

2018年卷·总第5辑

# 中国地方政府 治理评论

张立荣 主编



科学出版社

# 中国地方政府治理评论

(2018年卷·总第5辑)

张立荣 主编

湖北省人文社会科学重点研究基地

华中师范大学湖北地方政府治理与地方发展研究中心主办

科学出版社

北京

## 内 容 简 介

本书是湖北省人文社会科学重点研究基地、华中师范大学湖北地方政府治理与地方发展研究中心主办，专门发表中国地方政府治理研究成果的专业学术出版物。秉持推动中国地方政府治理研究，助力实现国家治理体系与治理能力的现代化的学术宗旨，倡导规范严谨的研究方法，鼓励理论创新，注重经验研究；回应地方政府治理实践，构建本土化地方政府治理理论；跟踪国际理论前沿，开展建设性学术对话；弘扬公共精神，服务我国地方政府治理实践。

本书可供地方政府治理领域的研究人员，以及公共管理、政治学等相关学科领域的教师、研究生参考阅读。

### 图书在版编目 (CIP) 数据

中国地方政府治理评论. 2018年卷: 总第5辑/张立荣主编. —北京: 科学出版社, 2019.4

ISBN 978-7-03-059119-7

I. ①中… II. ①张… III. ①地方政府—行政管理—中国—文集 IV. ①D625-53

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2018) 第 237904 号

责任编辑: 邓 娴 / 责任校对: 孙婷婷

责任印制: 张 伟 / 封面设计: 无极书装

科 学 出 版 社 出 版

北京东黄城根北街16号

邮政编码: 100717

<http://www.sciencep.com>

北京虎彩文化传播有限公司印刷

科学出版社发行 各地新华书店经销

\*

2019年4月第 一 版 开本: 787×1092 1/16

2019年4月第一次印刷 印张: 10 3/4

字数: 252 000

定价: 86.00 元

(如有印装质量问题, 我社负责调换)

# 中国地方政府治理评论

编辑单位：华中师范大学湖北地方政府治理与地方发展研究中心  
华中师范大学公共管理学院

主 编：张立荣

副 主 编：徐增阳 冷向明

学术委员会：（按拼音排序）

陈振明 高培勇 马 骏 [美]牛铭实

徐 勇 郁建兴

编辑部主任：冷向明（兼）

编辑部成员：定明捷 周凤华 饶常林 徐军玲

王超群 王远伟 蔡长昆 陈刚华

韩 璟

编辑部执行秘书：郭淑云

# 目 录

尺度重构视阈中的长江中游城市群政府治理研究 .....	张立荣 汪榆淇 (1)
机制设计视角下精准扶贫过程中的腐败预防研究 .....	尤光付 杜 祎 (36)
间断平衡理论视角下的“一胎化”政策终结探析 .....	定明捷 卜方宇 (59)
公共管理硕士(MPA)专业学位研究生课程满意度问题研究——以湖北省三所高校为例 .....	王远伟 王新娇 (95)
县域生态文明建设绩效测度与障碍因素诊断——以江西省黎川县为例 .....	杨 蕊 韩 璟 柯 楠 卢新海 (133)
新型城镇化建设水平测度与障碍因素诊断——以中原城市群核心9市为例 .....	柯 楠 韩 璟 杨 蕊 卢新海 (149)
《中国地方政府治理评论》约稿函 .....	(160)

# Contents

Research on Governance of Urban Agglomeration in the Middle Reaches of the Yangtze River in the Perspective of Scale Reconstruction .....	Zhang Lirong Wang Yuqi (1)
Research on the Corruption Prevention in the Process of Precision Poverty Alleviation under the Perspective of Mechanism Design .....	You Guangfu Du Yi (36)
Analysis of One-Child Policy Termination under the perspective of Punctuated Equilibrium Theory .....	Ding Mingjie Bu Fangyu (59)
A Study on Satisfaction Degree of Master of Public Administration (MPA) Professional Postgraduate Course——Taking Three Universities in Hubei Province as Case .....	Wang Yuanwei Wang Xinjiao (95)
Performance Measurement of Ecological Civilization Construction and the Obstacle Factors Diagnosis at the County Level——A Case Study from Lichuan County in Jiangxi Province .....	Yang Chun Han Jing Ke Nan Lu Xinhai (133)
Measurement of New Urbanization Construction Level and Obstacle Factors Diagnosis ——Take 9 Core Cities in the Zhongyuan City Group as An Example .....	Ke Nan Han Jing Yang Chun Lu Xinhai (149)
Invitation of Articles to <i>China Local Governance Review</i> .....	(160)

