

城市政治今与昔

克拉伦斯·N. 斯通

罗思东 译 孟 华 校*

【摘要】论文对20世纪中期以来城市政治的研究进行了系统的梳理和回顾,从机制政治的角度,对达尔在《谁治理》中提出的以选举为中心的多元主义城市政治理论,以及彼得森在《城市局限》中主张的以经济因素为主导的城市政治理论,进行了分析和批判。在此基础上论文指出,未来城市治理的安排,须挖掘民主的深层含义,借助于包容性的政策议程,动员各方的力量,以推动成功的社会改革与城市治理。

【关键词】机制 多元主义 城市局限 政策议程 治理

【DOI】10.3969/j.issn.1674-2486.2009.03.001

【中图分类号】D035.5 【文献标识码】A

【文章编号】1674-2486(2009)03-0004-47

我在《机制政治》(*Regime Politics*)^①一书中提出,在今天这样一个碎片化的世界,带有示范性的问题是:“如何在完全不一样的社区成员之间构建充分的合作以共事——即在缺乏全面的控制架构或者统一的思想体系的情况之下合作共事。”今天写这篇文章的时候,亚特兰大黑人与白人的双族联盟在城市治理安排的核心当中运行良好,已逾半个世纪。其间,尽管地方政府的结构松散,亚特兰大还

* 克拉伦斯·N. 斯通(Clarence N. Stone),乔治·华盛顿大学公共政策研究所,教授;罗思东,厦门大学政治学系,副教授;孟华,厦门大学公共管理系,副教授。

本文内容主要来自Stone(2008:267-316),另外,本文的观点可参见Stone(1976,1982,1989a,1989b,1993,2005,2008,2009)。

①根据斯通(Stone,1989b:3)的解释,机制“特指围绕政府正式权限的运转,并作为其补充的非正式安排”。——译者注

是非常成功地完成了许多重大事项。这一模式延续了下来,但因为其中仍有周折,我们仍应对它保持密切关注。

1989年《机制政治》出版之后,亚特兰大最为瞩目的成绩,是成为1996年夏季奥运会的主办城市。虽然奥运会的竞办实际上是通过一个独立机构(亚特兰大奥运委员会,ACOG)进行的,双族联盟却自始至终是活动整体的一个部分。值得注意的是,亚特兰大的现任市长雪莉·富兰克林(Shirley Franklin),正是ACOG的副主席。

当奥运会临近之际,前总统吉米·卡特(Jimmy Carter)对城市的贫困问题表现出高度的关注。亚特兰大的贫困率一向很高,而且一直持续。卡特试图通过发起一个名为亚特兰大计划(The Atlanta Project, TAP)的志愿项目,改善穷人的境况。这一数百万美元的计划主要借助于志愿者(也涉及商业部门)来表达对邻里的关心,而政府的作用被压缩到最小。尽管该计划也取得了一些成功,特别是在儿童免疫方面,但是官方的评估指出,从长远而系统的角度来看,这个应对贫困问题的计划是失败的。有记者认为,应从中吸取的最大教训是“私人慈善事业的固有局限”。该计划缺乏后劲,在经过起始阶段的活动之后就再无声息,留下来的只是纪念。

一个主要由政府发起的项目情况更糟。克林顿总统任内,亚特兰大市获得了“特别授权区资助”(Empowerment Zone Award)。结果发现,整个城市陷入了当时的市长比尔·坎贝尔(Bill Campbell,任期自1993年到2000年)与邻里代表们之间存在的深刻的矛盾纠葛之中,这超出了授权区本身的范围,导致项目管理的混乱。项目从未将亚特兰大主要的公司列为合作伙伴,留下的只有坏名声。

在1996年,还有另外一个动议(initiative)让双族联盟心存不满。坎贝尔市长借主办奥运会的时机,在商业部门的有力支持下,召集了一个委员会,叫复兴项目委员会。据称,它的目标是要实施一个意义深远的项目来解决城市问题,并致力于邻里发展。在一次听证会上,该市某黑人牧师组织的代表呼吁实施满足城市社会需要

的项目,例如增加学龄前教育的机会。然而,尽管双族联盟尽心工作,在为期两年的时间里完成了各类报告,而复兴项目还是渐渐从城市场景中撤出。1997年11月坎贝尔再次当选市长之后,动议失去了焦点,再没有出台有意义的项目。

虽然经历了奥运会,但整体来说,坎贝尔的市长任期对于双族联盟是段艰难的时光,当时随处可见的是乏善可陈的管理和腐败。现任市长雪莉·富兰克林任内,市政状况得以好转,双族联盟似又重回坦途。然而,富兰克林作为市长签署的动议,并不是要处理贫困问题,而是大范围地更新城市的给排水系统。看来,亚特兰大双族联盟有些事应付得来,有些则不行。这些事情只是些例子,这些例子提出的问题是,如何解释城市崎岖的政策历程,这涉及的内涵不仅仅是市长轮替。

假如城市政治不以谁占据最高选任职位为中心来运转,那它是什么?我们从正式官职的表层下面又能发现什么?虽然亚特兰大决非典型,双族联盟的长期运转却具有启发意义。亚特兰大的经验表明,一种机制在追求一些政策目标时卓有成效,并不能保证在其他领域取得成绩。**机制不具有治理的普遍能力。**比如,即使某些政策目标很有价值,也得到了广泛的认同,却可能衰弱乏力;而有些虽然遭遇强烈的反对,却还能向前推进。公众的情绪很难成为判断可行性的指南。

那么,什么是城市行动议程(agenda)的政治基础?投票是很重要的,但政治并不以选举为中心。虽然亚特兰大黑人得到了选举权,使城市双族联盟成为可能,选举却不是政治得以运转的基轴。像在亚特兰大,选举权有助于改变的发生,且从表面来看,大量的政治是借助于选举进行的。然而,政治生活存在一个必须认真看待的底层结构。

我是从政治经济学的视角开始研究机制政治的,进而思考企业对投资的控制,与大众对选任职位的控制,两者是如何和谐共处的。

然而很快地,我发现这两种现代生活的因素不仅可以通过许多渠道相联系,而且这种联系是借由丰富而复杂的公民部门发生的。亚特兰大的政治并非高度自主性的活动,而是同公民社会有千丝万缕的联系。在这一公民社会中,公民组织考虑与斟酌议题;提供公民生活的训练;促进社区意识的塑造;不但贡献志愿者,还成为从事各类服务工作(有偿与无偿)的政治活动家涌现的源头。所有这些,为非正式的人际网络的成形提供了基础。在亚特兰大,公民社会自身远未保持独立自主,它受到了商业部门的深刻影响。商业部门的资源、社会关系及其所关注的事情,都深深地影响到了公民社会。

治理、市场过程与公民社会错综复杂地交织在一起。每个部门享有的可操作的自治只不过是政治生活的一个层次,每一部门的自治基本上是经由部门间相互依赖的现实而运转的。因此,城市机制分析试图潜入到合法的表面形式之下,了解这些不同的部门如何交织在一起。这样,尽管亚特兰大的黑人领袖将选举作为影响市政厅的重要手段,但同时他们还不得不搭建起桥梁来跨越城市高度分隔的公民生活。他们接下来成功地进入了亚特兰大商业界的核心圈子,这对所追求的政策方向产生了深远影响。这样,在商会占据位置、围绕商业伙伴关系建立联系、创建“行动论坛”作为私人精英间交流的渠道,所有这些都有是现有社团关系中的重要行动步骤。久而久之,这些行动及相关步骤改变了城市的公民生活。这些步骤的总和(即演变成形的关系)在一定程度上大于每个部分简单相加。

亚特兰大的部门间关系格局(configuration)——也就是机制——并非静止不变的现象。当亚特兰大试图长久地解决城市低收入人群所关心的问题及其所面临的挑战时,这种关系格局就在应对这些困难的过程中得以完善。大都市的秩序出现了偏差,对城市、特别是对黑人公民的厌恶,只会使问题复杂化。在城市里,关系格局作为治理安排的核心组成部分,是应对挑战能力的重要方面;而卡特总统的TAP、特别授权区以及比尔·坎贝尔市长的复兴项目

等都表明,与类似项目相比,机制被更好地定位于追求一些目标。

一旦政府忙于贫困事务,其面临的挑战就不在于简单地提出新的项目思路并将其付诸实施,更具有实质性的任务是重组关系格局,让各种各样的行为者都参与进来,吸引各类资源,以应对不同的关注。黑人组建商会,构筑行动论坛就是这一做法的典型。亚特兰大机制的演变,起步于对贫困的表面关注,现在把重心锁定为扩大黑人中产阶级从事商业和专门职业的机会。

当我们把政治视为政府、商业部门和公民社会如何一起形成关系格局时,我们才开始明白为什么变化如此复杂,比给公职人员施加压力、选举一整套新领导人,或是“让那些坏人滚蛋”复杂得多。

一、回顾

(一) 关于假设

是什么让政治变成格局性的、而不是以选举为中心?一个可资解释的初始假设是有限理性。我们天生认识能力有限,不能完全地理解这个世界,只能在一个特定的时间内把注意力集中在一个狭窄的片断;我们尤其是制度和网络的产物,置身其中终其一生。我们很难想像与此不太一样的情况。社会惯性表现为多种既定的关系,它具有认识论的基础,根植于人类的微观行为之中。

宏观层次的力量也在起作用。在几经思考的事例当中,宏观力量被视为结构与行动;但在许多对于城市的分析里,对复杂结构的考虑倾向于转变为经济需要,这一考虑除了被迫屈从于全球资本主义的需要之外,几乎没有别的解释。经典的多元主义假设,政治领域是高度自主的,社会经济结构只是其外因;它主要关注的是选举、政党竞争以及狭义上的政界内的实践。结果,社会经济的不平等被当成是影响投票水平和其他明确的政治参与形式的主要因素。

在《谁治理》(Who Governs)出版20年之后,保罗·彼得森(Paul

Peterson)的《城市局限》(*City Limits*)没有理会这样的参与。他(Peterson,1981)假设了一种由居主导地位的经济需要所支配的地方政治形态,由它来推动增长,促进经济福利。然而,由于任何既定的结构在重新构造的时候,都会有所松动;由于即便是经济产出的模式也只是运行中的多种结构之一,行动于是就有了空间。因此,虽然有些结构更易于产生并延续下去,治理安排的格局重构也不是不可能。例如,假如亚特兰大工会软弱无力;支持社区组织活动的慈善事业一直都很虚弱;城市选举是非党派性的,政党基本上不插手城市的内部政治;能够重新撬动城市公民生活的支点也较稀缺——在这种情况下,以商业为中心的公民生活就享有了巨大的先发优势。

那么,同彼得森不一样,机制分析可以在一个假设单一结构不占主导地位的蒂利式传统(Tillian Tradition)^①中进行(Stone,1989b:226-227;Tilly,1984)。尽管如此,任何当前的格局还是很难改变,现存的格局安排维持下去的力量还是很大。由于认识的局限,在当前的安排中,亚特兰大实质上没有机会在大众的不满推动下,产生可以接受的变革。简短地说,跨度很宽的结构——无论是资本主义还是普遍满意的观念——倘若缺乏一套中间机制,就无法运行。这些结构通过组织、特定的惯例、同盟、网络以及可被理解的活动渠道,才得以运转。所以,学习运动政治的学生重新选择运动的理论

①查尔斯·蒂利(Charles Tilly),美国当代社会学家和政治学家,历史社会学研究的主要代表。蒂利通过对近代欧洲社会历史的研究,对社会变迁和社会运动提出了自己独特的观点。斯通在此提到的所谓“蒂利式传统”,就是指蒂利对于社会结构和社会变迁的观点。蒂利认为:“尽管民族国家确实存在,但是并不存在所谓的‘社会’,在一定程度上发挥社会控制的功能、体现共享的现实观念。社会行为并非社会对于个体思想施加影响的结果,而是源自于个体与团体之间的关系。‘社会变迁’不是一个泛泛的过程,而是一个涵义甚广的术语,它由许多截然不同的进程组成,其状况很大程度上取决于这些进程各自之间的关系。”(Tilly,1984:8)斯通在此强调机制分析所认同的蒂利式传统,是为了反驳彼得森片面注重经济因素的城市政治理论。——译者注

