

第三章 上海與中央政府互動之分析

上海對中國共產黨而言，具有的特殊意義。早在 1920 年，中國共產黨發起組在上海成立，是中國共產黨的最早組織。中共成立後，其中央領導機關除一度遷廣州、北京、武漢外，長期設在上海，指揮全國的革命鬥爭，並直接領導上海地區黨的工作¹。中共建政後，上海在 1960-1980 年代期間歷經了文化大革命與四人幫造反等政治活動，不但使上海由一個完全以經濟性質的外向型城市，轉變為由重工業為主內向型城市，亦促使上海的政治化，及其與中央密不可分的關係。而這段歷史也造成上海與中央形成一複雜的政治經濟關係，促使上海與中央的關係不同於一般的地方政府。

經由上一章可得知，上海市的建構乃是政府由上而下主導而成的，並且主要在探討政府如何介入與引導。然而，所謂的「由上而下」的主導所指涉的問題可分為二個層次探討，第一個層面是指由政府部門直接對於經濟發展方面進行主導；而第二個層面則是指政府部門內部，由中央政府向地方政府下達指令，地方政府服從指令來進行主導。

第一個層面的問題已經在上一章有所討論，而本章節主要的焦點即在於政府的角色互動，探討在上海市發展的過程中，中央與地方政府的互動以及其地方政府角色的崛起。針對這個問題，以下區分為兩個面向以深入探討，於本章節的第一部份由上海浦東經濟發展的面向，進一步檢視中央與上海市政府的互動與轉變；由於上海自文革後政治化程度甚深，因此，第二節部分則以政治權力面向以進一步探討之。

¹ 上海通志編纂委員會編，「上海通志」，第 4 卷第 1 章，2005，頁 738。

第一節 中央與上海的政治經濟關係

在中共建政初期，上海工業雖然具有相當高的經濟效益，但是上海所創造的利潤皆須上繳中央²，而中央卻對上海投入極少造成上海發展的落後。在政治上，上海與中央聯繫甚深；在經濟上，上海又是中央主要的稅收來源，因此，上海的政治經濟問題都會直接間接成爲中央的政治經濟問題。兩者較爲緊密的關係，就像是銅板的兩面，一方面造成上海在改革開放過程中進度落後，但是在另一方面，也使中央在浦東計畫開始後，格外的重視上海的發展。因此，中央給予上海浦東計畫許多優惠政策，並且爲了使上海能夠快速發展，而逐漸下放許多權力，也因此開始有了地方政府崛起之論。

1990 年宣布浦東開發以前，因爲政治因素而造成上海的經濟衰退，其後在全中國改革開放一片積極發展的環境中，上海面對的經濟環境卻是因爲基礎設備老舊，工業不斷滑落，另外在財政方面，其收入也跌落至谷底。相對於南方幾個迅速崛起的省分，如廣東諸省，上海明顯的落後許多。進入 1990 年以後，鄧小平將上海視爲中國經濟發展更進一步的一張「王牌」，在鄧小平的推動下，1990 年 4 月正式拉開了浦東開發開放的序幕。

在浦東開發開放的初期，中央政府對於上海的介入方式可分爲兩種，其一爲中央政府容許，並且進一步的給予支持，但是中央政府並不直接介入，這個方式乃是浦東開發開放的關鍵。其二爲上海政府按照中央規劃，以規劃投資的方式進行引導招商，能夠按其規劃方向實施，推動上海成爲全球城市的發展³。不論是哪一種方式，中央與上海的發展都佔有關鍵性的角色，而上海利用中央逐步下放的各方面的自主權以及各種的優惠政策，使其與中央的關係開始逐步變化。但是，這些變化是否能代表上海的自主權逐漸增強，或者中央的控制力只是換個方式展現？兩者互動的模式是否隨著上海的建構而有所轉變？

² 1980 年，上海工業產值高達 551 億元，佔全國財政總收入的 18.1%。其中地方財政收入爲 2329 億元佔全國地方財政總收入的 18.6%，而同期，上海地方財政總支出僅 334.3 億元，只佔地方財政收入的 14.3%，淨上交中央的地方財政收入高達近 2000 億元，佔上海地方財政收入的 85.7%。參見朱金海編，「當代經濟」，熊月之主編，上海通史，第 12 卷第 11 章，1999，頁 316。

³ 訪談李庭輝，上海市浦東新區綜合經濟研究所所長、研究員，訪談時間 2007 年 11 月 15 日，上海市。

壹、中央對上海的關注背景

由 1988-1994 年期間，鄧小平連續七年與上海市人民共度春節，且多次談話都談到上海市的未來發展，其對上海的關注，也促使中央政府於 1990 年開始就給予浦東開發十項優惠政策⁴。另外，上海浦東的開發開放需要大量的資金投入，其預計在「八五」期間的總投資額約為 900 億元；到了 2000 年左右，總共需要投入 2000 多億元的資金⁵。資金問題即成為浦東計畫能否繼續的關鍵，因此於 1993 年 3 月，中央政府又給予浦東新區擴大五類項目審批權限，增加五個方面資金籌措渠道的優惠政策，成為資金來源，以解決浦東開發需要大量資金的問題。這些政策歸納起來，有五個方向的特點⁶：

1. 允許國外企業在浦東新區開辦第三產業。
2. 允許外資在整個上海範圍內開辦銀行、財務公司、保險公司等金融機構。
3. 允許上海設立證券交易所，開展人民幣和 B 種股票的交易。
4. 在浦東新區外高橋設立中國開放度最大的保稅區，也就是自由貿易區。在這個區域內，實行免關稅、免許可證、允許設立國際貿易機構，從事國際貿易轉口貿易，企業外匯全額留成、各國貨幣流通以及設立保稅生產資料交易中心等特別優惠政策。
5. 在浦東新區興辦生產性項目、非生產性項目，以及企業自營進出口業務方面，中央給予上海更大的自主審批權。

