

经济主体、政治权力与城市决策： 伦敦、马德里和都灵的比较

克里斯蒂安·拉法雷*

【摘要】在过去十年中，为解决全球化进程中的区域竞争问题，私有经济主体已参与到欧洲一些城市的城市政策制定中。通过探讨这种现象的现实情况并探究其原因，可以研究私有经济主体的参与是如何渗透到传统上被政府所主导的城市政策的制定过程中的。通过对伦敦、马德里和都灵进行实证研究，证明了在不同城市的城市政策中，经济主体的参与程度大不相同，主要取决于多种当地因素，包括经济和政治主体的关系、动员企业过程中政府官员的积极作用以及一些企业对其所处城市“全球城市”定位的需求。

【关键词】城市政策 经济主体 地方政治

【中图分类号】C912.81

【文献标识码】A

【文章编号】1674-2486(2012)02-0025-18

在过去的几十年中，西方政府及其私有部门之间的关系发生了巨大变化。首先，全球化进程对政府依靠传统手段推动社会发展的能力提出了质疑，迫使政府不断调整重组。其次，地方分权的进程扩大了地方政府的权力，改变了中央和地方政府之间的游戏规则。第三，20世纪80年代发起的私有化进程以及监管的放松，使私有部门在公共政策制定中的作用更加显著，它们的角色也更具备合法性和重要性。第四，现今的社会问题，其性质已发生改变，呈现多样化（例如不再

* 克里斯蒂安·拉法雷（Christian Lefevre），巴黎东部大学法国城市研究所，教授。

局限于某一个政策领域)的特征,这也深刻影响了政府部门处理问题时的认识和组织能力。

以上的这些原因解释了一个越来越重要的现象,即经济主体(特别是企业)逐渐开始影响城市的各种政策。过去几年来,随着企业参与到政策活动之中(在某些国家和城市尤其明显),这一现象越来越普遍。这里所谓的“战略活动”是指为适应全球化进程而对一个城市未来发展方向的全面、综合定位。

本文旨在研究经济主体对城市政策活动的启发性作用,并探讨在全球化进程中,政府和私人主体在城市公共治理上的新关系。全球化的进程使全球范围内的区域竞争,特别是大城市之间的竞争越发激烈。在这场竞争中,获胜者将是那些能够协调各方利益并促成一致集体行动的城市(尤其是在长期战略中),其条件是这些一致的集体行动能够保证城市发展规划政策与战略行动之间的协调。在这一背景下,制定发展政策将是这种一致行动能力的重要体现。

本研究由法国发展银行研究所主导。基于此,本文对一些课题进行了首次研究,这些研究在现有的资料中鲜有提及。本文的目的不在于全面揭示问题的复杂性,而是指出经济主体对城市战略活动的参与程度,主要取决于这座城市对经济主体的经济及政治影响力,以及这些经济主体与政治人物之间的关系及其性质。

一、文献回顾:经济主体对城市政策的影响

尽管已有大量资料论述城市中经济和政治主体的关系,但就经济主体对城市战略发展的特定影响却鲜有资料提及,只有少数专业著作(这些著作通常被视为无关紧要或未受重视)探讨了城市战略规划。总的来说,学术研究并未对此给出答案。但是四大主要理论或方法对此问题仍给予了一些启示,它们是:地方依存性、增长联盟或城市政权体、大都市的政治领地和区域锚定理论。前三个理论基本上是由社会学家或政治学家提出的,第四个则与地域经济学家相关。

地方依存性理论(the theory of local dependence)由考克斯和迈尔在20世纪80年代提出(Cox & Mair, 1988),并由考克斯在20世纪90年代末进一步发展

(Cox, 1998)。其主要观点是各主体（企业、个人以及公共机构）涉入地方事务是由于其间具有“地方依存性”。这种依存是基于“本地化关系”，即相关各方为实现其主要利益而构建的、无可替代的相互关系。正是这种“不可替代性”使该地区获得独特性。从这个角度来说，当一个企业无法从另一个地方获得其在某一特定区域（城市）获得的特定关系时，该企业就对当地具有地方依存性。根据这一结论，考克斯在1998年提出了两个观点：依存空间（space of dependence）和参与空间（space of engagement）。“依存空间”是指在某一特定范围内，一方可就其社会—空间关系找到替代，但超出这一范围外，则不可能或很难找到替代关系。“参与空间”是指一方为了保护其存在与运作而构建起来的空间范围。从这一理论我们可以得出以下假设，即参与发展战略的经济主体多是具有较强地方依存性的。

增长联盟和城市政权体理论（growth coalitions and urban regime theories）由美国的社会学和政治学学者提出，这两个理论主要关注城市政策中各方联盟的研究。增长联盟理论由莫罗奇在1976年首次在其文章中提出，并在1987年和罗根共同出版的《城市财富》（Urban Fortunes）一书中对其进一步阐述。通过对城市发展政策的分析，罗根和莫罗奇得出结论，即这些政策均是增长联盟的产物，而所谓增长联盟即是城市社会各方的联合体。他们将联盟的主要参与方定义为：①与城市发展，特别是中心城市发展有直接利益关系者（土地所有者、开发商和建筑商）；②与城市发展有间接利益关系者（当地媒体、公共设施部门、服务业、零售商等）。这些参与方聚集在一起并形成联盟，因为他们具有共同的目标和利益（城市发展），并拥有实现这一目标的必要和辅助资源（法律、财政、社会和政治的资源）。

