

贫困与城市性的纠偏

姚尚建

摘要 人民性是城市性的核心价值，贫困影响着城市的健康发展，也对城市性的自我纠正机制提出要求。从历史的角度看，城市演化对于资本与权力的双重依赖，既制约了城市总体目标的实现，也压缩了个体选择的空间，更背叛了城市性的内在价值。在城市演化的进程中，一些城市居民深陷贫困，这些贫困的发生表面上是个人选择与城市政策的失当，本质是城市变迁对于城市性的反动。城市贫困说明，只要城乡、族群、阶级不平等依然存在，城市就一定会同时存在绝对贫困和相对贫困。城市反贫困的正当性在于城市性纠偏机制的激发，以人民性引导城市性的复归。

关键词 城市政治 城市性 城市贫困

作者姚尚建，华东政法大学政治学与公共管理学院教授（上海 201620）。

中图分类号 D63

文献标识码 A

文章编号 0439-8041(2021)05-0087-09

从雅典到佛罗伦萨，城市有一个历史变迁的过程。与古典城市不同，11世纪以来的城市复兴建立在商业繁荣之上，并表现为市民社会的崛起与帝国的衰退。国家、资本与社会的关系权变说明城市不仅仅是某一种力量的结果。从地理空间到社会空间，城市最终体现为人类生活的场所，城市生活则体现为城市性的实现过程。从正义之城、胜利之城到人民之城，城市逐渐形成了自身的内在属性和外部特征，这种内在的、自我纠正的属性形成了“城市性”（Urbanism）。^①对于整体来说，城市并不体现一种无区分的简单一致的空间形态；对于个体来说，城市并不表现为一种远离疾苦的生活想象。随着人民性的导入，城市性逐渐失去原先中立立场，并具有了引导城市发展的正向功能。而作为对于城市性的反动，绝对贫困与相对贫困一道，同时伴随着城市发展的全过程。

一、城市贫困的多维演绎

按照亚里士多德的判断，既然人们进入城市是为了更好地生活，那么城市一定意味着对落后乡村生活的超越。然而即使从最朴素的经验主义角度观测，这样的城市并不存在，城市从来就不必然是一种落后生活的清除者，在城市之中，仍然存在着饥饿、疾病，仍然存在着居无定所与衣不蔽体的人群。从方法论的角度，阿玛蒂亚·森等人讨论了经济学关于不平等的两种测量方法：通过收入变量进行统计上的分析测量以描述客观意义上的不平等；从社会规范的角度提出不平等的测量指标。^②森的分类其实从两个方面分析了贫困的演化路径：经济学的演绎和社会学的演绎。

^① 姚尚建：《“人民”的城市及其指向——城市性概念的初步检讨》，《浙江学刊》2020年第1期。

^② 阿玛蒂亚·森、詹姆斯·福斯特：《论经济不平等》，王利文、于占杰译，北京：中国人民大学出版社，2015年，第4页。

首先,城市贫困的经济学演绎。应该看到的是,贫困的概念是充满争议的,森承认,贫困的度量可以分为两个步骤:贫困的识别和贫困人口特征的加总。^①一般认为,贫困意味着物质的匮乏,森也不回避这一共识。在他看来,把基本或最低必需品作为识别贫困的标准无疑是有意义的,有趣的是,森认为这种生物学的方法之所以可以部分接受,因为其揭示了贫困的核心问题——饥饿。这一核心问题使得贫困研究始终不能摆脱人的生物性需求。诚然,随着社会的发展,一系列社会问题掩盖了这一核心命题的演绎,然而只要贫困出现,饥饿作为潜在的核心问题必然浮现。

从贫困形成的原因看,可能包括社会政策的缺失、家庭内部环境的变化、自然环境的影响、市场经济收入分配的不均等。^②这些自然、制度乃至家庭环境的变化都可能引发贫困。虽然社会经济的发展使绝对贫困逐步进入相对比较的讨论框架,但是物质的匮乏是最为直观的贫困现象,也是贫困识别的最直接的切入点。从饥饿这一生物性框架出发,为了避免绝望、死亡,人们不惜破坏既有的社会秩序,陷入最为原始的食物争夺,这种争夺一定会溢出国家的边界,继而从一个生物性的话题演变为全球的社会性问题。

其次,城市贫困的社会学演绎。在对贫困的概念进行分析时,森在《贫困与饥荒》中引用了雷恩的观点:“绝不能让人们贫困到被迫犯罪或危害社会的地步。按照这种贫困观,贫困不仅是穷人的不幸和苦难,更为重要的是,它还导致了社会不安并增加了社会成本。之所以存在贫困问题,是因为低收入者会为高收入者带来麻烦。”^③在对这一提法进行反思时,森回顾了贫困概念及其研究的生态学方法、不平等方法等。森认为,这些方法都有不足,相对贫困的提法不过是绝对贫困方法的补充,而不平等与贫困是截然不同的概念。