解释并不是偶然的。他们从基于社会压力与大众不满的解释,转向了立足于资源动员、中间组织和政治机遇结构的解释。斯蒂芬·埃尔金(Stephen L. Elkin)提出,统治者面临的任务,是要将各类安排聚合起来,在营造私人投资的融洽氛围的同时,也要满足大众对于公共权威进行控制的愿望(Elkin, 1980, 1985)。这样,埃尔金考虑到了经济需求,它对于彼得森来说是核心要素,但并不将这一要素视为唯一的和支配性的。机制的特性是把私人投资的需求与社区的政治安排加以调适,这种调适并不仅仅是共存。一方面,商业利益试图塑造政治,并拥有达到目标的重要政治资源;另一方面,政治角色在争取大众支持的同时,也在寻求影响投资的策略。政府在尽最大的努力为企业创造投资机会。

各种安排如何结合在一起并得以维持的细节非常重要。以亚特兰大治理安排中种族间沟通渠道的演变为例。在黑人一方,原先的安排在亚特兰大城市联盟的运行中发挥了重要作用。这一安排以选举过程为依托,运行在群众基础之上。群众主要由教会(组织形式是跨党派的亚特兰大黑人投票者联盟)来动员。现在,这一安排演变为通过“行动论坛”,以商业高层与专业人士之间的定期互动为中心。这两个阶段的幕后沟通都很盛行,只是互动产生的基础发生了巨大的变化。在亚特兰大改善穷人的条件效果不彰之际,这一转变不可小觑。导致无法应对穷困的障碍,不是缺乏认识,而是结构设置不足,致使无力形成合适的政策议程,提供相应的努力,提出恰当的申请,处理运行中的瑕疵,并预见该议程得到优先的关注。

政策动议产生于结构性的背景之中,而这些结构需要在操作的层面上加以理解。在这一层面,争斗中的各结构势力彼此进行调适。这是披着外衣的政治,比谁赢得上届市长选举的细节要复杂得多。不是说这样的选举不重要,而是这些选举的结果是通过一个复杂的交织在一起的各类相互依赖关系来决定的。当梅纳德·杰克逊(Maynard Jackson)成为亚特兰大第一位非洲裔美国人市长时,他

才发现黑人与白人的联系比贯穿于市政厅中的那些联系要广泛得多。种族是他选举中非常显著的一个因素,但他在市长岗位上,却不能依靠非洲裔美国人的团结一致来同城市中的白人商业精英打交道。

亚特兰大的背景让一些关键性的假设清晰起来。现在来详细地揭示机制分析是如何区别于其他方法的,并以一项正在形成中的城市议程来进行检验,看看这项新议程的政治可能的面目。我对于城市政治的大多数理解已经变成与罗伯特·达尔(Robert Dahl)《谁治理》的对话,这一对话贯穿于我的职业生涯。这本书产生的广泛影响令人赞赏,但它最终却为城市政治的运转提供了一个根本错误的理解。了解这一错误理解的根源至关重要。

为此,本部分的目标是解释为什么一种替代性的模型是顺理成章的。为了做到这一点,我不得不站在另一本同样深具影响力的著作的对立面,这本书就是保罗·彼得森的《城市局限》。该书提出了一个重要问题:面对资本主义秩序中地方位次的竞争这一结构性力量,政治行动有多大的可能性。这一结构性力量决不会减至最小,它决定了谁会介入政治,同盟如何形成,以及什么事情具有优先权。然而,一种结构决定论的假设不宜作为构建政治模型的基础。

作为一种替代模型,可以设想一下,在一个多重的结构中政治上相互依赖的极端重要性。我们并不设想政府官员在控制局面,或者商界能够强求他人服从,而假设的关键问题,是国家、市场和公民社会如何进行交叉互动。尽管机制分析认为政府在日常的运作当中享有高度的自主性,但并非认为政府能够脱离其他社会部门运行。政府受到了一个社会分层系统中所有因素的深刻影响。这可以与达尔的观点相对照。

《谁治理》开篇就问道:“在资源不均等的环境中,‘民主体制’是如何运行的?”达尔的回答是,在基本信条达成共识的情况下,竞争性的选举能够生成一个“被分散的不平等”的体制——不平等以一种让政治相对开放与包容的方式分散。我认为这一观点毕竟也

只是一个愿望,而非既存事实。20 世纪的一个严酷现实是,城市人口被割裂的各个部分发现,他们同主流社会失去了联系,不能从掌握与提供重要服务的机构那里得到好的服务。这样,势必进行政治的重新布局。即使政治反映了社会与经济的不平等,政治模式也不会预先受制于此。由于多种取向的存在,社会公正的要求让人们找到了减轻社会经济不平等影响的支点。这成为支持机制分析的规范标准。不过,我们首先还需要清扫路径。

二战之后,有两种脚本给地方政治的研究带来了长期影响。一是亚特兰大。在此脚本中,市长在一定程度上并不情愿支持一项议程来进行大规模的再开发(redevelopment)和重新安排土地的使用。这是因为再开发议程具有持续的商界精英背景,这些商界精英有活跃的公民生活,凝聚力强。另一个是纽黑文脚本。在纽黑文,一位企业家市长争取到一个不太愿意、本身也不太团结的商业部门来支持他的大规模再开发与重新安排土地使用的议程。如何协调这两个脚本,已经成为有关地方民主性质的激烈争论的中心。困惑在于,表面上看根本不同的政治形式,致力于实质性地推动同一类议程的进展。《城市局限》为此提供了一个视角。

(二) 城市政治服从于经济需要

保罗·彼得森的《城市局限》将这样的可能性推向前台的中央:地方政治趋于式微,城市政治涉及的问题主要是在一个市场体系中如何定位。彼得森重点关注的是城市所面临的经济竞争,他提出了城市利益作为一个整体的想法。在“政策结构政治关系”这一想法的基础上,彼得森围绕着城市的经济福利构建了有关政策的三种类型。“发展政策”是那些通过更新土地使用、改善交通、为发展提供机会等措施,来提升城市经济地位的政策。“再分配政策”是向不太富裕的人转移福利。由于资本是流动的,富人很容易向邻近地方迁移,所以再分配政策会置城市于险境。资本或富裕居民的逃

离会让城市经济变糟。

最后一类是“分配政策”，是指那些对城市经济地位的影响既不积极也不消极的政策。按照城市结构层次的逻辑，彼得森认为城市应大力推行发展政策，压制再分配的主张，仅仅让分配领域成为多元主义竞逐的舞台。对于经济地位的影响，规定了政策的特征，进而决定了运行于政策周围的政治的特征。应用他的分类，彼得森从一个宏观综合的角度，赋予社区权力的争论以新的特征。因为在彼得森看来，发展政策在城市里虽然享有广泛的共识，却是在各地互相竞争的情况下执行的，所以决策的特点是封闭的，是在少数人手中进行的，是地方政府中的少数政策专家在咨询了主要的商业巨头之后进行的。这些人正是拥有专门知识并控制了所需资源的人。发展政策属于精英统治这种中立形式，被有效地视为去政治化的活动，行动以技术性考虑为准，而不是以谁先谁后、蕴含冲突的裁决和竞争性的集团利益为出发点。

偶尔出现的对再分配需求的压制，属于非决策性活动。根据彼得森的观点，再分配需求永远不会太多，因为它们缺乏、或者鲜有普遍的支持。分配政策是多元主义交易的场所，但交易量不大。商界领袖们改变土地用途，促进市中心区的再开发，并把再分配事宜排除在有关议程之外的做法，被描绘成精英们的幕后操作。这些幕后操作在彼得森那里，不过是一个对于城市经济地位达成共识后的调整。商业机构获利，只是因为他们的恰好同城市作为一个整体的利益一致。以彼得森的判断，政策不是由集团竞争所驱动的，而是出自于理性与知性的人对城市福利的关心。

彼得森观点的内在逻辑看似紧密，但与政治现实难以趋同。彼得森发展政策中的案例，比如高速公路、土地使用和再开发，都是城市市场域中竞争最为激烈的议题。然而，从他的分析逻辑出发，彼得森将地方政治描述为“一般性的、静静的决策场所。在此，政治领袖们可以从整体着眼，给予城市的长远利益以理性的关注”。

彼得森的《城市局限》，是城市政治的经济学范式的老调重弹。以他的观点看，联邦体制导致了政府间的分工，城市只受经济竞争力量的支配。基于此，城市高度关注投资的收益，而且特别注意避免进步主义式的再分配主张。因而，全国性政府应该担起对社会福利需求的责任。这种以体系决定论为中心的城市政治模型有缺陷。在把结构性的力量毫无差错地转换为特定的政策尺度时，会遇到若干复杂的问题。不确定性列于首位。例如，试想一下建一座体育场或者会议中心是否合理的问题。规划者可以进行成本－收益的计算，但他们会被不确定性弄得大伤脑筋；进行取舍的时候，不确定性将倍增。技术性的计算很少能幸免于争吵。有意义的市场反馈很久才会出来，即使到那个时候事态也不一定会变得完全明朗。

权衡利弊是第二个复杂因素。比如建赌场，可能增加地方收入，但也可能改变当地的生活质量，影响公共安全。发展可以增加就业机会，也会让地方文化偏向一个新方向。由于对平衡利弊的判断往往涉及竞争性的价值，这些价值不会介入技术性的解决方案。

第三个麻烦是时限问题。政治上的时间概念不同于政策的时限，政治人物在时间跨度较长的事情上一般喜欢快速的回报。据估测，投资于弱势阶层儿童的学前项目，会产生重要的长远经济效益。然而这种发展政策的政治，远远不同于土地使用和再开发项目。

还有一个问题是，分散的一般收益与集中的特定成本之间的对比。彼得森所期望的是有能够发挥领导作用的具有持久公共精神的公民，而许多城市的行为者并非如此。对于一些主张社区广泛而长远利益的人来说，周围几乎经常有一个紧迫的呼声，希望预先得到立竿见影的好处。例如，设想一下有工会组织的教师。人们都认为教育系统的改革会有益于城市，但如果意味着任期和资历规则的调整，变革则有可能遭遇抵抗。

当所有这些问题都在起作用时，我们会感到政策类型含糊不清。把虚浮的辞令从现实中剔除变得重要起来。动议的支持者们

习惯于把该动议作为城市整体利益的体现来加以推动,而政策的性质恰恰属于政治性的议题。被某一集团当成城市整体利益兜售的,可能被另一个集团当成一个愚不可及的案例,以策其支持者。在亚特兰大,为少数族裔留出工作岗位的做法,一开始就被白人商业部门抨击为不计后果的再分配行为。而黑人政治领袖则坚持认为这属于分配领域的问题(即不会在经济上损害城市),体现了公平(战胜了过去的种族歧视)。之后,当人们都认同这一做法,认为它对于构建支持发展项目的同盟有所贡献时,白人商业部门就成为预留少数族裔工作岗位的有力捍卫者,有关再分配的争论则烟消云散。

因为政策动议会有诸多特性混在一起,时间一长,这些特性便以不同的方式表现出来。所以,政策的明显特点就是,它会随时间和背景的改变而不同。另外,一旦考虑到政策动议的所有方面,那么,即使是发展政策的反对者与再分配政策的反对者之间的界线,也会模糊起来。例如,一笔优于市场价格的贷款,能够帮助保存古老的邻里,支撑那里的住房价格,这属于再分配政策,还是发展政策?

