



从“增长联盟”到“公平治理”^{*}

——城市空间治理转型的国家视角

葛天任 李 强

From Growth Coalition to Equity Governance: A Political Logic of Spatial Governance in Urban China

GE Tianren, LI Qiang

Abstract: As rapid and large-scale urbanization deepens in China, the issues of urban spatial governance and its transformation have become more and more prominent in research and policy making. The overreliance on the "growth machine" theory and the urban regime theory to understand China's urban spatial governance will lead to overgeneralization and neglect of the whole picture. Based on a longitudinal study on the development and renewal of Beijing's urban area since 1985, it is argued that to better understand China's urban spatial governance, it is necessary to probe into national governance as the state controls and manages urban space through land regulation and capital and household registration. Over different stages of urban development, by adjusting policy objectives to respond to the voices of the general public, the state has gradually promoted the transformation of urban spatial governance from a model based on "growth coalition" to one seeking "equity governance". Hence spatial governance will lead to not only growth but also social equity.

Keywords: urban governance, space governance, growth machine, social equity, urban regeneration

提 要 随着中国大规模快速的城镇化发展,城市空间治理及其转型问题的重要性愈发凸显。简单地采用“增长机器”理论或城市多元政体理论来理解中国的城市空间治理,难以看清全貌。基于对1985年以来北京城市空间开发与更新的纵贯研究,提出理解中国城市空间治理转型需要超越上述两种理论并从国家视角切入加以分析。国家在城市发展的不同阶段通过调整其政策目标以回应民众的主要诉求,推动城市空间治理的渐进式变革:从促增长型治理、社会改革型治理、公共利益型治理到社会公平型治理。中国城市空间治理经历了从“增长联盟”到“公平治理”的转型之路,其内在逻辑是以增长促改革、以改革促发展。这使得城市空间治理不仅实现了增长而且正在实现更高水平的公平。

关键词 城市治理;空间治理;增长机器;社会公平;城市更新

中图分类号 TU984 文献标志码 A

DOI 10.16361/j.upf.202201011

文章编号 1000-3363(2022)01-0081-08

1 问题的提出:如何理解中国城市空间治理转型?

随着中国大规模且快速的城市化发展,不仅城乡景观发生巨变,而且人口结构、社会结构以及城市政府及其治理也发生巨大转型^[1]。在当代中国最为深刻的城市大转型过程中,城市空间治理的重要性正日渐凸显^[2]。然而,城市空间治理的重要性尚未被国内外学术界包括政策研究领域所充分重视,其中一个很重要的原因是城市空间治理问题往往被看作是次要的、附属性的,不具有全局意义的问题^[3]。实际上,城市空间治理问题不仅事关中国经济的长期动力基础^[4],还牵涉社会总体稳定大局。由于城市空间本身具有社会政治属性,城市空间治理一旦出现方向性的政策错误,则将付出难以挽回的代价。因此,中国城市空间治理问题应得到更加系统而充分的研究。

学术界对中国城市空间治理问题研究大致可以分成3类:第一类研究是从政治经济学视角出发讨论城市增长及更新问题,认为市场化改革推动中国城市政府的企业化是中国城市空间重构的主要动力机制。其中,最为著名的是“增长机器”理论^[5],该理论源自于美国城市发展历史经验,经过“中国化”之后,强调城市政府与房地产开发企业形

作者简介

葛天任,同济大学政治与国际关系学院副教授, getianren@tongji.edu.cn

李 强,清华大学社会学系教授,通信作者, qlee@tsinghua.edu.cn

^{*}国家社科基金项目“基于大数据的超大城市社区公共服务设施公平配置与精准治理研究”(项目编号:18CSH005)、国家自然科学基金重点项目“城市交通治理现代化理论研究”(项目编号:71734004)、国家社科基金重大项目“新发展理念下中国城乡社区治理与服务体系研究”(项目编号:21ZDA111)的阶段性成果。

成了“增长联盟”^[6]，它们从城市增长中获益，但也加速了社会空间分异^[7]。第二类研究是从政治社会学视角出发讨论城市空间治理机制问题，认为随着市场改革的深化，社会多元力量开始介入城市开发与空间治理的过程之中，这在很大程度上改变了中国城市空间治理的精英主导机制^[8]。这一理论看到了城市空间扩展背后的复杂的多元利益博弈，并强调处于不同发展阶段的城市，其空间治理体制或机制是多样化的。第三类研究是从国家治理视角出发来讨论中国城市空间转型与重构问题，认为理解中国城市空间治理须放到中国政治制度与治理架构的背景中，强调中国城市治理的历史传统、特色体制、人民理念、基层组织等独特性制度或组织安排^[9]。这一类研究强调党的“十八大”“十九大”后中央城市政策调整导致城市空间治理向社会公平方向转型^[10]。

显然，以上3类研究从各自学科视角出发均对理解和分析中国城市空间治理问题具有重要的理论价值，但这3类研究仍然难以充分揭示中国城市空间治理机制及其转型的内在深层逻辑。首先，以上3类研究所依据的经验现象先后涵盖了近40年中国城市空间治理体制与机制的演化历程，因而若从更长期的历史视角将此3个阶段整合在一起并加以审视，则能够有助于获得对中国城市空间治理的全面而深入的认识。其次，第一类研究与第二类研究虽然侧重于动力机制和博弈过程分析，但是二者都对政治制度及其治理逻辑的独特性未予充分重视，而第三类研究虽然看到了制度和治理逻辑的独特性，但没有更进一步对国家政治转变的内在逻辑进行深入剖析。因此，在以上3类研究的基础上完全有可能进一步形成新的、更为深入的理论分析框架。更为重要的是，如何解释中国城市空间治理的“大转型”，即从1990年代的增长导向逐渐转向当前更加重视社会公平，中国城市空间治理究竟为何以及如何发生如此重大的转型？

因此，本文提出理解和分析上述问题，应从国家治理视角切入，从一个更长期的治理转型的历程分析中提炼结构性根源及其演化逻辑，进而系统地概括和建构中国城市空间治理理论，剖析和

