

# 基于空间政治的中国城市内部空间 分化治理研究<sup>〔\*〕</sup>

沈承诚

(苏州大学 中国特色城镇化研究中心, 江苏 苏州 215123)

**〔摘要〕**改革开放 40 年以来的中国现代化呈现为“乡土中国”到“城乡中国”的结构化空间转型,辅之城市“增长联盟”对城市空间的逐利经营,城市内部空间分化问题日趋严重。如何在空间上消解阶层身份符号,促成话语融合,是国家空间治理的难题之一。传统现代性在空间分化治理上的功能困顿主要表现为:资本贪婪本性带来的积累危机引致空间极度扩张和残酷剥削、现代性对城市空间的形塑会抽空人类意义而带来人的异化,这些相应促成空间政治的兴起。中国共产党是中国空间政治运行的核心行动者,以西部大开发、全面脱贫和乡村振兴等为代表的国域空间治理已彰显出巨大效能,而城市内部空间分化治理需要地方政府实现从经济建设向公共服务转型,同时以央地税源配置调整和税种结构优化来逐步减弱地方政府对土地财政的依赖,形成良性可持续的地方财税体系,并在城乡有机融合、基础性民生公共产品均衡配置和城市科学规划等向度上促成空间分化的消解。

**〔关键词〕**城市化;空间分化;空间正义;治理

DOI:10.3969/j.issn.1002-1698.2022.10.003

## 一、问题的立论及提出

改革开放 40 年以来,伴随社会主义市场经济体制的不断深化,城市化与工业化的交互推进,现代化中国的空间面貌得以呈现在世人面前。党的二十大报告明确指出:“中国式现代化,是中国共产党领导的社会主义现代化,既有各国现代化的共同特征,更有基于自己国情的中国特

色。”<sup>〔1〕</sup>它不是发达大中城市及其部分常住人口的现代化,而是国域范围内全体人民共同富裕的现代化。

新中国成立后,工业化发展的最初能量就源于制度化设计下的工农产品价格“剪刀差”,配套的制度安排促成了城乡二元结构的体系化存续。家庭联产承包责任制的制度红利也无法保证农民从事单纯农业生产可以获得社会平均收

作者简介:沈承诚,苏州大学“仲英青年学者”,公共管理系主任、教授、博士生导师,中国特色城镇化研究中心、新型城镇化与社会治理协同创新中心研究员,人文社科青年交叉研究团队负责人。

〔\*〕本文系国家社会科学基金项目“全国‘百强县’主政官员个体特征、行动策略与行动绩效研究”(18BZZ070)的阶段性研究成果。

益,农民外出务工势在必为,相应导致了农村“空洞化”。另外,减免农业税之后的乡镇基层政权与农民的制度化利益纽带断裂,基层政权运行日益“悬浮”,带来治理意愿、治理向度和治理效能的相应变化,分别表现为意愿减弱、向度朝上和效能低下。中国共产党不忘初心、牢记使命,于2020年带领全国人民完成脱贫攻坚任务后,又将全面推进乡村振兴的国家战略,这是对城乡分化的持续体系化治理。

当然,城市化是传统国家现代化转型的必由之路。发展中人口大国的城市化进程必然伴随大量农业人口进入非农领域。农民进入城市空间,产业的吸纳、空间的包容和身份的转换都需以基于制度试验和评估下的渐进性决策,来强化城市化所涉多维领域相关配套制度的建立和完善,实现以人为本的城市化,走城乡融合发展之路。然而,现实是几乎所有的发展中人口大国,对快速城市化的片面追求让贫民窟成为化解农民城市生存难题的空间安排,形成城市内部的严重空间分化。

目前,我们国家的大中城市还没有大型贫民窟的存在,我国尚未陷入城市贫民窟的泥沼中,难以自拔。但21世纪以来,“增长联盟”<sup>[2]</sup>的逐利型城市空间经营,已经促成城市内部明显的空间分化。我们当然要继续关注已存的区域分化、城乡分化和城市间分化问题,但也需关注不断生成且日趋严重的城市内部空间分化问题。不同的空间层次对应不同的身份群体,拥有不同的身份符号,形成不同的话语体系。如何消解不同的身份符号,促成话语融合,是优化地方治理情境的根本所在。城市内部空间分化的治理需基于空间政治的框架,形成对空间分化和空间正义的学理溯源及现实观察,以图促成理念创新、议题设立和政策输出。

