

超越增长逻辑:城市治理的多重情境与转向

叶林,周寒*

(中山大学政治与公共事务管理学院,广州 510275)

【摘要】在追求城市增长和资本剩余最大化成为城市发展的支配逻辑的背景下,城市增长逻辑面临中央控制、组织依赖和社会压力等多重治理体制和治理压力的约束,进而形成多重治理逻辑。实现区域均衡、促进经济增长和维持社会秩序构成了不同面向的城市治理逻辑。然而,城市治理多重逻辑的显现不仅植根于地方的情境中,还来自国家角色的调整与转变。在央地互动过程中行政权力的重新分配成为塑造城市治理过程的重要维度。城市治理视角下的权力分配本质上是消解中央控制与地方自主、政策同构与空间差异、体制统一与机制灵活之间的张力,差异化行政分权对于空间塑造以及治理结果的影响则为理解城市治理多重逻辑提供了新的转向和可能。

【关键词】城市治理 增长逻辑 替代解释 治理情境 国家转向

【中图分类号】D630 **【文献标识码】**A **【文章编号】**1000-5455(2021)03-0101-12

一、问题的提出

进入21世纪,城市成为资本积累、政治博弈、社会发展和全球连接的重要场域。人口、产业、生产要素的集聚为城市发展带来了无限可能。集聚、差异和多元既是城市本身的特质,也塑造了城市治理的复杂性。城市既是全球体系运作的重要节点、国家治理体系的关键环节和政府的管理单位,又有着自身的社会体系,并由此构成城市治理情境的制度环境。城市治理情境的差异既来自不同历史时期所面临的特定城市问题,也来自基于国别的治理体制差异,更来自植根于城市内在的社会文化体系。

正因如此,城市治理情境的差异塑造了城市发展的约束条件,进而形成城市治理的多重情境。城市治理情境如何塑造政府治理过程和城市治理结果?对于这一问题的回答,以经济增长为核心逻辑的城市研究成为主导,一方面,城市成为推动经济持续增长的重要动力和载体;另一方面,因经济增长、资本积累所带来的城市社会分化和冲突成为城市危机产生的重要根源。新自由主义城市理论、增长机器理论、全球城市理论和马克思主义城市理论,都从资本积累及其所产生的复杂结果出发,理解城市在不同治理体系中的作用。但增长逻辑同样受到中央控制、组织依赖、文化传统等非增长逻辑的挑战。更

收稿日期:2020-10-14

基金项目:教育部人文社会科学重点研究基地项目“新技术革命与公共治理转型”(16JJD630013);教育部人文社会科学重点研究基地项目“中国特色的治理理论构建”(16JJD630012);四川省哲学社会科学重点研究基地区域公共管理信息化研究中心重点项目“中国智慧城市发展与城市治理转型研究”(QGXH19-01);中山大学博士研究生国外访学与国际合作研究项目

通讯作者:周寒,Email:zhouhan1008@163.com

为重要的是,城市治理逻辑的演变始终与不同时期城市问题的回应与解决紧密关联。从工业城市时期的集体消费品供给失衡,到市场城市的社会极化,再到全球体系下基于身份和认同的城市冲突,都呈现出复杂治理逻辑。

基于此,超越增长逻辑来理解城市治理具有重要意义。一方面,经济增长逻辑相对忽视了城市治理过程以及城市政府行为所面临的多重治理约束。即便是追求经济增长,其背后的动力机制也存在差异,并受不同治理逻辑的影响;城市政府不只是一定要推动经济增长,同时还承担国家任务并扮演多重角色。另一方面,作为研究对象的城市,其理论脉络散落在不同学科中。尽管有研究者已经从城市主义出发将城市治理研究分为三个阶段,即基于伙伴关系的城市经营主义的兴起、基于身份和参与的城市生活互动过程、信息技术塑造下的智慧城市和个体意识的崛起^[1],但却未能将城市治理演变的内在逻辑联系起来。对于城市治理逻辑的梳理不仅在于把握城市研究的主要脉络,更为重要的是重新反思塑造城市治理的结构条件及其所面临的张力。

因此,本文的主要任务是在增长逻辑及其替代解释的基础上进一步厘清城市治理的发展脉络,并由此发现城市治理逻辑的复杂性及其最新转向,具体来说,即基于城市治理的视角分析城市治理情境差异对于政府治理和国家治理的塑造。无论是增长逻辑的替代解释还是超越城市限度的理解,都突显了城市治理逻辑的转向。这不仅体现在国家对城市治理的直接影响,更体现在转型时期城市治理进程中央地间的持续互动和博弈。因此,城市治理的国家在场使得城市治理逻辑更加复杂,那么,对于城市治理逻辑的梳理和反思,既是对城市发展动力和治理过程的理解,也是在追溯城市治理风险和危机产生的根源,并为理论推进提供可能。

二、经济增长:城市发展的传统逻辑

新自由主义城市理论的崛起源于20世纪70年代以英美为代表的资本主义国家所面临的经济危机。追求经济增长成为新自由主义城市理论的核心逻辑,并重塑着城市治理结构和政府角色。一方面,国家回应危机的方式是缩减公共服务开支,放松管制。这使得建立公私合作关系成为政府参与全球竞争、实现公共服务供给和进行城市建设的主要机制^[2]。另一方面,城市成为实现资本剩余最大化的理想场所,增长联盟的出现使得政府角色更加丰富,城市政府的治理职能由再分配向推动增长转变,营造良好的商业环境成为经营城市的重要方向。基于此,针对以增长逻辑为主导的城市治理主要基于“动力机制—权力结构—实现路径”三大维度来展开讨论,并成为理解城市治理逻辑的起点。

