

私立東海大學建築系碩士班 碩士論文

解放後至改革開放前上海城郊的社會主義營造過程

Socialist Construction of Suburban in Shanghai, 1949-1978



指導教授：郭奇正

研究生：林岳震

民國九十四年七月

謝誌

論文終於完成了！！當這句話說出時，代表即將從研究所畢業了，也意味著必須步入人生的另一個階段。回首研究所的這段時間，許多人在背後默默支持著我、鼓勵我，對此，岳震只能借這篇小小的謝誌向您們聊表心意。

首先要感謝指導老師郭奇正博士，對學生的寵愛及循循善誘，不僅在生活上給予很大的支持，也不吝分享學術資源。亦師亦友的您，對於初步踏入學術領域什麼的我給予很多的幫助，尤其在遇到困難時，也悉心地指引我方向，一步步地引領我走進學術的殿堂，就像是媽媽握著小孩的手一筆一劃地教我如何過關斬將。學生有幸與您結緣成為師生，真是前輩子修來的福！！在此，岳震只能誠摯地向老師您說，岳震一輩子都要謝謝您！！

周志龍、羅時瑋及洪啟東等三位博士是本論文的口試委員，感謝您們不辭辛勞百忙中抽空參與學生的口試，並給予中肯的建議。有賴您們以專業的學術及實務經驗給予指正，讓這篇永遠有改善空間的論文得以通過。謝謝！！

感謝同窗政毅、華志、書萍、兆裕、貞貞、修豪、國益的勉勵，能在這甘苦與共的研究所生活中認識你們，是岳震最大的福氣。感謝學長姊大毅、嬌嬌、惟韶適時給予論文寫作的經驗分享，讓常身陷論文寫作迷失的我能適時回到正途。感謝學弟妹戰野、銘璟、文絹、鈴釧、惠嫻、明諺、育睿在苦悶的論文寫作過程，給予我許多的歡笑，尤其戰野不時分享他的攝影作品，以及生活上的趣聞，讓我的生活增添了許多的歡笑。另外還必須感謝生活中許多好友的扶持，特別感謝小胖（忠益）夫婦在生活上的照顧。勝豐學長不時詢問論文進度並給予寫作上的建議。智誠不論何時，只要電腦出了問題，一定馬上飛奔而來為我解決。信憲不僅常提醒我要多運動、注意身體健康，也提供腳踏車的維修與知識，讓初次踏入腳踏車領域的我能盡情遨遊在騎乘的快感中。上台北尋找資料時常借宿堃典家，讓我省去不少住宿費，這個功勞不得不記上一筆。tiziana 在上海時提供不少生活上協助。對於您們的幫助岳震永誌於心。

特別要感謝許漢輝先生的厚愛，不吝提供許多寶貴的第一手資料，讓我得以窺見解放後上海的情景，也使論文更臻完善，謝謝！！也非常感謝郭嘉靖先生，在訪問上海期間提供住宿，讓經費不足的我有棲身之所。也相當感謝任職於上海檔案館的馬處、唐小姐的協助，讓我得以很快的找到資料。

最後還必須感謝生命中最親密的人，感謝父母辛苦拉拔我長大，從未放棄從小就是個叛逆小子的我，儘管我曾一度讓您們傷心欲絕，甚至忤逆您們，您們還是細

心地呵護我長大，岳震只能對您們說聲爸媽我永遠愛您們。大哥岳增 小妹佳慧，我們從小打打鬧鬧一起長大，不管發生了什麼事情，您們總是能原諒我的過錯，甚至給予我很多生活上的照顧，能夠當您們的弟弟、哥哥真的很幸福、很溫暖。還有女友砬仙，跟您相識多年，您總是在身旁給予支持與鼓勵，儘管我不常陪在您身邊，您還是每天噓寒問暖，常容忍我的壞脾氣，今年將與您走入婚姻的道路，我相信我們一定能一起牽手到老。

林岳震 僅誌於 2005/8 台中

摘要

解放後至改革開放前上海城郊的社會主義營造過程

林岳震

本文意圖藉由上海在社會主義年代的都市化進程，檢視計畫經濟體制下城郊空間的歷時性營造過程，並由此分析社會主義意識型態下空間營造的國家干預；企圖透過社會主義的政策、制度、法令，理解實質空間營造與社會主義理想的內在矛盾。

研究首先回顧並探討 1949-1978 年間，中國於計畫經濟體制下，社會主義意識型態如何影響了國家的城市發展政策，以及最終社會主義的理想範型如何被侷限於城郊與新興的工業區；繼之，再將空間範圍縮小，以上海城市空間變遷的歷時性分析，討論國家干預下的空間規劃與城市營造。研究聚焦於社會主義的意識型態、國家政策與空間實踐，透過經驗資料指出：由於重工業政策的影響，住宅被視為「非生產性」無回報投資，不為國家所重視，導致國家長期對住宅的投資不足，城市居住的集體消費嚴重短缺，勞動力的再生產緩滯，反而令工業產值無法提昇。在國家向重工業傾斜的產業與區域空間政策下，不僅城市幅員擴張，城鄉一體化的理想也隨之破滅；尤其戶口制度與統購統銷等制度的實行，更形成了對立的城鄉二元結構。至此，城市空間的發展在國家的中介下逐漸偏離了社會主義的理想，也證實了替選的社會主義城市發展的道路上，及或強力的國家干預，城市的發展也並未能改善資本積累下的城市危機，並產生新的都市型態與問題。本文以上海城市發展具體的空間實踐經驗見證了強而有力的國家也絕非資本主義城市危機的理想出路。

關鍵字：社會主義都市化、城郊、國家干預、意識型態、都市空間營造、基礎設施

Abstract

Socialist construction of suburban in Shanghai, 1949-1978

Lin, Yueh-Chen

This paper examined the correspondence between the planned economy system and the spatial practice in suburban Shanghai following time by the urbanization process during the socialist era from 1949-78. Trying to analyze the state interventions towards spatial practice under socialistic ideology, the paper attempted to understand the inner conflict between socialistic city model and physical spatial construction by the socialistic policy, system, and institution.

The paper first reviewed how did socialistic ideology affect the urban development policy under China's planned economy system from 1949 to 1978 and then point out how did socialistic ideal model be limited just within suburban and newly built industrial area. Focusing on the socialistic ideology, state policy and urban construction, the paper then narrowed its spatial scope to discuss the planning and spatial practice of the socialist urban strategies in Shanghai diachronically and synchronically.

Through analytical study, the paper concluded that: as housing were assumed to be "non-productive" and were not appraised by the state due to socialist heavy-industry-inclined policies, investments of housing were delayed and had the collective consumption of housing been inadequate over a long period of time. It also had the labors' reproduction obstructed and industry output value unable to increase. With the industry-inclined policies prevailing, the city's territory expanded and the dream of urban-and-rural-united failed. Execution of Household Registration Regulation and state's monopoly on the purchasing and marketing system by far intensified the opposing structure between urban and rural areas and had the spatial practice of socialist ideology deviated from the socialistic urban model gradually.

Being assumed as alternatives for urban governance, socialist urban development in Shanghai were testified unable to be the appropriate amelioration for urban crisis caused by capital accumulation and deprivation. Through the empirical studies from this paper, powerful state and mighty state intervention demonstrated not to be the ideal way for cities confronted urban problems in developing.

Key words: socialist urbanization, suburban, state intervention, ideology, urban construction, infrastructure

目 錄

第一章 序論.....	1
一、 研究動機與目的.....	1
(一)、 研究動機.....	1
(二)、 研究的初步發問與目的.....	3
二、 相關文獻回顧.....	4
(一)、 西方國家的都市化歷程.....	4
(二)、 社會主義下的都市化：中東歐經驗.....	5
1. 社會主義國家的都市思想.....	5
2. 中東歐社會主義的都市化特徵.....	6
3. 中東歐都市發展的特色.....	8
(三)、 中國都市化與郊區化的相關研究.....	8
1. 中國的都市化相關研究.....	8
2. 中國郊區及郊區化相關研究.....	11
三、 研究範圍的界定.....	14
(一)、 研究主題的界定.....	14
(二)、 時間範圍界定.....	16
(三)、 空間範圍的界定.....	17
四、 研究方法、架構.....	18
第二章 集中支配下的都市化與城市發展.....	21
一、 社會主義中國的都市化.....	21
(一)、 城市的擴張.....	21
1. 城市化穩定發展階段.....	22
2. 城市發展的失控.....	23
(二)、 城市發展的停滯.....	25
1. 國民經濟調整的影響.....	26
2. 城市化長期停滯.....	27
二、 城市屬性的鉅幅改變—從商業型城市到生產型城市.....	28
(一)、 解放初期城市屬性的改造.....	28
1. 「舊」城市的改造.....	29
2. 原有市政設施與居住條件的改善與加強.....	31

(二)、 建設以「生產」為主的社會主義城市.....	32
1. 圍繞工業化的城市建設.....	32
2. 基礎設施的投放.....	34
三、 工業城市與二元的城鄉結構.....	36
(一)、 優先發展重工業政策下的城市規劃.....	36
1. 城市規劃的演變歷程.....	36
2. 土地使用制度對都市蔓延的影響.....	40
(二)、 二元社會經濟結構下的城市與鄉村.....	47
1. 城鄉遷移的控制與二元的社會結構.....	47
2. 城鄉空間的組織與結構.....	49
第三章 社會主義新上海的打造.....	53
一、 1949-1957，由資本主義過渡至社會主義的城市改造.....	53
(一)、 經濟恢復期與第一個五年計畫下的城市初期規劃.....	53
1. 城市初步的社會主義改造.....	54
2. 第一個五年計畫中蘇聯模式的城市規劃.....	59
(二)、 空間實踐.....	62
1. 城市建設的改造與基本建設的整合.....	62
2. 居住區的興、修、改建.....	66
二、 1958-1965，社會主義範型城市的加速改造.....	74
(一)、 社會主義城市的建設與規劃.....	74
1. 城市幅員的擴張與加速建設生產基地.....	74
2. 反城市規劃與城市策略的調整.....	77
(二)、 空間實踐.....	81
1. 基本建設規模的擴大與調整.....	81
2. 城郊營造與住工混和的形式.....	84
三、 1966-1978，社會主義理念的蠕行實踐.....	91
(一)、 分散的城市規劃.....	91
1. 「大、小三線」建設下的不建城市思潮.....	91
2. 文化大革命後期的城市建設工作的恢復.....	93
(二)、 空間實踐.....	95
1. 落後的城市建設與基本建設投資效益的下降.....	95
2. 居住困難與住宅的高層化發展.....	99

第四章 社會主義的空間實踐與城市理想的破滅.....	103
一、 工業與城市空間的結構性轉變.....	103
(一)、 政策下的城鄉結構失衡.....	103
1. 城鄉一體化的理想的破滅.....	103
2. 僵化的城鄉二元結構.....	105
(二)、 重工業的“超前發展”與城市的空間初步再結構.....	106
1. 城郊工業區與城市空間的再結構.....	106
2. 舊城區中工業的發展.....	110
二、 住宅集體消費的匱乏.....	112
(一)、 房產制度與舊城改造.....	112
1. 集中管理與分配的住房制度.....	112
2. 低租金對住宅投資的限制與其不公.....	114
3. 棚屋簡戶與舊城區的改建.....	116
(二)、 落後的城市生活設施.....	119
1. 附屬於工業生產的居住集體消費.....	119
2. 相對落後的基礎設施.....	122
第五章 結論與建議.....	125
一、 結論.....	125
二、 後續研究與建議.....	128
(一)、 社會主義城市的財政運作.....	128
(二)、 蘇聯規劃模式下的空間差異.....	129
(三)、 農村人民公社與花園城市的比較.....	129
參考書目.....	131
附錄.....	137

圖目錄

圖 1	西方國家與中國的人口郊區化示意圖.....	13
圖 2	上海市歷年建成區的空間擴展示意圖.....	18
圖 3	上海市中心城規劃居住區分佈圖.....	19
圖 4	1959 年上海區域規劃示意圖.....	20
圖 5	上海國內國民生產總值結構變化圖.....	30
圖 6	攀枝花城市佈局型態.....	39
圖 7	上海城市建設用地擴展圖.....	44
圖 8	計畫經濟體制下的城市化政策體系.....	48
圖 9	城市的空間組織模式圖.....	50
圖 10	城市空間結構基本模式衍生及類型分異譜系.....	51
圖 11	二萬工房配置暨平面圖.....	57
圖 12	二萬工房區位圖.....	58
圖 13	上海市總圖規劃示意圖.....	61
圖 14	住宅區、煤氣管線及工業區分佈圖.....	65
圖 15	解放前上海棚戶分佈示意圖.....	67
圖 16	曹楊新村鳥瞰圖.....	70
圖 17	鄰里單元規劃示意圖.....	71
圖 18	曹楊新村公共設施及住宅類型圖.....	72
圖 19	周邊式街坊案例.....	73
圖 20	大慶油田的居住區計畫和干打壘住宅圖.....	80
圖 21	上海都市區域的近郊工業衛星市鎮圖.....	85
圖 22	閔行一條街住宅群體配置圖.....	86
圖 23	蘇聯影響下的居住區規劃案例.....	89
圖 24	滬住二型住宅平、立面圖.....	90
圖 25	上海華盛路高層住宅圖.....	102
圖 26	上海市中心城工業分佈圖.....	111
圖 27	蕃瓜弄規劃圖.....	118
圖 28	生產性、非生產性建設投資與工業產值增長率變化關係.....	122

表 目 錄

表 A	1949-58 年上海全市人口數.....	25
表 B	上海市輕、重工業比例的歷史演變.....	33
表 C	上海市各時期輕、重工業發展速度比較.....	34
表 D	1952-57 年國家對固定資本投資的分配.....	35
表 E	1950-1957 年上海人口遷移表.....	68
表 F	1950-57 年上海住宅建設投資和竣工面積統計表.....	68
表 G	1958-66 年上海人口遷移表.....	75
表 H	1957-65 年上海社會固定資產投資總額表.....	81
表 I	1958-65 年生產性與非生產性投資分配比例表.....	84
表 J	1952-65 年住宅投資與竣工面積表.....	87
表 K	1967-78 年上海人口遷移表.....	93
表 L	1965-76 年生產性與非生產性投資分配比例表.....	97
表 M	1966-78 年住宅投資與竣工面積表.....	100
表 N	住宅建設投資表.....	100
表 O	1949-80 年部分年份售水量表.....	121

第一章 序論

一、研究動機與目的

(一)、研究動機

從 1979 年 Hamilton 研究社會主義都市化以降,所有的地理學者都認為:「社會主義的都市化的確不同於資本主義的都市化」。¹社會主義國家實行計畫經濟,抑制市場機制的發展,所以城市的發展主要建立在國家(state)的政策(分配、統收統支)與政治上平等主義(egalitarianism)的意識型態。在這套邏輯底下社會主義的城市化發展,甚至曾出現了「逆向的都市化」的現象;這是社會主義國家操弄意識型態所形成的一種特定的都市化過程,不同於資本主義國家的都市化歷程。以西方工業國家的發展來看,都市化是伴隨著工業化的發展逐步實現的。西方工業化國家在發展階段上,是首先發展較節約資本可充分利用低技術勞動力的輕工業吸收一級產業的剩餘勞動人口;在勞動力短缺,勞動力價格上升、成本提高時,才轉向節約勞動力的資本密集的重工業;最後在技術提昇後,所需勞動力減少,剩餘人口則轉進了第三產業部門。²但是,中國的都市發展則是以意識型態(ideology)主導城市的發展。致力於發展國家重工業,限制與忽視第三產業與輕工業的發展,這種產業發展上的策略傾斜,也連帶形成了城市空間非常特定的土地使用型態。

由於住宅一向被視為勞動力再生產的基地,因此都市發展過程中,住宅是都市政策中重要的課題。然而中國在優先發展重工業戰略方針下,國家投資向資金密集型產業傾斜,使得城市基礎設施嚴重不足,造成城市中生活品質的低落。但是,中國在面對因積極發展重工業的政策下所造成的人口居住壓力時,為求以意識型態合理化其政策:一方面以戶口制度限制人口自由向城市流動;另一方面則以「從無到有」的訴求合理化國家「有限制的供給」降低住房品質和降低城市基礎設施的標準,以量的滿足取代質的標準。在這樣的政治氛圍下,城市中的住房成了發展工業的一種附屬品,往往依附在國家的工業發展計畫之下。

¹ Andrusz, 1996, p.101

² 蘇少之, 1999, p.7。

中國在計畫經濟年代，在「嚴格控制大城市」方針的指導下，大城市外圍建設了若干以工業為主體的衛星城鎮。一方面企圖建立工業城鎮，另一方面則是為了減緩城市的人口壓力。但是，當企業被迫外遷後，相應的生活配套措施卻沒有同步跟上，很多的職工由於不滿意郊區的生活條件，而不願隨廠遷郊，造成與西方國家不同的逆向通勤方式：在郊區工作但居住在市中心。隨著企業建起了大片的宿舍，增添了一定的生活設施，部分職工才從城區搬到工作地。³在傳統計畫經濟體制下，中國借鑒了前蘇聯的經驗建設了衛星城鎮，這是服膺於傳統計畫經濟體制下的城市理論和實踐，其中絕大多數都是重工業城。主要目的是以發展工業、提高生產效率為主。但是從生產-居住的關係與其區位和都市擴張的角度來看，其某種層面上與花園城市類似。⁴「城郊」成了中國在計畫經濟體制下，主要重點建設地區，也為本研究所著重範圍。

面對與西方資本主義社會極不同的都市化歷程，本研究好奇：除了意識型態上的支配外，城市空間型態的發展背後是否另有原因？尤其是面對 1949 年之後在上海城郊大規模的建設，本研究更意欲瞭解：在實質的建設計劃背後，是否存在著其他既有城市空間中的實質因素，干預社會主義意識型態的執行？尤其，上海曾是一個亞洲人口規模最大的都市，曾有一在基礎設施上傲視亞洲的公共租界與法租界，社會主義的上海城既不是由一張白紙開始重新規劃，其城市化歷程中政策的社會主義國家在城市統理政策上的權宜尤其令人好奇。前述的權宜是如何展現在具體的空間過程中，又與西方資本主義城市普遍的都市化之階段有何差別？是本研究關切的重點。

Andrusz 認為西方高度發展國家都市化主要有三個階段：1. 工業起飛、大量城鄉移民以及城市巨幅成長；2. 人口持續地集中於都市地區，但是整體的相對趨勢卻是分散的；3. 人口完全的分散(absolute decentralization)，人口成長僅發生在非都會區。相對地，衛星城鎮在社會主義國家的都市化過程中，卻是由國家以政策引導下所形成的「計畫性的都市化過程」，當然也造成都市的擴張，但卻與西方國家的都市化過程大相逕庭。在這兩種不同的都市化過程中，社會主義國家的衛星城鎮的形成代表了人口向外移動，與西方國家在第三階段大規模的郊區化有何不同，也是本研究關切的另一課題。

³ 顧朝林等著，2000，pp.157-161。

⁴ Hall, Peter, 1988, pp.86-136，一文：在西方國家的都市化過程中，霍華德一度提出的花園城市論述，原本是為了解決城市中過度擁擠與貧民窟的問題並提高工業效率，但是後來卻為房地產部門所吸納，轉而成為居住消費中對於理想生活想像的新標的，花園城郊 (Garden suburb) 遂取代了花園城市，取其形而去其質從而形成了郊區化的現象，造成都市的蔓延 (sprawl)。

(二)、研究的初步發問與目的

本研究主要探討從資本主義過渡到社會主義的過程中，意識型態對城市政策的穿透如何展現在城市的實質空間營造上？都市化過程中，此類「計畫性的都市化」在意識型態上以「不建設集中的城市」⁵以及「城鄉一體化」的論述，如何以國家力量的干預消弭城鄉的差異是本研究鎖定的重點。但是許多的文獻紛紛指出，社會主義其他的政策反而使得城鄉之間的差異逐漸加大；⁶這說明了意識型態的理想與空間的實踐存在著極大的落差，這些落差也都反映在後來社會主義城市政策上的修正，尤其是在改革開放後。也就是說，社會主義的官方相信：在整體都市體系內基礎設施與公共服務的散佈(dispersal)必然是沒有效率的，因此平等(equality)的概念是必須要連結著效率(efficiency)，所以基礎設施的提供一定要集中在特定的地點。這種說法造成了公共服務投資的經濟尺度以不合理(unjustified)的態勢浮現。⁷社會主義國家以計劃性的人口遷移與產業發展策略積極地發展城郊地區，以求達到「城鄉一體化」的意識型態，但在前述「效率」的觀念下卻造成了「首要都市化」的發生。這是因為，無法將社會主義都市化的理念與工具應用於農業聚落。

本研究希望從社會主義意識型態對都市空間的支配作出發，一方面探討城鄉之間的關係與空間結構，並瞭解計劃性集中支配的都市化(urbanization under center-planning)是一種什麼樣的過程？另一方面，本研究也將試圖瞭解：在這過程中國家除了是一個分配者之外，其有所為有所不為的依據在哪裡？並藉此指陳意識型態無法跨越的鴻溝所在？本研究也試圖解析：社會主義國家中計劃性的人口遷移與產業發展策略對既有都市化過程產生了何種拉扯，城市基礎設施的投資能力又如何反身回來迫使社會主義國家修正其政策？

⁵ 蘇少之，1999，p.11。一文：1959年在國家經濟困難的條件下，大慶油田在一片荒地上開始建設礦區，大慶的建設者就地取材，建設「干打壘」房屋，建設分散的居住區，當時提出的「先生產、後生活」、「不搞集中的城市」，是當時建設條件的如實寫照。但到了60年代中期，隨著「左」傾思想不斷的滋長在全國「學大慶」的運動中，把大慶建設中特殊環境中的作法概括為「工農結合、城鄉結合」的城市建設方針。在此後進行的「三線」建設決策過程中，與建設的分散佈局相適應，進一步明確了「不建設集中的城市」的思想。

⁶ 依邱國盛，2000，p.55 一文：犧牲農業發展工業、二元結構、統購統銷、剪刀差等政策。

⁷ Andrusz, 1996, p.111。

二、相關文獻回顧

(一)、西方國家的都市化歷程

都市化一詞含有社會學、經濟學與地理學上的意義。社會學家特別關注人們生活方式上的轉變；經濟學家則著重研究該地經濟如何由農業經濟轉變為非農經濟的結構轉變；地理學家，則著重研究都市化所推動的人口空間變化。對於地理學家來說，都市化是指居住在都市地區的人口增加的過程。都市化可能導致人口聚集的城鎮數目增加以容納更多城市人口，使原有城鎮的範圍擴大。⁸

Andrusz 認為西方高度發展國家都市化主要有以下三個階段：

- I. 第一階段的特徵是：工業起飛(takeoff)、大量工業受雇人口增加、大量城鄉移民、以及城市驚人的巨幅成長。
- II. 第二階段開始有工業部門的內部再結構與技術的轉進，並由此造成了受雇人口的減少與第三部門(the tertiary sector)的快速成長。人口持續地集中於都市地區，但是整體的相對趨勢卻是分散的(decentralized)；郊區化以及中小型城市網絡(city network)的擴張與選擇性成長是其主要形式。
- III. 第三階段則是人口完全的分散(absolute decentralization)，人口成長僅發生在非都會區。經由生產系統的內部組織與高科技的宣導移植(propagation)，此一階段經濟發展的特徵在於高度發展的第三(the tertiary)與第四(quaternary)部門。許多研究學者稱之為「反都市化」現象。⁹

前述的階段性發展並不是一個專屬於西方高度發展國家的活躍模型，其在全球均可適用。¹⁰中東歐地區的社會主義國家再現了第一階段都市化經驗之共同特徵。許多國家進階到第二階段，並再現了其他的特徵。這說明了：在資本主義與社會主義都市化差異與類似性的形式外觀後面，存在著共通的因果關係(a common pattern of causality) 現代都市化(modern urbanization)的過程。Andrusz

⁸ 薛鳳璇等編著，1986，p.1

⁹ Andrusz, p.102。

¹⁰ Ibid, p.102

也認為此一「過程」較之於其共時性(synchronical)的社會結構更為重要，所以現代的都市化過程才能共同發生於資本主義與社會主義兩種制度之下。¹¹

蘇柏(G. Sjoberg)認為都市化過程是同一性的，他相信在世界各地，同樣的都市化過程會不斷重複；另一研究貝利(B. J. L. Berry)則持相反的論調，他相信都市化是一個多向性的過程。憑以往觀察各類都市化的經驗，他得到的結論是：各國對都市化過程的干預，在手法與程度上各有不同，而各國對都市化所抱持的目的也大不相同。因此，貝利認為：「過程越來越受政策影響而其多向性也就有增無減」。麥基(T. G. Mcgee)、金斯柏(N.S. Ginsburg)也贊同貝利的觀點。越來越多學者認為：「都市化是受『空間』限制的，並且是『可操縱』的」。因此，對都市化作比較性的研究及強調政府在都市化過程上所扮演的角色，正成為都市化研究的普遍取向。這樣的研究取向越來越為人所接受，是因為它對政策產生實際意義，並能引導地區發展方向。¹²本文以此作為研究的重點之一，進一步探討中國的都市化過程，以及其間國家所扮演的角色與對都市化的干預。

(二)、社會主義下的都市化：中東歐經驗

社會主義都市化主要源自於國家對都市土地與基礎設施集體擁有的所有權(ownership)，並展現中央對發展基金集中式的分派(allocation)與城鄉關係中清晰明顯的都市體系建立。相對地，資本主義體系卻是由市場競爭、私有土地、房地產利益、地方的決策以及城市自行規劃的行政基礎所主導。¹³

1. 社會主義國家的都市思想

馬克思與恩格斯是典型的「反都市主義」(Anti-Urbanism)者，他們認為都市化帶來的禍害會妨礙共產黨的領導；恩格斯甚至烏托邦式地倡導人口應均勻分佈於全國，不應有都市的存在。恩格斯並且強調他之所以反城市是基於城鄉之間的「剝削」關係，而非城市在實質發展上的差異，馬克思與恩格斯早在「共產黨宣言」中即宣告：「工農要結合，城鄉差異要漸漸加以消除」；他們認為城市是資本

¹¹ Ibid, p.102.

¹² 薛鳳璇，1986，p.2.

¹³ Ibid, p.101

主義社會發展過程中以不同速率產生的一種表象或縮影，但卻也是城市化持續發生的重要條件。¹⁴

中東歐社會主義年代的都市發展策略

社會主義在歷史上多萌芽於 19 世紀末，也正是工業起飛，分配制度不均，因此，社會主義者的目標是建立一個沒有剝削、壓迫、強權和不公正的社會，是以合作和團結作為社會行為的主要動因的社會，並廢除生產資料、交換手段的私有制和實行計劃經濟，以消除城鄉差距達至「城鄉一體化」的理想。但社會主義的都市化理論與實踐是被引進一個低度都市化，絕大部分是前工業聚落體系的區域。¹⁵其實中東歐在進入資本主義體制前的狀況與中國大陸非常近似，整個中國大陸僅有開放租界的局部有著完整的工業化發展與都市化建設，其餘部分仍是農業中國。因此，為了建設社會主義城市，採用蘇聯都市發展的模式，以工業建設為基礎建設社會主義社會，並逐步實現社會主義工業化。

在蘇聯的影響下，中東歐的都市發展政策主要有兩種：1. 進行工業、金融與商業的國有化(nationalized)；2. 「追英趕美」，快速發展工業意圖拉近經濟的差距。但是，資源全集中於少數幾個城市，這些城市享有體制內相對的特權；而其餘的城市（聚落）則必須面對凋蔽的農民公社(rural communes)與非工業城市。¹⁶

2.中東歐社會主義的都市化特徵

社會主義的意識型態既認為國家可以是都市發展的主要作用者，也認為藉由國家的分派可以實踐社會主義的理想，因此，Andrusz 認為中東歐社會主義的都市化特徵有以下兩項：¹⁷

- I. **平等主義。**平等主義主要展現在大型複合國家集合住宅(state housing complexes) - 「大院」/「新村」的供給上；其要求生活條件的均一，主要目的在於確保依據一般性的規範，住宅區的公共服務得以均質分配。貧民窟大都被國家直接拆毀，並以國家建

¹⁴ 謝潮儀，1991，p.404

¹⁵ Andrusz, p.109

¹⁶ Andrusz, 1996, p.109。

¹⁷ Ibid. pp.109-111。

設的集合住宅取代。但在城市中既有的老市區部分，平等主義往往難以伸張，即或地方政府透過大型公寓或別墅住宅單元重新隔間(partitioned)，或是多戶共住(multi-occupancy)等形式提供低品質的住宅，但在供不應求的情況下，住宅短缺的問題仍然層出不窮；因此，「平等主義」大多僅能展現在新成立的「社會主義城市」中。¹⁸

- II. **計畫發展的都市化(planned urbanization)**。在古典的蘇維埃模式下，規劃管控著所有都市發展，並建基於集體擁有(collective ownership)與對都市土地及基礎設施嚴格的政府支配上。中央的規劃單位(central planning authorities)決定不同區域基礎設施發展的不同形式，而地方政府僅擔任被動執行(execute)的角色。

高珮義另外提了三項社會主義國家城市化的特點：

- I. **政府的政治目標是城市化的基本動力**。由於社會主義實行生產資料公有制，企業國營化，資本家已不復存在，政府的政治目標便成為城市化的基本動力。社會主義國家政府的最終政治目標是要建成共產主義社會，而共產主義社會的基本特徵之一是消滅城鄉差別。曾有蘇聯學者指出：「都市化作為一個過程……它應以消滅城鄉之間的實質性差別而告結束。」幾乎所有的社會主義國家，都曾一度把消滅城鄉差別作為城市化戰略的基本指導思想之一。¹⁹
- II. **工業化速度與城市化進程脫節**。依靠工業化來推進城市化，這是蘇聯、東歐一些國家城市化最突出的特點之一。蘇聯有的學者指出：「在社會主義社會，國家工業化是城市化過程的促進因素」，「社會主義工業化的規模決定著城市化速度」。蘇聯、東歐一些國家，一般用了 15-20 年的時間就實現了工業化，相較於西方工業國家實現工業化普遍約百年的過渡，快了許多。²⁰
- III. **城市的發展和興建帶有很強的行政計畫性**。資本主義發達的國家是以經濟自由化為前提的多元化目標支配下的自由發展；發展中國家實行的則是生產資料私有制為主的資本主義經濟制度；社會主義國家城市化的重要特點則是按計畫來發展和興建城市。²¹

¹⁸ 同樣地，上海進入社會主義國家體制後，舊市區遺留了租界時期的基礎設施，令當權者只能在城郊的區位建立社會主義城市，藉以宣示其主權與社會主義的意識型態。

¹⁹ 高珮義，2004，p.57

²⁰ Ibid, p.58

²¹ Ibid, p.59

3.中東歐都市發展的特色

Andrusz 認為，雖然中東歐地區國家以不同的方式執行其社會主義理想，但一些約略類似的城市或聚落發展特徵仍可勾勒而出：²²

- I. 都市與區域的策略急於尋求平等與「設想的」效率之間的解答，因此被建議的策略為：「在特定集中區域的分散」(centralized decentralization)，也就是說：在少數中心周邊的低度發展區域安置工業。
- II. 城市地區享有了集中分派過程中的好處；農村則由而政府透過不等價交換和稅收等形式把農業中的資源強制轉移到工業部門，以支持工業的擴張與發展。
- III. 中東歐的都市體系被兩個面向由上而下地建立：A.都市發展是被上級政府藉由資源的分派所催動與引導；B.首要策略是首要都市的率先現代化，再其次是次級城市，最後才輪到小型城鎮。
- IV. 大量的農業人口被視為是落後的象徵，與西歐之間的差異也必須儘速彌平。基於此許多郊區被併入(incorporation)城市的管轄範圍內。

本研究將利用上述對於中東歐的都市化進程的分析來關照中國的都市化發展。而這也將有助於本研究認識社會主義的都市化，尤其是同樣受蘇維埃模式的影響下，不同的國家中所呈現的面貌。本研究旨在瞭解社會主義的意識型態對於空間營造的影響所在；而理解中國或中東歐承接蘇維埃在計劃經濟體制下政策與工業的發展，將有助於更進一步的看見：同樣的發展模式直接套用在不同的地區時，地區的反撲，以及都市體系的限制與發展。更可藉由對於這部分的理解，清楚認識到中國城市營造的特殊過程。

(三)、中國都市化與郊區化的相關研究

1.中國的都市化相關研究

都市化的定義在各領域間皆有不同的定義。經濟學家強調從傳統農業經濟向現代工業經濟的轉變；社會學家著眼社會生活方式從鄉村向城市的轉變；地理學

²² Andrusz, 1996, pp.113-5

家則強調人口由鄉村向城市的遷移等，眾說紛紜。儘管不同學科的對都市化的定義有較大差別，但目前學術界都普遍認同城市化始自於 18 世紀英國工業革命，機器工業的發展是推動城市化的根本動力。目前對於都市化達成的共識有：1. 城市人口的增加和城市人口比重的提高；2. 城市空間規模的擴大；3. 城市數量的增多；4. 城市生活方式向農村的擴散等。²³

西方帝國主義向東亞擴張時，以條約強迫通商口岸的開埠，開啟了中國近代的都市化，在這之後中國城許多租界市便朝著西方資本主義的邏輯發展，直到 1949 年之後，才轉而為社會主義的邏輯發展。近代中國的城市發展以經濟類型做區分可簡單分為四種類型：1. 由開埠通商興起並由外國列強控制的工商業城市；2. 由鐵路發展而新興的內陸城市；3. 傳統的政治軍事中心城市；4. 新興的工礦城市。²⁴中國的近代工業化和城市化是由西方帝國所引進的，也因此帶有很強的殖民性和封建性，同樣地，解放後中國城市一樣躲不開這緊箍咒：受制於蘇聯的社會主義的城市發展模式。「新中國」建立之初以蘇聯的模式為其指導方針，城市的發展模式便類似於蘇聯的城市發展，70 年代末期，才轉而為「有特色的社會主義發展」。對於 40 年代末期到 70 年代末期這段期間的城市發展，中國學者幾乎一致的指陳其為一種「逆向的都市化」過程。²⁵對於都市化的看法通常是以經濟、產業與人口的遷移來分析中國都市化的過程。

針對「逆向的都市化」過程，蘇少之認為政府對於經濟發展的認識不足（或說是抑制）導致發生了城市化逆轉的過程。文章對於城市空間結構在社會主義意識型態下的影響鮮有著墨，雖視其為非必要的影響因素，但也不得不承認其對於城市化發展有所影響，並指出「50-70 年代，中國的城市化是在政府計畫安排下進行的」；也認為「中國的城市化是將城鎮就業矛盾轉移給農業及農民，而不正常的城鄉人口大流動（都市人口向鄉村移動），浪費了國家大量資金，給城市、鄉村社會經濟生活都造成了極大混亂，對城市化的順利發展也是非常不利的」。²⁶邱國盛則認為在 1949-1978 年間城市現代化的「單向突進」與「超前發展」造成城市的不健康發展。中國城市在「單向突進」時採取了犧牲農業發展工業的戰略，但是卻因統購統銷、戶口登記制度等政策而導致城鄉之間差距越來越大；「超前發展」則是跳過了西方國家的工業化進程，直接發展重工業，導致了難以吸納過多的農村人口，為了保障城市的低成本發展而避免農村人口向城市的大量流動，

²³ 邱國盛，2002，p.51。

²⁴ 陳豔濤，2000，pp.51-2。

²⁵ 蘇少之，1998；邱國盛，2002；蔡加福，1997；陳豔濤，2000 等人。

²⁶ 蘇少之，1998，p.12

因此，最終形成了僵化的城鄉二元結構。其結果是落入了一種循環：「農村的貧窮落後與城市化水準的長期滯後，又進一步強化了城市現代化的長期『單向突進』式片面發展」。²⁷

這兩篇文章文章，皆指出了中國 1949-1978 年間的城市化發展，以人口的限制性移動與產業、經濟的政策影響空間結構的發展，其中隱含了「平等主義」的意識型態下所形成的空間結構。但這兩篇文章在這方面的著墨甚少，主要以經濟發展為文章的主要論調，因此政策方面的論述也主要以經濟的發展為主，對於其他方面的政策的影響，則只僅止於承認其對於城市空間的發展有所影響。

對於造成「逆向的都市化」的主要政策和歷史事件，陳豔濤認為有四項：1.1958 年建立的人民公社，嚴格限制了土地和人口從農村流向城市；2.通過戶籍管理(1958 年通過的中華人民共和國戶口登記條例)固定化城鄉分野；3.1963 年全國共精簡職工 1800 萬，動員了近 2000 萬城鎮人口回到農村去；4.十年文革，大約有 3000 多萬城市青年學生、幹部和知識份子到農村去勞動和安家落戶。²⁸這些反都市的政策及事件的發生，謝朝儀認為是源於：1.人口大量從農村湧入都市，會造成農村勞力的不足；2.都市公共建設未能因應湧入人口而增加，會造成政治上的不安定；3.減少原子戰爭的損害。²⁹這兩篇文章則是以政策解析中國的都市化，並認為「逆向的都市化」是國家政策下的產物，並藉此指出國家對空間的支配。

王凱的文章為研究中國五十年來的規劃理念變遷，因此認為逆向都市化的發生過程的發生，是搞「修正主義」造成的。1949-1978 年間城市規劃的指導思想，基本上契合城市規劃是「國民計劃經濟工作的繼續和具體化」這一認識上。由於「新中國」採用的是以蘇聯為模式的計劃經濟體制，因此，凡歐美建築、規劃理論都受到批判，所以蘇聯在計劃經濟體制下所形成的城市規劃理論成為主要潮流。1960 年全國計劃工作會議（桂林會議）提出「三年不搞規劃」，結果導致規劃機構精簡、規劃教育停辦和規劃工作的停頓。緊接著「文化大革命」使城市規劃成了擴大城市差別、工農差別的工具，但是原本的目的是為了彌平之間的差異，所以，政策與實踐確實存在著相當大的落差。

這些文章都是經濟學取向的城市研究，或多或少都指出政策對於城市空間營造的影響，但是卻沒有深入的探討。文章幾乎都圍繞著經濟發展的主題，雖然有

²⁷ 邱國盛，2002，p.55

²⁸ 陳豔濤，2000，p.52

²⁹ 謝朝儀，1991，p.421

篇文章闡述了中國規劃思想理念的變遷及影響，但也只點出了在各時期有何種的規劃政策，對於政策及實質空間的影響卻甚少著墨。本文將試圖連結政策與實質空間營造，以說明意識型態對於實質空間的影響，因此，這些文章成為本研究在探討空間營造過程中，意識型態、政策與實踐三者間的關係的基礎資料。

2. 中國郊區及郊區化相關研究

郊區(suburban)的原意是指城市外圍地區，它既是一個地理上的概念，又是一個相對城區的概念。一如許多西方城市地理學中對於都市之描述，係指發生在十九世紀工業革命之後，許多工業城鎮外圍由菁英階層的居住需求所主導，與擁擠與污染的內城區維持一定的距離，但藉通勤維持與「內城區」(inner city)互動關係的城市外圍居住區帶。「郊區化」(suburbanization)一詞則有其特定的指涉。係二次戰後的「郊區化」概念透過美國與加拿大福利國家模型的空間實踐經驗，連結著國家的高速公路建設與聯邦貸款，意指透過國家的協助，進一步降低在城郊擁有一方土地興築個別家戶獨立住宅的經濟門檻，同時以高速公路建設與對使用私人小汽車的鼓勵擴大城市對城郊鄉村土地的編入。在此脈絡下，「郊區化」不僅意指同質的中產白領核心家庭社區，也指涉特定社會關係的生產與再生產、婦女或弱勢族群對社會公共服務可及性的差異。馬克斯主義地理學者甚至衍伸其意涵為「化解積累危機的方式」以及「『整合』(incorporation)的意識型態運作之機制」。這一些解釋西方城市的地理概念，也曾一度被套用在中國的城市研究上，但主要著重在改革開放之後。

解放後，中國曾經歷了一個城市空間快速擴張的時期。尤其在「大躍進」時期，城市伴隨著工業「大躍進」的政策，快速擴張，郊區也在國家干預下有所發展。K.I.Fung 認為中國在社會主義年代，城市生活向郊區發散的現象，是源於「*國有企業(state enterprises)非法的土地徵用和土地資源浪費問題*」。尤其在土地的無償使用的政策下，國有企業（尤指工業企業）以未來發展區的名義，盡其所能地「圈地」。這種「圈地」的行為不僅造成城市的擴張，也造成土地使用的浪費，從而造成了中國版的都市蔓延(urban sprawl)。此種「圈地」的行為，在北京則不僅由國有企業為主進行，更以「大院」³⁰的模式在城郊進行。「大院」是

³⁰ 依楊東平，1996，p.149 一文：北京的大院分為兩類，一是黨、政、軍領導機關和中央各部委或所屬的機關部門；二是科學文交單位、藝術團體，如高等學校、科學院各研究所、劇團、醫院等等。部分大院是本部職工的集中居住區；典型的大院，是集工作場所與生活區域於一體的獨立空間。職工的「吃喝拉撒睡，生老病死退」由單位包下，幾乎都可以在大院內得到解決，大院居民可以長年累月不出院落而維持正常的生活。幾乎所有大城市都有這樣的大院，最經典的是大學和軍事機關。

在不具備城市基礎設施的曠野農田迅速建立大批機構，安置大量人員，意即「大院」是集工作場所與生活區域於一體的獨立空間。職工所有的生活全可在「大院」內獲得解決。「這種『大院』模式密集包圍著老城區、各自為政的大院是對一體化、社會化的城市屬性、城市功能的背反。它是基於市政建設薄弱、社會化的城市公共服務系統不足而產生的。然而，大院的發展馬上成為城市發育的主要制約：大院的機能愈是健全完善，市政建設和社會化服務越無力發展」。³¹整個社會主義年代，中國城市由於國家的政策，城市空間不斷地向郊區擴張，人口也在國家政策下朝郊區疏散，形成一種中國獨有的「中國式郊區化」。

針對郊區化，顧朝林認為：「郊區化是指市中心人口、產業外遷，形成相對中心區而言的城市離心化現象。郊區代表人口、就業崗位和服務業向郊區遷移，各種城市功能向郊區流出，中心市的人口增長相對低於人口遷出的一種離心分散化過程」。³²周一星則認為：「郊區化是城市在一個時間裡的空間過程，是立足於城市中心區來觀察向城市郊區的離心擴散」。³³不管對郊區化的定義為何，一般認為造成西方國家郊區化的主要因素來自於以下幾個方面：1. 戰後嬰兒潮，致使對住宅、工作需求激增；2. 小汽車的出現及快速路的建設，使郊區的可及性變高；3. 郊區便宜的地價，與環境優美的郊區住宅所產生的「吸力」；4. 城市環境惡化所造成的「推力」；5. 自上而下規劃與政策，引導人口的分散；6. 資本邏輯下的產業外移，導致人口隨之擴散。

而在社會主義中國，郊區化則是伴隨著國家的重工業政策所產生的城市擴張。當然中國城市也如西方工業國家一般出現了許多問題：人口過度集中、城市中住宅匱乏、城市環境也逐漸惡化之際，社會主義國家為了解決這些實質上的問題，並在城鄉平均發展的概念下，往往以國家力量強制工廠外遷、限制人口朝城市流動，以及人口朝郊區擴散等政策，建立衛星城；緊接而來的大小「三線」與「文革」使人口朝內地發散。中國學者³⁴認為這並非在郊區的空間中完成人口的疏散，因而不能認為此時中國已開始了郊區化。其中以寧越敏對於上海的郊區化的觀點最能說明：「1949年，上海城區的面積為83平方公里，人口達419萬。1950-64年間，上海城區的人口和面積均有所增加。1964-77年間，上海城區人口減少近100萬，但這是『文革』中知識青年上山下鄉等因素所致。人口遷移並不發生於城市和郊區之間，因而不能認為上海從60年代起就開始了郊區化」。³⁵

³¹ Ibid, p.151

³² 顧朝林等著，2000，pp.138-9

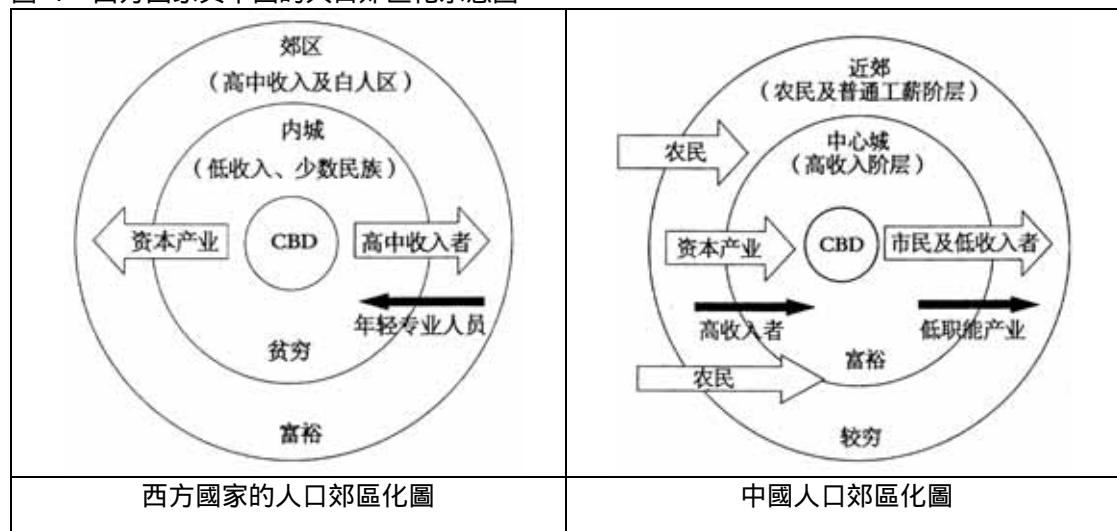
³³ 周一星、孟延春，1998，p.22

³⁴ 周一星、孟延春、寧越敏、鄧永成、顧朝林、高向東等人。

³⁵ 寧越敏、鄧永成，1996，p.131。

循此，中國學者普遍認為中國郊區化開始於 1982 年，也就是改革開放後，並莫衷一是地用西方對於郊區化的研究及其論述方式，來解釋改革開放後的郊區營造中的人口外遷現象。且認為中國已經趕上了工業國家的都市化進程，並且進入了城鄉一體化的進程。甚至具體指出這時期中國與西方國家的「郊區化」的差異有以下幾點：1.人口已遷出中心城區，但戶口不願遷出的「人戶分離」現象；2.外遷者幾為工薪階層，高薪和富裕的階層大都留在城中心城區，而非如西方國家是由富有階級率先外遷，而後中產階級跟進；3.小轎車尚未普及，主要交通工具仍然是自行車和公共汽車；4.中心城區未出現如西方國家的「空洞化」現象，城市中心反而更加繁榮（圖 1）等現象的歸納。

圖 1 西方國家與中國的人口郊區化示意圖



資料來源：《大城市人口分佈變動與郊區化研究》，p.56

對於中國郊區的發展，這些文章幾乎都著重在郊區土地的使用上，及其特定的使用模式上，但並未深入探討城郊空間的市政建設與基礎設施；然而這些卻是空間營造上重要的標的，其決定了空間所能承載的軟體，以及空間的發展性。因此，本文將藉由住宅的集體消費以及基礎設施的投放來探討郊區的空間營造。中國學者對中國郊區化的研究，主要著重在改革開放後的郊區發展，並且否認中國在 60 年代即已開始了「郊區化」。此忽略了「郊區化」有其特定的指涉，本文則視中國社會主義年代的郊區發展為一種「中國式的郊區化」，並以此來檢視中國的郊區發展過程中，政策下的人口遷移，以及城市雖然環境逐漸惡化但依然是居民居住的首要選擇的原因，及其在國家政策下不得不然的遷徙。

三、研究範圍的界定

(一)、研究主題的界定

上述的文獻回顧，已藉由經濟及限制性的人口遷徙等政策，處理了中國的都市化、都市的擴張、土地資源浪費下的郊區發展以及城鄉結構的起因與造成的因素。而本文則擬由國家政策的權宜修正為切入角度，以居住的集體消費與基礎設施的投放為研究的主題，來檢視上海城郊都市空間的社會主義營造過程。

國家高度干預下產業的再結構與居住的集體消費

解放後，中國政府以蘇聯發展模式為藍本，以「有計畫、有步驟地恢復和發展重工業」政策積極地將上海從三級產業城市轉化為二級產業城市。二級產業(工業)的發展往往需要大量的勞動人口，所以工人住宅成了都市政策的重點。在資本主義社會中對於住宅的需求是在市場體制下，以個人和公司為主進行；而社會主義社會則長期實行土地國有、行政劃撥、無償使用的制度與企業辦理社會的「全包」制度，因此單位職工的住房均由單位提供。³⁶本研究將探討社會主義國家如何以政策引導住宅在都市空間中的投資？國家此種投資的思考邏輯又與資本主義社會在意資本循環的邏輯有何不同？與資本主義再生產資本的住宅政策的邏輯之間又有何差異？社會主義國家在執行上又面對了何種不同於資本主義的壓力？

城市空間的擴張與再結構

上海的都市擴張是一種計畫性的城市擴張(planned expansion)。上海市在1958年時江蘇省的嘉定、寶山、上海三縣劃歸上海市，又將川沙、青浦、南匯、松江、奉賢、金山、崇明7個縣劃歸上海市。並根據「加強城市的改造和建設，合理分佈工業，逐步減少市區人口，建立衛星城鎮」的城市建設方針，上海先後建成閔行、吳涇、安亭、嘉定、松江等衛星城鎮。這一種擴張的模式說明了何種社會控制的意圖？是否將社會主義的意識型態(ideology)具體的空間化了？基於勞動力再生產的需要，國家意識型態又是如何穿透城市空間中的基礎設施投

³⁶ 例如：位於浦東大道以南的嶗山新村，是由上海港務局、上海海運局、上海船舶修造廠等出資興建的；上海楊浦區的鞍山新村，則是由上海第九、十五紡織廠、上海製皂廠等12個事業單位出資興建。

