

城市治理: 空间、正义与权利^(*)

○ 姚尚建

(华东政法大学 政治学与公共管理学院, 上海 201620)

〔摘 要〕在世界范围, 城市的扩张、更新与改造带来了空间的再生产。城市治理本身就建立在空间的再生产之上。马克思主义政治学批判了资本与权力对于城市居民既有权利的剥夺, 也批判了城市对于农村的掠夺, 再一次从现代性的层面批判了资本主导下的城市权力。上个世纪八十年代以来, 城市政府开始获得了相对农村政府的凌越地位, 并主导着城市乃至区域性的治理, 城市治理必须直面空间理论的批判与反思, 并致力于重建社会空间、完善区域性正义供给、减少社会排斥之重任。

〔关键词〕城市空间; 权利发展; 社会排斥

世界范围的城市变迁正在重构地理空间和社会空间, 与农村政府的稳定相比, 城市政府以全然不同的治理形态重建国家权力与公民权利, 并维系着正义和公共物品的供给。中国城市政府在国家与社会双重转型中承担了越来越多的公共服务, 也引发了越来越多的利益诉求和政治压力。

一、历史叙事中的城市空间: 地理、社会与时间

城市建立在农业社会时期, 早期的城市意味着人群的聚居, 但是这种聚居的场所同时意味着功能的空间分化, 早期的城市科学已经指出: “城市即由房屋集合而成, 其应用的目的不一: 或作商店, 或作货栈, 或作工厂, 或作办公室; 还有少

作者简介: 姚尚建(1970—), 华东政法大学政治学与公共管理学院教授、法学(政治学)博士, 主要从事政府理论研究。

(*) 2009年度国家社科基金重大招标项目《地方服务型政府建构路径与对策研究》(批准号: 09&ZD063)的阶段性成果。

数是宗教的庙宇、娱乐的游艺场;然而大多数的是建筑还是人民的住宅。”⁽¹⁾ 城市的历史不仅是地理空间的形成史,也同时意味着空间的历史性转换。

(一) 治理中的空间: 研究方法的转换

“在最基本的层面上,人们相信,存在着一个客观的、绝对的物理空间,仅仅由纯粹意义上的物(有一定质量、速度的原子、星体等)所指明的空间。”⁽²⁾ 然而,自苏格拉底的哲学沉思开始,空间就不仅仅作为叙事的对象,更是人们生存的外部条件。

空间作为人类生存的基础性条件后来也引发了新的研究视角,在资本来临之前,地理意义上的空间隔绝就形成了不同的生活形态。在马克思看来,资本流通与循环的本质表现就是“用时间消灭空间”:“把商品从一个地方转移到另一个地方所花费的时间缩减到最低限度。资本越发展,从而资本借以流通的市场,构成资本空间流通道路的市场越扩大,资本同时也就越是力争在空间上加倍扩大市场,力争用时间去更多地消灭空间。”⁽³⁾ 因此,直到马克思,空间意义上尚主要停留在地理层面之上,但是应该看到的是,此处的空间差异又直接作用于人类社会生活自身。

(二) 城市空间的政治属性

城市自雅典以来就被赋予其正当性,在古典政治学家看来,人类无法脱离城市而单独存在,城市既是国家的主要形式,也是公民生存的基础性条件,更是空间实现的基本形式。洪涛先生分析了雅典城邦的基本结构,指出雅典的神(天空)、祭坛(神庙)、虔敬者(公民)和隙地者(城邦土地)一起构成了完美的统一的有序世界——空间,而城邦空间的闭合则来自智者时代的“人是万物的尺度”开始流行之时。⁽⁴⁾

在中国,作为空间的城市自其产生以来就具有了象征意义:“中国城市……应是正方形的,规则的、坐北朝南的,强调围合、城门、序列、有意义的方向,以从左右对称。以创造与维持宗教和政治的秩序为明确的目标。仪典与空间配合在一起。”⁽⁵⁾ 而古代希腊的城市则有所不同:“在城邦中央,必有神庙和城邦的祭火。神庙单纯而肃穆,表明它的建立并非为了装饰与美观,它矗立在高而开阔的地势上,呼应于天空、海洋、山峦,反衬出后者作为空间的神圣性质,并赋予其脚下城邦和民众以神圣性。”⁽⁶⁾