# 尺度重构视阈中的长江中游城市群政府治理研究

张立荣 汪榆淇<sup>①</sup>

**摘要:** 进入 21 世纪后, 中央力图加强对地方的指导和管理, 一个个新兴国家战略区域相继出现, 国家中心城市、国家级新区、国家级城市群等是其主体形态, 最终形成了“中央—国家区域战略规划—国家战略区域”的新型国家—区域政府治理尺度。换言之, 国家区域战略规划已成为国家治理尺度重构之下的核心政府治理行为。然而, 一方面, 国家战略区域布局与现行行政层级治理构架交叉, 刚性尺度(行政区)与柔性尺度(区域)相交错, 各自内部又有尺度相重叠, 从而造成了新的治理矛盾和难题。另一方面, 实行区域战略措施和治理区域公共事务主要依赖于地方政府, 而从现在的情况看, 一些地方政府争“帽子”轻“底子”, 有的积极争取成为国家战略区域而忽视具体治理成效, 有的寄希望于搭上区域一体化发展的“便车”坐享发展成果, 这对区域“善治”产生了消极影响。长江中游城市群是中央政府、地方政府共同推动国家治理尺度重构的产物。研究认为, 当前长江中游城市群政府治理成效有限, 城市群内部领头城市的“大城市病”突出, 区域内部发展不平衡, 一体化发展程度总体处于中低水平, 与国内知名城市群差距较大。为了进一步提升长江中游城市群政府治理成效, 推进长江中游城市群一体化发展, 需要完善中央政府国家区域战略规划、创新地方政府合作制度和机制、促进多元主体参与治理、协调和落实城市群政府治理责任。

**关键词:** 城市群政府治理; 尺度重构; 长江中游城市群; 区域治理

**Abstract:** After entering the 21st century, the central committee tries to strengthen the ability to regulate and control the localities, the strategic regions of emerging countries have emerged one after another. National central cities, state-level new districts, and national-level urban agglomerations are the main forms. They eventually formed the new national-regional government governance scale of “central-state regional strategic planning-national strategic area”. It can be said that the national regional strategic planning has become the core governance behavior under the reconstruction of national governance scale. However, On the

---

<sup>①</sup> 作者简介: 张立荣, 男, 华中师范大学公共管理学院教授、博士生导师, 研究方向为政府治理与改革; 汪榆淇, 男, 华中师范大学公共管理学院硕士研究生, 研究方向为政府治理与改革。

one hand, the current administrative hierarchy is still maintained in the national strategic area, the rigid scale district and the flexible scale (region) are intersected, and their internal scales overlap create new governance conflicts and problems. On the other hand, the implementation of specific regional strategic measures and regional public affairs governance relied on local governments. From the current view, some local governments focused on “hats” rather than “basics”, some actively sought to become national strategic regions while neglecting the effectiveness of governance, some hope to ride on the development of regional integration development and enjoy development results, which has a negative impact on regional “good governance”. The urban agglomeration in the middle reaches of the Yangtze River is a product of the central government and local governments promoting the reconstruction of national governance scale. However, at present, the “big city disease” in the leading cities in the middle reaches of the Yangtze River is prominent, and there is a big gap in the internal development of the region. The overall level of integrated development is generally at a medium or low level, and there is a big gap with the well-known urban agglomerations. In order to improve the effectiveness of governance and promote the integrated development in the middle reaches of the Yangtze River, it is necessary to improve the regional strategic planning of the central government, to innovate the cooperation system and mechanism of local government, to strengthen the participation of the main body of multiple governance and to coordinate the governance responsibility of the urban agglomeration.

**Keywords:** Urban agglomeration governance; Scale reconstruction; Urban agglomeration in the middle reaches of Yangtze River; Regional governance

## 1 问题的提出

党的十九大报告明确指出,中国特色社会主义进入新时代,我国社会主要矛盾已经转化为人民日益增长的美好生活需要和不平衡不充分的发展之间的矛盾<sup>①</sup>。发展不平衡不充分已成为满足人民日益增长的美好生活需要的主要制约因素。当前我国国家治理面临的一个突出问题是“区域发展不平衡”,城乡差距、城际差距、区域差距悬殊,严重影响我国社会经济各领域的持续健康发展。同时,我国政府治理能力和治理体系尚处在现代化的建设过程中,区域治理、城市治理呈现碎片化,各类治理问题凸显。因此,实施区域协调发展战略,利用城市群尺度改善政府治理效能,既是国际社会的历史经验,也是目前我国发展阶段的内在要求。

进入 21 世纪后,国际环境发生深刻变革,资本主义呈现出新的发展形式,这要求我国的政府治理能力和体系必须做出适时的调整、改善。在国家治理逻辑上,传统的以

<sup>①</sup> 资料来源: [http://www.gov.cn/zhuanti/2017-10/27/content\\_5234876.htm](http://www.gov.cn/zhuanti/2017-10/27/content_5234876.htm), 2017 年 10 月 18 日。

行政区行政和行政层级为基础的区域治理,无法满足中央政府在国内外新形势下的战略要求。2005年起,中央密集批复“国家战略区域”,以“国家中心城市”“国家级新区”和“国家级城市群”为主要形式,加以多种“国家区域战略规划”,重新确立区域发展目标。这些“再国家化”行为事实上促成了国家一区域的治理尺度重构。长江中游城市群就是这种国家治理尺度转变的产物。

