

# 地方身份的规划叙事<sup>\*</sup>

## ——一个乡镇城市化的案例

李阿琳

**提要:**本文梳理了城市规划在由国家主导的城市化中的三种角色及其作用,并以B镇为例,讨论了规划通过未来谋划和领土治理的显在技术进行身份叙事的潜在功能。由于地方身份意味着发展的权力与资源,B镇运用规划及其四个特征进行身份叙事,获得了上级政府、市场和社会的认同,进而突破国家对建设用地的控制、建设资金的不足和农民对征地的抗议等诸多困境,成功实现了城市化。以身份叙事为特征的规划也因此成为基层政府谋求发展的权力工具。综合社会学、地理学与城市规划的相关研究,本文指出,运用规划进行身份叙事成为地方在尺度化过程与尺度政治中的一种重要策略。

**关键词:**城市规划 身份叙事 乡镇城市化 尺度政治

农村城镇化一直是我国城市化与现代化的主要目标之一,有着乡村工业化、小城镇建设、城乡统筹和新农村建设等多种尝试,但多数远离城市的地区仍存在发展滞缓的问题。笔者自2005年起开始关注华北地区一个以乡村家庭工业和小商品交易闻名的农村乡镇B镇。2007年是B镇城市化的转折点。其镇区在此之前一直是只有几个专业市场的泥泞农村,而在五年之后的2012年则已俨然是一个无数高楼矗立的中等规模城市,以“B镇速度”著称。B镇的规划同样有趣。它在2007年忽然以“一个中等规模的现代化工商业城市”为目标进行了城市总体规划,但镇区一直到2010年都没什么实际变化,建设面积仅比2007年增加了1.5平方公里。出人意料的是,在规划实施不足1/10的情况下,B镇在2010年7月进行规划调整,将规划面积从2007年的73.62平方公里增加到118平方公里,远远超过了全镇域的54平方公里。在地方行政割据的情况下,这种

---

\* 本文受教育部人文社会科学研究青年基金(13YJC840018)资助。感谢匿审专家的宝贵意见,沈原、邢幼田老师的指导与诸多朋友的帮助。文责自负。

调整是如何可能的?为什么在前一阶段的规划目标尚未达成的情况下,又进行如此大规模的扩张?更有趣的是,B镇的城市建设在规划调整之后忽然开始加速,只是建起来的不是规划中的工业园区,而是五十多个住宅小区。为什么一直停滞的建设忽然启动了?规划与实施之间的天壤之别又是如何发生的?

对于以上问题,本文将在国家治理及国家—社会关系的脉络中,讨论规划在由国家主导的城市化中的不同作用。既有的研究呈现了城市规划因其时空特性而具有的两个显功能,即谋划未来和治理领土。而在B镇的基层实践中,我们还看到了规划通过未来谋划和领土治理进行身份叙事的潜功能。B镇的规划在谋划未来和治理领土时,脱离或部分地脱离空间的现实和实践而发生了叙事化,其目的是:(1)提升辖区身份,即获得上级的认可,从而改变自身在国家城市体系中的位置;(2)建立地方身份,即获得市场、农民的认同,从而改变国家与社会的关系。这使基层乡镇获得了发展的权力与资源,突破了用地指标、建设资金及征地阻力等多种城市化困境,进而实现了大规模的空间开发。以身份叙事为特征的规划区别于显在的空间技术,因此成为基层乡镇谋求发展的权力工具。本文将提出以土地为核心的地方概念、地方身份的权力与资源意义,以及地方身份建构的规划策略;然后详细论述B镇进行规划的逻辑以及规划叙事化的发生、规划叙事的四个特征及其在身份认同建构中的作用。本文同时回应地理学上的尺度政治理论(Brenner,2019),基于京津冀都市圈的区域重组过程中一个基层乡镇城市化的案例,论述通过规划进行身份叙事如何成为地方在尺度政治中的一个重要策略,并为地方在区域中的不断尺度化和发展提供动力。

## 一、规划在城市化中的两个显功能

与西方国家主要为资本服务的规划稍有不同,中国的城市规划有着更为浓厚的政府色彩,体现着国家对现代化与发展主义的想象与追求。国家利用规划谋划未来,制定发展目标,并获得行动的动力与合法性。中国的城市化因此形成了土地等关键资源由中央控制、开发以地方政府为主体的体制。但另一方面,规划也是地方政府进行城市开发的核心空间技术和创造自主性的政策工具。

### (一)未来谋划:城市化的国家治理与合法性

规划具有未来性。它是对现实问题所作的反应,同时也是对未来社会、生活

的想象,但具有复杂性与多变性(霍尔,2009/2002)。西方现代主义规划的产生即是19世纪末20世纪初工业城市的混乱寻找出路。规划对城市未来的设想主要有两个方向。一是延续其无政府主义的起源和小共同体生活的乌托邦理想(霍尔,2009/2002),例如霍华德(Ebenzer Howard)的“花园城市”和赖特(Frank L. Wright)的“广亩城市”。这在后来演变为郊区化的中产阶级生活理想。二是用科学与技术的理性方式来建立城市秩序,运用现代化的基础设施来实现现代生活,最为极端的例子是柯布西耶(Le Corbusier)的“光辉之城”。20世纪70年代以后的新马克思主义城市研究对规划有另外的解释。他们发展了空间的社会生产理论,认为作为对空间的未来进行安排的城市规划隶属于以资本主义国家为主的资本主义系统,被用来应对生产组织中的问题与不断发生的周期性危机等困境(Lefebvre,1992/1974)。例如,哈维认为,郊区化和区域规划服务于资本为挽救其积累危机而进行的空间流动(Harvey,1985)。在这样的理解中,除了对现代化生活的未来想象,城市规划还与未来的经济发展密切相关。

中国的现代城市规划从其产生起就体现出国家对现代化与发展主义的追求(陈映芳,2004,2009),被称为“增长主义的城市规划”(Wu,2015)。早期的规划主要通过各类产业园区来追求工业化。随着城市化在20世纪90年代成为国家现代化的主旋律,规划开始跟进西方对城市与经济发展的主流论述,如新城、区域主义和新城市主义等,在寻找空间经济增长可能方式的同时,为社会描绘一个更美好的现代化生活。正如改善所有人民的福祉为国家治理提供了合法性(斯科特,2011/1999),一个更美好的未来塑造了全社会成员对于现代化、进步与发展的观念意识与价值理想,并进一步为国家在城市开发中的各种正当性危机开拓了合理性空间(陈映芳,2004,2012)。

对未来的强烈渴望会带来朝向未来的巨大动力与行动(斯科特,2011/1999; Appadurai,2013)。与其他领域一样,中国对城市化的追求也体现了国家治理的体制特征(周雪光,2017),由中央来制订城镇化的战略、制度并分级下达目标任务。城镇化政策几经周折,在改革开放后的市场化转型中,中央逐渐将土地利用、经济发展、城市规划、财政支配与行政审查等权力下放到地级市,最终确立了地方城市政府的城市化主体地位(汪宇明,2002;陈映芳,2009)。但这种主体性与西方城市的自治不同,仍受到中央在体制、目标、资源及行动等诸多方面的自上而下的控制。与“省—地级市—县—乡/镇”行政体制及官僚组织的紧密结合是中国城市的首要特征。城市即地级市,因此是一级地方政府的城市政区概念(徐宏,2001;汪宇明,2002),接受上级的目标管理,例如城镇化率就是地方政绩

考核的指标之一。随着1994年分税制改革后土地财政的形成(周飞舟,2012),城市政府或因巨大的土地利益或因自上而下的政绩压力,形成了城市开发体制并创造了体制奇迹(陈映芳,2012)。但在地方握有巨大的城市化自主性的同时,中央也保留了对土地等关键资源自上而下的控制与稽查权力。中央自1998年起即通过国土部门制订土地利用总体规划和年度计划,以严格控制地方政府的建设用地总量,对每年的新增用地计划指标实行指令性管理。此外,对财政转移支付中的地方基本建设经费,中央也采取项目制的方式进行控制。