而在詹姆逊看来,空间本身就构成了一种研究对象:“后现代主义是关于空间的,现代主义是关于时间的。”⁽⁷⁾ 人类线性的历史在18世纪以来的工业革命的鼓吹下被迅速延伸,那种所谓“马铃薯”式的小农经济模式迅速被城市经济体系所吸纳,城市借助资本的力量重新构建了人类的生活空间。

(三) 作为社会空间的城市

18世纪产业革命带来人口向城市的集聚,这一人口的聚集背后是资本的力量,无产阶级经典理论家在《共产党宣言》中指出:“资产阶级使农村屈服于城市的统治。它创立了巨大的城市,使城市人口比农村人口大大增加起来,因而使很

大一部分居民脱离了农村生活的愚昧状态。正象它使农村从属于城市一样,它使未开化和半开化的国家从属于文明的国家,使农民的民族从属于资产阶级的民族,使东方从属于西方。”^[8]

因此,现代城市的崛起作为工业革命的产物与标志,既加强了社会发展的时间顺序,也重构了人类社会的空间变化,在这一时期里,城市作为人类生活的重要的地理空间在20世纪迅速积聚了大量的人口。虽然芝加哥学派已经开始把对于城市的研究转向了人群自身,但是事实上,早在亚里斯多德那里,城邦本身就是“至高而广涵的社会团体”^[9];真正从学术上加以呼应的,应该算上法国哲学家列斐伏尔(Henri Lefebvre,又译勒菲弗),在他这里,地理学意义上、甚至建筑学意义上的空间开始拥有了社会学意义。尽管列斐弗尔强调,都市社会是指一种正在形成的事实,部分是真实的,部分则是虚拟的,都市社会本身还处于发展之中,^[10]但是,哈维指出:“大量的历史地理证据表明,不同的社会(以经济、社会、政治组织和生态环境不同形式为特点)‘生产了’完全不同的时空观念。”^[11]在城市中,既形成了新的人类共同体,也形成了新的时间与空间。

二、城市外部空间蔓延:权力与权利

城市的发展首先是地理上空间的蔓延过程,其次是人口空间流动的过程,因此,这种蔓延事实上包括两大人口的流动:农村人口向城市的流动与城市人口向郊区的流动。在这场地理蔓延的背后,是权力的变迁。

(一) 城市化中的人口流动

世界城市化的进程基本从19世纪40年代开始起步,主要分为以下几个阶段:1840-1920年代为典型城市化阶段,人口向中心城市聚集;1920到1950年代则为人口郊区化阶段,大量人口进入郊区,郊区准城市化;1950年代以后,则为逆城市化阶段,随着就业的分散,人口进一步向郊区分散,1960年代,郊区人口超过中心城市人口。^[12]工业化与城市化的进程既导致人口向城市的流动,也导致城市人口向郊区的流动,事实上,这种双向的人口流动本身就涉及了城市的空间蔓延——越来越多的农村成为城市的郊区,越来越多的郊区演变为城市的卫星城或者城市的一部分。城市的出现不仅仅是人口剧烈流动的后果,更是一种权力结构调整的产物。“城市化一词有四个含义:1.是城市对农村影响的传播过程;2.是全社会人口接受城市文化的过程;3.是人口集中的过程,包括集中点的增加和每个集中点的扩大;4.是城市人口占全社会人口比例提高的过程。”^[13]工业化的进程和人口的流动使城市日益密集,在1800年,世界上人口达到100万的城市只有一个,而1850年则达到3个,1875年达到6个,1900年达到16个,1925年达到31个,1990年达到200万的城市已有94个。^[14]而到了2000年,世界上超过800万人口的特大城市已经达到28个。^[15]广袤的农村地区开始演变为城市,农村地区越来越在生产分工的过程中依附于城市的发展,并最终受到城市及其资本力量的控制。

