

# 新国家空间框架解读中国空间转型现象的再审视

匡贞胜<sup>1,2</sup>, 孙斌栋<sup>1,2,3,4\*</sup>

(1. 华东师范大学中国行政区划研究中心, 上海 200241; 2. 华东师范大学城市与区域科学学院, 上海 200241;  
3. 崇明生态研究院, 上海 202162; 4. 华东师范大学未来城市实验室, 上海 200241)

**摘要:**作为全球化背景下城市与区域空间转型的主流理论框架,新国家空间(New State Space, NSS)框架已被国内学者应用于诠释中国国家空间重构过程。论文梳理了NSS框架的提出背景、重要概念、主要观点以及国内外相关研究成果,发现NSS框架虽能为碎片化的全球空间治理研究提供一个统一的分析视角与平台,但却可能因概念泛化且缺乏可证伪性、框架固化而难以捕捉繁复情境、复杂化现象问题等潜在缺陷而引发理论本体模糊。同时,中国存在特殊的国土空间行政结构、政府间关系、所有制安排、地方官员晋升机制以及市场经济发展路径,基于欧美背景的NSS框架难以准确解析中国的本地化场景。此外,国内学界对NSS框架涉及的概念术语尚缺乏必要的辨析,在某种程度上存在对本土现象的机械化解读,可能导致难以深入探究多尺度国家空间转型的实际过程与底层逻辑,不能实现国内外学界的深度学术对话,进而无法掌握改革开放以来中国空间转型研究领域的话语权。未来有必要重新审视NSS框架的内涵外延,理性解读中国空间转型的实践,力争以本土化实践为基础,构建更具普适性的理论框架来兼容不同国家的情境,在国际上发出中国学者的声音。

**关键词:**新国家空间;尺度;国家空间选择性;行政区划;空间转型

## 1 问题的提出

新国家空间(New State Space, NSS)框架自正式提出以来,已在多个国家、地区以及领域得到广泛应用,成为一些学者解读国家、区域与城市转型的一个重要理论视角,在学术界产生了较大的影响。近年来,中国学界已经对NSS框架提出的背景、重要概念以及主要观点进行了深入介绍,并对应用此框架重新解读改革开放以来中国的空间转型寄予厚望。从研究成果来看,当前国内有关NSS框架的研究主要集中在以下几个方面:

其一,对NSS框架的背景、内容重要概念进行述评并研判其在中国应用的可行性和必要性<sup>[1]</sup>。

有学者试图通过中国的实际情境对这一略显抽象的理论进行具体化,如罗小龙等<sup>[2]</sup>基于区域管制的视角,认为新国家空间是指国家权力依靠政府组织及其实施的战略政策来实现的作用空间;李樟等<sup>[3]</sup>则认为新国家空间应包括行政管理的空间与政策作用的空间2个方面;陈浩等<sup>[4]</sup>认为国家的干预策略与政策具有明确的空间导向(spatial targeting),这源于国家权力行使的空间性,国家空间是由国家权力的空间组织、国家空间干预政策及其空间效应组成的一整套建构与重构过程,因此NSS框架为研究国家内部空间尤其是城市研究分异提供了可能性与必要性。胡燕等<sup>[5]</sup>则认为新国家空间有尺度重组、柔性边界和扁平化这3个典型特征<sup>[5]</sup>。可见,国

收稿日期:2020-04-13;修订日期:2020-07-16。

基金项目:国家社会科学基金重大项目(17ZDA068)。[Foundation: Major Program of the National Social Science Foundation of China, No. 17ZDA068.]

第一作者简介:匡贞胜(1990—),男,湖南郴州人,博士生,主要从事行政区划与国家治理研究。

E-mail: kuangzhensheng@163.com

\*通信作者简介:孙斌栋(1970—),男,河北阜平人,教授,博士生导师,主要从事城市地理与经济地理研究。

E-mail: bdsun@re.ecnu.edu.cn

引用格式:匡贞胜,孙斌栋.新国家空间框架解读中国空间转型现象的再审视[J].地理科学进展,2021,40(3):511-523.[Kuang Zhensheng, Sun Bindong. Reexamining the explanation of China's spatial transformation from the perspective of new state space framework. Progress in Geography, 2021, 40(3): 511-523.] DOI: 10.18306/dlkxjz.2021.03.014

内相关学者对NSS框架的内涵外延已进行了较为深入的研究并提出了一些独特的见解,充分认可其在解读中国空间转型方面的应用价值。然而当前部分研究在阐释NSS框架内涵外延时,对理论生成背景、框架与适用范围等尚局限于基本介绍,对三者之间的关联及应用情境差异可能带来的隐性问题的探讨,可能引发理论框架在实证研究中被泛化等问题。

其二,应用NSS框架解读、分析与检验中国的战略、政策以及空间转型等现象,以刻画国家、区域与城市空间的尺度重组和地域重构过程<sup>[6]</sup>、空间管制的重大转型以及国家与地方的双向互动<sup>[7]</sup>、国家空间选择性引致的国家空间多维重构<sup>[8]</sup>、功能区与行政区互动过程中政府空间的管理与创新问题<sup>[9]</sup>以及区域政策的演变历程及其特征,指出国家空间选择性(空间发展战略、国家权力与国有资源空间配置)塑造了不平衡的经济格局<sup>[10]</sup>。此外,Xu等<sup>[11]</sup>以中国土地与规划规制的调整为例,强调了中央政府自上而下管制的关键性,Li等<sup>[12]</sup>则以珠三角城市群空间的生成为例分析了国家尺度重组的4种形式,即尺度上移、下移、国家化以及去国家化在其中发挥的重要作用。Sun等<sup>[13]</sup>指出,城市群的崛起催生了新的政府空间管理模式,成为资本与劳动力流动最适宜的空间尺度。还有学者应用NSS框架解读了中国的城市群战略<sup>[14]</sup>以及飞地经济等特定尺度空间生产的逻辑,认为这些是国家空间选择性的具体形式,配置了特殊政策与权力<sup>[15]</sup>。这些实证研究链接了NSS框架与中国空间转型实践,在一定程度上实现了空间转型研究领域的国内外学术对话。然而,一些实证研究(主要是案例研究)对框架中涉及的一些基本概念如城市、城市群、大都市区、国家空间项目(state spatial project)、国家空间策略(state spatial strategy)等缺乏必要的辨析。事实上,由于历史文化、体制机制、产权配置以及市场经济发展路径等不同,中国涉及新国家空间的部分概念与欧美国家背景差异较大,若不加辨析地套用可能会引发诸多误解与分歧。

其三,以NSS框架对改革开放以来的中国行政区划改革进行解读,试图对行政区划调整的各种类型进行尺度理论化。有学者指出,中国的空间经济依然被行政所主导,地方行政等级是影响地方经济发展的重要因素,因此,可以用尺度理论来解释中国城市的行政层级或等级变化<sup>[16]</sup>。譬如Luo等<sup>[17]</sup>运

用NSS框架分析了中国省直管县(县级市)改革过程中的权力重构现象。左言庆等<sup>[18]</sup>分析了行政区划体系各单元之间的尺度变迁关系,认为可以从尺度理论出发来理解中国的行政区划调整。张践祚等<sup>[19]</sup>以广东省为例从尺度重构视角重新解读了行政区划演变的动力机制。还有研究者从NSS框架视角梳理了新中国成立以来或改革开放以来行政区划调整的逻辑<sup>[20]</sup>,认为行政区划改革包括权力重新配置与以中心城市为导向的地域重构2个方面<sup>[21]</sup>。此外,还有学者试图从尺度政治的视角对中国行政区划调整的现象进行了理论化梳理,认为中国行政区划调整有尺度生产和权力的尺度修复这2个过程<sup>[22]</sup>。这些尺度化的研究在一定程度上将有关中国行政区划改革的实践整合到了NSS框架之中,推进了行政区划改革与新国家空间研究领域之间的协调互动。然而,有些研究的解读过程似乎浮于表面,只是运用NSS框架对行政区划调整现象过程进行模拟,缺乏对中国行政区划体制独特性的深入分析,尚未触及行政区划改革研究的深层逻辑,可能难以为当前及未来中国行政区划改革的实践提供足够的理论支撑。