至「九五」期間，中共中央給予上海浦東開發的優惠政策更達十八項之多，其內容分別為：

1. 中央財政設立「浦東發展基金」，並撥入上海財政局。
2. 每年三億元的外匯貸款改由國家專業銀行提供。

⁴ 上海市經濟信息中心編，「上海浦東新區發展前景與投資政策」，1990，頁 46-48。

⁵ 黃奇帆，「談浦東開發的戰略、政策及其管理」，1995，頁 7。

⁶ 熊月之、周武主編，「上海——一座現代化都市的編年史」，2007，頁 584-587。

3. 國家每年給予七億元的貸款。
4. 每年發行五億元人民幣浦東債券，如不具備發行條件，改為銀行貸款。
5. 允許設在浦東的國家專業銀行，實行資產負債比例管理。
6. 上海為浦東發行一億人民幣 A 股，一億美元 B 股。
7. 視償債情況，每年借用一定商業貸款幫助借新還舊。
8. 在浦東具備條件的企業團體可設立財務公司。
9. 個別外資銀行可再擇時試點經營人民幣業務。
10. 浦東外資銀行可在浦西或保稅區內設立分支機構或分行。
11. 設立包括外資、合資或股份制在內的保險公司，允許開展各項業務。
12. 在海外發行浦東開發基金。
13. 試點發行兩億美元外匯債券。
14. 進出口額逾一億美元的外貿公司和出口額逾兩億美元的自營生產企業，可在浦東設子公司，授權上海審批。
15. 創辦一至兩家中外合資的外貿企業。
16. 重大基礎設施項目、工業及技改項目，由上海市報批，納入國家重點建設和技改計畫。
17. 企業生產自用進口貨物，實行免稅額度管理。
18. 適當開放保稅區進口額限制，允許區內開展保稅性質商務活動。

由上述針對中央對上海的優惠政策中可發現，其內容包含了財政稅收、金融、外資管理、建設項目、自用物資進口和保稅區管理等六方面之廣。中央政府計畫以低利貸款的方式，撥給上海共六十五億人民幣的資金以作為各項發展之用⁷。在中央相關政策的支持，甚至是將部分權力直接下放於上海市的背景下，上海即以強勢的政府為支持，一方面行以獎勵優惠發展政策，另一方面則快速的建設城市基礎設備，使上海的經濟在短短數十年間不斷大幅成長。上海發展有如此好的成績，中央政府也樂於繼續下放更多的自主權於地方政府⁸，例如在 2005 年國務院所批准的上海浦東新區進行綜合配套改革試點。

⁷ 朱家健，「『九五』時期加速功能性開發，中央與浦東系列新政策，發揮長江開發龍頭作用」，*文匯報（香港）*，第 3 版，1995 年 9 月 19 日。

⁸ He, Shenjing, Zhigang Li, and Wu Fulong. "Transformation of the Chinese City, 1995-2005" *china information*, 2006, pp.429-456.

貳、綜合配套改革試驗

進入新世紀後，尤其是在中國大陸加入 WTO 後，中國經濟面臨了來自國際環境、國內發展的新挑戰。基於中國一貫「摸著石頭過河」的改革態勢下，其展開了綜合改革配套試驗。2005 年 6 月，溫家寶總理主持召開國務院常務會議，批准上海浦東新區進行綜合配套改革試點。國務院對浦東綜合配套改革提出了「三個著力、四個結合」的總體要求，包括著力轉變政府職能、著力轉變經濟運行方式、著力改變二元經濟與社會結構；把改革與發展有機結合起來、把解決本地實際問題與攻克面上共性難題結合起來。

「國家綜合改革配套試驗區」對中國大陸的改革而言屬於一個全新的嘗試，直至目前為止並沒有一個非常明確的方向以及定義。國務院在確認綜合配套大方向的同時，也決定為配合新區試點，由管理權限、資金扶持、政策優惠等層面都給予其足夠的自主權，全面實施綜合配套改革試點⁹。因此，中央對於綜合改革配套只給予大方向的方針指引，加上其內容要求非常廣泛，在落實部分即交由各試驗區城市進行細節規劃。

根據表 3-1 的基本綱要，自 2005 年 10 月上海社會科學院即以上海、天津、深圳三地的綜合配套改革為主題，經過三地主要研究機構商議和有關部門的積極支持，而正式成立了「三城論壇」¹⁰。「三城論壇」的成立有著幾個重大的意義，除了透過論壇建立了上海、天津、深圳三城市的溝通機制之外，城市也開始成為「國家綜合改革配套試驗」新一輪的主角；另一方面，由於在上海、天津、深圳三城市的綜合配套措施乃是先發試點，因此論壇部分討論內容乃是關於未來發展需要哪些政策，必須向國家爭取。最後，就國家的角度而言，「國家綜合改革配套試驗區」旨在希望這三個試驗區對於全國的區域經濟發展要有「帶動」和「示範」的作用。

⁹ 上海社會科學院科研處，「第三屆『三城論壇』（上海）會議材料」，2007，頁 31-32。

¹⁰ 主要是由上海社會科學院、綜合開發研究院（中國深圳）和天津濱海綜合發展研究院聯合舉辦，主要針對於三地綜合配套改革過程中的目標、所遇到的問題以及新的想法作一些交流。第一屆的「三城論壇」是在深圳舉辦，至 2007 年已舉辦過三屆。

