

迈向流动性治理： 新地域空间的理论重构及其行动策略

吴越菲

摘要 流动社会的来临不仅在根本上冲击着传统的地域假定和治理模式，更是将“地域性”和“流动性”之间的关系问题推向了全球治理变革的前沿地带。20世纪80年代以来，流动性与地域性在地域空间理论的变革中相互关联，并在地域实践中交织出了全新的治理模式——流动性治理。地域空间理论重新赋予了地域以全面的流动属性，并促动了地域治理的实践变革。流动性治理并非是对“地域”这一治理空间单元的根本性解构，而是形成了一套全新的地域治理范式。

关键词 流动性 流动性治理 新地域空间 地域治理

作者吴越菲，华东师范大学中国现代城市研究中心/社会发展学院讲师（上海 200241）。

中图分类号 C91

文献标识码 A

文章编号 0439-8041(2019)02-0086-10

一、“流动社会”来临下的地域治理困境

在相当长的时间里，地域社会被认为是传统社会的典型构造。“地域”^①不仅是所有社会经济现象产生的基本场所，也是最为重要的社会连接形式之一，因此，它具有相当程度的封闭性、稳定性以及明晰的空间边界。学界一般认为，地域社会主要是指基于地缘关系而建立起来的社会集团结构及关系性总体^②，诸如城市-农村、地方社区-城市-区域-国家等在不同特质和不同规模上被理解为典型的地域社会空间。“地域”不仅在学科层面构成了地理学、社会学等学科的基本研究单元，由此引出了有关于地域生活、地域群体、地域组织、地域权力、地域政策、地域公共性建构等一系列地域研究议题，在现实层面还构筑了以地域性为主要组织原则的基层社会治理模式，并表现出一系列实践特点，比如：以行政性的地域联系为基础搭建城市社会治理的基本格局；依托地域范围内的权力-资源关系来形成城市社会治理的基本结构；形成了以地域为基础的公共服务供给和城市福利获得模式；以选择性进入来进行地域的边界控制，强调地域稳定性等等。^③

① “地域”主要有三个释义：一是指地区范围，二是指本土的特点（地方性），比如地域观念、地域性等等。参见阮智富、郭忠新：《现代汉语大辞典》，上海：上海辞书出版社，2009年。同时，“地域”还意指地界、疆界。《周礼·地官·大司徒》中有云：以天下土地之图，周知九州之地域广轮之数。

② 田毅鹏：《地域社会学：何以可能？何以可为？——以战后日本城乡“过密-过疏”问题研究为中心》，《社会学研究》2012年第5期。

③ 吴越菲：《地域性治理还是流动性治理？城市社会治理的论争及其超越》，《华东师范大学学报》2017年第6期。需要说明的是，该文中的“地域性治理”（territorial governance）与本文中的核心概念“地域治理”（regional governance）需要区别。该文中“地域性治理”用以特指长期以来中国城市社会治理中主导的以“地域”（主要是指边界明晰的行政地域）为基础的治理模式，其建立在相对封闭、固定的地域观基础上。而本文中所讨论的“地域治理”泛指对地域空间的治理，其中对于地域的理解本身处于不断的变革之中。

“地域”成为社会治理最基础的单元，其更深层次地根植于一系列传统理论假定以及现实的权力配置结构。传统的地域观和地域主义高扬地域的“原生本质”（*primordial nature*）^①，并着重在三个方面建构其理论特质：（1）地理性的建构：认为基于自然环境、地理位置等特定场所，历史上自发稳定地形成了具有经济社会联系的地域空间，地理性成为地域空间的首要特征；（2）社会性的建构：认为以地理临近性的原则形成的地域空间同时是具有自我运作能力的社会整合体。地域之间因内部整合而呈现出排斥的空间边界；（3）政治性的建构：地域空间原生的地理、社会特质使其成为国家治理的理想单元。在国家力量的政治塑造下，地域成为国家权力和边界运作下的“领域单元”（*territorial units*）。在中国语境中，“地域”借由空间行政层级体系^②而被塑造为社会治理的主要实现方式。尤其在分税制改革的背景下，地方政府在公共产品和公共服务处理上的权责更为凸显，社会治理呈现出地方本位主义的兴盛。

传统的地域叙述以较为保守和简化的理论取向来思考人类社会中间界秩序的形成。然而与此日渐形成张力的是，越来越多的社会科学家在新的社会条件下断言一个“流动社会”（*mobile society*）^③的来临。伴随着全球化和信息技术的发展，物品、资本、服务、信息、人口等要素的流动强度超越了大部分历史时期，“流动”已经成为最鲜明的世界图景。^④社会学视阈主要关注“人”的流动性，其包含了两个维度上的涵义：一是地理维度上的流动性，也即社会成员呈现出的物理移动状态，其涉及到人—地相对位置的变动。二是社会维度上的流动性，其超越了地理流动的内涵，涉及到社会成员的社会属性、社会关系以及阶层结构的位移变动。如果转向一种能力视角^⑤，“流动性”还指向社会成员突破地理边界和社会边界，实现关系扩张、资源获取以及社会流动的主体能力。