作为经济学家,森的分析框架无法简单地把不平等与贫困联系起来。森认识到,从饥饿到饥荒是一种社会化演绎的结果。森在其后的《论经济不平等》中部分修正并阐释了他对于不平等的理解,即福利经济学并不关心诸如收入分配的判断,它一般关心竞争性均衡和帕累托最优之间的关系。^④因此,森承认脱离了分配方案的、以帕累托最优为基础的现代福利经济学,事实上并不适合研究不平等问题。

再次,城市贫困的多维演绎。如果说经济学的视角解释了绝对贫困,那么社会学的视角则分析了相对贫困。从人类史的角度,贫困是属人的现象,只要人类存在,贫困就不会消失。^⑤由于城市是人类聚居之处所,贫困也必然长期存在,并深化我们对于城市治理的理解。自阿玛蒂亚·森以后,学术界对于贫困的理解日益多元,人文地理学、政治学等学科相继介入这一主题的研究,从绝对贫困到相对贫困,从物质匮乏到能力不足,城市贫困的研究迅速推进,并逐渐深入到了城市社会的空间规划、行动选择、政策网络甚至意识形态。

事实上针对贫困问题,目前起码有三种研究方法:从不平等的社会政策入手加以分析的结构解释、从行为规范和价值观切入研究的文化路径、从社会排斥入手进行的挤出过程分析。^⑥所有的这些研究都是互相交织的。仅仅以城市贫民窟为例,在世界范围,贫民窟的问题早已溢出了地理空间的限制,“当城市理论家使用隔离和郊区化讨论中产阶级、白人及其行为对住房市场产生的隔离性的力量时,这些驱动性因素也包括引导这些行为的政治经济力量,与郊区化过程同时进行的是还有一个其他居民区的边缘化和贫民区化过程”。^⑦因此,从街区破败到贫困文化,从种族歧视到社会排斥,城市贫困的研究日益深入。

作为世界上人口规模最大的后发国家,直至 20 世纪 90 年代初期,中国的贫困问题一直被看作一种农村现象。1992 年世界银行研究报告《中国减少贫困战略》估算,中国 1980 年农村贫困人口的比例高达

① 阿玛蒂亚·森:《贫困与饥荒》,王宇、王文玉译,北京:商务印书馆,2001年,第12页。

② 李正东等:《贫困何以生产:城市低保家庭的贫困状况研究》,北京:中国社会出版社,2018年,第7页。

③ 阿玛蒂亚·森:《贫困与饥荒》,第12页。

④ 阿玛蒂亚·森、詹姆斯·福斯特:《论经济不平等》,第4页。

⑤ 李正东等:《贫困何以生产:城市低保家庭的贫困状况研究》,第3页。

⑥ 李正东等:《贫困何以生产:城市低保家庭的贫困状况研究》,第3—4页。

⑦ 艾伦·哈丁、泰尔加·布劳克兰德:《城市理论》,王岩译,北京:社会科学文献出版社,2016年,第142—143页。

28%，约 2 亿人；城市贫困人口的比例为 2% 左右，约 400 万人。^① 20 世纪 90 年代以来，中国的城市化取得了重大成就，1949 年，中国的城市只有 132 座^②，2019 年底，这一数字已经增加到 684 座，近 60% 的人口居住在城市。^③ 随着城市化进程的推进，中国的城市贫困日益成为学界普遍关注的问题，而贫困的演绎也在不同的中国城市有所体现。

二、贫困生产对于城市性的否定

在《作为一种生活方式的都市性》一书中，路易斯·沃斯清晰指出了城市出现的新的特征，即个人、社会和组织的特征源自城市的规模、密度和社会异质性，同时，“他把城市描绘成一个不舒适的、异化的和存在社会性断裂的所在”。^④ 事实上，这种描绘不过指向城市发展的两种场景：繁荣与贫困的机制共生、胜利与衰败的路径契合。2019 年，习近平总书记考察上海时，提出“人民城市人民建，人民城市为人民”的重要理念。2020 年，习近平总书记在中央全面依法治国工作会议上强调，全面依法治国最广泛、最深厚的基础是人民，必须坚持为了人民、依靠人民。要把体现人民利益、反映人民愿望、维护人民权益、增进人民福祉落实到全面依法治国各领域全过程。^⑤ 在当代中国城市发展的视野，城市性被赋予了新的内容——人民性。就城市性的“人民性”内核而言，贫困形成了对于城市性的反动，这种反动通过社会秩序、社会结构与社会运行的瓦解而完成。

