

区域主义范式与城市政治

区域主义范式与城市政治

汉克·V. 萨维奇 罗纳德·K 福格尔

罗思东 译 王旭 校*

【摘要】论文回顾和总结了自 20 世纪初期以来,区域主义演变的四种形态,以及大都市政治的相关内涵。论文从地方政府间关系的角度,分别剖析了大都市政府、公共选择、新区域主义、地域重划与再区域化等四种区域主义范式产生的动因,总结了这四种范式各自的特点以及所受的批评。同时,以当代区域面临的问题为中心,提出了未来区域主义的取向,并将此视为复兴城市政治的新契机。

【关键词】大都市政府 新区域主义 地域重划 再区域化 治理

【DOI】10.3969/j.issn.1674-2486.2009.03.002

【中图分类号】D035.5 **【文献标识码】**A

【文章编号】1674-2486(2009)03-0051-25

一、引言

过去一个多世纪以来,城市学者运用了四种主要的理论框架来研究大都市与区域治理问题。第一,大都市政府学派(metropolitan government school)寻求以中心城市来控制城市边缘地区的扩展,中心城市进而成为大都市城市,并将城市政府定义为大都市政府。大

* 汉克·V. 萨维奇(Hank V. Savitch),美国路易维尔大学城市与公共事务学院,教授;罗纳德·K 福格尔(Ronald K. Vogel),路易维尔大学政治学系,教授;罗思东,厦门大学政治学系,副教授;王旭,厦门大学历史学系,教授。本文是美国政治学会(APSA)第 104 届年会(2008 年 8 月 28 - 31 日,波士顿)的会议论文。

都市政府理论的价值取向为效率与公正,这是 20 世纪初期到 50 年代政治学的主要方面。许多这方面的优秀成果发表在权威的政治学刊物上,而且鲜有持异议的学者和实践者。这一波区域主义常常被称为旧区域主义 (old regionalism)。

其次,公共选择学派 (public choice school) 兴起于 20 世纪五六十年代,试图在一定程度上解释大都市内不依赖于中心城市政府的、范围更大的公共服务传送系统。该学派认为,如果存在大都市治理的话,并不是由于有一个全能的大都市政府,而是因为一系列的地方间协议与合作在发挥作用。这种理论立足于市场模型,主张城市间在为公民和企业提供优质的公共服务方面彼此竞争,否则,人口和企业就会流向新兴的郊区。公共选择学派笃信市场价值,不相信等级制组织能够保证公共服务传送的效率与效能。这个理论更多地以经验主义为基础,往往不太关注公正。20 世纪六七十年代对于地方公共经济的探讨,对公共选择理论作出了一些修正,认为大都市治理的安排受制于结构,而非仅仅成形于市场过程。这一理论学派与多数坚持大都市政府主张的大都市政策制定者和实践者意见相左。

新区域主义 (new regionalism) 是大都市与区域治理的第三种主导理论,于 20 世纪 90 年代得到发展。鉴于在实践中建立大都市政府很难,新区域主义者很少强调结构性改革,而是将城郊之间持续存在的发展差距问题 (特别是对美国而言) 摆在首位。公共选择学派的失败表明,市场过程显然无力处理公正问题。由于新的“地方公共经济”学派关注一个更为复杂的大都市治理结构并取得研究进展,加上对大都市改革的实用主义考虑,一项经过微调并以问题为导向的战略,即“没有政府的大都市治理”演变成形。

大都市与区域治理的第四种,也是最近的一种理论主张——地域重划 (rescaling) 或再区域化 (reterritorialization), 它为解释新区域主义提供了更为广阔的理论内涵。对新区域主义的批评,主要是它

表 1 区域主义的理论框架

	大都市政府 (旧区域主义)	公共选择 (多中心)	新区域主义	地域重划与 再区域化
时间区间	1900 - 1960s	1950s - 1990s	1990年至今	2006年至今
核心关注	效率	效能	公正	城市竞争力
城市发展 模式	单一中心	以核心区为主导 的多中心大都市	核心区主导式微 的多中心大都市	大都市连绵带
关注的问 题	碎片化	集中化	平等与竞争力	竞争力
解决方案	等级制: 建立大都市政府 (如兼并、合并, 或者新的政府层 次)	市场: 依托于市场竞 争,使城市保持 低税收水平,提 供良好的公共服 务和良好的商业 环境,以吸引企 业和居民	等级制合作: 城市区域的政府 与治理;主要关 注于通过合并或 者治理安排达成 的大都市战略决 策	地域重划/结构重组: 经济全球化导致 的次国家(地方) 重构,涉及地域 界线、作用、功 能、资源以及政 府与私人机构、 非政府行为者 关系的重新调整
主要批评	合并会导致高成 本和责任的缺失 (Bish & Ostrom, 1979); 双层大 都市政府产生更 好的基础设施 建设和规划,但 缺乏公正 (Self, 1982); 少数族 裔的权力稀释问 题 (Powell, 2000); 政治上不可行 (Downs, 1994)	穷人不易迁移而 致公正的缺失 (Warren et al, 1992); 公民的 行为并非如蒂伯 特模型描绘的那 样,他们缺乏地 方税收和服务方 面的信息,无法 基于事实选址 (Lyons et al, 1992)	选择性的、虚弱 的区域主义 (Friskin & Norris, 2001; Lefèvre, 1998); 未必能 够缩小差距 (Altshuler et al, 1999); 用词不 当,反映了“后 福特主义的城市 重构和新自由主 义的……国家紧 缩”(Brenner, 2002)	经济决定论趋向, 高度抽象,“政治 缺位”(Le Gales, 2006; Beauregard, 2006); 为国家重 构的动因提供了高 水平的理论;但对 于地方区域是接 受、还是抵制重 构,基本上没有 规范的指导建 议
代表著述	Beard (1923); Robson (1939); Wood (1961); U. S. ACR (1976)	Tiebout (1956); Ostrom et al (1961); Parks & Oakerson (1989)	Rusk (1993); Savitch & Vogel (1996); Altshuler et al (1999)	Brenner (2004); Keating et al (2003)
现实例证	纽约市 (1898); 多伦多 (1954); 迈阿密 (1958); 伦敦 (1965)	洛杉矶 (雷克伍 德方案); 圣路 易; 匹兹堡	路易维尔 (1986 - 2000); 博洛尼亚 (意大 利); 鹿特丹; 波 特兰	世界性城市

缺乏经验证据来支持所谓的“没有政府的大都市治理”的成功。更为重要的是,内尔·布伦纳(Neil Brenner)提出了对新区域主义的更加全面复杂的理解,他的建议是“新国家空间”(new state spaces)(Brenner, 2004)。在当前全球资本主义发展的最新阶段,城市区域(city-region)被理解为更广泛的国家领土重构的一部分。

区域主义的每种理论框架总结于表 1。在后文当中,我们将对区域主义的诸种理论、相关研究的历史演变以及这些理论的当代形态,进行详细的探讨。然后,再思考这一领域未来的研究方向。