展中国城市空间治理转型的深层逻辑与核心细节。为此，本文借鉴历史制度主义方法论并选择北京作为典型案例进行纵贯研究，搜集了自1985年以来北京城市空间开发、更新与治理方面的档案材料和访谈资料。北京城市空间治理案例的典型性在于其对于其他地方性城市的示范性，由于受到国内外学术界高度关注和研究，相关材料更易于获得。最后，本文在理论分析和案例分析的基础上提出今后的研究展望以及相关政策建议。

2 中国城市空间治理的基本概念与理论回顾

理解城市空间治理及其转型问题，需要首先界定清楚两个基本概念：城市空间与城市空间治理。城市空间是一个社会地理学概念，它的核心内容是人类以城市化活动而形成的空间形态，城市空间不仅具有物质空间属性，还具有经济、社会与政治属性^[11-13]。城市空间具有经济稀缺性，城市空间的生产与分配不仅是一个经济过程，更是一个政治过程。社会群体围绕空间资源分配而展开的利益博弈过程，即是城市空间政治^[14]。因此，城市空间治理正是在此意义上针对城市空间资源博弈而进行的治理行为与治理过程^[15]。具体而言，本文所界定的城市空间治理概念是指政府包括参与空间治理的行动者针对城市空间资源博弈而展开的治理行为或治理过程。

针对城市空间及其治理问题，已有研究可谓源远流长。从研究范式角度看，主要可以分成批判范式与实证范式。批判范式主要接续马克思主义政治经济学理论，从空间政治的视角对资本主义城市的现实问题与历史逻辑展开分析与批判。这一流派更多地继承了欧洲哲学思辨传统。从马克思、恩格斯对英国城市问题的批判性研究^[16]，到法国哲学家列斐伏尔、西班牙社会学家曼纽尔·卡斯特对1960年代欧美城市危机的系统性批判^[17]，再到新马克思主义代表人物大卫·哈维对新自由主义全球化与资本主义城市问题的批判性研究^[18]，批判范式将城市空间进行抽象化处理，并将其纳入马克思、恩格斯开创的对资本主义系统的研究理论脉络之中来加以分析，对

当代欧美城市空间治理理论产生了很大影响。实证范式则主要是承袭了德国著名社会学家马克斯·韦伯的分析思路，经由美国社会学、政治学者发展并逐渐形成的以经验主义方法论为基础的研究范式。韦伯关于城市问题的论文被收录整理在名为《城市》的论文集集中，在此书中，韦伯首次系统性地论述了城市政治与治理问题^[19]。韦伯的思想被罗伯特·帕克等学者引入到美国社会学研究后逐渐形成了著名的芝加哥学派，其城市空间生态与社区效应的理论传统一直影响至今^[20]。1950年代，美国著名政治学家罗伯特·达尔在研究美国民主制度运行问题时，借鉴韦伯的思想遗产，开启了美国城市政治学研究的序幕。此后，美国城市政治研究逐渐形成独立的理论脉络，并经历了4个主要发展阶段，即城市权力结构理论、城市增长机器理论、城市政体理论与城市治理理论^[21]。当前，欧美城市政治理论出现“治理转向”，关注更大的政治秩序、全球化进程对城市政体变迁与治理转型等问题的影响^[22]。

上述理论虽然主要以欧美城市政治实践为经验基础，但其核心理论及其对现实问题的关照则反映了人类现代城市化生活所遭遇的普遍困境与共同挑战，因此其对理解中国城市空间治理及其转型问题同样具有参考与借鉴意义。当然，由于中国在经济全球化进程中所扮演的角色与欧美国家有很大不同^[23]，而且中国城市的发展阶段、制度环境、社会文化基础与欧美国家迥异，因此中国城市空间治理研究显然不能简单套用西方理论。关于中国城市空间治理问题，目前大多数研究采取了实证主义范式，并相应地在欧美城市政治与治理理论基础上以中国经验为基础提出对欧美理论的修正和反思，主要可以分成三大视角：政治经济学视角、政治社会学视角与国家治理视角。

首先，政治经济学视角强调城市政治权力集中于地方政府，而地方政府与开发商结成“增长联盟”，形成了强大的“增长机器”，在一些学者看来这是解释中国城市奇迹的首因^[6]。在市场转型过程中，财税体制改革改变了地方政府的角色和行为方式，使之更具有厂商行为特征^[24]，地方政府积极招商引资进而推进

城市增长。1990年代,中国地方政府之间竞争激烈,政府追求政绩,企业追求超额利润,二者各取所需因而结成同盟^[25]。针对这一时期的城市政治经济机制,城市政府往往直接介入拆迁过程,甚至将增长作为一种道义的资源^[26]。从经验材料看,城市政治经济视角的研究多集中于广州、深圳和上海等市场经济较为发达的地区。此外,中国版的城市增长机器理论所依据的经验材料主要来自城市开发早期阶段。2003年,由于中央政府的政策与制度调整,城市空间增长的动力基础已然发生动摇,城市增长机器理论就已经难以提供充分解释了。

其次,政治社会学视角的研究强调城市空间治理参与主体的多元化,与增长机器理论不同,提出了中国版的“城市政体理论”^[27]。这一类研究认为,随着市场化改革的推进,社会利益与资源控制方式高度分化,形成了多元利益主体,这些主体中的任何一方都不可能完全主宰城市的政治经济生活,中国城市发展中生成了更加多元化的“政体结构”^[28]。一方面,地方政府在城市开发过程中扮演了一种关键性的中枢角色,它贯穿于城市开发的全过程,既是利益相关方,也是利益协调方,在开发的各个阶段与其他利益主体发生各种复杂联系^[29]。另一方面,由于住房商品化改革以及房地产市场的建立,中国城市中的住房地位群体得以形成,基于产权而形成的利益群体也逐渐形成^[30]。中国的土地财产权及其利益分配是影响城市空间治理转型中的关键因素^[31],房屋产权改革激发了中国市民社会的崛起,并成为城市空间资源分配博弈中的重要参与性力量^[2]。虽然房屋产权可以影响人们的态度、信念与行为,但由于市民阶层在空间开发中的地位和方式未被制度化,也有学者提出市民社会的力量仍然相对弱小^[8]。无论如何,政治社会学视角的研究剖析了城市空间治理过程中利益博弈过程的复杂性,强调“增长机器”已经转换为一种新型的“开发政体”。

