

# 城市化为何导致政治失序？

——一个经验命题的文本分析与框架构建

葛 阳 谢 岳

DOI:10.16240/j.cnki.1002-3976.2017.02.012

**摘 要** 围绕着“城市化如何导致政治不稳定”这个经验命题,目前的研究主要基于三种解释路径:城市偏向、城市主义以及政治排斥。通过对这三种解释路径的方法论的综述与评价,可以看出结构主义、生态主义以及历史主义在解释这一问题时各有优劣之处。通过学术反思,我们倡导运用国家基础权力理论来解释中国这个例外现象。对中国经验的诠释应当着重运用历史主义的方法,从微观层次上观察国家基础权力的范围、能力以及它们彼此之间的相互支撑作用,从而为我国城市治理研究提供理论帮助。

**关键词** 城市化 政治不稳定 国家基础权力

在已有的理论文献中,城市化在大多数情况下被学者们简单化地处理了,要么被置于“现代化”这个大“口袋”里,要么被当作工业化的一个手段或结果。在相当长的时间里,城市化没有被当作一个独立的社会现象与研究对象来对待。这种状况直到 20 世纪 80 年代以后才有所改观,社会科学家们推动了城市化研究的学科化发展,出现了众多交叉学科,如城市政治学、城市社会学、城市经济学、城市生态学等;大量学术成果与专业期刊纷纷问世;大学普遍为学生开设相关课程,研究型大学还成立相应的研究机构。如今,城市在国家与地区事务中的重要性日益显著,城市与城市化研究也吸引了更多关注。

关于政治不稳定的研究在城市化研究中占据着中心位置。这与两个显而易见的事实密不可分:首先,政治不稳定不仅仅会造成局部或全国性的混乱,更重要的是,许多政权的垮台就直接根源于社会不稳定,如革命、叛乱、内战、军事政变等;其次,政治不稳定的演变与城市化之间在很多时候是一种共生关系,存在着很强的关联性。相关研究中的一个焦点

问题即是城市化为什么会带来政治不稳定,或者政治不稳定为什么更容易发生在城市化过程中。已有的文献倾向于从三种路径——城市偏向、城市主义和政治排斥——来解释城市化与政治不稳定之间的关系。需要说明的是,这三种解释路径体现了城市化研究的跨学科特征,特别是在方法论的运用上。

关于城市化与政治不稳定关系的文本研究向中国学者提出了一个值得思考的经验问题,即在中国大规模的城市化过程中为什么没有出现持久的政治不稳定?对于中国的例外现象,我们能否在已有的研究基础之上找到更具解释力的理论呢?

## 一、三种解释路径

各种关于城市化与政治不稳定之间因果联系的探讨都基于一个共同的假设,那就是,城市与农村相比,对于政治统治来说,其不确定性和风险性更高,这种假设也已经被经验所证实,对此,已有的研究可大体归为三种解释路径。

政治发展与政治文明研究 77

### (一)城市偏向

罗伯特·贝兹对中部非洲的长期研究为发展经济学做出了重大贡献,同时,也为理解发展中国家城市化与政治不稳定的因果关系提供了重要视角。贝兹在研究中发现,当地政府普遍采取“以牺牲农民利益来确保城市利益”的政策,强制干预农业市场。政府干预农业市场的手法在农村和城市之间形成鲜明对比:一方面,政府强制压低农产品的价格,低价出售给城市居民;另一方面,政府向农产品加工企业提供补贴,维持城市人口相对优越的生活条件<sup>①</sup>。这就是著名的“城市偏向”(urban bias)政策。“城市偏向”政策的目的很明显:一是通过操纵市场、控制农业,将农民维持在一种贫穷的状态,从而削弱他们挑战政权的能力;二是采取收买的办法,实行低物价、高补贴,在城市人口特别是特权阶层中获得政治支持。这种政策带有明显的掠夺性,农民遭受的经济剥削常常促使他们联合起来反抗。

