

力争上游：空间阶层化怎样扭曲城市环境正义

刘 晔¹ 易艳霞²

【内容摘要】 城市环境正义受到居住空间阶层化的影响，现有文献忽视了空间环境不平等问题生成的动态性与复杂性，通过构建“力争上游”的整合性分析框架可以解答这一问题。力争上游的分析框架强调，行动者的目标偏好、决策理性、信息认知、资源基础、行动意向等微观因素与社会文化、制度结构、历史传统等宏观要素的相互作用对空间环境塑造产生重要影响。这一框架将形塑城市环境的多元主体放到动态变化的社会系统中加以考查，关注行动者—结构—情境的互动作用，揭示空间阶层化是如何通过多重复杂机制扭曲城市环境正义的。由于城市政府在环境资源分配中的作用日益突出，城市居民获取附着优质环境资源的住房空间的努力日益彰显，房地产开发商、排污企业等与城市政府的合作日益密切，各方“力争上游”使城市社会中存在着环境资源难以平等共享的困境。城市环境正义问题被生成这种居住空间阶层化机制的不同主体力量所共同形塑。

【关键词】 城市环境正义 空间阶层化 差序空间 力争上游

【作者】 1 刘晔，复旦大学国际关系与公共事务学院副教授；
2 易艳霞，复旦大学国际关系与公共事务学院博士研究生。（上海 200433）

环境正义是社会正义在环境领域的延伸，其内涵是所有社会主体都应该享有公平的环境权利，根据实际享受的环境权益履行相应的环境义务，保障环境利益的社会公正。城市环境正义是城市内部不同社会阶层和群体面临的居住空间环境的正义，是对环境资源在空间上的合理分配，并努力减少由制度安排带来的环境不公平，包括分配正义、承认正义和制度正义三个维度，^①具体表现为：一是环境利益与环境风险在不同群体之间公平分配的正义；二是底层居民和贫困群体的环境权益得到公共政策、法律法规的确认和保护承认正义；三是弱势群体对环境资源相关的公共政策议程实现有意义的参与和施加实质性影响的制度正义。



微信公众号

随着城市化的推进,城市居民的健康意识增强,邻避冲突在中国各地时有发生,环境正义问题日益凸显为城市内部不同居住区和不同群体之间环境利益与负担的分配不均。^②城市环境正义问题不仅在我国已经出现并日益突出,而且给城市社会治理带来较大风险。这一问题是如何产生的?其形成的关键机制是什么?挖掘城市环境正义问题背后复杂的生成机制,是实现环境正义的关键环节,也是提升我国城市社会治理能力的现实要求。

力争上游:理解城市环境正义问题的新机制

长期以来,国内学界对环境正义问题的关注主要着眼于城乡之间,这与欧美国家自20世纪中期兴起的城市内部环境正义问题的探讨存在明显差异。后者主要聚焦在垃圾填埋场、工业污染源和空气污染等环境风险是否主要由弱势群体聚居区来负担。^③大量研究表明,黑人族群、低收入阶层等弱势群体通常居住在环境污染比较严重的地方,更大程度地承受着经济发展所带来的环境负面影响。^④这些探讨主要形成了四种解释,分别是理性选择论、社会歧视论、制度排斥论与利益合谋论。这四种理论分别从市场能力、制度结构、资源动员和主体合作等不同角度,剖析了工业企业、城市居民、城市政府、利益集团等重要主体在动态、复杂的社会互动过程中,以不同方式塑造城市环境正义问题的行为逻辑。

理性选择论强调市场选择在工业选址和居民住房选择中的作用,认为由于行为主体追求利益最大化,市场机制完成了城市环境风险自动分配。工业选址和居民基于自身收入对住宅进行的选择是市场作用的结果。^⑤地价低、损失赔偿低的社区,往往吸引污染企业选址,更容易受到环境不公正的侵害。但是现实中由于经济条件和居住隔离制度的存在,穷人和有色人种并不具备自由选择住房的权利,大量实证研究表明,美国大多数有害工厂和废物堆积地分布在穷人和少数族裔聚居区。因此,这种解释被质疑,学者们转向种族歧视论。

种族歧视论认为,种族和社会经济地位才是影响环境风险分配的主要因素。这一理论以种族偏见为前提,指出低收入群体和少数族裔聚居区被有意作为污染地点,^⑥认为现代西方社会的种族歧视以各种制度化的形式,包括住房、教育、就业、健康医疗和社会交往等,对弱势群体的社会流动和空间流动造成限制,制约有色人种抵制污染设施选址的社会资本的发育和动员,造成各族裔不成比例地承担环境风险,少数族裔群体更多地成为环境风险的承担者。

制度排斥论假定,环境正义的实现是以环境规划与平等决策参与为前提的,^⑦不同社会群体在抵制有害工业选址和迫使污染企业清除污染的能力方面存在差异,环境非正义的结果源于环境制度及其相应的公共政策。^⑧城市环境规划与政策实际上是由政府公权部门或少数社会精英分子决定的,缺乏普遍的公众参与。城市决策过程在环境问题上的短视,对边缘群体利益的无视,草根民众对决策过程缺乏影响力,共同导致了城市环境非正义。

利益合谋论则认为,政府常与私人企业结盟,规避正常的民主过程,在黑箱中作出重要的政治经济决策。环境不正义被看成是国家权力与利益团体的暗中勾结,给普通居民带来了环境风险。而政府有时是这些风险的谋划者,有时则充当风险制造者的庇护人,其最大问题是在制度安排的决策过程中屏蔽了公众的决策参与权。^⑨

相较而言,国内学界对城市环境正义问题的研究仍处于起步阶段。少数学者从实证角度探讨了我国城市环境问题的表现与严重程度,如基于北京、重庆和厦门三地城市生活垃圾处理影响的