综上,NSS框架为中国城市与区域治理研究提供了一个崭新的视角,国内相关学者已引入NSS框架并应用于区域、城市、城市群、飞地经济、国家政策等中国各个尺度区域治理的实践中,取得了一系列理论与实证研究成果。然而,学界对新国家空间理论的应用研究侧重于事件—过程解析、历史个案研究或对政策的重新解读等,且主要是在NSS框架下运用国家空间性(state spatiality)、国家空间选择性(state spatial selectivity)以及尺度重组(rescaling)等概念重新诠释改革开放以来中国各个尺度的空间转型现象,但对涉及的概念与NSS框架中的相关概念对应性缺乏必要的辨析,对中国情境的历史根植性及其可能产生的路径依赖缺乏充分的理论研究,从而可能导致部分解读过程有些机械和牵强,无法深入探究中国国家空间转型的底层机制及逻辑。其次,国内虽有学者对这个框架的局限性及其不足提出过某些疑问<sup>[1,23]</sup>,尝试基于中国各级政府掌握国有资源并与城市战略配套的能力而做出一些补充与修正,并以中国城市的现实语境为基础提出了国家空间概念和分析框架<sup>[4]</sup>,但却鲜见结合地理学学科与中国社会经济具体情境视角的全面深入反思。事实上,国外部分学者对NSS框架涉及的如



尺度(scale)、尺度重组(rescaling)、尺度政治(politics of scale)等核心概念在诠释社会、经济、政治、文化等实践活动过程的有效性及其内在缺陷也提出了诸多质疑,指出虽然NSS框架解读空间转型现象的文献已逐渐增多,但对尺度概念的理解依然不深,对尺度的应用较为随意且混杂<sup>[24]</sup>。因此,本文承接当前学界对NSS框架的研究成果与方向,试图进一步厘清其在中国情境下应用可能会面临的一些涉及理论框架背景、概念辨析与观点的问题,以重新审视NSS框架解读中国空间转型问题的潜力,进一步推动有关NSS框架研究的国内外对话交流。

## 2 新国家空间框架的背景、重要概念及内涵

NSS框架是对全球化背景下国家空间重构的系统性地理描述<sup>[23]</sup>,其不再聚焦国家之间的利益博弈关系,而是关注与国家内部结构相关的权力配置、尺度层级以及资本循环过程,并将国家空间看作动态的过程而非静止的容器,重视空间的社会性与过程性,强调国家在空间重构中的主动性与积极影响,特别是在区域治理过程中对国家空间选择性的应用,认为国家空间具有动态性、多维性以及能动性,在不同领域与尺度交互过程中不断发生重构<sup>[25]</sup>,这在一定程度上整合了人文地理学中有关国家治理与空间关系的相关理论。

### 2.1 框架的提出背景

20世纪七八十年代,在全球化与新自由主义(neoliberalization)背景下,生产要素快速流动,跨国组织迅速兴起,全球资本积累的方式逐渐发生转变,呈现出去领域化(deterritorialization)与再领域化(reterritorialization)相互交织的局面,社会经济活动不再局限于一定程度上彼此隔离的主权国家疆域内,各种差异性的文化、社会、经济以及民族得以整合在同一个空间之中<sup>[26]</sup>。一方面,交通通讯的迅速发展大大压缩了时空,“流动空间”逐渐成为现实<sup>[27]</sup>,资本在一定程度上得以摆脱地理空间的限制而在全球快速流动;另一方面,资本并不能完全脱离空间领域,必须附加在相对固定的基础设施中而完成新一轮的循环。这一过程使得世界各国都出现了不同形式的国家空间重构现象(state spatial restructuring),超国家和次国家尺度逐渐崛起,如西欧国家权力的下放、欧盟超国家权力的形成、加拿大

的大都市区运动、世界城市的兴起等等,国家中心性在很大程度上被削弱,多尺度的次国家空间崛起<sup>[28]</sup>。与此同时,国家管制模式也发生了剧烈变化,西欧福特—凯恩斯空间主义(spatial Keynesianism)的中央政府主导模式被削弱,在权力下放、规制放松以及公私合营的社会实践中,地方主义开始兴起,重构了国家的行政结构以及调节社会经济的方式。城市逐渐由管理主义(urban managerialism)向企业家主义(urban entrepreneurialism)过渡<sup>[29]</sup>,地方政府通过灵活的、基于城市区位的政策逐渐成为助推地方经济发展的关键角色,中央政府则聚焦于具有全球影响力的重要城市群或大都市区。然而,地方政府自下而上参与竞争,振兴地方经济导致了区域间发展差距扩大、逐底竞争(race to the bottom)等管理危机,导致20世纪90年代后区域主义的复兴以及新区域主义的诞生。

全球化背景下社会经济活动逐渐摆脱空间领域的限制,地方空间逐渐被“流动空间”所替代,这一系列变化促使地理学界开始重新思考空间尺度、关系、制度等相关问题。此后,地理学领域经历了“尺度转向”“制度转向”以及“网络关系转向”等研究方向转变过程。

作为具有空间性的多层次巨型组织,“国家”是政治学、行政学、管理学以及经济学等诸多学科的重要研究对象,并被从阶级、统治、暴力潜能、制度变迁等各个视角进行了解读。传统国家理论体现在“国家中心主义”的认识中,欧洲民族国家建立以后,国家由明确的领域边界所框定,内部划分为若干次级单元,由若干次级国家机构进行管理<sup>[4]</sup>。社会科学中国家空间的概念受到Max Weber思想<sup>[30]</sup>的影响,国家作为明确领域(territory),固定主权空间、国家之间的对立、国家的优先性等被反复强调,国家空间被作为外在于社会过程的场景,被Agnew<sup>[31]</sup>称为领域陷阱(territorial trap),被Brenner<sup>[32]</sup>称为空间崇拜(spatial fetishism),即把国家空间当作一个给定的、固定的、静止且封闭的容器,国家领域(或国家空间)被作为国家概念的一个必要前提而非研究对象,其社会关系的架构过程在很大程度上被忽视。但在有关地方、区域以及全球化的研究中,有学者认为国家已经不再重要,地理正在消失,全球地方化是未来的趋势,忽视国家空间重构而非解体的可能性<sup>[32]</sup>。此外,虽有学者认为国家依然重要,但却并没有深入探讨国家重构空间的具体过程、方

式以及手段。因此,虽然国家空间逐渐成为人文地理学以及随后兴起的新区主义的一个重要研究对象,但研究者并没有摆脱固定时空的国家空间思维<sup>[33]</sup>,致使相关研究难以捕捉到国家在空间重构过程中动态、多维以及主动积极的角色<sup>[1]</sup>。

