

尺度重构： 城市空间治理的社会学分析^{*}

——以 C 市 2003—2021 年的实践为例

吴 莹

提要：空间治理是国家治理体系和治理能力现代化的重要组成部分。

本文引入尺度重构概念，从空间尺度、关系尺度和治理尺度三个维度展开尺度重构内容和过程的分析。基于对 C 市 2003—2021 年实践的分析，本文提出，城市空间治理涉及行政边界与空间结构、权力关系与组织机构，以及协调机制和治理方式的尺度重构，这是国家空间战略布局、治理模式转型和多主体互动博弈的结果。本研究在理论层面上丰富了对空间治理的理解，对于完善尺度重构的中国知识图谱也具有积极意义。

关键词：尺度 尺度重构 空间治理 城市治理 国家治理

一、引言

随着城镇化的深入，城市已成为中国经济社会发展的主要空间场域，城市空间治理也成为推进国家治理体系和治理能力现代化的重要内容。“十三五”规划强调要以市县级行政区为单元，建立由空间规划、用途管制、差异化绩效考核等构成的空间治理体系。2019 年 5 月，国务院出台的国土空间规划“五级三类四体系”框架强调国家空间治理的系统性和整体性。根据 2024 年出台的《深入实施以人为本的新型城镇化战略五年行动计划》，实施现代都市圈建设、推动区域化发展已成为当前和未来我国城镇化的重点。都市圈战略涉及不同城市之间的分工协同和关系调整，对城市空间治理提出新的挑战。

^{*} 本文系国家社会科学基金项目“中国式现代化进程中的基层社会治理挑战与建设路径研究”（23BSH010）的阶段性成果。感谢匿名评审专家的建设性意见，文责自负。

社会理论的“空间转向”为空间视角下的城市治理研究提供了分析工具,由此促成了空间科学的治理转向和治理研究的空间转向。两条路径虽然汇聚于空间治理,但并未完全实现逻辑的融合,没有充分阐明城市空间治理实践过程的物理性、政治性和社会性。20 世纪 90 年代兴起的尺度重构概念为理解城市空间治理提供了新视角,近年来也被用于我国城乡规划、行政区划调整等研究领域。但是针对这一概念的使用,需要回答两个问题:一是尺度重构概念发轫于欧洲城市背景,中国城市空间治理运用这一概念的逻辑和策略与西方有何不同?二是在行政区划改革和区域发展等宏观国家空间战略之外,尺度重构如何作为一种城市空间治理策略发生作用?

本文首先梳理分析作为空间治理策略的尺度重构的具体含义和分析架构,随后以 C 市^① 2003—2021 年的实践为案例,分析尺度重构作为空间治理策略如何实现多维度重组,进而讨论这些策略阶段性转型的动力机制,最后总结以尺度重构概念分析空间治理的学术价值。

二、空间治理中的尺度重构

(一)空间治理

空间治理是指围绕空间展开的治理,包括与空间相关的发展规划、权力调整和资源分配,以及对空间单元的制度供给,以实现特定的经济、政治和社会发展目标。作为国家治理体系的一部分,空间治理既表达了国家的战略规划和治理需求,也深受其治理结构的影响。

在社会科学研究的空间转向下,空间科学的治理转向和治理研究的空间转向汇聚形成了空间治理议题,在 20 世纪 90 年代以后获得广泛关注。路径之一是空间科学的治理转向。列斐伏尔(Henri Lefebvre)关于空间生产社会性和政治性的论述深刻影响了城乡规划对于空间的理解。20 世纪六七十年代,美国的规划理论学者开始质疑规划中的“专家主义”,强调规划的价值属性和政治属性(Long, 1959; Davidoff & Reiner, 1973)。雅各布斯(Jane Jacobs)的《美国大城市的死与生》代表了对城市规划的精英主义和理性主义批判的高峰,空间和城市研究对社会公共性的诉求不断强化(熊竞、罗翔等, 2017)。空间规划开始出现由“空间营造的技术工

^① 根据学术惯例,笔者对文中地名、人名等信息均已进行匿名化处理。

具”向“公共政策”的属性转型(张京祥、陈浩,2014)。

路径之二是治理研究的空间转向。20世纪八九十年代以来社会学、政治学和公共管理学中的治理研究都开始关注空间问题。哈维(David Harvey)以资本理论解释资本主义的城市化过程,提出城市空间的生产是为了完成剩余资本的再投资和积累以转移和缓解过剩危机,但是这种空间修复并不能解决资本的固有矛盾(哈维,2017)。苏贾(Edward Soja)基于洛杉矶的实践提出“后大都市”概念,指出在后福特主义和全球化趋势下,大都市空间形态日益成为“扩散型城市”和“碎形城市”(Soja,2000)。20世纪90年代初,在东欧剧变和欧盟成立的背景下,西欧和北美学界开始关注空间治理议题,相关讨论涉及安全、贫困、流动性、健康、不平等,以及生态系统服务、设施、能源、水、公共空间等,研究对象也从发达国家扩展到“全球南方”(Global South)国家(蔚韵、黄怡,2024)。

我国空间治理研究的兴起最初是为了应对快速城市化过程中空间资源规划和使用的挑战,相关研究主要聚焦于城乡规划和行政区划调整。从城乡规划的视角看,空间治理是“通过资源配置实现国土空间的有效、公平和可持续的利用,以及各地区间相对均衡的发展”(刘卫东,2014:1110)。城乡规划不是单纯的工程技术,而是极其复杂的空间治理活动,是对空间资源的使用和收益进行分配和协调的过程,必须充分体现政府、市场和社会多元主体的利益诉求(张京祥、陈浩,2014;陈宏胜等,2020)。近年来国家实施的各种区域发展战略、主体功能区战略等都是自上而下的国家空间治理措施(刘卫东,2014)。从地理学和政治学的视角看,行政区划设置和调整是地方空间治理的展开。行政区划是空间资源、权力资源、组织资源和政策资源(王开泳、陈田,2018),国家通过行政区划手段可以集中土地资源的控制权,有效推动城市化进程(张京祥等,2002;罗震东,2007)。

社会学虽然也关注空间,但并未明确界定和深入分析空间治理。相关研究大多将城市空间治理视为对某类空间的治理或对空间问题的治理活动。例如,针对快速城镇化过程中与城市空间发展、调整和修复相关的不公平、不均衡现象开展公共治理,以化解城市风险化(陈进华,2017);将空间治理作为解决城乡社会发展不平衡的工具,对经济空间、社会空间和行政空间开展治理,推进城乡融合(张丽新,2019);将空间治理与社会治理视为城市治理的互补内容,通过疏解整治、空间腾退、城市更新等手段对城市空间进行管治(黄怡,2019);将空间治理作为城市治理的本质,探讨城市更新过程中物理空间的推陈出新(叶林、彭显耿,2022)、多元行动者的利益整合机制(田莉等,2020)、社会空间的融合(傅婷

婷等,2023),以及城市微空间等特定公共空间的治理(刘晔、唐艺宁,2022)。

上述学科通过不同方式将“空间”和“治理”结合在一起,推动形成了“空间+治理”的讨论。但是,城乡规划和地理学的讨论实际上是将“城乡规划”“行政区划调整”等概念解释为“空间治理”的措施或表现,强调要加入治理的要素,重视多主体的参与。而社会学和管理学的讨论则把空间治理简化为对某类空间问题的治理活动,譬如城中村综合整治。这一方面造成了“空间治理”概念与原有概念的混淆,另一方面削弱了“空间治理”概念自身独特的解释力,没有突出空间生产的政治性和社会性特征。也有学者发现了这两条路径的问题(熊竞、罗翔等,2017),但给出的解决方法是以“区划治理”代替“空间治理”(熊竞、胡德等,2017)。这看似有了具体抓手,实际上却仍未脱离行政区划管制的思维,将空间治理细分为经济空间、社会空间和行政空间的治理,反而割裂了空间治理内在的整体性。如何分析城市空间治理问题,使之能够兼顾空间生产和再生产的政治性和社会性特征,又能充分体现空间的物理性特征?尺度理论提供了一种思路。

