

doi:10.16060/j.cnki.issn2095-8072.2019.04.007

金砖国家新兴世界城市发展规划研究^{*}

汤 伟

(上海社会科学院国际问题研究所, 上海 200235)

摘 要:金砖国家领先城市, 包括上海、约翰内斯堡、孟买、圣保罗和莫斯科等基本确立了“世界城市”的愿景和发展战略。但是, 区别于纽约、伦敦在全球化进程中处于资本和信息管控中心和全球产业链顶端的自然形成模式, 它们主要通过学习、模仿、对标方式追求世界城市地位。研究金砖国家领先城市以追求世界城市为目标的战略规划、相关政策体系及实施, 发现学习、模仿和对标世界城市的发展模式加剧了城市内部社会阶层和居住空间的分化, 使城市发展和国家现代化相互“脱嵌”, 呈现出全球性和本土性、正式性和非正式性冲突等诸多具体问题。金砖国家新兴世界城市需要更为丰富的政策设计以实现多方面的平衡, 包括维护不同利益主体特别是贫困人口和弱势群体的社会福利, 重视协调全球城市发展和国内劳动力市场的平衡, 重视城市传统保护和城市创新的平衡, 重视全球城市制度规则和城市既有制度体系的协调平衡。

关键词:金砖国家; 领先城市; 世界城市; 政策植入; 全球性; 本土性

中图分类号: F299.1

文献标识码: A

文章编号: 2095-8072(2019)04-0078-12

全球化不断塑造着世界城市体系, 使一些集聚全球资本和具有产业管控功能的城市成为主导性的“世界城市”, 或者说是“全球城市”, ^①譬如纽约、伦敦、东京、巴黎等。这些世界城市成为金砖国家领先城市(leading cities)^②的发展愿景和参照目标。本文综合金砖国家5个领先城市——上海、约翰内斯堡、孟买、圣保罗和莫斯科以追求世界城市为核心的发展规划、相关政策及实施, 研究基于学习、模仿和对标世界城市的发展模式带来的重大挑战, 对金砖国家新兴世界城市(emerging world cities)驱动型成长路径提出迫切需要关注的问题, 并给出相应政策建议。

一、塑造世界城市的战略规划

按照弗里德曼、卡斯特尔斯、萨森等人的理论, 世界城市核心在于对世界经济的管理与控制, 然而不同学者对这种管理和控制实现机制的阐释是不同的。弗里德曼认为世界城市体系基本动力来自国际劳动的地域分工和对世界经济整合的程度, 并按照发挥功能呈现金字塔形。^③显然, 世界经济内不同城市功能分异并不是后天政策驱动

^{*} 基金项目: 本文受国家社科基金一般项目“金砖国家新兴世界城市比较研究”(编号: 17BGJ065)资助。

^① “世界城市”和“全球城市”是两个不同但相互联系的概念, 本文涵义相同。

^② 本文金砖国家领先城市(leading cities)和新兴世界城市(emerging world cities)均指金砖国家重要城市(龙头城市), 两个概念分别适用于追求和实施世界城市战略规划之前和之后的不同阶段。

^③ John Friedmann, “The World City Hypothesis”, *Development and Change*, 1986, 17(1):69-83.

形成而是国际劳动分工自然演化的结果。^①萨斯基亚·萨森发现制造业在全球范围内横向扩散,对企业总部管理和控制能力提出要求,并对复杂及专门化的知识经济、金融、信息技术、高级会计以及法律诉讼等产生需要,由此全球生产服务业能级决定了自身在世界城市体系中的层级和定位。^②尽管弗里德曼和萨森对“管理和控制”实现机制的理解有重大区别,前者更多聚焦国际劳动分工和跨国公司总部而后者更关注生产性服务业,然而两者都认为世界城市本身是全球政治经济循环回路的节点,这些节点又通过信息技术和先进基础设施构建的“流动空间”形成世界城市网络。显然,等级化的跨国关系中不同城市节点基于自身不同的能级,在世界城市体系中占据不同位置。纽约、伦敦、巴黎、东京等发达国家城市处于管理—控制的位置,约翰内斯堡、上海、孟买、圣保罗等发展中国家的城市处于被管理、被控制的位置。所以前者令人艳羡的功能和影响力、异常雄伟的城市景观、迷人的世界文化氛围常为后者所渴望。也许可以这样理解,世界体系理论发现了国家在世界经济中的等级位置有着核心—外围—半外围的功能性划分,国际无政府状态推动着金砖国家为提升在世界体系中的位置而不得不推进赶超战略。领先城市是国家的核心竞争力量,不得不在国家强制性制度压力下采取强化竞争力的政策措施。与此同时,世界城市体系又将这些城市置于金字塔状等级制的位置,暗示一些城市是值得追赶的样板,结果“世界城市”本身也就沦为发展主义的过程。经典世界城市诸多制度设置、政策实践和具体项目自然而然为金砖国家领先城市所学习、模仿和对标。^③

为了尽可能接近、模仿和对标经典世界城市,约翰内斯堡、孟买、圣保罗、上海、莫斯科制定了严密的战略规划和政策体系,大致分为三大类:

第一类以约翰内斯堡和上海为代表,全力推进适应全球化深化的世界城市发展战略。约翰内斯堡不同阶段都出台不同的战略规划,黄金城市(IGOLI)2002发展战略^④、哈佛大学国际顾问团报告、“面向2040年城市发展战略”等,都表示要建设成为有竞争力的世界级非洲城市。为此,约翰内斯堡进行私有化、开放和分权的制度改革,并出台了一系列的增长方案。约翰内斯堡积极参考纽约时代广场和曼哈顿、伦敦金融城等规划方案,以城市新区形式扩展或提升商务功能。在社会文化氛围方面,约翰内斯堡试图充分发挥非洲文化特性、吸引跨国资本。上海构建全球城市经历了逐步明确的过程,1993年提出在全球层面“再度崛起”;《“九五”计划》提出“到2010年,把上海建成国际经济、金融、贸易中心,初步确立上海国际经济中心地位”、“基本形成具有世界一流水平的中心城市格局”;《“十五”纲要》又提出“21世纪初,加快建设国际经济、金融、贸易、航运中心”;《2017-2035年上海城

① John Friedmann, “Where We Stand: A Decade of World City Research”, In P. L. Knox and P. J. Taylor(eds.), *World Cities in a World System*, Cambridge University Press, 1995:21-47.

② Saskia Sassen, *Cities in a World Economy*, London: Sage, 2012

③ 主要是GaWC(“全球化与世界城市研究网”)的工作,参见其网站<http://www.lboro.ac.uk/gawc/>.

④ Prem Govender & James Aiello, “Johannesburg’s Strategic Plan for Municipal Service Partnerships”, *Development Southern Africa*, 1999, 16(4): 649-667.

市总体规划》正式明确“更加卓越的全球城市”定位。^①上海构建全球城市政策体系包括：构造以陆家嘴、南京西路为核心的中央商务区或生产性服务业集聚区；制度体系上，重视创新、改革与开放，以市场为基础将更多领域向外资和私人资本开放，并不断响应国际规则深化要求，构建自由贸易区、升级产业结构，重视先进生产性服务业和制造业、将低端制造业疏散到更远的地方；城市美化运动和士绅化的消费主义景观也成为城市空间改造的一部分，其中高档宾馆、娱乐购物综合体等成为主流。^②

第二类，以孟买和圣保罗为代表，虽然其本土性的话语体系和文化氛围异常强大，部分对冲了世界城市的发展愿景和形象塑造，然而深度融入全球化仍是其主导趋势。2003年，工商业智库组织“孟买第一”(Mumbai First)和美国咨询公司麦肯锡联合发布《孟买愿景》报告，明确表达了孟买应模仿伦敦和上海，成为世界级城市。为此，孟买积极改变原先相对封闭的精神状态，进行经济自由化和政治分权的结构性调整，将更多领域向私人开放。^③经济结构方面，积极发展金融、IT高端服务业、零售和旅游业，减少制造业；^④城市景观和空间方面则以城市美化为主要抓手，大幅减少贫民窟居民数量，还效仿上海浦东设置塔恩—贝拉布尔(Thane—Belapur)工业特区、果阿(Gorai)特别娱乐区以及新孟买(Navi Mumbai)等新城。圣保罗是南美最重要的门户城市，尽管其战略规划没有明确“世界城市”或“全球城市”的发展愿景，只是更多聚焦于社会、经济、人力、城市发展、环境等具体议题，然而城内跨国企业集中、摩天大楼林立，发展思路基本遵循“市场开放”和国际合作的主线。一方面减少管制，允许外资进入生产、金融等更多领域，且持股比重逐步上升；另一方面为了满足全球化精英对高质量基础设施的需求，积极推动包括电信、电力、高速公路等在内的公用事业以及国有工业私有化。

第三类是莫斯科。似乎很少有人关注莫斯科的发展愿景和战略规划，然而2000年起其全球角色日益显著。莫斯科是俄罗斯商业、交通、政府管理的枢纽，集中了全国80%以上的金融资本、政治精英和富裕阶层，平均收入是其他地区的数倍，且目前已明确提出国际金融中心的发展目标。为此俄罗斯联邦政府和市政府共同行动，推动国际化和市场化改革。2010年废除资本收益税，2011年将最大的两个交易所合并，简化市场结构。2012年俄罗斯加入WTO，成为有着制度框架支持的开放经济体。由此，莫斯科受到世界市场影响的程度明显上升，跨国公司入驻率、金融自由化程度加速，外国直接投资数量显著增多。中央商务区等特定区域在国家、城市政府和私人资本多元化力量推动下发展迅速，世界杯等大事件(Mega-Event)也驱动城市的世界主义氛围日趋浓厚。

① 上海市城市总体规划编制工作领导小组办公室. 追求卓越的全球城市: 上海市城市总体规划(2015-2040)纲要概要.

② John Logan & Harvey L. Molotch, "The City as a Growth Machine: Toward a Political Economy of Place", *American Journal of Sociology*, 1976, 82: 309-320.

③ K. Goyal, "Mumbai's GDP May Exceed Thailand and Hong Kong's by 2030", *Economic Times*, 2010-04-23.