## (二) 领土治理:空间技术与地方政府的政策工具

规划既是国家对未来的想象,也是其用以治理领土的空间技术,具有制图术<sup>①</sup>简化、抽象和重塑现实的普遍特征。对于领土,制图者会按照自己的主观意图,将现实空间抽象成数字和图表的地图,通过简化或强调某些细节来重塑事实,从而达到收取土地税、进行征地补偿和获得土地收益等治理目的(斯科特,2011/1999;杜月,2017)。规划是对领土的未来进行安排,比现实地图的制作更为简化和抽象。现代主义规划自柯布西耶及1933年的《雅典宪章》以来,就采取完全忽视领土历史、文化与社会内涵的航拍或鸟瞰视角,将其平面化和几何化,进而用功能分区等理性方法来重构未来利用的秩序(Boyer,1983;Vidler,2000)。这些技术使土地成为最受政府管控的商品,例如美国的区划即是将土地划分成形状规则的小地块,以便于土地税的收取和土地的转让交易(Makielski,1966)。土地利用规划还将工作、居住、游憩和交通等不同功能进行分区布局,同时采取土地区位学和增长极理论等地理学的分析工具,通过新城开发等方式为增长提供路径。这在凯恩斯主义(Keynesianism)时期被称为空间蓝图规划(Healey,2000)。

中国的规划体系涉及社会经济、土地利用和城市规划三方面的技术,分别对应着发改系统、国土部门和建设部门(Wu,2015),强调结合经济学对未来产业发展的预期以及人口学对人口规模等的预测,以强化未来的科学性。其中,现代城市规划在20世纪初由梁思成和陈占祥等建筑师从西方引入,一直受西方规划思想与方法的影响。尤其是在20世纪90年代土地资本市场与适应于该市场的规划体系建立之后,城市规划的编制更是借鉴了西方的规划理论和“土地利用区划”的核心技术(Wu,2015)。最终,空间编制的技术与规划审批的行政权力齐

---

① 杜月指出,人文和政治地理学的学者们挑战了福柯的“治理术以人口为主要对象”的观点,认为领土和人口一样也是治理术的对象,领土通过制图术被不断拆解、分析、计算、干涉和重组(杜月,2017)。

头并进,决定了土地在资本市场上的绝大部分价值,也使城市规划成为地方政府增长经济的发动机(赵燕菁,2019)。实际上,由于规划为待开发土地确定了各种名目,仅仅是在规划阶段,土地的潜在价值就已经提升了(渠敬东,2012)。

由于中国的土地制度和城市开发体制与西方有着根本的不同,城市规划不仅帮助地方政府开发土地,更是其应对中央对土地、资金等资源自上而下的控制的重要政策工具。1990年开始实施的《城市规划法》指出,城市规划由城市人民政府编制,实行下级政府上报、上级政府审批的分级审批制度。这为地方政府对土地进行自下而上的反控制提供了可能,类似于项目制的逻辑(渠敬东,2012)。地方政府在编制总体规划时通常会突破下达的用地总量,在规划经过上级政府审批后,再以此要求地方国土部门去向土“跑指标”,规划与国土的“打架”成为规划编制过程的家常便饭(王勇,2009)。有了规划才可能有地,然后才可能有土地财政和土地金融,这给予了地方政府每五年进行一次总体规划的极大热情。同时,规划通常还与公共建设项目、土地利用政策等结合在一起。例如,2006年社会主义新农村建设兴起后,地方政府通过范围更大的城乡统筹规划,利用“增减挂钩”等土地政策创造城市建设用地指标(周飞舟、王绍琛,2015)。2007年《城市规划法》变革为《城乡规划法》,进一步服务于城市政府向农村的扩张。又如,地方政府运用项目融合、捆绑和转化所形成的发展战略规划去投标财政转移支付的项目;通过将公益和经营项目相结合的综合城市规划来运作“项目经济”,实现发展资金等自下而上的反控制(折晓叶、陈婴婴,2011;渠敬东,2012)。

上述研究有着对城市的传统想象,即一个有着明确边界的城乡对立的城市模型,并将地级市置于中央与地方、国家与社会的简单垂直关系之中,讨论地方政府运用规划来谋划未来和治理土地。这种传统模型忽略了近年来经济全球化及都市圈发展(如京津冀一体化)引起的全国、区域与城市内部的空间变动和重构趋势,以及在此重组过程中出现的激烈的区域竞争与地方竞争。以地级市为主体的城市发展论述也忽略了相对缺乏权力与资源的基层乡镇如何应对区域变动并追求发展的问题。本文则以B镇的城市化为案例,指出规划在前述两个显功能之外的身份叙事潜功能及其对地方城市化的重要作用。

## 二、尺度政治与地方身份建构的规划策略

在区域重组的竞争过程中,提升尺度并建构国家、市场与社会的认同,是地

方尤其是基层乡镇寻求发展的一个重要策略。这又在很大程度上依赖于规划的身份叙事,即将地方置于不同尺度的空间语境之中,刻画其在同尺度区域中的独特性并谋划未来可能的增长,以建立增长联盟或形成统一意识。

### (一)地方的实体化及其身份的权力与资源意义

社会学讨论的“地方”大多指中央与地方关系中的地方政府,是政治权力单一维度的抽象概念。实际上,地方首先是以土地为核心的实体,包含了资源、人口、经济、社会和文化等综合内容,然后才具有统治管理的地方政府的意义。管辖权是地方最为重要的权力,是地方政府作为国家的代理者,在既定时间内对所辖土地及其上资源和人口等的综合控制,并会在领域化的空间策略中得到强化(Hague,2004;Delaney,2005)。地方因土地而实体化。而对地方内部进行控制的权力以及能从外部获得的国家或市场资源,则与地方的身份密切相关。一般而言,身份是在关系中得到界定的,被视为个人或组织在社会关系中的结构位置及认同,既包括纵向等级序列结构,也包括同一层级之间横向的连接关系,在中国社会转型过程中,还被认为通常与资源的占有和获得有关(蒂利,2008/2006;王庆明,2019)。地方身份同样如此。其中,位置是在全球—国家—区域—城市—城市内部不同尺度的空间语境之中(Brenner,2019)而言的,认同则有国家、市场和社会三个面向。

地方在纵向等级结构中的位置即为辖区身份。这在中国有两种类型,一是在行政区划等级体系中的位置,二是在区域或城市总体规划中的次序。从整体上来看,对土地的管辖权是与其他行政权力以及资金、项目等资源结合在一起,并按照行政区划的等级秩序自上而下配置的。但是,两个地方即使行政级别相同,也并不一定能获得相同的资源和权力。例如,地级市通常会按各区/县在其总体规划中的发展次序来配置资源,甚至可能会下放部分权力给排序最靠前的区/县,以增强其发展的自主性(张践祚等,2016)。这类似于经济特区对行政区划政治单维性的突破(Ong,2006),意味着辖区身份还包括地方在区域或城市总体规划中的次序,并通常以次、副中心等形式出现。这也就是前面提到的地理学中“全球—国家—区域—城市—城市内部”的尺度概念(Brenner,2019)。

地方在横向连接关系中的位置即为地方身份,是指一个地方在区域中区别于同尺度其他地方的独特性。这种独特性源于个人或集体通过情感、意义、经验、记忆和行动等方式对地方产生的认同,是社会文化意义上的概念(Agnew,1987;Healey,2000)。在经济全球化中,独特的地方身份是信息、媒体、消费和旅

游等新业态经济发展的重要资源。这与后工业时期在去中心化、多元化和网络化的区域结构(Healey, 2000)中产生的地方竞争有关。不同于工业时期单一核心的城市结构,地方不再靠其距离商业中心的区位条件(Alonso, 1964)而是靠独特身份吸引全球范围的资本、技术和人口(Urry, 1990; Harvey, 1996)。地方身份通常体现为文化的特征,例如独特的图像和媒体形象,高、大、新、奇、怪的景观建筑,以及结合地方历史文化的绅士化地景等(Zukin, 1991; Hall, 1994)。在中国,除了上述市场的作用,地方发展资源的配置在很大程度上还受到国家的支配。一个地方甚至会因某些国家项目的政策和资金的投入而吸引到更多的市场投资(渠敬东, 2012)。这与中国城市化由政府主导这一特征有很大关系。在此意义上,建构国家认同意义上的辖区身份是地方塑造其市场独特性的主要策略之一。辖区身份也因此成为地方市场身份的主要内涵。