若干年后，美国政治学家斯通提出了类似的概念——城市政权体（urban regime）（Stone, 1989；1993），表明城市中有一个非正式却相对稳定的群体，其拥有的制度资源使其能在城市的决策中发挥长期作用。为了区别于增长联盟理论，该理论中参与城市政权体的成员范围更为广泛，政治或非政治主体之间的关系也对城市集体行动的管理有着明确的重要影响。为论证其观点，斯通提出了城市政权体出现的必要因素和条件。他提出的三个条件是：①经济主体须在当地有利益

关系（土地所有者或在该城市有固定经营活动者）；②经济主体须融入该城市，如必须加入某些代表团体或存在相互依存关系等；③城市的政府和私有部门之间须具备良好的互动关系。

无论是从增长联盟理论还是城市政权体理论，我们都能得出以下假设：①经济主体通过与政治主体建立联盟关系，确实能够参与到城市政策的活动中去；②若这些经济主体与政治主体建立和保持良好的互动关系，他们的参与会变得更加有效。

作为“政治领地”的大都市，首先在一些零散的文章中被讨论过。这些研究大多来源于社会学、政治学和地缘政治学，它们将城市区域作为政治构架，使其成为政治辩论的新领域以及民主新模式产生和协调行动关系的新平台，特别是在利益和权力构建方面。所有这些著作均将城市区域视为全球化进程中的新空间结构（Harvey, 1985）。对此有两个系列的研究。一种是都市治理中出现的具备全球化性质的新的活动主体。这部分著作着眼于新全球经济主体，比如斯克拉尔（Sklair, 2001）提出的所谓跨国阶级在都市治理中的作用以及它们在全球化挑战下大都市领土定位中的作用（Boudreau & Keil, 2004）。

另一种研究是关于“包容战略”（inclusion strategies）（Jouve & Lefèvre, 2006; d'Albergo, 2009）的研究领域。这一研究从都市层面出发，以政治主体的角度研究公民社会（包括经济主体）的动员情况。有关著作着眼于动员进程的原因以及政府部门用以实现这一进程的模式和成功条件（政治领导的角色、欧洲政策和国家的作用等）。

以上这两种研究均从社会和政治建构的角度分析了经济发展战略。在全球化背景下，社会与政治建构的控制力体现在解决参与主体与社会群体之间矛盾的能力上。

通过这些著作，我们可以得出两个假设：第一，经济主体之所以参与城市战略制订，是因为他们意识到城市范围的重要性以及这一层面上公共政策的必要性（如战略规划）；第二，他们之所以参与，也是应政府部门的要求。

领土锚定与地区资源（territorial anchoring and territorial resource）这一理论主

要由法国或法语地区经济学家提出，如吉姆曼（Zimmermann, 1998）、勒劳普（Leloup, 2005）和皮克（Pecqueur, 2005）。这些研究者试图回答的主要问题是：既然企业的特质就是游牧性的，且全球化更加剧了这一特性，那么一个地区要如何行动，才能使企业留在其地区范围内？换言之，在其游牧性的特征下，企业为何要与地方产生关联？为回答这一问题，这些作者使用了“领土锚定”（territorial anchoring）或“地区资源”（territorial resource）的概念。那瓦罗（Raveyre, 2005）认为“在全球化时代，地方为了吸引企业并说服其留下，必须与之创造共同的有用资源，以便与企业一同面对新的‘生产问题’”，这与皮克（Pecqueur, 2005）所谓的“地区资源”的概念十分类似。只有具备这种创造资源的能力，才能使某一地区具备独一无二的吸引力，但要达到此目的，企业必须参与到资源创造的过程中去，并与政治主体建立联系。

我们因此可以假设，当经济主体认为有关战略政策可以作为一种地区资源，使该地区（城市地区）对其具有特殊价值，则该经济主体就有充足理由参与到政策发展的过程中去。然而，上述分析要素还无法构成完整的体系，其理论的缺陷促使我们必须展开必要的实证调查，以充实研究内容。下文将根据这些理论要素进行多城市的案例分析。

二、案例研究：伦敦、马德里和都灵

伦敦、马德里和都灵这三个城市是本文的研究对象。选择这三个城市主要有以下几个原因：首先，这三个城市均具备明确的城市发展战略，包括战略规划、战略目标及发展观点等在内的相关文献内容清晰；其次，这些战略政策已部分落实到具体行动与方针中（如重大活动或经济发展项目等）；第三，这三个城市中的各类行动主体关系良好，特别是政府部门和经济主体之间。这些良好的关系可从运作机制、运作工具、机构安置及操作程序中反映出来，如公私战略合作伙伴关系和发展署等。