长江中游城市群是全国范围内第一个得到国务院正式批复而建立的国家级城市群。2015年的《长江中游城市群发展规划》和2016年的《长江经济带发展规划纲要》共同定义了长江中游城市群的关键地位,要求将长江中游城市群打造成“中国经济新增长极、中西部新型城镇化先行区、内陆开放合作示范区、‘两型’社会建设引领区”。这样的战略定位,在我国社会经济发展进入新时代、全面深化改革和推进新型城镇化的背景下显得尤为突出。

那么,国家一区域的治理尺度重构在我国有怎样的时代内涵?区域协调发展战略和长江中游城市群有着什么样的内在关联?针对长江中游城市群有哪些政府治理行为?如何解读这些政府治理行为?其成效又如何?我国政府如何有效进行城市群治理?这些问题引起了本文的选题和写作。

## 2 文献回顾

### 2.1 关于区域治理的理论范式

区域治理相较于区域一体化突出了对区域公共事务的重视,其理论范式对经济导向的区域一体化理论进行了扬弃。此外,公共事务产生于人类的社会交往进程中,发达资本主义经济体的城市化水平高,人口高度集中于城市,所以西方话语体系中的区域治理蕴藏着城市区域化或者说城市区域治理的旨趣。由此,大致产生了大都市政府理论、公共选择理论、新区域主义理论、地域重构和再区域化理论这四种区域治理理论范式<sup>[1]</sup>。

#### 2.1.1 大都市政府理论(旧区域主义理论)

大都市政府理论是20世纪上半叶伴随第二次工业革命和欧美城市化而诞生的。大都市区通常指主要通过地理、经济联系的一个以大城市为中心辅以几个较小城镇、社区组构而成的城市聚集区。该理论在20世纪40年代到80年代中期的美国区域治理研究界占主导地位。

第二次世界大战后,美国大都市区快速发展,规模和数量双增长,各类地方政府杂糅进大都市区的公共事务中,如政府功能重叠、行政边界模糊等“碎片化”问题凸显。大都市区重在对区域内社会、经济的整合,而“碎片化”问题造成了公共财政的不平等、公共服务的非均等化,从而撕裂了大都市区,严重阻碍区域公共问题的有效处理。在这方面,大都市政府理论遵循社会经济一体化的初衷,主张采取兼并和合并来扩大中心城市边界,以加强对边缘城镇的管控。中心城市发展为大都市城市,该中心城市的政府则为大都市政府,间接实现区域公共服务的统一安排,改善公共服务效率,增进社会公正。简而言之,大都市政府减缓了中心城市与郊区之间的公共财政失衡,可以高效配置地方

资源，优化区域性公共服务的供给，如供水排污、卫生防疫、公共交通等。

但在行政体制上，大都市政府并没有将边缘城镇的地方政府或自治机构吸纳进来，大都市政府主要着眼于跨地区性质的公共事务，而单纯的地方性事务，如公共休闲场地、居民生活废弃物等仍归属各地方政府管辖。于是，大都市政府夹塞在全美普遍的中央和地方政府的行政架构之间，形成“双层政府”状态，这使得大都市政府必须十分注意与中央政府和地方政府之间的府际关系，致使大都市政府治理难以长效化、推广化和常规化。

在现实中，大都市政府理论的效果遭到质疑：其一，缺少足够的经验和证据说明大都市政府在提升区域社会效益上具有更高的效率；其二，由于美国的特殊国情，大都市政府的设立威胁到了以黑人为代表的少数族裔的政治利益；其三，大都市政府提供区域公共服务时为了均等化和政治避嫌，将主要精力放在基础设施欠缺的新兴郊区，而人口集中的城市中心公共服务质量并没有得到多少提升。

### 2.1.2 公共选择理论

公共选择理论兴起于20世纪五六十年代，该理论运用于区域治理，是对大都市政府理论的反思，摒弃唯一中心的区域治理思维，希冀建构一个不依赖于中心城市政府的区域公共服务传送系统，形成以核心区为主导的多中心区域治理模式。公共选择理论范式的最大特点是鲜明的市场性和竞争性，将区域公共服务的碎片化和不均等化视为良好的环境和优势，倡导地方政府为提供优质的公共服务而竞争，主张依靠市场机制“用脚投票”破解区域公共服务供给难题。

公共选择理论强调地方之间的协议和合作，说明区域治理的价值取向由权威服从向平等合作转变。引入平等竞争的新型府际关系，刺激地方政府的创新，增强区域治理的内部动力。但是，公共选择理论的区域治理范式过于强调市场的作用，忽视了市场失灵给治理带来的困扰。区域经济发展带来的一系列政治、社会问题并不会因经济的发展而自然解决，反而会更加突出。此外，在区域公共事务中缺乏权威力量的统筹，难以实现区域关键公共事务的协调一致，对府际恶性竞争的现象也没有良好的消解办法。治理的经验告诉我们，单纯依靠市场力量并不能有效化解区域治理中效率与公平的矛盾。