## (二) 尺度提升与认同建构的规划策略

由于地方身份意味着权力与资源,因此建构身份往往成为地方寻求发展的一种重要策略。这包括在纵向结构中提升尺度,在横向连接中塑造独特性,以及在权力结构中建构国家、市场与社会的认同(Hague, 2004; Jenkins, 2004)。在全球经验中,政府通常通过赋予地方以文化特征来建构市场认同,例如20世纪90年代以来世界各地兴起的“文化规划”(Kunzmann, 2004)。地方还用多种方式对由规划塑造的独特性进行宣传,以扩大市场知名度,同时营造出社会稳定和谐的文化氛围(洛根、莫洛奇, 2015/2007)。这些方式包括在商业媒体上传播口号和广告、举办各种公共庆典或表演等文化活动、申办并举行奥运会等大型活动(Mega-event)等。但即使是在西方这种以市场力量主导的地方发展中,国家也仍起着很重要的作用(Brenner, 2004)。相比较而言,中国的城市发展更为浓厚的政府色彩使得在纵向等级结构中的尺度提升成为了地方发展更为重要的策略。地方也因此处于更复杂的尺度政治之中,需要与各种行动者发生互动。这包括处理与上级尺度的国家和区域的关系,展开同尺度地方之间的竞争,以及应对与下级尺度的地方内部及社会的冲突(Brenner, 2004, 2019; Shin, 2014)。

地方的尺度提升首先需要建构国家的认同。对于不具有经济发展自主权的区/县和乡/镇,它们一方面寄希望于自上而下的行政区划改革,例如从市管县成为省管县,但这往往会遭遇地级市为扩大管辖权而撤县设区的阻力(汪宇明, 2002);另一方面,它们也在自下而上地寻求在市内发展排序的提升,或者通过与周边地区合并以增大经济规模,从而获得市级总体规划的认同,或者通过申请成

为某级开发区等来直接提升次序。总之,这是一个上下级基于各自的预期净收益进行互动博弈的过程(张践祚等,2016)。这个过程还存在着同级政府之间的竞争,最终是要遵循由上级制定游戏规则治理逻辑(渠敬东,2012)。如前所述,在以土地为核心的经济发展模式中,地方政府对以高利润项目、土地收益和城市现代化等为标志的未来空间增长有着强烈的渴望(Hsing,2010)。在这一发展主义的整体逻辑之下,制订符合上级政府这种增长渴望的空间规划成为向上级争取辖区身份时需要首先采取的行动。这包括了在更大尺度上进行区域定位的战略发展规划,也包括了前述市场认同意义上的独特地方身份或品牌规划。

但是,地方社会对地方身份的认同却往往不同于地方政府和全球化的市场资本。这使地方身份实际上存在着一定程度的利益或文化的冲突和矛盾。由于地方社会掌握着部分土地和其他关键的社会资源,其对地方身份的认同与政府或资本之间的差异有可能成为发展的阻力。因此,解决地方社会与政府或市场间的认同冲突也是地方身份建构及尺度政治的重要任务。西方国家一般会通过建立增长联盟来完成这一任务(洛根、莫洛奇,2015/2007)。它们一方面通过参与式的规划行动来沟通、协调和平衡不同利益所有者之间的关系,并通过增强地方的综合治理能力来形塑市场机会(Healey,1997,2000;Jenkins,2004);另一方面利用规划塑造一个更美好的生活,将地方居民的自豪感与增长目标联系在一起,以在地方竞争中塑造支持者精神和社群情感,从而让更多的人加入到与增长目标一致的活动中来(Appadurai,2013;洛根、莫洛奇,2015/2007)。

在由国家主导的中国式发展模式,地方政府通常会通过树立现代化、进步发展与统一复兴等观念意识与价值理想来应对社会冲突。其中,大型活动是常用的策略之一。例如,2008年的北京奥运会即用“和谐社会”“统一团结”等口号促成爱国主义精神,在全世界树立中国统一崛起和民族复兴的象征意义,来生产统一的社会认同,从而使后续的开发顺利进行(Shin,2012)。类似的,广州为2010年亚运会进行的各种城市更新与开发也几乎未遇到社会抗争(Shin,2014)。当然,这个过程也并不一定真的有社会共识。在很多情况下,居民可能只是因为缺乏自组织和可调用的社会资源等而无法发展出与政府等相抗衡的价值正当性(陈映芳,2009)。但在一些开发实践中,也开始有居民要求承认其社会和文化(柯兰君,2019)。即使是在看起来统一的共识中,地方社会也可能有自己的土地逻辑及行动,例如农村城市化中的村庄集体主义(Hsing,2010)。

在上述尺度政治的理论框架下,本文将讨论在京津冀区域重组的过程中,B镇这一基层乡镇政府如何运用城市规划进行身份叙事,并因此获得各上级政府

的认同,进而实现辖区身份的尺度提升。尤其重要的是,B镇在由身份叙事与尺度提升带来的增长中建立了政府、市场与社会的增长联盟,进而突破了一般乡镇在城市化发展中遇到的土地、资金与社会等困境。当然,村民在此过程中普遍形成的区域价值观念与城市生活方式也有助于社会认同的建构。

### 三、B镇城市化的身份逻辑与规划叙事

#### (一) B镇的基本情况与研究方法

B镇位于京津冀腹地中部,是一个距其上级县级市30多公里、地级市60多公里的偏远乡镇。B镇从20世纪70年代开始生产自行车座套,此后逐渐发展出箱包、玩具等低端小商品的家庭工厂生产网络,修建了几个用于原料销售和成品交易的专业市场。但30多年的乡村工业发展并未带来城市化。除了这几个市场之外,一直到2007年,B镇12平方公里的镇区都与周边的村庄无异。这与中国以地级市为主体的城市体制有关。乡/镇隶属于上级县、市,不具有人、财、物及事等的独立自主权,长期面临着繁重的上级行政任务和资金短缺、政策工具不足等多重城市化困境(Hsing,2010),还在上级地方政府通过占补平衡和增减挂钩等多种方式运作用地指标的过程中失去了更多的自主性,从而陷入发展边缘(折晓叶、陈婴婴,2011;王善信,2013)。即使是B镇这样的经济强镇,其财政收入在2007年也不足1亿元,且无法自主支配,其从2007年到2030年的建设用地指标仅有8平方公里。一般情况下,基层乡镇往往无力进行建设,也几乎不会或没有必要主动做规划。但B镇在2007年忽然进行了以“一个中等规模的现代化工商业城市”为目标的总体规划,并于2012年基本实现了城市建设——尽管与规划内容大相径庭。根据《城乡规划法》,乡镇并不具有总体规划的权力,因此其规划一开始就不是用来直接指导空间建设的,而仅仅是以说明书、规划文本和图纸等形式存在的规划文件。生产这些不直接指导开发的规划文件的用意何在?一些研究者看到,压力型体制中的基层政府会通过主动制图来获得合法性,并通过地图信息的简化来扩展地方操作的自主性(杜月,2017)。但这是否就是B镇进行规划的原因?

围绕B镇的城市化何以可能以及规划在其中有何作用这两个问题,笔者从2007年起进行田野调查,前往B镇数十次,主要进行了三方面的工作:一是描述B镇空间的变迁,通过每年开展实地调查、整理历年卫星地图和走访房地产中介

来进行。二是收集 B 镇及其所属的地级市 D 市的规划行动及资料,包括访谈省建设厅领导、D 市规划部门相关负责人和负责 B 镇规划的某责任规划师。三是深度访谈 B 镇不同类型的对象,包括规划建设部门与办公室的多名工作人员,不同区位的多个村庄的书记、主任与村民,以及 TD 公司等开发公司的总经理等。

## (二)区域重组的契机与身份叙事的逻辑

B 镇城市化的契机源于 D 市于 2007 年进行总体规划修编时提出的“一主三次”设想。这是 D 市为了完成省级政府下达的快速提高城市化率和“城乡面貌三年大变样”这两项重任,面对排名滞后、底子弱和资源少这三大困境而提出的解决之策。D 市在 2007 年的城市化率仅有 31.76%,远低于全省平均水平;其市域是“小马拉大车”的格局,即中心城区小而周边农村腹地大,各区/县行政区划小且存在产业低端、高度重复等严重的行政区经济问题;而全市的建设用地指标仅有 1 万多亩,尚不能满足市级重点项目的用地需求。在一般情况下,总体规划中的次中心是由规划单位根据各区/县的资料和实地调查,结合政府意愿并考虑经济发展、区位条件和功能布局等专业因素来确定的(张践祚等,2016)。但 D 市并没有指定其东部的次中心,而是提出“谁发展得快,谁就是次中心”。这种对速度和时间的追求很符合发展型政府的治理逻辑(Shin et al.,2020),不但为下级政府提供了自下而上的运作空间,也能同时激发相互之间的竞争。但这种自下而上的“争取”并不遵循项目制在绩效合法性逻辑下形成的从开始立项到最后验收、评估和奖惩的严格程序(渠敬东,2012)。“发展得快”是一个具有未来性的、非常模糊的指标,表达了处于落后状态的 D 市对于突破困境和实现快速增长的强烈渴望,也意味着下级政府可以用未来的规划及相应的能力呈现相迎合,甚至暗示着“可以先发展再冠名”。为了争取成为“次中心”,B 镇首先与附近一个没落的省级开发区 Y 区进行合并,取得了参与竞争的“县级”行政身份,随后便启动了一个中等规模的现代化工商业城市的规划。