放，在空間中完成居住的集體消費？而意識型態的空間實踐又是一種什麼樣的折衝過程？人口的社會成長壓力在政策下是否有獲得抒解？

中國的都市發展深受產業經濟政策的影響。中國的工業化是在高度集中的計劃體制下，由政府集中財力物力優先發展工業。由於重工業具有資本密集、大型化的特點，除了重新建設一批大型工業基地外，主要是佈局在已有一定規模的城市，並對城市進行改建、擴建以適應工業建設的需要。這樣，在工業化和城市發展的過程中，一方面原有的城市規模在不斷擴大，大中城市的數量不斷增多；另一方面由於城鄉的分隔，商品經濟的萎縮，勞動密集的小型工業發展不足，小城鎮趨於衰落，中小城市的發展無以為繼，數量減少，形成了城市結構的頭重腳輕的格局。³⁷這種產業發展上的策略傾斜，也連帶形成了城市空間的土地使用上非常特定的部署型態。除了城郊空間之外，本研究也好奇產業、人口外移之後，對於市中心而言造成了何種影響？市中心是否複製了西方國家內城區的空洞化現象，抑或形成了另一種獨特的城郊型態？這些也都是本研究在探討城郊空間的社會主義營造過程中所意欲了解的重點。

城市既有基礎設施與社會主義國家空間營造的權宜修正

城市的基礎設施(infrastructure)：市政工程建設與公用事業，是近代城市化進程中一個重要的領域，兩者提供了衡量近代城市化推進的通用指標；城市基礎設施亦是城市空間分佈的主要組成部分，又是城市生存和發展的基本物質條件。一般來說，城市基礎設施主要包括：道路、橋樑、交通、港口、機場、給排水、供電、供氣、郵政通信、環境保護等。

租界時期，列強在上海建立的不是誇耀政權或強調建立政權合法性為主的行政體系，反而是積極地在城市中創造有利於資本利得的環境。所以，上海係帶著租界時期遺留下的城市基礎設施進入社會主義體制，由於上海不是白紙一張，意識型態的空間再現遂祇能由低密度的城郊農村地區開始。因此上海的城市建設也複製了東歐經驗，當權者選擇在城郊地區快速建立社會主義的理想城市，藉以宣示並正當化社會主義統治。這看似可以讓城市快速發展與達到城鄉一體化的建設模式，卻因計劃經濟體制成了一種不能實現的夢想。

³⁷ 蘇少之，1999，p.11。

在計劃經濟體制下，上海地方政府的財力薄弱，城市基礎設施投資完全由地方財政撥款解決；上海城市公用事業的長期虧損與基礎設施無償提供給社會使用，雖然水、煤氣、公共交通等公用事業已實施有償使用，但收費大大低於成本，虧損部分由財政補貼解決，給城市財政留下了極重的負擔，也抑制了城市財政對他們的繼續投資；80年代以前中國內認為上海已經是全國最發達的城市，大大超越了國內其他城市，似乎不需要在城市建設上在投入什麼了，這也從心理上牽制了上海對於城市基礎設施的投資建設。³⁸循此，「平等主義」(egalitarianism)在供給不足的情況下反而產生了不公(inequalities)，有特權的(privileged)社會團體或個人較之於貧窮、權力不足或資訊不足者更有機會接觸生活物資與公共服務。

因此本研究也將探討在社會主義的統治下，上海的城市治理是如何面對租界時期所遺留下來的基礎設施？在沒有市場機制的社會主義國家對於空間有全然的宰制權，但城市的空間結構係如何在高度的社會控制之下被確立，甚至於是被修正？尤其當政府面對因基礎設施供給不足，但城市的幅員卻不停地擴大、人口朝城市不斷集中的趨勢以及社會的不公所形成的種種矛盾，上海的城市空間又是如何在社會主義國家的政策中被重新結構？

(二)、時間範圍界定

上海的發展開始由集鎮發展至 1290 年（元至 27 年）設上海縣。中英簽訂「南京條約」後，上海於 1843 年正式開埠，直至 1949 年前上海城市的發展是在資本主義的邏輯下展開的，在這百年間上海是個高度發展的資本主義城市。之後上海進入社會主義國家，也就是由市場經濟體制轉變為計畫經濟體制；至 1978 年之後，上海才由市場經濟逐漸取代之前的指令性計畫。不過，直至 1992 年鄧小平第二次南巡的發表談話後，上海才真正的開放。

解放前，上海作為一個資本主義城市，已有高度發展的第一階段都市化現象。此時期的上海工業快速的發展、大量工業受雇人口增加，也因此引動了大量的城鄉移民。1949 年之後社會主義政權執掌整個區域的發展，以計畫性經濟取代原先的市場經濟模式，工業、金融與商業均一一國有化(nationalized)，並借鑒蘇維埃模式(Soviet model)與通過原始積累(primitive accumulation)³⁹政策積極

³⁸ 厲無畏、張泓銘，1998，p.12

³⁹ 原始積累 (primitive accumulation) 政策是一種透過不等價交換和稅收等形式把農業中的資源

地進行工業化（尤其是重工業）。在這「由資入社」的過程中，社會主義政權切斷了市場經濟下原有的產業發展條件，轉換其為計畫經濟體制下高度控制的發展模式，城市空間結構的發展也隨之呈現了不同的樣貌。因此本文主要鎖定在指令性計畫下的城郊營造過程，故本研究的时间界定為 1949 年至 1978 年，也是中國市場經濟中斷至中國重新進入市場經濟的時期。

(三)、空間範圍的界定

本文主要研究的空間範圍為上海的城郊，但「城郊」係相對於中心城區，為一浮動的概念，當城中心區擴張時，城郊的範圍亦隨之變動。上海自 1949 年之後，行政區的範圍在國家干預下不斷地擴張，至 1958 年上海市的範圍基本上與現今上海的行政區範圍無異；上海的中心城區同樣在國家的干預下不斷地擴張，城郊的範圍也隨之變動。（圖 2）

1949 年之後整個政策的轉變使上海的空間產生了劇烈的變化。「逆向的都市化」以及住宅市場停滯轉由國家提供，都明顯地反映在城市空間上。1949-1978 年間的住宅主要是依附工業而生，此時住宅發展的政策簡略的區分為二期：

- I. 1950-1959 年間，在中心城區⁴⁰外大量徵收農地興建工人村。（圖 3）
- II. 1960-1979 年間轉而實行見縫插針的政策，⁴¹並積極發展衛星城鎮。（圖 4）

上述的這兩階段的住宅政策皆指向了中心城區之外的發展，也實現了社會主義反資本朝都市集中的意識型態。

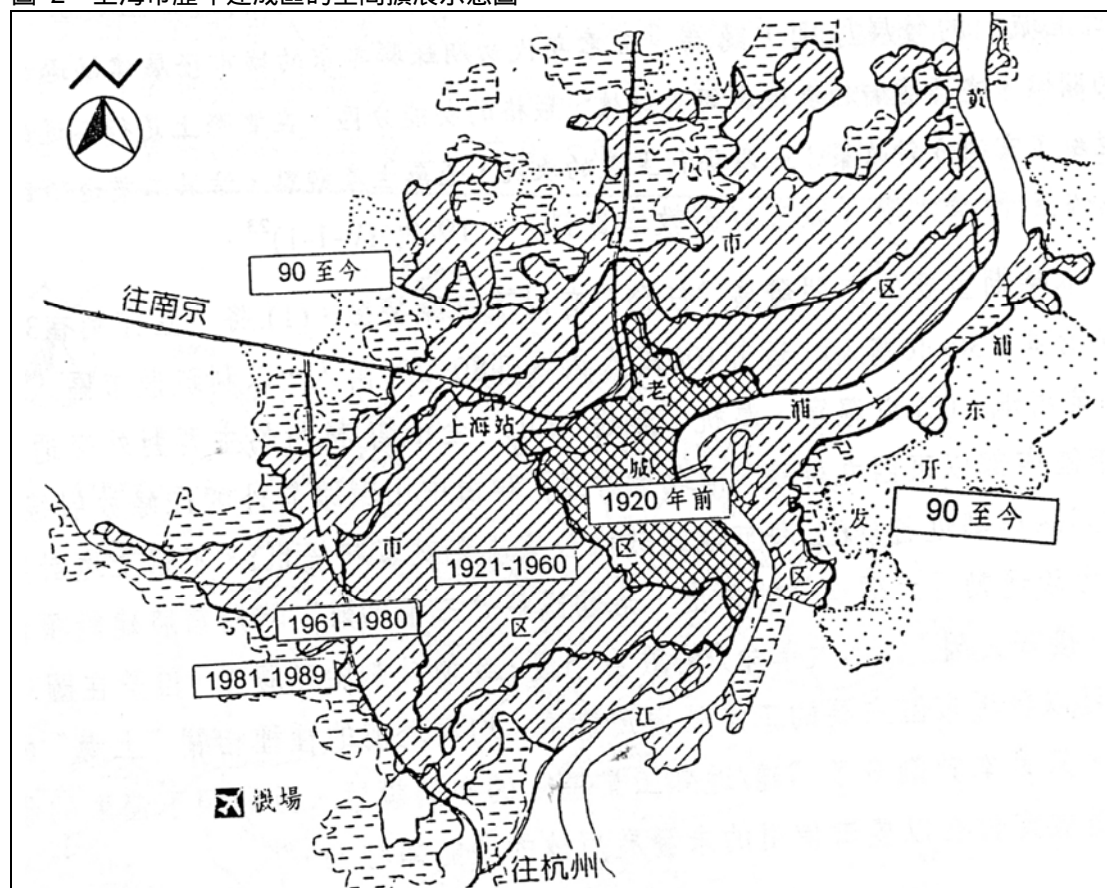
因此本文以 1958 年上海行政擴張後的區域作為本文的空間範圍，忽略 1958 年之前行政範圍，並且不直指城郊的範圍，而以工人新村、公房與衛星城鎮等興建的區位作為「城郊」的區域範圍。

強制轉移到工業部門，以支持工業的擴張與發展。依史景遷，2001，pp.735-6，一文：中國即是以極低的價格強迫收購超過農民總生產量四分之一的糧食。這項政策讓農民僅能維持溫飽，而使政府有餘力保證城市地區的糧食供應不虞匱乏，並壓低城市的工資水準。

⁴⁰ 城市中心區：黃浦、南市、靜安、盧灣、虹口、閘北；近郊區：楊浦、普陀、長寧、徐匯、閔行、寶山、浦東；遠郊區：嘉定、松江、青浦金山四區和南匯、奉賢、崇明。

⁴¹ 依蘇少之，1999，頁 3 一文：在文化大革命初期，政治動亂對城市建設造成了嚴重的衝擊和破壞。城市建設機構受到衝擊，城市規劃被廢棄，城市建設「見縫插針」亂搭亂蓋，影響了交通，破壞了城市佈局，惡化了城市環境，對城市的長期發展造成了嚴重的障礙。

圖 2 上海市歷年建成區的空間擴展示意圖



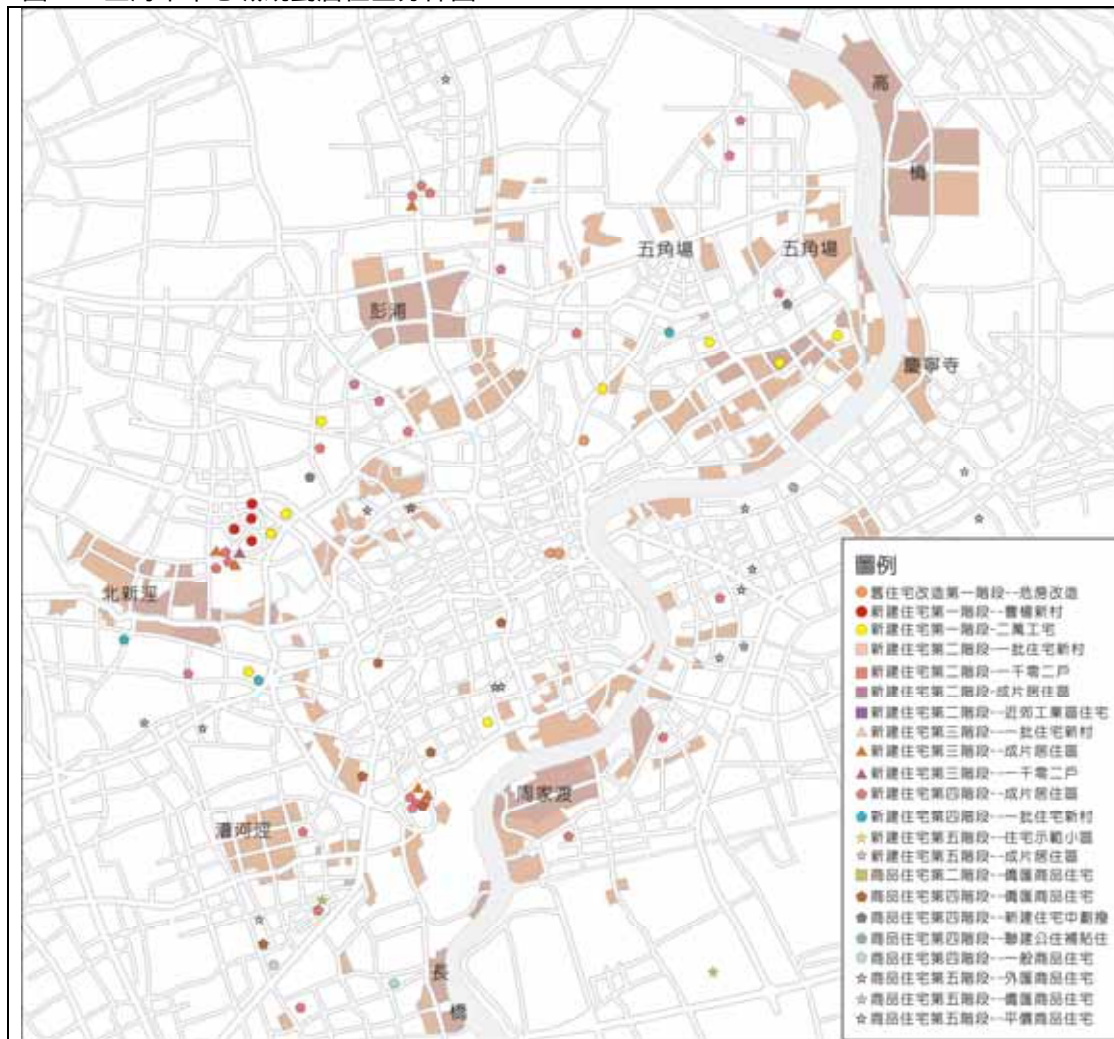
資料來源：洪啟東，1998，p.55

四、研究方法、架構

本研究主要企圖檢視社會主義的意識型態下政策、法令對於城市空間的支配與其對都市化過程的影響，因此，主要以城市發展相關的政策、法令、制度與產業發展為主要文本，所以 1949-1978 年間的 policy 與實質建設成果皆為論文發展的重要依據。在研究方法應用上有：

相關文獻與資料之蒐集、整理與分析。主要文獻為大陸及上海相關制度的發展沿革。亦即，對於上海歷史與有關城市發展及土地使用與管制的法令、之描述與分析，此類相關資料需於上海檔案館內查找；一般性的資料則為上海區域之城鄉發展的相關統計資料及政策實行的背景與社會狀況等。以上資料，將以 access 資料庫做整理並以超連結的形式將其間的關係作連結，以便以後資料的檢索與使用。理論性文獻及資料的蒐集包括有關社會主義城市發展理論性及實證性的論述。

圖 3 上海市中心城規劃居住區分佈圖



資料來源：本研究繪製

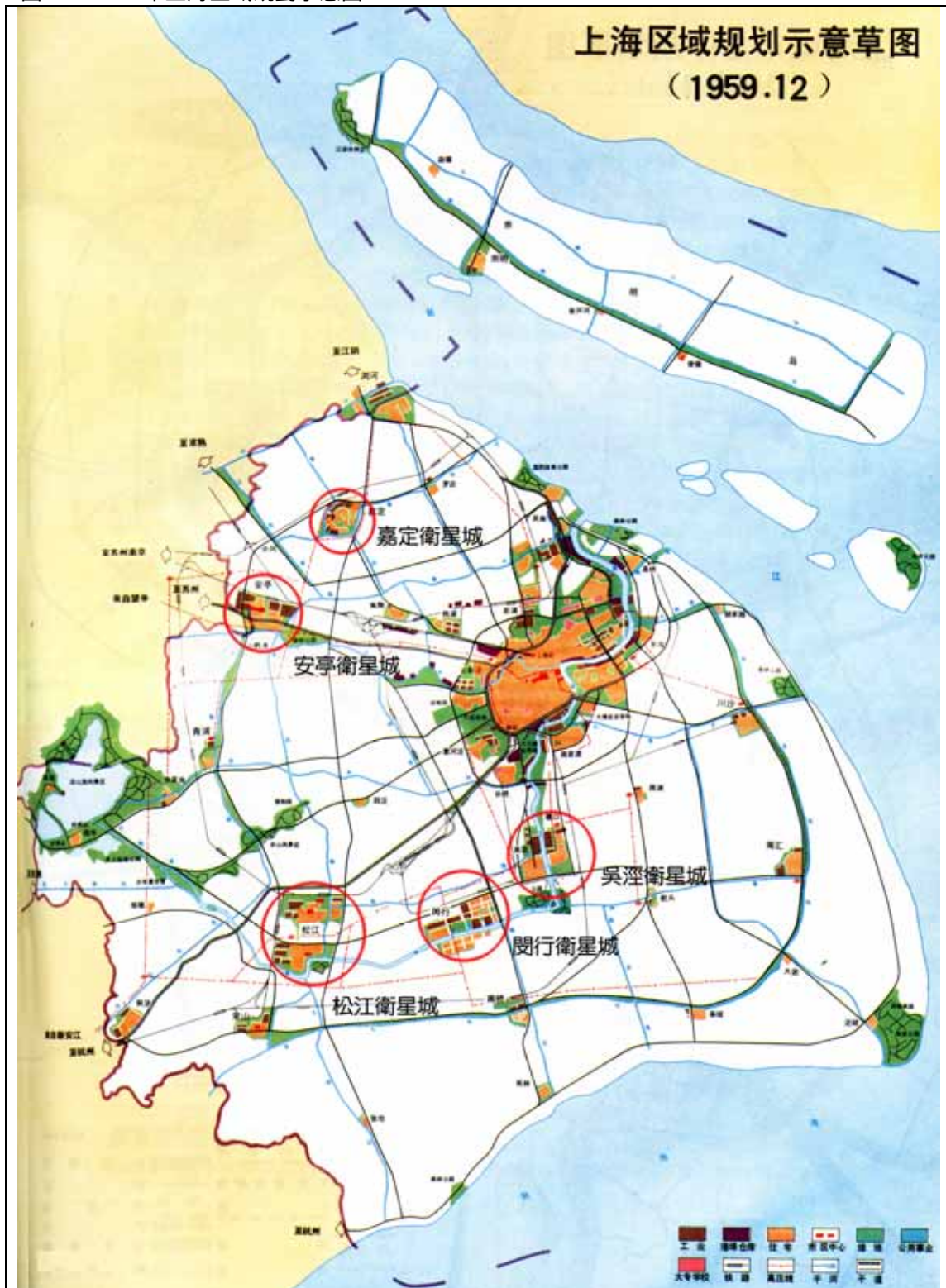
註：住宅分區依吳政同，1995，pp.45-46 一文對上海國民住宅建設的分期：第一階段—1950年至1952年、第二階段—1953年至1965年、第三階段—1966年至1978年、第四階段—1979年至1990年、第五階段—1991年開始

重要個案地區（曹楊新村、彭浦新村、廣靈新村、華僑新村、船民新村、嶗山新村等）之現場勘查與訪問調查。對較能彰顯研究主題的地區進行較為詳盡的踏勘與記錄，主要目的在瞭解地區的開發過程，作為探討地區發展模式、規劃理念與空間結構變遷的基礎。

許漢輝先生的深入訪談。訪談的目的在獲得未見正式紀錄的資訊，以增進本研究對該城市以及影響空間發展之力量與機制的瞭解。許漢輝先生為上海民用建築設計院前總建築師，且為曹楊新村、二萬工宅等解放後建築的主要規劃、設計者。

研究方法中主要以文獻與資料之蒐集歸納為主軸，而訪談與調查主要在於輔助或佐證研究者的分析。

圖 4 1959 年上海區域規劃示意圖



資料來源：《上海城市規劃志》，p.99

第二章 集中支配下的都市化與城市發展

一、社會主義中國的都市化

中國的都市化與工業化有著密切的聯繫；農業因素則支持了中國的都市化，特別是自 1958 年以來，糧食自給仍是中國的農業特色，並且一直是工業的重要經濟來源。¹解放之前上海是個資本主義的城市，已有高度發展的第一階段都市化現象。此時期的上海工業快速的發展、大量工業受雇人口增加，也因此引動了大量的城鄉移民，在這段期間租界對於都市土地的需求係以越界築路的模式擴張。1949 年之後，社會主義政權執掌整個區域的發展，計畫性經濟取代原先的市場經濟模式，工業、金融與商業均一一國有化(nationalized)，並借鑒蘇維埃模式(Soviet model)與通過原始積累(primitive accumulation)政策積極地進行工業化（尤其是重工業）。在這「由資入社」的過程中，社會主義政權切斷了市場經濟下原有的產業發展條件進而轉換為計畫經濟體制的發展模式，使城市空間結構的發展呈現不同的樣貌，原本的都市化過程在進入計畫經濟體制後，其發展模式也隨之改變，尤其是城市幅員的再擴張與基礎設施(infrastructure)的配置。1949-1978 年中國的都市化大致可分為兩大階段：一為 1949-1960 年都市化迅速發展階段；二為 1961-1978 年城市化長期停滯不前，並間歇性地發生逆轉。²

(一)、城市的擴張

1949-60 年，是城市化迅速發展的階段，城鎮人口占全國人口的比重從 10.6%提高到 19.7%。這時期又可分為兩個小的階段：1949-57 年是城市化穩步發展的階段。這個時期國家經濟取得較大的進展。經濟時迅速發展促進了城市化程度的穩步提高；1958-60 年城市化的特點，「是城市發展失控，脫離了基本國情，具有很大的盲目性」。³

¹ 薛鳳璇等編著，1986，p.21

² 引蘇少之，1998，一文對 1949-1978 年間中國城市化的分期。

³ Ibid, pp.1-2

1. 城市化穩定發展階段

解放後，中國經濟復甦的手段係透過重工業的成長，城市也隨著重工業的急速成長而發展。中國在蘇聯的援助下，借鑒其在社會主義營造的經驗，開始了「計畫經濟體制」，並致力於重工業的發展。在計畫性的集中支配下，國家採用「高積累、低消費」的策略以維持大量資源持續的投資於重工業，結果，一種二元的社會經濟結構(dual social and economic structure)結構了城市與鄉村。⁴

從 1953 年起，中國開始了大規模的工業化建設。城市建設的總方針是圍繞工業化有重點地建設城市。當時國力有限，人力、物力和財力集中用於工業建設。1954 年 6 月，建築工程部（簡稱建工部）在北京召開了第一次城市建設會議，明確了「*城市建設的目標是貫徹國家過渡時期的總路線和總任務，為國家社會主義工業化，為生產、為勞動人民服務*」。按照國家統一的經濟計劃確定建設的地點與速度，採取與工業建設相適應的「*重點建設，穩步前進*」的方針⁵。在這個總方針下，對不同的城市確定了不同的建設方針。第一類城市是有重要工業建設的新工業城市；第二類是擴建城市；第三類城市是可以局部擴建的城市；第四類是一般中小城市。之後不僅出現了一批新的城市和新的工業區，舊的城市也不斷擴大郊區範圍。⁶上海即在此建設方針下不斷地擴大。1949 年上海解放時，為了便於接管，行政區劃基本上保持原有狀況；從 1957 年 7 月起，上海市人民政府開始調整行政區劃，原屬江蘇省川沙縣和嘉定縣的部分地區也分別劃入上海的市區和郊區，使上海市轄區略有擴大。

解放前，全中國設市的城市有 58 個。解放初期，經過調整建制，1949 年底設市的城市增加到了 138 個，設縣鎮 2000 多個。到 1957 年，市建制增加到 177 個。城鎮人口也比 1949 年的 5765 萬人增加了 4184 萬人，城鎮人口的比重從 1949 年的 10.6% 提高到 15.7%。⁷上海在這段期間內人口高速增長，共計淨增長 236.5 萬人，平均年增率為 33.91%，合計增長 30.58%；比同期全國人口平均年增長率 22.37%，合計增長 19.36% 的水平高出很多；⁸市區人口占上海市總人口的比重由 58.52% 增加至 62.38%，總計共增加了 4.31%。⁹在這階段上海比同期全國人口平均年增長率高出很多，這是由於國民經濟恢復期與第一個五年計畫

⁴ Zhang Jie and Wang Tao, para.1, p.105

⁵ 董志凱，2003，p.27

⁶ Ibid, p.27

⁷ 蘇少之，1998，p.1

⁸ 胡煥庸主編，1987，pp.65-6

⁹ 以上人口計算之數據均含劃歸上海市地區而增加之人口。

使上海經濟形勢大為好轉，吸引大批的勞動力遷入。顯然這一段時間因為經濟的發展，「城鄉移民」的大量移動尚未被政府管制。

1949-1957 年間全國城市化取得重大進展的同時，各種影響城市化順利發展的問題也開始出現，主要表現在以下五個方面：

- I. 在優先發展重工業戰略方針下，投資向資金密集型產業傾斜；加上生產資料的社會主義改造後，基本上消滅了私營經濟、城市個體經濟，逐漸形成了單一的所有制結構。
- II. 農業的效益低下，對整個國民經濟和城市化發展的制約作用日益出現。
- III. 這時期雖然未有限制農業人口自由向城市流動的政策，不過已制訂了限制流動的法律框架，造成以後城鄉隔離的格局。
- IV. 限制商品經濟發展的政策造成了小城鎮的衰落，破壞了形成中小城市的成長基礎。
- V. 為彌補生產建設資金的不足，在城市建設中強調降低住房和其他城市基礎設施建造標準，不利於城市的長遠發展。¹⁰

2. 城市發展的失控

在「超英趕美」的口號與毛澤東對「反冒進」的批判下，黨的八大二次會議上通過了「*鼓足幹勁、力爭上游、多快好省地建設社會主義*」的總路線。¹¹八大二次會議通過的第二個五年計畫指標，比八大第一次會議通過的《關於發展國民經濟第二個五年計畫(1958-62年)的建議建議》的指標，工業方面普遍提高一倍，農業方面普遍提高 20-50%。這樣，第二個五年計畫一開始就拋開了八大一次會議通過的《建議》，轉上「大躍進」的軌道。¹²所以，第二個五年計畫僅僅成為一個單純的時間概念被沿用。

1958 年開始的「大躍進」是根據一五時期所編制的城市總體規劃重新進行修訂，因此城市建設是跟著工業的「大躍進」指標進行。由於工業建設規模過大，城市和城市人口過份膨脹，致使城市住宅嚴重不足，市政公用設施超負荷運轉，

¹⁰ 蘇少之，1998，pp.1-2

¹¹ 中共中央黨校黨史部編，2001，p.318

¹² Ibid, pp.317-9

影響了工業生產與人民的生活，也惡化了城市環境。¹³社會主義建設工作經過幾年的實踐後，於 1956 年，毛澤東察覺援引蘇聯的模式對中國的社會主義實踐存在著弊端，因此提出「不能再照搬蘇聯的一套，要以蘇為鑒」。¹⁴循此，毛澤東在與蘇聯的比較的前提下，於 1956 年 4 月發表了《論十大關係》。令這段期間，雖然普遍的發展戰略皆為追趕第一個五年計畫，但唯一不同的是，中國切斷了與前蘇聯的聯繫¹⁵，開始尋求自己的道路。循此，城市急速擴張，但城市建設卻遠遠跟不上工業建設規模和城市人口的增長。都市人口快速成長意味著農村勞動者的減少，因此農業產量也因而減少；另一方面也對城市產生了極大的壓力，令他們在糧食的供應與住房的營造上產生了困難。

為了「合理」的分佈工業與吸納城市日益膨脹的人口問題，上海市藉由國家的力量急速擴張。1958 年，國務院先後兩次批准將江蘇省的寶山、嘉定、川沙等 10 個縣劃歸上海市。¹⁶且根據「加強城市的改造和建設，合理分佈工業，逐步減少市區人口」的城市建設方針，上海先後在城郊規劃興建衛星城鎮。企圖藉由這種計畫性的城市擴張(planned expansion)來解決城市的問題，但卻僅造成了城市幅員的擴大，對於解決問題卻沒有實質的幫助。

「大躍進」時期，工業尤其是重工業建設高速發展，城市職工和人口增長很快，城市發展處於失控狀態。經人口統計，全國城市人口從 1957 年的 9,949 萬人猛增至 1960 年的 13,073 萬人，平均每年增加 1,000 多萬人；城市人口占全國人口的比重由 15.4% 上升到 19.7%，城市數量也從 1957 年的 177 個增加到 1960 年底的 199 個。¹⁷總體來說，全中國在這段時期設市的數量增加，城市人口比重也相應的上升。1958 年江蘇省 10 個縣劃歸上海市，但卻比 1957 年的上海總人口數（含江蘇省劃歸上海市的人口）還要低，這是因為此時對城市人口加強控制，限制農民盲目湧入城市，且 1957-62 年間發生自然災害讓人口自然增

¹³ 董志凱，2003，p.28

¹⁴ 韓榮璋，1997，p.4

¹⁵ 1956 年 2 月蘇聯共產黨召開第二十次代表大會，批評了對史達林的個人崇拜和教條主義，揭露了蘇聯社會主義建設中的許多缺點和錯誤。其不僅是蘇聯歷史的重要轉折，也是國際共運史的重要轉折，亦是「蘇聯模式」移植中國的一個重要轉折。因為在蘇聯人自己批判和揭露其內部的缺點和錯誤後，其他各國共產黨人也開始對此進行總結。中國也因而有了毛澤東的《論十大關係》，對移植蘇聯模式的反思與反省。

¹⁶ 依胡煥庸主編，1987，p.63 一文：1958 年 1 月，經國務院批准，原屬江蘇省的嘉定、寶山、上海三縣劃入上海市轄區。不久上海市人民委員會撤銷了原有 3 個郊區。將北郊、西郊的部分劃入市區管轄，其餘大部分地區則分別劃入嘉定、寶山、上海三縣，擴大了三縣的面積。同時又將東郊區與原屬市區的東昌區合併，成立浦東縣。1958 年底，原屬江蘇省的松江、金山、南匯、川沙、奉賢、崇明等七縣也劃歸上海市。這時上海市共分為 14 個市區，11 個郊縣，面積大為擴展，基本上形成了上海市目前的幅員。

¹⁷ 蘇少之，1999，pp.1-2

加率呈現下降的關係；但從未含劃歸上海市的總人口數據來看，1958 年人口數卻呈上升的情況。（表 A）這或許可以推論：上海加強控制城市人口主要是將位於郊縣的人口遷出，遷入市區或非劃歸上海市的地區，導致市區人口依然還是增加。¹⁸從含劃歸上海市的人口數據來看，市區人口占總人口的比重從 1957 年的 62.83% 降至 1960 年的 61.17%，共降低了 1.66%。因此，在大躍進時期以發展衛星城鎮將人口從市區遷出的政策，並未如預期減少市區的人口，僅僅增加了都市的幅員。

這時期工業的增長建立在嚴重損害農業的基礎上，工業的大躍進因此是不可能持久的。在城市建設方面，一方面各地制訂了過高的城市建設規劃，城市公用設施的建設也投入了大量的資金（生產性建設方面）；另一方面城市建設的發展遠遠跟不上工業建設和城市人口增長的速度，城市建設成了國民經濟中的一條「短腿」。¹⁹

表 A 1949-58 年上海全市人口數

年份	合計人口數	原市人數	江蘇省劃入區人數
1949	7,731,380	5,029,160	2,702,220
1950	7,679,595	4,927,265	2,752,330
1951	8,328,972	5,521,977	2,806,995
1952	8,505,253	5,726,305	2,778,950
1953	9,009,320	6,152,429	2,856,891
1954	9,576,782	6,627,050	2,949,732
1955	9,255,958	6,231,027	3,024,931
1956	9,420,690	6,349,365	3,071,325
1957	10,095,770	6,896,948	3,198,822
1958	9,988,224	7,508,035	2,480,189

資料來源：胡煥庸主編，1987，p.64

（二）、城市發展的停滯

1961-78 年，城市化長期停滯不前，並間歇性地發生逆轉。這時期人口的增加，主要是來自城市人口自然增長的結果。城鎮人口占全國總人口的比重 1960 年為 19.7%，1978 年降為 17.9%，下降了 1.8 個百分點。這時期也可分為兩個小階段。1961-66 年的特點是前期城鎮人口的絕對數因國民經濟的大調整而減少，後期由於國民經濟的恢復，城鎮人口由下降轉為上升，城鎮人口比重的下降趨勢減緩；1967-78 年的特點則是城市化長期停滯不前。²⁰

¹⁸ 沒有更進一步的數據可以說明政府將上海郊縣的人口遷入市區，導致市區人口增加。

¹⁹ 蘇少之，1999，p.2

²⁰ Ibid, pp.2-3

1. 國民經濟調整的影響

中國在 1958 年開始大躍進運動後，緊接著便在全國鄉村地區展開了人民公社運動，原因是中國政府認為農業的集體化可以提升產量以符合大躍進時期的農業資源。此外，也把人民公社視為社會組織中的高級形式，以符合社會主義的理想。其嚴格限制了土地與人口從農村流向城市，就本質上來說「公社」為一種反都市化的制度。其次，中國政府為了解決農村勞動力短缺以及城市人口過多致使政府負擔過重，而通過了《中華人民共和國戶口登記條例》，限制農村人口朝城市移動，這政策不但造成城鄉對立的二元結構，也使城市化停滯不前。

中共預期大躍進與人民公社運動可以提高工業的生產力與促進經濟的發展，但 1961 年中國卻面臨了與預期相反的結果，迫使中共提出「調整、鞏固、充實、提高」的八字方針，並作出了調整城市工業項目、壓縮城市人口、撤銷不夠條件的市鎮建制，以加強城市設施養護等一系列決策。在這方針底下，城市設施運轉狀況開始好轉，城市建設中的一些問題也有所緩解。但由於城市職工的縮減與由農村遷往城市的人口減少，使城市化水準不僅沒有前進反而還倒退了。²¹當大躍進期間打破了都市化的限制時，城市人口迅速地成長，使得政府的負擔變得沈重，因此 1961 年後經濟調整的主要目標即為縮小城鎮規模，更強調對戶口註冊嚴格管制，以限制農村人口進入城市與城鎮；這個中國特有的二元城鄉社會結構逐漸確保了穩定的工業化。經過幾年的調整，城市建設有了一些起色，但在 1964 年全國展開「學大慶」運動之後，「工農結合，城鄉結合」作為城市建設方針，致使部分城市在市區中出現農田，房屋建設也學著搞「干打壘」，使城市住宅的建設品質越形低落，城市建設更是停滯。緊接而來的「文革」更進一步地扭曲了建城方針。

由於實行「剪刀差」與「統購統銷」等經濟政策後，發生全國性的嚴重糧食短缺，而且對城市的投資全在生產性的項目上，因此交通運輸與其他基本建設皆產生不足的現狀。周恩來在 1962 年的政府報告中透露控制城市的增長是政府當前十大工作之一，這段期間有大量的城市臨時工被遣返家鄉，因此都市人口數幾乎處於靜止狀態，年平均增長率只有 0.28%。²²1963 與 1960 年相比城鎮人口減少了 1427 萬人，城鎮人口占全國的比重也由 19.7% 下降到 16.8%。²³經過幾年調整，城市設施的運轉狀況有所好轉，城市建設中的其他緊張問題也有所緩解。

²¹ 董志凱，2003，p.28

²² 薛鳳旋等編著，1986，p.13

²³ 蘇少之，1999，p.2

城鎮人口開使緩慢增加，占全國總人口比重下降的趨勢逐步的到控制。到 1964 年底，建制市由 1961 年底的 208 個減少到 169 個，到 1966 年底增加到 175 個。²⁴上海市占全國總人口數的比重也由 1960 年的 1.59% 下降到 1966 年的 1.47%。城市化的方面，由於國家政策強力的干預，都市呈反向成長。「一些西方研究者把中國的都市化，特別是 1959 年後的都市化，形容為『非都市化』(deurbanization)，其他則認為中國對都市化與城市增加所採取的態度為『反都市』(Anti-urban)。」²⁵

2. 城市化長期停滯

從 50 年代就出現的影響城市發展各種問題長期沒有得到解決，甚至在文化大革命期間表現得更為嚴重，城市建設也受到更嚴重的衝擊。1968 年由於知青上山下鄉，於是在 1969 年，中國開始了另一次大規模的都市移入農村的人口遷徙。這段期間都市人口以年平均 0.52% 的比率減少。²⁶上海占全國總人口的比重也由 1967 年的 1.45% 下降到 1978 年的 1.14%。十年文革初期，政治動亂對城市建設造成了嚴重的衝擊和破壞。城市建設機構受到衝擊，城市規劃被廢棄，城市建設「見縫插針」式地亂搭亂蓋，既影響了交通、破壞了城市佈局，也惡化了城市環境，對城市的長期發展造成了嚴重的障礙。70 年代初期之後，社會秩序和經濟秩序有所恢復，城市建設工作也重新開展起來，但成效有限。²⁷在大、小「三線」的建設中，形成了「不建設集中的城市」的思想，這是從戰備的要求出發並結合了社會主義的平等主義的觀念。這一時期建設的工廠通通安排在山溝和山洞裡，不但不建城市，更進一步要求要消除工廠的特徵，實行廠社結合，向農村看齊，消除城鄉差別。結果許多企業、工廠佈局分散，生產效益也日益低下。由於城市建設投資太少、住宅嚴重匱乏、市政公用設施不足，致使城市內的問題更形嚴重。上海在大、小「三線」建設中，派員參與內地的建設，使原本有起色的城市建設，在人員缺乏的情況下又再次停滯；部分工廠，也在政策下內遷，但是政府卻將因內遷而空出的廠房、車間等，再次作為工業使用；這種工業「見縫插針」的佈局，使上海的城市同全國一樣，不但破壞了城市佈局，也惡化了城市環境。

改革開放前，中國城市化的動力主要是由政府推動。在計畫經濟體制下，中

²⁴ Ibid, p.3

²⁵ 薛鳳旋等編著，1986，p.9

²⁶ Ibid, p.13

²⁷ 蘇少之，1998，p.3

央、省、市政府既是城市建設的組織主體，又是城市發展的投資主體，二者基本是一致的。既由政府根據建設的需要和財力的可能，先編制五年計畫和年度計畫，經過綜合平衡，然後根據年度計畫所列入的項目由政府進行財政撥款，交由項目所在的政府或有關部門組織實施。未列入計畫的項目則無財政經費撥付；這是一種典型的一元的「自上而下型」城市化。²⁸總體來說，中國在 1949-1978 年間的都市化一直受政府的操縱。中國政府成功地控制農村移入都市的人流。結果，中國都市人口的實際增加主要是由於自然增長，使整個國家的都市化步伐保持緩慢。²⁹

中國的城市化是將城鎮就業矛盾轉移給農業及農民，而不正常的城鄉人口大流動(都市人口向鄉村移動)，浪費了國家大量資金，給城市、鄉村社會經濟生活都造成了極大混亂，這對城市化的順利發展也是非常不利的。中國城市在發展時採取了犧牲農業發展工業的戰略，但是卻因「統購統銷」、「剪刀差」等制度而導致城鄉之間差距越來越大；並跳過了西方國家的工業化進程，直接發展重工業，導致難以吸納過多的農村人口；政府為了保障城市的低成本發展而抑制農村人口向城市的流動，最終形成了僵化的城鄉二元結構。其結果是落入了一種循環：農村的貧窮落後與城市化水準的長期滯後進一步強化了城市以長期工業的片斷化發展進行其現代化。³⁰

二、城市屬性的鉅幅改變—從商業型城市到生產型城市

(一)、解放初期城市屬性的改造

新中國誕生前夕，1949 年 3 月，中共七屆二中全會決議中提出了工作重心由鄉村移到城市，開始由城市領導鄉村的戰略方針。決議指出：「中心環節是迅速恢復和發展城市生產：把消費的城市變成生產的城市」；³¹這一方針統領著建國初期的各項城市工作。變消費型城市為生產型城市的城市建設方針，實際上是共產黨改造既有城市的一項浩大社會工程，「人民政府在這方面做出了巨大努力」。³²

²⁸ 莊林德、張京祥，2002，p.236

²⁹ 薛鳳旋等編著，1986，p.14

³⁰ 邱國盛，2002，pp.53-5

³¹ 董志凱，2003，p.26

³² Ibid, p.26

1. 「舊」城市的改造

1949年2月6日，在北京市第一次工人代表大會上，彭真當選為市總工會主席。他在講話時說，「工會的中心任務第一是生產，第二是生產，第三還是生產！」話音未落，掌聲四起。³³

以馬克斯主義的經濟原則和前蘇聯的經驗為基礎發展重工業，中國擬定了其特有的工業發展政策。在生產過程中，根據馬克斯主義的經濟原則，中國政府認為利用生產工具的生產比其他所有的生產方式要迅速。結果，中國在第一個五年計劃中優先發展重工業。強調重工業發展的戰略對中國的經濟和社會發展有深遠的影響。由於優先發展重工業政策導致工業的迅速發展，因此國內經濟也隨之起飛。根據第一個五年計劃的目標，工業與農業的產值以每年 8.6% 的比率增加，工業的生產總值以每年 14.7% 的比率增加。³⁴循此，中共七屆二中全會決議中提出了工作重心由鄉村移到城市，開始由城市領導鄉村的戰略方針。決議並指出：「中心環節是迅速恢復和發展城市生產，把消費城市變成生產的城市」；這一方針主導建國初期的各項城市工作。解放後，中國政府以蘇聯發展模式為藍本，以「有計畫、有步驟地恢復和發展重工業」政策積極地將上海從三級產業城市轉型為二級產業城市。因此，中國經濟的重點在重工業上，使得城市從消費型城市轉變為生產型城市。這一方針有利於恢復和發展生產，卻無意於引導消費。實際上，當時所說的消費也並非單純是經濟意義上的消費，方針中對舊的城市與消費均帶有片面的批評與貶斥。³⁵

中國在解放初期為了穩定社會而允許部分資本家可以繼續經營，祇針對國民政府的國營事業進行接收，小官僚和地主所辦的商業或官僚資本企業中民族資本家的私人股份，均不在沒收之列。³⁶因此，在解放初期上海尚能維持商業的發展。第一個五年計畫的開始與《五一五協定》³⁷的簽訂，中國在蘇聯的援助下開始模仿蘇聯的重工業政策與計畫性經濟。也由於 1953 年統購統銷制度的實施切斷了經濟單位與市場的關係；國家也對企業實行統收統支，形成了國營企業不自負盈虧的局面。自此，中國開始實行集中的計畫經濟體制(center planning)

³³ Ibid, p.26

³⁴ Zhang Jie and Wang Tao, para.3, p.109

³⁵ 董志凱，2003, para..3, p.27

³⁶ 朱敏彥等編，2001，pp.479-480

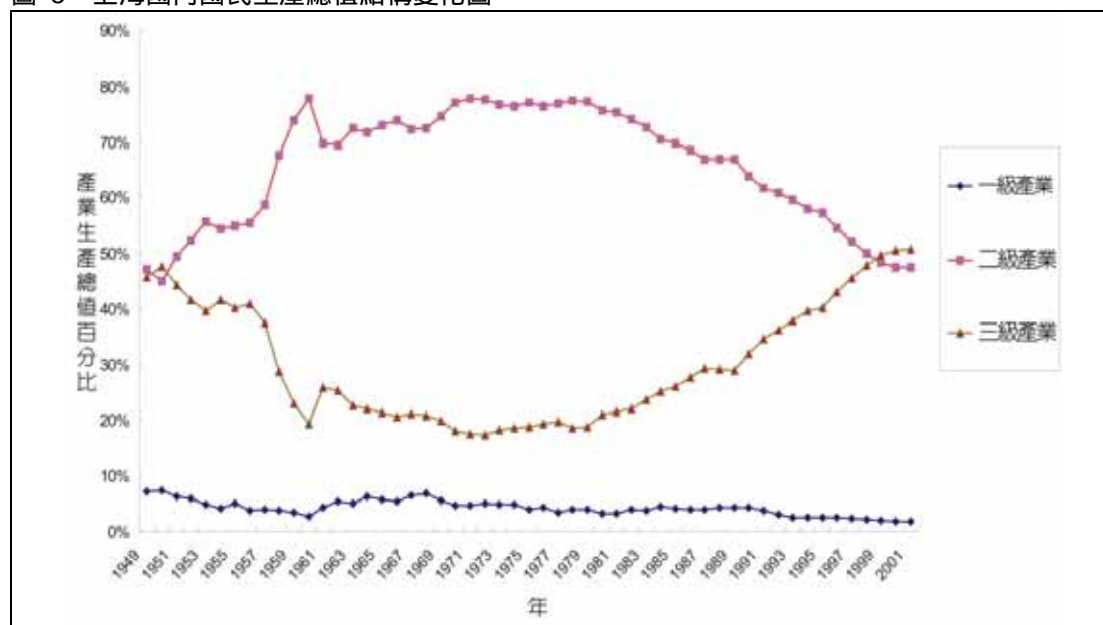
³⁷ 1953年5月15日，中蘇兩國政府簽訂《關於蘇維埃社會主義共和國聯盟政府援助中華人民共和國中央人民政府發展中國國民經濟協定》，又稱《五一五協定》。《協定》規定，蘇聯政府援助中國建設與改建 91 個企業。這 91 個項目連同以前已簽訂的中蘇協定所規定的對建設與改建 50 個企業所給予的援助一同進行。且這些項目將在 1953-59 年期間分別開工。1954 年 10 月 12 日，蘇聯政府又增加設計和幫助建設 15 個項目。至此中蘇共簽訂 156 個蘇聯援助中國的建設項目。

economic)。國家採用高積累、低消費的策略希望能維持大量的資源持續的投資於重工業，因而將農業部門的剩餘（儘管糧食依然短缺）藉由國家的力量強制轉入工業部門。

中國實行的統購統銷影響了商品生產的發展和經濟效益的提高，商品流通受到阻礙；1954年《關於加強市場管理和改造私營商業的指示》中指出：實行計畫收購、計畫供應商品，把「現存的私營小批發商和私營零售商逐步改造為各種形式的國家資本主義商業」而使私營商逐漸萎縮，尤其緊接著的大躍進與人民公社運動更是將工業的發展推至高峰。由1952年到1978年間，上海國民生產總值的變化中，可以窺見二級產業與三級產業生產總值的消長，與產業結構的變遷。1952年上海二級產業、三級產業各占國民生產總值的比重為52.4%與41.7%，二、三級產業的產值幾乎是在一個接近的狀態；至1978年時兩者各占國民生產總值的比例則變為77.4%與18.6%。³⁸（圖5）

中華人民共和國成立以後，為了鞏固政權、恢復經濟，援引蘇聯的經濟發展模式，戮力改變城市屬性。在國家集中的管控下，城市屬性確實改變為以生產為主的生產型城市，但過度朝重工業傾斜的經濟政策，卻反而令工業生產外的其他產業得不到國家的資源，逐漸萎縮。城市在此政策的影響下，使得城市無法得到「良性」的發展。針對朝重工業傾斜對城市發展的影響這部分，將在後文中陸續談到。

圖5 上海國內國民生產總值結構變化圖



資料來源：上海統計網，本研究繪製

³⁸ 數據資料來自上海統計網

2.原有市政設施與居住條件的改善與加強

中華人民共和國成立後，大批城市，由於連年戰爭，日趨敗落，普遍存在著供水排水、管道、河道和房屋年久失修、消防設備不足等嚴重問題。面對這些「舊」中國遺留下來的爛攤子，要鞏固政權、恢復經濟，就必須對舊的經濟基礎進行改組與調整。1951年2月中共中央在《政治局擴大會議決意要點》中指出：「在城市建设計畫中，應貫徹為生產服務、為勞動人民服務的觀點」明確規定了城市建設工作的基本方針。事實上，在城市基礎設施中有一部份是為人民生活提供的服務，但其目的是與為物質生產服務一致。³⁹為了解決城市建設經費的來源，1951年3月，政務院公布了《關於進一步整理城市地方財政的決定》，規定了地方財政收入的範圍，允許使用於市政公用設施的修建。⁴⁰

「新」中國建立時，百廢待舉，中國政府在國民經濟恢復期，為了穩固政權，也藉此宣示其對於廣大勞動人民的照顧，因此著重基礎設施的改善，其中尤以住宅的建設為主。解放前，有現代供水設施的城市大部分集中在沿海和東北地區，但分散的外國租界地的城市供水設施，經營各自成系統；內地只有少數城市有自來水，大部分城市沒有現代供水設施，居民直接飲用江、河、湖和淺井水；城市環境也極差，雨、污水排泄不暢，集成臭水塘，大街小巷垃圾成堆，每逢大雨常有房屋倒塌、溺死兒童的災禍。大多數城市道路是極其落後的，有的城市道路路面不平，有的城市路網不成系統，公共交通亦嚴重不足；屋荒及居住品質不佳的問題更是嚴重，尤其在大城市內，許多的職工居住在棚屋簡戶內。⁴¹改善職工住宅的困難最能夠展現政府對廣大勞動人民的照顧，因此，解決居住困難的問題成了政府重要的議程。

解放後，各城市採用以工代賑的方法，發動群眾改善城市環境，解決了一些舊社會長期未能解決的問題。供水方面：許多城市恢復、調整和擴大了原有的供水設施，並對部分城市在市內不連續的供水系統進行了整合。例如，上海合併了6家自來水廠、統一城市供水管線。天津將原有的兩家自來水廠合併，並調整管道。城市環境方面，1949-1952年，共修建排水管溝1037公里，清除垃圾約2000萬噸，初步改善全中國城市的環境衛生。道路及公共交通方面，各城市積極整修街道，加固橋樑，拓寬幹道，安裝路燈。到1952年底，全中國城市道路總長度，由1949年的11127公里增加到12291公里、公共交通路線從1154公里增加到2446公里、客運量也由37024萬人次增加到111463萬人次。⁴²

³⁹ 宗林，1988，p.184

⁴⁰ 《當代中國》叢書編輯部編輯，1990，p.26

⁴¹ Ibid, pp.26-33.

⁴² Ibid.

