

【区域开放与合作】

## 区域合作视角下的深圳特区扩容研究\*

王 成 军 蒋 明 华 徐 汉 明

**摘 要:**特区扩容是指经济特区版图的扩展,其实质是特区内所实行的特殊经济政策和经过实践检验的成功经验在地理上的扩散。以区域合作为主要形式的深圳特区扩容,可分为三个阶段。第一阶段,合作的动力是政策协同效应,主要特征是“特区”话语适应于领导权话语。第二阶段,在资源协同效应的期望下,深圳扮演的关键行动者角色是实现扩容的关键。而在第三阶段,跨界合作双方的动机是资源与政策协同的综合效应,与主导话语相适应的城市——区域尺度的出现,缓解了各方矛盾,是深圳以跨界合作形式实现扩容的主要原因。对深圳特区扩容的阶段特点和机制内容进行总结发现,不同阶段的合作动力导致不同的话语构建、尺度跳跃和网络构建,进而也影响到合作结果的稳定性。

**关键词:**深圳经济特区;区域合作;特区扩容;合作机制

**中图分类号:**F061.5   **文献标识码:**A   **文章编号:**2095-5766(2021)03-0114-08   **收稿日期:**2021-03-12

**\*基金项目:**2017年广东省普通高校特色创新类项目“粤港澳大湾区背景下广东省经济强镇设市路径研究——基于制度供给的视角”(2017WTSCX134);2019年东莞市社会科技发展(一般)项目“东莞‘门户—核心—腹地’三核联动的国际科技创新中心建设路径研究”(2019507151952)。

**作者简介:**王成军,男,东莞理工学院城市学院讲师(东莞 523419)。

蒋明华,男,东莞理工学院城市学院副教授(东莞 523419)。

徐汉明,男,东莞市汽车技术学校讲师(东莞 523410)。

经济特区是中国特色社会主义发展道路的实践浓缩。经济特区实践所积累的重要经验就是,通过渐进式的改革,发现和排除体制风险,实现我国经济社会动态平衡发展。新阶段,以何种方式推广经济特区的制度和经验,已经成为学术界比较关注的话题。特区扩容表面上是指经济特区版图的扩展,而其本质是特区内所实行的特殊经济政策和经过特区实践检验的成功经验在地理上的扩散。通过版图的扩大,一方面使更多的区域能够直接享受特区的制度红利和实践经验;另一方面,辖区面积的扩大,也注入新的发展动力,激起新的制度挑战,使特区的制度试验上升到新水平。特区扩容主要是采用区划变更的方式,设置特区或者对其区划范

围进行扩张、析出、重组。具体来说,包括特区设置、区域合作和区划合并等多种形式。其中,或者是其他方式的基础,或者是其诸多环节之一,区域合作因其普遍性而成为主要的特区扩容方式。截至2011年5月,深圳、珠海、汕头和厦门四个经济特区均实现了扩容,从几百平方千米的区划范围,扩张到现在的上千平方千米的规模。在其扩容过程中,这些特区都与周边区域经历了时间不一的区域合作。

特区扩容过程中的区域合作在全球、国家、区域、城市和地方等各个层面上存在着多种社会动因。如,全球自由流动的资本对行政区划发起的挑战,为特定国家空间战略定向制度供给所导致的合

作意愿加强,不发达区域对发达区域溢出效应的期望,城市集聚能力的提升与土地以及劳动力成本普遍上涨之间的矛盾,特区周边街道和镇区对于身份转变的憧憬等。而在这些结构性动力因素之外,各级政府、特区政府本身以及以各类企业为代表的第三方,作为主要行动者,也在区域合作过程中扮演着重要的角色,进一步影响、改变、重塑甚至创新了经济特区的社会空间特征。总之,在特区扩容过程中,区域合作的动力特征各异,合作进程的维度多元,各个维度之间的关系紧密,而合作的结果也不尽相同,动力、过程和结果这三者之间的联系共同描绘了特区扩容的机制。本文的目的正在于对这一机制进行探索。

本文以深圳经济特区(下文简称“深圳特区”)的扩容过程为例,以区域合作为分析视角,从合作动机、合作过程和合作结果这三个环节分析深圳特区扩容机制。深圳特区的扩容经历了“从蛇口工业区的设想,到经济特区的设置,再逐步扩展到整个深圳,到如今的跨市合作”这样一个过程。这一过程不仅涉及特区内不同区域的合作,还涉及特区与非特区之间的合作以及深圳与其他城市之间的跨界合作。在整个深圳特区扩容过程中,权力和制度二者与地理空间的结合方式具有明显的阶段性特征,导致了扩容机制的具体内容差异明显。基于此,本文首先总结深圳特区扩容的阶段特征,然后,从合作动机、合作过程和合作结果三个方面,分别分析深圳特区扩容的主要内容,最后,对深圳特区扩容进行经验总结。