表 3-1 「國家綜合改革配套試驗區」基本內容綱要

面向	指標	內涵或屬性
經濟持續	自主創新	強調對核心技術的掌握，努力增加區內知識產權和自主品牌的數量。
	產業發展	確立與本區功能定位和發展趨勢相依制的產業領域，制訂促進這些產業發展的長效機制。
	對外開放	借助外部資源，彌補自身劣勢；通過引入外部力量，加強內部的競爭壓力；以開放為基點，培育新的優勢、拓展新的發展空間。
社會和諧	基礎性平台和公共品生產	完善對本區經濟社會發展必須的公共基礎設施，提高政府對市場失靈領域的補充作用，促進多元化資金籌措機制的形成。
	社會保障、教育、醫療	協調好市場供應與政府供應的關係，確保區內社會性改革措施必須體現出平民化和公共性的特點。
	人才開發和引進	人力資源制度市場化、績效導向的，包括自主全員社會招聘、根據市場水平制訂的激勵性的薪酬制度、建立競爭淘汰制度。
	城鄉協調發展	加強社會主義新農村（郊區）的發展，切實保障並提高農民的基本利益，增強試點區發展對城鄉矛盾的緩解、對周邊地區的帶動作用。
政務規範	觀念意識	激發政府人員的責任感和使命感，強調管理者的戰略管理意識。
	政府行爲	從主導向引導轉化，政府真正充當「守夜人」。
	法制建設	徹底破除「官本位」的政府組織特徵，建立依法管理的市場競爭導向文化。

資料來源：楊建文、胡曉鵬，「綜合配套改革：基於滬津深的比較研究」，上海經濟研究，第 3 期，2007，頁 7。

而上海浦東在這綜合改革配套試驗城市中，有別於天津濱海新區，而具有其獨特之地位。此獨特地位除了在上述的優惠政策中可以略知一二外，亦顯現在綜合配套改革試點所享有的試驗權中。學者指出，雖然上海浦東新區與天津濱海新區皆為全國綜合改革試驗區，但是兩者不同之處在於天津濱海新區的先行先試重點被國務院明確予以規定並配以相應的政策；然而，浦東新區獲得批准的是十大改革試點方向，雖涉及各大領域，但中央並未給浦東任何明確的政策¹¹。

¹¹ 楊建文、胡曉鵬，「綜合配套改革：基於滬津深的比較研究」，上海經濟研究，第 3 期，2007，

為何中央政府對上海市未來的綜合改革配套發展並未給予其細節的相應政策，上海為何能具有此特殊之地位？其中一種說法指出上海浦東發展的內涵與方向與天津濱海新區不同，前者主要強調金融發展能力，而後者則較為關注於製造產業發展與城市基礎建設的完善¹²。然而，亦有另一種說法認為主因是上海浦東的成功發展（參見表 3-2）以及其城市的持續發展創新能力佳，促使中央對上海有更深一層的信任。另外，亦有從政治權力面來解釋上海對中央的特殊重要性，而此部分將於下一節進一步探討之。

表 3-2 上海浦東新區、天津濱海新區相應經濟圈增長作用之比較

	浦東對長三角 ¹³ GDP 增長的貢獻率（%）	浦東對長三角 GDP的增長彈性 ¹⁴	濱海新區對環渤海 經濟圈 GDP 增長 的貢獻率（%）	濱海新區對環渤海 經濟圈 GDP 的增長 彈性
1995	5.05	0.66	2.78	0.59
1996	4.28	0.87	3.38	0.55
1997	6.87	0.55	3.19	0.66
1998	8.03	0.52	2.45	0.91
1999	7.94	0.56	3.43	0.65
2000	5.75	0.81	4.10	0.57
2001	8.12	0.59	4.52	0.55
2002	6.63	0.77	6.21	0.43
2003	6.02	0.88	4.03	0.75
2004	4.54	1.19	3.85	0.82
2005	4.85	1.08	4.02	0.82
平均值	5.53	0.75	3.82	0.66

參考來源：歷年相應經濟區的統計年鑑，轉引自楊建文、胡曉鵬，「綜合配套改革：基於滬津深的比較研究」，上海經濟研究，第 3 期，2007，表 1。

頁 3-20。

¹² 楊建文、胡曉鵬，「綜合配套改革：基於滬津深的比較研究」，上海經濟研究，第 3 期，2007，頁 3-20。

¹³ 表中長三角的數據為江蘇、浙江、上海兩省一市的數據。

¹⁴ 增長彈性＝區域 GDP 增長率/相應新區 GDP 增長率，表明新區 GDP 每增長 1%，相應區域 GDP 的增長百分點。

簡而言之，在綜合改革配套試驗中，一方面中央政府承諾給予上海足夠之自主權，使城市由消極等待轉為積極爭取中央政策；另一方面，亦因上海浦東等地為是「先行先試」的試驗區，因此，上海地方政府也產生了引領中央政策方向的效果。簡而言之，在整個改革的摸索過程中，上海地方政府亦從中逐漸增加其自主權，並且成為發展與轉型過程中的關鍵性角色。

此章節中可看出，中央政府為了使上海能夠快速的發展，在 90 年代浦東發展初期，除了給予許多鼓勵性政策之外，也開始逐步下放權力給地方政府。就中央政府的角色而言，要發展地方經濟，就必須改變原本「由上而下」的完全中央集權制模式，若基於摸著石頭過河的逐步發展精神而言，亦不可能立刻完全交由市場經濟發展，因此在兩者角力之下，下放權力給地方政府成為一種平衡點。

這個平衡點，也恰巧提供了地方政府興起的機會，其興起的主因在於，地方政府所具有的「雙重身份」：第一，由於地方政府的政府身份，促使其在滿足中央政府控制需求的同時，又可利用其貼近與瞭解地方的優勢，以政府的身份推動政策的施行。第二，具有市場生產者的身份，在改革後成為具有營利動機的主體，藉由獲取資訊的便利性滿足市場發展的需求，在兩邊獲利的同時，也促使自己在體制變遷的過程中成為最大贏家，並造成了「中間擴散型制度變遷」¹⁵。