④ Ministry of Finance Government of India, "Making Mumbai an International Financial Centre", http://finmin.nic.in/the_ministry/dept_eco_affairs/capital_market_div/mifc/mifcreport.pdf.

对金砖国家领先城市发展愿景和战略规划横向比较不难发现一些共同特性：都在强化对全球资本、高级人才和国际组织等高端要素的吸引力，并在空间景观、制度体系、文化创意方面做出重大改革以获得全球竞争力。尽管不同城市有着不同的政治格局，然而支持全球化的精英在和追求地方性、关切内部不平等的地方性社团的博弈中都取得胜利，全球化改革顺利推进。^①而且这些改革主要着眼于四方面内容：第一，着眼于吸引全球高端流动要素和升级产业结构，“生产性服务业”得到积极扶持；第二，制度接轨，妨碍流动的各类法律、制度和政策障碍被有效废除，譬如积极加入WTO、构建自由贸易区、更多领域向外国资本开放；将供水、电力、交通等在内的各类资产和大型企业予以私有化；管制模式向负面清单转换，自由市场功能获得最佳程度的发挥；第三，强化先进基础设施，清理城市表面，构建赏心悦目的城市景观，包括五星酒店、高速公路、港口、机场、高端住宅等；第四，尽管本土性的文化依然占据主导，世界主义氛围却日益浓厚，麦当劳、星巴克、迪尼斯为代表的生活方式广泛传播，消费主义深入人心，随着国际移民的广泛涌入和比例增多，城市文化日益混合化。

二、“世界城市”的内部分化

尽管金砖国家不同城市对“世界城市”有着不同的认识，但仍不约而同采取了本质上类似的政策体系，即空间结构、产业结构、制度体系和文化氛围方面全方位学习和模仿纽约、伦敦。然而不同于纽约、伦敦、巴黎等经典世界城市是在漫长发展过程中自然形成的，这种学习、模仿呈现出显而易见的由外及内的单向输入。缘何如此，实际上，包括空间景观、制度设置、文化氛围在内的世界城市政策体系相当程度上是知识传播和“启蒙”的产物，即全球化强化了城市间的竞争，而如何竞争只能是后来者向先进者学习，而先进者通过多边主义、国际组织等各种渠道实现了政策知识的传递和扩散。显然，这种战略规划的路径成本低、易操作，通过努力也确实可以取得较大发展业绩，包括先进基础设施、高端化产业结构、高技能劳动力的集聚以及排名在世界城市体系的显著上升（见表1）。^②

表 1 金砖国家新兴世界城市在世界城市体系中的排名

城市	科尔尼 (100)	森 (44)	GaWC	PWC (30)	Knight (30)
莫斯科	14	35	Alpha	22	23
孟买	52	42	Alpha	29	21
约翰内斯堡	53	44	Alpha	24	—
圣保罗	31	39	Alpha	25	32
上海	19	15	Alpha+	21	18

数据来源：作者根据Mori Memorial Foundation, “Global Power City Index 2017”、GaWC, “Classification2016”、PWC, “Cities of Opportunity 7”、Knight Frank, “the Wealth Report 2018” 编辑而成

① 目前的反全球化浪潮似乎悖于这一趋势，然而学者们普遍认为当前趋势并未逆反，仍在持续加深。

② Greg Clark, Tim Moonen, *World Cities and Nation States*, John Wiley & Sons, 2017.

新兴世界城市不同程度对接国际制度体系、融入全球化浪潮,然而这种注重“发展”的战略规划对城市本身造成的社会后果却常常被有效遮蔽。萨森、弗里德曼等学者注意到了纽约、伦敦、巴黎等世界城市内部出现的社会分割,即对全球化的管理和控制功能集聚了大量金融专家、技术管理精英,而这些精英需要大量低技术工人为其提供生活服务,而制造业大量外迁又造成中间收入岗位迅速流失,如此一来,职业结构、收入分配、社会阶层和居住空间出现两极对立。^①金砖国家新兴世界城市的制度环境、资源条件、基础设施和人文氛围与纽约、伦敦等世界城市迥异,谋求世界城市会产生怎样的社会后果需要分析。正如经验观察证实的,谋求全球化意味着新型政治经济精英阶层的形成,收入分配分化大趋势确定无疑,然而因果机制和纽约、伦敦等世界城市的职业结构两极对立仍有所不同,其中的关键在于发展阶段。金砖国家的核心特征是“发展中”或者“转型”状态,即现代化尚未完成、现代性数量和质量都远不充分。领先城市凭借相对较好的基础设施、巨大的市场规模、有利的地理条件承接了发达国家转移出来的制造业。首先是纺织业、成品组装等轻工业,其次是造船、化学等重工业,最后是与制造业相关的生产服务业,譬如研发、金融等。制造业体系的建立和相关产业的发展使生产和需求结构产生根本性变化,进而产生了对劳动力的巨大需求,农村人口大量向城市迁移,城市化启动。^②然而国际投资迅速增长、粮食全球配置以及第三产业扩张,发展中国家工业化和城市化较发达国家的城市化有所弱化,即城市化动力可能并非源自制造业,而更多的是基于农村生存境遇恶化或者对城市高收入的期待。与此同时,新兴世界城市对高端产业结构的热情、空间政策的熟练运用、世界主义文化氛围的塑造,使得职业结构既不同于发达国家早期城市化,也不同于当前经典世界城市。城市内部大致可分为四个部分和两对关系:既有异常高端的专业服务业,也有为专业阶层提供生活服务的从业人员;既有因为规模庞大的制造业而处于价值链低端的大量制造业工人,也有移民大量涌入而形成的颇具规模的非正式经济。由此不同于纽约等世界城市因职业结构而带来的收入分配两极化,继而呈现出社会和对立。金砖国家新兴世界城市专业阶层数量和比例相对有限,而制造业、低端生活服务业、非正式经济异常庞大,这样极少数专业人士处于收入顶端,而大多数则处于底层,当然也有一定比例的中等收入者,社会阶层呈现出典型的金字塔状。空间区位看,专业化阶层主要服务全球要素流动。为满足其居住和消费需求,城市内部特定区域出现了士绅化景观,而少量中间阶层、原住民获得部分收益,而大量低收入阶层由于住房严重短缺、公共服务不足等处于城市边缘或者废弃的内城,贫民窟也由此广泛蔓延,由此空间格局呈现出明显的碎片化和马赛克化。^③这种状况对城市治理提出了严峻挑战,也和国家迫切需要推进的工业化产生紧张关系。需指出的是,尽管金砖国家新兴世界城市总体上符合上述机制,但是程度仍有相当差异,这决