“城市偏向”的政策在城市与乡村之间制造了严重的不平等,农村人口的经济机会急剧减少,结果,农民大量涌入城市,增加了城市人口的密度。城市人口密度的增加又反过来使城市成为不稳定的政治舞台。这是因为:(1)城市人口更容易接近权力中心;(2)人口聚集、信息流动更容易制造集体抗议;(3)大城市大多存在穷人聚集的贫民窟,这些贫民窟相较于其他社区犯罪率更高,是滋生骚乱的重要土壤;(4)在城市中容易形成诸如环境、人权等焦点议题<sup>②</sup>。因此,从长期来看,“城市偏向”的政策违背了国家的初始目标,反而使更多的农村人口来到城市寻找生存的机会,他们的流动不仅对农村的发展造成困境,在城市也成为影响社会稳定的重要因素。

一些前社会主义国家在采取“城市偏向”政策时,其政策效应不同于其他类型的发展中国家(如拉丁美洲国家)。一个重要原因是,社会主义国家并没有把制造贫困作为政治统治的一个策略,而是在城市人口或农村人口中竭力维持平均主义的工资待遇和福利政策。这种政策在一定程度上抑制了经济不平等导致政治不满的程度,从而也减少了人们表达不满的机会。另一个重要原因在于对社会控制的能力,这也涉及下文讨论的“城市主义”。社会主义国家对社会的控制能力以及社会的组织化程度是其他发展中国家难以企及的。正因为如此,“城市偏向”

政策对社会主义国家政治秩序的冲击,相对而言要低于其他发展中国家<sup>③</sup>。

### (二)城市主义

城市主义是城市社会学定义城市化的一个重要指标,指的是城市居民彼此之间建立起特定的关系,或者是在城市人口中形成特定的生活方式<sup>④</sup>。城市主义对社会秩序的影响在发达国家与发展中国家有着截然不同的表现。在发达国家,学者和政府提倡城市主义的生活方式,因为城市主义意味着人际交往(和互动机制)的高密度与多样化,能够形成强社会关系网络,人们的独立性增强,从而有利于创造力的发展<sup>⑤</sup>。中心城区的衰落、贫富差距的加剧,以及由居住空间固化而带来的阶级再生产等问题,在发达国家的城市人口中导致了底层边缘化、阶级隔阂、种族冲突以及居高不下的犯罪率等问题。针对这些问题,城市主义可以说是城市治理的积极资源。

不同于发达国家,发展中国家往往从有利于统治的角度考虑问题,希望控制甚至遏制城市主义的发展,因为尽管城市主义能够培育出有利于城市问题治理的社会资本,但不论是观念形态、关系形态还是组织形态的城市主义,在一定条件下都会被集体抗议所利用,制造政治不稳定。一旦社会资本演变为一种组织网络之后,集体行动的能力也会随之提高。在发展中国家,正是这些网络关系成为抗议动员的重要资源<sup>⑥</sup>。社会运动的研究者强调资源动员

① Robert Bates, *Markets and States in Tropical Africa: The Political Basis of Agricultural Policies*, University of California Press, 1981.

② Jeremy Wallace, "Cities, Redistribution, and Authoritarian Regime Survival", *The Journal of Politics*, 2013 (3).

③ Barbara Geddes, "What Do We Know About Democratization After Twenty Years?" *Annual Review of Political Science*, 1999 (1).

④ Ivan Szelenyi, "Cities under Socialism — and After", in Gregory Andrusz, Michael Harloe and Ivan Szelenyi (eds.), *Cities under Socialism*, Blackwell Publishers Ltd., 1996.

⑤ Georg Simmel, *The Sociology of Georg Simmel*, Free Press, 1950, pp. 48—51.

⑥ Talja Blokland and Douglas Rae, "The End of Urbanism: How the Changing Spatial Structure of Cities Affects Its Social Capital Potentials", in Talja Blokland and Mike Savage (eds.), *Networked Urbanism: Social Capital in the City*, Ashgate Publishing Ltd., 2008.