由中央政府的發展政策中，上海的自主性也再逐漸的增強。在第一章文獻探討中，亦曾整理出有許學者認為上海與中央的互動模式中應該被歸類為「開放且分權型」¹⁶。也指出雖然中國大陸尚有其他三個直轄市，但是只有上海市在經濟上被認為是開放的，且在政治的評比上也被認為是分權型的。簡單而言，上海不論是經濟利益或者是政治利益，其地方所佔的皆多於中央。除了文獻中所指出的例子之外，楊周彝秘書長指出：「在上海自製地鐵的議題上，中央與地方政府意見就曾不同。中央政府起初並不同意，上海地鐵開始由自己生產。但是上海依舊

¹⁵ 楊瑞龍、楊其靜，「階梯式的漸進制度變遷模型」，*經濟研究*，第 3 期，2000，頁 24-31。轉引自鈕則謙，「全球城市之建構--以上海市為例」，國立政治大學中山人文社會科學研究所博士論文，2006。

¹⁶ 王嘉州，「中央與地方政經關係類型之建立與檢定—以 1997 年中共『十五大』為例」，*遠景基金會季刊*，第 4 卷第 3 期，2003，頁 156-170。

自行生產，且研發成果出來後，價格成本確實較為低廉，頗具成果，此時中央不得不認同地方政府。¹⁷」

乍看之下，上海確實因為中央下放的權力而擁有更多的自主權限，甚至由於上海浦東為先行先試點，因此在政策上都有領先中央一步，事後在請中央承認的趨勢。然而，如果學者所指出的上海不論在經濟或者政治上都佔有比中央還多的利益為真，那麼中央將如何箝制上海？由經濟發展的層面而言，上海確實具有先行一步的優勢，然而上海市的自主權限不能只看在經濟發展的層面，因此，下一章節主要針對於上海與中央政府的政治權力關係作一深入探討。

¹⁷ 訪談楊周彝，浦東改革與發展研究院秘書長、研究員，訪談時間 2007 年 11 月 15 日，上海市。

第二節 中央對上海的政治權力關係

透過上一節的探討，得知中央為促使上海快速的發展，而給予其相當多的優惠政策。雖然中央所給予的優惠政策是上海發展的關鍵，但是上海發展至今已具有相當的全球城市規模，優惠政策的優勢正在逐漸消失；另一方面，上海浦東綜合配套改革措施的開始，促使上海市開始具有引領中央政策方向的作用。種種表徵是否代表上海正在逐步擴大其自主權限？而在上海地方政府所擁有自主權的背後，是否代表中央政府已無置喙之餘地？或者中央對地方的箝制能力逐漸弱化？

由於上海市乃是中國的經濟重鎮，只要上海有問題就會直接影響到整個中國，因此，上海與中央在政治上的關係格外密切。要進一步瞭解中央與上海之間的政治權力關係，最清楚的指標便是由黨的面向來觀察人事關係的變化，不同的地方領導人與中央的關係，便可看出上海能夠在中央政府所發揮的影響力。因此，本節首先以上海幫的形成為背景，並且為深入觀察中央政府對於上海地方政府的管控，援引中央與上海市有利益衝突的個案為切入。

壹、「上海幫」的形成背景

自從中共建政後，中國大陸便成為一個黨政合一的國家，通過黨的各級組織和黨員以保證中央政策以及主張能夠明確的落實到中國每一個角落。在中國目前的政治機構中，除了黨委機關的領導必然是共產黨員之外，地方各級政府機構和所有行政事業單位，其領導幹部基本上都是其黨員。因此，對地方政府的領導而言，除了在客觀上的國家體制上必須服膺於中央政府的命令之外；就其個人的政治前途而言，黨的人事任命權更是促使地方領導人無法將中央命令置之不理的主因。

上海市自歷經中共建政、文化大革命之後，其政治化的程度已經很深；再加上其一直是中央稅收的主要地區，故上海在政治經濟只要有問題都會影響到整個中國。上海的地方領導人除了其本身的經歷豐富、具有相當之能力外，尚必須與

中央政府具有密切的關係，能受到中央政府的信任。上海與中央政府密切的關係開始於江澤民成為鄧小平指定接班人。

自 1989 年天安門事件後，江澤民晉升為中共中央總書記，並逐步接任國家主席及軍委會主席，掌控中國的黨政軍權力，成為中共的權力核心。在江澤民任職於中共中央總書記與國家主席期間，可能因為其個人出身背景之因素或者因為某些政治考量，間接影響到中央政府拔擢人員晉升的考量¹⁸，與江澤民相關的上海地方領導人，開始透過黨的晉升管道而進入中央政府或者佔據中共黨內重要職務。尤其是在江澤民擔任上海市委書記期間時，與其搭配的五位上海市委副書記中（參見表 3-3），除了一位退休之外，其餘四位皆分居中央要職。因此，出現了「上海幫」的稱呼。

表 3-3 上海市委書記就任時間與上海市委副書記

上海市委書記	就任時間	上海市委副書記
江澤民	1987 年 11 月--1989 年 07 月	朱鎔基、楊堤、黃菊、吳邦國、曾慶紅
朱鎔基	1989 年 08 月--1991 年 03 月	黃菊、吳邦國、陳至立、倪鴻福
吳邦國	1991 年 03 月--1994 年 09 月	黃菊、陳至立、倪鴻福、陳鐵迪
黃菊	1994 年 09 月--1997 年 12 月	徐匡迪、陳至立、王力平、陳良宇、孟建柱、龔學平
	1997 年 12 月--2002 年 05 月	徐匡迪、王力平、陳良宇、孟建柱、龔學平、劉雲耕
	2002 年 05 月--2002 年 10 月	陳良宇、劉雲耕、羅世謙、韓正、殷一璀、王安順

