

张衍春, 胡国华, 单卓然, 等. 中国城市区域治理的尺度重构与尺度政治 [J]. 地理科学, 2021, 41(1): 100-108. [Zhang Xianchun, Hu Guohua, Shan Zhuoran et al. Rescaling and politics of scale in China's city-regional governance. Scientia Geographica Sinica, 2021, 41(1): 100-108.] doi: 10.13249/j.cnki.sgs.2021.01.011

中国城市区域治理的尺度重构与尺度政治

张衍春¹, 胡国华², 单卓然³, 李禧⁴

(1. 浙江大学公共管理学院, 浙江 杭州 310012; 2. 浙江省发展规划研究院, 浙江 杭州 310012; 3. 华中科技大学建筑与城市规划学院, 湖北 武汉 430074; 4. 河海大学公共管理学院, 江苏 南京 211100)

摘要: 系统回顾西方尺度理论, 尤其是尺度生产(尺度重构与尺度政治)理论, 借此阐释中国城市区域治理形成的尺度逻辑。研究发现, 中国城市区域包括城市群与都市区 2 个地理尺度; 治理尺度是以行政权力为核心, 形成自上而下的行政权力金字塔; 治理尺度的动态重配并与地理尺度相耦合的过程是中国城市区域治理的尺度建构的本质; 改革开放后, 中国宏观政治经济在“去中心化-再中心化”过程中持续动态调整; 中国城市区域的产生是国家空间选择性的结果, 来克服以城市为基础的资本积累模式的体制危机; 城市群治理以柔性尺度重构为主, 都市区治理以刚性尺度重构为主; 城市区域内部产生复杂的多主体间的尺度博弈。

关键词: 尺度重构; 尺度政治; 城市区域; 治理

中图分类号: F129.9 **文献标识码:** A **文章编号:** 1000-0690(2021)01-0100-09

1990 年后, 中国城市区域主义成为推动国家、区域与城市经济发展的主要地域空间模式。2000 年开始, 新一轮“城市群热”推动独立城市单元转向城镇群体组合(城市群)模式发展, 借此重新寻求全球经济与城市体系下的资本再地化。2015 年以来, 以“长江中游城市群”“川渝城市群”“中原城市群”“粤港澳大湾区”等为代表的新一轮地域空间重构, 既是改革开放后自上而下行政分权的制度产物, 也是中央政府主导的国家竞争力提升的战略表征。此外, 这些城市区域具有地理尺度的多样性, 有省域范围内的, 如“珠三角”及“中原城市群”, 也有跨省联合的巨型城市区域, 如“长三角”与“中三角”, 更有跨越不同制度边界的, 如“粤港澳大湾区”。《国家新型城镇化规划(2014—2020 年)》(http://www.gov.cn/zhengce/2014-03/16/content_2640075.htm)中突出强调城市群是推动城镇化的主体形态^[1]。2019 年初颁布的《粤港澳大湾区发展规划纲要》(http://www.gov.cn/gongbao/content/2019/content_5370836.htm)进一步标志着跨越

不同制度边界的经济社会系统协同发展的深化^[2]。由此可见, 城市区域主义不仅是地理尺度的重构, 也是社会政治经济关系的再安排。

中国城市区域主义的政治经济逻辑, 是当前人文地理学、城市经济学及城市政治学研究的热点问题。而“尺度”“尺度重构”及“尺度政治”等理论成为解译中国城市区域治理的重要工具。Wu 指出中国城市区域主义的产生是特定尺度生产的结果, 即改革开放后行政分权导致地方经济增长的同时, 在区域层面出现管制失灵, 城市区域主义被用作克服管制失灵的危机管理策略^[1]。同时, 这一尺度生产的过程被描述为以中央政府主导的自上而下和以地方政府发起的自下而上的协同性尺度建构^[3]。

借鉴西方尺度理论, 本文从尺度重构的角度解释中国改革开放后行政权力运作的逻辑, 即中央与地方权力动态调整与迁移。这一尺度逻辑有助于理解城市区域治理的相关要件, 如地方政府发展主义(local state developmentalism)及城市区

收稿日期: 2020-02-12; 修订日期: 2020-08-15

基金项目: 国家自然科学基金项目(51708233)资助。[Foundation: National Natural Science Foundation of China(51708233).]

作者简介: 张衍春(1988-), 男, 安徽巢湖人, 研究员, 博士, 主要从事城市与区域治理, 国土空间规划与城市群空间规划, 城市空间增长政策研究。E-mail: zhangxianchun@zju.edu.cn

通讯作者: 单卓然。E-mail: hust_szz@sina.com

域主义(city-regionalism)等。进而,系统探究国家空间选择理论下中国城市区域的尺度逻辑,探索中央-地方间博弈的根源与历史演变及城市区域产生的国家战略意义。最后,借助尺度政治理论,剖析个案,探索不同区域尺度内,各主体间尺度博弈内涵及共同致力于创造的治理秩序。通过梳理中国城市区域治理的尺度逻辑,本研究旨在为中国城市区域发展及跨界合作提供理论与政策启示。

1 西方尺度理论回顾: 尺度、尺度重构与尺度政治

1.1 尺度与尺度等级化

尺度概念与制图学密切相关,即自然地理领域对地形地图的分级。地理学者通过采用精细统一的比例尺标准,对同一图幅范围内的不同地物要素进行量化。采用不同比例标准所得出的图形图面大小不一。简言之,尺度为研究实体物质的几何体量提供了相对固定的标度框架,所有的物质特性均可进行丈量比对,实体物质的变化在研究期间被视作相对恒定。由此得出的“测度尺度”的概念,如遥感影像像素等,是以尺度为衡量标准,对客观的观察对象进行数量化与标准化^[4]。