1951年，根據中央人民政府政務院先後發佈的《關於沒收戰犯、漢奸、官僚資本家及反革命份子財產的指示》和《關於沒收反革命犯罪財產的規定》，接管了敵產和大批逃亡的敵偽軍政官員、地主、資本家的房屋，除一部份留作政府機關的用房外，其餘大部分分配給城市職工。例如，大連市約有2.39萬戶、30%的居民遷進了原日本人居住的洋房；從1949-52年，也對城市原有的危房、破房進行了養護。全中國城市共維修房屋約2000萬平方米，改善部分居民的住房；也新建了大約1000萬平方米的職工住宅。⁴³以上海為例，這段期間拆除了近100萬平方米的棚戶，改建成磚木結構住宅，並新建了全市第一個工人住宅區 - 曹楊新村（這個部分將在下一章作詳細介紹，這裡暫不詳述），其質量為解放後最好的一批，當然也負有宣傳「優良」的社會主義的責任，由此可知，住宅的建設在解放初期，不僅在解決住房問題，更是為了鞏固政權，藉此宣示政府照顧廣大勞動人民的意圖。經過三年的建設，到1952年底，全國人均居住面積達到4.5平方米。

至1952年底，國民經濟恢復期結束，各城市均有不等的改善。但其實這些改善，主要用意是在合理化社會主義的統治，藉此鞏固政權。但往後在「重生產、輕生活」、「先生產、後生活」的指導思想的影響下，非關生產的城市基礎設施被列為「非生產性」建設，因此，在計畫安排上一直處於「排隊在後，削減在前」的可有可無的地位，因此，非生產性城市基礎設施便長期處於低投資的狀態。

(二)、建設以「生產」為主的社會主義城市

1. 圍繞工業化的城市建設

周恩來於1953年6月曾做出指示：「城市建設上要反對分散主義的思想」，「我們的建設應當是根據工業的發展需要有重點有步驟地進行。」⁴⁴回顧工業化初期城市建設的這段歷史，除了1949-57年城市建設有較好的發展外，其他各時期，城市建設在工業建設的影響下，沒有什麼發展。20世紀中葉，世界各國的城市化進程由土地投機為主導轉變為政府控制的合理規劃。中國則由於在工業化的進程的影響，使城市化建設經歷了曲折的道路。總的來看，城市進程遲緩，城市規劃主觀隨意性、盲目性都很大：在「左」的思想流毒下，為了消滅城鄉差

⁴³ Ibid, pp.28-30.

⁴⁴ 董志凱，2003，p.27

別，力圖把城市變為鄉村，更是倒行逆施，違背了歷史潮流。⁴⁵

「一五」時期，國家的基本任務是：集中主要力量進行以蘇聯援助的 156 個建設項目為中心的、由限額以上的 694 個建設單位組成的工業建設，以建立社會主義工業化的初步基礎。隨著社會主義工業建設的迅速發展，在中國遼闊的國土上，出現了許多新工業城市、新的工業區和工人鎮。⁴⁶城市建設為了因應工業的建設也相應的得到了發展，但主要是對既有設施的挖潛與改造。隨著「大躍進」的發展，國家傾注所有的力量發展重工業，對重工業的投資遠超過其他建設，結果，使城市建設滯後於工業建設，這反而造成重工業發展速度遠不如對國家對重工業的投資。以上海為例，輕、重工業的產值與其發展速度，即反應了這種現象（表 B、表 C）；隨之而來的經濟調整期，使這種不平衡的現象稍微緩解，工業建設也因而有了一定的發展，但是在城市建設方面，政府輕易的決定「三年不搞規劃」，使城市建設在改革開放前都處於一個沒有規劃的時期，因而城市建設呈現一種無序的發展。

表 B 上海市輕、重工業比例的歷史演變

時間	1949	1957	1960	1965	1970	1978	1980	1985	1988
輕工業	88.2	68.7	43.7	56.6	49.4	49.3	52.6	55.6	55.1
重工業	11.8	31.3	56.3	43.4	50.6	50.7	47.4	44.4	44.9

資料來源：楊萬鍾，1991，p.28

「大躍進」的三年由於「左」傾的思想，使國民經濟陷入了困境，長達十年的「文革」又將「左」傾的思想推向極致，國民經濟再次陷入嚴重混亂。從上到下原有的經濟指揮和管理系統失靈，無政府主義、平均主義猖獗。⁴⁷循此，城市規劃也被認為是可有可無的，更把城市規劃看成是一種約束，因此「文革」開始後半年，原國家建委正式發出通知：「暫停執行北京市的總體規劃」。自此，北京的城市建設陷入混亂，城區內到處發展工業，簡易房亂修亂建，有 450 多棟壓在城市各種管線上。「見縫插針，綠地被擠，河湖被填，違章建築，違章佔地，誰也管不了」。「原有規劃被停，新規劃又沒有，工作無所依從。」⁴⁸

解放初期，上海工業以「攤大餅」的模式向城市邊緣佈局與「一五」時期先後開闢近郊工業區，最終卻導致中心城區的不斷擴大；1958 年以後為適應上海

⁴⁵ Ibid, p.29

⁴⁶ 《當代中國》叢書編輯部編輯，1990，p.39

⁴⁷ 周樹立，2001，pp.36-7

⁴⁸ 魏恪宗，2000，p.34

工業發展的需要，先後開闢了 7 個衛星城。但由於工業佈局分散，投資不集中，不便於統一建設公用基礎設施，也不利於加強各衛星城鎮間的聯繫，使工業生產難以實現規模效益。⁴⁹從經濟發展的角度來看，工業化政策所形成的城市群，支撐了工業與國民經濟。但是，政策朝重工業傾斜造成了農業發展的緩慢，與對勞動力需求的減少。也由於追求經濟的高度發展使住房、公用設施及文化建設不足，從而限制了城市對於人口的容納能力。因此，蘇少之認為：「中國在對待城市建設的問題上存在著一種錯誤傾向，就是忽視及自覺不自覺的削弱城市特徵，如缺乏城市建設的長遠規劃的重視，不能正確認識工業、農業、城市生活與鄉村生活的區別，導致了城市建設標準的降低，對城市公用設施、文化服務建設長期投入不足。」⁵⁰

表 C 上海市各時期輕、重工業發展速度比較

時間	一五 時期	二五 時期	調整 時期	三五 時期	四五 時期	五五 時期	六五 時期	七五 時期
輕工業	11.3	1.3	16.8	7.2	5.1	10.0	8.0	8.9
重工業	24.2	12.0	21.8	13.7	9.1	4.8	6.2	9.7
發展速度之比	1:2.1	1:9.2	1:1.3	1:1.9	1:1.7	1:0.5	1:0.8	1:1.1

資料來源：楊萬鍾，1991，p.28

2.基礎設施的投放

中國為了資本主義時代所遺留下來的問題，政府把「平等」發展的規條施行在一套空間政策上；具體措施為：要使城市更均衡的地域分佈、發展新的內地工業中心的工業分佈政策，以及在市區內發展就業和服務設施均自給自足的鄰里小區。⁵¹所以，政府在社會主義年代幾乎都致力於發展內地城市的建設，藉由國家機器的力量將所有資源投注內地城市的建設，甚至於文革時期發動「三線」建設，強制將沿海工業遷至內地，藉此回應「平等」發展的社會主義意識型態。內地城市擁有了國家的資源，都市化程度逐漸提高，基礎建設也隨之發展。

由於政府努力加強內地的建設和工業發展，1953-58 年間，華北、東北，特別是西北地區的都市化程度提高。但 1958-81 年，中南、西南及西北則只有輕微的增加，其他地區的都市化水平則下降。華北及東北的都市化水平的下降幅度

⁴⁹ 楊萬鍾，1991，p.60

⁵⁰ 蘇少之，1998，p.

⁵¹ 薛鳳旋等編著，1986，p.9

頗大；西北地區雖然曾有下降的情況，但仍是全國都市化最快速的地區。整體來說，1953-58 年間，都市化急遽進展，但自 1958 年起，所有地區的發展步伐均非常緩慢。平均來看 1953-81 年間的情況只有西北及中南地區有一定的增長，其他地區的發展步伐均普遍緩慢。這段期間，華北及西北地區建設了很多主要與製造和交通工業相關的新城市，東北亦有同樣的發展。⁵²在國家的統籌分配下，都市的發展隨著工業的建設開展起來。由於國防方面的考量與社會主義的意識型態下，中國基礎設施的投放幾乎都在偏遠地區，而沿海地區的基礎設施的建設，都是在原有的基礎上發展。不論內地或沿海地區，在「先生產、後生活」的口號下，工業的基本設施已顯不足，更遑論其在民生用途方面的匱乏。

解放後，多數城市（尤指沿海城市）利用改善城市基礎設施和居住區的機會再開發城市或改善貧民窟。結果造成建成區(existing cities)中沒有新建什麼建築，城市營造大都投資在貧民窟區域的基礎設施上和重建住宅。⁵³加上政策朝重工業傾斜，城市建設便從未成為國家政策的重點，因此基礎設施的投資一直處於較低的程度，下表（表 D）便呈現了這個事實。

表 D 1952-57 年國家對固定資本投資的分配

經濟部門	1952	1955	1957
工業	38.8	46.2	52.3
基礎建設	2.1	3.9	3.3
天然資源開採	1.6	3.2	2.2
農業、林業、水利與氣象	13.8	6.7	8.6
交通郵電	17.5	19.0	15.0
貿易	2.8	3.7	2.7
文化、教育、研究	6.4	6.3	6.7
公共衛生與社會福利	1.3	1.1	0.9
城市公共設施	3.9	2.4	2.8
政府行政	0.4	1.5	1.3
其他	11.4	6.9	4.2
總計(%)	100.0	100.0	100.0
總計（百萬元）	4,360	9,300	13,830

資料來源：《追尋現代中國 - 從共產主義到市場經濟》，p.740

租界時期，列強在上海建立的不是誇耀政權或強調建立政權合法性為主的行政體系，反而是積極地在城市中創造有利於資本利得的環境。⁵⁴所以，上海進入社會主義體制國家後，舊市區遺留了租界時期的基礎設施，因此城市建設與東歐經驗一般，當權者只能在城郊的區位建立社會主義城市，藉以宣示其主權與社會主義的意識型態；上海亦是如此。

⁵² Ibid, pp.14-8

⁵³ Zhang Jie and Wang Tao, para.3, p.121

⁵⁴ 郭奇正，2003，p.1

上海基本建設投資，特別是工業投資，主要用於改建，投資金額很少，許多基本建設項目都在限額以下。⁵⁵尤其為了保障工業生產任務的完成，城市建設不得不集中力量來抓衛星城鎮和市郊工業區建設，從而放鬆了市區的建設，出現了不少顧此失彼的現象，造成了不良的後果。市區內的基礎設施幾乎是以改建和擴建為主，新建的基礎設施皆為了直接配合衛星城鎮和市郊工業區的建設而建造。

三、工業城市與二元的城鄉結構

(一)、優先發展重工業政策下的城市規劃

1.城市規劃的演變歷程

中國幾千年來的城市規劃或規劃意識，皆表現了皇權思想和馬車時代的結構型態。19世紀中葉以後，隨著帝國主義的侵略，在一些城市或租界運用西方城市規劃的手法編制過規劃。抗日戰爭前後，國民黨政府也制訂過南京、上海兩市的規劃，但基本上並未真正的實踐。人民共和國成立後，中國共產黨和人民政府制訂了「為工業、為生產、為勞動人民服務」的城市建設方針。⁵⁶由於「新」中國採用的是蘇維埃模式的計劃經濟體制，凡歐美建築、規劃理論都受到批判，蘇維埃在計劃經濟體制下形成的城市規劃理論成為主要規劃範型。城市規劃被視為「國民計劃經濟工作的繼續和具體化」。⁵⁷

(1).五十年代(1949-60)規劃的初創與學習外國經驗

新中國成立後，經過三年國民經濟恢復，從1953年起進入第一個五年計畫時期，開始進行有計畫的大規模經濟建設，城市規劃在配合重點工程的建設中也逐漸發展起來。這一時期，主要政策為「加強城市的規劃工作和建設工作，求得同工業建設相配合」。1954年6月在北京召開的第一次城市建設會議指出：「城市建設的物質基礎主要是工業，城市建設的速度必須由工業建設的速度來決定」。⁵⁸五十年代初期，蘇聯援助的156個重點工程的建設，集中在蘭州、成都、

⁵⁵ 孫懷仁，1990，p.212

⁵⁶ 張器先，2004，p.42

⁵⁷ 王凱，1999，p.23

⁵⁸ Ibid, p.23

西安、洛陽、株州、包頭、太原、瀋陽、哈爾濱、撫順、長春、富拉爾基等十幾個大中城市。此階段共計有 150 個城市編制了初步總體計畫，其中由國家建委等中央部門批准的重要城市有十五個城市，大多數即為重點工程所在的城市。⁵⁹

中共統治中國大陸初期的城市規劃，是適應大規模工業建設需要而提出來的。一五時期的城市規劃，具有以下幾個特點：1.重視城市各項基礎資料的蒐集與分析；2.重視利用和改造原有城市基礎；3.採用一整套規制定額指標，對建設標準進行較嚴格的控制；4.受前蘇聯設計方法的影響，常佈置眾多的廣場，強調對稱式軸線幹道系統。⁶⁰其中蘇聯最重要的影響是對「城市」的觀念，主張城市的功能是工業生產，而非實現生產、流通與消費的地方；故提出「變消費城市為生產城市」的口號。此舉使城市功能逐漸萎縮，重生產輕生活的思維主導了城市建設的方向及資源配置的狀態。總體而言，由於受蘇聯的「社會主義城市規劃」理論和方法頗深，使城市規劃與一五時期的工業建設具有明顯的相關性。⁶¹

這段期間，城市規劃部主要作了三項工作：1.沿用蘇聯城市規劃的編制原則和程序、技術經濟分析方法及構圖手法，編制重點城市的規劃；2.為國家重點建設項目設計提供技術資料（包括建設區位和有關自然、經濟、社會等方面的資料）；3.參加重點建設項目的聯合選廠。⁶²這時期國家計畫比較落實，廠址的選擇基本符合城市規劃原則；尤其是重點建設城市，由國家計畫和建設部門直接參與，因此關於確定的城市性質、發展方向和人口規模的分析比較確切，對城市空間的組織安排也較為落實。實踐證明，一五時期重點城市規劃的質量和效果比較好。⁶³

一五計畫期間，城市居住區範圍是詳細規劃的主體，其主要內容是對居住區用地的再劃分。一五計畫初期，居住樓房多為二、三層，居住區詳細規劃把若干房屋組成街坊，內設小學和日常商業點，成為街坊。後期，由於城市建設用地日趨緊張，開始推行四層以上的多層住宅；建設規模和占地範圍不斷擴大，詳細規劃採取組織若干街坊以相應的服務設施，成為小區，或若干小區成為居住區，形成了「街坊 - 小區 - 居住區」的佈局結構。⁶⁴

⁵⁹ 李君如，1998，p.64

⁶⁰ Ibid, p.64

⁶¹ Ibid, p.65

⁶² 張器先，2004，p.42

⁶³ 《當代中國》叢書編輯部編輯，1990，p.150

⁶⁴ Ibid, p.159

1958年7月，建工部召開了第一次城市規劃工作座談會（青島會議），會議認為「城市的發展，應該是大中小城市相結合，以發展中小城市為主，要有計劃地建設衛星城市，並作為大城市繼續發展的方向，加強區域規劃以及城市逐步實現現代化的觀點」。但隨之而來的「大躍進」時期，因其急於求成的建設思想，而使得這青島會議的觀點未能推行。接著建工部提出「用城市建設的大躍進來適應工業建設的大躍進」，城市規劃工作便圍繞在這樣的觀點下進行，並表現在若干不切實際的超大規模的城市規劃上。⁶⁵

三年「大躍進」期間，到處掀起了大辦工業的浪潮。按照城市規劃為工業生產服務的原則，各省、市、自治區城市規劃主管部門，主要工作是布置工業，組織用地分區，防止工業亂建。因為時間要求很急，在一無城市發展依據，二無基礎資料的條件下，規劃人員只能依靠現場調查，運用規劃知識，作出粗線條的規劃方向示意。這種規劃被稱為「快速規劃」，其實，這只是一種規劃意圖，即沒有細部計畫的規劃，很難達到防止亂建的目的。⁶⁶

(2).六十年代(1961-72)反城市規劃的思想

1960年建工部召開第二次座談會，否定了第一次座談會的決議。座談會提出：「要在十到十五年的時間內，把我國的城市基本建設為社會主義現代化的新城市」。對於舊城市也要求在「十到十五年內基本改造成為社會主義的現代化城市」。⁶⁷座談會還要求要根據城市人民公社的組織形式和發展前途⁶⁸來編制城市規劃，要體現工、農、兵、學、商五位一體的原則。大、中城市是一市多社，有的公社無法在本社範圍內取得農田，於是就把原來的公園改變為農田。由於公社都布置了自己的工業區，一公社工業區所在地往往是另一公社居住區，整個城市「功能分區」既有的原則被否定。⁶⁹因此，城市規劃逐漸步入脫離實際的軌道。

⁶⁵ 王凱，1999，p.23

⁶⁶ 《當代中國》叢書編輯部編輯，1990，p.151

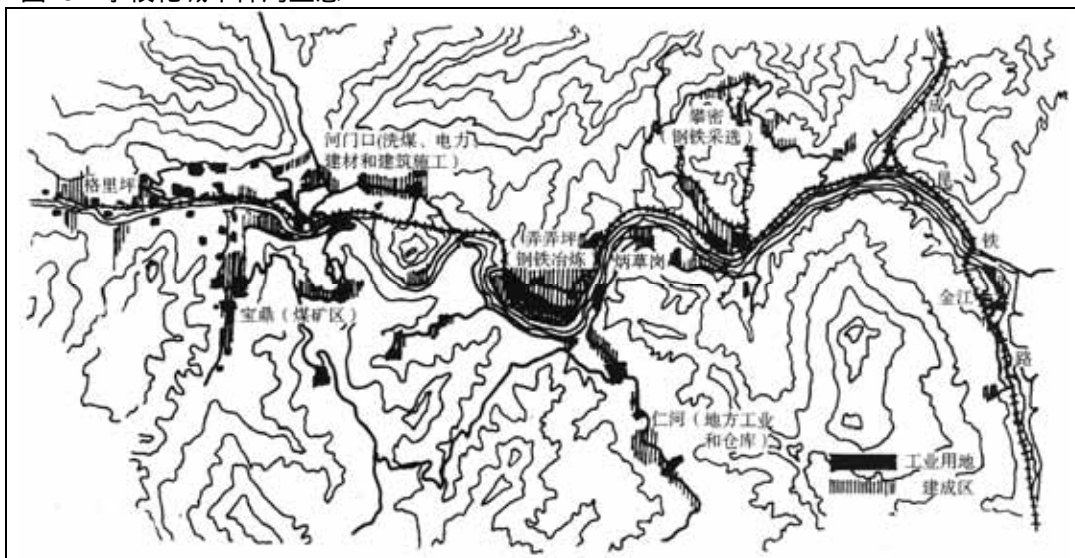
⁶⁷ 王凱，1999，pp.23-4

⁶⁸ 根據檔案資料《關於接待外賓工作中有關城市人民公社問題的解答（草稿）》一文中有關城市人民公社的組織形式為：上海已經有一部份街道地區（每個街道約六萬人口左右的範圍）正式建立了街道委員會，一部份街道地區正在積極地籌建街道委員會。街道委員會就是上海範圍的城市人民公社的一種形式。社辦工業的生產方針為：為大工業服務、為農業服務、為人民生活需要服務、為出口服務。社辦工業同國營工廠、企業建立密切的協作關係，積極為它們加工生產各種產品社辦工業也積極為農業服務，如加工生產一些農業機械設備的零部件和農藥原料等。社辦工業還盡可能利用工廠廢材邊料製造各種小商品。

⁶⁹ 李君如，1998，p.66

由於人民公社運動是在「大躍進」和工業遍地開花的新形勢下進行的，各種工業不僅是在城市邊緣或外圍興建，而且居住區也穿插建設了許多街道工業。⁷⁰ 因此，為解決這種過度工業化所造成的城市和城市人口過分膨脹、城市住宅嚴重不足、市政公用設施超負荷運轉，影響了工業生產和城市人民的生活，而且徵用了大量土地，佔用了很多民房、綠地，造成了很大浪費，並打亂了城市的佈局，惡化了城市的環境。政府草率地於 1960 年全國計劃工作會議（桂林會議）宣布「三年不搞規劃」，無疑是雪上加霜；加上規劃機構精簡、規劃教育停辦和規劃工作的停頓，不僅對「大躍進」中形成的不切實際的城市規劃無從補救，而且導致各地紛紛撤銷規劃機構，大量精簡規劃人員，使城市建設失去了規劃的指導，造成了難以彌補的損失。⁷¹ 1963 年中央召開第二次城市工作會議，《會議紀要》正式文本中提出：「各大中城市應當編制城市的近期建設規劃，並且修改原有的總體規劃。」⁷² 企圖重新恢復城市規劃工作，但由於城市規劃的目標與作用等問題未從根本上解決，城市規劃想要真正發揮作用也是不可能。這段期間，編制的唯一的總體規劃為 1964-1965 年的攀枝花鋼鐵基地的總體規劃⁷³（圖 6），其他各省市的規劃工作基本上都是處於停頓的狀態。⁷⁴

圖 6 攀枝花城市佈局型態



資料來源：莊林德、張京祥，2002，p. 255

⁷⁰ Ibid, p.66

⁷¹ 董志凱，2003，p.28

⁷² 李器先，2004，p.43

⁷³ 攀枝花市城市規劃，是國家經委城市規劃局和四川、雲南兩省規劃人員的集體創作，是一個較成功的規劃。攀枝花市坐落在川、滇兩省交界處，金沙江兩岸的深山峽谷之中，缺少建設用地，大型鋼鐵廠不得不佈置在平均 7% 的坡地上，一般城市用地都超過 30% 的坡度。在這種用地上建設重工業城市，世界上是極罕見的。規劃從實際出發，因地制宜，沿金沙江兩岸，按產業性質，分組分片，組成 6 片全長 33 公里的帶狀組團。在高山峽谷之中，成功地規劃了一座以大型鋼鐵工業為主的新興城市。

⁷⁴ 《當代中國》叢書編輯部編輯，1990，pp.153-4

(3).七十年代(1973-78)城市規劃的復甦

1966年開始的「十年文革」將城市規劃當成擴大城市差別、工農差別，是搞修正主義，因此，城市規劃建設幾至停滯，城市管理亦呈現無政府狀態。文革後期，城市建設在周恩來的關切下出現了轉機。1973年9月，國家城市建設委員會召開城市規劃會議座談會。會中，討論了建委草擬的《關於加強城市規劃工作的意思》《關於編制與審批城市規劃的暫行規定》《城市規劃居住區用地控制指標》三個文件稿。⁷⁵會後，西安、廣州、天津、旅大、邢台等城市先後恢復規劃機構，陸續開展起規劃編制和規劃管理工作，但在指導思想上還基本停留在原有規劃的認識水平上。⁷⁶

1974年國家建委將重新修訂的《關於城市規劃編制和審批意見》、《城市規劃居住區用地控制指標》兩個文件頒發試行。使十多年來被廢弛的城市規劃有了新的規範性依據。⁷⁷雖然，自1973年之後已開始恢復城市規劃的機制，但這段期間內也僅有唐山市的總體規劃⁷⁸一個而已。其餘的城市規劃編制工作依然處於停頓狀態。

2.土地使用制度對都市蔓延的影響

(1).中國社會主義土地使用制度

A. 土地使用制度的指導思想和原則

人民共和國建立以來，就確立了社會主義制度下的土地所有制。一方面參照蘇聯和其他原東歐國家的土地制度，同時又根據實際情況，建立了兩極板塊式的土地所有制結構。⁷⁹中國的憲法也明確規定：「**城市土地屬於國家所有，農村和城市郊區土地，除由法律規定屬於國家所有的以外，屬於集體所有；住宅基地和自留地，也屬於集體所有。**」由此產生了城市土地的國家所有權和農村土地的集

⁷⁵ 李器先，2004，p.43

⁷⁶ 王凱，1999，p.24

⁷⁷ 李器先，2004，p.44

⁷⁸ 1976年7月28日，河北省唐山市發生毀滅性大地震，將這個有80萬人口的老工業城市夷為廢墟。在極端困難的條件下，國家建委城建局規劃人員立即全部出動，並調集上海市、瀋陽市、河北省和清華大學建築系、中科院地理所的規劃人員編制了重建新唐山總體規劃。城市規劃人員在研究地震地質條件、煤田分佈狀況和震後現狀後，採取了分3片建設的組合結構，以幹道和鐵路將老市區、東礦區和豐潤新區3片連成一個整體。

⁷⁹ 楊繼瑞著，1995，p.15

體所有權，此正是中國社會主義土地公有制的兩種基本形式。⁸⁰

此「社會主義公有制」的形成可以回溯至中共最初的土地政策的理論基礎(完全源自馬克思、恩格斯、列寧及史達林的學說及政策)，認為「土地革命」是解決中國土地問題的唯一辦法；土地改革因而成為中共初期土地政策的主要內容。而中共進行之「土地革命」則完全來自共產國際的指示。⁸¹馬列主義經典作家⁸²對社會主義土地所有制和地租問題有過許多論述，概括起來有下列三個方面：⁸³

- I. 消滅土地私有制並不要求消滅地租，而是要把地租交給社會。
- II. 土地所有權本身已經產生地租，地租的占有是土地所有權藉以實現的經濟形式。
- III. 土地的國家所有，就是指國家政權機關有獲得地租的權力，並且由國家政權機關規定全國共同的土地占有和土地使用規則。

中國土地屬於國家所有，任何單位或個人對土地使用權的占有和壟斷，只能以國家對土地所有權的實現為前提。因此，國家是否收取地租，或徵收以地租為基礎的土地使用費，是國有土地所有權和使用權能否順利實現的根本標誌，因而也是土地占有者能否獲得對土地這一基本生產要素或生存空間組合配置權的先決條件。⁸⁴

建立在封建土地所有制基礎上的舊中國的土地制度，造成農村的貧困和落後。政府認為農村的貧困和落後，一方面不能為工業化提供足量的資金和足量的原材料，另一方面又不能為工業化提供足量的國內市場，因而妨礙了中國社會的工業化。⁸⁵因此，土地改革的目的是要廢除已經延續了幾千年的封建制度的基礎——廢除地主階級的土地所有制，實行農民的土地所有制藉以解放農村生產力，發展農業生產，為中國的工業化開闢道路。⁸⁶

⁸⁰ 張朝尊，1991，p.21

⁸¹ 李君如，1998，p.48

⁸² 馬克斯、恩格斯、列寧等

⁸³ 張朝尊，1991，pp.19-20

⁸⁴ Ibid, p.20

⁸⁵ Ibid, p.41

⁸⁶ 中工上海市委黨史研究室編著，2001，p.434

B. 土地制度的發展歷程

1949-78 年的土地政策可分為五十年代農業合作化時期及六十年代初人民公社時期，主要作法為將土地國有化和非商品化。⁸⁷人民共和國建立初期，中國城市土地曾實行過有償使用制度。當時各大城市均沿襲舊中國的慣例，由地方政府收取土地使用稅（費），用於城市的建設與開發。⁸⁸

根據 1949 年 9 月中國人民政治協商會議通過的《共同綱領》第 3、27、34 條及 1950 年的中共七屆三中全會精神，中共在「新解放區」展開土地改革運動。1950 年劉少奇在七屆三中全會《關於土地改革問題的報告》以及 1950 年 6 月頒佈的《中華人民共和國土地改革法》明確規定和闡述了土改的總路線、方針和政策：「廢除地主階級的土地所有制，實行農民的土地所有制藉以解放農村生產力，發展農業生產，為中國的工業化開闢道路；土地改革的總路線是依靠貧農、雇農，團結中農、中立富農，有步驟地消滅封建剝削制度。」⁸⁹1951 年更進一步訂定「城市郊區土地改革條例」，沒收及徵收在城市郊區之地主及機關團體的土地歸國家所有，由市人民政府管理。至 1952-53 年，中央宣稱土改已基本完成，正式確立土地國有與農民集體擁有的土地制度。⁹⁰並且宣布取締房地產買賣、租賃等經紀人的一切活動，嚴禁土地自由出租、買賣。空間的商品化正式告終！

土地革命完成以後，以小土地私有制為基礎的農民個體經營是當時中國農村土地經營的基本形式。然而以小農經濟為基礎的農業，不可能生產出大量的剩餘產品以支持國家的工業化目的。⁹¹為了實現工業化，國家選擇了農業合作化⁹²。並於 1956 年底，全中國農業合作化基本完成。自此剝奪了農村中農民個人的土地所有權，農民只能以集體形式享有土地所有權。⁹³

政府認為「農業生產合作化的發展能使農業由落後的小規模生產的個體經濟變為先進的大規模生產的合作經濟，以便逐步克服工業和農業發展不適應的矛

⁸⁷ 李君如，1998，p.50

⁸⁸ 楊繼瑞，1995，p.31

⁸⁹ 姜愛林，2003，p.298

⁹⁰ 李君如，1998，p.50

⁹¹ 張朝尊，1991，p.49

⁹² 農業合作化的方式為：從臨時互助組和常年互助組，發展到半社會主義性質的初級農業生產合作組，再發展到社會主義性質的高級農業生產合作組的過渡形式。以實現對個體農業的社會主義改造。

⁹³ 李君如，1998，p.50

盾，並能使農民擺脫貧困。」⁹⁴為了達至上述的社會改造目的，中共中央於1953年12月16日通過《關於發展農業生產合作社的決議》。《決議》指出：「經過簡單的臨時互助組和在共同勞動的基礎上實行某些分工分業而有少量公共財產的長年互助組，到實行土地入股、統一經營而有較多公共財產的初級農業生產合作社，再到實行完全的社會主義的集體農民公有制的高級的農業生產合作社（也就是集體農莊），這種由具有社會主義萌芽，到具有更多社會主義因素，再到完全的社會主義的合作發展道路，就是我們黨所指出的對農業逐步實現社會主義改造的道路。」⁹⁵

至1957年冬，全中國掀起農田水利建設熱潮，許多農業合作社「自發地」出現小社併大社作法。1958年3月，中央成都會議根據這情況，做出了《關於把小型農舍的農業合作社適當地合併為大社的意見》的決議。會後，全國很快形成併社熱潮，這是人民公社化運動的前奏。不過1958年7月1日，陳伯達在《紅旗》第3期發表題為《全新的社會，全新的人》的文章，首次披露了毛澤東的主張：「把一個合作社變為一個既有農業合作又有工業合作的基層組織單位，實質上是農業和工業相結合的人民公社」。7月16日，《紅旗》雜誌的文章傳達了毛澤東對一種新的社會組織的構想：「我們的方向，應該逐步地有次序地把工農商學兵組成一個大公社，從而構成為我國社會的基本單位」。毛澤東的主張很快傳遍全國，原先的併社工作轉變為創辦人民公社。⁹⁶

1958年的人民公社時期的特點就是「一大二公」、「政社合一」⁹⁷。人民公社初期即沖垮了以高級社為單位的集體所有、集體使用的制度，實行土地等主要的生產資料的公有化、全民化；土地可以在全縣的範圍內任意調用，造成土地使用極度混亂；⁹⁸人民公社中期即文化大革命時期，由於機構被撤銷及有關國家機關的正常活動無法保證，所以土地政策發展基本處於停止不前、倒退、混亂等狀態。文革後期，雖然政府曾要求要貫徹節約用地的原則，以及新建設項目要把占地多少作為方案取捨的重要原則，但由於上述的原因，這項政策並無法落實。且在土地收歸國有後，將地產稅改為土地使用費，但行政機關、學校、醫院、部隊等原撥用土地仍不收土地使用費。更造成了土地使用上的浪費；人民公社後期為

⁹⁴ 中共中央黨校黨史部編，2001，p.291

⁹⁵ 朱彥敏等編，2001，p.535

⁹⁶ Ibid, p.602

⁹⁷ 1958年8月中共中央在北戴河召開的政治局擴大會議上通過了《關於農村建立人民公社的決議》，決定全國農村普遍建立政社合一的人民公社，並提出擴大公社規模，在並涉過程中自留地、零星果樹等都將逐步「自然地變為公有」。至此，個體農民土地私有制宣告結束。

⁹⁸ 李君如，1998，p.50

1976-78 年間，土地發展政策主要在於農業方面的建設，並要求機關、工廠、學校、部隊等不准占用國營農場土地，占用學校的土地也應無條件歸還等方面。雖然這時期的發展較文革時期好，但起色不大。⁹⁹土地制度發展至此，農民並未因土地的改革而「脫貧」，工業與農業的關係也未得以改善，土地制度反而成了城市擴張的主要因素之一。

(2).土地資源的浪費與都市的無計畫擴張

在工業與非工業國家中，都市蔓延是一個普遍的問題。都市地理學者和規劃者普遍認為這現象是都市居住空間在混亂與隨意下恣意地擴張。1950 年代早期，中國許多大城市，特別是重點城市，經歷了一個非常快速的空間擴張時期。解放後，一五時期的最後一年，許多城市比原來的區域擴張了數倍大的範圍。擴張速率最快的地方是新興工業區。即使上海這座原本非重點工業發展區的沿海城市，也擴大了將近 50% 的區域（圖 7）。這形成了社會主義國家歷經強力的工業擴張後的空間發展模式。¹⁰⁰

圖 7 上海城市建設用地擴展圖



資料來源：《中國城市地圖集（上）》，1994

⁹⁹ 姜愛林，2003，pp.302-4

¹⁰⁰ K.I. Fung, 1981, pp.194-5

1950年11月《城市郊區土地改革條例》(Suburban Agrarian Reform Law, SARL)頒佈後，為了長期的都市重建與發展，城郊所有的土地全被收歸國有。這方法終止了長期以來的土地投機和買賣。1950年代早期，這是唯一處理城郊土地的法案。在缺乏必要法案之下，人民共和國浮現了國有企業(state enterprises)非法的土地徵用和有限土地資源的浪費問題。¹⁰¹到了1955年前後，各城市相繼取消了城市土地的使用稅(費)，逐步形成了城市土地的無限期、無償及缺乏流動性的「三無」使用制度。1954年2月24日，政務院財政習字15號文件和同年3月8日內務部文件中明確規定：

「國營企業經人民政府批轉占用土地，不論是撥給公產或出租購買，均應作為該企業的資產，不必再向政府交納使用費；機關、部隊、學校經政府批准占用的土地，亦不交納租金和使用費。」

「國營企業、國家機關、學校、團體及公司合營企業使用國有土地時應一律由當地政府無償撥給使用，均不再交納租金。」保障土地合理使用的決定性關鍵在於政府批准土地使用時嚴格掌握的原則，按照企業、單位、機關、部隊、學校的實際需要與發展情況確定其使用土地的面積，不必採用徵收土地使用費或租金的辦法。同時，收取使用費和租金並非真正增加國家收入。而是不必要提高了企業的生產成本和擴大了國家預算，並將增加不少事務手續。¹⁰²

這兩條法律僅免除了國有企業為了建設而使用土地的使用費和租金，也消除了土地徵收的繁複文書流程。這兩條法律並不能增加國家的收入。因為無論金額的多寡最後都是由政府提供，因此，法案無法減少非法與過度的土地徵收。反而鼓勵了非法取得土地；最終更惡化了原本在中國就過度徵用土地的問題。¹⁰³

既然使用城市土地是無償的，那麼土地使用者便無經濟上的壓力，因此便不會珍惜使用城市土地，也就不會讓城市土地自由地流動，更不會把城市土地中「黃金」地段讓渡給能產生高經濟效益的用地者。各個城市土地使用者都有自身的經濟利益，多用城市土地，用好地能夠帶來相應的收入或者節省費用支出。因此，在這種城市用地制度下，占地多多益善而又缺乏流動的情況必然會發生。¹⁰⁴所以，在「三無」土地使用制度下，多徵少用、早徵遲用以及徵而不用或用而不當等不講效益的現象隨處可見，因而土地閒置率很高。城市土地的浪費，不僅僅表

¹⁰¹ Ibid, p.195

¹⁰² 楊繼瑞，1995，pp.31-2

¹⁰³ K.I. Fung, 1981, pp.197

¹⁰⁴ 楊繼瑞，1995，p.36

現在土地的閒置上，更表現在城市土地結構的失調上。城市中生產用地與生活用地混雜，城市區位混亂，許多經濟效益很高的鬧區和繁華地段矗立著幢幢廠房、倉庫，而非關為經濟效益較高的商業和金融企業。若說城市土地的閒置是城市土地浪費的表層現象，則城市土地占用結構的失調就是土地浪費的深層結構。¹⁰⁵

一五時期中土地的浪費和工業發展規模之間有直接的關係。中國最初的都市發展策略是趕上蘇聯工業發展的模式，而為了大規模的工業發展必須建造大規模的城市。中央政府指示為了城市的短期和長期發展必須預作準備，且具體提到空間的擴張：

*「都市的建設是長期計畫的問題，可能的都市範圍必須依照國家計畫中的工業發展審查 為了滿足當下的需求，必須有一統一的計畫，並且能保證未來的發展需求。 為了滿足未來發展的需求，有部分土地應該被閒置。」*¹⁰⁶

因此，生產單位通常為了未來的發展保留了大量的郊區土地，這些保留下來的土地通常超過其未來成長所需土地的數倍。事實上，這些土地中非工業用的土地占了相當多的比例。另外，在平等主義的意識型態下，工業園區大多離城市較遠，使勞工不能使用既有的基礎設施，迫使工業企業為工人的診所、商店、托兒所、戲院、集會堂和其他公共設施而取得了大量的土地。這也造成了都市的蔓延與土地資源的浪費。

有兩個相關的因素更進一步地說明了中國城市無序地擴大：1.官員熱衷於開闢新興工業園區和建造大型公共建築；2.在都市規劃者的雄心與理想下建造大型的社會主義城市。因此，在以長期發展為前提，很多城市為了能在未來建造工業大城，而在都市邊緣徵用大量的土地。¹⁰⁷

中國都市蔓延和其他土地資源浪費的形式主要發生在工業中心。此外，國家快速工業化的目標和現代化與城市規劃資源不足的矛盾，造成了郊區土地使用計畫上的困難，當然也缺乏有效的法規進行郊區土地的分派、徵用與處理。用宏觀的角度來看這些問題時，一五時期政府官員在取得土地、國家工業的營造和城市發展時的態度、想法以及行為造成了國家營造中工業比起其他建設的發展而言有著壓倒性的優勢。最後，被指定做為工業和都市發展的郊區土地就兼具以國家政

¹⁰⁵ 張朝尊，1991，p.57

¹⁰⁶ K.I. Fung, 1981, p.210

¹⁰⁷ Ibid, p.211

策壟斷了郊區土地的分配使用，且全然免費。¹⁰⁸這造成了土地徵用體制中的浪費並引發了特殊的都市蔓延現象；全然接受蘇聯都市計畫的法令和指導方針，透過國家政策對地方的直接干預，城郊土地也被不當使用，更加重了城郊土地濫用 (misuse) 的問題。

(二)、二元社會經濟結構下的城市與鄉村

1. 城鄉遷移的控制與二元的社會結構

以前蘇聯為代表的一些社會主義國家，在其經濟體制建立以後大都採取了首先發展工業的政策，並且大都遵循「生產資料的生產優先發展」的原則，優先發展重工業；¹⁰⁹為了保證工業的高速發展，大部分農業剩餘無償地轉移到了工業。蘇聯曾採取了農業必須支付工業和整個國民經濟發展費用的方式，並通過徵收高額農業稅來實現；這一經濟模式後來被稱為「納貢模式」(Tribute model)。中國基本上仿效了蘇聯模式，但主要是通過工農業商品的價格「剪刀差」把農業剩餘轉移到了工業中，並且相應採取了統購統銷政策和人民公社制度。¹¹⁰

這種農業、農民與農村為工業與城市「納貢」的政策，背後體現的認識基礎是否認農村存在剩餘人口。¹¹¹那時提出這種「納貢」合理性的理由就是農民的生活費便宜，不像城市人樣樣都要用錢買，所以貨幣收入低但實際生活水平高於城市；同時，農民還有自留地，能解決基本的生活保障問題。另一方面，在重工業發展難以引起農業勞動力向工業領域轉移時，農業 農民與農村還要充當就業「蓄水池」，不僅沒有勞動力輸出，還要吸納城市排擠出來的勞動力。事實上，這形成了農業產值份額迅速下降而農業勞動力份額卻高居不下的強烈反差，也就是政府不願意承認中國農村存在著「剩餘人口」。¹¹²既然農村不存在剩餘人口，那麼為了保障高度的工業化，農村就必須有大量的人口從事農業，以產出大量的農業剩餘，也就是說實施戶籍管制是合理的。

戶籍制度的初衷是想對人口遷移進行登記和管理，但由於「盲流」問題引發

¹⁰⁸ Ibid, pp.217-8

¹⁰⁹ 王嗣均主編，1996，pp.15

¹¹⁰ Ibid, pp.15-7

¹¹¹ 曾寶豐，2004，p.229

¹¹² Ibid, p.230

了糧食問題，而採取了一系列限制遷移的政策。1955 年國務院戶口政策出台後，城市居民的農產品定量供應即開始實施。自此，政府供應城市居民糧食的責任便以制度形式規定下來，而農村居民則由於被排除在糧食保障的體系之外，必須仰賴自己。這套制度，加上後來陸續完善的一整套只有城裡人才能享受國家補貼的社會保障體系，包括公房、公費教育、公費醫療、養老等，使城鄉差距擴大。¹¹³

為了有效實施統購統銷政策，增加農業產量以支持工業化運動，政府於 1957 年推行了農村合作化制度，卻造成農民紛紛前往城市尋找工作。¹¹⁴為了保護農村合作化運動和控制城市對農產品的需求，1958 年 1 月，經第一屆全國人大常會第 91 次會議，公佈實施了《中華人民共和國戶口登記條例》，這一條例對城

鄉遷移提出了明確和嚴格的控制¹¹⁵，使城市機構有權，幾乎完全掌握了進城農民的流量。¹¹⁶但由於時值「大躍進」期間，因此成效並不大，直至六十年代初，嚴格的城市管理戶口和糧食供應相結合，城市一步步走向封閉。這時城鄉人口流動，城市從農村招工和城市人口向外疏散，都納入到國家計畫的控制下。中國的城鄉分割和封閉，就是在這種社會經濟條件下形成的。尤其在農村人民公社制度建立後，以及城市以戶籍制度為基礎，由國家統一安排的就業制度、商品糧供應制度以及其他有關人們生活的一系列制度一一確立後，中國社會的城鄉二元格局正式確立。¹¹⁷為了維護這個結構，其他一系列的政策或制度便不斷因應而生¹¹⁸。

人民共和國建國以來圍繞著農業剩餘的使用和控制城鄉人口遷移所採取的

圖 8 計畫經濟體制下的城市化政策體系



資料來源：王嗣均主編，1996，p.21

¹¹³ 趙耀輝、劉啟明，1997，p.27

¹¹⁴ Ibid, p.27

¹¹⁵ 農村遷移人口需要具有城市就業許可證或入學通知書方可進城；如果沒有上述證件，遷移者必須向原居住地戶籍管理處申請遷出許可，而且還要獲得城市戶籍管理處頒發的進城許可證。

¹¹⁶ 趙耀輝、劉啟明，1997，p.27

¹¹⁷ 王瑞成，2001，p.182

¹¹⁸ 依王嗣均主編，1996，p.20 一文：1.就業制度：為維護二元社會結構的關鍵。城市就業制度是終身制，並且僅限於城市公民本身。城市青年可以「接班」，儘管企業早已人浮於事，還要設法安排；鄉下人難望成為國家的正式職工，鄉下孩子能夠通過升學而成為國家正式職工的寥寥無幾；2.城市的補貼制度：城市的補貼制度包括國家向城市職工提供公房、衛生服務、食品供應、城市交通、子女入學、水電供應等一系列補貼。

一系列政策大致是：1.在優先發展重工業的前提下從農業提取剩餘到工業中去循環；2.通過工農業產品的價格剪刀差由統購統銷政策來實現；3.為了保證統購統銷政策實施，採取人民公社制度；4.為了能夠維護這一模式，採取對城鄉人口遷移的限制；5.以及與此相應的就業制度、戶籍制度和城市補貼制度。由圖 8 可以看到，城市化的政策最終來自於體制下如何對農業剩餘的使用。¹¹⁹

2.城鄉空間的組織與結構

(1).城鄉空間組織

大陸的城鎮體系主要是由兩個元素組成：市（或城市）及鎮。中共國務院規定，市又可以按其在市區及郊區的農業人口（而非其總人口）來劃分成大、中、小三類城市。有 50 萬以上的非農人口的市是大城市，50-20 萬的是中等城市，不足 20 萬的是小城市。非農人口超過 100 萬的又稱為特大城市。¹²⁰

大陸的「市」是有其特定意義的。一個有城市性質的聚落，必須經中共國務院批准後才能變成「市」（又稱「建制市」，以別於其他為建制者）；大陸的「鎮」大致可分為兩類：建制鎮及集鎮（後者亦稱鄉鎮）。前者是正式經過省一級的政府單位批准而建立的，行政上屬於城鎮一類的聚落，後者則為被正式批准，是屬於鄉村一類的聚落。¹²¹

中國的城市除了是生產及服務中心外，也作為溝通城鄉的橋樑以促使農工合一的基地（介面）。為了易於達到這個目標，中國城市往往擴展其行政領域以包納更多鄉縣。這些伸展廣闊的外圍地帶成了城市副食品的來源地，也提供合適的工業區位，使工業從過度擁擠的市區搬遷出來。城市擴張其行政領域，亦使集水區面積擴大，使很多城市的食水問題得以解決。中央城市與其所轄鄉縣的關係亦因兩者互利的關係而得以加強。在都市範圍擴張之後，都市區域¹²²空間組織可分為類似同心圓的 4 個層級由內而外依序是：1.舊城（或稱連續建成區、中央市、內市）；2.近郊區（區轄縣）；3.遠郊區（縣轄鎮）；4.公社、集鎮。（圖 9）¹²³

¹¹⁹ 王嗣均主編，1996，p.21

¹²⁰ 馬潤潮，1989，pp.1-2

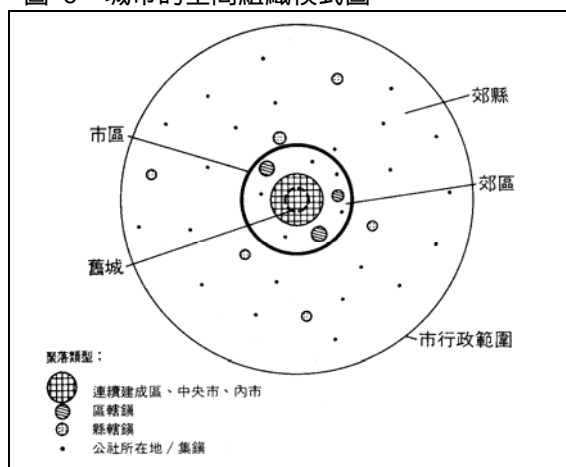
¹²¹ Ibid, pp.2-4

¹²² 都市區域包括了「市」及其管轄的「縣」

¹²³ 薛鳳旋等編著，1986，pp.47-51

這 4 個層級所組成的中國都市區域的空間組織，是為了達到城鄉合一、工農合一及都市的食物與用水維持自給自足等目標的重要手段；這個空間組織為中國

圖 9 城市的空間組織模式圖



資料來源：薛鳳旋等編著，1986，p.49

提供了一個通過城市與其鄰近郊縣相平衡的資源交流架構，以達到使城市自給自足和使城鄉結合的目的：郊縣是工業重新分配所需空間的所在，以減輕城市的過度擠塞的情形；在城區中重建舊市中心、控制市區的增長，即使這些項目互相配合一致。這正是中國城市規劃的主要目標。¹²⁴這是中央在意識型態的指導下所定的政策，實際上並未如政府所期望一般，達至理想，反而是造成城鄉的隔絕。

(2).城市的空間結構

中國絕大多數城市空間結構的發展，是在社會主義公有制和計畫經濟體制條件下，把城市視作一完整的社會和經濟活動單元，以及強調工業建設在城市中的支配地位的建設思想和實踐，從而形成中國城市以工業用地為主導、各功能要素實行計畫配置的總體結構特徵，即由各種不同功能區 工業區、居住區、中心區、文教區、行政區、旅遊區等相互組合而形成的城市總體空間結構。¹²⁵

由於城市本身特性、規模大小以及城市所在地具體的區位條件等方面的差異，在城市空間結構的基本模式下會衍生出多種不同的城市空間類型。對中國城市而言，國家及城市的政治、社會、經濟條件對城市空間結構產生了極大的影響，從而形成了多種不同類型的城市空間結構。¹²⁶依據城市中心區、城市外圍功能區（包括工業區、居住區和以文化教育區為典型代表的獨立單位密集區等）周圍衛星城鎮的相關關係，大體上可將中國城市空間劃分為以下幾種基本類型（圖 10）：¹²⁷

- I. 集中塊狀結構類型：城市中心區和外圍功能區組成單塊集中緊湊用地，衛星城鎮相對較不發育；

¹²⁴ Ibid, p.51

¹²⁵ 莊林德、張京祥，2002，p.256

¹²⁶ 顧朝林等著，2000，p.172

¹²⁷ Ibid, pp.172-4

第三章 社會主義新上海的打造

以歷史序列來看，中國都市化的起跌，主要是由於政治變動與政策轉變，影響了人口的自然增長率及導致人民在都市與農村地區間的移入或移出。¹因此，依據主要政治活動及政策變化把 1949-78 年劃分為三個時期：

- I. 1949-1957 年，期間 1949-1953 年是戰後復原期；1953-1957 年為第一個五年計畫。
- II. 1957-1965 年間，發生了「大躍進」(1958-60)及「大躍進」失敗後的重整時期(1963-65)。
- III. 1966-78 年，這段期間為文化大革命的時期。其間 1966-70 年為文化大革命時期中最為擾攘的幾年；1971-78 年為另一個轉捩點—毛澤東號召知青上山下鄉以及鄧小平等的重新掌權。

一、1949-1957，由資本主義過渡至社會主義的城市改造

(一)、經濟恢復期與第一個五年計畫下的城市初期規劃

1949-1953 年是戰後復原期；1953-1957 年為第一個五年計畫。在這兩段期間，國家的主要發展計畫集中於恢復沿海城市的生產力以及重建經濟，又在內陸建設新的生產中心，目的是將生產力分散。1947 年，毛澤東在第七次中央委員會第二次全體大會中宣佈：「黨的工作重心由鄉村轉移至城市 由消費城市轉變為生產城市」在這時期厲行史達林的發展模式—以重工業為主的積極工業化發展。新的重工業一般設在大城市或新市鎮內，主要是因為這些中心具有充足的燃料與其他能夠提供工業所需的資源。

毛澤東的講話在第一個五年計畫中的都市發展方針上得到迴響。1954 年 8 月的第一次全國都市建設會議呼籲都市建設要成為全國重要任務，「中國的新城市必須為社會主義的工業服務」²因此，城市仍是政府工作的重心所在。此時期，反城市的意識型態尚未萌芽。