① 萨斯基亚·萨森. 全球城市: 纽约 伦敦 东京[M]. 周振华等, 译. 上海: 上海社会科学院出版社, 2005.

② “工业化与城市化协调发展研究”课题组. 工业化与城市化关系的经济学分析[J]. 中国社会科学, 2002(2):44-55.

③ Veronique D. N. Dupont, “The Dream of Delhi as a Global City”, *International Journal of Urban and Regional Research*, 2011, 35(3):533-554.

定了社会后果也很不相同。

约翰内斯堡采取全面反映外国投资者利益的新自由主义政策。^①随着基础设施和交通的改善,大量非洲国际移民流入,而移民和平民缺乏对经济活动有意义的参与,导致非正式经济和贫民窟急剧扩张,叠加原先种族隔离,从而形成“极端分裂”的城市空间格局。^②上海将核心城区作为卓越全球城市管理与控制功能的主要承载区域,拆除许多旧式建筑(石库门),建造了大量办公楼宇。然而土地和房屋价格快速上涨,对制造业、部分生产性服务业产生挤出效应,迫使其向城市边缘地带扩散,城市边缘地带因就业岗位的增多吸纳了大量移民。由此核心城区高档公寓、优质公共服务和边缘地带廉价安置房、违章建筑、短缺公共服务形成两极对立,从而造成多重后果。首先,中心—外围通勤需求大量增加;其次,边缘地带居民感受到一种强烈的被排斥感;再次,边缘地带基层社区因充分的异质性和复杂性给治理带来挑战。孟买战略规划主要迎合城市精英美学想象,譬如顶尖跨国公司驻扎于内城、高速公路畅通无阻、霓虹灯下人们在棕榈树滨海大道有序通过,为此孟买试图系统清理贫民窟。然而这种美学想象却很少涉及教育、医疗、就业等社会内容。“对贫民窟和街道居民来说,不管是通过政治、法律或者是其他方式,他们被剥夺的公民权都是对那个美好孟买愿景的屈从”。^③圣保罗则一开始就具有严重的社会不平等和环境掠夺性。随着进口替代战略失败,意识形态的转变以及新自由主义的全面引进,圣保罗与域外国家建立了愈加紧密的联系。一方面,集聚了大量专业化活动和高技能劳动力,贫民窟扩张也很明显;另一方面公共资源的错误配置也异常明显,数百万边缘社区居民不得不乘坐公共交通前往核心区域工作,造成城市内部的流动性灾难,失业、非正式经济、暴力犯罪明显增加。莫斯科当前正积极谋求国际金融中心的定位,在开放市场影响下集聚了大量的专业活动,金融管理、高科技等一系列新兴职业和社会阶层形成。然而国际国内移民流入也在加速、收入分配的差距也急剧增大,贫困人口显著增多,^④大多数的莫斯科平民越来越难以得到公共政策回应,社会和空间隔离的色彩也越来越明显。^⑤

三、从国家“脱嵌”还是“根植”于国家?

一个国家的核心城市往往是这个国家现代化、工业化的引擎,它们凭借自身资源禀赋和人力优势率先启动工业化,首先吸纳自身腹地的人口、资金、原料进而带动整个地区的发展,并通过工业化带动城市化最终实现整个国家现代化。然而全球生产网络的模式重组^⑥和服务业创新根本性改变了工业模式、生产效率和经济竞争力,最大

① Martin J. Murray, *City of Extremes: the Spatial Politics of Johannesburg*, Durham and London: Duke University Press, 2011.

② Steve Graham, Simon Marvin, *Splintering Urbanism: Networked Infrastructures, Technological Mobilities and the Urban Condition*, Routledge, 2001.

③ 杰西·霍曼. 社会转型与人权——以孟买为住房权而斗争为例[J]. 吴小微, 译. 中山大学法律评论, 2013(1): 161-199.

