

# 现代城市化的“反向运动”与基层治理的中国逻辑

——基于上海创新社会治理实践的理论思考

李锦峰 俞祖成

**内容提要:**在波兰尼看来,现代社会中的市场扩张与保护性的“反向运动”同时存在,是任何存在市场经济的地方都会面临的问题。城市作为现代社会发展的引擎,这一问题表现得更为突出。市场扩张与“反向运动”的比例分配和实现程度,形成不同的治理要求,决定城市发展的方向。上海通过基层治理的各项举措,回应了市场经济的挑战,因而具有普遍意义,对城市基层治理的中国逻辑形成四个方面的关照:保护性的“反向运动”要求将基层治理拉回“以人民为中心”的视野,治理内容、治理对象相应转向社会关系和群众事务,实现从向上对应到向下着眼的重大转变;治理主体和治理中心的多元化是打破经济轴心后的必然现象,但不是强调多元本身,而是呈现多元合作;治理手段、治理方法必然要适应多元化的治理要求,适应人的、社会的需要;治理目标、治理成果则与社会主要矛盾相一致,致力于形成“人民建”“为人民”的现代城市。

**关键词:**现代城市化 反向运动 基层治理 中国逻辑

## 一、引言

在卡尔·波兰尼(Karl Polanyi)看来,现代社会首先由市场的不断扩张支配,与这种扩张相伴而来的是保护性的“反向运动”(the protective countermovement),后者在一定方向上制约着前者<sup>①</sup>。这是一个在20世纪40年代做出的论断,但是,正如约瑟夫·斯蒂格利茨(Joseph E. Stiglitz)所说的那样,波兰尼所作的这些论断“常常看起来像是针对当下问题的评述”<sup>②</sup>。不过,需要强调的是,波兰尼所说的“反向运动”并不是“逆变”,既不是消灭市场也不是逃离市场,而只

① 参见 Polanyi, Karl. *The Great Transformation: The Political and Economic Origins of Our Time*. Boston: Beacon Press, 2001, p. 136. 为保证引用更加准确,本文以《大转型》英文原版为基本文献,参照中译本相关段落章节。中译本参见卡尔·波兰尼:《大转型:我们时代的政治与经济起源》,浙江人民出版社,2007版。

② Polanyi, Karl. *The Great Transformation: The Political and Economic Origins of Our Time*. Foreword vii.

是将“脱嵌”(disembedding)的市场拉回到社会的框架,是对“市场社会”(market society)的超越和扬弃<sup>①</sup>。

波兰尼所说的“市场社会”以现代城市为核心,不断向周边扩展<sup>②</sup>。从历史发展的脉络来看,城市因市场经济复兴,聚集了大量的商人与工匠,成为工商业发展的中心<sup>③</sup>。工业革命加快了这一步伐,让市场交换的广度和深度获得前所未有的提高,使生产不断扩大从而满足价值交换的需求。因为价值交换具有无限发展的可能,也具有无限发展的需要,外在的条件与内在的动力一起发挥作用,不断推进市场经济原则渗透到城市社会的每一个角落。无论物质产品还是精神产品,空间资源还是时间资源,都要符合交换价值积累的需要,转化为可量化可交易的商品。

现代城市化是“市场社会”不断扩张的重要实现形式,而现代城市化的“反向运动”是现代城市保护性“反向运动”的缩影。与农村相比,城市更加不受自然的束缚,是建立人造秩序的尝试,因而也更加市场化和商品化,由此形成的经济生活和社会生活之间的张力、冲突也更为明显。一个从社会中“脱嵌”出去、具有高度自我调节能力的城市市场是野蛮的,它试图把人类与自然的东西转变为纯粹的商品,必然会对社会与自然造成极大破坏。在城市当中,保护社会的“反向运动”比其他地方表现得更加明确,需求也更为强烈。

市场扩张与保护性“反向运动”一并镌刻于市民的日常生活,无论是宏观的城市规划还是微观的街区改造,最后都要落实到基层,体现于市民的感受。在这样的背景下,城市政府的基层治理既是基础性问题,也是总体性问题。两条道路如何选择、如何平衡直接关系到城市未来发展,甚至关系城市的生死。如果城市管理者在商谈经济利益和达成政治交易的时候,遗忘了社会的目的;如果越来越多房地产企业家,替代规划师成为主要的城市战略家,现代城市化的“反向运动”自然也面临着越来越严峻的形势<sup>④</sup>。

2019年11月,习近平总书记在考察上海杨浦滨江时提出“城市是人民的城市,人民城市为人民。”<sup>⑤</sup>的指导思想,这一思想既是对上海城市建设的历史总结,也是对未来的展望。从全国来看,上海处在经济发展、社会建设的前沿,对“市场社会”逻辑有充足的和超前的实践感受,对现代城市化的“反向运动”有迫切的要求和先行的实践。在推进创新社会治理、加强基层建设多年之后,对“人民城市”的再次强调,肯定了城市居民作为建设者的整体存在,作为共有、共治、共享主体的社会主义特征。

上海现代城市化的“反向运动”以“人民为中心”,突出强调了社会化的个人,而不是受理性启蒙洗礼、被市场社会裹挟的“抽象的个人”。这是向“现实的个人”的回归,因为“人的本质并不是单个人所固有的抽象物,实际上,它是一切社会关系的总和”<sup>⑥</sup>。处于社会治理创新实践中的上海人民,将自身内涵的生成与他们创造出来的物质生活条件融为一体,将他们的社会生活与整

① 王绍光:《1980年代以来中国的双向运动》,《中国社会科学》,2008年第1期。

② Harvey, David. *The Urbanization of Capital: Studies in the History and Theory of Capitalist Urbanization*. Baltimore: John Hopkins University Press, 1985, pp. xvi - xvii; Smith, Neil. *Uneven Development: Nature, Capital and the Production of Space*. Athens and London: The University of Georgia Press, 2008, 70.