## 二、空间正义找寻:现代性的困顿与空间政治的源起

“时间”之维在20世纪20年代之前一直是

政治、社会和文化的主导性解析向度,彼时的学者们都把时间性“看作体现人的本质的东西”,更有甚者认为“时间在逻辑上优先于空间”。<sup>[3]</sup>空间成为议题分析维度始于20世纪中叶,美国学者弗雷德里克·杰姆逊甚至提出了一种新的历史分期论:20世纪头几十年是现代主义时期,现代主义是关于时间的;此后是后现代主义时期,后现代主义是关于空间的。<sup>[4]</sup>而政治学作为社会科学的重要分支,同样也发生了相应变化。学者们在空间转向的浪潮下,将政治学研究领域与空间结合,提出空间的就是政治的、意识形态的论断。从本质上讲,现代性在空间正义上呈现功能困顿的情状,呼唤空间政治的生成,来促成空间正义的回归。

### (一)现代性在空间正义上的功能困顿

20世纪六七十年代,经济衰退和经济危机“应约”而来,曾经的“灵丹妙药”——凯恩斯主义逐步丧失现实解释力。基于如下两个线索的学理反思值得关注:一是资本贪婪本性引致的积累危机,必然导致空间极度扩张和残酷剥削;二是现代性对城市空间的形塑抽空人类意义,导致人的异化。具体来说:

#### 1. 资本贪婪本性引致的积累危机:空间极度扩张和残酷剥削

戴维·哈维基于历史、空间和现代性之间的关系,为经典马克思主义在空间领域的出场找寻到恰当的路径,即资本主义制度无法消解资本贪婪本性生成的积累偏好引致的过度积累危机,只能千方百计地通过地缘的扩展,排除资本扩张、逐利和积累的空间障碍,形成对“落后”地方的“空间剥夺”。资本“奔走于全球各地”,“到处落户,到处开发,到处建立联系”。<sup>[5]</sup>马克思曾对资本的空间转移作过精当的阐释:“资本按其本性来说,力求超越一切空间界限。因此,创造交换的物质条件——交通运输工具——对资本来说是极其必要的:力求用时间去消灭空间。”<sup>[6]</sup>

当然,资本空间扩张所形成的空间剥夺往往披着“民主”的外衣,<sup>[7]</sup>宣扬它所带来的是文明

和繁荣,而实际上资本全球扩张促成了后发国家及民族的“边缘化”,乃至重新被“殖民化”。需要观察到,资本主义要占有这种有等级结构特性的空间,就必须通过官僚(国家)控制的集体消费,并在多层次上对中心和边缘进行区分——相应而生的社会冲突乃至阶级斗争将聚焦于空间的生产,即剥削和统治的区域结构,是作为一个整体的体系,通过空间控制再生产的。<sup>[8]</sup>而且由于资本全面侵入日常生活领域,并想实现超强控制,空间竞争必然会从经济层面走向政治层面,空间矛盾也必然会演变成政治矛盾。正如列斐伏尔所说:“空间不仅是发生冲突的地方,而且是斗争的目标本身。空间是一种政治和政治的生产。”<sup>[9]</sup>爱德华·W·索亚指出现代化与资本主义的发展是资本对地理空间的政治控制与利用,这有悖于“第三空间”<sup>[10]</sup>的开放性特征,“空间革命”便是要摆脱资本的束缚,建构开放性的空间。<sup>[11]</sup>

## 2. 现代性对城市空间的形塑:抽空人类意义和人的异化

现代性与城市化相伴而生,城市是现代性的空间承载,而现代性也对城市空间进行现代化的形塑。然而,城市的人们却“日益感到,他们自己‘是陌生人并感到害怕’,身处在一个他们过去从未制造的世界里,这个世界对人类直接指挥的反应比以往任何时候都少,也比以往任何时候缺少人类的意义”。<sup>[12]</sup>城市空间如果无法生产出人们需要的“意义”,则表明剥削空间的资本要求与消费空间的社会需要之间存在矛盾。“所有这些人,越是聚集在一个小小空间里,每一个人在追逐私人利益时的这种可怕的冷淡、这种不近人情的孤僻就越是使人难堪……每一个人的这种孤独、这种目光短浅的利己主义是我们现代社会的基本的和普遍的原则。”<sup>[13]</sup>重构城市空间的人类意义,就必须让城市日常生活尽可能摆脱资本的控制,这既包括理念的控制,也包括组织的控制,让公众来真正决定城市空间的生产 and 运行。同时,需要关注空间、知识和权力交织形成的共