(一) 动力机制:市场主导的城市发展

新自由主义城市的兴起不仅意味着基于市场竞争的城市增长方式的回归,更意味着城市发展的动力机制被重塑。具体来说,以资本积累最大化为主导的新自由主义理论直接影响着城市资源的配置方式。一方面,城市与资本的天然契合不仅在于城市集聚属性所带来的规模增长,更在于城市以及城市化进程为资本循环和积累提供了时空体系的支撑^[3]。由此,城市本身成为实现资本扩张和资本流动的核心机制。与此同时,金融资本成为城市建设的重要资金来源,城市金融化则呈现出多样化的特征。与美国城市建设资本来自金融市场不同,荷兰城市金融化进程由地方官员、市政服务者、土地所有者和开发商共同塑造,以此来实现城市建成环境的资本收益并进行再投资^[4]。中国城市的金融化

进程呈现出国家主导的特征,即以中央部委、国有银行、城投平台、国有企业和地方政府为核心的国家体系通过放松规制、利率调整、银行借贷和替代性的金融路径(如关系、信任)来实现城市的投融资^[5]。在这个意义上说,城市运作受到资本运作的支配。

另一方面,竞争性的资源分配制度形成并塑造城市政府行为和治理机制。竞争性的资源分配影响公共财政的投入方向。偏向市政的贷款政策以及政治层面的压力,破坏或消解了城市发展的其他领域,比如公共投资和社会福利^[6]。因此,城市为资本积累最大化服务,而非回应社会需求。基于成本考量的城市竞争策略使税收激励、公私合作和土地使用等政策对城市规划和城市发展产生影响^[7]。与此同时,全球化进程使得城市竞争的尺度进一步扩大,资本形态更加丰富,技术、房地产和投机行为都成为城市增强其竞争力的重要支撑^[8]。

因此,新自由主义城市处于动态变化中,并因其情境差异形成了城市治理的不同动力机制^[9]。新自由主义城市理论不仅关注到城市与资本的关系,同时也将新自由主义视为城市治理的一种形态^[10]。以资本积累为导向的支配逻辑构成了城市增长的核心动力,同时也重新塑造着城市内部的权力结构。增长联盟的出现维系着资本积累剩余价值的运作,并决定着城市发展的结果。

(二) 权力结构:增长联盟的形成

城市增长机器(growth machine)理论认为,城市增长是基于土地开发而形成的精英联盟通过不断提升土地的交换价值来实现的^[11]。增长机器理论的贡献在于将权力结构特别是将地方政府纳入到增长逻辑的讨论中,这也是其对新自由主义理论的推进,从治理主体的角度分析“谁在推动城市增长”,由此形成城市治理的主体。增长机器理论的基本预设是地方政府在支持并推动经济增长中扮演重要角色。因为地方政府需要税收收入来维持辖区的运转,由此地方政府与土地开发精英形成增长联盟;同时,增长联盟的构成也日益多元,不仅包括地方政府和与土地紧密相关的开发公司,还包括咨询和技术人员等专业群体对于城市开发项目的参与和指导^[12]。

关于增长联盟的讨论从来都没有离开过政府体系。费金在对休斯顿城市发展历史进程的分析中发现,中央政府、地方政府以及增长联盟之间的关联处于变化中。中央政府可以绕过地方政府直接与地方联盟合作,也会直接给地方政府以资金支持^[13]。在地方层面,金融机构被城市政府授权直接管理城市规划项目,城市政府则通过正式制度设计来加强监管以规避风险进而实现资本收益最大化^[14]。在这个意义上说,城市增长联盟已经超越其地方性特征,并卷入到全球资本的流动中,这也成为财政紧缩背景下城市增长联盟的新特征。当然,也有研究指出,中国城市更新场景下的城市增长联盟的地方政府角色已然发生改变,即在地方政府放权让利的背景下,开发商和村民结成联盟,进而主导利益的分配^[15]。

经济危机、财政紧缩不仅构成了增长联盟形成的背景,也是增长联盟形成的重要推动力,使其从直接参与城市增长项目扩展到参与更多元的城市项目中。城市增长联盟不仅只面向城市增长项目的开发活动,同时也将彰显城市形象、象征城市身份的项目纳入增长联盟的运作中。在这一过程中,地方政府决定地方品牌化(place branding)的时机以及谁参与到联盟中并对发展负责^[16],但其本质依然受到商业利益的驱动。在制造业衰退、政府面临财政危机的背景下,文化(产业)成为城市的一种生意^[17],其突出体现即政

府通过补贴的方式来支持文化场所(如博物馆)的运作。此外,增长联盟还出现在经济长期衰退的收缩城市中。底特律的增长联盟通过空间分流(urban triage)政策,将衰败区内部分划分为具有投资潜力区和投资风险较大区,并对有投资收益潜力的地区予以开发,同时放弃收益率较低的地区^[18]。

当然,增长机器理论也受到了来自政体理论(regime theory)的挑战。在城市政体理论看来,政府组织资源有限,而非政府组织掌握着对人类社会非常重要的资源。尤其是商业组织,掌握着资本,创造就业和税收^[19]。城市政体理论认为是结构上松散但目标一致的联盟影响着城市的发展。城市政体理论与城市增长机器理论最根本的分歧在于到底是精英群体控制了城市增长还是松散的联盟控制了城市增长。城市政体理论认为联盟必然会存在诉求出现分歧的情况,而且联盟也并不是稳定的,会随着公共议题和个体关注而发生改变,这就使得联盟所掌握的资源和控制力随城市议题而发生改变^[20]。城市政体理论还认为,城市联盟的形成不仅是出于经济利益的考量,还有可能是出于社区责任感。因此,其讨论和谈判的议题也不仅是与城市发展相关的问题,还包括社区事务以及与生活相关的事务。更为重要的是,增长联盟引发社会失衡,因此需要从增长联盟向权益共同体转变,以实现城市公共利益^[21]。无论城市增长以何种联盟结构出现,其实现路径都与空间运作紧密关联。