首先，城市匿名、货币作用对于社会秩序的反动。进入城市之后，人的流动改变了基于熟人认知的社会秩序，齐美尔用陌生人来形容城市生活中人们之间的距离感：“在小城市里人人都几乎认识他所遇到的每一个人，而且跟每一个人都有积极的关系。在大城市里，如果跟如此众多的人的不断表面接触中都要像小城市里的人那样作出内心反应，那么他除非要会分身术，否则将陷于完全不可设想的心理状态。这种心理状态，或者说我们面对在短暂的接触中瞬息即逝的大城市生活特点所拥有的怀疑权利，迫使我们矜持起来，于是，我们跟多年的老邻居往往也互不相见，互不认识，往往让小城市里的人认为我们冷漠，毫无感情。”^⑥

大城市中的陌生人构成现代城市中的社会主体，也注定了这些陌生人构建的城市有其内在的结构性危机。即当基于熟人社会的网络遭遇城市制度、货币等压力时，个体必须单独予以防卫，就如同其对陌生人的防范一样。齐美尔关注到了货币的力量，他看到，货币使个人从集体中脱离出来，又根据货币的交换逻辑重新组合起来。“货币不但使个体更为独立不羁地脱离了与整个群体的关系，它还使这种明确的聚合内容及其成员与群体的关系经历了一番全新的分化过程。中世纪的行业协会囊括了一个人全部的生活：裁缝行会绝不单单只是有兴趣做衣服的人的单纯联合，而是聚合了技术的、社会的、宗教的、政治的以及其他诸多方面的生活共同体。”^⑦

资本使个体完成了独立，但是这种现代性的特征也有可能被资本反噬。沃斯看到，企业是没有灵魂的，建立在这一基础上的城市秩序一定会受到资本的深刻影响。“城市人际关系的割裂与功利性在制度上表现为在各种职业中极大发展的专业分工。如果没有职业规范和职业道德的制约，金钱关系带来的掠夺关系将妨碍社会秩序的有效运行。”^⑧ 齐美尔认为，资本控制下的社会秩序本质上是一种鼓励互相占有的秩

① 周伟林等：《城市社会问题经济学》，上海：复旦大学出版社，2009 年，第 337 页。

② 宁越敏等：《中国城市发展史》，合肥：安徽科学技术出版社，1994 年，第 452 页。

③ 国家统计局：《中国统计年鉴—2020》，<http://www.stats.gov.cn/tjsj/ndsj/2020/indexch.htm>，2021-3-24。

④ 艾伦·哈丁、泰尔加·布劳克兰德：《城市理论》，第 25 页。

⑤ 《习近平在中央全面依法治国工作会议上强调坚定不移不移走中国特色社会主义法治道路 为全面建设社会主义现代化国家提供有力法治保障》，《中国人大》2020 年第 22 期。

⑥ G. 齐美尔：《桥与门：齐美尔随笔集》，涯鸿等译，上海：上海三联书店，1991 年，第 267 页。

⑦ 西美尔：《货币哲学》，陈戎女等译，北京：华夏出版社，2018 年，第 351 页。

⑧ 路易斯·沃斯：《作为一种生活方式的都市生活》，《都市文化研究》2007 年第 1 期。

序,对于城市来说,这种力量推进了大城市的增长;对于个体来说,一旦个体陷入贫困,就很难通过社会秩序完成自我救济。这一判断也从另外一个角度适用于中国的城市贫困分析,研究发现,中国城市中国有职工比重的提高有利于降低中心城区的贫困发生率,其中大型国有企业、国家机关、党群组织、事业单位职工,由于工作岗位和福利相对稳定,陷入贫困的可能性较低,因而国有职工比重越高的城区,贫困发生率越低。^①也就是说,国家结构在一定时期有助于抵制资本对于城市秩序的破坏。

其次,城市的不平等运行以及社会结构的系统性危机。即使国家结构可以在短期内化解资本对于社会结构的侵蚀,但是从城市史的角度,国家的角色仍然可能形成新的不平等。沃斯认为,城市性可以从三个相互关联的视角加以考察:“(1)作为包括人口、技术与社会生态秩序的实体结构;(2)作为一种包含某种特殊的社会结构、一系列社会制度和一种典型的社会关系模式的社会组织系统;(3)作为一套态度和观念和众多以典型的集体行为方式出现并受制于社会控制的特殊机制的个性。”^②在这一框架中,从个体到群体,从系统到观念,城市人口是社会运行的核心变量。同时,在城市运行中,一旦人口之间出现了差异或者严重的贫困现象,那么这一运行结构、运行系统及其个性就会受到影响。

