

圍城的政治經濟學： 「大學城現象」

● 楊宇振

1980年代以來，中國的城市化一方面接駁了資本主義的擴張，另一方面具有自身歷史性和地方性的特點。在空間的擴張上，以徵地規模浩大的「開發區」、「大學城」和「新農村建設」代表着三十年來城市化顯著的空間表徵。

霍爾 (Peter G. Hall) 在《文明中的城市》 (*Cities in Civilization*) 一書中以「創新」 (innovation) 作為一個線索，將城市作為西方文明兩千年來的搖籃，尤其描述了近兩百年以來不同城市的黃金年代。他認為「創新」成為城市物質繁榮的重要支持力量^①。而在哈維 (David Harvey) 看來，技術創新是資本主義為解決自身「過度積累」的內在矛盾而發展出來的內生性需求；1970年代以來，資本主義借助着前所未有的、強大的技術手段，試圖在全球範圍內鏟除空間流動的障礙，出現了在先進資本主義國家稱之為後現代主義或者晚期資本主義的社會狀況^②。這一波資本主義全球擴張指向的主要目標是全球人口第一 (不僅僅是廉價勞動力數量第一，更是消費人口數量第一) 的日趨開放的中國^③。

1980年代以來，中國的城市化一方面接駁了資本主義的擴張，另一方面具有自身特殊歷史性和地方性的特點。在空間的擴張上，先後以史無前例的、徵地規模浩大的「開發區」、

「大學城」和目前正在展開的「新農村建設」代表着這三十年來城市化顯著的空間表徵。本文即以「大學城現象」為例，展開當代中國城市空間生產及其機制的討論。本文通過對包括「大學城現象」等在內的大規模城市化表徵的描述，對中央與地方政府之間的關係制約與促進城市化進程的影響，對新興資本、技術、教育在城市空間生產過程中的作用等的分析，希望將描述性與解釋性結合起來，對當下中國複雜的城市化進程進行探討。

很明顯，這一論述並不全面。三十年來的發展使得中國呈現出嚴重的區域不平衡。這一區域不平衡不僅體現在經濟總量方面，同時更顯現在與全球的關聯、勞動力的素質、地區的制度創新、技術的更新，以及更加能為大眾所親身感受的公共服務水準的差異之上。所有這些差異形成了各種不同方向的張力和阻力，致使我們很難討論「中國的城市化」這樣一個宏大的論題。自1960年代起，施堅雅 (William G. Skinner) 就認為研究歷史

時期的中國，必須從「區域體系」的角度出發^④。今天的快速發展使得關於中國城市化的研究更是必須同時置放在「行政體系(與)區域經濟體系」兩種背景框架下展開研究。但是，這很顯然不是本文所能及的工作；本文僅是一個試圖探尋問題的開始。

一 圍城及其表徵： 「大學城現象」

「大學城現象」是在改革開放中渴求「創新」的大背景下浮現的。由於大學城本身具有多重的意義——涉及不同的對象和利益集團，包括教育、公共利益和私人權利、土地資源、政府政績、資本與利潤等，因此與不同地區、空間的疊合產生極端複雜的關係。

其中，有兩個要素與「大學城現象」緊密相關。一是1990年代以來中國高校擴招、教育產業化和市場化帶來的高校規模快速膨脹化和巨大化；一是快速城市化進程中對於土地的巨量需求。中國高校在校生總規模，從1998年的340餘萬驟然飆升至2005年

的1,560餘萬^⑤，以平均每年120%左右的速率增加；年招生總量從108餘萬翻越近5倍，達到了504餘萬。泡沫式擴招的直接後果就是高校規模的巨大化，以及高校對於各種教育軟、硬件的需求增加。其中，最大的硬件就是向城市政府索要(或者城市政府為了帶動城市擴展廉價給予)的土地。