(三) 实现路径: 城市空间的运作

在新自由主义成为共识的前提下,为了吸引资本流入和要素集聚,城市竞争成为常态。以市场竞争为主导的经济发展延伸到城市竞争中,包含了基于劳动力、技术、资本等生产要素的竞争。而如何在城市竞争中保持经济发展的领先优势成为关键。城市更新(urban redevelopment)、地方营造(place making)、巨型项目(mega-projects)等空间运作成为城市发展的主要策略^[22]。如果说城市增长联盟理论为理解城市权力结构提供了框架,以空间政策(place-based policy)为支撑的城市运作则为理解城市增长联盟的运作提供了机制支撑。

欧洲大型城市发展项目的兴起就是为了吸引投资,增强城市竞争力,促进经济增长,基于此,城市政府转向支持各类基础设施建设或者为加速资本流通提供便利^[23]。城市巨型项目建设本身就被视为是以重塑经济、推动发展为导向的^[24]。对于新自由主义城市来说,城市巨型项目是资本积累、推动城市增长的重要手段;对于转型国家来说,城市巨型项目既为高速的城市化进程提供动力,也为其吸引海外投资、融入全球化进程提供支撑。国家越来越多地倾向于推动规则制定、新技术以及规范形成,而对于企业来说,由国家做背书的开发项目也能够降低投资风险,保证利润回报^[23]。一系列研究表明,基于空间政策而设立的各种功能区因投资和优惠政策集聚而形成规模经济,由此突显了城市发展的比较优势^[25-26]。具体来说,空间政策与城市产业结构调整紧密相关,特别是当选定行业与当地比较优势相契合时,更能够提升经济发展效率^[27]。

土地是城市发展最重要的生产要素,更是城市发展的空间体现。以土地为核心的空间运作成为地方政府经营城市的重要机制;以经济增长为主导的治理逻辑则塑造着地方政府的土地出让行为。这主要体现为地方政府通过控制土地供给和价格来降低公共产品投资成本并提供有吸引力的优惠政策,以此突破来自中央政府和地方竞争所产生的增长约束^[28]。同时,土地配置目标影响政府土地出让行为,地理禀赋处于劣势的城市更多

地通过干预挂牌出让过程来为投资者提供用地优惠^[29]。由此,基于土地的空间运作更加直接体现了制度安排本身对于城市增长的推动作用。

现有研究对于新自由主义的反思和批判更加深入,包括来自新自由主义理论内部的反思,关注城市新自由主义特征在不同治理情境和治理体制下的多样化呈现,更为重要的是反思因追求剩余价值最大化而产生的城市社会极化。已有研究发现,重大项目其实并没有为当地经济和社会福利带来实质性改变,但地方政府依然在积极推进项目实施,从而将公共投资转入私人利润中^[30-31]。地方政府在进行城市更新的过程中,既要在维持现有和创造新的剩余积累间进行选择,也要面临资本积累和合法性的两难考验^[32]。因此,新自由主义只是塑造城市发展的重要力量,而非唯一动力机制;来自不同治理主体的博弈特别是央地互动以及来自外部环境的压力成为超越增长逻辑的关键。

三、超越增长逻辑:城市治理的多重约束

彼得森在《城市极限》一书中提出城市政府的限度决定了其只能推动经济发展,主要任务在于确保财政收入;彰显政治家自身的优势,推动“广泛利益的目标”;承担社区责任,维持社区经济福利^[33]。但最新研究发现,城市政府在上级政府的财政支持下,能够突破其自身限度来提供公共服务,回应其选民偏好并为政党竞争提供选民基础^[34]。特别是在城市竞争日趋激烈、官员晋升激励依然延续的前提下,追求经济增长依然是中国地方政府治理的核心逻辑^[35]。但问题在于,无论是作为国家体系下的城市政府,还是作为科层组织的城市政府,其权威分配、目标的多样性以及组织关系的复杂性使得增长逻辑受到挑战。批评者还指出中国新自由主义城市的生长是国家主导下的增长,因此要区分为支持国家而进行的积累和为获取利润而进行的积累^[36]。这些研究更加明确了城市增长逻辑面临着多重治理约束。

(一) 中央控制与国家任务

垂直体系下的中央控制使得城市发展超越增长的单一逻辑,中央政府的控制与调节构成了城市增长逻辑的制度约束。国家不仅是城市治理的制度背景,同时也是积极的参与者。一方面,解决公共政策问题、提供优质公共服务是中央政府积极参与城市治理的直接原因。国家的公共投资既反映了其区域管理的偏好,也是在回应特定的国家问题,如抵御经济风险、维持社会均衡和缓解城市问题^[37]。

另一方面,中央控制还出于在国家层面缩小区域差距进而实现区域均衡发展的考量。陆铭等人的一系列研究发现,以控制建设用地指标、城市人口规模以及转移支付为偏好的中央政策降低了东部地区的增长速度,并通过直接投资的方式拉高了西部的增长速度,有助于实现区域的均衡发展^[38-40]。中央控制旨在缩小东西部差距,实现地区间以及不同规模城市间的均衡发展;但从经济效率上来说,制度上的硬约束有可能扰乱市场规律,造成整体资源的错配,降低经济效率。

吴缚龙则用“国家企业家主义”(state entrepreneurialism)来概括中国城市增长与新自由主义增长机器的不同,即中国的城市不一定是为增长服务,地方政府通过规划上的集权和市场机制来完成国家任务,加强国家权力^[41]。具体来说,规划成为“新国家空间”的体现,即国家试图通过区域政策超越传统的行政边界来控制区域^[42]。同时,政治引导、行政压力成为中央调节央地目标的重要手段。在中央政府的指令下,地方政府不计机会