最后,作为当前最新研究进展,国家治理视角强调应注重中国独特的政治制度环境以及中央政府的政策影响力。这一视角的研究强调城市增长的逻辑正在被超越,并受到中央控制与国家任务、

社会压力与地方多重目标的限制与影响^[32]。国家治理变化对城市层面的政治与政策产生了重大影响^[33-34],国家以一种超越地方企业化的行为改变城市增长的深层逻辑——超越市场利润导向的增长机制^[10]。通过批评增长机器理论,国家治理视角拓展了城市空间治理研究的视域和深度。增长机器理论将政府与开发商高度抽象化为内部利益一致的观点,实际上也忽视了中央政府与地方政府、政府内部不同层级之间的利益分化^[28]。当然,国家治理视角仍有待深入研究还在于如下两个重要方面:第一,国家政治与政策的转变如何能够影响城市政治与政策,换言之国家干预城市空间治理的机制需要得到更为详尽的剖析,否则国家治理视角的研究将成为“空中楼阁”;第二,国家政治环境与治理行为调整本身的内在逻辑与目标导向仍然需要进一步得到澄清,因为这关系到城市空间治理转型的方向和路径分析,也是本文所关心的主要研究问题。

3 中国城市空间治理转型的国家视角

为了更加深入而全面地解释上述问题,本文提出建构中国城市空间治理及其转型的理论分析框架。为此,尝试从两个方面梳理中国城市空间治理机制及其转型的政治经济逻辑:第一,中国城市空间治理嵌入中国政治制度环境,在这方面国家对城市空间的“制度性规制”发挥了重要的基础作用;第二,国家着眼于不同阶段的主要任务和核心目标,持续性调整城市政策的方向,从更加注重城市增长转向更加注重社会公平,其背后的深层次逻辑需要进一步展开分析。

3.1 制度性规制:国家主导城市空间治理的3个机制

国家之所以能够主导城市空间治理,并非简单基于行政控制或干预。在市场经济环境下,简单的行政性控制或干预无法到达调控目标。实际上,正如前文所分析,中国特色的制度环境决定了国家对城市空间治理的调控能力。国家正是通过“制度性规制”实现对地方政府、金融机构、房地产开发企业、社会多元

利益群体等多方参与空间治理的行动主体及其博弈机制施加影响,进而达成国家的政策调整目标。具体而言,制度性规制有赖于如下3个机制。

第一,国家对土地拥有所有权和控制权。不同层级的政府作为国家的代理人,拥有对辖区土地的利用、开发、规划、控制的决定权和处置权^[35]。政府对土地的控制权在很大程度上决定了房地产开发的成本和收益。城市政府通过制定城市总体规划决定土地收储规模、使用性质变更和公共资源配置,在很大程度上间接控制了房地产开发的基础地价成本与预期增值空间。通过控制建筑高度、容积率、绿化面积、公建配置、保障房配比等,政府还可以在二级开发过程中控制开发规模和预期成本收益。国家可以通过控制土地权属和土地投放量进而影响房屋市场价格和房地产市场走势^[36]。

第二,国家对资本市场拥有规制和管治能力。房地产市场是城市增长过程和利益链条的关键环节,其与整个国家的金融体制乃至银行体系密不可分。对于城市开发而言,地方政府的公共财政资金难以独立完成耗资巨大的一级开发,而需要借助市场力量才能成功实现开发过程,这也是增长机器理论的核心逻辑。然而,随着市场经济的深化和改革的推进,国际资本以及国内资本对城市开发的增长机制的影响力亦在加强。由于国家对银行和金融体系的规管,能够对参与开发的企业包括地方政府的融资平台等施加政策性的影响力^[37],国家对资本市场的调控以及对金融系统的监管,能够决定房地产开发企业的资本结构,包括地方政府与房地企业的合作机制,在很大程度上能够影响房地产企业的利润率和开发模式^[38]。

第三,国家通过户籍制度和户口管理调控住房需求。城乡二元分割体制源自于计划经济时期国家工业化的原始资本积累,但其在市场经济条件下则转换为市民身份和社会福利。其中,最大的社会福利是市民身份决定着能否参与分配城市发展所带来的政策性红利^[39]。此外,对于房价快速上涨的重要城市,国家通过城市户口管理体制来调控住房需求,在很大程度上抑制了超大城市的房

价过快上涨，实际上也间接控制了城市开发增速^[40]。国家从2015年前后开始陆续放松所谓非一线城市的户籍政策，但对于少数重点城市的住房需求仍保持严格管控。显然，这对于上述城市空间治理转型施加了非常重要的政策性影响。

基于上述分析，国家通过土地、资本、户籍的制度性规制，建构了治理城市空间、调控城市政策的制度架构。这种系统性的制度架构，既能够帮助国家实现城市增长，又有助于城市空间治理，包括城市政策的转换^[13]。尽管如此，由于城市开发与土地财政对于大多数地方政府而言是其运行基础，因此当前在财政方面的“央地关系”未发生重大调整前，地方政府仍有动力推动城市增长，但其政策目标和内在逻辑却与早期的增长逻辑有根本性不同。随着国家发展阶段的演进，国家治理目标发生相应改变，这进一步推动地方政府行为和角色的转变，从而引起中国城市空间治理的转型。

3.2 从“增长联盟”到“公平治理”：城市政策转换的国家治理逻辑

中国城市空间治理及其转型路径的背后其实隐藏着一个内在的、连贯的治理逻辑：国家基于城市发展所处的阶段性条件而调整政策偏向和政策目标，这又改变了城市空间治理的阶段性目标与治理机制。从国家发展的整体性视角观察，中央政府既需要保持经济增长目标，又需要化解城市增长所导致的环境、文化、社会乃至金融等方面的风险，以确保城市可持续发展与社会总体稳定。因此，中央政府需要在多目标平衡中做出最适合当前发展阶段的政策选择，并且中央政府需要在每一个发展阶段之中保证其政策偏向又会被下一个阶段的政策偏向所调整、修正或叠加，从而确保城市空间治理能够通过这种不断完善的方式渐进式地取得成功。具体而言，中央政府的城市政策转换经历了4个发展阶段（表1），相应的城市空间治理模式也从早期的“促进增长型治理”逐渐转变为当前的“社会公平型治理”。