调查研究发现,受教育程度低、收入低、房产价值低、农村户籍的居民遭受的环境风险,高于受教育程度高、收入高、拥有较高价值房产、居住在城市的社区居民。^⑩一项基于特大城市内部环境不平等问题的量化研究发现,相比于本地人,外来人口更多地成为环境暴露风险的受害者,城市内部在环境风险分配过程中存在明显的不平等。^⑪

已有文献认为,中国语境下的环境正义问题具有多种表现形式:从宏观层面看主要体现为东部和西部、城市和农村在环境资源和环境负担分配方面的不平等;^⑫从中观层面看主要体现为在同一城市群或者同一省份之内,因城市间的工业格局和分布的差异造成的环境差序格局,不同城市的居民承受着不同程度的环境压力与负担;^⑬从微观层面看,随着工业化、现代化的推进,环境正义问题日益凸显为城市内部不同居住区和不同群体之间环境利益与负担的分配不均。^⑭

在环境正义问题的生成机制上,经济主义的观点认为,我国的二元社会经济结构成为导致区域环境非正义、城乡环境非正义和群体间环境非正义的根源。^⑮价值理念的观点认为,以经济增长为价值取向的发展理念加剧了环境非正义。^⑯制度主义视角则认为,中国环境分配不正义现象的制度根源在于公民参与不足的环境决策体制、效率优先的环境政策导向、市场机制为核心的环境资源配置制度和政府责任缺失的环境物品分配结构。^⑰

综合已有研究,国外对城市环境不平等生成机制的研究相对成熟,这些研究或以行动者为焦点,进行主体—行动或主体—结构的考察,或以制度结构为焦点,进行结构—主体或结构—情境的分析,但都忽视了环境正义问题作为一种社会现象,必然受到历史、政治、经济、社会等多方面因素的影响。同时,城市内部能够形塑环境不平等的主体也是多元的,现有理论忽视了空间不平等问题生成的复杂性,过于关注单一主体、单一影响因素的作用。

在本土分析尚不多见、国外理论难以完全移植的情况下,本文综合既有理论的合理之处,如主体理性、社会歧视、制度排斥、增长联盟等在我国城市居住环境塑造过程中同样产生重要影响,以城市政府、排污企业、房地产开发商、城市居民这四个行动主体为分析焦点,从其目标偏好、决策理性、信息认知、资源基础、行动意向这五个维度,构建一个“力争上游”的整合性分析框架,来揭示多元环境主体的行为决策及其互动在动态变化的社会背景下是如何影响城市环境正义的。这是一个以行动者为中心的分析框架,其基本逻辑是:在城市优质环境及其所能带来的各种发展资源日益稀缺的条件下,各行为主体都具有在政治、社会与市场经济中争取优势或机会,力争上游到更高层级的共同目标偏好,这种行为动机与社会文化、制度结构、资源基础等要素相互作用,共同影响城市环境正义。

第一,历史传统、制度安排与资源基础等要素,共同推动政府、企业和居民形成了不甘示弱、力争上游的目标偏好。从历史传统来看,等级崇拜和差序格局深刻影响着中国人的社会心态,即使市场逻辑下,在住房环境置换的过程中,人们在乎的不只是其中蕴含的交换价值,更在乎优质环境为住房附加的文化价值与使用价值——可以彰显较高的社会地位与身份、高品位的生活方式或积累向上流动的发展资源。究其本质,这种住房消费所追求的是等级偏好。从制度安排而言,无论是官僚机构中的职权等级与竞争性晋升机制,还是市场竞争中的企业评价与“头部企业”评级机制,都表明社会结构中存在着各种形式的等级体系,这是个体优先考量的需求或偏好。从资源占有的角度来看,有限的社会资源决定了居民在意社会阶层地位的向上流动。城市居民的住房消费已经更多地体现社会地位差异,住房条件与地段更多地具有社会身份的含义。^⑱还有研究证实,收入不平等的加剧提高了人们追求社会地位的动机,进而促使家庭通过购买更大、更贵的住房等

增加可见性支出的方式来彰显自己的地位。^⑮而那些赞同社会优势取向的人，往往会更加容忍社会结构是一个层级系统。^⑯从政府、企业、居民的种种表现来看，可以认为在市场改革导致收入差距扩大、竞争日益激烈的背景下，他们都存在着一种明显的社会优势取向，从观念上接纳社会存在的各种层级结构。这可以看作中国社会普遍存在的、较为稳定一致的基本价值偏好。

第二，城市多元主体受到各自向上竞争的目标偏好驱动，政府、企业和社会都以利益最大化的决策理性为优先原则。从政府角度看，政绩锦标赛模式对各地官员向上竞争更高级别的政治权力构成强激励，^⑰城市政府往往对推动辖区内经济增长有关的事项尤为重视，对提供优质的公共服务、均等化的居住环境、良好的生态环境等相对不那么重视。从市场角度看，房地产开发商、排污企业等力图通过各种手段使利润最大化，提升自身在市场竞争中的层级地位。在住房市场化政策驱动下，作为住房消费者的城市居民，希望在优质住房消费品竞争中提升自身的消费能力，购买到满足自身生活与发展需求偏好的产品；作为住房投资者的居民，希望通过抢购区位、环境、配套服务等住房品质要素更好的住房，最大化地积累财富。从社会角度看，城市内部各社会群体，都希望获取更多、更优质的经济、政治、社会、文化等资本与公共服务，进一步为代际阶层上升取得更好的发展资源。在向上竞争目标偏好的驱动下，城市政府、房地产开发商、排污企业、城市居民等主体实际上都具有从居住环境中争取最大化利益的决策理性。

