

国外学者对全球城市理论的研究述评*

葛 天 任

提 要 | 全球城市已经成为国内城市研究领域中的前沿焦点之一,超出学术研究范畴并进入政策议程。因此,本文尝试通过辨析全球城市的概念内涵,回顾国外学者对全球城市研究的理论脉络、主要问题以及应对策略以进一步拓展国内相关研究的理论视阈。综合已有研究,本文将全球城市所面临的主要挑战概括为社会极化、不平衡发展与政治冲突,与所在国关系以及全球城市网络体系结构分化加剧等三个主要论题,并概括性地介绍了其主要研究进路。最后,本文总结了全球城市治理中的政府角色及其应对策略相关研究,以及在借鉴全球城市理论中需要注意的背景和条件。

关键词 | 全球城市 城市政治 全球政治经济 全球化

中图分类号 | C912.81

作者信息 | 葛天任,1984年生,博士,同济大学政治与国际关系学院助理教授,200092。

在一些人看来,全球城市是全球经济的制高点,但在另一些人看来,这或许更多的是一种想象。^① 不论如何,作为一种全球政治经济现象,全球城市已经成为国内外城市研究领域中的前沿焦点之一,引起了各个领域的学者、专家和官员的广泛关注。目前,学术界对全球城市的理解已经突破了其初始内涵,全球城市的主要功能也并非“命令与控制”,而是“协调与中介”,它不再是纽约、伦敦和东京的专利,而是将那些深受全球化影响的城市都纳入了其分析的范畴,^②这增加了全球城市理论的完整性和解释力,同时也为分析全球化时代的中国城市发展提供了一种理解性框架。

随着中国成为引领全球经济的重要国家,越来越多的中国城市在全球城市体系中也扮演了更加重要的角色。^③ “一带一路”倡议、“粤港澳大湾区”、“雄安新区”、“自由贸易区”等政策相继提出,上海还提出了建设卓越的全球城市目标。这让有关全球城市

的讨论超出了学术范畴,成了一项重要而迫切的政策议题。因此,介绍和梳理国外学者对全球城市的理论研究,具有重要的理论意义和实践价值。为此,本文将回顾全球城市

* 本文系同济大学中央高校基本科研业务费资助的“上海市建设21世纪海上丝绸之路的战略发展规划与风险控制研究”(0703219074)、“一带一路沿线国家的投资风险与应对策略”(22120180171)、北京市哲学社会科学基地项目“中国超大城市的社会风险、公共安全规划与社区建设研究”(15JDJ046)的阶段性成果。

① Richard G. Smith, Beyond the Global City Concept and Myth of “Command and Control”, *International Journal of Urban and Regional Research*, Vol. 38, No. 1, January 2014, pp. 98–115.

② S. Sassen, The Global City: Enabling Economic Intermediation and Bearing Its Costs, *City & Community*, Vol. 15, No. 2, June 2016.

③ X. Ma & M. Timberlake, Identifying China’s Leading World City: A Network Approach, *Geo Journal*, Vol. 71, 2008, pp. 19–35.

的概念内涵、理论脉络与主要研究问题,并进一步讨论全球城市治理的应对策略及其对中国的启示。

一、全球城市的概念 内涵与理论脉络

不同于“世界城市”(world city)，“全球城市”(global city)需要被置于国际政治经济体系的运行之中来理解。“世界城市”这一概念最早由格迪斯(Patrick Geddes)于1915年在其著作《进化中的城市》一书中提出,他将世界城市定义为“那些在世界商业活动中占有一定数量比例的城市”。^①1966年,城市规划学者彼得·霍尔(Peter Hall)再次阐释了这一概念。^②

但沙森(Sassen)却认为世界城市这一概念并没有将20世纪60年代中期开始的跨国公司的全球化进程纳入概念范畴:世界城市指的是我们已经目睹了几个世纪的城市类型。^③沙森所提出的全球城市概念与此不同,她强调了全球城市在国际生产分工体系中的位置及其衍生特征,她认为这一概念是分析性的:全球城市为企业的全球化运作提供了服务和资本,也提供了看似与全球化关系不大的劳动力和服务型产业。按照沙森的说法,全球城市概念更多是一种政治经济意义上的概念——主导世界资本主义生产体系全球性资本的空间汇聚点。沿着这一逻辑,正如泰勒(Taylor)所认为的那样,今天的所有城市都能在某种程度上被认为是“世界的”“全球的”,在很大程度上它们都是“全球化中的城市”。^④

从理论脉络上讲,全球城市理论根源于新马克思主义政治经济学者对20世纪80年代以来席卷全球的新自由主义所进行的系统性的批判。全球城市的概念经过海默(Hymer)、科恩(Cohen)、弗里德曼(Friedmann)等人的不断讨论^⑤直到沙森明确提出,逐渐形成了一套概念和理论框架。全球城市理论以两个互相缠绕的政治经济转