(二)空间治理中的尺度重构

尺度(scale)本是一个地理学概念,制图学将其定义为地图的分辨率,表达地图与地球之间的数学关系。20世纪70年代以后,以国家为中心的欧洲城市发展战略受到全球化和欧洲一体化的冲击,国家权力向超国家层面(如欧盟)和次国家层面(如城市区域)转移(Brenner,2004),空间的层级结构以及这种层级结构的生产过程因此开始受到越来越多的关注。学者们从理论层面探讨尺度概念和相关案例(Delaney & Leitner,1997;Howitt,2002),从尺度政治(politics of scale)的角度阐述地理尺度作为社会活动和斗争的框架的作用(Smith,1992),或聚焦于社会政治斗争对既有尺度配置的拆解与重组的过程(Berndt,2000;Brenner,2000)。尺度研究的主题从传统的地理学中的比例尺转向城市研究中的空间层级结构,特别是空间层级结构的等级性、关系性和社会性特征。首先,尺度是相互关联的空间层级结构,包括社区、城市、区域、国家和全球等多个层级,更高等级的尺度涵盖更复杂的经济、政治、社会 and 空间结构状况。其次,尺度是经济、政治和社会关系的产物,并且与这些关系本身一样多变。尺度生产具有内在的政治性,任何尺度的制度结构、功能机制都要放在与其他尺度的相互关系中来理解。最后,尺度和尺度的层级结构是集体社会行动的结果,在社会发展过程中被不断修改和转化。

尺度重构(rescaling)是指特定空间单元的等级、规模、关系和权力等要素发生变化和迁移的过程,相关研究关注这些空间治理实践是如何由多层级的制度力量(如国家制度、国际组织规则、次国家区域管制安排等)和多元的社会力量(如企业、工会、地方社会运动等)竞争重塑的(Brenner, 1999; 博任纳, 2020, 2022)。以尺度重构的视角来分析空间治理的原因有二。其一,尺度重构是城市空间治理的重要策略。空间治理包含了围绕空间展开的一系列治理活动,其中的空间发展规划、权力调整和资源分配等都涉及对尺度的重构。有学者提出,中国改革开放后的城市转型本质上是尺度重构和领域化(territorialization)的双重过程(Shen, 2007),政府的各种区域化发展战略是在全球化背景下通过尺度重构进行资本积累以提高全球竞争力的表现(魏成等, 2011)。尺度重构能够系统分析空间转型和附着其上的经济、政治和社会空间的重构(殷洁、罗小龙, 2013),因此以尺度重构分析城市空间治理有助于弥合前述空间转向的两条分析路径的分歧,将空间的逻辑和治理的要素结合起来,呈现空间治理的核心内容和特征。其二,政治经济学视角下的尺度重构打破了传统地理学将尺度视为固定层级的观念(MacKinnon, 2011),继承了列斐伏尔对城市“内爆—外爆”的过程化理解(列斐伏尔, 2018: 16),以多尺度、动态化、关系性的方式来分析城市空间过程,有助于呈现空间生产的运转过程与互动关系(Howitt, 2002)。

(三)我国城市空间治理研究中尺度分析的进展与不足

我国的城市体系具有鲜明的等级特征,所有的城市都处于“直辖市—副省级城市—地级市—县级市”的行政等级结构中。由于城市在等级结构中所处的位置决定了它的行政经济权力和政策空间,很早就有学者提出,尺度方法是理解中国社会空间转型的有用框架(Ma, 2005)。

国内学界运用尺度概念分析空间治理首先出现在行政区划调整研究中。城市行政区划体系的刚性结构是具有中国特色的城市尺度关系(左言庆、陈秀山, 2014),中国市场经济转型经历了权力下放和市场化,尺度理论和尺度重构可以被用于分析中国社会经济转型中的社会—空间重构问题(殷洁、罗小龙, 2013)。城市化过程中的市管县、县改市、撤县设区等行政区划调整形成了新的城市治理尺度(Shen, 2007)。这些调整体现的是国家权力的尺度重构,往往伴随垂直和水平维度的权力斗争的加剧(Luo et al., 2014)。也有一些不涉及行政区划改变的调整,通过治理规模再造来配置各类资源,譬如上海市为了满足特大城市治理需求提出的“基本管理单元”(熊竞、陈亮, 2019)。

此外,尺度重构理论也被用于分析国家战略区域规划过程中尺度结构的生产和再生产。经济特区作为经济体制改革试点的重要空间单元,是“国家—区域”的尺度重构,体现了改革开放初期城市改革路径探索的空间生产策略(张践祚、李贵才等,2016)。“十一五”以来中央政府采取一系列空间规划行动,比如推出各种“国家战略区域规划”等,都是国家空间选择下的尺度重构,对区域治理具有重要影响(张京祥,2013)。尺度重构作为一种空间生产策略,在划定物质空间范围的同时,也通过行政机构调整和空间规划编制等方式实现了治理模式的重组(晁恒等,2015)。国家级新区是在国家和区域层面进行空间治理优化的尺度重构工具(王佃利等,2016),“一带一路”倡议也是重塑国家和区域资本积累和权力流动的尺度重构过程(王丰龙等,2016)。

虽然尺度重构的概念已经被广泛运用于行政区划调整和国家战略区域规划分析,但将其用于城市空间治理分析还存在明显问题。第一,尺度理论产生于西方背景,直接使用该框架分析中国问题容易出现概念泛化、脱离实际等问题。日本、韩国、巴西和土耳其的经验已表明,非西方国家虽然也经历了国有化国家空间向尺度重构的竞争型国家空间转变,但其过程特点并不能直接从大西洋福特主义的框架下推导出来(Park,2013)。非西方国家的尺度重构并非源于全球资本的压力,而是国家战略和地方试验驱动的结果(Kennedy,2017)。中国虽然也经历了权力下放和全球化,但国家对空间生产过程的调控力度远超西欧国家。中国的尺度调整更多依赖于中央政府的制度设计,并且由于分权与集权的趋势交替,中央与地方之间持续的互动调整始终存在(Shen,2007)。因此,如果不考虑中西差异而直接使用尺度重构等空间政治学的相关概念,难以揭示我国空间治理实践的深层逻辑(赵聚军,2024)。

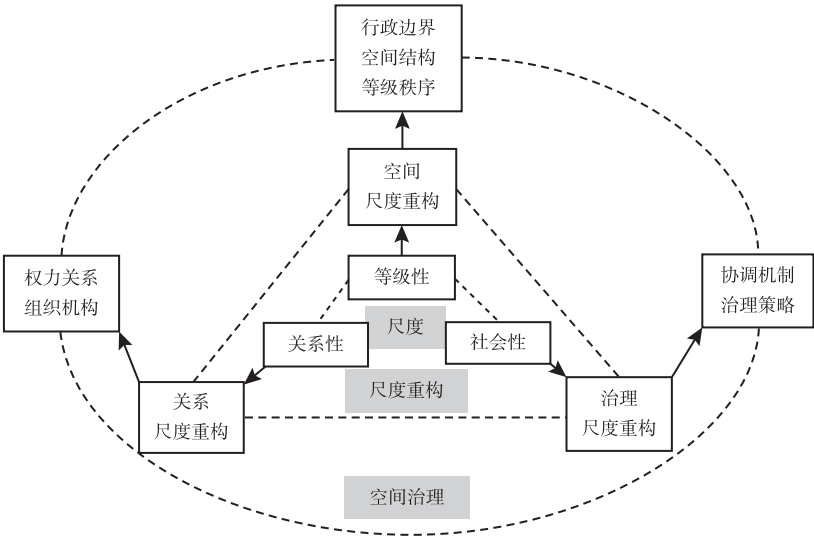
第二,现有研究主要关注国家空间战略下的宏观空间治理或是城市内部某个治理单元的再造,对作为一个整体的城市的空间治理过程分析不足。空间治理包括国家层面和地方层面的治理,现有的分析图景尚不完整。除了对宏观层面的国家战略空间生产与再生产的分析,相关研究还需要关注城市层面的空间治理策略,即尺度重构落在具体地域中展开的过程和机制。