## 一、中国经济特区的三点典型发展成就

中国经济特区建立以来,充分利用政策优势与区位优势,紧抓产业结构调整的机遇,加强特区基础设施建设,改善投资环境,大力引进国外先进技术,发展外向型经济。经过40多年的发展,到现在建党100周年之际,特区经济高速发展,经济实力显著增强,主要表现在以下三个方面。

### 1.经济增长显著,GDP总量大幅提高

1980年经济特区建立之初,中国五大特区的GDP总量仅占到全国的0.9%,截至到2020年,五大经济特区(暂未统计喀什和霍尔果斯)的GDP总量占全国的4%,人均GDP也有极大地提高。经济结

构不断优化,对外贸易不断增长,特别是深圳,已经成为中国科技创新发展的一个重要增长极,且现有的经济特区都成为区域经济增长的重要支撑。

### 2.制度实验成功且成果显著

特殊地区实施特殊的经济和管理制度,已被证明符合中国经济社会发展实际,经济特区在建立和完善社会主义市场经济体制等许多方面先行先试、大胆探索,取得巨大成就,为全国的改革开放和现代化建设积累了宝贵经验。

### 3.经济特区的创新发展为形成新格局奠定基础

一方面,促进技术创新由“跟跑”向“并跑”“领跑”转变,形成国际合作和竞争新优势,成长出大批具有较强国际竞争力的自主创新企业和成长性强的中小科技型企业,促进由“引进来”向“引进来”“走出去”并重转变。另一方面,经过持续发展,经济特区定位从启动时的引进国外先进技术的窗口、学习国际先进管理方法的窗口、对外政策和扩大对外影响的窗口,发展成为引领科技发展的“全球引擎”、展示中国形象的“最佳窗口”,在释放经济增长内需潜力的同时,不断吸引国际商品和要素资源,为新时代加快形成以国内大循环为主体、国内国际双循环相互促进的新发展格局发挥更大作用。

## 二、中国经济特区扩容的类型

特区扩容是指经济特区版图的扩展,其实质是特区内所实行的特殊经济政策和经过实践检验的成功经验在地理上的扩散。从不同角度解析,其扩容类型大致可以分为以下三种。

按照最初设立经济特区招商引资的对象来看,深圳特区、汕头经济特区设立旨在吸引香港的资本和技术,厦门经济特区为了吸引台湾的资本和技术以及承接当地的产业链,珠海经济特区基于毗邻澳门的地缘优势,为了吸引澳门的资本和技术;而2010年成立的喀什和霍尔果斯两个经济特区,紧紧依托沿海地区及内地先进生产力要素,广泛集聚优势,力争早日形成面向东亚、南亚、西亚、中亚乃至欧洲的核心发展区。

从特区成立后对应城市形成的行政级别看,深圳和厦门的行政级别为副省级城市,汕头和珠海属于地级市行政级别。从当前国家空间发展战略看,深圳、珠海归属于粤港澳大湾区城市,受到国家政

策支持倾斜程度更高。喀什和霍尔果斯的成立是为了承接国家的“一带一路”倡议,也受到国家的高度重视。从扩容规模上看,深圳、珠海、汕头、厦门属于小扩容,仅由各个城市的某小规模区扩容到全市;海南属于大扩容,是全国经济特区中唯一的省级经济特区。且海南经济特区的扩容模式也不同于其他经济特区,通过建立“一区一港”,即自由贸易试验区试点和自由贸易港,此模式具有一定的扩容性。喀什特区准确地说,是在喀什、霍尔果斯各设一个经济开发区,赋予特殊政策和灵活措施,将其建设成为中国向西开放窗口和新疆经济新的增长点。

三、中国深圳特区扩容的机制分析

1.深圳特区扩容的第一阶段:蛇口工业区到经济特区

深圳特区从无到有的创设阶段可以看作是其扩容的第一阶段。在这一阶段,从一个构想开始,到设立300平方千米的特区,香港招商局的蛇口工业区和宝安县的区域合作,在特区设立过程中起到了重要作用。1979年1月,党中央、国务院决定由香港招商局集资举办蛇口工业区并负责具体实施,标志着深圳特区第一阶段扩容的开始;1984年年初,邓小平视察深圳之后发表讲话,并且其讲话精神被中央以座谈会纪要的形式批转下发,标志着第一阶段的区域合作成果获得了中央领导的肯定,并以非制度的形式加以巩固。