與資本和勞動力不同，土地是一種不可再生的稀缺資源；與此同時，土地也是地方政府手中最大的可變現資源^⑥。表1是1998至2004年全國城市建成區與徵用土地面積變化狀況。1998至2004年間，全國城市建成區面積增加9,027平方公里，相當於增加約14.5倍新加坡國土面積，四分之一台灣島面積；徵用土地面積從1998年的515.54平方公里擴張到2004年的1,612.56平方公里(其中尤其以2002年為峰值，達到2,879.86平方公里)，平均每年增加約1,535平方公里，相當於每年徵用2個多新加坡的國土面積。這些數字背後塑成了在國內外媒體上廣為討論的「中國式造城」。

很顯然，「大學城現象」是「中國式造城」的重要組成部分。根據媒體報導，目前全國正在興建或規劃中的高

「大學城現象」是在改革開放中渴求「創新」的大背景下浮現的。中國高校泡沫式擴招的直接後果就是高校規模的巨大化，以及高校對於各種教育軟、硬件的需求增加。其中最大的硬件就是向城市政府索要的土地。

表1 全國城市建成區與徵用土地面積，1998-2004年

年份	建成區面積 (平方公里)	徵用土地面積 (平方公里)	徵用土地面積 年增長率
1998	21,379.56	515.54	
1999	21,524.54	340.47	0.66
2000	22,439.28	447.25	1.31
2001	24,026.63	1,812.19	4.05
2002	25,972.55	2,879.86	1.59
2003	28,308	1,605.6	0.56
2004	30,406.19	1,612.56	1.00

資料來源：根據1999至2005年各年度的中華人民共和國國家統計局編：《中國統計年鑒》(北京：中國統計出版社)中「各地區城市建設情況」欄的統計數據整理獲得。

大學城調整了城市的空間結構，不僅在於教育資源的外遷和城市土地使用性質的變更，更有可能在大學城與母城之間形成發展帶或發展走廊，從而改變原有城市的空間結構，甚至是主要發展方向。

教園區(大學城)共有60餘個。其中，廣州大學城規劃範圍約佔43.3平方公里，可容納學生18至20萬人，總人口達35至40萬人，相當於一個中等規模的城市，估計總投資規模將達到200至300億元。就在廣州大學城宣布自己是「全國最大」後不久，南京便宣布打造「全國最大」的仙林大學城，佔地合70平方公里。

從空間上看，大學城調整了城市的結構。這種空間結構的調整不僅僅是教育資源的外遷和城市土地使用性質的變更，更有可能在大學城與母城之間形成發展帶或發展走廊，從而在相當程度上改變原有城市的空間結構，甚至是城市的主要發展方向。

然而，如果將「大學城現象」置放在1980年代以來中國城市蔓延發展的時空脈絡中，就可以清晰感受到這種巨大而快速的「空間生產」並非獨此一例，而是有着一定的肌理關係。1980年代中期興起的「開發區」、1990年代中期興起的「大學城」，以及目前正在興起的「新農村建設」，大概可以代表改革開放以來中國城市空間向外蔓延發展的三個重要階段、事件或者運動。在這些持續不斷的轟轟烈烈的「造城運動」中，雖然失地農民是最直接的當事人，但卻沒有話語權。按時序，三個時期的運作主體分別為政府—企業—開發商、政府—教育部門—開發商、政府—農村(村委會)—開發商。空間邏輯通常是從緊臨城市的郊區走向遠離城市的農村。

這麼超大規模、龐大數量、超高速度以及巨額投資的「造城運動」背後的動力是甚麼？每一種社會現象必有其形成的動力機制，「大學城現象」背後的動力機制又是甚麼？其中，這一空間的生產是由誰主導？誰獲利？或

者說，這一空間為誰生產？以及在這一過程中誰受損？

二 「造城」及其機制

當代中國的「造城」是從計劃經濟向市場經濟過渡的產物，是社會轉型過程中的空間產物。其中，直接涉及到中央與地方政府之間的權力與經濟模式、地方政府運行機制、新興資本與政治權力結構之間的關係及其運作；作為「造城運動」之一的「大學城現象」，還涉及到教育體制本身改革的問題。甚少被檢討的是，城市規劃與建築學的知識與技術在空間生產過程中、在相關的「空間範式」形成過程中的作用；而土地原本的耕作者、擁有者，常常淹沒在權力和資本對於新型城市空間的激情想像和快速營造的現實圖景之中。

