生活成為城市生活的主要內容，國有企業職工並因此形成強烈的單位意識（張裕亮 1999）。這種「國家－單位－個人」關係的確立，除了讓國家得以在不同的生活領域上透過各種單位組織對個人做更完整的監控外，另一方面，則使地方政府對城市的治理能力相對弱化。而上海從 1960 年代之後，一直到 1980 年，主要的工業企業型態都只有國有和集體所有的單位，之後才出現其他類型的模式（表 3）。

表3 上海工業企業單位數（1978-1999）（單位：個）

	企業單位數	國有經濟工業企業		集體經濟工業企業		其他經濟工業企業		
		大中型企業	企業	比例	企業	比例	企業	比例
1978	7962	382	3372	42%	4590	58%	-	-
1980	7149	411	3164	44%	3914	55%	71	1%
1985	10656	584	4176	39%	6141	58%	339	3%
1986	11029	607	4123	37%	6381	58%	525	5%
1987	11812	678	4188	35%	6859	58%	765	6%
1988	12431	759	4318	35%	7089	57%	1024	8%
1989	13277	850	4637	35%	7252	55%	1388	10%
1990	13220	937	4517	34%	7122	54%	1581	12%
1991	13468	1023	4517	34%	7206	54%	1745	13%
1992	13416	928	4500	34%	6968	52%	1948	15%
1993	13699	932	4270	31%	6762	49%	2667	19%
1994	14375	1057	4015	28%	7129	50%	3231	22%
1995	15877	1272	3713	23%	7871	50%	4293	27%
1996	15595	1324	3612	23%	7607	49%	4376	28%
1997	22986	1489	3245	14%	12623	55%	6118	27%
1998	22450	1482	2842	13%	12920	58%	6688	30%
1999	20572	1420	1810	9%	8790	43%	9972	48%

註：1. 從 1997 年開始，工業企業單位數合計包括獨立核算和非獨立核算工業企業，但不包括村以下工業。

2. 自 1978 年以來，大中型工業企業劃分標準做了調整，1992 年做了修改和補充。

資料來源：《上海統計年鑑》，上海市統計局編（2000：168）

### (三) 上海市作為一個生產基地

如上所述，城市的角色與功能在中國一開始就被壓抑。中共中央一方面限制城市的發展規模以降低城市的運作成本，二方面用行政手段取代市場機制，並取消城市的商業機能 (Naughton 1995)。在大躍進失敗後，中共發現必須要限制城市化的速度以將資源投入工業化，因此反城市再次成為政策基調，而 1960 年代中期的三面紅旗更是「只要工業化、不要城市化」的極端案例。往後的 15 年，中國都是以反城市的方式在發展工業化。

在此脈絡下，上海的經濟體系被賦予了以工業發展為主的角色。以產業結構來看，第二級產業在 1952 年佔 GDP 的比例是 52.4%、1962 年是 69.4%，1975 年則高達 77.2%，相對的第三級的服務業在同樣年份，分別是 41.7%、25.3% 和 18.8%。第一級的農業在上海的比例一向很低，大約都在 5% 以下，服務業的功能受到壓抑而逐漸萎縮，工業則是主要的產業。這也可從就業人口的統計可看出來，其工業人口逐漸增加，而第一級、第三級產業人口則逐年縮減 (表 4)。這個情況只有在 1980 年

表 4 產業人口結構 (單位：萬人)

	從業人數	第一產業		第二產業		第三產業	
		人數	比例	人數	比例	人數	比例
1952	307.29	130.87	43%	91.06	30%	85.36	28%
1965	460.76	188.70	41%	160.68	35%	111.38	24%
1970	540.87	199.65	37%	229.59	42%	111.63	21%
1980	730.77	212.05	29%	354.83	49%	163.89	22%
1985	775.53	126.78	16%	445.38	57%	203.37	26%
1990	787.72	87.25	11%	467.08	59%	233.89	30%
1995	794.19	78.25	10%	432.57	54%	283.37	36%
1996	851.21	101.52	12%	444.80	52%	304.89	36%
1997	847.25	107.67	13%	416.04	49%	323.54	38%
1998	836.21	104.05	12%	384.88	46%	347.28	42%
1999	812.09	92.69	11%	377.28	46%	342.12	42%

資料來源：《上海統計年鑑》，上海市統計局編 (2000：358)

代之後才又逐漸改變。而在工業產值上，上海市輕工業在這段期間最高曾經佔有全國的 24.6%（1960）的比重和最低的 13.6%（1980），而重工業則分別是 15.1%（1960）和 10.3%（1955），以一個城市的工業佔全國如此高的比重，也可想見上海的重要工業生產地位（亦請參見表 1）。

工業生產為主，再加上單位社會主義的體制和對服務業的壓抑，使得上海在此時期成爲一個大工廠。另一方面，由於中國在城市土地政策上的「無償、無限期、無流動」的三無政策，<sup>2</sup>導致國企單位大規模的圈地現象，土地徵多用少甚至完全不用的情況逐漸出現，造成城市土地管理不便及城市建設用地的吃緊。即便上海市政府在 1958 年便已成立「市基本建設委員會」與「城市建設局」，但在地方首長所關心的是中央政策的執行而非地方利益發聲的情勢下，所謂的「規劃」在這個時期不過是因應工業發展的生產區位配置。城市在社會主義時期成爲一種工廠，不同的國有企業是工廠的各個生產部門，而國企單位成爲連結城市空間的節點，環繞在國企周圍的低層建築及步行生活構成了城市的區位和地景。總的來說，在社會主義城市時期，上海的社會調節模式如次頁圖 1。

#### 四、社會主義工業城市的危機與制度改革：

##### 上海的過渡期（1984-1992）

中國自 1978 年開始進行經濟改革開放，而與其他前社會主義政權轉型不同的是，中國的改革開放模式採取的是漸進主義而不像東歐或前蘇

---

<sup>2</sup> 即國家以單一行政劃撥方式爲使用者提供土地，國家不向用地人收取租金且土地使用是無限期的，但是使用權也無法在不同的行動者之間流動。

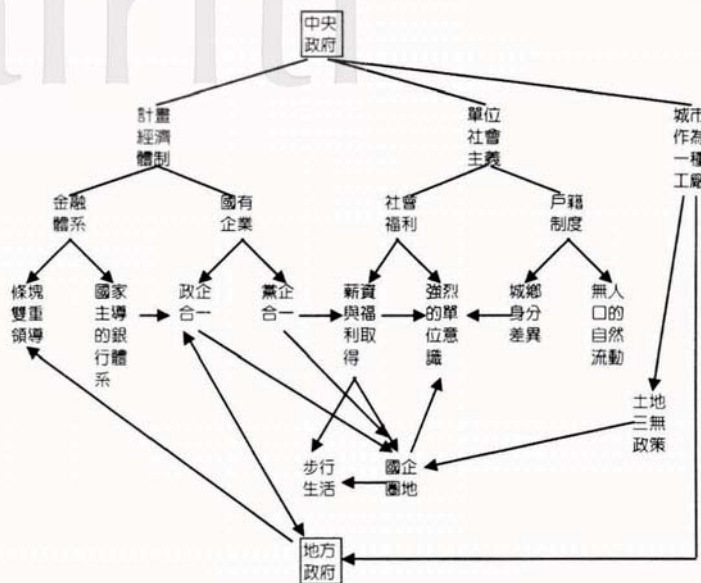


圖 1 上海在社會主義城市時期的社會調節模式

聯那般的整體性和全面性 (Walder 著, 龔小夏譯 1996 Oi 1992)。正如鄧小平的名言「摸著石頭過河」這個比喻所顯示的, 中共在改革開放初期的發展策略是以「風險最小、進取順利、沿海挺進、由點突破」的基本原則。因此原來國有企業較少、離香港較近, 而成功與否影響整體經濟幅度不大的東南沿海省分—廣東與福建—就成為選擇的對象。相反的, 供應全國生活消費品和國有企業集中地、地位重要且影響巨大的上海, 便被排除於第一波改革開放的名單之外 (朱金海 1994: 16-17)。由於東南沿海的發展成功, 中國在 1984 年之後陸續設立了 14 個經濟科技發展特區, 包括上海, 以擴大經濟改革的規模和經驗。然而, 上海在這段