③ 参见亨利·皮朗:《中世纪欧洲经济社会史》,第28—31页,上海人民出版社,2014年版;亨利·皮雷纳:《中世纪的城市:经济和社会史评论》,第116—117页,商务印书馆,2006年版。

④ 参见亨利·丘吉尔:《城市即人民》,第145页,华中科技大学出版社,2016年版;维托尔德·雷布琴斯基:《嬗变的大都市:关于城市的一些观念》,序言第vii页、第91页,商务印书馆,2016年版。

⑤ 《习近平在上海考察时强调:深入学习贯彻党的十九届四中全会精神,提高社会主义现代化国际大都市治理能力和水平》,《人民日报》,2019年11月4日。

⑥ 《马克思恩格斯文集》,第1卷,第501页,人民出版社,2009年版。

个城市的历史运动统一起来。所有这些“现实的个人”都可以“用纯粹经验的方式确认”<sup>①</sup>,由此,上海创新社会治理的实践具有了革命性的意义。

## 二、现代城市化的形成与特征

城市的建构与发展并不是现代社会才有的事情,但是,直到现代社会,城市才成为一种主流的生活方式,成为一种影响人们观念和行为的意识形态。在漫长的前现代社会,大多数城市都是从属性的,不具有主体地位。一方面,这些传统城市因为政治、军事的需要建立起来,由此形成的是国家政治重心和军事防卫基地。但是,无论这其中的哪一种形态,都离不开经济基础,不能脱离经济生活而存在。另一方面,农业生产是传统社会最大的经济,而农业生产集中于农村地区。这就是说,大多数传统城市都依附于农业经济,并不具有独立发展的可能。

同其从属地位相对应,传统城市的观念形态、空间布局都与现代城市有着根本差异。传统城市空间规划充分体现其政治和军事色彩,最明显的莫过于高大城墙合拢的封闭空间,按照功能划分的行政、军事、居住和贸易区域。这些基本要素构成“自然形成的城市”<sup>②</sup>。由于和自然经济无法切断的联系,传统城市内部没有产生新的社会关系,这是决定其性质和形态的最关键要素。事实上,身份和等级几乎就是传统社会关系的代名词,它们建立在血缘纽带、地产经济的基础上。即使商业行会也与封建土地所有结构相适应,形成的是“一种和农村等级制相似的等级制”<sup>③</sup>。

现代城市化是市场扩张的结果,形成一种新的生活样态和新的发展形式。它不是传统城市的简单叠加,不是人口更加稠密、交换更加频繁、生产更加集中,甚至不是量变到质变的飞跃,而是一开始就有根本的性质上的差别。工业革命通过持续的城市化过程,动员、生产出越来越多的剩余价值,满足市场扩张的需要。不断扩大的市场交换逻辑被社会广泛吸纳,成为决定城市发展目标 and 结构的主要力量,不断定义着城市发展的可能与局限。这些现代城市作为市场扩张的载体,拉动生产、消费形成统一的循环,成为独立发展的新的社会形态。

这就是说,现代城市化具有鲜明的特征,其表现是社会总体状况的反映,是市场扩张在空间上的形式。一方面,城市是现代社会形成的主要场所,现代社会的基本内涵集中体现于城市建设当中;另一方面,现代城市化赋予现代社会内涵鲜活的生命,不但有精神的表现,还有血肉和各方面丰富的细节。正是现代城市化过程成就了全面商品化,使后者在空间的生产中得以存在和延续<sup>④</sup>。“市场社会”的繁荣表现为城市地区的扩张与蔓延,郊区化与新兴城市空间成为城市空间生产的必然产物,技术理性引导的发展成为主流的城市意识形态。

首先,一切城市建设为交换价值的流通让步,市场的原则成为城市发展的尺度,把所有不合适的要素无情剔除,鼓励和支持那些能够进入生产、消费循环的内容。事实上,创造经济繁荣的现代化都市,始终是政府当局在城市发展过程中希望达成的目标。与此相适应,大量城市的建构和发展围绕经济需要展开,将企业生产经营的利益作为城市的根本利益,把经济增长的要求作为城市发展的基本要求。企业家、开发商、银行家、投机者,构成现代城市化过程的强势团体,是影响城市发展动向的关键角色。

① 《马克思恩格斯文集》,第1卷,第519页,人民出版社,2009年版。

② 庄友刚:《现代性与城市发展:历史、问题与趋势——基于马克思主义视角的审视》,《山东社会科学》,2018年第11期。

③ 《马克思恩格斯文集》,第1卷,第523页。

④ 相关观点参见:Harvey, David. *The Urbanization of Capital: Studies in the History and Theory of Capitalist Urbanization*. Baltimore: John Hopkins University Press, 1985, p. 222.

人们按照市场交换的原则,建立起事物之间新的联系,并将自己纳入其中。一切自然的资源、空间与特性,诸如矿产、气候、地形,等等,都下降为社会生产的材料,包含开采、运输、加工、消费的各个环节。城镇区域的划分、功能的设定,都依赖空间的生产和空间在社会组织、经济组织再生产中扮演的角色进行规划。城市、区域、国家、土地的空间分布就像工厂里的机器设备一样最终服务于交换价值的不断增殖,让资本生产关系不断再生产出来<sup>①</sup>。文化资源也不例外,它们不过是一种“包装”和“认证”,是现代城市用来谄媚和招揽交换价值的手段<sup>②</sup>。