地方身份的尺度提升是 B 镇城市发展的主要策略。这首先要将 B 镇置入区域进行定位,并在同级竞争的格局中建构上级政府的认同。B 镇采取了相应的策略,即满足上级政府对突破现实困境和实现快速发展的未来预期,同时彰显自己的发展能力与发展速度。前者是通过规划的空间技术来实现的。应对 D 市区域滞后和行政割据的问题,B 镇的规划为自身提出“快速增长的京津冀都市圈微中心”的区域身份,以整合 D 市东部空间的次中心姿态,去争取和承接北京的产业转移,从而协助 D 市明确并提升其在京津冀都市圈中的位置。应对 D 市

产业薄弱的问题,该规划突出 B 镇的传统商贸优势,提出“一个中等规模的现代化工商业城市”的独特地方身份,以市场前景来支持上述区域身份的提升。

B 镇还通过规划谋划未来,按照 D 市的预期设定发展规模的目标和行动计划,来呈现自己的行动能力与速度。由于规划并非首先用于指导空间建设,因此出现了随上级想法的变动而随时调整的叙事化特征。B 镇在 2007-2010 年做了 3 次规划,对人口规模、经济增长速度和规划范围等进行了多次调整。例如,D 市在 2008 年的总体规划中将 B 镇确定为东部次中心,要求其人口在 2020 年达到 30 万。B 镇随即指出,要在 3-5 年的时间内完成农村变城市、农民变市民的进程,以达到 D 市对城市人口规模及城市化率的要求。又如,2009 年 D 市的总体规划获得了国务院的批准,B 镇在 2010 年 4 月被国家设定为“经济发达镇行政管理体制改革试点”。为了突出对周边地区的整合与辐射带动,增强省政府的信心以获得正式挂牌,B 镇于 2010 年 7 月进行规划调整,将规划范围从 2007 年的 73.62 平方公里增加到 118 平方公里。这一以迎合上级未来发展预期为调整依据的城市规划部分脱离了现实或未来的空间实践,成为可以随时被调整的图纸、数字和文字,在不同的时间节点进行着不同的叙事。

在 D 市空间重组的契机中,B 镇的规划进行着“京津冀都市圈微中心”与“中等规模工商业城市”的身份叙事,最终得到了各上级政府的认可。B 镇实现了从基层乡镇到次中心城市的尺度提升。这改变了上下级之间的权力关系,也是后续市场认同与社会认同建构的关键。上级政府认同的建构与 B 镇按其预期增长进行的身份叙事有关,但为什么是用规划而不是用政治或日常生活等其他的叙事方式?这与规划谋划未来与治理领土的时空特性,尤其是以下四个叙事特征有很大关系。

#### 四、规划叙事的四个特征

规划是分析区域空间关系和重建空间秩序的专业科学技术,其专长是在区域中寻找和塑造地方的独特性,谋划并展现空间未来的增长与发展。B 镇不仅为自己进行了身份定位,还将自己作为整合 D 市东部的次中心,刻画了 D 市在京津冀都市圈中尺度提升的前景。这套专业的空间技术还能将谋划的未来增长落到实处。这种叙事的方式具有综合专业性、空间科学性、法律行动性和视觉意象性,更有助于 B 镇的尺度政治。其中,综合专业性和空间科学性使 D

市更为确信“B镇以其工商业发展的优势整合D市东部、融入京津冀都市圈以带动D市发展”的可行性和可实现性。为此,B镇还特地邀请了国内级别很高的甲级规划设计院来强化其规划的科学性和权威性。法律行动性与空间意向性则使B镇向D市展现了其行动能力与发展速度,并将未来的前景宏图进行更直观地呈现。这强化了D市对B镇的信心,使其辖区身份的尺度提升得以实现。

### (一)综合专业叙事

综合性首先体现为规划对象的综合。规划是对地方实体全要素的发展定位和身份刻画,规划过程也因此是多专业的综合协作。实体要素包括土地及其上的资源、人口、社会和经济的各方面,以及由地上、地下各类设施构成的城市支持系统。这种对象的综合性还体现在空间层次上。规划要提出地方在宏观区域、城市布局、分区控制和微观意象等多个尺度中的解决方案。即使是对B镇这个镇,其规划也包含了社会经济、空间管制、土地用地、对外交通、城市道路交通、绿地系统、景观风貌、旧城改造、水电燃气等市政公共设施、社会性服务设施和综合防灾等多达十余项的专项规划,对应着人口、经济地理、城市规划、交通、景观和市政等多个专业。B镇的规划由14位各专业人士组成的规划团队完成。他们在城市规划专业的总体布局和组织协调下分工合作,具有模式化的工作方式和流水线的规划流程,其最终的成果是由城市规划专业基于各专业方案进行的空间整合。这种综合性使规划成为地方身份的立体雕刻师。

规划因此有一套关于空间的系统性专业技术知识,也即列斐伏尔提出的“空间的表征”(Lefebvre,1992/1974)。这套知识有标准化的空间符号语言、分析范式和表达方式。规划以凌空俯瞰的姿态将土地抽象为由点、线和面构成的几何平面(Boyer,1983),将其上的人和事物抽象为具有数学和坐标属性的符号,最终形成由平面图形及其数量属性构成的空间语言。借助专业的科学知识和技术工具,这套语言可以进行三重叙事,即抽象的数学计算、二维的空间关系图示和三维的空间意象再现。这让规划叙事能同时具有抽象和直观的特征。对于如何基于历史和现状的分析预测未来,如何制订实现未来的开发时序与行动计划,规划则有着专业化的分析范式。这包括用数学模型进行人口预测,建构产业聚集的空间模型,按照各类指标体系进行土地功能布局、设施配置与开发控制等。规划结果会以三种方式表达,即直观的图册、体现科学性的说明书与浓缩的法条文本,并因此形成了法定规划的法律权威叙事。

## (二)空间科学叙事

空间的科学叙事是 B 镇建构上级政府和市场对其身份的认同的关键,论证了 B 镇发展成为“一个中等规模的现代化工商业城市”的可行性。规模以人口的聚集为基础。为此,B 镇的规划利用其 1997-2008 年常住人口和暂住人口的统计数据,分别以 8 种人口预测的方法<sup>①</sup>来建立回归模型,经过对平均值、中值和标准误差等统计指标的分析,综合预测 B 镇人口在 2008 年可达 13 万人,到 2015 年可达 23 万人,到 2020 年可达 30 万人,到 2030 年可达 44 万人,实现“中等规模”确定无疑。“现代化工商业城市”的地方身份则基于对专业市场进行区域经济空间模型的分析。B 镇的规划利用 2000-2007 年全国各省、市商品交易市场区位商指数,根据其截面指数指出 B 镇所在的 H 省属于发展繁荣地区;并选取成交额、市场数量等 10 个指标,运用方差最大法对专业市场的竞争力进行因子分析。其结果显示,H 省的专业市场竞争力位于全国第 5 位,B 镇在全国百强商品交易市场中排名第 22 位,在工业品综合市场中排名第 5 位。该规划以此模型作出了 B 镇作为未来的“中国箱包之都、世界箱包工厂、京津冀经济圈内的综合小商品市场”的产业定位,也明确了 B 镇以专业市场为导向的城市建设方向。

