

城市治理
与
城市发展
经典译丛

丛书主编
何艳玲

James DeFilippis

「美」詹姆斯·德菲利普斯 著

朱春奎 石慧 李玮 等译

Making Solace

Community Control in the Face of Global Capital

全球资本下的 社区治理

城市治理
与
城市发展
经典译丛

丛书主编
何艳玲

James DeFilippis

[美] 詹姆斯·德菲利皮斯 著

朱春奎 石慧 李玮 等译

Unmaking Goliath

Community Control in the Face of Global Capital

全球资本下的 社区治理

图书在版编目(CIP)数据

全球资本下的社区治理/(美)詹姆斯·德菲利皮斯
(James DeFilippis)著;朱春奎等译.—上海:格致

出版社:上海人民出版社,2017.7

(城市治理与城市发展经典译丛)

ISBN 978-7-5432-2472-8

I. ①全… II. ①詹… ②朱… III. ①社区管理-研究 IV. ①C912.8

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2017)第 108078 号

责任编辑 顾悦

装帧设计 人马艺术设计·储平

城市治理与城市发展经典译丛

全球资本下的社区治理

[美]詹姆斯·德菲利皮斯 著

朱春奎 石慧 李玮 等译

出版 世纪出版股份有限公司 格致出版社
世纪出版集团 上海人民出版社
(200001 上海福建中路 193 号 www.ewen.co)



编辑部热线 021-63914988
市场部热线 021-63914081
www.hibooks.cn

发行 上海世纪出版股份有限公司发行中心

印刷 苏州望电印刷有限公司
开本 635×965 1/16
印张 12.25
插页 1
字数 148,000
版次 2017 年 7 月第 1 版
印次 2017 年 7 月第 1 次印刷

ISBN 978-7-5432-2472-8/D·91

定价:42.00 元

总 序

迈向中国城市善治

毋庸置疑,城市治理是国家治理的核心。

当下,中国正处于越来越快速的城市化进程中,城市逐渐成为转型中国资源和问题集中之地。土地资源、环境资源、城市公用设施,这些对城市而言非常重要的资源已经变得越来越稀缺,并开始形成各种社会冲突和风险。可以毫不犹豫地说,未来政府所面临的问题大部分将是城市问题。城市如何实现善治,亦即“更少的损耗,更美的服务”,对每个国家的发展都至关重要,对中国也是如此。

从学科研究来看,在美国、英国等国家,城市研究历史由来已久,成果丰硕,城市研究是一门融合了政治学、社会学、人口学、经济学、规划学和地理学的显学。随着中国城市化进程的加快,城市的相关研究也在逐渐升温,但总体来说,城市研究,尤其是从政治与治理角度对城市问题的探讨,仍然是一个有待给予更多关注的领域。尤其是,中国的城市专门研究似乎主要由地理学者或城市规划学者来完成,而政治学与行政学者却较少涉及,这不仅制约了中国政治学与行政学的发展,也制约了中国城市研究的纵深拓展,更制约了我们对各类城市改革计划的理解与设计。

为了推动学科起步,并更好地回应中国问题,我们必须大规模引进和借鉴国外城市研究经典与前沿理论,以更好地了解研究动态,熟悉和掌握其研究方法;进而开展高质量的研究,以中国大国转型经验为基础,与国际学术界占据主流但主要是基于西方经验的理论展开平等的学术对话。有鉴于此,得益于上海世纪出版股份有限公司格致出版社的大力支持,中山大学中国公共管理研究中心组织编辑了“城市治理与城市发展经典译丛”。译丛精选了数本城市治理与城市发展领域的上乘佳作,内容涵盖城市政治、城市经济、城市社会、城市公共政策、城市规划等领域,其共同特点是选题精确、论述精妙、观点精彩、引人深思。