（一）伦敦：公私合作

1999年，伦敦市民经过公投程序，批准成立了大伦敦政府（Greater London Authority, GLA）。大伦敦政府（GLA）从法律上讲是一个战略机构，它是为细化和落实城市发展战略专门成立的一个机构，涉及土地使用和规划、经济发展、交通、住房、文化、卫生和生物多样性等政策领域。市长担任大伦敦政府（GLA）的主席，也是政府行政权力的真正代表，由伦敦市民直接选举产生。自从大伦敦政府（GLA）成立以来，伦敦就一直在构建许多评论家所称的城市政权体。这一体系将大伦敦政府（GLA）和经济主体联系起来，并可以在一定程度上解释伦敦作为21世纪世界的大都市在经济方面的成功。我们将详细介绍这种城市政权体，并对经济主体在战略问题上的积极参与做出解释。

1. 构建伦敦城市政权体

自从2000年由选举产生第一位市长利维斯通（Ken Livingstone）以来，大伦敦政府（GLA）和私有部门的关系逐步稳定增强。新市长所做的第一件事就是邀请经济界的资深成员对其工作提供帮助。例如，他挑选了伦敦金融城（City Corporation）^①的领导人物作为其特别经济顾问；他建立了一个特别联络组，负责与伦敦企业及商业协会建立和保持密切关系；他还给予私有部门广泛接触大伦敦政府（GLA）机构的机会，如负责经济发展规划的伦敦发展署（London Development Agency, LDA）、负责职业培训和教育的伦敦技术和就业委员会（London Skills and Employment Board, LSEB），或大伦敦政府（GLA）的招商引资机构伦敦投资局（Think London）。

商界对市长的号召作出热烈响应。他们通过递交报告、对大伦敦政府（GLA）的文件草案提意见等方式，广泛参与到大伦敦政府（GLA）的政策制定过程中。他们甚至成立专门的办公室准备调研与文件，并在市长征求意见时做出快速反应。

^① 伦敦金融城（The City Corporation of London）是一个伦敦中心商业区（即所谓的寸土寸金之地）的特殊机构，属于银行业和金融领域。该机构在中世纪时期已经存在，并从那时发展至今。该机构是伦敦财力雄厚、实力强大的经济主体。

在过去的若干年中，他们踊跃加入大伦敦政府（GLA）成立的各类部门、工作小组、协会或其他机构。例如，他们广泛参与“高层经济小组”（High level Economy Group），为协助伦敦摆脱经济衰退出谋划策；他们还加入了伦敦推广协会（Promote London Council），主要负责在国家与国际层面联合及动员其他促进机构。图 1 列出了经济主体在参与伦敦城市战略规划过程中最重要的机构。

此外，一些知名的商界领导人物，如英国电信 CEO，也同意在市长建立的相关委员会和工作组中担任领导，包括由新市长约翰逊（Boris Johnson）在 2009 年开展的外伦敦委员会（Outer London Commission）和伦敦世界贸易之都（London World Capital of Business）等工作组。所有重要的商业协会和许多大企业均出现在这些机构中，包括伦敦商会、工商联合会伦敦分会、伦敦金融城、英国航天、英国电信、德勤、可口可乐、英国航空公司、玛莎、劳合社和汇丰等。

