
推进国家治理体系与治理能力的现代化： 城市政治学视角的思考

——对话青年政治学学者张玥*

编者按：近年来，随着全球化和城市化的不断拓展，作为次国家层面比较政治研究的重要领域——城市政治研究逐渐兴起，也逐渐成为比较政治研究的新方向和可靠抓手。2020年初，一场突如其来的新型冠状病毒大流行席卷全球。由于人口密度普遍较高、人员流动性更强，城市受疫情的影响尤为严重。面对疫情，一些城市应对出色，一些城市则应对欠佳，最终导致不同国家的疫情防控成效大相径庭。由此，围绕疫情防控的比较政治和比较城市治理也成为政治学年度热点研究领域之一。

作为长期专注于比较政治学、城市政治学和发展政治经济学实证研究的学者，张玥教授多年来在中国、美国、法国、印度、巴西等国从事田野调查（field research），在这些领域和相关研究方法上积累了较为丰富的经验和心得。她2002年本科毕业于北京大学国际关系学院，后赴美留学并于2008年获普林斯顿大学（Princeton University）政治学博士学位，目前担任美国伊利诺伊大学芝加哥分校（University of Illinois at Chicago）政治学系长聘副教授、研究生项目主任和《城市事务评论》（*Urban Affairs Review*）杂志的共同主编。张玥教授在《中国季刊》（*The China Quarterly*）、《城市》（*Cities*）、《土地利用政策》（*Land Use Policy*）、《城市事务杂志》（*Journal of Urban Affairs*）等国际高水平刊物发表过多篇英文论

* 受访人：张玥（Zhang Yue），美国伊利诺伊大学芝加哥分校（University of Illinois at Chicago）政治学系长聘副教授、研究生项目主任和《城市事务评论》（*Urban Affairs Review*）杂志的共同主编。访谈人：杨端程，华东政法大学政府管理学院讲师。北京大学马克思主义学院博士生康张城对本文初稿的文字整理亦有贡献，对此深表感谢。

文，其专著 *The Fragmented Politics of Urban Preservation: Beijing, Chicago, and Paris* (Minneapolis: University of Minnesota Press, 2013) 曾获美国政治学会 (American Political Science Association) 2014 年“最佳城市政治学图书”提名奖 (Nominated for the American Political Science Association's 2014 Best Book Award in Urban Politics), 2018 年北京大学出版社出版了她本人翻译的中译本专著《城市碎片：北京、芝加哥、巴黎城市保护中的政治》。

2020 年 8 月，杨端程对张玥教授就城市政治和比较政治的研究心得进行了视频采访，将专访整理成文，并经她本人审订，其中部分内容曾以电子版的形式刊发在微信公众号“政文观止 Poliview” (ID: zhengwenguanzhi) 上，当时受到了较多的关注。2020 年 11 月，杨端程再次就一些问题通过视频专访的形式请教了张玥教授，并将其加入原来的专访当中并对全文做了全面的补充和修订，形成此文。在访谈中，张教授首先回顾了她在普林斯顿大学攻读博士期间开始城市政治学研究的经历，并介绍了其博士论文和专著《城市碎片：北京、芝加哥、巴黎城市保护中的政治》的调研与写作历程，分析了书中提出的政治割据理论对不同政策议题的适用性。随后，张教授谈到了正在写作中的新书，这是一项关于中国、印度和巴西城市治理与非正规住宅的比较研究，书中不仅揭示了城市化及其多样性对国家发展的重大影响，还对国家能力理论进行了更新，提出应从有效性和包容性两个维度来考察国家能力。同时，她以自己的研究经历为例，探讨了质性研究与田野调查的价值。最后，张教授结合新冠肺炎疫情，对如何提高中国城市建设和城市治理的能力提出了建议。这些研究经验或对未来中国比较政治学和城市政治研究的发展具有一定的借鉴意义。

一 走进城市政治学

杨端程：从您的求学经历来看，您从北京大学国际关系学院本科毕业后赴普林斯顿大学攻读政治学博士，是什么原因促使您转向了对城市政治的研究呢？

张玥：选择城市政治这个研究方向的根本原因是我对城市的兴趣与热爱。我在《城市碎片：北京、芝加哥、巴黎城市保护中的政治》一书中也提到，我是在北京出生长大的。20 世纪 90 年代中期到 2000 年前后，是北京变化最大的一个时期，也恰好是我上高中和大学的时候，这些翻天覆地的变化给了我很多触动，我

想搞明白为什么我生活的城市会经历这些变化。后来我有机会去考察更多的城市，无论是中国的还是外国的，我愈发感到城市是一种给我很多刺激和灵感的存在。在我看来，城市是人类最伟大的发明之一，是一场“流动的盛宴”。城市也是陌生人的集合体，可以包容各种各样的生活轨迹，这些都构成了我研究灵感的源泉。有人说，很多学术研究都带有自传体性质，一名学者的研究兴趣和理论视角往往有他个人生活史的影子，我觉得挺有道理。

我正式步入城市政治这个研究领域还有一个偶然因素。在普林斯顿大学政治学系读书期间，系里要求每个研究生选择三个方向选课并准备博士资格考试，我选的方向分别是比较政治学、国际关系和政治哲学。在普林斯顿的第二年，我接触到了城市政治学这门课，授课老师是麦克·丹尼尔森（Michael N. Danielson）教授，他是城市政治学领域的知名学者，对城市发展和排他性区划很有研究。在美国的政治学学科谱系上，城市政治是美国政治的一个分支，关注美国的地方民主、财政、种族关系等问题，因此在上课之前，我并不确定这门课是否适合我，但很快我的这种顾虑就打消了。我在上了第一堂课后就感到很有收获，好像推开了一扇门，进入了一个全新的领域。更有意思的是，我是那年唯一选修这门课的学生，所以这门课的教学形式就变成了丹尼尔森教授和我每周3个小时一对一的授课。丹尼尔森教授的要求很严格，每周布置的文献阅读量通常都有200多页，上课还会时不时提问，让学生对不同的文献进行分析与评介。因为我是唯一一个学生，没办法“偷懒”。即使熬夜，也要确保读完教学大纲上列出的每一篇文献，所以这是我在普林斯顿求学期间上的最认真的一门课。