卢梭认为,人类社会的平等经过了三个阶段:法律和个人财产权的建立、行政官的设置、合法权力的专制化,三个阶段分别认可了富人与穷人的地位、强者与弱者的地位、主人与奴隶的地位。^③同样,中世纪以来的欧洲城市的复兴论证了这三个阶段的历史事实:资本促进了城市的独立,而城市权力又一度落入了寡头之中,主仆、师徒关系形成了行会的基本结构。在国家的掩护下,以自由名义崛起的城市资本逐步抽离了市民的自由选择,统一后的封建国家逐步收回了自治市的特许状。更重要的是,当国家拥抱市民社会、城市行业工会走向式微之后,普通市民尤其是底层市民将不得不依赖国家的力量,城市社会的弹性将逐渐丧失。人文地理学进一步从贫困空间的角度解释了城市的生长与贫困的蔓延,研究表明,从2008到2013年,中国城市贫困的分布存在波动,2013年,在经济更为发达的东部城市,中心贫困增长型城市占比(41.7%)明显高于中部(21.5%)和西部(39.05%)。^④越是经济发达的区域,由于房价等因素的约束,相对贫困的个体越无力改变自身的居住与生活条件,越有利于形成相对贫困与中心塌陷。

再次,城市贫困的深化与家庭抗逆能力的匮乏。从卢梭的逻辑出发,在城市中,财产权的确立是社会秩序的前提,那么考察城市贫困,仍然需要从城市个体的财产入手加以分析。在城市系统中,个体拥有两种组织的身份,一种是城市部门的雇员,另一种是城市家庭的成员,因此在分析城市贫困的时候,需要从这两个层次进行。从家庭收入差距的角度,2000年的法国数据表明,法国10%的家庭月收入低于790欧元,另外10%家庭的月收入高于4090欧元,最富有的5%家庭月收入在5100欧元以上。^⑤研究还表明,从20世纪70年代到90年代,美国家庭收入不平等加大的近一半原因,源自同一家庭收入关联性的加大,即高收入者更偏好与同样的高收入者结婚。^⑥因此,工资收入与家庭收入密切关联,低收入的家庭一定涉及较低工资与较低的退休金,乃至较低的社会保障。

低收入的雇员进入低收入的家庭,一群低收入家庭组成了低收入的街区,低收入的街区意味着低质量的城市服务。世界经验表明,一旦个体陷入贫困,家庭也迅速陷入贫困,他们只能寻找更为廉价的住房,一旦贫困街区形成,城市贫困就启动了内部循环并逐渐加深。关于不平等的经济学试图揭示贫困的代际继承,即为何父母资本的匮乏,会剥夺下一代按才能投资的可能性?^⑦政治学关心的是,资本何以具备这样的能力,剥夺新一代城市居民居住城市的权利?按照卢梭的逻辑,一旦国家权力也深度依赖资本,那么

① 袁媛、古叶恒、肖扬:《中国城市的“中心—外围”贫困格局及影响因素》,《人文地理》2017年第5期。

② 路易斯·沃斯:《作为一种生活方式的都市生活》,《都市文化研究》2007年第1期。

③ 卢梭:《论人与人之间不平等的起因和基础》,李平沅译,北京:商务印书馆,2015年,第116页。

④ 袁媛、古叶恒、肖扬:《中国城市的“中心—外围”贫困格局及影响因素》,《人文地理》2017年第5期。

⑤ 托马斯·皮凯蒂:《不平等经济学》,赵永生译,北京:中国人民大学出版社,2016年,第14页。

⑥ 托马斯·皮凯蒂:《不平等经济学》,第28页。

⑦ 托马斯·皮凯蒂:《不平等经济学》,第78页。

国家解决城市贫困的政策工具也将遭遇资本的阻截，难以实现城市收入的二次分配；从城市性的资本属性的角度看，一旦城市过度依赖资本，那么城市其他诸如繁荣、发展等表现就会有所限制。人文地理学进一步从贫困空间的角度解释了城市的生长与贫困的蔓延，研究表明，从2008到2013年，中国城市贫困的分布存在波动，2013年，在经济更为发达的东部城市，中心贫困增长型城市占比（41.7%）明显高于中部（21.5%）和西部（39.05%）。^①也就是说，经济发展可能有助于城市绝对贫困的解决，但是同时助长了相对贫困的发生。

三、城市性的扭曲：不平等与贫困的转移

立足城市性的内在逻辑，中世纪意大利的城市之所以成为现代城市史的起源，正在于其对国家单一依赖的克服。克服了国家属性的城市性融入了社会自治的内容：古典国家的城市毁灭了，近代贸易驱动的城市崛起，寡头政治在中世纪的城市逐步形成，并再次被国家吞噬。但是重新进入国家的城市已经不同于古典城邦，在国家的框架之内，在资本之外，建立在商业新传统之上的契约精神开始进入社会力量中，形成了足以抵抗国家与资本的第三种力量，也正是三种力量的此消彼长形成了内在的纠正机制。但是在特定时期的特定城市，这种纠偏机制并不能始终发挥作用，城市贫困就是这种纠偏机制被扭曲的部分结果。