公共安全与经济发展(特别是旅游业)有着密切的联系。许多警察是青少年项目的坚定倡导者,因为他们知道这对预防犯罪大有帮助。这些项目是再分配项目还是发展项目?再来看看集团间的关系。就像它的口号所说的,“这个城市无暇憎恨”,亚特兰大将种族之间的关系与经济发展联系起来。展现政策具有复杂的混合性特点的事例不胜枚举。

政策有助于塑造政治,同样明显的是,政治大大有助于理解政策。在逻辑构造起来的类型学的界线内,城市政治常常难以立足。许多产生了重要意义的政策,超出了彼得森的类型学范围。促进经济福利的努力被赋予了多种特性:种种形式的不确定性,不可避免的主观因素,需要照顾到多方面的考虑,以及从事构筑共识的那些不太重要的技术性过程之外的任何工作。彼得森正确地抓住了一

种主要的结构性力量,但忽略了在这种力量转移为具体政策的过程中,政治因素围绕在其周围。

(三) 误读权力地图

时至今日,大家都认识到达尔对于纽黑文政治的思考在一些特定的方面是不充分的。达尔观点的内在逻辑和它的历史依据很少得到仔细的检验。正如政治学家尼尔森·波尔斯比(Nelson Polsby)所言,多元主义者没有作出明确区分的是,他们仔细考察的事物与批评者所指出的他们未充分关注的事物之间的差异(Polsby, 1980: 185-186)。虽然达尔自己也认识到,他自己应该给予那些围绕地方决策的“限制性因素”以更大的关注,却未提供有关的细节。这样,我们就应当注意到,缺乏居于控制地位的精英只是经典多元主义的判断之一,经典多元主义的判断远不止于此。这些判断构建了一个观点:政治是表达不满的一个可行的渠道,即使是对那些持温和立场的人。

达尔设定了三种相互关联的过程,通过这些过程,财富与社会权贵的寡头统治可以让位于一个更加开放与包容的治理形式。在达尔那里,这一治理安排的转变,是从累积的不平等,转为一种分散的不平等。第一种过程是普选权的发展,伴之以传统顺服形式的消退;第二种过程,是发生于前工业化城镇的社会功能分工,转变为工业城市的兴起与衰落;第三种过程属于同化与吸收,一个阶级与族群划分标准无法涵盖的多样化的移民人口,在认同社会与经济秩序以及体现这一秩序的价值广泛性方面,达到了高度的一致。

《谁治理》追溯了有关的历史转变。最初,人数较少的精英位于社会秩序的顶层,在发挥统治作用的同时,享有最高的经济与社会权势。后来,这些地位与作用发生了分化,被不同的社会集团所取代:“财富因工业的崛起而与社会地位发生了分离,公职投靠了财富;之后,大众被财富和社会地位所遗弃,只剩下人数上的优势”。

请注意达尔在展示寡头政治向民主多元主义转变时所信赖的

依据。他从事历史考察的方法,只是假定由选举产生的职位是社会各集团竞相争夺的主要权位。城市市长们的社会背景,只是体现变化的简要标识;但它却被用来假设对选任职位的竞争,是治理城市的核心权力进程。这进而让达尔忽略了另一种分工的意义:政策专家的作用。达尔在分析中所称道的“新人”的出现,虽然进一步分散了权力,却并没有对市长作为城市政治中大佬的地位造成威胁。

达尔将权力理解为意志的较量,就其最纯粹的形式看,权力就是在这样的较量中展现出的能力。这样理解权力就把法定权限置于权力行使的中心:“在美国,任何集团的人都不可以在任意时期内,在缺乏法律支持的情况下,成功地将自己的意志凌驾于其他集团之上。这里所说的缺乏法律支持,就是缺乏政府官员和法院的默许。”(Dahl,1961:246)这样,达尔将纽黑文社会与经济显贵们争夺城市高级选任职位能力的衰弱,视为终结累积性不平等的重要因素。

按照达尔的理解,权力是在一个各组成部分都具有高度自主性的系统当中博得服从的能力。如果这种理解完全符合实际,那么他确实找到了一个分散化不平等的事例。然而,让我们从另外一个角度来看纽黑文的社会地位分化。作为一种复杂性事物,地位分化包含了高度的相互依赖。从这一点来看,假如权力不只是从不情愿的对象那里强求顺服的能力,我们会怎样思考权力?

如果不否认“控制”(power over)是人类关系中重要的一个方面,那就让我们来看看“赋能”(power to),即从无能力状态到行动起来并寻求享有这种能力,再思考其含义。相互依赖成为中心。的确,纽黑文的理查德·李(Richard Lee)市长展现了通常的政治情势,即在缺乏他人合作的情况下,是没有能力干出有意义的大事的。因此,我们要了解行为者如何去构建合作关系,特别是为了重大又复杂的事项(如城市再开发)。在结盟者之间进行的间接竞争中,有些结盟者因拥有或支配了可用的资源而占据全面系统的优势。

相互依赖并没有给无尽的全面争斗提供根据——恰恰相反,它是寻求可运转的同盟的基础。吸引力是一种场力,有些类似于地心引力。行为者越是表现出联盟伙伴的潜力,他们的吸引力就越大。所以,虽然有许多潜在的伙伴,但是其中只有某些伙伴更容易聚在一起。尽管如此,没有任何伙伴关系注定能形成,许多具有运行潜力的伙伴关系也可能无法聚合。这实际上是《谁治理》未能挖掘的潜台词。达尔视李市长为塑造一种治理安排的政治行动的亲历者,没有他的实践,这种安排便不会出现。达尔也认识到组织的重要性,但他很少言及不平等对组织能力的打击。无论达尔在这方面迈出了哪些试探性的步子,他都忽视了一些渠道,社会经济不平等经这些渠道让一些人得到便利,而使其他人遭受损失。这样,他便很少注意到那些青睐集中式不平等(而非分散性不平等)的势力。

通过聚焦于市长职位,达尔很快便把选票视为平等利器。然而,选举作为公共参与的手段,有显著的缺陷。这并不是说选举没有意义。选举能够统计人口的变化,有助于将新的政策议程化为行动。但是,选举是选民控制的一种不完善的形式。

由于对选任职位的控制也只是治理的一个有限的部分,即便是议题导向的选举也难以完全尽到民主责任。欧洲学者在论及公民与治理官员之间联系的复杂性时,尤其谈到了特别服务区的增加、准自治非政府组织(Quasi-Autonomous Nongovernmental Organizations, QUANGOs),以及伙伴关系、中央政府的检查与审计、合同外包、凭单制等诸如此类工具。甚至在近来有关治理的实体大量增加之前,通过职能(和职业)的专门化,以及委员会制的运行,在责任上完全分清了公民与议员、政府服务之间的界线。的确,现代政府的透明性和复杂性,让有关代议制民主的传统观念显得陈旧过时。

一个难以搪塞的现实是,没有非政府行为者的顺应与合作,选任官员就没有多大能力去达到他们的政策目标。公共权威本身并不足以成为治理的基础。任何解决问题的显著努力,都必须同时依

靠公共权威的行使和非政府行为者的动员。不管治理安排是老式的机器政治,还是像在《谁治理》中突显的,是一个以行政权力为中心的同盟,或者是亚特兰大的双族联盟,它都需要多重资源,其中一些来自于私人部门和志愿部门。因此,赢得一次选举本身并不足以形成一个治理安排。

对达尔来说,各社会经济精英“在投票中会自动获得多数”的观点,只是他关于分散性不平等论述的一部分。达尔经典多元主义的第二个要素,是多元主义的复杂性以此种方式运行,即任何给定的政策动议,只会影响到一个严格限定的人群。该观点,见于社会同化、中产阶级的扩张以及共识的作用等相关的广泛论述之中。

(四)“同化与共识”对(versus)“种族与复杂性”

从历史来看,纽黑文的移民人口规模不小,政治动员以族群(ethnic)与种族为线。由于新移民主要从事手工和低技能的工作,阶级与族群关系基本重叠——有时候本地旧族与移民分成了尖锐对立的两派势力(邻近的波士顿情形类似)。对此,达尔认为同化经历了三个阶段。移民集团先投身于政治,然后逐渐改善经济地位,再提高教育水平,阶级地位与族群身份之间的叠合关系不复存在。到李在1950年代成为纽黑文市长的时候,绝大多数移民集团已经处于第三个阶段。达尔只看到那时规模尚小、处于第二阶段的非洲裔美国人群体。尽管在第一阶段,冲突常常尖锐而持久,第三阶段则已经温和下来。到20世纪中期,纽黑文在达尔的眼中,已经没有“大的分裂”了。

随着同化的进程与中产阶级的成长,达尔目睹了问题性质的转变:“新问题不再过多地强调成本与收益的分离(不管是对一个族群还是一个阶级),共同的成本与收益被分散到许多不同的集团与阶层”(Dahl,1961:60)。封赏制虽未消失,但政策更多地“强调在一般意义上、而不是在特定范围内,让公民分享利益”(Dahl,1961:

61)。而且达尔描述了纽黑文在“非党派性的氛围中”从事的再开发,正如他所考虑的,冲突的平息让政策专家们发挥了主要作用。

达尔对纽黑文的研究是在城市生活的动荡期之前进行的,而且完成于抗议城市更新与高速公路拆迁的高潮到来之前。这样,他并没有预料到因拆迁而导致的不满有多么强烈。相反,他感到在商界领袖与选民中有一种潜在的支持,李市长的再开发项目正是从这种支持当中生长出来的。

然而,单是对趋势的误读,并不足以概括《谁治理》的更多内涵。即使达尔对权力的理解是以冲突为中心的,《谁治理》还被大家理解为共识产生作用的明证。对达尔而言,社会经济秩序的主要特征,勾画出了冲突得以展开的界线。集团间的纠纷是有的,但并不存在阶级争斗。达尔相信,纽黑文的政策活动均发生于“不甚明确的政治共识和流行的价值体系之中,社区里的所有主要集团都认可这些共识和价值”。这样,“共同的价值与目标”,把“非政治阶层”与“政治阶层的成员”连接起来。甚至在严重族群冲突的早期,达尔还说“社会经济秩序没有被认为是非法的;种族歧视非法”。20世纪中期,达尔以社会表面的平静为信号,认为美国体制的信条还有牢固的基础,同化过程已经软化了早期冲突的锋芒。再开发的主要方面还是协调。《谁治理》认为阶级地位与种族身份之间对应关系的减弱,意味着广泛的冲突已经没有什么可资运行的政治空间,更多的空间由共识所控制。

《谁治理》的出版,离“市民骚乱全国咨询委员会”报告^①的发行(1968年)只有几年的时间(这几年却是多事之秋)。该报告中许多地方都拒绝承认,非洲裔美国人处于正在行进的同化过程的第二个阶段,在循着欧洲移民走过的路前行。报告强调,美国种族存在着深刻的分裂——远比达尔认识到的要深刻得多。回想起来,我们发

^①即“克纳报告”。——译者注

现达尔严重误解了共识的作用。关于普遍信念所达到的一致很少能告诉我们,在这顶信念伞盖的掩蔽下所发生的冲突的广度和强度。关于社会经济分工的具体问题,也许比诸如民主、个人主义和资本主义这样的抽象信条更为紧要。

回顾 20 世纪中叶,我们发现“共同的成本与收益被分散到许多不同的集团与阶层”离现实还很遥远。社会和地理流动性的增强,让各类人群在如何经历社会变化并应对那些变化的政策意向方面所表现出来的差异更加明显。例如,我们该明白达尔是在回顾艾森豪威尔年代。那时,现在的高速公路系统和巨大的公路网络才刚刚开始兴建;我们今天所认识到的地域上的分隔,也还在早期阶段;种族和阶级的分裂还没有日后大家看到的那么尖锐;移民法还没有修订,地下移民问题没有今天那么严重。另外,“文化战争”的当代版本还未浮出表面,它挑战了美国政治在本质上一致的观念。

除了一致性,我们还需要反思的是直接性。如达尔在《谁治理》中所言:“大多数决策仅对相对较少的一部分人产生强大而直接的后果,而对其余人,最多只有微小而延迟的后果。”(Dahl, 1961: 297)然而,直接性须谨慎对待。“强大而直接的后果”作为推动力,比“微小而延迟的后果”要大得多。但是,如果你延展时间的界限和影响的范围,让微小而间接的后果可以累积起来,那将是一幅不同的景象。相互依赖会发生作用,量变会引起质变。多数人的默许也许并不代表冷漠,更不代表一致;而是一种行为模式,其结果在起始阶段并不明显。一系列短促而有限的战斗也许仅仅是大规模斗争之冰山一角。这场斗争未被充分了解,直至发生深刻的变化。