这门课不仅使我对美国的城市政治有了系统的了解，也促使我开始思考美国之外的其他国家的城市政治。我认为，推动这个研究方向的关键是如何在比较政治与城市政治之间搭建桥梁，把以民族—国家（nation-state）为传统研究对象的比较政治学的理论与方法应用到次国家行为体上，特别是城市。由此，我开始探索比较视野下的城市政治。这是一个崭新的领域，我写博士论文时只找到了一两本相关的书。近些年，这个领域在政治学界得到了越来越多的关注，出现了很多精彩的研究。我和一些志趣相投的学者经常在美国政治学会的年会上组织比较城市政治学的短期课程和专题讨论，希望能推动这方面的研究。

二 负笈普林斯顿大学的学术熏陶

杨端程：从您的专著中可以看到，虽然研究对象是城市，但是您在対北京的分析中征引了不少中国研究领域的经典文献。您在简历中提到博士论文委员会主席是白霖（Lynn T. White III）教授，想必您也从他那里得到了很大启发吧？

张玥：是的，能够成为白霖教授的学生是一件非常幸运的事。像很多老一辈的学者一样，白老师不仅学问做得好，而且知识面非常广，和他聊天能得到各种各样的启发。白老师可谓桃李满天下，今天在美国很多的堪称中国政治研究的中流砥柱的学者都是他的学生，比如现在供职于芝加哥大学政治学系的杨大利（Dali Yang）教授、在密歇根大学政治学系任教的高敏（Mary Gallagher）教授以及目前服务于布鲁金斯学会（Brookings Institution）的李成（Cheng Li）高级研究员。白老师对学生非常好，为我提供了最包容的学术发展空间、最有益的批评和最有力的支持。

杨端程：您不像大多数中国留学生那样去研究精英政治、政党或者民主化问题，而是另辟蹊径，从城市的角度去研究政治，还纳入了比较的视角，这是非常独特的。您的博士论文出版后获得了美国政治学会 2014 年“最佳城市政治学图书”提名奖。^① 2018 年北京大学出版社出版了您自己翻译的中文版，^② 读者给出的评分也比较高。^③ 我们读完也和大多数读者有共鸣，认为这部著作的理论建构很出彩，内容引人入胜，可谓有趣而不失深度。

张玥：非常感谢读者朋友们的肯定。其实，我们可以从各个角度去研究政治，无论这些角度是历史的、文化的，还是空间的。我欣赏的研究要有一个有趣和新颖的视角，通过它来探讨大问题。好的研究一定是有趣的，能打动人的。所以，你要想清楚自己到底对什么感兴趣，你的激情在哪里。我们的研究只有先打动自己，才能打动别人。

① Yue Zhang, *The Fragmented Politics of Urban Preservation: Beijing, Chicago, and Paris*, Minneapolis: University of Minnesota Press, 2013.

② 张玥：《城市碎片：北京、芝加哥、巴黎城市保护中的政治》，张玥译，北京大学出版社 2018 年版。

③ 豆瓣读书：《城市碎片：北京、芝加哥、巴黎城市保护中的政治》，<https://book.douban.com/subject/30375677/>, 2022-06-20.

这点我也受益于我的博士论文委员会中的其他几位老师，比如保罗·迪马吉奥（Paul J. DiMaggio）教授，他是一位社会学家，是组织社会学中新制度主义的开创者之一，他关于文化社会学的研究对我分析城市的文化遗产政策很有启发。他让我看到，好的学问能得到不同领域的人欣赏，因此不要囿于自己的学科，跨学科的视野能够拓展我们的想象力。另外一位老师斯坦利·凯兹（Stanley N. Katz）教授是历史学和公共政策学学者，也是奥巴马政府时期的美国国家人文奖章（The National Humanities Medal）获得者。他是我见过的最敬业、最睿智的人之一，今年他已经 86 岁^①高龄了，依然在教课和做研究。2015 年美国与古巴正式恢复了外交关系，那年他 81 岁，还亲自带着自己的研究生去古巴考察。凯兹教授的言传身教给了我很多启迪，让我明白做学问不只是一定要解决一两个技术问题，而是要有人文关怀，对人类共同体的发展有所贡献。我很幸运遇到这些良师，他们对我学术品位的形成，乃至个人的成长都产生了巨大影响。

三 探索政治割据的逻辑

杨端程：您在博士论文专著中比较了北京、芝加哥和巴黎三地城市保护中的政治，精彩分析的背后是扎实的田野调查，您能否介绍一下您在田野调查中遇到的一些趣事和收获，以及您是如何克服困难的？

张玥：这个问题可以讲很久，因为田野调查是我的研究中非常重要的一部分，也是我最享受的一部分。从 2003—2010 年，我前前后后在北京、巴黎和芝加哥三地总共进行了 24 个月的田野调查，做了 200 多个访谈。

对我来说，田野调查中最大的挑战并不是语言不通或安全问题，而是能不能找到适合的访谈对象。如果找不到，或者访谈了几个人发现进展不下去了，那么所有的计划都是竹篮打水一场空。解决这个问题的方法之一是请熟人介绍，我去每个地方做田野调查之前都会请朋友、同事帮忙介绍本地人。大家介绍的联系人往往以学者居多，大部分也和我不是同一个研究领域的，但可以通过他们认识更多的人，这就是“雪球效应”（snowball effect）。这个过程有时令人感到非常疲惫，因为往往要经过三四个人的介绍才能最终找到那个与自己的研究题目直接相关