同效应,使权力在空间上的运作有合法性支撑。如福柯所言,“我认为通过这些概念(空间概念),我确实找到了我追寻的东西:权力与知识之间的关系。……存在着对知识的管理、知识的政治、权力的关系,它们是穿越知识的途径,当人们对它们进行再现的时候,能够指引人们通过区域、地区和领土这样的概念来思考支配的方式。”<sup>[14]</sup>戈温德林·莱特和保罗·雷比德对此评价说:“倘若空间的着魔对某些人而言模糊了对权力的警觉,那么对福柯来说,他却是对准任何社会中特殊权力运作的一条道路。”<sup>[15]</sup>城市化进程的推进就是城市空间的再生产,这既是一种经济行为,更是一种政治行为,经济的理性当然应该让位于政治所遵循的终极价值——正义。唯如此,城市化的空间生产才能孕育出人类意义,才能避免空间分化引致人的异化。

现代性在空间正义上的功能困顿表明现代性理念及制度体系无法回应空间生产的不平等问题,难以孕育空间正义,必然导致此起彼伏的空间斗争。现代性理念和制度体系的变革无法自发孕育,唯基于空间政治框架的系列理念和制度创新的结构化改造,嵌入执政党倡导并践行的国家治理体系和治理能力现代化进程之中,方能形成对空间正义的体系化培育。

### (二)空间政治对空间正义找寻的逻辑

现代性形塑的城市空间生产遵循资本逻辑,放任地逐利必然带来失衡的空间分层,即不同的阶层占据了不同的空间,拥有差异的利益结构;不同的空间塑造着不同的人,形成不同的话语,制造出空间剥夺、空间隔离和贫民窟等城市空间问题。正义是人类社会的普适价值和核心关切,而空间正义对上述问题的回应,形成了在城市贫困、居住隔离、社会排斥、公共服务、公共空间、环境治理和城市更新等方面的差异学理阐释。

所谓“空间政治”正是基于社会空间分析视域,以空间权力斗争为中心,主张通过空间“革命”来促成空间生产的公众参与和空间权益的公平享有。具体而言,空间政治所追求的空间正

义,最大限度给予了社会公众平等参与空间生产和维护空间权益的权利,培育其相对均衡的利益表达能力,促成社会资源及获取机会在空间上的均衡配置,避免对社会底层的空间剥夺,使其陷入显著的边缘化困境。同时,空间正义需要实现对差异文化的包容与尊重,打破资本与权力结盟而生的强势主流文化对空间的格式化改造,促成多元文化在空间内的包容与共生。如果任由资本和权力来打造城市空间,就会出现“南方北方一个样,大城小城一个样”的“千城一面”:大拆大建而生的高楼大厦、宽阔的马路、大广场以及“崭新”的历史建筑等。

另外,城市的“空间政治”某种程度上是一种“生活政治”。安东尼·吉登斯基于对现代性秩序的研究,认为现代性的动力机制派生于时间和空间的分离,以及它们在形式上的重新组合,<sup>[16]</sup> 日常生活的时间和空间日益受到制度化的时间和空间的支配与控制,“解放政治”逐渐失去主流地位,相应的生态、身体、性等日常生活问题成为人们关注的焦点。生活政治关注的正是一种生活方式和生活决策的政治,<sup>[17]</sup> 致力于促进个体或群体的自我实现,且又在道德层面无可厚非。生活政治所发生的场域正是日常生活空间,引入空间因素,生活政治的主题可能得到进一步拓展。近年来,部分城市因经济发展和民生就业压力,有限松绑地摊经济,让城市治理多了一些“温情”,让城市居民多了一份踏实。

### 三、中国城市内部空间分化的演化逻辑与深层结果

中国城市空间分化的演化逻辑需要从改革开放以来纵向央地关系的动态变化,以及横向板块的城市空间经营加以阐释。中国城市空间分化和阶层差异话语共同作用会形成交往障碍,进而固化社会阶层的分化,让社会治理和社会和谐面临难解的困局。

#### (一)中国城市内部空间分化的演化逻辑

中国的现代化进程始终无法回避统一体制

与有效治理的难题,我国的改革开放缺乏样本参考,亦无清晰路径,只能“摸着石头过河”,即“中央对怎么改革并不预先设定一个原则和目标,而是通过对试验的不确定态度,实现对地方的选择性控制”。<sup>[18]</sup> 中央政府需创设地方政府间竞争的政治锦标赛,以可测度的指标作为评分依据,有效形塑地方政府在规定动作上的行动意愿和行动效能;同时给予地方政府一定的行动空间和行动自由,让其自选动作来完成局域性制度创新试验,期望以低成本完成制度设计和评估,以便进一步确认和推广。这就使地方政府日益拥有相对狭隘的地方利益视角,行政区行政变为理性模式,相应导致全国范围的“蜂窝状”经济结构,引致市场空间逐渐狭窄,市场价格信号失真,难以生成规模经济效益,更会扭曲宏观经济的平衡,降低宏观调控效果。另外,1994年分税制改革后,土地收益日益成为地方政府的主要财源,形成地方政府对土地财政的较强依赖,<sup>[19]</sup> 这就要求地方政府强化对城市空间的控制和经营,来保证土地的资本化和金融化,形成对财政的持续性注入,即便在2018年国地税合并后,这种情况短时间内仍未改变。