型来分析全球城市的政治经济结构。首先,第一个转型是20世纪60年代出现的国际劳动分工变革,它根源于跨国公司扩大再生产和产品交易变革,而这在很大程度上是福利国家所带来的税收和劳动力成本上升,跨国公司纷纷寻求拓展海外市场和海外投资,亚洲新兴市场国家的经济发展又正好迎合了这一趋势,这一个转型的本质是经济生产的全球化。第二个转型是以战后福特—凯恩斯主义为代表的技术和制度变革。资本积累、技术进步和产业转型升级,催生了一大批新兴产业,进而导致原有的制度体系开始了艰难的转型——产业结构的转型升级。当代全球城市的形成就与上述的两个重要转型紧密相联。^⑥经济活动在地域上的分散化与一体化同时发生了,资本流动越是全球化,越是需要资本管理和资本控制,而在全球若干中心城市的集聚程度也就会越高。^⑦在作为积累的节点,全球城市是全球工业化、后福特主义城市的“据点”,更是全球经济的命令与控制中

^① 肖林、周国平《卓越的全球城市——不确定未来中的战略与治理》(上卷),格致出版社2017年,第52~53页。

^② Mike Douglass, *Mega-urban Regions and World City Formation: Globalisation, the Economic Crisis and Urban Policy Issues in Pacific Asia*, *Urban Studies*, Vol. 37, No. 12, 2000, p. 2322.

^③ (美)丝奇雅·沙森《全球城市:纽约、伦敦、东京》,周振华等译,上海社会科学院出版社,2005年,新版序言第3页。

^④ Peter J. Taylor, Ben Derudder, Pieter Saey & Frank Witlox, *Cities in Globalization: Practices, Policies and theories*, Oxon: Routledge, 2007, p. 32.

^⑤ Richard G. Smith, *Beyond the Global City Concept and Myth of "Command and Control"*, 2014, pp. 98 - 115.

^⑥ Michael Storper & Allen J. Scott (eds.), *Pathways to Industrialization and Regional Development*, New York: Routledge, 1992, pp. 46 - 69.

^⑦ (美)丝奇雅·沙森《全球城市:纽约、伦敦、东京》2005年,第1~3页。

心,是全球经济的制高点。^①然而,全球城市理论的致命问题在于其缺乏经验数据的支持。尽管泰勒等人运用世界交通数据构建世界城市网络在一定程度上试图去论证全球城市理论的合理性,并提出了“连锁网络模型”(Interlocking network model)^②,但是这一论证仍然被认为缺乏直接证据,不过是延续了新马克思主义的一贯逻辑。^③或许,全球城市拥有更为广泛的内涵,它并不是经济全球化的空间结果,而是由不同的行动者、制度乃至更为广泛意义上的国家城市体系、文化习惯、政治基础制度等多种因素共同塑造的。^④不论如何,全球城市在经济上具有高度影响力这一事实是确凿的,但成为全球城市并保持这一地位则需要面临更多的竞争和更大的挑战。从国外学者的研究来看,除了新兴全球城市的崛起与挑战外,全球城市还面临社会极化、不平衡发展与政治冲突,全球城市网络体系分化加剧以及与所在国关系的变化等严峻挑战,而这些挑战则构成了国外学者对全球城市研究的三大论题。

二、全球城市理论所关注的三个主要论题

1. 社会极化、不平衡发展与政治冲突

全球城市是一把双刃剑:建设全球城市所面临的第一个问题,就是这些身处全球化激烈竞争中的城市,在成长为经济制高点的同时很难能够避免社会极化。沙森、弗里德曼、伍尔夫等人认为,全球城市并不会给生活在这座城市的普通居民带来更多利益,因为全球城市是一个社会经济两极分化的场所,它只会给全球资本带来更多的收益。这些世界经济的“战地指挥所”,有着越来越多的低收入劳动力、孤立和政治边缘化的居民、无依无靠的少数族裔群体,社会地理割裂的现象越来越严重。近来的一些研究证据也表明,社会经济的两极分化实际上自20世纪80年代以来就开始了,它是由逐渐流行的“全球新自由主义”政策所导致的,这一政策

随着新自由主义经济学说的推广在全球范围内蔓延开来。^⑤全球城市,作为一种研究事实,成为社会政治矛盾集聚的“空间据点”。^⑥一个现实注脚是:2008年纽约爆发了金融危机,这场危机所引发的是蔓延至全球800多个城市的“占领华尔街”运动。