(二) 城市蔓延中的权力变迁

“经济世界总有一个中心或极点,这在过去是城邦,在今天则是都市。”⁽¹⁶⁾借助资本的力量,特大城市的空间蔓延无法得到有效的遏制,城市的权力也在快速扩张。前文所说的巨型城市并非由一个独体的城市形成,而是众多城市的联盟。在西方国家,尤其是美国,城市建立在高度自治之上,越来越多的城市突破县甚至州的边界,而实现与相邻城市的联合甚至合并。在这一联合或者合并过程中,农村地区乃至小型城镇的人口则相应减少。传统的农村政府面临着合法性困境。在1982年的美国人口分布中,县均人口只有6.7万人,且分布极不均衡。得克萨斯州的拉文县只有92个居民,而加利福尼亚州的洛杉矶县的居民高达700万以上。除了县以外,美国有接近55%乡镇的居民达不到一千人,一半以上自治市所服务的人口在千人以下,而自治市地方政府除了提供县和乡镇政府提供的公共服务以外,一般来说还要创造和提供城市类型的服务,⁽¹⁷⁾这种现象,我们可以看做是城市政府对于农村政府的“权力替代”。

城市的权力不仅仅体现在城市蔓延中的治理权力替代,城市蔓延同时伴随着政治权力的内卷化。在马克思主义看来,西方的城市规划中,资本借助政府的力量完成了对农村的合围,并使农村权力呈现碎片化,这种碎片化以“城中村”或“贫民窟”的极端形式得到展现,而瓦解了的村庄自治的权力则消弭在更大的所谓城市“自治”的阴影之后。

(三) 空间重建中的权利保护

蔓延的城市催生了高度扩张的权力或内卷化的权力,这种权力变迁同时改变了公共生活。在现代城市蔓延中,列斐伏尔严厉批评了专家式的城市规划,因为这种规划不仅破坏了传统的城镇,也借助资本的力量形成了对于日常生活的破坏,“建筑学的空间或者城市规划学的空间,作为空间,具有这样一个双重特征:在统一性的伪装下,是断离的、碎片化的,是受到限制的空间,也是处于隔离状态的空间。”⁽¹⁸⁾

即使在城市之中,资本的力量正在借助政治权力分割着人类共同体,并最终剥夺他们“进入都市的权利”。列斐伏尔指出:“将群体、阶级、个体从‘都市’中排出,就是把它们从文明中排出,甚至是从社会中排出。拒绝让一个非歧视性的、隔离性的阻止将它们从都市的存在中排出,进入都市的权利为这种拒绝提供了合法性。这种市民的权利(如果人们愿意,也可以这样说‘人’的权利),宣告了以隔离为基础而建立起来的与正在建立的那些中心所不可避免的危机:这些决策的中心、财富的中心、权力的中心、信息的中心、知识的中心,将那些不能分享政治特权的人们赶到了郊区。”⁽¹⁹⁾

为了超越传统辩证法的二元对立,列斐伏尔将空间分为了三类:物理空间、精神空间和社会空间。“社会的空间是(社会的)产物”⁽²⁰⁾,社会实践在重建社会空间过程中发挥着积极的作用。现代社会中的人的实践一定和权利的主张相关,在城市化的形成史中,正是自由的公民才构成了城市的主体,也构成了自

由的城市秩序。因此,进入都市的权利本身就是对人的自由的再一次呼唤,是对人作为城市主体而非奴役对象的呼唤。

三、中国城市发展:治理与正义

自上个世纪80年代以来,中国的城市化先后经历了城镇化到城市化的转换。这种城市化的进程与西方不同,既呈现了城市蔓延的一面,也呈现了卫星城市的功能分化。由于中国区域发展的巨大差异,数亿人口的迅速涌入城市给中国的城市治理带来的巨大的压力,也赋予当代中国城市治理以新的使命。

(一) 中国城市治理的权力结构:支配与依附

“中国的传统城市虽然是政治权力核心,但影响政治权力结构的关键因素却是沉淀在乡村的小农经济。”⁽²¹⁾但是在上个世纪80年代之后,尤其是市管理县体制确立以后,城市政府对于农村政府的凌越地位得以事实上确立,这种地位首先是以权力核心的转移而加以确定的。城市政府既主导了自身的城市发展,也把所属的农村地区纳入城市治理的范畴。

事实上,农村治理与城市治理有着不同的任务。农村地区治理的异质化遭遇工业城市同质化的冲击。在经济成为社会发展主要目标的背景下,自由的生活被格式化了,这种格式化既毁坏了城市的历史遗留,也毁坏了农村生活的自我保留的权利。

