

# 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 广东 广州 510275

## 一、问题的提出

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。

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。另一方面,作为研究对象的都市,未能将城市治理演变的内在逻辑联系起来。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,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。

## 二、经济增长:城市发展的传统逻辑

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。另一方面,城市成为实现资本剩余最大化的理想场所,城市政府的治理职能由再分配向推动增长转变。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。

第一,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,一方面,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。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。城市为资本积累最大化服务,而非回应社会需求。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。

第二,权力结构:增长联盟的形成。城市增长机器理论认为,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。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”。当然,增长机器理论也受到了来自政体理论的挑战。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。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。

第三,实现路径:城市空间的运作。城市更新、巨型项目等空间运作成为城市发展的主要策略。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。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。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。

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。因此,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

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。

第一,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。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。政治引导、行政压力成为中央调节央地目标的重要手段。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。中央控制本身就是在多元国家治理目标中寻找均衡。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。

第二,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。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。在地方层面,城市政府本身有超越增长逻辑的考量。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。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。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。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。

第三,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。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。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。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。

### 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。

第一,尺度政治与均衡发展。城市治理视角下的尺度政治不只是将尺度视为基于城市规模的地理空间单元,而是具有多重意涵,不仅指向城市治理的权力关系互动,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。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。另一方面,基于特定区域的尺度调整。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。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,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。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。

第二,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。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。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,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。

■ 《华南师范大学学报(社会科学版)》  
2021年第3期,约13000字