20 世纪 80 年代,尺度概念经由 Taylor 等学者引入人文地理学领域。尺度开始包含复杂的社会与权力关系,并进而对尺度进行等级化的隐喻^[5]。学者们建立了框定研究对象的等级体系,如“全球-国家-地方”^[4]、“身体-家-社区-都市-区域-国家-全球”^[6]等。这些层级体系以大小递进、与社会紧密关联的地理空间为划分依据,相互垂直且层级嵌套。并且,承认地理尺度是特定类型的社会活动发生的平台,但并非只有特定尺度平台才能聚集社会政治经济活动^[7]。尺度等级化的过程中也存在机械化视角,集中于将尺度视作实物,而忽视实物间复杂的动态关系^[7-9]。而同时期“尺度生产”概念也被学者所发展,认为尺度包含了复杂的社会活动,进而为研究实质可辨的空间化政治(substantive and tangible spatialized politics)奠定基础^[6]。

1.2 社会建构的尺度生产: 尺度重构与尺度政治

1.2.1 尺度重构——全球化下社会关系的重塑

社会活动与过程涉及多元主体和复杂的政治经济结构,各因素之间的互相作用产生复杂的社会关系。社会关系的调整会推动相关尺度的变化,

即为尺度重构。层级上,这些关系可以是跨越尺度层级的,如欧洲国家治理空间的尺度重构。而在国家内部,通过国家空间选择(state spatial selectivity),赋予部分区域特殊的发展条件和政策追加来应对资本累积的危机,如区域发展不平衡等问题^[10],推动在资本积累、区域治理等方面的尺度重构。尺度重构也可以是同一尺度内部的,如 Brenner 提出在相对限定的地理范围内,社会关系的发生引发尺度内涵的转变^[11]。性质上,这些关系包括权力、经济、文化等^[12]。

尺度重构作为重要理论工具可用于阐释城市区域治理过程^[13]。城市区域治理的尺度重构较特殊,既有社会关系的重塑,也有物理空间的边界转变。再如从全球化与再地域化引发的城市治理的尺度重构上,并非局限于单一尺度,而是置于全球尺度的城市体系中。资本再地化促使城市演变成覆盖更大地理范围的多中心城市区域的形态,传统的核心-边缘结构由此被重构。同时,在城市区域内部,跨国资本的再地化受国家束缚明显减弱,多重地理尺度得以重新组织^[14]。此外,由于社会关系也存在结构变迁,尺度重构处于变化之中。原有的尺度层级可能保留,可能消失,或产生新的尺度^[15]。进而,新尺度再为社会政治力量提供互动平台,循环往复,形成动态的尺度过程^[16,17]。

1.2.2 尺度政治——对社会斗争的过程解析

针对尺度政治,不同学者对 scale 和 politics 的理解不同,进而产生了多种理论解释。普遍认为最有影响力的是 Smith 提出的“politics of scales”,指社会活动和斗争的地理尺度框架,地理尺度的生产和建构为一系列社会空间变化提供了丰富的依据^[18]。Brenner 对“politics of scales”进行分类,在“of”指代的单复数含义下,“politics of scales”有单一尺度与多层级尺度的差别^[11]。前者强调在相对封闭的地理尺度内发生的社会空间组织的生产、重组或论争的现象;后者则融合多个层级尺度上特殊的差异、排序和层级中所包含的尺度生产、重组或论争现象。这种解读有助于梳理复杂社会过程的内涵,但具有明显的结构主义倾向,现实中很少存在单一尺度政治。因此,复数指代(politics of scales)更趋近对现实的理解。针对尺度政治,MacKinnon 在前人基础研究上进行提升,不同于政治经济学的浓重的物质色彩,认为尺度政治融合了后结构主义对尺度的非物质的理解,包括表

现性(performativity)、话语(discursive)等^[7]。因此,尺度不仅具有物质属性(material),也有话语(discursive)属性^[19]。

尺度政治是政治地理学中以政治为导向的尺度运用^[20],通过“强势方”“弱势方”之间的“尺度上推”和“尺度下推”来描述政治博弈,如加拿大和爱尔兰残障人士与国家政府之间的利益对抗事件^[21]及 Smith 对无家可归者和警察分别利用交通工具争夺空间控制^[6]的尺度政治解读。尺度政治也被抽象成尺度化、尺度重构与权力关系转变的过程^[22]。然而,尺度政治的内涵远不止社会运动,在其他层次,如城市、区域、国家,以致全球尺度间的社会过程也适用于尺度政治的分析,例如在流经多国家的湄公河流域的水资源管理中,各国行动者通过利益协商实现跨国尺度区域合作^[23]。

2 中国城市区域治理的尺度理论框架

2.1 城市区域的地理尺度:都市区与城市群

城市区域指城市核心(urban core)与周边密切相连的广阔腹地(hinterland),其联系包括经济、制度、社会与文化等多维度^[24]。在中国,城市区域包括 2 层地理尺度:① 都市区(metropolitan area),即在市域范围内,由市辖区(city districts)与周边广袤的城郊与乡村地区组成;② 城市群(urban agglomeration),即由核心城市(core city)与周边充当腹地的附属城市组成。

根据尺度的等级化特征,都市区与城市群层级嵌套,即一个城市群由多个都市区组成。依据人口与就业指标,有些行政建制上的市可能形成都市区,有些难以形成都市区^[25]。因而,城市群也由相互毗邻或不毗邻的若干都市区组成。城市群在地理尺度上可能局限在省级行政单元以内,也可能跨越省级行政单元。都市区与城市群综合反映了城市核心与周边腹地的多元密切的功能联系。