第三，决策者通过收集、处理外部信息，形成关于采取某种行动确实有益于其向上竞争的认知时，他们就会决定采取某种“合理”行动。土地与住房供给市场化改革后，居住环境与住房的黏滞性特征和居住空间阶层化趋势，使得城市空间的区位与品位成为影响地租差异、价格差异与资源差异的关键因素。同时，工业化所产生的环境污染和环境破坏，使优越的区位与优质的居住环境成为城市空间的稀缺资源。在地方分权、官员晋升考核激励、住房市场化等制度框架内，优质环境资源对于政府官员来说，能够借以实现政绩的增长；对房地产开发商来说，能够借以获得土地开发收益的增长；对于居民个体来说，有助于积累财富，保持持续向上竞争的态势，为实现社会阶层向上跨越奠定基础。由此可见，居住环境对于不同主体所致力于实现的向上竞争、保持优势等目标偏好，日益凸显出积极重要的价值，他们在理性的认知指导下“趋利避害”，面向优质居住环境作出各自力争上游的行为选择。

第四，行动者基于信息认知结果产生大致的行动意向，但最终会以何种方案实施行动，一个关键因素是行动者对于实现目标所需资源的控制情况。尽管土地所有权、公共服务供给等一系列制度安排规定了居住环境的公有属性，但事实上，地方分权赋予居住环境以极强的“公共部门所有”属性，土地出让、城市规划、行政审批、财政计划等权力资源由城市政府垄断。政府通过其政治权力，塑造着城市不同区位、不同地段的有等级、有层次和功能区分的“差序空间”。^⑱通过这种差序空间格局的塑造，城市政府能够以最小的财政支出，取得环境产品的最大经济效益，满足官员的晋升目标追求。房地产开发商也在差序空间塑造中扮演一个角色，他们不仅具有差异化空间的创造力与资本，也具有差异化营销的人力资源。权力资源对房地产开发商形成了某种制约，而双方基于空间生产中经济增长的共同目标，在城市空间阶层化开发中组成了促进经济增长的联盟。与城市政府和房地产商不同，排污企业和城市居民仅掌握有限的政治关联资源，部分底层群体甚至不掌握任何支持其向上竞争的有效资源。一些排污企业可能存在与政府官员的政治关联，作为社会资本可以帮助企业获取制度性资源。^⑲而城市居民群体情况更为复杂，政府官员作为城市居民，比普通居民有更强的政治关联。官员以外的居民中，富人具备较多的财富资源与一定的政治资源，

普通居民具有少量的财富资源，底层群体则几乎不具备这些资源。此外，计划经济时代就已获得优质区位住房的群体拥有一定的社会资源，住房市场化改革以后进入优质居住环境的富裕阶层取得了竞争更好居住环境的多种发展资源，普通居民则几乎不具有相关资源。总之，城市各主体掌控的资源基础各不相同，导致其竞争优质居住环境时所选择的行动方案也不相同。

第五，环境资源对行动意向的意义是不同的。如果环境产品能够满足某一效用偏好，那么行动者就会选择控制或利用；如果环境产品妨碍了效用偏好，他们就会选择规避和排斥。已经从居住环境置换中获取各种发展资源的住房群体，还会产生不确定性规避的行动意向。行政单位人员、富裕阶层以及其他占有优质居住环境空间的行动者，在没有更好替代策略出现前，原有的行为方式会形成路径依赖，不断自我强化并形成某种稳定的、封闭的既得利益保护意识，形成等级跌落的风险认知，进而以社会排斥（阶层歧视）、制度排斥、空间排斥等各种行为，避免自身或其后代在今后的竞争中向下跌落。各主体在长期社会环境中形成相对稳定的社会联盟、身份与阶层认同，这反过来又影响或强化了他们力求上进的行动。“向上竞争”“向上晋升”“向上流动”“不甘人后”等各种“力争上游”的同义语，构成了城市内部各环境主体共同、持续地塑造和强化城市环境不正义的“凝聚力”。他们基于自利理性的各种行动，对环境合作治理构成了挑战。

城市空间阶层化与各方力争上游的演进

城市环境正义很大程度上受到居住空间阶层化的影响，空间阶层化产生城市的差序空间，使城市基于土地价值最大化策略配置环境资源、治理环境污染。空间阶层的演化具有动态性和复杂性，城市各主体力争上游，从制度约束和行动者逻辑两个维度，对空间环境塑造产生影响。在中国语境下，制度约束既来自城市内部或上级政府的住房政策、环境政策与公共服务供给政策，也来自国家层面的宏观政策环境，这些制度约束为城市主体的行动逻辑设定了一般情境。城市政府在晋升锦标赛体制和住房市场化政策、地方分权与分税制等制度框架的驱使下，为了经济增长和职务晋升进行差序空间生产，客观上为房地产开发商、排污企业与居民等主要城市主体创造了住房供给与置换的社会经济环境，其行动无法独立于制度安排的激励或约束。房地产开发商、排污企业与居民在市场转型的时代，存在自身行动的决策理性，在关乎个体需求满足的住房供给和环境治理方面，在制度体系处于发展的背景下，依据各自信息的收集与认知，利用现有制度规则与资源基础，作出最有利于提升自身在竞争领域内优势地位的决策。具体分析这一历史演进过程，有利于揭示空间阶层化是如何通过各主体力争上游的多重复杂机制扭曲城市环境正义的。