当然,地方政府对城市空间的经营离不开市场和资本的参与,只有政府发展意愿和资本扩张动力有效结合,才能形成对城市空间的持续性生产。“在当今中国城市社会空间分化中,政府、开发商资本形成一种共构关系,共同构成了城市空间分化的动力机制,即资本逻辑与权力逻辑。”<sup>[20]</sup> 市场体制下的资本逐利会有效识别不同城市的差异空间价值,建构出空间的差异性,相应使城市社会空间系统被资本所割裂和控制,散沙状社会个体无力进行抗争,只能接受被空间分化的现实。正如戴维·哈维所言,资本的流动有效地带来了某个区域的“繁荣兴旺”,亦有效地制造了一个个“萧条”的社区,资本流入的热点区域引发了新一轮的城市空间分化,资本日益成为中国城市社会空间分化的核心力量之一。<sup>[21]</sup>

从全国范围看,城市内部的空间分化在房价

日益高涨的一、二线城市尤为明显,年轻人中间日益流行这样的观点:“你的文凭和职业并不重要,重要的是你是否拥有自己的住房,并轻松还得起房贷,而不是成为每天睡醒便盘算如何还房贷的房奴。”相应的,在共同生活的城市空间内大致形成了三类人群:拥有多套房产的富裕居民、已经买房的“房奴”居民和尚未有房居住的“蜗居”人群,他们分别居住在按房价高低排序形成的高、中和低档社区,并基于空间位置而享有差异化的公共资源供给(公共交通、教育、医疗等)。第一类人群生活品质较高,房价的涨跌只是他们茶余饭后计算自己身价的消遣方式。第二类人群必须精打细算,才能维持基本的生活品质不变,他们缺乏安全感,会担心工作变动和收入变化。如房价上涨,他们会庆幸自己已经买了房,沾沾自喜,而对房价的下跌,却缺乏相应的心理承受力。第三类人群难言生活品质,持续上涨的房价甚至已经无法唤醒其对于买房的兴趣,对他们而言,如何赢得与房租(高房价相伴而来的租房价格上涨)的赛跑,是他们能否在所在城市继续拼搏下去的前提,而人生的这段时间可能只是其短暂在城市驻足的“青春期”记忆。

中青年发泄生活压力的消极回应话语在网络空间层出不穷,频登热搜。直接原因是个体无法承载城市空间带来的,诸如买房安家、各种贷款及日常生活等压力,而产生了自我嘲讽和降低欲望的行为;外部原因主要是经济转型的降档减速和产业结构的升级调整所造成的宏观就业环境不稳定;深层次原因可能是社会快速转型中集体性人格逐步迷失而导致的精神家园的空虚。显然,如何在城市内部营造有“温度”的空间,有效抑制分化,缓释中青年的诸多压力,回应均衡化公共服务的诉求是属地政府急需关注的治理难题。

## (二)中国城市内部空间分化的深层结果

问题的关键在于空间分化会和阶层间的差异话语共同作用,形成阶层间交往的障碍,进而固化社会阶层的分化,让社会治理和社会和谐面

临难解的困局。而且,城市内部的空间分化必然会传导到心理层面,进而形成递进式歧视链条:拥有多套房产,居住在高档社区的人群会歧视刚买了房尚需为房贷打拼的“新市民”,而“新市民”也会歧视进入城市为买房首付甚至是每月租金打拼的外来居民。这种空间分化以及相应形成的身价符号认知和认同,必然会形成群体“内部”与“外部”的划分,形成“我们”和“他们”的不同话语体系,这些群体的内外部划分及相应话语体系的差异必然让不同群体间难以顺畅对话、换位思考、达成妥协,社会治理所需要的对话与合作难以形成。正如克洛德·列维-斯特劳斯认为在社会活动和社会生活中其实深藏着一种内在的,能够支配表面现象的结构,这就是一种“二元对立”的思维。<sup>[22]</sup>