(一) 政治集權與財政分權並置的約束與激勵機制

政治結構和經濟政策及其複雜關聯是影響城市化的重要要素。政治結構的核心問題之一是中央政府與地方政府的權責劃分。這一問題直接涉及到國家體制的設計。1978年後中國改革開放的核心在於解放生產力，很顯然，只有釋放和依託地方的生產力，國家才有可能獲得發展。然而，其中的深刻矛盾在於中央政府在哪些方面、在何等程度上放權？放權意味着新的權力主體的生成以及權力主體間張力的形成——一種權力的博弈關係。

政治集權與財政分權並置，是當代中國地方政府運行的制約與激勵機制。以1994年的分稅制為里程碑式的

標誌，地方政府獲得了一定的經濟自主權——同時也是激發地方政府內生性發展的經濟壓力^⑦。財政分權結果形成了稱為「維護市場的經濟聯邦制」的中國政府體制格局；「創造了一個來自地方和基層的改革支持機制；並使得地方政府對中央政府可以形成經濟上的制約；從而保證有效率改革得以不斷往前推進而不致逆轉；分權改革還創造了允許不同地區進行不同試點的改革環境；同時分權改革引入了地方政府之間的競爭；使得各地方政府努力提供一個良好的環境以吸納生產要素；分權改革也降低了地方政府操縱本地區企業的可能性；迫使地方政府容忍甚至鼓勵私有企業的發展；為非國有企業的進入和擴張提供了機會和可能性；分權改革還硬化了地方政府的財政約束，促使地方政府提高資源配置效率。」^⑧

簡言之，財政權力是地方政府在中央制訂的制度框架內允許和鼓勵的一種可用資源，同時也是一種前所未有的經濟激勵機制，釋放出了巨大能量。作為地方改革的主體，地方政府必須充分利用這一資源，甚至在一定程度上挑戰中央權威，逸出給定的權限，為地方經濟發展的最大化謀求途徑。對於中央而言，由於地方信息的不對稱以及監管的困難等原因，也往往默許地方的一些改革舉措。當然，國家也通過控制和壟斷財政收入的絕大部分、大型項目的審批和財政撥款等方式，以及通過從中央到地方的各職能部門來決定資源的分配和流向，從經濟上引導和約束地方政府的發展。

政治集權集中體現在各級官員的任免制度和以GDP為主的政績考核政治激勵制度。經濟增長的指標成為地方官員仕途晉升的雲梯。一般而言，

經濟增長需要通過生產要素投入增加和技術進步來實現。對於地方政府，包括人口（勞動力）、土地在內壟斷性控制的生產要素投入往往只需經過行政程序等手段就可以實現（但如何有效整合各生產要素則是另外一回事）；而增加技術含量的投入則非一廂情願和短時期內就可以獲得。

中國地方政府主要的財政收入來源包括：增值稅、營業稅、企業所得稅、城市建設相關收入、行政性收費、罰沒收入、專項收入。前三項與城市原來經濟基礎（工業、服務業等）相關，雖然佔總收入的比重比較大，但難以在短期內大幅度增收；後三項基本屬於計劃時期的遺留產物，是一種計劃性和行政性的財政收入，不可能有多大變化；而只有中間一項，即與城市建設（土地）相關的收入，是地方政府最具有自主性和靈活性的收入來源。

因此，1980年代以來，尤其是1990年代中期以來，以「城市總體規劃」、「土地規劃」等調整為契機，地方政府開始盡可能擴張行政區劃的範圍，盡可能多地「規劃」城市用地。在被要求合理有效配置資源之前，地方政府首先必須合法、依法，或者說，盡量在有法可依的框架中獲得可用、可分配之資源（尤其是土地），將地方政府行使權力的正當性納入到上一級權力機構的認可領域中。當然，在一個制度供給不足的轉型時期，在適度範圍躍出法定領域，也是部分地方政府勇於「吃螃蟹」的行動。因此，儘管往往每一個人都意識到「城市總體規劃」中存在土地規劃的不合理性、人口規模「大躍進」式的虛擬增加，然而，這些並不能有效阻止地方權力追尋自身發展空間的強烈意圖和行動。