在传统上,城市研究有三个经典问题,即谁使用了城市权力,城市治理的性质,市民如何影响这些权力和治理以及如何被这些权力和治理所影响。可以说,从政治与治理角度来看,城市研究的关键词是权力、治理和市民。本译丛所选择的书都贯穿并回应了与这三个关键词相关的城市重大问题。而这些问题,无疑也是中国城市走向善治的关键环节。事实上,如同国外城市发展所经历的一样,促成城市善治的中国城市研究也必须回答如下问题:城市决策过程是怎样的?这一决策过程的参加者是谁?是哪些因素在影响他们各自在城市权力分配中的地位?哪些是中国城市中的重要决策议题?全球化以及城市政府主动推进的城市化对于城市政治与治理过程有没有影响?这些影响可能是什么?城市权力结构在多大程度上影响着城市公共服务供给与分配,这种分配对城市不同社会群体有什么影响?城市中是否存在城市治理所指向的网络?城市政治与治理过程有没有冲突?这些冲突如何得以解决并达成共同行动?对这些问题的回答,需要更多具有问题意识的研究者来参与,在扎实的理论基础上通过大量扎实的实证研究,建构本土解释,并与国外有关研究展开有质量的对话。我们期待这套丛书的出版,能让城市研究者、城市管理实践者以及有关专业的学

生从中受益,并为促进政治与治理框架下的中国城市研究作出贡献。

中山大学夏书章教授是中国行政学创始人之一,同时也是中国市政学创始人之一。延续他所创立的学科根基,呼应当前中国实际,中山大学已将城市治理研究确定为未来学科发展的重中之重。“扎根真实世界,回应中国问题,建构本土理论,参与国际对话”,这是中山大学全体政治学与行政学人秉承的宗旨。我们衷心希望能够继续坚持这一宗旨,继续依托教育部文科重点研究基地中山大学中国公共管理研究中心,继续依靠国内外所有同仁的帮助与支持,竭尽全力在城市政治与城市治理研究领域搭建对话平台,促成学术共同体,构建一个属于全体学人的温暖家园!

A handwritten signature in black ink, appearing to be 'J. Shi' or similar, with a stylized flourish at the end.

致 谢

我想借此机会,对在本书写作过程中给予我鼓励、批评与支持的人们表示感谢。本书的雏形是我在罗格斯大学(Rutgers University)的博士论文,随后数年,无论身在何处,我始终坚持对它加以完善。其间,我曾在罗格斯大学攻读博士学位,在伦敦大学国王学院担任讲师,在“社区服务协会”(Community Service Society)从事住房政策分析,现任职于巴鲁克学院(Baruch College)黑人与西班牙裔研究系(Department of Black and Hispanic Studies)。来自这些单位的同学和同事们与我的家人一起,帮助、支持我完成了本书的创作与出版工作。

我在罗格斯大学的经历表明,研究生同学们提供的帮助不亚于工作的同仁们。乔·森特(Joe Center)、劳拉·刘(Laura Liu)和梅琳娜·帕特森(Melina Patterson)等同学,给了我无尽的灵感、挑战、友情与支持,在此一并表示感谢!罗格斯大学的老师们也使我受益匪浅。埃尔文·怀利(Elvin Wyly)督促我查阅先前忽略的住房与劳工市场方面的文献。苏珊·费恩斯坦(Susan Fainstein)在第一学期曾吓得我差点退学,但她是位对我影响颇深的智者。她鼓励我用批判的眼光审视心仪的著作,使我重新思考那些曾忽视的学术观点,而非仅局限于地理学科视角。尼尔·史密斯(Neil Smith)是我在罗格斯大学最亲密的战友,十分感激他在学习和思