¹ 薛鳳旋等編著，1986，pp.10-11

² Ibid, p.11

1. 城市初步的社會主義改造

(1). 產業與所有權的社會主義改造

A. 「三大改造」的社經背景

解放後，如何接收、管理城市，特別是較大的工商業城市，成為中國共產黨一個新的歷史課題。1949年3月5日至13日，中共中央召開了第七屆二中全會，全會決定黨的工作重心由鄉村移轉到城市，以生產建設為中心任務。毛澤東特別強調：「必須用極大的努力去學習管理城市和建設城市」；尤其在接管上海時，毛澤東反覆強調，「盡可能完好地保存這個全國最大的工業城市」。也由此確定了接管上海「按照系統，整套接收，調查研究，逐漸改造」的方針。³

解放後頭四年(1949-52年)被指為是國民經濟恢復期，當時上海工商業所有制結構的基本特徵是，在國營經濟領導下「國營」、「合作社營」、「公司合營」、「私營」同時存在，參與經濟建設，但國營工商業的力量逐年壯大。另一方面，私營資本主義工商業仍然佔有較大的優勢。在這種所有制結構下，人民政府採取了相應的經濟管理體制，調整工商業，以迅速恢復國民經濟。上海在這一時期實行了直接計畫、間接計畫和自由生產並存的經濟管理體制。⁴

隨著國民經濟的逐步恢復和有計畫地進行經濟建設，特別是隨著工業的發展和從事工業人口的增加，以及種植工業原料作物的面積擴大，對於糧食的需求急遽上升，糧食的收購和供應出現緊張的局勢。再加上人民生活水準不斷提高，對生活必需品的需求日益增加，當時的生產力增長速度，已經跟不上需求。為了解決這些問題，1953年10月中共中央作出《關於實行糧食的計畫收購和計畫供應的決議》，11月作出《關於在全國計畫收購油料的決議》，開始在全國實行對糧食、油料（包括食油）的統購統銷政策。此政策保障了國家經濟建設需要、人民基本生活需要，穩定了物價，也強化了對農業、手工業和資本主義工商業進行社會主義改造。⁵也就是一般所謂的「三大改造」。

³ 中共上海市委黨史研究室編著，2001，pp.396-9

⁴ 朱金海主編，1999，pp.68-9 一文：當時，上海對國營企業和在解放初期由接管官僚資本股份而轉為公司合營的老合營企業實行直接計畫。私營工商業則在地方主管部門的管理下，通過加工、定貨、收購、包銷等形式，被間接地納入國家計畫的軌道。對無法編制計畫的小型企業及其產品，則放任自由地生產和流通，由市場來調節。

⁵ 中共上海市委黨史研究室編著，2001，pp.475-6

B. 「三大改造」的實質作為

三大改造在農業方面，上海郊區農業的社會主義改造是在土地改革的基礎上進行的。其改造過程經過了3個階段：「臨時互助和常年互助組」，「實行土地入股、統一經營的初級農業生產互助合作社」，以及「實行完全社會主義的集體農民公有制的高級農業生產合作社」等三個階段。由於上海郊區農村商品化程度較高，土改以後不久，就開始出現了買賣土地、放高利貸等情形。買賣土地和借款放債使有的農民因此破了產，也有農民因此發了財。工業方面，上海個體手工業的社會主義改造是根據生產發展的需要和手工業勞動者的覺醒程度，採取供銷小組、供銷生產社和生產合作社三種形式，通過從低級到高級的發展，實現手工業合作化。1954年，上海手工業合作化運動迅速發展，在此基礎上，上海更逐步實行按行業、按地段組織合作社。對於民間資本的所有權，上海資本主義工商業的社會主義改造是將中國民間資本所有權劃分為官僚資本和民族資本兩個部分，並制訂了不同的政策，對官僚資本採取無償沒收的政策，對民族資本則實行利用、限制、改造的政策，對民族資本家採取「團結、教育、改造」的方針。對私營工業的改造過程，則是從國家資本主義的初級形式（主要是加工訂貨和統購包銷）向國家資本主義的高級形式逐步發展的。⁶

上海在「三大改造」後，基本上完成了生產資料私有制的社會主義改造，建立了初步的社會主義經濟制度。然而由於急於求成的思想，⁷出現了某些強迫性的命令與違反自願互利的原則。概括而言，「三大改造」產生了一些偏差：1.過急、過粗、過快、2.形式過於畫一，改造面過寬；3.盲目合併，過於集中。這些偏差，給以後的經濟工作帶來了一些負面影響。⁸

⁶ Ibid, p.476-84

⁷ 趙岡，1989，p.143 一文：1952-60年這一時期，中共的首腦人物們對於社會主義之優越性，都不曾懷疑，只是對於社會主義化的速度，曾有爭議。也就是對於完成社會主義農村化此一工作所需之時間，曾有不同的估計。毛澤東個人是主張農村社會主義化愈快愈好，其他某些人則認為不可操之過急。但是情勢演變的結果，毛澤東的影響力愈來愈強，逼使原來擬定要在二十年內完成農村集體化的計畫，在五年內提前實施完成；中共上海市委黨史研究室編著，2001，p.489-90 一文：毛澤東在《關於中華人民共和國憲法草案》報告中指出，要建成一個偉大的社會主義國家，大概需要三個五年計畫，然而隨著農業社會主義改造高潮的出現，使本來計畫15年完成的任務，提前了11年完成。

⁸ 朱金海主編，1999，p.82

(2).城市空間與居住環境的社會主義改造

A. 以工業建設為綱的城市改造

解放初期，由於連年戰爭，城市日趨破敗，且普遍存在著排水管道、道路、河道和房屋年久失修等問題。針對這些問題各城市採用以工代賑的方法修築排水管溝、修築道路以及安裝自來水管和電燈以改善城市的環境衛生。在道路建設方面，由於解放前大多數城市的道路建設極為落後，既有的城市路網不成系統，因此解放後各城市都積極整修道路，加固橋樑，拓寬幹道。⁹此階段上海在市政工程方面，亦同步著重市內交通幹道及郊區重要的道路橋樑，疏浚了黃浦江、蘇州河。¹⁰

「一五」時期，由於國家財力有限，城市建設資金主要用於重點城市和部分城市新工業區的建設。但大多數城市和重點城市中舊地區的建設，只能按照「充分利用、逐步改造」的方針，充分利用原有房屋、市政公用設施，進行維修養護和局部的改建或擴建。1954年6月，第一次全國城市建設會議決定：「在舊城市建設新工業時，採取擴建而不是改建的方針，要盡量利用舊市區，有重點地建設新市區。」因此，非重點城市的工業建設，一般都強調充分利用原有城市的一切設施，以節省基本建設投資。新建的地方工業，由於缺乏資金，幾乎全部利用舊城的生活服務設施。這些新建的工業，無力開闢獨立的新工業區，又不能改建舊城，大部分採取「填空補實」(infill)的辦法，在舊城內的空地和舊城區邊緣建設工廠。之後，由於城市將一批工廠遷往新工業區，或在新工業區新建工廠，城市由內向外逐步擴展，促使城區面積不斷擴大，城市人口迅速增加。但隨著城市人口的增長和新工業建設的需要，城市住宅、供水、排水、道路和公共交通的建設，卻趕不上工業生產和人民生活提高的要求。¹¹

B. 「從無到有的」居住環境改善

從1949-52年，中國對城市原有的危房、破房進行維修養護，上海在這段期間維修房屋100萬平方米。且拆除了近100萬平方米的棚戶，改建成磚木結構住宅，並從1949年就開始著手規劃建設工人住宅，第一批工人住宅——曹楊新村在1952年竣工。¹²接著二萬戶(圖11)於1952年8月開工，其分佈在滬東、

⁹ 《當代中國》叢書編輯部，1990，pp.29-31

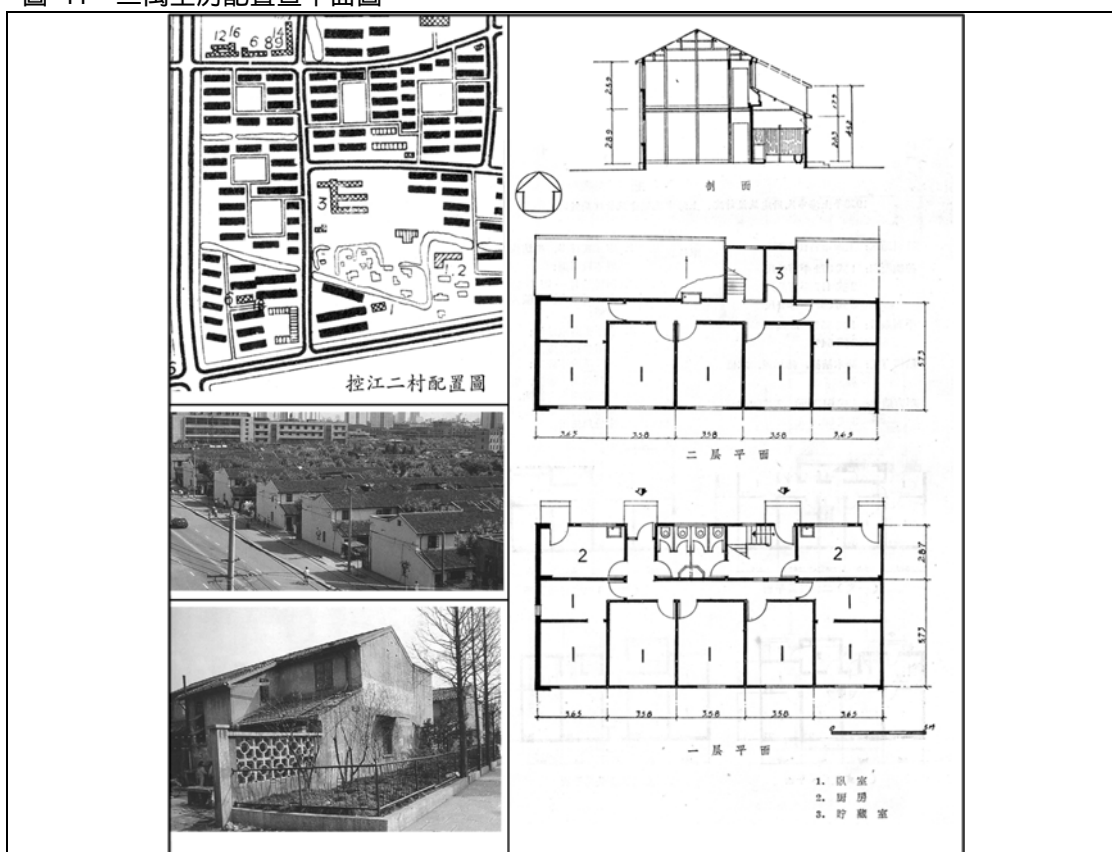
¹⁰ 孫懷仁，1990，pp.122-4

¹¹ 《當代中國》叢書編輯部，1990，pp.58-60

¹² Ibid, p.29-30

滬南、滬西工廠區附近的 9 個地方（圖 12）。另外，1952 年還將居住條件較惡劣的 77 處棚戶區進行埋管鋪路，並設置路燈、給水站等，使這些棚戶區的居住條件得以初步改善。¹³經過三年的建設，到 1952 年底全國城市人均居住面積達到 4.5 平方米。在新建的工人住宅區內有供水、排水、電力、衛生設備等，使城市的居住條件有了初步的改善。

圖 11 二萬工房配置暨平面圖



資料來源：上：《上海市居民新村實例調查》，p.5；中、下：《上海住宅建設志》，p.7；右：《民用建築設計圖集》，p.7

由於「一五」時期工業建設與經濟的發展，再加上尚未執行人口移居的管制，大量的移民人口湧入上海，雖然市政府積極地修建住宅與新建工人村¹⁴，但住宅的建設卻遠遠趕不上人口增加的速度，使上海住宅匱乏的問題日益嚴重。儘管如此，政府為了改善部份居民的居住條件，上海還採用專業力量與群眾自己動手相結合的辦法，養護簡陋房屋。1950-57 年先後進行養護工程的房屋有幾十萬幢

¹³ 孫懷仁，1990，p.124

¹⁴ 依《當代中國》叢書編輯部，1990，p.61 一文：上海市居住困難的問題比較突出。為了解決居民住房問題，上海市採取由國家投資新建、民建公助等辦法建設住宅。1953-56 年，在市郊開闢了曹楊新村等 12 個工人新村，新建住宅 210 萬平方米，使許多過去住在棚戶區的勞動人民搬進了新居。

次，花去維護費幾千萬元。此外，還採用「調動工作、調動工種、調動居住地點」的「三調」方法，幫助居民解決工作地點遠離宿舍的困難。¹⁵但是在社會主義公有制的思想下，許多小型的私人住宅缺乏資金改善。而且低租金使私人住宅要維持以往的狀況相當地困難，因此政府也放任其逐漸荒廢。¹⁶在意識型態的主導下，政府企圖消滅私有住宅的存在，但卻無力對於住宅匱乏與生活品質的不佳的問題進行改善。「……那時候我們有一個口號：『先解決一個有無問題，不是舒服問題。』所以一開始有 1002 戶，曹楊新村，標準不高，只有一個大房間（一室戶），或是一間半（一室半），沒有兩間的（二室戶），一套兩間的很少。……我們這個有無問題從解放初期一直講到七、八十年代，所以標準不能太高，面積也不大，也控制每一戶的面積，所以也沒有大屋，……一室戶裡面可以住一家人，大約 3-5 人...」¹⁷

中大型城市在「一五」時期，集中各方面的資金進行改造和建設，城市的設施有了初步的改善。但由於城市人口增加，以及城市建設與工業建設的比例不協調，加重了城市設施的負擔，也預埋了以後的城市建設上的種種難題。¹⁸

圖 12 二萬工房區位圖



資料來源：本研究繪製

¹⁵ 孫懷仁，1990，p.263

¹⁶ Zhang Jie and Wang Tao, 2001,p.117

¹⁷ 2003/12/20 訪許漢輝先生文稿

¹⁸ 《當代中國》叢書編輯部，1990，p.64

2. 第一個五年計畫中蘇聯模式的城市規劃

(1). 中、蘇兩國的關係

蘇聯是世界上第一個社會主義國家，新中國成立後，中國的領導人順理成章地選擇了蘇聯的社會主義建設模式；蘇聯模式在中國建國初期的社會主義建設中曾發揮過極大的作用。¹⁹在經濟體制上，蘇聯幾十年的社會主義經濟建設中，編制五年計畫是一個比較成功的經驗，而這一經驗自然被引介到中國。在阿爾希波夫等蘇聯高級專家的直接參與和指導下，中國編制了兩個五年經濟建設計畫。對於中國來說，它促進了中國各行各業的經濟建設。編制和執行五年計畫，實際上是蘇聯經濟體制的核心和主線，在制訂和執行五年計畫過程中，中國也逐漸形成了一套蘇聯式的中央指令性計畫經濟體系。五年計畫的編制和蘇聯經驗的推廣，不可避免地使中國走上了蘇聯的重工業優先模式，忽視輕工業和農業發展，也迫使中國不得不選擇了蘇聯的農業集體化途徑。²⁰

解放後，中、蘇的關係是從盟友到對手、敵手直至改革開放後又走向緩和、正常化的過程，此大致可分為四個階段：1. 友誼合作(1949-1960)；2. 論戰與衝突(1960-1969)；3. 冷戰與對峙(1969-1982)；4. 緩和與正常(1982-1991)。²¹兩國的合作關係是從 1949 年毛澤東訪蘇，簽訂了《中蘇友好同盟互助條約》及兩個附屬協定後，便正式確立了友好同盟關係。同時蘇聯還向中國提供了 3 億美元的低息(1%)貸款。尤其 1950-59 年，中蘇兩國在軍事、政治、經濟、科技、文化和外交等各方面進行了廣泛的合作。蘇聯派遣了大批專家，協助中國制訂建設計畫和經濟政策，提供技術服務，培育技術人才等等。中國「一五」計畫中 156 個國家重點項目和 1956 年增建的 55 個新項目，都是蘇聯幫助設計和援建的。但是，在蘇共「二十大」以後，中蘇兩黨對許多問題均產生了分歧與隔閡。²²

(2). 蘇聯影響下的上海城市規劃與建設

中國在經濟恢復期時的經濟和都市發展受前蘇聯的影響，並開始了 50 個營造計劃²³；第一個五年計劃受前蘇聯的影響開始了高度集權於中央的計劃經濟體

¹⁹ 唐文彰、姜紅明，2001，p.22

²⁰ 風躍，1995，p.81

²¹ 駱曉會，1999，pp.56-8

²² Ibid, p.56

²³ 為第一批蘇聯供應成套設備的建設項目，主要是煤炭、電力等能源工業，鋼鐵、有色、化工等基礎工業和國防工業的項目，共 50 項。

制與優先發展重工業的政策。第一個五年計劃中有 156 個工業計劃受前蘇聯援助技術、設備與人員；²⁴在中國模仿前蘇聯的前提下，自然也順勢引入前蘇聯的城市住宅計劃與設計。1953 年經濟復甦之後，中國開始了有計畫且大規模的社會主義發展。基於經濟、技術與意識型態等原因，蘇聯的社會主義工業化成了中國的學習目標。蘇聯模式的社會/經濟發展對中國有著深遠的影響，也影響了中國的都市規劃與設計；尤其在住宅營造方面更是全面學習前蘇聯的方法。²⁵

1950-57 年，中國城市規劃引進蘇聯的規劃模式。其主要特徵是以安排項目建設的空間佈局為主導，城市建設和住宅建設同步配套。為配合一五期間 156 項重點建設項目的需要，共產黨中央對一些城市進行了總體規劃和工業區的詳細規劃。²⁶上海在當時並不是重點建設的城市，但卻擔負著支援重點建設城市的重責大任。因此蘇聯專家根據蘇聯城市規劃的理論與經驗，於 1950 年提出《對上海城市改建與發展前途問題》意見書，當中認為：「上海是一個畸形發展的消費城市，要根據社會主義原則把消費城市改變為生產城市」。

在城市佈局方面，蘇聯專家認為前都市計畫委員會擬定的《上海都市計畫總圖》是根據歐美資本主義型城市發展經驗而擬定的，空間機能配置為圍繞市中心地建立衛星市鎮，用以防止中心城的過度膨脹。但事實上，此舉反而因現代化交通工具與網路的便捷，將新（衛星城鎮）-舊（中心城）城市串連起來成為一個龐大城市，蘇聯專家認為這是不能採用的。²⁷進而提出其認為最適合上海城市的改造方法，是仍以既有市中心區為將來市區的中心，而以擴大既有市區的面積來發展新市區，這樣在市政公用設施等方面較為經濟。因而有 1951 年《上海市發展方向圖（草案）》出爐。洪啟東先生認為²⁸：「該計畫的空間機能配置與《大上海都市計畫》相差不遠，有所差異的只是保留蘇聯專家建議的五角場 市區西南與浦東為住宅區；新規劃曹楊新村為住宅區，以及確立爾後的空間發展為由西向北，以疏散市區人口。」

²⁴ 朱彥敏等編，2001，p.529 一文：蘇聯 1953 年計畫援建項目為 141 項，1954 年 10 月 12 日中蘇兩國簽訂協議，蘇聯幫助中國新建 15 項工業企業，加上原有協定規定的 141 項工業企業，共為 156 個建設項目。

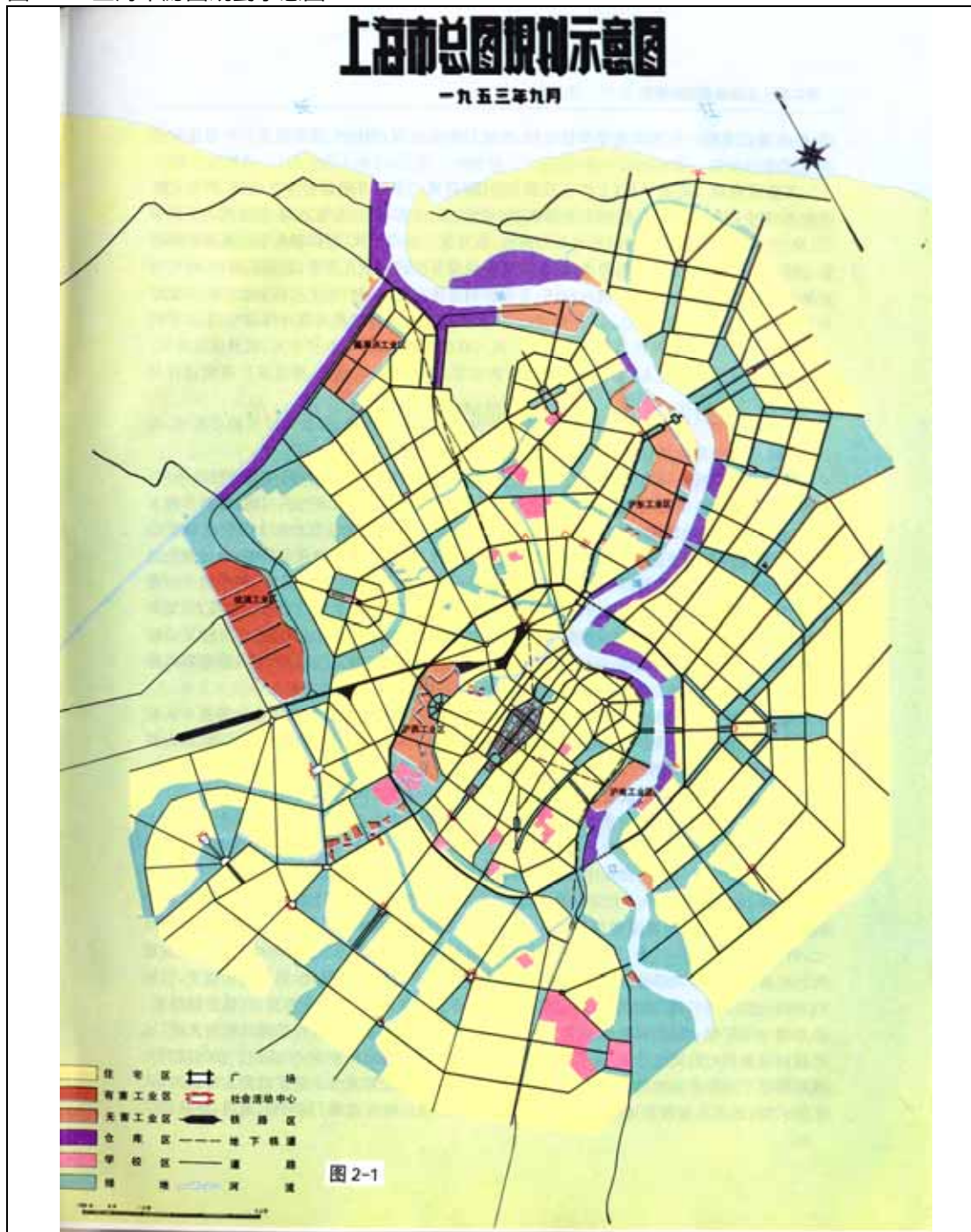
²⁵ Zhang Jie and Wang Tao, 2001, pp.112-24

²⁶ 莊林德、張京祥編著，2002，p.245

²⁷ 上海城市規劃志編纂委員會編，1999，pp.89-90

²⁸ 洪啟東，1998，p.54

圖 13 上海市總圖規劃示意圖



資料來源：《上海規劃志》編纂委員會編，1999，p.93

1953年蘇聯城市規劃專家穆欣(МОЖИН)受政務院城市建設總局委派來滬，指導編制了《上海市總圖規劃示意圖》(圖13)，提出「在上海城市建設者面前的任務是把上海改造成為能滿足上海人民不斷增長的物質和文化需要」。²⁹穆欣也介紹了蘇聯城市規劃理論與方法，提出用社會主義改造城市的方法，是保

²⁹ 上海城市規劃志編纂委員會編，1999，p.92

留歷史上已經形成了的城市基礎，加以徹底整頓，重新規劃，合理地分佈住宅、工廠、鐵路、運輸和倉庫，使城市中稠密的人口加以疏散，創造城市居民的正常和健全的生活條件，並根據整個規劃，把廣場、主要街道、河岸、公園在建築藝術上加以組織，在建設住宅和公共建築時運用古典建築的藝術形式及現代建築中的一切技術成就，根據城市特點，加以綜合統一，使之建設成為一個社會主義城市。規劃方案係在蘇聯的經驗下進行；如住宅用地按照蘇聯住宅地區（包含居住段落、綠地公園、街道廣場及供共建築）佔整個城市用地三分之二的經驗結合上海地區氣溫及地質條件，認為建造平均五層住宅比較現實，且由於上海工廠分散，為使居民盡量靠近工作地點，認為四面都可發展，在約需 360 平方公里的居住區內，應規劃分成 20-30 個居住區。³⁰所以上海在這之後的住宅皆為五層以上的住宅，且住宅區皆鄰近工業區。

蘇聯的影響包含全部居住區規劃設計，其主要展現在周邊式鄰里單元的出現。這種形式首先在歐洲出現，通常居住區的有一個明顯的中心，而建築物則沿著街道配置。建築物不是南北向就是東西向，公共建築則位於居住區的中央。然而在這種居住區形式中為數眾多的東西向住宅，其採光與通風皆不盡人意。³¹

1950 年代中期，中國-蘇聯的關係生變。朝重工業傾斜的政策使農業受到重創，進而嚴重影響全國經濟的發展。當中國重新檢視其發展的道路後，中國進入了另一個時期。這時，毛澤東提出了「百花齊放，百家爭鳴」政策，其提倡自由言論與檢視社會主義的發展道路及其他問題。社區建築也重新檢視一五時期以後全然複製前蘇聯的經驗，在短短幾年內使城市住宅在應用上變得僵化。³²

(二)、空間實踐

1. 城市建設的改造與基本建設的整合

(1). 上海基本建設規模的擴大

在國民經濟恢復期，上海基本建設規模較小，主要是進行恢復性的建設。1953-57 年間，上海基本建設規模迅速擴大。基本建設投資的資金主要來源是國家投資³³，占到 90%；其餘 10%屬於非國家投資，包括企業自籌資金、三項費

³⁰ Ibid, pp.92-5

³¹ Zhang Jie and Wang Tao, 2001, p.128

³² Ibid, 2001, pp.128-30

³³ 國家投資指列入國民經濟基本建設年度計畫以內並經最高機關批准者。

用和事業費³⁴。「一五」時期，上海基本建設的投資較國民經濟恢復期為多，但期間因受政策的影響亦有增減。1953年投資額急速增加；但1953年初，華東區工業會議³⁵中的決議使1954-5年的投資額下降，甚至還於1955年實行「緊縮與加強」的方針，刪減既有的基本建設的投資額；直至1956年，實行「充分利用、合理發展」方針後，才開始回升。³⁶

「一五」時期，國家的基本任務是：集中力量進行以蘇聯援助的156個建設項目為中心的、由限額以上的694個建設單位組成的工業建設，以建立社會主義工業化為初步基礎。隨著社會主義工業建設的迅速發展，出現了許多新工業城市、新的工業區和工人鎮，城市建設事業相應地得到發展。³⁷這些得到發展的城市均為國家所認定的重點城。這些重點城市大都是位於在經濟較落後的西北、內蒙古地區，新工業又大都建在城郊。由於這些城市原有的工業和市政設施都相當落後，所以必須投入大量的人力、物力。上海為了在支援內地的經濟建設方面做出貢獻，就必須加強自身的城市與工業體質，所以上海市委、市政府在市區之外利用原來已有的一定工業基礎開闢了7個新興工業區：桃浦、吳涇、高橋、蘆藻濱、彭浦、曹河涇、閔行。這些新興工業區的出現，開始改變了上海原有的城市結構，也開啟了計畫性都市蔓延(planned urban sprawl)。

解放前，舊上海100多年來積累下來的工業企業固定資產原值大約為27億元，這是解放後對工業企業進行改建的物質基礎。解放後，為了配合工業建設，並支援全國經濟建設的任務，迫切要求上海工業能夠在充分利用原有設備的基礎上，進行必要的改建、擴建和新建，以便盡快地生產更多的產品，支援國家建設和滿足人民需要。由於上海不屬於重點建設的地區，因此必須貫徹「投資少、收效大」的基本建設方針，對有限的資金進行合理分配，所以新建與改建、擴建的比重大約是三七開，亦即這時期上海的基本建設是以改建為主。新建工程主要是市政建設工程，改建則以工廠為主，在總結前幾年經驗與教訓的基礎上，進一步加快了改、擴建的步伐。³⁸

³⁴ 企業自籌資金指標指國營和公私合營企業的獎勵基金、福利基金和公積金等；三項費用指技術組織措施費、新種類產品試制費和零星基本建設；事業費指事業經費和行政機費等。

³⁵ 會議中著重討論一五時期經濟建設的華東區工業生產方針問題，並批評過去3年多恢復和發展工業中存在著百廢具興、盲目冒進、貪多喜大以及從局部出發的地方主義與本位主義思想。華東局第三書記譚震林指出：華東地區在今後相當長的時期中，均不是國家建設的重點，而原有的機器工業和輕工業的基礎又較好，因此今後在工作上，除了堅決保證中央所規定的重點建設與新建任務的完成外，應著重利用現有企業的基礎，充分發揮潛在力量，為國家積累資金，培養大批技術和管理人才，以支援在全國建設中具有決定意義的重工業和國防工業的建設。

³⁶ 孫懷仁，1990，p.207

³⁷ 《當代中國》叢書編輯部，1990，pp.38-9

³⁸ 中共上海市委黨史研究室編著，2001，pp.518-9

上海主要從三個方面支援重點城市的建設：1.建制性地搬遷工業企業到重點城市；2.抽調技術骨幹支援；3.抽調熟練的工人到重點城市。³⁹然而對內地的支援，無異使原本正在發展的城市建設缺少資金與人力，並一再降低城市建設的標準，而造成對城市建設投資的下降，更為後來的城市建設留下了長期難以解決的問題。

(2).「片段化」的資本主義城市改造

上海在開埠之後即進入了殖民的租界時期，隨後租界的發展，不僅在社會經濟上、乃至於城市的集居上，都有著與過往封建社會所形構的城市截然不同的差異。列強在此所積極建立的，不是誇耀政權或強調建立政權合法性為主的行政體系，反而是積極地在城市中創造有利於資本利得的環境。上海基於其地理區位上的優越，在十九世紀中葉開埠後的百年間迅速地發展，成為不僅是西方帝國主義在東方的經濟中心，也是近代外來文化與固有文化衝擊最為激烈之所在。在十九世紀中葉之後，中國不斷的戰亂，將中國當時最富庶的江浙一帶的資產階級掃進了上海租界。龐大的流動人口帶來了房地產的商機，並延續發展至 1949 年解放前。因此，上海曾有一在基礎設施上傲視亞洲的公共租界與法租界。⁴⁰

解放前，上海雖然擁有完善的基礎設施，但是各租界各自為政；且因連年的戰爭也使城市中原有的基礎設施破壞殆盡。解放後的中國不僅必須面對將各自為政的基礎設施整合的問題，也必須復原因戰爭而損毀的城市設施。孫懷仁認為舊上海市政建設具有明顯殖民地特徵：**一是市政設施處於分割的狀態**。所有的城市公用事業都隨著華界、公共租界、法租界的劃分，被分割成各自為政的系統。各種管線不僅互不連接，而且規格雜亂，甚至水壓、電壓也不統一；**二是發展的兩極化**。整個上海明顯地分為兩極：「**建築豪華的高樓大廈與道路泥濘、房屋簡陋的貧民窟**」。大部分都不能享用應有的公共設施和水電供應；**三是佈局混亂**。隨著帝國主義勢力的擴張自東向西發展，主要馬路和供水管道都是東西走向，缺少南北幹線；工廠住宅犬牙交錯，建築密集，人口擁擠；航運碼頭等重要佈局，也互不協調；**四是缺乏整修**。尤其是解放前十年的破壞更是嚴重。⁴¹

³⁹ 《當代中國》叢書編輯部，1990，pp.55-7

⁴⁰ 郭奇正，2003，pp1-2

⁴¹ 孫懷仁，1990，p.122

圖 14 住宅區、煤氣管線及工業區分佈圖



資料來源：本研究繪製

註：住宅分區依吳政同，1995，pp.45-46 一文對上海國民住宅建設的分期；住宅區位及住宅類別區分依《上海住宅建設志》一文，研究者依文字描述自行繪製；煤氣管線、輸配站、煤氣廠則依《上海公用事業志》一文，研究者依文字描述自行繪製。

解放後，上海市長陳毅指出，「舊上海是個畸形的城市，要把它改造成社會主義的新城市，不能只在以前的『十里洋場』上打打轉轉，而是要從整個上海來考慮，並明確地提出生產建設和生活設施兩者必須兼顧的思想」。陳毅的這些意見，對上海當時和以後的城市建設都有重要的指導意義。在國民經濟恢復時期，由於各種條件限制，國家還不可能把較多的投資用於市政建設。但是，依然在市政建設上作了不少工作，主要表現在：市政設施方面，統一各自為政的水、電、煤氣、市內電話和公共交通的線路與管網。（圖 14）以及為期五年的給水環流工程開始施工，第一期工程於 1952 年完工；市政工程方面，著重市內交通幹道及郊區重要的道路橋樑，疏浚了黃浦江、蘇州河。此外還疏通了大部分溝渠，改善了市區積水狀況；開始著手規劃和建設工人居住區，並將居住條件較惡劣的 77 處棚戶區進行改善。⁴²1952 年底完成了國民經濟的恢復工作後，城市建設方向便從恢復轉向建設，企圖逐步使中國由一個落後的農業國變成一個現代化的社會主義強國。但在社會主義意識型態的影響下，上海仍然積極地朝向重工業的城市建設方向發展，住宅被視為非生產性的本質，生活設施的建設也被忽略。

2. 居住區的興、修、改建

(1). 工人住宅的供給

A. 住宅供給的不足

上海在開埠之後，即因經濟的發展，吸引了大量的勞動人口湧入上海；小刀會、太平天國之亂，也將中國當時最富庶的江浙一帶的資產階級通通掃進了有列強保護的租界。龐大的流動人口帶來了房地產商機，使房地產市場成為外商最主要的收入來源之一。不過，在房地產市場中仍有大量的勞動人口未被納入市場機制中，而在交通要衝與城市邊緣搭起棚戶、簡屋居住（圖 15）。由於大量的人口持續的湧入，對於房屋的需求也與日遽增，因此解放前住宅匱乏的問題已極為嚴重。

中華人民共和國成立後，蘇聯從 1953 年開始在經濟與技術上援助中國，使中國開始朝著社會主義工業化的道路前進，建立了計劃經濟體制，政策的重點轉向生產，並由工業生產來支持住宅生產。「新」中國在社會主義意識型態下，優先發展重工業，住宅資源被排擠。有限的住宅資源被以半臨時屋、低樓層公寓和類似大寢室的公寓等形式來供應。住宅的集體消費因而匱乏。這是為了可以在低

⁴² Ibid, p.122-4

經費又快速的條件下興建可以容納許多家庭的公寓。且即時解決住宅緊張問題，上海市除由政府及單位興建工人住宅外還採取「自建公助」⁴³的辦法，由職工自建住宅，公家辦理公共設施。為了改善一部份居民的居住條件，更採用專業力量與群眾自己動手相結合的辦法，養護簡陋房屋。⁴⁴1949-1957 這一個時期的房屋營造是較為快速發展的時期。這樣的成長也稍微改善了城市中生活的狀況。然而，由於上海經濟與工業的發展，吸引了大批的勞動力遷入⁴⁵（表 E），加上政府尚未管制人口的流動，使城市人口急速增加。不過政府對於住宅的投資（表 F）卻遠遠跟不上人口增長的速度，因此住宅匱乏的問題從未真正解決過。

圖 15 解放前上海棚戶分佈示意圖



資料來源：《上海棚戶區的變遷》，p.8

為了延續優先發展重工業的政策，政府開始縮減城市營造中的非生產性投資，也重申必須節省非生產性建築的花費。住宅因在社會主義的意識型態被視為非生產性物質，因此，住宅的投資比率一直都不高，甚至還出現下降的情況。在第一個五年計畫的全國性經濟報告中，國務院副總理李富春說：「非生產性營造的花費應低於預算的 15%」，結果使得住宅的投資大幅度的滑落；人均面積也從

⁴³ 即由住戶自己出資，單位適當資助。

⁴⁴ 孫懷仁，1990，p.263

⁴⁵ 張開敏主編，1989，p.35-6 一文：解放初期大批外地來滬的居民紛紛返回故里，淨遷出 5 萬人；1951 年上海經濟轉好吸引大批勞動力遷入，淨遷入約有 44 萬人；1954 年第一個五年計畫順利開展，連續幾年都有大批人口遷入；1955 年動員城市人口疏散，淨遷出約有 84 萬人；1957 年第一個五年計畫勝利完成，生產和建設取得很大的成績，當年淨遷入 28 萬餘人。這時期人口遷移變化很大，在經濟情勢好轉時人口大量流入，在經濟調整時期又大批遷出。另外，該時期基本上對於人口的流動並沒有實行控制，因此，城鄉間可以自由移動，不受控制。

6-9 平方米降至 4-5 平方米。⁴⁶此外，在這個階段城市住宅的發展朝兩個方向進行：1.住房的建造應服務於中國的工業化；2.跟隨蘇維埃模式的住宅發展。⁴⁷

表 E 1950-1957 年上海人口遷移表

年份	遷入		遷出		淨遷移	
	人數(萬人)	千分比(‰)	人數(萬人)	千分比(‰)	人數(萬人)	千分比(‰)
1950	56.69	113.9	62.33	125.2	-5.64	-11.3
1951	100.40	192.2	56.62	108.4	43.78	83.8
1952	43.00	76.5	35.21	62.6	7.79	13.9
1953	48.78	82.1	25.54	43.0	23.23	39.1
1954	45.75	71.6	29.67	46.4	16.08	25.2
1955	26.04	40.5	84.72	131.8	-58.68	-91.3
1956	38.25	60.8	44.33	70.5	-6.08	-9.7
1957	41.84	63.2	13.48	20.4	28.36	42.8

資料來源：《上海人口遷移研究》，p.37

表 F 1950-57 年上海住宅建設投資和竣工面積統計表

年份	投資總額 (萬元)	住宅投資 (萬元)	住宅投資比上 年增長(%)	占投資總額比 重(%)	住宅竣工面積 (萬平方米)
1950	1844	50		2.7	3.19
1951	6139	444	7.9	7.2	7.06
1952	16588	2786	5.3	16.8	25.77
1953	30459	7133	1.6	23.4	109.84
1954	27148	3856	-45.9	14.2	53.95
1955	30459	880	-77.2	3.1	15.67
1956	31450	1890	1.1	6.0	29.61
1957	43722	4605	1.4	10.5	84.05

資料來源：《上海住宅建設志》，p.332

B. 住宅的所有權形式

中華人民共和國成立前，私人擁有的城市住宅佔大多數。解放後，新政府接收國民黨政府的財產而實行公有制，並沒收帝國主義國家(imperialist countries)與官僚資本主義者(bureaucrat capitalists)的資產。這些資本在解放後多以公有的形式存在，對於既有的土地產權，共產黨中央針對城市與鄉村卻以截然不同的方式分別處理。新政府在都市地區未剝奪私人擁有的住宅所有權，在鄉村地區則透過土地改革直接剝奪了農村地區的土地所有權，改以集體擁有的狀態。因為共產黨中央認為，私人住宅在本質上是資本邏輯下的產物而非封建體制下的產物。從 1949 到 1956 年間政府的政策仍是保護城市裡中小型的物主；1956 年前大多數的城市住宅依然為私人所擁有。也因為政府的經濟力量有限，私人住

⁴⁶ Zhang Jie and Wang Tao, 2001, p.130

⁴⁷ Ibid, p.108

宅的買賣與租賃市場的存在緩和了住宅匱乏的壓力。然而當所謂的社會主義過渡期結束後，中國進入了全然的社會主義時期，並加快速度朝向公共所有權(public ownership)的社會主義體系前進。私人住宅陸續變成公有制的住宅，使中國私人擁有的住宅比率下降，在 1978 年僅有 9.9%。⁴⁸

在這段期間都市居民的住宅狀況非常多樣。這是因為過渡時期的公屋制度尚未完備。通常都市住宅可以分為舊住所、建新的住宅與公屋(publicly owned housing)。大多數都市居民居住在舊房子或公寓房間裡，而他們的居住狀況往往都不相同。新建的公屋(publicly owned urban housing)將人均面積由 4 平方米增加至 7 平方米。但是，住房的水準都差不多，是在一個低的水平：好幾個家庭共用一個廚房與廁所；在第一個五年計畫的「合理設計，不合理使用」指導方針下，一間公寓通常住著兩戶或更多戶的家庭，因而引起了許多的不便。⁴⁹

(2). 居住區的佈局與規劃

1951-58 年期間，根據市政建設方針，首先解決市區產業工人的居住問題。當時在市區 84 平方公里範圍的邊緣，規劃住宅基地，建造工人新村。其佈局的指導思想是：按照工業分佈的狀況，本著職工「就近生產、就近生活的要求」，統籌安排住宅新村的位置，既要離工業區較近、盡可能縮短職工上、下班的交通時間，又要同工業區保持適當距離，防止工業生產中有害氣體和噪音的侵襲。當時選擇市區邊緣地區做為住宅建設基地，還考慮到可以利用市區原有市政、公用服務設施，能節約建設資金，縮短建設週期，使新建住宅能很快投入使用。⁵⁰此外，還採用「調動工作、調動工種、調動居住地點」的「三調」方法，幫助居民解決工作地點遠離宿舍的困難。⁵¹

「一五」時期，為避免基建投資分散，保證國家重點項目，新工業城市和新工業區成為城市建設的重點。配合工業區建設的工人新村成為城市新住宅區發展的主要形式。這個時期的居住區組織結構基本上有兩種形式：即鄰里單元和街坊。⁵²其實，這兩種形式在中華人民共和國建立前已引入中國了，現在則用在居住區的規劃上。

⁴⁸ Ibid, p.113

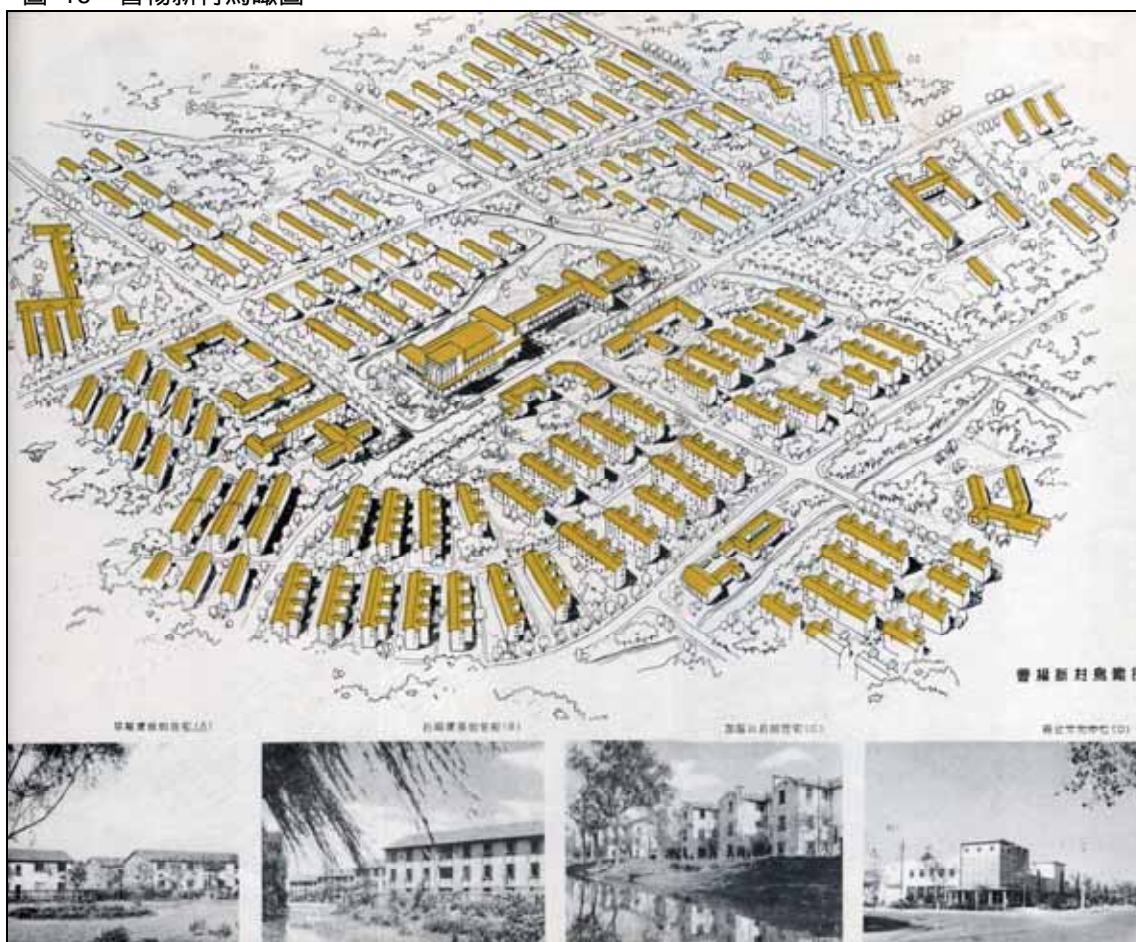
⁴⁹ Ibid, pp.119-20

⁵⁰ 上海住宅建設志編纂委員會編，1998，p.142

⁵¹ 孫懷仁，1990，p.263

⁵² 張杰 & 王韜，1999，p.36

圖 16 曹楊新村鳥瞰圖



資料來源：《1950-1962 上海市居民新村實例調查》，p.4

A. 鄰里單元的規劃形式 - 曹楊新村

上海第一批工人住宅—曹楊新村⁵³（圖 16）—即採用「鄰里單元」的觀念進行設計。新村的規劃者，汪定增先生，在其介紹曹楊新村的文章中，明確地承認該村「帶有鄰里單元的思想」（圖 17）。⁵⁴對於新村規劃想法為：

新村總面積為 94.63 公頃，半徑約為 0.6 公里，從邊緣步行至中心約在 7-8 分鐘，中心設立各項公共建築，如合作社、郵局、銀行和文化館等。在新村邊緣設立小菜場及合作社分銷店，便利居民在住宅附近

⁵³ 依上海住宅建設志編纂委員會編，1998，pp.144-5 一文：1951 年 8 月起，進行建房工程的前期工作，共徵用真如鎮東廟前村土地 225 畝，9 月正式開工。次年 5 月，首期完工。共建成樓房 48 幢，計 167 個單元，建築面積 32366 平方米。因這個建房基地靠近曹楊路，故定名為「曹楊新村」，首期完工的住宅稱為「曹楊新村」。又根據當時的住宅分配標準，新建住宅總共可以安排 1002 戶居民，所以也稱「1002 戶工程」。

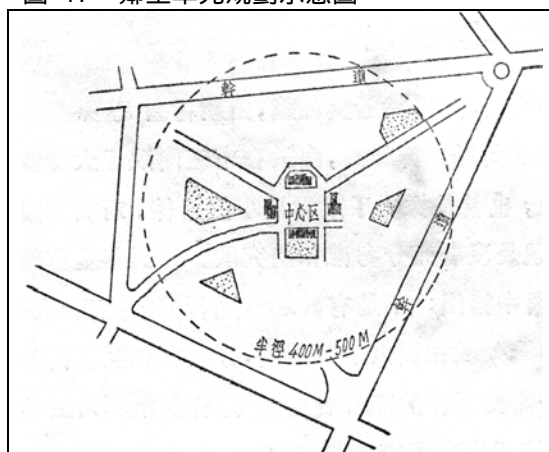
⁵⁴ 汪定增，1956，p.2

購買日用品。小學及幼兒園不設在街坊內而是平均分佈於新村的獨立地段內，小孩入學由家中至學校不超過十分鐘步行時間，新村的入口是比一般鄰里單元的人口為大，實際上，它已是一個小住宅區的規模，這是考慮為了維持一定規模的公共建築和居民經濟狀況而擬定的。⁵⁵

該村於1951年開始興建，53年已按初期規劃方案興建完成，後又於1956-58年間在新村邊緣進行擴建，並於1960年對部分住宅進行加層。新村的住宅設計依據當時的經濟情況設計，共有4種類型（圖18），「沒有考慮將來合理使用時一家一戶的佈置」。⁵⁶

然而在蘇聯居住區的規劃構想引入後，因為意識型態的理由，曹楊新村被批判其為資本主義都市計畫的體現。⁵⁷曹楊新村位於中山環路外，籌建時，由於市區內缺乏大塊空地，就選擇了靠近普陀工業區的郊區農地，也就是採取了阻力最小的路線。曹楊新村的興建為典型示範性質，主要著重於政治效果，因此「房租價格上相當照顧工人生活負擔能力，而不從一般市民房租考慮」，且主要是「分配給對生產上有顯著貢獻者，生產上一貫帶頭的優秀先進工作者，與工齡較長的老年工人，以起鼓勵生產之作用」。⁵⁸當然品質也是改革開放前最好的一批。

圖 17 鄰里單元規劃示意圖



資料來源：《建築學報：1956年第二期》，p.2

1950年4月蘇維埃專家小組，在《上海市改建及發展前途問題》一文中，對改進上海市政工作的建議上曾指出：「設計『花園城市』型的獨立市鎮工作者走到空想家艾·霍華德的小資產階級理論的道路，他發揮一種學說，在資本主義條件下，可以離開大城市而建設小型花園城市，作者們並沒有考慮到城市之內單位散佈在寬廣地區內，則將因建設及使用長距離之道路、下水道、自來水管、通訊聯絡工具及其他交通之鉅額費用而十分不經濟。上海市改建工作以擴充現