首先，城市的资本属性对于纠偏机制的扭曲。1898年，埃比尼泽·霍华德《明日：一条通向真正改革的和平道路》出版，1902年再版更名为《明日的田园城市》，在新版中，该书删减了“无贫民窟无烟尘的城市”等图解，1985年第六版又恢复了“无贫民窟无烟尘的城市”等内容。今天，我们已无从考察这种变化背后的真正意图，但是一种可能合理的解释是，这种变迁的背后与城市普遍存在的贫困问题密切相关。

回到霍华德的时代，城市贫困现象已经成为严重的社会问题，并日益激发了众多学者的反思。恩格斯描写过这一时期的城市贫困现象：“一个老的文明国家像这样从工场手工业和小生产向大工业过渡，并且这个过渡还由于情况极其顺利而加速的时期，多半也就是‘住宅短缺’的时期。一方面，大批农村工人突然被吸引到发展为工业中心的大城市里来；另一方面，这些老城市的布局已经不适合新的大工业的条件和与此相应的交通；街道在加宽，新的街道在开辟，铁路穿过市内。正当工人成群涌入城市的时候，工人住房却在大批拆除。于是就突然出现了工人以及以工人为主顾的小商人和小手工业者的住宅短缺。”^②因此，城市一方面需要大量的产业工人，另一方面却通过城市建设来驱赶产业工人。

对于恩格斯提出的工人住房短缺等困难，经济学家阿尔弗雷德·马歇尔提出这样的解决方案：“把大批伦敦居民迁往农村是经济合理的。这对迁出的人和留下的人都有好处……15万以上的服装制造业工人绝大多数收入极低，而且违反一切经济常规，在地租很高的地方工作。”^③通过霍华德的引用，我们不难看出在1884年发表的这篇文章中典型的经济学思维路径，即把地租看作调整城乡结构的支点。这一观点的悖论在于，如果大量的工厂搬迁到地租价的郊区土地，那么郊区很快就会实现城市化，发生在伦敦、曼彻斯特的住房困难同样会出现在未来的工厂区，因此这种仅仅把城市视为经济中心的思路事实上无助于城市纠偏机制的运行。

在今天的中国城市化进程中，一些城市过度依赖土地财政，盲目推进去工业化路径，从而把所谓低端的制造业驱赶出中心城市。殊不知，这些工厂的年轻人才是城市的真正主人，当年轻人远离中心城区后，城市的活力日益下降。而活力下降的中心城区由于维系了高昂的地租，因此陷入无法更新的困境，一些居住千万“豪宅”却仅能维持基本生活的城市居民成为城市政府需要直面的群体。

其次，城市的政治属性对于纠偏机制的扭曲。城市史早已证明，城市发展无法离开国家的角色，城市归根到底是国家的城市。作为地方政府的城市权力隶属于国家权力，城市治理也必须服从国家治理。诚然

① 袁媛、古叶恒、肖扬：《中国城市的“中心—外围”贫困格局及影响因素》，《人文地理》2017年第5期。

② 《马克思恩格斯选集》第3卷，北京：人民出版社，2012年，第179—180页。

③ 埃比尼泽·霍华德：《明日的田园城市》，金经元译，北京：商务印书馆，2010年，第27页。

国家有其内在的悖论，从国家权力看，国家既是自由的捍卫者，也是自由的潜在剥夺者。放眼西方城市史，自治市的建立得益于国家的权力让渡，国家完成了政治统一后，在国家统治者那里，一个自治的城市无异于一个分裂的国家。自治市回到国家怀抱的时候，同时意味着社会自治向国家权力的部分屈服。

除了历史上对于城市自治的剥夺，政治对于城市机制的扭曲还体现在城市行政区划的调整上，1962年至1974年，瑞典的城市从2498锐减到278个，从1956年至1967年，挪威的城市由744减少到433个，森施托克把美国城市合并类型划分为立法主导、公众主导、城市主导、司法主导、半立法或行政主导等类型^①，也就是说，在城市合并中，州议会、州司法机关、城市政府等都不同程度行使了政治权力。在中国，不同的城市存在行政级别的差异，其中县为最低一级。由于普遍实行市管县体制，城市合并往往取决于县级以上的城市合并意愿，同时由于县以上的行政区划调整是中央事权，因此在地方政治意图之后，城市合并必然涉及国家的政治意图。1985—2018年末，中国大陆发生超过360例撤县（市）设区，涉及逾三分之二地级政区与十分之一的县级政区。^②

政治权力不仅仅影响着城市的地理尺度，甚至影响着城市的具体形象。芒福德曾尖锐批判巴洛克城市的结构性缺陷：“把城市的生活内容从属于城市的外表形式，这是典型的巴洛克思想方法。但是，它造成的经济上的耗费几乎与社会损失一样高昂。”^③取悦权力的城市心甘情愿地毁掉了自己的自治结构，城市运行机制也将自觉服从国家的权力需要而非自身的规律，并继续压缩自身的纠偏能力。