2.2 城市区域的治理尺度:行政权力金字塔

中国城市区域的治理尺度本质是科层制的行政系统,不同于西方语境下的扁平化治理结构。中国城市一般在行政体系都具有相应的行政级别。古代封建制下中国城市体系以森严的权力等级为特征,以君权为核心,城市政治地位极大地决定了其经济地位^[26]。新中国成立后,以行政等级为基础

的城市体系被延续,围绕“中央-省级-地市级-县区级-乡镇”5 个层级,自上而下,下级政府受上级政府的多重管控,形成严密的垂直管理体系,而水平层次间缺乏制度管控。一方面,中央政府以行政等级为依托,对不同等级城市定义了自上而下、逐步降低的获取经济社会及政治资源的行政权力;另一方面,国家建立自上而下的与城市行政层级相对应的地方官员官僚体系,中央同时拥有城市行政等级体系与官员行政体系的绝对控制权,以强化行政主导的尺度框架^[27]。

行政层级决定了城市获得中央的优惠政策、资金拨付、基础设施等资源的路径,进而影响吸引企业投资、人才和劳动力聚集等外来资源的入驻的能力。可以说,行政层级越高意味着城市资源获取能力越强。同时,城市经济封闭性较强,资本要素的流动尤其受行政边界限制,形成各自为政、资源争夺、行政中心与经济中心重叠的行政区经济^[28]与诸侯经济^[29]。在同一垂直体系中,上级政府对下级政府进行指令控制,矛盾冲突相对缓和。而不同垂直体系间,一个体系中的下级政府不必受另一体系的上级政府的行政管辖,导致跨管制权的竞争异常激烈。

2.3 城市区域治理的理论框架

中国城市区域治理的尺度建构是在行政权力上,建构与都市区及城市群空间范围相适应的治理实体。然而,目前行政架构内并没有法定的、正式的与城市群或都市区空间范围相一致的行政权力架构。因此,城市区域治理的尺度建构是一个复杂、动态和博弈的过程,以建立具有合法性的治理权威。通过尺度的物质属性,本文界定了城市区域的地理尺度与治理尺度,并认为治理尺度的动态重配以适应地理尺度的要求是中国城市区域治理的本质。进而,将尺度理解为话语性与动态建构,并从 3 方面理解中国城市区域治理的尺度重构与尺度政治。

1) 改革开放后国家权力变迁与城市区域产生的尺度逻辑。外部制度环境的尺度建构是城市区域治理得以形成的决定机制,也是城市区域治理的尺度重构的核心环节。研究在现有理论上重点阐释:① 从中央-地方权力变迁的角度理解城市区域治理产生的内涵;② 从国家空间选择性阐释城市区域治理的目的,即赋予城市区域这一特定尺度优先发展权,以克服地方政府企业主

义的负外部性。这部分侧重于外部制度环境的归纳及城市区域的政治经济学内涵分析。

2) 尺度重构的特征与逻辑。借助尺度的话语属性,本文引入刚性尺度与柔性尺度概念来抽象该过程。刚性尺度重构是指以改变正式的行政设置(政府机构及行政区划)及对应的权力设定来调整与地理空间尺度相一致的过程;柔性尺度重构是指“临时性”的尺度建构,不在正式行政框架内改变权力设置,即非剧烈变动,设置相关协调机构、编制空间规划等柔性手段使得治理尺度与地理尺度相一致^[30]。2种尺度重构的方法,有助于归纳城市区域化过程中尺度重构的逻辑。

3) 尺度政治的目标与逻辑。尺度政治侧重不同行为主体借助外力实现尺度跃迁或下沉,从而达到特设目标并扩大话语权。由于现阶段尺度政治的研究以案例为主,本文侧重归纳在都市区与城市群尺度上,尺度政治的最终目的与逻辑。

3 中国城市区域治理的尺度重构与尺度政治

3.1 改革开放后中国政治经济变迁:去中心化与再中心化

改革开放后,中国的政治经济经历了从改革前的“高度中心化”到“去中心化-再中心化”并存的转变,表现为中央政府对地方政府及市场与社会的权力下放与回收的过程^[18,31]。中央与地方关系是国家治理的恒久主题。改革开放使得中央与地方关系发生重大转变。改革开放前中央财政赤字紧缩,国民经济的颓势亟待扭转^[32],经济全球化作为主流趋势,为中国摆脱计划经济的尾大不掉、资源浪费及效率低下等发展危机提供了重要契机。中央政府采取一系列经济社会体制改革,打破高度集中的体制桎梏,积极向地方政府及市场与社会“放权让利”^[32]。在“去中心化”过程中,各级政府获得大量行政事权,包含财政、金融、项目审批和企业管理等^[33],中央-地方的权力结构发生本质转变。地方获得相对自由的经济发展空间,为外来企业在土地使用、税收、基础设施等方面提供优惠条件^[34]。

然而“去中心化”并非意味着中央政府这一权力尺度的消解。为维持其治理权威,中央政府采取了一系列措施重塑权力,有显著的“再中心化”特

征。一项权力的下放,必然伴随着后续的调适政策。如1988年土地管理改革,包括3个发展阶段,第一阶段是地方政府获得土地管理权,但同时受到垂直架构的土地部门监督管理;第二阶段是中央采用土地审批介入地方土地管理体系;第三阶段则通过自上而下的干部任免以“再中心化”实现权力监督^[35];此外,部分“权力下放”性政策也带有权力“再中心化”的特征,如近年来推行的国家级新区政策。一方面,中央通过营造新的空间尺度并下放部分权力,推动地方经济增长;另一方面,这些新区作为权力“飞地”引导国家权力向地方渗透并介入地方发展,强化了中央的治理权威与对地方控制^[36]。