想上的引导与支持！鲍勃·雷克不仅是我的导师、编辑，还是我的合著者、老板以及朋友，我要在此对他致以最真诚的谢意！

在伦敦大学国王学院任教时，我就有了将博士论文完善出版的想法。虽然仅在那里工作了两年半，但校方为我提供了良好的工作环境，并多次提供留任机会。国王学院的同事们都非常出色，由伊恩·布莱克(Iain Black)、大卫·格林(David Green)、克里斯·哈姆内特(Chris Hamnett)、凯斯·霍加特(Keith Hoggart)、洛雷塔·李(Loretta Lee)以及玛格丽特·拜伦(Margaret Byron)等人组建的“城市研究团队”(Cities Research Group)是个十分优秀的团队，我为自己初出茅庐就能成为其中一员而感到幸运。与学院之外的社会工作者的密切合作有助于我了解并参与地方城市政治活动，在此尤其要感谢皮特·诺斯(Pete North)！在纽约“社区服务协会”的工作重燃了我对政治知识的热情，我回家后都还在绞尽脑汁地思考“公平与正义”等根本性的政治议题。维克多·巴赫(Victor Bach)工作高效而且常常激发我的工作热情，特别感谢他！最后，虽然初到巴鲁克，但这里的同事非常支持我和我的工作，我自己也为即将开始的研究与教学工作而兴奋不已。

“行动研究”的要求与乐趣在于，要跟许多与你互相信赖的团队共事，而且他们还愿意花时间与精力来支持你的工作。书中对有关团队的批判无不源自我对他们及其工作的衷心支持。感谢书中案例涉及的地方民众给予我这一评价的机会，也希望我的建议对他们有所帮助。我还要特别感谢贝塞克斯联邦信用合作社(Bethex Federal Credit Union)与康涅狄格州西南互惠住房协会(Mutual Housing Association of Southwestern Connecticut)的全体成员在百忙之中的慷慨帮助。美国工业合作社(Industrial Cooperatives of America, CIA Group)以及参与玛兰德模具公司(Marland Mold, Inc.)收购的工人也给予了同样的支持。我还获益于和社区发展的从业者、赞助者以及研究者(实在多得难以罗列)的多次会

谈,他们的想法和意见极具洞见,对本研究的完成功不可没。感谢曾与我合作的工人、居民、集体所有制组织成员以及其他当地人,我的调查和访谈占用了他们大量时间,如果没有他们的付出,本书无法顺利完成。

感谢我的家人和朋友长期以来的支持!我的家人经常讨论公平和正义之类的政治话题。如果没有这种家庭氛围,本书的构思或完稿会少却许多灵感来源。我的父亲南兹奥(Nunzio)和母亲黛西(Daisy)(她为本书命名),还有我的兄弟姐妹:大卫(David)、尼基(Nicky)、小南兹奥和克里斯蒂(Christie)给予我源源不断的爱与支持(尼基对本书初稿做了批判性阅读和评论),无论我遇到什么挫折,他们总是义无反顾地支持我。我太太艾莉森(Allison)的家人:诺尔玛(Norma)、马尔夫(Marv)、史蒂夫(Steve)和莱斯利(Lesley),对我始终如一的支持也使此次研究变得更为顺利。最后,感谢我的太太艾莉森!在本书的写作期间,她默默承受了许多,世上再无人能如她一般对我如此无私、热情,愿意听我在超市里(或在地铁、汽车上,或挑灯夜读、沿街行走时)旁若无人地抒发自己的研究灵感。为此,谨以此书献给艾莉森,以示我对她的无限感激!

目 录

致谢	/ 1
前言	/ 1
第 1 章 资本流动、“新城市政治”与地方自治	/ 18
第 2 章 集体所有制、社区控制与发展——长远之见	/ 40
第 3 章 劳动集体所有制	/ 64
第 4 章 住房集体所有制	/ 92
第 5 章 货币集体所有制	/ 119
第 6 章 结论	/ 150
余论 我们的反抗必须像资本主义那样地方化 ——地点、范围与反全球化抗议运动	/ 161
参考文献	/ 172
译后记	/ 181

前 言

人们常说，一切政治问题都是地方性的。那么，一切经济问题呢？美国人乐于相信，美国的政治是参与的、民主的。那么，美国的经济呢？

——《伯克希尔鹰报》(*Berkshire Eagle*, 1992)

实际上，每个有所预见(prediction)的人都有一个正致力于实现的“规划”(programme)，其预见本身就是推动该规划实现的要素之一……可以说，只有当其预见的客观一面与规划之间存在某种关联时，才能成其为真正的客观性。

——安东尼奥·葛兰西：《现代君主论》

(Antonio Gramsci, *The Modern Prince*)