再次，城市性纠偏机制的技术边界。芒福德曾用巨型机器形容国家：“当我使用‘机器体系’这个词时，那是作为一种缩写，指整个技术综合体，或技术体系。这涵盖了工业取得的或新技术所隐含的所有的知识、技能、技巧等，它包括各种形式的工具、仪器、设备、使用设施等，当然也包括通常意义下的机器。”^④对于城市来说，城市运行同样是知识、技能、技巧的适用过程。城市是国家机器运行的组成部分，而日益增长的城市规模，也深刻影响着国家机器的运行质量。

事实上，城市机器的运行背后，是多种要素的介入。早在工业革命时期，权力与资本等要素的结盟，就深刻影响着城市的运行，其中以欧斯曼治下的巴黎为甚。“现代大城市的扩展，使城内某些地区特别是市中心的地皮价值人为地、往往是大幅度地提高起来。原先建筑在这些地皮上的房屋，不但没有这样提高价值，反而降低了价值，因为这种房屋同改变了的环境已经不相称；它们被拆除，改建成别的房屋。市中心的工人住房首先就遇到这种情形，因为这些住房的房租，甚至在住户挤得极满的时候，也决不能超出或者最多也只能极缓慢地超出一定的最高额。”^⑤地皮价值的增加，给城市资本家带来了收益，也给城市贫困的治理增加了难度。直至今日，一些城市政治家仍然沿袭欧斯曼市长的政策思路，把城市贫民搬迁出中心城区，从而实现贫困的迁移而非贫困的治理。

城市尺度与城市机器密切相关，在世界范围内，大规模城市合并的效果需要评估。在城市化进程中，越来越多的自治市合并为大城市，大城市组合为大都市区，在多中心主义者看来，城市乃至行政机构的合并提升了效率，也减少了公众选择的机会。从治理规模看，合并后的城市不仅要解决自身的问题，还要解决原来属于其他城市的问题，当这些问题无法消解时，当独立的城市纠偏机制失灵后，拥有审批权的政府机构将不得不吞下城市无度合并的恶果；从治理能力看，这种组合既意味着治理尺度的扩张，也意味着城市机器的重组和城市弹性的逐步消失。曾经屡见报端的“赶农民上楼”现象就充分说明，城市扩张是一个系统过程，无度的市民化既剥夺了农民乡村生活的机会，也给城市社会保障政策带来压力。在中国，巨型城市治理同样需要借助于技术工具的更新，一旦城市扩张超过了城市治理的技术限度，就可能引发一些城市问题甚至社会危机。

① 杨宇泽、叶林：《发达国家城市合并的理论研究述评》，《公共管理与政策评论》2020年第3期。

② 杨宇泽、叶林：《发达国家城市合并的理论研究述评》，《公共管理与政策评论》2020年第3期。

③ 刘易斯·芒福德：《城市发展史》，宋俊岭、倪文彦译，北京：中国建筑工业出版社，2005年，第409页。

④ 刘易斯·芒福德：《技术与文明》，陈允明等译，北京：中国建筑工业出版社，2009年，第13页。

⑤ 《马克思恩格斯选集》第3卷，第193页。

四、城市性的再激发：抗逆机制的运作与贫困的消解

以人民性为核心价值的城市性始终聚焦于城市与公共生活的持续发展，今天的世界人口一半以上生活在城市之中，中国也是在最近五年赶上了世界城市化的平均水平，并成为世界城市化进程的重要推动者，在这一背景下对于城市性的反思，也意味着对于多数人的公共生活的理解。2020年，中国在农村实现了消灭绝对贫困这一战略目标，伴随着大量农村人口进入城市，在夯实农村脱贫成果的同时，中国贫困治理也要逐步实现农村到城市的转场，而城市性内在的抗逆机制的运作成为城市贫困消除的可能路径。

首先，空间抗逆机制的运作。从直观的角度，城市表现为特定的空间形态，这种形态既体现在城乡关系上，也表现在城市内部布局。在对城市进行空间分类的时候，一些城市政府无视街区社会资本良好运行的基本现实，简单地从经济收入的分析框架来测量城市的贫困，这一思维方式往往混淆了低收入与贫困的区别，从而把大量的低收入区划定为“贫民区”或“贫民窟”，并把城市反贫困理解为特定低收入区域的地理空间更新，这种引发全球多地抗议的城市更新肢解了大量社会网络发达的街区，把大量的内城区居民迁往就业机会匮乏、医疗条件不足的城市其他低地租区域，从而损害了这些低收入居民的利益，事实上也无法解决城市贫困问题。

