

# 新时代发展中国城市政治地理学的思考

吴磊<sup>1,2,3</sup>, 李贵才<sup>2,3</sup>, 晁恒<sup>2,3\*</sup>, 黎斌<sup>2,3</sup>

(1. 北京大学城市与环境学院, 北京 100871; 2. 北京大学深圳研究生院, 广东 深圳 518055;  
3. 北京大学(深圳)未来城市实验室, 广东 深圳 518055)

**摘要:**针对中国城市转型的空间实践困境,迫切需要用空间权力的理论范式和空间正义的价值思维去反思、重构中国的城镇化发展模式及其空间治理。城市政治地理学是以政治地理学的空间权力思维为学科基础,论文借鉴城市政治学和城市社会学对“城市政治”和“城市权力”开展研究,拓展了城市空间的政治属性。然后,基于中国国情与城市实践,从现实层面阐释了中国城市政治地理学的“政治”意涵、“空间”表达与价值取向。最后,以“问题驱动”为导向,落脚于现实层面,提出应关注的5个重要优先议题:城市空间协调博弈原理、城市制度安排的空间公平研究、基于价值的城市生活空间研究、基于权力的城市生产空间研究及基于责任的城市生态空间研究。

**关键词:**城市空间治理;空间权力;城市空间;城市权力

新中国成立70多年来,特别是改革开放后的40多年,中国经历了波澜壮阔的城市革命,从世界最大的农业国转型为最大的城市社会,产生了丰富多样的城市实践,为城市研究提供了一种区别于资本主义城市的中国样本<sup>[1]</sup>。其中,中国城市转型的空间实践困境,对城市空间治理提出了现实需求。同时,党的十九大报告指出中国特色社会主义进入了新时代,城市发展的空间目标由经济效率优先转向空间正义导向下“效率、公平、正义”的综合平衡。在此背景下,着力解决城市发展中的空间不平衡、不充分等问题成为新的时代命题,迫切需要用空间权力的理论范式和空间正义的价值思维去反思和重构中国的城镇化发展模式及其空间治理。

理论上,城市研究涵盖了地理学、社会学和政治学等学科,是一个多学科交叉、包罗万象的新兴领域。在新型城镇化与空间治理对“城市空间权

力”提出诉求时,社会学和政治学等学科主导着关于城市权力的研究,但其理论范式都是“非空间”的,未能充分考虑城市空间的内涵和外延。而地理学作为一门专注于“空间”的学科,城市地理学是以“地理空间”为基础,对“权力”或政治要素的解释力不足;政治地理学虽然近年来在地缘关系与尺度政治等领域取得显著进展,然而在城市尺度的讨论才刚刚兴起。因此,迫切需要发展城市政治地理学,做出关于城市空间政治要素的地理学解释,从而填补中国语境下政治地理学关于城市研究的相对缺失,丰富地理学的学科内容。

论文以新时代面向空间公平、正义和安全的城市研究与城市空间治理需求为导向,探讨并构建符合中国国情和实践的中国城市政治地理学。因而,以政治地理学的“空间”与“权力”基因为学科基础,结合城市地理学、城市社会学与城市政治学等学科

收稿日期:2020-09-09;修订日期:2020-10-28。

基金项目:国家自然科学基金项目(42071204, 41801145, 41842038, 41871154);广东省基础与应用基础研究基金项目(2019A1515011661)。[Foundation: National Natural Science Foundation of China, No. 42071204, 41801145, 41842038 and 41871154; Guangdong Basic and Applied Basic Research Foundation, No. 2019A1515011661.]

第一作者简介:吴磊(1988—),男,湖北随州人,博士生,主要从事区域发展与治理、城市政治地理学研究。

E-mail: wuleipku2017@pku.edu.cn

\*通信作者简介:晁恒(1987—),男,山东菏泽人,博士,副研究员,主要从事制度空间、城乡治理与区域发展研究。

E-mail: chaozheng@pkusz.edu.cn

引用格式:吴磊,李贵才,晁恒,等. 新时代发展中国城市政治地理学的思考[J]. 地理科学进展, 2021, 40(5): 858-869. [Wu Lei, Li Guicai, Chao Heng, et al. Thoughts on the development of urban political geography in China in the new era. Progress in Geography, 2021, 40(5): 858-869.] DOI: 10.18306/dlkxjz.2021.05.012

对“城市空间”和“城市政治”的研究成果,明确新时代发展城市政治地理学的机遇与责任,并进一步探讨中国城市政治地理学的“政治”意涵、空间表达和研究框架以及重要研究议题。本文响应了国际政治地理学界对城市尺度相关议题的重视,为中国城市政治地理学发展提供前瞻性探索,以期为中国城市转型发展和城市空间治理提供解释性、指导性理论及学科支撑。

## 1 新时代面向空间治理与空间正义的城市研究

### 1.1 新时代中国城市空间实践与知识需求

吴缚龙<sup>[2]</sup>认为,城市空间的角色是理解中国正在发生的城市革命的关键。基于“空间”的视角,中国城市发展不仅表现为生产空间(如经开区、高新区、自贸区、国家级新区、众创空间等)的多元化和生活空间(如高级住宅区、经济适用房、城中村等)的多样化,还呈现出城市蔓延化、公共物品供给不足、资源空间错配等“效率损失”,以及(市民)权利、利益调整或冲突带来的空间排斥、隔离和失序等“公平损失”<sup>[3]</sup>。由此,中国对“城市空间”研究的转向源于当前中国城市空间实践的现实困境,即长期经济利益导向下城市发展的空间不平衡不充分。

在城市转型发展的背景下,日益“空间化”的城市问题又进一步凸显了城市治理的空间维度,城市空间治理成为一个重要议题<sup>[4]</sup>。城市政府主要通过规划、更新和治理等政策和方案参与城市空间发展与优化。然而,城市治理主要是与城市政治学的增长联盟、增长机器、城市政体等理论建立联系,围绕各城市主体之间博弈和利益协调的过程,聚焦于“权力”和“机构”,忽视了空间表达和空间过程<sup>[5-6]</sup>;城市规划则侧重于物质实体空间的技术规范,忽视了形塑城市空间的社会过程和政治意涵<sup>[7]</sup>。因此,传统城市治理(规划)分析框架可能受制于以下的空间实践困境:如何协调城市空间实践中政府、市场和社会的定位与关系,如何决定或统筹城市的产业、居住和公共服务的空间布局,如何协调教育、医疗和地铁站点等公共设施布局的效率与公平问题,如何看待和解决城市空间改造中的“非正规性”?等等。这些城市空间问题的背后,是空间权力的变迁以及地方的政治实践<sup>[8-9]</sup>。因此,基于中国实践的城市空间治理的理论和方法,不仅需要建构一种空