“去中心化”与“再中心化”是相伴相生的过程。在促进国民经济发展的背景下,中央政府通过“去中心化”的权力尺度下移使地方政府获得部分发展事权和政策优惠。同时,中央政府也构建“晋升锦标赛”^[37]来刺激地方政府积极发展经济,并引发城市间对资本、劳动力、资源及政策优惠的有序或无序争夺。为此,中央政府制定了相关管制政策,既规制企业型政府引致的城市间无序竞争,也再塑中央政府在资源分配中的主导地位。权力的尺度框架是以中央政府为主导的,即一系列“体制回归”,权力在“条(部门)”与“块(行政区)”间的调配由中央政府统筹安排^[38]。因此,“去中心化-再中心化”的权力尺度重构背后隐含着中央政府对“经济发展”和“治理权威”的双重诉求,决定了“去中心化-再中心化”持续动态的演变。

3.2 国家空间选择性与城市区域的崛起

伴随“去中心化-再中心化”过程,空间层面的实践表现为国家空间选择性,即从“城市”到“城市区域”的治理尺度的重配。本质上,国家空间选择是国家选择性地赋予特定空间以相应的发展优先特权。其中,国家空间在狭义上指基于地域所建构的空间组织及其演变的地理表征;广义上是国家机构为管理社会关系和影响自身地理内涵所采用的领域化、地方化等形式的方法策略^[10]。

改革开放至21世纪初,中央政府从“全国一盘棋”的国家空间选择转向重点发展大城市,如优先设置的经济特区与沿海开放城市^[39],旨在以此将城市作为经济发展的战略要点^[40]。地方政府则以城市尺度为空间载体,以管理权力的下放为政策红利,积极发展地方经济,参与全球竞争。地方

政府不断积累资本,实现企业型政府转向;空间上则急欲突破现状建成区,以土地财政为驱动,强化城市扩张^[41]。同时,条状分割的行政体系决定了水平层面的城市之间各自为政,“行政区经济”与“地方主义”盛行^[42]。由地方企业化发展导致的环境破坏、恶性竞争、重复建设等问题也随之而来。

面对以上危机,中央政府调整了国家空间选择战略,进入以城市区域为主体的发展阶段(21世纪初至今)^[1]。《中华人民共和国国民经济和社会发展第十一个五年规划纲要》中将城市群作为城乡区域发展的主导推动力^[1];2014年颁布《国家新型城镇化规划(2014—2020年)》聚焦于健康可持续、区域协调的城镇化发展^[1]。因此,城市区域逐渐成为重要的国家空间选择。中央政府希望通过选择城市区域作为国家空间战略的载体达到促进经济发展和改进管制的双重目标,而地方政府则旨在通过城市区域的构建获得更多空间资源及提高城市竞争力。空间上,中央政府允许地方政府通过行政合并形成更大范围的都市区。但政策上,仅在空间规划上支持宏观城市区域的发展,并未下放实际权力以推进区域合作,反而另行建立具有一定行政权力的新区^[42]。

3.3 刚性尺度重构与柔性尺度重构

中国城市区域的尺度重构包括3种主要形式,即行政合并、区域规划和建立跨管制权的合作伙伴关系和区域机构^[1]。前者是刚性的尺度重构,而后两者是柔性的尺度重构。

3.3.1 城市群治理:柔性尺度重构

中国城市群治理的尺度构建以柔性尺度重构为主。为推进和巩固城市区域的发展,区域规划成为广泛采用的战略抓手,如2019年相继颁布的《粤港澳大湾区发展规划纲要》与《长江三角洲区域一体化发展规划纲要》^[2]。城市群空间规划在不改变行政组织框架的基础上,将政府的发展意图充分体现。但是,根据规划制定者的不同而存在较大差异。由中央政府推出的自上而下的区域规划在于协调区域发展和管理,而地方政府主导的自下而上的区域规划则着眼于提升自身的竞争力和加强全域控制^[43]。

此外,城市群治理依赖于区域机构的管理,如城市政府间联席会议与合作小组等^[44],及合作伙伴关系,如地方政府合作设立的管委会与伙伴小组等管理跨境合作产业园^[45]等。这些柔性尺度调

整手段避免改变正式行政权力架构带来的巨大制度成本,临时性的建立相关权力协调机制,可以灵活高效的缓解城市群治理的碎化。

3.3.2 都市区治理:刚性尺度重构

都市区治理的尺度重构实质上是国家权力关系的重构,表现为刚性尺度重构,如行政级别调整。刚性尺度重构主要是跨越行政等级的权力重新配置,如市与县之间。中国城市包括4个等级性尺度关系:省部级城市、副省级城市、地级市、县级市。前两级城市尺度变动较少,其中副省级城市在1994年设立,旨在促进大城市的经济发展^[18];1997年,重庆市由副省级市晋升为省部级的直辖市。而后两级城市的行政级别变动较大,包括自下而上的地方探索和自上而下的中央推广。

以“市管县”为例,该模式在1950年代早期由杭州、兰州等城市推行,并于1959年得到中央政府的认可而在全国大范围推广。此后,中国行政区划分别经历了1961年“地区行政公署管理县”的旧模式的重启与1982年“市管县”模式的再次兴起^[46]。这种尺度重构导致了地域空间重构,通过兼并周边下级县以增加土地资源和扩张税基等。由于其损害了被兼并县的利益,因此被批评为“市刮县”。包括之后的“撤县设区”也是如此,如地级市通过采取吸纳周边县、镇和工业园的方式来强化自身的发展地位^[12]。而“省带县”是省级政府跨越地级市赋予县级市部分行政权限的尺度调整。江苏省的“省带县”实践中,甚至将国家权力下放至部分实力较强的乡镇尺度^[12]。