将以上两段引文作为本书的开场白是因为它们很好地体现了两套观点与问题的核心要义。第一段引文来自马萨诸塞州皮茨菲尔德市(Pittsfield)的地方报纸，它正在为保留当地仅有的一家利润微薄的工厂而斗争。这家工厂所在的跨国公司老板决定将其关闭，把生产转移至佛罗里达州的一家无工会车间。这段引文准确反映了如下现实：尽管总体经济在时间和空间上都呈增长趋势，但全国各地的工人和社区的生活结构却发生了异化，生活水平每况愈下。这正是本书的写作原因。某些学术与通俗刊物不断宣称，

在经济全球化时代,资本随时能以令人咋舌的速度流动到任意地方。对此,《伯克希尔鹰报》的前任主编马克·米勒(Mark Miller)和我都不禁疑惑:面对流动的资本,地方居民能够做些什么?

第二个问题在葛兰西风格的晦涩陈述中有所体现,它旨在表达政治理论与政治实践之间的内在联系。政治理论研究不能脱离实践基础(即便能做到,也做不好,更不用说构建一种有益于自己支持的政治实践的理论)。现实世界远比理论描述更为混乱且充满冲突。因此,本书力图在学术理论与现实世界之间建起沟通的桥梁。

葛兰西那段话的含义远不止此,它还意味着,要实现政治胜利,必须先设立议程,而且,只有当我们参与到议程相关的制度与结构的创建过程中时,这一议程才会变得清晰。也就是说,“我们所能预测的未来是,我们正致力于实现的未来”(Katz, 1995: 167)。本书旨在促进和实现一个更加公平和正义的世界,以确保地方居民能够对影响其生活的经济进程、结构与制度拥有更大的主导权。这是我所期待的未来。本书源自为实现这样的未来而做的各种投入和参与活动,作为一次审慎的尝试,我也希望本书能推动导向该未来的“规划”的构建。

这两段引文是相互照应的,因为,地方控制条件的创造并非终极目标,只有当它是构建更加公平的工作与生活城市以及空间的进程中的一部分时,“条件创造”才是期望的结果。地方自治(或地方控制)只是实现目标的手段,用以改变当前政治经济结构中的权力关系。该目标内在地要求创建更具参与性和更为民主的经济制度,并将此民主机制施行于地方上。这不是一个假设性的建议,它并非基于某种完全脱离现实和生活的乌托邦式愿景,美国现有的多种地方集体所有制无不以此目标为创设初衷。尽管如此,这些地方集体所有制依然存在许多经验性和政治性问题,譬如,它们形成了多少地方控制?它们内部又有多公平?

因此,本书围绕两大主题展开:一是检视在当前资本流动、新自由主义运动^[1]与经济全球化的政治经济背景下,地方自治的潜力与实现的可能;二是探析地方自治的结构是否能公平地改善当地民众的生活。这两大主题共同揭示了:人们在与构建了其日常生活的基本制度的互动中不应是无力的,相反,这些经济结构和经济关系的构建必须以地方和社区为基础。

为何要为经济关系构建地方基础?

之所以要在这本着重探讨公平与正义的著作中强调有关地方自治和资本流动的问题,主要是基于经济、政治、道德和伦理等多方面的考量。在经济方面,本书论点与主流经济思想相去甚远。主流经济学致力于提高效率、利润与股东利益,很少将“社区或地区”纳入考虑范围。如果资本流动是在市场中盈利并高效运作的最佳方式,那它就不应该受到政府或其他非经济性主体的阻挠。尽管经济学承认,资本流动可能会在某些特殊时期让一些地方参与主体有点儿不安,但这说明他们其实早已假设,经济效率才是社会在追求财富与繁荣过程中的最高目标。最为明确的表述或许是米尔顿·弗里德曼(Milton Friedman)在《纽约时报》上那篇颇具影响力的文章中的言论,“商业有且只有一项社会责任,就是将资源和精力投入到最能提升其利润的活动中去”(Milton Friedman, 1970:125)。