④ 庄晓惠, 侯钧生. 俄罗斯的社会转型与社会阶层分化[J]. 社会, 2008(2): 128-149.

⑤ Vladimir Kolossov, John O'Loughlin, "How Moscow is Becoming a Capitalist Mega-city", *International Social Science Journal*, 2004, 56: 413-427.

⑥ 彼得·迪肯. 全球性转变——重塑21世纪的全球经济地图[M]. 刘卫东等, 译. 北京: 商务印书馆, 2001: 180-229.

程度的利用了各地区的比较优势,进而成为全球化扩展的主要动力。由此发展中国家的核心城市已不具备欧美经典世界城市成长和发展的那种初发条件,它们必须在开放的全新环境下起步和成长。萨斯基亚·萨森指出,世界城市首先融入的是世界经济而不是自身腹地,这意味着世界城市更侧重穿透国界实现而与远方城市相连接。那么这些金砖国家领先城市依托的制度背景、地方条件,是否与世界城市必须具备的“管理和控制”功能就没有联系了呢?事实上,世界城市理论文献并没有拒绝制度背景在城市进入全球流动空间过程中发挥的作用,由此任何领先城市的发展和规划都必须处理好全球化深化所造成的流量扩展和制度环境的关系。全球化核心动力的跨国公司在全球搜寻、布局过程中对不同区位的制度环境异常敏感,即使同一国家不同城市也有着明显差异的制度环境,由此产生出不同的发展孕育机会。^①然而理论逻辑和政策实践似乎都将这种制度环境视为资本流动的第二因素甚至是被动因素,即类似于资源禀赋的东西,用来强化地方竞争力的条件。就是说流动空间(全球化)——城市间竞争——作为地方反应的城市发展战略构成完整的线性因果逻辑机制,金砖国家确立的世界城市规划似乎只是对自由主义国际秩序和全球化被动的响应,在被动响应过程中确立起“管理和控制”功能。

的确,在全球化强大冲击下,国家不得不通过制度性和政策性分权对世界城市赋予更多权能,而世界城市也似乎通过对国家资源和权力不成比例的集中和网络构建等诸多方式对国家适度“脱嵌”,^②但国家制度框架和区域发展战略却依然能使城市以特定方式运行。譬如纽约、伦敦、东京都是世界城市,国家特性和功能角色却差异甚大,纽约是金融创新的核心,伦敦是最终贸易中心,东京则是出口原始货币的中心。^③由此一座城市是否足以成为世界城市以及成为何种类型的世界城市,不仅需要了解这座城市如何嵌入到世界经济,还需要充分理解国家和城市制度与政策的分权关系,即国家化程度或者说对国家的根植性。如果将全球化和国家化分别作为纵轴和横轴,就可以看出这五座新兴世界城市的相应位置(见图1)。约翰内斯堡和上海都是全球化程度较高的城市,但也明显受到国家发展战略和政策的影响。譬如南非政府主动要求约翰内斯堡采取更多反映外国投资者利益的新自由主义政策,并和国际组织一道激励市政放权,释放资本和社会主体活力。地方和中央归属于不同的执政党,由此国家对地方的管制能力常常不足。上海国家战略主导色彩异常浓厚,表面是第三世界城市能级提升的过程,实质却是中国对世界经济的拥抱和对国际体系的融入。^④由此,上海对全球城市的追求并非仅仅是经济过程更是政治操作和发展的总动员。^⑤孟买试图成为印度的世界级城市同样也是印度联邦和马哈拉施特拉邦共同行动的结果。印度联邦

① 李健. 全球生产网络与大都市区生产空间组织[M]. 北京: 科学出版社, 2011:58-63.

② 汤伟. 世界城市与全球治理的逻辑构建及其意义[J]. 世界经济与政治, 2013(6):97-116.

③ Saskia Sassen, "The Global City: Enabling Economic Intermediation and Bearing Its Costs", *City & Community*, 2016, 15(2):97-108. <http://saskiasassen.com/PDFs/publications/Sassen%2C%20City%20%26%20Community%2C%20The%20Global%20City.pdf>.

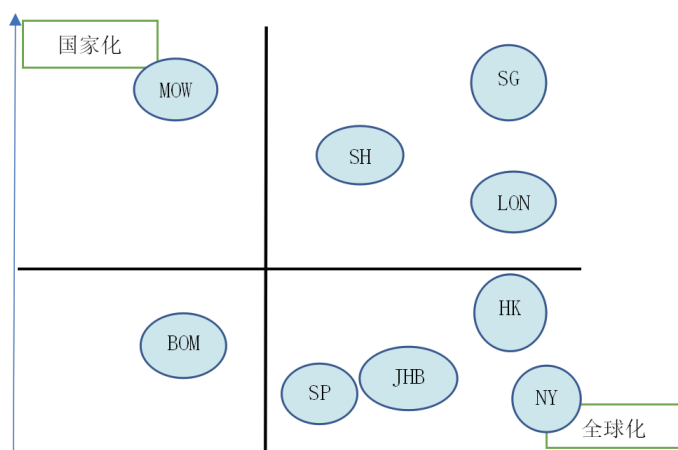
④ Fulong Wu, "Globalization, the Changing State, And Local Governance in Shanghai", in Xiangming Chen, Zhenhua Zhou eds., *State Power and Local Transformations in a Global Megacity*, University of Minnesota Press, 2009:125-144.