二、大都市政府学派

罗斯·史蒂文斯(G. Ross Stephens)和尼尔逊·威克斯特罗姆(Nelson Wikstrom)对大都市政府理论的演进作出过全面的评述,经典的研究包括切斯特·马克赛(Chester Maxey)的“大都市社区的政治整合”,保罗·斯杜邓斯基(Paul Studenski)的《美国的大都市区政府》(*The Government of Metropolitan Areas in the United States*)和维克多·琼斯(Victor Jones)的《大都市政府》(*Metropolitan Government*)。(见 Stephens & Wikstrom, 2000)这些学者关注的核心之处,乃是地方政府的碎片化(fragmentation)所导致的公共服务的无效与无用。碎片化将本属社会与经济单一体的大都市社区分裂开来。结果,产生了公共服务的财政与分配方面的严重不平等、服务的均等化问题,以及无力处理区域性问题的。罗伯特·伍德(Robert Wood)也对混乱与碎片化的大都市政府体制表达了强烈的不满,他责难这一体制的反民主性质,因为公民不能决定谁为相关的政策与服务负责;在郊区选举投票率较低的情况下,伍德同时对小政府能代表杰斐逊式民主观念(the Jeffersonian ideal)的说法表示高度怀疑(Wood, 1958, 1961)。斯科特·格里尔(Scott Greer)认为郊区政府处理的问题窄小、狭隘,它使政治琐碎化(Greer, 1962)。

对此,拟议中的解决方案是以结构性的改变来整合大都市政治。像兼并这样比较渐进式途径还不够,因为太多的居民反对中心城市扩张。这样,最初的大都市改革集中在以市县合并来创设大都市城市。19世纪,美国的确有一些中心城市与它们的县政府合并,其中包括新奥尔良(1805年)、费城(1854年)、旧金山(1856年)以及纽约(1898年)。

在20世纪早、中期,市县合并与渐进的兼并方式困难重重。大都市改革议程转而致力于建立全面的大都市政府,该政府负责在现存的城市政府体系之上,提供区域性服务,而城市政府则提供地方服务或邻里服务。这些建议为某些团体所接受,比如美国政府间关系咨询委员会(U. S. Advisory Commission on Intergovernmental Relations, 1976)、经济发展委员会(Committee for Economic Development, CED, 1970)以及妇女投票者同盟(League of Women Voters, 1974)。在美国,实施这些改革的主要障碍在于,它们需要得到州立法的授权,或者通过州立法大会进行宪法的修正,而且,按照惯例必须提交给选民进行公民投票。

大都市政府有很多优点。首先,大都市政府通过大都市范围内的税收与财政安排,减缓中心城市与郊区之间的财政失衡;其次,大都市政府具有进行区域战略规划的能力;第三,大都市政府可以促进大规模的交通规划,采纳更为平衡的交通政策,包括发展公共交通(Barlow, 1991; Keating, 1995; Self, 1982)。

同时,也存在许多对大都市政府的批评。第一,没有多少证据表明大都市政府具有更高的效率,也不能证明伴随大都市政府或者市县合并政府的建立确实产生了规模经济效益(Benton & Gamble, 1983; Condrey, 1994; Horan & Taylor, 1977)。罗伯特·比什(Robert Bish)和文森特·奥斯特罗姆(Vincent Ostrom)在他们的著作《理解城市政府:大都市改革反思》(*Understanding Urban Government: Metropolitan Reform Reconsidered*)中,对大都市政府的主张提出了尖

锐的批评。他们指出,大都市政府学派所说的,由大量地方政府提供的服务成本更高、更缺乏效率或者对公民不负责任,是没有事实根据的。非但如此,他们发现大都市改革方案所依据的是一系列未经检验的假设(Bish & Ostrom, 1979)。埃莉诺·奥斯特罗姆(Elinor Ostrom)批评单一政府的错误假设及其缺乏根据,这增加了公共选择理论的可靠性(Ostrom, 2000)。公共选择的批评非常有效,学者们现在已经达成广泛共识:大都市政府并没有带来更高的效率或更多的效能(Altshuler et al, 1999)。

第二,创设大都市政府威胁到少数族裔(尤其是美国黑人)的政治利益。在杰克逊维尔、纳什维尔、路易维尔和印第安纳波利斯,黑人的政治权力明显衰落(Vogel & Harrigan, 2007)。在合并之后的新城市里,少数族裔的权力基础被削弱了,大都市政府在郊区的主导下最终变得有名无实(Savitch & Vogel, 2004; Swanson, 1996)。

第三,虽然大都市政府能够较好地维持公共服务体系的运转(比如供水、污水处理及公共交通),但这些服务主要集中于缺乏基础设施的新兴郊区的边缘地带,而非城市中心(William, 1971)。第四,大都市政府很少或者充其量只是部分地处理了在融入郊区生活方式方面所存在的不平等问题。而解决这一问题,恰恰是考虑建立大都市政府时为其设定的主要目标(Harrigan, 1996)。例如,当包括7个县的明尼阿波利斯-圣保罗大都市理事会(Minneapolis-St Paul Metropolitan Council)刚刚打算将部分税收分享资金投入到的发展项目时,该地区可用于各地的资金还不到新增税收的一半,对于地方预算来说只是杯水车薪。同时,大都市理事会公平分享住房的尝试也没能改变双城(Twin Cities)地区种族居住极化的现象,与类似的没有大都市政府的地区并无什么明显的差别。

三、公共选择学派

公共选择学派的创始可以追溯到查尔斯·蒂伯特(Charles

Tiebout)的经典之作——《纯粹的地方支出理论》,以及文森特·奥斯特罗姆(Vincent Ostrom)、查尔斯·蒂伯特和罗伯特·沃伦(Robert Warren)在《大都市地区的地方政府组织:理论探讨》一文中对这一理论的详尽阐述(Ostrom et al, 1961; Tiebout, 1956)。对于公共选择学者来说,地方政府的碎片化是一项优势,而不是有待纠正的缺陷。公共选择学派依靠市场机制,来提供与协调大都市地区的基本公共服务。地方政府的碎片化引导地方政府彼此竞争,使它们保持较低的税收、提供质优价廉的服务并对公民认真负责,以此来吸引人口和企业的进入。市场训练了地方领导人。同时,危险来自像市县合并这样的不当改革,它会导致过度集中,从而损害民主自治。弗雷德·齐格(Siegel, 1997)认为,自由派的大城市市长热衷于过度开支,导致城市官僚机构膨胀,服务低劣,税收高企,最后是居民和企业的不满与迁离(见 Hirschmann, 1970)。久而久之,随着人口的减少和商业投资的撤离,选民转而选择更为保守、财政上更为负责的市长。这些市长推行公共服务私有化,控制自由的泛滥,削减开支,以实现更好、更有效的服务,吸引居民与企业回迁,恢复增长,并借此拯救他们的城市。