### 2.1.3 新区域主义理论

新区域主义理论兴起于20世纪90年代，试图超越“政府提供”和“市场选择”的两难局面，认为区域治理中应综合竞争与合作两者机制。新区域主义理论强调区域各相关主体，包括各级各地政府、市场、第三部门等之间建立起区域战略伙伴关系，主张减少中心城市和郊区之间的社会、经济和财政差异，呼吁增加地方政府的资源和自主权，通过不同区域公共事务行动者之间的互动构建良性关系和治理气氛。

新区域主义理论具有鲜明特点：第一，新区域主义理论尤其注重非正式的横向关系，主张形成跨地区的公共事务治理协作网络，建立政府与其他利益相关者的协作机制；第二，新区域主义理论关注治理过程及其功能，强调各主体的参与、合作和协调。该理论范式的要点在于通过不同领域层级的公私机构的良性关系来达成区域治理目标。多中心

化有益于确定公共服务供给的最佳规模，避免效率损失，而鼓励合理竞争可以保障公共服务供给的质量。因此，新区域主义理论可以说是传统行政体制改革和政府企业化争论调和的产物，它发现政府和市场都没有能力去单独解决区域性问题，从而强调竞争与合作的融合，并认为区域治理是通过公共事务相关行动者间的稳定网络关系来达成的。

### 2.1.4 地域重构和再区域化理论

地域重构和再区域化理论范式滥觞于布伦纳 (Brenner) 提出的“新国家空间”理论，是新区域主义理论的延续。Brenner 认为，城市由于其在现在资本主义中的重要作用必须为资本附着提供更加完善的环境，即以全球化、城市化、信息化为特征的资本主义新浪潮要求以城市区域尺度为核心，重新组构国家的地域层次。国家为了适应现代资本发展和本国影响力的要求，必须将城市区域视为更具有战略意义的国家领土，重视提升“城市”在全球经济版图中的竞争力，进而开展国家—区域—地方的地域重构，促使城市—区域拥有充分的社会经济决策能力，适应其全球经济定位。政府在城市发展中发挥两大功效：一是以满足全球资本需求为导向，重新规划城市；二是利用良好基础设施和优惠政策来提高经济吸引力。

## 2.2 关于城市群治理的研究

区域有其浓郁的空间地理意涵，厘清区域治理的概念后，学者对区域治理问题开展了较为全面的研究，客观上对区域治理的空间范畴进行框定。笔者对李礼<sup>[2]</sup>的论述改进后认为，区域治理可分为宏观区域治理、次区域治理、中观区域治理、微观区域治理四个层次，具体情况见表 1。

表 1 区域治理的四个层次

层次	范围	实例
宏观区域治理	洲际内或跨洲的民族国家所结成的区域	欧盟；东盟；亚太、环太平洋经济合作
次区域治理	跨国界、跨边境的多边区域（可能不涵盖一国全部国土空间）	澜沧江—湄公河流域治理；图们江区域经济合作
中观区域治理	一国国内跨省级行政区的区域	珠江三角洲（以下简称珠三角）；长江三角洲（以下简称长三角）；京津冀
微观区域治理	省内跨行政区的区域	武汉城市圈；长株潭城市群

由此可见，“城市群治理”应归属于中观区域治理和微观区域治理，本文的主要研究对象“长江中游城市群”属于中观区域治理的范畴。鉴于此，本文将“城市群治理”的概念界定如下：政府、市场组织、非营利组织、公民等各利益相关方为实现城市群范围内的公共利益最大化，通过多种方式对城市群公共事务进行集体行动的过程。在此过程中，政府是首要引导者，同时十分强调多元主体的协调合作与和谐关系。

城市群治理已成为公共管理学界和实际工作部门关注探讨的一个新兴重点问题，其研究切入点多样。与本文内容相关的研究视角大致有以下几种。

### 2.2.1 探讨城市群治理的概念内涵和思想沿革

一种观点认为,城市群治理作为区域治理的子概念,延循“行政区行政—区域行政—区域公共管理(区域治理)”的“管理—治理”演变脉络,是国内跨省行政区域或省内跨行政区域的管理共同体<sup>[3-5]</sup>;另一种观点认为,城市群治理是城市治理在新历史阶段的自然发展和理论升华,主要指导思想是“城市规划—区域规划”的地域发展优化<sup>[6,7]</sup>。

### 2.2.2 分析城市群治理的理论工具

在全球化、信息化和人民生活水平得到长足改善的背景下,城市群的治理主体包括政府、企业、社会组织、公民、跨国机构等,单中心主义即建立区域政府或大都市政府的思维被摒弃,协同治理、网络治理、合作治理、新区域主义、多中心主义、整体性政府等重视协调、参与、联动、合理竞争的理论被应用到“建立怎样的城市群治理模式”中<sup>[8-11]</sup>。