其次,作为市场交换基础的技术理性,天然具有规范有序、简捷高效的要求,这些要求成为城市规划和景观建设的准则,按照这一准则,现代城市对人们工作和生活的空间、时间进行重新整理。在此基础上,笔直而宽广的大道,色调和方位讲究的各色建筑,经过修剪的有模有样的植被,等等,都成为城市发展的趋向和城市想象的蓝本。与之相对应,任何影响这种规范统一、整齐有序的结构形式,都被认为是丑陋的、落后的、荒谬的。总之,它们“不符合理性的标准”。至少这是对城市公共空间的要求,任何与之相悖的事物都不应该跨出私人的领域。

功能分化是理性和效率的有力表现形式,既影响城市治理,也影响城市规划。这种功能分化贯彻得如此彻底,以至于城市基层治理体系被认为迈入了专业化时代。部门职能经过严格的划分,不断向纵深发展,相互之间只有在更高层级上才能协调,由此形成了四分五裂的城市治理和同样支离破碎的人的生活。城市规划则考虑建设的经济性、行为的有效性和生活的舒适性。一方面,越来越多的政治机构与商业活动集中在城市中心形成规模效应;另一方面,城市地标、中心商务区(CBD)和中央居住区(CLD)必然要分别建设。

再次,围绕市场扩张展开,追求理性效率的城市发展道路是“抽象的统一”,人们日常生活空间的萎缩和边缘化不可避免。商业交往和经济语言成为城市生活的主要内容,挤占了人们的伦理交往空间和社会话语体系。但这并不是人们自由的选择,而只是一种生活的必须,因为他们的日常生活只是在资本增长的范畴内才有意义。在这样的发展逻辑下,人们饱满的热情、个性的表现、本质的需求都变得不再重要,这些具体的、人的要素要么显得格格不入、十分多余,要么不被认可、无法容身,总之,它们很可能成为城市发展的顽疾和死敌。

城市的公共生活、公共交往受到很大的威胁,因为公共空间或者被封闭起来,成为某些资本所有者的领地,或者被改造为商业活动区域,呈现完全不同的生态。于是我们只能看到这样的场景:街道变得平庸而单调,呈现两种基本的形态:一种是纯粹意义上的通道,只是帮助人们实现空间的转移,方便他们从一个地方到另一个地方消费或者工作,这些通道包括城市快速路、天桥、隧道,等等;另一种是商业街道,甚至将人们的旅途也纳入交换的领域,商业街道尽其所能、拐弯抹角地向人们展示琳琅满目的商品和各具特色的广告。

最后,经济权力大范围向生活领域渗透,形成的不仅是分配和消费的差异,还有空间和活动的区隔,这是一种隐蔽而牢固的社会分层,是现代城市化过程与社会结构调整同步的反映。一方面,城市开发意味着更加丰富和多样的商品交换,意味着各种红利、租金、利息的产生,城市生活由此形成了位置、领域、边界等方面的流动,构成了社会阶层的界限。这就是说,城市的生产和消费将“生而平等”的人们划分为不同的层次,他们在日常生活、居住条件、生存环境等方面存在极大的差异,这些差异决定着他们可能的社会活动和社会地位。

另一方面,全球化的金融系统、商业网络,配合城市高速公路、机场建设,能源、原材料、信息

① 吴宁:《日常生活批判:列斐伏尔哲学思想研究》,第355页,人民出版社,2007年版。

② 洪醒汉:《现代化发展西安都市策略的空间批判》,《地理研究》,2008年11月,总第49期。

的流动,形成了结构和话语上的优势,将其他不同的城市生活、传统乡村的形象与陈旧、落后、低端捆绑在一起,形成了社会阶层在空间和文化上的表达。事实上,凭借工业和商业的力量,现代城市从农村经济汲取营养,从自由劳动攫取生命,以牺牲农民和劳工的方式换取自身发展需要的资本。但是,要让这一过程合法化、合理化,它必须显示自身的优越性和先进性,这就意味着城市意识形态的形成,意味着这种意识形态成为一种实践。

### 三、现代城市化的“反向运动”

毫无疑问,现代城市化与市场扩张密切相关,是市场扩张赖以实现的物质和文化形式,是“市场社会”逻辑在空间上的表现。这是一场伟大的变革。价值交换对理性和效率的追求,成就了现代城市资源充分聚集和分化的优势。一方面是产业、人口、技术、文化等各方面资源的不断融合,另一方面是物质空间、产业形态、社会结构的有机分化和持续更新<sup>①</sup>。与资源聚集、分化相生相伴,现代城市化过程还意味着交易与生产的活力,通过富有魔力的重新整合,社会生产和消费的潜力被充分挖掘出来,创造出比以往世代总和多得多的生产能力和交换资料。

“城市社会”<sup>②</sup>时代,也就是“社会全面城市化”的来临不可避免,这是由全面市场化的逻辑决定的。正像亨利·列斐伏尔(Henri Lefebvre)早已看到的那样,发展中国家的资本主义由工业问题转移到都市问题是必然趋势。这是因为,资本的生产和增殖过程一直在跨出工厂,走向更广阔的空间,不但改变着城市的面貌,也改变着现代人的生活方式。7x24小时畅通无阻的出行,全天候不受自然影响的活动空间,花样繁多、层出不穷的产品和体验,形成了无限制的消费便利,无止境的繁华和享乐。这些过去局限在少数商圈里的生活形态,越来越成为一种普遍的城市现象。

只要市场依然“脱嵌”于社会,社会的成长、人民的需要就会继续被无视,现代城市化带来的诸多问题便不可避免。野蛮的市场扩张是一种“霸权”,将城市的一切卷入价值交换的逻辑,让城市建设变成纯粹的成本收益权衡。那些缺少市场交换价值的城市改造和更新无人问津,但有市场交换价值的却不一定符合社会生活要求;技术理性指导的整洁规范、功能分化提高了市场交换的效率,但不能带来伦理的、人文的温暖;全方位的商业空间和商业活动方便了交换的开展,却无法照顾人的生活领域和城市精神;按照交换价值增殖进行的资源分配方便了积累,却必然会导致阶层的分化和局部的贫困。