的重要性,正反映了城市主义在社会秩序维持方面的另一副面孔。社会运动的周期性爆发离不开人际的频繁互动,离不开城市人口享有的闲暇时间,离不开公共价值观的发酵<sup>①</sup>。正式或非正式关系网络的发展会降低城市人口从事集体抗议的风险,同时,也会使大规模的社会动员成为可能。在民主化过程中,推动政治转型的社会力量几乎无一例外地与城市主义密切关联。

发展中国家在对城市人口的控制方面也存在差异,这是我们在研究城市政治时需要特别注意的地方。伊万·塞勒尼认为,前苏联和东欧社会主义国家的城市化既不同于西方资本主义国家,也不同于第三世界国家。在对比了一些前社会主义国家转型前后的城市化之后,塞勒尼发现,前社会主义国家的城市对各个阶层实行高度隔离,警察对城市治安实施严格控制,很难在城市中看到极度贫困的情形,在大街上、火车站和桥洞下,几乎没有乞讨者;但是,在西欧或者第三世界国家,政府对人口的控制相对宽松,城市主义表现得更加多样,贫民窟在城市景观中也不鲜见<sup>②</sup>。在智利、巴西等国家,由贫民窟的穷人发起的争取居住权的运动,在过去几十年里从未停止过,这些抗议甚至吸引了反对党的参与,对执政党产生过重要影响<sup>③</sup>。

### (三) 政治排斥

城市冲突的核心动力来自于经济与社会的分化,其中,阶级分化对社会秩序和政治结构的影响尤其突出<sup>④</sup>。不过,政治因素对城市冲突的影响更加深远,因为国家能够决定社会等级化的程度与结果。宽泛地讲,马克思对1848年欧洲城市革命的研究就是基于政治排斥的解释路径,因为当时的工人革命和暴动正是起因于剥削他们的制度。政治排斥是国家运用政治力量,以制度的形式整体或部分剥夺某个群体的权利,同时保护其他群体的特权。政治排斥在不同人群之间划定了意味着不平等的界线,以此定义各自的身份以及彼此之间的社会联系<sup>⑤</sup>。美国早期的种族隔离制度就是政治排斥的经典案例,这种排斥不仅仅体现在政治权利的剥夺上,在城市空间上也有清晰的界线,例如,公共汽车上白人与黑人座位的隔离。南非在1996年之前的种族隔离制度也属此类。

政治排斥不仅影响到一些群体政治权利的行使,更常见的是,某些群体的社会权利也会被强制剥

夺。在非洲的许多国家,政府通过削减教育经费的方式减少城市人口受教育的机会,对一部分人实施歧视性的就业政策,等等<sup>⑥</sup>;在拉丁美洲,政府对来自农村的穷人聚集的贫民窟,不仅不愿意提供基本的公共设施,还粗暴地驱赶那里的贫民<sup>⑦</sup>。政治排斥是一种制度性的身份定义,一旦某种身份得以确认,不平等的关系也就随之固定下来。但是,由于政治排斥的目的是制造不平等,反抗也就难以避免。如果具备一定的条件,那些遭遇不平等对待的人就有可能团结起来,改造或推翻不平等的制度。

在城市化的过程中,由政治排斥导致的政治不稳定一般会涉及范围广泛的政治变革,在某些情况下,还有可能发生政治转型。政治排斥诱发政治不稳定,没有一个固定的模式,但是,这个过程大致都具备以下几个要素:其一,人们对政府的不满首先来自经济方面,然后上升到政治诉求,要求政府进行改革<sup>⑧</sup>;其二,政治排斥同时伤害到了中产阶级的利益,他们从过去政府的支持者转而成为底层民众政治抗议的支持者<sup>⑨</sup>;其三,政治排斥更容易引起反对党的关注,它们会利用政府在政治上不符合道义的做法,在特定人群中制造道德优势,然后再把这种优势转变为吸引民众、反对现政权的力量<sup>⑩</sup>。

① John D. McCarthy and Mayer Zald, "Resources Mobilization and Social Movements: A Partial Theory", *American Journal of Sociology*, 1977(6).

② Ivan Szelenyi, "Cities under Socialism—and After", in Gregory Andrusz, Michael Harloe and Ivan Szelenyi (eds.), *Cities under Socialism*, Blackwell Publishers Ltd., 1996.