成本必须执行,以实现中央目标^[43]。

国家任务还具有象征意义,其动机是彰显国家的伟大事业,并成为国家建设的抓手。以索契冬奥会为例,俄罗斯中央政府绕过城市政府直接控制项目实施;企业对于城市项目的支持并不是出于经济原因,而是出于政治安全或者政治游说的考量^[44];地方政府积极参与城市发展项目的逻辑还在于向中央政府展示区域领导的效率以及城市管理者有效动员资源来完成任务的能力^[45]。因此,中央控制本身就是在多元国家治理目标中寻找均衡。国家希望通过城市群等规划来实现区域内部的合作,但又通过新区、高新技术开发区等空间政策来引导区域之间的竞争,以此来实现均衡发展^[46]。但是,城市治理的中央控制并不意味着地方政府的不在场,地方政府因其自身利益、回应激烈城市竞争的需要等多重因素而与中央政府保持互动。中央与地方之间的双向互动且持续变化加深了城市治理的复杂性。基于此,从科层组织内部运作过程看,城市治理多重逻辑得以显现。

(二) 组织依赖与地方政府角色

政府间的相互依赖成为城市政府实现增长逻辑的组织约束。这种组织依赖既来自央地关系的约束,还来自科层体系内部的风险分担。首先,中央政府被视为约束城市政府追求地区利益最大化的重要外部因素,主要体现在对中央财政的依赖程度影响了城市政府行为逻辑。研究发现,对中央财政依赖度高的城市政府,更有可能严格执行中央保护耕地制度而不是将其用于城市土地开发,并将转移支付资金用来维持组织正常运转而非用于城市开发^[47]。国家治理任务的转变决定了城市治理中心工作的调整,主要体现在城市政府的中心任务逐渐从经济增长向多元化任务方向转变;特别是对于环境保护来说,从经济增长向经济增长与生态环境保护并举转变,并直接影响地方治理的策略选择。这一逻辑的转变受到环境保护任务层层发包、考核机制以惩罚为导向、府际利益分配失衡等多重约束,在各种权衡之下,对于环境保护政策的落实情况存在差异,并成为一种权宜之策^[48]。此外,官员的绩效考核也逐渐向多元的考核标准转变,主要体现为由唯经济增长向经济增长与关注社会民生协调发展转变^[49],推动了官员激励结构的变化,使得地方政府兼顾社会公平目标的实现。

在地方层面,城市政府本身有超越增长逻辑的考量。这种动力不仅来自地方政府追求财政收益的最大化,还来自科层体系内部的风险分担。在中国,分税制改革重塑了地方财政收入增长方式,依靠企业增值税而产生的税收风险增大,转向以建筑业为主要来源的营业税,但其并没有带来公共服务的改善,而是主要投向维持行政部门的运转^[50]。与此同时,地方政府向经营城市转变不仅是由于央地关系的调整,同时还源于横向问责制度的缺失,这使社会政策异化为地方政府实现财政收益最大化的重要手段^[51]。

风险分担意味着不同层级地方政府在城市治理过程中会基于风险理性的考量。增长逻辑已经不足以解释地方政府在土地开发中的行为,在国家土地制度的硬约束下,地方政府即使自身利益受损也默许基层的违规开发行为,原因就在于其依赖于基层来完成政治任务,并且需要与基层共同防范潜在的社会风险^[52]。从组织层面看,在信息不对称、组织资源有限的前提下,为了突破组织资源限制并完成组织任务,基层政府会通过上马资源密集型项目来实现短期利益,而其所产生的负面后果则由上级政府兜底^[53],因此,地方治理情境的差异使得城市治理逻辑更为丰富。除了科层体系内部的复杂性外,社会压力同样倒逼城市政府回应治理问题,并开始关注城市治理中的非增长议题。

(三) 社会压力与治理目标调整

增长逻辑还受到来自社会压力的挑战,使得政府开始被迫调试其政策目标以及政策选择。有些国家政府开始通过财政补贴、规划权下放等方式来解决城市拥挤、污染等城市问题,以实现城市的可持续发展^[54]。阿特舒勒在《巨型项目:城市公共投资变迁政治学》一书中,揭示了联邦以及地方政府在增长、均衡和公平等多重价值偏好中做出选择,以此来解释城市政府由投资于推动经济增长的项目向投资于“无伤害”的项目转变^[55]。

研究者基于城市理论的知识生产,批评现有研究陷入了发展主义的窠臼,还将特定城市作为理论生产的基础^[56]。具体来说,随着跨国经济往来日益密切,交通日益便捷高速以及信息技术飞速发展,基于文化(如信仰)的差异将会越来越多地反作用于城市间的经济合作。因此,基于国别差异的历史文化视角来理解城市政府行为也为解构增长逻辑提供了可能的方向。

城市增长逻辑的替代解释从不同的视角回应了以资本积累为核心的增长逻辑所不能解释的城市治理过程(见表1)。这些替代解释为理解资本积累逻辑为何不能在非资本主义国家奏效提供了思路。特别是中国,其城市治理既是国家体系的一部分,又处于科层体系之中,还直接与市场、社会发生紧密关联,从这个意义来说,中国城市政府的复杂性已经超出了现有城市理论的预设。而城市治理的国家转向为超越城市限度来理解城市治理逻辑提供了新的可能。

表1 超越城市增长逻辑的内在解释

核心变量	逻辑解释	现象
权威控制	中央通过严格的指标设定和区域政策来约束城市政府追求地区利益最大化的行为,以实现区域均衡发展 在政治任务以及行政压力下,城市政府会不计成本地执行中央政策,以实现中央目标,维系国家权力 激励结构的改变使得经济增长和社会公平构成了官员激励的双重逻辑	土地用地指标控制、转移支付 城市“创文” 增加社会保障支出
组织依赖	城市政府对中央(或上级政府)财政的依赖使其严格执行中央要求 城市政府依靠上级政府的财政支持回应当地选民需要 不同层级地方政府间的风险分担	严守耕地红线 重视公共服务供给 城市违规开发
社会压力	社会压力使得城市政府兼顾增长、公平、环境保护等多重价值偏好	环境保护运动
历史文化	国家特定的历史文化传统为理解城市政府的非增长逻辑提供了可能	对资本运作的禁止