（一）诱发阶段

住房改革前的单位制时期，城市住房主要以福利房的名义，依靠国家权力来分配，但这种权力干预作用甚至延续到了住房商品化改革以后，^②首先在行政单位内部表现出来，并逐步产生示范效应，影响其他社会群体的住房环境观念与选择。与单位福利相关的“折扣商品房”“购房补贴”等分配政策，仍然遵循行政等级秩序，权力精英有优先分配权。^③在这种住房福利政策的约束下，单位间与单位内的行政等级秩序成为决定住房环境分配的主要因素。在住房环境日益成为住房品质的趋势下，行政单位人员努力在官僚制组织的权力等级体系中向上竞争以获取更优质住房的分配资格。早在1993年，一项针对中国城市社区资源可达性的研究发现，行政级别比较高的单位，其干部、专业人员和职工的住房往往社区环境比较好，如临近重点学校、有街心花园等。^④

住房市场化改革以后,房地产开发商根据经济收益最大化的理性计算,优先在城市配套成熟、设施齐全、环境优良的区域开发了品位档次较高的住房,以吸引存在上层生活方式偏好或社会地位炫耀需求的消费者购房。获得单位分房的行政单位人员既成了优质居住环境分配的首批既得利益者,也由于存在富余资金,率先加入了市场化改革后的住房投资者行列。他们看重居住环境的地位象征意义,也追求优质住房环境的交换价值,成为商品房机制下优质居住环境的首批投资者之一。一些经商致富的企业家和个体户,意识到住房环境具有社会地位外显的象征意义,或基于等级崇拜的偏好,或基于提高生活方式的品位,或基于价值投资的理性,也纷纷选购景观生态较好的居住区。这一阶段,一些行政单位人员和新兴富裕群体的居住环境逐渐与普通居民的社区呈现差异,这使得住房改革前城市居住环境基本均衡、差异不明显的长期稳定格局开始被进入市场化时代的“先富”居民群体打破,渐渐显露出差序空间的苗头。

(二) 催化阶段

先富群体对区位、环境等更高品质居住空间的共同需求,使城市政府和房地产开发商共同意识到优质居住环境对于自身向上竞争的重要价值。为了尽可能提高本地经济发展的各项指标,城市政府一方面努力利用土地出让、城市规划与公共服务资金安排等制度规则所赋予的自主权,极力塑造适合住房市场需求的差序空间环境;另一方面,优先将绿地、公园等优质环境产品供给的规划安排到一些区位好、服务配套成熟、地价高的区域,将环境污染治理的资金安排到最具地价升值潜力的地段。由于国家基本公共服务均等化政策与保障性住房建设等宏观政策的约束,城市官员在执行国家关于廉租房、公租房、人才公寓等保障性住房的政策时,也尽力避免保障性住房对城市空间资源的消耗,确保优质区域的级差地租最大化。为此,城市政府往往选择将保障性住房安排在公共服务不完善、居住环境较差的城市边缘区域。房地产开发商则为了利润最大化,一方面投入空间设计的创意资源与资金,以环境产品配给为手段之一,打造高档社区、绿色小区等不同品位的社区,塑造城市差序居住环境,另一方面,利用早期住房销售中发现的各种有利信息,以差异化的环境产品为营销手段,推动更多居民群体的优质住房环境消费。

在房地产开发商对差序空间消费需求的诱导下,中国人普遍崇尚等级的社会心理、居住环境影响个体阶层流动的信息认知、追求高品位生活的新兴文化潮流等复杂多元的环境因素产生共鸣。不仅富裕群体被引导高价竞争高品位社区、绿色小区等优质居住环境,许多中低收入阶层的普通居民也开始意识到优质居住环境的日益稀缺、多重竞争价值与非均衡供给的现状,这些信息认知使他们也产生了竞争优质居住环境的需求和偏好。先富阶层的聚集使得优质社会资本同步集中,居住空间阶层化甚至引发了普通居民对阶层跨越的焦虑,不少居民即使暂时不具备购买能力,也被迫举全家之力或高杠杆贷款购买满意住房,加入这场竞争。

越来越多的居民群体产生了竞争某一优势区位住房环境的行动意向,这表现为越来越多的居民开始参与“抢号”“摇号”购买居住环境好的住房,或者愿意承受越来越高的价格,使优质居住环境具有稀缺性的同时,也赋予其日益显著的投资价值。居民的这些行为再次被房地产商捕捉,而媒体对这一社会现象的聚焦,也让城市政府确认居民对差序空间环境消费的普遍需求。本应担负住房均等化供给职责的城市政府,为了进一步促进经济增长、提升政绩,对房地产商的做法和不断显现的空间阶层化趋势选择了默认或容忍。房地产商则不断向地方政府伸出资源整合、互利共赢的橄榄枝,两者一拍即合,结成紧密的增长联盟。他们以调整城市用地与环境设施规划、环境产品差异化供给、推动郊区开发和城市更新等形式多样的双赢增长策略,迅速且大规模地生产

城市差序居住环境。

(三) 生成阶段

随着优质区位和生态住宅建设用地日益稀缺,增长联盟首先利用城市政府的规划权,通过调整城市用地规划,促进郊区化开发。同时要求城市工业化早期占据城市优势区位的工业企业尤其是排污企业,迁移到增长潜力较差的区域。其次,调整城市的环境规划,将绿化、绿地、公园等产品供给调整到区位较好但环境产品供给不足的一般住宅区域,将此类区域内剩余地块作为较高品位住宅开发的选址。再次,在改善污染就能极大提高地租的区域,优先使用国家下拨的环境治理专项资金,再将该区域内剩余地块批给房地产开发商进行较高品位住宅开发。最后,对棚户区 and 老旧小区实施城市更新项目,这些社区往往位于旧城区,区位与配套服务较好,但居住环境恶劣,需要一定拆迁成本,通过补偿、保证安置、开放户籍等多种措施,把原住居民迁出,由房地产开发商进行住房的升级开发,吸引那些具有更高品位住房消费需求的居民。