③ Susan Eckstein, *Power and Popular Protest: Latin American Social Movements*, University of California Press, 2001.

④ Peter Marcuse, "The Forms of Power and the Forms of Cities: Building on Charles Tilly", in Michael Hanagan and Chris Tilly (eds.), *Contention and Trust in Cities and States*, Springer, 2011.

⑤ Charles Tilly, *Identities, Boundaries, & Social Ties*, Paradigm, 2006.

⑥ Michael Bratton and Nicolas van de Walle, "Popular Protest and Political Reform in Africa", *Comparative Politics*, 1992(4).

⑦ Susan Eckstein, *Power and Popular Protest: Latin American Social Movements*, University of California Press, 2001.

⑧ Michael Bratton and Nicolas van de Walle, "Popular Protest and Political Reform in Africa", *Comparative Politics*, 1992(4).

⑨ Michael Bratton and Nicolas van de Walle, *Democratic Experiments in Africa: Regime Transitions in Comparative Perspective*, Cambridge University Press, 1997.

⑩ Jack A. Goldstone, *States, Parties, and Social Movements*, Cambridge University Press, 2003.

不过,政治不稳定的范围与程度并非单方面地取决于底层民众的行动,国家回应具有更大的决定作用。一旦集体抗议被政府理解成一种政治威胁,政府往往会采取暴力镇压的做法,提高抗议者的行动代价,迫使他们放弃街头抵制。一般而言,民众制造的威胁越大,政府镇压的强度也越高<sup>①</sup>。然而,镇压有时候会带来相反的效果,镇压越是严厉,民众的反应越激烈,暴力程度会加强,支持者的人数也会增加<sup>②</sup>。简言之,由某种不平等制度引发的政治不稳定的形式、强度与范围,取决于国家与社会在相关制度问题上的相互博弈<sup>③</sup>。

## 二、解释路径的方法论评析

对于城市化与政治不稳定这样的经验现象,不同的实证方法具有不同的解释力,同时,也为我们提供了不同的解释视角。实际上,在前述的三种解释路径中,抛开技术方法(如定量方法)来看,研究者自觉或不自觉地在结构主义、生态主义和历史主义之间进行着方法论的选择。

### (一)结构主义

结构主义的研究方法最为传统,在20世纪50年代就已经开始流行。结构主义方法论最初是由哈佛大学社会学系现代化理论的先锋人物帕森斯等倡导,之后,其影响迅速超越了社会学领域,扩大到政治学和经济学研究之中。在解释城市化如何导致政治不稳定这个议题上,结构主义研究形成了自己的逻辑:社会某些方面的变化(如城市化)导致社会产生“紧张”关系(strains),传统社会崩解,稳定的社会关系遭到破坏,新的社会结构代替旧的社会结构,人们处于无所适从和普遍挫折感的状态之下,只有通过运动甚至革命的方式表达不满。

“城市偏向”与“城市主义”的解释路径鲜明地体现了结构主义的研究方法。就前者而言,农村—城市这一结构本身就被国家理解为可能引发政治不稳定的重要因素,不同的是,“城市偏向”政策进一步加剧了农村与城市之间的矛盾,使两者之间存在的平等变得越来越严重。在这种背景之下,正如亨廷顿所言,农民革命与城市暴动都是不可避免的,最可怕的是,城市的知识分子与农民建立起政治联盟,发动绿色起义<sup>④</sup>。城市知识分子携手农民造反,也是

城市主义理论讨论的一个基本命题。在城市主义理论那里,农民之所以能够成功地反对地主和国家,在城市中产生的公共空间以及社会组织功不可没。在每个大规模的集体抗议事件中,城市中产阶级都扮演着举足轻重的角色。城市之所以成为不满者表演的舞台,还因为工业化与城市的发展在空间上存在着共生与重叠的关系。不仅中产阶级而且工人阶级的成长也与城市的发展密不可分,像知识分子和中产阶级一样,工人阶级特别是拉丁美洲的工人阶级在促进地区政治转型过程中,发挥了关键的作用<sup>⑤</sup>。