对公共选择学派也有一大堆批评。首先,公共选择学派漠视财政与城市服务分配方面所缺乏的公正(Warren et al, 1992)。中上阶级居民生活在大量的郊区城市之中,在郊区城市特权的庇护下,得以逃避帮助中心城市实现财政、经济与社会状况好转的道义责任。地方自治与分区权(zoning)让新组建的郊区城市施行排斥性分区规划,形成了只有单户家庭住房(single family homes)存在的富裕社区。正如安东尼·唐斯(Anthony Downs)所言,这些小城市制定了大量的法规,对住宅的建筑材料、最小批量、最小的建筑面积、最小的缩进距离等,都作了相关的规定,抬高了住房价格(Downs, 1994)。在这些郊区,没有多户家庭住宅(multi-family housing)用地,它限制了贫困者搬入这些社区的能力。郊区也没有分摊城市中

心地区昂贵的基础设施和服务费用(美国几乎没有城市征收所得税和通勤税)。

显然,按照公共选择理论的假设,低收入者缺乏入住郊区的本钱,因此“退出”也就不是他们的一个选项。公共选择不仅对中上阶级的假设存在缺陷,反倒更惊人地漠视了那些无力迁移的人。其阶级偏见设想居住地可以置换,就像牌客赌桌上的筹码,而无视那些缺乏迁移能力的人对居住地的感情,特别是蓝领工人、老年人和少数族裔,这些居民还指望着他们的邻居和当地的机构来满足日常之需。

其次,许多人指出,碎片化的大都市很难被认为是一个提供公共服务的有效率的安排。虽然地方政府确实创设了大都市范围的专区(special district)进行有选择的合作,也以地方间的政府协约来达到规模经济效益,但鲜有全面的协调一致。批评者还认为,如果没有一个强有力的实体来对社会价值的权力分配作出有力的决策,任何有意义的大都市合作都是不可能的(Norris, 2001)。如果有大都市合作的话,那也只限于没有争论的议题,而且比较微弱。这样,地方政府一般能够在签订购买协议时走到一起,同时竞相提高自己的商业吸引力(Savitch & Vogel, 1996)。第三,有学者发现(Lyons et al, 1992),公民并没有遵循蒂伯特模式的路线行动。当他们想要换地方时,并没有得到有关各地的替代性税收与服务信息,这就对公共选择模型的基本理论假设提出了质疑。

四、新区域主义

过去十年来,城市问题专家一直在反思大都市治理的特性。以前,学者们呼唤大都市城市或者建立大都市政府,以作为大都市内地方政府功能性或疆域性碎片化的解决措施。大都市政府强调正式的垂直性机构,并被视为促进效率、效能、责任与公正的渠道。现

在,学者们则在谈论强化非正式横向网络的大都市治理,更加关注于缓解中心城市与郊区之间的差距。许多以此为核心的研究聚集在“新区域主义”的标签之下,折射了大都市治理中新范式的发展,以及在公共选择学派的追随者与大都市政府的倡导者之间不断增长的共识。

罗杰·帕克斯(Roger Parks)和罗纳德·奥克森(Ronald Oakerson)以“地方公共经济”之名,对公共选择进行了重新诠释,解救了困境中的公共选择理论(Parks & Oakerson, 1989, 2000)。他们将公共服务的生产与提供区分开来,这样,地方政府可以提供垃圾收集的服务(供给),而(通过购买合同)把服务包给私人卖主(生产),无需对服务或者政府进行合并,就能够提高效率,取得规模经济效益。多中心或分散化可以让公民和官员找到提供服务的最佳规模,而鼓励竞争可以保证合算的和有效率的服务。伴随地方边界、服务与制度过程的改变而推进的地方宪政过程,使一个地方“治理”体系得以形成,因时而变,以不断满足公民需要。帕克斯和奥克森发现,对于大都市地区存在的一个地方治理的“复杂体系”,大都市改革者则不以为然(Parks & Oakerson, 2000)。两位作者强调,“新区域主义”应该同“新地方主义”相配合,不能贪大废小,邻里的居民对他们所得到的服务的质量与数量应该有更大的发言权。不幸的是,演进中的大都市治理的复杂体系没能缩小美国城郊居民间日益扩大的差别(Altshuler et al., 1999)。

尽管许多大都市政府的拥护者一直都喜欢强有力的大都市政府,但他们越来越体会到所面临的政治障碍(Downs, 1994)。大都市或区域政府塞在上、下级政府之间,极易受到来自上、下两层的抨击。20世纪90年代,以大伦敦议会的解散为代表,大都市政府在全球范围内退潮(Shape, 1995)。哪怕像多伦多联邦式大都市政府这样很成功的典型,也陷于苦撑的境地。大都市的不断扩展,使得现有边界不足以容纳和适应区域政策的制定(Feldman, 1995)。

新区域主义在 1990 年代的发展得益于城市专家日益认识到城市与郊区之间的相互依存关系 (Barnes & Ledebur, 1994; Savitch et al, 1993)。人口持续外迁到郊区、远郊和边缘城市。新区域主义者认为,城市区域、而非城市,成为全球经济竞争的相关主体。对于他们来说,当前的城市危机存在于城市(包括老化的近郊区)与新的远郊区之间,核心是两者之间的种族、经济与社会的差别 (Altshuler et al, 1999; Orfield, 1997; Rusk, 1993)。

因此,新区域主义的政策主张缩小中心城市与郊区之间的社会、经济与财政差别。他们喜欢以地方政府间的税收分享来保证各地充足的税基;以郊区的可负担住房来缓解隔离,并处理工作地点与居住地之间的分离问题;以“精明增长”(smart growth)政策阻止联邦、州和地方政府对服务增长的资源投入——正是这些新的增长刺激了郊区的蔓延,并将增长的方向引回中心城市。新区域主义者呼吁给地方政府更多的资源和自治权限来处理他们的问题,并以此来构建政府间关系,以达到新区域主义目标 (Savitch & Vogel, 2000a)。

在一些地区,像 1980 年代和 1990 年代的路易维尔、华盛顿特区和匹兹堡,通过相互调整实现了一点协调,采取的方式有地方政府间协议或者公私伙伴关系。例如在路易维尔,市与县谈判达成了一项综合性的合约 (compact),内容包括:税收分享;暂停新城市的建制和兼并;联合出资和管理许多服务项目,如公共交通、图书馆和污水排放 (Savitch & Vogel, 2000b)。合约以问题为导向,而非结构性的措施。

萨维奇和福格尔 (Savitch & Vogel, 1996) 甄别出的地方大都市应对区域课题的其他两种途径分别是无效与冲突、创立正式的大都市政府。圣路易、纽约和洛杉矶以无效与冲突模式为特征,基本上不存在地方政府间的区域协作。第三种模式是大都市政府,在美国存在于像明尼阿波利斯 - 圣保罗和波特兰,或者市县合并的纳什维尔、杰克逊维尔、印第安纳波利斯和最近的路易维尔等这样的少数案例当中。萨维奇和福格尔将路易维尔视为一个个案,不认为还会有这样的例子。从国际范围看,伦敦大都市政府已经重建,但是形式上很松散,也许是相互调整和大都市政府两种模式的一个混合体。