但主流经济学并未认识到,资本流动和经济全球化亦难逃经济成本。从许多方面来看,资本流动是经济上低效的,它破坏了地方固定投资的价值,因为资本流动使它们失去了资本再生能力,直至其资本形态完全丧失。这些非孳息资本投资(dead capital investment)中有些是私人或企业内部成本,所以企业才会做出转移资本的商业决策,但更多被破坏的资本其实是来自公共部门的投

资。这些公共投资有多种形式,包括用于生产过程的基础设施(道路、公用事业)、劳动力的社会性生产与再生产成本(通过教育、住房、医疗保健等公共支出产生),等等。当一家公司选择迁址,或银行、房地产公司决定到其他地方投资时,这些公共投资就失去了价值。因此,20世纪80年代的一些地方政府要运用其手中的土地征用权来防止工厂关闭(Weinberg, 1984),某些工业社区会将工业产权视为社区所有而非资本家们所有(Lynd, 1997)。近年来,学者们对于测量公共部门控制资本流动所产生的实际成本表现出了日益浓厚的兴趣(Willicamson, Imborscio, and Alperovitz, 2002)。

然而,反对新自由主义全球化和资本流动体制的经济论调中最重要的也许是:这一体制显然不是为大多数的美国人服务的。虽然经济总量在持续增加,但直至20世纪末,大部分低收入群体和许多中等收入群体仍然挣扎于基本生存线上,从工人的工资、住房开支、医疗保健等基本公共服务状况就得以一窥。虽然主流媒体封锁了有关低收入群体和低收入社区困境的报道(Goozner, 2000),但中低收入者的实际生存状况众所周知。一些关键的统计数据能证实我的观点。美国社会的收入与财富差距日益拉大,富者更富,穷者更穷。美国国会预算办公室(Congressional Budget Office)的研究表明,收入底层的20%的人群的年均税后收入在1979—1997年间每年减少100美元(经通货膨胀调整后);而收入顶层的1%的人群的年均税后收入每年增加了41.4万美元(Shapiro, Greenstein, and Primus, 2001)。该项研究还发现:

1997年,收入最高的20%的人群的税后收入占到了全国税后收入总额的半数,另一半则由余下的80%的人群所有。而且,这80%人群的人均税后收入在1979年至1997年间也是下降的(2001:6)。

据官方统计,收入最低的 20% 的人群的平均家庭财富(包括产权、存款、股票、债券,等等)在 1983 年至 1998 年间下降了 76.3%,而顶层 20% 的人群的平均家庭财富却上升了 30.3% (Wolff, 2000)。住房方面的数据也不容乐观,美国住房与城市发展部(U.S. Department of Housing and Urban Development, HUD)的研究表明,1991 年至 1997 年间处于“恶劣住房”(Worst Case Housing)状况^[2]的家庭增长了 12% (HUD, 2000)。1998 年,逾 1/3 的租赁者的房租支出占其收入的 30% 以上(National Low Income Housing Coalition, 1998)。最终,美国每年有近 200 万的男子、妇女与儿童无家可归,其中 25% 是儿童,这意味着美国每年有约 50 万流浪儿童(National Law Center on Homelessness and Poverty, 1999)。20 世纪 90 年代,尽管经济持续增长,流浪儿童数量却在增加,也许这本身就是经济增长惹的祸。类似经验证据不一而足。总之,新自由主义、资本流动与全球化的美国经济体系,并不是为大多数美国人民服务的。

我的确将几个不同的进程混为一谈了:资本流动并不等同于经济全球化,也都不同于以政府退出和私有化为标志的新自由主义运动。在特定地区,比如斯堪的纳维亚半岛的高福利国家,或意大利艾米利亚-罗马涅区(Emilia-Romagna)的“共产主义”(communist)地方政府,全球化、资本流动与国家收缩(state retrenchment)之间是互不相干的。但在美国,这三种政治经济进程在理论上、经验上和政治上已难以厘清。因此,在本书中,笔者强调全球化、资本流动与国家收缩在美国公共政策、话语与生活方面的同一性。

之所以应该抵制当前的新自由资本主义以及与之相随的资本流动与全球化,除经济原因外,也有政治和道德的考量。首先,资本流动的成本由公共部门买单,其收益却以股东权益与公司利润的形式变成了少数个体的利益。资本流动成为了一种将属于全体社会成员的公共财富转变为少数能从这种资本流动中获利的个体