图1从合作动力、合作过程和合作结果三个方面描述了这一阶段区域合作机制的主要内容。

从合作动力来看,在这一阶段,合作双方对政策协同效应的期望是合作动力的主要来源。最初,宝安县打算利用靠近港澳的优势,设想建设工农业结合的出口商品生产基地、并同时吸引港澳游客旅游,从而探索出搞活经济的新路径。这一设想与交通部香港招商局设立蛇口工业区的设想产生政策协同效应,也为蛇口工业区的审核、批地和开发提供了条件。蛇口工业区在引进外资、企业管理、土地使用和经营制度上的成功经验,使深圳(1979年3月宝安县改为深圳)深受启发,因而其出口商品基地的战略定位随之修改,从最初的以农业为主的出口生产基地,到允许外商独资或者合资建厂的出口特区,再到发展多种行业的经济特区。这一阶段,虽然文化和目标相异的宝安县(深圳)和香港招商局对同一个问题产生了不同的看法,但在实践过程中,双方的观点又充分结合。这一结合不仅使双方可以相互学习,降低了各自探索的社会成本,而且创新了一套解决方案。因此,宝安县和香港招商局对于政策协同效应的期望,使得深圳特区以初创的方式实现了第一次扩容。

从合作过程来看,深圳特区第一阶段的扩容是基于话语跃升的尺度重构和网络建构。话语是指不同的社会权力关系交织在一起的言语表达方式。1978年上半年,中央先后派出代表团出访欧洲,此时党和国家领导人已经在酝酿和构思中国的改革开放,在高层已经萌发了“经济特区”话语。而无论是深圳创办出口商品基地,还是香港招商局创办蛇口工业区,合作双方在接待高级别领导干部视察的过程中,以及分别通过广东省委和交通部向中央汇报的过程中,以“出口商品基地”和“工业区”为主要内容的地方发展话语主动适应中央的“经济特区”领导权话语,从而使得

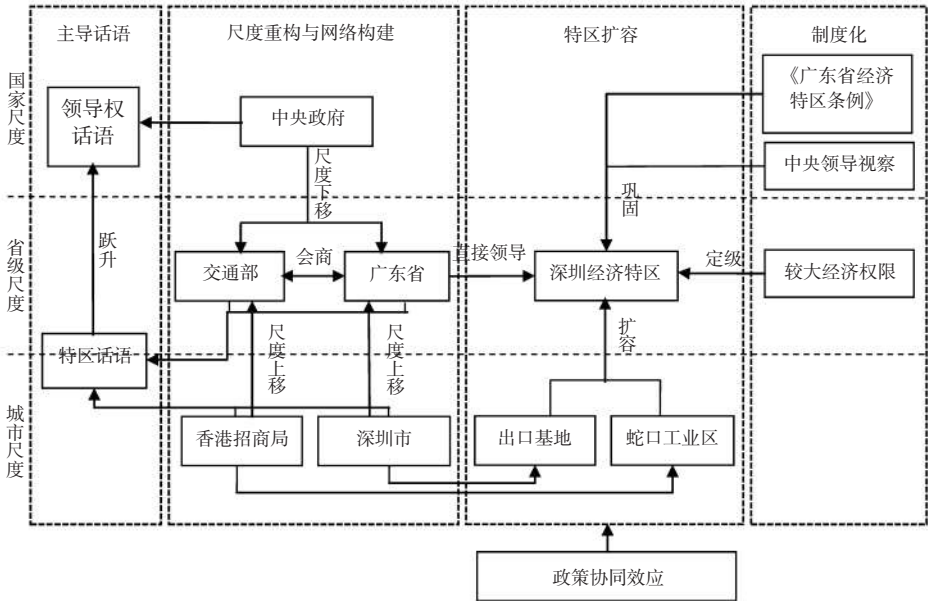


图1 特区扩容第一阶段区域合作示意图

资料来源:作者汇制。

已经在酝酿和构思中国的改革开放,在高层已经萌发了“经济特区”话语。而无论是深圳创办出口商品基地,还是香港招商局创办蛇口工业区,合作双方在接待高级别领导干部视察的过程中,以及分别通过广东省委和交通部向中央汇报的过程中,以“出口商品基地”和“工业区”为主要内容的地方发展话语主动适应中央的“经济特区”领导权话语,从而使得



“经济特区”话语逐渐被各个方面所接受并进一步上升为国家战略。同时,也为尺度重组和网络构建奠定了基础。在建构话语的同时,区域合作双方也在积极着手尺度重构和网络构建。首先,香港招商局对内和对外交流都比较便利,并且可以通过交通部向中央汇报,成为合作网络中的关键行动者。其次,广东省委将宝安县改为深圳,政区类型和政区级别都发生了变化,以便后期的尺度跃升。不久之后,将深圳从地级市提升为副省级,在行政等级网络中跃升一级,使深圳发生了尺度上移。再次,在深圳和蛇口工业区的合作过程中,多名国家领导人前来调研和视察,他们成了交通部和广东连结中央以使得网络向权力高层延伸的关键人物,在国家尺度下移的过程中发挥着重要作用。在经过一系列的尺度重构和网络构建之后,深圳和香港招商局都发生了尺度上移,进而形成了一个以广东为核心的合作网络,使得创设深圳特区的政治动员得以展开。