无论是新市民融入现居的城市,还是农民(包括失地和未失地农民)要变成市民都存在一个文化再适应的过程,如果其社会交往难以赢得文化再适应的外部空间,孕育文化再适应的社会交往激励,社会交往必然会陷入封闭和内倾的状况之中,从而进一步强化源于财富收入差异和空间分化(城乡、城市间和城市内部)的阶层分化。著名社会学家索罗金(Sorokin)指出,如果抽掉空间定义的文化性,空间对社会互动就可能毫无影响。如果剥离了空间的所有社会文化特性,几何空间就毫无意义。<sup>[23]</sup>美国社会学家W·奥格本认为“物质文化”和“非物质文化”在变迁时,变迁速度并不一致,物质文化先发生变革,非物质文化后发生变迁。<sup>[24]</sup>非物质文化中,制度、风俗、价值观念也不是同时变迁的,而是渐次变迁的。如果人们的社会交往在很大程度上局限于分层所限定的空间,那么这种层级内部的“内倾化”交往过程和结果,将在很大程度上强化人们对所居阶层的认知,从而总体上强化客观的社会分层结构。因此,只有新市民和农民等在社会交往中突破空间分化所形成的分层思维,形成多面向的社会交往,其才能算真正融入城市,成为市民。而这个过程是利益激励、制度安排和行为塑造共

同作用的,最后终将促成价值观的变化。

#### 四、中国城市内部空间政治的运行和治理向度

城市空间并不是一个纯自然的生态空间,其本质是社会关系的体现。曼纽尔·卡斯特认为城市是由于资本、国家、权力、阶级以及社会运动等政治、经济因素介入,由社会生产和再生产出来的人工空间。<sup>[25]</sup>城市内部空间的分化当然也并非纯粹自然选择的结果,而是糅合了社会关系的产物。空间政治框架下的中国城市内部空间生产要走向空间正义,需要三方面合力:一是需要明确核心行动者是谁;二是需要相适制度的转型和创设;三是需要多维度空间治理的融合。

(一)一个核心行动者:中国共产党是中国城市空间政治的行动主体

现阶段,西方选举模式下的政党政治已呈衰败之势,政党同质化趋势明显,辨识度减弱,日益丧失对候选者的遴选能力,各候选人无不以“标新立异”的形象设计和议题包装来吸引选民支持;同时,政党轮替和党派纷争造成对拥趸选民的盲目迎合,既导致政治的极化和阶层的对立,又导致国家政策的前置后否,从而割裂了国家治理的长期性,难以回应深层次国家治理问题,无法实现可持续发展。相反,中国共产党的核心执政理念是全心全意为人民服务,立党为公、执政为民,这是区别于西方选举式政党的根本标志。而且,中国共产党在百年历史进程中长存忧患意识,不断孕育和提升不同治理情境下的执政能力,为国家长治久安和可持续发展奠定了坚实的基础。<sup>[26]</sup>关键是中国共产党绝不是只顾眼前的短期主义者,执政初心始终未变,以“五年规划”为代表的执政蓝图一以贯之,治理绩效显而易见。同时,中国共产党拥有中央、地方和基层的严密组织体系,党中央的决策部署能够得到有效贯彻落实,这是世界上任何其他政党都不具有的强大优势。

因此,中国城市空间政治的核心行动者是中国共产党,既包括领导全党和国家的党中央,又

包括城市所在区域的地方党委,也包括众多基层党组织和普通党员。事实上,无论是空间政治框架的顶层设计,还是中宏观制度体系创新,再或是微观治理行动输出均离不开党的治国理政。新中国成立以来,三线建设(1964)、西部大开发(1999)、东北老工业基地振兴(2003)、中部崛起(2004)、新农村建设(2005)、脱贫攻坚(2015)、乡村振兴(2017)、全面脱贫(2020)、中国式现代化(2022)均是党中央在应对区域分化、城乡分化和贫富分化等方面的重大战略决策和持续行动。

另外,可以城市内部空间分化条件下的社会治理为例作进一步阐释。传统社会管控模式在异质性社会利益结构及差异化价值观而生的复杂社会治理情境面前,已然面临难以自适的窘境。党的二十大报告相应提出:“加强城市社区党建工作,推进以党建引领基层治理,持续整顿软弱涣散基层党组织,把基层党组织建设成为有效实现党的领导的坚强战斗堡垒。”<sup>[27]</sup>城市社区既是社会治理的基本单元,也是党的执政基础,应以基层党建来引领社会治理,从而既夯实了党的执政根基,又强化了社会治理效能。作为综合实力始终位居全国同类城市前三强,唯一获评全国文明城市“六连冠”和全国首个联合国人居奖的县级市,张家港积极适应网格化治理新形势,创新党组织设置,在村(社区)之下,按自然村(小区)为单元划分网格,之下再以村(居)民小组为基本单元精细划分网格,把党组织建到网格上,统筹各条线网格“多网合一、一网统管”,真正将各方治理要素在“一张网”内整合集成,构建起有机嵌入基层社会结构的“村(社区)党委、自然村(小区)党支部、村(居)民小组党小组”三级网格化组织链条,以严密的基层组织体系支撑基层治理体系。<sup>[28]</sup>这种基层治理体系打破了城市公共服务在社区空间上的分化,促成政府公共服务的社区均衡,从最基层夯实党的执政根基和政府的公信力。这种均衡的公共服务如果能从一个小社区走向一个街道(乡镇),并扩展到一个城市(包含城区、城乡接合部和乡村),乃至区