^① 这是张玥教授在 2020 年访谈中提及的凯兹教授的年龄，2022 年凯兹教授已经 88 岁了。

的人。

另一个办法是“毛遂自荐”。比如，我在芝加哥做田野调查时发现很多政府会议是对公众开放的，上至市议会的例会，下至各个职能部门的听证会，市民都可以旁听。我参加了很多与论文题目相关的政府会议，会后拿着自己的名片向想要访谈的官员或参会者做自我介绍，问对方是否愿意和我聊一聊。一般来说，大多数人都很愿意，会给我留下联系方式。很多受访者能和我一次聊上两三个小时，我和大部分人约谈了不止一次，很多人还把他们的同事介绍给我。有的受访者是建筑师或者房地产开发商，会专门带我去看他们主持的项目。让我特别感动的是——一位黑人女性市议员（alderman），她连任了5届，是芝加哥政坛威望极高的人物。我研究的案例之一——芝加哥南部最大的黑人社区（Bronzeville）就在她的辖区内。当时是冬天，她开着车带我在她的辖区内参观，给我讲了很多黑人社区的故事和自己的从政经历。她于2010年当选伊利诺伊州库克郡（Cook County, Illinois）主席并连任至今，作为第一位担任这个职务的女性，她非常了不起。

说到这个黑人社区不得不提一个故事。这个地方在20世纪四五十年代种族隔离期间曾经非常繁荣，所有的黑人中产阶级都住在这里，黑人企业家在这里投资，著名的芝加哥蓝调也发源于此。在20世纪60年代末种族隔离制度终结后，黑人获得了自由选择住宅的权利。但颇具讽刺意味的是，由于黑人中上层人士的搬离和投资减少，这个社区开始衰落，从此饱受贫困、犯罪问题的困扰。一次偶然的机会，我参加了这个社区内一个居民自治团体举行的例会。当时他们正在讨论如何对本地的建筑遗产加以保护，申请联邦一级的文化遗产项目和投资，重振社区。我在会上利用自己的专业知识给他们提了一些建议。与会成员非常高兴，当即热情地邀请我作为理事加入他们的组织，帮助他们完成文化遗产项目申请。这对我来说是求之不得的机会，一方面，我通过与这个组织成员的互动进入了这个社区内部；另一方面，我也很高兴可以利用自己掌握的专业知识为他们做一些事。我认为，学者和研究对象的关系不应是简单地从他们那里收集信息，而是应该建立一种相互信任，通过自己的参与回馈他们所在的社区。

相比之下，我在巴黎做田野调查的体验则与芝加哥不同。我第一次去巴黎是在2003年10月，当时刚刚萌发研究城市保护问题的想法，正好学校放秋假，于是就想利用这个机会去巴黎走走，看看对这座城市的感受如何，是否适合做更深入的研究。我那时还不懂法语，只在临行前向我的法国同学学了一句：“*Parlez*

vous anglais?”（“你会说英语吗？”）凭着这句话，我一个人在巴黎生活了一周。在一个语言、文化完全不同的地方，初来乍到，当然会经历一些小波折，但是我度过的大部分时间都很愉快。后来走在大街上，也经常会有法国人向我问路，这让我信心爆棚，看来我已经像个本地人了。

正式将巴黎定为论文的一个案例之后，我就开始学法语，因为导师们对我说，不掌握当地的语言是无法从事严肃的学术研究的。经过两年多的语言学习和准备，我在2006年回到巴黎做田野调查时已经可以较为熟练地用法语阅读文献和进行日常对话了。与芝加哥各种开放的研究资源不同，在巴黎想联系访谈对象必须通过别人的推荐，而且是很正式的推荐，比如写介绍信，这大概与法国等级化的社会结构和重视社交礼仪的传统密切相关。由于文化遗产保护在法国属中央政府管辖，我在田野调查中接触到了很多在法国文化部、财政部和交通部工作的官员，他们都非常友好，而且表现得十分专业。

其中很有趣的一次经历是访谈一位法国国家建筑师（Architecte des Bâtiments de France），他隶属于法国文化部，是专门从事巴黎城市规划和保护的专业人士。我们在电话里约定了访谈日期后，他给我发了一份书单，有五六本书，都是关于巴黎城市保护和规划的法语文献，希望我能在与他见面前看完。我当时有点崩溃，但为了完成访谈，赶紧去买书，花了几天时间把这些书大致浏览了一遍，结果和他访谈的效果非常好。他在自己专业领域的知识和经验非常丰富，我们谈了几个小时，他还邀请我到巴黎市政府规划部门做了一次讲座，分享自己对于北京和芝加哥的研究心得。我们常说访谈有两个策略：“装聪明”（play smart）和“装傻”（play dumb）。这次经历就是典型的“装聪明”，让对方知道你做了功课，不是外行，这会赢得他的尊重。访谈对象会把你看作平等的交流对象，而不会把你当成一个外行在向他请教问题。

除了做访谈，我在这三个城市做田野调查的另一项重要内容就是走路。我几乎走遍了这些城市的老城区和大大小小的街区。那时还没有智能手机，全靠看纸质地图，这种经历反而让我对城市空间的感觉更强烈。我记得一项研究指出，谷歌地图（Google Map）这样的数字化工具其实弱化了人与城市空间的关系。这些应用程序（App）为我们规划好行走路线，使我们的旅程简化为从一个点到另一个点。这样固然提高了效率，可以少走弯路，但也会错过沿途的很多风景。我很喜欢在城市中“迷路”，因为这样总能给人惊喜。对我而言，在田野调查中没有一

段路是白走的，也没有一次谈话是无意义的，它们可以使你从不同的角度感受这座城市。

杨端程：您在著作中提出了政治割据的类型学——功能性割据、地域性割据以及层级性割据，并将它用于对城市保护的分析。我很好奇这个理论是否具有广义性？能否可以用于分析其他关于城市治理的议题？

张玥：政治割据理论的核心是权力的拥有者如何“划地盘”，很多政策制定领域都有类似的游戏规则。一个很直观的例子是基础设施建设。中国在短短几年内建成了世界上里程最长的高铁线路网，中央政府的跨省协调能力在其中发挥了决定性作用。相比之下，美国的铁路里程却非常短，虽然近些年美国国内有在中西部和加州修建高铁的动议，甚至有联邦政府的拨款，但最后都无一例外地破产了，其中一个重要原因就是各州之间的地域性割据，州长的权力非常大，彼此间的利益难以协调一致。奥巴马（Barack Obama）总统在任期内还专门在白宫设立了一个城市事务办公室（Office of Urban Affairs），这是美国第一次在联邦政府内设立这样一个机构，希望以此协调各地资源，推动全国范围内的城市发展，但最终还是不了了之。因为根据“狄龙规则”（Dillon's Rule），城市的权力是州赋予的，在很多问题上必须听令于州政府。