第一阶段，即从1985年到2003年的城市改革与市场改革阶段，是中国城市空间治理的早期发展阶段^①。这一阶段地方政府采取的是典型的“促进增长型治

表1 中国城市发展阶段与空间治理转型

Tab.1 Stages of urban development and the changing spatial governance

| 发展阶段 | 治理模式 | 治理导向 | 治理机制 | 治理绩效 |
|------------|---------|-----------------------|-------------------------------|-------------------------------------------------------|
| 1985—2003年 | 促进增长型治理 | 城市空间开发、城市人口、经济增长 | 地方政府与企业形成增长联盟 | 城市人口增加、规模扩大，大规模城市化启动，城市经济快速增长 |
| 2004—2012年 | 社会改革型治理 | 以城市增长促进产业转型与社会改革 | 地方政府推动国企改革、产业转型、城市更新、基本公共服务 | 城市建设高速发展，住房条件大幅度改善，国企改革、产业转型、社会改革平稳推进、中等收入群体增加 |
| 2013—2017年 | 公共利益型治理 | 以城市增长促进公共服务、遗产保护、环境保护 | 地方政府推动企业、社会参与，推进政务公开、社会监督 | 城市公共服务加强、环境改善、历史文化街区保护、城市空间品质提升、加强精细化治理 |
| 2018年至今 | 社会公平型治理 | 公平治理并侧重包容性增长 | 注重包容性，更加注重对新市民、青年群体、弱势群体政策回应性 | 抑制房价过快上涨、探索公共租赁住房建设、解决住房困难群体合理需求、支持老旧小区改造、推进新型基础设施建设等 |

理”。在启动城市改革之前，中国经济社会长期处于欠发展状态。因此，在这一阶段地方政府由于缺乏城市开发资金难以独自推动城市空间开发，必须通过与企业结成增长联盟的方式推动城市增长。实际上，这一阶段的增长是广义上的最大公平，因为增长带来了社会整体的“帕累托改进”。

第二阶段，即从2003年到2013年的土地财政与城市化快速发展阶段，是中国城市空间治理的“爬坡阶段”^②。这一阶段地方政府采取了社会改革型治理。地方政府在城市开发中获得巨量资金用以继续推进大中型国企改革、产业结构转型、单位体制改革等艰巨性“工程”，另一方面则持续加强基础设施建设与基本公共服务为经济增长提供支撑。这一阶段地方政府不必过度依赖企业投资，因而所谓“增长联盟”实际上已不复存在，但地方政府仍需企业参与具体实施城市开发，因而地方政府转为规制性角色，其治理目标也不再单纯是增长，而是调整为此前因资金缺乏而难以启动的各项经济社会改革。实际上，这一阶段的“社会改革型治理”既弥补了前一个阶段的不足，又为下一个阶段的城市发展扫清了体制障碍。

第三阶段，即从2013年到2018年，由于前两个阶段城市空间开发所积累的金融风险、社会风险、环境风险需要重点治理，中央政府开始大幅度地调整城市政策方向，加强调控过热的房地产市场、严防系统性金融风险、加强城乡基本公共服务均等化，并更加注重环境保护、历史文化遗产保护等。相应地，地方政府转而采取了“公共利益型治理”，在前期城市空间治理的基础上更加

注重环境、文化与历史文化空间的保护规划，从而实现前两个阶段无法或难以做到的治理目标。

第四阶段，即从2018年开始至今，中央政府陆续出台了一系列更加注重社会公平导向的新政策，提出人民城市理念，重申共同富裕的改革方向，具体措施包括土地批租纳入审计监管、严格监管居民住房信贷、加强房地产企业融资监管、推动老旧小区改造、启动新型基础设施建设等。地方政府相应地推动城市空间治理向社会公平型治理转型，对此前城市大开发过程中遗留的各种问题进行系统性的城市体检^③，城中村、老旧小区、历史文化街区等城市空间治理得到更多的政策倾斜，新市民、青年群体、外来人口的居住问题得到更多关注，治理机制也增加了更多对社会参与和法治化的监督。

上述分析表明，中国城市空间治理从“促增长”到“重公平”的大转型，政治逻辑是核心，即以最大多数人的最大福祉为中央政府调控城市增长的最终政策目标，因而在城市发展早期侧重于促进增长，中期注重社会改革和公共利益，而后期则转向社会公平。从增长到公平之间的政策转换，不是非此即彼的调整，而是基于发展阶段的不同而有所侧重，当条件逐渐成熟时，上一个发展阶段所遗留的问题就能够被下一个阶段的政策或治理所加以解决，这是中国城市空间治理模式的本质特征和内在逻辑。当然，中国城市空间治理的重大转型之所以可能，是建立在国家拥有制度性规制能力的基础之上的。这使得中央政府能够通过政策调整来改变城市空间治理的目标导向、治理机制与治理绩效，最

终保障城市空间治理能够走向更高水平的公平治理。

4 案例分析：1985年以来的北京城市空间治理转型

自1985年国家启动城市改革以来，北京的城市空间治理实践及其转型路径非常典型地体现了上述理论分析逻辑。北京的城市空间治理经历了4个发展阶段和治理模式的变革：第一个阶段是1985—2003年之间的中心城区改造和城市快速扩展，这一时期地方政府与企业形成治理联盟并推进城市增长，同时北京城市空间分异与不平等程度也在这一时期急速加剧^[7]。第二个阶段是2004—2012年之间的国企改革、产业空间重组与城市扩展^④，这一时期地方政府由于土地财政而能够承担更多改革成本因而能够同时推进上述两项改革，在此过程中住房改革同时进行、房地产市场加速形成、城市基础设施条件大幅度改善，城市近郊的工业空间更新为居住和商业空间，相比第一阶段国企职工与被拆迁居民、村民因“改制”“拆迁”获得了更多的补偿，相应的政策性、法规性保障也逐渐清晰化、规范化。第三阶段是2013—2018年之间的公共利益层面的重点治理改革，包括基本公共服务设施均等化、水与大气环境治理、历史文化遗产保护与历史街区改造、公共文化设施提升、公共安全空间建设与违法违规空间整治等。这一阶段不仅弥补了前一个阶段遗留的公共空间治理问题，而且整体上回应了公众舆论和民众诉求，并对今后北京城市空间发展进行了结构性的规划调整^⑤。这一阶段的北京城市空间治理已经在很大程度上超越了增长逻辑而转换为公共利益逻辑。第四阶段是2019年至今的社会公平导向的治理转型，对更大范围的老旧小区进行空间改造和提升，推动新一轮的中心城区城市更新并继续加强公共租赁住房建设。下文对北京城市空间治理转型之路展开具体论述。