图表来源:作者自制。

四、城市治理逻辑的国家转向

无论是作为治理体制的国家制度安排,还是以央地关系为轴心的国家治理体系,国家对于城市治理的影响都更为突显。城市治理的国家转向源起于城市成为回应资本主义国家治理失败和治理危机的重要场域^[57]。在转型国家,“国家城市”主要呈现两个特征,即城市治理是国家发展战略的延伸和国家治理目标优于城市治理目标^[58]。城市治理的国家转向不仅意味着中央控制对于城市增长逻辑的制度约束,更在于城市本身成为国家参与全球竞争、实现治理目标和治理结构调整的关键。因此,城市治理逻辑的国家转向本质上是关注国家治理体制机制如何塑造城市治理过程,其对于增长逻辑的超越在于国家权力特别是行政权力对于城市治理过程的影响。这种影响不仅在于城市经营,更在

于其不同治理尺度上的制度安排以及空间选择差异背后的行政分权逻辑。现有研究已经基于治理的理论视角,强调了城市治理理论向多元协同治理方向发展的趋势,但更为重要的是,如何识别转型城市的国家角色及其对城市治理逻辑的塑造。

(一) 尺度政治与均衡发展

城市治理视角下的尺度政治(scalar politics)不只是将尺度视为基于城市规模的地理空间单元,即领土(territorial)意义上对于“城市—国家—区域—全球”的划分,而是具有多重意涵,不仅指向城市治理的权力关系互动,即城市治理的政治维度,还指向作为过程的城市尺度调整和社会建构以及既有尺度结构对于城市治理的影响^[59]。尺度政治在中国城市治理场景的集中体现主要有两个面向,一方面,中央政府基于行政区划制度而对行政级别进行调整,即行政区划层面的尺度重构。行政级别的提升意味着行政权力的扩张、财政资源的分配优势以及优惠政策^[60];另一方面,基于特定空间的发展规划,即特定区域的尺度调整。现有研究已经充分关注到中央政府通过战略规划等方式对于区域发展的引导,并将其归为“国家尺度重构”(state rescaling)^[61]。由中央政府推动的基于区域的发展规划旨在协调多元的地方利益以实现更为均衡的发展。城市群不仅被视为国家治理单元,同时也是治理手段,旨在解决跨区域的城市问题,如公共管理与社会服务。新城或是新区的设立成为实现国家战略的重要空间工具,这包含着实现沿海特大城市人口的合理分布、统筹城乡发展以及回应住房需求等多元政策目标^[62]。不难发现,自上而下的尺度调整服务于国家治理层面的多元目标。作为过程的尺度政治不仅包括自上而下的尺度调整,也包含自下而上的政策执行和博弈过程,因此,尺度政治是中央与地方政府双向互动过程。

对于地方政府来说,积极争取以开发区、自贸区为代表的功能区的设立意味着权力自主性的增强以及行政成本的减轻^[63],这也使得尺度调整成为地方政府塑造竞争优势并获取资源的主要策略。尺度调整不仅来自地方政府为实现自身目标在纵向体系中的谈判,还来自其为了消解竞争压力而与企业、投资者和市民之间展开互动合作^[64]。从更大尺度的区域层面来说,中心城区和郊区碎片化的区域管理体制使得芝加哥城市交通的一体化面临困境^[65]。这意味着基于尺度意义上的空间重构既需要回应资本所带来的利益分歧,还要回应因行政区划的权威分配而带来的管理分割,尤其是在发展环境不确定的情况下,国家以及国家间关系深刻地影响着城市治理的路径选择。

(二) 空间异质与行政分权

以行政分权为导向的“城市—区域”治理成为央地制造空间差异的机制。国家的自主性体现在其通过权力的共享、转移和再生产回应并塑造空间差异。其中,特定功能区或者特定城市成为中央政府进行政策试点的重要载体。一方面,政策试验同样体现着国家与地方之间的博弈。比如,在国家新区的建设过程中,地方政府通过行政授权来获取城市发展空间的最大化成为其争取国家新区头衔的最主要原因;而中央政府不仅通过控制发展规划范围限制了地方此类意图,还倒逼地方政府通过政策试验的方式来进行改革创新^[66]。当然,另一方面,特定城市(空间)的治理具有调试性的特征,试错本身也成为政策试验的重要意图。

有研究者也挑战了基于国家引导下的空间尺度重构的治理模式,原因在于主体间存在资源的相互依赖,通过合作网络来想象国家权力对于城市发展的影响,即区域发展是

不同行动主体权力互动的结果,而非由既定的权威分配决定^[67]。毋庸置疑,合作治理是城市治理的未来趋势之一,但不同治理主体的角色以及影响力还需进行明确和区分,特别是理清政府自上而下的纵向分权以及横向赋权对于城市治理的影响。

五、总结与评论

增长与均衡、流动与固定、领土化与去领土化之间的张力始终存在于不同历史阶段的城市治理实践中,塑造着城市治理的复杂逻辑,推动着城市理论的创新。在中国,城市治理体系和治理能力现代化是国家治理体系和治理能力现代化的重要内容,城市理论的发展与演进已然呈现出新的特征。我们首先需要强调治理情境的多元化,关注在非增长领域以及衰败地区的城市权力结构的研究;继而需要关注城市运作的中观机制,即特定城市事务的发生机制,城市治理的逻辑因治理体制的差异而不同;最后,需要关注国家在城市治理中的积极角色。特别是对于转型国家来说,城市治理本身承担着多重任务。治理任务不仅来自经济增长层面的压力,还来自回应特定城市问题和市民需求的需要;国家体系下的城市还需要经历国家治理结构的调整,并进行政策试验以实现更为有效的治理。

无论是城市空间本身还是国家层面的空间选择都呈现差异化的特征。空间本身的异质性不仅来自区位、发展基础、行政级别和治理规模等既有的经济、社会条件,同时也体现在行政建构的过程中。因此,空间异质性的行政建构既来自国家战略对于不同城市治理的想象以及偏好,同时也来自地方政府面向中央政府的谈判能力和游说能力。自上而下的行政分权以及自下而上的赋权竞争既建立在空间差异的基础上,也进一步塑造了空间的异质性;既构成了城市治理逻辑国家转向的权力维度,也是塑造城市治理进程中央地关系的关键。随着国家转型以及市场化改革的不断深入,制度创新的重要性日益突显。以制度创新为驱动的城市治理能否推动城市发展模式转变以及治理变革依然有待检验。特别是对于特定城市空间来说,城市政府如何权衡竞争优势的保持与政策同构之间的张力同样值得关注。

