

治理 | 05
Governance

谢岳 著

TO BE
A BETTER
CITY

城 之國治

城市政治的中国叙事

城市化，推动了经济繁荣，也带来种种社会问题。
城市如何治理，以便社会稳步向前？
国家如何指引方向，以使人与城市和谐共处？



北京大学出版社
PEKING UNIVERSITY PRESS

谢岳 著

**TO BE
A BETTER
CITY**

城 之国治

城市政治的中国叙事



北京大学出版社
PEKING UNIVERSITY PRESS

图书在版编目(CIP)数据

城之国治:城市政治的中国叙事/谢岳著. —北京:北京大学出版社,2018.12
ISBN 978-7-301-30048-0

I. ①城… II. ①谢… III. ①城市学—政治学—研究—中国 IV. ①D6

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2018)第 251860 号

- 书 名 城之国治:城市政治的中国叙事
CHENG ZHI GUO ZHI
- 著作责任者 谢 岳 著
- 责任编辑 朱梅全
- 标准书号 ISBN 978-7-301-30048-0
- 出版发行 北京大学出版社
- 地 址 北京市海淀区成府路 205 号 100871
- 网 址 <http://www.pup.cn> 新浪微博 @北京大学出版社
- 电子信箱 sdyy_2005@126.com
- 电 话 邮购部 010-62752015 发行部 010-62750672 编辑部 021-62071998
- 印刷者 北京溢漾印刷有限公司
- 经 销 者 新华书店
- 730 毫米×980 毫米 16 开本 16.25 印张 225 千字
2018 年 12 月第 1 版 2018 年 12 月第 1 次印刷
- 定 价 54.00 元



未经许可,不得以任何方式复制或抄袭本书之部分或全部内容。

版权所有,侵权必究

举报电话:010-62752024 电子信箱: fd@pup.pku.edu.cn

图书如有印装质量问题,请与出版部联系,电话:010-62756370

献给母亲、舅母

前 言

城市化是过去四十年中国历史变革的一个重要篇章,它不仅扮演着经济发展的引擎角色,也推动了社会的变革和国家的改造。由计划经济体制塑造的城市,是一个以经济活动为中心、以服务功能为辅的空间容器。在计划经济时代,城市人口的居住格局大多以就业单位为中心,城市的社会功能是高度“单位化”的,生活模式注定是单一化和政治化的。20世纪80年代中期开始,城市工业改革无意中为城市化创造了初始条件。国有企业的渐进改革提高了经营效益,也积累了再发展和再分配的财富。在这种情况下,国家鼓励各个单位,采取政府、单位和个人筹资的方式,满足人们的住房需求,改善居民的住房条件。以“减员增效”为主要目标的单位制度改革为城市化的进一步展开创造了两个直接的条件:一方面,改革导致企业冗员被裁减,政府允许劳动力市场化;另一方面,改革将过去的社会服务功能渐渐地市场化,将附属的福利部门与原来的单位脱钩,重组为社会的服务机构,以营利为目标,由经济效益决定生存。城市服务的市场化意味着,市民可以在单位之外购买到不受排斥的服务,在居住空间上,城市居民也未必一定要围绕着工作单位安家。

当城市土地允许交易的时候,当居民合法拥有房屋产权得到政府确认之后,以建筑空间拓展为内容的城市化才真正地走上快车道。现在能够看到的城市变化主要表现为空间的拓展、移转和更新。事实上,城市化的结构性变化还表现在那些隐形的要素叠加、增减或重组。社会关系类型和结构的变化就是一个十分关键的隐形要素。在以市场化为主要特征的城市化过程中,计划经济条件下形成的集体社会契约逐渐地让位给了市场经济

条件下的个体法律契约,受到法律保护的新型劳资关系占据城市社会关系的主导地位;以市场化为特征的城市化还衍生和拓展了人们的财产关系,将个人拥有财物的权利合法化,这样,城市人口的财产权利成为创造新型社会关系的又一个主要动力源泉。不过,需要指出的是,新型城市社会关系的消失与形成不仅仅是市场化的结果,还取决于另一个更为重要的因素——政府,因为城市化的过程与结果归根结底是由政府决定的。政府主导的模式也是中国城市化的独特之处。