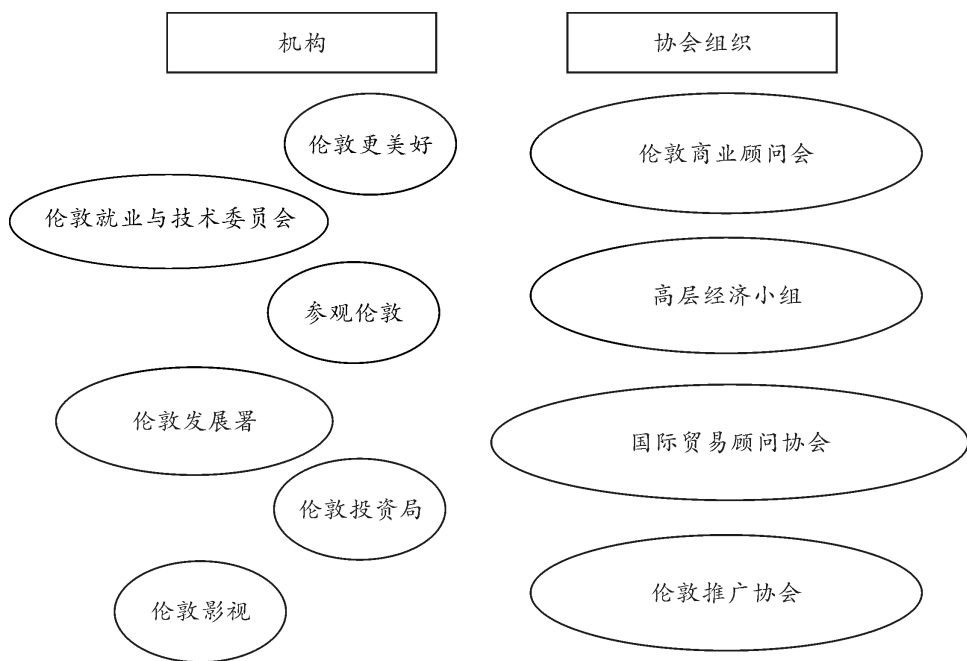


图 1 伦敦目前的经济主体参与“战略规划”的实施机构

资料来源：作者自制。

2. 如何理解经济主体对伦敦城市战略规划的参与

从伦敦的案例中，可以总结出几个私有部门能够大力参与政策制定的主要

原因：

首先，私有部门的参与属于法律强制义务。1999 年伦敦法案强制规定，大伦敦政府（GLA）必须征询经济主体的意见和建议。该法案还要求伦敦发展署（LDA）应由商界领导，这意味着领导班子的大多数成员都由商界人员组成，主席亦由商界人士担任。这并非要求商界必须对此做出积极回应，但却强烈促使大伦敦政府（GLA）能广泛征求企业意见。

第二，工商界亦认为伦敦市长的观念完全符合他们的期望与世界发展的大趋势（Kleinman, 2002）。尽管每个市长各有特点，但他们在伦敦应成为世界大都市和全球化领军城市方面的观点大都相同，并将提升伦敦国际竞争力作为其首要政治任务。这些共同目标使私有部门普遍认为市长的观点更加可靠，或至少是它们不可缺的合作部门。

第三，大多数经济主体已经意识到大伦敦政府（GLA）的重要性。首先，这正是他们需要的大伦敦政府（GLA）：关注战略问题，在管理和财政方面给予便利，拥有强大的政治影响力。如此，市长成为伦敦市的重要“喉舌”，并有能力游说中央政府及其他机构为城市谋利。因此，对市长的支持和影响就显得极为重要。

第四，大伦敦政府（GLA）向经济主体征询意见的次数要远多于伦敦法案的规定，这使双方之间可以建立一种互信关系。伦敦第一任市长利维斯通（Ken Livingstone）明确指出，他非常愿意和商界讨论政策，但他也希望商界能团结一致，成为可靠的商谈对象。这一“要求”得以落实的过程也十分值得进一步探讨。

伦敦经济主体主要分散在四个商业协会中，充分代表了整个伦敦商界的利益。伦敦商会（The London Chamber of Commerce, LCCI）代表了中小企业；工商联合会伦敦分会（CBI - London）是传统大企业的喉舌；“伦敦第一”（London First）代表了大多数国际企业的声音（无论其规模如何）；小企业联盟（the Federation of Small Business, FSB）则代表了小企业（大多是规模极小的企业）的利益。此外，金融城代表了金融界的利益。前三个商业协会在 2000 年联合成立了伦敦商业联合会（the London Business Board, LBB），这是一个由三个协会的主席组成的非正式机构，其主要目的是向大伦敦政府（GLA）传递共同信息。应新市长约翰逊

(Boris Johnson) 的要求, 小企业联盟 (FSB) 在 2009 年也加入了伦敦商业联合会 (LBB)。

伦敦市长定期和伦敦商业联合会 (LBB) 会面, 因此商界也成为了大伦敦政府 (GLA) 的真实对话方。如此, 双方逐渐建立起互信关系。这种互信也建立在对各自角色的清晰认识上, 大伦敦政府 (GLA) 扮演的是陪同角色, 并不确定“谁是赢家”, 而由商界主导经济的发展。

第五, 经济主体可以感到其参与伦敦的未来定位 (Travers, 2004) 和治理是合法之举。这种参与的合法性也被认为是 1979 年撒切尔夫人及其以后几届政府努力的一种结果。

(二) 马德里：为政治主体服务为先的公私关系

西班牙是一个准联邦制国家, 因此其地方拥有极大的权力和资源, 即所谓的“自治区” (Autonomous Communities)。马德里自治区 (Autonomous Community of Madrid, CAM) 管辖马德里市区, 代表着最大的权力机构。马德里自治区 (CAM) 具有立法权和丰富的资源, 控制了经济发展、规划、研究发展、卫生、交通等重要政策领域。另一个重要的政府部门则是马德里市政府, 代表马德里大市人口 (600 万) 的一半。然而, 与马德里自治区 (CAM) 相比, 中心城市在职责和财政资源方面的权限弱很多。

马德里自治区 (CAM) 和马德里市并非站在同一战线上, 其矛盾也很突出。首先, 就是权力下放带来的严重制度冲突。马德里市政府要求马德里自治区 (CAM) 给予其更大的自治权。第二, 矛盾既有政治层面的, 也有个人层面的。政治层面是指两个机构的领导人属于同一政党的两个对立派别。马德里市长卡尔德隆 (A. Ruiz Gallardon) 属西班牙人民党左翼, 主张政治上更加自由和开放, 而马德里自治区 (CAM) 主席则偏向于保守派。此外还值得一提的是, 马德里现任市长是马德里自治区 (CAM) 的前任主席。因此, 双方领导人之间关系恶劣, 其合作也仅限于必要的技术和行政层面。