面对现代城市化带来的问题,“逆城市化”终归只是浪漫主义的想象,是对前工业社会生活的感伤和怀旧<sup>③</sup>。虽然有很多不同的定义,但是,“逆城市化”或“去城市化”(de-urbanization)核心都是指一种人口从城市迁出的过程,是与城市化相对的路径,与市场扩张要求的集中和效率并不一致。普遍商品化要求普遍的雇佣劳动,意味着资源的快速流转,实现劳动力与生产资料、消费者与不同商品的有效配比;意味着高效的劳动力与劳动输出,实现工作场所与居住场所之间的

① 林尚立:《重构中国城市治理体系:现代城市发展与城市治理对话——复旦大学林尚立教授访谈》,《南京社会科学》,2013年第6期。

② 列斐伏尔认为,城市社会(urban society)是由全面城市化进程产生的新型社会形式。参见 Lefebvre, Henri. *The Urban Revolution*. Trans. Robert Bononno, Minneapolis · London: Univ Of Minnesota Press, 2003, p. 1.

③ 弗兰克·赖特(Frank Lloyd Wright)的“广亩城市”(Broadacre City)是一种典型代表,他在《正在消失的城市》(1932)一书中提出,在现代交通技术的帮助下,已经没有必要将一切活动集中于城市,未来城市应当重新分布在一个个地区性的农业网格当中。埃比尼泽·霍华德(Ebenzer Howard)“田园城市”(Garden City)的设想则处于过渡形态,试图平衡住宅、工业和农业区域的比例,将城市生活优势与乡村美好环境结合起来。

快速转换和衔接,这些问题至少在现在的技术条件下还无法得到有效解决。

与逃离城市的“逆城市化”不同,现代城市化的“反向运动”是以城市化为基础的超越的层次。城市化从来就有,本身不是问题,就像市场的处境一样。现代社会的保护性“反向运动”并不反对市场,而是要包含市场,超越“市场社会”;同样,现代城市化的“反向运动”也不反对城市,而是扬弃经济逻辑主导的城市,将社会的、人的内容,重新拉回到城市建设的核心,并且以此构建作为“人居”场所的城市,而不是片面追求“生产的城市”“消费的城市”,以及“文化的城市”,因为后者同样受“市场社会”的浸染,只不过将出售的商品换成了文化产品。

首先,经济增长和管理效率固然是现代城市发展的基础,但它毕竟只是最初的层次、基本的需要,在实现经济发展这个统一目标的同时,现代城市应该向更全面、更多样化的方向发展。正像大卫·哈维(David Harvey)指出的那样,城市并非只是经济增长与生产发展的结果,也不只是社会生产关系的边际产品<sup>①</sup>。城市治理的目的在于催生和协调多种功用,对“自发的自我多样性”(spontaneous self-diversification)<sup>②</sup>做出回应,同时也不能混淆城市居民最低保障和美好生活追求之间的差别,这是由城市基层治理和居民生活的发展阶段和发展的不平衡性决定的<sup>③</sup>。

这就是说,经济取向的城市化过程让位于整体形态的更新,围绕“以人民为中心”,将健康生态、分配正义、共融和谐作为现代城市发展的更高追求。当然,这既不是要压制城市经济发展,也不是要回避城市经济功能,而是在效率与增长的基础上,实现城市治理结构的优化和治理重心的转移。例如,城市政府实现更高效的企业管治,为企业提供更好的营商环境,能够让企业获得更多的利润,同时有充足的资金和足够的精力与其他城市基层主体互动交流,并保障他们积极参与社区治理事务,为社区治理提供技术和资金的支持,等等。

其次,城市化是一个自然有机的过程,应当以城市的生机和活力为根本。在理性与技术的鼓舞下,城市设计者们雄心勃勃,呈现出不同的发展思想和设计理念,他们或者用气势恢宏取代简陋朴素,或者用整齐划一取代自然布局,或者用梦幻田园取代尘世喧嚣。童话里曾经的美好一个个变为现实。但是,正如简·雅各布斯(Jane Jacobs)批评的那样,理想化的城市复生项目“不会让中心区重生,只会加速它的死亡。尽管那些方案看起来是如此的均衡、有序、整洁、美观和充满纪念性,但最终建造的不过是一个不井井有条的、庄严的墓地而已”<sup>④</sup>。

城市空间既然是生活的、社会的,其形成和发展必然要符合“人民建”“为人民”的总体目标,而不能出于某些个体的、精英的想象。事实上,有生命的城市生活空间都是与人民的生活相依为命,是自然成长的结果。它们的形成需要人民自下而上的动力,而不是经济、法律、政策自上而下的规定。不从人民的基本需要出发,单纯依靠各种优惠活动、策略宣传,可以奏效一时,却很难维持长久。而且,这些经验做法充满了个别性,都是一定时间地点的特殊产物,无法从一个地区复制到另一个地区。即便勉强复制,也往往都是形式照搬,成为无源之水、无本之木。

再次,构成城市的核心要素既不是市场扩张形成的经济霸权,也不是理性与效率,而是普罗大众的日常生活。城市居民每天上班下班、上学放学,休闲娱乐的工作生活,与其息息相关的空间场景、时间背景,形成了从弄堂到街道的文化,塑造了城市社会色彩斑斓的个性。在这里,人民

① Harvey, David. *Social Justice and the City*. Athens & London: The University of Georgia Press, 2009, p. 306.

② Jacobs, Jane. *The Death and Life of Great American Cities*. New York: Random House, 1961, p. 189.

③ 此处参照了大卫·哈维的相关解释。参见:Harvey, David. "Social Justice, Postmodernism and the City". *International Journal of Urban and Regional Research*, Vol. 16, No. 4. 1992.