地方身份的科学叙事进一步在由规划建立的空间关系中呈现。将一个地方纳入区域空间结构中,从而在关系中赋予它身份地位,是规划进行空间分析的核心技术,即基于区位理论以中心、轴线和距离等来确定对象在不同的空间尺度中的关系位置。B 镇的规划采用了西方区域城市主义的理念,将 B 镇纳入全国、环渤海经济圈、京津冀都市圈与 D 市东部四个尺度中,认为国家发展呈现出沿海和城镇集群的两个战略方向,在向以京津冀为核心的环渤海经济圈转移。同时,该规划为京津冀一体化建构了“一轴三带”的空间发展战略结构,认为 D 市在其中处于第二带即“山前传统发展带”。B 镇的规划指出,这是 D 市整合崛起的千载难逢的历史良机,而 B 镇将为此采取“面京向海”两步走的战略,即整合 D 市东部的区域,近期做好承接北京产业转移的准备,成为京南重要商贸休闲基地;远期则向东对接沿海地带。该规划同时用非常精确的数字标注了 B 镇与各城市中心和机场、高铁等主要交通枢纽间的距离,如距北京 120 公里,距大兴国际机场 60 公里,距首都机场 151 公里,距天津 108 公里,距天津机场 114 公里。该规划还在 B 镇旁标明了未来可能建设的新机场,以论证其区位条件及其作为“京

<sup>①</sup> 分别是人口—时间相关分析法、总人口—社会生产总值相关分析法、人均社会生产总值增长率法、经济弹性系数法、带眷系数法、土地资源容量法、交通容量法和水资源容量法。

“京津冀都市圈中的微中心”“北京产业承接地和京南卫星城”的城市战略定位。该规划对 B 镇城市身份的科学叙事很快在 B 镇的宣传中得到进一步强化。B 镇打出了“宜居宜业平安善美,首都城市群微中心”的品牌,将中轴干道命名为“京 B 路”,以象征与北京的直接联系,对外宣称从这条路开车 1 小时就可直达北京,各大高速将在 B 镇设立出入口,B 镇至北京的公交车也将开通。

### (三) 法律行动叙事

规划不仅因其科学性,还依靠其法律依据来建立身份叙事的权威性。尽管 B 镇并不具有总体规划的权限,但其规划仍旧延续着自身专业叙事的模式,将 B 镇的规划纳入整体的地方性城市规划法规体系之中。这一法律叙事一方面是对国家城市规划法规和 B 镇上位规划的延续,以确保 B 镇的规划在规范及内容上与体系的一致性,获得 B 镇身份叙事的合法性与权威性。这些专业法规及上位规划在 B 镇 2007 年的规划中有 11 个之多,在 2012 年的规划中增加到 15 个。它们一部分是与规划技术及规范有关的规定,如《城市规划编制办法》《城市规划强制性内容暂行规定》等,以明确该规划的专业性与科学性;另一部分是与 B 镇密切相关的规定,如《B 镇国民经济和社会发展规划》《H 省城镇体系规划》《D 市城市总体规划》《京津冀地区城乡空间发展规划》《全国城镇体系规划纲要》等,以突出 B 镇身份叙事的法规根据,获得认同。

规划的法律叙事的另一方面是以法条文本的形式呈现规划的所有内容。针对社会经济、城市的性质与规模、空间管制、用地布局等地方发展的各个方面,B 镇的《规划文本》用明确的文字和数字规定了发展目标、实施路径、建设规范、数据指标与建设时序等。这实际上是 B 镇城市开发和建设的行动纲领,尤其是其中的强制性内容,是未来监督规划实施的重要依据,也因而具有了地方性法规的意义。B 镇还特地制定了《规划管理技术规定》,以“加强和规范 B 新城城市规划编制和实施管理,提高规划管理的工作质量和效率,维护公众利益和公众合法权益”。该规定在《规划文本》的基础上设定了更为具体的建设与使用规范。而这通常只有对城市建设要求较高的地级市才会编制,因而更凸显出 B 镇城市规划的高标准、高质量以及规划实施的一以贯之。这些规定呈现的决心与 B 镇的实际行动一起,构成了其展现自身发展速度和能力的重要策略。

这一策略首先是象征性地呈现行动速度。B 镇的规划设定了“2015 年之前重点建设东部工业区,优化商贸市场环境,进行旧城改造与交通建设”的行动计划。为此,B 镇在 2008 年启动了东、北一环等道路建设,使其最外侧道路围成的

面积达到了 25 平方公里。这是其规划为 2010 年建成区面积设定的目标。同时, B 镇开始修建作为产业标志的箱包交易大厅和作为城市化标志的新民居工程。尽管这些道路的内部在当时仍是农地, 工业区里没有工厂, 村庄也没有被拆迁, 但似乎只要按照规划的纲要行动, 上级政府就相信 B 镇的现代城市梦想将很快实现。正如村民所言, “它几栋高楼起来了, 几条路修了。一个镇就那么大, 它扩好扩啊。它动作起来比较快, 是小米加步枪”(X 村村民访谈记录, 20150917)。其次, 规划文本的行动叙事还与统计相结合, 被 B 镇用于向上级彰显自己的建设能力。“正如社会主义国家的五年计划, 通过预先设定好的目标——通常是物质的、可以度量的——体现出进步, 然后通过储蓄、劳动力和投资来保证目标的实现”(斯科特, 2011/1999), B 镇依据《规划文本》中的建设时序, 在各年的《政府工作报告》中都强调城市建设的投资。其 2008 年的项目投资超过 50 亿元; 2009 年的基础设施投资为 38.8 亿元, 同比增长 139.5%; 2010 年的城建投资更增长了 5 倍——这其实是一种“扮富”的做法(折晓叶、陈婴婴, 2011), 实际上, B 镇城建的总投资从 2007 年至 2010 年可能只有 4 亿 - 5 亿元(B 新城政府人员访谈记录, 20170803)。

#### (四) 视觉意象叙事

规划图与效果图等使规划的身份叙事具有了视觉化与意象性的特征。平面地图的抽象、效果图的直观和景观的象征, 一方面弱化甚至忽略现实中的不利因素, 另一方面强化优势、引导意象并制造视觉冲击, 从而建构观察者的地方认同。这一区别于上述抽象叙事的直观叙事方式也被普遍采用。B 镇还特地为此在北部新中心修建了 9000 余平方米的规划博物馆, 布置了 3500 平方米的规划展区, 来讲述其城市历史、建设成就和未来规划, 形塑地方身份。

首先, 地图的抽象性被用于呈现 B 镇的区域整合作用。例如, 通过对空间信息的简化, 规划图弱化了 B 镇和与其合并的开发区相距 18 公里之远的事实。又如, 对于 D 市“小马拉大车”的行政割据问题, 规划范围在 2007 年被划为 73.62 平方公里, 远大于全镇域的 54.5 平方公里, 以示对周边地区的整合; 在 2012 年又扩大到 118 平方公里, 进一步将周边两个县的 7 个乡镇纳入其中。由于规划的非现实性, 这实际上是在图纸上进行的对非正式边界和感官边界的扩大(洛根、莫洛奇, 2015/2007), 但仍能在视觉及心理上起到区域地位强化的作用。

其次, 效果图的直观性被 B 镇广泛用于呈现未来产业与现代化的城市生活。B 镇的道路两侧、建筑立面和各地块四周立满了未来的图景。例如, 示范村 W

村的工地上立着巨幅的“新民居生态花园小区”平面图和效果图。上面有近 20 栋二三十层高的塔楼、15 幢六七层高的板楼,有带着车库和庭院的二层别墅,有带有楼前花园的多层住宅群,在这些楼宇的中央有广场、绿化和水系。图上附有明确的经济技术指标,指出这是一个容积率 3.03、绿化率 40% 的花园洋房。有的效果图甚至还展现了更为国际化的城市场景,在混着欧式洋房和江南民居的新民居工程风情街上,满是遮阳伞和咖啡座,各种肤色的人群熙熙攘攘。

此外,B 镇还利用景观建筑的象征性来生产身份特征,彰显发展能力。例如,通往产业园的北一环路被设计为双向八车道、宽约 100 米,东一环和中轴路等也都是双向六车道,彰显了商贸和运输的繁荣。最早动工的国际箱包交易中心的建筑面积达到 50 万平方米,国际原辅料交易中心也有 53 万平方米,用建筑体量来象征产业发展的蓬勃。相比而言,北京动物园地区批发市场最顶峰时期的总建筑面积之和也仅有 35 万平方米(新华网,2019)。在这些现代化的景观建筑和效果图、灯光效果、媒体展示和例如“全球最大的箱包单体市场”“北方最大的原辅料交易基地”“首都产业转移最大赢家”等口号标语之下,B 镇作为京南的现代化工商业新城冉冉升起。