## 2.2 框架内容、重要概念及主要观点

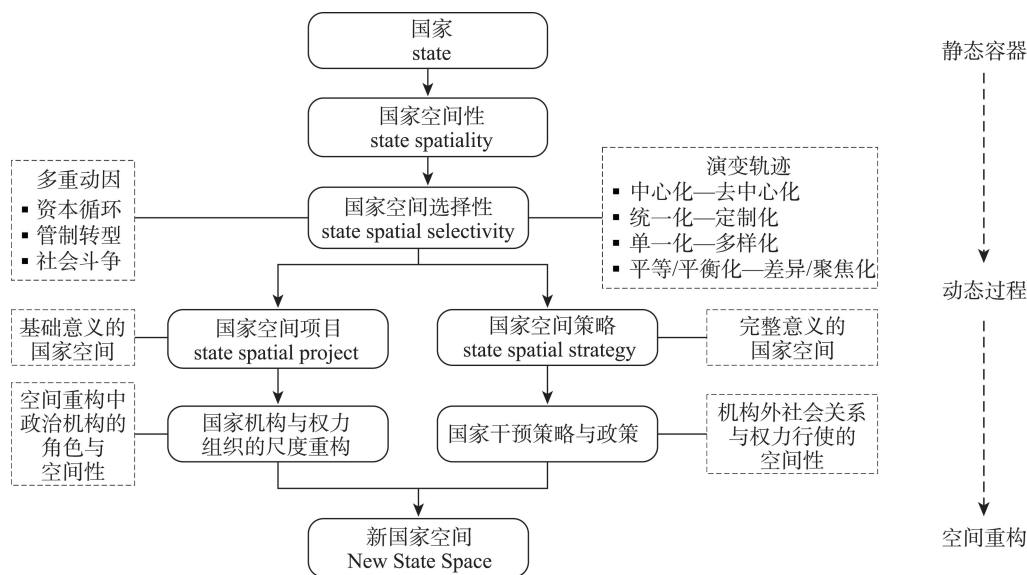
受到列斐伏尔(H. Lefebvre)空间的生产理论(production of space)<sup>[34]</sup>以及大卫·哈维城市过程(the urban process)概念<sup>[35]</sup>的影响,面对全球化过程中的时空压缩现象,Brenner等<sup>[25]</sup>强调国家的社会建构,把尺度(scale)理解为经济、政治、社会活动以及关系的产物,认为国家并没有消亡,空间并没有消失,地理因素虽然被削弱,但国家并非被填充、预先给定的容器,而是资本积累、管制重构以及社会斗争等多重社会过程的舞台、工具与结果。在不同领域与尺度管制策略以及社会斗争中不断发生重构,并嵌入地方与历史演变过程之中。Brenner整合了地理学、行政学、政治学等相关学科有关国家、空间、尺度、战略等概念,以社会建构的国家空间为对象,延伸了国家空间概念的内涵与外延,发展并形成了新的国家空间理论(New State Space),用于解释国家空间的重构过程、动因以及手段<sup>[1]</sup>,并关注其多维重构过程,强调国家的多尺度性及尺度重组过程,认为国家空间是指不同领域、层级的国家组织及其权力关系所形成的一个空间体系,空间重构的趋势与结果都源于国家的主动选择,体现出国家干预项目

(project)与策略(strategy)的空间导向与效应<sup>[36]</sup>。此外,Jones基于策略—关系理论的空间化提出了“空间选择性(spatial selectivity)”的概念,在此基础上Brenner进一步将国家形式、国家项目以及策略进行空间化,并发展了“国家空间选择性(state spatial selectivity)”概念,指出政府为了应对发展过程中的资本、管制、治理、社会斗争等问题,通过调整空间的属性配置选择性地重构国家空间,这为理解城市与区域治理提出了新的研究视角和方法<sup>[14]</sup>。

在有关NSS框架的理论与实证文献中,一些重要概念如国家空间(state spatiality)、国家空间选择性(state spatial selectivity)、国家空间策略(state spatial strategy)、国家空间项目(state spatial project)、国家空间重构(state spatial restructuring)等总是频繁出现且密切相关,因此有必要进行梳理,以厘清国家空间重构的过程(图1)。

由图1可见,国家受到资本循环、管制转型、社会斗争等多重动因激发,在中心化—去中心化、行政统一化—行政定制化、尺度单一化—尺度多样化、平等/平衡化—差异/聚焦化的持续、双向变动中实践空间的选择性项目与策略。这一过程包括内外2个方面与多个领域的重构,内部是国家机构与权力组织的尺度重组,外部则是国家的干预策略与政策的空间效应,最终完成一轮国家空间重构,形成新的国家空间。

综上所述,新国家空间理论承接了20世纪后期



注:根据Brenner<sup>[25]</sup>、马学广等<sup>[1]</sup>的研究整理而成。

图1 新国家空间框架的相关概念及其关联

Fig.1 Core concepts of the new state space framework and their relationships



地理学领域的“尺度转向”“空间转向”“关系转向”以及“制度转向”等研究方向,整合了全球地方化(glocalization)、尺度重组(rescaling)、策略—关系国家理论(strategic-relational state theory)<sup>[37]</sup>、尺度政治(politics of scale)<sup>[38]</sup>等方向的研究成果,成为诠释全球化背景下区域与城市空间重构的复杂理论体系。其中国家空间过程(state spatial process)主要表现在3个方面<sup>[1]</sup>:其一是国家空间构造的多元性,如国家机构的尺度分化、国家政策的空间效应等,中央政府机构主动推动有关内部政府间层级或等级重组的政策,因此不同尺度的政府机构积极参与到推动全球化的过程中<sup>[25]</sup>;其二是国家在资本、竞争、权力等因素的推动下对国家空间选择性(state spatial selectivity)的大量运用,体现出国家在空间重构中的主动性,如通过空间规划与地理偏好性的政策(locationality prejudiced policies)引导资本,推动资本的社会循环;其三是国家空间重构的分层以及与地方、历史等相关的路径依赖特性。国家空间的重构并不是一次性完成的,而是在分层过程中通过实施新的国家空间项目与策略叠加完成的,具备路径依赖的特性,并由于不同尺度或领域不均衡的分布与效果形成了差异性的制度形态。因此,新国家空间的形成与资本主义背景下产生的区域不均衡发展密切相关<sup>[33]</sup>。

综合来说,新国家空间的主要观点包括:①国家并非静止、预先给定的“容器”,而是动态、多维的空间过程,通过不同领域与尺度的管制策略与社会政治斗争而不断重构<sup>[36]</sup>。②全球化背景下,国家并未消亡,空间也未消失,但空间在发生剧烈的重构,而国家(政府)在这个过程中依然发挥着不可替代的主动性作用<sup>[25]</sup>。③国家对各个尺度的空间重构存在重要影响,在资本循环、管制重构以及社会斗争的背景下,空间重构的趋势与结果源于国家的空间选择性,即国家通过赋予特定地理空间优先的权力、优惠的政策以及各类战略性资源来推动其高速发展<sup>[39]</sup>。④作为新国家空间理论的核心概念之一,国家空间选择性有基础意义与完整意义之分。基础意义指国家空间项目(state spatial project),主要关注国家机构与权力组织的尺度重构,强调空间重构中的政治机构的角色与空间性<sup>[33]</sup>;完整意义指国家空间策略(state spatial strategy),聚焦国家机构外的社会关系,关注国家权力行使的空间性,主要体现为国家干预策略与政策的空间导向及空间效应,

如各类引导资本流向的产业政策、空间政策等<sup>[36]</sup>。⑤国家空间重构是再领域化(reterritorialization)、再边界化(rebordering)以及尺度重组相互交织的过程,分别指国家组织功能的重构、地理边界的重构以及多尺度地理层级的形成<sup>[36]</sup>。⑥国家并非仅为国家尺度,而是多尺度的一个连续空间,包括次国家、区域、城市群、大都市区、城市等<sup>[26]</sup>。⑦资本通过固定在基础设施上开展新一轮循环,空间是支撑全球资本循环的关键要素,体现在世界城市、都市连绵区、区域中心城市等次国家空间的崛起,这一过程深刻重构了国家空间<sup>[32]</sup>。⑧国家是空间上分化的、缺乏一致性的制度实体,为了在空间上实现功能的整合,国家必须通过国家空间项目对不同尺度或领域的组织机构进行调节,通过国家空间策略对空间中的资本积累和社会斗争进行干预<sup>[26]</sup>。

### 3 新国家空间框架的潜在缺陷

虽然近年来国内外已有大量关于NSS框架的理论与实证分析,取得了丰富的研究成果,但根植于地理学尺度社会化理论基础上的NSS框架在解读政治、经济、社会、文化等的空间转型时存在一些固有缺陷,很可能会降低理论的实用价值,产生一些混乱与困惑。

#### 3.1 概念有泛化趋势且缺乏可证伪性

NSS框架的核心概念是尺度社会化及其相关概念。随着应用研究的逐渐增多,概念的界限开始模糊。当尺度概念理所当然地拓展到城市、区域、全球、国家以及地方层级(levels)的时候,尺度成为了一个有影响力的批判性理论假说<sup>[40]</sup>。然而,尺度理论在规模与层级之间形成了逻辑上经不起推敲的区分,在宏观与微观、地方与全球之间进行了可靠性存疑的划分,并构建了一个空间科学导向的网格化认识论,把事件、对象和过程限制在尺度容器里面<sup>[41]</sup>。因此,虽然Brenner把尺度作为认识论而生产的以及依情况而定的,但在实际研究中他却把尺度作为真正的实体来分析<sup>[40]</sup>。作为认识论的尺度,被社会化后其意义逐渐泛化,似乎什么现象都可以解释,什么问题都可以沾上边,这是社会科学概念被主观化后必然会出现的问题<sup>[42]</sup>。如果一个理论框架缺乏清晰的研究对象、概念、逻辑等本体,那么知识的使用者往往会感到困惑。如果研究对象无所不包,那么必然可以分类细化为更抽象的其