4.1 促进增长型治理：中心城区的“旧城改造”

1985年城市改革启动后，在城市空

间治理方面，北京所面临的较大民生问题是居住空间紧张与危房改造。由于大部分房屋为1950—1960年代建设的平房，房屋产权大多为单位公有住房，房屋老化问题严重、存在着较大的安全隐患，因此改善居住环境成为当时民众的主要诉求之一^[41]。此外，随着城市改革的启动，城市化进程的推进，北京的外来人口逐年增加，这进一步加剧了北京中心城区的居住承载力问题。在当时的条件下，由于财政资金紧缺，通过城市开发方式解决资金来源和启动中心城区的“房改”“危改”成为地方政府首要考虑的政策目标。

在整个1990年代，促增长成为城市空间治理的主要导向，政府与企业形成了所谓“增长联盟”。以G地块的开发为例，改造前，这里是人口密度极高的商业居住混合社区，也是大量的低端商业聚集地，这里的大部分房屋老旧、存在严重安全隐患。1992年，区政府将G社区列为危改试点，并批准区属开发企业A公司对此地块进行整体拆迁建设，这一地区的“开发带危改”正式开启。在1994—1997年的更新开发中，A公司是该地块的一级开发商，但由于大量拆迁而致使公司资金链紧张。于是经区政府批准，A公司将此地块分成15个小地块，除了4个地块供回迁建设外，其余地块则通过招商引资方式引入民营开发企业。在当时情境下，促进增长型的空间治理确实在一定程度上解决了启动城市化发展的“第一桶金”的问题，促进了城市整体发展和经济的快速增长。然而，早期模式却存在着3个不容忽视的严重问题：第一，当地居民和住户的权益被相对忽视，因拆迁而引发的社会矛盾相对突出^[42]。如G地块的不少居民从1994年开始进行了长达十几年的“上访”。第二，北京中心城区是历史文化遗产聚集区，从比较知名的改造更新案例中可以发现，如“前门大街”“什刹海”等，早期模式对历史文化遗产保护缺乏认知深度，相关更新改造项目引起社会舆论的批评^[43]。第三，由于当时城乡规划法尚未出台，规划审批违规操作情况突出，各种土地“协议出让”的开发项目的违规情况较为突出，这也导致早期模式隐藏着较大的“腐败风险”。上述问题在后续的治理模式转型

过程中逐步得以解决。

4.2 社会改革型治理：国企改革、产业空间重组与城市扩展

为解决上述问题并吸收早期治理模式的教训，中央政府在2003年出台文件调整土地收储制度。地方政府不再直接通过设立市属或区属开发公司的方式进行土地前期整备，而是通过土地储备部门将用地进行收购。这一政策极大地改变了城市空间治理机制，大幅度拉高了开发成本，北京市吸取早期治理经验教训，陆续推出旧改新政，规定了拆迁安置居民最低补偿标准。从2004年开始，政府与企业之间关系发生了根本性变化，所谓“增长联盟”的空间治理模式的基础已经不复存在。

由于中心城区开发成本提高，北京城市空间开发向郊区扩展。同时，随着市场经济转型深化，国企改革与产业空间重组压力加大，以城市空间开发“撬动”社会改革的空间治理模式应运而生。北京市政府坚持“退二进三”的产业结构转型政策^⑥，即工业区搬迁改造，大力发展服务业。在北京的西北郊，M厂所在地块的更新改造是非常典型的社会改革型的治理案例。市场改革后，随着M厂逐渐失去竞争优势，2000年前后北京市发展规划将M厂所在地区确定为城市发展的副中心，该地区规划人口扩增至40万人。在北京市政府的城市总体规划和国企改制的双重要求下，2000年前后M厂开始酝酿通过将现有厂区实施城市改造进而获得改制启动资本金。2005年，M厂区工业土地（45.6 hm²，规划建设面积70万m²）以挂牌方式出售，H房地产股份有限公司以24亿元人民币的成交价获得该地块的开发权，创当年土地交易额的最高纪录。H房地产公司在原厂区土地上陆续投资开发建设了高档住宅区。随着该地区房价的不断上涨，H公司获得了巨大的土地增值收益，M厂大部分职工以较低价格获得了住房产权，并因此能够分享增长红利。

4.3 公共利益型治理：改善生态环境与历史文化遗产保护更新

党的十八大之后，中央更加重视生态环境保护与历史文化遗产保护。环境

与历史文化遗产问题是典型的公共利益问题，不仅关系到社会公众的切身利益，还是社会进步的象征和体现。在这一阶段，城市空间治理转向公共利益导向，治理机制也更加注重企业和社会参与。

从2013年开始，北京在大气环境整治方面提出了专项规划和治理方案，北京市的雾霾问题得到相当大程度的改善^⑦。在城市积水问题方面，提出了海绵城市建设方案。在旧城人口疏解方面，北京调整了搬迁补偿标准，采取“申请式退租”方式推进房屋征收拆迁工作^⑧。在历史文化遗产街区保护更新方面，更加注重有机更新、微更新，更加注重文化遗产价值的保护。例如，著名的烟袋斜街、南锣鼓巷的保护性更新就是非常典型的有机更新案例。社会知名人士、社区规划师、建筑师等广泛参与北京城市空间的治理。其中，雨儿胡同19号院的保护更新是北京城市空间治理模式转变在微更新方面的一个典型代表案例。在城市空间景观美化方面，更加注重城市设计，加强了风景园林保护和城市公园、绿地系统建设，城市内水环境得到较大改善和美化。此外，北京中心城区的胡同空间治理更加注重街区物质空间的“精细化治理”。例如，东城区借鉴商品房物业管理模式提出了“胡同物业”管理模式，加强了胡同停车空间的治理。在城中村治理方面，北京市在2010年就着手提出环境、安全整治计划，并列出了全市300个城中村的整治名单，优先从50个“市级挂账整治督办重点村”开始加强公共安全、环境卫生、违规建设等方面管理工作^⑨。公共利益型的城市空间治理是在回应民众重大关切的同时追求更高水平的城市发展，这实际上是对增长逻辑的超越。