在吸纳农村权利之后,城市权力得到了张扬。当代中国的城市治理首先建立在城市政府的强势地位之上。中国近30年的市管理县的体制表明,是城市政府主导了城市的发展规划,而城市政府所管理的农村地区,必须服从且服务于城市政府的区域规划。但是近年来,地级市的存在被学界广泛质疑,由于模糊了城市发展和农村发展的根本性区别,在一些地区,地级市不但没有带动县域经济的发展,反而起到阻碍县域经济发展的作用,即所谓“市吃县、市卡县”。因此,在市、县之间,存在着回归宪法体制的政治动力。

为了解决市、县政府的权力冲突,不同制度的国家选择不同的治理方案。在联邦制度下,美国城市和县的合并就比较常见,并产生两种结构模式:单层政府与双层政府。单层政府以美国杰克森维尔大都市区最为典型。杰克森维尔大都市区包括杜维尔、克雷、南索和圣约翰4县,其中杰克森维尔市与其所在的杜维尔县则完全合并形成了完全单层的都市政府。而在合并之前,杰克森维尔市、杜维尔县各自负责不同的事务,政府职能互有交叉,并在大气污染、垃圾处理等区域治理问题上存在矛盾,1967年在选民支持下,市县完全合并形成单一层次的都市政府。

在自治制度下,市县合并往往难以形成政府的完全功能性的合并,作为一种妥协,双层制大都市区政府则应运而生。如迈阿密就实行这样的管理方式。迈阿密位于佛罗里达州戴德县境内,而迈阿密大都市区则包括了佛罗里达南部的3个县。城市化的过程造成的市县分治给迈阿密市和戴德县带来治理严重不

便。1957 年戴德县与迈阿密市形成了双层制的大都市政府,在县域内非城市地区的所有服务均由大都市政府即上层政府提供,而该区域内 27 个自治市的公民同时接受其所在市即下层政府和大都市即上层政府的双重服务。

但是在中国,这种市县的合并往往是以城市政府为核心的权力重组。中国县级地方政府的数量正在迅速减少,越来越多的县级政府成为市辖区政府,从而使农村地区的治理权力更加依附城市政府。

(二) 中国城市治理中的正义供给

罗尔斯坚信,“正义是社会制度的首要价值,正像真理是思想体系的首要价值一样。一种理论,无论它多么精致和简洁,只要它不真实,就必须加以拒绝或修正;同样,某些法律和制度,不管它们如何有效率和有条理,只要它们不正义,就必须加以改造或废除。每个人都拥有一种基于正义的不可侵犯性,这种不可侵犯性即使以社会整体之名也不能逾越。”⁽²²⁾

建立在支配——依附关系上的中国城市治理权力结构决定了城市政府必须承担更多的公共服务职能。在对包括农村地区在内的区域性治理中,城市政府成为社会正义的主要供给者。根据罗尔斯的判断,城市政府要试图取得合法性,就必须以城市和农村整体的名义供给正义。同时需要指出的是,这种正义的供给分为两个部分:城市和农村。由于中国城市化进程的推进,中国的城市治理首先伴随着城市蔓延的过程,城市范围的扩大催生了公共教育、公共卫生、公共交通和公共住房等公共服务供给范围的延伸。但是,由于公共财政政策滞后于城市的蔓延,一些城市附近的农村地区的居民往往虽然获得了城市居民的身份,但是仍然不能享受到市民的社会保障与公共服务,从而形成身份与保障的事实分离。而身份恰恰从另外一个方面暴露了现有城市正义供给的悖论:中国的城市化需要更多的人口进入城市,而城市保障的不同待遇则使得这些人口逃离城市。同时,由于城市户籍制度的限制,一些外来人口更是无法享受到城市市民的平等待遇,从而成为这座城市的法外之民,“农二代”犯罪现象的高发充分暴露了城市法外治理的恶性后果。