值得注意的是，流动性不仅仅成为一个全球现象，也已经成为转型社会的本质特征。^⑥流动社会的来临昭示着深层次的社会结构转型，流动性在多重意义上不断冲击有关于地域的传统理论假定：第一，不断突破地理边界和社会边界的流动性动摇了以原生地理性为根基的地域观。在新的社会条件下，多重“网络”^⑦在地域空间中的并存和交织穿透了由地理边界所划定的地理空间单元，地点与地点之间在流动条件下形成了新的互动和功能联系^⑧，网络正在重新阐释地域空间的基础构成。^⑨第二，不断增强的地理流动性和社会流动性极大地解除了人与特定地理场所和社会位置之间的依附和捆绑关系^⑩，以地点为基础来达成社会整合的必然性在下降。流动社会中的社会生活不仅出现“脱嵌”^⑪的趋势，同时更多呈现出多元、弹性的生活经验和身份认同。流动性在根本上重塑了地理空间和社会空间之间的匹配关系，地域社会不再是一个简单聚集的中心，而成为了一个多向联系的存在。第三，流动性强化了超地域因素的发展，公共议题以及权力资源的分布呈现出空间弥散特点，在根本上冲击了地域社会与政治领域单元之间的天然匹配性。流动社会极大地增强了地域社会的开放性和外部依存度。作为领域单元的“地域”不再具有原生的社会团结基础，并将集中面临权力构成和秩序维持的政治挑战。可以看到，流动社会所引发的社会结构变动

① Paasi, A., "Region and place: regional identity in question," *Progress in Human Geography*, 2003, 27(4), pp. 475-485.

② 空间行政层级体系是指多个空间层次的行政单元构成的，行政权力和治理资源自上而下差异配置的垂直体系。

③ Hamill, L., and Lasen, A., *Mobile World: Past, Present and Future*, Springer, 2005.

④ 吴越菲、文军：《新流动范式：当代移民研究的理论转型及其论争》，《学术月刊》2016年第7期。

⑤ Meyer, G., "Introduction," in *Megacity Mobility Culture How Cities Move on in a Diverse World*, Springer, 2013, p. xvi.

⑥ 王谦、文军：《流动性视角下的贫困问题及其治理反思》，《南通大学学报》2018年第1期。

⑦ 卡斯特尔提出“网络社会”（*network society*）的来临。他认为当前的社会由不同的网络形式所组成，比如商业网络、沟通网络、消费网络、亲属网络、网络国家（例如欧盟）、草根网络等等。参见 Castells, M., *The Rise of the Network Society*, Oxford: Blackwell, 2000.

⑧ Freeman, C., "Is Local:Global as Feminine:Masculine? Rethinking the Gender of Globalization," *Journal of Women in Culture and Society*, 2001, 26(4), pp. 1007-1037.

⑨ Graham, S. and Marvin, S., *Splintering Urbanism: Networked Infrastructures, Technological Mobilities and the Urban Condition*, London and New York: Routledge, 2001.

⑩ 在流动频繁的社会中，一个人能够与多个地点产生地点依附，包括他们目前居住的地方、故乡以及最喜欢的地方。参见 Lewicka, M., "Place attachment: How far have we come in the last 40 years?" *Journal of Environmental Psychology*, 2011, 31(3), pp. 207-230.

⑪ “脱嵌”（*disembedding*）用来形容人们走出原先生活的地域而进入流动网络的状态。Castells, M., *The Rise of the Network Society*, Oxford: Blackwell, 1996.

已经使传统的地域叙述深陷本体论和认识论的双重质疑。

不仅如此，流动社会的来临更在现实层面给地域治理带来了全新的挑战。在流动性凸显的社会条件下，人们之间产生的联系和团结来自于更复杂和多样的内在机制，而不仅仅是基于地理上的亲近。人们携带差异的资源在不同的空间尺度中形成新的团结与合作，作为领域单元的“地域”在自我管理与自我服务方面开始表现出治理限度。同时，地域治理需要同时应对社会成员的多地缺席和多地依赖的问题，社会成员行为模式的多样性和时空弹性使传统地域治理难以精准提供有效的公共服务。从全球范围来看，现代社会不断增强的流动性与既有社会治理体制之间持续发生的摩擦和碰撞已经成为治理变革的重要动力。在过去二三十年间，人口流动的复杂性和不确定性在亚洲和非洲的发展中国家集中显现，使“看不见的手”与“看得见的脚”^①之间持续呈现出理论与经验间的冲突。改革开放以来，中国社会日益呈现出活跃的地理流动性和社会流动性。然而，不断增强的人口流动性已经与既有社会治理体系之间形成诸多矛盾^②，产生了一系列未预期的社会后果^③，同时也引发了一系列深层次的社会治理危机，比如传统地域社会的共同性丧失^④、治理的公共性困境^⑤、治理策略与流动现实偏离^⑥等等，传统社会治理方式与人口流动性的不相适应，在基层社会已经造成了巨大的管理真空，也与均等化的公共服务诉求之间构成张力。可以看到，流动性越来越成为当前社会治理的关键。^⑦

事实上，20世纪90年代以来，伴随着现代社会的结构转型，社会科学开始决定远离“空间封闭”（spatially-bounded）的研究框架，并集中处理社会科学在新的社会条件下所面临的巨大挑战——改变静态的研究范式，转而形成新的研究框架来应对变化、开放以及多元联系的社会。社会科学的“流动转向”（mobility turn）^⑧并非是将流动社会视为研究开展的基本背景，而是将流动社会本身放置在理解的最中心。流动社会的来临对传统地域治理的基础价值、理论导向以及实践模式已经构成全面挑战，有关“地域”的认知以及社会治理中“空间选择问题”（spatial selectivity）开始得到反思。在新近的理论与实践研究中，流动性的现实议题正在开启全新的社会治理观，并尝试将流动性作为一种积极理念重新纳入治理的范畴。