城市化在创造财富的同时也制造了社会不满,有些不满是针对城市里的其他群体,有些不满则指向了地方政府。在城市化的过程中,有四种类型的社会集体行动和城市化之间存在着直接的关系:居民房屋拆迁、农民土地征用、环境保护运动和业主维权。居民房屋拆迁和农民土地征用都是由城市空间拓展引起的,有些项目是公共性的,如图书馆、公园等,有些项目则是商业性的,如商业居住区、购物中心、工厂等。被拆迁的居民常常由于以下几个原因而采取集体抗议行动:不接受政府拆迁部门对房屋面积的测定;拆迁单位补偿不足或不及时;拆迁部门在当事人没有同意的情况下强制拆迁;不接受政府的安置方案等。农民土地征用涉及的问题更加复杂,比较突出的问题包括:土地征用的标准过低;就业安置不到位;集体资产处置过程中的腐败行为;从农民变为市民之后的社会不适应;外嫁女的土地补偿争议等。环境保护运动和业主维权既有捍卫自身权益的诉求,也有争取良好生活质量的动机,两者经常交叉重叠。垃圾焚烧、化工项目的环境风险(如PX项目)是过去十多年里城市人口关注的焦点问题。城市扩张而带来的环境恶化,如空气、水、噪音污染等,使得那些居住在污染所及范围内的居民,在健康与财产上受到了直接的损害。不过,在改善环境问题的集体行动中,参与者大多数并非利益直接受损者,行动的主体主要是中产阶级职业群体。这些中产阶级参与者将城市环境看作一项公共资源,为城市的其他群体而行动和呐喊。表面上看,上述集体行动是城市化的直接结果,但事实上,它们得益于城市化创造的便利条件。

既然城市化带来了社会矛盾,国家就需要在城市空间安排一系列制度

来遏止矛盾的发生,同时通过制度来化解争议。制度的设计是整体性的和系统性的,而不应是零碎的和彼此不相关的。国家制度建设的第一步是在新的城市空间及时地将国家要素建立起来,乡镇转变为街道,村委会转变为居委会,居委会组建业主委员会。国家制度建设的第二步是建立相互衔接、彼此合作的人口登记管理制度,完善户籍制度。国家制度建设的第三步是如何有效地遏止与化解社会矛盾。基于整体性治理的原则,国家在城市基层建立了跨部门的协作机制,以公安与法院为治理主体,运用数字技术采集信息,将各种社会矛盾纳入这个庞大的治理网络,发挥党政部门和社会团体的优势,动员多元的力量化解社会矛盾。

城市化、社会行动和国家治理这三个关键词是笔者理解中国城市政治的基本脉络和视角。可以说,三个概念之间并非毫无关联,而是一种因果关系。这种关系的细致考察集中在本书收集的数篇文章里。它们是过去几年笔者对中国城市政治研究的大部分成果。城市化是中国城市政治研究的一个背景,以空间重构与社会重组为显著特征。本书第一章(从城市化到政治失序)着重从学理上宏观地阐述了城市化与政治秩序之间的因果关系。这种因果关系意味着,众多社会不稳定事件是由城市化带来的,即使有些事件不是城市化的直接结果,但是,城市化是这些事件发生的重要背景。第二章(从城市空间审视集体行动)也是纯学理的分析,将城市化中的一个重要因素——空间结构作为集体行动的一个主因,从而将空间视角引入中国的城市政治研究中。接下来的两章是中国城市化与社会稳定关系的案例研究:第三章(“汲取”与“包容”:“农民上楼”的模式)涉及中国城市化模式的一个重要内容,即政府和市场如何将农民变成市民;第四章(房屋产权来源与集体动员的模式)则探讨城市化模式的另一个方面,即城市人口为什么在面对物业管理难题的时候会采取两种不同的行为方式。既然城市化容易给城市带来社会矛盾,城市人口常常采取集体行动对基层政府或房屋开发与管理公司表达不满,那么,我们就需要将焦点移转到城市政治的核心概念——国家治理上。接下来的几篇文章从不同的视角观察国家的应对措施,并且常识性地提出国家治理的可行方案。