他概念,NSS框架的应用价值也将被弱化。此外,虽然这个框架把国家空间项目、国家空间策略与尺度、领域相结合,形成了4组基本要素的动态框架来分析国家空间选择性的演变轨迹<sup>[1,36]</sup>,但依然缺乏一个适合检验国家空间变迁因果关系的有效工具<sup>[23]</sup>。也就是说,整个框架是构建在认识论基础之上的,并非为反映事物因果关系而发展出的逻辑工具,可能在某种程度上缺乏一般理论所具有的预测性与前瞻性。虽然众多学者以国家、区域、城市的转型案例为这个框架提供了实证支撑,但实质上泛化的尺度、空间概念中依然存在一个不可证伪的难题,导致理论框架的有效性受到某种程度的质疑。Marston等<sup>[41]</sup>对此进行了批判,认为由于尺度概念根深蒂固的弱点,它应该被抛弃并被其他能避免“预先决定层次或无边界”的概念所替代。随着理论与实践的碰撞,学界越来越担忧理论化的空间尺度由于其多重的、矛盾的以及有疑问的内涵而成为一个笨拙且不实用的概念<sup>[40]</sup>。也就是说,即使NSS框架是一个有价值的研究框架,也亟待在一定程度上收缩并明确概念的研究对象与使用场景。

### 3.2 固化的理论框架难以捕捉复杂情境

列斐伏尔(H. Lefebvre)曾经警告过尺度是方法性的而非理论性的<sup>[43]</sup>,其他马克思主义者也批判过当前NSS框架以政府为中心的结构—规制框架取代其他的中心可能面临的封闭化问题以及局限于尺度政治中的资本力量与国家等问题,这将会替代开放而内涵丰富的政治经济空间理论,导致教条化的结构—功能马克思主义<sup>[44]</sup>。事实上,这个框架由于明显强调单一维度政治—经济的社会化空间,把国家空间重构作为经济转型的直接结果而受到质疑<sup>[45-46]</sup>。此外,把尺度作为一个给定的层级、平台或者政治中的场所,通过强行消除空间异质性和颗粒性以及过度简化社会行动者与事件的复杂和多重空间区位性,极大地摧毁与扭曲了一系列社会空间过程<sup>[40]</sup>,这与地理学“尺度转向”之前的“领域陷阱”以及“空间崇拜”又有何区别呢?在以全球化下西欧城市治理与国家尺度重构为背景发展起来的NSS框架中,虽然也涉及空间重构分层、权力再中心化等更复杂的国家重构策略与趋势,但西欧国家在全球化过程中的分权化过程(尺度下移,主要是欧盟建立后国家边界的模糊化以及城市、城市群或大都市区权力的强化引发的次国家空间崛起)被反复论述或论证,这可能会诱导部分研究者将复

杂历史背景下的空间转型现象过度简化以嵌入NSS框架(考虑到话语体系掌握在以欧美学者为主体的学术期刊中),这样的研究成果虽容易得到西方学者的认同并顺利发表,但无形之中会部分脱离研究语境。虽然在全球化背景下,要素流动加速,世界各地地理空间、景观差异逐步缩小,时空压缩效应明显,但各个国家和地区存在差异性的制度发展路径、文化宗教背景以及经济社会基础,导致在国家空间转型过程中受到不同因素的制约,在纷繁复杂的政治压力下,权力的重构很难用“上移”“下移”等术语概括。即使所有国家都暴露在全球化背景中,但由于国内政治环境、经济制度以及历史条件差异,政府对全球化的反应却可能存在较大的差异,比如东亚地区的新自由主义以及资本主义(发展型政府模式)与欧美相对自由的资本主义模式就存在较大的差异,分权化(次国家空间的崛起)不一定是累积策略的前提条件<sup>[47]</sup>。此外,基于社会建构尺度的NSS框架缺乏对社会行动者的分析<sup>[48]</sup>,如果承认国家是一个由多层次、多部门、多机构的次国家系统组成且存在利益冲突的巨型组织,那么国家与次国家、中央政府机构与地方政府机构、公共机构与社会结构的行为就更加复杂。这必然促使研究者根据实际情境对NSS框架进行必要的修正,不可避免导致NSS框架的碎片化问题,很可能会产生反噬效应,降低理论框架的整体性以及实用价值。

### 3.3 有把现象与问题复杂化的隐忧

NSS框架试图整合尺度、制度、空间生产等理论并把城市、区域、国家等概念进一步理论化,从而为全球化背景下世界各国离散的城市与区域研究提供一个统一的理论框架,其出发点无疑是正确的,毕竟当下匮乏的理论研究成果正在制约城市与区域相关的实证分析。然而,为了提升框架的适用性,NSS框架整合了多学科知识,改变了人文地理学的知识内容与结构,可能引发地理学本体模糊现象。当尺度是多层次、重叠、混杂以及相互渗透的,同时又能表征关系的时候,我们不得不开始怀疑这个地理学术语是否能超越其本身的物理意义去解读国家的权力重构<sup>[49]</sup>。Moore<sup>[40]</sup>认为,地理尺度特别是那些根植于政治—经济传统解读的缺陷,是在缺乏思考的情况下把尺度作为分类分析的方式实质性融入日常实践。由于与其他各学科概念的混合,有关尺度的概念术语诸如“尺度政治(politics of scale)”“尺度重组(rescaling)”“尺度生产(the produc-



tion of scale)“社会尺度再生产(reproduction of social scales)”“尺度锁定(scalar fixes)”“尺度跃迁(scale jumping)”等,其本身的抽象性与复杂性使得在某种程度上把现象与问题复杂化了,导致理论化之后的现象诠释比现象本身更复杂,不可避免地产生不少混乱与困惑<sup>[40]</sup>,这在很大程度上违背了理论研究的初衷(理论化的目标应该是简化现象与问题),也在某种程度上限制了NSS框架的适用性和理论价值。这可能也是整个人文地理学科体系所面临的一个普遍性问题,地理学引入了大量社会学、政治学、哲学等领域的概念或理论,初看起来让人耳目一新,但有些可能是一种“新瓶装旧酒”的文字游戏,无助于实际问题的解决。

#### 4 新国家空间框架解读中国空间转型问题的局限性

NSS框架摒弃了全球化背景下各级政府是缺乏权力的受害者的观点,承认地方政府在国家空间重构中的积极角色,但在这个框架下中央政府仅在积极放弃权力,这似乎并不符合很多国家如中国、韩国以及日本等东亚国家或地区的现实情境。Varró<sup>[50]</sup>在研究匈牙利的国家空间转型后认为,NSS框架下的策略—关系国家理论(strategic-relational state theory, SRST)并不能对国家政治的复杂性给出一个满意诠释,这根植于这个框架在面对政治时的经济优先性认识论,可能在研究非西方国家如东欧社会主义转型国家、东亚发展中国家的时候遇到困境。此外,欧美国家空间重构主要依赖于全球化过程中自下而上的资本驱动,中央政府只进行宏观调控,这与中国社会经济情境存在诸多差异。由于历史文化、体制机制、产权配置以及市场经济发展路径等不同,NSS框架在中国的适应性存在一定障碍。事实上,部分运用NSS框架研究中国空间转型问题的学者已经认识到此框架下中国实践的独特之处并进行了详细阐释<sup>[4,16]</sup>,然而这种逐渐增多的附加特殊性却让我们不得不开始反思采用NSS框架解读中国空间转型的局限性。