然而在中国，政府职能部门间的权限划分非常重要，它们的边界也经常发生变化，会形成一种功能性割据。比如，2018年国务院进行的机构改革取消了原来的国土资源部，新设了自然资源部，同时把原本属于国土资源部的国土审批职能以及住房和城乡建设部的城乡规划职能全都纳入自然资源部。因此，地方规划部门在工作中可能搞不清自己的上级部门是哪一个，在业务上应该怎样进行对接。

此外，中国的政治系统在非常丰富的同时也十分复杂，因此我在著作中提到的三种割据形式在当代中国都有体现，这在另一面也真实地反映了中国国家治理的多样性和复杂性。自2020年新冠肺炎疫情暴发以来，中国自上而下展现出了非常强大的国家能力（state capacity），及时阻遏了疫情传播，在疫情防控方面取得了非常显著的成效，受到了民众的普遍称赞。但是，与此同时我们也可以看到一些非常有意思的现象，我注意到国内不少民众私下会抱怨各地的防疫措施千差万别，涉及跨区域流动的手续较多，甚至还比较烦琐，给出行和复工复产带来了不便。举例来说，各地的健康码互不承认，一旦民众需要跨区域流动，就需要申请目的地的健康码，

甚至一省内部不同的城市都开发了不同的健康码。这些健康码有些需要在微信/支付宝的小程序上注册申领，有些还要下载专门的应用程序，这给没有智能手机的老年人或者不熟悉微信/支付宝操作的用户出行带来了极大的不便。

尽管现在民众可以通过手机上的微信/支付宝程序申领由国家政务服务平台提供的基于后台大数据实时计算的健康码，用于乘坐公共交通和跨区域流动，但由于各地出台了不尽一致的防疫规定，因此持全国统一的健康码进行跨区域流动并不一定都有效，仍旧需要申领不同目的地的健康码。例如，外地居民往来北京不仅要申领注册“北京健康宝”的防疫码，还要求再提供基于移动通信的大数据行程码。从理论上来说，全国统一的健康码已经包括了各个地方健康码的信息和功能。在大数据和人工智能高速发展的当下，我们完全可以相信并依靠全国统一的健康码往来各地，这样可以简化许多手续，提高疫情防控工作的效率。但是在另一面，国家政务平台的居民健康信息又是由各地负责上传汇总的，各地之间并不能做到完全实时的沟通，所以这就形成了一个“悖论”。因此，前述的这种情况在某种程度上就是一种兼具地域性和层级性的“政治割据”状态。当然，近来一些新闻报道已经披露了有关职能部门要求加快推动建设各地疫情健康码互认的机制，^①我想这也是对当前状态的一种积极回应。

四 城市化与“非正规性”

杨端程：您在《美国政治学会比较政治通讯》（*APSA Comparative Politics Newsletter*）2020年春季刊上透露了您正在从事一本新书的写作。^②在这本书中，您将研究对象转向了广州、孟买和圣保罗等发展中国家大城市的非正规住房。请您介绍一下，您是如何开始这项研究的以及研究的经历如何？

张玥：发展中国家城市化是当前城市研究中最前沿、最亟待探索的议题。在20世纪初，全世界只有不到14%的人口居住在城市里面。而到了2008年，居住在城市中的人口超过了世界总人口的一半，而且这个数字在2050年将达到70%，

① 《多部门联合发文：各地要落实“健康码”全国互认、一码通行》，新华网，http://www.xinhuanet.com/politics/2020-12/10/c_1126846334.htm，2020-12-10。

② Yue Zhang, “The Urban Turn in Comparative Politics: Cities as the Anchor of Cross-Nation, Cross-Regime Comparison”, *APSA Comparative Politics Newsletter*, Vol. XXX, Issue 1 (Spring 2020), pp. 13–20.

并且其中 85% 的世界城市人口增长将发生在发展中国家。中国就是一个极好的例子，自改革开放以来，中国的经济高速增长与大规模城市化同步进行。这些发展中国家和地区的城市化又与 19 世纪欧洲、美国的城市化进程不同，一个突出的特征是在经济活动和空间发展上有很多超越规划和政府管辖的实践，即所谓的“非正规性”。我在新书中以中国、印度、巴西超大型城市中的非正规住宅为切入点，探讨城市治理在这些国家当中是如何实现的。我特别感兴趣的问题是，“非正规性”是如何被制造出来的，为什么能长期存在，国家与“非正规性”的关系如何。

我也希望通过这本书的写作对城市化进行反思。我在书中特别指出的是，城市化不是一个纯粹的线性过程。不同国家城市化的路径不同，就如同其现代化的道路各异，是本国政治、经济和国家发展政策形塑的结果。城市化具有多样性，值得我们关注的不仅是城市化率的数字，更是数字背后的逻辑。我从 2013 年开始这项研究，在过去的七年中多次去这三个国家进行田野调查，目前田野调查已经完成，正在写作中。

在 2013 年第一次去巴西之前，我一个人都不认识。临行前看到一位名为爱德华多·马科斯（Eduardo Marques）的巴西学者的研究，觉得很好，在网上查到他是圣保罗大学（University of Sao Paulo）政治学系的教授，而且在巴西城市研究领域颇有名气。我抱着试试看的心态给他写了封电子邮件，没想到他第二天就回信了，还向我推荐了其他几位巴西学者。我在抵达巴西后陆续和这些学者见了面，他们为我的研究提供了极大的帮助，我们也自然而然成了好朋友，至今还保持着联系。我在巴西还有幸采访到了圣保罗市当时的市长费尔南多·哈达德（Fernando Haddad），他是巴西工党的政治新星，也是 2018 年巴西总统大选的候选人之一。有趣的是，他参政前是圣保罗大学政治学系的教授，因此他把我们的会面称为“同行间的会晤”。我在巴西的旅途中也结识了很多陌生人，他们给予了我无私的帮助，乐意与我分享他们的故事，我很感激这些际遇。巴西是个美丽奔放的国度，那里的人很热情，我对巴西的感觉可以说是“一见钟情”。