从制度建设来看,第一阶段区域合作结果经历了一个比较复杂的制度化过程。其过程分三步实现:首先是人大立法。全国人大批准的《广东省经济特区条例》从国家法律层面确定了深圳特区以初创形式扩容的成果。其次是行政定级。广东省委给予深圳副省级政治待遇,领导干部按照副省级规格配备,确定了深圳特区副省级行政级别。最后是领导人肯定。在以上两个步骤之后,区域合作的成果仍然经历了一段波折,最后是中央领导人视察之后,尤其是1984年初邓小平的深圳视察,区域合作最终得以制度化,深圳扩容成果以领导人认可的方式得以完全巩固。

## 2. 深圳特区扩容的第二阶段:从区域特区到全域特区

区域特区是指深圳行政区里仅有部分区域被

划为经济特区;全域特区是指深圳行政区全部被划为经济特区。这一阶段的深圳特区扩容主要是特区(简称“关内”)与非特区(简称“关外”)之间的合作。1981年宝安县建制的恢复、深圳辖区内两种不同类型区划的共存,标志着关内和关外合作的开始;2010年国务院批复同意深圳特区扩大到整个深圳,标志着特区扩容进入到关内关外一体化发展时期,而2018年国务院同意撤销经济特区管理线,标志着合作成果制度化。图2描述了这一阶段区域合

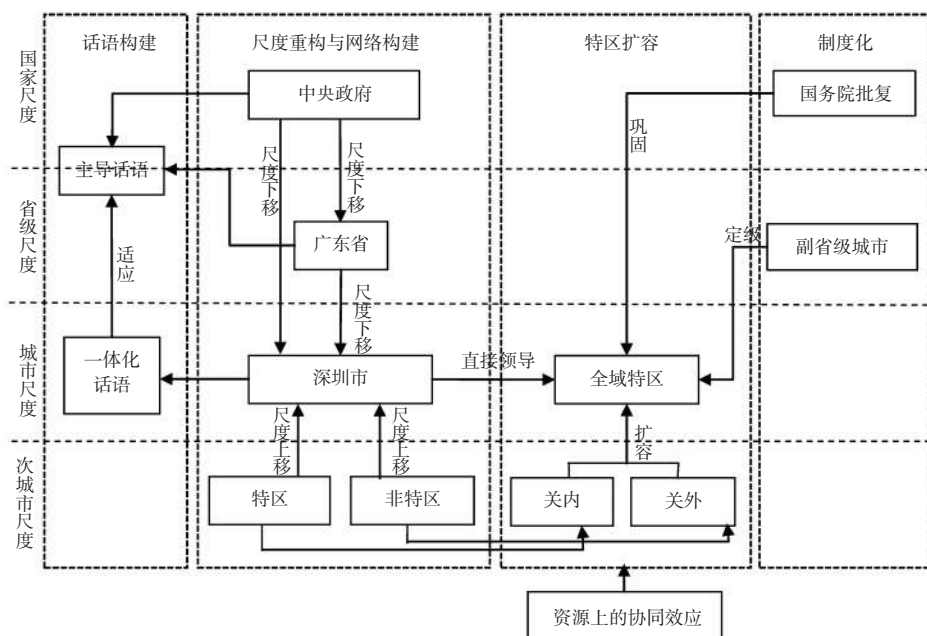


图2 特区扩容第二阶段区域合作示意图

资料来源:作者汇制。

作的大致过程。

从合作动力来看,这一阶段区域合作的动力是双方在资源上的协同效应。不过,不同时期资源协同效应的内容不同。图3是关内关外单位面积固定投资额的变动情况,从中可以看出,在2004年之前,关内关外建设投入的差距逐渐增大,导致二元结构呈加剧趋势,这说明这一时期关内关外的协同效应并不明显。从2005年到2013年,关内变化不大,关外上升明显,关内关外差异逐渐减少,呈现一体化趋势,说明合作双方充分发挥了关内吸引投资能力强、关外土地资源成本低的优势,形成了明显的资源协同效应。而从2014年开始,关内关外先后都有一个非常明显的加速上升趋势,说明行政区划调整后的深圳统筹能力得以强化,关内作为科技产业的核心,关外作为科技产业的腹地,双方协调分工,实现了创新发展。

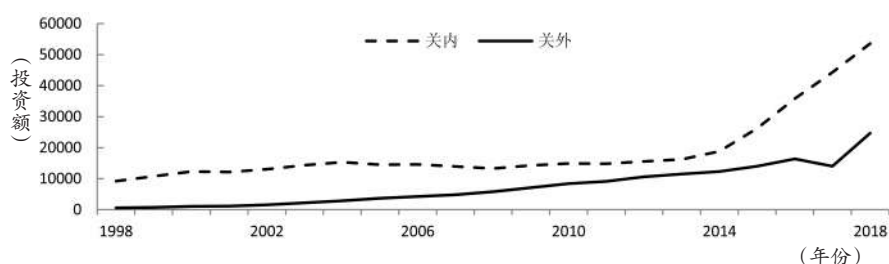


图3 关内关外单位面积固定资产投资额的变化趋势(万元/平方千米)