间分析框架来说明和指导城市空间实践,也需要将权力纳入考察的范围,对其政治行为和政治过程展开研究。

此外,对中国城市空间实践,不仅要从经济的角度考察其效率与效益,还应从伦理的角度考察其正当性即正义。尤其是面对空间排斥、空间剥夺和不平衡发展等空间不正义问题时需要协调人与空间的关系,空间正义的价值导向使得多元价值的正当性得以清晰把握,并确保以城市主体身份认同为基础的国家认同以及规制个体行为的核心价值成为城市社会主流价值<sup>[10]</sup>。特别是中国特色社会主义进入了新时代,着力解决城市发展中的空间不平衡、不充分等问题成为新的时代命题。在此背景下,需要对城市空间有一个整体的价值判断,即从整体格局上审视不同利益主体在城市空间发展及其治理过程中的诉求与冲突。因而,在城市空间效率的基础上,需要空间正义的价值思维去反思和重构中国的城镇化发展模式及其空间治理<sup>[11]</sup>。

总体而言,空间实践困境成为中国城市转型发展的现实问题被凸显,城市空间又与权力紧密地结合在一起,迫切需要创建以城市的“空间”与“权力”关系为核心的城市政治地理学,以应对传统城市治理框架的空间权力和空间正义的缺失。因此,亟待立足于中国国情,总结和提炼中国城市空间治理实践的理论模式和方法论,探讨并构建符合中国国情和实践的中国城市政治地理学。

### 1.2 中国城市政治地理研究的发展态势

迄今为止,国内外学术界并没有特别提出城市政治地理学(urban political geography)这个学科;在地理学学科内部,也没有形成系统规范的城市政治地理学学科方向。关于城市空间权力或城市空间政治要素的研究,也只是散见于多学科领域的相关文献之中,主要包括城市空间的基本政治原则、城市权力的空间作用机制及相关的技术方法探讨。

具体而言,在基本政治原则方面,主要探讨城市空间的政治属性以及基于空间正义的城市空间实践研究。如国家层面作为地方权力和市场层面代表经济资源能力的城市权力<sup>[8]</sup>,城市政府的“企业家”角色,官商增长联盟下的城市巨型工程及其带来的社会公正与和谐<sup>[12]</sup>,医疗资源的空间配置优化及其社会公平<sup>[13]</sup>,以及公共服务设施配置的可达性、空间优化与空间公平<sup>[14]</sup>等。在城市权力的空间作用机制方面,主要涉及城市空间形成的政治过

程,如“政府企业化”下行政权力对城市空间发展的干预<sup>[15]</sup>,基于多元利益主体的博弈探讨城中村的产生、发展与治理<sup>[16]</sup>,基层治理主体对城市建成空间的影响机制<sup>[17]</sup>,能动性视角下中国新工人抗争、融入、创造的空间实践及其多尺度的空间—劳动关系<sup>[18]</sup>等。在技术方法层面,主要是基于不完全合约理论分析控规调整在嵌入性约束下的利益协调问题<sup>[19]</sup>,或基于博弈论研究行政区划调整中上下级间的协商问题<sup>[20]</sup>等。

总之,这些城市政治地理研究(urban political geographies)构成了城市政治地理学学科研究的关键领域,并如同“星星之火”正在催生中国城市政治地理学。然而,这些研究虽然在理论、方法或实践方面涉及“城市空间”或“城市政治”,但切入的学科角度不同,由此导致相关研究缺乏明确的研究重心、关键性共识以及统一的理论框架与研究方法,因而只能称之为城市政治地理学的“萌芽”。

### 1.3 新时代发展中国城市政治地理学的机遇

随着城市空间的重要性日益凸显,中国新型城镇化和空间治理的理论探索和实践迫切需要发展城市政治地理学,即从城市空间与城市政治或权力的关系角度出发探讨城市空间发展和空间治理。然而,城市政治地理学从理论构想走向学科建构,无论是逻辑依据、框架方向和路径,还是实践案例,都是一个开拓性与创造性的工作。

具体而言,中国城市研究扎根于城市转型的现实土壤,但基于中国实践的城市空间治理的理论和研究方法研究却存在不足。一方面,中国城市空间治理实践必须直面空间权力和空间正义的批判与反思,特别是进入高质量发展的新时代,着力解决城市发展中的不平衡、不充分、不和谐等空间问题,越来越需要探讨空间公平、正义、安全等涉及空间权力的理论工具;另一方面,已有基于中国实践的城市政治地理研究散见于多学科领域的相关文献之中,并没有形成系统规范的城市政治地理学学科方向,这与中国迅猛的城市化及城市空间治理的需求极不相称。因此,亟需用政治地理学空间权力的理论范式和公平正义的价值思维去反思和重构中国的城镇化发展模式及其空间治理,从而构建符合中国国情和实践的中国城市政治地理学。

总之,中国城市化、城市发展和城市治理的实践为城市政治地理学发展提供了丰富的土壤,已有的城市政治地理研究成果,则为城市政治地理学这

个新兴学科的诞生播下种子,奠定了其发展的理论和实践基础。

## 2 中国城市政治地理学的学科基础与研究框架

### 2.1 基于西方政治地理学的“空间”“权力”与“城市”研究

政治地理学作为人文地理学的分支学科发端于西方,其实质是研究“空间”与“权力”的关系,可以为理解政治空间或空间政治要素提供地理学的政治思维<sup>[21]</sup>,即政治地理学的空间权力研究为城市政治地理提供了学科基础。

政治地理学探讨权力关系的空间性、领域性,它将“权力”区分为固有的能力、资源和策略3种,并基于政治过程与地理区域的相互作用,关注政治系统的地域性、领土范围或者具有明确界线的政治区域<sup>[21-23]</sup>。受世界体系理论的影响,西方政治地理学是以国家为基本政治单元,对空间权力与领域政治现象进行多尺度透视,不仅关注宏观尺度的新地缘政治、批判地缘政治及全球化过程中区域和全球治理问题,也日渐重视微观尺度的城市政治、地方政治和选举地理等领域,因而在西方日益受到关注<sup>[24-26]</sup>。

然而,人类历史的当前阶段,是一个城市时代<sup>[27]</sup>。城市扮演着与国家不同的角色,代表不同的价值取向和空间<sup>[21]</sup>。更进一步地讲,城市代表了一种特定尺度的权力关系的地理和结构(choreographies),是多种多样且相互交叠的政治经济过程的空间表达<sup>[28]</sup>。因而,始于资本主义情境下城市空间的不平等、不公正现象及其社会矛盾,西方政治地理学通过聚焦于再现(representation)、政府(government)和抗争(contestation)等主题,关注资本逻辑主导的权力、利益等政治要素对城市空间的塑造,并由此形成城市政治地理研究这个新领域<sup>[29]</sup>。