資料來源：上海通志編纂委員會編，「上海通志」，第 4 卷第 2 章，2005，頁 757-758。

以江澤民為首的非正式派系，由於成員多由上海地方職務出身，因此被通稱

¹⁸ 王信賢，「上海經濟發展與其腹地各省分發展差異初探」，*東亞季刊*，第 32 卷第 4 期，1996，頁 38-60。

為「上海幫」。「上海幫」的成員總括來說有吳邦國、賈慶林、曾慶紅、黃菊、李長春、吳官正。江澤民首先將朱鎔基、吳邦國、曾慶紅調往中央政府任職，另外讓其較為信任且政治經驗甚豐的黃菊長期擔任上海市委書記，使上海能夠繼續在中央的掌握之中。

另一方面，上海市地方領導人與中央的關係密切，也為上海帶來受中央眷顧的機會。由上海浦東的開發構想，在江澤民擔任上海市委書記時期就開始重視，在 1988 年江澤民曾在「浦東新區開發國際研討會」上明確的指出：「我們先後採取過多種辦法來改造老市區，但耗資巨大而困難較多。十分明顯，上海要建設社會主義時代的、太平洋西岸最大的經濟貿易中心之一，不開發浦東，只靠老市區是不容易實現的。」¹⁹這一番話不但指出開發浦東的必須性，更是指出了浦東對於整個上海發展的重要性。

江澤民接任中共總書記、國家主席等職成為權力核心後，其開始將上海地方領導逐一晉升到中央政府（參見表 3-4）。因此上海的地方領導人逐步晉升中央，其背後的意義在於上海對於中央的影響力逐步加深。而這些「上海幫」的成員們，由江澤民開始對上海浦東開放開發具有深刻的認知，因此，上海浦東的發展過程中都受到了特別的優惠政策。

表 3-4 在江澤民任期內「上海幫」成員晉升概略

姓名	原在上海之職位	現任職位
朱鎔基	上海市委書記	中央政治局常委、國務院總理
黃菊	上海市委書記	中央政治局委員
吳邦國	上海市委書記	中央政治局委員、國務院副總理
曾慶紅	上海市委副書記	中央政治局候補委員、中央書記處書記、中央辦公廳主任

資料來源：新華網

同樣的，就上海領導者的觀點而言，中央不斷給予政策以表支持，除了代表

¹⁹ 中共上海市委宣傳部編，「中國共產黨三代領導集體與上海」，2001，頁 257。

中央政府給予上海領導者表現政績的機會之外，更是代表中央給予地方領導者其政治仕途晉升的機會。也就是將上海的經濟發展、城市基礎建設與地方領導人的政治前途相連，促使「地方建設」與「政治前途」相輔相成的結果²⁰。因此，上海市建構背後的政治因素不能忽略上海地方領導人的個人前途，也顯現出中共透過黨的人事拔擢來影響上海市的建構。中央政府能夠透過黨的管道將上海地方領導人的「政治前途」與中央意願緊密結合，以下援引房地產個案為例，進一步說明當上海市與中央政府意願相左時，中央如何透過政治的任免手段展現其控制地方的能力。

貳、個案說明

上海房地產的培育開始於《上海房地產開發業發展戰略研究》報告，正式提出應將房地產視為上海新的支柱產業。至 1997 年，在亞洲金融風暴危機，上海經濟處於嚴重緊縮狀態的背景下，《房地產業成爲國民經濟新增長點政策研究》報告及時出爐，此時房地產正式列爲六大支柱產業之一。

因此，房地產業成爲上海市政府極力扶植的產業，在 1998 年到 2004 年之間，上海房地產經濟也歷經了復甦、繁榮與持續高漲的發展週期。「十五」以來，上海房地產業開發投資增長迅速，投資總額達 4703 億元，占全社會固定資產投資比重超過 1/3；房地產業增加值占全市GDP的比重由 2000 年的 5.5% 上升到 2005 年的 7.3%，已提前達到「十五」期末 7% 的目標²¹。在這整個過程中，房地產的持續成長也成爲帶動上海市政府經濟成長的主要來源之一。

然而，至 2005 年上海房價依舊持續的快速上漲，除了會影響一般居民的購買能力外，甚至有造成房價過熱而產生泡沫的可能。因此，自 2005 開始，中央政府爲避免泡沫的可能，調控房地產的政策陸續出現。然而，就中央以全國經濟發展的宏觀面向而言，抑制房地產的發展乃是勢在必行，但是就地方政府而言，卻非如此。

²⁰ 鈕則謙，「全球城市之建構--以上海市爲例」，國立政治大學中山人文社會科學研究所博士論文 2006。

²¹ 「市發改委：2010 年房地產業增加值佔GDP比重 8%」，法律在線網，上海樓市 2007 年 1 月 31 日，<http://news.loushi.sh.cn/n/44/46/20070131/6456_1170174734.shtml>。

在房地產的調控上，各地方政府領導早已接收到中央政府極為嚴厲且明確的表態，也就是一定要把房價下壓；但是，房地產卻始終無法如預期的受到控制。對於房地產市場為何會持續高漲的相關討論中，代表的觀點可以大致區分為兩種²²：

1. 成本推動論：此論認為房價不斷被炒高，房地產持續高漲之主因為地價上漲從而推動了房價上漲。此論意指由於地方政府出現短期行為，紛紛以土地出讓為地方生財之道。因此，地方政府在房地產需求旺盛的時候，將土地高價出售，乃是造成房地產持續增長的主因。
2. 需求帶動論：此論則與成本推動論相反，認為是房價的上漲帶動了地價的上漲。此論意指開發商為追求私利，謀求高額的利潤而進行壟斷性的定價，造成高額房價也帶動了地價上漲。