简·雅各布斯指出：“城市完全是一个有着具体形状和活动的地方。我们在理解城市的行为和了解有关城市的有用信息时，应该观察实际发生的事情，而不是进行虚无缥缈的遐想。”^①同样在《明日的田园城市》译序中，金经元也强调：“城市这个有机体和人一样，真正的风貌在于内在素质的反映，浓妆艳抹于事无补，只能进一步揭示自身的内心世界。有什么样的社会，就有什么样的城市。要创造什么样的社会，就要建设什么样的城市。”^②进一步讲，在城市反贫困过程中，要摒弃简单地把城市空间理解为地理空间的规划主义思维，城市的空间形成蕴含着社会交往、邻里守望等等社会空间的规定性，正是这种规定性，赋予了这些低收入街区集体反贫困的社会价值。雅各布斯早已发现，地理空间与社会空间有着根本性的差异，一些美国城市中心广场之所以门可罗雀，是因为这些广场“就像所有的街区公园一样，它是周边环境产物，是街区周围的环境以及它的行为方式给公园带来了相互间的支持，或拆台”。^③同样，城市街区也是彼此相连的，其内在的价值联系不能被轻易割断，当一个街区被定义为贫民窟时，事实上这个街区的所有群体已经被城市所抛弃。中国的城市更新要防范这一趋势，要关注街区的社会资本建设而非仅仅是地理空间建设；关注城市社区微更新而非彻底的搬迁，从而留住城市的社会脉络，为城市反贫困提供社会支持。

其次，群体抗逆机制的运作。社会空间的保留为社区行动提供了可能。在约翰·瑞安·肖特看来，城市政治长期存在着三种基本话语：专制的城市、由特定宇宙观主导的城市和集体的城市。^④事实上，中世纪以后，这三种分类方法日益压缩为两种，即城市权力与公民权利的二分法。在今天的研究中，用基于权力还是基于公民权益来划分东方城市和西方城市的方法已经过时^⑤，但是二分法对于城市公民意识的主张已经深入人心。也正是出于这样的逻辑，在讨论何谓城市的伟大时，波特若自问自答：“城市被认为是人民的集合，他们团结起来以在丰饶和繁荣中悠闲地共度更好的生活。城市的伟大则被认为并非其处所或围墙的宽广，而是民众和居民数量及其权力的伟大。”^⑥因此，波特若从两个方面揭示了城市伟大的条件：市民的数量及其对于城市的控制权。

① 简·雅各布斯：《美国大城市的死与生》，金衡山译，南京：译林出版社，2006年，第85页。

② 埃比尼泽·霍华德：《明日的田园城市》，译序。

③ 简·雅各布斯：《美国大城市的死与生》，第98页。

④ 加里·布里奇、索菲·沃森：《城市概论》，陈剑锋等译，桂林：漓江出版社，2015年，第19页。

⑤ 彼得·拉克拉克主编：《牛津世界城市史研究》，陈恒等译，上海：上海三联书店，2019年，第110页。

⑥ G.波特若：《论城市伟大至尊之因由》，刘晨光译，上海：华东师范大学出版社，2006年，第3页。

在金经元看来,霍华德“关心的不是迎合权势者的私欲,也不是解决城市的某些局部问题,而是城市发展的大方向——依靠城市基本活力之所在——广大劳动人民”。^①人民及其对城市的控制,论证了城市发展的目标。但是在很多城市中,并不存在这样友好的制度,相反,“移民们到达城市后,遇上的是一个充满敌意的世界……但针对移民们的最大敌意来自于法律制度。最初,法律制度能够轻易地把他们吸收进来,或者不加理会,因为到城市里来的只是一小部分人,他们几乎不可能破坏现有秩序。不过,随着移民数量的增加,法律制度无法再保持无动于衷;新到的移民们发现自己被排斥在合法建立起来的社会和经济活动之外。他们很难得到住房,也无法进入正规的商业领域或找到合法的工作”。^②当移民被剥夺工作与生活机会时,进入城市意味着贫困的开始,而城市被划分为新旧移民,则意味着作为基于人民性的、整体的城市社会网络的割裂。

因此,贫困群体的抗逆机制的达成,意味着城市不能以时间、资格来区分民众,意味着集体性权利与群体性城市机会的获取。从社会问题的普遍性角度,城市贫困是城市化进程中人类社会面临的共同挑战;从国家的角度,贫困是一个需要动用国家力量方能解决的结构性问题;从地方政府的角度,要求城市政府从宏观的政策角度来化解城市进入的门槛。