数据来源:作者根据调查数据整理。

从合作过程来看,在特区扩容的第二阶段,“一体化”话语跃升为主导话语,使其为各方面所接受。关内关外协调发展的话语由来已久。特区创立之初,就已经有了关内关外统一发展的构想,并基于此提出了特区“带状多中心组团发展”空间布局的理念,而深圳后续多项重要规划中都有“关内关外统一发展”话语的内容表述。2010年国务院在《关于扩大深圳经济特区范围的批复》中提出了“尽快解决特区内外发展不平衡”的问题,从而形成了“一体化”的主导话语。而这一转变并非只是话语表达上的变化,更重要的是话语更抽象、外延更广泛。首先,“关内关外统一发展”突出的是以经济发展作为解决关内关外发展不平衡的主要手段,而“一体化”具有更强的概括性和系统性。其次,相比较前者只突出了经济发展这一个方面,后者的内涵包括关内关外空间上的一体化、经济发展一体化、城市管理一体化和社会服务一体化这四个方面。另外,话语抽象性的提高,不仅使其更易于被宣传和研究,也增加了各方面政策的灵活性。

在本阶段的话语构建、尺度重构以及网络构建的诸多环节中,深圳扮演着关键行动者角色。首先,深圳构建、凝练和推广了关内关外统一发展的话语,甚至为了吸引公众对关外宝安区和龙岗区的关注以提高其话语地位,深圳先后进行了宝安区“全国文明先进区”建设和龙岗区“全国文明小镇示范点”建设,逐渐拔高关于这两个区的话语尺度。其次,以深圳为中心,发生了一系列的尺度跳跃。一方面,中央和省以审批各种改革方案的方式实现了向深圳的尺度下移,如“深圳经济特区土地管理体制改革方案”和“深圳综合配套改革总体方案”的审批通过,深圳以先行先试的方式获得了较大的自主权。一方面,深圳对于特区内的各个区实行扁平化管理,强化了对基层的控制和管理,以此实现关内各个区的尺度上移。同时,对于关外,第一步是

撤宝安县设宝安、龙岗两个市辖区,第二步是在这两个关外的市辖区里先后设立各种市级功能区,如,深圳大工业区和光明新区等,由于功能区是市政府派出单位,所以实现了这两个关外区的尺度上移。第三,深圳

领导是行动者网络中的关键人物。深圳在特区扩容过程中的作用与深圳领导人所具有的重重身份具有直接联系,即深圳市委书记既是深圳的最高党政长官,也是广东的重要领导,还是深圳特区最高领导。这种行政区、功能区领导人“三合一”的身份,使其成为下级网络指向的重要结点,而行动者网络也通过这一结点向权力高层延伸,如广东省委,甚至是中央。

从制度化建设来看,第二阶段扩容成果的巩固是一个制度确认的过程。首先是2010年,国务院批准了深圳特区扩大版图的申请,深圳实现了全域特区,在行政手续上制度化了特区扩容成果。其次是2018年初国务院同意撤销深圳经济特区管理线,在名义上已经不存在关内关外的区分。而到2018年5月,在陆续完成市管功能区转为市辖区之后,深圳以市辖区的形式,扁平化地领导特区内的所有区级行政区划,以关内关外合作为主要形式的深圳特区第二阶段扩容成果得以制度性巩固。

### 3.深圳特区扩容的第三阶段:跨界的区域合作

深圳特区第三阶段的扩容是外延发展阶段,也是深圳与其他市进行跨界合作阶段。在这一阶段,既有以市场为导向的跨界产业园合作,如由深圳投资控股公司与保定国控集团共同投资开发的深保高新技术产业园;也有以政府为主导的跨界平台建设,如“坪清新”合作示范区、深汕特别合作区。其中,深汕特别合作区前后经历了上述两种情况,具有较好的代表性。深汕特别合作区的前身是深圳(汕尾)产业转移工业园区,2011年被广东省政府批准为深汕特别合作区,从而进入以政府为主导的跨界区域合作阶段。2018年,深汕特别合作区党工委和管委会分别调整为深圳市委和市政府的派出机构,标志着合作区由深圳市直接领导,深圳特区跨界扩容成果得以初步制度化。图4描述了这一跨界区域合作的大致过程。