社会两极化的具体成因可以从经济结构的角度来理解。沙森指出,全球城市的经济结构导致了收入结构、公司和家庭竞价能力的分化,而不是城市中产阶级规模的扩大和增加。先进部门雇用了一群为全球资本提供服务的超高收入群体,但同时也创造了这些城市对更多低收入低技术群体的巨大需求,但沙森并没有给出这一关联性结构的具体比例。这一经济结构不仅仅存在于像纽约、伦敦、巴黎这样的欧美金融中心,也存在于亚太地区的那些巨型城市之中。迈克·道格拉斯研究了亚太地区的特大城市:这些城市的两极分化是由全球化以及外国直接投资的结构变化所带来的,例如泰国、印尼、菲律宾等经济体的两极分化与外国直接投资在核心城市区域的地域倾向性有直接关系,这一点在

^① S. Sassen, *The Global City: New York, London and Tokyo*, Princeton University Press, Princeton, N. J., 1991.

^② P. J. Taylor, Specification of the World City Network, *Geographical Analysis*, Vol. 33, No. 2, pp. 181 - 194.

^③ R. G. Smith & M. A. Doel, Questioning the Theoretical Basis of Current Global-city Research: Structures, Networks and Actor-networks, *International Journal of Urban and Regional Research*, Vol. 35, No. 1, 2011, pp. 24 - 39.

^④ M. P. Smith, *Transnational Urbanism: Locating Globalization*, Oxford: Blackwell, 2000.

^⑤ Richard G. Smith, Beyond the Global City Concept and Myth of “Command and Control”, January 2014, pp. 98 - 115.

^⑥ S. Sassen, *The Global City: Enabling Economic Intermediation and Bearing Its Costs*, June 2016.

东京也有相当程度的体现。很多身处全球化进程中的亚洲大城市,相对贫困和收入不公在所有城市都呈增长趋势。^① 苏珊·费恩斯坦研究了纽约、伦敦、东京、巴黎、兰斯台德等五个城市中的社会不平等状况:五个城市有着非常不一样的不平等形式,程度也很不同,尤其底层群体的境遇非常不同,纽约和兰斯台德之间的差距是最大的。^② 也就是说,经济全球化确实带来了部分全球城市的社会分化,但是其状况仍然受到多重因素影响而具有不同的表现形式。在这些因素中,沙森认为,贫困主要是由于低收入的就业供给导致的,而不是失业导致的。

此外,这种社会极化也表现为城市内与城乡之间的不平衡发展,这在第三世界国家中表现得更加突出。史密斯等人指出,这些城市依赖于世界经济体系又同时处于这个体系的边缘,而且这些城市也在本国和其内部产生和加剧了这种中心边缘结构。如在印度尼西亚的2.6亿人口中,有1000余万人生活在雅加达,在亚洲金融危机后,雅加达的贫富分化情况变得更加糟糕;再如越南的胡志明市有许多机动车、商业中心和西方公司总部,但胡志明市的贫富差距更大。^③ 超大规模的全球性城市造成了农村和小城市的欠发达,正如威廉姆斯所说,亚太国家政府很少关注那些“二线城市”和农村地区的发展,地域发展不平衡短期并不会造成问题,但长期来看却问题重重,不良的城乡关系就加剧了城市对农村资源的过度利用,这些最终都可能给城市带来灾难。^④ 此外,威廉姆斯更进一步指出,全球城市的宜居性降低了,城市生活成本的上升,城市生态环境质量的下降,城市更新和租金上涨导致市中心的老社区、小商店消失了,而房价过高、通勤时间长等问题正成为这些城市无法逃避的社会难题,聚集的人口导致了水资源的匮乏,也导致了小汽车的大规模使用,这不仅加剧了空气的污染,而且耗费了大量治污资金,甚至还导致了较为严重的公共卫生和健康问题的

出现。^⑤

对于社会政治两极化的后果,全球城市的理论家们认为,政治冲突将难以避免。沙森和弗里德曼均认为,全球城市中的社会极化导致了社会地理空间极化,空间与社会极化的重叠会导致更为严重的城市问题。由于全球城市社会政治两极化的趋势,彼得·泰勒将全球城市视为一种“反体制”的集体行为的聚集场所,但泰勒也同时指出,这种集体行为也将可能是一种推动改革的动力。在这一分析基础上,加州大学欧文分校的戴维·史密斯等人通过研究,一方面证明了沙森、弗里德曼的观点,另一方面也证实在“世界经济正中心创造出了新的半边缘化地带”,这也意味着全球化中的城市在21世纪也许会成为反对全球化的最主要阵地,并最终成为反对全球资本主义的主要力量源泉。^⑥ 反抗大规模的城市重建和更新的行动,几乎每天都在亚太大城市发生着:当地居民反对拆除贫民区的建筑,反对把肥沃的农业用地转换为城市用地,他们与城市开发利益集团之间的斗争早已变成城市政治生活的一种日常

^① Mike Douglass, *Mega-urban Regions and World City Formation: Globalisation, the Economic Crisis and Urban Policy Issues in Pacific Asia*, 2000, pp. 2315 - 2335.