20世纪70年代之前,“紧张”理论或崩溃理论曾经一度主导了对社会运动和革命起源的解释,但是,之后这种理论遭遇到了两大挑战。一是,任何社会都充满紧张和冲突,但为什么有些社会发生了革命或运动而有些社会却没有发生;二是,“紧张”关系和集体抗议之间无法建立起直接的因果联系,“紧张”关系不会自动转变为抗议。查尔斯·蒂利等学者的理论就是以摒弃结构主义为起点,主张在城市与国家之间寻找更加可靠的中间变量,采取双向的而不是单向的研究策略,以分析结构为什么有时候会导致政治失序,有时候又对政治秩序无法产生实质性的影响。

### (二)生态主义

生态主义的研究方法在社会学中运用广泛,最早起源于对美国城市的实证研究。这种方法基本的假设是,人们的社会关系、行为模式和生活方式受到物理空间的影响和制约,或者说,城市的空间结构会参与到社会关系的生产过程当中,进而强化或弱化了城市人口的不平等问题。城市人口的居住结构在制造社会隔离与不平等方面,尤其受到关注。在西

① Christian Davenport, *Paths to State Repression: Human Rights Violations and Contentious Politics*, Rowman & Littlefield Publishers, 2000.

② Mark Lichbach, “Deterrence or Escalation? The Puzzle of Aggregate Studies of Repression and Dissent”, *Journal of Conflict Resolution*, 1987(2).

③ Doug McAdam, Sidney Tarrow and Charles Tilly, “To Map Contentious Politics”, *Mobilization*, 1996(1).

④ Samuel P. Huntington, *Political Order in Changing Societies*, Yale University Press, 2006.

⑤ Dietrich Rueschemeyer, E. H. Stephens, and J. D. Stephens, *Capitalist Development and Democracy*, University of Chicago Press, 1992.

方国家,出于安全有时候也出于显示优越地位的考虑,富人们大多选择居住在那些封闭的居住区,因为看得见的围墙能够将隐秘的私人生活与外部世界隔绝开来。在封闭式居民区,居民享受着奢侈的会员服务,彼此之间也会因为居住空间的相似性而产生社会地位的认同感<sup>①</sup>。对此,有学者指出,看得见的围墙从来就是一个政治机制,不仅仅制造居民区内部的新阶层,也向外部世界的穷人强调了看不见的平等关系<sup>②</sup>,由此,对社会阶层结构起到固化作用。按照生态主义的逻辑,社会不平等成为中间机制,在城市化与政治不稳定之间建立起因果关系。

对于社会科学而言,生态主义的研究方法是一种新颖的方法,它让人们看到城市规划、社会学与政治学之间一个被忽略了的交叉地带。不过,生态主义的研究方法在学者中也存在较大的争议:一是城市化过程中产生的不平等可以在多大程度上归结为城市空间结构的影响;二是如果城市空间结构的确会影响到社会不平等的产生,那么,究竟是国家故意设计了能够产生不平等的空间结构,还是在空间结构内国家已经制造了不平等<sup>③</sup>?

### (三)历史主义

社会科学的历史主义研究方法应当归功于巴林顿·摩尔的贡献。他的经典著作《专制与民主的社会起源》不但有力地解释了民主与专制为什么会呈现不同的模式,还开创了社会科学新的研究方法——比较历史分析。需要说明的是,这里的历史主义不是卡尔·波普尔批判的那个决定论意义上的历史主义,而是一种实证方法和分析框架。查尔斯·蒂利在研究战争、国家建设与抗争政治时所使用的历史主义,正是这个意义上的方法论。

在城市偏向、城市主义以及政治排斥的解释路径中,历史主义得到了普遍的运用。例如,罗伯特·贝兹对于非洲国家城市偏向政策的研究,就是在历史的维度中展开的。在解释城市中政治不稳定现象时,历史主义研究方法的贡献首先在于提供经验证明材料。这一点在定量方法盛行的时代常常被忽视了,事实上,如果无法找到历史证据,不管研究者提出的假设多么吸引人,也难以被人们接受。其次,历史主义方法是比较研究的方法,只有通过比较,才能加深对于政治现象的理解。例如,在20世纪60年代,美国的许多城市经常爆发骚乱,但是,人们无法理解为什么