期間並沒有很快地追趕上東南沿海省分，反而愈加落後。在 1978 年時，對中國全國收入貢獻最大的前五大地區分別為上海、江蘇、遼寧、四川和山東。而到了 1990 年，前五大變成了山東、江蘇、廣東、四川和遼寧。上海從 1978 年的排名第一，到 1985 年的第六，而到 1990 年則落後至排名第十（Cheung 1996:52）。而在國民收入增長率上，在前一階段，上海增長的速度為全國第一，居於領先地位；但到了 1980 年代，上海增長率平均只有 7.6%，不只低於廣東的 11.6%，江蘇的 11%，甚至低於全國平均的 8.7%（王戰等 1996：68）。

為什麼上海在 1980 年代的改革初期反而出現城市的發展危機？首先是上海市領導階層的保守態度。上海的城市官員經常等待中央指示，而不敢做決定，即使是在 1984 年，汪道涵從北京調任市長，積極規劃上海發展，但是仍受制於當時黨委書記陳國棟所堅持的「上海不為天下先」、「出頭釘子被先敲」的政治思想包袱，壓制了上海改革初期的積極性。其次，中央政府給予上海的只有政策，而無投資。長期以來，上海的收入大量上繳中央，造成上海市的入不敷出和負成長，更無力獨力發展建設。1949 到 1983 年間，87% 的上海財政收入上繳中央，只留下 13% 給城市本身，更以不到 4% 的上海收入是用在城市建設上（Cheung 1996：55）。即使到了 1991 年，上海上繳中央的比例仍高達 68%，使得城市建設嚴重缺乏資金。第三，由於上海的生產基於國有和集體所有的單位體制，其長期運作的制度慣性受中央嚴格控制，這與其他地區有相當的不同。改革前閩粵、江浙等省分國有企業較少，中央管制也較弱，而後來的發展也受到較少的制度約束，閩粵地區是以三資企業和外向型工業化模式為主，而江浙則以鄉鎮企業和農村工業化模式為主（王戰等 1996：69），這二種模式都與上海以國有企業為主的工業體系有極大不同。這三個制度問題在 1980 年代末期逐漸發生改變。

### (一) 城市改革的起點：城市規劃

1981年11月底，中共國務院總理趙紫陽在五屆四次人大會議上提到改革經濟體制，要「以大中城市為依託，形成各類經濟中心，組織合理的經濟網絡」，正式開始了社會主義城市改革的步伐。1984年4月，胡耀邦、趙紫陽主持政治局會議，正式宣佈進一步開放包括上海在內的14個沿海城市，城市經濟的改革終於成為國家的工作重點。<sup>3</sup>

同年，在汪道涵（時任市長）的主持下，上海市政府開始思考發展戰略。1985年，江澤民擔任市長，在任內完成由國務院批准的《上海城市總體規劃方案》（1986），以及延續此一《規劃方案》而生的《八五期間（1990-1995）城市總體規劃》，並且在浦東陸家嘴劃出金融商貿區藉以吸引外資與之搭配。浦東新區計畫的出現是上海經濟發展上一次重要轉折。1990年4月得到國務院同意上海開發浦東新區，並實行特區的優惠政策。另一方面，為吸引國際注意和吸引外資，1991年朱鎔基到巴黎與法國公共工程部部长簽署合作協議，後者將提供資金與技術的協助來大幅改善陸家嘴的規劃速度與品質。1991年秋天，「有法國背景的上海浦東發展團隊」正式成立。這使得上海自身的規劃團隊能有學習先進城市規劃管理的機會，但更重要的是使上海市政府得以將內部的城市規劃轉為世界級的公開展示，也讓全世界都知道上海有個浦東計畫。1992年底，計畫完成，花了400萬法郎（Olds 1997:116-118）。

<sup>3</sup> 其工作重點有二，一是放權讓利，二是橫向經濟聯合。所謂的「放權讓利」，是主張國有企業應該真正成為自主經營、自負盈虧的經濟實體，打破過去認為所有權與經營權不能分離的傳統觀念；而「橫向經濟聯合」，則是指專業生產部門之間的聯合以趨向大集團結構，企圖以橫向經濟衝擊傳統體制中條塊分割的弊病，以促進生產力的發展。

「浦東計畫」雖然為上海勾勒出新的發展方向，但如前述，當時中央只提供政策與鼓勵，財政稅收卻大部分仍由中央取走，在缺乏資金和中央的放權條件下，計畫本身卻是窒礙難行。雖然 1988 年經國務院批准，上海實行「基數包幹上繳、一定五年」的財政包幹制度後，試圖使上海有較充裕的財力，但其實際盈餘則由於國企改革而收入短少，上海市政府的財政並不寬裕，且由於中國經濟的發展水平較低、居民儲蓄率也低、資金累積緩慢，因此在大規模進行現代化建設時，必須開拓新的資金渠道，而最為便捷和有效的途徑就是吸引和利用外資（王日庠、戴月明 1995：39），這正是江澤民在任內的另一項工作重點，也就是把改善投資環境和利用外資連在一起看。但從統計資料中顯示，自 1986 到 1989 年四年間，上海在利用外資上仍以對外借款為主要形式，外資在當時對上海尚未有大規模的企業投資（吳孟旂 1998：35）。雖然地方政府無法從財政改革中獲取較多經費，但當時中央所實行的金融體制改革、土地制度改革，卻是讓地方政府有了另個動用資金的管道。

## （二）城市改革的深化：金融體制改革、土地制度改革

建設資金的來源問題，使相關財政制度必須改變，而這涉及土地制度、地方政府以及金融體制的改革。如前所述，在社會主義城市時期，土地國有，且分屬地方政府和單位企業管理，因此土地的使用是由條、塊依行政需要調節，而這二部分的制度鬆綁，則使市場機能逐步進入行政制度之中，其中最重要的就是在城市土地國有化的前提下進行土地有償使用。但是，改革開放後的城市土地並不是全然的市場化，而是行政劃撥與市場機制並存的雙軌制，前者的對象是上海本地的國有企業與單位組織，後者則是外資企業。有關土地有償使用的法令首先出現於 1979 年中央頒布的《中華人民共和國中外合資經營企業法》和 1980 年 7 月