^② Susan S. Fainstein, *Inequality in Global City-Regions*, *DISP*, Vol. 144, 2001, pp. 20 - 25.

^③ David Smith & Michael Timberlake, "Global Cities" and "Globalization" in East Asia: Empirical Realities and Conceptual Questions, *CSD Working Papers*, 1 December 2002.

^④ Mike Douglass, *Mega-urban Regions and World City Formation: Globalisation, the Economic Crisis and Urban Policy Issues in Pacific Asia*, 2000, pp. 2330 - 2331.

^⑤ Ibid.

^⑥ David Smith & Michael Timberlake, "Global Cities" and "Globalization" in East Asia: Empirical Realities and Conceptual Questions, 2002.

形式。^① 在追逐全球城市的道路上,城市政治也无处不在,全球城市的新政治值得继续深入研究。^② 沙森将社会政治两极分化的政治后果进一步延展到性别、种族、移民等诸多方面:全球城市的社会政治冲突是多方面的,这些冲突既有现代性的,又有后现代性的。^③ 然而,正如很多理论一样,全球城市理论批判有余而建设不足,在批判方面所依据的经验数据也大多数来源于英美和部分亚太国家,这使得全球城市理论的实证基础显得不那么牢固。^④

2. 全球城市网络体系的结构分化加剧

深受全球化影响的不仅是全球城市内部的社会空间极化,还有整个全球城市网络体系的结构分化加剧。20世纪60年代以来,受到沃勒斯坦世界体系理论的启发,不断有学者提出全球化在根本上改变了世界城市体系,塑造了全球政治经济地理的分化与不平等,如海默于1972年,弗里德曼于1986年,沙森于1991年分别提出了三个经典假说,^⑤这些学者之间的不同之处在于,全球化改变全球城市网络体系的方式或路径是不同的。海默援引“马太效应”的逻辑,认为全球化会加剧世界经济体系本身的不平等程度,加强经济依附。在他看来,全球城市网络体系的地图将会与全球经济体系的地图紧密相连——中心城市会变得更加中心,而边缘城市则变得更为边缘。弗里德曼和沙森则与之不同,他们没有直接反对这一观点,而是提出新的地理中心和边缘也有可能诞生的看法,并且强调这一可能将会打断一直以来的全球政治经济地理中的所谓“南/北”、“东/西”的划分,进而塑造新的世界地理中心和边缘。但在中心和边缘之间的分化加剧问题上,他们与海默之间并无不同看法。

高度分化的全球城市网络体系意味着等级和支配的出现。在全球城市理论看来,居于支配地位的是那些联通所有地区、国家、国

际枢纽的“与全球资本主义体系相联结”的世界城市。^⑥ 为了更加精确地衡量这个结构体系中的城市位置,一些学者运用大量交通流量数据来衡量全球城市体系之间的结构性关系,如保罗·诺克斯和泰勒合著的《世界体系中的世界城市》^⑦、弗兰克·威特洛克和本·德拉德基于MIDT(国际客运市场数据)的航空乘客流向分析^⑧,以及史密斯和提姆博雷克等人通过空中交通数据的分析,都非常精彩地描绘了一幅世界经济地理网络结构体系图。^⑨ 这些绘制“全球城市等级体系”的研究得出了这样的结论:第一,伦敦、纽约、东京和巴黎持续位于世界城市层级的顶端;第二,东亚的不少大城市在全球城市结构位置排名中位于前15~25名这一层级之内。因此,一个令人难以忽视的事实是,在过去几

^① L. Williams, *Asia's Urban Meltdown*, *World Press Review*, Vol. 41, No. 2, 1994, pp. 46-47.

^② D. Ancien, *Global City Theory and the New Urban Politics Twenty Years On: The Case for Geohistorical Materialist Approach to the (New) Urban Politics of Global Cities*, *Urban Studies*, Vol. 48, No. 12, September 2011, pp. 2473-2493.

^③ (美)萨斯基亚·萨森《全球化及其不满》李纯一译,上海书店出版社2011年。

^④ P. C. Hill & J. W. Kim, *Global Cities and Development States: New York, Tokyo and Seoul*, *Urban Studies*, Vol. 37, No. 12, 2000, pp. 2167-2195.

^⑤ Peter J. Taylor, Ben Derudder, Pieter Saey & Frank Witlox, *Cities in Globalization: Practices, Policies and Theories*, 2007, p. 22.

^⑥ Paul L. Knox & Peter J. Taylor, *World Cities in a World-system*, New York: Cambridge University Press, 1995, pp. 21-47.