得益于事后之见,我们了解到,在纽黑文和其他很多地方,再开发并非来自于要求进步的基本共识,而是一个以行政权力为中心的同盟,强力推行一项有争议的竞争性方案的过程。再开发的经验也不只是在其某些特定方面的狭隘、杂乱的冲突。正如城市史学家所展现的,再开发的斗争深入展开,具有长期的影响。

以 1950 年代末期的眼光看来,我们的生活在所有可能世界中最好。在这个世界里,那些受政策动议影响最为明显的人,都能够守卫他们的利益。多元主义者认为,公众被分成许多小的部分,每一部分的范围都很小,对其他部分的影响也很小。由于世界的高度分割,人们的活动不会彼此影响。这一观点大大轻视了社会的阶级和种族特征。再看另一个观点,即美国社会沿着种族界线存在着深深的分裂,黑人是“一个白人为主的社会中政治上软弱的少数”。一个多种族社会的出现,并没有消弥过去的种族问题,甚至给原本冲突的利益增添了另一个变数。

政治的多元主义模型假设了一个联系松散的世界,其中每一个集团都能够保护自己的地盘。这是分散的不平等的关键方面。因为在一个小舞台上,大多数人都能够对他们最为关心的问题施加最大的影响,所以多元主义者并不认为不平等是个基本的问题。如果普通公民对于多数问题没有什么影响,那也不必担心。在《谁治理》中,达尔详细描述了玛丽·格拉娃(Mary Grava)如何成功地组织大家抵制金属加工厂,进而支持了多元主义的一个关键主张:普通的市民可能在许多事情上影响很小(在这些事情上,他们的资源没有在政治上聚合起来),但是在一个分散的不平等体制中,他们仍然能够充分地保护自己。

多元主义叙事的困境,不在于它错误地描绘了行为——人们常常关注于身边的事情;而在于它错误地表现了复杂性运行的特性。它错误地认为政策行为的影响范围是有限的。达尔的书写于 1950 年代快要结束之际,所以他把城市再开发视为纽黑文的一项普惠政策,几乎不会损害什么人(的利益)。在多元主义的视野里(为《城市局限》埋下伏笔),斗争性在于,作为以行政权力为中心的同盟的领导者,市长如何战胜狭隘与短视的离心离德势力,并致力于推动一项追求广泛而长远利益的政策。

为了抵抗离心与短视的势力,再开发机构不仅以伴生的“公民

行动委员会”营造了一个跨党派的气氛(用市长的话来说,“公民行动委员会”是“纽黑文最强大的力量”),还同市议会及其他主体断绝了来往。如道格拉斯·雷(Douglas Rae)所报道的,再开发机构被称为“克里姆林”(the Kremlin),这就意味着人们认为它的透明度非常有限。就具有深远影响力的重大问题而言,这类获得纽黑文最强大力量支持的事项所反映的不平等,一点也没有被广泛地分散。

在理查德·李的市长任内,纽黑文经历了一个转变,从老式的、邻里为基础的政治,转变为一种专业化和政策专家在其中发挥越来越大作用的政治。达尔在对“新人”一章的论述中认识到了这种变化,但是他认为这种变化并不代表权力的重大转移。在达尔的描述中,李市长在竭力寻求行政部门更大的正式权力,但他在是否接受一个新城市宪章的选举中失利,变革因而停顿且失常。另一位多元主义观点的支持者爱德华·班菲尔德(Edward Banfield),发现理查德·戴利(Richard M. Daley)在芝加哥的市长任期内,在两种政治运行方式的转变中遇到了类似麻烦。达尔和班菲尔德都抵制了一个控制性集团的观念,因为显然没有任何一个因素能够控制正在发生的变化的范围与步伐。这两位多元主义的拥护者错误地将控制性精英的缺位看成是某种更加深刻的东西。他们把停顿产生的环境(而非政治形态的变化)视为多元主义的标识。达尔将自上而下控制的虚弱,等同于一个可达且包容的体制。然而,没有一种势力能够负责控制变化的过程,这与有一个可渗透性的分散的不平等体制,并不是一回事。

复杂性是一种分析上的特殊挑战。它涉及直观看来好像是松散的安排,带来了相互依赖非常有限的印象。然而,相互依赖的溢出效应仍然是可观的,即使许多效应十分间接、迟缓。达尔在《谁治理》出版之后观察到,复杂性损害了政治的开放性与可达性。普通公民的实践知识,远未达到专业人士的条理性和专家的水平。那些能够通过高度专业化渠道发挥作用的人,则因为更多地领会了相互依赖及其间接而延迟的影响而受益。但是,技术性知识对社区各类

部门的具体经验所提供的深入了解是不够的。这意味着“城市的整体利益”是个很难捉摸的东西,也说明普通公民的投票缺乏达尔所假设的抗衡性力量。

(五) 公共政策的相互依赖视角

机制分析的出发点是治理陷入了社会经济不平等的纠葛之中。公众比一个由各类投票集团组成的聚合体要大得多。个体所掌握的市场资源、他们开发的人力资本、他们拥有的公民社会的能力与联系,以及他们通过各种关系积累的技能与倾向——所有这些都作为体制性权力的要素进入视线。与经典的多元主义倚重于政治文化的研究视角不同,机制分析的立足点是政治经济学,致力于探求一种完全不同的、更复杂的治理过程。机制理论提出的观点是,公共政策由三个方面的因素塑造:(1)社区治理联盟的组成;(2)治理联盟各成员之间关系的性质;(3)各成员带给治理联盟的资源。

切记人们并非锁定在一种无休无止的、目标势必对立的零和关系之中。吸引和竞争两者都在起作用,这在一定程度上是由它们在社会和经济秩序中的地位所决定的。体制性权力是一些行为者所享有的优势,其余的人则是潜在的盟友。关系仍然是正在建构的事物,涉及行为者所抱定的宗旨,以及如何理解那些宗旨。如何制定一项政策议程会产生差别,但是体制性权力的概念提醒我们,议程的制定不会发生在真空中。

在资本主义体制里,经济发展是政府与商界共同的产物,但政策的复杂性不止于此。政策的内涵远不止于语句与制定过程,政策是要真正付之于实施的。在完全现实的层面,政策包含了在政府机构的行动与各种不同的公众群体对这些行动的反应这两者之间所编织的网络。政策制定是一个分散的过程,政策是由各色各样的公众、以各种不同的方式共同建构而成的。

再来看看社区在执法和预防犯罪方面所发挥的重要作用。例如,如果地方商店出售印有“勿偷窃”字样的T恤衫的生意兴隆,那

说明在这个社区不需要实施完整的执法过程;这样的社区环境渗透并影响到治安政策,就如治安实践能够为“勿偷窃”情结提供丰厚的土壤一样。对于地方治理而言,合作生产(coproduction)占据了主导地位——不仅在像教育和执法这样的常规领域,也包括在艾滋病预防这样的非常规领域。

历史上,人们很少能理解许多实施的再开发项目对于那些受到直接影响的人的生活具体意味着什么。亚特兰大早期的城市更新经验,对此提供了突出的例证。1958年的一项住房调查显示,政府打算迁移1万多户家庭,其中大多数为低收入家庭和黑人家庭。然而,亚特兰大住房管理机构的一位成员低估了搬迁问题的严肃性,宣称“别的城市的经验表明,有些人、特别是那些在贫民窟租房居住的人,都会随着搬迁最后期限的临近而逐渐消失。在许多事例中,这部分人喜欢悄然离去”(Stone,1976:69)。结果,还是联邦政府的相关规定给了这类冷酷的误解以制约。但是,在大规模的城市再开发期间,巨大的混乱、邻里中充满矛盾冲突的种族转变,以及给那些在针对极端贫困人口的项目中搬迁的人重新安排住房,对相关的人群产生了灾难性的后果。另外,大量城市的政治持续地带上了从那个时期生长出来的怨恨标记。当治理同盟围绕再开发及其相关努力团结一致、再造城市机体之际,他们对这一过程所带来的后果却没有完全理解。他们既没有牢牢抓住彼得森所关注的城市的整体福利,也缺乏达尔从“金属加工厂”争议中归纳出来的、被认为仍在运行的有效的政治反馈。

让我们重温早先在这篇文章中描述过的两种再开发脚本,将机制分析应用于李市长以行政权为中心的同盟。该同盟作为一种治理安排,拥有实质性的和持续的权力。在达尔的分析中,他把纽黑文治理安排的这类稳固性,归因于李市长的政治技巧和辨别、激活城市再开发“潜在支持者”的广泛基础的能力。对李市长治下的纽黑文的机制分析,强调了多种因素的不同调和,特别是治理安排的稳固性有赖于以下因素的有力聚合:(1)一项处理一系列独特问题

的议程;(2)一个聚焦在此项议程周围的治理同盟,包括政府成员,也包括非政府成员(李市长委任的公民行动委员会的成员,大多数来自生活在郊区的商界人士);(3)贯彻该议程的资源(取自于治理同盟的成员,涉及政府权威、获得外部资金的技巧,以及对投资的管理等事宜);(4)把这些资源召集在一起的合作计划(主要把城市再开发的商业投资需求,与纽黑文选区政治的日常交易相区隔)。以机制来透视,纽黑文与亚特兰大的再开发脚本没有根本性的不同。

再开发表面的推力不同,潜在的动力却是相似的。两个城市的问题都是要制定议程,追求这一目标的方式,是将制度性的力量与市政厅、商业部门的资源一起,加入到该议程中。在城市机制模型中,一套可行的治理安排并不以群众的支持为基础,而是依靠各类关系的战略组合。各类关系的连续性产生于掌握资源的主体对它的认识,这些主体需要一起行动,以应对问题,寻求达到目标。

假如我们以这种方式来思考对一项政策议程的实施,选举关系的重要性就会大打折扣。但无论怎样这个重要性不会消失,只是不再处于中心地位。一项社会改革议程的有效实施,并不是诸多主题偶尔汇合在一起,包括对困境的认识、政策的回应,以及起到促进作用的听众政治(比如公共情绪、大众舆论和选举成果);而是需要构筑一项专注于城市经济地位的政策议程,所以它并没有无视经济需求的意思。它寻求构建一套市民-政治的基本结构,对于之前松散和疏远的那部分人,通过这一基本结构,能够急他们之所急,进而用他们之所长。这样一种政治重构可能吗?

二、展 望

(一)城市政治:一个新时代到来了吗?