具体来说,马克思主义者以“资本”和“阶级”为核心,关注城市和城市过程,并将其作为资本主义不均衡发展产物,哈维更是将列斐伏尔的抽象理论转化为相对具象的城市空间政治经济过程,启发了新马克思主义者的城市空间研究<sup>[30]</sup>;批判城市理论认为城市是一种由资本主义关系、结构和过程所构成的社会空间形态<sup>[31]</sup>;新自由主义范式侧重于具有地方特色的、充斥着偶然性的政治经济过程,关注相应的地方性不平等现象,收缩、碎化的城市空间



变革,以及规制权调整与“企业家主义”(entrepreneurialism)转向的城市政府转型;装配理论(assembly theories)则围绕城市政治的空间性,将城市的不平等现象视为特定的地方因素引起的过程的产物<sup>[32]</sup>。这些研究将城市作为资本积累的核心,并将城市空间与不平等、非均衡发展相联系。因而,城市空间既是政治的场所,也是政治的机制;城市政治则经历了从传统的分配政治到增长政治的转变,城市政府也转向以竞争为导向、吸引外来资本、优先考虑商业精英利益和培育经济发展等的企业家主义<sup>[33]</sup>。

总之,政治地理学是从追求权力的角度研究地理空间,其视角有助于揭示政治现象、行为和过程中权力与空间复杂关系及其政治工具性;西方城市政治地理研究将城市与“资本”相联系,赋予城市的“空间”以“权力”,关注城市尺度下动态资本积累、日常社会关系和政治斗争的空间不均衡发展,表现为城市的空间社会关系或空间资本关系。

## 2.2 基于多学科视角“空间”与“权力”的城市研究

城市研究具有广泛的学科基础,社会学、地理学和政治学等都对城市、城市空间及其治理进行了探讨,拓展了“城市空间”和“城市政治”的研究。

地理学作为一门专注于“空间”的学科,其优势在于把空间作为积极要素参与城市的发展与治理。其中,城市地理学、政治地理学是地理学研究“城市空间”“空间权力”的主流学科。城市地理学对“城市空间”的研究,经历了实体空间的描述与分析、社会空间的行为与决策、关系空间的结构分析与文化空间的后现代主义解释,呈现主观性与客观性相融合的“城市空间转向”<sup>[34]</sup>。它从“地理空间”界定城市,不仅关注人口、产业和土地利用等显性要素,也赋予抽象空间以丰富的社会文化涵义,探讨差异化、非均衡空间背后多种形式的、“隐性”的深层空间实践<sup>[35]</sup>。然而,权力空间维度的缺失,是城市空间问题产生的重要方面。城市地理学并不明确关注城市空间的政治或权力属性,或者直接将城市及其社区作为政治单元,探讨内生于城市空间发展及其治理中的权力与利益关系,因而对“权力”或政治要素的解释力不足。政治地理学虽然关注的是空间与权力的关系,但其研究主要集中在以主权国家为基础的地缘政治、区域和尺度政治等领域,对城市尺度较缺乏关注<sup>[36]</sup>。因而,地理学面临“城市空间权力”研究的参与不足。

基于权力的城市研究,主要集中在政治学、社会学及公共管理学等领域。这些学科从权力与社会互动的角度研究城市的权力、治理及其结构,尤其城市政治学,是以“权力及其结构”为中心,围绕权力结构、治理过程以及与城市居民的相互作用开展了一系列研究<sup>[37]</sup>。基于“谁在统治城市”,城市政治研究开始于精英主义与多元主义的社区权力之争,发展于增长机器论,再到强调“合作”的城市政体论与城市治理,以及强调“冲突”的城市社会运动<sup>[38]</sup>。这些学科主导着关于城市权力的研究,但是,其理论范式都是非空间的,缺乏对空间科学逻辑的深入把握,例如几何关系、拓扑关系、层级尺度关系以及由此衍生的空间最优规模、集聚和扩散;因而,在关注城市的空间问题时,往往将空间视为抽象、匀质的空间,即使出现了“空间转向”,也大多将空间作为社会经济活动的背景,未能充分考虑社会关系和政治过程形成的必要的空间要素和空间机制,难以回答治理如何在城市空间中展开、在现实中推进等<sup>[39]</sup>。

进入21世纪以来,城市与城市空间研究开始由“碎片化”转向多学科、多尺度的交融发展。国内学者立足中国国情,结合中国城市发展阶段和实践,对城市治理及其空间治理进行了有益探索。城市治理聚焦于城市内部经济、社会、文化和环境等诸多问题,侧重于围绕特定集体目标的各城市主体之间博弈和利益协调的过程,呈现出从大都市政府理论、多中心治理理论到尺度重构理论的“地理单元指向”和从权力控制到城市发展模式转向的“公共权力指向”2个维度,但未能充分考虑城市空间的内涵和外延,以及尺度划分、设施布局、层级制定等空间技术规则<sup>[5-6]</sup>。“空间治理”衍生于“治理”,是基于“空间”的治理,理论来源于地理学以及空间科学的社会—文化转向和社会科学的空间转向,二者交织、汇集、整合而成“空间治理”概念,并应用于当前的新型城镇化和城市治理等领域<sup>[9]</sup>。然而,“空间治理”理念由于理论整合不足、实践指导不够,且缺乏对城市政治地理要素的“嫁接”,较难付诸于具体的城市空间实践。随着城市化的迅速推进,中国城市发展正由追求经济效益的空间增长转向追求城市质量的空间治理,迫切需要适合于中国新时代城市发展的空间治理理论和方法。

总之,城市研究涵盖了地理学、社会学和政治学等学科,是一个多学科交叉、包罗万象的新兴领

域。在新型城镇化与空间治理对“城市空间权力”提出诉求时,一方面,地理学面临城市政治研究的参与不足;另一方面,社会学和政治学等学科主导着关于城市权力的研究,但其理论范式都是“非空间”的,未能充分考虑城市空间的内涵和外延。因此,迫切需要发展城市政治地理学,探讨城市空间与城市政治或权力的关系,从而拓展地理学的城市政治研究,丰富城市研究的地理学理论与实践。

### 2.3 中国城市政治地理学的研究框架

目前,城市政治地理学仍是一个处于萌芽状态的学科。基于中国国情和城市实践的城市政治地理学,无论是理解中国的城市世界,还是与社会学、经济学和政治学等学科的竞争,或者基于地理学自身的学科建设,都面临着较大的挑战。

从地理学自身发展来看,在新型城镇化与空间治理对“城市空间权力”提出诉求时,亟需地理学参与其中,做出关于城市空间政治要素的地理学解释;如果错失这个发展机遇,城市研究就有可能被社会学、经济学等其他学科主导,地理学将缺少话语权。