④ Flint, Anthony. *Wrestling with Moses: How Jane Jacobs Took On New York's Master Builder and Transformed the American City*. New York: Random House, 2011, pp. 26 - 27.

是城市个性的缔造者,也是城市个性的一部分,他们书写着城市发展的篇章,与城市同呼吸共命运。这些不间断的历史沉积,自身会有淘汰和更新,使每一时期的城市形成多种多样的新角色和同样丰富多彩的新潜力。

日常生活空间的改造需要清晰的“人民”的意识和“人民”的观念,要以公共空间培育公共精神作为现代城市化进一步发展的方向。这首先要打破资本流向决定城市兴衰的魔咒,消除消费文化的负面影响。之所以把该问题的解决放在首要位置,是因为城市开放空间浸泡于商业消费文化,不仅仅是非商业街道文化的消失,也不仅仅是街区规划的变革,而是追求享乐、舒适、悠闲的新型生活理念的传播蔓延。这种生活理念沉迷于一时的物质文化消费,经过现代信息传播媒介的不断发酵,渗透到人们生活的每一个领域,但它缺乏对当下生存状况的批判和反思,因而也就无法从人民整体利益的高度提升城市发展的能级。

最后,城市建设应当避免成为社会分层的摇篮,资源的分配不能只讲究效率,更要考虑公平。美好的城市生活应当开放共享,而不是被一部分人封闭独占。曾经的“光辉城市”“田园城市”的伟大构想,都只是强化了阶层的隔离。前者围绕办公楼和中央公园,分别设计了精英、中产阶级和工人阶级的居住区,将阶层区隔显性化。后者则依据阶层和工作性质进行了机械功能分区,并以相对封闭的方式来实现它。例如,主张“田园城市”的霍华德(Ebenzer Howard)认为,在工人居住地内部应当严格保持阶层成分的纯正性,甚至应保证从事工作性质的单一性。农业工人则应该与农业工人居住在一起<sup>①</sup>。

城市居民的生活应该从意识形态三六九等的划分中解放出来,避免空间和身份的符号化隔离。在城市街道的开放空间让位于大型商场、商业街区的同时,后者逐渐占据或成为城市发展最重要的地段,通过消费层次和服务等级形成人们之间的区隔,而这些层次和等级又以空间塑造和符号刻画表现出来。就像伦敦的德普特福德,这个以非洲和亚洲移民为主的社区实施了重建计划,废弃的火车厢被改造成咖啡馆,但进咖啡馆消费的大部分都是白人,因为咖啡售价比普通商店贵一倍。在这里,文化工业推动了城市复兴,但却驱逐了贫民<sup>②</sup>。

#### 四、“反向运动”与创新社会治理实践

正像列斐伏尔所说的那样,空间具有政治性和意识形态性,看起来是同质的、客观的东西,实际是社会的产物<sup>③</sup>。从现代城市化的形成过程、基本特点,到我们对城市化基本问题的反思都围绕这一主线展开。事实上,只有如此,才能将现代城市建设拉回到“反向运动”的轨道,才能实现“以人民为中心”的基本要求。但是,要实现这一目的,宏观抽象的描述分析是不够的,必须从现代城市化的一个个细胞当中,从基层治理的实践与经验当中发现和解决问题。这些基层的元素既有自身的特点,又分享总体的内容,是总体的一部分。

作为“改革开放的排头兵、创新发展的先行者”,上海城市发展承载着历史和时代的重任,反映着党和国家的战略考虑和形势要求。一方面,上海始终是中国城市发展的代表,既包含对不同城市发展阶段和方向的批判反思,也包含对未来可能的不断探索。“建设社会主义现代化国际大都市”的发展目标早已明确写入上海城市发展的总体规划。另一方面,随着中国经济发展趋

① 转引自 Jacobs, Jane. *The Death and Life of Great American Cities*. New York: Random House, 1961, p. 189.

② 许煜:《城市里的艺术怎么了》,《凤凰·都市》,2014年第6期。

③ Lefebvre, Henri. *State, Space, World: Selected Essays*. Minneapolis · London: University of Minnesota Press, 2009, p. 171.

于稳定,经济动力机制加快转化,以城市群为主要动力源的区域发展格局加快形成。在这一布局中,上海是长三角区域乃至全国发展的“门户城市”,尤其是在提供高端生产性服务的方面。

但是,城市毕竟不只是承载人类生活的容器,而是无数社会实践交互碰撞的反应堆。对于上海以及其他众多城市来说,钢筋水泥只是构成了它们的躯体,灵魂和品格则构成了它们生生不息、不断繁盛的动力。各个城市在它们各自的生成中形成了独具特色的历史脉络和总体叙事,逐步成长为人民心灵的归宿,情感的依托;面对鲜活的人的创造性活动,城市政府需要重新审视社会治理的取向,将单纯的经济增长与社会进步区分开来;人民的福祉取决于其支付能力是“市场社会”的论调,让城市生活更美好显然要强调它的社会属性和人民中心地位。

正是针对上述要求和城市发展脉络,上海开始了创新社会治理加强基层建设的改革,努力将现代城市化拉回到“以人民为中心”的视野。2014年5月,由上海市委书记牵头开展创新社会治理、加强基层建设的“一号课题”调研,研究制定了《关于进一步创新社会治理加强基层建设的意见》以及6个配套文件(简称“1+6”文件),要求“把社会治理的重心落到城乡社区,充分利用城市网格化综合管理平台,尽可能将资源、服务和管理放到基层,理顺条块关系,加强综合保障,使基层有职有权有物,更好地为群众提供精准有效的服务和管理”。