城市政治的研究并不是要辨别一个静态的力量实体,无论是在幕后运作的商业精英,还是在选举交往中打造的政治操盘手。城市

政治研究的是,不断变化的力量混合体,是如何与城市情势的演变相关联的。如果我们回顾一下社区权力争论刚刚发生的那个时期,便会发现美国城市那时面临着一个重大转变。部分是因为科技的驱动,部分是因为公共政策的缘故,在 20 世纪上半叶经济充满活力的中心城市,面临着显著的变化和潜在的衰落。去工业化和郊区化的离心力,让“城市化”陷于总体的退潮。这场变化的范围之广,是传统上以邻里为基础的行为者所无力应对的。

虽然在各地存在一些细微的差异,但“解决问题”的真空被罗伯特·索尔兹伯里(Robert Salisbury)所说的“新的权力集中”所填充(Salisbury,1964)。在许多不同的地方,市政厅和商业部门在处理诸如大规模的土地再利用和经济发展这类再开发问题时,成为盟友。这个同盟中的合作伙伴被保罗·彼得森视为“城市整体利益”的托管人。

这一时期有一本报道,正如它的标题一样生动有力,即《和时间赛跑的城市》。尽管有些城市观察家把城市看成是邻里的聚合,拥有应当捍卫的特定的生活质量,另外一些人却有不同的想法。他们从事庞大的经济投资,拥有制度和财政资源,并意识到正在发生变化,确实预见到自己是在跟时间赛跑,从而促成转变。然而,竞赛者集中精力所设计的变化,却忽略了正在发生的社会与人口变迁的深度。“新的权力集中”让大批人口在政治上、经济上和社会上,与重构的城市及其区域仅有微弱的联系。这一状况在 1960 年代爆发的城市骚乱中,以最令人瞩目的方式得到了见证。

现今的城市政治模式很不一样。有两方面发生了改变。一是工业城市大多让位于新的城市形式。与时间赛跑以促成一个彻底变化的时期,大体已经过去了。虽然重构是一个持续的过程,继续因大都市区域内部及其之间的经济竞争而行进,但在 20 世纪的后半期,大多数再开发的躁动已经平息。即使改革与变迁的重要方面依然存在,在有权势的精英当中,那种积聚的急迫感也已经松弛下

来。第二件事情是,公民社会景观的性质本身发生了改变,这一正在变化的公民领域必须引起重视。

而对城市政治研究的重新思考也已经准备就绪,新的城市学术研究必须围绕重塑地方民主这一观念展开。为此,我建议按照以下九个步骤来开展新的研究:第一,将民主视为一个包含性的过程;第二,不能将选举理解为民主的充分表达;第三,抗议运动不是政治变革的终点;第四,对政策的含义进行重新思考;第五,对决策进行再检验;第六,不要把功能性的需要作为决策的压倒一切的动因;第七,要有超越精英冲突与联盟的眼光;第八,职业技术专家与全球化是具有同等重要性的因素;第九,反思多元主义模型。

(二)可能浮现的政策议程

如果说“新的权力集中”的再开发议程已经过时,那么,新的议程产生了吗?如果是,它的包容性将会如何?伴随的政治格局看上去会是怎样的?当我们重新审视再开发的年代,就会发现再开发依赖于城市及其人口中的富裕阶层对于它的非常狭隘的理解。城市与整个社会一起分担着两个主要的责任,一项新的、包容性的议程应当置这两个主要责任于突出地位。一是对儿童的教育,把他们由有待成熟的青少年,培养成为富有责任感的成年人。说到底,这是社会如何持续下去的问题。二是提高社会凝聚力。这一目标致力于社会和睦,如果不予以重视,将会非常危险。再开发议程忽视了其中之一,不管是不是无意的,都势必对另一个造成损害。今天的城市情势是一个狭隘的政策议程的产物。因而,应该考虑将更加广泛的政策议程纳入议事日程。这意味着重新思考地方民主。

有关民主的许多争论涉及多数统治与少数权利之间的张力。这种张力影响很大,与其相关的言论都认为投票是中心程序。我在前文提到,选举只是政治的浅表层,民主是关系到包容性的更深层次的问题。在可操作的社会治理体制结构中占据一个位置,是对包容性

的最终检验,但却是很少引起关注的一个方面。顺着这一线索对再开发议程进行仔细的考察,会发现二战后对于城市社区如何治理的关注是不够的。当我们放眼未来,须将包容性的议题放在中心位置。

有这个考虑之后,对三个方面的思考值得重视。第一,关注的焦点有没有变化?有没有把对中心商务区未来的考虑往后放一放,想想面临的更多挑战?面对人口流失的前景,当认识到甚至低收入社区也拥有经济能力之后,邻里受到了新的关注。例如,当我们回望南布朗克斯(South Bronx,纽约的一个区)时,有一点值得注意。即使这一地区贫困水平实质上并没有发生改变,它的房地产税收却增加了一倍。有迹象表明,有些地方的决策者现在看到,有必要留住现有的居民,并吸引新的入住者(甚至包括吸引中等收入的居民和富人)。在有些地方,财产的弃置已经成为一个主要问题。与再开发的早期相比,基于对中心商务区未来的考虑,现在大量的城市当局已经接受了这样一个观念,即老旧的邻里是应该保存(甚至可以繁衍)的资产。城市边缘区的依旧增长,一直是居民区投资的威胁。因此,各类城市行为主体认为,鼓励住房所有权,促进旧住房的修缮,挡住可能引起住房空置率上升的任何趋势,以及普遍增强邻里的稳定性,这些在社会与经济的实践上是健康合理的。

第二个相关方面,对于城市的经济需求,有没有不同的见解?越来越多的人意识到,经济需求远非置身事外,而是渗入到事关社会凝聚力的问题中。毕竟,城市居民不仅希望经济繁荣,也想得到安全的街道。不难发现这两者是交织在一起的。社会秩序的特征乃至于它影响公共安全的能力,受到多个因素制约,包括学校的好坏、居住的稳定程度、青少年成长的过程,以及工作地点附近的职业培训与安置。联系是相互的。经济衰退会恶化社会秩序,同时,高犯罪率和其他社会秩序恶化的表现一般也会损害经济增长和城市生活的质量。社会不安与投资流失之间的关联,为重新思考地方民主的力量提供了课题。一个更包容的、因而更民主的政治,能否将

城市的经济立足点,放在一个更健康的长远基础之上?是否存在一些安排,能够支持对于经济需求更为广阔和更为精细的理解?

第三是对于新的城市政策议程本质特征的考虑。其中之一是,谁将实施这个议程?再开发是个特殊领域,过去它曾经是政策专业人员和行政管理者的摇篮;然而,这些专业人员现在却缺乏相关的技能。再开发议程常常让决策脱离大众。我们现在认为,应该为公民参与开放新的渠道。无论它是指倡议扩展教育中的伙伴关系的个人,即莉思帕·斯科尔(Lisbeth Schorr)所强调的“新专业人员”(Schorr,1997:12-15),还是寻求各种社区行为与城市政府结合方式的城市,我们都可以注意到一项诉求,就是重组地方政府与其服务的大众之间的关系。在对大众作用的新认识中,民众被认为既因为他们拥有第一手的实践经验而具备了有效的洞察力,又是解决城市问题的有力资源。这就触及了可操作的社会治理体制结构,以及治理是否能够通过民主包容性检验等命题的精髓。

以上三个方面,没有一个可以做到完全从再开发年代转过身来。但是,三者皆是改变的征兆。没有任何一方面忽略了城市关心其经济地位的需要,但三者均代表了对怎样去提升经济地位的新思考,指出了认识城市及其市民福利的新途径。

在进行新的思考时,走向新的城市议程的政治情况如何呢?设置优先次序、决定税收的水平与形式、策划跨越部门和政策领域的多种努力等这些事情本身,并没有给自己带来共识和专业技术性的考虑。它们本身是政治上的产物。我们可以回头看看由“新的权力集中”引导的再开发年代,看看依靠过分狭隘的政治基础的那些行为。统治集团对于经济增长环境的认识视野很狭窄。他们也只是从再分配的角度来看待贫困和接近贫困的人群,而没有想到社会投资和能力建设的问题。

现在这个阶段,问题在于治理安排。如果一项新的政策议程浮现出来,它也不像是(即使它应该有一个成熟的形式)去创造围绕二

战后再开发议程而频繁地聚合在一起的紧密的协作形式。但是,它应当如何呢?近几年,我们已经进行了一点改革,部分改革具备了更为持久的影响。在对芝加哥的社区治安和学校改革的研究中,阿尔休·冯(Archon Fung)发现,城市的协会式生活(associational life)虽然在有些方面是丰富的,但是仍然没有强壮到能够为持续的改革提供制度化的坚实基础(Fung,2004)。邻里社区的发展也脱离不了狭隘、近视的趋向,很少有能力超越狭小的范围而运行。有一位观察家谈到邻里的行动者:“很难从他们的工作找到长远的、凝聚于城市整体的战略”(Krumholz,1996)。如果包容性同样无法拓宽视野,增强福利根植于交互联系的意识,那么民主治理必将因此遭受挫折(Smock,2004)。

一项新的包容性的政策方向会来自哪里?市长可以发挥重要的作用,但仅仅是在一维的水平上,而非金字塔式网络。当下这个阶段,新议程凝聚力不够;但是,涉及一个政治的混合体,与早先时代狭窄、自上而下的版本大为不同。我们来看看一些具体的实践。

过去,再开发常常被一个企业家式的大腕所支配,像爱德华·罗格(Edward Logue)^①,一个既有制度性地位又有个人影响力的政策沙皇(Policy Czar),可以不顾大量的反对而一意孤行地推动一个项目。当前的政策动议具有完全不同的特点。提供可负担住房(affordable housing)和鼓励邻里再生(regeneration)的努力,源于更为分散的过程,涉及非营利部门——包括地方社区发展社团(Community Development Corporations, CDCs)和各类区域及全国性的中介机构——和经由筛选的商业部门,以及政府的各种刺激措施,这些措施见于联邦税收法、各类历史保护条款和社区再投资法案当中。在几个大城市,慈善基金会扮演了关键性的角色,与那些提供金钱和信息、专业技术援助的金融中介机构的作用一样。不仅如此,与城市更新时代过多地依靠一流的开发商相比,纽约市在可

^①Edward Logue,20世纪50年代至80年代在纽黑文、波士顿和纽约市的城市更新项目中,扮演了重要的强势角色。——译者注

负担住房方面的一个经验教训是,让小企业发挥重要的作用。事实上,小物业主在纽约内城地区拥有大量的建筑,作为住房的提供者,他们的运行成本比大公司更为低廉。不像一些大公司为城市住房机构建设规模巨大的综合性建筑,一种替代性的方案是,通过中介组织的运作,在住房领域把小企业与市政府和 CDCs 联合起来。社区发展因此常常把许多小规模行为者的工作汇聚成大合唱。

这一过程不再是从上而下的,而是从几个不同的角度汇合成的方格。具备能力是重要的,就如 CDCs 在草根层次所做的那样;但是当地方倡议支持公司(Local Initiatives Support Corporation, LISC)和企业基金会这样的大型中介机构被引进场后,这一过程的运行就能取得最高效益。市政厅同样还是重要角色,就像在纽约市长科赫(Koch)的庞大住房投资项目中所看到的一样。CDCs 绝不是要回避为地方政府发挥积极作用,而是要提供新作用被定义的方式。

波士顿预防青少年暴力的运动,成因同样在于各类资源的支持,并因许多不同资源(包括市政厅)的贡献而延续。警察和监督缓刑犯的官员协调,提供了街道层次的资源;很快,由城市黑人牧师组成的“十点联盟”与警察局建立了合作关系。一份特别报告,加上一个新治安委员会,还有联邦资金对社区治安的援助,给治安培训和实践带来了变化,包括由警察局执行的社区会商和战略规划程序。州和联邦检察官,以及联邦烟酒与枪械局、药品监管机构都尽到了职责。作为“胡萝卜”,商业部门为青少年增加了暑期工作项目;辅之以“大棒”,对那些积习难改的人严格执法。市长办公室有青少年工作者,但并没有政策沙皇来支配项目的运行。开始是雷蒙德·弗林(Raymond Flynn),后来是托马斯·梅尼洛(Thomas Menino),市长与黑人牧师定期见面,但这并非反暴力运动的中心。

反暴力联盟的核心是执法官员与黑人牧师之间的非正式合作,将那些嗜好暴力的施暴者投进监狱,同时也为其他青少年开辟机会的通道,劝戒他们远离暴力团伙的生活。当“十点联盟”在社区提

供了一个制度平台时,政府部门在运动中的许多幕后努力仍依赖于个人责任,在官员轮换到新的地方和岗位的情况下,政府部门的行事风格不得不服从这个变化。而且,反暴力运动被证明很难输入到别的城市。波士顿的经验显示,可以围绕一个重要的社会目标展开多部门的协作,但不清楚这样的安排能够持续多久。这是一个重要的潜力,只是细节的问题还没有解决。