暫且不論以上兩種說法何者貼近事實，但是這兩種說法分別都指出了土地的重要性。尤其是在近幾年的房地產市場中，企業是否能夠在房地產市場中立足，關鍵即在於其是否能夠拿到土地。在房地產的市場中，拿到土地就等於拿到了入場門票，能獲得土地的關鍵主要有二，其一為企業與政府距離的遠近；其二為企業本身的財力資源。

上海即是依靠經營土地而獲得經濟快速發展的典型城市，上海不但透過房地產的發展完善地方城市基礎設施建設、改善地方投資環境、改善人民居住條件等，更重要的是地方政府可通過房地產開發以拉動地方GDP上升，並取得可觀的財政收入。上海市社科院的資料表明，“十五”時期，上海房地產開發累計投資4703.2億元，占全市固定資產投資額的35.47%。房地產業增加值由1995年的92.85億元，增加到2005年的670.2億元，年均增長21.9%；由1995年占全市生產總值的3.7%，提高到2005年的7.3%，已成為上海主要的支柱產業。近五年，上海房地產開發經營所產生的稅金，諸如營業稅及附加、土地增值稅、企業所得稅等，相當於同期上海地方財政收入的15%（未扣除上繳中央財政部分）。若再加上房產稅、契稅、城鎮土地使用稅、存量房交易稅、房屋租賃稅、房地產其他行業經營所產生的稅金、土地出讓金、房地產各種規費等，房地產業所產生的稅、

²² 孫寒冰，「房地產市場為何『高燒不退』」，*上海經濟*，地產樓市，第10期，2006，頁39-41。

費和土地出讓金相當於同期上海地方財政收入的 35%左右²³。

中國銀監會副主席蔣定之曾於 2006 年 12 月 25 日接受《學習時報》採訪時指出，「房地產交易也是地方政府重要稅收來源，來自房地產相關的稅收大體占到城市可用財力的 30%-50%，有的城市要在 60%以上。房地產對地方經濟增長的作用是巨大的，地方政府和房地產之間存在的利益鏈條是緊密的。…房地產對地方經濟增長的作用巨大，地方政府和房地產之間存在的利益鏈條是緊密的，要減弱地方政府對房市利益的追求衝動」²⁴。由此可看出，除了上海市之外，在許多地方政府的財政收入上，土地收入甚至已佔了地方財政收入的一半²⁵。據許多報章雜誌的統計表明，在整個房地產建設、交易過程中，政府稅費收入佔了房地產價格的 30-40%左右。如果再加上房地產價格 20-40%的土地費用，地方政府在房地產上的收入將近佔到整個房地產價格的 50-80%的龐大暴利²⁶。

在房地產的個案上，地方政府與中央政府具有利益上的衝突，然而其卻與開發商形成一線（如圖 3-1 所示）。由於地方政府對房地產市場具有相當之影響力²⁷，故中央政府為求房產調控有效，其首要之務便是如蔣定之所言必須先減弱地方政府對房地產市場利益的追求衝動。

²³ 「上海樣本：『土地財政』的得與失」，中國設備網，招商資訊，2006，<http://www.cnsb.cn/2006/projects/68/show_68278.html>。

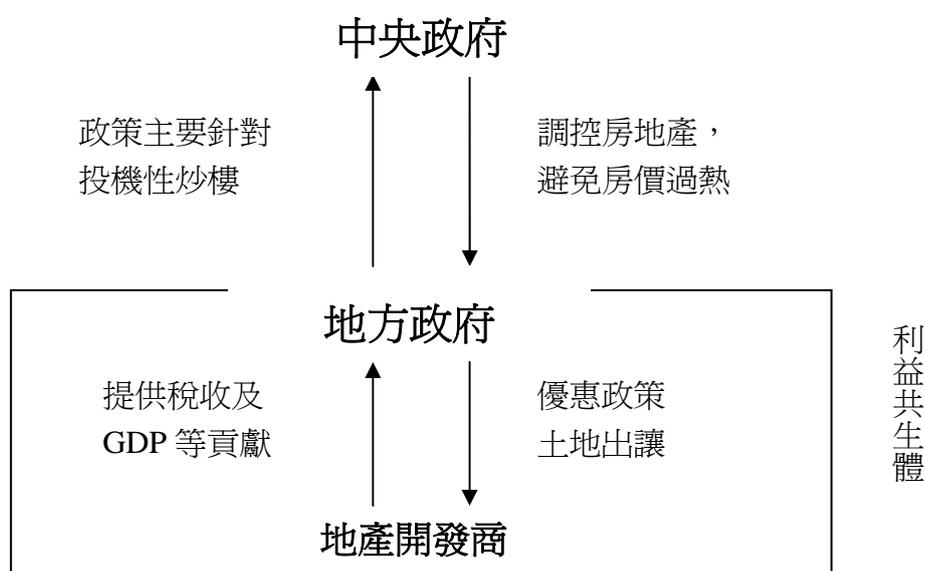
²⁴ 「銀監會副主席：地方政府與房地產之間利益緊密」，2006 年 12 月 25 日，中國新聞網http://news.cnwest.com/content/2006-12/25/content_385814.htm。

²⁵ 據重慶市國土房管部門統計，2007 年重慶房地產全年實現產業增加值 196.78 億元，比上年增長 16.8%；完成房地產開發投資 849.9 億元，比上年增長 35.0%；銷售商品房 3552.92 萬平方米，比上年增長 59.4%，其中，主城區銷售商品房 2228.7 萬平方米，比上年增長 67.1%；共收入房地產稅費 400.57 億元，其中，契稅 29 億元、營業稅 36.2 億元、土地出讓金 288 億元，配套費 4 7.37 億元，房地產稅費占全市財政收入的 50.8%。「重慶：房地產稅費收入佔財政收入的一半以上」，上海招商網，房產樓市，2008 年 2 月 3 日，<<http://www.zhaoshang-sh.com/2008/2-3/11-08-2868986.html>>。