在开发郊区、城市更新过程中,城市各阶层居民不断寻求更好的居住环境,推动了高品位社区的涌现,也推动了优质居住环境地区房价的上涨。居住环境所具有的投资价值、增长潜力与市场交易价格的不断上涨,使得市场上出现大量投资者,购买住房用于健康养老投资、价值投资、基于生活品位或身份地位偏好的住房投资。他们通过投资而非消费竞争优质居住环境,推高了城市住房价格。普通家庭逐渐被高房价挤压到城市边缘,也有不少家庭为形势所迫购买了居住环境相对好的房子,但成为“房奴”,一定程度上固定在当前社会阶层,再难置换到更好空间。经过改善的城市环境对居民富有吸引力,收入较高的中上阶层有相对富足的资金购买市中心房屋质量和环境较好的住宅,但是,因开发郊区和城市更新项目疏导到安置社区的居民,在旧城改造后却再难通过市场机制迁回原来居住的区域,^⑥或其他区位与环境更好的社区。

(四) 固化阶段

随着差序空间格局的不断塑造,城市居住空间的阶层化日益明显。同一阶层群体居住空间日益趋同,逐渐形成共同意识、认同感与相近的生活方式。这意味着其社会地位、社会资本、集体行动能力被空间所界分与外显。从传统等级社会延续下来的阶层歧视,逐渐通过各种空间“驱逐”形式表现出来,包括空间排斥、区位歧视等方式。而这些歧视行为对不同居住环境的差距加以固化,使得贫困群体乃至其后代越来越难以实现居住环境和社会阶层的跨越。这些排斥行为表现为:

首先,在居住空间生产与分配中,出现空间区隔、空间驱逐和区位歧视等各种空间排斥行为。房地产开发商建设封闭化的高档社区,排斥其他居民进入。一些城市政府要求工业企业转移到郊区,有时默许排污企业的新址设定在普通住宅区附近,导致其所在社区居住环境的恶化,居民甚至可能承受企业偷偷排污带来的环境危害。城市政府和房地产开发商在推动城市更新时,总是通过各种手段,将原住居民迁往城市外围,而这些外围区域往往在区位、配套服务与居住环境方面不尽如人意。

其次,城市政府往往在环境污染治理等环境益品分配时“亲增长”,在排污企业迁址、邻避设施选址等环境劣品分配时“亲平民”。一方面,城市政府对邻避设施的分配,多在普通住宅区附近选址,使其原本欠佳的居住环境更加恶劣。邻避设施可能对个人健康构成明显伤害,也会引起其他居民群体的污名化与排斥。在邻里效应的影响下,这种歧视制约了城市空间的阶层流动,居民往往只能选择置换到中高档社区,或者采取邻避抗争等集体行动。另一方面,地方政府官员优先将环境治理项目和资金安排在中高档社区和其他环境改善后更具增长潜力的区域,把治理资

源优先分配到有助于提升其政治晋升概率的区域,往往忽视那些居住在污染严重区域的普通居民或底层群体对环境改善的迫切需要,使他们停留在当前的居住环境和社会地位。

再次,城市政府在与城市居民环境利益攸关的决策中,往往有意无意忽视普通居民的政治参与。土地财政和排污企业的经营所得税,都是地方财政收入的重要来源,为了政绩最大化,地方政府往往不主动完善普通公民参与的制度,也不主动培育其提升参与能力所需的社会资本。底层群体在遭遇邻避设施分配与污染企业选址时,通过决策参与获得平等竞争机会的诉求长期被忽视。

“力争上游”逐渐产生了城市环境正义问题:一方面,城市中居住对环境产生重要影响的主体以自身的理性逻辑,沿着力争上游的目标而行动,使其社会地位与居住环境日趋一致,环境质量日益成为社会地位的外显,环境正义问题与空间阶层化相伴而生、相互影响。另一方面,力争上游的行动意向在得到一定满足后,也会形成行动惯性,不断自我强化乃至形成某种稳定的、封闭的既得利益保护意识,不同既得利益主体纷纷采取排斥行为,以避免等级跌落,这种自利理性与行为惯性,成为削弱环境合作治理的排斥力,城市环境正义在既有的治理结构中陷入困局。

各方力争上游影响城市环境正义的维度

城市环境正义问题,从本质上而言是空间竞争的集体非理性导致的空间环境不平等问题。城市各主体力争上游,主要从三个方面影响城市的环境正义:一是空间阶层化趋势下普遍的经济理性与集体的力争上游,是城市居住环境资源分配不正义产生的根源;二是差序空间格局下不同形式的阶层歧视,构成了对弱势群体环境权益的承认不正义;三是不确定性规避取向下对既得利益的保护,导致了弱势群体参与政策过程的制度不正义。

(一) 力争上游与城市环境资源的分配不正义

优越的区位与居住环境是城市空间中的稀缺资源,城市内部各主体——城市政府、房地产开发商、排污企业、城市居民,为了实现其向上竞争的目标偏好,以各自积极的行动,分别对居住空间环境资源的供给与分配付诸努力。不同社会主体基于决策理性采取力争上游的空间生产与消费活动,客观上构成了他们按各自的行为逻辑制造环境不平等的非理性集体行动,这些行动从不同层面导致或加剧城市环境的分配不正义。

一方面,从居住空间环境益品供给的角度来看,城市政府和房地产开发商的增长联盟往往主导城市环境益品分配不正义。一般来说,城市居住空间中的绿地供给、公园建设与各种污染治理等环境益品的供给和分配,属于关乎城市居民健康权益、环境保护和社会公正的问题。在居住空间阶层化的态势下,城市增长联盟以制定城市规划、行政区划调整、差异化执行城市环境治理政策、推进老旧社区更新等多种方式,对优质环境资源进行差异化分配与供给,政府与房地产开发商自发结成了稳固的差序空间生产联盟,主导了城市居住环境益品的分配不正义。