“1+6”文件实施以来,上海各区不断创新体制机制,理顺条块关系,初步形成了“以人民为中心”、条块融合、治理有效的基层社会治理新体制。具体来说,上海从四个方面入手实现了对现代城市化的超越:取消对街道办事处的招商引资要求,弱化经济职能,在一定程度上促进城市基层建设摆脱“市场社会”逻辑;发展城市综合治理,鼓励多元主体参与,超越职能分立与功能分化的局限;管理服务重心下移,面向人民群众,凸显基层社会地位,从群众需求中寻找城市建设的方向;治理成果由“盆景”转向“苗圃”,将基层社区、群众连成一片,在实现分配正义的过程中消除隐性的社会分层。

首先,上海各街道办事处从直接招商引资中全面退出,将经济管理职能转移到上一级功能区,实现街道办事处的身份转变和职能复归,使其有精力和能力处理社会公共管理和公共服务事务。相关改革包括将街道招商引资职能剥离到区投资促进中心;取消街道招商引资考核指标和奖励,将考核重点转移到以区域化党建为引领的街镇自身建设,以及社区“三公两治”(公共管理、公共服务、公共安全、自治、共治)建设;取消经济科、招商分中心和承担招商职能的公司,转变公共财政保障体制,街道办事处经费支出由区政府全额保障。

与职能转变相对应的是街道内设机构调整,将科室设置的指导原则从“向上对口”转变为“向下对应”,方便面向人民、面向基层、面向服务,通过为人民和法人提供良好的公共环境,积累和扩大民生资源、社会资源,进而克服全面商品化的危机,回归“以人民为中心”的社会逻辑。改革前,上海各街道一般设11个左右科室,部门设置存在与上级条线部门简单对应、科室划分过细等问题。改革形成了新的“6+2”格局,统一设置党政办公室、社区党建办公室、社区管理办公室、社区服务办公室、社区平安办公室、社区自治办公室。2个自选机构结合各区实际设置,适应各区差异化需求。

其次,街道办事处职能重点转向为人民提供公共管理和公共服务,意味着面临更加复杂、多元的问题,需要更加丰富、灵活的能力,并且打破区域领域的局限。因此,上海基层治理改革特别强调街道党建“1+2”体制(街道党工委加行政党组和社区党委),促进街道治理重心向社区转移,提高区域资源调动能力:其中,街道党工委是领导核心,行政党组的优化设置加强了条块融合,社区党委则有利于街道党建的“三建融合”(区域化党建、居民区党建和“两新”党建);通过各区多层次的区域化党建资源(普陀区党建联席会议、徐汇区各类工作制度、五里桥街道街区党建联盟

等)保障街道社区党委的工作开展,实现自下而上的社区共治,开展驻区单位与社区党委的多元共建。

为强化街道统筹协调能力和综合治理能力,上海各区在建立职能部门事务下沉准入机制的同时,不断探索推进执法力量下沉。各区对事务下沉街道的准入标准通过准入清单(徐汇)、联席会议(虹口)、准入审核(普陀)等方式实现;准入效果通过条线部门与街道镇的“双向评议、双向考核”,加大“以下考上”的比重保障。在执法力量下沉方面,各区基本完成了“三支队伍”(城管中队、市容所、房办)的下沉工作,城管执法中队按照“区属街管街用”的机制安排,市容所和房管办事处按照“街属街管街用”的机制安排。此外,各区还通过街镇“约请”条线部门参与特定事项,解决社会治理中的难题。

再次,服务群众、增进人民福祉是上海创新社会治理加强基层建设的根本出发点和落脚点,现代城市化由此被拉回到“以人民为中心”的视野,强调创新民生资源的有效供给,便捷的社区服务机制。改革之后,上海各街道办事处的工作中心发生了不小的变化,社区就业、社区稳定、社会养老、社会救助以及改善综合环境等公共服务内容成为街道办事处最为关心的工作。建立和完善城市公共生活空间、围绕居民生活半径提高社区服务质量的一系列实践,能够打破市场交换对城市街区的专制垄断,限制其无限扩张、全面覆盖的负面影响。

在城市公共生活空间的建立和完善方面,上海涌现出杨浦区“睦邻家园”、虹口区“市民驿站”、嘉定区“邻里中心”、徐汇区“邻里汇”、普陀区“同心家园”等一系列品牌。这些公共生活空间是公共服务和公共精神建设的一个个“锚点”,不但为居民提供了生活便利,也提供了日常交流、邻里互动的平台。在围绕居民生活半径提高社区服务质量方面,黄浦区“零距离家园”、浦东新区“家门口服务站”、嘉定区“宜居家园”、普陀区“邻聚·里”、宝山区“社区通”以15分钟步行可达范围,形成若干相邻居民服务片区,以重构和扩大被市场交换挤占的生活空间。

最后,作为重心向下、面向社会的改革,上海基层社会治理超越所有阶层利益,关注城市社区的分配正义,努力让作为整体的人民,而不是个人享受改革开放的成果。“1+6”文件颁布以来的一系列改革,不是聚焦于基本民生问题的保障,而是站在社会主义现代化国际大都市的高度,不但吸收先进国家的城市治理经验,提高城市环境的宜居性和有序性,还充分发挥社会主义制度优势,关注城市生活的公平公正。这是从“盆景”到“苗圃”的转变,不是着力构建社会治理典型,让少部分人受益,而是进入社会治理的普惠时代,培育解决阶层分化、实现社会整合的总体性力量。

“美丽家园”“社区自治金”“睦邻家园”建设是打破社会阶层分化,促进阶层融合的突出的形式,其中以杨浦“睦邻家园”建设的“睦邻门”项目最为典型。围墙的本质是公共服务的落差,围墙圈起来的不只有安全秩序,还有环境资源和生活方式。一边是新建商品房社区,拥有极具新意的创智农园、舒适宽敞的公共活动空间;一边是老旧小区,存在社区老龄化、外来人口聚集、公共设施陈旧老化等问题。杨浦区“睦邻门”实践不但解决了这种人为的隔绝,还在打通小区围墙的活动中,完善了社区座谈、协商制度,降低了基层资源分配的不平等。