⑤ 唐海华. “联邦制”的误用——中国央地关系再审视[J]. 文化纵横, 2015(3):70-73.

政府不但主动对孟买的建设方案予以资金支持，且赋予了诸多优质资产，譬如证券交易中心、中央银行，还和世界银行和联合国人居中心一道制定推进方案。^①圣保罗是连接全球和拉美市场的门户城市，承接了大量国际投资，其全球化的程度足以和约翰内斯堡和上海媲美，然而总体看，尽管圣保罗的基础设施和主要的产业集群是在联邦政府长期资助下发展起来的，却并没有很明

显的国家战略主导色彩，目前发展更多聚焦于社会经济、人力、环境等可持续发展议题。相比较而言，莫斯科的国家化程度最高，不但与俄罗斯国家在财政和资源共享方面形成了显著的依存关系且任何发展战略都主要来自中央政府的诉求。

通过比较不难发现，金砖国家尽管中央—地方制度设置有着明显差异，然而都以最大化发挥市场作用为基本逻辑，城市不同程度获得国家层面的制度和政策供给，积极按照国际制度体系要求改革国内制度、制定国内政策。第一，放松管制、加入WTO、构建区域性的自由贸易和投资体系等；第二，空间层面构建“自由贸易区”、“出口加工区”、“特别娱乐区”、“中央商务区”等作为全球化承载区。也就是说地方为响应全球化都出台了类似的制度改革和政策措施。然而不同国家的发展水平、改革创新能力又对上述进程施加了不同程度的干扰，产生了不同后果。由此金砖国家城市更多采取的是根植于国家而非脱嵌于国家的路径，迥异于纽约、伦敦对国家适度脱离的演化路径。事实上，弗里德曼、卡斯特尔、萨森等世界城市理论家也都认为世界城市本身都是在特定的文化、经济和政治关系界限内，通过公司、社会组织和国家协同效应来维持、促进和发展的。对各类高级生产要素（人员、货物、信息、知识、货币和创新创业）的管理和控制功能并不产生于空中楼阁，除了国家制度创新，腹地区域和城市内部社会性因素诸多支持和创新也必不可少。这意味着构建世界城市除了国家力量和全球流动要素融合，还需融合本土性。



注：BOM-孟买；HK-香港；JHB-约翰内斯堡；LON-伦敦；MOW-莫斯科；NY-纽约；SG-新加坡；SH-上海；SP-圣保罗。

图1 不同世界城市全球化和国家化的比较

四、基于本土性的世界城市发展

金砖国家领先城市不同制度背景以及自身与国家不同的关系模式说明世界城市发

^① Veronique D. N. Dupont, “The Dream of Delhi as a Global City”, *International Journal of Urban and Regional Research*, 2011, 35(3): 533–554.

展路径的多样性、复杂性和动态性,并非简单的全球化一崛起中的全球城市这样的分析框架能足以说明,^①也说明任何理论范式都有合理借鉴和参考之处,不能以此对所有的城市发展开出本质上类似的“政策处方”。世界城市理论也说明,纽约、伦敦基于先发优势和规则制定权积累了诸多优势,诸如跨国公司总部集聚、公民社会高度发达、社会组织互动密集、移民类型众多,有着世界主义、精英主义的文化氛围。通过生产性服务业的集聚和生产成为国际金融、贸易、航运以及国际组织集聚中心,自身本土性规则也被转换成了国际制度体系,譬如负面清单的管制模式、城市自治传统、精英主义的文化氛围等。尽管纽约、伦敦、东京等世界城市确实是全球化动力的源头,但是自身也面临全球性和地方性矛盾、全球性过度扩张的情况。最近大规模跨国房地产投资、城市更新和日益增加的临时精英居民等,显示出几乎所有的世界城市内部都出现了一种成功者的全球精英文化正压倒本土居民日常生活空间的趋势,不但纽约出现了占领华尔街、驱赶亚马逊等社会运动,金砖国家新兴世界城市也出现了本土性对全球性的对抗,这说明城市内部确实存在大量的紧张、矛盾和冲突。^②

金砖国家新兴世界城市一方面确实是国家现代化引擎,另一方面也通过战略规划和政策体系升级自身能级从而获得对世界经济的影响力。这就要求金砖国家新兴世界城市除了积极发展纽约、伦敦那样异常专业化的服务能力外,还应有相当比例的制造业和其他产业,由此功能综合性的要求非常明显。综合性功能的实现除了国家必要的制度和政策供给外,更应与包括自身历史在内的地方性积淀相匹配。那么该如何实现,国内学者认为主要在于地方镶嵌,即资本、高级人才等流动要素在全球范围内搜寻、布局是基于差别性的地方比较优势的充分利用,而对比较优势挖掘程度决定了镶嵌成功的可能性,当然镶嵌的具体过程、程度、方式差异甚大。事实上,具有特定比较优势的地方性社会也异常渴望与全球优质流动要素的镶嵌和融合,以实现快速的经济增长,由此镶嵌是复杂的经济社会融合和制度环境被塑造的过程。^③然而随着基础设施和信息技术的进步,全球不同区域和地方正式制度的趋同性和要素流动性增强,不同地方被替代的可能性越来越大,地方社会为争夺被高端流动要素镶嵌的机会就不得不持续竞赛,于是保持差异性的动态竞争成为常态。这种背景下包括地方历史在内的非正式性的重要性凸显,新制度经济学也揭示了正式制度只有与非正式性相容才能发挥作用,也就是说在正式制度日益趋同的背景下,非正式性相当程度上决定了优质流动要素镶嵌到地方的几率。