另一方面,从环境劣品分配或环境风险分担来看,城市政府、房地产开发商与排污企业的经济理性导致城市环境劣品分配不正义。企业排污与有害污染物处理厂等邻避设施选址,是城市居住空间中典型的环境劣品。近年来,环境劣品分配不均诱发的环境议题类的城市社会运动多发。从力争上游的机制来解释,其生成机理是:增长联盟通过地租最大化实现政绩最大化和利润最大化,城市政府作为城市规划与基础设施建设的主要决策者,对于有害污染物处理厂等隐蔽设施或城市内部排污企业转移等环境风险的分配,往往具有在地租低廉的普通住宅区附近选址的偏好。

（二）阶层歧视与城市环境权益的承认不正义

对于大多数城市居民来说，住房不仅仅是栖身场所，还包含了居住者对于自然环境、人文环境、交往对象和生活方式的选择。^⑧对于较高社会地位的阶层，住宅不仅仅是一个纯粹的居住空间，更是一个包含健康价值、安全意义和发展功能的社会空间。在城市居住空间阶层化态势下，城市社会各主体将自身实现阶层跨越的问题，大致等同于居住空间的置换问题。人们对优质居住空间的竞争，就是对与住房空间相粘连的优质公共资源的竞争，也是对阶层跨越所做的一种努力。在这种观念的影响下，阶层偏见和社会歧视会以空间边缘化、区位歧视、空间区隔等空间活动的形式表现出来，忽视城市弱势群体居住环境的平等权益。

其一，空间边缘化导致拆迁居民的环境权益承认不正义。城市增长联盟对市中心老旧社区进行的城市更新项目，有时通过政策歧视的手段，将处于较低社会阶层的原住居民迁往城市外围。大量事实表明，迁出城市中心的住户在飞速高涨的房价机制下，大多不具备较强的购买力，难以再迁回市中心居住区，陷入一个与原来居住环境相近或更差并且难以置换升级的空间中。因此，城市更新项目在城市规划、城市拆迁政策中，往往忽视拆迁居民的平等环境权益。

其二，区位歧视导致紧邻排污企业的社区居民的环境权益承认不正义。居住空间阶层化趋势间接影响了城市内部排污企业的布局，排污企业为维护其生存与发展而忽视城市底层群体的环境权益，迁址到地价更为低廉的区域。这类地区因居住群体的社会地位较低、环境监督意识较弱、环保抗争能力不足，而有利于企业悄悄排污或转嫁排污成本。一些城市政府为了留住排污企业，保持地方税费增长，往往会默认排污企业的某些行为。城市政府的这种做法，构成了对普通社区居民环境权益的轻视、歧视和忽视。

其三，阶层偏见导致环境保护政策执行过程中对弱势群体权益的承认不正义。近年来，绿色发展、人民城市等价值理念和政策导向，折射出中央政府对环境问题的关注逐渐转向保障居民环境权益、促进城市环境正义，但是，这些理念距离可操作性的法律法规解决现实存在的环境不正义问题，还有很长的路要走。^⑨弱势群体往往由于个人禀赋原因，政治参与能力、社会资本与集体行动能力较弱，在环境政策执行监督与环境权益诉求中发声微弱甚至失声。一些城市政府部门轻视或漠视普通居民的环境权益，为了保持经济增长，为污染企业竖起保护伞，选择化、宽松化、形式化地执行中央的环境规制政策，模糊化地制定本地环境政策，甚至将污染治理的风险和成本转嫁给普通市民却不提供任何补偿。地方政府在环境政策执行过程中的执行缺位、选择性执行等，往往源于对弱势群体的阶层歧视，导致政府部门对弱势群体环境政策参与权益的承认不正义。

（三）既得利益保护与公共政策过程的制度不正义

城市环境正义也蕴含着不同社会主体在环境政策的制定、遵守与实施中，都能得到平等对待与实质参与的制度正义。除了政府部门主动从制度方面打通平等、畅通的参与途径，最为关键的是不同社会主体需具有一定水平的环境决策参与与政策监督能力。社会弱势群体受制于自身学历不高、信息收集认知与诉求表达能力的不足，通常需要依靠社会资本帮助其提升决策参与能力，或者寄希望于政府部门通过各种措施提升自己的参与能力。

就社会资本而言，力争上游的集体行动机制使同质化的弱势群体生活在一起，常常将其社会交往局限在同一阶层的社会成员之间。那些已经进入高档社区的相对富裕阶层，为维持优势，也支持建立封闭社区，将优质社会资本封锁在社区之内。弱势群体在精英群体的排斥与区隔下所积累的社会资本，只能是一种捆绑性的社会资本。有学者指出，这种捆绑性的社会资本不仅不足以

影响城市政策过程,从而使他们跳出当前居住环境,甚至可能将他们禁锢其中。^⑩因此,空间排斥与区隔从政策参与能力层面阻碍环境制度正义的实现。

就城市政府而言,其官员同时具有政绩企业家和社会精英的双重身份,这两种身份所代表的利益立场,都与城市弱势群体存在对立的一面。首先,作为政绩企业家的城市官员,其基本行为逻辑是努力通过城市空间规划与城市环境公共政策,对城市环境资源进行差异化供给,实现地租和地方税收最大化。城市政府具有主导性甚至绝对的决策权,而且政策执行信息公开不够充分。这种制度安排因不受制衡、不完全透明而保障着政绩企业家们的稳定收益。城市政府往往不会主动帮助弱势群体提升其政策参与能力,包括协助他们实质性地参与环境政策的决策过程,或者实施对城市环境政策执行过程的监督;也不会充分公布环境政策尤其是邻避设施选址相关的信息,以增强他们的信息判断能力。因此,政府培养公民政策参与的作用虚化,这与弱势群体因个人禀赋和精英阶层排斥所形成的薄弱参与能力共同作用,导致了城市弱势群体政策参与的制度不正义。其次,作为社会精英阶层的城市官员,在制定与执行城市环境政策时,往往会为了维持自身的既得利益,选择将优质环境资源、有益的环境设施、环保资金等优先向自己居住的社区倾斜。1990年代,一项对本溪市环境污染与居民区位分布的研究就发现,在被称为“卫星上看不见的城市”的本溪市,工人和一般干部居住在严重污染地区的概率,要明显高于领导干部居住在此类地区的概率,在污染程度低的地方,领导干部居住的比例较高。^⑪