《國務院關於中外合資企業建設用地的暫行規定》，明確對外資企業實行有償使用制度，要求不論新徵用土地或利用原企業的場地，都應計收場地使用費。<sup>4</sup>除土地使用費外，上海則在1987年12月發布了《上海市土地使用權有償轉讓辦法》，並在1988年內完成了六個配套的實行細則的發布和兩塊基地的國際招標試點，也就是所謂的「土地批租」，即地方政府或企業單位針對開發商之商業、旅遊、工業、房地產等用地的使用期限收取土地租金，而租金高低則因用地的性質與區位而異。<sup>5</sup>這個改變，使得地方政府可以利用土地的批租而與外資共同開發，或收取高額租金，解決城市發展的資金問題。

在此階段，中共中央亦開始第一階段的金融改革，對上海造成巨大影響。1984年趙紫陽提出各專業銀行可以自主支配信貸資金的數額，且自1985年起實施新的信貸資金管理體制，試圖以分散資金所有權（實貸實存）、資金橫向流動（同業拆借市場）來削弱計畫部門的垂直行政性控制。1986年趙紫陽取代陳雲兼任中央財經領導小組負責人以後，強烈要求各銀行多放信貸以刺激經濟快速成長，並通過改革中央銀行的財務預算制度，以達到刺激人民銀行多放貸款（多放出基礎貨幣）的目的。

金融體系的變革，結果使地方分行掌握了各類資金配置的規模與指標，對地方政府而言，多一個銀行分支機構，就等於給地方增加一個爭取金融資金的途徑，即抓住分行等於抓住資金，抓住資金意味擴大投資，擴大投資等於經濟成長。這是由於：（1）地方分行的利益與所在地方的經濟利益具有一致性，它們發放貸款多，使所在地區佔用資源量擴大，地方經濟繁榮，銀行通過存貸款業務所能獲得的銀行利潤也就大；（2）

<sup>4</sup> 但不包括徵用土地的補償費用、原有建築的拆遷費用、人員安置費用及相關配套公共設施的分攤投資，這些要由企業自行負擔。

<sup>5</sup> 即所謂的「級差地租」：依區位不同而分五類十級，收取不同的土地使用費。

即使銀行的人事任命權在 1988 年後為中央所收回，但地方分行在日常業務的許多方面仍受地方政府的管轄；（3）作為公有銀行機構，地方分行的工作任務就是要保證對所在地方的資金供給（崔明海 1999：56）。進一步的是由於銀行貸款受中央銀行信貸計畫的約束，地方政府就需要有自己的非銀行金融機構來為地方建設項目融資，因此造成地方政府利用當地的非銀行金融機構，甚至能利用同業拆借市場以吸收本地和外地的儲蓄轉為當地投資，而與省市地方政府有密切關係的信託投資公司，更在這時期開展了「金融百貨公司」式的業務（如存貸款業務、證券業務），結果對由地方政府控股的公司來說，地方分行幾乎就是地方政府的小銀行和金庫，服從政府官員發放指令性貸款和關係投資。而這樣就使地方政府得以在財政困境下仍能採取高額支出來加快城市基礎建設的腳步，甚至要求銀行貸款給旗下的行政性公司使行政意志能透過市場機能來遂行完成。

### （三）城市改革的核心：國有企業改革

如前所述，上海的企業形式是以國有企業為主，它不只是公民社會生活的重心，也是城市經濟的支柱。而全國性的國有企業改革對於上海的城市調節模式的變革影響甚大。我們可以把 1984 年後的國有企業改革分為三個階段（李君如 1998：104-107）。1984 年是改革第一波，工作重點在「放權讓利」，即主張全民所有制企業應該真正成為自主經營、自負盈虧的經濟實體，打破過去認為所有權與經營權不能分離的傳統觀念。第二波改革是 1986 年 12 月開始，要求在「兩權分開」的原則下大力鼓吹實行「企業承包制」（其意義為「包死基數、確保上交、超收多留、欠收自補」），顯示企業改革已從單純的放權讓利發展到改變企業經營方式、轉變企業經營機制的階段。而上海從 1987 年起開始實行不同

形式的承包經營責任制，重新調整了分配關係，並對固定資產投資的管理、流動資金供應和專用基金管理制度也作了相應的改革。與此同時，各級財政部門對行政事業單位的預算管理試行了「預算包幹」、「財務包幹」或「經費包幹」等辦法，包幹後的結餘由上繳改為留用，從而調動了這些單位理財積極性。此波企業改革的成就為：規範了國家與企業的分配關係、開啓了企業對投資效益的重視、形成了企業的競爭機制。而從 1988 年開始的第三波企改則是著重於所有制改革，以「股份制」作為新的企業組織體制，企圖藉此將國企推向市場經濟的良性循環。

在此同時，勞動體制與勞資關係也開始轉變。首先，1980 年 8 月國家召開全國勞動工作會議，制定了新的勞動就業方式，亦即在「國家統籌規劃和指導下，實行勞動部門介紹就業、自願組織起來就業和自謀職業相結合的方針」，這實際上是三種經濟成分（全民、集體、個體）同時並舉的經濟政策，改變了過去由國家「統包統配」的勞動就業辦法；接著，國務院在 1986 年頒佈的《廠長工作條例》、《國營企業實行勞動合同制暫行規定》，改固定工制度為勞動合同制，使招募工人的主體由國家轉為企業；最後，則是從 1980 年代中期開始對於工資獎金、社會福利乃至住房分配進行改革（張裕亮 1999）。以上這幾項改變，都試圖使國有企業擺脫過去負擔過多社會功能的包袱，轉而以企業角色獨力運作自負盈虧，當然在實際運作上仍受到許多非經濟因素的干預，成效不大、冗員仍多、負擔沉重，但這仍意味著城市單位社會主義的開始鬆動。

至此，上海的發展計畫構築完成，城市土地批租制度建立，國企改革逐步實施，金融制度重組，勞動體制企業化等這些作法改變了中央統籌的方式，而賦予城市政府和企業自行發展的權力。這些制度困境在 1980 年代逐一鬆綁之後，等到 1992 年鄧小平的「南巡講話」，以及浦東開發計畫透過國際媒體在全球廣為流傳，造成了從 1993 年開始，外資

(港、台資本最多)大舉進入上海的房地產市場參與土地開發，而使上海開始巨大改變。

## 五、邁向世界城市—1992年之後的上海調節機制

1992年之後，上海市在中央的配合之下，不只得到政策支持，更包括了財政上的支援，而開始大力改善基礎建設；另一方面，由於制度改革使得城市政權成為企業城市，大力招商，並大量使用外資，一方面改善城市建設，另一方面用以補助企業單位之福利問題。而在企業形式上，國有企業轉型，其他類型企業逐漸增加。這些改變，使得上海重新站上中國主要城市的地位，也逐漸邁向世界城市。

### (一) 中央與地方關係

在中央政府與上海市政府的關係上，隨著國有企業的改革，許多原先依附在「條」上的權力都隨著政企分離的改革原則而將監督權下放到市政府手上，而在城市規劃與財政支出上，市政府也比過去有較多的權力。至於浦東新區的管理辦法，則是上海政府改造的另一典範。1993年1月1日，上海市政府正式成立浦東新區管理委員會，新區管委會下設各類主管專業局以採取政企分離的運作模式，並致力於制訂新區發展戰略、城市規劃和社會統籌上，而對企業的日常經營活動並不干涉（朱金海 1999：580），這與過去地方政府要統管統包地方企業經濟的舊模式極為不同。