我在巴西的田野调查也经历了很多惊心动魄的时刻，比如去贫民窟调研遇到警察和黑帮对峙交火。里约热内卢有近 1/4 的人口住在贫民窟里，很多贫民窟建在山坡上，成了里约的城市名片。正如一部很有名的纪录片《上帝之城》（*City of God*）所描述的那样，巴西的贫民窟通常是毒贩和黑帮把控的地盘。我在研究中发

现，黑帮、地方政府和警察长期以来在贫民窟的治理中形成了一种共生关系。这种平衡在里约筹办奥运会的过程中被打破，州政府派出装备精良的军事警察对黑帮进行围剿，因此我在里约做田野调查时专门走访了警方曾经采取过“维和行动”的贫民窟，采访了当地的警察和贫民窟居民。

另外，2013—2018 年是巴西政治经济剧烈变化的几年，巴西国内的政治思潮从工党长期执政下的政治进步主义转向了保守主义与民粹主义，而经济发展情况也受到了严重挫折，总统迪尔玛·罗塞夫（Dilma Rousseff）遭到弹劾，右翼民粹主义领导人雅伊尔·梅西亚斯·博索纳罗（Jair Messias Bolsonaro）通过选举上台。这些变化恰好发生在我在巴西从事田野调查的几年中，因而我有幸目睹了它们的产生与发展。从 2013—2015 年，我每年都去巴西考察一次，每次都会经历大规模示威游行，有一次还遭遇了警察释放催泪弹驱散参与街头示威游行的群众。最令人难忘的是，2013 年 5 月，里约热内卢有近一百万人走上街头，抗议政治腐败，那晚我跟着里约热内卢联邦大学（The Federal University of Rio de Janeiro）师生的游行队伍，目睹了当时非常震撼的场景，那是我第一次感到巴西社会力量的存在。

在印度的田野调查经历与在巴西完全不同。一方面，印度的基础设施比较落后，交通不便，在那里进行实地调研非常辛苦，是对研究者体能的极大考验；另一方面，印度的社会结构和文化也很特殊，比如种姓制度延续至今，宗教的影响力也非常大。这些都是一个研究者需要了解并在访谈中注意的情况。

我在印度进行田野调查最大的挑战是安全问题。大家平时可能已经从新闻报道中看到印度城市的治安不太好，特别是有很多针对女性的犯罪。2014 年我第一次去印度，在德里的市中心感到很震惊，因为街上 90% 的人都是男性。后来我才了解到这与印度不平等的两性关系有关，印度女性就业率只有 23%，而全世界范围内女性就业率则接近 50%，中国更是超过 80%。德里的地铁有女性专用车厢，但长长的一趟列车，只有最后一两节车厢供女性专用，非常拥挤。我一开始还会选择从中间的车厢上车，但发现这些车厢里几乎所有的乘客都是男性，让人感到很不舒服。于是，后来我只得进入像沙丁鱼罐头一样拥挤的女性专用车厢。这种由于缺乏安全感而实行的“自我隔离”非常可怕，它也使得少数出现在公共空间的女性更易成为被攻击的目标，进而形成一种恶性循环。

此外，在印度进行田野调查的另外一个挑战是卫生问题。在我第一次搭乘从美国前往印度的飞机上，一位印度裔阿姨给我讲了很多“外国人在印度需要遵守

的卫生须知”，其中一条是刷牙不能用当地的自来水，而要用瓶装水。我一直严格遵守这些建议，在饮食方面也非常小心，所以从未闹过肠胃方面的毛病。但是，在2015年的冬天，我在印度调研时还是大病了一场，一下瘦了10斤，主要原因是空气污染和劳累。德里的空气污染非常严重，严重到随时随地都能够闻到弥漫在空气中的呛人味道。后来我了解到，德里是世界上污染最严重的城市，一个主要原因是周围的农村有焚烧秸秆的习惯，另外还有很多不符合环保标准的小工厂和满街跑的三轮摩的，冬天很多人都在咳嗽。我当时发着高烧，是印度房东家的工人——一个尼泊尔小哥，开着三轮“小蹦蹦”把我送到了据说是德里最好的一家医院，我也亲历了一次印度的医疗。

虽然经历了很多“磨难”，但印度还是一个非常值得去实地走访的国家，可以用“神奇”二字来形容。我在印度的田野调查和旅行途中还有很多难忘的瞬间，比如南部的喀拉拉邦（Kerala）是由印度共产党执政的，满街都是埃内斯托·格瓦拉（Ernesto Guevara）^①的画像；还有恒河畔的瓦拉纳希（Varanasi），其有“印度教圣城”之称，那里的朝圣者有着与我们完全不同的时空观，那个城市也好像是另外一个世界。

五 田野调查的价值

杨端程：感谢您分享这些宝贵的研究经验和精彩的故事，相信它们对有志于从事城市研究或田野调查的读者会很有启发。我好奇的是，在量化分析日益成为社会科学研究主流的今天，您认为质性研究特别是田野调查的价值在哪里？

张玥：量化研究和质性研究是两种不同的研究方法，各有短长，选择哪种方法完全取决于研究议题的性质。在量化研究盛行甚至很多人“跟风”做量化的今天，质性研究的价值和魅力就更突出了。就田野调查而言，它最大的价值是使你可以通过与研究对象的面对面互动获取真实丰富的一手信息。这种信息和体验是标准化的问卷、数字与统计模型无法取代的。

大家可能觉得作为一名外国人在陌生的国度从事田野调查很困难。有困难不假，但也有优势。其中，最大的优势是，你能够在本地人习以为常的现象中发现

^① 昵称“切·格瓦拉”。

问题和关键点，这就是比较的价值。反过来，对“他者”的了解可以加深我们对自己国家与社会的认识。另外，我发现，可能因为我是外国人，访谈对象在和我交谈时会更有安全感，因此更愿与我分享他们的经历与真实想法，甚至会向我抱怨他们自己在工作中遇到的问题，这很有意思，这也使得我对很多问题的认识一下子丰满了起来。