由於地方信息的不對稱以及監管的困難，中央往往默許地方的一些改革舉措。但國家也通過控制和壟斷財政收入的絕大部分、大型項目的審批和財政撥款等方式，從經濟上引導和約束地方政府的發展。

「權力作為一種資本」和「向權力尋租」可以是高效推進空間生產的力量。從長遠看，資本為了獲得長足穩定的利潤回報，也將尋求權力的空間，進入「資本作為一種權力」的時期。

同時，由於上一級政府乃至中央政府的經濟增長模式同樣難離這一框架；或者說，當整體經濟機器按照一定的經濟邏輯強勁運行起來後，試圖急剎車或者強行轉向都是極度危險的事情。因此，這種「空間擴張」的模式成為默認的、許可的、高速度的發展典型範式。這種僅以生產要素投入作為增長的模式從經濟學上而言是一種原始的、粗放型的生產方式，往往也是一種以生產要素的浪費和生態環境的惡化為代價的模式，可以擴大經濟的絕對規模，卻較難於大幅度提高經濟的效率。然而，這卻是二十幾年來中國城市化快速發展的一個強勁的、基本和原始的動力；同時也構成了世界產業結構空間布局變化景觀的一部分。另外，一個顯見的事實是，平等與效率無法兩全。在短時間內快速推進經濟的增量，勢必在事情的另一個端點產生平等、公平的問題。

(二) 與權力共生和競爭的資本運作

資本的出現是權力改革必然的產物。計劃經濟時期政府既是資源的擁有者，又是資源的分配者，這一情形在新時期開始發生變化。權力變革的方向是使自身成為社會的管理者、資本的監管者，其角色的分化使得必須有新生的力量成為資本的運行者。或者說，當代中國新興的資本是直接蛻變自計劃經濟時期大一統的權力。權力的改革在縱向形成了「中央—地方」兩級權力結構模式^⑨；在橫向則出現了「權力—資本」共生與競爭的關係。

共生與競爭的關係是指在這一特殊的社會轉型時期，舊的社會運行機制逐漸退出，然而尚未全部退出；而

新的，或者稱為規範化的、現代的社會運行機制尚未形成之間，權力與資本共同成為這一階段的「社會運營商」。權力既扮演監管者的角色，但同時兼為經營者；資本很顯然是經營者，但往往在權力不及處擔當起社會管理者的角色——為了其利潤的回報而非出於義務。在中國的大眾媒體上很容易看到開發商自詡為「城市運營商」，而實際在一定程度上也是如此。隨着超大型住宅項目的建設，這些項目往往容納幾萬甚至幾十萬人，開發商擔負起了相當的社會責任。其中包括了基礎設施、幼兒園、小學、大中型社區活動中心、商城、社區的物業管理等，有些還包括了公共活動的組織。

權力在一定程度上退出了市場——對於地方政府來說，在分稅制的壓力下，往往必須依靠資本運行者才能夠高效推進地方的空間生產；資本則由於其蛻化自權力的根性，必須依託權力才有獲得最佳、最快利潤回報的途徑——特別在其成長的初期階段。權力作為社會管理者肩負有公平、公正的義務，但由於角色的雙面性，以及轉型時期與資本的共生與競爭關係，所以，「權力作為一種資本」和「向權力尋租」成為特殊的、卻可能或也可以是高效的推進空間生產的力量。另外，從長遠看，資本為了獲得長足穩定的利潤回報，也將尋求權力的空間，從而進入「資本作為一種權力」的時期。

(三) 行政化與市場化並存的教育體制

當代中國的教育體制是政府「政治集權與財政分權」模式的映射，是

其結構的分形表徵；具體表現為高度行政化與市場化並存。高度行政化集中體現在各高校書記和校長的任免制度和以學術生產——相當程度是論文生產、科研課題的數量和等級——為主的政績考核制度。高校有部屬院校、地方院校之別；各部門負責人行政級別之異。