在新区域主义者内部有一些分支。比如,阿尔伯克基市(Albuquerque)前市长戴维·腊斯克(David Rusk)相信,如果没有市县合并,就不会有中心城市的持续发展。他认为,合并后的新大都市政府可以在郊区兴建可负担住房,在中心城市将贫困人口分散,借此得到更多的区域公正(Rusk, 1993)。城市学者之中的领军人物如彼得·德莱尔(Peter Dreier)、约翰·莫伦科普夫(John Mollenkopf)和托德·斯旺斯特罗姆(Todd Swanstrom)视区域主义为解救城市的关键,并积极评价路易维尔的做法(Dreier et al, 2004)。萨维奇和福格尔(Savitch & Vogel, 2004)不太相信市县合并能够促进公正。在对路易维尔的案例进行研究之后,他们指出,合并之后的城市被郊区选民所主导,而少数族裔人口的稀释则削弱了黑人经由民权运动获得的在市中心地区的政治权力。像市县合并这样严格的区域主义形式无法适用于新合并地区之外的发展,这类政府界线固定、政府机制不灵活,因而常常显得呆板僵化。萨维奇和福格尔(Savitch & Vogel, 2000b)认为,如果新区域主义议程能够较少关注结构性的改革,而致力于促进治理的安排,比如合约、联邦与合作协议,料可获得更进一步的发展。

新区域主义者一直在寻求获得经验的证据,来判断在大都市政府和公共选择两种理论都无效的地方,新区域主义是否能够成功。大都市政府学派的政府合并抑或大规模大都市政府的主张,与今天大都市区域所面临的问题并无多少关联;而公共选择学派对于政策制定者或学者寻求解决城市病的努力,也无太大帮助。过多地依赖市场不能让大量穷人的境况得到改善,也无法让大都市区域的政府达成合作。这样,新区域主义者就把重点放在构建一系列大都市治理的现实模型上。他们及其批评者们于是都在探寻这些模型在缩小城郊间的差别、优化区域发展政策以减缓蔓延、在郊区建造可负担住房,以及在世界经济中打造更有竞争力的城市等方面是否有效。

新区域主义的表现令人失望。新区域主义的主张既没有得到完全拥护,也未能在实践中得以验证 (Frisken & Norris, 2001; Lefevre, 1998; Norris, 2001; Vogel & Nezelkewicz, 2002)。路易维尔在 1980年代和 1990年代实施的诸多合约,大概是最为深远的尝试。然而,民间领袖和改革者却热衷于市县彻底合并,而没有对合约进行重申。这还不够,更大的大都市区域(即大都市区内未与路易维尔市合并的县)未被(至少是有意义地)整合到一个区域性的政策制定框架之中 (Vogel & Nezelkewicz, 2002)。其他城郊关系调整的例子,比如华盛顿特区和匹兹堡,甚至那些正式的大都市政府,如波特兰和明尼阿波利斯 - 圣保罗,区域主义的制度安排和政策颇为虚弱。戴维·艾姆布洛希欧 (David Imbroscio) 认为,社区发展的“内向博弈”(inside game)因为缺乏证据而被放弃,而属于区域主义的“外向博弈”(outside game)则会给城市中的穷人和少数族裔更大的收获 (Imbroscio, 2006)。

基本上没有证据可以证明,新区域主义会缩小城郊之间的差别 (Altshuler et al, 1999)。虽然对于新的大都市治理体制已经讨论了很多,但是就其表现来看,这些讨论多属夸夸其谈 (Lefevre, 1998)。内尔·布伦纳更进一步提出,新区域主义误解了新的区域动力机制的大方向。他认为,新区域主义反映的是一种“后福特主义的城市重构与新自由主义(全国的和地方的)的城市疆域控制”,而不是新的区域治理的经验。这类新的区域治理旨在实践地方自治,缓解城市危机 (Brenner, 2002: 3)。

五、地域重划与再区域化:新区域主义的拓展

曾几何时,新区域主义被置于一个更宽广的理论框架之中得以重铸,我们将其称为“地域重划和再区域化”,以同之前的新区域主义区别开来。城市区域在其中处于核心地位。有学者观察到,“一

系列我们一般称之为‘城市区域’的突出现象,确实正在表现为当今世界背景中的一个主要部分,而它的出现从本质上讲同全球化水平的提高有关”(Scott, 2001: xiv)。阿伦·斯科特(Allen Scott)在解释新区域主义时,认为它“根植于一连串人类劳动的聚集地,以及社区生活在全世界的扩散”(Scott, 2001: 1):

由于全球化的影响,这些聚集地催生了明显的次国家地区(即区域)的社会转型。其中许多成为焦点,尝试着新的影响深远的地方政治变迁并重组为不同的社会集团。这些社会集团努力应对全球化带给它们的与日俱增的压力和紧张。其中很多也正在开始得到明确的认同,并具备了世界舞台上经济和政治主体的力量。借此,新区域主义首先同旧区域主义划清了界线。旧区域主义中的一个一个区域,在任何一个国家的领土内都倾向从属于中央政府的支配(也更容易得到使自己免受外来动荡冲击的保护)。(Scott, 2001: 1)

内尔·布伦纳的《新国家空间》(*New State Spaces*)提出了一个更加引人注目的宏大理论,以阐述新区域主义(Brenner, 2004)。他认为,随着1970年代凯恩斯经济学的危机与失败,我们目睹了现代国家自1980年代以来在中观层次(meso-level)的重构。他论证道,现代资本主义要求围绕城市区域重筑国家的地域层次。结果,新区域主义的实践对此作出了反应。西欧国家营造声势,以讨论这些变化产生的方式和原因。

对于地域重划和再区域化范式——至少是对布伦纳提出的范式——的主要批评,是它具有强烈的经济决定论趋向,以及高度的抽象性(Beauregard, 2006)。现在被提到的争论,即这种经济决定论去掉了再区域化的所有政治色彩,从某种经验程度来看也是不准确的(Savitch, 1988)。在应对经济变化的广泛特征及其对现代国家的

意义时,存在一种“政治缺位”(Le Galè, 2006)现象,在撒森(Sassen, 2001)清晰表达的全球城市理论里,该现象就曾经在纽约、伦敦和东京出现过。撒森没有特别论及创造全球城市的政治,也未谈到存在着塑造全球城市形态的政治选择和人类动因。

现代国家的重构也能够从过去 10 年经合组织(the Organisation for Economic Co-operation and Development, OECD)所进行的有关地域问题的研究中观察到(OECD, 2007)。OECD 对转换(shift)作出了回应,这一转换是:

从主要关注为公民提供有效的社会福利服务的治理管理模式,转变为创业主义(entrepreneurialism),它以坚决主张促进经济增长战略、承担风险、革新以及私人部门导向为特征(OECD, 2007: 3)。

经合组织对这一转换的建议包括放松规制、政治分散化和私有化,同时主张大都市和区域拥有更大的决策能力,以提升城市区域在世界经济体制中的竞争力。最令人印象深刻的是明确的创业主义取向、市场的便利化和对再分配价值的回绝。