我一直觉得自己非常幸运，这十多年在世界各地的田野调查中得到了很多人的帮助，也结识了不少朋友。他们的支持和善意让我感到很温暖，也给了我巨大的动力继续从事自己热爱的研究。这些经历不仅丰富了我的研究，也使我在与不同人的互动中体验到种种截然不同的人生。最重要的是，田野调查对我而言是一个了解自己的过程。当你完全摆脱了熟悉的日常和各种限定，更能想明白自己内心想要的是什么、自己的工作有什么意义，这就是“走得越远，离自己越近”吧。

六 搭建比较政治与城市政治的桥梁

杨端程：您在《美国政治学会比较政治通讯》2020年春季刊上还提到城市政治是比较政治研究的新方向和可靠抓手，这个观点也引起了国内一些学者的共鸣，但是另外一些学者却提出了相反的看法。他们认为比较政治研究应当重新聚焦到全国层面（national level）的政治当中。您觉得这两种研究取向有根本性的冲突吗？如果没有根本性的冲突，那么二者的关系是什么？

张玥：我觉得这两种取向没有根本性的冲突，它们体现了两种不同的分析视角，并且在实证分析和理论建构上也构成了互为补充的关系。对分析视角的选择取决于研究议题。众所周知，比较政治是一个内涵丰富、议题广泛和方法多元的领域，如果我们想考察国家建设（state building），那么最好首先选择从全国层面的政治入手，因为它能迅速为我们提供一个整体性的把握，不至于以偏概全；而如果我们要研究国家治理与发展，那么我们就可以从次国家层面入手进行探索，这可以帮助我们理解治理与发展的复杂多样性。

具体说来，任何一个国家内部都有各种各样的行为体（actor）与制度结构，它们之间的关系和互动十分复杂，即便像中国这样的单一制国家也并非“铁板一块”。李侃如（Kenneth Lieberthal）和迈克尔·奥克森伯格（Michel Oksenberg）对此曾有过非常生动形象的描述，他们将中国的官僚结构和国家治理形态描述为

“碎片化的威权主义”（fragmented authoritarianism），指出其中的复杂性和多样性，^① 这其实就是一个把国家“分解”开来的视角。还有如爱德华·吉布森（Edward L. Gibson）通过对美国和拉美的研究指出，在民主社会内部也有大大小小实行集权制的飞地。^② 还有近来研究拉美国家警察制度的文献表明，这些民主国家内部警察系统的运作和集权国家相比并没有显著的区别。^③ 因此，可以看到，无论是从政府层级的角度还是从政府功能的角度来看，国家内部的制度和运作机制都是非常复杂的。

自 20 世纪 80 年代以来，随着全球化的进一步加深，很多国家内部的权力空间也经历了重构，一方面是权力向诸如城市等次国家行为体下放的过程，另一方面则是权力向社会组织、市场和国际组织的外移。另外，国家治理有一个重要的空间维度，就是地域之间的不均衡始终存在，并且随着城市化的推进而日益突出。因此，如果不深入次国家层面，那么在国家治理和国家发展的研究上很难有进一步的突破。正是由于这些新变量和发展趋势的出现，关注次国家行为体的比较政治研究和传统意义上以国家为中心的比较政治研究并非相互对立的关系，二者互为补充，前者是对后者的拓展。

进一步，我认为从次国家层面入手，可以打破既定思维，帮助我们发现到底什么因素在国家治理与发展中起关键作用。长期以来，很多政治学研究对于政体类型（regime type）有一种执念，认为民主、威权等政体类型是影响发展的关键，也恰恰因为这个原因，中国一直被当作特例（outlier）来看，中国研究也很少与政治学中的其他领域对话。政体类型当然重要，但是当你下沉到城市层面，就会发现政体并非影响治理与发展的唯一维度，甚至不是最重要的维度。以印度为例，它虽然有符合西方标准的民主政体，但在印度城市中主要是贫民窟居民参与投票，大部分中产阶级反而不去投票。这是因为政客与贫民窟居民之间形成了一种恩庇关系（clientelistic relationship），政客为贫民窟居民提供水、电等基本公共产品，贫民窟居民则回报以选票，贫民窟也就成了政客的“票仓”。正是由于这种恩庇关

① Kenneth Lieberthal and Michel Oksenberg, *Policy Making in China: Leaders, Structures and Process*, Princeton, New Jersey: Princeton University Press, 1988.

② Edward L. Gibson, *Boundary Control: Subnational Authoritarianism in Federal Democracies*, New York: Cambridge University Press, 2013.

③ Yanilda María González, *Authoritarian Police in Democracy: Contested Security in Latin America*, New York: Cambridge University Press, 2020.

系的存在，印度的贫民窟超级稳定，我们可以从这个角度重新审视印度的城市化与国家发展。

杨端程：国家能力始终是比较政治研究中最关心的话题之一，您在新书的写作过程中提出应该从有效性和包容性两个维度重新思考国家能力，但是在您的研究对象——中国、巴西和印度三国的发展经验中，它们似乎体现的是这两个维度不可得兼的状态，您觉得这两个维度应该如何协调，对理解当代中国的国家能力又有什么样的启示？

张玥：我希望这本书能够更新我们对国家能力的想象，主要有两方面：第一，目前大部分研究所关注的国家能力都是国家层面的，但是国家能力也具有地方性。因此，我们可以把作为整体的国家能力分解下去，考察地方性国家能力（local state capacity），这对理解城市和区域发展非常重要。第二，迄今为止，学者们谈论国家能力时多围绕强与弱进行，但就像物理学中的“力”是一个矢量，既有大小也有方向一样，国家能力不光是一个强与弱的问题，它还有能力性质和方向的问题。一个国家可以用很强的能力去干一件坏事，那么在这种情况下，如何评价国家能力及其结果呢？所以我们要考虑国家能力的服务对象是谁、服务于什么目的。一些学者开始探讨包容性发展（inclusive development），这就是把对发展问题的关注点从它的经济属性扩展到了社会属性。相应地，我们对国家能力的理解也需要更新。我在书中提出，国家能力具有有效性和包容性两个维度，前者指国家对治理目标与政策的执行力，后者指国家在治理过程中对多元主体的接纳力和对多元利益的保障力。基于这两个维度，我在书中建立了如表 1 所示的国家能力的类型学（typology）。