### 2.2.3 研究改善城市群治理难题的切入点

主要有三个切入点:一是城市群政府间关系<sup>[12,13]</sup>。政府间关系包括横向上的地方政府与地方政府之间的关系,也包括纵向上的地方政府与上级政府、中央政府之间的关系。该切入点认为,城市群已经成为地方公共事务管理的延伸,传统的地方政府零和博弈导致资源浪费和治理碎片化,城市群内部需要建立起良性的府际关系。二是城市群生态环境治理<sup>[14,15]</sup>。该切入点关注空气污染、水污染等城市群生态环境问题,认为城市群区域环境管理体系存在顶层设计不足、区域环境管理碎片化、制度化约束缺失的问题。三是城市群公共危机治理<sup>[16]</sup>。该切入点认为,我国城市群现有的组织结构与功能设置远不能满足区域公共危机治理的价值与工具需求,关键要建立必要的政府与政府、国家和社会联合反应机制,发挥各治理主体的动能,形成一种区域性危机合作与协同治理的有效模式。

## 2.3 简要的评价及引申性思索

总体而言,国内外学术界对城市群政府治理及相关论题的研究取得了丰硕成果,为后续研究提供了重要的学术资源。然而当前的研究有两个明显缺憾:一是“城市群治理”概念被视为区域治理的子概念,较少被单独研究,针对“城市群政府治理”的研究更少。这种状况不适应“城市群”在当下政治、经济、社会、文化、生态文明全面发展中的关键地位,也不适应中国区域协调发展战略和新型城镇化战略的客观要求。二是受西方城市群治理实践和我国区域治理发展的影响,城市群治理的研究对象多着眼于特大型、世界级城市群,也就是长三角、珠三角、京津冀这三个城市群,对国内规模和影响力较小的新兴城市群研究较少。

## 3 本项研究的理论工具:尺度重构理论

根据上文对区域治理理论范式的梳理可知,地域重构和再区域化理论范式是对新区

域主义理论的深入理解，重点对现代资本主义要求下的区域治理复杂性问题进行解读，是本区域治理研究的理论前沿。由此，学界在公共管理学科话语中的区域治理讨论形成“尺度重构”的理论风向。尺度重构理论属于一种新的理论工具，当前我国公共管理学界对尺度重构理论的研究较少，所以本节就该理论的发展脉络、概念内涵、研究优势进行系统阐述。

### 3.1 尺度及尺度政治

“尺度”长期以来被当成是地理学的核心概念之一，人们将其作为一个客观的地理空间衡量概念加以运用，即“比例尺”，用以描述地图所指示区域的大小、内容和精度。20世纪70年代，凯恩斯主义、福特主义的国家干预和积累体制弊端凸显，新自由主义、新公共管理在危机之下的西方经济与行政领域兴起并扩散。竞争导向促使区域和城市在资本积累中地位崛起，国家与地方的传统关系产生转变。纵向上，生产集聚和资本流动产生了“空间压缩”，国家对“生产空间”有了重新认识，进而调整空间政策，集中培育关键地方参与全球竞争，地方的地域边界不断调整；横向上，行政分权和市场改革赋予了地方更多的政治、经济权利，改变了地方与国家的权力格局，地方与地方之间竞争加剧，资源的争夺加速着地域重构。这种由全球化引发的国家、地方关系变革与尺度理念息息相关，人们开始思索尺度概念下的社会建构和政治经济含蕴。

Lefebvre认为，资本、信息、人力、物资等通过全球化在地理空间上不断移动和扩张，而这些东西的流动需要一定的基础设施支持，基础设施建立在固有空间之上，随着全球化程度加深，固有空间也随之调整，从另一角度讲，固有空间的创造、调整奠定了快速全球化的根基，这种意义上，“空间物质的生产”转变成了“空间的生产”，而且空间不是固定的和静止的。受到Lefebvre空间生产理论的启迪后，尺度才成为政治经济分析的一个对象，逐渐被纳入地理政治学的学科范畴。1990年Smith<sup>[17]</sup>提出“尺度政治”的视角，关注国家权力在不同空间尺度上的重新分配。通过对流浪汉抗议活动的调查研究，他论证了人们可以利用扩展尺度来达到自身的政治目的。Smith<sup>[18]</sup>强调，地理尺度已经可以被理解为各类社会活动的平台，按尺度来度量地理分异，剖析权力、秩序的运动过程，即“尺度化”的过程。虽然他并未清晰地界定尺度政治的准确含义，但说明了尺度生产和尺度再生产可以成为一种政治策略。沿着这样的尺度构建路径，Swyngedouw<sup>[19]</sup>发现社会空间斗争和政治抉择都经常围绕着尺度问题，权力动态平衡的实现也伴随着尺度的重塑，或者搭建起一个新的尺度格式塔。Brenner<sup>[20]</sup>将尺度政治的含义延伸至全球化中的区域联盟，尺度成为一种重要的“管制”手段。一个尺度政治的经典比喻：假设有两个政治群体，一个是全国多数派，一个是地方多数派，他们决定通过选举手段确定某地区是否独立，这两个群体都可以进行充分的政治动员，那么可以预见，在全国尺度下，全国多数派获得的票数较多；而如果以该特定地方为尺度，则地方多数派得票多，所以两方都会争取在对己方有利的尺度中解决问题。一个真实的案例是在撒切尔政府施政时期，工党发展、控制了英国几个重要大都市区的议会，严重威胁到以撒切尔夫人为首的保守党的执政地位，于是，撒切尔政府作出了“尺度政治”意义上的应对策略——撤销大都市区政府，利用消除大都市区议会的权力凭依尺度，来巩固保守党的政治地位。

