

城市、权力与治理：城市政治学的 论域、脉络与启示

黄徐强

(天津师范大学 政治与行政学院, 天津 300387)

摘要：城市政治学研究的是在城市这一空间内权力在社会各阶层的分配状况。精英主义与多元主义关于“谁”掌控城市权力的争论促成了城市政治学的兴起；增长机器论探讨了政商联盟对城市权力结构的形塑，它的问世预示着城市政治学进入了第一个发展阶段。早期的城市政体论仍处于过渡阶段，它主要从政治、经济与社会的动态关系出发，把脉城市的权力结构；后期的城市政体论则从推进经济发展和社会治理的角度，阐述了新型的作为生产模式的权力观，这也标志着城市政治学的发展进入了治理研究阶段。

关键词：城市政治学；精英主义；多元主义；增长机器论；城市政体论

中图分类号：D0 **文献标识码：**A **文章编号：**1008—4533 (2014) 05—0034—06

权力及其结构是政治学研究的核心对象，对它们的研究推动了整个政治学的发展。权力结构指的是权力在各阶层的分配状况，具体表现为各社会阶层在政策的制定与执行过程中的作用。它需要解决以下几个核心问题：谁（Who）掌握权力，掌权者如何（How）取得和运用权力，以及权力的运行机制及其结果是什么（What）。就此而言，城市政治学研究的是在城市空间内权力在各阶层的分配状况。为跟进美国的城市化进程、满足城市治理的实际需要，城市政治学也逐步朝着促进经济发展和提升城市治理能力的方向发展。鉴于此，阐述城市政治学的论域对于研究如何提升我国的城市治理能力也是大有裨益的。

一、“谁”统治城市：精英主义与多元主义之争

19世纪末至20世纪20、30年代，美国学界对城市问题的研究，主要侧重于分析由城市化、工业化及移民衍生的包括腐败、贫民窟、城市犯罪与暴力冲突等在内的一系列社会问题。这一时期研究的主要特征是揭示城市的阴暗面。大萧条之后，美国学界逐渐开始反思美国社会的自由、民主的理论预设。在此背景下，精英主义理论也重新受到重视。罗伯特·林德（Robert Lynd）与海伦·林德（Helen Lynd）夫妇的代表作《中镇》（*Middletown*, 1929）和《转型中的中镇》（*Middletown in Transition*, 1937）的相继问世，成为将精英主义理论运用于案例分析的拐点，它比此前的著作更强调城市的权力结构，他们的研究也标志着城市政治学的萌芽。

二战后，美国政治学对城市权力结构的研究如雨后春笋般涌现。这一现象的出现与美国社会

收稿日期：2014—05—05

基金项目：天津师范大学“博士研究生学术新人”资助项目。

作者简介：黄徐强（1988—），男，江西鄱阳人，天津师范大学政治与行政学院博士研究生，主要研究方向为城市政治学与西方政治思想史。

学家弗洛伊德·亨特 (Floyd Hunter) 的学术贡献紧密相关: “第一个严格意义上将精英理论运用于城市研究的人是亨特。”^{[1]47}对这一问题的研究也开启了以亨特为代表的精英主义和以罗伯特·达尔 (Robert Dahl) 为旗手的多元主义之间的学术论辩。这标志着城市政治学的兴起。

(一) 城市由少数精英统治: 精英主义的城市权力观。

在精英主义看来, 城市是由少数经济精英统治的。城市政府官员只是他们意志的实现者、政策的执行者。底层民众虽与他们存在种种矛盾, 但由于自身掌握的资源有限, 其对城市政策制定的影响几乎可以忽略不计。