在地方財政上，1993年之後，一方面中央要求上海上繳稅收比例下降，使得上海可以留用較多的收入用於城市建設（如表2），另一方面，中央也給予上海市額外的補助，以強化上海的建設和浦東的開發。在資金補助上，中央給上海在「八五」期間五項配套資金籌措權：（1）允許

上海每年發行五億元浦東建設債券；(2) 在原訂每年給上海一億美元貸款的基礎上，每年再增加給予上海二億美元優惠利率貸款；(3) 允許上海在固定額度外每年再發行一億元人民幣股票，為浦東開發籌資；(4) 允許上海每年發行一億美元 B 種股票；(5) 在原訂每年國家支持二億元撥款的基礎上，每年再增加一億元人民幣撥款（蔡來興編 1995：51）。這些補助，加上國家在 1993 年的稅制改革中，一方面重新界定中央稅與地方稅不同的開徵基礎，另一方面使地方財政逐漸以稅收為主要支撐（朱金海 1999：530），這些做法都使得上海有較為充裕的資金從事基礎建設，這可從表 5 的趨勢中，1993 年後，上海固定資產投資各主要項目經費大增的情況得到說明。

表 5 上海全社會固定資產投資（單位：億元）

	基本建設投資	更新改造投資	全社會固定資產投資總額			
			國有經濟	集體經濟	個體經濟	
1978	14.16	5.60	27.91	23.83	3.20	0.89
1985	57.05	35.61	118.56	95.92	10.44	12.20
1990	108.53	71.77	227.08	184.07	18.29	16.55
1991	108.90	95.21	258.30	208.02	27.82	14.87
1992	129.60	126.84	357.38	262.96	64.16	17.55
1993	273.64	220.30	653.91	503.85	120.56	7.46
1994	511.24	304.01	1123.29	829.24	165.01	11.61
1995	551.86	389.20	1601.79	957.39	164.38	13.82
1996	651.28	415.73	1952.05	1079.44	193.74	21.08
1997	762.00	386.24	1977.59	1155.67	189.80	17.89
1998	844.15	365.01	1964.83	1222.60	150.94	14.17

資料來源：《新中國五十年統計資料匯編》，國家統計局（1999：346）

## （二）城市政權的改變—企業式政府

1990 年代上海市發展最重要的特色是市政府和下屬各級政府的變化，即它們與東南沿海省分的地方政府類似，轉變成為地方行政性公司

的型態，把行政與企業化經營合一。各級地方政府，包括市政府與浦東新區政府，都積極對外招商，並以各種方便措施，吸引和大量利用外資開發土地與吸引投資。上海市變成爲典型的「企業城市」，不斷放寬各項管制，並強調公私合作，來吸引投資和強化地方的競爭能力。特別是地方政府利用土地批租的方式，<sup>6</sup>利用外資開發土地，並將批租的資金用來從事基礎建設而大量減少國家在建設上的開支，且解決在此過程中動遷居民所需之經費。

首先，在舊城改造方面。上海市府在 1991 年後成立跨局科單位的「指揮部」，來統籌協調重大市政工程建设。爲此，市政府便另外成立特定單位的「XX 綜合地產開發公司」，由指揮部負責工程，開發公司負責基地開發、綜合批租、銀行貸款和居民動遷的房源計算等工作，並將土地批租的資金，統籌居民的安置和對其他地段進行開發。而在浦東開發方面，三個重點開發區（陸家嘴、金橋、外高橋）均是採用成立開發公司的方式來負責地區的開發工作。其性質是公司擁有地區土地使用權，市府並將土地使用權以「空轉入股」的方式轉讓各開發公司以爲先期開發資金，繼而統一規劃，再轉讓土地使用權給各合作外資公司進行開發，獲得的資金再償還政府，或投入後期開發（李君如 1998：214）。

另外，國有企業由於擁有大量的城市內土地，因此也選擇不同的方式與外資合作或自行開發，一般說來，其投入土地開發的模式有五：首先，將土地或建物租讓給外商，從事賓館、辦公大樓與商場的開發，以收取土地使用費增加收入；其次，將原有的土地批租，批租所得上繳

---

<sup>6</sup> 由於 1992 年之後，土地開發案大量增加，使得市政府無法以一己之力處理過多的申請，爲了簡化行政程序，市政府在 1992 年主動把土地批租的權力下放給各區政府，此即「簡政放權」。結果加快了舊城改造和產業調整的速度，也讓上海在 1993 年開始出現土地批租熱、商品房銷售熱及房地產開發經營公司熱的「三熱現象」。

15%-30%給市政府，其餘則用來辦理搬廠動遷或員工遣散等工作；第三，尋求外資共同合作開發房地產，採取「你投資、我出地」的種種聯建、合建、參建、以地聯建、以地入股等方式；第四，企業單位以「置換」的方式，就地發展利潤較高的商業、辦公或住宅開發，甚至是以單位自建整建或與相關單位集資聯建的方式，解決職工住房問題；最後，在股份制企業試行後，透過出讓、拆股及租賃的方式處置其土地資產（李君如 1998：156-157）。透過這些開發方式，國企單位一方面可以完成上級所交代的城市機能調整的任務，另一方面則可以用來紓解其在社會福利方面的支出，同時還可以中飽單位領導人的私囊，也讓握有最後審批權的地方政府利益均霑。

因此，現今的空間發展機制，往往是當地政府或單位透過那種揉雜著黨政企特質的「行政性公司」，以土地資本換取外來資金，或以土地作為資本的形式來聯盟跨國資本，共同打造市場化、商業化的產業空間。企業城市的結果是城市的快速開發。1992年土地批租、國有企業發行股票的收入就高達200億元資金，對上海經濟成長有相當大的助力（王戰等 1996：78）。在1978年大部分樓層在10樓以下，而在1999年全市有1350棟超過20層高樓，樓地板面積超過三千四百零四萬平方米。<sup>7</sup>十年之內，上海就像一個大工地，地景快速改觀。

### （三）企業型態與金融體系

依照上海市的規劃，它要在2010年成為國際經濟、金融與貿易中心之一，並使浦東建設成具有世界水準的外向型、多功能之新區。在此戰略指導下，1990年代的上海市，積極改變國有企業體制，吸引外資，並

<sup>7</sup> 請參見《上海統計年鑑》，上海市統計局編（2000：96）。

提升二級產業之技術水準，以提高三級產業的比重來進行產業結構調整。中共中央爲了實現此目標，除賦予上海和浦東的投資審批權之外，亦要求各省市參與浦東開發投資，或將股票在上海上市，以強化上海之國際競爭力。而這使得上海之企業形式在 1990 年代產生巨大改變。