第三,现有研究主要关注尺度重构的结果,即权力在不同层级间上移和下移形成的格局,忽略了尺度重构的关系性、过程性和嵌入性。例如,以尺度重构来分析行政区划调整关注的是某个地理单元在整个城市行政等级中的位置变化,以及由此造成的权力和资源重新配置,但没有充分呈现调整决策的过程中不同层级政府的博弈,以及这一调整行动在整个城市空间生产实践脉络中的位置和

影响。虽然已有少量研究注意到行政区划调整中上下级政府之间的互动,但主要侧重于对上下级政府间博弈策略的讨论(张践祚、刘世定等,2016),并未充分发挥尺度和尺度重构概念分析等级性、关系性和社会性的优势。因此,必须进一步细化作为城市空间治理策略的尺度重构的一般性分析框架。

(四)分析框架:尺度重构的内容与方式

作为城市空间治理的策略,尺度重构可以分为基于等级性的空间尺度重构、基于关系性的关系尺度重构和基于社会性的治理尺度重构(见图1)。



首先,空间尺度重构包括物理空间中的行政边界变化和空间布局调整,以及政策空间中的等级秩序变化。空间范围及其所含的资源、所嵌套的等级秩序和经济分工等都是尺度重构的重要内容。由于中国城市的边界效应十分强大,行政区划的界限决定了政府管理服务职责履行和资源要素配置的范围(张京祥等,2002),一个行政单位的行政等级决定了它所能得到的行政和经济权力(左言庆、陈秀山,2014)。因此,空间的尺度重构意味着对空间边界和内部结构的调整,以及相关行政等级和权力资源的重新分配。

其次,关系尺度重构包括尺度等级之间相互关系的变化、尺度自身内部权力关系的调整,以及权力关系结构化表达(空间规划层级和组织机构)的变化。尺度重构调整了社会空间的关系结构,进而也调整了权力关系的地理和结构(博

任纳,2019:33)。尺度重构带来的权力关系改变涉及权力的强弱对比和权力合法性问题(王丰龙、刘云刚,2017)。譬如,国家的尺度重构会引起国家权力的向下调整和城市与全球尺度权力的上升,改变国家权力的相对位置(Brenner, 1999)。关系的尺度重构还包括权力关系的结构化表达的变化,例如,国家级新区和新区管委会就是在原有的层级之外设立的区域性层级和管理组织,它们的出现不仅重构了权力关系架构,而且影响了原有层级之间的相互关系。

最后,治理尺度重构包括多层级治理(multi-level governance)体系的结构调整以及相应治理策略的变化。多层级治理旨在强调治理权力并非由单一层级独享,而是随着世界秩序和国家权力的变化扩展到不同层级(Bache & Flinders, 2004)。空间尺度是社会活动的产物,反过来又通过空间的不均衡性和随时间展开的动态过程影响社会活动(Swyngedouw, 1997)。因此,空间尺度重构也带来了多层级治理结构的调整,建构超出现有等级的新治理层次。伴随着空间边界和权力结构的调整,政府部门的治理方式也会发生相应变化,如在原有的科层体制之外采取领导小组、领导挂点工作、干部挂职交流等多样化的工作方式(李云新等,2019)。尺度重构的焦点并非尺度本身,而是调整的具体过程和土地政策等制度化实践(MacKinnon, 2011)。因此,对城市空间治理的尺度重构也需关注治理层级体系和治理策略的调整。

就三个维度的关系而言,一方面,空间尺度重构是基础,会引发关系尺度重构和治理尺度重构。某个地域单元空间边界和行政等级的改变意味着其所拥有的资源要素、权力责任,以及与其他空间单元相互关系的变化,因而需要进行相应的权力关系和组织机构调整,采取新的协调机制和治理策略实现新的空间治理需求。另一方面,三个维度的变化存在相互关联。当空间尺度重构引起权力结构和相互关系的调整后,新的等级关系和尺度分化会在领域内或跨领域的空间治理活动中产生新的治理组织和治理策略,而这些治理尺度的改变又构成了下一阶段空间尺度重构的基础性条件。

虽然地理学、城乡规划等领域已经对尺度重构有了较为充分的讨论,但从社会学角度构建尺度重构的分析框架以理解城市空间治理仍然有其意义。既有研究集中于空间范围的重组、行政层级和功能定位的调整、权力和资源的再分配,以及行政关系网络的打破与重建,即侧重于空间尺度重构和关系尺度重构,但对由此引发的治理尺度重构关注不足。城市空间治理的开展需要一整套地方治理体制机制的配合,空间范围、行政层级和关系结构的改变必然会带来治理层级的调整,以及相关行动者互动方式、层级之间协调规则和治理策略流程等方面的重

构,因此治理尺度重构应当被纳入尺度重构的分析框架,我们需要在空间尺度、关系尺度和治理尺度三者的关联中讨论空间治理的展开。

三、案例分析:C 市 2003—2021 年空间治理实践

本文以 C 市 2003—2021 年的实践为例,以尺度重构分析框架理解其空间治理的重点、策略方式和动力机制。笔者于 2020、2021、2023 年对 C 市的空间治理情况进行了追踪调研,收集城市发展规划、政府政策文件、会议记录等材料,并访谈市、区级相关部门的官员,梳理分析了其空间治理的政策和特征。

(一)C 市基本情况

C 市是 S 省省会、全国十五个副省级城市之一,于 1928 年正式设市。截至 2023 年底,全市下辖 12 个区、3 个县、5 个县级市,土地面积为 14335 平方公里,建成区面积达 1309.9 平方公里,常住人口为 2140.3 万人。2003—2021 年,C 市的城市建成区面积持续上升。如图 2 所示,根据不同时期的城市定位、空间规划、发展重点、基层治理单元和建成区面积等特点,C 市的城市空间治理大致可以分为四个阶段:城乡一体化战略下的内部重组(2003—2008 年)、圈层融合发展下的柔性规划(2009—2012 年)、国家政策利好下的空间扩张(2013—2018 年),以及“两项改革”下的基层再造(2019—2021 年)。

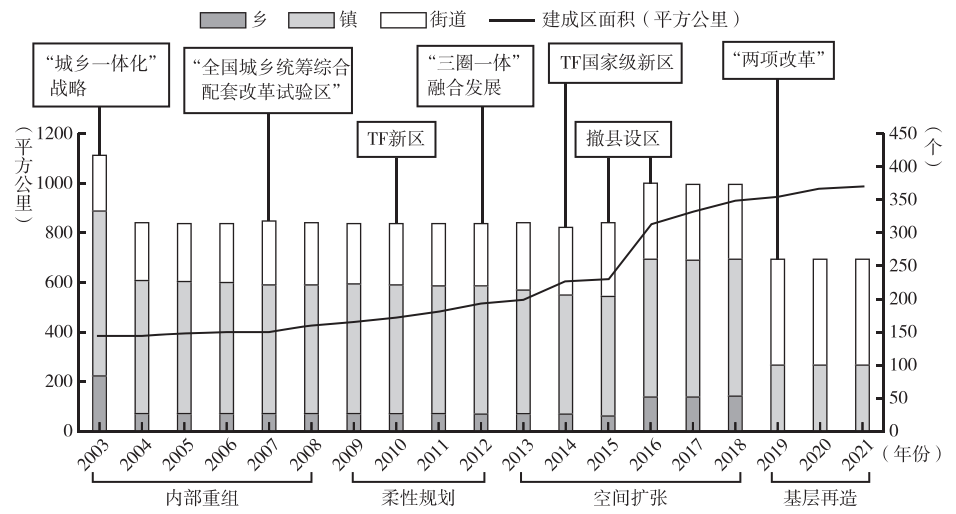


图 2 C 市 2003—2021 年建成区面积与基层行政区划概况

(二)空间治理尺度调整概况

由于城市化起步早,C市的主体结构在2000年之前就已基本形成,2003年城市化率达到57.7%。但在2003年之后,C市仍然经历了数轮的尺度调整,四个阶段调整的主要内容和特点如下。