⁵⁵ Ibid, p.2

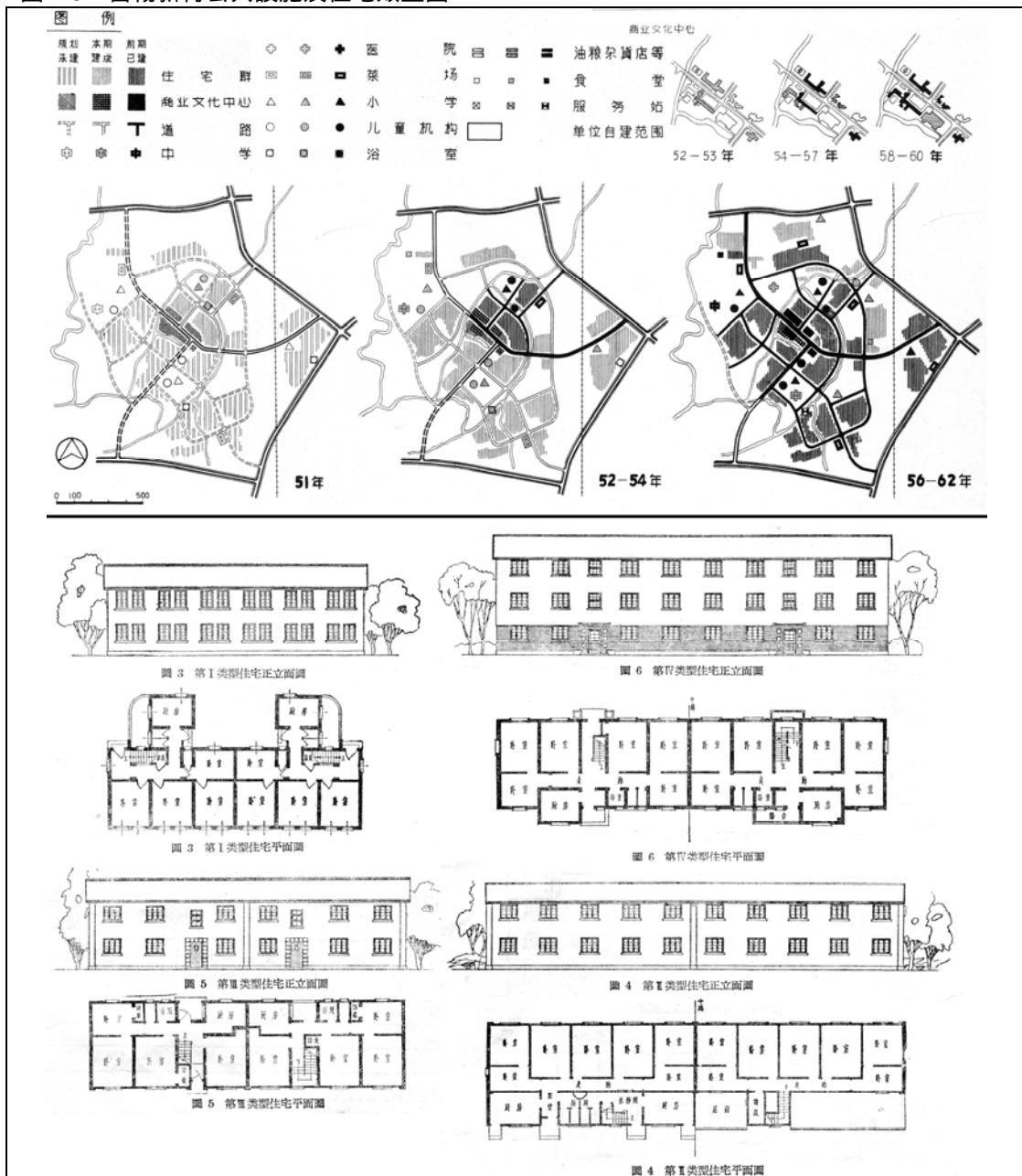
⁵⁶ Ibid, p.6

⁵⁷ Zhang Jie and Wang Tao, 2001, p.123

⁵⁸ 詳檔案資料《上海市總工會勞保部關於曹陽新村工房分配問題向市長請示和總結及二萬戶住宅工程檢查報告》

有市區面積之方法較為適當。」⁵⁹曹楊新村位於市區附近，設計者主觀上是認為符合擴大市區的原則的。此外，新村房屋不是獨立式或半獨立式住宅並非想造成獨立式的花園城市，但由於房屋層數低、密度低，無怪英國建築師司基納氏在53年來中國訪問後，在英國建築雜誌上發表文章稱曹楊新村為「花園城市」類型。⁶⁰

圖 18 曹楊新村公共設施及住宅類型圖



資料來源：上：《1950-1962 上海市居民新村實例調查》，p.11；下：《建築學報：1956 年第二期》，pp.4-6

⁵⁹ 詳檔案資料《城市規劃思想的檢查報告》

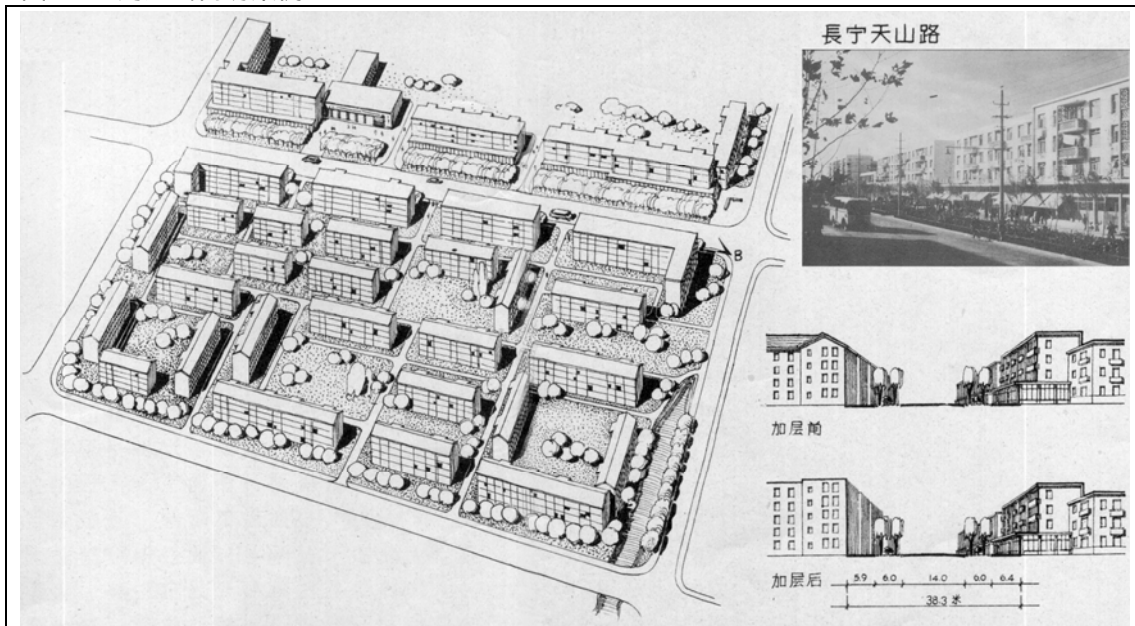
⁶⁰ 汪定曾，1956，pp.2-4

B. 周邊式街坊設計

蘇聯對於居住區規劃的想法：周邊式街坊設計(圖 19)，完整地引入中國並且付諸實踐。且這類居住區的規劃被認為，整齊畫一的形態體現了社會主義社會的精神與秩序。也成了體現社會主義的意識型態的實質作法。這類計畫的主要問題是並未考量中國的地理、氣候和環境是否合宜，也沒有考量居民的生活習慣。⁶¹住在沿街建築裡的居民常為噪音所苦。此外，在有限的住宅預算中重要的是建造南北向與自然通風的住宅。不過，在沿街式的設計中這兩個重點不被重視，而更為重視街廓的完整性，部分建築師更認為對於居住區形式的考量比特殊環境與居民需求更為重要。⁶²

周邊式街坊一般以托幼為中心，內部無其他生活服務設施，強調軸線與對稱，不考慮朝向，表現出強烈的形式主義傾向與秩序感。居住區內有較多的東西走向的住宅，日照、通風和噪音干擾都存在很多問題。⁶³其主要根據道路的性質與走向配置建築，並採用不同的處理手法，⁶⁴主要目的在維持完整的街道空間。

圖 19 周邊式街坊案例



資料來源：《1950-1962 上海市居民新村實例調查》，p.27

⁶¹ Zhang Jie and Wang Tao, 2001, p.136

⁶² Ibid, p.136

⁶³ 張杰 & 王韜, 1999, p.36

⁶⁴ 依建築工程部建築科學研究院城鄉建築研究室 & 上海市規劃建築設計院第二室, 1964, p.27
一文：生活性幹道上，主要是公共交通，對住宅的干擾不大，可以沿街佈置住宅，對於東西走向的幹道，將住宅正面沿街佈置，朝向良好，而且易於組成完整的街道空間；南北走向的幹道，為爭取良好的朝向，可以採用山牆沿街的佈置方式，山牆之間可用圍牆及低層商店作為連接體，為充分利用土地或組織街景而需要要順街佈置東西向住宅時，則可以採用單向走廊的建築

二、1958-1965，社會主義範型城市的加速改造

(一)、社會主義城市的建設與規劃

對於中國社會轉變的歷史而言，前一階段基本上完成了生產工具中私人所有權的社會主義轉變。之後，革命遭遇到一個新的問題：如何建造一個新社會。受到「一五」時期經濟成績的鼓舞，政府有信心以發展重工業政策作為經濟發展的主要原則。不過由於國內產經形勢的順利轉型，使得左派的觀點取得了支配權。基於對形勢過於樂觀的期待，大躍進時期的工業生產與人民公社⁶⁵的社會試驗陸續展開。幾年之後，這個方法使中國的經濟陷入了困境；雖然於1961年政府開始了經濟調整，左派的意識型態卻依然扮演著重要的角色。⁶⁶

1. 城市幅員的擴張與加速建設生產基地

(1). 工業「大躍進」與住宅標準的波動

1956年9月中國共產黨第八次全國代表大會通過了周恩來所作的《關於發展國民經濟第二個五年計畫建議報告》，提出全國「二五」計畫的工業指標，這個計畫雖比較符合當時上海工業發展的實際情況，但是，很快就被隨之而來的冒進思潮衝破了。從此，經濟工作中的急躁冒進的「左」的思想日益發展。⁶⁷其實，早在1957年毛澤東便認為：在我國社會主義改造和建設速度問題上，要不斷批判右傾保守主義思想。接著在八屆三中全會上，又提出要反「反冒進」，希望以此來創造一個「大躍進」的新局面；並在蘇聯提出15年趕超美國後，毛澤東也提出15年趕超英國的口號。毛澤東1956年所提出的口號，為1958年「大躍進」的輕率發動作了思想動員，並掀起了農業與工業生產的高潮。⁶⁸

在全國大躍進運動的推動下，一個「以鋼為綱，全面躍進」的局面逐漸在上

⁶⁵ 史景遷，2001，pp.819-20 一文：這種狂熱的行動主義所蘊含的正是一重寓意深遠的政治工程，或許我們可以將之視為是毛澤東生動地呼籲中國回應1871年巴黎公社的那種「純化的平均主義」(purist egalitarianism)價值。這種價值觀的體現不僅涉及廢除私有財，更進一步要求企業全面國有、國家銀行取消利息給付、將地主掃地出門、根除所有自留地，並重新強化公社制度、杜絕私有市場經濟的全部餘孽 - 甚至貧農在農村一角，推著車叫賣自己種植的蔬菜亦在禁止之列。

⁶⁶ Ibid, p.142

⁶⁷ 朱金海等著，1999，p.85-6

⁶⁸ 朱敏彥等編，2001，p.577

海形成，並一直持續到 1960 年。為了提前實現第二個五年計畫，並要 15 年後在工業上「超英趕美」，經濟發展的各項主要指標不斷被修改，「浮誇風」到處興起。上海為了完成生產的高指標，一方面將大量的基建投資用於發展生產性建設，另一方面結合全民大煉鋼的群眾運動，大煉鋼鐵。為了完成鋼鐵產量的高指標，上海不惜拆除許多機關、學校、里弄的鐵窗、鐵門，甚至發生了擅自拔掉高壓架空電線的接地線和接地鐵管的情況。⁶⁹經過三年的「大躍進」1960 年的上海工業總值超過了「二五」計畫的指標，但是，卻導致了輕重工業比例嚴重失調，人民生活水平改善的停滯。

大躍進時期鋼與鐵工業迅速地發展。在這段期間他們一方面將資本與其他資源挹注於鋼、鐵的生產，另一方面必須提供相應的輔助工作以符合高產能的目的。國家為了可以立即看到成效而破壞了國家經濟的平衡。此外由於大規模城市建設，國家的收入大部分挹注於生產性投資，非生產性的投資卻相對地下降；這就是城市住宅的投資急速下降的原因。此外，由於重工業快速膨脹，城市湧入大量農村勞工⁷⁰（表 G），住宅標準也因人口的波動而下升降。⁷¹

表 G 1958-66 年上海人口遷移表

年份	遷入		遷出		淨遷移	
	人數(萬人)	千分比(‰)	人數(萬人)	千分比(‰)	人數(萬人)	千分比(‰)
1958	19.37	26.9	51.34	71.3	-31.97	-44.4
1959	32.31	36.3	32.20	36.2	0.11	0.1
1960	23.76	22.8	26.59	25.5	-2.83	-2.7
1961	19.27	18.2	33.55	31.7	-14.28	-13.5
1962	21.38	20.2	37.58	35.5	-16.2	-15.3
1963	15.25	14.3	23.82	22.3	-8.57	-8.0
1964	15.41	14.3	20.09	18.6	-4.68	-4.3
1965	16.16	14.8	20.64	18.9	-4.48	-4.1
1966	10.10	9.2	17.87	16.3	-7.77	-7.1

資料來源：張開敏，《上海人口遷移研究》，p.38

(2).都市空間的擴展

毛澤東認為，在經濟工作方面，蘇聯模式至少存在三種弊端：1. 重工輕農，

⁶⁹ 中共上海市委黨史研究室編著，2001，pp.551-4

⁷⁰ 依胡煥庸編，1987，p.67-8 一文：這段期間上海人口的增長雖然受到一定影響，但因上海原有條件較優越以及全國各地的支援，仍能使人口增長未曾受嚴重的影響，增長率下降的幅度遠遠低於全國的水平；p.144 一文：市鎮人口（上海市區和郊縣城鎮）人口市外遷移的在業人口比重，低於市郊農村地區人口市外遷移者的在業人口比重。

⁷¹ Zhang Jie and Wang Tao, 2001, p.142

「糧食產量長期達不到革命前最高水平」；2. 重「重」輕「輕」，「市場上貨物不夠」，消費資料供應緊張，人民生活貧困；3. 高度集中的管理體制，「把什麼都集中到中央，把地方卡得死死的，一點機動權也沒有」。因此，毛澤東提出不能再照搬蘇聯的一套，要以蘇為鑒的《論十大關係》。⁷²

《論十大關係》發表⁷³以後，中共上海市委制定了上海工業「充分利用，合理發展」的方針，對城市規劃提出新的要求。1958年，國務院批准將江蘇省的嘉定、上海、松江等10個縣劃歸上海市，為上海城市的發展提供了廣大的腹地。這階段編制的《上海市1956-67年近期城市規劃草圖》和《上海市1958年城市建設初步規劃總圖》，提出開闢近郊工業區和遠郊衛星城鎮⁷⁴，兩者相對獨立又有有機聯繫的群體組合城市構想。1959年6月，市人民委員會邀請建築工程部規劃工作組來上海幫助編制城市總體規劃，10月，完成《關於上海城市總體規劃的初步意見》，提出逐步改造舊市區、嚴格控制近郊工業區、有計畫地發展衛星城的城市建設方針。⁷⁵

在1958年「大躍進」的形勢下，建工部提出了「用城市建設的大躍進來適應工業建設的大躍進」的號召。許多城市為適應工業發展的需要，迅速編制、修訂城市總體規劃，積極進行城市建設，使城市建設也出現了大躍進的形勢，因此，全國設市城市數，增加得很快。有些城市為了適應工業發展，規劃和建設了衛星城，上海即是其中之一。許多縣城和一些建制鎮⁷⁶，為了安排「大躍進」中的工業建設，採用了第二次全國規劃座談會所提倡的「快速規劃」作法，編制了城鎮規劃。有的在沒有地形圖和地籍資料的情況下，僅用幾天就繪製出規劃圖。這段期間中城市對「一五」期間編制的城市總體規劃重新進行修訂。這次的修訂，都是跟著工業「大躍進」的指標進行。因此所修訂出來的城市規劃，規模都訂得過大，建設指標訂得過高。⁷⁷

⁷² 韓榮璋，1997，pp.2-4。

⁷³ 1956年4月25日，毛澤東在中共中央政治局擴大會議上作《論十大關係》的講話，接著又在5月2日最高國務會議上作了進一步的闡述。12月27日，《論十大關係》的講話印發縣團級以上黨委。

⁷⁴ 上海在這段期間新闢了6個近郊工業區、6個遠郊衛星城鎮：吳淞、五角場、桃浦、曹河涇、長橋、吳涇、高橋、嘉定、安亭、松江、金山衛、閔行（或合稱12個衛星城鎮）。

⁷⁵ 上海城市規劃志編纂委員會編，1999，p.88

⁷⁶ 依馬潤潮，1989，p.4一文：中國大陸的鎮可以大別為二類：建制鎮及集鎮（後者亦稱鄉鎮）。前者是正式經過省一級的政府單位批准而建立的，行政上屬於一類的聚落；後者則為被正式批准，是屬於鄉村一類。據國務院1955年11月的規定：「常住人口在二千人以上，居民百分之五十以上是非農人口的居民區」，是屬於「城鎮」範圍的聚落，也就是說可以設置鎮的建制。

⁷⁷ 《當代中國》叢書編輯部，1990，pp.71-5

1958年中國的工業事業體數目從1957年的16.95萬增長至26.3萬；工業事業體的增加成為中國吸收都市勞動力的主要方法。都市人口與工業的急遽成長，而使城市有越來越多的工業區與相應的住宅區出現。此外，一些主要的大城市每天必須面臨土地開發與人口成長的壓力，因而開始尋求新的都市化方式，城市的發展轉移至城郊，企望郊區的發展能抒解城市所面臨的壓力。結果使得舊的都市區域發生變化，也開始發展衛星城市。上海的城市空間即在此脈絡下開始向郊區擴散。

1958年上海開始發展衛星城鎮以重新分配工業事業體與人口，城市因而不斷地擴大。⁷⁸上海工業佈局的空間延展在1949-78年間實際經歷了二種不同的發展模式。第一種是「攤大餅式」的佈局，即以中心城為圓心，工業佈局呈全方位的向外擴散，使城市範圍呈同心圓狀擴展。解放初期至「一五」時期即是這一佈局的體現；第二種是輻射式的佈局，即在中心城外，選擇一些區位較好的地點布置工業，並以交通幹線與中心城連結起來，形成由中心城向外呈輻射狀的佈局形式。1958年以後，先後有計畫地開擴郊縣衛星城鎮，即是這種佈局的體現。⁷⁹經歷了這兩個時期的城市擴張和人口驟增，造成住房和市政公用設施緊張，使人民生活出現了困難，而且徵用了大量的土地、佔用民房，惡化了城市環境。

2.反城市規劃與城市策略的調整

(1).從大躍進到人民公社與經濟的大調整

「大躍進」時期，重工業急速地成長，引致農民大量湧入城市，城市空間也急速工業化，造成都市蔓延、城市住宅嚴重不足，市政公用設施超負荷運轉，與國民經濟發展比例嚴重失調。⁸⁰因此，已不可能再繼續進行「大躍進」的建設方針，國民經濟必須進行調整。1961年中共中央委員會提出「八字方針」- 調整、

⁷⁸ Zhang Jie and Wang Tao, 2001, p.149

⁷⁹ 楊萬鍾，1991，p.60

⁸⁰ 朱金海等著，1999，pp.91-2 一文：三年「大躍進」中，上海基本建設投資總額共達34.28億元，其中生產性投資額高達28.75億元，占總投資總額84%，非生產性投資額為5.53億元，僅占投資總額的16%。而生產性投資總額高達21.96億元（其中重工業投資額達19.32億元，占工業投資總額的88%；輕工業投資總額達2.64億元，占工業投資總額12%），占生產性投資總額的76%，而其他生產性投資如農業、商業、交通、郵電等方面僅有6.79億元，僅佔生產性投資總額的24%。在基本建設投資總額中，工業投資所佔比重高達64%，其他生產性投資佔有20%，而非生產性的投資僅佔有16%。上海的人均面積始終徘徊在3.7-3.8平方米之間，比1950年的人均居住面積3.9平方米還要差。

鞏固、充實、提高 - 開始調整國家經濟的行動。重新調整的主要觀點包含：降低城市營造方案的規模與數量、重新調整農業生產、都市人口、城市與市區的組成關係。短時間內，「重新調整」有了實際的成效：所有的工業的產量皆減少，而工業與農業、重工業與輕工業的關係較為正常化，同時，城市營造也降低至僅能維持簡單再生產的水平。⁸¹但後來由於「文化大革命」的開始，使原訂計畫進行為期 7 年的國民經濟調整，最終只進行了 5 年。

1958 年「大躍進」運動的高潮中，農村人民公社的運動也同時發展起來，很快地，這股熱潮便擴展至城市中。他們認為人民公社運動符合社會主義結合鄉村與城市、工人與農民的原則。1958 年 11-12 月舉行的中國共產黨第八次全國代表大會第六次全體大會提出「都市的人民公社將舊城改變為社會主義城市，且為生產、交易、分配、人民生活福利事業組織的工具，並成為結合工、農、兵、學、商，最後結合政府管理的社會組織」的原則。⁸²基本上人民公社設立於現有的組織中，像大規模的國營事業、工廠、組織、學校或鄰里單元。此外，1958 年北京的總體計畫深深地受到人民公社想法的影響，而變成這個時期中計畫的典範。它必須消除「三個差異」（城鄉的差異、工農間的差異、勞心與勞力間的差異）最後轉變成社會主義的社會。計畫清楚說明都市的居住區應該依據人民公社的原則建造，在這背景下設計與建造了許多都市的居住區，儘管有一些觀點不盡相同，不過它們都緊跟著這個特性。⁸³

(2). 「三年不搞城市規劃」

自解放後城市隨著工業的發達而持續不斷地擴張，造成人口驟增，使城市住房、供水和公共交通成了當時迫切需要解決的問題。尤其在決定實施工業「大躍進」後，也確定了城市建設也必須隨之「大躍進」。1958 年 7 月，建工部召開了第一次城市規劃工作座談會（青島會議），認為城市的發展，應該是大中小城市相結合，以發展中小城市為主，同時，要有計劃地建設衛星城市，並作為大城市繼續發展的方向，以及加強區域規劃以及城市逐步實現現代化的觀點。⁸⁴但隨之而來的「大躍進」時期，因其急於求成的建設思想，而使得這青島會議的觀點未能推行。接著建工部提出「用城市建設的大躍進來適應工業建設的大躍進」，城

⁸¹ Zhang Jie and Wang Tao, 2001, p.145

⁸² Ibid, p.162

⁸³ Ibid, p.163

⁸⁴ 《當代中國》叢書編輯部，1990，p.73

市規劃工作便圍繞在這樣的觀點下進行，並表現在若干不切實際的超大規模的城市規劃上；1960年建工部召開第二次座談會，否定了第一次座談會的決議。座談會提出：「要在十到十五年的時間內，把我國的城市基本建設為社會主義現代化的新城市」。對於舊城市也要求在「十到十五年內基本改造成為社會主義的現代化新城市」。城市規劃的指導思想從此逐漸步入脫離實際的軌道，尤其是1960年在全國計畫工作會議中宣布「三年不搞規劃」後，不僅對「大躍進」中形成的不切實際的城市規劃無從補救，更導致各地紛紛撤銷規劃機構，大量精簡規劃人員，使城市建設失去了規劃的指導，造成了難以彌補的損失。⁸⁵

針對「三年不搞規劃」的現象，寧越敏認為：「城市在此期間所受的命運，實際上是50年代將城市規劃視作『國民經濟工作的繼續和體現化』的必然結果，既然國民經濟遇到困難，需要調整，那麼三年不搞規劃也理所當然的了。」對於調整期城市建設的混亂，雖然中央於1963年10月召開了地二次城市工作會議，會議提出重新恢復城市規劃工作，但由於城市規劃的目標與作用等問題未從根本上解決，城市規劃要想真正發揮作用也是不可能。⁸⁶

(3).城市建設的調整與再次受挫

1961年，中共中央提出了「調整、鞏固、充實、提高」的八字方針，做出了調整城市工業項目、壓縮城市人口、撤銷不夠條件的市鎮建制，以及加強城市設施維修等一系列重大決策。⁸⁷上海同全國一樣，在這方針下進行城市的調整。原來預定進行七年的國民經濟調整期，卻在文化大革命開始後縮短為5年。這5年大調整可分為前兩年（1961-2年）和後三年（1963-5年）兩個階段。⁸⁸前兩年著重於調整，後三年由於國民經濟已有明顯好轉，還在鞏固、充實和提高上做了不少努力，取得了一定成效。

為了扭轉三年「大躍進」中生產性基建，尤其是重工業基建投資過多的不合理狀況，為協調基建投資比例，上海按照農、輕、重適當安排，使農、輕投資比重逐漸上升，重工業投資比重有所下降，並兼顧非生產性建設投資。但由於經濟工作指導思想中「左」的影響，生產性建設投資下降和非生產性建設投資上升的

⁸⁵ 王凱，1999，p.23-4

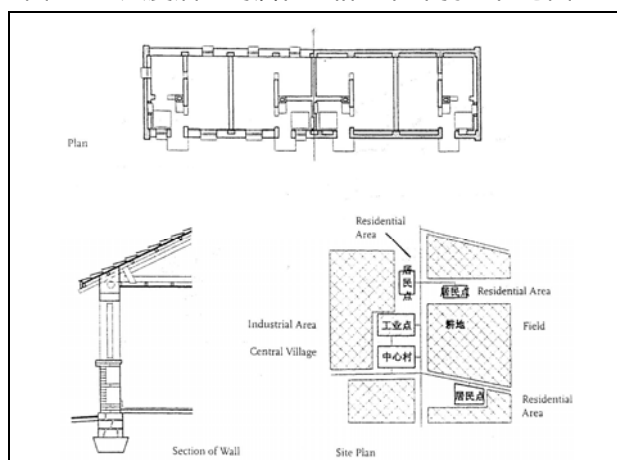
⁸⁶ Ibid, p.24

⁸⁷ 《當代中國》叢書編輯部，1990，p.82

⁸⁸ 朱金海等著，1999，p.92

幅度並不大，輕紡工業及市政公用設施中存在的問題未能獲得根本的解決，不少矛盾繼續留存下來；「大躍進」中，上海城市建設的投資主要用於衛星城鎮和市郊工業區的建設，忽略了市區建設。在此調整中，上海用有限的投資針對城市建設中的薄弱環節加以改善，如針對市區地層下陷與積水問題以及重點道路進行改造；另外，由於職工人數由 1957 年的 174.66 萬人增至 1960 年的 223.43 萬人，因此，中共中央發出了《關於精簡職工工作若干問題的通知》以及制訂了《關於減少城市人口和壓縮糧食銷量的九條辦法》。上海在 1960-62 年間便動員農村職工回鄉參加農業生產，並辭退一部份家居城鎮的里弄工和臨時工，且動員一部份符合退休退職條件的職工退休退職。這兩年實際外遷人口共達 41.5 萬人，從 1963 年起更加強計畫生育和晚婚的工作，使市區人口出生率下降。人口的大量減少，減少了工資開支與糧食銷量，使城鄉關係也因而得到進一步改善。⁸⁹經過幾年的調整，城市建設剛有一些起色，但「左」的指導思想對城市建設在決策上產生的錯誤，並未得到糾正，甚至在某一些地方還有進一步發展。因此，在 1964-65 年，城市建設工作又遭受了幾次挫折。⁹⁰

圖 20 大慶油田的居住區計畫和干打壘住宅圖



資料來源：《Modern Urban Housing in China》，2001, p.162

1959 年大慶油田在「先生產、後生活」、「不搞集中的城市」的思想下，在一片荒原上開始建設礦區，與建設「干打壘（即夯土牆）」房屋（圖 20），建設分散的居住區。1963 年，周恩來視察大慶時，作了「工農結合，城鄉結合，有利生產，方便生活」的題詞。但是，在 1964 年 2 月全國開展「學大慶」運動以後，機械地將這四句話作為城市建設方針。有些城市在市區穿插上農田和種植農作物，房屋建設

也學著搞「干打壘」，以為這就是貫徹「工農結合、城鄉結合」的方針。⁹¹1964 年，毛澤東又提出「三線」建設⁹²的方針，並要一些重要企業往內地搬家，要求

⁸⁹ 中共上海市委黨史研究室編著，2001，pp.578-84

⁹⁰ 《當代中國》叢書編輯部，1990，p.87

⁹¹ 董志凱，2003，p.28

⁹² 所謂「一線」，主要是指東北沿海各省；「三線」是指長城以南、京廣線以西的四川、貴州、雲南、陝西、青海、甘肅、山西、冀西、豫西、鄂西、湘西、粵北、桂西北等西南、西北內陸地區；「二線」則是指介於一、三線之間的廣大地區。同時，在一、二線地區內再劃出若干地方為區內的「小三線」。

國家在搞「大三線」的同時，各省、市、自治區都要搞「小三線」。因此，在大、小「三線」的建設中，形成了「不建設集中城市」的思想。⁹³結果，工廠通通安排在山溝、山洞裡，並避開城市建工廠與消除工廠特徵，也實行廠社結合與消除城鄉差別，使許多企業佈局分散，生產效益低下，職工生活不便。這種「反城市化」的思潮和作法嚴重地阻礙了城市的發展。⁹⁴

(二)、空間實踐

1. 基本建設規模的擴大與調整

(1). 基本建設的盲目發展

1953年三月由中共中央政治局提出，隨之五月中共第八次全國代表大會第二次會議通過了「鼓足幹勁，力爭上游，多快好省地建設社會主義」的總路線，並完全的肯定之前已經提出的「大躍進」的口號。此後，國民經濟各部門的生產指標迅速地一再提高，生產上的高指標迫使基本建設的規模越來越大，「大躍進」的浪潮席捲全國。上海在「大躍進」的左傾思想的影響下，出現了工業的高指標，為了實現這個工業的高指標，在「用城市建設的大躍進來適應工業建設的大躍進」的指導方針下，進行了規模巨大的基本建設（表 H）。建設指導思想上的急躁冒進、盲目追求高速度，在當時，其理論依據有兩條：1. 片面強調人的主觀能動作用，提出「要防止見物不見人的偏向，即只見到現有的物質條件，看不到偉大的群眾主觀能動性和創造性」，認為「我國在工農業生產方面趕上資本主義大國，可能不需要從前所想的那樣長的時間」；2. 把平衡劃分為「消極平衡」和「積極平衡」兩種，主張留缺口的「積極平衡」，強調「平衡是暫時的，有條件的。不打破平衡，那是不行的」。⁹⁵

表 H 1957-65 年上海社會固定資產投資總額表

	1957	1958	1959	1960	1961	1962	1963	1964	1965
全年固定資產投資總額(億元)	5.2	11.32	15.61	17.64	7.21	3.83	5.32	7.22	7.75
基建投資金額(億元)	3.71	9.74	12.32	12.23	4.91	2.19	3.31	5.02	5.12

資料來源：上海統計網

⁹³ 《當代中國》叢書編輯部，1990，p.88

⁹⁴ 蘇少之，1999，p.11

⁹⁵ 《當代中國》叢書編輯部，1989，p.77

當時普遍認為中國長期以來都是中央集權，地方沒有權，妨礙了生產力的發展，所以「大躍進」的實行主要是依靠地方。因此，為了加快工業的發展，加大了地方興建工業的任務和責任，也下放了一大批工業企業給地方管理，且自 1958 年起勞動力的招收、調劑，由各省市自治區自行負責，不必經中央勞動部門同意和納入國家計畫統一管理。結果這些措施大幅度地擴大了地方和企業的財權，加上大部分建設項目下放給地方管理，使預算內基本建設撥款中地方占的比重，大幅提高。⁹⁶循此，上海在這三年間基建投資的大幅增長，一個個建設工程紛紛開工興建，城市中的基礎設施也隨著工業的成長而隨之發展。

「大躍進」期間，上海基本建設不僅規模擴大投資分配比例也有較大變化：1.在基本建設中生產性建設所占的比重與「一五」時期相比有較大的增加；2.在生產性建設中，重工業和農業基建投資比重比「一五」時期提高，輕工業基建投資比重則比「一五」時期降低。「大躍進」時期與「一五」時期相比，上海重工業基建投資所佔比重由 72% 上升為 84.6%，農業投資比重由 3.3% 上升為 3.8%，輕工業投資比重則由 24.7% 下降為 11.6%。這種投資比重的變化，是當時「重生產、輕生活」思想在基本建設中的反應，也是基本建設部門貫徹「以鋼為綱」建設方針所產生的結果。⁹⁷

三年中，上海城市建設投資主要用於衛星城鎮和市郊工業區的建設，而忽視了市區建設，尤其當時的重點是道路建設，因此，闢築和改建了市區通向衛星城的幹道，使衛星城與中心城溝通，並對重點道路進行了改造。當時，新建、改建的道路共達 445km，其長度相等於解放前上海原有公路的一半左右。這些道路中，有近三分之二是直接配合衛星城鎮和市郊工業區的建設而建造的。⁹⁸雖然當時隨著城市的發展，加強了城市基礎設施建設：建設了自來水廠、焦化廠、停車場以及一些下水道和排水泵站，增加了市政公用設施的供應能力和服務容量。但由於當時認識的侷限，而將重點均集中在道路的建設。⁹⁹因此，城市中普遍出現生活用水不足、排水設施的缺乏、公共運輸能力降低以及人均居住面積下降至 3.1 平方米等問題。雖然這段期間城市基本設施的投資額提升了不少，但投資比率卻大幅度的降低，造成城市的建設遠遠落後於工業建設的規模。

⁹⁶ Ibid, pp.79-84

⁹⁷ 孫懷仁，1990，p.383

⁹⁸ Ibid, p.400

⁹⁹ 中共上海市委黨史研究室編著，2001，p.579

(2). 基建的調整與投資的縮減

「大躍進」期間，在施工中，實行了所謂「三邊」制度，即邊勘探、邊設計、邊施工。「有不少工程沒有經過必要的勘探和設計，即匆忙上馬」。¹⁰⁰由於建設任務過大，建築材料供應緊張，建築機械設備不足。有的工廠廠房建成後，廠內設備卻沒有製造出來，結果拖長了工程的竣工和投產日期，增加了工程的建設成本。有的工程開工後，發現問題嚴重，被迫中途停工，工程報廢；有的工程在施工過程中片面求快，質量很差。這些質量差的工程，有的中途停建報廢，有的建成後被迫返工，還有的建成後改變用途，甚至拆除。基本建設中的這種浪費現象，不僅發生在工業部門，也發生在農業部門和其他部門。基建效果的下降，還表現為不少工程雖然順利建成，質量也還好，但工程建成後不能順利投產。造成這個問題的原因：建設前對原材料來源或產品銷路缺乏調查，建成後因缺乏原材料或因產品無銷路而無法進行正常生產；基建規模過大，建成後生產設備的利用率低；生產技術沒有過關，無法開工；有的則是建設過早，暫時不需要等原因而無法投入生產和使用。¹⁰¹這些經濟工作上的高指標與浪費的情形，使整個經濟陷入困境。1961年1月，中共八屆九中全會決定對國民經濟實行以調整為中心的「調整、鞏固、充實、提高」的方針，基本建設是調整的重點。國民經濟調整歷時5年，直至1964年下半年基本建設的重點開始轉移，1965年後方建設全面開展。

為了貫徹基本建設調整方針，採取了一系列措施，已解決因「大躍進」而造成的問題。雖然在在這一系列的措施下基建規模已有縮小，但還是超過了當時國力的可能。當時戮力於調整投資方向以緩解各經濟部門間失調的比例，加強基本建設的集中統一管理和壓縮投資規模。¹⁰²在政府的努力下，基建投資大量縮減、基建的投資分配比例也較為平衡，但由於非生產性的左傾思想仍然存在，因而之前留下的問題依然存在。

上海從1961年起即調整建設規模，大幅壓縮基建投資。隨著基建投資總額和基建規模的壓縮，建築安裝隊伍也實行了精簡和整編。1961年和1962年，上海全民所有制的建築企業職工從12.85萬人減為5.59萬人，減少了56.5%；建築材料工業的總產值也大幅度下降，1962年降為2.6億元，比1960年下降約5億元；除了壓縮基建投資總額外，還調整了投資的分配比例，以扭轉三年「大躍進」中生產性基建和重工業基建投資過多的情況。上海在1963-65年的3年中，基本建設投資的分配，生產性建設投資比重有所下降，非生產性建設投資比重有所上升。（表1）在調整期間，上海在調整基建投資分配比例上是作了一些

¹⁰⁰ 孫懷仁，1990，p.384

¹⁰¹ Ibid, pp.384-5

¹⁰² 《當代中國》叢書編輯部，1989，p.127-9

努力並取得了一定的效果。但是，當時由於在經濟工作的指導思想上仍有「左」的影響，因而輕視非生產性建設和輕紡工業建設。因而造成非生產性部門和輕紡工業的基本建設投資過少，使部分既有的問題繼續加重。例如，上海住宅長期處於緊張狀態，在「一五」時期，上海造了住宅建築 294.12 萬平方米，而 1963-1965 年僅造住宅 137 萬平方米。¹⁰³

表 I 1958-65 年生產性與非生產性投資分配比例表

	生產性投資		非生產性投資	
	投資額 (億元)	在投資總額中所佔比重 (%)	投資額 (億元)	在投資總額中所佔比重 (%)
1958-1960 年	28.74	83.8	5.54	16.2
1963-1965 年	10.37	77.1	3.08	22.9

資料來源：孫懷仁，p.387

2. 城郊營造與住工混和的形式

(1). 市郊工業區與衛星城鎮的關建及城市建設的進展

中國在計畫經濟年代，在「嚴格控制大城市」方針的指導下，大城市外圍建設了若干以工業為主體的衛星城鎮。一方面企圖建立工業城鎮，另一方面則是為了減緩城市的人口壓力。但是，當企業被迫外遷後，相應的生活配套措施卻沒有同步跟上，很多的職工由於不滿意郊區的生活條件，而不願隨廠遷郊，造成與西方國家不同的逆向通勤方式：在郊區工作但居住在市中心。隨著企業建起了大片的宿舍，增添了一定的生活設施，部分職工才從城區搬到工作地。¹⁰⁴在傳統計畫經濟體制下，中國借鑒了前蘇聯的經驗建設了衛星城鎮，這是服膺於傳統計畫經濟體制下的城市理論和實踐，其中絕大多數都是重工業城。主要目的是以發展工業、提高生產效率為主。

衛星城鎮的建立有助於吸收城市中的過多的勞動力，與解決城市中住宅匱乏的問題。一些主要的大城市每天面臨土地開發與人口成長的壓力，住宅也以發展衛星城市作為新的都市化方式。社會主義的官方相信：在整體都市體系內基礎設施與公共服務的分散配置 (dispersal) 必然是沒有效率的。平等 (equality) 的概念是必須要連結著效率 (efficiency)，因此當都市與區域的策略急於尋求平等與「設想的」效率之間的妥協時，被建議的策略往往包括：「在特定集中區域的分

¹⁰³ 孫懷仁，1990，pp.386-8

¹⁰⁴ 顧朝林等著，2000，pp.157-161。

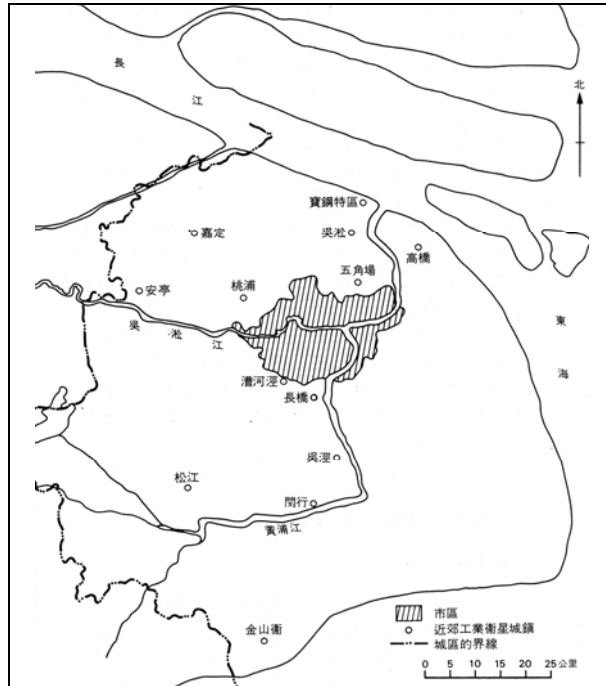
散」(centralized decentralization);¹⁰⁵也就是說：在少數中心周邊的低度發展區域安置工業。上海在這樣的思考邏輯下，亦在周邊的低度發展區域建立了以工業為主的衛星城鎮。

上海為貫徹「充分利用、合理發展」的工業方針，並適應工業佈局和結構調整的需要，1956年市規劃管理局（簡稱市規劃局）提出建設衛星城鎮的設想；1957年12月，中共上海市第一屆第二次代表大會決定「在上海周圍建立衛星城鎮，分散一部份工業企業，減少市區人口過份集中」。根據盡可能靠近河道、鐵路、原有集鎮，有供電、給水條件，並距市中心有適當距離（25-30公里）的選點原則，規劃以某一工業為主體的新型工業衛星城。至1959年底，先後規劃建設閔行、吳涇、安亭、松江、嘉定五個衛星城。衛星城可分為3種類型：

第一類以依託條件較好的縣城為基礎；第二類以某種工業為主，大、中、小型工廠相結合；第三類以大型聯合企業為主體，居住區與市政公用設施配套齊全。¹⁰⁶而工業區的建立則是在已有工業發展的區域進行開發，或在既有的城鎮地區置入工業項目，以利用現有的設施來減輕國家對於工業發展所需承擔之資金與基礎設施的建設。

由於上海的存在對國家有著重大的意義，特別是上繳國家的稅收，以及其所擁有的有效率的經濟投資的因素，政府對上海的經濟發展總是時加鼓勵，因此上海平均每年的工業年增率為11.2%。隨著快速的發展，上海新闢了12個衛星城鎮：吳淞、五角場、桃浦、曹河涇、長橋、吳涇、高橋、嘉定、安亭、松江、金山衛、閔行。¹⁰⁷（圖21）但是，衛星城鎮的建立卻沒有舒緩建成區內對於住宅的渴求。「二五時期，剛好是中國建國十週年，所以出台了大型的城市建設計畫，像『閔行一條街』（圖22）這樣的大型計畫就是為了配合建國十週年而出台的衛

圖 21 上海都市區域的近郊工業衛星市鎮圖



資料來源：嚴重敏，1986，p.108

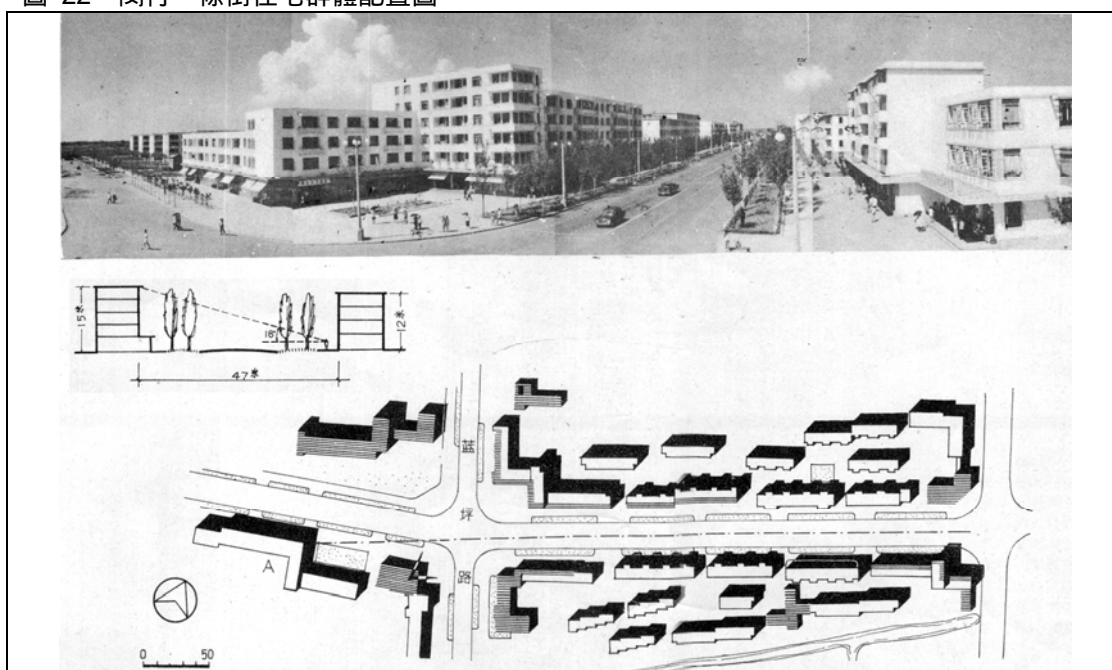
¹⁰⁵ Andrusz, 1996, pp.111-2。

¹⁰⁶ 上海規劃志，p.180-2。

¹⁰⁷ 嚴重敏，1986，pp.103-8

星城鎮建設計畫，當時，政府臨時下令規劃單位在一個月內要完成規劃。建成後，工人隨著單位的搬遷而進住，不過有許多人並沒有退掉上海市內的房子，以便於一個星期可以回上海居住一天，而且家人大多數沒有跟著職工搬遷到新的住房，還是都住在市內。¹⁰⁸所以，當時衛星城鎮對於疏散建成區的人口壓力與緩解住房壓力的作用並不大，僅僅是回應了社會主義「平等」的意識型態。

圖 22 閔行一條街住宅群體配置圖



資料來源：《1950-1962 上海市居民新村實例調查》，p.26

(2). 政策引導下的居住形式

1956 年政務院提出「加強工業區與新建城市的營造工作」。這份文件強調了「在進行新的工業城市和工人鎮建造時，在經濟允許的情況下商店、學校和其他文化設施，都應該在統一的計劃、設計、投資、營造、分配與管理中逐步被實現，以符合需求。」承辦部門需承擔新建廠區中的公共建設、道路與住宅，也包含工人居住區的營造；地方政府則需承擔供大眾使用的公共建設、道路與其他公共設施。在這套體系下，每一個企業都必須負擔員工住宅的興建。居住區 - 也就是工人新村 - 必須興建於鄰近工廠的區域以縮短通勤的時間，且可增加對於既有公共建設的使用，以減少政府對於公共建設的支出。¹⁰⁹

¹⁰⁸ 2005/4/9 訪問許漢輝文稿。

¹⁰⁹ Zhang Jie and Wang Tao, pp.113-6

1958 末年至 1965 年，政治與經濟的起伏影響了住宅的發展。大躍進和人民公社運動造成了國家經濟結構的不穩定，也犧牲了住宅的發展。在嚴格的經濟管制下，為求減少支出，住宅發展投資的劇降，使住宅營造水準降至人民共和國成立以來的最低點；意識型態也強烈地影響了在城市中的人民公社運動。從 1961 年開始的經濟調整與改正，雖然時間不長，不過還是有助於城市住宅的發展。但是，隨後「左」的意識型態又取得了優勢，「節約就是革命」的想法成了住宅供給中主要的指導原則。¹¹⁰循此，「市郊工業區和衛星城鎮中民用建築跟不上客觀需要的增長，商業、文化、教育設施不足甚至比市區低，不少在市郊工業區和衛星城鎮工作的職工不願意把家庭搬遷過去，自己平時單身住在廠內宿舍」。¹¹¹另一方面，市郊工業區和衛星城鎮的新建住宅也跟不上需要。據 1960 年統計，總共建造 78 萬平方米，以每戶平均 20 平方米計算，只能供 3.9 萬戶居住，這和當時在這些地方工作的 27 萬名職工的需要相距甚大，住房不足狀況十分突出。閔行上海電機廠和上海汽輪機廠在 1960 年統計，職工的帶眷率僅達 27-29%。可見，關建的市郊工業區和衛星城鎮對減輕市區人口的密集程度也還沒有充分發揮其應有的功能。¹¹²

儘管在城市營造的投資方面很快的增加，但是視住宅為非生產性的政策未改變，因此，「大躍進」期間對於住宅的投資比率卻降低了。即使都市人口快速增長，對於城市住宅的需求也日益增加，但在這三年間平均對住宅的投資比率卻遠不及 1957 年的投資比率（表 J）。顯見，經濟原則再次受到意識型態左右，未將住宅發展納入考量。

表 J 1952-65 年住宅投資與竣工面積表

年份	住宅投資額（億元）	占全社會固定資產 投資總額比重(%)	住宅竣工建築面積 （平方米）	市區人均居住面積 （平方米）
1952	0.28	16.80	25.77	3.4
1953	0.71	23.40	109.84	3.3
1954	0.39	14.20	54.95	3.3
1955	0.09	3.10	15.67	3.6
1956	0.19	6.00	29.61	3.3
1957	0.46	10.50	84.05	3.1
1958	0.45	4.00	138.04	3.8
1959	0.52	3.50	94.96	3.7
1960	0.48	2.80	67.04	3.8
1961	0.22	3.30	43.95	3.8
1962	0.14	4.00	31.32	3.8
1963	0.24	5.10	16.50	3.8
1964	0.36	5.60	55.46	3.8
1965	0.39	5.60	65.08	3.9

資料來源：上海統計網

¹¹⁰ Ibid, p106¹¹¹ 孫懷仁，1990，p.398¹¹² Ibid, p.398

在資本主義國家中對於住宅的需求是在市場體制下，以個人和公司為主進行；而社會主義國家則長期實行土地國有、行政劃撥、無償使用的制度，與國有企業、單位辦理社會的「全包」制度，因此職工的住房均由企業與單位提供。¹¹³在沒有市場機制的體系中，必須仰賴大有為的政府進行住宅的興建與分配；中國在這套體系底下出現了極為不公的住宅福利補助政策：城市中的居民是由政府分配住房並依據薪資補貼其住房補助金；相對地農村的居民則必須由自己負擔自己的住房的支出。¹¹⁴因此，效率與平等的概念出現了矛盾的地方，尤其在中國亟欲將龐大的都市人口從城市中遷出，卻出現了不平等的補助情況，「城鄉一體化」的理念破產，鉅型城市浮現；與大城市間不均等的發展。

1965 年的上海，既有的居住區有 374.06 億平方米，1958-1965 年間的人均面積約為 3.8 平方米。這些住宅包含了：公寓、花園洋房、新工人住宅、新式與舊式的里弄住宅、簡屋與解放後由政府興建的工人新村，工人新村占全部住宅的 17%。居住於新建住宅的人均面積為 4-4.5 平方米；相對地，居住於舊式住宅的人均面積為 3.6 平方米。在這低品質的居住情況下，常見到好幾戶住在同一間屋子裡，或好幾戶住在同一層樓。¹¹⁵中國住宅在社會政治與經濟的影響下，不僅大型城市不斷地擴大，城市中居民的居住品質也極為低落，甚至比解放前更為難堪