城市政治地理学是以城市尺度“空间”与“权力”关系为核心,建设适合于中国的城市政治地理学理论和方法,可以尝试建立政治地理学与城市研究之间的“交互”。政治地理学的本质是研究空间与权力的关系,其空间权力研究为城市政治地理提供了学科基础;社会学和政治学等学科对城市、城市空间和治理理论的研究,拓展了“城市空间”的政治属性。因此,建议在政治地理学研究基础上,借鉴城市社会学、城市政治学及城市地理学等研究方法,应用政治地理学关于政治空间结构、过程及行为的经典分析逻辑,选择空间正义、空间公平及空间安全等城市政治空间权力要素,研究城市生产空间、生活空间及生态空间等城市政治地理单元的权力作用机制,从而建立基于中国语境的城市政治地理学理论分析的可能框架及其重要研究议题,如图1所示。

## 3 中国城市政治地理学的重要研究议题与思路建议

### 3.1 中国城市政治地理学“政治”与“空间”的表达

从国内既有城市研究看,部分是通过引入西方的概念、经验和理论来剖析中国城市的现象、规律

与机制,然而中国城市的历史传统和发展机制与西方城市有着深刻的差异,由此产生的社会空间形态时常与西方“形相近而神相远”,有必要基于中国国情从现实层面具体阐释中国城市政治地理学的“政治”意涵、“空间”表达与价值取向<sup>[40]</sup>。

中国语境下的“政治”与西方大为不同,发展中国城市政治地理学,首先需要对“政治”进行解读,明确内在于城市空间发展及其治理中的权力关系。新中国成立以来,在党和人民的长期实践探索中,形成了中国特色社会主义制度。不同于作为资本积累中心的西方城市研究,中国城市研究将城市作为社会经济生活的主导,它紧密地根植于社会空间联系和持续的政治活动中,涉及权力、政策、产权关系和制度安排,空间的占有与分割、中心与边缘,以及通过空间途径盈利的公共产品和服务等<sup>[28,41]</sup>。因而,中国城市的发展和治理是依照并体现中国特色社会主义制度,由此产生的城市空间实践与西方城市有着深刻的差异。而且,城市权力也主要体现在地方政府的角色,中国地方政府扮演着“有为政府”的角色,在城市空间治理中应该而且可以发挥积极、主动的作用。所以,城市政治地理学的“政治”意涵是在“坚持和完善中国特色社会主义制度、推进国家治理体系和治理能力现代化”的基础上,突出由政府主导或参与的治理和政策,以更好发挥“权力”在城市空间治理中的关键作用,从而解决城市发展的空间不平衡不充分<sup>[42]</sup>。

在此基础上,城市政治地理学的“城市空间”不仅表现为土地、交通和基础设施等空间要素,更表现为具有特定权力关系或政治属性的政治空间单元,即在规划与管理视角下以功能关系划分的生产、生活、生态3大城市空间单元<sup>[43]</sup>。更进一步地,新时代背景下,城市发展的空间目标和价值取向也应由经济效率优先转向空间正义优先<sup>[44]</sup>。在正义的城市发展中,城市政治地理学需要在城市空间效率的基础上,显化对空间安全、空间正义、空间公平等空间权力的诉求,表现为人民在生产、生活、生态活动空间中所需要和所追求的平等、公平、公正、安全、责任等<sup>[44-45]</sup>。即城市政府应统筹空间效率与空间公平、正义、安全,基于空间正义的价值导向去制定、评判和反思政府的空间方案对城市发展的影响,以指向“效率、公平、正义”的综合平衡下生态空间的山清水秀、生产空间的集约高效、生活空间的宜居适度。考虑当前中国城市发展阶段以及生产、