4.4 社会公平型治理：公共住房建设与老旧小区更新改造

以党的“十九大”为标志，中央提出中国经济社会进入新发展阶段的重大判断，中央的城市政策更加突出地强调社会公平、更加突出地强调“人民城市”理念。在城市空间治理领域，更加注重城市政策对新市民、青年群体、贫困群体等弱势群体的倾斜。中央陆续提出“老旧小区”改造、城市“新型基础设

施”建设、加强公共租赁住房与长租房建设、抑制房价过快上涨、解决住房困难群体的合理需求、调整中小学学校入学与户籍和住房挂钩等等一系列社会公平导向的政策方针。2021年，中央更进一步重申“共同富裕”理念，提出探索“第三次分配”并启动更大范围的“房产税”试点改革。国家政治环境的变化与政策目标的调整更进一步推动了城市空间治理进一步向“公平治理”转型。

北京在城市空间治理方面，主要有两个方面的举措：第一，更加重视公共租赁住房建设，以及尝试推进解决部分住房困难的新市民、青年群体的合理居住需求。第二，更加重视把人员、资源向基层倾斜。例如，北京市海淀区的清河街道的街区治理创新中，通过调整社区规划和提升社区公共空间品质来改善城中村、老旧小区的居住生活空间。实际上，这涉及基层治理体制和机制的重大改革。其具体做法主要分为两个层面：一是通过推动社区议事委员会的民主选举和运行机制改革，将社区居民提出的改造议程如社区环境美化、停车位改造、绿化空间设计、加装电梯等，纳入社区议事范畴并申请政府支持解决；二是通过引入社区规划师，推动参与式规划，让社区居民与政府之间建立社区规划建设的沟通平台，从而为社区更新提供需求指南、治理指南、运行指南。

5 结论与讨论

只有拉长观察视角，从中国城市空间治理的渐进演化过程中才能看清转型时期中国城市空间治理变革的内在理路与未来方向。回顾1985年以来的中国城市空间治理及其转型，其主要逻辑是以增长促改革、以改革促发展。在启动城市改革之时，地方政府由于缺乏开发资金必须通过与企业结成增长联盟，才能推动城市空间开发与变革。当地方政府逐步探索出城镇化发展的土地财政模式后，以城市空间开发的土地增值收益作为财政动力基础，才能推动国企改革和下岗职工安置、产业转型升级与空间重组，进而实现城市经济与社会的进一步发展。随着城市发展进入新阶段，城市空间治理也相应地转向公共利益导向的

治理模式。随着中等收入群体不断成长，公众参与的积极性随之提升，围绕着生态环境治理与历史文化遗产保护更新等重点政策议题，城市空间治理机制变得更加开放和包容。前期城市空间开发的“增长联盟”所导致的社会空间不平等问题的新发展阶段也得到一定程度的政策回应。适时推动社会公平导向的城市空间治理转型是更为重要的、也是更符合社会主义本质要求的政治性选择。

对于今后的研究而言，进一步讨论如何实现更高水平的公平治理显然是一项迫切而重要的任务，而这是一项世界级的难题。不仅中国面临城市空间公平治理的挑战，世界主要发达国家同样也面临着较为严峻的城市空间治理公平性问题。对中国而言，随着中国的城市化进程向更高水平迈进，城市空间治理乃至城市政治与政策，应该也值得引起更多的关注和重视。

注：文中未注明资料来源的图表均为作者绘制。

注释

- ① 1985年起，中央推动城市经济体制改革，主要重点是国有企业改革。见《中国共产党大事记（1985年）》，http://www.gov.cn/test/2007-09/04/content_736838.htm。
- ② 2003年，中央停止国有土地协议出让，采取“招拍挂”的竞价模式，成为中国城市空间治理变革的转折年份。
- ③ 2017年，习近平总书记视察北京城市规划建设管理工作时，要求建立城市体检评估机制。见《城市体检“十问实答”》，http://www.mohurd.gov.cn/xwfb/202107/t20210714_250818.html。
- ④ 国企改革启动可以追溯到1985年，但北京市国企改革与产业空间重组几乎同时进行，其大规模的启动是2004年土地收储与竞拍体制建立形成之后。
- ⑤ 北京市规划和国土资源管理委员会，《北京城市总体规划（2016—2035）》，北京市人民政府网站，http://www.beijing.gov.cn/gongkai/guohua/wnggh/cqgh/201907/t20190701_100008.html。
- ⑥ 1990年代中后期，北京市政府提出“退二进三”政策，是指减少清退第二产业、增加发展第三产业。
- ⑦ 中华人民共和国生态环境部，《综合施策全面治理坚决打赢首都蓝天保卫战——北京2013—2018年大气污染治理历程》，

https://www.mee.gov.cn/ywgz/xcyj/shxc/201909/t20190909_733022.shtml.