因此,由于城市弱势群体对环境政策过程参与能力“先天不足”,而城市居住空间阶层化趋势又导致了精英阶层与城市政府都存在既得利益保护倾向。这种行为取向在很大程度上会对弱势群体借助社会资本或政府帮助提升参与能力的途径形成阻断。精英群体与城市政府分别从社会排斥与制度排斥两条路径影响城市弱势群体的公共参与,导致城市环境政策过程的制度不正义。

结语

围绕住房、公共服务供给与环境三大要素所进行的城市空间阶层化与城市空间不平等研究,近年来成为国内外学术界的热点,也出现了不少富有价值的解释。但是由于研究视角的单一性,不可避免地存在忽视空间阶层化演变过程的复杂性,或者夸大某一主体或某一因素作用的局限。为了弥补既有解释的不足,本文以城市居住环境正义为切入点,审视对城市环境产生重要影响的四个主体——城市政府、房地产开发商、排污企业和居民,探讨这些行动者在城市环境生产、交换与治理行为中的动态过程。

本文发现,空间阶层化影响城市环境正义的机制是复杂多维的,但是不同行动者“集体理性”地推动城市环境不正义的行为逻辑有三个共同基础:第一,各行动主体都会在参与居住环境生产的过程中最大化地追求自身的某种利益、偏好或需求;第二,环境资源作为住房的一种捆绑性资源,存在着卫生健康功能和地位象征意义,具有社会价值、经济价值和投资价值;第三,在工业化、城市化与住房商品化的进程中,城市内部的自然生态环境日益被破坏,而城市政府对于环境治理的服务职能并未充分有效地履行,城市中优质的居住环境资源日益稀缺。空间阶层化反映了我国住房商品化改革以来城市环境公共产品分配中政府、市场与社会的叠加机制,在城市政府、企业与居民“力争上游”的共同推动下,城市社会中存在着环境资源难以平等共享的困境。这使得城市环境不正义的问题不仅是被层级化的物理空间所具象化的,也是被生成这种居住空间阶层化机



制的不同主体力量所共同形塑的。也就是说,力争上游的机制是现代中国城市环境不正义的主要生成机制,而且是城市环境不正义产生、扩大和固化的重要推动力,也许可以成为探讨城市环境正义治理之道的的基本认知。

注释

- ① 朱力、龙永红:《中国环境正义问题的凸显与调控》,《南京大学学报》(哲学人文科学社会科学版)2012年第1期。
- ② 龚天平、刘潜:《我国生态治理中的国内环境正义问题》,《湖北大学学报》(哲学社会科学版)2019年第6期。
- ③ Maureen G. Reed and Colleen George, "Where in the World is Environmental Justice?" *Progress in Human Geography*, vol. 35, no. 6, 2011, pp.835-842.
- ④ Jeremy Pais, Kyle Crowder and Liam Downey, "Unequal Trajectories: Racial and Class Differences in Residential Exposure to Industrial Hazard," *Social Forces*, vol. 92, no. 3, 2011, pp.1189-1215; Kerry Ard, "Trends in Exposure to Industrial Air Toxins for Different Racial and Socioeconomic Groups: A Spatial and Temporal Examination of Environmental Inequality in the US from 1995 to 2004," *Social Science Research*, vol. 53, 2015, pp.375-390.
- ⑤ S. A. Perlin, "Distribution of Industrial Air Emissions by Income and Race in the United States: An Approach Using the Toxic Release Inventory," *Environmental Science & Technology*, vol. 29, no. 1, 1995, pp.69-80.
- ⑥ Robert D. Bullard, *Dumping in Dixie: Race, Class, and Environmental Quality*, Boulder, CO: Westview Press, 1990.
- ⑦ Christopher Schliephake, *Urban Ecologies: City Space, Material Agency, and Environmental Politics in Contemporary Culture*, Lanham, MD: Lexington Books, 2014.
- ⑧ David E. Newton, *Environmental Justice: A Reference Hand Book*, Santa Barbara, CA: ABC-CLIO, 1996.
- ⑨ 参见洪大用、龚文娟:《环境公正研究的理论与方法述评》,《中国人民大学学报》2008年第6期。
- ⑩ 龚文娟:《环境风险在人群中的社会空间分配》,《厦门大学学报》(哲学社会科学版)2014年第3期。
- ⑪ 孙秀林、施润华:《社区差异与环境正义——基于上海市社区调查的研究》,《国家行政学院学报》2016年第6期。
- ⑫ 洪大用:《当代中国环境公平问题的三种表现》,《江苏社会科学》2001年第3期;王泽琳、金德禄、张如良:《中美环境正义问题及实践差异的比较研究》,《中国人口·资源与环境》2020年第8期。
- ⑬ 曾建平、袁学涌:《科学发展观视野中的环境正义》,《道德与文明》2005年第1期。
- ⑭ 曹卫国:《城乡环境正义问题产生的原因及解决对策》,《学术交流》2019年第10期。
- ⑮ 郭球:《环境正义与中国农村环境问题》,《学术论坛》2008年第7期。
- ⑯⑰ 崔建霞、张一波:《中国环境正义问题成因及破解路径》,《南京林业大学学报》(人文社会科学版)2016年第4期。
- ⑱ 宫笠俐、王国锋:《环境正义的公共政治向度——环境物品分配体系的制度安排》,《学习与探索》2012年第5期。
- ⑲ 李志刚:《中国城市的居住分异》,《国际城市规划》2008年第4期。
- ⑳ 周广肃、樊纲、马光荣:《收入不平等对中国家庭可见性支出的影响》,《财贸经济》2018年第11期。
- ㉑ H. B. Waldfogel, J. Sheehy-Skeffington, O. P. Hauser, et al., "Ideology Selectively Shapes Attention to Inequality," *Proceedings of the National Academy of Sciences*, vol. 118, no. 14, 2021.
- ㉒ 周黎安:《中国地方官员的晋升锦标赛模式研究》,《经济研究》2007年第7期。
- ㉓ 何艳玲、赵俊源:《差序空间:政府塑造的中国城市空间及其属性》,《学海》2019年第5期。
- ㉔ 李健、陈传明、孙俊华:《企业家政治关联、竞争战略选择与企业价值——基于上市公司动态面板数据的实证研究》,《南开管理评论》2012年第6期。
- ㉕ John R. Logan, Yanjie Bian and Fuqin Bian, "Housing Inequality in Urban China In the 1990s," *International Journal of Urban and Regional Research*, vol. 23, no.1, 1999, pp.7-25.
- ㉖ 黄建宏:《住房不平等秩序变迁中的市场与再分配》,《理论月刊》2015年第8期。
- ㉗ John R. Logan and Yanjie Bian, "Inequalities in Access to Community Resources in a Chinese City," *Social Forces*, vol.72, no.2, 1993, pp.555-576.
- ㉘ 吴启焰、罗艳:《中西方城市中产阶级化的对比研究》,《城市规划》2007年第8期。
- ㉙ 刘精明、李路路:《阶层化:居住空间、生活方式、社会交往与阶层认同——我国城镇社会阶层化问题的实证研究》,《社会学研究》2005年第3期。
- ㉚ S. Szreter, "Social Capital and Political Sociology: Re-imagining Politics?" *Sociology*, vol.36, no.2, 2002, pp.377-397.
- ㉛ 卢淑华:《城市生态环境问题的社会学研究——本溪市的环境污染与居民的区位分布》,《社会学研究》1994年第6期。