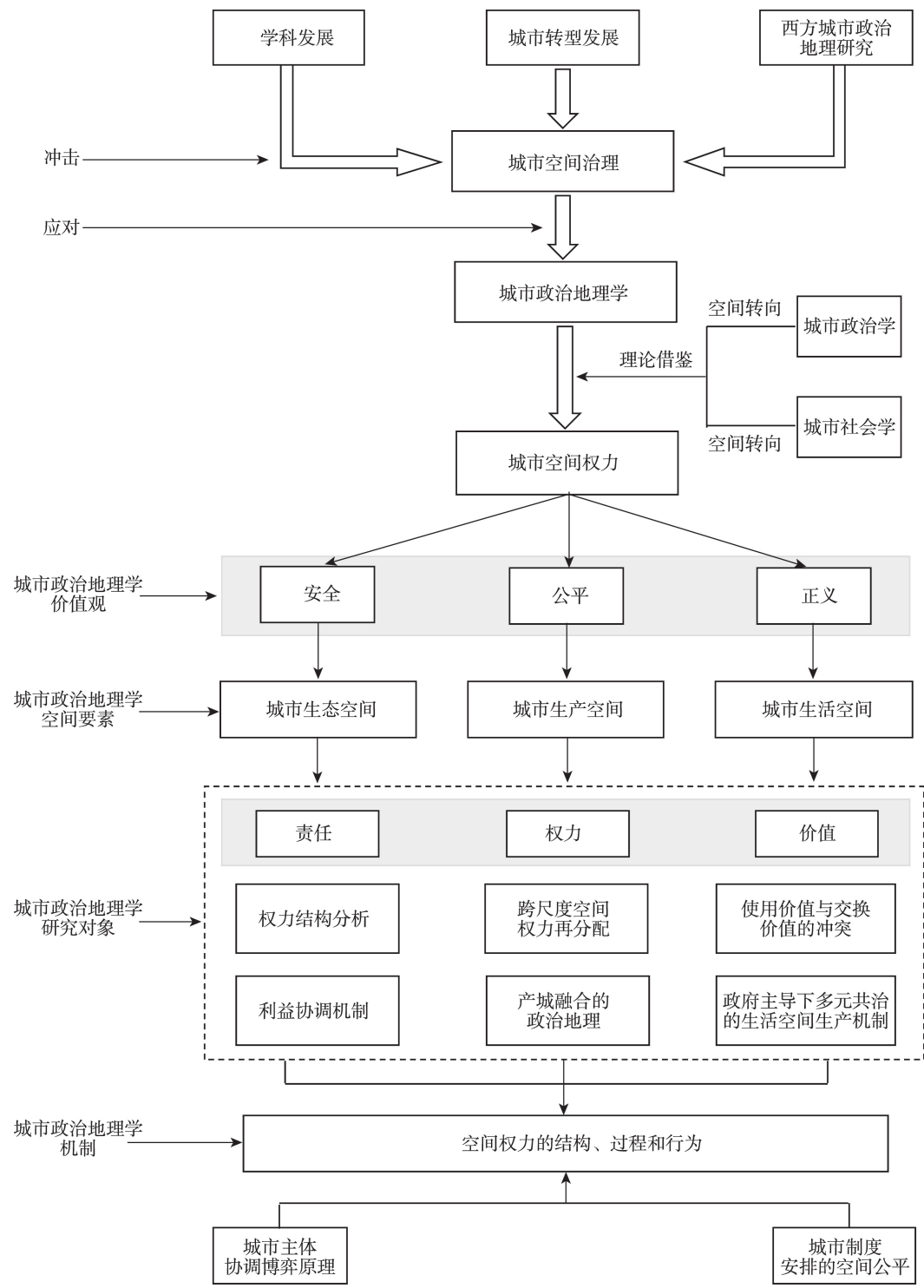


图1 城市政治地理学研究的技术路线

Fig.1 Technical route of urban political geography research

生活和生态的重视程度,可以将基于安全的城市生态空间作为城市空间治理的底线,将基于公平的生产空间作为中线,以及将基于正义的城市生活空间作为高线,如图1所示。

3.2 中国城市政治地理学的重要研究议题与思路建议

城市政治地理学应面向中国国情和城市实践,从整体格局上审视不同利益主体在城市空间发展



及其治理过程中的诉求与冲突,并最终落脚于城市空间治理(城市规划、更新与治理),为其提供有决策价值的方案。因此,城市政治地理学是以“问题驱动”(problem-driven)为导向,应将其置于中国新型城镇化与空间治理的发展现实之下,为解读和反思中国城市空间实践提供新的研究思路,进而为解决现实城市空间治理提供处方。因此,重要的研究议题包括:① 理论或规范层面的基本原理、城市空间的权力作用机制及技术方法,主要涉及城市空间协调博弈原理、城市制度安排的空间公平研究;② 基于规划和空间治理的实操层面,选择空间正义、空间公平及空间安全等城市政治空间权力要素,研究城市生产空间、生活空间及生态空间等城市政治地理单元的权力作用机制,主要涉及基于价值的城市生活空间研究、基于权力的城市生产空间研究及基于责任的生态空间研究。

#### (1) 城市空间协调博弈原理

改革开放以来,中国城市的政治属性日益凸显,城市政府通过规划、更新与治理等空间工具和方案来统筹城市空间发展与优化。与此同时,城市也依赖市场与社会组织等主体的参与来实现政治目标。由此,城市空间成为城市各利益主体之间展开博弈的重要载体,而不同利益主体的博弈也使得城市空间成为一个在社会经济与政治等力量推动下的动态发展过程。

中国语境下的城市空间正义的根本目的就是满足广大人民群众日益增长的空间需求和质量要求。而市场机制追求空间增长的“效率”目标与地方政府追求空间正义的“公平”目标之间存在矛盾,如何协调好不同利益主体的诉求,在效率与公平之间找到平衡,需要通过空间协调博弈解决非合作博弈的多重均衡问题。即要解决城市空间实践中权力争夺和利益分配,必然需要通过多主体参与、多元化协商的协调博弈来探讨空间发展与治理中的协调、互动与合作之间的关系,从而使得相互冲突或不同的利益得以整合并采取共同行动,实现集体利益最大化。

#### (2) 城市制度安排的空间公平研究

区别于城市经济学将城市作为“经济空间”,考察要素配置的空间效率;城市政治地理学将城市作为“政治空间”,考察城市空间权力(包括空间安全、空间公平、空间正义)对城市空间的塑造。特别是追求空间正义的城市空间要实现以人为本、空间优

化和城市高质量发展的目标,城市制度安排的空间公平成为首要问题。

城市不仅是文化、规范和制度性差异的地理单元和主要载体,更是关键的制度性场域。城市政府通过规划、更新和治理等制度化的空间行为对空间资源进行配置和利用,是城市空间政治性最突出的表现形式。其中,空间公平是政府制定和评判制度安排对城市空间发展影响的价值判断,涉及到政策制定和规划实施中的权力和利益协调及其正当性与合法性等。具体而言,城市在空间发展中遇到的诸多不公平、不正义问题,以及城市的生产、生活与生态的空间布局等系列城市空间实践,其问题的解决最终需要从制度层面寻求策略。这就需要城市政府通过建立一套激励相容的政策制度(包括城市规划、城市治理、社会保障、公共服务、土地、住房和户籍等),用来安排、规划空间资源的配置和城市空间的重塑。而有效保护城市居民对城市空间的权益,协调空间资源分配的矛盾,必然需要“城市空间正义”的价值导向。例如,中国城市政府在经济社会转型中承担了越来越多的公共服务,如何实施教育、医疗等公共服务的空间分布与安排,以满足城市不同空间的居民需求,需要通过制度安排拓宽城市空间公共产品的有效供给,更需要基于空间公平的价值导向实现公共服务设施规划与布局高效利用与空间公平的统一。

因此,基于空间公平的制度安排,需要合理划分并布局生产、生活、生态空间以形成城市内部“三生”功能的互动协调;也需要规范市场、引导市场,协调空间发展的短期利益与长远利益;更需要最大限度地改善弱势群体和边缘群体的空间权益和生活质量,满足不同城市居民的空间需求等等。最终通过空间公平的制度安排,促进城市生产空间集约高效、生活空间宜居适度和生态空间山清水秀,实现城市空间布局与空间规模的优化。

#### (3) 基于价值的城市生活空间研究

城市生活空间主要包括居住空间和公共空间。本文建议重点选择城市居住空间的布局特征,结合商品住房和保障性住房在城市居住空间布局逻辑下的空间选择叠加效应,借鉴马克思主义交换价值及使用价值原理,分析居住空间的空间权力原理。城市居住空间具有使用价值和交换价值的双重属性,市场经济将空间及其载体(如土地、建筑、基础设施等)作为商品与交换价值看待,而其使用

价值就是为城市居民提供满足生活需求的场所。当居住空间被资本逻辑所主导,房地产商的逐利本性与城市居民的基本生活需求之间存在着冲突,前者致力于实现交换价值,而后者追求的是居住空间的使用价值;此时,居住空间的交换价值远远高于使用价值,居住空间成为资本积累的工具。在社会主义体制下,政府坚持“房子是用来住的、不是用来炒的”定位,如何协调居民、开发商和政府的诉求,表象是如何权衡经济利益相关者的“权利”,即居住空间开发和再开发的增值收益的分配问题;其实质是居住空间布局背后利益相关者的权力,即住房的空间正义与公平。

因此,从空间正义与公平的视角分析居住空间的使用价值与交换价值的矛盾和冲突,特别是解析开发商、业主、金融机构和政府之间的权力关系的作用机制,既是城市政治地理学理论建设的需要,更是优化城市居住空间布局的现实需求。基于本议题的研究内容,建议首先开展以下两项研究工作:一是使用价值与交换价值对生活空间区位选择的影响;二是生活空间优化布局的利益相关者的权力结构运作机制。

