

## 譯 文

# 都市管治和西歐新國家空間的 生產，1960-2000<sup>(1)</sup>

## Urban Governance and the Production of New State Spaces in Western Europe, 1960-2000

尼爾·博任納\*著

Neil Brenner

張城國\*\*譯

Cheng-Guo Zhang

### Abstract

Against the background of contemporary debates on globalization and the crystallization of a post-Westphalian world order, this article develops an

---

<sup>(1)</sup> 本文原為英文發表，詳見於 *Review of International Political Economy*, Volume 11, Issue 3, Pages 447-488 (2004年8月，由Routledge出版)。該文原作者為美國紐約大學社會系教授暨都會研究專案主任 Neil Brenner。本文作者聲明，本文的翻譯、發表及修改均已獲上述原作者的授權許可。對 Neil Brenner 教授在本文翻譯過程中所給予的支持和幫助，譯者表示由衷地感謝。徐進鈺教授對譯文的二稿提出了非常細緻和精到的修改建議，是他令譯文的面世成為可能，譯者謹此表達誠摯的感激。希望這篇譯文能激起更多中文讀者對國家尺度（重）構議題的興趣，特別是它對中國個案研究的啓示。水平所限，譯文錯漏難免，譯者將獨自承擔所有文責。

\* 美國紐約大學社會系教授暨都會研究專案主任。

Professor, Department of Sociology and Metropolitan Studies Program, New York University, USA.

\*\* 北京清華大學建築學院暨建築與城市研究所博士後 / 助理研究員。

Postdoctoral Assistant Researcher, Institute of Architectural and Urban Studies, School of Architecture, Tsinghua University, Beijing.

interpretation of state spatial restructuring in post-1970s western Europe. While many analyses of globalization and the changing state have focused on the construction of new supranational political regimes, such as the European Union, it is argued here that subnational scales, particularly those of major urban regions, represent strategic institutional arenas in which far-reaching transformations of state spatiality are unfolding. I suggest, in particular, that processes of *urban governance* represent a key mechanism for the rescaling of state space. First, managerial-welfarist forms of urban governance are shown to have played a major role in the consolidation and eventual crisis of Keynesian welfare national states between the 1950s and the mid-1970s. Second, the entrepreneurial approaches to urban governance that have proliferated during the post-1970s period are interpreted as significant expressions and catalysts of 'glocalization strategies' oriented towards a fundamental rescaling of national state space. In contrast to the project of national territorial equalization associated with Keynesian welfare national states, glocalization strategies promote the formation of Glocalizing Competition State Regimes (GCSRs) in which (a) significant aspects of economic regulation are devolved to subnational institutional levels and (b) major socioeconomic assets are reconcentrated within the most globally competitive urban regions and industrial districts. Urban governance therefore represents an essential institutional scaffolding upon which the national and subnational geographies of state regulation are configured as well as one of the major politico-institutional mechanisms through which those geographies are currently being reworked. The article concludes by underscoring the ways in which GCSRs exacerbate intra-national uneven spatial development, leading in turn to the introduction of new crisis-management strategies that further differentiate the institutional and scalar landscapes of state regulation.

**Keywords:** urban governance, state rescaling, state spatiality, glocalization strategies, path dependency, Europe.

## 摘 要

在全球化和後威斯特伐利亞世界秩序形成的當代論辯背景下，本文對 1970 年代以來西歐的國家空間再結構 (state spatial restructuring) 進行了詮釋。當眾多有關全球化和國家變貌的分析已聚焦於新型超國家政體的建構 (如歐盟)，本文的爭辯則在於，次國家尺度 (特別是那些主要的都市區域) 凸顯了一個至關重要的制度性場域，影響深遠的國家空間性轉型正於此得以展開。筆者認為，**都市管治**的過程其實是國家空間尺度重構的一種關鍵機制。首先，由 1950 至 1970 年代中期，從凱恩斯主義全民福利國家的鞏固到其最終危機，管理－福利主義 (managerial-welfarist) 形態的都市管治業已彰顯出其重要角色。第二，自 1970 年代中期以來，散播甚廣的企業家主義 (entrepreneurial) 都市管治進路已被視為「全球地方化戰略」的重要體現及其催化劑，而這些戰略正是以全國性 (national) 國家空間的根本性尺度重構作為導向。與凱恩斯主義全民福利國家密切相關的是一種全國性的領域平等化方案，相比之下，全球地方化戰略推動形成的則是全球地方化的競爭國家體制 (Glocalizing Competition State Regimes-GCSRs)，其特質

在於：一方面，經濟管制的重要面向被下放至次國家的 (subnational) 機構層級；另一方面，主要的社會經濟資產被集中於最具全球競爭力的都市區域和產業地區。由此，都市管治便成了關鍵的制度架構，在此基礎上，國家管制的全國性和次國家地理得以被形構；同時，都市管治亦是一種重要的政治－制度性機制，國家管制的地理也經由它得以被重制 (reworked)。在結尾處，本文將凸顯全球地方化競爭國家體制加劇一國內部 (intra-national) 不均衡空間發展的方式，而新的危機－管理策略亦因此出現，並導致國家管制之制度及尺度 (scalar) 地景發生進一步的分化。

**關鍵字：都市管治、國家尺度重構、國家空間性、全球地方化戰略、路徑依賴、歐洲**

## 引言：超越領域陷阱的國家理論？

長期以來，國家理論研究者都在強調現代世界中政治權力的領域維度。在威斯特伐利亞式的地緣政治秩序中，國家被認為是由自我封閉、綿延且相互排他的領域空間構成，這些空間將「內」(一種政治秩序和公民資格的領域) 與「外」(一種國家間的暴力和無政府狀態領域) 加以區分 (Walker 1993)。雖然領域性 (territoriality) 是現代地緣政治組織的基本特徵，但大多數時候，在主流的社會科學中，它卻被當作一種相對固定、毋庸置疑且無關宏旨的國家主體性 (statehood) 本質來處理。大多數戰後的社會科學家都把民族國家的領地視為被社會政治生活預先設定的自然環境 (Taylor 1994: 157)。沿用阿格紐 (Agnew 1994) 的措詞，一種「領域陷阱」(a 'territorial trap') 已支配了政治－經濟分析的主流進路，國家的領域性 (state territoriality) 被想像為管制過程的一種靜態背景結構，而不是該過程的一個構成性維度。

不過，在過去的十年間，伴隨著全球化的爭論和後威斯特伐利亞世界秩序的形成，上述這些根深蒂固的預設已有所鬆動。許多分析者注意到，1970 年代以後，全球政治－經濟轉型已通過兩種方式——其一，將全國尺度的國家管制活動去中心化；其二，降低國民經濟和國內市民社會的內部一致性 (internal coherence) ——重塑了威斯特伐利亞式的國家領域形態 (Agnew and Corbridge 1995)。面對當代全球資本主義體制中國家主體性地理 (geographies of statehood) 的動態變化，社科學者們開始有了更直接的回應。迄今為止，有關國家空間的再思考 (reconceptualization) 至少已被引向了兩個非常重要的議題：

**1. 國家的再領域化 (State reterritorialization)：**國家領域邊界的組織、意義和功能正被重新審視。邊界不再被視為國家主權排他性的區隔標誌。相反，它們正被當作多維度的符號和政－經實踐來分析。通過這種實踐，國家權力得以與一系列的地理尺度和制度性場所實現連結 (articulated)，同時，它也須面對隨之而來的質疑與爭辯 (Newman and Paasi 1998; Perkmann and Sum 2002)。

**2. 國家尺度重構 (State rescaling)：**相較於此前對全國尺度之 (the national scale) 政治權力的物化崇拜，學者們已開始著手分析一系列的尺度重構過程，國家機構組織、政治權威和管制性衝突的新型多尺度等級體系即由此產生。相應地，國家權力的尺度性組織也不再被視為一個預先設定的背景結構，而是日益被當作政治－經濟諸過程中，一個構成性的、受質疑的，並因此具備潛在可塑性的維度來看

待 (Boyer and Hollingsworth 1997; Jessop 2002)。

目前，對於浮現中的新國家空間，我們的理解仍舊粗淺。不過，新近的研究卻提供了一些富有成果的論點，藉此，二十一世紀早期資本主義體制下的國家權力地理將可望得到更有系統的探究（新近的綜述，參見 Brenner et al. 2003a; Peck 2001, 2003）。

在這些論辯背景下，當歐盟的鞏固已為西歐政治空間的深刻轉型打下了基礎，本文則將對發生於該區域內的國家空間再結構展開詮釋。雖然超國家層次的 (supranational) 再結構過程 (如歐洲範圍內政治機構和管制安排的體制化) 具有不容否認的深刻含義，但本文的著眼點還是全國性及次國家層面的國家空間性 (state spatiality) 轉型。相較於受到全球化議題之新自由主義影響的激進評論者連篇累牘分析之國家尺度上向重構 (upscaling)，對於當代歐洲政治空間的重整而言，國家尺度下向重構 (downscaling) 的現象——即管制任務向次國家行政梯級 (tiers) 的下放及去中心化，並伴隨次國家級制度構造的重組——也應具有根本性的意義 (Gill 1998)。筆者尤其認為，**都市管治**的重整實際上正是國家尺度重構過程得以在歐盟範圍內全面展開的一個關鍵機制。

從福特－凱恩斯主義階段的管理－福利主義模式，到 1970 年代以後都市管治面向企業家主義競爭框架的重新定位，都市批判論者在過去的十年間已就此展開了廣泛分析 (Hall and Hubbard 1998; Harvey 1989)。除了一些值得注意的例外，在都市管治的再結構與更廣闊範圍內國家空間性構造的轉型之間，卻尚未有學者系統性地審視其相互關聯。<sup>1</sup> 本文認為，都市管治為探究當前國家空間性的尺度重構及其對西歐政治和經濟地理分化的影響提供了一扇分析與闡明問題的視窗。透過該視角，1970 年代以後散播甚廣的都市管治企業家主義進路應可被看作是「全球地方化戰略」的重要體現及其催化劑——這些戰略以全國性國家空間的根本性尺度重構作為導向。<sup>2</sup> 與凱恩斯主義全民福利國家密切相關的是一種全國性的領域平等化方案，相較而論，全球地方化戰略推動形成的則是全球地方化的競爭國家體制 (Glocalizing Competition State Regimes—GCSRs)，其特質在於：一方面，經濟管制的重要面向被下放至次國家的機構層級；另一方面，主要的社會經濟資產被集中於最具全球競爭力的都市區域和產業地區。全國性國家空間既定形態的尺度重構，為試圖把握國家主體性轉型的當代社會科學家們提出了重要的理論及方法論挑戰。同時，因這些尺度重構能增大一國領域內部的差異，它們也為那些意在推動歐洲體制秩序建設的進步力量帶來了嚴峻的政治挑戰——這些力量關注的是民主、平等和社會公正，而不是純粹的經濟要務如競爭、增長和效率。

本文的分析將以如下方式組織：下一節將展開一種有關國家空間性的過程性思考 (a processual conceptualization)，並點出國家空間再結構的路徑依賴特徵。接著，針對現代資本主義國家空間構造的生產和轉型過程，筆者將審視都市管治於其中發揮的作用。接下來的部分探討國家空間性的路徑依賴式演化，它始於 1960 年代早期，並與西歐都市管治進路的轉變相關聯。都市再結構和國家空間重組的四個明顯階段將得到檢視，即空間凱恩斯主義 (1960 年代初－1970 年代初)；危機中的福特主義 (1970 年代初－1980 年代初)；全球地方化戰略之第一回合 (1980 年代)；以及全球地方化戰略之第二回合 (1990 年代)。結尾部分將總結新近浮現的全球地方化競爭國家體制 (GCSRs) 對二十一世紀早期西歐資本主義政治地理的影響。

## 資本主義體制下的的國家空間化過程

「國家的秘密不是在…空間中尋獲嗎？」列斐伏爾 (Lefebvre 2002 [1978]: 6)

筆者將國家空間性設想為動態轉化的過程，而不是一個固定的事物、容器或平臺。始於激進都市主義者如列斐伏爾 (Lefebvre 1974)、哈維 (Harvey 1973) 和柯斯特 (Castells 1977) 的啟發性貢獻，有關社會空間性生產的過程性 (思考) 進路 (processual approaches) 已在都市及區域的批判研究中得到了廣泛動員 (Soja 2000)。然而令人驚奇的是，在當時關於國家再結構過程的主流討論中，都市批判研究者和其他具有地理學傾向的社會科學家們在方法論上的洞見並不多 (Brenner 1999)。儘管如此，筆者卻以為，從這些都市空間性的先導分析中發展出來的社會空間動力學思考還是大有可為，可促進有關國家空間性生產及轉型的研究。

在何種意義上，國家空間性是一個過程呢？很類似「城市」這個詞，「國家」在字面上就意味著一個固定的、事物般的實體——以此看來即是一種佔據了界限化地理領域的封閉體制系統，正如世界地圖上分配給不同國家的色塊所顯示的那樣。不過，已有辯證法論者 (Harvey 1996; Ollman 1993) 爭辯說，對變化過程的物化 (reification) 已在主流社會科學的概念語法中根深蒂固，以至於當學者們置身於變遷、流動和轉化這些最顯而易見的證據當中時，他們依然預設了靜止、固著及連續性的存在。與其他基礎性的社會學概念如經濟、社會和文化一樣，在把社會動力普遍物化的現代社會科學中，城市和國家的觀念大概也都是典型例證。

二十年前，激進的都市學者開始突破這些知識侷限，他們為描述當代的都市引入了更辯證、更具過程性的概念——如**都市化** (urbanization)，或依哈維 (Harvey 1978) 更精確的用詞，**都市進程** (the urban process)。不同於都市區位分析的傳統進路——它依歐幾里德—笛卡爾式的說法將空間設想為一個經濟活動得以延展的平面，哈維引入了一個更具動態和歷史特定性的觀點。對他而言，都市 (the urban) 必須被理解為資本主義社會持續變化的、衝突性人際互動的前提、媒介及結果。從這個視角來看，都市空間性的任何歷史構造都既是早前社會交往模式的沉澱與結晶，也是體現未來社會關係可能性及局限的演化網絡。