亨特是精英主义的代表人物, 他创立了“声望法”, 用以探究谁是雷吉纳市 (Regional City, 即亚特兰大市) 真正的统治者。亨特发现, 经济精英在幕后几乎垄断了所有事关雷吉纳市发展的重大政策。“在雷吉纳市, 商人是社区领导。财富、社会声望和政治机器都是社区经济精英的权力工具。……在公共事务方面, 经济精英也占据着突出的位置。”^{[2] 81}不过, 他也指出, 虽然极少数经济精英对政策制定的影响十分重大, 但雷吉纳市并不存在单一的权力金字塔。不同领域的经济精英仅在其所属领域拥有发言权, 而宗教、教育及文化领域的政策基本都是由专业技术人员做出的。^{[2] 94-97}亨特的研究很快便在美国学界引起了巨大反响。许多学者纷纷运用“声望法”进行跨国比较研究和纵向历史研究, 这也部分修正了他的观点。如米尔斯 (Charles Mills) 的《权力精英》就是对精英主义权力观的进一步阐述。同时, 亨特的理论也招致了许多批评, 但在达尔的多元主义城市权力观提出之前, 这些批评并未掀起强劲的冲击波。

(二) 城市由多重少数人统治: 多元主义的城市权力观。

多元主义认为, 并不存在少数经济精英独掌城市权力的现象。相反, 不同领域的精英主导着城市生活的不同领域, 每个领域均存在自身的权力中心。权力分散在城市各个群体之中, 政府官员也享有一定的决策权。

作为多元主义的领军人物, 达尔创立了决策分析法并用于研究纽黑文市的权力机构。运用这一方法, 达尔首先考察了 1784 年至 20 世纪中期纽黑文市的权力结构演变史。他发现, “在过去的两个世纪中, 纽黑文已经逐渐从寡头统治转变为多元主义政体。”^{[3] 12}这一转变共经历了三个阶段: 1784 年—1842 年, 贵族独揽市政大权; 1842 年—1900 年, 新兴企业家逐渐取代贵族成为城市的新领导者; 1900 年—1950 年, 前平民阶层逐步取代企业家开始执掌市政大权。

为进一步说明纽黑文市的权力结构现状, 达尔重点考察了政党候选人的人事提名、公共教育和城市重建等三个领域。他发现, 政治精英把持了第一个领域。在前两个领域之中, 社会名流任高级公职人员的比例极低。虽然社会名流在城市重建领域中占据了许多要职, 但经济精英才是这一领域的主导者。总之, 不存在一个垄断所有政策领域的少数, “大多数社区决策集中在少数人手中, 但是, 实际上, 不同的小群体在不同的社区问题上做出决策”^{[4]159-160}。

随后, 许多学者纷纷仿效达尔的分析方法进行实证研究。如达尔的高徒纳尔逊·波尔斯基 (Nelson Polsby) 的研究就推动了多元主义权力观的发展。不过, 精英主义在理论上也迅速回应了多元主义提出的挑战, 由此先后涌现出新精英主义、新多元主义及超多元主义等流派。20 世纪 50 年代至 20 世纪 70 年代, 精英主义与多元主义对城市权力结构的争论甚至到了无法收场的地步。这一争论也推动了城市政治学的发展。

二、政商联盟联合掌控城市权力: 增长机器论的回应

20 世纪 70 年代, 城市政治学家们开始反思以上两派的学术论争。哈维·莫罗奇 (Harvey Molotch) 和保罗·彼得森 (Paul Peterson) 就指出, 美国城市政治学的关注焦点应该是研究“谁”为了“什么”而参与公共政策的制定, 而不是仅仅侧重于分析“谁统治”。随后, 以莫罗奇与彼得森为代表的学者纷纷运用政治经济学的方法探讨政商关系对城市权力结构的影响, 增长机器 (Growth Machine) 理论也随之兴起。由此, 城市政治学的论域发生了重大转变, 即转为探

讨政商关系的类型对制定城市经济发展政策的影响。城市政治学迎来了第一个发展阶段。

1976年,莫罗奇在《美国社会学杂志》上发表的《作为增长机器的城市》(the City as a Growth Machine)一文,首次提出了增长机器的概念。它的问世,标志着增长机器论的兴起。增长机器论认为,基于增加税收、募集竞选资金和促进城市整体利益等目的,城市政治精英与经济精英会相互合作,共同推行有利于城市经济发展的政策。也就是说,政商联盟控制了城市的决策制定,掌握了城市的权力,城市成了政府与非政府部门促进经济增长的机器。