主张“再区域化”(reterritorialization)的学者众多,他们强调国家范围内辖区和政治正在被重新划分,其依据是主体由国家层次到区域、地方层次所发生的转换(Keating, 2001)。在大都市城市内同样经历了地域重划的过程,以创造或者增强大都市的决策能力,并将更多的地方服务向下转移给新的(或者复兴的)更低层次的单位(Denters & Rose, 2005; Støker, 2004)。在地方和区域层次,这类城市重构导致大都市区形成了新的治理安排(Hoffmann-Martinot & Sellers, 2005)。

再区域化过程主要着眼于提升世界城市的经济竞争力(Scott, 2001)。区域政府主要在全球城市的发展中发挥了两个方面的作用:一是重新设计城市以满足全球资本的需要;二是通过

基础设施的建设和政府政策,增强经济竞争力(Fainstein, 1994; Savitch, 1988)。改变区域边界和大都市城市治理的制度安排,整体上关系到区域的领导能力和发展战略,进而关系到城市在世界经济中的竞争力。这种关系在最近多伦多和伦敦的改革的对比中得到了描述。

老的多伦多市同多伦多大都市政府(Metro Toronto)在1998年合并成新的多伦多市。出于对多伦多日益失去的经济竞争力的关注,大多伦多地区(Great Toronto Area, GTA)特别工作组得以设立。该工作组提出,城市区域为在世界经济中进行竞争的相关经济单位。由于区域的发展已经超出了多伦多大都市区的现有边界,工作组主张为GTA创设新的区域治理机制。但是,工作组并不相信一个大规模集中且等级化的大都市政府有效可行,转而让既有的地方政府维持原状,并将重点放在构建一个全面而宽松的治理机制。

本来,该工作组是在1995年由多伦多的一个左翼劳工党——新民主党(the Ontario New Democratic Party, NDP)组建。然而,之后不久,进步保守党掌权。新政府拒绝了工作组的建议,而代之以既有的多伦多大都市政府与多伦多市在大都市区范围内的合并方案——多伦多只能大到这个程度。GTA内其余的政府则被排除在合并之外。这样,联邦模式被放弃了,也没有创设全面的新区域政府。尽管各地表示强烈的反对,合并还是由省政府强行实施(Horak, 1998; Sancton, 2000)。

显然,多伦多的再区域化是政治与经济相互作用的结果。许多人相信,这是保守的政府对于多伦多内反对它的进步体制的惩罚。起初,安大略省省长迈克·哈里斯(Mike Harris)想裁撤原有的大都市政府层次,让大都市区内的各城市原封不动;安大略省选举所表达出的关注是,节省开支,缓解尖锐的地方矛盾,并让人认识到原有的大都市政府的无能。然而,托利(Tory)政府发现,想裁撤原来的大都市政府并不现实,因为大都市政府作为区域服务的提供者,占

据了地方开支的 70%。如果撤掉它,就需要一个像(服务)专区这样的替代品。因此,安大略省转而支持合并,而撤掉原来处于大都市政府框架底层的城市政府。原来 GTA 工作组关心的区域内其他城市,则不在这种权衡考虑之列。因为这些地方强烈反对划入到新的多伦多市,而保守党政府的支持者多来自于这些地方。政府不想冒犯其基本选民(Vogel, 2007)。

经过 10 年的混乱和丑闻之后,新多伦多市趋向稳定(Vogel, 2007)。多伦多市现在有一个进步市长戴维·米勒(David Miller),而安大略省省长麦金蒂则属自由派。他们最近都同意出台一个新的城市宪章,给多伦多市及其市长更大的权力。合并的初衷以及新宪章的设想都是要提升多伦多市在世界经济中的竞争力。然而,其最终结果却是向 20 世纪中期进步区域主义的回归。大多伦多服务委员会(Greater Toronto Services Board, GTSB)的一项短暂尝试,将合并的城市与原来相邻的几个区域内城市联系起来,成立一个联合议会。但是这个计划试了两年,之后就中止了。郊区县的观念和政党基础更为保守,拒绝与具有种族色彩的多伦多市分享资源和决策权。

与此相对比的是伦敦。1986 年,大伦敦议会(Great London Council, GLC)因为与前首相撒切尔夫人的保守主义革命相冲突而遭废弃(Shape, 1995)。1997 年,托尼·布莱尔(Tony Blair)的新工党(New Labour)竞选纲领中,包含了恢复大伦敦政府部分结构的内容。1999 年,大伦敦当局(Great London Authority, GLA)成立,包括有实权的行政市长和大都市议会。2000 年举行了新政府的选举。在没有 GLC 的时期,(英国)中央政府直接负责伦敦的战略方向。伦敦区域政府的恢复是权力转换的关键一步。然而,中央政府却继续强力干预伦敦的区域和发展政策,该地区的市镇也保持了强势地位。这就导致了一种新的区域政治的产生,如 GLA 要在不与市镇形成敌对态势的情况下,从中央政府的控制下争取更大的自主权。

GLA在其权限内有三大政策领域:交通运输政策、犯罪与治安、经济发展。令前伦敦市长肯·利文斯顿(Ken Livingstone)称奇的是,伴随他的批评而来的是早期取得的大量成功。同时,GLA获得重生。英国政府寻求一整套宽泛的政策,旨在推动更多的权力下放。开始,这些努力集中在加强大伦敦区的经济发展;最近,北爱尔兰、苏格兰和威尔士等地的区域议会的创立,已经导致了引人注目的权力下放。

学者们还颇有些拿不准伦敦新的治理安排是否确实意味着明显的权力转换。索恩利(Thomley, 2003)和托曼尼(Tomaney, 2002)看重选任市长在他对独立大都市战略的追求间或与中央政府及其部门发生摩擦时,所发挥的作用。但是,有许多人指出 GLA 和市长的权力非常有限,特别是较之于其他世界性城市(Hambleton & Sweeting, 2004; Newman & Thomley, 2005; Travers, 2002, 2004)。

六、区域挑战和未来的研究方向

当今,大都市和区域研究的学者继续在探究老区域主义的问题,同时又掺杂了新区域主义的关注。尽管如此,这些研究很少受限于大都市政府的传统陈旧的形式,或者是公共选择学派的术语(Campbell & Duming, 2000)。研究的问题包括:地方政府的碎片化是否导致公共服务效率与效能低下?大都市政府能够缩小中心城市与郊区因种族、阶级和收入而产生的差别吗?政府的边界扩展、大都市政府的创设,以及对地方间合作的鼓励在什么情况下是应该的?什么因素驱动了地域重划和再区域化的进程?这些进程对地方民主意味着什么?