此外,都市区层面的柔性尺度调整也时有发生,如直接编制市域空间规划以协调市县矛盾。而刚性行政区划调整往往最直接,效果显著,所以市县矛盾多付诸行政区划调整。但行政区划调整也存在政府行政框架整合不完全,制度上路径依赖等问题^[47]。

3.4 中国城市区域治理的尺度政治

尺度政治是不同行为主体借助外力实现尺度跃迁或下沉,以便提升自身话语权、完成特定目标。城市区域治理的尺度建构中蕴含复杂的尺度政治。虽然不同案例存在差异性,但尺度政治在不同地理空间上也具有共性特征。

城市群治理中,尺度政治的最终目标在于建立具有广泛共识的城市间联盟。针对行政权力僵化问题,目前尺度政治表现为增长导向的城市经

济与城市利益如何与协同发展的区域导向相一致,如长三角城市联盟的建立的得到自上而下的政策支持。中央政府着眼于协调两省一市的区域发展,且编制了《长江三角洲城市群发展规划》。但是,该规划执行后劲不足,缺乏相关资金支持与区域机构的管理,导致城市无序竞争^[3]。

都市区治理中,尺度政治的核心在于建立与社会经济发展相协调的行政管辖权上的“核心-边缘”模式。成功的都市区往往通过尺度政治获取资源。东莞作为珠三角的主要发展节点,早先为行政等级较低的农业县,改革开放后不断上升成为县级市、地级市,为经济发展搭建了获取政策资源和空间资源的有利平台^[48]。而杭州的转型经历了数轮行政合并(从周边2个县的6个乡镇的划取兼并到直接改县设区)。多轮总体规划的修订保障了空间发展目标的落实^[49]。江苏武进则是一个失败的尺度上推案例,尽管其拥有良好的经济基础,并制定了相应的区域规划,但由于自身行政级别低(普通县),又被其上级政府常州市兼并为区,最后被边缘化为非重点发展区域^[50]。值得一提的是,众多城市区域并未局限于国家尺度上推,更多的是尝试在全球视角下进行尺度提升与角色转变。东莞的地方政府越过上级政府直接与全球尺度对接,为海外资本的入驻提供了媒介和机会,并建立了广泛的合作^[48]。杭州则通过一系列大事件提升全球知名度,如已申请成功的西湖世界文化遗产与G20峰会、申请中的良渚古城遗址和筹备中的2022年亚运会^[51]。

4 结论与讨论

尺度理论为理解中国城市区域治理提供了重要分析视角。尺度的等级化隐喻有助于识别中国城市区域治理的尺度框架,而尺度生产理论对中国城市区域的地理尺度与治理尺度的耦合过程提供了动态的分析工具。研究发现,中国的城市区域包括2个基本地理尺度,即都市区尺度与城市群尺度。其中,都市区在现有的建制市空间尺度范围以内;城市群跨越多个建制市,甚至超越省尺度。而城市区域的治理尺度则以行政权力为核心,各城市依据不同行政权力与等级,形成自上而下的权力金字塔。现有的治理尺度框架中,缺乏与城市区域地理尺度相一致的治理实体。而治理尺度的

动态重配并以地理尺度相耦合的过程是中国城市区域治理的尺度建构的本质。

尺度重构上,城市区域治理的产生是国家政治经济变迁中,从“去中心”到“再中心”的重构过程。具体来说,是国家空间选择下,给予城市区域优先发展权,以克服地方发展主义(城市企业主义)负外部性及发展矛盾的战略考量。中央政府借此化解管制失灵问题,地方政府则赢取更多发展空间。因此,城市区域治理包括自上而下和自下而上2个尺度重构的过程。城市群治理主要通过建立“临时性”协调机构、跨管制权的合作伙伴关系及空间规划,不改变正式行政权力框架的柔性手段实现;都市区治理主要通过行政区划调整的正式手段,构建与地理尺度相一致的治理尺度,以刚性尺度建构为主^[52]。尺度政治上,尽管多主体以尺度为工具在建立治理实体中进行复杂的多边博弈,但总体上,城市群的尺度政治核心在于建立具有广泛共识的城市间联盟;都市区的尺度政治的核心在于建立于社会经济发展相协调的行政管辖权上的“核心-边缘”模式。

从尺度的物质与话语属性上,中国城市区域治理的尺度本质是以行政权力为核心。根据西方尺度理论,尺度的本质是社会政治经济力量的运作平台,包括也超越地理尺度。由此可见,中国行政权力的产生是多种社会政治经济力量博弈的结果。而现有的行政权力框架下,多层级的政府科层是创造与运作行政权力的绝对主体^[53]。对于城市区域,其行政权力游离于正式行政框架之外,尺度重构与博弈的话语权并非完全由政府操控。因此,尺度理论有助于在实际的城市区域治理构建中,更多考量其他社会政治经济力量的作用与角色,如产业行会、高校、社会团体及私营企业,他们都是合法且有效的区域治理主体^[54],可广泛参与尺度建构与博弈中。

综上,未来中国城市区域治理研究中,应更加聚焦于如下议题:① 不同类型区域项目的对比研究:侧重于尺度重构在不同积累模式下的差别与机制;② 新时期资本积累方式与重大区域政策的尺度逻辑分析:如粤港澳大湾区战略、一带一路倡议、雄安新区战略等;③ 以跨界合作为基础的层级政府的尺度博弈研究:对城市区域治理中多层级政府的行为逻辑与空间政治进行实证化与理论化研究;④ 中西方城市区域治理的尺度生产机制