域城市群,将有力打破城市内部的空间分化,消解空间分化形成的交往困境。

(二)两个转型:城市内部空间政治的运行需要地方政府和地方财政的双重转型

1. 地方政府从经济建设向公共服务的转型。城市内部空间政治的运行需要打破“增长联盟”对城市空间的控制,地方政府作为“增长联盟”主体之一必须脱解出来,这需要实现地方政府由经济建设型向公共服务型的形态转型。现行的行政发包、晋升竞争和财政分成的体制机制组合,形成对地方及其官员的强激励,而城市作为经济增长的主引擎,自然成为府际竞争的主阵地。公共财力约束条件下城市空间的府际竞争必然是投资驱动的,相应导致社会性公共服务建设(公共交通、基础教育和公共医疗等)配套严重不足或滞后的城市空间摊饼式扩张。

2004年启动的服务型政府建设在上述现实面前,依然任重道远。新时代背景下,公共服务型地方政府必须加强均衡性和可及性的民生建设,以回应中国式现代化的发展愿景。实现全体人民共同富裕的现代化是二十大报告中对人民美好生活期冀的新要求,推动高质量发展的区域经济布局 and 国土空间体系建设将成为中央国家治理的重大举措。<sup>[29]</sup> 地方政府以推动老旧小区改造、新型基础设施建设和城市土地相关法规创制为代表的城市空间治理也进入了更多向社会公平倾斜的阶段。

2. 地方财政逐步弱化对土地财政的依赖,形成良性可持续的财税来源结构。1994年分税制改革导致央地财政关系发生结构性变化,承载经济建设压力的地方政府的财政,日益依赖土地的资本化和金融化,即土地财政。随着中国城市的高速发展,地方政府所要应对的公共服务需求不断增加。在这种背景下,地方政府只能凭借本身的资产优势驱动“城市机器”运转,使地方资产(尤其是土地)获得额外增值,以应付日益增加的财政需求。<sup>[30]</sup> “土地财政”是复杂内外因素在较长历史周期内共同形塑的结果,学理上的简单否定

和实践上的简单肯定均不是理性的。从现行制度框架和城市空间经营的现实看,土地财政仍不可或缺,而且还会持续较长时间,但地方政府对土地财政的依赖必须减弱,这需要对1994年的分税制进行结构性调整,遵循事权和财权对等原则,促成中央财税的放权,即税源的纵向配置。同时,进行税种的结构优化,譬如,变换交易环节房地产征税为房产持有征税,从而调节高收入群体的收入,规范收入分配秩序和财富积累机制,<sup>[31]</sup> 促进社会公平,最终形成良性可持续的地方财税来源结构。

(三)多个向度:城市空间政治治理的复杂结构和多重因素

1. 城市内部不是城区内部,城市依然包括偏僻乡村和城郊的城乡接合部,城市内部的空间治理依然需要打破城乡二元结构,塑造城市内部的城乡融合,找寻空间正义。

不能盲目依靠城市对农村区域的单向度扩张,让农民被动地变成市民。而应该在政治、经济和文化方面落实城乡融合,城市有城市的特色,农村有农村的特色,要形成一个城市内部的城乡间的良好互动,各种生产要素可以顺畅地在城乡间流动,进而促成农业及农民社会平均收益稳定获得。农民可以“洗脚”进城,变成市民;市民亦可以进军农业,变成现代农民。这需要修正旧往单向度城市扩张的模式,走城乡融合,特色互补、互动的道路。

事实上,中国是人口最多的发展中国家,基于国情而制定的城市化发展路径是城镇化模式。“镇”是与农民半径最短,可以让农民离土不离乡,低成本享有城市文明的空间形态。一字之差既表明中国的特有国情,又指明我国城市化发展必然是多层次的,即我们的城市化并不是一味发展大城市,中小城市和中心城镇才是中国城市化理应着力的方向。明确了正确的方向,制定了系统的计划,再进行持续性的资源投入,就可以促成中小城市和中心城镇的发展,弥合不同城市之间的空间分化,注入空间的正义。事实上,即使