## 五、身份认同:增长联盟与空间开发

B 镇按照上级政府的预期进行身份叙事,并因规划叙事的上述四个特征而得到了上级政府的肯定。它于 2010 年 8 月被正式挂牌为“B 新城”,实现了辖区身份的尺度提升。这使 B 镇开拓了新民居政策的实施空间,解决了城市建设用地指标欠缺的问题,随后又在土地价值的上涨中突破了城市化建设资金不足与土地征用纠纷的双重困境。首先,开发商承担了道路等基础设施的建设和新民居开发的征地工作与后续建设,使 B 镇既避免了因城建而陷入巨大的集体债务,又实现了“逆向的软预算约束”(周雪光,2017)。其次,大多数乡镇的城市化都会面临的征地冲突也因 B 镇不断通过身份叙事带来的土地增长、村民被纳入增长联盟的事实与新的区域意识及城市生活方式的被建构,而得到了逐步解决。

### (一)新民居政策空间的开拓与市场认同

新城身份的确立为 B 镇灵活操作新民居政策提供了空间。一是政策的使用范围超出了示范村 W 村。B 镇甚至在 2010 年提出要“九村联建”,在 3-4 年内

完成全部 33 个村的拆迁。二是在与“城乡建设用地增减挂钩”的政策相结合时,新民居建设不用再进行旧村的拆除与复垦工作。因为新城的身份有可能在后期为新民居争取到建设用地指标,使其直接成为有产权证的城市住房。实际上,2010 年以后的 50 多个住宅区都是以“大产权房”的身份在销售。

从农村到城市的身份转变,不仅为建设预支了用地指标,更使地价大幅上涨。在 B 新城刚挂牌时,租用工业用地 40 年的租金就从 2007 年之前的一亩 4.5 万 - 6 万元涨到了 15 万元。随后, B 镇继续进行作为首都城市群微中心和产业承接地的地方身份叙事。例如,它于 2012 年启动新一轮规划,继续扩大规划范围,同时综合采用口号、标语等其他的身位建构策略。这包括广泛运用报纸、电视等传统媒体与网站、视频和论坛等新媒体,宣传自己作为现代化工商业城市和区域次中心的未来景象;制造北京某知名专业市场要搬到 B 镇的事件,营销了北京产业承接地的身份,以期增强其在市场上的知名度与对产业的吸引。这些行动的结果是地价进一步上涨。到 2016 年, B 新城的工业用地租金已经涨到一亩地 50 万 - 60 万元,是 2007 年的 12 - 15 倍;住宅用地 70 年的租金达到一亩 70 万 - 80 万元,最贵的可达 100 万元。B 镇的房价也因此以每平方米 3000 - 4000 元的均价远远高于周边县的新民居小产权房售价,甚至高于周边县城每平方米 2000 多元的大产权房价格。

土地升值为新民居开发带来了巨大收益。这调动了开发商的积极性,也解决了政府城市建设的资金问题。以 WH 城为例,该小区有 8 栋 31 层的楼,总建筑面积是 464000 平方米。开发商分给了村民两栋楼,然后将剩下的楼作为大产权房以每平方米 3000 元的均价进行销售。如果按建筑成本每平方米 1500 元计算,开发商的利润约为 3.4 亿元,利润率达到了 50%。在新民居政策的名义与地价增长的驱动之下,镇区的多个村庄在 2010 年新城成立后纷纷开始进行新民居的开发,相关的道路等基础设施建设也在开发商的投资下得以快速启动。

## (二) 社会认同:增长联盟与价值观念

村民对 B 新城身份的认同并不直接由规划叙事产生。事实上, B 镇在 2007 - 2010 年的规划期间发生了非常激烈的征地冲突。以 2009 年为修建北一环征用 X 村土地的过程为例,村民们不仅认为政府征用道路用地的补偿标准一亩 2 万元低于征用项目用地的一亩 4 万元,还质疑政府将道路宽度从 50 米增加到 98 米并在道路两边设计 20 米宽的绿化带的举动。他们认为这么宽的绿化带实质上是政府要用来搞开发的,而不是真的要做绿化。因此,当施工方开着推土机进

村的时候,村民们进行了激烈的阻挡。双方之间爆发了暴力冲突,直到救护车、警车相继进村才得以平息。在项目现场静坐、抬棺材和打架以阻挠动工,堵高速公路,以及在政府门口上访等,成为这期间B镇村民们表达抗争最常用的几种方式。“老百姓得让你弄,你才能弄。不让你弄,你就弄不成”(B新城政府人员访谈记录,20170803)。这也导致B镇的建成区面积从2007年到2010年实际上只增加了1.5平方公里,仅勉强达到规划目标的1/10。村民们的认同则产生于2010年辖区身份提升之后。一方面,新城成立后的新民居开发改变了征地赔偿的方式。村民们通过免费获得房屋,享受到了土地增长的利益。而且该收益在B镇后续的规划叙事、事件营销等身份建构中还能不断增多。另一方面,村民们逐渐形成的区域价值观念与城市生活方式也有助于认同的形成。

### 1. 增长与开发联盟

新民居建设不拆旧村和补“砖头”的占地方式使村民们享受到了辖区身份提升与土地价值增长带来的好处。B镇的新民居建设按人均25平方米的标准为村民分配房屋。按照2012年房价上升到每平方米2500元来计算,村民人均得到的补偿为6.25万元,远远高于道路和项目等土地征用项目按青苗损失每亩500元、40年共2万元的补偿标准。而B镇在2010年以后的身份叙事策略更使房价“1平米1年涨1000块钱,100平米1年就能赚10万块钱”(B新城政府人员访谈记录,20160709)。房价的不断上涨是认同建构的关键。“按照当时的标准,都为老百姓建房了。开发商盖的这个房子相当于是免费分的,20平米现在也是十几万块,30平米就有20万。现在房价涨了,开发商合适,村民也合适。老百姓只要能看到一点希望,他就不反了”(B新城政府人员访谈记录,20160311)。

尤其重要的是新民居不拆旧村,这使得镇区内有新民居开发的村庄其村民每户至少有3套免费的房屋。房屋租金的上涨使房产成了村民们主要的财富来源。一套住房按面积不同有5000-8000元的年租金,一个门面按区位不同也有4万-6万元的年租金,一个平房院则有1万-5万元的年租金。对于同时拥有以上三类房产的村民而言,一年仅租金就有6万-12万元的纯收入。村民们认为,“这些年来还是受益的人比较多……大家伙儿现在手里都落着钱了。如果说你自己那点房子或那点钱没有带来多大的福利,那是你自己的问题了”(W村村民访谈记录,20160313)。村里也有极个别闹事的人,但他们才是被绝大多数村民认为有问题的一方,最后往往由政府出面来解决矛盾。

村民与村庄因此转变为城市开发的积极支持者。与2009年X村反对北一环路建设的情况已经非常不同,B村书记在2016年表示,“石B路、团结路这些

公路都是用的我们村街的地。政府修路是为了老百姓,所以这些东西我们村街就不能斤斤计较。我们的观念是‘大河没水小河干’,B镇要是不行了B村能怎么样”(B村书记访谈记录,20160708)?没有新民居建设的村庄也认为,“新民居建设统一规范,包括这个农改,城市化改革那是必须的。该开发就该开发,大趋势不能够改变。我们老想开发了。我们就是想让老百姓都富裕起来,住上现代化的楼房,像城市一样,像城里人一样生活”(G村主任访谈记录,20160409)。这些话语都形象地表达了村庄对于发展的上下一致的决心,标志着增长联盟的形成。但村民们实际上有自己的开发逻辑。他们已不再满足于新民居每人25平方米的补偿,而更看重土地未来的收益。例如,X村要求按照上涨后的地价折算补偿面积,为每人分配50平方米的新民居;B村则不要房屋补偿,而要以土地直接入股来参与长期的分红。毫无疑问,这将为B新城未来的开发带来政府、开发商与村庄之间新的博弈。