在第一阶段,城市建成区面积总体规模稳定,C市开展以乡镇为主的基层行政区划刚性调整。2003年,C市确立了“城乡一体化”发展战略,其核心目标是“打破城乡二元结构,突出加快城市化进程”。^①2004年,C市开始在全市范围内推行行政区划调整,重点是“以区(市)县政府所在地和有条件的区域中心镇为重点的市域城镇体系规划,力争在十年内基本形成环绕中心城市的4个中等城市、11个小城市、45个区域中心镇相互呼应的城镇体系”。^②通过调整,全市乡、镇数量由2003年底的333个减少到2008年底的223个;其中,乡的撤并幅度最大,从原来的84个减少到27个,减少67.9%。有13个乡镇被撤销并设立街道办事处,另有33个镇增挂街道办事处牌子,通过撤镇设街实现就地城镇化。同时,中心镇的发展空间得到扩大,乡镇平均管辖人口由原来的2.4万人扩大到3.2万人,平均管辖面积由原来的37.5平方公里扩大到49.7平方公里,这极大地增强了乡镇的辐射和带动作用。2007年C市成为“全国城乡统筹综合配套改革试验区”,2008年市政府出台了配套改革意见,提出优化城乡产业布局、完善城乡就业和社保制度、推动户籍制度和农村土地制度改革等措施。因此,这一轮的空间治理尺度调整实际上是促进城乡协调发展的一系列政策之一,在重新布局空间结构、扩大县城和中心镇发展空间的同时,开展相关的机构和服务改革,推进人的城市化和管理机制的城市化转型。

在第二阶段,城市建成区面积缓慢上升,C市通过建立新城新区、优化圈层布局等手段加强产业区域空间生产,实现空间治理尺度的柔性规划。C市从2009年起连续三年都提出要“调整市域范围内行政区划,加快推进撤县(市)设区工作”,^③但由于当时国家严格限制撤县(市)设区的审批,这项工作难以落实。因此,该阶段C市通过柔性规划实现城市内部的区域重组和功能升级,建立TF新区和优化圈层的产业结构布局成为突破点。2010年S省提出建设TF新区,以C市为核心区,包含周边Z市和M市部分乡镇,发挥C市对周边城市的引擎

① 资料来源:《中共C市委 C市人民政府关于统筹城乡经济社会发展推进城乡一体化的意见》(C委发[2004]7号)。

② 资料来源同上。

③ 资料来源:《C市人民政府关于2009—2010年度深化体制改革工作的意见》(C府发[2009]43号)。

作用,形成CY城镇群协调发展的新局面。2011年,原分属4个区县的37个乡镇被纳入TF新区的范围,形成集聚高端制造业和高新技术产业的重点开发区。2012年C市发改委出台《关于促进C市“三圈一体”融合发展的若干意见》,推进产业在圈层^①之间的梯度转移:“第一圈层‘转二优三’,逐步退出制造业,加快发展高端服务业,优化中心城区业态,提升中心城区辐射带动能力。第二圈层‘强二兴三’,担当起先进制造业主要承载区的发展定位,积极培育与先进制造业相配套的现代服务业……第三圈层‘兴二优一’,主动吸收先发圈层溢出的生产要素,大力发展有比较优势的先进制造业,加快优化特色农业和旅游业”。^②在圈层差异性定位的基础上,C市特别强调圈层之间的融合发展,推行“探索圈层之间区(市)县乡镇(街道)采取‘托管’等方式成片联动建设发展”等措施。

在第三阶段,C市利用建立国家级新区和国家中心城市政策利好,通过代管兼并和撤县设区推动城市空间扩张。2014年经国务院批准,TF新区在原有规划基础上升级为国家级新区。2016年国务院批复《CY城市群发展规划》,确立了C市建设国家中心城市的目标任务。这些重大政策利好为C市的空间发展和治理带来两个重要变化。一是城市空间的快速扩张。为解决TF国际机场建设管理问题,2016年5月经国务院同意,原Z市代管的J市改由C市代管。^③由于J市2213.5平方公里的市域面积的加入,C市市域面积增长约18%。为支持TF新区建设,国务院于2015年和2016年先后批复同意撤销C市原S县和P县,设立S区和P区。二是跨城市的区域性组织机构的建立。TF新区升级为国家级新区后,TF新区管委会作为S省的派出机构于2015年经中央编办批复成立,负责协调C市和M市^④两个片区的工作。这意味着C市的空间治理增加了一个城市之上的管理层级和机构,在组织机构和治理方式的维度上实现了重构。新机构的出现不仅增加了空间战略的多样性,也意味着C市在治理方式上需要增加更多议事协商、统筹协调等活动。

① C市按照城市化水平和产业基础,将全市划分为三个圈层。第一圈层是城市化程度高、工业基础好的六个主城区。第二圈层是中心城周边的六个卫星城区和城镇组团,它们正处于快速城镇化的进程中,但工业基础仍有不足。第三圈层则是仍然以农业为主的远郊的八个县和县级市。

② 资料来源:《C市人民政府办公厅转发市发改委关于促进全城“三圈一体”融合发展若干意见的通知》(C办发[2012]54号)。

③ TF国际机场属于国家级国际航空枢纽,是TF新区的重要基础设施,最初落地J市是为了更大范围地辐射CY经济带。但随着TF新区的升级,机场所在地与主体区所在地之间的行政地域隔离成为项目建设的壁垒,这就促成了J市划入C市代管。

④ 原TF新区包括C市、M市和Z市三个片区,但Z市片区的范围就是其下辖的J市,J市由C市代管后,TF新区仅剩两个片区。

在第四阶段,C 市实施“两项改革”完善和细化基层治理单元,响应 CY 双城经济圈的国家战略,推进产业功能区建设。这一时期 C 市分别在省政府和中央政府的两项空间战略下,结合自身的需求开展空间治理。一方面,在省政府的乡镇行政区划调整改革下开展行政区划调整和基层治理体制机制“两项改革”。2019 年 10 月至 2021 年 4 月,C 市共调减乡镇(街道)114 个、村(社区)1327 个、村(居)民小组 20800 个,调减比例分别为 30.4%、30.4% 和 37.0%。调整后,乡级行政区全面取消,镇、街道平均面积较调整前提高了 74.0% 和 108.0%。街道在乡镇(街道)总数中的占比由 31.2% 提升至 61.7%,社区在村(社区)总数中的占比由 39.1% 提升至 68.0%。C 市调减的乡镇和村(社区)数量达到 S 省下达指导数的 140.4%,超额完成目标任务,改善了城市空间布局结构。为适应超大城市现代化治理的需求,C 市同步推动了基层治理体制机制改革,包括镇街的管理权限调整、效能提升、服务优化,以及村社区的便民服务、农村集体经济组织治理、人力资源协同等。另一方面,在中央 CY 双城经济圈战略下,完善产业功能区规划。C 市曾于 2017 年针对城市化过程中的职住不平衡、产业园区资源不集约等问题提出产业功能区的城市功能分区战略。2020 年 1 月,中央作出了推动 CY 地区双城经济圈建设的重大决策部署。^① 为积极响应这一国家战略,2020 年 C 市对原有产业功能区规划进行了再次论证和调整,结合双城经济圈要求调整产业生态圈发展重点和主导产业门类,形成“5+5+1”现代产业体系、14 个产业生态圈、66 个产业功能区三级协同的支撑体系。这一空间战略的目标是在原有的行政区化和圈层规划之外,根据各区域的产业基础和资源优势打造“产城人”融合发展的城市单元。每个产业功能区都可以作为功能完备的城市基本单元循环自生,相互联结起来的产业功能区又共同构成协同互补的产业生态圈。在管理方式上,构建“领导小组+管委会+专业投资公司”的专业化运营架构,结合撤乡并镇后的扁平化管理体制,实施专业化管理。