(一) 政商联盟追求土地的交流价值。

区分土地的使用价值和交换价值是莫罗奇建构增长机器论的理论基础。他指出,居民追求的是前者,企业家追求的主要是后者。在某一特定区域内,企业家们总是会结盟在一起,创造一切有利于土地开发、提升土地交换价值的便利条件。换言之,“实际上,不管地理位置或者社会地位如何,所有地方的企业家和他们的增长机器联盟,都会很容易地就增长本身达成共识。”^{[5] 32}更进一步而言,“任何给定地方的政治和经济本质都是增长……一个地方的内在本质都是按照增长机器的方式运行的。”^[6]作为一种生产要素,资本同样具有稀缺性。为吸引投资,各地的增长机构就必须展开激烈的竞争。而一个城市的整体经济发展水平、税收政策、基础设施建设和政府服务能力都是决定投资商是否投资的重要因素。所以,“一个城市的所有商业区的所有者会团结一致地与其他城市进行竞争。……如果一个特定区域的政府与辖区边疆的地理边界对应,那么,精英就能动员政府以促进增长目标。”^{[5] 35}

(二) 城市奉行有利于城市利益的发展型政策。

在综合莫罗奇等人的研究成果的基础上,彼得森发展了增长机器理论,并使之精致起来。通过界定城市利益,彼得森建构起了自己的理论体系。他是根据政策和项目的效果来界定城市利益的。他指出,“无论何时,当政策是为了保持或增进城市整体的经济地位、社会声望或者政治权力时,政策和项目便被认为代表了城市的利益。”^{[7] 21}城市利益限制了包括政府在内的所有各方的行动。在他看来,“正是这些城市利益,而不是城市内部的权力斗争,对城市政策以及城市行动的条件构成了限制。”^{[7] 3}彼得森具体区分了三类公共政策,即发展型公共政策、分配型公共政策及再分配型公共政策。他指出,地方政府积极推进有利于城市利益的发展型政策,主要是基于以下三个方面的考量:“第一,经济繁荣对保护地方政府的财政基础是必要的。……第二,好政府就是好政治。……第三,也是最重要的,地方官员通常具有社区责任的意识。”^{[7] 30-31}

由此不难看出,一方面,一个城市的发展政策往往会给其他城市带来损失,也即城市之间是一种激烈的“零和”博弈;另一方面,就城市内部而言,发展又是一场“正和”博弈。由此,彼得森推演出了全新的权力关系:“它是社区作为一个整体认识它的目标的能力。权力所需要的不是把领导力理解为将某种意志强加于他人的能力,而是能够游说他人为共同的目标作出贡献。”^{[7] 155}就此而言,他也回应了早期城市社区权力论的争论。就发展领域而言,权力更应被视为一种各方协作共同促进城市利益、提升城市整体实力的能力。

(三) 地方依赖促成政商联盟。

考克斯通过分析地方依赖这一概念,为增长机器论提供了新的理论证成。地方依赖是指,“在特定的空间内,就特定的社会关系的再生产而言,多种多样的角色——资本主义企业、政治家以及普通大众——会产生依赖。”^[8]由于地方依赖,地方企业不得不结成同盟,游说政府推行有利于其利益的政策。基于扩大税基等目的,地方政府机构也必须促进地方经济的发展。总之,“在不同地方的商业联盟的竞争面前,国家的权力是一种很有价值的工具。地方国家的机构积极表现的原因是他们也面临着地方依赖的问题。”^[8]于是,政商联盟便形成了。不过,当地居民仅仅分享少量的发展成果,却承担着主要的发展成本,所以他们势必会反对发展。对此,政商联盟通过诉诸意识形态的话语,营造共同体意识,为发展政策提供民意基础。