筆者以為，類比的論證策略應有助於概念化資本主義體制下的**國家空間化進程** (state spatial process)。正如城市的地理，國家空間性的地理必須被視為社會關係持續發生變化的前提、場所和結果。它不是一個事物、容器或平臺，而是一個關乎人際互動的、充滿衝突且動態演進的社會空間基體 (matrix)。國家的空間並不只是被「填充」，就好像它們只是預先給定的領域容器。恰好相反，國家空間性會因應發生在不同制度場所及地理範圍內之社會及政治鬥爭而轉化。處於靜止的、自我容納式領域場所中的傳統威斯特伐利亞國家形象因此必須被取代；取而代之的是一種辯證的、過程性分析，它揭示出國家空間具備歷史特定性的構造何以被生產，並如何通過社會政治鬥爭被不斷重制。

囿於上下文，此處並不能對現代資本主義體制下的國家空間化進程展開系統性的理論闡述 (或可參見 Brenner 2004)。不過，筆者將對其中的一些關鍵要素作概略式勾勒。有鑒於此，對國家空間性兩個緊密糾結的面向——**狹義的國家空間**和**整合性的國家空間**——進行區分將有所裨益 (Brenner *et al.* 2003b: 6)。<sup>3</sup>

首先，**狹義的國家空間**是指國家空間組織的獨特形態，它是一種互不相連、領域中心化、自我容

納且內部分化的制度性裝置。國家空間的這個層面首先指的是國家空間性的構造變化，以及疆界、畛域和邊境在現代國家間體系中的角色演化。始自威斯特伐利亞條約這個歷史地理的分水嶺，雖然國家領土主權的原則已隨之被體制化，但疆界從來都不是國家權力靜態的預設特徵。毋寧說，它們於現代地緣政經體系內的功能已被社會政治鬥爭（時而劇烈地）修正（Agnew and Corbridge 1995）。自從十六世紀以來，國家作為領域性權力容器的角色完全取決於一整套擴張性的管制活動——包括（1）發動戰爭和軍事防禦；（2）控制及提升國民經濟財富；（3）推動國家化的政治—文化身份；（4）政治合法性之民主形式的體制化；以及（5）社會福利的提供（Taylor 1994）。因此，從早期現代歐洲的戰爭機器和重商時代的財富容器，到第二次工業革命時期的發展主義民族國家（national developmentalist state）和福特—凱恩斯主義時期的全民福利國家，國家（機器）動用了多樣的管制策略，試圖通過領域性原則去控制各種類型的社會活動。貫穿現代資本主義的大部分歷史，當國家「憑其領域性像渦流一樣吸入社會關係並將之塑造」的時候（Taylor 1994: 152），這種政治生活的領域化過程卻從來都不是「一蹴而就」的。相反，它必須被視為一些具備歷史特定性之國家規劃的後果，其間危機四伏而又充滿爭議（Jessop 1990）。因此，最好不要把領域疆界作為空間封閉模態（modalities）的角色視為一種固定及恆久的狀況。與其如此，還不如把它想像成爲意在型塑一國內部和國家間社會交往地理之特定歷史政治策略的仲介與結果。從表面上看，即便國家似乎已達到憑其領域性將政治俘獲的程度，但這種情況卻無時不呈現爲一種暫時性的穩定，與此同時，事關地理構造、管制運作和政治定位的鬥爭仍在持續。

除了其領域性面向，狹義的國家空間還包含一國管轄界限範圍內的國家領域組織及行政分化。小規模的城市—國家（city-states）或存在例外，大多數的國家體制都展現出一種相當程度的內部領域分化，它們被細劃爲分配了特定管制任務的多個行政梯級（Painter and Goodwin 1996）。這種現代國家的內部領域分化牽涉到：（1）政府間等級體系的建立；以及（2）特定地方和區域的機構制度建設。對後者來說，特定種類的空間——如都市區域、都會（metropolitan）經濟、農業邊緣地帶、邊界地區等等——均被包含在特別的行政安排之下。由此產生的國家管制之尺度分工便能爲一定時期內的國家管制活動提供相對穩定的框架。不過，這些尺度安排也會被彼此對立的社會政治力量鬆動，其原因是：它們要通過鬥爭重新組織次國家級行政單位的體制結構、邊界及 / 或功能（Cox 1990）。

第二，**整合性**（*integral*）的國家空間是指那些通過調動國家機構來管制並影響社會關係區位地理的，具有領域、地方和尺度特定性的方式。在既定的領域管轄範圍內，國家對社會經濟過程實施干預，而在國家干預之下變動著的地理正是國家空間之核心意義所在。國家空間性的每種歷史形態都與瞄準了特定管轄範圍、地方和尺度的政策框架相關，國家管制、公共投資以及 / 或者資金援助由此便有了焦點（Jones 1999）。通過這種空間定位（*spatial targeting*）過程，國家力圖提升具備領域特定性的區位資產（*location assets*）、加速資本迴圈、再生產勞動力、處理特定地方的社會經濟問題，以及 / 或者維持領域的一致性。因此，早期的工業資本主義國家將大量的公共投資導向大規模的領域性基礎設施，如鐵路、公路、港口和運河。這些策略最終被由國家主導的（*state-led*）行動所補充，在主要的大都會地區，上述行動管制了都市生活及工作條件，並建立起大規模的公共事務設施（如醫院、學校、能源網、公眾交通網絡、廢物管理系統）。第二次工業革命後，西歐大規模的官僚制國家機器開始將全部的國家領土當作一個整體性的地理框架來推動經濟增長。在這種背景下，相對非工業化的農村和邊緣地區成了國家再分配計畫的目標，這些專案著眼於將都市的工業增長更均衡地散佈至全國領土。最近，

緊隨 1970 年代的全球經濟危機，整個西歐的都市和區域經濟已成為一系列社會經濟、產業及基礎設施政策的重要戰略性空間目標，而提升國家的競爭優勢則是這些政策之目的所在。

除了這些明確的空間政策，整合性的國家空間還包括由表面上非空間性的政策 (*aspatial policies*) 所引致的間接性社會空間效應。這種現象內含兩個不同層面 (Jones 1999: 237-8)。一方面，表面上非空間性的政策會以獨特的方式影響特定地點、或處於此地的特定社會群體。比如，美國的軍事開支不只是一種補貼特定行業的產業政策 (航空和造船即是例子)，它還是一種為主要工業區域 (諸如洛杉磯和西雅圖) 帶來顯著就業增長的空間政策形式。與此類似，由美國政府出資的按揭補貼和房主減稅也勢在把利好導向郊區，而不是以住房租賃作為主導的城市。另一方面，由於與地方具體條件的互動，許多全國性政策產生了不均衡的空間效果。舉例來說，全國性的工作福利政策 (*workfare policies*) 會在促進勞動力市場暢旺地區就業率提高的同時，亦給經濟低迷地區帶來相反效果 (Jones 1999: 238)。相似的是，因為特定地方產業條件、制度性遺產以及政治聯盟之影響，由中央下放的、旨在創造新形式區域經濟管治的計畫專案，可能會在不同的地方衍生出極為分化的政策議程 (MacKinnon 2001)。因此，國家管制的均衡發展也是演化著的國家社會空間構造的一個重要面向 (Duncan and Goodwin 1989)。

國家空間狹義和整合性層面——包括領域性、領域分化、空間定位和間接性空間效應——的互動造就了國家空間性的特定歷史形態。這些國家空間構造是先前管制實踐的結果，並進而為鍛造新的管制安排提供暫時穩定的制度—地理場所。**因襲** (*inherited*) 的國家空間地理分割與意圖工具化、再結構或是轉變這種狀況的**適時** (*emergent*) 政治策略之間存在著衝突性互動，如此看來，國家權力的空間性既是這種互動的前提和媒介，亦是其產物。隨之而生的辯證關係是，既定的國家空間結構被多種社會力量的爭鬥所修正，而其意圖正是要根據特定目的重制國家主體性之地理。這些爭鬥把具備特定歷史形式的空間選擇性賦予國家機構及其政策，在這種空間的選擇性當中，各國領域內的某些空間、地方和尺度從中獲益，而餘者則被忽視、邊緣化或排除 (Jones 1999)。

國家空間性的再結構很少牽涉到固有政治地理的全盤解組。因為，正如利皮耶茨 (Lipietz 1992) 指出，人類並不在他們自己選擇的條件下創造新的社會空間結構。毋寧說，所有社會行動者的計畫都有限制，他們重整領域、空間和地方時所憑藉的地理構造是從過往中因襲而來，對於未來的發展，這些構造既是限制，也是開端。因此，國家空間性的再結構是不均衡、非連續和不可預測的：它最好被想像為一種疊加的過程 (*a layering process*)，於其間，新規劃的空間安排加諸於國家空間組織的固有形態之上。任何歷史節點上的國家空間組織都呈現為一種多層疊加的領域馬賽克 (*territorial mosaic*)，於不同歷史時刻被確立的政治地理在此緊密交織。一如先前數回合的資本主義工業化在大多數當代城市建成環境中所留下的清晰印記，國家空間性的構築也同樣帶有顯著的源自先前管制性規劃、制度妥協及政治鬥爭的領域性標記。

這種概念化思考進一步喻示：並非國家空間構造的所有面向都同時、或是以組織上同構的 (*isomorphic*) 模式發生變化；這也闡明了其與都市空間性的相似之處。就像工業城市早期的聚居形態，其基本輪廓在經歷了一連串的经济增長和社會空間再結構之後仍被保留了下來，而即便周圍的疊層已被重制，國家空間管制的某些固化物 (*ossified layers*) 卻依然如故。確實，就像許多其他的社會歷史過程，如技術變遷和制度再結構 (North 1990; Pierson 2000)，國家空間性的演變顯現出強烈的路徑依賴，

它的許多特徵可以通過歷史發展的過程被再生、強化乃至鎖定。國家空間性的系統轉型要等到它的選擇性 (selectivities) 被修正到相當的程度才會發生，這種修正即是要創造本質上新型之國家領域組織和 / 或國家管制活動的地理。這些有關國家空間化過程的概念化思考要素在表 1 中有所歸納。

表 1 國家的空間化進程：關鍵要素

Table 1 The state spatial process: Key elements.

<b>國家空間化進程</b>	
<p>國家權力的空間不僅僅是被「填充」，彷彿它們是事先給定的領域容器。相反，國家空間性之轉化取決於各種地理尺度範圍內所發生的社會政治鬥爭。國家主體性的地理因此必須被視為演化之社會關係的前提、場域及結果。</p>	
<p style="text-align: center;"><b>狹義的國家空間</b></p> <p>意指一種互不相連、領域中心化、自我容納且內部分化的制度性裝置。</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• 領域性 / 劃界：國家空間性的變動構造和疆界、畛域及邊境在現代國家間體系中的角色演化。</li> <li>• 內部領域性分化：國家領土在各種管轄單位之間的再劃分。這通過建立—— (a) 政府間等級體系和 (b) 特定地方和區域的機構形式——得以實現。</li> </ul>	<p style="text-align: center;"><b>整合性的國家空間</b></p> <p>意指通過調動國家機構來管制並影響社會關係區位地理的那些具有領域、地方和尺度特定性的方式。</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• 空間定位：通過動用國家管制、公共投資以及 / 或者資金補貼來修改或轉化一定管轄範圍內及特定尺度上的社會狀況。</li> <li>• 間接性空間效應：來自明顯非空間性國家政策的非預期且不均衡分佈的社會空間後果。它因應—— (a) 表面上一般性 (generic) 國家政策的潛在地理選擇效果和 (b) 全國性政策與地方特定之次國家層面狀況的互動——而發生。</li> </ul>
<b>國家的空間選擇性</b>	
<p>在既定的國家領域範圍內，國家機構和政策的每種歷史形態都趨向於將優勢導向特定的空間、地方和尺度，並同時忽視、邊緣化或排除餘者 (Jones 1999)。當因襲的國家空間組織形態與旨在創造國家政策和政經生活新地理的適時政治策略發生互動時，這種選擇性便浮現出來、並被持續地加以修正 (Brenner 2004)。</p>	
<b>國家空間再結構</b>	
<p>因襲的國家空間性模式很少 (如果有的話) 會在國家空間再結構的過程中被徹底破壞。毋寧說，在系統性的變動時期，新規劃的空間安排是加諸於國家空間組織固有的模式、形態和尺度之上。因此：</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• 任何歷史節點上的國家空間組織都呈現為一種多層疊加的領域馬賽克，在不同歷史時刻與當下的政治地理緊密交織。</li> <li>• 國家空間性的演變顯現出強烈的路徑依賴，其許多特徵可通過歷史的演進過程被再生、強化乃至鎖定。</li> </ul> <p>儘管有這種路徑依賴，國家空間性的系統化轉型將在其選擇性被修正到相當程度時發生，而這種修正即是要創造本質上新型之國家領域組織和國家管制活動的地理。</p>	



在接下來的分析中，筆者的目標就是要探究一個特定的管制性場域——**都市管治**——在國家空間性（重）整過程中的角色。於更廣泛的意義上，本分析也意在表明：對國家空間性的過程性思考如何可被用作批判當代國家主體性轉型的研究工具。

## 都市管治作為國家空間再結構的場域和媒介

此處所使用的都市管治指的是當今資本主義體制中型塑都市發展之社會、政治和經濟力量的廣泛群集（constellation）。資本主義的都市化過程既已涵蓋了單獨的城市、都會區域、跨界（都市）群、全國性的城市體系和超國家的都市等級系統，都市管治也在一系列的地理尺度上發生（Lefebvre 2003 [1970]）。始自二十世紀早期以來組織化資本主義（organized capitalism）的鞏固，國家對都市發展過程的影響顯著增強（Läpple 1978; Lipietz 1977; Lojkin 1978）。正是在這個時期，特別是第二次世界大戰以後，西歐國家開始廣泛地投資於服務資本迴圈和社會再生產的大規模基礎設施建設；從事複雜而具長期性的都市、區域和空間規劃；並直接介入對資本不均衡地理發展的管制（Dunford 1988; Hudson 2001）。一旦國家開始運作成為各國領域內「社會基礎設施生產和再生產的全面管理者」（Harvey 1982: 404），全國經濟發展的政治便與各種影響都市增長和擴張的國家策略更為緊密地扣聯起來。因此，都市管治必須被視為國家試圖影響其領域內資本積累地理和日常社會再生產的關鍵性制度場域。