四、分析与讨论:空间治理中的尺度重构

(一)空间治理中的尺度重构策略选择

从 C 市近 20 年的城市发展实践来看,伴随着城市定位的调整和发展重点的

^① 关于 CY 地区双城经济圈的后续政策和细化办法还在不断出台,包括 2021 年 10 月中共中央、国务院印发的《CY 地区双城经济圈建设规划纲要》,2021 年 11 月国家发展改革委批复的《国家发展改革委关于同意 C 市都市圈发展规划的复函》等。本文讨论的内容截至 2021 年 4 月。

变化,其空间治理各阶段中尺度重构策略的内容、方式和具体措施也各有侧重。第一阶段的定位是“现代化特大城市”,C 市在市政府的规划下按照“全域城市”的理念推进城乡一体化,通过乡镇区划调整等刚性的边界重组手段优化市域城镇体系,并辅之以户籍制度改革、农村集体土地确权等治理尺度的重构。第二阶段的定位是西部地区主要中心城市,C 市通过新区和圈层等软性规划的方式构建空间梯度发展布局。第三阶段的定位升级为国家中心城市,C 市通过设立国家级新区、代管兼并和撤县设区等方式,扩大统筹配置资源的空间范围,塑造新的空间发展格局。第四阶段的定位又增添了国际门户枢纽城市,C 市将省级行政区划调整和市级管理体制机制改革两项改革相结合,响应国家经济圈战略,优化基层治理单元,提升市域治理能力(见表 1)。

表 1 C 市空间治理中的尺度重构策略要点					
阶段	城市定位	空间治理目标	尺度重构策略		具体措施
			内容	方式	
第一阶段 (2003—2008 年)	现代化特大城市	推进城乡一体化	空间尺度重构、治理尺度重构	刚性调整	撤并乡镇、户籍制度改革、农村集体土地确权
第二阶段 (2009—2012 年)	西部地区主要中心城市	区域协调、城乡统筹	关系尺度重构、治理尺度重构	柔性规划	建立区域新区、圈层规划
第三阶段 (2013—2018 年)	国家中心城市	城市升级、跨越发展	空间尺度重构、关系尺度重构、治理尺度重构	刚性调整 + 柔性规划	升级为国家级新区、代管兼并、撤县设区
第四阶段 (2019—2021 年)	国际门户枢纽城市	内部结构优化、治理服务提升	空间尺度重构、治理尺度重构	刚性调整 + 柔性规划	撤并乡镇、村/社区、村/居民小组,体制机制改革,产业功能区建设

首先,空间尺度的重构主要发生在第一、三、四阶段,整体趋势为“内部重组—扩张升级—内部重组”。在行政边界上,C 市土地面积实现了从 2003 年 12390 平方公里、建成区面积 385.97 平方公里、下辖 9 区 4 市 6 县,到 2021 年的 14335 平方公里、建成区面积 977.12 平方公里、下辖 12 区 5 市 3 县的扩张性发展。在空间结构上,该市突破了传统单中心圈层放射式的扩张方式,形成了六个城市组团、三个圈层梯度的差异化发展格局,并基于国家级新区的建立与周边城市形成空间融合发展带。在行政等级上,虽然城市本身的行政级别没有变,但是建立国家级新区、兼并临近县级市、撤县设区等一系列活动,体现出 C 市在整个国家城市等级体系中战略地位的提升,C 市实现了从现代化大都市到国家中心

城市、国际门户枢纽城市的跨越式发展,成为西部大开发战略的重要基地、CY 经济区双核之一和西部地区重要增长极。

其次,关系尺度的重构主要发生在第二、三阶段,表现为区域性空间规划和跨层级组织机构的出现。在第二阶段,C 市作为国家实施西部大开发的主要战略基地,一方面在省政府的规划下,突破原有的区、县界限,打造 TF 新区,形成城市之间的协同发展;另一方面提出“三圈一体”战略,在撤县设市缺乏政策空间的情况下,通过市域内部柔性规划构建梯度发展格局,引导不同类型生产要素和产业的聚集。与需要由省政府审查同意、报国务院审批的城市总体规划相比,新城新区和圈层战略都属于柔性规划,可以绕开烦琐冗长的审批程序和来自上级政府的各种限制,以更好实现地方政府的意志(张惠强、连欣,2019)。在第三阶段,TF 新区升级为国家级新区,形成了“S 省—TF 新区管委会—C 市片区管委会”和“S 省—C 市—C 市片区管委会”的双轨治理组织架构。前者是国家级新区架构下的组织体系。其中,TF 新区管委会作为 S 省政府派出的副省级机构,虽然级别高,但只是一个议事协调的机构,不能对各片区内的行政事务进行直接决策。后者是 C 市原有政府架构下的组织体系。C 市片区管委会作为 C 市政府派出的正厅级机构,负责落实 TF 新区管委会交办的任务,以及 C 市片区的开发建设、经济发展和社会服务等工作。由于 TF 新区 80% 以上的面积原属于 C 市辖区,在 J 市并入 C 市后,TF 新区仅剩两个片区,TF 新区管委会与 C 市片区管委会合署办公,对外统称“TF 新区管委会”。双轨治理组织架构使 C 市在政策创新和经济管理上获得更大的权限,而且形成了一条跨级互动和区域协作的新路径。

最后,治理尺度重构贯穿于整个城市空间治理的各个阶段,并根据各阶段空间尺度重构和关系尺度重构的特点开展针对性的治理尺度重构。在第一阶段的边界内部重组中,治理尺度的重构主要是利用全国试点提供的改革空间,推动基层行政单位从乡到城的转变,开展“有档次之差,无身份之别”的城乡一体化制度建设。在第二、三阶段针对 TF 新区的建设中,治理尺度重构表现为打破不同片区的行政区划边界,统一开展宜商、宜居、宜业的治理体制改革,例如启动注册企业“先照后证”改革,精简行政审批流程;围绕城乡规划、产业发展、基础设施、公共服务和社会管理一体化开展统筹城乡综合配套改革,提升新区内的基本公共服务能力和管理水平。在第四阶段,C 市在全省行政区划调整改革过程中融入本城市发展意图开展“两项改革”,完成基层治理单元的精简再造,促进了公共服务资源、农村集体“三资”资源、产业经济要素资源在城

市社区、乡村社区和产业社区的高效合理配置,推进乡镇(街道)机构职能制度体系创新,形成与城市发展战略相匹配的基层治理体系。同时,市政府根据CY双城经济圈的国家战略调整已有的产业功能区布局,在科层制之外构建“领导小组+管委会+专业投资公司”的新型治理架构,以及“产业功能区综合党委—街道片区综合党委—产业社区综合党委”的跨地区、跨层级的党建引领基层治理组织框架。这些跨尺度治理策略的采用形成了纵向协调和横向联结的多层级、多节点治理结构。