的比较研究:侧重不同资本积累模式下尺度内涵的差异性与相似性及不同国家的空间属性研究。以上研究议题具有重要政治经济学意义,也有助于深化对中国城市区域治理及尺度内涵的理解。

致谢:感谢香港中文大学地理与资源管理学系沈建法教授对本文提出的宝贵修改建议。

参考文献(References):

- [1] Wu F. China's emergent city-region governance: A new form of state spatial selectivity through state-orchestrated rescaling[J]. *International Journal of Urban and Regional Research*, 2016, 40(6): 1134-1151.
- [2] 张衍春, 杨宇, 单卓然, 等. 珠三角城市区域治理的尺度重构机制研究——基于产业合作项目与基础设施项目的比较[J]. *地理研究*, 2020, 39(9): 2095-2108. [Zhang Xianchun, Yang Yu Shan Zhuoran et al. Rescaling of global city-regional governance in the Pearl River Delta: A comparison study on industrial project and transportation infrastructure project. *Geographical Research*, 2020, 39(9): 2095-2108.]
- [3] Li Y, Wu F. Understanding city-regionalism in China: regional cooperation in the Yangtze River Delta[J]. *Regional Studies*, 2018, 52(3): 313-324.
- [4] 李小建. 经济地理学研究中的尺度问题[J]. *经济地理*, 2005, 25(4): 433-436. [Li Xiaojian. Scale and economic geography inquiry. *Economic Geography*, 2005, 25(4): 433-436.]
- [5] Taylor P. A materialist framework for political geography[J]. *Transactions of the Institute of British Geographers*, 1982, 7(1): 15-34.
- [6] Smith N. Contours of a spatialized politics: Homeless vehicles and the production of geographical scale[J]. *Social Text*, 1992, 33: 55-81.
- [7] MacKinnon D. Reconstructing scale: Towards a new scalar politics[J]. *Progress in Human Geography*, 2011, 35(1): 21-36.
- [8] Papanastasiou N. How does scale mean? A critical approach to scale in the study of policy[J]. *Critical Policy Studies*, 2017, 11(1): 39-56.
- [9] Marston S, John P, Keith W. Human geography without scale[J]. *Transactions of the Institute of British Geographers*, 2005, 30(4): 416-432.
- [10] Brenner N. Urban governance and the production of new state spaces in Western Europe, 1960-2000[J]. *Review of International Political Economy*, 2004, 11(3): 447-488.
- [11] Brenner N. The limits to scale? Methodological reflections on scalar structuration[J]. *Progress in Human Geography*, 2001, 25(4): 591-614.
- [12] Luo X, Cheng Y, Yin J et al. Province-leading-county as a scaling-up strategy in China: The case of Jiangsu[J]. *The China Review*, 2014, 14: 125-146.
- [13] Swyngedouw E. Authoritarian governance, power, and the politics of rescaling[J]. *Environment and Planning D: Society and Space*, 2000, 18(1): 63-76.
- [14] 尼尔·布伦纳, 徐江. 全球化与再地域化: 欧盟城市管治的尺度重组[J]. *国际城市规划*, 2008, 30(1): 4-14. [Brenner Neil, Xu Jiang. Globalisation as reterritorialisation: The re-scaling of urban governance in the European Union. *Urban Planning International*, 2008, 30(1): 4-14.]
- [15] 刘云刚, 王丰龙. 尺度的人文地理内涵与尺度政治——基于1980年代以来英语圈人文地理学的尺度研究[J]. *人文地理*, 2011, 26(3): 1-6. [Liu Yungang, Wang Fenglong. Concept of scale in human geography and politics of scale-based on anglo-phone human geography since 1980s. *Human Geography*, 2011, 26(3): 1-6.]
- [16] 王丰龙, 刘云刚. 尺度概念的演化与尺度的本质: 基于二次抽象的尺度认识论[J]. *人文地理*, 2015, 30(1): 9-15. [Wang Fenglong, Liu Yungang. An analytical framework of scale based on second abstraction. *Human Geography*, 2015, 30(1): 9-15.]
- [17] 殷洁, 罗小龙. 尺度重组与地域重构: 城市与区域重构的政治经济学分析[J]. *人文地理*, 2013, 28(2): 67-73. [Yin Jie, Luo Xiaolong. Rescaling, deterritorialization and reterritorialization: the political economic analysis for city and regional restructuring. *Human Geography*, 2013, 28(2): 67-73.]
- [18] Shen J. Scale, state and the city: Urban transformation in post-reform China[J]. *Habitat International*, 2007, 31(3-4): 303-316.
- [19] 马学广, 李鲁奇. 城际合作空间的生产与重构——基于领域、网络与尺度的视角[J]. *地理科学进展*, 2017, 36(12): 1510-1520. [Ma Xueguang, Li Luqi. The production and restructuring of interurban cooperative space: From the perspective of territory, network and scale. *Progress in Geography*, 2017, 36(12): 1510-1520.]
- [20] 王丰龙, 张衍春, 杨林川, 等. 尺度理论视角下的“一带一路”战略解读[J]. *地理科学*, 2016, 36(4): 502-511. [Wang Fenglong, Zhang Xianchun, Yang Linchuan et al. Rescaling and scalar politics in the “One Belt, One Road” strategy. *Scientia Geographica Sinica*, 2016, 36(4): 502-511.]
- [21] Kitchin R, Robert W. Disability activism and the politics of scale[J]. *Canadian Geographer/Le Géographe Canadien*, 2003, 47(2): 97-115.
- [22] 王丰龙, 刘云刚. 尺度政治理论框架[J]. *地理科学进展*, 2017, 36(12): 1500-1509. [Wang Fenglong, Liu Yungang. Towards a theoretical framework of “politics of scale”. *Progress in Geography*, 2017, 36(12): 1500-1509.]
- [23] Lebel L, Garden P, Imamura M. The politics of scale, position, and place in the governance of water resources in the Mekong region[J]. *Ecology and Society*, 2005, 10(2): 18.
- [24] Rodríguez-Pose A. The rise of the “city-region” concept and its development policy implications[J]. *European Planning Studies*, 2008, 16(8): 1025-1046.
- [25] 宁越敏. 中国都市区和大城市群的界定——兼论大城市群在区域经济发展中的作用[J]. *地理科学*, 2011, 31(3): 257-263. [Ning Yuemin. Definition of Chinese metropolitan areas and