教育與意識形態緊密相關，政治上的高度集權意味着不可能在教育體制的重大問題上放權——這從過往兩千多年的中國歷史可以獲得認識，這同時也是中國特色之一種，即教育內化有強烈的政治意圖，教育是政治集權一種內在性力量。這是高校高度行政化的根本原因。除了結構的行政化，「到目前為止，國家控制和壟斷了學術研究的絕大部分資源，並且主要由從中央到地方的各個職能部門來決定這些資源的分配和流向。」^⑩因此，作為「知識生產」的高等教育機構並無「自治」之權力，或者說，並無實際的「自主辦學權力」；其制度架構產生的是一種向上一級行政主管部門負責的「外向型」知識生產模式，從而爭取獲得計劃內的資源分配。因此而伴生出和政府考核GDP指標相似的、極不合理的、數量化的論文和科研的考核體系。

然而，近二十年來大學並非靜止不變，其最大的變化即是高度的市場化。1998年頒布的《中華人民共和國高等教育法》第六條和第十二條分別規定：「國家鼓勵企業事業組織、社會團體及其他社會組織和公民等社會力量依法舉辦高等學校，參與和支持高等教育事業的改革和發展」、「國家鼓勵高等學校之間、高等學校與科學研究機構以及企業事業組織之間開展協作，實行優勢互補，提高教育資源

的使用效益。」這實際上就從法律層面為高校的市場化提供了依據和支持。一個最為明顯的變化方向是大學的產業化和後勤服務的社會化——也就是說，原本封閉的大學相當程度向社會其他部門開放了門檻，使得大學部分的功能可以由社會來承擔。這些改革從總體上看整合了社會資源，提高了資源的利用效率，然而也為大學城龐大和相對廉價的土地成為地產企業獲得資源的一個突破口和重要途徑。

(四) 權力、資本、技術密集型建設

在計劃經濟時期，負責計劃分配公共物品的主體，是行政權力與財政權力高度一體化的、具有絕對權威的中央政府，地方政府只是作為中央政府的代理人。因此，公共物品的空間布局顯現出典型的根據行政級別確定規模的模式。這種模式的特點是，在各個行政單位中，與公共性相關的設施齊備完整，自成體系；同等級的行政單位間的公共物品往往無法共享；上下不同等級行政單位的公共物品的差異通常只在於規模的不同。這種模式不僅存在於行政化的工礦企業、教育部門，同樣也存在於鄉、鎮、縣、市等不同級別的行政設置中。一個形象的比喻是：「套娃」的空間置放方式從外觀看是整體的一個，然而卻可以不斷地取出規模漸小，但本質卻同一（同構）的套娃來。這種空間生產和配置模式對於公共物品的使用者而言，只要處在該規模與等級的行政體系中，毫無疑問其空間的可達性最佳；然而，一旦逸出此行政體系，其中便障礙重重。

近二十年來，原本封閉的大學向社會其他部門開放了門檻，使得大學部分的功能可由社會來承擔。這些改革提高了資源的利用效率，然而也為大學城龐大和相對廉價的土地成為地產企業獲得資源的突破口。

當代中國高校的發展無論是從科研資源、經濟資源、土地資源以及行政資源都基本無法自主經營，而大多需要仰仗、依賴政府的經營、規劃以及相應資源的調撥，此乃學術的大弊。

因此，計劃經濟時期的公共物品生產具有嚴格的行政等級制和大眾化共存的特徵：即便是普通老百姓也可以便利地享用國家提供的基本公共服務——雖然服務水平有限，卻可以解決近十億人基本的民生問題，這是具有社會主義福利特徵的空間生產與布局模式。然而，行政等級間的流動受到嚴格限制——很顯然是「計劃」體制本身的要求，由此也造成資源共享的困難。高行政級別的機構順理成章擁有獲得更多資源的權力。由於公共物品和服務有賴於中央的計劃，因此其生產機制是外生型的，一旦計劃內資源（物資、人員或權力）的分配不足或滯後，公共物品和服務的質量就會快速下降，生產效率就會嚴重降低。作為配置資源的唯一執行人，這個時期政府的角色代表着社會利益，並不追求經濟利益。空間的生產按照計劃進行，以分配的形式進入再生產的過程。