中国社会如何可能建立一套与流动社会相匹配的治理体系和治理方式？如何在流动社会来临的背景下去重新理解和识别“地域”？如何将流动性本身纳入地域治理的传统？其中最为核心和关键的议题就是处理好“地域性”与“流动性”在社会治理中的关系。基于对传统地域观和地域治理的反思，本文尝试在“新地域空间”（new regional space）的理论脉络和行动脉络中来桥接流动性与地域治理之间的内在联系。在地域治理实践中迈向一种全新的流动性治理，需要同时在理论和实践上来回答何以可能和何以可为。

二、回应流动性：地域空间的理论变革

现代意义上的“地域”概念在相当长的时间里主要被描述为一种地理区域，在流动性日益增强的复杂社会条件下，这种简化的地域认识走向尽头。^⑨流动性持续地改变着社会单元被定义的传统方式。20世纪80年代以来，在流动社会的挑战下，“新地域主义”（new regionalism）在政治学、经济学、国际关系

① “看不见的手”与“看得见的脚”之间的张力是指以往研究中新古典经济学和结构决定论与流动人口的实际流动经验之间的张力。Kearney, M., “From the invisible hand to visible feet: anthropological studies of migration and development,” *Annual Review of Anthropology*, 1986, 15(15), pp. 331-361.

② 李增元：《开放、流动社会中的农村社区治理改革与创新》，《社会主义研究》2014年第2期。

③ 比如在中国农民的乡城流动中出现了“制度阀”影响下的市民化滞后、半融入、半城市化、被市民化、市民化排拒等意外后果。

④ 田毅鹏：《转型期中国城市社会管理之痛——以社会原子化为分析视角》，《探索与争鸣》2012年第12期。

⑤ 李友梅、肖瑛、黄晓春：《当代中国社会建设的公共性困境及其超越》，《中国社会科学》2012年第4期。

⑥ 江立华、张红霞：《流动与秩序：社会治理视野下流动人口的秩序整合》，《社会科学辑刊》2015年第5期。

⑦ 洪大用：《社会治理的关键是治理流动性》，《社会治理》2017年第6期。

⑧ Urry, J., *Sociology beyond societies: mobilities for the twenty-first century*, Routledge, 2000.

⑨ Hettne, B., “Beyond the ‘New’ Regionalism,” *New Political Economy*, 2005, 10(4), pp. 543-571.

等学科中持续发酵，旨在通过形成新的地域观和地域治理理论来调和流动性与地域治理之间的理论与实践张力。在跨学科的语境中，地域空间理论通过重构“新地域空间”（new regional space）来回应流动性，并在新的社会条件下推动全新的地域化实践。其回答的中心问题是，新地域空间在理论上何以可能，在现实中又何以可为？

“空间”（space）是社会理论的核心概念之一，传统地域空间理论对地域的地理性、社会性以及政治性作出了原生假定，并认为社会空间和政治空间同时被地理空间的边界所划定，忽略了复杂社会条件下空间所具有的多点开放性以及弹性的空间尺度。^① 尽管始终交织着精英视角与底层视角、国家中心主义与流动者中心主义之间的逻辑张力，重新与流动性展开理论对话已经成为了地域空间理论变革的中心线索。具体而言，我们至少可以从以下几个维度来发现地域空间理论的重构与转向。

（一）流动的空间本体：从自然的地域转向建构的地域

在以往的主导叙事中，地域在本体的意义上主要被理解为自然实体，不同学科对于地域实体的定义及其规模的大小因问题的不同而具有明显差异。比如在地理学中，地域主要是指小于国家范畴的次国家实体，而在国际关系研究中，地域主要是指全球体系中的一个超国家的子系统。只要对其进行实体化的理解，地域就不可避免地内在被假定为封闭、稳态的边界单元。新地域空间理论反对任何天然、永恒和本质的地域空间存在^②，更多地将其视为被创造的结果。所有的地域都是社会建构的产物，也是政治竞争的结果^③，不同力量对地域的阐述和塑造在理解何谓地域的问题上变得越来越关键。

新地域空间理论反对将地域空间视为僵死、刻板、非辩证和静止的绝对空间^④，而在开放社会的条件下将地域理解为多重力量参与建构的结果，并且赋予地域空间延展性和穿透性的能力。地域治理因此成为了一个动态的开放空间实践，其涉及到多重力量对地域空间的改造。地域治理实践同时被置于地方社会、民族国家、全球化等多重语境下被加以讨论。

（二）流动的空间结构：从封闭的地域转向网络的地域

卡斯特尔的空间二分法断言两种空间形式的并存，一种被称为地点空间，而另一种则被称为流动空间。^⑤ 借由新信息技术媒介，一种新的空间形式——流动空间正在生成，它与地点空间相互交织并且能够脱离地点的束缚。新地域空间理论辩证地看待地域性和流动性之间的关联，认为流动社会的来临并不意味着人类活动就不再围绕地理地点而展开，而是在地理空间之外，人类活动在流动空间中获得了另一种组织逻辑。地域社会因此不再被视为一个封闭的单元，而是一个多重空间相互交织的开放网络。网络化的地域空间产生了全新的结构属性：一是动态的关系性。新地域空间理论试图超越民族国家和领域的限制^⑥，以关系式的空间想象来取代领域式的空间想象，将地域视为由要素流动和关系网络构成的空间，强调治理基本空间单元的变动性和网络建构；二是多中心的离散性，流动社会背景下的地域化进程最鲜明的特点就是多中心的格局，地域空间产生了离散而非聚合的结构特点。^⑦

① 项飏强调了理解空间尺度的重要性，他将空间区分为两种重要类型：一种是“分类空间”（taxonomical），是指由不同规模的边界空间相互关联构成的空间科层序列，比如地方、区域、国家、全球；另一种是“自发空间”（emergent），是指由集体行动构成的资源、信息以及情感的流动和交换，它能够赋权网络中的行动者但不具有外显的边界。分类空间和自发空间相互交织，行动者同时存在于特定的分类空间和自发空间之中。参见 Biao Xiang, “Multi-scalar ethnography: An approach for critical engagement with migration and social change,” *Ethnography*, 2013, 14(3), pp. 282-299.