简言之，增长机器论认为城市政策是由政商联盟为了实现自己的利益而制定的。与其他任何理论一样，它一经问世便引发了许多批评。20世纪80年代，克伦拉斯·斯通（Clarence Stone）等理论家就争相批判增长机器论。斯通指出，增长的结果肯定是多元的。也即，“增长和再分配的实现，既产生赢家，也制造输家。”^[9]精英与大众的利益并不一定一致。参与的各方并不必然就会对增长达成共识。究其本质，地方的发展政策只是处于主导地位的联盟的政治需要。从这点来看，“城市利益的单一概念，不仅忽视了城市冲突的整体特征，而且高估了商业利益的政治资源。……与之相对，城市政体论（Urban Regime Theory）允许了这一可能，即作为以他人利益为代价的寻求自我利益的派系组织进行商业运作。”^[10]由此，斯通等人提出了城市政体论。

三、以发展和治理为导向：城市政体论的超越

20世纪80年代，包括费恩斯坦夫妇（Norman Fainstein, Susan Fainstein）、史蒂芬·埃尔金（Stephen Elkin）和斯通等人先后提出了自己的城市政体论。在早期学者看来，城市政体主要是指在城市政治、经济和社会动态关系的基础上，形成的一种非正式的公私合作关系。如费恩斯坦夫妇和埃尔金就从这种动态关系出发，考察城市中占主导地位的公共政策的类型，及在此之上形成的权力结构。他们的研究处于由分析城市权力结构向探讨作为一种治理能力的权力的过渡阶段，只不过其分析方法更加细致。后期，斯通从治理能力的角度进一步探讨了城市政体的内涵。如斯通所言，城市政体特指“这样一种非正式安排，它围绕并补充着政府性权威的正式机构。……因为就法律和传统而言，地方政府权威比州和中央层面会受到更多的限制，所以，在城市政治中，非正式的安排显得尤其重要。”^{[11]3}就此，斯通才说，“在一个非常重要的意义层面，政体就是授权（Empowering）。”^{[11]4}这种授权的制度载体是各种公私组织在利用各自资源优势的基础上形成的治理联盟。其目标是促进经济发展，实现社会治理。

（一）早期的城市政体论：城市社区权力研究的过渡阶段。

费恩斯坦夫妇是城市政体理论的先驱。通过分析美国城市20世纪50年代至80年代中期的政治经济环境，他们发现美国城市先后出现了三种城市政体，即指导型政体（Directive Regimes）、特许型政体（Concessionary Regimes）及保护型政体（Conserving Regime）。^[12]自1950年至1964年，主导美国城市的政体是指导型政体。这一政体的特点是城市政府官员控制了主要的规划议案和增长议题。20世纪60年代中期至20世纪70年代中期，为回应黑人民权等新社会运动的挑战，及联邦政府改善少数族裔生活状况的要求，城市政府不得不推行特许型政体，以改善这些群体的社会境况。20世纪70年代之后，美国出现了经济滞胀现象，城市政府也越来越难以承担社会福利带来的财政压力，资本的力量也开始反击社会运动提出的福利诉求。于是，至20世纪80年代中期，在美国城市中出现了维护资本利益的保护型政体。

与之相对应，埃尔金同样指出，二战后至20世纪80年代中期，美国城市也出现了三种政体，即多元主义政体（Pluralist Regimes）、私利至上主义政体（Privatist Regimes）和联邦主义政体（Federalist Regimes）。20世纪50年代至60年代早期，多元主义政体出现在美国东北部和中西部的大都市之中，这一政体由当选的官员和政党领袖主导。在其主导下，政商关系松散，商人仅参与与其利益攸关的项目。20世纪60年代中期至70年代晚期，这些地区又出现了联邦主义政体。在这一政体之下，为回应社会运动提出的福利诉求和联邦政府的压力，城市政府不得不推行社会福利政策。从二战后至20世纪80年代中期，主导美国东南部城市的政体是私利至上主义政体。这一政体由工商业企业主主导，并服务于他们的利益。“城市是私人积累的引擎，城市政府是其侍女。”^[13]