波士顿学校教育的经验同样具有启发意义。尽管波士顿也许属于市长指导的一个改革案例(现在由市长任命学校委员会),市长的领导却只是为城市的学校重组市民基础这一长期过程中的一环。自阿瑟·加里蒂(Arthur Garrity)法官领导去隔离(desegregation)计划以来,该市有了一个“全市协调委员会”来帮助监督学校的去隔离。同时,波士顿不久以后又组成了一个“全市教育联盟”,作为信息的交换流转和倡议改革的机构。另外,加里蒂法官在各校区社区创设咨询委员会,还在每一个学校设立种族-族群家长委员会。为了增加学校与外界的联系,该法官还拉来了不少企业和大学的合作伙伴(其中一个参与者描述这个过程为“被法院的命令拖进来了”)。其他实体,像“关键朋友”(Critical Friends)小组,也随之成立。当企业更多地介入到学校事务以后,他们最初是通过该市的“私人行业理事会”开展工作,创设了后来的“波士顿协定”联盟,这一联盟的成员经过扩大,已经把教师工会及其他组织包括在内了。最重大的一步是创设了“波士顿杰出计划”,这是一个与学校系统密切共事的重要的中介机构。

梅尼洛市长立教育为城市优先领域。他已经成为放学(after-school)项目的坚强后盾,把学校与健康、青少年发展和社会服务(包括家庭资源中心)联系起来。显然,波士顿的教育扎根于公民组织的精致网络之中,得到了各类有关公共项目的支持。现在,有一个名叫“波士顿家长组织网络”的组织,通过成功的游说,争取到“家庭与社区参与代理监管人”的地位。尽管有了这些成绩,最近的一

份报告还是提请关注包容性：“有一种感觉，城市的精英——政治领袖、商业界、大学——比其他集团拥有更大的参与决策的权限”，并且，“许多城市居民和草根集团感到，在做出决策的时候他们没有在场”（Aspen Institute, 2006:15,16）。

政策议程的转换不能保证被这一转换影响的所有人都感到被包括进来。协会式联络的深度和广度显然是具有极大重要性的事务。它们决定了政治包容的程度，进而极大地影响到地方政治真正的民主范围。大规模地从理想到现实转变，还有助于产生一个相关的一流组织化角色，无论它是市政厅、一所大学，或者其他一些立足于地方的重要机构。

（三）给正在浮现的模式提问

虽然，上述三方面的论述当中每一个都意味着城市政治正在出现的模式，而且每一个又与城市专注于其经济地位的需要相一致；CDCs 在可负担住房方面所发挥的作用支撑着城市以抵御居住区的投资流失；一项反暴力的运动有助于让一个城市成为适合于居住、从事商业活动和休闲的场所；同样地，学校改革能够提高城市生活的吸引力，服务于劳动力发展的目标。

但是，没有一个方面适合于彼得森对发展政治的论述。它们都不是城市官员和企业总裁中的一个内部小集团所寻求的政策——而是恰恰相反。在这三种政策当中，市政当局只是有时居于中心，企业的作用最多是政策议程的一项配置，不过是有选择的支持。与此同时，倡议性组织所起的作用则引人注目。新的、明确的多重议题的组织，也有突出的表现。金融机构要发挥重要作用，特别是在住房投资上；但小企业同样也很重要。即使大的发展项目，也可以转而接受广泛的咨询和参与。

上述三个事例的每一个，其行为塑造大多取决于公民部门，包括其如何组织，如何与公共机构行动相接合。CDCs、“十点联盟”以及类似的非营利组织和倡议小组（比如“波士顿杰出计划”），都是

关键的行为者。虽然还不清楚这三项政策行为会在何种程度上把城市社会最边缘化的因素合并起来,这些政策行为所代表的有关实体和行为者,比早先再开发议程案例所涉及的要广泛得多。

由于上述三个方面并非一体,没有理由认为它们直接来自这一想法:什么对整个城市有益。虽然有观点认为有关政策行动在社会上、甚至在经济上是有益的,但这些行动并不是由公认的城市整体利益所驱动的,政策意图背后的动员牵涉到比动员本身更大的特殊性。同时,诸多特殊意图可以提供一个框架,在此框架内服务于公众的网络得以构建。它极大关系到谁处于提出要求的位置,以及这些特殊的要求如何得以协调。在一定程度上,存在一种城市福利的情绪导向,它产生于围绕特殊议题的斗争,以及那些斗争所引发的对话。

作为从再开发年代找出来的一个相似的议程,亚特兰大“这个城市无暇憎恨”的联盟框架,并不是一个逻辑命题,从中可以推导出特定的行动。它是从斗争中产生的共同理解,为解决一些细节问题提供背景。同样,对于正在出现的新的城市政治来说,不存在决定行动的共识,没有关于什么东西对城市最好的特定因素。倒是存在一个通过交易、谈判和发现彼此目标的持续的认识过程。以麦迪逊式的眼光(Madisonian Fashion)看,全体选民声音的广度和多样性,为更广泛地理解什么是城市的利益增加了审慎的因素。现阶段的缺陷在于,对新的政策议程的支持在广度和深度上都非常有限。

两个问题凸显出来。一是关于随之而来的优先性问题。寻求一个定义松散的议程的行为者们,有能力让他们的政策优先地位持续下去吗?第二个问题与这些行为者维持他们的集合的能力有关——坚持足够长的时间,让地方政府与其全体市民之间关系状况的重构能够坚固持久。

没有一个问题答案是确凿无疑的,但大致进行一些有意义的思考还是可以的。当前,我们所了解的地方政策议程太少了,虽然我们肯定那些地方议程不止是一个唐斯式的(Downsian)议题关注

循环(issue-attention cycle);我们也可以把垃圾筒隐喻(garbage-can metaphor)放在一边。一个更好的出发点是马克·莫尔(Mark Moore)认为的,我们应注意政策见解(idea)的背景(context)——政策见解如何同现有的制度安排相匹配,这些见解意味着什么样的利益与新的责任、突出了什么样的权力关系?城市机制分析还强调了协调的资源和方法。(Moore,1988)

在思考正在出现的议程时,应该明白资源比金钱和信用更富于变化,这点很重要。与特定人群相关的人际间的和组织化的技巧,从市民中得到的有关市民的地方认识,在地方社区里进行社会活动的能量,这些都属于新的城市政策议程所需要的资源。这些资源的获得,依次取决于培训与开发、技能援助(特别是如果有些激励措施比较复杂的话),以及起支持作用的协会式网络。

由于议程的设定依赖于背景,泛泛地谈论政策见解和政策操盘人还不够。最近一项对城市学校改革的研究警示,诸多因素复杂地叠合在一起的现象正在引发争论。各种政策见解基本上等于零,除非这些见解植根于制度之中并带有大量资源的支撑,也有许多行为者的加盟。这些行为者准备投入他们的时间和精力,才能够保持他们的参与。芝加哥学校分散化与社区治安的经验,显示出新的城市议程的脆弱性。只要在不富裕的人当中,协会式生活依旧贫乏无力,政府与全体市民之间的政策连线肯定远远不够坚强牢固。

一个真正具有优先性的议程不会是短寿的,它是一个时期内具有导向性的行动。过去的再开发议程将两个重要的权力中心带到了一起:行政当局(经常、但不总是市长办公室)和市中心的主要企业(有时还有医院、大学或者其他在空间上与中心城市捆在一起的大型机构)。行动的资源——征用权、投资的资本、政策技能和早期巨额流动的联邦资金(后来逐渐减少)——加上经过挑选的几个主体之间的内部协作,铸就了持久的行动安排,即使遇到大量的群众反对也无妨。

前文简述的三个案例显示,合作能够取得成绩。问题是这些合

作安排的持久性,以及与经过挑选的几个孤立的活动相比,掌握更加广阔的活动空间的能力。我们能够从再开发年代汲取的教训,是一项政策议程的持久性依赖于与其项目一致的政治关系的建立。一项包含了可负担住房、社区执法、青少年发展,以及针对社区的学校改革等诸多因素的议程,能不能通过慢慢积累而带来这项政策议程所需要的政府-市民关系的重新布局?答案目前还不清楚,但我们可以提出几条有意义的思路。

第一,关于政策思考的一个有利的中观层次。这一层次比特定的政策动议要更为广泛。社会和谐与青少年向成年人的积极转变,均属公共的目标;这些目标还没有自动地、不加批评地被欣然转化为行销的方案。如果政策阐述包含了相互依赖的意识,并且带有长远考虑的空间,则这些目标更有可能被向前推进。家庭创办的报纸曾经能够为这类政策阐述申言,但现在它们已经成了稀有物件,公民责任的力量在大众媒体面前日益微弱。社区基金会代表了这样一种当代潜力,但对它们的研究还不够。像“科曼儿童与青少年倡议者”(Coleman Advocates for Children and Youth)这样的组织,像“旧金山儿童矫正”(Children's Amendment)这类机构背后的力量,则是社会公平心表现的另一个可能的渠道。简言之,政策见解的社会气候是一个重大因素,但它不是与社区公民机构相分离和相区别的东西。值得记住的是,二战后再开发议程乐此不疲地被一个扩展的全国与地方组织的网络所推进。当我们评估一项新的城市政策议程可能选取的方向时,有专职工作人员加入的公民与倡导性组织的存在是一个重要的追踪指标。有没有这样一群专职干部,为城市及其民众的长远责任创设一个思考的框架呢?

第二个思考,是需要约束分肥政治(patronage-based politics)的需求。在许多美国城市,分肥政治是一个渗透性因素,但它会在商业精英和一般大众的眼中损害政策努力的合法性。它能够得到制约,非营利的中介机构能够比政府渠道更好地保护资源。同时,很难想像如果没有政府的资金,一个涉及社会投资与能力建设的政策

议程,它的充足经费从何而来。20世纪中期的再开发议程严重依赖城市更新和联邦高速公路基金的补贴。没有任何事情比社会凝聚力和与其他与城市生活质量有关的考虑更令人注目。例如,联邦对于社区治安的支持,开始的时候还可以,现在没有增加,而是在削减。当前全国性的优先事项是国土安全,而不是社区治安。这样就存在两重挑战:寻找金钱资源;然后保护这些资源免受分肥政治与腐败的侵害。

第三个重要考虑,是在联系松散的人群与主流机构之间架设协会的桥梁。在联系松散的人群里,像“勿偷窃”这样的规范,揭示了大众与公共机构之间关系的持续薄弱。不信任情绪,常常因为中产阶级拒绝改变机会的供给结构而强化,从而维持了社会的分裂状态。联系松散也许不是绝对的,但是观察者仍然在像劳动力开发与未成年人为矫治这样的领域里,谈论着“两个世界”的现象。莫伦科普夫和卡斯特尔斯(Mollenkopf & Castells, 1991)虽然质疑二元城市的概念,但仍然指出正是结构状况,导致了“求生与无助的亚文化的形成”。

这类人群的社会联系的建立能够达到何种程度?类似于“达德利街(Dudley Street)邻里政策动议”^①这样的例子提供了可跟随的有益路径。即便是在后分肥制时期,以社区为基础的组织近年来得以明显地增长;事实仍然是,富裕的中产阶级还能够“在经济、文化、空间和政治等方面对城市施加强有力的影响,而次级或边缘集团的群落,则处于碎裂和无组织的状态”(Mollenkopf & Castells, 1991: 415)。这种歪斜的表现模式将是新的城市政策议程面临的主要障碍,直到这一模式得到调整。

第四种考虑,是公共机构里个人的倾向性。这种倾向性在街道层次和更高的管理层次都存在。民权运动及其他运动让我们超越了一个观点,即认为“中立的管辖权”足以解决我们面对的问题,这种洞察力尚有待于完全适用于专业化实践。这样,政策和管理专职

①达德利街位于波士顿市中心。——译者注

人员与底层社区之间的关系,仍是不定数。这一关系存在固有的紧张,但也有共同利益。在专业技能的高墙下,专业主义被用于抗拒公共参与;但专业主义也有另外一个说法,即服务于公共利益,是社会公正的保护器。莉思帕·斯科尔的“新专业人员”对那些有第一手实践知识的人的智慧与贡献很敏感。在这样的氛围中,新的、明确的合作生产形式出现了,比如“巴尔的摩社区法律中心”,立足于社区,以探讨执法和铲除毒品公害的途径。

专业人员在为社区组织提供便利方面发挥了积极的作用,他们乐于与外行互相交流,这是决定合作生产组织成败的关键因素。培训与职业开发就这样大大影响了专业人员与外行人之间的联系。