##### 4.1 国土空间行政结构差异所导致的概念对应性问题

在单一制中央集权体制的国家结构下,中国的区域空间结构与行政框架体系高度统一,行政区划功能与西方发达国家有着显著差异。由于行政与

政治过程高度一体化,中国的行政区划体系有更严格的等级与层级结构,会对地方政府行为产生强大的影响。新中国建立后,依据计划经济等级体系相应建立了直辖市—副省级市(计划单列市)—地级市—副地级市—县级市完整的城市等级体系<sup>[51]</sup>,城市等级决定着行政权限大小与政府间关系定位,从而在一定程度上影响公共资源的配置,进而作用于一个地区的经济空间。此外,与西方自治市不同,中国实行“行政市”与“广域市”制度,城市或地方政府缺乏自治性,城市政府只是行政体制中的一个层级,属于国家行政区划体系的一部分<sup>[4]</sup>,市本身既从属于上级行政单元(省、自治区),又管辖下级行政单元(区、县、乡镇等)。这就导致中国的城镇(直辖市、地级市、县级市、市辖区、镇)只是法律意义上的城市政区类别,实质上包含着大量的农村地区,地理形态与政区类型并不一致<sup>[52]</sup>,这与国外的“town”“city”“municipality”或“borough”内涵有较大的区别,存在概念相同但所指不同或差异较大的情况。类似的问题也同样体现在其他相关的概念如城市群(city cluster/region)、大都市区(metropolitan area)、城市地区(urban area)、城市化率(urbanization ratio)等概念术语,然而中国的这些空间现象很多是规划性的(存在华而不实倾向)而非空间上呈现出的实际状态,这与欧美国家存在一定的区别。这种相同概念(术语)由于内涵差异最终落在不同的现象问题之上,在中国人文地理学大量引进外来概念时期更为突出,概念虽在中国情境中有所指代,但不同场景中其内涵与外延已发生变化,必然引发经验与理论的断裂,成为国内外学术交流上的障碍,若机械移植有可能加剧理论本体的危机<sup>[53]</sup>。因此,NSS框架中的背景、概念、内涵、外延等有必要在中国情境下进行重新审视与界定,以厘清概念间的关联,进一步规范其适用范围。

##### 4.2 所有制差异所引发的空间重构分析维度问题

制度环境与空间现象存在密切的关联,空间的开发不是单纯的物质性问题,更与政府的制度安排、政策选择以及战略目标关系密切<sup>[54]</sup>。在NSS框架中,城市空间从纯粹的活动容器转变为发展资本、经营手段与战略工具,既是“物质空间”,又是“社会空间”<sup>[55]</sup>。然而,所有制差异决定了中国与欧美国家空间转型过程中的行动者不一致,进而可能引发研究维度的差异。土地公有制意味着行政区划调整会影响土地所有权在政府间的归属<sup>[56]</sup>,而在

“耕地红线”的硬约束下,建设用地指标成为地方政府发展本地经济的稀缺资源,政区调整会直接影响地方政府的建设用地指标和土地收益,进而对一个地方的发展空间产生深远影响。此外,西方背景中的新国家空间强调横向多维度层次,而中国的城市与区域主要以纵向层级或等级形式存在,政治权力的重构能够通过行政区划调整得以实现。因此,中国的行政区划改革往往被作为国家空间战略来处理国家和地方的政治与经济变迁<sup>[16]</sup>,行政区划已经超越了对广袤国土范围划分的范畴,被细化为空间范围、行政等级、政府驻地、隶属关系、政区性质等诸多要素,成为国家统治的一个工具和实现国家行政管理的手段<sup>[57]</sup>。可见,在应用NSS框架分析中国的区域与城市空间重构时,行政区划体制是一个无法绕过的研究对象,而这是西方市场经济主导的环境中较少关注的维度。事实上,中国行政区划体制的这一特征已被部分研究者所察觉<sup>[4,23]</sup>,然而尚未进行有针对性的深入分析。若在应用NSS框架之前缺乏对中国行政区划体制独特性质的把握,则难以实现框架搭建与实证研究间的双向支撑,只能机械地对行政区划调整过程进行模拟,而无法真正理解改革开放以来中国行政区划改革背后纷繁复杂的底层逻辑。

另一方面,中国土地在产权上存在城市与农村双轨制,在供应上存在“划拨”与“拍卖”2种方式,地方政府可以直接干预或主导城市空间的发展,而土地的获得、居民的安置以及信贷的获取都需要地方政府的参与,政府往往替代市场并垄断政治与社会资源<sup>[58]</sup>。因此,与西方国家不同,中国的国家空间重构更多反映的是不同层级政府而不是政府、企业和社会之间关系的变迁,触发国家空间转变的并非类似于欧美国家的全球经济重构、经济衰退等政治经济因素,也不一定是资本积累自发形成的产物,而是根植于中国“行政区经济”的深层次问题<sup>[23]</sup>。也就是说,土地公有、央企、政策性银行信贷、地方性国企的存在意味着中国与NSS框架下的欧美国家可能存在不同的空间转型分析维度。中国现实情境与基于欧美社会相对成熟的市场经济提出的NSS框架存在较大差异,这种强行政力量作用于城市空间开发的过程以及由此引发的空间效应在西方语境中缺乏关注。

#### 4.3 复杂关系情境下空间转型内在驱动力解析问题

中国的空间转型涉及自上而下的官员选拔模

式、层级控制的政府间纵向关系、逐底竞争(race to the bottom)的政区间横向关系、城市增长联盟等复杂权力运作方式,并在此过程中形成了独特的空间转型实践。中国的官员选拔机制与西方地方选举制度存在较大区别,随着经济发展取代阶级斗争成为中国的主流意识形态,在以层级控制、高度集中、自上而下及行政发包为特征的人事任命体系中<sup>[59]</sup>,对地方官员的考评标准也逐渐偏向于量化考核如经济增长、财政收入、招商引资等更易获得的指标。在以“经济建设为中心”的晋升锦标赛中<sup>[60]</sup>,央地关系、地方官员的行为模式、上下级政府关系以及政区间横向关系都体现出本地化特色,与西方话语体系中的领地竞争(territorial competition)表面看起来虽然很相似,却存在结构与功能性差异<sup>[61]</sup>。西欧国家的领地竞争是自上而下推行且受到中央政府的管制;美国则是联邦制下各个州/城市的自发竞争,与城市增长联盟或增长机器(growth coalition/machine)息息相关,联邦政府置身事外,既不鼓励,也无管制;而中国的领地竞争也被称为“行政区经济”现象<sup>[62]</sup>,既是中央政府经济增长政策的推动,也是地方官员为了自身职业前途而自发的行为,还可能是地方官员与资本势力结成的城市增长联盟。这就导致了即使是学术话语中盛行的城市企业主义(urban entrepreneurialism),福特—凯恩斯主义崩溃后的西方国家与改革开放后中国的城市企业主义也存在很大差异,这些差异既不体现在动力机制上,也不是在做法上,而是在形成政治经济环境的约束与资源、产权制度以及行事惯例等方面<sup>[63]</sup>。与欧美主要由市场力量与资本主义充斥国家空间重组过程不同,虽然改革开放40多年以来,中国经历了与西欧国家二战后类似的全球化、市场化以及分权化的三重互动<sup>[64]</sup>,且城市治理模式也都从管理主义转向了企业主义,但由于中国各级政府掌握着土地、国有企业以及地方性银行等重要资源以及强大的行政权力,空间重构在很大程度上依赖于自上而下的政策或权力驱动<sup>[16]</sup>。譬如对于城市群或大都市区的构建,虽然加拿大、美国、西欧等地区也出现了城市兼并与管制层级重构的过程,但西方国家的推动力是公共物品的有效供给,而中国城市群的构建则是中央政府运用偏好性的政策、官员轮换调动、央企巨型投资等进行强力推动,在此过程中的政区兼并更倾向于获得建设用地或暂时缓和政区间恶性竞争,地方政府缺乏通过构建横向关系来发