② Beeson, M. and Wilson, J., “The Indo-Pacific: Reconceptualizing the Asian Regional Space,” *East Asia*, 2018, 35(2), pp. 79-84.

③ Hurrell, A., “Regionalism in theoretical perspective,” in Louise Fawcett and Andrew Hurrell, *Regionalism in World Politics: Regional Organization and International Order*, Oxford University Press, 1995, p. 38.

④ 何雪松：《社会理论的空间转向》，《社会》2006年第2期。

⑤ Castells, M., “Grassrooting the space of flows,” *Urban Geography*, 1999, 20(4), pp. 294-302.

⑥ 比如 Ernst Haas 就质疑了有关于政治分离性的功能主义假设，认为全球不断增加的相互依赖将最终带来政治的整合。Haas, E., “The Study of Regional Integration: Reflections on the Joy and Anguish of Pretheorizing,” *International Organization*, 1970, 24(4), pp. 607-646.

⑦ Hedin, K., Clark, E., Lundholm, E. and Malmberg, G., “Neoliberalization of housing in Sweden: Gentrification, filtering, and social polarization,” *Annals of the Association of American Geographers*, 2012, 102(2), pp. 443-463.

新地域空间理论重新改写了我们对于地域空间结构原初的思考和概念化方式,在网络的视角中重新思考地域的物理空间如何被多中心的网络结构所穿透。地域中空间尺度的多重性以及地点之间的功能与联系的变动,这些都使地域本身具有了流动性。地域空间的理论变革带动了地域治理的流动转向。新地域空间的动态关系特征要求将地域治理作为一种动态的关系实践过程,关注治理网络中权力资源关系的变化。多中心的政策制定在地域空间治理中变得越来越重要。

(三) 流动的空间能力: 从客体的地域转向主体的地域

传统的地域治理观来自对社会空间的领域想象,其中以国家中心主义的理论视角最为主流,尤其关注到正式组织在地域秩序创建中的作用,而忽视了许多非正式组织和个人自下而上的作用。在流动社会来临的背景下,地域内部的居民之间、居民与外部各要素之间发生频繁的关系互动,客体的地点能够通过社会互动转化成自发空间。新地域空间理论不再简单将地域视为地理或行政的对象,而将其视为一个与主体性相关的内在进程。流动不必然是地域中个体、家庭、群体层面出现的外显位移现象,更是主体层面被经验和实践的过程。地域开始由社会行动的可达性所定义,因此地域更多地被视为自发合作的产物。^①

从主体的观点来看“地域”,为传统静态的地域观注入了生动的行动者角色。新地域空间理论拒绝接受任何分离性或给定性的主体概念,强调经验和意义的主体间性以及互动的内容及其历史语境。因此在地域治理中,除了回应人口的外显流动性之外,人口的流动潜能^②成为被关注的重点。地域治理开始强调依靠内生力量来重新达成地域整合水平,并且主张对流动性、多元性以及“去标准化”等 21 世纪的新社会生活特征^③予以理解和保护。

(四) 流动的空间秩序: 从对立的地域转向融合的地域

在传统地域主义理论中,地域的概念被极大地嵌入在两组对立的概念语境中加以讨论。一组是国家建构秩序-地域自发秩序之间的对立。在不同意识形态的话语中,要么将国家视为破坏地域自发秩序的一个问题,要么将地域视为对国家统治和政治整合构成威胁的存在。另一组是全球化-地域化之间的对立,将两者视为此消彼长的过程。新地域空间理论以融合的立场辩证地看待国家建构秩序-地域自发秩序、全球化-地域化之间的互构关系,将地域化的复杂进程放置在全球化和国家塑造的情境中加以考察。正如芒福德(Lewis Mumford)所提出的地域主义中的相对性,地域主义作为地方和全球化之间的沟通过程而不是对抗或对立。^④强制秩序与自发秩序、地域化与全球化同时反映了彼此关联但又截然不同的空间秩序。

新地域空间理论带来融合而非隔离的地域主义倡导,在地域治理中强调超越刚性边界的阻滞,搭建连续而非断裂的地域空间序列(比如地方社区-城市-区域-国家-跨国;地域的地理空间-社会空间-政治空间等)从而贯穿不同的空间规模和空间尺度,实现动态合作和弹性整合的空间秩序。

(五) 流动的空间权利分配: 从容器的地域转向批判的地域

长久以来,地域被视为一个容器,认为里面装着一个被称为地域社会的东西。同时,地域被假设作为一种功能性的实体,具有整合政治、经济、社会关系的功能。不断增强的流动性对传统社会科学范式和社会治理中的“久居主义”(sedentarism)^⑤判断发起了基础性的挑战。人口超越地域边界,活动于更大层面的流动网络,表现出差异的流动模式。流动性成为现代社会分化的重要机制,在地理空间和社会空间带来双重的极化现象。一部分人的流动性获得建立在另外一部分人的流动性缺乏基础上。^⑥流动性一方面与现代性、进步、繁荣、自由相联系,而另一方面也是理解当代社会中权力、优势、限制、焦虑等问题的重要

① Hettne, B. and So derbaum, F., "Theorising the Rise of Regionness," *New Political Economy*, 2000, 5(3), pp. 457-474.