许多事情依靠来自市政厅的动力,以及这些动力怎样与社区组织相互作用。市长是把这些组织当成一起工作的盟友,还是可以忽略的势力而绕过它们?芝加哥的学校改革描述了这个问题。作为一个颇具平民风格的市长,哈罗德·华盛顿(Harold Washington)寻求把邻里组织融入到城市的治理中。在像学校改革这样的事情中,他寻求在“资源贫乏的低收入社区与资源丰富得多的企业总裁社区之间平衡权力”。后来,理查德·戴利成为市长,事情颠倒过来,邻里集团发现它们被边缘化了。戴利采取了一系列步骤,偏向以经营方式来治理,比如提名他的预算主管保罗·瓦拉斯(Paul Vallas)为重建的学校系统的首长。瓦拉斯获得了商业圈子的称赞。在那些圈子里,他名声大噪,被认为是“以尽可能少的民主”进行操作的人。

作为控制一系列行政权力的非常显要的官职,市长可以成为一个很有价值的盟友,并赋予一项政策议程以优先地位。但是市长本身并不会倾向于长远的打算,特别是在有限的任期内。对于构建和维系一个包容性的联盟这一漫长的工作来说,可以诉诸巧妙的经营手法,找到一个见效更快的替代方案。哈罗德·华盛顿因心脏病去世,过早地结束了本可以成为包容性联盟解决途径的重要试验。在梅尼洛市长治下,波士顿也许可以成为一个起替代作用的榜样。但是,需要提醒的是,城市的协会式生活,是一个市长的领导权得以成

形的重要环境。

伴随着城市政治与公民生活场景的转变,冲突的界线与合作的界线两者都已经浮现出来,与再开发年代流行的情况不一样。选区政治可能还没有完全消失,新的、更富活力的力量却已经在发挥作用。社区的组织活动比依附于政治机器的选区工作者更为引人注目。新的政治模式的展开,很大程度上取决于如何形成议题、如何处理这些议题的法律与专业特性,以及围绕这些议题,哪些制度结构会被激活。

在这个阶段,城市政治发展能够在任意的几个方向推进。像在教育 and 治安这样的领域已经取得了显著的成绩,但是在预防犯罪和教育改进方面,还是有许多不同的意见。另外,城市不同部门的行为者,从执法部门到商界,都很关注可以为青少年提供的机会。正价诱发因子(positive valences)^①,比如“儿童”与“邻里”,将能成为新城市议程的核心力,但这一判断只有在相关的公民联系相应扩张的情况下才能成立。由于这样的公民联系有助于塑造城市议程,应当启用一个适当的参考标准。城市的未来主要是致力于经济发展还是再分配,引起了较为广泛的议论。经济学家喜欢根据平等对效率的方式进行思考,一个公平交易不会很在意社会投资。对此,有必要记住还有一个短期还是长期的公平交易的问题。只考虑短期交易会束缚手脚。一个城市的公民社会基础设施以及为其提供原料的政府间的联系,应该从长远考虑,得到充分的调和,以不断适应社会投资的理念,以及如何服务于未来的城市福利。我们怎么到达那个阶段呢?

(四) 社会改革:城市 - 机制分析及其他

民主理念认为没有永远的少数。对那些曾经失去过的人来说,他们还有机会成为未来变革的力量。如果这是对的,那么我们需要

^①在这里,可以理解为诱发积极行动的关键词。——译者注

追问,为什么有些行为者可以战胜反抗,把他们的方式植入到政策变革之中,而其他人却很难做到。虽然路径依赖是一个可以考虑的因素,但它似乎不会平等地影响到社会的每个部分。

路径依赖的含义是,在某个时间作出的政策选择,如何产生反馈,让该政策方向容易保持下去。这一洞见也许很重要,但是路径依赖没有告诉我们,为什么有些政策产生的支持性反馈比别的政策要弱;为什么在有些事例中,最初的正向反馈因为慢慢形成的、延迟的反对而不能持续。政策选择有其生成的背景,在那些一段时间内待定的选择中,处于争论状态的比先试行的要多。在产生支持性的利益与组织网络方面,政策动议的能力有大有小。先后次序是重要的,但并不是一切。

从变革路径的开放性来说,地方也许不如全国。原因不在于路径依赖本身,而在于从地域空间等方面来看,地方政治不像表面上从全国性的视野中看到的那样,而是更深地嵌入到一个社会分层系统之中。在地方场景中,在给那些处于或者接近社会底层的人增加机会的时候,哪怕是加强一点点影响,都要采取“全场紧逼”的方式。那种能够导致中产阶级革新的政策反馈,会被大量牢固持久的关系网所包围与支持,这是社会底层难以得到的;还有,对那些在社会分层阶梯底层的人来说,抵抗他们的形式很多,这些都是有待克服的不利之处。

以城市学校改革为例。变革的支持者喜欢说些豪言壮语,比如,“我们将不再把失败说成是像贫困或衰弱的官僚机构这样巨大的非人为力量产生的结果”。然而,现实依旧是“像贫困这样的巨大非人为力量”在产生作用;在学生年届青春期、意识到他们面对的人生机遇时,更是如此。在部分程度上,衰弱的官僚机构也是贫困环境以及这一环境所带来的挫折感的产物。改革者喜欢谈论改变学校的“文化”,好像是文化在一定程度上把社区与所有那些要素分隔开来;正是那些要素,使穷人的生活与中产阶级的生活相分离。

有许多具体的事例可引证,从健康保障的不足,到未兑现承诺的历史。一般而言,教师工会更关心保护源自资历的权利,而不是

安排合格与有责任心的教师到最贫困社区的学校。校长协会也许更聚焦于保护教师的任期,而不是去评估教师的工作表现。要将补充的资源引入低收入邻里,当即就会遇到反对。反对者无视根据自身特长所提出的竞争性申请,还把这一做法从面向资质出众的学生的项目中去掉。除了“特长”申请之外,还有一种做法,是引导大家去“教可教的学生”。特别关注经过挑选的少数学生的这类经验,让企业等主体找到了证据,说穷人没有大量资源的投入也可以把事情做好。与低税收相呼应的有关解释具有短期的诉求效应,不容易反驳。改革的努力仅仅能够解决所面临的少量问题。但是,且不管这一努力不彻底的程度,已经失败的改革强化了它无效的意识,让事情甚至更难以出现转机。

面对这么多的困难,社会改革如何往前推进?这一任务很棘手。在某些层次,我们早已经知道基本的挑战在于一种劣势的生态,恰当的应对需要综合性与可持续性。然而,社会改革的关键选民与主流社会的活动联系太少,无法坚持要求相应的变革。很多居于社会底层的人,对主流机构和程序抱有很强的不信任感,因为这些机构和程序在过去为穷人及其相近的人服务得很糟。而且,从经验来看,底层社会人口的需求是以特定和直接的方式出现,这部分人组成的选民不容易以面向未来的宽广眼光来进行动员。在任何一个案例中,持续的改革不仅仅是向一套社区安排施加压力的产物,还是以改变这些安排来创建路径依赖。创建的步骤从广义上来看具有以下特征:鼓励一项解决问题的长远之计;鼓励一个解决问题的宽阔视野;提供充足的资源,以摆脱各类导向的局限,保持全方位的努力;积极争取底层人群的支持和参与。

由于底层人群只是与主流社会的活动稍有联系,自身也没有联合的倾向,甚至在单一种族集团的界限内也是如此;因此,社会改革不只是要动员对社会不满的人,也并非主要把那些掌握城市机构的精英聚拢在一起。要完全掌握事情的主要方面,只有将地方政治秩序同一个重要的纵向维度(政府间的或者慈善的)结合在一起考

虑;把同一群重要的选民——这群选民只是同社会的主流机构之间联系较少,并在内部经常沿种族和族群界线而分裂——结合在一起考虑,才会有结果。这样,地方社会改革包含了两个挑战:如何利用纵向维度,以使其更为有效;如何为那些现在联系松散的人群架设桥梁。行动计划应该包括:实质性的联邦资助,能够与战后对于再开发议程的资助相提并论;一些永久性的社区论坛,意在促进对城市及其未来的长远思考;一群中介机构以及其他非营利组织和相关实体,通过这些机构,可加强不富裕社区的组织和政府间的联系;一批旨在拓宽合作生产基础的项目,例如社区学校、社区治安、CDCs 和社区法律中心。

一位观察家注意到,全球化将城市治理沿着“技术-管理-企业家”式的思维定势向前推进(Garcia, 2006: 748)。对这一警告应倍加关注。然而,从某一点看,制度安排是可塑的。政治代表性、草根参与、慈善事业的支持,以及专业化人员支撑的公民团体所构成的有产出能力的混合体,可望成为一种替代的思维定势。这并非是某种转瞬即逝的公共利益意识,而是对交织在一起的城市居民实际生活的一个现实认识。具有改革意识的行为者能够通过各种方式的商谈和谈判,最有效地推进社区福利。通过更广泛地理解改革,使人们重视改革的具体意图。

为了更好地理解改革的前景,研究工作须广泛涉猎。我们不再生活在权力单独集中于市政当局与企业联合体的年代。现在,我们是一个松散联合的政治秩序的组成部分,这一政治秩序不只包括市政当局与企业的领导,还有基金会、中介机构和其他非营利组织,以及并不总是与服务机构有建设性结盟关系的草根人群。邻里集团得以组织(有时是分裂)的方式,他们心里的各种想法,以及他们经历的紧张与挫折,都是政治秩序的组成部分,影响着城市的未来发展。从那些偶露容颜、稍纵即逝的广泛合作的可能性当中,研究工作必须甄别出何者才是改革潜在的可行路径。社区公民能力的锻造应该是一种可行的路径。公民能力不仅是投票、志愿行动和参加

听证会,更是处理社区问题的协调努力。将地方公民能力付诸实践,意味着作出超乎寻常的协商式努力。因为社区面临着前所未有的挑战,解决问题需要比常规的政府行为付出更多。公民能力概念建立的假设是,政府与公民社会不是分割的,而是有千丝万缕的联系。进而,我们所谓的公共政策实质上就是政府行动与非政府行动的共同产物。也就是说,政府活动的特征与成效,有赖于这些活动实际上如何同相关的非政府活动相结合。

三、结 论

现在回过头来看,我们能够发现这些城市政治研究中的里程碑,包括罗伯特·达尔的《谁治理》和保罗·彼得森的《城市局限》,还有弗洛伊德·亨特(Floyd Hunter)的《社区权力结构》(*Community Power Structure*)(Hunter, 1953),这些对于理解不断演变中的城市政治生活的特定年代有所裨益。那就是我称之为再开发的年代。这些著作作为那个年代的“权力的新集中”特征提供了强有力的说明。然而,这三本书解释的关系状况,都被新事物所取代。时代不同了——也许并非以急剧的、动态平衡的方式改变的,但变化毕竟是发生了。

如此,学者们面对的问题是,如何尽可能好地分析一个持续演变的新城市现实。政治学家应该以城市史学家为榜样并从中受益,关心宏观的政治秩序怎样同地方背景缠绕交织。城市及其区域不是检测一般性命题的简单、便利的试验场。在现实中,它们是全国政治经验整体的一个部分。就像城市史学家令人信服地显示过的,总体经验中的城市部分,对全国性政治的议题与阵线的重构作出了极大的贡献。

这一变化仍在进行。那么,我们该用什么样的眼光来观察城市政治的舞台呢?对我来说,城市机制的概念是有用的,它帮助我理解了资源分层配置的重要性;重新思考了社区权力的性质;再次审视了政策意图的作用。有各种理由去探求与机制政治不同的替代

性见解。有人认为,机制概念基本上就是一种政治经济学的视角;还有人认为,这一概念过分局限于联盟形成的动力机制,而对塑造治理的广泛力量认识不够。还有一些人强调,机制概念已经完成了它具有的创造性的任务,现在是考虑一套更为广阔的研究视野的时候了。若干年前,格里·斯托克(Gerry Stoker)告诫说,城市机制分析将注意力集中于精英的交流,而忽略了“政府与公民之间更为广泛的关系”(Stoker,1995:60)。今天,在涉及跨国移民现象时,甚至公民的概念都证明是过于狭窄了。