不同的尺度会产生不同的政治结果，由此可以推论出尺度本身就是权力的表征，进而可以形成尺度政治的基本分析框架：在特定区域的政治冲突中，弱势方会尽可能通过尺度上推来突破尺度界限，达到自身目的，相对的强势方则试图维持、固化尺度界限，利用尺度下移防止事态失控。高级尺度的代表有上级政府、跨区域机构、国际组织等，低级尺度的代表有特定区域、有限范围、单一行业等。尺度上推的基本方法有交通工具的运用、跨界联合结盟、社交网络的使用等，尺度下移的基本方法有直接管制、信息封锁、级别限定等。这种尺度上推和尺度下移的方式统称为“尺度跳跃”<sup>[21]</sup>（图 1）。

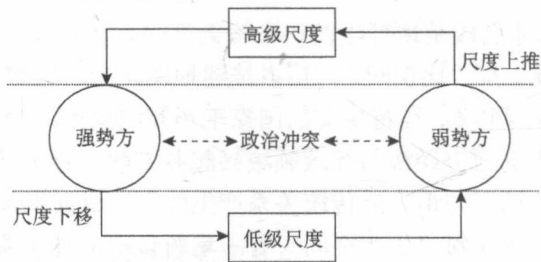


图 1 尺度政治的经典分析框架

### 3.2 尺度重构的理论意蕴

尺度政治把注意力主要放在不同主体通过尺度手段争夺政治权力，而思索全球化中的具体事件，如贫富差距、环境恶化、经济困境等，可以发现，过分专注于讨论政治权力的更迭无助于产生操作性强的治理问题应对措施，不能从治理层面有效改善全球化所引致的弊端。鉴于此，对于尺度的研究需要更加侧重于剖析多重社会力量对尺度本身的影响，用以解读国家、区域发展脉络和变革方向。Brenner 使用“全球重构”一词指代全球化，强调全球化这一巨变中的不均衡和多元特征。他认为全球化改变了传统的空间结构，蕴含更多社会建构和空间重塑的意义，尺度作为空间的衡量维度积极参与到该进程中，同时全球范围内的分权化、私有化导致了社会管制范畴和方式的重构。由此，“尺度重构”的概念内涵被引出。

#### 3.2.1 尺度重构是生产空间调整的一个维度

追溯 Lefebvre 的空间生产理论，尺度被认为是空间、地方和环境所结成的复杂混合体中的一个关系要素。“空间中弥漫着社会关系”，空间是社会关系的载体，尺度则衡量着空间，形成空间单元。现代社会资本的流动呈现出“无疆界”和“高速率”的特征，传统的地理空间意义向“流动空间”内涵延伸，其可塑性和流动性要求国家和地方必须重视“生产空间”的调整，促使高速流动的资本可以在本国和本地区附着、粘连，从而创造更多的生产机会和竞争实力。生产空间调整导致相关尺度重构，也导致了相关社会关系的重构，比如，政府间行政权力的集权与分权、管制与被管制关系的改变，市场准入领域的开放与限制。

#### 3.2.2 尺度重构是一种认识论

尺度最开始是现实世界固有并抽象出的实体结构，而在全球化、区域化、城市化的

进程中,尺度概念范畴覆盖了更大的范围,不论是在地域意义上还是在政治、经济、文化意义上,各种尺度相互交织、融合、重组。于是,社会活动、人的感受和话语权对尺度重构产生了重要影响<sup>[22]</sup>,这就使得尺度重构脱离了传统的实体存在,更多地成为人们在认识世界时于脑中构筑的观念,带有浓厚的建构主义色彩。这种意义上的尺度重构不是“自然的”或“事先的”,而是人为构建的,所以带有动态非均衡的特性。尺度重构不仅是对实体空间的改造,更是充当桥梁联系起自然地理、经济规律和社会现象,它的核心作用是构筑某种基础性框架,来帮助人们简化外部世界的结构,获取系统性的认知。