市場經濟時期的政府依然負責公共物品供給的職責，但其空間配置的模式與過往有很大不同。地方政府從代理人轉變為主要負責人兼代理人的角色，承擔着更多地方建設的責任。公共物品生產的清單已經不完全按照中央政府的等級制計劃模式制訂，地方有着更多的自主和靈活性。然而，由於轉型時期權力與資本的共生性，以及兩者都對「效率」的高調追求，公共物品的生產快速脫離原本計劃經濟時期在「等級內公平」的原則，從而導致城市之間出現巨大的差異。也就是說，在空間生產上，其主事者並不平均用力，或是為了獲得貌似現代的「宏偉景觀」——一種時尚的、流行的政績表現；或是為了滿足消費者對於欲望的需求——資本追求利潤的手段，在局部城市地區下了重力和猛藥。

毫無疑問，「造城運動」是下重力和猛藥的一種，是權力、資本和技術的密集型建設。一個最為典型的和有着全球影響的例子是「上海浦東新區」。浦東的造城不僅有着直接來自中央特殊的權力空間和制度性的特權；在這種權力的保證框架下，有着國內、國際資本的源源注入，當然更有着來自歐美發達地區的、所謂「先進」的西方技術。浦東因之也成為西方建築師的實驗地和指向內地的示範區。

再以大學城為例。在整個國家社會對於「創新」熱烈渴求的大背景下，在中央政府對於「創新」的呼籲下，地方政府緊隨其後——作為「教育空間」的大學城成為地方政府追隨「創新」的最可見舉措，也可能是最為突出和正當的政治業績，其中當然還隱含着土地、勞動力等生產要素投入可能帶來經濟增長的回報。對於高校而言，在國家和地方政策支持下獲得龐大擴展自然是一件令人愜意的事情，雖然這一過程可能與高校當前是否需要擴展的問題無關。如上提及，這其中隱藏着一個深刻的邏輯矛盾，即當代中國高校的發展無論是從科研資源、經濟資源、土地資源以及行政資源都基本無法自主經營，而大多需要仰仗、依賴政府的經營、規劃以及相應資源的調撥；當高校的學術研究（以及社會批判）功能不能由內而生、自主而發，卻十分需要外界的導向和支配，此乃學術的大弊。大學城顯然是政府在管理教育行政框架下的產物。對於資本而言，圍繞着以人才培養為中心的特殊的「教育資源」——相當程度上代表着對於人生未來的期待，與快速城市化過程中日趨緊缺的土地資源相結合，資本獲得了可能是最穩當的利潤回報。一個相應的例子是廣州大學城

表2 廣州大學城三種土地及其主體

用地類別	目的	主體
一類用地	大學城公共基礎設施用地，由政府投入城市公共服務體系的建設。	以政府為代表的權力
二類用地	組團級公共服務機構和後勤服務體系用地，向社會公開招標，以社會化的模式推進高教事業的發展。	「社會化」下潛藏的資本
三類用地	各學校自行規劃建設的教學設施用地，學校有償使用並投入建設資金。	當事者高校

資料來源：〈廣州大學城概況〉，中國廣州網，www.guangzhou.gov.cn/special/2006/node_969/node_970/2006/02/27/114100727893564.shtml。

規劃中制訂的三類用地，顯示了三種主體在造城中各自扮演的角色以及潛藏着的、希冀得到的回報（參見表2）。

當所有的力量方向一致時，推進的能量是驚人的，空間的生產由此變得容易和迅捷。2003年初，廣東省省委書記對廣州大學城建設提出兩個目標：一是按照四個「一流」的標準建設全國一流的大學城；二是到2004年9月開學招生。在短短的不到兩年時間內，在高密度、大強度的權力、資本和技術的持續推進下，遠離城市的廣州番禺小谷圍島從廣袤的農田變成容納十幾萬人工作、學習和生活的高等教