因此,把有关什么是城市机制,或者什么不是城市机制的狭隘争论放在一旁是恰当的,继而转向更宽的思考关系范畴的框架。以政体(polity)为中心的观点,侧重于国家与社会之间的联系,也许是一个有成效的分析框架。它指给我们政治秩序的观念,虽然这一观念需要再提炼。经过提炼,这一观念具备了规范的和经验的两方面要素,为在草根层次思考种族与阶级的衍生现象提供了宽阔的空间。

由于再开发议程同狭隘的专业化形式结合起来,对公民社会、尤其是与治理安排相联系的传统邻里造成了相当大的损害,学者们应该重新思考地方民主,并思考如何建构包容性的治理安排。建设一种更为包容性的治理形式面临着两个体制性障碍。一是对先发优势的挑战。现存的安排不容易改变,这给那些寻求改变的人带来了特别的负担。这一负担在当前也许比在过去某些时间内要轻一些,因为旧的治理秩序似乎丧失了一些活力,我们发现自己正处于一个转型期。

从经验来看,我们认为先发优势决不是难以逾越的。在再开发议程的开始阶段,它要求治理安排有一个明显的重构。然后,因为那些寻求修正中心城市经济目标的人(尤其是商业精英),拥有大量资源和相当好的民间声誉,重构得以实现。而社会改革的出发点很不一样。它面临的挑战是分层的社会,以及为了获得在治理安排中的位置而施加的不公平的干预。所以,第二个体制性障碍是,社会改革的政治到处面对的是顽固的社会现实,即深深嵌入到社会的不平等。

尽管有迹象表明一项新的政策议程正在酝酿,但还不清楚它优

先考虑的是什么,也不知道是否可以预期一种正在演变的包容性政治。这取决于几个因素,包括:倡议性的社区组织能够在政治上占有多大一席之地;商业和民间精英能否以更宽、更长远的眼光来考虑城市的未来并使自己置身其中;在更广泛的专业主义操作中政府间机制的活动范围;以及最重要的一点是,提供服务的专业人员能够在多大程度上倾向于更具建设性地联系底层人群(包括移民)。

在分析方法上,我们面临的挑战是试图弄清楚,什么因素让某些事物成为变动中的政治秩序的固有部分,而让另一些事物慢慢褪隐。今天的社会改革,是想利用一个时期内有关的政治流动性,来看看能否为社会底层与主流社会之间的联系做点什么。我的想法是,这一任务不是要找出关键性的单一途径,无论是意识形态、更多的 CDCs,或者是其他。当利益、政策见解、资源和制度以本质上一致的方式被理解与运行时,转变才会发生。

对于改革者而言,政治转变意味着构建多种治理安排,其中底层人群是社会日常运行机制整体的组成部分。它并不是简单地动员体制外的力量向现存秩序施压,而是为那些联系松散的人群开放一个通道,让他们成为现存秩序的组成部分。对于社会改革来说,核心的关系诉求在服务提供者与社会底层之间。他们能建设性地结合并成为合作生产者吗?这部分取决于这两个部分的负责人彼此如何交往。

有一点很重要。我们不应以急功近利的心态来看待社会改革,否则就会忘记我们需要一项有用的参照。虽然街头抗争是严酷的,但在政策构思中还是以善意的用语予以鼓励。就像谢茨施耐德(Schattschneider, 1975[1960]:102)说的,“谁决定了游戏,谁就决定了游戏的参与者”。因此我建议要有一个社会投资的政策框架。

城市学者们沉浸于再分配的思考,而忽视了政策图景中的其他维度。其中之一是时间的维度——这样就有了把社会投资的理念纳入思考的必要。社会投资的框架主张在政策构思里纳入较长的时间因素,也就是把现实中的相互依赖置于前沿与中心的地位。在

为孩童成长为有责任感的成年人扫清道路,以及促进社会凝聚力增强的政策当中,集合了许多利益攸关者。因为这类事情具有长期性和复杂性,相关政策通常不会马上就有成果。因此,在城市公民与政府的网络中有某种制度性的声音,来清晰地表达对于社区未来福利的关切,就显得很重要。这一声音对引发社会改革还很不够,但是这一过程也许是必不可少的。

范围是另外一个重要维度。在再开发年代,对邻里的关注被抛在一边。这部分是由于邻里行为者们自己在一个非常有限的范围内活动,很容易被其自身能力之外的势力所侵害。仅仅向邻里移交决策权并非社区赋权的有效路径。如果邻里行为者不能与中介机构的援助行为、公共机构和研究的同道们形成广泛的合作,他们将发现,在城市当局与其他大的制度性行为者对变化和城市可能流失的投资作出反应时,自己会被再次抛到一边。

一个社会改革的观点,不只是主张检查各集团所能够施加的压力。社会改革意味着思考加入大规模行动的能力,无论这些行动涉及邻里再生、反对青少年暴力的运动,还是对年青人进行教育以使其融入主流社会。参照、范围这些术语,再加上时间和能力,把平等-效率的平衡放在一个新的整体框架之内。当学者们应用这些术语时,他们须让现代生活从根本上讲是相互割裂的这一神话靠边站。在追求社会改革的过程中,公民社会的呼声很必要,对商业部门也很有助益——如果商业部门意识到自己是在社会内部(而不是外部)运行并对此心存感念的话。有些商业圈子有这样一个观念,认为企业只追求赢利而可以免于社会责任,这实在是一种倒退,为相互依赖的现实所否定。

我在这篇文章中反复提到的观点,就是要提请注意国家、市场和公民社会相互交叉、相互影响的方式。那个交叉之处便是政治的真实领域。有两位学者最关心不平等问题和代议制政府的虚弱,这毫不奇怪。他们是西达·斯考波尔(Theda Skocpol)和罗伯特·帕特南(Robert Putnam),两位都密切关注公民社会,特别是关注虚弱

的地方公民生活伴随的风险与高度集中的民间活动的缺陷。西里阿尼和弗雷德兰(Sirianni & Friedland, 2001)发出了类似的言论,且特别对市场的侵蚀提出了警告。政治学界的同仁需要密切注视公民社会如何同地方治理的制度相互连接,发现分裂之处,并提出建设性的意见来填补这些裂隙。有些学者对政治学与改革的混合感到不适,而其他人则对试图将两者分开同样感到不适。像有人曾经说的,要理解这个世界,没有比试图去改变它更好的办法。这对于思考如何改变政治秩序很有帮助,记住我们确实应该同心协力。

先进的现代性很少提供对于广泛共同命运的直接的自觉意识。从表面上看,生活是高度的分割状态,但实际上是深刻的相互依赖。如果我们知道这点,就不会在“卡特里娜飓风”这样的自然灾害面前失败。政治科学具有培育基本现实意识的特殊责任。政治运动与选举也许是值得予以密切关注的高度专业化活动;正式政府机构的运行都享有高度的自主性,也应引起学者的注意。但是,在某一点上,我们必须认识到运行中的实际情况是,政策的组成是由国家、市场和公民社会交织起来的方式所决定的。

小马丁·路德·金(Martin Luther King, Jr.)提醒我们:“我们无往不在一个相互关系之网里,身披同一命运的外衣。对某一个人产生直接影响的事情会间接影响到所有人。”(Washington, 1986: 290)地方社区就是“相互关系之网”最终起作用的地方。理解这一网络如何更加民主地发挥作用是一项挑战,政治学学科应该以各种努力来迎接这一挑战。

参考文献

- Aspen Institute (2006). *Strong Foundation Evolving Challenges: A Case Study to Support Leadership Transition in the Boston Public Schools*. Washington, D. C.: Aspen Institute, Providence; Annenberg Institute for School Reform. From: http://www.issuelab.org/research/strong_foundation_evolving_challenges_a_case_study_to_support_leadership_transition_in_the_boston_public_schools.
- Dahl, R. A. (1961). *Who Governs? Democracy and Power in an American City*.

- New Haven: Yale University Press.
- Elkin, S. L. (1980). Cities without Power: The Transformation of American Urban Regime. In Ashford, D. Ed. *The Ambiguous Connection*. Chicago: Methuen.
- Elkin, S. L. (1985). Twentieth Century Urban Regime. *Journal of Urban Affairs*, 7(Spring): 1-28.
- Fung, A. (2004). *Empowered Participation: Reinventing Urban Democracy*. Princeton: Princeton University Press.
- Garcia, M. (2006). Citizenship Practices and Urban Governance in European Cities. *Urban Studies*, 43(Apr.): 745-765.
- Hunter, F. (1953). *Community Power Structure*. Chapel Hill: University of North Carolina Press.
- Krumholz, N. (1996). Metropolitan Development and Neighborhood Revitalization. In Keating, W. D., Krumholz, N. & Star, P. Eds. *Revitalizing Urban Neighborhoods*: 211-221. Lawrence: University Press of Kansas.
- Mollenkopf, J. H. & Castells, M. (1991). *Dual City: Restructuring New York*. New York: Russell Sage Foundation.
- Moore, M. H. (1988). What Sort of Ideas Become Public Ideas? In Kelman, S. Ed. *The Power of Public Ideas*: 55-83. Cambridge: Harvard University Press.
- Peterson, P. E. (1981). *City Limits*. Chicago; London: The University of Chicago Press.
- Polsby, N. W. (1980). *Community Power and Political Theory* (2nd Edition). New Haven: Yale University Press.
- Rae, D. W. (2003). *City: Urbanism and its End*. New Haven: Yale University Press.
- Salisbury, R. H. (1964). Urban Politics: The New Convergence of Power. *Journal of Politics*, 26(Nov.): 775-797.
- Schattschneider, E. E. (1975 [1960]). *The Semisovereign People*. Fort Worth: Harcourt Brace Jovanovich.
- Schorr, L. B. (1997). *Common Purpose*. New York: Anchor Books, Doubleday.
- Sirianni, C. & Friedland, L. (2001). *Civic Innovation in America: Community Empowerment, Public Policy, and the Movement for Civic Renewal*. Berkeley: University of California Press.
- Smock, K. (2004). *Democracy in Action: Community Organization and Urban Change*. New York: Columbia University Press.
- Stoker, G. (1995). Regime Theory and Urban Politics. In Judge, D., Stoker, G. & Wolman, H. Eds. *Theories of Urban Politics*: 54-71. London: Sage.

- Stone, C. N. (1976). *Economic Growth and Neighborhood Discontent*. Chapel Hill: University of North Carolina Press.
- Stone, C. N. (1982). Social Stratification, Nondecision-Making and the Study of Community Power. *American Politics Quarterly*, 10(July): 275 - 302.
- Stone, C. N. (1989a). Paradigms, Power, and Urban Leadership. In Jones, B. D. Ed. *Leadership from Political Science Perspectives*; 135 - 159. Lawrence: University Press of Kansas.
- Stone, C. N. (1989b). *Regime Politics: Governing Atlanta, 1964 - 1988*. Lawrence: University Press of Kansas.
- Stone, C. N. (1993). Urban Regimes and the Capacity to Govern: A Political Economy Approach. *Journal of Urban Affairs*, 15: 1 - 28.
- Stone, C. N. (2005). Civic Capacity: What, Why, and from Whence. In Fuhrman, S. & Lazerson, M. Eds. *Institutions of American Democracy: Public Education*; 206 - 234. New York: Oxford University Press.
- Stone, C. N. (2008). Urban Politics Then and Now. In Orr, M. & Johnson, V. C. Eds. *Power in the City: Clarence Stone and the Politics of Inequality*; 267 - 316. Lawrence: University Press of Kansas.
- Stone, C. N. (2009). Who is Governed? Local Citizens and the Political Order of Cities. In Davies, J. S. & Imbroscio, D. L. Eds. *Theories of Urban Politics* (2nd Edition); 257 - 273. Thousand Oaks: Sage.
- Tilly, C. (1984). *Big Structure, Large Process, Huge Comparisons*. New York: Russell Sage Foundation.
- Washington, J. M. Ed. (1986). *A Testament of Hope*. New York: Harper Collins.
- (责任编辑:何艳玲)