同樣關鍵的是，當都市化進程鋪開時，都市管治的制度—領域基體本身也被持續地再結構，通常隨之而來的，還有國家管制之地理在都市尺度內及超越該尺度的廣泛轉變。既然國家自身的空間構造影響著它回應特定地方、尺度和領域內管制問題之能力，國家也就經常被迫重構其內部的領域等級體系及管轄框架——此舉並不僅限於主要的都市區域（Duncan and Goodwin 1989）。在經濟危機持續時，現有的都市管治框架或會被認為無助於達到目的，而強勢的社會力量便會藉此推動地方及 / 或區域因襲之國家結構的重組。在這種狀況下，不管是作為一種建設更可行之產業基礎設施的手段、一種為都市更新創設附加經濟條件的策略，抑或是一種危機管理的機制，新的國家組織的地理都將被引入。當一國領域內部互相競爭的地點、城市和區域競相把公共資源和私人資本導向自己的管轄範圍，國家空間的都市地理也會因應隨之而來的分配壓力而重新形構（reconfigured）。亦是在這種背景下，國家的領域性結構——舉例來說，在城市 / 郊區的管轄邊界內，城市的（municipal）財政體系或行政安排的相對（去）中心化——就會成為社會政治鬥爭的直接對象（Cox 1990）。因此，都市管治是一種重要的政治—制度角力場，國家活動的地理（the geographies of state activity）其本身便持續在此被鍛造和重制。

接下來，筆者將探討過去四十年於西歐所展開的都市管治和國家空間性之多尺度轉型。始於 1960 年代初，隨著高度福特主義（high Fordism）時代的到來，都市管治已先後形成了四種構造型態，其中的每種都依次與國家空間管制的特定歷史策略緊密糾結。通過這種階段化方法來把握都市管治的轉型，就會知道那並不是一種簡單和線性的轉化，也就是說，都市管治的轉型並非從一個穩定的管制框架向另一個邁進。毋寧說，它們涉及到一種路徑依賴式的疊加過程，國家空間管制因襲的和適時的規劃在各種空間尺度上都發生著衝突性互動。筆者以為，每種都市管治的構造型態都與歷史上特定的、由國家主導的「尺度整治規劃」（scale-making project）相聯繫（Tsing 2000）。這些規劃一般由以下政治策略構成：其一、將城市嵌入超地方（supralocal）的機構等級和管制框架；其二、把城市定位於超

地方的資本積累迴圈 (circuits) 當中。即便國家機構成功地為資本的都市化建構了一種臨時的結構一致性 (structured coherence) (Harvey 1982), 這也得有賴於其域內都市管治的前述兩個面向——城市嵌入和城市定位——彼此配合方能實現。正如我們將要看到, 1980 年代以來, 在都市管治領域, 本質上新的尺度整治規劃之鞏固已經為整個西歐國家空間性的根本重制打下了基礎。

## 都市管治和空間凱恩斯主義 (Spatial Keynesianism) 的地理：

### 1960 年代初—1970 年代初

西歐戰後福特主義的經濟地理由一種多尺度的空間功能性分化組成 (Lipietz 1994)。空間的分工以大規模都會區域之間的等級關係形式出現在各國領域內——具備主要推動力的奉行福特主義的公司行號聚集於大型都會, 而分廠、供貨和服務提供商, 以及其他的從屬經濟功能則坐落於較小的城市 (鎮) 及其周邊區域。福特主義積累體制的地理腹地一直從義大利北部的工業大三角 (the Industrial Triangle) 延伸到德國的魯爾工業區、法國北部、直至英格蘭的中部地區 (the English Midlands)。其中的每個區域生產複合體都逐一嵌入了特定的全國性生產體系。整個戰後階段, 歐洲最主要的都市區域及周邊的產業衛星城都以一致的人口增長和產業擴張為其特徵 (Dunford and Perrons 1994)。當福特主義積累體制已趨成熟, 持續的資本投入去中心化過程也隨著大公司開始從核心區域向邊緣空間動遷分廠而得以鋪展 (Rodriguez-Pose 1998)。在這種狀況下, 都市管治從一系列尺度整治的全國化 (nationalizing) 規劃中獲得了一個關鍵角色; 適逢其時, 西歐國家正試圖建設中央化的官僚等級體系、建立資本生產及集體消費的全國化標準框架、支援都市和區域的增長, 並緩解遍佈於國家領域內部的不均衡空間發展。就本文主旨而言, 這種都市管治的全國化框架中有三個關鍵部分值得特別強調。

### 都市管理主義 (Urban managerialism) 和「二元國家」(‘dual state’)

為了將福利服務的提供標準化及協調全國性的經濟政策, 國家中央化了管制都市發展的工具手段, 並隨之把地方政府 (local states) 轉化成中央決策體制之傳送帶 (Mayer 1992)。在這個都市管治的管理主義框架中, 國家在都市尺度上的統轄功能即是要通過對住房、交通、社會服務和其他公共產品的公共投資, 來實現勞動力的再生產, 而所有這些 (舉措) 都意在於全國領域內複製 (replicate) 某些社會福利和基礎設施供應的最低標準 (Castells 1977)。通過這種方式, 為「實施一種基於區域平衡和均衡增長承諾的全國性策略」, 地方政府被工具化了 (Goodwin and Painter 1996: 646)。全國性的經濟既已被視為國家行動的首要領地, 地方和區域經濟也只能被當作相對以自我為中心的全國性經濟空間之次級單位 (subunits) 來對待。這些由中央財政承擔的地方福利政策為福特主義增長所仰賴之大眾消費實踐的推廣做出了重要貢獻 (Goodwin and Painter 1996: 641)。正如二元國家論者後來認識到, 戰後國家集體消費功能的普遍地方化實為更廣闊尺度範圍內管制分工的一種制度性特徵, 生產導向的國家政策正是藉此得以在全國的尺度上組織起來 (Saunders 1979)。相應地, 貫穿這個時期, 推進經濟發展 (包括都市經濟發展) 的國家策略主要在全國的尺度上——而不是自上而下地通過區域或地方動議——被

調動起來。於此背景中，一系列全國性的社會和經濟政策——包括需求管理政策、關鍵行業的國有化、公共行業就業的擴張、軍事開支，以及用於住房、交通和公共設施的主要支出——都服務於對主要都市及區域經濟增長的支援 (Martin and Sunley 1997: 280)。

## 補償性空間政策

福特－凱恩斯主義時代，各國的中央政府引入了一系列意在緩解其國內領域性不平等的空間政策。因其高密度的人口，都會區域接受了福特－凱恩斯主義時期大部分大規模的公共基礎設施投資和福利服務。儘管如此，通過多種將增長分散至全國各欠發達區域及農業邊緣地帶的國家支出、貸款專案和補償性區域措施，這種以城市為中心的全國性國家行動亦得到了制衡 (counterbalanced)。從義大利的南部 (Mezzogiorno)，到西班牙的安達盧西亞 (Andalusia) 和法國的西部及南部、西德的農業邊緣地帶和邊界區域、比利時北部的林堡 (Limburg) 煤礦區、荷蘭的東北部邊緣、丹麥的西北部區域和島嶼、斯堪的那維亞半島北部、西愛爾蘭和英格蘭北部的工業衰退地區、南威爾士、蘇格蘭局部和北愛爾蘭大部分地區，每個歐洲國家都有其所謂的「問題地區」或「落後區域」；通常，它們由那些被此前工業發展回合邊緣化，或是被過時的技術－工業基建所禁錮的經濟空間構成 (OECD 1976)。這些空間在全國性的產業版圖上被想像為空白區域，而正如這樣的虛空 (voids) 在第三世界也要被填充，上述區域也應該被同樣的發展策略所填補 (Sabel 1994: 126)。相應地，直至 1970 年代末的整個戰後階段，內容廣泛且明確定位於這些邊緣化空間的區域和空間政策亦為西歐所普遍採用 (見圖 1)。

通常以應對優先事項 (如平衡全國發展及空間平等化) 為名，這些再分配性質的區域政策牽涉到多種形式之資金補助、區位誘因及轉移支付 (transfer payment) 的介入，其目的在於推動主要城市核心以外的工業增長和經濟再生；這些政策還經常將重要的公共基礎設施投資導入上述地方 (Clout 1981)。因為它對大多數西歐國家人民之平均收入前所未見的趨同做出了貢獻 (Dunford and Perrons 1994)，這種區域間的資源轉移對戰後不均衡發展的地理產生了重大影響。這些政策還把「[全國性的] 經濟區域和地點帶入了更強有力的國家控制與依賴」，令它們「服從於中央的宏觀經濟及宏觀再分配要務 (imperatives)」 (Martin and Sunley 1997: 279-80)。這種全國性導向的工業去中心化、都市去集中化和空間平等化規劃是空間凱恩斯主義 (暨整個福特－凱恩斯主義時期盛行之國家領域管制體系) 的一大基石。

## 都會體制改革

在這個都市管治的全國化體制中，因其介於管理主義的地方政府和中央統一組織的、再分配式的空間規劃二者之間，都會政治機構即由此獲得了一個重要的協調性角色。從 1960 年代中期到 1970 年代初，各類強化了的都會機構隨之在西歐主要的城市－區域被建立起來——其中包括，大倫敦議會 (the Greater London Council) (1963)，萊茵河河口區 (the Rijnmond) 或曰大鹿特丹港政府 (Greater Rotterdam Port Authority) (1964)，法國城市中的城鎮聯合體 (Communauté urbaine) 如波爾多、里爾、里昂和斯特拉斯堡 (1966)，英國城市中的都會郡 (metropolitan counties) 如曼徹斯特、伯明罕、利物浦、里茲、謝

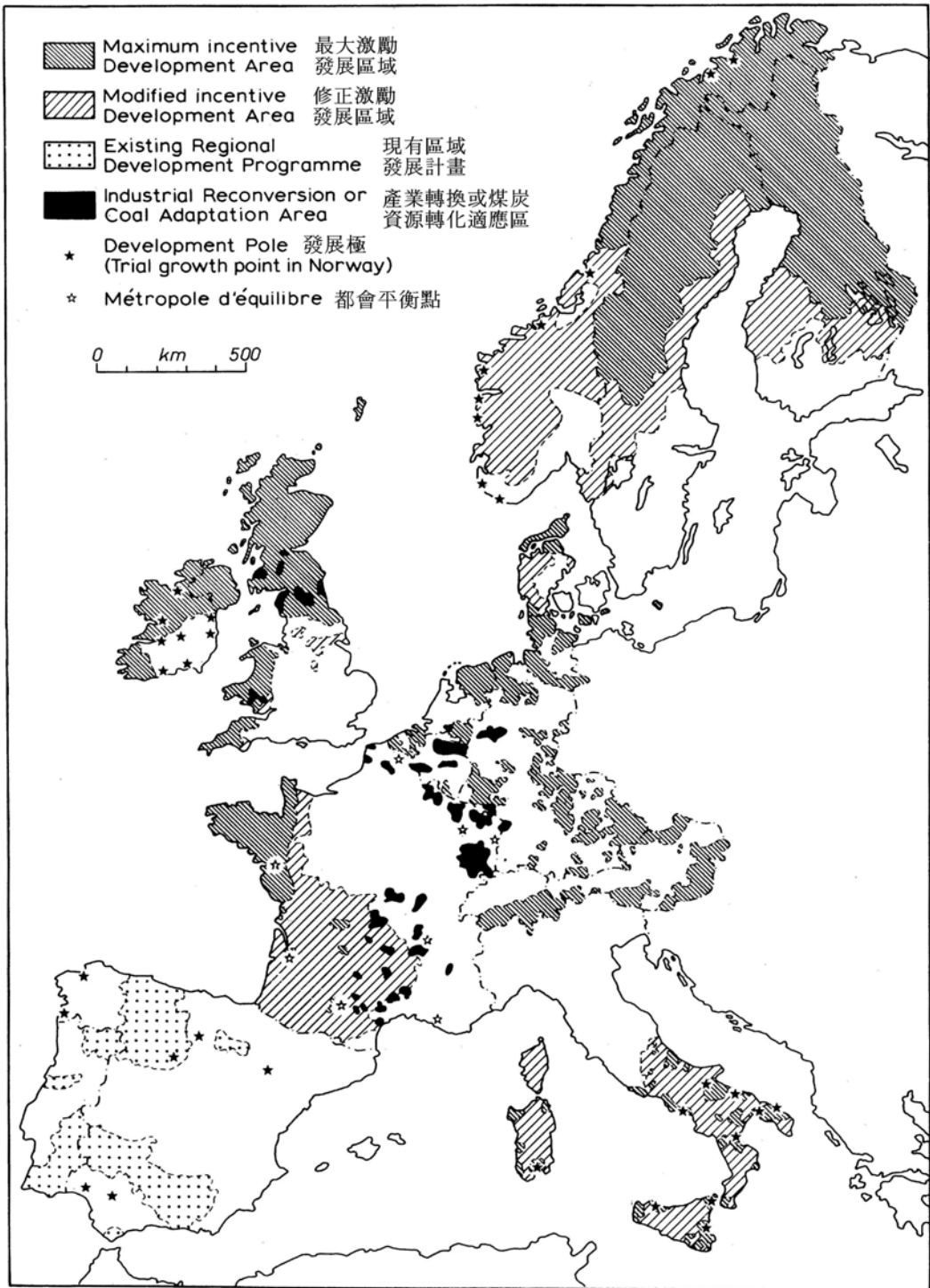


圖1 資料來源：Hugh Clout, *Regional Development in Western Europe*. New York: John Wiley & Sons, 1981, p. 27