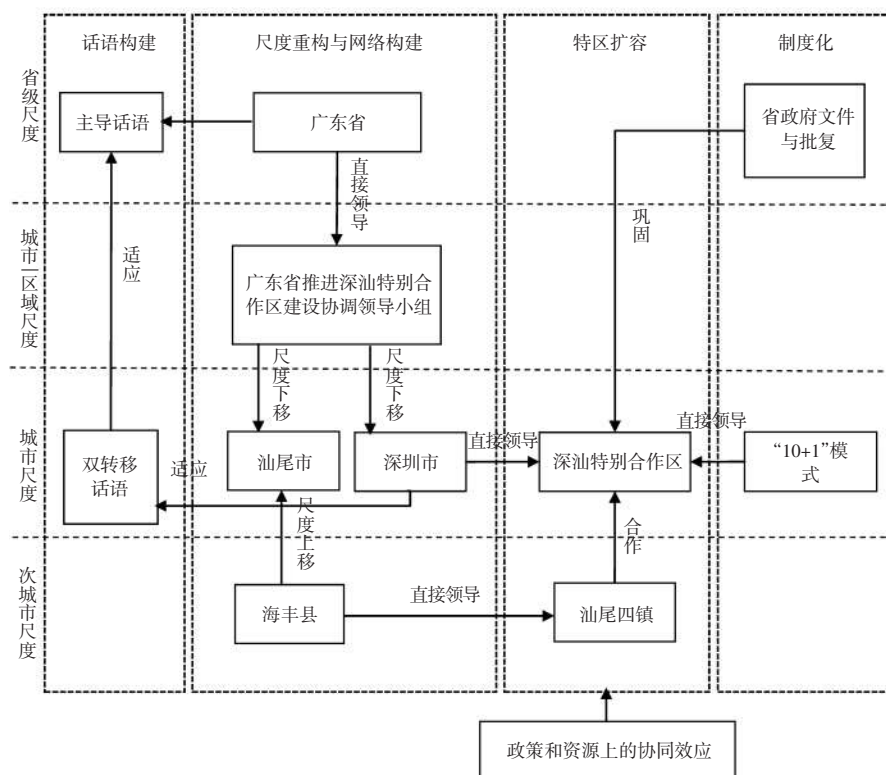


图4 深圳特区跨界扩容中区域合作示意图

资料来源:作者汇制。

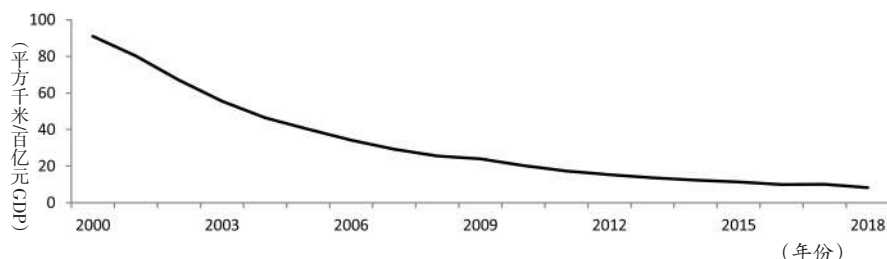


图5 深圳每百亿元GDP使用土地面积变化图

数据来源:作者整理。

从合作动力来看,跨界区域合作阶段的主要动力是政策和资源协同效应。深圳实现全域特区之后,发展依然受到空间限制。如图5所示,2010年前后,深圳每百亿元GDP使用土地就已经下降到20平方千米。如此狭小的空间内,深圳建设国际创新城市所必需的基础设施和产业配套已经无法合理布局和顺利展开,深圳特区需要强化与周边区域的联系,积极拓展发展空间。而周边城市通过与深圳特区合作兴办各种园区和平台,一方面直接引进了深圳的资金和技术,另一方面也学习到了深圳的创新体制和管理制度。在跨界扩容阶段,合作双方的动力是政策和资源协同效应的综合。

从合作过程来看,话语的尺度转换是深汕特别合作区发展建设中的重要特点。2008年,广东省政

府提出“产业转移和劳动力转移”的战略,形成“双转移”话语。在这一话语号召下,深圳与汕尾共建产业转移工业园。也正是由于适应了“双转移”话语,深汕产业转移工业园顺利地被认定为省级工业园。党的十八大之后,扶贫开发上升为国家尺度的社会治理话语。与此话语相适应,广东构建了“区域均衡发展”话语。与“双转移”话语相比较,“区域均衡发展”话语内容更全面、层次更丰富。在内容上,“区域均衡发展”话语既包括了产业协调发展,还包括经济、社会、生态的均衡发展;在层次上,该话语包括了省级、次省级的区域均衡发展,还包括城市区域的均衡发展。与“区域均衡发展”话语相适应,深汕产业转移工业园的定位发生战略性改变,从单纯的城市产业合作转变为以产业带动区域均衡发展、产业扶贫的典范。也正是由于适应了主导话语,深汕特别合作区的尺度也发生了相应的上移。