在这种政治和制度背景下, 对战略规划问题中政治和经济主体之间的关系进

行分析是十分必要的。在下文中我们首先站在马德里市长的角度诠释这一关系的发展，并将其视为其扩大权力对抗马德里自治区（CAM）的策略。继而我们将讨论为什么马德里的经济主体对这种合作关系的反应远远不如伦敦的积极。

1. 能否在城市层面构建中间组织治理模式？

马德里的经济主体组织良好。两大组织代表了大多数企业。一方面，如许多欧洲大陆国家一样，马德里工商会（the Madrid Chamber of Commerce and Industry, CCIM）作为一个公共机构，成员有 370 000 多家企业；另一方面，马德里企业联合会（the Confederation of Madrid firms, CEIM）包括了大市范围内 300 多个行业和地区的商业协会。马德里工商会（CCIM）和马德里企业联合会（CEIM）各方面联系密切，有时其主席甚至是同一个人兼任的。除了大部分企业都属于这两个组织外，只有少数的其他企业是“独立的”，比如金融、保险和房地产行业 and 四大企业（Telefonica, Repsol, Ferrovial, Santander）。但是他们每一家都是其所在领域全国乃至全球的领军人物（比如 Telefonica 在电信业，Repsol 在石油和天然气生产方面，Ferrovial 在基础设施管理领域，Santander 在银行业）。

在过去几十年中，大区政府逐渐建立起所谓的中间组织体制（Rodriguez - Alvarez, 2002）。这一体系是基于马德里自治区（CAM）控制的许多机构之上，并有经济和社会主体参与其中。每个机构（在经济发展、旅游、招商引资、社会事务、技能培训等领域）的管委会成员一半来自马德里自治区（CAM），一半来自专门代表马德里工商会（CCIM）和马德里企业联合会（CEIM）以及两大贸易团体的经济和社会主体。

这种中间组织体系主要是由现任马德里市市长建立的，建立时他还兼任大区主席。因此，当他在 2003 年被选为马德里市市长时，便在马德里市建立同样的体制，这就毫不为怪了。2003 年他创建了马德里经济发展局（Madrid Emprende），这是一个负责经济发展和招商引资的机构。同年他又建立了“发展协会”（Council for Development），负责城市的技能培训和就业政策。2008 年，他建立了“马德里国际”（Madrid Global）机构，负责该市国际化政策的细化和落实。这些机构中的大多数都是按照中间组织模式建立的，仅在“管委会”中以马德里市代替了马德

里自治区 (CAM)。

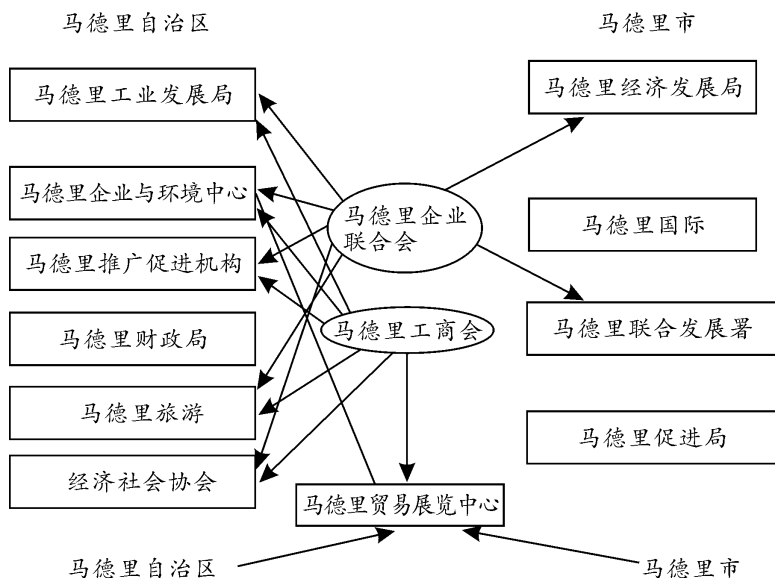


图2 马德里自治区和马德里市主要公私机构和团体

资料来源：作者自制。

针对我们的主要问题，“马德里国际”作为市长在该领域建立的最高成就，尤其值得一提。“马德里国际”实际上是一个负责该市国际战略的细化与落实的机构，该机构认为企业的参与极为重要。这种必要性可以从其内部组织结构看出。该机构包括三个部门，其中一个专门致力于公私部门的伙伴关系。这个被称为“合作关系部”的部门的组建动机是“要从制度上给予企业进入市政厅的机会，使企业将市政府视为可靠的合作伙伴，并对其保持忠诚度”。为实现这一目标，“马德里国际”积极与商界建立联系，如为竞争2016年奥运会主办城市和参加2010年上海世博会提供资助。

2. 商界对马德里号召的回应：利益分享与跟随者

对于市长的号召，商界组织的代表，即马德里工商会 (CCIM) 和马德里企业联合会 (CEIM)，均作出了很好的回应，因为他们都加入了市长首次任选时建立的各种机构与组织。他们也积极参与城市的重大事件，如马德里市竞争2016年奥运会主办权，参加2010年上海世博会等。