^⑦ *Ibid.*, pp. 115-131.

^⑧ Peter J. Taylor, Ben Derudder, Pieter Saey & Frank Witlox, *Cities in Globalization: Practices, Policies and Theories*, 2007, pp. 36-47.

^⑨ David Smith & Michael Timberlake, "Global Cities" and "Globalization" in East Asia: Empirical Realities and Conceptual Questions, 2002.

十年里,东亚的领军城市显著增长。在史密斯和提姆博雷克等人以空中交通流量为基础的研究中,排位前13的城市中,也有5个是东亚城市。^①这些都说明,东亚地区的经济发展和领军型城市正在成为引领全球经济的另一个地理中心,这也在一定程度上印证了弗里德曼和沙森关于全球城市动态变迁的思想。

此外,全球城市网络体系还具有动态交互的网络化特征,为一些新兴城市的发展提供了机会。一些学者提出,由于全球城市网络体系和资本主义世界经济之间的密切联结,交互性和动态性特征成为全球城市网络的最大特征。例如,首尔和台北集聚了全球产业链条中最为重要的生产中间商,因此美国的零售巨头或著名品牌与台北、首尔的公司建立了合作生产关系,并将低收入的生产转移到中国大陆、越南、印度尼西亚等地区。早在1984年怀默庭和威廉·帕瑞什就提出过,中国和越南从全球资本主义生产网络中获益巨大也经历了巨大的变化,它们努力使本国经济再次融入世界资本主义体系。他们继续指出,共产主义国家管理下的北京、河内和平壤是其独特城市体系中的首位城市,这些城市与资本主义的城市网络存在很大差异,他们强调中国高度科层化的城市体系具有很强的独特性,而社会主义的计划和控制减缓了全球资本主义的掠夺。^②

在泰勒看来,网络本身的不同层次之间的动态联结为节点城市提供了获利机会,新的网络政治也从中产生。这些网络可分为:世界城市网络体系、国家间城市网络体系、超国家城市网络体系和次国家间城市网络体系。在这些网络中间,发挥纽带作用的是一些“流动空间”,网络与流动空间一起在主权国家之外产生了一种跨国界的组织架构,并促进了产生新的政治空间的表达。^③实际上,泰勒是在用全球城市网络理论来表达在传统的国家间网络之外,由资本构筑了

一个多层次的合作网络体系。这个体系将城市纳入其中,每一个城市作为一个节点存在,但同时也需要全国性和国际性的城市网络来满足全球维度下实时决策的需要。^④作为积累的节点,城市不再是国家经济的附属,而是被直接嵌入在跨国城市体系和城市间网络之中发挥作用。同样,对于罗伯特·卡玛尼(Roberto Camagni)而言,全球城市网络体系并非只带来负面后果,他将全球城市网络看做是一种竞争性和持续性的网络结构,因此全球城市网络既具有互补性,又具有协同性。他认为全球城市网络给城市发展带来了一系列的好处,区域网络中心节点城市可以通过其专业部门从区域中获利,相同规模、等级和分工的地理中心城市则通过合作来达到更大的规模,进而获得更大的网络收益。^⑤他研究了城市网络的逻辑是如何发挥作用的,如何给各个合作方如企业、机构或城市带来了好处,他指出不同层次网络给城市发展带来了更多的选择,通过网络内的合作,每个中心都能获得高度有序的“功能”——然后从“收入”和“网络顺差”中获利,而无须通过扩大城市规模而获得竞争优势。^⑥总之,全球城市网络体系与资本主义经济体系之间的相互纠缠与动态互渐,既带来了全球城市制高点的动态变迁、结构体系的内部分化加剧,也带来了新的发展契机和

^① David Smith & Michael Timberlake, "Global Cities" and "Globalization" in East Asia: Empirical Realities and Conceptual Questions, 2002.

^② Whyte Martin & William Parish, *Urban Life in Contemporary China*, Chicago: University of Chicago Press, 1984.

^③ Paul L. Knox & Peter J. Taylor, *World Cities in a World-System*, 1995, pp. 21 - 47.

^④ Saskia Sassen, *Cities in the World Economy*, London: Pine Forge Press, 1994.

^⑤ Peter J. Taylor, Ben Derudder, Pieter Saey & Frank Witlox, *Cities in Globalization: Practices, Policies and Theories*, 2007, pp. 109 - 120.

^⑥ Ibid.