### 3.2.3 尺度重构具有实践工具性

尺度重构的实践工具性是该理论在本文中所探讨的主要功能。尺度由于其复杂的概念集合范畴,很难在社会经济领域被给予狭义定义,如 Moore<sup>[23]</sup>所认为的,尺度是结构性的社会活动平台和权力斗争框架,不断被人类实践弯曲和再生产,应淡化对尺度概念本身的争论,重点研究尺度实践,如策略性的尺度政治。Brenner<sup>[24]</sup>指出每一轮的资本主义浪潮都伴随尺度的“内外破裂”,即在资本力量的催化下,原先各种尺度边界被突破,有的尺度收缩,有的尺度扩张,从而导致了发展极化和发展不平衡。这时产生了看似相互抵触又确实共存的三对进程——“去地域化”与“再地域化”、“去管制化”与“再管制化”、“内部外化”与“外部内化”。尺度重构的实践工具性在这三对进程中得到了充分的体现。

一是“去地域化”与“再地域化”。传统的地域化是通过划分地域边界,从而划分以地域为载体的资源,如人口、矿藏,进而形成制度性的域内资源分配方式和权力分配方式。如今,随着资本流动加速和互联渠道升级,政治、宗教的传统地域性约束在全球化中的重要性下降,跨地域生产方式拥有着更高的效率,地域的经济水平和社会制度一定程度上脱离了地方和地域条件,“流动空间”取代“地方空间”<sup>[25]</sup>,行政性边界变得模糊以致消亡,“去地域化”的趋势呈现出来。另外,市场经济大发展后,全球资本在空间上不再服从民族国家的组织安排,需要根据资本扩张的需要筑建起自己的地域性。具体表现为跨国公司以公司部门、子公司、供货商、经销商为基础,建立起自己的地域单元,在特定地域和行业投入大量固定设施和组织机构,这些相对固定的空间设施和组织不断升级、调整,为资本进一步扩张提供了可能,表现出“再地域化”的特征。资本并不能漂浮在全球上空获取利润,必须有地域性的附着,而地域性的附着又需要行政性的边界保证其相对稳定。当今时代,这种行政性边界突出了文化和社会制度的差异性,在一定条件下容易激发为进一步的边界固化,从而阻碍资本的流动,引发新一轮的“去地域化”。总结来说,资本突破传统的地域边界,打破原有的尺度结构(去地域化),在流动空间中追寻高效率的生产,在新的尺度结构上固着(再地域化),通过这样的循环,资本得到一次又一次的新生。Brenner<sup>[24]</sup>将“去地域化”与“再地域化”的过程统称为“地域重构”,认为全球化是多重叠加在地理尺度上的社会经济空间和政治制度空间的地域重构过程,其本质是资本的再地域化,城市—区域—国家的尺度重构是全球化的内在要求。Swyngedouw<sup>[26]</sup>和 Anderson<sup>[27]</sup>从“全球地方化”的观点出发,认为虽然“再

地域化”将国家权力集中到特定尺度空间,但这些尺度没有在国家尺度结合成新的自我封闭结构,在“全球地方化”中,城市一区域和国家尺度的权力机器有一个共同目标,就是增强城市一区域的生产能力和区位优势,使其成为全球化中富有竞争力的节点。

二是“去管制化”与“再管制化”。第二次世界大战结束后,科技生产力的爆发式发展与原先国家垄断资本主义生产关系之间的矛盾逐渐走向不可调和,成为 1973 年经济危机的根源。此后,资本主义开始了新一轮的自我修复,冲破固有国界,将目光抛向全球,其社会化生产从一国扩展至多国,跨国、跨行业的超级企业不断涌现,形成资本主义新形态——超国家垄断资本主义。于是,跨国垄断资本与国家的“强弱”关系重新洗牌,资本不再依赖于在国家体制中求生存,反而可以要求国家改变体制。为了在全球范围内榨取超额利润,跨国巨头们希望获得更宽松的资本运转环境,急切地需要突破国家尺度、摆脱国家管制,“去管制化”浪潮便向全世界席卷而来。另外,民族国家发现无法或者不适合继续利用国家机器和政府政策来强硬地控制资本服务于本国发展,而采取了“干预空间”的迂回策略,即以空间尺度作为工具,持续引导、影响附着在固定空间上的资本和经济组织<sup>[28]</sup>,由此,国家与空间的关系变得更加紧密,国家的行政、政治、官僚机构持续干预空间,借以干预经济领域的不同层面和所有组织。随着城市和区域在全球化市场中扮演愈发重要的角色,国家开始有计划地培育更具有竞争力的城市和区域,为此,需要国家创制出新的空间战略和管制体系,制造更多的制度能量,使得游离的资本得以提前确定其剩余价值,主动附着。为了推行国家战略,国家会将较分散的地方管制权力重新集中,捏合进新的管制体系中,形成“再管制化”的过程。典型的例子有国家级新区的建立和国家区域战略规划的制订。