广东推进深汕特别合作区建设协调领导小组(以下简称“协调领导小组”)是尺度重构和网络构建的关键行动者。首先,在尺度体系上,正是由于协调领导小组的组建,使得在省级尺度和城市尺度之间新生了一个城市—区域尺度。新生的尺度是次省级尺度,是基于“区域均衡发展”话语下由深圳和汕尾市所组成的城市联盟的政治尺度。其次,在尺度跳跃上,由于城市—区域尺度的出现,尺度体系更加细致,省级尺度下移和城市尺度上移时都有一个过渡,从而使尺度跳跃更加顺畅。第三,在网络构建上,协调领导小组由政府主要领导、深汕两市主要领导、省各职能部门主要领导组成,一方面,由于协调功能的定位和协商机制,调和了省级政策的刚性和省与地方政府信息不对称所导致的



矛盾;另一方面,由于内部建立的平等对话渠道,也调和了由于深汕两市行政等级差距而导致的无法直接对话或深圳独占话语权的矛盾。因此,协调领导小组的出现,既丰富了政治尺度体系的层次性,使得尺度跳跃更加顺畅;也形成新的重要结点以构建了新的网络,使得地位不对等的区域合作者拥有平等对话的平台。

从制度化建设来看,合作成果的分享协议对跨界合作的制度化产生深远影响。本阶段的特区扩容,涉及两个不同的行政区,合作成果及其分配都影响到深汕两市政府的行政绩效,因此,如何分配合作成果直接影响到深汕两市的合作意愿和结果的制度化。广东省政府通过《深汕(尾)特别合作区基本框架方案的批复》和《深汕特别合作区管理服务规定》等重要制度性文件,形成了一个成果分享格局:深圳分享了大部分的GDP绩效,这是各类资本从特区流向合作区的合理回报;汕尾市获得部分GDP绩效和土地收益,另外,还获得了合作区发展带来的地方收益;广东省政府还树立了一个区域协同发展的典范,获得了较好的政治效益。因此,成果分享协议既将前一阶段合作成果制度化,也为后期合作区的“10+1”管理奠定了基础。

#### 四、深圳特区扩容的经验总结

第一,政策协同效应更易引发尺度跃升。不同形式的区域合作形式目的不同,动力机制也不相同:以市场为主导的区域合作,目的是在资源比较优势的基础上探索生产要素的优化配置,其合作动机是资源协同效应;以政府为主导的区域合作,其重点在于研究制度安排以保持区域合作的持续运转,其合作动机是政策协同效应。新时期各级政府更加关注的是,合作双方通过合作平台相互学习以创新制度、试验制度和改进制度。因此,以深化产业分工、缩小区域差距以及制度改革试验等为主要目标的区域合作,因其能够产生可观的政策协同效应,更易适应高尺度的话语,从而将成为新阶段区域合作的主要动力。

第二,试行功能区是深圳区划改革的基础。对于深圳来说,现有区划导致其发展空间受限,并且短期仍无法解决。因此,通过与周边城市合作,共建功能型合作区,是解决特区内发展空间不足的有

效途径。这一点已经被“10+1”模式的深汕特别合作区所证明。而深汕特别合作区也可以视为深圳特区跨界扩容的第一阶段,其主要特征是输出式扶贫型跨界合作。新阶段的特区跨界扩容的重点,是与特区周边城市开展合作从而形成功能区,尤其要注重与东莞市以及惠州市的惠城区和惠阳区共建功能区。一方面,以上区域不但与深圳接壤,而且在城镇化水平上与深圳更加接近,在产业发展水平上也更易配套,因此合作内容和合作方式都可能更加丰富。另一方面,就深圳未来可能的行政区划改革设想来说,以功能区的形式先行与以上区域展开合作,可以培育基础、发现问题,从而为深圳的行政区划扩容做铺垫。

第三,对高尺度行动者的政治动员具有决定性的作用。在区域合作成果的巩固方面,高尺度行动者往往扮演着决定性的角色。无论是法律文件的制度化方式还是领导视察的非制度化方式,高尺度行动者都具有重要影响力。虽然一般情况下高尺度行动者不直接参与区域合作的过程,但其往往是领导权话语的构建者,他们可以通过视察、座谈、调研等方式释放自己对区域合作的态度,以构建领导权话语的形式对区域合作成果产生非制度性影响。另外,高尺度行动者往往会直接影响区域合作双方在税收分成和人事任免等重要事项的安排,也会直接影响合作区的土地管理权限,从而,以影响区域合作政策的方式对区域合作产生影响。因此,当高尺度行动者的战略发生转移时,区域合作的成果带有明显的不稳定性,甚至会受到损害。所以,能否动员高尺度行动者,直接决定了区域合作中的话语构建、尺度跳跃、网络构建和结果制度化。

第四,正式制度化已经成为主流。在巩固合作成果的方式上,常见的方式有两种:一种是以法律文件将合作成果落实在规划上或者给予明确法律地位的制度化方式;另一种是以领导视察、调研、座谈以肯定合作成果的非制度化方式。合作成果被制度化之后,合作区域的运作就有法可依,从而保证了区域合作的日常性、长期性和稳定性。不过,合作成果制度化的过程一般较长,并且,制度化的尺度越高,所需时间就越长。而非制度方式易于组织,也具有较好的灵活性。随着中国改革的不断深入,制度化方式已成为主流。