(3).城郊「工人村」與「新村」的建設

花園城市/新鎮在資本主義城市的後期發展，成了對於郊區居住生活的美好想像。霍華德的花園城市理念中三磁鐵的圖示，對於城鄉之間的關係，與社會主義國家「城鄉一體化」的意識型態不謀而合，¹¹⁶中國在 1951 年開始興建的上海曹楊新村（圖 16）以鄰里單元開始修建，而行列式的設計理念也是其重點，由此可約略看出花園城市的影子。但這類鄰里單元被認為是資本主義城市規劃思想的體現而受到了批判，中國轉而引進了蘇聯的「小區」規劃思想，之後的規劃方向便全然轉變。¹¹⁷

¹¹³ 顧朝林等著，2000，p.160

¹¹⁴ Zhang Jie and Wang Tao, p.148

¹¹⁵ Ibid, p.151

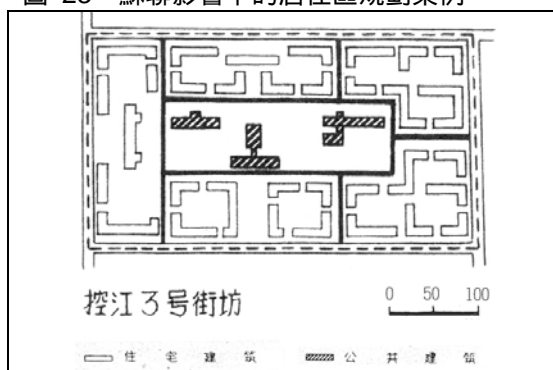
¹¹⁶ 金經元譯，2000，p.15 中提到：霍華德的《明日的田園城市》一書中主要是針對當時英國大城市所面臨的問題，提出了用逐步實現土地社區所有制、建設花園城市的方法，來逐步消滅土地私有制，逐步消滅大城市，建立城鄉一體化的新社會。

¹¹⁷ 張杰 & 王韜，1999，p.36 一文：經濟恢復期的居住區組織結構上有兩種形式：即鄰里單元和街坊。鄰里單元以 1951 年開始興建的上海曹楊新村為代表，其建築依地形自由佈置，保證空氣和陽光，在內部設置日常生活服務設施。這種形式在居住區內部組織、與自然環境結合上都是較為成功的。但是此後由於意識型態的原因鄰里單元被做為資本主義城市規劃思想的體

「鄰里單元」的觀念在中華人民共和國建立前已引入中國了，後來則用在居住區的規劃上。¹¹⁸以上海的曹楊新村為例，其於 1951 年開始興建，並採用了「鄰里單元」的特色。曹楊居住區的總面積為 94.63 公頃。半徑約為 0.6 公里，從邊緣步行至中心約在 7-8 分鐘。新村的人口比一般鄰里單位的人口還多，實際上，它已是一個小住宅區的規模。其有一個內部的道路結構，且與環境做了很好的結合。¹¹⁹然而在蘇聯居住區的規劃構想引入後，由於意識型態的理由，曹楊新村被批判其為資本主義都市計畫的體現，中國便全面學習蘇聯的街坊式建築。¹²⁰

蘇聯的影響包含全部居住區規劃設計，其主要展現在周邊式街坊的鄰里單元的出現。這種形式首先在歐洲出現，這種居住區的形式通常有一個明顯的中心，而建築物則沿著街道配置。建築物不是南北向就是東西向，而公共建築則位於居住區的中央，展現十分有秩序的樣子與形式。（圖 23）然而在這種居住區形式中為數眾多的東西向住宅，其採

圖 23 蘇聯影響下的居住區規劃案例



資料來源：《上海市居民新村實例調查》，p.33

光與通風皆不盡人意，而街道也有擾人的噪音。此外，居民也不滿意鄰里單元的周圍環境。¹²¹因此在中央政府「調整，鞏固，充實和提高」政策的引導下開始對住宅進行深入的調查及研究，特別是住宅標準方面的調查，反省蘇聯模式的適用性，並反應現實的住宅狀況。尤其是對當地環境及氣候的調查，改變了複製蘇聯的經驗，而出現了適合中國環境的住宅形式。¹²²

60 年代到 70 年代後期，城市住宅的設計、建設在「解決居住困難，不是錦上添花」的指導思想下進行。住宅的外型幾乎全是平頂的多層住宅（一般為四至

現受到了批判。行列式佈局也廣泛運用於「一五」之前和初期的工人新村，這種佈局保證了通風與朝向。「一五」時期，出現了學習蘇聯的周邊式街坊。街坊一般以托幼為中心，內部無其他服務設施，強調軸線與對稱，不考慮朝向，表現出強烈的形式主義傾向與秩序感。居住區內有較多的東西朝向的住宅，日照、通風和噪音干擾都存在很多問題；同時，整齊、嚴肅的性格與居住區應有的氣氛很不協調。「一五」末期，中國引進了蘇聯的「小區」規劃思想。

¹¹⁸ Zhang Jie and Wang Tao, pp.123-4

¹¹⁹ 汪定增，1956，pp.1-15

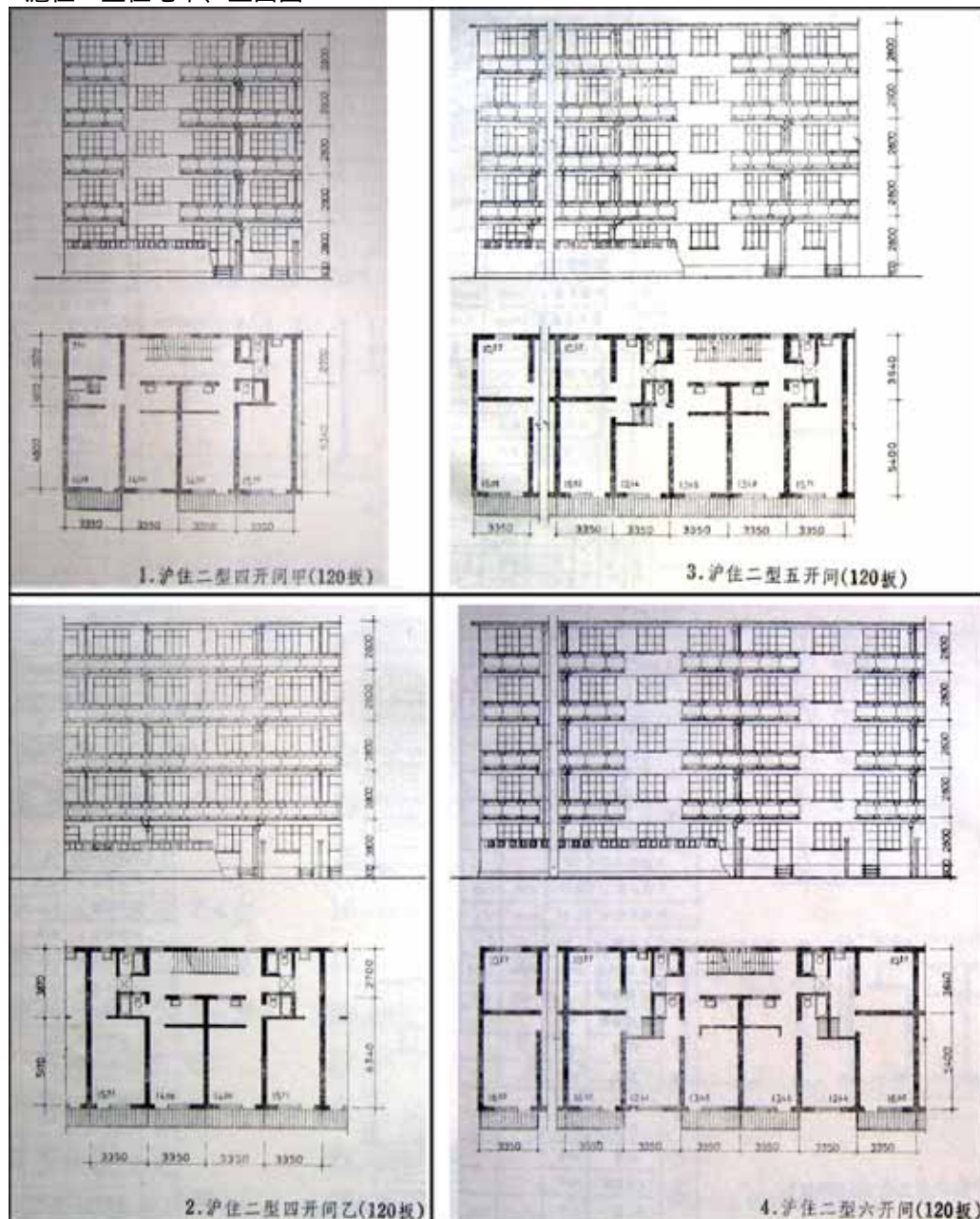
¹²⁰ Ibid., p.2 一文：早在 1931 年蘇共中央委員會就討論了改建和新建城市的根本問題並建立了史達林城市建設原則，其中一段說：蘇維埃大街坊的思想與資本主義國家所謂「鄰里單位」的反動本質是完全對立的，街坊建築是屬於蘇維埃城市建設中的有機部分，它保證滿足全體居民的生活要求，同時建築大街坊可以節約城市用地，縮減城市開拓土地的工程費用，並減低居住面積的造價，這就是用最經濟的一切建築方法，爭取城市建設的經濟性，是蘇維埃城市建設中富有創造性的問題。

¹²¹ Zhang Jie and Wang Tao, p.128

¹²² Ibid, pp.158-60

六層，也有七層），佈局以機械的多行排列為主。有的住宅群因位於中心城區的「黃金地段」，為了追求建築面積，就增加房屋密度，造成了空間封閉、單調枯燥的感覺。房屋內部仍是傳統的大房間、小廚房和小衛生間的格局，有些被稱為「小梁平板」式的住宅，樓層之間高度很低，空間狹小，也沒有陽台，影響了居住質量。不過由於這類住宅的建築成本相對較低，還可以獲得較高的得房率，因此長時期內被廣泛採用。這類住宅中最典型的樣式為「75-1型」和「滬住2型」（圖24），直到80年代中後期，市中心一些地段還在建造這種型號的住宅。¹²³

圖 24 滬住二型住宅平、立面圖



資料來源：《多層建築設計選編》，pp.1-4

¹²³ 承載主編，1999，p.269

三、1966-1978，社會主義理念的蠕行實踐

(一)、分散的城市規劃

1966年5月開始「文化大革命」，無政府主義大肆氾濫，城市規劃受到了嚴厲的批判，各城市紛紛撤銷城市規劃、管理機構，因此城市到處呈現亂建亂拆、亂擠亂佔的局面。¹²⁴1965-70年，國家政策主要集中在權力下放地方及通過鼓勵農業與工業的合作以消除城鄉分別。但政治運動浪潮破壞了有效的控制，使城市人口再度實質地增長。由於取消了自1964年以來的節育計畫，人口自然增加率非常迅速，都市人口年增率達到4.21%；1970-78年，1968年由於知青的上山下鄉，於是在1969年，中國開始了另一次大規模的都市移入農村的人口遷徙。這段期間都市人口銳減至年平均0.52%。¹²⁵

1. 「大、小三線」建設下的不建城市思潮

在「文化大革命」期間，上海工業經歷了「三起三落」的曲折發展過程。但是，另一方面，由於當時戰備、三線建設、支內（即支援內地建設）、援外和引進國外技術等建設任務的需要，使作為裝備性基地的上海工業還是有一定的增長。從而形成「全國支援上海，上海又做出貢獻」的工業發展模式。¹²⁶

自1964年8月隨著中蘇關係緊張，為了對付可能出現的中蘇軍事對峙局勢，中央決定對沿海工業比較集中的城市進行壓縮，以盡快完成工業內遷和「三線」工業的建設；上海當然成了重點支內的城市之一。在中央決定壓縮第一線和加強第三線工業的基本方針下，上海從1965年開始大力支持「三線」建設。建設初期，一切從戰備出發，形成了不建城市的思潮。¹²⁷1966-71年，「三線」建設進入高峰期。這時期工廠通通安排在山溝和山洞裡，不但不建城市，而且要求新廠建設消除工廠的特徵，實行廠社結合；城市向農村看齊，消滅城鄉差別。在這樣的指導思想影響下，1966-70年，全國城市建設的比例，從調整期佔基本建設總投資額的2.9%，驟減為1.8%。有些城市根本不列城市建設投資項目。當時認為降低城市設施標準，就可以消滅城鄉差別；城市建設幾乎陷入停滯。¹²⁸

¹²⁴ 《當代中國》叢書編輯部，1990，pp.91-2

¹²⁵ 薛鳳璇等著，pp.10-13

¹²⁶ 朱金海等著，1999，pp.118-9

¹²⁷ 《當代中國》叢書編輯部，1990，p.94

¹²⁸ Ibid, p.95

1966年3月，中共中央西南局在四川省成都市召開西南「三線」建設會議時，總結了「工農結合」、「以廠帶社」（農村人民公社）「工廠與公社互相支援」、以工廠為主和避開城市建設工廠的經驗，同時提出「發揚延安（大慶）精神，搞『干打壘』，每平方米造價40元，不僅民用建築搞，工廠也搞」的主張。當時城市規劃處於「暫時停止」的狀態，而採取「見縫插針」的辦法，以少佔土地和少拆民房，並要求建「干打壘」式的住宅。這時期的「三線」工業建設的工廠完全分散在深山區，工廠不僅散置，而且各省建設的「小三線」也極為分散。¹²⁹為了使這些身處群山之中的工廠能夠正常運轉，又不得不採用「小而全」的生產、生活方式，甚至在同一個工廠之中的各車間也由於相距過遠，造成各車間的「小而全」，更加重了生產上的原料供應、產品周轉、協作配套、成品銷售的往返以及生活供應和設施上的困難。¹³⁰散置於偏遠地區的工廠由於無法共享城市中的基礎設施，因此每個廠區必須自辦一套水、電、道路和居住區也造成極大的浪費。¹³¹

上海的「三線」建設的拓展以及後方基地的建設，是以上海企業的遷建為主、新建為輔的方式進行的。上海各工廠在搬遷方式上，大部分是採用部分車間、設備和人員一分為二或一分為多的方法進行分遷，全遷只是其中少部分。由於老的車間、設備和老的產品的轉移，企業得以更新設備和開發新的產品，反而在支內和搬遷的過程中得到了新的改造，生產也得到新的發展。但由於必須投入大量的資金和熟練的工人以及時間過於倉促，因而對上海工業技術改造、設備更新以及技術熟練工人的培訓和工程技術人員的補充都帶來了不利的因素。¹³²在城市建設方面，也因為資金、工人的不足，而使城市建設幾乎處於停擺的情況。

文革期間因大小「三線」建設與知青下鄉¹³³等因素，有大量的勞動人口被遷往「後方」進行建設（表K）。照中共的想法，知青的下放有益於提高農村生產，並減輕城市人口壓力。但城市中人口的自然增長與原有的人口爆炸問題，致使人口依然過多。過多的人口導致都市失業問題，使政府更加積極發展郊區以及將居民分散至郊區，企圖用反都市化的政策來發展郊區。使都市建設轉向內地區域以及基礎建設的投資遠離都市區域。¹³⁴

¹²⁹ Ibid, p.94

¹³⁰ 朱金海等著，1999，p.136

¹³¹ Ibid, p.94-5

¹³² Ibid, pp.133-5

¹³³ 史景遷，2001，pp.875-6 一文：文革期間，逾一千六百萬名城市青年遷徙至農村，其中約有一百萬人來自上海。這項龐大的人口遷徙計畫或許能緩和大城市裡諸如犯罪、人口過剩等社會問題的嚴重性，然而相對的，它也對那些不惜於農村勞動的城市青年，造成生活適應方面的困擾，無形中把新的社會和政治衝突帶進農村地區。

¹³⁴ Zhang Jie and Wang Tao, pp.171-2

「三線」建設看似對於「後方」有長足的發展，但實際上，卻由於無端的浪費與不合理的工業佈置加重了基礎建設的負擔。工業生產也由於原料與產品頻繁的往返運輸，使生產成本增加，加之主體工程龐大而配套工程不足，使生產能力亦隨之下降。結果造成了城市與鄉村的建設兩頭皆空，沒有任何一方得利，反而增加了國家的財政負擔與加速城市建設的惡化。

表 K 1967-78 年上海人口遷移表

年份	遷入		遷出		淨遷移	
	人數(萬人)	千分比(‰)	人數(萬人)	千分比(‰)	人數(萬人)	千分比(‰)
1967	8.99	8.2	7.33	6.7	1.66	1.5
1968	9.42	8.5	17.24	15.6	-7.82	-7.1
1969	7.74	7.0	35.25	32.0	-27.51	-25.0
1970	5.85	5.4	37.09	34.2	-31.24	-28.8
1971	12.63	11.8	25.38	23.7	-12.75	-11.9
1972	12.87	12.1	18.85	17.7	-5.98	-5.6
1973	17.12	16.1	15.89	14.9	1.23	1.2
1974	16.65	15.5	16.16	15.1	0.49	0.4
1975	21.20	19.7	21.71	20.2	-0.51	-0.5
1976	20.01	18.5	20.20	18.7	-0.19	-0.2
1977	19.62	18.1	18.83	17.4	0.79	0.7
1978	24.83	22.7	18.12	16.6	6.71	6.1

資料來源：張開敏，《上海人口遷移研究》，pp.38-40

2.文化大革命後期的城市建設工作的恢復

1966-71 年，是城市建設遭受破壞最嚴重的時期，城市規劃在文革一開始即遭受了嚴厲的批判，各城市紛紛撤銷城市規劃、建設管理機構，下放人員，使城市建設、城市管理幾乎處於無人管理的狀態，隨處可見呈現亂拆亂建的景象。

¹³⁵1967 年 1 月「四人幫」在上海掀起的「一月風暴奪權」運動以後，無政府主義氾濫，破壞了解放後長期積累的經營管理經驗與規章制度，致使上海工業經歷了「三起三落」的大波動，產品質量、品種大幅度地下降，而且產量也受到了一定的影響。加上大小「三線」建設的拓展與知青的上山下鄉運動，更加遽了城市建設的危機。知青下鄉始於 50 年代中期，原是為了解決中國城鄉就業的問題，但到了文革時期則演變成一場接受「再教育」的政治運動。¹³⁶在這種極「左」的思潮影響下，上海的經濟建設嚴重受挫，經濟比例關係嚴重失調，從而使基礎設施和公共設施建設受到嚴重的影響。在這十年中，國家對上海的建設投資有比較大的增長，但由於片面強調「先生產、後生活」，生產性和非生產性投資比例進

¹³⁵ 《當代中國》叢書編輯部，1990，p.91

¹³⁶ 中共上海市委黨史研究室編著，2001，p.689

一步失調,1966-70年非生產性投資只占基本建設的16.1%,比1965年的23.8%下降7.7,1971年又進一步下降至9.1%,除少量與戰備建設項目有關的工程外,整個上海連續幾年沒有大型的非生產性項目建設,造成城市基礎建設落後的矛盾更加突出。¹³⁷

1960年第三屆國家規劃會議決定「三年不搞城市規劃」,又於1967年解散國家住宅管理機構,致使都市住宅管理機制失去功能及資金與維護,如政府機構、工廠等都市建築缺乏維修,危樓不斷增加。直至70年代初,鄧小平掌權後,才重新關心都市發展的嚴重問題及重新進行都市規劃,隨著重新計畫及建設的管理,都市的循環才有一定程度的回復。¹³⁸1971年5月1日,周恩來對當時北京市負責人說:「對城市建設管理問題要加強,要大力整頓,在『十一』以前,要搞出樣子來,以配合國際形勢的發展」。6月,北京市召開了城市建設和管理工作的會議,決定恢復城市規劃工作機構,以盡快研究北京市的研究北京市的建設現狀和城市總體規劃中的方針性問題,重新編制新的規劃總圖和制定有關管理辦法。還通過了加強北京城市加強北京城市建設管理的幾條原則規定等文件。會後即恢復了北京市城市規劃局的建制,進一步推動了全國各城市規劃工作的恢復¹³⁹。1972年5月,國務院批轉國家計委、國家建委、財政部《關於加強基本建設管理的幾項意見》,其中規定:「城市的改建和擴建,要做好規劃,經過批准,納入國家計畫。大中城市的建設規劃,報國家批准。」¹⁴⁰12月,國家建委設立了城市建設局,統一指導和管理城市規劃、城市建設工作。自此,全國各省、市、自治區也才開始恢復城市規劃工作。

儘管在國家建委城建局成立以後,城市積極展開各項工作。但實際上並沒有執行《關於加強基本建設管理的幾項意見》的規定。由於「四五」時期建設資金來自於「三項費用」¹⁴¹,但挪用情形相當嚴重,致使城市建設投資太少,歷史性的居住困難、市政公用設施不足等問題無從解決。城市建設資金得不到保證,文

¹³⁷ Ibid, p.702

¹³⁸ Zhang Jie and Wang Tao, p.172

¹³⁹ 《當代中國》叢書編輯部, 1990, p.96

¹⁴⁰ 孫懷仁, 1990, p.517

¹⁴¹ Ibid, p.99-100 一文: 1973年, 國家試行稅制改革方案時, 重新規定了城市維護費的來源: 1. 城市公用事業附加; 2. 從「工商所得稅」收入中提取附加1%; 3. 國家預算撥款。這三項維護費簡稱「三項費用」。同時規定小城市的維護費, 可由省、自治區在「國家預算撥款」項內統籌安排解決。各省、市也據此制訂了各自的城市維護費具體管理辦法, 但是挪用情形相當嚴重。為了解決挪用的問題, 國家計委、國家建委、財政部於1973年12月聯合發出《關於加強城市維護費管理工作的通知》, 規定城市維護費必須保證使用於城市的公用事業、公共設施以及房屋的維護和保養, 不能挪作他用。所需材料設備, 要按照現行物資管理體制, 由省、市、自治區納入計畫, 統籌安排, 保證供應。

革十年用於城市建設的資金，僅占全上海市基本建設投資的 7.23%，使市政公用設施能力與住房供求的矛盾更加尖銳。人民生活在這十年不僅沒有提高，反而下降。由於實施「高積累、低消費」，上海的消費基金在國民收入中所占比重，由 1965 年的 32.4% 下降到 1976 年的 26.7%。¹⁴²

事實上，文革期間在紅衛兵的監控下與左派的意識型態的影響下，城市規劃與建設著實緩慢下來，甚至有所停頓。但是，城市的建設單位並非因為政治上的影響而完全停滯；「上海的城市建設工作沒有因為文革的影響而不工作，單位裡的同志仍然繼續原來的行政功能，但是，要有半天的時間參加『運動』，去掃街道，參加勞動，還有些時間要去『思想改造』」。¹⁴³

(二)、空間實踐

1. 落後的城市建設與基本建設投資效益的下降

(1). 基本建設的大起大落及其問題

經過 1961-63 年的三年國民經濟調整和 1964 年的鞏固，1965 年經濟發展變得比較好。但從 1966 年起進入「三五」、「四五」時期，上海基本建設在「文化大革命」的劇烈動亂與左傾的經濟指導思想下，出現了大起大落的現象。這時期國際情勢由緊張到逐步緩和，政治也動盪不安。從十年動亂時期上海基本建設投資的總規模來看，由於中央要求上海在支內、援外、引進國外技術¹⁴⁴等建設中發揮基地的作用，因此增加了對上海的投資。也因此上海興建了一批規模巨大的建設工程。從這時期的基本建設投資結構來看，工業投資偏大。工業投資的擴大，一方面使上海工業的範圍，從門類齊全的加工工業擴展到原料工業，從上海市擴展到後方基地，從民用擴展到軍工，使工業生產能力迅速增長；另一方面，使許多領域的基建投資總額的比重還不到 15%，造成許多事業得不到相應發展，城市建設和基礎設施落後。¹⁴⁵

¹⁴² 中共上海市委黨史研究室編著，2001，pp.702-3

¹⁴³ 2005/4/1 訪問許漢輝先生文稿。

¹⁴⁴ 陳東林，1996，p.77 一文：「文化大革命」時期的 1972-75 年，由毛澤東做出決策，周恩來、李先念、余秋里相繼恢復領導工作的陳雲、鄧小平積極推動，我國的對外經濟工作開拓出一個新的局面，掀起了自 1954 年引進蘇聯 156 向工程技術設備以後新中國的對外引進技術設備、擴大經濟交流的第二次高潮；p.79 一文：「四三方案」的批准實施，打破「文化大革命」時期經濟貿易領域「閉關自守」局面的一個重大步驟，也帶動了對外引進工作的全面開展。

¹⁴⁵ 孫懷仁，1990，p.510

毛澤東發動「文化大革命」的用意之一，有著通過領導層的「革命化」重新推行「大躍進」式的經濟發展模式。¹⁴⁶然而，政治劇烈動亂和經濟畸形發展，使電力和交通落後的問題更形嚴重。能源和運輸緊張，成為牽制工業發展的重要因素。如1967年在全面動亂、交通阻塞的情形下，上海歷年來的存煤用盡，煤源不足影響了發電，而不得不對一批工廠實行局部的限電停電。1968年以後，隨著工業生產和基本建設規模的擴大，也進行了電力和交通的建設。交通建設中，港口建設最為重要，但是，港口建設卻長期處於落後狀態。直至1973年下半年起的兩年半時間，上海才加快港口建設。但是仍跟不上生產建設及內外貿易需要。¹⁴⁷

文革時期經濟工作的基本方針是「抓革命，促生產」或者「政治掛帥」，以經濟新「躍進」為戰略，實際上是將「大躍進」中群眾運動式的政治鼓動拉動經濟發展的動力機制理論化、具體化。其間，不但大搞生產資料所有制的「升級」、「過渡」，也採用「大躍進」時期所使用的辦法，又一次大規模的下放權力。¹⁴⁸史景遷認為：¹⁴⁹「大躍進運動起碼還預設了深具意義的經濟和社會烏托邦理想。然而無產階級文化大革命時期，不管毛澤東或中國共產黨，軍隊如何駕馭國家、國家該前往何處感到茫然無知。」

十年動亂中，上海雖進行了一批重點工程建設，但由於上海基本建設的管理機構被取消，大批管理幹部被下放到工廠、農村勞動，造成基本建設管理的混亂。經濟工作上的高指標、急於求成等指導思想，國民經濟計畫工作及綜合平衡遭到干擾破壞，也造成上海基本建設規模失控，力量分散，基本建設投資比例嚴重失調。¹⁵⁰

由於基本建設管理混亂，投資比例失調，基建規模過大，物資供應不足，造成在建項目與未完工程增多，工期拖長，竣工率下降。基本建設投資效果下降，一方面浪費了大量建設資金，另一方面還延緩了生產的發展和財政收入的增長。

¹⁴⁶ 周樹立，2001，p.36

¹⁴⁷ 孫懷仁，1990，pp.515-7

¹⁴⁸ 周樹立，2001，p.37

¹⁴⁹ 史景遷，2001，p.833

¹⁵⁰ 孫懷仁，1990，pp.518-21

(2).基礎設施的緩慢佈署

1965-76 年基本建設是在強調戰備與「文化大革命」的大動亂中進行的，造成國民經濟各部門間比例嚴重失調。十年動亂期，由於強調「先生產，後生活」使非生產性建設投資大幅下降，生產性建設和非生產性建設之間的比例關係嚴重失調。全中國在這十年間用於重工業建設（以國防工業為重點）的投資累計高達 1455.7 億元，占同期全部基本建設投資總額的 49.9%；占同期全部工業基本建設投資總額的 90.5%，遠高於強調優先發展重工業的「一五」時期。¹⁵¹這期間上海各個年份生產性建設投資和非生產性建設投資的金額比重，如表 L 所示。

表 L 1965-76 年生產性與非生產性投資分配比例表

年份	投資額（億元）		占總投資額比重（%）	
	生產性建設	非生產性建設	生產性建設	非生產性建設
1965	3.90	1.22	76.2	23.8
1966	3.63	1.02	78.0	22.0
1967	1.90	0.78	71.0	29.0
1968	2.54	0.62	80.4	19.6
1969	4.52	0.79	85.1	14.9
1970	7.16	0.59	92.4	7.6
1971	6.95	0.54	92.8	7.2
1972	5.56	0.74	88.1	11.9
1973	7.27	0.88	89.2	10.8
1974	10.82	1.36	88.8	11.2
1975	19.65	1.53	92.8	7.2
1976	11.85	1.93	86.0	14.0

資料來源：孫懷仁，p.570

部分基本建設在建設前準備不足，盲目施工，片面強調「快、省」，隨意簡化設計；追求施工進度，忽視工程質量。在「設計革命」的口號下實行了「邊設計、邊施工、邊試制、邊生產」的方針，以致於原本環環相扣的生產環節逐漸被忽視，而使生活福利措施也隨之衍生出越來越多的問題。10 年中，上海公用事業投資占上海全民所有制單位固定資產投資的比例下降為 4.7%，大大低於新中國建立後三年國民經濟恢復期的 28.5%、「一五」時期的 9.8%「二五」時期的 6.9%、1963-65 年的 6.7%，以致一些公用事業方面的基本建設項目不能著手進行，自來水、煤氣管網得不到及時更新改造，加上這一時期無政府主義思潮的氾濫，管理混亂，服務質量下降，供求矛盾突出。¹⁵²

首先，自來水供應方面，解放後至 1957 年底，國家在給水事業方面的基本建設投資，主要用於管道的鋪設。1958 年以後為了因應大規模的經濟開發，新建

¹⁵¹ 《當代中國》叢書編輯部，1989，p.194¹⁵² 孫懷仁，1990，p.574

了閔行水廠，後又於 1960 年新建第一個向市區供水的大型水廠——長橋水廠，幾年內又不斷調整、挖潛、改造以增加供水量。供水量雖有增長，但由於管理混亂，設備失修失養嚴重，管道結構阻塞，使服務供應處於不正常的狀態。1966 年以前，自來水管網平均壓力基本上在 10 米以上，1972 年以後，管網壓力經常低於 10 米的就有 23 個地區，面積為 60 平方公里，占全市供水面積的四分之一。¹⁵³

其次，煤氣供應，隨著上海經濟的發展，煤氣生產也相應發展，除了繼續對老廠設備進行挖潛、改造、擴建和建設新廠，擴大供氣能力。1972 年起又開展液化石油氣的業務，逐步形成了上海城市兩大煤氣系統，使 1976 年底全市的煤氣供應比 1949 年增長了 24.4 倍。¹⁵⁴儘管煤氣事業取得了長足的發展，使用煤氣的家庭用戶也有所增加，但是供求矛盾仍然很大，並且供應時常出現脫壓、脫銷，不能正常供應。到 1975 年上海市煤氣的家庭用戶還只有 40.85 萬戶，煤氣普及率也只有 28.4%。¹⁵⁵由圖 14 中，得知這時期並不熱衷擴展城郊地區的煤氣供應，反而是一再加強城市中工業用的供氣。

至於，電力供應，1966 年之前為了改善因工業發展而使上海地區的缺電狀況，政府作了很大的努力，不但建立並聯成了 220 千伏環網，也逐步取消 110 千伏、5.2 千伏、5.5 千伏和 13 級電壓，簡化電壓等級，至此，上海電力工業發展速度基本適應了國民經濟和社會發展。但文革時期，上海電力工業受到很大的干擾，合理的規章制度受到批判，甚至被廢止，破壞了正常的生產秩序，缺電的情形日漸嚴重。¹⁵⁶

最後，在公共交通，至 1965 年，雖然路線、公交車輛與日運客總量都有所增加，但由於文革的干擾，公交車輛的增長卻跟不上線路的增加。以 1976 年底與 1965 年底相比，上海公交車輛只增長 13.8%，運輸能力也只增長 17.4%，而乘客人數卻增長了 50.7%，日平均乘車人次達到 607.9 萬人次，運輸能力與運量不相應，乘車日益擁擠。¹⁵⁷

1949-78 年，住宅的分佈均鄰近工業區而設置，以服務工業的生產。但工業區均設置在城郊，因此住宅並不集中於一地，也無法共用市區既有的基礎設施，造成基礎設施的浪費。在「先生產、後生活」的指導方針下，這些基礎設施配套，

¹⁵³ Ibid, p.575

¹⁵⁴ 朱金海等著，1999，p.217

¹⁵⁵ 孫懷仁，1990，p.575

¹⁵⁶ 朱金海等著，1999，pp.224-5

¹⁵⁷ 孫懷仁，1990，p.576

均不是為了居住而設置，全是為了工業生產而隨之建設，居住對於基礎設施的需求均依附於工業，不受重視。國家在居住的集體消費的供給上，不僅將住宅視為「非生產性」；基礎設施的供給，也分為「生產性」與「非生產性」，非生產性的建設則不為國家所重視。

2. 居住困難與住宅的高層化發展

(1). 住宅建設與居住困難

1949-66 年上海共建成住宅 895.26 萬平方米，平均每年 52 萬平方米；「十年動亂時期」，上海住宅建設受到嚴重的挫折。從 1966-73 年，每年平均建造僅 43.37 萬平方米，其中 1970 年為 22 萬平方米，比 1952 年的水平還要低（表 F、表 M）同時，住宅建設的管理體制和規劃被打亂，建房與市政、公共設施不配套，工程質量大幅下降。¹⁵⁸上海歷來居住條件就相當緊張，房屋大都陳舊，雖然也新建了一些住宅，維修改造了一些舊房、棚屋，但由於文革時期住宅建設投資嚴重不足，遠不能滿足人民的需求。

文革的 10 年中住宅只增加了 107.9 平方米，僅解決了 13 萬戶的居住問題，以致住房方面的矛盾十分突出。70 年代初，全市居住房屋建築面積有 3,871 萬平方米，其中新建住宅和新式里弄以上類型的房屋約 1,560 萬平方米，占 40.3%；舊式里弄房屋 1,853 萬平方米，占 47.9%；簡棚屋 458 萬平方米，占 11.8%。其中舊式里弄房屋和簡棚屋所佔比重很大，很多是一些陳舊的磚木或混合結構，有些房屋壞得無法修繕，必須拆除翻建。¹⁵⁹但是，「當時住宅的供給是採取「全包」的政策，所以拆了以後，除了必須安置原有的住戶外，還必須提供更多的住房，所以當時根本不敢拆房子，害怕虧本」。¹⁶⁰從文革時期上海對住宅建設的投資與以往時期對比的住宅建設投資表（表 N）中可以看出，文革後期（四五時期）住宅建設占基建投資的比率僅高於二五時期，而文革初期（三五時期）則為解放後住宅投資比率最少的時期。

儘管解放後，在「為勞動大眾服務」的口號下，政府曾相當重視城市職工住宅的建設，但隨著左派意識型態的高漲、政治的動盪與國民經濟的落後，住宅建設始終沒有脫離低標準低增長的情況。人均居住面積雖有所增長但幅度很低，完

¹⁵⁸ 朱金海等著，1999，p.213

¹⁵⁹ 孫懷仁，1990，p.577

¹⁶⁰ 2005/4/9 訪問許漢輝文稿

全不足以解決自解放前就留下的住房不足的歷史問題。¹⁶¹文革時期，住宅投資大幅降低，為了維持基本的住宅供給，採用了「干打壘」的住宅形式，降低住宅建築的標準，使住宅建設還能夠維持微小的增加，也難怪「干打壘」式的住宅形式會在這時期大行其道，或許這也是國家大力倡導這種方式的原因之一。

表 M 1966-78 年住宅投資與竣工面積表

年份	住宅投資額(億元)	占全社會固定資產投資總額比重(%)	住宅竣工建築面積(平方米)	市區人均居住面積(平方米)
1966	0.27	4.20	52.77	3.9
1967	0.18	4.70	34.83	3.9
1968	0.19	5.10	45.63	4.0
1969	0.02	0.30	52.28	4.2
1970	0.11	1.20	21.65	4.4
1971	0.21	2.10	39.68	4.5
1972	0.34	2.90	42.18	4.6
1973	0.45	3.10	67.33	4.3
1974	0.70	3.40	90.64	4.1
1975	1.06	3.60	105.67	4.2
1976	1.27	5.70	88.99	4.3
1977	0.92	6.00	108.73	4.5
1978	1.79	7.40	199.61	4.5

資料來源：上海統計網

表 N 住宅建設投資表

	國民經濟恢復期	一五時期	二五時期	1963-65年	三五時期	四五時期
住宅建設投資(萬元)	3262	18364	18026	13442	7765	27669
占基建投資總額(%)	15.7	13.4	4.4	7.3	3.3	5.0
住宅竣工面積(萬m ²)	36.02	292.28	375.31	137.04	207.16	345.50
人均居住面積(m ²)	3.6	3.3	3.8	3.8	4.0	4.3

資料來源：孫懷仁，1990，p.577；承載主編，1999，p.248

上海從解放前住宅匱乏的問題就一直存在，雖然解放後政府投入了大量的財力與物力新建職工住房，特別是在市區邊緣發展了一批住宅建設基地。但直至1956年調查時，普通職工住房擁擠的現象依然懸而未決。1959年以後住宅緊缺的情況依然沒有解決，以致政府不得不透過嚴格控制人口的社會增長率，來緩和住宅緊缺的問題。這一矛盾，到了文革時期又被「造反派」用作「革命造反」的手段之一；這就是文革時期盛行一時的「搶房風」- 搶佔合法的住房。這種無政府主義的行為，與長期以來城市住宅緊缺狀況未能獲得解決這一社會問題有關。這時期，上海市因為各種原因而受衝擊迫害的家庭中，被「革命造反派」強行遷讓的居民住宅約為40300戶。其中，由房管部門管理的公有住宅26139戶，屬於私人財產的住宅為14161戶，住宅面積共達207餘平方米。¹⁶²事實上，

¹⁶¹ 承載主編，1999，p.248

¹⁶² Ibid, p.245

解放後對於解放前已有房子的居民不進行分配，私人擁有的住宅依然由個人居住，若原屋主遷居至香港或台灣，則委由親朋好友暫管或居住。但不會依原有的居住標準居住，而是遷入不同的家庭共同居住，直至文革時，出現「搶房風」，許多人被迫離開原居住的房子，將房子交出，由單位重新分配或由「造反派」直接搬進去住。因此基本上，上海在文革前並沒有強制遷讓或接管的情況發生。¹⁶³

解放前即存在的住宅匱乏的問題，在解放後住宅根本獲得沒有解決。儘管政府在這方面作了不少努力，甚至不惜降低住宅的品質以求「量」的滿足，但仍未改善住宅需求的歷史問題。以致於在社會壓力累積到一定的程度之後，發生了文革的「搶房風」。新中國建立初期，所高喊的「為勞動人民服務」的口號，在政府政策下僅為口號而已。

(2).高層住宅的出現與見縫插針的發展

1966 年末至 1978 年，涵蓋了文化大革命。政治上的騷亂造成了中國社會極大的破壞，政治的動亂和經濟的不平衡發展使住宅發展相當緩慢，直至 1971 年周恩來主持中央日常工作後才有所回復。但城市中土地的匱乏卻阻礙了住宅的發展，因此政府鼓勵住宅高層化，以加強住宅區內建築物的密度。¹⁶⁴人口爆炸及都市土地短缺使政府更加重視都市土地建構的經濟性，地方的領導人開始著眼於土地的「存量」，因此在政策上不斷提高建築密度，一些大中城市開始出現高層公寓。同時，也開始強調廣泛地利用土地，並朝向內地與偏遠地區的都市建設，城市內投資逐漸減少，城市內的住宅建設僅在舊城區中不易取得的小規模的土地。¹⁶⁵

人口不斷地增加以及城市土地的短缺使得土地有效使用的課題更加重要。解放後，蘇聯專家即警告上海住宅的低層發展，土地很快就會不夠用。¹⁶⁶但是，「由於高層建築造價以及建造的難度較高，所以解放後根本沒有能力造高層建築」。¹⁶⁷直至 70 年代，中央決定保護可耕地的政策，因而提倡高層住宅（圖 25）的發展，加上當時強調內地工業的建設，因此許多工業區以及附屬工業的住宅區在內地被興建起來，而沿海地區的大城市，因為較少新的工業區建設，住宅發展壓力便朝向重建

¹⁶³ 2005/4/9 訪問許漢輝文稿

¹⁶⁴ Zhang Jie and Wang Tao, p.107

¹⁶⁵ Ibid, p.173

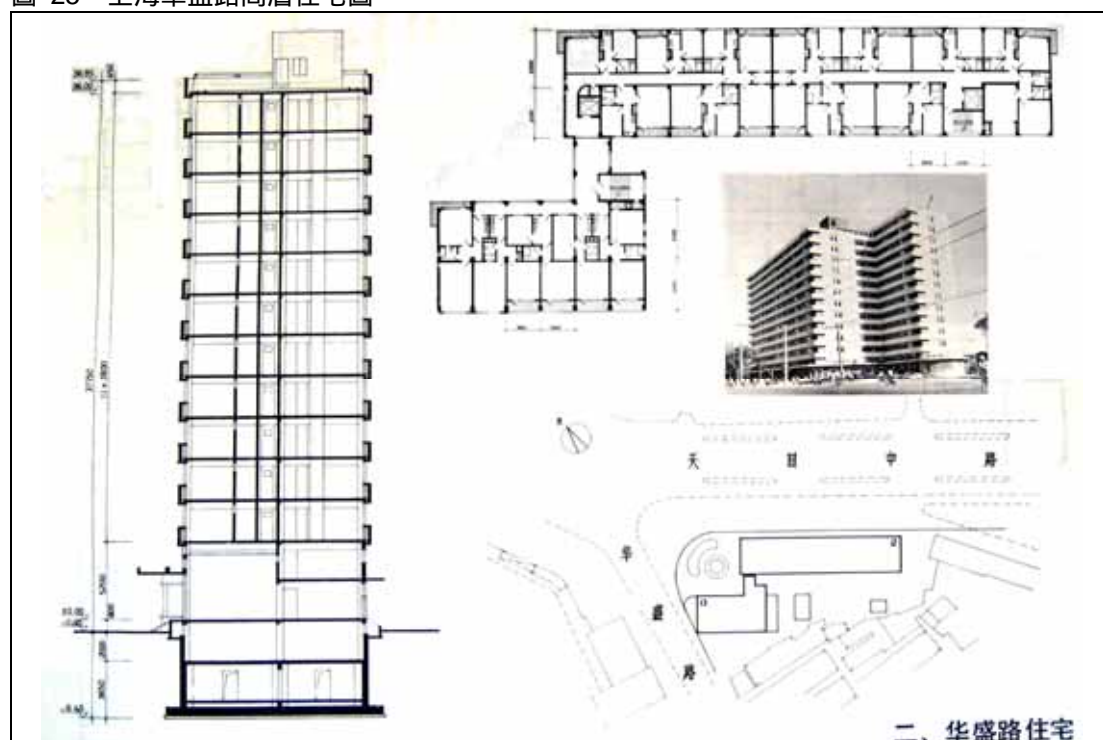
¹⁶⁶ 詳檔案資料《蘇聯專家對上海城市建設工作的意見》

¹⁶⁷ 2005/4/9 訪問許漢輝文稿

舊城區以及延伸現有的居住區，這兩種情況也使得高密度住宅區的出現，同時反映人口的壓力以及土地不足的現象。¹⁶⁸循此，上海開始建構高層都市住宅。

由於土地的匱乏，政府在人口的壓力與住宅供給的雙重壓力下，決定挖掘土地潛力，以「見縫插針」的方式在建成區中興建高層建築，以滿足對住宅的需求。1967年1月，國家建委在《關於1966年北京地區的建房計畫審查和對1967年建房計畫的意見》中，提出了北京市「舊的規劃暫停執行」。並且規定：「1967年的建設，凡安排在市區內的，應盡量採取『見縫插針』的辦法，以少佔土地和少拆民房」，要求「干打壘」建房。由於城市規劃的暫停執行，在此後5年多的時間裡，工廠在居住區內盲目擴建、建築的「見縫插針」、亂搭亂建，嚴重影響城市交通，破壞了城市佈局。在片面貫徹「干打壘」精神的要求下，房管部門建造了十萬平方米的簡易樓房。當時雖然解決了部分住宅匱乏的問題，但由於設計不合理，設備過於簡陋，不但影響城市景觀，也給城市建設工作造成了很大困難。這種情形不只發生在北京，上海也發生了同樣的情形。上海市有480條道路，被413工廠家工廠占去46萬平方米的路面，做為馬路倉庫，亂堆物料，造成秩序混亂，交通堵塞。¹⁶⁹

圖 25 上海華盛路高層住宅圖



資料來源：《上海高層住宅圖集》，pp.2-3

¹⁶⁸ Zhang Jie and Wang Tao, p.186

¹⁶⁹ 《當代中國》叢書編輯部，1990，pp.92-3

第四章 社會主義的空間實踐與城市理想的破滅

一、工業與城市空間的結構性轉變

(一)、政策下的城鄉結構失衡

1. 城鄉一體化的理想的破滅

人民共和國成立前夕，毛澤東就強調：「城鄉必須兼顧，必須使城市工作和鄉村工作，使工人和農民，使工業和農業緊密聯繫起來，決不可以丟掉鄉村僅顧城市。如果這樣的話，那是完全錯誤的。」這為城鄉關係的發展確立了指導思想；解放後，共產黨和國家領導人曾試圖消弭城鄉差異，因而萌發構築城鄉一體化的新型關係的想法。¹然而，城鄉一體化的概念，在「平等主義」(egalitarianism)的想法與重工業的發展下，轉而加強對農村人口轉移至城市的限制，使城市屈就於鄉村的發展，造成城鄉低度的平衡發展，從而形塑了城市 - 工業、農村 - 農業的城鄉分工，形成城鄉分隔的二元結構的格局。

解放後，為了迅速扭轉因連年戰亂造成的經濟落後狀況，便借鑒前蘇聯工業化經驗，採取工業優先，特別是重工業優先的經濟發展戰略和高度集中的計畫經濟體制。政府依靠強大的行政力量來重組和配置社會經濟資源，進行強制工業化的積累。²主要是透過「剪刀差」、「統購統銷」等政策強制將農業剩餘轉入工業，並藉此維持城市中的糧食供應。統購統銷制度奠定了後來中國城鄉二元社會結構的一個重要因素。在透過行政手段與控制消費，中國的都市化滯後於工業化，以

¹ 陳明，2004，p.117 一文：建國後，劉少奇也談到隨著勝利形勢的進一步發展，今後全黨的工作重心是城市工作，為此我們「要有城鄉一體的觀點」，並指出：「過去我們只有鄉村，現在加上城市，就是說，加上大工業、國營企業(社會主義性質)、國家資本主義、城鄉關係等等問題。我們要以城市工作為重心來領導全黨工作，就要想到照顧到這種種問題，『單打一』的做法必須改變，否則就要犯錯誤」。他不僅為我們指明了城鄉關係發展的方向，也提供了具體的操作思路。周恩來在一次會議上談到當時財經形勢和新中國經濟的六種關係時，所花筆墨最多的就是城鄉關係。他認為「在中國，城鄉關係是一種重要的關係」。他還在批駁幾種處理城鄉關係的錯誤傾向之後指出：「城市和鄉村，工業和農業都是辯證的兩方面，決不能取消或忽略任何一方面。我們強調城市領導鄉村，工業領導農業，決不是忽略廣大的農業生產的作用。如果沒有廣大農業的發展，工業發展是不可能的。我們必須在發展農業的基礎上發展工業，在工業的領導下提高農業生產的水準，沒有農業基礎，工業不能前進，沒有工業的領導，農業也無法發展。」建國之初的城鄉關係就是在以這些思想為藍本的政策指導下，逐步展開的。

² 蔡加福，1997，p.26

確保有相對較高的社會積累用於工業的再生產，而不是用於城市中工業工人的薪資與消費。³城市與鄉村在這政策下，造成經濟發展水平不同，且居民收入也有明顯的差異。由於城市積極發展工業，工作機會較多，且收入較為優渥，因此吸引了為數不少的農民進城，然而卻造成了城市負擔過重，糧食不足。一五時期末期為了限制人口大量湧入城市，於 1958 年 1 月全國人大通過並以國家主席令的形式頒佈《中華人民共和國戶口登記條例》以法律形式將人們劃分為農民與非農民，除了少數農民可以脫離農民身份外⁴，其他農民很難脫離農民身份。1964 年 8 月國務院批准了《公安部關於處理戶口遷移的規定（草案）》，更是徹底堵住了農村人口進入城市的大門。⁵

戶口管理和統購統銷兩項制度的建立，起初並未作為限制城鄉人口遷移的手段。但後來隨著「大躍進」和人民公社化的發展，農村出現飢荒，城市商品糧供應也日趨緊張。到 20 世紀 60 年代初，嚴格的城市戶口管理和糧食供應相結合，城市一步步走向封閉，農民不能自由流入城市，使城鄉間出現了一條鴻溝。這時城鄉人口流動，都納入國家計畫的控制之下。中國的城鄉分割和封閉，就是在這種社會經濟條件下形成的，也可說是計畫經濟體制的產物。⁶

政府強制將農業剩餘的強制轉移而缺乏對農業的再投資，尤其是管控下的都市化抑制了農業生產力的提升。因此農業人口的多寡成了農業生產的重要因素。大躍進時期，城市中的工業面臨不斷擴大的大規模再生產任務時，需要更多的資本積累與來自於農村的資本的需求，包含了大量的勞工。結果規模大又快速的都市化減少了農村的勞動力與農業生產，因此農業剩餘減少且糧食也因而短缺。加上限制農村人口進入城市與城鎮，形成了中國特有的城鄉二元結構，這結構逐漸確保了穩定的工業化。⁷然而，這種「二元經濟」發展模式產生了一系列無法消解的矛盾：1. 產業關連十分脆弱，工農關係失調；2. 就業結構轉換嚴重落後於產業結構的轉換；3. 城市化過份滯後工業化；4. 「二元經濟結構」導致「二元社會結構」 - 居民住城鎮，農民住農村；5. 需求結構與產業結構嚴重脫節。城鄉一體化的概念，在上述原因下，反而加遽了城鄉差異，也形成了中國特有的城鄉二元社會結構。⁸