三是“内部外化”与“外部内化”。“内部外化”指国家内部的经济组织、社会组织、政府组织通过提高自身的国际竞争力,从而影响全球政治、经济生态,例如,美国职业篮球联赛(national basketball association, NBA)对全世界篮球运动行业的影响力;“外部内化”指跨国机构,例如,世界银行、国际货币基金组织越来越频繁地参与到国家治理和区域治理中。凯恩斯主义、福特主义盛行时期,国家的集权化与官僚化使得社会生产始终围绕着中央尺度,而 20 世纪 70 年代的经济危机后,情况发生了转变。Jessop<sup>[29]</sup>指出,中央政府的权力有被掏空的趋势,社会化生产的国际化使得中央权力在国内的驾驭能力被削减,部分国家权力转移至国际组织、区域组织、多边组织,一些国家力量被可以绕开国家串联多个地方的横向力量所替代。Cerny<sup>[30]</sup>用“锯齿效应”来形容这种国家治理权力的分化过程,认为外部内化有力地动员了中央和地方的国家机器来促进次国家尺度上的城市一区域发展转型。西方的国家尺度重构成为一种新自由主义策略,打造了许多次国家尺度的经济增长极,次国家尺度的蓬勃发展必然会形成新的超国家尺度,促使被强化的城市一区域及其组织在国际事态上的声音越来越大。新形势下,传统的国家主导的发展制度安排和微观调控手段已经不能适应资本积累、增值的要求,发生了系统性瓦解,国家通过吸引跨国企业对重点城市一区域的投资,试图建立新型国家空间,进而调控新的产业空间。同时,国家发展需要多重尺度的推动力,跨国垄断资本和超国家组织也在寻求影响力的表现点,它们附着于国家和城市一区域尺度后,经济发展诉求和社会管理诉求产生交合,原有尺度的治理形态亦随之嬗变。例如,欧盟对成员国关税

设定、人员流动、财政政策的影响。

综合以上的论述,可以发现尺度从“某种空间距离”发展成“某种社会关系”,尺度重构指明了全球化中资本流通方式和国家角色的转变,后者深刻体现了国家“治理策略抉择”的意蕴,成为一国加速资本积累和提升竞争力的基础性手段,地域组织和区域职能的重新构建是尺度重构的主要途径。尺度重构理论主要关注行政权力转移、地域空间变动、组织方式调整、多尺度主体的互动、主体间关系变化等方面。因此,本文采用的尺度重构定义为:组织结构、制度权力、治理策略等社会建构因素在尺度特性下的再生产。

### 3.3 尺度重构理论对长江中游城市群政府治理研究的契合性论证

根据以上论述,可见学者对尺度重构的研究都根源于对全球化的剖析。治理可以被理解为“统治—管理—治理”的渐进式发展,也可以被理解为政治、行政权力主导的“治国理政”,但不管如何理解,它都是人类社会生活的永恒话题。伴随全球化的步伐,新生的治理问题层出不穷,特别是当下城市—区域尺度占据全球化和现代人类生活的关键地位,需要挖掘尺度重构理论和城市群政府治理的契合点,探讨其对研究城市群政府治理问题的契合性。

#### 3.3.1 契合性一:国家治理尺度重构和国家区域战略规划中的城市群

当资本不断通过减少国家尺度依赖而提高空间流动性时,以国家领土边界为标志的制度力量相对弱化,忽视国家在资本实力和国力上的差异,会导致全球化的过度夸大。Krugman<sup>[31]</sup>对比欧盟和美国的产业集聚情况时发现,美国制造业的空间集聚情况显著超过欧盟,各地区收入差距也比欧盟小很多。可见,国家边界在全球化中依然存在强烈的壁垒意义,国家尺度仍具有相当大的影响力。尺度理论研究者,如Cox<sup>[32,33]</sup>、Swyngedouw<sup>[26]</sup>、Brenner<sup>[34]</sup>等,甚至认为民族国家的功能和角色没有被弱化,只是为了迎合全球化大潮转化成新形式,国家权力借由尺度理念重新定义。由此,国家尺度重构被视作一国的新型生产、治理策略,国家希冀通过对尺度的操控,营造一个资本可以持续积累的平台,同时维持主权的完整性。

国家尺度重构涉及国家权力与制度的重新安排,是国家权力向多重治理尺度的分化,即治理的变迁,因此可具体表述为“国家治理尺度重构”。国家治理尺度重构表现为将部分国家权力上移至超国家尺度的机构<sup>[35]</sup>,如欧盟;也表现为保障特定地方的竞争优势,在城市—区域尺度构建新的区域管治机构和制度<sup>[36]</sup>;还表现为治理主体尺度的延展,在国家治理过程中囊括了多方位、多层次的“话语者”。国家治理尺度重构体现的是国家权力与国内外资本进行融合,国家权力经过治理尺度重构后与资本在不同尺度空间上交织,对资本流动的信号更加敏感。同时,外部环境变化会刺激国家强化其在管控危机和规制发展上的作用,国家治理尺度重构成为国家调整治理策略的一种方式。在这样的路径下,国家权力透过尺度化过程,引发不同空间范围内组织方式与治理模式的重新组构,深刻地表现国家的治理角色。

全球化伴生城市化。国家看到了城市—区域在全球化中的关键地位和推动国内发展的巨大作用,从而进行尺度重构:根据国家发展战略规划,一些治理权力被中央权威集