于是在中国城市,出现了市民、农民、外来务工者甚至更多的人群分类,社会排斥形成了。所谓“社会排斥”这一概念最早由法国学者拉诺尔(Ren Lenoir)在 1974 年明确提出。拉诺尔使用这一概念,用来代指当时占法国人口的 1/10、没有受到社会保障的保护、同时又被贴上“社会问题”标签的不同类型的“受排斥者”(the excluded),虽然这一概念如今已经被不断充实,但是它已经越来越被广泛代指那些无法实现其社会权利的公民。在中国城市治理的过程中,这些无法实现社会权利的“受排斥者”的大量存在,将直接考验城市政府治理的有效性。

“城邦以正义为原则。由正义衍生的礼法,可凭以判断(人间的)是非曲直,正义恰正是树立社会秩序的基础。”⁽²³⁾而正义首先连接着公民的社会权利,当公民不再成为具体的个人时,区域性正义供给的对象一定会被抽象甚至迷失,“受排斥者”的存在并不仅仅局限于前文所说的人群分类,就是在同一人群之中,公

共住房、公共教育、公共卫生等也使人们高度分化,恩格斯在《论住宅问题》中解释了住房问题本质上是分配不公的问题,当资本的力量不能得到有效遏制甚至与权力形成联合时,公民权利的主张就一定会受到权力与资本的双重挤压。

四、结语:城市治理中的权利发展

从权力结构上看,治理与自治是一对相互伴生的命题;从权利发展看,空间隔绝与破除涉及到城市治理的基本目标。列菲伏尔提出了“城市权利”给当代中国的城市治理提供了新的思考,无论是市管理县的困境、还是城市户籍等问题的出现,从表象上似乎反映了拥挤城市的个体迷失,但是从本质上说明了人作为城市核心概念的缺位。马克思指出,“理论只要彻底,就能说服人。所谓彻底,就是抓住事物的根本。但是,人的根本就是人本身。”^[24]对工具理性的强调背后是人的价值的旁落,以及人所组成的社会价值的旁落,城市仅仅是现代社会中的人类共同体,其最终的归宿必须从人的权利发展中寻求答案。

注释:

- (1) 立特尔:《城市科学》,吴廉铭译,昆明:中华书局,1939年,第1页。
- (2) 童强:《空间哲学》,北京:北京大学出版社,2011年,第17页。
- (3) 《马克思恩格斯全集》(第46卷下),北京:人民出版社,1988年,第33页。
- (4) [6]洪涛:《逻各斯与空间——古希腊政治哲学研究》,上海:上海人民出版社,1998年,第40-41、40页。
- (5) [美]凯文·林奇:《城市形态》,林庆怡等译,北京:华夏出版社,2001年,第7页。
- (7) [24][美]詹姆逊:《后现代主义与文化理论》,唐小兵译,北京:北京大学出版社,1997年,第243、9页。
- (8) 《马克思恩格斯选集》(第1卷),北京:人民出版社,1995年,第276-277页。
- (9) [23][古希腊]亚里士多德:《政治学》,吴寿彭译,北京:商务印书馆,1965年,第1、8页。
- (10) [18][19][法]亨利·勒菲弗:《空间与政治》,李春译,上海:上海人民出版社,2008年,第65、37、17页。
- (11) [美]戴维·哈维:《正义、自然和差异地理学》,胡大平译,上海:上海人民出版社,2010年,第235页。
- (12) 王兴中等:《中国城市社会空间结构研究》,北京:科学出版社,2000年,第7页。
- (13) 许学强:《城市地理学》,北京:高等教育出版社,1997年,第36页。
- (14) [15]顾朝林:《经济全球化与中国城市发展:跨世纪中国城市发展战略研究》,台北:台湾商务印书馆,2002年,第4、8页。
- (16) [法]布罗代尔:《资本主义论丛》,顾良等译,北京:中央编译出版社,1997年,第101页。
- (17) [美]文森特·奥斯特罗姆等:《美国地方政府》,井敏等译,北京:北京大学出版社,2004年,第4-6页。
- (20) Henri Lefebvre. The production of space, trans. Nicholson - Smith, Danold, Oxford: Blackwell, 1991. p. 26.
- (21) 郑芸:《城市政治学十年回望:进入路径和研究范式》,《苏州大学学报》2010年第4期。
- (22) [美]约翰·罗尔斯:《正义论》,何怀宏等译,北京:中国社会科学出版社,1998年,第3页。

(责任编辑:嘉 耀)