## 2. 区域的价值观念与城市生活方式

B镇作为D市次中心与京津冀都市圈微中心的身份叙事也使村民们逐步建立起了自豪感与区域意识。“对B镇人民来讲,大家很欢迎。你现在要弄成一个省的话,我们就成省会了。我们更开心”(X村村民访谈记录,20150917)。“B镇的发展日新月异。在周边这些县、市当中,没人能比。现在最大的问题是堵车。下午4点以后,走不动,不是像一个小城镇,这跟大城市一样。你去看看,有多少高级轿车。B镇现在是中等城市,这样才够气派”(G村主任访谈记录,20160409)。他们已经较为普遍地认为B镇是周边区域的中心。2016年,我们在三个不同区位的村庄随机进行了29位村民的结构式访谈。他们中超过一半的人认为B镇好于周边两个县;他们之中愿意住城里的村民里有超过2/3的人选择了B新城;只有少部分人选择了D市和G市,因为它们更接近北京。村民们在B镇的规划中学会了以到北京的距离来衡量地方的价值。在他们的心里,B新城已经是京南新城,是一个正在兴起的微中心。B新城不断强调开车一小时就可以直达北京,这甚至给了村民们与北京生活同城化的心理暗示。有钱的家庭日常开车加油也是在他们去北京的时候在北京加,因为他们认为“北京的油更好”。

B镇通过图像媒体等对现代化生活的宣传以及村民们逐渐养成的城市现代生活也让他们更为认同城市化。我们在三个村的调查显示,除了腿脚不便的老年人和开箱包厂的人,由于“在冬天有集中供暖、有电梯,天天都干干净净、漂漂亮亮的”,楼房已经成为了年轻人甚至是一部分中年人生活的必需品。“总体上现在都有房了。你不用大冬天的自己弄煤火,烧小锅炉,也危险也脏,又费心又

费力的。现在你住在小区里,生活条件都改善了”(W村村民访谈记录,20160313)。在各村愿意住楼房的村民比例中,最高的超过了一半。即使在已经分配了新民居楼房的W村,村民们尤其是准备结婚的年轻人仍会在B新城的商品房小区买100平方米以上的房子自住,而将分配的新民居用于出租。

### (三)空间开发及其后果

市场与社会的认同在一定意义上仍是身份叙事的结果。辖区身份的尺度提升为B镇吸引了市场投资;身份叙事持续带来的地价增长又解决了与村民的冲突。B镇的城市化因此得以快速推进。B镇住宅建设工程的土方量早在2013年就已达到了3万立方米,这通常是在50万-80万人口的城市中才会出现的现象(TD集团总经理访谈记录,20170619)。随后,B镇每年的建设量平均达到了1000万平方米左右,相当于每年为其户籍人口建设人均200平方米的住房。在这里,我们可以看到,土地身份的尺度提升与认同建构是发展与增长的核心策略。它也被用于B镇内部。B新城成立之后,政府即要求老市场的商户全部搬到北部新建的国际箱包交易中心,以使北部成为新的中心并带动周边开发。通过将中心的身份赋予不同位置的土地而使增长不断,这种方式在B镇被称为“翻土地晒太阳”。

这种基于土地身份逻辑的城市化完全不同于克鲁格曼(Paul Krugman)等新经济地理学家关于城市化源于产业经济要素在地理空间中的聚集的论述,相反,它还对产业的发展造成了冲击。2008年的全球金融危机对B镇的乡村工业造成了影响,使工人数不足高峰时期的1/3。2010年以后的城市化又造成房租上涨,很多外地人不得不去周边的农村租房,使B镇出现了“招工荒”。因成本增加等诸多原因,工厂也开始往更外围的农村地区扩散,到2015年搬走了约1/3。由于房产的收益高于箱包生产,箱包业者纷纷放弃箱包产业而转向房产投资,“一家有五六套,十套、二十套的都有”(B新城政府人员访谈记录,20160709)。即使是在没有开发的远离镇区的村庄,村民们的想法也是如此。例如,我们在G村随机调查的13户人家中有4户已经买了房。没买房的人则极为后悔,“咱们这一号人是跟不上时代了。没有购房的意识,还根本就没有这么个想法。那时候我就该买十套,买十套那时候也花不了多少钱”(G村村民访谈记录,20160409)。房价的上涨进一步加剧了B镇箱包产业的衰落。到2016年,30人左右的厂只剩下30-40家。此外,还有一些外地人经营的个体加工户。他们租用本地人的院子,通常有两到三台机器,或者缝边或者安装“小五金”,勉强维系着低端的箱包加工业。

## 六、结论：基于地方身份的城市化

我们在 B 镇案例中看到了城市化的土地及其身份的逻辑。<sup>①</sup> 在由全球化与都市圈引起的区域重组中,城市发展尤其是基层乡镇的城市化已经不再是工业化时期的单一经济发展模式,而是在很大程度上取决于在不同尺度空间语境中的地方身份。中国的城市发展由政府主导,土地、资金和政策接受自上而下的配置。在这种体制中,地方身份更多地体现为在纵向的区域城市体系中的辖区身份,因此更凸显了国家对于地方城市化的作用(Brenner,2004)。B 镇同很多地方一样,也采取了提升辖区身份尺度这一地方发展的重要策略,即从农村到城市的身份转变、从乡镇到新城的尺度提升以及作为 D 市东部次中心与京津冀都市圈接轨。作为最基层的乡镇,B 镇通过尺度提升获得了土地价值快速上涨的显著优势,吸引了市场投资,也使其城市化得以围绕土地开发进行,从而得到快速推进。但是,这种基于土地身份获得价值增长的城市化也面临着危机,一方面是对产业的发展造成了冲击,另一方面是难以寻找到下一个增长点。在辖区身份尺度提升空间不断变小的情况下,地方的发展需要再次面对在区域竞争中如何塑造地方身份独特性这一问题。地方也因此总是处于不断尺度化的过程之中。

城市规划是 B 镇在尺度政治中建构身份认同的重要策略。既有研究讨论了大型活动在尺度政治中的作用,如广州在向全球化都市提升的过程中用亚运会来平衡与中央政府的关系,通过战略规划重塑区域内各城市的关系,并以亚运会的名义推动市内空间开发与城市更新(Shin,2014)。不同于有发展自主权的地级市,B 镇案例呈现了建构上级政府及国家认同(相对于建构市场与社会认同)对于基层乡镇更为重要的作用。城市规划也因此在此谋划未来与治理领土这两个

---

<sup>①</sup> B 镇的城市化现象并非孤例。被称为“中国第一农民城”的浙江省龙岗镇与其有相似之处,但也有所不同。龙岗镇在 20 世纪 80 年代通过三项改革而成功实现城市化,其中最为重要的即是通过“土地有偿使用”的商品化改革解决了城镇建设资金问题。它随后的发展也与 B 镇类似,通过撤镇设市来获得更多机会(新浪新闻综合,2019)。与龙岗镇不同的是,B 镇的城市化是源于“升级扩权”之后的土地商品化,更集中体现了土地价值与身份之间的关系。当然,B 镇也因此面临了严重的产业问题。另一方面,B 镇抓住了区域重组的机会,以规划进行身份叙事,使自身从开始准备升级到正式成立新城仅用了 3 年时间。而龙岗镇的扩权要求则是一直处于与上级的博弈中,从镇到市历时约 30 年。

显功能之外具有了服务于尺度政治的身份叙事潜功能。一方面,在上下级国家治理的逻辑之下(渠敬东,2012),B镇迎合D市的增长预期,进行融入京津冀都市圈的区域与空间规划,利用规划的综合专业性和空间科学性来突出未来增长的科学性和实施保障,利用法律行动性和视觉意象性来渲染和象征自己的行动能力与速度,直观地呈现了即将达成的美好前景,进而获得了D市对尺度提升的认同,并因此得到一系列发展的权力、政策与资源。另一方面,不同于利用大型活动形成统一意识形态的策略,地方社会对B镇的身份认同在更大程度上源于尺度提升带来的增长与增长联盟的形成。在强调上级政府及国家认同对地方城市化的作用之外,这又体现出了基层乡镇在尺度政治中的另外两个特殊性。第一,与旧城改造的拆迁安置不同,土地集体所有为农民在开发中获得房产提供了可能。第二,与村庄集体主义的小产权房开发(Hsing,2010)不同,辖区身份提升与持续的身份叙事使B镇得以预支城市建设用地指标,从而成就了大产权房的开发及其持续的增值。总之,通过规划进行身份叙事是国家认同、土地增长及后续市场与社会认同建构的关键,已成为了基层乡镇谋求发展的权力工具。