超越城市限度本质不是否认增长逻辑对于城市治理的重要意义,还要寻求理解城市治理逻辑的新变量和新趋势。城市治理逻辑的国家转向也不是只关注以国家为主导的动力机制,还要关注央地互动过程中事权的分配及其对空间差异性的塑造。本文对于城市治理逻辑的综述,旨在超越增长逻辑来为观察转型中国城市发展路径及其治理模式变迁提供可能思路。在城市治理中找回国家、在行政分权中关注事权分配成为理解城市治理过程的重要维度。特别是在区域发展成为国家战略的背景下,以自贸区、示范区等为代表的特别政策区的兴起拉开了城市高质量发展的序幕,且伴随着更为差异化的行政放权实践,这也为从城市治理视角理解国家治理韧性以及突破现有体制束缚的机制灵活性提供了新思路。

参考文献:

- [1] McCANN E. Governing urbanism: urban governance studies 1.0, 2.0 and beyond [J]. *Urban studies*, 2017, 54(2): 312-326.
- [2] BIRCH K, SIEMIATYCKI M. Neoliberalism and the geographies of marketization: the entangling of

- state and markets [J]. *Progress in human geography*, 2016, 40(2): 177-198.
- [3] 何艳玲, 周寒. 全球体系下城市治理风险: 基于城市性的再反思 [J]. *治理研究*, 2020(4): 5-19.
- [4] VAN LOON J, OOSTERLYNCK S, AALBERS M B. Governing urban development in the low countries: from managerialism to entrepreneurialism and financialization [J]. *European urban and regional studies*, 2019, 26(4): 400-418.
- [5] HE S, ZHANG M, WEI Z. The state project of crisis management: China's shantytown redevelopment schemes under state-led financialization [J]. *Environment and planning A: economy and space*, 2020, 52(3): 632-653.
- [6] PECK J, TICKELL A. Neoliberalizing space [J]. *Antipode*, 2002, 34(3): 380-404.
- [7] BANERJEE-GUHA S. Neoliberalising the 'urban': new geographies of power and injustice in Indian cities [J]. *Economic and political weekly*, 2009, 44(22): 95-107.
- [8] WILSON D. Toward a contingent urban neoliberalism [J]. *Urban geography*, 2004, 25(8): 771-783.
- [9] BRENNER N, PECK J, THEODORE N. Variegated neoliberalization: geographies, modalities, pathways [J]. *Global networks*, 2010, 10(2): 182-222.
- [10] BRENNER N, THEODORE N. Neoliberalism and the urban condition [J]. *City*, 2005, 9(1): 101-107.
- [11] MOLOTCH H. The city as a growth machine: toward a political economy of place [J]. *American journal of sociology*, 1976, 82(2): 309-332.
- [12] CLEAVE E, ARKU G, CHATWIN M. Are they surgeons? Or are they plumbers? Assessing the role of private sector consultants in place branding and other place-based economic development strategies [J]. *Public organization review*, 2019, 19(2): 179-200.
- [13] FEAGIN J R. The role of the state in urban development: the case of Houston, Texas [J]. *Environment and planning D: society and space*, 1984, 2(4): 447-460.
- [14] FARMER S, POULOS C D. The financialising local growth machine in Chicago [J]. *Urban studies*, 2019, 56(7): 1404-1425.
- [15] 章征涛, 刘勇. 城中村改造中的“增长联盟”研究——以珠海市山场村为例 [J]. *城市规划*, 2019(7): 60-66.
- [16] CLEAVE E, ARKU G. Place branding and growth machines: implications for spatial planning and urban development [J]. *Journal of urban affairs*, 2020(42): 1-18. <https://doi.org/10.1080/07352166.2020.1768104>.
- [17] ZUKIN S. *The cultures of cities* [M]. Oxford: Blackwell, 1995: 79.
- [18] BERGLUND L. The shrinking city as a growth machine: detroit's reinvention of growth through triage, foundation work and talent attraction [J]. *International journal of urban and regional research*, 2020, 44(2): 219-247.
- [19] STONE C N. Urban regimes and the capacity to govern: a political economy approach [J]. *Journal of urban affairs*, 1993, 15(1): 1-28.
- [20] STONE C N. Looking back to look forward: reflections on urban regime analysis [J]. *Urban affairs review*, 2005, 40(3): 309-341.
- [21] 叶林. 从增长联盟到权益共同体: 中国城市改造的逻辑重构 [J]. *中山大学学报(社会科学版)*, 2013(5): 129-135.
- [22] 吴晓林, 侯雨佳. 新自由主义城市治理理论的批判性反思 [J]. *中国行政管理*, 2017(9): 141-147.
- [23] RACO M. Delivering flagship projects in an era of regulatory capitalism: state-led privatization and the London Olympics 2012 [J]. *International journal of urban and regional research*, 2014, 38(1): 176-