的私人财富的再分配过程。也许,这种政治性再分配是一个自觉的过程,是经过全国性政治讨论的结果。不过,我根本不记得曾经有过这类讨论。相反,近 20 年的政治争论中充斥了对于财富再分配以及“福利女王”(welfare queens)和“社会寄生虫”(sponges off of society)之类群体的尖刻批评。在此背景下,上述政治性再分配基本就是一个未见明确提及的无声进程。而且,在中央与地方政府支持或控制资本流动的各种公共补贴行为中,它(由公共部门来为少数受益个体的经济决策买单)是最主要而且更直接的。

其次,一个有关民主与民主治理的基本问题需要在此加以强调,即,如政治哲学家长期坚称的,人民通过参与民主来了解和构建民主(Pateman, 1970)。在美国社会,参与、建构民主的过程总是最先在社区与地方里展开和实现(de Tocqueville, 1969 [1835])。因此,如果处于地方层面的人民不能对主宰其日常生活的基本结构进行有效控制,那么美国民主社会的未来甚至民主社会这个提法本身就值得深思了。投票参与率在近三十年的大幅下跌也就不足为奇了,因为政治经济全球化已经严重侵蚀了人们在民主得以创建的那些地理和社会层面上的有效行动力(即其行为具有某种潜在影响力)。

最后,有关范围(scale)的阐述还可进一步展开。尽管高度流动性与全球化被宣传得天花乱坠,尽管当前的移民浪潮改变了美国社会,但大多数美国人仍在以十分地方化的方式生活着。朵琳·梅西(Doreen Massey)曾指出,“即便是在发达国家的城市中心,人们的大部分生活也依然是提着购物袋在车站等候那辆似乎永不到站的巴士”(Massey, 1994:163)。这就是说,民众仍以十分地方化的模式生活、工作、交际,就算这些生活经历被迫卷入更大范围的关系网络中时,它们仍主要在地方范围内被感知。对穷人和工薪阶层来说,更是如此。如英国记者朱迪丝·威廉森(Judith Williamson)所言:

有些人实际上比其他人更加“地方化”(local),从根本上来讲,这其实是一个阶层问题。如果你有自己的房子和汽车,孩子读私立学校(或没孩子),那么地方议会(或地方政府)对你来说除了清理垃圾桶就无其他作用了。然而,如果你是一名年老的地方议会雇员,还没车,那你的生活确实会十分地方化(Williamson, 2002)。

鉴于上述事实,本书认为,人们对于自己的日常生活应该有一定的话语权和控制权。我们采取了马克思主义的异化观(Marxian notion of alienation),并将其应用于我们的社会、文化领域以及工作与生活之中。简言之,自主决策是最基本的民主目标,亟待实现。这也是本书呼吁对地方层面的经济结构与关系加强地方化自主控制的重要原因。

对资本流动和新自由主义经济全球化的批判可能会遭到反驳,认为这种对世界和自然进程加以反抗的行为是荒谬的唐·吉珂德式的努力。其实,资本流动与当前的经济全球化模式并非一种自然的、先在的事物发展状态。这里有三层意思:

第一,经济活动的组织形式从来都不是自然形成的。与凯恩斯福利国家经济形式和苏维埃计划经济,或者重商主义、奴隶制、封建主义相比,新自由主义资本主义同样不符合自发秩序的要求。相反,任何经济组织形式都由社会关系构建而成,它们反过来又以再造经济甚至破坏经济的方式重构了那些社会关系。这就是说,经济实际上是内在地由社会与政治所创建的。如果把二者的逻辑关系理解反了,轻则造成误导,重则引致政治压迫。

第二,全球化与资本流动是一种过程,而非静态的事物。不论从哪方面讲,我们目前所面对的经济现实,都是一桩未完成的交易。新古典经济学的每周圣经《经济学人》(*The Economist*)对此有着深刻理解,因此十分忌惮 1999 年西雅图/世界贸易组织(WTO)