³ Zhang Jie and Wang Tao, 2001, p.147

⁴ 農民居住在農村、世代為農，除了少數農民子女通過招生、招工等途徑得以進入城鎮居民行列，脫離農民身份。

⁵ 傅崇蘭等著，2003，p.67

⁶ 王瑞成，2001，p.182

⁷ Zhang Jie and Wang Tao, 2001, p.148

⁸ 蔡加福，1997，p.26

2. 僵化的城鄉二元結構

中國城鄉關係中最為突出的問題，是以戶籍制度為核心構建了一個讓城市居民享受種種特殊優惠的制度體系和城市居民階層。在國家制度⁹中，除了生育制度外，其餘都是直接為保證城市居民享受特殊優惠而安排的。¹⁰在重工業化的政策下，政府也在農村地區施行工業政策，企圖藉由農村的工業使其達到自給自足，進而達至城鄉一體化的社會主義理想。但中國農村工業化和農村城市化使農民「離土不離鄉」，其結果是農民離不了鄉，最終也離不了土。由於離不了鄉，他們沒有獲得城市的就業條件和社會保障，還必須完成農業稅收，「農民」雖已靠非農的工作獲得部分收入，繳交稅收，但仍嫌不足。因此，雖不願意經營土地，但亦不能丟棄土地。這樣，農民就不能徹底脫離耕地。這種制度和政策迫使不靠耕種獲取收入，和已經不是農民的「農民」，僅只為了口糧、為了社會保障、為了完成稅收而耕種；是一種用制度強制保留自給自足的自然經濟的作法。¹¹中國從農業抽取的剩餘，主要流向以下幾個方面：1. 大的政治運動與經濟失誤所造成的損失；2. 對城市的補貼。國家的補貼不僅沒有起到刺激生產的作用，反而造成對糧食、住房以及各類服務設施的浪費和低利用率；3. 投入到工業循環中。國家對企業的補貼，包括對企業的直接投資，也包括以調撥價格向企業提供能源和材料，造成國營企業的虧損。¹²在城鄉隔絕的情況下農業剩餘無償地轉移到了城市，使城鄉差別進一步擴大，使 80 年代以前的經濟結構更加二元化；另一方面，從農業抽取剩餘未必與非農部門的增長聯繫起來。更可能的情況是，從農業提取的剩餘過多則與農業剩餘的下降聯繫起來。因此，雖然中國曾一度慶幸由於人為的控制，中國沒有出現「過度城市化」¹³的現象，而事實上 80 年代以前的城市也沒有真正繁榮起來。城市並沒有起到應起的經濟、文化向農村輻射的作用。¹⁴

中國在發展工業的戰略時採取了犧牲農業的「單向突進」，並推行通過各種政策，以最大限度地獲取農村剩餘用於城市工業的發展，但卻導致城鄉之間差距越來越大，城市對農民形成了強大的誘惑力；加上工業政策的「輕輕重重」的工業「超前發展」，而難以吸納過多的農村人口，且為了保障城市的低成本發展而避免農村人口向城市的大量流動。從而使城市化受到前所未有

⁹ 戶籍制度、糧食供給制度副食品和燃料供給制度、住宅制度、生產資料供給制度、教育制度、就業制度、醫療制度、養老保險制度、勞動保護制度、人才制度、兵役制度、婚姻制度、生育制度等。

¹⁰ 曾寶豐，2004，p.247

¹¹ Ibid, p.240

¹² 王嗣均主編，1996，pp.22-3

¹³ 過度城市化的定義為：城市化的速度遠高於工業化的速度。

¹⁴ 王嗣均主編，1996，p.23

的嚴格限制，並最終形成了僵化的城鄉二元結構。其結果是，農村的貧窮落後與城市化水準的長期滯後又進一步強化了城市現代化的長期「單向突進」式片面發展。¹⁵中國的城鄉結構也因此無法跳脫這樣的循環，使國家不得不繼續以重工業的發展做為國家的經濟政策，城鄉一體化的理想也因而不復回歸。

(二)、重工業的“超前發展”與城市的空間初步再結構

1.城郊工業區與城市空間的再結構

前述城鄉二元的結構，透過國家計畫經濟的集中調控，當然也穿透了上海城鄉之間原先的空間關係與社會關係，並重新結構了解放後新的空間結構。循此，上海在國家的宰制下，城市空間從原本資本邏輯的發展方式，轉變為適應工業發展的城市空間，結果城市隨著工業的發展而逐步擴張，也再結構了城市空間。

(1).解放前的地域結構

早期上海城鎮從由漁村聚落開始，而後開始發展為集鎮，中心點在今舊城。1290年（元至27年）設上海縣，1553年（明嘉靖32年）為防禦倭寇修築城牆，1914年縣城城牆拆除，並修築道路。城鎮發展從自由發展到設立政治管轄，後為防禦倭寇國家(state)介入修築城牆。當時，城內是縣的政治、經濟和文化中心，碼頭區集中在大、小東門外。

上海開埠後(1843)，外國人紛紛來滬並有意地將黃浦江與吳淞江匯流處發展成上海航海線路的據點。並透過不平等條約，在這一帶修碼頭、建洋行。至1845年正式劃定英國僑商居留地。繼英國之後，美國在吳淞江之北、法國在洋涇濱之南關建租界地。以後各國多次藉故擴大租界範圍，即越界築路。此時，租界的經濟活動已逐漸替代舊市區，成為市區商業、金融的活動中心，並集中了全市近半數的工業企業。

¹⁵ 邱國盛，2000，pp.53-5

透過「租界」中列強本身所塑造之獨特行政機構、議會組織及其所逐步律定之典章制度與行政措施，在中國的領土上逐步勾勒出一「強迫性過渡」的社會型態。在此發展趨勢下，小農經濟為主的社會逐步瓦解，列強在中國沿海城市所建立的不是以誇耀政權或強調建立政權合法性為主的行政體，反而是積極地在城市中創造有利於資本利得的環境。¹⁶實際上，租界社會與小農經濟下的傳統中國社會最大的差異在於其對「公共領域」的認知與建構方式不同；沿海租界城市在發展過程中，租界當局固然在市政建設的基礎設施(infrastructure)上極力模仿與研習母國的措施及方法；然而，在不同的文化中移植與運作時，卻明顯與其母國文化下所形成的都市有明顯的差異。¹⁷

雖然，租界時期列強在上海建立了一傲視全亞洲的基礎設施，但卻在租界各自為政的情形下，造成了上海基礎設施無法整合成單一的體系。此時期經濟結構的性質：「*基礎工業缺乏，機械工業以修配和製造零件為多，主要的輕紡工業原料也多依賴國外；城市功能分區不明顯，工業佈局混亂，市政設施不成體系。*」¹⁸因此在解放初期，上海人民政府幾乎在處理市政設施上所遺留下來的問題。解放前市區內部的地域結構有下列 3 點：

- I. 無明顯的功能分區，不論在舊市區還是租界，工業、商業和住宅區都是相互交錯的。
- II. 在交互交錯中又有相對集中的地段，從建築等級到地域經濟結構都有明顯的區別。如高級住宅區多分佈在後期擴大的租界裏；棚戶區多分佈在租界外圍及碼頭、車站、鐵道和工廠附近；商業區主要集中在租界地區，其中尤以南京西路（西藏路以東）、霞飛路規模最大；舊市區則保留部分傳統的商業及錢莊等。
- III. 較大的工業，主要分佈在用水和水運條件較好的黃浦江與吳淞江沿岸。大的集中點有：東北以紡織、電力為主的楊樹浦工業區；西部吳淞江沿岸為紡織、針織等為主的普陀工業區；南部則集中在南市一帶，以造船、冶煉、機械為主。此外，在沿岸碼頭方面也有適當分工，一般內河小輪和駁船主要停靠在吳淞江沿岸，十六鋪一帶為長江及沿海客運碼頭及沿岸客運碼頭，吳淞江以東主要停泊外洋海輪及沿海大噸位的船隻。外國壟斷組織多分段佔有專用碼頭。浦東一帶也修建了部分碼頭，但以倉庫貨棧為主。¹⁹

¹⁶ 郭奇正，2003，p.1

¹⁷ Ibid, p.11

¹⁸ 嚴重敏，1986，p.103

¹⁹ Ibid, pp.114-5

(2). 解放後區域結構的變化

A. 工業的發展與都市的蔓延

中華人民共和國成立後，以建設上海成為全中國最大的綜合性工業城市為職志。1949-1978 年間輕、重工業的變化層出不窮，其中以大躍進時期(1958-60)最為明顯，完全著重重工業發展，其結果是一個不平衡的工業結構，直至 1978 年的政治重整，輕工業才得以復甦。²⁰為了工業的發展，上海行政轄區曾作了多次調整，但市區和郊區面積都有擴大，直至五十年代末期才有所變化。

由於上海的功能對國家有著重大的意義，特別是上海貢獻給國家的稅收，以及其所擁有的有效率的經濟投資的因素，中央政府對上海的經濟發展總是時加鼓勵。因此，1949-78 年間上海平均每年的工業年增率為 11.2%。²¹1949 年以前上海工業結構中，紡織工業一直佔有舉足輕重的地位。直至 1953 年，中國進入一五時期後，為了實現社會主義工業化，中央提出了優先發展重工業的方針，要求上海在發展輕紡工業的同時，大力發展重工業，以支援全國的建設。之後中國為了加快實現社會主義城市，使經濟結構朝向重工業傾斜，造成了都市因著重工業的發展而逐步擴張。

最早在第一個五年計畫期間上海即關建彭浦、周家杜、北新涇及慶寧寺等 4 個近郊工業區，離舊城各約 3-5 公里。1958 年又先後建立了 12 個工業區²²，若加上正在興建中的寶鋼特區，一共是 13 處。

衛星城鎮的建立，促使市區工業和人口向郊區擴散，在遠近郊區範圍內，逐漸形成規模不同、各具特點的衛星城鎮，這是以往所沒有的新的地域結構的變化。除閔行外，工人多持兩個住家，一個在中央市，另一在它們工作的城鎮。12 個工業區中，71%的工人在登記住宅地址時仍以中央市為主。大部分工人的日常往來是由市中心往郊區上班，與西方的模式恰恰相反。但大多數的人仍留在市區內。主要是因為城鎮內交通條件差、社會設施不完備及欠缺有系統的行政措施以配合城鎮發展。然而，由於衛星城鎮的建立，已使上海從單一城市向群體組合城市方向發展。工業發展的加強及配合在郊區的都市建設，不但是上海在社會主義年代的發展主線，也是市政府的長期目標。郊區進行工業及人口的全面都市化政策的目的是為了阻止中央市人口過度膨脹。此政策徹底改變了上海郊區的經濟模

²⁰ Ibid, p.106

²¹ Ibid, p.108

²² 即閔行、吳涇、高橋、吳淞、五角場、長橋、曹河涇、嘉定、安亭、桃浦、松江和金山衛

式，並加速了都市化的發展。郊縣的經濟結構中，農業不再佔領導地位；一些公社的工業產品超越了農產品。在衛星城市的優先計畫的項目上，如閔行、嘉定等都市設施已有一定的改良，使衛星城鎮已由農村市鎮變為小城市。²³

透過中央集權式的計劃性經濟和經營管理體系，政府擬利用行政力量執行社會和經濟上的分派，進行工業的積累。也透過稅收與工業和農業間的不等價交換來支持工業的發展，再利用工業來支援農業的擴張與發展。為了保持工業的高比例成長，同時避免都市化和工業化對於資源的爭奪，政府也利用了許多政策與手段來支持工業化，造成了工業城市的型態，但農業的擴張與發展卻未實現。²⁴雖然解放後政府極力想改變工廠集中於租界內的佈局，但是，隨著城市經濟的發展與城市地域的不斷擴展，工廠集中於中心城的情況並沒有因此而改善。這是由於上海城市規模不斷擴大，使近郊工業區又被劃入市區，而形成對中心城包圍的情形。²⁵上海城市的佈局因而成了由近郊工業區包圍市中心，再由遠郊工業區與衛星城鎮包圍近郊工業區的工業城市型態。

B. 配合生產的住宅興建

在缺乏市場機制下的社會，住宅的供給全仰賴大有為的政府的投資。但是在急於快速實踐社會主義的理想意識型態下，國家著重於重工業城市的建設，兩相權重，住宅的供應遂成了非生產性的生產，而非勞動力的再生產。「從無到有」的說法，合理化了國家有限度的住宅供給，基本上只滿足量的需求，暫不追求質的標準。

中國的住宅發展受社會政治、經濟、左派的意識型態與工業政策影響甚大，重工業政策造成了大量的城鄉移民，當經濟發展快速時，都市中人口快速成長，政府在感受到人口的壓力之後被迫解決住宅的供給問題。住宅的投資也相應的有較好的發展，反之則發展較為緩慢或停滯。在人口-住宅之間的關係中，政府在選擇性地壓低住宅投資考量下，以低品質的住宅解決都市中居住的問題，並輔以戶口登記制度以控制流入城市的人口，企圖先解決需求的問題，日後再解決居住質量的問題。但在政治、經濟與社會的急速變動下，居住質量的問題一直未能獲得解決。使得中國的住宅的集體消費不僅在量上匱乏，在質上更是乏善可陳。

²³ 嚴重敏，1986，pp.117-9

²⁴ Zhang Jie and Wang Tao, 2001,p.110

²⁵ 楊萬鍾，1991，p.15

2. 舊城區中工業的發展

上海在「充分利用、合理發展」的工業建設方針的指引下，為求減低工業基礎設施之投資，十分重視原有工業企業的利用，因此，在解放前即不合理工業佈局根本沒有得到真正的解決，充其量只滿足了建設社會主義工業城市的意識型態。為了加快社會主義城市的建設，致使中心城工業的高度密集，使上海市區面臨「空間危機」。工業佔據了大量城市用地抑制了城市其他產業的發展，影響了城市多功能作用的發揮；工業過分集中，使企業用地十分擁擠，生產無發展餘地，也阻礙了工業的技術進步。由於生產用地的限制，許多企業不得不採取「見縫插針」的佈局方式與居民區混雜，甚至樓下工廠生產，樓上居民居住。²⁶舊城區中工業的發展模式主要有兩種：

- I. **原有工業的再發展，致使工廠不斷地擴大，而與居住區交錯混雜。**解放前至解放初期，上海市區範圍較小，工業處於市區的邊緣地帶，工業生產與城市發展的矛盾不明顯。但是，隨著上海城市的發展和市區範圍的不斷擴大，這些曾在市區邊緣成環狀包圍城市中心商業區和居住區的工業街坊，又逐漸被 50 年代以來陸續建成的一系列住宅區（如長白、延吉、風城、鞍山、遼原、雙陽、甘泉、石泉、和平、曹楊、天山、虹橋、田林、天鈞、龍山、日暉等新村）所包圍。而後又在一系列新建住宅區的外圍，建設起工業更為集中的五角場、彭浦、北新涇、漕河涇、長橋等專業化明顯的工業區，從而使近 30 多年來新建的住宅區處在工業小區環帶和專業化大工業區的包圍之中。（圖 26）因此，解放後生產佈局的總體格局，即它們在城市地域中所處的位置，是上海城市發展過程和工業佈局不斷漸進過程的交互作用的結果。²⁷另外，在工業企業建立的過程中有部分居民也在工廠周圍建起比較簡陋的住宅，經過 30 年來的逐步調整，一部份住宅用地已經劃歸工業用地，但改革開放前，各工業街坊內有相當一部份土地仍屬住宅用地。²⁸
- II. **見縫插針的發展，在市區中挖掘潛力，為發展工業而改變原有的使用目的。**由於全民大煉鋼和城市人民公社化運動，在城市居住區內到處是公社辦的街道工廠，不僅佔用了大量住房和公共建築，也造成住宅與工廠混雜和環境污染。²⁹「文革」時期挖「防

²⁶ 楊萬鍾，1991，p.10

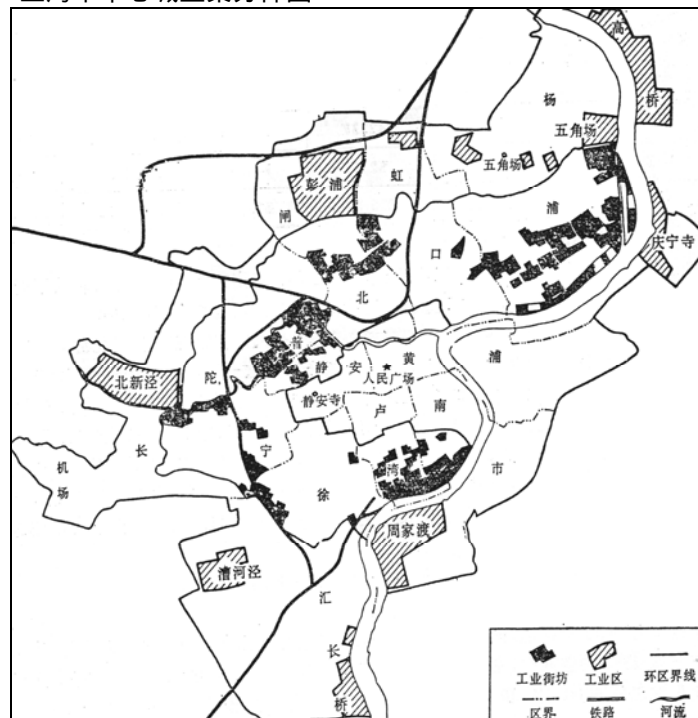
²⁷ Ibid, pp.49-50

²⁸ Ibid, p.51

²⁹ 《當代中國》叢書編輯部，1990，p.79

空洞」、建街道、里弄加工組生產用房、居民樓等都大量佔用了花園住宅的面積。從 1956 年的城市住宅改造時起，上海就將部分閒置或可騰出的花園住宅調配給各類機構或企業。因管理不善或使用不當，大部分均受到了不同程度的損毀，有的還被拆除，土地另作他用。³⁰例如，成都北路 369 號三層 700 平方米空房（原義大利領事館使用）就分配給化工局做為職業防治所使用；³¹長寧區番禺路 209 弄中的一處花園住宅，被改為一家工廠後，原有的衛生設備全部拆除，室內結構也完全改造過，原有的硬木地板上上放置了大型機床，並砌一水泥池。大衛生間內的浴缸被調到三層樓上用來裝工業廢水，花園四周全部搭建簡易廠房。由此，一座花園住宅被破壞殆盡。³²另外，在支援大小「三線」建設中，不少工業被遷往內地，但空出來的空間又分配給另外的工業企業使用，因此也從未解決原來工業與居住區犬牙交錯的情況。例如，輕工業局縫紉機另件五廠，因產品供不應求，必須擴充廠房，但為節省基建投資、減少徵地，而將寶源路 205 號空房 2000 平方米（原化工局塗料應用室使用）分配給該廠使用。³³

圖 26 上海市中心城工業分佈圖



資料來源：《上海工業結構與研究》，p.12

³⁰ 承載主編，1999，p.239

³¹ 詳檔案資料《關於化工局建立職業病防治所和輕工業局縫紉機另件五廠用房請示報告》

³² 承載主編，1999，p.240

³³ 詳檔案資料《關於化工局建立職業病防治所和輕工業局縫紉機另件五廠用房請示報告》

解放後，上海城市經過三十幾年的發展，並未改變原有的工業佈局，反而為了加速建造社會主義城市，不斷擴展原有工業的建設。不但使住宅與工業同處一個區域的情況加重，更為了社會主義的「理想」使用既有的住宅，加劇了住宅困難的問題，這些住宅不論區位還是品質都是在當時較好的住宅。循此，城市中工業的發展，不僅令城市範圍擴大，也擠逼了對於住宅的需求，從而加重了住宅匱乏的問題。

二、住宅集體消費的匱乏

(一)、房產制度與舊城改造

1. 集中管理與分配的住房制度

住房制度包括住房分配制度與管理制度兩個方面。在中國實行住房制度全面改革前，這兩種制度曾對社會發展有一定的影響，但也對住宅的緊缺有直接的影響。³⁴集權的計劃經濟在城市營造的方面，主要著重在營造、管理與住房的分配。在這體制下住宅投資的來源變少，其中超過 90% 來自於政府。³⁵

房地產業是從事房地產開發和經營的行業；人民共和國成立以後，人民政府對城市房地產進行管理，基本上停止了城市房地產的市場經營活動。直至八十年代後，才又重新展開城市房地產的市場經營。解放前，租界政府與國民政府積極利用房地產的開發來取得城市建設的資金，所以不斷地創造利於資本投放的環境。解放後，政府直接介入房地產業，對房地產業進行直接的「管理」。在計畫體制經濟下房地產事業經歷了四個階段：³⁶1.1949-55 年，接收國民政府及外國人的房地產，以及建立房產管理機制與平抑房地產市場價格；2.1956-65 年，對資本主義性質的私人房屋及相連的地產地產進行社會主義改造；3.1966-78 年，因十年動亂和極左思潮的影響，房地產管理機構和各項政策、規章制度遭到嚴重破壞；4.1979 年以後，隨著城市經濟抵制的改革，房地產綜合開發和經營迅速發展。³⁷

³⁴ 承載主編，1999，p.254

³⁵ Zhang Jie and Wang Tao, 2001, p.116

³⁶ Ibid, p.172

³⁷ 《當代中國》叢書編輯部編輯，1990，p.171

由資本主義社會的市場經濟過渡至社會主義的計畫經濟體制時，於 1953 年出台了《上海市房地產業暫行辦法》，開宗明義提出：「為了加強房地產的管理制訂本法。」³⁸此辦法「將個人、社團、一般企業的出租房屋，與投資經營房地產區別開來，這些『個人出租房』並非是房地產業，雖還是需要管理，只是『以不作為房地產業管理』」。³⁹同時，將管理對象分為兩種：「一種是『房地產業』；一種是『房地產所有人』。前者經許可後向工商局登記，作工商戶管理；後者僅向房地產管理局登記，不發登記證。因為害怕業主顧慮加入房地產管理之後稅賦增加，變成企業資產不能自由處分以及勞資關係和福利費的支出等問題，政府便不容易掌握以及管理房地產業，因此將其分開管理」，⁴⁰同時這也允許了解放初期出租房屋的存在。且為了消滅在資本主義社會所遺留下來的「二房東」對租借者剝削的不公平現象制訂了《上海市軍事管制委員會房地產管理處公共房屋租賃暫行辦法》。第四條明訂：「凡兩戶以上合用一屋者，應由該屋全體使用者會同申請，附送分用房屋圖樣並列明協議分擔租金比例以...審核，其租賃契約於核准後，仍分戶訂立，嚴格取締二房東及其變相之非法剝削。」；第五條規定：「公共房屋承租人，絕對不得將房屋之全部或一部分租轉租或頂讓他人，否則一經查明即終止租約收回房屋該承受分租轉租之人，不論已否住人，不得申請承租該屋。」⁴¹

以所有權的方式來說，都市住宅可以簡單的區分為私人住宅與公房兩種形式。公屋更可以被分成兩種類型：1.由都市部門所管理的住宅；2.由單位(work unit)管理的住宅。許多小型的私人住宅缺乏資金，而且低租金使得私人住宅要維持以往的狀況相當地困難，政府也放任其逐漸荒廢。這類房子多座落於舊城區，通常也缺少足夠的基礎設施。⁴²解放初期，為了解決公房的管理問題，中央人民政府內務部於 1950 年提出「統一管理，以租養房」的公房管理方針，但由於租金不斷下降，根本無法貫徹這個政策。在以租不能養房的情況下，資金嚴重不足，各類房屋失修狀況日趨嚴重，房屋的淘汰率急速攀升。⁴³

其後，國家實行公有住宅分配的辦法，使一部份居住困難的居民獲得住房。最初，分配的對象主要是各級政府的幹部、工作人員和企業的勞動模範、先進生產者，以及極少數居住極其困難的生產積極份子。因此，住房分配只是國家或企

³⁸ 詳檔案資料《上海市管理房地產業暫行辦法》

³⁹ 詳檔案資料《修訂上海市管理房地產業暫行辦法草案說明稿》

⁴⁰ Ibid

⁴¹ 詳檔案資料《上海市軍事管制委員會房地產管理處公共房屋租賃暫行辦法》

⁴² Zhang Jie and Wang Tao, 2001, p.117

⁴³ 《當代中國》叢書編輯部編輯，1990，p.177

業解決居住困難者的一項福利性措施。⁴⁴隨著社會經濟不斷發展和人口日益增多，房屋供不應求的矛盾加劇。為緩解困難，1957年周恩來在中共八屆三中全會上指出：「必須制訂嚴格的房屋分配制度和管理制度」。同年，上海房管部門在合理使用房屋大力挖潛的前提下，制訂了《房屋分配標準》，具體規定機關使用房屋每人平均不超過3.5-4平方米。而對於外遷空出的房源，從1962年開始實行統交統配政策，之後無論是國家投資或各單位投資建造而交由房管部門管理的房屋，一律都需辦理租賃手續。⁴⁵循此，所有的住房供給幾乎全在國家的集中管理與分配下進行。然而社會主義下依然存在著不公；社會主義普遍存在一種假設 - 基於社會主義的發展，社會將漸趨同質化，對都市土地的使用將與社會結構和諧一致。城市中因資本主義產生的不公平現象將漸漸消失，為人詬病的二房東、工人寄宿住宅將會消失。事實上，當經濟發展漸漸成熟，社會主義城市卻越來越階級分明(stratified)，在工人階級中存在著極大的差異。⁴⁶

2. 低租金對住宅投資的限制與其不公

自社會主義中國建國以後，私有的房地產發展幾乎完全不存在，房屋的供給成為國家的責任，這造成了國家財政上額外的負擔。從1949年之後，國家的住宅支出就幾乎是食品工業的九倍之多，且實質上均高於所有收益的工業(income-earning industry)。但長期非常低的租金水準，使得絕大部分的住宅投資均集中在維護與管理上。⁴⁷

解放後，在城市改造和建設方面曾提出一個響亮的口號 - 「為勞動大眾服務」。根據這一精神，在1949年以後最初的幾年中，建設了一批職工住宅。但都市地區住宅的短缺、惡劣的住宅狀況與擁擠狀態依舊。許多都市居民必須忍受狹窄的居住空間、不足的公共設施，並與鄰戶共享同一居住單元，大都市的惡劣狀況尤其嚴重。由於住宅被視為非生產性(non-productive)的投資，不在發展的優先順序上，越來越少的國家資金投放在住宅上。⁴⁸1957年人均居住面積降至3.1平方米，比解放初期的人居面積還低，雖然，至改革開放前人均面積上升至4.5平方米，但人均面積始終一直維持在一個相對較低的水平。在這情形下解決住宅緊缺的問題受到有關單位的重視，但由於強調發展生產，「保證重點建設」，

⁴⁴ 承載主編，1999，p.254

⁴⁵ 朱金海等著，1999，pp.210-1

⁴⁶ Andrusz, 1996, p.109-111

⁴⁷ Li, Ling-hin, 1999, p.58

⁴⁸ Li, Ling-hin, 1999, p.59

住房問題就「只能是逐步地再生產發展的基礎上改善」了。⁴⁹

中國以低工資、低消費政策為手段邁向工業化。在城市中政府對於消費與薪資持續嚴格管控，並以配給與補助等方式有效地控制都市人口的消費品供應。工業化程度越來越高，但是人民所得到的報酬卻一直很低，所以剩餘就可以持續用於工業的積累。這就是低租金和福利分派住宅存在的原因。在中國的城市地區，廉價的補助住宅早已被視為是工作單位對其員工的一種「額外福利」(fringe benefit)，在效果上，福利住宅被視為另外一種薪資。1950年代初，租金僅占家庭年收入的8%，其後雖然薪資逐年提高，但租金的水準卻多停滯不動。⁵⁰這政策的優點在於所有的住宅、生產的規模、空間的標準、消費和分配皆在政府的管制之下，而這也有利於政府依經濟的情況隨時做調整。事實上，在這政策下員工微薄的薪資中僅有少部分的薪資用於租金，因而形成了由政府分配住屋給城市中低薪資的居民，而他們僅需支付微薄的租金的系統。⁵¹

不足的租金收入，顯然與中共中央明確指出的「以租養房」方針矛盾，五十年代初期該方向雖可以達到要求，但1955年中央國家機關工作人員住用公共宿舍的租金規定每平方米月租0.11元左右，之後，各單位參照執行，有的地方和單位還將房租降到標準以下，所收房租，除去房地產稅、管理費、保險費等開支外，已不夠修繕所用。⁵²1965年國務院針對這項情形批轉了國家房產管理局《關於制止降低公有住宅租金標準的報告》以維持房屋租。然而因為在執行期間常遭遇到不可預知的事件，如輕工業與農業產量的不足；薪資分配體系的崩解，收入相對的減少；都市人口快速地成長，結果導致基礎物資供應不足等。⁵³「以租養房」已徹底名存實亡。在住房租金過低的情形下，不能保證房屋維修資金的需要，當然更談不上通過房租收入來擴大房屋再生產。⁵⁴

在1949年8月公布的《公共房屋租賃暫行辦法》中規定：「公共房屋（公屋）之租金按月計算，暫分里弄住宅公寓店鋪辦公大樓銀行等六項分別按照「建築等級」及「座落地段」參照1937年（即抗戰前民國26年）本市一般標準，訂定月租基數，以基數每元合1.2折實存款單位計算訂明於租賃契約基數之計算標準」。⁵⁵但事實上，租金與居住品質「脫勾」，僅憑居住的面積計算，完全無涉於資本主義城市中定租金價格時甚為關鍵的公共設施、區位與品

⁴⁹ 承載主編，1999，pp.248-9

⁵⁰ Li, ling-hin, 1999, p.60

⁵¹ Zhang Jie and Wang Tao, 2001, p.115

⁵² 《當代中國》叢書編輯部編輯，1990，p.176

⁵³ Zhang Jie and Wang Tao, 2001, p.150

⁵⁴ 朱金海等著，1999，p.214

⁵⁵ 詳檔案資料《公共房屋租賃暫行辦法》

質等因素。整體而言，租金僅占整體支出的 0.73%，遠低於西方標準。低租金也意味著土地成本、營造價格與累積的利息完全無法由租金沖回，自然也無法提供維護、修繕與房屋折舊方面的補貼。⁵⁶

在社會主義體制下，工資的標準是根據「按勞分配」的原則來支付，以各級政府工作人員為例，工資標準共分為 30 個等級，按 11 類工資區分編制，工資標準過多過繁。⁵⁷雖然，這套制度存在著許多問題，也未達到工資的經濟效益，但還是對各項不同的工作內容作了詳細的區分。不過，對於公屋卻採固定租金，這帶來了不公—品質不一但價格均一，且占富/窮家戶收入的比重不同。⁵⁸

3. 棚屋簡戶與舊城區的改建

中國在進入社會主義模式的社會後，便急於在空間中展現社會主義的意識型態—平等主義。但與中東歐社會相同，「平等主義」主要展現在大型複合國家集合住宅 (state housing complexes) 的供給上，此類集合住宅有著完全相同的隔間型態(layout)與舒適程度，每一市民有權享有完全相同的樓地板面積。但在城市中既有的老市區部分，「平等主義」難以伸張，即或地方政府透過大型公寓或別墅住宅單元重新隔間，或是多戶共住 (multi-occupancy)，但住宅仍然短缺，因此，「平等主義」大多僅能展現在新成立的「社會主義城市」中。⁵⁹在中國，平等主義也積極地展現在社會主義創設的「社會主義城市」- 城郊的衛星城鎮之中。

由於社會主義年代興建的住宅幾乎位於城市邊緣，相對地，城市中住宅僅為零星的興建。直至 80 年代中期，根據國務院頒佈的《城市規劃條例》，上海市確定了從城市實際狀況出發，「合理利用、適當調整」，以逐步改造為原則，開始實施舊城改造計畫，並將中心城區範圍內的棚戶區、危房作為改造重點。⁶⁰解放後，上海的棚戶簡屋大致經歷了四個階段的變化：⁶¹1. 從解放初期到 1957 年為第一階段。棚戶簡屋的數量起初基本維持在解放時的水平；1958-64 年為第二階段。這一時期棚戶簡屋的比率急速上升，雖然後來得到控制，但平均數還是高於解放初期；第三階段是 1966-76 年間。這時期棚戶簡屋的增長率與新建住宅的面積

⁵⁶ Li, ling-hin, 1999, p.60-1

⁵⁷ 高長，1991，pp.4-14

⁵⁸ Li, ling-hin, 1999, p.60

⁵⁹ Andrusz, 1996, p.109

⁶⁰ 承載主編，1999，p.275

⁶¹ Ibid, pp.276-7

的增長率基本持平。70年代後期到80年代初，是上海棚戶簡屋發展的第四階段。這一時期，總面積始終在400餘平方米上下浮動。80年代以後棚戶簡屋的數量才真正開始出現迅速減少的趨勢。上海的舊城改造工作很早就開始，但基本上除了在60年代至80年代前期興建了閘北區的蕃瓜弄（圖27）、揚浦區的明園村等個別地區外，其他絕大部分棚戶住宅區內，只是進行了局部改善設施、修理危險房屋等工作。

上海棚戶簡屋從建國後的持平狀態到急速增長，是因為政府鬆散的管制⁶²以及為解決「屋荒」的種種管理措施所導致。尤其是建築管理章則，是以減輕上海市「屋荒」為出發點而擬定的，使建築管理和住宅建設的指導思想與現行緊縮棚屋的方針不符。如1952年公布的《簡單建築暫行規則》，規定：「凡假三層以下的簡單磚木結構及其他非耐火材料構造之各種建築物均屬簡單建築範圍，可憑標準簡屋圖樣請照」，⁶³手續也簡單一些。另一方面在1951年4月份，上海建築管理單位會同公安局公告了《舊有無照棚戶請照修建暫行辦法》除了限制「公路線上、人行道上、下水道上、里弄口弄內河濱兩岸、架空電線下及地下管線上等7種地區棚戶不准修理外，其餘的舊棚屋在不擴大、不升高、不加搭的原則下准予給照修理」，等於把棚屋「合法化」了。⁶⁴由於國家的政策導致棚屋的數量不減反增。

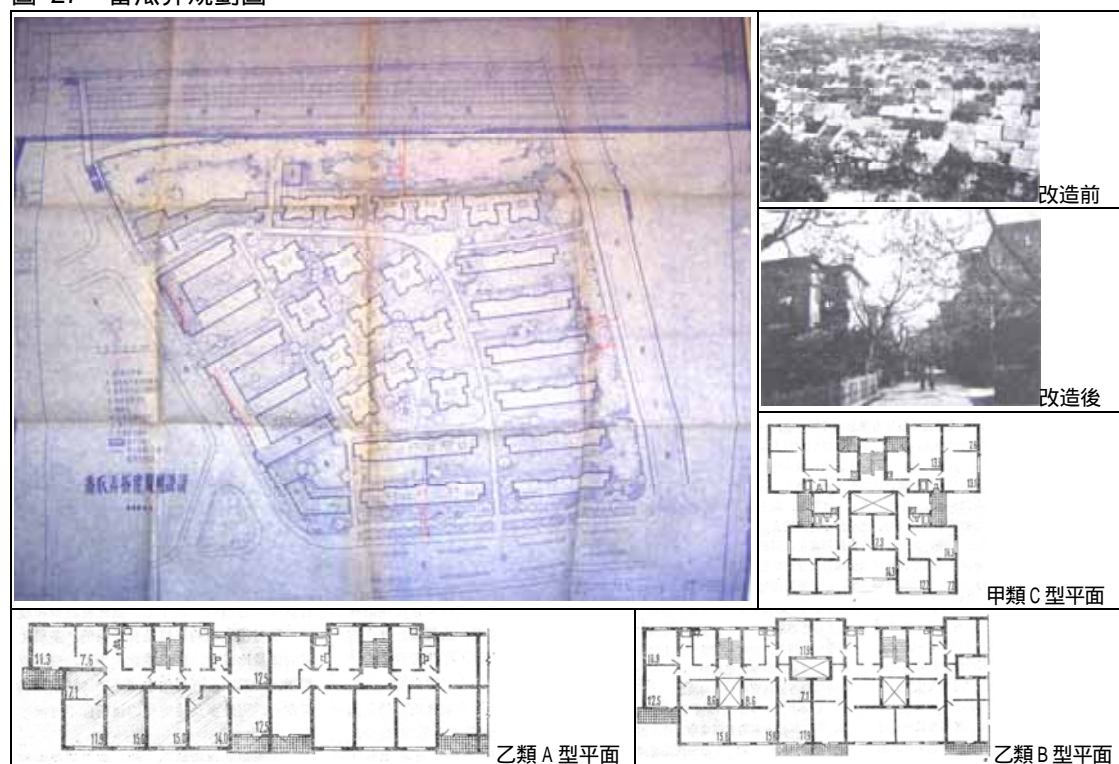
住宅的供給對於社會主義國家而言具有照顧廣大勞動人民的政治意義，因此解放初期，上海興建了社會主義年代中質量最好的住宅—曹楊新村；以及在60年代另一個具有高度政治意義的住宅興建—蕃瓜弄棚戶區改建。曹楊新村的建設旨在宣示國家對於職工的照顧，且以品質較好的住宅，鼓勵職工戮力於工業的生產；蕃瓜弄興建的目的則是為了棚戶區的改建，且為了提供住宅的量，便大大地降低質的提供。兩個大型集合住宅計畫均為求表現社會主義國家「平等主義」（egalitarianism）的意識型態。從曹楊新村到蕃瓜弄的改建，其間，雖然多有住宅的興建，但大都在於服務城郊地區的新興工業區或衛星城鎮；建成區的改建則是在政府感受到壓力後才出現。

⁶² 依檔案資料《關於本市住宅建設及建築管理分工負責的意見》一文：關於取締無照棚屋，在1953年市府曾有明確指示，市一級由工務局全面負責掌握，區由區政府統一負責，巡查制止則由各區公安局督促派出所貫徹執行。三方面對於執行上項指示，重視貫徹都不夠，相互協作不夠，而是互相推諉造成「三不管」局面，於是無照棚屋得以趁隙蔓延滋長。例如公安分局在巡查中發現了新的無照棚屋並沒有認真說服制止，即通知區人民政府負責取締，區政府又轉將此項情況聯繫工務局營管組據以發出書面通知，表面上看起來三方面都在做取締工作，內部聯繫很忙，而實際上是官樣文章，彼此都不負責，無照棚屋之蔓延也如故，沒有收到取締的實效。而各區之間對於取締無照棚屋亦有鬆緊不一，步調不齊之缺點，東區緊則移其棚屋於西，西區緊則移其棚屋於東，流竄不定。

⁶³ Ibid

⁶⁴ Ibid

圖 27 蕃瓜弄規劃圖



資料來源：左上：許漢輝先生提供；右上 1、2：《當代中國城市建設》，p.420；右下、下：《建築學報》，1964，pp.20-22。

多中國數城市利用都市基礎設施和居住區的改善再開發城市或改善貧民窟 (slum)。1949 年以前中國大多數城市的基礎設施不足，特別是在貧民窟 (slum)，惡劣的居住環境和令人厭惡的環境使居民的健康成為問題。一五時期，政府指出「在沒有集中的工業的城市中，只在工業區與工廠執行計畫，不對舊城區進行重建而盡可能的利用既有建築」⁶⁵結果造成舊城區 (existing cities) 中絕少新建築，城市營造大都投資在貧民窟區域的基礎設施上和重建住宅。1949-56 年間上海的輸水管增加了 24.9%，也多了 1000 個出水口，這些大都位於貧民窟。⁶⁶在《上海市棚戶區改建中住宅設計探討》一文提到：「在棚戶改建工作中必須『政治統帥業務，思想帶動技術』，從黨的方針出發，大破大立，思想革命化……棚戶改建工作是一項具有重大政治意義的工作，棚戶改建應進一步研究採用新結構、提高預製裝配化，以期大幅度降低造價，加速施工。如大板結構近期尚在實驗階段，今後可否大量運用於較低標準住宅，需及時加以研究。」⁶⁷可以想見在 60 年代蕃瓜弄的改建，具有高度的政治意涵，而且為了降低造價，住宅品質也同其他在社會主義年代興建的住宅一般，較為低落，根本比不上初期同樣具有高度政治意涵的曹楊新村。

⁶⁵ Zhang Jie and Wang Tao, 2001, p.121

⁶⁶ Ibid, p.122

⁶⁷ 許漢輝、徐榮春、萬竟，1964，p.2

(二)、落後的城市生活設施

1. 附屬於工業生產的居住集體消費

解放後，住宅的建設大都依附著工業而生，1949-78 年間住宅的建設大約可分為二個時期：1.1949-59 年間在中心城區外大量徵收農地興建工人村。初期為二至三層樓的工人住宅，如曹楊新村、二萬工宅，後改為以五層樓為主的住宅建設；2.1960-78 年間轉而於實行見縫插針的政策，發掘城市內土地潛力。在中心城區內尋找破敗或未開發的空隙加以利用。

1951 年 4 月，上海市第二屆第二次各界人民代表會議確定市政建設「應貫徹為人民服務，為勞動人民服務，並且首先是為工人階級服務」的方針。⁶⁸是年，上海開始計畫在市區邊緣建造住宅。其佈局思想是：「按照工業分佈狀況，本著職工就近生產、就近生活的要求，統籌安排住宅新村的位置，既要距離工業區較近，盡可能縮短職工上下班的交通時間，又要同工業區保持適當距離，防止工業生產中有害氣體和噪音的侵擾。」當時選擇市區邊緣地區作為住宅建設基地，還考慮到可以利用原有市政、公用設施，能節約建設資金，縮短建設週期，使新建住宅能很快地投入使用。⁶⁹1958 年起中國的工業事業體急速的增加，寄望以此作為吸收都市勞動力的主要方法。然而卻造成都市人口與工業的急遽成長，使城市有越來越多的工業區與相應的住宅區出現。⁷⁰

過於著重重工業發展的結果，產生經濟結構的不平衡，因此開始了國民經濟的調整。在「調整、鞏固、充實、提高」方針下，上海住宅經濟規模縮小，此時住宅的建設主要是「結合棚戶改造和市容整頓進行」，還適當利用部分空地進行「填空補齊」和配套建設。⁷¹雖然，在經濟調整的社會氛圍下，住宅建設相當緩慢，但還是解決了部份的住宅需求的問題。但是在文革時，政治上的騷亂造成了中國社會極大的破壞，動盪的政治和經濟發展使住宅發展的終止，直到 1970 年才回復。但因為先前低層的住宅建設已使城市中的土地不敷使用，政府不得不鼓勵高層建築的興建。人口的成長與農業的反向發展也迫使政府加強土地利用的管制以確保糧食的生產。雖然政府不斷快速地建造低品質的住宅，企圖快速地回應對住宅的需求，但是卻跟不上人口不斷地增長，因此政府在住宅供應上從未真正滿足對於住宅的需求。

⁶⁸ 上海住宅建設志編纂委員會編，1998，p.142

⁶⁹ Ibid, p.142

⁷⁰ Zhang Jie and Wang Tao, 2001,p.149

⁷¹ 上海住宅建設志編纂委員會編，1998，p.142

在中國，城市住宅的營造的意義是：為了生存的生產而非生產性的資本積累；相信生產必須優於消費，也相信優先發展重工業可以提升全國經濟。⁷²以致中心城的工業過分集中，產生了工業生產與居民生活爭水、爭氣、爭電的矛盾，造成城市供水、供氣、供電的困難。⁷³上海在解放後，電力、供水和燃氣均有不同程度的發展，但長期以來，在利用這些設施為城市社會服務過程中，卻採取了向工業建設傾斜的政策，忽視了對城市居民生活條件的保障。⁷⁴

由於近郊工業區與遠郊衛星城鎮的關建，全上海市在社會主義年代新建道路主要分佈在市區外圍；中心區道路建設主要是打通卡口、堵頭、提高路面等級和增闢南北幹道。在城市供水上，除老廠挖潛、擴建外，新建了閔行、吳淞、長橋、桃浦等 4 座水廠。燃氣供應上，除擴建了楊樹浦氣廠和吳淞煤氣廠外，新建了吳涇焦化廠。⁷⁵這些都是隨著工業區的設立所建設的水廠、煤氣廠，並非為了居民生計而設，尤其遠郊區的公用設施，更是在工業區或衛星城鎮設立時，才在工業企業的投資下跟著建設起來。

市區與城郊的基礎設施的差別在於，市區部分的基礎設施由市政府統一興建，郊縣及衛星城則由企業或單位負擔，但是兩者皆屬於國家，所以最後所有的重擔又落到了國家身上，而國家又著力於工業的建設，更忽略了對於居民生活的照料與基礎設施的建設。造成衛星城市工業發展緩慢的一個重要原因，就是在工業建設的同時，沒有同步建設市政設施與公用設施等基礎設施。⁷⁶

列寧曾強調指出，建立社會主義社會的真正、唯一的基礎只有一個，就是大工業。如果「沒有高度發達的大工業，就根本談不上社會主義，而對於一個農民國家來說就更加談不上社會主義了」。⁷⁷循此，中國政府認為要改變中國經濟落後的唯一途徑，就是逐步實現社會主義工業化，建立一個獨立完整的工業體系。⁷⁸當上海以此為基礎開始大規模發展工業生產以後，電力逐漸不敷使用，於是開始大規模的發展電力設施，但是這主要是為了發展生產，城市生活設施則始終處於一個低水平發展狀態。因此，儘管城市電力建設有了較大發展，但並未給居民生活帶來很大的改善，與建國初期相比，其作用反而有所減弱。⁷⁹同樣的情況也發生在供水與供氣方面。解放初期，城市工業用水的比例一直低於居民生活用

⁷² Zhang Jie and Wang Tao, 2001, p.112

⁷³ 楊萬鍾，1991，p.11

⁷⁴ 承載主編，1999，p.85

⁷⁵ 《當代中國》叢書編輯部，1990，p.419

⁷⁶ 楊萬鍾，1991，p.14

⁷⁷ 《當代中國》叢書編輯部，1989，p.23

⁷⁸ Ibid, p.23

⁷⁹ 承載主編，1999，p.86

水，但從 1965 年起，工業用水的比例就一直高於居民生活用水。（表 O）循此，投資向重工業傾斜的國家政策，使得國家為了工業的發展造成住宅集體消費的供給不足，住宅也只得以最容易、便宜的方式供給。

表 O 1949-80 年部分年份售水量表

年份	售水量		其中					
	萬立方米	為上年(%)	生活用水(含非工業用水)			工業用水		
			萬立方米	為上年(%)	占售水量(%)	萬立方米	為上年(%)	占售水量(%)
1949	13585		10045		73.9	3126		23
1950	12760	93.9	10015	99.7	78.5	2482	79.4	19.5
1957	23723	109.3	16082	108.5	67.8	7502	110.7	31.6
1962	36163	103.2	21184	102.1	58.6	14773	104.8	40.9
1965	51103	117.8	21516	103.1	42	29346	131.9	57.4
1970	61362	100.4	25117	97.9	40.9	35825	104.4	58.4
1975	83403	107.4	31982	107.4	38.3	50392	109.3	59.8
1980	91580	97	34246	93.1	37.4	56345	99.6	61.5

資料來源：上海公用事業志編纂委員會編，2000，p.233

解放後，上海住宅用地的分佈主要有三種方式：一是「填空補實」利用舊城區的零星空地，拆除棚戶簡屋和道路截彎取直等辦法建設住宅，主要在 50-60 年代；二是在市區邊緣結合近郊工業區的關建，規劃關建大型生活居住區，這種方式從 60 年代初至 1984 年；三是舊區的大面積改造，始於 1984 年以後。儘管上海的發展方式主要是由市中心向外蔓延，但是上海市的人口仍然集中在市中心區。循此，上海中心區長期處於人口擁擠，市政公用設施過度利用的狀態。⁸⁰解放後新的大型住宅建設幾乎都是位於城郊，地點也較為分散，無法統一埋設各項公用設施。

1955 年波蘭建築師代表團來訪問上海時，對於上海的城市規劃曾指出：「關於居住區應靠近工業區或市區的問題，我想靠近市區比靠近工業區要好，因為靠近工業區，可能有大部分居民同附近的工廠不發生關係，他們的子女又可能會在別的地點學習或工作，仍會感覺不便。同時這些住宅靠近工廠區，反而使城市的公共福利設備不能充分利用」。⁸¹但是，政府認為由於上海工廠分散，要使居民盡量靠近工作地點。⁸²因此，上海的居住區依然十分分散，且與市區也沒有很好的聯繫。如此分散的居住區，也意味著政府對於基礎設施的支出也勢必更為龐大。在政府財政捉襟見肘的情況下，對於居住集體消費的供給，就必須採用最便宜的方式進行。採用的方式主要是對各項公用設施進行改建或擴建，挖掘其潛力，以花費最少的方式提供住宅的集體消費。

⁸⁰ 《當代中國》叢書編輯部，1990，pp. 420-1

⁸¹ 汪定增，1956，p.1

⁸² 上海城市規劃志編纂委員會編，1999，p.94

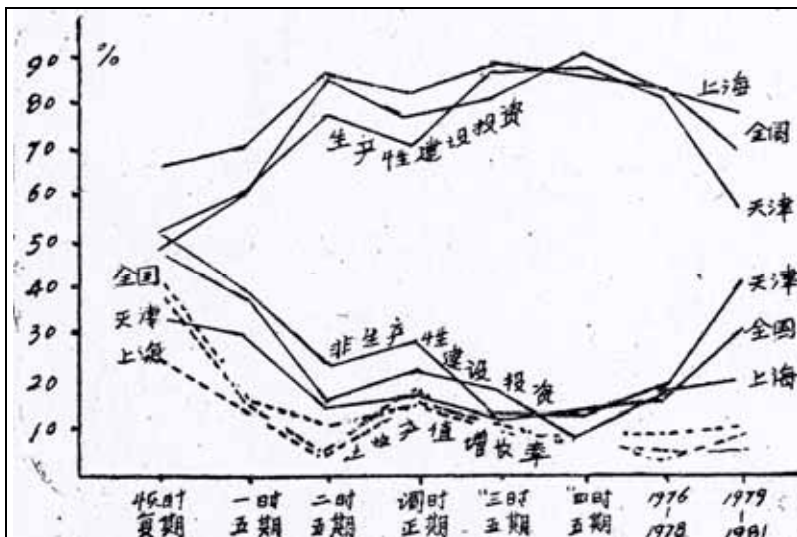
2. 相對落後的基礎設施

長期以來，在中國國家基本建設計畫中，把工業、交通列為生產性建設，而把 70%用於工業生產的城市自來水、50%用於工業生產的城市煤氣、70%用於行駛生產的城市道路等基礎設施列為非生產性建設，另外，並將位於生產部門的基礎設施列為生產性，位於非生產性部門則視為非生產性。循此，城市基礎設施一直被列入「非生產性」建設，由於受到「重生產、輕生活」、「先生產、後生活」指導思想的影響，在計畫安排上一直處於「排隊在後、削減在先」的可有可無的地位。⁸³忽略城市基礎設施的經濟效益並非是在直接的產值，而是對服務對象的效益的提高。

中國在計畫經濟年代，由於意識型態的影響，把市政公用設施當作社會公益性福利事業來辦，實行供給制的辦法，只強調公共服務性質，因此實行著低售價、國家貼補、市政設施實行無償使用、國家統包的政策；本屬於有形產品的水、氣、熱等的價格低於價值，公共交通、園林等事業也不能保本微利。由於國家財政有限，「建一個項目背一個包袱」，沒有更多的資金投入基礎設施的建設和養護，限制了發展。基本上喪失了城市基礎設施企業自身發展的能力。⁸⁴從下圖（圖 28）可見，在 1976 年以前，生產性建設投資比重的趨勢是逐步上升，非生產性建設投資比重則逐步下降。但工業產值的變化不隨著生產性建設投資比重的增減而增減；而與非生產性建設投資比重的變化趨勢一致。⁸⁵這說明了，中國以重工業發