育區，成為城市的一個重點區域^①。整個地景被徹底刮去，按照權力和資本的意圖快速重新建設，技術則疲勞而激情地貫徹了它們的旨意——關於技術的角色，這並非中國特色。哈維指出：「都市公共領域（城市規劃和公共部門）從來不是自由的部門，而是總在市場競爭和利益最大化行為所塑造的強有力的經濟和政治領域之網絡中。」^②在嶄新、明亮的廣州大學城規劃中，展現出一個個貌似原有地景關懷的項目，「村莊的嶺南風貌被保留下來，並在修繕和改建中得到進一步強調」、「練溪村變身大學城博物館，小

在中央政府的呼籲下，大學城成為地方政府追隨「創新」的最可見舉措，也是最為突出和正當的政治業績，其中當然還隱含着土地、勞動力等生產要素投入可能帶來經濟增長的回報。圖為廣州大學城華南理工大學校區。



島的百年文脈得以傳承」——骨子裏資本追求利潤的文化外衣，在最恰當的時機和地點表現出溫文爾雅的面貌。

三 地方與全球之間

當然，在有着自身問題和特點的同時，當代中國的圍城、造城不能脫離日趨全球化、信息化的宏觀框架。1997至1998年間猛然發力的大學城運動很顯然與全球化進程中的亞洲金融危機有着緊密關聯，是中國政府擴大內需的重要舉措和策略之一^③：

從1997年開始中國經濟進入了一個非常困難的階段，在這個階段，創造有效需求成為經濟發展新的核心目標。這一目標使中國的城市政策第一次成為其他核心政策配套層次上升到核心政策層次，成為能夠同時在提高生產效率，擴大國際市場提高消費效率，擴大國內市場兩個方向發揮重大作用的政策選擇。

從更深層面上看，作為對於空間生產、權力、資本、技術及其關聯有深刻洞見的地理學者，卡斯特爾(Manuel Castells)指出了未來全球面臨的主要問題是國家權力與全球化之間的衝突，「要建立父權家長制和民族國家等如此位高權重的社會制度，將會在信息和財富的全球化以及認同與合法性的地方化相互結合形成的壓力下引起質疑」^④。哈維也提出，在全球化過程中，「任何一個核心權力都越來越難對其他部分進行約束，而同時外圍權力卻越來越容易介入到資本主義的競爭中」^⑤。

這種日趨尖銳的、無可迴避的矛盾和衝突，深刻地映射在當代中國造城的「政治集權與財政分權」的制度架構中。作為地域遼闊、區域間發展極不平衡和人口眾多的中央集權國家，權力結構模式與經濟全球化之間的複雜關係及其改革方向極大程度地決定着中國的「造城運動」及其空間生產的模式、機制與形態。

註釋

① 參見 Peter G. Hall, *Cities in Civilization* (New York: Pantheon Books, 1998).

② 參見哈維(David Harvey)著，閻嘉譯：《後現代的狀況——對文化變遷之緣起的探究》(北京：商務印書館，2003)

③ 哈維在《新左翼評論》(*New Left Review*)中對於當前資本主義制度的前景提出了三種情況的評估。他認為「……還有第三種情況，那就是由東歐和俄羅斯的蘇聯共產主義的崩潰以及中國向外國貿易和投資的開放政策產生了巨大影響，資本主義還有巨大的開拓空間。同時，在新世紀裏，資本主義將首次推進到世界的每一個角落。」參見吳敏編寫：〈英國著名左翼學者大衛·哈維論資本主義〉，《國外理論動態》，2001年第3期，頁24。

④ 施堅雅(William G. Skinner)主編，葉光庭等合譯：《中華帝國晚期的城市》(北京：中華書局，2000)。

⑤ 同時在校生平均規模從1998年的3,335人增加至2005年的8,715人。所有統計數據不包括成人高等教育招生數。到2005年，成人高等教育年招生數達到193.03萬，在校生總數達到436.07萬。以上根據中華人民共和國國家統計局編：《中國統計年鑒》(北京：中國統計出版社，2005)，表21-5、21-6、21-7的統計數據整理獲得。