（二）斯通的城市政体论：以实现促进经济发展和推动社会治理为导向。

如果说费恩斯坦夫妇和埃尔金的城市政体理论的最大特色是“政治经济学的研究路径和政治学多元主义研究路径的混合”，^[12]那么，斯通的城市政体理论就发展成了一套以促进经济发展、

实现社会治理为导向的理论。可以说，斯通是城市政体理论的集大成者。在考察 1946 至 1988 年亚特兰大的城市政治、经济和社会关系演变的基础上，斯通正式提出了自己的城市政体理论。

亚特兰大是一座黑人占人口多数的城市，黑人政治精英凭借这一优势往往能获取市长职位，而白人却掌控了大量的经济资源。在政治、经济与社会关系比较顺畅的时期，亚特兰大的经济社会矛盾比较缓和，反之，族裔关系则相对紧张、矛盾重重。基于此，斯通才指出，赢得选举并不等于有足够的力量促进发展、实现治理。“没有商业精英的成员，一个治理联盟很少有力量促成公民协作，并实现有效的治理。”^{[11] 190}但是，“没有政府的合作，商业精英也不能实现其积极倡导的议题。”^{[11] 199}斯通还指出，经济精英的参与并不能解决所有的社会问题，他们的参与甚至会扭曲公共政策的初始目标。例如，艾滋病的防治、公共安全的维护及环境和历史文化遗产的保护等议题就需要普通民众的广泛参与。“关键的问题是谁对解决问题有所助益。”^{[14] 314}换言之，仅就城市层面而言，为解决经济社会发展过程中出现的各种问题，需要政治权力、经济精英和社会力量的通力合作，三者中的任何一方都不能单独实现促进发展、社会治理的重任。

随后，斯通进一步完善了自己的理论体系。斯通把他的理论建立在两大假设的基础之上。“一个是理性是有限度的”^{[14] 321}，基于此，为获取充足的信息，人们就需要合作，并在合作中适时地调整自己的目标和偏好。“另一个是，人类不仅仅是利益驱动的生物，而且也是意义的追寻者。”^{[14] 322}从这点来看，人既不是完全的自私自利者，也不是绝对的利他主义者。因此，个体会受义务感的驱动，为完成共同的目标而协力同心。就此而言，“目标是行动的能力（Power to）的一种潜在资源。”^{[14] 325}

通过反思以往关于城市权力结构的争论，斯通重新阐释了权力的本质。他指出，精英主义和多元主义承袭的都是韦伯式的权力观。在他们看来，权力是指甲有能力促使乙实施某项行动，而不管乙是否愿意。而在斯通看来，这种权力观的本质是将其视为一种控制他人的能力，它是一种社会控制模式（Social Control Model）的权力观。这种权力关系的本质是支配。与之相对，彼得森所代表的增长机器论认为权力不仅仅是支配，而更是各方协作共同促进发展的能力。但是，他只是将其限定于发展领域。众所周知，虽然经济发展为社会治理提供了物质基础，但它也使得利益关系更加复杂。就此而言，经济发展是实现社会治理的必要而非充分条件。

鉴于此，斯通提出了一种社会生产模式（Social Production Model）的权力观。他指出，“权力的争论关涉的不是控制与抵制，而是活动并融合行动的能力——它是行动的能力，而不是控制的能力（Power over）。”^{[11] 229}现代社会高度碎片化的特征，使得正式的制度既不能有效地整合复杂的社会，也不能单独实现社会的治理。所以，斯通指出政府必须强化与非正式的制度的联系，从而提升整个社会的治理能力。

不难看出，斯通的城市政体理论在实质上是一种不同的行为主体——既包括公私之间、也包括府际之间——结成的长期稳定的非正式的合作关系。其目标是实现经济发展和社会治理。至此，城市政治学也发展到了治理研究阶段。