- ⑧ 北京市规划和自然资源委员会,《规划解读:“菜西模式”申请式退租试点,探索城市有机更新》, http://ghzrzyw.beijing.gov.cn/zhengwuxinxi/zxzt/wsgshs/2021dyj/d2j/202101/t20210127_2233920.html。
- ⑨ 北京市国土资源局等,《关于进一步加强和规范“城中村”整治后用地管理有关问题的通知》,北京市规划和自然资源委员会, http://ghzrzyw.beijing.gov.cn/zhengwuxinxi/zcfg/gfxwj/201912/t20191213_1167282.html。

参考文献 (References)

- [1] YUSUF S, SAICH T. China urbanizes: consequences, strategies, and policies[M]. Washington DC: The World Bank, 2008.
- [2] HSING Y T. The great urban transformation: politics of land and property in China [M]. Oxford: Oxford University Press, 2010.
- [3] 张庭伟. 当代美国城市化的动力及经验教训 [J]. 城市规划学刊, 2013(4): 10-17. (ZHANG Tingwei. Urbanization trends in America since 2000[J]. Urban Planning Forum, 2013(4): 10-17.)
- [4] 张明. 五大城市群: 双循环格局下的城市群与一体化[M]. 北京: 中国人民大学出版社, 2021. (ZHANG Ming. Five growth poles: urban agglomeration and integration under the dual cycle pattern[M]. Beijing: China Renmin University Press, 2021.)
- [5] MOLOTCH H. The city as a growth machine: toward a political economy of place [J]. American Journal of Sociology, 1976(2): 309-332.
- [6] 陈映芳. 都市大开发: 空间生产的政治社会学[M]. 上海: 上海古籍出版社, 2009. (CHEN Yingfang. Urban development: the political sociology of space production[M]. Shanghai: Shanghai Classics Publishing House, 2009.)
- [7] GU C, SHEN J. Transformation of urban socio-spatial structure in socialist market economies: the case of Beijing[J]. Habitat International, 2003(27): 107-122.
- [8] 陈浩, 张京祥, 吴启焰. 转型期城市空间再开发中非均衡博弈的透视: 政治经济学的视角[J]. 城市规划学刊, 2010(5): 33-40. (CHEN Hao, ZHANG Jingxiang, WU Qiyang. The imbalance of powers and politics: politics economy in urban redevelopment projects during the period of institutional transition[J]. Urban Planning Forum, 2010(5): 33-40.)
- [9] 叶林, 周寒. 超越增长逻辑: 城市治理的多重情境与转向[J]. 华南师范大学学报(社会科学版), 2021(3): 101-112+207. (YE Lin, ZHOU Han. Beyond the growth logic: multiple circumstances and scalar transition of urban governance[J]. Journal of South China Normal University(Social Science Edition), 2021(3): 101-112+207.)
- [10] WU Fulong, ZHANG Fangzhu, LIU Yuqi. Beyond growth machine politics: understanding state politics and national political mandates in China's urban redevelopment [EB/OL]. Antipode, 2021-9-26, <https://doi.org/10.1111/anti.12781>
- [11] 吴良镛. 芒福德的思想及其对人居环境学建设的启示 [J]. 城市规划, 1996(1): 35-41. (WU Liangyong. Mumford's academic thought and its enlightenment to the construction of human settlement environment[J]. City Planning Review, 1996(1): 35-41.)
- [12] 陆大道. 我国的城镇化进程与空间扩张[J]. 城市规划学刊, 2007(4): 47-52. (LU Dadao. Urbanization process and spatial sprawl in China[J]. Urban Planning Forum, 2007(4): 47-52.)
- [13] 吴志强, 于泓. 城市规划学科的发展方向[J]. 城市规划学刊, 2005(6): 2-10. (WU Zhiqiang, YU Hong. Development direction of urban planning discipline[J]. Urban Planning Forum, 2005(6): 2-10.)
- [14] 亨利·勒菲弗. 空间与政治[M]. 李春, 译. 上海: 上海人民出版社, 2015. (LEFEBVRE H. Space and politics[M]. LI Chun, translation. Shanghai: Shanghai People's Publishing House, 2015.)
- [15] 王佃利, 孙妍. 脱域流动与情感共生: 城乡融合发展中基层社会治理共同体的构建何以可能: 基于空间与治理互塑视角的分析 [J/OL]. 广西师范大学学报(哲学社会科学版), 2022: 1-13. [87](https://kns.cnki.net/kcms/detail/detail.aspx?dbcode=CAPJ&dbname=CAPJLAST&filename=GXSS2021010000&uniplatform=NZKPT&v=syx-QSnnQkvwOwA6inoh62j6il4cuexjsdOMGFxCw_xVdw0BF15PINtRhS7jd6G3r(WANG Dianli, SUN Yan. Delocalization flow and symbiosis: why it is possible to construct grassroots social governance community in urban-rural integration: an analysis based on the perspective of space and governance [J/OL]. Journal of Guangxi Normal University(Philosophy and Social Sciences Edition), 2022: 1-13.)</p>
<p>[16] 艾拉·卡茨纳尔逊. 马克思主义与城市[M]. 南京: 江苏教育出版社, 2013. (KATZNELSON E. Marxism and the city[M]. Nanjing: Jiangsu Education Publishing House, 2013.)</p>
<p>[17] CASTELLS M. The urban question: a marxist approach[M]. Cambridge, MA: The MIT Press, 1977.</p>
<p>[18] HARVEY D. From managerialism to entrepreneurialism: the transformation in urban governance in late capitalism[J]. Geogra-fiska Annaler. Series B, Human Geography, 1989(1): 3-17.</p>
<p>[19] WEBER M. The city: non-legitimate domination[M]. MARTINDALE D, NEUWIRTH G. translate and edit. New York: The Free Press, 1966.</p>
<p>[20] SAMPSON R J. Great American city: Chicago and the enduring neighborhood effect [M]. Chicago University Press, 2012.</p>
<p>[21] 于洋. 西方城市政体理论的源起、挑战及其演变 [J]. 中国人民大学学报, 2019, 33(6): 132-139. (YU Yang. Urban regime theory: origin, challenge and evolution[J]. Journal of Renmin University of China, 2019, 33(6): 132-139.)</p>
<p>[22] STONE C N. Reflections on regime politics: from governing coalition to urban political order[J]. Urban Affairs Review, 2015(1): 101-137.</p>
<p>[23] 张庭伟. 2000年以来美国城市的经济转型及重新工业化 [J]. 城市规划学刊, 2014(2): 15-23. (ZHANG Tingwei. American cities' economic transition and re-industrialization since 2000[J]. Urban Planning Forum, 2014(2): 15-23.)</p>
<p>[24] WALDER A G. Local governments as industrial firms[J]. American Journal of Sociology, 1995(2): 263-301.</p>
<p>[25] HE Shenjing, WU Fulong. Property-led redevelopment in post-reform China: a case study of Xintiandi redevelopment project in Shanghai[J]. Journal of Urban Affairs, 2005(1): 1-23.</p>
<p>[26] 施芸卿. 增长与道义: 城市开发的双重逻辑: 以B市C城区“开发带危改”阶段为例 [J]. 社会学研究, 2014, 29(6): 49-73. (SHI Yunqing. The dual logics of growth and moralism in urban development: taking the period of “developing with dilapidated building renewal project” in C district of B city as an example[J]. Sociological Studies, 2014, 29(6): 49-73.)</p>
<p>[27] STONE C. Urban regimes and the capacity to govern: a political economy approach[J]. Journal of Urban Affairs, 1993(1): 1-28.</p>
<p>[28] 张庭伟. 1990年代中国城市空间结构的变化及其动力机制 [J]. 城市规划, 2001(7): 7-14. (ZHANG Tingwei. The urban restructuring of Chinese cities in 1990s and its dynamic mechanism[J]. City Planning Review, 2001(7): 7-14.)</p>
<p>[29] 陈虎, 张京祥, 朱喜钢, 等. 关于城市经营的几点再思考 [J]. 城市规划汇刊, 2002(4): 38-40. (CHEN Hu, ZHANG Jingxiang, ZHU Xigang, et al. Some consideration on urban management[J]. Urban Planning Forum, 2002(4): 38-40.)</p>
<p>[30] 李强. 转型时期城市“住房地位群体” [J]. 江苏社会科学, 2009(4): 42-53. (LI Qiang. Urban “housing groups of status” in transi-</p>
</div>
<div data-bbox=)