- 197.
- [24] GRUBBAUER M , AMPRAG N. Urban megaprojects , nation-state politics and regulatory capitalism in Central and Eastern Europe: the belgrade waterfront project [J]. *Urban studies* , 2019 , 56(4) : 649-671.
- [25] WANG J. The economic impact of special economic zones: evidence from Chinese municipalities [J]. *Journal of development economics* , 2013 , 101: 133-147.
- [26] 刘瑞明,赵仁杰.国家高新区推动了地区经济发展吗?——基于双重差分方法的验证[J].*管理世界* , 2015(8) : 38-46.
- [27] 李力行,申广军.经济开发区、地区比较优势与产业结构调整[J].*经济学(季刊)* , 2015(3) : 885-910.
- [28] 曹正汉,史晋川,宋华盛.为增长而控制——中国的地区竞争与地方政府对土地的控制行为[J].*学术研究* , 2011(8) : 76-84.
- [29] 王媛,杨广亮.为经济增长而干预:地方政府的土地出让策略分析[J].*管理世界* , 2016(5) : 18-31.
- [30] TARAZONA VENTO A. Mega-project meltdown: post-politics , neoliberal urban regeneration and valencia's fiscal crisis [J]. *Urban studies* , 2017 , 54(1) : 68-84.
- [31] JAFFEE D. Neoliberal urbanism as 'Strategic Coupling' to global chains: port infrastructure and the role of economic impact studies [J]. *Environment and planning C: politics and space* , 2019 , 37(1) : 119-136.
- [32] WEBER R. Extracting value from the city: neoliberalism and urban redevelopment [J]. *Antipode* , 2002 , 34(3) : 519-540.
- [33] 保罗·E.彼得森.城市极限[M].上海:格致出版社,2012:30-31.
- [34] EINSTEIN K L , KOGAN V. Pushing the city limits: policy responsiveness in municipal government [J]. *Urban affairs review* , 2016 , 52(1) : 3-32.
- [35] 周黎安.“官场+市场”与中国增长故事[J].*社会* , 2018(2) : 1-45.
- [36] BUCKINGHAM W. Uncorking the neoliberal bottle: neoliberal critique and urban change in China [J]. *Eurasian geography and economics* , 2017 , 58(3) : 297-315.
- [37] DYE T R , HURLEY T L. The responsiveness of federal and state governments to urban problems [J]. *The journal of politics* , 1978 , 40(1) : 196-207.
- [38] 向宽虎,陆铭.发展速度与质量的冲突——为什么开发区政策的区域分散倾向是不可持续的?[J].*财经研究* , 2015(4) : 4-17.
- [39] 陆铭,张航,梁文泉.偏向中西部的土地供应如何推升了东部的工资[J].*中国社会科学* , 2015(5) : 59-83.
- [40] 夏怡然,陆铭.行政主导的人力资本均衡可否持续:让历史告诉未来[J].*学术月刊* , 2018(5) : 45-55.
- [41] WU F. Planning centrality , market instruments: governing Chinese urban transformation under state entrepreneurialism [J]. *Urban studies* , 2018 , 55(7) : 1383-1399.
- [42] LI Y , WU F. The emergence of centrally initiated regional plan in China: a case study of Yangtze River Delta Regional Plan [J]. *Habitat international* , 2013 , 39: 137-147.
- [43] 吕捷,鄢一龙,唐啸.“碎片化”还是“耦合”?五年规划视角下的央地目标治理[J].*管理世界* , 2018(4) : 55-66.
- [44] MÜLLER M. State dirigisme in megaprojects: governing the 2014 Winter Olympics in Sochi [J]. *Environment and planning A* , 2011 , 43(9) : 2091-2108.
- [45] KINOSSIAN N. 'Urban entrepreneurialism' in the post-socialist city: government-led urban develop-

- ment projects in Kazan , Russia [J]. *International planning studies* ,2012 ,17(4) : 333-352.
- [46] WU F. Planning for growth: urban and regional planning in China [M]. New York: Routledge ,2016: 122.
- [47] ZHANG Q , WALLACE J , DENG X , et al. Central versus local states: which matters more in affecting China's urban growth? [J]. *Land use policy* ,2014 ,38: 487-496.
- [48] 崔晶 ,宋红美. 城镇化进程中地方政府治理策略转换的逻辑 [J]. *政治学研究* ,2015(2) : 55-68.
- [49] 唐睿 ,刘红芹. 从 GDP 锦标赛到二元竞争: 中国地方政府行为变迁的逻辑——基于 1998-2006 年中国省级面板数据的实证研究 [J]. *公共管理学报* ,2012(1) : 9-16.
- [50] 周飞舟. 大兴土木: 土地财政与地方政府行为 [J]. *经济社会体制比较* ,2010(3) : 77-89.
- [51] 郁建兴 ,高翔. 地方发展型政府的行为逻辑及制度基础 [J]. *中国社会科学* ,2012(5) : 95-112.
- [52] 陈颀. 从“一元垄断”到“二元垄断”——土地开发中的地方政府行为机制研究 [J]. *社会学研究* ,2019(2) : 25-48.
- [53] 周雪光. “逆向软预算约束”: 一个政府行为的组织分析 [J]. *中国社会科学* ,2005(2) : 132-143.
- [54] AINA Y A , WAFER A , AHMED F , et al. Top-down sustainable urban development? Urban governance transformation in Saudi Arabia [J]. *Cities* ,2019 ,90: 272-281.
- [55] 艾伦·阿特舒勒. 巨型项目: 城市公共投资变迁政治学 [M]. 上海: 格致出版社 ,2013: 294.
- [56] McFARLANE C. The comparative city: knowledge , learning , urbanism [J]. *International journal of urban and regional research* ,2010 ,34(4) : 725-742.
- [57] JESSOP B. Liberalism , neoliberalism , and urban governance: a state - theoretical perspective [J]. *Antipode* ,2002 ,34(3) : 452-472.
- [58] 何艳玲 ,赵俊源. 国家城市: 转型城市风险的制度性起源 [J]. *开放时代* ,2020(4) : 178-200.
- [59] MACKINNON D. Reconstructing scale: towards a new scalar politics [J]. *Progress in human geography* ,2011 ,35(1) : 21-36.
- [60] WANG J , YE H A G O. Administrative restructuring and urban development in China: effects of urban administrative level upgrading [J]. *Urban studies* ,2020 ,57(6) : 1201-1223.
- [61] BRENNER N. Open questions on state rescaling [J]. *Cambridge journal of regions , economy and society* ,2009 ,2(1) : 123-139.
- [62] GOVERNA F , SAMPIERI A. Urbanisation processes and new towns in contemporary China: a critical understanding from a decentred view [J]. *Urban studies* ,2020 ,57(2) : 366-382.
- [63] NGO T W , YIN C , TANG Z. Scalar restructuring of the Chinese state: the subnational politics of development zones [J]. *Environment and planning C: politics and space* ,2017 ,35(1) : 57-75.
- [64] LI Z , XU J , YE H A G O. State rescaling and the making of city-regions in the Pearl River Delta , China [J]. *Environment and planning C: government and policy* ,2014 ,32(1) : 129-143.
- [65] ADDIE J P D. Metropolitics in motion: the dynamics of transportation and state reterritorialization in the Chicago and Toronto city-regions [J]. *Urban geography* ,2013 ,34(2) : 188-217.
- [66] YANG J , LI Y , HAY I , et al. Decoding national new area development in China: toward new land development and politics [J]. *Cities* ,2019 ,87: 114-120.
- [67] ALLEN J , COCHRANE A. Beyond the territorial fix: regional assemblages , politics and power [J]. *Regional studies* ,2007 ,41(9) : 1161-1175.