²⁶ 瞿海亮，「中國房地產的政治博弈」，上海經濟，大事時局篇，第 167 期，2007，頁 6-8。

²⁷ 地方政府可以對房地產市場產生巨大的影響力，其主要表現在以下幾方面：首先，地方政府可以通過土地出讓的方式，刺激和引導房地產市場的形成。其次，地方政府可以制定與房地產開發相關的優惠政策，推動其發展。最後，地方政府能為房地產開創良好的外部發展環境，其可以城市公共設施建設與即將推出的房地產地塊相互配合。轉引自張鴻俊，2007，「論在房地產調控中發揮地方政府的作用」，發展改革，第 8 期，頁 15-16。

圖 3-1 中央與地方在房地產項目上的衝突



地方政府對於中央房地產調控要求並未作一通盤考量，造成 2005 年房地產調控的失敗。如在 2005 年，雖然上海市政府依照中央的指示開始推出一系列房價宏觀調控的政策，包括以下三個方向：

1. 貨幣金融政策：指透過提高貸款利率以及嚴格控制房地產貸款兩樣政策，主要是收緊第二套以上住房的貸款，並且增加投資成本、減少利潤空間，如此便可以保護一般人民購買住房，並將矛頭針對投機行爲。
2. 財政稅收政策：此為政府一直以來用以抑制房價的政策工具。2005 年 3 月 7 日，上海市地方稅務局實施《關於本市個人出售普通住房營業稅徵收規定的通知》也是為了打擊投資性購房的政策。
3. 行政手段：前兩項措施主要是針對控制需求的角度進行調控，而市場供給的部分則主要依靠政府行政手段介入，諸如期房限轉、商品房銷售網上備案和登記制度、嚴控土地供給、加大中低價位商品房的供給、降低舊城改造和動拆遷的力度、規範房屋「轉按揭」交易登記程序。。

由上述可知，在 2005 年關於房價一系列的宏觀調控不只包括政策面向，上海甚至祭出行政手段，主要打擊對象就是以投機性炒樓為主，但是抑制成效卻不彰；因此，至 2007 年 9 月政府又再度推出房貸新政，新的房地產信貸框架主要包括兩個方面：其一是配合有關部門進一步規範商品房金融市場；其二為加大對保障性住房建設的金融支持力度。然而，鑑於前幾次房地產調控效果不如預期，有許多市場人士對於這次新一輪的房貸新政並不表示樂觀。

而一系列房價調控政策的挫敗，讓中央政府開始認知到地方政府為其地方利益而並未對房地產調控盡力，因此，在所有經濟手段開始陸續失效後，中央政府開始以政治任免手段進行房地產的整治。中央政府的任免手段經常出現在其與地方政府領導人的關係中，在上海發展的過程中，對於上海的領導人而言，中央對其政策的支持，除了有注意上海市的建設之外，也等於是替他們的政治仕途給予支持，造成「地方建設」與「政治前途」相輔相成，如曾任上海書記的陳良宇，其即因在黃浦區時政績良好，由原本之區長升任²⁸。而在房價調控問題上，中央政府也開始將「調控房價」問題與地方政府領導的「政治前途」掛勾，其由反貪腐作一切入，將地方政府與地產開發商兩者間利益互惠關係從中切斷，以下將引上海市數案例以進一步說明。

故政府除了以政策來進行房地產的調控之外，監察部門也開始展開了房地產的整治行動。鑑於地方政府與開發商兩者間的利益共生關係，中央開始打擊地方領導土地貪腐問題。最明顯的例子在於 2005 年殷國元受到紀檢單位的調查而下台事件。殷國元於 1995-2005 年間擔任上海市房地局副局長，其任內的十年間乃是上海房地產經濟快速起飛的關鍵期間。到 2005 年中央開始嚴厲的房地產調控政策之後，上海房價仍煞車不止。此時，殷國元仍舊不斷對外發表類似「*上海地價仍有上升空間，現在開發商拿地好時機*」等言論，其在 2007 年 3 月下旬因為涉嫌經濟問題，在上海被紀檢部門立案調查。在「殷國元事件」後，同年 4 月 11 號，原上海市黨委書記、現任上海房地產協會會長陳士杰，由於其涉嫌為其在房地產項目中非法牟取利益，接連被紀檢單位帶走並接受調查²⁹。

²⁸ 鈕則謙，「全球城市之建構--以上海市為例」，國立政治大學中山人文社會科學研究所博士論文 2006。

²⁹ 羅昌平，「土地反腐連出重手」，*財經雙週刊*，市場與法治，第 8 期，2007，頁 112-114。

由 2006 年開始，中央政府陸續清查上海一系列貪腐問題時，曾經因為政績良好而升任上海書記的陳良宇，亦在「上海社保基金案」中接受違紀調查而進入司法程序。此案在 2006-2007 年間喧騰一時且牽連甚廣，其中也牽涉到房地產業，事實上針對陳良宇的違紀事件的「審查報告」中指出，陳良宇牽涉了六項主要違紀事實，而其中兩項分別是：支持上海市勞動和社會保障局違規貸款給不法企業和有關公司鉅額社保基金，危害社會安全；以及利用職權在項目審批、資金安排、招商合作、土地規劃、職務升遷等方面為他人謀利，本人或家人收受他人財物數額巨大等³⁰。其中違規貸款問題，在當時即查出瑞安房地產旗下項目「創智天地」曾從上海社保基金貸款 15 億元，而新聞媒體在當時甚至指出「在上海，社保基金大規模投資房地產已是公開的秘密」之說³¹。