四、两种权力观对提升我国城市治理能力的启示

基于城市化进程的推进及其对提升城市治理水平的现实要求，美国城市政治学的发展逐步走向成熟，而贯穿其中的一条主线就是对城市权力结构的探讨。在此过程中，理论家们先后考察了“谁”掌控城市权力，分析了政商联盟及政治、经济与社会互动对城市权力结构的影响，提出了旨在促进发展、推进治理的权力观。

如斯通所言，这些论争的背后本质上暗含的是两种权力观——即作为社会控制模式的权力观和作为社会生产模式的权力观——的更迭。更重要的是，不同的权力观对应的是不同的治理结构。按照第一种权力观的逻辑，只要依靠作为行使政治权力的载体的政府和作为行使经济权力载体的市场相应地就能分别实现社会治理和经济发展的目标。它强调的是主体与客体的相互博弈与

抗衡。但斯通的研究已表明，在此基础上形成的治理结构是不能实现这些目标的。与之相对，第二种权力观认为，在资源分散化和理性有限的约束条件下，政府、市场和社会任何一方都不能单独实现经济发展和社会治理的目标。而为了达成这些目标，就必须结成政府、市场和社会通力协作、相互配合的治理结构。它强调的是主体之间的多元合作及相互赋权（Empowerment）。

这两种权力观及其与之相适应的治理结构对于思考如何提升我国城市的治理能力无疑大有裨益。众所周知，与西方的城市化进程相比，我国的城镇化进程虽然起步较晚，但由于庞大的人口规模和经济的快速发展，其潜力是巨大无比的。随着城镇化的推进，也必然会衍生出种种错综复杂的社会问题。显然，一方面，由于政府失灵的风险性，那种传统的“政府包办”的治理模式已远远落后于经济社会发展的需要；另一方面，由于市场失灵的潜在性，那种单纯依靠“市场包办”的治理模式同样也不能解决经济发展和社会治理的重任。对此，社会生产模式的权力观以及与之相对应的治理结构无疑提出了解决问题的新思路。

参考文献：

- [1] 戴维·贾奇，格里·斯托克，哈罗德·沃尔曼. 城市政治学理论 [M]. 上海：上海人民出版社，2009.
- [2] Floyd Hunter. Community Power Structure: A Study of Decision Makers [M]. New York: The University of North Carolina Press, 1953.
- [3] 罗伯特·达尔. 谁统治：一个美国城市的民主和权力 [M]. 南京：江苏人民出版社，2010.
- [4] David Sills. International Encyclopedia of the Social Sciences (Vol. 3) [M]. New York: Macmillan and Free Press, 1968.
- [5] John Logan, Harvey Molotch. Urban Fortunes: The Political Economy of Place [M]. Berkeley and Los Angeles: University of California Press, 1987.
- [6] Harvey Molotch. The City as a Growth Machine: Toward a Political Economy of Place [J]. American Journal of Sociology, 1976, (2).
- [7] 保罗·彼得森. 城市极限 [M]. 上海：上海人民出版社，2012.
- [8] Kevin Cox, Andrew Mair. Locality and Community in the Politics of Local Economic Development [J]. Annals of the Association of American Geographers, 1988, (2).
- [9] Heywood Sanders, Clarence Stone. Developmental Politics Reconsidered [J]. Urban Affairs Quarterly, 1987, (4).
- [10] Heywood Sanders, Clarence Stone. Competing Paradigms: A Rejoinder to Peterson [J]. Urban Affairs Review, 1987, (6).
- [11] Clarence Stone. Regime Politics: Governing Atlanta, 1946—1988 [M]. Kansas: The University Press of Kansas, 1989.
- [12] Keith Dowding. Explaining Urban Regimes [J]. International Journal of Urban and Regional Research, 2001, (1).
- [13] Stephen Elkin. Twentieth Century Urban Regimes [J]. Journal of Urban Affairs, 1985, (2).
- [14] Clarence Stone. Looking Back to Look Forward: Reflections on Urban Regimes [J]. Analysis Urban Affairs Review, 2005, (3).

责任编辑：王升平