菲爾德和紐卡素，巴賽隆納都會機關，大哥本哈根議會，大法蘭克福聯合會 (the Greater Frankfurt Association) (1974)，以及魯爾市政機構 (the Ruhr Municipal Agency) (1975) (Sharpe 1995)。這些都會行政主體被廣泛地看作是在擴張的都市群中，將福利服務提供理性化及減少行政低效的機制。從這個意義上來說，在中央化的政府間關係等級中 (這是盛行於凱恩斯主義福利國家的體系設置)，都會機構是服務其間的關鍵協調性行政梯級。當郊區化和去中心化加劇，在政府結構和功能性地域之間，都會政治機構也會隨之被合理化為一種能夠建立更緊密空間性對應 (a closer spatial correspondence) 的手段 (Lefevre, C. 1998)。及至 1970 年代早期，主要透過實施全面性的土地使用規劃，以及其他影響都會區域內區位 (選址) 模式的機制，都會機關就已獲得了引導產業擴張、基礎設施投資，以及人口安置的重要角色，而且，其範圍也已超出了傳統的城市核心進入到郊區邊緣。從這個意義上來看，都會機構已深刻地影響了高度福特主義時期的都市化地理。

總而言之，都市管治是空間凱恩斯主義全國化體制中的一個基本支柱，而這一體制從 1950 年代末至 1970 年代初盛行於整個西歐。空間凱恩斯主義最好被理解為全國性國家策略的廣泛群集，這些策略旨在通過減輕各國經濟的不均衡發展來促進資本主義的工業增長。由此可見，空間凱恩斯主義體現了一種在雙重意義上由國家主導的尺度整治規劃。其一，它牽涉到一個為都市發展之領域性管制而建立起來的次國家機構體系。其二，在一個結構等級化而且著眼於全國的政治經濟地理中，它牽涉到主要地方及區域經濟於其中的鑲嵌。整個戰後階段，地方政府都包含在全國化的制度基體當中，其特徵包括：對地方社會和經濟政策的中央化控制、都會管治的技術官僚框架、廣泛的區域間資源轉移，以及再分配式的全國性空間規劃。整體而言，通過 (1) 把城市和區域轉化為國民經濟發展的地方化構件 (building blocks)，以及 (2) 將都市化盡可能均衡地散佈於全國領域，這些政策和制度都試圖為資本主義的增長確保其結構的一致性 (見表 2)。

不過，到了 1970 年代初，在一個相對封閉的國民經濟內部，通過推進平衡的都市化而達至超越不均衡空間發展的幻想顯然已是曇花一現，而這種幻想所植根的福特主義積累體制也不能例外。

## 都市管治和福特主義的危機：1970 年代初—1980 年代初

隨著福特主義發展體制在世界範圍內進入到一個系統性的再結構階段，一種新的都市管治和國家空間管制構造也於 1970 年代初開始成形 (Lipietz 1994)。有一些地緣經濟轉型發生在這個年代：作為政治經濟協調的焦點，全國尺度的主導性角色被去中心化；隨之而至的還有國家管制能力的上下 (雙) 向尺度重構——向上達到的是超國家的機構形式如歐盟，向下則到達的是區域和地方層級。不均衡、漸進及存在爭議是這些尺度重構過程的共同特徵，在都市管治領域，這些特徵已被清晰闡明。1970 年代期間，都市管治因襲的管制性安排和尺度等級體系已被明顯地重組。

根據利皮耶茨 (Lipietz 1994: 35) 的說法，資本主義再結構的過程是以鬥爭的形式被連結，它發生在「舊空間的維護者」(他所指的是「保守陣營」) 和「新空間」的支持者——或言「新的發展模式」(他所指的是「現代派陣營」) 之間。對利皮耶茨來說，在各種尺度上，保守 / 保護主義者和以現代化及再結構為導向的政治力量之間存在著衝突性互動，新空間的生產即是要通過這種互動才能發生，它將帶來一種新的領域形態——這一形態兼具舊地理秩序的元素和 (新自由主義和 / 或進步的) 現代化

表 2 空間凱恩斯主義和歐洲福特主義體制下的都市管治地理

Table 2. Spatial Keynesianism and the geographies of urban governance under European Fordism.

**地緣經濟和地緣政治背景：**

- 1960 年代早期至 1970 年代早期：高度福特主義。
- 福特主義積累體制下，各國經濟體系之間的全球經濟活動分化。

**優先的空間目標定位：**

- 全國經濟。

**主要目標：**

- 人口、產業和基礎設施投資從主要都市中心向農業邊緣地帶和「欠發達」地區的去中心化。
- 複製既經標準化又含蓋全國領域的經濟資產、投資和公共產品。
- 建立適用於全國經濟系統標準化之內建基礎設施。
- 減輕國民經濟的不均衡發展：不均衡的空間發展被視為穩定產業增長的限制或障礙。

**主導的政策機制：**

- 對大公司的區位（選址）補貼。
- 地方性社會福利政策及集體消費投資。
- 再分配式的區域政策。
- 全國性的空間規劃體系和公共基礎設施投資。
- 大規模都會機構和區域性規劃機構（agencies）的建立。

**經濟發展的時空性 (Spatio-temporality)**

- 「全國發展主義」（‘National developmentalism’）：整個國民經濟的發展被當作一個整體上自我封閉的領域單位，它沿著一條線性的發展軌跡行進。

支持者所尋求之「被規劃空間」（‘projected spaces’）的某些面向。這種思考闡明了 1970 年代間都市管治再結構和國家尺度重構的關鍵因素。貫穿這個年代，保護主義者和以再結構為導向的政治陣營間之激烈衝突在不同的空間尺度上展開，這對福特－凱恩斯主義時代建立起來的管制地理產生了非常不均衡的影響。

在全國性尺度上，為了維護福特－凱恩斯主義秩序之基礎設施，保護主義陣營動用了各種危機管理策略。從 1973 年第一次石油危機到 1979 年前後，因各國的中央政府試圖重新創造福特主義增長的良性迴圈條件，全國性需求管理的傳統處方盛行西歐。不過，正如傑索普 (Jessop 1989: 269) 對英國個案的評論，因其並不能同時解決通脹升級和大規模失業的雙重問題 (Scharpf 1991)，這些反週期的 (countercyclical) 手段加起來也不過是一種「在最後時刻由國家所支持的福特主義現代化」。同時，由於福特主義的繁榮區域經歷了持續的經濟危機，空間凱恩斯主義的政策框架亦被進一步分化，去工業化的、困頓的城市和製造業中心被列為國家幫扶和資助的關鍵對象。相對於基本上完全聚焦欠發達區域和邊緣地帶的傳統戰後區域空間政策形式，在當時的一些西歐國家，全國性的都市政策卻是為了應對大城市特殊的社會經濟問題——如大規模失業、勞動力的去技能化 (deskilling)、資本外流和基礎設

施老化——才被採用。這種政策的主要實例包括，西德都市發展援助法 (the Western Germany Urban Development Assistance Act)、法國就業和產業重組行動計畫 (the French Plan of Action for Employment and Industrial Reorganization)、荷蘭大城市瓶頸專案 (the Dutch Big Cities Bottleneck Program)，以及不列顛內城地區法案 (the British Inner Urban Areas Act) (Fox Przeworski 1986)。透過這種方式，許多與空間凱恩斯主義相關的再分配政策接力於 1970 年代顯著擴張。不過，即便區域政策的空間目標在當時發生了分化，使都市地區被納入接受國家資助的主要對象，但在全國的尺度上，中央政府對空間平等化規劃的基本承諾仍舊得到了強化。雖然面臨著福特主義發展模式被系統化削弱的地緣經濟狀況，1970 年代卻的確可謂是戰後時期各種全國性社會空間再分配項目得以推廣實施的歷史高峰。

1970 年代的前半段，保護主義政治聯盟在全國性的尺度上佔據優勢，到了後半段，潮流即開始發生變化。此時，在西歐大部分地區，對以現代化及再結構為導向的政治規劃來說——其目標在於拆除許多與福特主義全民福利國家相關的再分配政策接力，全國性的尺度變成了一個日益重要的制度場所。特別是為了動搖此前盛行且根深蒂固的管理—福特主義都市管治框架，一系列的全国性政策動議和政府間機構再調整 (realignments) 被調動起來。在 1970 年代後的衰退期，當中央政府被迫將政府的開支理性化，面向次國家行政層級的全國性撥款也隨之減少。這些財政緊縮的新形式令整個西歐的地方政府對本地稅收和非稅收入 (如各種收費和使用費) 變得更加依賴 (Mouritzen 1992)。因應這些轉變，通過延遲資本支出、藉助流動資產及增加自身負債，許多西歐的地方政府試圖去適應這種新的財政狀況，不過，這些終究被證明只是臨時而過渡性的 (stop-gap) 措施。接著，經濟發展專案也成為尋求地方性附加收入的其中一個來源 (Fox Przeworski 1986)。這一時期，雖然新的全國性都市政策的引入為許多城市截獲了輔助性的公共資源，但大多數地方政府依舊面臨著新形式的重大預算限制，這些限制乃源自於全國性財政緊縮及地方社會經濟問題加劇之雙重影響。因此，1970 年代全國性財政壓縮最重要的體制性後果之一，即是迫使各地方通過對當地經濟發展專案和對內投資 (inward investment) 策略的積極調動來尋找新的收入來源。

在這種狀況下，當所謂的「自舉」(‘bootstraps’) 策略 (自下而上地推動經濟增長，而且並不大規模依賴國家補貼) 廣為散播，鞏固於福特—凱恩斯主義時期的管理主義、福利主義式的地方經濟管治明顯地受到動搖 (Bullmann 1991)。與其早先聚焦於福利的再分配形成對照，地方政府現在開始採用一系列振興地方經濟的策略，這些策略始於土地整合計畫 (land assembly programs) 和土地使用規劃方案 (land-use planning schemes)，並隨後擴展到各種以公司、地區為基礎的行業及就業創造措施 (Eisenschitz and Gough 1993)。雖然這種都市經濟發展的新局勢必會被西歐城市體系的各種派系政治散播開來，但 1970 年代間，它主要在那些以製造業為基礎、因產業再結構招致極具破壞性社會經濟問題的城市和區域佔據著優勢 (Parkinson 1991)。所以，當大多數的西歐國家政府仍在全國的尺度上繼續推進經濟整合和領域平等化，新統合主義的 (neocorporatist) 聯盟闡述的卻是具有區域特定性的行業、技術及就業政策；這些聯盟介於國家機構、工會和其他地方性組織之間，存在於從德國的魯爾地區到英格蘭中部的鏽帶 (rustbelt) 城市及區域，其政策闡述意在推動已被普遍標籤化了的「內生性增長」(‘endogenous growth’) (Stöhr and Taylor 1981)。整個 1970 年代，這些新統合主義聯盟的目標就是要建立產業再結構的協商策略，因為經濟再生直接關聯到 (再結構過程中的) 社會性優先事項 (social priorities)，比如區域內的再分配、就業創造、職業再培訓以及階級妥協 (compromise) (Hahne 1985; Sabel 1994)。

這些行動根植於一個本質上新福特主義的 (neo-Fordist) 政治規劃，它旨在對空間凱恩斯主義的制度性基礎設施進行尺度重構，以令其實現從全國到區域或地方層級的轉變。此時，區域和地方經濟被意識到具有其自身特定的發展軌跡和結構性問題，而不純然是單一國民經濟空間內部的次級單位。與此同時，社會再分配、領域平等化，以及階級和解這些福特－凱恩斯主義的基本優先事項也被保留了下來——雖然這只是囿於更有限的區域和地方性經濟範圍、而不是被延伸至全部國家領域的一種規劃。相比中央政府的全國性領域再分配政策，出現在這一時期的內生性增長新政治 (the new politics of endogenous growth) 則主要被導向具有地方特定性的管制問題、社會經濟困境及政治衝突。儘管地緣經濟環境已經轉化，這些新統合主義的許多地方性經濟行動卻仍將在 1980 年代持續。此處的要點是，這種內生性增長策略首先出現在一個新凱恩斯主義仍舊在全國層面上繼續盛行的時期。在這種狀況下，由於它們對地方經濟的分化式影響，1970 年代次國家層面的新統合主義明顯和當時大多數西歐中央政府依然追求的全國性空間平等化規劃存在著對抗 (counteracted)。

簡言之，1970 年代最好被看作一個轉型期，它以激烈的尺度間 (interscalar) 鬥爭為特徵，鬥爭的一方是關注於維護空間凱恩斯主義全國性制度基礎設施的政治聯盟，而另一方則是致力於採用更為去中心化之領域發展和都市管治框架的新型政治聯合。雖然這些現代派聯合所尋求的新管制空間仍舊相對不成熟，但它們卻都有一種對內生性增長目標的寬泛承諾和對全國性領域發展包圍模式的明確拒斥。在這個意義上，地方及區域性管制實驗的廣為散播與本質上新型的尺度整治規劃產生了連結，這些規劃使空間凱恩斯主義下全國化形式的都市管治產生明顯動搖 (destabilized)。當中央政府繼續推行這種全國化的空間再分配議程，1970 年代間自舉策略的擴散看上去則已引發了空間凱恩斯主義因襲制度框架的重要改變。

不過，鑒於這些地方性管制實驗和尺度整治規劃不夠穩定並存在爭議的特質，若要認定它們為建立都市發展新的結構一致性做出了什麼貢獻，卻仍不無誇大之嫌。在一定程度上，這些自舉實驗最好被視為危機管理的地方化策略，經由這些策略，在都市管理主義時期盛行的全國性政治地理之上，一個新的國家管制性安排的空間疊層就此被添加。新出現的國家空間管制次級疊層與空間凱恩斯主義因襲的全國性地理之間存在著衝突性互動，而正是通過這種互動，一種新型國家空間性尺度重構地景的大致輪廓才會出現在 1970 年代後期。1970 年代的內生性增長規劃已然引發了空間凱恩斯主義全國性平等化及再分配議程的明確分歧 (divergence)，而接下來，它們也將為更為激進的都市管治和國家空間性尺度重構確立重要的政治－制度性開端。<sup>4</sup>