首先從工業企業單位數來看（見表 3），國有企業單位數所佔比例正在逐年下降中，而其他經濟（包含股份制、私營企業、外資、三資）則在成長中，不過這或許與政府鼓吹股份制，造成許多國有企業或集體企業紛紛改變其登記類型有關。在工業總產值方面，到了 1999 年，國有企業雖有 1302.75 億元，但比起外商投資企業的 2868.06 億元（其中港澳台商投資企業爲 858.80 億元），<sup>\*</sup>營運效能仍然落後。針對這問題，上海從 1993 年起對全市國有資產管理體制進行改革，將全市 688.11 億元國有資產實行授權管理、委託經營，其基本做法是成立上海市國有資產管理委員會，並授權國有資產經營機構—國有資產經營公司（授權經營的控股公司）、大型企業集團或投資控股公司，經營各國有企業的國有資產。這整個設計理論上就是用來體現政企分開的設計，也就是將由各工業局改組成的國有資產經營公司與原屬企業間的行政關係，改變成出資關係（張裕亮 1999：77）。

其次，在吸收外資上，對外開放以來，上海在吸收外資、興辦中外合資企業的工作上是「起步早、步子小」，直到 1984 年上海才建立了「利用外資聯席會議制度」企圖促進對外工作。1988 年 6 月，在新任市長朱鎔基的負責下成立「上海市外國投資工作委員會」，負責「一站式」審批投資額在五百萬美金以上、三千萬美金以下的外商投資。但整體而言，由於沒有確定的發展計畫，從 1984 年到 1991 年進來的外資並

<sup>\*</sup> 請參見《上海統計年鑑》，上海市統計局編（2000：170）。



不多(表6),直到1992年後才有顯著的成長。截至1997年底為止,世界最大100家工業跨國公司已有55家在上海投資,項目共129個,主要在汽車、通信電子、家用電器、鋼鐵、精密化工等。1997年的投資共21.6億美元,佔所有投資的41%。所有外資中,日本投資金額最多。截至2000年2月底,浦東新區共有外商投資企業6019家,總投資297.92億美元,合同外資達116.92億美元。

表6 上海的外資吸收(1981-1999)(單位:萬美元)

	外資簽訂 項目個數	直接吸 收外資	簽訂合同金額		實際吸收外資	
				直接吸收外資		直接吸收外資
1981	20	3	4667	620	1808	300
1982	33	7	7597	1712	1433	333
1983	20	6	11347	4662	1566	1066
1984	51	41	27516	19548	4189	2827
1985	125	94	41021	30528	11523	6242
1986	165	62	42174	9475	26129	9750
1987	187	76	97430	12914	70033	21196
1988	320	219	88770	16625	132178	36415
1989	326	199	101942	17737	118954	42212
1990	269	203	42717	21375	77970	17719
1991	509	365	77205	27886	86595	17527
1992	2169	2012	292797	185918	223790	125894
1993	3684	3650	453563	375682	317500	231762
1994	4050	3802	715514	534669	398897	323101
1995	3334	2845	740838	536027	529807	324996
1996	2709	2106	988231	580783	750995	471578
1997	2541	1802	817421	531999	634508	480816
1998	2154	1490	841577	584776	481550	363786
1999	2028	1472	762783	410375	599909	304772

資料來源:《上海統計年鑑》,上海市統計局編(2000:113)。

在勞資關係方面，隨著國有企業的改革和自負盈虧逐步取消了原有的福利制度，原先單位體制所擔負的社會功能必須轉而由社區承擔，與此同時，個體戶、私營企業、外來民工、流動人口隨著國企改革與經濟發展而在城市內逐漸聚集成形，這更使得地方政府必須透過「社區」來管理相關的社會問題（華偉 2000：92）。也因此，如何透過街道社區系統重建社會保障體系，就成為地方政府在城市管理上的新課題。

在金融方面，中共之金融體系主要是以國家機器控制的信用制度，銀行扮演主要貸款角色，而資本市場正在起步，且重要性相對不高，這與倫敦、紐約的資本市場及其企業是以資本市場為主的運作方式有相當大的不同。但另一方面，自從 1980 年代的國有企業改革，將國企資金來源由財政撥款改為銀行貸款後，許多國有企業的固定資產投資和流動資金幾乎全部來自銀行貸款，但國家銀行一直困於國有企業「軟性貸款預算約束」及「無破產風險」而壞帳日增、利潤漸薄，因此非國有部門的巨大利潤誘惑銀行尋租獲利，銀行不是以向非銀行金融機構提供資金或直接入股的方式繞過央行管制以獲取利潤，就是通過帳外資金拆借、銀行與企業聯合投資、附屬公司轉手投資與直接投資等方式進入股票市場與房地產市場（崔明海 1999）。這造成國家重點建設項目資金缺乏，從而中央銀行貸款不斷追加，基礎貨幣只出不進，通貨膨脹不減反增，因此金融體系必須作更大的調整。而與銀行體系一同出現變革的，是資本市場的出現，但中共一開始並未大力推動，只是在上海、深圳兩地小心翼翼地試行。1984 年 8 月，上海市政府頒佈中國人民銀行上海市分行制定的《關於發行股票的暫行管理辦法》；直到 1990 年上海證券交易所開辦期間，上海市先後建立了 7 個證券交易櫃檯以及成立了上海申銀證券公司、上海萬國證券公司、上海海通證券公司、上海財政證券公司，從事中介交易（朱金海 1999）。1990 年 12 月，上海證券交易所成立，至

此整個市場在發行、交易法制規章與管理各方面，才算建立基本雛形。然而，制度的出現並無法造成運動，在社會對股票毫無認識的情況下，許多股票是靠企業內的強迫攤派才得以完成發行。從 1991 年下半年度起，在各地政府或明或暗的支持下，各地的股份制企業都是以每年成百家的速度增長。而這段期間上海的股票市場有三個特徵：（1）來自江蘇、浙江、上海的農民投資人開始大量投入股市；（2）投資人熱中購買小型股，追求價差；（3）投資人股票持有期間縮短，樂於短線進出（尹衍樑 1991：20）。

1997 年十五大結束後，國家重新將「用股份制重組國有資產」提上議程，試圖將城鄉居民存款由銀行中引出，投入股市。與 1986 年那波「股份制試點」不同的是，當年的股份制改造目標是在改善國有企業的经营機制而集資功能反在其次，而這次的主要動機卻是籌集資金以緩解銀行危機（何清漣 1997：155）。這自然造成十五大以後國有企業再次一窩蜂地從事股份制資產重組，上市家數與成交金額上的確有驚人的成長。

整體而言，上海城市制度的轉變，浦東計畫與國企改革是牽動上海社會調節模式的核心，並對其他制度造成擠壓和調整。一方面，浦東計畫作為新的城市整體計畫，意味著中央向地方的逐步放權，而其所牽動的新區開發計畫與舊城改造工作，使中央必須調整地方財政制度與土地使用制度，好讓地方政府有財力從事基礎建設、國有企業有能力從事遷廠升級，浦東計畫更使外資進入上海的速度加快、幅度加大，而這也造成上海在城市地景以及產業結構上的巨幅調整。另一方面，國企改革作為城市經濟結構的重建方案，其「政企分離」的政策固然欲以「經營權與所有權分離」來使國有企業成為獨立的企業實體，但也同時促使國有銀行必須從中央財政部的放款單位轉型為自負盈虧的組織，這就使得地方