展城市群的动力。

此外,在中央与地方、上下级政区、横向政区、社会行动者之间关系复杂情境下,中国的空间转型不是单独的、碎片化的过程,而是架构在整体性体系基础上,由宏观制度政策、城市规划、行政区划改革、公共服务供给等塑造的分等级、有层次、次序与功能区分的“差序空间”,这是一个非水平的、纵横交织的空间结构<sup>[65]</sup>,其过程难以简单用分权化语境下的管制“上移”“下移”等来表述。因此,国家空间重构行动是复杂情境下的网络化交织过程,然而NSS框架强调资本积累、权力组织、国家管制等结构性因素,存在“纵向—横向”视角研究倾向,缺乏网络化的分析视角,可能难以概括地方上特定的演变趋势和驱动力<sup>[66]</sup>,往往需要简化处理中国的空间政策、行政体制改革、上下级政府关系互动等实践活动。因此,NSS框架所提供的“结构—功能”分析方式固然重要,却也无法回避其在分析中国地方化的各类社会行动者内在能动性方面所面临的困难。

从历史沿承的视角来看,构建在封建领主制基础之上的西方社会有长期的自由资本主义传统,因此国家干预因资本循环导致的空间不平衡发展的战略、政策以及项目等在欧美学者的话语中是较新的行动(initiatives)。然而对于有着长达2000多年中央集权传统的中国来说,政府在社会经济生活中本来就占据着主导地位,政府干预空间转型的相关战略与政策司空见惯,并不是一个新现象。对于此类现象问题,管理学、政治学、经济学、地理学等学科已经创造了诸如“行政区经济”“行政发包制”“晋升锦标赛机制”“差序空间”等本土化的概念来刻画。建构在欧美等西方国家空间转型现象基础上的NSS框架也许对中国空间转型的理解并非一个必要的视角,若为了与国外地理学界对话而刻意机械运用其来解读中国的空间转型现象,虽然能让国外研究者无障碍地了解中国空间转型过程,但在框架之下是存在巨大差异的行政结构、动力机制以及权力运作方式,有可能对他们理解中国的空间重构的底层逻辑产生误导,不利于国内外学者间的真正对话,更使得中国学者无法发展出根植性的原创理论来获得基于本土空间转型研究的话语权<sup>[67]</sup>。

## 5 结论与讨论

作为融合了20世纪后期地理学“尺度转向”“关系转向”“制度转向”的理论框架,NSS理论整合了

地理学、政治学、管理学有关国家、尺度、战略、空间等概念,为全球碎片化的区域与城市、国家与地方转型研究提供了一个统一的分析框架和视角,推动了空间转型与治理领域不同学科、地域与背景之间学者的对话与交流,在城市理论批判领域发挥了重要的作用,也为解读改革开放以来中国高速城镇化背景下的空间转型提供了分析框架、研究视角和方法工具。本文述评了国内外有关NSS框架的理论和实证研究,充分认可其理论与实践价值。然而,基于对已有文献的梳理以及中国情境的认知,本文认为NSS框架在解读空间转型问题方面存在概念泛化且缺乏可证伪性、框架逐渐固化导致难以捕捉复杂的现实情境以及把现象与问题复杂化等潜在缺陷。另一方面,中国有着特殊的社会历史、经济改革背景以及国土空间行政结构,但当前学界有关城市与区域转型的研究中对涉及与NSS框架对应的概念缺乏必要的辨析,对中国情境的历史根植性及其可能产生的路径依赖缺乏充分的理论研究,从而可能导致解读过程有些机械和牵强,无法深入探究中国国家空间转型的底层机制及逻辑。

此外,一些运用NSS框架诠释中国空间转型过程的研究存在简单问题复杂化倾向。研究主体建立在新国家空间框架结构、概念术语以及分析模式之上,在主体之下的论述却在某种意义上是中国特有的(或是在中国语境下才会发生的),但有时候似乎把这个框架拿掉之后并不影响观点的表达,反而更通俗易懂。那么,根据奥卡姆剃刀定律(如无必要,勿增实体),可能部分论文采用NSS框架的必要性就值得商榷了。事实上,这涉及社会科学的一个更深层次问题与争论,即现象问题与理论架构之间的关系。本文认为,理论研究需要回归现象问题,改革开放40多年来全球化、市场化与分权化背景下的中国高速城镇化带来了社会经济空间的巨大变迁,为地理学领域研究者提供了诸多理论建构与应用的场景,这要求我们不能仅依靠舶来的“标准理论”来构建地理学科本体论(ontology)的研究体系,而有必要尝试去发展契合中国实际的根植性理论框架,甚至需要基于本土化实践构建更具包容性的普适性理论,以更好地回应新时代的特定问题,否则将长久沦为给欧美学者的理论框架提供注解的角色。

理论框架只有关注某些核心议题才能实现学科思想的沿承与创新,本体的模糊可能让NSS框架

陷入合理性危机,进而掩盖其在人文地理学中的空间意义。当理论框架的思想脉络被剥离后,NSS框架就只剩工具属性而非理论建构,只是在形式上统一了研究范式与理论框架,切割了人文地理学知识的本体,必然陷入工具化与教条化的旋涡之中。由于框架本身与中国场景下的社会环境缺乏逻辑关联,可能最终反而无法刻画中国空间转型的真实面貌,还可能导致大量学术讨论陷入似是而非的“玄学”争论之中,不能真正实现知识的生产,难以给实践问题提供理论支撑与实际指导。此外,二战后开启的70余年的全球化时代在21世纪遭遇逆全球化趋势的挑战,无论是国家、区域还是城市的未来转型都出现了复杂局面,建立在全球化时空压缩背景下的NSS框架也将随之遭遇一系列的困境和挑战,这不得不引起地理学界广大科研工作者的高度重视。

**致谢:**匿名审稿专家的意见有助于本文的修改完善,在此表示感谢。

#### 参考文献(References)

- [1] 马学广,李鲁奇.新国家空间理论的内涵与评价[J].人文地理,2017,32(3): 1-9. [Ma Xueguang, Li Luqi. A summary and review of the framework of new state space. Human Geography, 2017, 32(3): 1-9.]
- [2] 罗小龙,沈建法,顾朝林.中国城市区域管治重构:国家·市场·社会[M].南京:东南大学出版社,2015: 158. [Luo Xiaolong, Shen Jianfa, Gu Chaolin. Restructuring urban-regional governance in China: State, market and society. Nanjing, China: Southeast University Press, 2015: 158.]
- [3] 李祚,吴缚龙,黄贤金.解析我国区域政策的演变:基于国家空间选择变化的视角[J].现代城市研究,2015(2): 2-6. [Li Yi, Wu Fulong, Huang Xianjin. Decoding the changing regional policy in China: State spatial selectivity shifts in contemporary China. Modern Urban Research, 2015(2): 2-6.]
- [4] 陈浩,张京祥,李响宇.国家空间分异与国家空间视角的中国城市研究思路初探[J].人文地理,2017,32(5): 9-16. [Chen Hao, Zhang Jingxiang, Li Xiangyu. An exploration to state spatial differentiation and Chinese urban studies through the lens of state space theory. Human Geography, 2017, 32(5): 9-16.]
- [5] 胡燕,孙羿.新自由主义与国家空间:反思与启示[J].经济地理,2012,32(10): 1-6, 35. [Hu Yan, Sun Yi. Neoliberalism and state spatiality: Reflection and implications. Economic Geography, 2012, 32(10): 1-6, 35.]
- [6] Shen J F. Scale, state and the city: Urban transformation in post-reform China [J]. Habitat International, 2007, 31(3/4): 303-316.
- [7] Chen H, Zhang J, Li X, et al. Rescaling as a leading national transformation project: Decoding state rescaling in China's changing central state-led regional planning [J]. China Review, 2014, 14(1): 97-124.
- [8] Wu F L. China's emergent city-region governance: A new form of state spatial selectivity through state-orchestrated rescaling [J]. International Journal of Urban and Regional Research, 2016, 40(6): 1134-1151.
- [9] 陈浩,张京祥.功能区与行政区“双轨制”:城市政府空间管理与创新:以南京市为例[J].经济地理,2017,37(10): 59-67. [Chen Hao, Zhang Jingxiang. Rising dual system of functional territory and administrative territory: Unraveling the spatiality of urban state and its transformation based on the case study of the city proper of Nanjing. Economic Geography, 2017, 37(10): 59-67.]
- [10] 陈浩,王莉莉,张京祥.国家空间选择性、新城新区的开发及其房地产化:以南京河西新城为例[J].人文地理,2018,33(5): 63-70. [Chen Hao, Wang Lili, Zhang Jingxiang. State spatial selectivity and the property-led development of urban new town in China: A case study of Hexi new town in Nanjing. Human Geography, 2018, 33(5): 63-70.]
- [11] Xu J, Wang J J. Reassembling the state in urban China [J]. Asia Pacific Viewpoint, 2012, 53(1): 7-20.
- [12] Li Z G, Xu J, Yeh A G O. State rescaling and the making of city-regions in the Pearl River Delta, China [J]. Environment & Planning C: Government and Policy, 2014, 32(1): 129-143.
- [13] Sun Y, Chan R C. Planning discourses, local state commitment, and the making of a New State Space (NSS) for China: Evidence from regional strategic development plans in the Pearl River Delta [J]. Urban Studies, 2017, 54(14): 3281-3298.
- [14] 马学广,唐承辉.新国家空间理论视角下城市群的国家空间选择性研究[J].人文地理,2019,34(2): 105-115. [Ma Xueguang, Tang Chenghui. Study on state spatial selectivity of urban agglomeration from the perspective of new state space theory. Human Geography, 2019, 34(2): 105-115.]
- [15] 李鲁奇,马学广,鹿宇.飞地经济的空间生产与治理结构:基于国家空间重构视角[J].地理科学进展,2019,38(3): 346-356. [Li Luqi, Ma Xueguang, Lu Yu. The production and governance structure of enclave economy: From the perspective of state spatial restructuring. Progress in Geography, 2019, 38(3): 346-356.]
- [16] Ma L J C. Urban administrative restructuring, changing