发展选择机会。

3. 全球城市与所在国之间的关系

除了全球城市自身以及全球城市网络的分化问题之外,全球城市与所在国之间的关系问题也引起了学者们的高度关注。这个问题来自跨国企业与所在国关系问题的演绎。许多有关全球化的研究,往往都以这样的假设作为前提:全球化导致国家主权受到侵蚀。正如弗里德曼和伍尔夫所描述的那样,全球城市与主权国家之间的关系,可以从全球性的、处于动态的跨国企业和静态的国家“地域”之间的地缘经济斗争来阐述。^①以这些学者的观察来看,全球城市和主权国家被描述成完全对立的两种政治经济实体。这种关系反映在全球城市的经济增长未必会带来国家的经济增长。沙森提出,新的国际经济活动方式引发了一个问题即当代全球城市和所在国之间的关系是一种“系统性中断”:促成全球城市发展的不一定会促进国家的增长。她认为,全球城市是“治外法权”的据点,国家也被其自身对全球化的参与和全球化的压力改变了。

尼尔·布伦纳(Neil Brenner)却只是部分地赞同沙森的观点,认为全球城市中的主要发展部门和国家的发展有着高度的一致,但今天却越发呈现出了一种不对称关系,该理论忽略了国家在全球资本重组中所扮演的关键角色。^②他的方法论起点是,把全球化视为紧密的、相互编织的高度复杂系统,同时各种力量和矛盾在此重新配置地域空间,后者不仅包括主权国家,也包括从属国家的“地方”和超国家组织。在布伦纳看来,国家所控制的地域空间并没有被侵蚀,全球化只是在次国家和超国家的层次上重新联结和重新分配“领域”,最终导致的结果则是在新的层次上重新配置地域化组织(如欧盟),这些组织则被暂时标签化为一个“全球本土化”的国家。换言之,全球化必须适应本土化才能实现其目的,而本土化也在全球化过程中改变,二者之间存在“互渐”过程。因此,布

伦纳指出,跨国公司和国家之间的“固有矛盾”假说是不成立的,他认为本轮全球化是在重新配置国家的领域,而不是侵蚀它。由此,布伦纳提出,全球资本重组进程中的全球城市化和国家主权领域的重新配置,在本质上并无不同,在形式上高度相关。更进一步,学者列奥·潘尼奇则提出,国家仍是全球经济重组过程中的核心角色,他认为是国家在制定全球贸易规则,引领全球贸易的发展方向,而一直以来美国都在扮演这一领导者角色。他指出,美国引领的全球化实际上是美国帝国主义的一种表现形式。^③在潘尼奇看来,全球经济背后的主导力量仍然是国家,国家的力量并没有被削弱,全球城市也依然在国家的控制之下。

当然,全球城市与所在国之间的关系受到政治制度的影响,并非所有国家都会失去对全球城市的控制。如果说全球城市与所在国之间的关系弱化是源自于欧美经验,那么中国的经验则正好挑战了上述判断。林初昇(George C. S. Lin)关于中国珠江三角洲大城市社会经济变迁的研究提供了部分证据。他分析了珠江三角洲的经济重建和城市化发展,认为正是国家对珠三角城市群的大力扶持,才提供了其在全球化竞争发展过程中的重要支撑平台,包括交通基础设施和金融服务业。可以说,不仅二者之间的关系没有削弱,国家在这些城市的经济全球化过程中还扮演着更为重要的角色。因为,在中国政治经济体系中,银行等金融机构的运转是置于中央政府的控制之下而不是相

^① Neil Brenner, *Global Cities, Glocal States: Global City Formation and State Territorial Restructuring in Contemporary Europe*, *Review of International Political Economy*, Vol. 5, No. 1, 1998, pp. 8-9.

^② *Ibid.*, p. 11.

^③ Leo Panitch & Sam Gindin, *The Making of Global Capitalism: The Political Economy of American Empire*, London: Verso 2012.

反。最为突出的例子,如香港在1997年遭遇亚洲金融危机,没有中央政府的大力支持,香港将无法渡过难关,这也在很大程度上证明了社会主义国家在不稳定的全球化和全球资本带来的地理不均衡中发挥了关键性的主导作用。^①正是基于对东亚发展型国家作用的考察,^②学者们认为存在着两种类型的全球城市,一种是欧美范式/北方国家的“市场中心型”的全球城市,另一种是东亚范式/南方国家的“国家中心型”的全球城市。^③于是,逻辑上中国的全球城市则不仅是后一种范式的典型代表之一,更是一种结合了两种范式的“形成模式”:资本主义经济全球化和后社会主义国家与转型经济的结合体。^④当然,中国版的全球城市及其混合与多元的形成路径究竟能够带来怎样的理论突破值得进一步深入探讨。^⑤