## 都市企業家主義 (Urban Entrepreneurialism)

### 和全球地方化戰略的興起：1980 年代

福特主義發展模式的危機在 1980 年代加劇，隨之而至的是一個產業轉型、領域重新構造和國家空間再結構的新階段。1970 年代引入的危機管理策略既沒能為新的增長週期恢復條件，也沒能成功地解決西歐城市和區域內部深化的經濟停滯、失業增長和工業衰退問題。接下來的 1980 年代間，大多數的歐洲國家政府放棄了傳統的凱恩斯主義宏觀經濟政策，轉而支持貨幣主義 (monetarism)：一種競爭



性的支付平衡取代了全面就業，成為貨幣和財政政策的支配性目標 (Scharpf 1991)。到 1980 年代末，新自由主義的政治議程 (如福利國家的收縮、貿易自由化、私有化以及去除管制) 不僅在柴契爾任內的英國及科爾在任的德國被採納，在許多傳統的社會民主或社會 / 基督教民主國家，如荷蘭、比利時、法國、西班牙、丹麥和瑞典，情況也是如此 (Brenner and Theodore 2002)。

這種地緣政治的重大變化 (sea-change) 導致額外的財政限制被加諸於大多數的城市和都會政府之上，而在此前的十年間，它們的稅收業已被嚴重削減。對大規模戰略性規劃專案的政治支持出現退潮，福利國家的官僚體系被裁減 (downsized)。而這些現象並不單單發生在都會和城市的層級。主要都會機構，如大倫敦議會、英格蘭的都會郡、巴塞隆納都會機關、大哥本哈根議會和鹿特丹的萊茵河口區，都在 1980 年代中被廢止。在其他地方，由於中央下加的預算壓力，以及城市核心和郊區邊緣地帶之間對資本投資和國家補貼的進一步爭奪，都會機構在事實上被弱化之後，卻於形式上被保留了下來 (Barlow 1991)。全民福利國家的收縮過程開始於 1980 年代，城市與區域性的公共財政壓縮和都會管治的解體或弱化都是這一過程重要的在在地表現形式。近十年來，為了給管制活動一個財政基礎，地方和都會政府被迫「自謀出路」(‘fend for themselves’)，而與此同時，城市凱恩斯主義 (municipal Keynesianism) 的全國性先決條件也正在被侵蝕 (Mayer 1994; Rödenstein 1987)。

同一時期，都市和區域發展的新版圖也在整個西歐的城市體系中形成。北大西洋福特主義的危機觸發了西歐許多大型製造業區域的衰退狂潮，這些區域曾主要根植於福特主義的大規模生產行業。與此同時，已確立的都會核心，如倫敦、阿姆斯特丹、巴黎、法蘭克福、米蘭和蘇黎世，正在轉型成為全球及歐洲金融網路的戰略節點 (strategic nodal points)。正如維爾茨 (Veltz 1993) 解釋說，1970 年代以後的階段見證了一種「島嶼經濟」的鞏固，其間，公司總部、主要決策中心和最高附加值的經濟活動被集中到了世界城際網路 (inter-urban network) 最強有力的都會節點。對維爾茨 (Veltz 2000) 而言，都會化 (metropolitanization) 的趨勢是領域性不平等明顯加劇的一項重要指標，這種狀況在 1970 年代後的西歐全面顯現。歐洲內部 (intra-European) 產生各種區域分割。一國內部的各種分隔諸如輸區或贏區；繁榮的都市核心和衰退的製造業區域或蕭條的農業邊緣地帶。甚至還有中心城市內核與周邊腹地之間的區域內部 (intra-regional) 分隔；以及富裕或縉紳化地區與弱勢、貧困鄰里之間的都會內部 (intra-metropolitan) 分隔。

眾所周知，在當時一篇著名的為法國空間規劃機構 DATAR 所準備的報告中 (那時還是在單一歐洲市場被強化之前)，布努內 (Brunet 1989) 將歐洲「島嶼經濟」的核心都市區域形容為一隻「藍色的香蕉」(‘blue banana’)，當地緣經濟及歐洲經濟的一體化繼續前行，(這個區域的) 戰略重要性亦將進一步被提升 (見圖 2)。

尤為值得注意的是，布努內的歐洲都市化繁榮區域地圖展現了一個與空間凱恩斯主義時代所建立之發展區域地理幾乎完全相反的狀況 (見圖 1)。早前的空間及區域政策建基於累積因果 (cumulative causation) 的觀念，增長潛力的空間擴散被視為對核心和邊緣地帶都有益處。相反，布努內的模型卻意味著，獲勝的城市和區域將形成一個強大、緊密互聯且相對自主的都市網路，它將被先進的基礎設施和高附加值的活動所主導，並把其他的區域遺落在後，讓它們自求出路，或是在新的地緣經濟背景中去承受進一步被邊緣化的風險。正如布努內的模型令人印象深刻的描繪，1980 年代的經濟轉型將使得空間凱恩斯主義的地理理由裡向外地發生翻轉 (inside-out)。在這個十年中，增長不再從各國領域內發

達的都市核心被散佈至欠發達的邊緣地帶，與此相反，增長被系統性地集中於空間分工最強有力的歐洲都市群當中。

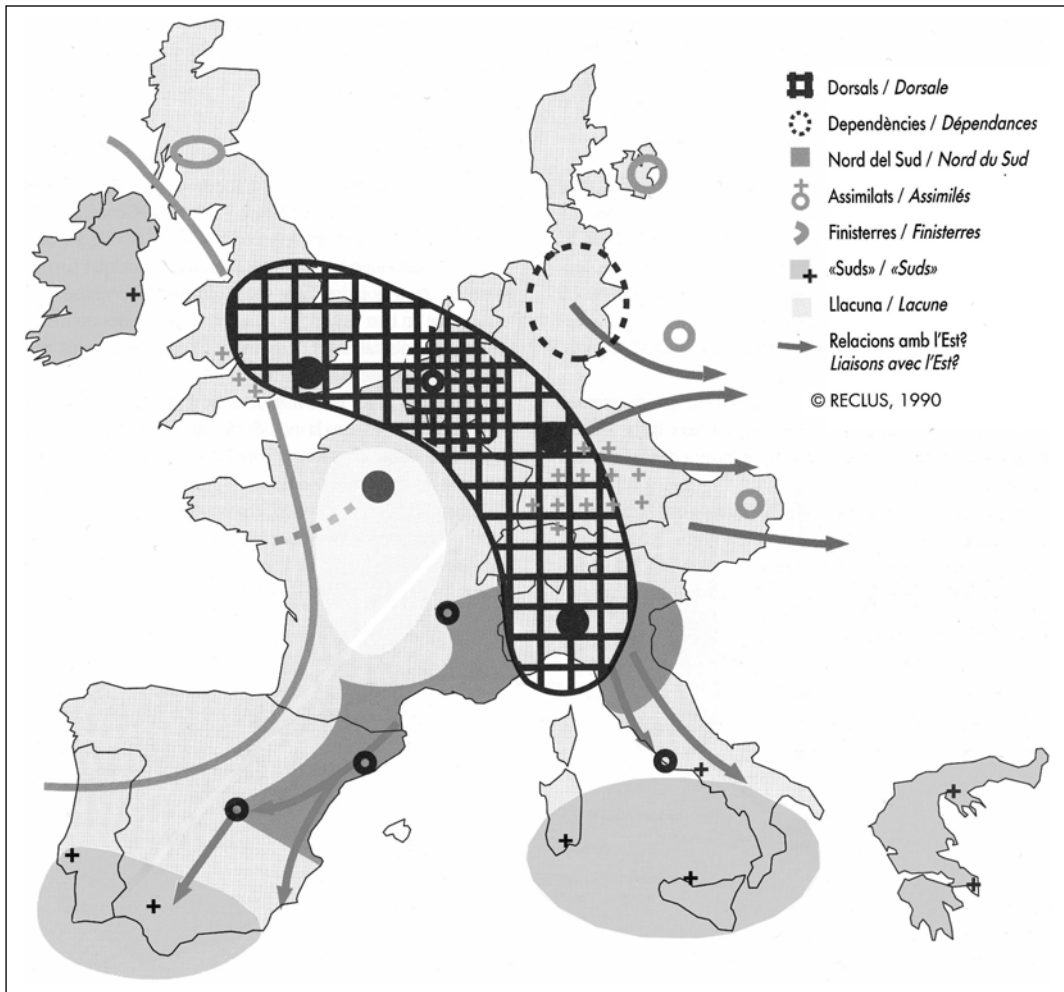


圖 2 資料來源：DATAR, *Les villes 'Européennes'*. Paris: La Documentation Française, 1989

整個 1990 年代，布努內有關歐洲城市體系的論證被無數的政策報告和規劃文件所援引。這些書面工作源自各類國家機構的委託，以期用來評估特定國家領域、區域和城市在「新歐洲」的未來前景。<sup>5</sup> 布努內歐洲「藍香蕉帶」模型的廣泛影響是一種症候，它表徵著 1980 年代間開始在整個西歐展開的一種舉足輕重且由國家主導的都市管治重新定位。當都市經濟再結構連同全球及歐洲一體化的進程加劇，西歐的國家政府亦開始更明確地把目標定位於主要的城市和城市－區域，以將其作為國家經濟競爭力的區位要衝。在「區域的歐洲」(‘Europe of Regions’)——這是一個在 1980 年代中期的國家政策討論中變得日漸重要的振興主義 (boosterist) 標語——城市不再僅只被視為衰退產業和社會經濟問題的容器。相反，它們被日漸看作是確保國家繁榮的動力增長引擎。1980 年代末，當國家及地方政府試圖

為單一歐洲市場的引入做準備時，這種將城市當作國家基本經濟資產的觀點便在主流的政策圈內廣泛地流行開來。

正如麥爾 (Mayer 1994) 注意到，都市管治的一些根本性再調整隨即而至：

- 地方機關因受到限制而更廣泛積極地投身於地方性的經濟發展專案；
- 地方性的福利和集體消費政策被日益邊緣化或是從屬於生產導向的政策；以及
- 新形式的地方管治，如公私合作，變得日漸流行。

到 1980 年代末，財政羸弱的地方和區域政府調動了一系列經濟再生策略以吸引對內投資和進行物業重建 (property redevelopment)，而企業家主義的都市管治新形式也適時在整個歐洲的城市體系中被散播 (Harding 1997)。雖然都市企業家主義在此階段連結了不同的政治形式——包括新自由主義、社會民主和中間派的變體 (centrist variants) (Eisenschitz and Gough 1993)——但它們卻全都為橫跨歐洲各地方相互之間的競爭做出了貢獻；在這些「以鄰為壑」(beggar-thy-neighbor) 的競爭中，地方和區域政府彼此激烈鬥爭著要把有限的投資與就業供應吸引到自己的領域範圍 (Cheshire and Gordon 1996)。

一如在 1970 年代，在某種程度上，1980 年代間都市管治的重新定位是由自下而上的地方政治聯合所發動，這些政治合力爭取透過特定的 (*ad hoc*)、非協調性的政策調節手段來管理經濟再結構過程的破壞性效應。然而，1970 年代的地方經濟行動出現在一個中央政府依舊堅定致力於以全國性的空間平等化為優先事項的政治環境中。對比鮮明的是，1980 年代企業家主義的都市策略是在 (另一種) 狀況下被連結：新自由主義政策的正統做法 (orthodoxies) 正獲得空前影響，導致傳統上全國化的補償性區域政策被有系統地邊緣化 (Ansell 2000)。面臨這個轉型後的政治環境，在全國領域內均衡經濟發展能力的目標被日益視為與新的優先事項不相容，因為後者要在各國最強大的城市及城市區域推銷具備地方特定性的地域資產 (Albrechts and Swyngedouw 1989)。相應地，除了那些削弱傳統上再分配式區域政策接力的策略，國家政府此時發起了許多制度性的再結構行動，這些行動是為在其領域內給都市經濟的增長建立起具有競爭力的新型基礎設施。

- 面向次國家層級的全國性財政轉移雖被削減，地方政府卻被授予了新的徵稅權以及確定地方稅率和使用稅 (user fees) 的更大許可權 (Fox Przeworski 1986)。

- 事關計畫、經濟發展、社會服務和空間規劃的新職責被下放至次國家級的 (區域和地方) 政府。在一些西歐國家，地方性經濟發展專案是這種下放行動的關注點。雖然這些趨勢在傳統的中央集權國家最為明顯，如法國和西班牙，但提升區域和地方自主性的各種政策也在中央集權較弱的歐洲國家被制定 (Parkinson 1991)。對每個個案來說，去中心化政策都被看作是一種手段，其意在「限制都市區域數量可觀的福利需求，以及鼓勵較低層級的政府為可能減輕福利負擔的增長政策擔負起責任」(Harding 1994: 370)。即便是在柴契爾體制下的英國 (一個地方管治的重要面向受中央控制強化的國家)，地方性的經濟管治仍然是政府部門相互之間關係再結構的關鍵議題 (Duncan and Goodwin 1989)。

- 全國性空間規劃體系被重新定義。經濟性優先事項，如提升結構競爭力，取代了傳統的福利主義均分式考慮，如此一來，領域性公正 (equity) 及空間平等化不再是優先專案。同時，在許多歐洲國家，最具全球競爭力的都市和產業區域取代了全國性經濟而成為重大空間規劃行動及基礎設施投資的優先目標。這種再調整的突出例證包括：荷蘭的空間規劃於 1980 年代中期朝蘭斯塔德巨型都會區 (the

Randstad megalopolis) 重新定位、法國中央政府 1980 年代末在大巴黎地區 (the Paris/Île de France region) 推行「巨型都會化」(‘megapolization’)、丹麥區域規劃在 1990 年代初對哥本哈根地區進行重新聚焦、1991 年後義大利採取了新的全國性都市增長政策，以及德國在統一後所採用的以城市為中心的空間規劃方式。

- 全國性、區域及地方政府採用了新的、具有領域和地方特定性的制度和政策設計——從企業區、都市開發公司 (urban development corporations) 和機場開發機構，到培訓及企業議事會、對內投資機構和發展規劃委員會——來重新集中或提升城市中的社會經濟資產。這些機構通常是自主存在於地方政府機構之外、並由不具備可問責性的 (unaccountable) 政治和經濟精英所主導。倫敦港區 (the Docklands) 的再發展計畫以及荷蘭阿姆斯特丹和鹿特丹的主港 (mainports) 政策即是明證，西歐的國家政府將大量的公共補貼導向了戰略性區位的都市經濟發展專案。