#### (4) 基于权力的城市生产空间研究

城市生产空间主要包括工业空间和服务业空间,是各种经济要素和经济主体为特定的经济目的而实现效用或价值增加的载体或场所。本文建议借鉴新经济地理学集聚经济原理和城市政治学关于城市权力作用原理,分析城市生产空间的空间权力逻辑。长期以来,工业经济是城市发展的主导动力,城市生产空间及其空间结构与工业集聚高度相关,“工业型的经济结构”构造了城市的空间。在信息化与知识经济条件下,创新、文化及创意产业、信息技术及信息经济、服务业等成为城市尤其是大城市发展的新动力,“服务型经济”重塑城市空间<sup>[46]</sup>。此外,地方政府积极介入地方经济发展,通过规划战略、土地征收、制度创新等权力设立各类政策区(如国家级新区、自贸区、产业园区及新城等)介入到城市生产空间,从而发挥地方政府的空间调控引导和资源优化配置作用,实现对城市生产空间的高效利用、均衡发展和职能优化。

概言之,空间不仅仅是生产的场所,也作为要素参与城市生产空间的发展与治理。在城市生产空间,应充分发挥市场配置空间资源的积极作用,更好地发挥政府的协调功能,调节不同生产主体的

关系,以实现城市空间资源优化配置以及空间资源的公平分配。基于本议题的研究内容,建议率先开展以下两项研究工作:一是开发区布局的空间权力绩效研究;二是产城融合中的空间权力分配和再分配。

#### (5) 基于责任的城市生态空间研究

城市作为在自然生态系统基础上形成的人工生态系统,城市空间具有生态价值。景观生态学从生态安全格局的角度,以及风景园林学(包括景观设计)从绿色基础设施建设的视角对城市生态空间多有研究。传统城镇化路径忽略了自然资源的可持续发展,造成城市发展的环境污染与生态破坏。为此,十八大明确将生态文明的理念融入城市空间发展,根据自然资源的承载力和生态环境的约束性来确定城市的边界、空间布局以及空间规模,实现生态保护空间与城市生产空间相协调,并为此形成了自上而下的妥协——生态保护的财政转移支付(或称“生态补偿”),从而构建山清水秀的生态空间。城市行为主体对生态空间的价值判断能否实现,取决于其对生态空间保护拥有的权力,表现为责任。在生态文明建设及新型城镇化背景下,注重人与自然的和谐共处,基于责任增加绿色空间、减少环境污染、保障生态安全,建设平等享有、绿色安全的生态空间,从而推动城市可持续发展,实现城市居民幸福生活<sup>[47]</sup>。

基于此,本文建议重点选择城市生态安全空间布局特征,借鉴景观生态学、城市政治学、经济社会学分析原理,率先开展以下研究工作:一是城市生态安全格局的空间权力与责任互馈机理;二是城市灾害防治中公共部门与私人部门的责任分配及其空间响应。

## 4 结论与讨论

中国城市转型的空间实践困境,对城市空间治理提出了现实需求,迫切需要创建城市政治地理学,以应对传统城市治理框架的空间权力和空间正义的缺失。而已有的城市政治地理研究缺乏明确的研究重心、关键性共识以及统一的理论框架与研究方法,并没有形成系统规范的城市政治地理学。因此,亟待立足于中国国情和城市实践,探讨并构建中国城市政治地理学,理解、反思和重构城市尺度的“空间”与“权力”,实现城市善治。



城市政治地理学是以政治地理学的空间权力思维为学科基础,借鉴城市政治学和城市社会学对“城市政治”和“城市权力”的研究,拓展了城市空间的政治属性。即,城市政治地理学通过建立政治地理学与城市研究之间的“交互界面”,研究城市的权力与空间之间复杂的相互关系。本文阐释了中国城市政治地理的“政治”意涵是立足于城市政府的治理和政策,更为关注城市政府(“权力”)在城市空间发展和治理中的功能和角色;在此基础上,明确“城市空间”为具有特定权力关系或政治属性的政治空间单元,即在规划与管理视角下以功能关系划分的生产、生活、生态3大城市空间单元;并进一步明确其价值取向是在城市空间效率的基础上,显化了对空间安全、空间正义、空间公平等空间权力的价值诉求。最后,提出了城市政治地理学应关注的5个重要优先议题:城市空间协调博弈原理、城市制度安排的空间公平研究、基于价值的城市生活空间研究、基于权力的城市生产空间研究及基于责任的城市生态空间研究。

然而,城市政治地理学从理论构想走向学科建构,无论是逻辑依据、框架方向和路径,还是实践案例,都是一个开拓性与创造性的工作。未来发展可以从以下方面展开:建立城市政治地理学的理论分析框架,试图解释城市政治空间要素、空间结构、空间过程、空间行为的基本特征及其逻辑关系;提出城市政治地理学的研究方法,用本土案例进行实证研究,并尝试在地理学经典空间分析方法基础上,引入大数据分析等新的方法。