表 7 上海市調節模式的轉型

	社會主義城市	1992 年之後
中央-地方關係	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 社會主義中央集權控制的計畫經濟，地方無自主規劃權</li> <li>● 城市任務由中央指派</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 地方政府權力上升，原本為中央所掌控的規劃權、財政收入也逐步下放到地方政府手上</li> <li>● 城市土地的所有權雖然仍為國有，但使用權的可流通性仍使地方政府得以控制都市的發展方向</li> </ul>
城市政權	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 中央指派官員任職</li> <li>● 中產階級消失，成為官僚統治城市</li> <li>● 上海市之官僚以政治考慮前途為主而非地方發展</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 市政府隨著簡政放權將部分權力下放到區縣政府手上</li> <li>● 地方政府經由行政性公司介入市場機制，左右地方發展，遂行其發展意志；城市雖然出現新富階級，但其並無西方城市中產階級所具有的政治權力，市民社會的權力仍然薄弱</li> </ul>
金融體制	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 全國稅收統收統支，任務指派</li> <li>● 上海財政被大量吸取至中央</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 銀行體制的改革使原本中央一元化的銀行系統逐漸分化且專業化</li> <li>● 資本市場隨著股份制改革的進程而出現，但這也給予地方政府介入金融領域的機會，造成金融部門的危機</li> </ul>
企業型態與薪資關係	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 國營或集體企業為主</li> <li>● 工業為主要產業，服務業消失</li> <li>● 服務業功能被單位福利取代</li> <li>● 單位是個人生活的重心</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 國企改革，私人企業、三資企業與外資企業在生產領域的比重逐年強化</li> <li>● 服務業產值逐年提高，城市不再僅僅是生產導向，轉而以消費服務功能做為城市發展的重點</li> <li>● 單位體制的改革，以社區取代單位，作為健全社會福利體制的運作機制與地方政府的都市管理機制</li> </ul>

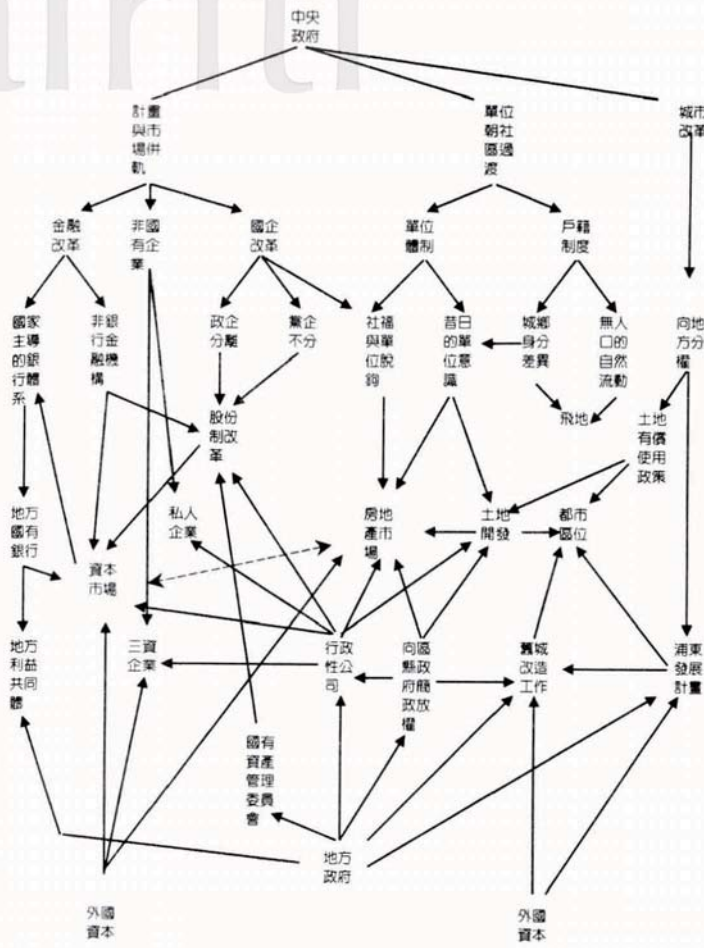


圖 2 1992 年以後上海的社會調節模式

政府在經濟上扮演越來越吃重的角色，其左手可以指揮地方銀行的存放款工作、右手可以干預國有企業的實際運作，雖然地方政府「名義上」並不擁有這些企業，卻仍可透過市場機能遂行其行政發展意志。最後，這兩方面的制度變遷都使得城市原有的單位社會主義面臨調整，國企改革中職工福利與單位體制的逐步脫鉤，使得地方政府必須以健全社區工作來持續提供社會福利以穩定下崗工人所帶來的社會衝擊，而隨著經濟發展而進入城市的外來人口，也挑戰到國家昔日區分城鄉差異的戶籍制度。因此，中國漸進主義式的經濟改革已經觸及社會主義城市運作的基礎核心，即單位社會主義，而這也是社會主義國家在政治運作上的正當性基礎，雖然上海目前發展態勢讓人稱羨，但我們也必須注意到這個不穩定的接合點，是否將進一步深化其中的矛盾。以上的制度轉型可以由下表說明（表 7 與圖 2）。

## 六、討論與結論

依照世界城市理論的說法，世界城市的出現是由於全球經濟的再結構在空間所產生的變化，全球性的生產和資本流動使得控制功能集中在少數城市，這樣的控制功能展現在生產者服務業，例如金融、會計、法律服務、顧問公司、資訊等產業，集中在這些城市中（Friedmann and Wolff 1982; Sassen 1991）。上海是否具有這樣的功能，而能稱之為世界城市？

假如從以上的定義，上海至今尚未具有世界城市理論所定義的地位。上海甚至還不是全國最大公司的集中地。依照 1999 年的〈中國私營企業發展報告〉，全國工商聯 1998 年的百大會員公司中，只有一家的總部設在上海，低於廣東八家和北京五家。而中國大陸 100 大上市企業排

行榜中，23 家來自廣東，上海則有 19 家，<sup>9</sup> 因此以公司總部的設立而言，上海還未具有最重要的地位。在銀行的總部設立上，雖然金融中心是上海一個重要發展目標，但國有銀行的總部仍大多數設在北京而不願將其總部轉移至浦東，這是因為中共之銀行體系仍受行政操控，北京的政策影響銀行運作極大，總部設在北京遠比設在上海方便，因此雖然朱鎔基曾經試圖要求人民銀行移至上海，但並未成功（Sung 1996:194）。現今的上海基本上是先進國或是東亞其他國家跨國企業在中國大陸主要的總部設置城市，而非中國本身的企業總部。因此，上海是作為中國對外連結的節點，是作為外資進入中國的控制中心。

雖然上海市離定義中的控制中心之世界城市還有段距離，但是至今為止，上海已經發展為中國對外的主要世界城市。在總體經濟上，上海的經濟規模大於其他的主要城市，包括北京、廣州和天津；在國際化程度上，上海擁有的外資數目和投資數額最多，而在金融市場上，上海也形成全國主要的股票市場、外匯交易和資金拆借市場中心。而隨著中國經濟的愈來愈大幅度的對外開放，上海吸引外國投資的比例也在近年來大幅增加。加上上海國民所得的增長，服務業也大幅成長，消費型態愈來愈多元，而成為與其他地區世界城市愈來愈一致的外貌。這樣的發展型態，也將隨著中國大陸經濟的高速成長，吸引更多的外資投入，上海在中國的龍頭地位也將愈趨穩固，也預期將逐漸扮演控制中心的角色。