达到了西方发达国家的城市化率,我们依然有大量乡村和农民存在,城市化并不是“消灭”农村和农民,而是在坚持和完善农村土地承包制度和一系列惠农制度的前提下建设乡村、中心城镇,发展现代农业,让农民要回来、想留下、留得住。唯如此,城市和农村才都能赢得发展的空间和时间,避免因无序进城而形成的城市内部空间分化和农村空洞化的叠加问题。

2. 城市内部空间分化治理的现实落脚点在于,逐步促成基础性民生公共产品在供给结构上的优化和配置空间上的均衡。城市内部空间正义的塑造需要以人为本的内涵式城市发展格局的培育,即政府的施政目标要完成从片面“GDP”数据的显性增长到实现“美好生活需要”的根本性转变,在不断促成公共产品和公共服务质与量叠加的有效供给的同时,更加注重公共住房、公共交通、义务教育和公共医疗等民生服务在供给结构上的优化和配置空间上的均衡。

同时,努力通过财税制度创新调节收入分配状况,抑制贫富差距加剧的态势。针对特定社会弱势群体的保障既要从文本走向现实,又要“深耕细作”“精准保障”,形成对分化治理的兜底式抑制,让城市底层公众感受到城市空间生活的“温度”,而不是“被排斥”,促成一份踏实感和获得感。公共服务型政府建设既要扎实推进城市发展,也要努力缩小城市空间差距,将关注点聚焦于城市内部,建立起公开、公平的社会运行与治理机制。一方面,重视区域开发对均衡发展的促进作用,合理规划城市各部分功能作用,弥补城市内部空间的发展鸿沟;另一方面,完善社会保障制度,“健全覆盖全民、统筹城乡、公平统一、安全规范、可持续的多层次社会保障体系”,<sup>[32]</sup>精准识别定位,服务全体居民,以“绣花”功夫助推城市“人本”治理。

3. 城市内部空间正义的塑造当然需要城市空间规划的科学回应。旧往摊饼式的空间扩张,形成了同心圆递减型的公共资源配置模式,即优质公共资源不断集中在圆心,低收入人群在空间

上日益被排斥在圆心之外,向圆心的反方向运动。正如戴维·哈维所言,“使用这个共享资源的权利必然属于所有创造这份共享资源的人们”。<sup>[33]</sup>“共享街区”作为一种城市空间治理理念反映出城市居民对空间正义的向往和对城市空间包容性的期待,并日益得到地方政府的政策回应,如2022年北京市昌平区政府为回应“回天计划”牵头建设了城市花园共享街区——首开回龙街商业街区;上海市徐汇区凌云街道在“三旧”变“三新”工程的指导下进行共享街区建设,2021年上海市道路运输管理局发布《上海市慢行交通规划设计导则》倡导建设共享街道等。

为此,城市政府一方面要在公共资源较为集中区域建设公共住房,空间的“混搭”模式可为阶层的交往提供便利;另一方面要促成公共资源的“离心”运动,打破同心圆与公共资源间丰寡递次配比关系。显然,城市内部的空间正义塑造需要政府抑制自利动机,从市场化的城市经营者真正回归到公共服务型政府的本位,这需要其具有“自我革命”的精神、“壮士断腕”的毅力,并能采取“扎扎实实”的行动。

党的二十大报告指出:“治国有常,利民为本。为民造福是立党为公、执政为民的本质要求。必须坚持在发展中保障和改善民生,鼓励共同奋斗创造美好生活,不断实现人民对美好生活的向往。”<sup>[34]</sup>多型空间生产的分化都验证了目前发展的“不平衡”和“不充分”,这是对“共享”理念的违背,需要学界持续的学术关注和实务界扎实的治理行动。

#### 注释:

[1][27][29][31][32][34]习近平:《高举中国特色社会主义伟大旗帜为全面建设社会主义现代化国家而团结奋斗——在中国共产党第二十次全国代表大会上的报告》,《人民日报》2022年10月26日。

[2]“增长机器”或“增长联盟”理论是20世纪70年代西方城市发展的主流理论之一。该理论的主要倡导者莫洛奇认为,城市最主要的任务是增长。在促进增长的过程中,经济利益集团、公共部门等结成了一个所谓的“增长联盟”。而“增长联盟”



的目的是,在城市增长的过程中实现各联盟主体的利益最大化。  
张振华:《增长联盟:分析转型期我国地方政府与经济利益集团关系的一种理论视角》,《天津社会科学》2011年第1期。