## 参考文献(References)

- [1] 李丽梅. 城市革命: 一个理论概念的嬗变研究 [J]. 国际城市规划, 2019, 34(6): 41-48. [Li Limei. Urban revolution: The evolution of a concept. Urban Planning International, 2019, 34(6): 41-48. ]
- [2] 吴缚龙. 超越渐进主义: 中国的城市革命与崛起的城市 [J]. 城市规划学刊, 2008(1): 18-22. [Wu Fulong. Beyond gradualism: China's urban revolution and emerging cities. Urban Planning Forum, 2008(1): 18-22. ]
- [3] 朱国伟. 空间治理成为城镇化新课题 [N]. 中国社会科学报, 2013-11-15(B04). [Zhu Guowei. Spatial governance has become a new issue of urbanization. Chinese Social Sciences Today, 2013-11-15(B04). ]
- [4] 董慧, 陈兵. 现代性与城市治理: 以国外马克思主义空间批判为线索 [J]. 华中科技大学学报(社会科学版), 2016, 30(2): 17-27. [Dong Hui, Chen Bing. A modernity and urban governance: By the clue of space critique of foreign Marxism. Journal of Huazhong University of Science and Technology (Social Science Edition), 2016, 30(2): 17-27. ]
- [5] Wallis A D. Evolving structures and challenges of metropolitan regions [J]. National Civic Review, 1994, 83(1): 40-53.
- [6] 乔恩·皮埃尔. 城市政体理论、城市治理理论和比较城市政治 [J]. 陈文, 史滢滢, 译. 国外理论动态, 2015(12): 59-70. [Pierre J. Urban polity theory, urban governance theory and comparative urban politics. Translated by Chen Wen, Shi Yingying. Foreign Theoretical Trends, 2015 (12): 59-70. ]
- [7] 张京祥, 陈浩. 空间治理: 中国城乡规划转型的政治经济学 [J]. 城市规划, 2014, 38(11): 9-15. [Zhang Jingxiang, Chen Hao. Spatial governance: Political economy of China's urban and rural planning transformation. City Planning Review, 2014, 38(11): 9-15. ]
- [8] 姚尚建. 城市治理: 空间、正义与权利 [J]. 学术界, 2012 (4): 42-48, 283-284. [Yao Shangjian. Urban governance: Space, justice and rights. Academics, 2012(4): 42-48, 283-284. ]
- [9] 王涛. 空间与政治: 两种空间概念的政治意义 [J]. 理论导刊, 2018(4): 70-74. [Wang Tao. Space and politics: The political significance of the two concepts of space. Journal of Socialist Theory Guide, 2018(4): 70-74. ]
- [10] 李菲菲, 董慧. 大数据时代下城市治理的伦理诉求 [J]. 城市发展研究, 2020, 27(5): 65-71. [Li Feifei, Dong Hui. Ethical demands of urban governance in the era of big data. Urban Development Studies, 2020, 27(5): 65-71. ]
- [11] 叶超. 空间正义与新型城镇化研究的方法论 [J]. 地理研究, 2019, 38(1): 146-154. [Ye Chao. The methodology on spatial justice and new-type urbanization. Geographical Research, 2019, 38(1): 146-154. ]
- [12] 张京祥, 王莉莉, 罗震东. 全球化环境中城市巨型工程的多维审视 [J]. 人文地理, 2009, 24(4): 1-5. [Zhang Jingxiang, Wang Lili, Luo Zhendong. Multi-dimensional scanning of urban mega-projects under the environment of globalization. Human Geography, 2009, 24(4): 1-5. ]
- [13] 陶印华, 申悦. 医疗设施可达性空间差异及其影响因素: 基于上海市户籍与流动人口的对比 [J]. 地理科学进展, 2018, 37(8): 1075-1085. [Tao Yinhua, Shen Yue. Spatial difference of medical facility accessibility and influencing factors: A comparative study of registered and floating populations in Shanghai. Progress in Geography, 2018, 37(8): 1075-1085. ]

- [14] 湛东升, 张文忠, 湛丽, 等. 城市公共服务设施配置研究进展及趋向 [J]. 地理科学进展, 2019, 38(4): 506-519. [Zhan Dongsheng, Zhang Wenzhong, Chen Li, et al. Research progress and its enlightenment of urban public service facilities allocation. Progress in Geography, 2019, 38(4): 506-519.]
- [15] 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.]
- [16] 仝德, 李贵才. 运用新制度经济学理论探讨城中村的发展与演变 [J]. 城市发展研究, 2010, 17(10): 102-106. [Tong De, Li Guicai. Development of urban village based on the theories of modern institutional economics. Urban Studies, 2010, 17(10): 102-106.]
- [17] 仝德, 韩晴, 戴筱颀, 等. 基层治理主体对城市建成空间的影响研究: 以深圳原特区外为例 [J]. 城市发展研究, 2017, 24(7): 109-117. [Tong De, Han Qing, Dai Xiaodi, et al. Impact of grass-roots governance subject on urban built-up space: A case of Shenzhen outside SEZ area. Urban Development Studies, 2017, 24(7): 109-117.]
- [18] 金利霞, 黄耿志, 范建红, 等. 能动性视角下中国新工人空间生产的研究框架与展望 [J]. 地理科学进展, 2019, 38(11): 1802-1813. [Jin Lixia, Huang Gengzhi, Fan Jianhong, et al. Neo-Marxism approach and prospect for Chinese new workers' production of space from the perspective of agency. Progress in Geography, 2019, 38(11): 1802-1813.]
- [19] 张践祚, 李贵才. 基于合约视角的控制性详细规划调整分析框架 [J]. 城市规划, 2016, 40(6): 99-106. [Zhang Jianzuo, Li Guicai. An analysis framework for the adjustment of regulatory detailed planning based on contractual perspective. City Planning Review, 2016, 40(6): 99-106.]
- [20] 张践祚, 刘世定, 李贵才. 行政区划调整中上下级间的协商博弈及策略特征: 以SS镇为例 [J]. 社会学研究, 2016, 31(3): 73-99, 243-244. [Zhang Jianzuo, Liu Shiding, Li Guicai. Consultation game and strategic traits between superior and subordinate government in administrative division adjustment: The case of SS town. Sociological Studies, 2016, 31(3): 73-99, 243-244.]
- [21] 科林·弗林特, 皮特·泰勒. 政治地理学 [M]. 刘云刚, 译. 北京: 商务印书馆, 2016. [Flint C, Taylor P J. Political Geography. Translated by Liu Yungang. Beijing, China: The Commercial Press, 2016.]
- [22] 李贵才. 政治地理学研究 [J]. 人文地理, 1990, 5(1): 20-26. [Li Guicai. Study on political geography. Human Geography, 1990, 5(1): 20-26.]
- [23] 刘云刚, 叶清露, 许晓霞. 空间、权力与领域: 领域的政治地理研究综述与展望 [J]. 人文地理, 2015, 30(3): 1-6. [Liu Yungang, Ye Qinglu, Xu Xiaoxia. Space, power and territory: A review on territory in political geography. Human Geography, 2015, 30(3): 1-6.]
- [24] 刘云刚. 中国政治地理学研究展望 [J]. 人文地理, 2009, 24(2): 12-16. [Liu Yungang. A research perspective on Chinese political geography. Human Geography, 2009, 24(2): 12-16.]
- [25] 刘云刚, 安宁, 王丰龙. 中国政治地理学的学术谱系 [J]. 地理学报, 2018, 73(12): 2269-2281. [Liu Yungang, An Ning, Wang Fenglong. The outline and genealogy of Chinese political geography. Acta Geographica Sinica, 2018, 73(12): 2269-2281.]
- [26] 山崎孝史, 刘云刚. 从国家间到多尺度的政治地理学: 日本的历程与启示 [J]. 人文地理, 2019, 34(1): 9-13. [Takashi Yamazaki, Liu Yungang. From inter-state to multi-scalar political geographies: A Japanese perspective. Human Geography, 2019, 34(1): 9-13.]
- [27] Storper M, Scott A J. Current debates in urban theory: A critical assessment [J]. Urban Studies, 2016, 53(6): 1114-1136.
- [28] 尼尔·博任纳. 城市·地域·星球: 批判城市理论 [M]. 李志刚, 徐江, 曹康, 译. 北京: 商务印书馆, 2019. [Brenner N. City, territory, planet: Studies in critical urban theory. Translated by Li Zhigang, Xu Jiang, Cao Kang. Beijing, China: Commercial Press, 2019.]
- [29] Rossi U, Vanolo A. Urban political geographies: A global perspective [M]. London, UK: SAGE Publications Ltd, 2012.
- [30] Harvey D. Social justice and the city [M]. Athens, USA: University of Georgia Press, 1973.
- [31] 尼尔·布伦纳, 徐江. 全球化与再地域化: 欧盟城市管治的尺度重组 [J]. 国际城市规划, 2008, 23(1): 4-14. [Brenner N, Xu Jiang. Globalisation as reterritorialisation: The re-scaling of urban governance in the European Union. Urban Planning International, 2008, 23(1): 4-14.]
- [32] McGuirk P. Geographies of urban politics: Pathways, intersections, interventions [J]. Geographical Research, 2012, 50(3): 256-268.
- [33] Wu F L. The (post-) socialist entrepreneurial city as a state project: Shanghai's reglobalisation in question [J]. Urban Studies, 2003, 40(9): 1673-1698.