表 1 国家能力的类型学

有效性	包容性	
	（强，强）	（强，弱）
	（弱，强）	（弱，弱）

我们可以看到当下的很多脆弱国家的国家能力处于有效性和包容性都很弱的这一层级，诸如印度和很多非洲国家。而巴西等实行西式民主政体的拉美国家的

国家能力则表现出包容性强而有效性弱的特征。相应地，中国和一些东亚发展型国家（developmental state）的国家能力应该是属于有效性强，而包容性还有待加强的这一种类型。

我们在现实世界中会发现，有效性和包容性之间确实存在张力。增加协商讨论的机制、扩大民主参与的机会，无论是从决策的过程还是从政策执行的效果来看都会增加难度。公共管理的一些研究表明，由于民众缺乏专业知识、不了解官僚系统的运作方式并且各自怀有不同的利益诉求，所以民主参与一般会增加政策制定与执行的时间成本，从而降低国家能力的有效性。^①然而，这并不能成为我们忽视包容性、否定民主参与的借口，我们需要思考的是如何在二者之间找到一个平衡点。

杨端程：那现实中有没有国家的国家能力在有效性和包容性两个维度都很强呢？

张玥：在回答这个问题之前，首先需要指出的是，我提出的这个类型学是基于理想类型的一种建构。现实中对有效性和包容性两个维度的考量，对所谓有效和无效、包容和不包容的测量也不是根据二分变量进行的。换言之，它不是按照0和1来进行赋值的。换言之，从无效到有效、从不包容到包容是一个连续变量，有效性强与弱、包容性强与弱都是相对而言的。明白了这一点，我们就可以在承认两个变量之间张力的同时，找到那些能在二者之间较好做出平衡的案例，也就是国家能力的有效性和包容性都较强的国家。一个备选案例是2003—2013年工党执政下的巴西，当时巴西作为“金砖五国”中的一员，不仅在经济发展上表现亮眼，而且也推行了不少包容性治理的政策，例如它的许多城市都积极推动参与式规划（participatory planning）和参与式预算（participatory budgeting），让更多的民众参与决策过程，那一时期巴西的国家能力在有效性和包容性两个维度上都表现得比较好。此外，詹姆斯·马洪尼（James Mahoney）教授曾对我说哥斯达黎加是在国家能力的有效性和包容性两方面水平都很高的国家，它被称为“中美洲的瑞

^① Mary G. Kweit & Robert W. Kweit, “The Politics of Policy Analysis: The Role of Citizen Participation in Analytic Decision Making”, *Policy Studies Review*, Vol. 3, No. 2, 1984, pp. 234 – 245; Renée A. Irvin & John Stansbury, “Citizen Participation in Decision Making: Is It Worth the Effort?”, *Public Administration Review*, Vol. 64, No. 1, 2004, pp. 55 – 65.

士”。当然，还有一些社会民主主义国家（social democracy），如德国、丹麦、挪威、瑞典，也被普遍认为在国家能力的有效性和包容性两个维度上都表现得比较好。这些都是值得进一步考察的案例。

七 城市与新冠肺炎疫情

杨端程：我们刚才谈到了国家能力及其对城市发展的影响，现在让我们把目光聚焦到当下。无论哪个国家，城市在这次新型冠状病毒大流行的过程中遭遇了巨大挑战，也在抗疫中发挥了关键作用。您觉得从城市的角度去研究疫情防控，可以从哪些方面入手？

张玥：这个问题问得非常好，我们可以从很多方面去探讨城市与疫情防控。第一，一个重要的方面是市政府与其他各级政府之间的关系，即政府层级间的权力分配、协调与互动。举例来说，美国抗疫不利的一个重要原因是缺乏全国层面的政策应对，地方政府只能各自为政，当医疗物资紧缺时，甚至出现了彼此之间互相竞争的局面。第二，我们在各国的疫情防控过程中看到了政府部门并不是唯一的责任主体，各种类型的非国家行为体也都发挥了重要作用。比如，印度有很多非政府组织（NGO）为低收入人士发放食物和救助，协助疾控部门进行病毒接触者追踪。在巴西，由于政府职能的缺位，里约热内卢的黑帮在贫民窟里强制实行“居家令”和宵禁，甚至用喇叭在贫民窟内播报：“Anyone found messing or walking around outside will be punished”^①（任何擅自外出的人都将受到惩罚）。可见，治理的主体和方式日益多元，这也是一个重要的研究方向。第三，城市政治不仅仅具有地方性，而且也越来越具有全球性。早在新型冠状病毒席卷全球之前，城市就已经超越国家在全球气候治理和难民问题等国际事务中扮演了重要角色，城市外交也蓬勃发展。这点在新冠肺炎疫情中更为突出，比如市长联盟推动了跨国的政策学习与政策扩散，帮助各国城市共同应对这一危机。有的学者提出了“城市主权”（city sovereignty）的概念，说明民族—国家不再是国际事务唯一的中心。

同时，这次疫情也促使我们思考城市的未来是什么。有人问新冠肺炎疫情是

^① Caio Barretto Briso & Tom Phillips, “Brazil Gangs Impose Strict Curfews to Slow Coronavirus Spread”, <https://www.theguardian.com/world/2020/mar/25/brazil-rio-gangs-coronavirus>, 25 th March, 2020.