## 五、结论

深圳特区扩容可以分为不同的阶段,从区域合作的角度总结其在合作动机的差异,合作过程中话语构建、尺度重构和网络构建的特点,以及合作成果制度化的形式,可以发现,从蛇口工业区到经济特区的第一阶段,区域合作双方在政策协同效应的基础之上,通过交通部和广东省委等关键行动者的作用,使“特区”话语适应于领导权话语,特区扩容因此而获得了高层支持,并最终与国家法律的形式使区域合作的成果制度化。从区域特区到全域特区的第二阶段,深圳政府以特区领导机构和深圳领导机构这种“合二为一”的双重身份扮演着关键行动者角色,这也是第二阶段的特区扩容顺利实现的关键。而在特区扩容的第三阶段,跨界合作双方的动机是资源与政策协同效应的综合,“双转移”话语适应“均衡发展”话语后,激发了一个新的尺度层次——城市—区域尺度,这一类似于次省级的尺度,缓解了多方面的矛盾,是深圳以跨界合作形式实现特区扩容的关键。

深圳特区扩容的目标不能仅仅是管辖面积等地理要素在空间上的扩展,更重要的是,深圳特区扩容过程是不同战略诉求下,深圳制度试验和发展经验有计划、有步骤地空间溢出。从研究的焦点上看,如果将前者作为研究目标,理论和现实意义并不明显。正如新马克思地理学派所强调的,资本不可能飘浮在“虚空”中,而是以不同的方式扎根于制度、文化和政治等环境之中。对于以区域合作为主

要特点的深圳特区扩容来说,不同的时代背景下,合作的动机差异明显,从而导致不同的合作阶段在话语构建、尺度跳跃和网络构建等方面各有特点,进而也影响到合作结果的稳定性。所以,对于深圳特区扩容过程的研究,重点在于发现合作双方的合作动机及其对合作过程和合作结果的影响,本文的目的正在于此。

## 参考文献

- [1]罗清和,张畅.深圳经济特区四十年“四区叠加”的历史逻辑及经验启示[J].深圳大学学报(人文社会科学版),2020,37(2).
- [2]姬超,袁易明.从经济特区到先行示范区:中国发展道路的“特区”范式[J].江西社会科学,2020,40(1).
- [3]余典范.上海浦东新区与天津滨海新区、深圳特区的比较研究[J].上海经济研究,2007(3).
- [4]钟坚.深圳经济特区改革开放的历史进程与经验启示[J].深圳大学学报(人文社会科学版),2008(4).
- [5]曹伟,吴佳南.厦门经济特区扩容背景下的城市交通战略规划探讨[J].城市发展研究,2011,18(12).
- [6]马彦琳,郝寿义.经济全球化背景下区域经济研究的若干趋势[J].华中科技大学学报(人文社会科学版),2002(4).
- [7]马学广,李鲁奇.尺度政治中的空间重叠及其制度形态塑造研究——以深汕特别合作区为例[J].人文地理,2017(5).
- [8]陈利勇,马斌.区域间政府合作:区域经济一体化的路径选择[J].政治学研究,2004(1).
- [9]赵燕菁.高速发展与空间演进——深圳城市结构的选择及其评价[J].城市规划,2004(6).
- [10]罗子昕,周素红,何嘉明.区域一体化下城市居民跨边界社会网络构建——以广佛地铁为例[J].城市发展研究,2019,26(6).

## The Expansion of Shenzhen Special Zone from the Perspective of Regional Cooperation

Wang Chengjun Jiang Minghua Xu Hanming

**Abstract:** On the surface, the expansion of Special Economic Zone refers to the expansion of its territory. In fact, the nature of this process means spreading of the special economic policies and the successful experiences tested by Shenzhen SEZ. With regional cooperation as the main form of expansion of Shenzhen SEZ, this process can be roughly divided into three stages, and the motivation, procedures and results of them are obviously different. In the first stage, the motive force of cooperation is the policy coordination effect, and the adaptation of “special zone” discourse to hegemonic discourse is its main characteristic. In the second stage, Shenzhen Municipal plays as the role of key actor, which leads to the success of the expansion of Shenzhen SEZ. In the third stage, the motive of the two sides of cross-border actors is the comprehensive benefit of the coordination of resources and policies, and the emergence of the urban-regional scale alleviates the contradictions between the parties and is the key to the expansion of the SEZ. It is found that different cooperative dynamics lead to different discourse construction, scale jump and network construction, and then affect the stability of cooperation results.

**Key Words:** Shenzhen Special Economic Zone; Regional Cooperation; Territory Expansion; Cooperation Mechanisms

(责任编辑:平 萍)