金砖国家普遍历史悠久、人文传统深厚、市场规模庞大,不同种族、种姓、部落、阶层杂居共处,格局错综复杂,非正式制度异常丰富。尽管金砖国家在国际人权机制、民主化浪潮和市场机制驱动下已经或者试图废除排斥性的正式制度,譬如约翰内斯堡的种族隔离、孟买的种姓制度、上海的住房制度、圣保罗的种族歧视,然而这

① 周振华. 崛起中的全球城市——理论框架及中国模式研究[M]. 上海: 上海人民出版社·格致出版社, 2008:180.

② Saskia Sassen, “The Global City: Enabling Economic Intermediation and Bearing Its Costs”, 2016. <http://saskiasassen.com/PDFs/publications/Sassen%2C%20City%20%26%20Community%2C%20The%20Global%20City.pdf>.

③ 李健. 全球生产网络与大都市区生产空间组织[M]. 北京: 科学出版社, 2011:61-62.

些制度多少有着历史惯性，仍忽明忽暗地影响着社会心理。也就是说被废除的排斥性制度仍以非正式的方式继续存在，甚至左右、扭曲国家的各类制度和政策。譬如约翰内斯堡仍是隔离城市，大多数黑人境遇并未得到实质性改善；孟买仍被本土性的语言、地方经济和文化背景所塑造，内部宗教矛盾尖锐，不同的利益群体有着显著分化的发展愿景，甚至一度出现支持内卷化以规避任何外部风险（inward policy）的执政党（Shiv Sena），^①由此孟买并没有完整统一的城市形象；上海市民和外来流动人口之间依然有着实质性的权利差异；莫斯科接受大量来自苏联加盟共和国的移民，但是排外主义氛围浓厚。这种非正式性不仅影响城市的战略导向，甚至深刻影响了各自的城市化进程，即在大量吸纳国内外移民的同时却没有给他们的生产、生活承担正式的制度成本，包括住房、医疗教育、社会保障等等，所以只能容忍他们从非正式机制获取必要的社会支持。由此，非正式内容成为金砖国家新兴世界城市和国际制度体系接轨的组成部分甚至异常关键的组成部分。从社会文化氛围看，移民带来大量来自远方的文化，与城市精英追求的世界主义美学构成某种反差、混合，一方面形成城市内部文化马赛克，另一方面也为世界城市普遍追求的文化创新创业提供了可能。

通过全球流动要素对地方社会的镶嵌，以及非正式内容对这种镶嵌的巨大支撑，不难发现约翰内斯堡、上海、孟买、圣保罗、莫斯科追求顶级国际威望和抱负的规划及发展与地方社会异常丰富的非正式性既矛盾又相辅相成。这种基于学习、模仿和对标的发展与规划显然高估了全球层面的主体、制度、机构，即全球流动要素能量的动能而低估了国家制度的根植性和城市内部以非正式性为主的本土性的黏性。事实上，正是根植性和本土性对这些城市能否进入全球网络、以何种方式进入、进入到什么程度，以及在网络中居于何种位置有着战略影响力。由此重视非正式性、发挥非正式性的治理功能并从中最大程度汲取力量，成为一些世界城市成功崛起不可或缺的要件。东京和首尔作为世界城市很大程度上是政府官僚和跨国公司相互缠绕和共同推动的结果，世界性影响也主要源自制造业跨国企业、企业管理精英与执政官僚的非正式联系。遗憾的是，目前的世界城市理论似乎故意忽视了东京、首尔与纽约、伦敦的本质性区别，过度聚焦于生产性服务业和跨国资本、国际组织等高端流动要素，这反映了自由主义精英的核心利益和意识形态。必须指出的是，虽然金砖国家领先城市追求与纽约、伦敦相比肩的国际威望与抱负，但是内部依然存在全球性和地方性两种话语体系的竞争，前者多为地产部门和新型政治经济精英支持，后者则为公民社团、贸易工会、其他行为主体所强调，二者一直存在激烈的博弈。许多城市政府试图调和两种竞争性的话语体系，但是，无论是孟买还是圣保罗，最终都采取了全面拥抱全球化的制度和政策。这样，世界城市战略规划与发展的内部不平等急剧增加，无论何种维度测量，社会阶层和空间分化都异常明显。这种背景下城市政府如果继续对已经出现的态势视而不见，继续忽视各种正当合理的本土性和包容性诉求，那么这种世界城市就只

^① Ananya Roy, "Slumdog Cities: Rethinking Subaltern Urbanism", *International Journal of Urban and Regional Research*, 2011, 35(2): 223-238.