- large urban agglomerations: Role of large urban agglomeration in regional development. *Scientia Geographica Sinica*, 2011, 31(3): 257-263.]
- [26] 张衍春. 透视分封制、宗法制以及郡县制下的中国城市体系[J]. *经济师*, 2010, 25(7): 63-64. [Zhang Xianchun. Examining China's urban system from the perspectives of feudatory system, patriarchal clan system and county system. *China Economist*, 2010, 25(7): 63-64.]
- [27] Ma, L. Urban administrative restructuring, changing scale relations and local economic development in China[J]. *Political Geography*, 2005, 24(4): 477-497.
- [28] 刘君德, 舒庆. 中国区域经济的新视角——行政区经济[J]. *改革与战略*, 1996, 12(5): 1-4. [Liu Junde, Shu Qing. A new perspective of China's regional economy. *Reformation & Strategy*, 1996, 12(5): 1-4.]
- [29] 沈立人, 戴园晨. 我国“诸侯经济”的形成及其弊端和根源[J]. *经济研究*, 1990, 36(3): 12-19, 67. [Shen Liren, Dai Yuanchen. The formation, disadvantages and causes of China's "Duke economy". *Economic Research Journal*, 1990, 36(3): 12-19, 67.]
- [30] 张京祥, 陈浩, 胡嘉佩. 中国城市空间开发中的柔性尺度调整——南京河西新城的实证研究[J]. *城市规划*, 2014, 38(1): 43-49. [Zhang Jingxiang, Chen Hao, Hu Jiabei. Flexible rescaling during the development of urban space in China: A case study on Hexi New Town in Nanjing. *City Planning Review*, 2014, 38(1): 43-49.]
- [31] Xu J. Contentious space and scale politics: Planning for inter-city railway in China's mega-city regions[J]. *Asia Pacific Viewpoint*, 2017, 58(1): 57-73.
- [32] 史宇鹏, 周黎安. 地区放权与经济效率: 以计划单列为例[J]. *经济研究*, 2007, 53(1): 17-28. [Shi Yupeng, Zhou Li'an. Regional decentralization and economic efficiency: Evidence from separate-planning cities in China. *Economic Research Journal*, 2007, 53(1): 17-28.]
- [33] Wei Y. Decentralization, marketization, and globalization: The triple processes underlying regional development in China[J]. *Asian Geographer*, 2001, 20(1-2): 7-23.
- [34] Xu J, Yeh A, Wu F. Land commodification: New land development and politics in China since the late 1990s[J]. *International Journal of Urban and Regional Research*, 2009, 33(4): 890-913.
- [35] Xu, J, Wang J. Reassembling the state in urban China[J]. *Asia Pacific Viewpoint*, 2012, 53(1): 7-20.
- [36] Lim K. "Socialism with Chinese characteristics": Uneven development, variegated neoliberalization and the dialectical differentiation of state spatiality[J]. *Progress in Human Geography*, 2014, 38(2): 221-247.
- [37] 周黎安. 中国地方官员的晋升锦标赛模式研究[J]. *经济研究*, 2007, 53(7): 36-50. [Zhou Li'an. Governing China's local officials: An analysis of promotion tournament model. *Economic Research Journal*, 2007, 53(7): 36-50.]
- [38] 周黎安. 行政发包制[J]. *社会*, 2014, 34(6): 1-38. [Zhou Li'an. Administrative subcontract. *Chinese Journal of Sociology*, 2014, 34(6): 1-38.]
- [39] 李祚, 吴缚龙, 黄贤金. 解析我国区域政策的演变: 基于国家空间选择变化的视角[J]. *现代城市研究*, 2015, 30(2): 2-6. [Li Yi, Wu Fulong, Huang Xianjin. Decoding the changing regional policy in China: State spatial selectivity shifts in contemporary China. *Modern Urban Research*, 2015, 30(2): 2-6.]
- [40] Xu J. Governing city-regions in China: Theoretical issues and perspectives for regional strategic planning[J]. *Town Planning Review*, 2008, 79(2-3): 157-186.
- [41] 张衍春, 向乔玉, 张宇, 等. 中国城市蔓延研究回顾与展望[J]. *规划师*, 2014, 30(9): 76-81. [Zhang Xianchun, Xiang Qiaoyu, Zhang Yu et al. Urban sprawl study review and prospect in China. *Planners*, 2014, 30(9): 76-81.]
- [42] 晁恒, 马学广, 李贵才. 尺度重构视角下国家战略区域的空间生产策略——基于国家级新区的探讨[J]. *经济地理*, 2015, 35(5): 1-8. [Chao Heng, Ma Xueguang, Li Guicai. Production strategy of space under the national strategy region in the perspective of scale rescaling: Based on the analysis of the state-level new areas. *Economic Geography*, 2015, 35(5): 1-8.]
- [43] Li Y, Wu F. The emergence of centrally initiated regional plan in China: A case study of Yangtze River Delta Regional Plan[J]. *Habitat International*, 2013, 39: 137-147.
- [44] 张衍春, 吕斌, 许顺才, 等. 长株潭城市群多中心网络治理机制研究[J]. *城市发展研究*, 2015, 22(1): 28-37. [Zhang Xianchun, Lv Bin, Xu Shuncaai et al. Research on the network governance of Changsha-Zhuzhou-Xiangtan urban agglomeration. *Urban Development Studies*, 2015, 22(1): 28-37.]
- [45] 张衍春, 栾晓帆, 马学广, 等. 深汕特别合作区协同共治型区域治理模式研究[J]. *地理科学*, 2018, 38(9): 1466-1474. [Zhang Xianchun, Luan Xiaofan, Ma Xueguang et al. research on collaborative governance of Shenzhen-Shanwei Special Cooperation Zone. *Scientia Geographica Sinica*, 2018, 38(9): 1466-1474.]
- [46] Chung H. The change in China's state governance and its effects upon urban scale[J]. *Environment and Planning A*, 2007, 39(4): 789-809.
- [47] 罗小龙, 殷洁, 田冬. 不完全的再领域化与大都市区行政区划重组——以南京市江宁撤县设区为例[J]. *地理研究*, 2010, 29(10): 1746-1756. [Luo Xiaolong, Yin Jie, Tian Dong. Administrative boundary re-organization in Nanjing metropolitan region. *Geographical Research*, 2010, 29(10): 1746-1756.]
- [48] Smart A, Lin G. Local capitalisms, local citizenship and translocality: Rescaling from below in the Pearl River Delta region, China[J]. *International Journal of Urban and Regional Research*, 2007, 31(2): 280-302.
- [49] Wei Y. Restructuring for growth in urban China: Transitional institutions, urban development, and spatial transformation[J]. *Habitat International*, 2012, 36(3): 396-405.
- [50] Chen H, Wu Q, Cheng J et al. Scaling-up strategy as an appropriate approach for sustainable new town development? Les-