编辑 杜运泉 张 蕾

of ideological system of Confucian “Qing based philosophy”.

Keywords: Qing based philosophy ; human becoming is born of human Qing; human Qing are born of human becoming; human Qing and human becoming are life; human becoming comes from the inside and human Qing comes from the outside; human becoming exists from human Qing

Urban Renewal: Comprehensive Framework and Chinese Perspective **Peng Xiangeng & Ye Lin**

Abstract: Urban renewal occurs with urban transformation simultaneously. Under the spatial perspective and urban transformation, a comprehensive view of urban renewal can be constructed for historical, industrial, and post-industrial cities. Theoretical framework of multiple constructionism, reflective empiricism, and political-economic can be established to study the protection, sustainable development and criticism. Protecting the history is the premise, while sustainable development is the empirical direction, criticism being the basic logic in this regard. Adopting such a comprehensive framework to investigate urban renewal in China, we can find that Chinese cities have historically been the metropole with strong administrative features. Therefore, protecting the family-state history is the fundamental task of urban renewal. With the revolution of industrial cities driving for sustainable development, urban renewal has been utilized as the new growth pole and the steering force for reform, to handle the land issues, promote new type urbanization, and help with agriculture, villages, and farmers, eventually break the urban-rural dichotomy in China.

Keywords: urban renewal; protection; sustainable development; criticism; Chinese perspective

Striving to Achieve: How Spatial Stratification Distorted Urban Environmental Justice **Liu Ye & Yi Yanxia**

Abstract: Urban environmental justice is largely affected by the stratification of residential space. The existing literature ignores the dynamics and complexity of the generation of spatial environmental inequality. It attempts to construct an integrated analysis framework of “striving to achieve” to answer this question. Striving to achieve framework to emphasize the interaction of micro-factors and macro factors has an important impact on the shaping of space environment. This framework examines the multiple subjects shaping the urban environment in the dynamic social system, and pays attention to the interaction of actor structure situation.

Keywords: urban environmental justice; spatial stratification; differential space; strive to achieve

A Logistics State: The Spatial Power of Logistics Systems **——The Impact of the China-Europe Freight Train on China’s Key Logistics Hub of Xi’an and Other Cities** **Chen Xiangming**

Abstract: Large-scale transport systems project expansive geographical reach via far-reaching connectivity and spillovers. Despite its short existence, the China- Europe Freight Train (CEFT) has already created a long geographical reach and major impact on the transport landscape spanning China, Central Asia, and Europe. It argues that a new logistics state in China at the local level is driving and sustaining the CEFT from below but working cooperatively with the national government and market forces. Using the ancient city of Xi’an as a characteristic embodiment of a logistics state, it demonstrates how the logistics state-driven CEFT has multiplied routes and redirected trade flows between China and Europe, reorganized inter-city and cross-border production and supply chains from China to Europe, stimulated a new geography of globally oriented and nationally rebalanced local consumption in China, and fueled major new development in an ancient and economically lagging city.

Keywords: logistics state; China-Europe freight train; production restructuring; consumption extension; urban development

Consumer Credit: Regulation and Encourage Under the Modern Financial Service Model **Zheng Yu**

Abstract: Financial capital is the reflection of capital to get the residual value and super profit in the financial field. The advantage of financial capital is to help the small enterprises or individuals to