否标志着城市的终结，因为也许人们会觉得人口密度高的大城市不再是理想的居住地了。我认为不会。看看今天的中国，在疫情基本得到控制后，大家又纷纷返回城市复工复产复学。很明显，城市依然是最有活力的。人口密度高不是原罪，关键是通过什么样的空间规划与制度设计使城市中的出行更为便捷，住房更具可供性，绿地和公共空间更多，教育、医疗和养老体系更完善，弱势群体的利益更有保障。因此，与其问城市会不会终结，不如问什么样的城市能在这次危机中展现韧性、蓬勃发展。这个问题的答案决定了我们未来应该建设什么样的城市。

八 城市建设与城市治理

杨端程：说到这次疫情促使我们思考未来应该建设什么样的城市，潘维教授曾经发表了一篇题为《论先进的治理体系和治理能力》的文章，^①他在文中指出要严格区分城市建设和城市治理，城市治理的性质在于惩恶与秩序而不是提供公共物品，这与您前述的观点似乎有所不同。那么，您如何看待城市建设与城市治理？

张玥：潘维老师是我最敬重、对我影响最大的老师之一。我人生的第一门比较政治学课就是在北大读本科时潘老师教的。潘老师不仅给了我比较政治学的启蒙，他的治学精神和家国情怀对我的成长也有深远影响。

潘老师的这篇文章非常有启发性。以往对城市治理的讨论大多集中在公共管理或城市规划领域，而潘老师从政治学的视角出发，围绕城市治理提出了一个系统的理论框架，指出城市治理的水平是一个文明体系的核心。我们的观点并无矛盾之处，因为城市建设与城市治理是密切相关、相辅相成的两个方面。例如，潘老师指出城市是密集的基础设施的集合体，这既是城市建设能力的体现，也是实现有效城市治理的依托。而公共安全与秩序不仅是城市治理的目标，也是重要的公共物品。可以补充的一点是，城市基础设施不仅包括道路交通、通信、供水、电网等工程性基础设施，也包括医疗卫生、教育文化、社会福利等社会性基础设施。二者并重，才能把城市建设好，提高城市的生活质量。

这些认知促使我们去思考一个更深层的问题，那就是“什么是城市”。我认为

① 潘维：《论先进的治理体系和治理能力》，《中国政治学》2020年第1辑。

城市的根本在于人。英文中城市（city）一词的词根是拉丁文 *civitas*，和公民（*citizen*）的词根一样。也就是说，有了人的聚集，就会有对公共物品的需求、会有公共空间和公民生活，城市自然而然就出现了。类似地，卢梭曾在《社会契约论》（*The Social Contract*）中指出，在现代社会，“城市”这个词的真正含义早已被遗忘，大多数人将一个居住地（*town*）等同于一座城市（*city*）；他们不知道，“住房能够形成居住地，而只有公民才能构成城市”（*Houses make a town, but citizens make a city*）^①。如果说这些是西方语境中的城市，那么我们中文语境里的城市是什么呢？东汉的大学者许慎在《说文解字》里给出的解释是“城，以盛民也”^②。城市存在的意义是让生活得更美好。这与西方语境中的城市是一致的，也是城市治理最根本的追求。值得一提的是，潘维老师在其所著的《信仰人民》一书中，阐述了中国共产党如何从中国悠久的“民本主义”政治传统中汲取精华，提高国家治理的能力，与上述“以人为本”的城市治理理念不谋而合。^③

潘老师在文中指出，在东北亚以外的多数欠发达国家，大城市中遍布“贫民窟”或“城中村”，里面缺乏基础设施，是乡村破产导致的城市乡村化的事实确实如此。需要说明的是，乡村破产背后有复杂的政策原因。比如很多拉美国家在20世纪三四十年代实行了重工轻农的政策，大量削减对农业的投资；从20世纪80年代起，这些国家为了获取贷款而加入了国际货币基金组织（IMF）和世界银行（World Bank）的结构调整计划（*structural adjustment programs*），该计划是“华盛顿共识”（*The Washington Consensus*）的一部分，目的是推动经济自由化和放松管制。这些政策的结果是农业衰败，大量农民涌入城市寻找就业机会，超过了城市工业的吸收能力，最终导致“非正规就业”和“非正规住宅”的蔓延。这也表明了美国精英所推行的新自由主义政策对其他国家产生的破坏性影响。

前面提到，“非正规性”是发展中国家城市化过程中的一个突出现象，中国城市中也存在相当多数量的城中村，但其出现的原因与拉美国家的贫民窟不同，主要是地方政府选择性征地的结果。其实，无论是贫民窟还是城中村，都是全球化都市的另一面，是整个城市产业链的一部分。以中国为例，学界已达成共识的一

① Jean-Jacques Rousseau, *Discourse on Political Economy and The Social Contract*, translated by Christopher Betts, New York: Oxford University Press, 1994, p. 56.

② 许慎：《说文解字》，中华书局2013年版，第289页。

③ 潘维：《信仰人民：中国共产党与中国政治传统》，中国人民大学出版社2017年版。

点是，整个珠三角地区的发展在很大程度上得益于那里的“城中村”。这些“城中村”就像城市中的“湿地”，在政府的保障房缺位的情况下，为没有本地户籍的低收入劳动者提供了生存空间，是城市包容性和竞争力的体现，也是中国改革开放历程的见证。当你走在广州或深圳的“城中村”里，看着那些匆匆而过的年轻人，能感受到脚下这片土地承载了他们的光荣与梦想，这种力量是最打动人心的。

就城市治理而言，中外学者均指出城市治理与城市管理相比最大的区别在于治理主体的多元化，即包括政府、社会、市场在内的多种力量的参与和互动。相应地，潘老师在文中也提出要推动并完善党领导下的社区自治，对于这点我十分认同。同时，也许我们可以适当扩大社区自治主体的范围。目前，在城市社区中，理论上只有拥有本市的户籍人口，即有本地户口的居民才能参与治理，外来务工人员则完全没有这样的机会和资格，虽然他们在一些社区常住人口中的比例可能非常高。但是从另外一方面来看，这些人员虽然没有本地户籍，但是他们从事的工作对城市的经济发展做出了重要贡献，其中的很多人也都是纳税群体。因此，应该给他们提供机会，参与社区自治，这也是提高城市治理包容性的重要渠道。

总之，当代中国的城市化和城市建设已经发展到一个新的高度，基础设施建设也在世界独占鳌头。在这一背景下，如何提高城市发展的可持续性和加强城市治理的包容性，是在推动国家治理体系与治理能力现代化的下一阶段需要思考的重要问题。未来我也会对这一领域投入更多的研究。

杨端程：在与您的交谈中，我们收获颇丰，我们很高兴有机会跟您探讨这些话题并且将您的这些心得分享给广大读者朋友。再次感谢您在百忙之中接受我们的专访，期待您的新著作！再见！

张玥：谢谢，再见！