对中国学术界而言,城市政治是一个重要但却被严重忽视的领域,众多的专业人士热衷于为“城市病”提供技术“药方”,而疏于先从政治上去寻找“病根”,然后再对症下药。如果城市治理离开了国家因素,我们将会失去行动的准星和判断行动是否适当的标准,严重的话,为城市所做的努力将会背离国家建设的正确方向。反过来也是如此,如果国家建设偏离了正确的方向,借助于国家力量而实施的城市治理也将违背城市文明的运行规律;如果城市治理抑制了人的自由发展,城市的活力和创新也将无从谈起。

目 录

第一章 从城市化到政治失序	001
一、三种解释路径	004
二、方法论“工具箱”	010
三、国家基础权力：诠释中国例外的替代性理论	014

第二章 从城市空间审视集体行动	019
一、集体抗争的空间分布	022
二、在空间之下利用与构建关系网络	025
三、利用和重构空间的象征意义	029
四、维持与建立城市的政治秩序	031
五、结论	033

第三章 “汲取”与“包容”：“农民上楼”的模式	035
一、农民如何上楼？	038
二、不同的模式，相似的后果	041
三、差异归因：作为独立变量的财政	045
四、结论	051

第四章 房屋产权来源与集体动员的模式	053
一、房屋产权私人化过程中的政治经济逻辑	057
二、上海住宅商品化的混合逻辑	063
三、比较案例分析	072
四、结论	080

第五章 社会秩序商品化	083
一、秩序商品化的生产机制	089
二、破坏的强度	095
三、政府协同能力	100
四、医疗市场的行政依附	105
五、结论	112

第六章 基层法院的司法动员	113
一、司法调解的革命传统	119
二、司法调解复兴的新动力	123
三、司法调解的动员模式	128
四、调解动员的政治基础	138
五、结论	143

第七章 社会秩序治理的财政政治	145
一、公共安全财政体制改革的背景	149
二、财政改革与支出增长	153
三、支出的地区差距:东西之间	156
四、支出增长与效率递减	160
五、结论	166

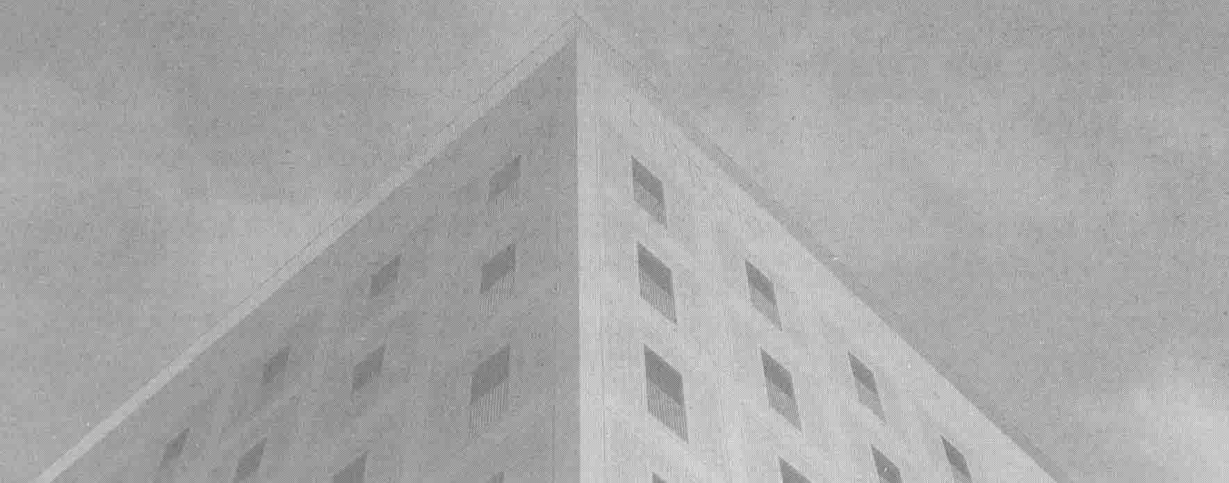
第八章 大都市秩序治理的国家基础权力	169
一、研究的问题与解释的工具	171
二、城市集聚的财政效应	173
三、在城市新空间嵌入国家元素	178
四、共享城市繁荣	183
五、城市秩序的整体治理	188
六、结论	194