美国科学院下属的“通过改善大都市治理改善美国城市未来委员会”(The Committee on Improving the Future of U. S. Cities Through Improved Metropolitan Area Governance)对于前两个问题,提供了最

为详尽的答案 (Altshuler et al , 1999)。该委员会总结说:“多数证据表明,小规模的地方政府 (大都市区因此以碎片化为特征)在劳动密集型服务 (因为规模经济)以及某些一般性的功能服务方面,更有效率。委员会同时得出结论:“合并没有削减成本 (并且)可能甚至增加了地方支出。委员会无法证明大都市改革将对“收入再分配或者处理贫困人口或少数族裔的难题产生显著的影响”。(Altshuler et al , 1999: 106 - 107)

例如,《公共行政季刊》(*Public Administration Quarterly*)的一个专栏 (Campbell & Duming, 2000)将“市县合并是好的政策吗?作为焦点,试图为大都市合并是否带来低成本、高效率和更有效能的公共服务这一问题提供现时的答案。该专栏建议,“未来对于合并的研究,不应聚焦于证实或者证伪两个主导模式”(大都市政府和公共选择)。对于这些学者来说,“研究的关键问题,不在于已经实现的市县合并是不是一般意义上好的公共政策;而在于对于那些正在考虑合并事宜的特定政府来说,市县合并是不是个好主意”(Campbell & Duming, 2000: 139)。

当关注第三个问题,即进行大都市改革的可能性时,苏珊妮·利兰 (Suzanne Leland)和科特·瑟梅尔 (Kurt Thumaier)曾试着用罗森鲍姆和卡默 (Rosenbaum & Kammerer, 1974)被广为接受的经典“权力紧缩”(power deflation)模型,来阐释大都市改革 (Leland & Thumaier, 2004)。根据该模型,一种地方政府体制倘若不能应对严重的危机,会导致合法性的丧失。一有触发事件 (比如一个丑闻),就会导致原有秩序的垮台,新的秩序取而代之。他们带领一个学者团队,进行了一系列案例研究,以检验这一传统认识。其研究不支持上述命题。他们的结论是,当代那些将市县合并和大都市改革的意涵与推动经济发展联系起来的地方,更易于成功。这样,他们所设想的改革事宜就由效率议题转向了经济发展议题。理查德·菲欧克 (Richard Feiock)和雅列·卡尔 (Jered Carr)提出了另一种观

点,用政治而非经济的逻辑解释成功的大都市改革(Feiock & Carr, 2001; 又见 Feiock et al., 2006)。

新区域主义者强调,大都市治理的安排,是在地方、州或省、中央政府以及私人机构两者或多者之间关于结构化治理长期谈判的结果(Parks & Oakerson, 2000; Savitch & Vogel, 2000a)。现在不会去创建单一的全面大都市政府,而现有的大都市政府则必须奋力与不断扩张的区域规模相联系。于是,治理、战略决策以及政府间管理成为人们关注的中心。

第四个问题得到了内尔·布伦纳(Brenner, 2002)最强有力的推崇。他认为,现代资本主义国家正围绕城市区域进行重组。学者们的难题是,如何客观地辨别出地域重划和再区域化的驱动因素,并推断其动机。譬如,地域重划是由执行新自由主义改革药方(如跟随 OECD 的建议)的地方市民精英推动的,还是由地方无法选择的全球资本所推动?布伦纳的宏大理论试图将政治选择推到一边,但城市专家们长久以来一直强调人类行为选择的重要性,即便是被强大的经济力量所包围。对学者们而言,挑战是如何将这些分散的研究问题连接起来进行探讨。

七、结 论

从历史上看,本领域以有关如何在大都市筹措资金和提供服务的两种规范理论为主导。在 19 世纪和 20 世纪,“大都市政府”的拥趸者力图通过兼并与合并,扩展城市的疆界,以创立大都市城市。地方政府碎片化导致重叠浪费,被视为对具有效率和效能的政府服

菲欧克和他的同事们强调这一解释的建构特征[heresthetic—一词由政治学家威廉·瑞克尔(William H. Riker)于 1986 年提出,意即“操控游说”,指为打破僵持局面而制定的取胜策略。当一项议题僵持不下时,可以通过增加议题或选项,让民主程序进入多数循环(majority cycles),而使原有的议题取得意想不到的突破。——译者注],以说明一些合并的成功。

务的一种障碍。在 20 世纪中期,“公共选择”学派对大都市政府的诉求提出了挑战,指出没有经验证据支持大都市政府的假设。公共选择提出了一个替代的市场模型,将碎片化视为优点,它为地方之间带来了更大的竞争,以提供高质量的服务,满足市民与企业的需要。

大都市政府的拥护者反驳道,贫困居民无法选择他们的住所。当更多的富裕居民可以逃向郊区,规避内城问题的责任时,碎片化的地方政府体制则将低收入居民困锁在服务低劣、岁入凋敝的中心城市。公共选择的批评家则回击,实践证据同“集中增强效率”的改革假设相矛盾。

20 世纪中期,大都市政府学派转而强调双层制大都市政府的好处。1980 年代,在美国出现了经过微调的公共选择观点,叫“地方公共经济”。这一观点接受对于公共选择的批评,即公共选择没有充分处理好源自碎片化的地方政府体制的不平等问题。

这两种理论的信徒在两个关键议题上,出现了一些合集。第一,大都市政府的基本信条较少集中在效率标准,而是更多地强调推动城市区域的经济的发展。学者和改革家频繁地提到全球化是刺激大都市改革的因素。第二,大都市改革的建议更多地聚焦于建构治理体制,而非集中化的大都市政府。今天,学者和实践家都喜欢用“新区域主义”或者“城市重划”的术语作为分析的框架,而不是大都市政府的传统语言。然而,中心议题仍然是组织大都市治理体制的最佳方式及其结果。另外,学者和实践家之间有一个脱节的地方,前者很难找到支持改革理念的相关证据,而后者常常单凭信念来接受改革的益处。

除了所使用的术语不同之外,地方公共经济的研究议题(Parks & Oakerson, 2000)同新区域主义并没有什么显著的不同(Savitch & Vogel, 2000a)。再区域化概念最令人兴奋之处是,给学者们提供了在城市政治中发挥作用的机会。地域和权力的结合蕴含了一种给