- 地方政府的形態和功能被系統性重新定義。戰後西歐的地方政府曾著力於各種形式的福利服務傳遞，而這些機構在轉型之後卻首先被導向推動其領域內的經濟發展。這種轉型主要以三種基本形式出現。第一，面對預算限制的增加，地方政府私有化或外包了 (contracted out) 為數眾多的公共服務、並試圖將其公共行政的體系現代化。第二，地方政府嘗試通過尋求補貼來推動經濟再生，這些補貼來自於 (各國) 中央政府和 / 或歐洲對產業及行業的資助方案。第三，也是最關鍵的，地方政府——在聯邦制國家通常包括區域性的州政府——引入了一系列的新政策來推動地方的經濟增長，其中包括勞動力市場項目、產業政策、基礎設施投資、地方營銷 (place-marketing) 行動，以及物業重建運動 (Eisenschitz and Gough 1993; Jessop 1998)。

總而言之，這些制度性再調整不僅牽涉到都市管治重要的重新構造，它們還關係到國家空間性地理的一種根本轉型。企業家主義形式的都市管治得以鞏固的前提，在於次國家級新疊層以及超國家級制度機構的建立，在戰略性經濟功能的全球與歐洲空間分工中，城市可以因此被當作定制化 (customized)、專業化和競爭力最大化的地點來營銷。與此同時，1980 年代的權力下放和去中心化行動從根本上重構了根深蒂固的政府間等級體系及管制的尺度分工，這給次國家的行政單位下加了強大壓力，迫使它們在一個日益不確定的地緣經濟環境中自求出路。因此，與福特主義體制下標準化的國家空間地理 (其間中央政府力圖在全國領域範圍內提供最低層次的服務) 大相逕庭；1980 年代間，在各種空間尺度上，企業家主義的、以競爭為導向的都市管治暨其制度性基礎設施都導致了國家管制性活動的日漸分裂 (*splintering*)。<sup>6</sup> 支援福特—凱恩斯主義都市管治模式的全國化尺度整治規劃由此被廣泛取代，取而代之的是一種可被稱之為「全球地方化」的尺度整治規劃，它的中心目標就是要將戰略性的地方空間競爭性地定位於全球或超國家的資本積累迴圈之中 (Martin and Sunley 1997; Swyngedouw 1997)。比起戰後為減輕國家內部不均衡發展做出了貢獻的空間凱恩斯主義策略，新浮現的全球地方化戰略通過——(1) 在各國領域內最具競爭力的地方推動產業和人口的系統性重新聚集；(2) 在不同的地方和區域經濟內允許甚至鼓勵多樣化的、具備地方特定性的經濟管治、福利提供和領域管理形式，以及 (3) 不管是為了公共補貼還是私人投資，在主要的次國家級管理單位中強化制度性的競爭關係——激化了國家內部的不均衡發展。派克 (Peck 2002: 356) 對新自由主義工作福利政策如何促進而不是最小化了空間不均衡的論述為當代西歐的全球地方化戰略提供了同樣適切的描述：

當地方實驗及仿效似乎正成為政策制定過程的固有特徵，非均衡的地理發展也在被有意識地確立，而不僅是兌現工作福利專案時的附帶特徵。在工作福利主義體制 (workfarism) 下，空間的差異性、計畫持續改進時的翻攪，快速的地方間政策轉移，以及對成熟可供複製之地方成功故事的不斷搜尋，這些做法都已有效地實現了常態化。與福利體制 (welfare regimes) 下對待公正及平等的渴求相反 (空間不均衡、地方裁量和非常規 [...] 待遇在福利體制下通常已可逕自構成政策性問題)，工作福利推崇的是地理上的分化、次國家的競爭，以及 [...] 因地制宜的干預。

全球地方化戰略的關鍵要素在表 3 中有所歸納。

全球地方化戰略於 1980 年代初開始在西歐的民族國家扮演一種關鍵角色，與此緊密關聯的還有企業家主義形式都市管治的就位，以及整個西歐城市體系中地方間競爭的擴散。不過，既然全球地方化戰略乃因襲福特－凱恩斯主義時代的國家空間性形態而來，其制度性後果就必然是高度不均衡的，它們的變異在相當程度上源自 (1) 在各個國家及地方的背景中，由現代派政治聯盟所採取的特定之再結構策略，以及 (2) 保守 / 保護主義政治聯盟之反彈——他們試圖維護與福特－凱恩斯主義秩序相聯繫之體制化的社會妥協方案。因此，總的來說，1980 年代後半段，在西歐形成的尺度重構後的新國家空間性和都市管治可以被理解為一種衝突性的、路徑依賴式的互動表達——互動的一方是新近出現的全球地方化戰略，其目標是推動都市的再集中及制度性的分裂，互動的另一方是全國化構造的管制地理，它因襲自 (雖然以並不穩定的方式) 1970 年代的轉型階段。依此思路，1980 年代，全球地方化戰略在西歐民族國家的擴散不只抹除了 (erase) 早前的國家管制地理，還在一系列的地理尺度上生成了根據因襲之國家管制實踐而量身定做的空間再連結 (rearticulations)。

透過這種有爭議的轉型而形成的尺度重構後的國家空間性形態可暫時被描述為一種**全球地方化的競爭國家體制 (GCSR)**——**全球地方化 (glocalizing)**，因為它有賴於一致的國家政治策略將各種次國家空間 (地點、城市、區域、工業區) 定位於超國家 (歐洲或全球) 的資本迴圈之中；一個**競爭 (型) 國家 (competition state)**，因為它讓結構性競爭力的目標優先於福利主義諸如公正和均分的考量；一種**體制 (regime)**，因其體現的是一種不穩定的、持續演化的制度拼貼，而不是一種已完全鞏固的國家形式 (亦參見 Jessop 2002)。不管主要是自下而上地打造 (即通過地方及區域性聯合行動去管理經濟再結構)，還是自上而下地、通過中央政府戰略去提升地方和區域的競爭力，都市企業家主義的制度性基礎設施很快就在新近形成的 GCSRs 尺度構造中佔據了至關重要的管制地位。正是在這個意義上，整個 1980 年代，企業家式的都市管治為全國性國家空間的尺度重構提供了重要的制度機理。

## 都會區域主義 (Metropolitan Regionalism)

### 和全球地方化戰略的重組：1990 年代

一些評論者強調，長期來看，企業家主義的都市管治進路具有不穩定的特徵 (Leitner and Sheppard 1998; Peck and Tickell 1994)。因企業家主義的都市策略加劇了社會不平等、社會隔離及不均衡發展，它們削弱了資本主義可持續擴張所必須仰賴的社會－領域性條件。企業家主義的都市管治或可在有限

表 3 全球地方化戰略，都市企業家主義和國家空間的分裂

Table 3 Glocalization Strategies, urban entrepreneurialism and the splintering of state space.

**地緣經濟和地緣政治背景：**

- 1970 年代末至今：伴隨北大西洋福特主義的危機和歐洲「島嶼經濟」的興起而持續之管制實驗過程。
- 新的尺度間張力：全球和歐洲經濟一體化繼續前行，並伴隨著國家經濟對外國直接投資的日趨開放和大型公司對本地方及區域化集聚經濟 (agglomeration economies) 的日漸依賴。
- 在一個被由美國主導之新自由主義統治所定義的地緣經濟環境中，全面尋求新的制度性修補 (institutional fix) 方案。

**優先的空間目標定位：**

- 位於超國家和 / 或全球資本迴圈內的主要都市和區域經濟。

**主要目標：**

- 戰略性都市和區域經濟內人口、產業和基礎設施投資的**重新集結** (Reconcentration)。
- 日益專業化的都市和區域經濟裏全國經濟空間的**分化和分裂**。
- 推進**定制化的**、具備地方特定性的領域管理以及定位於全球和歐洲經濟流 (flows) 的基礎設施投資。
- 在所有尺度上空間之間 (interspatial) 的加劇競爭：不均衡發展如今被視為經濟增長的**基礎**，而不是一種限制或障礙。

**主導的政策機制：**

- 去除管制與福利國家的收縮。
- 政府間安排、社會經濟政策和財政職責的去中心化或放權。
- 通常是在戰略性的城市、區域和工業區內，對先進的基礎設施進行具有空間選擇性的投資
- 建立具有地方特定性的區域和地方性制度安排、管治策略及工業政策。
- 地方性經濟行動：「地方營銷」方案。

**經濟發展的時空性：**

- 「全球地方化發展主義」(‘Glocal developmentalism’)：全國空間破碎為具備地方自身特定地域特徵和發展軌跡的不同都市 / 區域經濟。

的地方和區域經濟內部釋放出短期激劇的經濟增長，但它們卻通常無法將這種經濟態勢維持過中期時段 (the medium-term)。企業家主義式都市管治的這些矛盾在 1990 年代隨著整個西歐內部 GCSR 的鞏固而加重。全球地方化戰略的主要影響便是提升了次國家行政單位的競爭壓力，並因此加劇了各國領域內的不均衡空間發展。這些制度性再調整或許可以首先惠及指定數量的、可在全球競爭的都市區域，但它們卻為大多數的地方和區域經濟招致了一種削弱管制的邏輯，而這終究是一種可嚴重降低全國性經濟表現的趨勢。與此同時，由全球地方化戰略引發的國家管制活動的持續地理分化「對於管制來說既是阻礙也是助益」(Painter and Goodwin 1996: 646)。因為，當能夠協調次國家級發展戰略的超一管

治 (meta-governance) 機制依然缺位，這些持續的尺度重構過程就會削弱國家整體上的組織一致性和操作統一性，進而導致嚴重的管治失誤、領域間衝突及合法化赤字 (legitimation deficits) (Gough and Eisenschitz 1996; Jessop 1998)。

時值 1980 年代，首波全球地方化戰略與企業家主義都市策略之間的矛盾開始在整個西歐變得相當明顯；它們接下來對 GCSRs 的制度及尺度構造帶來了顯著影響。1990 年代間，面對主流經濟干預策略普遍的管制性赤字，爲了管理由無約束之地點間競爭所帶來的破壞性與非正常 (dysfunctional) 後果，許多 GCSRs 都調動了各種形式的制度再結構及尺度重構。因此，當 1970 和 1980 年代都市管治的尺度重構主要通過管理經濟危機和推動工業再生的策略來催化，1990 年代的尺度重構規劃則日益透過能容納管治失誤的行動設計來協調 (上述管制失誤與先前回合的國家尺度重構有關)。通過這種方式，1990 年代間，爲了應對曾被奧夫 (Offe 1984) 稱爲「危機管理的危機」，一系列政治對策被加諸地方性的經濟發展策略之上，這些策略在當時是緊隨 1970 年代的經濟低迷被調動起來的。簡言之，1970 年代以後那種由危機誘發 (crisis-induced) 的都市再結構過程看上去似乎已被取代，從 1990 年代初開始，一種由再結構所引發的 (restructuring-induced)、本質上新型的都市危機已經登場 (Soja 2000)。

聚焦於區域的新尺度整治規劃在過去十年的廣泛散播應被置於如下背景中。1980 年代，面向國家權力的地方梯級，第一波的全球地方化戰略主要聚焦於把此前全國化的行政能力及管制性安排進行下向的尺度重構 (downscaling)。正是在這種狀況下，許多因襲自福特－凱恩斯主義時期的都會機構形式被廢止或降格 (downgraded)。不過，在 1990 年代期間，區域或都會的尺度成了一個戰略性的重要場所，改變國家管制活動地理的重大規劃專案在整個西歐的區域或都會尺度上展開 (Keating 1997)。從都會機構改革的實驗及德國、義大利、法國和荷蘭的去中心化區域經濟政策，到布雷爾在聯合王國建立拼貼式 (patchwork) 地方發展機構 (RDAs) 的規劃，這些發展變化令許多評論者預言道，一種「新的區域主義」正在同時取代空間凱恩斯主義的地理和隨北大西洋福特主義初始危機而出現的都市企業家主義形態 (相關綜述，參見 MacLeod 2000)。針對這些觀點，前述討論瞄準的是關於這些尺度重構行動的一種危機－理論解釋 (a crisis-theoretical interpretation)，這些行動是對 GCSRs 連同其內在矛盾的一種重要演化性修正。雖然時下都會化及區域化戰略的政治－制度性內容依然是激烈爭辯的對象，但它們卻已通過兩種基本形式在大多數的西歐國家裏得到了連結。

- 一方面，聚焦區域的國家尺度重構策略往往試圖把地方性經濟政策的企業家主義進路，向上轉移到都會或區域的尺度，這通常導致全國領域內不均衡空間發展的進一步加劇。如此一來，都市企業家主義 (urban entrepreneurialism) 的矛盾就得通過將地方經濟整合入更大的、區域化構造之領域單位的方式來解決，而這些領域單位則隨即被當作面向全球及歐洲資本投資的整體性競爭區位來推銷。在這種國家尺度重構方式中，爲了凸出都會區域而不是地點，GCSRs 的空間選擇性也有所修正；儘管如此，空間再集中的基本議程、無約束的空間之間的競爭，以及加劇的不均衡發展卻依舊不受限制。

- 另一方面，通過在戰略性的區域制度空間內部推動特定形式的空間平等化，許多時下的都會化及區域化策略都試圖去暫時抵消無約束之地點間競爭的動能 (dynamics)。雖然這些行動通常不能顯著削弱區域間不均衡的空間發展，但對主要都會區域內的第一波全球地方化戰略來說，它們卻仍可被看作是修正其間最具破壞性內容的一些努力。誠然，在分裂的全球地方化國家管制性構造內部，區域國家尺度重構的這個面向或可被視爲是在試圖重新引入一種下向重構之後的空間凱恩斯主義。在劃定