【责任编辑:于尚艳;责任校对:于尚艳】

Beyond the Growth Logic: Multiple Circumstances and Scalar Transition of Urban Governance

(YE Lin, ZHOU Han)

Abstract: Pursuing urban economic growth and maximizing capital surplus has become the dominant logic of urban development. However, the economic growth logic also faces the constraints of multiple governance pressures such as authority control, organizational dependence and social pressure. Achieving regional balance, promoting economic growth and maintaining social order have become the different orientations of the urban governance logic. The appearance of the multiple logic of urban governance is not only rooted in the urban governance context but also comes from the adjustment and transformation of the role of the state. The redistribution of administrative power in the process of central and local interaction has become an important dimension in shaping urban governance. Furthermore, the distribution of power from the perspective of urban governance is essential to dissolve the tension between central control and local autonomy, policy isomorphism and spatial differences, and institutional unity and mechanism flexibility. The impact of differentiated administrative decentralization on the shaping of spatial differences and governance results provides new possibilities for understanding the multiple logic of urban governance.

Key words: economic growth; alternative explanation; governance contexts; nation turn

Understanding the Diversity of Collaborative Organizations for Air Pollution Control in China: Type Differences and Selection Logic

(SUO Liming, KAN Yanqiu)

Abstract: Air pollution has gradually become an important area of regional public affairs governance. In order to achieve more effective governance, China has made useful explorations in organizational building and established diversified organizational forms. Therefore, how to understand the type differences and selection logic of these organizations has become a theoretical problem of scientific evaluation and optimization. On the premise of the difference between air pollution control and collective action demand, the logical mechanism of rational choice for the formation of organizational diversity of collaborative air pollution control based on the limited rationality and resource constraints of the organization is put forward. The two-dimensional classification framework of "function-cycle" is constructed. At present, China's air pollution collaborative governance organizations can be divided into four categories: integrated permanent category, permanent single category, single emergency category and emergency event category. Combined with the typical policy documents and legal basis, the policy orientation, structural characteristics and formation logic of different types of organizations are summarized from the aspects of organizational structure form, structural configuration and cooperative operation. The paths for further optimization of the functions and construction of different types of organizations are suggested.

Key words: air pollution control; collaborative organization; functional structure; limited rationality

Innovation of Disaster Social Work in the Perspective of Environmental Justice

(ZHOU Limin, XU Yu)

Abstract: Social work is a profession closely related to the environment, so environmental justice should become an important topic of social work studies. Social workers need to integrate environmental justice into the whole-life service process. In terms of "nature and society", the natural environment justice and social environmental justice are inseparable. Social workers need not only to be critical of the over-exploitation of the natural environment and the punitive institutional arrangements for the disadvantaged groups but also to be aware of the existing environmental inequality. As far as "justice and education" is concerned, in order to integrate the concept of environmental justice into social work services, it is necessary to cultivate students' values and sense of mission to practice professional justice. In terms of "justice and reconstruction", social workers advocate that "better reconstruction" cannot be used as an excuse for consuming natural resources, and on the other hand, they also need to transform their service targets from "disaster-affected groups" to "vulnerable groups". As far as "gender and justice" is concerned, social workers should regard gender as a key indicator of disaster services and pay attention to women especially. As far as "environment and human" is concerned, social workers must reconsider the professional concept of "people in the environment", which has become a complex and critical emerging field in disaster services. Although disasters will further exacerbate environmental injustice, at the same time it also provides unprecedented opportunities for change. Social workers need to construct new theories and new practical models of life-cycle disaster service from the perspective of environmental justice and fundamentally get rid of the traditional neglect of environmental justice issues.

Key words: disaster; environmental justice; full-life cycle; disaster social work

Community Work and Public Crisis Governance: A Case Study of COVID-19 Prevention and Control in Guangzhou

(LAN Yuyun, XIE Lixian)

Abstract: With the communitization of social governance function in China, community has increasingly become the key subject of practicing grass-roots social governance. Accordingly, in the public crisis governance, the functional value of community work is increasingly prominent. The unique advantages of community work in public crisis governance are not only rooted in the multiple characteristics of the community itself, such as being a community of social life with residents' interests and being the primary site of crisis prevention and control, but also related to the support of professional, industrial and systematic mechanisms for community work. Community work still faces a series of problems in participating in public crisis governance. We should establish and improve the community system and mechanism matching with the public crisis governance and construct and form the emergency mechanism or platform dominated by or involving the community work, so as to give full play to the advantages of community work.

Key words: community work; public crisis governance; COVID-19

The New Era in the Perspective of the Century-long History of the Communist Party of China

(CHEN Jinlong, ZHANG Jing)

Abstract: How to grasp the historical position of the new era and evaluate the historical contribution of the new era, in the perspective of the century-old history of the Communist Party of China (CPC), requires answers and explanations from the theoretical community. The new era is the era that has made the CPC a century-old party. The CPC is the political party with the largest number