后代解释城市在当前是如何塑造的可能性。这也是一种潜在性,即帮助城市政治的复活,并将它推回到政治科学的主流之中。

参考文献

- Altshuler, A. , Morrill, W. , Wolman, H. & Mitchell, F. Eds (1999). *Governance and Opportunity in Metropolitan America* Washington, D. C. : National Academy Press
- Barlow, IM. (1991). *Metropolitan Government* New York: Routledge
- Bames, W. R. & Ledebur, L. C. (1994). *Local Economies: The U. S. Camn on Market of Local Econan ic Regions* Washington, D. C. : National League of Cities
- Beard, C. (1923). *The Adm inistration and Politics of Tokya* New York: Macm illan
- Beauregard, R. A. (2006). Book Review: New State Spaces: Urban Governance and the Rescaling of Statehood *Urban Affairs Review*, 41: 416 - 418
- Benton, E. J. & Gamble, D. (1983). City/County Consolidation and Economies of Scale: Evidence from a Time-Series Analysis in Jacksonville, Florida *Social Science Quarterly*, 65: 190 - 198
- Bish, L. R. & Ostrom, V. (1979). *Understanding Urban Government: Metropolitan Reform Reconsidered* Washington, D. C. : America Enterprise Institute for Policy Research
- Brenner, N. (2002). Decoding the Newest “Metropolitan Regionalism ” in the USA: A Critical Overview. *Cities*, 19(1): 3 - 21.
- Brenner, N. (2004). *New State Spaces: Urban Governance and the Rescaling of Statehood* Oxford: Oxford University Press
- Campbell, R. W. & Duming, D. (2000). Is City-county Consolidation Good Policy? *Public Adm inistration Quarterly*, 24: 133 - 139.
- Committee for Economic Development (1970). *Reshaping Government in Metropolitan Areas: A Statem ent on National Policy by the Research and Policy Camn ittee of the Camn ittee for Econan ic Developm ent* New York: CED.
- Condrey, S. (1994). Organizational and Personnel Impacts on Local Government Consolidation: Athens-Clarke County, Georgia *Journal of Urban Affairs*, 16 (4): 371 - 383.
- Denters, B. & Rose, L. Eds (2005). *Comparing Local Governance: Trends and Developm ents* New York: Palgrave Macm illan
- Downs, A. (1994). *New Visions for Metropolitan America* Washington, D. C. : Brookings

- Dreier, P., Mollenkopf, J. & Swanstrom, T. (2004). *Place Matters Metropolitcs for the Twenty-first Century* (2nd Edition). Lawrence: University Press of Kansas
- Fainstein, S. (1994). *The City Builders: Property, Politics and Planning in London and New York*. Cambridge: Blackwell
- Feiock, R. C. & Carr, J. B. (2001). Incentives, Entrepreneurs, and Boundary Change: A Collective Action Framework *Urban Affairs Review*, 36: 382 - 405.
- Feiock, R. C., Carr, J. B. & Johnson, L. S. (2006). Structuring the Debate on Consolidation: A Response to Leland and Thumaier *Public Administration Review*, 66(2): 274 - 278.
- Feldman, L. D. (1995). Metro Toronto: Old Battles — New Challenges. In Shape, L. J. Ed *The Government of World Cities: The Future of the Metro Model*. New York: John Wiley and Sons
- Friskin, F. & Norris, D. (2001). Regionalism Reconsidered *Journal of Urban Affairs*, 23: 467 - 478
- Greer, S. (1962). *The Emerging City*. New York: Free Press
- Hambleton, R. & Sweeting, D. (2004). U. S. -Style Leadership for English Local Government? *Public Administration Review*, 64(4): 474 - 488.
- Harrigan, J. (1996). Minneapolis St. Paul: Structuring Metropolitan Government. In Savitch, H. V. & Vogel, R. Eds *Regional Politics: America in a Post-city Age*: 206 - 228. Thousand Oaks: Sage
- Hirschman, A. O. (1970). *Exit, Voice, and Loyalty*. Cambridge: Harvard University Press
- Hoffman-Martinot, V. & Sellers, J. Eds (2005). *Metropolitanization and Political Change*. Wiesbaden: VS Verlag
- Horan, F. J. & Taylor, G. T. (1977). *Experiments in Metropolitan Government*. New York: Praeger
- Horak, M. (1998). *The Power of Local Identity: CSLD and the Anti-Amalgamation Mobilization in Toronto*. Toronto: Centre for Urban and Community Studies
- Imbroscio, D. L. (2006). Shaming the Inside Game: A Critique of the Liberal Expansionist Approach to Addressing Urban Problems *Urban Affairs Review*, 42(2): 224 - 248
- Keating, M. (1995). Size, Efficiency, and Democracy: Consolidation, Fragmentation, and Public Choice. In Judge, D., Stoker, G. & Woman, H. Eds *Theories of Urban Politics*. Thousand Oaks: Sage
- Keating, M. (2001). Governing Cities and Regions: Territorial Restructuring in a Global Age. In Scott, A. J. Ed *Global City-Regions: Trends, Theory,*

- Policy: 371 - 390. Oxford: Oxford University Press,
- Keating, M. , Loughlin, J. & Deschouwer, K (2003). *Culture, Institutions, and Economic Development* Cheltenham; Northampton: Edward Elgar
- Le Gal è, P. (2006). New State Space in Western Europe? *International Journal of Urban and Regional Research*, 30(3): 717 - 721.
- League of Women Voters (1974). *Prospects for Two Tier Government* New York: Praeger
- Lef ère, C. (1998). Metropolitan Government and Governance in Western Countries: A Critical Review. *International Journal of Urban and Regional Research*, 22(1): 9 - 25.
- Leland, S. M. & Thumaier, K. M. (2004). *Case Studies of City-County Consolidation: Reshaping the Local Government Landscape* Amnck: M. E Shape
- Lyons, W. E , Lowery, D. & De Hoog, R. H. (1992). *The Politics of Dissatisfaction: Citizens, Services, and Urban Institutions* Amnck: M. E Shape
- Newman, P. & Thomley, A. (2005). *Planning World Cities: Globalization and Urban Politics* Houndmills: Palgrave
- Norris, D. F. (2001). Whither Metropolitan Governance *Urban Affairs Review*, 36(4): 532 - 550
- Orfield, M. (1997). *Metropolitics* Washington, D. C : Brookings Institution Press
- Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD) (2007). *Competitive Cities: A New Entrepreneurial Paradigm in Spatial Development* Paris: OECD.
- Ostrom, E. (2000). The Danger of Self-Evident Truths *PS: Political Science and Politics*, 33(1): 33 - 44.
- Ostrom, V. , Tiebout, C. & Warren, R. (1961). The Organization of Government in Metropolitan Areas: A Theoretical Inquiry *American Political Science Review*, 55: 831 - 842
- Parks, R. & Oakerson, R. (1989). Metropolitan Organization and Governance — A Local Public Economy Approach *Urban Affairs Quarterly*, 25(1): 18 - 29.
- Parks, R. & Oakerson, R. (2000). Regionalism, Localism, and Metropolitan Governance: Suggestions from the Research Program on Local Public Econom ies *State and Local Government Review*, 32: 169 - 179.
- Powell, J. (2000). Addressing Regional Dilemmas for Minority Communities In Katz, B. Ed *Reflections on Regionalism*. Washington, D. C : The Brookings Institution