在B镇基于地方身份的城市化中,我们看到了基层政府的一系列自主性操作,包括与开发区合并以取得参与竞争的行政身份,进而迎合上级的规划,实现辖区身份的提升,在身份提供的合法性掩护下扩大新民居的开发范围并承诺未来的产权,以及通过让市场资本进行城市建设来实现“逆向的软预算约束”,等等。对于最为重要的城市建设用地指标约束,B镇也突破了将城市规划、公共项目与土地政策等相结合以创造指标的一般做法,采取先开发而后合法的大规模透支或预支方式。毫无疑问,“D市次中心”的新城身份极大地降低了这种做法的风险。D市在2015年全市的土地清查中给予B镇的当年用地指标达3000多亩之多,这实际上是默认了它的开发操作。B镇这一系列的自主性操作有其治理结构中的特殊性,即弱市强镇的格局。长期落后的D市为了快速追赶并完成省级政府下达的提高城市化率、实现新民居建设等任务,采取了设立“次中心”并向其发包的做法,以激发下级政府的积极性及其调动资源的能力。这是在锦标赛与压力型体制中的一种变通(孙立平、郭于华,2000)。在既没有区位优势也没有发展资源的情况下,B镇利用规划获得“次中心”的辖区身份,利用土地身份逻辑带来的土地价值增长实现城市建设,实际上是强镇弱市为了追赶发展和完成任务的一种共谋(周雪光,2017)。这种城市化模式使B镇规避了地方债务与社会失稳的风险,但也存在很多问题,包括如何应对更上级政府的土地稽查,如何保障政府的土地收益等。随着中央权力越来越趋于集中,例如在多规合

一的国土空间规划之后,地方政府运用城市规划来争取、透支或预支用地指标的可能性将大为减小,基层政府未来将保有多大的自主性将成为一个问题。

### 参考文献:

- 陈映芳,2004,《“现代化”质疑》,《读书》第2期。
- ,2009,《都市大开发:空间生产的社会政治学》,上海:上海古籍出版社。
- ,2012,《城市中国的逻辑》,北京:生活·读书·新知三联书店。
- 蒂利,查尔斯,2008/2006,《身份、边界与社会联系》,谢岳译,上海:上海人民出版社。
- 杜月,2017,《制图术:国家治理研究的一个新视角》,《社会学研究》第5期。
- 霍尔,彼得,2009/2002,《明日之城:一部关于20世纪城市规划与设计思想史》,童明译,上海:同济大学出版社。
- 柯兰君,2019,《重建睦邻:广州的旧城改造、公民行动与承认冲突》,沈原、李阿琳等著,《老旧街区的社区建设》,上海:社会科学文献出版社。
- 洛根,约翰·R·哈维·L·莫洛奇,2015/2007,《都市财富:空间的政治经济学》,陈那波等译,上海:上海人民出版社。
- 渠敬东,2012,《项目制:一种新的国家治理体制》,《中国社会科学》第5期。
- 斯科特,詹姆斯·C.,2011/1999,《国家的视角:那些试图改善人类状况的项目是如何失败的》,王晓毅译,北京:社会科学文献出版社。
- 孙立平、郭于华,2000,《“软硬兼施”:正式权力非正式运作的过程分析——华北B镇收粮的个案研究》,《清华社会学评论》特辑。
- 王庆明,2019,《身份产权——厂办集体企业产权变革过程的一种解释》,《社会学研究》第5期。
- 王善信,2013,《城乡建设用地增减挂钩背景下农民被上楼问题分析》,《战略决策研究》第3期。
- 王勇,2009,《论“两规”冲突的体制根源——兼论地方政府“圈地”的内在逻辑》,《城市规划》第9期。
- 汪宇明,2002,《中国的城市化与城市地区的行政区划体制创新》,《城市规划》第6期。
- 新华网,2019,《离开“动批”“大红门”,商户们怎么样了?》([http://www.cqn.com.cn/cj/content/2019-04/22/content\\_7032689.htm](http://www.cqn.com.cn/cj/content/2019-04/22/content_7032689.htm))。
- 新浪新闻综合,2019,《浙江“巨无霸”乡镇龙港拟改市:推行由市直管村居》(<https://news.sina.com.cn/c/2019-05-17/doc-ihvnews2441291.shtml>)。
- 徐宏,2001,《对我国城市政府职能转变的若干思考》,《现代城市研究》第5期。
- 张践祚、刘世定、李贵才,2016,《行政区划调整中上下级间的协商博弈及策略特征——以SS镇为例》,《社会学研究》第3期。
- 赵燕菁,2019,《伟大的七十年——中国城市规划演进的资本-货币视角》,《城市规划》第9期。
- 折晓叶、陈婴婴,2011,《项目制的分级运作机制和治理逻辑——对“项目进村”案例的社会学分析》,《中国社会科学》第5期。
- 周飞舟,2012,《以利为利:财政关系与地方政府行为》,上海:上海三联书店。
- 周飞舟、王绍琛,2015,《农民上楼与资本下乡:城镇化的社会学研究》,《中国社会科学》第1期。
- 周雪光,2017,《中国国家治理的制度逻辑》,北京:生活·读书·新知三联书店。

- Agnew, John 1987, *Place and Politics*. Boston: Allen and Unwin.
- Alonso, William 1964, *Location and Land Use*. Cambridge: Harvard University Press.
- Appadurai, Arjun 2013, *The Future as Cultural Fact: Essays on the Global Condition*. New York: Verso Books.
- Boyer, Christine 1983, *Dreaming the Rational City*. Boston: MIT Press.
- Brenner, Neil 2004, *New State Spaces: Urban Governance and the Rescaling of Statehood*. New York: Oxford University Press.
- 2019, *New Urban Spaces: Urban Theory and the Scale Question*. New York: Oxford University Press.
- Delaney, David 2005, *Territory: A Short Introduction*. Malden: Wiley-Blackwell.
- Hague, Cliff 2004, “Planning and Place Identity.” In Cliff Hague & Paul Jenkins (eds.), *Place Identity, Participation and Planning*. London: Routledge.
- Hall, Colin Michael 1994, *Tourism and Politics: Policy, Power, and Place*. New York: Wiley.
- Harvey, David 1985, *The Urbanization of Capital: Studies in the History and Theory of Capitalist Urbanization*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- 1996, *Justice, Nature and the Geography of Difference*. Oxford: Blackwell.
- Healey, Patsy 1997, *Collaborative Planning: Shaping Places in Fragmented Societies*. London: Macmillan.
- 2000, “Planning in Relational Space and Time: Responding to New Urban Realities.” In Gary Bridge & Sophie Watson (eds.), *A Companion to the City*. Oxford Malden: Blackwell Publishing.
- Hsing, You-tien 2010, *The Great Urban Transformation: Politics of Land and Property in China*. New York: Oxford University Press.
- Kunzmann, Klaus 2004, “Culture, Creativity and Spatial Planning.” *The Town Planning Review* 75(4).
- Lefebvre, Henri 1992/1974, *The Production of Space*. Trans. by Donald Nicholson-Smith. Hoboken: Wiley-Blackwell.
- Makielski, Stanislaw 1966, *The Politics of Zoning: The New York Experience*. New York: Columbia University.
- Ong, Aihwa 2006, *Neoliberalism as Exception: Mutations in Citizenship and Sovereignty*. Durham: Duke University Press.
- Shin, Hyun Bang 2012, “Unequal Cities of Spectacle and Mega-events in China.” *City* 16(6).
- 2014, “Urban Spatial Restructuring, Event-led Development and Scalar Politics”. *Urban Studies* 51(14).
- Shin, Hyun Bang, Yimin Zhao & Sin Yee Koh 2020, “Whither Progressive Urban Futures? Critical Reflections on the Politics of Temporality in Asia.” *City* 24(1-2).
- Urry, John 1990, *The Tourist Gaze: Leisure and Travel in Contemporary Societies*. London: Sage.
- Vidler, Anthony 2000, “Photourbanism: Planning the City from Above and from Below.” In Gary Bridge & Sophie Watson (eds.), *A Companion to the City*. Oxford Malden: Blackwell Publishing.
- Wu, Fulong 2015, *Planning for Growth: Urban and Regional Planning in China*. New York: Routledge.
- Zukin, Sharon 1991, *Landscapes of Power: From Detroit to Disneyworld*. Berkeley: University of California Press.

作者单位:北京工业大学文法学部社会学系  
责任编辑:林叶