在一些城市骚乱经常发生,而在另一些城市却不会这样。通过对不同城市的比较研究,研究者发现,造成这种差异的根源就在于不同的城市具有不同的政治机遇;凡是政治开放的城市,骚乱也发生得更加频繁<sup>④</sup>。再次,历史主义的分析方法着重以宏观制度为研究单位,主要考察制度对于人与人之间形成的各种相关性的影响。政治排斥的解释路径特别看重制度的作用。美国黑人的民权运动就是一个常常被学者从制度的角度解释抗争兴起的典型案例。最后,历史主义不仅仅提供实证的基础,它还是一种解释性框架。这种基于对大历史的宏观比较而进行的解释,当然也面临着重大的挑战,即必须尽量排除历史偶然性对一般性结论所造成的影响。其主要方法除了将观察的时间段扩大以及进行比较研究外,还有一个重要的策略就是对某种制度加以分析,从而说明历史发展的连续性和可预测性。

尽管宏观的历史主义的比较研究引起了社会科学家的极大兴趣,这种方法论仍有待于进一步拓展和完善。例如,从历史的视角去观察城市与国家之间的关系,蒂利在研究中一般将国家当作一个整体对待,事实上,国家的不同层级也会对城市中的信任网络以及集体行动产生不同的影响<sup>⑤</sup>。这是宏观的历史比较难以兼顾到的一个中观问题。

## 三、国家基础权力： 诠释中国例外的理论尝试

当代中国的城市化起步于20世纪80年代,其迅猛发展阶段主要是过去的二十年。2010年,我国城镇人口占总人口的比例为49.95%,而到2014年

<sup>①</sup> Li Zhang, *In Search of Paradise: Middle-Class Living in a Chinese Metropolis*, Cornell University Press, 2010.

<sup>②</sup> Edward J. Blakely and Mary Gail Snyder, *Fortress America: Gated Communities in the United States*, Brookings Institution, 1997.

<sup>③</sup> David Bray, "Designing to Govern: Space and Power in Two Wuhan Communities", *Built Environment*, 2008 (4).

<sup>④</sup> Peter K. Eisinger, "The Conditions of Protest Behavior in American Cities", *The American Political Science Review*, 1973(1).

<sup>⑤</sup> Peter Marcuse, "The Forms of Power and the Forms of Cities: Building on Charles Tilly", in Michael Hanagan and Chris Tilly (eds.), *Contention and Trust in Cities and States*.

末,这一比重迅速地上升到 54.77%,城镇常住人口 74,916 万人,超过了乡村常住人口的 61,866 万<sup>①</sup>。快速城市化与政治不稳定之间的关系因此受到了中国问题专家的关注。研究者观察了不同群体面对城市化的种种集体反应。基于中国案例的研究,解释路径没有超出前文所提及的三种类型,方法论的运用偏重结构主义和生态主义,历史主义的研究方法则较为少见。少量研究成果侧重于历史制度主义的分析,如对户籍制度、劳动法规等发展演变的研究。不过,事实是,学者们所讨论的集体抗议并没有对中国城市的政治稳定造成实质性的威胁。在庞大的农村人口越来越自由地进入城市生活的情况下,城市基本上保持了良好的社会秩序,那些小规模集体行动多表现为追求物质补偿的地方化行动,既没有持续性,更没有形成跨群体的动员<sup>②</sup>。很明显,中国的情况成为一种例外,如何解释这种例外情况呢?