- [34] 吕拉昌. “城市空间转向”与新城市地理研究 [J]. 世界地理研究, 2008, 17(1): 32-38. [Lv Lachang. Urban space turn and new urban geography. World Regional Studies, 2008, 17(1): 32-38. ]
- [35] 郭文. “空间的生产”内涵、逻辑体系及对中国新型城镇化实践的思考 [J]. 经济地理, 2014, 34(6): 33-39, 32. [Guo Wen. Connotation, logical system and its reflections of production of space on Chinese new urbanization practice. Economic Geography, 2014, 34(6): 33-39, 32. ]
- [36] 安宁, 钱俊希, 陈晓亮, 等. 国际上的政治地理学研究进展与启示: 对《Political Geography》杂志2005—2015年载文的分析 [J]. 地理学报, 2016, 71(2): 217-235. [An Ning, Qian Junxi, Chen Xiaoliang, et al. Progress in recent international political geography research: Towards an analysis of journal papers in *Political Geography*. Acta Geographica Sinica, 2016, 71(2): 217-235. ]
- [37] Imrie R, Raco M. How new is the new local governance? Lessons from the United Kingdom [J]. Transactions of the Institute of British Geographers, 1999, 24(1): 45-63.
- [38] Davies J S, Imbroscio D. Theories of urban politics [M]. London, UK: SAGE Publications Ltd, 2009.
- [39] 熊竞, 罗翔, 沈洁, 等. 从“空间治理”到“区划治理”: 理论反思和实践路径 [J]. 城市发展研究, 2017, 24(11): 89-93, 124. [Xiong Jing, Luo Xiang, Shen Jie, et al. From spatial governance to regional governance: A reflection based on theoretical reflection and practical orientation. Urban Development Studies, 2017, 24(11): 89-93, 124. ]
- [40] 杨震, 徐苗, 吴缚龙. 国际视角下的中国城市研究导言 [J]. 国际城市规划, 2008, 23(4): 1. [Yang Zhen, Xu Miao, Wu Fulong. Introduction to urban China research in international perspective. Urban Planning International, 2008(4): 1. ]
- [41] 赵燕菁. 城市的制度原型 [J]. 城市规划, 2009, 33(10): 9-18. [Zhao Yanjing. Institutional archetype of city. City Planning Review, 2009, 33(10): 9-18. ]
- [42] 吴磊, 黎斌, 晁恒, 等. 城市、空间与权力: 城市政治地理研究的论域、路径与态势 [J]. 城市发展研究, 2020, 27(4): 37-42. [Wu Lei, Li Bin, Chao Heng, et al. City, space and power: The discipline, path and trend of urban political geographies. Urban Development Studies, 2020, 27(4): 37-42. ]
- [43] 黄安, 许月卿, 卢龙辉, 等. “生产—生活—生态”空间识别与优化研究进展 [J]. 地理科学进展, 2020, 39(3): 503-518. [Huang An, Xu Yueqing, Lu Longhui, et al. Research progress of the identification and optimization of production-living-ecological spaces. Progress in Geography, 2020, 39(3): 503-518. ]
- [44] 周恺, 董丹梨, 潘兰英. 城市的正义: 西方“社会公正”思想的意识形态根源 [J]. 国际城市规划, 2019, 34(3): 78-86. [Zhou Kai, Dong Danli, Pan Lanying. Justice in City: Ideological sources of the western social justice research. Urban Planning International, 2019, 34(3): 78-86. ]
- [45] 梁鹤年. “城市人”理论的基本逻辑和操作流程 [J]. 城市规划, 2020, 44(2): 68-76. [Leung Hoklin. Homo-urbanicus: Basic logic and operational procedure. City Planning Review, 2020, 44(2): 68-76. ]
- [46] 吕拉昌, 黄茹, 韩丽, 等. 新经济背景下的城市地理学研究的新趋势 [J]. 经济地理, 2010, 30(8): 1288-1293. [Lv Lachang, Huang Ru, Han Li, et al. The emerging trends of research in urban geography in the context of globalization and new economy. Economic Geography, 2010, 30(8): 1288-1293. ]
- [47] 刘鹏飞, 孙斌栋. 中国城市生产、生活、生态空间质量水平格局与相关因素分析 [J]. 地理研究, 2020, 39(1): 13-24. [Liu Pengfei, Sun Bindong. The spatial pattern of urban production-living-ecological space quality and its related factors in China. Geographical Research, 2020, 39(1): 13-24. ]



## Thoughts on the development of urban political geography in China in the new era

WU Lei<sup>1,2,3</sup>, LI Guicai<sup>2,3</sup>, CHAO Heng<sup>2,3\*</sup>, LI Bin<sup>2,3</sup>

(1. College of Urban and Environmental Sciences, Peking University, Beijing 100871, China;

2. Shenzhen Graduate School, Peking University, Shenzhen 518055, Guangdong, China;

3. Laboratory for Urban Future, Shenzhen Graduate School, Peking University, Shenzhen 518055, Guangdong, China)

**Abstract:** In view of the plight of spatial practice in the urban transformation of China, it is urgent to use the theoretical paradigm of spatial power and the value system of spatial justice to reflect on and reconstruct China's urbanization development model and its spatial governance. Urban political geography is based on the spatial power thinking of political geography, and draws on the research of urban politics and urban sociology on "urban politics" and "urban power" to expand the political attributes of urban space. However, based on China's national conditions and urban practices, it is necessary to explain the "political" meaning, "space" expression, and value orientation of urban political geography in China from a realistic level. Finally, on a realistic level, based on the "problem-driven" approach, this article put forward five important priority issues that should be paid attention to: urban spatial coordination game theory, urban institutional arrangements for spatial justice, value-based urban living space research, research on urban production space based on power, and research on urban ecological space based on responsibility.

**Keywords:** urban spatial governance; spatial power; urban space; urban power