- sons from Wujin, Changzhou, China[J]. *Sustainability*, 2015, 7(5): 5682-5704.
- [51] 刘丙孜. 大事件提升杭州城市国际化水平的启示与思考[J]. 杭州学刊, 2017, 3(1): 45-52. [Liu Bingzi. Rethinking the improvement of international degree of Hangzhou city under the great events. *Hangzhou Journal*, 2017, 3(1): 45-52.]
- [52] 张衔春, 赵勇健, 单卓然, 等. 比较视野下的大都市区治理: 概念辨析、理论演进与研究进展[J]. 经济地理, 2015, 35(7): 6-13. [Zhang Xianchun, Zhao Yongjian, Shan Zhuoran et al. City-regional governance under the comparison: Conception clarification, theory development and research progress. *Economic Geography*, 2015, 35(7): 6-13.]
- [53] 林雄斌, 杨家文, 李贵才, 等. 跨市轨道交通溢价回收策略与多层次管治: 以珠三角为例[J]. 地理科学, 2016, 36(2): 222-230. [Lin Xiongbin, Yang Jiawen, Li Guicai et al. Land value capture and multi-level governance for inter-city passenger rail transit in the Zhujiang River Delta. *Scientia Geographica Sinica*, 2016, 36(2): 222-230.]
- [54] 张衔春, 单卓然, 许顺才, 等. 内涵·模式·价值: 中西方城市治理研究回顾、对比与展望[J]. 城市发展研究, 2016, 23(2): 84-90, 104. [Zhang Xianchun, Shan Zhuoran, Xu Shuncai et al. Connotation, model and value: The review, comparison and expectation on urban governance research in western countries and China. *Urban Development Studies*, 2016, 23(2): 84-90, 104.]

Rescaling and Politics of Scale in China's City-regional Governance

Zhang Xianchun¹, Hu Guohua², Shan Zhuoran³, Li Yi⁴

(1. School of Public Affairs, Zhejiang University, Hangzhou 310012, Zhejiang, China; 2. Zhejiang Development & Planning Institute, Hangzhou 310012, Zhejiang, China; 3. School of Architecture and Urban Planning, Huazhong University of Science and Technology, Wuhan 430074, Hubei, China; 4. Institute of Public Administration, Hohai University, Nanjing 211100, Jiangsu, China)

Abstract: This article aims to systematically demonstrate the evolution and development of scale theory and its features in different periods. The perspective of scale theory is then used to elaborate the formation of city-regional governance in China. A conceptual framework is proposed in this article. Four major conclusions are presented as follows. First, the geographical scale of China's city-region consists of two modalities, namely, metropolitan area and urban agglomeration. The governing scale of China's city-region is essentially constituted by administrative powers, all of which made up a top-down power matrix. The restructuring of governing scale oriented geographical scale of city-region is the nature of rescaling of China's city-regional governance. This restructuring process is central to understand the rationale of China's city regional governance. Second, the macro socioeconomic development in China has manifested as the dynamic adjustment process between decentralization and recentralization. The rise of city-regional governance in China is the outcome of state spatial selectivity oriented city-regions to overcome the crises brought by the conventional city-based accumulation regime. Third, the governance of urban agglomeration is featured by the soft rescaling. Correspondingly, the governance of metropolitan area is characterized by rigid rescaling. This rigid rescaling has embodied as the reconfiguration of various jurisdictions oriented a new administrative relation. Last but not the least, there are complicated games between multiple actors at the city-region scale. To sum up, China's city-regional governance reflects the changing political economy of regional development in post-reform era.

Key words: rescaling; scalar politics; city-region; governance