对此,国家基础权力(infrastructural power)理论是一个值得关注的解释路径,它既具有上述三大解释路径的优点,同时又克服了它们的不足之处,是一个综合性很强的解释与分析的框架。“国家基础权力”这一概念的提出是为了区别于专制权力(despotic power),迈克尔·曼将其定义为,国家对社会渗透能力以及在社会当中贯彻其政策的能力<sup>③</sup>。迈克尔·曼区分两种权力是为了解释现代民族国家的起源。在他看来,基础权力是现代国家的象征,因为高度中央化的国家具备了征税、合法垄断暴力、控制边界等能力。明显区别于马克斯·韦伯的功能性定义,曼保留了国家的功能性要素,但是更强调国家的本质、国家权力的中央化的过程与结果,以及国家上层精英的角色。在迈克尔·曼提出这一概念之后,近来相关的研究得到了拓展。在新近的研究中,“国家基础权力”不仅被赋予了新的功能,而且权力的再生产机制也被不断地挖掘出来。

除了提供公共安全等传统的公共产品,通过提升财政能力、改善人口控制机制等,国家基础权力对政权的存续和政治稳定发挥着根本性的作用<sup>④</sup>。首先,国家基础权力来自于国家的能力,这种能力不同于韦伯意义上的科层制的效能,而是强调国家对社会的汲取、规制和控制能力<sup>⑤</sup>。其次,国家的基础权力来自于国家对人口的控制程度,基础权力越强大,空间控制的范围就越广,这种控制也越巩固;国家基

础权力对社会的影响既来自于国家自身有目的的努力,也来自于那些非目的性的间接行动<sup>⑥</sup>。再次,“国家基础权力”这一概念并非要将国家与社会对立起来,相反,它是将国家与社会并置,既强调国家的自主性又肯定公民社会的自治力量;国家基础权力的力量正是来自于国家有效地维持了对社会行动者的政治联系。最后,政治稳定取决于国家在微观层面上的影响力,取决于国家能够在多大程度上消解各种基层的矛盾和纠纷。在这方面,基层国家与社会在“讨价还价”过程中形成的各种制度,是灵活应对社会挑战的有效机制<sup>⑦</sup>。

上述有关国家基础权力理论的发展,为我们诠释中国在城市化过程中依然保持政治稳定提供了重要的理论资源。具体而言,这一理论的相对优势表现在以下几个方面:第一,国家基础权力理论归根结底强调的是国家的中心作用,将“国家”带回到中心舞台,更加符合中国的社会现实。中国在城市化过程中,正是国家凭借着自身的结构、功能以及实际能力,推动了相关政策的执行,对社会产生了深远影响,确保社会在有序中得到发展。第二,尽管迈克尔·曼本人偏向于在中央层面上讨论国家的基础权力,但是,新的理论发展却为我们在微观层面上研究中国的社会秩序建设提供了可能。在某种程度上,基层国家对社会的影响力才真正反映一个国家的治

① 高云才:《截至 2014 年末,我国城镇化率达到 54.77%》,《人民日报》2015 年 10 月 22 日。

② Elizabeth J. Perry, “Permanent Rebellion? Continuities and Discontinuities in Chinese Protest”, in Kevin O’Brien (ed.), *Popular Protest in China*, Cambridge, Harvard University Press, 2008.

③ Michael Mann, “The Autonomous Power of the State: Its Origins, Mechanisms and Results”, *European Journal of Sociology*, 1984(2).

④ Dan Slater and Sofia Fenner, “State Power and Staying Power: Infrastructural Mechanisms and Authoritarian Durability”, *Journal of International Affairs*, Fall/Winter 2011.

⑤ Hillel Soifer and Matthias Vomhau, “Unpacking the Strength of the State: The Utility of State Infrastructural Power”, *Studies in Comparative International Development*, 2008(3).

⑥ Hillel Soifer, “State Infrastructural Power: Approaches to Conceptualization and Measurement”, *Studies in Comparative International Development*, 2008(3).

⑦ Ching Kwan Lee and Yonghong Zhang, “The Power of Instability: Unraveling the Microfoundations of Bargained Authoritarianism in China”, *American Journal of Sociology*, 2013(6).