- Robson, W. A. (1939). *The Government and Misgovernment of London*. London: G Allen & Unwin Ltd
- Rosenbaum, W. A & Kammerer, G A. (1974). *Against Long Odds* Beverly Hills: Sage
- Rusk, D. (1993). *Cities without Suburbs* Washington, D. C. : Woodrow Wilson Center Press
- Sancton, A. (2000). *Merger Mania: The Assault on Local Government* Westmount: Price-Patterson Ltd
- Sassen, S (2001). *The Global City: New York, London, Tokyo* Princeton: Princeton University Press
- Savitch, H. V. (1988). *Post-Industrial Cities: Politics and Planning in New York, Paris, and London* Princeton: Princeton University Press
- Savitch, H. V. , Collins, D. , Sanders, D. & Markham, J. (1993). Ties that Bind: Central Cities, Suburbs, and the New Metropolitan Region *Economic Development Quarterly*, 7(4): 341 - 357.
- Savitch, H. V. & Vogel, R. K Eds (1996). *Regional Politics: America in a Post-city Age* Thousand Oaks: Sage
- Savitch, H. V. & Vogel, R. K (2000a). Paths to the New Regionalism. *State and Local Government Review*, 32(3): 158 - 168
- Savitch, H. V. & Vogel, R. K (2000b). Metropolitan Consolidation versus Metropolitan Governance in Louisville. *State and Local Government Review*, 32(3): 198 - 212
- Savitch, H. V. & Vogel, R. K (2004). Suburbs without a City: Power and City-County Consolidation. *Urban Affairs Review*, 39(6): 758 - 790
- Scott, A. J. Ed (2001). *Global City-Regions: Trends, Theory, Policy*. Oxford: Oxford University Press
- Self, P. (1982). *Planning the Urban Region: A Comparative Study of Policies and Organizations* Tuscaloosa: University of Alabama Press
- Shape, L. J. Ed (1995). *The Government of World Cities: The Future of the Metro Model* New York: John Wiley
- Siegel, F. (1997). *The Future Once Happened Here: New York, D. C. , L. A. and the Fate of America's Big Cities* New York: Free Press
- Stephens, G R. & Wikstrom, N. (2000). *Metropolitan Government and Governance* Oxford: Oxford University Press
- Stoker, G (2004). *Transforming Local Governance: From Thatcherism to New Labour* New York: Palgrave Macmillan
- Swanson, B. (1996). Jacksonville Consolidation and Regional Governance. In Savitch, H. V. & Vogel, R. K Eds *Regional Politics: America in a Post-city*

- Age Thousand Oaks: Sage
- Thomley, A. (2003). London: Institutional Turbulence but Enduring Nation-State Control In Salet, W. , Thomley, A. & Kreukels, A. Eds *Metropolitan Governance and Spatial Planning*: 41 - 56. London: Spon Press
- Tomaney, J. (2002). The New Governance of London: A Case of Post-Democracy *City*, 5(2): 225 - 248
- Tiebout, C. M. (1956). A Pure Theory of Local Expenditures *Journal of Political Economy*, 64: 416 - 424
- Travers, T. (2002). Decentralization London-style: The GLA and London Governance *Regional Studies*, 36(7): 779 - 788
- Travers, T. (2004). *The Politics of London: Governing the Ungovernable City*. Houndmills: Palgrave
- U. S Advisory Commission on Intergovernmental Relations(U. S ACR) (1976). *Improving Urban America: A Challenge to Federalism*. Washington, D. C. : U. S ACR.
- Vogel, R. K. (2007). Rescaling the City: A Comparative Perspective of Metropolitan Reform and Regionalism in Toronto and Tokyo. In Collin, J. P. & Robertson, M. Eds *Governing Metropolises: Profiles of Issues and Experiments on Four Continents*: 259 - 282. Sainte-Foy (Quebec City): Presses de l'Université Laval
- Vogel, R. K & Harrigan, J. J. (2007). *Political Change in theMetropolis* New York: Longman
- Vogel, R. K & Nezelkewicz, N. (2002). Metropolitan Planning Organizations and the New Regionalism: The Case of Louisville *Publius: The Journal of Federalism*, 32(1): 107 - 129.
- Warren, R. , Rosentraub, M. S & Weschler, L. F. (1992). Building Urban Governance: An Agenda for the 1990s *Journal of Urban Affairs*, 14(3): 399 - 422
- Williams, O. (1971). *Metropolitan Political Analysis: A Social Access Approach* New York: Free Press
- Wood, R. C. (1958). The New Metropolises: Green Belt, Grass Roots Versus Gargantua *American Political Science Review*, 52: 108 - 122
- Wood, R. C. (1961). *1400 Governments: The Political Economy of the New York Metropolitan Region*. Cambridge: Harvard University Press

(责任编辑:何艳玲)

CONTENTS

· SYMPOSIUM I

Introduction

..... *Yanling He & Sidong Luo* 1

Urban Politics Then and Now

..... *Clarence N. Stone* 4

Abstract This essay reconsiders systemically theories of urban politics since middle 20th century. In perspectives of regime politics, the author criticizes pluralism urban political theory claimed in Dahl's *Who Governs* to put election at the center of political process, and what Peterson contributed in his *City Limits* that urban politics as servant to the economic imperative. Stone argues that urban governance arrangements in the future should acknowledge that democracy involves deeper issues of inclusion included in public policy agenda. A successful social reform and urban governance depends on the ways in which state, market and civil society intersect and impinge on one another.

Key Words Regime, Pluralism, City Limits, Policy Agenda, Governance

Regionalism Paradigms and Urban Politics

..... *Hank V. Savitch & Ronald K. Vogel* 51

Abstract This review concludes four regionalism paradigms evolved since early 20th century and the relative meaning of metropolitan politics. In perspectives of intergovernmental relations among local units, Savitch and Vogel analyse background of the rising of metropolitan government, public choice, new regionalism, rescaling or reterritorialization, summarize characteristics of the four paradigms and their critics. Furthermore, they suggest the tendency of regionalism in the near future centralized on problems now for regions, and view the tendency as a new chance to the revitalization of urban politics.

Key Words Metropolitan Government, New Regionalism, Rescaling, Reterritorialization

torialization, Governance

The New Vision of Local Governance and the Evolving Roles of Local Governments

..... *Anwar Shah & Sana Shah* 76

Abstract This article traces the evolution and analytical underpinnings of local governance, and outlines analytical approaches to local governance that can be helpful in understanding the role of governments and comparing and contrasting institutional arrangements. It presents stylized models and institutions of local governance as practiced in different parts of the world during past centuries. It suggests that the modern role of a local government is to deal with market failure as well as government failure. This role requires a local government to operate as a purchaser of local services, a facilitator of networks of government providers and entities beyond government, and a gatekeeper and overseer of state and national governments in areas of shared rule. Local government also needs to play a mediator's role among various entities and networks to foster greater synergy and harness the untapped energies of the broader community for improving the quality of life of residents.

Key Words Local Governance, Central-Local Relations, Alternative Models

· SYMPOSIUM II

Introduction

..... *Jun Ma* 107

Overcoming Myths in the Global Public Management Revolution: Lessons for China's Next Thirty Years of Reform

..... *James L. Perry* 110

Abstract In the past three decades, many states have initiated the public management reforms. The reform during the transformation, is influenced by some so-called "myths" which have consequences for governance and accountability. This paper discusses these myths on three aspects: (1) The private sector has a presumed efficiency advantage, (2) Public employees are overpaid and inefficient, (3) The privatization decisions are discrete and have no consequences for governance structures of tomorrow. The myths prevent us from pursuing core