1997至1998年間猛然發力的大學城運動很顯然與全球化進程中的亞洲金融危機有着緊密關聯，是中國政府擴大內需的重要舉措和策略之一。

⑥ 1986年頒布的《中華人民共和國土地管理法》以及土地管理局的成立；1988年全國人大常委會修改憲法，正式從憲法上承認了土地使用權和所有權的分離。1990年國務院頒布了《中華人民共和國城鎮國有土地使用權出讓和轉讓暫行條例》，為土地市場化提供法律依據。其中，地方政府成了城市土地資源分配最主要的行使者。

⑦ 這次分權有三個特點。第一是地方政府成為大部分公共服務的責任人；第二是稅收的大頭集中在生產環節。在這個環節裏，中央政府通過增值稅的徵收獲得收入75%；第三是稅收外的土地收益、與地方建設相關的稅收，基本界定給了地方政府。實施分稅制後地方政府的財政收入在總財政收入的總比值下降，而財政支出的比值卻一直保持在70%左右，這種財政收入與支出的比例結構關係至少說明了地方政府從體制內獲得可分配財政資源的減少和財政壓力的劇增。這就迫使地方政府通過各種渠道獲得可支配資源，無論是從體制內還是體制外。

⑧ 轉引自高鶴：〈基於財政分權和地方政府行為的轉型分析框架〉，《改革》，2004年第4期，頁39-44。另參見錢穎一和溫加斯特對於財政分權與地方政府關係的文章，Yingyi Qian and Barry R. Weingast, "China's Transition to Markets: Market-Preserving Federalism, Chinese Style", *Journal of Policy Reform* 1, no. 2 (1996): 149-85。

⑨ 「地方」是一個複雜的名詞。雖然從宏觀上看可以認為是「國家—地方」的兩級結構，實際上，地方還存在省、市、縣、鄉等多行政等級設置間的複雜關係。一個可以支持的例證是趙燕菁論及近十幾年來在中國各省發生普遍而有趣的空間發展現象，即省級政府所在城市由於其兩級行政的設置(省、市)，往往比省內次一級的城市發展得慢，如福建省的福州對廈門等。其根本原因是行政等級的設置問題。參見趙燕菁：〈制度經濟學視角下的城市規劃

(下)〉，《城市規劃》，2005年第7期，頁17-27。

⑩ 許紀霖：〈學術研究需要再度「去國家化」〉，《中國經濟周刊》，2005年第5期，頁65。

⑪ 由於將其作為廣州「跨越式」發展的一個重要組成部分，以及其間引起的矛盾、問題等，關於廣州大學城的建設過程在網絡上有着詳盡的、包括官方、民間和個人的文字、圖像和評論，是分析大學城運作很好的材料。由於土地規模審批與行政權利等級掛鉤，導致了類似廣州大學城將用地劃分為二十九塊分塊審批的現象——這也是「大學城現象」中之一種。另外，大學城的建設涉及到大規模土地的強行徵用，其中涉及到「公共利益」與「私有財產」之間的深刻命題，也是十分值得探討的——政府權利對於私有財產控管的演變是現代城市規劃史上的中心議題。由於其規模巨大和所處特殊時期，關於大學城土地徵用的方式方法將成為現代中國城市規劃與建設史上的一個典型案例。

⑫ 轉引自(索雅)(Edward W. Soja)著，李鈞等譯：《後大都市：城市和區域的批判性研究》(上海：上海教育出版社，2006)，頁136。

⑬ 參見趙燕菁：〈國際戰略格局中的中國城市化〉，《城市規劃匯刊》，2000年第1期，頁6-12。趙燕菁認為「住房制度改革」是中國政府擴大內需最為重要的舉措。「住房制度改革」是刺激房地產業發展最為重要的因素；在事情的另一端，則是由政府主導的大學城的建設，是政府希望通過「公共工程」投資來擴大內需的戰略。

⑭ 卡斯特爾(Manuel Castells)著，夏鑄九等譯：《千年終結》(北京：社會科學文獻出版社，2006)。

⑮ 哈維(David Harvey)著，胡大平譯：《希望的空間》(南京：南京大學出版社，2006)，頁63。