能是断裂性的、早熟的、受控的、缺乏根植性的，从而加剧城市发展原本就存在的各种问题，造成“水土不服”。

五、结论和讨论

全球化使金砖国家城市嵌入世界城市体系，承担了区域经济发展的枢纽型功能，成为全球一地方关联的门户城市。随着经济实力的发展、产业结构的升级和城市化的推进，尤其是世界市场体系的扩展，这些枢纽型城市的地位和作用有所提高。约翰内斯堡、上海，孟买、圣保罗和莫斯科，各有差异和特点，也并没有都明确提出世界城市战略规划，然而全球化塑造下都共同性地树立起以提升管理与控制功能为目标的城市发展规划。与先发世界城市不同，金砖国家新兴世界城市构想，很大程度上是一种学习、模仿、赶超以及知识传递塑造的结果，表现为全球化推动下政府主动进行政策设计和建设营造。^①尽管程度不一，内部也存在或大或小的反对声音，但是将纽约、伦敦、东京等经典形象移植为自身发展目标说明这种关于“成功”的想象，框定了城市治理的国家和地方机构关于如何走向世界的话语和行为，也催生了在规模和心理上都可引发关注的一系列大事件和高端项目，譬如约翰内斯堡和莫斯科的世界杯、上海的世博会、孟买的滨海项目、圣保罗的贫民窟旅游等等，成为激励增长的主要机制。萨斯基亚·萨森指出，全球政治经济循环回路中不同城市有着不同的作用，城市的差异性可能远超出人们的想象。^②推行一致性的世界城市战略规划很可能造成异常恶劣的后果：第一，少量财富精英阶层和大量作为产业链低端的劳动者加剧这些城市原本存在的深刻不平等。第二，去工业化的产业结构升级和国家的工业化和经济结构转型难以有机匹配，使这些城市作为国家城市化和经济转型“引擎”的内在张力日益加剧。第三，异常丰富的非正式内容以及路径依赖和作为世界城市指向的资本主义城市运行模式产生内在冲突。不少新兴世界城市无论是城市景观还是制度规则都更加地“纽约化”，社会生活也更加美国化和“麦当劳化”。应对这些问题，无论国家还是城市政府都必须更加审慎的进行制度和政策创新，兼容投资者和城市贫民双重需求，包括维护不同利益主体特别是贫困人口和弱势群体的社会福利，重视劳动者的权利保障，重视协调全球城市发展和国内劳动力市场的平衡，重视城市传统保护和城市创新的平衡、重视国际制度规则体系和城市固有积淀的协调平衡，尤其重视发挥巨型城市工业化的引擎作用。国家和城市政府制定发展战略时也必须详尽反思过多牺牲国家根植性或地方社会的特殊性、差异性，甚至通过国家力量对资源的相对集中牺牲国家的工业化而追求全球性，那么这种“世界城市”是否值得追求。即使确实需要以规划管控全球化为核心功能的世界城市，也需要意识到其成长路径并不是标准化的而是存在多种可能性的，这些不同的路径经常和不同的行为主体、机构，在全球循环回路中以

① 彼得·纽曼，安迪·索恩利. 规划世界城市——全球化与城市政治[M]. 上海: 上海人民出版社, 2012.

② 萨斯基娅·萨森. 迈向卓越的全球城市, 顺利发展新趋势[N]. 社会科学报, 2018-04-26.

不同的位置、不同的时间、不同的方式呈现出来。也许正如国外学者指出的，废除世界城市路径而回归到基于治理的城市发展或许才是更有意义的城市发展进程。^①

【作者简介】 汤 伟：上海社会科学院国际问题研究所副研究员，博士。研究方向：世界城市与发展。

Reflections on the “World City” Strategy of the Leading Cities in the BRICs

TANG Wei

(Shanghai Academy of Social science, Shanghai 200235, China)

Abstract: Different from those archetype world cities, e.g. New York, London and Tokyo, commanding and controlling center for world economy which rise naturally and spontaneously, the BRICS try to build their own world city through policy implanting which can be elaborated as transformation based on marketization and privatization, namely take “world city” as the strategic goal, and high-mobility infrastructure, effective urban best practices, industrial upgrading, and government reform as the specific policies. However, in the process of upgrading and transformation, the occupational structure, social stratification as well as spatial segregation increasingly polarize. This inconsistency between the development of the megacities and the national economic development indicates that there are two paths for world city development, namely “de-embedded” from nation directly into the world economy or “embedded” in nation which further lead to “offshore” or “onshore”. At present, the upgrading of mega-cities of the BRICS tend to be more onshore as these cities do not realize urban autonomy based on the rule of law. So the BRICS mega-city development should consider the locality, namely internal social factors and the urbanization stage, the former referring to unusual complexity while the latter referring to the expanded poverty and informal employment as a result of large-scale immigration inflows. It is concluded that the concept of emerging world cities, as policy design and implanting, will not be “acclimatized”, needs more rethinking in the sense of value, policy, path or other aspects.

Keywords: BRICS; leading cities; world city; policy implanting

(责任编辑：吴素梅)

^① Jennifer Robinson, “Global and World Cities: a View from off the Map”, *International Journal of Urban & Regional Research*, 2002, 26: 531–554.