(二)尺度重构策略变化的动力机制

作为空间治理策略的尺度重构表现出多类型、多层次的实践方式,而国家空间战略布局、治理模式转型和多主体互动博弈是推动尺度重构策略选择和阶段性转型的主要因素。

首先,国家的空间战略布局决定了城市定位,进而影响尺度重构的调整方向。中国的城市空间治理是在国家整体空间战略规划下,城市根据自身的发展需求和阶段性目标,围绕空间进行的发展规划、权力调整和资源分配的过程,因此国家的空间战略布局决定了城市发展的阶段性目标,进而影响尺度重构方向。2000年以来,国家陆续启动了西部大开发等一系列区域发展战略,C市成为西部大开发的核心城市之一,这一时期尺度重构的调整方向是以空间的尺度重构推进市域内城市化进程,通过撤镇设街使城市建成区面积快速扩大,以“三个集中”重塑城乡格局,为郊区城镇化和承接中心城区的人口与产业转移做好准备,作为西部中心城市发挥改革引领和积累发展的作用。在治理的尺度重构方面,C市推行以城乡待遇一致为目标的户籍管理制度改革,消除城乡身份的壁垒;推进农村集体土地确权,允许土地入市交易和流转创新,释放地理空间的潜力。2014年,新型城镇化战略将城市群作为城镇化的发展方向,TF新区被升级为国家级新区,以期通过产业集聚效应发挥C市对周边城市的辐射带动作用,由此带来空间尺度的扩张、关系尺度的纵向和横向协调,以及协调和治理策略的更新。2020年,中央提出建设CY双城经济圈,所以C市在省级行政区划改革的同时配套推进基层治理体制机制改革,并对原有的产业功能区进行再次规划论证,以便更好地适应作为经济圈双核之一的新角色。可见,随着国家整体空间战略布局的调整,C市的城市发展定位逐步提升,三个维度的尺度重构呈现阶段性重点。

其次,国家治理模式转型影响了尺度重构的主要内容。城市是国家治理的

空间载体,其空间治理任务深受国家治理模式的影响。2003—2021年C市空间治理阶段性目标和策略转变的背后逻辑是国家治理模式的转变。在第一、二阶段,国家以经济建设为中心,实施西部大开发等增长型战略,在该战略的引导下,C市的城市空间治理主要围绕促进经济发展和建设“西部大开发的引擎城市、新型城市化道路的重要引领城市”开展,^①以区界重组的方式推进城市内部的空间整合和升级发展,以柔性规划构建空间的梯度发展布局,从而应对快速工业化、城镇化进程中的各种问题,如土地供需矛盾、农村闲散废置土地利用率低、区县之间同质建设和恶性竞争、郊区人口快速增长带来的空间管理不足和服务短缺等。2013年党的十八届三中全会提出“社会治理”的概念,此后对地方政府的考核指标不再仅限于经济的发展,而更加强调服务功能,化解社会矛盾,激发社会活力,保障社会的安全与稳定。相应地,城市空间治理也从“以产为本”转向以“以人为本”(熊竞、胡德等,2017),强调基层政府的治理和服务功能。因此,C市第三、四阶段的两轮调整除了继续以撤县设区、建设国家级新区等空间尺度重构打造区域发展引擎和促进经济发展外,还通过行政区划调整、整合发展资源、增强服务功能和降低运行成本等治理尺度重构策略提升城市空间单元的基层治理和公共服务能力。因此,国家治理体系和治理能力现代化进程中的治理模式转型引发城市空间治理重心的变化,进而影响了尺度重构的内容设定。

最后,多主体的互动博弈决定了尺度重构的具体策略。现有研究发现行政区划调整本质上是不同层级政府间的分权或集权问题(张京祥等,2002),调整的结果反映了多层级政府间的“协商博弈”(张践祚、刘世定等,2016)。城市空间治理实际上也是多元主体各自空间战略竞争和协调的结果,C市城市空间治理中尺度重构的具体策略是在中央、省、市和基层政府的互动和博弈中确定的。中央政府拥有最高等级的国土空间规划权限,掌握着对地方规划的审批权力,其空间战略既要考虑全国产业布局、基础设施建设和资源投入的均衡性,以推动整体国民经济的健康发展,又要根据不同地区的发展条件采取差异化政策,以增强特定区域的经济引擎作用和国际竞争力;中央政府在城市空间治理中发挥战略导向和制度供给的作用。省级政府发挥着承上启下的枢纽功能,其空间战略既要促进省域内中心城市的带动作用和城市之间的功能互补,避免恶性竞争与重复建设,又要与其他省份开展竞争,积极争取国家战

^① 资料来源:《C市国家创新型城市建设规划(2010—2015)》。

略的空间落地以增强自身的区位优势;省级政府在城市空间治理中的作用主要是将中央战略转化为省内行动方案。市政府是城市空间治理策略的主要制定者,根据当地经济社会发展水平和需求制订具体的城市发展规划,以促进产业结构升级、要素合理流动和资源优化配置,提高城市竞争力。而区县、镇街和社区等基层单位在城市空间治理中的职能则是根据本地情况对相关政策进行灵活落地和适应性执行。由于各主体的职能角色不同,其空间治理的权限和逻辑也不同,任何一个具体的尺度重构策略的出台都是多主体互动和博弈的结果。当地方城市发展意图与上级政府规划不一致时,可能会调整尺度重构的具体策略。

表2列举了C市空间治理过程中多主体尺度重构策略选择的三个博弈案例。案例一是第一阶段中的“城乡一体化”。在中央政府西部大开发战略的谋划下,省政府负责落地推进,C市制订实施撤并乡镇、“三个集中”、配套改革等具体重构策略,并在基层政区执行。由于各级政府的目标一致,因此并没有反复和拉扯,“城乡一体化”相关改革得以顺利开展。案例二是第二阶段中的“撤县设市”,C市曾多次尝试推动市域内远郊县的区划升级,但由于当时国家限制撤县设市审批,其区划调整未获省级政府同意,故C市无法采取行政边界重组和等级调整的刚性尺度重构策略。但C市并没有接受现状,而是采取圈层差异化发展的柔性规划策略,跳出法定规划和限制性政策的刚性约束,努力扩展城市发展的机会空间。在这类主体间目标不一致且上级政府有严格政策限制的情况下,市级政府仍然可以用柔性规划策略争取议价空间。案例三是第三阶段中TF新区的发展过程,该案例说明当地方城市发展方向与上级政府的发展意图一致时,地方可能获得超常规的资源支持和政策空间。2010年,TF新区建设本是S省为了深入实施西部大开发战略的省内区域性规划,C市开始落地实施省级规划时,也只是按照常规的新城新区对其进行建设。但随着2011年中央层面CY经济区区域规划的出台,C市要承担区域发展双核之一的角色,中央政府出台文件直接提升了TF新区的等级。在TF新区跻身“国家队”之后,C市不仅突破了当时撤县设市审批的限制,于2015年和2016年先后实现了S县和P县的撤县设区,并在2016年代管J市,而且在执行过程中也采取了适应性执行策略,推动了片区管委会和副省级新区管委会的合署办公,使得向外和向内的多层次空间、关系和治理尺度重构策略得以实施。可见,空间治理中尺度重构策略的选择是在多层级政府的发展意图和职能权限下通过多轮互动实现的。

表 2 尺度重构策略中的多主体博弈案例

案例		城乡一体化	撤县设市	TF 新区
主体类型	中央	1. 谋划	2. 限制	3. 升级
	省	2. 落地	3. 审批不通过	1. 谋划 4. 实施
	市	3. 实施	1. 提出 4. 提出柔性规划	2. 落地 5. 执行
	基层	4. 执行	—	6. 细化
结果		撤并乡镇、“三个集中”、配套改革	“三圈一体”融合发展	国家级新区

注：表格中的数字表示事件发生的顺序。

五、结论：以尺度重构理解城市空间治理

尺度重构作为城市空间治理的策略,包含行政边界和空间结构(空间尺度)、权力关系和组织机构(关系尺度)、协调机制和治理方式(治理尺度)等维度的重构,是调整地方产业结构、优化城市空间布局、提升公共服务和社会治理效能的有效路径。以尺度重构来分析空间治理,在理论层面上丰富了对空间治理的理解,对于完善尺度重构的中国知识图谱也具有积极意义。