[3] M·ヤンマ:《空間の概念》(Max Jammer, *Concepts of Space*),高橋毅·大槻義彦訳,東京:講談社,1980年,第16页。

[4] [美]弗雷德里克·杰姆逊:《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页。

[5] 《马克思恩格斯文集》第2卷,北京:人民出版社,2009年,第35页。

[6] 《马克思恩格斯全集》第30卷,北京:人民出版社,1995年,第521页。

[7] 从世界范围内后发现代化国家的民主现状看,除部分国家外,后发现代化国家普遍建立的代议制民主均尚处于选举民主阶段,选举民主本身的程序正义并没有很好转化为实质社会公平,要么,权力依然高度集中在经济精英手中,社会不平等程度依然在加深;要么,民粹主义泛滥,政治生活充斥着政治家的蛊惑、鼓噪。沈承诚:《论后发现代化国家的早产民主陷阱及启示》,《江海学刊》2015年第6期。

[8] [10] [美]爱德华·W·索亚:《后现代地理学——重申批判社会理论中的空间》,王文斌译,北京:商务印书馆,2004年,第140、194-196页。

[9] Stuart Elden, "Understanding Henri Lefebvre: Theory and the Possible", London: *Continuum*, 2004, p. 181.

[11] “第三空间”既不同于列氏所言的物理空间(或者说第一空间)和精神空间(第二空间),又包含二者进而超越二者,具有无穷的开放性。他强调,我们生活其间的第三空间,将主体性与客体性、具体与抽象、真实与想象、肉体与精神、意识与无意识等汇聚在一起,任何试图将它分门别类地予以分割的做法,都损害了其解构和建构的锋芒。[美]爱德华·W·索亚:《第三空间:去往洛杉矶和其他真实和想象地方的旅程》,陆扬等译,上海:上海教育出版社,2005年,第13页。

[12] [美]刘易斯·芒福德:《城市发展史——起源、演变和前景》,宋俊岭、倪文彦译,北京:中国建筑工业出版社,2005年,第559页。

[13] 《马克思恩格斯全集》第2卷,北京:人民出版社,1960年,第307页。

[14] [法]米歇尔·福柯:《权力的眼睛——福柯访谈录》,严锋译,上海:上海人民出版社,1997年,第205页。

[15] Wright Gwendolyn, Paul Rabinow, "Spatialization of power: A discussion of the work of Michel Foucault", *Skyline*, 1982, pp. 13-14.

[16] [英]安东尼·吉登斯:《现代性的后果》,田禾译,南京:译林出版社,2011年,第14页。

[17] [英]安东尼·吉登斯:《现代性与自我认同》,夏璐译,北京:中国人民大学出版社,2016年,第200页。

[18] 刘培伟:《基于中央选择性控制的试验——中国改革“实践”机制的一种新解释》,《开放时代》2010年第4期。

[19] 国务院发展研究中心的一份调研报告显示,在一些地方,土地直接税收及城市扩张带来的间接税收占地方预算内收入的40%,而土地出让金净收入占政府预算外收入的60%以上。范利祥:《三部委酝酿分配土地出让金》,《21世纪经济报道》2006年5月31日。

[20] 何森、张鸿雁:《城市社会空间分化如何可能——西方城市社会学空间理论的中国意义》,《探索与争鸣》2011年第8期。

[21] [33] [美]戴维·哈维:《叛逆的城市:从城市权利到城市革命》,叶齐茂、倪晓晖译,北京:商务印书馆,2014年,第46、79页。

[22] [法]克洛德·列维-斯特劳斯:《结构人类学》,张祖建译,北京:中国人民大学出版社,2006年,第615页。

[23] 蔡禾编:《城市社会学:理论与视野》,广州:中山大学出版社,2003年,第46页。

[24] [美]W·奥格本:《社会变迁——关于文化和先天的本质》,王晓毅译,杭州:浙江人民出版社,1989年,第144页。

[25] 牛俊伟:《城市中的问题与问题中的城市——卡斯特〈城市问题:马克思主义的视角〉研究》,北京:社会科学文献出版社,2015年,第84-85页。

[26] 习近平总书记在二十大报告中特别强调要落实新时代党的建设总要求,健全全面从严治党体系,全面推进党的自我净化、自我完善、自我革新、自我提高,使我们党坚守初心使命,始终成为中国特色社会主义事业的坚强领导核心。习近平:《高举中国特色社会主义伟大旗帜为全面建设社会主义现代化国家而团结奋斗——在中国共产党第二十次全国代表大会上的报告》,《人民日报》2022年10月26日。

[28] 《城事|夯实善治基石,张家港探路县域治理现代化》, <https://baijiahao.baidu.com/s?id=1745929638375530967>。

[30] Peter John, Cole Alistair, "Urban Regimes and Local Governance in Britain and France Policy Adaption and Coordination in Leeds and Lille", *Urban Affairs Review*, 1998, pp. 382-404.

[责任编辑:刘 璠]