## 五、城市基层治理的中国逻辑

改革开放以来,市场在中国现代城市化中发挥的作用越来越大,同时也越来越深入到基层社会秩序。一段时间里,经济建设是现代城市化的核心任务,地方政府政绩与经济发展指标紧密相关。大量城市建设服从资源有效利用的需要,注重大规模物理空间的改造,而不太考虑文化与社

会的因素,忽视了城市建设中人民群众的基本要求。从“单位人”到“社会人”,个体的意志和理性得到充分的肯定和彰显,物权观念成为居住生活的指导原则<sup>①</sup>。此后,所有的产品供给——包括住房以及相关的服务——都尽可能通过竞争在市场中获取,而不是通过再分配由国家供给。

虽然中国的现代城市建设同样建立在市场扩张的基础上,但因为我国特有的文化、社会环境而同时经历着“反向运动”。面对唯经济论的城市野蛮拆建、社会问题的激增、不平等现象的加剧,越来越多人意识到市场只是提高福祉的手段之一,而不能成为发展的目标,成为凌驾于社会之上的力量。也就是说,市场是必需的,但必须“嵌入”到社会当中。中国的国家性质和传统文化对政府责任的要求唤醒了“以人民为中心”的保护性“反向运动”,要求城市政府在市场经济中扮演积极的角色,不但在总体规划中,更要在基层治理中,防止市场的“脱嵌”行为。

上海创新社会治理加强基层建设的改革,是面对市场“脱嵌”的积极反应,在市场不断扩张的大环境下具有先行的、普遍的意义。一方面,上海的发展促进了需求层次的提高,人民群众开始认识到经济生活的满足是基础性需求,不能以挤占甚至覆盖日常生活空间为代价,也不能牺牲平等公平,加剧阶层分化;另一方面,面对大量的社会问题,上海也要求在维持市场发展的基础上,促进城市的宜居性,通过社会环境的改善,提高城市综合水平。正如大卫·哈维所说的那样,城市化并没有结束,它必须从经济牟利的原罪中解脱出来,回到宜居性和社会性的方向上来<sup>②</sup>。

首先,中国的城市基层治理与社会主要矛盾的变化相适应,必将逐步超越市场交换的原则,回归社会治理的内在要求。毫无疑问,城市基层治理归根到底是对人的服务和治理,现代城市不只是物质空间的想象,更是生活空间的塑造,而且必须回到这一轨道才能继续生存。尤其当前社会主要矛盾已经发生重大变化的情况下,城市基层建设的质量受到越来越多的关注。为了满足人民群众的需求和预期,社会治理就要尽可能消除实现它们的不利条件,包括空间、时间,以及文化、政治的因素;各部门、条线的资源、力量都要融入社会治理网络、增强社会治理网络的效益和效能。

与治理内容、治理对象出现的颠覆性变化相适应,基层治理结构不仅要与上面的条线相一致,更要“眼睛向下,服务社会”。过去“职能同构”的政府组织体系和“层层加码”的科层压力体系,实现了自上而下强有力的行政执行力,却存在不少与社会要求脱节的现象,其成就与效应仅仅是行政体系内部的循环。事实上,在方向存在偏差的情况下,效率越高,偏差越大。中共中央对创新社会治理的方向有明确的要求,就是要以最广大人民根本利益为根本坐标,从人民群众最关心最直接最现实的利益问题入手,形成重心在下、治理有效的基层社会管理新体制。

其次,治理主体与治理中心的多元化成为基层建设的内在要求,强调整合与融合,而不是职能分立、功能分化。过去,多元主体参与、多中心治理只是一种外在的、原则性的要求,因为促进经济发展本身就是中心,主导经济的政治单元也同时具有了中心地位(相对而言)。近些年来,治理内容逐渐由经济主导转为面向社会,治理手段逐渐从行政命令转向法律指导,这些变化让多元主体、多中心治理成为基层建设的内在要求。国家、市场和社会三种力量的互动,构成了影响社会治理格局的基本要素。看起来的多元实际是多元共建共治共享,而不是分化、分立。

“以人民为中心”意味着人民的利益高于一切,超越各种差异、局限和隔阂,实现多主体、多中心整合、融合,从“善政”到“善治”,而党的领导是坚持“以人民为中心”的必然要求。事实上,

① 李锦峰:《物权治理与物业管理指导手册》,第16页,格致出版社,2019年版;郭于华、沈原:《居住的政治——B市业主维权与社区建设的实证研究》,《开放时代》,2012年第2期。

② Harvey, David. *Social Justice and the City*. Athens & London: University of Georgia Press, 2009, p. 331.

多元社会参与不能无序混乱,尤其不能形成多极化现象,没有中心也就没有治理,它们都要在党的领导下,打破混乱局面,解决碎片化治理困境,提高社会治理效果;党建引领是连续的、全面的,能够促进多元主体平等参与,充分互动,以协商的形式确定彼此的认同,构建统一的目标,展开广泛的合作,实现治理力量的整合和融合。

再次,面对多元化的治理背景,人文、社会的治理需要,单纯的经济行为、行政力量、规划方法难以应付复杂的社会治理任务,治理手段、治理方法必须兼收并蓄,软硬结合。这是一个从行政主导向系统治理的转变过程,它不仅要求制度的优化、技术的提高,更涉及文化、心理、情感等各个方面的转变。在这一转变过程中,政府采取越来越少的直接行政干预,承担越来越多的指导和引导角色,通过自治、德治、法治、共治为基础的“四治融合”,充分释放其他不同形式、不同方面的社会治理力量。