第九章 草根动员：在基层社会发现国家治理的经验	197
一、行政治理的结构性难题	200
二、草根动员的治理过程	203
三、框架塑造	208
四、关键的“第三方”	211
五、机遇/威胁的归因	215
六、结论	221

第十章 国家治理的法治逻辑：从行政诉讼改革的角度	223
一、文献回顾与基本观点	225
二、国家治理体系的本土化建设	231
三、行政诉讼改革	239
四、结论	246

第一章

从城市化到政治失序



1964年,查尔斯·蒂利出版了一部后来成为经典的著作——《旺代》(*The Vendee*)。作者以法国大革命为背景,对比了法国西部两个不同的地区对于发生在巴黎的剧烈革命所作出的不同反应。作者发现,城市化的程度是造成两个地区革命或反革命行动差异的主要原因。^①撇开作者其他重要的理论贡献,《旺代》第一次在城市发展、工业化等社会变迁与政治不稳定之间建立起因果联系,将城市化的解构与重构力量视为历史转型和集体行动的一个重要机制。《旺代》反映了一个基本事实,关系到人口变动、关系重组与制度变迁的城市化,或迟或早会在国家与社会之间制造紧张关系,从而为政治不稳定“埋下”祸根。自《旺代》之后,有关“城市化与政治不稳定”的研究成果大量面世,理论不断更新,研究方法日臻完善。总体而言,已有的文献倾向于从三个路径——城市偏向、城市主义和政治排斥——来解释城市化与政治不稳定之间的关系;相应地,方法论也大致发展出三种类型,即城市主义、生态主义与历史主义。

中国是“城市化与政治不稳定”的一个例外现象。在长达三十多年的快速城市化过程中,城市人口的密度不断提高,社会关系逐步多元化,财富积累产生了庞大的城市中产阶级,等等。不过,尽管城市化导致了经济、社会以及文化在城市空间的激烈变化,城市的社会秩序基本保持良好,没有发生持续的、具有政治目的的大规模社会抗争。从过去几十年中国问题专家研究的主题来看,也能够从一个方面支持上述例外论的事实。那些以社会抗争研究见长的学者集中于以下经验观察:从20世纪80年代的农民抵

^① Charles Tilly, *The Vendee*, Hodder & Stoughton Educational, 1964.

制税费负担、90年代以来的城市工人抵制国有企业转制问题,到从90年代以来一直持续至今的农民工对抗非国有企业的集体行动,以及城市中产阶级为了捍卫生活质量而发起的环境保护运动,等等。但是,这些抗争缺乏持续性和创新性^①,大多是基于“规则意识”而非“权利意识”上的集体表达。^②

基于中国案例而进行的分析,解释路径大致上没有超出前面所提及的三种类型,方法论的运用偏重城市主义和生态主义,历史主义方法的运用则较为少见。少量研究成果侧重于历史制度主义方法,如户籍制度、劳动法规等。但是,解释大多是微观的和局部的。既然中国例外是一个重要谜团,已有的学术工作又不够理想,我们就应该在已有的理论基础之上寻找替代理论。

三种解释路径

城市化与政治不稳定之间的因果联系基于一个共同的假设,即城市比农村对政治统治更危险。这种假设也是被经验所证实了的,因为许多发展中国家采取了多种措施,例如,大幅度减少联系城市与乡村的基础设施的投资,将大规模的国有企业迁移出首都,试图规避由城市带来的潜在风险。^③

^① Elizabeth J. Perry, Permanent Rebellion? Continuities and Discontinuities in Chinese Protest, in *Popular Protest in China*, edited by Kevin J. O'Brien, Harvard University Press, 2008, pp. 205-215.

^② Lianjiang Li, Rights Consciousness and Rules Consciousness in Contemporary China, *The China Journal*, Vol. 64, 2010, pp. 47-68.

^③ Ruth B. Collier and David Collier, *Shaping the Political Arena: Critical Junctures, the Labor Movement, and Regime Dynamics in Latin America*, Princeton University Press, 1991.