② Meyer, G., "Introduction", in *Megacity Mobility Culture How Cities Move on in a Diverse World*, Springer, 2013.

③ Bailey, A.J., "Population geography: Lifecourse matters," *Progress in Human Geography*, 2009, 33(3), pp. 407-418.

④ 亚历山大·楚尼斯、利亚纳·勒费夫尔:《批判性地域主义——全球化世界中的建筑及其特性》,北京:中国建筑工业出版社,2007年。

⑤ 按照 Cresswell 的定义,“久居主义”是一种将流动性视为可疑的、有威胁的以及病态的思考和行动方式。Cresswell, T., *On the Move: Mobility in the Modern Western World*, Routledge: London, 2006, p. 55.

⑥ Larsen, J., and Jacobsen, M.H., "Metaphors of Mobility-Inequality on the Move," in Ohnmacht, T., Maksim, H. and Bergman, M., *Mobilities and Inequality*, 2009, Aldershot: Ashgate, pp. 77-96.

维度。^①新地域空间理论以空间权利作为核心概念，试图建构具有批判旨趣的空间社会理论。^②

尤其是批判的“地域主义”（radical regionalism）在重新组织地域秩序的努力中赋予新地域空间以流动的合法性，将流动性本身作为一种空间正义确立于地域治理之中。“流动性”在此意义上作为一种重要的治理价值和治理取向而被吸纳进地域治理之中，它使地域成为一个“成为”（becoming）的过程而不是一个“存在”（being）的实体，强调打破既定的空间权力结构，主张主体间共享与参与的价值，驱逐流动差异背后的空间权利不平等。从这一点而言，地域治理除了倡导建立与流动性相配适的治理体制之外，更在规范的意义上导向流动正义。^③

可以看到，20世纪80年代以来的地域空间理论从空间本体、空间结构、空间能力、空间秩序、空间权力等方面重新赋予了地域空间以全面的流动属性，以此回应流动社会的来临对传统地域观以及传统地域治理方式的冲击。同时，这也进一步为地域治理的实践变革奠定了重要的理论基础。

三、新地域空间的流动性治理及其行动策略

事实上，新地域空间理论对“地域”的重塑同时伴随着对“流动性”的重新审视。在地域空间的理论变革中，流动性以一种关系性、动态性的存在重新被注入到地域空间之中，成为地域空间的基础构成和重要特质，由此带来了一种全新的“流动的地域观”。它不仅驱逐了以稳定、本质的视角来理解地域空间的传统理论，更在实践层面促发了一系列地域治理的新行动。

在流动性凸显的新社会条件下，如何治理一个流动的地域已经成为当前社会治理改革的重要难点。从全球来看，对地域空间的理论再想象带动了一场迈向“流动性治理”^④的治理变革。其旨在处理流动社会来临的背景下治理转型的两个关键问题：一是如何通过治理变革来合理地干预和形塑地域空间中的复杂流动性。流动性治理在行动上明确导向建立一套与人口的地理流动性和社会流动性相配适的地域治理模式。其中最大的实践难点是重新衔接流动的社会主体与地域政策之间的关联。另一个则是如何借由流动性本身来助力于地域治理。其在实践上考虑的最大问题在于：流动性和流动系统本身如何对于社会以及社会成员具有赋权功能。^⑤

社会治理变革是一个整体性的过程，涉及到一整套范式的转型，涵盖了从治理单元、价值导向、治理目标、治理主体、治理结构的多个方面。因此，流动性治理并非对“地域”这一治理空间单元的根本性解构，而是形成了一套全新的地域治理范式。具体而言，流动性治理在实践上尤其强调以下几个方面的取向转变。

（一）在治理单元上，以流动的地域空间取代封闭的地域空间。流动性治理反对本质主义的空间假定，认为并不存在一个边界明确且能够被控制和管理的地域。流动性治理采取了另一种空间立场——以关系式的空间想象来取代封闭的领域式的空间想象^⑥，并将地域问题置于地方社会、民族国家和全球化的多重背景下，在实践上强调治理基本单元的可变动性和网络建构性。作为治理单元的“地域”具有开放的边界属性，内在嵌套了不同规模的空间单元，包含了不同的空间尺度以及差异资源。流动性治理以更具弹性和关联性的治理单元来重新组织基层社会的空间秩序。在实践中，可以依据公共事务所涉及的范畴而动态

① Jensen, A., "Mobility, Space and Power: On the Multiplicities of Seeing Mobility," *Mobilities*, 2011, 6(2), pp. 255-271.

② 文军、黄锐：《“空间”的思想谱系与理想图景：一种开放性实践空间的建构》，《社会学研究》2012年第2期。

③ 人口流动性的生产与再生产，而这涉及到更多规范性的议题，包括社会不平等、社会排斥、社会权利等等。流动性治理转向关注到不同阶层、群体的流动能力和流动机会的结构性差异。Sheller, M., "The New Mobilized Paradigm for a Live Sociology," *Current Sociology Review*, 2014, 62(6), pp. 789-811.

④ 在这里，笔者使用“流动性治理”这一概念来概括将流动性纳入社会治理的一系列积极的治理取向和行动策略。

⑤ 在福柯看来，权力是流动性、未完成的，并且在持续制造的，权力本身需要通过流动性来达成。Barenholdt, J. O., "Governmobility: The Powers of Mobility," *Mobilities*, 2013, 8(1), pp. 20-34.