(delimited) 的次國家區域而非整個國家領域內，促進平等化及平衡增長的優先性便藉此在都會或區域的尺度上被推動。

在既定的全國、區域或地方性制度範圍內，對立的全球地方化戰略要以何種混合（方式）才能佔據優勢地位，這須取決於各種社會力量之間的政治鬥爭——它們均著力於根據特定的政治目標去影響國家管制活動的地理。不過，前述兩種危機管理的尺度重構形態均凸顯了 1980 年代間於 GCSRs 內部被強化了的關鍵性尺度再連結 (scalar rearticulations)。在 1990 年代最新的尺度整治規劃中，經濟競爭力和危機管理之雙重優先 (twin priorities) 被尷尬地並置於 (juxtaposed) 一個不穩定的、轉化的都市管治制度和尺度基體之中。雖然現在仍少有證據顯示，這兩種區域化了的全球地方化戰略中的任何一者會發出經濟再生或領域管治的可持續形態，但目前看來可能的是，它們將進一步強化整個西歐國家空間的地理分化及其資本的不均衡發展。表 4 為本文所陳述的都市管治再結構以及國家的尺度重構提供了一種概略式的分期。

## 結論：城市、全球地方化戰略和管制的新地景

在前面的分析中，筆者已提到，都市管治的企業家主義進路在西歐城市的散播是與其全國性國家空間的廣泛再分化、分裂及尺度重構緊密交織在一起的。全球地方化競爭國家體制的概念意在提供一個初始性的理論基礎，通過這些衝突性尺度重構過程所產生之國家空間性糾結的新層次可藉此得到探究。在這個經過了尺度重構的國家空間性構造中，國家政府不單是向下或向上重構了管制的權力，作為把地方和區域經濟戰略性地定位於超國家（歐洲或全球）資本迴圈的一種手段，它們還試圖將主要次國家級管理單位之間的競爭關係制度化。在這個意義上，即便是在範圍甚廣的尺度重構過程中（它們動搖了傳統上聚焦於全國的管制性安排及機構形式），通過將主要的次國家級政治—經濟空間整合，產生了在操作上已被尺度重構但仍然經過全國性協調的積累策略；國家政府亦力圖藉由此過程維持對這些（次國家級）空間的控制。筆者提出，在此背景下，GCSRs 內部釋出的矛盾為其進一步的政治、制度及地理演化提供了一種重要的推動力，而在很大程度上，這將透過國家空間管制新尺度的生產來實現（而危機管理策略即在 / 以此被調動起來）（亦參見 Jones 2001; Jones and Ward 2002）。筆者相信，最近於整個西歐被觀察到的從「新地方主義」到「新區域主義」的轉變 (Deas and Ward 2000) 正應該被置放入這種適時的、日漸尺度敏感的危機管理形式環境中來理解。

過去的二十年間，經歷了尺度重構的國家空間性構造已系統性地削弱了於福特—凱恩斯主義時代在西歐建立起來的全國化形式的社會和空間正義。這種被重構的、以市場為導向的政治管制地景產生了新形式的社會空間不平等及政治衝突，它們嚴重地限制了整個西歐進步力量的可能選擇。在時下的地域經濟氣候裏，於全國性或次國家級政治單位內部推動領域平等化的規劃通常被看作是過往時代的奢侈品，在一個全球化資本、精瘦管理 (lean management) 和財政緊縮的時代，它勢將成爲明日黃花。這些尺度重構的過程看起來雖然關閉了一些政治管制和民主控制的管道，但它們也爲其他空間尺度上社會空間的 (socio-spatial) 再分配和進步而激進民主的政治動員創造了新的可能。如今，歐洲的一體化及其東擴過程已爲正統的新自由主義議程所主導，這將強化乃至加劇空間之間競爭的企業家主義政治 (Agnew 2001)。不過，與歐盟相聯繫的超國家機構場域將可提供一種強有力的政治機制，進步的力量



表 4 國家空間策略和都市管治的地理——西歐個案的一個階段化圖表，1960-2000

Table 4. State spatial strategies and the geographies of urban governance: a schematic periodization of the Western European case, 1960-2000.

歷史形態	國家空間選擇性的形態	都市—區域管制的形式	主要的衝突和矛盾
空間凱恩斯主義：1960年代初—1970年代初	中央政府通過在全國領域內均衡地分佈產業、人口和基礎設施投資來推動經濟發展。 全國尺度國家主體資格的首位性 (primacy)：全國經濟和全國社會被視為預先給定的領域場所。	都市管理主義：地方政府作為福利服務提供及集體消費的代理人而運作。都會機構協調福利服務的提供及管理福特主義都市集群的實體 (physical) 擴張。	都市核心和增長極 (growth poles) 會因為快速成長和實體擴張而過熱 (overheat)。 當邊緣地區加強它們對中央政府補貼的需求，領域間和尺度間的再分配鬥爭隨之激增。
危機中的福特主義 (轉型期)：1970年代初—1980年代初	中央政府內部的保護主義聯盟最初要維護它們對全國性平衡增長和空間凱恩斯主義再分配計畫的承諾。 隨著全國性的都市政策被用於處理衰退工業城市及區域的結構性問題，空間凱恩斯主義的地理亦再次被分化。 全國尺度作為政經協調基點之固有角色被動搖。	逐漸地，全國性的均分政策收縮，迫使區域和地方政府在升級的地域經濟不確定性狀況下自求出路。 內生性增長的「自舉」新政治出現在受危機侵襲的工業區域；其目標是要調動定制化的政策以面對地方特定形式的經濟衰退。	當適度的增長平衡與平均分配之間的鬥爭加劇，全國及地方性的財政危機也隨之而來。 在關注於維持福特主義制度安排的保護主義社會力量和趨向於系統性重組因襲管制安排的「現代化」聯盟之間，政治衝突加劇。
全球地方化戰略之第一回合：1980年代	第一波全球地方化戰略的興起：中央政府在其域內推動經濟能力和先進基礎設施於最具全球競爭性之城市 and 區域的再集中。 在戰略性都市區域的關鍵位置採用具有地方及管轄範圍特定性的領域管理形式。	都市企業家主義：地方政府成為推動地方經濟發展和地方營銷的關鍵角色。 傳統的管理—福利主義地方社會經濟政策形式收縮。 隨著福利國家的再結構，都會機構被廢止或裁剪。	加劇的不均衡發展及零和 (zero-sum) 形式的地點間競爭削弱了全國經濟的穩定性。 由於超地方性 (supra local) 政策協調的缺乏，地方的經濟動議觸發了系統性的管治失誤。 全國及地方性的合法化危機隨著領域不平等的加劇到來。

表 4 (續)

Table 4. (Cont'd)

歷史形態	國家空間選擇性的形態	都市－區域管制的形式	主要的衝突和矛盾
全球地方化戰略之第二回合： 1990 年代至今	全球地方化戰略的尺度重構：中央政府把經濟復甦的最適當尺度定位於大規模的都會區，而不是城市或地方。 國家空間的新尺度疊層被建立起來，以因應與第一回合全球地方化策略相關聯的某些主要管制性透支和管治失誤。	競爭性區域主義：都會機構連同旨在建立區域經濟發展協調化方案的規劃專案復興。 都會機構獲得了危機轉移 (displacement)、尺度間管理，以及超－管治 (meta-governance) 等多層面的 (權力) 角色。 新機構形式及政策戰略被調動起來，以期平衡經濟再生和危機管理 (兩大) 優先事項。	都會機構改革觸發了問題朝著主要都會區的上向尺度重構，(這些問題包括) 不均衡發展、加劇的社會空間不平等及不充分的政策協調與合法化。 第一回合全球地方化戰略的危機趨向 (crisis-tendencies) 和管治失誤在尺度上雖已被重構，但在全國的層面上，它們卻仍舊處於長期未決的狀態。

可藉此再次調動旨在減輕不平等、不均衡發展和無約束市場競爭的社會及空間方案，這種行動此次將在一個超出高度福特主義時代理想範圍的更大的空間尺度上進行。

仍有待觀察的是，時下的全球地方化動力和國家尺度重構是會被繼續帶向新自由主義不均衡空間發展地理之持久化 (perpetuation)，還是會由於它們自身釋放出來的矛盾和衝突被重新導向，從而在歐洲的尺度上形成一種經過協商的处理方式 (negotiated settlement)；前者建基於長期宏觀經濟不穩定所加劇的不平等及社會的隔離，而後者則建立在實質的政治優先性和新的不同尺度間的相互妥協之上。目前看來，GCSRs 還不會成功地為資本主義增長建立一種新的結構性一致，因為它們還須在各國的背景下為領域管治或尺度間的管理 (interscalar management) 確立起一個穩定的框架。正如派克 (Peck 2002: 357) 解釋說：「面對地方性的政策失誤以及對中央政府持續的政治苛責，因還要在一定程度上刻意神秘並模糊化這個體制的一系列脆弱性 (vulnerability)，所以，這些尺度間管制關係的網路要比乍看之下更為脆弱」。由於歐洲國家空間的制度和尺度框架正處於深刻的變遷期，它的將來只能通過持續的政治鬥爭來決定，這些鬥爭同時發生在地方、全國及超國家的尺度上，以期重制管制和社會政治動員的地理。在這種狀況下，國家權力的空間性已成為這些鬥爭的對象和賭注，而不只是它們得以展開的場域。當代的國家理論工作者、政治社會學家及政治地理學家主要的學術和政治任務即是要發展新的理論框架，並以此去掌握由這些鬥爭所引發的如火如荼的國家空間轉型過程。

## 註 解

1. 對此進行研究的重要嘗試包括 Jessop (1998)、Jones (2001)、MacLeod (2000)、MacLeod and Goodwin (1999)，以及 Goodwin and Painter (1996)。

2. 此處使用的「全球地方化」(‘glocalization’) 一詞來自 Swyngedouw (1997, 1992) 關於當前尺度重構過程的力作。不過，該術語並非不存在問題，至少，它明顯含有這樣的意思：是兩個地理上的尺度——全球和地方——主導著當前的尺度重構過程。與 Swyngedouw 一樣，對當前的空間轉型，我並不接受這種有局限的觀點，我堅持認為，這些（轉型過程）從根本上具有複合尺度的 (polyscalar) 特徵。因為，對於目前正在鋪展的尺度重構過程來說，除了全球和地方的 (尺度)，身體的、都市的、區域的、全國的和超國家的尺度也同樣是關鍵的場域和目標。而且，在當今的狀況下，這之中每個尺度的政治、體制及文化表述方式 (expressions) 明顯都在被重新定義；任何把尺度當作穩定、固定實體或平臺來處理的概念性語法 (conceptual grammar) 都因此被削弱。儘管有這些分析上的危險，在本文中，我仍舊選擇使用了「全球地方化策略」的概念 (notion)，其原因是，對於因襲之尺度等級體系的重組和改造來說，這一概念有效地凸顯了 (上述過程) 在當代資本主義體制下的展開方式。「尺度的相對化」(‘relativization of scales’)，這一概念由 Collinge (1999) 所闡發，隨之又為 Jessop (2000) 所調用，它為處理此類議題提供了另一種重要的理論工具。正如我在其他地方曾作過論述 (Brenner 2001, 1998)，為了建立一個精確的、關係性的 (relational)、辯證的，而同時又具備適切性的概念化框架，還有不少的理論及實證工作仍有待完成；若透過這個框架，我們眼前所見到的複雜的尺度轉型 (過程) 將得到解釋。
3. (對國家空間進行狹義和整體意義的) 區分來源於筆者與 Bob Jessop、Martin Jones 和 Gordon MacLeod 仍在進展中的合作研究，其間的一些初步成果已見諸於 Brenner et al. (2003a, b)。本節所闡發的一些論點是上述研究成果的進一步發展。不過，在本文中細述這些觀點，其知識的責任 (intellectual responsibility) 還在於筆者本人。鑒於本文討論的需要，我必須把國家空間的「再現性」面向 (the ‘representational’ aspects) 擱置一邊，這些面向涵蓋的是：國家空間被霸權性與日常之政治經濟行動者所再現、詮釋及想像的不同方式 (進一步的討論及參考內容，參見 Brenner et al. 2003b)。
4. 1980 年代以後的尺度重構過程以一種本質上不同的方式展開，在每個西歐民族國家內部，這些過程也採取了不同的政治—制度路徑。此處，我關注的是這些跨越國家的 (cross-national) 尺度重構過程所具有的潛在共性。這樣的解析將可望提供一種必不可少的分析性基礎，以有利於對都市管制和國家尺度重構的政治進行更為系統、更能體現差異的比較研究。
5. 就此及其他歐洲城市—體系的類似模型所進行的社會—科學批評，參見 Krätke (1993)、Krätke, Heeg, and Stein (1997) 和 Taylor and Hoyler (2000)。
6. 國家空間的「分裂」(splintering) 概念是得到了來自 Graham and Marvin (2001) 的啟發——他們關於「分裂型都市型態」(‘splintering urbanism’) 的開創性分析。在 Graham 和 Marvin 看來，分裂的都市主義 / 生活方式，它的出現要通過拆解中心化、標準化和領域上整合的基礎設施安排 (這在高度現代性 / 福特主義的城市中佔據了主流) 來實現，其結果將引致都市和區域空間許多複雜的再連結。分裂的都市主義 / 生活方式由定制化、專業化及高負載量的基礎設施網路 (grids) 所構成，為了連接城市裏的戰略性空間和全球資本主義的世界性網路，它們在很大程度上繞過了其周邊的領域 (surrounding territories)。此處的討論意在指出，一個非常相似的國家空間轉型 (過程) 眼下也在整個西歐展開。那些補償性的，進行領域整合的空間凱恩斯主義戰略已被取代，空間上分化及

分裂的國家戰略被設計出來，以期將每個國家最具競爭力的城市和區域定位於全球及歐洲的資本迴圈之中。

## 引用文獻

- Agnew, J. 1994. The territorial trap: The geographical assumptions of international relations theory. *Review of International Political Economy* 1 (1): 53-80.
- . 2001. How many Europes? The European Union, eastward enlargement and uneven development. *European Urban and Regional Studies* 8 (1): 29-38.
- Agnew, J., and S. Corbridge. 1995. *Mastering space: Hegemony, territory and international political economy*. New York: Routledge.
- Albrechts, L., and E. Swyngedouw. 1989. The challenges for regional policy under a flexible regime of accumulation. In *Regional policy at the crossroads: European perspectives*, eds. L. Albrechts *et al.*, 67-89. London: Jessica Kingsley.
- Ansell, C. 2000. The networked polity: Regional development in Western Europe. *Governance* 13 (3): 303-33.
- Barlow, M. 1991. *Metropolitan government*. New York: Routledge.
- Boyer, R., and J. R. Hollingsworth. 1997. From national embeddedness to spatial and institutional nestedness. In *Contemporary capitalism: The embeddedness of institutions*, eds. R. Hollingsworth, and R. Boyer, 433-84. New York: Cambridge University Press.
- Brenner, N. 1998. Between fixity and motion: Accumulation, territorial organization and the historical geography of spatial scales. *Environment and Planning D: Society and Space* 16: 459-81.
- . 1999. Beyond state-centrism? Space, territoriality and geographical scale in globalization studies. *Theory and Society* 28 (2): 39-78.
- . 2001. The limits to scale? Methodological reflections on scalar structuration. *Progress in Human Geography* 15 (4): 525-48.
- . 2003. Metropolitan institutional reform and the rescaling of state space in contemporary Western Europe. *European Urban and Regional Studies* 10 (4): 297-325.
- . 2004. *New state spaces: Urban governance and the rescaling of statehood*. London and New York: Oxford University Press.
- Brenner, N., and N. Theodore, eds. 2002. *Spaces of Neoliberalism: Urban restructuring in North America and Western Europe*. Oxford and Boston: Blackwell.
- Brenner, N., B. Jessop, M. Jones, and G. MacLeod. Eds, 2003a. *State/space: A reader*. Oxford and Boston: Blackwell.
- . 2003b. State space in question. In *State/space: A reader*, eds. N. Brenner, B. Jessop, M. Jones, and G. MacLeod, 1-26. Oxford and Boston: Blackwell.