- scale relations and local economic development in China [J]. *Political Geography*, 2005, 24(4): 477-497.
- [17] Luo X L, Cheng Y Q, Yin J, et al. Province-leading-county as a scaling-up strategy in China: The case of Jiangsu [J]. *China Review*, 2014, 14(1): 125-146.
- [18] 左言庆, 陈秀山. 基于尺度理论视角的中国城市行政区划调整研究 [J]. *天津行政学院学报*, 2014, 16 (3): 27-33. [Zuo Yanqing, Chen Xiushan. Research on the administrative division from the perspective of scale theory. *Journal of Tianjin Administration Institute*, 2014, 16(3): 27-33. ]
- [19] 张践祚, 李贵才, 王超. 尺度重构视角下行政区划演变的动力机制: 以广东省为例 [J]. *人文地理*, 2016, 31(2): 74-82. [Zhang Jianzuo, Li Guicai, Wang Chao. Dynamic mechanism of administrative division adjustment under the context of scale rescaling: The case of Guangdong Province. *Human Geography*, 2016, 31(2): 74-82. ]
- [20] 王佃利, 于棋. 国家空间的结构调试: 中国行政区划 70 年的变迁与功能转型 [J]. *行政论坛*, 2019, 26 (4): 5-12. [Wang Dianli, Yu Qi. Structural adjustment of state spaces: Functional transformation and change logic of administrative division in China in the past 70 years. *Administrative Tribune*, 2019, 26(4): 5-12. ]
- [21] 吴金群, 廖超超. 我国城市行政区划改革中的尺度重组与地域重构: 基于 1978 年以来的数据 [J]. *江苏社会科学*, 2019(5): 90-106, 258. [Wu Jinqun, Liao Chaochao. Scale reorganization and regional reconstruction in the reform of urban administrative division in China: Based on data since 1978. *Jiangsu Social Sciences*, 2019(5): 90-106, 258. ]
- [22] 王丰龙, 刘云刚. 中国行政区划调整的尺度政治 [J]. *地理学报*, 2019, 74(10): 2136-2146. [Wang Fenglong, Liu Yungang. "Politics of scale" in Chinese administrative division adjustment. *Acta Geographica Sinica*, 2019, 74 (10): 2136-2146. ]
- [23] Li Y, Wu F L. The transformation of regional governance in China: The rescaling of statehood [J]. *Progress in Planning*, 2012, 78(2): 55-99.
- [24] Howitt R. Scale and the other: Levinas and geography [J]. *Geoforum*, 2002, 33(3): 299-313.
- [25] Brenner N. Urban governance and the production of new state spaces in Western Europe, 1960-2000 [J]. *Review of International Political Economy*, 2004, 11(3): 447-488.
- [26] Brenner N. Globalisation as reterritorialisation: The rescaling of urban governance in the European Union [J]. *Urban Studies*, 1999, 36(3): 431-451.
- [27] Castells M. Grassrooting the space of flows [J]. *Urban Geography*, 1999, 20(4): 294-302.
- [28] 魏成, 沈静, 范建红. 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 [J]. *城市规划*, 2011, 35(6): 28-35. [Wei Cheng, Shen Jing, Fan Jianhong. Rescaling: Role Changing of the state and spatial production strategy of region in the globalization era. *City Planning Review*, 2011, 35(6): 28-35. ]
- [29] Harvey D. From managerialism to entrepreneurialism: The transformation in urban governance in late capitalism [J]. *Geografiska Annaler: Series B, Human Geography*, 1989, 71(1): 3-17.
- [30] Weber M. *Essays from Max Weber* [M]. London, UK: Routledge & Kegan Paul, 1946: 171-179.
- [31] Agnew J. The territorial trap: The geographical assumptions of international relations theory [J]. *Review of International Political Economy*, 1994, 1(1): 53-80.
- [32] Brenner N. Beyond state-centrism? Space, territoriality, and geographical scale in globalization studies [J]. *Theory and Society*, 1999, 28(1): 39-78.
- [33] Oosterlynck S. Regulating regional uneven development and the politics of reconfiguring Belgian state space [J]. *Antipode*, 2010, 42(5): 1151-1179.
- [34] Lefebvre H. *The production of space* [M]. Oxford, UK: Blackwell, 1991.
- [35] Harvey D. The urban process under capitalism: A framework for analysis [J]. *International Journal of Urban and Regional Research*, 1978, 2(1/2/3): 101-131.
- [36] Neil Brenner. *New state spaces: Urban governance and the rescaling of statehood* [M]. Oxford, UK: Oxford University Press, 2004: 90-94.
- [37] Jessop B. Institutional re(turns) and the strategic-relational approach [J]. *Environment and Planning A*, 2001, 33 (7): 1213-1235.
- [38] Smith N. *Geography, difference and the politics of scale* [M/OL]// Doherty J, Graham E, Malek M. *Postmodernism and the Social Sciences*. London, UK: Palgrave Macmillan, 1992: 57-79. [https://doi.org/10.1007/978-1-349-22183-7\\_4](https://doi.org/10.1007/978-1-349-22183-7_4).
- [39] Jones M R. Spatial selectivity of the state? The regulationist enigma and local struggles over economic governance [J]. *Environment and Planning A: Economy and Space*, 1997, 29(5): 831-864.
- [40] Moore A. Rethinking scale as a geographical category: From analysis to practice [J]. *Progress in Human Geography*, 2008, 32(2): 203-225.
- [41] Marston S A, Jones III J P, Woodward K. Human geography without scale [J]. *Transactions of the Institute of British Geographers*, 2005, 30(4): 416-432.
- [42] 赵鼎新. *社会与政治运动讲义* [M]. 2 版. 北京: 社会科学文献出版社, 2012: 197-201. [Zhao Dingxin. *Social and political movements*. 2nd edition. Beijing, China: So-