⑥ 当代地域主义的一个重要观点即认为全球化和普遍产生的跨国流动和网络的形成已经不再允许将地方政治视为一个具有空间边界的制度和进程。Amin, A., "Regions unbound: Towards a new politics of place," *Geografiska Annaler*, 2004, 86(b1), pp. 33-44.

调整治理单元,从而使不同空间层面的资源能够结合在一起。

(二)在治理导向上,将“流动性”重新确立为地域治理的价值而不仅仅是对象。流动性治理并不否定地域治理中秩序稳定的基础价值,但它改变了对流动性的病态化理解,反而重视其对创造现代主体、对现代城市经济和社会所产生积极效应。^①流动性治理将流动性本身作为一种实践、象征和意识形态而确立为地域治理变革的导向。一方面,流动性被视为一种关系性的存在,并在治理实践中得到尊重和保护。流动性治理更多地考虑地域社会如何通过流动网络的构建来实现自我管理。^②另一方面流动性治理批判性地反思了传统地域治理实践中可能存在的经济社会不平等。通过社会网络和社会资本的建构,来创造经济和社会的包容,同时更强调通过共享和参与来实现现代社会的有序发展。

(三)在治理目标上,创造新的空间联系成为地域治理的重要任务。流动性本身可以是超越地域的,现代地域空间经验从稳定统一向多元流动的特征转变,迫切地需要“地域”成为一个在物理、政治、经济、社会文化上具有变革能力和回应能力的弹性空间。与传统地域治理中强调维持特定地域的稳定性不同,流动性治理在目标上导向新地域空间的创造,其实践重点转向如何在地域空间中实现多元诉求的合理表达、公共物品的分配、多元利益的协商以及不同主体之间妥协与整合关系的建立。流动性治理所强调的治理开放性,尤其体现在对个人生活、社会关系以及地域间空间关联的重构和再造上,强调在公共事务处理过程中的关系视角、多元视角和建构视角。降低行政性地域在城市社会治理中造成的边界效应,使本地和远距离的行动者都能参与到地域发展和地域治理中来,在更大的地域空间上培育社会网络的生成和政治文化联系,皆是流动性治理的实践目标。

(四)在治理主体上,由单个行动者转向多个行动者间的地域联盟。^③地域可以被视为一种关系性的进程^④,流动性治理在实践中强调不依赖于地理与行政边界的束缚,使地域治理成为一种开放性的空间实践。地方事务一定是由不同的利益和社会关系在特定地方交织而成的,处理地方事务的行动者可能是本地居民,也可能需要包含本地外的利益群体。地域生活的离散化要求我们在地域治理中发展多元的地方认识,强调多元并存的治理主体格局。在实践中,流动性治理强调通过行动者网络的建设来发展“集体性的社会网络”(collaborative social network)以应对地域发展中的一系列流动问题,比如人口迁移、土地转换、生计的“去地域化”(deterritorialization)和“再地域化”(reterritorialization)等等。行动者网络建设一方面需要在总体性的规划下推动更大范围内的政府间合作^⑤,包括了跨区域的政府联动以及政府部门之间的网络。同时也需要推动更大范围内的公私部门合作。流动性治理主张重视治理的流动情境^⑥,在不同情境中建构不同的行动网络。通过正式和非正式的社会参与和互惠交换以及有效的情境协调机制,在地域治理中形成治理网络和多元行动者,使之更有效地能够解决地域空间的公共问题。

(五)在治理结构上,形成开放动态的地域治理结构。新地域空间理论给予了地域空间一种关系性和流动性的思考,也重新为地域治理搭建了一个新的行动框架。为了适应流动社会的特点,地域空间不仅需要通过动员、组织、监管、服务、配置五大功能来建立服务于流动性的治理框架,更重要的是要求地域治理结构也能够以开放和动态的逻辑与之相适应。流动性治理呼唤形成开放联系的治理结构,强调将治理的重点放置在地域内部、城市之间以及不同空间规模之间的网络和联系上。^⑦通过开放治理主体的参与和资源—权力的涉入来强化地域内外权力和资源的整合,旨在实践中建立具有跨地域能力的组织系统。流动性

① Paterson, M., "Governing Mobilities, Mobilising Carbon," *Mobilities*, 2014, 9(4), pp. 570-584.

② Bærenholdt, J.O., "Governmentality: The Powers of Mobility," *Mobilities*, 2013, 8(1), pp. 20-34.

③ Jessop, B., "Putting neoliberalism in its time and place: A response to the debate," *Social Anthropology*, 2013, 21(1), pp. 65-74.

④ McFarlane, C., "The city as assemblage: Dwelling and urban space," *Environment and Planning D: Society and Space*, 2011, 29(4), pp. 649-671.

⑤ Méndez-Lemus, Y., Viciya, A. and Poncela, L., "Peri-urban local governance? Intra-government relationships and social capital in a peripheral municipality of Michoacán, Mexico," *Progress in Development Studies*, 2017, 17(1), pp. 1-23.

⑥ Cresswell, T., *In Place/Out of Place: Geography, Ideology, and Transgression*, Minneapolis, MN: University of Minnesota Press, 1996.

⑦ McCann, E.J. and Ward, K., "Relationality/territoriality: Toward a conceptualization of cities in the world," *Geoforum*, 2010, 41(2), pp. 175-184.