然而，尽管他们投入了资金（如为申办 2016 年奥运会，CCIM 提供了一百万欧元的资助），但他们的参与并不积极，而只是对城市的号召作出回应。他们是这类行动的跟随者，而非发起者。大多数私营企业的情况也是如此，诸如四大企业之所以参与其中，是因为城市倡导的发展战略符合他们的利益。的确，发展战略着眼于将马德里打造成为国际大都市，重点是提高经济竞争力、发展城市服务业和基础设施。其他公司，如国际律师事务所格里戈斯（Garrigues）也广泛参与其中（马德里俱乐部是支持申办奥运会的企业组织，而格里戈斯则是其中的龙头企业），这是因为他们将各种城市战略规划视为其扩大业务网的重要机遇。

因此，以下情况就毫不为怪了：在私有部门眼中，由市长制定政策完全合法，只要他们不被要求领导或发起某项规划，他们就愿意参与其中。与伦敦商界不同，马德里的私有企业并不认为积极参与政策制定是其职责的一部分，尽管这并不阻碍他们在有能力的时候影响城市政策。在马德里，政治主体常常对商界发出号召，因为他们将获得商界支持作为地方政治斗争的资本。

（三）都灵：城市政权体半途而废？

“旧时的福特主义者和单一工厂文化城市已经被改造为后工业时代的繁荣大都市”（Belligni et al., 2009: 5）。的确，在过去的十年中，都灵发生了翻天覆地的变化。它已不再是那座灰旧斑驳、到处跑着菲亚特汽车的工业城市，而是显示着文化、创新与高品质生活的新形象城市，2006 年主办冬季奥运会就体现了这一转变。但这一转变是如何实现的呢？对这一问题的总体回答，是都灵市构建了一个中心城市保护下的城市政权体。然而，与伦敦相反，这一城市政权体更加多样化，且严格地说，经济主体并没有发挥重要作用。我们将首先介绍这一体系，接下来探讨商界影响力为何比较微弱以及这种现象对都灵未来发展的可能影响。

1. 构建都灵多样化的城市政权体

都灵的社会经济转型通过三个阶段逐步实现。首先是基础设施升级。这一阶段包括城市再造工程、新建基础设施、街道清洁翻新和广场建筑维护等。建筑商、开发商、当地银行和设施承包商是这一阶段的大力支持者。第二阶段是实行科技

发展创新的城市经济转型期。在此方面，主要成果为建立研究中心和科技园区。这一阶段的支持者是当地政府、大学和创新产业主体。第三阶段着眼于文化和旅游领域，在国际层面做城市宣传。这一阶段主要为修建新的博物馆、展览中心和承办大型活动，并得到了当地政府、文化部门和娱乐业的积极支持。

当地政府，主要是都灵市政府，是都灵的社会经济转型的中心部门，它结合各个阶段的性质，与城市各有关方广泛配合。如此，逐渐出现了一个多样化的城市政权体，包括了经济主体、大学、文化协会和当地政府。

和伦敦、马德里一样，这种体制通过各方加入的机构和组织来运作。举例来说，有负责招商引资的皮埃蒙特区招商局（Investment in Piemonte）、负责技术创新发展的都灵无线基金会（Torino Wireless Foundation）、负责城市旅游宣传的都灵旅游协会（Turismo Torino）和负责申办国际会议和展览的都灵博览局（the Torino Convention Bureau）。

有一个机构有必要提及，这就是“都灵国际”（Torino Internazionale, TI），它实际上是所有其他部门的上属机构，因为它负责城市转型工程的协调运作，即战略规划。事实上，都灵是为数极少的几个欧洲城市中，能成功通过制定战略规划，实施三个阶段工程并改造城市未来形象，从而实现政治目标的（Lefèvre, 2009）。这一目标通过“都灵国际”负责的两个战略规划得以实施（2000年批准了第一个，2006年批准了第二个）。“都灵国际”是一个包含了城市各大利益方的公私机构，其成员大会由100名成员组成，代表大企业（Fiat, Lavazza, Martini, Ferrero等）、所有重要的商业协会、大学、银行和地方政府。都灵市长任大会主席，同时兼任由12人组成的执行委员会主席。

在构建这一多样化体制和组织结构的过程中，都灵的市长们起到了关键作用。这种关键作用不仅取决于中心城市在社会、经济和政治上的重要性，更取决于城市政治精英在制度和理念上改变的结果。制度变化来源于20世纪90年代中期的市长直接选举，以及更为重要的地方议会和政党的制度自治。事实上，1993年选任的新市长卡斯特兰尼（V. Castellani）不属于任何政党。他是一名大学教授，并且得到了中间派及左翼的联盟支持，而共产党并不在其中。他在1997年成功连