再次,个体抗逆机制的运作。城市是人们聚居之所,也是每一个城市个体生存之所。对于每个个体来说,“城市一定要增长,但是其增长要遵循如下原则——这种增长将不降低或破坏,而是永远有助于提高城市的社会机遇、美丽和方便”。^③但是大量的城市贫困案例表明,一个个贫困的个体早在他们被城市抛弃之前就失去了城市管理、参与及控制的权利。城市政府在对城市贫困群体进行救助时,往往以物质层面的最低保障来维护城市个体的生命权,而无法捍卫其重返城市生活的权利。事实上,在城市政府的物质救助中,无论是那种维持在最低生活限度的政策供给还是较高的福利供给都很难形成城市贫困的抗逆机制。研究表明,约翰逊政府在 20 世纪 60 年代开启向结构性贫困宣战的改革,30 年间总共花了 54000 亿美元,按照 1993 年的统计,美国每户家庭需要为支持扶贫年纳税 3400 美元,由于扶贫政策没有把低收入的劳动者同依赖福利为生者加以区分,从而导致美国的贫困率不降反升。^④因此,在群体抗逆机制形成之后,贫困治理还需要建立稳定的个体抗逆机制。

“经济、政治和社会不平等往往存在长期的代际自我复制,因此机会和权力不平等对发展带来的负面影响,其伤害性更大。”^⑤2006 年《世界发展报告》基于公平的机会和避免绝对机会的剥夺两大原则的调查发现,个体的出生环境和群体身份及其初始环境将对机会不平等形成影响。^⑥可以看出,前者体现为起点的平等,后者体现为过程的不平等,因此个体性的抗逆机制需要从机会平等入手才能形成。也正是基于机会平等的角度,1964 年,美国通过了第一部反贫困立法,即《经济机会法》,通过向少数民族和贫民提供就业和教育机会以解决处于社会结构中的深层次贫困问题。2011 年,中共中央、国务院印发《中国农村扶贫开发纲要(2011—2020 年)》,提出加强法制化建设。加快扶贫立法,使扶贫工作尽快走上法制化轨道。^⑦这一判断为中国国家层面的反贫困机制的建立确定了法制基础,也在农村贫困消除之后,为包括城市居民在内的个体全过程摆脱贫困陷阱提供了制度保障。

“城市化不再仅仅意味着是人们被吸引到一个叫城市的地方、被纳入到城市生活体系之中的过程。城市化也指与城市发展有关的生活方式的鲜明特征不断增强的过程。”^⑧城市性与人民性并不冲突,人民性

① 埃比尼泽·霍华德:《明日的田园城市》,译序。

② 赫尔南多·德·索托:《资本的秘密》,王晓东译,南京:江苏人民出版社,2001 年,第 74—75 页。

③ 埃比尼泽·霍华德:《明日的田园城市》,第 105 页。

④ 刘芸影:《美国的“扶贫”问题及其争论》,《当代世界与社会主义》1996 年第 1 期。

⑤ 世界银行:《2006 年世界发展报告:公平与发展》,中国科学院—清华大学国情研究中心译,北京:清华大学出版社,2006 年,第 1—2 页。

⑥ 世界银行:《2006 年世界发展报告:公平与发展》,第 18—19 页。

⑦ 《中国农村扶贫开发纲要(2011—2020 年)》,《人民日报》2011 年 12 月 2 日。

⑧ 路易斯·沃斯:《作为一种生活方式的都市生活》,《都市文化研究》2007 年第 1 期。

内化于城市性的内涵之中，并不停重构人们的生活场景，给包括中国在内的城市发展治理带来持久性的动力。而作为一种匮乏与机会的剥夺，贫困将损害这一动力的运作机制，损害人类生活的基本趋势。因此，城市发展需要从人民城市的理念入手，以人民作为尺度，以人民作为反贫困的政策起点。在这一框架下，正视贫困生成的机理，并从城市权利实现的端口开始，从社会资本的维系入手，激发城市性的纠偏机制，逐步实现国家宏观城市制度、城市准入政策与个体城市意愿的合一，重塑城市一以贯之的神圣、安全与繁荣。

（本文为国家社会科学基金一般项目“中国特色特大城市贫困治理研究”（19BZZ085）的阶段性成果）

（责任编辑：王胜强）

Poverty and the Rectification of Urbanism

YAO Shangjian

Abstract: Poverty overturns the development goals of cities and the inherent regulations of urbanism. Whether the city is the result of inequality or the reason for inequality is testing the urban self-rectification mechanism. From a historical perspective, the dual dependence of urban evolution on capital and power not only restricts the realization of the overall goal of the city, but also reduces the space for individual choice, and betrays the inherent value of urbanism. In the process of urban evolution, some urban residents are deeply trapped in poverty. The occurrence of these poverty appears to be the improper personal choice and urban policy, but the essence is the reaction of urban changes to urbanism. Urban poverty shows that cities built on the inequality of urban and rural areas, ethnic groups, and classes cannot be the solution to the poverty problem. The legitimacy of urban anti-poverty lies in the stimulation of the urban self-rectification mechanism and the restoration of urbanism through the openness and tolerance of space.

Key words: urban politics, urbanism, urban poverty