理能力,同时,也回答了为什么中国在城市化进程中整个社会能够维持稳定的问题。第三,国家基础权力理论能够帮助我们在比较中深化对经验问题的认识。几乎所有有关国家基础权力的研究都是基于比较视角的研究,这不仅包括对国家之间进行的比较,还包括对某个国家内部次级国家层面进行的比较。当我们在微观层次上观察基层国家的时候,事实上,我们已经默认了比较研究的可行性。中国城市化所展示的地方经验也为比较研究的开展提供了机会<sup>①</sup>。第四,国家基础权力理论强调运用历史主义的分析方法。如果我们试图通过城市化的相关研究对中国的政治获取更加深入的理解,历史主义的研究方法是必要的工具,因为城市“过去的社会关系、意识形态等……抑制着当下的社会关系以及由该种关系制造的产品”<sup>②</sup>,仅仅局限于观察眼前的现象,很难得出一个经得起检验的结论。在城市化与政治稳定之间,借助于历史主义的方法,我们或许能够建立起更长的因果链条,从而增加结论的可靠性。

当我们运用国家基础权力分析中国的城市化与社会秩序的关系时,在比较分析中应当着重考虑以下几个关联性较强的变量:

1. 城市化的经济意义。在城市化过程中,资源的集聚能够带来经济繁荣,因为城市化伴随着人口密度的增加,投资的增加,产业的集中,以及更大规模的消费,等等;地方财政收入的大幅度增长也得益于城镇化的推进,而财政收入的增长反过来又促进了城市化发展,城市的基础设施、社会福利、公共安全等地方性公共开支在很大程度上得益于土地财政的收益。

2. 在城市新空间建设基层国家。社会的稳定在很多时候取决于国家力量在社会中所能达到的范围;凡是国家组织难以覆盖的地方,往往成为社会不稳定滋生的土壤<sup>③</sup>。房屋产权私有导致新的城市空间和新兴群体的出现,城市基层社区的利益结构与人际互动的模式随之也发生了变化,从而为新兴阶层的集体行动创造了制度条件。如何既保障城市新成员在新的居住空间中的权益,又维持社区的和谐,是国家面临的一项新任务。国家迫切地需要将自己的力量渗透到新的空间和新的群体之中。

3. “去城市偏向”政策。我国的城市化建设借鉴了其他发展中国家的经验教训,采取了“去城市偏向”的

政策,运用再分配等手段,将城乡、贫富差距控制在相对合理的范围内,有效地减少了不平等对政治秩序的潜在压力。我国的“去城市偏向”政策体现在三个方面:一是实施大都市的郊区化政策,为贫困人口和流动人口提供相对均等的城市公共服务;二是在农村地区推进小城镇建设,既减轻大都市的人口压力,又可以让更多的人分享城市生活;三是健全基本社会保障制度,使其能够覆盖更多的城市贫困人口和农村人口,缩小贫富差距,降低贫困人口面临的社会风险。

4. 建立城市整体治理体系。城市整体治理体系是着眼于提升城市管理水平的复杂工程,其目标是保持地区、部门、社区之间的协同行动,维护城市的社会秩序和政治稳定。整体治理体系的建设取决于三大机制:一是政府在城市社区向下延伸公共安全职能机构,扩大管理的范围,提升国家对城市人口的管理水平;二是在城市社区建立起专门的社会矛盾化解机构;三是在社会矛盾治理机构之间建立起更加紧密而有效的协作关系,对相关机构的权力关系予以制度化的规范。

本文系国家社会科学基金重点项目“城市化过程中的社会稳定体系建设”(项目号:13AZD019)的阶段性成果。

(本文作者:葛 阳 上海交通大学国际与公共事务学院博士生;谢 岳 上海交通大学国际与公共事务学院教授、中国城市治理研究院研究员)

责任编辑:唐 静

<sup>①</sup> William Hurst, “The City as the Focus: The Analysis of Contemporary Chinese Urban Politics”, *China Information*, 2006 (3).

<sup>②</sup> Charles Tilly, “What Good is Urban History?”, *Journal of Urban History*, 1996 (6).

<sup>③</sup> Vivienne Shue, *The Reach of the State, Sketches of the Chinese Body Politic*, Stanford University Press, 1990.