「上海社保基金案」其中有大規模投資房地產業的貸款，因此在調控房地產業過程中其亦具有相關性。而中央在嚴查此案時，除了上海書記陳良宇之外，其他包括上海市勞動和社會保障局黨組書記局長祝均一、上海市委副秘書長孫路一、上海房屋土地資源管理局土地利用管理處處長朱文錦、上海市房地局副局長殷國元等人皆成為涉案人。中央接二連三的查辦地方貪腐問題，促使上海市地方相關部會開始人心惶惶，尤其是上海房地局更是有明顯的轉變，由相關報導指出在中央嚴查之前，房地局的官員都在外面「吃請」，現在則都留在食堂用餐³²，由此可見中央的政治手段促使上海市地方政府開始有所顧忌，並且使其利益開始與地產發展商切離。本文為探討上海地方政府因中央政府的政治介入，促使其對於房產調控的態度轉變，將在第四章以湯臣集團為案例作進一步的說明。

然而，上述三起案例只是引起新一波房地產整治的開頭，中央政府有意開啓兩次更大的房地產整治行動。其一，即是繼續深入展開土地違法違規案件的行動，根據 2007 年 3 月 20 日監察部的年度工作安排可得知，其首要工作即在於加強對土地調控政策落實情況和礦產資源開發秩序的監督檢查。其二，2007 年 4 月 2 日以監察部為行動主體，聯合了建設部、國土資源部、財政部、審計署、國稅總局、國家發改委、工商總局等八部門發佈了《房地產市場秩序專項整治工作方案》，重點分別在於四個方向³³：組織全面檢查、查處違紀違法案件、開展警

³⁰ 羅昌平、楊海鵬，「陳良宇案梳理」，**財經雙週刊**，時事報導，第 16 期，2007，頁 29-32。

³¹ 「挖出兩類蛀蟲 地產腐敗要從房價成本查起」，**新華網**，中華工商時報，2006 年 8 月 28 日，<http://big5.xinhuanet.com/gate/big5/news.xinhuanet.com/house/2006-08/28/content_5014018.htm>。

³² 羅昌平，「土地反腐連出重手」，**財經雙週刊**，市場與法治，第 8 期，2007，頁 112-114。

³³ 「《房地產市場秩序專項整治工作方案》全文」，**新華網**，中新網，2006 年 4 月 3 日，

示教育、建立健全長效機制，以此展開了打擊房地產領域違法違規、地方權錢交易的專項行動。

在筆者請教盛九元教授關於中央與地方政府關係時，其指出：「中央政府與地方政府關係，主要是中央握有組織權與財政權，沒有中央政府的支持，就帶動不了上海。中央對地方的控制主要是透過黨的管道，也就是黨管書記。地方政府以書記最有權，中央政府對於地方政府並非直接下達命令，而是透過黨管幹部而使得政策得到執行³⁴。」由上述之案例可發現中央政府雖然不如地方政府直接接觸地方事務，但是中央政府依舊可以靠著黨的管道，完全掌控地方領導人政治仕途，而可確保地方政府會切確執行中央政府之命令。

<http://news.xinhuanet.com/house/2007-04/03/content_5926890.htm>。

³⁴ 訪談盛九元，浦東台灣經濟發展研究中心秘書長，訪談時間為 2007 年 11 月 15 日，上海市。

第三節 小結

在上海建構為全球城市的過程中，政府的介入是無庸置疑的，因此本章主要即在更深入的探討「政府」間的互動模式。在 90 年代初期浦東開放開發之前，上海即使具有其經濟的優勢，但是依舊只是中央汲取財政收入的重點地方而已。中央與上海並沒有所謂的互動可言，上海的財政幾乎為中央掌控，其只能完全接收中央的命令。自浦東計畫開跑後，中央開始逐步給予上海許多優惠政策，直接間接的促使上海獲得相應的自主權限。

綜合第一節的論述可得知，中央政府的支持確實是上海能逐步邁向全球城市的關鍵。然而，在面對新的全球挑戰下，中央的優惠政策開始逐漸失效，因此開始了新一輪的綜合改革配套措施，希望藉由「經濟—社會—政治」統包的改革層面，促使上海能夠更接近全球城市的標準。而在試驗的過程中，中央為了讓上海等地能放心的「先行先試」而保證給予其足夠的自主權限。使上海市的自主權限由被動的等待中央給予，轉變成為積極的引領中央。到此上海與中央的互動開始有了轉變，許多學者雖然認同上海的確具有特殊性，但是也開始懷疑上海的自主權限是否有過大之嫌，中央是否已無法管制之論。

然而，如同盛九元教授所指出中央政府依舊可以靠著黨的管道對地方政府產生牽制。因此，在第二節的論述中可得知，雖然上海經濟發展十分成功，且具有相當的自主權限，但是中央政府依靠著黨的人事任命權，一方面將上海地方領導人的「政治前途」與「地方發展」緊密聯繫；另一方面，將中央所信任之幹部任命為上海市委幹部，以求進一步的掌握，最明顯的例子就在於上海市的市委書記之職總是由中央總書記最信任的人擔任，諸如江澤民時期就讓黃菊長期擔任上海市委書記一職。因此，即使上海在中央權力逐步下放的同時，看似擁有相當的自主權，但是這些自主權都是掌握在聽命於中央的上海地方領導人手中，故中央依舊可以依靠黨的人士任命手段加以制衡上海市。

較之其他地方政府，上海確實具有其特殊的自主權限，在新一輪的綜合改革配套中上海地方政府確實成為發展的關鍵角色；但是並不代表中央的權限的萎

縮，由上述可得知中央政府依舊可以透過黨的人事任命等政治手段加以介入。綜合而論，上海與中央的互動模式確實有所轉變，除了上海經濟發展有過熱的可能與中央宏觀發展方向有所抵觸，而造成中央的介入之外，上海基本上已經具有「帶動」的作用了。