- Brunet, R. 1989. *Les Villes 'Europeennes'*. Paris: DATAR.
- Bullmann, U. 1991. *Kommunale strategien gegen massenarbeitslosigkeit. Ein einstieg in die sozial ökologische erneuerung*. Opladen: Leske & Budrich.
- Castells, M. 1977. *The urban question*. Cambridge, MA: MIT Press.
- Cheshire, P., and I. Gordon. 1996. Territorial competition and the predictability of collective (in)action. *International Journal of Urban and Regional Research* 20 (3): 383-99.
- Clout, H., ed. 1981. *Regional development in Western Europe*. 2nd Edition. New York: JohnWiley & Sons.
- Collinge, C. 1999. Self-organization of society by scale: A spatial reworking of regulation theory. *Environment and Planning D: Society and Space* 17: 557-74.
- Cox, K. 1990. Territorial structures of the state: Some conceptual issues. *Tijdschrift voor Economische en Sociale Geografie* 81 (4): 251-66.
- Deas, I., and K. Ward. 2000. From the "new localism" to the "new regionalism"? The implications of regional development agencies for city-regional relations. *Political Geography* 19: 273-92.
- Duncan, S., and M. Goodwin. 1989. *The local state and uneven development*. London: Polity Press.
- Dunford, M. 1988. *Capital, the state and regional development*. London: Pion.
- Dunford, M., and D. Perrons. 1994. Regional inequality, regimes of accumulation and economic development in contemporary Europe. *Transactions of the Institute of British Geographers* 19: 163-82.
- Eisenschitz, A., and J. Gough. 1993. *The politics of local economic development*. New York: Macmillan.
- Fox Przeworski, J. 1986. Changing intergovernmental relations and urban economic development. *Environment and Planning C: Government and Policy* 4 (4): 423-39.
- Gill, S. 1998. European governance and new constitutionalism: Economic and monetary union and alternatives to disciplinary Neoliberalism in Europe. *New Political Economy* 3 (1): 5-26.
- Goodwin, M., and J. Painter. 1996. Local governance, the crises of fordism and the changing geographies of regulation. *Transactions of the Institute of British Geographers* 21: 635-48.
- Gough, J., and A. Eisenschitz. 1996. The construction of mainstream local economic initiatives: Mobility, socialization and class relations. *Economic Geography* 72 (2): 178-95.
- Graham, S., and S. Marvin. 2001. *Splintering urbanism*. New York and London: Routledge.
- Hahne, U. 1985. *Regionalentwicklung durch aktivierung intraregionaler potentiale*. Schriften des Instituts für Regionalforschung der Universität Kiel. Band 8. Munich: Florenz.
- Hall, T., and P. Hubbard, eds. 1998. *The entrepreneurial city: Geographies of politics, regime and representation*. London: Wiley.
- Harding, A. 1994. Urban regimes and growth machines: Towards a crossnational research agenda. *Urban Affairs Quarterly* 29 (3): 356-82.
- Harding, A. 1997. Urban regimes in a Europe of the cities? *European Urban and Regional Studies* 4 (4): 291-314.
- Harvey, D. 1973. *Social justice and the city*. Cambridge, MA: Blackwell.

- . 1978. The urban process under capitalism: A framework for analysis. *International Journal of Urban and Regional Research* 2: 100-31.
- . 1982. *The limits to capital*. Chicago: University of Chicago Press.
- . 1989. From managerialism to entrepreneurialism: The transformation in urban governance in late capitalism. *Geografiska Annaler B*, 71 (1): 3-18.
- . 1996. *Justice, nature and the geography of difference*. Oxford: Blackwell.
- Hudson, R. 2001. *Producing places*. New York: Guilford.
- Jessop, B. 1989. Conservative regimes and the transition to post-fordism: The cases of Great Britain and West Germany. In *Capitalist development and crisis theory*, eds. M. Gottdiener, and N. Komninos, 261-99. New York: St. Martin's Press.
- . 1990. *State theory*. Cambridge: Polity.
- . 1998. The narrative of enterprise and the enterprise of narrative: Place-marketing and the entrepreneurial city. In *The entrepreneurial city*, eds. T. Hall, and P. Hubbard, 77-102. London: John Wiley & Sons.
- . 2000. The crisis of the national spatio-temporal fix and the ecological dominance of globalizing capitalism. *International Journal of Urban and Regional Research* 24 (2): 323-60.
- . 2002. *The future of the capitalist state*. Cambridge: Polity.
- Jones, M. 1999. *New institutional spaces*. London: Jessica Kingsley.
- . 2001. The rise of the regional state in economic governance: 'Partnerships for prosperity' or new scales of state power? *Environment and Planning A* 33: 1185-1211.
- Jones, M., and K. Ward. 2002. Excavating the logic of British urban policy: Neoliberalism as the "crisis of crisis management". In *Spaces of Neoliberalism: Urban restructuring in North America and Western Europe*, eds. N. Brenner, and N. Theodore, 126-47. Oxford and Boston: Blackwell.
- Keating, M. 1997. The invention of regions: Political restructuring and territorial government in Western Europe. *Environment and Planning C: Government and Policy* 15: 383-98.
- Krätke, S. 1993. Stadtsystem im internationalen kontext und vergleich. In *Kommunalpolitik*, eds. R. Roth, and H. Wollmann, 176-93. Opladen: Leske Verlag.
- Krätke, S., S. Heeg, and R. Stein. 1997. *Regionen im Umbruch. Probleme der Regionaentwicklung an den Grenzen zwischen 'Ost' und 'West'*, Frankfurt: Campus.
- Läpple, D. 1978. Gesellschaftlicher reproduktionsprozeß und stadtstrukturen. In *Stadtkrise und soziale bewegungen. texte zur internationale entwicklung*, eds. M. Mayer, R. Roth, and V. Brandes, 23-54. Frankfurt: Europäische Verlagsanstalt.
- Lefebvre, H. 1974. *La production de l'espace*. Paris: Anthropos.
- . 2002 [1978]. Space and the state. In *State/space: A reader*, eds. N. Brenner, B. Jessop, M. Jones, and G. MacLeod, 84-100. Boston and Oxford: Blackwell.
- . 2003 [1970]. *The urban revolution*. Minneapolis, MN: University of Minnesota Press.

- Lefebvre, C. 1998. Metropolitan government and governance in western countries: A critical overview. *International Journal of Urban and Regional Research* 22 (1): 9-25.
- Leitner, H., and E. Sheppard. 1998. Economic uncertainty, inter-urban competition and the efficacy of entrepreneurialism. In *The entrepreneurial city*, eds. T. Hall, and P. Hubbard, 285-308. Chichester: Wiley.
- Lipietz, A. 1977. *Le capital et son espace*. Paris: Maspero.
- . 1992. A regulationist approach to the future of urban ecology. *Capitalism, Nature, Socialism* 3 (3): 101-10.
- . 1994. The national and the regional: Their autonomy vis-à-vis the capitalist world crisis. In *Transcending the state-global divide*, eds. R. Palan, and B. Gills, 23-44. Boulder: Lynne Rienner Publishers.
- Lojkin, J. 1978. Contribution to a marxist theory of capitalist urbanization. In *Urban sociology: Critical essays*, ed. C. G. Pickvance, 119-46. New York: St. Martin's Press.
- MacKinnon, D. 2001. Regulating regional spaces: State agencies and the production of governance in the Scottish Highlands. *Environment and Planning A* 33: 823-44.
- MacLeod, G. 2000. The learning region in an age of austerity: Capitalizing on knowledge, entrepreneurialism and reflexive capitalism. *Geoforum* 31: 219-36.
- MacLeod, G., and M. Goodwin. 1999. Space, scale and state strategy: Rethinking urban and regional governance. *Progress in Human Geography* 23 (4): 503-27.
- Martin, R., and P. Sunley. 1997. The post-keynesian state and the space economy. In *Geographies of Economies*, eds. R. Lee, and J. Wills, 278-89. London: Arnold.
- Mayer, M. 1992. The shifting local political system in European cities. In *Cities and regions in the new Europe*, eds. M. Dunford, and G. Kafkalas, 255-76. New York: Belhaven Press.
- . 1994. Post-fordist city politics. In *Post-fordism: A reader*, ed. A. Amin, 316-37. Cambridge, MA: Blackwell.
- Mouritzen, P. E. 1992. *Managing cities in Austerity*, London: Sage.
- Newman, D., and A. Paasi. 1998. Fences and neighbors in the postmodern world: Boundary narratives in political geography. *Progress in Human Geography* 22 (2): 186-207.
- North, D. 1990. *Institutions, institutional change and economic performance*. London and New York: Cambridge University Press.
- OECD 1976. *Regional problems and policies in OECD countries*. Paris: OECD.
- Offe, C. 1984. Crisis of crisis management: Elements of a political crisis theory. In *Contradictions of the welfare state*, 35-64. Cambridge, MA: MIT Press.
- Ollman, B. 1993. *Dialectical investigations*. New York: Routledge.
- Painter, J., and M. Goodwin. 1996. Local governance and concrete research: Investigating the uneven development of regulation. *Economy and Society* 24 (3): 334-56.

- Parkinson, M. 1991. The rise of the entrepreneurial European city: Strategic responses to economic changes in the 1980s'. *Ekistics* 350: 299-307.
- Peck, J. 2001. Neoliberalizing states: Thin policies/hard outcomes. *Progress in Human Geography* 25 (3): 445-55.
- . 2002. Political economies of deale: Fast policy, interscalar relations and neoliberal workfare. *Economic Geography* 78 (3), July: 332-60.
- . 2003. Geography and public policy: Mapping the penal state. *Progress in Human Geography* 27 (2): 222-32.
- Peck, J., and A. Tickell. 1994. Searching for a new institutional fix. In *Post-fordism: A reader*, ed. A. Amin, 280-315. Cambridge, MA: Blackwell.
- Perkmann, M., and N.-L. Sum, eds. 2002. *Globalization, regionalization and crossborder regions*. London: Palgrave.
- Pierson, P. 2000. Increasing returns, path dependence and the study of politics. *American Political Science Review* 94 (2): 251-68.
- Rödenstein, M. 1987. Durchstaatlichung der städte? Krisenregulierung durch die kommunale selbstverwaltung. In *Die Materialität des städtischen*, ed. W. Prigge, 107-23. Basel: Birkhäuser Verlag.
- Rodriguez-Pose, A. 1998. *The dynamics of regional growth in Europe*. Oxford: Clarendon Press.
- Sabel, C. 1994. Flexible specialisation and the re-emergence of regional economies. In *Post-fordism: A reader*, ed. A. Amin, 101-56. Cambridge, MA: Blackwell.
- Saunders, P. 1979. *Urban politics: A sociological interpretation*. London, Heinemann.
- Scharpf, F. 1991. *Crisis and choice in European social democracy*. Ithaca: Cornell University Press.
- Sharpe, L. J. 1995. The future of metropolitan government. In *The government of world cities: The future of the metro model*, ed. L. J. Sharpe, 11-31. New York: Wiley & Sons.
- Soja, E. 2000. *Postmetropolis*. Cambridge, MA: Blackwell.
- Stöhr, W., and D. R. Taylor. 1981. *Development from above or below? The dialectics of regional planning in developing countries*. New York: Wiley.
- Swyngedouw, E. 1992. The mammon quest: "Glocalisation," interspatial competition and the monetary order: The construction of new scales. In *Cities and regions in the new Europe*, eds. M. Dunford, and G. Kafkalas, 39-68. London: Belhaven Press.
- . 1997. Neither global nor local: 'Glocalization' and the politics of scale. In *Spaces of globalization*, ed. K. Cox, 137-66. New York: Guilford Press.
- Taylor, P. J. 1994. The state as container: Territoriality in the modern worldsystem. *Progress in Human Geography* 18 (2): 151-62.
- Taylor, P. J., and M. Hoyler. 2000. The spatial order of European cities under conditions of contemporary globalization. *Tijdschrift voor Economische en Sociale Geografie* 91 (2): 176-89.
- Tsing, A. 2000. Inside the economy of appearances. *Public Culture* 12 (1): 115-44.



- Veltz, P. 1993. *Mondialisation, villes et territoires: l'économie d'archipel Paris*. Presses Universitaires de France.
- . 2000. European cities in the world economy. In *Cities in contemporary Europe*, eds. A. Bagnasco, and P. Le Gal'ès, 33-47. New York: Cambridge University Press.
- Walker, R. B. J. 1993. *Inside/outside: International relations as political theory*. New York: Cambridge University Press.