- cial Sciences Literature Publishing House, 2012: 197-201. ]
- [43] Marston S A, Smith N. States, scales and households: Limits to scale thinking? A response to Brenner [J]. *Progress in Human Geography*, 2001, 25(4): 615-619.
- [44] Charnock G. Challenging new state spatialities: The open Marxism of Henri Lefebvre [J]. *Antipode*, 2010, 42(5): 1279-1303.
- [45] MacLeavy J, Harrison J. New state spatialities: Perspectives on state, space, and scalar geographies [J]. *Antipode*, 2010, 42(5): 1037-1046.
- [46] Sonn J W. Contesting state rescaling: An analysis of the South Korean state's discursive strategy against devolution [J]. *Antipode*, 2010, 42(5): 1200-1224.
- [47] MacKinnon D, Shaw J. New state spaces, agency and scale: Devolution and the regionalisation of transport governance in Scotland [J]. *Antipode*, 2010, 42(5): 1226-1252.
- [48] Marston S A. The social construction of scale [J]. *Progress in Human Geography*, 2000, 24(2): 219-242.
- [49] Allen J, Cochrane A. Assemblages of state power: Topological shifts in the organization of government and politics [J]. *Antipode*, 2010, 42(5): 1071-1089.
- [50] Varró K. Re-politicising the analysis of "new state spaces" in Hungary and beyond: Towards an effective engagement with "actually existing neoliberalism" [J]. *Antipode*, 2010, 42(5): 1253-1278.
- [51] 朱光磊, 何李. 从竞争到伙伴: 中国市制改革的政治逻辑 [J]. *南开学报 (哲学社会科学版)*, 2017(1): 1-11. [Zhu Guanglei, He Li. From competition to partnership: The political logic of the reform of China's city systems. *Nankai Journal (Philosophy, Literature and Social Science Edition)*, 2017(1): 1-11. ]
- [52] 叶林, 杨宇泽. 行政区兼并、模糊绩效与制度黏性: 以A市撤市设区为例 [J]. *理论探讨*, 2018(1): 157-165. [Ye Lin, Yang Yuze. Administrative annexation, ambiguous performance and institutional stickiness: Setting A city as an example. *Theoretical Investigation*, 2018(1): 157-165. ]
- [53] 何艳玲, 张雪帆. 危机即新纪元: 基于本体论反思的公共行政理论重构 [J]. *政治学研究*, 2019(5): 82-96, 128. [He Yanling, Zhang Xuefan. The dawn of a post-crisis era: The theoretical reconstruction based on public administration ontology. *CASS Journal of Political Science*, 2019(5): 82-96, 128. ]
- [54] 何丹. 城市政体模型及其对中国城市发展研究的启示 [J]. *城市规划*, 2003(11): 13-18. [He Dan. City regime model and its implication on Chinese city development. *City Planning Review*, 2003(11): 13-18. ]
- [55] 买静, 张京祥. 地方政府企业化主导下的新城空间开发研究: 基于常州市武进新城区的实证 [J]. *城市规划学刊*, 2013(3): 54-60. [Mai Jing, Zhang Jingxiang. A research on new city spatial development led by local entrepreneurialism: The case of Wujin's new city district. *Urban Planning Forum*, 2013(3): 54-60. ]
- [56] 刘君德, 范今朝. 中国市制的历史演变与当代改革 [M]. 南京: 东南大学出版社, 2015: 77-78. [Liu Junde, Fan Jinzhao. *Municipal historical evolution and modern reform in China*. Nanjing, China: Southeast University Press: 2015. ]
- [57] 匡贞胜. 中国近年来行政区划调整的逻辑何在? 基于EHA-Logistic模型的实证分析 [J]. *公共行政评论*, 2020, 13(4): 22-40, 205. [Kuang Zhensheng. What are the logics of administrative divisions adjustments in China recently: An empirical analysis based on EHA-logistic model. *Journal of Public Administration*, 2020, 13(4): 22-40, 205. ]
- [58] 张京祥, 殷洁, 罗小龙. 地方政府企业化主导下的城市空间发展与演化研究 [J]. *人文地理*, 2006, 21(4): 1-6. [Zhang Jingxiang, Yin Jie, Luo Xiaolong. Research of urban spatial development under the circumstances of local government's entrepreneurialization. *Human Geography*, 2006, 21(4): 1-6. ]
- [59] 周黎安. 行政发包制 [J]. *社会*, 2014, 34(6): 1-38. [Zhou Li'an. Administrative subcontract. *Chinese Journal of Sociology*, 2014, 34(6): 1-38. ]
- [60] 周黎安. 中国地方官员的晋升锦标赛模式研究 [J]. *经济研究*, 2007(7): 36-50. [Zhou Li'an. Governing China's local officials: An analysis of promotion tournament model. *Economic Research Journal*, 2007(7): 36-50. ]
- [61] Chien S S, Gordon I. Territorial competition in China and the West [J]. *Regional Studies*, 2008, 42(1): 31-49.
- [62] 刘君德. 中国转型期“行政区经济”现象透视: 兼论中国特色人文—经济地理学的发展 [J]. *经济地理*, 2006, 26(6): 897-901. [Liu Junde. Perspective of the "administrative region economy" phenomenon in China's transitional period: An introduction of human-economic geography with Chinese characteristics. *Economic Geography*, 2006, 26(6): 897-901. ]
- [63] Smart A, Lin G C S. Local capitalisms, local citizenship and translocality: Rescaling from below in the Pearl River Delta Region, China [J]. *International Journal of Urban and Regional Research*, 2007, 31(2): 280-302.
- [64] Wei Y D. Decentralization, marketization, and globalization: The triple processes underlying regional development in China [J]. *Asian Geographer*, 2001, 20(1/2): 7-23.
- [65] 何艳玲, 赵俊源. 差序空间: 政府塑造的中国城市空间及其属性 [J]. *学海*, 2019(5): 39-48. [He Yanling, Zhao



- Junyuan. Differential spaces: Urban space and its attributes shaped by the government in China. *Academia Bimestrie*, 2019(5): 39-48. ]
- [66] 李焯. 中国区域管治的演变: 以长江三角洲地区为例 [M]. 南京: 南京大学出版社, 2013: 37-39, 95, 97-109, 117. [Li Yi. Transformation of regional governance in China: A case study of Yangtze River Delta. Nanjing, China: Nanjing University Press, 2013: 37-39, 95, 97-109, 117. ]
- [67] Cartier C. What's territorial about China? From geopolitical narratives to the 'administrative area economy' [J]. *Eurasian Geography and Economics*, 2013, 54(1): 57-77.

## Reexamining the explanation of China's spatial transformation from the perspective of new state space framework

KUANG Zhensheng<sup>1,2</sup>, SUN Bindong<sup>1,2,3,4\*</sup>

(1. Research Center for China Administrative Division, East China Normal University, Shanghai 200241, China;

2. School of Urban and Regional Science, East China Normal University, Shanghai 200241, China;

3. Institute of Eco-Chongming, Shanghai 202162, China;

4. Future City Lab, East China Normal University, Shanghai 200241, China)

**Abstract:** New state space (NSS) framework is the main theoretical framework to explain urban and regional spatial transformation under the background of globalization. Researchers in China have introduced NSS to interpret China's spatial reconfiguration process in recent years. This study reviewed the background, key concepts, main ideas, and research findings of NSS in China and internationally, revealing that NSS can provide a unified perspective to analyze global spatial transformation. However, some defects of NSS would lead to serious ontological problems. First, the concepts of NSS have a tendency of generalization, meanwhile, are lack of falsifiability; second, the lack of flexibility of the framework is hard to capture multifaceted situations; third, NSS may complicate the real-world scenarios sometimes, which would go against the intention of theorization. China has unique national spatial administrative structures, governmental relationship, property right arrangement, promotion system of officials, and market economy development path, therefore NSS may run into difficulties to articulate the intricate Chinese contexts because it was proposed based on the background of Western scenarios. That is to say, there are limitations in using NSS to interpret China's spatial transformation—the differences of territorial administrative framework between China and Western countries may lead to correspondence problems of terms and concepts. Different property right arrangement could result in different dimensions of analysis in spatial restructuring. Finally, the complicated power field in China would have different internal driving forces in the process of regional and urban transformation. These problems would result in dilemmas when discussing and exploring the multiple-scalar practical situations and the underlying logic of state spatial transformation. Further, it would be difficult for Chinese academia to engage in in-depth academic exchanges with scholars from other countries, and to have their voice heard in the theoretical study of Chinese spatial transformation. The NSS might be caught in the involution of dogmatization and instrumentalization if it could not concentrate on several core topics related to the ontology of human geography. China is large and complex in territorial areas with multifarious populations, resources, environment, and so on. The special history and development contexts mean that any theories or frameworks would need to be examined in real and practical situations. Therefore, it is urgent to pay more attention to the localization of spatial transformation and governance theories and propose more universal theoretical frameworks to underpin the study of spatial transformation since 1978.

**Keywords:** new state space; scale; state spatial selectivity; administrative division; spatial transformation