本文討論上海如何從社會主義工業城市企圖邁向世界城市的制度轉型。不同於過去研究所強調的地方政府的發展性角色，我們指出社會主義工業城市轉變到世界城市的過程，包含了整體社會主義城市制度的轉型，而地方政府的角色只是其中一環。這些制度包含了中央政府的放權、

<sup>9</sup> 請參見〈知識經濟的一百個希望〉。《亞洲週刊》。2000年11月13日-11月19日。

地方政府的企業化、企業型態的多元化、金融市場的開放和資本化，以及勞資關係的從單位制轉化為契約制等。整體而言，這是從社會主義的經濟體系邁向資本主義的市場主導類型，而上海在中央政府的大力支持和市政府的企業化彈性經營下，透過了浦東計畫和國企改革，成為近年來中國大陸吸引外資和高新產業發展的集中地。

然而在這轉型過程中，上海的調節模式仍在發展中而與全球化經濟體系有所不一致。首先，上海在邁向世界城市的制度轉型過程仍在進行中，不同於過去的社會主義工業都市配合著社會主義的中央控制的積累體制與分配方式，現今的上海之調節模式仍夾雜著社會主義的政治權力控制市場的因素。雖然中央放權給地方政府來發展經濟，使得地方官員透過尋租行為而促進經濟發展，但是這樣的發展方式，使得市場發展充滿不確定性和制度透明性。在城市的生產者服務業上，雖然上海的這類產業逐年增加，但是由於金融體制仍嚴重受到政府操控，資本市場的發展亦充滿不確定性，這與全球化時期國際資本的自由流動有所衝突，也與世界城市強調資訊通訊自由而形成的區域或全球控制功能有所矛盾，因此上海要成為東亞區域的金融中心，仍有制度上的不一致性。在企業型態上，上海扮演連結外資的節點，但是本國公司總部仍少，而本國公司的跨國性投資更少，這與世界城市的全球積累功能也有所矛盾。

其次，在邁向世界城市的過程中，上海在社會結構與空間結構上逐漸產生嚴重的分化。在社會結構方面，最明顯的就是新富階級的出現，他們一類是 1978 年後的個體戶，一類是改革開放後遊走經濟縫隙累積財富的特權份子，最後則是在三資企業工作的白領階級。另一方面，新的貧困階級則逐漸出現，他們主要是外來人口，一部分從事高勞力工作，簽有合同，有固定居所；另一部分則是從事非正式工作的人口，居無定所，多半集中在未開發的城鄉接合處。這些外來的流動人口與上海國有



企業的下崗工人形成了城市的非正式部門、黑市經濟，成為上海絢爛發展背後的新困階級。

在空間結構方面，一方面，舊城裡的工廠被商業摩天大樓逐漸取代，新穎的住宅小區從老舊的石庫門弄堂中拔高竄起，鄰近的郊縣鄉鎮開始快速地鄉村工業化，黃埔江右岸的浦東則在各種建築語彙的拼貼下成為載負著未來希望的城市紀念碑；另一方面，在舊城改造、動線建設、外資進入等助力下，上海開始出現圈層式的區位變化，即內環線區（包括黃浦、靜安、盧灣、南市、浦東陸家嘴）的金融商務區、內環線與外環線之間（包括虹口、閘北、楊浦、長寧、徐匯、普陀）的商業居住區、外環線以外的工業生產，以及外部空間縣鎮工業發展區與郊縣城鎮生活模式。新富階級與外裔移民因為「仕紳化」（gentrification）式的空間開發模式被集合到保護良好的、與世隔絕的購物中心、高級社區中，卻把原有的市民消費服務打入周圍的暗巷裡，更讓其他的城市住民被迫遷離他們原本生活的地方。我們可以這麼說：整個上海的發展歷程是在打造一個與全球同步的「流動空間」（space of flows），這一方面讓大多數市民日常生活的「地方空間」（space of places）在接軌的過程中無聲地脫落，另一方面則使城市原有的單位體制在土地開發的過程中撕裂。這個與全球接軌的城市空間再領域化，所產生的正是地方空間的被殖民和服務於全球資本，其中的矛盾，將或已經對作為一個世界城市的上海產生新的巨大挑戰。但隨著經濟的持續開放與加入WTO，以中國龐大的經濟規模，未來上海的發展成為主要的世界城市仍是一個可預期的結果，而相對應的城市調節模式也將愈趨市場化，但此一市場化的社會後果也會是新矛盾和新型態不平等的產生，對上海市而言，也將是一個不可避免的挑戰。

### 作者簡介

**王振寰**，東海大學社會學系教授。現今主要研究興趣為有關全球化對東亞各國的衝擊及相關的經濟轉型，包括城市、區域以及金融體制。

**黃書緯**，東海大學社會學系博士班研究生。現在正進行有關上海以及東亞城市金融與空間轉型的博士論文。電子信箱：[shuwei13@titan.seed.net.tw](mailto:shuwei13@titan.seed.net.tw)。

## 參考書目

上海市統計局編

1986-2000 《上海統計年鑑》。北京：中國統計出版社。

1990-2000 《上海經濟年鑑》。北京：中國統計出版社。

上海統計局

2001 〈2000年上海市國民經濟和社會發展統計公報〉，2001年3月27日下載自：<http://www.stats.gov.cn/tjgb/shanghai/200103090135.htm>

王日庠、戴月明

1995 《上海開放15年》。上海：上海社會科學院出版社。

王振寰

1997 〈跨國界區域經濟形成的統理機制：以台灣資本外移南中國海為例〉，《台灣社會研究季刊》27:1-36。

王 戰、沈建新等

1996 〈九〇年代上海經濟運行實證研究〉。頁58-92，收錄於上海市哲學社會科學規劃辦公室編，《市場經濟與上海發展》。上海：上海財經大學出版社。

尹衍樑

1991 《上海證券市場》。台北：台灣經濟研究院。

朱金海

1994 《上海經濟15年》。上海：上海社會科學院出版社。

1999 《上海通史（第12卷）：當代經濟》。上海：上海人民。

何清漣

1997 〈世紀之交中國將面臨的金融危機〉。《二十一世紀雙月刊》44:149-157。

吳孟旂

1998 《地方政府與外資衝擊下的城市空間型構－以上海市房地產投資為例》。政治大學社會學研究所碩士論文。

吳國光、鄭永年

1995 《論中央－地方關係：中國制度轉型中的一個軸心問題》。香港：牛津大學出版社。

李君如

1998 《改革開放後上海地方政府在空間發展中的角色》。台灣大學城鄉所博士論文。

林琳文

1997 《後社會主義中國：毛澤東、鄧小平、江澤民》。台北：生智。

崔明海

1999 《從金融體系變革看中國大陸體制轉變：影響金融制度變革的政治因素之分析》。政治大學政治學研究所碩士論文。

國家統計局

1999 《新中國五十年統計資料匯編》。北京：中國統計出版社。

華 偉

2000 〈單位制向社區制的回歸〉。《戰略與管理》1:86-99。

張裕亮

1999 《大陸國有企業權力結構與組織行為之研究－以上海紡織、化工與輕工業為例》。政治大學東亞研究所博士論文。

章立凡

1995 〈畸形發展與逆流〉。收錄於李英明編，《轉型期的中國：社會變遷》。台北：時報。

舒慶

1995 《中國行政區經濟研究與行政區畫研究》。北京：中國環境科學。

劉君德編

1996 《中國行政區化的理論與實踐》。上海：華東師範大學。

蔡來興編

1995 《上海：創新的國際經濟中心城市》。上海：人民。

Castells, Manuel 著、夏鑄九等譯

1998 《網絡社會之崛起》。台北：唐山。

Walder, Andrew G. 著、龔小夏譯

1996 《共產黨社會的新傳統主義》。香港：牛津大學出版社。

Aglietta, M.