(一) 城市偏向

罗伯特·贝兹对中部非洲的长期研究,为比较发展经济学做出了重大贡献,同时也为理解发展中国家城市化与政治不稳定的因果关系提供了重要的视角。在那本经典的小册子里,贝兹发现了政府普遍采取“以牺牲农民利益来确保城市利益”的政策,强制干预农业市场。政府干预农业市场的手法在农村和城市之间形成鲜明对比:在农村,政府强制压低农产品的价格,低价出售给城市居民;在城市,政府向农业加工企业提供补贴,维持城市居民相对优越的生活条件。^① 这就是著名的“城市偏向”政策。“城市偏向”具有两个明显的目的:一是,通过操纵市场、控制农业,将农民维持在一种贫穷的状态,从而降低他们挑战政权的能力;二是,采取收买的办法,实行低物价、高补贴,在城市人口特别是特权阶层中建立政治支持。由于这种政策带有明显的掠夺性,长此以往,农民遭受的经济剥削会促使他们联合起来造反。

“城市偏向”政策在城市与乡村之间制造了严重的不平等,农村人口的经济机会急剧减少,结果,农民大量涌入城市,增加了城市人口的密度。城市人口密度的增加又反过来使得城市成为不稳定的政治舞台。相对于农村,高人口密度的城市通常通过四个机制制造政治危险:(1) 城市人口更容易接近权力中心;(2) 人口聚集、信息流动更容易制造集体抗议;(3) 大城市大多存在着居无定所的穷人聚集的贫民窟,这些贫民窟相对于其他社区犯罪率更高,是制造骚乱的重要土壤;(4) 城市容易形成诸如环境、人权等焦点议题。^② 因此,从长期来看,“城市偏向”政策削弱了国家的初始目标,诱使更多的农村人口来到城市寻找生存的机会,他们的流动不仅在农村制造挑战,也在城市成为对抗政府的主力。

^① Robert Bates, *Markets and States in Tropical Africa: The Political Basis of Agricultural Policies*, University of California Press, 1981.

^② Jeremy Wallace, Cities, Redistribution, and Authoritarian Regime Survival, *The Journal of Politics*, Vol. 75, No. 3, 2013, pp. 632-645.

苏联和东欧国家在采取“城市偏向”政策的时候,其政策效应不同于其他类型的发展中国家,如拉美国家。一个重要原因是,社会主义国家并没有把制造贫困作为政治统治的一个策略,而是在城市人口或农村人口中竭力维持平均主义的工资和福利政策。这种政策至少抑制了因不平等带来政治不满的程度,进而减少人们表达不满的机会。另一个重要原因来自社会控制的能力,也就是下文即将讨论的城市主义。社会主义国家对社会的控制能力和组织化的程度是其他类型发展中国家难以企及的。正因为如此,“城市偏向”政策对社会主义国家政治秩序的冲击,相对而言要低于其他威权主义国家,政权的继续时间也是最为持久的。^①

(二) 城市主义

城市主义是城市社会学定义城市化的一个重要指标,指的是城市人口之间建立起特定的关系或者特定的生活方式。^② 城市主义对于社会秩序在发达国家与发展中国家发挥着两种截然不同的作用。在发达国家,学者们和政府提倡城市主义的生活方式,因为城市主义意味着人际交往(和互动机制)的密度和多样化,能够形成强社会关系网络,人们的独立性增强,从而有利于创造力的发展。^③ 中心城区的衰落、贫富差距的加剧,以及由居住空间固化而带来的阶级再生产等问题,在发达国家的城市人口中间带来了底层边缘化、阶级隔阂、种族冲突以及高居不下的犯罪率问题。简言之,城市主义可以成为城市治理的积极资源。

不同于发达国家,发展中国家往往从统治的角度考虑,希望控制与遏制城市主义的发展,因为尽管城市主义能够培育出有利于城市问题治理的社会资本,但不论是观念形态、关系形态还是组织形态的城市主义,在一定

^① Barbara Geddes, What Do We Know About Democratization After Twenty Years? *Annual Review of Political Science*, Vol. 2, No. 1, 1999, pp. 115-144.

^② Ivan Szelenyi, Cities Under Socialism—and After, in *Cities After Socialism*, edited by Gregory Andrusz, Michael Harloe, and Ivan Szelenyi, Blackwell, 1996, pp. 286-317.

^③ Georg Simmel, *The Sociology of Georg Simmel*, Free Press, 1950, pp. 48-51.