三、全球城市治理中的政府角色及其应对策略

全球城市地位是动态变化的。正是为了在全球经济结构中赢得优势地位,城市政府之间展开了激烈的竞争。在许多国外学者看来,最高层次的城市竞争就是通过公共政策大力推动一些有条件的区域城市成为世界城市或全球城市。这就需要城市政府一方面规划建设或者完善文化体育、交通运输、医疗、大学、国际会展中心等公共基础设施,付出高昂成本建设,提高或维持国际机场、高速铁路的运营,另一方面也要通过建设高科技园区、免税区、自由贸易区、工业园区等方式来吸引国际投资,进而嵌入全球城市网络体系获得优势地位。^⑥丹尼斯·罗迪纳里等人也认为,城市为了发展必须改善它们的教育系统来培养高技术人才和灵活就业人员,必须改善城市生活环境来吸引国际投资的流入,必须提供更为优质的公共服务和基础设施来支持国际大公司的发展、落脚,必须为中小型企业提供更为优良的营商环境以促进企业发展壮大以及科技能力的提升。^⑦简言之,城市

政府要付出更多才能保持城市在世界经济中的竞争力。

于是,许多城市都通过“城市营销”来促进城市成为旅游胜地或具有吸引力的商业地点,这些做法是城市政府对外部世界变化的一种适应性反应。迈克·道格拉斯研究了上海、首尔、东京等亚洲首位城市的营销和发展,他发现亚太特大城市甚至更小一些的大城市,都由国家和当地政府推动其城市基础设施的建设。这些城市为了提高竞争力,十分注重举办各种展览会、利用各种节假日来促进旅游营销、刺激消费市场,并极力地通过建设城市文化地标和重新利用传统文化遗产

^① George C. S. Lin, *Metropolitan Development in a Transitional Socialist Economy: Spatial Restructuring in the Pearl River Delta, China*, *Urban Stud*, Vol. 38, No. 3, 2001, pp. 383 - 406.

^② P. C. Hill & J. W. Kim, *Global Cities and Development States: New York, Tokyo and Seoul*, 2000, pp. 2167 - 2195.

^③ X. Ma & M. Timberlake, *World City Typologies and National City System Deterritorialization: USA, China and Japan*, *Urban Studies*, 2013, pp. 255 - 275.

^④ I. Chubarov & D. Brooker, *Multiple Pathways to Global City Formation: A Functional Approach and Review of Recent Evidence in China*, *Cities*, Vol. 35, 2013, pp. 181 - 189.

^⑤ Y. Cheng & R. LeGates, *China's Hybrid Global City Region Pathway: Evidence from the Yangtze River Delta*, *Cities*, Vol. 77, 2018, pp. 81 - 91.

^⑥ M. Castells & P. Hall, *Technopoles of The World: The Making of 21st Century Industrial Complexes*, London: Routledge, 1994.

^⑦ Dennis A. Rondinelli, James H. Johnson & John D. Kasarda, *The Changing Forces of Urban Economic Development: Globalization and City Competitiveness in the 21st Century*, *Cityscape*, Vol. 3, No. 3, 1998, pp. 71 - 105.

因素来提升城市的吸引力和魅力。^① 吴缚龙研究了北京商品住宅中的“国际城市景观移植”现象并发现,开发商力图通过眼球效应来克服本地市场的消费局限。房地产开发商们通过把他们的消费景观与全球化消费主义符号联系起来,以免售他们在全球化时代所宣扬的美好生活愿景。^②

由于国家是如此积极重要的主体,有能力推动每一个生产性领域的发展,因此国家是全球城市竞争中最为重要的“武器”,国家一直在全球城市竞争中扮演着极为重要的角色。国家对城市管辖权力的重新配置与规划——比如提供交通设施、办公场所和大量外来劳动力来推动城市或城市地区在全球城市网络体系中的位置跃迁,就可以看做是国家的“扶持之手”直接发挥作用。20世纪80年代的英国伦敦就是这样一个例子,大伦敦地区之所以能够成为全球城市,离不开国家的强力支持。英国撒切尔夫人当政时期对大伦敦地区采取了果断的扶持政策,这一政策触及了那个时期英国最为主要的两个政治矛盾:一个是金融中心和工业中心之间的矛盾,另一个则是中央政府和地方政府之间的矛盾。因此,政策阻力非常之大。在那个新自由主义兴起的时代,撒切尔夫人采取了一种动用国家力量支持伦敦建设全球城市的政策用以提高大伦敦地区对国际投资的吸引力和竞争力,这完全可以看做是国家与城市权力关系的一次重新调整,更可以看做是一种为了赢得竞争优势而采取的“积累政策”,而非简单的分配政策。产业关系的调整反过来又促进了中央与伦敦之间的“央地关系”重构。^③

在全球城市治理方面,最有用的做法是综合推行一系列社会经济政策,包括安全政策、管理政策、利率政策、劳动力市场限制性政策以及调节贫困的政策。这些政策帮助城市提供更安全的环境、更有序的管理、更低廉的经营成本、更多的本地就业以及更小的贫富差距。在这些问题中,罗第纳里等人认为,