任，2001 年被亲左翼政党的现任市长齐亚帕里诺（S. Chiamparino）取代。

这两任市长对都灵未来的看法带来了整个城市观念上的变化。比如都灵第一任市长明确指出：“世界已经改变，都灵亦须如此。”对他和他的继任者来说，福特制的工业时代已经结束，都灵正处于充满国际竞争的世界，这就要求有新的政治管理模式，即要与社会和经济主体建立开放的关系模式，以实现城市的国际化战略。

2. 商界的反应：不积极地参与

在都灵，商界的组织情况并不佳。一些组织代表了不同行业的企业。都灵商会是法律上代表着全行业所有企业的公共实体，但该商会并不认为自己是整个商界的代表。事实上，商界代表被划分为小企业协会（the Association of Small Firms, API）和代表大企业的都灵工业联合会（the Industrial Union of Turin, UIT）。然而，大多数超大型企业（Fiat, Lavazza, Martini, Ferrero 等）都单独行动，这使都灵工业联合会（UIT）处于弱势地位。没有一个地方或组织能使经济实体聚集起来进行商讨，因此商界也就意见不一，难以有共同的声音了。

所有这些经济主体都被城市的政治精英号召参与战略规划的制作。尽管他们也积极回应，并且也参加了许多组织，但“都灵国际”认为，大部分参与者都是形式上或边缘化的参与，只有两个银行业基金会例外，即圣保罗公司（San Paolo Compagnia）和都灵储备银行（the Saving Bank of Turin, CRT）^①。事实上，除了由特定企业支持的特定措施（如建筑商和开发商支持城市改造和建设计划），商界对城市战略规划的支持普遍不积极。

在都灵这个长期被称为“菲亚特妈妈”的城市里，菲亚特的案例值得特别提及。作为曾经主宰（甚至绝对主宰）都灵城市的经济力量，菲亚特在 10 年前就开始与该城市拉开距离。在其经济力量上确是如此：在菲亚特顶峰时期，该公司解决了都灵 16 万人的就业问题。在今天，仅有 3 万人（Winkler, 2007）为菲亚特工作。其社会和政治重要性也是如此。从 20 世纪末到 2000 年初期，菲亚特大力参

^① 这两个银行业基金会不是银行，只是负责文化和科学领域发展投资的独立机构。因此他们也被视为第三产业。

与城市事务（特别是第一个规划制订时期），随后逐渐稳步脱离城市事务，这是其业务国际化的直接结果。菲亚特新任总裁马齐昂（S. Marchionne）明确指出了这一举措：“菲亚特不想成为都灵的老板或客人。我们希望与城市建立直接、开放和非正式的关系，这种关系是被熟知并尊重的。”显然，随着菲亚特的活动逐渐离开都灵和意大利，皮埃蒙特（Piemonte）作为菲亚特首府的重要性也不再突出。菲亚特的脱离行为在其他行业也可以发现。例如，曾经有两个银行业基金会是城市政策的可靠支持者，特别是对文化和科学活动给予大力资助^①，但它们已经与都灵以外的银行或组织合并。这种变化对它们在都灵市的投资能力提出了疑问，因为决策权已经易手，转到其他城市，特别是米兰。在这一背景下，城市政权体的存亡就成为问题。这是联盟危机（缺少商界的参与以及菲亚特和两大银行基金会的离去）、治理理念危机（文化建设、城市改造和科技创新之后，未来的城市发展应该基于哪个领域）及政治关系危机（现任政治精英已经老去，现任市长因制度原因已不能连任，新型领导人物也尚未出现）联合作用的结果。

三、结论

从以上三个城市的案例中可以看出，在经济主体参与城市战略规划方面，三个城市的案例各不相同。伦敦的参与力度最大、程度最深，都灵的参与力度最弱，马德里居中。基于上述三个案例以及现有的少量资料，我们能从这些分析中获得怎样的结论，来解释商界的不同参与程度呢？

首先，企业的地区依存度至关重要。只有企业认为与其利益相关，特别是其利益与城市发展直接相关时，他们才会实实在在地参与其中。根据地方依存度理论的观点，只有当他们对城市产生依赖性，即他们认为该城市对他们来说不可替代时，他们才会参与到城市战略的制定发展中去。伦敦就是如此，因为对许多跨

^① 例如，圣保罗基金会在2001年到2004年期间为科学文化项目提供了超过4.5亿欧元的资助。1998年到2007年期间，两个基金会仅为文化活动就花费了超过4.37亿欧元。

国公司来说，伦敦作为国际大都市，其“贸易首都”的地位不可替代，因此参与城市政策，使该城市保持目前的地位和国际化特点就十分重要了。显然，都灵大企业的情况并非如此，例如菲亚特，他们认为其所在城市是可以代替的，其结果就是参与城市战略发展对他们来说并非如此重要。

第二，根据城市政权体理论，三个案例都表明，当各方关系和经济环境都较好时，经济主体确实能与政治主体形成坚固联盟。伦敦和马德里就是经济和政治主体建立良好关系的典型例子。此外，在两个城市中，各类企业加入了伦敦的四个商业协会和马德里的两个主要代表组织（CCIM 和 CEIM），从而被很好地组织起来。与此对照，都灵的经济环境要松散得多，企业与政治精英的关系也相对较弱（菲亚特除外）。