1987 *A Theory of Capitalist Regulation*. London: Verso.

Boyer, Robert

1990 *The Regulation School: A Critical Introduction*. NY: Columbia University Press.

Brenner, Neil

1998 "Global Cities, Glocal States: Global City Formation and State Territorial Restructuring in Contemporary Europe." *Review of International Political Economy* 5(1):1-37.

Cheung, Peter T. Y.

1996 "The Political Context of Shanghai's Economic Development." Pp. 49-92, in *Shanghai: Transformation and Modernization under China's Open Policy*, edited by Y. M. Yeung and Y.W. Sung. Hong Kong: The Chinese University Press.

Enyedi, G.

- 1996 "Urbanization under Socialism." Pp.100-118, in *Cities After Socialism*, edited by G. Andrusz. Oxford: Blackwell..

Esser, J. and Hirsch

- 1994 "The Crisis of Fordism and the Dimensions of a 'Post-Fordist' Regional and Urban Structure." Pp.71-98, in *Post-Fordism: A Reader*, edited by Ash Amin. Oxford: Blackwell.

Friedmann, John

- 1986 "The World City Hypothesis." *Development and Change* 17:69-84.

Friedmann, John and Goetz Wolff

- 1982 "World City Formation: An Agenda for Research and Action." *International Journal of Urban and Regional Research* 6(3):309-344.

Goodwin, M. and J. Painte

- 1997 "Concrete Research, Urban Regimes, and Regulation Theory." Pp. 13-29, in *Reconstructing Urban Regime Theory*, edited by Mickey Lauria. London: Sage.

Goodwin, M., S. Duncan, and S. Harlford

- 1993 "Regulation Theory, the Local State, and the Transition of Urban Politics." *Environment and Planning (D): Society and Space* 11: 67-88.

Harvey, David

- 1990 *The Condition of Postmodernity*. Oxford: Blackwell.

Jessop, Bob

- 1990 "Regulation Theories in Retrospect and Prospect." *Economy and Society* 19(2):153-216.

- 1997a "A Neo-Gramscian Approach to Regulation of Urban Regime." Pp.

- 51-71, in *Reconstructing Urban Regime Theory*, edited by Mickey Lauria. London: Sage.
- 1997b "The Entrepreneurial City" Pp.28-41, in *Transforming Cities: Contested Governance and New Spatial Divisions*, edited by N. Jewson and S. MacGregor. London: Routledge.
- Leyshon, Andrew and Nigel Thrift
- 1995 *MONEY/SPACE : Geographies of Monetary Transformation*. London: Routledge.
- Lipietz, Alain
- 1987 *Mirages and Miracles: The Crisis of Global Fordism*. London: Verso.
- Mok, V.
- 1996 "Industrial Development." Pp.199-224, in *Shanghai: Transformation and Modernization under China's Open Policy*, edited by Y.M. Yeung and Y. W. Sung. Hong Kong: The Chinese University Press.
- Naughton, Barry
- 1995 "Cities in the Chinese Economic System: Changing Roles and Conditions for Autonomy." in *Urban spaces in Contemporary China*, edited by Deborah S. Davis. Cambridge: Cambridge University Press.
- Oi, Jean C.
- 1992 "Fiscal Reform and the Economic Foundations of Local State Corporatism in China." *World Politics* 45:99-126.
- Olds, Kris
- 1997 "Globalizing Shanghai: The Global Intelligence Corps and the Building of Pudong." *Cities* 14(2):109-123.
- Painter, Joe
- 1995 "Regulation Theory, Post-Fordism and Urban Politics." Pp.276-298,

- in *Theories of Urban Politics*, edited by David Judge. London: Sage.
- 1997 "Regulation, Regime, and Practice in Urban Politics." Pp.122-144, in *Reconstructing Urban Regime Theory*, edited by Mickey Lauria. London: Sage.
- Sassen, Saskia
- 1991 *The Global City: New York, London, Tokyo*. NJ: Princeton University Press.
- 1994 *Cities in a World Economy*. London: Pine Forge Press.
- Sung, Y. W.
- 1996 "Dragon Head of China's Economy?" Pp.171-198, in *Shanghai: Transformation and Modernization under China's Open Policy*, edited by Y. M. Yeung and Y. W. Sung. Hong Kong: The Chinese University Press.
- Szelenyi, Ivan
- 1996 "Cities Under Socialism - and After." Pp.286-317, in *Cities After Socialism*, edited by Gregory Andrusz, Michael Harloe and Ivan Szelenyi. Oxford: Blackwell.
- Taylor, Peter
- 1995 "World Cities and Territorial States: the Rise and Fall of Their Mutuality." Pp.48-62, in *World Cities in a World System*, edited by Paul Knox and Peter Taylor. Cambridge: Cambridge University Press.
- 2000 "World Cities and Territorial States under Conditions of Contemporary Globalization." *Political Geography* 19:33-53.
- World Bank
- 1993 *The East Asian Miracle: Economic Growth and Public Policy*. NY: Oxford University Press.



Wu, Fulong and Anthony Gar-On Yeh

- 1996 "The New Land Development Process and Urban Development in Chinese Cities." *International Journal of Urban and Regional Research* 20(2):330-353.

Yeung, Yue-man and Fu-Chen Lo

- 1998 "Globalization and World City Formation in Pacific Asia." Pp. 132-154, in *Globalization and the World of Large Cities*, edited by Fu-Chen Lo and Yue-Man Yeung. Tokyo: United Nations University Press.

Zhu, Jieming

- 1999 "Local Growth Coalition: The Context and Implications of China's Gradualist Urban Land Reforms." *International Journal of Urban and Regional Research* 23(3):534-548.

**From Socialist City to World City:  
The Transition of Shanghai's Local Mode of Regulation**

Jenn-Hwan Wang · Shu-Wei Huang

**Abstract**

This paper discusses the transformation of Shanghai from a socialist city to a world city status and the underlying transition of its local mode of regulation. Differing from former studies that stress the state's role in economic development, this paper argues that Shanghai's transformation relates strongly to its institutional forms, including the center-local state relationship, the role of the state, monetary form, enterprise form and wage relations. We argue that the transformation of Shanghai city from a socialist industrial city to a world city involved a complete set of institutional reforms, in which the role of the state's planning was gradually replaced by market-oriented institutions. However, different from the former stage where the institutional forms had relatively coupled with the socialist regime of accumulation, the current institutional forms are still in evolving that have lacked an institutional fix to the capitalist accumulation. This will be a challenge for Shanghai's development in the future.

Key Words: Shanghai, World City, Socialist City, Local Mode of Regulation, Institutional Transformation