- tion[J]. Jiangsu Social Sciences, 2009(4): 42-53.)
- [31] 赵万民, 李震, 李云燕. 当代中国城市更新研究评述与展望: 暨制度供给与产权挑战的协同思考[J]. 城市规划学刊, 2021(5): 92-100. (ZHAO Wanmin, LI Zhen, LI Yunyan. A review of researches on urban renewal in contemporary China and the future prospect: integrated perspectives of institutional capacity and property rights challenges[J]. Urban Planning Forum, 2021(5): 92-100.)
- [32] 何艳玲, 赵俊源. 国家城市: 转型城市风险的制度性起源[J]. 开放时代, 2020(4): 178-200. (HE Yanling, ZHAO Junyuan. National city: the institutional origin of the risk of transitional cities[J]. Open Times, 2020(4): 178-200.)
- [33] 赵民. 国土空间规划体系建构的逻辑及运作策略探讨[J]. 城市规划学刊, 2019(4): 8-15. (ZHAO Min. On the construction logic and implementation agenda of the territory development planning system of China[J]. Urban Planning Forum, 2019(4): 8-15.)
- [34] 武敏, 彭小雷, 叶成康, 等. 国家治理视角下我国新城新区发展历程研究[J]. 城市规划学刊, 2020(6): 57-64. (WU Min, PENG Xiaolei, YE Chengkang, et al. A research on the development of new towns and new districts in China from the perspective of national governance[J]. Urban Planning Forum, 2020(6): 57-64.)
- [35] 田莉, 夏菁. 土地发展权与国土空间规划: 治理逻辑、政策工具与实践应用[J]. 城市规划学刊, 2021(6): 12-19. (TIAN Li, XIA Jing. The urban restructuring of Chinese cities in 1990s and its dynamic mechanism land development rights and territorial spatial planning: governance logic, policy tools and practical applications[J]. Urban Planning Forum, 2021(6): 12-19.)
- [36] 任荣荣, 刘洪玉. 土地供应对住房价格的影响机理: 对北京市的实证研究[J]. 价格理论与实践, 2007(10): 40-41. (REN Rongrong, LIU Hongyu. The impact mechanism of land supply on housing price: an empirical study of Beijing[J]. Price: Theory & Practice, 2007(10): 40-41.)
- [37] 赵冬青, 朱武祥, 王正位. 宏观调控与房地产上市公司资本结构调整[J]. 金融研究, 2008(10): 78-92. (ZHAO Dongqing, ZHU Wuxiang, WANG Zhengwei. Macro-control and capital structure adjustment of real estate listed companies[J]. Journal of Financial Research, 2008(10): 78-92.)
- [38] 李宗怡. 国际资本流动与我国房地产价格关系的实证分析[J]. 当代财经, 2014(8): 50-64. (LI Zongyi. An empirical analysis of the relationship between international capital flows and China's real estate prices[J]. Contemporary Finance & Economics, 2014(8): 50-64.)
- [39] 赵燕菁. 国家信用与土地财政: 面临转型的中国城市化[J]. 城市发展研究, 2016, 23(12): 1-21. (ZHAO Yanjing. State credit and land finance: Chinese urbanization in transition[J]. Urban Development Studies, 2016, 23(12): 1-21.)
- [40] 郭东杰. 新中国70年: 户籍制度变迁、人口流动与城乡一体化[J]. 浙江社会科学, 2019(10): 75-84. (GUO Dongjie. The change of household registration system, population mobility and the process of urban-rural integration in new China in the past 70 years[J]. Zhejiang Social Sciences, 2019(10): 75-84.)
- [41] 李斌. 效率与分化: 中国城市住房改革40年回顾[J]. 人民论坛·学术前沿, 2018(21): 68-80. (LI Bin. Efficiency and differentiation: a review of China's 40 years of urban housing reform[J]. Renming Luntan · Xueshu Qianyan, 2018(21): 68-80.)
- [42] 程晓波. 土地征收中的利益失衡与均衡: 一个分析框架[J]. 学术月刊, 2016(11): 84-94. (CHENG Xiaobo. An analysis framework: benefit equilibrium in land expropriation[J]. Academic Monthly, 2016(11): 84-94.)
- [43] 肖林. 土地价值与社会约束: 以北京市崇文区旧城改造为例[D]. 北京: 清华大学博士学位论文, 2009. (XIAO Lin. Land value and social constraints: a case study of Chongwen district[D]. Beijing: The Dissertation for Doctor Degree of Tsinghua University, 2009.)

修回: 2022-01