第三，响应政府的号召，企业得以参与其中，这是“作为‘政治领地’的城市区域”研究给予的启示。然而，这只有当这些机构及其领导满足两个条件时才能成立：强大且可靠。所谓强大，是指其所拥有的资源能够赋予他们很强的行动力。这些资源的性质可能不同：包括法律的、政治的、各类社会关系等方面的资源合法使用。可靠则是指其具有信誉。可靠性是一个政治因素，它并非先天获得，而是一系列行为的结果，这些行动使政治领导人具有信用。但这一切需要时间。因此，伦敦市长的可靠性在于他总体上能够兑现承诺，他对伦敦的全球定位与经济主体的理念一致，也能把经济界的声音传递给权力阶层（如国家）。对于经济主体来说，伦敦市长在政治上十分强势，因此他们认为值得和伦敦市长一同工作，并有充足理由参与到他的团队。马德里的情况则不同，其市长虽有一定可信度和可靠性，但与其他掌握真正权力（大区）的主体相比，他在政治上却处于弱势。但是，总体而言，所列举的三个城市中，经济主体都对政治号召做出了积极的回应，这和他们与政治精英之间建立的良好关系有关。

最后，经济主体参与城市战略规划，是因为他们理解有关政策作为“地区资源”的重要性。如此，经济主体不再将制订城市战略视为政治家的垄断业务；与此相反，他们感到参与政策制定是他们合法角色的一部分。从所列举的三个城市来说，仅有伦敦符合这一点，这是过去三十年来往届伦敦政府对私有部门立法的

结果。然而，这种结果是将仅限于英国，还是会变得更加普遍？城市的未来是否已不再受政治家的主导，抑或城市战略已经成为经济主体的“地区资源”？这些问题还有待进一步的解答。

参考文献

- Belligni, S. , Ravazzi, S. & Salerno, R. (2009). Regime urbano e coalizioni di governo a Torino. *Polis*, 23 (1): 5 - 30.
- Boudreau, J. A. & Keil, R. (2004). *In Search of A New Political Space? City - Regional Institution - Building and Social Activism in Toronto*. Communication presented at Annual Meeting of the Association of American Geographers, Philadelphia, March 15th - 19th.
- Cox, K & Mair, A. (1988). Locality and Community in the Politics of Local Economic Development. *Annals of Association of American Geographers*, 78: 307 - 325.
- Cox, K. (1998). Spaces of Dependence, Spaces of Engagement and the Politics of Scale: Looking for Local Politics. *Political Geography*, 17 (1): 1 - 23.
- D'Albergo, E. (2009). *Fra governance e partecipazione. Inclusionione nelle politiche e politiche per l'inclusionione in quattro metropoli europee*. Communication to the Annual Congress of the Italian Association of Sociology, Rome, May.
- Harvey, D. (1985). *The Urbanization of Capital*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Jouve, B. & Lefèvre, C. (2006). The Organization of Government in European Metropolitan Areas. *Urban Public Economics Review*, 6: 91 - 112.
- Kleinman, M. (2002). Une troisième voie dans la gouvernance métropolitaine : le Grand Londres. In Jouve, B. & Lefèvre, C. *Métropoles ingouvernables: les villes européennes entre décentralisation et globalization*. Paris: Elsevier.
- Lefèvre, C. (2009). *Gouverner les Métropoles*. Paris: Dexia - LGDJ - Lextenso Editions.
- Leloup, F. , Moyart, L. & Pecqueur, B. (2005). La Gouvernance territoriale comme nouveau Mode de coordination territoriale. *Géographie, Economie et Sociétés*, 7: 321 - 331.
- Pecqueur, B. (2005). Les territoires créateurs de nouvelles ressources productives: le cas de l'agglomération grenobloise. *Géographie, Economie, Société*, 7 (3): 255 - 268.
- Raveyre, M. (2005). Restructurations, grands groupes et territoires: de l'utilité de la construction

d'espaces de coordination localizes. *Géographie, Economie, Société*, 7 (4) : 333 – 346.

Rodriguez – Alvarez, J. M. (2002). Madrid : le pilotage politique par la region, in Jouve, B. and C. Lefèvre Eds. *Métropoles Ingouvernables : les villes européennes entre globalisation et decentralization*. Paris: Elsevier.

Sklair, L. (2001). *The Transnational Capitalist Class*. Oxford: Blackwell.

Stone, C. (1989). *Regime Politics: Governing Atlanta (1946 – 1988)*. Lawrence: Kansas University Press.

Stone, C. (1993). Urban Regimes and the Capacity to Govern: a Political Economy Approach. *Journal of Urban Affairs*, 15: 1 – 28.

Travers, T. (2004). *The Politics of London*. London: Palgrave.

Winkler, A. (2007). *Torino City Report*. CASE report 41. London School of Economics and Political Science, London.

Zimmermann, J. B. (1998). Nomadisme et ancrage territorial: propositions méthodologiques pour l'analyse des relations firmes – territoires. *Revue d'Economie Régionale et Urbaine*, 2.