问题的核心是针对城市中心区的贫困人口的政策,也就是通过商业导向的社区发展创新政策改善城市贫困社区的生活状况。^④ 学者道格拉斯·弗里德曼和桑德考克(Sandercock)等人则提出,全球城市治理的首要维度应是发挥日益壮大的市民社会的作用,让市民社会成为城市治理中的重要力量。他们认为,这需要具有高度政治觉悟的城市中产阶级的组织化参与以及有组织的工业劳动力的参与。^⑤ 在全球城市的治理中,加强社区治理、增强公民领导力、促进社区合作机制、培育公私合作增加就业机会,这些措施对于全球城市的可持续发展是十分重要的。

全球化让人们更多地了解世界,因此人们也会更多地要求社会福利和政治权利,对政府提出更多要求,人们将会有更多的政治诉求,包括政治改革和民主选举。^⑥ 不少研究都认为,全球化带来了非政府组织的大量涌现,这正是市民社会力量增强的表现。例如,在中国大量小规模的非政

① Mike Douglass, *Mega-urban Regions and World City Formation: Globalisation, the Economic Crisis and Urban Policy Issues in Pacific Asia*, 2000, p. 2325.

② Fulong Wu, *Transplanting Cityscapes: The Use of Imagined Globalization in Housing Commodification in Beijing*, *Area*, Vol. 36, No. 3, 2004, pp. 227 - 234.

③ Neil Brenner, *Global Cities, Global States: Global City Formation and State Territorial Restructuring in Contemporary Europe*, 1998, pp. 1 - 37.

④ Dennis A. Rondinelli, James H. Johnson & John D. Kasarda, *The Changing Forces of Urban Economic Development: Globalization and City Competitiveness in the 21st Century*, 1998, pp. 71 - 105.

⑤ M. Douglass & J. Friedmann (eds.), *Cities for Citizens: Planning and the Rise of Civil Society in a Global Age*, London: John Wiley, 1998, pp. 107 - 137.

⑥ (美)萨斯基亚·萨森《全球化及其不满》2011年。

府组织正在形成,为普通民众提供法律和其他社会服务。^① 市民社会的声音越来越大,无疑将给城市政府的回应性和治理能力提出了更大挑战,政府将不得不更多地考虑城市环境的宜居和社会福利的供给。可以说,在很大程度上逐渐兴起的市民社会,正试图创造一种新城市政治体制,这种体制由于全球性的劳动迁移和多元文化融合而变得更为复杂。对于全球城市治理而言,多元参与的治理模式是当前的一个总趋势,会从根本上促进政府行为的合法化和透明化,但精英主导的多元主义治理模式往往带来城市管理碎片化的消极后果。这种消极后果往往超出了新马克思主义理论家们的想象,理想化的多元主义规划和政策带来了新的分离,脱欧的英国和作为全球城市的伦敦就是这样一个例子。^② 或许,对于欧美国家而言,加强城市政府能力是城市治理获得光明前景的先决条件。^③

综合上文的论述,全球城市理论从新马克思主义的理论范式透视全球城市空间结构

的变迁,不仅深刻展现了全球城市体系内部的运行机理,而且解释了塑造全球城市的经济动因及其社会政治后果。需要注意的是,全球城市理论的背景是西方新马克思主义对新自由主义全球化的批判,在借鉴全球城市理论时,不能忽视其前提条件、理论基础和实践经验。全球城市的根基建立在国家支持之上,全球政治经济格局变动和剧烈的城市竞争都会增加全球城市的风险与挑战。我们需要清醒地认识到,通向全球经济制高点的道路充满艰难险阻,全球城市面临着社会极化、不平衡发展和政治冲突、与所在国关系弱化、城市网络体系分化加剧等突出问题。在中国发展日渐嵌入全球经济体系的时代背景下,我们需要更进一步地结合中国国情深入分析和提出建设中国版卓越全球城市的具体路径和有效措施,而这也是全球城市理论升级进入 2.0 版本的应有之义与研究重点。

(责任编辑:张静)

说明

本刊 2018 年第 3 期第 57 页《德国外交中的政治基金会:一类特殊的智库》一文的作者信息变更为“中国社会科学院研究生院政治学系博士研究生”。

① M. Forney, NGOs in China, *Far Eastern Economic Review*, 07 May 1998.

② M. Raco & J. Kesten, The Politicisation of Diversity Planning in a Global City: Lessons from London, *Urban Studies*, Vol. 55, No. 4, 2018, pp. 891 - 916.

③ Mike Douglass, Mega-urban Regions and World City Formation: Globalization, the Economic Crisis and Urban Policy Issues in Pacific Asia, 2000, p. 2332.