治理不是简单地消除地理距离，而是增进机会分布的合理性和跨域的可及性，着重于在地域治理实践中体现传递性和转移性。传递性和转移性强调在地域治理中促动资源和权力在网络内的流动、交换和互惠，比如加强“政策的流动性”（policy mobilities）^①，一方面需要加强政策制定者、操作者、受众者以及其他利益相关者之间的对话和联系^②，降低政策传递过程中的阻滞。另一方面也需要促进政策资源在不同群体之间、多点之间的传递。

当然，如何建立起适应流动性、遵从流动性价值的地域治理方案，流动性治理在不同的国家语境和地方层面表现出极大的实践差异性，很难一言以蔽之地进行概述。但我们仍然能够在全域语境中看到几种旨在重构新地域空间的行动策略，以此能够为中国基层社会治理改革提供借鉴：第一是技术主义的行动策略。新地域空间的行动者网络形成受制于人口、商品、服务、信息、技术实际流动所能及的地域范畴，其不仅需要依托信息系统、通信技术和交通系统等基础设施，也需要相应的治理技术引入，比如信息共享技术、监管技术、动员技术的共同使用。技术主义的行动策略注重在新的信息技术条件下通过网络数据资源的调取、运用和分配，来拓展和改善特定地域在回应社会流动性方面的治理能力局限。第二是合作主义的行动策略。新地域空间的形成仅仅依靠技术的手段仍然是不充分的。流动性治理的效率和有效性主要依赖组织的结构和设计，而不简单是技术的基础设施，其需要一整套制度、角色、组织关系以及运行程序的变革。^③因此，合作主义的地域治理策略强调优先推进组织模式的变革^④，通过广泛开放的社会合作来重组地域治理结构，从而弥补官僚制组织在地域治理方面的机械性和封闭性局限。比如通过组织间的协调与整合来解决部门服务碎片化问题的整体治理策略^⑤，通过打破部门边界形成利益相关者合作的跨域治理策略^⑥，等等。与实现横向合作一体两面的行动策略是发展多中心的地域治理格局。在社会关系的再组织以及社会资源的再分配上，从国家主导的中心化治理模式向个体、组织的多元协商转变。第三是创能主义的行动策略。“创能型治理”（enabling governance）在地域治理中给出了另一种行动策略——从谋求系统控制的宏大过程转向激发社会和人类潜能的适应性行为，尤其强调地域治理中的包容性和可持续性。比如在地域治理的行动策略上改变强制管控的治理逻辑，使治理能够以人本的价值回应更深层次的社会问题；以灵活的组织结构和自主的组织能力来适应不同环境的变化；将未预期的失败后果纳入考量，增强治理在公共事务处理上的预防和社会赋权功能以及治理本身的自我调适能力^⑦等等。总之，流动性治理的实践取向及其行动策略已经使地域空间在实践中向开放性、多元性、分权性和动态性等方面转化。

四、流动性治理面临的实践难题

在当代社会，全球主义和地方主义越来越成为理解当前世界的两条并行的思想主线，其中最充满争议也是最让人迷惑的莫过于“流动性”与“地域性”之间的关联与张力。流动社会的来临不仅在根本上改变了传统地域社会的基础构成，更是将流动性与地域性之间的关系问题推向了全球治理变革的前沿中心。如何在流动社会来临的背景下重新理解和识别“地域”？如何建立一套与流动社会相匹配的治理体系？最为迫切的就是在社会治理中处理好“地域性”与“流动性”之间的理论与实践关系。然而长期以来，社会学始终缺乏对地域本身的思考，也少有研究将其放在治理的语境中来讨论地域的变革。

在流动性剧增的社会条件下，传统的地域假设以及地域治理模式陷入理论与实践的双重困境。可以看到，流动性对社会治理带来真正挑战的并非仅仅是增添了流动人口的治理对象，而是以整体性的社会结构

① McCann, N., *Cities and policy-making in a global age*, Minnesota University Press, 2011.

② Peck, J. and Theodore, N., "Mobilizing policy: Models, methods, and mutations," *Geoforum*, 2010, 41(2), pp. 169-174.

③ 芳汀：《构建虚拟政府——信息技术与制度创新》，北京：中国人民大学出版社，2010年，第30页。

④ 张康之：《流动性迅速增强条件下的社会治理》，《常州大学学报》2016年第5期。

⑤ Leat, D. and Stoker, G., *Towards holistic governance: the new reform agenda*, London: Palgrave, 2002.

⑥ 林水波、李长晏：《跨域治理》，台北：五南图书有限公司，2005年。

⑦ B. 盖伊·彼得斯：《政府未来的治理模式》，北京：中国人民大学出版社，2013年。

变迁对传统治理模式产生冲击。沿着 20 世纪 80 年代以来地域空间理论演进的基本线索, 本文试图廓清流动性与地域性是如何在理论转型中相互关联。在新的经济社会条件下, 地域嵌入到全球化的语境中, 既受到来自流动性的挑战, 又在与流动性不断产生新的关联。地域性和流动性之间的关系变得越来越具有开放性、多样性和辩证性。流动社会本身就内含着不间断的地域化过程。地域已经无法离开流动社会的语境来讨论治理, 流动社会也将伴随再地域化的进程。流动性和非流动性既是相对的, 也是相互建构的。因此, 流动社会的来临并非消解“地域”, 而是重新开启了一个对地域的理论化时期。可以说, 流动性正在重新给“地域”赋予新的意义, 也将修正并推进地域发展理论。