“四治融合”尤其体现党建引领与优秀传统文化统一,是基层治理中国逻辑的典型代表。自治强调人民群众的参与,法治注重秩序规则,德治弘扬文化情感。“四治”当中,德治尤其能够最大限度实现城市治理对技术理性的超越。长期以来,城市治理过于重视制度和技术等物质层面的因素,对城市精神、情感、文化价值的作用和变化认识不充分,导致城市公共性相对不足,社会认同度不高<sup>①</sup>。德治与其他城市治理维度融合,能够积极引导城市情感再生产过程,协调居民关系,加强公共认同,促进公共参与,重建公共精神<sup>②</sup>。

最后,城市治理目标、治理成果与当前社会主要矛盾相一致,努力的方向是完善共建共治共享的社会治理格局。城市社会建设不是培育一个个典型,供人欣赏玩味,而是要突出整体性和普惠性,让所有人都能享受建设的成果。这不仅包括公共资源的平均分配,公共空间的平等使用,打破独占独享的特权以及维持特权的环境;也包括坚持自然的、有机的城市发展规律,不能无视普通市民的需求,满足精英们的“城市化想象”<sup>③</sup>,用梦幻城市替代满载本土文化色彩的街道和旧区,扼杀市井里巷的生机活力。

此外,拥有更多的开放空间,打破连续性城市肌理的阻碍,也就打破了空间接触的壁垒,有助于实现发展的平等充分,削弱隐性的阶层分化。保持小尺度的街区和街道上的各种小店铺,能够有效增加人们的接触机会,形成有效的互动和交流,提升社区的温度 and 安全感。这需要限制某些大型经济实体的肆意扩张,防止它们抬高街区的租金和物价;消除内向性封闭社区造成的事实上的“公共空间私人化”<sup>④</sup>,打破围墙对空间连续性和有机性的阻断,充分发挥空间利用的有效性,同时重建社区之间的联系,实现资源共享、互通互助。

## 六、结语

中国城市基层治理的逻辑必然要从社会主义的本质特征出发,从国内典型城市的治理经验中总结。长期以来,“以经济建设为中心”是我国的基本国策之一,为国家带来了长久的发展,但对其不恰当的理解和执行也产生了一些问题。可以说,保护性的“反向运动”是国家站在“以人民为中心”的立场上对发展路径的完善和优化。城市建设处在“反向运动”的历史背景当中,既

① 文军、高艺多:《社区情感治理:何以可能,何以可为?》,《华东师范大学学报》(哲学社会科学版),2017年第6期。

② 何雪松:《情感治理:新媒体时代的重要治理维度》,《探索与争鸣》,2016年第11期。

③ 黄碧虹:《消失的空间与湮没的历史——“都市革命”下的街道文化》,《文化研究·岭南》,2007年第6期。

④ 娜欧蜜·克莱恩:《NO LOGO:颠覆品牌统治的反抗运动圣经》,第378—379页,时报文化出版社,2015年版。

容纳了市场交换的发展要素,又突破了市场交换的局限,越来越趋向于将重心转向社会治理,从社会整体发展的高度寻找城市问题的解决办法,不仅重视城市生活空间、公共精神的培养,还通过一系列纠正措施降低社会阶层差异。

上海作为中国城市基层治理的典型,在创新社会治理加强基层建设的实践中,通过四个方面的重要举措,为现代城市化的“反向运动”提供了样板。取消街道办事处的招商引资职责,弱化其经济职能,在一定程度上使城市基层建设摆脱了“市场社会”的逻辑;发展城市综合治理,鼓励多元主体参与,超越了论理城市职能分立与功能分化的局限;管理服务重心下移,面向社区,凸显了基层社会地位,从人民群众需求中寻找城市建设方向;治理成果由“盆景”转向“苗圃”,将基层社区、群众连成一片,在实现分配正义的过程中削弱了隐性的社会分层。

上海通过基层治理的各项举措,回应了市场经济的挑战,具有普遍的意义,对城市基层治理的中国逻辑形成了关照。保护性的“反向运动”要求将基层治理拉回到“以人民为中心”的视野,治理内容、治理对象相应转向社会关系和群众事务,实现从注重向上对应到注重向下着眼的重大转变;治理主体和治理中心的多元化是打破经济轴心后的必然现象,但不是强调多元本身,而是以多元呈现合作;治理手段、治理方法必然要适应多元化的治理现状,适应人的、社会的需要;治理目标、治理成果则与社会主要矛盾相一致,致力于形成“人民建”“为人民”的现代城市。

这样的现代城市化的“反向运动”与很多国家的经验不同,既不是将城市变成缺乏魅力的贫民窟;也不是将城市变成没有生活的展览馆;更不导向逃离城市回归乡村的“逆城市化”过程,而是对现代城市化的扬弃,是在批判和反思的基础上实现城市建设的转向。它既不是反对城市,也不是不要市场,更不是无视经济,而是内在包含着城市的、市场的、经济的运行逻辑,并不受这些逻辑的束缚。它不但不臣服于市场交换原则,反而能够站在更高的层次上发挥市场经济的有益作用,同时消除全面商品化对社会的不良影响。

在现代城市化的“反向运动”过程中,“以人民为中心”不是一个观念和意识的问题,而是现代城市建设的问题。在人民群众成为治理重心的前提下,现代城市化必须紧扣城市结构体系的内在合理性和自我优化展开。没有合理、有效的现代城市建设,就不可能形成具有广泛社会和文化基础的人民的认同。割裂人民的现实性,僵化社会关系,将人民从他们的活动条件中孤立出来,就不会形成有机的、有活力的城市。总之,人民才是城市的尺度,决定着城市的空间维度、时间维度,也决定着它超越时空的价值维度。

作者:李锦峰,上海社会科学院政治与公共管理研究所(上海市,200020)

俞祖成(通信作者),上海外国语大学国际关系与公共事务学院(上海市,200083)

(责任编辑:林立公)