展為主，而輕忽非生產性建設投資的政策，反而使工業的產值下降。造成難以將工業生產的剩餘擴大工業生產，甚至轉為居住的集體消費投資，助益於勞動力的再生產。也證明了中國朝重工業發展的政策，在現實狀況下的實踐反而造成反向的發展。

圖 28 生產性、非生產性建設投資與工業產值增長率變化關係



資料來源：宗林，1988，p.185

⁸³ 宗林，1988，pp.183-4

⁸⁴ 郭功佳等著，1988，p.264

⁸⁵ 宗林，1988，p.185

一五時期，中國開始進行有計畫的基本建設，但於 1955 年全國展開全面節約運動，上海又提出「緊縮與加強」的方針，市屬系統的某些部門大量削減基本建設投資，全市大力動員建築工人支援外地基本建設，而影響了基本建設計畫的順利完成。⁸⁶80 年代以前上海與全國一樣實行計畫經濟管理，城市基礎設施投資完全由地方政府撥款解決。可是在統收統支的全國財政體制的制約下，留給上海的財力極其有限；大體上勉強維持城市基礎設施日常運行的一般開支，或者還有些小的發展，之後，再也無力進行結構性的大調整和大發展；上海城市公用事業的長期虧損與基礎設施無償提供給社會使用，雖然水、煤氣、公共交通等公用事業已實施有償使用，但在非經濟觀點的影響下，收費大大低於成本，虧損部分由財政補貼解決，是地方政府財政上極重的負擔，遑論擴大再投資；80 年代以前國內對於上海有一種莫名其妙的看法，認為上海已經是全國最發達的城市，大大超越了國內其他城市，似乎不需要在城市建設上投入什麼了，而限制了上海對於城市基礎設施的投資建設。⁸⁷循此，上海也同全國一樣在城市基礎設施極為缺乏的狀況下發展工業，當然也因此無法提供工業的產值。

⁸⁶ 孫懷仁，1990，p.204

⁸⁷ 厲無畏、張泓銘，1998，p.12

第五章 結論與建議

一、結論

本文藉由上海城郊的歷史發展過程，審視都市空間在國家政策與社會主義的意識型態之間的關係，描述社會主義國家如何擺盪在財政的現實與意識型態的支配之間，導致住宅集體消費匱乏，空間發展也偏離社會主義的理想。最後本章以國家的作用及權宜修正做為本文的結論，並指出在社會主義體制的運作下，依然必須面對與資本主義相同的城市問題。

中國相信生產必須優於消費，也相信優先發展重工業可以提升全國經濟。因而在「重生產、輕生活」、「先生產、後生活」的指導思想下國家政策偏向工業，尤其是重工業。鉅型工業城市的鉅額投資，造成特定工業城市的明顯擴張，也對其他投資形成排擠效應，使其他的投資因無法獲得國家資源的挹注而發展緩慢。這種經濟發展模式，僅強化了朝重工業發展的政策，但卻造成了截然二分的城鄉二元結構。國家傾全力於工業化，將基礎設施分為「生產性」與「非生產性」，忽視「非生產性」的民生基礎設施設置；其後果則是都市非生產部門的功能萎縮，長期勞動力的再生產不足，連帶使工業生產效率無法提升，國家收入短缺。儘管如此，僅有的工業部門仍得以藉由「生產」的名義，催動中央政府安置關乎交通、通訊與利於工業生產的其他設施建設以滿足工業生產所需。其餘未設置工業的地區或非重點區域，基礎設施的發展幾乎延宕。

在社會主義建國的十年之後，長期以來居住的集體消費及城市功能矮化的現象已逐漸浮現，工業城市因而無法持續提供工業生產所需的配套，導致工業產值不升反降。中國這類受蘇聯影響的集體消費供應手段，同中東歐國家一樣，在「平等主義」的意識型態影響下，均非建立在理性的基礎上；所有的供給幾乎全投放在新成立的「社會主義城市」(socialist cities)，忽略了建成區集體消費手段的供給。因此，過去「中地」(center place)的角色遂在國家政策下逐漸式微。但這些新興的「社會主義城市」卻並未因國家資源的挹注，而有長足的發展，反而造成了城市的蔓延。循此，集體消費供給的不足與不公，成了中國城市與鄉村低度發展以及城市幅員擴張的主因，也成了城鄉分隔的助力。此更說明了城市和鄉村的

發展，需要國家提供穩定的集體消費。上海的城郊工業區也在此政經脈絡下，逐步地被營造，城市幅員也隨之擴張。

住宅作為集體消費的一環，是勞動力再生產的重要基地；在社會主義社會，市場功能逐步被終止，國家遂取而代之，在住宅的提供上扮演了極為重要的角色。但中國重工業發展的策略深刻地影響了經濟和社會發展，也決定了都市發展政策上的方向；住宅既被視為「非生產性」要素，不在優先發展的順位上，造成對住宅的投資不足以及住宅集體消費的匱乏。中國的住宅供給遂不得不以降低居住品質的方式來解決住宅匱乏的問題，例如「多戶共住」或以花最少的錢建造大量的住宅以滿足需求，但仍無法趕上人口成長的速度。對於解放前即已存在的棚屋，則以法令合法化了棚屋的存在。儘管這與社會主義的理想不符，但在住宅投資不足的情況下，實為不得不然的選擇。另外由於住宅被視為「非生產性」要素，所以基礎設施、住宅等的興建均附屬於工業建設，故國家對於住宅的投資，並非是實質投資住宅，而是在工業建設時「順便」改善。這種國家干預下的重工業政策所形成的排擠效益，造成住宅集體消費的匱乏。循此，國家作為一個分配者的角色，擁有絕對的權力，得以決定資源的投放與分派。

解放後，上海住宅的供給同全國一樣，是在高度的國家干預下進行。住宅的建設一律被指派服務於工業生產，城市的住宅部門因此也從未真正滿足過城市自身的居住需求。1949-1957年這段期間，政府配合大量工業基地的興關，在城郊興建了大量的住房，如曹楊新村、二萬戶等；還採取「自建公助」的方式養護簡陋房屋以解決住房匱乏的問題。但由於工業的發展吸引了大批的勞動力遷入，住房建設的速度仍趕不上人口成長的速度；住宅不足的窘困在1958年「大躍進」發動後，愈形嚴重。基於意識型態的考量，社會主義國家非但沒有轉而修補其不當的住宅政策，反而投注更多的資源在城郊的工業建設；住宅則作為工業生產的附屬配套而提供；閔行一條街、張廟一條街等大型居住區的建設即屬此類，但依然無法滿足對住宅的需求。至60年代，國家雖實行國民經濟調整，修正49年以來朝重工業傾斜的政策，但卻未大量的資源投注於住宅，也未見大型的住宅建設計畫。這時期上海住宅的建設均在遠郊，也嚴格限制城鄉移民，但成效不大；舊城區內的住宅供給則以見縫插針的方式挖掘土地的潛力，也藉此改建棚戶區，因而出台了解放後除曹楊新村外的另一個棚戶區改建計畫—蕃瓜弄。60年代中期由於「文化大革命」的發生，對於住宅的投資甚至少於解放初期，直至「文革」後期才又見回升，此時，城區內建築用地稀少，政府只得興建高層住宅以因應對於住宅的需求。

在國家的干預下，中國在社會主義年代的經濟政策重點，均在增加工業生產的產值，以建設社會主義理想的都市，因而資源均投放於工業的基礎設施上，企圖增加工業產值。但在缺乏非生產性基礎設施建設的情況下，工業產值一直無法提升，投資也無法回收，國家機器的運作出現了困難。為使國家機器得以繼續運作，國家便於 60 年代實行國民經濟調整，提出以「調整、鞏固、充實、提高」的方針進行調整；主要是修正 60 年代以前朝重工業傾斜的政策，且急於求成，所引發的糧食供應不足、城市規模擴張過於快速、都市化速度過快導致人口過度集中於大都市等問題。不過中國對於政策的修正幾乎皆以更為嚴格的控制來取代先前的政策，以求在最短的時間內見到成效，使國家得以運作。例如，城鎮中人口過多，國家以更為嚴格的戶口制度限制人口的遷移，並精簡職工、壓縮城鎮人口，以減少城市中的人口；城市中糧食匱乏，國家除了先前的統購統銷制度外，更加上施行城市人民公社政策，以增加糧食的供給；城市過度擴張，政府輕易發動「三年不搞規劃」，企圖控制城市幅員的擴張等等。上海也同樣受上述國家政策的影響，但是國家的控制與干預效果不彰，也衍生了另外的問題。如嚴格的戶口制度，雖使人口的機械成長率呈負成長，但人口的自然增加卻使城市依然持續成長；城市人民公社的施行並未減緩糧食匱乏的問題，反而造成住宅匱乏的問題；「三年不搞規劃」造成城市建設的混亂，且由於住宅匱乏，上海依舊在城郊興建大批住宅。蓋國家的干預僅著眼於解決燃眉之急，因而解決眼前的問題之後又衍生了另一個問題。

國家此種權宜修正，卻與社會主義的理想漸行漸遠。如戶口遷移的嚴格限制，反而使城鄉差異加大，形成二元城鄉結構，遠離了城鄉一體化的理想；城市人民公社的施行，令城市用地的混亂，工業見縫插針，使住房匱乏的問題加遽；國家輕易的決定「三年不搞規劃」，反而使城市無序的發展。直至 80 年代前，國家的這些權宜與修正，並無法真正解決都市發展過程中所產生的問題，所以，才又出現了另一個大幅度的國家政策修正—向市場經濟靠攏，而進入了「改革開放」時期，希望另闢蹊徑解決都市問題。上海也由於社會主義城市危機的浮現，累積了極大的能量，在改革開放後積極尋求市場機制的介入，解決城市危機。

在資本主義體系，勞動力生產的剩餘被往往以地租的形式為資本家所占有，這種結構性的階級對立關係及其所衍生的剝削，也成就了十九世紀末葉大型工業城市社會主義的溫床。社會主義的去階級、公平分配、去剝削等等即是為了解決資本積累所產生的城市危機。但事實證明，在社會主義意識型態的運作下，高度的國家干預與集權的計畫經濟雖意圖實踐「公平」分配的核心價值，但城市的發展並不曾改善其內在積累的種種危機，反而重複經歷了類似西方工業城市發展經

驗中的種種問題；上海的空間發展經驗見證了前述的說法。強勢國家仍有其極限，政府的財政上能否支持成為重要的原因，因此社會主義制度僅保證了國家的權力，卻不能夠保證集體消費的穩定提供；不論社會主義體制抑或資本主義體制，國家機器的運作與否，依舊奠基於市政運作的資本循環。

從英國的公司城鎮到霍華德(Howard)的花園城市理論以及 Geddes 的區域城市概念均指向了社會城市的理想範型；追求的並不是一個替選的(alternative)建成形式(built form)，而是替選的社會制度與關係；¹這些理念要付諸實現時往往也都指向了國家的中介。然而隨著社會越趨複雜，城市規模越趨擴大，對國家權力也愈形倚重；資本主義城市危機一度訴諸於強而有力的國家中介，社會主義的城市治理提供了強勢國家在城市空間營造過程中高度的自主性，但社會主義城市空間發展的歷史經驗卻又讓我們看到了強勢國家在解決城市危機時的困乏。Hall 在 1987 年出版的明日之城(Cities of Tomorrow)一書中認為，都市規劃在經過了百年的發展，其實也只是在原地踏步。1949 年解放後的上海在國家的干預下，由資本主義城市逐步轉型為社會主義城市，但也從未解決資本主義時期所遺留下來的種種問題；1949 年到 1978 年上海的城市發展經驗不僅回應了 Hall 的觀點，也見證了強而有力的國家也絕非城市發展必然面對之積累危機的理想出路。

二、後續研究與建議

(一)、社會主義城市的財政運作

本文已藉由上海的城市發展，窺見中國城市在社會主義年代中的發展過程，以及國家政策對城市發展的影響。但本研究仍須進一步補充的是，在城市統理上的財政運作狀況，及其與空間政策關係的研究分析。應可更進一步看見城市發展的過程中國家的干預與作為；也能更加細膩地描述社會主義國家在缺乏資本持續挹注時，國家機器是如何運作。並可清楚地說明國家何以恆常處於一種反覆左右修正的狀態；以及國家在居住集體消費的供給上的不足與不公。

¹ Hall, Peter, 1988, pp.47-173

(二)、蘇聯規劃模式下的空間差異

由研究中得知，中國都市規劃初期受蘇聯的影響甚深；本文雖然在第二章及第三章均約略概述了蘇聯對中國城市規劃與城市發展的影響，但仍亟需後續補充。建議可由此延伸，比較蘇聯、中國、中東歐等社會主義國家在同樣的規劃理念影響下都市的空間型態。將有助於理解社會主義的都市範型以及空間差異。蓋社會主義城市不是鐵板一塊，其有各地疏異的社經背景。

(三)、農村人民公社與花園城市的比較

在西方國家的都市化過程中，霍華德一度提出的花園城市論述，原本是為了解決城市中過度擁擠與貧民窟的問題，並提高工業效率，但是後來卻為房地產部門所吸納，轉而成為居住消費中對於理想生活想像的新標的，花園城郊(Garden suburb)遂取代了花園城市，取其形而去其質從而形成了郊區化的現象，造成都市的蔓延(sprawl)。花園城市的理想在西方城市發展經驗中悉數為房地產部門所吸納，使得原本具社會理想的本意消失殆盡，成了一種對美好生活的想像；這也令筆者質疑花園城市的理想是否曾在社會主義國家中實現。

在研究的過程中發現，上海的曹楊新村被認為是擁有花園城市型態的空間形式，雖然花園城市僅有圖示(diagram)，並沒有實質形式，但曹楊新村還是被認為擁有花園城市的類型（詳第三章）。究竟社會主義上海當時對曹楊新村的規劃過程中，是否曾以花園城市作為參照的藍圖？作為社會主義空間實踐的理想範型，目前仍乏相關研究，也值得進一步探索。

筆者於上海檔案館搜尋資料時，無意中發現一些關於農村人民公社的圖面與檔案，由這些檔案筆者發現，農村人民公社在建築形式及興建理念上與西方花園城市極為相似，但是在國家政策下，人民公社卻成了一種反都市化的制度。因而筆者認為，可以從中國農村人民公社為主要素材，理解社會主義理想下的城市範型的實質形式，並可與西方工業國家發展下的花園城市做比對。

（本文完）

參考書目

書籍

中文部分

1. 上海公用事業志編纂委員會編，2000，上海公用事業志，上海專志系列叢書，上海社會科學院出版。
2. 上海市民用建築設計院編，1983，上海市高層住宅圖集，？
3. 上海民用設計院編，1983，多層建築設計選編，？
4. 上海市交通運輸局交通史志編纂委員會編，1996，上海公路運輸志，上海專志系列叢書，上海社會科學院出版。
5. 上海市政工程志編纂委員會編，1998，上海市政工程志，上海專志系列叢書，上海社會科學院出版。
6. 上海住宅建設志編纂委員會編，1998，上海住宅建設志，上海專志系列叢書，上海社會科學院出版。
7. 上海房地產志編纂委員會編，1999，上海房地產志，上海專志系列叢書，上海社會科學院出版。
8. 上海社會科學院經濟研究所城市經濟組著，1962，上海棚戶區的變遷，上海：上海人民出版社。
9. 上海城市規劃志編纂委員會編，1999，上海城市規劃志，上海專志系列叢書，上海社會科學院出版。
10. 上海測繪院編制，2001，上海市影像地圖集：中心城區，上海：上海科學技術出版社。
11. 中共上海市委黨史研究室編著，2001，中國共產黨在上海 80 年：1921-2001，上海：上海人民出版社。
12. 中共中央黨校黨史部編，2001，中國共產黨 80 年，上海：上海人民出版社。
13. 中國城市地圖集編輯委員會編，1994，中國城市地圖集（上），北京：中國地圖出版社。
14. 中國建築學會、城市建設部勘察設計局合編，1958，民用建築設計圖集，建築工程出版社。
15. 王嗣均主編，1996，中國城市化區域發展問題研究，北京：高等教育出版社。

16. 王瑞成，2001，在鄉村和城市之間：人的城市化史，成都：四川大學出版社。
17. 朱金海等著，1999，上海通史 第十二卷：當代經濟，上海：上海人民出版社。
18. 朱敏彥等編，2001，中國共產黨 80 年事典，上海：人民出版社。
19. 李君如，1998，改革開放後上海地方政府在空間中的角色，臺北：台大城鄉所博論。
20. 孟昕、白南生，1988，結構變動：中國農村勞動力的轉移，浙江：浙江人民出版社。
21. 宗林，1988，大城市的發展與控制，葉維鈞等編：中國城市化道路初探----兼論我國城市基礎設施的建設，北京：中國展望出版社。
22. 承載主編，1999，上海通史 第十三卷：當代社會，上海：上海人民出版社。
23. 金經元譯，2000，Howard Ebenezer 著，明日的田園城市，北京：商務印書館。
24. 建築工程部建築科學研究院城鄉建築研究室 & 上海市規劃建築設計院第二室，1964，1950-1962 上海市居民新村實例調查，？
25. 洪啓東，1998，轉化中的後社會主義區域城市：改革開放後上海區域的空間變遷，臺北：台大城鄉所博論。
26. 胡煥庸編，1987，中國人口（上海分冊），北京：中國財政經濟出版社。
27. 孫懷仁主編，1990，上海社會主義經濟建設發展簡史(1949-1985 年)，上海：上海人民出版社。
28. 高向東，2003，大城市人口分佈變動與郊區化研究----以上海為例，上海：復旦大學。
29. 高珮義，2004，中外城市化比較研究 增訂版，天津：南開大學出版社。
30. 高長，1991，中共工資制度改革之研究，台北：中經院。
31. 張朝尊，1991，中國社會主義土地經濟問題，北京：中國人民大學出版社。
32. 張開敏主編，1989，上海人口遷移研究，上海：上海社會科學院出版社。
33. 莊林德、張京祥，2002，中國城市發展與建設史，南京：東南大學出版社。
34. 郭功佳等著，1988，城市化與基礎設施建設，葉維鈞等編：中國城市化道路初探----兼論我國城市基礎設施的建設，北京：中國展望出版社。
35. 郭奇正，2003，上海租界時期里弄住宅的社會生產，臺北：台大城鄉所博論。
36. 郭書吉主編，2002，上海住宅 50 年，上海：學林出版社。

37. 陳征，1996，社會主義城市地租研究，濟南：山東人民出版社。
38. 陳為邦，1988，中國社會主義城市化道路，葉維鈞等編：中國城市化道路初探---兼論我國城市基礎設施的建設，北京：中國展望出版社。
39. 陳祖恩等著，1999，上海通史 第十一卷：當代政治，上海：上海人民出版社。
40. 傅崇蘭等著，2003，中國城市發展問題報告，北京：中國社會科學出版社。
41. 曾寶豐，2004，中國城市化理論專題研究，長沙：湖南人民出版社。
42. 楊東平，1996，城市季風－北京和上海的變遷與對峙，台北市：捷幼出版社。
43. 楊萬鍾主編，1991，上海工業結構與佈局研究，上海：華東師範大學出版社。
44. 楊繼瑞，1995，中國城市用地制度創新，成都：四川大學出版社。
45. 溫洽溢譯，2001，史景遷：追尋現代中國－從共產主義到市場經濟，臺北：時報文化。
46. 當代中國叢書編輯部，1989，當代中國的基本建設（上），北京：中國社會科學出版社。
47. 當代中國叢書編輯部，1990，當代中國的城市建設，北京：中國社會科學出版社。
48. 鄒依仁，1980，舊上海人口變的研究，上海：上海人民出版社。
49. 寧越敏、鄧永成，1996，上海城市郊區化研究，李思名等主編：中國區域經濟發展面面觀，pp.129-33，臺北：台灣大學人口研究中心。
50. 劉先覺等譯，1999，Tafari, Manfredo 著，現代建築，北京：中國建築工業出版社。
51. 薛鳳旋等編著，1996，中國的大都市，香港：商務印書館香港分館。
52. 顧朝林等著，2000，集聚與擴散-城市空間結構新論，張鴻雁主編：城市科學前沿叢書，南京：東南大學出版社。

英文部分

1. *Andrusz, Gregory(eds):1996,Cities after Socialism-Urban and Regional Change and Conflict in Post-socialist Societies, Oxford: Blackwell.*
2. *Fung, K. I.: 1981, 'Urban Sprawl in China: Some Causative Factors', Urban Development in Modern China, Boulder, pp.194-221,Colorado:Westview Press.*
3. *Hall, Peter & Ward, Collin: 1998, ch3 'From Garden Cities to New Towns', The Sociable Cities-the Legacy of Ebenezer,pp.20-49.*

4. *Hall, Peter*: 1988, *Cities of Tomorrow-an Intellectual History of urban planning and Design in the 20th Century*, London: Basil Blackwell.
5. *Logan, John R.*: 2001, *The New Chinese City: Globalization and Market Reform*, Oxford: Blackwell.
6. *Li, Ling-hin*, 1999, 'The Housing Market', *Urban Land Reform in China*, pp.58-84., Houndmills, Basingstoke, Hampshire :Macmillan Press.
7. *Zhang Jie and Wang Tao*, 2001, 'Part 2: Housing Development in Socialist Planned Economy form 1949 to 1978', *Modern Urban Housing in China*, pp.103-186, New York: Prestel Verlag.

期刊

1. 王凱，1999，我國城市規劃五十年指導思想的變遷及影響，*規劃師*：第四期，第 15 卷。
2. 石人炳，1966，前蘇聯城市化過速的負面校應對我國的啓示，*湖北大學學報（哲學社會科學版）*：第 4 期。
3. 朱寶樹，2002，上海郊區城鄉一體化進程中的人口再分佈和社會重構，*人口研究*：第 26 卷第 2 期，pp.47-54。
4. 吳政同，1995，上海國民住宅建設和房地產市場，*空間雜誌*：第 60 期，pp.45-50。
5. 汪定增，1956，上海曹楊新邨住宅區規劃設計，*建築學報*：第二期，pp.1-15。
6. 周一星、孟延春，1998，中國大城市的郊區化趨勢，*城市規劃匯刊*：第 3 期，pp.22-27。
7. 周樹立，2001，“大躍進”與“文革”時期經濟發展模式的比較，*黔東南民族師專學報*：第 19 卷，第 5 期。
8. 武力，1998，1949-1978 年中國勞動力供求與城市化關係研究，*中國經濟史研究*：第 3 期。
9. 邱國盛，2000，1949 年以來中國城市現代化與城市化關係探討，*當代中國史研究*：第 5 期，pp.51-57。
10. 姜愛林，2003，改革開放前新中國土地政策的歷史演變(1949-1978)，*石家莊經濟學院學報*：第 26 卷，第 3 期。
11. 唐文彰、姜紅明，2001，蘇聯模式與新中國的社會主義建設，*理論月刊*：第 9 期。
12. 翁華建，1998，都市化進程的國際趨勢與我國城市房地產發展的出路，*城市問題*：第 4 期，pp.32-32。
13. 馬潤潮，1989，中國大陸的城鎮人口及城鎮化水準，*人口學刊*：第十二期，pp.1-27，臺北：台大人口研究中心。

14. 張文新，中國大城市人口居住郊區化現狀、問題與對策，人口學刊：第 3 期。
15. 張杰 & 王韜，1999，1949-1978 年城市住宅規劃設計的發展及反思，建築學報：第 6 期，pp.36-39。
16. 張器先，2004，中國現代城市規劃事業的發展歷程，城鄉規劃：2004 年 6 月。
17. 許漢輝、徐榮春、萬竟，1964，上海棚戶區改建中住宅設計的探討，上海建築學會 1964 年年會論文摘要彙編，上海：上海建築學會，1964 年 9 月，pp.1-2。
18. 許漢輝、黃富廂、洪碧榮，1964，上海市閘北區蕃瓜弄改建規劃設計介紹，建築學報：第 2 期，pp.20-22。
19. 陳明，2004，國民經濟恢復期(1949-1952)的城鄉關係研究，四川大學學報（哲學社會科學版）2004 年增刊。
20. 陳東林，1996，七十年代前期的中國第二次對外引進高潮，中共黨史研究：第二期。
21. 陳豔濤，2000，近代以來中國城市化的發展，嘉應大學學報：18 卷，第 5 期，pp.50-54。
22. 越凌雲，1998，1949-1956 年間中國經濟市場中斷的歷史考察，教學與研究：第 4 期，pp.25-31。
23. 馮紹靈，2000，解放初期上海郊區土地改革實証研究，上海行政學院學報：第 02 期。
24. 董志凱，2003，從建設工業城市到提高城市競爭力—新中國建城理念的演進(1949-2001)，中國經濟研究史：第一期，pp.25-35。
25. 趙岡，1989，大陸經濟發展，中國論壇：第 319 期·27 卷第 7 期，pp.142-153。
26. 趙晶等著，2004，上海市土地利用結構和形態演變的資訊熵與分維分析，地理研究：第 02 期。
27. 趙耀輝、劉啓明，1997，中國城鄉遷移的歷史研究：1949-1985，中國人口科學：第 2 期（總第 59 期）。
28. 鳳躍，1995，五十年代中國移植“蘇聯模式”之淺析，零陵師專學報：第 4 期。
29. 劉仁根、高春茂，1997，中國的城市規劃，南方建築：第 01 期。
30. 厲無畏、張泓銘，1998，轉型期上海城市基礎設施投資問題研究，社會科學：第七期，pp.11-15。
31. 蔡加福，1997，1949-1995：我國城市化不同階段的經濟結構特徵，理論學習月刊：第 7 期。
32. 駱曉會，1999，論 20 世紀的中國與蘇聯，零陵師範高等專科學校學報：第 20 卷第 1 期。
33. 謝朝儀，1991，中共都市規模及其政策之研究—著重社會主義第三世界國

- 家之比較分析，法商學報：第 25 期，pp.399-442。
34. 韓榮璋，1997，從以俄為師到以蘇為鑒----探索有中國特色社會主義建設道路的歷史起點，檔史研究與教學：第 4 期。
 35. 韓曦，2003，毛澤東人民公社思想探源，青海師範大學學報(哲學社會科學版)：第 5 期。
 36. 魏恪宗，2000，萬里與“文化大革命”時期北京的城市規劃，北京黨史：第 04 期，pp.34-37。
 37. 蘇少之，1999，1949-1978 中國城市化分析，當代中國史研究：第 2 期，pp.1-12。

檔案

1. 《上海市總工會勞保部關於曹陽新村工房分配問題向市長請示和總結及二萬戶住宅工程檢查報告》(收藏於 上海檔案館)
2. 《蘇聯專家對上海城市建設工作的意見》(收藏於 上海檔案館)
3. 《城市規劃思想的檢查報告》(收藏於 上海檔案館)
4. 《關於化工局建立職業病防治所和輕工業局縫紉機另件五廠用房請示報告》(收藏於 上海檔案館)
5. 《公共房屋租賃暫行辦法》(收藏於 上海檔案館)
6. 《上海市房屋租金標準》(收藏於 上海檔案館)
7. 《上海市管理房地產業暫行辦法》(收藏於 上海檔案館)
8. 《修訂上海市管理房地產業暫行辦法草案說明稿》(收藏於 上海檔案館)
9. 《上海市軍事管制委員會房地產管理處公共房屋租賃暫行辦法》(收藏於 上海檔案館)
10. 《關於接待外賓工作中有關城市人民公社問題的解答(草稿)》(收藏於 上海檔案館)
11. 《中華人民共和國土地改革法》(收藏於 上海檔案館)
12. 《關於本市住宅建設及建築管理分工負責的意見》(收藏於 上海檔案館)

參考網頁

1. 上海統計網 <http://www.stats-sh.gov.cn/2004shtj/index.htm>，2005/4
2. 上海檔案訊息網 <http://202.96.224.197/default.htm>，2005/4
3. 上海地方志辦公室 上海通網站 <http://www.shtong.gov.cn/>，2005/4

附錄

年表

年份	事件	備註
1949/3	召開中國共產黨七屆二中全會	
1949/5	上海解放	
1949/8	公布《公共房屋租賃暫行辦法》	
1949/9	中國人民政治協商會議通過的《共同綱領》	
1950/2	《中蘇友好同盟互助條約》簽訂	
1950/3	蘇聯城市專家巴蘭尼科夫作《關於上海市改建及發展前途的問題》的報告	
1950/6	中共七屆三中全會	劉少奇在七屆三中全會《關於土地改革問題的報告》
1950/6	全國展開土地改革運動	6/30 施行《中華人民共和國土地改革法》
1950/10	抗美援朝	
1950/11	《城市郊區土地改革條例》	
1951/2	《中共中央政治局擴大會議要點》	
1951/3	政務院公布了《關於進一步整理城市地方財政的決定》	規定了地方財政收入的範圍，允許使用於市政公用設施的修建。
1951/4	上海市第二屆第二次各界人民代表會議	確定市政建設「應貫徹為人民服務，為勞動人民服務，並且首先是為工人階級服務」的方針。要求「有重點的修理和建設工人住宅，修建工廠區域的道路、橋樑，改善下水道，飲水供給及環境衛生，以改進工廠區及工人居住區的條件」。
1951/4	公告了《舊有無照棚戶請照修建暫行辦法》	上海建築管理單位會同公安局公告
1951/9	農業合作化運動	9/9 中央制訂了《關於農業生產互助合作的決議（草案）》
1951/10	上海市建委編出《上海市發展方向圖草案》	
1951/12	「三反」運動的開展	「三反」是指反貪污、反浪費、反官僚主義。
1952/1	「五反」運動的開展	「五反」是配合「三反」，開展反行賄、反偷稅漏稅、反盜騙國家財產、反偷工減料、反盜竊國家情報。

解放後至改革開放前上海城郊城市空間的營造過程

1952	上海公布《簡單建築暫行規則》	
1952/1	計畫管理制度逐步建立	
1952/5	曹楊新村(1002戶)竣工	1951年9月18日，曹楊路1002戶住宅開工興建，1952年5月全部建成，共新建住宅48幢，167個單元，建築面積32366平方米。
1952/9	二萬戶住宅竣工落成	4/11，市人民政府召開辦公會議，副市長方毅提出1952年在上海建築兩萬戶工房計畫。8/15開工，9月全部落成。共投資5677萬元，建築面積60.76萬平方米，其中居住面積為55.53萬平方米。有10萬戶職工遷入新居。
1952/10	中共代表團參加蘇聯共產黨第十九次代表大會	
1952/11	上海市工務局公布試行《上海市簡單建築暫行規定》	規定簡單磚木結構住宅一般以10年為限，如養護得宜，使用謹慎，到期經工務局查勘認可，可酌情准予延期。
1953	出台了《上海市房地產業暫行辦法》	
1953/1	制訂中國第一個五年計畫（1953-1957）	1955/3/31 中國共產黨全國代表會議一致通過《關於中華人民共和國發展國民經濟的第一個五年計畫草案的決定》。
1953/3	史達林逝世	
1953/3	上海市人民政府公佈《關於徵用土地中幾項原則規定》	
1953/5	中蘇兩國簽訂《關於蘇維埃社會主義共和國聯盟政府援助中華人民共和國中央人民政府發展中國國民經濟的協定》，又稱《五一五協定》	《協定》規定，蘇聯政府援助中國建設與改建91個企業。這91個項目連同以前已簽訂的中蘇協定所規定的對建設與改建50個企業所給予的援助一同進行。且這些項目將在1953-59年期間分別開工。1954年10月12日，蘇聯政府又增加設計和幫助建設15個項目。至此中蘇共簽訂156個蘇聯援助中國的建設項目。
1953/7	搬運新村竣工	4/6開工，建造二層樓房62幢，世上海第一個自建公助新村。
1953/9	中共中央發出《關於城市建設中幾個問題的指示》	強調要加強城市規劃工作。
1953/9	蘇聯城市規劃專家穆欣()受政務院城市建設總局委派來滬	指導編制了《上海市總圖規劃示意圖》。為上海首次編制的城市總體規劃方案
1953/10	實行糧、棉、油統購統銷	中共中央做出《關於實行糧食的計畫收購與供應決議》；11/15中共中央又作出《關於在全國實行計畫收購油料的決定》；11/23中央人民政府政務院發佈了《關於實行糧食的計畫收購和計畫供應的命令》。
1953/12	通過《關於發展農業生產合作社的決議》	
1954/2	中共第七屆四中全會	

1954/5	建設中蘇友好大廈	上海市建委組織有關單位與蘇聯專家合作，規劃設計在延安中路哈同花園原址
1954/5	市政建設委員會制訂《簡單住宅建築暫行管理辦法》	規定由工務局統一規劃，由市房地產管理局統一徵用、統一核撥土地。
1954/6	建築工程部（簡稱建工部）在北京召開了第一次城市建設會議	提出城市規劃工作應貫徹全面規劃、分期建設、由內向外、填空補實的原則，並建立城市建築監督管理制度。
1954/9	召開第一屆全國人民代表大會第一次會議	
1954/9	公布《中華人民共和國憲法》	
1954/10	制訂《上海市統一建造工人住宅暫行辦法修正（草案）》	市政建設委員會召開會議，決定統籌建造工人住宅。
1955	波蘭建築師代表團來訪問上海	
1955	國務院戶口政策出台	
1955/2	市召開第一屆人民代表大會第二次會議。	副市長潘漢年在《上海市人民政府工作報告》中提出：充分合理地利用原有基礎，有重點地進行建設，進一步改善環境衛生和勞動人民的居住條件。
1955/4	市人委決定成立上海市規劃建築管理局（簡稱市規劃局）。	
1955/6	中共中央發出《堅決降低非生產性建築標準》的指示	要求基本戰線厲行節約，「在城市規劃和建築設計中，應做到適用、經濟、在可能條件下注意美觀」。
1955/8	上海市人民委員會公佈《上海市關於國家建設徵用土地實施辦法》	
1955/10	中共第七屆六中全會（擴大）	
1955/11	全行業公司合營的實現	
1955/12	中央人民政府政務院命令公布《關於國家建設徵用土地辦法》	
1956/1	「多快好省」建設社會主義總路線的提出	
1956/1	上海市政建設辦公室報請市人委批准，對全市住宅建設實行分別投資、統一建造的辦法	對市規劃局任總甲方的責任作了明確規定：1.負責辦理建房單位的申請、登記、簽訂合同、分期付款和竣工驗收等手續；2.負責統一規劃用地、委託設計、施工；3.邀請有關部門統一驗收，統一分配。
1956/1	上海市規劃局上報《上海市建築管理暫行辦法》	10/9 市人委批准內部試行
1956/2	中共代表團出席蘇聯共產黨第二十次全國代表大會	
1956/2	國家建委在北京召開全國第一次基本建設會議	要求做好城市規劃，開展區域規劃，佈置好工業和新工業城市，統一組織公用事業建設，加強民用建築管理。
1956/4	毛澤東在中共中央政治局擴大會議上作《論十大關係》的講話	接著又在 5/2 最高國務會議上作了進一步闡述；12/7 《論十大關係》的講話印發縣團級以上黨委。

解放後至改革開放前上海城郊城市空間的營造過程

1956/5	「百花齊放、百家爭鳴」方針的提出	
1956/6	反冒進的提出	
1956/8	國家建委頒發《城市規劃編制暫行辦法》	
1956/9	市規劃局根據上海工業「充分利用、合理發展」方針編出《上海市(1956-67年)近期規劃草案》	
1956/9	中國共產黨第八次全國代表大會在北京召開	八大第一次會議通過的《關於發展國民經濟第二個五年計畫(1958-62年)的建議》的指標
1956/11	中共第八屆二中全會在北京召開	
1956/12	市人委頒發《關於國家建設徵用土地實施辦法的幾項補充規定》	
1957/1	毛澤東批判反冒進	
1957/2	市人民委員會二屆二次會議決定，撤銷市規劃建築管理局，其業務併入上海市建設委員會	
1957/2	毛澤東作《關於正確處理人民內部矛盾的問題》	
1957/7	頒發《關於限制搭建簡屋、棚屋的原則》	
1957/7	成立上海市建築管理局（簡稱市建管局）	負責徵用土地、核發建築執照和房屋拆遷、管線工程等綜合工作
1957/7	成立上海市城市規劃勘測設計院	負責編制城市總體規劃、地區規劃、衛星城鎮規劃等工作
1957/9	市人委發佈《上海市建築管理辦法》	
1957/9	召開中共第八屆三中全會（擴大）	周恩來在會中指出：「必須制訂嚴格的房屋分配制度和管理制度」
1957/11	毛澤東率中國代表團參加莫斯科會議	
1957/11	「十五年趕超英國」口號提出	
1958/1	經第一屆全國人大常會第91次會議，公佈實施了《中華人民共和國戶口登記條例》	
1958/1	國務院公佈施行《國家建設徵用土地辦法》	對1953《關於國家建設徵用土地辦法》作了修正
1958/1	中央南寧會議在廣西南寧召開	會議總結了第一個五年計畫期間革命和建設的經驗，討論了1958年的國民經濟和預算。
1958/1	經國務院批准將江蘇省的嘉定、寶山、上海三縣劃歸上海市	

1958/1	市建設委員會批准《上海市統一建造住宅暫行辦法》	規定統一建造的住宅基地，由市建築管理局根據城市規劃要求，結合本市工廠企業等分佈情況，統一勘定，統一規劃；統一建造的住宅，採用中央頒發的或市基本建設委員會核准的設計圖紙。
1958/2	大躍進的輕率發動	1958/2 人民日報根據南寧會議精神發表社論，提出國民經濟大躍進的口號。5月，中共八大二次會議，通過社會主義建設總路線，持續三年的大躍進從此展開。
1958/3	中央成都會議	在四川召開中央工作會議，會中做出了《關於把小型農舍的農業合作社適當地合併為大社的意見》的決議。
1958/5	中共八大第二次會議在北京正式舉行	
1958/6	《紅旗》雜誌創刊	
1958/7	建工部召開了第一次城市規劃工作座談會（青島會議）	討論衛星城鎮規劃等問題，並制訂《城市規劃工作綱要三十條》
1958/8	編制了閔行、吳涇、安亭等衛星城初步規劃	
1958/8	人民公社化運動	7/16《紅旗》雜誌的文章傳達了毛澤東對一種新的社會組織的構想：「我們的方向，應該逐步地有次序地把工農商學兵組成一個大公社，從而構成為我國社會的基本單位」。毛澤東的主張很快傳遍全國，原先的併社工作轉變為創辦人民公社。8/4 河南新鄉七里營人民公社誕生。
1958/8	中央北戴河會議	在秦皇島中央北戴河召開的中央政治局擴大會議
1958/10	上海成立市公用事業辦公室	
1958/11	國務院全體會議第八十二次會議通過將江蘇省的川沙、青浦、南匯、松江、奉賢、金山、崇明七個縣劃歸上海市	
1958/12	市建管局與市政工程局合併成立上海市城市建設局（簡稱市城建局）	
1959/1	周恩來率中共代表團參加蘇共二十一大	
1959/2	中央關於降低黨員幹部基本工資標準的決定	
1959/3	市城建局決定，將市規劃勘測設計院改稱上海市城市建設局城市規劃設計院（簡稱市規劃院）	
1959/4	張廟一條街工程開工興建	街長 700 米，建築面積 5.2 萬平方米；沿街住房底層為商店，樓上為住宅。1959/12 建成。
1959/4	中共八屆二中全會	
1959/5	市基本建設委員會頒發《近郊工業區及衛星城鎮居住區規劃原則》	內容：1.住宅區的規劃佈局，以居住小區為基層組成單位，為居民創造良好的居住條件，同時注意節約用地；2.根據我國居民的生活特點，住宅必須成街成坊，創造豐富多彩熱鬧的街景；3.合理佈置各項文化福利設施、各種商業供應與服務性機構，為居民提供生活方便。

解放後至改革開放前上海城郊城市空間的營造過程

1959/6	市人民委員會邀請建築工程部規劃工作組來上海幫助編制城市總體規劃	
1959/7	以住宅為主體的「閔行一條街」開工興建	街長 550 米（後延伸至 1700 米），9 月底沿街建成 11 幢四～六層房屋，建築面積 4 萬平方米。
1959/10	完成《關於上海城市總體規劃的初步意見》	
1959/10	國慶 10 週年紀念活動	
1960	全國計劃工作會議（桂林會議）	宣布「三年不搞規劃」
1960	市人民委員會公用事業辦公室撤銷，其工作併入市基本建設委員會	
1960	華僑公寓落成	解放後建造的第一幢高層住宅，房屋出售給華僑、僑眷及港澳同胞。
1960/3	中央發出《關於城市人民公社的批示》	要求以機關、學校為中心，以街道居民或者以城市再家一部份農村為主體等各種型式的城市人民公社。
1960/7	蘇聯政府撕毀合同撤走專家	
1960/9	精簡職工、壓縮城鎮人口	
1960/9	「調整、鞏固、充實、提高」八字方針	
1961	上海市縮短基本建設戰線，壓縮非生產性建設投資 71.3%	根據中央「關於調整、鞏固、充實、提高」的方針
1961/1	中共八屆九中全會	決定對國民經濟實行以調整為中心的「調整、鞏固、充實、提高」的方針
1961/1	中央調整管理體制	根據毛澤東提出的「大權獨攬，小權分散」的民主集中原則，中共中央作出《關於調整管理體制的若干暫行規定》。
1961/3	周恩來發表《調查研究，實事求是》講話	
1961/3	《農業六十條》頒佈	即《農村人民公社工作條例》（草案）
1961/10	中央轉批《改進計畫工作的幾項規定》	中共中央原則上同意國家計委提出的《關於改進計畫工作的幾項規定》，轉發各級計委試行。主要是針對三年「大躍進」國家計畫工作存在的問題。
1962/6	市人民委員會頒發《市基本建設徵用土地暫行管理辦法》和《市基本建設拆遷房屋暫行管理辦法》	
1962/11	中共上海市委決定，將上海市民用建築設計院和上海市城建局城市規劃設計院合併為上海市規劃建築設計院（簡稱市規劃建築設計院）	

1962/9	中共八屆十中全會	
1963/2	市城建局上報《關於制止搭建棚屋的請示報告》	2/14 市人委批轉執行。2/20 市人委公布《關於禁止在市區搭建棚屋的佈告》，規定凡擅自搭建的要限期拆除，情節嚴重的送交法院處理。
1963/9	市公用事業辦公室呈報《關於城市建設問題的意見》	意見中提出：今後市區建設住宅要結合棚戶改造和市容整頓進行。新建住宅的標準，既要適應一般居民的需要，也要照顧一部份收入較少居民的需要，在一定時期內，應該在適當的地段建造一部份標準較低的住宅。
1963/9	市城市建設局提出《關於上海城市住宅建設的幾個問題》	具體建議：「結合城市逐步改造，對沿城市幹道、鐵路沿線和一部份建築密度較低的成片棚戶區，有計畫、有步驟地進行重點改造。」
1963/10	蕃瓜弄棚戶區第一期工程開工	1963/1/17 市規劃建築設計院編出《蕃瓜弄住宅改建方案》，10 月開始改建，1964/7/16 竣工，1965 年又續建 31 幢五層樓房，總建築面積 6.9 萬平方米。
1963/10	中央召開第二次城市工作會議	
1964/5	三線建設	主要是將東部沿海的重工業生產基地向內地轉移，實行「分散、靠山、隱蔽」的方針。所謂「一線」，主要是指東北沿海各省；「三線」是指長城以南、京廣線以西的四川、貴州、雲南、陝西、青海、甘肅、山西、冀西、豫西、鄂西、湘西、粵北、桂西北等西南、西北內陸地區；「二線」則是指介於一、三線之間的廣大地區。同時，在一、二線地區內再劃出若干地方為區內的「小三線」。
1964/5	農業學大寨運動	
1964/8	國務院批准了《公安部關於處理戶口遷移的規定（草案）》	
1965/3	中蘇兩黨中斷關係	
1966/3	中共中央西南局在四川省成都市召開西南「三線」建設會議	
1966/5	中央政治局擴大會議在北京召開	
1966/5	中央文化革命小組成立	文化大革命自此開始開始
1966/8	中共八屆十一中全會召開	通過中共中央《關於無產階級文化大革命的決定》；全會通過《中國共產黨中央委員會關於無產階級文化大革命的決定》（簡稱《十六條》），《十六條》還規定了「文化大革命」的一系列方針、政策。
1965/9	市規劃建築設計院編出《上海「三五」城市建設規劃綱要計畫》	提出：控制城市規模，調整工業與人口佈局，建設住宅，整頓市區道路交通，加強市區防汛設施，改善蘇州河航運條件，增加污水處理能力等。

解放後至改革開放前上海城郊城市空間的營造過程

1965/9	市城市建設局提出《關於1966年住宅建設分佈草案的報告》	提出：工業區和衛星城的「閔行、嘉定、安亭、蘆淞濱、周家渡等地區明年暫緩」建設住宅，「市區住宅爭取多建一些，選擇適當地區安排，有重點地改變城市面貌」。
1966/5	全國掀起紅衛兵運動	
1966/6	破「四舊」，立「四新」的展開	
1966/10	市公用事業辦公室呈報《關於今後上海城市建設的方針的請示報告》	提出：今後新建住宅，市區的比例應適當縮小，郊區（包括近郊工業區，衛星城震撼新設工業點）的比例應適當擴大，以有利於更多更快地把職工和他們的家屬從市區搬遷出去。市區住宅建設應以改造棚户為主。住宅建築標準，除少數因為改善市容的需要可略高外，其餘都應降低標準，降低造價，以適應當前群眾的經濟水平和縮小城鄉差距。
1967/1	「四人幫」在上海掀起的「一月風暴奪權」	
1967/2	成立「上海市人民公社」，隨後改名為「上海市革命委員會」	
1968/2	中央提倡「節約鬧革命」	
1968/6	知青下鄉	中共中央、國務院、中央軍委、中央文革發出《關於分配一部份大專院校畢業生到解放區去鍛鍊的通知》。並且提出在工作分配中要堅持四個面向：面向農村、面向邊疆、面向工廠、面向基層與工農兵相結合的方針，必須打破大專院校畢業生一出校門只能分配當幹部，不能當工人、農民制度。
1968/10	五七幹校的建立	知青下鄉之外，另一波人員大移動
1969/2	上海市革命委員會發出《關於徵用土地的暫行規定》，控制占用耕地面積	
1969/4	中國共產黨第九次全國代表大會	
1969/4	中共九屆一中全會召開	
1970/1	中美大使級會議恢復	
1970/8	中共九屆二中全會召開	全會議程：1.討論修改憲法問題；2.國民經濟計畫問題；3.戰備問題
1971/7	季辛吉秘密訪華	
1971/9	市規劃建築設計院編出《近郊工業區和衛星城鎮規劃的初步意見》	
1971/10	周恩來主持中央日常工作	周恩來重新掌權

1972/5	國務院批轉國家計委、國家建委、財政部《關於加強基本建設管理的幾項意見》	
1972/5	市城市建設局革命委員會、市房地產管理局革命委員會呈報《關於 1972 年新建（統建）20 萬平方米工人住宅的情況和意見報告》	提出：「新建工房規劃選址的原則是盡量利用空地和相對集中，以利施工。對主要幹道上確實危險的房屋則結合市容加以改建。」
1972/7	市規劃建築設計院向市城建局革委會報《上海市幹道系統規劃》	為改善市區南北交通，紓解「蜂腰」。
1972/9	田中角榮訪華和中日邦交正常化	
1972/10	中國與德國建交	
1973	市規劃建築設計院編制完成《1973 年道路系統規劃》	包括幹道和支道全部道路系統規劃
1973/1	市房地產管理局增設住宅建設組，負責統建工房	
1973/1	毛澤東、周恩來批准「四三方案」	隨著中美關係緩和和中國重返聯合國，西方國家紛紛與中國建交，因而中國得以進口了成套的化纖、化肥技術設備，促進了農業的發展。
1973/3	鄧小平政治生命重生	周恩來在毛澤東支持下主持日常工作，開始初步糾正「文化大革命」中的一些錯誤，鄧小平的政治環境開始有了一些轉機。
1973/6	根據在漕溪路新建上海體育館的要求，市規劃建築設計院向市革委會工交組報《漕溪路沿線建築改建規劃》	就體育館和高層住宅建設，以及工廠動遷、棚戶簡屋拆除等作了統籌安排。上海體育館 1975 年 7 月建成，9 幢高層住宅 1977 年建成。
1973/8	中國共產黨第十次全國代表大會	
1973/9	國家城市建設委員會召開城市規劃會議座談會	會中，討論了建委草擬的《關於加強城市規劃工作的意思》、《關於編制與審批城市規劃的暫行規定》、《城市規劃居住區用地控制指標》三個文件稿。
1974	1974 年國家建委將重新修訂的《關於城市規劃編制和審批意見》、《城市規劃居住區用地控制指標》兩個文件頒發試行。	
1974/7	毛澤東提出「四人幫」問題	毛澤東在中央政治局會議上首次提出「四人幫」問題。並把江青、張春橋、王洪文、姚文元稱為「上海幫」，叫他們「不要搞四人小宗派」。
1975/1	中共十屆二中全會召開	
1975/6	漕溪北路高層住宅群開工	1976/12 竣工，建成高層住宅 13 層 6 幢 16 層 3 幢，共 7 萬多平方米，後定名為徐匯新村

解放後至改革開放前上海城郊城市空間的營造過程

1975/6	市規劃建築設計院的規劃室劃歸市城建局直接領導，稱上海市城市建設局城市規劃室；市規劃設計院改稱上海市民用建築設計院	
1976/1	周恩來逝世	
1976/9	毛澤東逝世	
1976/10	粉碎「四人幫」	江青、張春橋、王洪文、姚文元被逮捕
1977/7	中共十屆三中全會	
1977/8	中國共產黨第十一屆全國代表大會	
1978/2	中共十一屆二中全會	
1978/3	國務院在北京召開第三次全國城市工作會議	提出：「控制大城市規模，多搞小城鎮」。隨後，中共中央轉批會議形成的《關於加強城市建設工作的意見》，規定全國各城市在 2-3 年內認真編制和修訂城市總體規劃。
1978/2	五屆人大一次會議	
1978/10	中央調整知青上山下鄉政策	1978 年下半年開始，知青開始返鄉。1979 年，已有 395 萬人返鄉，1980 年又有 150 萬知青離開農村。
1978/12	中共十一屆三中全會	