基于对新地域空间理论的梳理, 本文进一步考察了流动性与地域治理在实践中交织出的新治理模式——流动性治理。相较于传统的地域治理模式, 流动性治理旨在将流动性与地域治理相衔接。在地域空间理论的变革中, 地域被全面赋予了流动的属性。关系视角、多元视角和建构视角下的新地域观, 使地域呈现出前所未有的实践性和主体间性。尤其在实践层面上, 新地域空间理论带动了地域治理的全面转型。流动性治理并不仅仅考虑如何通过治理来合理地干预和形塑城市的流动性, 而更多地考虑如何借由流动性本身来助力于地域治理达成更高的效能。在这里, 流动性本身作为一种重要的治理价值被确立了起来。较之将流动性简单视为一种问题, 越来越多的研究开始客观审视流动性的正负效应^①, 尤其将流动性与社会群体的福祉机会相联系^②, 其已经成为衡量城市竞争力和吸引力的基础指标。^③ 迈向流动性治理, 并不是治理技术上的简单更新, 而是涉及整体性的理论与实践变革。

在现实层面, 流动性治理仍然突出地面临着一系列实践难题, 特别是制度障碍、跨地区服务合作的成本、地方利益的保护以及更高层次的政策统合。比如在地方政府之间竞争的锦标赛体制以及“中央—地方”关系调整的背景之下, 权利配置的领域化趋势明显, 地方本位主义和政府内部的条块分割将使跨地域的资源流动受制于明晰的行政边界; 如何突破正外部性的共享和负外部性的分担, 地方政府之间的合作缺乏更高层次的合作框架和合作治理的动力; 政府主导的地域治理仍然主要依赖于权力的中心化运作模式, 市场部门、第三部门在介入公共事务处理上的空间仍旧不足。

同时, 流动性治理在理论上仍然存在诸多需要进一步讨论和研究的问题: (1) 流动性治理所倡导的流动性是否意味着无目的、无方向、绝对的开放? 流动研究的理论者将当代社会的“流动性”特征几乎推向了极致, 这重新引发了新的质疑——如果在流动性研究中一味强调流动的普遍性, 那么这种对于“万物皆流动”的判断就会变得毫无意义^④; (2) 流动性究竟会带来一个同质的、短暂的社会还是一个分化、变动的社会? 地域之间具有结构性的差异, 比如中心地域、半中心地域、边缘地域等等, 流动性治理如何回应地域空间之间的科层不平等问题, 这一点还少有讨论。流动性治理所强调的社会网络的连接是否可能进一步带来地域之间结构性的不平衡, 同样需要得到反思; (3) 在流动性与地域的复杂关系中, 是否应当重新反思当代社会的生成机理, 系统探索社会治理如何能够回应动态、非连接性、关系性的空间概念。

事实上, “流动性”不仅指引着地域空间理论和地域治理的变革, 在更大的社会科学范畴中, “流动性”本身正在逐渐走向社会科学讨论的中心。^⑤ 在最为根本的意义上, “流动性”正在冲击社会科学的关键概念——“社会”。如果“流动性”真的能够改变“社会”的基本构成和基本组织方式, 那么传统社会

① 现有研究识别到了流动性可能产生的正负效应。负面效应在于不断增加的流动性正在对地方社区和社会整合的基础构成破坏, 这种破坏一方面来自人口流动性的增加带来人口本地参与和互动的时间在减少, 另一方面来自人口流动性的增加产生或增强了社会不平等。而积极效应则在于流动性是一种重要的生活机遇。流动者将通过流动具有更高的资源接近性和生活质量, 并且强调提升社会的整体流动性。Cass, N., Shove, E. and Urry, J., “Social exclusion, mobility and access,” *The Sociological Review*, 2005, 53(3), pp. 539-555.

② 已有研究认为流动性与社会排斥紧密关联。比如认为交通的便利性差阻碍了低收入社区进入现代社会的机会, 使其机遇被剥夺, 具有脆弱性。Hine, J., “Social Exclusion and Transport Systems,” *Transport Policy*, 2003, 10(4), p. 263.

③ Bramley, G. and Power, S., “Urban form and social sustainability: the role of density and housing type,” *Environment and Planning B: Planning and Design*, 2009, 36(1), pp. 30-48.

④ Adey, P., “If Mobility is Everything Then it is Nothing: Towards a Relational Politics of (Im)mobilities,” *Mobilities*, 2006, 1(1), pp. 75-94.

⑤ Cresswell, T., *On the Move: Mobility in Modern Western World*, London and New York: Routledge, 2011, p. 1.

科学将在概念、话语、理论、研究范式上迎来一场整体性的大变革，“流动性”将成为社会科学研究中既具有巨大颠覆性又具有重要建构性的核心概念。

（本文为 2018 年度国家社科基金青年项目“农业转移人口的城乡流动性及其分类治理研究”（18CSH015）、2017 年度上海市哲学社会科学规划青年课题“大都市郊区农民的选择性市民化及其流动分化研究”（2017ESH008）、上海市教育发展基金会和上海市教育委员会“晨光计划”项目（17CG22）的阶段性成果）

（责任编辑：王胜强）

Towards Mobility Governance: Theoretical Reconstruction of New Regional Space and Its Action Strategies

WU Yuefei

Abstract: The advent of mobile society not only fundamentally challenges the traditional assumptions and governance model of “region”, but also pushes the relationship between “regional” and “mobility” to the forefront of the global governance reform. Since 1980s, mobility and regionality are interrelated in theoretical transformation of regional space, and also interweave mutually towards a new governance model in regional practice —— mobility governance. Regional space theory has fully reendowed the region with mobile property and further promoted the practical reform of regional governance. Mobility governance does not radically subvert “region”, but brings a new paradigm of regional governance.

Key words: mobility, mobility governance, new region space, regional governance