(一)丰富对空间治理的理解

首先,空间治理实践具有过程性、关系性和嵌入性的特点。尺度重构概念以多尺度、动态化的方式来理解城市空间的生产和再生产过程。在 C 市的空间治理实践中,每一阶段尺度重构的策略选择都是在国家空间战略规划与多主体互动关系下形成的,进而影响了 C 市在整个国家城市体系中的位置以及 C 市与其他城市的相互关系。这些策略嵌入 C 市的社会基础和发展需求中,并构成下一阶段空间治理的历史背景。因此,对城市空间治理实践的解析应当将其置于特定的制度环境、政策背景和国家空间策略中,置于多尺度的国家城市体系以及与其他城市的相互关系中,将城市空间的治理实践理解为基层、市、省、中央等多层次主体之间围绕不同空间战略展开竞争和协调的结果。

其次,空间治理过程包含空间尺度、关系尺度和治理尺度等多个维度的重构。基于尺度的等级性、关系性和社会性构建尺度重构的三维度分析框架有助于丰富对空间治理的多维理解。C 市的案例说明,城市的空间治理涉及空间布局、权力运作、治理结构和利益关系等多个维度的重组,其实践过程展现了空间

生产的物理性、政治性和社会性。从尺度重构的多维角度展开对城市空间治理的内容和策略分析,是在空间规划、战略区划建设、行政区划调整等宏观空间管治以及政府、市场、社会等多元主体围绕空间生产和利益分配的微观空间治理活动的基础上,补充了关于空间治理中观层面的讨论。

最后,空间治理研究从解释性视角对空间生产理论形成补充。列斐伏尔、哈维、苏贾等新马克思主义学者的空间分析侧重于空间生产如何依赖于和促进了资本主义的生产方式和统治关系,以及围绕空间使用的争夺和控制带来的城市危机和空间正义问题。但在这种批判性分析之外,要把空间分析发展为城市社会学研究的一种解释性视角,就需要有中观层面的可操作化概念。尺度的概念提供了观察空间治理的具体维度,强调城市等级秩序的生产和尺度之间的关系、空间生产过程中不同尺度行动者的策略和互动、资源和权力在等级之间的上下流动,以及与之相关的治理层级结构和策略调整。因此,从尺度重构视角切入空间分析,有助于将城市空间治理的重要维度整合进一个理论框架并对其进行观察,对现有空间不平等的批判性视角形成补充。

(二)完善尺度重构的中国知识图谱

本文通过完善尺度重构的一般性分析框架并分析地方空间治理过程,也有助于以中国实践拓展对该理论的理解。

一是理解多层级政府在尺度重构中的多重逻辑博弈。尺度重构理论是以欧洲全球化城市发展为实证基础发展起来的。博任纳(Neil Brenner)在对英国、德国和荷兰的案例分析中发现,中央与地方会在区域空间战略中形成竞争,政府间关系的重组对都市区域治理具有决定性影响(博任纳,2022)。而在中国的空间治理中,国家的空间战略布局具有优先定位,国家的尺度选择(scale selectivity)决定了城市定位,进而影响尺度重构的调整方向。但这一调整过程并不是单一国家战略自上而下的执行模式,中央、省、市等不同层级政府拥有不同空间规划权限和空间战略,中央试图通过区域战略规划统筹国土空间发展的权力集中倾向,与地方试图通过积极影响尺度重构具体策略而争取地区利益的地方分权倾向同时存在,它们的尺度重构策略共同塑造了城市的空间过程。这一发现有助于推进关于尺度重构的等级性、关系性和过程性的讨论,也说明中国的城市空间尺度重构不同于欧洲领域化和再领域化过程中超国家力量的巨大影响,国家对于空间治理的系统性和整体性把握始终处于主导地位。

二是说明尺度等级嵌套结构中的精细化空间治理手段。尺度重构强调每个

社会空间都会被关联到独特的尺度次序模式下,而且社会空间是制度安排、物质基础设施、管制结构等多方面的混杂,列斐伏尔(2021:129)将这种嵌套结构比喻为“千层糕”,博任纳(2022:125)则以“马赛克”来形容它。但是这种尺度等级嵌套结构的交错重叠如何形成?本文尝试对城市在尺度等级嵌套结构中的各种精细化空间治理手段进行分析。在C市的案例中,微观层面的尺度重构策略是向内的精细化发展,表现为优化调整村和社区规模,拆大并小以更好地适应超大城市基层治理的需要,并通过优化基层干部队伍、资源分配方式等方法提升地方政府对城市基层空间单元的治理能力。中观层面的尺度重构策略是差异化发展,如圈层发展等柔性规划方式是地方政府根据城市自身的行政层级和资源禀赋在空间规划的权限下探索差异化的城市空间治理策略。宏观层面的尺度重构策略是超常规发展,在本文中是指中央政府通过设立TF新区管委会等大都市区管理机构、修建TF机场等大型基础设施,打破常规的空间规划、行政界限的限制和规章制度约束,让区域性空间治理力量获得更多的自由裁量权,以促进优势区域的经济发展及其引擎作用的发挥。因此,社会空间尺度的交错重叠和不对称分层是不同层面尺度重构策略耦合的结果。

三是以尺度重构分析空间治理有助于发现区域化过程中的城市自主性。都市圈化已成为近年来国际城市化发展的普遍趋势,京津冀、粤港澳、长三角等都是我国谋划都市圈和区域协同治理的空间战略的体现。在都市圈中,核心大城市占据主导地位,核心城市与腹地之间的横向联系十分重要(Wang et al., 2024);与此同时,边缘城市的作用也不容忽略,如果不能充分考虑地方经济的活动和地方对区域治理的参与也会导致区域治理的失败(Salder, 2023)。因此,需要理解城市在复杂的都市圈结构中如何创造自身的行动空间。C市的案例表明,城市政府在都市圈化这一自上而下的国家空间战略中始终积极发挥自主性,表现为在空间尺度上突破行政区划、提出圈层规划等柔性策略,在关系尺度上依靠跨界的项目建立跨越层级和行政边界的协调组织和机制,在治理尺度上建立科层制之外的新型治理架构和跨地区、跨层级的党建联合组织等。因此,从尺度重构的视角来分析城市空间治理的过程性和动态性,有助于呈现多层次治理体系中城市的自主性。

(三) 余论

在城市群、都市圈成为我国城镇化发展的新趋势下,如何理解城市空间治理? 尺度重构对城市发展的意义是什么? 基于尺度重构三维分析框架对C市实

践的解析,本文发现城市空间治理是空间尺度、关系尺度和治理尺度的系统重构。城市群、都市圈的战略正是要突破城市行政边界的限制,实现对产业空间布局、资源配置效率的优化,通过跨地域的权力结构和治理策略的重构克服要素流通障碍,提升空间治理效率。对城市发展而言,尺度重构的意义在于,城市在国家空间战略下灵活运用多种尺度重构策略,通过柔性规划、建设产业功能区、再造基层治理单元、构建多层次多节点治理架构等方式,满足自身发展需求,提升城市在国家城市等级体系和全球城市网络中的战略地位,实现更大的发展。

当前对空间治理的研究主要集中在地理学、经济学、政治学、公共管理等学科,侧重于对宏观空间治理的分析,而社会学对空间治理的分析专注于围绕空间问题的微观治理活动,对城市空间生产和治理的整体情况把握不足。引入尺度重构的视角,有助于详细解析地方发展需求、国家治理转型、多层次政府战略意图竞争下的城市空间治理实践过程。当然,由于本文在国家治理的框架下分析空间治理,研究分析侧重于政府的行动策略,对市场和社会主体的诉求与行动所发挥的作用关注不足。未来的研究若能补充对多元主体之间的互动与协调的观察和讨论,将有助于更加完整地理解空间治理。

参考文献:

- 博特纳,尼尔,2019,《城市,地域,星球:批判城市理论》,李志刚、徐江、曹康译,北京:商务印书馆。
- ,2020,《新国家空间:城市治理与国家形态的尺度重构》,王晓阳译,南京:江苏凤凰教育出版社。
- ,2022,《新城市空间:城市理论与尺度问题》,王周杨译,南京:江苏凤凰教育出版社。
- 晁恒、马学广、李贵才,2015,《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》,《经济地理》第5期。
- 陈宏胜、陈浩、肖扬,2020,《国土空间规划时代城乡规划学科建设的思考》,《规划师》第7期。
- 陈进华,2017,《中国城市风险化:空间与治理》,《中国社会科学》第8期。
- 傅婷婷、谷玮、王梦婧、吴次芳,2023,《统筹发展与安全背景下的城市更新行动——基于社会空间融合的视角》,《中国土地科学》第2期。
- 哈维,大卫,2017,《资本的城市化:资本主义城市化的历史与理论研究》,董慧译,苏州:苏州大学出版社。
- 黄怡,2019,《超大城市空间治理的价值、挑战与策略》,《学术交流》第10期。
- 李云新、文娇慧、贾东霖,2019,《尺度重构视角下地方政府空间治理策略研究——基于鄂州市功能新区建设的考察》,《北京行政学院学报》第2期。
- 列斐伏尔,亨利,2018,《都市革命》,刘怀玉、张笑夷、郑劲超译,北京:首都师范大学出版社。
- ,2021,《空间的生产》,刘怀玉译,北京:商务印书馆。
- 刘卫东,2014,《经济地理学与空间治理》,《地理学报》第8期。
- 刘晔、唐艺宁,2022,《城市权利视角下微空间治理的价值与策略研究——以上海市为例》,《南京社会科学》第11期。

罗震东,2007,《分权与碎化——中国都市区域发展的阶段与趋势》,《城市规划》第11期。

田莉、陶然、梁印龙,2020,《城市更新困局下的实施模式转型:基于空间治理的视角》,《城市规划学刊》第3期。

王佃利、于棋、王庆歌,2016,《尺度重构视角下国家级新区发展的行政逻辑探析》,《中国行政管理》第8期。

王丰龙、刘云刚,2017,《尺度政治理论框架》,《地理科学进展》第12期。

王丰龙、张衍春、杨林川、洪世健,2016,《尺度理论视角下的“一带一路”战略解读》,《地理科学》第4期。

王开泳、陈田,2018,《行政区划研究的地理学支撑与展望》,《地理学报》第4期。

魏成、沈静、范建红,2011,《尺度重组——全球化时代的国家角色转化与区域空间生产策略》,《城市规划》第6期。

蔚韵、黄怡,2024,《基于文献计量的国外空间治理研究综述》,《空间与社会评论》第1期。

熊竞、陈亮,2019,《城市大型社区的治理单元再造与治理能力再生产研究:以上海市HT镇基本管理单元实践为例》,《中国行政管理》第9期。

熊竞、胡德、何文举、陈美玲,2017,《治理区划:我国特大城市基层政区改革新理念》,《城市发展研究》第12期。

熊竞、罗翔、沈洁、何文举,2017,《从“空间治理”到“区划治理”:理论反思和实践路径》,《城市发展研究》第12期。

叶林、彭显耿,2022,《城市更新:基于空间治理范式的理论探讨》,《广西师范大学学报(哲学社会科学版)》第4期。

殷洁、罗小龙,2013,《尺度重组与地域重构:城市与区域重构的政治经济学分析》,《人文地理》第2期。

张惠强、连欣,2019,《定义空间:空间规划如何制定和执行?——基于中央、部门、地方“三角互动”的视角》,《社会发展研究》第3期。

张践祚、李贵才、王超,2016,《尺度重构视角下行政区划演变的动力机制——以广东省为例》,《人文地理》第2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》,《社会学研究》第3期。

张京祥,2013,《国家—区域治理的尺度重构:基于“国家战略区规划”视角的剖析》,《城市发展研究》第5期。

张京祥、陈浩,2014,《空间治理:中国城乡规划转型的政治经济学》,《城市规划》第11期。

张京祥、范朝礼、沈建法,2002,《试论行政区划调整与推进城市化》,《城市规划学刊》第5期。

张丽新,2019,《空间治理与城乡空间关系重构:逻辑·诉求·路径》,《理论探讨》第5期。

赵聚军,2024,《国家治理的空间建构——行政区划调整的时空逻辑与新时代的关键议题》,《中国社会科学》第7期。

左言庆、陈秀山,2014,《基于尺度理论视角的中国城市行政区划调整研究》,《天津行政学院学报》第3期。

Bache, Ian & Matthew Flinders 2004, “Multi-level Governance and the Study of the British State.” *Public Policy and Administration* 19(1).

Berndt, Christian 2000, “The Rescaling of Labour Regulation in Germany: From National and Regional Corporatism to Intrafirm Welfare?” *Environment and Planning A* 32.

- Brenner, Neil 1999, "Globalisation as Reterritorialisation: The Re-scaling of Urban Governance in the European Union." *Urban Studies* 36(3).
- 2000, "The Urban Question as a Scale Question: Reflections on Henri Lefebvre, Urban Theory and the Politics of Scale." *International Journal of Urban and Regional Research* 24(2).
- 2004, "Urban Governance and the Production of New State Spaces in Western Europe, 1960 – 2000." *Review of International Political Economy* 11(3).
- Davidoff, Paul & Thomas A. Reiner 1973, "A Choice Theory of Planning." In Andreas Faludi (ed.), *A Reader in Planning Theory*. Oxford: Pergamon Press.
- Delaney, David & Helga Leitner 1997, "The Political Construction of Scale." *Political Geography* 16(2).
- Howitt, Richard 2002, "Scale and the Other: Levinas and Geography." *Geoforum* 33.
- Kennedy, Loraine 2017, "State Restructuring and Emerging Patterns of Subnational Policy-Making and Governance in China and India." *Environment and Planning C: Politics and Space* 35(1).
- Long, Norton E. 1959, "Planning and Politics in Urban Development." *Journal of the American Institute of Planners* 25(6).
- Luo, Xiaolong, Yeqing Cheng, Jie Yin & Ying Wang 2014, "Province-Leading-County as a Scaling-Up Strategy in China: The Case of Jiangsu." *China Review* 14(1).
- Ma, Laurence J. C. 2005, "Urban Administrative Restructuring, Changing Scale Relations and Local Economic Development in China." *Political Geography* 24.
- MacKinnon, Danny 2011, "Reconstructing Scale: Towards a New Scalar Politics." *Progress in Human Geography* 35(1).
- Park, Bae-Gyoon 2013, "State Rescaling in Non-western Contexts." *International Journal of Urban and Regional Research* 37(4).
- Salder, Jacob 2023, "Reading the Relational Local Economy: Regional Governance and the Rescaling of Local Dynamics." *Geoforum* 144.
- Shen, Jianfa 2007, "Scale, State and the City: Urban Transformation in Post-reform China." *Habitat International* 31.
- Smith, Neil 1992, "Geography, Difference and the Politics of Scale." In Joe Doherty, Elspeth Graham & Mo Malek (eds.), *Postmodernism and the Social Sciences*. New York: Palgrave Macmillan.
- Soja, Edward W. 2000, *Postmetropolis: Critical Studies of Cities and Regions*. Oxford: Blackwell.
- Swyngedouw, Erik 1997, "Neither Global Nor Local: 'Glocalization' and the Politics of Scale." In Kevin R. Cox (ed.), *Spaces of Globalization: Reasserting the Power of the Local*. New York: Guilford Press.
- Wang, Weikai, Fulong Wu & Fangzhu Zhang 2024, "Metropolitanization Through Making 'New Metropolitan Plans' in China." *Habitat International* 143.

作者单位:中国社会科学院社会学研究所、
中国社会科学院大学社会与民族学院
责任编辑:刘 齐